

## 第2回国土審議会土地政策分科会特別部会

平成29年10月25日

【企画課企画専門官】 お待たせいたしました。

定刻となりましたので、ただいまから第2回国土審議会土地政策分科会特別部会を開催させていただきます。

委員の皆様方には、大変お忙しいところお集まりいただき、まことにありがとうございます。

私、事務局を務めさせていただいております、国土交通省土地・建設産業局企画課の益本でございます。しばらくの間、進行を務めさせていただきます。

まず、お手元の配付資料の確認をさせていただきます。上から順に、座席表、議事次第、資料1「委員名簿」から参考資料2「現行制度における所有者不明土地への対応について」までご用意させていただいております。資料について不備等ございましたら、議事の途中でも結構ですので、事務局にお申しつけいただければと存じます。

本日の会議の公開についてご説明させていただきます。本会議につきましては、冒頭のみカメラ撮り可、会議は公開、議事録につきましては発言者を含めて公表ということとさせていただきますのでよろしくお願いいたします。

ご発言いただく際には、目の前にございますマイクのスイッチをオンにいただき、ご発言の終了後はスイッチをオフにいただけますようお願いいたします。

続きまして、第1回特別部会において、都合によりご欠席された委員のご紹介をさせていただきます。松尾弘委員でございます。

【松尾委員】 松尾でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

【企画課企画専門官】 小山剛委員でございます。

【小山委員】 小山でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

【企画課企画専門官】 中川雅之委員でございます。

【中川委員】 中川です。よろしくお願いいたします。

【企画課企画専門官】 中井部会長代理、増田委員、久元委員、弓指委員におかれましては、本日、所用のためご欠席とのご連絡をいただいております。永沢委員、田辺委員につきましては、少し遅れてのご参加ということでご連絡をいただいております。また久元

委員の代理といたしまして、神戸市より鳥居聡副市長にご出席をいただいております。

【久元委員代理（鳥居副市長）】 鳥居でございます。よろしくお願いいたします。

【企画課企画専門官】 本日は、特別部会の定足数を満たしておりますことを念のため申し上げます。

それでは、これより議事に入りますので、カメラ撮りはここまでとさせていただきたいと思っております。

（報道機関退室）

【企画課企画専門官】 以降の議事進行につきましては、部会長にお願いしたいと存じます。山野目部会長、どうぞよろしくお願いいたします。

【山野目部会長】 議事に入ります。お手元に議事次第をお配りしております。そこにありますとおり、議事といたしまして、まず（１）「所有者不明土地に関する課題と対応について」、これについて一通り事務局から資料の説明を差し上げます。続きまして、資料への質問も含めまして一括して、その後の（２）意見交換の時間を設けたいと考えております。そのようなことでありますから、まず議事の（１）「所有者不明土地に関する課題と対応について」を議題といたします。資料の説明を事務局からお願いいたします。

【企画課長】 土地・建設産業局企画課長の須藤でございます。私から、まず資料の２と３について、第１回の特別部会での議論を振り返りながらご説明を差し上げたいと思っております。

まず資料２をごらんいただきたいと思います。資料２は９月１２日の第１回の特別部会でご提示した資料でございます。所有者不明土地に関して、本特別部会でご議論いただく課題設定についてご説明を申し上げました。左の下の白い箱にありますとおり、所有者不明土地の発生を予防する仕組み、あるいは放棄された土地の管理責任の所在、あるいは土地所有のあり方、こういった抜本的な検討を行う必要があるものにつきましては、中長期的な課題として引き続き検討を進めていこうということでございます。

年内の中間取りまとめに向けては、この右側の薄い黄色の部分、それから緑の部分について議論を深めていこうというようなご説明を申し上げた次第です。

薄い黄色のところでは、所有者の探索、特に探索の範囲が負担となっていること、それから情報源に制約があること、これにつきまして、所有者の探索を円滑化する仕組みとして合理的な探索の範囲を検討していく。それから有益な所有者情報へのアクセス、こういったものを探っていこうということ課題として設定したところでは、

それから右側のほうですが、探索の結果、所有者が不明である場合、上の薄い緑のところですが、現行制度、収用の制度を活用して利用する、このときの手続が負担となっているケースが存在する。それから下の薄いブルーの部分ですけれども、現行の制度、収用の制度の適用が困難なケースが存在しています。

下のところに行ってください、これらについて、探索の結果、所有者が不明な土地を円滑に利用する仕組み、特に現行制度につきましては簡素化・円滑化していく。それから現行制度の対象とならない、いわゆる公共的な事業への対応も検討していく。こういったことを課題としてご提示申し上げました。

これにつきまして、第1回でのご議論ですけれども、次の資料3をごらんになっていたきたいと思います。資料3の白丸ですけれども、第1回の特別部会での議論を少し振り返りたいと思いますが、左側の白いところですが、所有者不明土地の発生を予防する仕組み、あるいは土地所有のあり方についてご意見をいただきました。真の所有者に関する情報が常にわかるように登記制度の見直しの検討が必要だ。また、とはいっても当面の登記の促進策としては、相続時に登記をするインセンティブが高まる、あるいはコストを減らす、こういった方策の検討も必要であろうと。登記の際の登録免許税の軽減、手続費用の軽減措置、登記制度の活用促進に向けた検討が必要であるといったご意見もいただきました。また、そもそも立法事実が変わっている以上、土地基本法等の法律も社会に合わせて変わっていくべきである。また、土地は一般の財とは異なる性格を持っている。したがって放棄したりすることはなかなかできない。土地所有者の責務を明らかにして、国民に訴えていく必要があるだろう。土地の所有が負担になる場合における放棄ですとか、あるいは寄附、こういったものの受け皿の検討も必要であろうといったようなご意見をいただき、これも中長期的に検討していく必要があるだろうと考えております。

それから右側の薄い黄色の、所有者の探索を円滑化する仕組み、これについては上のほうの合理的な探索の範囲としては、現行制度の簡素化を検討することは重要であると。ただし、どこまで探索すればよいか、基準を明確にする必要があるのではないか。それから、制度をより使いやすくするため、公告制度の活用も検討すべきだ、こういったご意見をいただきました。

それから次に、有益な所有者情報へのアクセスというところでは、固定資産課税台帳の情報を活用できるようにしてほしい。自治体の内部での活用、それから他の行政機関及び民間への提供も検討すべきというご意見をいただきました。ただし、誰にどのような情報

を提供するか、これは共通したルールが必要である。また、民間への情報提供も必要と考えられるが、個人情報保護の観点から、どのような情報までのアクセスが許容されるかといったことを検討すべきというご意見をいただきました。

資料をめくっていただきまして、2ページでございますが、次に所有者不明土地を円滑に利用する仕組みについてもご意見をいただきました。左側の濃い緑の総論部分でございますが、国民からは、勝手に土地を使用されるということについて抵抗感もあるだろうと。公共的な目的にかなうということを説明できるよう、明確な基準やプロセスの透明化が必要である。情報発信をして、所有者不明土地の問題の重要性、あるいは対策の必要性をもっと認識してもらうことも重要であると、こういったご意見をいただきました。

それから、その左側下のところですけども、現行制度の収用制度の簡素化・円滑化につきましては、収用制度の阻害要因を追求して、使いやすくすることが重要であるといったご意見をいただきました。

さらに、右側のほうの薄いブルーの部分ですけども、現行制度の対象とならない公共的事業への対応ということで、NPO等の民間主体が公共的な目的で空き地を活用しようとする例もありますので、公共的事業に当たるかという点については、行政か民間かという主体の別で見るのではなくて事業の性格で考えるべきだという意見をいただきました。また、事業にも恒久的に使っていくようなものと、元に戻せるようなものがありますと。土地の形質を変更しない、あるいは上物を撤去して原状回復できる、そういった場合には現行制度より広い対応ができるのではないかと。それから期間を限った使用ということも考えられる。その場合にはおのずと原状回復可能な程度の設備投資なんかに限定されることになるだろう。こういったようなご意見をいただいたところでございます。

以上、資料2と3について、第1回目のご議論を少し振り返ってご説明を申し上げます。

**【山野目部会長】** 資料の3のほうは、白丸のご意見のみ、ただいま紹介をいたしました。前回の特別部会の会議で出されたご意見の要約でございます。そのほかに、資料3においては黒丸の意見も記載してございますけれども、これは前回部会会議と本日との間において、ワーキングが開催されております。そこで出された主な意見でございます。これについては、資料6までの事務局説明を差し上げた後で、またご紹介をするということにいたします。

ひとまずは資料4の説明を差し上げます。担当者が変わります。法務省、お願いいたし

ます。

【法務省民事局参事官】 法務省民事局でございます。ただいま第1回の特別部会、それからワーキンググループにおけるさまざまなご意見をご紹介されましたけれども、法務省にかかわることも幾つかございました。ここでは資料4を用いまして、現在の法務省の取り組みについて簡単にご紹介させていただきます。下側の「法務省における制度的取組」という部分で、色を分けてあるとおり、5つの取り組みをしておりますけれども、特にこちらの特別部会と関係すると考えられますのは、右上の「長期相続登記未了土地の解消」、それから下の「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会」であると考えられますので、かいつまんでご説明いたします。

まず、長期間相続登記が未了な土地、これをいかにして解消していくかということも重要な課題になっておりますけれども、そのような土地について、自治体等のニーズを踏まえまして、法務局で、所有権の登記名義人に相続が発生しているかどうか、相続が発生している場合には相続人となり得る者を調査し、その者に直接的な相続登記の促しをする。そして、その調査結果を登記所に備えつけておいて、事業実施主体における土地の利活用につなげる。そういう形で長期間相続登記未了土地を解消していくということで、これは来年度から実施予定と書いておりますけれども、この所有者不明の土地の特別措置の一環として、来年の通常国会の法案提出に向けて、我々も努力していきたいと考えております。

それから下のほうの登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会でございますけれども、前回の中でもさまざまな登記制度の問題についてもご指摘をいただきましたし、また所有権の放棄など民法のルールにかかわることのご議論もいただいております。法務省といたしましては、こうした中長期的課題について、民事基本法制における論点、それから考え方を整理するための学識経験者、実務家等を構成員とする研究会を立ち上げまして、今月2日に第1回を開催いたしました。こちらのほうの研究会、座長の山野目先生にお願いをしておりますし、松尾先生なども入っていただきまして、今まさに議論を始めたというところでございます。いずれにいたしましても、この取り組みについては、法務省としても非常に重要だと考えてございます。

それから1つ、申しおくれましたけれども、来年の通常国会に提出する法案に関し、指定都市市長会のほうからもご提案をいただいておりますが、財産管理制度の申立権者について、現在、利害関係人と検察官とされておりますけれども、これについて市町村長等を加えるということについてご要望をいただいております。所有者不明土地の管理に関して

は、財産管理制度の活用が非常に重要だと考えておりますので、この特別部会でもご議論をいただきながら、法案の提出に向けて準備をしていきたいと考えております。

以上でございます。

【山野目部会長】 法務省はおかたい役所で、昔は資料を色刷りにするなどということは、ほんとうに一昔前は考えられなかったところではありますが、隔世の感がございまして、5つの色で、それぞれカラーを与えて説明している施策が資料において示されており、同省の意気込み、また意図するところを伝えているのではないかと感じます。1つ1つごらんいただきたいと望みます。

資料5の説明を引き続いて、説明者が交代します。国土交通省からお願いいたします。

【企画課長】 それでは、資料の5を説明します。資料の5と6についてワーキンググループにたたき台を提示いたしまして、ご議論いただきましたので、資料5と6を、説明者かわりませけれども説明して、その後、資料5と6についてワーキンググループで出た意見につきましては、また資料の3に戻ってご紹介をしたいと思っております。

まず資料の5についてご説明をいたします。めくって資料1ページ目をごらんになっていただきたいと思っております。まず、特別の措置を講ずる所有者不明土地の対象について、1ページ目でご説明を申し上げたいと思っております。そもそも判明している所有者で、その土地が利用されることに反対する者はいないのですが、不明者がいることによって、その土地が利用されずに放置されているような土地、これを合理的なコストで利用できるようにすべきではないかというのがそもそもの問題意識でございます。

そのような土地のイメージとしては、下のところのブルーのところでも、判明している所有者で利用されることに反対する者はいないと。ただし、一部に不明者がいますので、その不明者の意思の確認ができない。利用されずに放置されている土地であるため、その土地には価値があるような建築物は存在している場合は少ない。こういった土地について、合理的なコストで利用できるようにすべきと考えております。

仮に判明している所有者で反対者が存在している、あるいはその土地に家屋等の価値がある建築物が存在する場合は、下の左のほうですけれども、これはやはり慎重な検討・手続が必要ですので、現行の収用制度等で対応することになるだろうということを考えております。

反対者がいない、それから価値のある建築物が存在しない、こういった場合は、その下の右側ですけれども、2つのカテゴリーに分けて、道路事業あるいは河川事業などの強い

公共性を持って、いわば恒久的に土地を利用する、こういったような事業については、争いが生じる反対者がいないとか、あるいは上物の建築物がないという場合ですので、争いが生じる可能性が低いといったことを踏まえて、現行の収用の手続の簡素化を検討することとしたいということを考えております。

それから、収用適格事業までの強い公共性はないのですが、一定の公共性がある事業について、これについては収用制度よりも所有権の制約が小さい利用形態を検討してはどうかということを考えております。

ページをめくっていただいて2ページ目でございます。まず道路事業・河川事業などの公共事業についてのご説明でございます。左に現行の収用制度、右側に手続等を簡素化した特別な措置の案を掲示しております。まず利用の形態については、これは両方共通するのですが、所有者の意思にかかわらず所有権の取得が可能であって、恒久的な利用が可能です。現行制度においても、反対者の権利までを制約可能であって、不明者の権利を制約して所有権を取得することが可能な制度でございます。

事業の性格については、これは土地を収用してまでも実現すべき強い公共性を持つ事業が対象となっております。道路あるいは公共が設置する病院、広場など、こういったものが対象となります。現行制度におきましては、法律において、土地収用法において明確に列挙されておきまして、事業認定によって公共性を担保しているようなものでございます。

その下の部分ですけれども、幾つかの部分について、対象となる土地あるいは手続について検討を加えたいと思っております。現行の収用制度では、対象となる土地については、限定・制限はないのですけれども、対象となる土地については、先ほど申し上げたとおり所有者不明土地において明示的な反対者がいない、それから現在利用されていないといったような土地を対象としたいと思っております。行おうとする事業やそれに伴う補償について、明示的な反対者がいない。例えば利用されていないということ言えば、この右側の下の上から2つ目の丸ですけれども、現に住宅ですとか、あるいは何らかの事業に利用されていない。したがって営業補償が発生しないといったようなこと。それから建築物が存在しない。これによって定型的な補償算定が困難となる場合はなかなかないと。こういったような土地を対象に、特別な措置を講じたいと考えております。

それから手続については、①から⑤までありますけれども、左側のほうをまずごらんになっていただきたいと思っております。現行の収用制度におきましては、権利者保護の観点から、

権利者の意見を聞く機会を設けた上で専門性を有する収用委員会、これが補償額等を慎重に判断するといったようなことになっております。一方で、右側に記載しているとおり、反対者がいない、あるいは補償の算定が容易であるといったことに着目して、手続を簡素化できないかということを検討したいと思います。

まず①の所有者の調査・探索でございますけれども、左側に記載しているとおり、現行制度では過失なく所有者を調査ということになっておりますが、これは現行制度も含めて、今回、探索範囲を合理化したいと考えております。詳細は資料6で後ほどご説明します。こういったことをした上で、所有者不明土地についても同様に、右側のほうですけれども、合理的な手法によって所有者を調査していくということをしたしたいと思います。

その上で、②から④について、手続の簡素化・合理化をしたいと考えております。左側のほうでは、現行の制度では、収用委員会に裁決を申請するということになっておりますけれども、補償額に関する争いが起きる可能性が低い土地であるということであれば、専門の機関による判断は必要ないのではないかということで、右側のほうでは都道府県知事に裁定を申請するというようにしたいと考えています。

それから左側ですけれども、審理手続は、現行制度では、公開の場で、裁決申請や損失補償について意見がある者等が意見を述べるということになっております。しかし反対意見が出る可能性がないのであれば審理手続は不要ではないかといった観点で、この審理手続を省略したいと考えております。これが③でございます。

それから④のところですけれども、現行では、収用委員会による権利取得裁決あるいは明渡裁決ということが行われることになっておりますけれども、簡易に補償額が算定できるのであれば、権利取得裁決と明渡裁決を一括で行ってもよいのではないかということで、都道府県知事による裁定の一本化、こういったように簡潔にしたいと考えております。

⑤番の補償金を供託して利用を開始するという点では共通でございます。

以上、①にあるような、これは共通ですけれども、探索範囲を合理化した上で、②から④について、一定の手続を簡素化・合理化したいというのが道路事業、河川事業などの公共事業についての対応の方針でございます。

次に、もう1ページめくっていただいて3ページ目ですけれども、収用制度の対象とならない公共的な事業について、新たな仕組みを構築したいと考えております。まずは利用の形態について、収用制度とは異なって不明者の権利を制約する可能性が低く、また不明者が権利を行使しようとした場合にも配慮した利用の形態、こういったものを講じること

を考えられないかということでございます。不明者があらわれる可能性が低い土地、こういった土地について、5年間など一定期間の利用権を設定してはどうかということを考えております。その上で、仮に所有者があらわれて、明け渡しを求めた場合には、その期間の終了後に原状回復をして明け渡しを原則とする。ただし、異議がない場合は、引き続き手続を経て更新可能とするというような仕組みを考えたらどうかと思っております。ただし、この際には、その下に括弧で書いてありますとおり、原状回復が確実になされるような措置も検討する必要もあるだろう。あるいは最初に利用権を設定してから、更新を積み重ねていくと、事業が長期間に及ぶ場合が考えられます。この場合には、更に特別な措置、例えば民法上の時効取得の特例みたいなもの、あるいは利用方法の拡大、こういったものを講ずることを、実際の運用状況を踏まえながらではありますけれども、中長期的には検討していく必要があるのではないかと、このような問題意識も持っております。

それから事業の性格についてですが、不明者の権利を制約する可能性があることを踏まえますと、一定の公共性を持つ事業であることが必要であろうと考えております。一方で、事業に公共性があるのであれば、主体の限定は不要ではないかということで、一例に挙げておりますのは、民間が設置する公園、緑地、広場、こういったものも対象になるのではないかと考えております。

下に3つ丸を挙げて例を掲げておりますけれども、これについてはページをめくっていただいて、4ページ目に具体の例を挙げておりますので、こちらを見ていただきたいと思っております。4ページ目を見ていただきたいと思っておりますが、対象となる公共的事業のイメージということで、1つは現在、収用制度の対象外となっているもの。土地収用法に列挙されているのですが、事業主体が公共に限定されている。こういった事業について、事業主体を民間等に拡大してはどうかということで、公園、緑地、広場等、右側のほうに写真を載せておりますとおり、ポケットパーク、イベントスペース、あるいは防災空地なんかが考えられるかと思っております。

それからその下ですけれども、収用制度の対象ではありませんが、一定の公共性が認められる事業として、例えば周辺で不足している施設であれば、地域の福祉や利便に資するということで、公共性を認められるものがあるのではないかと。一定の購買施設、あるいは文化教養施設、こういったもののために土地を利用するということが考えられるということ想定しております。

それからその下ですけれども、収用適格事業であっても、一定期間で原状回復可能なも

のについては、当然、対象となってくるだろうということで、保育園あるいは幼稚園などの建て替えに伴うような仮設の園舎、これに限りませんが、公共施設の老朽化に伴う建て替え、こういったときに近隣の土地を使えるのではないか。あるいは工事用の仮設道路、これも一定期間だけ使うということであれば、この新しい仕組みを用いて活用することができるのではないかということで、主にこういったような3つの類型をイメージとして思い描いているところであります。

資料3 ページ目に戻っていただきたいと思います。今申し上げましたのが対象の事業となるもの、事業の性格についてです。

それから3 ページ目の右側ですけれども、対象となる土地については、先ほど説明しました収用制度の簡素化の場合と同様に、明示的な反対者がいない、それから現在、利用されていない土地を対象とするということで、当然行おうとする事業とか、それに伴う補償について明示的な反対者がいない、それから現に住宅ですとか何らかの事業に利用されていない、こういった部分については先ほどと同じような考え方でございます。

また手続については、収用適格事業との公共性の差を踏まえて、合理的な範囲の対策で不明者があらわれる可能性を可能な限り低くすべきではないかということで、地域の状況を把握する市町村の意見を聞きながら、公共性の認定、あるいは補償金の算定のノウハウを持つ都道府県が裁定を行うことが合理的であろうと考えております。合理的な手法によって所有者を調査した上で、一定期間の公告、こういったものを経た上で、事業主体が都道府県知事に事業の申請を行う。都道府県知事が市町村長の意見を聞きながら、裁定を行って利用権を設定する。その上で賃料相当の補償金を供託して利用を開始していくと。こういったような制度の仕組みが考えられないかということでございます。

資料5の説明については以上です。

**【山野目部会長】** 説明を差し上げました資料5の中で、とりわけ2ページの土地収用の手続との関係では、資料6に基づいて、さらなる説明を差し上げることが適当であると考えられます。担当者が国土交通省の中でかわりますが、資料6の説明をお願いいたします。

**【土地収用管理室長】** それでは、説明者かわりまして、総合政策局よりご説明申し上げます。資料6、所有者探索の円滑化の方向性について、1 ページ目をお開きください。不明者がいる場合の用地取得の流れということで、若干の事実関係を書かせていただいております。左上から始まりまして、まずはいきなり収用ということは通常なくて、用地

取得業務の開始ということで、契約の相手方を探す必要が生じますので、契約の相手方を探すために、赤枠で囲ってあります権利者調査・交渉、このようなことを行ってごさいます。基本的なところは登記の記録ですとか、戸籍、住民票、必要に応じて官公署ですとか親族等への聞き取り、このようなことを行って、相手方を探索していくということを行ってごさいます。

このようなことを行いまして、一定の場合には相手方がわからない、いわゆる不明であるということが生じますので、そのような場合、民法にあります不在者財産管理人制度の利用というのがありますが、一般的に収用に移行する場合も多くごさいます。収用に移行する場合でごさいます、収用手続きの移行ということで、ここから土地収用法に定める事業認定ですとか、収用委員会の裁決申請、そして最終的には、所有者が不明であり不明裁決という形になるわけでごさいます、不明者がいる場合に、下のほうの赤枠でごさいます、不明者がいる場合には、今までやってきた権利者の調査、こういった調査をしてきたかというようなことを説明する書類というのを添付していただいてごさいます。事実関係としてこのような流れで最終的に不明裁決に至るというものでごさいます。右側は目安としてこのような期間がかかっているというものでごさいます。

1枚おめくりいただきまして、それでは、その不明裁決に係る権利者調査の簡素化が今後検討できるのではないかとこのところの問題提起でごさいます。一番上の青枠内は、基本的な流れでごさいます、公簿による調査を行った後、必要に応じて聞き取り調査を行うというものでごさいます。

まず1番目、公簿による調査、登記記録、戸籍、住民票等、官公署への照会というところでごさいます、①番、この登記ですとかそういうものについては、権利者の特定につながる客観性の高い資料でごさいますので、引き続き、確実に実施すべきであろうということでごさいます。②番でごさいます、他方で、これら以外にも有力な情報源というのはごさいます、例えば固定資産課税台帳ですとか地籍調査の情報、このような現在はアクセスできないような情報に対して、個人情報保護という観点にも配慮しながら、一定の場合にはアクセス可能とすることが有効ではないかということの問題提起でごさいます。

下の段、公簿による調査を行った後に行っている聞き取り調査のところでごさいます、一般的には親族に行く場合が多いのでごさいます、中には付近の住民、近隣住民ですとか地元精通している有力者みたいな方に補充的に聞き取りを行っていることがごさいます。それで③についてですが、あくまでも所有者の特定につなげるため、公簿による調査

につなげる端緒情報を得るために行っているものでございまして、地域・社会環境が昔の時代とは変化していることや、あるいは聞き取りに当たって誰々さんを知りませんかというような話で、若干個人情報保護という観点からもいかなものかという問題もありますので、その辺りを踏まえながら、今やっていることをもう少し合理化するということも考え得るのではないかという問題提起でございます。聞き取り調査の実態ということで、親族と地元精通者等に分けさせていただいておりますが、実態として、親族に聞き取りする場合、例えば権利者の1人が所在不明であったりした場合、その親兄弟等に聞けば通常、所在を得られることも多いという結果がございますし、反対に、単に隣に住んでいる人等に聞いてもわかりませんと、わからないことがわかったということがほとんどでございますので、このような実態を踏まえて合理化というのは考え得るのかなということでございます。

1枚おめくりいただきまして3ページでございます。これは主に公簿の調査、標準的なこと、どのようなことをやっていって、どういう課題があるかというところをまとめさせていただいております。上の標準的な探索における所有者情報源、いろいろ書いてございますが、登記、住民票、戸籍、このようなものを基本的には調査をしているということで、右のほうに行きますと、国・地方公共団体の場合は、基本的には全てにアクセスできますし、一般の第三者であっても、住民票ですとか戸籍、一定の場合にはアクセスできるというものでございます。

他方、下の標準的手法によって所有者を探索し得ない場合の追加的な所有者情報源ということで、固定資産課税台帳ですとか地籍調査票、あるいは電力、水道、ガスなどのインフラ事業者が保有する情報、このようなものも所有者の情報源として有益ではないかと考えているところでございます。他方、赤枠の中でございますが、やはりこういった情報に現在フリーにアクセスすることは当然できないわけでございまして、国の場合であれ、一般第三者の場合であれ、限られた場合のみ使えるというのが現状でございます。この辺りをもう少し使えるようにしてはどうかということを考えてございます。

最後、4ページ目、おめくりください。これは現場の聞き取り調査で多くの労力を要した事例ということで、必ずしも全てがこのようになっているわけではございませんが、若干トピック的な事例として2つ挙げさせていただいております。左側は遠隔地へ訪問した例ということで、北海道開発局の事業でございますが、登記記録や戸籍、住民票等の公簿調査を実施したのですが、所在不明の者が1名いたということで、この探索のために電

話や郵送、この辺りは基本的に全ての地権者さんに対してやるので、このためにやったというわけではないのですが、ここで顕著なのが2つ目の丸でございまして、北海道の事務所から中部地方、ここが住民票の最終住所地でございましたので、そこまで訪問いたしまして、アパートの管理会社ですとか周辺住民に聞き取りを行ったと。結果的には奏功せず、最終的には不明裁決に至っているという事例でございまして。

右側も同じような事例でございまして、若干距離的には近いのですが、和歌山にある事務所から大阪市内の方、不明者のところに訪問を重ねてございまして。住民票の最終住所地でしたので、19回訪問しまして、その中でアパートの貸主等にも聞き取りを行いました。結局、効果はなかったという事例でございまして。

このようなことを踏まえまして、先ほど2ページでご説明申し上げましたような見直しの方向性というのがあり得るのではないかと考えてございまして。

以上でございまして。

**【山野目部会長】** あと1つ、資料について事務局から説明を差し上げた後で、委員の皆様方から、本日は資料5を中心に、そしてそれに付随して、ただいま資料6で説明を差し上げた事柄について意見を承った上で中間取りまとめにつなげていきたいと考えております。

本日の会議に至りますまでの間、大体、今ご提示申し上げている資料5及び資料6と同じようなたてつけのものを10月6日に開催されたこの部会のワーキンググループに提出いたしまして、そこで一度意見交換をお願いしているところでございまして。そこでの論議の成果をここで確認しておく必要がございまして。これは資料3に基づいて、事務局から説明をお願いいたします。

**【企画課長】** それでは、資料3に戻っていただきまして、ただいまご説明しました資料5と6について、そのたたき台をワーキンググループで提示してご意見をいただいておりますので紹介したいと思います。資料3の1ページの右側です。所有者の探索を円滑化する仕組みの合理的な探索の範囲として、黒丸のところですがけれども、前時代的な聞き取り調査、つまりは周辺の古老ですとか、周辺の事情の精通している方々へのそういったような聞き取り、前時代的な聞き取り調査から有益な所有者情報の取得に注力し、その上で所有者の探索の方法を現代化、あるいは合理化するという方向性に転換することが重要ではないかといったようなご意見をいただいております。また、探索コストが上がっているような現状におきましては、探索範囲を一定に限っていくような仕組みをつくっていくこ

とが必要だろうという指摘をいただいております。

その次に下のほうですけれども、有益な所有者情報へのアクセスという点につきましては、下の2つ、黒丸のところですが、ご意見をいただいております。法律に情報提供の根拠規定、これをきちんと置くことによって、公務員法上の守秘義務ですとか、あるいは個人情報保護法制による制限、こういったものを解除して、有益な情報の利用を可能とするような仕組みを検討すべきだと。それから、民間に情報を提供する場合には、国や地方公共団体とは異なった個人情報保護上の枠組みが必要ではないか、このようなご意見をいただいております。

ページをめくっていただいて、所有者不明土地を円滑に利用する仕組みについてでございます。左側の総論ですけれども、対抗要件をきちんと備える努力をしなかった、こういったような、自分の所有権等を主張してこなかったのであれば、所在不明者については権利保護の度合いを緩めてもよいのではないかと。それから、明示的な反対者がごく一部の共有持ち分しか持っていない場合、こういった場合への対応としては、民法では共有持ち分の過半数の同意があれば一定の利用権設定できる、こういう原則がありますけれども、これについて合理的な探索を行った上で知ることができない、そういった人については、過半数などを計算する基礎から除外していくことも検討していくことが必要ではないかと。こういったご意見をいただいております。それから、現行の収用制度の簡素化、それから公共的事業へ対応するための新たな制度の方向性の検討と、所有者探索の義務をどの程度とするかは深く関連するため、一体的な検討が必要、つまり資料5と6でご説明したことについて、一体的な検討が必要ではないかといったようなご意見をいただいております。それから、権利を奪い、強い公共性が求められる収用については私権との調整が行いやすい場合を検討する。それから公共的事業については権利制限の程度が弱い場合を検討する。こういったような切り分けが合理的であろうといったご意見もいただいております。

それから右側のほうの薄いブルーの部分ですけれども、現行制度の対象とならない公共的事業への対応ということで、黒い丸4つほどご意見いただいております。所有者の立場から見ますと、補償に当たっては利用後にその土地の価値がどう変化するか、こういったことも考慮していくことが必要ではないかということ。補償に当たっての考慮事項を指摘いただいております。それから、新たな制度の対象となる公共的事業について、収用適格事業に加えてどのような事業まで対象としていくのか。さまざまな性格のものが考えられるため、きちんと精査しながら検討していくことが必要だろう。それから、都道府県知事

が裁定をするに当たっては、市町村長の意見を聞くということだけではなくて、第三者機関への意見聴取手続を設ける必要はないのか。これについても検討を加える必要があるだろうというご指摘をいただいております。それから、設定しようとする利用権、これにつきまして、第三者から妨害を受けたときにどのような権利保護を要求できるか。こういった設定後の利用権の効果についても検討をしておく必要があるだろう。

今申し上げたようなところをワーキンググループにおいてご意見として、あるいはご指摘としていただいております。以上です。

**【山野目部会長】** 資料1から6までについて説明を差し上げました。ここまで議題の(1)の資料説明を差し上げたことになります。

続きまして、議事の(2)といたしまして、意見交換に進むということにいたします。ここからは委員の皆様方からご意見を承りたいと存じます。説明を差し上げた資料に対する質問でもよろしくごさいます。資料5及び資料6を中心に、委員の皆様方からの活発なご意見を承りたいと考えております。それでは委員の皆様方から、どうぞご随意にご発言をお願いいたします。いかがでしょうか。

中川委員、お願いします。

**【中川委員】** 基本的に所有者不明土地については、ご自身で自分の所有権をきちんとご主張しなかったという部分で探索コストが上がっているというような事態を招いているわけですので、私はこの制度はできるだけ使いやすいようにしたほうがいいのかなと思っています。そういう意味で3点ほど申し上げたいのですけれども、資料5の特別措置を講じる所有者不明土地のイメージというところで、所有者、判明している所有者で利用されていることに反対する者はいないけれども、不明者の意思確認ができないと。これはそのとおり、非常にわかりやすい基準だと思いますが、利用されずに放置されている土地であるため、価値がある建築物が存在する 경우가少ないという、この価値がある建築物が存在する 경우가少ないということの基準が、なかなか客観的に設定し得ないがゆえに使いにくいとか、すごく制度を使うことにヘジタイトするような場合がないだろうか、ということを少し心配しています。ご説明を伺っていると、建築物が存在して定型的な補償算定が困難というような事態を避けるということであれば、基本的に補償の客観性といえますか、何か技術的な問題を避けるためにこういうことをやっているのだとすると、供託する補償額とかそういうものについて、後で調整ができるような仕組みがあれば、ここの部分というのはそれなりに緩めることができるのではないかなと。何を申し上げたいかという

と、価値がある建築物が存在するかしないかということについて判断できないために、何かぼろぼろなものがあっても制度が使えないというような事態となり、制度が使われないということよりは、それなりに制度を使いやすいものにして、後で技術的に解決するということができないだろうか、ということが1点目でございます。これは収用制度の特別措置についてです。

2点目としまして、利用権を設定する制度のほうですが、これについても基本的には、一時的なものでそれなりに補償を供託するというような措置を講じているわけでありまして、やはり、公共性が求められるというところについて、ほんとうに公共的なものかどうかというものの基準というのは非常に曖昧なものにならざるを得ないのかなと思います。そのときに何かまったく使いにくいというような、例えば中心市街地で空き店舗があるようなところに何かお店をやりますとか、そういったようなものについても、おそらく放っておかれているよりは社会にとって良いことだと思いますので、公共性の判断基準みたいなものについても、できるだけ使いやすいものにしたほうがいいのかと感じます。

それから、3点目ですけれども、情報探索のところでご説明いただいた、北海道から中部に行きましたとか、19回住民票の住所地に行きましたとか、こういうものは、制度の話というよりも、どれだけ一生懸命探索したかということについての運用基準が、その現場に任されていて曖昧なためにこういうことになっているような気がします。そのときに資料6の2ページのような措置を講じることによって、こういうことが解決できるものなのかというのは、私にはわからなかったので、2ページに書かれているような措置は、多分、必要なのだろうと思いますけれども、できれば4ページのような、私は不必要だと思いますが、こういったものを排除するような、より客観的な基準をつくっていくということのほうが、重要な気がいたしました。

以上3点です。

**【山野目部会長】** ありがとうございます。

引き続き委員の皆様方からのご意見を承ります。いかがでしょうか。

田辺委員、お願いします。

**【田辺委員】** 商工会議所の田辺でございます。まず資料5の所有者不明の場合の特別措置案について申し上げたいと思います。まず事業の性格についてですが、収用適格事業の実施主体を民間に拡大するに当たって、福祉・利便のような社会的便益のみならず、経済的合理性が求められることを明記すべきではないでしょうか。そして経済的合理性のあ

る事業であれば、積極的に民間活用をする方向を打ち出すべきではないかと思えます。また対象となる土地についてであります、明示的な反対者がいない土地ということでいえば、例えば一定期間の公告によって制度的に担保することが必要ではないでしょうか。さらに、利用されていない土地として建築物が存在し得ないケースが例示されておりますけれども、空き家・空き店舗など、上物の建築物が存在する態様も検討が必要ではないかと考えております。

そこで、土地収用法の実施主体の拡大について、山口県の宇部市で行っていることについて少し申し上げたいと思えます。宇部市では、商工会議所と市が共同出資でまちづくり会社を設立しております、中心市街地の空き地を市民交流スペースなどに再生しております。まさに民間が公共的事業を担っている取り組みであると思えます。人口減少や高齢化、自治体の財政の制約などのもとでは、民間の発想をまちづくりのような公共的事業に取り込んで、先々の収益を見据えた自立的・継続的な取り組みを進めることが不可欠であろうと思えます。今、全国の各都市において地方創生の基盤となる、まちづくり、コンパクトシティの取り組みが懸命に行われておりますので、今後、別紙のような取り組みが更に増えていくと考えておまして、例として申し上げたわけであります。

繰り返しになりますけれども、資料5の4ページに示されているような、土地収用法の適用を公共的事業を実施する民間事業者に拡大することは賛成であり、必要なことだと考えております。

それから資料にはありませんが、2つほど申し上げたいと思えます。地方自治体における対策条例策定の促進ということで、兵庫県の小野市は、国が空き家対策特別措置法を平成27年度に施行しておりますけれども、これに先立って平成24年に、小野市空き家等の適正管理に関する条例というものを設定した結果、市内の倒壊のおそれのある55戸のうち18戸が自主的に解体されたという実例があります。同市は行政代執行も辞さない覚悟を持ってまちづくりを進めている、こうした自治体の動きを支援していくべきではないかと考えます。

また土地収用という名称について、土地収用というと、何か一般的に公権力による私有財産の没収というネガティブなイメージが強い印象がありますので、一般的なネーミングについても検討をしていったらどうかと考えております。

私は八王子でありますので、この間、八王子の行政ともヒアリングをしてみました。現在、八王子の場合におきましては、いろいろなことをやっていく上で特別にこの所有者不

明土地が問題になっているという例が、この近年においては無いということでありましたが、一生懸命、現在、地籍調査そのものを進めているわけですが、予算の関係で考えますと、年数がかかり過ぎるという考え方をベースにして、現状で問題があるようなところを優先しながら、この地籍調査を進めているというのが実態だとお聞きしております。民間からの話を少しお聞きしておりましたが、要は「今まで」というのと「これから」という、この2つに大きく分けて考えて作業をしていただいたらどうかというふうなご意見も頂戴しております。言うなれば今までのことについては収用法等を拡大すること、その受け皿をどうするのかというようなこと、これらをしっかり考えてみる必要があるのではないかと、今後ということについては、やはり登記の義務化というもの、これはインセンティブというようなものを前回も申し上げましたけれども、併せてディスインセンティブというようなものについてもしっかりと考えていってほしいというふうな意見がございました。

最後に私自身のことで1つ申し上げれば、やはり死亡の届を受け付ける最初のところは基礎自治体でありますので、もう少し基礎自治体が所有者不明ということの問題の大きさを行政内部でもっとしっかり把握をするべきではないかと感じたことが1点と、もう一つは基礎自治体と国の出先機関である、例えば法務局と、あるいは税務署等との関連といたしますか、情報交換というか、これが大変必要なことであろうと思いますし、きちんとした形で進めているものであれば、民間の私といわれる人たちが調査をするに当たって、もう少し適切な情報開示というようなものがもっと積極的に行われるべきではなかろうかと考えております。

長くなりましたけれども、よろしく申し上げます。

【山野目部会長】 田辺委員から種々のご指摘をいただいたところを、いずれも今後の参考にしてまいります。差し当たって2点、田辺委員に引き続きお知恵をいただきながら検討していきたいと感じたことを申し上げますと、最初のほうでおっしゃった、土地の使用を開始することができる局面の要件として、福祉などの社会的公共性のみならず経済的合理性がある場合も考えてほしいというお話は、ご発言の趣旨は、社会的公共性があり、かつ経済的合理性があるという「かつ」ではなくて、社会的公共性がある場合のほか、経済的合理性がある場合もという意味ですよね。

【田辺委員】 はい。

【山野目部会長】 そうですね。そういうご指摘であろうというふうに承りました。そ

これで今回、資料5の3ページ、4ページでご提案申し上げている、この利用を開始することができる制度というものは、ひとまずのカレンダーとしては、なるべく早く内閣提出の法律案に盛り込む一般的な制度として問題提起をしていこうということが想定されていると理解しておりますけれども、そのような制度が一旦できれば、それを前提にさらに中心市街地活性化などについて、既に存在している法制の中で、それをどういうふうに応用・発展させていくかといったような個別の発展の契機も、また引き続き期待することができるものであろうと考えます。田辺委員がおっしゃった宇部市の事例などを意識した問題に対する取り組みというの、1本の法律案ですぐ行くかどうかはわかりませんが、引き続き見守っていただきたいと望みます。これが1点目です。

それからもう1点は、なるほど収用という言葉は何とかなりませんかということは、すぐにはこれという良いアイデアは浮かびませんが、委員の皆様方全員に考えていただきたいことでありまして、と申しますのは、資料5の利用の制度に加え、資料5の2ページ、それから資料6でご説明申し上げているように、不明裁決の制度を合理化・弾力化していくというようなことが今回おそらく実現していくことができると予想しますが、仮にそれをしたとしても、例えば東北の被災地の現状などを見ますと、市町村の職員の皆さん方は、いや、あの収用だけは絶対、地元の住民と向き合っている私たちの立場からいうと、それをたやすくするということは控えたいということをおっしゃるのですね。何か腫れ物にさわるように収用は、という、そこはもう何か法律とか制度の問題ではなくて意識の問題があって、ここと何とか向き合っていかなければいけません、その際に考えていかなければならないことの1つとして、このタームですね、収用という言葉がどうなのだという事は、確かにそのとおりですから、田辺委員も何か言葉があったらご提供いただきたいですし、皆様方からも折に触れヒントをいただきたいと望みます。

引き続き委員の皆様方からのご意見を伺います。いかがでしょうか。

三原委員、お願いします。

**【三原委員】** 三原でございます。発言の機会を与您いただきありがとうございます。いくつか質問も含めまして、配布された資料5の2ページと3ページ目を中心に発言させていただきたいと思っております。

まず第1点は、資料5の2ページ目の上から2つ目の緑の横ラインにある「事業の性格について」に関する質問となります。現行土地収用法第3条にて、事業認定しうる事業が列挙されており、事業認定を行うことにより「公共の利益」を担保する制度となっております。

ます。資料5の2ページ目の右側の新しい「所有者不明の特別措置」の場合、現行土地収用法の収用に係る事業認定を前提としているのか否かについてご教示をお願いします。資料では、「事業の性格について」が横ラインになっているということで、おそらくは現行法にも新法にも両方に適用があるという趣旨かもしれませんが、お教えてください。なお、ご承知のとおりでございますけれども、事業認定は手続的にも非常に時間がかかりますし、申請をした後、事業認定の要件を欠かないかを、公聴会、利害関係人の意見書提出、社会資本整備審議会等の意見の聴取、事業認定の告示、図面の閲覧など、さまざまな手続で検証するわけでございますので、この事業認定をした上で、この2ページ目の右側の「手続について」と書いてあるかぎ括弧の下の①から⑤を行うのか、事業認定において何らかの手当てをされるのかがよくわからなかったという、これは質問でございます。

次に、資料5の2ページ目の右に「手続きを簡素化できないか」とある、その③の「審理手続を省略する」という点への質問でございます。ご説明のとおり、古老に聞くこと等がガイドラインで要請されるなど、「過失なくして」という法令上の要件が負担といわれています。ちょっと脱線しますが、過失が「ない」という、ないことを証明するというのは非常に難しいわけでございますから、ないことの証明は法律学では「悪魔の証明」と言われております。そこで、言うまでもなく、土地収用の手続では、過失が「ない」というため、ガイドライン等も含めてさまざまな手続があるわけでございますが、やはり手続はしっかり厳格にさせていただきたいという手続の厳格性の要請と、経験則上、おそらく無意味であり、あるいは徒労に終わるであろうという手続をある程度縮小できないかという簡素化の要請は、おそらく両立する、つまり、厳密にはこの2つは違う話である可能性があります。しかし、それを「省略」という言葉におまとめになれますと、厳格にしないでいくつか「はしょって」しまうのか、それとも手続は厳格にしながら無意味な手続だけはやめていくということなのか、この方向感が定まらないおそれがあります。従いまして、簡素化と省略という2つは以上のような異なる意味を持ちうる言葉ですので、定義として厳密に理解したいということでございます。具体的に申しますと、例えば古老への聞き取り調査をやめるという方向性は、近隣に「古老」といわれる方がいないという、現代のコミュニティの崩壊という社会現象がございますので、噂に近いようなものを集めてくださいといっても経験則上無意味かもしれません。調査は科学的にやるべきであって科学的とは、客観的な資料に基づくものを厳格にやっただけが良くないという考えです。おそらく資料6の2ページ目にあるⅠとⅡのところ、ⅠはやってⅡはやめるということであ

ろうというふうに理解し、ご信頼申し上げたいと思うところでございます。

次に参りまして、新制度でも事業認定が前提である場合には、ご承知のとおり現行土地収用法の20条1項4号にて、「公益上の必要」という要件を満たす必要があります。これに比して、資料5の2ページには「公共事業」という言葉、資料5の3ページには「公共的的事业」という表現があります。先ほどのとおり、新制度でも土地収用法の事業認定を前提とすると、公益という、要するに訓読みしますと「公に益する」ということは前提になっているのでしょうか、ということが、当たり前かもしれませんが、質問です。それとも今回は、公共、訓読みしますと「公にともにする」ということ、または公共的であれば、「公にともにする的事業」ということで、公益、公共及び公共的という3つの用語がありますので、定義は厳密にさせていただきたいと思う次第です。また、大前提として公益という20条1項4号の適用があるのかどうか分かりませんでした、「公益」の規定の適用はあるのではないかと推測しています。

それから手続を簡素化することの半面として救済制度を如何に構築するかという論点がありえます。例えば現行土地収用法におきましても、救済制度が用意されてございまして、例えば事業認定庁の判断につき、裁量権の逸脱あるいは濫用が仮にあったという場合には、裁判所が事業認定を取り消すという救済措置があるわけですが、今回、手続を省略するとして、事後的救済はどう整理されるのでしょうか、というのが質問です。例えば、事後的救済の申立期間は非常に短いものですが、反対する人がいる前提で作られた制度ですので、反対者があれば申立てをして救済手続が進みますが、所有者が不明な本件での場合には、もともと収用に反対する人がいないので、現行の反対者が存在する場合の救済申立と同じ期間で行っていいのかという論点があります。あるいは、そもそも新制度では、裁判所における救済制度というものがあまり考えられていないのでしょうか。手続を簡素化するのであれば、逆に救済についてはしっかり手厚くしていただくということも含めてお考えいただけるのかどうか、ということについても申し上げたいと思います。

それから今度は資料5の2ページ目の④でございまして、これは都道府県知事による裁定に一本化するというご提案でございます。これが一概に悪いというわけではないのですが、例えば事業主体が都道府県知事である場合に、ご自分で申請された事業についての裁定をご自分ですべきか、という論点があります。例えば現行土地収用法ですと、27条で都道府県知事が事業認定を拒否したような場合については、それと異なる行政主体である国土交通大臣が処分を行う機関とされています。これは、いわゆるコンフリクト問題の

処理のためです。ご自分が事業主体の場合と、例えば市区町村が事業主体の場合と、それ以外の場合とで、全部、都道府県知事の裁定に一本化していいのかということについて、どういう整理をすればそうなるのかわからなかったということでございます。別の言い方をしますと、手続を簡素化することと行政処分の主体が収用委員会でなくなるということの間に、何か多少ギャップがあるのかないのか分からなかったということです。今までは収用委員会という独立の委員会でございますが、今回は手続の③は、簡素化のほかに都道府県知事の裁定に一本化するという行政処分の主体の変更のご提案がありますので、それはコストの問題なのか、時間的な問題なのか、手続が収用委員会だと負担になるのか、そこはよくわからなかったというか、③と④はちょっと違う問題ではないかと思った次第でございます。

それから、資料5の3ページ目に行きまして、左側の「事業の性格について」というところで、「一方」と書いてあるところで、事業に公共性があれば主体の限定は不要ではないかというご提案と理解しました。その際、まず公共性の定義をしっかりとすることなのか、それとも主体の方は限定するのはいずれでしょうか。と申しますのは、両方ともが、曖昧になりますと、非常にこの手続の限界線がはっきりしないことになりますので、いずれかは必ずきっちりとした枠組みを厳密に決める必要があると思うところです。そこで今のご提案をみますと、おそらく主体の限定を外した上で、事業性、あるいは公共性をしっかりとするというご提案かと思いました。それはそれで1つのやり方かと思います。次に、事業の主体を限定しない以上は、民間も入りますから、倒産の可能性もありまして、要するに事業の継続ができないおそれがあることになります。例えば土地収用法20条の2号では、起業者が当該事業を遂行する十分な意思と能力を有することという規定がありますように事業者の要件を拡大するといった場合には、遂行能力と、それから場合によっては保全措置、具体的には、特に途中で倒産した場合に、半分つくって、コンクリートの山みたいなものができ上がって残ってしまうと困るので原状回復の費用の保全措置をお考えなのか、例えばそういったことがあるのかをお聞きしたいと思います。おそらく、新制度では、固定的な構築物をつくらないから大丈夫だ、との整理なのかもしれませんが、事業が完遂できなかった場合のリスクのとり方を、主体が地方公共団体等である場合に比べて、どういうふうに設定するのか、お考えをいただきたいなと思います。

それから公共性・公益性の関連でいきますと、営利性があつたら公共性がないのかというと、営利性と公共性の2つは両立するであろうと思っています。なぜかということ、事業

として存続するためには、ある程度の収益が上がらないとできないという意味では、営利性があったらだめだということはないと思うのですが、例えば、参考資料1の12ページにある活用例①にありましたとおり、北海道帯広だと記憶しますが、飲食店の事例紹介があったと思います。例えば、飲食店はどこまでいけば公共的なのかの定義を頂きたいと思います。別の例にあった保育園の建てかえ事業の事例の場合、少子高齢化の見地によく理解できます。しかし、飲食店と保育園では、例えばそれらがどういう要件を備えたら、どこまで公共的として認められるのかが分かりません。いずれも「みんなのためだ」ということになると、もともとあった公益という用語の定義が、公共になってしまい、公共的にもなってしまうので、その限界を厳密に規定していただきたいと思うところです。

あともう一つ、二つだけ、資料5の3ページ目の右側の一番下の、補償金の供託の件でございます。使用期間は5年というご提案でございました。補償金を供託するとして、元々は所有者不明の土地ですから、おそらく5年間誰も出てこないことが大多数でありますし、仮にそれで10年たちましたとなると、おそらく民法上の時効ではないかという問題があります。時効になるとこの供託されたお金が、事業者ないし起業者に返されるとなると、収益は事業者已全部戻ってしまうので、結局、無償で土地を使った形になるのですかという質問です。それとも供託された資金は、公共でどこかに収受して別のところで使うのでしょうか。なぜかという、事業者は所有者不明土地を使ったのですから、供託された資金は対価としてのものでありますけれども、供託金が時効になれば供託者に返還されるのでは、最終的にはお金は事業者に戻ってしまうことで良いですか、という質問であります。

あと、最後にすみません。ご提案の特別措置法で対応を考えておられる事例は、ガイドライン2版の29から34までの事例集にある5つの事例でしょうか。つまり、ガイドラインの中で、所有者不明土地で収用裁決申請に至った事例というのが、この29番から34番でございましたので、それはここでは繰り返しません、それらに対応するための特別措置法であると理解して良いのかをお教えいただきたいと思います。

以上でございます。

**【山野目部会長】** 弁護士の先生はお話が細かいですから、皆さん、きちんとフォローしていただいているのでしょうか。これから事務局の頭の良い人に答弁していただきますが、いきなりそういうやりとりになるとかなり辛いものがありますから、私が一度通訳をさせていただきます。

まず資料5の2ページのほうからですけれども、弁護士会の先生方がご相談になって、

いくつかの疑義を質していただいたことが大変ありがたいと感じました。基本は、これらの土地収用法の運用を変えていくというお話でありますから、土地収用法が定めている手続の枠組みは変わらないものであらうと考えます。事業認定であるとか、事業認定の対象になる土地収用法の掲げている収用適格事業の範囲内ですることであって、あそこから何かじわじわとにじみ出して、2ページの範囲内で土地収用法の外側のことをするということにはならないのではないかと考えます。

その話の延長ですけれども、確かに手続を簡略化して、都道府県知事の裁定のような手続を用意していますが、しかし、いずれにしても土地収用法の手続の運用の改善バージョンですから、行政行為の積み重ねによって行われていくという基本的性格は変わらないものでありまして、それに対し行政庁の裁量権の踰越または濫用があるときに、抗告訴訟を提起することができる契機というものは一般的に保障されていますし、加えて三原委員がご指摘になったような審査請求であるとか事後の原状回復等についても法制上どういうふうになるかの説明を用意した上でなければ、このところができないだらうと考えますから、また事務局が現在考えているところ、あるいは三原委員から今ご指摘をいただいて今後考えていこうと思っているところをお話しいただきたいと考えます。

それから資料6で、資料5の2ページとの関連で申し上げているところの、過失なく所有者を知ることができないときということはどうなのだ、というお話でありますけれども、三原委員ご指摘のとおり、過失なく所有者を知ることができないという現行の土地収用法の法文というか要件を変えようということを考えているものではありません。方策としては、あそこの「過失なく」を例えば「重大な過失なくして」とかというふうに緩めていくというふうに、もともと要件自体を緩めるということも考えられなくはありませんが、それをしようとする、なぜそう緩めるのですか、それは土地収用のお役所の人々が楽になりたいだけではないですか、ということになります。三原委員が見抜いておられるとおり、資料6で申し上げようとしていることは、そのようなことではなく、過失なくして所有者を知ることができないという要件は変えないけれども、弁護士の先生方の言葉で言うと、その過失がないということの評価根拠事実の中身の組み合わせを現代化していこうということでもあります。昔ながらのやり方から、さまざまな資料を徴求して、あるいは情報通信技術の発達を踏まえた資料収集の方向に変えていこうということであるかもしれません。過失判断の中身を変えていこうということであらうと考えます。

資料6の事務局の説明であった言葉を覚えておられるでしょうか。有力者などに聞き取

りをして、というやり方を今までやってきました。有力者という言葉、嫌な言葉ですよ。極めて昭和日本的な言葉でありまして、あるいは資料5の説明でもありましたけれども、古老に聞いて、といいます、古老とは何でしょう。何歳から上の人を古老というものでしょうかね。後期高齢者も、古老かもしれないけれども、場合によってはお話しいただけないような判断能力になっておられる事例というものも高齢化社会の進行によって生じてきています。昭和的な無過失の判断から平成的な無過失の判断に変えていこうというお話であるともみることができますし、要件の水準は変えないということを考えているものであるというふうについてもよいのではないかと考えます。

それから資料5の3ページのほうですけれども、公共性、公益性、それから公共的と3つあって、整理をせよ、というお話はそのとおりであって、整理をしなければいけませんし、3ページで構想されているところの利用権設定の制度を具体的に法律案に盛り込むに当たっては、どこまで使えるかということの輪郭が明確になっている必要があります。ただし、そこは、私たちの前に広がっている道は非常に狭いと考えなければいけなくて、あちらに行けばバランスを失い、反対の方向に行けばバランスを失うという非常に難しいところを、ここは制度的に知恵を絞って新しい制度の創設につなげていく必要があります。すなわち収用適格事業と全く同じだということであれば不明裁決の制度を使えばいいことであって、新しい制度を使うことの論理的な意味がないということになります。しかし、ここを際限なく広げていくということになりますと、必ずしも公共とは見ることができず、あるいは全く公共とは関係がないのに所有者の意向を確かめずに土地収用を始めることができるということにしてしまうものですかという方面からのご批判に耐えることができません。そのところの要件の設定を、今、事務局が考えているところをお話しいただきたいと望みますけれども、そのような問題であります。

倒産したらどうするかというお話も、確かにそうですけれども、倒産があり得ることは、想定しておかなければならないものではないでしょうか。民間の事業者も公共的事業に含めて考えるということになれば、一般的に私法人は破産手続や民事再生手続が開始する可能性が、皆無ですかと問われれば皆無ではないものでありまして、そういうことも想定した上で、しかし手続上の対応の考え方の整理をしていくということであろうと考えます。考えてみますと、土地収用法に基づく収用手続の起業者になる人も、破産能力がない公法人しか起業者にならないとは限りませんから、そこでも伏在していた問題ですが、こちらでもって更に懸命に考えなければいけないことでもあります。

それから5年ごとに更新していくと供託金還付請求権がどうなるかという話は、そこにお気付きいただいたとすると、もう一つ申し上げなければなりません。5年ずつ更新していくというイメージで今3ページのお話を問題提起していますけれども、実は2つの種類の時効が問題になるものであって、一方では供託金の消滅時効、他方ではその土地を利用し続けている、あるいはその土地を手續開始前まで利用を続けてきた人の何らかの権利の取得時効はどうなるかという問題、これらを表裏にして考えていかなければいけなくて、ここはやや法律技術的に精査を要する問題であります。事務局のほうでも部分的には中長期的な課題として整理している事柄でもありまして、なかなか即答を差し上げるのが難しいかもしれません。

ここまで通訳を差し上げました。事務局からご説明をお願いします。

**【企画課企画専門官】** 事務局から少しご回答をさせていただきます。おおむね山野目先生から補足いただいたところでございまして、本制度におきましては、収用の簡素化につきましては事業認定をとったものを対象にしていきたいと考えております。過失なくしてという証明につきましては、三原委員がおっしゃっているとおり、手續ははっきりとさせ、その中で不要と思われるものについてはなくしていくという方向をとっていきたいと考えております。

山野目部会長からもおっしゃられたように、憲法にもございます公共の福祉という用語や、公共、公共的、公益と、いろいろな用語がございます。どれが適切なのかというのはしっかり精査していきたいと思っておりますが、収用で求められている公益性よりも少し広い範囲を考えていきたいと思っております。明確な考え方というのは、今のところで確たることを申し上げているところではございませんが、1つ資料5の4ページのほうで少し示させていただいているように、収用法に列挙されているものですか、そこには入っていないけれども周辺で不足していて地域の住民のためになるようなものとか、そういうものはあってもいいのではないかと考えていただいております。いただきました他の意見も含めて範囲をしっかりと考えていきたいと思っております。

都道府県知事に裁定の主体が変わることによってコンフリクトが起きるのではないかとということもあったかと思えます。この場合の裁定を行う都道府県知事というのは、事業を行う部局というよりは単純に裁定を行う部局ということで、基本的に客観的な立場として裁定を行っていただくことを考えております。収用委員会は非常に難しい判断をされるところもあるので専門的な委員の方をお願いしておりますが、今回はそのような複雑な紛争

事案ではないということで、都道府県知事が客観的に裁定を行っていただいてもいいのではないかと考えております。

公共性と主体について、どちらも曖昧に考えていてはいけないのではないかとということについては、ご指摘ももっともと考えております。公共性をしっかり考えた上で、主体は限定しない、それによって遂行能力などの問題が出てきますので、申請の段階で一定の事業遂行能力を持っているかということは見ていく必要があるのではないかと考えております。また、ご指摘のとおり破産したり倒産したりとか、また倒産しなくても原状回復しなかった場合というのもございますので、資料に書かせていただいているとおり、原状回復がしっかりなされるための措置というものは、何らか我々としても考えていきたいと思っております。

供託金につきましては、そもそもどこからその消滅時効が発生するのかという問題がございます。あと、我々も専門家ではないので正確にお答えできているかわからないのですが、供託した場合に供託金の請求権が時効により消滅した場合に、その供託した者に戻るということではなかったのではないかなと少し思っています。いずれにせよ事業者としてはその土地を使っておりますので、そのお金はきちんと払っていただくと。その供託金の扱いが、一般的にほかの供託金のそれと同じことになっていくのかなと思うのですが、時効が来た供託金をどう扱っていくのかというのは、また別途の検討が必要なんだろうと考えております。またその所有権の時効がどうなるかということにつきましては、少し中長期的なところになるかと思いますが、しっかり考えていかなければならないと思っております。

すみません、1つ飛ばしてしまいましたが、営利性と公共性につきましては、そこは両立してもいいのではないかと我々も考えております。どういうところまで両立していいのかということについて、そういうところはしっかり考えていきたいと思っております。

**【山野目部会長】** 三原委員、差し当たりよろしゅうございますか、とお尋ねしても、多分、網羅的に完璧によろしい、という話にはなりにくいであろうと想像しますが、また、書面等でご意見をお出しいただくということも考えながらご意見を伺っていこうと考えますが、いかがですか。

**【三原委員】** かなり具体的にお答えいただきましてありがとうございます。1つだけ用意してきた質問をし忘れまして、所有者そのものが不明の場合のほかに、例えば買戻権ですとか仮登記とか、そういった附帯的な権利を持っている方だけがなくて所有者が

いる場合と、所有者も附帯的な権利者もいずれも不明な場合に、この附帯的権利についてどうお考えなのかという質問でした。所有者が不明だからということで、新たな制度で土地を収用されるということのほか、付帯的な権利者が所在不明の場合に、例えば買戻権や仮登記をしているとかというものも、もう復活しないのかどうかは、どう整理されるのでしょうか。これも即答していただくというより、むしろそういった所有権あるいは共有持ち分以外の登記上の付帯的権利のある方の所在が不明の場合もあるのかなと思っています。そこはどうなるのかというのが追加質問でした。申し訳ございません。それ以外にご回答いただきましてありがとうございました。

【山野目部会長】      ありがとうございます。

東北の被災地を訪ねると、所有者がわからないということではないけれども、登記記録の権利部乙区に、何かすごく古い戦前の抵当権の登記とか地上権の登記があったり、権利部甲区に、仮差押え、古い仮処分、それからおっしゃるとおり買戻しの登記があったりして、これらは困るのですね。復興を阻害しています。あれらを何とかしないとイケませんが、それを資料5の3ページで対応するか、資料4で法務省からご説明いただいた資料の一番下の研究会でもう少し制度理論的な問題も含め検討していくかは、今後それぞれのところが知らんぷりをしますというお話にはなりませんし、どちらも見合っていて検討しませんでしたという消極的な抵触も起こらないように心掛けていかなければいけません。今後、政府の関係の部署において検討していくという差し当たりのお答えで、三原委員、よろしゅうございますか。

【三原委員】      ありがとうございます。

【山野目部会長】      引き続き委員の皆様方からご意見を伺います。

奥田委員、お願いします。

【奥田委員】      資料5について何点か指摘をさせていただければと思います。まず1ページの、先ほど中川委員からもご指摘のありました、価値がある建築物、この部分ですが、多分、長年放置されているような建物であれば、経済価値はない場合がほとんどかと思えます。ただ、物理的価値という考え方もございまして、現在の損失補償基準等の補償の考え方は、この物理的などころの価値に着目をして、その対価を支払っているというところもあろうかと思えます。その金額は、経済的な観点から見るとほとんどないものを、ある意味考慮をして、若干多目に払っているというような感覚もございまして、もしそういう形で従前の仕組みを使いながら価値を把握して、その金額を払うということであれば、供

託というような形で、その金額を保留しておくことによって、少し右側のほうの枠に持っていくというケースも考えられるのではないかと思います。

次に2ページでございますけれども、この右側の緑の部分につきまして、合理的な手法により所有者を調査ということで、近隣等への調査を行うとか、こういうことはご指摘あったように、私としても不要と思います。実際に課税台帳ですとか住民票を調べてもわからないということであれば、ほとんどその方というのは自分の権利を放棄したというふうに、そこまで言うてしまうのはどうかと思いますけれども、住所を調べてほしくないというような意向も感じられますし、必要な合理的な書類、公共のほうで有している書類を把握するというところで十分ではないのかなということを思いますので、この合理的な手法にしていくという方向について賛成です。

また収用委員会による裁決を不要とするということにつきましても、そもそも合理的な手法で所有者を調査しているわけですし、その買収、収用というか購入をする資産の対価が、ここが適正に評価をされているのであれば、わざわざもう一度収用委員会を開催する必要はないのかなと。収用委員会を開催するとなると、委員会の方たちというのは、地元の名士の方とか多くて、日程調整に大変な時間がかかることが推測されます。それがほんとうに必要なのかというところは疑問に感じるころでもございますし、今回の問題に関してある程度明確化した手順を踏むということであれば、この収用委員会というものがなくても、都道府県知事による裁定でよろしいのではないかと考えております。

次に3ページのほうですが、まず利用の形態ということで、ここで公共事業と公共的事業という形で種類を分けて、それぞれの対応も分けていくという方向に賛成です。また利用の形態に関しても、そもそも長年利用していなかった土地でございますので、数年そこを利用させていただくということに、何か問題があるうということは一般的な観点からは思われないう言えると思いますので、このような形で利用していくということは考えられるのではないかと。ただ、やはりその場合にも、賃料相当というお話がございますけれども、この利用をさせていただくことに関する適正な対価ですね、そこはやはり適正に把握をして、やはり供託という形でやっていけば手続としてはよろしいのではないかと印象です。

事業の性格のところ、主体性の限定は不要ではないかというところがございませけれども、確かに現在、PRE等民間の力を活用した公共的な事業というのはかなり出ています。民間の力を使いますと、いろいろな形で効率化、ほんとうにいいものがつくれるとい

うようなところで有効性が高いと思いますので、公共性というところでかなり限定はしていくのかもしれませんが、幅広く民間の力を使っていくということもあり得るのではないのかと思います。

資料の6でございますけれども、3ページの下のほうに、いろいろ行政機関等で有している情報を活用したらどうかというところがございまして、これもまさにそのとおりでございます。各省庁間でさまざまな情報を持っていらっしゃると思いますので、まずはここを、利用目的を限定していきながら活用すべきではないかと。実はこれが一番コストのかからない方法で、確実な方法。これだけでは十分ではないところもちろんあるとは思いますが、まずはある情報を有効に使う、ここでコストのセーブということができるとは思わないかというのは当たり前のような感じがします。ただ、何でもということになってしまえばやはり問題だと思いますので、利用目的を限定する等いくつかの取り決めは必要かと思いますが、ここはぜひそのような形で検討していただければと思います。

以上です。

【山野目部会長】      ありがとうございます。

いずれも大切な点のご指摘をいただきました。最初にご指摘のあった価値のある建築物の見定め、価格の評価の問題などは、もっと前にご発言のあった中川委員のご指摘でもいただいていたところであり、事務局のほうで参考にしてもらうものと考えます。

引き続き委員の皆様方からのご意見を伺います。

松尾委員、お願いします。

【松尾委員】      ありがとうございます。本日、用意していただいた資料、所有者不明土地の利用促進のための方策ということで、大変よく練られた、積極的な改善を図る制度改革の提案として、積極的に評価したいと思っております。

それを前提に、それをより具体的に使うという観点からいくつかご質問、ご確認等をさせていただければと思います。最初に資料5の2ページですけれども、2つの利用形態のうちの公共事業の実施をより簡易化させていくという方向ですが、現行の明示的な所有者がいないという要件と、それから提案されている所有者不明土地で明示的反対者がいない土地ということで整理されている部分について、所有者が不明であるということは、明示的反対者がいないということを一層もう含んでいるというか、そういうふうに理解していいかどうかです。つまり所有者不明という要件と、それから明示的な反対者がいない

という要件、若干、屋上屋を重ねているというふうにも見えるわけですが、この要件について確認させていただければと思います。その上で今回の改革提案については、所有者不明ということをして1つの要件として、いかにそれを客観的・形式的に定義していくかということが大事ではないかと考えます。所有者不明ということであれば、この都道府県知事の裁定を前提にする制度を進めてよいのだという入り口の要件として、所有者不明をきちんと定義し、できるだけそれを客観的・形式的に判断できるような仕組みを整えていくということが、この制度を使うための大前提になるのかなと理解しました。その所有者不明の定義及び客観的・形式化という1つの例として、固定資産課税台帳のような資料を活用していくという形で組み込んでいくことになるのかなと感じた次第です。これが第1点です。

それから第2点は、今度は収用制度の対象とならない公共的事業の促進ということで、資料5の3ページですけれども、この利用権の設定ということについて、基本的に賛成ですが、利用権の権限の性質や、それからそれをどういうふうに公示していくか、登記簿に載せるのか、何らかの公示方法を考えるのかという点も必要なことだと思っています。といいますのは、その次にこの利用が長期に及んだ場合に時効取得も念頭に置くということですが、もしその時効取得を念頭に置くということであれば、どういう権限が設定されているのかということがやはり前提になりますので、おそらく所有権の取得とは違う何らかの利用権と、いわゆる他主占有に基づく利用権ということになると思うわけですが、そこはあらかじめ明確にしておくことが、この制度を安定的に使うための前提となるのではないかと思います。他方、時効との関係では、前のページ、2ページのほうで考えている所有者不明を要件として、都道府県知事の裁定で取得ができるということであれば、万が一後で所有者が出てきても、こちらのほうは時効期間が経過すれば、それは所有権の取得時効による問題解決も可能ということでもいいかどうか、この点も確認できればと思います。もしそういうことになれば、後に所有者があらわれて何らかの問題が生じて、一定の期間経過したことで、その所有者不明土地についての問題解決が促進されるのではないかと考える次第です。

それから3点目に、同じこの3ページの公共的利用の主体について、その四角囲みの中に、事業に公共性があれば主体の限定は不要ではないかという点で、民間が先ほどの例として挙げられていましたけれども、この中に、いわゆる地域コミュニティーといいますか、区や集落というものも、たとえ法人格がなくても、この事業を担う主体としてなり得るの

だということを1つのモデルとして提示していただくことも意味があるのではないかと考えています。それによって住民の参加とか意識の共有ということが図られるということも考えられるかと思う次第です。

以上です。

【山野目部会長】 ありがとうございます。

事務局へのお尋ねが含まれていたと感じます。明示的に反対をしないということと所有者が不明であるという概念の関係のお尋ねがありました。これは、委員のご発言を伺った後、最後にまとめて、お答えいただくところを伺えればと考えます。

それからほかにもたくさん重要なご指摘があった中で、資料5の中で、3ページで、所有権の時効取得との関係をどのように考え方を整理するかということ、この資料では中長期的課題というふうに整理していて、しかしまさにそこをきちんと考えなさいという、今、松尾委員からのお話がありました。中長期であるとしても、きちんと考え始めなければいけない事柄であろうと感じます。次のこの部会の会議までの間に、ワーキングが一度予定されておりますから、そこでもう少し深掘りしないといけないであろうとも感じます。またご示唆を踏まえて検討を続けなければなりません。

引き続き委員の皆様方からのご意見を伺います。

中出委員、お願いします。

【中出委員】 今、松尾委員が最後にお話をされた、地域コミュニティーとも少し絡むので発言をさせていただきます。まず、資料5の3ページ目の現行制度の対象にならない公共的事業というところで、第1回の部会のときに私の申し上げたことをいろいろと考慮していただいていると思います。この中の事業の性格というところについて、事業単体で独立して考えていいものかどうかというところが1つあって、例えば地域コミュニティーが考えるというようなボトムアップ型のときに、この事業が公共的である、あるいは公益的であるということの1つの担保というのは、何らかの計画がちゃんとしてつくられていて、要するに地域を運営する計画みたいなものですね。まさに今の国土のグランドデザインの中では、国土の国民的経営、国民的管理と言っているような、ボトムアップ型のときには、コミュニティー、地域というのが大事になってきます。例えばこれはもう有名ですけども福島県の三春町のように、地域がつくった計画を町が認めて、将来の利用の仕方をそこで決定している場合に、不明者のいる土地については少し簡素化できるような仕組みであるとか、そういうようなことが1つあるのではないかと思います。

私は都市計画分野の専門家なので、都市計画の観点からもう何点か申し上げます。市街化調整区域の地区計画をかけるようなときに、勝手に調整区域に地区計画をつくられると、市街化区域と調整区域の区域区分制度が瓦解するので、例えば農村集落などの地域のコミュニティが、自分のところでちゃんとコミュニティの計画をつくっている場合には、それを担保するものとして調整区域地区計画で一定の開発は認めましょうという自治体がいくつかもう既にあります。そういうような形でボトムアップ型の計画があると思います。

もう一つは、計画といったときに、若干トップダウン的なものでも考えなければいけないのは、先ほど田辺委員が言われましたが、例えば中心市街地活性化計画にちゃんと位置づけられていて、この事業をやりたいといったときにその支障になるようなもの、あるいは最近、平成26年にできた立地適正化計画で指定する都市機能誘導区域というところには誘導施設を誘致するのですが、その土地が必ずしも広い種地があるわけではなかったようなときに、何らかの施設を誘致するようなもの、これはどちらかというとし町村ベースですけれども、トップダウンに近いものです。

それからもう一つ、市町村の総合計画等で位置づける、もうちょっと中山間地の部分の、総務省系ですけれども、小さな拠点というようなときも、必ずしもちゃんと固まった土地があるわけじゃないようなところを小さな拠点に指定するような事業をやろうと思うようなときには、もう確実に総合計画の中でそれなりの地域拠点とか生活拠点という指摘が計画書の中に書いてあって、それを具体的にどう実現するかということで事業が進むというようなことがあるので、できればそういう計画の中にちゃんと位置づけられているということも1つの公共性の担保条件となるのではないかと考えています。

最後にもう一つだけ、そういった中で経済的な合理性とか、あるいは事業に公共性があればといったときに、1つ若干懸念されるのは、都市計画法では15年ほど前に都市計画提案制度というのが制度化されたのですが、この制度は、NPOとかいろいろな人が、要するに地方公共団体でなくても提案できるようになっています。理念はすごく正しいのですが、最近懸念しているのは、民間事業者が、例えば地区計画をかけたのだけれども、地区計画の整備計画が厳しくて何にも建たないから、都市計画提案制度でそれを撤回するような提案を出してくるというようなことで、経済的な合理性はあるかもしれないけれども、そもそもその地区計画でやろうと思っていた目標に対して全く違うようなことを提案してきたりすることもあり得ます。そのため、このあたりのところはどのようなものであれば公共性があるのか、あるいは公益性があるのかというところについての判断を明確にしてい

ただければと思います。

私は法律分野の専門家ではないので、全く厳密な話ができなくて恐縮ですが、以上です。

【山野目部会長】 厳密ではないのではなくて大事なお話をいただいたと感じますし、中出委員のほうでお進めになっておられる国土審議会の計画推進部会の方のご検討と、密接な連携をしながら、引き続きご教示をいただきたいと考えます。

宇賀委員、どうぞ。

【宇賀委員】 今日、最初の資料5でご説明いただきました内容につきましては基本的に賛成でございます。一番難しいと感じておりますのは、3ページの左下のほうですね。事業の性格についてというところで、丸が3つありますけれども、その2つ目の丸の部分だと思っております。この取用適格事業の場合よりもっと広い意味での公共性というものをどう考えるかという点です。この公共性というものを考えるときには実体的に判断するという方法と、それから手続的な観点から公共性を担保していくという方法が基本的にはあるのだらうと思います。国や地方公共団体が行うものに絞ってしまえば簡単なのですけれども、1回目の会議でも申し上げたように、公共性というものは必ずしも国や地方公共団体だけが担うものではなくて民間も担い得るものであると思います。したがって、ここでも公共性というものは主体を国・地方公共団体に限定せずに民間も含めて考えていくべきだろうと思っております。そうなりますと非常にこの公共性の外延を明確にすることが難しくなってきます。公共性をどうやって担保するのかというと、1つは公共性を有するものを実体的に限定する方法があります。実体的な限定として、もう1つ考えられるのは、例えばこういう人にやらせたら困りますねといった除斥事由を定めるというような消極的な限定もあるかもしれません。公共性を担保するには、前回のワーキンググループでもその点を申し上げたのですけれども、手続的な担保という方法もあり得ると思っております。いろいろな考え方があると思いますので、私も1つに限定する考え方をとっているわけではないし、いくつかの組み合わせも考えられるのですけれども、公共性の外延を明確にして国民の信頼を得ることができるかということは引き続き検討していく必要があるかなと思っております。

それから資料6でございますけれども、ここも基本的な考え方は前回のワーキンググループでも申し上げましたとおり、現在アクセスできない公的な情報に、法改正が必要な場合もあるかと思っておりますけれども、アクセスできるようにして、なるべく行政コストを節減して、現在、行政が持っている情報を活用して調査をしていくという方向を目指していく

べきだろうと思います。公的情報へのアクセス可能な範囲を広げた上で、それを調べるということは必須だと思います。昭和56年の3月だったと思いますけれども、最高裁の判決で、商業登記簿を調べないで公示送達をやったら、商業登記簿ぐらい調べろということ、公示送達が違法で無効とされた例がありますので、そうしたものはやっぱり当然調べべきだと思いますが、Ⅱの聞き取り調査については、基本的に私は親族、それも一定の範囲に限定して、その部分で足りるのではないかと思います。何をもって所有者不明とするか。先ほど松尾先生からもお話がありましたように、ここの部分を明確にしないと、そもそも所有者不明という判断を得るために膨大な行政コストを使っていて、その中には必ずしも合理的でないようなコストがあると思いますので、そこはできる限り節減していくことが望ましいと思います。住民の合意を得るとか、あるいは住民の意見を聞くための行政コストは有意義なものだと思いますけれども、相続人の調査等のコストは、時間をかければいいというものではなくて、無駄な部分は省いて、もっと有効に活用できる公的情報があればそれを使っていくという方向で合理化していくことを目指すべきだろうと思います。

以上です。

【山野目部会長】 松尾委員や宇賀委員からご指摘があつて、事務局に後でまとめて答えていただきますが、所有者は判明しているけれども、訪ねても沈黙をしている人って、いないとは限らないですよ。そのあたりどうなるかということをお細かく考え始めると、少し悩ましくなってくるような気はいたします。

引き続き委員の皆様方からご意見を伺います。

永沢委員、お願いします。次、吉原委員、お願いします。どうぞ。

【永沢委員】 失礼いたします。今日は遅参しまして申しわけありません。既に、私がおりませんときにご説明があつたこともあるかもしれませんがご容赦ください。意見と、それから基本的な質問を1つさせていただきたいと思っております。

私は、このたびご提示いただきました資料5の方向性についても、資料6につきましても、基本的に賛成でございます。その上で1点、意見といいますか質問でございますが、先ほど宇賀委員からもお話がありましたように、資料3の収用制度の対象とならない公共的事業の、事業の性格のところの主体に関してでございます。民間や地域の力を活用しなければ、国土の有効活用ができないと考えますので、その点は主体を限定するというつもりはないのですが、一方で、探索を受ける国民の側に立って考えますと、この探索をする人は一体どんな人なんだろうということが気になります。そういった意味では、もしかし

ましたら、一定の要件を定めて、届出制とか登録制とするというのはあってもいいのではないかと考えます。規制緩和の流れに反するかもしれませんが、一定の要件を満たしている人という制約を加えることが望ましいと思います。特に反社会的な方とか、それから過去に不動産取引において何かトラブルを過去5年の間とかあった方、そういった方はやはり探索できる人の範囲からはちょっとご遠慮いただきたいと思っております。特に資料6のほうに探索の方法を緩めるという案が出ていることを考えますと、探索される側としてはやはり一抹の不安がございまして、要件の定義というのは必要なのではないかと考えるわけです。加えて、探索を受ける所有者の中には、探索者がどういう人かということを確認するような手立ての保証が手続的に認められていることも必要なのではないかと思いますし、そういう手続きが担保されていることが国民の安心感につながるのではないかと少し思っております。

それから2点目ですが、ほんとうに基本的な質問で恐縮で、前回の時にご説明いただいたのかもしれませんが、資料6の3ページの赤枠のところでございますが、そもそもなぜできなかったのかというところを再確認させていただきます。下のインフラ事業の保有情報というのはなかなか難しいのはわかるのですけれども、同じ役所がやっていることでありながら、なぜアクセスできなかったのか、その理由を再確認させていただきたいと思っております。

以上でございます。

**【山野目部会長】** 意見とご質問をいただいたうちのご意見のほうは、1つ前の宇賀委員のほうから、資料3の3ページ、4ページの制度を利用することができない人のリストを挙げるというアイデアを1つお挙げいただいたし、それに限るものではないというお話でもあったと思いますが、永沢委員からいろいろなアイデアが更にありますよというヒントをいただいたと感じます。

後段の質問をいただいたところは、後でまとめてお答えいただきます。

吉原委員、お待たせしました。

**【吉原委員】** ありがとうございます。今日の議論を聞いていて、改めてこの問題は難しいなということをととも思いました。今日の議論は大変専門性が高く、今後この会合の結果を世の中にマスコミを通じて発信したときに、どういうメッセージが伝わるだろうか、どういうメッセージが伝わったらいいのだろうかということを考えていました。やはり土地の利用をしやすくするという、それから次の世代に使える形で土地の権利と義務を

きちんと引き継いでいくということが重要で、そのためのポジティブなメッセージを打ち出せたらいいなと思っています。

また、新しい制度を提案していく中で、事業主体が自治体であれ、民間であれ、ぜひ積極的に活用されるような、広く利用されやすい仕組みをつくり、それをわかりやすく伝えていくことが大事だと思います。そういう意味で収用という言葉遣いなどについてもやはりご指摘があったとおり、丁寧な検討が必要なのだろうと思います。

私は法律の専門家ではなく、今日の議論はとても難しかったので、確認の意味も含めてお聞きしたいのですが、この会合で所有者不明土地の利用を進めていく方策として、1つが簡素な収用手順の方策をつくっていかうということ、それから収用対象とはならないまでも、公共性が一定程度認められるものについては、利用権の設定ができるようにしようという、大きく2つあるという考え方でよろしいでしょうか。収用というのは公共事業体、自治体なりに所有権が移転するというもの。それからもう一方の利用権設定は、所有権はそのまま利用権を設定できるようにするという、そういう理解でよろしいでしょうか。これがまず1つです。

それから、所有者不明という言葉について明確な定義づけが必要だというご指摘が複数の委員の方からありました。私もそう思います。資料の5の3ページを拝見いたしますと、利用の形態についてというところで、1つ目の丸、「不明者が現れる可能性が低い土地について」というところは「不明者」とあります。その次の丸が「所有者」となっています。これは、この制度を使う自治体なり民間の方からすると、不明者と所有者は厳密にはどう違うのかということにもなると思うので、言葉の整理が必要かと思います。

さらに、資料の中ではあまり触れられてはいませんが、所有者不明というのは、この制度を適用するに当たって大きく2つあるのではないかと思います。1つは、所有者なり相続人が誰もいない、ほんとうに不明であるケース。相続放棄をして相続人不存在ということもあるかもしれませんが、いずれにしろ所有者がまったくわからないケースです。そういう場合であれば収用あるいは簡素な収用手順を経て権利を移転することに対して、それほど世の中の抵抗感はないのではないかと思います。もう一つは、被災地などで多く見られるものでは、相続未登記によって法定相続人が多数になって、例えば相続人が10人いてそのうち8人はわかるけれども2人がわからない。この2人のために膨大な時間やコストがかかる、というケースです。ここについてどういうふうに解決策を迅速にできるかということで、これについては収用という強い手段を使わなくとも、不明者の部

分についての手続きを簡素化できれば、解決しやすいのではないかと素人考えですけれども思います。

たとえば、昨年の通常国会で森林法の改正が成立していきまして、相続共有も含む共有林の持ち分移転の裁定制度の創設ということが盛り込まれています。これは複数の人が共有で持っている森林について不明者がいる場合、その不明者の上物の持ち分について、一定の手続きを経て、わかっている方に所有権を移転できるというものです。下の地面については使用権設定だけですけれども。この改正については今回の資料には含まれていません。おそらく上物の所有権移転というのは今回は議論の対象にならないため、あえて理由があって資料に含まれていないのだらうと思うのですけれども、この法律の中で使われている持ち分移転の裁定制度というのが、今後、土地制度全般を考える上でも、そのまま適用はできなくとも、どこかで使えるのではないかと思います。

あともう一つだけ、ちょっと論点は違うのですが、所有者の探索を円滑化する仕組みにつきまして、資料の6の3ページ目に、標準的手法と有益な所有者情報源とあります。この中に住民票の除票の写しあるいは戸籍の除票の写しというものが入っております。これについて、保存年限が過ぎたものは閲覧ができない、閲覧が難しいということの問題を市町村の担当者や、不動産関連の実務家などからよく聞きます。この点については、所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会のほうでも検討課題として挙がっています。今後、法律をいろいろと検討していくことと併せて、除票の保存年限についても、何かできることはないのか検討をしたらどうかと思いました。

【山野目部会長】      ありがとうございます。

吉原委員が発言の前のほうでご確認をいただいた資料5、6の全体像のご理解、まさにおっしゃるとおりです。

ご指摘のとおり、ここでしている話が非常に専門的な話であって、これを世論にどういうふうに理解してもらおうかということは非常に大事な課題であろうと感じます。メディアの皆さんが話を単純化させて、何か劇場的な論点にするということではなく、ここでしているような議論と世論の受けとめとの通訳を上手にやってくださると大変良いですし、新聞社や放送局の皆さんが、そのような方向で努めてくれるであろうと信じます。吉原委員も、そのような中で役割を担っていただけるであろうともお願いいたします。

それから所有者不明の概念と関連して利用権の性格についてご指摘をいただいたことは、後で事務局からお答えください。

それから住民票の除票の取扱いは国土交通省の所管ではないため、今ここでは即答がでないかもしれませんから、次回の部会に向けて、吉原委員に何か現下の状況を事務局の国土交通省からご説明いただくような段取りとしたいと考えております。

ありがとうございます。

引き続き、久元委員代理鳥居副市長、お願いします。

【久元委員代理（鳥居副市長）】 神戸市の鳥居でございます。本来であれば市長の久元が参るべきところですが、公務のため私が代理で出席させていただいております。

探索を円滑にする仕組みと、土地を円滑に利用するための仕組みという、2つの大きな観点でご検討いただいていることは、こういう課題に直面している基礎自治体にとって非常にありがたいことでございます。神戸市では、これまで住環境条例を用いまして、空き家の撤去など行政代執行の手続きを進めておりました。現在は空き家特措法が成立したこともあり、その後、空き家・空き地の条例をつくり、行政代執行を進めているところです。この過程で課題となりましたのが、財産管理人制度に対する申し立てが利害関係者のみに限定され、市としての申し立てができない事例があるという点です。この点を少しご配慮いただければ解決するものが出てくるのではないかと感じているところです。

もう1点は所有者が外国人の場合でございまして、所有者探索の中でこの対応に非常に苦労しております。大使館や領事館に照会をしても、なかなか所有者に行き当たらず、かなりの労力を要しております。そういう意味で所有者が外国人の場合の合理的な探索範囲という点についてもご示唆をいただければ幸いです。

また、所有者不明土地を円滑に利用するための仕組みでございましてけれども、資料5の最後の4ページで、神戸市のまちなか防災空地を取り上げていただいております。我々としては、公共的事業のイメージはこういう事例が該当すると考えております。取り上げていただいた事例は密集市街地の中で実施している事業でございます。これはまちづくり条例に基づき、地元のまちづくり協議会がまちづくり計画を提案することができまして、その計画の中にこういう空き地を位置づけ、最終的には地元の方々が管理を行うという制度でございます。この写真の土地は所有者がはっきりしていますが、密集市街地では所有者不明の土地も存在します。今後、そういった土地の活用を検討することになったときに、3ページの最後のところですが、「賃料相当の補償金を供託し」という場合の賃料の決め方に懸念がございます。万が一、土地所有者があらわれた場合には補償金の決め方・合理性を説明する必要があると思いますが、例えば土地の境界はどうであったのか、面積はど

うであったのかとか、そういう基準をどのようにするのか、市独自で決めていくのか。我々としては、市の判断に合理性があるという根拠づけを何らかの形でできたほうが事業をやっていく上ではありがたいと感じます。

以上です。

【山野目部会長】 ありがとうございます。

久元委員代理鳥居副市長の今のご発言の受けとめを申し上げますけれども、定刻が来ておりますから、議事進行についてご相談があります。小山委員と茅野委員からも、大事な審議ですからご発言をいただきたいと考えます。お二人のご発言をいただき、そして事務局から所要の説明をいただくという限度で延長させていただきたいと考えます。恐れ入りますが、ご用務のおありの委員は、もちろん当然のことですけれども無理にお引きとめはしませんが、会議としてはその限度で延ばすということをお許し賜りますようお願いいたします。よろしゅうございましょうか。

(「異議なし」の声あり)

【山野目部会長】 ありがとうございます。

今、久元委員代理の方からご指摘をいただきました不在者財産管理の問題は、資料4に関連して法務省から法律案の中に特例を盛り込む方向の説明がされているところでありまして、引き続き久元委員におかれまして、法務省の検討の様子を見守っていただければ、またご意見をいただければありがたいと感じます。

それから賃料の価格の問題や、後でそのことが争いになったときの問題は、プロセスのことに関連して三原委員、価格判定の問題に関連して奥田委員からもご指摘をいただいているところでありまして、引き続き事務局のほうでここを検討していただけるものと考えます。

外国人の話は、資料6のご説明をしてもらった用地対策のほうで今後どうしていくかをお考えいただければと考えます。これは結構、実務的には深刻な問題でして、ケネディのイが大きく書いてあるか、小さく書いてあるかで別人だったり、同じだったりする面倒くささがあるのですよね。ああいうものと実務が格闘しているところを今後お考えいただきたいというご指摘だったと思います。

ありがとうございます。

茅野委員、お願いします。

【茅野委員】 茅野でございます。本日ご説明いただいたお話については、私も賛同い

たします。今回、所有者探索の円滑化と利活用の促進という意味におきまして、小さな一歩かもしれませんが、非常に大きな一歩になると思っております。今後スピード感を持ってこれを進めていくことは非常に意義深いと考えております。

まず、所有者探索の円滑化の仕組みということで、もう皆さんから出ているとおりでございますけれども、資料6の3ページに記載いただいておりますとおり、国・地方公共団体においても、非常にアクセスに時間と労力がかかっている状況かと思っております。まず国・地方公共団体においても、インフラ事業者の保有情報を含めてアクセスできるような仕組みを整えることは非常に大事になってくると思っております。

それからもう一つ、民間の立場から話をさせていただきますと、前回は申し上げましたが、この所有者探索のハードルが本当に厳しい状況でございます。当然ルールもありますし、昨今の個人情報の保護や、役所の中での情報の共有など、非常にハードルがあるとは思いますが、是非、所有者探索が円滑にできる方向での検討をお願いしたいと思います。資料6の3ページに記載の「これらの情報を民間に提供することは有益と考えられるが、提供にあたっては、関係法令の目的等との関係性や個人情報保護への配慮等について、別途、検討が必要」については、そのとおりかと思っておりますが、繰り返しになりますけれども、できない理由を並べることなく、できる方向で是非、手続きを進めていただきたいと思っております。

それからもう1点、利活用に関してですが、民間は、例えば公開空地、広場上空地、あるいは歩道上空地等でいろいろなイベントを行ったり、いわゆるオープンカフェのようなものを行ったりと、多くのノウハウを持っていると思っております。民間企業という意味だけではなくて、例えば一般社団法人、あるいはNPO法人などが、そうした形で活用できるところまで持っていければ、そういったノウハウを活かした協力ができるのではないかと思っております。

最後にもう1点申しますと、にわか勉強ですけれども、アメリカなどではランドバンクなどの仕組みもあるようです。少しそういった受け皿や機構といったことも、次の検討かもしれませんが、取り組んでいく必要があるのではないかと考えています。

以上でございます。

**【山野目部会長】** ありがとうございます。

いずれも重要な点であると感じます。情報の取扱いの問題は空き家の例がありますから、法制上、あれを参考にして進めていくことになるかと予想しますが、ご指摘を参考にさせて

いただかなければいけないと感じます。

小山委員、ご発言をお願いしてよろしいですか。

【小山委員】 ありがとうございます。もう時間もありませんので、簡潔にですが、資料5、資料6で今回ご提示いただいたものの総論的な考え方、全般的な考え方、これについては大変合理的な考えではないかと思っております。また、特に資料5につきまして、財産権に対する制限や収用という、場合によっては憲法問題も発生しかねないものだと思いますが、それについてもそれなりに配慮がされている案だと思います。といいますのは憲法、要するに財産権を保障していると同時に収用について定めているわけですが、やはり収用というのは財産権に対する非常に強い侵害なわけですね。その場合には、やはり実体的にも強い公益性、公共性が要求されるし、また手続的にもそれなりに慎重な手続が必要だと。それについて、収用であっても一定の場合には、その手続を簡素化できるであろうというのが2ページ目のご提案ですか。3ページ目のほうは、これは要するに従来型の収用には当たらない、それとは別の違った利用の可能性を探るところだと思いますので、これについては実体的な要件のほうも軽くしてもいいというのは、理にかなった話だと感じております。

あとも何か、私は憲法で雑駁な学問ですので、今日いろいろ出てきた具体的な問題のご指摘ですね、そういったところは少しまた考えなければいけないと思っておりますが、全体としてはそういうことだと思います。

あと資料6については、やはりそれまで各官庁間の情報が共有されなかったということには、相応の理由があって、逆に野放図に共有すると、憲法13条のプライバシーに対する違反という、逆に違憲問題になってくると思うのですね。ですから今後も、共有は原則できない、ただし、法令等で明確に定めた場合に、その目的あるいは必要性の範囲では共有できると、そういった原則と例外の関係には立った上で、ただ、十分に活用できるような形で法整備をしていく必要があるのかなと感じております。

以上です。

【山野目部会長】 憲法学には雑駁な議論もないわけでもありませんが、しかし小山委員はそういう雑駁な議論をなさらない代表格でいらっしゃいますから、引き続きご教示をいただきたいと望みます。ご指摘があったように、お話は既に29条の3項の範囲を超えていて、29条の全体の財産権の概念をどう受けとめるかという次元に発展してきていると感じますから、引き続きご教示をいただければありがたいと考えます。

ここまでに出された質問に対して、事務局のほうから現段階での所見をご案内ください。

【企画課企画専門官】 松尾委員から、所有者不明であることと反対者がいないことはイコールなのかという話がありました。これは、吉原委員からいただいた10人の共有者がいて2人が不明である場合というところと関連いたしますが、我々としては10人共有者がいて2名が不明であるという場合も、この制度の対象に入れて解決をしていきたいと思っております。取用適格事業になるようなものであれば、10名のうち2名不明者がいる分について、その不明裁決を行うと、その手続について簡素化するというのをしたと考えておりますし、公共的利用につきましては、不明の2人の方に関して手続をとった上で、その土地を利用できるようにしたいと考えております。

また、氏名、所在はわかっているが、沈黙して回答がないような方についてはどうかということがあったかと思えます。これは、はっきりといることがわかっている、ただ、回答してくれないということであれば、それは賛成いただけていないということなのかもしれませんが、ただ、所有者不明であることについては、氏名は不明であるということのほかにも所在が不明であるということも含まれますので、住民票上は亡くなっていないで、住所はここにありそうだと。ただ、何回行っても会うことはできないし、確認がとれないというような場合には不明であるというふうに整理をすることもあり得るのかなと考えております。いずれにせよ「不明者」や「過失なくして探索をする」ということ、また最初、中川委員のほうから価値がない建物がある場合はどうかのかなど、いろいろなところで要件が不明確になってしまいますと、この新制度も結局使いにくくなってしまいますので、そうならないように、手続や要件を明確化することは制度構築に当たってしっかり検討してまいりたいと考えております。

永沢委員のほうから、なぜ行政内部で情報共有ができないのかという話がありました。小山委員からもご説明いただきましたとおり、それぞれ行政目的に応じて行政機関のほうでは個人情報取得しておりますので、個人情報保護法に基づき、基本的には目的外の利用はできないというのが原則ということになってございます。ただ、前回ワーキンググループで宇賀委員からもご指摘をいただいております、個人法制上は国・地方公共団体等が法令に基づく事務に使う場合において、必要最小限の目的外利用というものは許容されているということがございますので、今回におきましては、そういう法令上の根拠というのを書いた上で、ある程度、目的外利用ができるようにできないか。ただ、その範囲というのは当然、必要最小限度、あくまで必要な範囲で目的を絞って利用するというのを考えていき

たいと思っております。

以上になります。

【山野目部会長】 お尋ねいただいた委員の皆様方、もしご不明の点が残る場合には、今日、定刻が過ぎておりますから、事務局へまた何なりとお問い合わせをいただければ、と願います。

委員の皆様方におかれましては、不手際により定刻を過ぎた進行になりましたところをご協力をいただきまして、御礼を申し上げます。また、新聞報道の方はもちろん、多数の一般の傍聴の方々もご関心を払っていただきまして、まことにありがとうございます。次回、中間取りまとめになります。引き続き関心を払っていただき、さまざまなご教示をいただきたいと望みます。

議題の（２）についての内容の審議を了しました。事務局のほうでご進行くださるようをお願いいたします。

【企画課企画専門官】 山野目部会長、ありがとうございました。また委員の皆様方におかれましては、ほんとうに長時間の審議、ありがとうございました。それでは、これを持ちまして、第２回国土審議会土地政策分科会特別部会を終了いたします。

次回の第３回特別部会につきましては、１２月５日火曜日１５時から開催をしたいと思います。詳細につきましては、追ってご連絡させていただきますのでよろしく願います。

なお、本日お配りした資料につきましては、お席に置いていただければ、後ほど事務局よりお送りいたします。

本日は、熱心なご議論をいただきまことにありがとうございました。

— 了 —