

国土審議会土地政策分科会第48回企画部会

地域福利増進事業の活用に向けて
—モデル事業から見える課題

2022年8月1日

吉原祥子



東京財団政策研究所
THE TOKYO FOUNDATION FOR POLICY RESEARCH

目次

1. 所有者不明土地法のこれまでの実績

地域福利増進事業の活用実績1件

2. 地域福利増進事業モデル事業から見える課題

(1)所有者探索 一手続きの複雑さ、先行きの不透明さ、自治体側の負担

(2)費用負担 一不動産鑑定費、補償金

3. 必要な対策案

(1)所有者探索 一情報請求手続きの合理化

(2)費用負担 一補償金の考え方の整理、基準額の検討

(3)「賛否不明者」に関するルールの検討

1. 所有者不明土地法のこれまでの実績

1.(2) 制定時の所有者不明土地法の内容とその活用状況

4. 所有者不明土地法に基づく制度の活用状況

制度名	内容	実績(単位:件)	
地域福利増進事業 (第10条等関係) (R4年4月1日時点)	都道府県知事が使用権(上限10年間)を設定することにより、所有者不明土地を利用して地域住民等の福祉や利便の増進のための施設を整備することができる制度。	R1～3年度でモデル事業を 全国14団体で実施 裁定 ◆新潟県粟島浦村が防災空地整備のため R4.5.1に所有者不明土地を利用開始	1
土地収用法の特例 (第27条、第37条関係) (R4年2月末時点)	土地収用手続きについて、収用委員会の裁決に代えて都道府県知事の裁定とすることにより、審理手を省略し、迅速化を図る制度。	裁定(収用適格事業) ◆東関東自動車道水戸線(国・NEXCO東日本) ◆一般国道475号(国・NEXCO中日本) ◆日本海沿岸東北自動車道(同事業内で2件)(国) ◆一般国道220号(国) 裁定(都市計画事業) ◆3・3・8号白銀市川環状線(青森県)	5 1
土地所有者等関連情報の 利用及び提供 (第39条関係) (R3年12月末時点)	地域福利増進事業等の準備のために土地所有者等を知る必要があるときに、固定資産課税台帳に記録されている情報等、土地所有者等の探索に資する関連情報の内部利用や提供を可能とする制度。	地域福利増進事業の準備のための情報利用・提供 土地収用の対象となりうる事業の準備のための情報利用・提供 都市計画事業の準備のための情報利用・提供	77 637 67

- なぜ、地域福利増進事業の活用実績が1件のみなのか？
- 今回の法改正で活用促進は期待できるのか？

➡モデル事業報告書の分析

「所有者不明土地法の円滑な運用に向けた先進事例構築推進調査」

14団体より3年間で20本の報告書

<https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/kanteishi/totikensangyo_tk2_000124.html>

○令和元年から令和3年度にかけて『地域福利増進事業の普及』と『低未利用土地の利活用』に向けた新たな仕組みの検討のためのモデル調査を実施。
 ○これまで全国8ブロックで調査実績があり、その中から地域福利増進事業の裁定申請に至ったケースも出てきている。

地域福利増進事業 (裁定済み)

新潟県粟島浦村

①	R1	粟島浦村
		広場

地域福利増進事業 (裁定申請前)

北海道旭川市

②	R2	NPO法人
	R3	グラウンドワーク西神楽
		公園

新潟県南蒲原郡田上町

③	R1	一般社団法人 みどり福祉会
	R2	
	R3	緑地

千葉県八千代市

④	R1	緑が丘西自治会
		公民館

千葉県八千代市

⑤	R2	はぐみの社和楽の会
		公園

千葉県八千代市

⑥	R3	一般社団法人 やちよ・ひと・まちサポートセンター
		広場

東京都八王子市

⑦	R3	NPO法人
		コミュニティ科学ネットワーク
		駐車場

長野県上田市

⑧	R1	一般社団法人 チームまちづくり
		駐車場

愛知県稲沢市

⑨	R3	愛知県土地家屋調査士会
		広場

兵庫県川西市

⑩	R1	花屋敷山手町をよくする会
	R2	
	R3	公園

山口県山口市

⑪	R1	山口市
	R2	広場

福岡県北九州市

⑫	R2	株式会社 アセットジャパン
		購買施設

福岡県筑紫野市

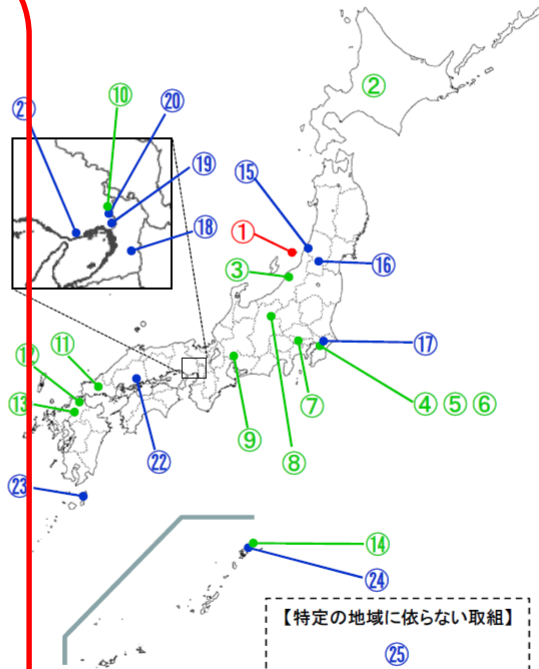
⑬	R2	一般社団法人
		住宅流通促進協議会
		公園

鹿児島県奄美市

⑭	R3	一般社団法人
		しま・ひと・たから
		社会福祉施設

●凡例

	対象地が位置する市町村
実施年度	実施主体
	事業目的



低未利用土地の利活用

⑮	R2	山形県鶴岡市
		NPO法人 つるおかランド・バンク

⑯	R2	山形県上市市
		NPO法人 かみのやまランドバンク

⑰	R2	千葉県八千代市
		緑が丘西自治会

⑱	R3	大阪府羽曳野市
		一般社団法人 森林国土ドローンAI推進機構

⑲	R2	兵庫県尼崎市
		兵庫県

⑳	R3	兵庫県川西市
		一般社団法人 地方創生パートナーズ

㉑	R2	兵庫県神戸市
	R3	一級建築士事務所 こと・デザイン

㉒	R3	広島県三原市
		広島県

㉓	R3	鹿児島県西之表市
		株式会社 川商ハウス

㉔	R2	鹿児島県奄美市
		一般社団法人 しま・ひと・たから

㉕	R3	全国
		株式会社 オープン・エー

○国土交通省 所有者不明土地法の円滑な運用に向けた先進事例構築推進調査
https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/kanteishi/totikensangyo_tk2_000124.html

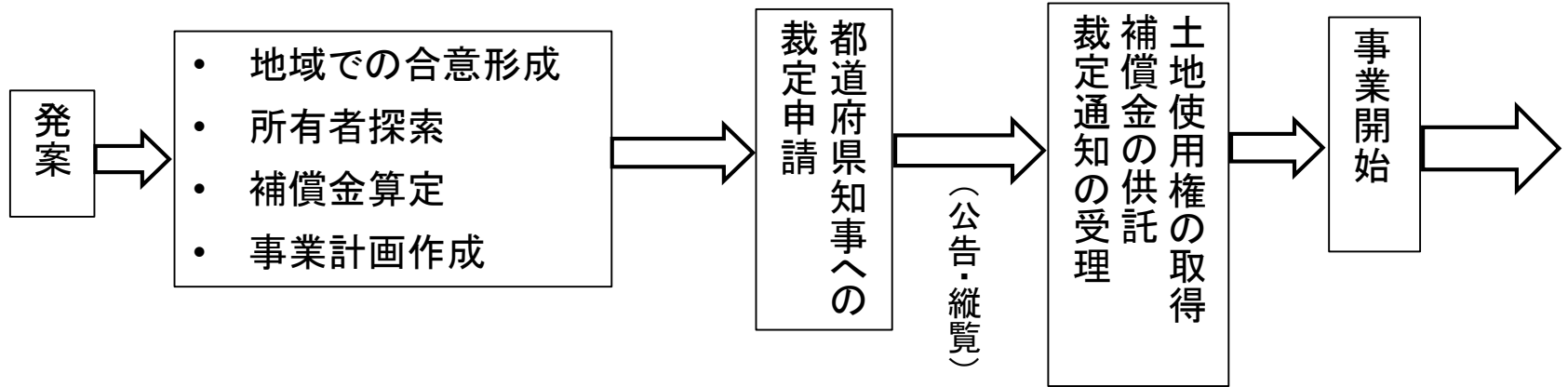
○ランドバンクの活用等による土地の適正な利用・管理の推進に向けた先進的事例構築モデル事業
https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000124.html

モデル事業14団体の状況（報告書提出時点〔1.以外〕）

事業主体	事業目的	実施年度
【裁定済】(1件)		
1. 粟島浦村(新潟県粟島浦村)	広場	R1
【所有者判明】(5件)		
2. NPO法人グラウンドワーク西神楽(北海道旭川市)	公園	R2, R3
3. 緑が丘西自治会(千葉県八千代市)	公民館	R1
4. 一般社団法人チームまちづくり(長野県上田市)	駐車場	R1
5. 山口市(山口県山口市)	広場	R1, R2
6. 一般社団法人しま・ひと・たから(鹿児島県奄美市)	社会福祉施設	R3
【所有者探索の継続中】(4件)		
7. 一般社団法人みどり福祉会(新潟県南蒲原郡田上町)	緑地	R1, R2, R3
8. 一般社団法人やちよ・ひと・まちサポートセンター(千葉県八千代市)	広場	R3
9. NPO法人コミュニティ科学ネットワーク(東京都八王子市)	駐車場	R3
10. 一般社団法人住宅流通促進協議会(福岡県筑紫野市)	公園	R2
【裁定申請予定】(4件)		
11. はぐみの杜和楽の会(千葉県八千代市) (現在保留中)※	公園	R2
12. 愛知県土地家屋調査士会(愛知県稲沢市)	広場	R3
13. 花屋敷山手町をよくする会(兵庫県川西市) (現在保留中)※	公園	R1, R2, R3
14. 株式会社アセットジャパン(福岡県北九州市)	購買施設	R2

※費用負担や境界確定に関する課題があるため(2022年7月関係者ヒアリング)
(出所)モデル事業報告書をもとに作成

事業主体の側から見た地域福利増進事業の流れ



(出所)モデル事業報告書をもとに作成

2. 地域福利増進事業モデル事業から見える課題

(1)所有者探索

- ① 手続きの複雑さ
- ② 先行きの不透明さ（その中での合意形成、事業計画作成）
- ③ 自治体側の負担（事業主体だけでなく）

(2)費用負担

- ① 不動産鑑定費
- ② 補償金

① 手続きの複雑さ

- 所有者不明土地法における「所有者不明土地」
「相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行ってもなおその所有者の全部又は一部を確知することができない土地」(第2条)
- 所有者探索の方法(「地域福利事業ガイドライン」10頁)
 1. 土地の登記事項証明書の請求
 2. 住民票、戸籍、固定資産課税台帳など所有者に関する情報が記録されている書類を備える行政機関に対する情報提供の請求
 3. 上記2以外に所有者に関する情報を保有すると思われる者(例:土地を現に専有する者、土地に関し所有権以外の権利を有する者)に対する情報提供の請求
 4. 上記1～3で得られた情報に基づく所有者と思われる者への確認(書面の送付又は訪問)

資料4 証明書交付請求書 記載例

土地所有者等を知る必要性を証する書面の交付請求書

令和〇年〇月〇日

〇〇市長 殿

住 所 〇〇県〇〇市〇町〇丁目〇番
〇号
氏名又は名称 株式会社〇〇
代表取締役 〇〇 〇〇 印

所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法施行規則第55条第1項の規定に基づき、地域福利増進事業等の実施の準備のため当該地域福利増進事業等を実施しようとする区域内の土地の土地所有者等を知る必要性を証する書面の交付を下記のとおり求めます。

記

1. 対象土地の所在及び地番

所在 〇〇県〇〇市〇町〇丁目
地番 〇番〇

2. 事業の種類及び内容

事業の種類 地域福利増進事業

事業の内容 購買施設（コンビニエンスストア）の整備に関する事業（法第2条第3項第8号）

本施設は小売店舗（床面積〇㎡程度を想定）として日常食料品、日用雑貨等の販売を行うもので、近隣住民に利便を供するものである。既存の同種の施設（最も近いコンビニエンスストアは〇〇市〇〇町〇番に所在）とは〇kmの距離があり、本施設の立地により、地域住民は徒歩による日常食料品や日用雑貨の調達が可能となり、利便性が大きく向上することとなる。事業

区域としては、対象土地と隣接地（地番〇番〇）を想定している。

3. 土地所有者等関連情報の提供を求める理由

対象土地の登記事項証明書を取得したところ、所有権の登記名義人として〇〇 〇〇及びその住所が記載されていた。そこで、当該住所に宛てて所有者であるか否かを確認する旨の書面の送付を行ったところ、「あて所に尋ねあたりません」として返送されてきた。

そのため、当該登記名義人の転出先の住所その他の土地所有者等関連情報を取得する必要がある。

4. 土地所有者等関連情報の提供を求めるために必要な氏名及び本籍又は住所

氏名 〇〇 〇〇（所有権登記名義人）
住所 〇〇県〇〇市〇町〇丁目〇番〇号

5. その他土地所有者等関連情報の提供について必要な事項

(1) 請求者の役員の氏名、住所、性別及び生年月日

- ① 役員の氏名 〇〇 〇〇（代表取締役）
役員の住所 〇〇県〇〇市〇町〇丁目〇番〇号
役員の性別 男性
役員の生年月日 昭和〇年〇月〇日生
- ② 役員の氏名 〇〇 〇〇
役員の住所 〇〇県〇〇市〇町〇丁目〇番〇号
役員の性別 女性
役員の生年月日 昭和〇年〇月〇日生

(2) 個人情報の安全管理のための措置の概要

- ① 基本方針の策定
個人データの適正な取扱いの確保について組織として取り組むために、「関係法令・ガイドライン等の遵守」、「安全管理措置に関する事項」、「質問及び苦情処理の窓口」について定めた基本方針を策定している。
- ② 個人データの取扱いに係る規律の整備
取得、利用、保存、提供、削除・廃棄等の段階ごとに、取扱方法、責任者・担当者及びその任務等について定める個人データの取扱規程を策定している。
- ③ 組織的安全管理措置

個人データの取扱いに関する責任者の設置及び責任の明確化、個人データを取り扱う従業者及びその取り扱う個人データの範囲の明確化など、組織体制の整備を行っている。また、法令や当社において整備している個人データの取扱いに係る規律に違反している事実又は兆候を把握した場合や個人データの漏えい等の事案の発生又は兆候を把握した場合の責任者への報告連絡体制を整備している。④ 人的安全管理措置

年1回、役職員に対し個人データの取扱いに関する研修を実施している。

⑤ 物理的安全管理措置

盗難等防止のための措置として、個人データを取り扱う機器や個人データが記載された書類を、施錠できる書庫に保管する。個人データが記録された電子媒体又は書類等を持ち運ぶ場合、電子媒体についてはパスワードによる保護を行った上で、施錠できる搬送容器を利用する。情報システムにおいて、個人データを削除する場合、容易に復元できない手段を採用する。個人データが記録された機器、電子媒体等を廃棄する場合、専用のデータ削除ソフトウェアを使用する。個人データが記載された書類等を廃棄する際には、シュレッダー処理を行う。

⑥ 技術的安全管理措置

個人データを取り扱う情報システムを使用する従業者が正当なアクセス権を有する者であることを、ユーザーID及びパスワードによって識別・認証している。

個人データを取り扱う情報システムを外部からの不正アクセス又は不正ソフトウェアから保護するため、セキュリティ対策ソフトウェアを導入するとともに、自動更新機能を活用し、ソフトウェア等を最新状態とする。

情報システムの使用に伴う漏えい等を防止するため、情報システムの設計時に安全性を確保し、継続的に見直す。また、移送する個人データについて、パスワード等による保護を行う。

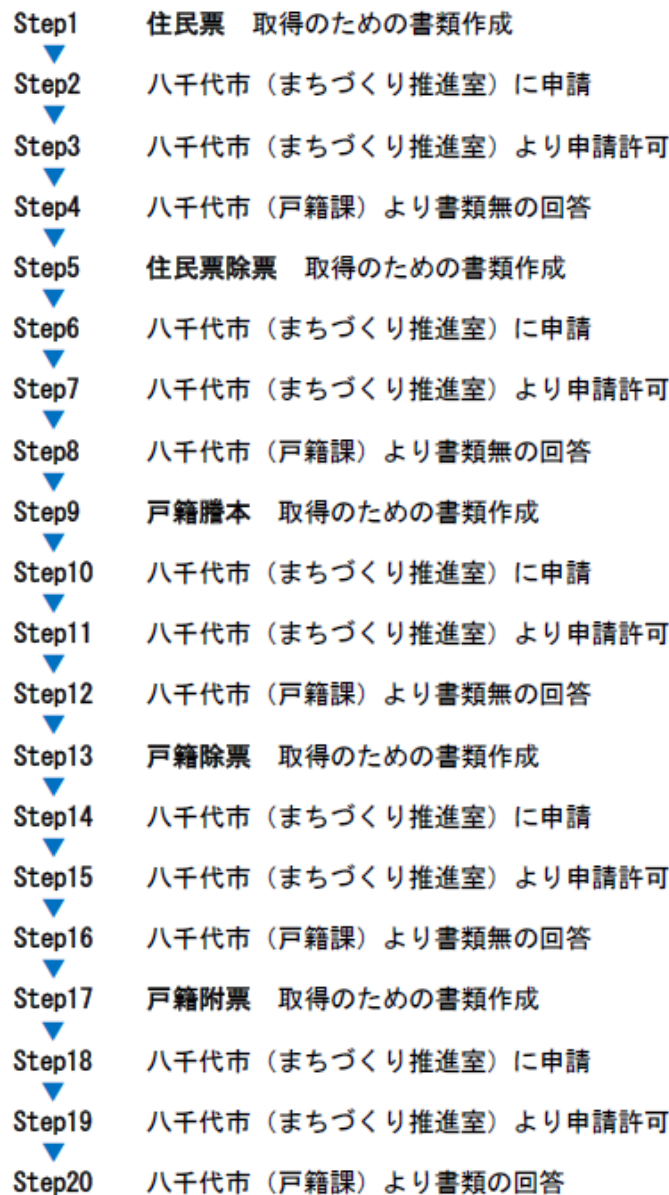
(3) 誓約事項

次の3点について誓約します。

- ① 取得した土地所有者等関連情報を本事業の実施の準備以外の目的で利用しないこと。
- ② 取得した土地所有者等関連情報を第三者に提供しないこと。
- ③ 本事業を実施しないことになった場合には、取得した土地所有者等関連情報を適切に廃棄すること。

情報提供の請求は「書類ごとに証明書の交付を受け、提出する必要」(「ガイドライン」P25)

➡ 住民票・住民票の除票・戸籍謄本・戸籍の除票などを取得する際、同じ申請を何度も行うことに



(一般財団法人やちよ・ひと・まちサポートセンター、R3年度報告書、21頁)

② 先行きの不透明さ

a) 所有者が判明するか否かわからない中での合意形成、事業計画作成

「(住民説明会開催案内文)

所有者が判明するか否か、あるいはどこまで判明するか否かによって、計画は流動的にはなっていますが、自治会、近隣住民等の意向をお聞きしながら一緒に考えていけたら」

(個人(土地所有者)、R元年度報告書、10頁)

「所有者判明時の対応について、事前に協議を進めておくべき点であった。事業半ばで所有者が判明したため、事業内容を修正する必要があり、手間がかかってしまった」

(一般社団法人しま・ひと・たから、R3年度報告書、17頁)

b) 所有者が判明しても、全員と合意形成できるかは不透明

「現在の所有者が仮に捕捉できたとしても、それが多数にわたり、事実上協議や交渉が困難になる可能性がある」

(一般社団法人住宅流通促進協議会、R2年度報告書、17頁)

例:

- － 判明した相続人7名へ土地の利用や譲渡を求める文書を郵送したところ、回答3名、宛先不明1名、**無回答3名**
(一般社団法人住宅流通促進協議会、R2年度報告書、15頁)
- － 判明した相続人26名のうち、「土地の所有者または共有者である(認識がある)」との回答は**8名**
(山口市、R2年度報告書、9頁)
- － 判明した相続人61名のうち「所有者である」との回答は6名。他は、「所有者ではない」26人、「不明」2名、「未回答」6名、「未受理」18名、「宛先不明」3名
(粟島浦村、R元年度報告書、12頁)

※先行き不透明な状態が長期間継続することによる事業主体のインセンティブ低下を指摘する記述も

③ 自治体側の負担

「行政庁内でも、制定より間もない法律に基づく前例のない手続きとなるため、庁内調整に、かなりの時間を要する見込みであるとのこと」

（一般社団法人チームまちづくり、R元年度報告書、19頁）

「こうした活動で田上町の負担を減らし、民間で補えることは民間で行い、町を良くしていくことを考えていたが、本事業による所有者調査のための証明書交付請求は1つの調査のたびに県警へ暴力団ではないことの照会を行うことや、証明書を何度も発行する手間をかけさせてしまっている。弊会の活動が皮肉にも町の負担となっている面があることは確かである」

（一般財団法人みどり福祉会、R3年度報告書、21頁）

(2) 費用負担

地域福利増進事業に必要な費用

- 所有者探索の費用
- 専門家に業務を委託する費用（司法書士、行政書士、不動産鑑定士、土地家屋調査士、等）
- 裁定申請の手数料
- 供託する補償金
- 現状回復の費用、等

モデル事業報告書では、とくに不動産鑑定費及び補償金についての記述多数

① 不動産鑑定費

「鑑定費用(報酬)が高額となったことが想定外であった。通常の鑑定費用を前提に予算を計上していたが、この所有者不明土地における鑑定は**正常価格に対しての特定価格を算出する必要があるため高額になってしまう**とのことであった」

(愛知県土地家屋調査士会、R3年度報告書、13頁)

「法律上、所有者不明土地事業をする際には不動産鑑定士に依頼することが決められているが、**地方の場合、不動産鑑定士費用が補償金額より高い**と経済的負担が大きい」

(一般社団法人みどり福祉会、R2年度報告書、15頁)

「今回、価格査定において、土地価格とほぼ同額の鑑定費用が掛かった。**一定金額以下であれば、他の公的評価方法(国有財産評価基準など)を検討する必要がある**」

(花屋敷山手町を良くする会、R3年度報告書、14頁)

② 補償金の金額

「山林や原野の補償金と、開発された住宅地の土地の利用に係る補償金が、一律に算出される仕組みには大きな違和感がある」

(はぐみの杜和楽の会、R2年度報告書、15頁)

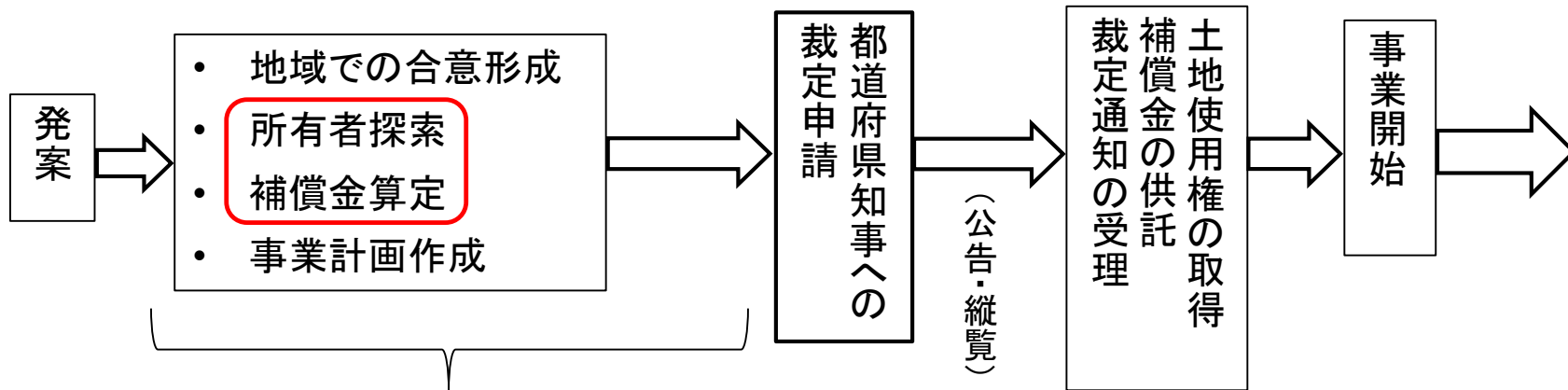
「これは都市部の市街地では相当な金額になり、ワンルームマンションでも建てて資産運用しないと相殺できないようなレートである。このような資金を犠牲にしてまで自治会やNPOや住民が事業に手を付けられるであろうか」

(NPO法人コミュニティ科学ネットワーク、R3年度報告書、15頁、脚注15)

「…予算計画をするにあたり供託金の金額が大きいことも想定されることから概ねで構わないので供託金額の目安があらかじめわかると事業を進めやすいと考える」

(愛知県土地家屋調査士会、R3年度報告書、14頁)

- 他方、別のモデル事業では、対象土地が無道路地であり、多額の整地費が掛かることから、不動産鑑定の結果、補償金は0円
- 対象土地の面積や形状、周辺地域の地価などによって、補償金の額に百万円単位から0円まで、かなりの幅が生じる可能性



制度利用の“スタート地点”(裁定申請)までの遠さ

- 裁定に至った1件(栗島浦村)は自治体のため、こうした問題が小さい(手続きノウハウあり、公用請求可、税金)。それでも所有者探索に2年
- 民間の事業主体にはハードルが非常に高い

所有者不明土地対策に共通する根本課題 (地域福利増進事業に特有の問題ではない)

3. 必要な対策案

(1)所有者探索における情報請求手続きの合理化

(2)費用負担

① 補償金の考え方の整理

- ・「損失の補償」とは？

⇔ 適正な管理を行う「土地所有者の責務」(改正土地基本法)

徹底した所有者探索、地域のため、使用権、原状回復前提

② 補償金の基準額の検討

- ・モデル事業14件について、いくつかのパターンで試算？

※測量費も将来的な課題

(3)「賛否不明者」に関するルールの検討

モデル事業の事業主体からの問題提起

所有者探索の過程で下記のようなケースに行き当たることが想定されるが、その対応についてはガイドラインに示されていない。

- ① 到達した書面に対する反応(回答)がない場合※
 - ② 対応を拒否された場合
 - ③ 異議申し出のないことへの承諾に対して不可との回答があった場合の取り扱い
- ※郵便物が到達した場合、反応がない場合でも不明として扱うことはできないとされている(ガイドラインP.32)

(山口市、R2年度報告書、11頁)

- 所有者探索の結果、現在の所有者が全員判明しても、多数共有の場合、協議や交渉が困難なケースも(郵便への無回答、訪問への対応拒否)
- 今後、「賛否不明者」が増える可能性 (少子化、親族関係の希薄化)

➡ 「賛否不明者」に関するルールの検討が必要

但し、賛否不明の事情は様々であり、要件を一律に定めることは困難

具体的な事案ごとのルールの積み重ねが必要

モデル事業の事業主体からの提案例

裁定申請の条件を所有者の所在の判明のみに限定せず、状況によっては制度を活用できる余地があると良い。

案1: 音信不通者等を所有者不明とみなす余地を持たせる。

案2: 所有者全員が判明しても、音信不通や反対者がいる場合などは、例えば2/3以上の所有者が賛成した場合といった条件をつけて裁定申請できるようにする。

(山口市、R2年度報告書、16頁)

【参考①】改正民法

＜共有制度の見直し＞

- 所在等が不明な共有者がいる場合には、他の共有者は、地方裁判所に申し立て、その決定を得て、
 - 残りの共有者全員の同意で、変更行為(例：農地を宅地に造成すること)が可能に。(新民法251Ⅱ)。
 - 残りの共有者の持分の過半数で、管理行為(例：共有者の中から使用者を1人に決めること)が可能に。(新民法252Ⅱ①)
 - 持ち分に応じた金銭を供託した上で、所在等が不明な共有者の持分を取得したり、その持分を含めて不動産全体を第三者に譲渡することが可能に。(新民法262の2、262の3)
- 賛否を明らかにしない共有者がいる場合には、地方裁判所の決定を得て、その共有者以外の共有者の持分の過半数により、管理に関する事項を決定することが可能に(新民法252Ⅱ②)。

(参考)法務省民事局「令和3年民法・不動産登記法改正、相続土地国庫帰属法のポイント」2021年9月

【参考②】

熊本市 私道整備補助金交付制度

同市の従前の制度では、工事施工箇所が複数人の共有となっている場合には、所有者全員の承諾書を必要としていたが、平成26年8月に一部要件を緩和し、**一定の要件を満たせば、一部の所有者の承諾書を省略して申請できる**こととした。

要件

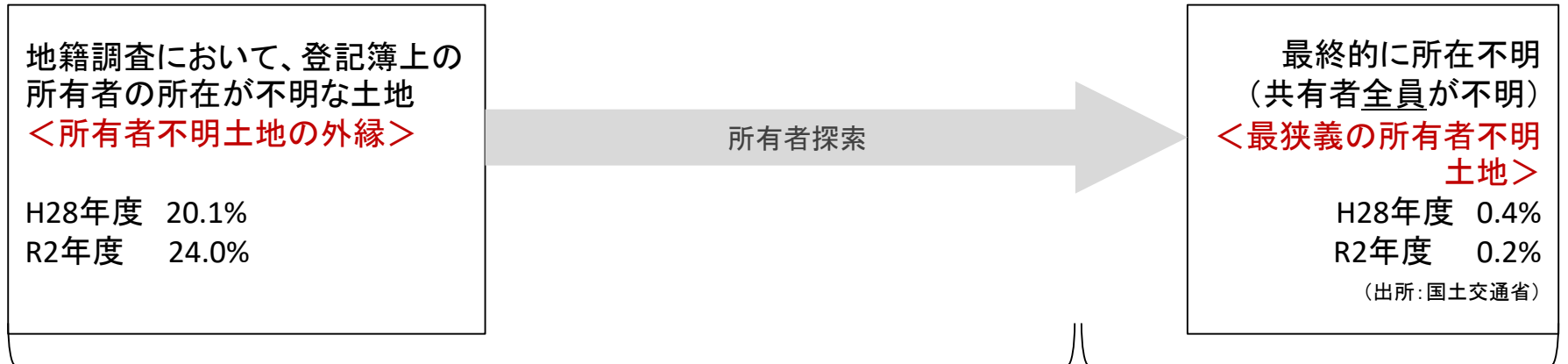
- ① 承諾書を得ることができない共有の土地の所有者の中に反対又は態度保留の意思表示をしている者がいないこと。
- ② 土地の所有権の持分の割合の過半数の承諾書が提出されていること。
- ③ 次のいずれかに該当すること。

ア 所在が確認できない(登記上の住所及び住民票上の住所に連絡文書を郵送しても宛先不明で返送された場合又は複数回郵送しても何ら応答がない。住民票や戸籍の調査により登記上の所有者の死亡が確認され、法定相続人の住所に連絡文書を郵送しても宛先不明で返送された場合又は複数回郵送しても何ら応答がない。)。

イ 病気等により判断能力が欠け又は不十分で後見人等の代理人が存在しない。

(出所)熊本市ウェブサイト「私道整備補助金交付制度について」、及び、「複数の者が所有する私道の工事において必要な所有者の同意に関する 研究報告書～所有者不明私道への対応ガイドライン～ (第2版)」(共有私道の保存・管理等に関する事例研究会、2022年6月)、85頁

所有者不明土地における「賛否不明者」の課題



- 探索をすればほとんどは所有者が判明
- しかし、探索には多くの手続きが必要
- 所有者が判明しても、とくに多数共有の場合は協議や交渉が困難なことも
 - 〔 所在判明、意思表示あり
 - 〔 所在判明、意思表示なし(無回答、対応拒否)

地域福利増進事業の対象:
 政令で定める方法により探索を行ってもなお所有者の全部又は一部を確知することができない土地

「所有者不明土地」の利用促進のためには、
「賛否不明者」に関するルールの検討が必要

モデル事業14団体:	5件 所有者判明	4件 所有者探索継続中	4件(2件) 裁定申請予定	1件 裁定
------------	-------------	----------------	------------------	----------

ご清聴ありがとうございました。