

国土審議会土地政策分科会企画部会  
所有者不明土地法の見直しに向けた方向性のとりまとめ

令和3年12月

国土審議会土地政策分科会企画部会

国土審議会土地政策分科会企画部会 委員名簿

(◎：部会長 ○：部会長代理)

委員	田 村 圭 子	新潟大学危機管理本部危機管理室教授
特別委員	飯 島 淳 子	東北大学大学院法学研究科教授
〃	池 邊 このみ	千葉大学大学院園芸学研究科教授
〃	○井 出 多加子	成蹊大学経済学部教授
〃	◎中 井 検 裕	東京工業大学環境・社会理工学院長
〃	松 尾 弘	慶應義塾大学大学院法務研究科教授
専門委員	浦 川 竜 哉	大和ハウス工業株式会社取締役常務執行役員
〃	奥 田 かつ枝	株式会社緒方不動産鑑定事務所取締役
〃	草 間 時 彦	公益社団法人全国宅地建物取引業協会連合会 常務理事
〃	清 水 英 範	公益社団法人日本測量協会会長
〃	杉 山 博 孝	一般社団法人不動産証券化協会会長、三菱地所 株式会社取締役会長
〃	瀬 田 史 彦	東京大学大学院工学系研究科准教授
〃	染 谷 絹 代	静岡県島田市市長
〃	竹 中 千 里	名古屋大学大学院生命農学研究科教授
〃	谷 山 智 彦	ビットリアルティ株式会社取締役、株式会社 野村総合研究所上級研究員
〃	辻 琢 也	一橋大学大学院法学研究科教授
〃	吉 原 祥 子	公益財団法人東京財団政策研究所研究員兼研 究部門主任

(敬称略)

## 企画部会の開催経緯

- 令和2年10月22日 第37回 企画部会
  - ・最近の土地関連施策等について
  
- 令和2年12月10日 第38回 企画部会
  - ・地域福利増進事業及びランドバンクのモデル調査等について
  
- 令和3年2月4日 第39回 企画部会
  - ・管理不全土地対策に関する調査等について
  
- 令和3年3月15日 第40回 企画部会
  - ・所有者不明土地の解消に向けた民事基本法制の見直し等について
  
- 令和3年4月15日 第41回 企画部会
  - ・土地基本方針改定案等について
  
- 令和3年7月30日 第42回 企画部会
  - ・第8回所有者不明土地等関係閣僚会議資料等について
  
- 令和3年9月16日 第43回 企画部会
  - ・所有者不明土地法の見直しに向けた地方公共団体への調査結果等について
  
- 令和3年10月28日 第44回 企画部会
  - ・地域福利増進事業について
  - ・地域と共生する再生可能エネルギー発電事業に関する施策について、経済産業省資源エネルギー庁及び環境省からヒアリング
  - ・用地関係業務の現状と今後の方向性について
  
- 令和3年11月29日 第45回 企画部会
  - ・管理不全土地の適正な管理を図るための仕組みの検討について
  - ・地域の土地に関する課題解決に向けた取組について
  - ・所有者不明土地法の見直しに向けたとりまとめ（骨子案）について
  
- 令和3年12月22日 第46回 企画部会
  - ・所有者不明土地法の見直しに向けたとりまとめ（案）等について

## 目次

はじめに.....	1
1. 所有者不明土地の利用の円滑化.....	2
(1) 所有者不明土地の現状.....	2
(2) 所有者不明土地に関するこれまでの取組.....	2
(3) 今般の所有者不明土地法の見直しにおける措置の方向性.....	3
2. 管理不全土地の管理の適正化.....	5
(1) 管理不全土地の現状.....	5
(2) 管理不全土地に関するこれまでの取組.....	6
(3) 管理不全土地の適正な管理を図るための仕組みの検討.....	7
(4) 今般の所有者不明土地法の見直しにおける措置の方向性.....	8
(5) 新たな制度の施行状況等を踏まえた管理不全土地の適正な管理を図るため の行政的措置のあり方に関する検討の必要性.....	9
3. 課題がある土地に地域一体となって対応するための体制の構築.....	10
(1) 地域一体となって対応するための体制の現状.....	10
(2) 地域一体となって対応するための体制構築に関するこれまでの取組.....	10
(3) 今般の所有者不明土地法の見直しにおける措置の方向性.....	11
(4) 所有者不明土地対策の推進の下支えとなる用地関係業務の支援の強化... ..	11
(5) 地域住民の理解醸成のための広報・啓発活動の充実.....	12
おわりに.....	13

はじめに

近年、我が国においては、人口減少・高齢化の進展に伴う土地利用ニーズの低下や土地所有意識の希薄化を背景に、不動産登記簿等の公簿情報を調査しても所有者の全部又は一部が判明せず、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地（所有者不明土地）や、所有者による適正な管理が行われていない土地（管理不全土地）、所有者による利用がされていない又はその利用の程度が周辺の同一用途の土地と比較して著しく劣っている土地（低未利用土地）といった課題がある土地の増加により様々な局面において迅速な対応が困難となるなどの問題が指摘され、さらに将来に向けてこのような土地が増加することが懸念されている。

こうした課題がある土地への対応については、土地に関する政策を総合的に議論する場である本部会においても継続的に調査・議論を行ってきたところである。特に、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（平成30年法律第49号。以下「所有者不明土地法」という。）の見直しについて、本部会においてその方向性について検討を行ってきた。

本年6月に開催された第8回「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」においては、所有者不明土地法の見直しの柱となる主な検討事項が示された。「所有者不明土地の円滑な利活用を図るための仕組みの拡充」、「管理不全土地の適正管理を図るための仕組み」、「低未利用土地の円滑な利活用を図るための仕組み」の3つである。

本とりまとめは、これらの3つの検討事項を中心として行ってきた本部会の第37回（令和2年10月開催）から第46回（令和3年12月開催）までの議論・検討を踏まえ、その内容を整理したものである。今後、国において、このとりまとめを踏まえた適切な対応が図られることを期待する。

## 1. 所有者不明土地の利用の円滑化

### (1) 所有者不明土地の現状

所有者不明土地は、人口減少・高齢化の進展とそれに伴う相続件数の増加、土地利用ニーズの低下と所有意識の希薄化を背景に増加してきた。国の直轄事業における用地取得業務においては、所有者がわからないためにあい路案件<sup>1</sup>となっている件数の占める割合が、平成 18 年度には 12.2%であったものが令和元年度には 17.2%となるなど、約 1.5 倍に増加している。<sup>2</sup>また、地籍調査を実施した地区における登記簿上の所有者の所在が不明な土地の割合は、平成 29 年度には約 22%であったものが 3 年後の令和 2 年度にも約 24%であるなど、一定数存在していることがうかがえる。<sup>3</sup>

有識者で構成される所有者不明土地問題研究会が行った推計<sup>4</sup>によれば、所有者不明土地の総面積は 2016 年時点で約 410 万 ha であったものが 2040 年には約 720 万 ha に増加し、その利用・管理に要するコスト等を踏まえると、2016 年時点では単年あたり約 1,800 億円の経済的損失が 2040 年時点には約 3,100 億円まで増加するという数値が提示されているなど、所有者不明土地の増加は、国民経済の損失と直結するものであると言える。

### (2) 所有者不明土地に関するこれまでの取組

所有者不明土地が我が国における喫緊の課題として認識されて以降、国土審議会土地政策分科会の下に設置された特別部会<sup>5</sup>や本部会では、その対策について検討を行い、平成 29 年には、所有者不明土地への当面の対策として、所有者不明土地を円滑に利用する仕組みや所有者の探索を合理化する仕組みの必要性がとりまとめられた。

これを受けて、平成 30 年に所有者不明土地法が制定され、所有者不明土地を円滑に利用する仕組みとして、同法に規定された要件を満たす所有者不明土地<sup>6</sup>について、公共的な目的のために利用することができる制度（地域福利増進事業）や、公共事業において収用する手続の合理化・円滑化のための制度が創設された。また、

---

<sup>1</sup> 事業着手から 3 年以上経過しても事業が困難となっている要因（あい路）が解消されていない案件

<sup>2</sup> 令和 2 年度用地あい路調査（国土交通省実施）結果より

<sup>3</sup> 令和 2 年度地籍調査における土地所有者等に関する調査（国土交通省実施）結果より

<sup>4</sup> 所有者不明土地問題研究会（座長・増田寛也氏）最終報告概要（平成 29 年 12 月 13 日）より

<sup>5</sup> 国土審議会土地政策分科会特別部会（部会長・山野目章夫早稲田大学大学院法務研究科教授。平成 29 年 9 月～令和 3 年 5 月）

<sup>6</sup> 所有者不明土地法においては、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一筆の土地

所有者の探索を合理化するための仕組みとして、探索に必要な場合には、公的書類（登記簿、住民票、戸籍等）を調査することができる制度等が創設された。

令和3年には、法務省において、所有者不明土地の発生予防・利用の円滑化を目的として、民事基本法制の抜本的な見直しが行われた。所有者不明土地の主要な発生原因である相続登記等が行われないことを防止するため、その申請を義務化することとされたほか、利用意向の低い所有者が望まず土地を保有することによる将来的な所有者不明土地の発生を予防するため、相続等により土地所有権を取得した者が一定の要件の下でその土地の所有権を国庫に帰属させることができる制度が創設された。また、不明共有者がいる場合における共有物の利用・処分を円滑化する仕組みや、隣地の所有者が不明の場合にライフラインを設置できる権利の明確化といった制度が創設されたところである。

### （3）今般の所有者不明土地法の見直しにおける措置の方向性

地域福利増進事業は、地域住民等の共同の福祉・利便の増進に寄与するような公益性の高い事業を行おうとする事業者に対して、申請を受けた都道府県知事の裁定により特定所有者不明土地<sup>7</sup>に土地等使用権を設定し、事業のために活用することができる制度である。

この制度については、令和3年12月時点において全国で1件の裁定申請事例がある<sup>8</sup>ものの、裁定まで至った事例はない。市町村に対する調査においては、活用を検討しても、適当な事業が対象となっていない、土地等使用権の上限期間（10年間）が短いなど費用対効果が低い、補償金が準備できない、人手不足、といった理由で活用まで至らないケースが複数あるという結果が示されている。

この制度をより活用されやすいものとするために、これらの点について検討することが必要である。その際、地域福利増進事業が不明の土地所有者の同意を得ずに土地を利用することができる制度であることを踏まえ、土地所有者の権利保護に十分配慮しながら、検討を進めていくべきである。

#### ○ 地域福利増進事業の対象となる事業の拡充

近年、平成30年7月豪雨や令和元年房総半島台風・東日本台風等、気候変動の影響により激甚な自然災害が頻発している。また、甚大な被害をもたらすと予測されている南海トラフ地震・首都直下地震の発生が切迫化している状況にある。このように自然災害が激甚化・頻発化している状況において、地域防災力の向上は非常に重要である。

---

<sup>7</sup> 所有者不明土地法においては、所有者不明土地のうち、現に建築物（簡易建築物（物置や作業小屋等、簡易な構造の小規模建築物）を除く。）が存せず、業務の用に供されていない土地

<sup>8</sup> 令和3年9月14日に新潟県に対して同県粟島浦村より裁定申請があったもの（令和3年12月末現在、縦覧中）

防災・減災に関する事業については、現行の地域福利増進事業においても、避難用の防災空地として活用するための広場の整備事業や、収用適格事業である水防用の施設の整備に関する事業に活用することはできるが、地域の災害対策に活用するための施設の整備事業は対象となっていない。

この点、防災用の資材や食料等を備蓄する倉庫や、通信網が断絶した際にも活用できる通信設備、停電時に電力を確保するための非常用発電施設といった地域の災害対策に役立つ施設は、地域住民等の生命の保護等に直接役立つものであることから、こうした施設についても、地域福利増進事業の対象とすることができるよう検討するべきである。

同様に、地域防災力の向上の観点から、地域において活用できる電力を発電する再生可能エネルギー発電設備に関するニーズが高まっている。令和元年9月の台風15号により千葉県睦沢町全域で停電が発生した際には、道の駅に設置された太陽光発電等の再生可能エネルギー発電設備が稼働し、近隣住宅に電力の供給や温水シャワーの提供を行うことができた。<sup>9</sup>このように、地域に電力を供給する再生可能エネルギー発電設備は、災害時におけるバックアップ電源として作用することが期待されている。

再生可能エネルギーの発電に関する事業については、現行の地域福利増進事業においても、収用適格事業である電気事業法（昭和39年法律第170号）による発電事業等の用に供する電気工作物の整備に関する事業として対象に規定されているが、小規模な発電をする設備や、電気の供給先を限定している設備については、電気事業法上の発電事業に該当せず、対象となっていない。

地域住民等の共同の福祉及び利便の増進に寄与するものという地域福利増進事業の趣旨を踏まえ、災害時のバックアップ電源として活用できるような、地産地消に資する再生可能エネルギー発電設備については新たに対象に追加するべきである。

なお、適切な整備が行われず地域に悪影響を及ぼす事例や、景観を破壊する事例など、再生可能エネルギー発電設備が原因となって発生するトラブルが各所で問題となっていることから、地域福利増進事業の対象に再生可能エネルギー発電設備の整備事業を追加するに当たっては、その対象となる要件を厳格に検討するとともに、設備の整備後も適切な運用が徹底されるよう関係省庁と綿密に連携した対応を求める。

○ 地域福利増進事業の土地等使用権の上限期間の延長

現行制度上、地域福利増進事業における土地等使用権の上限期間は10年とされている。これは、事業者の初期投資の回収が可能な程度に長期でありつつ、事

---

<sup>9</sup> 第44回企画部会資料2-1参照



業者・土地所有者それぞれの社会的・経済的事情が変化して土地利用意向にも変化が生じると考えられる期間をおよそ 10 年程度と見込んで設定されたものである。

この点、市町村に対するアンケート調査においては、地域福利増進事業の活用を検討したものの、上限期間 10 年の費用対効果が低いために事業実施を断念したといった回答が複数見られた。また、民間主体が地域福利増進事業の活用を検討する際、10 年後には原状回復を行うことを前提として事業計画を定めることとなり、法定耐用年数が 10 年を超える施設について民間融資による資金調達を行うことが困難なケースが考えられるなど、10 年という上限期間が事業開始のハードルになっているという課題が明らかになっている。

こうした状況を踏まえ、例えば民間事業者が主に主体となると考えられる事業等、特にその事業期間を 10 年以上要すると考えられる対象事業については、上限期間を 20 年まで延長することを検討するべきである。

#### ○ 地域福利増進事業の対象となる土地の拡充

現行制度上、地域福利増進事業の対象となる特定所有者不明土地は、現に建築物（簡易建築物（物置や作業小屋等、簡易な構造の小規模建築物）は除く）が存せず、かつ、業務の用その他の特別の用途に供されていないことが要件とされている。これは、地域福利増進事業の裁定に際しては都道府県知事が補償金の算定を行うこととなるため、専門的な知見が必要となるような複雑な算定を要しない土地・建築物のみを対象とする趣旨で規定されたものである。

この点、事業の実施を検討している地方公共団体から、簡易建築物以外の建築物が存している土地についても、対象に含めるべきであるとの意見があった。

こうした意見も踏まえ、現行制度で対象となっている簡易建築物と同程度に補償金の算出が簡易であると認められる建築物（例えば損傷、腐食等により崩壊寸前となっている空き家等）が存する土地については、対象に含めることを検討するべきである。

あわせて、所有者不明土地について都道府県知事の裁定により収用手続きを短縮することができる土地収用法（昭和 26 年法律第 219 号）の特例制度の対象となる土地についても、現行制度上、地域福利増進事業と同じ特定所有者不明土地とされていることを踏まえ、前述の土地を対象に含めることを検討するべきである。

## 2. 管理不全土地の管理の適正化

### (1) 管理不全土地の現状

所有者による適正な管理が行われていない土地（管理不全土地）の増加が懸念されている。実際に、市町村に対するアンケート調査においては、全体平均で約 6 割の市町村において管理不全土地に関する住民からの苦情が発生しており、そのうち 8 割以上の市町村が、過去 5 年の間に苦情件数が増加している又は変わっていない

と回答するなど、多くの市町村において管理不全土地による問題が継続的に発生している。

このように、管理不全土地は、土地の利用・雑木の繁茂やそれによる害虫の発生、土砂の崩壊、放置物の落下、火災等、地域に様々な悪影響を及ぼし得る要因となるほか、所有者の土地に対する利用・管理の意向が低いため、所有者が存在している場合であっても将来的に所有者不明となる蓋然性が高いと考えられ、その対策の推進は重要な課題である。

本部会においても、管理不全土地に対する方策について議論を重ね、令和元年12月の中間とりまとめ<sup>10</sup>において、特に管理不全状態による悪影響の度合いや緊急性が高い場合には、必要に応じて地方公共団体が直接対応を行うことを可能とする方策について検討する必要性を提示したところであった。

## (2) 管理不全土地に関するこれまでの取組

土地を適正に管理する責務は、第一義的には所有者にある。本部会では、この理念を法制的にも明らかにする必要があるとの考えの下、中間とりまとめにおいて、土地基本法（平成元年法律第84号）の見直しの方向性として、適正な利用のみならず適正な管理の必要性の明確化や、土地所有者に土地の適正な管理の責務があること等を盛り込むよう示した。

これを受けて、令和2年に、平成元年の制定時以来約30年ぶりに土地基本法が改正された。土地に関する基本理念として土地の適正な「管理」に関する土地所有者等の「責務」が規定されたほか、所有者不明土地の円滑な利用及び管理の確保に関する規定が追加された。

さらに、令和3年に、民事基本法制の見直しが行われた。管理意向の低い所有者が土地を放置することによる将来的な所有者不明化・管理不全化を予防するため、相続等により取得した土地を一定の要件の下で手放し、国庫に帰属させることができる制度が創設された。また、管理不全土地について、利害関係人の請求により裁判所が当該土地の管理人を選任して管理を命ずることができる制度（管理不全土地管理制度）が創設され、利害関係人が管理不全土地に対応するための民事的手法が整備されたところである。

なお、管理不全土地に空き家が存在している場合においては、平成26年に制定された空家等対策の推進に関する特別措置法（平成26年法律第127号。以下「空家特措法」という。）に基づく対応が可能な場合も考えられる。空家特措法において

---

<sup>10</sup> 「国土審議会土地政策分科会企画部会中間とりまとめ～適正な土地の「管理」の確保に向けて～」（令和元年12月26日）

は、空家等<sup>11</sup>のうち特定空家等<sup>12</sup>に対して、市町村が直接除却、立木竹の伐採等を行うことを可能とする規定があるところ、その対象となる特定空家等にはその敷地も含まれるためである。

### (3) 管理不全土地の適正な管理を図るための仕組みの検討

前述の通り、土地を適正に管理する責務は第一義的には所有者にあるが、所有者による自発的な管理が期待できない場合においては、所有者以外の他者による対応が必要となる。例えば、繁茂した草木が隣地に越境している場合等、管理不全土地による悪影響の被害を被っている者が明確な場合においては、利害関係者の間で民事的手法により対応することが期待される一方、管理不全土地が地域一帯の環境に悪影響を及ぼしている場合等、管理不全土地による悪影響の被害を被っている者の範囲が明確でない場合においては、地域における公益を実現する立場から、公的主体による関与が期待されることとなると考えられる。

このような整理の下、本部会においては、中間とりまとめにおいて示した内容や、市町村に対するアンケート調査の結果の分析等を踏まえつつ検討を行ってきたところである。

アンケート調査においては、市町村の人口規模等により管理不全土地に関する苦情の発生率に多寡があることや、管理不全土地が及ぼす悪影響の軽重にも幅があること、条例の制定等の取組の有無も市町村によって異なること、条例を制定している場合でも市町村によってその内容は様々であること等が明らかとなっている。ここから、管理不全土地は個々の土地を単位として発生するものであるため、その悪影響の内容や適正な管理を確保するために必要な対応も、個々の土地の性質・状況によって大きく異なっており、市町村によって、それらに応じて適正な管理の確保のために適当な手段を判断し、異なる対応を行っているものと考えられる。

また、アンケート調査においては、条例に代執行の規定を設けていない又は制定していても適用実績がない理由として、「法的根拠がない」、「対象土地の線引きが困難」という意見が複数挙げられており、これらを踏まえ、所有者不明土地法の見直しにおいて代執行の規定を設けることを検討してきたところである。

所有者不明土地法に代執行の規定を設けるに当たっては、その対象となる管理不

---

<sup>11</sup> 空家特措法においては、建築物又はこれに附属する工作物であって居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの及びその敷地（立木その他の土地に定着する物を含む。）をいう。ただし、国又は地方公共団体が所有し、又は管理するものを除く。

<sup>12</sup> 空家特措法においては、そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態又は著しく衛生上有害となるおそれのある状態、適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態その他周辺的生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態にあると認められる空家等をいう。

全状態の判断基準を示す必要があるところ、法律の規定が全国的な影響を及ぼし得るものであることを踏まえ、全国共通の喫緊の課題となっている自然災害の激甚化・頻発化に対応するため、「管理不全状態を要因とする土砂・瓦礫の崩壊や落下などの災害等の生命・財産に関わる悪影響の発生の防止」をその目的・要件とすることが適当であると考えられる。

その際、前述のとおり、管理不全土地は個別性・地域性が極めて高いものであることから、現に市町村により行われている条例等に基づく対応との整合性を図る必要性も踏まえ、地域の実情に精通した基礎的な地方公共団体である市町村が主体的な役割を果たすことが適当であると考えられる。ただし、市町村の負担が過度なものとならないよう、その意向を踏まえつつ、都道府県にあっては、広域の地方公共団体として、市町村への助言や管理不全土地が複数市町村にまたがる場合における調整等の役割を担うとともに、国にあっては、市町村の取組に対する支援をしっかりと展開していくべきである。

#### (4) 今般の所有者不明土地法の見直しにおける措置の方向性

管理不全土地に関する課題の中でも、とりわけ対応が急がれるものとして、管理不全状態の所有者不明土地の問題がある。所有者不明土地は、所有者による自発的な管理が期待できず、管理不全状態になる蓋然性が高い土地である上、所有者が不明な状態が解消されない限り将来にわたって引き続き管理が実施されないことが見込まれるため、管理不全状態となった所有者不明土地の適正な管理を確保するためには、所有者以外の主体による対応が不可欠となるためである。

この点、民事的手法については、前述の通り、令和3年の民事基本法制の見直しにより創設された所有者不明土地管理制度<sup>13</sup>及び管理不全土地管理制度<sup>14</sup>の規定により、利害関係人による解決の手段が措置されたところである。一方、行政的対応については、防災事業や個別法に基づく措置の実施のほか、市町村の条例に基づく対応等が考えられる。しかしながら、条例に基づく対応の場合、所有者不明土地については、所有者が判明している土地の場合と異なり、必要な措置を行うことを命ずべき相手方を確知できないために、その措置を講ずべき義務者が確知されていることを前提とする代執行（行政代執行法（昭和23年法律第43号）に基づき行われる代執行）を行うことができないケースがあるなど、有効な対応を行うことが難し

---

<sup>13</sup> 民法（明治29年法律第89号）に基づき、所有者又はその所在を知ることができない土地（又は共有持分）について、必要があると認められるときに、利害関係人の請求により、裁判所が、その請求に係る土地又は共有持分を対象として管理人による管理を命ずる制度。

<sup>14</sup> 民法に基づき、所有者による土地の管理が不相当であることによって、他人の権利・法的利益が侵害され、又はそのおそれがある場合において、必要性が認められるときに、利害関係人の請求により、裁判所が、当該土地を対象として管理人による管理を命ずる制度。

い場合があり得る。アンケート調査においても、市町村から、防災上緊急性の高い場合において行政が所有者不明土地に直接対応できる制度の必要性について意見があったところである。

以上を踏まえ、今般の所有者不明土地法の見直しにおいては、とりわけ対応が急がれる管理不全状態の所有者不明土地について、市町村長が、管理不全状態を要因とする災害等の生命・財産に関わるような悪影響の発生の防止を図るため、その適正な管理を図るための勧告、命令、代執行を可能とする制度を新たに規定することにより、市町村の条例では対応が困難な制度的あい路の解消を図るべきである。その際、国及び都道府県は、市町村の負担が過度なものとならないよう支援を行うべきことを明確化すべきである。

加えて、財産管理制度<sup>15</sup>について、管理不全状態の所有者不明土地に対して地方公共団体が使いやすい特例を整備してほしいとの意見があったこと、本部会において前述の行政上の新たな措置と管理不全土地管理制度との連携の必要性について指摘があったことも踏まえ、その適正な管理を図るため、市町村長による請求を可能とする特例を検討することも必要である。

あわせて、市町村長が前述の制度により管理不全状態の所有者不明土地への対応を行おうとする際には、当該土地の所有者を探索する必要があるところ、この探索を円滑に行えるよう、地域福利増進事業の準備のための規定と同様に、公的情報の利用・提供を可能とするべきである。

#### **(5) 新たな制度の施行状況等を踏まえた管理不全土地の適正な管理を図るための行政的措置のあり方に関する検討の必要性**

今般の所有者不明土地法の見直しにおいては、全国共通の喫緊の課題となっている自然災害の激甚化・頻発化に対応するため、とりわけ対応が急がれる管理不全状態の所有者不明土地についての対策を最優先で進めるべきであるとの方向性を提示した。

しかしながら、所有者が判明している管理不全土地についても、市町村の条例に基づく対応が可能であるとしても、所有者による適正な管理が見込まれず、災害等の生命・財産に関わる悪影響の発生につながりかねない可能性も否定できないところである。

このため、所有者が判明しているものも含めた管理不全土地における適正な管理を図るための行政的措置のあり方については、今後施行が予定されている民事基本法制の見直しにより措置された制度や、今般の所有者不明土地法の見直しにより創設される措置、地方公共団体における条例に基づく措置の施行状況、空き家対策に

---

<sup>15</sup> 民法に基づき、不在者の財産や相続人があることが明らかでない場合の相続財産、個々の所有者不明土地や管理不全土地について、利害関係人の請求により裁判所が管理人を選任し、当該財産や土地を管理できることとする制度。

における取組の状況等を検証しつつ、市町村における課題やニーズ等の実態を踏まえながら、引き続き検討を行っていく必要がある。

### 3. 課題がある土地に地域一体となって対応するための体制の構築

#### (1) 地域一体となって対応するための体制の現状

地域における所有者不明土地や管理不全土地、将来的に所有者不明土地の発生につながるおそれのある低未利用土地といった課題がある土地への対応について、その実効性を確保するためには、市町村だけでなく、地域コミュニティや、地域で活動する特定非営利活動法人や一般社団法人等（以下「法人等」という。）の民間事業者、法曹や宅地建物取引業等の関連分野の専門家との連携体制を構築し、地域が一体となって取り組んでいくことが重要である。また、課題がある土地に対し、地域で活動する民間事業者や、地域コミュニティ自身が主体的に利用・管理を行う仕組みを構築することで、地域における土地の利用・管理の担い手の確保・育成にもつなげていくことが必要である。

この点、地域における課題がある土地に対して、その円滑な利用や適正な管理を進めるための関係者への支援や、所有者に代わって行う管理等を実施するほか、情報を仲介し、必要な場合には取引を支援する機能を担う法人等や宅地建物取引業者等の専門家が含まれる組織が存在している。こうした法人等は、地域コミュニティの意向をまとめ、市町村や専門家等と密接に連携した取組を展開し、市町村の補完的役割を担うとともに、自身も土地の利用・管理の担い手となり得る存在である。

#### (2) 地域一体となって対応するための体制構築に関するこれまでの取組

市町村に対する調査においても、こうした法人等に土地の情報の仲介や相談受付、管理、地域福利増進事業の実施といった業務を行ってほしいと回答した市町村が数多く存在しており、こうした活動を行う法人等に高いニーズがあることがうかがえる。課題がある土地への取組を効果的に進めていくためには、こうした法人等の活動を支援し、後押ししていくことが重要である。

国土交通省では、令和2年度よりこのような取組を行っている法人等のモデル調査を実施しており、本部会においても、モデル調査に採択された事例を取り上げ、効果的な取組についての分析を行ってきたところである。

例えば、新潟県で活動する一般社団法人<sup>16</sup>が、放置され竹木の繁茂により周辺に悪影響を及ぼしていた所有者不明土地について地域住民からの相談を受け、当該土地を地域交流の場として整備するため地域福利増進事業の実施を目指して、土地所有者の探索や必要な手続きを主体的に実施している事例がある。当該法人は、町や地域住民と綿密に連携しつつ、地域福利増進事業の担い手として活動を展開してい

---

<sup>16</sup> 第45回企画部会資料3 p.2「一般社団法人みどり福祉会（新潟県南蒲原郡田上町）」の事例

る。また、鹿児島県の離島で活動する営利法人<sup>17</sup>は、移住促進の取組を行う離島地域において、ニーズがあるにも関わらず流通していない空き地について、希望者に対する情報提供や相談受付を行うことにより、その流通促進に取り組んでいる。当該法人は、市と協働して、地域全体の取組である移住促進施策における重要な役割を担う存在である。

### (3) 今般の所有者不明土地法の見直しにおける措置の方向性

このような法人等が円滑な活動を展開するためには、地域住民や土地所有者等から信用を得ることが重要である。この点、モデル調査に採択された法人等への調査において、公的な信用力の必要性が明らかとなったところである。したがって、課題がある土地への取組を行う法人等の活動を後押しするために、市町村長が法人等を指定することにより公的な信用力を付与する仕組みを検討すべきである。その際、市町村は、地域における法人等の位置づけを明確化し、その活動を支援していくとともに、市町村、法人等、地域の関係者等が綿密に連携しながら課題がある土地への対応に取り組んでいく仕組みを構築することが必要である。

こうした連携体制の下で実効的な取組を進めていくためには、体制のあり方や的確な役割分担も含め、地域の実情に応じて必要となる取組の内容等について、地域コミュニティ等の参画のもとで市町村が計画を作成し、明確な方向性を示す必要があると考えられる。さらに、その計画を効果的なものとするために、市町村が法人等や関係する国の機関・都道府県、学識経験者、関係分野の専門家等との間で協議を行い、その知見を反映しつつ計画を作成していくことが重要である。こうした点を踏まえ、市町村が関係者との協議を円滑に実施しながら計画を作成し、それに沿って効果的に施策を推進していけるよう、国による支援も必要である。

### (4) 所有者不明土地対策の推進の下支えとなる用地関係業務の支援の強化

用地の取得やそれに伴う損失の補償等の関係業務（用地関係業務）は、公共事業の進捗はもとより、所有者不明土地対策を含む土地政策を進めるに当たって、その「下支え」となる重要な業務である。

近年、所有者不明土地が用地取得の主なあい路となっており、今後の所有者不明土地の増加が、用地関係業務の推進にとって更なる支障となっていくことが考えられる。また、昨今の自然災害の激甚化・頻発化により、迅速な社会資本の整備がますます求められるようになってきている。一方で、特に各地域に密接に関係する市町村においては用地担当職員が大きく減少し、補償コンサルタントの登録業者数も減少傾向にあるなど、用地関係業務を支える官民の状況は厳しい環境になりつつある。

このような中、国や都道府県が民間とも一体となって、市町村にとって必要な支援を行うなど、各関係機関が更に連携しつつ対応していくことが必要である。

---

<sup>17</sup> 第45回企画部会資料3 p.3「株式会社川商ハウス（鹿児島県西之表市）」の事例

このため、全国 10 ブロックに設置され、地方整備局、法務局、地方公共団体、関係士業団体等が連携して所有者不明土地対策に取り組んでいる所有者不明土地連携協議会の活動内容を拡充し、用地関係業務の関係者の拡大及び連携の強化を図るとともに、所有者不明土地法に基づく制度が効果的に活用されるよう、国及び都道府県から市町村に対する運用面での助言・支援等を更に強化するべきである。

#### **(5) 地域住民の理解醸成のための広報・啓発活動の充実**

市町村等が課題のある土地への取組を効果的に推進していくためには、その重要性、必要性に対しての地域住民の理解が必要不可欠である。

土地基本法においても、国及び地方公共団体の責務として、広報活動等を通じて土地についての基本理念に関して国民の理解を深める適切な措置を講じなければならないとされている。また、令和 3 年の民事基本法制の改正においても、その内容が国民全般に十分に浸透するよう積極的かつ細やかな広報活動を行い、周知徹底に努めるよう附帯決議がなされているところである。

今回の所有者不明土地法の見直しの内容についても、各市町村等の取組が地域住民の理解を十分得られるよう、国及び地方公共団体は、積極的な広報・啓発活動を展開していくべきである。



おわりに

本部会においては、所有者不明土地法が制定された当時は織り込まれていなかった「適正な管理」の重要性等も踏まえつつ、現行の所有者不明土地法に基づく制度に関する課題や、新たな概念に対応するために求められる制度のあり方等について、多岐にわたる論点から議論を重ね、課題がある土地に対する方策のあり方、その中でも特に所有者不明土地法の改正の方向性について検討を行ってきた。

今後は、政府において、本とりまとめで示された方向性を踏まえ、所有者不明土地法の改正に向けた作業を着実に進め、新たな所有者不明土地法が国民に示されることを期待する。

加えて、今回のとりまとめにおいて課題として取り上げたもののうち、管理不全土地全般に対する行政的措置等、中長期的な検討を要するものについては、関連する施策の施行状況や地方公共団体におけるニーズ等を継続的に分析しつつ、引き続き検討を行っていくこととする。

本部会のミッションは、変化する社会経済情勢を注視し、土地に関する総合的かつ基本的な施策について、時代の要請に応えた方向性の提示に向け、継続的な調査・議論を行っていくことである。このミッションを踏まえ、今後も引き続き土地政策のあり方に関する調査・議論を鋭意進めていく。

# 国土審議会土地政策分科会企画部会 「所有者不明土地法の見直しに向けた方向性のとりまとめ」 (令和3年12月24日)のポイント



## とりまとめの背景・経緯

- 人口減少・高齢化の進展に伴う土地利用ニーズの低下や土地所有意識の希薄化を背景に、所有者不明土地や所有者による適正な管理が行われていない土地(管理不全土地)等の増加が懸念。
- 所有者不明土地が我が国における喫緊の課題として認識されて以降、本部会等での議論を経て、平成30年に所有者不明土地の利用の円滑化の促進を図ることを目的とする所有者不明土地法が制定され、令和2年には土地基本法の制定以来約30年振りとなる改正が行われ、土地の適正な管理に関する土地所有者の責務等が定められた。令和3年には、所有者不明土地の発生予防・利用の円滑化等を目的とする民事基本法制の抜本的な見直しが行われた。
- このような経緯等を踏まえ、本部会(第37回～第46回)において、施行後3年を迎えた所有者不明土地法の見直しに向けた方向性について、関係閣僚会議(※)において示された

- ① 所有者不明土地の円滑な利活用を図るための仕組みの拡充
- ② 管理不全土地の適正な管理を図るための仕組み
- ③ 低未利用土地の円滑な利活用を図るための仕組み

の3つの検討事項を中心として行ってきた議論・検討の内容を整理し、とりまとめたもの。

(※ 所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議)

所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針(令和3年6月7日関係閣僚会議決定)(抄)

…特措法の施行から3年が経過し、見直しの時期となることに向けて、所有者不明土地の円滑な利活用・管理を図る仕組みの拡充や、所有者不明土地の発生予防等の観点から重要となる管理不全土地や低未利用土地の利活用・管理を図る仕組みについて検討を進め、国土審議会において制度見直しの内容を本年中目途でとりまとめ、次期通常国会に必要な法案を提出する。

## 一般の所有者不明土地法の見直しにおける措置の方向性(ポイント)

### 1. 所有者不明土地の利用の円滑化

◆ 所有者不明土地の利用の更なる円滑化を図るため、「地域福利増進事業(※)」をより活用されやすい制度とすることが必要

(※知事の裁定による使用権の設定により、所有者不明土地を地域住民等のための公益性の高い事業に活用できる制度)

- 対象事業の拡充: 市町村に対するアンケート調査結果等を踏まえ、地域の災害対策に役立つ施設や、地産地消を行う再生可能エネルギー発電設備を対象事業に追加。再生可能エネルギー発電設備については、トラブルが各所で発生していることを踏まえ、要件の厳格化と適切な運用の徹底が必要。
- 土地等使用権の上限期間の延長: 民間事業者が主に主体となると考えられる対象事業については、上限期間を10年から20年まで延長
- 対象となる土地の拡充: 現行制度で対象となっている簡易建築物と同程度に補償金の算定が容易であると認められる建築物が存する土地についても、対象となる特定所有者不明土地に含める。あわせて、収用特例の対象となる土地についても同様に扱う。

### 2. 管理不全土地の管理の適正化

◆ 一般の見直しにおいては、全国共通の喫緊の課題となっている自然災害の激甚化・頻発化に対応するため、管理不全土地に関する課題の中でもとりわけ対応が急がれる管理不全状態の所有者不明土地への措置を講ずることが必要。

- 管理不全状態を要因とする災害等の生命・財産に関わるような悪影響の発生を防止するため、市町村長による勧告、命令、代執行を可能とする制度を新たに規定することにより、市町村の条例では対応が困難な所有者不明土地に起因する制度的なあい路の解消を図ることが必要。
- あわせて、令和3年の民事基本法制の見直しにより創設された管理不全土地管理制度についても、市町村長による請求を可能とする特例が必要。
- これらの制度を活用する際に必要となる所有者探索を円滑に行えるようにするため、公的情報の利用・提供を可能とすることが必要。
- 市町村の負担が過大なものにならないよう、国及び都道府県が支援を行うべきことを明確化することが必要。

### 3. 課題がある土地に地域一体となって対応するための体制の構築

◆ 所有者不明土地や管理不全土地、将来的に所有者不明土地の発生につながるおそれのある低未利用土地といった、地域における課題がある土地に実効的に対応するため、市町村だけでなく、地域一体となって取り組む体制の構築が必要

- 課題がある土地の利用や管理に取り組む法人を市町村長が指定し、活動を支援・連携していく仕組み
- 市町村が、上記の法人や地域コミュニティ、専門家等の関係者と協議の上、地域の実情に応じて必要な取組の内容を示す計画を作成する仕組み

◆ 市町村の用地担当職員が大きく減少している状況等を踏まえ、所有者不明土地法に基づく制度が効果的に活用されるよう、国及び都道府県から市町村に対する運用面での助言・支援等を更に強化することが必要。

◆ 今回の見直しの内容を含め、市町村等の取組が地域住民の理解を十分得られるよう、国及び地方公共団体は、積極的な広報・啓発活動を展開することが必要。

## おわりに

- 今後、本とりまとめに示された方向性を踏まえ、所有者不明土地法の改正に向けた作業を着実に進め、新たな所有者不明土地法が国民に示されることを期待。
- 所有者が判明しているものも含めた管理不全土地全般に対する行政的措置等、中長期的な検討を要するものについては、関連施策の施行状況や地方公共団体におけるニーズ等を継続的に分析しつつ、引き続き検討を行っていく。