

所有者不明の土地の増加は 国土保全のナショナルミニマムを毀損する？

所長 佐々木 晶二

1. 不明土地はなぜ国策上問題なのか？

所有者が不明又は多数の法定相続人等に共有されていて意思決定ができない土地（以下「不明土地」という。）について、近年、東京財団の吉原祥子氏の政策提言（注1）を契機にして、雑誌や新聞などで、その問題が議論されている。

この問題については、日本の土地が外国人に買い荒らされているという感覚的、扇情的な議論をされる部分もある。しかし、本来の国土保全という観点から、不明土地の問題は、一種の「ナショナルミニマム」として備えるべき水準を毀損しているのではないか、という仮説を提案したい。

以下、この仮説に係る論点を提示する。

2. 不明土地は、国土保全の「ナショナルミニマム」を毀損する

(1) 国土保全のナショナルミニマムの提案

国民の生活の最低水準を示すナショナルミニマム（注2）とのアナロジーで、国土保全についても「ナショナルミニマムの水準」、国家としての最低限の水準があることを提案したい。

その最低水準は、通常ナショナルミニマム、すなわち、国民の生活の最低水準が、市場原理とは別の論理で位置づけられるのと同じく、「国土保全のナショナルミニマム」も市場原理、経済原理とは異なる価値観、すなわち経済的には市場価値のないと思われる国土であっても保全すべき必要性が正当化できると考える。（注3）

(2) 国土保全のナショナルミニマムの視点(図-1)

国土保全のナショナルミニマムとは、国家が国民のために、国土や国土を構成する土地を保全するために必要不可欠な視点と内容と仮定して、以下の論拠を提示する。

ア 外国から国土を守る視点

国境離島や山間部などを外国政府などに占拠されないため、また、国土に存在する資源を奪われないためには、それぞれの土地の所有者の所在が明らかで、ひとたび問題が起きればその所有権をもとに国際法上の位置づけを主張できないといけなない。

イ 周辺の土地所有者や住民に迷惑をかけないという視点

森林や農地の放棄による周辺地へ悪影響、さらに、住宅地やマンションなどでは所有者が不明化した場合には、居住環境の悪化やマンション管理水準の劣悪化が生じる。このためには、周辺に外部不経済を与えないという観点から、土地や建物の所有者が明確化し、所有者としての責任を果たす必要がある。

ウ 土地の公共性を確保するという視点

土地所有者はそこに設置された工作物の責任を負う。よって、例えば擁壁が壊れて他者に被害を与えた場合には、損害賠償責任を負わなければいけない。

さらに、土地建物が公共事業の用に供される場合には、正当な補償を受けて、その土地等を提供する義務が生じる。これらの土地に内在する制約を実現するためにも土地の所有者が明らかになっていなければならない。

エ 土地の保有税を支払うという視点

土地は地方行政の受益を判断する指標として、固定資産税等の保有税が課される。この国民の納税義務を果たすという観点からも、土地の所有者が明確になっていないといけない。

オ 巨大災害時や戦争時の食料生産基地、エネルギー供給基地の確保という視点

現時点では市場価値のない森林や農地であっても、巨大災害時等における食料生産基地やエネルギー供給基地としての価値がある。この場合には、所有者の明確化までは直接は必要ないものの、一定の水準を維持していくことが必要。また、アとの関係では、外国政府に奪われてはいけない。

カ 国土に存在する資源（水や微生物、まだ発見されていない鉱物など）や歴史を次世代に継承するという視点

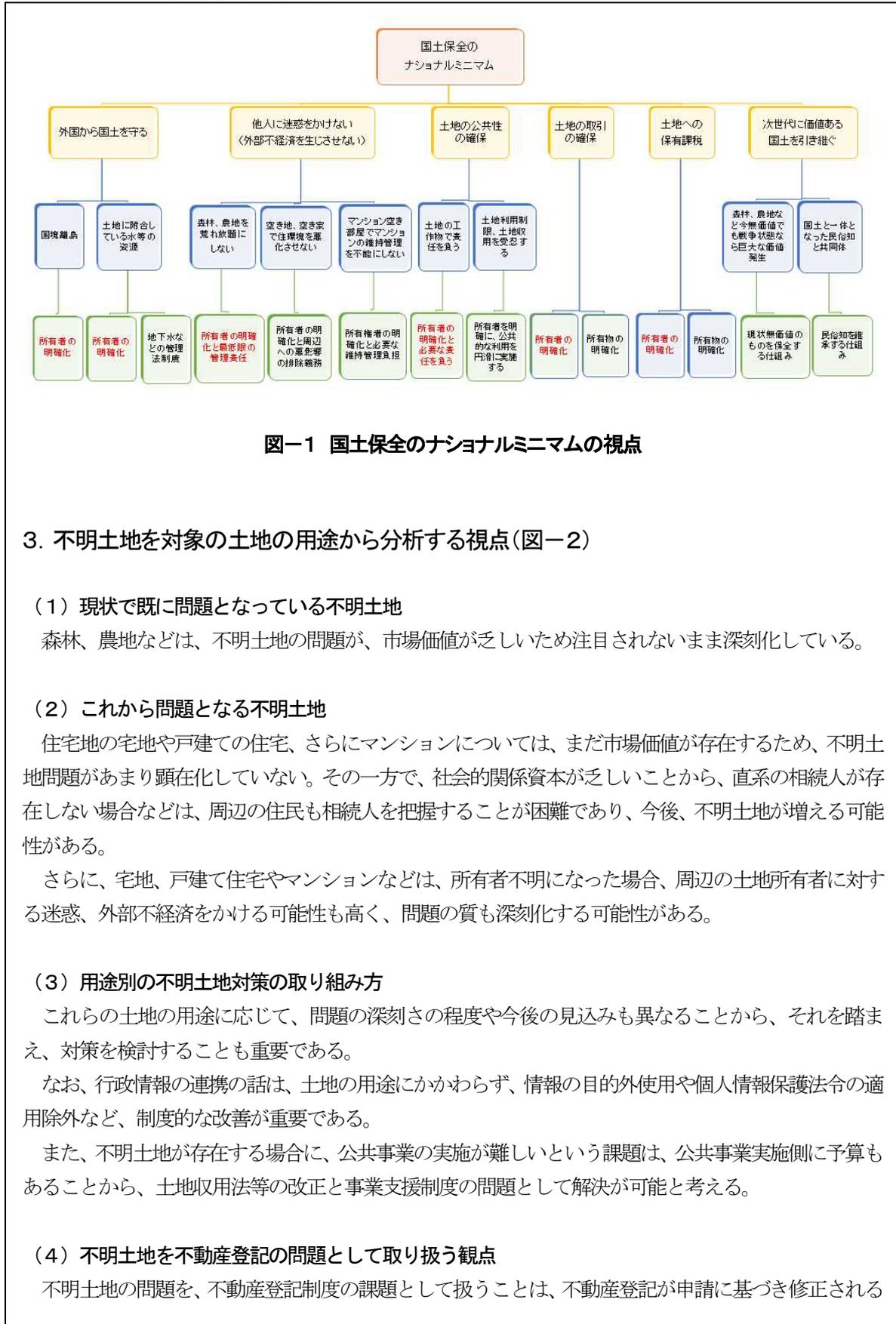
国土の資源の保全という観点からもオと同様に、外国政府に奪われてはいけない。また、国土と一体となった歴史や民俗知についても、土地を放置して地方から失われてはいけない。

これらの視点からみて、国土保全のためのナショナルミニマムを確保するため、必要条件の一つであり、かつ、重要なものとして、所有者の明確化があげられる。逆に、土地所有者の不明化は、国土が保全できず、ひいては国家の持続可能性が毀損されると考えられる。

(3) 国土保全のナショナルミニマムの深刻さ

以上のように、定性的にみて、不明土地が国土保全のナショナルミニマムを毀損している可能性が高い。

今後、定量的にみて、現状でどの程度、所有者が不明な土地が存在するのか、今後、深刻化すると思われる市街地の空き地や空き家、さらにマンションの空室など、地域の絆、社会的関係資本が乏しい地域での不明土地の増加がどの程度になるかを推計することが重要と考える。



3. 不明土地を対象の土地の用途から分析する視点(図一2)

(1) 現状で既に問題となっている不明土地

森林、農地などは、不明土地の問題が、市場価値が乏しいため注目されないまま深刻化している。

(2) これから問題となる不明土地

住宅地の宅地や戸建ての住宅、さらにマンションについては、まだ市場価値が存在するため、不明土地問題があまり顕在化していない。その一方で、社会的関係資本が乏しいことから、直系の相続人が存在しない場合などは、周辺の住民も相続人を把握することが困難であり、今後、不明土地が増える可能性がある。

さらに、宅地、戸建て住宅やマンションなどは、所有者不明になった場合、周辺の土地所有者に対する迷惑、外部不経済をかける可能性も高く、問題の質も深刻化する可能性がある。

(3) 用途別の不明土地対策の取り組み方

これらの土地の用途に応じて、問題の深刻さの程度や今後の見込みも異なることから、それを踏まえ、対策を検討することも重要である。

なお、行政情報の連携の話は、土地の用途にかかわらず、情報の目的外使用や個人情報保護法令の適用除外など、制度的な改善が重要である。

また、不明土地が存在する場合に、公共事業の実施が難しいという課題は、公共事業実施側に予算もあることから、土地収用法等の改正と事業支援制度の問題として解決が可能と考える。

(4) 不明土地を不動産登記の問題として取り扱う観点

不明土地の問題を、不動産登記制度の課題として扱うことは、不動産登記が申請に基づき修正される

ことが原則であることに加え、現実の登記所の事務能力や関係する予算規模などを考えると、ブロックチェーンなど抜本的なイノベーションがないと現実には先に進まないのではないかと危惧される。むしろ、取引円滑化の目的であれば、空き家や空きマンション、空きビルといった取引価値のある分野を対象にして、民間ベースでの履歴記録などと併せた情報システムを検討すべきと考える。

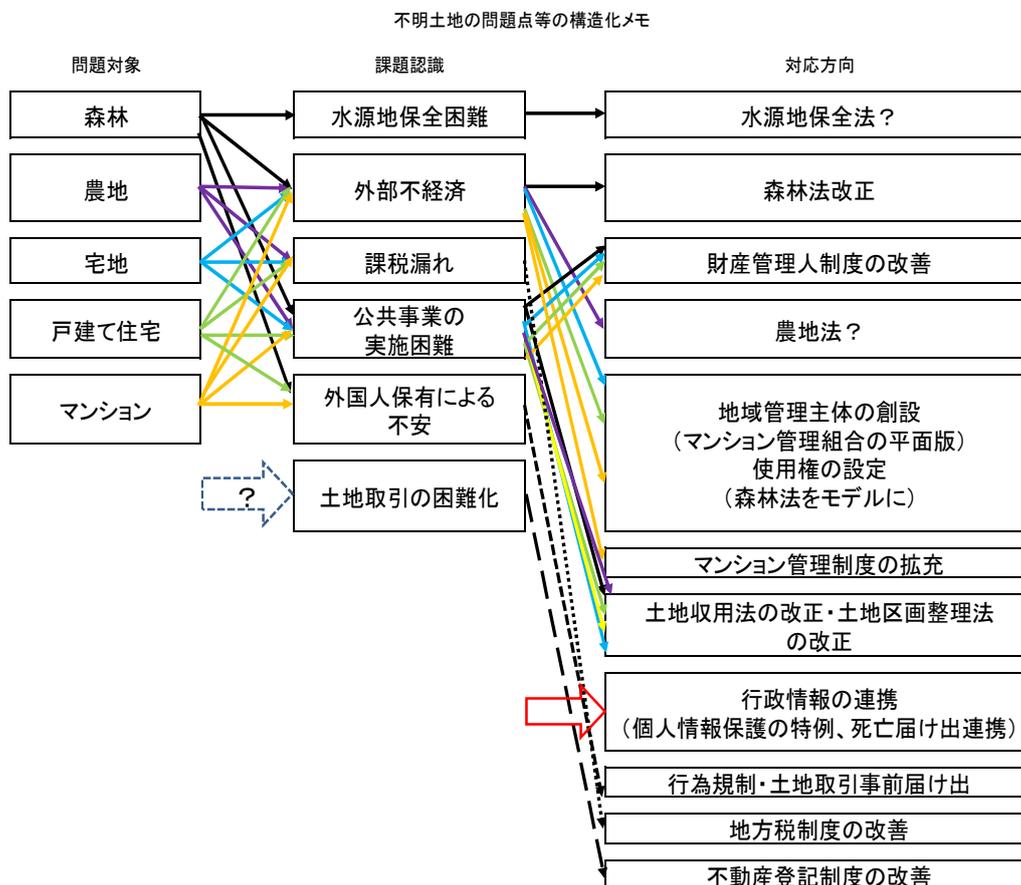


図-2 不明土地を対象の土地の用途から分析する視点

4. 具体的な政策の充実方向について

(1) 既に講じられている不明土地対策の拡充方向

不明土地問題は、当初、森林で大きな問題になったことから、森林などを前提にした制度がいくつか創設されている。

このうち、森林法の2016年度改正で創設された制度は、共有林について、共有者からの申請に基づいて、共有地の利用権を設定する手法である(注4)。これに対して、地方自治法の地縁団体が本来保有しているものの、形式的に共有名義になっている土地について、登記を是正する手法もある(注5)。

将来的な不明土地の対策を考える上では、もともと誰の所有になっているかが事前に確定していない場合がほとんどなので、森林法の共有地の事例の方が参考になる。

しかし、森林法はあくまで共有者の一人が分かっている、他の者が不明の場合なので、一定のケースには活用できるが、そもそも所有者が不明、又は共有者が全員が非協力的な場合には対応が難しい。ここから、周囲の他人の空き家や空き地、空き部屋に対して使用権設定を拡大していくのは、相当論理的に無理がある。

(2) 新しい不明土地対策の方向

このため、ある程度市街地の価値がまだあり、かつ、空き家や空きマンションの放置が問題になった場合の解決策としては、森林法の共有という切り口の拡大では解決しにくいのではないかと。むしろ、行政法の「公共の福祉のために用いる」観点から、収用対象事業側を拡大していく方向があると考えられる。

近年、収用対象事業については、土地収用法の収用対象事業は拡大していないが、都市計画法上は、「一団地施設」でくくられるグループが拡大されてきている。例えば、「一団地の住宅施設」から「一団地の復興拠点市街地形成施設」などがある（注6）。

これは、新規開発や新規建設を前提に制度が創設されているが、地区改良・改善を目的とした「一団地の市街地再生施設」（仮称）を創設して、住宅市街地又は分譲マンションに都市計画決定をして、空き家や空き地、空き部屋に都市計画事業として使用権を設定するという議論がありうる。

また、そもそも、運用上、住宅市街地や分譲マンションであれば、「一団地の住宅施設」という現行制度を使いこなして、都市計画事業として空き地、空き部屋に使用権を設定することは理論上可能である。

この発想は、住宅地区改理事業で不良住宅を収用することとのアナロジーで考えれば、地区全体として、不良、不健全な住宅市街地の存在が証明でき、それを解決することに高い公共性を説明することによって、制度改正や制度の運用を柔軟化することを正当化できると考える。

さらに、土地収用法ではなく、都市計画法の都市施設と都市計画事業認可という手続きを踏めば、民間事業主体が施行主体になることは制度上認められている（注7）。

例えば、市場価値があれば、民間マンション事業者が施行主体になることが想定される。また、企業にとっての市場価値が企業進出が期待できるほどなくても、マンション管理組合や地区管理組合（こういうものができたとして）にとっては、空き地や空き部屋に使用権を設定することに、互助的な観点から、意味と価値がある場合には、これらの組合が事業主体となって主体的に活動する可能性がある。

このように、都市計画法の都市施設の概念から制度運用や制度改正を考えることによって、民間事業主体や地域の互助的主体が、ある程度の市場価値を前提にして不明土地の解消に取り組むことが可能になる。

(3) 今後の不明対策の方向性のまとめ

ア 私法的解決法

共有者の一部の者が積極的に活用しようとしているが、他の共有者が不明の場合には、森林法をモデルとした私法的解決方法が一つの方向になる。

イ 公法的解決法

① 都市計画法による解決法

住宅地の宅地や戸建て住宅、さらにマンション空き家について、様々な外部不経済をもたらしている場合には、「一団地の住宅施設」等の都市施設概念を活用して、公的使用権の設定を進めること、さらに円滑に進むために制度拡充を進めるのがもう一つの方向である。

② 土地収用法による解決法

さらに、道路や鉄道などの公共事業の実施にあたっては、土地収用法の不明裁決の運用及び短期間に裁決がだせる制度改善などが第三の方向と考える。

このように、不明土地の出口の制度的方策についても、私法に限定せず、公法的手法も含め、幅広く具体的な施策、そして、実施する者にメリットが生じる仕組みを検討していくことが重要と考える。

5. 最後に

今回の論考は、まず、不明土地の問題が国策上、国土保全のナショナルミニマムを毀損するという主張を提案し、さらに、不明土地の問題について、その用途によって対策の方向性を区別すること、さらに、対策においても、都市施設という公法的な手法を新たに検討すべきことを提案した。

この論考を踏まえ、関係者のより幅広い、かつ、実態に即した議論が深まることを期待している。

(脚注)

1) 参考文献1) 参照

2) ブリタニカ百科事典(2015)によれば、「ナショナルミニマムとは、国民最低限、あるいは国民生活環境最低基準と訳される。本来は1942年のベバレッジ報告で示された社会保障原則の一つ」

3) 「ナショナル」のものの「ネイション」は国民であるとともに、国家でもある。また、国土は通常「ナショナル・ランド」と英訳される。その意味では、英語の文脈からいってもナショナルミニマムの国土保全版はありうると考えることが可能である。

4) 森林法第10条の11の6参照。

5) 地方自治法第260条の38参照。

6) 都市計画法第11条参照。

7) 都市計画法第59条第4項参照。

(参考文献)

1) 吉原祥子「土地の「所有者不明化」」(2016.3、東京財団)

吉原氏の関連する論文は、以下のURL参照。

<http://www.tkfd.or.jp/research/land-conservation>

2) 国土交通省「所有者の所在の把握が難しい土地への対応策 最終とりまとめ」

<http://www.mlit.go.jp/common/001122933.pdf>

3) 国土交通省「国土管理の観点からの土地所有者明確化に関する検討調査」(平成25年度)