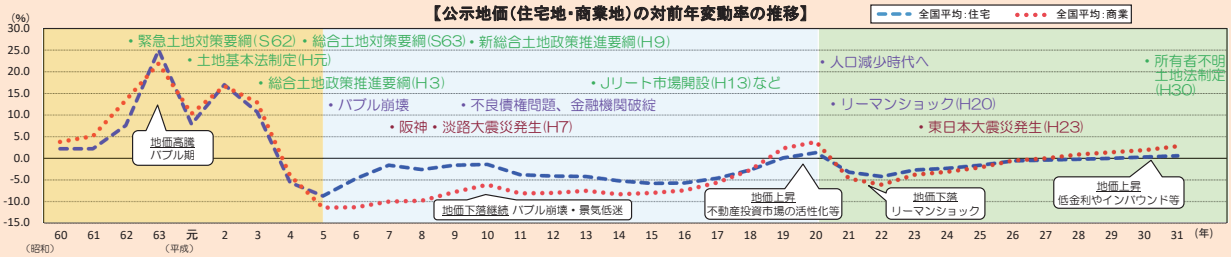
第2章 人口減少社会における所有者不明土地対策等の取組と関連施策の動向

土地政策は、これまで、その時代の経済社会を背景に、大きく変遷してきた。

1980年代後半からのいわゆるバブル期には、急激な地価高騰に対して、その抑制と適正かつ合理的な土地利用の確保が急務であった。このため、平成元年に「土地基本法」（平成元年法律第84号）が成立し、土地に関する基本理念や国・地方公共団体の責務が規定され、投機的取引を抑制するとともに、適正な利用及び計画に従った利用が目指された。その後バブル崩壊により地価が大きく低迷することになったが、ここでは不良債権関連土地をはじめとする低未利用土地の有効活用等が課題となり、地価高騰抑制から土地の有効利用へと土地政策は転換された。また、不動産の証券化手法の整備やＪリート市場の開設など、多彩な金融手法を用いた土地・不動産活用の新たな分野も生み出された。

図表2-1-1 国土審議会土地政策分科会企画部会中間とりまとめ参考資料



資料：国土交通省

日本の人口は、平成20年の１億2,808万人をピークに減少に転じており、この先も減少することが予測されている。人口減少時代に突入し、日本の経済社会の様々なところで新たな課題が明らかになってきている。

人口減少・少子高齢化が進む中、相続件数の増加、土地利用ニーズの低下や土地所有意識の希薄化が進行しており、不動産登記では所有者の氏名や所在が分からない土地の増加が懸念されている。これらの土地は、周囲に様々な外部不経済をもたらすとともに、公共事業や民間の経済活動の支障になるなど、その対策は喫緊の課題となっている。このような課題に対し、政府では、平成30年に「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」（主宰：内閣官房長官）を立ち上げ、関係省庁が一体となって取り組んできた。

平成30年には、「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。）が制定され、所有者不明土地の利用の円滑化を図るための仕組みや、所有者の探索を合理化するための仕組み等が創設された。

令和２年には、平成元年の制定時以来約30年ぶりに「土地基本法」の一部が改正された。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。

令和３年には、所有者不明土地の発生予防・利用の円滑化を目的として、民事基本法制の総合的な見直しが行われた。相続登記等の申請を義務化することとされたほか、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、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て管理を命ずることができる制度（所有者不明土地管理制度及び管理不全土地管理制度）等が創設された。

そして、所有者不明土地の利用の円滑化の促進と管理の適正化を図るため、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法の一部を改正する法律」（令和４年法律第38号。以下「所有者不明土地法の一部を改正する法律」という。）が令和４年４月27日に成立し、同年５月９日に公布されたところである。

このように、人口減少・少子高齢化が進む中、所有者不明土地という新たな課題に対し、できる対策を着実に進めているところである。

また、持続的成長のため、デジタル技術の活用による効率化や利便性の向上が期待されているところであり、土地政策に関連する分野においても、デジタルを前提とした新たな国土計画の検討や、デジタル技術を活用した土地利用の円滑化のための取組の検討が進められているところである。

本章では、人口減少社会における所有者不明土地対策等の取組と関連施策の動向として、まず第１節において、所有者不明土地の対策を巡って行われている様々な取組を取り上げ、第２節において、「所有者不明土地法」の改正の経緯・背景や内容を取り上げるとともに、第３節において、新たな国土計画や、デジタル技術の活用による土地利用の円滑化のための取組など、これからの土地政策に関連する分野における新たな動向について取り上げる。

第1節 所有者不明土地対策等における取組状況

1 所有者不明土地法の活用状況

平成30年に成立した「所有者不明土地法」では、（1）所有者不明土地の利用の円滑化を図るための仕組み、（2）所有者の探索を合理化するための仕組み、（3）所有者不明土地を適切に管理するための仕組みが創設された。

（1）所有者不明土地の利用の円滑化を図るための仕組み

所有者不明土地の利用の円滑化を図るための仕組みとして、反対する権利者がおらず、建築物（簡易な構造の小規模建築物を除く。）がなく現に利用されていないなど、一定の条件を満たす所有者不明土地について、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、公共事業において所有者不明土地を収用する際に収用委員会の審理手続を省略する制度（土地収用法の特例）が創設された。

① 地域福利増進事業の創設

地域福利増進事業とは、所有者不明土地を、公園の整備といった地域のための事業に利用することを可能とする制度で、事業を実施しようとする者からの申請を受けて、都道府県知事が裁定することにより、所有者不明土地に10年間を上限とする使用権を設定して、利用することを可能とするものである。

図表2-1-2 地域福利増進事業パンフレット

資料：国土交通省

これまで地方公共団体や一般社団法人等による地域福利増進事業の活用に向けた所有者の探索などの準備が進められ、令和３年９月には、新潟県粟島浦村（あわしまうらむら）が地域福利増進事業の裁定の申請を行い、令和４年４月に新潟県知事により全国初となる裁定の公告がなされたところである。

以下に所有者不明土地の利活用に向けた様々な取組事例を紹介する。

○安全な避難場所（防災空地）の整備（新潟県岩船郡（いわふねぐん）粟島浦村）

新潟県岩船郡粟島浦村は、人口340人（令和３年11月末日住民基本台帳人口）の小規模離島であり、令和元年６月に発生した山形県沖地震の際には、住民は緊急避難場所に指定されている高台の神社に避難したが、老朽化した社殿等の崩壊による二次被害が心配されており、防災・減災の観点から、安全な避難場所（防災空地）の整備が望まれているところである。

粟島浦村は、緊急避難場所に隣接する事業想定区域の土地（宅地・畑・原野の計10筆）を新たな避難場所として整備する計画を立案したところ、対象の10筆の土地のうち、４筆の土地については、権利部の登記がなされていない状況であり、事業想定区域内に所有者が不明であると思われる土地が含まれていることが分かった。

また、全10筆の土地のうち、３筆の土地については、建築物が残存する土地であったところ、建築物（20㎡以上）付きの土地は、「所有者不明土地法」に規定される地域福利増進事業の事業区域とすることができる特定所有者不明土地（所有者不明土地のうち、建築物（簡易な構造の小規模建築物を除く。）が存在せず、業務の用その他の特別の用途に供されていない土地をいう。）にあたらないことから、粟島浦村は、この３筆の土地を事業区域から除外し、残りの７筆の土地（653㎡）について、所有者の探索を実施することとした。この７筆の土地のうち、４筆の土地については、所有者を確知することができたが、３筆の土地については、権利部の登記・相続登記がなされておらず、土地の登記記録では所有者を確認することができなかった。

このため、粟島浦村は、司法書士に所有者の探索を委託し、司法書士により所有者を探索したが、３筆の土地の相続人が61名になることが判明した。また、所有者不明土地の相談窓口を設置して所有者の探索を継続したが、最終的に３筆の土地については、所有者の一部を確知することができなかった。

図表2-1-3　現地の状況

資料：粟島浦村

このような状況を受けて、粟島浦村は、令和３年９月14日に「所有者不明土地法」に規定される広場（防災空地）を整備する地域福利増進事業の裁定の申請を行い、同月24日に新潟県知事により裁定申請の公告がなされ、６か月間の縦覧期間を経て、令和４年４月１日に新潟県知事により裁定の公告がなされた。

今後、粟島浦村は、これらの土地を防災空地として整備し、粟島浦村防災会議において新たな避難場所として指定する予定である。

○管理不全状態にある竹林の活用（新潟県南蒲原郡田上町）

新潟県南蒲原郡田上町は、新潟市に隣接しており、人口約１万人の町であり、良質なたけのこ温泉地で有名な地域である。対象土地は、住宅地近くにある地目が原野の１筆の竹林で、たけのこを収穫することができる里山である。しかしながら、所有者が不明であると思われる土地であり、適正に管理がなされていないことから、積雪時には対象土地に繁茂する竹が電線に引っかかるなど、隣地等に悪影響を及ぼしている状況にある。

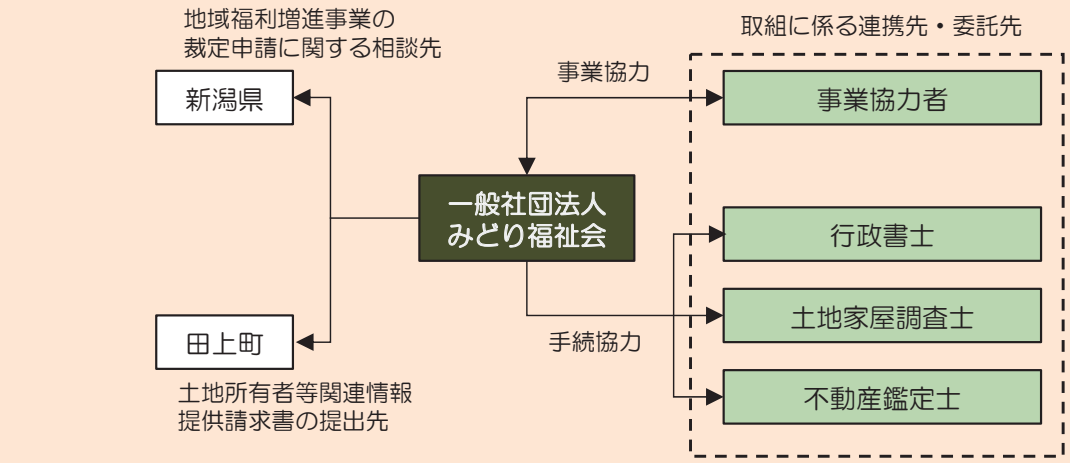
図表2-1-4　現地の状況

資料：一般社団法人みどり福祉会

一般社団法人みどり福祉会が対象土地の所有者を確認したところ、既に所有者が死亡していたことから、対象土地は、所有者不明土地であるおそれがあることが分かった。

また、一般社団法人みどり福祉会が中心となって、対象土地を適正に管理し、利用するため、対象土地の使用権を取得し、地域で竹林の整備や管理を行っている団体との事業協力のもと、地域福利増進事業により、対象土地を地域の交流や青少年育成の体験事業の場として活用することを検討することになった。

図表2-1-5　体制



資料：一般社団法人みどり福祉会資料を基に国土交通省作成

対象土地の所有者の探索において、「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」（平成30年国土交通省令第83号）に基づき、対象土地の固定資産課税台帳を備える田上町長に対して、固定資産税の納税義務者の氏名・名称・住所の情報を請求したものの、固定資産税担当部局においても対象土地の所有者を把握していなかったことから、対象土地の相続人を確認することができなかった。また、相続財産管理人の申立てや相続放棄の手続の有無についても、管轄する家庭裁判所において実施されていないことが確認された。さらに、戸籍の調査等によって、三親等以上の親族への数次相続が発生していることが判明したことから、戸籍等の情報を基に、順次、法定相続人と思われる者について、公的資料に記録された土地所有者の探索に必要となる情報（以下「土地所有者等関連情報」という。）の提供を請求するなど、所有者の探索を継続しているところである。

○密集家屋の火災跡地の適正な管理と活用（兵庫県川西市）

兵庫県川西市に位置する当該地域は、高台に家屋が密集しており、道路が狭く、車の利用も難しいことから、今後高齢化が進行すると、買い物難民の発生や地域のコミュニティの維持が困難になることなどの問題が懸念されている。

対象土地は、平成４年に発生した火災による家屋の瓦礫が放置され、雑草の繁茂や不法投棄等により管理不全状態となっている。また、対象土地は、連続した７筆の土地が一団の土地を構成しており、このうち１筆の土地については、所有者が判明していたことから、平成30年に川西市が所有者に対して土地の適正管理を依頼し、所有者により自己所有地の瓦礫の撤去が行われた。しかしながら、残る６筆の土地については、所有者が判明せず、家屋の瓦礫が放置されたままの危険な状態となっていることから、地域住民などで構成される花屋敷山手町（はなやしきやまてちょう）を良くする会が災害等の発生防止のために緊急な対応が必要であると判断し、対象土地の適正な管理と地域福利増進事業による対象土地の活用を検討することになった。

図表2-1-6 現地の状況

資料：花屋敷山手町を良くする会

花屋敷山手町を良くする会が所有者の探索を進めたところ、川西市の固定資産税担当部局においても対象土地の所有者を把握していない状態にあったため、花屋敷山手町を良くする会が土地の登記事項証明書に記載された情報を基に、６筆の土地の所有者と思われる者に対して文書を送付したところ、１筆の土地の所有者から返信があり、当該土地の所有者を確知することができた。また、川西市長に対して、土地所有者等関連情報の提供を請求したところ、新たに１名の所有者を確知することができた。さらに、残る４筆についても、所有者の探索のために、川西市長に対して住民票等を請求したが、住民票の保存期限が満了しており、既に廃棄されていたことから、４筆の土地については、所有者を確知することができなかった。

花屋敷山手町を良くする会は、地域のコミュニティの維持のため、今後、対象土地を利用して、地域住民が集える市民菜園等を整備することを検討しているが、対象土地には、未だ家屋の瓦礫が残ったままの状態であることから、対象土地の利用方法や対象土地を利用する場合の瓦礫の撤去方法などについて、既に所在が判明している所有者や地域住民との協議を重ねながら、対象土地の利活用に向けて合意形成を図っているところである。

②　公共事業における収用手続の合理化・円滑化（土地収用法の特例）

公共事業のために所有者不明土地を利用する場合には、「土地収用法」（昭和26年法律第219号）や財産管理制度を活用して、当該土地を取得することになるが、土地の所有者の探索には多大な時間・費用・労力を要することから、所有者不明土地が事業区域に含まれるときは、事業全体の進捗に大きな遅れが生じるのみならず、事業区域の変更や事業そのものの中止を余儀なくされる場合があるなど、円滑な事業の実施に大きな支障が生じる事例も少なからず存在する。

このような状況を受けて、「所有者不明土地法」において、「土地収用法」による事業の認定を受けた収用適格事業について、収用委員会の審理手続を省略するとともに、収用手続における権利取得裁決と明渡裁決を一本化し、都道府県知事の裁定により特定所有者不明土地を収用することができる特例が創設された（都市計画事業についても同様の特例が創設された。）。

上記の土地収用法の特例については、「所有者不明土地法」第27条（都市計画事業については同法第37条）に規定されており、令和４年３月末時点で６件の裁定がなされている。

○高速自動車国道東関東自動車道水戸線新設工事（茨城県潮来市）

「所有者不明土地法」の施行後、初めて土地収用法の特例を活用した裁定の申請があった事業は、国土交通大臣（国土交通省関東地方整備局）及び東日本高速道路株式会社（以下「起業者」という。）が施行する「高速自動車国道東関東自動車道水戸線新設工事」である。裁定の申請があった土地は、茨城県潮来市内の山林であり、不動産登記簿の表題部の所有者欄には「A外２名」とだけ記録されていた記名共有地であった。起業者が土地所有者等の探索を行ったが、所有者を確知することができなかったことから、「所有者不明土地法」の規定により、起業者が令和２年３月９日に茨城県知事に対して裁定の申請を行い、同年８月20日に茨城県知事により裁定がなされた。裁定の申請から裁定までの期間は164日（約５か月）となり、平成30年度に所有者不明土地を対象として、「土地収用法」に基づき収用された事例の裁決の申請から裁決までの収用手続に要した平均期間（約９か月）と比べて、約４か月短縮された。

図表2-1-7　対象地と現地の状況

資料：国土交通省

○高速自動車国道日本海沿岸東北自動車道新設工事（山形県飽海郡遊佐町）

国土交通大臣（国土交通省東北地方整備局）（以下「起業者」という。）が施行する「高速自動車国道日本海沿岸東北自動車道新設工事」においては、２件の裁定がなされた。

１件目の事例は、山形県飽海郡遊佐町地内の畑であり、不動産登記簿の表題部の所有者欄に「B」とだけ記録されていた。起業者が土地所有者等の探索を行ったが、所有者を確知することができなかったことから、起業者が令和２年10月20日に山形県知事に対して裁定の申請を行い、令和３年３月19日に山形県知事により裁定がなされた。裁定の申請から裁定までの期間は150日（約５か月）となり、収用手続に要する期間の短縮が図られた。

また、２件目の事例は、同町地内の畑であり、不動産登記簿の表題部の所有者欄「C」が亡くなっており、相続が発生していたため、相続人の調査を行った結果、相続人の一部を確知できなかったことから、起業者が令和３年２月16日に裁定の申請を行い、令和３年６月11日に裁定がなされた。裁定の申請から裁定までの期間は115日（約４か月）となり、更なる期間の短縮が図られた。

図表2-1-8 対象地と現地の状況（令和３年３月19日裁定）

資料：国土交通省

（２）所有者の探索を合理化するための仕組み

「所有者不明土地法」では、土地所有者等の探索において、住民票や戸籍等の公的資料を調査することを原則とするなど所有者の探索の範囲が明確化されたことに加え、所有者の探索に有益となる固定資産課税台帳などの情報についても、行政機関の内部で利用することが可能となった。また、土地所有者等関連情報について、地域福利増進事業を実施しようとする者が市町村長等に対して、その情報の提供を請求することができるようになった。

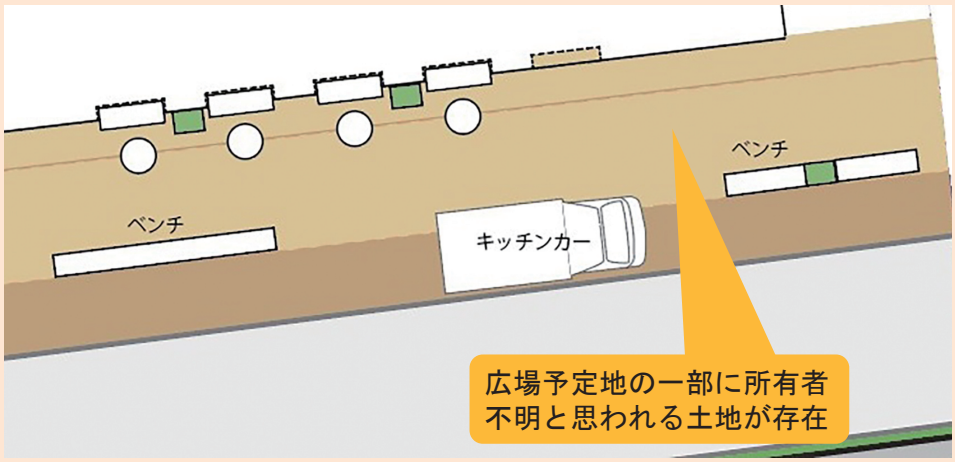
国土交通省が実施した市区町村に対する「所有者不明土地法に係る施行状況調査」によると、令和３年12月末時点における固定資産課税台帳等の土地所有者に関する情報の提供は780件を超えるなど、所有者の探索を合理化する仕組みは、広く利用されているところである。

○事業の検討過程における所有者探索の制度の活用（山口県山口市）

山口市の中心商店街周辺には、狭あい道路や接道不良の敷地が多く存在しており、山口市では、住宅市街地総合整備事業（以下「住市総事業」という。）によって、道路の拡幅や広場の整備と同時に接道不良を解消し、良好な住環境と防災性の向上、にぎわいの創出などに取り組んでいる。しかしながら、住市総事業の予定区域には、相続未了土地や所有者不明土地が複数存在していることから、住市総事業を推進する上で大きな支障となっていた。

山口市が整備する公共施設（広場）の予定区域には、明治時代から相続手続が未了の所有者が不明であると思われる土地があったため、職権による探索の範囲内で戸籍の調査を実施したところ、26名の法定相続人の存在が明らかとなった。また、当該土地については、用地取得に向けた全ての権利者の探索と用地交渉に相当な期間を要することが想定されたことから、山口市は、事業の着実な推進と当該土地の早期の利用開始を実現するため、地域福利増進事業の活用に向けた準備を進めることとした。

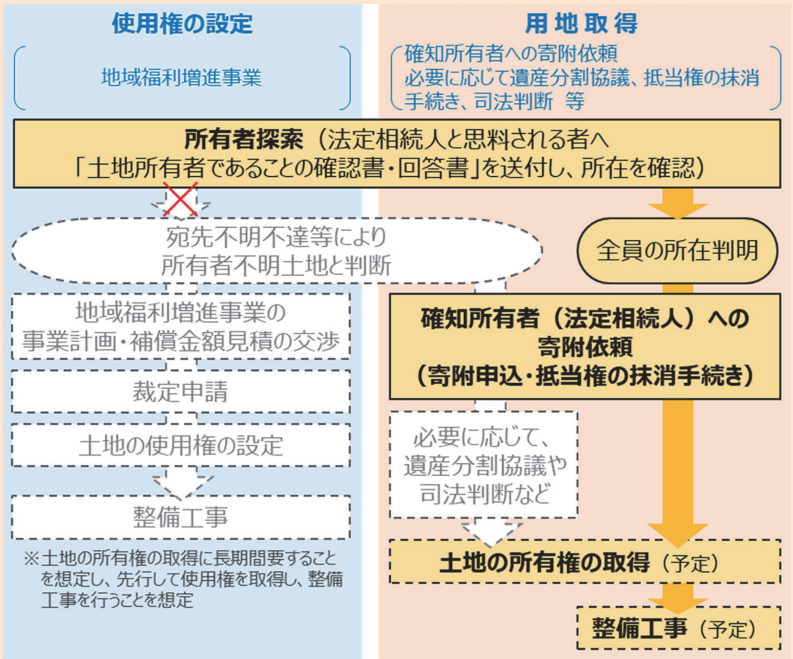
図表2-1-9　対象地の整備イメージ



資料：山口市

地域福利増進事業のための所有者の探索において、国土交通省が定める「地域福利増進事業ガイドライン」に基づき、26名の法定相続人に対し、「土地所有者であることの確認書・回答書」を送付したところ、全員から回答が得られた。これにより、当該土地が所有者不明土地ではないことが判明したため、事業手法を使用権の設定から用地取得（所有権の取得）に切り替えることにはなったものの、地域福利増進事業のための所有者の探索を合理化する仕組みを活用したことにより、事業の検討過程における所有者の探索を円滑に行うことができた。

図表2-1-10　事業手法の検討



資料：山口市

なお、上記の確認書において、法定相続人の当該土地に対する所有の認識の有無を確認したところ、26名のうち18名については、所有の認識がないと回答があったことから、山口市では、法定相続人に対して広場の整備事業に対する理解を求めるとともに、当該土地の寄附の呼びかけを行っており、令和４年３月時点で、当該土地の共有持分のうち約95%の持分の取得に至っているところである。

（３）所有者不明土地を適切に管理するための仕組み

所有者不明土地の中には、ゴミの不法投棄、草木の繁茂等により周辺に悪影響を及ぼすものもある。このため、「所有者不明土地法」では、所有者不明土地の適切な管理のために特に必要がある場合に、地方公共団体の長等が家庭裁判所に対して、「民法」（明治29年法律第89号）の規定に基づく不在者財産管理人の選任等の請求を可能とし、選任された財産管理人によって、周辺に悪影響を及ぼす所有者不明土地の適切な管理を行うことができることとされた。令和３年12月末時点で、この仕組みによる請求件数は101件となっている。

（４）所有者不明土地法の制度普及に向けた取組

「所有者不明土地法」の制度を普及し、定着させるため、国土交通省では、所有者不明土地を含む土地について、地域福利増進事業等を実施しようとする特定非営利活動法人、自治会、民間事業者、地方公共団体等に対して、対象となる事業地区の選定から権利者の探索、事業計画の策定、地域における合意形成、裁定申請等、事業実施段階に至るモデル的な取組に係る経費の一部を支援し、地域福利増進事業の実施に向けたノウハウ等の収集・分析を行っている。これまで、令和元年度は６件、令和２年度は７件、令和３年度は７件の団体を採択しており、令和元年度のモデル調査の対象であった新潟県粟島浦村の取組は、地域福利増進事業において全国初となる裁定事例となった。

また、所有者不明土地への対応に当たっては、地域の実情に精通した市町村の職員等がその中核的な役割を担うこととなるが、市町村の職員等においても、所有者不明土地の所有者の探索に係るノウハウや「土地収用法」に基づく収用手続、財産管理制度等の関連制度の実務経験が、必ずしも十分に蓄積され、又は共有されているとはいえず、その対応が困難な場合がある。

このような状況を踏まえ、所有者不明土地を円滑に利用する仕組みや土地所有者等の探索を合理化する仕組み等の活用を促進するため、国土交通省地方整備局等のブロック（全国10地区）ごとに地方整備局等、都道府県、政令市、市町村、法務局の行政機関及び関係士業団体等を構成員とする「所有者不明土地連携協議会」を設立した。この協議会では、地方公共団体（主に市町村）職員に土地所有者等の探索等の用地業務のノウハウ、所有者不明土地を利活用した先進事例、関係士業団体が持つ専門的な知見の活用方法等の情報の提供を行っている。

2 所有者不明農地への対応

近年、農地所有者の死亡後に、相続人が所有権移転の登記を行っていない相続未登記農地等が増えており、平成28年８月の全農地を対象とした調査の結果、この面積は全農地面積の２割に相当する93万４千haに上ることが明らかになった。このうち遊休農地は６％に相当する５万４千haに過ぎず、ほとんどの農地では耕作が行われている。しかしながら、農業者のリタイアにより農地の貸借を行おうとした場合、関係する相続人を探索した上で、その持分の過半を有する者から同意を得る必要があるなど、多大な労力が必要となることから、貸借が断念されるケースもあり、このような相続未登記農地の存在が担い手への農地の集積・集約化を進める上での阻害要因の一つになっている。

図表2-1-11　所有者不明農地の現状（平成28年８月時点）

不動産登記簿により所有者が直ちに判明しない土地		47.7万ha
	うち遊休農地	2.7万ha
所有者は判明しても、その所在が不明で連絡がつかない土地		45.8万ha
	うち遊休農地	2.7万ha
合　計		93.4万ha （農地（447万ha）の20.8%）
	うち遊休農地	5.4万ha （所有者不明農地の6%）

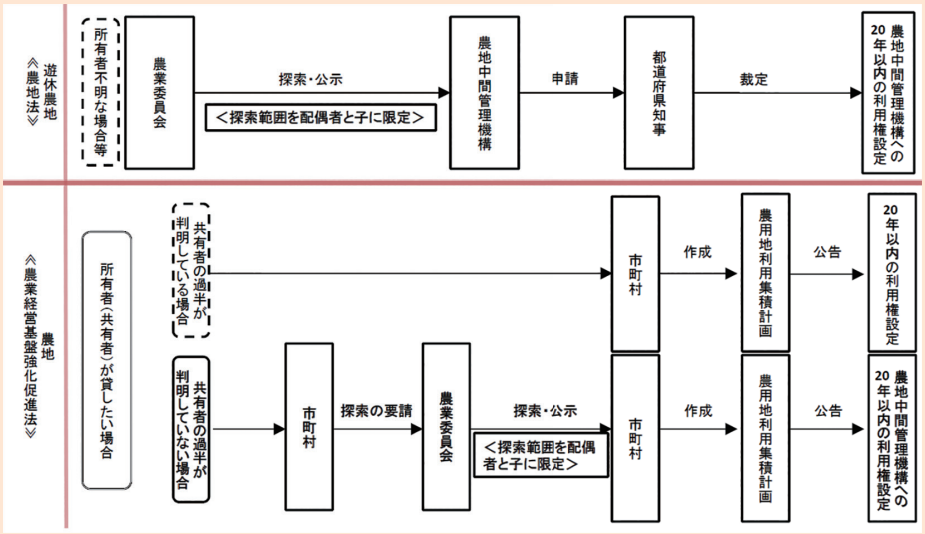
資料：農林水産省

相続人の一人が簡易な手続で農地中間管理機構（以下「農地バンク」という。）に利用権を設定可能とするため、平成30年の「農業経営基盤強化促進法」（昭和55年法律第65号）の一部改正で、利用権の設定に当たって共有持分の過半を有する者の同意で足りるものとされている賃借権等の存続期間の上限を20年に引き上げ、共有者不明農地（共有に係る農地であって、共有持分の２分の１以上を有する者を確知することができないものをいう。）に係る農用地利用集積計画の同意手続の特例が創設された。

併せて、平成30年の「農地法」（昭和27年法律第229号）の一部改正で、農業委員会が遊休農地の所有者等を確知することができない旨の公示を行うに当たっての農地の所有者等の探索については、その方法を政令で明確化し、都道府県知事の裁定により農地バンクに設定される農地中間管理権の存続期間が20年に引き上げられた。

これらの法律の一部改正で、農地バンクへ利用権を設定した所有者不明農地面積は令和２年度末時点で58.4haとなっている。以下に具体的な事例を紹介する。

図表2-1-12 所有者不明農地の利活用のための制度（フロー図）



資料：農林水産省

今後、農地バンクが、遊休農地・所有者不明農地も含め、幅広く引き受けられるよう、その運用の見直しを行う。

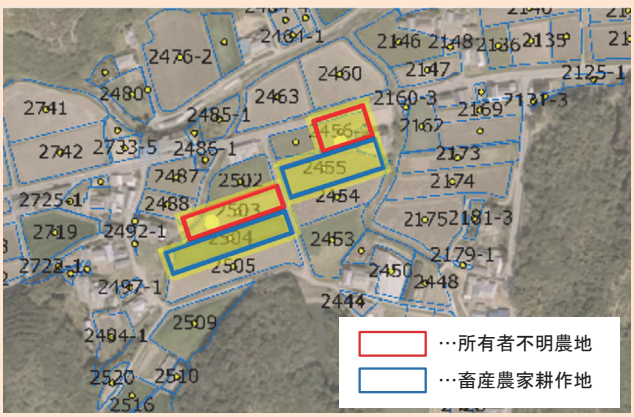
また、農地の長期利用ニーズに応えるため、都道府県知事の裁定により農地バンクに設定される農地中間管理権等の存続期間の上限が20年から40年に引き上げられる措置を講ずる「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案」を令和４年３月に国会に提出したところであり、引き続き、法制化に向けて取り組んでいる。

○所有者不明農地を耕作者に集約した事例（香川県東かがわ市小海（おうみ）地区）

香川県東かがわ市で、畜産農家が、自らの耕作地の隣の所有者不明農地（24a）を利用して、飼料作物を作付けしたい旨を農業委員会に相談したところ、「農地法」に基づく所有者不明の遊休農地の公示制度を活用し、農業委員会が、所有者の探索、所有者不明農地の公示を６か月行った後、所有者からの申出がない旨を農地バンクへ通知した。

これを受け、農地バンクは香川県知事に対し利用権設定の裁定を申請し、香川県知事の裁定により、20年間の利用権が農地バンクに設定後、農地バンクから畜産農家に対し、20年間の利用権の貸付が行われ、耕作者への農地の集約化が実現した。

図表2-1-13 所有者不明農地を畜産農家の耕作地に集約した事例



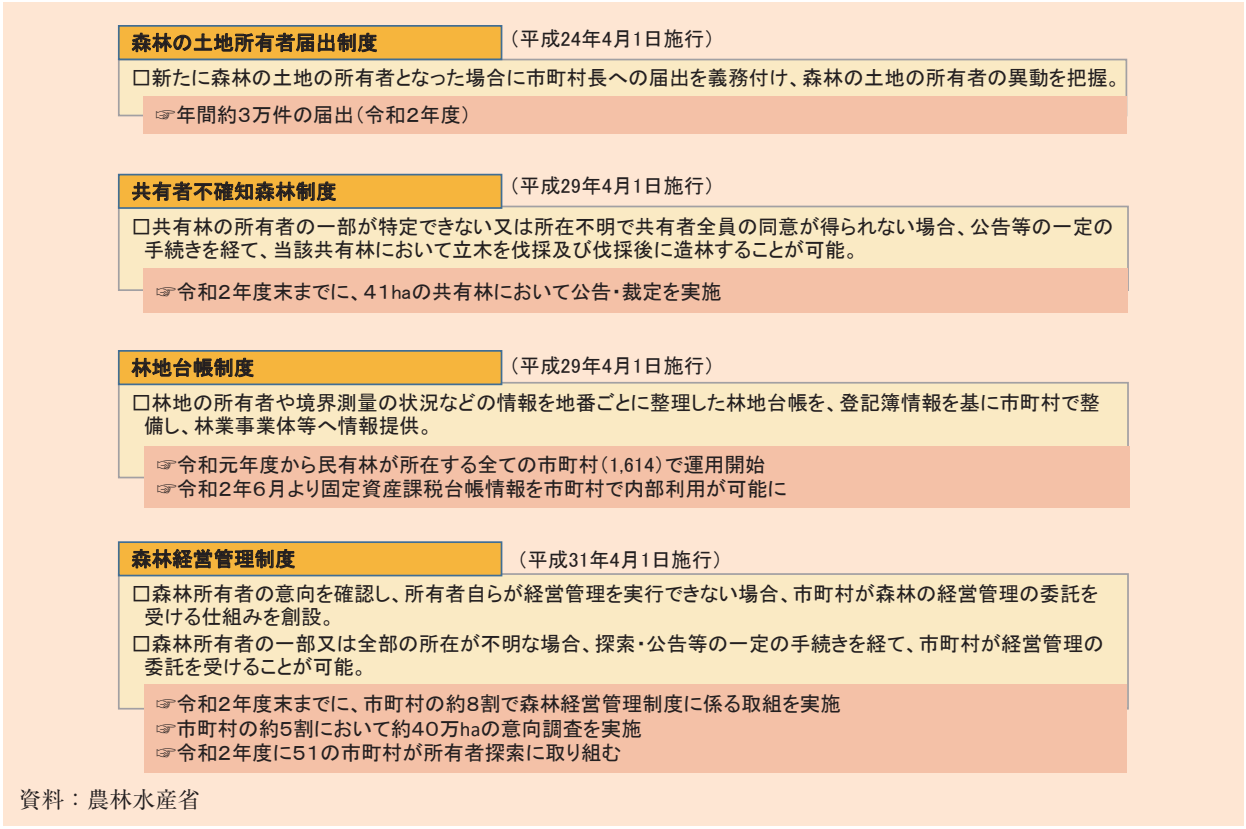
資料：農林水産省

3 所有者不明森林への対応

我が国の森林は、戦後造林された人工林を中心に本格的な利用期を迎えている。一方で、小規模零細な森林所有者が多いことや、木材価格の低迷等により森林所有者の関心が薄れていることなどから、十分に活用されていない、手入れが行き届いていない森林が存在している。加えて、所有者不明森林や、境界が不明確な森林の存在も課題となっている。

このような状況を背景として、「森林法」（昭和26年法律第249号）を累次改正し、新たに森林の土地の所有者となった者の届出制度の創設、共有林の所有者の一部が所在不明等であっても、裁定等の一定の手続を経て、伐採・造林を可能とする仕組みの創設、森林の土地の所有者等に関する情報を一元的にとりまとめた林地台帳制度の創設など、森林所有者の正確な把握や所有者不明森林への対応を推進してきたところである。また、平成31年４月には「森林経営管理法」（平成30年法律第35号）が施行され、同法により、森林の適切な経営管理について森林所有者の責務を明確化するとともに、経営管理が行われていない森林について、その経営管理を市町村等に委ねる森林経営管理制度が創設された。

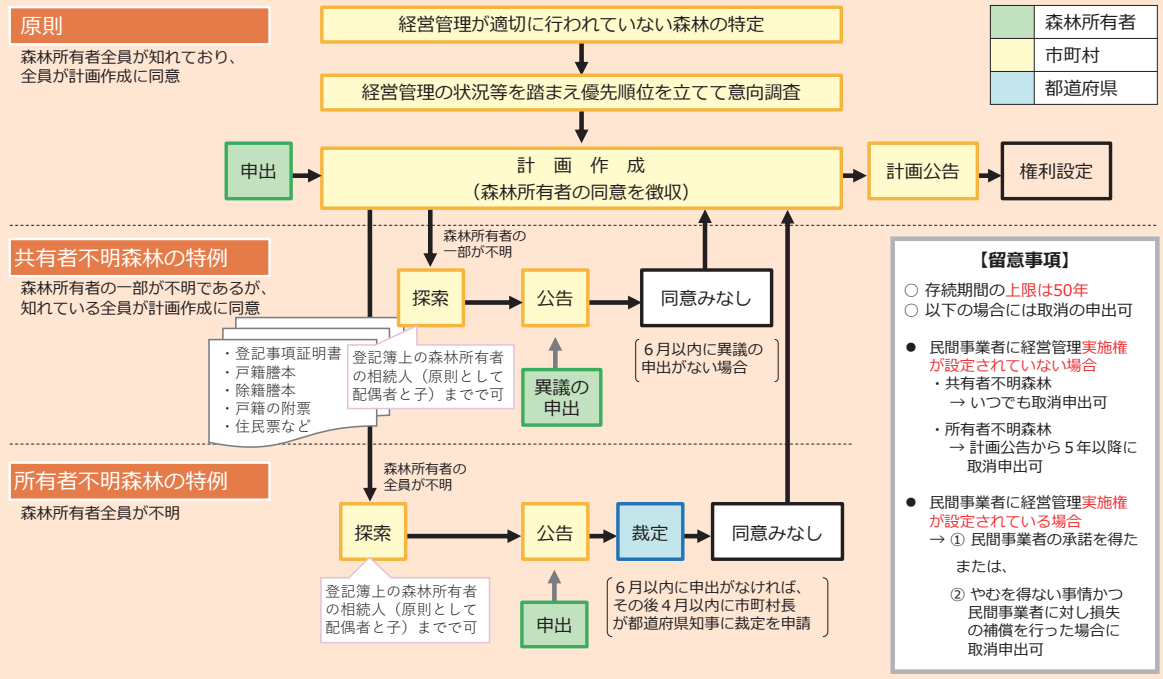
図表2-1-14　所有者不明森林への対応



資料：農林水産省

森林経営管理制度では、手入れの行き届いていない森林について、市町村が森林所有者の意向を確認（意向調査）し、市町村が必要かつ適当と認めた場合は、関係権利者全員の同意を得て、経営管理の委託（経営管理権の設定）を受け、林業経営に適した森林は地域の林業経営者に再委託することとし、林業経営に適さない森林は市町村が公的に管理することとしている。併せて、森林所有者の一部又は全部が不明等の場合も、市町村による所有者の探索や公告等の一定の手続を経た上で、市町村に経営管理権を設定することができる特例が措置されており、所有者不明森林等においても適切な整備が行われることが期待されている。

図表2-1-15 所有者不明森林等に係る特例措置



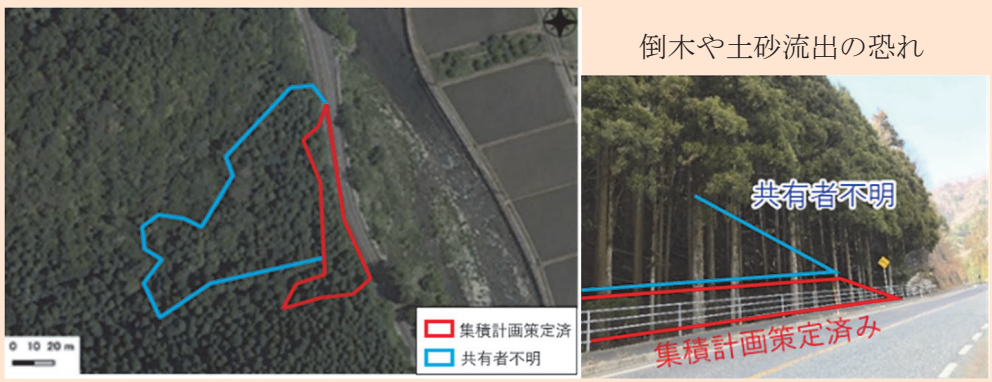
資料：農林水産省

森林経営管理制度の取組状況について、令和２年度末までに、私有林人工林が所在する市町村の約８割で意向調査の準備も含め森林経営管理制度に係る取組が実施されている。また、市町村の約５割で約40万haの意向調査が実施されるなど、経営管理の集積・集約化の取組が促進された。さらに、所有者（共有者）不明森林に係る特例措置に関し、令和２年度は51市町村で探索の取組を実施しており、令和３年度には、共有者不明森林の特例措置を活用した事例も出てきており、以下に具体的な事例を紹介する。

○共有者不明森林に係る特例措置の活用状況（鳥取県八頭郡若桜町）

鳥取県八頭郡若桜町では、経営管理権集積計画が策定済みの森林に接する斜面上部の森林において、共有者不明森林の特例措置を活用し、令和３年３月から６か月公告を行った。この期間中に異議の申出がなかったことから、再度計画を公告し、経営管理権が設定され、若桜町が間伐を実施することになった。これが特例措置を活用した全国初の事例となった。

図表2-1-16 共有者不明森林に係る特例措置を活用した森林の状況



資料：農林水産省

4 地籍調査の推進

地籍調査は、「国土調査法」（昭和26年法律第180号）制定から70年以上にわたり全国で進められ、その成果が円滑な土地の取引・利活用、災害発生時における迅速な復旧・復興、社会資本整備の円滑な実施等に貢献してきた。また、地籍調査によって土地の境界等を明確化することで適正な土地の利用・管理の基礎データの整備につながり、所有者不明土地等の発生抑制に貢献する効果も期待される。

一方、地籍調査の進捗率は、令和元年度末時点において、調査対象地域全体で52%、優先実施地域で78%に留まっていたことから、地籍調査のスピードアップを実現するため、令和２年の通常国会において「国土調査法」等の一部改正が行われ（「土地基本法等の一部を改正する法律」（令和２年法律第12号））、地籍調査の円滑化・迅速化に資する新たな調査手続等が措置された。また、令和２年５月には、令和２年度から始まる新たな「第７次国土調査事業十箇年計画」が閣議決定され、法改正により導入された新たな調査手続の活用や、地域特性に応じた効率的な調査手法の導入を促進しながら、令和11年度までの10年間に１万５千㎢（「第６次国土調査事業十箇年計画」の期間での調査実績の1.5倍に相当する。進捗率では調査対象地域全体で57%、優先実施地域で87%になる。）の地籍調査の実施を目指すこととしている。なお、令和２年度末時点の進捗率は、調査対象地域全体で52%、優先実施地域で79%となっている。

令和２年の「国土調査法」等の一部改正において、以下の内容が措置された。

（１）固定資産課税台帳等の利用

土地所有者等の探索において、登記簿だけでは所在が判明しない際の追跡調査に多くの時間と手間がかかっていることを踏まえ、固定資産課税台帳等に記録されている情報を利用することができることとなった。

令和２年度に所有者探索が行われた地籍調査地区は1,593地区あり、このうち、固定資産課税台帳等を活用した地区は1,365地区（約86%）に達している。

（２）所有者等の所在が不明な場合における筆界案の公告による調査

筆界の調査において、土地所有者等の探索を行ってもなおその所在が不明な場合には、筆界案を公告して調査を進めることができることになった。

具体的には、

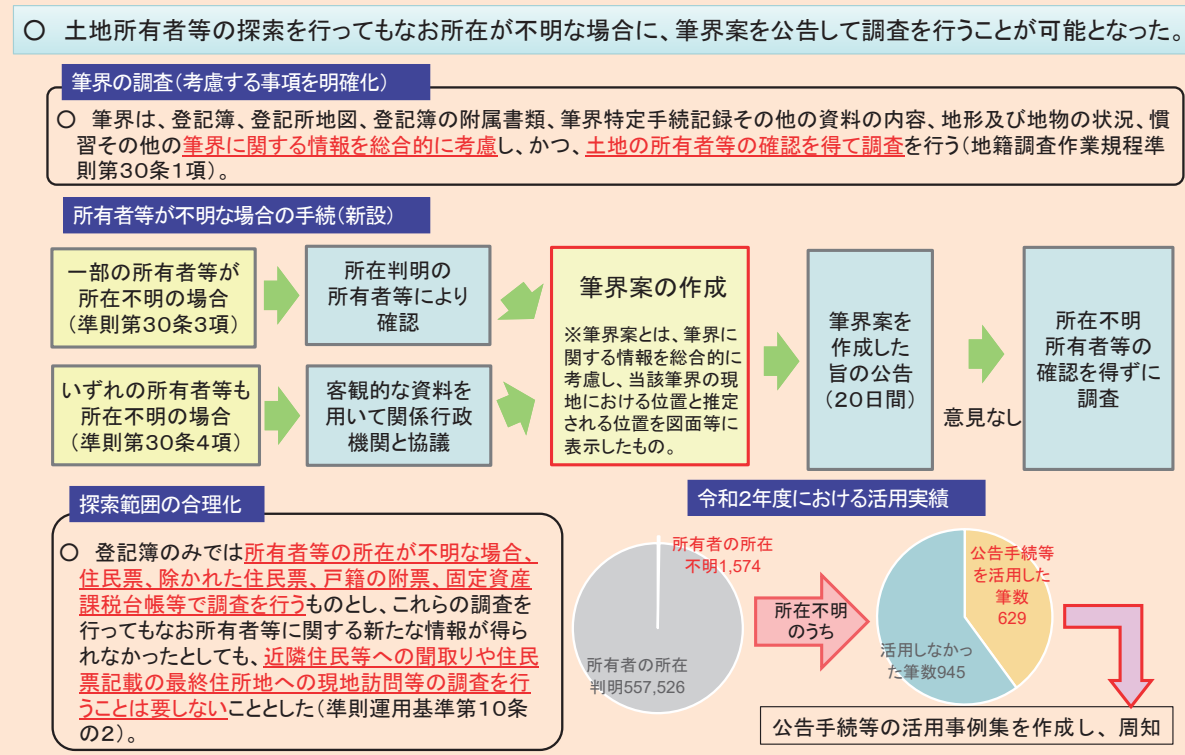
１）一部の所有者等が不明な場合には、所在が判明している所有者等の確認を得た上で、

２）いずれの所有者等も不明な場合には、地積測量図等の客観的な資料を用いて関係行政機関と協議した上で、

それぞれ筆界案を作成して、その旨を20日間公告し、意見の申出がなければ、所在不明所有者等の確認を得ずに調査を進めることができるものである。

地籍調査において、令和２年度に所有者探索を行い（559,100筆）、探索しても所有者等の全部又は一部の所在が不明であった1,574筆の土地のうち、629筆の土地については、この公告手続等を活用して調査が進められた。

図表2-1-17 所有者等の所在が不明な場合における筆界案の公告による調査



資料：国土交通省

(3) 筆界案の送付による調査や集会所等における調査

土地所有者等に対して必要な事項に関する報告等を求めることができる規定が設けられたことにより、現地立会いに代えて、資料の送付や集会所等への参集により筆界案の確認を得ることができることになった。

令和２年度においては、資料の郵送による境界確認を実施した市町村は236市町村、集会所等での境界確認を実施した市町村は19市町村となっている。

(4) 地方公共団体による筆界特定申請

筆界特定制度の活用は、これまで土地所有者等の申請によるものに限られていたが、筆界を確認することができない場合に、対象土地の土地所有者等のうち、いずれかの者の同意を得て、地方公共団体が筆界特定を申請することができることになった。本制度を用いた地方公共団体による筆界特定申請の実績は、令和２年度は４筆となっている。

(5) 都市部における官民境界の先行的な調査（街区境界調査）

地籍調査の調査手法として、道路等と民地との間の境界（官民境界）を先行的に調査し、その成果について認証を経て公表する「街区境界調査」が制度化された。本調査手法については、比較的短期間で地籍調査の成果を災害復旧やまちづくりに活用することが可能であり、都市部を中心に多くの地方公共団体で適用されることが期待される。

街区境界調査の適用実績は、令和２年度は６市となっている。

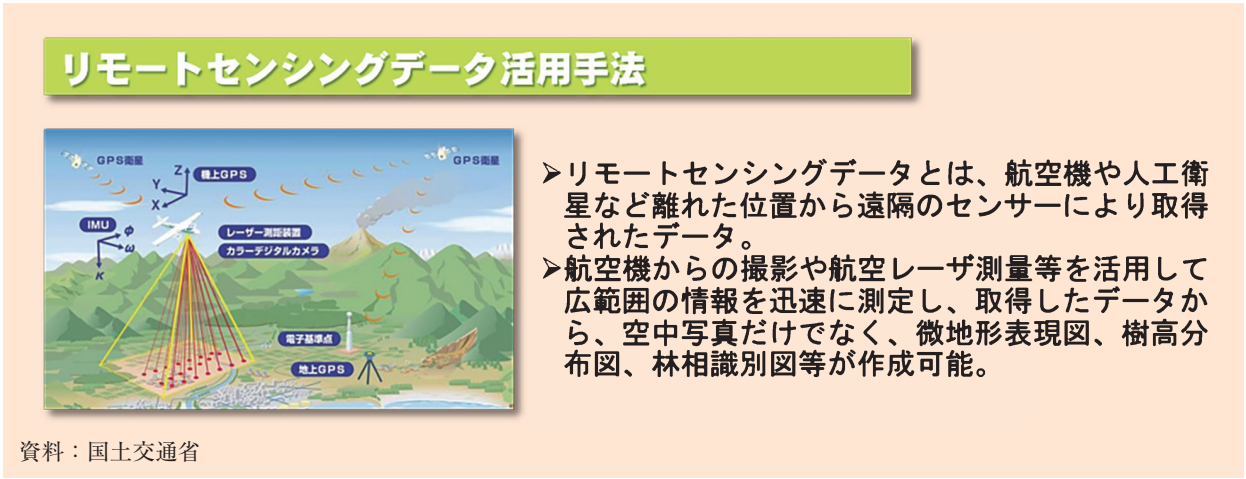
（6）山村部におけるリモートセンシングデータを活用した地籍調査

山村部における地籍調査では、土地所有者等の高齢化や急峻な地形条件等により、現地立会いによる筆界の確認が大きな負担となっていることや、広大な領域や地形・樹木等の影響から、現地での測量作業に多大な時間を要することに加え、滑落等の事故も懸念される。

このため、航空レーザ測量等により取得したリモートセンシングデータを用いて、微地形表現図や樹高分布図等の資料を作成し、土地所有者等にはこれらの資料を基に作成した筆界案を集会所等で確認してもらうことで、筆界確認や測量の効率化が進むことが期待されている。

リモートセンシングデータを活用した本調査手法は、令和２年度は13市町の地籍調査において適用されており、栃木県大田原市では、後述のとおり、全国初となる本調査手法を用いた地籍調査成果に基づく土地登記がなされた。

図表2-1-18　リモートセンシングデータ活用手法



資料：国土交通省

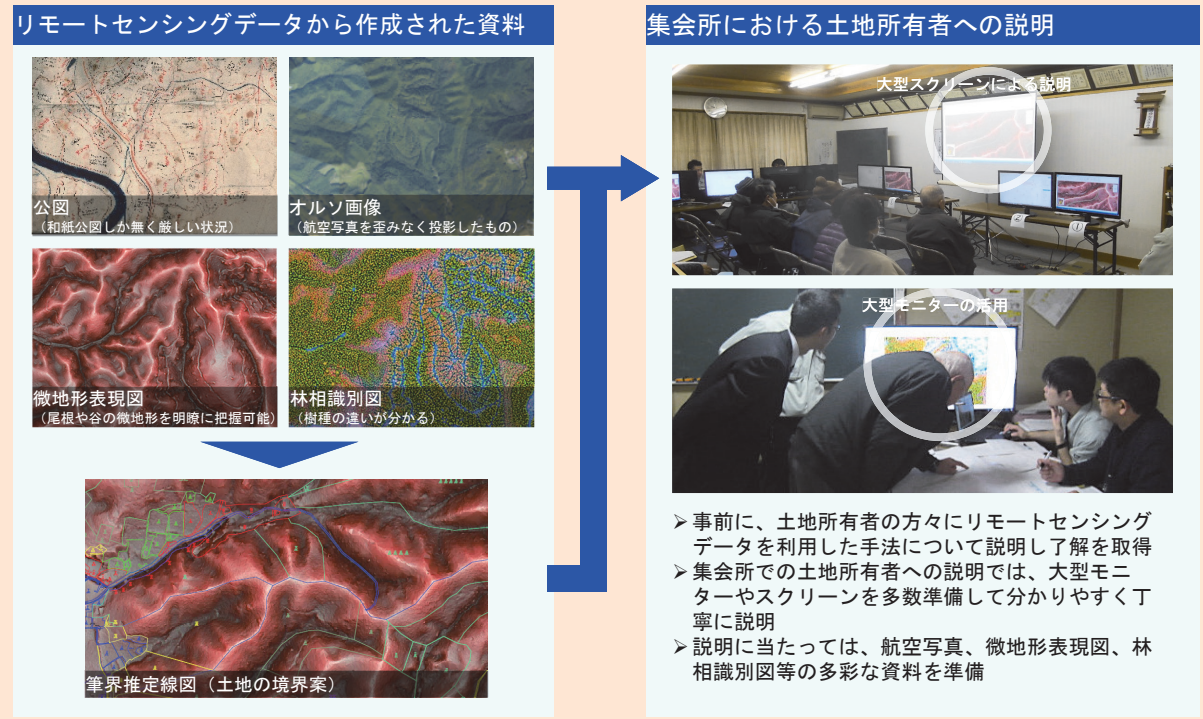
○リモートセンシングデータを活用した事例（栃木県大田原市）

栃木県では、面的なまとまりのない小規模な山林が多く、過疎化や高齢化に伴って所在不明の土地所有者等が増加したため、森林整備が困難となり、公益的機能の低下が危惧されていた。このような状況を受けて、現地立会いの省略化、調査期間の短縮化、経費の削減等を図り、効率的に地籍調査を推進するため、リモートセンシングデータを活用した地籍調査が導入された。

大田原市須賀川（すかがわ）地区では、公図が古く、参考となる既存資料も少ない状況だったため、本手法による地籍調査の実施に当たっては、民間事業者への委託により、軽飛行機及びヘリコプターからの航空レーザ測量を実施した。

また、森林組合の協力も得ながら、土地所有者等に対し、集会所において大型モニターやスクリーンを活用して丁寧に説明することで、作成した筆界案についての確認・承諾を得ている。地籍調査分野では、まだ前例のない手法であり、苦労はあったものの、栃木県や航空レーザ測量に詳しい地籍アドバイザーの指導や助言の下、リモートセンシングデータを活用した地籍調査成果として、令和３年２月に全国で初めて認証され、同年６月に成果に基づく土地登記がなされた。

図表2-1-19 栃木県大田原市における地籍調査の流れ



資料：国土交通省

5 低未利用土地の利活用に向けた取組

○低未利用土地の利活用に向けた取組

周辺と比べて著しく利用がなされていない低未利用土地については、将来的に所有者不明土地となる蓋然性が高く、適正な利用及び管理を確保する必要がある。

しかしながら、特に地方部において、財政的に厳しい環境にある市町村は、増え続ける低未利用土地に対し網羅的に対処することが難しい状況にある。他方、近年では、地域の抱える土地に関する課題に対し、官民連携で課題解決を図る取組を行う団体が増加しており、市町村の補完的な役割を果たすものとして、更なる活躍が期待されている。

本項ではそのような団体のうち、特に低未利用土地の利活用に取り組む団体の活動事例を紹介する。

（1）民間住宅事業者を活用した行政・住民協働型ランドバンク事業（広島県三原市）

広島県内の都市では、中心市街地でさえも、空き地や空き家などが増加し、都市のスポンジ化が進行しつつあることが問題となっている。

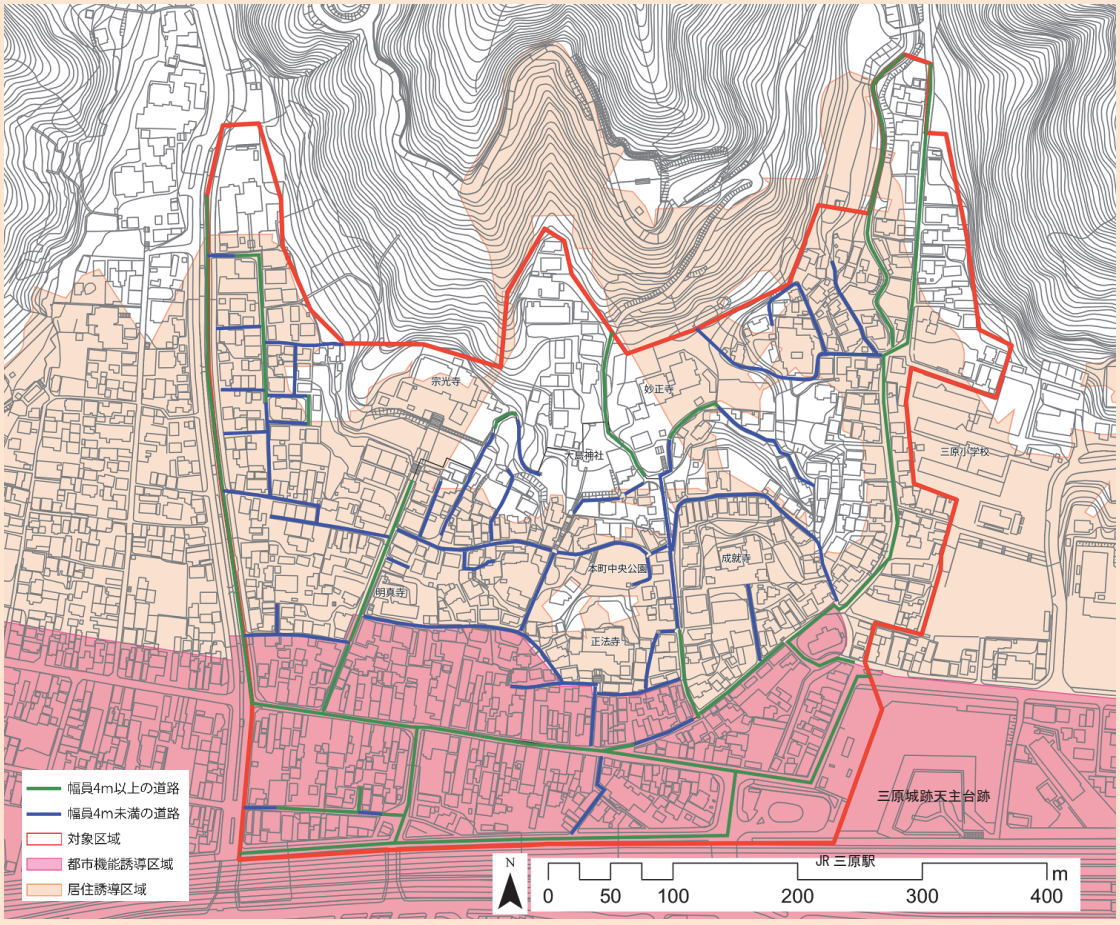
この状況を踏まえ、広島県は、空き家や空き地などの低未利用土地について、隣接地や前面道路と一体的に、小規模な区画再編により接道状況や土地形状の改善を図る事業（ランドバンク事業）を行い、良好な居住環境を整備することで、中心市街地への居住誘導を図り、利便性の高い集約型都市構造の形成を目指すこととしている。

令和３年度は、三原駅に近接した交通の利便性が高いものの、狭あい道路が多いことなど

から、空き家・空き地が増加し、地域住民の高齢化が進行している三原市本町（ほんまち）地区がモデル地区として選定され、ランドバンク事業が実施されている。

今後、モデル事業により実例を重ね、令和６年度を目途にマニュアルを作成し、広島県内各市町村へ展開を図ることを予定している。ランドバンク事業の普及に向けては、「所有者不明土地法の一部を改正する法律」により創設された、地域において所有者不明土地や低未利用土地等の利活用に取り組む所有者不明土地利用円滑化等推進法人の指定制度の活用も検討されている。

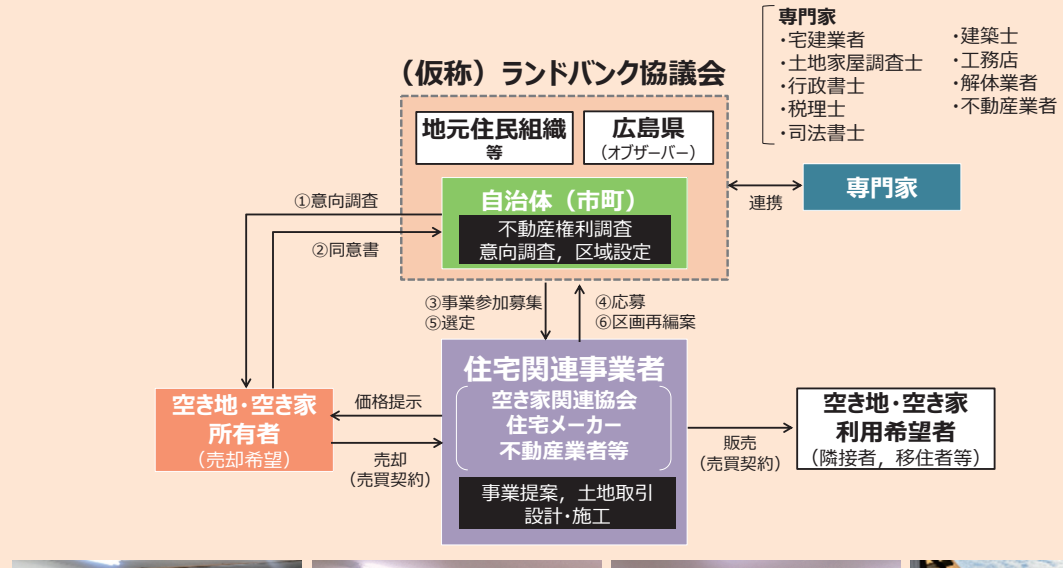
図表2-1-20　ランドバンク事業モデル地区概要図



資料：広島県

ランドバンク事業の実施に当たっては、地元住民組織（西国街道・本町地区まちづくり協議会）と地方公共団体（広島県・三原市）が連携し、事業を行う区画再編エリアの設定、整備方針の決定、関係者の調整、住宅事業者の選定等を担い、選定された住宅関連事業者（民間）が再編エリアの土地の取得、工事、再編後の土地の販売を行うといった事業スキームを構築し、事業の実施を通して有効性の検証を行っている。令和３年度は、事業を行う区画再編エリアの抽出・概略設計を実施し、令和４年度には、住宅事業者の募集及び区画再編工事の実施を予定している。

図表2-1-21 ランドバンク協議体のスキーム図と活動状況



地元住民等のワークショップ

セミナーの様子

個別相談会の様子

活用されていない空き地（イメージ）

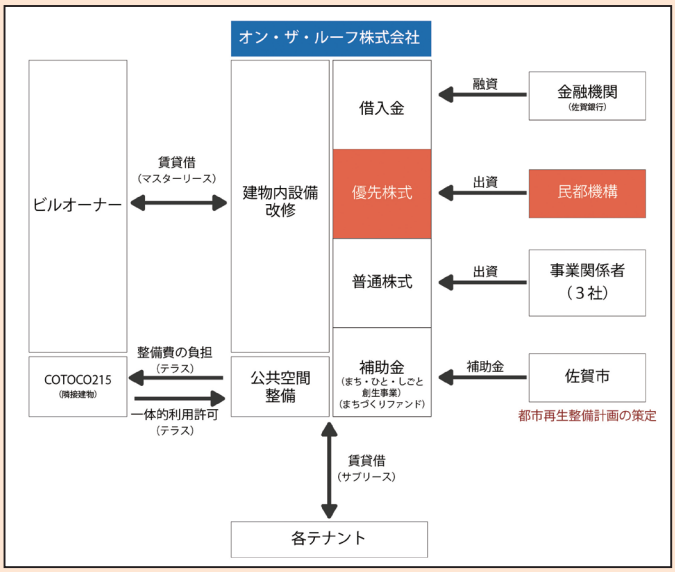
資料：広島県

（2）空きビルのリノベーションによる街なかのにぎわい・雇用の創出（佐賀県佐賀市）

佐賀市呉服元町（ごふくもとまち）地区では、「佐賀市街なか再生計画」（平成23年３月）に基づき、シャッター通り商店街と化していた同地区の面的な活性化を目指し、遊休不動産と低未利用土地の利活用について様々な取組が行われている。

同地区で10年間空きビルとなっていた鉄筋コンクリート造４階建ての建築物の利活用を行うため、国土交通省の民間都市再生整備事業の認定を受けて、特定目的会社のオン・ザ・ルーフ株式会社が組織された。オン・ザ・ルーフ株式会社では、一般財団法人民間都市開発推進機構の金融支援を受けながら、ビル所有者、不動産会社との共同出資により、同ビルを１棟マスターリースし、平成29年に改修工事を行った。

図表2-1-22 「ON THE ROOF」事業スキーム



資料：オン・ザ・ルーフ株式会社

改修工事着手前からカフェやフォトスタジオ、オフィス等のテナントを確定してリニューアルオープンした同ビルは「ON THE ROOF」と名付けられ、地域の若手クリエイターが集まる拠点となっている。ビル名にもなっている屋上部は、佐賀市の街なみを一望することができ、レンタルスペースとして多目的な利用が可能となっている。

図表2-1-23 「ON THE ROOF」空きビルのリノベーション

資料：オン・ザ・ルーフ株式会社

○低未利用土地の利活用のための税制上の措置

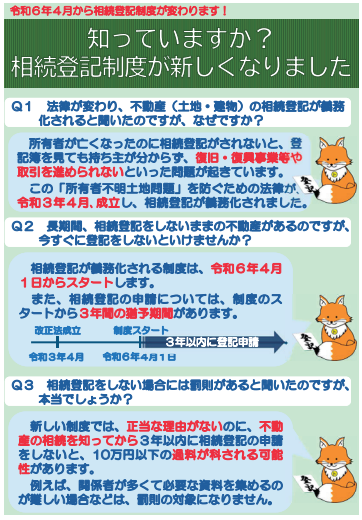
低未利用土地の適切な利用・管理を促進するため、個人が、譲渡価額が500万円以下の、都市計画区域内にある一定の低未利用土地等を譲渡した場合、長期譲渡所得から100万円を控除する特例措置が令和２年７月１日より講じられている。

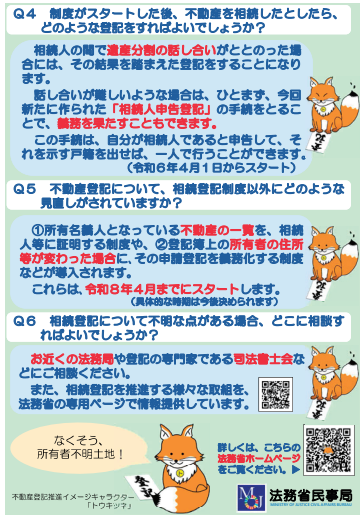
令和２年７月から12月までの間に、2,060件の市区町村の確認書交付実績[3]があり、このうち６割が30年以上保有されていた土地であった。

6 所有者不明土地の解消に向けた民事基本法制の見直し

所有者不明土地の解消は、民事法においても喫緊の課題であり、所有者不明土地の「発生の予防」と既に発生している所有者不明土地の「利用の円滑化」の両面から、総合的に民事基本法制の見直しの検討が進められた。その結果、令和３年４月21日に「民法」や「不動産登記法」（平成16年法律第123号）等を一部改正する「民法等の一部を改正する法律」（令和３年法律第24号）と、新法である「相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律」（令和３年法律第25号。以下「相続土地国庫帰属法」という。）が成立した。

図表2-1-24 所有者不明土地の解消に関するポスター





資料：法務省

（１）不動産登記法の一部改正

今般の「不動産登記法」の一部改正では、所有者不明土地等の「発生の予防」の観点から、その主要な発生原因である相続登記の未了や住所等の変更登記の未了に対応するため、これまで任意とされていた相続登記や住所等の変更登記の申請を義務付けるとともに、それらの申請義務の実効性を確保するための環境整備策を導入するなどされている。

具体的には、まず、相続登記の関係では、相続等により不動産の所有権を取得した相続人に対し、その取得等を知った日から３年以内に相続登記等の申請をすることを義務付けるとともに、正当な理由がないのにその申請を怠ったときは、過料に処することとされた。

[3] 確認書の交付後、他の要件を満たさず、税制上の措置が適用されないこともあるため、確認書交付実績が税制上の措置の適用件数と一致しない場合がある。

併せて、その申請義務の実効性を確保するための環境整備策として、相続登記の申請義務を簡易に履行することができるようにする観点から、相続人申告登記という新たな登記を導入することとされた。相続人申告登記とは、相続登記等を申請する義務を負う者が、登記官に対し、①所有権の登記名義人について相続が開始した旨と、②自らがその相続人である旨の申出をした場合に、登記官において所要の審査の上、申出をした相続人の氏名、住所等を職権で登記するものであり、相続登記等の申請義務の履行期間内に当該申出をした者については、当該申請義務を履行したものとみなされる。この相続人申告登記では、他の法定相続人の氏名・住所や各法定相続人の持分は登記されないため、申出に必要な添付情報の簡略化を図るなど、相続登記の申請義務の履行に際しての相続人の手続的な負担を軽減させることが可能となる。

さらに、改正前の「不動産登記法」の下では、特定の不動産の所有権の登記名義人が死亡しても、申請に基づいて相続登記がされない限り、当該登記名義人が死亡した事実は不動産登記簿に公示されなかった。そのため、登記記録から所有権の登記名義人の死亡の有無を確認することはできなかったが、民間事業や公共事業の計画段階等においては、その確認が可能になれば、その事業用地の候補地の所有者を特定することやその後の交渉に相当の手間やコストを要する土地や地域を避けることが可能となり、事業用地の選定がより円滑になるという指摘がある。そこで、所有権の登記名義人の相続に関する不動産登記情報の更新を図り、不動産登記の公示機能を高める方策の一つとして、登記官が、他の公的機関から取得した所有権の登記名義人の死亡情報に基づいて不動産登記にその死亡の事実を符号によって表示する制度を新設することとされた。

次に、住所等の変更登記の関係では、所有権の登記名義人の氏名若しくは名称又は住所について変更があったときは、その変更があった日から２年以内にその変更登記の申請をすることを義務付けるとともに、正当な理由がないのにその申請を怠ったときは、過料に処することとされた。

併せて、その申請義務の実効性を確保するための環境整備策として、登記名義人の負担軽減の観点から、登記官が他の公的機関から所有権の登記名義人の住所等の異動情報を取得する情報連携の仕組みを新設した上で、所有権の登記名義人の氏名若しくは名称又は住所について変更があったと認める場合には、登記官が職権で住所等の変更登記を行うこととされた。

このような制度改正と併せ、登記手続の費用負担を軽減して相続登記を促進するために、平成30年度から、一定の相続登記に係る登録免許税の免税措置が設けられており、令和４年度には、その適用期限が３年延長されるとともに、適用対象となる相続登記の範囲が拡充されている。

（２）相続土地国庫帰属制度の創設

都市部への人口移動や人口減少・高齢化の進展等により、地方を中心に、土地の所有意識が希薄化するとともに、土地を利用したいというニーズも低下する傾向があるといわれている。このような背景の下で、相続を契機として望まない土地を取得した所有者の負担感が増し、これを手放したいと考える者が増加していることが、所有者不明土地を発生させる要因となり、土地の管理不全化を招いているとの指摘がある。

そこで、所有者不明土地の発生を予防し、土地の管理不全化を防止する観点から、新たに

新法を制定し、相続又は遺贈（相続人に対するものに限る。）により取得した土地を手放して、国庫に帰属させることを可能とする制度（相続土地国庫帰属制度）が設けられた。

相続土地国庫帰属制度では、土地の所有に伴う管理コストが国に転嫁されることや、将来的に土地の所有権を国庫に帰属させる意図の下で所有者が土地を適切に管理しなくなるモラルハザードの発生を防止するために、その対象となる土地を相続等により取得した土地のうち、一定の要件を充たすものに限定した上で、法務大臣が要件の存在を確認して承認することで、土地の所有権が国庫に帰属することとされた。

（3）民法の一部改正

所有者不明土地の「利用の円滑化」を図る観点から、「民法」で様々な改正が行われた。

現行の不在者財産管理・相続財産管理制度では、人単位で対象者の財産全般を管理する必要があるため、個々の土地・建物の管理の観点からは非効率になりがちである。また、所有者が判明していても、管理されないことによって土地・建物が危険な状態になることもある。

そこで、財産管理制度の見直しを行い、個々の所有者不明土地・建物の管理に特化した所有者不明土地・建物管理制度を創設し、土地・建物の効率的かつ適切な管理を可能とした。併せて、所有者による土地・建物の管理が不適当であることによって他人の権利が侵害されるおそれがある場合に管理人の選任を可能とする制度を創設し、管理不全化した土地・建物を管理人が適切に管理することを可能とした。

また、不明共有者がいる場合には、共有土地の利用に関する共有者間の意思決定や持分の集約が困難であった。

そこで、共有制度の見直しを行い、裁判所の関与の下で、残りの共有者の同意で、共有物の変更行為や管理行為を可能とする制度や、不明共有者の持分を取得して不動産の共有関係を解消する仕組みを創設するなど、不明共有者がいても、共有物の利用や処分を円滑に進めることを可能とした。

（4）施行期日

「民法等の一部を改正する法律」及び「相続土地国庫帰属法」は、令和３年４月28日に公布された。これらのうち、「民法」の一部改正に関する部分については令和５年４月１日から、「相続土地国庫帰属法」については同月27日から施行することとされている。

「不動産登記法」の一部改正に関する部分については、段階的に順次施行することとされている。具体的には、①相続登記の申請義務化や相続人申告登記に関する規定等については、令和６年４月１日から施行することとされ、②住所等の変更登記の申請義務化や職権による住所等の変更登記、符号の表示制度等については、公布の日から起算して５年を超えない範囲内において政令で定める日（政令は未制定）から施行することとされ、①及び②以外の改正規定については、令和５年４月１日から施行することとされている。

現在、それぞれの施行に向け、政省令の整備等の準備が進められている。

第2節　所有者不明土地法の一部を改正する法律

1　改正の経緯・背景

第１節で取り上げたように、政府一丸となって所有者不明土地対策を進めてきたところであるが、今後も引き続き所有者不明土地の増加が見込まれている中、その利用の円滑化の促進を求める声や、管理がなされていない所有者不明土地がもたらす悪影響を懸念する声が高まっている。

所有者不明土地の利用の円滑化については、上述したように、「所有者不明土地法」の制定により、地域福利増進事業及び土地収用法の特例（以下「地域福利増進事業等」という。）が創設され、一定の道筋がつけられたところである。しかしながら、地域福利増進事業等の対象となる土地が原則として建築物のないものに限られていること、地域福利増進事業の対象となる事業が限定的で激甚化・頻発化する自然災害への対応には不十分であること、地域福利増進事業のスキームについて事業期間が短いこと、事業計画書等の縦覧期間が長いことが課題として存在している。

また、管理がなされていない所有者不明土地については、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、放置すれば災害の発生や環境の著しい悪化の要因となって周囲の地域への悪影響を及ぼすおそれがある。なお、条例に基づき管理の適正化を図るための対応を行っている市町村も存在しているが、条例に基づく代執行等は、所有者が判明していることを前提とした制度となっていることから、所有者不明土地に対しては対応が難しいといった課題が存在している。

さらに、所有者不明土地に関する問題は、一朝一夕に解決が図られるものではなく、地域を挙げて着実に取り組んでいくことが必要であることから、そのための体制を整える仕組みづくりが必要である。加えて、人員的に厳しい状況にある市町村の補完的な役割を果たすものとして、所有者不明土地や低未利用土地等の利活用に取り組んでいる地域の特定非営利活動法人や一般社団法人等に対して、更なる活躍を期待する声が高まっているところである。

2 改正の内容

「所有者不明土地法」の制定時の附則においては、施行後３年を経過した場合において、施行の状況について検討を加え、必要に応じて見直しを行う旨が定められている。

上述の経緯・背景を踏まえ、国土審議会土地政策分科会企画部会において、令和２年10月から令和３年12月にわたり検討を行い、令和３年12月24日に、その内容を整理した「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」がまとめられた。これを踏まえて、喫緊の課題である所有者不明土地の利用の円滑化の促進と管理の適正化を図るため、市町村をはじめとする関係者による対策のための手段を充実させる「所有者不明土地法の一部を改正する法律」が令和４年４月27日に成立し、同年５月９日に公布された。

具体的な改正内容は、以下のとおりである。

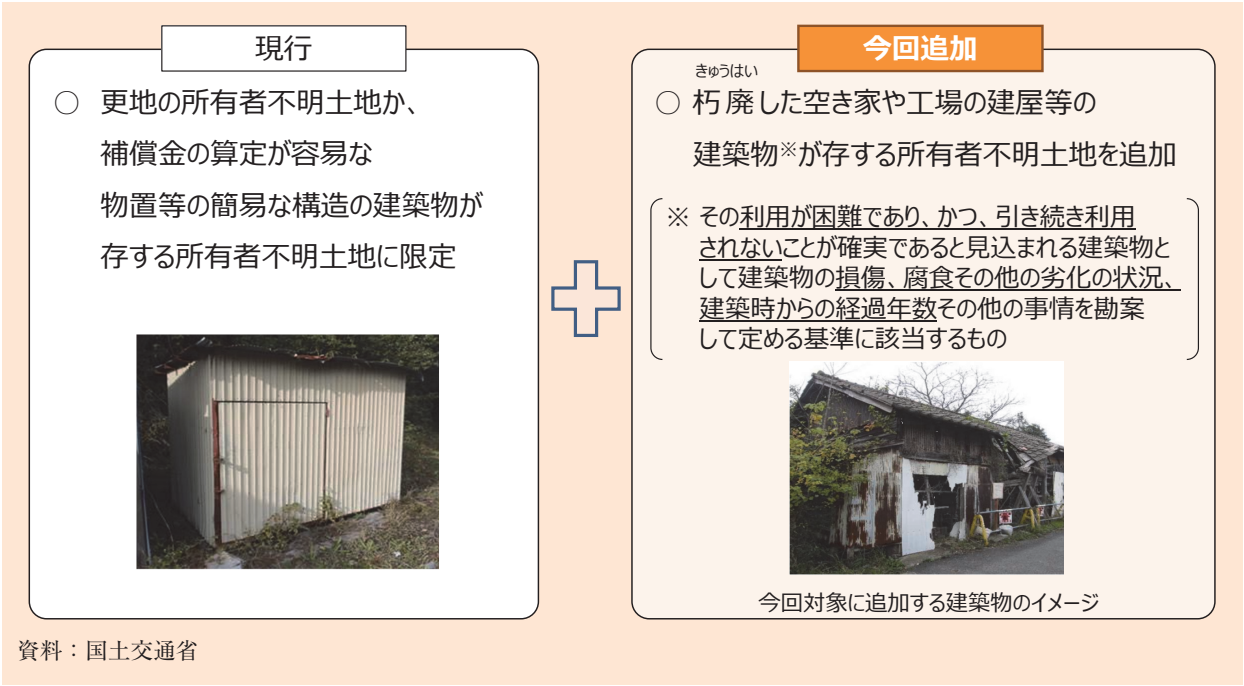
（１）利用の円滑化の促進

○地域福利増進事業等の対象となる土地の拡充

改正前の制度においては、地域福利増進事業等の対象となる土地は、更地の所有者不明土地か、物置等の簡易な構造の建築物が存する所有者不明土地に限定されていた。これは、地域福利増進事業の裁定に際して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。

今回、地域福利増進事業等を実施しようとする現場のニーズを踏まえつつ、既に対象となっている簡易な構造の建築物と同程度に補償金の算出が容易であると認められるような、損傷、腐食等により利用が困難であり、引き続き利用されないと見込まれる建築物が存する所有者不明土地についても、地域福利増進事業等の対象に追加されることになった。

図表2-2-1 地域福利増進事業等の対象となる土地の拡充（イメージ）



資料：国土交通省

○地域福利増進事業の対象となる事業の拡充

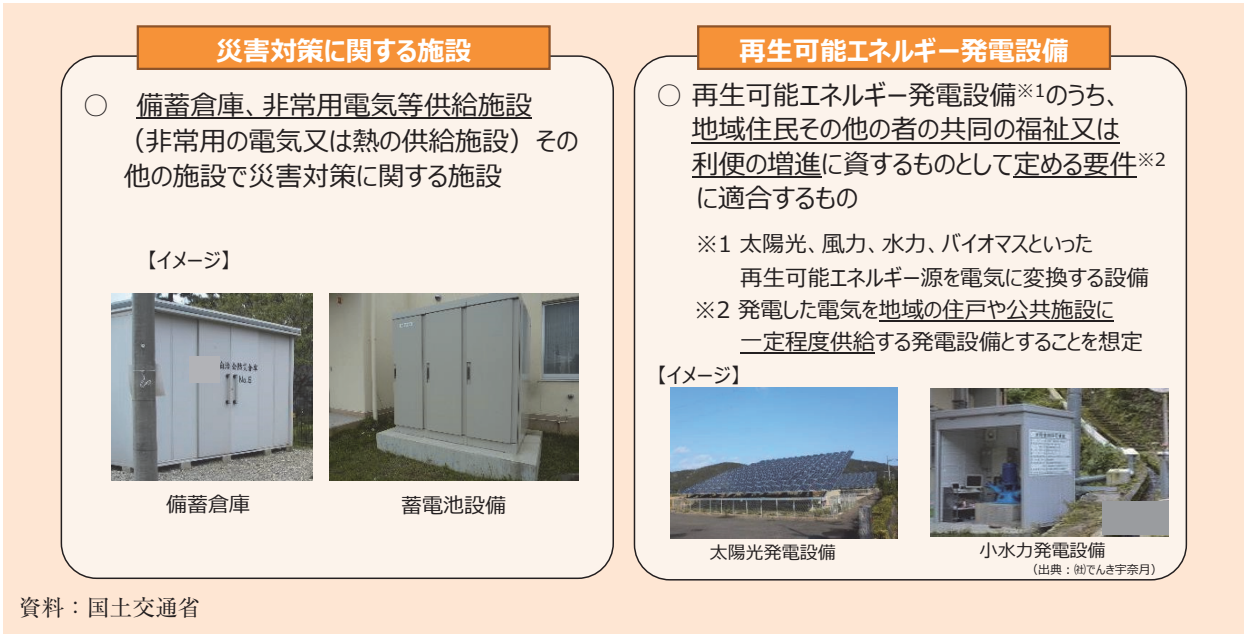
近年、気候変動の影響により自然災害が激甚化・頻発化している。また、甚大な被害をもたらすと予測されている南海トラフ巨大地震・首都直下地震等の大規模災害の発生が切迫している状況にある。

このような状況を踏まえ、地域における防災力を向上させる観点から、防災用の資材や食料等を備蓄する倉庫や、非常時に電気又は熱を供給するための非常用電気等供給施設といった地域の災害対策に役立つ施設を整備する事業について、新たに地域福利増進事業の対象となる事業に追加された。

また、地域において活用することができる電力を供給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ところであるが、このような再生可能エネルギー発電設備は、災害時に地域で停電が発生した場合におけるバックアップ電源としても機能することが期待されている。

このような期待を踏まえ、例えば発電した電気を地域の住戸や公共施設に一定程度供給するなど、地域住民等の共同の福祉及び利便の増進に資するような再生可能エネルギー発電設備を整備する事業についても、新たに地域福利増進事業に位置付けられた。

図表2-2-2　地域福利増進事業の対象となる事業の拡充



資料：国土交通省

○地域福利増進事業の事業期間の延長等

改正前の制度においては、地域福利増進事業における土地の使用権の上限期間が10年とされていたが、10年という上限期間が地域福利増進事業を実施しようとする事業者の阻害要因になっているという現場の声を踏まえ、購買施設や再生可能エネルギー発電設備等を民間事業者が整備する場合に、土地の使用権の上限期間が10年から20年に延長されることになった。

また、改正前の制度においては、事業対象の土地が所有者不明土地であるか、事業の内容等に反対する権利者がいないかを確認するため、事業計画書等の縦覧を６か月間行う必要があったところ、迅速に事業を実施させるため、その期間が２か月間に短縮されることになった。

さらに、不明所有者等のために供託することとされている補償金について、改正前の制度においては一括で供託する必要があったところ、都道府県知事が定める支払時期までに分割して供託することが可能となった。

（2）災害等の発生防止に向けた管理の適正化

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、令和２年の「土地基本法」の改正において、この理念が法律上明確に規定された。

しかしながら、所有者不明土地は、１ 改正の経緯・背景において述べたとおり、所有者による自発的な管理が期待できず、将来にわたって管理が実施されないおそれがあることから、そ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重要であるが、所有者不明土地に対しては、市町村の条例に基づく代執行等での対応が難しいという課題があった。

また、第１節において取り上げた高台に位置する所有者不明土地においては、火災により焼失した家屋が瓦礫として放置されていることから、強風や豪雨により、その瓦礫や残存している柵等が隣接する低地へ落下することが懸念されるなど、隣接する低地の住民にとって非常に危険な状態となっている。このような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することができる制度を求める地方公共団体も多く、適正に管理されていない所有者不明土地に対応することができる手段の創設が課題となっていた。

このような課題を踏まえ、制定時においては所有者不明土地の「利用の円滑化」と「土地の所有者の効果的な探索」を規定していた「所有者不明土地法」の目的について、新たに「管理の適正化」が追加されることとなった。

図表2-2-3 管理不全状態の所有者不明土地

以前は家屋があったが、火災により焼失し、
現況は瓦礫として放置（建築物ではない）
結果として、雑草の繁茂や不法投棄も併せて発生

当該土地は高台に位置しており、強風・豪雨等の
際には、瓦礫や柵等の落下が懸念されており、
低地の住民にとっては非常に危険な状況

資料：花屋敷山手町を良くする会資料を基に国土交通省作成

併せて、管理不全土地対策に取り組む市町村を支援する観点から、行政的・民事的措置の両面から取り得る手段の充実が図られた。

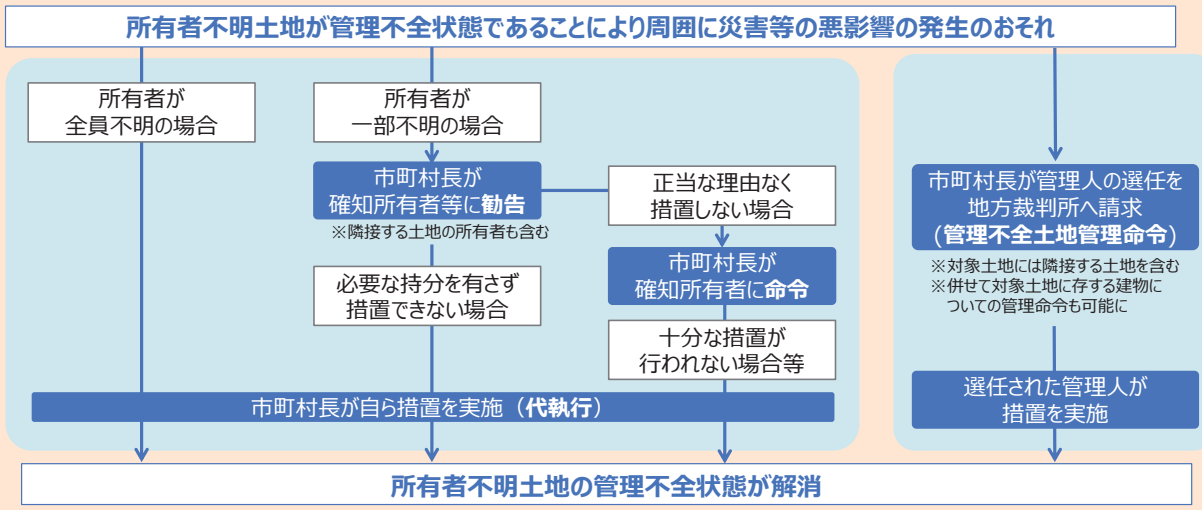
まず、行政的措置については、条例に基づく代執行等での対応が難しい所有者不明土地のうち、所有者による管理が実施されておらず、かつ、所有者が不明であるために所有者自身による管理が引き続き実施されないと見込まれるものについて、その周辺の地域における土

砂の流出・崩壊や環境の著しい悪化を防止するため、市町村長が管理不全状態を解消するための措置を自ら実施（代執行）することができることとされた。

また、民事的措置については、令和３年に創設された管理不全土地管理制度において、民法上では、地方裁判所に管理人の選任を請求することができる主体が利害関係人に限られているところ、管理不全状態の所有者不明土地については、災害の発生や環境の著しい悪化を防止するため、市町村長が管理人の選任を請求することができることとする特例が創設された。

さらに、これらの管理不全土地対策の準備のため、対象となる管理不全状態の土地の所有者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（固定資産課税台帳、地籍調査票等）の利用・提供が可能となった。

図表2-2-4　管理不全状態の解消を図るための代執行制度



資料：国土交通省

（３）所有者不明土地対策の推進体制の強化

１　改正の経緯・背景において述べたとおり、所有者不明土地に関する問題に対しては、市町村だけでなく、地域で活動する特定非営利活動法人や一般社団法人等の民間事業者、宅地建物取引業者や司法書士等の関連分野の専門家等の関係者が連携し、地域が一体となって着実に取り組んでいくことが必要である。

これまでも、地域において所有者不明土地や低未利用土地等に関して、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をはじめ、所有者に代わって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特定非営利活動法人や一般社団法人等が存在しているところである。このような法人は、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り、地域における取組を効果的に進めていくためには、このような法人の活動を支援し、後押ししていくことも重要である。

これらを踏まえて、市町村をはじめとする地域の関係者が一体となって、綿密な連携のもとで計画的に所有者不明土地対策に取り組んでいけるよう、地域における連携体制を強化するための仕組みが創設された。

具体的には、地域において所有者不明土地や低未利用土地等の利活用に取り組む法人を市町村長が指定することができる制度が創設され、市町村が法人を指定することにより公的信用力を付与し、その取組を後押しするとともに、地域づくりの新たな担い手として、市町村の補完的な役割を果たすことが期待されるところである。

図表2-2-5 地域における所有者不明土地や低未利用土地等の利活用の取組

取組①：「特定非営利活動法人つるおかランドバンク」（山形県）の取組

・狭あい道路を拡幅することにより、宅地化を実現

取組②：「特定非営利活動法人かみのやまランドバンク」（山形県）の取組

・空き地に住民と協働して芝生を貼り、広場を整備

資料：特定非営利活動法人つるおかランドバンク・特定非営利活動法人かみのやまランドバンク資料を基に国土交通省作成

また、地域の実情に応じて必要となる所有者不明土地対策の内容について、市町村が所有者不明土地や低未利用土地等の利活用に取り組む法人のほか、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、その専門的な知見を反映しつつ、明確な方向性を示した計画を作成することができるよう、市町村をはじめとする地域の関係者から構成される協議会制度が創設された。併せて、所有者不明土地対策計画に基づき地方公共団体等が行う取組が実効的なものとなるよう、補助制度が創設された。

さらに、市町村が関係者との協議を実施しながら計画を作成し、当該計画に沿って効果的に施策を推進していけるよう、市町村長が国土交通省職員の派遣を要請することができる制度が創設された。

今後は、国としても、改正後の「所有者不明土地法」に基づき、市町村をはじめとする地域の関係者が行う取組を支援し、安全・安心で活力ある地域づくりが着実に展開されていくことが期待されるところである。

第3節　関連施策の動向

ロボット、AI[4]、IoT[5] など社会の在り方に影響を及ぼすデジタル技術が急速に発展している中、我が国は、少子高齢化や過疎化が深刻化しており、デジタル技術を活用した持続的成長を目指す必要がある。

デジタル技術を活用して効率化や利便性の向上を図ることで、これまでより少ない人口規模でも、都市的機能等を持続的に提供することが可能となることから、デジタルを前提とした新たな国土計画を検討している。

また、官民が保有する土地・不動産関連情報の連携・蓄積・活用を促進することを通じて、デジタル技術を活用した土地利用の円滑化が求められている。

1　国土の長期展望と新たな国土計画の策定

国土審議会計画推進部会国土の長期展望委員会では、2050年を見据えた今後の国土づくりの方向性について検討を行い、令和３年６月に「国土の長期展望」の最終とりまとめを行った。

「国土の長期展望」の最終とりまとめでは、「真の豊かさ」を実感できる国土を国土づくりの目標に据え、目標実現に向けた３つの視点を盛り込んだ。

（1）ローカルの視点

「多彩な地域生活圏の形成」に向け、人々の行動範囲（通勤・通学等）である地域生活圏に着目し、遠隔医療やテレワークなどデジタル技術も活用することで、以前より少ない10万人前後の人口規模でも圏域の維持が可能であることから、大多数の国民が圏域内に含まれ、地域で暮らし続けることを可能にすることが必要である。

（2）グローバルの視点

「『稼ぐ力』の維持・向上」に向け、大学等を核としたイノベーションの創出、そのための人材確保、グローバルニッチや農業等の地域発のグローバル産業の育成等を行う産業基盤の構造転換と成長率が低迷する東京等の大都市のデジタル化の徹底、知識集約型産業の集積促進による再生等の大都市のイノベーションが必要である。

（3）ネットワークの視点

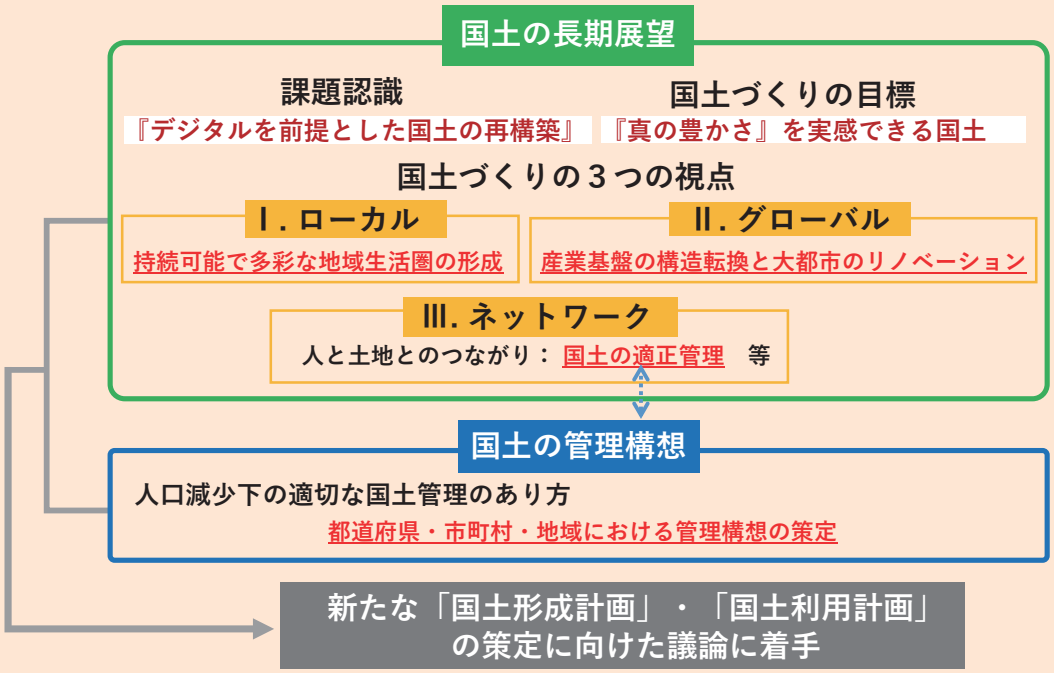
「情報・交通や人と土地・自然・社会とのつながり」に向け、国土の再構築の前提となる情報通信や交通ネットワークの充実、「地域管理構想」の策定等を通じた地域住民自らによる国土の適正管理の推進、防災・減災、国土強靱化による安全・安心な国土の実現、「2050年カーボンニュートラルの実現」に資する国土構造の構築、個々人の価値観を尊重しつつ、支え合い、共感し合う共生社会の構築が必要である。

[4] Artificial Intelligence（人工知能）の略
[5] Internet of Things（モノのインターネット）の略

また、令和３年９月からは、新たな「国土形成計画」・「国土利用計画」の策定に向け、国土審議会計画部会での検討を開始している。「デジタル田園都市国家構想」における議論も踏まえながら、令和４年夏に中間とりまとめを行う予定としている。広域地方計画については、骨子とりまとめに向けた議論を進める予定としている。

同部会では、新たな「国土形成計画」の策定に当たっての考え方や必要性に関する議論のほか、地域生活圏について、基本的な考え方や、必要な諸機能ごとの課題と対応の方向性、機能と空間的範囲等に関して掘り下げた議論を行っている。このほかにも、国土にまたがる共通のテーマとして、女性の活躍や関係人口との連携、カーボンニュートラルへの対応、交通ネットワーク、防災・減災、国土強靱化、人口減少下の土地の利用・管理、国際競争力ある大都市圏等の各政策分野について議論を深めることとしている。

図表2-3-1　国土の長期展望と新たな国土計画の策定（イメージ）



資料：国土交通省

2 国土の管理構想

我が国は人口減少社会を迎え、土地需要の減少に伴い、国土の管理水準の低下や非効率な土地利用の増大等が懸念されており、持続可能な国土の形成に向け、人口減少下における国土の適切な管理の在り方を構築し、国土の荒廃を防ぐ取組を進めていくことが急務となっている。

このため、国土交通省は、国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会での議論を踏まえ、令和３年６月に、「国土の管理構想」をとりまとめた。

「国土の管理構想」とは、現行の「国土利用計画」（平成27年８月14日閣議決定）で示された方針に基づき、人口減少下の適切な国土管理の在り方を示すものである。また、分野横

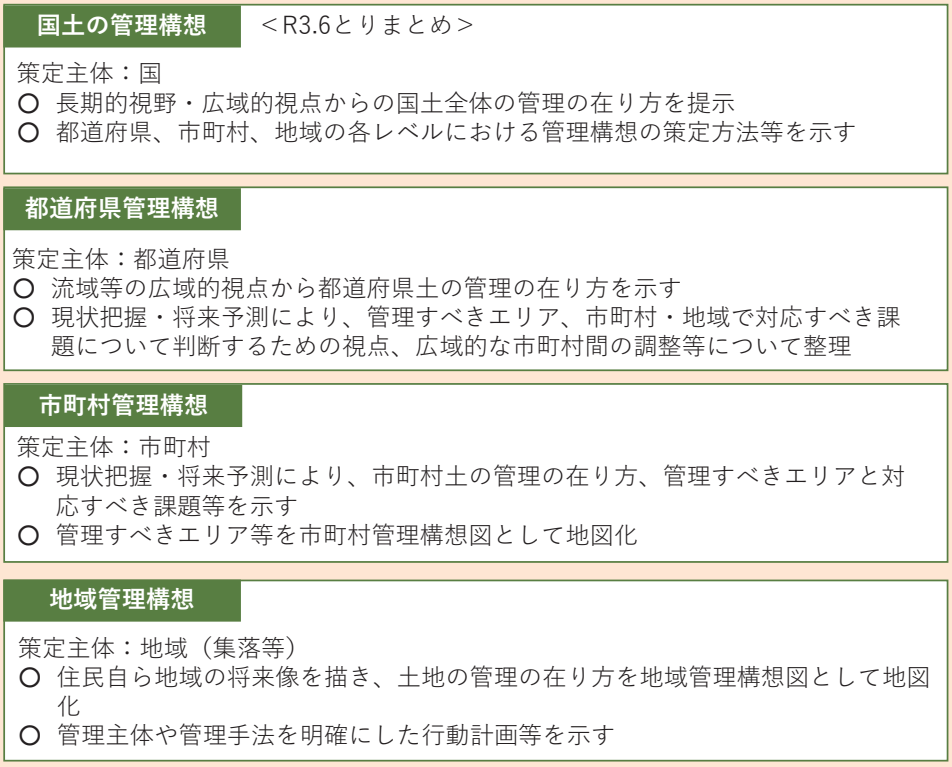
断的・統合的に国土全体の管理の在り方を提示しており、国だけでなく、都道府県・市町村・地域における国土管理の指針となるものである。これに基づき、都道府県・市町村・地域の各レベルで、人口や土地の管理状況等についての現状把握・将来予測を行い、目指すべき将来像と土地の管理の在り方を示す管理構想の策定を推進する。その際、市町村や地域では、これを管理構想図として地図化する。特に中山間地域等を中心に、市町村や地域における実践的な取組が進むことが期待される。

また、管理構想では、生活環境の維持や地域活性化などの地域課題と、生活の基盤となる土地利用・管理を一体的に考える。特に、地域住民自ら話し合い、地域の資源や課題、将来像、具体的な取組等を検討・共有することが重要である。

特に、人口減少下では、全ての土地についてこれまでと同様に労力や費用を投下し管理することは困難であり、優先的に維持したい土地を明確化し、取組を進めることが重要である。管理方法の転換や管理の縮小（場合によっては物理的管理を行わず見守りのみとすること）も考える必要がある。

なお、個別法等で方向性が示されているものはそれに準拠しつつ、分野横断的な連携・調整の視点に立って市町村・地域管理構想を策定するものとする。また、必要な要素が含まれていれば、他の計画として策定されたものであっても市町村・地域管理構想として取り扱うものとしている。

図表2-3-2　**各レベルにおける管理構想の策定**



資料：国土交通省

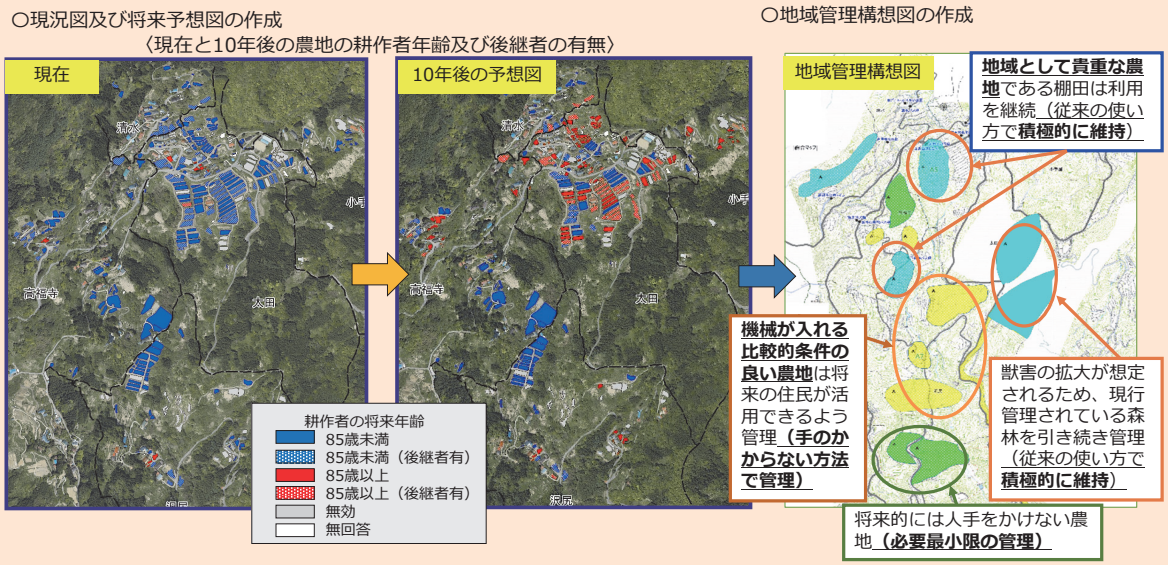
今後、「国土の管理構想」を新たな「国土利用計画」・「国土形成計画」に反映させ、都道府県・市町村・地域の各レベルでの管理構想の取組を推進していくこととしている。以下に具体的な事例を紹介する。

○地域管理構想の取組事例（長野県長野市旧中条村）

地域管理構想のケーススタディとして、長野県長野市旧中条村の行政連絡区（自治会）である伊折区全体でワークショップを実施した。ワークショップでは、地域住民により農地の耕作状況や空き家の位置・管理状況等を確認・共有し、積極的に維持する農地や森林、手のかからない方法で管理する農地等について話し合い、管理の方向性を整理した。特に、地域の景観を象徴する貴重な棚田については、保全のための行動計画を作り、集落営農を見据えて新たな取組がなされることになった。

地元住民等によるワークショップは計６回開催し、地域管理構想「いおりの地域づくりみらい戦略」としてとりまとめた。一連の取組を通して、農業の生産条件が不利な地域における農業生産活動の支援を行う中山間地域等直接支払制度の新たな活動団体が設立されるなど、住民協働による棚田の保全・管理の取組が始まっている。

図表2-3-3　長野県長野市旧中条村における地域管理構想の取組事例



資料：国土交通省

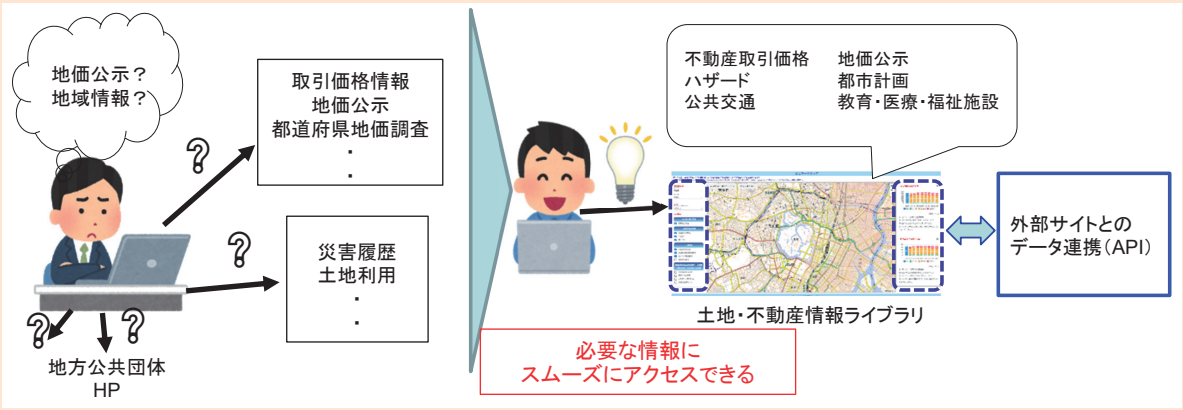
3 土地・不動産情報ライブラリの構築

土地・不動産の関連情報は、官民ともに多様な情報が散在し、システム整備・運営等の面で多重に費用を要するだけでなく、必要な情報へのアクセスコストが増大することで、不動産流通の活性化と土地・不動産分野でのDX[6]促進の障壁となっている。このため、国土交通省では、誰もが容易に利用することができ、外部サイトとのデータの連携を図るWEBシステムとして、土地・不動産の関連情報を可視化する「土地・不動産情報ライブラリ」の構築・運用の検討を進めている。

「土地・不動産情報ライブラリ」は、国民や事業者など不動産に関わるあらゆる人が必要な情報にスムーズにアクセスすることを可能とし、不動産取引情報における非対称性の解消の推進、不動産市場透明性の向上、不動産取引の活性化、散在する情報探索コストの低減等の実現を図ることを目的としている。

当面は、個人をメインターゲットに据え、地価公示、不動産取引価格、ハザード、都市計画、公共交通、教育・医療・福祉施設等に関する情報を地図上に重ね合わせて表示させるWEBシステムを令和4年度から5年度にかけて構築し、令和6年度からの運用開始を目指して、現在必要となる準備を進めているところである。

図表2-3-4　土地・不動産情報ライブラリのイメージ



資料：国土交通省

[6] Digital Transformation（デジタル・トランスフォーメーション）の略

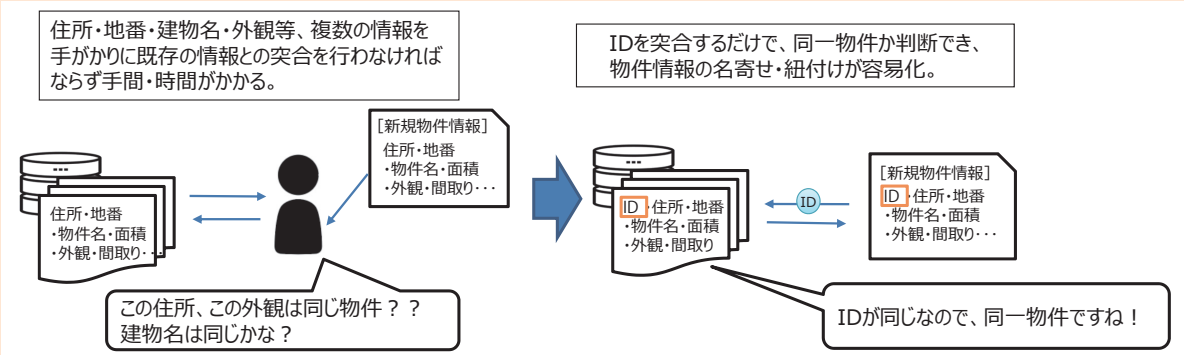
4 不動産IDのルール整備

現状、我が国の不動産については、土地・建物のいずれも、幅広い主体で共通で用いられている番号（ID）が存在せず、住所・地番の表記ゆれにより、同一物件か否かが直ちには分からない状態となっている。このため、不動産仲介・開発等の際に、多様な主体が保有する情報を収集し、名寄せをしようとする場面や、消費者に的確な情報を発信しようとする場面で手間や時間がかかっており、不動産分野における情報連携等の課題となっている。

このような背景を踏まえ、官民の各主体が保有する不動産関連情報の連携・蓄積・活用を促進することを通じて、不動産業界全体の生産性の向上、市場の活性化及び透明化を図るとともに、今後、本格的なデジタル社会を迎えるに当たって、不動産DXを推進する上での情報基盤整備の一環として、令和３年度に、不動産を一意に特定することができる、各不動産の共通コードとしての「不動産ID」のルールを整備し、令和４年度から順次運用開始を予定している。

今後、「不動産ID」と不動産関連情報の紐付けの促進や、まちづくり等の幅広い分野での活用に向けた環境整備の在り方について検討を実施していくこととしている。

図表2-3-5 不動産IDの活用イメージ（情報の名寄せ・紐付けの容易化）



資料：国土交通省

コラム　オリンピック・パラリンピック会場の土地利用と都市開発

オリンピックは、1996年アトランタオリンピック競技大会以降、１万人以上の選手が参加する世界最大規模のスポーツイベントとなっている。開催都市を中心に、各種競技施設、宿泊施設、報道施設等の整備や、それらを結ぶ交通網の確保が必要であり、開催都市全体を俯瞰したその時代の様々な社会情勢や課題を踏まえたインフラ整備が行われてきた。

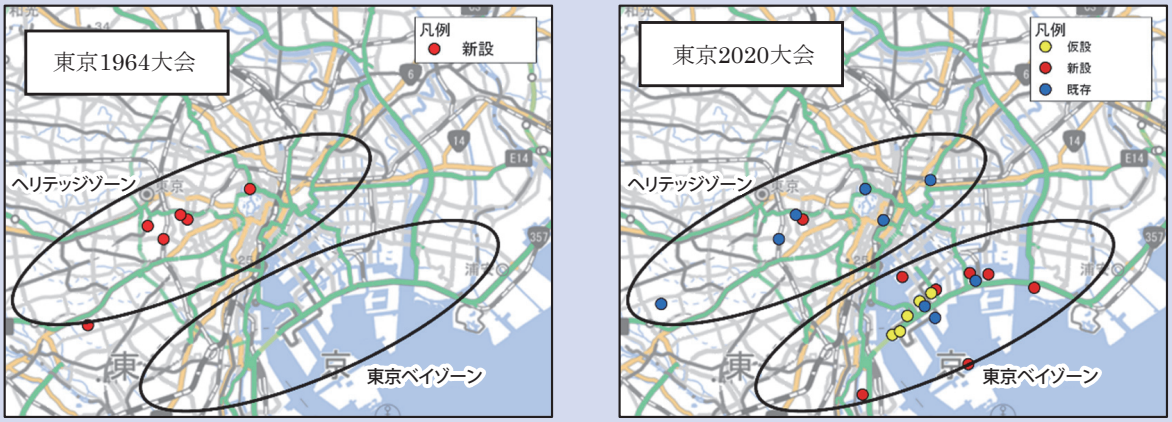
ここでは、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会（以下「東京2020大会」という。）と、1964年東京オリンピック競技大会及び東京パラリンピック大会（以下「東京1964大会」という。）のオリンピック・パラリンピック会場の土地利用と都市開発に注目する。

東京1964大会では、丹下健三氏が設計した国立代々木競技場をはじめ日本武道館や駒沢オリンピック公園など内陸側の中心部に競技施設が多く整備された。

これらは、東京1964大会後、現在に至るまで、競技施設としてだけではなく、多目的ホール、総合公園等として広く一般に活用されている。また、選手村は米軍跡地に建設され、大会後に代々木公園として再整備された。さらに、新幹線や首都高速道路などの交通インフラも併せて整備されるなど、高度経済成長期の東京において急速な都市開発が行われた。

東京2020大会では、既存の競技施設を中心とした内陸側の「ヘリテッジゾーン」と、東京臨海部の有明や晴海といった「東京ベイゾーン」の２つが位置付けられた。

東京1964大会と東京2020大会の主な競技施設



資料：地理院タイルを基に国土交通省作成

「ヘリテッジゾーン」では、既存の競技施設を中心として、東京1964大会のレガシーが活用された。これに対し、「東京ベイゾーン」では、多くの競技施設が東京2020大会を契機に新たに整備された。

新設された競技施設としては、有明アリーナ、東京アクアティクスセンター等がある。東京2020大会後は、競技施設としてだけではなく、各施設の特徴に応じてコンサートなどの公演やイベント会場等の多様な用途に利用されることが見込まれている。

また、晴海に整備された選手村は、大規模マンションとして販売及び賃貸され、子育て世帯、高齢者、外国人など多様な人々が交流し、いきいきと生活することができるまちづくりが進められる。併せて、水素をまちのエネルギー源として先導的に導入し、環境先進都市の実現に向けた取組が実施される。

東京ベイゾーンにおける大会施設一覧

競技施設名	実施競技	整備	大会後の利用
有明アリーナ	バレーボール、車いすバスケットボール	新設	スポーツ・文化の拠点
大井ホッケー競技場	ホッケー	新設	ホッケーほか各種競技場
海の森水上競技場	カヌー（スプリント）、ボート	新設	水上競技場及びイベント会場
カヌー・スラロームセンター	カヌー（スラローム）	新設	カヌーほか水上スポーツ・レジャーを楽しめる施設
夢の島公園アーチェリー場	アーチェリー	新設	アーチェリー場ほか多様な用途に活用
東京アクアティクスセンター	アーティスティックスイミング、飛び込み、競泳	新設	水泳場
有明体操競技場	トランポリン、新体操、体操、ボッチャ	仮設	展示場として後利用
有明アーバンスポーツパーク	自転車（BMX）、スケートボード	仮設	仮設競技施設を活用した後利用（スケートボード、スポーツクライミング（ボルダリング）、3x3 バスケットボール）
お台場海浜公園	競泳、トライアスロン	仮設	公園として引き続き利用
潮風公園	ビーチバレーボール	仮設	公園として引き続き利用
青海アーバンスポーツパーク	3×3バスケットボール、スポーツクライミング、5人制サッカー	仮設	イベント等で暫定利用
海の森クロスカントリーコース	馬術	仮設	公園として整備
有明テニスの森	テニス、車いすテニス	既存	—
東京辰巳国際水泳場	水球	既存	アイスリンクへ転換
幕張メッセ	テコンドー、レスリング、フェンシング、車いすフェンシング、ゴールボール、シッティングバレーボール	既存	—

資料：東京都資料を基に国土交通省作成

東京都では、この「東京ベイゾーン」のうち、競技施設が集積する有明北地区を新たに「有明レガシーエリア」として、面的に広がりのあるまちづくりを行っていく予定である。

具体的には、仮設競技施設を活用した有明アーバンスポーツパーク（仮称）では、東京2020大会で実際に使われたスケートボード施設等も利用することができる。

さらに、エリア内の大会関連施設でのイベント開催や、住宅、商業、業務などの複合的な土地利用を図ることにより、「東京2020大会のレガシーをはじめとした多様な機能の集積により、魅力的なライフスタイルを楽しめる複合市街地」を目指している。