

（所有者不明土地と、所有者による管理が困難な土地）

国土交通省において9月27日に開催された国土審議会計画推進部会の国土管理専門委員会（委員長：中出文平 長岡技術科学大学副学長。以下「委員会」という。）第5回会合では、今後の検討スケジュールが議論され、「所有者による管理が困難な土地への対応」について今年度中に具体事例をもとに課題を整理して次年度以降につなげていくテーマとすることが確認された。このテーマは、以下に示すように所有者不明土地に関する中長期的課題と大きく関わるものである。第5回会合の議事概要が公開されたので、それも参考にして委員会における議論等を紹介する。

（人口減少下における国土の利用・管理に関する課題）

昨年9月に発足した委員会では、これまで国土利用計画法に基づく土地利用計画制度のうちの国土利用計画（市町村計画）の在り方について検討を行ってきた。全国各地で、農地の荒廃、森林の手入れ不足、野生鳥獣の被害、自然環境・景観・水資源の保全に関する不安など、人口減少・高齢化等による国土の管理水準の低下に伴う様々な課題が生じている。このように国土利用・管理上の課題は一律ではなく、市町村の役割が一層重要であるとの観点から検討を進め、本年5月にとりまとめを行い、人口減少下の土地利用構造を実現するためのランドデザインを市町村国土利用計画の土地利用構想図で見える化（地図に落としした総合計画により解決）することを提案している。これを受け、

1. 複合的な施策（防災・減災、自然共生、国土管理など多面的な機能を発揮させる施策）や選択的な国土利用（自然的土地利用への転換 等）など人口減少下の国土の利用・管理を進めていく上での課題と対応
2. 国民各層は国土管理にどのように関わるべきか、またその参画をどのように進めるべきか
3. 所有者による適切な管理が困難な土地に対する課題と対応

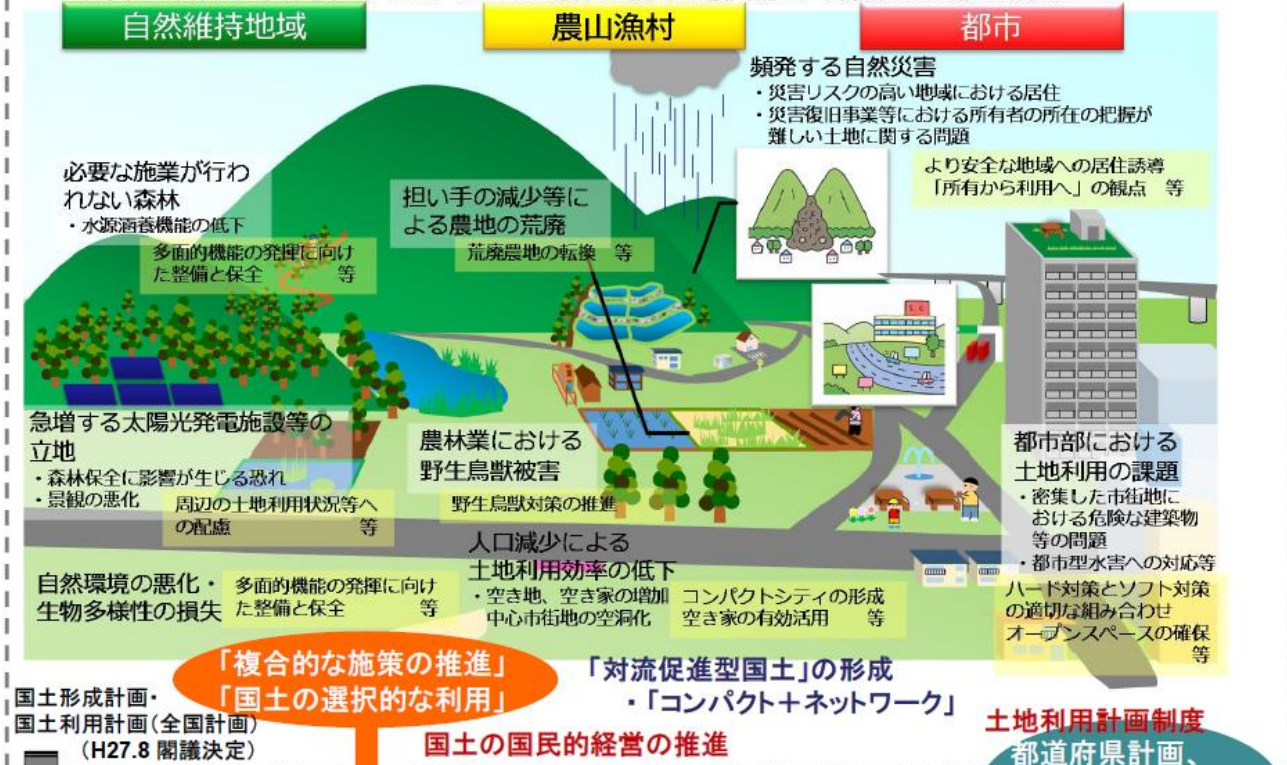
について委員会における新たな検討事項とすることが、本年6月に開催された国土審議会で確認された（次ページに、委員会の経緯と今後の進め方に関する図を示す）。

（委員会での所有者不明土地の扱い）

第5回会合の冒頭、前述の新たな検討事項に関連して、所有者不明土地は委員会における検討対象であるかについての議論があった。事務局から、所有者不明土地に関しては、同じく国土審議会の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。第1回：9月12日、第2回：10月25日。以下「特別部会」という。）や法務省、農水省などで検討が進められているところであり、制度化の検討はそのような場で行われる。委員会では、所有者がいる・いないに関わらず、適切に国土管理できない場合の対策について検討し、その過程で国土管理上このような場面でこのように困っているといった洗い出しもできるのではないかと。結果、新しい制度につながるニーズが出てくれば委員会としての成果の一つになる、との説明があった。

■国土利用・管理上の主な課題と方針（イメージ）

※国土利用計画（全国計画）では、3つの地域類型（都市、農山漁村、自然維持地域）を設定



計画推進へ

＜これまでの議論の経緯＞

- 第1回 国土の利用・管理を巡る現状と課題、対応等について全体を俯瞰
- 第2回 国土利用・土地利用に関する制度と地域課題への対応について
- ～4回 国土利用計画（市町村計画）のあり方のとりまとめ案

事例ガイドのとりまとめ（H29.3）

地域課題への対応のためには基礎自治体レベルの計画が重要

「これからの国土利用・管理に対応した国土利用計画（市町村計画）のあり方」とりまとめ（H29.5）
・総合計画の空間化（土地利用構想図による政策の見える化）

全国計画を踏まえて順次変更

＜今後の進め方＞

- 第5回（今回）「複合的な施策」等を推進していく上での課題 / 市町村計画策定推進上の留意事項
- 第6回 ○主体（人）、土地、仕組みの課題（隘路）は何か（事例を紹介しながら、留意ポイントの積み上げ）
- ～8回 課題と対応の方向性のとりまとめ

制度検討等の必要な措置

複合的な施策等の更なる推進（例）・事例集、ガイドライン・有識者ネットワーク 等

今後中長期的に必要なこと（例）所有者による管理が困難な土地への対応

展開へ

- ・事例集
- ・ガイドライン
- ・研修、説明会
- ・GISマニュアル 等

反映

図 委員会におけるこれまでの議論の経緯・今後の議論の進め方（第5回委員会資料より）

この説明を受け、委員から、特別部会において公共の必要があるときには所有者不明土地の利用を開始することができるという制度の創設を検討しており、そこで課題となるのは公共の目的のために必要であることについて地域住民に納得を得る方法であり、これは委員会で検討される国土利用・管理の課題に直結するものである。委員会での検討上の留意事項の一つである「関係者が共通の方向を向いて取り組むための計画や方針の共有」(注：当日の配布資料に示されている)について検討されれば、委員会での検討が特別部会での所有者不明土地の制度化の検討と実質的につながりを持つことになってくるのではないかと指摘があった。

(国土利用・管理に関する計画や方針)

前述の委員指摘を踏まえれば、所有者不明土地との関係では、委員会での「関係者が共通の方向を向いて取り組むための計画や方針の共有」に関する検討が重要になると考えられるが、この点にも関連して、委員からは次のような意見があった。

- ・ 法制度上のものか、関係者合意による自主的ルールかに関わらず、地域の中で様々な主体が合意したルールや規制に基づくゾーニングがあつてこそ、所有者不明土地をどう扱うかという問題が出てくる。委員会でその仕組みづくりを考えていく必要があるのではないかと。
- ・ 計画や方針の共有は、意欲や能力が相当ある自治体やコミュニティでないといけない部分もある。法制度に基づく計画にしようというのは大変だが、地域のルールだけでもできれば良い。週に一度みんなで草刈りしようというだけでも大分違う。都市部でも空き地の草刈りを土地所有者の義務とする条例があり、所有者が分かっても分からなくても適切に管理するために地域住民としてはこうしたい、という考えを普遍的な形で示すことについて議論したい。
- ・ 地域住民と土地所有者の間で利害対立がある場合など、ローカルルールが地域住民の側に寄ってしまい土地所有者を悪とするような懸念もある。ローカルルールがうまく機能して利害調整するような仕組みを考える必要があり、地方公共団体が何らかの制度的対応をするなどの工夫が必要。

(国土利用・管理上の国の役割)

国土利用・管理に関する計画や方針について検討するに当たっては、国がどのような役割を果たすかも大きな論点となる。この点にも関連して、委員からは次のような意見があった。

- ・ 国土管理の全体について最終的に責任を持つのが国であるとする、国がしっかり体系的な対策を出すという姿勢が重要であり、今年度だけで完璧に結論を出すというのは難しいが、何年かかけて取り組んでいくことが大事である。
- ・ 最終的には国、というのはある意味正しいが、実働部隊は市町村であり調整や広域的なものは都道府県だとすると、国の役割としては、今後 10 年間このようにやっぺいこう・やっぺいきたいという骨太を出して、そこから全く外れたようなことを都道府県や市町村にやっぺもらっては困

るということを言わなければいけない。現行の国土形成計画や国土利用計画は、全体像を示しているところにもそこに至る道筋についてなかなか示し得ていない。委員会における昨年度の成果物（国土管理の参考事例の紹介）のような形でもよいし、違った形でもよいので、国として示すべきことを今年度か来年度に議論して、発信してほしい。

（国土利用・管理上の観点からの所有者不明土地に関する検討）

特別部会においては、所有者不明土地に関する中長期的課題として、放棄された土地の管理責任の所在等、土地所有の在り方の抜本的な検討を挙げている。また、10月2日に第1回会合が開催された「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会」（座長：山野目章夫 早稲田大学大学院法務研究科教授。一般社団法人金融財政事情研究会設置・運営）においても、検討事項として、土地所有権の放棄の可否等（土地所有権の放棄に関する規律を設けることについて、放棄された土地の受け皿の在り方について、土地所有者が土地の管理を事実上放棄している場合における土地所有権の在り方について 等）が挙げられている。これら検討課題について結論を得るためには、国土利用・管理上の論点、すなわち事実上放棄されており所有者による適切な管理が困難な土地に関しての、

1. 適切な管理の方法とその管理主体

（特に、市町村等の公的主体が管理しなければならない事例の洗い出し）

2. 管理の考え方を関係者間で合意形成、共有するための計画や方針

（国土利用計画（市町村計画）等、既存制度に基づく計画との関係の整理）

3. これら計画や方針を策定、実行する上での国の役割

（所有者不明土地に関する制度化の方向、特に土地所有の在り方との関係も踏まえて）

などについても、しっかりと議論する必要があるのではないだろうか。

所有者不明土地に関する各種会議における制度化の検討とともに、委員会においても、国土利用・管理上の観点から所有者不明土地問題の解決に役立つ検討が進むことを期待したい。

（山本 健一）