

現下の土地政策の全体像と所有者不明土地対策

東京工業大学 環境・社会理工学院 教授 中井 検裕
なかい のりひろ

1. はじめに

本年5月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（以下、所有者不明土地法）の改正が成立した。内容としては、(1)利用の円滑化の促進、(2)災害等の発生防止に向けた管理の適正化、(3)所有者不明土地対策の推進体制の強化の3つから成り、(1)では地域福利増進事業について対象事業の拡充、事業期間の延長、対象土地の拡大など、(2)では災害発生防止目的での市町村長の権限の拡大、(3)では所有者不明土地対策として新たな計画制度や協議会制度、所有者不明土地利用円滑化等推進法人の創設などが盛り込まれている。個人的にはもう少し踏み込めたのではないかとの思いがないわけでもないが、全体的には所有者不明土地対策がまた一歩進んだものと評価している。

筆者は2015年12月以来、国土審議会土地政策分科会企画部会の部会長として、これまで「土地政策の新たな方向性2016」（2016年8月公表）¹、土地基本法の改正（2020年3月）、土地基本方針（2020年5月、2021年5月改訂）をとりまとめ、また同分科会特別部会の委員として、所有者不明土地法の制定（2018年6月）を含め、所有者不明土地対策に向けた議論に関わってきた。今般の所有者不明土地法の改正に向けた議論も企画部会部会長としてとりまとめにあたったが、この間感じていたことの1つに、所有者不明土地対策は所有

者不明土地対策として議論されることが多く、土地政策全体との関係があまり明確には意識されていないのではないかということがある。そこで本稿では、ちょうどいい機会でもあるので、今後の土地政策の議論に資することを目的に、管理不全土地対策や所有者不明土地対策を含む土地政策全体を見取り図的に整理することを試みてみたい。

2. 現下の土地問題の構図

図1は、土地政策の全体構図を考えるために、現下の土地問題の整理を試みた図である。

まず国土全体は利用ニーズのある土地（集合A）とそうでない土地に分けられる。ここでいう利用ニーズのある土地は現に利用されている土地だけでなく、現在は低未利用であるが潜在的な利用ニーズがある土地も含まれることとする。また、ニーズについては市場におけるニーズのみならず、もう少し広く土地市場外でのニーズ（例えば地域コミュニティによるニーズ）なども含まれることとする。

もう一方の区分として、国土全体は、適切に管理されている土地とそうでない土地（これを「管理不全土地」（集合B）と呼ぶ）にも分けることができる。管理不全土地は、全て利用ニーズのない土地かということ、実はそうではない。なぜならば、確かに管理不全となっているのは所有者に利用意図がないからだろうが、所有者以外の者によるニーズがある場合があるので、集合Aと集合Bは重

¹ https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/totiken_sangyo02_sg_000097.html

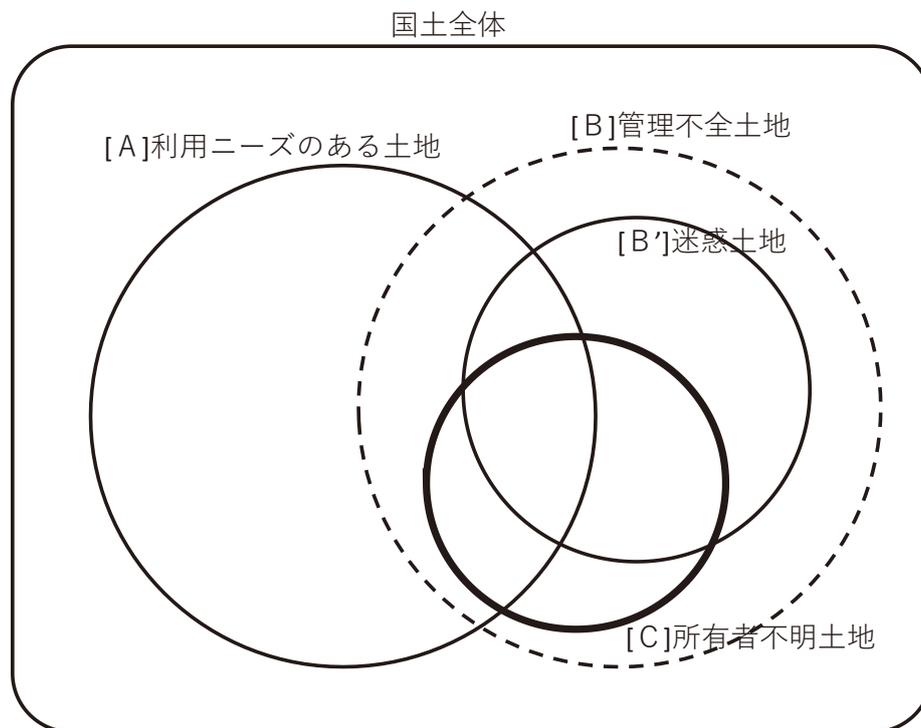


図1 現下のわが国の土地問題の構図

なる部分（積集合 $A \cap B$ ）があり、この部分は、管理不全土地で所有者によるニーズはないが、所有者以外の者による利用ニーズがある（顕在化した）土地ということである。

管理不全土地の中には、一部に第三者に悪影響を及ぼしている土地（外部不経済をもたらしている土地）があり、本稿ではこれを、「迷惑土地」（集合 B' ）ということにする。集合 B' は定義より、管理不全土地の集合 B の部分集合（ $B' \subset B$ ）である。ただし、管理不全土地のうちどれが迷惑土地にあたるかの判断はそう簡単ではない。例えば、同じ河川の流域にあって、上流の管理不全の森林は下流の市街地の洪水リスクを高めるということから言うと、上流の森林も迷惑土地と言えなくもないが、ここではとりあえずは、放置による雑草の繁茂など、主として近隣の土地に迷惑を及ぼしているという意味に限定的に考えることにしておきたい。

さて、所有者不明土地は、これらの上に集合 C のように描くことができると考えられる。所有者不明土地はその一部は迷惑土地と重なることがあ

ることは明らかである。しかし、その全てが管理不全土地かどうかということについては、議論の余地があるかもしれない。例えば、共有土地で一部の所有者が不明であり、残りの所有者が適切に管理しているような場合や、利用・管理者と所有者が別々の場合で、使用貸借などで現に適切に利用・管理されているが、真の所有者が相続等で不明となっているような場合などが考えられそうだが、国土交通省の資料などでも「所有者による自発的な管理が行われる蓋然性が低い土地」²とされているので、本図では、所有者不明土地は、その全てが管理不全土地に含まれる（すなわち集合 C は集合 B の部分集合 $C \subset B$ ）とした。

² 国土交通省 HP「人口減少時代における土地政策の推進～所有者不明土地等対策～」 https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000099.html より

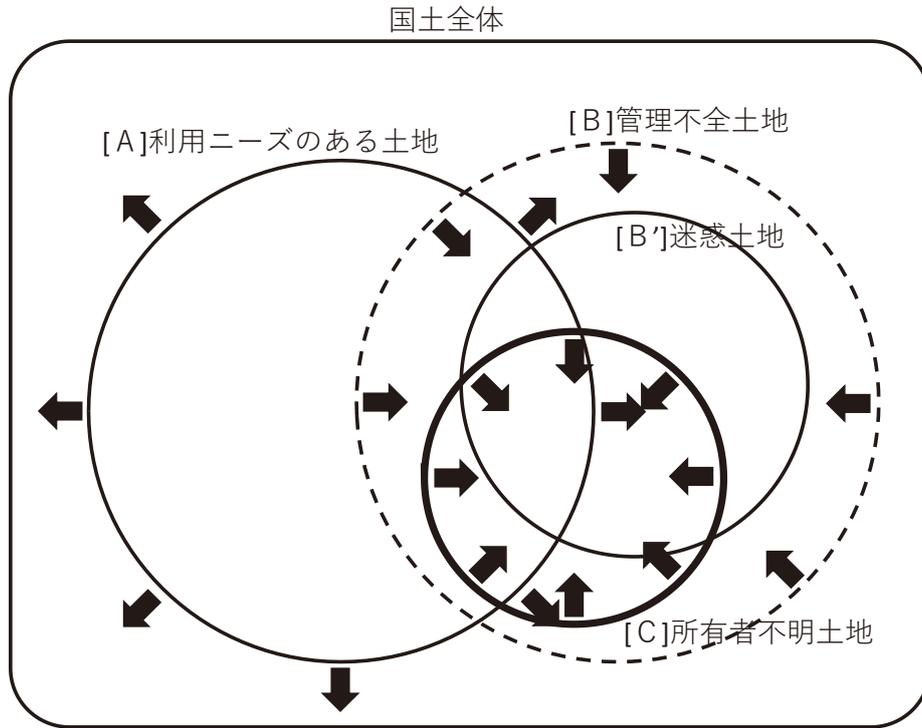


図2 基本的な政策の方向性

3. 見取り図の構造に影響する土地政策

このような土地問題の構図の上に、各土地政策が、主としてこの図のどの部分にどのように作用することを意図しているかを検討することが本稿の狙いであるが、まずは、各集合そのものに作用する土地政策から検討してみたい。

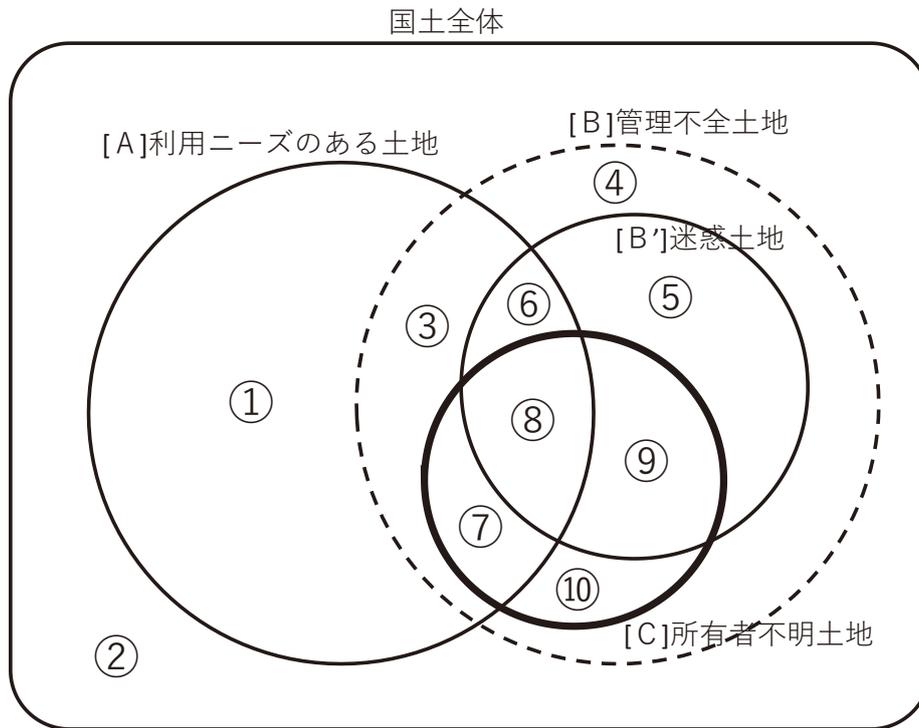
政策的に言えば、図2に矢印で示されているように、[A] 利用ニーズのある土地をできるだけ増やし、逆に [B] 管理不全土地や [C] 所有者不明土地はできるだけ小さくすることが望ましいことは明らかである。

まず [A] 利用ニーズのある土地をできるだけ増やす方向の土地政策については、既に述べた「土地政策の新たな方向性 2016」の内容、なかでもそこで述べられた「最適活用の実現」や「創造的活用の実現」がこれにあたる。次に [B] 管理不全土地をできるだけ小さくする方向としては、その根幹は、土地基本法の改正によって「適正な土地の管理」が基本理念に追加されたことであり、その結果としての関連する各法制度の創設や見直しということになる。相続したものの利用の意図

のない土地を国庫に帰属させることができる相続土地国庫帰属制度の創設などはその一例である。

[C] 所有者不明土地をできるだけ小さくする方向の政策は、主として民法上の施策として展開されている。政策は大きくは、これ以上所有者不明土地を増やさない予防的措置と所有者不明土地の解消に資する対症的措置から成る。前者には、所有者不明土地の発生が相続や住所変更による所在地不明によることが大きいことから、相続登記や住所等の変更登記を申請義務化した不動産登記制度の見直し、また、上述の相続土地国庫帰属制度の創設があげられ、後者には所有者不明土地に対して、利害関係人の申し立てによって管理人を選任することができる新たな財産管理制度の創設や、一部の所有者が不明である共有土地について、裁判所の決定を経て、残りの既知の共有者のみで変更行為等の決定ができるようにされた共有制度の見直しなどがあげられる。

ただ、こうした政策の取り組みによっても、人口減少が続く以上、残念ながら最終的に全国土が全て [A] 利用ニーズのある土地となることはな



いし、また [B] 管理不全土地や [C] 所有者不明土地がゼロになることもないだろう。[B]や[C]については、もちろんゼロが望ましいことは言うまでもないが、現実的には管理不全であっても周辺に迷惑を及ぼさないのであればそのまま放置してもよいのではないかと、所有者不明もそれが問題を生じさせていない限りは、探索コストをかけてまで所有者を明確にする必要があるかどうか、本音ベースでの議論も必要なように思う。いずれにせよ、図で示された集合関係が本質的に変わることはないと思われるので、それを前提として次に、ではこの図の各領域にどのような政策的対応がなされているかを見ていくことにしよう。

4. 各課題土地への対策としての土地政策の現状到達点

議論の便宜上、図1の各領域に番号をふったものが図3である。

全部で10の領域があるが、今のところ問題がないのは①（利用ニーズがあり適切に管理されている土地）と②（利用ニーズはないものの、管理は

適切になされている土地）である。ただし、「今のところ」と書いたように、これらの領域の土地も今後の人口減少を考えると、将来、①から②へ、②から④へ、場合によっては⑤や⑨に容易に移行する可能性があるので、そうはならないような施策として、前節で述べた、[A]を大きくするような施策として「土地政策の新たな方向性2016」で述べられたような施策や、[B]を小さくするような施策として土地基本法の改正で追加された「適正な土地の管理」を推進するような各種の個別施策を今から考えておくことは極めて重要である。

対策が最も求められるのは、現に近隣に外部不経済をもたらしている[B']迷惑土地に含まれる⑤⑥⑧⑨であろう。このうち⑤と⑨は利用ニーズがないので、迷惑行為の解消・是正が対策となり、⑥と⑧は所有者以外の者による利用ニーズがあるので、いかにして所有者以外の利用主体に適切に利用（および管理）してもらおうようにできるかが対策の中心となる。

⑤⑥⑧⑨に対しては、2021年の民法改正によって、土地・建物に特化した財産管理制度が創設さ

れ、利害関係人が地方裁判所に申し立てることによって、その土地の管理を行う管理人を選任してもらい、利害関係人が管理人に対して管理を請求することができるようになった。また、このうち所有者不明土地である⑧および⑨については、管理人が裁判所の許可を得て、売却等も行うことができるので、特に利用ニーズがある場合の⑧対策としても考えることができる。

このように⑤⑥⑧⑨は、基本的には民々の問題として法制上は上記のように民法で取り扱われてきたところであり、市町村などの公共団体の関与の余地は基本的にはなかったが、本年の所有者不明土地法の改正によって、ようやく⑨に対しては、周辺の地域における災害等の発生防止目的で、市町村長が勧告・命令・代執行を行うことができるようになり、また⑩も含めて、利害関係人に代わって管理不全土地の管理命令を請求することができるようになった。

管理不全土地のうち③⑥⑦⑧は利用ニーズがある土地であるが、既に述べたようにこれは所有者による利用ニーズではなく、所有者以外の者による利用ニーズである。従って、これらの土地に対する対策は、基本的には他者による利用の円滑化を図るような施策ということになるが、この場合、次に重要となるのは、他者による利用の性格であり、大きくは(1)公共団体による利用(公共目的)、(2)民間団体による利用で利用目的に公共性が認められる場合(公益目的)、(3)それ以外(営利目的)に分けることができよう。

(1)の公共団体による利用は、それが収用適格事業であれば最終的には収用という手段があり、特に⑦⑧については、所有者不明土地法によって特定所有者不明土地の収用の特例が措置された。一方、(3)の場合には、少なくとも現時点では、利用ニーズを有する者の努力に任せるべきものであり、政策的な対応の必要性はないと考えるのが妥当と思われる。課題となるのは(2)公益目的の利用や、(1)であっても収用適格事業や都市計画事業にはあたらないような場合である。

所有者不明土地法の1つの目玉とも言える地域

福利増進事業はこうしたケースに対応するもので、⑦および⑧を対象にしたものである。周知のように地域福利増進事業は、地方公共団体や民間企業、NPOや自治会などが所有者がわからない土地を地域の利益のために利用したい場合に、都道府県知事が使用権を設定することによりそれを可能とする制度であり、本年の改正によって、可能な事業の種類の追加が行われ、また使用権の上限10年間をいくつかの事業について20年が可能、補償金の供託の分割支払いが可能となった。

一方、利用ニーズのない管理不全土地であり、また所有者不明でもない④や⑤については、主たる対策として空き地・空き家バンクの推進があげられる。これは利用者とのマッチングを図ることによって、④や⑤を①に移行させようとするものと解釈することができる。

5. 残された課題

こうしてみると、対策の強弱は異なるものの、①から⑩のほとんどの領域には既に何らかの対策が施されているといってもよさそうである。しかし、課題がないわけではない。

まず第1に、一般論として対策の有効性を検証し、強化していくことが必要である。例えば⑦および⑧を対象とした地域福利増進事業は、今までのところ実績が全国で1件しかない。課題として、事業の裁定申請に必要な所有者の探索に膨大な労力が必要であること、また費用負担が困難であることが既に指摘されており³、こうした課題を解消するために一層の制度および運用面での改善が必要である。

第2に、相対的に対策が手薄と思われる領域への、政策的テコ入れが必要である。特に迷惑土地である⑤⑥⑧⑨は、そもそも周辺に迷惑を及ぼしているということを考えると、公的な関与があつて然るべき領域とも考えられるが、既に述べたよ

³ 第48回国土審議会土地政策分科会企画部会 資料5 吉原祥子「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」<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001493649.pdf>

うに、現時点での法律上の公的関与は極めて限られている。これまで⑤および④については、実は、法律ではなく、いわゆる空き地条例によって自治体が独自に対応してきたという経緯がある。国土交通省の資料⁴によれば、空き地条例は全国でおよそ3割強の自治体が定めており、条例の規定内容には行政指導・助言から勧告、措置命令、代執行や罰則に至るものまで含まれているものもあるが、実績となるとほとんどが行政指導・助言、せいぜい勧告に留まっており、代執行の適用に対しては、「法的根拠がない」「対象土地の線引きが困難」といった理由によってほとんど実績がない。似たようなケースである空き家については、空家等対策特別措置法によって特定空家に指定すれば、最終的には所有者不明であっても代執行が可能となっており、行政代執行・略式代執行あわせて2020年度末で全国で260件の実績があることを考えると、迷惑土地に対する公的関与は見劣りがすると言わざるを得ない。何らかの法制上の措置が必要なものに思う。

また、⑤も含めて、⑥や③に対する政策的措置も手薄であり、特に③や⑥は利用ニーズがあるものの、利用の円滑化を推進するような政策的支援も乏しいと言わざるを得ない。例えば③に対しては、自治体による独自の補助制度を除けば、都市再生特別措置法で定められた低未利用土地権利設定等促進計画くらいしかないのではないかと。企画部会においても、③④⑤⑥の土地については、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としたところである。

第3は上記の課題とも関係するが、各領域に対する対策間には公平性が必要であるという点である。例えば、領域⑦および⑧を対象とする地域福利増進事業は、裁定申請の前段となる所有者探索によって所有者が判明すると、⑦の土地は③に、

⑧の土地は⑥となる。増進事業の主体が主に迷惑行為の是正を目的として便宜的に増進事業の適用を考えていた（例えば緑地としての利用）場合には、⑧の土地は所有者が判明した途端に⑥ではなく⑤の土地となる。そうすると、地域福利増進事業をいくら手厚くしたとしても、所有者が判明している土地で同種の事業への支援が手厚くなければ、結果としての事業の実現には至らず、もともとの主体は所有者探索のコストを負担しただけになってしまう。こうした状況が多く生ずれば、ひいては、地域福利増進事業に手をあげようという主体はいなくなってしまうかねない。このような意味では、所有者不明土地対策は管理不全土地対策と一体のものとして考える必要があり、それぞれの対策間で公平性が保たれているか、注意深く検討しておくことが重要だと思う。

最後に、そもそもの課題として、実は図における各領域に含まれる土地がいったいどれくらいあるか、明らかになっていないということがあげられる。いくら精緻で実効性の高い対策を考案したとしても、対象となる土地がそもそも極めて少ないのであれば、土地問題全体の解決への貢献度は限られることになる。おおよそでもよいので、各課題土地の定量的なボリューム感を把握することが、議論の出発点であることは言うまでもない。

6. おわりに

本稿は現下の土地政策の全体関係を表そうと試みたものであるが、あくまでも筆者の個人的な検討による試論であり、誤謬や筆者の理解が十分に至っていない点も少なからずあると思われる。いわばたたき台であって、ぜひとも多くの指摘をいただき、そうした指摘が土地政策の一層の深化のための議論のきっかけとなれば、筆者としては幸いである。

⁴ 第39回国土審議会土地政策分科会企画部会 資料「管理不全土地対策に関する調査について」<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001385945.pdf> より