

(はじめに)

令和元年12月26日、国土審議会土地政策分科会企画部会において調査審議した、土地基本法の見直しと人口減少社会に対応した新たな総合的土地政策の策定に向けた「中間とりまとめ」¹が公表された。今後、国土交通省においては、この「中間とりまとめ」等を踏まえて、通常国会に土地基本法等の一部を改正する法律案を提出するとともに、法案成立後に新たな土地基本法に基づく土地政策の再構築を図るための「新たな総合的土地政策」を策定することになっている。以下、中間とりまとめの概要と土地基本法の見直しにあたっての検討内容を紹介する。

(土地政策の変遷と現在の立ち位置)

中間とりまとめでは、土地基本法制定以来の土地政策の変遷を整理し、現在の立ち位置を明らかにしている。

土地基本法は、昭和60年頃からの地価高騰を契機に、適正な土地利用の確保を図りつつ正常な需給関係と適正な地価の形成を図ることを目的として、土地に対する基本理念と投機的な土地取引の抑制をはじめ土地対策の方向性を示すものとして平成元年に制定された。これを受けて、平成3年の「総合土地政策推進要綱」では、投機的な土地取引の防止、土地神話の打破、適正な地価水準の実現、適正・合理的な土地利用の確保を目標としていた。

バブル崩壊後は、長期的な地価下落とともに、不良債権絡みの低未利用の土地が発生し、土地利用の高度化や都市機能の更新が停滞したことから、平成9年に「新総合土地政策推進要綱」が決定され、地価抑制から土地の有効利用による適正な土地利用の推進への政策転換が目標とされた。

平成14年頃からは、地価の下げ止まり傾向が見られる中で、平成17年の「土地政策の再構築」においては、市場機能重視と宅地ストックの量から質への転換が政策目標とされた。

リーマンショック後の、平成21年の「土地政策の中長期ビジョン」では、土地と建物を一体的に不動産として扱い、利便性・収益性といった不動産の利用価値に応じた価格形成が行われる実需中心の市場に変化していることを踏まえ、不動産の利用価値を高めていくことが基本戦略とされた。

平成28年の「土地政策の新たな方向性2016」では、長期的な人口減少という大きな転換期の中で、市場メカニズムを通じた土地の有効利用という方向性から一歩踏み込み、「個々の土地に着目した活用・管理」や「多様な主体による努力と工夫」等の必要性をより一層明確化している。

さらに、平成31年の土地政策分科会特別部会のとりまとめでは、所有者不明土地問題への抜本的対策の観点から、土地については公共の福祉が優先されることを再確認した上で、法全体に管理の観点を追加し、土地所有者等を始めとする関係者の責務や役割分担を明確化し、基本的施策として、利用・取引の規制より、利用・管理の促進と取引の円滑化を重視すべきという取りまとめが行われている。

¹ 「中間とりまとめ」の本文、概要、参考資料については、国土交通省ホームページを参照
https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/totikensangyo02_sg_000165.html

このような土地政策の変遷を踏まえ、中間とりまとめでは現在の土地政策の立ち位置について、「市場機能を重視する政策を引き続き推進しながら、近年顕在化してきている新たな課題にも対応するため、土地基本法を改正し、それに基づき利用・管理の促進策の発展を前面に土地政策の全体像を再構築することが求められている」としている。

(これからの土地政策の課題)

土地政策の目的は、土地基本法第1条において、「国民生活の安定向上」「国民経済の健全な発展」と規定されている。法制定時は、バブル期の地価高騰による住宅取得の困難化、社会資本整備への支障に対応して、投機的取引の抑制など正常な需給関係と適正な地価の形成を図る地価対策が土地政策の直面する課題であったが、30年余り経過し、土地政策について、次のような土地を取り巻く状況の変化と課題が生じており、これらを反映した施策の推進が求められていることを指摘している。

人口減少や産業構造の変化に伴い、都市的土地利用を中心として土地需要が減少することが想定される中で、国土全体の土地利用を見直す時期にきていること。その一方で、超高齢化社会の到来、都市間競争の激化、訪日外国人旅行者の急増などに伴い、生産性の高いオフィスの供給、観光、物流、ヘルスケア等の新たな成長分野における土地・不動産に対する需要が増大しており、成長分野における土地需要を確実に捉え、経済成長につなげていくことが求められていること。

人口増加局面ではともすれば劣後されてきた都市環境・居住環境の向上を図るチャンスととらえ、広い土地利用、自然環境の保全や再生、美しい景観の創出・保全等を推進することが重要となること。

さらに、土地の担い手の減少や、空地・空き家等の全国的な増加、近年顕在化してきた管理不全の土地、所有者不明土地の増加による問題への対応が急務とされていること。加えて、自然災害の頻発・激甚化を踏まえ、防災・減災の観点からも、適正な土地の管理や土地利用の見直しの重要性が高まっていることをあげている。

そして、これらの課題については、土地基本法制定時には想定されておらず、これからの土地政策を推進していくに当たっては、これらの課題の対応の観点から土地基本法を抜本的に改正し、土地政策の再構築を図ることが必要だとしている。

(こらからの土地政策の方向性)

このような課題認識の下、これからの土地政策の方向性について、①経済成長や地域の活性化、持続可能性の確保につながる地域づくり・まちづくりを進める中で、土地需要の創出や喚起、顕在化に取り組むこと、②所有者等による適正な土地の管理を促すとともに、これが困難な場合には、土地を適正に利用・管理する意思があり、それができる担い手に土地に関する権利を円滑に移転していけるように取り組むことが重要であるとしている。

今後の土地政策に関する施策については、これらの方向性に基づき推進していくことが必要であり、次のような整理に基づき、各施策に関する基本的な考え方や土地基本法の見直しに際して重要であると考えられるポイントが示されている。

(1) 土地・不動産の有効活用に関する施策

これについては既に利用されている土地・不動産と現状では未利用の土地・不動産を対象とした施策に分け、さらに後者については、市場を通じて利用につなげるものと、市場を通じての取組の対象とならないものも含め、地域における公共・公益的な利用につなげる取組に分けて整理している。

①既に利用されている土地・不動産の最適活用に関する施策

既に利用されている土地・不動産については、土地利用に関する計画に基づき、成長分野の需要の取り込みや、防災・減災、国土強靱化、国土の保全、SDGs等の観点も含めた地域の持続可能性の確保に必要な需要の喚起と取り込みを図ることが必要であるとし、計画に基づく事業推進や規制的手法に加え、個々の土地利用を図るための税制特例、金融支援等の含む誘導的施策に取り組むとともに、不動産投資市場整備や既存ストックの流通促進策などの不動産流通の活性化に取り組むことが求められるとしている。

②低未利用の土地・不動産の創造的活用に関する施策

ア 市場を通じて利用につなげる取組

現状低未利用の土地・不動産でも民間市場で利用価値が認められるものについては、個々の土地・不動産の新たな担い手へのマッチングを図るための情報基盤の整備のほか、取引コストが相対的に高い低額不動産の流通促進など市場環境整備に取り組むことが必要であるとともに、土地の集約・再編、所有と利用・管理の分離、多様な用途の導入等これらをコーディネートする担い手の形成・確立等を通じて、土地・不動産の潜在的な価値の顕在化を図ることが求められるとしている。

イ 地域における公共・公益的な利用につなげる取組

現状低未利用の土地・不動産のうち、民間市場では利用価値が認められにくい、地域において利用のニーズがあるものについては、利用に係る価格がゼロ又は極めて低い場合には、周辺の土地や地域の価値の維持・向上に資する利用が想定されることから、公共空間など地域資源としての利用・管理の促進などに取り組むべきとしている。

(2) 土地・不動産の管理（地域への外部不経済の発生防止・解消）に関する施策

市場を通じて利用につなげる取組や地域における公共・公益的な利用につなげる取組の対象とならなかった土地・不動産については、防災の観点を含む外部不経済の発生防止・解消を図るため、第一次的には所有者等自らによる適正な管理を促すとともに、これが困難な場合における所有者等以外の主体による管理を円滑に可能とする措置などを講じる必要があるとしている。

土地所有者等の責務については、土地については公共の福祉を優先させるものとされており、本来的に土地所有権には利用・管理に係る責務が伴い、土地所有者が責務を果たさず、周辺に悪影響を与える場合には、土地所有権が制限を受ける場面があり得ると考えられるとしている。

土地の「管理」についての考え方として、「利用」には「管理」の概念が含まれるが、管理不全の土地等への対応の課題の観点から、土地所有者等が積極的に「利用」する意思を必ずしも伴わない「管理」を対象として、その適正を確保することが必要であり、周辺に悪影響を与えないために必要な保全行為（物理的管理）とともに、自ら所有者であること及びその所在を登記により公示し、土地の境界の明確化に努め、これに協力するといった行為（法的管理）を求めることが必要であるとしている。

土地の所有権の放棄については、所有者自らによる利用・管理が困難な場合においても、利用ニーズのマッチングや地域における合意形成等を経て新たな主体（地域コミュニティ、市町村など）による利用・管理につなげることが重要であり、その上でなお、利用・管理、取得する意義を認める主体が存在しない場合には、所有者不明土地等の発生の抑制等の観点から、土地の所有権の放棄を可能とし、最終的に国に土地を帰属するための手続きを設けることを検討する必要があるとしている。なお、この検討に当たっては、モラルハザードの防止の観点から、土地が適切に管理されていることや、相当な努力をしても譲渡できないなどの一定の条件を満たす場合に限定的に認める制度とする方向で検討する必要があるとしている。

(3) 土地政策の推進を支える土地・不動産に関する情報基盤の整備に関する施策

土地政策の諸課題に対応するための各施策を実効あらしめるための基礎的なインフラとして、土地の境界や、所有者、価格等の土地に関する情報、地域の人口、経済活動、災害リスク等の地理空間情報を含む関連情報等の土地に関する基盤情報について、個人情報保護を始め個人の権利利益の保護に十分な配慮をしつつ、整備を推進することが重要であるとしている。

所有者情報の正確性と土地の境界の明確化については、高齢化の進展に伴い、今後、相続の多発が見込まれる中、相続登記申請の義務化を始めとする不動産登記情報の最新化を図る方策についての検討や、地籍調査を円滑かつ迅速に進めるための手続きの見直し、地籍調査が遅れている都市部、山村部での効率化の手法の導入が求められるとしている。

価格情報等の整備については、官民が情報共有し、民間が保有するデータも活用した賃貸住宅市場も含む動向の把握を行うことが求められるほか、地価公示等による地価動向の的確な把握と公表を継続的・定期的に実施することは、土地取引の指標を示すことや課税の適正化に加え、経年データの市場情報としても重要であり、不動産鑑定評価の品質の維持・向上を図り、適正な土地の管理の確保等の状況変化を踏まえた土地・不動産の評価を検討することも必要であるとしている。

(4) 土地政策の推進の支障となっている所有者不明土地問題への対応に関する施策

平成30年の所有者不明土地法の制定によって所有者不明土地の公共的目的での利用の円滑化等を図る制度や令和元年の表題部所有者不明土地法の制定により不動産登記簿の表題部所有者欄が正常に記載されていない登記を解消することを目的とした制度が創設されたところであり、これらの円滑な運用を図っていくことが重要であるとしている。

また、森林、農地についても、平成30年の農業経営基盤強化促進法等の改正と森林経営管理法の制定によって、所有者不明農地・森林の利用等の措置が講じられたところであり、今後、残された課題である所有者不明土地の発生抑制・解消に向けた取組についての検討の加速、施策の具体化を図っていくことが求められるとしている。

(5) 土地政策の全体最適の確保の必要性についての基本的考え方

現在の土地政策の課題に対応するため、各個別施策についても、企画立案の段階から実施の段階まで一層の連携や調整を図るとともに、継続的かつ柔軟に見直しを行い、全体最適を目指すことにより施策の効果を最大化し、地域の活性化や持続可能性の確保につなげていくことが重要であるとして

いる。このため、土地基本法において、国が基本方針を定めることとする等により、土地政策全体の課題解決に向けた共有すべき目的とそのための施策の方向性を一定の具体性をもってあらかじめ示すとともに、各省庁間における役割分担や、地方公共団体における取組の方向性を明らかにした上でそれを実行し、適時それに基づくフォローアップの見直しを図っていく仕組みを構築することが有効であるとしている。

(6) 国・地方公共団体の情報提供等による連携協力、関連分野の専門家等との連携協力

施策を的確に講じるため、国は、必要な情報の提供、技術的な支援等を通じて、地方公共団体との連携体制の構築を図ることや、土地政策の推進に当たっては関連分野の専門家等と地方公共団体、地域コミュニティ等と関係行政機関との連携体制を構築しつつ、これらの意見を踏まえながら官民一体となって対応することが求められるとしている。

(土地基本法改正との関係)

以上のような、これからの土地政策の方向性も踏まえ、土地基本法の見直しに当たって検討すべき点について、以下のように具体的に示している。

○目的について（法第1条関係²）

- ・土地政策の目的として、土地・不動産の有効活用や、安全・衛生・景観などに関する周辺地域への外部不経済の防止、災害予防、復旧、復興等の観点から、適正な土地の利用・管理の確保を図り、ひいては大都市から地方まで地域の活性化や安全で持続可能なよりよい社会の形成に資することを明らかにする。

○基本理念について（法第2条から第5条関係）

- ・基本理念として、土地は適正に利用されるだけでなく「管理」されなければならないものであることを明確にするべきであり、さらには、それらを確保する観点から、取引の円滑化も重要であることを明らかにする。
- ・従来の受益者負担の考え方に加え、地域住民やまちづくり団体による公益に資する取組が、土地の価値の維持向上に資することとなる場合には、土地所有者等に必要な負担を求めることができるとの考え方を示す。
- ・投機的取引の抑制に係る規定については、普遍的な価値を有しているため 現行を維持する。

○責務について（法第6条から第8条関係）

- ・土地所有者等自らによる適正な土地の利用・管理を促し、これが困難な場合には土地所有者等以外の者による円滑な利用・管理を確保できるようにする観点から、国・地方公共団体、事業者、国民一般の責務にも「管理」の重要性を反映させるとともに、土地所有者等の責務を新たに位置付け、その内容として、適正に土地を利用・管理し、円滑に取引を行わなければならないこと、登記手続など権利関係の明確化及び土地の境界の明確化に努めること、国又は地方公共団体が実施する土

² 現行の土地基本法で見直しに当たって関係すると考えられる条文を筆者が記載。

地に関する施策に協力することを位置付ける。

- ・これらを通じて、様々な主体の適切な役割分担の下、土地が適正に利用・管理されるべきことを示す。

○土地に関する基本的施策について（法第 11 条から第 18 条関係）

- ・国・地方公共団体が実施すべき基本的施策については、まず、国・地域の様々のレベルで施策の全体最適を図る観点から、土地の利用・管理に関する方針を共有・合意形成する仕組みとして土地の利用・管理に関する計画を構想すべきとした上で、計画の実現を図る手段として、事業等に加え、計画的に適正な土地の管理を確保する施策、例えば、規制のみならず需要を喚起・創出して誘導する手法に関する施策の必要性を明確化し、特に、低未利用土地や所有者不明土地に関する措置を講ずることを位置付ける。

また、調査及び情報提供の実施に関する施策については、地価公示等による公的土地評価の継続的な実施に加え、国や地方公共団体が責任を持って、土地の所有者情報の整備や、地籍整備等の境界の明確化、不動産市場情報の整備等に関する措置を講ずる。加えて、国は、これらの施策を的確に講じていけるよう、必要な情報の提供、技術的な支援等、地方公共団体に対する支援措置を講ずるべきであることを明確化する。

- ・これらの見直しが行われた土地基本法を踏まえて講じられる国・地方公共団体の個別施策の効果を最大化するため、国において、土地に関する基本方針を新たに策定することとする。

（おわりに）

中間とりまとめを踏まえ、国土交通省では土地基本法等の一部を改正する法律を第 201 回通常国会に提出することになっている³。法改正後は、新たな土地基本法の下で土地政策の再構築を図るための「新たな総合的土地政策」が策定される予定である。土地・不動産を取り巻く様々な状況が大きく変化する中で、土地・不動産の有効活用に関する施策、土地・不動産の管理に関する施策に加え、土地政策を支える基礎的なインフラである土地に関する情報基盤、特に土地に関する境界や所有者情報、価格等の情報の整備の推進、管理の状況変化を踏まえた土地・不動産の評価も重要である。新たな総合的な土地政策が政府一体となって着実に展開されることを期待したい。

（四日市 正俊）

³ 第 201 回通常国会への提出予定法案については、国土交通省ホームページを参照。
<http://www.mlit.go.jp/report/press/content/001324267.pdf>