

2022年9月1日

## 政策研究レポート

# 不連続の時代における地域での土地利用・管理政策

## ～土地利用・管理に係る法制度の転換から見る今後のあり方～

公共経営・地域政策部 上席主任研究員 阿部剛志

2020(令和2)年春先から、わが国はコロナ禍に見舞われ、その対応に追われているこの2年余であるが、この間に私たちの生活の基盤となる「土地」の利用・管理のあり方について、その根幹を規定する法制度が相次いで改正・成立した。

本稿では、これらの法制度の概要を紹介するとともに、その背景にある社会問題を「不連続」というキーワードから読み解き、今後の土地利用・管理においてより重要な役割が期待される地方公共団体が「不連続」の時代に対応していくための方策を提案する。

### 【要 旨】

#### ■コロナ禍で静かに進む土地利用・管理法制の転換

- 2020(令和2)年に土地基本法が改正され、土地政策の理念に管理や地域を重視する視点が追加された。この理念を具体化する法制度も2021(令和3)年の民事基本法制の見直しにおいて実装された。
- 今般の土地基本法改正と民事基本法制の見直しにおける地域重視・管理重視の基本理念は、明治時代以降長年にわたり、わが国の土地政策の基本にある土地所有者(土地所有権)を絶対視する考え方とは相反する部分も想定され、私人(個人)の財産権に関わるセンシティブな領域に踏み込んだものと評価できる。

#### ■土地利用・管理法制転換の背景にある社会問題 ～「不連続」をキーワードとした考察～

- 土地基本法改正や民事基本法制の見直しにおいて、個人の財産(財産権)を制限するほどの効力を持つ法制度を設けなければならなかった理由について、「不連続な過少利用化の広がり」と「不連続な土地利用需要の高まり」の両側面があげられる。
- 前者の側面は多死社会を迎えてより深刻化していくことが見込まれるほか、後者の側面を高める災害発生リスクについて軽減する見込みを立てることは難しい状況にあり、所有者不明土地の所有権(私権)を制限してでも地域において土地利用を推進する必要性は引き続き高まっていくと考えられる。

#### ■不連続の時代における地域での土地利用・管理政策のあり方

- 地域において必要な土地利用を所有者不明土地も含めて推進していくための法制度は今般の土地基本法・民事基本法制の見直しによって出揃い、今後は各地域において制度を適用していく段階に移る。
- 制度利用や適用に関する地方公共団体の長の権限が拡大しているが、実際には地方公共団体として制度利用・適用を判断できる政策的根拠づくりが重要となるため、土地利用計画の策定などに工夫が求められる。
- 所有者不明土地関係法制度の適用は、地方法務局や地方裁判所などがその必要性を判断することになるが、その判断基準として地方公共団体等のまちづくりの方針が参考にされる可能性が高い。既存の枠組みも活用し、地方公共団体と関係諸機関・専門家との連携・情報共有体制を構築していくことが求められる。

## 1. コロナ禍で静かに進む土地利用・管理法制の転換

### (1) 土地利用・管理の「基本理念」見直し

新型コロナウイルス感染症の感染拡大が深刻化し始めた令和2(2020)年3月に、わが国の土地利用・管理の基本理念を定める土地基本法(平成元年法律第84号)が改正された。この改正は、平成元(1989)年の公布から約30年の時を経て初めてされたものであり、その主な趣旨は、同法の目的を規定する第1条に3つの用語が追加されたことから読み取ることができる。(図表1)

第1には土地政策の目指す姿が、「適正な土地利用の確保」から「適正な土地の利用及び管理」に変わり、「管理」という言葉が新たに用いられたことである。つまり、「適正に管理されている状態」が目指す姿として追加されたのである。

第2に適正な土地の利用及び管理により効果の発現を期待する対象として「地域」という言葉が新たに用いられた。良好な環境の確保や災害予防など、土地が地域のインフラとして適切に効果を発揮できるようにする利用・管理が求められるほか、地域の活性化に寄与することも基本理念に位置付けられた。

第3には土地の適正な利用・管理の責務を有する主体として、従来から規定されていた国や地方公共団体の他に「土地所有者」が追加され、主に私人(個人)の役割の重要性が位置付けられたことである。

つまり、今後の土地政策の基本理念として、各地域において土地の利用に留まらず管理の観点でも適正な状態を見定めることや、その実現に向けては地方公共団体だけでなく土地所有者も責務を持って取り組む必要があることを今般の法改正において規定したと解することができる。

図表1 土地基本法の改正に伴う目的の変化

旧(～2020(令和2)年3月30日)	新(2020(令和2)年3月31日～)
第一条 この法律は、土地についての基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者及び国民の土地についての基本理念に係る責務を明らかにするとともに、土地に関する施策の基本となる事項を定めることにより、  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ための土地対策を総合的に推進し、もって国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。	第一条 この法律は、土地についての基本理念を定め、並びに <b>土地所有者</b> 等、国、地方公共団体、事業者及び国民の土地についての基本理念に係る責務を明らかにするとともに、土地に関する施策の基本となる事項を定めることにより、 <u>土地が有する効用の十分な発揮、現在及び将来における<b>地域</b>の良好な環境の確保並びに災害予防、災害応急対策、災害復旧及び災害からの復興に資する</u> 適正な土地の利用及び <b>管理</b> 並びにこれらを促進するための土地の取引の円滑化及び適正な地価の形成に関する施策を総合的に推進し、もって <b>地域</b> の活性化及び安全で持続可能な社会の形成を図り、国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。

注釈) 新旧の比較をわかりやすくするため適宜改行を行っている。また、下線及び赤字・太字は当社加筆資料) 土地基本法第1条より(下線及び赤字・太字は当社加筆)

### (2) 土地基本法改正の趣旨を踏まえた民事基本法制の見直し

この土地基本法改正とともに、その改正の趣旨を実現していくための具体策を規定する法制として、令和3(2021)年4月には民事基本法制の見直し(3つの法律の改正・成立)がされている。(図表2)

前述した土地所有者の責務の観点から、相続等における登記の申請義務化を不動産登記法(平成16年法律第123号)の改正で規定したほか、相続等により土地所有者となった者がその土地を適正に利用・管理できない場合には、一定の条件を満たすことで所有権を放棄(国庫帰属)できると、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。)に規定している。

他方、所有者に依らず、各地域において適正な土地利用・管理ができるようにする観点から、当該土地の利害関係人が地方裁判所に申立て、裁判所に選任された管理人が当該土地の管理・処分をすることもできる土地管理制度が民法等の一部を改正する法律(令和3年法律第24号)によって改正された民法(明治29年法律第89号。以下、「改正民法」という。)において複数創設された。

なお、これらの3つの法律に基づく各制度は、2023(令和5)～2024(令和6)年にかけて施行されることが政令<sup>1)</sup>において定められている。

図表2 民事基本法制の見直しの概要

法律	今般創設・見直された制度・あり方の概要
不動産登記法 (改正)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・相続登記・住所変更登記の申請義務化</li> <li>・上記手続の簡素化・合理化</li> </ul>
相続土地 国庫帰属法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・相続等により土地所有権を取得した者が法務大臣の承認を受けて土地所有権を放棄できる規定を創設</li> </ul>
民法 (改正)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・土地管理制度(所有者不明土地管理制度、管理不全土地管理制度等)の創設</li> <li>・共有地、隣接地の利用・管理の円滑化 等</li> </ul>

資料) 当社作成

### (3) 地域重視・管理重視への大転換

前述した法令が想定する場面を読み解くと、各地域において求められる土地利用・管理の水準を満たせない土地があり、土地所有者がその責務を怠っている場合には、(公共の福祉優先の理念を妨げる)当該土地の所有権は制限されることも視野に入ってくる。

つまり、今般の土地基本法改正と民事基本法制の見直しにおける地域重視・管理重視の基本理念は、明治時代以降長年にわたり、わが国の土地政策の基本にある土地所有者(土地所有権)を絶対視する考え方とは相反する部分も想定され、私人(個人)の財産権に関わるセンシティブな領域に踏み込んだものと評価できる。

それではなぜ、このようなセンシティブな領域にも踏み込む枠組みの大転換がこの時機に行われたのか。次項では、今般の法制度改正・成立の背景や要因について考察する。

## 2. 土地利用・管理法制転換の背景にある社会問題 ～「不連続」をキーワードとした考察～

### (1) 所有者不明土地という問題

令和 2(2020)年に改正された土地基本法は国土交通省の所管法令であるが、その改正の理由を国土交通省では図表 3 のように説明している。文中で繰り返して用いられている単語に注目すると今般の法改正において「人口減少」と「所有者不明土地<sup>ii</sup>」という 2 つの問題が強く認識されていたことが読み取れる。

図表 3 土地基本法改正の背景

「わが国では、人口減少等の進展に伴う土地利用ニーズの低下等を背景に所有者不明土地や管理不全の土地が増加しています。所有者不明土地等の増加は生活環境の悪化の原因、インフラ整備や防災上の重大な支障となるなど、対応は喫緊の課題となっています。

所有者不明土地対策等の観点から、人口減少社会に対応して土地政策を再構築するとともに、土地の所有と境界の情報インフラである地籍調査の円滑化・迅速化を一体的に措置することが必要不可欠となっています。」

注釈) 下線及び赤字・太字は当社加筆

資料) 国土交通省土地建設産業局「土地基本法の一部を改正する法律案」を閣議決定(令和 2 年 2 月 4 日プレスリリース文)

しかしながら「人口減少」についてはわが国全体でみても 15 年程前から到来しているし、主に地方部や農山漁村では昭和 40 年代から過疎対策等の立法的な措置<sup>iii</sup>がされるほど長年にわたって政策的に対応してきた社会問題である。

また、「所有者不明土地」についても平成時代の中期から主に森林・農地での社会問題として指摘され、農地法(平成 27 年法律第 229 号)の平成 21(2009)年改正<sup>iv</sup>以降、様々な法律において政策的な対応がされてきている。

それでもなお「人口減少」や「所有者不明土地」という問題の解決に向け、個人の財産(財産権)を制限するほどの効力を持つ法制度を設けなければならなかった理由はどこにあるのであろうか。

本稿ではこの理由を「不連続」をキーワードとして、「不連続な過少利用化の広がり」と、「不連続な土地利用需要の高まり」という 2 つの側面から読み解いてみたい。

### (2) 不連続な過少利用化の広がり

今日まで続くわが国の土地所有権は、明治維新の後に明治政府によって整備された制度を基本としており、個人の財産権を強く認める代わりに適正な管理と納税<sup>v</sup>を個人に担わせるという、当時財政難であった政府の事情が色濃く反映される形で誕生している。

そして個人の財産権を強く認めるということは、その土地の利用・管理方法は所有者の意思に強く委ねることとなる。しかし、土地の売買による他、所有者が私人である場合には所有者の死去(相続)が発生することから、所有者は一定期間で必ず変わる。そのため、わが国の土地政策は「所有者の管理意思が一定期間を以て変わる」という不連続性を前提にする必要がある。

この前提に基づき、国や地方公共団体の土地政策は、土地の利用・管理方法を所有者に意思に強く委ねつつも、それが公共の福祉に適合した形となるよう、土地の利用・管理の水準を必要な範囲で定め、その範囲に所有者の利用・管理を誘導する各種法制度を整備している。

さて、土地の利用・管理が社会問題となるのは、それが公共の福祉に適合しない水準となる場合であるが、その水準は概念的に「過剰利用」と「過少利用」の双方が想起できる。

「過剰利用」とは、森林伐採や農地の改変、宅地の造成、大規模建築物などで、当該土地の利用水準の過剰さに起因して(公共の福祉に適合しない)悪影響を発生させてしまう利用を指す。一方、「過少利用」とは、人工林の施業放棄や耕

作放棄地、造成地や空き家の放置など、当該土地の利用水準の過少さに起因して(公共の福祉に適合しない)悪影響を発生させてしまう利用を指す。

以上のような前提に立つと、公共の福祉に適合しない土地利用・管理をさせない観点では、所有者が変わること(所有者の管理意思の不連続性)を原因に、「過剰利用」「過少利用」へ大きな振れが発生しないようコントロールすることが政策的に重要となる。

この観点でわが国の土地政策を振り返ってみると、明治時代以降、人口増加・経済成長基調の時代が長く続き、土地利用需要は基本的に増大する傾向にあったことから、都市計画法などの土地法制においても「過剰利用」をコントロールする仕組みは多数講じられてきている。

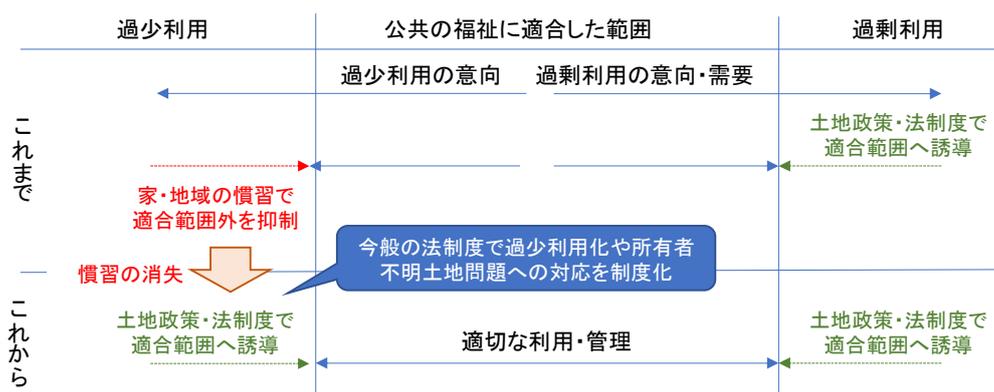
これに対して、「過少利用」をコントロールする仕組みは、前述のとおり遊休農地対策等で一部見られるものの、これまでほとんど講じられてこなかった<sup>vi</sup>。このことについて筆者は、「過少利用」の問題やその原因が存在しなかったのではなく、土地政策に基づく各種法制度を代替する仕組みが予め地域社会に存在していたこと(実質的な仕組みとして機能していたこと)が大きく影響してきたとみている。

一般的に「過少利用」の問題は、「売買」に比して受動的に新たな所有者となる場合が多い「相続」を通じて発生しやすい傾向にある。

相続については、第2次世界大戦後の1947(昭和22)年民法改正までは、土地所有者が死亡した際の相続は家督相続とされ、土地所有権は個人に帰属するものの、実態としては家単位で継承されるものであった。また、1947(昭和22)年民法改正により家督相続が廃止され、均分相続が適用された後も土地の相続においては、家督相続の慣習が色濃く残り、各家の長子が相続人を代表して土地を継ぐケースが多くみられた。

このため、相続人(新たな所有者)の管理意思は、本人の純粋な意思だけでなく、家という集団の管理意思を合成して形成されるようになる。「先祖代々の土地を守る」「地域に迷惑はかけられない」といった言葉が良く聞かれるように、本人として土地の利用需要がない(所有者の管理意思が不連続の)場合においても、家という集団の管理意思が働くことで「不連続な過少利用化」を多分に抑制してきたと評価することができる。

図表4 公共の福祉に適合する利用・管理を支える仕組み・慣習のイメージ



資料) 当社作成

しかし、戦後の高度経済成長期から人々の居住地選択が広域化(主に農村部から大都市圏へ)<sup>vii</sup>するとともに核家族化が進み、また、職業選択も多様化(主に農林水産業から商工業等へ)が進む中で、当該土地や地域と相続人(新たな所有者)との疎遠化が進む。

その結果として、家という集団の管理意思は減退し、相続人(新たな所有者)本人として土地の利用需要がない場合に

は、一気に過少利用化に振れることになってしまいやすくなるのである。

具体的な例としては、「遠くの農村部にある農地・森林を親から相続したが、土地がどこにあるのかも知らないし、農地・森林の管理方法もわからないのでそのまま放置する」例や、「居住地から離れた他都市に祖父母が所有していた宅地と家屋を相続したが、その土地に住んだことも近隣には知り合いもなく、既に老朽化した家屋に住む意向がないので放置する」例などである。

このような「不連続な過少利用化」の例では、資産価値に見合わない相続登記の負担(登録免許税等)を忌避して、相続未登記のままとなるケースも少なくなく、その結果として、当該土地のある地域(隣接地所有者や地縁組織、地方公共団体等)からも「見たことも、つながりもない土地所有者」となる。

このような状態になると、仮に当該土地が公共の福祉に適合しない土地利用・管理の状態になった場合であっても、その是正に向けて地域側から土地所有者に働きかけることが困難になる。言い換えると、土地基本法が目指す「現在及び将来における地域の良好な環境の確保並びに災害予防、災害応急対策、災害復旧及び災害からの復興に資する適正な土地の利用及び管理」(同法第1条)を実現することが困難になる。

この「不連続な過少利用化」の問題が、一般的に知られる「所有者不明土地」問題の基本的な様態である。そのため、所有者不明土地問題は、土地政策に基づく各種法制度を代替する仕組みとして機能してきた不連続な過少利用化を抑制する慣習が機能不全に陥る中で表出してきた問題とみることもできる。

この機能不全は、死亡者数が高水準となる「大相続時代」を迎える 2020 年代により顕著に表出していくことが予見されることから、冒頭で示した土地基本法改正や民事基本法制の見直しにおいては、主に過少利用化の問題を予防するとともに、問題に対応していく観点で、個人の土地所有権の制限も視野に入れた管理重視の理念や仕組みが位置付けられていると読み解くことができる。

### (3) 不連続な利用需要の高まり

わが国は人口減少局面にあることから、一般的に考えれば、現段階で利用需要が見込めない土地や、既に過少利用の問題が生じている土地は、より利用需要が低下すること、過少利用が進むことは容易に想像ができて、ある地域において急激に利用需要が高まることは考えにくい。

しかし、過去 10 年程度の経験を踏まえると、この「考えにくい」と表現した不連続な土地利用・管理需要の高まりが「自然災害」を契機に日本各地でみられるようになり、地方公共団体の土地利用計画の策定や、土地の適切な利用・管理への誘導を困難なものにしている。

過少利用、所有者不明状態となっているような土地を含め、不連続な土地利用・管理需要を広範囲に高めた事例として 2011 年に発生した東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)があげられる。

東日本大震災では、6 県 62 市町村が津波に襲われ、広範囲の浸水区域が発生<sup>viii</sup>した。浸水区域の復旧・復興にあたっては、同区域内で新たな土地利用需要が生じるばかりでなく、例えば、津波浸水区域からの住居等の移転先候補地となる近隣高台の土地などでもにわかに土地利用需要が発生した。

しかし、災害発生前は土地利用需要が総じて減退していた地域では、過少利用、所有者不明状態がある意味で放置されたままであり、一団の土地を利用しようとすれば、一定の頻度で所有者不明状態の土地に遭遇し、所有者不明土地の存在は復旧・復興過程の大きな足かせになってしまうのである。

東日本大震災の復旧・復興過程で必要な土地利用を進めていく上での大きな足かせとなった所有者不明土地は社会問題として知られるようになり、所有者不明土地の所有権(私権)を制限してでも地域における土地利用を可能とする法制度の必要性が認識された。これを受けて、後述の所有者不明土地関係法制度が相次いで成立・改正していくことになるが、今般の土地基本法改正や民事基本法制の見直しはこれらの集大成に位置付けられるもの<sup>ix</sup>である。改正された土地

基本法の目的を示す第1条に「災害予防、災害応急対策、災害復旧及び災害からの復興に資する適正な土地の利用及び管理」と災害対策の側面が強く打ち出されているのはこうした背景があるからである。

自然災害については、地震だけをとってみても大規模地震(首都直下型地震、南海トラフ巨大地震等)の発生が今後も高い確率で想定されており、南海トラフ巨大地震の被害想定では関東地方から九州地方までの広範囲で被害が想定されている。所有者不明土地問題に限って言及すると、東北地方は全国でも地籍調査の進捗率が高い地域であり、仮に所有者不明土地が発生しても隣接の土地との境界は明確であることから、隣接の土地の利用に与える影響は小さい。一方、南海トラフ巨大地震で被害が想定される区域の県では地籍調査の進捗率が東北地方を大きく下回っており<sup>x</sup>、仮に地震が発生した際にはその復旧・復興過程に所有者不明土地問題が及ぼす影響は東日本大震災よりも格段に大きなものとなるおそれがある。

さらに、地震以外の自然災害に目を向けると、震災ほど被害の広域性はないが、毎年のように襲来する豪雨とこれによる水害の発生も局地的に地域の土地利用需要を大きく変化させ、所有者不明土地問題がそのたびに引き上げられている<sup>xi</sup>。水害の原因ともなる短時間強雨の発生件数は近年増加傾向<sup>xii</sup>になるなど、水害とこれに伴う土地利用需要の急変は今後も増えていくおそれが高い。

そして、自然災害として位置付けるのが適切であるかどうか議論はあるが、今般の新型コロナウイルス感染症拡大も土地利用需要に大きな影響を及ぼした。これまで述べた地震や水害のように真に不連続な土地利用需要を生じさせるものではない一方、近年一貫して東京への一極集中が続いていた人口動態を一時的にであっても逆転させるだけのインパクトをもたらし、これまで過少利用にあった土地の需要がにわかに高まる事例<sup>xiii</sup>も報告されていることは見逃せない。

新型コロナウイルス感染症は世界規模の感染症となったが、世界規模の感染症は21世紀になってから既に数回発生しているほか、今後も未知のウイルスの発生や感染拡大が懸念されている。その感染率や重症化率・致死率によっては新型コロナウイルスの比にならないような不連続の土地利用需要を生じさせる可能性も否定できない。

#### (4) 小括

土地基本法改正や民事基本法制の見直しにおいて、個人の財産(財産権)を制限するほどの効力を持つ法制度を設けなければならなかった理由について、「不連続」をキーワードとして、「不連続な過少利用化の広がり」と「不連続な土地利用需要の高まり」の両側面から読み解いてきた。

前者の側面は多死社会を迎えてより深刻化していくことが見込まれるほか、後者の側面でも災害発生リスクが軽減する見込みを立てることは難しい状況にあり、所有者不明土地の所有権(私権)を制限してでも地域において土地利用を推進する必要性は引き続き高まっていくと考えられる。

所有者不明土地の所有権(私権)を制限してでも地域において必要な土地利用を推進していくための法制度は今般の土地基本法・民事基本法制の見直しによって出揃った感がある。法制度は全国一律であるが、所有者不明土地問題の発現の仕方(原因や場所)は地域によって異なるため、その解決のあり方は新たな法制度の活用を見据えつつ、各地域で作り上げていく必要がある。

### 3. 不連続の時代における地域での土地利用・管理政策のあり方

所有者の管理意思や地域の土地利用需要の不連続性が高まる時代においては、所有者不明土地の存在が引き続き地方公共団体の土地政策において大きな問題となることが見込まれる。

本項では、所有者不明土地問題の解決を意図した法制度において、土地基本法の地域重視・管理重視の方針がどのように反映されているのかを概説しつつ、これを踏まえた地方公共団体の土地利用・管理政策のあり方を考察する。

#### (1) 所有者不明土地関係法制度における地域重視・管理重視

所有者不明土地問題を巡っては、2009(平成 21)年の農地法・森林法改正以降、空家等対策の推進に関する特別措置法(平成 26 年法律第 127 号)など、各地目・土地利用を対象として、その適正利用・管理を阻む所有者不明土地(及び建物)について問題解決の手法が講じられてきた。

また、政府に所有者不明土地等対策関係閣僚会議が設置された 2018(平成 30)年以降は、所有者不明土地問題の解決を主目的とした法制度が相次いで制定されている。

具体的には、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、「所有者不明土地円滑化法」という。)、表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律(令和元年法律第 15 号。以下、「表題部所有者不明土地法」という。)、そして改正民法などである。

これらの法律に所有者不明土地問題の解決に向けて具体的に規定された制度を整理したものが図表 5 である。各制度の概要は各法律の所管省庁より公表されている資料に譲り、本稿では各制度における地域重視・管理重視の側面について考察を深めたい。

まず、所有者不明土地円滑化法の「地域福利増進事業」(同法第 10 条～第 26 条)であるが、同制度は所有者不明土地について、所有者不明のまま第三者に使用権を認め、土地の利用の円滑化を図る仕組みである。同法第 11 条第 1 項第 1 号では、地域の主体等からされた裁定申請の内容を都道府県知事が確認することを規定している。確認に関しては、国土交通省が作成・公表しているガイドラインを参照することが考えられるが、「事業が地域住民等の共同の福祉または利便の増進を図るためのものであること」などの規定は、国で一律の基準ではなく、各地域の実情に応じた判断が求められ、実態としては地域福利増進事業の申請が行われている土地が属する市町村と連携しながら都道府県が判断していくことになると考えられる。

また、所有者不明土地円滑化法では、第 38 条において不在者の財産及び相続財産の管理に関する民法の特例を定めている。所有者不明土地関連法制度が制定される前の時代には、民法の不在者財産管理制度(同法第 25 条)や相続財産管理制度(同法第 952 条)の規定を用いて所有者不明土地問題の解決を図ってきた。しかし、同制度の利害関係人として地方公共団体の長が認められるか否かが明確ではなく制度運用をしにくいという問題があった。この問題を解決するため、所有者不明土地円滑化法では、地方公共団体の長は、所有者不明土地につき、その適切な管理のために特に必要があると認めるときは、各管理人の選任を請求することができる規定とした。これも所有者不明土地問題の解決に向けた地域重視・管理重視の一環と読み取ることができる。

次に表題部所有者不明土地法である。表題部所有者不明土地とは、所有権の登記(権利部)がない不動産については表題部に所有者欄が設けられているものの、当該所有者欄の氏名と住所が正常に記録されておらず、その所有者を特定することが困難な土地であり、全国の土地の 1%がこれに該当する<sup>xiv</sup>とされている。

この表題部所有者不明土地を解消するための制度が、同法第 3 条以降で規定する「登記官による所有者等の探索」であり、登記官が職権により所有者を調査の上、所有者を特定できた場合にはその旨を登記できる制度である。

登記官が所有者を調査する土地の選定にあたっては、「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律第 3 条第 1 項に基づく所有者等の探索の対象地域の選定基準について(令和元年 10 月 17 日付け法務省民二第

253号民事局長通達)」に優先度判定の規準が示されている。

考慮すべき要素の要点は「災害」と「まちづくり」である。前者については、発生後の復旧・復興事業のために用地取得が必要な場合や、未だ災害は発生していないものの発生可能性が高く、防災・減災対策を講じる必要がある地域としている。また、後者については、地方公共団体においてまちづくりや森林の整備などの土地利用計画を策定されていることなどを例示として示している。

最後に「改正民法」である。令和5年4月1日以降に順次施行される同法では、所有者不明土地管理制度、管理不全土地管理制度の2つの管理制度が創設された。両制度では、所有者不明土地や管理不全土地について、裁判所は必要があると認めるときは、利害関係人の請求により、管理命令を発することができることと規定している。特に所有者不明土地管理人には管理権限が専属し、裁判所の権限外行為許可を受けることで当該土地の処分を行うこともできるとなっており、管理を重視する今般の法制度の趣旨を色濃く示す規定となっている。

また、所有者不明土地管理制度、管理不全土地管理制度ともに、地方公共団体の長は、所有者不明土地につき、その適切な管理のため特に必要があると認めるときは、利害関係人として管理命令の請求ができることが、改正後の所有者不明土地円滑化法の第42条第2項と第3項に規定されている。

このように所有者不明土地の問題解決に向けた諸制度では、「地域重視」の方針は地方公共団体の長の権限を強化したり、各種まちづくりの計画を適用条件で考慮したりという形で具現化され、「管理重視」の方針は所有者がわからないままでの使用権設定や、土地の処分による所有権の移転を可能とする手続により具現化されている。

図表5 所有者不明土地関係法制度における地域重視・管理重視のポイント

法律名(略称)	制度名	地域重視・管理重視のポイント
所有者不明土地円滑化法	地域福利増進事業 (第10条～第26条)	使用権を認める裁定は都道府県知事が行うが、その事業が地域住民等の共同の福祉または利便の増進を図るためのものであるか市町村等に確認・連携して判断。
表題部所有者不明土地法	所有者等の探索及び登記 (第3条～第16条)	地域での災害発生・見込みや、まちづくりの計画等を考慮して探索する土地(対象地域)を優先的に選定
改正民法	所有者不明土地管理制度 (第264条の2～7) 管理不全土地管理制度 (第264条の8～14)	いずれの制度も地方公共団体の長は、管理人の選任を請求できる規定が設けられているほか、所有者不明土地管理制度では、個別に裁判所が判断することではあるものの、適正な管理のために必要があると認められるときには、土地の処分も可能な制度

資料)当社作成

## (2) 所有者不明土地関係法制度を各地域での土地利用・管理に活かしていくために

所有者不明土地関係法制度の適用にあたってのポイントはこれまで紹介してきたとおりであるが、これらを各地域での土地利用・管理に活かしていくための要点として改めて整理したい。

1 つ目は、制度利用や適用に関する地方公共団体の長の権限が拡大している点である。実際には地方公共団体として制度利用・適用を判断できる政策的根拠づくりが重要になるため、例えば土地利用計画に「公共の福祉に適合しない利用・管理」として回避すべき土地の状態や場所をなるべく特定したうえで定めておく<sup>xv</sup>ことで、これに該当するような所有者不明土地が出てきたときには、策定した計画を根拠に各種管理制度の申立てなどを円滑に行いやすくなるが考えられる。土地利用計画だけでなく、地域防災計画に同様の規定・内容を設けておくことも一考の余地があるのではないだろうか。

2 つ目は、制度適用にかかる関係機関との連携体制の構築である。表題部所有者不明土地法や改正民法の諸制度の

適用は、地方法務局や地方裁判所などがその必要性を判断することになるが、その判断基準として地方公共団体等のまちづくりの方針(ないしは地域課題)が参考にされる可能性が高いということである。地方公共団体の普段の政策企画立案や実行では関わりが薄いと考えられる地方法務局や地方裁判所とのやりとり、所有者不明土地の管理制度などにおいては管理人として選任される専門家(弁護士等)との連携も重要となる。

これらの行政機関や専門家の業界団体は主に都道府県単位で設置・組織されているため、都道府県は連携しやすい側面がある一方、市町村が個別に連携体制を構築していくことは現実的には難しいと考えられる。

そこで例えば、国土交通省が主導して全国 10 地区に設置している「所有者不明土地連携協議会」は、現時点では所有者不明土地円滑化法に係る法制度の利活用を中心に議論されているところであると思われるが、この機能を前述の各種法制度の適用に向けた情報共有の場として機能拡張していくことも考えられる。例えば、所有者不明土地管理制度において管理命令が発出された理由(地方裁判所が必要と判断した理由や根拠)が共有されるだけでも、各地方公共団体にとって政策推進における重要な参考情報となるだろう。

#### 4. おわりに

筆者は 2005 年ごろから、主に森林・農地における過少利用の問題の調査・研究に従事するようになった。当時は企業の CSR 活動が社会的な認知を得て広がりつつある時代で、これまでの所有者とは異なる第三者との協働によって適正な土地利用を図ろうとしていた。

その中で協働を阻害する問題として見えてきたのが、所有者不明土地の問題であった。過少利用に問題を抱えている土地を持続的に利用・管理していこうとする際、収益性の確保が極めて難しいが、その条件の上に、所有者の探索や登記にかかる手続の負担やスケジュールの遅れは極めて重く、所有者不明が原因で事業が頓挫し、過少利用が放置されてしまう現場を見てきた。

この問題の解決を促進すべく、所有者不明土地の実態把握などに 2010(平成 22)年ごろから取り組み始めた矢先、本稿でも取り上げた東日本大震災が発生し、その復旧・復興過程で所有者不明土地の問題がクローズアップされ、それまでは政策的に閲覧することは禁じ手であった固定資産税課税台帳の参照も適切な手続を経た上で認められるようになっていった。

2017(平成 29 年)の政府成長戦略に所有者不明土地問題の解消が位置付けられ、2018(平成 30 年)に所有者不明土地等対策推進閣僚会議が設置されると、所有者不明土地問題の解決に向けた諸制度検討の具体的ロードマップも示され、今般の土地基本法改正、民事基本法制の見直しまで相当な速度で検討や措置が講じられてきた。

2010 年当時の状況を振り返ると、所有者不明のまま適正な利用・管理を推進できる制度をはじめ、各種所有者不明土地関係法制度が整った今日は隔世の感がある。

しかしながら、その制度の運用に関しては、例えば、所有者不明土地円滑化法に基づく地域福利増進事業は制度施行から 3 年が経過した 2021(令和 3)年 9 月末で裁定申請が 1 件(新潟県粟島浦村)に留まっており、政策目標とした「制度施行後 10 年間で累計 100 件」までの道のりは遠い状況にある。

また、今般成立した所有者不明土地管理制度なども、未だ法施行前ではあるが、地方裁判所が所有者不明であると判断する基準、権限外行為許可によって処分を認める際の判断基準など、制度運用面においては未だ見通せない部分も多く、制度適用の実績がどの程度広がるかは未知数である。

今後は、地方公共団体や制度適用に係る関係機関が共に解決すべき問題を共有しながら、一つ一つ先駆的な事例を積み上げていくことが求められる段階に移る。

筆者としては引き続き、所有者不明土地問題の解決に向けた調査研究業務に励む所存であるが、本稿が今後所有者不明土地関係法制度の適用を検討し、適用例を構築していく際の地方公共団体の参考となれば幸いである。

- i 2021(令和3)年12月17日政令第332号「民法等の一部を改正する法律の施行期日を定める政令」において、民法等の一部を改正する法律の施行期日は令和5年4月1日とし、同法附則第1条第2号に掲げる規定の施行期日は令和6年4月1日と規定している。
- ii 国土交通省「所有者不明土地ガイドブック」(2022(令和4)年3月)では、所有者不明土地を「相続登記がされないこと等により、以下のいずれかの状態となっている土地。①不動産登記簿等を参照しても、所有者が直ちに判明しない土地 ②所有者が判明しても、所有者に連絡がつかない土地」としている。
- iii 過疎については、1970(昭和45)年以来、五次にわたり議員立法として制定された過疎対策立法のもとで各種の対策が講じられてきた。
- iv 遊休農地に関する措置として、年に1回の利用状況調査の実施を規定したほか、所有者不明の場合は公告手続、指導・勧告等の手続を経て、都道府県知事の裁定によって利用券設定できるよう措置が講じられた。
- v 国土交通省「土地白書」(2018(平成30)年)によると、明治時代初期には、国家財政の8割を固定資産税が占めていたとされており、土地所有権はわが国の根幹となる法制度であったといえる。その後、1896(明治29)年に施行された民法206条において、法令の制限内での所有権自由の原則が規定され、極めて権限の強い土地所有権が形作られた。
- vi 北村喜宣「縮小社会における地域空間管理法制と自治体」(上智法学論集 第64巻第1・2号(令和2(2020)年11月))
- vii 詳しくは、拙稿「第198回:土地所有者不明問題の全体像を掴む～関係者の協働による課題解決に向けて～」(一般財団法人土地総合研究所) [https://www.lij.jp/html/jli/jli\\_2018/2018winter\\_p228.pdf](https://www.lij.jp/html/jli/jli_2018/2018winter_p228.pdf)
- viii 国土地理院「津波による浸水範囲の面積(概略値)について(第5報)」(2011(平成23)年4月18日)
- ix 山野目章夫「土地法制の改革 土地の利用・管理・放棄」(有斐閣、2022年)1~2頁参照
- x 例えば2013(平成25)年度末時点の地籍調査の都道府県実施率を国土交通省資料で確認すると、青森県・岩手県・宮城県は80%以上、福島県・茨城県が60%以上であった。2021(令和3)年度末では、静岡県、和歌山県、徳島県、高知県が40%未満、愛知県、三重県は20%未満にとどまる。
- xi 例えば、2018年7月に発生した西日本豪雨においては、4年を経た今日でも所有者不明土地が問題となり、防災工事等が阻まれているとの記事が散見される。
- xii 国土交通省「水害レポート2021」によれば、時間雨量50mm以上の年間発生回数は、1976年から1985年の10年間の平均回数は226回であるが、2012年から2021年の10年間の平均回数は327回と増加傾向(約1.44倍)を示す。
- xiii コロナ移住として注目されたが、中には適切な空間として森林を購入して生活拠点を設けたり、人里から離れた戸建て空き家を利用する人などもみられる。
- xiv 法務省民事局「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律に基づく解消の概要」
- xv 例えば水害・土砂災害危険区域における所有者不明状態は迅速な復旧・復興事業の妨げとなるため、これを回避するとともに、現に妨げとなった場合には速やかに所有者不明土地管理制度の適用に向けた調整を行う、などの取組を施策として位置付けておくことなどが考えられる。

#### — ご利用に際して —

- 本資料は、信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一した見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所:三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。