

## 「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法案」が可決

伊藤久雄（認定NPO法人まちぼっと理事）

今年3月9日に閣議決定され上程されていた「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法案」は、5月24日の衆議院本会議で可決され、6月6日には参議院本会議で採決され、賛成多数で可決された。

投票総数 236      賛成票 222      反対票 14      （反対は共産党のみ）

参議院国土交通委員会の参考人質疑で意見を述べた嶋津暉之氏（水源開発問題全国連絡会共同代表）は、主な反対意見として次の2点を述べた（詳細は後述）。

- ① 収用委員会に代わって都道府県知事が裁定する収用手続きに変えることに反対。その  
  手続として収用委員会という第三者機関による公開審理は不可欠のものである。
- ② 収用委員会の公開審理をなくし都道府県知事が裁定するようにすることに反対。必  
  要性が希薄な公共事業が一層まかり通る可能性が高くなることを強く危惧せざるを得  
  ない。

結果として、この嶋津氏の反対意見を踏まえて、法案に反対したのは共産党だけであつたことになる。嶋津氏も述べているとおり、「地域福利増進事業の創設と土地の所有者を探索する制度の創設は必要なこと」であり、私（伊藤）も同意見である。所有者不明土地だけでなく、一般の公共事業について「収用手続きの簡素化」がすすまないよう、監視していくことが必要である。

### 1. 特別措置法の趣旨（下線、伊藤）

本法律案は、社会経済情勢の変化に伴い所有者不明土地が増加していることに鑑み、所有者不明土地の利用の円滑化及び土地の所有者の効果的な探索を図るため、国土交通大臣及び法務大臣による基本方針の策定について定めるとともに、地域福利増進事業の実施のための措置、所有者不明土地の収用又は使用に関する土地収用法の特例、土地の所有者等に関する情報の利用及び提供その他の特別の措置を講じ、もって国土の適正かつ合理的な利用に寄与することを目的とするものであり、その主な内容は次のとおりである。

- 1 国土交通大臣及び法務大臣は、所有者不明土地（相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行ってもなおその所有者の全部又は一部を確知することができない一筆の土地）の利用の円滑化等に関する基本的な方針を定め、これを公表しなければならないこととする。
- 2 地域福利増進事業（地域住民その他の者の共同の福祉又は利便の増進を図るための公園、広場等の整備に関する公共的事業）を実施するため、特定所有者不明土地（簡易な構造で小規模なものを除いて建築物が存在せず、現に利用されていない所有者不明土地）

であって反対する権利者がいないものについては、都道府県知事の裁定により、一定期間（上限十年間）の土地等使用権の設定を可能とする制度を創設することとする。

- 3 特定所有者不明土地で反対する権利者がいないものについて、土地収用法の収用手続きの合理化を行うこととし、収用委員会ではなく、都道府県知事の裁定により土地の収用又は使用ができることとする。
- 5 都道府県知事及び市町村長は、地域福利増進事業等の実施の準備のため土地所有者等を知る必要があるときは、その探索に必要な限度で、その保有する土地所有者等関連情報を内部で利用することができることとする。
- 5 都道府県知事及び市町村長は、地域福利増進事業等を実施しようとする者から土地所有者等関連情報の提供の求めがあったときは、その探索に必要な限度でこれを提供するものとし、国及び地方公共団体以外の者に対し提供しようとするときは、あらかじめ、本人の同意を得なければならないこととする。
- 6 登記官は、公共の利益となる事業を実施しようとする者からの求めに応じ、土地の所有権の登記名義人に係る死亡事実の有無を調査した場合において、当該土地が特定登記未了土地（所有権の登記名義人の死亡後に相続登記等がされていない土地であって、公共の利益となる事業の円滑な遂行を図るため所有権の登記名義人となり得る者を探索する必要があるもの）に該当し、かつ登記名義人の死亡後 10 年以上 30 年以内において政令で定める期間を超えて相続登記等がされていないと認めるときは、登記名義人となり得る者を探索した上、職権で、登記名義人の死亡後長期間にわたり相続登記等がされていない土地である旨等を登記に付記することができることとする。
- 7 地方公共団体の長等は、所有者不明土地の適切な管理を図るため、家庭裁判所に対し、民法の規定による不在者の財産の管理についての必要な処分の命令又は相続財産の管理人の選任の請求をすることができることとする。
- 8 その他所要の規定の整備を行うこととする。
- 9 この法律は、一部の規定を除き、公布の日から起算して六月を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとする。

## 2. 参議院国土交通委員会 参考人質疑

### □ 吉原祥子 公益財団法人東京財団政策研究所研究員・政策オフィサー

そもそも、不動産登記制度とは、権利の保全と取引の安全を確保するための仕組みであり、最新の土地所有者情報を把握するための制度ではございません。人口減少に伴う空き家や空き地の増加、また、相続した土地の管理に対する人々の負担感を考えると、今の制度のままでは、今後、相続登記が積極的に行われるようになるとは考えにくいでしょう。このままでは相続未登記による所有者不明土地の慢性的な拡大は避けられないと考えます。空き家の放置や農地の耕作放棄を所有者による物理的な管理の放置と呼ぶとすれば、相

続未登記によって死亡者の名前が何十年も登記簿に残り続けるのは所有者による権利の放置とも言えます。こうした権利の問題は目に見えにくく、ふだんはなかなか表面化しません。農地を利用する、空き家対策を進める、あるいは災害が起きるなどのきっかけがあって初めてその実態が見えてくるのです。

では、今後どのような対策が必要でしょうか。対策の方向性として大きく二つあると考えます。

まず一つは、既に発生している問題にどう対応するかということ、そしてもう一つは、今後こうした問題を拡大させないためにどう予防するかということです。この度の法案は、既に所有者不明となった土地の利用をいかに促進するかというものであり、まさに、この前者の既に発生している問題への対応策として極めて重要な第一歩であると考えます。

本法案でうたわれている地域福利増進事業の創設、公共事業における収用手続きの合理化、円滑化、さらに所有者探索の合理化の仕組みなどは、いずれも地域の土地利用において必要なものです。是非、今後、各種手続について基本方針やガイドライン、マニュアルなどにおいて具体的かつ分かりやすく提示され、これらの仕組みが各地域において広く活用されることが望まれます。

そして、更に必要なのは、二点目の、今後こうした問題を拡大させないためにどう予防するかということです。具体的には、相続登記の促進、土地情報基盤の整備、そして、管理の放置と権利の放置の拡大を防ぐために、土地の寄附受付など低未利用地の受皿の整備が必要であると考えます。人口が減少する中で、田舎の土地を相続したものの、利用予定がなく売却の見通しも立たないという人は今後増えるでしょう。土地が使われなまま放置され、相続未登記のまま荒れ地となっていくことを防ぐため、適切な受皿をつくっていくことが必要です。

現在の日本の土地制度は、明治の近代国家成立時に確立し、戦後、右肩上がりの経済成長時代に修正、補完されてきたものです。地価高騰や乱開発など過剰利用への対応が中心であり、過疎化や人口減少に伴う様々な課題を十分に想定した制度とは言えません。所有者不明土地問題とは、こうしたこれまでの制度と社会の変化の間に広がってきた構造的な問題であり、問題を一度に解決できる万能薬はありません。まずは、人口減少を前提とした国土保全の理念を打ち立て、これまで明治の頃から築き上げられてきた制度を生かしつつ、国としての共通基盤の上にそれぞれの地域になじむ多様な方法を一つ一つつくっていくことが必要です。特に、土地についての制度改革は、財産権に関わる問題でもあり、国民の理解がなければ進めることはできません。

今回の法案はそうした制度見直しの第一歩であると考えます。本法案が是非成立し、そして、これからの土地制度の在り方について、今後議論が更に進んでいくことを心より願います。

## □ 嶋津暉之 水源開発問題全国連絡会共同代表

私は、本法案について反対の立場で意見を述べさせていただきます。

所有者不明土地の全国的な増加に伴って、公共事業の推進においてその問題への対応が必要であるということ、そして、所有者不明土地の利用の円滑化を図る必要があるという現状については異論はありません。そのとおりであると思います。

本法案は三つを柱にしております。一つは、国、都道府県知事が事業認定した公共事業について、収用委員会に代わり都道府県知事が裁定する収用手段に変えることでもあります。二つ目は、地域福利増進事業を創設し、利用権を設定して所有権不明土地の利用を図ることでもあります。三つ目は、土地の所有者の探索のために必要な公的情報を行政機関が利用できる制度を創設することでもあります。このうち、二番目の地域福利増進事業の創設、そして三番目の土地の所有者を探索する制度の創設は必要なことでもありますので、これについては異論はありません。

問題は、一番目の収用委員会に代わって都道府県知事が裁定する収用手段に変えることでもあります。土地収用法が定める収用手段は、憲法二十九条が保障する土地所有権そのものを公共のために権利者の意に反してでも奪うという財産権の侵害が最も高い手段であります。権利者に対する十分な手段保障があってこそ公共目的で権利を奪うことが正当化されるのでありまして、その手段として収用委員会という第三者機関による公開審理は不可欠のものであると考えます。

現状の土地収用法でも、この所有不明土地はいわゆる不明判決、すなわち土地収用法四十八条四項ただし書の適用により、収用委員会の公開審理を経て収用することは可能であり、実際に今まで行われてきているわけでありまして、必要に応じて収用委員会の不明判決を続ければよいだけの話であります。

そして、もう一つ問題があります。

本法案で、収用委員会の公開審理をなくし都道府県知事が裁定するようにすること、さらに、国土交通省が近く策定する事業認定の円滑化マニュアルを普及させることによって、事業認定申請から事業者が所有権を取得するまでの期間を大幅に短縮することになっております。しかし、所有者不明土地への対応が必要だということを名目にして収用手段の簡素化が進められれば、必要性が希薄な公共事業が一層まかり通る可能性が高くなることを強く危惧せざるを得ないわけでありまして。

反対意見を無視して、不要不急の公共事業、自然や地元住民の生活に多大な影響を与える公共事業が強行されているという現実があります。その事業用地の取得のため土地収用法により事業認定の手段が取られるわけですが、事業認定の制度は形骸化しておりまして、所定の手段さえ踏めば事業認定が得られ、強制収用が法的に可能となるようになっているわけでありまして。

最後のまとめになりますけれども、所有者不明土地への対応が必要だという名目にして、本法案により、土地収用手段の簡素化が進められれば、石木ダムのような必要性が希薄な

公共事業が一層まかり通る可能性が高いということを危惧せざるを得ないということでもあります。公共事業の必要性の是非について厳格な審査が行われるよう、先ほど申し上げたように、事業認定制度の抜本的な改善が必要であります。この事業認定の厳格化への改善なしに土地収用手段の簡素化を進めるべきではないと私は考えます。

### 3. 共産党の反対理由

□ 山添 拓参議院議員議員（国会報告）

□国交委員会で所有者不明土地利用法案が日本共産党を除く賛成多数で可決、成立。同法は公共事業における土地収用について収用委員会の審理を省き、都道府県知事の裁定に代える特例を設けます。多くの地権者が反対する外環道工事でも、知事の裁定により所有者不明土地の収容が可能となり、地権者を追い込む手段となる可能性を指摘しました。

#### <参考資料>

報道発表

<http://www.mlit.go.jp/common/001224662.pdf>

概要

<http://www.mlit.go.jp/common/001224661.pdf>

所有者の所在把握が難しい土地への対応 方策最終とりまとめ

（平成28年3月所有者の所在把握が難しい土地への対応方策に関する検討会）

<http://www.mlit.go.jp/common/001122933.pdf>