

令和 2 年度版土地白書と土地基本法の改正について

伊藤久雄（認定NPO法人まちぼっと理事）

今年（2020 年）3 月、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ため、土地基本法等が改正された。国土交通省は 5 月に、改正法にもとづいて新たに土地基本方針を策定、土地に関する施策を総合的に推進するとしている。

6 月 16 日に閣議決定された「令和 2 年版土地白書」では、第 1 部第 1 章第 3 節において、土地基本法等の改正内容と土地基本方針に基づく総合的土地政策が取り上げられている。そこで、土地白書に取り上げられている土地基本法等の改正内容と総合的土地政策について紹介したいと思う。

1. 令和 2 年版土地白書について

概要（国土交通省 HP）

土地白書は、第 1 部から第 3 部までの構成となっている。

○ 第 1 部第 1 章では、2019 年度（令和元年度）における地価を始めとする不動産市場等の動向や、土地問題に関する国民の意識調査結果等を報告している。

第 1 部第 2 章では、人口減少社会での動向として、地域の活力の維持・向上や多様な事業ニーズやライフスタイル等に対応した土地・不動産活用の取組や、管理不全土地等の適正な利用・管理に関する取組を取り上げるとともに、今般の土地基本法等の改正と土地基本方針に基づく総合的土地政策の内容について報告している。

○ 第 2 部では、2019 年度（令和元年度）に政府が土地に関して講じた基本的施策について報告している。

○ 第 3 部では、2020 年度（令和 2 年度）に政府が土地に関して講じようとする基本的施策について報告している。

<参考>

令和 2 年版土地白書について（概要）

<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001348358.pdf>

要旨（「令和元年度土地に関する動向」・「令和 2 年度土地に関する基本的施策」）（PDF）

<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001348359.pdf>

本文（国土交通省 HP：添付資料）

https://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo02_hh_000158.html

2. 土地基本法等の改正と土地基本方針に基づく総合的土地政策の推進

1. 土地基本法等の改正

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への対応が喫緊の課題となる中、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ため、令和2年3月に平成元年の制定以来の土地基本法（平成元年法律第84号）等の抜本改正が行われた。また、同年5月には、改正された土地基本法に基づき、土地政策全般の政府方針を定める「土地基本方針」が策定された（令和2年5月26日閣議決定）。

(1) 背景

土地基本法は、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等の社会的問題に対応するため1989年（平成元年）に制定された。その後、バブル崩壊と長期にわたる地価の下落などの経済社会の構造変化等を経て、今日、人口減少の本格化に伴って資産としての「土地」に対する国民の意識の変化等により、所有者不明土地を始めとする課題が顕在化し、土地の適正な利用・管理の推進が求められるようになった。

平成30年6月には、「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」において、「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」が決定され、所有者不明土地法等の円滑な施行を図るための対策とともに、土地所有に関する基本制度や民事基本法制の見直しなどの重要課題について、2020年までに必要な制度改正を実現すること、また、地籍調査について、2020年度から始まる第7次国土調査事業十箇年計画の策定とあわせ、調査の円滑化・迅速化を図るため、国土調査法等を見直すことが位置付けられた。その後、土地所有に関する基本制度の見直しについては、国土審議会土地政策分科会特別部会および同分科会企画部会において、検討が進められた。

令和元年12月の同企画部会中間とりまとめにおいては、土地・不動産の有効活用や防災・減災、地域への外部不経済の発生防止を今後の土地政策の課題と認識し、これら課題の解決に向けて、土地基本法を見直すべきことが示された。

地籍調査の進捗率は、令和元年度末時点で52%となっている。国土審議会土地政策分科会企画部会国土調査のあり方に関する検討小委員会においては、社会・経済状況の変化に対応しつつ地籍調査を早期に実施し、一部の所有者が不明な場合を含めて調査を円滑かつ迅速に進めるための措置等について、その方向性が示された。

これらを受け、所有者不明土地等問題に対応し、適正な土地の利用及び管理を確保する施策を推進するとともに、地籍調査の円滑化・迅速化等を一体的に措置するため、政府は国会に「土地基本法等の一部を改正する法律案」を提出し、令和2年3月31日に公布された。

(2) 土地基本法等の改正の内容

所有者不明土地や管理不全の土地は、適正に利用されないことで、生活環境の悪化の原因、インフラ整備や防災上の支障となるなど重大な問題となっており、これらの問題に対応するためには、土地の適正な「管理」が重要となる。

そのため、改正土地基本法では、それまでの土地の適正な「利用」「取引」の確保に加え、法全般で土地の適正な「管理」の確保の重要性を明らかにしている。また、所有者不明土地の発生抑制・解消に資する適正な土地の管理等の確保のためには、広く土地所有者等の適正な土地の利用・管理の確保に関する意識を高め、土地所有者等自身による取組を促すことが最も効果的である。

そのため、改正土地基本法では、土地所有者等の土地の適正な「利用」「管理」に関する責務とともに、その責務を遂行するに当たり、登記等権利関係の明確化や境界の明確化に努めなければならないことも明らかにしている。

さらに、改正土地基本法では、適正な土地の利用・管理の確保を図るため、国及び地方公共団体が講ずべき「基本的施策」として、低未利用地の適正な利用・管理を促進する施策や、所有者不明土地の発生抑制・解消、円滑な利用・管理等の施策を追加するとともに、「基本的施策」の考え方を具体化し、閣議決定により政府全体としての土地政策の一体性を確保することを通じて施策の実効性を確保する「土地基本方針」を創設している。

一方、地籍調査は、土地の所有や境界に関する情報インフラであるとともに、土地の適正な管理等を促進する施策の実効性を確保するために不可欠なものであり、所有者不明土地等対策の観点からも大きな役割を担うものであることから、その円滑化・迅速化を図るため、土地基本法の改正とあわせ、国土調査法等が改正された。

改正国土調査法等では、所有者の探索や境界の確認に多くの時間を要するという地籍調査の課題に対応するため、所有者探索のための固定資産課税台帳等の利用や、所有者の現地立会いが得られない場合でも調査を進めることを可能とする調査手続の見直し、都市部における道路と民地との境界（官民境界）の先行的調査や、山村部におけるリモートセンシングデータを活用した調査手法の導入といった、地域特性に応じた効率的調査手法の導入等を措置している。

これらの効率的な調査手法の導入等により円滑化・迅速化を図り、令和2年度からの第7次国土調査事業十箇年計画（令和2年5月26日閣議決定）に基づき調査を推進し、進捗を図っていくこととしている。当該計画においては、10年間で実施すべき事業量を15,000㎢とするとともに、優先実施地域※での進捗率を79%（令和元年度末時点）から87%（令和11年度末時点）とし、地籍調査対象地域全体での進捗率を52%から57%とすることを目標としている。

※土地区画整理事業等の実施により地籍が一定程度明らかになっている地域及び大規模な国・公有地等の土地取引が行われる可能性が低い地域（防災対策、社会資本整備等のために調査の優先度が高い地域を除く。）を、地籍調査対象地域から除いた地域。

図表 土地の適正な利用・管理の確保（土地基本法の改正）

| | |
|---|---|
| 人口減少社会に対応し、土地の適正な「利用」「管理」の確保の観点から土地政策を再構築 ⇒法全般（「目的」「基本理念」「責務」「基本的施策」）で、周辺に悪影響を与えないように「管理」をするこの重要性等を明確化 | |
| | 課題：人口減少下での地域の活性化、持続可能性の確保 |
| 目的 | ①土地・不動産の有効活用 （既に利用されているものの最適活用、低未利用のもの創造的活用） ②防災・減災、地域への外部不経済の発生防止・解消 （所有者不明土地対策、管理不全土地対策等） |
| 基本理念・責務 | ○土地の適正な「利用」「取引」とともに適正な「管理」を確保 ○土地所有者等の責務を明確化 （登記等権利関係の明確化、境界の明確化に関する規定を追加） |
| 基本的施策 | ○土地の適正な「利用」及び「管理」を確保する観点から「基本的施策」を見直し （低未利用土地対策、所有者不明土地対策に関する規定を追加） |
| 土地基本方針（新設） | ○「基本的施策」の具体的な方向性を明示 ・土地に関する計画制度に管理の観点を追加 ・低未利用土地、所有者不明土地を含め土地の需要喚起と取引のマッチング、有効利用の誘導、管理不全土地対策の促進等を図る取組の推進 ・既存ストック等の円滑な取引に資する不動産市場整備の推進 ・地籍調査の円滑化・迅速化、不動産情報の充実・最新化等を図る取組を通じた情報基盤の整備 等 |

図表 地籍調査の円滑化・迅速化（国土調査法等の改正）

土地の境界を明確化する地籍調査について、その円滑かつ迅速な実施を図るため、以下の措置を講じるとともに、当該措置による効率的手法の導入を盛り込んだ令和2年度を初年度とする第7次国土調査事業10箇年計画を策定（国土調査促進特別措置法）することとし、地籍調査の優先実施地域での進捗率(※)を、現在の約8割から約9割とすることを旨とする。

※優先実施地域での進捗率379%（対象地域全体では52%）
 ・土地の境界等が不明瞭な土地を特定し、土地の取引が行われる可能性が高い地域（大規模な団地等）を定める必要のない高齢者等を除く地域

(1) 現地調査等の手続の見直し

現行の課題：立会を求めると所有者の所在が不明な場合等は、調査が困難。
 ①所有者の所在を探察しやすくする
 ②探察しても所有者の所在が不明な場合等には、筆界案の公告等により調査を進め、地籍図を作成できることとする

地籍調査の手続（概要）

```

    graph LR
        A[土地所有者の探索] --> B[現地調査(所有者の現地立会)]
        B --> C[測量]
        C --> D[地籍図案の閲覧(原簿の申請)]
        D --> E[完成]
    
```

これまで

- 所有者の探索につながる情報が利用できない
- 所有者の所在不明等により確認が得られず、調査不可
- 遠方居住、現地急峻等で現地立会が困難
- 地籍調査主体の調査だけでは筆界の特定が困難

見直し

- 関連情報へのアクセスを円滑化
 固定資産課税台帳等の情報利用を可能とする【国土調査法】
- 筆界案の公告により、調査を実施
 【法改正に伴う省令改正で対応予定】
- 郵送や集会所での確認等を導入
 所有者からの報告徴収を可能とし、現地立会いールの例外を設ける【国土調査法】
- 法務省の筆界特定制度を必要に応じて活用
 所有者のほか地方公共団体が筆界特定を申請できるよう措置する【不動産登記法】

(2) 都市部の地籍調査の迅速化

○ 防災やまちづくりの観点から、道路等と民地との境界（官民境界）を先行的に調査し、国土調査法上の認証を得て公表。

官民境界の先行調査（イメージ）
 調査する官民の境界
 ※ 確認を形成する道路等の境界線等とも照合

官民境界の調査成果に基づいて、都道府県知事等の認証を得て公表する特別措置【国土調査法】

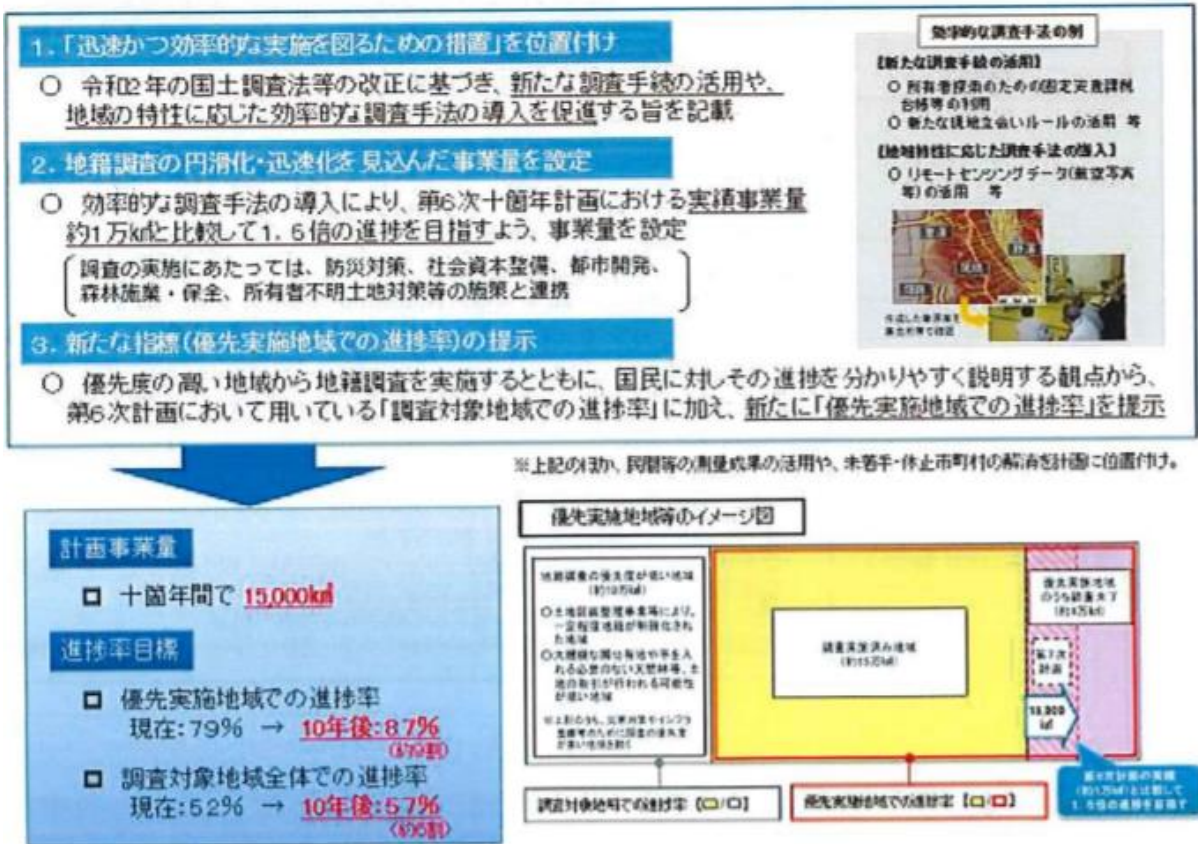
(3) 山村部の地籍調査の効率化

○ リモートセンシングデータを活用した新手法の導入により、現地での立会や測量作業を効率化。

所有者からの報告徴収を可能とし、現地立会いールの例外を設ける【国土調査法】

リモートセンシングデータを活用して作成した筆界案を集会所等で確認（イメージ）

図表 第7次国土調査事業十箇年計画（令和2～11年度）の概要



2. 土地基本方針に基づく総合的土地政策の推進

土地基本方針は、改正土地基本法に基づき、5項目の基本的事項で構成されており、法の改正趣旨に沿って、従来の土地の「利用」「取引」の観点に加えて、「管理」の観点が各計画や各施策に追加されるとともに、土地に関する施策の総合的かつ効率的な実施を図るために必要となる調査や情報提供等に関する基本的事項や、国・地方公共団体をはじめとする関係主体が一体となった施策の総合的な推進に関する基本的事項が定められている。

(1) 土地の利用及び管理に関する計画の策定等に関する基本的事項

- ・ 国及び地方公共団体は、適切な役割分担の下、住民等関係者の意見反映など適切な合意形成手続を経て、必要な土地の利用及び管理に関する計画を策定する。
- ・ 計画は、景観や歴史的風致を含む周辺地域の良好な環境の形成を図るとともに、災害予防等の周辺地域への悪影響の防止の観点に十分配慮して総合的に策定される必要がある。

(2) 適正な土地の利用及び管理の確保を図るための措置に関する基本的事項

- ・ 国及び地方公共団体は、土地の利用又は管理の規制・誘導に関する施策や計画に従った施策を講ずる。
- ・ 良好な環境の形成・保全や災害の防止といった観点から土地の適正な管理の確保に取り組むことが重要である。
- ・ 外国人等が所有する土地の利用及び管理に関する意見も考慮しながら、土地の適正な利用等を確保する観点から、土地の利用等のあり方について検討する必要がある。
- ・ 広域的・長期的な見地にも配慮の上、現在低未利用の土地も含めてその土地の有するポテンシャルを十分に発揮させる観点から土地需要の創出・喚起に取り組むことも重要である。
- ・ 特に、低未利用土地や、管理不全の土地、所有者不明土地に関する課題に対応することが喫緊の課題であり、具体的には、低未利用土地の適正な利用及び管理を促進するための需要創出・喚起及び取得支援のための措置や、周辺に悪影響を与える管理不全の土地の適正な管理を土地所有者等自身に促すとともに、必要に応じて地方公共団体や地域住民など土地所有者等以外の者が適正な管理を確保できるようにするための措置、所有者不明土地の円滑な利用及び管理、発生抑制・解消のための措置等を講ずる必要がある。

(3) 土地の取引に関する措置に関する基本的事項

- ・ 国及び地方公共団体は、土地の取引に係る市場環境整備を行う。
- ・ 特に「円滑な取引」が適正な土地の利用又は管理を促進するための必要な手段であるとの観点から、土地の取引の円滑化に資する不動産市場の整備に関する措置等を講ずる。
- ・ 国民生活に著しい弊害を及ぼすこととなる投機的取引を抑止する観点から、土地取引の規制等に関する措置を講ずる。

(4) 土地に関する調査の実施及び情報の提供等に関する基本的事項

- ・ 国及び地方公共団体は、地籍、地価を含む不動産市場の動向等の調査を実施する。
- ・ 国民に対し、収集した土地に関する情報をわかりやすく提供する。提供に際しては、個人情報保護を含め個人の権利利益の保護に配慮する
- ・ これらを確保するため必要となる情報基盤の整備・充実を図る。

(5) 土地に関する施策の総合的な推進を図るために必要な事項

図表 土地基本方針の概要

| |
|--|
| <p>第一 土地の利用及び管理に関する計画の策定等に関する基本的事項</p> <ul style="list-style-type: none"> ○人口減少下における土地の管理について地域住民の取組の指針となる構想等の検討 ○防災対策等とも連携した地域の持続可能性を高める立地適正化計画の策定 ○農地・森林の適正な利用・管理を図る計画作成の促進 等 |
| <p>第二 適正な土地の利用及び管理の確保を図るための措置に関する基本的事項</p> <ul style="list-style-type: none"> ○税制特例措置やランドバンクの取組による低未利用土地の利用・管理の促進 ○周辺に悪影響を与える管理不全の土地の適正な管理に向けた対策の推進 ○所有者不明土地法の円滑な施行や民事基本法制の見直し等による所有者不明土地問題への対応 ○所有者不明のものを含む農地・森林の適正な利用・管理の促進 等 |
| <p>第三 土地の取引に関する措置に関する基本的事項</p> <ul style="list-style-type: none"> ○新たな動向に対応した投資環境整備等による不動産投資市場の活性化 ○不動産取引に係る税制特例措置や既存住宅流通の促進による不動産流通の活性化 等 |
| <p>第四 土地に関する調査の実施及び情報の提供等に関する基本的事項</p> <ul style="list-style-type: none"> ○地籍調査の円滑化・迅速化及び不動産登記情報の最新化による土地の境界及び所有者情報の明確化 ○地価公示、不動産取引価格情報等の不動産市場の的確な把握に資する情報の整備、災害リスク等の情報提供 ○オンライン化の取組も含めた各種台帳連携等による土地・不動産に関する情報基盤の整備・充実 等 |
| <p>第五 土地に関する施策の総合的な推進を図るために必要な事項</p> <ul style="list-style-type: none"> ○国・地方公共団体の連携協力 ○関連分野の専門家等との連携協力 ○OPDCAサイクルの実行による適時の見直し 等 |

3. 今後の課題

土地基本法が制定されたのは、まさにバブルの真ただ中の1989年であった。それから30年、日本の経済社会情勢は激変した。その象徴となった変化は人口減少と高齢社会の到来である。今回の法改正は、土地基本法と国土調査法であるが、この2つの法律は表裏一体の関係にある。この2つの法改正によって、はたして「所有者不明土地」が解消され、土地の適正な管理・利用に結びつくのかが課題である。

「所有者不明土地」の存在が顕在化したのは、東日本大震災の復興事業の過程であった。「所有者不明土地」が土地区画整理事業や高台移転事業を進める上で、大きな障害となったからである。その後の土地基本法等の検討の経過は、土地基本法等改正の背景で述べられている通りである。

筆者が驚いたのは、地籍調査の進捗率が2019年度（令和元年度）末時点で52%に過ぎないということであった。国土交通省の地籍調査Webサイトに、地籍調査への着手の状況の一覧表が掲載されている。下記の通りである。数値は平成30年度末時点。（H31.4月調べ）

| | 市町村数 | 割合 (%) |
|----------------|-------|--------|
| 地籍調査を完了した市町村 | 515 | 30% |
| 地籍調査を実施中の市町村 | 787 | 45% |
| 地籍調査を休止している市町村 | 302 | 17% |
| 地籍調査に未着手の市町村 | 137 | 8% |
| 合計 | 1,741 | |

地籍調査は1951年（昭和26年）から実施されており、すでに半世紀以上が経過しているのだ。地籍調査Webサイトには、地籍調査が進まない一般的な要因が述べられている。

□ 地籍調査が進まない一般的な要因

- ・ 地籍調査は、境界の確認などに時間と手間がかかる
- ・ 地籍調査の対象地域が、より困難な地域へと移行してきている
- ・ 地籍調査への誤解
- ・ 地方公共団体の予算や体制の確保が困難に

特に都市部で地籍調査が進まない理由としては、つぎの3点が上げられている

- ① 調査に費用や時間がより多く必要
- ② 土地の資産価値が高く境界確認に時間を要する
- ③ 住民の立会等の調査への協力が得られない場合が多い

また、山村部で地籍調査が進まない理由としては4点が上げられている。

- ① 登記所の図面の精度が悪い
- ② 調査の優先度が高くない
- ③ 調査が困難な地域が存在
- ④ 土地所有者等の高齢化等の進行

このように地籍調査がすすまない理由を考えると、地籍調査の担当部署（国土交通省、都道府県土木部、地町村の土木担当部署）だけの問題ではないことが分かる。市町村でいえば、市町村横断的な問題であり、国でいえば国土交通省だけでなく、農林水産省や少子化・高齢化を担当する厚生労働省、防災を担当する内閣府、自治体行政を所管する総務省などの省庁に関連した問題なのである。

今回の法改正と「土地基本方針・総合的土地政策」は、相変わらず縦割り行政の縮図そのままと筆者には思われる。国、都道府県、市町村を通じた「総合的土地政策」こそが望まれる。そうでなければ、掲げられた目標の達成はきわめて困難であることをあえて指摘しておきたいと思う。

<参考資料>

■ 国土交通省の地籍調査Webサイト

<http://www.chiseki.go.jp/situation/status/index.html>