

# 所有者不明土地問題研究会Ⅱ

## 最終報告

～土地を眠らせない新たな組織の提言～

平成31年1月

所有者不明土地問題研究会Ⅱ

# 所有者不明土地問題研究会 II 最終報告 目次

<b>1. はじめに</b> .....	1
(昨年度 (H29 年度) に実施した研究会とその後の政府等の動き) .....	1
(なぜ研究会を再開するのか) .....	1
(土地に対する意識の変化) .....	1
(国民のうち半数近くは土地の所有に対し負担を感じている) .....	2
(負担を感じたことがある空き地所有者の約半数はその土地を売却するまたは手放したい意向) .	2
(空き地のもたらす外部不経済) .....	2
<b>2. 検討の範囲及び方針</b> .....	3
(1) 検討の範囲 (対象範囲) .....	3
(2) 検討の方針.....	3
(3) 検討体制等.....	3
<b>3. 先進事例や既存の解決手段、及びその課題</b> .....	3
(1) ランドバンク (米国) .....	3
(2) ランドバンク (日本) .....	4
(3) 自治体の取り組み.....	5
(空き地・空き家バンクについて) .....	5
(寄付について) .....	5
(4) 相続税の物納.....	6
① 管理処分不適格財産 (管理又は処分することに不適格なもの) .....	6
② 物納劣後財産 (他の財産に対して物納の順序が遅れるもの) .....	6
(5) 土地の取得、管理及び利用.....	6
(6) その他.....	6
① 農地.....	7
ア) 農地について適正かつ効率的な利用を確保する責務等 .....	7
イ) 農地中間管理機構による農地を集約化する仕組み .....	7
ウ) 所有者が不明な場合における仕組み .....	7
② 林地.....	7
ア) 森林経営管理制度 .....	8
イ) 所有者が不明な場合における仕組み .....	8

**4. 土地の利活用の推進・管理の仕組み等に関する論点**.....9

(1) コーディネート等..... 9

(論点) ..... 9

① 主体となる組織の性格..... 9

② 主体となる組織の活動範囲..... 10

③ 取り扱う土地..... 10

④ 人材の確保..... 10

⑤ 手数料の考え方..... 10

(2) 利活用を見据えた所有.....11

(論点) .....11

① 主体となる組織の性格.....11

② 主体となる組織の活動範囲..... 12

③ 取り扱う土地..... 12

④ 物件のアレンジ..... 12

⑤ 人材の確保..... 12

⑥ 手数料の考え方..... 12

⑦ 売却..... 12

(3) ただちには利活用が困難と思われる土地の管理..... 13

(論点) ..... 13

① 主体となる組織の性格..... 13

② 主体となる組織の活動範囲..... 14

③ 取り扱う土地..... 14

④ 管理手法..... 14

⑤ 人材の確保..... 14

⑥ 手数料の考え方..... 14

**5. 今後必要となる施策に関する提言**.....15

**提言 1. 利活用が見込まれる土地を扱う組織**.....16

1 基本的な考え方..... 16

2 組織について..... 16

(1) 組織のあり方..... 16

(2) 業務内容..... 17

3 取り扱う土地..... 18

4 組織を運営するための収入等..... 19

5 人材の確保..... 19

提言2．ただちには利活用が困難と思われる土地を扱う組織.....	20
1 基本的な考え方 .....	20
2 組織について.....	20
3 取り扱う土地.....	21
4 土地を引き受ける際の手数料.....	22
(むすび) .....	22

## 1. はじめに

### (昨年度 (H29 年度) に実施した研究会とその後の政府等の動き)

平成 29 年 1 月、所有者不明土地問題への対応が喫緊の課題であるという認識の下、問題意識を共有する学識経験者や実務者のプラットフォームである「所有者不明土地問題研究会」(以下、「研究会」)が設置された。研究会では、

- ・ 所有者不明土地問題の実態を調査し、将来の経済的・社会的な影響の深刻さを推計し、わかりやすく国民に提示すること
- ・ 土地制度とその運用の課題を明らかにし、新たな仕組みを提案すること
- ・ 提言によって国民の関心が高まり、政策課題としての認知が進むことを期待

といった目的を設定し、同年 6 月の中間とりまとめを経て、同年 12 月に最終とりまとめを行った。研究会が発表した所有者不明土地の面積の推計や経済的損失の試算はマスコミにも大きく取り上げられ、社会に大きな驚きを与え、研究会はその目的を 3 つながらに達して閉会した。

最終とりまとめの後、所有者不明土地問題は解決に向けて着実に歩みを進めている。国会では「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」をはじめとした関連法案が次々と成立し、政府では関係閣僚会議の発足、再度の「骨太の方針」(H30.6.15)への記載等が行われ、現在、もっと抜本的な解決や制度の見直しに向けて法務省や国土交通省など各省で検討が進められているところである。

### (なぜ研究会を再開するのか)

しかし、人口が減少していく日本社会にあって、相続で受け取ったが遠隔地である等の理由で所有者による利用・管理や売却が困難な土地は今後も発生し続けることは疑うべくもない。一方で、いったん所有者が不明になってしまえば、みなし放棄の制度ができたとしても探索や公告の手續に時間と費用がかかり、スムーズな利用の阻害になることは明らかである。したがって、そのような土地については社会全体の要請として、公的色彩を持った機関(受け皿組織)が利活用を推進し、直近の利用が見込めない土地については必要な管理をしていく術を考えるべきであり、これを考えることが所有者不明土地問題の次のステップのうち最も緊急性が高く、かつ必要不可欠であるとは言えるのではなからうか。一方で、このシステムがきちんと機能するためには、そのあり方や資金の調達などについて、一分野だけでなく多角的な視点からの自由な検討を事前に行うことが必要である。こういった問題意識のもと、研究会のメンバーに加え、改めて都市工学などの専門家を迎え、「所有者不明土地問題研究会 II」(以下「研究会 II」)として新しい体制で公的色彩を持った機関による利活用の推進並びに直近の利用が見込めない土地の管理の仕組み及び体制について検討を行うことにした。

### (土地に対する意識の変化)

国土交通省が行った「土地問題に関する国民の意識調査(対象者無作為抽出)」<sup>(注1)</sup>では、「土地は預貯金や株式などに比べて有利な資産か」という質問に対し、平成 5 年には「そう思う」の回

<sup>注1</sup> 全国の市区町村に居住する満 20 歳以上の者から、層化 2 段無作為抽出法により対象者を 3,000 抽出し、調査員の面接聴取により聴取を行ったもの(有効回答数: 1,604 件)。調査実施期間は、平成 29 年 11 月 30 日から 12 月 24 日。

答が約 62%であったのにくらべ、平成 29 年には半分以下の約 30%に落ち込んでいる。同時に「そうは思わない」の回答が年々増加しており、平成 29 年には 42.5%に上っている。この傾向は企業に関しても同様であり、同省「土地所有・利用状況に関する意向調査」<sup>(注2)</sup>でも、「今後、土地・建物について、所有と借地・賃借ではどちらが有利になると思うか」という質問に対し、「今後、所有が有利」とする回答は平成 5 年が約 67%であったのに対し、平成 29 年は約 42%にとどまっている。

### **(国民のうち半数近くは土地の所有に対し負担を感じている)**

「土地問題に関する国民の意識調査」では、また、「土地を所有することに負担を感じたことがあるか又は感じると思うか」という質問に対し、「感じたことがある又は感じると思う」の回答が 42.3%であり、既に、多くの国民が土地の所有に負担を感じていることが見て取れる。また、所有する空き地の取得経緯（相続により取得したか否か）に着目すると、相続で空き地を取得した者のうちその所有に「負担を感じたことがある」と回答した者の割合は 51.4%である一方、相続以外の経緯で土地を取得した者では 38.7%であり、自ら所有する意思を持って取得した者のほうが負担を感じる割合が低いと考えられる。

### **(負担を感じたことがある空き地所有者の約半数はその土地を売却するまたは手放したい意向)**

対象者を「宅地、田畑、山林で利用されていない土地」（以下、「空き地」という。）を所有している者に限定して国土交通省が行った「利用されていない土地に関する WEB アンケート」<sup>(注3)</sup>では、空き地所有者のうち、その所有に「負担を感じたことがある」と回答した者の割合は約 47%で、その内、約 47%はその空き地を売却するまたは手放したいと回答している。また、「売れる見込みはないが手放せるものなら手放したい」と回答した者（約 25%）のうち、約半数が一定の費用を支払っても所有権を手放したいと回答している。

### **(空き地のもたらす外部不経済)**

加えて、管理がされていない空き地がもたらす外部不経済にも対応が必要である。たとえば、国土交通省が自治体に対して行った「空き地等に関する自治体アンケート」（平成 29 年 2 月 20 日時点）においては、外部不経済の内容（複数回答）として、景観の悪化、ごみ等の投棄、害虫の発生、地域のイメージや活力の低下、地域の治安の悪化等が挙げられている。また、所有者が判明している空き地であっても、雑木が生い茂るなど管理不全となる場合もある。更に、近隣住民から自治体に対し苦情の申入れがなされ、当該自治体が土地所有者に対し任意の解決を要請していても、改善されない状況となっている例などもある。

<sup>注2</sup> 8 大都市（東京都区部、大阪市、名古屋市、札幌市、仙台市、京都市、広島市、福岡市）に本社のある資本金 1 千万円以上の会社に対し、層化 2 段無作為抽出法により対象を 4,000 社抽出して郵送で行ったもの（有効回答数：1,233 社）。調査実施期間は平成 30 年 1 月 10 日から 2 月 2 日。

<sup>注3</sup> WEB サイトに登録しているモニターのうち空き地を所有している者を対象にアンケートを実施し、5,000 人から回答を得たもの。調査期間は、平成 30 年 2 月 7 日から 2 月 12 日。

## 2. 検討の範囲及び方針

### (1) 検討の範囲（対象範囲）

研究会 II では、特に、公的色彩を持った機関が利活用を推進し、直近の利用が見込めない土地については管理していく仕組み及び当該機関の業務範囲やあり方について議論を行うこととする。

また、今回の検討では、「手放す」方法については、論点を絞って議論の拡散を避け、及び法務省の議論<sup>(注4)</sup>との重複を避けるため、まず所有者が明らかな土地を受け取ること（譲渡）の場合について検討することとしたい。ただし、将来の展望などに関しては、必要に応じ、放棄やみなし放棄された土地も念頭に置いて検討を行う。

### (2) 検討の方針

所有者が手放したい土地のその後の使い方について、自由度が比較的高い「宅地」と、土地利用目的等がはっきりしている「農地」、「林地」とで、分けて検討するべきではないか。それぞれの利活用等の考え方は以下の通り。

- ・宅地：居住環境の改善や、それに伴う地域の価値の維持・向上に資する活用を目指す。
- ・農地：農地の農業上の適正かつ効率的な利用の確保が前提であり、農地中間管理機構等の既存組織の利用も検討しながら、農地としての活用を図る。
- ・林地：森林としての適切な経営又は管理が必要であり、平成 31 年度から開始される森林経営管理法に基づく市町村による経営管理制度の活用も視野に、森林としての活用・管理を行う。

### (3) 検討体制等

研究会 II の具体的な検討体制としては、研究会からの流れを踏まえ、有識者、専門家、自治体、オブザーバーとして関係省庁という基本的な体制を維持したものとした。また、既存の組織についての調査等を行うため、今回も研究会と同様ワーキンググループを設置した。これらの検討体制の事務局は国土計画協会に設置した。

## 3. 先進事例や既存の解決手段、及びその課題

研究会 II では、内外の先進事例や、空き家・空き地バンクなどを活用した既存の解決方法について、まず事例を収集し、「手放したい土地」の実態把握や、解決の可能性などを探ることとした。加えて、国（国税庁）より相続税の物納に関し基準等をヒアリングし、所有権を公的色彩を持った機関が受け入れることの可能性を探った。

### (1) ランドバンク（米国）

この分野で特に有名なのは、米国の複数の州で郡や市などを単位に設置されているランドバンクである。研究会 II では、日本における米国ランドバンク研究の第一人者である藤井康幸教授（静岡文化芸術大学文化政策学部文化政策学科）をワーキンググループに招き（参考資料 1）、ランドバンクの仕組みや具体例、ランドバンクが有効に機能するための要件について貴重なお話をいただいた。

<sup>注4</sup> 法務省「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会」においては、2020 年法改正に向け、所有権の放棄やみなし放棄及び放棄された土地の帰属に関する議論がなされている。平成 31 年 2 月とりまとめ予定。

## (概要)

ランドバンクとは、有効利用されなくなった建物付きの不動産や空き地を①自治体の外郭機関や公的非営利組織が取得・保有し、②不動産に係る法的・経済的な障壁を整理し、③地域のニーズに合った形で市場に戻す、あるいは保全するための取り組みである。米国では、特定の地区における人口減少に伴って、空き家の増加、固定資産税の滞納、自宅の放棄等により地域の将来に影響が発生した。また滞納差し押さえ物件の競売では投機筋が介在する結果、空き物件の利活用が進まなかったこと等から、これらの対処方策としてランドバンクが設立された。固定資産税の滞納を理由として税務署が差し押さえた物件は、法的にタイトルクリーニング（物件取得者である行政やランドバンクの名義の確定）がなされた上で、ランドバンクの管理下となる。物件はランドバンクの下で利活用が図られることとなるが、タイトルクリーニングやランドバンクによる一元的な管理により、従前に比べ利活用の可能性が広がることとなる。

ランドバンクの成立条件としては、ランドバンクの位置づけを法律上明確にして、権限をはっきりさせる等、州・郡、市等の所管行政庁や設置者の後押しが重要である。物件等の管理に伴うコスト面の課題もあるが、所管行政庁や設置者からの運営助成金や連邦補助金などを受けて地域再生を進めている。

米国におけるランドバンクの事例は、当研究会としても非常に参考になる取り組みであるが、前提となる土地の取得が税の滞納処分による差し押さえを原因とするものであって本検討会の対象と場面が異なること、日本で新たな組織等を創設する際には、法制度や行政の支援が必要となることに留意が必要である。

## (2) ランドバンク（日本）

(1) で触れた米国のランドバンクとは異なるが、山形県鶴岡市、静岡県掛川市などで「ランド・バンク」の名称を冠した NPO による取り組みが行われている。これについては鶴岡市の例について、第二回研究会で阿部俊夫氏（NPO 法人つるおかランド・バンク前理事長）よりご教授いただいた（参考資料 2）。

### (概要)

つるおかランド・バンクは、鶴岡市中心市街地の空洞化をおこしている居住地域を活性化させ、元気な街にさせていく事を目的としている。歴史的町並みを残した旧市内中心部は、狭あい道路や行き止まり道路が多く車社会には対応できず、空き家や空き地が増加し、住環境に悪影響を与え、さらに少子高齢化による人口減少によって空洞化が加速している。こうした問題を解決するため、固定資産税の納付書に相談会の案内書を同封し、空き家や空き地の所有者が相談会に出席されることで比較的容易に所有者とつながる仕組みや士業を中心とした民間業者と鶴岡市、地域住民が連携し、助成金に頼るのではなく、善意や共助、公益等の考えを入れ協力を仰ぎ、より生活しやすい環境などのまちづくりを図るつるおかランド・バンクを立ち上げた。具体的には、不動産が動く時をチャンスととらえ、物件所有者や相続人等から空き家、空き地についての相談を受けた時、まちづくりの方向性を踏まえ、解体や前面道路拡幅、接道状況の改善などを含め再生・再編によって状況の改善が可能か提案・検討する。再利用可能な空き家は改修等を行い、住環境を改善しながら、民都機構、鶴岡市及び民間業者から拠出された独自のファンドも利用し、所有者や隣接者等の協力を得て購入者や利活用者とマッチングさせ、売却を促し再生させていく。メ

インで活動する会員の宅建業者には、低廉売却のため手数料が少ないときにモチベーションをもたらし、ファンドよりコーディネート助成金（モチベーションマネー）を出し、民間事業者のまちづくりへの協力を促す。金銭的損得のみにとらわれず、公益に資することを根底に、ひとつひとつの売買は小規模ではあるが、生活しやすい環境へと再生の連鎖を起こしている。なお、当仕組みを動かすためには、所有者等の円滑な特定や法制度等に対する行政事務の柔軟な対応、公的補助等の支援などを建設的に進めるために官民連携は不可欠と考えられる。

ランド・バンクのメンバーには、不動産取引を宅建業者、道路築造から解体工事までを建設業者、登記問題等を司法書士、境界問題等は土地家屋調査士、相続問題等は行政書士、リフォームコンバージョンは建築士、そして抵当権等の対応は金融機関と、有資格者の各専門家が集合して対応している。

米国のランドバンクとの最も大きな相違点は固定資産税、管理等のコストを踏まえ所有権を自らが持って管理等を行うことはしていない点であり、コーディネートを活動の中心に据える。また、柔軟な法令の解釈や運用における行政機関の協力や地方公共団体による支援等を受けたつるかおかランド・バンクのように、先進事例は生まれているものの、全国的には一般化しているとはいえないなど、課題もあるが、今後の地方都市における有力なあり方の1つとして参考になるといえるだろう。

### **（3）自治体の取り組み**

#### **（空き家・空き地バンクについて）**

平成29年度に国土交通省が実施した地方自治体の空き家対策などに関する調査では、全自治体の約4割（763自治体）で空き家バンクを設置しており、約2割（276自治体）の自治体が空き家バンクを準備中又は今後設置予定となっている。また、同省では、各自治体の空き家等の情報を集約して、全国どこからでも簡単にアクセス・検索できるようにする、「全国版空き家・空き地バンク」の構築を支援し、公募により選定した民間事業者において平成30年度から本格運用を開始している。

空き家・空き地バンクは、自治体の自主的な取り組みとして、流通に乗らない空き地・空き家の情報を公開しているもので、具体的な組織ではなく行政サービスの一環である。問い合わせがあれば提携の地元不動産業者等が仲介して取引を成立させる仕組みとしていることが多い。研究会IIでは、この仕組みを利用して「手放したい土地」を「欲しい人」へマッチングさせた事例等について、高梁市から聞き取りを行い、リフォーム等のための補助などの効果の高い取り組みについて報告がされた。

#### **（寄付について）**

神戸市、三鷹市からは、土地の寄付受け入れについて報告を受けた（参考資料3）。原則として、行政目的で使用する予定の無い土地は受け入れていないのが現状で、接道を満たさないなど寄付受けが難しい事例について報告があった。今後の検討課題や懸案事項として、土地所有者の管理責任の放棄を促すことになり、価値の無い土地は行政に寄付すれば良いというモラルハザード対策や受け入れた土地等にかかる資産管理にかかる行政コスト（人材、経費等）や災害防止対策などの経費が必要となる点が挙げられた。また、固定資産税収入の減少にもつながるため、土地の

寄付受け入れについては、慎重な検討が必要となる。

#### (4) 相続税の物納

相続税の物納について、受け取る土地の基準等を国（国税庁）よりヒアリングを行った（参考資料4）。

国税は、金銭で納付することが原則だが、相続税については、延納によっても金銭で納付することを困難とする事由がある場合には、納税者の申請により、その納付を困難とする金額を限度として一定の相続財産による物納が認められている。ただし、権利の帰属について争いがある不動産や境界が明らかでない土地等は物納が認められない（管理処分不適格財産、詳細後述）。なお、相続税の物納は先述の通り金銭の代わりに行われるもので、価値がないと見なされるものは対象とはならないことなどに留意する必要があるが、受け皿組織が受け取る土地の基準を策定する際の参考に出来ると思われる。

##### ① 管理処分不適格財産（管理又は処分することに不適格なもの）

権利の帰属に争いがある不動産、境界が明らかでない土地、他の不動産と一体として利用されている不動産等（がけ地、面積が著しく狭い土地等これらのみで使用困難な土地）、管理又は処分に要する費用が過大になると見込まれる不動産等（廃棄物を除去しなければ通常使用できない土地等）。

##### ② 物納劣後財産（他の財産に対して物納の順序が遅れるもの）

地上権等が設定されている土地、現に納税者の居住の用又は事業の用に供されている建物及びその敷地、劇場などその維持又は管理に特殊技能を要する建物及びその敷地、過去に生じた事件又は事故などの事情により、正常な取り引きが行われぬおそれのある不動産及びこれに隣接する不動産等。

#### (5) 土地の取得、管理及び利用

独立行政法人都市再生機構（UR）からは、URの行う事業の実施に伴ってURが取得する土地の取得や管理等について報告を受けた。個々の事業はそれぞれ政策的意義や妥当性等を検討し、第三者委員会による検証を経て事業に必要な土地を受け入れており、所有期間は短い。また所有する土地については地方公共団体や民間に短期（原則一年以内）の契約で貸与する等により管理コストの低減を図っている。加えて、事業を断念した場合には早期の売却を図る事としている。

三井住友信託銀行株式会社からは、地権者から信託を受けた土地の管理や開発の仕組みについて報告を受けた（資料5）。基本的な仕組みは、信託を受けた土地や建物を賃貸等することにより、収益を上げるというもので、受託者はその定期的な収入から信託報酬を受け取る。空き地や空き家の管理を目的とした信託についての事例はなく、この仕組みを活用するには、ニーズの要否、管理コストの算定等の課題もある。

#### (6) その他

## ① 農地

農地を議論の俎上に挙げる上で、踏まえておかねばならない制度上の前提には下記が挙げられよう。

### ア) 農地について適正かつ効率的な利用を確保する責務等

国内の農業生産の基盤である農地が現在及び将来における国民のための限られた資源であり、かつ、地域における貴重な資源であることにかんがみ、農地について権利を有する者には、農業上の適正かつ効率的な利用を確保するようにしなければならないという責務がある。また、農地法では、耕作等以外の目的での農地の権利移動を制限するとともに、農地が生産性の高い経営体によって効率的に利用されるように誘導するため、権利移動の機会を捉えて農業委員会の許可を受けることが必要とされている。

### イ) 農地中間管理機構による農地を集約化する仕組み

また、所有者不明土地に関する対策の一環として利用されている農地中間管理機構は、担い手への農地の集積・集約化が進みやすいよう、所有権は所有者に残したまま、農地中間管理機構に農地中間管理権を設定し、担い手に農地を転貸する仕組みである。

農地中間管理機構は、地域内の分散し錯綜した農地利用を整理しつつ、担い手に対して、その規模拡大や農地の集約化の意向を配慮してまとまった形で転貸したり、例えば、耕作放棄地について、必要な場合には、基盤整備等の条件整備を行った上で転貸を行う等、担い手がまとまりある形で農地を利用できるよう配慮して貸付けを行っている。

なお、農地中間管理機構で取り扱う土地は、農地の利用の効率化及び高度化の促進する効果が高いと見込まれ、かつ、当該農地の担い手が見込まれること等の条件を満たすものである。

### ウ) 所有者が不明な場合における仕組み

#### (所有者全員が不明な場合)

農業委員会が毎年1回実施する利用状況調査において、所有者が分からない遊休農地（共有地の場合は過半の持ち分を有する者が確知することができない場合）があった場合には、農業委員会が公示し、異議の申出がなかった時には、農地中間管理機構は知事に対して中間管理権の裁定を申請することができ、裁定により利用権が設定される。

#### (共有者の半分以上が不明な場合)

一定の探索を行いそれでもなお共有者の過半が不明な場合において、農業委員会が公示し、異議の申出がなかった場合には、不明共有者の同意があったものとみなして利用権の設定を行うことが可能となっている。なお、遊休農地の場合には、所有者全員が不明な場合と同様の措置をとることも可能である。

#### (共有者の過半が確知できる場合)

共有持分の過半を有する者の同意が得られれば、最長20年の利用権設定が可能である。また、同意が得られない場合であっても、遊休農地又はそのおそれのある農地については、農業委員会による勧告、知事による裁定を経て農地中間管理機構に農地中間管理権を設定することが可能である。

## ② 林地

森林を議論の俎上に挙げる上で、踏まえておかねばならない制度上の前提には下記が挙げられよう。

#### **ア) 森林経営管理制度**

戦後造成された人工林の約半数が主伐期を迎えようとしている中、多くの森林所有者が小規模零細で分散した森林を抱え、林業経営の意欲が低下している一方で、意欲と能力のある林業経営者の多くが事業規模拡大のための事業地確保に悩んでおり、このような森林所有者と林業経営者との間の連携を構築することにより、林業の成長産業化と森林資源の適切な管理を同時並行で進めて行くことが喫緊の課題となっている。

このため、先般の国会で成立した「森林経営管理法」(平成 30 年法律第 35 号)に基づき、森林所有者に経営管理を促すため、経営管理の責務を明確化するとともに、平成 31 年度以降は、森林所有者が経営管理を実行できない場合、市町村が経営管理権集積計画を定め、公告することで、所有権を森林所有者に残したまま市町村に経営管理権を設定することができることとなる。同法では、その上で、林業経営に適した森林は民間事業者に経営管理を委ね、再委託できない森林及び再委託に至るまでの間の森林については市町村が自ら経営管理するものとされている。

#### **イ) 所有者が不明な場合における仕組み**

##### **(共有者が不明な場合)**

一定の探索を行いそれでもなお共有者の一部が不明な場合において、市町村が公告し、不明森林共有者から異議の申出がなかった場合には、経営管理権集積計画に不明森林共有者の同意があったものとみなすこととされている。

##### **(確知所有者不同意の場合)**

森林所有者のうち知っている者(確知森林所有者)が経営管理権集積計画に同意していない場合には、市町村の長による勧告、知事による裁定により同意があったものとみなすこととされている。

##### **(所有者不明な場合)**

一定の探索を行いそれでもなお森林所有者が不明な場合において、市町村が公告し、不明森林所有者から申出がなかった場合には、知事による裁定により経営管理権集積計画に不明森林所有者の同意があったものとみなすこととされている。

## 4. 土地の利活用の推進・管理の仕組み等に関する論点

そのままでは直近の利用が見込めない土地の利活用を推進するには、3. での事例等を参考に、(1) コーディネート、(2) 利活用を見据えた所有、(3) ただちには利活用が困難と思われる土地の管理、の3つの対応が考えられる。以下では、宅地を念頭に、対応ごとに論点等を記載する。なお、これらの対応は地域の実情に合わせて2つまたは3つを組み合わせることも考えられる。

### (1) コーディネート等

#### (概要)

たとえば、

- 建物が新たに建築できれば売却の見込みがある土地であるが、旗竿地で法定の接道幅(2m)に数cm足りず、隣地の所有者との関係がこじれており当事者同士での解決が見込めない場合
- 土地所有者が高額で販売を望んでいるが、周囲に若い世代が流入しており、今後、低額であれば売れる見込みのある場合

など、第三者が介入して接道状況の改善や価格の見直し等を行うことにより売却が見込めるものについて、つるおかランドバンク等で行っているものをベースに、土地のコーディネートを中心とした業務を、所有者から手数料を徴収し行う<sup>(注5)</sup>。また、具体的に想定される業務内容は以下の通り。

- i) 土地を手放したい所有者からの相談対応、アドバイス
  - 売却代金や売却方法についての助言
  - リフォーム、整地、境界確定、権利の整序等に関する助言、専門家の派遣
  - 上記に係る制度や補助がないかの確認
- ii) 国や地方公共団体への所有の打診
  - 公共事業等で活用する予定の有無や、寄付受けの要件に該当していないかの確認
- iii) 空き家・空き地バンクへの掲載
  - 掲載への誘導、掲載に係る手続の案内
  - より買い手に魅力的に見える掲載方法のアドバイス
- iv) 宅建業者等への所有者情報等の提供
  - 売却、除却・解体等について、専門の業者へ所有者情報等の提供

#### (論点)

##### ① 主体となる組織の性格

- 民間(社団・財団法人、NPO等)とするか、行政又は行政の関与がより強いものとするか。民間の場合、行政の認可等を必要とするか。

<留意点>

- 自治体が直接責任を持って関わる必要があるため、自治体自ら又は自治体が認可した組織とすべきではないか。

<sup>注5</sup> なお、不動産の仲介等をする場合は宅地建物取引業法に抵触する可能性があることに留意。

- 所有者不明土地問題については、制度設計において地方自治体以外に国も役割を果たすべきであり、国も含めた行政の関与について検討すべきではないか。
- 現時点においては、地方公共団体が果たす役割について明確になっていないのではないかな。
- 不動産取引の媒介や管理等を行っている民業の圧迫とならないようにし、宅地建物取引業者等と連携した仕組みとするためには、どのような組織にする必要があるかな。

## ② 主体となる組織の活動範囲

- 市町村単位を原則とすべきか、より広域的なものとするべきか。

<留意点>

- 市町村レベルの小さな組織では財政的なメリットはなく、また適正な運用のためには現場から一定の距離が必要であるから、都道府県レベルの組織が必要ではないかな。
- 市町村単位とするべきではないかな。
- コミュニティベースの組織とするべきではないかな。

## ③ 取り扱う土地

- 下記のような土地（以下では仮に「取扱い不適格土地」と呼ぶ）を除き、原則取り扱うべきではないかな。

- 公序良俗に反するもの（例：反社会勢力の関与が疑われる土地）
- 管理処分不適格財産に類するもの（例：係争地、境界未確定の土地、がけ地、廃棄物のある土地）
- モラルハザードに当たるようなもの（例：投資目的で購入後、利益が出なかった土地）

<留意点>

- 建築物のある土地も対象とするべきではないかな。
- 土地に危険性がある場合には、防災等の観点から速やかに国や地方公共団体が引き受け、その費用負担により危険防止措置を執るべきではないかな。
- 行政が危険性のある土地を引き受け、危険防止措置を取ることは、財政負担に直結する事項でもあることから、誰がどのような費用負担とするかは慎重に検討すべきではないかな。

## ④ 人材の確保

- コーディネーターが可能な人材をどのように確保するか。
- 関係する専門家（弁護士、司法書士、行政書士、宅地建物取引業者、建設業者、建築士、土地家屋調査士、不動産鑑定士等）とどのように連携するか。（つるおかランド・バンクでは、構成員に専門家の団体を擁している。）

## ⑤ 手数料の考え方

- 主体となる組織が継続及び独立して採算が見込めるような手数料にするべきではないかな。

<留意点>

- 組織の性格に関わらず、モチベーションマネーとしての補助金等、行政の関与は必要かな。
- 所有者から徴収する手数料は、高額すぎれば利用がなくなり、低額すぎれば組織の運営に支障が生じることになるのではないかな。

- 土地の種類に応じて所有者から一時金を徴収、所有者の資力等を要件として、減免する制度とすべきではないか。

## (2) 利活用を見据えた所有

### (概要)

(1) の取り組みで利活用に至らなかった土地のうち、整地等の処理を行ったり、時間的なミスマッチを解消することで利用が見込めるもの(以下では仮に「利活用見込み土地」と呼ぶ)を対象に、主体となる組織が所有権を引き受け、管理しつつ引き続き利活用を目指す取り組みが考えられる。この際、管理費用等に相当する手数料を徴収し、独立して採算が見込めるようにすべきであろう。ただし、所有権の引き受けにはリスクがあり、この業務を行うそもそもの必要性について今後検討が必要である。

具体的に想定される業務内容は以下の通り。

#### i) 所有権の引き受け

- 引き受ける土地とそうでない土地の分別
- 上記のための調査、手数料の額の決定を含めた取引内容の精査
- 権利移転およびそれに伴う手続

#### ii) 物件のアレンジ及び管理

- 整地等のある程度の処理(アレンジ)を加えて利用しやすいものとする
- 草刈り、見回り等の管理

#### iii) 売却

### (論点)

#### ① 主体となる組織の性格

- 民間(社団・財団法人、NPO等)とするか、行政又は行政の関与がより強いものとするか。民間の場合、行政の認可等を必要とするか。

<留意点>

- アメリカのランドバンクを参考にすべきではないか。
- アメリカのランドバンクとは、所有の前提となる土地の取得経緯が異なり、そのまま参考にすることはできないのではないか。
- 市町村や都道府県が主体的に関わる組織とすることが考えられるのではないか。コーディネート等は関係者の利害を調整する業務を含むところ、当該業務は、所有権を受け取って管理する業務との関係で利害が相反し、公正さを欠く取引が生じる恐れがあるため、本業務で所有権を引き受ける機関は、コーディネート業務を担う機関とは別に考えるべきではないか。
- (1)の組織と別組織とする場合、(1)の組織に相談があった案件の引き継ぎなど(1)の組織との連携体制を考える必要があるのではないか。
- 不動産取引の媒介や管理等を行っている民業の圧迫とならないようにし、宅地建物取引業者等と連携した仕組みとするためには、どのような組織にする必要があるか。

## ② 主体となる組織の活動範囲

- 市町村単位を原則とすべきか、より広域的なものとするべきか。

## ③ 取り扱う土地

- 引き受けるべき利活用見込み土地のメルクマールはどうあるべきか。

(利活用見込み土地の例)

- 所有者には整地の意思や財力がないが、周辺の不動産取引状況などから組織が所有して整地すれば売却が見込める土地など、コーディネートのみでは利活用が見込めないが組織が所有し必要に応じてアレンジすることで利活用の可能性が高まる土地
- 公共事業の予定地であり、数年待てば利用が見込まれる土地
- 企業の出店や工場等の建設の目処が立っており、数年待てば利用が見込まれる土地
- 周囲の土地とあわせて活用することで利用が見込まれる土地であり、かつ周囲の土地についても取得の目処が立っている土地

- 利活用の見込みや、出店等の目処はどう判断すべきか。

- 取扱い不適格土地についてはここでも取り扱わないとすべきではないか。

- 土地に係る公租公課の取扱いはどうすべきか。

<留意点>

- 税を減免した場合、行政の税収の減収につながることから慎重な検討が必要。

## ④ 物件のアレンジ

- 整地等のアレンジをどこまで可能とすべきか。

## ⑤ 人材の確保

- 土地の利活用に長けた人材をどのように確保するか。

<留意点>

- 民間や行政からの人的支援を得ることも視野に入れるか。

## ⑥ 手数料の考え方

- 管理費用等に相当する手数料をどう算定すべきか。

<留意点>

- 所有者から徴収する手数料は、高額すぎれば利用がなくなり、低額すぎれば組織の運営に支障が生じることになる。
- 土地の類型に応じて所有者から一時金を徴収、所有者の資力等を要件として、減免する制度とすべきではないか。
- 管理が長期化することなどにより、適正な手数料だけでは賄えない可能性もあるのではないか。そのため、民間や行政からの支援も視野に入れるべきか。

## ⑦ 売却

- どういった手続で売却すべきか。

<留意点>

- 公平性確保の見地から、基本的に入札を行い高額で取得する新所有者を探すべきではないか。入札が困難であれば隣地所有者等に働きかけることが考えられる。
- 土地の買主は地域をよく知る地元の実業家が基本的には望ましいのではないか。

- どのような利活用を図るかについて、地域住民で十分な合意形成を図ることが重要ではないか。
- 市町村に優先権を与え、最終的には国が責任を持って引き受ける制度とするべきではないか。
- 自治体等の公的機関が公共の用に供する場合には、無償譲渡又は管理に要した実費相当で譲渡することにより、公的利用を促進してはどうか。

■ 売却にインセンティブを付与すべきか。

<留意点>

- 隣地所有者等に売却する際に何らかのインセンティブを付与することで、土地の再利用が進むのではないか。

### (3) ただちには利活用が困難と思われる土地の管理

#### (概要)

将来を含めてただちには利活用が困難と思われる土地（以下では仮に「利活用困難土地」と呼ぶ）を対象に、所有者に代わり管理を行う。利活用困難土地の例としては、

- 切迫した土砂崩れの危険はないが、落石、樹木の枝の落下等の危険がある崖地であって、すぐ下に別の者が住む住宅がある土地<sup>(注6)</sup>
- 過疎化の進む地域で、現況が沼地等であって利用には大規模な造成が必要である土地等が挙げられる。

この業務においても、管理費用に相当する手数料を徴収し、独立して採算が見込めるようにすべきであろう。ただし、利活用困難土地の所有は利活用見込み土地の所有以上にリスクがあり、この業務のそもそもの必要性について今後検討が必要である。

具体的に想定される業務内容は以下の通り。

#### i) 所有権の引き受け

- 引き受ける土地とそうでない土地の分別
- 上記のための調査、手数料の額の決定を含めた取引内容の精査
- 権利移転およびそれに伴う手続

#### ii) 物件の管理

- 草刈り等の粗放的管理
- ボランティア団体等への委託

#### (論点)

##### ① 主体となる組織の性格

- 民間（社団・財団法人、NPO等）とするか、行政又は行政の関与がより強いものとするか。民間の場合、行政の認可等を必要とするか。

<留意点>

<sup>注6</sup> なお、急傾斜地対策事業等の公共事業の類型に該当しない場合、自治体が対応する制度的枠組みは存在しない。

- 所有権を受け取る業務は、国や民間組織が担うべきではないか。
- 民間が引き受ける主体となるのは不適切。所有権を受け取る業務は国が担うべきではないか。
- 利活用が困難な土地をあえて管理する意義は、国土の管理政策上、公的管理の必要性が高い土地が存在するためと整理するしかないのではないか。したがって、主体については、国土の最終的な管理責任者は誰なのかという視点で考えるべきではないか。
- 不動産取引の媒介や管理等を行っている民業の圧迫とならないようにし、宅地建物取引業者等と連携した仕組みとするためには、どのような組織にする必要があるか。

## ② 主体となる組織の活動範囲

- 市町村単位を原則とすべきか、より広域的なものとするべきか。

<留意点>

- 管理についてはより広域的なものとするべきではないか。

## ③ 取り扱う土地

- 取扱い不適格土地についてはここでも取り扱わないとすべきではないか。
- 取扱い不適格土地以外は、原則として全ての土地を引き受けるべきか。
- 贈与（無償）される土地をどこまで引き受けるべきか。

<留意点>

- 原則として全ての土地を受け取らないと問題の解決にならないのではないか。
- 所有者ですら管理困難となってしまった土地を受け入れることが可能なのか。
- 所有者の責務の放棄を容易に認めるべきでないのではないか。
- 今後土地を利用したいという需要が出てきた際に備えるという点は、みなし放棄など別の制度を利用することで対処できるのではないか。
- 仮に公的な支援も視野にいれざるを得ないのであれば、公的な土地管理を行う公益性・必要性が高い土地に限るべきではないか。

## ④ 管理手法

- どういった手法が考えられるか。粗放的管理の内容はどういったものが想定されるか。

## ⑤ 人材の確保

- 粗放的管理に長けた人材をどのように確保するか。

<留意点>

- 民間や行政からの人的支援を得ることも視野に入れるか。

## ⑥ 手数料の考え方

- 管理費用に相当する手数料をどう算定すべきか。利活用が見込めない土地であることを勘案し、(2)の手数料に比して高額（より長期の管理費用に相当する額）とすべきではないか。

<留意点>

- 所有者から徴収する手数料は、高額すぎれば利用がなくなり、低額すぎれば組織の運営に支障が生じることになるのではないか。
- 土地の類型に応じて所有者から一時金を徴収、所有者の資力等を要件として、減免する制度とすべきではないか。

- 国や地方公共団体からの公的な支援を得ることも視野に入れるか。

## 5. 今後必要となる施策に関する提言

1. において、我々は、土地の所有に関する意識の変化、特に所有への負担感の増加と手放したい意向の増加について確認する一方、管理がされていない空き地が、そのままの状態では、景観の悪化や、ごみ等の投棄、害虫の発生、地域のイメージや活力の低下、治安の悪化等の外部不経済をもたらすことを確認した。また、管理不全の空き地は所有者の関心が薄く、それ自体が所有者不明土地が発化する原因となる。そのため、平成 29 年 12 月の最終報告で示したように、公的色彩を持った機関による、利活用の推進及びただちには利用が見込まれない土地の管理の仕組みづくりについて早急に対応していく必要がある。

この点、農地や林地においては、農地中間管理機構による農地の集約化や森林経営管理制度により、所有者が不明な場合における活用の仕組みが創設されたところである。当研究会としては農地や林地については今後、この仕組みを活かした管理等の方法について注目していくこととしたい。従って、ここでは宅地のみについて言及することとし、そのままでは利用が見込めないと思われる、所有者の判明している土地について、①4の「コーディネート」及び「将来の利活用を見据えた所有」への対応と、②4の「ただちには利活用困難な土地」への対応の二つに分類し、それぞれについて提言を行う。

### ○提言1 利活用が見込まれる土地を扱う組織

- ✓ 4の「コーディネート」及び「利活用を見据えた所有」への対応
- ✓ 所有者だけでは土地の売却が困難であるなど市場ベースに乗らない土地であるが、第三者的な「組織」がコーディネートを行うことにより、売却できる可能性があるなど将来的に利活用が可能と思われる土地
- ✓ 所有の対象とするのは、数年後に公共事業が見込まれたり、コーディネートにより具体的な所有ニーズがあることが判明している土地

### ○提言2 ただちには利活用が困難と思われる土地を扱う組織

- ✓ 4の「ただちには利活用困難な土地」への対応
- ✓ 所有の対象とするのは、提言1の「組織」がある程度の期間売却を凶っても買い受ける者が現れない土地など

## **提言 1. 利活用が見込まれる土地を扱う組織**

都市部においても、利活用が見込まれる土地、具体的には地方公共団体による事業が見込まれる土地や、コーディネートを行うことによって買い手がほぼ確実に現れる土地が、相続によって所有者が遠隔地にいる等のために適切な管理がされないまま放置されていることが散見される。これらの土地は、市場ベースに乗らないものであっても、つるおかランド・バンクのように、固定資産税の納付書に相談会の案内書を同封していただくことや法制度に対する行政事務の柔軟な対応、行政支援などの国・地方公共団体による建設的な対応等を受けて、第三者的な組織がコーディネートを行うことなど利用を促していく事例等もあるが、このような取組を行う組織の普及は進んでいない。

このため、提言 1 においては、所有者だけでは土地の売却は困難など市場ベースに乗らない土地であるが、第三者的な組織において、コーディネートを行うことにより、売却できる可能性があるなど将来的に利活用が可能と思われる土地を対象とし、地域の空き地等の解消や発生の防止を促進するため、土地のコーディネートや管理・取得・売却等を行う組織を普及・促進する提言を行う。

### **1 基本的な考え方**

土地のコーディネートとは、市町村や地域のまちづくりの方向性を踏まえて、土地の売却希望者と購入希望者とのマッチング、そのための説明会の開催や Web ページ掲載等の情報提供、接道や境界確定などの土地を巡る状況の改善に向けてのアドバイスや問題に応じた専門家の紹介などを行うことをいう。これらの業務は全ての地域で必要という訳ではない。たとえば、市場価値の向上や地元の宅地建物取引業者の努力により「組織」によるコーディネートの必要がない地域もあるであろうし、マッチングだけで成立する地域もあるだろう。一方、多くの地域において、コーディネート等により、より所有の意欲が強い者へのマッチングが行えることも事実であり、当研究会の提言としては、まちづくりの方策の 1 つとして、地域の必要に応じて、公的色彩を持った以下に述べるような「組織」を設置できることが有効と考えるところである。

なお、民間では取り扱わない土地であり、市場ベースの乗らない土地を取り扱うが、宅地建物取引業者などの民業の圧迫にならないよう考慮する必要がある。

### **2 組織について**

#### **(1) 組織のあり方**

(性格)

コーディネートを行うためには、土地売買の実務に関する専門的知識が必要であると共に、契約関係の手續や土地を巡る諸問題への深い理解が必要である。したがって、宅地建物取引業者等の専門家が含まれる組織である必要がある。

加えて、コーディネートは、その前提として、総合計画等の市町村の各種計画に基づくとともに、地域のニーズ等を踏まえ、地域住民とも連携するなど、地域に密着したまちづくりに資するものであるべきであり、「組織」は地域住民を含めた関係者の利害調整を図る必要がある。

このような活動は収益性が低いことから、「組織」は金銭的損得にとらわれないことが必要であるとともに、公平・公正な立場を維持すべきであるから、公的機関や公益性を持つ組織（社団・財団法人やNPOなど）が担う必要がある。

### **(範囲)**

「組織」の活動範囲については、地域毎に土地の利用・管理を巡る問題は多様であり、一義的には担い手の主体性に委ねるべきである。一般的には以下のような状況が見込まれるため、地域の実情に応じて市町村の区域（複数の市町村の区域を含む）、都道府県の区域（複数の都道府県の区域を含む）を活動範囲とすることが想定される。

- (i) 土地のコーディネートの前提となるのは、市町村が総合計画以下の各種の土地利用計画に基づき示すまちづくりの方針であり、また実際のまちづくりに際しては細かい部分まで含めて市町村との意見のすりあわせや、場合によっては組織からの提言を行う必要がある。
- (ii) 個々の土地のコーディネートや取得した土地等の管理、土地の利活用の方向性の検討等において、地元住民と話し合い、場合によっては理解を得たり、協力体制を構築する等の対応を行う必要がある。
- (iii) 市町村によっては、各々の面積が小さく、人口が少ないなど業務を遂行するに当たって効率が悪いなどの理由から複数の市町村単位や都道府県単位で業務を行うほうが効率的である場合も考えられる。

### **(地方公共団体による指定等)**

上記の通り、「組織」は公平・公正な立場を維持する必要がある、利害にとらわれずにコーディネート等の業務を行う必要がある。したがって、「組織」は土地のコーディネーター等を適正かつ確実にを行うことができる組織を、都道府県知事または市町村長が指定<sup>(注7)</sup>することが妥当である。また、指定後も、「組織」に対し、必要に応じて、その業務に関し報告を受け、また指導・監督していくものとすべきである。

なお、都市再生推進法人、土地開発公社など、業務上土地を保有・活用することが可能な既存の組織や、現時点で同様の取組を行っている団体（NPO 法人つるおかランド・バンク等）の活用を図るため、指定にあたってはこれらに配慮することも必要である。

## **(2) 業務内容**

### **(土地の相談窓口、コーディネーター、管理代行)**

先述の通り、「組織」はコーディネーター等を中心的な業務とするが、その具体的なフローは下記の通りである。

- (i) 空き家や空き地の所有者から情報提供や相談を受け、空き家や空き地の売却や賃貸に関する情報を発信したり、売り主・買い主双方に第三者的な立場から適切な助言

---

<sup>注7</sup> 自治体が指定するという形ではなく、市町村が主体的に関わる組織とすることが妥当との意見もある。仮に、市町村又は都道府県が指定する場合も当該組織に市町村が主体的に関わる仕組みが必要。

をしたりすることで購入希望者や利活用希望者へマッチング（注8）を行う。その際、住民の福祉の観点から、地方公共団体とのマッチングを優先する。

- (ii) 必要に応じ、空き家の解体等、状況改善についてのアドバイスや業者の紹介を行う。
- (iii) 所有者等の委託を受け、年2回程度の草刈り、月1回程度の見回りなど、所有者等が行うべき管理を代行する。

#### （所有権の取得）

地方公共団体において具体的な利用の予定が立っている土地や、整地や区画の再編等を行うことで近い将来に利用が見込まれるが、ただちには利用が見込めず所有者だけに任せていたのでは必要な整地等を進める事が困難な場合などは、所有者から管理費用や公租公課に相当する額等の実費などを徴収した上で所有権を第三者的な立場を有する組織が一時的に取得することも可能とすべきである。

#### （管理・売却）

売却するまでの間、手間のかかる管理ではなく、草刈りや不法投棄のための巡回、隣地との境界点検、現況の確認などのいわゆる粗放的管理を所有者から管理費用を徴収した上で実施することが原則となる。

#### （区画の再編）

そのままでは利活用が見込めない土地については、再編すると確実に売却することが見込めると組織が判断したものにおいては、市町村のまちづくりの考え方や所有者の意向を踏まえた上で、組織が必要な範囲で狭隘道路を解決するための道路の拡幅、行き止まり私道の付け替え、整地、空き家の解体などによる区画の再編などの状況を改善することも可能とする。

### 3 取り扱う土地

相談の窓口や管理の代行については、管理处分不適格財産に類するものも含め、広く一般の土地を対象とし、間口を広くして地域に根付いた組織とすることが必要であろう。一方で、どういった土地を所有するかについては、地域のニーズ等を踏まえ、個別に「組織」が判断すべきである。したがって、ここでは共通して求められる大原則について述べる。

#### （i）対象としない土地

「組織」は公的色彩を持ち、金銭的損得にとらわれないことから、市場ベースで他の組織（民間の仲介業者）によってただちに利活用できるものについては、取り扱わない。また、反社会勢力の関与が疑われる土地などの公序良俗に反するものは取り扱わない。

#### （ii）対象とする土地

宅地建物取引業者などの民業の圧迫にならないよう考慮する必要があることから市場ベースに乗らない土地を取り扱うことが原則である。たとえば

注8 なお、不動産の仲介をすることは宅地建物取引業法に抵触する可能性があることに留意

- ✓ 相続により所有地から遠い場所に所有者の居所があり、事実上所有者が管理することができない土地であって、地元の宅地建物取引業者に販売を依頼しても売れなかった土地。
- ✓ 所有地がすぐに土地を手放したいが、将来的には地方公共団体による事業が見込まれる土地など事業の見込みのある土地。

なお、本提言は最終的に所有者不明土地の予防を目標とするものであるから、原則として提言の対象は土地に関するものとなるが、「組織」の運営を考えても「組織」が取り扱う物件を建築物がない土地に限る必要はない。したがって、築浅の場合や文化的価値が見いだせる場合など、利用が見込まれる建築物がある土地については、建築物を残したまま取り扱うことも視野に入れるべきであろう。

#### 4 組織を運営するための収入等

##### (手数料等)

「組織」を運営するためには、コーディネート等の業務を行うことの対価として粗放的管理の費用など実費を勘案して所有者から一定程度の手数料を徴収することが必要である。ここでは手数料を定めるために共通して考慮すべき事項について述べる。

まず、相談対応、マッチング、専門家の紹介等については、組織の取組みのプロモーションという側面もあり、また不動産売買の仲介をするわけではないことから、実費については人件費等を考慮する必要がある。

また、委託を受けて行う管理については、見回り、草刈り、郵便ポストの管理、不要物の廃棄等に必要な費用を実費として考えるべきである。

<参考>

「つるおかランド・バンク」・・・空き家の管理（建物外部の点検・確認、玄関・窓などの開口部の施錠確認、ポスト内の郵便物・お届け物チェック・転送、庭木や雑草の状況確認） 3,500円/月1回を所有者より徴収

「組織」が土地を取得し自主管理する場合も、管理費の実費や公租公課に相当する額等の実費が考えられる。民間に貸し出す場合であれば、管理を含めて委託することができるため、管理費を節約するとともに賃料収入が得られることとなる。

なお、手数料は高額すぎれば利用がなされなくなり、低額すぎれば組織の運営に支障を来すことに留意が必要である。

##### (支援)

上記のような手数料を徴収したとしても、基本的に市場ベースに乗らない空き家や空き地を取り扱う以上、コーディネート等だけでは組織を保つことが難しい。従って、組織の維持やモチベーションを保つためには、組織の性格や業務内容に応じた国や地方公共団体による支援が必要である。

#### 5 人材の確保

土地のコーディネート等においては、業務が多岐にわたり、また高い専門性が必要である。

一方で、そのような専門性を持った人材が容易に得られないことが想定できる。従って、必要などきに必要の人材を見つけられるよう、国や地方公共団体による人材確保策の検討も必要である。

## **提言 2. ただちには利活用が困難と思われる土地を扱う組織**

提言 1 によって、利用が見込まれる土地については「組織」により利活用を促す方策を採る案を示したところであるが、「組織」が「少なくともただちには利活用が見込まれない」と判断した土地などは提言 1 によって救済することができない。そのような、利活用が困難と思われる土地については、提言 2 によって最終的な帰属先を決める必要があるだろう。なお、提言 2 の組織はある程度の売却期間を凶っても買い受ける者が現れない土地を取り扱うが、提言 1 の組織によるコーディネート等を実施した結果、売却することができなかつた後の土地も含め、所有者の意向により提言 2 の組織へ土地の取得を依頼することを可能とする必要があるだろう。

### **1 基本的な考え方**

近い将来の利活用が困難と思われる土地については、ただちに利活用を見込むことはできないが、住民の福祉 <sup>(注9)</sup> や公共の福祉 <sup>(注10)</sup> の観点から利活用・適切な管理が望まれる土地も含めて、管理をしなければ外部不経済を発生させ、周辺環境等の悪化にもつながるおそれがあるため、外部不経済をもたらしないうに最低限の管理を行うべきである。

この点、土地は、第一次的には所有者に管理する責務があつて、こういった土地についてもまずは所有者が責任を持って外部不経済の防止などの措置を行うべきである。しかしながら、なじみのない遠方の土地を相続した場合など、所有者にも管理していく意欲がなく、客観的にも直ちに使い道を見つける事が難しい場合も現実にある。こうした土地は、所有者が管理せず放置することで、その子や孫などの相続人にも所有の事実が認識されず、将来的に所有者不明土地になる可能性が高い。

まずは土地が利活用困難な土地とならないよう、原則として提言 1 のコーディネート等により対処されることが望ましいが、このように所有者不明土地につながる管理不全土地が生じる場面が、これからの大量相続時代においては大量に発生していく可能性が高いため、下に述べるような地方公共団体や国による対応が必要であると考える。

### **2 組織について**

#### **① 組織のあり方**

---

注9 「住民の福祉」は地方自治法第 1 条の 2 第 1 項「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、・・・」より引用。

注10 「公共の福祉」は土地基本法第 2 条「・・・土地については、公共の福祉を優先されるものとする」より引用。

### (性格・範囲)

ただちに利活用が困難な土地について、将来的に所有者不明土地とならないようにするためにはこのため、帰属先機関との合意等の一定の条件及び手続のもとで、土地の譲渡又は放棄の申出を可能とし、住民の福祉や公共の福祉の観点から取得・管理する必要があると地方公共団体や国が判断した土地について、市町村、都道府県、国の順番で引受けの判断を行い、所有者から管理費用や公租公課に相当する額などを徴収した上で、無償で土地を取得し、管理していくことも必要である。

## ② 業務内容

### (土地の取得)

ただちには利活用が困難と思われる土地のうち、住民の福祉や公共の福祉の観点から例えば、地方公共団体が取得・管理する必要があると判断した空き地については、所有者から管理費用や公租公課に相当する額等を徴収した上で地方公共団体が無償で取得し、利活用・管理を行う<sup>(注11)</sup> 都道府県と市町村との関係としては、原則として、まちづくりにおいて中心的な役割を担う基礎的な地方公共団体である市町村が優先されるべきであろう。

地方公共団体が利活用・管理を不要と判断した土地については、国において後述の「3 取り扱う土地」に該当するかどうかを検討した上で、土地の取得、管理を行う。

### (土地の管理)

地方公共団体や国が土地を取得し管理するには帰属先としての合意が必要と解すべきである。また、対象は利用が見込めない土地であることから、草刈りや不法投棄のための巡回、隣地との境界点検、現況の確認などのいわゆる粗放的管理を行うことが必要となる。

## 3 取り扱う土地

先述の通り、提言2で所有権の帰属を検討する対象の土地は、ただちには利活用が困難と思われる土地であり、具体的には、例えば提言1の「組織」がある程度の期間売却をはかっても買い受ける者が現れない土地であり、以下に原則を述べる

### (i) 対象としない土地

反社会勢力の関与が疑われる土地などの公序良俗に反するものは取り扱わない。

### (ii) 対象とする土地

所有者が手放す意向があり、地方公共団体が取得・管理の必要を認めた土地については、所有者から管理費用や公租公課に相当する額等を徴収した上で地方公共団体が無償で所有権を取得し利活用・管理を行う。例えば居住誘導区域内の空き地などのうち、その周辺における公共事業等の実施や重要インフラ・公的施設の運営が阻害される場合などの課題が生じるおそれがあるため、住民の福祉及び公共の福祉の観点から利活用や適正な管理が特に望まれると地方公共団体が認めた土地が考えられる。また、地方公共団体等において利活用・管理する必要性が認められず、寄付等も拒否された土地について

<sup>注11</sup> 空き地の取得について、制度的技術的に困難な場合を除くべきとの意見があるため、地方公共団体が制度的、技術的に困難な場合の取得については考慮することが必要。

は、所有者から管理費用に相当する額を徴収した上で、国が引き受けについて合意する場合には、国が無償で引き受けることとなろう。

なお、土地に建築物があると解体費用が必要であることや外部不経済が発生することから、更地である必要がある。従って、土地に建築物がある場合は放棄前に所有者により更地にすることを条件とする。

(iii) がいけ地や急傾斜地の取扱い

急傾斜崩壊危険区域（急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律により指定）や砂防指定地（砂防法により指定）などの区域が指定されている場合等には、防災上特別な対応が必要なことから国や地方公共団体による整備事業や既存の制度等により必要な措置をとることが重要であり、原則取り扱わない。

#### 4 土地を引き受ける際の手数料

利活用が困難な土地の管理費については永続的に国民負担が発生するため、所有者から土地を引き受ける際には、相応の期間に係る実費を勘案した手数料を所有者から徴収する必要がある。具体的には、公租公課、巡回、草刈り、ゴミ処分や雪下ろし等の経費を算入すべきである。また、手数料の徴収にあたっては土地の所有者の所得や財産を勘案することや一括払いなどの確実な徴収方法などの枠組みの検討が必要である<sup>(注12)</sup>。

なお、土地の放棄を容易にすれば、所有者が固定資産税を支払いたくないなどのために、簡単に土地を放棄することも考えられ、土地の管理責任を適切に負わなくなり、所有者のモラルハザードがおこるおそれがあることに留意すべきである。

#### (むすび)

以上のような組織及びそれに対する施策を講じることで、多死社会、大量相続時代を迎える日本にあって、所有者不明土地をこれ以上増やさないようにすることが可能になり、所有者不明土地問題の一つを解決することになるだろう。

今後、所有者不明土地の影響が顕在化していく中で、国土を適切に利活用・管理するための「国家の指針」として、このような組織体制を構築し、美しい我々の国土を将来にわたって守っていくことが、我々の世代に課せられた責務といえるのではないだろうか。

当研究会Ⅱとしては、本提言が政府・地方自治体をはじめとした各種機関、民間事業者等の取組の道筋を示すものとなり、今後、地方公共団体をはじめ関係者の意見を聞きながら制度設計が進むことや各種機関において相談窓口を設けるなどの協力体制が整えられることにより、所有者不明土地問題の解消が現実のものとなることを願ってやまない。

なお、個人が所有する土地も周囲の土地と相互に連担しており公共的空間の一部であること、したがって特に土地の所有者には公共の福祉に適合した適切な利活用や管理を行う責務がある

---

注12土地の引き受ける際に確実に手数料を徴収することが大前提であるが、それでも手数料の徴収ができない場合などの枠組みを考える必要があるとの意見があり、手数料を徴収できない場合についても考慮する必要。

ことを広く国民が認識する必要がある、これを一般の広報活動等により社会に浸透させていくことも重要だと考える。