

政府の「所有者不明土地等」に関する施策の検証

平成 30 年（2018 年）第 196 回国会の法律案を中心に

宮崎 一 徳（会員・参議院事務局）

キーワード 所有者不明土地等対策、低・未利用地等、現代総有論、所有権

本稿の狙い 政府の所有者不明土地等に関する施策の位置づけについて検証する

1、はじめに

平成 30 年（2018 年）の第 196 回国会において、「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（閣法第 52 号）」をはじめ、いくつかの関連法案が成立した。これら政府が一定の方向性で行おうとしていると認識される施策を、本稿では、「所有者不明土地等」に関する施策と呼ぶことにする。後掲の政府の「所有不明土地等対策の推進に関する基本方針」（平成 30 年（2018 年）6 月 1 日）（以下、「基本方針」という。）を念頭に、そこには「所有者不明土地」についてのみならず、土地所有者が判明していても管理が不全のものも含まれていることに注目し、それらも含ませ、更に、空き家、空き店舗等の問題も含ませることとする^{注1}。

少子・高齢化は、森林の荒廃、中山間地での限界集落、農村での耕作放棄、さらには都市部での商店のシャッター街化、マンション・団地・一戸建てでの空室や空地の発生等、土地や建物に対する需要を^{減少}現象させ、生活や市場といったものを駆逐していく^{注2}。五十嵐敬喜は、2009 年の『都市計画法改正 総有論の提言』（第一法規）で総有法の主張を提起した。東日本大震災（2011 年）を経験したことにより、生活や市場の再建、震災からの復興等に必要なのは、都市計画に限らず日本のすべての人々の生き方にかかわり、土地利用だけではなく事業も含む等の認識から、解決策として「現代総有論」（みんなで共同して土地・海面・森林、都市などなどの地域資源を利用して、その恩恵・利益を地域全員・全体に還元していく）の構築と強化を強く意識し、主張して来た^{注3}。特に日本の「絶対的土地所有権」や、担い手である「主体」についての問題意識から、パラダイムチェンジを目指す「原理」と法改正等の具体策を有する。

こうした中で、政府の施策が、どのように位置付けられるかを本論では検証しようとするものである。

2、所有者不明土地等に関する政府の施策の分析

2-1、複数の施策の合流（平成 29 年（2017 年）まで）

政府の施策について、「一定の方向性」としたが、次のように複数の段階での施策の考え方が合流したものとする。まずこの点が最初の分析である。

政府の空き地、空き家等に対する施策は、長年にわたり「低・未利用地（適正な利用が図られるべき土地

であるにもかかわらず、長期間に渡り利用されていない「未利用地」と、周辺地域の利用状況に比べて利用の程度(利用頻度、整備水準、管理状況など)が低い「低利用地」の総称)対策として扱われて来た。国土審議会土地政策分科会企画部会低・未利用地対策検討小委員会が、平成18年(2007年)7月に(中間取りまとめ)として「低・未利用地」対策の報告を出している^{注4}。その概要部分の記載には、「低・未利用地の基本的な考え方を整理し、今後、低・未利用地の発生を防止し、縮小を図っていくためには、「新たな土地利用の主体」として期待される団塊の世代やNPO法人、市民団体などによる「公益的な利用」や「暫定利用」を重視することに加え、最も身近な「地域コミュニティの積極的な関わり」が重要であり、これらの取組を促進するためには、低・未利用地の利用に役立つ情報を共有・活用し、行政、地域、人、情報等の様々な連携、ネットワークを強化することが重要であることなどが提言されています。」とある。「主体」を企業にすることについては概要にはなく、中間報告本体の9頁に、「企業がCSR(Corporate Social Responsibility: 企業の社会的責任)を果たす観点から、環境保全活動等の様々な活動に取り組む事例が見受けられるところであり、今後このような意識が高まることにより、企業が本来的な土地利用とは異なる観点から、新たな主体になり得るものと考えられる。」とある。「暫定利用」の評価、「主体」としての企業については、後に取り上げる。

平成26年(2014年)、議員立法で「空家等対策の推進に関する特別措置法」(平成26年法第127号)が成立し、同法第5条第1項により空家等に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための基本的な指針(平成27年(2015年)2月26日付け総務省・国土交通省告示1号)が出された。「適切な管理が行われていない空家等がもたらす問題を解消するためには、(略)第一義的には空家等の所有者等が自らの責任により的確に対応することが前提」、「しかしながら、空家等の所有者等が、経済的な事情等から自らの空家等の管理を十分に行うことができず、その管理責任を全うしない場合等も考えられる。そのような場合においては、(略)住民に最も身近な行政主体であり、個別の空家等の状況を把握することが可能な立場にある各市町村が、地域の実情に応じて、地域活性化等の観点から空家等の有効活用を図る一方、周辺の生活環境に悪影響を及ぼす空家等については所要の措置を講ずるなど、空家等に関する対策を実施することが重要となる。」としている^{注5}。

平成26年(2014年)には、「まち・ひと・しごと創生法」(平成26年法第136号)も成立。平成29年(2017年)12月22日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略2017改訂版」には、「地域経済の再生の中心であり、地域の顔となっている商店街において、空き店舗の解消が大きな課題」、「空き店舗活用等を通じて、商店街の活性化に積極的に取り組む地方公共団体・商店街を支援するため、地方公共団体が計画を策定し定められた地域において、地域が一体となって進める商店街活性化の取組に対して、(略)関係省庁による総合的かつ重点的な支援を行うと同時に、計画達成に向けた利活用に協力が得られない居住実態のない空き家兼空き店舗等にかかる固定資産税の住宅用地特例を解除できる仕組みの構築を目指す。」等の記載がある^{注6}。

このように、「空家」「空き店舗」等の政府方針が示されたのである。

2-2、「所有不明土地等対策の推進に関する基本方針」(平成30年(2018年)6月1日)

その後、所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議で「基本方針」が決定された。「所有者不明土地は、相続が生じても登記がされないことなどを原因として発生し、管理の放置による環境悪化を招くほか、公共事業の用地買収、災害の復旧・復興事業の実施や民間の土地取引の際に、所有者の探索に多大な時間と費用を要するなど、国民経済にも著しい損失を生じさせている。」「このため、国会提出法案の成立後の円滑な施行を図るとともに、別添工程表のとおり、土地所有に関する基本制度や民事基本法制の見直し等の重要課題については、2018年度中に制度改正の具体的方向性を提示した上で、2020年までに必要な制度

改正を実現する。また、変則型登記を正常な登記に改めるために必要な法制度については、次期通常国会に法案を提出するなど、期限を区切って着実に対策を推進する。」とされている。本稿で全体像を述べる余地がないので工程表を掲げる。(内閣官房 HP より (<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/shoyushafumei/dai2/gijisidai.html>))

図表 1

所有者不明土地等問題 対策推進のための工程表(案)

課題等	2018年	2019年	2020年
<p>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<国文・法務></p> <p>①公共的利用を可能とする新制度 不特定多数の利用を可能化、公共的利用のための一定期間の利用を可能に</p> <p>②財産管理制度の申立権を市町村長等へ付与 第三者に買取を及ぼす土地等を適切に管理</p> <p>③長期相続登記未了土地を解消する新制度 登記官の調査し、法定相続人の一買取を作成するとともに、登記手続を簡し、所有者探査のコストを削減</p>	<p>新制度の準備</p> <p>・新制度の普及・啓発・事業認定や用地取得補助案件の支援、新制度の運用に関する助言など、地方公共団体への援助(協議会の設置、開催、士業関係者との連携等)に係る調査・実施</p> <p>・政省令、ガイドライン等の整備・新制度に関する予算要求・規制要請</p>	<p>新制度の施行(①は公布から1年以内、②③は半年以内)</p> <p>・財産管理に関する新制度の普及、啓発(地方公共団体に対する周知や士業関係者との連携等)</p> <p>・地域のニーズを踏まえた長期相続登記未了の土地の解消に関する仕組みの円滑な運用の実施</p> <p>・土地収用法に係る所有者探査の合理化等(マニュアル等の作成、周知、運用合理化を通じた適正な運用の確保)</p> <p>・共有私道ガイドラインの策定(ガイドラインの周知)</p>	<p>モデル事業の選定・支援</p>
<p>農業経営基盤強化促進法等の改正、森林経営管理法<農水・林野></p> <p>○所有者不明農地・林地の活用促進の新制度 共有者の中でも、探査・公手続を経て、農地中間管理機構・市町村に長期間の貸付け・経営管理の委託を可能にする。その後の貸渡期間は公営の場面に限定</p>	<p>新制度の準備</p> <p>・政省令、通知等の整備</p> <p>・新制度の普及・啓発(マニュアルの整備等)</p>	<p>新制度の施行(経営基盤強化法は公布から半年以内、森林経営管理法は2019年4月1日)</p> <p>・新制度を活用した農地の集積・集約化、森林の経営管理の集積・集約化の推進</p>	
<p>土地所有に関する基本制度の見直し</p> <p>・人口減少社会で、管理不全の土地が増加し、周辺環境が悪化し、有効利用が阻害</p> <p>・地籍調査について、一部の所有者が不明な場合などに、調査が進まず、滞り続ける</p>	<p>・人口減少社会における土地所有の在り方について、土地の管理や利用に関して所有者が負うべき責務や、その責務の担負方法を含めて検討</p> <p>・土地の適切な利用のための基礎データとなる地籍調査について、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について検討</p>	<p>国土審議会とりまとめ(2月)</p> <p>○土地の管理や利用に関する所有者の責務、その責務を担保するために必要な措置の具体的方向性</p> <p>○地籍調査の円滑化・迅速化のための措置の具体的方向性</p> <p>国土審議会 (法改正に向けた作業)</p>	<p>○民事基本法の見直しとあわせて土地基本法等の見直し</p> <p>○国土調査促進特別措置法の改正(10か年計画の策定)とともに、国土調査法等の見直し</p>
<p>登記制度・土地所有権の在り方等に関する検討</p> <p>・登録部所有者の記録が「A/B/C名」となっている等の変則型登記が存在し、用地取得の障害</p> <p>・相続が生じても、登記が行われず、所有者不明土地が多発</p> <p>・遺囑地居住の相続人等が土地を管理することができず、環境悪化</p> <p>・所有者が一部不明な共有地は、合意が得られず管理や処分が困難</p>	<p>・表題部所有者の氏名・住所が正しく登記されていない変則的な登記(変則型登記)を解消するための方策の検討</p> <p>・相続等が生じた場合にこれを登記に反映させるための仕組み(相続登記の義務化等)の在り方についての検討</p> <p>・登記簿と戸籍等との連携による所有者情報を円滑に把握する仕組みの検討</p> <p>・土地を手放すことができる仕組み(所有者の放棄、その権限喪失等)・みだし放棄の制度の在り方についての検討</p> <p>・農事における土地利用の円滑化を図る仕組み(相続関係、共有、財産管理制度等)の在り方についての検討</p>	<p>研究会とりまとめ(2月)</p> <p>○変則型登記の解消に係る法的措置(遺囑審議会)</p> <p>○左記の仕組みの構築に向けた具体的方向性、検討課題を幅広く提示</p> <p>法制審議会 (法案要綱の策定に向け作業)</p>	<p>○民事基本法の見直し</p>
<p>所有者不明土地の円滑な活用</p> <p>・法案の施行状況も踏まえつつ、円滑化のための更なる方策について検討</p>	<p>・地域権利増進事業の拡充、供託の活用、共有地の管理等を円滑化するための更なる方策等について検討</p>		
<p>土地所有者情報を円滑に把握する仕組み</p> <p>・登記名義人死時に相続登記がされなければ、登記記録から直ちに土地所有者情報の把握が困難</p> <p>・土地に関する各種台帳の相互連携が不十分</p>	<p>・不動産登記を中心とした登記簿と戸籍等の連携による所有者情報を円滑に把握する仕組みの検討</p> <p>・自治体の協力による登記手続の促進、関係機関から自治体への開示による所有者情報の把握等</p> <p>・総務省研究会の中間報告も踏まえ、住民等の除票の保存期間の延長について検討</p> <p>・各種台帳等の情報連携の高度化の検討</p>	<p>○戸籍の副本を法務局が管理するシステムを利用して、特定の行政機関等に対して戸籍情報を提供するために必要な法整備及びシステム設計・構築等</p> <p>○上記を踏まえた登記簿と戸籍等との連携に向けた検討</p> <p>・情報連携高度化のためのシステム整備に向けた検討</p>	<p>○登記簿と戸籍等を連携するために必要な制度の整備</p> <p>・システムの具体化・仕様の調整</p>

2-3、「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」等の提出の経緯

「基本方針」の1つ目は「国会提出法案の円滑な施行」で、既に国会に提出されていた「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」(以下、「特別措置法案」という。)の他に、「農業経営基盤強化促進法等の改正、森林経営管理法」の記載が工程表にある。これら法案の提出の経緯を見てみたい。

①骨太の方針 2017 (平成 29 年 6 月 9 日閣議決定)

それまで、土地に関して与党内、政府内で様々に検討されてきたが、転機となったのは、平成 29 年(2017 年)6 月 9 日閣議決定の「経済財政運営と改革の基本方針 2017~人材への投資を通じた生産性向上~」(骨太方針)であると言えよう。その「第 3 章」に「所有権を特定することが困難な土地や十分に活用されていない土地・空き家等の有効な活用」として「公共事業や農地・林地の集約等において共通課題となっている所有地を特定することが困難な土地に関して、地域の実情に応じた適切な利用や管理が図られるよう、共有地の管理に係る同意要件の明確化や、公的機関の関与により地域ニーズに対応した幅広い公共的利用のための利用を可能とする新たな仕組みの構築、長期間相続登記が未了の土地の解消を図るための方策等について、関係省庁が一体となって検討を行い、必要となる法案の次期通常国会への提出を目指す。」とある。登記制度や土地所有権の在り方等の中長期的課題については、関連する審議会等において速やかに検討に着手とする。不動産情報基盤の充実、法定相続情報証明制度の利用範囲拡大、所有者情報の収集・整備・利活用の推進と、土地問題への取組とともに、「官民連携による空き家・空き地の流通・利活用等を促進するため、地方公

共団体や不動産関連団体等の取組を後押しする」ことも掲げる^{注7}。「官民連携」と言うと、企業の営利活動も排除しない印象があり、前掲の平成18年(2007年)の中間報告とは趣を異にするように感じられる。

②「国土審議会土地政策分科会特別部会」

「骨太の方針2017」を受け、平成29年(2017年)9月12日、国土審議会土地政策分科会第1回特別部会で、所有者不明土地問題に関する制度の方向性等について検討を開始^{注8}。「喫緊の課題である所有者不明土地問題に関する制度の方向性等について検討を行うとともに、中長期的課題としての人口減少社会における土地制度の在り方について検討を行います。」この中間報告が、次の経済財政諮問会議での石井啓一国土交通大臣の発言につながる。

③平成29年(2017年)12月21日、経済財政諮問会議。

平成30年(2018年)度の経済見通しを踏まえ、経済財政諮問会議において、安倍総理(議長)は、「高齢化の進展に伴って大量の相続が発生し、今後、所有者不明の土地が更に拡大していくおそれがある。菅官房長官、石井大臣をはじめ関係大臣が協力して、総合的な対応策を作成し、実行していただきたい。」と話した。石井大臣は臨時議員として「(略)所有者不明土地を利用しようとする際、所有者の探索において、利用のメリットに見合わないような多大な時間・費用・労力を要すること、また、現行でも、利用を可能とする制度はあるが、手続に時間を要すること、制度の適用対象が限られるといった課題があり、解消が急がれている。このため、所有者不明土地の利用の円滑化に向けた法案を、次期通常国会へ提出する予定である。」「また、より根本的に、所有者不明土地の発生を抑制、解消するためには、法務省や農水省など関係省庁との連携が必要なので、これもしっかりと議論、検討していく。」等の発言をしている^{注9}。

3、関係法律の分析

以上の経緯等を踏まえ、所有者不明土地等に関する法律を図表2に示す。空家等対策の推進に関する特別措置法を図表2の1に、図表1の工程表にあるものを2、3、4に掲げる。その他第196回国会に成立した法律を5、6、7に掲げたが、それらは、骨太の方針2017が掲げる「官民連携による空き家・空き地等の流通・利活用等を促進する」ためのものと言えよう。7の、期間終了後は生産緑地が所有者に返還されるので、安心して賃貸出来るという点は、前述の「暫定利用」の評価にも繋がると考える。

4、まとめ

以上のことから見えて来るものについて、論者の考えを次にまとめて示したい。

①政府の「所有者不明土地等」に関する施策は、複数の段階の施策が合流したものであり、結果として、今日においては、先行した平成27年(2015年)の「空家等に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための基本的な指針」と平成30年(2018年)の「基本方針」が主たるものとなっている。五十嵐の現代総有論が、土地を含む地域資源の利用の在り方を正面から捉え、「絶対的所有権」の問題解決等を主張してきたのに対し、政府は、空き家、空き店舗等の問題解決を、所有権の問題に極力近づかない形で行おうとしてきた感がある。「空家等対策の推進に関する特別措置法」の「特定空家等」のように、著しく危険、不衛生等のものについてのみ指導、勧告、命令等が可能としている点にも、所有権問題をできるだけ避ける姿勢が見られるが、この法律自体、政府は提案できず、議員立法で作られたものである。

制度の全般的な検討は、省庁の垣根を超えた骨太の方針のようなものに委ねられざるを得ず、所有権問題への政府のアプローチは、平成29年(2017年)の骨太の方針によって、初めて明確になったと言えよう。登記制度の改革等が先行しているが、工程表から読み取ると、2020年のパラダイムシフトを目指し検討が

図表 2 所有者不明土地等に関する法律による措置等（代表的なもの）

法律名	対象	措置等
1 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）	「特定空家等」そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態又は著しく衛生上有害となるおそれのある状態、適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態その他周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態にあると認められる空家等。（法第2条第2項）	特定空家等に対しては、除却、修繕、立木竹の伐採等の措置の助言又は指導、勧告、命令が可能。さらに、要件が明確化された行政執行の方法により強制執行が可能。（法第14条）
2 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）	「特定所有者不明土地」所有者不明土地のうち、現に建築物（物置その他の政令で定める簡易な構造の建築物で政令で定める規模未満のもの（以下「簡易建築物」という。）を除く。）が存せず、かつ、業務の用その他の特別の用途に供されていない土地。（法第2条第2項） 「地域福利増進事業」次に掲げる事業であって、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に行われるもの。（法第2条第3項、以下略）	地域福利増進事業を実施する者は、特定所得不明土地を使用しようとするときは、管轄する都道府県知事に裁定を申請することができ、国、都道府県知事が事業認定した事業について、取用委員会に代わり、都道府県知事が裁定（審理手続を省略、権利取得裁決・明渡裁決を一本化）。（法第10条以降） 都道府県知事は、（略）当該裁定申請に係る事業を実施するため必要かつ相当であると認めるときは、その必要の限度において、土地使用権等の裁定（上限10年間）をしなければならない。（法第13条等） 所有者の探索において、原則として登記簿、住民票、戸籍など客観性の高い公的書類を調査することとするなど、合理化を実施。（法第4章） 所有者不明土地の適切な管理のために特に必要がある場合に、地方公共団体の長等が家庭裁判所に対し財産管理人の選任等を請求可能にする制度を創設。（法第38条）
3 農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律（平成30年法律第23号）	共有不明農地等（共有に係る農地であって、共有持分分の2分の1以上を有する者を確知することができないもの。）（法第21条の2第1項）	相続人の1人（固定資産税等を負担している者等）が農地中間管理機構に貸付けできるよう、農業委員会の探索・公示手続を経て、不明な所有者の同意を得たのみならず、農業委員会を創設。（基盤強化法第21条の2～第21条の4、農地法第32条） 共有持分分の過半を有する者の同意（本法によるみなし同意を含む。）を得て、又は、知事裁定を経て設定される利用権の存続期間の上限を5年から20年に延長。（基盤強化法第18条第3項第4号、農地法第39条第3号）
4 森林経営管理法（平成30年法律第35号）	市町村は、その区域内に存する森林の全部又は一部について、当該森林についての経営管理の状況、当該森林の存する地域の実情その他の事情を勘案して、当該森林の経営管理権を当該市町村に集積することが必要かつ相当であると認める場合には、経営管理権集積計画を定めるものとする。（法第4条） 経営管理権集積計画（存続期間が50年を超えない経営管理権の設定を市町村が受けることを内容とするものに限る。）を定める場合において、集積計画対象森林のうちに、数人の共有に属する森林であってその森林所有者の一部を確知することができないもの、「共有者不明森林」。（法第10条）	森林所有者の委託を受けて立木の伐採及び木材の販売、造林並びに保育等を行うための権利（経営管理権）を、森林所有者から市町村が取得できるよう措置。都道府県知事が経営管理実施権の設定を希望する者を募集し、応募した林業を営む者に対して、市町村が経営管理実施権を設定できるよう措置。（第4条～第9条、第35条～第41条）（他第33条） 一定の手続により市町村に経営管理権を設定することを可能とする措置を講ずる。（法第10条～第32条）不明森林共有者が期間内に異議を述べなかったときは、当該不明森林共有者は、経営管理権集積計画に同意したものとみなす。（法第12条）
5 地域再生法の一部を改正する法律（平成30年法律第38号）	商店街活性化促進区域内の建築物又は土地の全部又は一部であって事業の用、住宅の用その他の用途に供されていないことが常態であるもの、「特定建築物等」。（法第17条の14）	市町村の長は、計画区域内の空き店舗の所有者等に利活用を促すため、指導・助言・勧告等の手続を整備。（法第17条の14）なお、地方税法上、店舗と住宅が併用されている家庭の固定資産税の住宅用地特例を、要請・勧告に応じない場合は、居住実態がないことを理由に解除する。（法改正を要しない措置・平成30年度税制改正）
6 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律（平成30年法律第22号）	立地誘導促進施設協定への参加を承諾しない者 立地適正化計画に低未利用土地利用等指針が記載されているときの、居住誘導区域又は都市機能誘導区域内の低未利用土地の所有者等 立地適正化計画に記載された低未利用土地権利設定等促進事業区域内の土地及び当該土地に属する建物 立地適正化計画に記載された土地区画整理事業であって都市機能誘導区域をその施行地区に含むものうち、建築物等の敷地として利用されていない宅地等が相当程度存在する区域内において施行されるもの事業計画においては、当該都市機能誘導区域内の土地の区域であって、当該都市機能誘導区域に係る誘導施設を有する建築物の用に供すべきものを定めることができる。「誘導施設整備区域」 自らの耕作の事業の用に供するため、都市農地（生産緑地地区の区域内の農地）の賃借権等の認定を受けようとする申請者は事業計画を作成し、市町村長に提出してその認定を受けることができる。（法第4条）	市町村長は、参加を求めることが特に必要であると認めるときは、あつせんを行うことができる。（法第81条第8項及び第109条の2～第109条の4） 市町村は、情報の提供その他の援助を行う。市町村長は、悪臭の発生等により住宅又は誘導施設の立地等を図る上で著しい支障が生じていると認めるときは、指針に即した管理を行うよう勧告することができる。（法第81条第9項、第109条の5） 当該事業を行うおとときは、低未利用土地権利設定等促進計画を市町村は作成することができ、公告の後、その計画の定めるところにより地上権、賃借権もしくは使用貸借による権利が設定され、若しくは移転し、又は所有権が移転する。（法第81条第10項及び第109条の6～第109条の12） 施行地区内の宅地の所有者は、施行者に対し、換地計画において当該宅地についての換地を誘導施設整備区域内に定めるべき旨の申出をすることができるものとする。その申出に基づき指定された宅地については、換地計画において換地を誘導施設整備区域内に定めなければならないものとする。（第105条の2～第105条の4）
7 都市農地の賃借の円滑化に関する法律（平成30年法律第68号）	地方公共団体及び農業協同組合以外の者であっても、都市農地を適切に利用していないと認められる場合に市町村が協定を廃止する旨等を内容とする協定を都市農地の所有者及び市町村と締結しているものは、特定都市農地貸付けの用に供するため、都市農地の所有者から賃借権等の設定を受けることができることとする。（法第10条）	農地法第3条の農業委員会への許可申請は不要。農地法第17条の適用はなく、期間終了後には生産緑地が所有者に返還される（ので、安心して賃貸できる）（法第8条）（改正租税特別措置法第70条の6の5により、相続税の納付猶予の適用を受ける。） 農地法第3条の農業委員会への許可申請は不要。農地法第17条の適用はなく、期間終了後には生産緑地が所有者に返還される（ので、安心して賃貸できる）（法第12条）（改正租税特別措置法第70条の6の5により、相続税の納付猶予の適用を受ける。）

※必ずしも条文そのものを掲げているものではない。また全ての施策を掲げているものでもない。法律、法案要綱、関係省庁がHPに掲げている法案の概要等の資料等を参考にしている。

なされていると考えられる。この背景には、平成29年(2017年)の国土審議会土地政策分科会特別部会で山野目章夫部会長が発言した、バブルの時代に、土地は富をもたらすという前提に、それをいかにコントロールするかという時代的要請で土地基本法が作られたが、30年近く経過する中で、環境は大きく変貌し、土地はしばしば重荷であって、所有者がわからないまま放置されることも珍しくないという認識が、政府の中でも広がり、所有権の在り方についても踏み込まざるを得ないということになったのではないかと思

われる。

- ②「主体」については、企業を「CSR」の主体から「官民連携」の主体として、取り入れている感がある。都市再生特別措置法案の反対討論では、「市町村が関与しながら住民参加で行われる創意工夫あるまちづくりの後押しとなる側面もあるものと考えます。一方、特に大都市では、2002年の都市再生特措法施行以来、民間事業者による開発が行政のお墨付きを得て、住民参加なく進められてきました。本法案は、新たな開発手法を提供し、規制緩和と優遇策で開発事業を更に促進させることとなりかねないものです。」と危惧された^{注10}。民間活力の利用は、小泉内閣以降の自民政権の政策の柱となっており、民を動きやすくするために所有権の問題に踏み込む、ということもあるかもしれない。ただ問題は、民が利益を上げられないため興味を示さないところでも生じるのであり、そうした時の「主体」は、地域の自治体や住民、NPO等が担わざるを得ない。
- ③「所有権」については、「暫定利用」の評価の考え方、施策がある一方、「基本方針」の工程表には、前述のとおり「土地所有に関する基本制度の見直し」や「民事基本法制の見直し」も掲げられている。法制審議会第183回会議（平成31年（2019年）2月14日開催）で、法務大臣から「民法及び不動産登記法の改正に関する諮問第107号」が発せられ、「民法・不動産登記法部会」（新設）での検討が始まった。その内容としては、「民法の共有制度」の見直し、「民法の相隣関係に関する規定」の見直し等が掲げられている^{注11}。

「特別措置法案」の審議では、「長期間相続登記がなされないなどの事情により発生する所有者不明土地について対策が必要であることに異論はなく、本法案による地域福利増進事業の創設や所有者探索の合理化そのものに反対するものではありません。」としつつ、「（略）抜本的なこの所有者不明土地問題の解決については、今まさに検討が進められ、これからその方向が示されるという段階です。私は、本来は、この抜本的な解決の方向性示された上で利用促進についても検討されるべきではないかと考えます。」との発言がある^{注12}。

所有権問題への躊躇、遅れを挽回し、対症療法ではなく、五十嵐の現代総有論が示す「主体」の在り方、「絶対的所有権」への問題意識も踏まえてのパラダイムチェンジというような展開がもたらされることが必要と論者は考えており、法制審議会での「民事基本法制の見直し」等の検討の行方を注視するものである。

注1 国土交通省のホームページ（以下、「HP」とする。）では、「未利用地」の具体例としては、空き地、空き家、空き店舗、工場跡地のほか、耕作放棄地、管理を放棄された森林などが挙げられ、「低利用地」としては、暫定的（一時的）に利用されている資材置場や青空駐車場などが挙げられます。」とされていることから、「地」に空き家等を含ませることとした。
http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000022.html

（以下、本稿で引用するHPは、全て平成31年（2019年）2月28日最終確認。なお、「空き地」、「空き家」の用字を基本とし、「くうち」等と読める場合、他の著作の引用、法律名となっているもの等は、「空地」、「空家」とする。）

注2 五十嵐敬喜編著『現代総有論』2016年、法政大学出版社、26、27頁より。

注3 五十嵐敬喜編著『現代総有論序説』2014年、株式会社ブックエンド、10頁等より。

注4 http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000022.html

注5 <http://www.mlit.go.jp/common/001126396.pdf>

注6 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/honbukaigou/h29-12-22-shiryu1.pdf>

注7 <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2017/decision0609.html>

注8 プレスリリース。http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo02_hh_000102.html

注9 <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2017/1221/agenda.html>

注10 第196回国会参議院国土交通委員会会議録第10号（平成30年4月17日）、山添拓議員の質疑、討論。

注11 <http://www.moj.go.jp/shingi1/shingi03500033.html>

注12 第196回国会参議院国土交通委員会会議録第17号（平成30年6月5日）、山添拓議員の質疑、討論。

参考文献

1、五十嵐敬喜編著『現代総有論』2016年、法政大学出版社

2、五十嵐敬喜編著『現代総有論序説』2014年、株式会社ブックエンド