2025年度 北海道土地政策推進連携協議会・講演会

所有者不明土地問題等に対する土地法制について
－土地基本法に沿って＋α－

20251017　於）北海道開発局

北星学園大学
足立清人

０．自己紹介と解題

北星学園大学 経済学部 経済法学科

教授　足立清人

adachi@hokusei.ac.jp

出身地：茨城県ひたちなか市

研究分野：

民事法全般（土地法，家族法），比較法（イギリス法，フランス法，ドイツ法，イタリア法，オーストラリア法），法史（ローマ法，ヨーロッパ法史），SDGsと法学，法教育，災害復興法学 など

趣味・特技：

ランニングなどアウトドア全般

０．自己紹介と解題

本日の話しの解題：

　所有者不明土地問題に対する一連の土地法制を，土地基本法の内容に沿って整理してみます。眠くなる内容になるかもしれません…

本日の内容：

１．所有者不明土地問題等に対する土地法制について①－時系列的な整理

２．所有者不明土地問題等に対する土地法制について②－体系的な整理

　改正・土地基本法に沿った整理？

　2021（令和3）年 民事基本法制の改正－共有制度の見直し，
所有者不明土地管理制度・
管理不全土地管理制度の創設

３．＋α－スコットランドのCommunity Ownership

４．最後に

１．一連の土地法制について①

①2018（平成30）年1月　**「複数の者が所有する私道の工事において必要な所有者の同意に関する研究報告書～所有者不明私道への対応ガイドライン」**，2022（令和4）年6月　**「改訂ガイドライン（第2版）」**

②2018（平成30）年6月　**「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），2022（令和4）年4月　**「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法の一部を改正する法律」**（令和4年法律第38号）

③2019（令和元）年5月　**「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）

④2020（令和2）年3月　**「土地基本法等の一部を改正する法律」**（令和3年法律第25号）

⑤2020（令和2）年4月　**「国土調査促進特別措置法」・「国土調査法」**の改正（令和2年法律第12号）

⑥2021（令和3）年4月　**「民法等の一部を改正する法律」**（令和3年法律第24号），**「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）

２．一連の土地法制について②

（１）総論

基本法　土地基本法

個別法　所有者不明土地利用円滑化等特措法

表題部所有者不明土地登記管理適正化法

国土調査法　など

令和3年度　民事基本法制の改正

①相隣関係規定の見直し

②共有制度の見直し

③所有者不明土地・建物管理制度・管理不全土地・建物管理制度の創設

④相続財産管理制度の見直し

⑤不動産登記法の改正

⑥相続土地国庫帰属制度の創設

２．一連の土地法制について②

（２）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

（イ）改正・土地基本法の概要

【目的】（土地基本法1条）

土地の適正な利用および管理

【基本理念・責務】（同法2条-9条）

土地所有者等の責務規定の新設（同6条）など

【基本的施策】（同12条-20条）

・土地の利用および管理に関する計画の策定など（同法12条）

・適正な土地の利用および管理の確保を図るための措置（同法13条）

など

【土地基本方針】（同法21条）

基本的施策その他の土地に関する施策の方向性の具体化

2020（令和2）年5月，2021（令和3）年5月，2024（令和6）年6月改訂

２．一連の土地法制について②

（２）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

改正・土地基本法のポイント：

- **土地の適正な利用および「管理」（同法1条，12条，13条）**
- **土地所有者等の責務規定の新設（同6条）**
- **国および地方公共団体の責務（同法7条2項）**
- **「低未利用土地」，「所有者不明土地」の言及（同法13条）**
- **土地基本方針（同法21条）**

２．一連の土地法制について②

（２）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

【目的】

●土地基本法1条（目的）

この法律は、土地についての基本理念を定め、並びに**土地所有者等**、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、**土地が有する効用の十分な発揮、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**地域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。

※太字は，改正箇所。以下，同じ。

２．一連の土地法制について②

（２）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

【基本理念・責務】

●土地基本法2条（土地についての公共の福祉優先）

土地は、現在及び将来における国民のための限られた貴重な資源であること、国民の諸活動にとって不可欠の基盤であること、その利用**及び管理**が他の土地の利用**及び管理**と密接な関係を有するものであること、その価値が主として人口及び産業の動向、土地**の**利用**及び管理**の動向、社会資本の整備状況その他の社会的経済的条件により変動するものであること等公共の利害に関係する特性を有していることに**鑑み**、土地については、公共の福祉を優先させるものとする。

２．一連の土地法制について②

（２）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

【基本理念・責務】

●土地基本法3条（適正な利用及び管理等）

土地は、その所在する地域の自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じて適正に利用**し、又は管理**されるものとする。

２　**土地は、その周辺地域の良好な環境の形成を図るとともに当該周辺地域への悪影響を防止する観点から、適正に利用し、又は管理されるものとする。**

３　土地は、適正かつ合理的な土地**の**利用**及び管理**を図るため策定された土地**の**利用**及び管理**に関する計画に従って利用**し、又は**管理されるものとする。

●土地基本法4条（円滑な取引等）

土地は、土地の所有者又は土地を使用収益する権原を有する者（以下「土地所有者等」という。）による適正な利用及び管理を促進する観点から、円滑に取引**されるものとする。**

２　土地は、投機的取引の対象とされてはならない。

２．一連の土地法制について②

（２）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

【基本理念・責務】（同法2条-9条）

●土地基本法6条（土地所有者等の責務）

土地所有者等は、第二条から前条までに定める土地についての基本理念（以下「土地についての基本理念」という。）にのっとり、土地の利用及び管理並びに取引を行う責務を有する。

２　土地の所有者は、前項の責務を遂行するに当たっては、その所有する土地に関する登記手続その他の権利関係の明確化のための措置及び当該土地の所有権の境界の明確化のための措置を適切に講ずるように努めなければならない。

３　土地所有者等は、国又は地方公共団体が実施する土地に関する施策に協力しなければならない。

●土地基本法7条（国及び地方公共団体の責務）

国及び地方公共団体は、土地についての基本理念にのっとり、土地に関する施策を総合的に策定し、及びこれを実施する責務を有する。

２　国及び地方公共団体は、前項の責務を遂行するに当たっては、土地所有者等による適正な土地の利用及び管理を確保するため必要な措置を講ずるように努めるとともに、地域住民その他の土地所有者等以外の者による当該利用及び管理を補完する取組を推進するため必要な措置を講ずるように努めるものとする。

３　（略）

２．一連の土地法制について②

（２）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

【基本的施策】

●土地基本法12条（土地の利用及び管理に関する計画の策定等）

国及び地方公共団体は、適正かつ合理的な土地**の**利用**及び管理**を図るため、人口及び産業の将来の見通し、土地**の**利用**及び管理**の動向その他の自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件を勘案し、必要な土地**の**利用**及び管理に関する計画**を策定するものとする。

２　前項の場合において、国及び地方公共団体は、地域の特性を考慮して、良好な環境**の形成若しくは保全、災害の防止、良好な環境**に配慮した土地の高度利用**又は**土地利用の適正な転換を図るため特に必要があると認めるときは**同項の**計画を詳細に策定するものとし、地域における社会経済活動の広域的な展開を考慮して特に必要があると認めるときは**同項の**計画を広域の見地に配慮して策定するものとする。

３　（略）

４　（略）

２．一連の土地法制について②

（２）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

【基本理念・責務】

●土地基本法13条（適正な土地の利用及び管理の確保を図るための措置）

国及び地方公共団体は、**前条第一項の**計画に従って行われる良好な環境**の形成又は保全、災害の防止、良好な環境**に配慮した土地の高度利用、土地利用の適正な転換**その他適正**な**土地**の**利用及び管理**の確保を図るため、土地**の**利用**又は管理**の規制**又は誘導**に関する措置を適切に講ずるとともに、**同項の**計画に係る事業の実施**及び当該事業の用に供する土地の境界の明確化**その他必要な措置を講ずるものとする。

２　国及び地方公共団体は、前項の措置を講ずるに当たっては、公共事業の用に供する土地その他の土地の所有権又は当該土地の利用若しくは管理に必要な権原の取得に関する措置を講ずるように努めるものとする。

３　国及び地方公共団体は、**第一項**の措置を講ずるに当たっては、需要に応じた宅地の供給が図られるように努めるものとする。

４　国及び地方公共団体は、第一項の措置を講ずるに当たっては、低未利用土地（居住の用、業務の用その他の用途に供されておらず、又はその利用の程度がその周辺の地域における同一の用途若しくはこれに類する用途に供されている土地の利用の程度に比し著しく劣っていると認められる土地をいう。以下この項において同じ。）に係る情報の提供、低未利用土地の取得の支援等低未利用土地の適正な利用及び管理の促進に努めるものとする。

５　国及び地方公共団体は、第一項の措置を講ずるに当たっては、**所有者不明土地（相当な努力を払って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土地をいう。）の発生の抑制及び解消並びに円滑な利用及び管理の確保**が図られるように努めるものとする。

２．一連の土地法制について②

（２）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

【基本理念・責務】

●土地基本法14条（土地の取引に関する措置）

国及び地方公共団体は、**円滑**な**土地**の**取引**に資するため、**不動産市場の整備**に関する措置その他必要な措置を講ずるものとする。

２　国及び地方公共団体は、土地の投機的取引及び地価の高騰が国民生活に及ぼす弊害を除去し、適正な地価の形成に資するため、土地取引の規制に関する措置その他必要な措置を講ずるものとする。

２．一連の土地法制について②

（２）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

【土地基本方針】

●土地基本法21条

政府は、土地についての基本理念にのっとり、前章に定める土地の利用及び管理、土地の取引、土地の調査並びに土地に関する情報の提供に関する基本的施策その他の土地に関する施策の総合的な推進を図るため、土地に関する基本的な方針（以下この条において「土地基本方針」という。）を定めなければならない。

２　土地基本方針は、次に掲げる事項について定めるものとする。

一　第十二条第一項の計画の策定等に関する基本的事項

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

三　土地の取引に関する措置に関する基本的事項

四　土地に関する調査の実施及び資料の収集に関する措置並びに第十八条第二項に規定する土地に関する情報の提供に関する基本的事項

五　前各号に掲げるもののほか、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

３　（略）

４　（略）

５　（略）

６　（略）

２．一連の土地法制について②

（２）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

（ロ）所有者不明土地対策制度の位置づけ

土地の適正な利用及び「管理」

管理→物理的管理

法的管理

（ｉ）物理的管理

①所有者不明土地対策計画（所有者不明土地利用円滑化等特措法45条），
所有者不明土地対策協議会（所有者不明土地利用円滑化等特措法46条）

②所有者不明土地の管理の適正化のための行政措置

③地域福利増進事業（所有者不明土地利用円滑化等特措法6条）

④相続土地国庫帰属制度（相続土地国庫帰属法）

２．一連の土地法制について②

（２）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

（ロ）所有者不明土地対策制度の位置づけ

（ｉ）物理的管理

①**所有者不明土地対策計画（所有者不明土地利用円滑化等特措法45条），**
所有者不明土地対策協議会（所有者不明土地利用円滑化等特措法46条）
→市町村は，所有者不明土地等の利用の円滑化や管理の適正化等を
図るための施策に関する計画を作成できる。
地域の多様な主体（**所有者不明土地利用円滑化等推進法人**
（所有者不明土地利用円滑化等特措法47条）など）との連携
ex. グラウンドワーク西神楽

２．一連の土地法制について②

（２）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

（ロ）所有者不明土地対策制度の位置づけ

（ｉ）物理的管理

②**所有者不明土地の管理の適正化のための行政措置**

災害等防止措置の勧告

→「**管理不全所有者不明土地**」について，市町村長は，災害等防止措置の勧告，命令，代執行（所有者不明土地利用円滑化等特措法38条～41条）

管理不全所有者不明土地について，市町村長は，**管理不全土地管理命令**（民法264条の9）の請求（所有者不明土地利用円滑化等特措法42条3項）

２．一連の土地法制について②

（２）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

（ロ）所有者不明土地対策制度の位置づけ

（ｉ）物理的管理

③地域福利増進事業

→地域福利増進事業の範囲の拡充

（所有者不明土地利用円滑化等特措法2条3項9号10号）

・事業（土地使用権）の上限期間の見直し

（所有者不明土地利用円滑化等特措法13条3項括弧書）

２．一連の土地法制について②

（２）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

（ロ）所有者不明土地対策制度の位置づけ

（ⅱ）法的管理

①相隣関係制度の見直し（民法209条など）

②共有制度の見直し（民法252条など）

③所有者不明土地管理制度（民法264条の2）

管理不全土地管理制度（民法264条の9）の創設

④相続財産管理制度の見直し（民法897条の2など）

⑤不動産登記法の改正（不動産登記法76条の2など）

（⑥相続土地国庫帰属制度（相続土地国庫帰属法））

⑦表題部所有者不明土地管理制度（表題部所有者不明土地登記管理適正化法19条以下，30条）

⑧地籍調査の円滑化・迅速化を図るための国土調査法の改正

2．一連の土地法制について②

（2）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

（ロ）所有者不明土地対策制度の位置づけ

（ⅱ）法的管理

②**共有制度の見直し**

ⅰ共有物の変更：形状または効用を変える行為

→共有者全員の同意が必要（民法251条1項）

ⅱ共有物の管理：共有物の性質を変えない範囲で，利用または改良をする行為

軽微変更（形状または効用の著しい変更を伴わない行為）

→共有者の持分権の価格の過半数で決定（民法252条1項）

ⅲ共有物の保存

→共有者は単独で行うことができる（民法252条5項）

2．一連の土地法制について②

（２）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

（ロ）所有者不明土地対策制度の位置づけ

（ⅱ）法的管理

②共有制度の見直し

行為の類型		条文	要件
使用		249条1項	共有者単独
変更（軽微以外）		民法251条1項	共有者全員の同意
管理	軽微変更	民法251条1項，252条1項	持分価格の過半数の同意
	管理（狭義）	252条1項	
保存		252条2項	他の共有者の同意不要

2．一連の土地法制について②

（２）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

（ロ）所有者不明土地対策制度の位置づけ

（ⅱ）法的管理

②共有制度の見直し

ⅳ共有者のなかに所在等不明共有者がいる場合（民法262条の2，民法262条の3）

所在等不明共有者：誰か知ることができない・所在をしることができない場合

［不動産の共有について］

対象行為	裁判の効果	備考
所在等不明共有者の持分の取得（民法262条の2）	共有者が，所在等不明共有者の持分を取得することができる。	所在等不明共有者の保護として，公告と持分の時価相当額の支払い請求権（民法262条の2第4項）
所在等不明共有者の持分の譲渡（民法262条の3）	所在等不明共有者の持分を，特定の者に譲渡する権限を共有者に付与することができる。	所在等不明共有者の保護として，公告と持分の時価相当額の支払い請求権（民法262条の3第3項）

２．一連の土地法制について②

（２）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

（ロ）所有者不明土地対策制度の位置づけ

（ⅱ）法的管理

③所有者不明土地管理制度（民法264条の2），
管理不全土地管理制度（民法264条の9）の創設

○所有者不明土地管理制度（民法264条の2）

一 所有者不特定・所在不明

二 命令の発令の必要があると認められること

三 利害関係人の請求

☆ 予納金

→所有者不明土地管理人への権限の専属（民法264条の3）

2．一連の土地法制について②

（２）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

（ロ）所有者不明土地対策制度の位置づけ

（ⅱ）法的管理

③所有者不明土地管理制度（民法264条の2），

管理不全土地管理制度（民法264条の9）の創設

○管理不全土地管理制度（民法264条の9）

一 所有者による土地の管理が不適当

二 他人の権利または法律上保護される利益の侵害・侵害の可能性

三 命令の発令の必要があると認められること

四 利害関係人の請求

☆ 予納金

→管理不全土地管理人の権限（民法264条の10）

cf. 管理不全土地の所有者の権限も存続

2．一連の土地法制について②

（2）土地基本法の改正と，所有者不明土地対策制度の位置づけ

	不在者財産管理制度	所有者不明土地管理制度	管理不全土地管理制度	表題部所有者不明土地管理制度
根拠条文	民法25条	民法264条の2	民法264条の9	表題部所有者不明土地管理適正化法19条，30条
管理者	不在者財産管理人	所有者不明土地管理人	管理不全土地管理人	特定不能土地等管理者，特定社団等帰属土地等管理者
管轄裁判所	家庭裁判所	地方裁判所	地方裁判所	地方裁判所
申立権者	利害関係人，検察官，市町村長（特措法42条1項）	利害関係人，市町村長（特措法42条2項）	利害関係人，市町村長（特措法42条3項）	利害関係人
発令要件	財産の管理人を置かなかったとき	所有者不明・所在不明	管理不適当により権利・利益の侵害や，侵害のおそれがあること	表題部所有者等の特定不能
効力の及ぶ範囲	不在者の財産全般	対象土地，同一所有者の動産	対象土地，同一所有者の動産	対象土地
管理人の権限専属	非専属	専属	非専属	専属
管理人の権限内容	管理処分権	管理処分権	管理処分権	管理処分権
管理者の権限の制約	保存行為，性質変更ない利用改良行為の範囲を超える行為（家裁の許可）	保存行為・性質変更ない利用改良行為の範囲を超える行為（地裁の許可）	保存行為・性質変更ない利用改良行為の範囲を超える行為（地裁の許可），対象土地・建物処分（所有者の同意）	保存行為・性質変更ない利用改良行為の範囲を超える行為（地裁の許可）

3．＋α－スコットランドのcommunity ownership

The Transfer of Crofting Estates（Scotland）Act 1997
The Land Reform（Scotland）Act 2003
The Community Empowerment（Scotland）Act 2015
The Land Reform（Scotland）Act 2016

コミュニティによる土地所有権の取得の保障
特に2015年法では，①土地が放棄されているか放置されているか，
②土地の利用や管理が，当該コミュニティの環境上のウェルビィーイングにとって
直接的または間接的に損害となっているか，
損害を生じさせるような状態にある場合に，
コミュニティによる土地の先買権が認められる。

スコットランド土地委員会（Scottish land comission）の役割

４．最後に

・改正・土地基本法，所有者不明土地利用円滑化等特措法の評価

・民事基本法制の改正の評価

・土地政策・法制のキーワードは「地域」，「コミュニティ」

・所有者不明土地対策計画・所有者不明土地対策協議会の重要性

・ステークホルダーのエンパワメント

・ボトムアップでの土地政策・対策の必要性

・研究者の役割

拙い話しを失礼しました。ありがとうございました。
何か質問や意見などがあれば，メールアドレスまで。