

土地基本法改正と今後の土地関連法制の課題と展望に関する備忘

令和 5 年 1 2 月 1 1 日

東京大学未来ビジョン研究センター客員研究員

近藤光

I はじめに

我が国の土地に関する制度と土地政策の基本法である土地基本法（平成元年法律第 4 号）については、「土地基本法等の一部を改正する法律」（令和 2 年法律第 12 号）により、令和 2 年 3 月 31 日に公布、即日施行され、平成元年に制定されて以来約 30 年ぶりに見直された。

土地基本法はその名の通り基本法であり、その性格上、大半が訓示規定やプログラム規定で構成されており、国民等の権利・義務に直接的に影響を及ぼす具体的制度は、別途、その内容を踏まえた個別法等の見直しにより措置されることになる。その点から、土地基本法を見直す目的は、今後展開される具体的施策の理論的根拠を明確にし、それを後押しすること（既に措置されている施策については、その必要性を強固なものとする）にある¹。そのため、令和 2 年土地基本法改正の本当の意義は、今後の土地政策やその内数である土地関連法制の充実への貢献によって問われる。

そのため、本レポートでは、本改正の法案作成を担当した経験も踏まえ、今後の土地関連法制の見直しに当たっての後押しとなることが特に期待される改正点についてあらためて確認した上で、その改正点に関する現行法制度における対応状況を概観した上で、今後、土地関連法制において、対応することが期待される点や方向性について備忘を兼ねて整理することとする。

II 土地基本法改正のポイントについて

ここでは令和 2 年土地基本法改正の改正事項を網羅的に挙げることはせず、今後の土地関連法制の見直しに当たって特に注目すべきポイントに絞って挙げることにする。なお、記述については、筆者が法案作成を担当した経験に基づくものではあるものの、私見が含まれることをあらかじめお断りしておく。

1. 改正の背景となった土地政策上の課題について

はじめに、改正の前提となった土地政策上の課題についてであるが、改正の直接的な契機は、所有者不明土地問題等への対応である。人口減少・高齢化の進展に伴う土地利用ニーズの低下や地方から都市部等への人口移動を背景とした土地所有意識の希薄化等により、所有者不明土地や所有者による適正な利用・管理が期待できない管理不全土地が全国的に増加し、それらが周辺に悪影響を与え、又は災害の防止上の施策の展開における支障となり、重大な問題となっている。

そのため、改正の背景となった土地政策上の大きな課題の一つは、所有者不明土地や管理不全土地等

¹ 横山征成，“人口減少社会に対応した土地政策の再構築に向けた土地基本法の改正について。” 日本不動産学会誌 34, no. 4 (2021): 30-35.

によりもたらされる「地域への外部不経済の発生防止・解消」であった。

一方で、土地基本法制定時の平成元年に想定されていなかった人口減少・高齢化の進展等に伴う変化によりもたらされる土地政策の今日的な課題は、所有者不明土地、管理不全土地等による外部不経済の問題のみではない。例えば、現に利用がされている土地についても、持続可能性の確保の観点から、一定の人口密度がなければ持続困難な各種都市機能やサービスを維持するための都市の集約化、コンパクト化に向けた、土地利用の誘導が課題となっている。また、都市のスポンジ化と言われる現象も含め、増加している低未利用土地については、管理不全による外部不経済の問題は当然重大であるが、その有効活用についても大きな課題となっている。

そこで、土地基本法の見直しの具体的方向性が議論された国土審議会土地政策分科会企画部会の「中間とりまとめ～適正な土地の「管理」の確保に向けて～」(以下「中間とりまとめ」という。)においては、これからの土地政策の方向性に即した基本的な重要施策として、

- ・改正の経緯となった所有者不明土地を含む、低未利用の土地の適正な管理を確保する取組による「外部不経済の発生抑制・解消」
- に加えて、
- ・既に利用されている土地を最大限有効に活用する取組による「最適活用」
 - ・低未利用の土地を、市場を通じて利用につなげる又は地域における公共・公益的な利用につなげる取組による「創造的活用」

も併せて示され、これを踏まえて改正法案の作成が行われた。

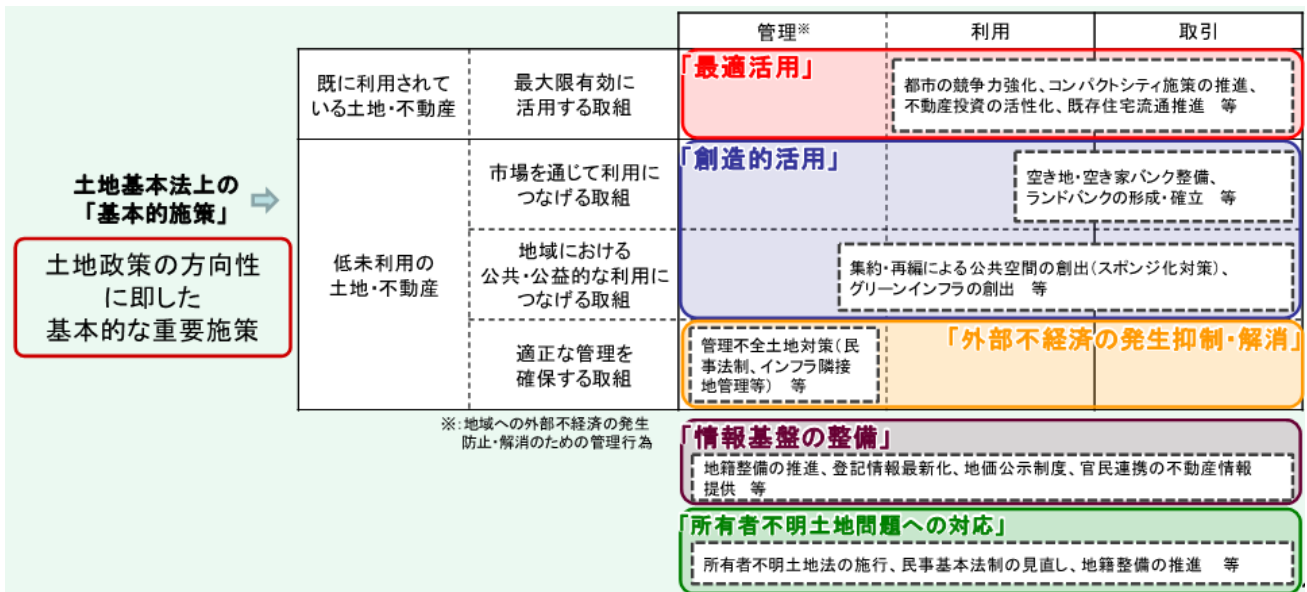


図 1 これからの土地政策の全体像について²

2. 土地基本法改正のポイント

² 国土交通省, 国土審議会土地政策分科会企画部会 中間とりまとめ 概要, 2019. <https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001322212.pdf>. より一部抜粋。

上述のとおり、改正作業は中間とりまとめの内容を踏まえて行うとともに、制定時に土地基本法が背負った目的は残しつつ、今日的課題に対応する観点を加算することを志向して行われた。ここでは、土地関連法制の今後の見直しに当たって特に注目すべきと思われる改正事項について確認する。

(1) 目的に関する見直し（第1条関係）

上述のとおり、「中間とりまとめ」に示された方向性を踏まえ、まず、第1条の目的規定について、改正の契機となった所有者不明土地を含む低未利用な土地による「外部不経済の発生抑制・解消」の観点からは、土地の適正な「管理」を確保することがより重要であることから、土地の適正な「利用」に加えて「管理」を目的に追加した。改正前の土地基本法は、立法当時の時代背景の下、目的として「適正な土地利用の確保」及び「正常な需給関係と適正な地価の形成」を規定していた。「利用」には「管理」行為が付随するのが通常で、これらを並立的に規定することに疑義があるとする考えもあるかもしれないが、従前の「適正な土地利用の確保」は、投機で買った土地を転売目的で保有し、有効利用しないという社会問題を念頭に置いた文言であるのに対し、積極的に利用せずともせめて周辺や社会に迷惑をかけないように管理することを促すことが今日の課題であることから、利用を伴わない専らの「管理」の場面を念頭に、あえて位置付けたものである。

なお、この土地の適正な「管理」の内容については、中間とりまとめにおいて、周辺の土地や近隣住民等に悪影響を与えないために必要となる保全行為（物理的管理）と、自らが有する土地に関する権利の内容を明確化するための措置、具体的には、自らが所有者等の権利者であること及びその所在を実態に即して登記等により公示するとともに、自らの権利の範囲である土地の境界の明確化に努める行為（法的管理）であると整理されている。

目的規定については、さらに、追加した「管理」のみならず「利用」の面も含め、「適正な土地利用及び管理」がなぜ必要なのか、その趣旨を法律上明らかにする観点から、その前に「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」点を加えている。この点を少し分解して整理すると、「適正な土地の『管理』」の必要性については、主に「地域の良好な環境の確保」と「災害予防、災害応急対策、災害復旧及び災害からの復興」がかかっている。一方で、「適正な土地の『利用』」の必要性については、「地域の良好な環境の確保」の点は「管理」と共有した上で、主に「利用」にかかるものとして、中間とりまとめにおける「最適活用」「創造的活用」という示唆を踏まえ、「土地が有する効用の十分な発揮」の点を加えている。

また、土地の適正な「管理」のみならず、「利用」やその他のものを含む、現在求められている土地に関する施策について、その目的をより明確化するため、それらの「施策を総合的に推進」することを通じ、最終的な目的は「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」ことにある点は維持しつつ、その手前に、中間的な目的として「地域の活性化及び安全で持続可能な社会の形成を図る」点を新たに追加している。

このように本改正は、「外部不経済の発生抑制・解消」の観点からの「管理」の追加の点が特に注目されるところではあるが、「利用」に関する施策の点についても、中間とりまとめにおける示唆を踏まえ、その政策目的とともに、必要性を明確化することを意図した改正が行われている。

| 改正後 | 改正前 |
|--|--|
| <p>(目的)</p> <p>第一条 この法律は、土地についての基本理念を定め、並びに<u>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。</u></p> | <p>(目的)</p> <p>第一条 この法律は、土地についての基本理念を定め、並びに国、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、<u>適正な土地利用の確保を図りつつ正常な需給関係と適正な地価の形成を図るための土地対策を総合的に推進し、もって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。</u></p> |

(2) 土地についての基本理念に関する見直し (第3条関係)

土地基本法は、第1条の目的規定に続き、第2条から第5条は、土地についての「基本理念」を掲げている。本改正では、そのうち、第3条において、従前から基本理念として規定されていた土地の適正な「利用」に加えて、「管理」について追加した。さらに、項を追加し、第2項として、土地の適正な「利用」と「管理」がなぜ必要なのか明確化、強調するため、「周辺地域の良好な環境の形成」及び「周辺地域への悪影響を防止」する観点から求められる点を規定している。この点においても、所有者不明土地対策等を念頭においた主に「管理」に関連する「悪影響の防止」というマイナスな状態を防止・解消するディフェンシブな観点のみならず、「利用」にも関連する「良好な環境の形成」という、より良い状態を目指すポジティブな観点も含めた必要性を理念に盛り込み、総合的に見直しを行っている。

| 改正後 | 改正前 |
|--|---|
| <p><u>(適正な利用及び管理等)</u></p> <p>第三条 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。</p> <p>2 <u>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。</u></p> | <p><u>(適正な利用及び計画に従った利用)</u></p> <p>第三条 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されるものとする。</p> <p>(新設)</p> |

| | |
|--|---|
| <p>3 土地は、適正かつ合理的な<u>土地の利用及び管理</u>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<u>利用し、又は管理されるものとする。</u></p> | <p>2 土地は、適正かつ合理的な<u>土地利用</u>を図るため策定された<u>土地利用</u>に関する計画に従って<u>利用されるものとする。</u></p> |
|--|---|

(3) 責務に関する見直し

① 土地所有者等の責務規定の新設（第6条関係）

本改正において、土地の適正な管理に関する規定の追加と並ぶ主要な改正事項が土地所有者等³の責務の追加である。所有者不明土地、管理不全土地等の対策を含む土地の適正な利用、管理等の確保のためには、第一次的には土地所有者（又は権原を有する者）が役割を果たすことが重要であることは論を待たないところ、改正前は国や地方公共団体、事業者、国民一般の責務は規定されているものの、土地所有者固有の責務については規定されていなかった。そこで、土地所有者に求められる行動規範として、土地の適正な利用、管理等について責務を負うことを法律上明確にし、広く土地所有者の意識を高め、その実践を促すことに加え、既に実質的に土地所有者の責務の存在を前提として講じられている様々な既存の法制度を含む施策の正当性を明確にするとともに、今後、その責務を前提として展開される施策の理論的根拠を明確にし、それを後押しすることを狙いとしている。

また、後述のとおり、必要に応じて土地所有者等を補完する土地所有者等以外の者の取組を推進することとされている国・地方公共団体の責務のうらはらとして、地方公共団体等が実施する土地に関する施策には当然に協力すべきことを位置付けた。

| 改正後 | 改正前 |
|---|-------------|
| <p><u>(土地所有者等の責務)</u> <u>第六条 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。</u> <u>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。</u> <u>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。</u></p> | <p>(新設)</p> |

³ 「土地所有者等」の定義は、「土地の所有者又は土地を使用収益する権原を有する者」（土地基本法第4条第1項）

② 土地の適正な利用及び管理に関する国・地方公共団体の責務の追加（第7条関係）。

本レポートの関心である土地関連法制の主体は、国であり、法体系の下での条例も念頭に置いた場合は、地方公共団体も含まれると解されるが、国及び地方公共団体の責務については、本改正で新設した第7条第2項において、第1に、「土地所有者等による適正な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」こととし、第2に、現実には土地所有者自身による管理が期待できない場合や、むしろ状況から必要とされる場合などにおいては、「土地所有者等以外の者による」、土地所有者等による適正な「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」べきことを規定している。

特に第2については、中間とりまとめにおいて示された以下の「各主体の役割」を踏まえた規定となっており、具体的には、

「第一次的には土地所有者等自らが土地を適正に管理する責務を果たすよう促すことが重要である。ただし、所有者等が自ら土地を適正に管理することが困難な場合には、所有者等による一定の必要な負担を前提としつつも、地域住民、地域コミュニティ、まちづくり団体などの所有者等以外の者が役割を補完することで適正な土地の利用・管理が確保され、当該者や地域全体の利益につながる場面もあり得ると考えられる。

また、地方公共団体には、地域の公益を実現する立場から、必要に応じてこれらの者が役割を担うことを支援し、促すための取組を実施するほか、国には、これらの取組を行うための制度構築や取組を行う地方公共団体の支援、最終的な管理の受け皿機能の確保に取り組むことが求められる。

さらに、地方公共団体、国（略）等は、生活環境の保全、住民・利用者の安全確保等の観点から必要と認める場合であって、特に管理不全による悪影響の度合い、緊急性が高い場合等には、必要に応じて地方公共団体（略）等が円滑に直接対応を行う（代執行・取得等）ことを可能としておくべきものと考えられることから、こうした方策について検討することが必要である。」

とされている点を踏まえたものである。

なお、上記のとおり、地域住民や地域コミュニティなどの土地所有者以外の者については、土地の適正な利用及び管理について、第一次的な役割を負う土地所有者を補完する役割が期待されるものの、その役割自体は責務と整理されるべきものではないと考えられることから、責務規定上は、国及び地方公共団体の責務規定の中で当該役割に基づく取組を推進すべき旨を規定することで、間接的ではあるが、当該役割について、条文上その必要性を表す形を取ったところである。

さらに、土地所有者以外の者の当該役割については、中間とりまとめにおいては、適正な土地の「管理」の文脈でその必要性が示されているが、条文上は、適正な土地の「利用」を補完する取組も含めて規定し、その必要性を表している。土地所有者以外の者の「利用」については、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（平成30年法律第49号。以下「所有者不明土地法」という。）⁴に基づく地域福利増進事業をはじめとする、土地所有者以外の者に対し、土地の利用を可能とする権利（地域福利増進事業においては「土地使用権」）を設定し、いわば所有と利用の分離を図る手法を用いた近年の制度⁴と今後の展

⁴ 例として、農業経営基盤強化促進法（昭和五十五年法律第六十五号）に基づく農地中間管理機構に対する利用権の設定、森林経営管理法（平成三十年法律第三十五号）に基づく市町村に対する経営管理権

開に対応するものである。加えて補足すれば、土地所有者以外の者に期待される補完的な役割については、責務として整理されるものではない点前述したが、土地所有者以外の者であっても、これらのいわゆる利用権を設定する制度により権利が与えられたのであれば、「土地を使用収益する権原を有する者」として、土地所有者「等」の「等」として、適正な土地の利用及び管理の責務を負う立場になると考えられる。この点で、これらのいわゆる利用権を設定する制度は、役割分担論の面から、適正な土地の利用の責務を担う主体を土地所有者（及び従来から権原を有する者）に限定しない考え方を提示した制度⁵と言える。

また、同項の改正は、上記の中間とりまとめにおいても示されているとおり、国、地方公共団体による土地の取得や代執行等の直接対応も念頭においた規定であり、補完的な取組の主体である「土地所有者等以外の者」には、国及び地方公共団体自身も含まれると解している。そのため、国及び地方公共団体は、責務を担う主体を土地所有者に限定しない考え方に立った上で、自らが主体となることも含め、「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」責務を負っていると整理される。

| 改正後 | 改正前 |
|---|---|
| <p>(国及び地方公共団体の責務)</p> <p><u>第七条</u> 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。</p> <p><u>2</u> <u>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。</u></p> <p><u>3</u> (略)</p> | <p>(国及び地方公共団体の責務)</p> <p><u>第六条</u> 国及び地方公共団体は、<u>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。)</u>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を有する。</p> <p>(新設)</p> <p><u>2</u> (略)</p> |

③ 土地に関する基本的施策に関する見直し

土地基本法は、第2章において、「基本理念」を踏まえた「土地に関する基本的施策」について規定している。「基本理念」の改正と連動して、章全般について見直しが行われているが、ここでは、土地関連法制の見直しの後押しの中で直接的な関係にある第12条及び第13条における改正点を確認する。

及び林業経営者に対する経営管理実施権の設定等。

⁵ 内海麻利, “「縮退型」都市計画における都市計画法制の課題と論点.” 公法研究 = Public Law Review 82 (2019): 134-144.

ア 土地の利用及び管理に関する計画の策定に関する基本的施策の見直し（第 12 条関係）

国及び地方公共団体による計画の策定について規定した第 12 条については、上述の「基本理念」を規定する第 3 条の改正と連動し、第 1 項においては、国・地方公共団体は、土地の「利用」に関する計画のみならず、「管理」に関する計画を策定する必要性がある旨を明らかにした。

また、第 2 項においては、国及び地方公共団体が、計画を詳細に策定すべき場合を規定しているが、新設された第 3 条第 2 項と連動し、「良好な環境の形成若しくは保全」を図る場合を強調した上で、新たに「災害の防止」を図る場合について追加している。

なお、計画を詳細に策定する施策については、土地の「利用」に関する計画として、都市計画法（昭和四十三年法律第百号）に基づく地区計画が典型とされており⁶、「管理」に関する計画を詳細に策定する施策についても、同様に地区レベルの即地的な計画の策定を指していると解される。

| 改正後 | 改正前 |
|--|--|
| (土地の利用及び管理に関する計画の策定等) | (土地利用計画の策定等) |
| <p><u>第十二条</u> 国及び地方公共団体は、適正かつ合理的な<u>土地の利用及び管理</u>を図るため、人口及び産業の将来の見通し、<u>土地の利用及び管理の動向</u>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<u>土地の利用及び管理</u>に関する計画を策定するものとする。</p> <p>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、<u>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</u>を図るため特に必要があると認めるときは<u>同項の計画</u>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<u>同項の計画</u>を広域の見地に配慮して策定するものとする。</p> <p>3 (略)</p> <p>4 国及び地方公共団体は、第一項に規定する諸条件の変化を勘案して必要があると認めるときは、<u>同項の計画</u>を変更するものとする。</p> | <p><u>第十一条</u> 国及び地方公共団体は、適正かつ合理的な<u>土地利用</u>を図るため、人口及び産業の将来の見通し、<u>土地利用の動向</u>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<u>土地利用に関する計画</u>（以下「<u>土地利用計画</u>」という。）を策定するものとする。</p> <p>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に配慮した土地の高度利用、<u>土地利用の適正な転換又は良好な環境の形成若しくは保全</u>を図るため特に必要があると認めるときは<u>土地利用計画</u>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<u>土地利用計画</u>を広域の見地に配慮して策定するものとする。</p> <p>3 (略)</p> <p>4 国及び地方公共団体は、第一項に規定する諸条件の変化を勘案して必要があると認めるときは、<u>土地利用計画</u>を変更するものとする。</p> |

イ 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施策の見直し（第 13 条関係）

第 13 条は、第 12 条に定める計画に従って行われる国及び地方公共団体による措置全般について規定

⁶ 土地政策研究会，逐条解説土地基本法．ぎょうせい，1990.

している。第1項では総論を規定しており、第12条と同様「基本理念」の改正を受け、適正な土地の「利用」の確保のみであった国及び地方公共団体による措置の目的について、適正な土地の「管理」の確保を追加するとともに、注目したい点は、「規制」のみであった措置の内容について、「誘導」を追加している点である。これは、地域の持続可能性の確保の観点から都市機能や住居機能を誘導する立地適正化計画や、都市の競争力強化の観点から予算、金融、税制等による支援を行う都市再生制度等、適正な土地利用等の確保を図るため、規制手法のみならず誘導手法による施策が講じられている近年の施策展開をフォローする趣旨である。その上で、個人としての見解であるが、ここで誘導手法を規制手法と並列関係で追加した趣旨については、規制手法＝権力的手法ではない手法による施策の明示、という趣旨も含まれており、この改正の意義について解釈を拓げると、土地の適正な利用及び管理の確保を図るに当たっての誘導手法＝非権力的手法による施策の重要性を明らかにしたものという理解もし得るのではないかと考える。

次に、第2項以下では、第1項の総論としての規定に加え、今日的な諸課題に対応する上で特に重要となる国及び地方公共団体による措置について、明確化、強調する観点から特に規定している。

第2項については、改正法案の作成時点では、法務省において検討段階であった、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。以下「相続土地国庫帰属法」という。）に基づく相続土地国庫帰属制度や、上述の所有者不明土地法に基づく地域福利増進事業など、従来の土地所有者や権原を有する者に代わって、それ以外の者による土地の適正な利用又は管理を確保する制度の創設を後押ししたり、フォローをする趣旨から見直しが行われた。なお、改正前においては、公有地の拡大等の事業の実施のため公共用地の確保に努める点のみが既定されていたが、直接的な目的は異なるものの、土地を利用又は管理するための権利を取得する点においては上記の今日的な課題に対応するための措置と共通していることから、包括的な規定ぶりとする趣旨で改めている。

また、第4項を新設し、国や地方公共団体は、低未利用地の利用及び管理を促進するため、土地等を手放したいニーズと利用したいニーズのマッチングにより、新たな土地所有者等による土地の利用及び管理の確保を図るための施策として、空き地・空き家バンクや、後に令和4年改正所有者不明土地法により所有者不明土地利用円滑化等推進法人として法定されたランドバンク（行政と専門家の連携による空き地等の適切な管理・流通・再生を担う主体）といった取組が重要となることを踏まえ、低未利用土地等に係る情報の提供、低未利用土地の取得の支援に関する措置等を講ずるよう努めることを規定している。

さらに、第5項を新設し、改正の直接的な契機となった所有者不明土地問題への対応を図るため、その後控えていた所有者不明土地の解消に向けた民事基本法制の見直し（民法等の一部を改正する法律（令和3年法律第24号）及び相続土地国庫帰属法）の後押しを念頭に、所有者不明土地の発生の防止や、所有者不明土地の円滑かつ適正な利用のための取組を政府一体で実施していくことの重要性を明確化する趣旨から、国や地方公共団体は、所有者不明土地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努めることを規定している。

| 改正後 | 改正前 |
|---|---|
| <p>(適正な<u>土地の利用及び管理</u>の確保を図るための措置)</p> <p>第十三条 国及び地方公共団体は、<u>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。</u></p> <p>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、<u>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努めるものとする。</u></p> <p>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、<u>需要に応じた宅地の供給が図られるよう努めるものとする。</u></p> <p>4 国及び地方公共団体は、<u>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。</u></p> <p>5 国及び地方公共団体は、<u>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。）の発生を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努めるものとする。</u></p> | <p>(適正な<u>土地利用</u>の確保を図るための措置)</p> <p>第十二条国及び地方公共団体は、<u>土地利用計画に従って行われる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又は良好な環境の形成若しくは保全の確保その他適正な土地利用の確保を図るため、土地利用の規制に関する措置を適切に講ずるとともに、土地利用計画に係る事業の実施その他必要な措置を講ずるものとする。</u></p> <p>2 国及び地方公共団体は、前項の措置を講ずるため<u>必要な公有地の拡大の推進等公共用地の確保に努めるものとする。</u></p> <p>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、<u>需要に応じた宅地の供給の促進が図られるよう努めるものとする。</u></p> <p>(新設)</p> <p>(新設)</p> |

④ 土地基本方針の新設（第 21 条関係）

上記のとおり、第 2 章では適正な土地の利用及び管理の確保を図るための措置をはじめ「土地に関する基本的施策」について今日的な課題を踏まえた見直しを行った上で規定されているが、基本法の性質上、いわゆるプログラム規定として、国又は地方公共団体が努力すべき政策・施策の基本的な目標を指示しながら、その具体的な内容については立法権・行政権の裁量に委ねるという性質であるため、規定内容は抽象的である。一方で、所有者不明土地等の対策をはじめ、現在直面する課題に喫緊に対応する観点からは、多岐に渡る省庁等が講ずる土地に関する施策の整合性や連携を確保し、より効果的・一体的に推進することが求められる。このため、個々の施策の調整、連携を確保するための指針となり得る、法第 2 章で規定される基本的施策の内容をより具体化した政策の方向性を示す土地基本方針を政府が策定することとされた。土地基本方針については、改正法が令和 2 年 4 月 1 日に施行された後、専門的知見を担保する観点から義務付けられた国土審議会への諮問を経て、同年 5 月 26 日に閣議決定され、令和 3 年 5 月 28 日に 1 回目の改定が行われている。現在は、国土審議会土地政策分科会企画部会において、令和 6 年頃の改定を目指し、調査審議が行われている。

| 改正後 | 改正前 |
|--|-------------------------|
| <p>第三章 土地に関する基本的な方針</p> <p>第二十一条 政府は、<u>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。</u></p> <p>2. <u>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。</u></p> <p>一 <u>第十二条第一項の計画の策定等に関する基本的事項</u></p> <p>二 <u>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</u></p> <p>三 <u>土地の取引に関する措置に関する基本的事項</u></p> <p>四 <u>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</u></p> <p>五 <u>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</u></p> <p>3. <u>国土交通大臣は、土地基本方針の案を作成し、</u></p> | <p>(新設)</p> <p>(新設)</p> |

| | |
|--|--|
| <p><u>閣議の決定を求めなければならない。</u></p> <p>4 <u>国土交通大臣は、前項の規定により土地基本方針の案を作成しようとするときは、あらかじめ、国民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、国土審議会の意見を聴かななければならない。</u></p> <p>5 <u>国土交通大臣は、第三項の閣議の決定があったときは、直ちに、土地基本方針を告示しなければならない。</u></p> <p>6 <u>前三項の規定は、土地基本方針の変更について準用する。</u></p> | |
|--|--|

III 土地基本法の改正ポイントから見る現行法制の対応状況と課題の一例について

IIでは今後の土地関連法制の見直しに当たって特に注目すべき土地基本法の改正ポイントを挙げたが、以下では、主に、土地関連法制の主体である国（及び地方公共団体）の責務規定（第7条）及びそれを踏まえた土地の利用及び管理に関する基本的施策に係る規定（第12条及び第13条）の改正ポイントを出発点として、網羅的ではないものの、改正ポイントの中でも象徴的な適正な土地の「管理」の確保に関連する現行法制での対応を整理した上で、他方で法制的な対応が未だ課題となっていると考えられる事項について可能な限り例示を試みたい。

1. 適正な土地の「管理」の確保を図るための計画及び措置に関する法制について

1. のとおり、土地基本法改正においては、土地による「外部不経済の発生抑制・解消」を図る観点から、土地に関する施策の目的として「適正な土地の利用」に加え、「適正な土地の管理」を追加し、目的、理念、責務、基本的施策の各規定全般が見直された。この「適正な土地の管理」については、前述のとおり、物理的管理と法的管理の両方を指しているが、自らの土地に関する権利の内容を明確化するための措置を講ずる法的管理の面については、その後の民事基本法制の見直しにおける令和3年の民法等の一部を改正する法律に基づく不動産登記法の改正による相続登記の申請の義務化（令和6年4月1日施行）をはじめとする措置が講じられ、法制面では大きな進展があったところである。ここでは、一方の物理的管理の面にフォーカスをした上で、これまでの土地関連法制での対応を確認する。以降、本レポートにおいて「管理」は、物理的管理を指すこととする。

(1) 土地基本法上の「管理」の内容について

土地基本法上の「管理」の内容については、周辺の土地や近隣住民等に悪影響を与えないために必要となる保全行為と整理されているが、どのような行為を指すのかももう少し具体化を図るため、土地関連法制の対象になり得る行為を幅広く挙げた上で該当行為を抽出する方法を採ることとする。下に挙げる行

為は、都市計画の領域において通常、行為態様として把握すべきものに関する整理⁷であるが、土地関連法制の領域においても共通であると考えられるためこれに準拠することとする。

- a ある状態を保全するもの（状態の確認・チェックなど）
- b ある状態をそのまま利用するもの（居住、サービス提供、イベント実施など）
- c ある状態の劣化を防止するもの（修繕など）
- d ある状態に改良を加えるもの（大規模修繕、土壌改良など）
- e ある状態に変更を加えるもの（新・増・改築、区画・形質の変更など）
- f ある状態を解消するもの（除却など）

ここで、「土地の適正な管理」が土地基本法に追加された趣旨は、前述のとおり、土地について積極的に利用せずともせめて周辺や社会に迷惑をかけないように、「外部不経済の発生抑制・解消」あるいは「周辺地域への悪影響を防止」（土地基本法第3条第2項）することにある。その点を踏まえれば、「管理」については、利用を目的とした行為そのものであるbと、土地を積極的に利用する目的無くして行われることが原則想定されないdとeを除き、概ねa、c、fの行為態様が該当するものと考えられる。

一方で、上記の行為態様全てについて、土地の「最適活用」又は「創造的活用」、あるいは「周辺地域の良好な環境の形成を図る」（同法第3条第2項）観点から、土地を積極的に利用する目的で行われるものについては、「土地の適正な利用」に該当すると考えられる。その点を踏まえると、「管理」と「利用」の概念は、上記の行為態様について排他的に分担し合う関係ではなく、対象となる行為態様自体は一部共有した上で（概ねa、c、f）、当該行為が行われる観点と、その当然の帰結として当該土地を積極的に利用する目的の有無の点において相違がある関係⁸であると理解できるのではないかと考える。

上記の点より、「管理」については、「周辺地域への悪影響を防止」する観点から、当該土地を積極的に利用する目的を伴わず行われる、概ね、上記a、c、fの保全、劣化防止、解消に向けた行為態様、であると整理する。

（2）「管理」に関する計画の策定及び規制又は誘導に関する措置に係る現行法制について

Ⅱのとおり、土地基本法改正により、土地基本法第12条第1項において、国及び地方公共団体は、「管理」に関する計画を策定するものとされた。さらに、同条第2項において、国及び地方公共団体は、良好な環境の形成若しくは保全、災害の防止を図るために特に必要があると認めるときは当該計画を詳細に策定することとされた。

そして、同法第13条第1項において、新たに、適正な土地の「管理」の確保を図るため、土地の「管理」の規制又は誘導に関する措置を適切に講ずることとされた。

そこで以下では、「管理」、すなわち上記（1）のとおり、「周辺地域への悪影響を防止」する観点から、

⁷ 原田保夫，“「管理型」都市計画に関する一考察.” 土地総合研究 26, no. 2 (2018): 25-41.

⁸ 利用と管理の概念が一致する又は管理の概念に利用の概念が包含されることを否定し、相互に補い合う関係であるとする見解として、山野目章夫，“所有者不明土地問題の新しい段階 問いの転轍という要請.” 土地総合研究 30, no. 3 (2022): 9-14.

当該土地を積極的に利用する目的を伴わず行われる、保全、劣化防止、解消に向けた行為態様、に関する計画（必要に応じて詳細計画）の策定及び規制又は誘導に関する措置に関係すると考えられる現行の法制を挙げる。

① 所有者不明土地対策計画及び所有者不明土地の管理の適正化のための行政措置

まず、令和4年の所有者不明土地法改正⁹により、法目的に「所有者不明土地の管理の適正化」を追加するとともに、それを具体化するための制度として創設された市町村による計画及び行政措置は、上記の「管理」に関する計画の策定及び規制に関する措置に該当すると考えられる。

ア 所有者不明土地対策計画(所有者不明土地法第45条)

令和4年の所有者不明土地法改正により、所有者不明土地対策計画（所有者不明土地法第45条）が創設された。これにより、市町村は、所有者不明土地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とされた。これは、所有者不明土地対策を効果的に進めるためには、区域内の人口動態、土地の利用及び管理状況を踏まえて、市町村が主体となって施策を講じるとともに、地域の多様な主体との連携を確保して実施することが重要であることを踏まえたものである。そのため、本計画は、市町村が行う施策、取組及び市町村以外の主体との連携の確保に資する事項を記載するものとなっている。

計画の記載事項（同法第45条第2項各号）のうち、「管理」に関連がある事項は以下のとおりである。

なお、同法上「所有者不明土地」は、「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」と定義されている（所有者不明土地法第2条第1項）。

また、「所有者不明土地の利用の円滑化等」は、「所有者不明土地の利用の円滑化及び管理の適正化並びに土地の所有者の効果的な探索」と定義されており（同法第3条第1項）、所有者不明土地の管理の適正化が含まれている。

- ・所有者不明土地の利用の円滑化等を図るための施策に関する基本的な方針（第1号）
 - 取組方針（重点課題の設定等）、対象区域、計画期間等
- ・所有者不明土地の確知所有者に対する情報の提供又は助言その他の所有者不明土地の管理の適正化を図るために講ずべき施策に関する事項（第3号）
 - 所有者不明土地法及び条例に基づく勧告、命令、代執行等の行政措置等の主な取組
- ・低未利用土地の適正な利用及び管理の促進その他所有者不明土地の発生の抑制のために講ずべき施策に関する事項（第5号）
 - 低未利用土地の土地所有者への適切な管理等の働きかけ、低未利用土地の管理や利活用に取り組む所有者不明土地利用円滑化等推進法人（所有者不明土地法第47条から第54条まで）の募集及び指定等の主な取組
- ・所有者不明土地の利用の円滑化等を図るための体制の整備に関する事項（第6号）

⁹ 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）

- 所有者不明土地対策協議会（所有者不明土地法第 46 条）の設立、所有者不明土地利用円滑化等推進法人の指定、庁内の体制整備等
- ・所有者不明土地の利用の円滑化等に関する普及啓発に関する事項（第 7 号）
 - 広報誌や各種セミナーの場を通じた土地の適正な管理や積極的な利活用の呼びかけ等の取組
- ・前各号に掲げるもののほか、所有者不明土地の利用の円滑化等を図るために必要な事項（第 8 号）

イ 所有者不明土地の管理の適正化のための行政措置

同じく令和 4 年の所有者不明土地法改正により、周辺地域に災害の発生等の悪影響が生ずるおそれのある管理不全土地の対策に取り組む市町村の取り得る手段を、行政的・民事的措置の両面から充実させる観点から、

- ・管理不全所有者不明土地（所有者不明土地のうち、所有者による管理が実施されておらず、かつ、引き続き管理が実施されないことが確実であると見込まれるもの。）の所有者に対する市町村長による災害等防止措置¹⁰に係る勧告・命令・代執行¹¹（所有者不明土地法第 38 条から第 41 条まで）
- ・管理不全所有者不明土地についての管理不全土地管理命令（民法第 264 条の 9）の市町村長による請求¹²（所有者不明土地法 42 条）

を可能とする制度が創設された（下図参照）。

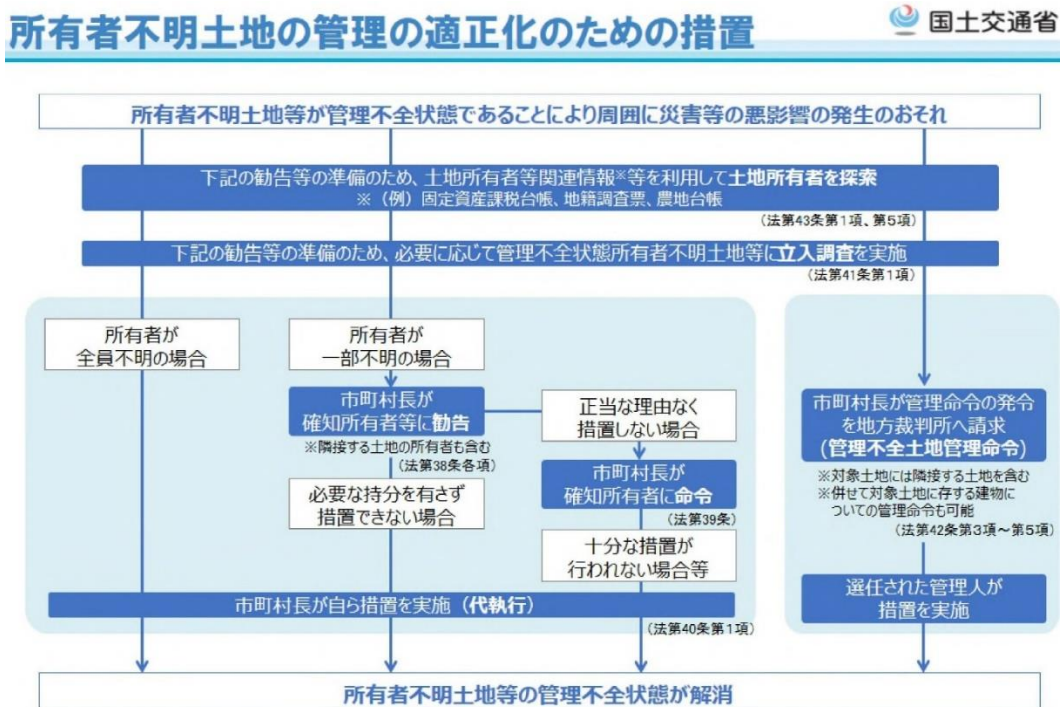


図 2 所有者不明土地の管理の適正化のための措置¹³

¹⁰ 所有者不明土地法第 38 条第 1 項各号に掲げる事態の発生防止のために必要な措置（同法第 38 条第 1 項）

¹¹ 管理不全隣接土地（管理不全所有者不明土地に隣接する土地であって、地目、地形その他の条件が類似し、かつ、当該土地の管理の状況が当該管理不全所有者不明土地と同一の状況にあるもの。）についての勧告も併せて措置された（同法第 38 条第 2 項）

¹² 管理不全隣接土地についても同様に措置された（所有者不明土地法第 42 条第 4 項）

¹³ 国土交通省不動産・建設経済局土地政策審議官部門土地政策課，所有者不明土地の管理の適正化のた

(参考) 管理不全状態の所有者不明土地における災害等の防止のための行政措置の概要

市町村長は、管理不全所有者不明土地による以下に掲げる事態の発生を防止するために必要かつ適当であると認める場合には、その必要の限度において、当該管理不全所有者不明土地の確知所有者に対し、期限を定めて、当該事態の発生を防止するために必要な措置の防止のために必要な措置（以下「災害等防止措置」という。）を講ずべきことを勧告することができることとされた（所有者不明土地法第 38 条第 1 項）。

- ・当該管理不全所有者不明土地における土砂の流出又は崩壊その他の事象によりその周辺の土地において災害を発生させること。
- ・当該管理不全所有者不明土地の周辺の地域において環境を著しく悪化させること。

上記の勧告をする場合において、管理不全隣接土地による次に掲げる事態の発生を防止するために必要かつ適当であると認めるときは、その必要の限度において、当該管理不全隣接土地の所有者に対しても、期限を定めて、当該管理不全隣接土地について、当該事態の発生を防止するために必要な措置を講ずべきことを勧告することができることとする（所有者不明土地法第 38 条第 2 項）。

- ・当該管理不全隣接土地及び当該管理不全隣接土地に係る管理不全所有者不明土地における土砂の流出又は崩壊その他の事象によりその周辺の土地において災害を発生させること。
- ・当該管理不全隣接土地及び当該管理不全隣接土地に係る管理不全所有者不明土地の周辺の地域において環境を著しく悪化させること。

次に、市町村長は、上記勧告に係る管理不全所有者不明土地の確知所有者が正当な理由がなく当該勧告に係る災害等防止措置を講じないときは、当該確知所有者に対し、相当の期限を定めて、当該災害等防止措置を講ずべきことを命ずることができることとされた（所有者不明土地法第 39 条）。

さらに、市町村長は、以下のいずれかに該当する場合において、管理不全所有者不明土地における災害等防止措置に係る事態を放置することが著しく公益に反すると認められるときは、当該管理不全所有者不明土地の所有者の負担において、当該災害等防止措置を自ら講じ、又はその命じた者若しくは委任した者に当該災害等防止措置を講じさせることができることとされた（所有者不明土地法第 40 条）。

- ・管理不全所有者不明土地の確知所有者がいない場合
- ・確知所有者が当該災害等防止措置の実施に必要な共有持分を有しない者である場合
- ・災害等防止措置を講ずべきことの上記②の命令をされた確知所有者が、当該命令に係る期限までに当該災害等防止措置を講じない場合、講じても十分でない場合又は講ずる見込みがない場合

(参考) 管理不全土地管理命令の請求に係る特例の概要

市町村長は、管理不全所有者不明土地につき、次に掲げる事態の発生を防止するため特に必要があると認めるときは、地方裁判所に対し、管理不全土地管理命令（民法第 264 条の 9 第 1 項）の請求をすることができることとされた（所有者不明土地法第 42 条第 3 項）。

- ・当該管理不全所有者不明土地における土砂の流出又は崩壊その他の事象によりその周辺の土地において災害を発生させること。

めの措置に関するガイドライン, 2022.

https://www.mlit.go.jp/tochi_fudousan_kensetsugyo/content/001618314.pdf.

- ・当該管理不全所有者不明土地の周辺の地域において環境を著しく悪化させること。

また、市町村長は、管理不全隣接土地につき、次に掲げる事態の発生を防止するため特に必要があると認めるときは、地方裁判所に対し、管理不全土地管理命令（民法第 264 条の 9 第 1 項）の請求をすることができることとされた（所有者不明土地法第 42 条第 4 項）。

- ・当該管理不全隣接土地及び当該管理不全隣接土地に係る管理不全所有者不明土地における土砂の流出又は崩壊その他の事象によりその周辺の土地において災害を発生させること。
- ・当該管理不全隣接土地及び当該管理不全隣接土地に係る管理不全所有者不明土地の周辺の地域において環境を著しく悪化させること。

ウ 土地基本法改正事項を踏まえての注目点

土地基本法第 12 条に規定する「管理」に関する計画の策定及び第 13 条に規定する「管理」に関する規制又は誘導に関する措置の観点も踏まえて、上記制度の注目点を以下挙げる。

(a) 所有者不明土地対策計画

- ・対象とする土地については、所有者不明土地と、所有者不明土地の発生の抑制の観点から低未利用土地も対象とされている。
- ・対象区域については、市町村の区域全体から任意の特定の区域まで市町村の判断で設定される。
- ・計画の内容については、市町村の取組と、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推進法人等の市町村以外の主体に関する事項を定めることとされ、管理の主体については、土地所有者自身と、土地所有者以外の主体として推進法人、市町村を予定し、取組の手法については、推進法人への委託等の契約手法と、市町村長による代執行等の規制手法ともに予定されている。
- ・市町村単位の計画であり、区域を限定することはありうるものの、土地基本法第 12 条第 2 項の地区レベルの即地的な詳細計画には該当しない。

(b) 所有者不明土地の管理の適正化のための行政措置

- ・対象土地については、管理不全所有者不明土地及び管理不全隣接土地に限定されている。
- ・対象区域については、制度上限定はない。
- ・管理の主体については、勧告及び命令は土地所有者、代執行は市町村長、管理不全土地管理命令は管理人。
- ・措置の手法については、命令、代執行及び管理命令は強制力を伴うものであり、規制手法である（勧告についても社会的制裁の面を考慮すれば、実質的な強制力を伴うとも理解できる。）（管理不全隣接土地については、勧告及び管理不全土地管理命令のみ措置され、命令及び代執行の対象外。）。

②跡地等管理等指針及び跡地等管理等協定制度

次に、立地適正化計画制度が創設された平成 26 年の都市再生特別措置法改正¹⁴により、都市機能区域及び居住誘導区域に係る制度とともに創設された、跡地等管理等区域における跡地等管理等指針及び跡地等管理等協定制度も、「管理」に関する計画の策定及び規制に関する措置に該当するものと言える。

¹⁴ 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）

これらは、立地適正化計画における居住誘導区域外で建築物の跡地等が増加しつつある区域において、良好な生活環境の確保及び美観風致の維持のため、建築物の跡地等の適正な管理を図ることを目的とする制度であり、概要以下のとおりである。

ア 跡地等管理等指針（都市再生法特別措置法第 81 条第 16 項）

市町村は、立地適正化計画に、居住誘導区域外の区域のうち、住宅が相当数存在し、跡地¹⁵の面積が現に増加しつつある区域で、良好な生活環境の確保及び美観風致の維持のために次に掲げる行為（以下「跡地等の管理等」という。）が必要となると認められる区域として「跡地等管理等区域」を記載するとともに、跡地等の管理等を図るための「跡地等管理等指針」を記載することができることとされている。

- ・跡地区域内の跡地及び跡地に存する樹木の適正な管理（同項第 1 号）
- ・跡地区域内の跡地における緑地、広場その他の都市の居住者その他の者の利用に供する施設の整備及び管理（同項第 2 号）

なお、上記行為のうち同項第 2 号の「利用に供する施設の整備及び管理」については、令和 2 年の都市再生特別都市法改正¹⁶により追加されたものである。同項第 1 号の「跡地（略）の適正な管理」については、上記 1.（1）で整理した土地基本法上の「管理」として、「周辺地域への悪影響を防止」する観点から、当該土地を積極的に利用する目的を伴わず行われるものと解されるが、同項第 2 号の行為は、「整備」は当然ながら「管理」についても、土地を積極的に利用する目的で行われるものであると解される。各号とも同じ「管理」の文言である以上、具体的な行為態様としては、保全、劣化防止、解消に向けたものを指す点においては共通すると解すべきであるが、土地基本法上の「管理」との関係においては、同項第 2 号については該当しないと解され、令和 2 年の改正により、土地基本法上の「管理」のみに向けた制度から「利用」に向けた要素が加わったものと理解される。

この点を踏まえ、「跡地等管理等指針」について、上記の同項第 1 号に係るものに着目すると、以下の点を記載することとされている¹⁷（下図参照。）。

- ・跡地等の適正な管理
 - 跡地等を適正に管理する上での留意点
 - 例) 病虫害の発生を防止するための適切な除草等の実施
 - 樹木の枯損が発生した場合の伐採等の実施
 - 適正な管理水準
- ・跡地等管理等協定の活用

¹⁵ 建築物の敷地であった土地で現に建築物が存しないものをいう。都市再生特別措置法第 81 条第 16 項

¹⁶ 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律（令和 2 年法律第 43 号）

¹⁷ 国土交通省都市局都市計画課，立地適正化計画作成の手引き，令和 5 年 11 月版，2023.

https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001598867.pdf.

- 居住誘導区域外においては、空き地等の発生による居住環境の悪化等の外部不経済を経過措置的に防止することが重要。
- 立地適正化計画に跡地等管理区域を設定し、跡地等の管理や地域住民の利用に必要な施設の整備についての指針を定めることにより、空き地等の適切な利用・管理を促進し、良好な居住環境の確保を図る。



図 3 跡地等管理区域・跡地等管理指針¹⁸

イ 跡地等の管理に関する市町村の援助及び勧告 (都市再生特別措置法第 110 条)

市町村は、跡地等の所有者等に対し、当該跡地等管理指針に即し、当該跡地等管理区域内の当該跡地等の管理を行うために必要な情報の提供、指導、助言その他の援助を行うものとされている。

さらに、跡地等管理区域内の跡地等の所有者等が当該跡地等管理指針に即した跡地等の管理を行わないため、当該跡地等の周辺的生活環境及び美観風致が著しく損なわれていると認めるときは、当該所有者等に対し、当該跡地等管理指針に即した跡地等の管理を行うよう勧告することができることとされている。

ウ 跡地等管理協定 (都市再生特別措置法第 111 条)

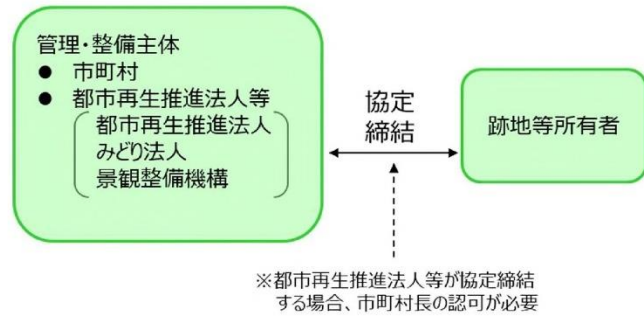
所有者自ら跡地等を適正に管理することが困難な場合の対応として、市町村又は都市再生推進法人、緑地管理機構若しくは景観整備機構は、跡地等管理区域内の跡地等の所有者等と跡地等管理協定を締結し、当該跡地等の管理を行うことができるものとされている (協定事項については、下図参照。)

¹⁸ 国土交通省都市局都市計画課, 「安全なまちづくり」・「魅力的なまちづくり」の推進のための都市再生特別措置法等の改正について, 2020.

https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001406990.pdf.

○所有者自ら跡地等を適正に管理することが困難な場合、市町村又は都市再生推進法人等は、跡地等管理区域内で所有者等と管理協定を締結して、当該跡地等の管理を行うことができる。

【制度スキーム】



【協定事項】

※協定を締結する場合は、所有者等全員の合意が必要

- ◆ 跡地等管理等協定の目的となる跡地等の区域
- ◆ 跡地等の管理等の方法
例：清掃・除草、樹木伐採等の管理に必要な措置
利活用に必要な施設の整備後の点検や維持修繕等
- ◆ 跡地等の管理等に必要な施設整備
例：管理に必要な施設（物置、防火施設、塀、柵等）の整備
利活用に必要な施設（緑地・広場、通路、休憩施設、遊戯施設、備蓄倉庫等）の整備
- ◆ 協定の有効期間
- ◆ 協定に違反した場合の措置
例：協定期間中に所有者等が協定に反して跡地等を利用した場合の措置
協定に基づき行う管理等の行為を妨害する場合の措置
費用負担条項が協定に定められているにも関わらず負担しない場合の措置



跡地の活用イメージ

図 4 跡地等管理等協定¹⁹

エ 土地基本法改正事項も踏まえての注目点

土地基本法第12条に規定する「管理」に関する計画の策定及び第13条に規定する「管理」に関する規制又は誘導に関する措置の観点も踏まえて、上記制度の注目点を以下挙げる。

(a) 跡地等管理等指針

- ・対象土地については、跡地（＝建築物の敷地であった土地で現に建築物が存しない土地）に限定されている。
- ・対象区域については、跡地等管理等区域に限定されている。さらに、同区域は、居住誘導区域外の計画区域²⁰に限定されている。
- ・指針の内容については、跡地等を適正に管理する上での具体的な留意点とともに、適正な管理水準を定めることとされており、主に市町村の取組を記載することに留まる前述の所有者不明土地対策計画より、管理内容について市町村の具体的な判断が示されるものとなっている。

¹⁹ 国土交通省都市局都市計画課，「安全なまちづくり」・「魅力的なまちづくり」の推進のための都市再生特別措置法等の改正について，2020。

https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001406990.pdf

²⁰ 立地適正化計画の区域は、都市計画区域全体とすることが基本とされているため、跡地等管理等区域は、基本的に居住誘導区域外の都市計画区域内であれば指定され得る。

- ・跡地等管理等区域ごとに策定される点から、特定の区域を対象とするものであり、区域の大きさによるものの、土地基本法第12条第2項の地区レベルの即地的な詳細計画としての性質も有している。

(b) 跡地等の管理等に関する市町村の援助及び勧告

- ・対象土地及び対象区域については、上記の跡地等管理等指針と同様に限定されている。
- ・措置内容については、必要な情報の提供、指導、助言その他の援助とともに、勧告をすることができるとしており、管理の主体は所有者自身とした上で、非権力的手法（≒誘導手法）と、規制手法ともに活用している。

(c) 跡地等管理等協定

- ・対象土地については、上記の跡地等管理等指針と同様に限定されている。
- ・対象区域については、跡地等管理等区域の中からさらに区域を限定して指定するとともに、管理の方法等について、土地所有者と市町村等の間で合意に基づき、個別具体的に定めることから、地区レベルの即地的な詳細計画としての性質も有している。
- ・管理の主体は、土地所有者ではなく、市町村又は都市再生推進法人等としている。
- ・手法については、協定であることから非規制的手法（契約手法）である（ただし、違反した場合の措置は予定している。）

(3) 「管理」に関する計画の策定及び規制又は誘導に関する措置に係る現行法制の課題について

上記(2)では、「周辺地域への悪影響を防止」する観点から、当該土地を積極的に利用する目的を伴わず行われる、保全、劣化防止、解消に向けた行為態様を対象としていると解される、近年展開された法制として、所有者不明土地の管理の適正化に関する制度（以下「所有者不明土地制度」という。）と、居住誘導区域外の建築物の跡地の管理の適正化に関する制度（以下「跡地制度」という。）を概観した。

その上で、今後、「管理」に関する計画や、それに基づく規制又は誘導に関する措置に係る法制の充実を図る上で課題と思われる点を以下挙げる。

①対象区域及び対象土地の限定について

まず所有者不明土地制度については、対象区域に制度上限定は無く、対象土地については、所有者不明土地対策計画は所有者不明土地のみならず低未利用土地も広く対象とする一方で、勧告、命令、代執行等の行政措置については、管理不全所有者不明土地（例外的に管理不全隣接土地）に限定されている。

跡地制度については、対象区域は立地適正化計画を前提とする跡地等管理等区域に限定され、さらに対象土地は跡地に限定されている。

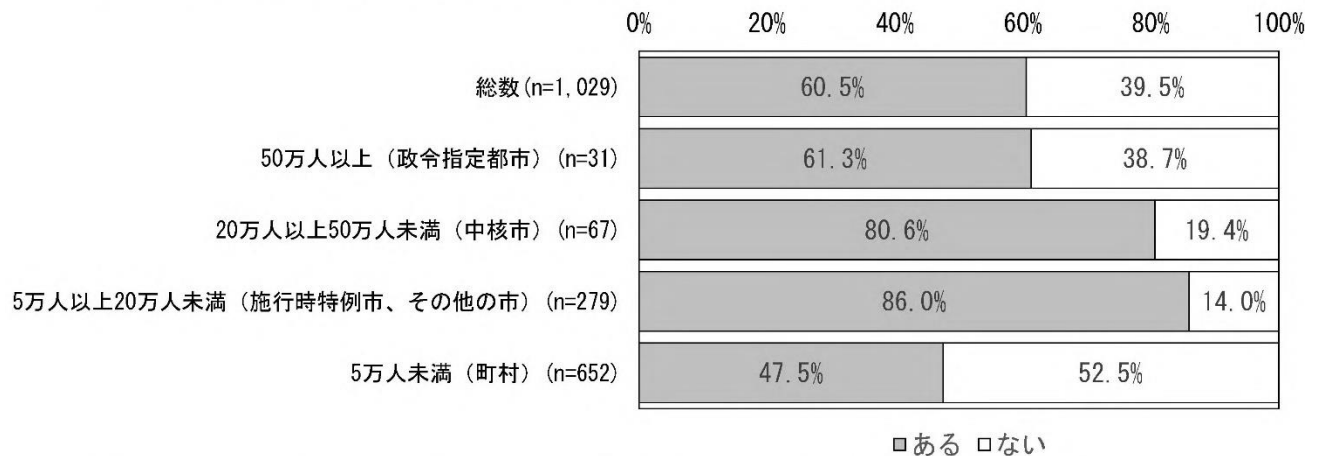
上記の対象区域及び対象土地の限定は、法目的、制度目的から当然の帰結であることは前提とした上で、これらの制度の総和で土地の「管理」に関する行政課題に十分な対応が図られるかが問題となる。

まず対象区域の点について検討する。以下は、国土交通省が令和元年に全国市区町村（1,741自治体）を対象に行った調査のうち、管理不全土地の存在の把握の手がかりの一つと言える住民からの苦情件数

の有無に関するものである。これによれば、全体では 60%以上の自治体が苦情を確知しており、内訳をみると、人口 5 万人以上 50 万人未満の規模の自治体が 80%を超えて高いが、次いで人口 50 万人以上の自治体が 60%を超えており、人口 5 万人未満の小規模な自治体が一番少ないという結果であった。

この点、跡地制度については、立地適正化計画を前提にした制度であるが、同計画は令和 5 年 3 月現在 504 都市が策定しているが、全市区町村数の 29%に留まる。また、50 万人以上の大都市においても苦情が 60%以上確知されていることを踏まえると、土地の「管理」に関する課題対応全般を立地適正化計画を前提とする制度に委ねることには疑問がある。

管理不全土地に関する住民からの苦情(n=1,029)



(注)「ない」の回答には、現場で逐一集計を行っていない等の要因から、正確には把握できていない、という意見も含まれる。

図 5 管理不全土地に関する住民からの苦情²¹

次に対象土地の点について検討する。所有者不明土地制度については、区域の限定なく、市区町村全域で利用可能である一方で、代執行等の行政措置については、対象土地が、原則、管理不全所有者不明土地に限定されている。すなわち所有者が確知されている管理不全土地は除かれている。この点は、同制度が措置された改正法が、所有者不明土地法の見直し条項に基づくものであったため、同法の法目的が所有者不明土地対策である以上、当然の帰結といえる。また、政策面からも、管理不全土地の中でも所有者不明土地であるものは引き続き将来にわたって適正な管理が見込まれない蓋然性が極めて高く、所有者が確知されているもの以上に、所有者以外の主体による対応が不可欠であり対応の優先度は高い。また、法制面からも、管理不全土地に対する行政措置については、市町村の条例に基づく対応の例はあったところ、所有者不明土地については、所有者が判明している土地の場合と異なり、必要な措置を行うことを命ずべき相手方を確知できないために、その措置を講ずべき義務者が確知されていることを前提とする代執行（行政代執行法（昭和 23 年法律第 43 号）に基づき行われる代執行）を行うことができないケースがあるなど法律上の限界があったため、立法措置でしか解決できないマストな点について対応したものと整理される。

²¹ 国土交通省不動産・建設経済局土地政策課，第 39 回国土審議会土地政策分科会企画部会 配付資料（資料 1）管理不全土地対策に関する調査について，2021。
<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001385945.pdf>.

その上で、これで法制的対応を完了したとするべきかは別途考慮が必要である。以下は上記の国土交通省による調査のうち、条例を制定している自治体を対象としたものである。その結果、条例を制定している自治体で代執行の規定を置いていない理由については、代執行を行う必要性自体が生じなかったという理由もあった上で、法的根拠がない点（代執行法ではない個別法の根拠がない点を指していると思われる。）が多く上がっている。この点は、管理不全所有者不明土地に限定した設問ではない以上、管理不全土地全般を念頭に置いた回答であると解される。また、条例に代執行の規定がある自治体で適用実績がない理由については、対象土地の線引きが困難である点が多く上がっており、この線引きの問題は土地の物理的な状態に関する面が中心であり、基本的に所有者が確知されているか否かは問わない性質のものであると考えられるため、この点も管理不全土地全般を念頭に置いたものであると考えられる。

そのため、この調査結果からは、市町村からは、所有者不明土地に限らず、管理不全土地全般について、個別法による代執行等の行政措置及び対象土地の線引きの根拠規定（管理不全所有者不明土地に係る行政措置については、所有者不明土地法第 38 条第 1 項。）が無いことについて問題意識が示されているとも解せる。

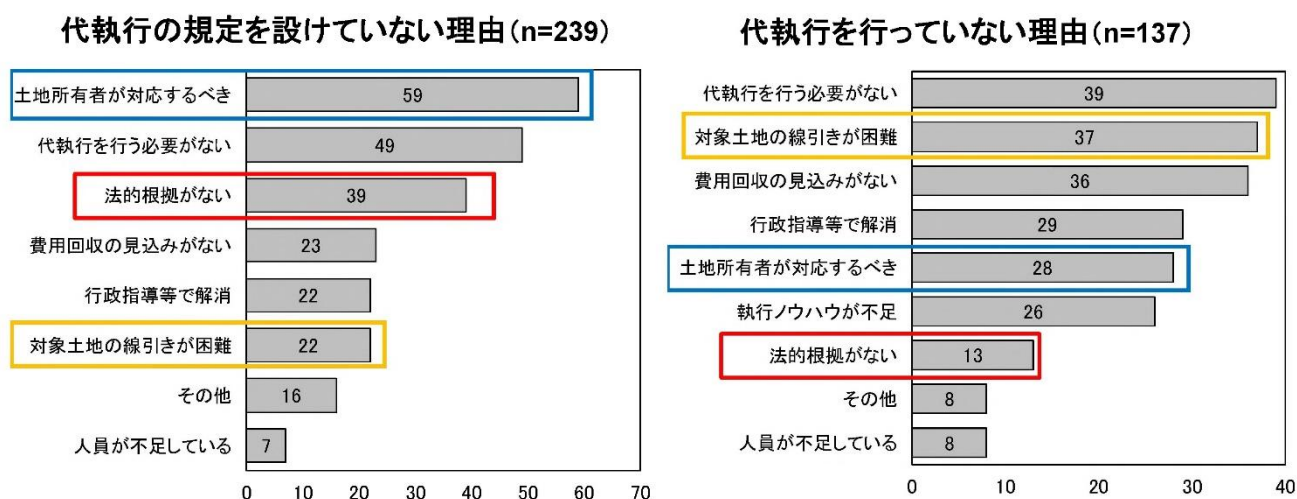


図 6 条例における代執行規定²²

また、同法で措置されている管理不全土地管理命令（民法第 264 条の 9）の市町村長による請求に係る特例については、管理不全所有者不明土地及び管理不全隣接土地のみを対象としているため、その他の管理不全土地全般は対象となっておらず、これらの土地についても実行可能とするためには、法律上特例を設ける立法措置が必須であると解される。

この点、所有者不明土地制度を措置した令和 4 年の所有者不明土地改正法の方針性を答申した国土審議会土地政策分科会企画部会²³のとりまとめ²³においても、「所有者が判明しているものも含めた管理不全

²² 国土交通省不動産・建設経済局土地政策課，第 39 回国土審議会土地政策分科会企画部会 配付資料（資料 1）管理不全土地対策に関する調査について，2021。

<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001385945.pdf>

²³ 国土審議会土地政策分科会企画部会，所有者不明土地法の見直しに向けた方針性のとりまとめ，2021。 <https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001447231.pdf>

土地における適正な管理を図るための行政的措置のあり方については、(略)市町村における課題やニーズ等の実態を踏まえながら、引き続き検討を行っていく必要がある。」とされている。

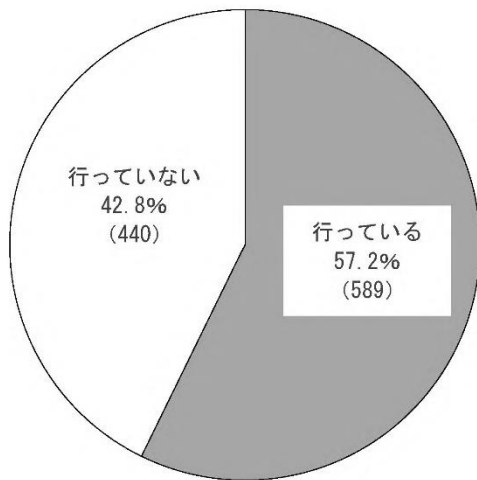
以上の検討を踏まえれば、跡地管理制度が、立地適正化計画の策定が前提となった跡地等管理等区域に限定される点や、所有者不明土地制度のうち代執行や管理命令の請求等の行政措置が、対象土地が原則所有者不明土地に限られる点について、カバーし得る制度を措置することは、今後法制面の課題の一つであると解する。

②地区レベルの固有の事情にも対応した多様な取組の推進

所有者不明土地制度のうち、所有者不明土地対策計画については、上記①で挙げた対象区域及び対象土地の限定に関する点においては、市町村全域を対象とし、所有者不明土地のみならず低未利用土地も対象としているためその課題は抱えていないといえる。一方で、その内容面については、今後運用が充実していくことは想定した上で、基本的には市町村の区域全般に共通の施策・取組を列挙する内容となっているものと考えられる。市町村全域共通の取組を明示すること自体は、重要な点であり、特に同時に措置された管理不全所有者不明土地に係る代執行等の規制措置は、周辺地域に対して災害の危険を生じるような事態への措置で、市町村内はおろか全国一律に確実に最低限担保されなければならないものであり、その適用の意思を市町村があらかじめ明示することは必要である。一方で、制度の目的が、区域内の個々の所有者不明土地や低未利用土地を適正に管理することにあることを踏まえれば、土地基本法第12条第2項に規定されるように、即地的な地区レベルの詳細計画の仕組みも必要ではないかと考えられる。個々の地域ごとに土地を取り巻く物理的な環境は異なり、関係者は様々であり、それを受けて、土地所有者、市町村、地域の関係者の取組も様々なものであると考えられる。

以下は前記の令和元年の国土交通省による調査において、各市区町村が現在取り組んでいる施策と、条例を定めている場合はその内容と適用実績を聞いたものである。これによれば、取組を行っている市町村においても施策の内容は様々であるほか、条例を定めている場合の内容についても、支援や助言といったものから命令・代執行や罰則といったものまで様々なものとなっている。これについては、市町村単位のマクロなレベルで環境が異なるという要素とともに、市町村の区域内の地区単位のミクロなレベルでの環境の違いも踏まえて、適正管理の確保のための手段にバリエーションが生まれ、差が生じているとも考えられる。

空き地の管理・利用促進
のための取組 (n=1,029)



現在取り組んでいる施策 (n=1,029)

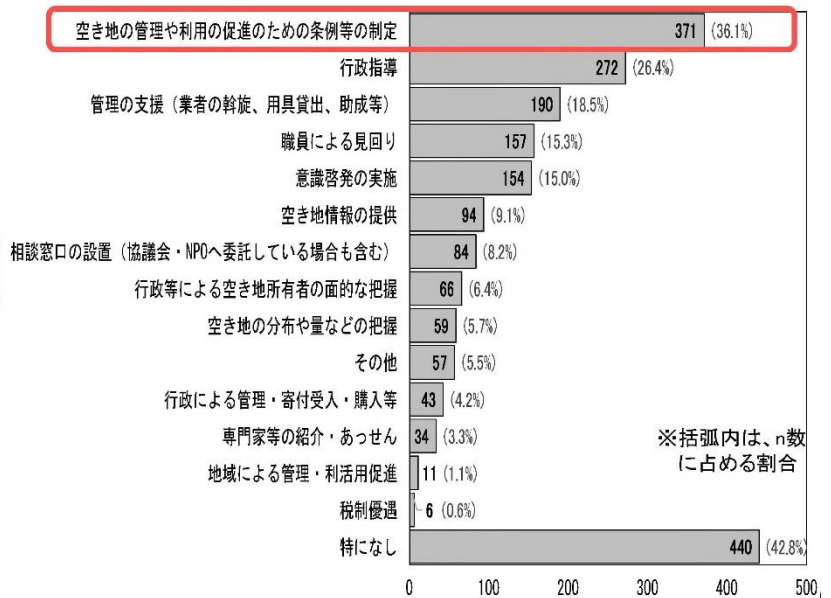
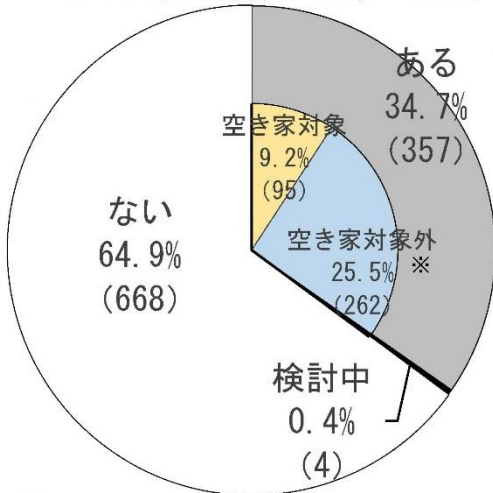
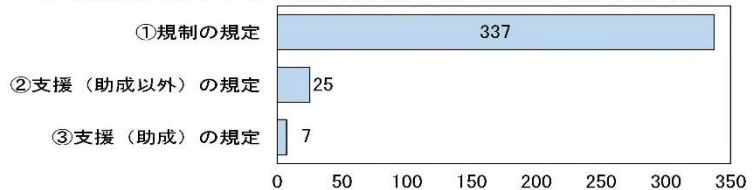


図 7 自治体における空き地の管理等のための取組²⁴

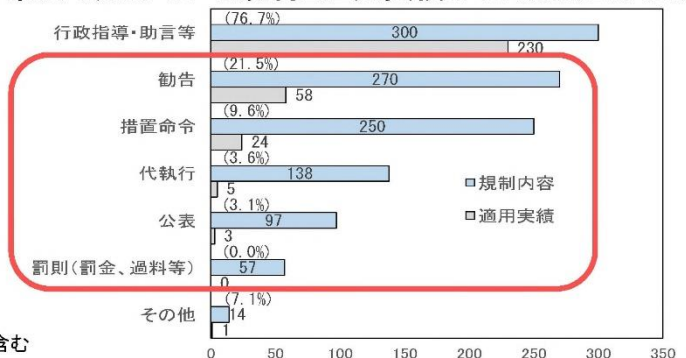
(1) 空き地の管理・利用促進の
ための条例の有無 (n=1,029自治体)



(2) 条例で定めている内容 (n=357自治体、重複回答あり)



(3) 条例で定めている規制と適用実績 (n=337自治体、重複回答あり)



※空き家対象外は、空き家を対象としていない条例で、生活環境保全分野全般等の空き地対策以外を対象とする条例も含む

図 8 空き地の管理等のための条例²⁵

この観点からは、跡地管理制度において、市町村が策定する跡地等管理指針は、対象区域について管理上の具体的な留意点とともに、適正な管理水準を定めることとされており、地域あるいは対象区域ご

²⁴ 国土交通省不動産・建設経済局土地政策課，第39回国土審議会土地政策分科会企画部会 配付資料 (資料1) 管理不全土地対策に関する調査について，2021。

<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001385945.pdf>

²⁵ 同上

との事情に応じ、管理水準や取組について画一的ではなく柔軟に、市町村の具体的な判断を示すことが可能である点は、地区レベルでの詳細計画として有益な仕組みと考えられる。また、契約手法である跡地等管理等協定は、上記の指針を踏まえた上で、土地所有者との合意により、当該土地の固有の事情にも対応したさらに個別具体的な管理内容や取組を担保することが出来る仕組みと考えられる。こうした市町村による地区レベルの詳細計画（又は指針）と協定の２層構造の仕組みは、管理水準や取組に関し、まずは市町村が地域や対象区域に対し、固有の事情を反映した柔軟かつ即地的な判断を示した上で、さらに、個々の土地の必要に応じ、契約手法により土地所有者との間でより具体的な内容を担保することを実現できる可能性があると考えられ、こういった仕組みを、所有者不明土地対策計画のような広く市町村の区域を対象に、かつ、低未利用土地一般を対象とした制度体系に組み込む方向で発展させていくことは有益であると考えられる。

ところで、上記の調査のうち、管理等の取組の実施の有無に関するものについては、40%を超える市区町村が行っていないと回答している。中には行政が対応するべき事態が生じていないという市区町村もあると思われるものの、前述の調査結果によれば、60%以上の市区町村が苦情を確知している点でギャップがあり、中には十分に対応できていない市区町村が含まれていると言わざるを得ない。そうした市区町村も含め、地域、地区ごとの事情を踏まえて主体的に対応することが可能な環境整備が今後重要な課題であると思われる。

その点を踏まえれば、上記の市町村による地区レベルの詳細計画（又は指針）と協定制度等の契約手法による仕組みや、調査で挙げられている規制的手法も含む市区町村の取組は、所有者不明土地に対する代執行制度の様に法律の根拠を無くして実現出来ないものとは異なり、条例や任意の計画のみでも対応自体は可能であるものの、それらの取組について、法律で明確な根拠や枠組みを与え、市町村の取組のハードルを下げたり、後押しをすることは今後の法制上の課題として考えられる。

IV 適正な土地の「管理」の確保に係る今後の土地法制に関する検討

Ⅲでは、関連する現行法制を取り上げ、①対象区域及び対象土地、②地区レベルの固有の事情にも対応した多様な取組の推進の観点から課題を挙げた。これらの点を踏まえ、適正な土地の「管理」の確保に係る法制の更なる充実を図ることを目指し、以下の点を備えた制度を志向して検討を行う。

- i 対象区域は、市町村の区域全域。
- ii 対象土地は、所有者不明土地や跡地等に限定せず、iの区域内の土地全般。
- iii iiの対象土地に係る周辺地域に対して災害の危険を生じる等の事態に対応するための行政措置。
- iv 管理水準や関係者の取組に関する地区単位の即地的な詳細計画を含む市町村計画
- v ivの市町村計画に即した関係者間における協定制度

(1) 対象区域について（i 関係）

対象区域については、立地適正化計画制度等の個別制度を前提とした区域とはせず、取組の中心となる各市町村の区域全体とすることを基本とするべきと考える。

他方で、国土利用計画法に基づく土地利用基本計画に定める5地域は、それぞれ各地域の特性により

必要とされる措置の相違や、各地域に対応する個別法に基づく制度の相違がある点を念頭に、まずは、都市地域を対象とする観点から、都市計画区域に限定することも考えられる。

(2) 対象土地について (ii 関係)

対象土地については、所有者不明土地や建築物の跡地に限定することなく、対象区域内の土地全般あるいは狭く解しても低未利用土地全般を対象とすべきと考える。

その点から逆算的に新たに検討する法制の法目的や立法形式を考えれば、土地全般あるいは狭くても低未利用土地の適正な管理の確保を法目的とする新法の制定が必要であると考えられる。

また、跡地に限定しない点に関連して、建築物が無い土地のみを対象とするのではなく、建築物が現にある土地も対象土地とする包括的な法制とすることが望ましいと考える。その点からは、「空家等」²⁶に関する施策の推進を目的とし、空き家の敷地も含め、適正な「管理」に関する規定を措置する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。以下「空家法」という。）との関係で、役割分担や一部規定の統合等の調整が必要になると考えられる。

また、対象土地に所有者不明土地も含む包括的な新法を制定する場合には、所有者不明土地の適正な管理を目的の一つとする所有者不明土地法との関係について、一般法と特別法等の分担関係の整理や、整理の内容によっては一部統合等の整備改正が必要になると考えられる。

(3) 周辺地域に対して災害の危険を生じる等の事態に対応するための行政措置 (iii 関係)

周辺地域に対して災害の危険を生じる等の一定以上の深刻な事態に対する代執行や管理命令の請求等の行政措置については、市町村や地区ごとの事情に関わらず、全国一律に確実に実現することを必要とするいわゆる最低限規制として、法律上の根拠無くしては実現不可能な所有者不明土地に係るもののみならず、上記 (2) の対象土地全体について、個別法上に直接の根拠を置くべきと考える。

その際には、上記のとおり、所有者不明土地法において措置されている「管理不全所有者不明土地」に係る行政措置との関係を整理する必要がある。また同様に、空家法において措置されている「特定空家等」に係る行政措置との関係についても整理する必要があると考えられる。

(4) 地区単位の即地的な詳細計画を含む市町村計画及び市町村計画に即した関係者間における協定制度 (iv 及び v 関係)

各市町村、各地区ごとの個別の事情に応じた、管理水準や、所有者自身及び市町村、その他の主体等の関係者の取組を柔軟性を確保した上で担保する観点から、地区単位の即地的な詳細計画を含む市町村計画（又は指針）と、当該市町村計画に即した関係者間における協定制度について検討することは有益ではないかと考える。

その際、関連する現行の取組と思われる「国土の管理構想」との連携又は法定を視野に入れることも考えられる。

²⁶ 「空家等」は、「建築物又はこれに附属する工作物であって居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの及びその敷地（立木その他の土地に定着する物を含む。）をいう」とされ、「敷地」を含む定義となっている（空家法第 2 条第 1 項）。

令和3年6月に国土交通省がとりまとめた「国土の管理構想」²⁷は、「地域の目指すべき将来像を見据えた上で、優先的に維持したい農地をはじめとする土地を明確化し、放牧や計画的な植林等により草刈りや見守り程度の粗放的な管理や最小限の管理を導入するなど、地域の合意形成に基づき、管理方法の転換等を図」ろうとするものである²⁸。また、管理構想の体系は、国、都道府県、市町村、地域の各レベルにおいて策定する管理構想からなるものとされている。国レベルは、当該「国土の管理構想」自体であるとした上で、都道府県・市町村・地域の各レベルにおいて、人口や土地の管理状況等について現状把握・将来予測を行い、目指すべき将来像と土地の管理のあり方を示す、都道府県管理構想、市町村管理構想、地域管理構想を作成することとされている。

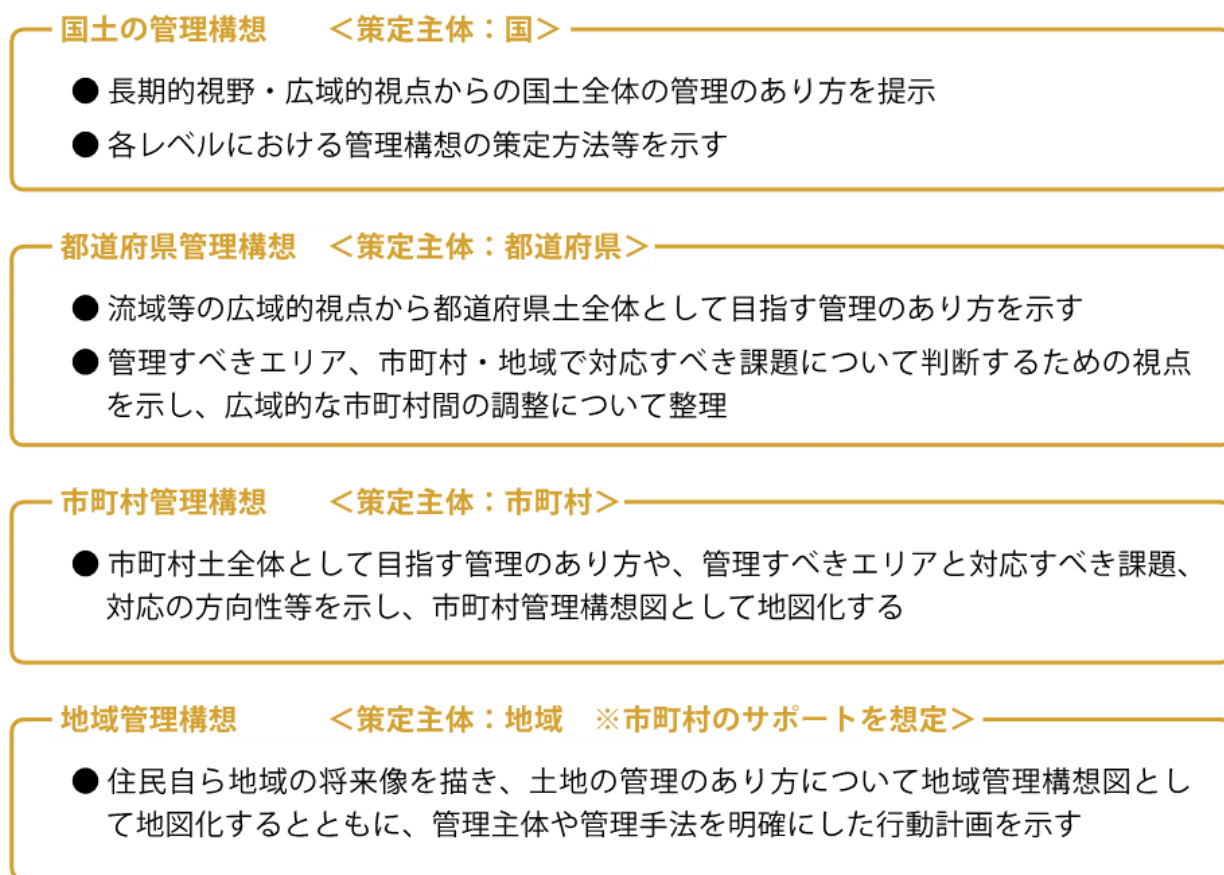


図9 管理構想の体系²⁹

仮に、この管理構想の体系をそのまま法定することを想定した場合、「国土の管理構想」は、国土利用計画の実行計画としての役割を担うものと位置づけられていることから、法目的は国土利用の観点から出発するマクロな視点からの法制になると考えられる。他方で、管理構想の体系を参考にしつつも、国土利用計画法体系とは別個の法制として、法目的は個々の土地の適正管理にフォーカスするミクロな視点

²⁷ 国土の管理構想，2021. <https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001409426.pdf>.

²⁸ 第六次国土利用計画（全国計画），2023. <https://www.mlit.go.jp/common/001100246.pdf>.

²⁹ 国土交通省国土政策局総合計画課国土管理企画室，市町村管理構想・地域管理構想の概要について，2022. <https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001601543.pdf>.

からの法制を志向することも考えられる。このような法目的レベルでの整理を前提とした上で、「国土の管理構想」及び都道府県管理構想に相当するものについては、国及び都道府県の方針として法定することが考えられる。また、市町村管理構想については、都市再生特別措置法の跡地等管理等指針の内容も参考としつつ、上述の即地的な詳細計画の性格を伴った、市町村による計画又は指針として、法律上措置することが考えられる。また、地域管理構想については、同じく都市再生特別措置法の跡地等管理等協定の内容も参考としつつ、市町村と地域関係者との間の協定として、法律上位置付けることが考えられる。

(5) 検討に当たっての論点の例示

最後に、上記の検討に当たっての論点であると考えられる点について、例示に留まるものの以下挙げる。

① 枠組み法化の検討

土地全般の適正管理の確保を目的とする法制を検討するに当たっては、対象である土地の性質として、市町村レベル、地区レベル、そして個々の土地のレベルで、土地をとりまく自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件が異なる点があることを考慮することが必要であると考えられる。

そのため、今後検討される法制は、最低限、全国的に共通して適用する必要がある部分と、各市町村、各地域がそれぞれの状況に応じて内容を定めてその地域に適用する部分の両方を備えたものであることが求められると考えられる。

そうした要請に応える立法技術として、以下の枠組み法の考え方³⁰があり、これを採用して、上記の新法の全体構造を検討することが考えられる。現在、主に都市計画法制の見直しを目的として、枠組み法の考え方による研究、検討が蓄積されており、土地の適正管理に関する法制に限らず、土地関連法制全般の見直しにおいて大いに参考とすることが考えられる。

(参考) 枠組み法の基本構造

枠組み法は、これまで法で規定していた内容を次の三つの部分に区分し、

- i フレーム部分
- ii 全国的に共通して適用する必要がある部分
- iii 各地域がそれぞれの状況に応じて内容を定め、その地域に適用するインフィル部分

このうち i と ii を法に規定し、iii を法の規定から切り離し、地方の条例等に委ねる仕組み(枠組み法)に変更することを指すとされている。

上記 i のフレーム部分は、

- a 法目的、理念、定義等の総則規定、罰則規定等に当たる規定
- b 各制度の根拠となる規定
- c それぞれの地域が、その地域にふさわしい多様な小公共を実現するため、条例等によって規制等を行うことができる旨の根拠となる規定(例えば、委任条例の制定の根拠規定)とその基本ルールを定める規定

³⁰ 亙理格, and 生田長人. 都市計画法制の枠組み法化: 制度と理論. 土地総合研究所, 2016.

ii の部分は、

- a 全国一律に確実に実現することを必要とするいわゆる最低限規制の内容を定める規定
- b 規制を実施する場合に最小限遵守すべき適正手続きの確保に関する規定
- c 国家的・広域的視点からその実現をコントロールする必要がある事項の実現に関する規定

iii の部分は、i の c の根拠規定を受けて、それぞれの地域が、条例等により、その地域のみに適用する規制内容等を定めるもので、法の基本ルールに従って、その地域にふさわしい内容が定められる。

② 標準的な管理水準の提示

上記（４）のとおり、各市町村、各地区ごとの個別の事情に応じた管理水準を柔軟性を確保した上で担保するため、枠組み法の考え方も採用しつつ、市町村による計画と、土地所有者及び市町村、地域の関係者間での協定を検討することが考えられる。その際に課題となるのは、市町村の裁量の幅が広く確保される一方で、現実に、各市町村がこれを地域の実情に合わせる形で適切に運用できるかという点が考えられる。

その課題に対応する観点からは、各市町村の計画や協定の中で位置づける管理水準の基本形となりうる汎用性の高い、標準的な管理水準を示すことが考えられる。その水準の設定に当たっては、過去の司法判断も考慮した上での最低限確保されるべき水準をベースに検討することが想定される。

③ 協定の具体的な制度設計

上記（４）の協定の検討に当たっては、まず、協定の主体について改めて検討が必要となる。都市関連法制上、現在複数の協定制度が措置されているが、それらには、大きくいわゆる「ヨコ協定」と「タテ協定」の２つがあるとされている³¹。

「ヨコ協定」については、協定締結者がみな私人の立場で協定を締結し、各自の土地の状況に応じてではあるが基本的に同様の権利義務を有するものであり、協定締結者はおおむね横並びの立場に立つものである。

「タテ協定」については、行政主体・公的主体と私的主体が協定を締結し、公共空間の整備・管理について役割分担を定めるものである。このような協定においては、行政、企業といった性質の異なる主体が、横並びの役割ではなく、協定締結者ごとに異なる役割を果たすこととなる。

跡地等管理等協定については、土地所有者に代わり、市町村又は各機構が管理をすることを内容としていたため、「タテ協定」の類型に該当していたが、今後検討される法制においては、地区レベルで、仮に市町村が直接関与する形ではなく、土地所有者をはじめとする権利者や占有者その他地域の関係者間におけるヨコの役割分担及び管理水準を含むその内容を担保するものとした場合、「ヨコ協定」が馴染むとも考えられる。

また、どちらか一方ではなく、タテヨコ両方のパターンを措置し、協定にどのような効果を期待するか、管理の担い手がどのような主体がふさわしいかにより、地域で選択可能な制度とすることも含めて検討が必要と思われる。

また、協定の成立要件、手続要件についても詳細な検討が必要となる。特に、対象区域の権利者全員の

³¹ 大橋 洋一, and 鈴木 毅. “「都市のスポンジ化」対策と新たな協定制度.” 学習院法務研究 13 (2019): 119-161.

同意を要するとするのか、一定数で良いとするのかの点については、大きな論点であると考えられる。それらの要件の軽重については、いわゆる承継効などの協定の法律効果の内容に連動する要素が大きいと考えられるので合わせて検討することが必要であると考えられる。

V おわりに

以上、本レポートでは、はじめに令和2年土地基本法改正について、今後の土地関連法制の見直しに当たって特に注目すべきポイントに絞って概観した上で（Ⅱ）、改正ポイントの中でも象徴的な適正な土地の「管理」の確保に関連する現行法制での対応を整理し、他方で法制的な対応が未だ課題となっていると考えられる事項について例示を試みた（Ⅲ）。最後に、それらの課題を踏まえた、適正な土地の「管理」の確保に係る今後の土地法制に関する検討の方向性や論点の例示を試みた（Ⅳ）。

上記のとおり、本レポートは、Ⅲにおいて、適正な土地の「管理」の確保に関する法制に整理の対象を絞っており、土地関連法制がカバーする領域全体からすれば、その一部について、今後の方向性を整理、検討したものに留まる。これからの土地関連法制に対しては、所有者不明土地問題をはじめとする管理不全による外部不経済の問題等への対処の点から、令和4年所有者不明土地法改正により大きな進展があったところであるが、適正な土地の「管理」の確保に係る手立てを今後もさらに充実していくことが期待されていると考えられる。他方で、既に利用されている土地を最大限有効に活用する取組による「最適活用」や、低未利用の土地を利用につなげる取組による「創造的活用」といった、適正な土地の「利用」の確保に係る手立てについても、超人口減少社会に入った我が国において、より一層の充実を図ることが期待されていると考えられる。その観点から、前述のとおり、令和2年土地基本法改正においても、「管理」と「利用」の両面について今日化を図ることを目指して立案が行われたところである。

このように本レポートは「管理」の面に対象を限定した内容であるが、「利用」の面に関する今後の土地関連法制のあり方を検討していくことも重要である。その点では、現在、国土交通省では、これからの時代にふさわしい土地政策の在り方等について広く検討する「土地政策研究会」を立ち上げ、検討を重ねており、この研究会における議論にも着目しつつ、土地関連法制や密接に関連する都市関連法制も含めて見識を深め、それらの今後のあり方に関する研究を引き続き行っていければと考えている。