

令和2年3月4日

法務省民事局参事官室 御中

## 「民法・不動産登記法(所有者不明土地関係)等の改正に関する中間試案」 に関する意見

～土地所有者が土地所有権を放棄することができる制度を、持続可能な国づくり・  
地域づくりの実現、人類の存続基盤である生態系・生物多様性の保全・再生につなげる～

(公財)日本生態系協会  
会長 池谷奉文 (いけやほうぶん)  
※団体としての意見提出  
〒171-0021 東京都豊島区西池袋 2-30-20 音羽ビル  
Tel : 03-5951-0244 E-mail : head\_office@ecosys.or.jp

「民法・不動産登記法(所有者不明土地関係)等の改正に関する中間試案」に関する意見を2点提出させていただきます。ご検討等のほど、よろしくお願ひ申し上げます。

記

### ■意見①

#### 意見①に関する意見箇所

第1部第5 土地所有権の放棄 2 土地所有権の放棄の要件及び手続 (p.28)

「③現状のままで土地を管理することが将来的にも容易な状態であること」

第1部第5 土地所有権の放棄 2 土地所有権の放棄の要件及び手続 (注5) (p.29)

「(注5) ③の具体的な内容としては、例えば、㊦建物や、土地の性質に応じた管理を阻害する有体物(工作物、車両、樹木等)が存在しないこと…」

#### 意見①の要旨

土地所有者が土地所有権を放棄できる際の要件の例として、「建物や、土地の性質に応じた管理を阻害する有体物(工作物、車両、樹木等)が存在しないこと」(p.29の「注5」)と、「工作物」「車両」と同じ並びで「樹木」が存在しないことが、従来の発想のまま、挙げられています。

こうした要件が必要な理由として、財政法第9条第2項等があるからだとしていますが、こうした従来の発想を変えることが、今、求められています(※このことに関する指摘例:「国有財産の新しい形態…『土地を自然に還す』』というような発想で、従来の行政財産でも普通財産でもないような…新しい公的な土地保有の在り方をこれから研究していく必要があるのではないか」(衆議院国土交通委員会(平成30年5月22日)、山野目章夫氏(国土審議会土地政策分科会長)意見等))。

「樹木」は、基本、グリーンインフラとして、生物多様性保全機能、地球温暖化防止機能、

土砂災害・水害を防止・軽減する国土保全機能等、国や地域、地球の社会経済の基盤として重要な公益的役割を果たすものであり、これからは、樹木の持つこうした公益的機能を重視していく必要があります。

「土地の性質に応じた」との修飾語がつけられていますが、土地所有権の放棄の手続きの創設が特に強く求められるのは地方という地域特性も踏まえ、土地所有権を放棄できる際の要件例を、従来の発想に基づき示した P.29 の注 5 中の上記文章から「樹木」の 2 文字を削除して「工作物、車両等」とすることが、今日、適切です。

### **意見①の全文**

土地所有者が土地所有権を放棄できる際の要件の一つとして「現状のままで土地を管理することが将来的にも容易な状態であること」(p.28)を挙げ、その例として「建物や、土地の性質に応じた管理を阻害する有体物(工作物、車両、樹木等)が存在しないこと」(p.29の「注5」)が、従来の発想のまま、挙げられています。

このような要件が必要な理由として、「民法・不動産登記法(所有者不明土地関係)等の改正に関する中間試案の補足説明」において、モラルハザード防止ということと、財政法第9条第2項が関係するとしています。財政法第9条第2項、すなわち、「その土地を常に良好の状態において管理し、その所有の目的に応じて最も効率的にこれを運用しなければならない責務を負う」という責務があるからであると説明しています。

これに対して、所有者不明土地法案について審議を行っていた衆議院国土交通委員会(平成30年5月22日)において、参考人の山野目章夫氏(国土審議会土地政策分科会長)から、この問題に対しては、「最適な処分、最適な管理をしなければならない」といった「こういう発想を変えて…国有財産の新しい形態…『土地を自然に還す』というような発想で、従来の行政財産でも普通財産でもないような…新しい公的な土地保有の在り方をこれから研究していく必要があるのではないか」との指摘がなされています。国土審議会土地政策分科会特別部会とりまとめ(平成31年2月)(p.7)においても「今日課題となっている利用価値の乏しい土地については、積極的な利用を求める必要はなく、その場合には、自然に還すことも含め、悪影響を与えないよう管理することが最低限求められ、その際に求められる管理の在り方(水準・内容)はこの土地の諸条件に応じて多様であると考えられるが、現行の土地基本法ではこのような考え方は明確ではない。」との記述があります。

このように、将来に向け新たな発想に立つ必要が今日ある中、土地所有権放棄の要件例を示したこの部分に、「工作物」「車両」と同じ並びで「樹木」が存在しないことを、例としても挙げることは、大いに誤解を生じます。これまでの発想に基づく例示の仕方であると考えます。

更地化することは、流動性向上等の観点からも価値を見出すことができる場合が都市地域等においてはありますが、今回の問題に関し、また、国・地域全体及び地球全体のことを考えた場合、「樹木」の存在が、生物多様性保全、地球温暖化防止、土砂災害・水害を防止・軽減する国土保全等の公益的な機能を高めることに寄与するケースの方をこれからは重視

する必要があります。

「樹木」は、基本、グリーンインフラとして、生物多様性保全機能、地球温暖化防止機能、土砂災害・水害を防止・軽減する国土保全機能等、国や地域、地球の社会経済の基盤として重要な公益的役割を果たすもの、これからは、樹木の持つこうした公益的機能を重視していく必要があります。

『土地を自然に還す』というような発想」に基づく・・・新しい公的な土地保有の在り方」の検討が求められる中、土地所有権放棄の要件例を示したこの部分に、従来の発想で、「工作物」「車両」と同じ並びで「樹木」が存在しないことを、例として挙げることは、繰り返すになりますが、大いに誤解を生じます。

土地所有権の放棄の手続きの創設が特に強く求められるのは地方という地域の特性も踏まえ、土地所有権を放棄できる際の要件例を、従来の発想に基づき示した P.29 の注 5 中の上記文章から「樹木」の 2 文字を削除して「工作物、車両等」とすることが、今日、適切です。

## ■意見②

### 意見②に関する意見箇所

第 1 部第 5 土地所有権の放棄 2 土地所有権の放棄の要件及び手続（注 3）（p.29）

「（注 3）土地所有権の放棄の認可申請を受けた審査機関は、当該土地の所在する地方公共団体と国の担当部局に対して、所有権放棄の申請がされている土地の情報を通知するものとし、地方公共団体又は国がその土地の取得を希望する場合には、放棄の認可申請をした土地所有者と直接交渉して贈与契約（寄附）を締結することを可能にする方向で検討する。」

### 意見②の要旨

所有権を放棄することができる制度の検討に当たり、所有権放棄の認可業務を担当する公的審査機関に対して、土地所有者から所有権放棄の意思表示があった土地について、公的審査機関の認可前に、国や地方公共団体が、管理コストが少ない範囲で一定程度負担してでも、土砂災害・水害の防止・軽減、生物多様性保全、地球温暖化防止等、持続可能な国づくり・地域づくり実現等の観点から、土地を受け入れること（贈与契約締結（寄附受け））が望ましい場合、すなわち国等に土地を帰属させることが望ましい場合の例・基準を追加して検討し示すことが必要です。

### 意見②の全文

土地所有権放棄の関係で、土砂災害・水害の防止・軽減、生物多様性保全、地球温暖化防止、持続可能な国づくり・地域づくり実現等の観点から、管理コストが少ない範囲で一定程度の負担があっても、いわば積極的に、土地を国や地方公共団体に帰属させることが望まし

いという判断が必要な場面が多数存在すると考えます。

自然の樹林や湿地等を保全・再生することで、土砂災害・水害の防止・軽減を図る等の取組が、近年「グリーンインフラ」という言葉で注目されています。2015年に策定された国土形成計画（全国計画）、社会資本整備重点計画では「社会資本整備や土地利用において、自然環境が有する多様な機能（生物の生息・生育の場の提供、良好な景観形成、気温上昇の抑制等）を積極的に活用するグリーンインフラの取組を推進する」こととしています。グリーンインフラは、多面的な機能を発揮するだけでなく、従来型のインフラと比べて整備や維持管理に必要な費用が長期的には少なく済むと考えられており、人口とともに税収の減少が見込まれる今の日本に即しており、今後の国土管理に当たって欠かせない考え方です。

利用されなくなった土地を自然に還すという考え方は、行政においてもいくつか示されています。2015年の国土利用計画（全国計画）は、荒廃農地やゴルフ場・スキー場の跡地について森林への転換、自然環境の再生などを進めていくことを記しています。森林・林業基本計画や環境基本計画、生物多様性国家戦略においても、同様の考え方が示されています。

以上のことから、所有権を放棄することができる制度の検討に当たり、所有権放棄の認可業務を担当する公的審査機関に対して、土地所有者から所有権放棄の意思表示があった土地について、公的審査機関の認可前に、国や地方公共団体が、管理コストが少ない範囲で一定程度負担してでも、土砂災害・水害の防止・軽減、生物多様性保全、地球温暖化防止等、持続可能な国づくり・地域づくり実現等の観点から、土地を受け入れること（贈与契約締結（寄付受け））が望ましい場合、すなわち国等に土地を帰属させることが望ましい場合の例・基準を追加して検討し示すことが必要です。

以上