

規制の事前評価書

法律又は政令の名称：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案

規制の名称：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措置（所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法第38条～第40条）

規制の区分：新設、改正（拡充、緩和）、廃止 ※いずれかに○印を付す。

担当部局：不動産・建設経済局土地政策課

評価実施時期：令和4年2月1日

1 規制の目的、内容及び必要性

① 規制を実施しない場合の将来予測（ベースライン）

所有者の全部又は一部が確知できない土地である所有者不明土地のうち、所有者による土地の適正な管理がされていない状態（管理不全状態）のもの（管理不全所有者不明土地）においては、

- ・土砂の流出や、放置物や塀等の工作物の倒壊・損壊
- ・雑草や竹木等の繁茂による枯草火災や害虫等の発生
- ・不法投棄等の犯罪行為への利用

など、周辺の地域における生命・財産に危険が生じるような、深刻な悪影響を及ぼす事態が懸念されている。一方で、人口減少・高齢化が進む中、土地の利用ニーズの低下と所有意識の希薄化が進行しており、今後、所有者不明土地の更なる増加が見込まれているが、現状では、所有者不明土地が管理不全状態である場合には、行政が当該所有者不明土地における災害発生や環境悪化等を防止するための措置を講ずる手段はない。

そのため、所有者による適切な管理がなされない所有者不明土地について、市町村長に勧告・命令や代執行といった権限を付与することにより、その周辺の地域への深刻な悪影響を未然に防止することが必要である。仮にこのような制度的措置が行われなかった場合、所有者不明土地は、所有者による自発的な管理が期待できず、管理不全状態になる蓋然性が非常に高く、所有者不明土地の更なる増加に伴い、管理不全状態の所有者不明土地が更に増加することが見込まれるため、結果として、周辺の地域に悪影響を及ぼす事態が増加することが想定される。

② 課題、課題発生の原因、課題解決手段の検討（新設にあっては、非規制手段との比較により規制手段を選択することの妥当性）

[課題]

管理不全状態の所有者不明土地は、一時的に管理不全状態であるだけでなく、所有者の全部又は一部が不明であることにより、将来にわたって、引き続き管理不全状態として放置される蓋然

性が高く、堀や塀の倒壊や高台からの瓦礫や岩石、柵等の落下など、当該所有者不明土地における災害の発生や周辺の地域の著しい環境の悪化を引き起こし、地域住民等の生命・財産に対する悪影響が生じるおそれがある。

[課題発生の原因]

- ・ 令和2年の土地基本法改正により、土地所有者の管理の責務が明確化されたものの、実態として、所有者不明土地については、所有者の関心が極端に低い、又はそもそも所有している自覚が全く無い土地であることが多く、所有者による自発的な管理を期待しがたい。
- ・ 令和3年の民事基本法制の見直しにより、所有者によって適切な管理がなされない場合に、利害関係人に限って、管理不全土地管理人に管理を行わせる旨の命令を出すよう、裁判所に対して請求できることとする制度が創設され、民事的な解決手段の充実が図られたところである。この点、例えば、市町村において、管理不全状態の隣地から悪影響を受けている住民から相談があり、市町村長がその請求をしようとする場合であっても、請求の主体が利害関係人に限定されていることにより、請求できないことが想定され得る。
- ・ 市町村によっては、生活環境の保全の観点から、土地の適正な管理のため必要な規制を設けた条例を制定している事例も存在する。しかし、そのような条例が存在する場合であっても、例えば、土地所有者が全部不明のときには、市町村長による勧告や命令を行うことができず、また、義務者の特定が前提となる行政代執行法に基づく代執行を行うこともできないなど、管理不全状態の所有者不明土地への対応には制度的な限界がある。

[課題解決手段]

○規制以外の政策手段の検討

規制以外の政策手段として、所有者不明土地の所有者に対して、災害等を防止する措置を講ずるための費用を補助する手段が考えられるが、管理不全状態の所有者不明土地の確知所有者が誰もいない場合には費用を補助する相手方を確知できず、十分な効果が期待できないため、規制手段の採用が妥当である。

○規制の内容

以下の一連の手続を新設する。

- (1) 市町村長は、管理不全所有者不明土地及び管理不全隣接土地について、周辺の土地における災害等の発生を防止するため、管理不全所有者不明土地の確知所有者及び管理不全隣接土地の所有者に対し、災害等防止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。(第38条関係)
- (2) 市町村長は、(1)の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、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する。(第39条関係)
- (3) 市町村長は、(1)の勧告に係る管理不全所有者不明土地の確知所有者がいない場合又は(2)の命令に係る管理不全所有者不明土地の確知所有者が災害等防止措置の実施に必要な共有持分を有しない場合等において、これを放置することが著しく公益に反するときは、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行うことがで

きることとする。(第 40 条関係)

※ 市町村長は、(1)～(3)の実施に必要な限度において、その職員に、管理不全所有者不明土地又は管理不全隣接土地に立ち入り、その状況を調査させることができる。

* 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

* 管理不全隣接土地：(1)の勧告に係る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

* 災害等防止措置：周辺の土地における災害等の発生を防止するために必要な措置

* 確知所有者：所有者で知っているもの

2 直接的な費用の把握

③ 「遵守費用」は金銭価値化（少なくとも定量化は必須）

[遵守費用]

(ア) 勧告（第 38 条関係）

災害等防止措置を講ずべきことを勧告された管理不全所有者不明土地の確知所有者及び管理不全隣接土地の所有者において、災害等防止措置を実施するための費用が発生する。

(イ) 災害等防止措置命令（第 39 条関係）

災害等防止措置を講ずべきことを命令された管理不全所有者不明土地の確知所有者（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は除く。以下同じ。）において、災害等防止措置を実施するための費用が発生する。

(ウ) 代執行（第 40 条関係）

管理不全所有者不明土地の所有者において、市町村長が自ら行った災害等防止措置の実施に係る費用が徴収されることとなる。

災害防止等措置としては、例えば、高台から瓦礫や岩石、柵等が落下するおそれがある場合には瓦礫等の除去などが想定される。これらは個々の土地を単位として発生するものであり、その措置の対象の土地の広さや立地は千差万別であるだけでなく、前述のとおり、措置の対象物も岩石や立木等の自然物若しくは崩れそうな堀や柵等の人工物、又はその両方であることから、それらに起因する悪影響の除去手段や適正な管理を確保するために必要とされる対応も大きく異なるため、当該遵守費用を定量的に把握するのは困難である。

④ 規制緩和の場合、モニタリングの必要性など、「行政費用」の増加の可能性に留意

[行政費用]

(ウ)代執行（第40条関係）

市町村長において、自ら行う災害等防止措置の実施に係る費用が発生する。

また、市町村長において、(ア)勧告（第38条関係）、(イ)災害等防止措置命令（第39条関係）及び(ウ)代執行に係る事務手続費用が発生する。

当該措置についても、③の記載と同様の理由により、実際に必要とされる対応は個々の事案により大きく異なるため、当該行政費用を定量的に把握するのは困難である。

3 直接的な効果（便益）の把握

⑤ 効果の項目の把握と主要な項目の定量化は可能な限り必要

(ア)～(ウ)の規制の新設により、災害等の地域生活に重大な影響を及ぼす事態に限り、市町村長が、所有者不明土地の管理の適正化のために、管理の責務を有する所有者が把握できないという土地の性質に対応した必要最小限度の措置を講ずることを可能としている。

管理不全状態の土地の所有者が不明であることに起因して、例えば、建築物が火災で焼失した後、建築物の残骸等が長年放置され、隣接する土地や道路に放置物件が落下するなど周辺の地域に危険が生じている事例などがあるが、新設する(ア)～(ウ)の規制によれば、そのような状況に対して有効な措置を講ずることができる。

また、令和2年の土地基本法の改正において、所有者による土地の適正な管理に関する責務が規定されたところであり、新設する(ア)～(ウ)に係る措置の実施は、本来、土地所有者の責務であるといえるため、(ア)～(ウ)の規制の新設は、土地所有者が負うべき義務が所有者によって適切に履行されることを担保するものとなる。

以上より、民事的措置や各地方公共団体の定める条例では十分な対応が困難な管理不全状態の所有者不明土地について、法的根拠に基づいて措置を講ずることが可能となり、その周辺の地域住民の生命・財産等の保護に大きく寄与することが見込まれる。

⑥ 可能であれば便益（金銭価値化）を把握

(ア)～(ウ)の措置の実施による効果は、当該措置が行われる個々の事案により大きく異なることから、定量的に把握することは困難であり、人的被害を予防する場合も想定されるため、金銭価値化は困難である。

⑦ 規制緩和の場合は、それにより削減される遵守費用額を便益として推計

4 副次的な影響及び波及的な影響の把握

- ⑧ 当該規制による負の影響も含めた「副次的な影響及び波及的な影響」を把握することが必要

(ア)～(ウ)の措置の実施により、管理不全状態の所有者不明土地について管理の適正化が図られることになる。

副次的な影響としては、その周辺的生活環境の向上にとどまらず、地域福利増進事業（地域住民の共同の福祉又は利便の増進を図る事業のために所有者不明土地に使用権を設定する制度（所有者不明土地法第2条第3項））を活用することにより、新たな担い手によって利用されることも想定される。

波及的な影響としては、これまで放置されていた土地の管理が行われることで、土地所有者の管理責務が周知され、その周辺の土地の自発的な管理が進む可能性がある。

5 費用と効果（便益）の関係

- ⑨ 明らかとなった費用と効果（便益）の関係を分析し、効果（便益）が費用を正当化できるか検証

【費用と効果（便益）の比較】

(ア)～(ウ)の措置を実施することにより、土地所有者においては、災害等防止措置を講ずるための遵守費用が発生することとなり、その額は場合によっては高額になることもあり得るものの、令和2年の土地基本法改正によって土地の管理に係る土地所有者の責務が明確になったこと（同法第6条第1項）を踏まえると、当該費用については、本来、土地所有者が行うべき管理に係る費用であり、所有者が負担すべきものである。行政費用については、一時的に発生するが、それについても、最終的には、本来その費用を負担すべき土地所有者から徴収されるものである。一方で、当該規制の新設により、これまで制度的に有効な対応が困難であった管理不全状態の所有者不明土地について、倒壊しそうな堀・塀や長年放置され落下しそうな岩石等の撤去等を市町村長がその確知所有者に勧告・命令し、それでもなお所有者による措置が講じられない場合等には当該措置を市町村長が代執行することが可能となり、周辺の地域に危険が生じている事例に対して有効な措置を講ずることができ、公益的に高い効果が見込まれる。

上記の通り、当該規制の新設は、本来、土地の適切な管理に対して責務を負っている土地所有者に対して、その責務を実行させ、その管理に係る費用を負担させるための措置であり、公益的に高い効果が見込まれることから、妥当である。

6 代替案との比較

- ⑩ 代替案は規制のオプション比較であり、各規制案を費用・効果（便益）の観点から比較考量し、採用案の妥当性を説明

【代替案の内容】

規制の対象範囲を本規制案より広げ、所有者不明土地において、雑草の繁茂など、災害等の地域生活に重大な影響を及ぼす事態までは想定されない軽微な管理不全状態であっても、市町村長がその確知所有者に草刈り等の措置を講ずるように勧告・命令し、それでもなお所有者による措置が講じられない場合等には市町村長が自ら代執行することを可能とする。

【費用】

代替案は本規制案に比べ、実際に措置が必要となる件数が増加するために、その措置が実行されるための遵守費用及び行政費用がより多く発生する。

【効果（便益）】

代替案は本規制案と比べ、実際に措置が必要となる件数が増加することになるため、仮にこれらの措置が実行される場合においては、軽微な管理不全状態であるものも含め、より多くの所有者不明土地が適正に管理されるという効果が見込まれる。

【副次的な影響及び波及的な影響】

代替案においても、4で述べたような本規制案と同様な影響が見込まれる。

【費用と効果（便益）の比較】

代替案は本規制案に比べ、実際に措置が必要となる件数が増加するために、その措置が実行されるための遵守費用及び行政費用がより多く発生することとなる一方で、軽微な管理不全状態であるものも含め、より多くの所有者不明土地が適正に管理されるという効果が見込まれる。

この点、行政費用については、管理不全状態の軽重にかかわらず、一定の手続費用が含まれることとなるが、代替案において増加することとなる措置については、軽微な管理不全状態への対応となるため、代替案における行政費用に係る1件あたりの費用対効果については、本規制案における行政費用に係る1件あたりの費用対効果に比べて減少することが見込まれる。

【規制案と代替案の比較】

厳しい財政状況にある市町村においては、効果が見込まれるからと言って全ての措置を行うことは現実的ではなく、優先順位を定めて行うこととなる。そのため、費用対効果が相対的に高く、また、周辺の地域への深刻な悪影響の未然の防止という緊急的な措置が必要である場合に限定して対応を行う本規制案を採用することが妥当である。

7 その他の関連事項

⑪ 評価の活用状況等の明記

国土審議会土地政策分科会第45回企画部会（令和3年11月29日）、第46回企画部会（12月22日）において議論され、所有者不明土地の見直しに向けた方向性についてとりまとめが行われた（12月24日）。

8 事後評価の実施時期等

⑫ 事後評価の実施時期の明記

当該事前評価書記載の本規制案については、改正後の所有者不明土地法附則第4条の規定を踏まえ、施行から5年後（令和9年度）に事後評価を実施する。

⑬ 事後評価の際、費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するための指標等をあらかじめ明確にする。

都道府県・市町村を対象とした管理不全土地対策に関する調査等によって、費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握することとする。