

国会審議における所有者不明土地問題（東日本大震災以前）

山本 健一

はじめに

所有者不明土地問題に関し、本年の通常国会に必要な法案の提出を目指していた喫緊の課題については、農業経営基盤強化促進法（以下「基盤強化法」という。）等の改正、森林経営管理法の成立及び所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（以下「所有者不明土地法」という。）の成立により目標が達せられた。今後、これまでは中期的課題とされていた所有者不明土地の発生抑制や解消に向けた抜本的な制度の見直しに踏み込んで、所有者不明土地対策の推進のための関係閣僚会議で決定された基本方針等に基づき取り組むことになる。

これら所有者不明土地に関する取組の必要性については、東日本大震災復興に際しての用地取得の困難さが大きな契機となって認識されたものと考えられている。本稿では、それ以前の所有者不明土地問題に目を向けてみる。国立国会図書館の帝国議会議録検索システム及び国会議会議録検索システムを利用して、戦後から本年の通常国会までの議会議録を「所有者不明」で検索すると、208件が確認された。これらのうち東日本大震災（H23.3.11）以前のものが51件、さらにそこから明らかに不動産に関わりのないものを除くと20件余りとなり、以下に示すテーマについて審議されてきている。なお、議会議録から抜粋した部分はゴシックで記載しており、下線は筆者による。

1. 所有者不明のボタ山

昭和33年、参議院建設委員会（以下「参建設委」といい、他の委員会も略して表す。）の地すべり等防止法案審議においては、地すべりに加えて所有者不明ボタ山の崩壊も同法案の対象であったことから、ボタ山の所有権問題に関連した質疑応答に時間が割かれた。ボタ山とは、石炭等の採掘に伴い発生する捨石の集積場である。普通は動産として扱われるが、S33.3.6 参建設委で野木法制局第二部長から「年を経て全く不動産として地面と密着して、だれが見ても一体不可分の関係になってしまうと、これは民法の付合の原理により、不動産所有権者の所有になる、そういう場合も考えられる」との見解が示されている。広い意味で捉えれば、国会審議における所有者不明土地問題の初期の事例が、ボタ山の崩壊であったといえよう。

地すべり等防止法の成立後、これに関連して鉱山保安法が改正された。改正案には、鉱業権者がボタ山を譲渡・放棄してもボタ山に係る義務を免れることができないこと、鉱業権移転に際して義務を承継すること等が規定されており、審議においては、次のような答弁がある。

・保安法の適用を受けるものは鉱業権者の所有に属するものという考え方であり、一方適用を受けないものは鉱業権者以外のものの所有のもの、あるいは所有者の全くわからない所有者不明のもの、このいわゆる保安法の適用を受けないものが地すべり防止法の適用を受け得る、こういうような考

え方から出ております。従って、現在保安法の適用を受けております堆積場等、これらのものが実際はなかなかむずかしくありまして、鉱業権者がいかにも所有しておるような状態でありまして、場合によりましては、自分のものではないというような場合もあり、あるいは放棄しておるのかのごとき状態で、また炭の値段の上ったような場合には、このポタ山はおれのものであると主張するというような関係で、非常に不分明でありますので、そういったわけのわからないポタ山が今後数多く出ることを非常に懸念いたしまして、現在一応はつきりさせてありますポタ山については、鉱業権の譲渡とともにそれが一緒についていくという考え方でありまして、いかなる法的根拠に基いてそういうふう考えたかという点については、私どもよくわかりませんが、一番大きな目的は、わけのわからないポタ山の生ずることをでき得る限り防ぎたいというのが唯一の目的でございます。

(S33. 10. 23 衆商工委・小岩井通商産業省鉱山保安局長)

2. 沖縄の終戦直後の所有権認定作業

先の大戦で地上戦にさらされた沖縄は、本土とは異なる所有者不明土地問題を今も抱えている。戦後直ちに米軍下において所有権認定作業が行われたが、多くの所有者不明土地が生じた。復帰前年の昭和 46 年に制定された沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律には、それまで琉球政府が管理していた所有者不明土地を沖縄県又は市町村が管理する規定も置かれている。次の答弁は、終戦直後の所有権認定作業の概要を示すものである。

・まず、地元の各字なり市町村単位にそれぞれ土地所有権委員会というものが結成され、私有地につきましては所有者からの申請に基づき、当該字委員会が調査、測量等を行い、その結果を市町村長に報告すると。それから、国有地とか公有地及び所有者不明土地につきましては、市町村委員会がみずから調査し、調書等を作成して市町村長に報告する。それで調査を終えた土地について、各市町村委員会が土地所有権証明書を作成し、これ

を三十日間一般の縦覧に供し、異議のないものについては市町村長が署名捺印して土地所有者に交付する。それで、署名された土地所有権証明書は、適法な土地所有権の証拠として認められ、以後その所有権の有効性を争おうとする者は、巡回裁判所に訴えを提起してこれを争うことができるという手続で行われたわけでございます。

当初の米国海軍軍政本部指令が出ましたのが、先ほど申し上げましたように一九四六年二月二十八日で、それですと調査をしてまいりまして、一九五一年四月一日付で各市町村長からそれぞれの土地所有者に土地所有権証明書が交付されておるわけでございます。(S52. 5. 13 参内閣委・吉岡大蔵省理財局次長)

3. 土地収用法の不明裁決の供託金

本年 6 月に成立した所有者不明土地法には、所有者不明土地の収用手続において収用委員会の裁決に代わり知事が裁定する規定が置かれている。所有者不明土地について収用委員会が裁決するいわゆる不明裁決は昭和 26 年の土地収用法制定当初から措置されているものであるが、その後の国会審議では、不明裁決の供託金の還付問題に関連して、次に示すように不明者対応の難しさを物語る質疑応答も見られる。

・ところで、供託規則二十四条二項によりますと、被供託者が損失補償金の還付請求をするためには、還付を受ける権利を有することを証する書面を添付しなければならないことになっております。本件のように、他の権利者の存在が不明として供託されている場合には、他の権利者の不存在を証明しなければならない、そうしなければ還付を受けられないということになると思います。ほかに権利者がいないということ、不存在を証明するということは、いわばないことの証明であって、法律家の間ではお化けの証明、事実上不可能だ、こういうふうに言われております。(H10. 3. 20 衆予算委第二分科会・漆原良夫分科員)

・この問題、先生御指摘のとおり、何らかの解決策があつていいのではないかと、私は、その点は、

先生の御意見に傾聴すべきものがあるというふう
に考えております。ただ、そのやり方はどうす
るのかという方向でございますが、一つの考え方
は、もう地権者のいわば権利は供託金還付請求権
に化体してしまっているのだから、不明者の部分
は一定の場合にはその権利が失効するというよう
な考え方はどうかというのが一つあり得るだろう
と思うのです。それからもう一つは、これのそも
そも始まったのは、地権者がどの範囲かというこ
とが、迅速になすべき土地収用の段階では確定で
きなかった、そこが整序できていないというところ
から始まっているわけです。そうすると、その
手続の中で何らかの地権者の確定の、解消策をつ
くっていく、そして、そこで確定されれば、以前
にやった還付請求権の範囲、その特定の人、それ
も確定してくる、こういう仕組みをつくるのか、
二つの考え方があり得ると思うのです。申し上げ
ましたとおり、これは、始まりは何かというと、
地権者が錯綜していて不明者が出てしまったとい
うところから始まっているので、そこに基づいて
の解決でないと真の解決にはならないのではない
かという感じがいたしております。(同上・森脇法
務省民事局長)

なお供託に関しては、遡ってS63.4.15衆法務委
での不動産登記法及び商業登記法の一部を改正す
る法律案の審議において、渡部行雄委員からの、
行方不明である登記簿上の抵当権者を相手に供託
しても供託金の還付請求がされることはないなど
問題があるので実体と登記の表示の合致のため登
記官の判断で処理できるようにすべきではないか
との指摘に対し、法務省から、登記官に実質的審
査権を与えると登記法上の建前全般を見直すこと
になるが、今後なお検討はしたいという趣旨の答
弁があった。

4. 地権者が海外にいる場合などの収用手続

所有者不明土地による具体的支障について、相
続人が海外にいる場合などの用地取得の例を挙げ
て説明されることが多い。国会の場でも、土地収
用法改正の審議における次の答弁にあるように、

以前から支障事例として扱われている。

・確かに、こういったケースも私どもを悩まして
いるところでございます。海外や国内の遠隔地に
相手方がいる場合の交渉でございますけれども、
これは、関係権利者が事業用地付近に親族等がい
る場合には、その親族の方を交渉の窓口として用
地の買収についての手続をとらせていただく。そ
れ以外の場合には、やはり海外の方が適当な親族
がないということになりますと、海外の方と電
話だとか手紙とかそういったことでやりとりをす
るし、また国内の遠隔地にいる方については、や
はり出向いていろいろな御相談をする、交渉
をする、こういうようなことをやっております。
例えば、相続人なんかが発生しまして関係者が明
らかでないというようなケースもあります。こう
いった場合につきましては、相続人不明というこ
とですので、これは財産管理人の選任をしていた
だくとか、あるいはそういった手続がない場合に
は失踪の宣告をしてもらおうかというようなこと
によって手続をとりまして、土地調書、物件調書
をつくる際には、これは相手方がわかりませんの
で市町村長に代行署名をしていただいて、あとは
裁決が出れば補償金の支払い供託をする、こう
いうようなことをやっております。いずれにして
も、対象者が確定できませんので、手続を経ませ
けれども、供託というようなことの措置をとって
いるところであります。当然、安易な供託という
ことではなくて、地権者がどこにお見えなのかと
いうようなことについては、私ども、当然起業者
としてはできるだけ努力をした上で、なおかつ
判明できない場合には今のような手続によって供
託等の措置をとらせていただく、こういう扱いで
ございます。(H13.6.26 参国交委・風岡国土交通
省総合政策局長)

5. 不在所有者対策として区分所有関係の解消

H30.5.31参国交委の所有者不明土地法案につい
ての参考人質疑において、吉原祥子参考人から、
都市部では所有者不明土地問題以上に集合住宅の
不在所有者の合意形成問題が深刻であるとの指摘

があった。この点に関連して、過去に次のような質疑応答がある。

・さらに、不在所有者の多いマンションへの対策として、区分所有関係を解消するという方法も、これは一つの方法として考えられるのではないかなというふうに思いますけれども、これについてはどんな見解を持っておりますか。(H14. 11. 15 衆国交委・菅義偉委員)

・現行の建てかえ制度というのは、現在のマンションを壊して、そこに同じ区分所有者で新しい建物を建てる、こういうことを前提とした制度でございますが、そういう新しい建物を建てるということなしに区分所有関係そのものを解消してしまう、その方法としては、代表的なものは、区分所有者の多数決で、区分所有建物とその敷地権を一括して第三者に売却してしまう。そういうことによって区分所有者は区分所有関係を離脱して、一括して売却した代金をそれぞれ持ち分に応じて配分する。このようなことが区分所有関係の解消の代表例だろうと思います。実は、法制審議会の審議の中でも、建てかえもそうだけれども、そのような区分所有関係の解消ということも選択肢として検討すべきではないかという御意見もございました。ある程度議論もしたわけでございますが、ただ、区分所有建物について、各専有部分に担保権であるとか用益権であるとかさまざまなものがあった場合に、その処理をどうするかという、非常に複雑な関係が生ずる可能性がございます。そのようなことから、今回は、やはり緊急性の高い建てかえ決議そのものの検討を優先すべきではないかということから、区分所有関係の解消制度についてはそれ以上取り上げないということといたしております。(同上・房村法務省民事局長)

その後、区分所有関係の解消制度については、平成 26 年のマンションの建替え等の円滑化に関する法律の改正により耐震性不足のマンションに限定して敷地売却を認める制度が創設されたが、H26. 6. 17 参国交委において井上国土交通省住宅局長から「近い将来に耐震性不足マンション以外のものを（法の対象に）すぐ加えていくことは今

は想定しておりません」との答弁があった。

6. 所有者不明の遊休農地・耕作放棄地対策

平成元年の農用地利用増進法の改正により、遊休農地に関する措置が講じられた。同法の規定も引き継ぐ平成 5 年の基盤強化法の制定及びその後の改正により、様々な遊休農地・耕作放棄地対策が講じられていくこととなるが、次の答弁にあるように、平成 17 年の基盤強化法の改正では所有者不明の場合の規定も置かれた。

・それからもう一つ、耕作放棄をしております、周囲の営農に支障を及ぼす病害虫が飛ぶ、あるいは水利系の施設がつぶれる、こういう周辺、周囲の営農に支障を及ぼしている場合には市町村長がちゃんと支障を除去しろという命令が出せると、命令に従わない場合には代執行ができるということとございまして、所有者不明の場合にもその措置がとれる、こういう体系的な耕作放棄地対策を盛り込むということにしておりまして、何とかこの耕作放棄地の解消に向けて努力をしていきたいというふうに思っております。(H17. 5. 12 参農水委・須賀田農林水産省経営局長)

7. 所有者不明農地に対する利用権の設定

所有者不明農地については、平成 20 年代前半から農地法や基盤強化法などの改正により様々な対策が講じられている。平成 21 年には、次の答弁にあるように所有者不明の遊休農地に対する利用権設定の措置を講じており、あわせて相続未登記等の共有農地について共有持分の過半を有する者の同意で利用権設定ができる措置を講じた。いずれも、利用権の期間は 5 年が上限であった。

・遊休農地に対します利用権の設定のお尋ねでございますけれども、知事の裁定によります所有者不明の遊休農地を利用する権利の存続期間につきましては、法律で五年を限度とするということになっております。これは、知事の裁定という行政処分によります強権的な権利設定ということでございまして、私有財産に大幅な制限を加えるということから、その期間が長期にわたるとい

とについては財産権の保障の観点から適当ではないということで、五年としたところでございます。

(H21. 4. 22 衆農水委・高橋農林水産省経営局長)

その後、平成 25 年には農地中間管理機構の制度の創設にあわせて、共有持分の過半が分からない場合に公示・知事裁定によって同機構が利用権を取得し、担い手へ転貸できることとした。さらに本年は、農業委員会の探索・公示手続を経ることで共有者の 1 人でも同機構に貸付けできる措置を講ずるとともに、これまで 5 年であった利用権の期間の上限を 20 年に長期化する改正を行っている。

8. 森林所有者の把握

森林についても、平成 20 年代前半から様々な所有者不明対策が講じられている。その背景の一つとして、北海道などで外国資本による森林買収が進んでいるといわれながら実態が十分に把握できていなかったことがある。外国資本による森林買収問題については、土地所有に関する制度上、様々な検討課題があり多くの省庁が連携して取り組む必要があるなど、所有者不明土地問題と共通する面もある。農林水産省においては、森林所有者の把握のために次の答弁にある取組を開始した。

・先生御指摘のとおり、所有者を把握するというのは非常に重要なことだと思っております、これまでその把握が適切に行われていなかったという状況があります。それを踏まえて、今までは各都道府県からの情報を基に聞き取り調査などを行ってきたわけなんですけれども、やはりそれでは不十分だということで、今年、先ほど申し上げましたように、四月からは、面積にかかわらず売買が行われたときには届出をしてもらうということと併せて、国土交通省との連携、また登記簿の情報や地籍調査の情報ということも含めて連携を取りながらその把握に努めているところでございます。(H22. 11. 11 参環境委・田名部農林水産大臣政務官)

その後、平成 23 年及び平成 28 年の森林法改正により、森林所有者情報を把握するとともに、所

有者が不明な場合でも必要な森林施業等を可能とする措置を講じた。さらに本年は、森林経営管理法の制定により、所有者の全部又は一部が不明の森林について市町村に経営管理権を設定できる措置を講じている。

9. 所有者不明土地における生物多様性の保全

所有者不明土地による具体的支障として、公共事業用地取得の困難性以外に、周辺環境への悪影響も指摘されている。平成 22 年の「地域における多様な主体の連携による生物の多様性の保全のための活動の促進等に関する法律案」の審議に当たり、所有者不明土地の生物多様性を保全するための制度の検討等が同法案の附則に盛り込まれていることに関し、次の質疑応答がある。

・里地里山のうち、とりわけ都市部から遠い中山間地域、奥山の周辺においては、里山林が利用されずに放置されて、過疎化や高齢化の進行に伴う耕作放棄地が増加するなど、里地里山をめぐる環境は急速に悪化しております。利用されなくなった森林や農地においては、相続や入会権の解消などによって土地の細分化が進む。往々にして、土地の所有者がだれだかわからなくなってしまうことが発生しております。こうした所有者不明地で保全活動を行うといっても、一体だれにその利用許可を求めればよいのかかわらないわけでありまして、結局、必要な生物多様性保全活動ができないというような問題が生じているわけでありまして。

(H22. 11. 30 衆環境委・江田康幸委員)

・具体的に言いますと、所有者が不明な場合に、例えば、今御指摘にあったような外来種の駆除あるいは立木の伐採などを行う必要が生じるという場合が多々ございますけれども、そうした伐採を行った際に、そのことが土地の財産権に与える影響というものをきちんと勘案する必要があるという指摘がございまして、まさにその財産権は憲法に保障されたということでございまして、そうした憲法上の権利との調整を図る必要があるということでございます。(同上・鈴木環境省自然環境局長)

同法に関連したその後の所有者不明土地への対応状況としては、平成 25 年の「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律」の改正及び平成 29 年の「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」の改正により、所有者不明土地において必要な限度で立ち入りや立木竹の伐採が可能となる措置が講じられている。

おわりに

過去の国会審議から、所有者不明土地問題は、国土の至る所において様々な形で生じてきており、その対策にこれまでも多くの省庁が関わってきたことが分かる。

本年 1 月からは所有者不明土地対策の推進のための関係閣僚会議を開催し、関係行政機関の緊密な連携の下、総合的な対策を推進している。今後とも、同閣僚会議を中心に、本問題の解決に向けて政府一体となった検討が進むことを望みたい。

参考文献

1. 原田純孝「農業関係法における『農地の管理』と『地域の管理』—沿革、現状とこれからの課題—(1)–(3)」土地総合研究 25 巻 3 号(2017 年)– 26 巻 2 号(2018 年)
2. 飯塚康太「所有者不明農地(相続未登記農地)とその利活用について」法律のひろば 2017. 8
3. 林野庁森林整備部計画課森林計画指導班「森林における所有者不明土地問題とその対応について」法律のひろば 2017. 8

山本 健一 [やまもと けんいち]
[(一財)土地総合研究所 研究理事]