

人口減少下における国土の適切な管理に向けて

—法定外公共物の経緯から学ぶこと—

(一財)土地総合研究所 研究理事 丹上 健
たんじょう たけし

1. 国土管理からみた官民有区部の意義

(1) 所有者不明土地問題

1) 土地は、言うまでもなく天賦の資産であり、新たに産み出されることがなく、消滅することもない。これが他の財、動産や建物と決定的に異なる土地の特質である。そうした意味で、土地は、「現在及び将来における国民のための限られた（共通の）貴重な資源」であり、また、「国民の諸活動にとって不可欠の基盤」である（土地基本法2条）。

したがって、土地の所有者は、土地を適切に利用・管理するとともに、不要となった場合には次にその土地を必要とする者に円滑に引き継ぐことによって、全体として国民のための限られた貴重な資源である土地＝国土の適切な利用・管理が図られるよう対応する必要がある。

こうした土地の適切な利用・管理を実現するためには、土地の範囲を特定する土地の境界と所有者に関する情報が不可欠である。

しかし、昨今、空き家・空き地、耕作放棄地、管理不全な山林等に見られるように、所有者が判明しない、判明しても所在が分からない、相続を経て多数の者の共有となりその探索と交渉に多大の時間と労力を要する等により、土地の利用・管理に支障が生ずるいわゆる所有者不明土地の問題が大きな社会問題になりつつある。

こうした問題の最も根本的な原因は、やはり人口減少と考えられる。人口減少に伴い全般に土地需要が減少し、土地の資産価値が低下している。

特に先行する地方部では、都市の空洞化や縮退、集落機能の低下、過疎化等が進み、土地が利用されず放置される傾向が強まっている。

しかし、国立・社会保障人口問題研究所の中位推計¹によると、我が国の人口は、2008年の12,808万人をピークに、2050年には10,192万人、2100年には5,972万人まで減少すると予想されている。

その意味では、所有者不明土地の問題は、まだ始まったばかりの段階にあり、今後50年、100年の長期にわたり一層深刻化していく可能性の高い問題と認識する必要がある。この問題が本格化すれば、土地の利用・管理に要する社会的なコストが増大し、その実現を大きく阻害するばかりでなく、コストをかけても土地の所有者や境界が判明せず利用しようのない土地＝死蔵地が国土の至る所に蓄積して、実質的な国土面積の減少を招くこととなる。正に国土政策・土地政策の取組が求められる所以である。

(2) 国土管理からみた官民有区部の意義

我が国の近代的土地所有権の生成は、地租徴収のための基盤を整備する「地租改正事業」の一環として行われた。

課税対象たる民有地土地所有者を確定するため、全国の土地を官有地と民有地に区分する官民有区分と民有地について土地所有者を確定する地券の

¹ 平成29年推計。2100年の人口は、平成78(2066)年の仮定値(生残率、出生率、出生性比、国際人口移動率生残率)を一定とした長期参考推計。

発行が行われているが、そのための土地分類基準として制定・施行されたのが明治7年の「地所名称区別改定」(太政官布告120号)である。この基準による官有地の分類は、次のとおりであった。

- ・第1種：皇宮地と神地
- ・第2種：皇族賜邸や官用地
- ・第3種：「山岳丘陵林藪原野河海湖沼池澤渠堤塘道路田畑屋敷等其他民有地ニ有ラザルモノ」、鉄道線路敷等
- ・第4種：学校、病院等

その詳細はなお研究しなければならないが、大きく捉えるならば、民間の私人による支配の実態や所有意識のある土地は民有地、それ以外の土地は官有地に区分されたと考えられる。例えば、法定外公共物²については広く人々の自由な利用に供されていたため、また、国有林については人跡なく或いは人跡まばらであったため、特定の私人による支配の実態や所有意識があるとは認められなかったものであろう。

実際に行われた土地の測量と公図の作成は現在からみれば極めて精度が低く、脱落地や未定地も多くあったというが、制度的には、官民有区分と国有土地森林原野下戻法の制定によって、全国の土地が官有地と民有地に明確に区分された。土地の利用・管理上不可欠と考える二つの情報のうち土地の境界は曖昧だが、所有者は国と単純明確になった。

この官民有区分については、様々な評価があり得るであろうが、国土の適切な利用・管理を実現するという国土管理の観点からは、極めて有意義

なものであったと考えられる。

上記のとおり官有地第3種は広範に及ぶが、要は「民有地ニ有ラザルモノ」であり、特定の私人による支配の実態や所有意識が明確には認められなかった土地である。仮に官民有区分が行われなかったとしたら、これらの土地の多くは共有地となり、相続を重ねることによって、境界ばかりでなく所有者も分からない土地となり、或いは死蔵地の温床になっていた可能性も高いと考えられるためである。

2. 第2の官民有区部

(1) 土地所有権の放棄等

所有者不明土地は、多くの場合相続未登記の形で現れるが、その中には、その土地を利用する予定はない、遠く離れていて管理もできない、手放したいが買手も借手も見つからない等の事情により、国・地方公共団体への寄付や相続放棄、所有権放棄を望むケースも増加しているときく。

しかし、現在、国も地方公共団体も行政目的で使用する予定のない土地等の寄付を受け入れることには消極的である。

また、相続人全員が相続放棄すれば、相続債務の弁済等を行った残余財産は国庫に帰属するが(民法959条)、清算手続を進めるためには予納金を納め相続財産管理人を選任してもらう必要があり(民法952条)、これらの手続が行われな限り、相続放棄者の管理責任は残ることになる(民法940条)。また、そもそも相続放棄は、遺産全体を放棄する必要があり、あまり一般的なものではないように思われる。

また、民法239条2項は「所有者のない不動産は、国庫に帰属する」と規定するが、そのために土地の所有権を放棄できるかについては、未だ学説が錯綜し、十分な議論がされているとは言い難い状況にある。また、所有権の放棄は単独行為とされるが、登記の申請は登記権利者と登記義務者の共同申請が必要とされ、登記権利者たる国はこれに応じないのが実態という。

² 「法定外公共物」とは、広義には、道路法、河川法、下水道法、海岸法等の公物管理に関する特別法の適用や準用を受けない公共用物をいう。また、広義の法定外公共物の大部分はその地盤が国有であるが、公有、民有のものもある。狭義の「法定外公共物」とは、このうち地盤が旧建設省所管(戦前は旧内務省所管)の国有地であるものをいう(建設省財産管理研究会1995年「第2次改定版 公共用財産管理の手引—いわゆる法定外公共物」)。広・狭いずれの「法定外公共物」も、法令上の用語ではないが、行政実務においては広く用いられている。本稿でいう「法定外公共物」は、狭義の法定外公共物である。

(2) 第2の官民有区部

土地所有者が国・地方公共団体への寄付や所有権放棄を望む土地は、典型的には、その土地を利用・管理するコストが得られる利益を上回り、かつ、市場では買手や借手を見つけ難い資産価値の低い土地と考えられる。例えば、生活の本拠が既にそこにはない者にとっては、住宅・宅地も農地・山林も不要ということになるであろう。

こうした土地について寄付や所有権放棄が認められないとすれば、多くはそのまま放置され、やがて相続を重ねることによって、所有者不明地や死蔵地に転換していくことが懸念される。

一方、寄付や所有権放棄が認められるとすれば、国や地方公共団体はその土地の管理負担を負うことになるが、土地の所有者は将来にわたり明確となり、やがてその土地を利用したい者が現れた場合、或いは自ら利用したい場合には、極めて円滑にその利用に供することができる。この場合、当該土地単独でなく、地域住民の意向を反映し、周辺地域を含めた地域づくりのために有効利用することも十分考えられる。

モラルハザードの防止、土地受入れの条件、あるべき土地の管理水準や管理方法、必要な財政措置等検討すべき課題は多いが、基本的には公共・民間を通じたトータルのコストとベネフィットを比較して決定すべきであり、寄付や所有権放棄を認める方向に必要な制度設計（以下「本制度」という）の検討を進めてみるべきではないかと思われる。特に、所有者不明地や死蔵地になってから民法239条2項の適用を検討する場合には、無主物かどうかの確認や境界の確定等に多くの困難が伴うと予想されることから、むしろ所有者がはっきりしている段階で対応することが有効と考えられる。

明治の官民有区分は、私人による支配の実態や所有意識が認められない土地を官有地とするものであった。これは私人が利用・管理や所有の意向を喪失した土地を官有地にするというものであるが、適切な国土管理に向けて、第2の官民有区分（平成の官民有区分）の可能性について真剣に検

討すべき時期に来ているのではないだろうか。

3. 土地の境界の明確化

(1) 法定外公共物の歴史は、財産管理にしても機能管理にしても、その存在確認を含め境界の不明確さに翻弄されてきた歴史とすることができるであろう。そしてその状況は、地方分権一括法によって法定外公共物改革³が行われた後も基本的には解消されず、今日に至っているのではないかと思われる。また、その境界を確定するためには多くの時間と労力を要し、法定外公共物の管理ばかりでなく、広く都市開発や用地取得、土地の売買等に重大な影響を与える課題であり続けているように思われる。

(2) このような法定外公共物の境界の不明確さは、やはり地租改正事業の中で行われた土地の測量と公図の作成にその原因が求められる。

当初作成された「改租図」は土地所有者が提出した実測図を基礎とするものであり、測量技術が極めて拙劣であったことに加え、租税回避のために歪曲化された図面や調査漏れの土地も多かったという。そのため再度の調査と地図の更正が行われ「更正図」が作成されているが、それでも、旧国土庁が昭和45年～53年の地籍調査結果について調査したところによると、地籍調査により判明した土地の面積は、公図上の面積より、全体で17%、宅地で36%、山林で57%増大している。

そうした中であって、地租改正事業は、やはり課税対象たる民有地の地目と地積の確定に主眼が置かれ、自ずと法定外公共物の境界については明

³ 平成10年5月29日、「地方分権推進計画」において「いわゆる法定外公共物のうち、里道、水路（溜池、湖沼を含む）として、現に公共の用に供しているものの道路法、河川法等の公物管理法の適用若しくは準用のない公共物で、その地盤が国有財産となっているものについては、その財産を市町村（都の特別区の区域内にあつては、特別区）に譲与し、機能管理、財産管理とも自治事務とするものとし、機能を喪失しているものについては、国において直接管理を行うものとする」と閣議決定されたことを受けて、地方分権一括法（正式名称「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」平成11年7月16日公布、平成12年4月1日施行）により実施された法定外公共物に関する改革。

確さを欠くものになったのではないかと考えられる。

(3)しかし、土地の利用・管理の観点から最も重要な要素は、土地の所有者とともにその境界である。

公図が正確性を欠き、昭和25年まで登記所にはその公図さえ備え付けられていなかったが、それでも実社会において混乱なく土地の利用・管理が行い得たのは、人の移動が少なく家や地域社会が強く機能した時代には、地域住民の相互理解や相互承認がその境界を支えてきたためではないかと思われる。

現在は無論そうした時代でなく、客観的に境界を確定する必要がある。しかし、測量技術等の格段の進歩によって、場所の特定さえ行われていれば、世界測地系の高精度のデジタル情報としてこれを測定・記録し、データベースとして保存することは何ら問題はない。現在作成されている地積測量図や既に全国展開されている登記所の地図情報システムはそうしたものであろう。

第2の官民有区分として、仮に、国・地方公共団体が土地の所有者から寄付や所有権放棄を受け入れるとすれば、二度と法定外公共物におけるような負担を後世に残すことがないように、受入れに際し、土地の境界を確定し、記録することが絶対的に必要である。これをどのような仕組みで、誰の負担によって行うか等については、本制度の中で検討を進める必要がある。

4. 土地の受入先・帰属先

(1)官民有区分における「民有地ニ有ラザルモノ」の区分先は国であった。また、民法239条2項も「所有者のない不動産」の帰属先は国庫と規定する。その趣旨について、「新版注釈民法」⁴は、民法の起草委員の一人である梅健次郎博士の著書などを援用しつつ、①不動産の先占を認めると、腕力で先占を争うに至り、安寧を害すること、②国家の基礎である不動産はなるべく国有とすることが望ましいことを挙げている。

⁴ 川島武宜・川井健編 2007年「新版注釈民法(7)」379頁(239条の注釈 五十嵐清・瀬川信久執筆)

(2)しかし、地方分権一括法によって、里道・水路に係る国有財産は市町村に譲与され、財産管理・機能管理とも市町村の自治事務とされた。また、公共物としての機能を喪失した国有財産については、市町村に譲与する理由がないとして、国が普通財産として直接管理することになった。

その考え方は、地方分権推進委員会が第4次勧告で示した方向性⁵によく表れているように思わ

⁵ 平成9年10月22日の地方分権推進委員会第4次勧告では、法定外公共物について以下のように勧告されている。

「法定外公共物のうち、認定外道路(里道)、普通河川(溝渠、排水路等)等の建設省所管の法定外公共財産については、

①都道府県知事が、国有財産法及び建設省所管国有財産取扱規則に基づき行っている財産管理の事務は、機関委任義務と解されてきたが、機関委任事務としての法的根拠が法律・政令上は明確でないうえ、委任されている事務の範囲、内容等も具体的には明らかではない。

②地域開発や宅地開発等に伴い、国有財産の売払い等が行われる際には、都道府県や市町村がその境界確定や用途廃止の事務を処理しているとともに、その売却収入は国庫に帰属されることとされていることなど、地方自治体、特に市町村にとって大きな負担となっている。

③法定外公共財産の機能管理については、事実上市町村が行っているが、法的な位置付けを明確にした法令の規定はない。

④市町村としては、住民福祉の観点から機能管理に関する事務を放置することはできないことから、法律上の管理責任が不明確なまま、事実上管理を行うことを余儀なくされていることも多く、これに伴う経費を負担したり、事実上管理を行っていることを理由に国家賠償責任を問われるなど、種々の問題が生じ、その対応に苦慮している。

この問題を解決するための方法としては、概ね次の三つの手法が考えられる。

①財産管理に関する事務も現に地方公共団体が担っていることから、国有財産である法定外公共財産を地方公共団体に譲与することにより、機能管理、財産管理ともに地方公共団体の自治事務として処理する手法が、最もすっきりし、筋の通った考え方である。

②法定外公共財産を国有財産としつつ、その管理を地方公共団体に委ねるとすれば、機能管理は地方公共団体の自治事務としつつ、財産管理については地方公共団体の法定受託事務とする手法があり得る。ただし、この場合には、法定外公共財産の管理を行う地方公共団体の事務について国有財産法上の位置付けとその経費負担等の明確化が不可欠である。

③①②のいずれの手法にもよらない場合には、機能管理は地方公共団体の自治事務としつつ、財産管理については国の直接執行事務とすることになる。

以上の3案を基本とし、関係省庁で検討の上、成案

れる。すなわち、まず里道・水路の機能管理は地方公共団体の自治事務とした上で、三つの手法が考えられるが、地方公共団体に国有財産を譲与し、財産管理・機能管理を一元化することが、最もすっきりし、筋が通っているとされるものである。里道・水路のような地域住民の生活に密接に関連した公共物については、その実態を最もよく承知している市町村が機能管理することが適切とし、これを出発点として、それにふさわしい土地所有権の帰属や財産管理のあり方を考えるという方法である。

(3)では、仮に、国・地方公共団体が土地の所有者から寄付や所有権放棄を受け入れることとし、何らかの制度的措置を講ずることとした場合、その受入先や帰属先はどこがふさわしいであろうか。

地方分権一括法におけるような発想に立つならば、取得した土地をどう活用（保全を含む）することになるのかがポイントになると思われる。その活用の主体として最もふさわしい者を土地の受入先・帰属先とする考え方である。

これは、土地の所在や面積、現況、周辺状況、将来の土地利用の可能性等により千差万別で一概に決することはできないが、対象地が一般に売却等の市場ベースに乗りにくい個人の土地であることを考慮すれば、その多くは地域づくりのために活用するといったローカルなものになるのではないかと想像される。したがって、まず市町村、次いで都道府県、例外的に国（例えば、国有林に囲まれた山村において集落ごと離村せざるを得ない場合など）ということになるであろう。

また、取得する土地は普通財産であり、法定外公共物におけるような機能管理の問題は基本的に生じないが、周辺住民との関係を含め、どのような主体であれば実効的に管理し得るかも当然考慮しなければならない。法定外公共物は旧建設省の所管とされたが、結局、都道府県知事と市町村による管理によらざるを得なかった。また、そこから、地方分権改革によって整理されることとなる

を得た上で、地方分権推進計画の策定までの間に、地方分権推進委員会に報告するものとする。」

複雑な制度的課題が生じることになった。本制度においても同様であろう。

このように取得した土地の将来の活用や管理の観点からは、国は土地の受入先・帰属先としては例外的な位置付けになるのではないかと思われる。しかし、本制度は、今後一層深刻化が予想される所有者不明土地の問題に対処するため、土地を不用とする者から公的主体がいったんこれを受け入れ、土地の境界と所有者を明確にして次の土地利用に活かそうとするものであり、国の国土政策・土地政策として適切な国土管理を実現するため検討するものである。したがって、国は、本制度が全体として有効に機能するよう、必要な制度的措置・財政的措置を講ずるとともに、全国的に土地需要を喚起しマッチングする仕組みを構築するなどの取組を進めることが必要と考えられる。

フランスでは、我が国の民法が手本としたフランス民法典 713 条が、所有者のいない無主不動産は国庫に帰属すると規定していたところ、まず 2004 年法律 809 号の制定により、無主不動産の市町村帰属制度を導入し、次いで 2014 年 ALU 法の制定により、市町村がその帰属を放棄した場合、国庫に帰属させるのではなく、市町村会の議を経て EPCI (市町村協力公施設法人：市町村間の広域行政組織) に帰属させる制度を導入しているという⁶。つまり、まず市町村、次いで EPCI のフィルターをかけ、いずれも放棄した場合に国庫に帰属するという仕組みである。

我が国においても、こうしたフランスの取組を参考としつつ、現行制度のように単に国とするのではなく、適切な国土管理と土地利用の実現、地域づくり・国づくりを図る観点から、これにふさわしい仕組みのあり方を検討していくことが肝要と思われる。

参考文献

- 1) 建設省財産管理研究会 1995 年「第 2 次改定版 公共用財産管理の手引—いわゆる法定外公共物」(株)ぎよ

⁶ 小柳春一郎 (訳) 2016 年「フランスにおける土地所有権放棄：考察すべき諸要素」

うせい

- 2) 建設省財産管理研究会 1999年「地方分権と法定外公共物」(株)ぎょうせい
- 3) 公共用財産管理研究会 2001年「法定外公共物の譲与—譲与手続に関するガイドラインの解説」(株)ぎょうせい
- 4) 寶金敏明 2009年「4訂版 里道・水路・海浜—長狭物の所有と管理」(株)ぎょうせい
- 5) 寶金敏明 2009年「境界の理論と実務」(株)ぎょうせい
- 6) 塩野宏 1980年「法定外公共物とその管理権」行政法の争点(ジュリスト増刊)(株)有斐閣
- 7) 塩野宏 1999年「法定外公共物法制の改革」用地ジャーナル(一財)公共用地補償機構
- 8) 小幡純子 2000年「法定外公共物の管理体制」小早川光郎編集・分権改革と地域空間管理(分権型社会を創る)(株)ぎょうせい
- 9) 大久保規子 2000年「法定外公共物問題」小早川光郎・小幡純子編集・あたらしい地方自治・地方分権(ジュリスト増刊)(株)ぎょうせい
- 10) 川島武宜・川井健編 2007年「新版注釈民法(7)」(株)有斐閣
- 11) 小柳春一郎(訳) 2016年「フランスにおける土地所有権放棄: 考察すべき諸要素」獨協法学第100号