

人口減少下における土地の所有と管理に係る今後の制度のあり方に関する研究会 平成28年度とりまとめ

一般財団法人 土地総合研究所

はじめに

近年所有者がわからない土地、利用されずに荒れた土地が増えていることが問題となりつつある。東日本大震災では、土地の所有者がわからないことによって事業の進捗が遅れたと言われている¹。また、平成26年には、管理不全の空家に対処するため、空家等対策の推進に関する特別措置法が制定されている。さらに、平成27年4月には国土交通省において、「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会」を設置し、平成28年3月には「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン」をとりまとめた²。

このような状況において、土地総合研究所においては、土地の所有と管理に係る今後の制度のあり方について、中長期的な観点から、法律制度はもとより、取引慣行、税制、金融、財政措置等を含め幅広く検討し、必要な政策提言を行うことを目的に、平成28年5月に「人口減少下における土地の所有と管理に係る今後の制度のあり方に関する研究会」を設置した。以降9回にわたり、有識者からヒヤリングし、それを基に課題と今後のあり方について、別紙のとおり議論を深めてきた。これらを踏まえ、次年度以降の検討に資するため、

ひとまず今年度の成果をとりまとめた。

なお、平成28年10月には、自由民主党に「所有者不明土地問題に関する議員懇談会」が設けられた。また、平成29年1月には、学識経験者、関係士業、地方公共団体からなる「所有者不明土地問題研究会」が発足している。

1 背景

わが国は本格的な人口減少社会³を迎え、国土の無居住化が進行し⁴、耕作放棄地⁵、管理されない森林、空き地の増大⁶等国土管理上の問題が生じてきている。加えて、土地の所有者について、その所在が不明であったり、相続を経て多数の共有であったりすること等により直ちに所有者が判明しないうちには連絡がつかないこと若しくは探索に多大の費用を要することによって⁷、当該土

³ 国立・社会保障人口問題研究所の平成29年中位推計では、我が国の総人口は、2008年の12,808万人をピークに、2050年には10,192(9,708)万人、2100年には5,972(4,959)万人と推計。かつこ内は平成24年中位推計。

⁴ 国土交通省の推計によれば、2050年には1km²メッシュ単位で見ると、居住地域の2割が無居住化する(国立・社会保障人口問題研究所平成24年中位推計に基づく)。

⁵ 耕作放棄地は年々増加し、2015年には42.3万haと全農地面積の9.4%になっている(農林水産省調)。

⁶ 「土地基本調査(国土交通省)」によれば、世帯の所有する空き地は、2008年の681km²から2013年には981km²に増加している。981km²のうち相続・贈与で取得した割合は78%である。

⁷ 「平成27年度地籍調査における土地所有者等に関する

¹ 2013年岩手県調査では、県及び市町村の土地取得契約予定権数19,497件のうち、共有・相続、所有者不明、行方不明等の懸案案件は3,881件であった。

² 平成29年3月には改訂版がとりまとめられた。

地を利用、管理する上で支障がある「所有者不明土地」問題が生じてきている。管理が適正にされない土地に起因する問題と所有者不明土地に起因する問題とが複合することにより、土地の所有と管理に関し多くの問題が生じるおそれがある。このような問題は、人口減少、高齢化、過疎化の進行により、ますます増大することが懸念される。

具体的には、①空き家・空き地の管理不全による周辺環境への悪影響、②マンション空き家増大による管理水準の低下、③NPO等による環境管理への支障、④税負担の不公平、⑤共有地の管理・処分への支障、⑥耕作放棄地等の農地の集約化への支障、⑦森林施業の集団化への支障、⑧所有者不明による災害復旧の遅れ⁸、⑨災害予防等の公共事業への支障、⑩国境離島等で外国人に土地を占有されることによる安全保障上の問題などが挙げられる。

「土地の『所有者不明化』～自治体アンケートが示す問題の実態～（2016年東京財団）」によると、63%の市町村が「所有者不明化による問題あり」と回答しており、具体的な問題としては、「固定資産税の徴収が困難」、「空き家の危険家屋化」、「土地が放置され荒廃」、「公共事業の実施に支障」などが挙げられている。

このような問題の核心は、所有者不明土地になることにより、その地を利用・管理しようとするときに支障が生じることにある。

2 問題の所在と現行制度の限界

上記の問題を引き起こしているのは、一つには社会経済情勢の変化である。人口減少・高齢化、過疎化の進行等により、土地の利用価値・資産価値が低下し、かつてであれば土地は重要な財であり、当然に管理・利用する対象であったのが、今では利用価値がない、所有しているとコストがかかってしまう土地が増えている⁹。相続の際に相続財産を放棄したり、相続人が不分明になったりする場合も増えている¹⁰。また、地方から大都市に人口移動し、地方の山林等が適正に管理されなくなってきており、相続の際に何も手続きされないことも多い¹¹。

社会経済の変化のほか、制度的な原因として、大きく分けると、①土地の地番・境界と所有者とを正確に把握する土地情報制度が不十分であること、②適正に管理されない土地を管理・有効利用する制度が不十分であることの二つがある。

(1) 土地情報

土地の地番と所有者を把握する仕組みとしては、「国民の権利の保全を図り、もって取引の安全と円滑に資することを目的」に「不動産の表示及び不動産に関する権利を公示する」不動産登記制度がある。不動産登記には第三者に対する対抗力は認められるが（民法第177条）、相続においては、相続の開始事由は被相続人の死亡のみであるため（民法第882条）、被相続人を起点とした相続によ

る調査（国土交通省）」では、登記簿上で所有者の所在が確認できない土地は、筆数ベースで15.4%、そのうち、追跡調査によっても所在不明なものは0.3%であった。特に林地については、それぞれ19.6%と0.6%であった。

また、「平成26年度所有者不明化による国土利用困難化に関する調査（国土交通省）」では、最後に所有権に関する登記がなされたのが50年以上前の土地が19.8%であった。

さらに、「相続未登記農地等の実態調査（農林水産省）」では、相続未登記農地は47.7万ha、相続未登記のおそれがある農地は45.8万haと合計で約93万ha、全農地の約2割であった。そのうち、遊休農地は5.4万haで遊休農地全体の約4割であった。

⁸ 脚注1に同じ。

⁹ 「土地問題に関する国民の意識調査（国土交通省）」では、「土地は有利な資産か」という設問に対し、平成5年度調査では、「そう思う」61.8%、「そう思わない」23.3%であったのが、平成27年度調査では、「そう思う」30.1%、「そう思わない」41.3%となっている。

¹⁰ 「司法統計年報（最高裁判所）」では、相続放棄申述受件数は、2004年の141,477から、2014年には182,089に、相続人不明の場合の財産管理人専任等の新受件数は、2016年の10,330から2014年の18,447に増加している。

¹¹ 「農地・森林の不在村所有者に対するインターネットアンケート調査（2011年国土交通省）」によれば、農地所有者の15.5%は不在村、森林所有者の24.4%が不在村であり、不在村所有者の16.4%は相続時に何も手続きをしていない。

る物権変動と他の物権変動が二重譲渡の関係に立つことにはならず対抗問題にはならない。また、登記に公信力（物件が甲の所有と公示されているならば、たとえ甲が真の権利者でない場合であっても、甲から移転を受けた乙の所有権の取得は認められる効果）も付与されていないことから、権利者が実体法上の権利関係と登記の内容とを不一致のまま放置することによる不利益は生ぜず、このことも権利者による登記申請を促進する動機となっていない。

一方登記をするには登録免許税や登記手続き費用がかかるため¹²、土地の売買、抵当権の設定等で対抗要件が必要との積極的理由がないと登記されないことになりかねない。とりわけ、相続時に登記されないことがあるが、一旦登記されず代を重ねるごとに相続人が加速的に増えると、所有者が不明になってしまうことになる。また、共有地については、もともと所有者が多数にのぼるの、更に増えてしまう。

また、登記所に備え付けられている公図の精度が低いと、境界に争いが生じ、土地の利用の妨げになることもある。

さらに、被相続人が死亡すれば、市町村に死亡届を提出するが、情報がネットワークされておらず、死亡届があった際に当該市町村内では情報共有が可能であるが、他市町村等に伝わる仕組みもない。戸籍については、住民票記載の住所地の移転履歴の記録である「戸籍の附票」と「戸籍の附票の除票（除籍された戸籍の附票）」が土地所有者の探索をする上で有力な手段となるが、その保存期間は5年であり、遡った探索を困難にしている。

次に、土地の地番と所有者を把握する仕組みとして固定資産課税台帳があり、土地の納税者に関する情報を記録しているが、地方税法上の秘密に該当するため、一般に利用できるものではなく、

¹² 東京財団調べによれば、所有権移転登記にかかる費用は、登記名義が父親（被相続人）の場合約20万円、名義が祖父（死亡）のままの場合約50万円と試算している。

行政機関であっても、個別の法令による情報提供請求が規定されていなければ、原則として利用できない。また、真の所有者が把握できず、「死亡者課税（死亡者に対する無効な課税）」になっている場合¹³や、免税点未満等で所有者の住所を把握していない場合もある。

一筆ごとの土地の所有者、地番、地目を調査し、境界の位置と面積を測量する「地籍調査」が進められているが、平成27年度末時点における進捗率は51%にとどまっており、特に都市部と山村部で遅れている¹⁴。また、地籍調査は市町村の自治事務であり、基本的には市町村の発意に任されているため、市町村により著しい進捗率の差異が見られる、地籍調査の結果は登記所と市町村に送付されるだけで、GIS等により一元的な利活用ができない、一旦調査しても、物権変動の結果が反映されていないなどの問題がある。

農地については、平成21年の農地法改正により、農地について権利を取得した者は、農業委員会への届出が義務付けられた¹⁵。また、平成25年の農地法改正により、①農地の所有者の氏名又は名称及び住所、②農地の所在、地番、地目及び面積、③農地に附着する権利の種類と存続期間等を記録した農地台帳を作成することが農業委員会に義務付けられた¹⁶。そして、農地台帳と農地に関する

¹³ 「土地の『所有者不明化』～自治体アンケートが示す問題の実態～（2016年東京財団）」では、免税点以上の土地のうち、納税義務者に占める死亡者課税の割合は6.5%と推計している。

¹⁴ 「全国地籍調査の実施状況」国土交通省HP <http://www.chiseki.go.jp/situation/status/index.html>

¹⁵ 第三条の三 農地又は採草放牧地について第三条第一項本文に掲げる権利を取得した者は、同項の許可を受けてこれらの権利を取得した場合、同項各号（第十二号及び第十六号を除く。）のいずれかに該当する場合その他農林水産省令で定める場合を除き、遅滞なく、農林水産省令で定めるところにより、その農地又は採草放牧地の存する市町村の農業委員会にその旨を届け出なければならない。

¹⁶ 第五十二条の二 農業委員会は、その所掌事務を的確に行うため、前条の規定による農地に関する情報の整理の一環として、一筆の農地ごとに次に掲げる事項を記

地図は、所有者の氏名等を除き、インターネットで公表されている。なお、農地台帳の作成については、固定資産税課税台帳との照合が可能となっている。

林地については、平成 23 年の森林法改正により、新たに森林の土地の所有者になった者は、市町村への届出が義務付けられた¹⁷。また、平成 28 年の森林法改正により、平成 31 年 4 月から、①森林の土地の所有者の氏名又は名称及び住所、②森林の土地の所在、地番、地目及び面積、③森林の土地の境界に関する測量の実施状況等を記載した林地台帳を作成することが市町村に義務付けられた¹⁸。林地台帳と地図は公表されることになる。また、新たに権利を取得した者について、固定資産課税台帳との照合が可能となる。

(2) 土地の管理・利用

憲法第 29 条第 1 項には「財産権は、これを侵してはならない。」と規定され、同条第 2 項には「財

録した農地台帳を作成するものとする。

- 一 その農地の所有者の氏名又は名称及び住所
- 二 その農地の所在、地番、地目及び面積
- 三 その農地に地上権、永小作権、質権、使用貸借による権利、賃借権又はその他の使用及び収益を目的とする権利が設定されている場合にあっては、これらの権利の種類及び存続期間並びにこれらの権利を有する者の氏名又は名称及び住所並びに借賃等(第四十三条第二項において読み替えて準用する第三十九条第一項の裁定において定められた補償金を含む。)の額
- 四 その他農林水産省令で定める事項

¹⁷ 第十条の七の二 地域森林計画の対象となっている民有林について、新たに当該森林の土地の所有者となつた者は、農林水産省令で定める手続に従い、市町村の長にその旨を届け出なければならない。ただし、国土利用計画法(昭和四十九年法律第九十二号)第二十三条第一項の規定による届出をしたときは、この限りでない。

¹⁸ 第百九十一条の四 市町村は、その所掌事務を的確に行うため、一筆の森林(地域森林計画の対象となつている民有林に限る。以下この条から第百九十一条の六までにおいて同じ。)の土地ごとに次に掲げる事項を記載した林地台帳を作成するものとする。

- 一 その森林の土地の所有者の氏名又は名称及び住所
- 二 その森林の土地の所在、地番、地目及び面積
- 三 その森林の土地の境界に関する測量の実施状況
- 四 その他農林水産省令で定める事項

※経過措置として、平成 31 年 3 月末までは、「作成するものとする」を「作成できる」と読み替える。

産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。」と規定されている。また、民法第 206 条には「所有者は、法令の制限内において、自由にその所有物の使用、収益及び処分をする権利を有する。」と規定されている。所有者不明土地であっても、当然財産権の保障の対象になるが、「法令による制限」を受ける可能性がある。この制限には、①公益による制限と②警察規制とがある¹⁹。

公益による制限としては、公共事業、土地区画整理事業、農地の集約などのように公益性が認められるものについては、個別立法により、所有者不明土地についても、一定の手続きを経た上で一定の利用が可能となっている。

	根拠法	制度概要
土地収用制度における不明裁決	土地収用法 40 ②、48 ④但書、95 II ②	土地所有者等を確認できない場合でも、土地所有者等を不明として土地収用委員会が裁決し、起業者は、補償金等を供託することにより、土地所有権の取得等が可能となる。
土地区画整理事業における公示通達	土地区画整理法 133 I	土地所有者等に送付すべき事業の施行に関する書類について、土地所有者等を確認できない場合でも、その内容を公示することにより、事業の実施が可能となる。
都市再開発事業における公示通達	都市再開発法 135 I	土地所有者等に送付すべき事業の施行に関する書類について、土地所有者等を確認できない場合でも、その内容を公示することにより、事業の実施が可能となる。
遊休農地における知事の裁定制度	農地法 43	所有者を確認できない遊休農地(共有地の場合は過半の持分を有する者が確認することができない場合)については、農業委員会は公示を行い、都道府県知事の裁定により利用権設定が可能となる。農地中間管理機構は、補償金を供託し、利用権を取得できる。

¹⁹ 吉田克己「都市縮小時代の土地所有権」(土地総合研究 2015 春号)

	根拠法	制度概要
間伐・路網整備に係る知事の裁定制度	森林法 10の11の6、50～54	・所有者を確知できない要間伐森林については、掲示を行い、都道府県知事の裁決により、公告を経て、間伐木に係る所有権及び土地の所有権設定が可能となる。施業代行者は、補償金を供託し、間伐できる。 ・森林の路網を設置するに当たり、他人の土地を使用する必要がある場合であって、所有者を確知できないときは、公示を経た上で都道府県知事の裁定により、土地の使用権設定が可能となる。事業者は、補償金を供託し、路網を設置できる。

また、周辺環境に悪影響を及ぼす外部不経済を除去するため、警察規制の必要が認められるものについては、一定の手続きを経た上で、除去等が可能となっている。

	根拠法	制度概要
所有者不確知の場合の危険建築物除去等の略式代執行	建築基準法 9	著しく保安上危険又は著しく衛生上有害となるおそれがある建築物について、その所有者等を確知できない場合でも、公告を経て、特定行政庁は建築物除去等の代執行ができる。
所有者不確知の場合の支障の除去等の略式代執行	空家等対策の推進に関する特別措置法 14	周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態にある空家（特定空家）について、その所有者等を確知できない場合でも、公告を経て、市町村長は特定空家の除去等（除去は、著しく保安上危険又は著しく衛生上有害の場合に限る。）の代執行ができる。
所有者不確知の場合の支障の除去等の略式代執行	廃棄物の処理及び清掃に関する法律 19の7	一般廃棄物の処分に当たり生活環境保全上支障が生じる場合、当該処分を行った者を確知できないときでも、公告を経て、市町村長は、支障の除去等の代執行ができる。

しかし、これらの制度は、特定の公益目的のために一定の利用を認めたり、特定の外部不経済を除去するため、行政庁に一定の措置を認めたりするものであって、適用対象は限定的である。

所有者不明の場合の制度としては、民法の規定による財産管理制度や取得時効の適用がある。し

かし、これらの制度は、適用される事象が限定的である。また、申立てがないと財産管理人は選任されない。なお、財産管理制度は、財産の処分を裁判官の判断に係らしめているが、機動的な運用に課題がある。

	根拠法	制度概要
不在者財産管理制度	民法 25～29	不在者（従来住所又は居所を去り容易に戻る見込みのない者）に財産管理人がいらない場合、不在者の利害関係人又は検察官が家庭裁判所に申立て、家庭裁判所は不在者財産管理人を選任。財産管理人は、財産を管理・保存するほか、必要があれば、家庭裁判所の許可を得て、財産の処分ができる。
相続財産管理制度	民法 951～959	相続人が明らかでないとき（相続人全員が相続放棄した場合を含む。）、被相続人の利害関係人又は検察官が家庭裁判所に申立て、家庭裁判所は相続財産管理人を選任。財産管理人は、請求申出の公告、相続人搜索の公告をし、相続人がいないことを確定、財産を管理・保存するほか、必要があれば、家庭裁判所の許可を得て、財産を処分し、相続債権者等に被相続人の債務を弁済し、残った財産を国庫に帰属させる。
時効取得を原因とする所有権確認等訴訟	民法 162	所有者不明土地、相続人が多数存在する土地等について、占有者による取得時効が完成している場合、所有権確認等の訴訟を提起することにより、土地所有権の範囲の確定が可能となる。

また、共有地等について、団体の所有又は管理にしたり、一定の手続きにより特定の利用を可能としたりすることにより、共有者の一部の所在が不明になっても、全員同意でなく一定の同意により、団体として土地を利用できるようにする制度がある。しかし、これらの制度は、対象が限定的である。また、認可地縁団体の活用は、将来生じるおそれがある所有者不明土地問題の予防策であり、現に生じている問題の解決策ではない。また、共有地等の特例は、少なくとも一定の割合の共有者が判明している必要がある。

	根拠法	制度概要
認可地縁団体による不動産の取得と登記の特例	地方自治法 260 の 2、260 の 38、260 の 39	地縁団体が、地域的な共同活動のための不動産を保有するため市町村長の認可を受けたときは、その規約に定める目的の範囲内において、権利を有し、義務を負う。不動産の処分は規約によることになる。また、所有権の登記名義人等の所在が知れない場合は、市町村長の公告を経て、認可地縁団体のみで登記ができる。
共有農地の利用権設定	農業経営基盤強化法 18～20	共有農地について、農用地利用集積計画による 5 年を越えない利用権の設定・移転を行う場合は、2分の1を超える共有持ち分の同意で行うことができる。
共有林の伐採・造林に係る知事の裁定制度	森林法 10 の 12 の 2～10 の 12 の 8	共有者の一部を確知できない共有林について、公告を経て、都道府県知事の裁定により立木共有持分又は土地使用権の設定が可能となる。森林共有者は、補償金を供託し、伐採・造林ができる(平成 29 年 4 月施行)
土地改良事業のための土地改良区の設立	土地改良法 6～8	土地改良事業を実施する場合、公告を経て、一定地域内の事業参加資格者の 3分の2以上の同意を得た上で、都道府県知事は、公告縦覧等所定の手続きを経て、土地改良区の認可を行うことができる。この場合、所有者不明で意思確認ができないものは未同意として取り扱う。

利用価値がない、所有しているとコストがかかってしまう土地について、所有者が国や地方公共団体に寄付することにより、当該土地が所有者不明になり、将来の利用に支障を来すことを避けることが考えられる。しかし、行政目的で使用する目的がない土地について、国が寄付を受けることは、閣議決定により抑制している²⁰。また、地方

²⁰ 国が国以外の方から土地等の寄附を受けることは、強制、行政措置の公正への疑惑等の弊害を伴うことがあるため、閣議決定(参考)によって原則として抑制しております。

しかし、前述の制限に反しないような寄附の申出があった場合、土地、建物については、国有財産法第 14 条及び同法施行令第 9 条の規定により、各省各庁が国の行政目的に供するために取得しようとする場合は、財務大臣と協議の上、取得手続をすることとなります。

公共団体も、公的利用が見込めない場合、権利関係に問題がある場合、維持管理が負担となる場合等は、土地の寄付を受け取らない傾向にある²¹。

そこで、土地の所有者は、その所有権を放棄できるのかという問題がある。放棄できるのであれば、民法第 239 条第 2 項の規定により「所有者のない不動産は、国庫に帰属する」ことになる。しかしながら、所有権放棄に関する学説は錯綜しており²²、十分な議論がされているとは言い難い。

民事局長回答では、「不動産の所有権は放棄できない。これを原因とする登記もできない。」とするが、これは公序良俗違反に当たるケースであり、一般に敷衍するのは適切ではないと思われる²³。単に義務や負担を免れるための土地の所有権放棄は、公序良俗違反であり認められないとするのが妥当であろう²⁴。しかし、公序良俗違反でない場合、所有権放棄できるかは定かではない。もっとも、所有権の放棄は単独行為であり、所有権を放棄したい者が放棄できるとしても、登記の申請は

また、行政目的で使用する予定のない土地等の寄付を受けることには合理性がなく、これを受け入れることはできないと思われます。(財務省HP : http://www.mof.go.jp/faq/national_property/08ab.htm)

²¹ 「土地の『所有者不明化』～自治体アンケートが示す問題の実態～(2016年東京財団)」によると、土地の寄付を受け取ることについて、次の場合に土地の寄付を受け取らないと回答している。「公的利用が見込めない場合」63%、「個人の都合による場合」9%、「権利関係に問題がある場合」、「維持管理が負担となる場合」8%、「原則として寄付を受け取らない」12%

²² 田処博之「土地所有権の放棄はゆるされるか」(札幌学院法学 2013. 3) pp169-196) に詳述されている。

²³ 「昭和 41 年 8 月 27 日民事甲 1953 号民事局長回答」では、「不動産の所有権は放棄できない。これを原因とする登記もできない。」とするが、これは、ある神社所有の土地の一部である崖地が崩壊寸前にあって、同神社及び付近の氏子の住家数軒が危険な状態にあつたが、その危険を防止するための工事には多額の費用を要するため、右神社が右土地の所有権を放棄して国に帰属させ、国の資力によって危険防止を図ろうとした事例である。

²⁴ 吉田克己「都市縮小時代の土地所有権」(土地総合研究 2015 春号)では、「単に義務や負担を免れるための所有権放棄は、公序良俗違反に反するものとして無効とするという構成が考えられる」とし、「その物に価値を認める者が現れてこないような場合には」、それは「絶対負財」であり、「この場合の所有権放棄は民法 90 条に反する」としている。

登記権利者と登記義務者の共同申請による必要があるが²⁵、登記権利者となる国はそれに応じないのが実態である。

3 今後の検討課題

上記2を踏まえ、土地の所有と管理に係る今後の制度のあり方について政策提言するという目的を前提に、本研究会での検討により次の課題が抽出された。

土地の所有者について、その所在が不明であったり、相続を経て多数の共有であったりすること等により直ちに所有者が判明しない又は判明しても連絡がつかないこと若しくは探索に多大の費用を要することによって、当該土地を利用、管理する上で支障がある「所有者不明土地」問題への対応策としては、(1)将来の発生を予防するための土地情報制度の構築と(2)問題を解決するための土地を管理・有効利用する制度の構築とがある。

(1) 将来の発生を予防するための土地情報制度の構築

土地の地番、境界と所有者が明らかになる土地情報制度を構築する。

i) 相続登記制度の実効性の向上

- ・相続登記にかかる登録免許税の非課税化（もっとも登録免許税を廃止するだけで登記が促進されるわけではない。）
- ・相続登記手続きの簡素化
- ・登記事務と戸籍事務、固定資産税事務とを連動させ、例えば死亡届があれば、登記所に連絡
- ・戸籍の附票と除票の保存期間を除籍簿等の保存期間に合わせて150年とする。
- ・相続手続きのワンストップ化等相続手続きの整備（フランスの公証人等制度・実態の研究

の要)

ii) 登記の義務化等

- ・1955年フランス登記制度改正について研究の要
- ・義務化することの理屈付け。（「土地については、公共の福祉を優先させるものとする（土地基本法第2条）」とされていることに鑑み、土地情報について義務付けても大きな負荷ではなく公益の方が大きいと言えるか。農地・林地について農業委員会・市町村への届出が義務付けられたが、宅地についても義務付けが妥当か。）
- ・個人情報保護との関係をどう整理するか。
- ・登記義務違反の罰則を大きくすることはできないであろうし²⁶、登記義務が課せられたからといって、必ず登記するわけではない。
- ・登記を物権変動の効力発生要件とする。（現行制度の抜本的な転換であり、ハードルは高い。）
- ・筆界特定制度のあり方の見直し（登記官の職権で可能とする、筆界特定に形成力を持たせる等）
- ・戸籍がネットワーク化し、登記制度も相続時の所有権移転の職権登記が可能となるような制度となれば、戸籍と登記との連動が有効になる。

iii) 地籍調査の推進

- ・地籍調査の位置付けの転換（市町村事務から国の事務とする（地方分権に逆らう必要性を説明する必要。）、地籍調査の基礎調査の成果を一元的に管理し、公開する等）
- ・境界判定の考え方の転換（筆界確定について、文献主義から現況主義とする、所有者不明、資料不十分の場合の新たな境界判定手法、地籍整備型土地区画整理事業の推進等）

iv) 入会地等の共有地の解消

- ・入会地等の共有地について、一部の共有者が不明になることにより共有地の変更ができない

²⁵ 「土地所有権放棄の場合の登記申請の方法について（昭和57年5月11日民三3292号民事局第三課長回答）」では、「所有権放棄者の単独申請によることはできないものと考えます。」としている。

²⁶ 不動産登記法第37条により表示の登記は義務付けられているが、その違反は10万円以下の過料である（同法164条）。

くなることのリスク回避のため、認可地縁団体等による共有地取得促進

(2) 問題を解決するための土地を管理・有効利用する制度の構築

- i) 所有者不明土地について、ア) 公示による所有者の確定、イ) 所有者確定できなかった土地は国庫に帰属、ウ) 利用者が補償金を供託し、土地の所有権を取得し、利用する。イ)'所有者を確定できた場合であっても、土地所有者が周辺環境を侵害する形でその土地を未利用のまま放置する場合には、その土地の利用を希望する第三者に、その土地の利用権を取得させる手段を認める制度の検討
- ・「土地については、公共の福祉を優先させるものとする（土地基本法第2条）」、「国民は、土地の利用及び取引に当たっては、土地についての基本理念を尊重しなければならない（同法第8条）」とされていることから、土地所有者が周辺環境を侵害する形でその土地を未利用のまま放置することは、国民の義務に反するものと言えるか。
 - ・言えるとする場合には、第三者に利用権の取得を認めることが可能か。可能としても、どのような利用でも認めるのか、ある程度の公益性があるものに限るか、その場合公益性の判断をどうするか（第三者委員会、土地利用計画との適合など）
 - ・利用者の申請がある場合に限るか、国による手続き開始も認めるのか。
 - ・利用者申請だけでは、管理不全の土地の管理ができない。
 - ・所有者不明土地について、国が最終的な管理責任を負うのは適当か。
- ii) 特定の目的に係る所有者不明土地の利用について、裁定による利用権・所有権の設定、供託による利用・所有を認める制度の検討
- ・津波防災地域づくりに関する法律の規定による津波防災地域づくり推進計画に記載する津波防災地域づくり推進のために行う事業のた

め、所有者不明土地を利用する場合は、裁定・供託による利用・所有を可能とする。

- ・国境離島の所有者不明土地について、国境離島地域の保全のため国が管理を行う必要があると認められるものは、公示による所有権の確定手続きを経て、国庫に帰属させる²⁷。
 - ・利用目的をどこまで拡大することが妥当か。
 - ・土地収用法の対象事業を拡大する。（東日本大震災復興特別区域法第46条第2項第4号トの規定により、小規模団地住宅施設整備事業（5戸～49戸の集団移転住宅の整備）が収用適格事業とされている。）
- iii) 国又は地方公共団体による不動産の受け入れ
- ・無主の土地（無主と認められる土地）の国公有化
 - ・土地の所有権放棄の考え方の整理（所有権放棄は認められるか、認められるとしてどの範囲か、そのための手続きはどうするか等）
 - ・相続放棄制度の検討（相続財産管理人の申し立てのない土地の取扱い等）
 - ・行政目的がないものまで受け入れてよいか。
 - ・所有者の安易な放棄によるモラルハザード対策の要（費用を徴収すべきか。）
 - ・フランスでは民法改正により、無主の土地について国庫帰属からコミュン帰属にした（改正理由、実態等の研究の必要。）
- iv) 中間管理機構による不動産の受け入れと管理
- ・中間管理機構が不動産を受け入れ、管理し、第三者へ利用させる。
- v) 入会地等共有地の変更等
- ・共有者の一部を確知できない入会地等の共有地についての裁定による利用制度の検討（森

²⁷ 領海を確定する離島については、無主の土地の国公有化を進めている。

また、有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法第6条には、「国は、有人国境離島地域内の土地であって、当該有人国境離島地域の保全のため国が適切な管理を行う必要があると認められるものについては、買取りその他の必要な措置を講ずるよう努めるものとする。」と努力義務が規定されている。

林法、農業経営基盤強化法からどこまで利用
目的を拡大することができるか。)

- ・共有地の登記について、長期間占有している
共有者や代表共有者の単独登記申請を可能と
する制度の検討
- ・長期間空き室になっている区分所有権につい
て裁定による利用権(所有権まで可とするか)
設定を可能とし、管理組合法人が補償金を供
託し利用(処分まで可とするか)できるよう
にする制度の検討
- ・公有地入会について、未利用の入会権を消滅
させ、公有化する制度の検討
- vi) 土地の時効取得制度の容易化
- vii) 警察規制による行政庁の命令・代執行
 - ・警察規制の必要があれば、行政庁による命令・
代執行・略式代執行を制度化することは可能
である。例えば、空き地の管理など必要に応
じ制度をつくればよい。

おわりに

本研究会は、このとりまとめを踏まえ、引き続
き2年程度検討を行い、土地の所有と管理に係る
今後の制度のあり方について政策提言を行う予定
である。

別紙

平成28年度人口減少下における土地の所有と管理
に係る今後の制度のあり方研究会
における検討経緯の概要

1 研究会設置の目的

人口減少下において、無居住化の進行等により、耕作放棄地、管理されない森林、空き地の増大等国土管理の問題が生じている。土地の所有者が不明であったり、相続を経て多数の所有者の共有となっていたり、権利が錯綜したりすることにより、土地の管理が適切に行われなくなる土地がますます増大するおそれがある。

そこで、本検討会では、国土利用のあり方を念頭に置きつつ、①土地管理・国土管理のための土地情報の整備（土地の境界と関係権利者、特に所有者が明らかになるように土地に関する情報を整備すること）及び②土地の有効利用の推進（土地を有効利用しようとする者に、その土地の利用が円滑に供されるように措置すること）を図る観点から、人口減少下における土地の所有と管理に係る今後の制度のあり方について、法律制度はもとより、取引慣行、税制、金融、財政措置等を含め幅広く検討し、必要な政策提言を行うことを目標に、研究を進めることを目的とする。

2 委員

座長 吉田 克己 早稲田大学大学院法務研究科教授

小柳春一郎 獨協大学法学部教授

小西 飛鳥 平成国際大学法学部法学科教授

オブザーバー

吉原 祥子 (公財)東京財団研究員・政策プロデューサー

3 開催概要

第1回研究会（平成28年5月20日）

演 題：研究会の進め方について

第2回研究会（平成28年7月6日）

演 題：日本の土地制度の課題～自治体アンケートが示す「所有者不明化」の実態～
講演者：吉原祥子（(公財)東京財団研究員・政策プロデューサー）

第3回研究会（平成28年9月7日）

演 題：所有者所在不明土地問題について
講演者：山野目章夫（早稲田大学法学部教授）

第4回研究会（平成28年10月14日）

演 題：相続未登記問題への対応について
講演者：鯨井康夫（日本司法書士連合会副会長）、末廣浩一郎（同専務理事）

第5回研究会（平成28年11月11日）

演 題：急増する所有者不明土地と、国土の有効利用～立法提案：国土有効利用の促進に関する法律（案）
講演者：加藤雅信（名古屋大学名誉教授 名古屋学院大学教授）

第6回研究会（平成28年12月5日）

演 題：新たな地籍調査の方向について
講演者：鮫島信行（鹿島建設顧問 元国土調査課長）

第7回研究会（平成28年12月5日）

演 題：相続処理におけるフランス公証人の役割：相続登記未了問題解決のために
講演者：ジャック・コンブレ Jacques Combret（フランス名誉公証人）

第8回研究会（平成29年2月10日）

演 題：過少利用時代からの入会権論・再考
講演者：高村学人（立命館大学教授）

第9回研究会（平成29年3月14日）

演 題：来年度の進め方