

所有者不明土地問題の新しい段階

—問いの転軸という要請—

早稲田大学大学院 法務研究科 教授 山野目 章夫
やまのめ あきお

- 1 公布の翌日に始まった論議
- 2 古い問いを廃棄することができるか
- 3 新しい問いを調える
- 4 土地政策の展望

1 公布の翌日に始まった論議

2022年5月9日、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（令和4年法律第38号）が公布される。翌10日、第26回国土審議会土地政策分科会が開催され、同年の土地白書が審議される。

煎じ詰めれば偶然の日付の符合でしかないようなものを大袈裟に意味がありそうに論じ立てる態度が、およそ学問的でないことは、承知している。たしかに、会議日が公布の翌日になったことは偶然にすぎない。10日が多くの委員に差支えない日であったということとどまる。しかし、あとすこし大きなタイム・スパンで眺めてみよう。

所有者不明土地問題を解決して土地の所有者を明らかにすることがゴールではありえない。所有者が明らかになった土地を地域に役立てる方策の如何、これこそがゴールの問いである。所有者を明らかにすることは、そのスタートであるにとどまる。この観点に気づくならば、真のゴールを見究めようとして法律を改正し、その法律が公布された時期が2022年の5月であり、そして、これからの土地政策を審議する国土審議会の分科会が同じ5月であったことは、偶然でも何でもない。必然である。土地政策の新しい段階を私たちに明瞭

に告知する事象が、この符合にほかならない。ここを見抜かないとするならば、それこそ、土地政策を学問として研究する者にとって怠慢の誹りを免れないであろう。

所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（平成30年法律第49号）は、これからあと、所有者不明土地利用円滑化法と略称する。2018年の所有者不明土地利用円滑化法に始まり、表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律（令和元年法律第15号）、土地基本法等の一部を改正する法律（令和2年法律第12号）を経て、2022年に民法等の一部を改正する法律（令和3年法律第24号）および相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律（令和3年法律第25号）が制定され、一連の土地法制改革^(注1)が成果を確かめる段階を迎えた今、土地政策は、古い問いを廃棄し（⇒次述2）、そして新しい問い（⇒後述3）を調えなければならない。

2 古い問いを廃棄することができるか

古い問い、とは、どのように所有者不明土地問題を解決するか、である。とにかく所有者不明土地が問題である、と騒ぎ立てる向きがあり、困る。廃棄する、とは、もちろん、所有者不明土地問題の解決がどうしてもよい、と述べるものではない。

(注1) 長 友昭「所有者不明土地の相続と登記をめぐる法制度の動向／農地から見た令和3年民法・不動産登記法等の改正点を中心に」土地と農業 52号（2022年）が、法制改革の概要を紹介し、特徴を考察する。

むしろ、なぜ所有者不明土地問題の解決が大切であるか、が論じられることを望む。土地の適正な利用と管理を実現するために、所有者不明土地問題の解決が要請される。ここ2において、まず管理を主題としよう。丁寧に言い換えれば、利用と管理、これら2つの概念の関係を問う。そのうえで、望まれる利用へと進むことにする(⇒次述3)。

(1) 管理の概念を問う

管理とは何か。いろいろ意見があるであろうが、土地基本法に照らせば、ひとまず、その土地の周辺地域への悪影響を防止し、周辺地域の良好な環境の形成を妨げない状態にしておく(同法3条2項参照)ということが一つの理解としてありうる。では、その管理と利用の概念との関係は、どのように理解されているか。可視的にわかりやすい局面を掲げると、適正な利用がされている土地は適正な管理がされていると考えてよいか。利用の概念も、さまざまな理解があると考えられるが、土地の効用を実現する土地の使用と理解して考察を進めることにする際、その利用のために用いられる制度と、管理のために用いられる制度とのそれぞれの機能を比べてみると、具体的な考察がかなう見通しが得られる。

(2) 地域福利増進事業と所有者不明土地管理制度——併行実施の可能性

令和3年法律第24号による民法の改正により所有者不明土地管理制度と管理不全土地管理制度が創設された(民法264条の2・264条の9)。このたびの民法改正を象徴する画期的な制度であると評してよいであろう。ところで、地域福利増進事業のための土地の使用権を取得した者がある土地(所有者不明土地利用円滑化法15条参照)について、これらの民法の制度を併行して実施することができるであろうか。

地域福利増進事業をするために用いる土地は、所有者不明土地でなければならない。精確に述べると特定所有者不明土地でなければならない(所有者不明土地利用円滑化法10条参照)。そして、

所有者不明土地管理制度も所有者不明土地について実施される(民法264条の2第1項)。ただし、所有者を知ることができないなどの土地について、つねに所有者不明土地管理命令が発せられるものではない。法文は、「必要があると認める」場合に発せられるとする(同項)。裁判所が、事案に応じ、発令が相当であるかどうかを判断する。そうすると、民法の所有者不明土地管理制度の発動の要件が、大きく分けて2つあることがわかる。第一に所有者不明土地であることであり、こちらは、地域福利増進事業と共通する。だから所有者不明土地管理制度の発動が可能であるともみえる。しかし、あと一つの要件である必要性との関係では、反対に大きな疑問が起こる。地域福利増進事業を実施する者として土地の使用権を与えられた者が適正に土地を利用している限り、これとは別に所有者不明土地管理制度を実施する必要はない。かえって併行実施をすると、地域福利増進事業のために土地の使用権を取得した者と所有者不明土地管理制度の管理人とが並立し、両者の権限行使の錯綜からもたらされる紛糾、混乱が危惧される。

このように考えてくると、地域福利増進事業と所有者不明土地管理制度との併行実施は、法理的に不可能ではないが、必要ではなく、したがって相当でない、という結論になりそうである^(注2)。

地域福利増進事業を実施する者は、そのようにして土地を利用する。

だが、これで話は終わらない。適正な土地の利用は、土地の管理が不全になることを防ぐ機能をもつから、土地の管理に資する。資することは疑いが無いが、土地の管理として想定されるすべてを達成するとは限らない。

もし土地の所有者がいて、所在がわかっている

^(注2) この論点は、不在者の財産の管理の制度と所有者不明土地管理制度との併行実施の適否という論点と似る。村松秀樹=大谷太(編著)『Q&A 令和3年改正民法・改正不登法・相続土地国庫帰属法』(2022年)169頁(Q60)、日本弁護士連合会 所有者不明土地問題等に関するワーキンググループ『新しい土地所有法制の解説/所有者不明土地関係の民法等改正と実務対応』(2021年)185頁、山野目『土地法制の改革/土地の利用・管理・放棄』(2022年)206頁。

ならば、その者に対し、土地の適正な管理の責務の履行を求めることができた（土地基本法6条1項参照）。土地の管理の責務の一環として、きちんと土地の登記と境界とに目配りをしなければならない（同条2項）。その土地の所有者とコミュニケーションがかなわないから、所有者不明土地管理制度が要る。その管理人には、所有者が行使する管理処分権の権限がすべて専属する（民法264条の3第1項）。所有者に認められている土地に係る登記の申請をする資格も認められる（不動産登記法37条）。これまでは地目が原野として登記されていた土地を使用して地域福利増進事業を実施する者が事業のために当該土地に建物を築造すると、その土地は地目を宅地として登記する地目の変更の登記をすることが期待される。もちろん、その登記を登記官がする職権発動を促す手立ても考えられる（同法28条参照）けれども、それがかなわなければ、不動産登記制度の情報提供基盤としての機能が弱まる。所有権の登記名義人に代わる者として、その資格において所有者不明土地管理制度の管理人が地目の変更の登記を申請すればよい。

このように考えてくると、地域福利増進事業と所有者不明土地管理制度との併行実施は、むしろおおいにありうるということになる。その際、法律関係の錯綜を避ける見地から、管理人を選任する裁判をする裁判所に対しては、土地の現況に係る情報の一つとして、地域福利増進事業が実施されていることが伝えられるべきである。管理人の選任に際しては、地域福利増進事業を実施する者として土地の使用権を取得した者との連絡調整の円滑が期待される者であると共に、その関係者そのものを管理人とすることは適切でなく、両者に利益相反の関係が生じないようにする留意が要る。

(3) 利用の概念を考える

利用の概念が、すすんで土地の効用を実現する営為であると考え、いわば攻撃は最大の防御であるとみるならば、適正な利用がされている土地は適正に管理もされている、と考えるとよい。だいた

いの事例は、この観察で支障がないと思われる。ただし、すっきり利用と管理の概念が一致するか、あるいは、すっぱり管理の概念が利用のそれを包み込むものであるか、という点、いずれもそうではないと考えるべき局面がある。

利用は、ある効用を実現する営為であり、その利用目的のためにされるという指向性をもつ。利用をする者にとって強い関心のある課題が公共から見ても優先的な関心事項であるとは限らない。半面、管理の概念が、土地の所有者等に課せられる責務に込められることというふうに広く理解すると、利用では必ずしも視線が届かない事項がみられる。これらの観察を総合すると、2つの概念は、相互に補い合う関係であるという概念整理が得られる。この点の概念整理は、利用と並べて管理の概念を列記する見映えに改められた所有者不明土地利用円滑化法（その1条・3条参照）のこれからの運用において、有益であるにちがいない。

3 新しい問いを調える

新しい問いとは、どのように所有者不明土地問題の解決を役立てるか、である。それは直ちに、どのような土地の利用が望まれるか、という考察へと誘う。

むしろ、土地は個性のある財貨であり、どのような利用が適正であるかを一般論で決めつけることはできない。個別の土地を利用する者の創意を待つべきである。

とはいえ、国の制度が、望まれる土地の適正利用の像を示すガイドをしておくことは、可能であり、望まれもする。地域福利増進事業のリストは、そのような機能を期待される。

地域福利増進事業のリストを定める所有者不明土地利用円滑化法2条3項は、土地収用法3条と雰囲気似る。これは、もともと仕方がない側面があった。法制として、所有者不明土地を主題とし、しかも、不明であり、または所在が不明である所有者の意思を確かめることなく広範囲な用途で土地の使用を可能とする法律は、前例がない。画期的であると共に、適切に法制を仕組む際に参

考とするものは、どうしても、所有者の意思にかかわらず土地の所有権を移転する制度を定めてきた土地収用法にならざるをえなかった。

しかし、両者の間には本質的な差異がみられる。もちろん所有権を移転するという重大な効果を導く制度を中心とするものであるか、それとも使用を可能にするにとどまるものであるか、という差異が一つある。くわえて、各法の役割が本質的に異なる。土地収用法は、制定このかた、産業振興や国土整備にも及ぶ社会資本整備を支えてきた。制定された時期は、じつに1951年である。現在の日本の人口のかなりの部分は、まだ生まれていなかった時に制定された。これに対し、所有者不明土地利用円滑化法は、新しい時代への応接を求められて登場した。新しい時代とは何か。

ひとつには、土地の利用という課題が、ひきつづき国土というサイズにおいて問われつづけると共に、地域、そして地域における暮らしにも関わる主題として登場した。この観点から眼を凝らしてみると、すでに所有者不明土地利用円滑化法の制定時にあって、地域の暮らしに役立てるという要請は考慮に含まれていた。土地収用法は、道路として整備するために土地を収用する際、その道路が、「道路法（昭和27年法律第180号）による道路、道路運送法（昭和26年法律第183号）による一般自動車道若しくは専用自動車道（同法による一般旅客自動車運送事業又は貨物自動車運送事業法（平成元年法律第83号）による一般貨物自動車運送事業の用に供するものに限る。）」でなければならないとする（同法3条1号）。これに対し、地域福利増進事業は、「一般交通の用に供する施設の整備」も可能である（所有者不明土地利用円滑化法2条3項1号）。私道でもよい。もちろん、その私道が地域の福祉または利便に資する、と裁定をする都道府県知事が認めるならば、という要件（同法2条3項・11条1項1号参照）を充たして、という留保は伴う。

新しい時代の異なる観点は、新しい社会経済情勢である。日本が災害多発の時代を迎えたこと、これと関連もするが、気候変動への対処というこ

とが大きな比重を占めつつあること、これらである。今般の改正が、地域福祉増進事業のリストを拡充して、「備蓄倉庫、非常用電気等供給施設（非常用の電気又は熱の供給施設をいう。）その他の施設で災害対策の実施の用に供するものとして政令で定めるものの整備に関する事業」、「再生可能エネルギー電気の利用の促進に関する特別措置法（平成23年法律第108号）による再生可能エネルギー発電設備のうち、地域住民その他の者の共同の福祉又は利便の増進に資するものとして政令で定める要件に適合するものの整備に関する事業」を加えたこと（所有者不明土地利用円滑化法2条3項9号・10号）は、こうして観点を整理していくと、ひどく納得ができる。

4 土地政策の展望

これからの土地政策を展望するヒントを冒頭に紹介した第26回国土審議会土地政策分科会の議事から拾っておこう。2つの発言を題材とする。

(1) 土地の処分という契機への発展可能性

一番めの発言は、つぎのものであり、前述2の、どのように所有者不明土地問題を解決するか、という課題設定と関わる。

「土地の私的所有権というのが日本ではもう絶対なもので、これが恐らくこれまでの日本のいろいろな発展の足を引っ張ったところが結構あるのではないかなと思います。ただ、経済成長が強くていろいろな桎梏がマーケットメカニズムで解決されてきたというところが少し救いだった時代が続いてきたと思うんですけども、今はそれがなかなか難しくなっている、人口が減少してマーケットメカニズムで解決できないような土地の問題が顕在化している中で、この土地の所有権の絶対性というのにどんどんメスを入れていかなければ日本がよくなると思う次第でございます。今考えたら、民法の世界でも、権利の上に眠る者は、その権利は絶対的に保障しないぞというようにもともとなっているわけですから、この公的なステ

ータス、土地のステータスに関しても、もうちょっとどどん踏み込んでいったらいいのではないか……」、「所有者不明土地法の一部を改正する法律に関しては、例えば20年間で権利を延長することになったときにまた補償金を払わないといけないわけですが、20年間も名のりを上げないでほったらかしにした所有者なる者の権利を、ずっとまた次の20年も保障してあげないといけないのかねというような感じはすごいわけです。したがって、次の名のりを上げている人のための補償金は頂くとしても、前の20年分、こんなものはもう国家が没収してしまえばいいのではないのというように思う気持ちもございます」^(注3)。

土地が適正に効用を発揮するよう「次の名のりを上げている人」に土地の所有権を取得させる方策は、あるアプローチではハードルが高い。つまり、所有者不明土地利用円滑化法を改正して、地域福利増進事業をするために土地を現に使用している者に対し都道府県知事の裁定で土地の所有権を移転する仕組みは、それを成り立たせるために法制的にさまざまな困難が想像される。まず、所有者不明土地利用円滑化法のコンセプトそのものを見直さなければならない。法律の名称が示すとおり、土地の利用を実現させる法制であり、土地の所有権の帰属への不介入が原則である。くわえて、中味の問題としても、行政の判断で土地の所有権の帰属を決める手順は抵抗が大きい。これらの難点を意識して方策を探すとすれば、個別の土地について、その使用の状況、経過や関係者の権利保護に十分に留意して司法が審査をし、土地の所有権の在りかを見直すことになる。

所有者不明土地管理制度の管理人は、もちろん土地の管理をするために選任される者であり、売却処分をすることが本務ではない。この根本を確認したうえで、その土地の全体状況を慎重に判断し、裁判所の許可を受けて土地を処分することは可能である。この仕組みそのものは、既に実現してい

る。所有者不明土地管理制度の管理人には、前述のとおり土地の管理処分の権限が専属する。民法103条が定める権限を越えて管理・処分をするにあたっては、裁判所の許可を得て（同法264条の3第2項）、土地を売ったり贈ったりすることはもちろん、同法602条が定める存続期間の限度を超える長期間にわたり土地を他人に賃貸することなどもできる。しっかりした法人や団体に土地の所有権を移したほうがよい、と判断され、この判断を裁判所に説明して納得してもらえらば、裁判所は、その管理人が土地の売却などをする許可を与えることであろう。この売却処分の際は、所有者不明土地管理制度の管理人と売却処分の関係者との間に利益相反の関係が生じないようにする留意が要る。

(2) 土地政策の究極の目標

二番めの発言は、上述3の、どのように所有者不明土地問題の解決を役立てるか、という問題提起と関わる。

「いわゆる土地政策というものでございますが、これは私の個人的な考えになってしまうかもしれませんが、我々の生活、それから経済活動をはじめとする様々な我々の活動の基盤とも言える土地、その土地を主な対象にして、よりよい地域づくりを下支えしていくような基礎的な政策ではないかと思っております、単なる土地対策といったようなものではなくて、言わば地域づくりのインフラを整えていくといったような取組、政策であるべきではないかと考えております。今後本格的な人口減少社会に入っていく中で、ますますそう考えねばならないと思っております……」^(注4)。

「地域づくりを下支えしていく」。

まことに適切に土地政策の本質がここに喝破される。この挨拶で始まったこの日の会議は、議事

^(注3) 第26回国土審議会土地政策分科会、2022年5月9日、仁坂委員発言。

^(注4) 注3の会議、下村審議官発言。

のなかで再び「地域づくりを下支えしていく」ことへの論及が委員からあり^(注5)、全体として今後の土地政策を方向づける重要な機会となった。所有者不明土地利用円滑化法2条3項が掲げる地域福利増進事業のリストは、今般の改正で終わらない。あるいは法律を改正し、あるいは委任を受けた政令の改正を通じ、充実の度を高めるであろう。その積み重ねそのものが「地域づくりを下支えしていく」契機の一つである。

近年の土地政策を牽引してきた古い問い、つまり、どのように所有者不明土地問題を解決するか、という問いを慰労してこれに別れを告げ、新しい問い、すなわち、どのように所有者不明土地問題の解決を役立てるか、を問うところへ私たちは赴く。そこを問い続ける思索と実践は、始まったばかりである。

^(注5) 注3の会議、松尾委員発言。