特集 所有者不明土地法改正

改正所有者不明土地法の活用に向けて
―地域福利増進事業から見える根本課題―

東京財団政策研究所 研究員 吉原 祥子
よしはら しょうこ

1. はじめに

令和4年4月、国会において「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言う。)の一部を改正する法律が成立した。

平成30年6月に制定された本法律は、所有者不明土地問題への対応策の第一歩として土地利用の円滑化に係る様々な新制度を設けたもので、これまでモデル事業の実施や、全国10地区の「所有者不明土地連携協議会」[1]などを通じて普及・活用が図られてきた。具体的には、次のような仕組みが設けられている。

・公共事業における所有者不明土地の収用手続きの特例
・地域の公共的な事業のために所有者不明土地に使用権を設定することを可能とする「地域福利増進事業」制度
・土地所有者の探索のために有益な公的情報（固定資産課税台帳等）を行政機関が利用・提供できる仕組み、等

今般の改正は、その後の地方公共団体への実態調査[2]や、土地基本法改正、民事基本法制の抜本見直し等、所有者不明土地問題に対する一連の制度見直しを踏まえて行われたもので[3]、大きく次の3つの観点から制度の拡充が図られている。

・所有者不明土地の利用の円滑化の促進（「地域福利増進事業」制度の対象土地の拡大、事業期間の上限延長、対象事業の拡充、等）
・災害等の発生予防に向けた管理の適正化（管理不全状態の所有者不明土地に対する市町村長による代執行制度の創設、等）
・推進体制の強化（所有者不明土地や低未利用土地等の利活用に取り組む特定非営利活動法人等を市町村長が指定し活動を支援・連携する制度の創設、等）

国土交通省によると、所有者不明土地法に基づく制度の活用状況は、「地域福利増進事業」の裁定が1件、土地収用法の特例が6件、土地所有者等

[1] 「所有者不明土地連携協議会」は、平成31年、所有者不明土地法の施行に伴い、全国10地区で地方整備局等の行政機関、都道府県、弁護士会等の関係士業団体により設立された。今般の所有者不明土地法改正を契機に、名称を「土地政策推進連携協議会」へと変更し、市町村、中小不動産関係団体などを新たな会員として加え、広く土地に関する課題解決や地域づくりを支援することとなった（国土交通省ウェブサイト https://www.mlit.go.jp/report/press/tochi_fudousan_kensetsugyo02_hh_000001_00035.html）。

[2] 第43回国土審議会土地政策分科会企画部会「(資料2)所有者不明土地法の見直しに向けた地方公共団体へのアンケート調査結果について」(令和3年9月16日）。

[3] 国による一連の制度見直しの経過については、「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」の「基本方針」及び「工程表」を参照されたい（内閣官房ウェブサイト https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/shoyushafumei/index.html）。

関連情報の利用及び提供が 781 件である[4]。「地域福利増進事業」制度の低調さが目立つ。

「地域福利増進事業」は、所有者不明土地の利用を促進するための主要政策の１つである。なぜ、この制度の利用が１件に留まっているのか。今般の改正によって、利用の促進は期待できるのか。こうした点を検証することは、所有者不明土地対策を今後さらに促進する上で一定の意義があろう。そこで、本稿では、地域福利増進事業の現状について国土交通省が行ったモデル事業から分析を行い、改正法の普及に向けた課題を考えてみたい。

2. 地域福利増進事業とは

所有者不明土地法では、法の対象とする「所有者不明土地」を、「相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行ってもなおその所有者の全部又は一部を確知することができない一筆の土地」（第２条）と定義している。地域福利増進事業とは、そのうち、「建築物がなく、現に利用されていない土地」（特定所有者不明土地）を対象として、使用権を設定し、公園や公民館、購買施設といった地域のための施設を整備することができる制度である。

事業の実施を希望する主体は、使用権の取得について都道府県知事の裁定を受け、補償金（土地の使用の対価）を供託することで、最長で 10 年間（今般の改正により一部事業では 20 年間）[5]、所有者不明土地を使用することができる（図表 1）。地方公共団体をはじめ、民間企業や NPO、自治会、町内会など、誰でも事業を行うことができ、営利事業も可能だ[6]。

都道府県知事への裁定申請にあたって、事業主体は、まず、事業対象の土地が「所有者不明土地」であることを確認するため所有者探索を行う。所有者不明土地法では、所有者探索を合理化するため、探索の範囲について政令で明確に定めるとともに、探索のために住民票や戸籍、固定資産課税台帳等の公的情報を利用できることとしている。

所有者探索と並行して、事業主体は裁定申請に向けて、地域住民への事業説明や、補償金として供託すべき金額の算定、事業により整備する施設の詳細や資金計画等を盛り込んだ事業計画書の作成などを進める。

こうした所有者探索や各種書類の作成は、専門的な知識が必要なことから、司法書士、行政書士、不動産鑑定士、弁護士、土地家屋調査士、補償コンサルタント等の専門家の協力を得ながら進めることが有効とされる[7]。また、住民票や戸籍等の所有者情報の請求先である市町村や、裁定申請先である都道府県への相談・連携も必要となる。様々な関係者や専門家との連携が重要なことから、事業主体には全体のコーディネーターとしての役割も求められるといえよう。

3. モデル事業の分析

では、こうした地域福利増進事業の仕組みは、実際にどのくらい機能しているのだろうか。

国土交通省は地域福利増進事業の実施に向けた取組を支援するため、令和元年度（平成 31 年度）～令和３年度に全国14団体によるモデル事業を実施した。そのうち、実際に使用権の設定に至ったのは１件であり、他は、所有者判明が５件、所有者探索継続中が４件、裁定申請予定が４件（うち 2 件は現在保留中）という状況になっている（図表 2）。

これらの 14 団体からはモデル事業の取組成果について合計 20 本の報告書が提出されており[8]、

---

[4] 国土交通省「所有者不明土地法に基づく制度の活用状況」。集計時点は、それぞれ令和４年４月１日、令和４年２月末、令和３年 12 月末。（土地総合研究所における千葉信義土地政策課長〔当時〕の講演資料、18 頁。令和４年６月８日）。

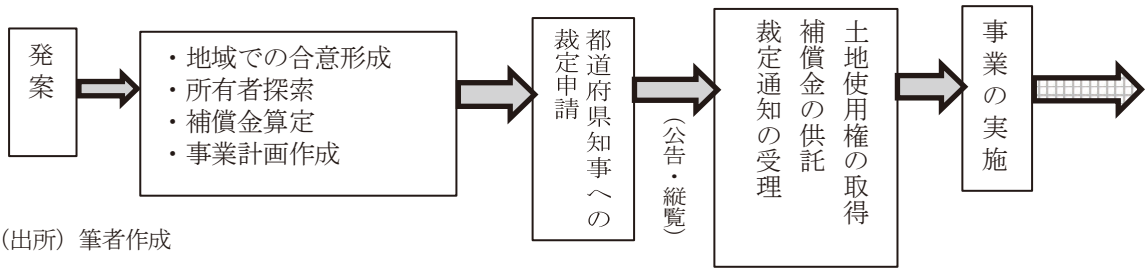
[5] 購買施設や再生可能エネルギー発電設備等を民間事業者が整備する場合。

[6] 国土交通省地域福利増進事業パンフレット（https://www.mlit.go.jp/common/001292924.pdf）。

[7] 国土交通省不動産・建設経済局「地域福利増進事業ガイドライン」（令和３年４月）（以下、「ガイドライン」と言う。）、１頁。

[8] 国土交通省ウェブサイト「所有者不明土地法の円滑な運用に向けた先進事例構築推進調査」で全文が公表されている（https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/kanteishi/totikensangyo_tk2_000124.html）。

図表1：事業主体の側から見た地域福利増進事業の取組の流れ



（出所）筆者作成

図表2：モデル事業14団体（状況別）

事業主体	事業目的	実施年度
【裁定済】（1件）		
1. 粟島浦村（新潟県粟島浦村）	広場	R1
【所有者判明】（5件）		
2. NPO法人グラウンドワーク西神楽（北海道旭川市）	公園	R2, R3
3. 緑が丘西自治会（千葉県八千代市）	公民館	R1
4. 一般社団法人チームまちづくり（長野県上田市）	駐車場	R1
5. 山口市（山口県山口市）	広場	R1, R2
6. 一般社団法人しま・ひと・たから（鹿児島県奄美市）	社会福祉施設	R3
【所有者探索の継続中】（4件）		
7. 一般社団法人みどり福祉会（新潟県南蒲原郡田上町）	緑地	R1, R2, R3
8. 一般社団法人やちよ・ひと・まちサポートセンター（千葉県八千代市）	広場	R3
9. NPO法人コミュニティ科学ネットワーク（東京都八王子市）	駐車場	R3
10. 一般社団法人住宅流通促進協議会（福岡県筑紫野市）	公園	R2
【裁定申請予定】（4件）		
11. はぐみの杜和楽の会（千葉県八千代市）（保留中）※	公園	R2
12. 愛知県土地家屋調査士会（愛知県稲沢市）	広場	R3
13. 花屋敷山手町をよくする会（兵庫県川西市）（保留中）※	公園	R1, R2, R3
14. 株式会社アセットジャパン（福岡県北九州市）	購買施設	R2

※費用負担や境界確定に関する課題があるため保留中　（2022年7月、関係者ヒアリング）
（出所）モデル事業報告書をもとに筆者作成

制度を実際に使うことで見えてきた様々な論点が提起されている。とりわけ多くの報告書が指摘しているのが、所有者探索と費用負担に関する課題だ。以下、順に見ていく。

(1) 所有者探索における課題

地域福利増進事業の裁定申請のためには、まず、事業対象の土地が所有者不明土地であることを確認するため所有者探索を行う必要があり、その方法は、国土交通省の「地域福利増進事業ガイドライン」（令和3年4月）（以下、「ガイドライン」と

いう。）に詳述されている。

モデル事業報告書では、実際に14団体がこのガイドラインに沿って所有者探索を行った経過が報告されており、そこからは、所有者探索における課題として、大きく、①手続きの複雑さ、②先行きの不透明さ、③市町村の負担、の3つの課題が浮かび上がってくる。

① 手続きの複雑さ

所有者不明土地法では、先述のとおり、所有者の探索を合理化するため探索範囲について政令で明確に定め、従前は利用できなかった公的な情報を利用できることとしている。具体的には、政令第1条において、以下の措置をとることとされている[9]。

ⅰ．土地の登記事項証明書の請求
ⅱ．住民票、戸籍、固定資産課税台帳など所有者に関する情報が記録されている書類を備える行政機関に対する情報提供の請求
ⅲ．上記ⅱ以外に所有者に関する情報を保有すると思われる者（例：土地を現に占有する者、土地に関し所有権以外の権利を有する者）に対する情報提供の請求
ⅳ．上記ⅰ～ⅲで得られた情報に基づく所有者と思われる者への確認（書面の送付又は訪問）

上記のうち、とくに重要なのがⅱの住民票、戸籍、固定資産課税台帳などの公簿書類の調査である。所有者不明土地法において、地域福利増進事業の事業主体がこれらの情報を請求できる法的枠組みができたことは画期的なことと言える。但し、第三者による住民票の写しや戸籍証明書等の請求には、個人情報保護の観点から厳しい要件が設けられており、実際に所有者情報の請求を行うためには、多くの書類の作成と慎重な手続きが必要になる。

例えば、戸籍情報の取得のためには、事業主体は、まず「土地所有者等を知る必要性を証する書面の交付請求書」という文書を作成し、土地の所在地を所管する市町村の情報提供担当部局に提出する。そして、情報提供担当部局から証明書の交付を受けた後、土地所有者と思料される者の本籍地を所管する市町村の戸籍担当部局に対して、当該証明書を添付した上で、戸籍謄本等の交付を請求する[10]。

ガイドラインの「参考資料編」の記載例によると、「土地所有者等を知る必要性を証する書面の交付請求書」は、「事業の種類及び内容」「土地所有者等関連情報の提供を求める理由」「個人情報の安全管理のための措置の概要」等から構成され、3ページに及ぶ[11]。また、添付資料として、「事業を実施する意思を有することを疎明する書類」（例：これまでの活動実績を記載した書類等）や、それまでの探索により得られた登記事項証明書や住民票記載事項証明書等の他、「暴力団員等に該当しないことの誓約書」を添付することとなっている[12]。

これらの手続きは、同一人物に関する情報請求であっても、複数の書類に記録されている情報の提供を求める場合には、書類ごとに証明書の交付を受け、提出する必要がある[13]。そのため、事業主体は、土地所有者と思料される者の住民票、住民票の除票、戸籍謄本、戸籍の除票など書類ごとに「土地所有者等を知る必要性を証する書面の交付請求書」を作成し、各種の添付資料一式を揃えて請求手続きを繰り返し行うことになる（図表3）。

また、こうした書類作成や手続きには専門性が必要なため、地域の自治会などが独力で探索を遂行することは難しい。モデル事業報告書では、専門家の協力が必要であることや、それに伴う委託費用の課題を指摘する記述も見られた。

---

[9] 「ガイドライン」、10～12頁。

[10] 「ガイドライン」、22頁。

[11] 国土交通省不動産・建設経済局「地域福利増進事業ガイドライン～参考資料編～」（令和元年6月）8～10頁。

[12] 「ガイドライン」、52～56頁。

[13] 国土交通省不動産・建設経済局「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法Q&A」（令和3年4月）、25頁。

図表3：情報請求手続きの例

Step1 **住民票** 取得のための書類作成
▼
Step2 八千代市（まちづくり推進室）に申請
▼
Step3 八千代市（まちづくり推進室）より申請許可
▼
Step4 八千代市（戸籍課）より書類無の回答
▼
Step5 **住民票除票** 取得のための書類作成
▼
Step6 八千代市（まちづくり推進室）に申請
▼
Step7 八千代市（まちづくり推進室）より申請許可
▼
Step8 八千代市（戸籍課）より書類無の回答
▼
Step9 **戸籍謄本** 取得のための書類作成
▼
Step10 八千代市（まちづくり推進室）に申請
▼
Step11 八千代市（まちづくり推進室）より申請許可
▼
Step12 八千代市（戸籍課）より書類無の回答
▼
Step13 **戸籍除票** 取得のための書類作成
▼
Step14 八千代市（まちづくり推進室）に申請
▼
Step15 八千代市（まちづくり推進室）より申請許可
▼
Step16 八千代市（戸籍課）より書類無の回答
▼
Step17 **戸籍附票** 取得のための書類作成
▼
Step18 八千代市（まちづくり推進室）に申請
▼
Step19 八千代市（まちづくり推進室）より申請許可
▼
Step20 八千代市（戸籍課）より書類の回答

（出所）一般社団法人やちよ・ひと・まちサポートセンター、令和3年度報告書、21頁。

なお、事業主体が地方公共団体の場合は、住民基本台帳法や戸籍法にもとづき戸籍謄本等を公用請求することができ、手続きに関する一定の知識も持ち合わせている。その点で、事業主体が地方公共団体か民間かによって、手続きの負担にかなりの差があると言える。

② 先行きの不透明さ

モデル事業報告書から見える所有者探索のもう1つの課題が、「先行きの不透明さ」である。

所有者探索の結果、所有者の全員又は一部がわからない場合は、当該土地は地域福利増進事業の対象となり、事業主体は事業計画の作成や補償金の見積もりなどを行った上で、都道府県知事に裁定申請を行う。他方、所有者探索によって所有者が全員判明すれば、地域福利増進事業の対象ではなくなる。事業主体は判明した所有者全員に連絡をとり（書面の送付又は訪問）、土地所有の認識を確認し、土地を買い取ったり借りたりするための協議を行うことになる。

所有者がどこまで判明するかは所有者探索を行ってみなければわからず、事業主体は、探索の結果次第で当初の事業計画が変更になる可能性を常に抱えたまま、事業計画の作成や地域住民への説明を進めなければならない[14]。

[14] あるモデル事業では、こうした点を勘案して、住民説明会の開催案内文に「所有者が判明するか否か、あるいはどこまで判明するか否かによって、計画は流動的にはなってしまいますが、自治会、近隣住民等の意向をお

仮に所有者が判明しても、直ちに権利関係の調整ができるとは限らない。とくに相続登記が長期間未了で所有者（法定相続人）が多数に上る「多数共有」の場合、事実上協議や交渉が困難になる可能性もある。

モデル事業の１つである山口市の事業においては、所有者探索の結果、法定相続人26名全員の所在が明らかになり、全員に土地所有者であることの認識を確認するための文書を送付したところ、自分が「土地の所有者または共有者である（認識がある）」と回答したのは８名のみであった[15]。事業主体は、権利関係の調整について全員から合意を取り付けるために、所有自覚のない相続人や回答のない相続人に個別にあたり、土地の賃借や譲渡などについて協議をしなければならない。

見ず知らずの相手に連絡をとり、事情を説明して調整を進める上では、連絡方法等に十分な配慮が求められる。ある事業主体は次のように記述している。

> 「土地所有者確知必要情報（土地所有者であることの問い合わせ文書（確認書））の文書による確認を行うにあたっては、『所有者不明土地特措法』や『地域福利増進事業』に関する知識がない人に対し、突然、個人の資産である土地所有の事実確認を強いるような文書を送付することとなり、文書発出にあたっては、目的等を記した、相当に丁寧な文書依頼が重要と判断し、その文章、添付資料（パンフレット、地図）のあり方については慎重を期した」[16]。

突然連絡や訪問を受ける所有者の中には、困惑する人もいる。報告書の１つでは、地元の自治会を通じて登記名義人の連絡先が判明し、２度訪問したが、高齢女性のマンションの一人暮らしで、インターフォン越しに要件を伝えたものの対応してもらえなかった経緯が記述されている[17]。

こうした所有者探索と権利関係の調整の負担は、所有者不明土地問題そのものである。所有者不明土地法によって民間の事業主体にも住民票や戸籍などの所有者情報を利用できる道が開かれたことは大きな意義がある。しかし、実際には、そのための手続きが地域のNPOや自治会など専門性を有しない事業主体にとって負担になっている。また、探索によって判明した所有者（多くの場合、多数共有）との権利関係の調整の難しさという制度上の根本課題も、モデル事業から改めて浮き彫りになったといえる。

③ 市町村の負担

所有者探索の負担は、事業主体の側だけでなく、市町村にも及ぶ。所有者不明土地法にもとづき民間の事業主体から戸籍等の情報請求を受けることは、市町村にとっても初めてのことだ。そのため、まずは地域福利増進事業の担当課を決め、ガイドラインを読み込み、情報提供について庁内調整を行うなど、対応にかなりの時間を要していることがモデル事業報告書から伺える[18]。

とくに、先述のとおり、情報請求にあたっては同一人物に関する情報請求であっても住民票や戸籍など書類ごとに請求手続きを行う必要があるとされているため、市町村にとっても、「単発の申請

聞きしながら一緒に考えていけたら」と記載している（個人〔土地所有者〕、令和元年度報告書、10 頁）。また、別のモデル事業報告書では、「所有者判明時の対応について、事前に協議を進めておくべき点であった。事業半ばで所有者が判明したため、事業内容を修正する必要があり、手間がかかってしまった」との記述がある（一般社団法人しま・ひと・たから、令和３年度報告書、17頁）。

[15] 山口市、令和２年度報告書、９頁。また、裁定申請に至った粟島浦村でも、所在が判明した相続人61名に「土地所有者であることの確認書」を郵送したところ、「所有者である」との回答は６名のみであり、他は、「所有者ではない」26 人、「不明」２名、「未回答」６名、「未受理」18名、「宛先不明」３名であった（粟島浦村、令和元年度報告書、13頁）。

[16] 一般社団法人チームまちづくり、令和元年度報告書、16頁。

[17] NPO法人コミュニティ科学ネットワーク、令和３年度報告書、16頁。

[18] 例えば、一般社団法人チームまちづくり、令和元年度報告書、19頁；NPO法人グラウンドワーク西神楽、令和２年度報告書、19頁。

であれば対応が可能であるが、多くの申請があれば窓口業務に支障をきたすと思われる」との指摘があった[19]。ある事業主体は、市町村の負担について次のように記載している。

「こうした活動で田上町の負担を減らし、民間で補えることは民間で行い、町を良くしていくことを考えていたが、本事業による所有者調査のための証明書交付請求は１つの調査のたびに県警へ暴力団ではないことの照会を行うことや、証明書を何度も発行する手間をかけさせてしまっている。弊会の活動が皮肉にも町の負担となっている面があることは確かである」[20]

所有者不明土地の活用を推進していくためは、今後、こうした手続き負担を軽減し、市町村にとっても積極的に取組みたいと思える仕組みを整えていくことが大切であろう。

(2) 費用負担――不動産鑑定費、補償金

「地域福利増進事業」制度の現状について、モデル事業報告書から読み取れるもう１つの大きな課題が、費用負担の問題である。

地域福利増進事業の実施には、所有者探索の費用、専門家に業務を委託する費用、裁定申請の手数料、供託する補償金、現状回復の費用等が必要となる[21]。モデル事業報告書では、中でも、供託する補償金の金額や、その算定にかかわる不動産鑑定費の課題について記述が多数見られた。

地域福利増進事業の裁定申請にあたっては、不動産鑑定業者に鑑定評価を依頼して土地価格を算出し、補償金の見積書を作成する必要がある[22]。土地価格は、対象土地の使途が地域福利増進事業に限られることから、「正常な価格から、最有効使用に対する利用価値の減分を考慮して求めること」とされ[23]、不動産鑑定士の方々は、ガイドラインに定められた方法に沿って土地価格の算定と補償金の算出を行うことになる。

こうした通常の公共用地の取得に伴う補償とは異なる鑑定方法が必要なことについて、モデル事業報告書では、「不動産鑑定士でも深く悩んだところであると想像している」[24]という記述があったと同時に、次のような率直なコメントも見られた。

「鑑定費用（報酬）が高額となったことが想定外であった。通常の鑑定費用を前提に予算を計上していたが、この所有者不明土地における鑑定は正常価格に対しての特定価格を算出する必要があるため高額になってしまうとのことであった」[25]

「地方の場合、不動産鑑定士費用が補償金額より高いと経済的負担が大きい」[26]

「今回、価格査定において、土地価格とほぼ同額の鑑定費用が掛かった。一定金額以下であれば、他の公的評価方法（国有財産評価基準など）を検討する必要がある」[27]

また、実際に算出された補償金の額や算出方法についても、都市部では補償金が高額化し、事業の費用対効果の面で課題になるとの記述もあった[28]。あるモデル事業報告書では、補償金の額について、「これは都市部の市街地では相当な金額になり、ワンルームマンションでも建てて資産運用しないと相殺できないようなレートである。このような資金を犠牲にしてまで自治会やNPOや住民が事業に手を付けられるであろうか」[29]と指摘している。また、事業期間終了後に補償金は返還され

[19] 緑が丘西自治会、令和元年度報告書、26 頁。
[20] 一般社団法人みどり福祉会、令和 3 年度報告書、21 頁。
[21] 「ガイドライン」、1 頁。
[22] 「ガイドライン」、74 頁。
[23] 「ガイドライン」、76 頁。
[24] 緑が丘西自治会、令和元年度報告書、24 頁。
[25] 愛知県土地家屋調査士会、令和 3 年度報告書、13 頁。
[26] 一般社団法人みどり福祉会、令和 2 年度報告書、15 頁。
[27] 花屋敷山手町をよくする会、令和 3 年度報告書、14 頁。
[28] 緑が丘西自治会、令和元年度報告書、1 頁。
[29] NPO 法人コミュニティ科学ネットワーク、令和 3 報告書、15 頁、脚注 15。

ないことから、「資金に余裕のない事業者からみた場合の喪失感は大きく、事業継続のモチベーションは下がるといわざるを得ない」[30]との記述もあるなど、都市部では補償金が大きな負担になる可能性がある。

他方、別のモデル事業では、事業対象の土地が無道路地かつ多額の整地費がかかることから、不動産鑑定の結果、補償金は 0 円となっている[31]。対象土地の面積や形状、周辺地域の地価などによって、補償金の額に百万円単位から 0 円まで、かなりの幅が生じることが読み取れる。

また、補償金は裁定申請時の額を求めることから、「価格時点は裁定申請時点になるべく近い時点とすべき」とされる[32]。そのため、事業主体は申請直前の段階まで具体的な補償金の額がわからないまま資金計画を立てなければならない。この点についてある事業主体は、「予算計画をするにあたり供託金の金額が大きいことも想定されることから概ねで構わないので供託金額の目安があらかじめわかると事業を進めやすいと考える」[33]と指摘している。

今般の改正所有者不明土地法では、補償金の額の算出にあたって管理費相当額を控除することや、補償金の分割供託を可能とする措置等が盛り込まれた。しかし、基本的な考え方は従前のままであり、モデル事業報告書の指摘を踏まえると、今後さらなる見直しが求められよう。

4. 必要な対策案

ここまで、地域福利増進事業のモデル事業報告書を分析し、所有者探索と費用負担という 2 つの課題について整理を行った。これらの課題を踏まえると、現行の仕組みのままでは制度利用のハードルは、とくに民間の事業主体にとって非常に高いといえる。今回のモデル事業 14 団体のうち裁定に至った 1 件が粟島浦村という地方公共団体であることは偶然ではないだろう。民間の事業主体に比べて、地方公共団体は所有者探索や各種書類作成の手続きのノウハウがあり、所有者情報を公用請求することができ、費用は税金を充てることができる[34]。

改正所有者不明土地法では、地域福利増進事業の制度について、対象事業の拡充や使用期間の上限延長をはじめ、公告・縦覧期間の短縮、補償金の分割供託を可能とする措置など多くの見直しが行われた。だが、その多くは裁定申請ができた後の段階に係るものであり、裁定申請の前段階における手続きや費用負担を軽減するものは少ない。

モデル事業報告書から見えてきた課題を踏まえると、改正法による制度の拡充内容を地域で活かし、所有者不明土地の利用を促進するためには、裁定申請の前段階をサポートするための措置が必要といえよう。そのための具体的な対策案として、本稿では、以下、(1)所有者探索に係る情報請求手続きの合理化、(2)補償金の見直し、(3)「賛否不明者」に関するルールの検討、の 3 点を提案したい。

(1) 所有者探索に係る情報請求手続きの合理化

先述のとおり、現在のガイドラインでは、地域福利増進事業の所有者探索において事業主体が地方公共団体に所有者情報の提供を求める際は、同一人物に関する情報請求であっても、住民票、戸籍謄本など書類ごとに「土地所有者等を知る必要性を証する書面の交付請求書」を作成し、添付資料一式を添えて交付請求手続きを繰り返し行う必要がある。こうした情報請求手続きが事業主体、市町村双方にとって過度な事務負担とならないよう、個人情報保護に十分配慮しつつ、必要な書類を同時に複数申請することを可能とするなど、合理的な手続きに向けた見直しが必要である。

また、所有者探索の円滑化のために、地域福利

[30] はぐみの杜和楽の会、令和 2 年度報告書、20 頁。
[31] 花屋敷山手町をよくする会、令和 3 年度報告書、14 頁。
[32] 日本不動産鑑定士協会連合会「所有者不明土地の利活用のための地域福利増進事業に係る鑑定評価等に関する実務指針」（令和元年 9 月）、11 頁。
[33] 愛知県土地家屋調査士会、令和 3 年度報告書、14 頁。
[34] それでも、粟島浦村も所有者探索から裁定申請まで約 2 年を要している。

増進事業を法務省の「長期相続登記等未了土地解消作業」の対象として位置づけ、法務局のサポートを得られるようにするのも一案ではないか。

所有者不明土地法では、長期間にわたり相続登記がされていない土地について、公共事業等の実施主体からの求めに応じて、登記官が法定相続人を探索し、法定相続人情報を事業実施主体へ提供する仕組みが設けられている[35]。この作業の結果、平成30年11月の調査開始以来、令和4年2月末までに所有権の登記名義人8万2千人分、筆数で約22万5千筆分の土地について法務局による法定相続人探索が完了し、その結果が地方公共団体等に提供されている[36]。

地域福利増進事業についても、この作業の対象とし、「土地所有者等を知る必要性を証する書面の交付請求書」に基づく証明書が一度交付された事案については、法務局による所有者探索のサポートを得られることとすれば、所有者不明土地の利用の円滑化に大きく資するであろう。

(2) 補償金の見直し

今後必要な対策案の2点目は、補償金についてである。所有者不明土地法では、地域福利増進事業の事業主体は、使用権を取得することにより所有者不明土地の所有者が受ける損失を補償しなければならないとされる（第16条）。

改めて考えてみると、この場合、そもそも補償すべき「損失」とは何だろうか。地域福利増進事業は、土地の所有者の探索を尽くした上で、期限を定めて使用権を設定し、地域のための事業を行うものである。長年にわたり所有者による管理が行われず、環境悪化や災害発生にも繋がるおそれのある土地を地域のために役立てる仕組みであり、かつ、事業終了後は不明所有者のために、原則として所有者不明土地を元の状態に戻して返すことになっている[37]。本来、所有者自らが果たすべき適正な利用・管理の責務を第三者がかわりに担うと考えれば、所有者への補償の意味について今一度整理する必要があるのではないか。

また、モデル事業報告書では、補償金算定の前提となる土地価格の鑑定について、費用を抑える観点から、既存の公的評価の使用を提案する記述もあった[38]。不動産鑑定費は、土地の価格にもよるが、通常30万円程度からと言わる。モデル事業では、都市部では補償金が高額化する一方、地方の地価の安い地域では10年間の補償金が数万円というケースもあり[39]、それを算出するための不動産鑑定費のほうが高くなる。こうしたケースにおいては、個別の鑑定ではなく、固定資産評価額などを用いて補償金を算出するなどの方法も考えられよう。

同様に、補償金の額の算出方法についても、モデル事業の取組成果を踏まえながら、地域性（都市部、地方部）や、事業内容（営利事業、非営利事業、緑地の整備など管理のみ）に応じた算出方法の見直しが期待される。

(3)「賛否不明者」に関するルールの検討

最後に、今後必要な対策案の3点目として、「賛否不明者」に関するルールの検討を挙げたい。モデル事業報告書からは、所有者探索の結果、所有者が判明しても、事業主体が送付した書面に回答しない所有者がいた場合、その後の協議や交渉が困難になるおそれのあることが見えた。所有者へ送付した書面が「宛先不明」で返送された場合には、その所有者は「不明」と判断される。他方、書面は到達したものの回答を得られない場合は、その者を「不明」として扱うことはできない[40]。その場合、事業主体はその所有者を直接訪問するなどさらに探索を続けることになるが、その場合

[35] 第47回国土審議会土地政策分科会企画部会「（資料2）長期相続登記等未了土地解消作業の見直し等について」（令和4年4月21日）。
[36] 第208回国会衆議院国土交通委員会（令和4年3月30日）での堂薗幹一郎法務省大臣官房審議官の答弁。
[37] 「ガイドライン」、1頁。
[38] 前掲注27。
[39] 第48回国土審議会土地政策分科会企画部会「（資料6）一般社団法人みどり福祉会提出資料」（令和4年8月1日）、16頁。
[40] 「ガイドライン」、32頁。

も、実際の所在が確認できなかったり、対応を拒否されるなどして、事業への賛否を確認できないこともあり得る。

ガイドラインではそうした場合の対応については示されていないため、事業主体にとっては、どこまで探索をすれば「所有者不明」と判定してよいのか判断が難しい[41]。結果的に、裁定申請をしてよいのかわからず、かといって所有者との交渉も進まないまま、取組は頓挫し、土地は活用されないままとなってしまうおそれがある。

こうした状況を回避し所有者探索の成果を土地の活用に繋げていくために、判明した所有者のうち賛否を示さない「賛否不明者」の扱いについて、今後検討を進める必要があろう。

例えば、モデル事業の事業主体の１つである山口市は、裁定申請の条件について、次の２案を提案している[42]。

「案１：音信不通者等を所有者不明とみなす余地を持たせる
案２：所有者全員が判明しても、音信不通や反対者がいる場合などは、例えば2/3以上の所有者が賛成した場合といった条件をつけて裁定申請できるようにする」

また、参考となる先行事例として、熊本市の私道整備補助金交付制度がある。同市の従前の制度では、工事施工箇所が複数人の共有となっている場合には、所有者全員の承諾書を必要としていたが、平成26年８月に一部要件を緩和し、以下の要件を満たせば、一部の所有者の承諾書を省略して申請できることとした[43]。

＜要件＞
①承諾書を得ることができない共有の土地の所有者の中に反対又は態度保留の意思表示をしている者がいないこと。
②土地の所有権の持分の割合の過半数の承諾書が提出されていること。
③次のいずれかに該当すること。
ア　所在が確認できない（登記上の住所及び住民票上の住所に連絡文書を郵送しても宛先不明で返送された場合又は<u>複数回郵送しても何ら応答がない</u>。住民票や戸籍の調査により登記上の所有者の死亡が確認され、法定相続人の住所に連絡文書を郵送しても宛先不明で返送された場合又は<u>複数回郵送しても何ら応答がない</u>。）。
イ　病気等により判断能力が欠け又は不十分で後見人等の代理人が存在しない。

（注：下線は筆者）

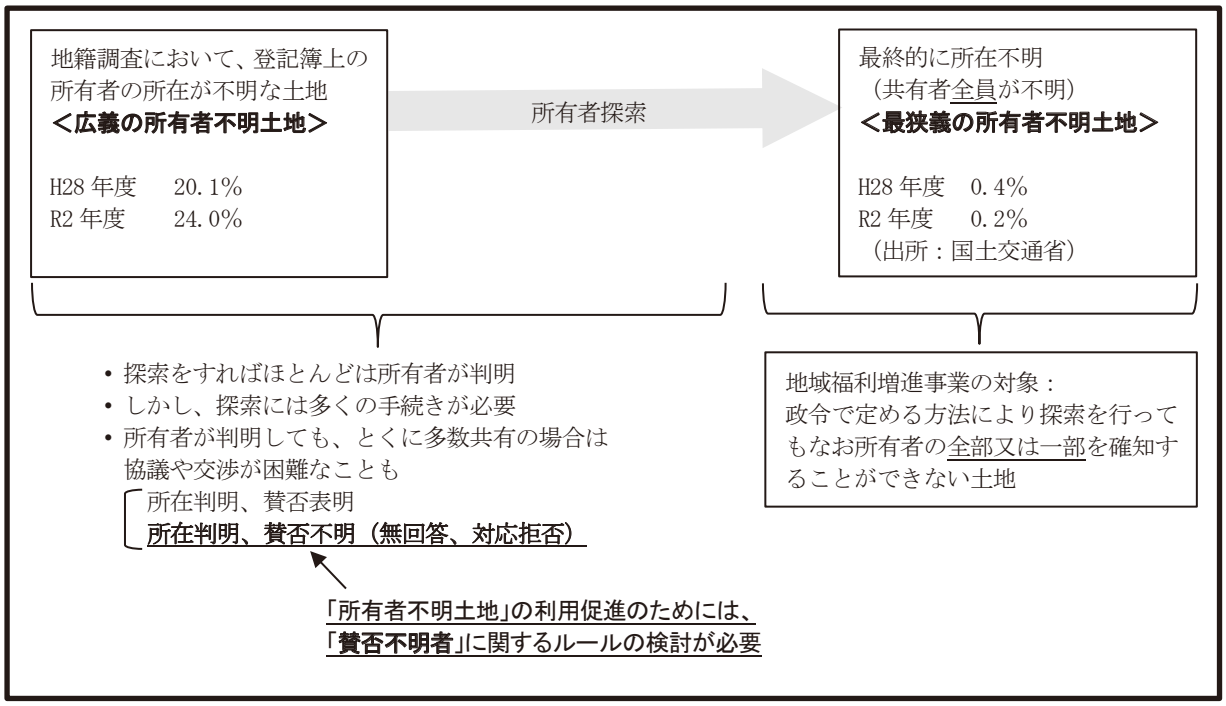
さらに、令和３年４月に成立した改正民法（令和５年４月施行予定）では、共有制度の見直しの１つとして、賛否を明らかにしない共有者がいる場合には、地方裁判所の決定を得て、その共有者以外の共有者の持分の過半数により、管理に関する事項を決定することが可能になった[44]。

今後、こうした先行事例や改正民法に基づく裁判所による判断事例も参考にしながら、地域福利増進事業において判明した所有者の中に賛否不明者がいた場合の扱いについて、具体的な議論を行う必要があろう。

親族関係の希薄化や少子化が進む中、所有者探索によって現在の所有者（法定相続人）が判明しても、遠方在住で所有者としての自覚もなく、書面への回答が得られなかったり、訪問をしても対応を拒否されるケースは今後増えてくるであろう。そうした「賛否不明者」は、地域福利増進事業が対象とする狭義の「所有者不明土地」の定義には

[41] 緑が丘西自治会、令和元年度報告書、29頁。
[42] 山口市、令和２年度報告書、16頁。
[43] 熊本市ウェブサイト「私道整備補助金交付制度について」、及び、共有私道の保存・管理等に関する事例研究会「複数の者が所有する私道の工事において必要な所有者の同意に関する研究報告書～所有者不明私道への対応ガイドライン～（第２版）」（令和４年６月）、85頁。
[44] 法務省民事局「令和３年民法・不動産登記法改正、相続土地国庫帰属法のポイント」（令和４年６月）、32頁。

図表4：所有者不明土地における「賛否不明者」の課題



（出所）筆者作成

含まれないものの、「広義の所有者不明土地」を構成する要素の１つである（図表 4）。こうした賛否不明者の存在によって所有者探索がなかなか決着できず、土地利用が進められなくなることを防ぐため、さらなるルールの整備が必要だ。

5. 今後に向けて

以上、本稿では、所有者不明土地法の中の地域福利増進事業に焦点を当て、その現状から見える課題と改正法の普及に向けた対策案について検討を行った。

モデル事業報告書から見えた所有者探索と費用負担の課題は、地域福利増進事業に固有の問題ではなく、所有者不明土地問題そのものである。所有者探索やその後の権利調整の複雑さと、それに伴う費用負担の課題を軽減しなければ、様々な制度を作っても実際の活用に至ることは難しい。逆に、それらを少しでも軽減することができれば、地域福利増進事業をはじめとする所有者不明土地法の仕組みは、今後地域で様々な形で実効性を持つことができるであろう。

モデル事業報告書では、地域福利増進事業の計画を進める過程で地域のポテンシャルや課題を再認識したり、探索の結果、所有者が判明したことで、地元の意向を踏まえた土地利用の可能性が出てきたという記述もあった[45]。また、地域福利増進事業のための所有者探索の仕組みを活用したことで所有者が判明し、これまで滞っていた市の住宅市街地の整備事業を推進できた例もあった[46]。

こうした事例は、たとえ結果的に所有者が判明して地域福利増進事業の実績としてはカウントされなくとも、当該事業の仕組みを活用することで実現した成果である。地域の公共的な事業のために所有者不明土地を活用しようという意欲をもった様々な主体の取組が着実に実を結び、土地利用の活性化に繋がるよう、改正所有者不明土地法の普及とさらなる制度見直しが求められる。

[45] 例えば、NPO 法人グラウンドワーク西神楽、令和２年度報告書、12 ページ；一般社団法人チームまちづくり、令和元年度報告書、19 頁。
[46] 山口市、令和２年度報告書、11 頁。