

# 所有者不明等の不動産等について講じられている 現行法制度上の措置について

2016年1月29日

平成27年4月、国土交通省国土政策局に「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」（事務局は政策統括官付）が設置され、現在、その現状、課題について整理を行なった上で、所有者の探索方法やこのような土地の利活用等、さらには、現場における対応の進展を支援するための総合的な方策が検討されている。平成28年3月末までには、報告が取りまとめられる予定とされているが、とりあえず、以下では、平成27年7月、上記検討会の「中間とりまとめ」に示された「既存制度における所有者の所在の把握が難しい土地への対応策」について、今後の検討を深めるための素材とするため、以下にそのいくつかを紹介するものである。

法令（関係条文）	措置
民法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・従来の住所又は居所を去った者（以下「不在者」という。）がその財産の管理人を置かなかったときは、家庭裁判所は、利害関係人又は検察官の請求により、その財産の管理について必要な処分を命ずることができる。本人の不在中に管理人の権限が消滅したときも、同様とする（以上、不在者財産管理制度：25条～29条）。</li> <li>（注）権利主体が誰であるかが不明な場合には、機能しない規定である。</li> <li>・相続人のあることが明らかでないときは、家庭裁判所は、利害関係人又は検察官の請求によって、相続財産の管理人を選任しなければならない</li> <li>・相続財産の管理人は、相続債権者等に対して被相続人の債務を弁済するなど所定の事務処理をし、残った財産を国庫に帰属させる。（以上、相続財産管理制度：951条～959条）。</li> <li>・上記いずれの制度も、財産管理人は必要があれば、家庭裁判所から「権限外行為許可」を得て、不在者の財産又は相続財産である株、不動産等の売却を行うことができる。</li> </ul>
土地収用法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・土地所有者または関係人の氏名又は住所を確認することができないときであっても、収用委員会が「権利取得裁決」をすることができ、最終的に起業者が所有権等を取得できる途が開かれている。</li> <li>・権利取得裁決を得た起業者は、自らに過失がなく補償金等を受けるべき者を確知することができないときには、補償金等を供託することができる。</li> <li>（注）都市再開発法に類似規定がある。</li> </ul>
森林法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・森林の路網等の設置のために、森林の地形上の制約等から、土地を使用する必要がある場合、事業者が一連の手続を経ることにより、土地の使用権を設定できる仕組みがある。土地の所有者が不明な場合は、都道府県知事の裁定により、土地の使用権設定を行うことが可能である。</li> </ul>

（次ページへ続く）

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・森林所有者が間伐の必要な森林の間伐を行わない場合に、適正な間伐・保育を早急に行うことが必要な森林について、その実施を促すため、間伐森林の所有者が不明な場合は、都道府県知事の裁定により、施業代行者が間伐等を行うことが可能である。</li> </ul>
農地法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農業委員会が、毎年1回、農地の利用状況調査を行い、遊休農地の所有者等に対する利用意向調査を実施し、意向通りの取り組みを行わないことにより、耕作者不在となる恐れがある場合、農業委員会は、農地中間管理機構との協議を勧告し、最終的に、都道府県知事の裁定により、同機構が農地中間管理権を取得できる。</li> <li>・所有者等を確知することができない場合における遊休農地の利用について、農業委員会からの公示があっても所有者等から申し出がないときは、都道府県知事は農地中間管理機構に対し、利用権を設定する裁定ができる。</li> </ul>
農業経営基盤強化法	共有農地について、共有者全員がわからなくとも、共有持分の過半数を有する者の同意により5年間の利用権を設定することができる。
土砂災害防止法	調査のため、土地の立ち入りについて、所有者不明の場合の通知は不要である。土砂災害警戒区域の指定に当たり、所有者の同意等は不要である。
地籍調査作業準則	地籍調査の実施に当たり、所有者不明のために、土地所有者の同意が得られない場合でも、境界に関する客観的な資料が存在する場合には、登記所と協議の上、筆界を確定することができる。
土地改良法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・圃場整備事業等の土地改良事業を実施する際には、受益地域内の事業参加資格者の3分の2以上の同意を得れば、事業計画等の決定が可能である。</li> <li>・所在が不明等により意思が確認できない者については、未同意として取り扱うことにより、事業の進捗が可能である。</li> </ul>
土地区画整理法・都市再開発法	所有者不明の土地が存在する場合でも、換地処分・権利変換により不明地主の土地・建物の所有権等の権利を施行地区内に確保が可能である。
建築基準法	所有者がわからないために期限までに必要な措置が行われない場合、代執行を行う旨の公告を行い、代執行を行うことが可能である。
空き家対策特別措置法	特定空き家について、必要な措置を講じようとする場合において、過失なく所有者等を確知することができないときは、市町村長はその者の負担においてその措置を行うことができる。
地方自治法	地縁団体（自治会、町内会等）が、市町村長の認可を受けた場合、法人格を取得でき、登記名義人となることのできる「認可地縁団体制度」が平成3年に導入され、認可地縁団体が所有する登記名義人が多数となる場合の不動産についての登記を円滑に行うため、市町村が一定の手続を経て証明書を発行すれば、認可地縁団体が登記申請できる特例制度が創設されている（平成26年地方自治法改正）。

(参考) 名古屋学院大学法学部教授、加藤雅信氏の「急増する所有者不明の土地と国土の有効利用」論文を巡って

### (論文の背景)

上記のような所有権不明を巡る現行の法制度整備状況について、名古屋学院大学法学部教授の加藤雅信氏は「日本民法学の新たな時代 -- 星野英一先生追悼論文集」(平成 25 年、有斐閣)に収録されている最近の著作「急増する所有者不明の土地と国土の有効利用」の中で、フランス革命以後、「所有権の神聖化」が社会に浸透した結果、「神聖化された所有権」が今や社会のボトルネックになっているという逆説的な状況の中で、所有者不明の土地の利用可能性を断片的に法定し、狭隘なものとしている現行法制度が、国土の「死蔵化」をもたらしているとの認識の下、その解消が必要であるとして、所有者が不明の不動産一般に対処することができ、かつ、曖昧な処理にならないような法制度を作ることが急務であると主張する(具体の立法提案については上記論文に示された「国土有効利用の促進に関する法律」を参照されたい)。

### (不動産の国庫帰属について)

この問題を検討するにあたっては、鍵となる法規として加藤雅信氏が指摘しているのが「所有権のない不動産は、国庫に帰属する」という民法 239 条 2 項の規定である。まずは、本条に係るこれまでの様々な判例、学説を十分に研究する必要がある。

### (不動産所有権の放棄について)

また、所有権不明の問題を考察する前提として、不動産所有権の放棄が認められるかどうかという問題がある。民法では不動産の権利放棄に関する規定として、「設定行為で地上権の存続期間を定めなかった場合において、別段の慣習がないときは、地上権者は、いつでもその権利を放棄することができる」(268 条 1 項)、「共有者の一人が、その持分を放棄したとき、又は死亡して相続人がいないときは、その持分は他の共有者に帰属する」(255 条)などがあるが、前者は地上権の存続期間を定めなかった場合の特例であり、後者は共有の場合の特例である。これらをもって、不動産所有権一般について、放棄が可能であるとまでは言えないように思われる。

この点、加藤雅信氏は「不動産所有権の放棄は一般に(注 1)可能であると考えてよく、動産と異なった取り扱いをする理由はない。不動産物権変動の一般理論に従えば、所有権放棄の意思表示は単独行為であり、登記(注 2)が具備されることによって第三者対抗力を有することになる」としている。

(注 1) 不動産所有権放棄の意思表示は、民法 90 条の公序良俗違反となる場合は無効となる。

(注 2) 加藤雅信氏は、現在の所有権放棄の登記を認めていない登記実務は改められる必要があるとの考えである。

### (ドイツ、フランスの動向)

なお、加藤雅信氏の上記論文によれば、諸外国の動向として、ドイツ民法 875 条及び 928 条は「所有権は所有者による放棄の意思表示と不動産登記簿における権利の抹消により消滅し、その先占権は連邦の国庫に帰属し、その不動産の登記がなされることによって国庫に帰属する」旨を規定していることが

紹介されている。また、フランスにおいては、不動産所有権の放棄が可能か否かについては両論があり、一般理論が確立している状況にはないこと、日本民法 239 条 2 項の母法であるフランス民法 713 条が、従来は無主の不動産の国庫帰属を規定していたところ、2004 年の改正により、無主の不動産について、第一次的には市町村帰属、第二次的に国家帰属を規定したことが注目に値すると紹介されている。

#### (検討課題)

日本では公的な財政及び社会保障の環境が大きく悪化する中で、これから、本格的な少子・高齢型の人口減少社会が到来・現出する。要介護人口が爆発的に増加する将来において、今のままの分散・点在型の居住形態と介護施設整備を継続してゆくだけでは、早晚介護サービスが破たんを余儀なくされるのはほぼ明らかではないか。今後は、これまで以上に、ストックの活用・利用を主眼に置いた、選択と集中によるバラマキを排したコンパクトな国土・都市・住宅政策が必要となる。こうした中で、大きく増加を続けている空き家については、高齢者のためのサ高住のための利用にとどまらず、これを広く社会的弱者のために準公営住宅として活用しようという構想が打ち出されている。また、自治体によっては、空き家、空き地を多目的な公共公益施設に転用している事例も増えている。今後、都市的な土地利用がなされるエリアでの遊休資産や所有者不明の不動産をどのように扱うべきなのか。現行制度で対応できること及びその限界は何か、その先にある新たな仕組みの構築はいかにあるべきかといった課題についての専門的な検討が望まれる。

旧不動産鑑定評価理論には「個人の幸福も社会の成長、発展及び福祉も、不動産の在り方がどのようにあるかに依存している」との記述がある。ペシミスティックな話題、予測が多い中で、このテーマのベクトルも人々が将来に明るい期待・希望をつなげられるようなものでありたい。

(荒井 俊行)