

表記の「所有者不明土地問題研究会」（座長増田寛也東京大学公共政策大学院客員教授）については、2017年1月23日にスタート以降、2回の研究会及びその下に設置された4回のワーキンググループでの検討経緯を経て、2017年6月26日に中間整理資料が公表された。以下の（1）～（6）はその概要の紹介である。

（公表された所有者不明土地研究会中間整理の内容）

（1）所有者不明土地とは

所有者台帳（不動産登記簿等）により、所有者が直ちに判明しない又は判明しても所有者に連絡がつかない以下のような土地をいう。

（具体例）

- ・所有者台帳が更新されていない、台帳間の情報が異なる等の理由から土地の所有者の特定を直に行うことが難しい土地。
- ・所有者は特定できたが、所有者の所在（転出先、転居先等）が不明な土地。
- ・登記名義人が死亡しており、その相続人が多数となっている土地。
- ・所有者台帳にすべての共有者が記載されていない共有地。

（2）所有者不明土地の問題点

- ・不動産登記簿の情報が必ずしも最新ではない。
- ・土地所有者の探索に時間・費用がかかる。
- ・探索しても真の土地所有者にたどり着けない可能性がある。
- ・必ずしも既存制度が活用されていない。
- ・弊害が多岐にわたる（国土荒廃、課税漏れ、治安悪化、廃墟、土地利用・取引の停滞等）。

（3）所有者不明土地の量的把握

調査主体	調査対象（時期）	サンプル数	結果概要	備考
①国土交通省	地籍調査（平成28年度）	563市町村、622608筆	所有者所在不明土地割合は20.1%	所有者不明とは、登記簿上の登記名義人の登記簿上の住所に、調査実施者から現地調査の通知を郵送し、この方法により通知が到達しなかった場合を計上
②法務省	不動産登記簿における相続登記未了土地（平成29年度）	10万筆	最後の登記から50年以上経過している所有権の登記割合 ・大都市6.6% ・大都市以外26.6%	大都市、中小都市、中山間地域の地域バランスを考慮しつつ10万筆を調査

調査主体	調査対象（時期）	サンプル数	結果概要	備考
③国土交通省	地籍調査実施地域における相続登記未了土地（平成27, 28年度）	所有権登記1万個程度	登記経過年数別不明率 ・30年未満：21% ・～49年：37% ・～69年：62% ・～89年：79% ・90年以上：80%	宅地、農地、林地等 地帯の結果でも同様の傾向
④当研究会（推計）	②、③を用いた所有者不明率（平成29年）	②、③のサンプルを使用	土地所有者不明率は約29%	
⑤農林水産省	相続未登記農地等実態調査（平成28年度）	農業台帳上の農地	相続未登記農地（登記名義人が死亡していることが確認された農地）、およびそのおそれのある農地（住民基本台帳上ではその生死が確認できず、相続未登記となっている恐れのある農地） ・全農地面積（447万ha）の20.8%	各農業委員会において農地台帳上農地の登記名義人について、固定資産課税台帳及び住民基本台帳上のデータとをそれぞれ照合
⑥日本司法書士会連合会	相続人不存在、所有権放棄、寄付等に関する司法書士アンケート（平成28年度）	・相続登記案件（77,025件） ・相続登記をしない地目（司法書士336名）	・一部不動産のみの登記依頼：3% ・相続登記をしない土地の地目の40.2%が山林	相続登記さえ依頼しない案件は対象外
⑦当研究会（推計）	①を用い、全国の市町村に拡大して、地目別の土地面積にそれぞれの所有者不明率を乗じて推計（平成29年）	①を基に各省の各種統計を組み合わせ、個人保有比率を乗じて推計	全国の所有者不明土地面積は410万ha（九州の土地面積は368万ha）	①に同じ

（4）実態調査から見た所有権不明土地の発生原因

- ・人口減少、少子高齢化による土地需要・資産価値の低下
- ・先祖伝来の土地への関心の低下や管理に対する負担感の増加
- ・地方から大都市・海外への人口移動に伴う不在地主の増加
- ・登記の必要性に対する認識の欠如

（5）今後議論を深めるべき4つの課題

- ・所有者の探索の円滑化（各種台帳間の連携、マイナンバー・地籍調査の活用等）
- ・所有者不明土地の管理・利活用（新制度検討、既存制度の改善、外部不経済防止等）
- ・所有者不明土地の増加防止（登記の義務化、地理空間情報の整備等）
- ・土地所有の在り方の見直し（所有者責務の明確化、放棄や寄付土地の受け皿整備等）

(6) 中間整理以降の検討事項(案)

- ・ 相続未登記の発生状況の将来推計(相続予定土地の処分の意向調査、将来推計等)
- ・ 経済的損失の資産の可能性の検討(具体的な支障事例を踏まえた経済的損失の試算等)
- ・ 方向性を踏まえた今後必要な施策に関する検討(施策の検討、諸外国との比較等)

(山本農林水産大臣が、経済財政諮問会議において土地の事実上の管理者に時効取得を認めるよう問題提起)

6月6日の週刊ダイヤモンドの報道記事「所有者不明の土地問題、官邸は法務省に法改正を説得できるか」(報道者はダイヤモンド誌編集部 千本木 啓文氏)の中で、山本有二農林水産大臣の経済財政諮問会議における発言について、「一定期間農地を占有した管理者に所有権を与えることを提案し、農地に限らず土地全般で対応する必要があると主張した」と報道している。4月25日の経済財政諮問会議の公開議事録(内閣府ホームページ)を見ると、「農地制度上取り得る対策は講じているが、これを越えて、事実上の管理者の判断による貸付や、さらにその者による時効取得を可能とする制度など、早急に新たな措置を検討する必要がある」との山本有二農林水産大臣発言があったことを確認することができる。

(増田座長が土地の所有権から利用権を切り離すとの考えを示す)

2017年6月28日の日刊不動産経済通信は、「所有者不明土地問題研究会」の増田座長の考えとして「ハードルは高いとしながらも、利活用の促進策として土地の所有権から利用権を切り離す考えを示した」ことが報じられている。

そこで、これらに関連して、以下では、これまでの最高裁判例に、所有権の不明土地について、所有権や使用借権の時効取得を認めるものがあるので、利用権の所有権からの分離を考えるという今回の提案を検討する際の一つのきっかけとして、それらについて、現在得られている判例情報を提供することとしたい。

(判例は、相続人が「新たな権原によりさらに所有の意思をもって占有を始める」のでなければ、所有権の時効取得は無理)

所有権の時効取得を言認めたものとして、最判平成8年11月12日民集50巻10号2591頁・百選I64事件(平成8年判決)があり、「他主占有者の相続人が独自の占有に基づく取得時効の成立を主張する場合において、右占有が所有の意思に基づくものであるといい得るためには、取得時効の成立を争う相手方ではなく、占有者である当該相続人において、その事実的支配が外形的客観的にみて独自の所有の意思に基づくものと解される事情(自主占有事情)を自ら証明すべきものと解するのが相当である。」と判示した。上記の所有の意思とは、民法185条の定めるところにより「新たな権原によりさらに所有の意思をもって占有を始める」ことを指していると考えられ、他主占有はそのままでは自主占有に轉換せず、所有権の時効取得は無理であるということであろう。

(使用借権の時効取得も成立が可能)

上記時効取得の対象が所有権ではなく使用貸借である場合、最高裁昭和48年4月13日判決は、係争事案については結論として使用借権の時効取得を認めなかったものの、使用借権の時効取得が成立し得

る場合があることを認めており、その要件については以下のように言及している。

「土地に対する使用貸借上の借主の権利の時効取得が成立するためには、土地の継続的な使用収益という外形的事実が存在し、かつ、その使用収益が土地の借主としての権利の行使の意思に基づくものであることが客観的に表現されていることを必要とする」

現に、最近でも、東京高裁平成 25 年 9 月 27 日判決（確定）において、黙示の使用借権の時効取得が認められたと考えられる事例が現れており、所有権が事実上放棄されている土地が増える中で、黙示の使用借権の時効取得は所有権の時効取得よりは成立要件が緩いと考えられることから、今後も生じ得る類型であるように思われる。これは利用権が所有権から分離し得る一つの例になり得る。

法務省が 6 月 6 日に公表した全国 10 か所、10 万筆の相続登記が未了となっている恐れのある土地について、大都市でも、最後の登記から 50 年以上を経過しているものの割合が 6%を超え、うち過半の 4%以上が宅地において生じているという事実を照らし、こうした所有権の事実上の放棄の問題を公的な管理・利用・取得という形で解決を図るのか、山本農林水産大臣の問題提起のように、時効取得を含め、民の利用意思をできる限り尊重する形での解決を目指すのかという大きな 2 つの方向性があるなかで、使用貸借契約に時効取得を認めて、多少なりとも民による所有権放棄地の管理・利用促進に資することを期待すべきなのかどうかについては、使用借権が属人的な特殊な人間関係に由来して成立する弱い権利であることに加え、(1) 永続した事実状態の保護、(2) 権利の上に眠れる者は保護しない、(3) 証明困難の救済という時効制度の趣旨に照らして、意見の分かれるところであろう。

（参考）東京高裁平成 25 年 9 月 27 日判決事案について

（概要）

A と B は兄弟である。A は昭和 32 年に本件建物を、B は昭和 43 年にその敷地である本件土地を取得した。

A は平成 5 年に死亡して Y が相続し、B は平成 7 年に死亡して X が相続した。この間、A は B に対して賃料を支払っていないし、B も A に対して明渡しを求めた様子はない。

平成 22 年になって、X は Y を被告として本件建物取去土地明渡しを求めた。Y は土地の所有権の時効取得、地上権取得又は時効取得、使用借権の取得又は時効取得、請求の権利濫用等の抗弁を提出した。原審では X らの請求を認容したがこれを不服として Y が控訴した。

（判決要旨）

昭和 43 年に B が本件土地所有権を得た当時、A B 間に使用貸借契約が成立したことが認められる。この契約は平成 5 年に A が死亡したことにより終了したが、このような法律の定めを知らない Y は、A の権利義務を相続により取得したことから、使用借権もそのまま承継したものと考えて本件土地の占有を開始し、B もまた、Y に対して明渡しや賃料の支払を求めることなく、X とも平成 22 年まで同様の態度であった。

そうすると、Y は A の死亡時に同人による従前の使用収益の形態を変えずに本件土地の使用収益を開始し、以後本件土地の使用収益を継続してきたものである。したがって、Y については、同日以降、使用借権者と同等の使用収益が外形上事実として存在し、かつ、その使用収益は本件土地の借主としての権利行使の意思に基づくものであると認められ、Y はこの状況の中で本件土地について敷地の使用借権があるものと信じ、そう信じることに特段の過失が無く占有を開始し、本件建物の敷地である本件土地を使用借人として 10 年間占有を継続してきたものであるから、これによって、本件土地の使用借権を時効取得したものと認めるのが相当である。

(固定資産税制の活用可能性も視野に)

最後に、所有権が事実上放棄される土地が生ずる前提として、しばしば固定資産税の負担が所有者にとっての経済的な重荷になっていることが指摘されるが、この際市町村の基幹税である固定資産税の課税についても、財産税的色彩の強い現行の固定資産税制について、収益税的色彩を強める方向で受益と負担とのバランスを考慮して評価方法を再検討するほか、収益性の低い固定資産税課税については、土地の有効利用の可能性を考慮しつつ減免制度を設けるなど、平成 28 年度税制改正において、相続に伴う一定の空き地・空家の譲渡所得税制に大幅な特別控除制度が創設されたのと同様に、空き地・空家政策の政策変数として考え直すことなども一つの検討課題ではないかと考えられる。

(荒井 俊行)