

（所有者不明私道への対応ガイドラインの作成）

1月末、法務省の「共同私道の保存・管理等に関する事例研究会」（座長：松尾弘 慶應義塾大学大学院法務研究科教授）が「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～」(以下「ガイドライン」という。)を公表した。共有私道において補修工事等を行う場合、民法の解釈が必ずしも明確ではなく様々な支障が生じていたため、ケーススタディを通じて工事の可否を判断する指針を示すものである。骨太の方針2017（平成29年6月9日閣議決定）において、所有者を特定することが困難な土地の適切な利用や管理が図られるよう、共有地の管理に係る同意要件の明確化等について関係省庁が一体となって検討を行うこととされており、これに対応するものとなっている。本稿では、ガイドラインについて紹介する。

（共有私道の管理等に係る支障の実態）

ガイドラインでは、共有私道の管理等に関して所有者の一部が所在不明であることに起因してどのような支障が生じているか全国127自治体に調査した結果を示しており、支障として挙げた自治体数が多い順に「下水管」（約4割の自治体で支障）、「舗装新設」、「老朽補修」、「水道管」、「側溝」（約2割の自治体で支障）となっている（図表1）。

例えば、私道整備に助成金を出している自治体において所有者全員の工事の同意を要求していることが多いが、一部の所有者が不明である場合には助成の申請を却下せざるを得ず、所有者の費用負担が重

図表1 共有私道の管理等に係る支障事例の調査について（ガイドラインより）

- 127の自治体（東京都特別区(23)、政令指定都市(20)、その他の市(84))を対象に共有私道の管理等に係る支障事例のアンケート調査を実施。
- 各自治体は、私道整備等のための助成制度を運用するに当たり、共有私道の所有者からの同意が得られず、助成実施に支障が生じた事例や住民から相談等を受けた事例があれば、下記①～⑨の各区分ごとに、「○」（該当事例あり）ないし「◎」（該当事例多数あり）で回答。

【アンケート調査結果の概要】

	①舗装新設	②老朽補修	③景観舗装	④階段	⑤側溝	⑥ゴミ集積所	⑦水道管	⑧下水管	⑨その他
東京都特別区	15(2)	16(2)	4(0)	5(0)	11(1)	3(1)	1(0)	14(2)	0
政令指定都市	12(4)	7(3)	0	0	6(1)	3(0)	11(2)	16(4)	2(0)
その他の市	14(2)	13(2)	1(1)	1(0)	9(2)	1(0)	18(1)	21(1)	4(0)
合計	41(8)	36(7)	5(1)	6(0)	26(4)	7(1)	30(3)	51(7)	6(0)

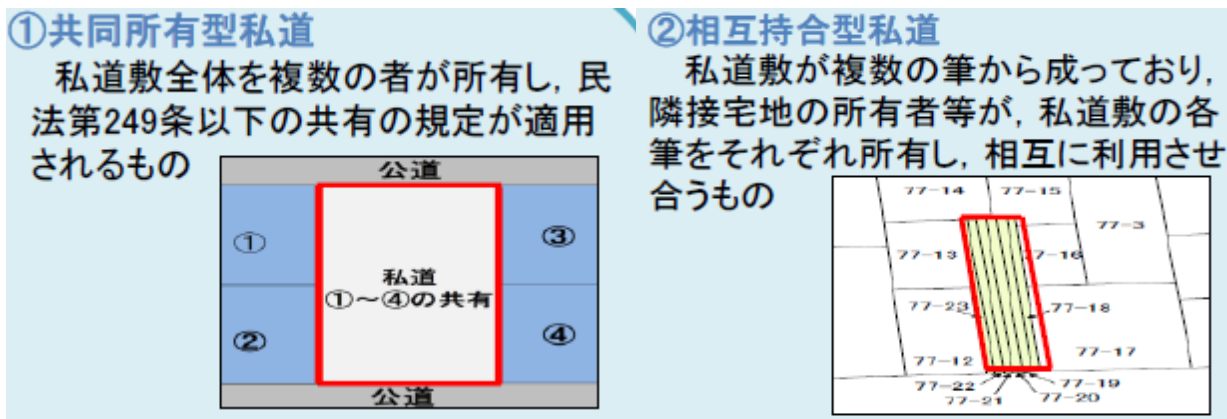
()内は「◎」（該当事例多数あり）の数

いために工事困難になる場合が多い（なお、ガイドラインによれば、熊本市では所有者全員の承諾書なくとも補助金を交付することができる）。また、ライフライン事業者が共有私道に設備を設置又は補修する場合、所有者全員からの同意がなければ工事しないのが原則であり、所在不明者がいれば工事ができず、住民の安全性の観点から望ましくない状態が生じている場合がある。

（共有私道の使用・管理ルール）

ガイドラインによると、複数の者が私道敷を所有する場合には、「①私道敷全体を複数の者が所有し、民法第 249 条以下の共有の規定が適用されるもの」と、「②私道敷が複数の筆から成っており、隣接宅地の所有者等が、私道敷の各筆をそれぞれ所有し、相互に利用させ合うもの」がある。ガイドラインでは、上記①を「共同所有型私道」、②を「相互持合型私道」と呼んで区別し（図表 2）、これらを併せて「共有私道」と呼んで検討を行い、次のように整理した。

図表 2 私道の所有形態（ガイドライン概要より）



「①共同所有型私道」については、民法上、次の規定が適用される。

【使用】各共有者は、共有物の全部について、その持分に応じた使用をすることができる（民法第 249 条）。この権限に基づき、私道の通行や地下利用ができる。

【変更】各共有者は、他の共有者の同意を得なければ、共有物に変更を加えることができない（民法第 251 条）。一般に、共有私道の形状を大きく変更する行為や、長期にわたって法律上の義務を課す行為は、変更・処分行為に当たるとされている。

【管理に関する事項】共有物の管理に関する事項は、各共有者の持分の価格に従い、その過半数で決することとされている（民法第 252 条本文）。一般に、私道の状態をより良好な状態とする改良工事や私道の利用方法の協議等は、管理に関する事項に該当し、各共有者の持分の価格に従い、その過半数で決することになる。

【保存】共有物の現状を維持する保存行為は、各共有者が単独で行うことができる（民法第 252 条ただし書）。一般に、損傷した私道の補修を行う場合のように私道の現状を維持する行為は保存行為に当たり、各共有者が単独で行うことができる。

数棟の建物の敷地とこれらに接する共同所有型私道とが客観的に一区画をなしていると認められる場合は、民法の特例である建物の区分所有等に関する法律（以下「区分所有法」という。）第 2 章の「団地」

に関する規定が適用されることがあると考えられる。同規定が適用される場合は、例えば、私道の工事が民法上の共有物の変更に当たるときであっても、所定の手続を経れば、一定の多数決（団地建物所有者及び議決権の各4分の3以上）で施工することが可能となり、所有者が一部不明な場合でも対応できると考えられる。

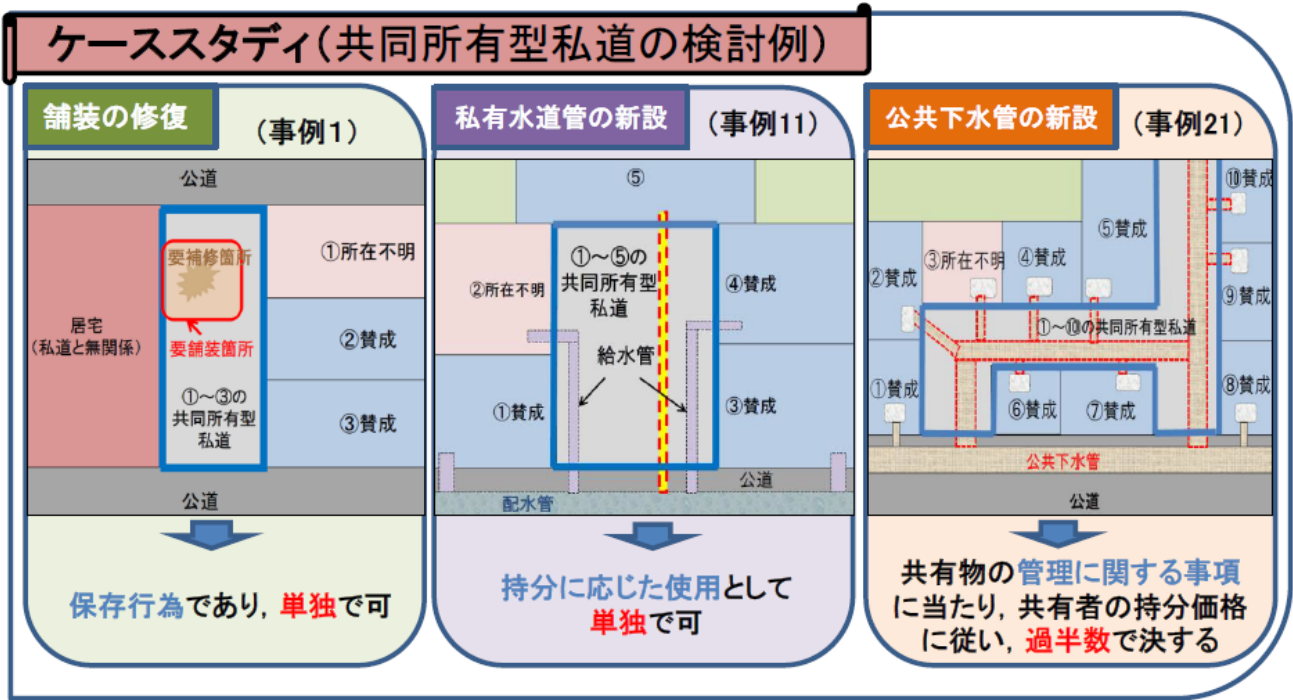
「②相互持合型私道」における各土地の所有者は、互いに各自の所有宅地のために、通行地役権（民法第280条本文）を設定していると考えられている。地役権とは、他人の土地（「承役地」という。）を自己の土地（「要役地」という。）の便益に供する権利のことをいい、要役地の便益のために他人の土地を利用することのできる権利である。デベロッパーが分譲する際に相互持合型私道を開設する場合には、分譲時点で上下水道の導管が私道敷の地中に設置されており、この場合の地役権の内容は、通行のみならずライフラインの導管等の設置・利用を含むことになることが通常である。要役地所有者は、一般に、地役権に基づき、設定行為により定められた目的の達成のために必要な限度で、承役地を使用することを承役地所有者に受忍させることができる。例えば、承役地に損傷が生じ通行に支障を来した場合は、要役地所有者は、通行の目的を果たすため、道路補修工事を実施することができると考えられる。

（共有私道工事のケーススタディ）

ガイドラインに示された35件のケーススタディのうち、6件の概要を紹介する。

【事例1】共同所有型私道の一部が陥没して補修工事が必要となったが、共有者の一部が所在不明なため地方公共団体の工事の同意を得られない事例（図表3の左の事例）については、陥没部分の穴を塞ぎアスファルトで再舗装する補修工事は、一般的には共有物の現状を維持する保存行為に当たり、各共有者が単独で行うことができるため、民法上、所在不明者の同意を得る必要はない。

図表3 共同所有型私道の検討例（ガイドライン概要より）



【事例 2】相互持合型私道で事例 1 と同じケース（舗装の修復）の場合は、要役地所有者は承役地所有者の同意がなくても私道全体の通行を確保するために補修工事を実施することができると考えられる。

【事例 11】共同所有型私道を経由して給水管を公道下の配水管に接続する必要があるが、共有者の一部が所在不明で給水管設置工事の同意が得られない事例（図表 3 の中の事例）については、共有者はそれぞれその持分に応じて私道敷を使用することができ、給水管を設置することにより他の共有者が持分に応じた使用収益を侵害されるものではないと考えられるから、掘削工事を行うことについて、民法上、所在不明者の同意を得る必要はない。

【事例 12】相互持合型私道で事例 11 と同じケース（私有給水管の新設）の場合、水道については、下水道の排水設備を設置する際の隣地所有者の受忍義務（下水道法第 11 条）に類する規定が水道法上存在しないものの、土地の提供者は相互に給水管を設置することを明示又は黙示に承諾していたものと考えられ、地役権が明示又は黙示に設定されていると解され、給水管を設置することができると考えられる。

【事例 21】下水道設置のため、共同所有型私道を掘削して地下に公共下水管を新設し、アスファルトで再舗装する事例（図表 3 の右の事例）については、共有物の管理に関する事項に当たり、共有者の持分価格に従い、その過半数の共有者の同意により工事を行うことができると考えられる。

【事例 22】相互持合型私道で事例 21 と同じケース（公共下水管の新設）の場合、私道の全ての土地の所有者が、それぞれ地方公共団体との間で利用権設定契約を締結することが必要になると考えられ、所在不明者の所有地についての同意がない限り、公共下水管を新設することは困難である。ただし、不在者財産管理人等の選任申立を行い、選任された管理人から承諾を得ることで設置することはできると考えられる。

（今後に向けて）

ガイドラインは、最後に、「所在不明者の同意がなくてもその他の所有者の同意を得れば足りるか、また、全ての所有者の同意を得なければならないとしても財産管理制度や区分所有法の団地管理組合制度を始めとして、どのような方法をとれば対応することが可能になるのかが相当程度明らかになったものと考えられる。」と記している。「他方、共有私道に関連するものに限らず、共有地の保存・管理、財産管理制度の在り方等の所有者不明土地問題に関わる民事基本法制上の諸課題については、今後、土地法制の在り方との関係も踏まえながら、更に検討を深めていく必要がある。」ともしている。

ガイドライン作成による具体の成果を踏まえ、今後、一層、政府等において所有者不明土地対策が進むことを期待する。

（山本 健一）