

（土地を手放す仕組みの制度化）

経済財政運営と改革の基本方針（骨太方針）2018（H30.6.15閣議決定）において所有者不明土地対策に関する今後の検討スケジュールが示され、土地を手放すための仕組みについても、2018年度中に制度改正の具体的方向性を提示した上で2020年までに必要な制度改正の実現を目指すこととされた。

土地を手放す仕組みの検討に当たっては、土地所有権放棄の要件・手続、放棄土地の帰属先、みなし放棄制度（事実上放棄している場合に所有権放棄意思を認定）など様々な論点があるが、本稿では、土地所有権放棄の要件・手続を中心に、主要な研究会等における検討状況を紹介する。なお、研究会等の資料から抜粋した部分はゴシックで記載する。

（登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会：研究会1）

法務省主導の下で設置された登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会（座長：山野目章夫 早稲田大学大学院法務研究科教授）の中間取りまとめ（平成30年6月）においては、「土地を手放すことができる仕組み等」について、次のように検討の方向性が示されている。

土地所有権の放棄を認めるには立法措置を講ずる必要があるという基本的な理解の下、土地所有者が一方的に管理責任を帰属先の機関に押し付けることがないような放棄の要件・手続の在り方や、民事における土地利用の円滑化に資する帰属先の機関の在り方につき、引き続き検討を進めるとともに、みなし放棄制度の導入の是非について議論を深め、土地所有権を手放すことができる仕組み等の在り方につき、関係機関と連携して、国土政策や広い意味での公有財産政策等の幅広い観点から総合的に検討を進めることとする。

また、土地所有権放棄の要件・手続に関しては、第4回研究会(H30.2.23)の資料に次のような論点が示されている。

土地所有権の放棄については、①原則として放棄を自由に認めつつ、権利濫用や公序良俗違反といった一般条項により限定する考え方、②土地所有権を放棄するに当たっては、帰属先の同意が必要とする考え方、③所有権を放棄して土地を国その他の帰属先に帰属させるに際し、一定の費用を納付することを放棄の条件とするという考え方等があり得るが、それぞれにつき、どのように考えるべきか。

（所有者不明土地問題研究会Ⅱ：研究会2）

所有者不明土地問題研究会Ⅱ（座長：増田寛也 東京大学公共政策大学院客員教授・株式会社野村総合研究所顧問）の第1回研究会(H30.6.25)資料における「検討すべき論点（案）」には、所有者が手放す土地の受け皿組織が受取る土地の要件として、次のように示されている。

○採算が合いそうな土地のみを受け取ることにするか、そうでない土地も受け取るか（資金調達まで含めて検討する必要）

○モラルハザードをおこさない仕組み

・モラルハザードの例：

土地を投機対象とし、利益を得ていた者が、土地の資産価値が失われると、土地を放棄して、管理責任とそのコストを免れる。

相続後、資産価値のない土地のみ手放し、管理責任とそのコストを免れる。

・例えば、受け取る土地の基準の設定、所有者からの徴収金の加算 等

（土地の所有と管理の制度に関する研究会：研究会3）

当研究所においては、平成28年度から「人口減少下における土地の所有と管理に係る今後の制度のあり方に関する研究会」（座長：吉田克己 早稲田大学大学院法務研究科教授）を開催しており、その議論が反映された提言「人口減少社会における土地の管理不全防止を目指す制度の構築」を特集した土地総合研究2018年26号3巻を、本日公表した。

提言の中で吉田座長は、土地所有権放棄について、財産価値もなく負担だけが大きな負財を押しつけられることは国庫の利益を害するから、国庫はこれを拒絶できるとして、次のような民法改正案を提案している。

①第2節「所有権の取得」を第2節「所有権の取得及び放棄」と改める。

②次の内容の第248条の2を新設する。

第248条の2「不動産の所有者は、国の同意を得て、その所有権を放棄することができる。」

また、そのような原則を前提としつつ、「国は、環境・防災・国土保全等の国土政策の観点から、一定の土地については、積極的に上記の同意を与える政策を採用すべきである。また、一定の場合には、私的所有者の過剰負担を避けるという社会政策的観点から同意が要請されることもありうるであろう。そのような判断を行うためには、計画制度との緩やかなリンクとともに、明確な基準というよりは、スタンダードと性格づけられるような一定の抽象的規準を立てておいて、その規準に即して個別的ケースごとに判断していくような方向が、現実的である。」としている。

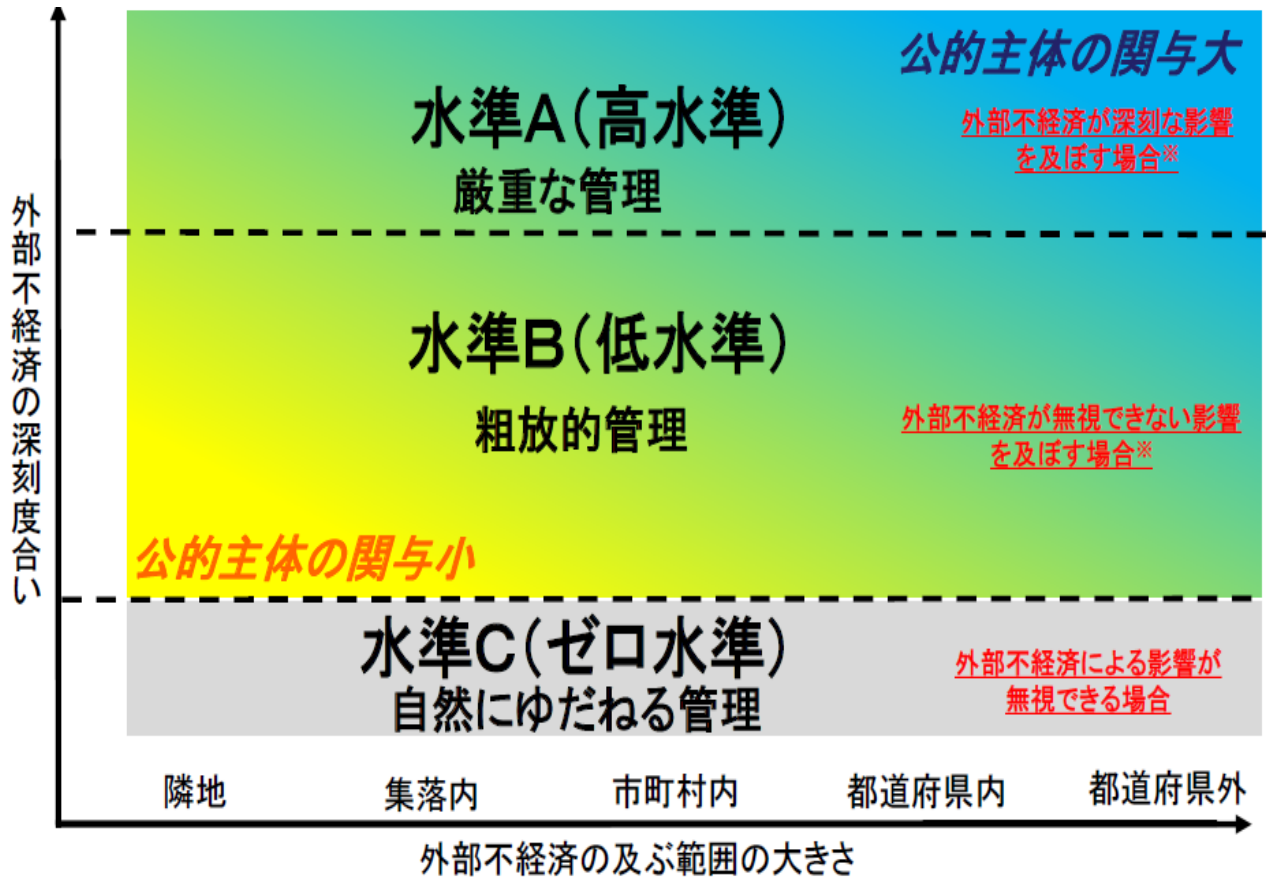
（国土審議会の特別部会）

国土交通省の国土審議会土地政策分科会特別部会（部会長：山野目章夫 早稲田大学大学院法務研究科教授）の中間とりまとめ（平成29年12月）に示された「更なる検討課題」においては、土地の放棄に関して次のような記述がある。

土地を持つことが負担となる場合も存在しており、責務を検討する一方で、その責務を果たすことが負担となる場合に、それを放棄したり、寄付したりすることが可能となるような受け皿についても、受け皿となる主体に当該負担が転嫁されることによる影響に配慮しながら、併せて検討することが必要である。受け皿となる主体については、地方公共団体や中間的な管理団体などを含め、幅広く可能性を探っていくべきである。また、受け取る際の手法についても、実質的に所有権までは移転しない形態も含め、幅広く検討を行うことが求められる。

(国土審議会の国土管理専門委員会)

国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会(委員長:中出文平 長岡技術科学大学副学長)は、所有者不明土地問題を検討課題としては明示していないが、適切な管理を続けることが困難な土地の在り方について検討することとしている。第9回委員会(H30.8.10)の資料「適切な管理のあり方についての検討方針(案)」においては、「管理水準・公的主体の関与のあり方(全体イメージ)」と「2019年とりまとめイメージ」が次のように示されている。



- ※ 深刻な影響を及ぼす場合とは、命の危険を伴う場合、生活や生業の継続が困難になる場合、自然環境や文化遺産等への不可逆的な影響が発生する場合などを指す
- ※ 無視できない影響を及ぼす場合とは、生活や生業に支障をきたす場合、自然環境や文化遺産等の価値が低下する場合などを指す
- ※ 同一の地域であっても、人口の変化(無住化を含む)等により外部不経済の深刻度合いは上下に変化すると考えられる

2019年とりまとめイメージ

①外部不経済の影響の深刻度と影響範囲に応じた管理のあり方を提案

- ・外部不経済の影響の深刻度と影響範囲を整理し、それに応じた管理のあり方を提案する

【活用イメージ】

- ・地域住民や自治体職員(市町村、都道府県)が、管理が困難な土地毎に、外部不経済の深刻度や影響範囲等に応じて場合分けしつつ、管理のあり方(管理主体、管理水準等)を選択(地域で合意)するためのツールとして活用。
- ・選択した管理方法を共有し、継続的に推進していくため、国土利用計画をはじめとする法定計画に位置付けることも意識したツールとする。

②新たな施策の提言(適切な管理が困難な土地への支援等)

（国土政策の観点からの所有者不明土地問題）

土地の所有権放棄に対する基本的スタンスとして、研究会1では「一方的に管理責任を帰属先の機関に押し付けることがない」、研究会2では「モラルハザードをおこさない」、研究会3では「負財を押しつけられることは国庫の利益を害するから、国庫はこれを拒絶できる」などとされていることから、放棄を自由には認めることはできないことが各研究会共通の認識となっていると受け取れる。その上で放棄の要件・手続については、現時点において様々な考え方が示されているところである。

このうち研究会3では、国の同意を得て所有権を放棄することができるとする民法改正案を示した上で、環境・防災・国土保全等の国土政策の観点から同意を与える政策を採用すべきである、と提言している。研究会1でも、土地所有権を手放す仕組み等の在り方の検討において国土政策の観点からの検討も必要であることが指摘されている。

国土政策の観点から具体的な検討が行われるとすれば、国土管理専門委員会における適切な管理を続けることが困難な土地の在り方についての検討が密接に関わってくると考えられる。今後、同委員会において、適切な管理の在り方に関して具体的な成果が得られるとともに、所有者不明土地問題に関連して、公的主体が所有権を取得してでも管理すべき土地の要件や、国土利用計画等の法定計画を活用した土地所有権放棄に関する合意形成・共有方法などにまで議論が及ぶことを期待したい。

（山本 健一）