

### 【ポイント】

- ・法務省法制審議会での土地所有権放棄の議論は、放棄先として国に限定して議論しているため、放棄の要件が極めて厳しく、実態として機能しない規定となる可能性が高い。
- ・一方で、一定の公共政策、行政目的のある区域では、その行政目的の実現に責任をもつ市町村等が放棄土地所有権を取得することが想定できる。
- ・このため、適正な管理を実現するために、行政目的のある区域での放棄土地所有権を市町村等が取得することを前提にした制度的アイディアを提案する。

## 1. はじめに

所有者を探索してもなかなか見つからない「所有者不明土地」の問題を端緒にして、法務省法制度審議会民法・不動産登記法部会（以下「法制審」という。）では民法等の改正について、次期通常国会を目指して、大詰めの議論がされている。

その一方で、現在の法制審の議論に対しては、当研究所が発行する研究誌『土地総合研究』（2020年冬号）に寄せられた、小柳春一郎論文<sup>1</sup>、石田光曠論文<sup>2</sup>においては、所有者不明土地の発生を抑制する観点で議論していたはずの土地所有権の放棄の要件が、現在の法制審の提案では厳しすぎて問題だと指摘している。

しかし、法制審の議論では、知事会及び市長会が放棄された土地所有権の受けとることを拒否したこと<sup>3</sup>から、国（財務省理財局）が放棄土地所有権を受けとることが議論の前提となってしまった。このため、土地政策、都市政策、国土政策など政策的な課題の解決のために、放棄土地所有権を活用するという視点が失われてしまっている。

これは法務省が主体となって議論していることの限界であるものの、より土地政策など空間を扱う公共政策の観点から議論することによって、より現実的な解決策が提案できるのではないかと考える。

以上の問題意識から、土地所有権の放棄といった民法秩序に関する特例を、行政法に基づく公共政策の観点から位置付ける可能性について、議論する。

## 2. 公共政策に限定した土地所有権放棄の特例の必要性

### (1) 地方公共団体の本音について

注3)の資料で明らかなおり、全国市長会及び全国知事会は、放棄された土地の受け取り主体となることは拒否する一方で、「必要性があって取得したい場合もあるのでその場合には、声をかけてほしい」、「その場合には優先的に取得できるようにしてほしい」、との意見を付記している<sup>4</sup>。

そこからは、市及び都道府県などの公共政策に役立つ場合には、放棄された土地所有権を取得する（当然その場合には無償の取得になる）可能性は否定しないものの、放棄土地所有権の受け取り主体として市や都道府県を、一般的に位置付けられては困る、という趣旨と推測できる。

## (2) 公共政策の枠組みからみた土地所有権の放棄先の拡大可能性

(1) の推測が正しいとすれば、市町村等の公共政策の実現のために土地所有権が必要と考える地区においては、放棄された土地所有権を受け取る可能性があることになる。

ただし、この場合には、法制審の議論のように、全国で発生する土地所有権の放棄全般に関する議論ではなく、市町村等が特定の公共政策、特定の行政目的の実現のために設定した一定の区域内における土地の所有権放棄に限定して法的枠組みの検討が本来必要と考える。

## 3. 行政法の枠内で民法の特例を設けた制度の実例

2 (2) の議論が成立するためには、土地所有権の放棄といった民法の特例について、公共政策という行政法で定めた区域の枠組みで、その特例が発動するといった制度設計が必要となる。以下、現行法において、この趣旨から参考になる具体的な法律の事例を示す。

### (1) 建築基準法等に基づいて、土地所有者等同士の間で、土地等の権利移転に伴い、自動的にその契約関係が移行するという特例を設けている事例

#### ① 建築協定（建築基準法第69条から第77条）

条例で一定の政策目的をもった区域を定めた場合に、公告縦覧、意見聴取を経て、市町村認可で、いわゆる第三者効が発生する。

#### ② 緑地協定（都市緑地法第44条から第54条）

都市計画区域等の緑地に着目して、建築協定と同じ手続で、第三者効が発生する。

### (2) 密集法に基づいて、延焼等危険建築物に対する借地借家法の特例を設けた事例

密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律第24条の規定に基づき、延焼等危険建築物の所有者が居住安定計画を策定し市町村の認定を受け、地方公共団体が必要な公営住宅を用意した場合には、借地借家法第26条及び第28条を適用除外として、建物賃貸借契約の更新拒絶ができる。

### (3) 沿道法等に基づいて、権利移転等促進計画の公告によって所有権の移転又は賃借権の設定がされるという特例を設けている事例

幹線道路の沿道の整備に関する法律第10条の5の規定に基づき、道路交通騒音の遮音を目的とする沿道地区計画内において、市町村が関係権利者の同意に基づき、権利移転等促進計画を定めた場合には、その公告をもって、所有権の移転又は賃借権の設定がされる。

類似の法制度としては、防災街区整備権利移転等促進計画（密集法第34条以下）、低未利用土地権利設定等促進計画（都市再生特別措置法第109条の5）などがある。

## 4. 行政法に基づく政策目的に限り土地所有権放棄の特例を位置付ける制度提案

### (1) 行政法に基づく政策目的によって限定した制度スキームの考え方

法制審の議論がどのように立法化するかについて現時点では不明確ではあるものの、大きな方向としては、放棄された土地所有権の受け皿主体は、国（財務省理財局）であって、国家に対する負担軽減等の観点から国が当該放棄された土地所有権を受け取る要件は厳しく設定される方向にある。

しかし、そもそも、多様な政策目的を踏まえて、放棄された土地所有権を活用する可能性については、主に市町村、又は都道府県がその必要性を判断することになり、一部は様々な大規模な施設管理を行う国（河川管理者等）もその必要性の判断主体となりうる。

よって、公共政策の実現主体である、市町村又は都道府県、施設管理を行う国など（以下「市町村等」という。）が公共政策の実現のために無償で土地を保有して活用したいと考える区域を設定し、その区域内であれば、当該公共政策の実現主体である市町村等が放棄された土地所有権の受け取り先となる（公共政策の実現のために不要な場合には受け取りを拒否できる）という制度スキームは、必要性が市長会など関係者にも分かりやすく、実現性も高いと考える。

## （2）土地所有権放棄の特例を設ける前提として具体的な政策内容について

土地に対する公共政策の位置付けについては

第一に、憲法第29条第3項に基づき、公共のために積極的に用いる場合、すなわち土地収用法の収用対象事業、都市計画法の都市施設など、強制的に権原を事業主体が取り上げることができる区域がある。（表1の一番右側の列）

この区域（いわば「積極的な利用実現」を図る区域）については、放棄された所有権を収用対象事業等の事業者が無償で取得しなくとも、土地収用法等に基づいて強制的に所有権を取得することができるので、土地所有権放棄特例が不可欠とまではいえない。しかし、円滑に土地取得を進めるために、自主的に土地所有者側から所有権を放棄したいという申し出があれば、無償で土地所有権を取得できれば、手続簡素化につながる。よって、事業主体である市町村等が、あらかじめ収用対象事業の区域を設定し、その区域内では放棄土地所有権を市町村等が取得する特例が存在する意味はある。

第二に、憲法第29条第3項に基づき強制的に土地を取得するまでの公共性はないものの、憲法第29条第2項に基づき、「優れた現状を維持改善していく」、または、「これ以上悪化しないように維持管理していく」という、適正な「管理」<sup>5</sup>を実現すべき区域がある。

この管理を実現するにあたっては、土地利用規制という、建築物の建築や工作物の設置等の行為を抑制するという手法しか、これまで存在しなかった。しかし、より適切な管理を進めるためには、公共政策の実現主体が土地の無償で取得していき、市町村等が土地所有者になれば、より主体的に適正な管理を進めていくことが可能となる。よって、この方向性の必要性はあると考える。

そこで、以下、現行法制において、「積極的な利用を実現」と「適正な管理を実現」すべき区域として整理できる区域設定について、表1のとおり整理する。

なお、これらの区域設定の例示については、これ以外に、市町村等が放棄土地所有権の受け取り主体になる可能性がないことを示しているのではない。

現在の法制審の議論のように、市町村等が放棄土地所有権の受け皿に一切ならないという議論に対して、市町村等にも理解しやすい切り口から、重要な地区を示し、放棄土地所有権問題について、市町村等も自らの課題解決に必要な対策であることを明らかにするのが、その趣旨である。また、その活動を支援するにあたって、国等の支援策を検討する、きっかけとなるように例示したものである。

(表 1) 土地所有権放棄の特例を創設する可能性のある現行制度の区域設定

	適正な管理を実現		積極的な利用を実現
	これ以上悪化しないように維持	優れた現状を維持・改善	公共的な利用の実現
公共施設			・道路、ダムなど収用対象事業 (モノ)
公共施設 周辺保全	・河川保全区域 (エリア)		
緑地	・生産緑地 (エリア)	・特別緑地保全地区 (エリア) ・緑地保全地域 (エリア) ・国立公園特別区域 (特別保護区域) (エリア)	・都市公園 (エリア)
歴史的に 重要なもの		・歴史的風致維持向上地区計画 (エリア) ・歴史的風致形成建造物、指定 (登録) 文化財 (モノ)	
良好な居住環境	・特定空家等 (モノ) ・所有者不明土地 (モノ)	・建築協定 (エリア) ・地区計画 (エリア)	
防災	・土砂災害警戒区域 (特別警戒区域) (エリア) ・津波災害警戒区域 (特別警戒区域) (エリア)	・地区防災計画 (エリア)	・一団地の津波防災市街地形成施設 (エリア) ・一団地の復興拠点市街地形成施設 (エリア)
都市構造		・都市機能誘導区域 (エリア) ・居住誘導区域 (エリア)	

  

この範囲は、所有者が不明な場合に対応する行政法上の仕組みが存在しない。ここが私法との接続の攻めどころ？

この範囲は行政法上の仕組みはあるが、私法的な仕組みがあってもいい？

(2) 土地所有権放棄の特例を創設する可能性のある現行制度の区域設定の概要

以下、表 1 で示した土地所有権放棄の特例を設ける可能性のある現行制度について若干の分析を行う。

①都市緑地、歴史的建造物、自然公園など

都市緑地法に基づく緑地保全地域、地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律に基づく歴史的風致形成建造物 (文化財保護法や景観法に類似の規定あり)、自然公園法に基づく特別区域などは、価値ある現状を維持する意味で、所有者が分からなくなるなどで放置されると困るために、放棄土地所有権を取得する必要性はありそうである。

②良好な居住環境

一体的に優良な開発をした住宅地においては、所有者不明などが生じた場合に周辺に与える影響も大

きいので、このような地区の居住環境保全を市町村を市町村が重要な政策課題を判断すれば、必要な区域を市町村が指定して、所有者不明土地を発生させないために、放棄土地所有権を取得する可能性がありそうである。

#### ④土砂災害（特別）警戒区域、災害危険区域などの防災上の特別の位置付けのある区域

土砂災害（特別）警戒区域、災害危険区域などは、平時から移転促進の施策をこじるとともに、災害発生時には避難活動、そして災害発生後には一定の公共事業実施が想定される。このような区域においては、防災上の対策を講じるうえで、特に、所有者が不明になるなどして放置されることは問題であるので、先行して放棄土地所有権を市町村等が取得する可能性もありそうである。

#### ④河川保全区域、道路保全区域

河川保全区域などは河川などの公物を管理するために不可欠な区域であり、この区域内で、特に、所有者が不明になるなどして放置されることは問題なので、公物管理者が放棄土地所有権を取得することはありえる。

#### ⑤都市機能誘導区域

都市再生特別措置法に基づく都市機能を誘導することが位置付けられている区域においては、特に、所有者が不明になるなどして放置されることは問題である場合も想定できる。このような場合には、放棄土地所有権を市町村が取得する場合もありえる。

本当は同様の議論は居住誘導区域でも理屈上は言えるはずである。

### (3) 具体的な区域設定を前提とした具体的な制度内容

(1) でのべたとおり、これ以上状況を悪化させない、または優れた現状を維持管理するという、二つの側面からの「適正な管理」を実現しようとした場合には、それを実現するためには、開発行為等を規制する土地利用規制だけでなく、行政主体が土地所有権放棄を通じて、土地所有者となって、「適正な管理」を実現するという手法が有効である。

しかし、仮に、行政主体が放棄された土地所有権を取得する場合であっても、行政主体が対象となる区域を設定すること、取得にあたっての一定の法律上の要件を定めることのほか、専門的な審査など透明性のある手続規定の創設が必要となる。

また、実務的にみて、本来行政主体が保有したいと考えない土地を無理矢理行政主体に保有させることも不可能であることから、対象となる土地を調査したうえで、結果として行政主体が当該土地の取得を拒否できることが可能となる制度設計も設けることが不可欠と考える。

## 5. 今後より丁寧に議論すべき点

本リサーチ・メモは、法制審の議論は市町村等が土地所有権の放棄の受け皿にならないことを前提に議論していることに対して、一定の行政目的、公共政策の観点から地区を限定して議論すれば、市町村等が放棄土地所有権の受け皿主体になり得る可能性を示した。

ただし、その特例的な政策目的、公共政策の範囲については、制度趣旨から想定できる内容を述べただ

けであり、より具体的に現地のニーズなどを把握して議論を精緻化する必要がある。

また、本リサーチ・メモでは、政策目的を表す区域指定を行う行政主体について、市町村等と曖昧に記述している。しかし、具体的には、土砂災害系のものは都道府県、河川保全区域などの公物管理に付随するものは国、都道府県、市町村と様々である。このため、管理主体、政策目的の実施主体ごとに精緻が議論が必要である。

さらに、現状では、市町村等が適正な管理を実現するための国の支援制度は現在極めて乏しい。しかし、市町村等が行政目的の実現のために、土地所有権を取得することは、強力な政策実現手段を手に入れることになること、同時に、所有者不明土地の発生抑制にもつながることから、なんらかの支援措置についても検討が必要と考える。

(佐々木晶二)

---

<sup>1</sup> [http://www.lij.jp/html/jli/jli\\_2020/2020autumn\\_p074.pdf](http://www.lij.jp/html/jli/jli_2020/2020autumn_p074.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.lij.jp/html/jli/jli\\_2020/2020autumn\\_p028.pdf](http://www.lij.jp/html/jli/jli_2020/2020autumn_p028.pdf)

<sup>3</sup> 全国市町村会の意見は <http://www.moj.go.jp/content/001308569.pdf>、全国知事会意見は、<http://www.moj.go.jp/content/001308568.pdf> の資料参照。

<sup>4</sup> 全国市長会の意見では、「所有権が放棄された土地の帰属先については、まず国とすべきである。そのうえで、都市自治体が希望する場合には、放棄された土地を容易に取得できるよう検討すべきである。」、全国知事会では、「4 土地所有者による所有権放棄手続を考える場合には、審査・認定機関へ意思表示をした後に、放棄の要件を具備しているかの審査と併せ、地方公共団体に対して取得希望の確認を行うようにすること。」と述べている。

<sup>5</sup> 管理という用語法は法令で多様な意味があるものの、2020年の土地基本法改正によって追加された「管理」という概念は、この分析の管理の用語法に近いと考えている。