

はじめに

本年 4 月 21 日「民法等の一部を改正する法律」(令和 3 年法律第 24 号)及び「相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律」(令和 3 年法律第 25 号)が成立し、同月 28 日公布された。今回の民法等改正は、所有者不明土地の解消に向けた民事基本法制の見直しの一環として位置づけられたものではあるが、その中身には所有者不明土地問題にとどまらず通常の不動産に係る開発、取引や管理に大きな影響を及ぼす内容も含んでいる。

その中から前回までに相隣関係と共有に係る条項を取り上げたが¹、今回は、同じく不動産の開発・取引・管理に少なからざる影響をもたらす財産管理制度に係る条項を取り上げ、その内容や立法趣旨、主な論点、不動産実務への影響について概観する。ただし、相続財産に係る管理制度については、別稿にて取り上げることとし、今回は取り上げない。本稿では第 264 条の 2(所有者不明土地管理命令)から第 264 条の 7(所有者不明土地管理人の報酬等)までを取り上げる。

なお、以下では現行の民法を現行法、今回の改正後の民法を改正法と略称する。条文の新旧対照表において下線を付した部分が改正部分である。新旧対照表には、今回改正対象とならなかった条項についても必要に応じ掲載している。また、今回取り上げている論点の中には改正後の非訟事件手続法との関連が深いものも含まれている関係上、改正非訟事件手続法(以下「改正非訟法」という。)の条項の一部も新旧対照表に掲載している。論点についてはいずれの改正事項においても非常に多岐にわたっており、ここで取り上げたのは筆者の判断に基づくごく一部であることも付け加えておく。

1. 所有者不明土地管理命令: 第 264 条の 2～第 264 条の 7

改正法	現行法
<p><u>(所有者不明土地管理命令)</u></p> <p><u>第二百六十四条の二 裁判所は、所有者を知ることができず、又はその所在を知ることができない土地(土地が数人の共有に属する場合にあっては、共有者を知ることができず、又はその所在を知ることができない土地の共有持分)について、必要があると認めるときは、利害関係人の請求により、その請求に係る土地又は共有持分を対象として、所有者不明土地管理人(第四項に規定する所有者不明土地管理人をいう。以下同じ。)による管理を命ずる処分(以下「所有者不明土地管理命令」という。)をすることができる。</u></p> <p><u>2 所有者不明土地管理命令の効力は、当該所有者不明土地管理命令の対象とされた土地(共有持分を対象として所有者不明土地管理命令が発せられた場合にあっては、共有物である土地)にある動産(当該所有者不明土地管理命令の対象とされた土地の所有者又は共有持分を有する者が所有するものに限る。)に及ぶ。</u></p> <p><u>3 所有者不明土地管理命令は、所有者不明土地管理命令が発せられた後に当該所有者不明土地管理命令が取り消された場合において、当該所有者不明土地管理命令の対象とされた土地又は共有持分及び当該所有者不明土地管理命令の効力が及ぶ動産の管理、処分その</u></p>	<p>(新設)</p>

¹ これらについては、土地総合研究所 HP の土地総研リサーチ・メモのサイト(<https://www.lij.jp/rmemo.html>)を参照されたい。

他の事由により所有者不明土地管理人が得た財産について、必要があると認めるときも、することができる。

4 裁判所は、所有者不明土地管理命令をする場合には、当該所有者不明土地管理命令において、所有者不明土地管理人を選任しなければならない。

(所有者不明土地管理人の権限)

第二百六十四条の三 前条第四項の規定により所有者不明土地管理人が選任された場合には、所有者不明土地管理命令の対象とされた土地又は共有持分及び所有者不明土地管理命令の効力が及ぶ動産並びにその管理、処分その他の事由により所有者不明土地管理人が得た財産(以下「所有者不明土地等」という。)の管理及び処分をする権利は、所有者不明土地管理人に専属する。

(新設)

2 所有者不明土地管理人が次に掲げる行為の範囲を超える行為をするには、裁判所の許可を得なければならない。ただし、この許可がないことをもって善意の第三者に対抗することはできない。

一 保存行為

二 所有者不明土地等の性質を変えない範囲内において、その利用又は改良を目的とする行為

(所有者不明土地等に関する訴えの取扱い)

第二百六十四条の四 所有者不明土地管理命令が発せられた場合には、所有者不明土地等に関する訴えについては、所有者不明土地管理人を原告又は被告とする。

(新設)

(所有者不明土地管理人の義務)

第二百六十四条の五 所有者不明土地管理人は、所有者不明土地等の所有者(その共有持分を有する者を含む。)のために、善良な管理者の注意をもって、その権限を行使しなければならない。

(新設)

2 数人の者の共有持分を対象として所有者不明土地管理命令が発せられたときは、所有者不明土地管理人は、当該所有者不明土地管理命令の対象とされた共有持分を有する者全員のために、誠実かつ公平にその権限を行使しなければならない。

(所有者不明土地管理人の解任及び辞任)

第二百六十四条の六 所有者不明土地管理人がその任務に違反して所有者不明土地等に著しい損害を与えたことその他重要な事由があるときは、裁判所は、利害関係人の請求により、所有者不明土地管理人を解任することができる。

(新設)

2 所有者不明土地管理人は、正当な事由があるときは、裁判所の許可を得て、辞任することができる。

(所有者不明土地管理人の報酬等)

第二百六十四条の七 所有者不明土地管理人は、所有者不明土地等から裁判所が定める額の費用の前払及び報酬を受けることができる。

(新設)

2 所有者不明土地管理人による所有者不明土地等の管理に必要な費用及び報酬は、所有者不明土地等の所有者(その共有持分を有する者を含む。)の負担とする。

【非訟事件手続法】

(所有者不明土地管理命令及び所有者不明建物管理命令)

第九十条(1~5 略)

(新設)

6 所有者不明土地管理命令があった場合には、裁判所書記官は、職権で、遅滞なく、所有者不明土地管理命令の対象とされた土地又は共有持分について、所有者不明土地管理命令の登記を囑託しなければならない。

7 所有者不明土地管理命令を取り消す裁判があったときは、裁判所書記官は、職権で、遅滞なく、所有者不明土地管理命令の登記の抹消を囑託しなければならない。

8 所有者不明土地管理人は、所有者不明土地管理命令の対象とされた土地又は共有持分及び所有者不明土地管理命令の効力が及ぶ動産の管理、処分その他の事由により金銭が生じ

たときは、その土地の所有者又はその共有持分を有する者のために、当該金銭を所有者不明土地管理命令の対象とされた土地(共有持分を対象として所有者不明土地管理命令が発せられた場合にあっては、共有物である土地)の所在地の供託所に供託することができる。この場合において、供託をしたときは、法務省令で定めるところにより、その旨その他法務省令で定める事項を公告しなければならない。

9 裁判所は、所有者不明土地管理命令を変更し、又は取り消すことができる。

10 裁判所は、管理すべき財産がなくなったとき(管理すべき財産の全部が供託されたときを含む。)その他財産の管理を継続することが相当でなくなったときは、所有者不明土地管理人若しくは利害関係人の申立てにより又は職権で、所有者不明土地管理命令を取り消さなければならない。

11 所有者不明土地等(民法第二百六十四条の三第一項に規定する所有者不明土地等をいう。以下この条において同じ。)の所有者(その共有持分を有する者を含む。以下この条において同じ。)が所有者不明土地等の所有権(その共有持分を含む。)が自己に帰属することを証明したときは、裁判所は、当該所有者の申立てにより、所有者不明土地管理命令を取り消さなければならない。この場合において、所有者不明土地管理命令が取り消されたときは、所有者不明土地管理人は、当該所有者に対し、その事務の経過及び結果を報告し、当該所有者に帰属することが証明された財産を引き渡さなければならない。

(12～16 略)

(1) 改正内容

裁判所は、所有者を知ることができず、又はその所在を知ることができない土地又はその共有持分について、利害関係人の請求により、当該所有者不明土地等を対象として、所有者不明土地管理人による管理を命ずる処分をすることができる(改正法第 264 条の 2 第 1 項)。この所有者不明土地管理命令があった場合には、その旨の嘱託登記がなされる(改正非訟法第 90 条第 6 項)。所有者不明土地管理命令においては、必ず所有者不明土地管理人を選任しなければならない(改正法第 264 条の 2 第 4 項)、所有者不明土地等及びそこから得られた財産を管理・処分する権限は、所有者不明土地管理人に専属する(改正法第 264 条の 3 第 1 項)。

所有者不明土地管理人は、自らの裁量で保存行為及び所有者不明土地等の性質を変えない範囲での利用・改良行為をすることができる。その範囲を超える行為をするには、裁判所の許可を得なければならない。ただし、許可のないことをもって善意の第三者に対抗することはできない(同条第 2 項)。所有者不明土地管理人は、土地所有者のために、善良な管理者の注意をもってその権限を行使しなければならない(改正法第 264 条の 5)。

所有者不明土地管理人がその任務に違反して所有者不明土地等に著しい損害を与えたことその他重要な事由があるときは、裁判所は、利害関係人の請求により、所有者不明土地管理人を解任することができる(改正法第 264 条の 6 第 1 項)。所有者不明土地管理人は、正当な事由のあるときは、裁判所の許可を得て辞任することができる(同条第 2 項)。

所有者不明土地管理人は、所有者不明土地等から裁判所が定める額の費用の前払及び報酬を受けることができ、費用・報酬は所有者不明土地等の所有者の負担とする(改正法第 264 条の 7)。

裁判所は、所有者不明土地管理命令を変更し、又は取り消すことができる(改正非訟法第 90 条第 9 項)。管理すべき財産がなくなったとき(管理すべき財産の全部が供託されたときを含む。)その他財産の管理を継続することが相当でなくなったとき、所有者不明土地等の所有者が現れたときは、裁判所は管理命令を取り消さなければならない(同条第 10 項・第 11 項)。

(2) 改正の趣旨

・改正全体の趣旨

土地に関しては、社会経済情勢の変化を背景に、所有者の土地への関心が薄れがちになっており、一方で所有者が死亡しても相続登記がなされないこと等を原因として、不動産登記簿により所有者が直ちに判明せず、又は判明しても連絡がつかない所有者不明土地が発生するとともに、他方でその土地が管理されずに放置されて周囲に悪影響を及ぼす事態が発生している。

このような土地を管理する制度としては、現行法上不在者財産管理制度(民法第 25 条第 1 項)及び相続財産管理制度(民法第 952 条第 1 項)があるものの、これらの制度により選任された財産管理人は、不在者の財産全般又は相続財産全般を管理することとされているため、財産全般の管理を前提とした事務作業や費用等の負担を強いられ、事案処理にも時間を要している。さらに、数次相続により複数の相続人が不在者等になっている場合には、各不在者等について別の財産管理人が選任されて、時間的・金銭的コストが増大することになる。

そこで、所有者又はその所在が不明であることにより、土地を適切に管理することが困難な状態になっている場合に対応し、土地の円滑かつ適正な管理を図るため、土地所有権に制約を加え適切な管理を可能とする当該土地の管理に特化した制度(所有者不明土地管理命令)を創設したものである²。

・所有者不明土地管理人の選任

裁判所は、土地の所有者の利益を保護しつつ、土地を適切に管理することを可能とするため、管理命令を发出し、所有者不明土地管理人を選任する。共有者の一部が所在等不明である場合も対象に含まれるが、所在等不明でない共有者の持分に基づく権利行使が管理人によって制限されるのは不相当であることから、この場合所有者不明土地管理人は、土地全体ではなく所在等不明共有者の共有持分について選任されることになる³。

不在者財産管理制度とは異なり、所有者不明土地管理制度では管理人の選任が必須である。所有者不明土地について、土地所有者の利益を保護しつつ、その適正な管理を図るためには、管理人を選任して管理に当たらせることが最も効果的であるからである⁴。

・所有者不明土地管理人の権限

所有者不明土地の適切な管理を図るため、所有者不明土地管理人は、その土地又は共有持分のみならず、当該土地にある動産(当該土地の所有者等が所有するものに限る。)及びそれらの価値代替物についても管理処分権を有する⁵。この管理処分権は、所有者不明土地管理人に専属し、土地所有者等は土地の売却等ができなくなる。これにより所有者不明土地管理人による処分行為の効力が否定される事態を回避され、その職務の円滑な遂行に資するほか、法的安定にも寄与することになる。また、土地の購入希望者等は、その土地の登記記録を確認するのが通常であるため、所有者不明土地管理命令の登記がなされていれば取引の安全を損なうこともない。土地所有者等が自ら土地等を売却しようとする場合には、申立てにより管理命令の取消をした上で、土地等を処分することになる⁶。

他方、この制度は土地の適切な管理を主目的とするものであるから、所有者不明土地管理人の権限は、基本的には土地の保存、利用、改良行為に限られ、処分行為等それを超える行為をするには、土地所有者の財産に

² 「民法・不動産登記法(所有者不明土地関係)等の改正に関する中間試案の補足説明」(令和 2 年 1 月 法務省民事局参事官室・民事第二課)(以下「中間試案補足説明」という。) p49～50。

³ 中間試案補足説明 p52。

⁴ 中間試案補足説明 p55。

⁵ 中間試案補足説明 p55・62。

⁶ 法制審議会民法・不動産登記法部会資料(以下「部会資料」という。) 33p10。

与える影響が大きいことに配慮し、裁判所の許可を得る必要があるとしている⁷。なお、所有者不明土地管理人と取引した善意の第三者の保護規定は、土地所有者の権限を制約して所有者不明土地管理人に権限を専属させたこととの関連で、取引の安全の観点から設けられたものである⁸。

土地の適切な管理を実現する観点から、所有者不明土地に関して訴えを提起する必要がある場合(例えば、土地上に第三者所有の動産があり、これの撤去を求める妨害排除請求訴訟を提起する場合)には、所有者不明土地管理人が原告となり、土地について訴えを提起しようとする者がいる場合には、所有者不明土地管理人が被告となる。土地所有者は、原告・被告となることはできない。これは、所有者不明土地管理人のあずかり知らぬところで判決が言い渡される事態を避けるとともに、訴えを提起する者にとっても登記簿上誰を被告にすべきかは明らかであるから大きな負担とはならないことによる。なお、所有者不明土地管理人が原告となって訴訟を提起する場合には、基本的には裁判所の許可が必要になる⁹。

・所有者不明土地管理人の義務

所有者不明土地管理人は、土地を適切に管理することを職務としていることから、土地所有者等のために善良な管理者の注意をもってその職務を行う義務を負う。また、複数の共有者が所在等不明である場合には、特定の共有者の利益を犠牲にして他の共有者の利益を図るような行為をすることは適当でないため、共有持分権者全員のために誠実かつ公平にその権限を行使しなければならない¹⁰。

なお、所有者不明土地管理人が土地所有者の土地を自ら買い受けるような利益相反行為をすることは、民法第108条により許されないと考えられる¹¹。

・所有者不明土地管理人の解任

所有者不明土地管理人の解任については、重要な事由があるときであって利害関係人の請求がある場合に限られており、裁判所の職権による解任は認められていない。これは、重要な事由が生じたような場合には、裁判所は職権で所有者不明土地管理命令を取り消すことが可能であるため(改正非訟法第90条第9項)、職権による解任を可能とする必要性に乏しいことによる¹²。

・所有者不明土地管理命令の変更・取消

共有者全員が所在等不明であり、不動産全体について所有者不明土地管理命令が出されている場合において、事後的に共有者の一部の所在等が判明したときは、管理命令を一旦取り消すのではなく、管理命令の変更により対応するとされる¹³。

所有者不明土地管理人が土地を第三者に売却した場合には、管理人は、買主と共同して所有権の移転の登記をするとともに、売却によって得た代金を供託し、その上で、管理すべき財産がなくなったことを理由として、裁判所により管理命令の取消がなされ、管理命令の登記の抹消が嘱託される。管理命令が取り消されると、管理人はその土地についての権限を有しないことになるゆえ、取消前に所有権移転登記の申請等必要な事務が行われ

⁷ 中間試案補足説明 p56。

⁸ 部会資料 33p11。

⁹ 中間試案補足説明 p58、部会資料 33p15、部会資料 43p7。

¹⁰ 中間試案補足説明 p60。

¹¹ 部会資料 43p8。

¹² 部会資料 33p18。

¹³ 法制審議会民法・不動産登記法部会第18回会議議事録(以下「第○回議事録」という(注:○には会議の回数が入る。))p5
今川委員・宮崎関係官発言。

るべきである¹⁴。

・所有者不明土地等に係る管理費用・報酬

管理費用及び報酬は、所有者不明土地等の所有者が負担する。これは、本制度は、土地所有者が不明である場合には将来にわたってその土地が適切に管理されないことから、これを適切に管理することを目的とするものであって、結果的に不明状態になることで土地の適切な管理を阻害する原因を作出しているのは土地所有者であることからすると、管理費用等を土地所有者に負担させることが相当であるからとされる¹⁵。

なお、表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律(以下「表題部所有者不明土地法」という。)においては、管理費用・報酬はその対象とされた所有者等特定不能土地等から支出することとされている(同法第 27 条第 1 項)。これは、所有者等特定不能土地等の性質上事後的にその所有者を特定することが期待しがたいこと((3)①b)参照。)による。所有者不明土地については、事後的にその所有者が特定される可能性がある事案も想定されることから、管理費用等を所有者負担とする規律を設けたものである¹⁶。

・金銭の供託

所有者不明土地管理人は、所有者不明土地から生じた金銭を供託することができる(改正非訟法第 90 条第 8 項)。また、既述のように管理すべき財産の全部が供託されたとき(例えば、所有者不明土地を売却し、売却代金を全額供託した場合は、所有者不明土地管理命令は取り消されることになる(同条第 10 項)。その他管理すべき財産がなくなったとき、所有者不明土地の所有者が現出し、その所有権の帰属を証明したときにも所有者不明土地管理命令は取り消されることになる(同条第 10 項・11 項)。

なお、前述のように所有者不明土地管理命令が出された後、所有者不明土地管理人が土地を売却してその代金全額を供託すると、所有者土地管理命令は取り消される。その後土地の所有者が現出した場合を想定すると、当該所有者が所在不明であった場合には、その所有者が供託金の還付を受けることは比較的容易である。他方、当該所有者が特定できなかつた場合には、その所有者はまず自らが所有者であり供託金の還付請求権を有することの確認を求めなければならないが、所有者不明土地管理人はいなくなっているため、その際の民事訴訟の相手方が特定できないことになる。改正法第 264 条の 2 第 3 項は、このような場合において改めて所有者不明土地管理人を選任する場合を念頭に置いた規定である¹⁷。

(3) 改正に当たっての論点

①「所有者を知ることができず、又はその所在を知ることができない土地」の趣旨

a)「所有者を知ることができず、又はその所在を知ることができない」とは

「所有者を知ることができず、又はその所在を知ることができない」とは、必要な調査を尽くしても、所有者の氏名又は名称やその所在を知ることができないことをいう。

所在等を知ることができないかどうかの調査方法については、少なくとも、⑦所有者が自然人である場合には、登記簿上及び住民票上の住所に居住していないかどうかを調査する(所有者が死亡している場合には、戸籍を調査してそこで判明した相続人の住民票を調査する。)。④所有者が法人である場合には、法人の登記簿上の所在地に本店又は主たる事務所がないことに加え、代表者が法人の登記簿上及び住民票上の住所に居住して

¹⁴ 部会資料 43p10～11。

¹⁵ 中間試案補足説明 p60。

¹⁶ 部会資料 43p9。

¹⁷ 部会資料 52p6、第 22 回議事録 p17 大谷幹事発言。なお、表題部所有者不明土地法第 19 条第 5 項にも同旨の規定がある。

いないか、法人の登記簿上の代表者が死亡して存在しないことを調査する。その他どのような調査を行うかは、最終的には裁判所において適切に判断されることとしている¹⁸。

なお、「所有者を知ることができず」には、不動産の所有者が死亡し、相続人全員が相続放棄をした場合も含まれる¹⁹。

b) 表題部所有者不明土地の取扱い

歴史的経緯により登記記録の表題部に所有者の氏名又は名称及び住所の全部又は一部が登記されていない土地(表題部所有者不明土地)については、表題部所有者不明土地法において、登記官等による探索・調査が行われる。その探索等を経てもなお所有者が特定できない場合においては、所有者等特定不能土地又は特定社団等帰属土地として、その旨の登記がなされる。このような所有者等特定不能土地等については、利害関係人の申立てにより裁判所が特定不能土地等管理命令等を行うことができ、その中で特定不能土地管理者等を選任することとなる。

そこで、特定不能土地等管理命令等を所有者不明土地管理命令と一本化すべきかどうかが問題となる。所有者等特定不能土地等は、その歴史的経緯より将来にわたって所有者等を特定できないままとなる蓋然性が典型的に高いものである。他方、所有者不明土地管理制度では、現時点において所有者又はその所在が不明な土地を対象としており、将来における所有者又はその所在の判明する可能性は事案により様々である。したがって、所有者不明土地管理人と特定不能土地管理者等とは、土地の売却の可否など管理のあり方が典型的に異なる。そのため、制度の一本化は相当ではなく、特定不能土地等管理命令等をなお存置する必要がある。ただし、両制度のいずれも適用できることとすると、制度を併存させる意味が失われるため、所有者等特定不能土地等については、特定不能土地等管理命令等のみを適用することとしている(改正後の表題部所有者不明土地法第32条第1項)²⁰。

なお、所有者等特定不能土地等として登記がなされる前であれば、表題部所有者不明土地であっても所有者不明土地管理命令の活用は可能である²¹。表題部所有者不明土地について登記官による探索が開始された後に所有者不明土地管理命令が出された場合であっても、管理命令が発せられたことが直ちに登記官による探索に影響を与えるものではない。もっとも、所有者不明土地管理人が土地を第三者に売却し、第三者名義の登記がなされた場合やこれが見込まれる場合などには、登記官による探索の続行は相当ではないとして登記官による探索は中止されることになる²²。

c) 所有者不明土地法に定める探索方法との関連

所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法(以下「所有者不明土地法」という。)においては、「所有者不明土地」とは、相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行ってもなおその所有者の全部又は一部を確知することができない一筆の土地とされ(同法第2条第1項)、その探索方法については、土地所有者確知必要情報を保有すると思料される者として省令で定める者に情報提供を求めるとともに、土地の所有者と思料される者が記録されている書類として省令に定める書類を備えると思料される市町村の長等に情報提供を求めるなど詳細な要件が定められている(同法施行令第1条、同法施行規則第1条～

¹⁸ 中間試案補足説明 p48。

¹⁹ 部会資料 11p3、第18回議事録 p7 宮崎関係官発言、第204回国会参議院法務委員会第9号会議録 小出法務省民事局長発言。

²⁰ 部会資料 33p5～6。

²¹ 第15回議事録 p7～8 藤野委員・大谷幹事発言。

²² 部会資料 33p5～6。

第 3 条)。そこで、所有者不明土地管理命令の請求に当たっても、同様に探索方法に係る要件を定めるべきとも考えられる。

この点については、所有者不明土地法において所有者不明土地に当たるかどうかの確認は都道府県知事がすることとされているのに対し、所有者不明土地管理命令においては、裁判所が要件審査をすることになる。そして、現行法では、公示による意思表示(民法第 98 条)、公示送達(民事訴訟法第 110 条)において裁判所が当事者の所在等不明を認定しているが、これらの要件が認められるための探索方法については明文の規定がなく、裁判所が事案に応じて適切に認定している。したがって、所有者不明土地管理命令の請求があった場合においても、探索方法等については裁判所が事案に応じて適切に判断すべきということになる²³。

なお、今後の裁判所での実務次第であるが、所在等不明所有者の探索に係る事業者側の負担の面では、所有者不明土地管理命令の方が、所有者不明土地法上の地域福利増進事業に係る裁定手続に比べれば、相対的に軽いのではないかと考える。例えば、探索対象については、所有者不明土地法では、不動産登記簿や住民票・戸籍のみならず、固定資産課税台帳、地籍調査票、農地台帳、林地台帳まで探索対象とされている(所有者不明土地法第 2 条第 1 号、同法施行令第 1 条第 2 号、同法施行規則第 1 条)。これに対応する形で、事業者に対しては都道府県知事・市町村長への情報提供請求を認めているのである(同法第 39 条第 2 項)。

d) 土地の所有者が法人でない社団又は財団である場合

土地の所有者が法人でない社団又は財団である場合については、その代表者又は管理人がいないか、その所在を知ることができない場合であって、かつ、当該法人でない社団等の全ての構成員を特定することができず、又はその所在が明らかでないときに、本要件に該当することになる²⁴。これは、法人でない社団等の構成員は存するが代表者が死亡するなどして未だ新たな代表者が選任されていないケースや、構成員の一部が判明しないにとどまるケースでは、その法人でない社団等には活動実態があると考えられ、これらの事由があることのみをもって所有者不明土地管理人を選任して土地の管理・処分に応じさせることを可能とするのは、その団体の自治の観点から相当ではないと考えられるからである²⁵。

e) 住民票の写しや戸籍謄本等を取得できなかった場合

a)で触れたとおり、申立人はあらかじめ住民票や戸籍について調査を行う必要があるが、特に申立人が買受希望者である場合(③参照。)には、住民票の写しや戸籍謄本等の第三者請求(住民基本台帳法第 12 条の 3 第 1 項、戸籍法第 10 条の 2 第 1 項)が認められない場合も想定される。土地を購入する具体的計画を有する者が戸籍謄本等の第三者請求をすることは一律に否定されるわけではない。しかしながら、戸籍等の窓口で第三者請求に応じてもらえずに戸籍謄本等を取得できなかった場合には、可能な限りの調査をしたが戸籍謄本等を取得できず、土地所有者の所在等が判明しなかったことを理由に、所有者土地管理命令の申立てをすることもできる。その上で、更なる戸籍等の調査が必要となれば、申立人が非訟事件手続法上の嘱託の申請等を行うこともあり得るとされる²⁶。

② 「必要があると認めるとき」の要件

「必要があると認めるとき」とは、所有者不明土地管理命令を発するための要件であり、当該土地の状況を踏ま

²³ 部会資料 33p3。

²⁴ 中間試案補足説明 p48。

²⁵ 部会資料 33p4。

²⁶ 佐久間毅・今川嘉典・大谷太・中村晶子・松尾弘・村松秀樹「(対談)改正の意義と今後の展望」(ジュリスト 1562 号 2021 年) (以下「佐久間他(対談)」という。)p23~24 大谷発言。

えて、所有者不明土地管理人に管理させる必要がないと認めるときには、この要件を欠くため、申立てを却下し、又は管理命令を取り消す場合があることを想定している。例えば、土地所有者は所在不明であるが、第三者が適法な権原に基づき当該土地を管理している場合については、発令までにその管理の事実が判明すれば申立てを却下し、発令後にその事実が判明した場合には管理命令を取り消すことがあると考えられる²⁷。

③ 利害関係人の範囲

所有者不明土地管理命令は、利害関係人の請求により、裁判所が命ずる。ここでの利害関係人としては、公共事業の実施者、土地の隣地所有者、所在等不明共有者がいる共有地における所在等不明共有者以外の共有者、土地の買受希望者、所有者不明土地を時効取得したと主張する者などが該当する可能性がある。どのような者が利害関係人といえるかは、制度趣旨を踏まえて事案に応じて適切に判断されることになる²⁸。

特に土地の買受希望者については、申立ての濫用を回避するためにも慎重な認定が必要であると考えられる。土地の適切な管理を図るといふ本制度の趣旨を踏まえると、例えば購入に関する具体的な計画を有する買受希望者などは、購入によって土地の適切な管理が図られる場合があることから、代金の支払能力なども勘案しつつ、事案によっては利害関係人に該当することもあり得る²⁹。

また、住民の自治会については、所有者不明土地によって自治会の活動が具体的に阻害されているケース、あるいは自治会の活動のために所有者不明土地の利用等を計画しているケースなどでは、自治会長がいわゆる権利能力なき社団である自治会を代表して管理命令の申立てをすることもあり得る³⁰。

それでは、所在不明の土地所有者の親族は、利害関係人に当たるか。親族は不在者財産管理制度の請求権者に当たるが、財産全部の管理までは不要だが、特定の土地についてのみ管理したいというような場合も想定される。この点については、親族も利害関係者として排除されるものではないとされる。むしろ土地所有者の配偶者や子が所有者不明土地管理命令の申立てを望むのは、隣地所有者から言われるよりも健全な形態であり、利害関係人に含めるべきという³¹。

なお、利害関係人とは別に、国の行政機関の長又は地方公共団体の長は、裁判所に対して所有者不明土地管理命令の請求をすることができる(改正後の所有者不明土地法第 38 条第 2 項)。ちなみに、沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律第 62 条に基づき所有者不明土地を管理している市町村は、利害関係人として所有者不明土地管理命令を請求できるケースがあり得る³²。

④ 債務の弁済

所有者不明土地管理人の職務は、土地の管理であり、土地所有者の債務(固定資産税債務を含む。)を管理するわけではなく、その債務の弁済はその職務の内容に当然には含まれない。なお、管理人がその職務を行うに際し負った債務については、裁判所が定める額の前払を受けて、そこから支弁することになる。

それでは、管理人が土地を処分する際に、その処分にとって支障となる障害があるとき(例えば、土地に抵当権の登記がなされているとき)に、これを除去するため(例えば、その被担保債権の弁済をして抵当権登記を抹消するため)に、裁判所の許可を得て、管理人が得ている財産から金銭を支出することができるか。管理人が把握し得た情報を踏まえてその債務の弁済をすることが適当であると判断される事案もあると思われ、管理人による弁済

²⁷ 中間試案補足説明 p52。

²⁸ 中間試案補足説明 p53、部会資料 43p3。

²⁹ 部会資料 11p6、部会資料 33p6。

³⁰ 第 204 回国会衆議院法務委員会会議録第 7 号 小出民事局長発言。

³¹ 佐久間他(対談)p23～24 佐久間・大谷・中村発言。

³² 第 204 回国会衆議院法務委員会会議録第 7 号・参議院法務委員会会議録第 9 号 小出民事局長発言。

が一律に禁止されるものではない。もっとも、管理人には他の債務を含む所有者の財産・負債の状況を調査する権限がないことなどを考慮すると、裁判所の許可制度の中でその適否を判断することができるケースは限られると考えられる³³。

⑤ 土地を時効取得したと主張する者との関係

所有者不明土地管理命令の対象となっている土地を時効取得したと主張する者が、所有者不明土地管理人を相手として所有権移転登記手続請求訴訟を提起することはできるか。管理人は、土地の管理処分権を専属で行使することができるのであるから、所有権の登記に関する実態法上の権限についても管理人が行使することができる。したがって、管理人相手に所有権移転登記手続請求訴訟を提起することも可能である³⁴。

所有者不明土地を時効取得したと主張する者の申立てにより所有者不明土地管理人が選任された場合には、選任された所有者不明土地管理人としては、時効取得を主張する者の主張の適否を検討し、場合によっては時効取得を主張する者から訴訟の提起を受け、その被告となって応訴し、認容判決がされた場合には、所有権の移転の登記をすることになる。その登記がなされれば、管理すべき財産がなくなるので、管理命令は取り消される³⁵。

⑥ 不在者財産管理人・相続財産管理人との競合関係

土地の所有者について不在者財産管理人・相続財産管理人が既に選任されている場合には、所有者不明状態ではないから、所有者不明土地管理命令を発することはできない³⁶。不在者財産管理人等が選任されていることに気付かず所有者不明土地管理人が選任された場合には、所有者不明土地管理人が選任されたことに気付いた不在者財産管理人は、所有者不明土地管理人の選任等の取消を求めることになる³⁷。

所有者不明土地管理人が選任された後に不在者財産管理人又は相続財産管理人の選任の申立てがあった場合については、不在者の財産全般の管理の観点からは、所有者不明土地管理人による管理を継続することは相当ではなく、これを解消すべきとして多くのケースでは所有者不明土地管理命令を取り消すことになると考えられる。ただし、どのような対応をとるかは実際の管理の状況にもよると思われることから（例えば、所有者不明土地管理人の職務履行が売却準備まで具体化しているような場合には、その段階で所有者不明土地管理命令を取り消すのは必ずしも望ましくない。）、常に所有者不明土地管理命令を取り消すことを前提とした規律までは設けられていない³⁸。

仮に所有者不明土地管理人と不在者財産管理人等が同時に併存した場合においては、その土地の管理処分権は所有者不明土地管理人に専属することになるため、不在者財産管理人がその土地について管理処分権を有することはない³⁹。

⑦ 共有持分を管理する所有者不明土地管理人の権限

所有者不明土地等の管理処分権は所有者不明土地管理人に専属する。したがって、共有物の保存行為は可能であり、共有者の過半数で決すべき事項について同意をすることもできる。共有物の変更について同意をする権限も有するが、この場合は改正法第 264 条の 3 第 2 項各号に該当しないため、裁判所の許可を要する。

³³ 中間試案補足説明 p57～58、部会資料 43p6。

³⁴ 中間試案補足説明 p58。

³⁵ 部会資料 43p3。

³⁶ 部会資料 33p4。

³⁷ 部会資料 43p3。

³⁸ 中間試案補足説明 p62、第 7 回議事録 p41 大谷幹事発言。

³⁹ 部会資料 43p2。

共有物の分割をすることは、実質的には共有者相互間で持分の交換・売買を行うことであるから、土地の適切な管理のために必要であって、裁判所の許可を得られたときは、管理人が協議分割を行うことや共有物分割請求訴訟の当事者となることができる。もっとも、価格賠償方式により他の共有者の持分を取得することは、支払いの原資や土地の適切な管理の観点から実際には想定しにくい⁴⁰。

なお、管理人が遺産共有持分を管理する場合についての権限も上記のとおりである。裁判所の許可を得て土地の共有持分を処分する際も他の共有者の同意は不要である。処分後に共同相続人間で遺産分割が行われる場合には、その共有持分を有していた所在等不明共有者以外の共同相続人全員の同意により、当該持分が遺産分割時に遺産として存在したものとみなすことができる(民法第 906 条の 2)⁴¹。

⑧ 所有者が土地所有者と同じであるかどうか不明な動産が放置されている場合

所有者不明土地上に動産が放置されているが、その動産の所有者が土地所有者と同じであるかどうか不明であるケースも想定される。このような場合については、動産の所有者が土地所有者と異なる疑いがある以上は、所有者不明土地管理人が当然に当該動産を管理し処分することはできない。もっとも、その動産を所有していた者が所有権を放棄したと認定できるケースも多いと考えられ、そのような場合は管理人がその動産を適法に処分することができる。なお、土地上の動産が経済的価値のあるものであり、動産の所有者に受領不能や不確知の事実があるときは(民法第 494 条)、民法第 497 条の要件を満たす動産について裁判所の許可を得て競売に付しその代金を供託して引渡債務を消滅させることができる⁴²。

⑨ 申立人の予納義務

裁判所は、土地の価値代替物から管理に必要な費用及び報酬を支払うことができるが、そのような価値代替物が存しないときは、申立人にあらかじめ準備させた予納金から支払うことになる。したがって、申立人の予納義務に係る規定が必要との考え方もあるが、そのような規定は設けられていない。この点については、申立人から予納金が支払われず、原資不足により管理費用を支出することが困難であると見込まれる場合には、管理命令が発せられたとしても直ちにその取消がなされるか、そもそも申立てが却下されることになり、予納義務に係る規定がなくとも事案の適切な処理は可能とされる⁴³。

⑩ 土地の所有者が死亡した場合の取扱い

所在等不明となっていた土地所有者が死亡した(又は土地所有者について失踪宣告がされた)としても、所有者不明土地管理人の権限が当然に消滅するものではなく、所有者不明土地管理命令の取消がされるまでは、裁判所の決定が効力を有するので権限は存続しているというほかない。その行為の効果は、相続により所有者となった者に帰属する。

所在等不明とされていた土地所有者が死亡していたこと(又は失踪宣告がなされていたこと)が判明した場合には、その相続人の存在・所在が判明すれば、土地の所有者の所在等が判明したことになるので、管理命令の取消事由になるものの、その相続人の存在・所在が判明しなければ、土地が所有者不明状態であることには変わりがないので、死亡が判明したことのみをもって直ちに管理命令の取消事由には当たらない。

土地所有者の相続人の存在・所在が判明したとして管理命令が取り消された場合における管理人が既に行っ

⁴⁰ 部会資料 33p11～12。

⁴¹ 部会資料 33p12。

⁴² 部会資料 33p13。

⁴³ 部会資料 33p19。

た行為の効力については、管理命令が有効になされ、それを前提として取引等がされている場合に遡及的にその効果を覆滅させることは取引の安全を害するから、管理命令の取消一般に遡及効を認めることはできない⁴⁴。

⑩ 所有者不明土地管理命令が出された後、処理に多額の費用を要する産業廃棄物の存在が判明した場合の対応

所有者不明土地管理命令が出されて管理が開始された後、例えば処理に多額の費用を要する産業廃棄物の存在が判明したようなケースにおいては、どのような対応がなされるのか。このようなケースにおいては、所有者不明土地管理人による管理を継続することが相当でない場合に当たり得ることから、裁判所としては管理命令を取り消すという判断もあり得る。産業廃棄物により近隣へ被害が生ずるおそれがあるときは、管理人が行政官庁等に情報提供をして、処理について協力を求めることも想定される。また、土地を適正に管理するという観点から、売却先にて適正な処理がなされると判断されるような場合であれば、土地を売却することもあり得る⁴⁵。

(4) 不動産実務への影響

① 所有者不明土地の管理・処分の効率化

現行法上では、所有者が所在等不明である場合においては、不在者財産管理制度(現行法第 25 条)や相続財産管理制度(現行法第 952 条)の利用が想定されている。これらの制度を用いた場合には、不在者財産管理人又は相続財産管理人を選任することになるが、その選任の申立てに当たっては少なからざる額の予納金の納付が求められることから⁴⁶、実際にはあまり用いられていない。事業用地取得等のためにこれらの制度が用いられることもあるが、当該土地とは全く関係ない土地の管理費用がかかったり、予納金がほとんど返ってこないといった事案があるようである⁴⁷。この点、不在者財産管理制度や相続財産管理制度は、不在者等の財産全般を管理することとされているため、必要な予納金の額がその分高くなるなど費用対効果の面から使いづらいといわれている⁴⁸。また、所有者が特定不能の場合にはそもそも利用できない。

これに対し、所有者不明土地管理制度は、土地以外の財産も含めて管理を行う不在者財産管理制度等とは異なり、特定の土地に特化してその管理を行うものである。そのため、管理人の負担は軽減され、それに要する費用の予納についても、既存の制度に比べると申立人の負担が軽減される。さらに、地方公共団体の長による申立ても可能であり、市町村長等が申立てを行えば、私人が予納金を納付しなくとも所有者不明土地管理制度の利用が可能となる⁴⁹。また、所有者が特定不能である場合においても用いることができる。

予納金の額は、個別事案によるが、予定されている職務の内容がどのようなものであるか、例えば現状維持のために単に土地の管理をするだけか、売却等の処分をすることまで予定しているかといった職務の困難性、あるいは既に確実な売却先が確保されていて、その売却代金をそのまま管理費用に充てることが見込まれるのかといった諸般の事情を考慮して判断することになる⁵⁰。

したがって、事業目的で所有者不明土地の取得を希望する事業者であれば、当該土地購入の意思とその価格や購入時期、購入後の利用計画⁵¹等を示して申立てを行う。所有者不明土地での草木の繁茂や不法投棄に

⁴⁴ 部会資料 43p10。

⁴⁵ 第 18 回議事録 p15 市川委員・宮崎関係官・蓑毛幹事・大谷幹事発言。

⁴⁶ 例えば、埼玉県内やその周辺の家裁裁判所では、相続財産管理人の選任申立てには、一律 100 万円が必要という運用がなされているという(第 4 回議事録 p29 橋本幹事発言)。

⁴⁷ 法制審議会民法・不動産登記法部会参考資料(以下「部会参考資料」という。)6・1p49。

⁴⁸ 第 204 回国会参議院法務委員会会議録第 7 号 上川法務大臣発言。

⁴⁹ 第 204 回国会参議院法務委員会会議録第 9 号 小出民事局長発言。

⁵⁰ 同上。

⁵¹ 所有者不明土地管理制度が土地の円滑かつ適正な管理を図ることを目的としている以上、裁判所としては、単に確実に売却可

悩む隣地所有者であれば、除草、清掃等土地の最低限の管理のみを求めて申立てを行う。耕作放棄地である所有者不明土地を自らの耕作規模の拡大に役立てたい近隣の農業経営者であれば、農地としての活用目的(所有権取得又は永小作権設定)で申立てを行う。既に所有者不明土地の管理不全により防災上あるいは都市政策上重大な支障を来しているような場合であれば、地元市町村長が申立てを行うというように、個々の事情に応じて柔軟に制度を活用し、土地の管理・利用の効率化を図っていくことが期待されると考える。

② 多数の所在等不明共有者がいる共有地に係る共有関係解消の効率化

多数の所在等不明共有者が存する共有地について共有物分割訴訟を提起しようとする場合、現行法上は各所在等不明共有者について不在者財産管理人を選任してその者を被告とするか、各所在等不明共有者について調査報告書を作成して公示送達の手続をとることになる。いずれにしても、多数の所在等不明共有者について個別に手続を行う必要があり、非常に煩雑である。

所有者不明土地管理制度においては、複数の所在等不明共有者の共有持分を対象として1人の所有者不明土地管理人を選任し、その者を被告として共有物分割請求訴訟を提起すれば、手続が簡略化され費用も低額となる。共有物分割請求訴訟の被告となることが予定されている場合に、利益相反の観点から、複数の所在等不明共有者の共有持分を対象に1人の所有者不明土地管理人を選任できるのかが問題になるが、所有者不明土地管理人は、他の共有者の共有持分を取得したり、他の共有者に対して持分価格を賠償する形で共有物分割を行うことは想定し難く((3)⑦参照。)、専ら賠償金を受け取る立場になる。したがって、その金銭を適切に配分しさえすれば、共有者間で利益相反が生じることは考えられない⁵²。

③ 所有者不明土地法上の地域福利増進事業との使い分け

所有者不明土地の利活用を目的とする法制度としては、既に(3)①c)で触れた所有者不明土地法に定める地域福利増進事業(所有者不明土地法第2条第3項)がある。地域福利増進事業においては、事業者は地域福利増進事業として列挙されている事業を実施する目的で都道府県知事の裁定により公法上の土地使用権を取得する(同法第15条)。土地使用権を取得した場合、あらかじめ提出した事業計画・土地等使用権の存続期間の範囲内であれば、事業者の裁量で土地の利活用が可能である⁵³。これに対し、所有者不明土地管理人は、自らの裁量で可能なのは保存行為及び土地の性質を変えない範囲での利用・改良行為までであり、例えば建物を建てるといった土地の用途自体を変更するような行為については、その都度裁判所の許可を要することになる。

他方、所有者不明土地法においては、事業者が当該土地について売却等の処分をすることは想定されており、土地使用権の存続期間が満了したときは、事業者は、確知所有者全員の同意が得られた場合を除き⁵⁴、当該土地を原状に回復した上で、これを返還しなければならない(同法第24条)。これに対し、所有者不明土地管理人は、裁判所の許可を得れば土地を売却等処分することも可能であり、裁判所の許可の下に土地の用途や形質を変更したとしても⁵⁵、後に現出した土地所有者に対して原状回復義務を負うものではないと考える。

能であることのみならず、売却後土地が適正に管理されることも確認する必要があると考えられる。

⁵² 第15回議事録 p20 養毛幹事発言。

⁵³ 所有者不明土地法上の土地使用権は、所在等不明所有者が現出した場合であっても、当初の存続期間内は効力を有する。この点、所有者不明土地管理人の権限は、所在等不明所有者が現出すれば所有者不明土地管理命令が取り消されて失われるのとは異なる。

⁵⁴ 裁定前に確知所有者の同意をとっておき、原状回復を行わないといった対応はできない。原状回復措置の内容は事業計画の必須記載事項とされており(所有者不明土地法第10条第3項第1号ホ)、また、土地等使用権の存続期間内に所在等不明所有者(の一部)が現出することもあり得るからである。

⁵⁵ なお、土地を適切に管理することが困難な状態になっている場合に対応し、土地の円滑かつ適正な管理を図るという所有者不明土地管理制度の目的からいえば、裁判所が所有者不明土地管理人自身による土地の形質の大規模な変更や建物を建てるとい

結局、一定期間地域福利増進事業に適う目的で事業を継続しようとする事業者、土地所有権取得は望まない事業者にとっては、所有者不明土地法の利用が向いている一方、土地の取得を希望する事業者、自らの裁量で土地の用途や形質を変えたい事業者にとっては、所有者不明土地管理制度が向いているのではないかと考える。なお、所有者不明土地法に基づく土地所有権を取得した事業者であっても、その後事業目的の変更や土地の永続的使用を志向する際には、改めて所有者不明土地管理人の選任を請求した上で管理人から当該土地の売却を受けるといったことも考えられる⁵⁶。

なお、手続面では、民法上の所有者不明土地管理制度の方が、所有者不明土地法上の地域福利増進事業に係る裁定手続に比べれば、その負担がかなり小さいのではないかと考える。例えば、所在等不明所有者等の探索手続については、既述のように所有者不明土地法における負担の方が大きい((3)①c参照。)。また、裁定申請に当たっては、協議会開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講じるよう努めなければならない(同法第10条第5項)、必要に応じ規制・許認可権限を有する行政機関の意見書等を添付しなければならない(同条第3項第3号・第4号)。詳細な事業計画書及び補償金額見積書も準備しなければならない(同項第1号・第2号)、所有者不明土地法上では事業者の手続的負担はかなり重くならざるを得ない。

また、公示面においては、所有者不明土地管理命令の対象となっていることは、不動産登記上明らかであるが、所有者不明土地法に基づく土地所有権は、不動産登記の登記事項とされておらず、都道府県知事による公告がなされることになる(同法第14条)。

所有者不明土地法上の土地所有権を登記の対象とすることは、その法的性格にかんがみ難しいと考えるが、今後地域福利増進事業の範囲の拡大や都道府県知事裁定に向けた手続の簡略化など地域福利増進事業手続の使い勝手の向上も検討する必要があるのではないかと考える⁵⁷。

以下、次稿に続く。

(齋藤 哲郎)

った用途変更を認める余地は小さい(管理人による円滑かつ適正な管理に必要なとは必ずしもいえない上、費用の支弁上も問題が残る。)とも考えられる。このような形質・用途変更を行おうとする際は、土地の売却が前提になるのではないかと考える。

⁵⁶ 松尾弘「物権法改正を読む—令和3年民法・不動産登記法改正等のポイント」(慶應義塾大学出版会 2021年)p63。ただし、この場合は、第三者が適法な権原に基づき土地を管理しているとして、所有者不明土地管理命令の発令が必要であると認めるときに該当しないと裁判所が判断する可能性もある((3)②参照。)。土地所有権の継続期間が満了するか都道府県知事が裁定を取り消すと同時に所有者不明土地管理命令を発するのであれば可能であろうか。

⁵⁷ なお、所有者不明土地法の見直し案として、地域のニーズを踏まえた地域福利増進事業の拡充(地域の防災・減災に資する設備や再生可能エネルギーの地産地消等に資する施設の整備など)や使用権の上限期間の延長等が挙げられている(所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針(令和3年6月 所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議)p3)。