

所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法



東京大学大学院法学政治学研究科 教授 宇賀 克也

1 経緯

所有者不明土地とは、不動産登記等の公簿情報等により調査しても、なお所有者が判明しないか、または判明しても、所有者本人に連絡がつかない土地である（広義の所有者不明土地）。この問題が広範に認識される契機になったのは、東日本大震災の被災地における復興が所有者不明土地の存在により難航したこと、2016年時点のわが国における所有者不明土地の面積が九州の面積を超える約410万ヘクタールにのぼり、このままでは、2040年には約720万ヘクタールに増加し、北海道本島の面積に迫るとする所有者不明土地問題研究会報告書が、広く報道されたことであった。

2 問題発生の原因

所有者不明土地が増加している原因は何であろうか。マクロの要因は、人口減少・高齢化の進展に伴う土地利用ニーズの低下であろう。戦後の高度経済成長期やバブル期は、旺盛な土地需要に支えられ、地価は高騰し、土地は現金よりも有利な資産であるという考えが一般的であった。しかし、バブルの崩壊により、土地神話も崩壊し、土地を所有していても売却も賃貸もできず、他方、固定資産税や管理コストを負担せざるをえず、土地を所有していることのデメリットがメリットを上回る事態が特に過疎地域では広範にみられる

ようになった。また、地方から都市に移住した者にとって、地方に居住する親の死亡により相続が発生しても、土地の所有意識が希薄化し、相続登記をしないケースが少なくないことも指摘されている。相続登記は義務ではないので、相続登記に伴う登録免許税等の費用や時間を考慮すれば、相続登記をしないという選択をすることを責めることはできない。このような相続した土地の未登記が、所有者不明土地の最大の増加要因となっている。高齢化が進行するわが国では、相続の発生も増加し、今後、所有者不明土地問題が一層深刻になることが懸念される。

3 「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」の制定

所有者不明土地問題の深刻さへの認識の高まりを背景として、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法案」が国会に提出され、2018年6月6日に可決・成立した。

この法律は、①所有者不明土地を円滑に利用する仕組み、②所有者の探索を合理化する仕組み、③所有者不明土地を適切に管理する仕組みの3本柱からなる。

①は、反対する権利者がおらず、建築物（簡易な構造で小規模なものを除く）が存在せず、現に利用されていない所有者不明土地（特定所有者不明土地）に関して、(i) 事業認定がされた事業について、取用委員会に代わり都

道府県知事が裁定し、権利取得裁決と明渡裁決を一本化する仕組み、(ii) 取用適格事業ではない地域福利増進事業について、市区町村長の意見を聴いた上で都道府県知事が上限10年の利用権を設定する仕組みからなる。(i) は取用適格事業を対象とするので、従前から存在する不明裁決の制度を用いて取用することは可能であるが、手続の合理化を目的としたものといえる。(ii) は取用適格事業以外のものを対象とするので、所有者不明土地の有効活用を目的としたものであり、利用権の設定を申請できる主体に制限はない。そこでは、公的主体のみならず私的主体も公益に貢献するという公私協働の理念が根底にある。

②は、(iii) 土地所有者の探索のために必要な公的情報(固定資産課税台帳、地籍調査票等)について行政機関が利用できるようにする仕組み、(iv) 長期間相続登記未了土地について、登記官が、その旨を登記簿に記録するとともに、土地所有権の登記名義人となりうる者を知ったときは、その者に対し、当該土地についての相続登記等の申請を勧告することができる仕組みからなる。(iii) は、従前はアクセスができないと一般に考えられていた公的情報へのアクセスの根拠を定めることにより、アクセスできる情報の範囲を拡大し、所有者の探索を容易にすることを目的としたものである。将来は、不動産登記制度と住民情報とをリンクさせる土地情報基盤の整備も検討する必要があると思われる。(iv) は、登記官による探索を前提とするが、登記官の調査結果は、公共事業等を実施しようとする地方公共団体等が閲覧するなどして所有者探索の合理化に資することも期待されている。相続登記等が任意である現行法制の下において、相続登記等の申請の勧告まで定めたことは注目される。

③は、所有者不明土地の適切な管理のために特に必要がある場合、国の行政機関の長または地方公共団体の長が、家庭裁判所に対して財産管理人の選任等を請求することを可能にするものである。民法では、利害関係人または検察官にのみ財産管理人の請求を認めているので、国の行政機関の長または地方公共団体の長は、利害関係人に該当しない限り、財産管理人の請求をすることができず、実際には、

国の行政機関の長または地方公共団体の長が利害関係人に該当すると解しうる場合が明確ではなかった。この改正は、財産管理人の選任をより迅速に行うことに資すると思われる。

4 今後の課題

以上に述べてきた制度は、相続登記等の申請の勧告のように例外はあるものの、基本的には、所有者不明土地の有効活用を主眼としたものである。しかし、所有者不明土地の発生を予防する仕組みも併せて検討する必要がある。不動産登記に係る対抗要件主義、相続登記の義務化、土地所有権の放棄の是非等の検証が重要課題であるが、土地制度の見直しを行っていくに当たり、その嚮導指針を定めるのは土地基本法である。バブル経済下で土地投機が横行し、地価が暴騰する中で制定された同法の立法事実は、バブルが崩壊し、人口が減少し、都市の縮退、土地の過少利用、マイナス資産化が問題になっている今日においては、大きく変化したといえる。同法制定時からの社会経済的諸条件の激変を踏まえて、同法を見直すことは重要であると思われる。

著者略歴

宇賀 克也(うが・かつや)

東京大学法学部卒。現在、同大学大学院法学政治学研究科教授。

単独著として、『行政法概説Ⅰ(第6版)』、『行政法概説Ⅱ(第6版)』、『行政法概説Ⅲ(第4版)』、『地方自治法概説(第7版)』、『行政法(第2版)』、『新・情報公開法の逐条解説(第8版)』、『情報公開の理論と実務』、『情報公開法』、『情報公開法・情報公開条例』、『ケースブック情報公開法』、『情報公開法の理論(新版)』、『情報公開・個人情報保護』、『情報公開と公文書管理』、『個人情報保護法の逐条解説(第6版)』、『個人情報保護の理論と実務』、『解説 個人情報の保護に関する法律』、『番号法の逐条解説(第2版)』、『逐条解説 公文書等の管理に関する法律(第3版)』、『Q & A 新しい行政不服審査法の解説』、『行政不服審査法の逐条解説(第2版)』、『解説行政不服審査法関連三法』、『改正行政事件訴訟法(補訂版)』、『行政手続三法の解説(第2次改訂版)』、『行政手続・情報公開』、『行政手続と行政情報化』、『行政手続オンライン化三法』、『自治体行政手続の改革』、『行政手続法の理論』、『国家補償法』、『国家責任法の分析』、『政策評価の法制度』、『アメリカ行政法(第2版)』等がある。