

所有者不明土地問題の 解決へ向けて

―幻の「巨象」へ迫る―

令和元年10月15日、「所有者不明土地問題の解決へ向けて―幻の「巨象」へ迫る―」と題する座談会が開催された。

今日、登記簿等の公簿情報を参照しても所有者が判明しない、又は判明しても連絡がつかない土地、いわゆる所有者不明土地が全国的に急増し、社会的に大きな問題としてとりあげられている。その問題の大きさは、まさに、「巨象」とも表現することができるであろう。

もっとも、その問題の巨大さに比べ、所有者不明土地の問題の実態は明らかではなく、謎に包まれているようにみえる。

こうした状況を踏まえ、平成30年6月6日に「所有者不明土地の利用の円滑化に関する特別措置法（所有者不明土地法）」が成立し、令和元年6月1日に全面施行され、令和元年5月17日には、「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」が成立し、令和2年11月1日には全面施行の予定である。このように、徐々にではあるが、問題の解決に向けた動きがみられている。

一方で、所有者不明土地の所有者の探索費用を誰、あるいは、どの機関が負担するのか、どのようにして所有者不明土地の発生を抑制・解消するのか等、依然として残されている課題も多い。

今後、残された課題に向けてどのように取り組むべきかについて、座談会の総論では、山野目章夫氏からは、相続登記義務化や土地所有権放棄等についての民法・不動産登記法改正における議論を、吉原祥子氏からは、最新の所有者不明土地問題の現状を説明していただき、各論では、弁護士3名を加え、研究者・実務家それぞれの立場から所有者不明土地問題という「巨象」に真正面から立ち向かって議論していただいた。

(所有者不明土地問題プロジェクトチーム)

座談会出席者

早稲田大学大学院法務研究科教授

山野目 章夫 氏

東京財団政策研究所研究員・政策オフィサー

吉原 祥子 氏

児玉 隆晴 会員(40期)

川 義郎 会員(56期)

山本 真彦 会員(62期)

コーディネーター

岩田 真由美 会員(55期)



総論

所有者不明土地問題とは何か

岩田：まず、山野目先生に、所有者不明土地問題とは何か、その発生の背景と問題点についてお話しただきます。

山野目：所有者不明土地になっている土地の利活用という課題と、所有者不明土地が発生することの防止という課題と、局面を分けて考えることといたしましょう。

所有者不明土地になっている土地の利活用という観点からの話題の1は、共有地管理の改革であります。10名の共有者のうち3名と連絡を取ることではできたけれど7名の所在は不明である土地を取得して公共的な需要に用いようとする市町村を想定すると、現行法では7名についてそれぞれ不在者の財産の管理の手続きを家庭裁判所に請求し、1人ずつ7名の管理人が選任されるということになります。7名の間に利害が相反する恐れが潜在しますが、7名を含む10名はその共有地の処遇に限って見るならば、概ね共通の利害関係を有するものではないでしょうか。その共有地について1人の管理人を選任する制度の在り方も考えられるところではないかと考えます。

話題の2は土地の所有権の放棄を是認する可能性ないしその要件であります。社会経済情勢の変化に伴い土地の保有や管理に困難を感じ、その意欲を失う人々はたくさんいます。しかし気ままな所有権放棄を許すと、その受け入れを強いられる公共の側は財政に重くのしかかります。ですから、ある基準で将来の管理の費用の一部を負担するといった条件を整えた上で放棄を認めることにしなければなりません。今のところ、法令の定めるところによ

り行政庁の認可を得て放棄をすることができるというルールを導入が有力であります。

これからの所有者不明土地の発生を防止するという観点からの話題は、登記をして権利関係を公示する責務が強調されなければならないということでもあります。これを宣明する理念を盛り込む方向で土地基本法が改正されようとしている情勢を踏まえ、法制審議会においても相続登記等の登記を国民にしてもらうようにするにはどうすればよいか議論が続いております。配偶者の暴力、ストーカー行為、児童虐待などの被害を受けている人から相談を受けた場面を想像しますと、それらの人たちの住所が無留保に登記情報の公開というルートに乗っていいのか考えてみるべき問題があり、特例の導入も法制審議会において検討されているところであります。

岩田：吉原さんは全国の自治体のアンケートなどを通じて生の現場の声に接しておられると伺っております。対応に苦慮する自治体の姿等についてお話しいただけますでしょうか。

吉原：まずこれは新しい問題ではないということです。たとえば、耕作放棄地の解消に取り組む農業関係者や集約施策を進める林業関係者、自治体で道路用地の取得を進める担当者など、各分野の関係者の方々はこの問題に散発的、慢性的に直面していました。ただ、これまでは、その根底に土地制度、不動産登記、相続など根本的な課題があるということがそれほど広く共有されておらず、所有者不明土地問題という名前も付いていませんでした。人口減少の進展や震災発生などを契機に、問題がさらに顕在化してきたことで、所有者情報の把握の仕組みや権利義務の継承のルールなどが、具体的な政策課題として議論されるようになったのだらうと思います。この問題は日本社会のさまざまな変化と既存

の制度に内在していた課題が絡まって表出している現象の一つです。その意味で、各分野の関係者が協力し地道に新しい仕組みを模索していくことが必要だと考えています。

所有者の所在の把握が難しいという現象について、その実態や規模を少しでも定量的に捉えるため、2014年秋に全国の自治体を対象にアンケート調査を行い、888自治体から回答を得ました。

まず、固定資産税の「死亡者課税」について聞きました。これは土地所有者すなわち固定資産税の納税義務者の死亡後、相続登記未了の事案に対して税務部局による相続人調査が追いつかず、やむなく死亡者名義での課税を続けることで、「あり」が146自治体（16%）、「なし」は7自治体（1%）、そして735自治体（83%）は「分からない」との回答でした。他方、今後こうした死亡者への課税が増えると思いますかという質問に対しては、770自治体（87%）が「そう思う」「どちらかといえばそう思う」と回答しました。その理由としては、相続登記の手続きが煩雑、コストが掛かる、近くに登記所がない、相続放棄・相続人不存在が増える、といった回答があったほか、当該自治体に住民票のない不在地主については死亡情報の把握が難しい、という制度上の課題を指摘するものもありました。また、土地の売買等も沈静化しており、正しく相続登記を行っていなくても実質的な問題が発生しないとか、相続放棄された土地について財産管理制度があるけれども費用対効果が見込めず放置せざるをえない事例が少なくない、さらに、民法上相続放棄された土地の管理責任の在り方に不明な点がある、といったコメントも寄せられました。

それから、利用見込みのない土地について住民が寄付を申し出た場合、受け取るという自治体はほとん

どありませんでした。土地を手放すための「受け皿」がないことも見えてまいりました。

各論その1

空き家特措法, 森林法の現場から

岩田：次に弁護士パネラーから、山本さん、お話しいただけますでしょうか。

山本：私からは森林法における所有者不明土地問題の対応を中心にお話し致します。

木材の輸入自由化、ライフスタイルの変化による木材需要の低下や林業の担い手不足などにより、木材の価値が下落し林業が衰退した結果、森林が放置され、所有者不明、境界不明といった問題が進んでいきました。

他方で、小規模な森林を集約して大規模化して施業を行うことで効率的な林業を行う「施業集約」という考え方が進んだことで再び林業が盛り上がってきたなどというときに、所有者不明、境界不明で集約が進まず、意欲がある林業事業者がいても集約ができずに林業の施業ができないという状況が起きつつありました。

そんな中、外資による水源地となる森林の買収騒ぎが起き、これを機に平成23年に森林法が改正されて、森林の土地の所有者になった場合の届け出が義務化され、90日以内に届け出ない場合には過料による制裁も規定されました。

さらに進んで平成28年には林地台帳という制度が導入されました。林地台帳には「登記簿上の所有者」欄のほかに、「現に所有している者、所有者とみなされる者」欄が独自にあります。ここには前述の森林の土地の所有者になったことによって届け



山野目 章夫 氏

早稲田大学大学院法務研究科教授
 法務省 法制審議会民法・不動産登記法部会部会長
 国土交通省 国土審議会土地政策分科会特別部会部会長
 国土交通省 所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会委員長

出た者、あるいは固定資産台帳、その他行政の持っている情報から、行政が所有者ではないかと認識する者が記載されます。これによって行政が登記簿とは別に独自に所有者情報を得て、それを一定の場合には林業事業者に公開し、所有者不明に対するフォローを行政が行うというような改正がなされています。

このほか森林法においては共有者が不覚知の場合に使用権を設定することで森林の施業を行ったり、隣に所有者不明の森林がある場合に、一定の手続きを経て使用権を設定し、路網を整備するといった所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特措法に似たような制度があります。

森林においては都市部よりもはるかに所有者不明の問題が大きな問題となっております。それに対応するためにこういういった制度がすでに導入されている状況にあります。

岩田：次は川さん、空き家対策に対する取り組みの視点からお話してください。

川：雑草の繁茂を中心とする管理不全の空き地については昭和40年代半ばから全国の市町村に空き地条例とか草刈り条例と称する条例が制定され、不良状態の除去に必要な措置を命ずることができると定められていました。平成に入り環境意識が高まったこともあって、環境保全条例として管理不全の空き地に対する規制が各地で定められたと聞いています。管理不全の空き地として対処が必要な土地は、主に都市部やその近郊に見られたこともあり、所有者不明土地としての問題はこの当時ではそれほど大きい問題とは言えなかったようです。他方、管理不全な空き家の問題については、平成22年の埼玉県所沢市の空き家条例制定をきっかけとして、平成26年までに全国の自治体の約20%、350程度の自

治体で空き家条例が制定されましたが、行政代執行法の要件が厳格なことなどから、全国で実際の行政代執行がなされた事例は数例程度にとどまっています。そこで、平成26年、議員立法により空家特措法が制定され、地方税法22条で禁止されている税情報の目的外利用を一定の範囲で許容して所有者の探索を容易にしました。また行政代執行法の厳格な要件を緩和して、緩やかな要件で行政代執行を行うことを認めるとともに、過失がなく所有者を覚知することはできないときについても代執行を行うことができるという略式代執行の制度が設けられました。

また、土地について所有権の放棄が問題になっている点に関連し、一部の自治体では条例で建物およびその敷地の寄付による受け入れを認める方策もとられました。建物およびその敷地だけでなく、単なる土地についても地方自治体が受け入れることの是非に関連する興味深い事例であるといえます。

岩田：児玉さん、お願いします。

児玉：この所有者不明土地問題がクローズアップされたのは東日本大震災の高台移転のときであり、移転先の用地を取得するのに大変苦労したと聞いています。その原因が、相続人が多数で行方不明者もいて買収が進まないことにあったとのこと。また、とりわけ西日本では豪雨による土砂災害が発生しております。そのときに流れ込んできた大量の土砂を、山間部の遊休地に運んで保管しようとする例があり、同様の問題が生じているようです。では、この問題は、地方だけの問題かというところではありません。今回の台風19号などで首都圏も洪水被害に遭うおそれがあるというのが分かりました。一部で堤防が決壊しましたが、大きな河川の堤防が決壊すると大量の土砂が市街地に流入してきます。そ

の土砂をどこかに片付けなければ復興ができないので、やはり保管場所の確保が必要になりますが、それが所有者不明土地問題のために進まないのではないかと問題が出てくるわけです。

各論その2

民法・不動産登記法の改正について

岩田：次に、民法・不動産登記法の改正議論に移りたいと思います。まず、所有者不明土地の発生防止として、「登記の責務の強調」について取り上げ、次に、既に所有者不明になっている土地の利活用の方策として、「共有地管理改革」、「土地所有権の放棄の是認可能性」と続けてまいります。

登記の責務の強調

岩田：法制審議会の部会では、相続等により所有権の移転が生じた場合に、相続人に公法上の登記申請義務を課すか、当該不動産の取得の事実を知った日から一定期間内に相続登記を申請しない場合に過料等の制裁を科すか、不動産登記簿と戸籍との連携について、所有権の登記名義人の氏名、住所、および生年月日等の情報を申し入れるシステムを作るかが議論されています。

まず、相続登記を義務化するかどうか、また制裁をかけるかという点について、どのようにお考えでしょうか。

川：権利の公示と取引の安全という不動産登記法の目的からしますと、登記の責務を国民に課することが目的と合うのかどうか。登記の必要がないと考える国民に登記の責務を強調すべきかという点について

は消極に考えているところです。

不動産登記法が私法と公法のどちらに分類されるかという問題もあると思うんですけども、公法的な目的ということであれば、不動産登記法で国民に義務を課すことは慎重に行うべきではないかと考えています。

児玉：相続登記の公法的な義務付け自体には賛成しますが、義務違反に制裁を科すことには反対です。その意味で、抽象的な義務化を認めるという立場です。この点、相続登記は、私人間では権利登記であるし、日本では対抗要件制度を採っているわけですから、対抗要件を備えることが抽象的であっても義務化されるのはおかしいという指摘があります。しかし、登記は公示制度であり、登記情報の信頼性を確保すべきとする要請はあるので、公法的な義務としての登記申請義務自体は否定できないのではないかと考えます。ざっくりばらんに言うと、現在は、「相続登記はしなくてもいいですか」と依頼者から問われたら、弁護士は「特に義務はありません」と答える他はありませんが、それでは相続登記未了を解消できず、所有者不明土地問題も解決できないのではないかと思います。

しかし、その義務違反に制裁を科すことについては多くの疑問があります。まず、制裁としては10万円程度の過料を科す旨の提案がされていますが、それで本当に相続登記促進の実効性があるのか疑問です。また、制裁である以上は、相続人全員に公平に科すことが必要ですが、国すなわち法務局が相続人全員を探し出して公平に制裁をかけることができるのかという疑問もあります。そればかりか、とりわけ相続の当時に価値が乏しい不動産について、相続登記がされて来なかった点は、国民にのみ非がある訳ではなく、相続登記促進策を取って来



吉原 祥子 氏

東京財団政策研究所研究員・政策オフィサー

著書『人口減少時代の土地問題―「所有者不明化」と相続、空き家、制度のゆくえ』

なかった国にも原因がありますが、そのような状況下で、相続登記を突如として義務化した上にペナルティーまで科すというのは行きすぎではないかと思われま

す。相続登記を促進したいのであれば、むしろ国民に登記のメリットを与えるべきだと思います。たとえば、「3年以内に相続登記をすれば登録免許税を免除する」とすれば、抽象的な登記義務と相まって、登記の促進が図られるのではないかと思います。そうすれば、弁護士が依頼者から相続登記について相談を受けた場合には、3年以内にやれば登録免許税は免除されるので早く登記した方がいいですよとアドバイスすることもできます。

山本：森林については森林の土地の所有者になった場合には届出義務があり、それに対する制裁もあります。森林の所有者については適切に、適時に伐採、造林および保育を実施することにより経営管理を行わなければならないという義務が課されていますが、そうでない土地についても土地基本法の改正が予定され、土地所有者が土地の管理に一定の責務を負うことになるであろうことも踏まえて考えると、責務を負う者を公示するため、制裁をもって届け出を義務付けることも必要と考えます。

もっとも、制裁だけではなくインセンティブを与えて登記を促すことも重要と考えます。

川：登記は権利関係を公示するものですが、配偶者の暴力・ストーカー行為で住所を表に出せないのに、住所が不動産登記に載ってしまうとの問題がありました。

所有者が誰か、その土地を誰が管理しているか分かるシステムとして、戸籍と住基ネットを紐付けたような新しいものがあったらよい、とは思いますが、不動産登記にその機能を全部担わせてしまっている

のか、という点について疑問に思っています。

岩田：弁護士パネラー3人すべて意見が分かれています。吉原さん、山野目先生はいかがでしょう。

吉原：公示と実態を一致させる必要性については関係者の一致するところだと思います。そして、一致させるために今後どのような考え方に基いてどのような手段をとるのか、世の中に丁寧に説明していかなければいけないと感じます。特に、不動産登記制度が担っている公法的な役割の重要性が今、強く認識されているのではないのでしょうか。

山野目：7択でまいります。1番目、相続登記をしないしていると刑事罰を科する。まったくあり得ない話ではなく、道路運送車両法では、自動車の権利の移転の登録、変更の登録を正当な理由なく怠ると50万円以下の罰金に処するというようになっております。これは刑事罰ですから、理論上は逮捕の要件を満たせば逮捕をすることができるということになるものです。

2番目、相続登記をしないしていると政府にお金を納めなければならないことにする。特に「過ぎる」という字を書く過料を科するということはあり得ない話ではない。

3番目、相続登記をした人は政府にお金を納めなくてよいことにする。登録免許税、その他の考えられる課税関係、相続税や所得税の関係で減免の措置を講ずるというアイデアです。

4番目、相続登記をしないでいたため誰かに損害をもたらした場合はこれを賠償しなければならない。フランスにその制度がございます。考えてみれば、相当因果関係や過失を立証すれば民法709条でもいけるわけですから、これが本当に独自のアイデアかどうかは考えてみる必要があります。

5番目、相続登記をしないと、してほしい通知を

してもらえず、知らないうちに何かの手続きが進むということが起こり得る。手続保障の剥奪というものです。

6番目、相続登記をしないっているとみんなからダメですよと言われるという効果を考える。児玉さんがおっしゃった抽象的義務というものはそういう意味です。具体的なサンクションはないですけども、君、そういうことではダメですよと言われるという効果です。

7番目、相続登記をしないでも何も起こらない、起こらなくてもよい。現在の不動産登記制度の下でも登記をしておかないと、次の売買や贈与などに伴う所有権の移転の登記はできないし、不動産を担保に入れることも、それを公示する登記はできないという扱いになっていますから、現在の制度でもそういう仕方で間接的に促されているということに気付けばそれでよいという見方もできます。

どれか1個を選ぶ必要はないものでありまして、複数を組み合わせても構いません。法制審議会は中間試案を作成して、いくつかのメニューの中のどれでいったらよいかということについて国民の意見の動向を問うことになります。これは非常に重い問題ですから国民の意向、さらに言えば覚悟を問わなければなりません。もう少し国民世論の動向を注視していく必要があると考えます。

共有地管理の改革

岩田：では、既に所有者不明土地になっている土地の利活用の方策として、1つ目の「共有地管理の改革」というテーマに移ります。

本テーマは財産管理制度の在り方とも密接な関連があります。その1つとして不在者という人につ

いてではなく、物について財産管理人を選任する制度を設けるということが提案されています。財産管理人制度全体の見直しが行われるということでしょうか。

児玉：不在者の財産全部ではなくて、物単位ないし不動産単位で管理人を選任できる制度を作るという提案が、今回されています。その土地だけ管理等をすればいいのに、不在者の全部の財産を管理するというのは、予納金などのコストが高く、事務処理も大変であるので、物単位の管理人というのは非常に有効だと思います。しかし、既存の不在者財産管理人と並行して物単位の管理人制度を設けることには、批判が多いようです。

そこで、利害関係を有する第三者の請求により土地の管理について裁判所が必要な処分を命ずることができるという制度、つまり利害関係人の利益のための管理人制度を考えるべきである旨の提案もされています。ただし、その管理人が選ばれると、共有者は管理権を失うということが提示されており、問題であるとの意見もあります。

さらに、新たな相続財産管理人の制度も提案されました。これは相続の承認後でも相続財産管理人を選べる制度です。この場合、相続財産管理人のみが財産を管理し、相続財産の散逸を防ぐということになります。このようにたくさんの提案がされている状態です。

山本：共有地管理の改革について森林との関連で申し上げますと、森林経営管理法が平成31年4月より施行されておりますが、この法律には、森林の経営管理の権限を市町村が得たうえで、その管理経営権を民間の事業体に委託したり、林業に適さない場合には市町村で管理する制度が定められています。不在者の土地についても一定の手続きを経て



児玉 隆晴 会員 (40 期)

日本弁護士連合会 司法制度調査会委員
東京弁護士会 法制委員会委員

同意があったものとみなして経営管理権限を市町村が得ることができる制度があります。

一定の必要性がある場合には土地の管理経営権限を取得できる制度がすでに前例としてできているということをふまえれば、ほかの土地にも応用できると考えます。

川：共有地管理の改革としての財産管理人制度は、公益か私益か、目的の違いによって制度設計が違ってくると考えています。森林法では公益目的が強く働いていると思うんですが、民法では私益目的だろうと思います。

管理人は誰の利益を重視すべきなのか。多数派なのか、それとも利害関係人なのか。費用負担を誰がすべきなのか。利益を得る人が費用負担をするんだろうけれども、共有地の持分を有しない利害関係人が自己の利益のために費用負担をして、自己の利益のためにそこを管理することができるかというところについては、いろいろな利害関係が想定され、私自身理解が進んでないところがあります。

物単位の財産管理制度は理論的にあり得るといえる気はするんですけども、動産だったらどうなのか、不動産に限るのか、土地と建物だとその土地に限るのか、底地権付きの建物はどうするのかとか、かなり考えなくてはいけないところがあると思います。

他方、持分の買取請求については、誰も使わない、関心を持たない土地の少数持分権者が別の共有者の持分を買い取り、代金を供託し、裁判所の非訟的手続きに乗せて、有効活用することはあり得るのかなど。小さい共有持分で共有物分割をやったところで大した利益を生じない場合に、多数者に対してそういうことができる。今の共有物分割制度の中でもある程度予定されていることじゃないかという

気がしますので、そこはいいのではないかと考えています。

児玉：持分の売渡請求権についての現在の部会提案は、裁判所以外の公的機関、たとえば法務局に対して、一部の共有者が行方不明の共有者の持分の売渡しの申出をし、その対価を供託することにより、その持分の売渡しをさせることができるとする制度です。

この点、一部の共有者が他の共有者の持分を強制的に買い取ることができる権利を認めると、たとえば共有者が2人であって、かつ、その一人が行方不明者の場合にも、対価を供託すれば持分を取得でき、結局のところ共有物全部の所有権を取得して他に転売できることになります。しかし、本当に行方不明かどうかははっきりしない場合とか、供託金額が適正ではなかったときに、持分の売渡請求権を認めて良いかという問題があり、裁判所以外の公的機関がこの点をチェックすることは難しいと思います。私は、裁判所がこれらの要件をチェックする方法を取るべきであると思います。

岩田：吉原さん、共有地は、地方では特に多く残されていると思いますが、法制審議会の議論や弁護士の話をお聞きになった感想などをお聞かせください。

吉原：共有関係をどのように解消しやすくできるかは、所有者不明土地問題の発生を予防する上で重要な論点であり、財産管理制度を使いやすくすることはその第一歩だと思います。地方自治体の担当者も関心をもっていますし、予納金や管理終了の方法・時期などについても、分かりやすく整理されていけばと思います。

山野目：ここで民法と不動産登記法が一緒の部会になっているのはなぜかということをお話します。

不明共有者に対する持分の売渡請求自体は、部会資料どおりに民法改正が実現すれば、時価をもって売渡しを請求するという意思表示が配達証明付きの内容証明郵便で相手方に到達した時点で、当該持分について時価による売買契約の成立が擬制され、実体法上の権利変動が生じます。これを不明共有者全員に対してすれば、不明共有者を消して少なくとも実体法レベルでは権利関係を簡素化させて、知っている共有者のみがその土地を持っている状態が実現されます。

しかし、実体法の法律関係が観念的にそう理解されるからといって、不動産の登記名義人の記録がそうなるものではなく、非訟ではなく、売渡請求権を行使した共有者が原告となり、不明共有者を被告として、請求原因が売渡請求である通常訴訟を起し、時価との引換給付で所有権移転の登記手続を請求することになります。

しかし、相手方は不明共有者ですから送達は公示送達であり、たぶん期日に出頭しません。公示送達は擬制自白が生じませんから、攻撃防御の考え方によっては時価がいくらであるということを証拠を出して立証するという事態になるかもしれないですね。そうすると、売渡請求制度ができたのみでは不動産登記の最終的な処理ができず、不動産の処分は現実には進まないことになります。ここに民法実体法と不動産登記手続との緊密な協力がなければ狙った政策効果は得られないという問題が生じ、これが「民法・不動産登記法部会」である理由があります。

ところで、買取請求ではなく、売渡請求です。買取請求は相手に押し付けるために買い取れというものですが、ここで問題になっているものは相手方を持っている権利をこちらによこせという売渡請求で

す。だからこそ、憲法上の疑義を生じかねない側面をはらんでいて、手続保障と時価の問題をきちんと解決しなければいけないことになります。

所有者不明土地問題が起こったからそれが認められるというのは、あまりにも乱暴な理由付けであり、もう少し民法内在的な説明が必要です。知っている共有者の共有地に対する権利行使に困難が生ずるから、その不利益を除去してあげるために意思形成の簡便な仕方を導入し、最終的には売渡請求で権利関係を簡便化させるという説明が、どうしても入ってこざるを得ないと思います。

会社法では、株主が5年以上行方不明になると、その株主が有する株式の処分の特別な扱いができましたという規定がありますね。会社法は整っているのに、民法の共有はありません。会社の株式の承継で相続人が行方不明になると規律があって働くのに、農家の土地で行方不明になると、会社法にはそろっている規律が用意されていないことになる。ここをこれからやりましょうというお話です。

土地所有権の放棄の是認可能性

岩田：次に「土地所有権の放棄の是認可能性」というテーマに移ります。平成31年2月に国交省国土審議会土地政策分科会特別部会が出した報告書を受けて予定されている土地基本法の改正とも密接な関係のあるテーマだと思います。まず、弁護士パネルから意見を伺います。

川：利用価値が乏しい土地は、土地所有権の放棄という言い方が妥当かは分かりませんが、国庫よりも地方自治体ないしそれに準ずる機関が集約せざるを得ないと考えています。国に帰属するという考え方ももちろんあるとは思いますが、地方の実情を一番



川 義郎 会員 (56 期)

地方自治体の空き家協議会・審議会委員等

知っているのは基礎自治体なので、そこに帰属させるべきだと思います。ただ、地方公共団体は管理の瑕疵について国賠法2条の責任を負いますので、管理の要件を緩めるか、財政的な手当をしないと、結局土地の取りまとめができないのではないかと考えています。

結論として、土地所有権の放棄は認めざるを得ない、その受け皿としては、地方公共団体ないしそれに近い公社のような形がもっとも適していると考えています。

山本：放棄自体は賛成です。森林には森林組合があり、市町村が放棄をうけてもその管理を委託しやすい側面があります。もっとも、森林の土地の地籍調査は遅れており、公図では現地復元性に欠け、放置された森林において現況で境界を確認することが難しい場合があることもふまえると、特に放棄が望まれる可能性が高い放置森林において、境界が分からず放棄できない、という事態が想定され、この点のフォローがなければ放棄も進まないのではないかと思います。

川：境界の問題にすると、吉原さんの本で地籍調査が進んでないことをお示しいただいており、森林に限らない気もしますね。だから、境界画定ができないから放棄できないというよりも、えい、やあ、で線を引っ張っちゃって管理を優先させた方がいい気がします。

山本：その通りだと思いますが、都市部と異なり、そもそも森林同士の境界が分かりにくいことに加えて、放棄されるような森林において、現況の境界すら画定することが困難であり、えい、やあ、で線を引くこと自体が非常に難しいと思われます。

児玉：そもそも土地の所有権放棄を認めることができるか否かについては、お二人と同様、基本的には認

めるべきだと考えています。ただ無限定に放棄を認めると、管理コストを税金で賄うことになり、不公平となるという問題も出てきますので、要件が問題です。

この点、比較的無難なのは、管理コストを相当程度負担することを条件に放棄を認める考え方です。また、いわゆる粗放的な管理で、管理にほとんど費用が掛からなければ放棄を認めてもいいという考え方もあります。それ以外に、相続などにより取得した土地が元々崖地で、所有者の責めに帰すべきでない事由により危険な状態にある場合は、公的機関が費用をかけて管理をすべきであるとの考え方もあり、その場合に放棄を認めるべきであるとの意見もあります。もっとも、土地の崩落等の危険を防ぐために過大な費用がかかる場合に、果たして簡単に放棄を認めて良いかは疑問です。そのようなことから、放棄の要件をどのように定めるかが難しいとは思いますが、審議の中途では、国の同意を必須の要件とすべきだとの意見もありました。しかし、それでは「放棄」の制度とは言えません。そこで、放棄するには行政庁の認可を得る必要があるとの考え方がでております。この点、行政庁が、一定の要件を満たすのに認可をしなかったら、その取消を求めて訴訟提起ができ、認可についての裁量に相当程度の限界があるとするのであれば、「同意を必須要件とする」という考え方とは異なります。ただし、裁量がどこまで認められるかという点が重要であり、裁量が広いと、国や地方公共団体の同意を必須要件とするのと変わらなくなるとも思われます。

川：いらぬ土地だから所有権を放棄するわけですよ。引き取ってもらえそうな土地だから放棄を認めて、本当に放棄をしたいときに認めないのはおかしくないですか。

児玉：その兼ね合い・バランスを考えざるを得ない悩みがどうしてもあると思います。固定資産税が高いためから所有権放棄をしたいという相談が結構ありますが、これを認めると固定資産税は高いが利用価値等が低い土地については、放棄が続出してしまいう状況だと思っています。放棄を認めると、地方自治体は固定資産税を得られなくなり、管理コストだけでなく、収入面での影響もあるので非常に大きな負担になってしまいます。そのバランスをどう取っていくのが問題です。日本においては、地方自治体に、まちづくりのための十分な権限・財源を与えておらず、実質的な意味で地方分権が進んでいないという指摘があります。そのような状況の中、現実的に、どのようにこの問題に取り組むのか悩ましさを感じています。

川：空き家率が高い地域でも、特定空家等に認定される空き家の横で、造成されたばかりの土地に建物がばんばん建っていたりします。政策的ですが、ある程度土地・財産の集約を進め、コンパクトシティーを進めた方がよいのではないかと。不要な土地を相続放棄まで待つのではなく、国民全体でこの問題に立ち向かわなければいけないとすると、特別税まで持ち出すかどうかは別として、ある程度財源を考えるぐらいの覚悟が必要なんじゃないかと考えています。

吉原：放棄を認める要件や手続きについては、十二分に自治体関係者等の意見を聞き、実態調査をした上で決めていく必要があると感じます。

財源不足や人員不足に直面する自治体も少なくない中、土地の「受け皿」に自治体になっていけるのか、厳しい状況もあるので、たとえば、広域連携を目指して国がサポートしていく、あるいは民間の助けも借りながら運営する等、柔軟な検討が必要だ

と思います。試験的に土地の寄付の受け入れを行っている自治体では、手続きにあたって相続登記未了や境界未確定の問題も大きく、災害リスクのあることも覚悟しながら進めているという話を聞いたことがあります。土地のやりとりは、顔の見える信頼関係の中でこそ進む面もあると思います。国が標準的な基準やサポートシステムを作っていく部分と、地域の実情に応じて柔軟に対応できる部分の整理も必要だと思った次第です。

山野目：4つの話題をお考えいただけますか。まず、土地を手放すことを望む人がいる、それは認めるべきではないかという問題提起であります。親から受け継いだ土地を保有している形になりますと、資産価値がほとんどない雑木林でも、生活保護の支給要件の適用関係において資産を持っている人と扱われるかもしれません。実質的には生活保護をしてあげなければいけない事例でも、これが妨げになってできない状況を見ると、何らかの形で放棄を認めてあげねばならないものではないでしょうか。

2番目。手放そうとする土地は国に帰属するというアイデアはどうかということですが、国がやたらめったに土地を引き受けることになれば会計検査の仕組みが働き、適法な土地の取得であるとの説明が財務省当局として求められることになります。そこで、論議では、物納要件その他を満たすことが要件とされ、土地の境界が明確になっていることが、1つの要件として盛り込まれています。

3番目。手放そうとする土地が市町村に帰属するのはどうかというアイデアですが、市町村の財政も特段の手当てがなければ大変な状況になっており、これ以上、安易に市町村に負担を押し付けることは、よくよく避けなければいけないことであると考えられます。



山本 真彦 会員 (62期)

日本弁護士連合会 公害対策・環境保全委員会委員
東京弁護士会 公害・環境特別委員会副委員長

4番目。土地を手放せば固定資産税を免れることをどう考えるかといった指摘がありました。所有者には何らかの費用を負担していただかなければならないと思われます。

4つの観点を踏まえて考えると、今後の論議を見なければ分かりませんが、行政庁の認可を得た上で所有権の放棄をすることができるというルールなどが考えられます。その認可は自由裁量ではなく裁量権の踰越または濫用があったときには、行政事件訴訟を提起して争うことができる可能性が国民に与えられていけば、全然ルールがないという世界ではなくなってくることでしょう。許可ないし認可があったらということであり、その行政庁の判断は自由裁量ではなく、生活保護のような事例を念頭に置いた応能基準と、固定資産税を免れる結果になることに留意した応益基準とを総合した上で、出してくださいとお金の条件などを決めていくということになると考えます。

所有者不明土地問題等と これからの弁護士の役割

岩田：「所有者不明土地問題等とこれからの弁護士の役割」という本座談会の目的であるテーマについて、山野目先生にお聞きします。

山野目：冒頭で、共有地管理の改革をお話ししました。現在の不在者の財産の管理の制度は、10人の共有者のうち7人の所在が分からないと、7つの事件が係属し、7人の管理人を選ばなければいけない。仮に7人の弁護士の方々の予算を用意する必要はなくて、お一人の弁護士を選任し、報酬の手当てができるならば、共有地管理を改革することは、そういう方向での打開という側面があります。ここで弁護士

がすることになる管理人という仕事は、法廷で相手方当事者と厳しく対峙する仕事、与えられた状況について特定の当事者の利害を代表する仕事ではなく、全体の状況を公平、誠実に処理しながら進展させる仕事という側面を持ちます。

これから、パルチザンでない弁護士の仕事が増えていくし、重視される時代になっていくのではないのでしょうか。パルチザンは英語ないしフランス語ですが、日本語に訳すと党派的な、という意味です。党派的な、とは特定の政党を利する行動をするという意味ではなく、特定の依頼者である当事者の利益を最大限に実現する法律家の役割を指します。悪い意味ではありません。法廷で刑事弁護人を務め、民事訴訟の訴訟代理人を務める仕事は、このパルチザンな仕事の典型ではないかと考えます。我が国の社会が格差や貧困、その他の問題を抱えている部分があることを考えますと、当事者と共に悩み、その利益を最大限に実現する党派的な仕事の重要性は減るどころか、ますます増えていく側面もあると思います。同時に、共有地の管理人になるという仕方で、パルチザンでない仕事をしていただく側面にも注目していきたいものです。また、同じパルチザン、党派的な仕事であっても、特定の当事者の利益を対立する当事者との関係でひたすら実現していくということではなく、その当事者に寄り添って、全般的な状況を打開する仕事もあってよいのではないのでしょうか。

もし所有権の放棄のルールが設けられるとすれば、その人からの依頼を受けて奔走しなければなりません。お役所や地元の市町村だとか財務局、地元の土地の処分に精通した宅地建物取引業者等をコーディネートしながら、しかし最終的には1人の当事者の利益を最大限に実現してあげる仕事もあること

でしょう。

また、配偶者の暴力やストーカー行為、児童虐待の被害を受けているような人の住所があからさまに登記簿に記録され、開示されることでよいですかという局面にあって、その人から依頼を受け最大限その不利益にならないよう法務局その他関係機関と折衝することも、弁護士その他法律家にとっての新しい仕事だろうと感じます。

このように従来ある弁護士の方々のお仕事のどれかが意味がなくなっていくとか消えていくとかいうことはまったくなくとも、弁護士の方々の新しいお仕事の地平が開かれていくということによって、悩んで生きている現代日本社会の多くの人々に寄り添って、弁護士法1条が掲げている理念を実現していくことを弁護士の方々にもますます望むものであります。

岩田：ありがとうございます。フランスでは、公証人が人の一生に深くかかわっており、所有者不明土地問題はあまり問題にならないとも聞いています。しかし、日本にはこれに相当する制度はなく、今さら同様の制度を作るというのも難しい。そこで、日々多用な法律業務を通じて人と関わっている弁護士が、この問題の解決に貢献できることはないのか。弁護士パネラーから、ご自身の経験等を踏まえて、こんな任務があればいいじゃないかという夢のあるお話もいただけますか。

児玉：フランスの公証人がどのような制度かはよく分からないのですが、日本でも公的な役割を担う者が、相続登記を促進する役目を果たす制度を考える必要があると思います。とりわけ、遺産分割を促進しないと所有者不明土地問題は真の意味では解決しないと思いますので、相続財産管理人に、何らか遺産分割を勧告したり斡旋したりする役割を与える

必要があるのだろうと考えています。そういう制度ができれば弁護士としても活動の領域を広げられるのではないかと思います。

川：非パルチザン的な業務といえば、私は、東京地裁で非常勤裁判官の民事調停官と調停委員を務めさせていただいています。両者の利益を調和させながら、両者にとってそれならいいね、というような解決が見いだせるのは、ADRである非訟手続きのとてもいいところだと思いますし、やりがいがある仕事だと思っています。また自治体法務に関して言うと、中立、公正という、そこだけは譲れないテーゼをにらみながら、政策的な結論をどうやって実現していくかという点で非常に楽しい仕事でもありません。1800の自治体のうち本当に弁護士が補助できているところは少ない。将来の弁護士、特に若手の方に対しては、いくらでも仕事はあるので、どんどん飛び込んでいってもらいたいということを強く感じました。ありがとうございました。

山本：森林法の関連では、弁護士が個人でかかわる部分は少ないと思います。ただ、様々な制度が導入される一方、導入されても活用されなければ意味がないことから、それが適切に運用、活用されるようチェックしていくことが、弁護士会として担う公益的な活動として重要だと考えます。それからもう1点、今日のテーマとはすこしずれますが、公示送達や、財産管理人をおくべきにもかかわらず、いないような状況において訴訟上特別代理人で対応させるなど、所有者不明でも既存の制度で権利の実現ができるよう、探っていくことが必要ではないかと考えます。

岩田：では、吉原さんから弁護士に対する要望、メッセージをお願いします。

吉原：今日は貴重な機会をいただき、ありがとうございます



コーディネーター

岩田 真由美 会員 (55期)

東京弁護士会 所有者不明土地問題プロジェクトチーム副座長
東京弁護士会 法制委員会副委員長

いました。パネラーの皆様の議論を聞いて、個人の権利の保全や利益の実現と、公益の実現とを、同時に目指すことをより意識していくことが大事だと思いました。どうしたら個人の権利を守りつつ、地域の公益を実現し、次の世代にもきちんとした形で財産を継承できるのか、一人一人が考えていくことが大事であり、そのためにも弁護士の方々の専門知識がますます重要になると思った次第です。また、首都直下型等大きな震災も予想される中、弁護士の方々の被災地での経験を、今後に予防的に生かしていくことも重要だと思います。特に、東京のように地価が高く、地籍調査も進んでおらず土地も細分化されている場所で、災害時に権利関係の問題が起きたときにどうするのかを、想定し備えておくことが喫緊の課題だと考えます。

所有者不明土地問題は地方の問題ととらえられがちですが、都会特有の問題もあります。特にマンションの老朽化は大きな課題で、問題の構造としては所有者不明土地問題とほぼ同じではないかと思っています。また、都会に住む人の中には、地方の実家を相続したけれど、管理がままならず、相続登記もどうしようかと思っている人もたくさんいます。そうした方々に対して予防的に関与して法的に手助けをしていくことも、とても大きな役割ではないでしょうか。

この民法・不動産登記法の改正が実現した暁には、改正の趣旨や込められた思いを、専門家の立場から分かりやすい言葉でいろいろな方に伝えて、法律が生きたものになるようリードしていただきたいと思っています。

山野目：今日は弁護士の方々、集っていただき、ありがとうございました。私の方から、なぜという問い掛けのお話を2つ差し上げることになります。1つ

目のなぜは、法制審議会で設置された部会はなぜ民法・不動産登記法部会なのか、なぜ所有者不明土地問題部会ではないかでございます。

民法の中に940条という謎の規定があります。相続放棄をした者は次の順位の相続人が管理をすることができるようになるまで、管理を継続しなければいけないと定めている規定です。これは、兄貴が相続放棄をしたときに、次男とか近所に嫁いだ妹がすぐ駆けつけてきて管理するよというイメージのところでは機能したかもしれませんが、現代日本社会で人々は多様な家族の在り方、多様なライフスタイル、人生の在り方で生きていて、地域に密集した共同体は多くの場合に存在しなくなっています。自分が相続放棄をしたときに次の順位の人は誰なのか、どこにいるか、連絡がつくか、果たしてその人には相続を放棄しないで引き継ぐ意思があるかなど、分からないものです。

もっと根本的なことを言うと、なぜ相続放棄までしているのに親が残した使い手のない空き地、マンション、空き家を引き継いで管理をしなければいけないのでしょうか。940条という規定は親の世代のつけをよく考えないまま、次の世代に対して、重石を無造作に押し付ける規定にはなっていないのでしょうか。

空き家に関する特別措置法も附則の見直し期限が迫ってきます。次の世代に対し大きなストレス、負荷を与えないということに留意していかなければならないのではないのでしょうか。

940条を無理してワークさせれば所有者不明でない状態が続きますが、それでいいですかという現代日本社会のある1つの断面を問うているわけであり、必ずしも所有者不明土地問題ではない、それと隣接した問題も扱わざるを得ないという部会になって



います。

もう1つのなぜを申し上げます。本日のこの座談会のタイトル、「所有者不明土地問題の解決へ向けて——幻の「巨象」へ迫る——」。なぜ幻でしょうか。幻という言葉と嘘という言葉は異なります。所有者不明土地問題というものが存在しなくて、あの騒いでいる議論は嘘ですよと申し上げているわけではありません。

幻は、そこに何か見えるものがある、見えること自体は確かだけど、事の本質がその見えているものの向こう側にあるということを示している言葉です。

「虚」という字を書いた「虚像」というタイトルも、準備の段階で浮かんでいましたが、いや、嘘ではなく幻ではないですかというお話になってきます。

配偶者の暴力等を受けた人の登記名義について何か処置をしなければいけないという問題は、所有者不明土地問題でないとともに、実はそこに所有者不明土地問題よりもはるかに深刻な、その土地の上で暮らす人の人生を考えてあげなければならないという問題が控えています。

今日では、不動産の登記簿を見ると夫婦が共同で持分共有をしていて、住宅ローンを組むときにも夫婦が共同で、抵当権の設定の債務者になっている例は珍しくありません。もしこのカップルが離婚をし、その家を売却しなければいけないとなったときには、取引の各過程でのミーティングや取引に関わる様々な種類の場面で、当事者を会わせないようにしたり、互いの住所が分からないようにしたりする工夫を、法律家の智恵をもって施していかなけれ

ばなりません。この破綻を迎えたカップルに子どもがいるならば、その子どもの養育費のことをきちんと考えてあげなければ、我が国社会の貧困が再生産されることになります。

所有者不明土地問題が2020年国会でひと区切りをつけたならば、ぜひ弁護士会の方々に立ち上がっていただき、その幻の向こう側にある問題、高齢化社会の問題とか子どもの養育費の問題とか、それらに立ち向かっていただきたいと切に望みます。

そういう願いも込めて、主催者の皆さん、座談会参加の方々のご相談して、「幻の「巨象」へ迫る」というサブタイトルを付けさせていただいた次第であります。いろいろご教授をいただきましてありがとうございました。

岩田： 弁護士に向けてのエールをいただき、ありがとうございました。所有者不明土地問題が発生する要因として複数の事情が考えられ、民法・不動産登記法部会の議論で法改正が仮に実現したとしても、魔法の杖のようにこの問題がなくなるわけではないと思います。所有者不明土地問題につながる社会問題が複雑に絡み合っている今日において、その根本問題に取り組んでいかなければ問題解決にはつながらない、法制審議会の議論を注意深く見守りながら、日々の業務の取り組みの中で、小さな問題点や障壁を1つずつ取り除いていくことに貢献するという基本的なことを忘れてはならないと感じております。以上をもちまして、本座談会の討論を終了いたします。ご清聴ありがとうございました。