



「所有者不明土地問題」対策・元年

—所有者不明土地に關わる民事法制

足立清人・北星学園大学 経済学部 経済法学科 教授

「所有者不明土地」などは

「所有者不明土地」とは、不動産登記簿から所有者がただちに判明せず、または所有者が判明しても連絡がつかない等での所在が明らかでない土地をいう。二〇一一年三月一日の東日本大震災からの復興（用地取得）の過程で問題が顕在化した。なぜ、所有者不明土地が問題とされるのか。①家屋の崩壊や害虫の発生等による近隣の環境・防災等への悪影響、②土地の利活用の非効率性や、③災害復興や再開発の阻害となること等が理由としてあげられる。

2 所有者不明土地問題に関する土地法制

一九二三年四月、所有者不明土地問題の解決のために、民事基本法制（民法・不動産登記法等一部改正法・相続土地国庫帰属法）の改正が行われた。本稿では、所有者不明土地の利用と管理に関する主な改正点を紹介する。

と関連づけてとらえることが必要である。一連の土地法制が、「所有者不明土地問題」解決のためのパッケージとなる。

特措法の「地域福利増進事業」の創設、「土地所有者等関連情報」の利用および提供、「長期相続登記等未了土地」の不動

る法律」(改正特措法)、②一〇一九年五月「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」、③一〇一〇年三月「土地基本法等の一部を改正する法律」(改正土地基本法)と関連づけてとらえることが必要である。一連の土地法制が、「所有者不明土地問題」解決のためのパッケージとなる。

あだち・きよと◎東京都生まれ。高校卒業まで茨城県在住。早稲田大学大学院法学研究科民事法学専攻博士後期課程・単位取得満期退学。旭川大学経済学部准教授、北星学園大学経済学部経済法学科准教授。基礎法學（ローマ法）専攻だったが、現在の研究対象は、土地法や、SDGsと法医学など、民事法学全般で多岐にわたる。興味関心の赴くままに研究を展開している。研究・教育活動などについては、北星学園大学ウェブサイト「教員情報」を参照。



あだち・きよと○東京都生ま
れ。高校卒業まで茨城県在住

産登記法の特例、改正特措法の「地域福利増進事業」の拡充や地域を主体とした市町村長の関与の増大が注目できる。

改正土地基本法では、基本理念にしたがって、土地の適正な利用と管理、そして取引を行う土地所有者等の「責務」が定められた。また、改正土地基本法でも「地域」が強調されている。

3 民法等の一部を改正する法律

土地法制の整備を経て、民事基本法制の改正が行われた。二〇二二年四月「民法等の一部を改正する法律」（令和三年法律第一四号、二〇二三年四月一日施行）と「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」（相続土地国庫帰属法）（令和二年法律第一五号）である。民法の改正とともに不動産登記法も改正された。いずれも所有者不明土地の発生の予防と利用の円滑化と促進の両面からの見直しである。

（1）相隣関係に関する規定の見直し

相隣関係は、隣接土地間の所有権または使用権の内容を調整することを目的とする。①境界標の調査や土地の測量等のための隣地の使用権（民法二〇九条）、②電気、ガス等の各種ライフラインの導管等を設置するための他人の土地の使用権（民法二二三条の一、二二二条の二）や、③越境した竹木の枝の切除（民法二二二三条）等が改正された。土地所有者等の土地の適正な利用と管理に関する改正である。

（2）共有に関する規定の見直し

改正前民法では、共有物の変更（共有者全員の同意が必要）と管理（共有者の持分価格の過半数の同意が必要）の区別が難しい、という指摘があつた。そこで、共有物の変更と管理に関する規定の見直しで、共有物の変更から「形状又は効用の著しい変更を伴わない」変更（軽微の変更）が除かれ、軽微の変更是共有者の持分価格の過半数で決定されることになった（民法二五一条一項、二二五二条一項）。軽微の変更とは、たとえば、砂利道のアスファルト舗装や建物の外壁・屋上の修繕工事等である。また、共有物の管理のために、改正前民法下で解釈上認められていた共有物の管理者の設置が明文化された（民法二五二条一項、二二五二条の二）。いずれも共有物の利用と管理の円滑化をはかるための改正である。

共有者の中に、所在等不明の共有者（所在等不明共有者）がいる場合、共有物の変更と管理に困難が伴う。そこで、共有者の請求によって、所在等不明共有者以外の共有者の同意を得て、共有物に変更を加える旨の裁判（民法二五一条一項）や、所在等不明共有者以外の共有者の持分価格の過半数の同意を得て、共有物の管理に関する事項を決定する裁判（民法二五二条一項一号、なお、共有物の管理に協力的でない共有者がいる場合も同様（民法二五二条一項二号））をすることが認められた。また、共有物の管理者を選任して、その請求によって、所在等不明共

有者以外の共有者の同意を得て、共有物に変更を加える裁判をすることも認められた（二五二条の一第一項）。さらに、不動産が共有されている場合に、共有者の請求によつて、その共有者に、所在等不明共有者の持分を取得させる裁判をすることが認められた（民法二六一条の一第一項）。これに加えて、共有者の請求によつて、その共有者に、所在等不明共有者以外の共有者全員がその持分の全部を特定の第三者に譲渡することを条件として、所在等不明共有者の持分を譲渡する権限を付与する裁判をすることも認められた（民法二六一条の二第一項）。共有物の利用と管理を適正化するための改正である。所有者不明确が共有地の場合にも活用できる。

（3）新たな財産管理制度の創設

所有者不明土地・建物の利用の円滑化をはかるための新たな財産管理制度が創設された。

①所有者不明土地管理制度　所有者不明建物管理制度

「所有者を知ること」ができるず、又はその所在を知ることができない土地（共有地の場合、「共有者を知ることができない土地の共有持分」）について、ii必要があると認めるときは、iii利害関係人の請求により、所有者不明土地管理人による管理を命ずる处分（所有者不明土地管理命令）を発令することができる（民法二六四条の二第一項）。所有者不明建物についても同じ管理制度（「所有者不明建物管理命令」）が新設された（民法二六四条の八第一項）。発令要件のiについては、登記簿、住民票や戸籍等による所有者の所在や相続人の調査が必要である。iiiの「利害関係人」には、土地・建物の管理不全により不利益を被るか、そのおそれのある者、所在等不明共有者がいる場合の他の共有者、土地・建物の時効取得者、また、土地・建物の利用や取得を希望する者（民間事業者も含む）等も含まれる、とされる。改正特措法により、国の行政機関の長または自治体の長も利害関係人に含まれることが認められた（改正特措法四二一条一項（土地）、四二一条五項（建物））。

所有者不明土地・建物管理人は、管理、変更および処分の権利を専属的に有する（民法二六四条の二第一項）が、保存行為と所有者不明土地・建物の「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」を超える行為（変更または処分）をするときには、裁判所の許可を得なければならない（民法二六四条の二第一項（土地）、二六四条の八第五項（建物））。

②管理不全土地管理制度、管理不全建物管理制度

裁判所は、i所有者による土地の管理が不適当であることにについて、ii必要があると認めるときは、iii利害関係人の請求により、所有者不明土地管理人による管理を命ずる处分（所有者不明土地管理命令）を発令することができる（民法二六四条の二第一項）。所有者不明建物についても同じ管理制度（「所有者不明建物管理命令」）を発令することができる

(民法二六四条の九第一項)。管理不全建物についても同じ管理制度（「管理不全建物管理命令」）が新設された（民法二六四条の一四第一項）。

iについて、土地・建物の管理の不適当が必要だが、不適当の原因に限定はないことから、所有者不明土地・建物の場合でも、管理不全土地・建物管理命令の発令が可能である、とされる。土地・建物の管理の不適当の程度と、他人の権利または法律上の利益の侵害の発生・危険性との相関関係から判断されることになるだろう。iiiの「利害関係人」には、管理不全土地・建物によつて侵害されるおそれのある者（被侵害者）は当然含まれるが、その他、たとえば、管理不全土地・建物の所有者の親族がそれに当たるかどうかは議論がある。改正特措法によつて、市町村長も、管理不全土地・建物管理命令を請求することが認められた（改正特措法四二一条二項・四項（土地）、四二二条五項（建物））。

管理不全土地・建物管理人の選任後も、管理不全土地・建物の所有者は所有権の行使を妨げられない。管理不全土地・建物管理人が、管理不全土地・建物の処分をするには、裁判所の許可と所有者の同意が必要である（民法二六四条の一〇第一項、三項（土地）、二二八四条の一四第四項（建物））。

（4）相続に関する規定の見直し

所有者不明土地の発生の主な原因が相続に関わることから、

相続に関する規定も見直された。所有者不明土地の発生を予防するための改正である。

遺産分割を行うまでの期間について定めがないことから、数世代にもわたつて相続が生じたあとも、遺産分割がなされないまま遺産共有の状態で放置されている不動産が少なくない。そこで、相続財産に含まれる土地等が遺産共有のまま長期間放置される事態の発生を抑止するために、相続開始の時から一〇年を経過した後の遺産分割では、原則として、民法九〇三条から九〇四条の一の規定（具体的相続分・特別受益や寄与分）は適用しない、とされた（民法九〇四条の二）。早期の遺産分割を促す趣旨である。それに伴つて、合意による遺産分割禁止の期間が一〇年を超えることができない、とされた（民法九〇八条二項以下）。相続開始から一〇年経過後は、民法二四九条以下の規定が適用される（民法二五八条の一第二項、二六二条の二第一項、第三項、二二八二条の三第一項、第二項を参照）。

（5）不動産登記法の改正——相続登記に関する規定の見直し

所有者不明土地が発生する主な原因是相続登記の未了にある。相続等による所有者不明土地の発生を予防するための仕組みとして、①相続登記の申請の義務化（不動産登記法七六条の一、同法二六四条第一項（過料）等）と、②相続登記に関する登記手続の簡略化（同法二二三条二項（相続人に対する贈与に限つて単独申請が認められた）等）がはかられた（二〇一四年四月一日施行）。

(6) 相続土地国庫帰属制度の創設

所有者不明土地問題が議論される中で、所有者不明土地の発生を予防する観点から、土地所有権の放棄が認められるべきか否かが議論された。「相続土地国庫帰属法」が制定され（二〇二三年四月二七日施行）、法定相続または相続人に対する遺贈によつて土地の所有権または共有持分権を取得した者が、法務大臣に対し、土地所有権を国庫に帰属させたい旨の「申請」をして、法務大臣が、所定の要件のもとで、それを「承認」する、という行政行為による土地所有権の放棄（國への所有権移転）が認められた（同法一条、二条、五条）。

4 「所有者不明土地問題」対策の号砲と今後の課題

新たな財産管理制度として、「所有者不明土地・建物管理制度」と「管理不全土地・建物管理制度」が創設された。いずれも発令要件として利害関係人の請求が必要である。今後の運用状況を観察しなければならないが、隣人のような私人が請求するには荷が重いように思われる。各地域の自治体による活用を期待したい。また、「所有者不明土地」の発生の主な原因が相続であることから、相続制度について遺産分割の促進をはかるための改正が行われた。不動産登記法の改正による相続登記の義務化との兼ね合いも含めて、今後の運用状況を観察していかなければならぬが、遺産分割の促進にダイレクトに切り込む規律

が必要になつてくるかもしだれない。その他、検討しなければならない課題もいくつか考えられる。

いずれにしても、所有者不明土地問題に関わる土地法制全体についての情報提供をさらに積極的に進めていく必要がある。一連の土地法制の整備をもつて、所有者不明土地問題の解決のスタートラインに立つた。問題の解決を実効的に進めていくためには、土地法制を活用し、いかにその実績を積み重ねていくかに懸かっている。運用を通じてメリットとデメリットを洗い出し、より効果的な土地法制を構築していく必要がある。特措法・改正特措法・改正土地基本法が「地域」を強調しているように、そして、所有者不明土地問題にも地域の特性があると考えられることから、各自治体の果たす役割は大きい。

ところで、所有者不明土地問題の背景には、より根本的な問題が存在している、と考える。所有者不明土地対策が取られる土地は、利活用が可能な土地である。その外側には、利活用の価値がないか、困難な土地が存在している。利活用困難地をどのように考え扱っていくべきか。さらには、土地、土地所有権をどのように考えていくべきか。土地は、私たちの生活・生業の基盤であるだけではなく、動植物の生存、地球環境とも密接に関わっている。将来世代に、いかなる土地観念・土地所有権・土地法制を残していくかは、今、私たちが喫緊に考えていかなければならない問題である。