

# 所有者不明土地特措法改正の意義と課題

慶應義塾大学大学院法務研究科教授 松尾 弘

## 1. はじめに

所有者不明土地問題への対応は、平成20年代から森林および農地を契機に始まり<sup>1</sup>、平成30年の「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」（平成30年法律49号。以下、所有者不明土地特措法）により、土地一般を対象とする対策が始まった。所有者不明土地特措法は、施行から3年経過後に<sup>2</sup>、施行状況を検討し必要な措置を講ずるもの（附則2）とした。そのために、国土審議会土地政策分科会企画部会が<sup>3</sup>、1年余りの検討を経て<sup>4</sup>、『所有者不明土地法の見直しに向けた方向性のとりまとめ』（令和3年12月24日。以下、とりまとめ）を公表した。

このとりまとめに基づき、「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一部を改正する法律案」が内閣から第208回国会に提出され（令和4年2月4日）、衆議院国土交通委員会への付託（令和4年3月22

日）・可決（3月30日）<sup>5</sup>、衆議院本会議における全会一致での可決（3月31日）、参議院国土交通委員会への付託（4月18日）・可決（4月26日）<sup>6</sup>を経て、参議院本会議において全会一致で可決された（4月27日）。

こうして成立した「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一部を改正する法律」（令和4年5月9日法律38号。公布後6月以内に施行。以下、改正所有者不明土地特措法）は、所有者不明土地特措法の施行後に改正された土地基本法（令和2年3月31日法律12号。以下、改正土地基本法）による、土地の適正な利用に加えての「管理」の強調<sup>7</sup>、および民法・不動産登記法等改正（令和3年4月28日法律24号）による管理不全土地・建物管理制度の創設等を踏まえ<sup>8</sup>、関連法令との整合性を図りつつ、所有者不明土地問題への対応方策を一層強化したものである。

改正所有者不明土地特措法の主要な改正点は、①所有者不明土地の利用の円滑化の一層の推進、②管理不全状態にある所有者不明土

1) 関連立法につき、松尾2019b: 5-6頁参照。

2) 所有者探索の合理化に関する規定および不在者財産管理人の選任請求を地方公共団体の長等にも認める規定は平成30年11月15日、収用手続きの合理化および地域福利増進事業に関する規定は令和元年6月1日に施行された。

3) 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7日関係閣僚会議決定）は、所有者不明土地特措法の見直し内容を国土審議会に取りまとめ、次期通常国会に法案を提出すべきものとした。

4) 同部会37回（令和2年10月）～46回（令和3年12月）がその検討に当てられた。

5) 衆議院2022参照。

6) 参議院2022参照。

7) この点につき、松尾2021: 37-39頁参照。

地の管理の適正化、および③地域を主体とする所有者不明土地の利用・管理の制度的基盤の構築に集約することができる。これは、国土審議会土地政策分科会企画部会による前記『とりまとめ』における3本柱——①所有者不明土地の利用の円滑化、②管理不全土地の管理の適正化、および③課題がある土地に地域一体となって対応するための体制の構築——に対応するものである<sup>9</sup>。

以下では、改正所有者不明土地特措法の特徴を確認し、その意義を評価したうえで、さらなる課題について考察する。

## 2. 主要な改正点とその意義

### (1) 所有者不明土地の利用の円滑化の一層の推進

改正所有者不明土地特措法は、収用手続の合理化および地域福利増進事業<sup>10</sup>の活用を促すために、それらの対象となる特定所有者不明土地として、①改正前から認めていた一定規模未満の簡易構造建築物に加え、②建築物の損傷、腐食等の劣化状況、建築後経過年数等の事情を勘案し、利用困難で、引き続き利用されないことが確実と見込まれる建築物も、政令で定める基準を満たせば、土地上に存在しても構わないものとした（改正所有者不明土地特措法2条2項）。その結果、物置等の簡易構造建築物に当たらない家屋や工場

建屋が土地上にあっても、朽廃が進んでいれば、特定所有者不明土地と認定されうる。

また、地域福利増進事業の範囲が拡大され、①備蓄倉庫、非常用電気等供給施設、その他の施設で災害対策の実施の用に供するものとして政令で定めるものの整備に関する事業、②再生可能エネルギー電気の利用の促進に関する特別措置法（平成23年法律108号）による再生可能エネルギー発電設備（太陽光、風力、バイオマス等の再生可能エネルギー源を電気に変換する設備）で、「地域住民その他の者の共同の福祉又は利便の増進に資するものとして政令で定める要件」に適合するものの整備に関する事業が加えられた（改正所有者不明土地特措法2条3項9号、10号）。これらは、激甚な自然災害の頻発、および再生可能エネルギーへの需要増大に対応するものである<sup>11</sup>。

地域福利増進事業のための土地使用権の上限期間は、原則10年であるが、前記①備蓄倉庫・非常用電気等供給施設等、②再生可能エネルギー発電設備のほか、道路・駐車場等の一般交通の用に供する施設、公園・緑地・広場または運動場、被災者の居住用に供する住宅、購買施設・教養文化施設等の整備に関する事業（改正所有者不明土地特措法2条3項1号、6号、8号～10号に掲げる事業）で、「当該事業の内容その他の事情を勘案して長期にわたる土地の使用を要するものとして政令で定める事業」の場合は、20年まで上限期間

8) なお、令和4年の所有者不明土地特措法改正に先立ち、令和3年民法改正に伴い、所有者不明土地特措法第3章第3節の表題および38条がすでに改正され、国の行政機関の長または地方公共団体の長が、従来から認められていた不在者財産管理人のほか、相続財産清算人の選任申立て、および所有者不明土地管理命令の申立てができるものとされた。

9) 国土審議会土地政策分科会企画部会2021: 3-4頁。

10) 「地域住民その他の者の共同の福祉又は利便の増進を図るために行われる」事業（改正所有者不明土地特措法2条3項柱書）。

11) 国土審議会土地政策分科会企画部会2021: 1, 2, 3参照。

が延長された（改正所有者不明土地特措法13条3項括弧書）。これは、事業の性質および民間事業者が地域福利増進事業を行う場合も想定し、投下資本の回収を可能にするための措置である<sup>12</sup>。土地所有者の財産権の制限を強めるものであるが、地域福利増進事業のための所有者不明土地の利用希望が少ない状況下で<sup>13</sup>、所有者不明土地の利用による地域住民等の利益との再調整を試みるものと考えられる。

地域福利増進事業を行うために都道府県知事から土地権利付与の裁定を得るために、事業対象地が所有者不明土地か、事業内容等に反対する権利者がいないか等を確認するための**事業計画書等の縦覧期間**は、6か月から**2か月**に短縮された（改正所有者不明土地特措法11条4項）。さらに、土地権利の付与を受ける者が不明所有者等のために供託すべき補償金は、都道府県知事が定める支払時期までに**分割して供託**することも可能となった（改正所有者不明土地特措法13条2項4号、17条1項<sup>14</sup>）。こうした**コスト削減**も、地域福利増進事業のための所有者不明土地の利用を促しうる。

## (2) 管理不全状態にある所有者不明土地の管理の適正化

改正所有者不明土地特措法は、1条の「目的」に、改正前の「所有者不明土地の利用の円滑化」に加え、「**管理の適正化**」を加えた。これは、改正土地基本法が、改正前の「適正な土地利用」に「**管理**」を加え、「**適正な土地の利用及び管理**」を共通理念化したこと（改正土地基本法1条、2条、3条ほか<sup>15</sup>）を、改正所有者不明土地特措法において具体化したものである。所有者不明土地における「**管理の適正化**」は、以下のような形で展開された。

第1に、市町村長は、所有者不明土地のうち、所有者による管理が実施されておらず、かつ、引き続き管理が実施されないことが**確実**であると見込まれる「**管理不全所有者不明土地**」につき、土砂の流出・崩壊等による周辺土地における災害の発生、または周辺地域における環境の著しい悪化という事態の発生を防止するために「**必要かつ適当と認める場合**」、必要の限度において、当該**管理不全所有者不明土地**の**確知所有者**に対し、**期限**を定めて、当該事態の発生防止に必要な「**災害等防止措置**」を講じるよう**勧告**できる（改正所有者不明土地特措法38条1項<sup>16</sup>）。

12) 国土審議会土地政策分科会企画部会2021: 4-5頁。

13) 地域福利増進事業のための土地権利の設定数は、施行後5年間で累計75件、10年間で100件を目標にしている。しかし、土地権利取得のための都道府県知事の裁定申請は、令和3年11月時点で1件（令和4年4月に都道府県知事による裁定のために公告を実施）にとどまる。阿部2021, 令和4年版土地白書50-51頁参照。

ちなみに、所有者不明土地特措法の活用状況に関しては、①地域福利増進事業のための土地権利の裁定申請（前記）のほか、②土地収用法の特例手続は6件（令和4年2月末時点）、③土地所有者等関連情報の利用・提供の特例は約780件（令和3年12月末時点）、④不在者財産管理人の選任の申立ては83件、相続財産管理人の選任の申立ては117件（令和3年12月末時点）となっている。

14) なお、補償金の額からは、特定所有者不明土地等の管理に要する費用に相当する額が控除される（改正所有者不明土地特措法16条3項括弧書）。

15) 改正土地基本法における「**管理**」概念につき、松尾2021: 38頁および同所注15, 平良2022: 61-64頁参照。

16) 市町村長は、必要に応じ、**管理不全所有者不明土地**の隣接地で、**管理不全状態**にある「**管理不全隣接地**」の所有者に対しても、必要な措置を**勧告**できる（改正所有者不明土地特措法38条2項）。

勧告に対し、確知所有者が正当な理由なしに災害等防止措置を講じないときは、市町村長は、確知所有者に対し、相当の期限を定め、**災害等防止措置命令**を発することができる。ただし、当該確知所有者が当該災害等防止措置の実施に必要な共有持分を有しない者である場合は、この限りでない（改正所有者不明土地特措法39条）。

そして、市町村長は、①管理不全所有者不明土地の確知所有者がいない場合、②災害等防止措置命令を受けた確知所有者が当該措置の実施に必要な共有持分を有しない場合、または③災害等防止措置命令を受けた確知所有者が、当該措置を実施するための共有持分をもつにもかかわらず、期限までに当該措置を講じない、講じたが十分でないもしくは講じる見込みがない場合において、当該事態を放置することが「著しく公益に反する」と認めるときは、管理不全所有者不明土地の所有者の負担において、当該災害等防止措置を自ら講じ、または措置実施者に講じさせることができる（改正所有者不明土地特措法40条1項前段。以下、**代執行**）<sup>17</sup>。所有者が負担すべき代執行の費用の徴収については、行政代執行法5条・6条の規定が準用される（改正所有者不明土地特措法40条2項）。こうした代執行は、所有者の財産権の制限を強めるものであるが、当該土地が所有者不明かつ管理不全状態となっていること、さらに、災害等防止措置の勧告および命令がされたにもかかわらず、事態が改善されないことを要件とすることが、公共の福祉による制限を正当化する根拠となっていると考えられる。

第2に、市町村長は、管理不全所有者不明土地につき、土砂の流出・崩壊等による周辺土地における災害の発生、または周辺地域における環境の著しい悪化という事態の発生を防止するために「特に必要があると認めるとき」は、地方裁判所に対し、**管理不全土地管理命令**（民法264条の9第1項）の申立てをすることができる（改正所有者不明土地特措法42条3項）。また、市町村長は、管理不全隣接土地についても、特に必要があると認めるときは、管理不全土地管理命令の申立てをすることができる（改正所有者不明土地特措法42条4項）。さらに、国の行政機関の長または地方公共団体の長（以下、国の行政機関の長等。市町村長を含む）が所有者不明土地管理命令の申立て（改正前所有者不明土地特措法38条2項。改正後は42条2項）をする際に<sup>18</sup>、また、市町村長が管理不全土地管理命令の申立て（改正所有者不明土地特措法42条3項）をする際に、当該土地の建物の適切な管理のために「特に必要がある」と認めるときは、それらの申立てと併せて、地方裁判所に対し、**所有者不明建物管理命令**（民法264条の8第1項）または**管理不全建物管理命令**（民法264条の14第1項）の申立てもすることができるものとされた（改正所有者不明土地特措法42条5項）。このように、管理不全所有者不明土地および同土地の所有者不明建物および管理不全建物に対する市町村長の管理権限が大幅に強化されていることが、改正所有者不明土地特措法の特徴といえる<sup>19</sup>。

17) なお、①・②の場合には、あらかじめ所定の公告を要する（改正所有者不明土地特措法40条1項後段）。

18) すでに国の行政機関の長等は、「特に必要があると認めるとき」は、不在者財産管理人（民法25条1項）、相続財産清算人（民法952条1項）および所有者不明土地管理人（民法264条の2第1項）の選任の申立てができるものとされていた（改正前所有者不明土地特措法38条1項・2項、改正所有者不明土地特措法42条1項・2項）。

### (3) 地域を主体とする所有者不明土地の利用・管理の制度構築

市町村は、単独でまたは共同して、所有者不明土地の利用の円滑化および管理の適正化ならびに土地所有者の効果的な探索に関する**基本方針**（改正所有者不明土地特措法3条1項）に従い、所有者不明土地の利用の円滑化および管理の適正化を図るために、必要な施策を計画的に実施すべく、「**所有者不明土地対策計画**」を策定することができる（改正所有者不明土地特措法45条）<sup>20</sup>。また、市町村は、単独でまたは共同して、所有者不明土地対策計画の作成・変更、実施の施策等を協議するために、「**所有者不明土地対策協議会**」を設置することができる（改正所有者不明土地特措法46条）<sup>21</sup>。

そして、市町村長は、所有者不明土地対策計画の作成、実施等の推進主体の幅を拡充するために、「**所有者不明土地利用円滑化等推進法人**」を指定することができる。これは、特定非営利活動法人、一般社団法人、一般財団法人、または所有者不明土地の利用の円滑化等の推進活動を目的とする会社の申立てに

基づいて行われる（改正所有者不明土地特措法47条1項）。指定を受けた同推進法人は、地域福利増進事業等の実施者または実施予定者に対する情報提供、相談等の援助、地域福利増進事業の実施または参加、低未利用土地の適正な利用および管理の促進、所有者不明土地の発生抑制に必要な事業、所有者不明土地の利用の円滑化または管理の適正化を図るために必要な土地の取得、管理または譲渡、調査研究、普及活動、市町村長に対する所有者不明土地対策計画の作成提案、管理不全土地管理命令の申立ての要請等を行うことができる（改正所有者不明土地特措法48条）<sup>22</sup>。このように、所有者不明土地利用円滑化等推進法人は、所有者不明土地の利用の円滑化および管理の適正化を推進するために、市町村とともに、その担い手となり、それを通じて地域づくりの主体の1つとして活動することが期待されている<sup>23</sup>。

19) なお、以上にみた勧告等を行うために、土地所有者の探索に必要な公的情報（固定資産税課税台帳、地積調査票、農地台帳等）の内部利用および外部への提供を可能とするための改正も行われていることも、重要である（改正所有者不明土地特措法43条1項・2項）。

20) 地方公共団体が所有者不明土地対策計画を実施するために、土地の実態把握調査、所有者探索、利活用手法の検討、管理不全状態の解消のための草木伐採、残地物件除去等の取組みをする費用は、国と地方公共団体が2分の1ずつ負担し、かつ地方公共団体の負担分の2分の1が特別交付税によって措置される。この費用には、不在者財産管理人、相続財産清算人、所有者不明土地・建物管理人、および管理不全土地・建物管理人の選任の申立てに際して必要となる予納金も含まれるものと解される（後述3参照）。

21) その構成員としては、市町村、後述する所有者不明土地利用円滑化等推進法人、地域福利増進事業等の実施者または実施予定者、関係都道府県、国の関係行政機関、学識経験者、宅地建物取引業者、司法書士、土地家屋調査士等の専門家が想定される（改正所有者不明土地特措法46条2項、3項参照）。

22) 所有者不明土地利用円滑化等推進法人が、所有者不明土地対策計画に基づき、土地の実態把握調査、所有者探索、利活用手法の検討、管理不全状態の解消のための草木伐採、残地物件除去等の取組みをする費用は、国・地方公共団体・当該推進法人が3分の1ずつ負担する（地方公共団体の負担分の2分の1は特別交付税によって措置される）。

23) なお、市町村長は、管理不全所有者不明土地の管理に必要な勧告等の実施、所有者探索、所有者不明土地対策計画の作成・変更等に際し、国土交通省の職員の派遣を要請することができる。

### 3. 評価

以上に概観した改正所有者不明土地特措法は、以下の2点において、積極的に評価されるべきものと考えられる。

第1に、改正所有者不明土地特措法は、所有者不明土地対策を、地域が主体となり、計画的に進めてゆくための制度基盤を格段に強化したものである。低未利用地を含む所有者不明土地問題を解決するための中心主体は、当該土地と最も利害関係の深い地域のステークホルダーであり、国の役割はそのための制度基盤を構築することにある。

改正前の所有者不明土地特措法の下では、所有者不明土地を地域福利増進事業のために利用することが、必ずしも期待どおりに進んでいなかった<sup>24</sup>。この状況を打開すべく、改正所有者不明土地特措法は、①地域福利増進事業のための土地使用権の取得コスト削減、②地域福利増進事業のメニューの拡充に加えて、③所有者不明土地に関する情報の探索・蓄積・提供、所有者不明土地を含む低未利用地の利用方法を地域において戦略的・計画的に検討していくための体制を整備した。特にこの③の意義が大きいと思われる。それは、市町村が策定する所有者不明土地対策計画に基づき、その実施のために所有者不明土地対策協議会の設置、所有者不明土地利用円滑化等推進法人の指定、国の職員の派遣制度等を活用可能にしている。この制度枠組を用いて、地域における所有者不明土地の情報を収集・蓄積し、多くのステークホルダーが参加する計画的な地域づくりの中で、地域の低未利用地に含まれる所有者不明土地の円

滑な利用および適正な管理を進め、その1つのツールとして、地域福利増進事業のための土地使用権の取得という手法をより有効に用いる可能性が開かれるように思われる。もっとも、地域福利増進事業のための円滑な土地利用を推進するためには、さらなる制度改革の余地もあると考えられる（後述4）。

第2に、改正所有者不明土地特措法が、所有者不明土地対策のために、市町村長等の権限を強化したことも、重要な評価ポイントである。とりわけ、改正前から市町村長を含む国の行政機関の長等に付与されていた不在者財産管理人、相続財産清算人および所有者不明土地管理人の選任の申立権に加え、所有者不明建物管理命令の申立権が付与され、さらに、市町村長には管理不全土地管理命令および管理不全建物管理命令の申立権も付与されたことの意義は大きい。特に所有者不明土地・建物または管理不全土地・建物の管理に際して必要となる費用および管理人の報酬は、管理対象財産を含む所有者の負担となるが（民法264条の7、264条の8第5項、264条の13、264条の14第4項）、所有者不明または管理不全の状態にある土地・建物の場合、その確保には実際問題として困難も予想される。そのような場合には、管理のための費用および報酬は、申立てに際して納付される予納金によってひとまず賄われることになるが、隣人等の私人にとっては予納金の納付が困難なために、申立て自体を行えないことも考えられる。この点で、市町村長等が申立てを行う場合、国の補助制度とも相俟って、所有者不明土地・建物管理命令および管理不全土地・建物管理命令の制度が活用され、所有者不明土地問題の対策が進むことも予想され

24) 前掲注13参照。もっとも、地域福利増進事業の実施準備のために、所有者探索のための制度を活用した結果、所有者が判明したという形で、所有者の円滑な探索という制度活用の利点が生じていることも看過できない。令和4年版土地白書55-57頁参照。

る。このように、改正所有者不明土地特措法は、令和3年改正民法によって導入された制度の活用を促進する点でも、その意義を評価できる。もっとも、この機能をより持続可能なものにしていくことがさらなる課題である。

#### 4. 課題

地域が主体となって、所有者不明土地を含む低未利用地の利用・管理を計画的に進めていくための制度基盤を強化した改正所有者不明土地特措法の意義を現実のものとし、かつ持続可能なものとしていくためには、さらに検討すべき課題もあるように思われる。

第1に、地域福利増進事業のために土地使用権が取得され、事業の実施者による土地の占有・利用が10年、20年と経過し、その間に所有者から異議の申立てがなかった場合において、事業の実施者による希望がある場合に、土地の所有権自体の取得可能性を認めるための法的ルールを新たに創設する必要があるかどうかである。そのためには、都道府県知事の裁定に基づいて地域福利増進事業の実施者が土地を占有・利用する場合の土地の占有の法的性質、土地の使用権を取得させる都道府県知事の法的地位、事業実施者・都道府県知事・所有者の法律関係、土地の時効取得制度との関係等について、日本における土地所有権のあり方、憲法における財産権の保障を踏まえた抜本的な検討が必要である<sup>25)</sup>。そして、地域福利増進事業のための土地使用権の上限期間が20年まで延長された現在、結論はともかく、この問題に踏み込んだ本格的な検討を行うべきところまで制度改革が進んできたも

のと思われる。

もっとも、その際には、所有者不明土地管理命令（民法264条の2第1項）の活用可能性、特に選任された所有者不明土地管理人が裁判所の許可を得て行う土地の処分（民法264条の3第2項）の可能性についても、併せて検討する必要がある。

第2に、地域が主体となって、低未利用地の利用・管理を計画的に進めていくために、市町村、所有者不明土地対策協議会、所有者不明土地利用円滑化等推進法人等が、実際に効果的な連携体制を構築し、持続可能な活動を可能にするための基盤（財政基盤を含む）を確立することも、重要な課題である。その際には、所有者不明土地を含む低未利用地に最も利害関係が深いと考えられる地域コミュニティ（地方の部落・区、都市の自治会・町内会等。認可地縁団体であることもある）の参加、さらにはそのイニシアティブの発揮を促すことができるかが、重要な鍵を握るように思われる。市町村は、所有者不明土地対策計画の策定、所有者不明土地対策協議会の設置、所有者不明土地利用円滑化等推進法人の指定等を行う権限と責務をもち、地域が主体となって低未利用地の利用・管理を計画的に推進するためのコーディネーターとしての役割を果たすべきものと考えられる。

#### 【参考文献】

- ・阿部至宏「粟島浦村の地域福利増進事業の取組について」RETIO 123号（2021）19-20頁
- ・国土審議会土地政策分科会企画部会『所有者不明土地法の見直しに向けた方向性のとりまとめ』（令和3年12月）
- ・参議院（第208回国会）国土交通委員会会議録10号（2022年4月26日）
- ・衆議院（第208回国会）国土交通委員会会議録5号（2022年3月30日）

25) この点については、松尾2019a: 364-373頁も参照。

- ・平良小百合「土地所有権と憲法——土地基本法の制定・改正論議から考える」秋山靖浩編著『新しい土地法——人口減少・高齢化社会の土地法を描く』（日本評論社、2022）61-88頁
- ・松尾弘「土地所有における私人の権利・義務と国家の権限・責務——所有者不明土地に対する利用権等の取得立法を契機にして」慶應法学42号（2019 a）337-377頁
- ・松尾弘「所有者不明土地問題への法的対応」登記情報696号（2019 b）4-16頁
- ・松尾弘「土地基本法の総合的評価——法律学の視点から」日本不動産学会誌135号（2021）36-41頁