

平成28年度第1回「不動産取引法務研究会」議事概要

公益財団法人 東京財団 研究員・政策プロデューサー 吉原 祥子氏から「所有者不明土地の問題の実態と対応策の提案について」について説明いただいた内容は以下のとおり。

0. なぜ今、「土地制度の課題」なのか？（着目した理由）

2008年夏に、関係者から、「日本の森林を外国資本が買っているのではないか」という問題提起があった。ちょうど、北海道議会でも同様の事象が問題視されていた時期でもあった。そこで、実態がどのようになっているのか、また政策面でどのような課題があるのかを研究するため、プロジェクトを立ち上げた。

だが、調査を進めるなかで、そもそも売買事例を収集することが難しいことがわかった。そして、土地に関する情報基盤自体に課題があるのではないかと、公益性の高い土地というものの基本的情報や利用実態を行政が十分把握できていないことこそが根本問題ではないかと考えるようになり、土地制度の課題を研究するようになった。

2016年4月調べの外資の森林買収状況は、林野庁統計で全国で1,232ha、北海道統計では道内のみで1,878haである。この相違は、外資か否かを林野庁は所在地で、北海道は資本比率等により判断していることによる。これらの面積は国土全体で見れば微々たるものとの意見もあるが、こうした情報が十分に把握されていないことに大きな問題がある。

内訳を見ると、一番多いのが中国で420ha。次が租税回避地である英領バージン諸島の304haであり、こうした土地については実際の所有状況がよりわかりにくいと考えられる。

これに対し、国は2011年に森林法を改正し、すべての森林の所有権移転に関し事後届出を義務化した。都道府県レベルでは、水源保全に関する条例を2015年6月時点で17道県が制定し、水源地域の土地売買の事前届出を義務化した。

北海道では条例告知のため、2012年に、森林所有者に郵便で通知を出した。ところが、第1回地域指定の対象となった所有者約4,100名分の通知のうち45%が宛先不明で道庁に返送された。第2回地域指定分も同様に46%が返送された。

なぜ、行政がもっている情報の精度がここまで低下したのか。その背景には、「時代の変化」と「土地制度」の乖離があるのではないかと考えられる。

1. なぜ、「所有者不明」になるのか？（制度的要因）

まず、時代の変化としては、少子化・高齢化、都市部への人口集中、林業の低迷等による土地の資産地価の低下などがある。山林は24年連続で地価が下落している。国土交通省の意識調査によると、「土地は預貯金や株式に比べ有利な資産か」との質問に対して、「そう思わない」との回答が年々増加（1993年度 21.3%→2015年度 41.3%）しており、地方圏では43.4%である。

その一方、地域社会が縮小し土地は資産だという考えが成り立たなくなるなか、経済活動はグローバル化し、土地・水資源などが国際的な投資の対象となっている。

次に、日本の土地制度をみると、「土地の所有権は、法令の制限内において、その上下に及ぶ。」（民法207条）とされるが、売買規制があるのは農地のみであり、土地利用規制はあるものの実効性には課題が多い。個人の土地所有権はきわめて強いものとして今日に至っている。

土地の所有・利用の把握に関する制度としては、①地籍調査、②国土利用計画法に基づく売買届出、③不動産登記制度があるが、①地籍調査は平成 28 年 3 月調べで進捗率は 51%、②国土利用計画法に基づく売買届出は、地価抑制を目的としたものであり、該当する売買に対する捕捉率は不明である。③不動産登記制度も、権利登記は任意であるため、資産価値が低く登記費用のほうが高くつくような場合、相続等による登記書き換えを放置する傾向が発生している。

以上をまとめると、個人の所有権が強く、また、土地の所有・利用に関する基礎情報を正確に把握することが制度的に困難である。現行制度のままでは今後、特に相続未登記によって、「所有者不明化」が慢性的に拡大する可能性がある。

東京財団では、祖父母からの 2 世代分の所有権移転登記費用を、親族との調整にかかる諸経費も含め、約 50 万と仮定し、この費用より資産価値の低い山林面積を試算したところ、個人保有山林の約 25%が該当するという結果となった。こうした土地は費用対効果の点から相続未登記となる可能性が高い。ただし、こうした分析に対して、費用対効果の問題ではなく、親族間で話しあい、煩雑な手続きをすること自体が大きな負担であるとの声も聞く。

いずれにしろ、今後、利用見込みがなく、相続人の関心の低下した土地から「管理の放棄」と「権利の放置」が進んでいくと考えられる。A 市では、土地家屋所有者のうち、2011 年の死亡者 468 人中、2012 年 12 月までに相続登記がなされたのは 6 件のみであった。別の自治体では、相続未登記だった僅か 192 ㎡の県道用地の取得のため、約 150 名の相続人調査が必要であった。

また、司法統計によると、相続人等がない場合の相続財産管理人選任事件数が増加している。資産価値のない土地であれば、同管理人も選任されず相続人不存在のままの状況も増加していると考えられる。

土地に関するこうした問題は、普段は目に見えにくい。地域で不利益が顕在化しやすい空き家問題とは対症的だ。だが、このままでは、様々は土地利用のみならず、災害復旧や場所によっては安全保障面でも支障をきたす可能性がある。東日本大震災後の復興事業において、実際に大きな問題となった。

2. 全国の実態はどうなっているのか？（調査結果）

東京財団が、固定資産税納税者を土地所有者と仮定して、「所有者不明化」のアンケート調査を全国 1,718 市町村および東京都（23 区）を対象に行ったところ、回答のあった 888 自治体のうち 557 自治体（63%）が「所有者不明化」による問題ありと回答した。具体的には、固定資産税徴収の困難化をはじめに、空き家の危険家屋化や土地の放置・荒廃が指摘された。

アンケートでは、相続人等が不明な場合、死亡者名義のまま課税する「死亡者課税」をしていると回答した自治体も 146（16%）あった。770 自治体（87%）が、「今後、死亡者課税が増える」もしくは「どちらかといえば増える」と回答し、その理由として、自治体外在住者の死亡情報の把握が困難なことや、相続放棄・相続人不存在の増加などが挙げられた。また、徴収が困難なため、やむなく課税自体を保留する「課税保留」についても、23%の自治体が行っていると答えた。

これらから示唆されることは、「所有者不明化」は全国で慢性的に発生しており、制度の不備が「所有者不明化」を助長していること、現行制度のままではその拡大は不可避であり、自治体だけでは根本的な解決は不可能であるということである。

これまでの土地制度は、国内の不動産取得者に対する「過剰利用」への対応が中心であり、「低・未

利用」やグローバル化を十分想定していない。そのため、個人による「管理放棄」「権利放置」に十分対応できず、「所有者不明化」が広がっている。

3. 今後、どうしたらいいのか？（必要な対策）

ある自治体関係者から、「この問題は公共課題でありながら個人の権利に関わる部分が大きく、行政が積極的に動きにくい。しかも、その個人の権利を必ずしも個人が理解していない。どこから手をつけていいのかわからない問題」という指摘があった。この問題の難しさをよくあらわしている。

今後、検討・対応すべきと考えられることは、既に「所有者不明化」している土地と、今後問題が発生する可能性がある土地を区分したうえで、①省庁連携による実態把握、現行制度の課題分析、②土地所有者、行政双方の各種手続きコストの削減、がある。そして抜本策として、③土地の「低・未利用」を前提とした土地制度の検討が必要である。

上智大学法科大学院 教授 北村 喜宣氏から「空き家対策における法制度上の課題」について説明いただいた内容は以下のとおり。

1. 空家法の実施状況 ※空き家法14条の規定は末尾参照

国土交通省が2016年3月31日時点でまとめた空家等対策の推進に関する特別措置法（以下「空家法」）の施行状況は、特定空家等に対する対応の第一ステップである同法14条1項の助言・指導は、168市町村でなされている。これは、1741ある市町村（特別区を含む）のうち約1割であり、措置件数2895件である。

法律上、行政指導となる法14条2項の勧告は25市町村で、また、法14条2項の命令は3市町村で行われた。ちなみに、指導・勧告は土地所有者にもできるが、命令は建物所有者にしかできない。

行政代執行は、葛飾区、品川区、室蘭市、妙高市で行われた。このうち、特定行政庁でないため建築主事がおらず独自に構造計算できないように見える室蘭市、妙高市でも行われている。妙高市では積雪による4階建旅館の倒壊による住民のけが等を懸念し、3900万もの費用をかけている点が注目される。

行政代執行は特定空家等の所有者が確知できているときに執行できるが、所有者が確知できないときに行うのが略式代執行である。略式代執行をするには、所有者を過失なく確知できないことが必要であるが、空家法は放置すると危険な空家に対応するための法なので、確知業務も一定の区切りをつけ行っている。

この略式代執行も13件行われている。解体費用としては、一戸建て全部を解体する場合、100万程度かかるが、袋地等の重機が入らない敷地での手壊しだと通常の2～3倍費用がかかってしまう。

2. 現場で認識されている法的課題

空家法は、建築基準法を参考にして作られている。ただ、建築基準法では「そのまま放置すれば著しく保安上危険」という言葉を使っているが、空き家法では特定空家を「そのまま放置すれば著しく保安上危険となるおそれ」と規定して、おそれ段階での対応ができることになっている。現場で認識されている法的課題としては、次のようなものがある。

特定空家等の認定は、建築主事がない特定行政庁でない市長町では大変だが、建築士等に協力し

てもらい行っている。また、認定の撤回については、14条1項の指導を受けた特定空家等において、傾いている擁壁を撤去したため、特定空家と認定する基準点である100点を下回ってしまった場合に、点数上は特定空家等にはならないが、その後も14条1項の指導を継続できるかといった問題もある。この場合、根本的な危険な箇所が改善されていなければ継続できると考えている。

14条2項の勧告を受けたまま、1月1日を迎えると、土地所有者に対する固定資産税の住宅用宅地に対する軽減措置が適用されなくなる。14条2項の勧告については、処分性があると考えるが、国土交通省は、勧告を土地所有者にしても空家法は空家法、地方税法は地方税法として対応できるため、処分性はないとしている。訴訟が提起されたときに最高裁はどう考えるのか興味深い。

行政処分とすれば、弁明の機会を与える必要がある。念のため、私も関わっているある区で勧告をする場合は、弁明機会を設けている。弁明を求める人はいないと思っていたが意外という。中には、借地人に退去を求めている最中なので待つてほしいといった要望もあるが、その場合、実際に建物の解体の予定を、解体業者と具体的に打ち合わせしているか等で判断したりしている。また、勧告のタイミングも難しく、工事に2カ月くらいかかることから、秋以降は勧告しにくい。しかし、勧告を躊躇し、その間に倒壊して住民に被害が発生すると、国家賠償法の問題になるので、勧告をするタイミングにも注意を要する。

相続人が複数いる場合、建物に関する保存行為は1人で、管理行為は半数の合意でできるが、解体等の処分行為は全員の同意が必要である。また、例えば、共有者のうち不明者がいると、行政代執行とともに、不明者に対しては略式代執行もするあわせ技が必要となる。

抵当権・賃借権に関しては、設定した当事間の権利なので、行政法は優先して対応でき問題ない。

空家の所有者が独身独居老人等で、認知症になっている場合、成年後見制度による対応が必要となる。申立は市町村長もできるようになったが、市町村長による申立でも、成年後見が必要だという医師の診断書は必要である。空家所有者が認知症と思われる人であっても、知らない人には、しっかりした態度をとったり、取り繕ったりされると認知症であるとする診断が下せず、また、行政不信に陥っている人だと、診断さえ応じない場合もあり、空家法の対応に進めない場合もある。

空き家の倒壊等により個人に被害が発生した場合、民法上は個人が空き家所有者に工作物責任を問えるが、行政法では対応ができず、正面から対応できる法整備が必要である。

自分の敷地に隣接する空家が倒れてきそうなときに自分で対応し、その費用を償還請求できることが事務管理であるが、行政が自力救済できるのかといった課題もある。

最近では、行政が事務管理で対応しているところがあるが、行政が事務管理できるのか。行政が国民の権利に制限を加えるためには原則、行政法の法的根拠がない限り対応できない。奈良県の桜井市では市道所有者として倒壊しそうな建物を除却請求し勝訴した例があるが、相手は本人訴訟のため、所有者でもない者が事務管理を行うことが可能なのかは、判例もないのでわからない。

行政代執行の場合は、特定空家の所有者に対し財産の差押等、国税滞納処分の例によりの費用を徴収できるが、略式代執行の場合で、後日、後日所有者が判明した場合、費用請求はできるのかも説が分かっている。国土交通省は民事訴訟で費用を請求できるといっているがどうなのか。

3. 条例による独自対応

空家法が昨年5月に全面施行されたことで、市町村等で制定した空家に関する条例と、空家法との関係を整理する必要が生じたため、いくつかのパターンができた。

空家法のみで対応できるとして条例を完全に廃止したのは、私の確認できたところで、室蘭、船橋等、5都市である。

そのほか、特定空家等までの定義である1年以上空家としているまでの状態ではないが、特定空家等になる前の空き家への対応を設ける前置条例や、空き家法では適用できない建物（空き家法は、長屋の場合、長屋全戸が空かないと空家とみなさない）に対し対応する並行条例や、空家法をベースとしながらも、空家法では実施に手間がかかったり、迅速性に欠けるといった点を補う法律実施条例（リンク条例）がある。たとえば、法14条3項の命令違反に対する過料の請求は非訟事件手続法によることが必要なため、代替として所有者を公表するとか、空家法は建築基準法を例にしてできており、建築基準法には即時執行の規定がないため、トタン板がはがれ、強風が吹けば飛びそうな場合には、即時執行で対応するとか、空き家所有者と事前に契約を締結し、一定の事実が発生したら行政が対応することを承諾し、対応費用も債務名義があるため強制執行が可能であるといったことを条例で規定している。

4. 自治体における今後の方向性

自治体における今後の方向性としては、空家法では、特定空家等の除却のみでなく、空家等対策計画を策定できることを規定しており、国土交通省は平成30年までに80%の自治体で策定してほしいとしている。計画にもとづき国から補助がでる部分もあるので、全自治体で策定するのではないかな。

空家への対応としては、除却のみならず利活用も必要で、地域コミュニティの資産として捉える対応もある。例えば、谷中も空家が多いが、NPOが推進してやっており、シェアハウスや学生の寮等としての活用も検討されている。ウォーキングしたい街となっているが、また、通常、行政で空き家対策をする部署は、建築や住宅関連の部署であるが、高齢者所有の住宅の場合、空家となるのは亡くなったり、施設に入る場合であるので、福祉部門との連携等も必要である。

参考：

空家等対策の推進に関する特別措置法 第14条（特定空家等に対する措置）

第14条 市町村長は、特定空家等の所有者等に対し、当該特定空家等に関し、除却、修繕、立木竹の伐採その他周辺の生活環境の保全を図るために必要な措置（そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態又は著しく衛生上有害となるおそれのある状態にない特定空家等については、建築物の除却を除く。次項において同じ。）をとるよう助言又は指導をすることができる。

2 市町村長は、前項の規定による助言又は指導をした場合において、なお当該特定空家等の状態が改善されないと認めるときは、当該助言又は指導を受けた者に対し、相当の猶予期限を付けて、除却、修繕、立木竹の伐採その他周辺の生活環境の保全を図るために必要な措置をとることを勧告することができる。

3 市町村長は、前項の規定による勧告を受けた者が正当な理由がなくその勧告に係る措置をとらなかった場合において、特に必要があると認めるときは、その者に対し、相当の猶予期限を付けて、その勧告に係る措置をとることを命ずることができる。

以上