

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年法律第49号）

【サマリー】

不動産登記簿等の公簿情報を調査しても土地所有者が判明しないいわゆる「所有者不明土地」が増加し、様々な問題が発生している。「所有者不明土地」は相続を契機として発生することが多く、今後、更なる高齢化により多くの相続が発生することが予想されるため対応策が求められていた。

本法では、所有者不明土地を定義し、①これを円滑に利用する仕組みとして地域福利増進事業の創設、土地収用法の特例を規定している。また、②所有者不明土地を適切に管理する仕組みとして財産管理制度に係る民法の特例を定め、③所有者の探索を合理化する仕組みとして土地所有者等関連情報の利用及び提供、相続登記等に関する不動産登記法の特例を定めている。

I 本法の背景

2018年6月6日、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（以下「本法」という。）が成立し、一部を除いて2018年11月15日に施行された。以下、本法制定の背景と概要について述べる。なお、本文中の意見にわたる部分は筆者の私見である。

1 所有者不明土地の増加

近年の人口減少、高齢化の進展に伴う土地利用ニーズの低下や地方から都市部への人口移動を背景とした土地の所有意識の希薄化等により、所有者不明土地が全国的に増加している。典型例としては、地方に住んでいる親の死亡によって都市部に住んでいる子らに相続が発生した場合に、相続人が土地を活用する予定がないため相続登記がなされないまま放置され、時間の経過とともに更なる相続が発生するなどして所有者不明土地となってしまう場合であ

る。

国として所有者不明土地の実態を直接的に把握するための調査は実施されていないが、国土交通省が実施した「平成28年度地籍調査における土地所有者等に関する調査」¹⁾によれば、2016年度に地籍調査を実施した約62万筆において、不動産登記簿により所有者の所在が判明しなかった土地は約20%あり、同調査において市町村による所有者探索の結果、最終的に所有者の所在が判明しなかった土地の割合は0.41%で約2500筆となっている。また、法務省が全国10か所の地区で自然人名義に係る所有権11万8346個を対象に実施した「不動産登記簿における相続登記未了土地調査について」²⁾によると、最後の所有権登記から50年以上経過しているものが大都市地域において6.6%、中小都市・中山間地域において26.6%となっている。

2 所有者不明土地の増加によって発生する問題

所有者不明土地の増加によって、例えば公共事業

1) 国土交通省 国土審議会土地政策分科会特別部会（第1回・2017年9月12日）参考資料2<http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/totikensangyo02_sg_000108.html>

2) 法務省「不動産登記簿における相続登記未了土地調査について」（2017年6月6日）<http://www.moj.go.jp/MINJI/minji05_00291.html>

や民間の事業において事業用地を取得しようとしても所有者の探索に膨大な時間と費用がかかり、結果として事業計画の変更を余儀なくされたり、事業の実施そのものが困難になるといった問題が発生している。例えば東日本大震災の復興事業では、住宅の高台移転などの際に移転先の用地に所有者不明土地が存在し、これによって移転事業が難航したことが報道された。

今後更に高齢化が進む我が国においては、大量の相続が発生することが予想され、所有者不明土地が一層増加することが懸念されている。

II 本法制定に向けた検討

上記の背景を踏まえ、「経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）」（2017年6月9日閣議決定）や「未来投資戦略」（同日閣議決定）において、所有者不明土地について公共的目的のための利用を可能とする新たな仕組みの構築、長期間相続登記が未了の土地の解消を図るための方策等について、必要となる法案の次期通常国会への提出を目指すこととされた。

これを受けて国土交通省は「国土審議会土地政策分科会特別部会」を開催し、所有者不明土地の公共的目的のための円滑な利用を可能にする制度の検討を行い、2017年12月に「中間とりまとめ」³⁾を公表した。

III 本法の概要

1 「所有者不明土地」の定義（第2条第1項）

本法における所有者不明土地とは、「相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行ってもなおその所有者の全部又は一部を確知することができない一筆の土地をいう。」とされている。

政令では、土地の所有者を確知するために必要な情報（土地所有者確知必要情報）を取得するため、①登記事項証明書の交付の請求、②土地所有者確知必要情報を保有すると思料される者に対する土地所有者確知必要情報の提供の請求、③所有者と思料される者が記録されている書類を備えると思料される市町村の長又は登記官に対する土地所有者確知必要情報の提供の請求、④所有者と思料される者に対する所有者を特定するための書面の送付等が規定されている。

ここでは、客観性の高い公的書類による調査は確実に行うことを求める一方、聞き取り調査については成果が乏しくなっている現状を考慮して親族など合理的な範囲に限って行うこととされている。

また、後述するように、本法では所有者不明土地のうち一定の要件を満たすものを「特定所有者不明土地」と定義し、地域福利増進事業の実施のための措置や土地収用法の特例を認めている。この「特定所有者不明土地」とは、所有者不明土地のうち、現に建築物（物置その他の政令で定める簡易な構造の建築物で政令で定める規模未満のものを除く。）が存せず、かつ、業務の用その他の特別の用途に供されていない土地とされている。

2 地域福利増進事業の実施のための措置

本法によって、特定所有者不明土地について、地域住民のために行われる公共的な事業である「地域福利増進事業」を行う場合には、一定期間使用権が認められ土地を利用することができる制度が創設された。事業の実施主体は、国や地方公共団体等に限らず、民間事業者も対象とされている。

(1) 地域福利増進事業（第2条第3項）

「地域福利増進事業」とは、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ものであり、第2条第3項に各号として列挙されている。地域住民の福祉に資するものであれば土地利用の必要性が認められる一方、本法による使用権が

3) 国土交通省「国土審議会土地政策分科会特別部会中間とりまとめ」（2017年12月12日）<http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/totikensangyo02_sg_000121.html>

認められれば土地所有権の制約となるため一定の事業⁴⁾に限定されている。

(2) 土地権利等の設定 (第10条、第15条)

「使用権」は本法で創設された権利であり、存続期間10年として、賃料相当の補償金を不明所有者のために事前に供託し、終了後には土地の原状回復の義務を負った上で当該土地を使用する権利(土地権利)と土地にある所有者不明物件の所有権又はその使用権(物件使用権)を取得する。物件使用権が認められるのは、特定所有者不明土地上に簡易な構造の建築物がある場合に、これを除去して更地にして使用することを可能にするためである。

土地権利等が認められた場合には、その土地に関する土地権利等以外の権利は必要な限度においてその行使を制限されることとなる。

ア 裁定申請 (第10条)

地域福祉増進事業を実施する者は、特定所有者不明土地の所在地を管轄する都道府県知事に対し、裁定申請を提出する。

都道府県知事は、当該申請があったときは、当該事業が地域福祉増進事業に該当するか、土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであることを確認した上、関係市町村長の意見を聴くこととされている。

イ 公告・縦覧の手続 (第11条)

都道府県知事は、裁定申請が一定の要件を満たすと認めるときは、必要事項を公告し、6月間公衆の縦覧に供しなければならない。これは、使用権が設定されれば権利者の私権が制限されることになるため、権利者からの異議申出の機会を担保する趣旨である。縦覧されている期間に所有者等から異議が出た場合には使用権等の設定は認めず、裁定申請は却下される(第12条)。

ウ 裁定 (第13条)

都道府県知事は、裁定を行う際には、事業主が

支払う賃料相当の補償金の額について、あらかじめ収用委員会の意見を聴いた上で定めなければならない。これは、第三者の意見を聴くことを義務付けることで適正な補償金額を担保する趣旨である。事業主は、使用権等の始期までに、裁定によって定められた補償金を供託しなければならない。

エ 標識の設置 (第20条)

土地権利等を取得した事業主が当該土地を使用している間に土地の所有者が現れた場合に当該土地がなぜ使用されているのか分かるよう、地域福祉増進事業の用に供されている旨を表示した標識を設けなければならない。

オ 土地権利等の存続期間の延長 (第19条)

土地権利等の存続期間は、借地借家法における事業用定期借地権の下限の期間が10年とされていることを踏まえ、存続期間の上限を10年としている。もっとも、地域福祉増進事業は地域住民の福祉に資する事業であるため、期間経過後も引き続き事業を継続していくことが望ましい場合もある。そのため、使用権者は存続期間の延長を申請することも可能であり、所定の手続によって延長が認められる。

なお、延長には回数制限を設けていないため、場合によっては長期にわたって当該土地を使用することも可能である。

カ 裁定の取消し (第23条)

都道府県知事は、使用権者がこの法律の規定に違反したとき又は正当な理由なく事業を実施しないときは、裁定を取り消すことができる。

キ 終了後の原状回復義務 (第24条)

使用権者は、使用権の存続期間が満了したとき又は裁定が取り消されたときは、使用していた土地の原状回復義務を負う。ただし、知れている所有者全員の同意を得られた場合にはこの限りでは

4) ①道路、路外駐車場等の一般交通の用に供する施設の整備事業、②学校等の教育のための施設の整備事業、③公民館又は図書館の整備事業、④社会福祉事業の用に供する施設の整備事業、⑤病院、療養所、診療所又は助産所の整備事業、⑥公園、緑地、広場又は運動場の整備事業、⑦被災者の居住の用に供する住宅の整備事業等、⑧購買施設、教養文化施設等で地域住民等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ものの整備事業等、⑨土地収用法第3条各号に掲げるもののうち地域住民等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ものの整備事業等、⑩上記の事業のために欠くことができない通路、材料置場その他の施設の整備事業

ない。

また、都道府県知事は、原状回復義務を負っている者がその義務を果たさないときには、当該義務を果たすよう命令することができる。この場合において、命令する相手が分からず、違反を放置することが著しく公益に反すると認められるときは、自ら原状回復を行うことができる。

3 土地収用法の特例

道路事業、河川事業など土地を恒久的に利用する事業については、所有権を取得して事業を行う必要があるため、所有権を取得できる制度である土地収用法を活用することが考えられる。もっとも同制度では、権利者保護の観点から慎重な手続が設けられている。しかし、判明している共有者で反対する者がおらず、原則として建築物が存在せず、業務の用等に供されていない土地については、その円滑な利用を図るため合理的な手続で利用を可能とする必要がある。そこで、本法において土地収用法の特例制度が設けられた。特例制度の概要は以下のとおりである。

(1) 裁定の申請（第27条）

起業者が土地収用法の事業の認定を受けた収用適格事業（同法第3条）について特定所有者不明土地を収用し、又は使用しようとするときは、土地の所在地を管轄する都道府県知事に対して、裁定の申請を行う。特例制度では、収用委員会ではなく都道府県知事に対して申請を行うことになる。これは、都道府県知事のもとには収用委員会の事務局も置かれており、土地の評価など簡易な補償額の算定を行う能力を有していると考えられるためである。

(2) 公告・縦覧の手続（第28条）

都道府県知事は、裁定申請があった場合、起業者が収用し、又は使用しようとする土地が特定所有者不明土地に該当しないと認めるときその他申請が相当でないと認めるときを除き、裁定申請があった旨を公告し、2週間公衆の縦覧に供する。

所有者等から公告事項について異議の申出があったときは、当該裁定申請を却下しなければならない。

(3) 裁定（第32条、第34条）

都道府県知事は、裁定を行う際には、裁定において定める補償金の額について、あらかじめ、収用委員会の意見を聴かなければならない。収用委員会の意見を聴くのは客観性を担保する趣旨である。

都道府県知事は、裁定をしたときは、遅滞なくその旨を裁定申請をした起業者及び特定所有者不明土地の所有者等で知れているものに文書で通知し、公告する。この公告があったときは、当該特定所有者不明土地については、土地収用法の権利取得裁決及び明渡裁決があったものとみなされ土地の収用等が可能になる。この場合、起業者は補償金を支払わなければならないが、補償金を受け取るべき者を確知できないときは供託できる。

(4) 都市計画事業に関する特例の準用（第37条）

都市計画事業についても土地収用法の特例を準用することとされている。

なお、都道府県知事が自ら事業を実施する場合、事業実施主体と裁定主体が双方とも都道府県知事になるが、この場合には直接事業を担当する部局とは別の部局が裁定を担当することが本法第3条に基づく基本方針⁵⁾に定められている。

4 不在者の財産及び相続財産の管理に関する民法の特例（第38条）

所有者が明らかでない土地への対応としては、民法上の「不在者財産管理制度（民法第25条～第29条）」や「相続財産管理制度（同法第951条～第959条）」がある。これらの制度では利害関係人と検察官が申立人とされており、公共事業のために土地を取得しようとする場合であれば地方公共団体等も「利害関係人」に当たると解釈されている。

しかし、所有者不明土地の中には、公共事業に利用する予定はないが、管理が不十分なために周辺住

5) 所有者不明土地の利用の円滑化及び土地の所有者の効果的な探索に関する基本的な方針（2018年11月15日法務省、国土交通省告示第2号）

民の危険となっているものもある。また、このような土地については、地方公共団体が適切に管理するべきであるとの意見もある。

このため、本法において民法の特例として、国の行政機関の長又は地方公共団体の長が、所有者不明土地の適切な管理のために特に必要があると認めるときには、家庭裁判所に財産管理人の選任の申立てを行うことができるよう申立権を認める特例が定められた。

5 土地所有者等関連情報の利用及び提供（第39条）

本法では土地の所有者の効果的な探索のための特別な措置についても規定されている。土地所有者の探索に有効な情報としては、固定資産課税台帳や地籍調査票に記載されている情報があるが、これらの情報は守秘義務⁶⁾や個人情報保護の観点から行政機関内部であっても目的外に利用することはできない。

そこで、本法により一定の要件を満たす場合には当該情報にアクセスして利用することを可能とした。

具体的には、都道府県知事及び市町村長は、地域福利増進事業等のために区域内の土地の所有者等を知る必要があるときには、当該土地所有者等の探索に必要な限度で、その保有する土地所有者関連情報をその保有に当たって特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができる。

都道府県知事や市町村長以外の者であっても、地域福利増進事業等を実施する者であれば、その準備のために区域内の土地の所有者等を知る必要がある場合には土地所有者等関連情報の提供を都道府県知事や市町村長に求めることができる。もっとも、国及び地方公共団体以外の者に対して土地所有者等関連情報を提供しようとするときには、あらかじめ本人（所在が判明している者に限る。）の同意を得なければならない。

また、土地所有者等の情報については、その土地に工作物を設置している電力事業者等の民間事業者が保有している場合もある。そのため、国の行政機

関の長等は、これらの者に対して土地所有者関連情報の提供を求めることができるとされた。本法によって法律上の根拠が定められたため、民間事業者が地方公共団体等に情報を提供しても個人情報保護法には反しないことになる⁷⁾。

6 特定登記未了土地の相続登記等に関する不動産登記法の特例（第40条）

所有者不明土地は、相続が発生した後に相続登記がなされなかったことを原因として発生する機会が多い。そこで、長期間にわたって相続登記等が行われていない土地の解消を図るため不動産登記法の特例が規定された。

(1) 特定登記未了土地の定義（第2条第4項）

本法では「特定登記未了土地」について、所有権の登記名義人の死亡後に相続登記等がされていない土地であって、土地収用法第3条各号に掲げる収用適格事業を実施しようとする区域の適切な選定その他の公共の利益となる事業の円滑な遂行を図るため当該土地の所有権の登記名義人となり得る者を探索する必要があるものと定義している。

(2) 長期相続登記等未了土地である旨を登記簿に記録できる制度の創設

登記官は、起業者その他の公共の利益となる事業を実施しようとする者からの求めに応じ、事業を実施しようとする区域内の土地の登記名義人に係る死亡の事実の有無を調査する。当該土地が特定登記未了土地に該当し、かつ、その所有権の登記名義人の死亡後30年を超えて相続登記等がされていないと認めるときは、登記名義人となり得る者を探索した上、職権で所有権の登記名義人の死亡後長期間にわたり相続登記等がされていない土地である旨等をその所有権登記に付記することができる。

(3) 登記官による相続登記等の申請の勧告

登記官は、探索により当該土地の所有権の登記名義人となり得る者を知ったときは、その者に対し、相続登記等の申請を勧告することができる。

6) 地方税法第22条により守秘義務が規定されている。

7) 個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号）第16条第3項第1号

この場合、登記官は、相続登記等を申請するために必要な情報を併せて通知する。

- (4) そのほか、登記官は、関係地方公共団体の長等に対し、当該土地の登記名義人に係る死亡の事実その他当該土地の所有権の登記名義人となり得る者に関する情報の提供を求めることができる。

7 地方公共団体による職員の派遣の要請（第41条、第42条）

地方公共団体は、地域福利増進事業等の実施の準備のためその職員に土地所有者等の探索に関する専門的な知識を習得させる必要があるときは、国土交通大臣に対し、国土交通省の職員の派遣を要請することができる。要請を受けた国土交通大臣は、適任と認める職員を派遣するように努める。

8 地方公共団体の援助（第43条）

地域福利増進事業等を実施しようとする民間の事業者の中には、所有者の探索や補償額の算定などのノウハウを持たない事業者もある。そこで、これらの事業者を支援することが所有者不明土地の円滑な利用を促進することになる。

そこで、地方公共団体は、所有者不明土地を使用しようとする者の求めに応じ、所有者不明土地の使用の方法に関する提案、所有者不明土地の境界を明らかにするための措置の助言、土地の権利関係又は評価に関する専門家のあっせん等の援助を行うよう努めるものとされている。

9 国会における附帯決議

国会における審議の際、衆議院及び参議院の国土交通委員会において附帯決議が行われた。その中では、複数の土地共有者が不在者であるときは、不在者財産管理人は複数の土地共有者を代理することができる仕組みを検討すること、土地の所有権の放棄など土地の管理等に係る新たな「受け皿」づくりについて検討するよう政府に求めている。

IV 所有者不明土地問題を巡る今後の動き

本法において所有者不明土地問題に対する一定の対応策が創設されたが、本法は所有者不明土地問題を抜本的に解消するものではない。

このため、抜本的な解消を目指し、政府は「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」を設置し、検討を進めている。

2018年6月1日に同会議で決定された基本方針⁸⁾では、「土地所有に関する基本制度や民事基本法制の見直し等の重要課題については、2018年度中に制度改正の具体的方向性を提示した上で、2020年までに必要な制度改正を実現する。」と決定されている。

また、相続登記の義務化や所有権の放棄について、法制審議会で議論が開始される見込みである⁹⁾。

そのため、今後も土地所有権の登記制度や所有に関する基本制度に関して重要な法改正が予想されるところである。

(衆議院法制局 宇敷崇広)

8) 所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議 「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」(2018年6月1日)

9) 日本経済新聞2019年2月8日夕刊1面