

# 用地取得における所有者不明土地問題と その対応について

古賀 駿平<sup>1</sup>

<sup>1</sup>豊岡河川国道事務所 用地第二課 (〒668-0025 兵庫県豊岡市幸町10-3)

近年、人口減少・少子高齢化を迎えていく中で、「所有者不明土地」が問題となっている。それに伴って政府はさまざまな方策をうちだしている。そこで今回の発表は「所有者不明土地」があることにより用地取得においてどのような問題があるのか、2018年6月に公布され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（以下「所有者不明土地法」という。）などにより、今後の用地業務がどのように変わるのかを検討するものである。

キーワード 所有者不明土地、財産管理人、相続登記、所有者調査

## 1. はじめに

豊岡河川国道事務所が施行する河川事業において、戦前のままの共有名義人約50名により、およそ500名の相続人となる事案が発生している。権利者調査に何年も要しているが、なかには所有者の住所が不明となっているもの（不在者財産）、相続人が確定できず、権利者不明となっているもの（相続財産）などの所有者不明土地がある。このような場合権利者の確定に時間を要することとなり、その後の事業進捗に大きな影響を及ぼすことになる。

そこで今回、これら所有者が判明しない場合の用地取得について所有者不明土地の現在の処理方法を検証し、2018年6月に公布された「所有者不明土地法」が成立した背景とその必要性、並びにこの法律により用地取得の手続きがどのように変わるのか、あるいは変わったのか、用地事務の観点から考えていきたい。また、今後の動きについて触れてみたい。

## 2. 所有者不明土地の処理方法の現状

所有者不明土地の現状の処理方法は、不在者財産管理人、相続財産管理人または土地収用法による処理が用いられることが多い。これらに共通する課題としては、各々の法定手続き前の調査に時間がかかることと考えられる。

### (1) 不在者財産管理人による処理

不在者財産管理人は、土地所有者等が不在者である場合、利害関係人又は検察官の申し立てに基づき、家庭裁判所に選任される。また家庭裁判所の許可を得て、売却処分などを行うことができ、事業に必要な用地取得に協力（売却）して頂くことになる。しかし、不在者財産管理人の選任を申し立てるためには、事前に住民票、戸籍、住所地の確認、親族などへの問い合わせを行い、不在となった経緯等について詳細に調査する必要があり、管理人の選任申立てまでに、時間を要する。

### (2) 相続財産管理人による処理

相続財産管理人は、土地所有者等がすでに死亡し、相続人の存在が明らかでない場合、上記(1)と同様に、家庭裁判所が選任した相続財産管理人に事業用地取得に協力していただくことになる。更に、申し立てに当たっても、上記(1)と同様に調査が必要であるが、その調査の対象数は推定される相続人の数となり、申し立てまでに相当時間を要することになる。

### (3) 土地収用法による処理

河川事業などは、土地収用法第39条の裁決の申請をすることが可能であるものの、上記(1)、(2)以上

に申請前の調書作成のために相当の時間を要する。

### 3. 所有者不明土地による問題点

2. (1) (2) (3) の課題について少し具体的に記載すると次のようになる。

#### ① 所有者の探索

相続登記のされていない土地の相続人・不在者の探索は、海外移住者や、住所が判然としないものなど、これらを過失無く確知する調査対象の範囲は総じて広く解される傾向にある。

#### ② 個人情報の利用

個人情報保護の観点からそれぞれの行政機関が保有する情報を利用出来ない場合が多く、所有者を探索するための情報を保有している行政機関同士の連携が不十分である。そのため調査対象を推定するため、地元の方への聞き取りも広範囲に及ぶ傾向にあり、結果として所有者不明土地の所有者探索は多くの時間と費用をかけることになる。

#### ③ 用地取得の長期化

探索に多くの時間・費用をかけたとしても、所有者を完全に特定できなければ、上記の不在者財産管理人や、裁決申請に頼らざるを得ず、更に手続きのための時間を要し、用地取得が長期化してしまう。

### 4. 所有者不明土地が増えた背景

2020年5月1日時点では総人口は1億2590万人となっており、前年に比べ26万人の減少となっている<sup>1)</sup>。こういった人口減少や高齢化、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、所有者不明土地の数も増えてきており、2016年度の地籍調査を実施した地区を対象にした調査では、不動産登記簿上で所有者の所在が不明であった土地の割合が約2割、全国に拡大推計をした結果でも所有者不明率は2割の結果となり、所有者不明の土地面積は約410万ha、九州の土地面積を超えると推定された<sup>2)</sup>。

### 5. 所有者不明土地法の概要

所有者不明土地問題は、公共事業のみでなく民間事業による利用も阻害し様々な支障を生じさせていることから、所有者不明土地の利用の円滑化及び所

有者不明土地の公共目的のための円滑な利用を可能にすることを規定した所有者不明土地法が制定された。

所有者不明土地法では「所有者不明土地」、さらに「特定所有者不明土地」が定義されている。

第2条第1項 この法律において「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。

具体的には、

①所有者の探索を行う者の利用できる台帳が更新されていない、台帳間の情報が異なるなどの理由により、所有者（登記名義人が死亡している場合は、その相続人も含む。以下同じ。）の特定を直ちに行うことが難しい土地

②所有者を特定できたとしても、転居先を追えないなどの理由により、その所在が不明である土地

③登記名義人が死亡し数代にわたり相続登記がされていないなど、相続人が多数となっており、その所在の探索が困難となっている土地

④所有者の探索を行う者の利用できる台帳に、全ての共有者が記載されていない共有地となる<sup>3)</sup>。

また「特定所有者不明土地」は、法第2条2項に次のように定義されている。

第2条第2項 この法律において「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（以下「簡易建築物」という。）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をいう。

所有者不明土地法はいくつかの仕組みからなっている。これらによる用地取得の変化にも触れてみる。

#### (1) 所有者不明土地を円滑化に利用する仕組み

・土地収用法の裁決に代わる知事の裁定

土地収用法第8条第1項に規定する起業者は、土地収用法第20条の事業の認定をうけた収用適格事業について、その起業地内にある、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、収用委員会に代わり、都道府県知事が「裁定」するもので、これまでの審理手続きを省略するものである。

・裁定による特定所有者不明土地の使用

これは土地所有権の設定を目的としたもので、地域福利増進事業のうち現状回復が可能なものに、都道府県知事の裁定により最長10年間の土地所有権を設定し、事業実施を可能としている。

特定所有者不明土地の使用については図1の適用範囲と考えることができる。また、山や郊外での利用はあまり多くないのではないかと予想される。

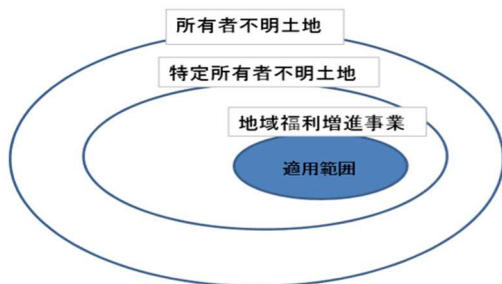


図1 裁定による特定所有者不明土地の使用の範囲

(2) 登記官による登記事項の付記と勧告

所有者不明土地の法整備の一環として、2019年5月17日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ている。この法律は、表題部所有者不明土地について、登記及び管理の適正化を図るための措置を講ずることにより、権利関係の明確化及びその適正な利用を促進しようとするものである。

具体的には、不動産登記法の特例が設けられたことにより、登記官が、公共の利益となる事業を実施しようとする者の求めに応じ、事業を実施しようとする区域内の土地が、特定登記未了土地に該当し、かつ、登記名義人の死亡後一定期間を超えて相続登記等がされていないときは、登記名義人となり得る者を探索し、職権で、一定事項の登記への付記・登記名義人となり得る者に対する相続登記等の勧告を行うことができるとされている。

登記官による登記事項の付記と勧告については図2の範囲が適用されると考えられる。

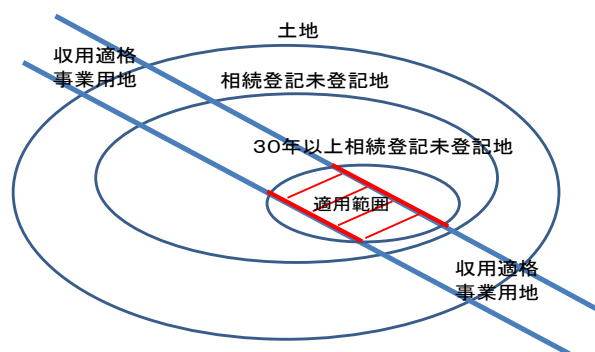


図2 登記官による登記事項の付記と勧告の範囲

(3) 財産管理制度に係る民法の特例

所有者不明土地は、不法投棄や雑草の繁茂等が多く見受けられ、周辺に悪影響を与えている場合が多い。国又は地方自治体が所有者不明土地を管理するために法は、国又は地方公共団体の長は、所有者不明土地につき、適切な管理のため特に必要があると認められるときは、家庭裁判所に対し、不在者財産の管理人又は相続財産の管理人の選任の請求をすることができるとしている。

6. 今後の動きについて

今後の動きとしては2019年6月14日に「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」が開催されており、所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針が策定されている。その中でも用地取得に関係する内容については以下になる。

(1) 土地所有者に関する基本制度の見直し

土地の管理や利用に関して所有者が負うべき責務、適切な利用・管理の促進案に関して法改正に向けた作業を進め、土地基本法等の改正とともに土地の適切な利用・管理の促進策の具体化を進めるとされている。

(2) 民事基本法制の抜本的な見直し

今後、法制審議会で民法及び不動産登記法の改正について検討を進め、民事基本法制の見直しをおこなうとされている。

また、近年の所有者不明土地の増加が、生活環境の悪化の原因・インフラ整備や防災上の重大な支障となっていることを受け、2020年1月31日に所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議（第5回）

が開催され、また2020年2月4日には土地所有者等の土地の適正な「利用」及び「管理」に関する責務を改めて明示した土地基本法等の一部改正法案が閣議決定された。上記を受け、今後は、経済成長や地域の活性化、持続可能性の確保につながる地域づくり・まちづくりを進める中で、土地需要の創出や喚起といった部分にも着目しており土地政策の全体像を再構築する流れとなっている。

さらに、土地政策の総合的な推進を図るための具体的施策の方向性を示すものとして、「土地基本方針」及び、2020年度以降の地籍調査等の迅速かつ効率的な実施を図るため、「国土調査事業十箇年計画」が策定され、2020年5月26日に閣議決定された。

上記「土地基本方針」には、法改正における新たな理念である所有者の責務や関係省庁が一体性をもって土地施策に講じるための、今後の施策の方向性が具体的に示されており、主な骨子は以下の5点となっている。

1. 土地の利用及び管理に関する計画の策定等に関する基本的事項
2. 適正な土地の利用及び管理の確保を図るための措置に関する基本的事項
3. 土地の取引に関する措置に関する基本的事項
4. 土地に関する調査の実施及び情報の提供等に関する基本的事項
5. 土地に関する施策の総合的な推進を図るために必要な事項

本方針に基づく具体の施策については今後の整備が待たれるところであるが、例えば地籍調査の円滑化や相続登記申請の義務化が図られるとするならば、長期相続未了地の減少が期待でき、また、国・自治体等関係機関が一体となって所有者不明土地問題の解消にあたることにより、土地に係る情報提供等の体制がいっそう強化され、所有者の探索の効率化等の効果が期待できるのではないかと考えている。

## 7. 最後に

本稿は、所有者不明土地問題とその対応について用地取得業務という観点から紹介し、今後の動きについても触れたところである。確かに5. で述べた所有者不明土地法に基づく所有者不明土地の円滑な利用に資する仕組みが適用されれば、所有者不明土地の利用が促進され、円滑な用地取得事務につながるだろう。しかし、現行法制度においては、この仕

組みが適用できる範囲がかなり限定されており、実際にはこの仕組みによる用地取得促進への効果は限定的であると考えられる。

しかしながら、6. で述べたように所有者不明土地対策については、引き続き検討が進められているところであり、今後所有者不明土地のより円滑な利用が可能となるよう、具体的な法整備が進められることとなるだろう。

最後に、異論は多々あるだろうが、今後の所有者不明土地にかかる制度に関して実務経験2年目の用地担当者として個人的に期待していることについて述べたい。

### ●相続登記の義務化を期待

公共事業のために取得しようとする用地について、明治、大正時代の登記のまま相続登記がされておらず、相続人が多数のケースが存在する。こういったケースでは相続人が1000名を超えること（特定できず推定されること）も多く、相続人の調査、相続人との交渉をするのには時間がかかる。相続登記の義務化が行われると、公共事業の事務の用地取得の進捗が図られると考える。

### ●遺産分割の期間制限を期待

法制審議会民法・不動産登記法部会第11回会議では民法の改正案がでており、遺産分割協議についても言及されている。現在、遺産分割それ自体、期間に制限がないことから相続開始から時間が経つうちに推進力が失われて棚上げされるという状況もあるように思われる。遺産分割協議の未了が所有者不明土地を生じる最大の原因ともいわれていることから、遺産分割協議の期間を決めることにより、相続人の財産整理が以前よりも確実にされるようになり、所有者探索の時間が短縮されると考えられる。

### ●外国に住所を有する登記名義人の所在の把握を期待

登記名義人が外国在住の場合、用地交渉、支払い手続きなど様々な点で問題が発生する。それらの手続きを進めていく上で、権利者の連絡先を知る必要があるが、外国在住の登記名義人の連絡先を知る手段が乏しい。そこで公的機関（例えば外国に行く前に住んでいた自治体など）が外国在住の登記名義人の国内連絡先を保有するなどの制度があれば、確実に権利者の把握ができるのではないかと考える。

本論文では用地取得の視点で制度の紹介、現状、

今後についてを述べた。

また所有者不明土地法が整備されてから期間も短いこともあり、法整備の効果は数字で確認することができなかったが、所有者不明土地課題（調査などの時間的コスト）が少なからず解決にむけ少しずつではあるが前進しているように思われる。今後の用地事務において活用する機会を具体的に検討したい。

一方で所有者不明土地は用地取得事務の影響だけでなく、社会的・経済的問題にも直結している。

所有者不明土地対策推進のための関係閣僚会議の資料によると、2040年までの経済的損失は累計で約6兆円となっており、今後も継続的な対策が必要であると考えられる。

**謝辞：**本報告にあたり、リハーサルの機会を与えてくれた、事務所関係各員の皆様に対し、本報告書にあたり、意見をくださった用地課の皆様に対し、ここに感謝の意を表します。

#### 参考文献

- 1) 総務省統計局ホームページ  
<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.html>
- 2) 所有者不明土地の実態把握状況について  
<https://www.mlit.go.jp/common/001201304.pdf>
- 3) 所有者不明土地を取り巻く状況と課題について  
<https://www.mlit.go.jp/common/001201306.pdf>  
内閣官房 所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針  
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/shoyushafumei/dai4/ketteil.pdf>  
内閣官房 所有者不明土地等の対策の推進のための関係閣僚会議  
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/shoyushafumei/index.html>  
国土交通省「土地基本方針」及び「国土調査事業十箇年計画」を閣議決定  
[https://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo02\\_hh\\_000154.html](https://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo02_hh_000154.html)