

地方自治関連立法動向研究27

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6月13日法律第49号)

森 稔 樹

1. はじめに

日本の総人口は、2008年に約1億2,808万人となってピークを迎えて以来、減少を続けている⁽¹⁾。2018年9月1日現在の人口(確定値)は、総人口が約1億2,641万7千人であり、このうち、15歳未満人口が約1,543万1千人、15～64歳人口が約7,544万人、65歳以上人口は約3,554万6千人であり、65歳以上人口が前年同月に比べて1.25%の増加となった他は減少している。また、日本人人口は約1億2,425万9千人で、これも前年同月に比べて0.34%の減少となっている⁽²⁾。一方で高齢化は進んでおり、増田寛也氏によれば、高齢化率は、2010年に23.0%であったのが2020年に29.1%に、2030年には31.6%に上昇し、その後もしばらくは上昇が見込まれている⁽³⁾。

少子高齢化、東京(首都圏)への一極集中、過疎化の進行、農業や林業などにおける後継者の不在、相続の増加、などという社会情勢の変化の下で、所有者不明土地問題が2010年代に入ってから注目を集めてきた。この問題は1990年代より農業や林業の現場において知られていたとのことであるが、顕在化したのは2011年3月11日の東日本大震災からの復

(1) 日本統計協会編『統計でみる日本2019』(日本統計協会、2019年)8頁、総務省統計局編『日本の統計2018年版』(日本統計協会、2018年)8頁による。なお、本稿においては、紀年法につき、原則として西暦で記す。

(2) 総務省統計局「人口推計 2019年(平成31年)2月報」(2019年2月20日。<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/pdf/201902.pdf>)による。

(3) 増田寛也「『地域消滅時代』を見据えた今後の国土交通戦略のあり方について(国土交通政策研究所「政策課題勉強会」、2014年11月5日)」(http://www.mlit.go.jp/pri/kouenkai/syousai/pdf/b-141105_2.pdf)。

興事業である⁽⁴⁾。同事業の過程において、例えば住宅を高台へ移転しようとする際に、移転先として予定されていた土地の登記名義人が既に死亡しており、その登記名義人の相続人が多数にのぼって何十人（場合によっては何百人）の相続人の共有状態となっているために用地取得手続が難航した、というような事例が少なからず発生した。その後も、2016年4月14日および16日の熊本地震、同年9月20日の台風16号による災害に際して、所有者不明土地の存在により復興事業や復旧作業が難航したという事例が見受けられる⁽⁵⁾。

もとより、所有者不明土地問題は農地や森林に限られるものではなく、都市部を中心として住宅地にも存在する。その典型例である空き家問題については、2010年からいわゆる空き家条例が次々に制定され、2014年には「空家等対策の推進に関する特別措置法」（平成26年11月27日法律第127号。以下、空き家対策法）が制定・施行されている。しかし、空き家問題は、部分的に所有者不明土地問題と重なり合うものの、常に一致する訳ではない。むしろ、空き家対策法は、第1条に示されるように「地域住民の生命、身体又は財産を保護するとともに、その生活環境の保全を図」り、「地域住民の生活環境」の保全、および「空家等の活用」の促進に重点を置く⁽⁶⁾。

後に概観するように、所有者不明土地問題への対応に向けた立法への動きは2015年から見られるようになる。そして、第196回国会会期中の2018年3月9日に「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。また、単に法とのみ記すこともある）の案が内閣提出法律案第52号として衆議院に提出され、5月24日に衆議院本会議で可決、6月6日には参議院本会議で可決・成立し、同月13日に法律第49号とし

-
- (4) 吉原祥子『人口減少時代の土地問題』（中公新書、2017年）iii頁、続橋亮「所有者不明農地の問題とその対応」自治体法務研究55号（2018年）16頁、衆議院調査局国土交通調査室『第196回国会 所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法案（内閣提出第52号）参考資料』（平成30年4月）1頁。なお、飛田博史編『《自治のゆくえ》自治体森林政策の可能性』（公人の友社、2018年）も参照。
- (5) 吉原祥子「『所有者不明土地問題』の現状と課題」自治体法務研究55号6頁。「所有者不明土地問題研究会最終報告（平成29年12月）」5頁も参照。
- (6) 岩崎忠「自治体の空き家対策の検証と今後の課題」本誌459号（2017年）59頁、北村喜宣『空き家問題解決のための政策法務』（第一法規、2018年）も参照。

て公布された⁽⁷⁾。11月9日には所有者不明土地法施行令（平成30年11月15日政令第308号。以下、施行令）が公布され、所有者不明土地法が同月15日から施行された⁽⁸⁾。

2. 法律案が提出されるまでの動向

日本創成会議・人口減少問題検討分科会（座長：増田寛也氏）が2014年5月8日付で公表した「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」（以下、「増田リポート」）は、人口減少および「東京一極集中」が止まらなければ「多くの地域は将来消滅するおそれがある」と述べ、世論に衝撃を与えた⁽⁹⁾。「増田リポート」の主眼は出生率の上昇および「東京一極集中」への歯止め、さらに「海外からの『高度人材』の受け入れ」に置かれており、所有者不明土地問題などへの言及はないが、この問題への取り組みに少なからぬ影響が及んだものと考えられる。

2015年には国土交通省に「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会」が設置され、同年7月31日に「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策 中間とりまとめ」（以下、「2015年中間とりまとめ」）を、2016年3月15日に「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策 最終とりまとめ」（以下、「最終とりまとめ」）を公表した。「2015年中間とりまとめ」は「所有者の所在の把握が難しい土地」を「不動産登

(7) 解説として、衆議院調査局国土交通調査室・前掲注(4)、山野目章夫「『所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法』の成立を受けて」人と国土21（国土計画協会発行）44巻2号（2018年）6頁、国土交通省土地・建設産業局企画課「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概要」市民と法113号（2018年）20頁、同「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法について」研究所だより（一般財団法人建設経済研究所発行）354号（2018年）2頁、田邊直輝「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概要」法律のひろば71巻8号（2018年）62頁、同「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概要」NBL1128号（2018年）65頁、同「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解説」自治体法務研究55号11頁、水津太郎「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制定」ジュリスト1525号（2018年）74頁、盛山正仁編著『所有者不明土地問題の解決に向けて』（大成出版社、2019年）がある。

(8) 但し、所有者不明土地法の第6条から第37条まで、第44条、第46条、第49条から第51条まで、および附則第3項、ならびに施行令の第5条から第9条まで、および第11条は2019年6月1日から施行される。

(9) 「増田リポート」（<http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf>）14頁。時事通信社編『全論点人口急減と自治体消滅』（時事通信社、2015年）も参照。

記簿等の所有者台帳により、所有者が直ちに判明しない、又は判明しても連絡がつかない土地」と定義づけ、これらが「増大すれば、公共事業のみならず、民間を含め様々な事業の推進において土地の円滑な利活用に支障を来すだけでなく、所有者の探索や所有権の取得等に要する負担も増大するおそれがある」と指摘する⁽¹⁰⁾。その上で、「検討の方向性」として「所有者の探索方法の明確化等、所有者探索における実務担当者の負担を軽減するための取組」（ガイドラインの作成、所有者の探索結果等に関する情報の共有、行政が保有する所有者情報の利活用、「基礎自治体・専門家等関係者の連携」）、「所有者の所在の把握が難しい土地を増加させないための取組」（「相続時の各種届出の促進」、「届出窓口・相談窓口の一覧化」、「登記を促進する取組の検討」）を示した⁽¹¹⁾。

「最終とりまとめ」も「国、地方公共団体及び関係団体に取り組むべき対策」として「2015年中間とりまとめ」と同様の事項を提言したが、「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン」を策定しており⁽¹²⁾、引き続いて「相続登記に係る登録免許税の免除・減免措置」、「国土調査法第19条第5項に基づき国土交通大臣等が行う地籍調査以外の測量成果の指定」の活用などについて検討することとし、さらに「問題の根本には、社会経済情勢が変化する中で、新たな国土政策や土地制度はいかにあるべきかという検討課題が横たわっている」として「国土を荒廃させず、適切に管理し、安全・安心で持続的な国土を形成していくためには、当該土地の国土全体、あるいは地域のなかで果たす役割に応じた新たな国土政策や土地制度の在り方について提示するなど、長期的な視点からのあるべき政策論」を求めている⁽¹³⁾。

2016年に入ってから、動きは加速される。同年10月18日より、自由民主党に「『所有者不明土地問題』に関する議員懇談会」（会長は衆議院議員の保岡興治氏⁽¹⁴⁾）が組織され、5回の会合の後、2017年4月6日に提言をとりまとめた。同月18日には、自由民主党政務

(10) 「2015年中間とりまとめ」1頁。

(11) 「2015年中間とりまとめ」17頁。なお、ここで提案されている登録免許税の減免は平成30年度税制改正において実現した〔所得税法等の一部を改正する法律（平成30年3月31日法律第7号）第15条による租税特別措置法第84条の2の3の追加〕。

(12) <http://www.mlit.go.jp/common/001178691.pdf> 但し、現在は2017年3月の第2版が掲載されている。なお、上林陽治「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律～第8次一括法～（平成30年6月27日法律66号）」本誌481号（2018年）29頁も参照。

(13) 「最終とりまとめ」17頁、19頁。

(14) 以下、職名、所属政党（会派）、政党（会派名）については、本稿執筆時においてその職または政党（会派）に留まる者も含め、原則として当時のものである。

調査会に「所有者不明土地に関する特命委員会」が組織され（委員長は衆議院議員の野田毅氏）、議論が重ねられた。

やや時間を戻して同年1月23日、一般社団法人国土計画協会の「所有者不明土地問題研究会」（座長は増田寛也氏）の第1回会合が開かれ、以後、6月26日に「中間整理」、さらに12月13日に「最終報告」がまとめられた。この研究会のメンバーには、顧問として加藤勝信氏（衆議院議員、厚生労働大臣）、関係自治体委員として久元喜造氏（神戸市長）、清原慶子氏（三鷹市長）、近藤隆則氏（高梁市長）および岩崎憲郎氏（大豊町長）、オブザーバーとして総務省、法務省、農林水産省、林野庁、国土交通省および全国市長会が名を連ねる他、「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会」または国土審議会土地政策分科会特別部会の委員ともなっている者が存在することに、注意を向けしておく必要がある。

他方、同年5月23日、指定都市市長会は「所有者不明土地対策の推進に関する提言」（以下、「提言」）⁽¹⁵⁾を公表した。「提言」は「地方自治体の取組みを後押しする実効性のある法整備に向けて、『所有者不明土地』の発生を防止するための措置及び『所有者不明土地』に対して地方自治体が適正に事業執行できるようにするための措置等の内容を盛り込んだ『所有者不明土地対策の推進に関する特別措置法（仮称）』の制定を提言するとともに、次期通常国会における法案の成立を強く要望する」と述べる。その上で「所有者不明土地の発生を防止するための措置」として「不動産登記（権利に関する登記）の義務化及び罰則の制定」、「法務局内における死亡届に係る情報の活用」などを提案する。また、「所有者不明土地に対して地方自治体が適正に事業執行できるようにするための措置」の一つとして「地方公共団体への財産管理人選任の申立権の付与」をあげ、次のように述べる。

「財産管理人の選任は、利害関係人又は検察官のみが申立権者として法定されているが、相続財産が十分でなく金銭負担が生じる場合においては、利害関係人にとって活用しにくい制度となっている。また、公益の代表者として検察官による申立てが可能とされている一方で、地方公共団体は利害関係人と認められなければ申立てできない。／管理が不適切な所有者不明土地は、地域の良好な生活環境を維持する責務があり、地域住民の声を聞く立場にもある地方公共団体が適切に管理すべきであるほか、公共事業等で土地を取得する

(15) 衆議院調査局国土交通調査室・前掲注(4)122頁に掲載されている。本稿における引用もこれによること、および該当頁の摘示を省略することを記しておく。

場合においても、地方公共団体を公益の代表としての申立権者と明確に位置づけ、柔軟な運用を可能にすべきである。」（／は原文改行箇所。下線は引用者による。以下も同じ。）

また、2017年6月9日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2017～人材への投資を通じた生産性向上～」（以下、「骨太の方針2017」）は「公共事業や農地・林地の集約化等において共通課題となっている所有者を特定することが困難な土地」について「『所有者不明土地問題研究会』における法務省・国土交通省の調査によれば、現在、50年以上所有権の移転の登記等がされていない土地が、中山間地等では26.6%、大都市部でも6.6%に上るとともに、約2割の土地が所有者の所在の把握が難しい土地に該当する」として「地域の实情に応じた適切な利用や管理が図られるよう、共有地の管理に係る同意要件の明確化や、公的機関の関与により地域ニーズに対応した幅広い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、関係省庁が一体となって検討を行い、必要となる法案の次期通常国会への提出を目指す」、「人口減少に伴い所有者を特定することが困難な土地が増大することも見据えて、登記制度や土地所有権の在り方等の中長期的課題については、関連する審議会等において速やかに検討に着手し、経済財政諮問会議に状況を報告する」と述べる⁽¹⁶⁾。

「骨太の方針2017」よりも具体的な方向を示したのが、自由民主党政務調査会の「所有者不明土地に関する特命委員会」による「中間とりまとめ」（以下、「2017年与党中間とりまとめ」）である⁽¹⁷⁾。「2017年与党中間とりまとめ」は「我が国が直面する所有者不明土地等問題を克服し、今日的に必要な公共的な目的のために実施される『公共的事業』を、スピード感をもって進めていくことができるかは、今後の成長戦略の重要な柱であり、我が国の発展と競争力を左右する」、「憲法が保障する財産権は、公共の福祉のためには制約を受けうるものであり、本来、土地所有者は権利を有するとともに、土地を適切に管理する責任を負うべきである」から「所有権と公共的目的による土地の利用ニーズとの両立を目指すべきである」と述べる。その上で「所有者不明土地等について、公的機関の関与により公共的事業による利用を可能とする制度について、関係省庁が協力して検討すべきである」、「所有者不明土地等に係る財産管理制度について、関係機関が連携して運用改善のあり方を検討するとともに、不在者財産管理人等の申立権を市町村長に付与する特例についても検討すべきである」、「土地収用法に基づく不明裁決制度について、制度・

(16) 「骨太の方針2017」37頁。

(17) 衆議院調査局国土交通調査室・前掲注(4)113頁に掲載されている。本稿における引用もこれによること、および該当頁の摘示を省略することを記しておく。

運用の改善を図るべきであり、「事業認定の円滑化に向け、さらなる制度・運用の改善・合理化を検討すべきである」などの提言を行っている。その他、「2017年与党中間とりまとめ」は、相続登記の促進、不動産登記簿情報のオンライン化なども提言するものの、所有者不明土地を「公共的事業」で活用するために土地収用制度の特例を設けて手続の迅速化を図るという意向を優先する。

なお、ここで注意を向けておかなければならないのは「2017年与党中間とりまとめ」に示された憲法観または人権観である。野田毅氏は、次のように述べる。

「土地については、所有より利用のほうが優先する。『憲法第12条が原点だ』と強調しました。（中略）所有権絶対主義ではないのです。（中略）大原則は、所有権ではないのですよ。今までここの解釈が間違っていたのだと思います。／要するに土地もそうなのですが、基本的に権利や自由は、公共の福祉と密接不可分なのです。そういう意味でいうと、所有権絶対主義に少し毒され過ぎているのではないかと思います。憲法解釈をみんな国民レベルで頭の中から変えてみようではないかということです。『土地は利用するためにある』と。そして、同時に『管理する責任もある』と。」⁽¹⁸⁾

野田氏の発言は「日本国憲法改正草案」（自由民主党、2012年4月27日決定）の第12条に「自由及び権利には責任及び義務が伴うことを自覚し、常に公益及び公の秩序に反してはならない」という一節があることを想起させる（念頭に置かれているのであろう）。しかし、現在の憲法学説において、文字通りの所有権絶対主義は説かれておらず、むしろ経済的自由権は法律による広範な制約に服することが前提とされている⁽¹⁹⁾。民法学説においても同様である⁽²⁰⁾。敢えて「憲法解釈をみんな国民レベルで頭の中から変えてみる」必要はないのである。

ともあれ、「骨太の方針2017」、「2017年与党中間とりまとめ」などを受けて、2017年8月29日、国土交通省の国土審議会土地政策分科会に特別部会が設置され（部会長は早稲田大学教授の山野目章夫氏）、9月12日に第1回会合が開かれた。同部会は、3回の会合を経て、同年12月12日に「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

(18) 盛山編著・前掲注(7)107頁。増田氏も野田氏の意見に賛同する(同108頁)。

(19) 例として、佐藤功『憲法(上)』[新版](有斐閣、1983年)481頁、芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法』[第7版](岩波書店、2019年)、戸松秀典『憲法』(弘文堂、2015年)319頁、高橋和之『立憲主義と日本国憲法』[第4版](有斐閣、2017年)274頁を参照。

(20) 例として、四宮和夫・能見善久『民法総則』[第9版](弘文堂、2018年)10頁、我妻榮・有泉亨・清水誠・田山輝明『我妻・有泉コンメンタール民法総則・物権・債権』[第5版](日本評論社、2018年)21頁、429頁、431頁を参照。

6月1日。以下、「2017年特別部会中間とりまとめ」)を提示した。

「2017年特別部会中間とりまとめ」は「所有者不明土地が存在することで、公共事業や民間の事業においてその土地を取得・利用しようとする際に、所有者の探索等に多大な時間・費用・努力を費やすことが強いられており、特に市町村が公共事業を実施しようとする場合に直ちにその土地を使えないという状況も生じている」として「所有者不明土地の発生予防等」に向けて抜本的な検討を行う必要性を指摘しつつも、「所有者探索の合理化」や「所有者不明土地を円滑に利用する仕組み」の構築を当面の課題と位置づける⁽²¹⁾。この文書には、所有者不明土地法の内容となる事項が多く提案されているので、概観しておくこととする。

まず、所有者不明土地の収用対象は「土地収用法第3条において列挙され、事業認定を受けた」事業、「行おうとする事業やそれに伴う補償の内容について、判明している共有者で反対する者がいない土地、あるいは所有者の全てが不明である土地」、「現に居住や事業のために利用されておらず（営業補償等が発生しない）、定型的な補償算定が困難な建築物が存在しない土地」とされる⁽²²⁾。

次に、収用対象の合理化である。「2017年特別部会中間とりまとめ」は、所有者不明土地が上記のようなものであることから「補償の内容に関する先鋭的な利益対立が存在せず、かつ、補償額が簡易に算定できることから、専門の機関である収用委員会が対立する意見を聴いた上で高度な判断を行う必要はなく、実務的な補償算定のノウハウを有する都道府県知事が迅速に裁定することが可能と考えられ」、かつ「意見を述べることを希望する者が存在しないことから、公開の場で補償について意見を述べる場である審理手続も不要と考えられ」、「都道府県知事の裁定においては、権利取得裁決と明渡裁決の手続を一本化することが考えられる」と述べる⁽²³⁾。この内容は所有者不明土地法に取り入れられるが、国会において疑念が提起されただけでなく、同法（案）に対する反対意見もこの点を理由としており、衆参両院で附帯決議がなされるに至ったところである。

続いて「収用制度の対象とならない公共の事業への対応」である。これは、公園や緑地などのように、国や地方公共団体が「実施主体」であれば収用適格事業であるが民間（民間企業その他、NPO、地域コミュニティも含まれる）が「実施主体」である場合には収用適格事業とならないもの、購買施設や文化教養施設などのように、収用適格事業ではない

(21) 「2017年特別部会中間とりまとめ」1頁。同4頁も参照。

(22) 「2017年特別部会中間とりまとめ」6頁。

(23) 「2017年特別部会中間とりまとめ」7頁。

が「地域住民等の福利の増進に資すると認められる施設」の設置に向けたものであり、「最低5年間程度の一定期間の利用権を設定」し、不明者が現れなければ期間の延長を可能とする一方で、不明者が現れて土地の明渡を求めた場合には期間終了後に原状回復の上で明け渡す、というものである⁽²⁴⁾。対象となる土地は、所有者不明土地の収用手続の場合と同様である⁽²⁵⁾。

また、「2017年特別部会中間とりまとめ」は、所有者の探索の範囲につき、「公簿調査」が「所有者の特定に繋がる客観性の高い資料を調査するものであるため、所有者の多寡にかかわらず、確実に実施する必要がある」という前提を踏まえつつ、固定資産課税台帳などへの「アクセスを可能とすることが求められる」とする一方、実務において行われている「地元精通者、近隣住民などへの現地での聞き取り調査」によっては「地縁的關係が希薄化している現代においては端緒情報を得られないことが多くなっているほか、個人情報保護の観点からも問題が生じる可能性が指摘されている」として「親族等合理的な範囲に限定することなどが考えられる」と述べる⁽²⁶⁾。

2018年に入ってから、以上の点を含めて「2017年特別部会中間とりまとめ」が行った提言を基にする形で所有者不明土地法案がまとめられた。

3. 法律（案）の概要

所有者不明土地法は、提出理由（法律案）によれば「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を図るため、国土交通大臣及び法務大臣による基本方針の策定について定めるとともに、地域福利増進事業の実施のための措置、所有者不明土地の収用又は使用に関する土地収用法の特例、土地の所有者等に関する情報の利用及び提供その他の特別の措置を講ずる」ものであり、6章51か条および附則から構成される。そして、第1条は、法律の目的を「社会経済情勢の変化に伴い所有者不明土地が増加していることに鑑み、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を図るため、国土交通大臣及び法務大臣による基本方針の策定について定めるとともに、地域福利増進事業の実施のための措置、所有者不明土地の収用又は使用に関する土地収用法（昭和26年法

(24) 「2017年特別部会中間とりまとめ」8頁。

(25) 「2017年特別部会中間とりまとめ」9頁。

(26) 「2017年特別部会中間とりまとめ」11頁。

律第219号)の特例、土地の所有者等に関する情報の利用及び提供その他の特別の措置を講じ、もって国土の適正かつ合理的な利用に寄与すること」とする。

〔1〕所有者不明土地などの定義

まず、法第2条第1項は、所有者不明土地を「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」と定義する。続いて同第2項は、「特定所有者不明土地」を「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」と定義する。

或る土地が所有者不明土地であるか否かの判断の前提は「探索」であるが、その方法は政令に委ねられる。施行令第1条は、探索の方法として登記事項証明書（第1号）、土地所有者確知必要情報（第2号）、「住民基本台帳、法人登記簿その他の国土交通省令で定める書類」（第3号）、「戸籍簿若しくは除籍簿若しくは戸籍の附票又は法人の登記簿その他の国土交通省令で定める書類」（第4号）などを定めるが、固定資産課税台帳、地積調査票および農地台帳は明示されず、所有者不明土地法施行規則（平成30年11月9日国土交通省令第83号。以下、施行規則）第1条第5号から第7号によりやく登場する。また、探索の対象者も法には示されず、施行令第1条第2号にいう「当該土地を現に占有する者その他の当該土地に係る土地所有者確知必要情報を保有すると思料される者であって国土交通省令で定めるもの」を受けて施行規則第1条各号において具体的に示されている。このように、法律→政令→省令という委任を採る必然性が何処まで存在するのかについては、疑念も生ずるところである。

「特定所有者不明土地」の具体的な意味が施行令第2条に定められることについても、同様の指摘をなしうる。

次に、法は「2017年特別部会中間とりまとめ」を受ける形で、所有者不明土地に一定期間の使用権を設定して「地域福祉増進事業」のために利用できるという制度を創設する。「地域福祉増進事業」の定義は法第2条第3項において「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」事業とされ、道路、路外駐車場など一般交通の用に供する施設（第1号）、学校などの教育施設（第2号）、公民館、図書館（第3号）、「社会福祉事業の用に供する施設」（第4号）、「病院、療

養所、診療所又は助産所」(第5号)、「公園、緑地、広場又は運動場の整備に関する事業」(第6号)、住宅整備に関する事業のうち、災害救助法が適用される市町村の区域においておこなわれるもの(第7号)、「購買施設、教養文化施設その他の施設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もの」(第8号)⁽²⁷⁾、「土地収用法第3条各号に掲げるもののうち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もの」(第9号)⁽²⁸⁾、以上の「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」(第10号)が列挙される。

そして、法第2条第4項は「特定登記未了土地」を「所有権の登記名義人の死亡後に相続登記等(相続による所有権の移転の登記その他の所有権の登記をいう。以下同じ。)がされていない土地であって、土地収用法第3条各号に掲げるものに関する事業(第27条第1項及び第39条第1項において「収用適格事業」という。)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をいう」と定義する。

〔2〕基本方針

法第3条は、国土交通大臣および法務大臣に対して「所有者不明土地の利用の円滑化」および「土地の所有者の効果的な探索」に関する基本方針の策定および公表、さらに策定の際に関係行政機関の長との協議を義務づけた。基本方針には「所有者不明土地の利用の円滑化等の意義及び基本的な方向」、「所有者不明土地の利用の円滑化等のための施策に関する基本的な事項」、「特定所有者不明土地を使用する地域福利増進事業に関する基本的な事項」、「特定登記未了土地の相続登記等の促進に関する基本的な事項」などが定められることとなっている(同第2項)。また、国は所有者不明土地の利用の円滑化等に関する施策の策定・実施の責務を有し(第4条)、地方公共団体は区域の実情に応じた施策の策定・実施の責務を有する(第5条)⁽²⁹⁾。

(27) 施行令第3条は購買施設および教養文化施設のみを列挙する。

(28) 施行令第4条第1号から第16号まで列挙される。

(29) なお、2018年10月31日に「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法ガイドライン検討会」の第1回会合が開かれた(http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000102.html)。

〔3〕「地域福利増進事業」

法第3章第1節第1款（第6条～第9条）は「地域福利増進事業」の実施のための準備に関する規定を置き、続く第2款（第10条～第26条）が「地域福利増進事業」のために「特定所有者不明土地」を使用するための手続に関する規定を置く。

「地域福利増進事業」の事業者は「特定所有者不明土地」を管轄する都道府県知事に対して、土地の使用権の取得について裁定申請を行う（第10条）。都道府県知事は公告および縦覧を行うとともに、事業の内容、「特定所有者不明土地」への該当性などについて確認をしなければならず、関係市町村長などの意見を聴かなければならない（第11条）。確認の結果によっては都道府県知事が裁定申請を却下するが（第12条）、都道府県知事が「裁定申請をした事業者が土地使用権等を取得することが当該裁定申請に係る事業を実施するため必要かつ適当であると認めるとき」は、あらかじめ収用委員会の意見を聴いた上で、土地使用権の存続期間について10年を限度として裁定を行わなければならない（第13条）。裁定は事業者、「特定所有者不明土地」の所有者で所在が知られる者に文書で通知し、かつ公告される（第14条）。また、裁定により、事業者は土地使用権等を取得するとともに「特定所有者不明土地等に関するその他の権利は、当該事業者による当該特定所有者不明土地等の使用のため必要な限度においてその行使を制限される」（第15条。損失補償については第16条および第17条）。

事業者は、「特定所有者不明土地」の使用権の期間が満了する日の9か月前から6か月前までの間に、都道府県知事に対して期間の延長につき裁定を申請することができる（第19条第1項。都道府県知事の裁定については同第3項）。他方、都道府県知事が裁定を「取り消」した場合（その要件について第23条を参照）、または土地使用権の存続期間が満了した場合には、使用権者が原状回復および返還の義務を負う（第24条。原状回復命令については第25条および第26条）。

〔4〕土地収用法の特例

法第3章第2節（第27条～第37条）は「特定所有者不明土地の収用又は使用に関する土地収用法の特例」を定める。また、この節の規定において定められる都道府県の事務はいずれも第1号法定受託事務である（第46条）。

起業者が収用適格事業（土地収用法第20条）につき、その起業地内にある「特定所有者不明土地」を収用または使用しようとするときは、告示があった日から1年以内

に、管轄の都道府県知事に対して裁定を申請することができる（法第27条第1項）。すなわち、都道府県の収用委員会に対する裁決の申請（土地収用法第39条）を行う必要がない。

起業者の裁定申請を受けて、都道府県知事は公告および縦覧を行わなければならない（法第28条）。その際には、特に「特定所有者不明土地所有者等又は特定所有者不明土地の準関係人」であって裁定申請書または補償金額見積書に記載された事項につき異議のあるものは「当該異議の内容及びその理由」を、「特定所有者不明土地の所有者」であって「補償金額見積書に特定所有者不明土地の確知所有者として記載されていないもの」は「当該特定所有者不明土地の所有者である旨」を、縦覧期間内に都道府県知事に申し出なければならず（同条第1項第3号）、縦覧期間内に「特定所有者不明土地所有者等又は特定所有者不明土地の準関係人」から申出があったとき、または「特定所有者不明土地の所有者」であって「補償金額見積書に特定所有者不明土地の確知所有者として記載されていないもの」の全てから申出があったときには、都道府県知事は裁定申請を却下しなければならない（第29条第2項）。

他方、都道府県知事は、裁定申請を却下するときを除き、縦覧機会の経過後に遅滞なく「特定所有者不明土地の収用又は使用についての裁定手続の開始を決定してその旨を公告し、かつ、当該特定所有者不明土地の所在地を管轄する登記所に、当該特定所有者不明土地及び当該特定所有者不明土地に関する権利について、特定所有者不明土地の収用又は使用についての裁定手続の開始の登記を囑託しなければならない」（法第30条。行政手続法第3章の適用は除外される）。また、「特定所有者不明土地」については土地収用法第39条第1項による裁決の申請が認められず、同第29条第1項の適用もない他、「特定所有者不明土地」については土地調書および物件調書（土地収用法第36条以下）を作成する必要がない（法第31条）。

都道府県知事は、法第29条または第32条第1項第1号および第2号に定められる場合を除き、あらかじめ収用委員会の意見を聴いた上で「特定所有者不明土地」の収用または使用について裁定を行い（第32条）、起業者および「特定所有者不明土地」の所有者等で所在が知られている者に文書で通知するとともに公告を行わなければならない（第33条）。また、この公告があったときには「当該裁定に係る特定所有者不明土地について土地収用法第48条第1項の権利取得裁決及び同法第49条第1項の明渡裁決があったものとみなして、同法第7章の規定を適用する」（法第34条）。

なお、土地所有者または関係人の氏名または住所を確知することができない場合に

については、既に土地収用法第48条第4項ただし書きおよび第49条第2項による不明裁決の制度がある。また、「特定所有者不明土地」の収用または使用に際し、所有者不明土地法に従って都道府県知事に裁定を求めるか、都道府県収用委員会に裁決を申請するかについては「起業者の自主的な判断に委ねられ」る⁽³⁰⁾。不明裁決と都道府県知事の裁定との違いで大きなものの一つは、収用委員会の審理は原則として公開されなければならない（土地収用法第62条本文）のに対し、都道府県知事の裁定手続はそもそも審理の形を採らないという点であり、手続の透明性や公平性において疑問が寄せられるところであろう。

〔5〕都市計画事業に関する特例

施行者は、都市計画法に定められる都市計画事業につき、その事業地内にある「特定所有者不明土地」を収用または使用しようとするときは、管轄の都道府県知事に対して裁定を申請することができる（法第37条。同条により、第27条第2項および第3項、第28条から第30条まで、第31条第1項および第3項から第5項まで、第32条第2項から第6項まで、ならびに第33条から第36条の規定が、都市計画事業について準用される）。

〔6〕民法の特例

法第38条は、所有者不明土地につき、国の行政機関の長または地方公共団体の長が、家庭裁判所に対して命令（民法第25条第1項）または相続財産の管理人選任の請求（同第952条第1項）をすることができる旨を定める。

〔7〕土地所有者等関連情報の利用および提供

都道府県知事および市町村長は、地域福利増進事業、収用適格事業または都市計画事業の実施の準備のために当該地域福利増進事業等を実施しようとする区域内の土地の所有者等を知る必要があるときは、当該土地所有者等の探索に必要な限度で、その保有する「土地所有者等関連情報」を、保有にあたり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（法第39条第1項）。また、都道府県知事お

(30) 国土交通省総合政策局総務課「不明裁決申請に係る権利者調査のガイドライン」〔第2版〕（2018年11月）2頁。

よび市町村長は、地域福利増進事業等を実施しようとする者から、準備のために実施しようとする区域内の「土地所有者等関連情報」の提供を求められたときには、探索に必要な限度で「土地所有者等関連情報」を提供する（同第2項）。ここにいう「土地所有者等関連情報」は土地の所有者等と「思料される者に関する情報のうちその者の氏名又は名称、住所その他国土交通省令で定めるもの」であり、施行令第1条および施行規則第1条に定められるものである。したがって、固定資産課税台帳、地積調査票および農地台帳などを内部で利用することができるということになる。

〔8〕不動産登記法の特例

法第40条第1項は「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、当該事業を実施しようとする区域内の土地につきその所有権の登記名義人に係る死亡の事実の有無を調査した場合において、当該土地が特定登記未了土地に該当し、かつ、当該土地につきその所有権の登記名義人の死亡後10年以上30年以内において政令で定める期間を超えて相続登記等がされていないと認めるときは、当該土地の所有権の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その他当該探索の結果を確認するために必要な事項として法務省令で定めるものをその所有権の登記に付記することができる」と定める。探索によって登記官が当該土地の所有権の登記名義人となりうる者を知ったときは「その者に対し、当該土地についての相続登記等の申請を勧告することができ」、「相当でないと認めるときを除き、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」（同第2項）。また、登記官は、同条第1項および第2項の施行に「必要な限度で、関係地方公共団体の長その他の者に対し、第1項の土地の所有権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」（同第3項）。

4. 国会における法律案の審議状況

前記のような内容の所有者不明土地法について、衆参両院において審査・審議がなされた。その様子を、項目毎に概観する。なお、便宜のため、法律案の提出から公布までの経過について概略を示す。

●所有者不明土地法

衆議院議案受理年月日	平成30年3月9日
衆議院付託年月日	平成30年5月15日（国土交通委員会）
衆議院審査終了年月日	平成30年5月23日（可決）
衆議院審議終了年月日	平成30年5月24日（可決）
参議院予備審査議案受理年月日	平成30年3月9日
参議院議案受理年月日	平成30年5月24日
参議院付託年月日	平成30年5月28日（国土交通委員会）
参議院審査終了年月日	平成30年6月5日（可決）
参議院審議終了年月日	平成30年6月6日（可決）
公布年月日	平成30年6月13日（法律第49号）

〔1〕衆議院国土交通委員会

2018年5月16日に石井啓一国土交通大臣による趣旨説明が行われ、同月18日〔政府参考人として、田村計氏（国土交通省土地・建設産業局長）および筒井健夫氏（法務省大臣官房審議官）が出席〕、22日〔参考人として山野目章夫氏および橋本良仁氏（公共事業改革市民会議代表）、政府参考人として田村氏および筒井氏が出席〕、および23日に審査が行われ、起立多数で可決された。便宜上、22日に行われた参考人の意見陳述から概観する。

（1）参考人質疑

山野目氏は国土審議会土地政策分科会特別部会長であるので、賛成の立場を採ることは言うまでもない。基本的には法律案の趣旨を解説した上で、今後の課題について意見を述べるに留まると評すべきであろう⁽³¹⁾。なお、山野目氏は、所有者不明土地法が「所有者所在不明土地問題に関する体系的な法制上の措置として御採択いただければ最初のものになり、「半歩の前進」であるとしつつも「応急措置である彩りが強いもの」であって「この問題について政府は様々な施策を準備していかなければいけない」とも述べる⁽³²⁾。

(31) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第16号（平成30年5月22日）」1頁を参照。

(32) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第16号（平成30年5月22日）」6頁。

これに対し、橋本氏は反対の立場を表明した。但し、橋本氏は「地域福利増進事業等」の創設が土地の荒廃の防止に一定の効果をもたらす、「土地等権利者関連情報の利用及び提供等の制度の創設」は必要な措置であると評価する。その上で「最大の問題は、公共事業の決定プロセスにおいて、情報公開が著しく乏しく、国民の声が反映されるそういう仕組みが確立されていないことにある」、「土地収用法の事業認定に至る手続は、公聴会を開催して第三者機関の意見聴取をすることになって」いるが「この第三者機関というのは、国土交通省の社会資本整備審議会であり、主に審議するところは土地収用部会であり、その「委員は、起業推進をする国土交通大臣がその責任者であり、その審査をするところも国土交通省の事業認定庁である。その後の、知事が事業認定をして、知事がこの案件では裁決もできるというふうになっていますけれども、ありていに言えば、左手で答案用紙を自分でつくって右手でサインをする、オーケーです、こういうことになるのではないか」と述べる⁽³³⁾。

(2) 所有者不明土地問題の発生状況

衆議院国土交通委員会では、所有者不明土地法の用語の意味についての確認的質問、所有者不明土地問題の実情（例、地籍調査の進捗具合）、同法の内容に盛り込まれていない諸問題（例、相続登記の義務化）に関する質問が多く、同法そのものが抱える問題点についての質疑応答は少なかった。

ただ、法律案が提出されたからには、それなりの理由が存在するはずである。そこで、全国的な発生状況はどの程度であるのかという疑問が生ずる。この点については、門博文議員（自由民主党）、森山浩行議員（立憲民主党）、井上英孝議員（日本維新の会）が質している。

田村氏は「所有者不明土地につきましてその総量を網羅的に把握したものは」ないとしつつ、「部分的な調査といたしましては、平成28年度の地籍調査を行った約62万筆におきまして、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、すなわち、先ほどのお答で、広い意味での所有者不明土地の割合は、筆数のベースで約20%となっており」、「同調査におきまして、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、筆数ベースで約0.4%です。これが、この本法案の定義による所有者不明土地の割合に近いものと考えております」と答弁し

(33) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第16号（平成30年5月22日）」3頁。

た⁽³⁴⁾。

(3) 所有者不明土地の定義

所有者不明土地法第2条第1項に示される所有者不明土地の定義について谷川とむ議員（自由民主党）が質したのに対し、田村氏は「所有者不明土地は、共有地であることが多く、その共有地の一部の共有者がわからないという場合も数多く見られるところであり、「土地の売却や長期の賃貸借につきましては、民法上、これらを行うためには土地所有者全員の同意が必要とされている」ので「共有者の一部がわからない土地につきましても、公共事業等に用いることが可能となるよう、本法案において対象としている」と答弁した⁽³⁵⁾。

また、鳩山二郎議員（自由民主党）が「所有者不明土地を円滑に利用する仕組みの要件として、いわゆる上に建築物がない土地に限って」いる点について質したのに対し、田村氏は「特定の所有者不明土地につきましては、不明とはいえ所有者はいるということをごさいまして、その財産権の強い侵害にならないよう、土地が現に利用されている場合や、簡易なものを除き建築物が存在する土地については対象としていない」と答弁した⁽³⁶⁾。

(4) 所有者の探索の範囲

谷川議員が所有者の探索の合理化について質したのに対し、田村氏は「基本的な考え方は変更せず、公簿に基づく調査と関係者からの聞き取り調査による所有者探索を行う」とした上で「これまで利用することができなかった固定資産課税台帳、地籍調査票等につきまして、個人情報の保護に配慮をした上で、所有者探索に利用できるよう措置して」いる、また「これまで行われてきた、いわゆる地元の精通者や海外の県人会等への聞き取りが、多大な労力を要するにもかかわらず、地縁の希薄化等を背景に情報を得られにくくなっていることや、個人情報保護の観点を踏まえ、親族等の合理的な範囲に対して行うこととしており」、「所有者探索に関する従来の基本的な考え方を変更することなく、社会経済情勢の変化を踏まえ、より効果的な探索を行う」

(34) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第15号（平成30年5月18日）」2頁。「第196回衆議院国土交通委員会議録第17号（平成30年5月23日）」13頁、16頁も参照。

(35) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第15号（平成30年5月18日）」4頁。

(36) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第15号（平成30年5月18日）」6頁。

と答弁した⁽³⁷⁾。

また、階猛議員が（国民民主党）の親族への照会を何親等までとするのかと質したのに対し、田村氏は「登記名義人の法定相続人につきましては、親等が離れていまして相続により所有者となり得ることから、探索の範囲の限定はいたしません」、「法定相続人以外の親族につきましては、相続人ではない者も含まれますが、調査の過程の中で所在が把握できた者に限定して照会をするということといたします」と答弁した。これを受けて階議員が「合理化するというのであれば、ある程度のところで区切って、それで照会するというふうにしないと、今までと余り変わらないような気がする」と質した。これに対し、田村氏は「やはり不明ではあっても所有権は持ち得るということでございますので、（中略）財産権の保障の観点から、やはり探索する必要はあるのではないかと」、「一方で照会の、調査の仕方といたしましては、書面の送付、その他の合理的な方法によるということ、現地へ赴いて事情を聞いたりとか、そういったことにつきましては要しないというふうなことにしたいと考えておりますし、それから、法定相続人以外のところについては、（中略）調査の過程で所在が把握された者に限定をするということでございますので、そういったところでも合理化が図られるものと考えております」と答弁した⁽³⁸⁾。

（５） 都道府県知事の裁定

最も多く質疑応答がなされたのが、所有不明土地法第32条に定められる都道府県知事の裁定である。この点については、谷川議員、高木陽介議員（公明党）、矢上雅義議員（立憲民主党）、宮本岳志議員（日本共産党）、井上議員が質疑を行っている。

田村氏は、繁閑の差はあるものの答弁において次のような趣旨の発言を繰り返している。

「収用委員会は、土地収用法上、収用しようとする土地について、適切な補償内容を判断するということとされており。このための専門的知見や高度な中立性、公平性を有する機関として、都道府県知事のもとに置かれているものであります。／新制度は、簡易なものを除き建築物が存在せず、現に利用されていない土地に限って対

(37) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第15号（平成30年5月18日）」4頁。

(38) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第16号（平成30年5月22日）」16頁。森田俊和議員（国民民主党）の質疑に対する田村氏の答弁（同19頁）、矢上議員の質疑に対する田村氏の答弁〔「第196回衆議院国土交通委員会議録第17号（平成30年5月23日）」2頁〕も参照。

象とするものであることから、個別性の強い建築物の補償や移転料、営業補償の算定は不要となります。また、補償金額等につきまして、明示的な反対者がいないことを公告縦覧により確認することから、意見聴取手続も不要でございます。／このため、収用委員会並みの補償算定に関する専門的知見や高度な中立性、公平性は不要であると考えられます。／他方、収用委員会は7名の合議体であり、日程調整等に時間を要するなど機動的な対応が難しい面もございます。また、多くの事案を抱えているケースもございます。／そこで、本法案では、適切な事務配分の観点も踏まえ、都道府県知事が裁定をすることとしております。これは、収用委員会の事務局も置かれており、都道府県が土地の評価など簡易な補償額の算定を行う能力を十分に有していると判断をしたものでございます。」⁽³⁹⁾

また、都道府県知事が裁定を行うということで、事業実施主体と裁定主体が同じとなる場合が存在しうる。その場合の措置について、田村氏は「新制度では、事業が地域住民等の共同の福祉又は利便の増進に資するものかどうかといった要件に該当することの確認や、補償金額の算定等を行う裁定につきましては、都道府県知事に事務を担っていただくこととしており」、「都道府県知事が事業を実施する場合につきましては、直接事業を担当する部局とは別の部局が確認や裁定を担当することをこの法律の基本方針等におきまして定めることとして」いる、「地域住民等の共同の福祉又は利便の増進の観点については、地域の実情を把握する関係市町村長の意見を聞くこと」、「補償金額につきましては、収用委員会の意見を聞くこと」、「これらの措置によりまして一定の中立性が担保されるものと考えて」いると答弁した⁽⁴⁰⁾。

さらに、宮本議員が都道府県知事の裁定手続を「簡素化」であって「土地所有者に対し公開の審理を保障してきた収用委員会を知事の裁定にかえる」という点が「財産権保障にとって重大な変更だと思う」、「公開の収用委員会の審理手続をなくして知事の裁定にかえ、不明とはいえ、存在する土地所有者の手続保障の機会をなくすことについて、憲法29条の財産権保障との関係で検討はした」かと質したのに対し、田村

(39) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第15号（平成30年5月18日）」5頁、10頁、「第196回国会衆議院国土交通委員会議録第17号（平成30年5月23日）」3頁、7頁、16頁。

(40) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第15号（平成30年5月18日）」5頁。また、田村氏は「道路整備を担当する部署などの事業を直接担当する部署とは異なる部署が裁定の事務を担当することを基本方針等において定めること、それから、補償金額について収用委員会の意見を聞くこと等の措置を講ずることによりまして、一定の客観性や中立性が担保される」とも答弁した〔「第196回衆議院国土交通委員会議録第17号（平成30年5月23日）」8頁〕。

氏は「本特例の対象となる土地を、所有者不明土地ということで法令に定められた探索をまず行った上で所有者が明らかでない土地という中で、さらに、簡易なものを除きまして建築物が存在せず、利用されていない特定の所有者不明土地に限定をしているため、個別性の強い建築物の補償や移転料、営業補償の算定が不要となりますので、収用委員会並みの補償算定に関する専門的知識は不要であること、明示的に反対する権利者がいないことを手続的に担保する条文も設けてございます」から「本法案の土地収用法の特例は、現行の土地収用法と比べて財産権の保障を何ら弱めるものではなく、憲法29条の関係で問題はないものと考え」と答弁した⁽⁴¹⁾。

(6) 土地所有権の存続期限

前述のように、「2017年特別部会中間とりまとめ」が地域福利増進事業に係る土地利用権の存続期限を5年間としていたのに対し、所有者不明土地法第13条第3項は10年間とする。この点について、田村氏は「地域福利増進事業の使用権につきましては、地域福利増進事業は一定の公益性を認められた事業であること、それから、所有者を探索するための措置を尽くすことから、不明所有者が事後的にあらわれる蓋然性が低いこと、現に利用されていない土地であり、不明者が積極的な利用意向を持っている可能性が低いこと、不明者は賃料相当の補償金を受け取り、原状回復された状態で土地の返還を受けることができることから、不明所有者の財産的な損失は生じないこと、そういったことを勘案いたしまして、より長期の存続期間とすることが許容され得るものと考え」る、「実際にその土地を使う事業者の使い勝手にも配慮をいたしまして、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も踏まえ、存続期間の上限を10年とした」と答弁した⁽⁴²⁾。

また、鳩山議員、本村賢太郎議員（無所属の会）および井上議員が「10年間で100件程度」という想定について質したのに対し、田村氏は「利用が容易に想定されるケースを念頭に市町村に対してアンケートを実施」した結果に基づいて推計したと答

(41) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第17号（平成30年5月23日）」7頁。また、宮本議員は「所有者不明土地がなぜ生じるのか、今空き地となっている所有者不明土地をどう管理し、治安などを守っていくのか、相続登記がなされないことや土地所有権放棄が認められていない問題をどうするのかなど、関係閣僚会議でもまだ議論しているようなこういう状況のもとで、なぜ原因の対処法を確立しないまま利用の円滑化ばかり急ぐのか」とも批判する（同6頁）。

(42) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第15号（平成30年5月18日）」5頁、「第196回国会衆議院国土交通委員会議録第17号（平成30年5月23日）」17頁。

弁した⁽⁴³⁾。

(7) 反対討論

宮本議員による反対討論は、大きく二点にわたる。

第一に所有者不明土地法（案）が「収用委員会の公開の審理や裁決の省略を、一方的な知事の裁定にかえることは、本来存在する土地所有権者の手続関与の機会を不当に奪うもので」あり、「憲法29条に基づく権利者の保護のためには、現行の収用手続をより充実させることや、法務局職員の増員こそ重要で」とあるという主張である。宮本議員は、土地収用法第48条第4項ただし書きおよび第49条第2項による不明裁決によっても所有者不明土地の収用は可能であり、都道府県知事の裁定手続は不要である、とも述べている。

第二に、都道府県知事の裁定手続を採用することによって「事業者と裁定者が同一人になる場合が生じ得ることになり」、「事業実施主体と裁定主体が同じになれば、客観的な確認や裁定は担保されず、（中略）手続の透明性、公平性が確保される保証がありません」と述べる。

さらに、宮本議員は、リニア中央新幹線建設事業が所有者不明土地法の適用対象になりうるとして「政府は、既にJR東海に3兆円の公的資金を投入し、さらに、土地収用にも使い勝手のいい制度を用意する、そんな至れり尽くせりには断固反対」とであると主張した⁽⁴⁴⁾。

(8) 附帯決議

法律案の可決の後、盛山正仁議員（自由民主党）、小宮山泰子議員（国民民主党）外4名から、自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、国民民主党・無所属クラブ、公明党、無所属の会および日本維新の会の六党派共同提案による附帯決議について動議が提出され、小宮山議員が案文を朗読した後、起立多数で可決された⁽⁴⁵⁾。附帯決議は次の通りである。

(43) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第15号（平成30年5月18日）」8頁、「第196回国会衆議院国土交通委員会議録第17号（平成30年5月23日）」12頁、17頁。

(44) 「第196回国会衆議院国土交通委員会議録第17号（平成30年5月23日）」18頁。参議院国土交通委員会における山添拓議員（日本共産党）による反対討論〔「第196回国会参議院国土交通委員会議録第17号（平成30年6月5日）」21頁〕も同旨。

(45) 「第196回国会衆議院国土交通委員会議録第17号（平成30年5月23日）」18頁。

「政府は、本法の施行に当たっては、次の諸点に留意し、その運用について遺漏なきを期すべきである。

- 一 裁定主体である都道府県知事が地域福利増進事業者又は土地収用法に定める起業者となる場合には、裁定の透明性及び公平性が確保されるよう、必要な措置を講ずること。
- 二 現に所有者が不明となっている土地についての相続登記を促進するため、相続により土地の所有権を取得した者が当該土地の相続登記を行おうとする場合において、所有者不明土地の相続人の負担軽減を図ること。
- 三 所有者不明土地の発生を抑制するためには相続登記の促進が必要であることから、市町村から登記官に登記名義人の死亡の情報が伝達されるなど、登記官がその死亡事実を把握することができるようにして、共同相続人に遺産分割の協議や相続登記を促す仕組みを検討すること。
- 四 財産管理制度の円滑な利用を図るため、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。
- 五 土地の管理の放置を防ぐため、土地の所有権の放棄の在り方について検討すること。」⁽⁴⁶⁾

〔2〕衆議院本会議

2018年5月24日の本会議において、所有者不明土地法案は、西村明宏国土交通委員長の報告を経て賛成多数で可決された⁽⁴⁷⁾。賛成会派は自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、国民民主党・無所属クラブ、公明党、無所属の会、日本維新の会、自由党、社会民主党・市民連合および希望の党であり、反対会派は日本共産党である⁽⁴⁸⁾。

〔3〕参議院国土交通委員会

2018年5月29日において石井国土交通大臣による趣旨説明が行われ、同月31日〔参考人として、吉原祥子氏（公益財団法人東京財団政策研究所研究員・政策オフィサー）および嶋津暉之氏（水源開発問題全国連絡会共同代表）が出席〕、6月5日（政府参

(46) 「第196回国会衆議院国土交通委員会議録第17号（平成30年5月23日）」18頁。

(47) 「第196回国会衆議院会議録第29号（平成30年5月24日）」14頁。

(48) http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DC84BE.htm

考人として田村氏および筒井氏が出席)において審査が行われ、挙手多数で可決された。

議員の質疑応答は少なくないが、衆議院国土交通委員会における質疑応答と同旨であり、大同小異に過ぎないものが多いので、概観などは省略する。

吉原氏は、参考人の意見陳述において「この度の法案は、既に所有者不明となった土地の利用をいかに促進するかというものであり、まさに、この前者の既に発生している問題への対応策として極めて重要な第一歩であると考えます。本法案でうたわれている地域福利増進事業の創設、公共事業における収用手続の合理化、円滑化、さらに所有者探索の合理化の仕組みなどは、いずれも地域の土地利用において必要なものです。是非、今後、各種手続について基本方針やガイドライン、マニュアルなどにおいて具体的かつ分かりやすく提示され、これらの仕組みが各地域において広く活用されることが望まれます」と述べ、賛成の意を示した。吉原氏は、さらに「現在の日本の土地制度は、明治の近代国家成立時に確立し、戦後、右肩上がりの経済成長時代に修正、補完されてきたものです。地価高騰や乱開発など過剰利用への対応が中心であり、過疎化や人口減少に伴う様々な課題を十分に想定した制度とは言え」ないとして「まずは、人口減少を前提とした国土保全の理念を打ち立て、これまで明治の頃から築き上げられてきた制度を生かしつつ、国としての共通基盤の上にそれぞれの地域になじむ多様な方法を一つ一つつくっていくことが必要です。特に、土地についての制度改革は、財産権に関わる問題でもあり、国民の理解がなければ進めることはできません」とも述べている⁽⁴⁹⁾。

これに対し、嶋津氏は、所有者不明土地法(案)の柱を①「国、都道府県知事が事業認定した公共事業について、収用委員会に代わり都道府県知事が裁定する収用手続に変えること」、②「地域福利増進事業を創設し、利用権を設定して所有権不明土地の利用を図ること」および③「土地の所有者の探索のために必要な公的情報を行政機関が利用できる制度を創設すること」とまとめる。その上で、②および③に対する異論はないものの①が問題であり、憲法第29条による財産権の保障の趣旨から「収用委員会という第三者機関による公開審理は不可欠のものであると考え」るが、「収用委員会の公開審理をなくし、都道府県知事の裁定に代えること」となれば「都道府県の公共事業の場合は、事業者も、そしてこの収用の裁定者も同じ都道府県になります。

(49) 「第196回国会参議院国土交通委員会会議録第16号(平成30年5月31日)」2頁。

都道府県の判断だけで進むことになり、公正な収用であるかどうか、所有者不明土地とされているが調査を尽くしたものであるかどうかについて第三者機関によるチェックが行われないことにな」と述べ、所有者不明土地法（案）に反対の意を示した。また、嶋津氏は「収用委員会の公開審理をなくし都道府県知事が裁定するようにすること、さらに、国土交通省が近く策定する事業認定の円滑化マニュアルを普及させることによって、事業認定申請から事業者が所有権を取得するまでの期間を大幅に短縮することになって」いるが「所有者不明土地への対応が必要だということを名目にして収用手段の簡素化が進められれば、必要性が希薄な公共事業が一層まかり通る可能性が高くなることを強く危惧せざるを得ない」とも述べる⁽⁵⁰⁾。

なお、採決の後、羽田雄一郎議員（国民民主党）より、自由民主党・こころ、公明党、国民民主党・新緑風会、日本維新の会、希望の会（自由・社民）、希望の党および国民の声の各派、並びに野田国義議員（会派に所属していない）の共同提案による附帯決議案が提出され、挙手多数により可決された。附帯決議は以下の通りである。

「政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講じ、その運用に万全を期すべきである。

- 一 裁定主体である都道府県知事が地域福利増進事業者又は土地収用法に定める起業者となる場合には、裁定の透明性及び公平性が確保されるよう、必要な措置を講ずること。
- 二 現に所有者が不明となっている土地についての相続登記を促進するため、相続により土地の所有権を取得した者が当該土地の相続登記を行おうとする場合において、所有者不明土地の相続人の負担軽減を図ること。
- 三 所有者不明土地の発生を抑制するためには相続登記の促進が必要であることから、市町村から登記官に登記名義人の死亡の情報が伝達されるなど、登記官がその死亡事実を把握することができるようにして、共同相続人に遺産分割の協議や相続登記を促す仕組みを検討すること。
- 四 財産管理制度の円滑な利用を図るため、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。
- 五 本法に基づく制度が効果的かつ適切・円滑に運用されるよう、丁寧で分かりや

(50) 「第196回国会参議院国土交通委員会会議録第16号（平成30年5月31日）」2頁。

すいガイドライン等の整備、説明会の開催などを通じて、地方公共団体や関係する専門家等に対し制度を周知するとともに、所有者探索に有効な方策の情報共有に努めること。

六 所有者不明土地の発生抑制・解消に向けて、関係府省が一体となって土地に関する基本的な制度の在り方等について可能な限り早期に検討を行い、所要の措置を講ずるよう努めること。その際、土地の管理の放置を防ぐため、土地の所有権の放棄の在り方や使われぬまま放置されている土地の管理等に係る新たな『受け皿』づくりについても検討すること。』⁽⁵¹⁾

〔4〕参議院本会議

2018年6月6日の参議院本会議において、所有者不明土地法は、長浜博行国土交通委員長の報告を経て、賛成222、反対14で可決され、成立した⁽⁵²⁾。

5. おわりに 残された課題

所有者不明土地法は所有者不明土地問題への取り組みの第一歩に過ぎない。このことは「経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」(2018年6月15日閣議決定)⁽⁵³⁾において「土地の管理や利用に関し所有者が負うべき責務やその担保方策、所有者が不明な場合を含めて地籍調査を円滑かつ迅速に進めるための措置、相続登記の義務化等を含めて相続等を登記に反映させるための仕組み、登記簿と戸籍等の連携等による所有者情報を円滑に把握する仕組み、土地を手放すための仕組み等について検討し、2018年度中に年度中に制度改正の具体的な方向性を提示した上で、2020年までに必要な制度改正の実現を目指す」とされたことから明らかである⁽⁵⁴⁾。

より具体的な方針が示されたのは、6月1日にまとめられた「所有者不明土地等対策の

(51) 「第196回国会参議院国土交通委員会会議録第17号(平成30年6月5日)」22頁。

(52) 「第196回国会参議院会議録第26号(平成30年6月6日)」14頁。

(53) 其田茂樹「『骨太2018』と地方行財政の課題」本誌479号(2018年)32頁も参照。

(54) 「経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」62頁。なお、朝日新聞2019年2月9日付朝刊5面13版「所有者不明土地 法改正へ 相続登記の義務化■放棄制度創設」によれば、山下貴司法務大臣は、同月8日に「相続登記の義務化や土地所有権の放棄制度の創設のため、法制審議会に諮問する」ことを発表した。

推進のための関係閣僚会議」の「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」（以下、「推進基本方針」）においてである。「推進基本方針」は、所有者不明土地法（など関連法律）の円滑な施行はもとより、今後に取り組むべき課題として「土地所有に関する基本制度の見直し」（民事基本法制および土地基本法の見直しを含む）、「地籍調査等の着実な実施、登記所備付地図の整備」（国土調査法などの見直しも含む）、「変則型登記」（表題部所有者の氏名、住所が正常に記録されていない登記のこと）を改めるための法制度の整備、「登記制度・土地所有権等の在り方、相続登記の促進」（相続登記の義務化、管理不全な土地の所有権を放棄することができる仕組み、土地所有権の「みなし放棄」制度の検討）、「土地所有者情報を円滑に把握する仕組み」（戸籍情報の提供のための法整備やシステムの設計・開発、「登記簿と戸籍等を連携するために必要な制度の整備」など）をあげ、それぞれについて遅くとも2020年度までに実現する旨の目標を示している⁽⁵⁵⁾。

「推進基本方針」において掲げられた事項は、いずれも従前より所有者不明土地問題の解決のために必要であると指摘されてきたものである。しかし、例えば地籍調査は1951年から進められているにもかかわらず、2017年度末の時点において日本全国の進捗率が52%に留まる⁽⁵⁶⁾。とくに都市部および山村部において進捗率が低いと言われており、都道府県別では佐賀県および沖縄県で99%、青森県で93%、岩手県で91%と高いのに対し、京都市府で8%、三重県で10%、大阪府で11%、奈良県で12%と低い。地籍調査が十分に行われなければ、登記所において管理されている地図や図面は土地の位置や形状等を示す情報としては不正確なままで終わってしまうおそれが高く、所有者不明土地問題の解決を遅らせることともなる。

また、相続登記の義務化も必要であると思われるが、そもそも日本では登記は対抗要件としての位置づけが与えられているものの、物権変動の要件とはされておらず、公信力が認められる訳でもない。そのため、（登記のコストとインセンティブという問題を脇に置くとしても）義務化のみでは問題の解決につながらないのではないかと考えられる。登記の位置づけについて民法および不動産登記法の抜本的な見直しが必要であり、社会にも多大な影響が及ぶことは必然であろう。

紙数および筆者の能力の関係により、その他の問題については述べないが、人口減少社会、少子高齢化社会のステージに入っている日本（人）の土地に対する観念なり感覚な

(55) <http://www.mlit.go.jp/common/001249406.pdf>

(56) 国土交通省「全国の地籍調査の実施状況」(<http://www.chiseki.go.jp/situation/status/index.html>)による。

りがどのように変化していくのかが、所有者不明土地問題への取り組みの成否に関わってくるのではなかろうか。

(もり としき 大東文化大学法学部教授)

キーワード：所有者不明土地／地域福利増進事業／所有者の探索／
都道府県知事の裁定／土地使用权