

本検討メモは、執筆者個人の見解としてとりまとめたもので、学界、研究機関等、関連する方々から幅広くコメントを頂戴することを意図しております。国土交通政策研究所の見解を示すものではありません。
コメントがございましたら、
hqt-opinion-pri@ml.mlit.go.jpまでお送り頂きますようお願いいたします。

本研究所が来年度から研究する「不明土地等に対する制度的検討」の論点について (検討メモ)

国土交通政策研究所所長 佐々木晶二

1 はじめに

本研究所の研究誌PRIレビュー62号の拙稿(注1)において、所有者の把握することが困難な土地(以下「不明土地」という。)については、現時点では、森林、農地など市場価値が相対的に乏しいところで問題が顕在化しているが、今後、住宅地の宅地や戸建ての住宅、マンションなので問題が発生する可能性が高いと指摘した。

本検討メモでは、平成29年度の研究所において行う「不明土地等に対する制度的検討」の調査研究を開始するにあたっての論点を論点を整理し、広く関係者の意見を伺うことを目的とするものである。

2 制度的な検討で前提とするケース

制度的な検討にあたって前提とするケースとしては、

ア 住宅市街地の戸建て住宅一戸が不明土地化し、周辺に異臭、雑草など大きな迷惑をかけ、住宅市街地の住環境が悪化しているケース(「戸建てケース」)

イ 区分所有建物(以下「マンション」という。)の一室が不明土地化し、周辺に異臭など大きな迷惑をかけ、マンションの価値毀損が生じているケース(「マンションケース」)

の二つを想定する。

また、この問題の解決を図る主体として、市町村、UR都市機構、地方住宅供給公社(以下「市町村等」という。)のほか、地区の地権者等による互助的な組織(戸建て住宅市街地では「地区管理機構」のような新しい制度、マンションの場合には、管理組合法人)を想定する。

特に、地区の互助的な組織を主体の一つとして前提にしたのは、不明土地と近い問題である空き家問題について、市町村が厳しい財政事情、定員事情から予算は職員を十分に充てることができず、対応に苦慮していること(注2)からである。市町村に多くを期待できないのであれば、不明土地化で被害を受け、そして解消によって利益を受ける地区の地権者等を構成員とする互助的な組織を主体として考えることが、制度の実効性のために不可欠と考えるからである。

そして、問題の解決を図る主体(市町村等と互助組織)が、何らかの権原を空き家、空き室に取得して、その空き家、空き室の適切な管理を行うとともに、空き家、空き室の活用による管理費用の充当を図ることを目指す。

さらに、所有者が把握困難な場合には不明土地の問題となり、把握はできても、結果として空き家、空き室を適切に管理できない場合(例えば、所有者が認知症になっていて、他に身寄りもない場合など)には空き家問題となることから、「不明土地等に対する制度的検討」は、同時に空き家、空き室問題に対する制度的解決策までを射程に含むものである。

3 制度検討にあたっての三つのアプローチ

空き家、空き室を利用するための何からの権原を取得する方向として、以下の三つの可能性を追求する。

(1) 公法的アプローチ

土地収用法に基づく、強制的な使用权の設定(「使用」という。)又は物件の取得を行う方向からアプローチする方法

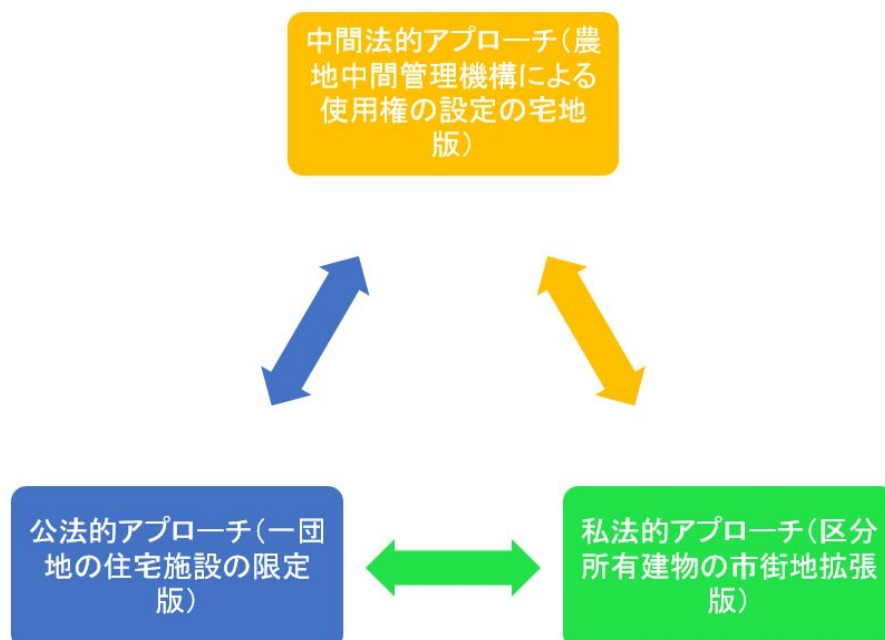
(2) 私法的アプローチ

建物区分所有法の団体自治的ルールから、空き室、空き家に対して、何らかの利用強制などをアプローチする方法

(3) 中間的なアプローチ

農地法で農地中間管理機構が、都道府県の裁定(行政処分)によって、使用权(私法上の権利)を設定するという手法の拡大からアプローチする方法(注3)

(図表-1) 3つのアプローチの関係について



4 公法的アプローチ

(1) 制度展開の前提として想定する法制度

都市計画法第11条第1項第8号の「一団地の住宅施設(一団地における50戸以上の集団住宅及びこれらに附帯する通路その他の施設をいう。)」という都市施設と、この都市施設を都市計画決定した後、都市計画事業認可を行って、土地収用法に基づき、公法上の使用権又は物件の所有権を強制的に取得する手法を前提とする。

この手法は、後述するとおり、解釈でも、一定に制限(例えば、50戸以上の住宅からなる住宅市街地であることなど)の下で、空き家になっている土地を強制的に「使用」したり、物件としてマンションの空き室を収用することができる。

(2) 制度展開の論点

ア 事業の公共性

公法的アプローチをするにあたっては、戸建てケース、マンションケースとも、空き家やマンションの空き室などの権原を取得した結果、その利用が原則として特定の者に限定されることが論点になる。

この点については、古くは、権原を強制的にとりあげる公共性とは「なるべく多数の人々を裨益するものでなければならず、公共の利益にとって有用であり、実益があり、正当なものであることを要する」との解釈(注4)もあった。

しかし、新住宅市街地開発事業、工業団地造成事業などの収用権を持つ制度が創設されるに従い、公共性の概念が拡大され、現時点では総合的な計画に位置づけられることで、事業の公共性が担保されるという考え方が主流である(注5)。

「一団地の住宅施設」は、既に現行制度で制定されており、そもそも、議論するまでもないが、都市計画において他の都市計画と一体的総合的に定められる都市施設であることから、強制的に権原を取得する公共性については問題がないと考える。

なお、50戸の戸数制限を緩和することについては、東日本大震災復興特別区域法等で5戸まで緩和する特例が設けられている(注6)が、この規定の趣旨に沿って、政策目的からどこまで合理的に説明できるかを検討する必要がある。

イ 事業主体の公益性

土地収用法第3条の収用対象事業については、主体が国、地方公共団体、公益事業主体に限定されている。しかし、都市計画法の事業認可(都市計画法第69条に基づき土地収用法の事業認定とみなされる)については、都市計画法第59条第4項に基づき、特別の事情があれば、民間主体でも認可を受けることができる。

この「特別の事情」の解釈としては、「当該事業を収用権を与えて民間法人等に行わせることについて、十分な公益性、必要性、社会的経済的実態、行政上の監督等が期待されること等をいう」(注7)とされている。

立法政策の観点からは、都市再開発法の収用型の事業である第二種市街地再開発事業の施行者である再開発会社が土地所有権等の3分の2を保有することを条件としていることを勘案して、現行の都市計画法の事業認可よりも申請できる者を限定して、例えば、市町村等と、地権者の3分の2の参加している地権者組織(例えば、新たに地区管理法人を制度化する)に主体を絞れば、法制的に十分可能性があると考えられる。

ウ 事業の実施の範囲

「一団地の住宅施設」として都市計画決定した場合において、実際に強制的に使用权を取得するのは、その住宅施設の一部、一番狭小な場合には、住宅一戸となる。これについても、都市計画事業認可では、都市計画で定めた都市施設全体を都市計画事業認可を受ける必要はなく、その都度、収用又は使用する事業地を定めて事業認可申請を行うことになっており(都市計画法第60条第2項第1号)、特段の問題はないと考える。

次に、既に戸建ての住宅市街地やマンションとして良好な住宅が建設されている地区に、新たに「一団地の住宅施設」を都市計画決定することが、制度的に想定されているかが論点になる。

これは、都市計画事業が都市計画施設(都市計画決定した都市施設のこと)の「整備」に関する事業と規定されており(都市計画法第4条第15項)、この「整備」には改修も含まれていると解釈されていることから(新規の建築や開発行為に限定する場合には、都市計画法では「開発」という単語を用いている)、既存住宅を含んで、「一団地の住宅施設」を決定することは論的には問題がないと考える。しかし、疑義のないように、不明土地対策として「一団地の住宅施設」を決定する場合の地区要件をより具体化することを検討すべきである。

エ 強制的に取得する権限の内容

「一団地の住宅施設」として都市計画決定し、事業認可した後、施行者が取得する権限の内容については、土地収用法の解釈による。

土地収用法の収用や使用の対象は、原則として土地であることから、一戸建て住宅の宅地の使用权を取得することは何ら問題はない。ただし、この施行者が取得する権限は「公法上の使用权」と解釈されており、不動産登記に記載することができない。この部分については、不動産登記法の改正を検討すべきである。

また、マンションの空き室の区分所有権及びそれに伴う敷地利用権を収用することは、土地収用法第6条の規定で位置づけられており、これも理論的には問題はない。しかし、不動産登記の扱いは未整理なので、この部分での不動産登記法の改正が必要となる。

また、マンションの場合には、空き室の使用权のみを取得することも想定されるが、建物の賃借権を収用できるかについては、土地収用法第5条第2項の規定の解釈によるが、現状の規定では対象になるかどうかは、判然としていない。(注8)この部分については、慎重な検討が必要である。

オ 不明土地に対する不明裁決の手続き

不明土地についての土地収用法の手続きについては、東日本大震災の際にも簡便化の議論がされたものの、ガイドラインを示すにとどまっている。(注9)

このため、「一団地の住宅施設」に限って、不明裁決の申請の要件を緩和することは、東日本大震災の際の住宅団地の用地買収とのバランス上難しく、また、権利者保護の観点からも手続きを一般的に簡素化するという議論は関係者の理解を得にくい。

むしろ、「一団地の住宅施設」は市町村が都市計画決定する段階と、事業主体が事業認可をとって事業を実施する段階の二つに分かれていることを制度改善に活用することが考えられる。

具体的には、都市計画決定段階で、土地所有者等の調査を行い、土地所有者等を把握できなかった土地について、都市計画決定における計画事項に明記することによって、事業者が実際に権限を空き家や空き室に取得する段階では、土地所有者等の調査を一部省

略し、トータルとしては、地権者保護のための手続きはむしろ、ガイドラインレベルと同等以上にする方向で制度化を検討すべきだろう。

(3) 公法的アプローチの現時点での一応の整理

公法的アプローチでは「一団地の住宅施設」を活用し、むしろ現状の規定よりも条件を厳しくすることによって、少なくとも、空き家となっている土地の使用権とマンションの空き室の区分所有権等の取得については、可能となる。

もちろん、要件を限定するだけでは、法律事項が不十分なので、既述のとおり、住宅施設の50戸要件、公法上の使用権や区分所有建物の所有権等の取得に伴う不動産登記法の特例、さらに、地区の互助組織が戸籍等を調査する権限を明記するなど、いくつかの法律事項を編み出す必要がある。

しかし、この方向性は、現状の法体系でも解釈をやりくりすれば可能なものであり、制度化にあたっての障害は、後述の私法的なアプローチや中間的なアプローチよりは小さいものと考えられる。

4 私法的アプローチ

(1) 制度展開の前提として想定する法制度

マンションの法律関係を規定している建物の区分所有等に関する法律(以下「区分所有法」という。)を前提として考える。

区分所有法は私法からのアプローチでありながら、一体的な建築物であるという区分所有権の特徴から、団体的統制の発想を重視し、必ずしも全員同意でなくても、一定の区分所有者に負担を課す仕組みをつくりあげている。このため、私法的アプローチとしては、区分所有法を出発点として考えることが適当と考える。

(2) 制度展開の論点

ア マンションケースについて

いわゆる区分所有建物については、空き室が不明土地化して、適切に利用されず、他の区分所有者等への迷惑になる状況では、区分所有法第57条から第60条の規定を活用して、共同の利益に反する行為の禁止請求から競売請求まで行うことができる。

ただし、マンションの区分所有部分が不明土地化して、最終的に競売請求にいくまでの具体的な要件の解釈については、これらの規定が、現実に空室化に伴う問題に活用されていないことから(注10)、検証が必要である。

また、この区分所有法の第57条から第60条までの義務違反者に対する措置については、マンション管理実務者からは実際には使われていないという指摘もあるので、現実的にマンション管理組合が活用可能かどうか、また、活用が難しいとしたら問題はどこにあるかを検証する必要がある。

仮に、義務違反者に対する措置が、最終的に裁判所の判決等をもたらなければいけないことが活用されていない理由となっているとすれば、区分所有法第62条の区分所有者等の5分の4の賛成で建て替え決議ができる規定を参考にし、建て替えよりはより負担を受ける区分所有者等にとって負担が小さいとの理屈から(注11)、やや論理に飛躍はあるが、何らかの措置を検討する可能性はあると考える。

イ 戸建てケース

区分所有法は、共有の土地又は建物がある場合に限って、団地に対して区分所有法を拡張して適用している。

このため、通常の既存の住宅市街地、共有の財産が存在しない住宅市街地に対して、私法的アプローチを拡張する切り口は見いだせない。

さらに、団地管理組合に対しては、義務違反者に対する措置の規定が重要されておらず、その点もネックになる。

(3) 私法的アプローチの一応の整理

マンションでの空き室の不明土地化については、区分所有法に基づく義務違反者の規定が活用できる。しかし、この規定が実効性があるかについては検証が必要である。また、建て替え決議などの立法趣旨を勘案して、簡便な方法がないか、検討する必要がある。

なお、私法的アプローチからは、一戸建ての住宅市街地における宅地や住宅の不明土地化問題についての立法的な切り口を見つけるのは現時点では難しいと考える。

5 中間的なアプローチ

(1) 制度展開の前提として想定する法制度

農地中間管理機構が知事の裁定を受けて、農地の賃借契約を結んだものと見なされる制度(農地法第35条から40条)を前提にすべきと考える。

この制度は、遊休化している農地に対して、行政処分である裁定によって、賃借権という私法上の権原が設定されるという、行政処分と私的契約との中間的な位置づけの制度として、かつ、遊休化している農地について一方的に賃借権を設定する観点からは、極めて特徴的・先進的な制度と考える。

(2) 制度展開の論点

ア 農地から宅地や区分所有建物の専用部分への展開可能性

農地法では、農地中間管理機構が、知事の裁定に基づき、遊休化している農地に対して、一方的に賃借権を設定できる。この効果は農地に限定されたものなのか、宅地や区分所有建物にも拡張可能なものなのかについて、検討が必要である。

イ 宅地・住宅と異なる農地の性格

農地は、そもそも農業の用に供されるべきという農地法の精神、さらに、実態上、所有者が現れることなどによって所有者が農地を適切に管理しようとした場合においても、比較的簡単に原状回復ができると考える。この点がこの農地法の制度の背景にあるのかもしれない。

これに対して、例えば、宅地に賃借権を設定し、その宅地に住宅などを建築した場合には、借地権は民法の賃貸借よりも借地権者の保護を図っているので、事実上原状回復が困難になると考えられる。

仮に、この論点が重要なのであれば、例えば、借家権であれば、大きな変更を住宅等に加えることは想定できないので、戸建てケース、マンションケースとも、借家権から制度を拡大する可能性があるかもしれない。

ウ 農地法の知事裁定による賃借権設定制度の経緯からの留意点

この農地中間管理機構の申請による賃借権の設定の仕組みのうち、賃借権を知事の裁定で設定する仕組みは、平成26年度の間管理機構の制度創設時にはじめて生まれたものではない。具体的には、昭和22年12月に耕作者、農業協同組合に対する利用権設定の規定、昭和45年5月に農地法に追加された、市町村又は農業協同組合に対する草地利用権設定の規定がまず最初に存在していた。ただし、これらの規定では、利用権設定も草地利用権も、薪、落ち葉の採集や、家畜の放牧など、入会地的な利用権から始まっていた。(注12)

この経緯を踏まえると、そもそも、農地法の農地中間保有機構による利用権の設定する仕組みを、入会地的な状況がそもそも存在しなかった、戸建てケース、マンションケースで、そのまま当てはめることには異論があるかもしれない。

(3) 中間的アプローチの一応の整理

農地中間管理機構による利用権の設定の仕組みは、住宅市街地やマンションに同様の制度を創設する場合のモデルになる可能性はある。

しかし、農地と住宅地等の特質の違い、農地法の歴史的経緯をさらに検証して、単純に農地で認められた制度を市街地内で適用できるかの検証が必要である。

6 その他の制度上の論点

(1) 農地台帳、林地台帳と不動産登記との関係

農地台帳は平成25年の農地法改正から、林地台帳は平成28年に制度化されている。これは農地法、森林法に基づき、土地所有者等の権利内容を明らかにするものであり、不動産登記の表題部と制度目的が重複しており、二重の制度設計ともいえる。(注13)

この制度的関係の整理、さらに、実態として先行している農地台帳の整備状況を把握することによって、住宅地、住宅の権利内容を明らかにすることによって、台帳制度の可能性を検証する。

仮に、住宅地・住宅台帳と不動産登記との併存が可能であれば、必要性からいって、既述の「一団地の住宅施設」やマンションの区分所有権といった団体的規制をうける区域の所有者等の台帳を先行して整備することも検討すべきと考える。この際には、都市計画法第55条第1項に基づいて不明土地部分を指定し、同条第3項の土地の先買い主体として地域互助組織を定めることによって、地区の互助組織が土地の先買権を保有することも検討に値すると考える。また、不明土地や先買い主体の指定については、都市計画法の都道府県知事を原則とするのではなく、市町村長とすることも併せて検討すべきと考える。

さらに、農地台帳等や不動産登記の電子化の状況把握、さらに、ブロックチェーンなどの新技術による簡便なシステムの可能性も同時に検討する。

(2) 不動産登記における表題部の位置づけ

昭和35年において、土地台帳、家屋台帳が廃止され、不動産登記の表題部に土地、建物情報が表示されることになった。この歴史的経緯を踏まえて、権利の内容を表示する新しい仕組みの検討を進める必要がある。

(3) 海外の不動産登記制度等の比較分析

少子高齢化に伴う、相続放棄などを通じた不明土地化の問題は、大なり小なり、欧米諸国でも発生している可能性がある。その一方で、欧米諸国では不動産登記制度が充実しているので、どのような不明土地問題が発生しているかを把握しておく必要がある。

また、米国のランドバンクのように、半官半民の組織が土地を取得する仕組みも、農地中間管理機構に類似しており、かつ、不明土地の解決に役立つ可能性があるので、追求する必要がある。

7 まとめ

本稿では、当研究所が平成29年度から研究する「不明土地に対する制度的対応の検討」の検討事項を整理したものである。

筆者の知識と経験は、都市計画制度に偏っていることから、公法的アプローチの記述が多くなったが、私法的アプローチ、中間的なアプローチについても、より議論を深めていきたい。

(脚注)

1) 参考文献1参照

2) 2016年11月の大阪府内市ヒヤリングでは、空き家対策には担当者が1名しかいないという市が存在していた。また、朝日デジタル2016年1月12日

<http://www.asahi.com/articles/ASJDM6KPIJDMUTIL055.html?ref=nmail>

によれば、市町村は、空き家撤去費負担に苦勞をしている。

3) 森林法第10条の11の6、地方自治法第260条の38の例を使わない理由については、参考文献1)参照。

4) 高田賢三『新訂 土地収用法』(日本評論社)p40参照。

5) 成田頼明『土地政策と法』(弘文堂)p267参照。

6) 東日本大震災復興特別区域法第54条の2、大規模災害からの復興に関する法律第13条の2。なお、この条文の追加は議員提案であり、内閣提案ではないことに留意が必要である。

7) 『都市計画法の運用Q&A 1』(ぎょうせい)第59条の解説参照。

8) 土地収用法第5条第3項の規定を素直によむと、事業主体(土地収用法の用語で言えば「起業者」)が、住宅という物件に賃貸借権が設定されている場合には、それを事業主体が取得することはできるが、新規に賃貸借権を設定することは困難だと読める。

そもそも土地収用法は土地の所有権又は使用権を強制的に取得することを中心にした法律であり、物件については、事業を行うにあたって、邪魔にならないように権原を取得するという規定ぶりになっている。また、実際には、物件は土地収用に伴い、同時に補償することで権原を取得し、あとは、撤去するのが、土地収用法に基づく用地実務の実態なので、第5条第3項の規定は用いられないことがない。

この意味でも、土地収用法第5条第3項を拡張することには慎重な検討が必要である。なお、住宅地区改良法第11条の規定で、土地収用法とは別に不良住宅の収用の規定が設けられているが、これも不良住宅の除却のため、と目的が限定されていることに留意すべきである。

9) 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について」

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20140527_kasokuka5_sankou2.pdf参照。

10) 丸山英気『改訂 区分所有法』(大成出版社)p328によれば、立ち退き請求で判決で認められた事例としては、暴力団事務所やオウム真理教施設に利用された場合などが上げられている。区分所有部分は不明土地化して、管理費等が徴収できず、マンションの設備等が維持管理できなくなった場合についても、区分所有法の法文の規定上は読み込むことは可能と考える。

11) 丸山英気『改訂 区分所有法』(大成出版社)p344によれば、5分の1の反対者があっても団体的拘束を優先することを可能とした理屈として、「決議要件を5分の4と特別決議の4分の3より重くしたこと」「時価での売り渡し請求権を認めたこと」「明け渡しについて一定の猶予期間を与えたこと」の3点を上げている。この3条件を勘案して、何らかの不明土地化したマンション空き室の管理権原の取得方法について議論する必要がある。

12) 参考文献5)による。

13) 参考文献6)による。

(参考文献)

- 1) 「所有者不明土地の増加は国土保全のナショナルミニマムを毀損する？」(国土交通政策研究所PRIレビュー62号) <http://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2016/62-1.pdf>
- 2) 小澤道一『逐条解説土地収用法 第三次改訂版』(ぎょうせい)
- 3) 『土地収用法一問一答』(ぎょうせい)
- 4) 『コンメンタール マンション区分所有法 第三版』(日本評論社)
- 5) 『農地法詳解』(学陽書房、昭和57年)
- 6) 『農地法の解説』(全国農業委員会、平成26年)