



研究レポート

No.433 October 2016

所有者不明の土地が提起する問題

—除却費用の事前徴収と利用権管理の必要性—

主席研究員 米山 秀隆

所有者不明の土地が提起する問題
—除却費用の事前徴収と利用権管理の必要性—

主席研究員 米山秀隆

yoneyama.hide@jp.fujitsu.com

要旨

所有者がわからない土地が全国で増えている。本稿では、所有者不明の土地のうち、主に宅地に関する問題で、建物が建っている場合、除却費用をどのように捻出すべきか、また、所有権の制約を超えて、利用をどのように促進していくかべきかについて考察した。

除却費用については、代執行、略式代執行で費用を回収できず公費投入となっている現実があり、除却費補助という形でも公費投入が行われている。この打開策としては、必ず所有者が負担することになるよう、毎年の固定資産税に、除却費に充てる分を少しずつ上乗せして徴収していく仕組みが考えられる。

所有権の問題については、中長期的には利用優先の法整備を行う必要があるが、当面は所有と利用を分離したり、所有権を積極的に次の所有者に移転させていく仕組みを構築し、利用の促進を図っていく必要がある。

キーワード：所有者不明の土地、除却費用の事前徴収、総有制、所有と利用の分離

目次

1 はじめに	1
2 空き家除却費用の所有者負担の仕組み	3
2.1 空家法とその効果	3
2.2 様々な除却支援策	3
2.3 所有者不明、相続放棄のケース	4
2.4 除却費用の固定資産税による事前徴収案	6
3 所有者が管理の意思を失った場合の処理	10
3.1 次の利用を阻害する所有権	10
3.2 地租改正の概要と効果	10
3.3 久高島における土地総有制	13
3.4 現代における総有的管理—所有と利用の分離	15
4 今後の課題	17
参考文献	18

1 はじめに

所有者がわからない土地が全国で増えている。登記簿などの台帳でも所有者が判明しない、あるいは判明しても直ちに連絡がつかないような土地である。国土交通省が 2015 年度に行った調査によれば、ほとんどの都道府県が過去 5 年以内に、「所有者の把握の難しい土地が存在したことがある」と回答した。

人口減少が進むなか、相続時に登記されない物件が増えていることによる。引継ぎ手が遠方に住み、資産価値が低いなどの理由でそのまま放置し、相続を重ねていった場合、所有者にたどり着くことが難しくなる。特に、資産価値がない森林や農地などの場合は、コストをかけてまで名義変更するインセンティブがない。地価が高い街なかの宅地でも、狭小で活用しにくい場合や、接道条件などで再建築不可能な場合では、こうした事態が生じ得る。また、近年は相続放棄されるケースも増えている。

国土交通省は 2016 年 3 月に出した報告書「所有者の把握が難しい土地への対応方策」において、所有者不明の土地の存在が、公共事業などで土地利用ニーズが生じた場合、支障を来たすなどの問題点を指摘している。対応策として、①所有者探索の円滑化と、②関連制度を活用するためのガイドラインを策定し、併せて所有者不明とならないよう相続登記を働きかける必要性を指摘した。所有者不明の土地への対応のため、現行制度の範囲内で、最初に取り組みなければならぬ課題をまとめたものとして評価できる。

本稿においては、上記報告書であまり意識されていない問題、すなわち、近年は街なか（宅地）でも所有者不明や相続放棄される土地が増えており、これが居住環境を阻害したり、次の利用を妨げていたりするという点に着目し、その対処策を考えてみたい。土地だけではなく建物も建っていることが多いため、除却の際に最終的に誰が費用を負担するかという問題が生じる。現状では所有者が負担しない以上、公費負担にならざるを得なくなっている。これは最近、空き家問題への対処で自治体が頭を悩ませている問題でもある。

一方、所有者が管理の意思を失った土地については、管理の意思を失っても所有権を手放すことまでは抵抗がある場合も少なくない。そうした場合、所有権を維持したまま、利用権を分離する形で次の利用につなげれば、未然に放置、放棄される土地を防ぐ効果を持つと考えられる。これは放っておけば最終的に所有者不明になりかねない土地の発生を防止することにもつながる。日本ではかつて明治の地租改正以前、農村などの一部では土地を村落の共同所有とし、利用者が一定年齢になったら村落に返還するなどの慣行が見られた。これは所有と利用を分離するもので、土地が未利用のまま放置、放棄されることを防ぐ効果を持った（地割制度）。

本稿の構成は、以下の通りである。2 では第一の論点、所有者不明や相続放棄の場合、除却費用をどのように捻出すべきかという問題について検討する。空き家問題への最近の自治体の対応から今後の方向性を探り、ここでは新たに、除却費用の事前徴収の仕組みを提案したい。3 では第二の論点、所有者が管理の意思を失った場合、所有権をどのように処理

すべきかという問題について論ずる。日本において所有権の絶対性が確立された明治の地租改正を振り返り、日本でなお地租改正以前の地割制度が残る沖縄県久高島の事例から、現代への示唆を探る。その上で、現代において所有と利用を分離する方策にはどのようなものがあるかを考えたい。4では以上をまとめ、今後の課題について述べる。

2 空き家除却費用の所有者負担の仕組み

2.1 空家法とその効果

近年の空き家急増に伴い、自治体は、問題空き家の除却、使える空き家の再利用の両面で対策を講じてきた。このうち除却については、問題空き家に対し、指導、勧告、命令、代執行を行うことのできる空き家管理条例の制定が進んだ。条例制定が進んだことを受け、2014年11月には、同様の内容を含む空家対策特措法（以下、空家法）が成立した（2015年5月26日全面施行）。空家法では、①倒壊等保安上危険、②衛生上有害、③景観を損なうなどの状態が著しくなっているものを「特定空家」と認定し、指導・助言、勧告、命令、代執行の措置を行えるものとした。また、空家法では、従来、代執行ができなかった所有者がわからない場合も代執行できるようになった（略式代執行）。

同時に、15年度税制改正では、勧告の対象となったものは固定資産税の住宅用地特例を解除することとした。住宅を建てた場合の税軽減の仕組みは、住宅が足りない時代には住宅取得を促進する効果を持ったが、住宅が余っている現在では、危険な住宅でも除却せず残しておくインセンティブを与えていた。

このように空家法と税制改正によって、特定空家の所有者に対してプレッシャーが強まった。これが空き家所有者の行動に与える影響としては、特定空家にならないように維持管理を行う、賃貸化するなど物件を活用する、維持管理コストと将来的な税負担増を考えて売却するなどの選択を行うことが考えられる。

ただ、特定空家の所有者の税負担を高めたとしても、その支払い能力がなく、除却費も出せない場合には、そのまま放置される物件も出てくると考えられる。この場合、最終的には代執行に至るが、費用は請求しても払ってもらえず、費用回収のため敷地の売却を迫られる。しかし、売れても抵当権が付いていた場合、自治体に回ってくる分があるかはわからない。代執行に積極的に踏み切る弊害としては、最終的にこうした措置が取られることがわかっているとしたら、自ら動かず、自治体に任せる所有者が出てくることである。空家法と税制改正で、特定空家の自主的除却は従来より進んだ。現に自治体が直面する問題は、それでも対応してくれない場合、すべて代執行を覚悟するのか、あるいはそれ以前の段階で除却費補助などで自主的対応を促しておいた方が得策なのかという問題である。

2.2 様々な除却支援策

実際、これまで自治体は、各種のインセンティブを通じて除却を促してきた（図表1）。最も多く除却費を補助している自治体は広島県呉市で、15年度までに455件、総額1億2,877万円の補助を実施した（1件当たり上限は30万円）。呉市は斜面が多く除却が進みにくいため、補助の仕組みを設けた。これにより、これまで処分に悩んできた所有者が、空き家の除却に踏み切るきっかけとなった。仮に455件が代執行となれば、自治体の対応能力を超える。

このほか、土地建物を市に寄付する条件で、空き家の公費による除却を進めた自治体もある（長崎市など）。また、空き家の建っていた土地を一定期間公共利用することを条件に除却費を補助し、公共利用の間の固定資産税を免除する仕組みを設けた自治体もある（福井県越前町など）。こうした様々な形の公費投入の仕組みは、自治体がそれぞれの事情によって講じたものである。ただし、公費投入にはモラルハザードの問題がある。最初から支援を受けられるとわかっていたら、誰も自己負担で除却しなくなる。自治体としては、あくまでも自主的除却を原則とし、公費投入に踏み切る場合は、地域にとって有効な手法を選ぶ形で支援しようとしている。

2.3 所有者不明、相続放棄のケース

16年3月末時点で、空家法に基づく措置の実績は、指導・助言が2,895件、勧告が57件、命令が4件、代執行が1件となっている（図表2）。所有者がわかっているケースの代執行は1件にとどまるが、所有者がわからない場合の略式代執行は8件にのぼっている。自治体は、すでに事態が切迫していた所有者不明物件について、略式代執行で除却を急いだことを示している。所有者がわからないケースは、費用は回収できず、公費投入となる。

一方、相続放棄されたケースでは、次の管理者が出てくるまでの間、相続人の管理責任は残る。しかし、管理者が出てくるのは自治体が相続財産管理人を選任し、処分するようなケースである。費用がかかるため、こうした措置をとることは限られる。手続きとしては、利害関係人または検察官が家庭裁判所に相続財産管理人の申し立てを行い、その後、家庭裁判所で弁護士や司法書士を相続財産管理人として選定する。この場合、固定資産税が課税されているため、自治体が利害関係人となり得る。ただし、裁判所に申し立てをする場合、予納金（数十万円）が必要になるが、売却しても予納金が回収できないケースも多い。

それでもまだ、こうした対応が必要な物件の数が限られているうちは、まだ行政による対応が手続き的にも費用的にも可能でも、今後、人口減少に伴い、所有者不明の物件が大量に発生した場合に、行政の対応力も限界に達すると考えられる。国土交通省の試算によれば、2050年には、現在、居住している地域のうち2割が無居住地域となり、また、相続人が不在で相続財産管理人を選定しなければならないケースは、急速に増えていく（図表3）。

しかし、相続財産管理人が選定されるケースは稀で、相続放棄した相続人も管理責任を果たさないまま、特定空家に認定されるケースも増えてくると考えられる。相続放棄された物件が特定空家に認定された場合、相続人に対して指導・助言、勧告までできるが、それ以上はできない。除却の必要が生じた場合は略式代執行になり、この場合も公費投入になる。

すべての危険な空き家を公費で除却することは不可能であるため、この問題は最終的には、人口減少下で今後も居住地として存続させるエリアについて、居住環境を維持するために、危険かつ所有者による自発的な除却が期待できない空き家について、どれだけ費用

図表 1 除却支援の事例

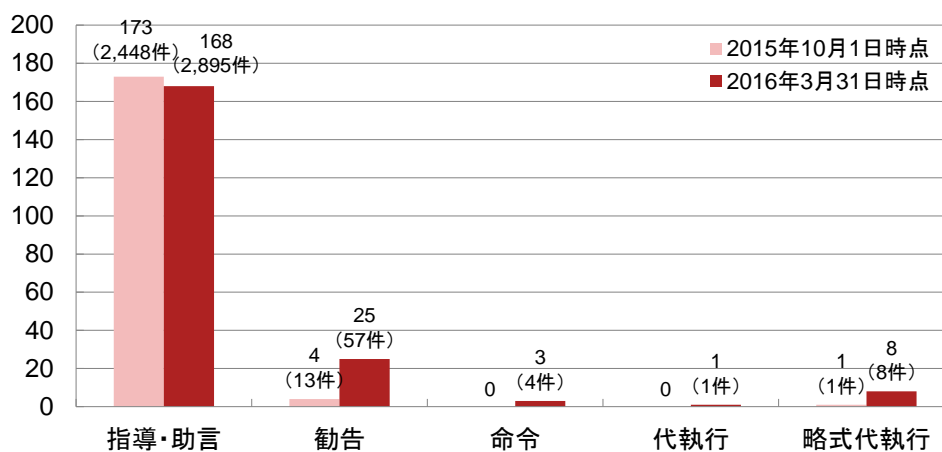
施策の種類	自治体名	施策の内容
除却費補助	広島県呉市	危険な老朽空き家が対象。補助は除却費用の3割までで、上限30万円
	東京都足立区	危険な老朽空き家が対象。補助は除却費用の9割までで、上限100万円
	東京都荒川区	危険な老朽空き家が対象。補助は除却費用の3分の2までで、上限100万円
	東京都北区	危険な老朽空き家が対象。補助は除却費用の2分の1までで、上限80万円
公費による除却(寄付)	長崎市	危険な老朽空き家が対象(対象区域内)。土地建物を市に寄付し、跡地を地域で管理することを条件に公費で除却
	山形市	危険な老朽空き家が対象(対象区域内)。土地建物を市に寄付し、跡地を地域で管理することを条件に公費で除却
	富山県滑川市	危険な老朽空き家が対象(対象区域内)。土地建物を市に寄付し、跡地を地域で管理することを条件に公費で除却

(出所)各自治体ホームページ等により作成

(注)施策の対象で「危険な老朽空き家」とあるのは、自治体によって「危険な老朽家屋」など正確な表現は異なる

図表2 特定空家に対する措置の実績

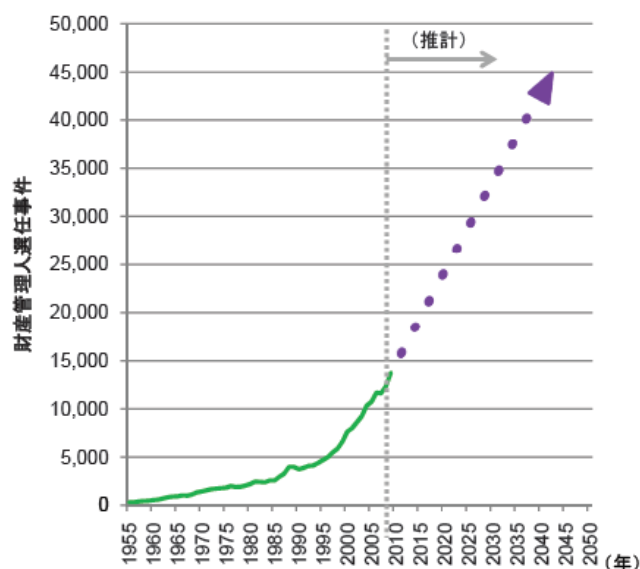
(市区町村数)



(出所)国土交通省・総務省「空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況」

(注)()内は措置件数

図表 3 相続人不存在の場合の財産管理人選任事件の推移と将来推計



(出所)国土審議会「第3回長期展望委員会資料」2011年2月

(注)1.最高裁判所「司法統計年報」、最高裁資料をもとに、国土交通省作成
2.相続人が明らかでない場合に、家庭裁判所が利害関係人等の請求により、相続財産管理人の選任手続きを行う件数を示したもの

を投入して除却していくかという問題に発展していく可能性が高い。

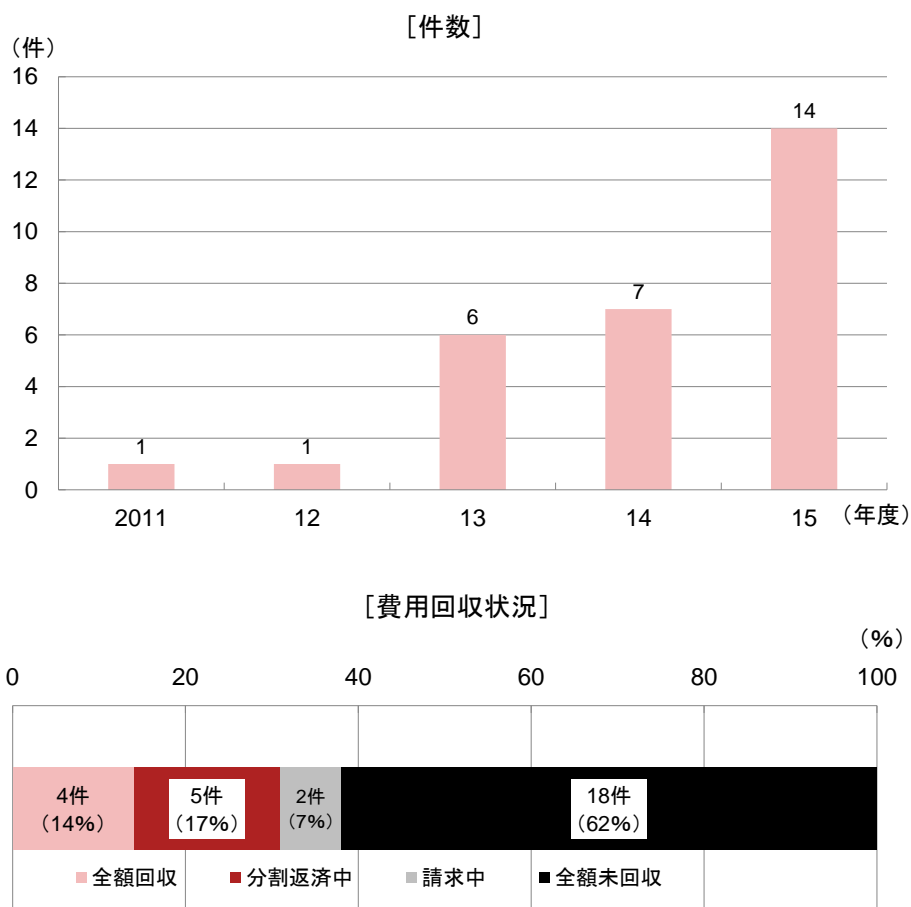
現状で、すでに多額の公費投入がなされている。代執行は、空家法施行以前では、空き家管理条例や建築基準法で行われた例があるが、それらを含む2011～15年度のすべての代執行（含む略式代執行）の実績は29件にのぼる（図表4）。うち18件（62%）が全額未回収となっている。その理由としては経済的に支払い困難8件、所有者不明・相続放棄10件となっている。除却費用は29件の総額で約6,500万円に達し、うち未回収は約5,000万円（77%）となっている。

2.4 除却費用の固定資産税による事前徴収案

空き家の除却費用は、本来は所有者が負担すべきである。しかし現状では、除却費補助や、費用回収の見込みにくい代執行も実施せざるを得ないという形で公費投入されている。これは所有者が負担すべきものを、納税者全体で負担していることになり公平性を欠く。この打開策としては、必ず所有者が負担することになるよう、毎年の固定資産税に、除却費に充てる分を少しずつ上乗せして徴収していく仕組みが考えられる。固定資産税が徴収されている限り、相続放棄されたり所有者が不明になったりしたとしても、除却費用の心配はなくなる。自ら除却する場合は、除却費が還付される仕組みにすればよい。

この仕組みは、今後、深刻化していく賃貸マンション・アパートや分譲マンションの空き家問題でも有効である。賃貸住宅は相続対策で建設されるケースが多く、供給過剰となっており、空室率は全国で23%（13年）に達する（図表5）。老朽化し管理放棄された物

図表4 代執行の実施状況:2011～15年度



(出所)『大阪読売新聞』2016年7月25日により作成

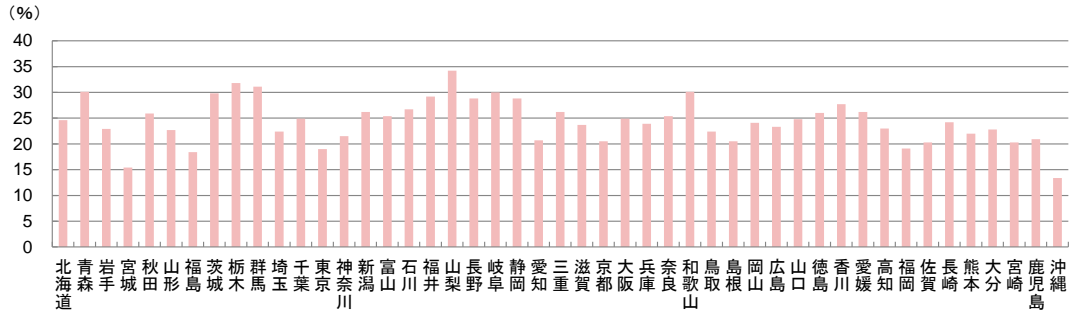
件で代執行した例があるが(大分県別府市など)、代執行費用は一戸建ての倍以上かかった。

一方、分譲マンションは今後老朽化が急速に進展していく。築40年以上のマンションは、2035年には2015年の約6倍の296万戸に達する(図表6)。建て替えは、容積率に余裕があって従前よりも多くの住戸を造ることができ、その売却益が見込めなければ、デベロッパーの協力は得られにくい。建て替え困難な場合は、敷地を売却して終止符を打つ方法があるが、買い手が現れない場合は、除却費用も捻出できず、老朽化物件が放置される恐れがある。この場合、最終的に誰がそれを除却するのかという問題が生じる。

責任は区分所有者にあるが、マンションでは除却に億単位の費用がかかる。代執行も困難だが、仮に代執行して費用を回収できない場合、それを納税者全体で負担することになる。区分所有者が必ず負担する形にするには、除却費用の積み立て義務付けが考えられる。しかし、その実効性を確保することが難しいのなら、固定資産税に上乘せする形で毎年少しずつ徴収する仕組みが有効となる。

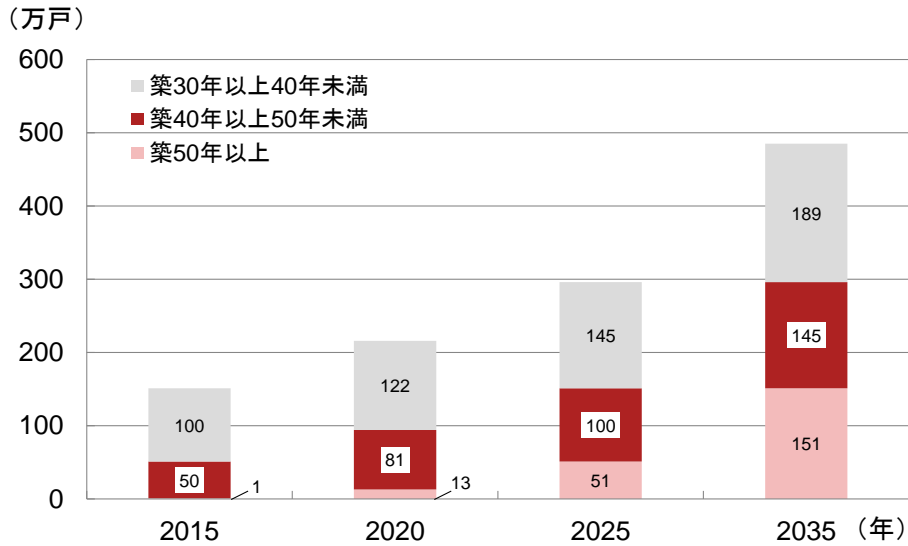
除却費用を事前徴収する考え方は突飛なようにも見えるが、自動車では購入時にリサイ

図表5 民間賃貸住宅(共同住宅)の空室率:2013年



(出所)総務省「住宅・土地統計調査」により作成

図表6 マンションの老朽化(築年数別の戸数)



(出所)国土交通省

クル費用が徴収される形ですすでに実現されている。人口減少で次の使い手が現れず、危険な物件が放置される可能性が今後ますます高まることを見据え、導入を検討すべきである。固定資産税で少しずつ徴収する仕組みのほか、自動車の仕組みにならない、購入時に一括して負担する仕組みもあり得る。いずれの方式にしる、その意味するところは、将来的に必要な除却費用を負担できない人は、住宅を購入・建築してはいけないということである。

想定される徴収金額は、一戸建ての除却費用は現在、150～200万円程度であり、マンションの場合、定借マンションでは一戸あたり最終的に200万円程度になるよう除却費用が積み立てられている(齊藤(2014))。こうした点を考慮すれば、一戸建て、通常のマンションの場合は200万円程度、タワーマンションの場合は、除却の実績がなく、除却方法も含め想定しにくいだがそれよりは上ということになるだろう。

この仕組みは住宅を念頭においたものだが、オフィスビルなど建築物一般に拡張する必

要が生ずる可能性もある。山形県鶴岡市では、空きビルの除却費用が出ず、再開発計画が頓挫した例がある（榎本（2013））。

3 所有者が管理の意思を失った場合の処理

3.1 次の利用を阻害する所有権

所有者がわからない土地について、土地に残された建物を除却したり、次の利用に供したりするためには、不在者財産管理人制度や相続財産管理人制度などを活用する必要がある。しかし、こうした措置を取るには手間とコストがかかるため、容易には行えない。日本の場合、土地所有概念は「絶対的所有権」で、土地の利用、処分のいずれについても所有者個人の自由とされる。所有権の強さが、所有者が管理の意思を失った場合や所有者がわからなくなった場合でも、容易に手を出せない状況を生み、問題解決を困難にしている。

そもそも日本において私的所有権が認められたのは、明治の地租改正時（1873年（明治6））であった。所有権が確立された地租改正は、そのほかにも様々な意味で、日本の土地問題の原点と考えることができる。以下では、地租改正の概要とそれがもたらした効果を簡単に振り返っておこう。

3.2 地租改正の概要と効果

3.2.1 地租改正の背景

地租改正は、二つの側面を持っていた。一つは文字どおり税制改革としての側面である。明治政府は、これによって税収を確保し、財政基盤を確立することができた。もう一つは、土地制度改革としての側面である。

明治政府が地租改正を行った背景としては、まず、当時の苦しい財政状況があげられる。旧幕府から引き継いだ石高制（米の収穫高によって納税負担を決める制度、豊臣秀吉の太閤検地以降確立された）は、すでに江戸末期から混乱に陥っており、十分な財源を確保できなかった。欧米に見劣りしない近代的な諸制度を導入するためには資金が必要であり、歳入基盤を確保することが急務であった。

また、石高制の下では市街地に対しては税金が課されず、税負担の公平性が著しく損なわれていたことも、税制改革の気運が盛り上がる要因となっていた。また、同じ農地の間でも負担の程度が異なり、農民の不公平感が増していた。

土地税制改革の論議は、1869年（明治2）頃から盛んとなり、いくつかの改革案が出された。中でも注目されたのは、神田孝平の案であった。神田は兵庫県令、貴族院議員などを歴任した政治家であり、西欧経済学の思想を紹介した啓蒙家としても知られていた。神田案は、西欧の合理的思考に裏付けられたもので、土地の売買を自由にし、土地所有者に土地一筆ごとに地券を発行、自由な売買により形成される地価を地券に記載して、これを課税標準として金納により地租を徴税するというものであった。

地租改正の着手に先立つ1872年（明治5）に、土地永代売買の解禁の措置がとられた。これによって、日本の歴史上初めて土地売買の自由が保障された。古くから、土地の実質的な売買行為は存在していたが、各時代の為政者は土地売買を公認してこなかった。江戸

幕府も 1643 年（寛永 20）に土地売買の禁止を発令していた。土地売買の許可は、土地所有の公認につながるものであり、地租改正の前提条件であった。

神田の案は一部大都市で試行されたが、地価決定の方式が曖昧であった。そこで、陸奥宗光（当時神奈川県令、後に租税頭に抜擢された）は、土地の生産性に応じて地価を算定し（収益還元法）、これを課税標準とすることを提案した。この方法によれば、生産力の高い土地の税金は高くなり、生産力が低い土地は低くなるため、負担の公平化が図られると考えられた。

3.2.2 地租改正の内容

1873 年（明治 6）、太政官布告で地租改正に関する法令が公布され、地租改正事業が開始された。その内容は、土地の私的所有権を公認した上で、土地所有者に対して土地一筆ごとに所有を証明する地券を交付し、土地所有者から地租として地価の 3% を徴税するというものであった。地租改正作業が完了したのは着手してからおよそ 10 年後であり、国家の一大事業であったことがわかる。ここで改めて、地租改正の内容を整理すると次の四点があげられる。

- ① 税収の確保：歳入基盤を安定させること
- ② 租税負担の公平：市街地に対しても課税すること
- ③ 租税金納制：物納（米）を廃し金納に移行すること
- ④ 土地所有権の公認：納税者を明確にすること

法定地価（課税標準）の算定方式は、土地の収益を基準にする方法（収益還元法）と売買価格を基準にする方法の二つがあった。

農地の地価はおおむね収益還元法によって算定された。算定方法は次の通りである。収穫米（小作地では小作米）、米価、種肥代、利子率の四項目が地価算定の際の要素とされる。土地収益は、田一反歩の収穫米に米価を乗じて収入を金額換算し、そこから必要経費である種肥代（収穫米の 15%）と、地租、村入費を控除することによって算出する。それを一定の利子率（自作地 6%、小作地 4%）で資本還元したものが地価とされた。

他方、市街地の地価は、おおむね売買価格を基準にして算定された。当初、市街地は農地に比べて相対的に低く査定され、税率も 1% と農地の 3% に比較して優遇されていた（1875 年（明治 8）に 3% に改訂された）。これは、従来課税されていなかった市街地に対する激変緩和措置として実施された。

地租改正によって導入された地券は、土地の所有権を証明し、かつ地租の納税義務を表示するものであった。その後、地券制度は、より進んだ形の登記制度へと移行していった。1886 年（明治 19）に「登記法」が制定され、土地所有の移動は登記簿に記載され、土地所有は登記簿によって認められることになった。また、1889 年（明治 22）には、「土地台帳規則」が制定され、それまで地券に基づいて行われていた地租の徴収が、土地台帳に記載された地価によって行われることになった。こうして、地券制度はその役割を終えた。

3.2.3 地租改正の効果

まず、地租改正の当初のねらいは達成できただろうか。政府税収に占める地租の割合は、当初は極めて高く（1877年（明治10）では82%）、まさしく国家の財政を支えていた。しかし、その後所得税、酒税などの税収が増加し、1910年（明治43）には地租の割合は24%に低下した。昭和に入るとその割合は10%以下とさらに低くなった。地租は、明治政府の財源確保という緊急目的を達した後、次第に割合が低下していった。

市街地への課税によって商工業者に対しても地租負担が課された。当初は農地よりも低い税率が適用されたが、その後農地と同じ税率に引き上げられたことによって、税負担の公平化は達成された。また、異なる農地の間負担の違いによる不公平感は、収益還元法による地価の算定によって一応払拭された。

地租改正以降、種々の問題が発生することになった。

その第一は、土地担保金融の活発化である。地租改正によって土地の価格が法定地価として定められるとともに、土地の商品的な流通が認められた。それは必然的に、土地が担保物件として活用されるようになることを意味した。「地所質入書入規則」（1873年（明治6））などの法令整備によって、土地担保金融は制度的に保障された。土地の担保形態は質入から抵当権の設定（書入）に急速に移行し、金融が容易になっていった。

全普通銀行の総貸出に占める不動産担保貸出しの比率は、明治期から大正初期まで30～40%を占めていた。その後比率は低下したが、それは大銀行の影響によるもので、多くの地方銀行は昭和に入ってから不動産担保貸出しが高い比率を占めていた。

第二は、土地所有の集中である。地租改正後、農地の所有が集中するという現象が生まれた。1881年（明治14）、西南戦争後のインフレを抑制するために、松方蔵相はデフレ政策をとり米価は急落した（松方デフレ）。この結果、自作農の中に地租を納められない者が続出した。納税の担保とされていた土地は抵当処分され、金融業を兼営した地主などの手に渡った。このような現象は米価の下落や不作がおこるたびに繰り返され、土地所有の集中が次第に進んでいった。1873年（明治6）に27%であった小作地比率は、1907年（明治40）には45%に上昇した。

第三は、地価の高騰である。江戸時代までの村落共同体の中では、土地はそれぞれの利用権、耕作権の対象として考えられていた。しかし、地租改正によって地券が発行され土地の私的所有が公認されるようになると、次第に土地所有に執着する考え方が強くなってきた。他方、土地取引の活発化は土地投機を発生させた。

この結果、明治期には地価が高騰した。1890年（明治23）に反当たり63円だった平均田地価格（売買価格）は、1911年（明治44）には247円と約4倍になった。平均畑地価格についても、1890年の26円から1911年には約4倍の114円となった。他方、この間（1890～1911年）の物価上昇は約2倍にとどまっており、地価上昇は物価上昇を大きく超えるものであった。

これらの問題のうち、大地主制の問題は、戦後の農地改革によって解消されたが、土地

担保金融の問題は今も残り、地価高騰の問題は 1980 年代のバブル期まで何度も繰り返された。

3.2.4 地租改正と土地所有権

前述のように、地租改正を土地改革としてみた場合、最も重要な点はそれによって土地の私的所有権が公認されたことであった。

これを追認するように、民法（旧民法、1896 年（明治 29）制定）においても土地所有権が明文化された。民法に明記された土地所有権の概念は、土地の利用、処分のいずれについても所有者個人の自由であるという、いわゆる絶対的所有権の考え方であった。

これには歴史的な経緯がある。民法の制定にあたっては、ドイツ民法第一草案がモデルとされた。これはローマ法学者によって作られたもので、結局はドイツにおいて日の目をみなかったものである。「ローマ法型」の土地所有権は絶対的、排他的であり、その絶対性は土地の自由な利用、処分に結びつく。絶対的な所有権の下では、土地取引の自由が基本とされるから、一般に土地が商品として扱われ、土地投機も起こりやすくとされる。このことは、先に述べたように、地租改正以降、現実には土地投機が現れたことと符合している。

これに対して、「ゲルマン法型」の土地所有権は、都市の秩序を守るために、所有権の絶対性が限定される相対的所有権の概念である。相対的所有権は、その性格から社会的所有権とも呼ばれる。

欧州では、18 世紀から 19 世紀末にかけて絶対的所有権の考え方がとられていたが、19 世紀末から 20 世紀にかけて相対的所有権の考え方に改められた。絶対的所有権では所有が最優先されるのに対して、相対的所有権では利用が最優先される。相対的所有権の下では、土地所有は公共の福祉に役立つものでなければならず、土地所有者がそのように使用する義務を負うとされる。

日本において、土地問題の解決が遅々として進まないのは、根本的には土地所有権の概念に問題があるという点は、従来から法学者によって指摘されてきた。

明治期に確立された絶対的所有権は、現在でも基本的には全く変わっていない。利用優先の考え方に転換させるとしたら、その基礎となる土地所有権の法概念も見直す必要がある。

1989 年に制定された土地基本法では、土地についての基本理念として、土地の公共性に応じて権利に対する制限を加えることが挙げられている。しかし、土地基本法は宣言法であり、法的な拘束力を持っていない。利用優先を確立するための法整備は、今後の重要な課題である。所有権に関する中長期的な課題としては、この点を指摘しておきたい。

3.3 久高島における土地総有制

こうして地租改正で私的所有権が認められたが、地租改正以前の地割制度が未だ続いている地域がある。沖縄県南城市に属する久高島である（人口約 270 人）。久高島では土地は、

村落（字）のものという「総有制」をとっている。それを明文化したものが、久高島土地憲章（1988年）である。土地は、国有地などの一部を除き、字の総有に属し、利用権の享受資格は、先祖代々字民として認められた者および配偶者にある。字外出身の者は3年間定住し、土地管理委員会と字会の承認を得られれば利用できる。利用がなくなった場合は、字に返還しなければならない。

地目によってより具体的に定められている（図表7）。屋敷地（宅地）については、土地使用貸借契約から2年以内に着工しなければ土地は返還しなければならない。子孫不明、家族祭祀の途絶えた場合は、土地管理委員会が回収する。農地については、5年以上放棄したものは返還しなければならない。その他（事業用地など）については、利用が済み次第、原状に復して返還しなければならない。

沖縄では地租改正からかなり遅れて、沖縄土地整理事業（1899～1903年）において私有制が導入されたが、久高島は字による総有を維持した。久高島では1981年から土地改良事業の導入が検討されたが、独自の権利関係がネックになって進展しなかった。その過程でリゾート施設の建設計画が浮上し、土地を開発から守るという意識が強くなり、それまでの慣行を明文化した土地憲章が制定された。久高島では、私的所有を認めなかったことが適切な管理につながり、耕作放棄や所有者不明の土地発生を防ぐ効果を生んでいる。なお、総有制の仕組みは、法律的には民法263条の入会権として位置づけられる（入会とは、地域住民が山林原野などの資源を共同管理し、収益行為を行うこと）。

図表7 久高島土地憲章の内容

	土地利用憲章の規定	利用管理規則
屋敷地 (宅地)	<ul style="list-style-type: none"> 字民は従来の屋敷地を利用できる 家屋の築造は、土地管理委員会の決定と字会の承認による 土地使用貸借契約から2年以内に着工しなければ、土地を返還 子孫不明、家族祭祀の途絶えた屋敷地は、土地管理委員会が回収 	新規利用は、生活の本拠とするものに限る。家屋の規模や家族構成などを斟酌し、100坪を上限
農地	<ul style="list-style-type: none"> 字民は従来の割当地を利用できる 新規利用は、土地管理委員会の決定と字会の承認による 5年以上放棄した者は字に返還 	新規利用は、農業経営の規模などを斟酌し、3,000坪を上限
墓地	<ul style="list-style-type: none"> 字民は従来の割当地を利用できる 新規利用は、土地管理委員会の決定と字会の承認 	新規利用は、墳墓の規模などを斟酌し、10坪を上限
その他	<ul style="list-style-type: none"> 字民は従来の利用地の利用を継続できる 新規利用は、土地管理委員会の決定と字会の承認による。利用が済み次第、原状に復して字に返還 	新規利用は、目的や工作物の規模を斟酌し（建坪面積の概ね3倍）、上限は300坪

（出所）久高島土地憲章、久高島土地利用管理規則

3.4 現代における総有的管理—所有と利用の分離

強い私的所有権が認められた現代の仕組みを、久高島のような仕組みに戻すことはもちろんできない。しかし、人口減少下で今後、放置、放棄されたり最終的に所有者不明になったりする土地がますます増加する可能性を考えれば、総有的な管理の仕組みを導入する必要性は高い。

具体的には、放置、放棄される土地を第三者が共同管理する仕組みを導入することが考えられる。所有権には手を付けず、利用の共同化を進めるものである。すなわち、放置、放棄された土地、あるいは将来的にそうなる可能性が高い土地の利用権を集約して、次の利用につなげていく。先に、中長期的には利用権優先の法整備が必要と指摘したが、これは、それに至る前の現実的な利用促進策といえる。

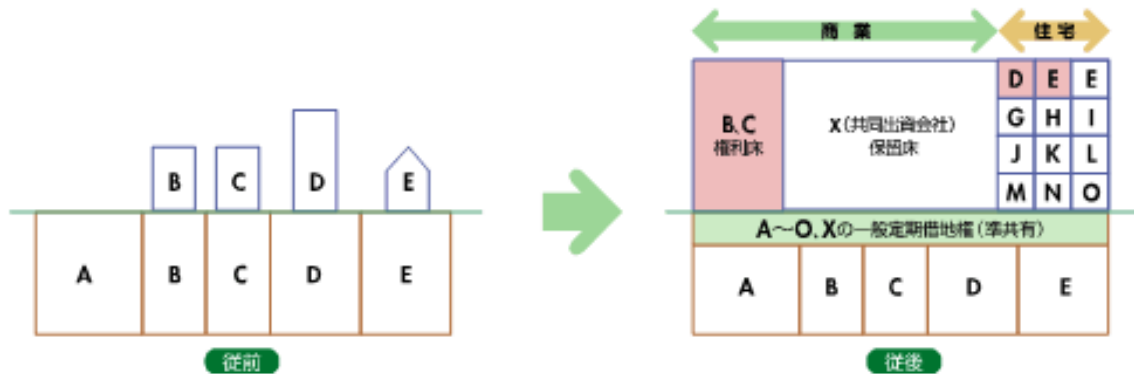
一例としては、高松市高松丸亀町商店街における再開発が挙げられる（2006年竣工）。細分化された所有権に対し、定期借地権を用いながら利用権をまちづくり会社を集約し、再開発を進めた（図表8）。土地の所有と利用が分離されたことで、商店街の土地はまちづくり会社によってより望ましい形で利用されることになった。細分化された所有権しか持たない地権者自身では再開発を進めることは困難で、いずれ商店街は衰退し、放置、放棄された可能性もあるが、それをまちづくり会社による利用の共同化で克服したと考えることができる。久高島における土地管理委員会と字会が、まちづくり会社に当たる。

また、農地では、所有権を残したまま遊休地を貸す農地バンク（農地中間管理機構）の仕組みで、利用が進められようとしている。また、遊休地に対して、一定の手続きの上で、都道府県知事が強制的に利用権を設定できる仕組みも設けられている。

一方、所有と利用を分離するものではないが、良好な居住環境を創出するため、使われなくなった土地の権利関係を積極的に調整することで、次の利用につなげている例もある。NPO法人つるおかランド・バンク（山形県鶴岡市）は、危険な空き家の除却を進め、跡地と隣地を組み合わせて区画整理を行い、狭隘道路の拡幅を実現するなどの活動を行っている（図表9）。所有者はNPOに低価格で売却し、隣地所有者は低価格で譲渡してもらう代わりに、道路拡幅のため土地の一部を寄付する。こうしたスキームにより、放っておけば活用可能性がなかった街なかの空き地の活用につなげている。

現代における総有的管理ともいえる所有と利用の分離や、所有権の円滑な移転は、それを推進する強力な主体を必要とする。放置、放棄され最終的に所有者不明になるような土地を出さず、より望ましい利用を実現するためには、それを進めるための主体が不可欠であり、所有権が強い日本でも取り組み次第では効果を発揮できることを示している。今後は、こうした取り組みの推進により、所有者不明の土地の増加を未然に防ぐことがより一層求められる。

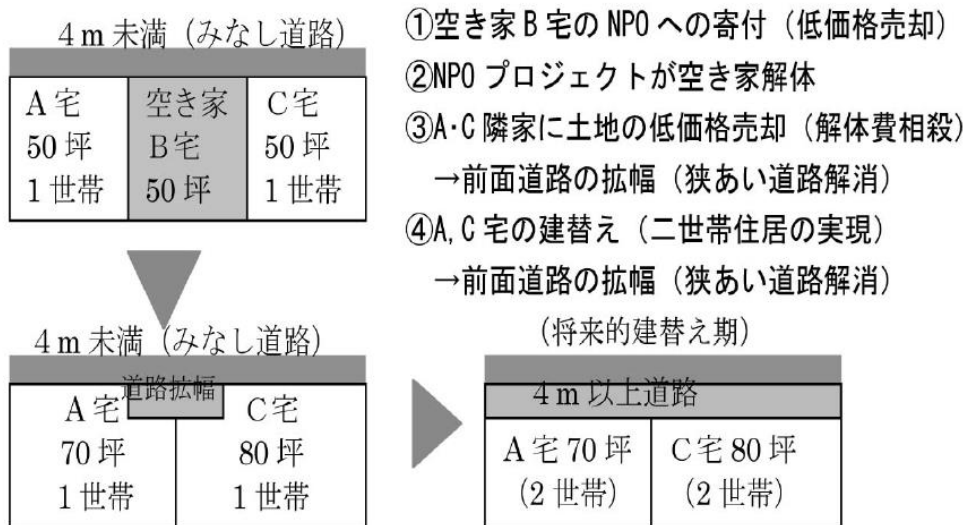
図表 8 高松市高松丸亀町商店街の再開発



(出所)国土交通省ウェブサイト「土地総合情報ライブラリー 代表的な土地有効活用事例 香川県高松市高松丸亀町商店街A街区第一種市街地再開発事業」

(注)地権者A~Eの所有権を維持したまま、定期借地権を設定し、再開発ビルを建設

図表 9 ランド・バンク事業の枠組み



(出所)榎本(2013)

4 今後の課題

本稿においては、所有者不明の土地について、国土交通省の報告書でも扱われていない、主に宅地に関する問題で、除却費用をどのように捻出すべきか、土地の所有権はどのように扱うべきかについて考察した。すなわち、人口減少下で、管理の意思を失った物件をどのように処理するかという問題である。

除却費用の事前徴収という新たな提案をするとともに、所有と利用の分離などで利用を促す方策について検討した。このうち所有権の問題については、利用優先のための法整備を行うことが根本的な解決となる。この点については、すでにある様々な法学者の議論を十分踏まえる必要があるが、今後の課題としたい。

参考文献

- 五十嵐敬喜（1990）『検証土地基本法—特異な日本の土地所有権』三省堂
- 五十嵐敬喜編著（2014）『現代総有論序説』ブックエンド
- 榎本政規（2013）「鶴岡市のまちづくりビジョン」国土交通省「都市再構築戦略検討委員会」
第3回（2013年5月15日）提出資料
- 小川竹一（2014）「久高島の土地総有の意義」沖縄大学『地域研究』No.13
- 齊藤広子（2014）「マンションにおける空き家予防と活用、計画的解消のために」浅見泰司
編著『都市の空閑地・空き家を考える』プロGRESS
- 福島正夫（1968）『地租改正』吉川弘文館
- 米山秀隆（1996）『日本の地価変動—構造変化と土地政策』東洋経済新報社

研究レポート一覧

No.433	所有者不明の土地が提起する問題 －除却費用の事前徴収と利用権管理の必要性－	米山 秀隆 (2016年10月)
No.432	ネット時代における中国の消費拡大の可能性について	金 堅敏 (2016年7月)
No.431	包括的富指標の日本国内での応用(一) 人的資本の計測とその示唆	楊 珏 (2016年6月)
No.430	ユーザー・市民参加型共創活動としてのLiving Labの現状と課題	西尾 好司 (2016年5月)
No.429	限界マンション問題とマンション供給の新たな道	米山 秀隆 (2016年4月)
No.428	立法過程のオープン化に関する研究 －Open Legislationの提案－	榎並 利博 (2016年2月)
No.427	ソーシャル・イノベーションの仕組みづくりと企業の役割への模索－先行文献・資料のレビューを中心に－	趙 瑋琳 李 妍焱 (2016年1月)
No.426	製造業の将来 －何が語られているのか？－	西尾 好司 (2015年6月)
No.425	ハードウェアとソフトウェアが融合する世界の展望 －新たな産業革命に関する考察－	湯川 抗 (2015年5月)
No.424	これからのシニア女性の社会的つながり －地域との関わり方に関する一考察－	倉重佳代子 (2015年3月)
No.423	Debt and Growth Crises in Ageing Societies: Japan and Italy	Martin Schulz (2015年4月)
No.422	グローバル市場開拓におけるインクルーシブビジネスの活用 －ICT企業のインクルーシブビジネスモデルの構築－	生田 孝史 大屋 智浩 (2015年4月) 加藤 望
No.421	大都市における空き家問題 －木密、賃貸住宅、分譲マンションを中心として－	米山 秀隆 (2015年4月)
No.420	中国のネットビジネス革新と課題	金 堅敏 (2015年3月)
No.419	立法爆発とオープンガバメントに関する研究 －法令文書における「オープンコーディング」の提案－	榎並 利博 (2015年3月)
No.418	太平洋クロマグロ漁獲制限と漁業の持続可能性 －壱岐市のケース－	濱崎 博 加藤 望 (2014年11月) 生田 孝史
No.417	アジア地域経済統合における2つの潮流と台湾参加の可能性	金 堅敏 (2014年6月)
No.416	空き家対策の最新事例と残された課題	米山 秀隆 (2014年5月)
No.415	中国の大気汚染に関する考察 －これまでの取り組みを中心に－	趙 瑋琳 (2014年5月)
No.414	創造性モデルに関する研究試論	榎並 利博 (2014年4月)
No.413	地域エネルギー事業としてのバイオガス利用に向けて	加藤 望 (2014年2月)
No.412	中国のアジア経済統合戦略：FTA、RCEP、TPP	金 堅敏 (2013年11月)
No.411	我が国におけるベンチャー企業のM&A増加に向けた提言－のれん代非償却化の重大なインパクト－	湯川 抗 (2013年11月) 木村 直人
No.410	中国における産業クラスターの発展に関する考察	趙 瑋琳 (2013年10月)
No.409	木質バイオマスエネルギー利用の現状と課題 －FITを中心とした日独比較分析－	梶山 恵司 (2013年10月)

<http://www.fujitsu.com/jp/group/fri/report/research/>

研究レポートは上記URLからも検索できます



富士通総研 経済研究所

〒105-0022 東京都港区海岸 1 丁目 16 番 1 号(ニューピア竹芝サウスタワー)
TEL.03-5401-8392 FAX.03-5401-8438
URL <http://www.fujitsu.com/jp/group/fri/>