

## 相続土地国庫帰属法の問題点と見直しの方向性

村上 広一

### はじめに

近年、土地（不動産）が「負債」と言われることがある<sup>(1)</sup>。少子高齢化や不動産価格の低迷などにより、土地は右肩上がりの資産とは必ずしも言えなくなっている。地価の高騰が問題視されていたバブル期が嘘のようである。

そのような中、管理の負担などの理由から、土地を手放したいと思う人も増えている。国土交通省が「宅地、田畑、山林で利用されていない土地」を所有している者を対象に実施した「利用されていない土地に関するWEBアンケート」<sup>(2)</sup>によると、①所有する空き地（複数の空き地を所有している場合、居住地から最も遠い空き地を念頭に回答してもらっている）について、所有することに負担を感じたことがあると回答したのは47.4% [『平成30年版土地白書』124頁]、②所有に負担を感じたことがあると回答した空き地所有者に「その土地の所有権を手放したいか」について質問したところ、「売

れる見込みはないが、手放せるものなら手放したい」と回答したのは25.4% [『平成30年版土地白書』134頁]、また、③「所有する空き地を親族等に相続させたいか」について質問したところ、「相続させたいとは思わない」と回答したのは56.6% [『平成30年版土地白書』131頁]、となっている。ちなみに、同じく国土交通省が実施した「土地問題に関する国民の意識調査」<sup>(3)</sup>によると、「所有している土地が不要になった場合、土地の所有権の放棄を認めてもよいと考えるか」について、「一定の費用を支払えば認めてもよい」と回答した者が45.4%、「費用を支払うことなく認めてもよい」と回答した者が31.2%、となっている [『平成30年版土地白書』138頁]。

さらに、法務省の「土地所有権放棄制度の利用見込等に関する調査」によると、土地を所有している世帯の中で、土地所有権放棄制度の利用を希望する世帯の割合は20.36%と推計されている<sup>(4)</sup>。

(1) 朝日新聞取材班（2019）など。「しかし、これだと、『不動産』と発音で区別されないし（むしろそれを狙っているのかもしれないが）、また、負債は、不動産だけではなく動産についても問題になるので、『負債』という表現は、避けたほうがよいであろう。」という指摘もある [吉田（2019）247頁注（1）]。

(2) WEBサイトに登録しているモニターのうち空き地を所有している者を対象にアンケートを実施し、5,000人から回答を得たもの。調査期間は、平成30年2月7日から2月12日。

(3) 全国の市区町村に居住する満20歳以上の者から、層化2段無作為抽出法により対象者を3,000人抽出し、調査員の面接聴取により調査を行ったもの（有効回答数：1,604件）。調査実施期間は、平成29年11月30日から12月24日。

(4) 法制審議会民法・不動産登記法部会参考資料8「土地所有権放棄制度の利用見込等に関する調査について」。詳細については、「我が国における土地所有権の放棄に関するニーズ調査・分析業務報告書」〈<https://www.moj.go.jp/content/001328158.pdf>〉を参照。

そこで、このような、①土地利用ニーズの低下により、土地を相続したものの、土地を手放したいと考える者が増加していること、②相続を契機として、土地を望まず取得した所有者の負担感が増しており、管理の不全化を招いていることを背景として<sup>(5)</sup>、相続（相続人に対する遺贈を含む）により取得した土地を手放して、国庫に帰属させることを可能とする制度を創設する「相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律」（相続土地国庫帰属法）が制定され（令和3年法律第25号）、2023年4月27日から施行されることとなった<sup>(6)</sup>。

使い道の乏しい土地、行政にとって（当面）利用の必要のない土地を、「自ら管理・処分することが困難となった所有者のために、一定条件の下で土地所有権の国庫移転を認めることにより、土地所有者としての負担から解放される方途を付与した制度」[松尾（2021b）61頁]として、これまでにない画期的な制度である。

しかし、管理コストの国への転嫁や土地の管理をおろそかにするモラルハザードが発生するおそれを考慮して、通常の管理や処分をするよりも多くの費用や労力がかかる土地として法に定められた土地に該当しないことが要件とされ、法務大臣が要件を審査し、これらの土地に当たらないと判断したときは、土地の所有権の国庫への帰属を承認するという構造になっている

る。

この要件は、かなり厳しく、実際に承認される土地は少ないと予想されている<sup>(7)</sup>。法制審議会民法・不動産登記法部会の中間試案を前提とした法務省の調査（注4）では、土地所有権放棄制度の利用を希望する世帯の中で、その土地につき試案の要件を満たすことが見込まれる世帯の割合は、4.51%と推計されている。最終的な立法と要件が異なるとはいえ、参考になる数字である。

そのため、相続土地国庫帰属法には、施行後5年を経過した場合の見直し条項が設けられている（相続土地国庫帰属法・附則2項）。また、衆議院法務委員会及び参議院法務委員会の附帯決議において、「経済価値の乏しい相続土地の国庫帰属については、申請人の負担軽減の必要性も踏まえ、承認要件や申請人の費用負担の在り方を検討するとともに、施行後五年間の運用状況を踏まえ、検討を行うに当たっては、土地所有権の放棄の在り方、承認申請者の要件、国庫帰属後の土地の利活用の方策その他の事項についても検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずること」<sup>(8)</sup>とされている。法制審議会民法・不動産登記法部会の議論では、「小さく産んで大きく育てる」という発言もある<sup>(9)</sup>。

本当に利用しがたい制度であるかどうかは、施行後の事例の蓄積を待って判断する必要がある。しかし、所有者不明土地の発生防止を主眼

(5) 法務省の資料による。〈[https://www.moj.go.jp/MINJI/minji05\\_00457.html](https://www.moj.go.jp/MINJI/minji05_00457.html)〉

(6) 公布の日（2021年4月28日）から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する（相続土地国庫帰属法・附則1項）とされ、「相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律の施行期日を定める政令」（令和3年政令第333号）により2023年4月27日と定められた。

(7) たとえば、「現状、誰にでも利用しやすい制度とは評価しがたいところである」[日本弁護士連合会所有者不明土地問題等に関するワーキンググループ編（2021）390頁〔野村裕・遠藤啓之〕]、「制度の利用は非常に狭き門である」[前田（2021）29頁]などの指摘がある。

(8) 「民法等の一部を改正する法律案」及び「相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律案」に対する附帯決議（衆議院法務委員会）1、「民法等の一部を改正する法律案」及び「相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律案」に対する附帯決議（参議院法務委員会）1

とし、主として管理コストの抑制にのみ着目した制度設計は、建付けを誤ったように思われる。むしろ、管理不全土地対策の一環として検討すべきであったのではないだろうか。国土保全あるいは防災という観点から、災害予防の対策にかかるコスト、災害発生時の復旧・復興にかかるコストも含めてみた場合、国が土地を引き受けた方が公的負担が少なくなる場合もあるように思われるからである。

本稿は、国土保全あるいは防災という観点から、国庫帰属の承認の対象外とされている崖地を主に念頭に置いて、相続土地国庫帰属法の問題点を指摘し、見直しにあたっての示唆を得ようとするものである。

## 1. 相続土地国庫帰属法の概要

相続又は遺贈（相続人に対する遺贈に限る）（相続等という）によりその土地の所有権の全部又は一部を取得した者は、法務大臣に対し、その土地の所有権を国庫に帰属させることについての承認を申請することができる（相続土地国庫帰属法2条1項）。土地が数人の共有に属する場合には、少なくとも共有者の1人が相続等により共有持分を取得した相続人であれば、

その他の共有者も、共有者の全員が共同して行うときに限り、承認の申請をすることができる（相続土地国庫帰属法2条2項）。

①建物がある土地、②担保権や使用収益権が設定されている土地、③他人の利用が予定されている土地として政令で定めるもの<sup>(10)</sup>が含まれる土地、④法務省令で定める基準<sup>(11)</sup>を超える特定有害物質により土壤汚染されている土地、⑤境界が明らかでない土地・所有権の存否や範囲について争いがある土地については、承認申請することができず（相続土地国庫帰属法2条3項）、承認申請は却下される（相続土地国庫帰属法4条1項2号）<sup>(12)</sup>。

これに対し、法務大臣は、承認申請された土地が、①政令で定める勾配・高さ<sup>(13)</sup>の崖があって、管理に過大な費用・労力がかかる土地<sup>(14)</sup>、②土地の管理・処分を阻害する有体物が地上にある土地、③土地の管理・処分のために、除去しなければいけない有体物が地下にある土地、④隣接する土地の所有者等との争訟によらなければ管理・処分ができない土地として政令で定めるもの<sup>(15)</sup>、⑤その他、通常の管理・処分に当たって過大な費用・労力がかかる土地として政令で定めるもの<sup>(16)</sup>のいずれにも該当しないと認めるときは、その土地の所有権

(9) 相続を契機にして取得した土地の国への所有権移転（いわゆる土地所有権の放棄）についての検討の場面では、法制審議会民法・不動産登記法部会第19回会議（2020年10月6日開催）における、糞毛良和幹事（弁護士）、山野日章夫部会長の発言がある（第19回会議議事録7頁）。日本弁護士連合会所有者不明土地問題等に関するワーキンググループ編（2021）390頁〔野村裕・遠藤啓之〕は、「法制審議会部会では、まずは相続を契機としてやむを得ず土地を取得した者に限ることとして、制度導入後の利用状況等を踏まえて、その後の土地所有者への申請主体の拡大について引き続き検討する（部会資料48・6頁）」という、『小さく産んで大きく育てる』考え方が示された。」と述べる。これに対し、道垣内弘人委員は、少し気をつけなければならない言葉であり、将来、再検討が問題になったときには、拡大することの是非をあらためて議論し、必要性に応じて、より小さくするかもしれないわけであり、小さく産んで大きく育てるといったから、次の議論の際には当然に拡大するというのはおかしい、と指摘している（第19回会議議事録12頁）。

(10) ①現に通路の用に供されている土地、②墓地内の土地、③境内地（宗教法人法3条）、④現に水道用地、用悪水路又はため池の用に供されている土地、が定められている（相続土地国庫帰属法施行令2条）。

(11) 要措置区域の指定基準である土壤汚染対策法施行規則31条1項（土壤溶出量）及び2項（土壤含有量）の基準とする（相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律施行規則14条）。

の国庫への帰属について承認をしなければならない（相続土地国庫帰属法5条1項）<sup>(17)</sup>。

法務大臣による承認は、1筆の土地ごとにするものとされている（相続土地国庫帰属法5条2項）。

承認申請に際しては、政令で定める額の手数

料<sup>(18)</sup>を納付しなければならない（相続土地国庫帰属法3条2項）。

法務大臣による承認があったときは、承認申請者は、国有地の種目ごとにその管理に要する10年分の標準的な費用の額を考慮して政令で定めるところ（相続土地国庫帰属法施行令4条）

- (12) 「民法・不動産登記法（所有者不明土地関係）の改正等に関する要綱」までは、相続土地国庫帰属法2条3項各号に掲げる事由も相続土地国庫帰属法5条1項各号に掲げる事由とともに、法務大臣は、該当しないと認めるときは、その土地の所有権の国庫への帰属についての承認をしなければならない事由とされていた（第3部3の①～⑤が前者、⑥～⑩が後者に該当する）が、法律案策定時に、「その事由があれば直ちに通常の管理又は処分をするに当たり過分の費用又は労力を要すると扱われるもの」[村松＝大谷編著（2022）363頁]と「通常の管理又は処分をするに当たり過分の費用又は労力を要する土地であるかどうかについて、必ずしも定型な判断ができず、個別に評価することが必要な事由」[村松＝大谷編著（2022）363頁]に分けられ、定型な要件は承認申請の要件（相続土地国庫帰属法2条3項各号）、評価的要素が大きい要件は承認の要件（相続土地国庫帰属法5条1項各号）として振り分けられた[日本弁護士連合会所有者不明土地問題等に関するワーキンググループ編（2021）393頁〔野村裕・遠藤啓之〕]。これは、実地調査等の手続を踏むことなく、申請段階で承認申請書とともに提出される添付書類としてこれらに該当しないことを証する書面を提出させ、その限りでの書面審査を行う趣旨に出たものと解されている[七戸（2021）292頁]。もっとも、相続土地国庫帰属法2条3項各号に掲げる事由についても、実際には、承認申請書の記載のみでは直ちに判断することができず、実地調査を経て初めてその判断が可能になることも想定される[村松＝大谷編著（2022）363～364頁]。
- (13) 勾配が30度以上、かつ、高さが5m以上、と定められている（相続土地国庫帰属法施行令3条1項）。これは、急傾斜地の崩壊の頻度が、傾斜度30度以上を境として増大することを踏まえて設定された基準であるとされており、勾配について同様の基準が採用された。高さについては、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律において土砂災害警戒区域として指定することができる急傾斜地の基準は、傾斜度が30度以上であって、高さが5m以上であることとされており（土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律施行令2条1号イ）、同様の基準が採用された。森下＝三枝＝手塚＝河瀬＝清水（2022）6～7頁。
- (14) 他の要件と違って、処分に過分の費用・労力を要するかどうかは考慮されない。これは、崖がある土地については、処分が困難であることが通常であり、崖がある土地を処分するには、当然に、過分の費用・労力を要することとなり、その結果、崖のある土地の所有権を国庫に帰属させることが事実上不可能となってしまうと考えられるためである、とされている。村松＝大谷編著（2022）360頁。  
しかし、このことは、崖地については、国庫帰属について別の観点からの規律が必要であることを示唆しているように思われる。
- (15) ①閉鎖地通行権（民法210条）が認められる土地であって、隣接所有者等によって通行が現に妨害されている土地、②その他、所有権に基づく使用収益が現に妨害されている土地（その程度が軽微で土地の通常の管理又は処分を阻害しないと認められるものを除く）、が定められている（相続土地国庫帰属法施行令3条2項）。
- (16) ①土砂崩落、地割れなどに起因する災害による被害の発生防止のため、土地の現状に変更を加える措置（軽微なものを除く）を講ずる必要がある土地、②鳥獣や病害虫などにより、当該土地又は周辺の土地に存する人の生命若しくは身体、農産物又は樹木に被害が生じ、又は生ずるおそれがある土地（その程度が軽微で土地の通常の管理又は処分を阻害しないと認められるものを除く）、③適切な造林・間伐・保育が実施されておらず、国による整備が追加的に必要な森林、④国庫に帰属した後、国が管理に要する費用以外の金銭債務を法令の規定に基づき負担する土地、⑤国庫に帰属したことに伴い、法令の規定に基づき承認申請者の金銭債務を国が承継する土地、が定められている（相続土地国庫帰属法施行令3条3項）。

により算定した額の金銭（負担金）<sup>(19)</sup>を納付しなければならない（相続土地国庫帰属法 10 条 1 項）。承認申請者が、負担金の額の通知を受けた日から 30 日以内に、負担金を納付しないときは、承認は、その効力を失う（相続土地国庫帰属法 10 条 3 項）。他方、承認申請者が負担金を納付したときは、その納付の時に於いて、承認した土地の所有権は、国庫に帰属する（相続土地国庫帰属法 11 条 1 項）。

## 2. 相続土地国庫帰属制度の評価

### 2-1. 承認申請権者の限定

この制度は、民法の規定上明確でない土地所有権の放棄の取扱いの議論に端を発したものであるが、その背景には、相続が生じても相続人にとって価値がない土地であるために相続人自らすすんで登記名義を変更せず所有者やその所在が不明となる「所有者不明土地」が発生しているという理解がある。相続を機に所有者不明土地が発生することを防止するという点で、相続登記の義務化と同じ趣旨から来るものである<sup>(20)</sup>。

その意味で承認申請の主体を相続等を原因として土地を取得した場合に限定したことは、この制度の目的と合致していると評価することができる。利益になる間は土地を所有し、負担が大きくなれば土地を手放せばよいというモラルハザードを防止するという観点からも、売買や贈与など自らの意思で土地を取得した場合を除外することは（とりわけ、土地所有者の責務が明記された今日においては）首肯できる<sup>(21)</sup>。

しかし、利益になる間は土地を所有し、負担が大きくなれば土地を手放すという意味でのモラルハザードの防止は、制度設計に当たって考慮すべき事項として挙げられる<sup>(22)</sup>が、相続土地国庫帰属制度の制度設計上、十分に反映されているわけではない。立案担当者もモラルハザードの防止を指摘するが、そこで述べられているのは、安易に土地を手放すことができるとすると、「将来的に土地を国庫帰属させる意図の下で土地の適切な管理を怠る」[村松＝大谷編著（2022）384 頁] ことであって、利益になる間は土地を所有し、負担が大きくなれば土地を手放すことではない。そのため、厳格な要件や負担金の制度は設けられているが、相続の承

(17) 所定の土地に該当する場合に、法務大臣の裁量で承認をすることができるかは明確ではない [荒井（2021）232 頁注 17）参照]。

(18) 審査手数料額については、別途政令が定められる予定である [森下＝三枝＝手塚＝河瀬＝清水（2022）5 頁] が、本稿執筆時点では、手数料額について、まだ示されていない。

(19) 負担金算定の考え方について、森下＝三枝＝手塚＝河瀬＝清水（2022）11～14 頁を参照。

(20) 法制審議会で部会長をされた山野目章夫教授は、「相続をしたはよいけれど、結局は使用の当てがないという土地。親が郷里で所有している土地を相続したけれど、自分は大都会で仕事をし、家庭も持っているから、その土地を用いる予定がなく、どうしてよいか、困る。いきおい所有者は土地を放置しがちである。放置しておくうちに数次にわたり相続が発生したりすると、権利関係が不明確になるという〈法的管理〉が危惧される場面である。この局面で土地の所有権を国庫に帰属させ、所有者不明土地にならないようにする。これこそ、相続土地国庫帰属制度の趣旨にほかならない。」と述べる [山野目（2022）270 頁]。

(21) 死因贈与の場合も同様である。死因贈与には遺贈に関する規定が原則として準用され（民法 554 条）、遺贈と取扱いを異にするべきではないとの見解もあるが、（形式的であり、かつ、一般の人がどれほど両者の法的性質の違いを理解しているか、という問題はあっても）死因贈与は契約であり、その土地を欲しなければ拒否できるのだから、単独行為である遺贈と同列に扱うべきとは一概には言えないであろう。

(22) 松尾（2021a）37 頁。

認・放棄のように、相続開始時から承認申請するまでの期間制限が設けられているわけではない。したがって、相続した土地から利益を吸い尽くした後、利益を上げなくなった土地を手放すことが認められてしまう<sup>(23)</sup>。

相続を機に所有者不明土地が発生することを防止する観点からは、全相続財産を継承しない相続放棄に加えて、特定の土地のみを承継しないオプションを相続人の選択肢に追加するだけで、対策としては十分であるように思われる。だとするならば、相続の承認・放棄の熟慮期間内に国庫帰属の承認申請しなければならない旨の申請期間の制限を設けるべきだと考える<sup>(24)</sup>。

このように、相続土地国庫帰属制度は、「現在の所有者が土地を保有し続けるとしても大きな困難がなく土地を管理することができる場合において、しかし土地を保有することになった事情が相続という自発的でない契機によるものであるときに、法律が定める手続により所有権を国に帰属させ、そうすることにより土地を保有し続けなくてよいことになる仕組みである」[山野目(2022)266頁。強調は原文。]。

しかし、相続を機に所有者不明土地が発生することを防止する仕組みとして制度設計したこ

とは、誤りであったように思われる。なぜなら、相続等以外の原因で取得した土地についても、土地所有者が法人でない限り、いずれ相続が発生するからである。承認が認められない類型の土地でない限り、将来どこかの時点で相続土地国庫帰属制度の利用が可能となる。つまり、現在の仕組みは、現所有者の死亡まで、問題を先送りしているだけにすぎないことになるのである。その間、適切な管理を土地所有者に強制することもできないから、立案担当者が懸念する、「将来的に土地を国庫帰属させる意図の下で土地の適切な管理を怠る」というモラルハザードを防ぐこともできない。

さらに、相続登記の義務化が十分に機能するのであれば、土地を手放す制度を設けなくても、相続を契機とした所有者不明土地が発生することは防止できるのではないかとも思われる。

## 2-2. 承認申請できる土地の範囲の限定

国が必要としていない土地所有権の国庫帰属を認めることは、「所有者の個人的利益を国民全体の負担で図ることを意味する」[佐久間(2022)58頁]。負担を国に押しつけ、所有者としての責任を無条件に国に転嫁できるとする

23) 佐久間＝今川＝大谷＝中村＝松尾＝村松(2021)27頁の佐久間毅発言とそれに対する大谷太発言を参照。佐久間毅教授は「相続により土地を取得した者は、長期にわたり多大な利益を上げた後に、負担を免れるために国庫帰属を申請することもできる。したがって、制度設計上、モラルハザードの防止が徹底されているわけではない。」と述べる[佐久間(2022)58頁注51]。

立案担当者は、「最終的にこういう要件になったのは、国民の負担、税金の負担で土地を管理しなければならない国の立場として、管理・処分には大きな負担があるものでは引き受けられないが、所有者不明の発生予防の観点から、そのような負担がないものであれば何とか引き受けられるというところがあったと思います。」と述べている[佐久間＝今川＝大谷＝中村＝松尾＝村松(2021)27頁[大谷太発言]]が、土地の管理コストの高低だけで国民の納得が得られるとは思えない。

24) もっとも、現行法を前提とする限り、土地の所有権を取得した者が申請権者とされているから、国庫帰属の承認申請をする＝相続の承認をしたことになる。そうすると、承認申請が拒否(却下または棄却)されたため、あらためて相続放棄をしたと考えても、できないことになる。仮に(土地所有権の取得が確定する前の)法定相続人を申請権者としたとしても、承認申請から判断が下されるまで時間がかかる。そうすると、承認申請が拒否(却下または棄却)されたため、あらためて相続放棄をしたと考えても、熟慮期間が経過してしまっていることが考えられる。期間制限を設ける場合、この点への対処を検討しなければならない。

ことは好ましくない。そこで、相続土地国庫帰属法は、国の管理コストと公的財政負担の観点だけから、国庫帰属が認められる土地の要件を設定している<sup>(25)</sup>。財務省的発想といってもよいかもしれない。

これに対し、この要件が厳しすぎるという批判が少なくない<sup>(26)</sup>。所有者が国庫への帰属を望むような土地は、そもそも管理処分が困難な土地であると考えられ、そのような土地が、この要件を充足していることは、まれなのではないか〔前田(2021)29頁〕、というわけである<sup>(27)</sup>。

これには、立案担当者が所有者不明土地の発生の防止を主眼としていた（管理不全という点については、所有者が不明であるが故に管理不全となっている場面を想定していた）のに対し、いわゆる土地所有権の放棄の制度の創設を主張してきた人たちは（高齢化等により）土地を自ら管理・処分することが困難となった所有者のための制度を求めていた、いわば管理不全土地の発生の防止を主眼としていたという違いが背

景にあるのではないかと考える<sup>(28)</sup>。前者の立場からは、物理的管理を見直さなければならぬ事例は、権利を移転するというよりも、まず管理不全の状態を解消しなければならず、そのために管理不全土地管理命令の制度がある、ということになる〔山野目(2022)270頁〕。

加えて、当初は、土地所有権の放棄を民事基本法である民法に規定するか否かという観点から検討がされたことも、このような立法になった一因であるように思われる。なぜなら、民法に土地所有権の放棄の可否を規定しようとする場合、権利一般について放棄するのは自由であるという前提（通説的見解）に立つなら、それを制約できるのは、管理コストの転嫁といえるときなど権利濫用ないし公序良俗違反にあたるような事由に限られるべきだからである。逆に言えば、管理・処分にコストがかかる土地は国庫に帰属させることができない、ということになるのである。そこには、土地政策あるいは国土保全や防災の観点から、私人に管理

25) 「中間試案」に対する評価であるが、「具体的要件はすべて、国の管理コスト抑制の観点から提案されている。……すべて、国の管理コストの観点から、要件の正当性が基礎づけられるわけである。」〔吉田(2021)574頁〕、「『中間試案』に示されているのは、管理コストと公的財政負担の観点だけから放棄の可否を判断するという考え方である。所有者不明土地問題に対する対応策として消極的であり、不十分性を否定できないものと言わざるをえない。」〔吉田(2021)578頁〕との指摘がある。

26) 法制審議会で部会長をされた山野目章夫教授は、「この制度の創設の構想に関心を抱いてきた人々の間では、評判が悪い。」、その理由の1つは「引き取ってもらう条件が厳しすぎる」ことである、と述べる〔山野目(2022)264頁〕。

27) 「中間試案」に対する評価であるが、「土地所有権の放棄の希望が出る場合には、多かれ少なかれ管理コストが所有者にとって負担になっているケースである。したがって、……要件を厳格に要求すると、放棄が可能なケースはまず存在しなくなるようにも思われる。」〔吉田(2021)574頁〕との指摘がある。

28) 法制審議会で部会長をされた山野目章夫教授は、「この仕組みから外れる場面は、まず、その土地の管理に現に支障がある場合である。」〔山野目(2022)266頁〕、「放置しておくや崖地の崩落など地域に危険を及ぼす〈物理的管理〉の見直しが望まれる場面……はなんとかしなければならない」が「こちらの問題は、相続土地国庫帰属制度が引き受ける事態ではない」〔山野目(2022)270頁〕、と述べる。

これに対し、中村晶子弁護士は、「実際に管理の担い手のなくなった不動産をそのまま放置するには忍びない、自分が高齢となって本当に何もできなくなる前に何とかしたいというような健全な希望に沿うことができるのだろうか……といった懸念はあります」と述べる〔佐久間＝今川＝大谷＝中村＝松尾＝村松(2021)26頁〔中村晶子発言〕〕。

させ続けることが適切ではない（換言すれば、税金を投入してでも国が管理するのが国土保全や防災の観点から適当な）土地は何か、という発想はない。もし、政策的な理由から私人が土地所有権を「放棄」することを認める、あるいは、国が土地所有権を取得する制度を創設しようとするなら、民法の改正ではなく、特別法の制定として議論することが適切であった。

しかし、国の管理コスト抑制という観点からの制度設計も成功しているとはいえない。なぜなら、国庫帰属の承認が認められない類型の土地であっても、将来、現所有者が死亡した際、相続人がいない場合や全相続人が相続放棄をした場合<sup>(29)</sup>は、国庫に帰属することになるからである。相続放棄の場合は、その土地だけを放棄するわけではなく全財産を放棄するという点で違いはあるが、相続財産がその土地だけになるように計画的に生前に財産を処分すると

いうことも不可能ではない<sup>(30)</sup>。相続の放棄するには家庭裁判所に申述しなければならない（民法938条）が、このような濫用的な場合であっても、家庭裁判所は、権利濫用を理由に申述を却下する審判をすることはできない<sup>(31)</sup>から、相続の放棄が認められることになってしまうのである<sup>(32)</sup>。

だとするならば、管理・処分にコストがかかる土地を相続土地国庫帰属制度の対象外としても、問題を先送りしているだけにすぎず、また「将来的に土地を国庫帰属させる意図の下で土地の適切な管理を怠る」というモラルハザードを防ぐこともできないことになる。

### 2-3. 負担金の納付

負担金は、納税者との関係で、負担の公平に配慮した、国が土地を受け入れることを正当化する一要素ではある。しかし、逆に言えば、負

(29) 相続人全員が相続を放棄し、不要な土地が残された場合、最終的にそれを国庫へ帰属させることはできるのか、また、その管理はどのようになるのか、について、山口亮子教授は、“相続人が不存在の場合は、相続財産は法律上当然に法人となる。法はこのとき、相続財産管理人の選任を義務づけている（民法952条1項）が、相続放棄者が利害関係人として家庭裁判所に相続財産管理人の選任を申し立てるにしても、相続財産管理費用や相続財産法人登記、および管理人報酬のため、家庭裁判所に数十万から百万円の手続費用を予納する必要があるため、不要な土地を放棄したい相続放棄者がそれを積極的に支出して請求するかどうかはわからない。また、家庭裁判所も相続財産管理人の選任にあたり、利害関係の有無の審査、相続人不存在の事実の確認等を審査し、選任する必要を認めないときや、監理に値すべき相続財産と認めない場合は却下することもできる。相続人が存在せず、処分されなかった相続財産は最終的に国庫へ帰属すると法は定める（民法959条）が、相続財産管理人が選任されない限り、土地を国庫へ帰属させる方途はない。もはや、相続放棄された管理不全の土地に対し、国家が政策を立てる時期に来ている”と指摘している〔潮見編集（2019）663～664頁〔山口亮子〕〕。吉田（2019）276～282頁も参照。

(30) 生前贈与+相続放棄という潜脱スキームについて、荒井（2021）234頁を参照。

(31) 相続の放棄の受理の審判においては、申述書の形式的審査と、放棄者の真意に出たものかどうかの判断がされるだけである〔中川＝泉（2000）426頁〕。相続放棄は、「どのような理由であれ自由であり、家庭裁判所における申述の審理では放棄の理由如何を問われるべきではなく、たとえ動機が正しくないと思われても、それが真意から出たものであれば、家庭裁判所は受理を拒むことはできない」〔潮見編集（2019）640頁〔山口亮子〕〕。吉田克己博士も、結論的には、相続放棄を何らかの法理で制限することは難しいであろう、負財で構成される遺産の相続を拒否することは、相続放棄の本来の趣旨から逸れるものではないと評価することができるからである、とする〔吉田（2019）281頁〕。

(32) 田處（2020）121頁は、中間試案について、「負動産を手放したいなら、相続放棄でやってくれという隠れたメッセージを含んでいるのかもしれない」と述べている。



担金を納付することができる余力がある者は土地を手放すことができるが、（親戚や知人から借金をしてでも）負担金を用意できない場合は土地を手放すことができない、ということでもある<sup>(33)</sup>。負担金を納付することができない状態であれば、普段の管理コストもまかなえないことが少ないであろう。ということは、管理不全に陥る危険の高い土地ほど土地を手放すことができないことになる。むしろ、負担金（管理に要する10年分の標準的な費用を考慮して定められる）を支払うことができるのであれば、手放さず管理を継続しろ、ということもできよう。

衆議院法務委員会での法案審議において、参考人として出席した山野目章夫教授は、青山雅幸議員（日本維新の会・無所属の会）の、土地を手放す人は、やはり経済的に困窮されている人も多く、そういう人がちょっと利用しにくい制度だと困るから、負担金について、もう少し費用を安くできないかとの質問に対し、「負担金の金額のところをどのように定めるとしても、議員が御心配になったような、暮らし向きに困っておられるような方がどうしてもその土地の放棄をやむを得ず望まれるというような局面に、十分に今般の法律案のたてつけのみで対応することができるかということ自体については、よく分からない側面がございます。」「土地政策と社会福祉との接点という問題については、まだ論点がよく整理されていないところがございます。」「今後の宿題だという側面がございます。」と答えている〔第204回国会衆議院法務委員会議録第5号（令和3年3月19日）11頁〕。引き受け手のない土地を所有している

場合に（資産を保有しているとして）生活保護を受給できないのか、という議論とも関連する問題であるが、物理的管理に問題がある場面对象とするものではないとの制度設計の弊害があらわれているように感じられる。

立案担当者は、「この制度は要件が厳しすぎて全然使えないのではないかという声もお聞きする一方で、地方の方などのお話では、結構、これは使えますよということをお聞きしたりもします。」「〔佐久間＝今川＝大谷＝中村＝松尾＝村松（2021）27頁〔大谷太発言〕〕と述べておられる。しかし、これは、地方では、管理費用を支払えないほど経済的に困窮しているわけではなく（したがって国庫帰属に必要な負担金を支払う余裕もある）、管理もいわゆる粗放的管理で足りるが、利用する当たりのない土地を処分したくても（過疎化等で）引き取り手が見つからない人が少なくないことを意味しているのではないかと思われる。

そうだとするならば、問題解決の方向は、国への負担の押しつけにつながる国庫帰属を認める制度を作るのではなく、地方での土地の引き取り手を増やすこと、換言すれば過疎化対策をはじめとする地方における土地利用の活性化のための施策やランドバンクなど土地取引を仲介（あるいは一時的に所有権を取得）する公的な組織の整備などであるべきではないだろうか。

## 2-4. 小括

このように、相続土地国庫帰属法の制度設計は成功しているとはいいいがたいように思われる。相続を契機とした所有者不明土地発生を抑止、法的管理が危うくなる事態に対処するため

<sup>(33)</sup> 法制審議会で部会長をされた山野目章夫教授は、この制度の評判が悪い2つめの理由として、「国に引き取ってもらうために納めるお金が想いのほか高すぎる」ということを挙げている〔山野目（2022）264頁〕。

これに対し、中村晶子弁護士は、「負担金は例えば年金暮らしの高齢者の方に支払えるものになるのかなどといった懸念はあります」と述べる〔佐久間＝今川＝大谷＝中村＝松尾＝村松（2021）26頁〔中村晶子発言〕〕。

に、国の管理コストが増大しない範囲で制限的に土地所有権の国庫帰属を認めようとするものであるが、この法律が対象外としたケースであっても最終的に国庫帰属させることが可能な場合が少なくないのである。それは実質的には問題を先送りしているだけにすぎず、その間にこの法律が避けようとしたモラルハザードが発生してしまうことにつながるからである。

もちろん、そのような物理的管理に問題がある事案については、管理不全土地管理命令の制度があり、崖地や有害物質に汚染された土地などで危険性が高いものについては別途行政対応も予定されている、といわれる。

確かに、管理不全土地管理命令が十分に機能するのであれば、問題は解消されるのかもしれない。しかし、管理費用の確保のため基本的に予納金の納付が必要とされている。仮に隣地所有者が管理不全土地管理命令を申し立てようとする場合、申立人である隣地所有者が予納金を準備しなければならない<sup>(34)</sup>。管理不全土地の管理に必要な費用は所有者の負担とされている（民法264条の13第2項）が、実際の運用では、土地の所有者が事前に納めることは期待しがたいから、一旦は申立人が予納した予納金から支出され、予納金を納めた申立人は、所有者に対して、不当利得返還請求等によって回収する方法をとることになる、とされている<sup>(35)</sup>。そうすると、申立人にかなりの負担を強いることになる。さらに、所有者に資力がなければ事実上回収することは困難となる。しかも、国庫帰属の承認申請が認められない管理・処分

費用がかかる土地であれば、その土地自体から管理費用をまかなう（民法264条の13第1項参照）<sup>(36)</sup>ことも困難であろう。そうすると、（予納金の額や管理の必要性・緊急性にもよるが）隣地所有者が積極的に管理不全土地管理命令を申し立てるとは思われない。

これは、最初の議論の立て方を誤ったことが原因だと考える。つまり、所有者不明土地対策として土地の国庫帰属を認めるかどうかではなく、管理不全土地対策として土地の国庫帰属を認めるかどうかという観点から議論すべきであった、ということである。さらに、（後知恵ではあるが、）土地を手放す＝土地所有権の放棄と理解し、土地所有権の放棄について民法に明文の規定がなく、その可否について必ずしも明らかではない状況を変えるために、民法を改正すべきかどうかという観点から議論したことも誤りであったように思われる。

いわゆる土地所有権の放棄を認めるべきと考えていた人たちが想定していたのは、（管理不全にも2種類のものがあるということが明らかにされた今日から振り返ってみれば）高齢化等により管理に必要な資産も労力もない人が所有している土地、所有者に原因がない事象によって危険な状態になっているが、その対策に多額のコストを必要とし、所有者にそれを負担する能力がない土地等について、処分をしようと努力しても引き取り手があらわれない場合に、いわば最後の受け入れ先として国や地方公共団体への帰属を認めるということではなかったかと思われる。

34 「管理不全土地管理命令の申立人が、裁判所から、土地の管理のために必要となる予納金の納付を求められたにもかかわらず、これに応じず、管理費用等を支出するのが困難であることが見込まれる場合には、管理不全土地管理命令を発したとしても、直ちにその取消しがされることになるから、管理不全土地管理命令を発することが必要かつ相当とはいえないと考えられる。」[村松＝大谷編著（2022）200頁]

35 部会資料39「管理不全土地への対応」19頁

36 「対象となる土地の売却代金などから費用等を受けることができないときは、申立人が裁判所に予納した予納金から支払を受けることになると思われる。」[村松＝大谷編著（2022）207頁]

そうであるとするならば、（土地所有権の放棄によって無主となった不動産が国庫に帰属するという手法ではなく、特別法によって国が同意あるいは承認した土地を承継取得するという手法が採用された今日から振り返ってみれば）土地政策あるいは国土保全や防災の観点から、処分をしようと努力しても引き取り手があらわれない土地について、公的財政負担をしてでも国が取得すべき土地は何か、という観点から制度設計をすべきであったように思われるのである。

### 3. 法制審議会民法・不動産登記法部会での議論

ここで一旦時計を巻き戻し、法制審議会民法・不動産登記法部会において、いわゆる土地所有権の放棄をめぐるどのような検討がされたのか、主として対象となる土地の範囲（中でも崖地の取扱い）について、振り返ってみたい。

この問題が、部会で最初に議論されたのは、第2回会議（2019年4月23日開催）である。第2回会議で事務局から配布された部会資料2「土地所有権の放棄」は、「土地所有権の放棄の要件」について、

次のうちのいずれか又は複数の事情がある場合に土地所有権の放棄を認めるものとするについて、どのように考えるか。

- ① 土地所有者が土地の管理に係る費用を負担するとき（例えば、適当と認められる金員を支払ったとき）
- ② 帰属先機関が負担する管理に係る費用が小さく、流通も容易なとき（例えば、㊦土地に建物や有害物質等が存在せず、㊧土地の権利の帰属に争いがなく、㊨隣接地との境界が特定され、㊩第三者に対抗することができる権利が

設定されていないとき）

- ③ 所有者に責任のない事由により、土地が危険な状態となり、所有者が負担する土地の管理に係る費用が過大になっているとき（例えば、自然災害等により土地に崩壊等の危険が発生し、土地所有者や近隣住民の生命・財産に危害が生ずるおそれがあるとき）
- ④ 土地の引受先を見つけることができないとき（例えば、土地を手放したい者が、競売等の手続により売却を試みても買い受ける者がいないとき）
- ⑤ 帰属先機関の同意があったとき

としている（第2）[部会資料2・4頁]。これは、登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会がまとめた「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究報告書～所有者不明土地問題の解決に向けて～」の提案（第2章第2節第1款第2、1（1））と同内容である。土地所有権の放棄により帰属先機関が負担することになる土地の管理コストが重視されているが、この段階では、管理コストが過大で土地所有権放棄を認めるべきでない類型として崖地が例示されているわけではない。

なお、崖地と関連がある③の要件について、部会資料2の補足説明は、

帰属先機関が負担する土地の管理コストに着目すれば、土地所有権の放棄を認めるべきではないと考えられるが、土地を手放したい所有者の事情に着目すれば、土地所有権の放棄を認める政策的な必要性が大きいケースも想定し得る。この観点から、所有者に責任がない事由によって、土地が危険な状態になり、過大な管理コストが生じたような場合には、権利放棄自由の原則を踏まえ、土地所有権の放棄を許すという考

え方もあり得る。

これに対しては、仮に、土地所有者の側に考慮すべき事情が存在するとしても、帰属先機関が放棄された土地を引き受ける目的やそこから生ずる社会的便益を明らかにするとともに、帰属先機関が一定の管理コストを負担するからには、管理コストを上回る社会的便益が所有権放棄を認めることにより生ずることが必要との指摘が考えられる。

また、管理コストが所有者にとって過大であると評価されるような土地を引き受けることは、当然、帰属先機関にとっても大きな負担になる上、コストが過大になるのは、土地が周囲に危険を及ぼすようなケースが多いと考えられるが、このような土地の管理は、地域住民の安全確保や国土の保全という公共的な観点から行われるべきであり、土地所有権の放棄を認めるよりも、危険の除去について、公共事業や公的な助成など（現状においても急傾斜地崩壊対策事業などの対策がある。）により対応すべきであるとの指摘が考えられる。

と説明している [部会資料2・8頁]<sup>37)</sup>。

部会の審議では——とくに、③に関連して——以下のような発言がみられた。松尾弘幹事は、「土地所有権の放棄を認めることが必要となる問題領域をどうやって絞り込むのかということ、まず考える必要があると思います。」「それを考える場合の基本的視点として、土地所有権の放棄が認められるべき固有の領域はどうい

う所かという、まずは私人間の取引で売買や贈与が成り立たないというような土地だということになりそうです。／そのうえで、土地が非常に危険な状態になり、一般的にみて私人の手では管理困難になってしまったものについて放棄を認める、といったように限定するのか、それとも、そこまでいなくても、実際に固定資産税も払っている、ちゃんと管理もしてきたけれども、個人的な事情でちょっと私はもう管理し切れませんというような場合にも放棄を認めるのか、その際には特別な費用負担をしてもらった場合に認めるのかという点について判断する必要があると思います。」と述べている [第2回会議議事録10頁]。今川嘉典委員（司法書士）は、「③は、これは放棄をする人に負担を負わせていいのか、いい案件なのかどうかという観点で考えていくのがいいというふうに考えております。」と述べている [第2回会議議事録13～14頁]。蓑毛良和幹事（弁護士）は「土地を類型化して考える必要があるのではないかと思います。具体的には、管理コストの観点と経済的な価値の観点から、土地を大きく四つの類型に分けられるのではないかと思います。／1つ目の類型は、現時点で価値があって、市場で流通することが可能な土地です。このような土地については、放棄して国に帰属させるのは、経済的な観点からも無駄ですし、手放す人からしても経済的に損失ですので、そういった土地の放棄を認める必要はないと思います。／2番目の類型としては、現時点で経済的価値を見いだすことは困難だけれども、何らかの努力、処理を行うことで、価値を見いだすことが

37) 部会において、法務省の関係官は「これは、自然災害により土地に崩落の危険が発生し、近隣住民に危害が生ずるおそれがあるケースのように、放棄者が負担する土地の修繕等の費用が高額に上っており、所有権の放棄を認めなければ酷な場合を念頭に置いているものであります。／このようなケースにおいては、地域住民の安全確保や国土の保全のような公共的観点から、公共事業や公的助成などにより危険を除去すべきであり、土地所有権の放棄をさせる必要はないとの指摘があり、このような観点も踏まえて、御意見を賜りたいと考えております。」と説明している [第2回会議議事録4頁]。

できる土地です。これは、例えば、その土地自体が細分化された土地の一部だけれども、周辺の土地を併せて取得して整序等することによって、経済的価値が生まれたりであるとか、あるいは、地方公共団体にとっては防災的な価値があったりといったものがあると思います。こういったものを全て国に取得させて管理するというのではなくて、何らかの方法で地方公共団体等に取得してもらう方法を推し進めることが重要だと思います。／3番目の類型は、現時点で経済的価値がなく、今後も価値を見いだすことが困難な土地です。ただし、この困難なものの中にも、二つ種類があって、在り方研究会等でも議論されていましたが、いわゆる粗放的な管理手法で足りるもの、過大な管理コストが掛からないものです。／もう一つ4番目の類型として、経済的な価値がない上に、管理コストが過大になるものがあります。これは、先ほど明瀬関係官からも御指摘があった、崖崩れを起こしているような土地であったりとか、あるいは老朽化した建物が乗っている土地であったりとか、土壌汚染のある土地といったものです。／基本的には、今我々がこの議論をする中でターゲットとすべきは、3番目の類型、これを最終的に、放棄によって国に取得してもらうべきだと考えます。」「4番目の類型の土地には、様々な問題があります。この類型は、……③の土地ですが、今回の法改正ではこれは放棄の対象から外した方がいいと思います。これを入れると、財政的な問題等、様々な問題が起こって難しいということもありますし、確かに自然災害等によって、土地の崩落の危険が発生させられてしまった個人をどう救うかという問題もありますが、これは特別法などで、被害に遭った人に対する何らかの支援をすとか、そういったことで解決すべき問題であって、土地所有権の放棄で解決すべき問題ではないと思っております。」と述べている [第2回会議議事

録14～15頁]。

第9回会議（2019年10月29日開催）において、所有権放棄の論点に関連して、全国知事会、全国市長会、全国町村会から推薦された参考人からの意見聴取（ヒアリング）が実施された。

続いて議論されたのは、第10回会議（2019年11月19日開催）である。第10回会議で配布された部会資料20「中間試案のたたき台（土地所有権の放棄）」は、「土地所有権の放棄の要件及び手続」について、

土地の所有者は、次に掲げるような要件を全て満たすときは、土地の所有権を放棄することができるとする規律を設ける。

- ① 土地の権利の帰属に争いがなく筆界が特定されていること。
- ② 土地について第三者の使用収益権や担保権が設定されておらず、所有者以外に土地を占有する者がいないこと。
- ③ 現状のまま土地を管理することが容易な状態であること。
- ④ 土地所有者が審査手数料及び土地の管理に係る一定の費用を負担すること。
- ⑤ 土地所有者が、相当な努力が払われたと認められる方法により土地の譲渡等をしようとしてもなお譲渡等をすることができないこと。

（注1）土地所有権の放棄の要件の有無を国の行政機関（放棄された土地の管理機関とは別の機関とすることが想定される。）が事前に審査し、この機関が放棄を認可することにより国庫帰属の効果が発生するとすることを前提としている。なお、審査機関を放棄された土地の管理機関とは別の機関とする場合には、土地所有権の放棄の要件は可能な

限り定型的で簡明なものとする必要がある。

(注2) 審査機関が土地所有権の放棄を認可しなかったときは、放棄の認可申請をした土地所有者は、不認可処分の取消しを求める抗告訴訟や行政不服審査によって救済を求めることになることを前提にしている。

(注3) 土地の所有権の放棄の認可申請を受けた審査機関は、当該土地の所在する地方公共団体に対して、所有権放棄の申請がされている土地の情報を通知するものとし、地方公共団体がその土地の取得を希望する場合には、放棄の認可申請をした土地所有者と直接交渉して贈与契約（寄附）を締結することを可能にする方向で検討する。

(注4) ③の具体的内容としては、例えば、⑦土地の性質に応じた管理を阻害する建物や有体物（工作物、車両、樹木等）が存在しないこと、④崖地等の管理困難な土地ではないこと、⑤土地に埋設物や土壤汚染がないこと、⑥土地の管理に当たって他者との間の調整や当該土地の管理以外の目的での費用負担を要しないことなどが想定される。

(注5) 土地所有権を国が取得した後に、審査機関による認可の時点で土地所有権の放棄の要件が充足されていなかったことが判明した場合の規律については、行政行為の取消しに関する一般法理を踏まえ、引き続き検討する。

としている（第2）[部会資料20・3頁]。ここで、初めて「現状のままで土地を管理することが容易な状態であること」の例として、「崖地等の管理困難な土地ではないこと」が示されている。補足説明では、「第2回会議においても、いわゆる粗放的な管理手法による管理で足りる土地を所有権放棄の対象とすべきであり、所有者が負担する管理費用が過大になる土地については、所有権放棄の対象にするのではなく、所有者に対する公的支援等により危険を除去すべ

きであるとの意見など、土地の管理コストとモラルハザードの発生防止に着目した意見があったところである。」とし、「崖地等の管理困難な土地ではないこと」について、

崖地や法面等の土地については、管理が困難であり、国の負担する管理コストが過大になることから、所有権の放棄を認めるべきでないものと考えられる。

これに対しては、例えば、崖地の崩落のおそれがあり、近隣住民に危険が及んでいるが、所有者に対策工事を実施する資力がないようなケースにおいても、土地所有権の放棄を認め、国が管理して崩落の危険を除去すべきであるとの指摘が考えられるところであり、部会資料2においてもそのような場合に土地所有権の放棄を認めることを提案していた。しかし、このようなケースでは、土地所有権の放棄を認めて、永続的に土地の管理コストを国に負担させるのではなく、国土管理の観点から、国又は地方公共団体が崩壊による災害の発生を防止するために必要な工事を実施したり、補助金を所有者に交付して、所有者に工事を実施させたりすることで対処すべきものと考えられるのであり、第2回会議においても、同様の意見があったところである。

と述べている[部会資料20・6頁]。

部会の審議では、この点に関連して、松尾弘幹事が「とりわけ②と③、特に③の要件をどれだけ厳しくするのかということも、非常に重要な問題です。その際、制度全体としては、所有者不明土地、あるいは誰にとっても管理が難しくなっている土地を、どうやって国全体として管理していくことが、全対としてのコスト削減とか負担の公平につながっていくかという観点から、やはり考えて検証していく必要があるの

ではないかと思えます。そういう点から見ると、これらの要件のうち、とりわけ③をどれだけ厳しく考えるかということが、実質的には重要な問題になってくるのかなと思えます。／③のように、現状のまま土地を管理することが容易な状態であることというときの、容易なということが、誰にとって容易なということを想定しているかということがちょっと気になります。この前の案では、受け皿として、地方公共団体等も念頭に置いていましたので、地方公共団体が受け皿になっても大丈夫だということが、その背景にあったと思うんですね。／今回は、地方公共団体等については、前回のヒアリングもありまして、地方公共団体としては、土地所有権の放棄については非常に慎重に考えているということがありまして、今回も地方公共団体等を担い手とするのは控えて、贈与が成り立てばそれに止めるということになっています。そうすると、受け皿は国ということを考えてときに、国にとって管理が容易かということを前提に考えることになるのかなと思えます。／その場合に、③の具体的な内容として、4ページが一番下から6ページに挙げていただいている要件ですが、余りにここを厳格にすると、制度が本来目的にしていたことが達成できるかどうかということも踏まえて考えるべきかなと思えます。非常に難しい問題ですけれども、そういう印象を受けました。」と発言し〔第10回会議議事録36頁〕、山田誠一委員が「土地の管理コスト、モラルハザードなどがキーワードになるんだと思いますが、ここで示されている考え方は、一定の合理性はあるのだらうと思えます。しかし、中程度に負担があって、手放したいという人は、この③の容易な状態というふうに認められたら手放せるということになります。しかし、高い程度で困っている人は、あなた、そのまま所有を続けなさいという制度になるように思います。／（注4）を見ますと、例えば土

壤汚染というのがウにあって、土壤汚染の原因を作った人ならば、高い程度に手放したいと思っても、それはあなたが原因を作出しているでしょうというような理由は、私もよく分かるのですが、ただ、崖とか、所有者に起因しない原因で管理が困難な状態にある、高い程度に管理が困難な状態にあるような場合には、あなた頑張って、あなたの相続人も持ち続けなさいということにまずなって、そしてここでは、何か補助金などで頑張ってくれ、補助金なども考えましょうという作りになっているんですが、どうもその哲学が腑に落ちないところがあります。／どうもこの③というのが、この場に出てくる議論はうまく取り入れて、整理したことになるように思うのですけれども、困っている人を救うための制度ではないということは私も理解しているのですけれども、しかし、困った人に手を差し伸べないままでいくと、所有者不明になって、管理不全になって、それはやはり公共の利害に関わりますねというところで考えていくと、この③については、もう少し工夫をしていただくか、やはりうまく腑に落ちるような哲学を、この部分を維持する際には、考えていただくということが必要になってくるのではないかなと思えます。」と発言している〔第10回会議議事録39頁〕。

これらの議論を踏まえ、第11回会議（2019年12月3日開催）で、部会資料25「中間試案（案）（第1部 民法等の見直し）」が提示された。「土地所有権の放棄の要件及び手続」については、

土地の所有者は、次に掲げるような要件を全て満たすときは、土地の所有権を放棄することができるとする規律を設ける。

- ① 土地の権利の帰属に争いがなく筆界が特定されていること。
- ② 土地について第三者の使用収益権や担保権が設定されておらず、所有者以外

- に土地を占有する者がいないこと。
- ③ 現状のままで土地を管理することが将来的にも容易な状態であること。
- ④ 土地所有者が審査手数料及び土地の管理に係る一定の費用を負担すること。
- ⑤ 土地所有者が、相当な努力が払われたと認められる方法により土地の譲渡等をしようとしてもなお譲渡等を行うことができないこと。

(注1) 土地所有権の放棄の要件の有無を国の行政機関（放棄された土地の管理機関とは別の機関とすることが想定される。）が事前に審査し、この機関が放棄を認可することにより国庫帰属の効果が発生するとすることを前提としている。なお、所有権放棄の認可が適正にされるようにするため、審査機関を放棄された土地の管理機関とは別の機関にすることが考えられるところ、適正な審査が可能となるよう、土地所有権の放棄の要件は可能な限り客観的なものとする必要がある。

(注2) 審査機関が土地所有権の放棄を認可しなかったときは、放棄の認可申請をした土地所有者は、不認可処分の取消しを求める抗告訴訟や行政上の不服申立手段によって救済を求めることになることを前提にしている。

(注3) 土地所有権の放棄の認可申請を受けた審査機関は、当該土地の所在する地方公共団体と国の担当部局に対して、所有権放棄の申請がされている土地の情報を通知するものとし、地方公共団体又は国がその土地の取得を希望する場合には、放棄の認可申請をした土地所有者と直接交渉して贈与契約（寄附）を締結することを可能にする方向で検討する。

(注4)①の「土地の権利の帰属に争いがなく」の具体的内容には、放棄の認可申請者が放棄される土地の所有者であることが不動産登記簿から明らかであること

も含まれることを想定しているが、具体的にどのような登記がされていれば足りるかについては、引き続き検討する。また、「筆界が特定されていること」の認定の在り方についても、認可申請の際に認可申請者が提出すべき資料の在り方を含めて、引き続き検討する。

(注5) ③の具体的内容としては、例えば、⑦建物や土地の性質に応じた管理を阻害する有体物（工作物、車両、樹木等）が存在しないこと、①崖地等の管理困難な土地ではないこと、②土地に埋設物や土壌汚染がないこと、④土地の管理に当たって他者との間の調整や当該土地の管理以外の目的での費用負担を要しないことなどが想定される。

(注6) 土地所有権を国が取得した後に、審査機関による認可の時点で土地所有権の放棄の要件が充足されていなかったことが判明した場合の規律については、行政行為の取消しに関する一般法理を踏まえ、引き続き検討する。

とされている（第1部第5、2）[部会資料25・58～59頁]。③の要件が「現状のままで土地を管理することが将来的にも容易な状態であること」と改められ、注の文章が修正されるなどしているが、基本的に部会資料20第2と同様である。なお、補足説明において、

「崖地等の管理が困難な土地でないこと」の要件については、第10回会議において、所有者の管理の負担の程度が必ずしも大きいとはいえない類型の土地の所有権放棄を認める一方で、崖地等の管理の負担が明らかに大きい土地の所有権放棄を認めないのは、均衡を失する旨の意見があった。

しかし、土地所有権の放棄は、管理不全土地と所有者不明土地の発生抑制という目的の下で、国の管理コストの負担が過大にならず、モラルハザードが生じない限度で



例外的に認めるものであり、崖地等の管理困難な土地は、管理コストの観点からもモラルハザードの観点からも所有権の放棄を認めるのは相当でないと考えられる。部会資料20のとおり、このような土地は、所有権の放棄を認めて永続的に土地の管理コストを国に負担させるのではなく、国土管理の観点から危険を除去するために必要な措置をとることによって対処すべきものと考えられる。

とされている〔部会資料25・60頁〕。

そして、この通り、「民法・不動産登記法（所有者不明土地関係）等の改正に関する中間試案」が取りまとめられ、2020年1月10日から3月10日まで、パブリック・コメントが実施された。なお、「中間試案の補足説明」では、「崖地等の管理困難な土地ではないこと」という要件について、

崖地や法面等の土地については、長期にわたる管理が困難であり、国の負担する管理コストが過大になることから、所有権の放棄を認めるべきでないものと考えられる。

これに対しては、例えば、崖地の崩落のおそれがあり、近隣住民に危険が及んでいるが、所有者に対策工事を実施する資力がないようなケースにおいては、土地所有権の放棄を認め、国が管理して崩落の危険を除去すべきであるとの指摘が考えられるところである。しかし、このようなケースでは、土地所有権の放棄を認めて、永続的に土地の管理コストを国に負担させるのではなく、国土管理の観点から、国又は地方公共団体が崩壊による災害の発生を防止する

ために必要な工事を実施したり、補助金を所有者に交付して、所有者に工事を実施させたりすることで対処すべきものと考えられるのであり、部会においても、同様の意見があったところである。

と説明している〔法務省民事局参事官室・民事第二課「民法・不動産登記法（所有者不明土地関係）等の改正に関する中間試案の補足説明」155頁〕。

しかし、パブリック・コメントで寄せられた意見は、「土地所有権の放棄の要件及び手続」に関しては反対する意見が多数であった<sup>(38)</sup>。

続いて、土地所有権の放棄について議論されたのは、第16回会議（2020年8月4日開催）である。第16回会議では部会資料36「土地所有権の放棄」が配布され、不動産は、法令に特別の定めがある場合を除き、その所有権を放棄することができないものとする規定を民法に設けるものとする事とした上で、新たに土地所有権の放棄に関する法律を制定し、土地については、一定の要件を満たし、審査機関による認可がされた場合に、所有権放棄を認める規律を導入することを提案し、所有権放棄の実体的要件について

認可は、放棄申請の対象地が、次のいずれかに該当するものである場合には、することができないものとする。

- (1) 所有者が相続（遺産の分割や特定財産承継遺言によるものを含む。）又は遺贈（受遺者である所有者が遺言者の相続人であった場合に限る。）以外により取得した土地
- (2) 担保権又は使用及び収益を目的とす

<sup>(38)</sup> 参考資料6-1「『民法・不動産登記法（所有者不明土地関係）等の改正に関する中間試案』に対して寄せられた意見の概要（1）」197頁以下を参照。

る権利が設定されていることその他これに準ずる事情がある土地として政省令で定めるもの

- (3) 権利の帰属について争いがある土地として政省令で定めるもの
- (4) その管理又は処分に過分の費用を要する土地として政省令で定めるもの

(注2)4(4)の政省令で定める内容としては、

- ⑦建物が存在すること、④土地の性質に応じた管理を阻害する有体物(工作物、車両、樹木等)が存在すること、
- ⑤崖地等の管理困難な土地であること、②土地に埋設物や土壌汚染があること、④土地の管理に当たって他者との調整や当該土地の管理以外の目的での費用を過分に要することとすることが考えられる。

としている(第1.4)〔部会資料36・1頁〕。「崖地等の管理困難な土地でないこと」については、補足説明において、

試案第5の2(注5)においては、現状のままで土地を管理することが将来的にも容易な状態であることの具体的内容として、崖地等の管理困難な土地ではないことを提案していた。パブリック・コメントにおいては、管理コスト軽減の観点から賛成する意見があったが、崖地や法面等の土地は、通常は粗放的な管理手法による管理がされており、必ずしも管理コストが過大な土地ばかりとはいえないこと、このような土地は利用価値が乏しく、所有者の探索が困難になりがちであることなどから、所有権放棄の対象からの一律除外ではなく、要件の緩和を求める意見もあった。

崖地等の管理困難な土地は、管理コストがかさむおそれが典型的に高く、放棄された土地を国が管理し、そのコストを最終的

に国民が負担するという基本的構造に照らすと、所有権の放棄を認めるのは困難であると考えられる。このような土地については、所有権の放棄を認めるのではなく、国土管理の観点から、国又は地方公共団体が災害の発生を防止するために必要な工事を実施したり、補助金を所有者に交付して工事の実施を支援したりすることで対応することが相当であると考えられる。

なお、崖地については、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律(昭和44年法律第57号)や宅地造成等規制法(昭和36年法律第191号)、各自治体の条例等によって様々な基準での規制等がされているところであり、所有権放棄を認めない崖地の基準は、これらの法律等の規制基準を参考にしながら、一定のこう配及び高さの割合を含む土地とすることが考えられるが、具体的基準については政省令で定めることを想定している。

とされている〔部会資料36・14～15頁〕。

部会の議論では、藤野忠委員(鉄建建設株式会社法務アドバイザー)が「崖地等は基本的には過分の費用を要する管理困難な土地ということで所有権放棄の対象から除外するということは依然として書かれております。この点に関してはこれまでの部会でも議論があったところだと思いますし、今回補足説明を拝見すると、補助金等の交付を受けて所有者が工事をすればいいというようなふうにも読めるのですが、であれば、結局のところやはり公費を投入して管理するということには変わりはないということもございます。何よりも、実際、崖地のような土地の場合は、国が平時に管理するコストだけを見るのではなく、万が一その土地が災害とかにつながったときにもたらされる社会的なコストの大きさというものもちょっと考慮していた

だく必要もあるように思いますので、そこまで検討していただいた上で、これも所有権放棄を認める対象に含めるという考え方はできないのかというところは、意見として申し上げさせていただければと思っております。」と発言している〔第16回会議議事録4～5頁〕。

続いてこのテーマが議論されたのは第19回会議（2020年10月6日開催）である。これまで“土地所有権の放棄”という仕方で議論していたものを、“相続を契機にして取得した土地の国への所有権移転”という発想に転換された。部会資料48「相続を契機にして取得した土地の国への所有権移転（いわゆる土地所有権の放棄）」は、最終的に土地を国に帰属させることが目的なのであれば、行政処分によって土地所有権が国に移転するとした方が直截であると考えられ、民法に所有権の放棄に関する新たな規律を置くことなく、新法において所有権の移転の認定処分を受けることにより土地所有権を国に直接移転させる制度を創設することを提案し、国への所有権移転が認められない土地の類型については、

認定処分は、認定処分申請の対象地（以下「認定処分申請地」という。）が、次のいずれかに該当するものである場合には、することができない。

- (1) 建物が存在する土地
- (2) 土地の管理又は処分を阻害する工作物、車両又は樹木その他の有体物が地上に存在する土地
- (3) 急傾斜地として政令で定める土地
- (4) その土壌の政令で定める有害物質による汚染状態が当該有害物質の種類ごとに政令で定める基準に適合しないと認める土地
- (5) 地下に埋設物その他除去しなければ

土地の通常の管理又は処分をすることができないものが存在する土地

- (6) 担保権又は使用及び収益を目的とする権利が設定されている土地
- (7) 境界が明らかでない土地その他所有権の存否、帰属又は範囲について争いがある土地
- (8) 隣接する土地の所有者その他の者との争訟によらなければ通常の管理又は処分ができない土地
- (9) (1) から (8) までに掲げる土地のほか、管理又は処分をするに当たり過分の費用又は労力を要するものとして政令で定める土地

としている（第1,6）〔部会資料48・1～2頁〕。このうち「急傾斜地として政令で定める土地」について、補足説明は、

「その管理又は処分に過分の費用を要する土地として政省令で定めるもの」の想定される例として、部会資料36の（注2）㊦では、「崖地等の管理困難な土地であること」を注記していたが、内容を明確にするため、表現を「急傾斜地」に改めている。その内容については、各種行政法規等を参考にして引き続き検討する必要がある、詳細については、政令で規定することを想定している。なお、「急傾斜地」については、一定の傾斜度があることを基礎とすることになるが、土地の性質によって、典型的に急傾斜地が多く含まれる土地もあり、そのような土地については、一定の傾斜度があるからといって直ちに所有権移転を認めないとするのは相当でないことから、政令においてその旨を明らかにすることを想定している。

としている〔部会資料48・9頁〕。

部会の議論では、佐保昌一委員（日本労働組合総連合会総合政策推進局長）が「第1の6の(3)の急傾斜地として政令で定める土地についてですが、急傾斜地での崩落により、災害のおそれがあるということも考えられます。今年2月には、神奈川県逗子市で市道沿いの傾斜地の一部が崩落し、県立高校の女子生徒が土砂の下敷きになって死亡するという、痛ましい事故が起きています。土砂災害の防止については、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律によるもので、各地で対策が講じられていると思いますが、今回の検討が、所有者不明土地や管理不全土地になることを防止することを目的とするものであれば、(4)の土壤汚染や(5)の地下埋設物と違って、急傾斜地は土地の形状によるものなので、一考の余地があるのではないかと考えております。」〔第19回会議事録15～16頁〕と発言し、松尾弘幹事が「土地所有権移転の認定処分については、いわゆる土地所有権放棄の制度を具体化するという趣旨は変わっていないと理解しています。所有者が自ら管理することが難しくなっている土地について、管理の負担を適正な形で再調整しようというのが、土地所有権放棄の制度検討が始まった当初からの趣旨であったと思います。公平な管理の負担という観点からみて、部会資料48、第1の6に掲げられた要件は、(1)から(8)で各論的な要件を掲げ、(9)でバスケットクローズ的な要件を掲げる形で、所有者のフリーライドとモラルハザードを回避するための慎重な要件化を図っている点で、評価できると考えています。／しかしながら、全体的な基調として、特に最後の(9)で、その他管理処分をするに当たり、過分の費用又は労力を要するものとまとめてしまいますと、国に費用負担が掛かることを回避しようという色彩が、少し強くなり過ぎるのではないかという気がいたします。管理

の適正な分担という観点から、この要件については見直す余地があるように思われます。／一つは、佐保委員もおっしゃった点ですけれども、この第1の6、(3)は、各論で上がっている(1)から(8)の中では、ちょっと性格が違って、(3)以外の要件は、所有者が自分で責任を引き受けるべきものという要素が強いと思いますが、(3)の急傾斜地は、土地そのものの物理的状況に関するものの中でも、(4)、(5)とは性質が違うのではないかと思います。／急傾斜地の中でも、所有者が自ら削ったというような場合は別かもしれませんが、自分の責任によらずに生じた傾斜地で、所有者としてその管理を何とかやってきたけれども、もう難しいなというときには、土地所有権放棄制度の趣旨、公平な管理の分担という観点から見ても、考慮の余地があるのではないかと思います。／部会資料36でこの要件を検討したときには、崖地等の管理困難な土地でないこととされ、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律や宅地造成規制法等の要件も参照して、この要件を具体化していくとされていたところです。今回は急傾斜地という形になっていますが、部会資料48の9ページのウで言及されている各種行政法規等を参考にしてという点は、このことを指しているのではないかと思います。これらの行政法規で対応可能であれば問題ないと思われませんが、そうでない土地について、所有権移転の認定処分をしてはいけなかないかと、それをしても制度趣旨には反しないのではないかと、再考の余地があるのではないかと思います。所有権移転ができない場合、結局は管理が放棄され、放置状態が続くことにより、所有者不明土地の発生予防の手段としての土地所有権移転の認定処分の制度目的に反してしまうのではないかと思います。所有者も国も、誰もが目を背けてしまうような土地を創出することは回避すべきであると考えます。／ま

た、第1の6の柱書で、次のいずれかに該当するものである場合には、認定処分をすることができないとしている点は、審査機関を拘束する趣旨と思われませんが、認定しないことができるというような、少し裁量を持たせる表現はできないものかどうかと思われます。／それから、第1の6(9)のバスケットクローズに当たる部分ですけれども、「過分の」費用又は労力というよりも、「不当な」負担を課すものでないことという趣旨を明確にし、所有者は本来自分で負担すべきものを国に転嫁してはならないということを明確にする定め方もあるように思われます。国が本来引き受けるべきものは引き受ける姿勢をもっているということを示す意味でも、認定申請の不当性を判断する趣旨が分かるような要件の表現の方がよいのではないかと考えました。〔第19回会議議事録16～17頁〕と発言している。

これらの発言を踏まえ、山野日章夫部会長が次のような発言をしている〔第19回会議議事録25～26頁〕。

何人かの委員、幹事から御指摘があったことですけれども、具体的に言うと、急傾斜地の問題ですね、ああいうものを放棄することができるでしょうという期待を抱いて、この制度の検討を見ていた国民は、少なくないのではないかと想像します。それに対し、政令で定める基準ということで、ここをコントロールして、場合によっては放棄をすることができないというような可能性も盛り込んだ制度構築をしています。ここについては、どのような説明をしていくか、どのような制度を作るかということとともに、どういう説明をしていくかということについての考え方を整理しながら、同時に、制度の立案を進めていかなければいけないと感じます。

その観点から、幾つかの点を申し上げるといたしますと、今般、土地基本法が改正される準備として、国土審議会の土地政策分科会特別部会が、その準備のための考え方を整理した際に、管理がうまくいかなくなっていて、困った状態になる土地の問題を解決しようという問題意識で出されたものでありますが、管理がうまくいかなくなるといっても、2種類の事態があるということが意識されて議論をいたしました。一つは、その土地の状況が、物理的に困った状況になっていくという事態を避ける物理的管理、もう一つは、その土地の所有権の所在等が明らかでなくなっていく、あるいは登記簿に反映されなくなっていくといったような法的な管理について、困った事態が生ずるのを避けるという、二つの事柄があって、区別がされなければなりません、という問題意識に基づいて議論が進められました。

恐らく、今回この部会資料48に基づいて作っていかうとする制度は、物理的管理の方について、正面から答えようとする制度ではなくて、放っておけば所有者不明というふうな事態になって、法的管理が立ち行かなくなるような局面について、それを未然に防止するということ、主だった対応すべき事象として考えて制度を作ろうとしているものでありますから、平たく言うと、その土地をそのまま国が引き受けることで、特に問題がないということであれば、国としてはお引き受けしますけれども、その土地に様々な物理的なトラブルがあるときには、それは、もちろんどうでもいいとは言いませんが、別個の問題でありますという整理で恐らく進んできたし、これから制度を作っていくものであろうと考えます。そのような観点からいう

と、急傾斜地の問題というものは、それであるからこそ放棄したいという需要は確かにありますが、それを受け取ればよいという話ではなくて、その急傾斜地を危険のない状態にするという事業が必要な局面ですね。そうすると、ここで議論している制度の目的や射程とは異なってくる側面があります。そのことを、まず国民に説明していかなければならないであろうと考えます。

あわせて、細かな問題になりますけれども、崖地に代表されるような、その崖地を含むような急傾斜地の場合には、それは何とかしなくちゃいけないですけれども、国が引き受けるといったときに、国って抽象的に呼びますけれども、受け取る機関は、林地の場合は林野部局、そして農地の場合の農政を与っている部局である場合を除けば、国の理財が引き受けますが、理財の予算で崖地、急傾斜地の手当てをするということには、恐らくならないと考えられます。それは、進め方としておかしいですから。そうすると、急傾斜地を放っておいてよいということにはならないですが、それに対しては、別な府省の持っている別な制度を適用して、その危険を除去するという話になっていかないと、行政の進め方としてはうまく回っていかない側面があります。そこを考慮しなければなりません。

あと、崖地という表現を避けて、今回は急傾斜地という言葉を用いています。実際は、森林は崖の形状に、国語的な意味で常識的にいうと、崖の形状になっているところが多いものですから、崖は駄目だよと言ってしまうと、森、林のかなりが実際上駄目になってしまう可能性があります。言葉遣い、概念を丁寧に整理して、本日お出ししていますが、だからこそ、このところを本日議論していただいたという側面が

あります。ただいま申し上げたような点に注意をして、制度の立案と国民への説明の仕方について、心していかなければならないということ、委員、幹事の御議論を承っていて感じました。

第23回会議（2020年12月15日開催）で配布された部会資料54「民法・不動産登記法（所有者不明土地関係）等の改正に関する要綱案のたたき台（4）第3部 土地所有権の国庫への帰属の承認等に関する制度の創設（いわゆる土地所有権の放棄）」は、

法務大臣は、承認申請に係る土地が次のいずれにも該当しないと認めるときは、その土地の所有権の国庫への帰属についての承認をしなければならない。

- ① 建物の存する土地
- ② 担保権又は使用及び収益を目的とする権利が設定されている土地
- ③ 通路その他の他人による使用が予定される土地として政令で定めるものが含まれる土地
- ④ 土壤汚染対策法第2条第1項に規定する特定有害物質（法務省令で定める基準を超えるものに限る。）により汚染されている土地
- ⑤ 境界が明らかでない土地その他の所有権の存否、帰属又は範囲について争いがある土地
- ⑥ 崖（勾配、高さその他の事項について政令で定める基準に該当するものに限る。）がある土地のうち、その通常の管理に当たり過分の費用又は労力を要するもの
- ⑦ 土地の通常の管理又は処分を阻害する工作物、車両又は樹木その他の有体物が地上に存する土地

- ⑧ 除去しなければ土地の通常の管理又は処分をすることができない有体物が地下に存する土地
- ⑨ 隣接する土地の所有者その他の者との争訟によらなければ通常の管理又は処分をすることができない土地として政令で定めるもの
- ⑩ ①から⑨までに掲げる土地のほか、通常の管理又は処分をするに当たり過分の費用又は労力を要する土地として政令で定めるもの

としている（3）〔部会資料54・1～2頁〕。このうち⑥について、補足説明は、

部会資料48の第1の6(3)において「急傾斜地として政令で定める土地」として提案していたものにつき、内容を修正したものである。この種類の土地の国庫帰属が認められないこととするのは、傾斜度のある土地の管理が困難であることが一つの理由ではあるが、それ以上に、崩落により第三者に危険を及ぼすおそれがあり、その予防のために過大な管理の費用と労力がかかることに鑑みてのことであることから、その趣旨を明確にするために「急傾斜地」を「崖がある土地」に改めている。

部会資料48の第1の補足説明10(2)ウにおいては、「急傾斜地」については、一定の傾斜度があることを基礎とすることになるが、土地の性質によって、類型的に急傾斜地が多く含まれる土地もあり、そのような土地については、一定の傾斜度があるからといって直ちに国庫帰属を認めないとするのは相当でなく、政令においてその旨を明らかにすることを想定している旨記載していたが、この考え方は変わっていない。また、例えば広大な土地の一部のみ

が崖になっており、それが崩落したとしても周辺土地やその住民に悪影響を及ぼさないのであれば、その管理に過大な費用及び労力がかからないものと考えられる。

そこで、崖地については、勾配、高さその他の事項についての基準を政令で定め、その基準を超える崖地が含まれる土地であっても、その通常の管理に当たり過分の費用又は労力を要しないと認められる土地については、国庫帰属を認めることとしている。なお、崖地のうち擁壁等が設置されている人工崖については、その修復等に多大な費用を要する場合が多いため、通常は国庫帰属が認められないことが想定される。

第19回会議においては、急傾斜地のうち急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律等の行政法規の対象とならないものについては所有権移転を認める方向で検討する余地があるのではないかという指摘があったが、本制度は飽くまで所有者不明土地化等を防止する目的で創設されるものであり、国の財政負担にも配慮しつつ国庫帰属が認められる土地の要件設定をせざるを得ないことに鑑みると、管理に当たり過大な費用及び労力を要する崖がある土地については、国庫帰属の対象外とせざるを得ない。崩落により周辺土地に危険が及ぶ可能性が高い崖地については、別途防災の観点から公共事業等により引き続き対処されるべきであると考えられる。

としている〔部会資料54・7頁〕。部会では、いくつかの意見・質問が出されたが、土地の実体的要件に関しては「意見が入れられなければこの制度の創設自体について反対するというほどの強いものでは」なかった。

第24回会議（2021年1月12日開催）で配布された部会資料58「民法・不動産登記法（所

有者不明土地関係)等の改正に関する要綱案(案)(3)第3部 土地所有権の国庫への帰属の承認等に関する制度の創設(いわゆる土地所有権の放棄)],第25回会議(2021年1月26日開催)で配布された部会資料61「民法・不動産登記法(所有者不明土地関係)等の改正に関する要綱案(案)(6)第3部 土地所有権の国庫への帰属の承認等に関する制度の創設(いわゆる土地所有権の放棄)」では,土地の実体的要件については修正されることなく,部会資料54の3と同じである。

そして,第26回会議(2021年2月2日開催)において部会資料62-1「民法・不動産登記法(所有者不明土地関係)の改正等に関する要綱案(案)」が審議され,部会資料62-1をもって「民法・不動産登記法(所有者不明土地関係)の改正等に関する要綱案」とすることが決定された。

#### 4. 相続土地国庫帰属制度の下での崖地の扱い

2018年5月4日の西日本新聞に次のような記事が掲載されている。崖上の土地から竹が落ちてくるが,所有者は80代の女性で,その土

地は亡き夫から相続したもので,引き取ってもらえないか不動産業者や自治体に頼んだが「使い道がない」と断られ,足が悪く竹を自分で処分することはできないし,年金生活で業者を雇う余裕もない,「もう諦めました。事故があったら刑務所にでも入れてください」と記者に語った,というものである<sup>(39)</sup>。

法制審議会の部会での議論でも何度か指摘されているように,このような場合の対処方法の一つとして国が土地を引き受けることの制度化が期待されていた<sup>(40)</sup>。しかし,ここまでにきてきたように,所有者不明土地発生の防止という法的管理に着目した制度設計がされ,物理的管理の問題は相続土地国庫帰属制度の対象外となった。

今回の立法の下では,崖地は,通常の管理に当たり可分の費用又は労力を要すると判断された場合には国庫帰属は承認されない。したがって,通常の管理に当たり可分の費用又は労力を要するとはどのような場合かが問題となる<sup>(41)</sup>。具体的な運用においてどのように判断されるか,施行後の事例の蓄積を待つ必要がある。しかし,広大な土地の一部のみが崖になっており,それが崩落したとしても周辺土地やその住民に悪影響を及ぼさないのであれば,その管理に過大な費用及び労力がかからないと解されて

<sup>(39)</sup> 西日本新聞 2018年5月4日付朝刊 <<https://www.nishinippon.co.jp/item/n/413608/>>。

<sup>(40)</sup> この新聞記事の論調も,土地は手放せないものなのか,というものである。

なお,西日本新聞 2018年5月19日付朝刊には,続編の記事が掲載されており,件の土地については,崖下の家の女性が区役所を通じて土地所有者から竹を切る許可を得て,費用を自己負担して竹林を伐採したという。崖下の家の女性は,「余裕があるわけではないが,自分や近所の人がかげがをしなくてほしいという思いで決断した」と言っている。また,このことが報じられると,この土地を引き取りたいとの申し出もあったという。さらに,それ以外の「負の遺産」となっている利活用できない土地に困っている事例がいくつか紹介されている。<<https://www.nishinippon.co.jp/item/n/417553/>>。

<sup>(41)</sup> とはいえ,崖地は通常の管理に当たり可分の費用又は労力を要する類型として不承認事由の1つとされており,通常の管理に当たり可分の費用又は労力を要する崖地は承認されないというよりも,崖地であっても例外的に通常の管理に当たり可分の費用又は労力を要しないものは国庫帰属が承認されるという建付けになっているといえよう。



いる<sup>(42)</sup>。一方、擁壁等が設置されている人工崖については、その修復等に多大な費用を要する場合が多いため、通常は国庫帰属は認められないと解されている<sup>(43)</sup>。

立案担当者は、「危険な崖については、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律（昭和44年法律第57号）、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（平成12年法律第57号）において一定の行政的措置をとることができることとされており、相続土地国庫帰属法において国庫帰属が認められないことは、その放置を容認することを意味するものではない」と述べている〔村松＝大谷編著（2022）360頁〕。

また、法制審議会で部会長をされた山野目章夫教授は、「危険な土地は、引き取るとかどうかという話の以前に危険を解消しなければならない。」「〔山野目（2022）264頁〕、「危険な状態になっている土地は、そのまま、ということでは困る。その状態を解消するための公共の関与

が求められるから、そのために用意されている制度を用いる。危険な崖になっているような土地は、急傾斜地の崩壊を防ぐ工事を公共の支援のもとに実施する仕組みがある」〔山野目（2022）266頁〕、と述べている<sup>(44)</sup>。

しかし、危険な状態では国庫帰属が認められず、危険な状態を解消するための予防措置（崩落防止工事）をした場合、その措置の維持管理に過大なコストを要する<sup>(45)</sup>から、やはり国庫帰属は認められない、ということになりそうである。

西日本新聞の報道の事例では、国庫帰属が認められない可能性が高いように思われる。

問題は、それでよいのか、である。崖地が不承認事由とされているのは財政負担等の観点からであるが、防災という観点からコストを総合的にみたときに、国庫帰属の方が費用がかかり、それに対する国民の納得を得られないのかどうかは、再検討する必要があるように思われる。

(42) 「周囲に人家が存在せず、天災等により崖崩れが発生したとしても周囲の土地の損害発生の可能性が低いような土地については、管理コストが必ずしも過分になるわけではない。」〔村松＝大谷編著（2022）360頁〕

(43) これに対し、「人工崖において、設置した時点では危険がなかったものの、経年により危険を内包するに至ったという場合にも、自然崖と同様の扱いがされてよい。」という指摘もある〔田高（2021）80頁〕。

(44) さらに、「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律9条は、所有者などに急傾斜地の崩壊を防止する努力の義務を課し、同法12条は、その努力に困難がある場合について都道府県による急傾斜地崩壊防止工事の施行を想定する。この急傾斜地の仕組みが制度や運用において適切であるか、ひきつづき問うていかなければならない。その検討をしないまま相続土地国庫帰属制度で崖地を国に引き取ってもらうという制度の建付けは、考えにくい。」とされる〔山野目（2022）276頁〕。

(45) 法制審議会民法・不動産登記法部会でのヒアリングにおいて、古尾谷光男全国知事会事務総長は「粗放的な管理で足りるというお話も受けておりますけれども、私どもは、公物の管理については、管理瑕疵責任を常に問われる。道路管理におかれても、無過失責任ということで、落石や、あるいは路面の崩壊等では、事故に遭った被害者に対しては全面的な補償を行っている実情もございます。そうした面では、実際に土地を所有することになれば、周囲をフェンス等で囲んだり、市街地の土地であれば、定期的に草刈りをしないだけでも近隣から訴えられるというような状況も生じますので、他人に不法利用されないためにも、相応の対策や維持管理が求められるところがございます。粗放的な管理で足りるのか、いわゆるメンテナンスフリーの土地というのは、実質的、現実的には、想定できないと考えております。」と述べており〔法制審議会民法・不動産登記法部会第9回会議事録15頁〕、国家賠償法の营造物責任との関係もあり、何らかの措置が講じられておれば、擁壁のようなものでなくても、通常の管理に当たり可分の費用又は労力を要すると判断されることになるように思われる。

## 5. 急傾斜地法の概要

急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律（急傾斜地法）は、急傾斜地の崩壊による災害から国民の生命を保護するため、急傾斜地の崩壊を防止するために必要な措置を講じ、もって民生の安定と国土の保全とに資することを目的としている（急傾斜地法1条）。1967年の西日本豪雨をきっかけとして<sup>(46)</sup>、原因地（発生源）における有害行為の規制、急傾斜地崩壊防止施設の工事などを含んだ総合的法制度として<sup>(47)</sup>、1969年に制定された。

急傾斜地法では、傾斜度が30度以上である土地を「急傾斜地」としている（急傾斜地法2条1項）。自然崖のほか人工崖も含まれる〔田高（2021）74頁〕。

そして、都道府県知事は、急傾斜地法の目的を達成するために必要があると認めるときは、関係市区町村長の意見を聴いて、崩壊するおそれのある急傾斜地で、その崩壊により相当数の居住者その他の者に危害が生ずるおそれのあるもの及びこれに隣接する土地のうち、当該急傾斜地の崩壊が助長され、又は誘発されるおそれがないようにするため、急傾斜地の崩壊を助長・誘発するおそれのある一定の行為がされることを制限する必要がある土地の区域を急傾斜地崩壊危険区域として指定することができる

（急傾斜地法3条1項）<sup>(48)</sup>。

急傾斜地崩壊危険区域内においては、非常災害のために必要な応急措置として行う行為、当該急傾斜地崩壊危険区域の指定の際すでに着手している行為及び政令で定めるその他の行為<sup>(49)</sup>を除き、①水の浸透を助長する行為、②急傾斜地崩壊防止施設以外の施設又は工作物の設置又は改造、③のり切、切土、掘削又は盛土、④立木竹の伐採、⑤木竹の滑下又は地引による搬出、⑥土石の採取又は集積、⑦その他急傾斜地の崩壊を助長し、又は誘発するおそれのある行為で政令で定めるもの<sup>(50)</sup>を行おうとする場合には、都道府県知事の許可を受けなければならない（急傾斜地法7条1項）。違反した者は、6月以下の懲役または5万円以下の罰金に処せられる（急傾斜地法28条2号）。都道府県知事は、違反した者に対して、制限行為に伴う急傾斜地の崩壊を防止するために必要な措置をとることを命ずることができ（措置命令）（急傾斜地法8条1項1号）、措置命令に違反した者は、1年以下の懲役または10万円以下の罰金に処せられる（急傾斜地法27条）。

急傾斜地崩壊危険区域内の土地の所有者、管理者又は占有者には、その土地の維持管理につき、当該急傾斜地崩壊危険区域内における急傾斜地の崩壊が生じないようにする努力義務が課される（急傾斜地法9条1項）。また、急傾斜地

<sup>(46)</sup> 大橋編（2022）53頁

<sup>(47)</sup> 宇那木（2022）129頁

<sup>(48)</sup> 「急傾斜地崩壊危険区域の指定について」（昭和44年8月25日建河砂発第54号各都道府県知事あて建設省河川局長通達）により、「急傾斜地崩壊危険区域指定基準」が定められており、①急傾斜地の高さが5m以上のもの、②急傾斜地の崩壊により危害が生ずるおそれのある人家が5戸以上あるもの、又は5戸未満であっても、官公署、学校、病院、旅館等に危害が生ずるおそれのあるもの、に該当するものについて行うものとする、とされている。また、指定に当たっては、急傾斜地崩壊防止工事（都道府県営工事）を施行したもの、施行中のもの、若しくは施行するもの、災害を受けたもの、危険度の高いもの又は急傾斜地の崩壊により危害が生ずるおそれのある人家戸数の多いもの等について考慮のうえ、緊要なものから順次、すみやかに指定することとされたい、としている。

<sup>(49)</sup> 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律施行令2条参照

<sup>(50)</sup> 政令は制定されていない。

崩壊危険区域内における急傾斜地の崩壊により被害を受けるおそれのある者にも、当該急傾斜地の崩壊による被害を除却し、又は軽減するために必要な措置を講ずる努力義務が課される（急傾斜地法9条2項）。努力義務とされているのは、崩壊の虞のある急傾斜地の所有者等の責任が（とりわけ自然現象に基づくもので、帰責事由がない場合については）判例・学説上判然としないためであるとされている[田高(2021)74頁]。

都道府県知事は、急傾斜地崩壊危険区域内における急傾斜地の崩壊による災害を防止するために必要があると認める場合においては、当該急傾斜地崩壊危険区域内の土地の所有者、管理者又は占有者、その土地内において制限行為をした者、当該急傾斜地の崩壊により被害を受けるおそれのある者等に対し、急傾斜地崩壊防止工事の施行その他の必要な措置をとることを勧告することができる（急傾斜地法9条3項）。

さらに、都道府県知事は、急傾斜地崩壊危険区域内の土地において制限行為が行われ、かつ、当該制限行為に伴う急傾斜地の崩壊を防止するために必要な急傾斜地崩壊防止工事がなされていないか又はきわめて不完全であるために、これを放置するときは、当該制限行為に伴う急傾斜地の崩壊のおそれが著しいと認められる場合においては、その著しいおそれを除去するために必要であり、かつ、土地の利用状況、当該制限行為が行われるに至った事情等からみて相当であると認め

られる限度において、当該制限行為の行われた土地の所有者、管理者又は占有者に対し<sup>(51)</sup>、相当の猶予期限をつけて、急傾斜地崩壊防止工事の施行を命ずることができる（改善命令）（急傾斜地法10条1項）。この場合において、制限行為の行われた土地の所有者、管理者又は占有者以外の者の行為によって急傾斜地の崩壊の著しいおそれが生じたことが明らかであり、その行為をした者に工事の全部又は一部を行わせることが相当であると認められ、かつ、これを行わせることについて当該制限行為が行われた土地の所有者、管理者又は占有者に異議がないときは、都道府県知事は、その行為をした者に対して、工事の全部又は一部の施行を命ずることができる（急傾斜地法10条2項）。この改善命令の規定は、急傾斜地法8条1項に基づく措置命令の対象者には適用されない（急傾斜地法10条3項）。改善命令に違反した者は、6月以下の懲役または5万円以下の罰金に処せられる（急傾斜地法28条3号）。

このように、急傾斜地の崩壊防止のための工事は、当該土地の所有者等が自らの費用負担で実施するのが原則である。しかし、急傾斜地崩壊防止工事のうち、制限行為に伴う急傾斜地の崩壊を防止するために必要な工事以外の工事<sup>(52)</sup>で、当該急傾斜地の所有者、管理者若しくは占有者又は当該急傾斜地の崩壊により被害を受けるおそれのある者が施行することが困難又は不相当と認められるもの<sup>(53)</sup>については、

(51) 制限行為をした者とされていないのは、「改善命令は制限行為から相当期間が経過した後にされるのが一般的であるため、危険な状態に対する責任は、以前に行為をした者よりも現在その状態を支配している所有者等と考えられるのが常態である、との理由による。危険な状態について支配的な権利を有している者は、その危険を防止する責任がある、という思想に基づくものであって、いわば私法上の物権的妨害予防請求を行政命令によって追及することを可能としたものである、とも説明されている」[田高(2021)74頁]。

(52) つまり、自然崖の防止工事である[宇那木(2022)132頁]。したがって人工崖の場合、対応することができない。この点について、木村=真鍋=荒川(2021)152～154頁も参照。

(53) 工事を実施する要件は都道府県により異なるが、おおむね、急傾斜地が一定の高さであること（5m又は10mの場合が多いようである）、被害想定の家屋が一定数あること（5戸又は10戸の場合が多いようである）を要件としている[日本弁護士連合会災害復興支援委員会編著(2019)236頁]。

都道府県が施行するものとされている（急傾斜地法12条1項）。国は、都道府県に対し、予算の範囲内において、政令で定めるところ<sup>(54)</sup>により、都道府県営工事に要する費用の2分の1以内を補助することができる（急傾斜地法21条）。こうした都道府県営工事により著しく利益を受ける者がある場合、都道府県は、その利益を受ける限度において、その者に、当該都道府県営工事に要する費用の一部を負担させることができる（急傾斜地法23条1項）が、負担金の徴収を受ける者の範囲及びその徴収方法については、都道府県の条例で定めなければならない（急傾斜地法23条1項）。もっとも、負担金を徴収することはあまり多くないようである<sup>(55)</sup>。

つまり、危険な土地は相続土地国庫帰属制度で引き受けないとしても公的負担が発生しないわけではないのである<sup>(56)</sup>。

さらに、措置命令や改善命令に従わない場合は、代執行を行いうるが、代執行には費用回収が困難である等の問題がある<sup>(57)</sup>。

なお、原因（発生源）対策手法では十分とはいえないとして、1999年の広島豪雨災害をきっかけに、2000年に、土砂災害から国民の生命を守るため、土砂災害のおそれのある区域について危険の周知、警戒避難態勢の整備、住宅等の新規立地の抑制、既存住宅の移転促進等のソフト対策を推進しようとする「土砂災害警

戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」が制定されている。

## 6. 相続土地国庫帰属制度の見直しに向けた提案

相続土地国庫帰属法は、相続した利用価値のない土地の相続登記をしなくなることによって所有者不明土地になることを防ぐために、相続等によって取得した管理コストの低い土地の国庫帰属を認めるものである。所有者不明土地の発生防止という観点からは、ある程度、目的に合った制度となっていると評価できるが、抜け道ないし脱法的な国庫帰属の手法を防ぐことができず、モラルハザードを防ぐという点でも十分ではないことが明らかとなった。5年後の見直しにあたっては、相続登記の義務化の状況を勘案しつつ、法的管理への対処として土地の国庫帰属を認める制度が必要かどうかを再検討すべきである。

また、立案担当者が進めた制度設計の方向が、所有者が土地を手放すことができる制度の整備を望んでいた人とずれていたことも明らかとなった。とりわけ崖地は、管理コストという点からは過分の費用・労力を要するものではあるが、防災という観点からは公的介入を避けることができないものでもある。管理に必要な費用や労力を負担する余裕がない場合も同様であ

54 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律施行令4条参照

55 日本弁護士連合会災害復興支援委員会編著（2019）237頁。阿部（1985）58頁も参照。「鹿児島県においては、住民から受益者負担金を徴せず、工事規模に応じて鹿児島県あるいは鹿児島県下の市町村が当該傾斜地崩壊危険区域内にある土地の所有権を寄付により取得し、公共土木工事として行っている。ただし、鹿児島県が行う工事の場合、その工事費の一部を地方財政法27条に基づき市町村に負担を求めている。こうした手法がとられるのは、現実に多額の費用負担を住民に求めることが困難であり、自治体が寄付を受けて自己所有の財産として管理するほうが確実だからである。」[宇那木（2022）133頁注（12）]

56 このほか、崖沿いの道路のように民有地の斜面であっても自治体が対策しなければならない場面はある。木村＝真鍋＝荒川（2021）150～152頁を参照。

57 この問題については、宇那木（2022）第4章を参照。

る。5年後の見直しにあたっては、物理的管理に問題のある土地（将来、問題が生じる可能性が高い土地を含む）について、土地政策ないし国土保全や防災の観点から、私人に所有・管理させ続けるのではなく、所有権を（無償で）譲り受け公的管理にするべき土地について国庫帰属を認めるという制度に改めるべきであると考え。土地を管理するコストと防災ないし災害復旧・復興に要するコストを比較し、後者が前者を上回るのであれば、トータルとしてみた公的負担が抑制されるのであるから、その土地は国庫帰属させてもよい、といえるからである。

さらに、少子高齢化が進展し、いわゆる「コンパクトシティ」も提唱されている昨今、危険な土地を私人に所有・利用させ続けることの是非も、制度見直しの視点として必要であろうと思われる。自治体の中には、土砂災害の危険地を市街化調整区域にするなど、人を住まわせないようにしようとしているところもある<sup>58)</sup>。危険な土地であっても、公的所有の下で公的管理し、私人による利用を制限し、災害が発生しても直ちに人の生命・身体・財産に被害が生じない状態にすれば、普段の管理もいわゆる粗放的管理で足りるし、災害が発生しても復旧させず放置しておいても足りる場合もある。また、危険な地域から強制的に移住させたり、利用制限措置を新たに課したりしようすると補償が必要となる。強制するのではなくとも、移転を促進するために土地の買取制度や引越しに対する支援制度などの公的負担が求められる。また、災害が発生した場合の復旧・復興にも多額の公的支援が求められる。そうすると、そのような土地を自発的に無償で国に帰属させたいという所有者の希望を満たす方が、崩落防止措置

を講じる義務を所有者に課し国庫帰属を否定するよりも、全体としての公的負担は少なくなる場合も少なくないように思われる。その意味で、崖地は管理コストが過分だから国庫帰属は原則認められないとするのではなく、危険な状態を解消して利用を継続させるべき地域なのか、それとも公的所有に移し私人による利用を制限すべき地域なのか<sup>59)</sup>、という観点から国庫帰属を認めるべきかを判断することも必要であるように思われる。

もちろん、その地域のすべての土地が直ちに国庫帰属になるわけではないから、短期的には可分の土地の管理コストが発生しうる。しかし、それを負担の押しつけとだけとらえるのではなく、防災対策の一環として税金の有効活用であると認識することも必要のように思われる。

なお、土地の帰属先は国だけであるのかについて再検討しなければならない。地方公共団体やランドバンクなどの公的組織が適切な場合もある。民法という基本法での対応ではなく、特別法として立法されたのであるから、ランドバンクについての規定を設けることは、立法技術上不自然ではないだろう。ただし、地方公共団体への帰属にすることは、相続土地国庫帰属制度の立法時同様、地方公共団体の反対が予想される。熱海市の盛土崩壊による土砂災害にもみられるように、（現状では）地方公共団体に十分な対処能力がないということも、否定することができない。もし地方公共団体への帰属を認めるなら、地方公共団体の人的・財政的な対応能力を向上させる方策もあわせて講じなければならない。

残る課題は、この制度とは別個に、土地所有権は放棄できるのか、である。

58) 木村=真鍋=荒川（2021）206頁以下を参照。

59) もちろん、費用を負担して崩落防止措置等の安全対策をした上で土地を利用し続けたいという所有者がいる場合には、それを認めてもよい。

立案担当者は、この点は引き続き解釈に委ねられているが、相続土地国庫帰属法が制定されたことで、今後は否定する解釈が有力化するのではないかとする〔村松＝大谷編著（2022）347頁〕が、異論もある。これは、別稿で本格的に検討することを要する問題であるが、見直しに際し、（今回は十分に行われなかった感のある）これからの土地の所有・管理の在り方についての検討が深められ、土地政策ないし国土保全や防災の観点から私人の土地を国が譲り受ける制度に転換することができれば、土地所有権の放棄という法律構成を考える必要性ないし実益がなくなるのではないかと考えている<sup>(60)</sup>。

## 引用文献

- 朝日新聞取材班(2019)：朝日新聞取材班『負動産時代』（朝日新書）
- 阿部（1985）：阿部泰隆「宅地造成等規制法・急傾斜地方の仕組みと問題点」日本土地法学会編『水害——その予防と訴訟』（有斐閣）所収
- 荒井（2021）：荒井達也『Q&A 令和3年民法・不動産登記法改正の要点と実務への影響』（日本加除出版）
- 宇那木（2022）：宇那木正寛『実証 自治体行政代執行の手法とその効果』（第一法規）
- 大橋編（2022）：大橋洋一編『災害法』（有斐閣）
- 木村＝真鍋＝荒川（2021）：木村駿＝真鍋政彦＝荒川尚美『私たちはいつまで危険な場所に住み続けるのか』（日経BP）
- 佐久間（2022）：佐久間毅「新法解説 民法等の一部を改正する法律・相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律（下）」法学教室496号50～59頁
- 佐久間＝今川＝大谷＝中村＝松尾＝村松（2021）：佐久間毅＝今川嘉典＝大谷太＝中村晶子＝松尾弘＝村松秀樹〔座談会〕改正の意義と今後の展望〕ジュリスト1562号14～34頁
- 潮見編集（2019）：潮見佳男編集『新注民法（19）』（有斐閣）
- 七戸（2021）：七戸克彦『新旧対照解説 改正民法・不動産登記法』（ぎょうせい）
- 田高（2021）：田高寛貴「土地所有者が負担すべき責任の限界」吉田克己編著『物権法の現代的課題と改正提案』（成文堂）所収
- 田處（2020）：田處博之「土地所有権の放棄：再論」札幌学院法学37巻1号1～155頁
- 中川＝泉（2000）：中川善之助＝泉久雄『相続法〔第四版〕』（有斐閣）
- 日本弁護士連合会災害復興支援委員会編著（2019）：日本弁護士連合会災害復興支援委員会編著『改訂版 弁護士のための水害・土砂災害対策QA』（第一法規）
- 日本弁護士連合会所有者不明土地問題等に関するワーキンググループ編（2021）：日本弁護士連合会所有者不明土地問題等に関するワーキンググループ編『新しい土地所有法制の解説』（有斐閣）
- 前田(2021)：前田昌代「相続5 土地は国庫に移せる？ 現実は手放しにくい 新法の適用条件は厳しい」週刊エコノミスト2021年7月27日・8月3日合併号28～29頁
- 松尾（2021a）：松尾弘「所有者不明土地問題の解決に向けた民事基本法制の見直し」法律のひろば74巻10号36～44頁
- 松尾（2021b）：松尾弘『所有者不明土地の発生予防・利用管理・解消促進からみる改正民法・不動産登記法』（ぎょうせい）
- 村松＝大谷編著（2022）：村松秀樹＝大谷太編著『Q&A 令和3年改正民法・改正不登法・相続土地国庫帰属法』（きんざい）
- 森下＝三枝＝手塚＝河瀬＝清水（2022）：森下宏輝＝三枝稔宗＝手塚久美子＝河瀬貴之＝清水玖美「相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律施行令の解説」NBL1232号4～17頁
- 山野目（2022）：山野目章夫『土地法制の改革』（有斐閣）
- 吉田（2019）：吉田克己『現代土地所有権論』（信山社）
- 吉田(2021)：吉田克己「第248条の2(所有権の放棄)」吉田克己編著『物権法の現代的課題と改正提案』

(60) なお検討が必要であるが、動産や建物についても、所有権の放棄ではなく、所有物の滅失による所有権の消滅ととらえれば足りる可能性がある。

（成文堂）所収  
部会の資料・議事録は、法務省ウェブサイトに掲載されている PDF 版による。また、URL は、  
本稿で引用した法制審議会民法・不動産登記法 2022 年 12 月 5 日に確認したものである。

For Reconsideration of Act on the Attribution of Land Ownership Rights  
Acquired through Inheritance to the National Treasury

Hirokazu Murakami

Abstract

The burden on land owners is increasing, and more and more owners want to let go of their land. So, Act on the Attribution of Land Ownership Rights Acquired through Inheritance to the National Treasury is enacted. However, strict requirements are set for national treasury ownership. This Act is scheduled to be reviewed in five years. This paper examines the problems of this law and proposes directions for its review.