

土地所有権の放棄

第1 土地所有権の放棄を認める制度の創設の是非

一定の要件のもとで土地所有権の放棄を認め、所有権を放棄する旨の一方的意思表示により、土地が無主となり、直ちに帰属先機関に帰属するものとするることについて、どのように考えるか。

(注) 所有者のない不動産は国庫に帰属するとする民法第239条第2項の規律を基本的に維持することを前提としているが、所有権の放棄によって無主となった土地の帰属先機関については、後記第3において別途検討する。

(補足説明)

1 必要性

人口減少により土地の需要が縮小しつつあり、価値が下落する土地が増加する傾向にある状況において、土地への関心が失われて適切に管理されない土地が増加し、所有者不明土地の予備軍となっていると指摘されている。国民の意識としても、土地所有権を放棄したいとする者の割合が増加しているとの指摘がある。

(注) 国土交通省が行った平成29年度の「土地問題に関する国民の意識調査」によると、土地が預貯金や株式などに比べて有利な資産と考える者は、30.2パーセントにとどまる一方で、所有している土地が不要になった場合に土地所有権の放棄を認めてよいと考える者は76.6パーセントに上っている。また、同省の「利用されていない土地に関するWEBアンケート」によると、「所有に負担を感じている空き地の所有権を手放したいか」との問いについて、「売れる見込みはないが、手放せるものなら手放したい。」との回答が25.4パーセントに上った。さらに、空き地所有者が、当該土地を管理する頻度は、月に1回から数回が38.6パーセント、年に1回から数回が50.6パーセント、数年に1回が10.9パーセントとなっている。さらに、所有する空き地を相続させたくないとする空き地所有者が56.6パーセントに上っている。

土地所有権の放棄の可否については、現行民法に規定がなく、確立した最高裁判所判例も存在しない。民法第239条第2項は、「所有者のない不動産は、国庫に帰属する。」と規定しているが、学説の中には、現行法の解釈として、土地所有権の放棄は可能であり、放棄された土地は所有者のないものとして国庫に帰属することになると解するものも存在する。他方で、現行法では土地所有権の放棄は認められないと解する見解や、土地所有権の放棄は理論的には可能であるが、必要なルールが

定められていないことから現状では認められないと解する見解などもあり、土地所有権の放棄の可否は判然としない。

そこで、所有者不明土地の発生を抑制する方策として、土地を所有し続けることを望まない所有者による土地所有権の放棄を認め、土地を適切に管理することができる機関に土地所有権を帰属させることを可能とする制度の創設を検討する必要がある。

2 土地所有権の放棄の基本的構成

一般に、権利の放棄とは、権利の喪失を目的とする単独行為をいうとされる。この定義に従うとすれば、土地所有権の放棄が認められた場合には、土地は所有者のないものとなる。

しかし、所有者不明土地の発生を抑制する観点から土地所有権の放棄を認めるに当たっては、土地が無主の状態で放置されることを許容することは困難であり、放棄が認められれば直ちに帰属先機関が所有権を取得するものとする必要がある。

そのような観点からすると、現行法が、所有者のない不動産は国庫に帰属する（民法第239条第2項）とし、土地が無主の状態で放置されないようにしていることは、ひとつの望ましい法律構成を示すものといえるのであり、これを参考として検討を進めることが考えられる。

なお、民法第239条第2項は、例えば、海底が隆起して新たな土地が生じたような場合に、土地を国庫に帰属させ、適切に利用・管理することを可能とするものであるが、この規律を基本的に維持しながら、所有権の放棄の効果を検討する必要がある。

3 土地を手放すための仕組みとして考えられる他の方策

所有者が土地を手放し、公的機関等が土地を管理することができるようにするための民事法制上の仕組みとしては、土地所有権の放棄のほかに、贈与契約（寄附）がある。例えば、国においては、現状では行政目的に照らして寄附を受ける必要がある土地に限って寄附に応ずる運用をしているが、所有者不明土地など引き取り手のない不動産の増加が社会問題化し、政府部内で所有者不明土地等対策の検討がさている中、財政制度等審議会国有財産分科会において、国が寄附に応ずる場合を拡大することについて検討が進められている。

（注）財政制度等審議会国有財産分科会においては、①売却等が容易で適切な管理がされており、周辺環境に問題がない土地、②国有地と隣接する土地であって一体として評価すると資産価値が高くなるもの（例：不整形地が整形地になる場合）又は従来の管理と比べて負担が著しく大きくなり管理処分支障をきたさないものなどについて、寄附を受けることとしてはどうかとの方向性が示されている。

このように、国等が寄附に応ずる場合が拡大されるのであれば、土地を手放すための仕組みとして、土地所有権の放棄を認める制度をあえて創設する必要はないと考えることもできる。

もっとも、寄附は、贈与者と受贈者との間の契約が成立しなければその効力が生じないのであるから、受贈者である国等が寄附に同意をしなければ、所有者は土地を手放すことができないという点で、土地所有権の放棄と寄附とは大きく異なると

も考えられる。上記の国による寄附の受入れの拡大に関する検討においても、資産価値がなく売却等の見込みがない土地を引き受けることを想定した議論はされておらず、少なくともこのような土地を手放す仕組みとしては、寄附の受入れは、所有権放棄を代替するものにはなり難いと考えられる。

4 土地所有権の放棄を認める制度の位置付け

土地所有権の放棄を認める制度については、土地の帰属先機関における土地の管理の在り方やその財政負担等の政策的観点な観点も踏まえて、民事基本法制の中で対応を検討する必要があると考えられる。

また、土地所有権の放棄を認める制度は、放棄される土地の管理コストを管理主体（帰属先機関）に転嫁することにより、所有者が自身の土地を適切に管理する責務を免れる結果を生じさせるものであることから、現在、国土審議会土地政策分科会において、土地所有の基本制度（土地基本法）の見直しに関連して検討されている土地所有者の責務に関する議論も踏まえて検討を進める必要がある。

（注）平成31年2月公表の国土審議会土地政策分科会特別部会とりまとめ（抜粋）

「土地利用の担い手の減少や土地の利用意向の低下等を背景に、土地を手放す仕組みについて検討が求められている。しかしながら、土地の適切な利用・管理を確保する観点からは、第一次的には所有者が一定の責務を果たすことが求められるものであり、所有者が土地を放棄すること自体は必ずしも問題の解決に資するものではない。

所有者自らによる利用・管理が困難な場合においても、所有者、近隣住民・地域コミュニティ等、行政が各々の責務や役割を認識し、適切な利用・管理に向けて協力することが求められる。利用ニーズのマッチングや地域における合意形成等を図る中で、生活環境の保全、安全の確保、地域の活性化・持続可能性などの地域の公益につながる方向で、新たな主体による利用・管理につなげることが重要である。

このためには、市町村やまちづくり団体など地域において土地のコーディネート機能を果たす主体の役割が重要であり、地域においてこのような主体が機能を果たせるよう、国としても支援していくことが求められる。

市場ベースでのマッチングが成立しなかった土地については、地域における合意形成プロセスの中で、地域の公益につながるため利用・管理する意義があると認められた場合には、市町村の関与や支援の下で地域コミュニティ等が利用・管理する場合や、市町村自らが利用・管理、取得する場合が考えられる。また、広域に影響が及ぶ場合には都道府県が利用・管理、取得する場合が考えられる。

また、公物や公的施設を管理している国、地方公共団体の立場で、当該公物等の適切な管理の観点から管理、取得する場合もあり得る。

その上でなお、利用・管理、取得する意義を認める主体が存在せず、所有者が責務を果たすことが困難な場合については、所有者不明土地の発生を抑制し、災害発生時の対応を含め将来の利用の障害を可能な限り小さくする観点から、このような土地の管理には国民負担が発生し得ることも踏まえつつ、求められる管理水準が低いなどの一定の条件を満たすと認められる場合に、最終的に国が当該土地を譲り受ける手続を設けることを検討すべきである。なお、これらの財産の管理体制の整備についても検討すべきである。」

第2 土地所有権の放棄の要件

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

（補足説明）

1 要件設定に関する基本的な考え方

民法においては、所有権以外の物権や債権につき、権利者は、その単独行為により、原則として自由に権利を放棄することができるものとされている（第268条第1項、第287条、第519条等）。所有者不明土地の発生を抑制する観点からは、土地の所有を望まない者が土地を手放すことを許すため、上記の権利放棄自由の原則を踏まえ、土地所有権を放棄することを広く認めることが有用であるとの指摘も考えられる。

しかし、土地の所有者は、土地の使用、収益及び処分をする権利を有するが、同時に、相隣関係や不法行為において一定の義務や責任を負うほか（民法第216条、第709条等）、土地に係る固定資産税の納税義務を負い（地方税法第343条第1項）、土地の管理コストを負担する立場にある。そのため、所有権の放棄が一般に認められるとしても、「土地所有権の放棄」を認めることは、土地の所有に伴う義務・責任の放棄をも認めることになるから、他の権利の放棄とは性質を異にする部分があり、その要件を慎重に設定する必要がある。

また、要件の設定に当たっては、いざとなれば土地所有権を放棄すればよいと考えて土地の管理を適切に行わなくなるようなモラルハザードを許すべきでないという指摘や、放棄される土地の形状・性質によっては、帰属先機関の負担するコスト（国民や住民の負担）が過大なものとなり、社会経済的にも大きな影響が出ると考えられることにも十分留意する必要がある。

2 土地所有権の放棄の要件

(1) 検討の視点

前記第1補足説明1のとおり、土地所有権の放棄は現行法上においても認めら

れるという見解があるが、その見解に立っても、土地所有権の放棄は、本来所有者が負うべき義務・責任や管理コストを、無主の土地の帰属先である国に押し付ける側面があり、所有権を放棄した者の意思や経緯、国に転嫁される管理費用等の状況に照らし、所有権の放棄が権利濫用となり認められない場合があるものと解されている。

(注) 土地の所有権を放棄したと主張する者が、土地の所有権放棄を原因とする所有権移転登記手続を国に対して求めた事案において、原告の行為につき、土地に関する負担ないし責任を国に押し付けようとしたなどと認定して、当該土地の所有権放棄は権利濫用に当たり許されないと判示した裁判例がある（広島高松江支判平成28年12月21日）。

このような観点からすると、土地所有権の放棄を認めるための要件の設定は、所有権放棄が権利濫用に該当しないと考えられる場合を類型化することとも考えられ、その検討に当たっては、土地所有権が放棄される場面において帰属先機関が負う土地の管理コストや土地を手放す所有者側の事情、土地の適切な管理や円滑な流通等の社会的便益等の幅広い事情を考慮する必要がある。

そこで、これらの事情に着目して土地所有権の放棄を認めるための要件を検討する。

(2) 土地の管理コストに着目した要件

ア 本文①について

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管理コストを所有者に負担させることにより、帰属先機関が負担する管理コストを抑制するとともに、将来的に土地所有権を放棄することを念頭に置き、所有者が土地を適正に管理せずに放置するモラルハザードを回避する趣旨で本文①の要件を提案している。これにより、安易な所有権放棄を防ぐためのスクリーニング機能が働くと考えられる。

もっとも、所有権を放棄した土地の管理コストを永続的に放棄者が負担しなければならないこととすると、土地所有者が所有権を放棄することが困難になり、土地所有権の放棄を認める制度が機能しなくなるおそれもある。

そこで、土地所有権を放棄する者が負担すべき管理コストは一定の限度にとどめる必要があると考えられ、その金額をどのように設定するかが課題となるが、これについては、行政機関が国有財産等を管理するに当たり発生するコストを踏まえ、将来的に発生することが想定される土地の管理費用の一定期間分の納付を所有権放棄の要件とするなど、明確な基準を定立する必要があると考えられる。

このような案に対しては、土地の管理費用の一部を負担することを所有権放棄の要件とすれば、土地所有権の放棄に当たって一定の財力が要求されることになり、将来的に土地を管理し続ける資力が乏しいために土地を手放したいと考えている者が土地の所有権を放棄することが困難となるとの指摘が考えられる。この指摘に対しては、土地所有者には、自己の土地を適正に管理する責務があると考えられ、現状においても固定資産税の支払等の義務を負っているこ

とから、土地所有者の責務を免れるためには一定の経済的負担が生ずることもやむを得ないとの反論が考えられる。また、管理費用を納付額の算定の基礎とせず、土地の性質等に応じて予め定められた一定の明確な基準に基づく金額を納付額とすることも考えられるが、その場合には、放棄の際に金員の支払を求めることには安易な放棄を抑制し土地の有効活用を促す効果や、（土地を所有しない者を含む）国民一般の所有権放棄に対する理解を得やすくする効果があることを踏まえて金額を設定する必要がある。

（参考）国土審議会土地政策分科会特別部会とりまとめ（抜粋）

「管理不全の土地について、誰がどのような水準・内容の利用・管理を行うかについては、当該土地の利用・管理の在り方により影響を受ける周辺地域で、当該土地の関係者が必要に応じて話し合い、合意形成を図ることが望ましい。例えば、周辺に悪影響を与えず、当分の間利用が見込まれない土地については、将来の事情変更により利用ニーズが生じた際に、利用の障害とならないような最低限の管理（法的管理を行う。必要に応じて見守る。）で足りると考えられる。」

イ 本文②について

土地所有権の放棄が認められる土地が増大し、公的な帰属先機関が負担する土地の管理コストが過大になると、当該コストを最終的に負担する国民の理解が得られず、土地所有権の放棄を認める制度の維持が困難となるおそれがある。

また、所有権の放棄がされる土地には、価値がなく流通しないものも含まれ得ると考えられるが、そのような土地については帰属先機関が永続的に管理を行うことになる可能性が高いことを踏まえると、土地の管理に過大な費用がかかる事情等がないことが望ましい。

そこで、このような帰属先機関の所有となった土地の管理コストに着目し、本文②の要件を提案している。土地所有権の放棄は、所有者の土地が、一定の要件が満たされていれば、申請により公的な帰属先機関に帰属することとなる点や、土地の管理に大きな負担が生じないことを想定する点で、相続税の物納の仕組みと類似していると考えられることから、本文②の要件は、相続税の物納の要件（相続税法第41条第2項、相続税法施行令第18条）を参考にして

(ア) 土地に建物や有害物質等が存在しないこと

一般的に、宅地であれば、土地上に建物や工作物が存在していることが多く、土地所有者が土地を手放すことを望んでいる場合には、建物等の除却には費用がかかることから、建物等が存在している状態での土地所有権の放棄を望むことが考えられる。

しかし、そのような土地は、利用方法が建物等によって大きく制限されることから、建物等がある土地の所有権放棄を認めれば、引受先がなく、利用が困難であることが多い土地の利用がますます困難となる上、建物や工作物の維持・管理には、その性質上、土地以上にコストがかかり、また、建物が老朽化した場合には、取壊しの必要が生じ、その実施には、更に多大なコス

トを要する。このような費用を帰属先機関、ひいては国民に負担させてまで、建物がある土地の所有権放棄を認め、土地所有者としての責務を免れさせる必要性は乏しい。

そこで、土地上に建物や工作物がないことを要件とすることが考えられる。この要件の下では、建物が存在する土地を放棄したいと考える者は、建物等を除却しなければ土地所有権を放棄できないことになるが、前記アのとおり、土地を手放す者が将来的な土地の管理費用の一部を負担することを要件とすることも考えられることに鑑みれば、建物がある土地を管理していくに当たり、いずれ必要となる建物の除却費用を支出して建物を除却することを求めることは不合理とはいえない。また、所有権を放棄することで土地所有者としての責務を免れる以上は、帰属先機関に付け替えられる負担ができるだけ小さくなるよう尽力すべきであり、建物等がある土地の所有権放棄を認めないことは不合理ではないと考えられる。

また、物納に関しては、土壤汚染対策法（平成14年法律第53号）に規定する特定有害物質その他これに類する有害物質により汚染されている土地や、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に規定する廃棄物その他の物で除去しなければ通常の使用ができないものが地下にある土地は、管理処分不適格財産として物納を認められないものとされている（相続税法第41条第2項、相続税法施行令第18条第1号ヌ、相続税法施行規則第21条第7項）が、これらの土地についても所有権放棄を認めないことが考えられる。

(イ) 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ていること

次に、土地所有権の帰属に争いがあったり、隣接地との境界が特定されていないかたたりすれば、土地の帰属を争う立場を帰属先機関が承継し、管理に当たり大きな負担が生じることから、このような状態を解消しておく必要がある。

そこで、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ていることを土地所有権の放棄を認めるための要件とすることが考えられる。なお、現在、国土審議会土地政策分科会において検討されている土地所有者の責務に関する議論において、所有者に求められる役割のひとつに「土地を円滑に利用・取引可能な状況に置くため、登記手続を適時に行うほか、境界の明確化に努め、これに協力する（法的管理）」が挙げられている。

この要件については、後記第3補足説明2(4)でも述べるが、土地所有権の帰属に争いがなく、隣接地との境界が特定されていることをいかなる機関等が、どのような手続により認定するかが課題となる。

(ウ) 帰属先機関に対抗することができる権利が設定されていないこと

土地に担保権が設定されていたり、地上権や賃借権等の利用権が設定されていたりするなど、担保権の設定に準ずる事情がある土地の所有権放棄を認めるものとする場合には、所有権放棄に伴うこれらの権利の帰趨が問題となる。

ここでは、権利関係の複雑化を避けるため、第三者に対抗することができ

る権利がないことを要件とすることを提案している。

(エ) その他

本文②に対しては、相続税の物納の場合と要件を異ならせるべき点があるかを検討する必要があるとの指摘が考えられる。

例えば、山林は、物納が許されない財産とはされていないが、人工林であれば定期的に間伐が必要となるなど、その性質上、管理コストが高額になる場合が少なくないため、このような土地を土地所有権の放棄の対象とすべきではないとの指摘がある。また、モラルハザードを防止する観点からは、放棄される土地が適正に管理されてきたことが必要であり、その具体的な内容については、土地所有に関する基本制度の見直しの中で検討されている「土地の管理や利用に関して所有者が負うべき責務」の内容を踏まえて設定することが考えられるが、例えば、固定資産税が支払われていることを要件とすることも考えられる。

(3) 本文③について

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。

(4) 本文④について

所有者不明土地の発生を抑制するためには、まず、土地の継続保有を政策により支援するほか、土地の流通を促進することが重要であり、土地所有権の放棄は最終的な手段と考えられることから、所有者が保有を望まない土地について、まずは、利用意欲のある者に土地の所有権を取得する機会を与え、それでも引き取り手が現れなかった場合にのみ、土地所有権の放棄を認めることが望ましいと考えられる。

そこで、土地所有者が土地の引受先を見つけることができなかったことを土地所有権の放棄の要件とすることを提案している。なお、現在、国土審議会土地政策分

科会において検討されている土地所有者の責務に関する議論において、所有者に求められる役割のひとつとして、「保有意向がない場合には、利用希望者に譲渡・賃貸等をして、適切な利用・管理の確保を図る。それまでの間も、周辺に悪影響を与えないように適切に管理を行う」ことが挙げられている。

もつとも、どのような場合に、土地所有者が土地の引受先を見つけることができなかったものと認定するかについては、土地所有権の放棄を認めるための手続に関連し、別途検討が必要である。形式競売（民事執行法第195条）のような公的な競売の仕組みを利用しても買い手が現れなかったことをもって、土地の引受先が見つからなかったものと認定したり、市町村が運用している「空き家・空き地バンク」に所有権を放棄したい土地を登録し、一定期間を経過しても買い手が現れなかった場合にそのように認定したりといった、現存する仕組みを利用することが考えられる。

これに対しては、前記のいずれの仕組みを用いるにせよ、それぞれに課題があり、土地所有権の放棄を認めるための要件の認定に用いるのは困難ではないかとの指摘が考えられる。すなわち、形式競売については、裁判所が競売の可否を判断する手続や要件の設定を検討する必要があるが、また、競売においては現況調査や評価人による評価が行われることから、これらの手続に必要な費用として相当額を予納する必要があるが、買受人が現れなければ、これらの手続にかかった費用を回収することができず、土地を手放そうとする者の負担が大きいと考えられる。また、空き地・空き家バンクについては、法律の規定に基づくものではないことや、同バンクを設置していない市町村も相当数存在しており、同バンクで買い手が現れなかったことをもって、土地の引受先が見つからなかったと認定するのは妥当ではないとも考えられることなどから、土地所有権の放棄の要件の認定に用いるのは困難であるとの指摘も考えられる。

所有者不明の土地の発生を抑制し土地の流通を図るためには、その土地に少しでも価値を感じ土地の取得を希望する者に対して、土地を譲渡できればよいと考えられることから、公告等により土地の利用希望者を募り、そのような手続を経ても土地の引受先が認められなかったことを土地所有権の放棄を認める要件とすることも考えられる。

(参考) 国土審議会土地政策分科会特別部会とりまとめ（抜粋）

「地域の持続可能性に配慮しつつ、手放したいニーズと利用したいニーズのマッチングが行われることが重要である。土地利用の担い手が減少し、利用ニーズが低い土地が増加している中でこれを促進するには、費用、時間、心理的ハードルを下げる必要があるが、相談窓口の設置、空き地バンクへの登録など行政等の関与が有効な場面も考えられる。また、マッチングを有効に機能させるためには、未利用地の所有者への働きかけや、土地の価格について所有者・利用希望者が円滑に歩み寄れるような環境整備も重要と考えられる。

加えて、利用ニーズが低い土地が増加する中で土地取引・利用を促進するためには、地域におけるまちづくり活動等を通じて土地の利用価値を向上・顕在化させる取組が有効な場面も考えられる。」「第一次的には土地所有者自らが土地の適切な利用・管理を確

保することが求められるが、所有者が自ら土地を適切に管理することが困難な場合もあり、所有者以外の者が役割を担うことで土地の適切な利用・管理が確保され、当該者や地域全体の利益につながる場面もある。地方公共団体には、地域の公益を実現する立場から、これらの者が役割を担うことを支援し、促すため、下記の取組を実施することが求められる。また、国には、これらの取組を行うための制度構築や取組を行う地方公共団体の支援、最終的な管理の受け皿機能の確保に取り組むことが求められる。」

(5) 本文⑤について

本文⑤は、帰属先機関の受入れの可能性の観点から提案するものである。

土地所有権の放棄は、放棄者から帰属先機関への管理コスト等の付け替えが生ずることから、帰属先機関が、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等の諸事情を勘案した上で、その所有権を引き受けることが可能であると判断するのであれば、土地所有権の放棄とそれに伴う帰属先機関への所有権の移転の効果を認めることに、特段の支障はないと考えられる。

もともと、前記のとおり、民事法制における所有権の放棄と贈与（寄附）との差異は、帰属先の承諾の要否にあると考えられるのであり、帰属先の同意を要件とすることは、一般的に、権利の放棄が、権利の喪失を目的とする単独行為であるとされていることと矛盾するとの指摘が考えられる。また、土地所有権の放棄について、帰属先機関の同意を要求するのであれば、その同意が得られる見込みは小さいため、実質的には土地所有権の放棄を認めないことになり、所有権の放棄を議論する実益がないとの指摘も考えられる。

(6) 小括

上記の5案については、それぞれ異なる観点から提案しているものであり、相互に排除し合うものではなく、これらを複数組み合わせることが可能とも考えられる。

また、これらの要件を具備していることを審査・認定する主体についても、どのような要件を設定するかを踏まえて検討することが必要である。

第3 放棄された土地の帰属先機関

放棄された土地は、最終的には国に帰属するものとするが、地方公共団体等の他の機関が、公益の実現等のために土地所有権の取得を希望する場合には、当該機関に帰属するものとするについて、どのように考えるか。

(補足説明)

1 問題の所在

一定の要件を満たす土地につき所有権の放棄を認めるものとした場合であっても、前記のとおり、土地が無主となってそのまま放置されるのを許容することは困難であることから、放棄された土地は、最終的には、第三者に帰属するものとしなければならない。また、所有権が放棄される土地は、市場価値が乏しく、民間事業主体が引き受けることが困難なものになると見込まれることを踏まえると、放棄された土地の帰属先機関は、公的機関にならざるを得ないと考えられる。

帰属先機関の候補としては、国、地方公共団体、土地に関する専門機関（いわゆ

るランドバンクなど) が考えられるが、いずれの機関であっても、国民・住民負担において放棄された土地が管理されることになる。

どの機関が放棄された土地の帰属先として適切かについては、各機関の財政的・人的負担能力や土地の管理の在り方等も踏まえた幅広い観点から検討する必要がある。

そして、土地を適切に利用・管理する観点からは、公益の実現等のために土地の利用・管理の意向を有する機関が土地を利用できるようにすることが望ましい。

そこで、基本的には、公益の実現等のために放棄された土地の利用・管理を希望する機関が土地を取得することができるようにしながら、利用・管理を希望する機関がない場合には、最終的な帰属先となる機関に帰属させることが考えられる。

2 帰属先として考えられる機関

(1) 国

民法上、所有者のない不動産は国庫に帰属するとされるとともに、相続財産管理の手続を経て相続人のないことが確定した相続財産(土地を含む。)は、財産の管理状態にかかわらず、国庫に帰属するとされている(第239条第2項、第959条)。また、国は、現状においても国有財産を管理しており、土地の管理についての一定のノウハウを有している。ただし、土地の所有権放棄の規模がどの程度となるか、現時点で十分な試算は行っていないが、所有権放棄の制度導入と併せて、これを支える人的・物的体制を整備する必要があると考えられる。

さらに、国は、最終的な土地政策の責任を担う立場から、そのための制度構築や地方公共団体等の取組への支援を行うことが求められている(国土審議会土地政策分科会特別部会とりまとめ)。

これらに鑑み、本文では、放棄された土地を最終的に国に帰属させることを提案している。

もっとも、現在の制度では、国が土地の貸付け又は売払いを行う場合の対価は時価によることが求められるなど、財政法や国有財産法をはじめとする法令の規律の下で管理及び処分の手続を行う必要があることに留意する必要がある。

そこで、本文では、所有権が放棄された土地は、国の行政のために必要であるために取得したものではなく、保有する必要がそれほど高くないことから、最終的には国に帰属するものの、地方公共団体等の機関が公益の実現等のために必要と考えるのであれば、優先的に当該機関に帰属させることを提案している。

(2) 地方公共団体

これに対し、土地の適切な管理と有効な利用の促進という観点から、地域における土地利用や管理のニーズを把握しやすい立場にある地方公共団体を放棄された土地の帰属先機関とすることも考えられる。

しかし、地方公共団体についても、土地の貸付け又は売払いを行う場合の対価は時価によることが求められるなどの点は国と同様である。また、地方公共団体は、地域の実情を最もよく理解する立場にある一方で、財源や人的資源に制約する小規模な地方公共団体もあることから、一律に、放棄された土地の帰属先機関を地方公共団体とし、行政財産とする必要性がない土地を取得して管理するものとするのは

困難とも考えられる。

なお、国土審議会土地政策分科会特別部会とりまとめでは、「地域における合意形成プロセスの中で、地域の公益につながるため利用・管理する意義があると認められた場合には、市町村の関与や支援の下で地域コミュニティ、まちづくり団体等が利用・管理する場合や、市町村自らが利用・管理、取得する場合が考えられる。また、広域に影響が及ぶ場合には都道府県が利用・管理、取得する場合が考えられる」とされている。

(3) 専門機関

その他としては、米国のランドバンクをモデルとした、放棄された土地の管理や流通を主な目的とする専門機関を創設し、同機関を放棄された土地の帰属先機関とすることも考えられる。

しかし、この専門機関は、放棄された採算性の低い土地を主に取り扱うこととなることから、財政基盤の構築が容易ではなく、公的資金に頼った組織運営にならざるを得ない可能性があり、土地が放棄される前に、当該土地の管理や流通に携わることは可能であるとしても、この機関が、一律に放棄された土地の帰属先機関となり、当該土地を管理していくのは現状では困難とも考えられる。

(4) 土地を帰属させる手続

ア 所有権が放棄された土地は最終的に国に帰属し、地方公共団体等が公益の実現等のために土地の取得を希望するときには、当該機関が優先的に土地の帰属先になるものとする場合に、土地が帰属するまでの手続を具体的にどのように設定するかが別途検討課題となる。

地方公共団体が土地の取得を希望する場合には、地方公共団体に土地が帰属する仕組みを機能させるためには、所有権放棄される土地の情報を地方公共団体が把握する必要がある。当該土地が所在する地方公共団体に対して、その土地の情報が通知される必要がある。

そこで、一つの構成としては、所有権放棄の意思表示は一律に国に対してすることとし、所有権放棄の審査・認定を行う国の機関は、①所有権放棄の要件を満たしているかを審査し、②同要件を満たしていることが判明した時点で、当該土地が所在する地方公共団体に土地の情報を提供し、③地方公共団体が土地の取得を拒絶した場合には、帰属先の国の機関に土地が帰属し、④地方公共団体が土地の取得を承諾した場合には、地方公共団体に土地が帰属するものとする考えられる。

なお、この構成を採用する場合は、土地所有権の放棄の意思表示がされたときは、地方公共団体の承諾を停止条件として地方公共団体に土地を帰属させるものとする一方で、地方公共団体の拒絶を停止条件として国に土地を帰属させるものとするとも考えることも可能である。

その他、土地所有権の放棄の要件として、地方公共団体に寄附の申出をしたが拒絶されたことを求めることも考えられる（前記第2の要件④参照）。

イ 他方で、放棄された土地の最終的な帰属先を一律に国にするのではなく、土地の性質に着目し、生活環境の保全や地域住民の安全確保などの地域の公益を実

現する観点や、道路付近の崖地など、公物等の適切な管理の観点から、地方公共団体が利用・管理する意義があると認められる土地が放棄された場合には、当該土地については、地方公共団体に帰属するものとし、それ以外の土地については国に帰属するものとすべきとの指摘も考えられる。

第4 関連する民事法上の諸課題

1 土地以外の所有権放棄の可否について

ア 土地所有権の放棄を認めるものとした場合であっても、建物の所有権放棄は認めないものとするかどうか。

イ 動産については、現行民法でも所有権放棄が認められるとの解釈を前提とした上で、規定の要否を検討することにつき、どのように考えるか。

ウ 共有持分の放棄に関する民法第255条の規律は基本的に維持しながら、その方式については、他の共有者に対する放棄の意思表示を要求することにつき、どのように考えるか。

(補足説明)

1 問題の所在

民法上、所有権放棄につき定めた規定がなく、その可否につき争いがあることは前述したとおりであるが、土地所有権の放棄を認める制度を創設するのであれば、土地以外に所有権の対象となり得る建物や動産についても、所有権の放棄を認めるべきかを検討する必要がある。また、民法上、自由な放棄が可能とされている共有持分の放棄の規律についても検討する必要があると考えられる。

2 建物について

建物は時間の経過とともに老朽化することから、継続してそれを利用し、安全性等を維持していくためには土地以上に管理コストがかかる場合が多いと考えられることから、建物を所有する必要がなくなった所有者がこれを手放すことを希望するケースが今後増加していく可能性がある。

もっとも、土地については、物理的に滅失させることができないことから、所有権放棄を認めて帰属先機関にそれを管理させる必要があるが、建物については、民法上は土地と同じ不動産であるものの、物理的に滅失させることができるのであり、放棄を望む者は、建物を取り壊せば足りる点で土地とは性質を異にする。また、建物は土地の工作物であり、その設置又は保存に瑕疵があることによって他人に損害を生じたときは、建物の所有者は、免責が許されない損害賠償責任を負う（民法第717条第1項）のであり、建物の所有権の放棄を認めることは相当でないと考えられる。

そこで、本文では、建物所有権の放棄までは認めないことを提案している。

なお、建物所有権の放棄を認めないものとするれば、建物所有者が建物を適切に管理することなく放置することで倒壊の危険等が生じ、建物の利用者や近隣住民等に悪影響を及ぼすおそれがあるとの指摘があり得るが、このような事態に対しては、地域住民の安全確保等の公共的な観点から、危険の除去にかかる費用につ

き公的助成を行ったり,行政代執行法の定めるところに従って除却を行ったり(空家等対策の推進に関する特別措置法(平成26年法律第127号)第14条参照)するなどの行政的手法において対処することが可能であるとの反論が考えられる。

3 動産について

所有者のいない不動産は,無主のまま放置することは相当でなく,国庫に帰属するものとされているのに対し,所有者のいない動産は,無主のまま放置したとしても直ちに問題が生ずるわけではない。民法は,所有者のいない動産については,法律上当然に一定の機関に帰属させるのではなく,所有の意思をもって先占することによって所有権が取得されるものとしている(第239条第1項)。

このような規律の違いもあって,動産の所有権放棄については,不動産の場合と同様に民法に規定がないものの,これを可能とする解釈が有力である。社会で広く行われているゴミの廃棄も,公法上の規制等の枠内で,動産の所有権を放棄しているものと考えられ,このように解しても特段の問題は生じないと考えられる。

そこで,本文においては,動産の所有権の放棄については,上記解釈を前提として,規律の要否についての検討を進めることを提案している。

この案に対しては,動産の所有権放棄を認める場合には,例えば,ゴミを他人の土地に廃棄した者に対し,当該土地の所有者が廃棄されたゴミの撤去を廃棄者に求めるケースにおいて,廃棄者が動産であるゴミの所有権放棄を理由に撤去を拒絶することが可能となり不合理であるとの指摘が考えられる。しかし,このようなケースにおいては,廃棄者による所有権放棄の主張が権利濫用として認められないなどの構成が考えられ,また,土地所有者による不法行為に基づく損害賠償請求が可能になることから,不合理とはいえないと考えられる。

4 共有持分について

共有は,所有権が複数の担い手がいるために制限された状態を意味することから,その性質は所有権とは異ならないと一般的に解されているが,民法第255条は,共有持分の放棄につき規定しており,この放棄は,持分権者の一方的意思表示により,自由にできるものと解されている。

民法第255条については,共有者が持分を放棄しても,他の共有者に持分が帰属し,共有関係がその限りで解消されるに過ぎず,所有権が全部帰属先に移転することを前提とする土地所有権の放棄とは別の問題と考えられること,多数の共有者による共同所有関係が維持されることによって共有物の円滑な利活用が阻害される面は否定できず,共有関係を簡便に解消する機能を有する持分の放棄は広く認めるべきと考えられること,共有持分の放棄も,所有に伴う義務・責任を放棄する側面があるが,個別事案において持分の放棄を許すべきでない事情がある場合には,権利濫用(民法第1条第3項)としてこれを許さないことも可能であることから,基本的に,同条の規律を維持すべきと考えられる。

他方で,判例(最判昭和42年6月22日民集21巻6号1479頁)は,共有持分の放棄についても民法第94条第1項の通謀虚偽表示が類推適用されるかどうかの問題となった事案において,共有持分の放棄は相手方を必要としない意思

表示からなる単独行為であるが、その放棄によって直接利益を受ける他の共有者に対する意思表示によってもなすことができるものであり、この場合においてその放棄につき相手方である共有者と通謀して虚偽の意思表示がされたときは、同項が類推適用されると判示している。

この判例に従えば、共有持分の放棄は相手方を必要としない意思表示であるから、例えば、土地の共有持分の放棄の意思表示が、他の共有者の了知できない方法でされたときでも、実体法上は直ちに放棄の効果が発生することになるが、他の共有者は自己の権利関係を認識することができず、相当ではないと考えられる。

そこで、権利関係の明確化の観点から、共有持分の放棄の意思表示は、他の共有者のうちの1人に対して行うものとするのが考えられる。

2 放棄された土地に起因する損害賠償責任

- (1) 放棄された土地やその上の工作物に起因して第三者に損害が発生した場合の帰属先機関の不法行為責任について、新たな規律を設けないものとするか、どのように考えるか。
- (2) 放棄された土地やその上の工作物に起因して第三者に損害が発生した場合の放棄者の負う責任について、どのように考えるか。

(補足説明)

1 帰属先機関の不法行為責任について (本文(1))

土地所有権の放棄を認める場合には、放棄された土地に起因して第三者に損害が発生したケースにおける賠償責任の規律の在り方が問題となる。

現行法の規律を維持した場合には、所有権が放棄された土地に起因して第三者に損害が発生したケースにおいて、その損害の発生につき、帰属先機関に故意又は過失が認められれば、帰属先機関が民法第709条の損害賠償責任を負う。

また、放棄された土地にある帰属先機関が所有する工作物に起因して第三者に損害が発生した場合には、民法第717条の規律に従い、帰属先機関が損害賠償責任を負う場合がある。

なお、帰属先機関を国又は地方公共団体とする場合には、土地やその上の工作物に起因して生じた損害につき、帰属先機関は、国家賠償責任を負う場合もある(国家賠償法第1条、第2条)。

帰属先機関は、一方的な放棄の意思表示によって土地を引き受けさせられることになるため、当該土地から生じた損害についての賠償責任を限定すべきとの指摘も考えられるが、所有権が放棄された土地やその上の工作物に起因して損害が発生した場合においても、被害者の保護の必要性は、放棄されていない土地等に起因して損害が発生した場合とは異なる。

そこで、本文(1)では、土地所有権の放棄を認める制度が創設されたとしても、新たに規律を設けないことを提案しているが、どのように考えるか。

2 土地所有権の放棄者の責任について (本文(2))

- (1) 例えば、放棄者が軟弱地盤について適切な措置をとらないまま土地の所有権を

放棄し、帰属先機関も同様に適切な措置をとらなかったために地盤が崩壊して周辺住民に損害が生じたケースにおいて、帰属先機関に地盤崩壊による損害の発生についての故意又は過失が認められるときは、被害者は、帰属先機関に対し、民法第709条の不法行為責任を問うことができるが、放棄前の管理不全について、被害者が放棄者の不法行為責任を問うことができるかは、必ずしも判然としない（帰属先機関において土地の管理に関する措置義務違反があった場合に、既に当該土地に関する権利を有していない放棄者に事故についての措置義務違反が認められるか、放棄者の措置義務違反と事故による損害との因果関係が認められるかなどの問題が考えられる。）。

また、所有権の放棄がされて土地が帰属先機関に帰属した後、放棄前から存在していた当該土地の工作物の設置又は保存の瑕疵により第三者に損害が生じたケースにおいては、帰属先機関は、土地工作物の所有者としての責任を負う場合がある（民法第717条第1項ただし書、大判昭和3年6月7日民集7巻443頁）。この場合において、放棄者にも損害発生につき責任があるときは、帰属先機関は、放棄者に対して求償権を行使することができる（民法第717条第3項）ものの、放棄者に不法行為責任（民法第709条）が認められないときは、求償権を行使することはできないと解されている。

- (2) これらのケースでは、土地所有権の放棄がされなければ、帰属先機関が不法行為責任を負うことはなかったのであり、一方的な放棄の意思表示によって土地を引き受けさせられる帰属先機関と、土地の所有に伴う責任を帰属先機関に転嫁する放棄者との間の損害の公平な分担の観点から、帰属先機関が被害者の損害を賠償したときは、帰属先機関は放棄者に対して求償権を取得する旨の新たな規律を設けることも考えられる。もっとも、その場合には、求償権の消滅時効や負担割合等について検討する必要があるが、放棄者の前主、前々主等の責任をどのように考慮するか、どのようにして負担割合を定めるかなどの検討課題が生ずると考えられる。

これに対して、土地所有権の放棄を認める要件の設定において、土地の管理に係る費用が小さく、流通も容易なこと（前記本文第2の②）を求めることとする場合には、要件の設定の仕方によっては、帰属先機関の利益は要件審査の段階で保護が図られ、放棄者にとっても、管理の責任から免れるために要件に適合する形で土地の所有権を放棄したのに、後に生じた損害について帰属先機関から求償されるのは酷である場合もあると考えられる。

なお、いずれにしても、帰属先機関及び放棄者に共同不法行為が成立する場合には、被害者の損害を賠償した帰属先機関は、放棄者に対して、負担部分に応じた額の求償権を取得するものと考えられる（民法第719条第1項、第442条第1項）。また、放棄者が、放棄の要件がないのにあるかのように偽って放棄を行った場合には、帰属先機関に対する不法行為責任を負うと考えられる。