

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 8 月 27 日現在

機関番号：16401

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2017

課題番号：26380009

研究課題名(和文) 権利の外形と内実に関する法学的研究 - 土地権利者情報の精緻化を目指して -

研究課題名(英文) A legal study of the form and matter of property

研究代表者

緒方 賢一 (OGATA, KENICHI)

高知大学・教育研究部人文社会科学系人文社会科学部門・教授

研究者番号：00380296

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,300,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、当初計画から期間を一年延長し、平成26年4月から平成30年3月まで4年間実施した。現地聞き取り調査と文献研究を中心に研究を行い、権利の外形である土地権利者情報の精緻化以上に、内実である土地利用の需要喚起、土地利用の維持のための組織作りが重要であるとの結論に至った。期間中、雑誌論文6件、学会発表2件、図書2件の研究成果を挙げた。

研究成果の社会還元として、農業委員会関連の研修会、会議等で10回講演を行った。また、期間中、高知県農業委員会活動評価検討会の委員を務めるなどした。本研究に続く研究として平成29年度から「一般社団法人による地域的公共性の実現可能性」を実施している。

研究成果の概要(英文)： The project has been operated for four years. The conclusion of the research is that it is important not only to complicate the data of properties but also to study how to meet the demands of land uses. The representative has written six papers, made two research reports. And the representative gave ten lectures during the period. The project has been succeeded to a new project by the representative.

研究分野：法社会学

キーワード：所有権空洞化 権利者情報 不動産登記 農地台帳

1. 研究開始当初の背景

登記簿に記載されている所有権等の権利と、その権利に基づく実際の利用は一致するのが当然であるが、現実にはそうになっていない場合も多い。従来、そうした不一致は賃貸借の転貸等が行われて権利関係が複雑化する場合等に多く、利用競合の調整が解決すべき課題であったが、研究開始当時は農地の耕作放棄や住宅地の空き屋敷のように、利用者がおらず権利だけが残っている過少利用が問題として認識され始めていた。権利の内実である利用が過少になる権利の空洞化は、効率的な利用が妨げられるだけでなく、空洞化した土地の周囲に様々な負の影響を及ぼすため、個別の対応だけでなく、地域的、社会的に課題を認識し、取り組むべき問題である。

研究代表者は本研究開始以前に、共同体等による地域共通資源の利用および管理のあり方について、当時盛んであったコモンズ論に依拠しながら研究を進めていた。環境社会学から議論がスタートした我が国のコモンズ論は、法学における入会研究に着目して農山村の地域資源の共同管理等を検討し、都市空間にまでその考察対象を広げていた。本研究に先行する基盤研究(C)(平成22~24年度)「沿岸海域および河川流域の「共」的管理に関する法学的研究」(課題番号22530009)において研究代表者は、漁業法上の共同漁業権について、その権利の性質は入会権の性質を現在も色濃く残しており、最高裁判平成元年7月13日判決(民集43巻7号866頁)のいう社員権的なものではないこと、および漁業権行使者数と権利に基づく利用実態が大幅に減少して利用が過少になり、権利が空洞化している実態を明らかにした。

権利の空洞化現象は、共同漁業権だけではなく所有権にも現れており、農村における耕作放棄地がその典型である。本研究に先行する挑戦的萌芽研究(平成24~25年度)「土地所有権の形骸化: モンスーン・アジア的病理の解明と対策」(課題番号24658196)において研究代表者は、2009年農地法改正で農業経営基盤強化促進法から移行して導入された遊休農地対策規定(農地法30条以下)の適用過程を、高知県および青森県において調査、研究した。その結果、周囲の営農に支障を来すと判断され規定が一部適用(34条・勧告)された耕作放棄地の中には、相続等によって発生した不在地主(当該農地のある市町村に住所を有していない所有者)の所有地があることがわかった。不在地主の所有権が周囲の土地利用の妨げとなり、また効率的な農地利用の桎梏となっていた。このように、利用がなされなくなった土地に権利だけが残り続け、形骸化した権利が新たな利用の妨げになったり、周囲の土地への悪影響を及ぼしたりする現象が顕在化しつつあった。

こうした問題は、21世紀に入って我が国が

人口減少社会になったことや、東京圏への一極集中に象徴される中央と地方の格差が背景にあると考えられるが、都市農地の耕作放棄や空き屋敷の問題は人口減少とばかり関係があるとはいえず、より普遍的な深い原因があるものと推測された。

権利内実の空洞化に対して、法的には、例えば農地に関して農地法が2009年に改正され、所有者等の「責務」が明確化される(農地法2条の2)などの対策が取られたほか、農業委員会による農地パトロールに基づく指導等、実務レベル多くの取り組みがなされていたが、農地法の遊休農地対策規定が34条までしか適用されない事実が象徴されるように、いわゆる「所有権の絶対性」を前に対策が足踏みをしている状態であった。

所有権の空洞化の解決に取り組む際、大きな障害となるのが、所有者等土地に関する権利者の情報が、登記簿、固定資産税台帳、農地台帳、地籍調査情報等に散在していて、しかも不完全な形でしか蓄積されていないことであった。不在地主の農地については農業委員会や市町村職員が地縁血縁をたどって、空き屋敷の権利関係については市町村職員や司法書士等が専門的技術を駆使して、権利者情報の不備を補い対処していたのが当時の状況であったが、当然のことながら費用やマンパワーの面で限界があった。地租改正や登記制度のそもそもの目的が徴税や手数料徴収であったといった歴史的経緯や、登記の目的が対抗要件の付与であることなどを考えれば、これらの制度が土地の権利者情報を精確に把握するシステムとなっておらず、権利の空洞化に対応できていないことが明らかであった。

2. 研究の目的

権利空洞化の外形部分である土地の権利者情報を精緻化することによって、空洞化を解消する法改正や各種支援策を提言することが研究の第一目的であった。具体的には、土地の権利者情報が記載されている不動産登記簿、農家(農地)台帳、地籍情報、固定資産税台帳等における名義上の所有者と現実の所有者の乖離の状況や、各種の情報源での内容の差違の状況等を明らかにし、改善に向けた対応策をどのように構築していくのか、検討することであった。

権利の外形の改善策を提言するのみでは課題を十分に解決できるとはいえず、内実である「利用」の充実を図る方策を検討することも必要であった。空き屋敷、耕作放棄地といった言葉に象徴される「過少利用」は権利の空洞化そのものであり、外形に問題があっても内実である利用がなされていれば問題が顕在化することは少ない。その意味で、利用部分における改善を図り、過少利用状態を克服することも、課題解決には不可欠であった。

本研究は、宅地、農地等土地利用に関する権利の外形と内実について、現地調査や文献研究を通じて、制度の運用実態の把握からスタートし、外形を示す権利者情報の精緻化と内実である過少利用状態の克服を目指すものであった。

3. 研究の方法

本研究では、現地調査および文献研究により課題を明らかにし、解決策を提案することとした。1,2年目は現地調査と文献研究を中心に研究を展開し、最終年度にとりまとめを行い、一定の結論を出すことを目指した。

現地調査は、研究代表者がそれまでの研究活動等で培ってきた実務家等との連携に基づき行うこととした。調査は農村と都市における農地、宅地を総合的に対象とするものであるため、研究協力者と共同で、あるいは分担して調査し情報共有を図ることとした。農地については全国農業会議所等の農業委員会系統組織および市町村、宅地については市町村職員および司法書士等の実務家への聞き取りを行うこととした。文献研究は、権利の空洞化という今日的課題意識から、現在の制度の変更可能性を探ると同時に、近代以降の土地所有および所有権の歴史的経緯全般について再確認を行い、より体系的で説得力のある提案を行うこととした。

年度ごとの研究計画を下記のように定めた。

【平成26年度研究計画】

(1) 現地調査

研究初年度の現地調査は農地、宅地とも調査を開始する。農地については耕作放棄地を調査対象とし、高知県内の農振農用地区域内の耕作放棄地、東京都区部若しくは市部の市街化区域内の耕作放棄地について調査する。2013年11月現在、農地中間管理機構関連法案が国会で審議されているが、その中では農地台帳の法定化等も予定されており、実現すれば本研究課題の調査の結果は制度の円滑な導入に貢献できる可能性が高い。

高知県における耕作放棄地調査は県内から候補地を選び、3カ所において実施する。候補地の選定については研究代表者が委員を務める高知県農業委員会活動評価検討会でこれまでに評価を実施した市町村の中から、平場の優良農地が多いところ、中間地域で集落営農等集団的な農地利用が期待できるところ、および山間部の条件不利地域で棚田が多数あって耕作を維持する必要性が高いところからそれぞれ選定する。地域の選定は高知県農業会議の助言を受けて行うが、現在のところ平場は高岡郡四万十町、中間的地域は高岡郡佐川町、山間部は長岡郡大豊町を候補として検討中である。いずれの町も研究代表者がこれまで他の研究の実態調査や農業委員会の評価活動で複数回訪問しているところであり、耕作放棄の一般的状況につい

ては既に把握できている。調査地が決まれば、高知県農業会議を通じて農業委員会事務局に協力を依頼して、2年間かけて継続的に実態を詳細に把握する。都市の耕作放棄地については東京都で行う。現在のところ、農地法34条の勧告が出された稲城市の農地について調査する予定であるが、全国農業会議所とも相談し、地域を選定する。

宅地の空き屋敷地については、東京都区内または市域の中から具体的に空き屋敷地を探し、調査する。空き屋敷地の選定には東京都内で開業する司法書士および自治体職員の協力を得ることとし、2カ所程度調査する。現在のところ候補地は中野区および大田区を予定している。いずれも住宅密集地を抱え、防犯、防災上空き屋敷地は潜在的に課題となっているところである。

調査では、自治体や農業委員会が耕作放棄地、空き屋敷をどのように把握しているか、解消に向けてどのような対応を取っているか、対応できないとすればその障害となっているのはどのようなことか、聞き取りを中心に調査していく。司法書士には住宅地に関して、空き屋敷のほかに権利の空洞化のために実務上解決が難しい案件なども紹介してもらい、法実務的处理上の課題等について聞くとともにその解決策を検討する。

(2) 文献研究

文献研究は主として土地の権利情報の把握方法および所有権等の権利の性質について、今日的状況がどのようなものか、歴史的経緯を追って今日的状況がどのように形成されて来たか、権利の空洞化という視点から検討していく。

土地の権利者等の情報は、我が国における近代的土地所有権の形成過程に沿うように形成され、確立し、明治民法によって近代的所有権が確立された後も、紆余曲折があって今日に至っている。明治初期の地租改正において地券が発行されたときから土地の所有者が地券に記載された。地券は1889(明治22)年に廃止されたが、土地の所有者情報は土地台帳により把握された。一方、所有権以外の質権や抵当権は1873(明治6)年地所質入書入規則によって法認され、1886(明治19)年の登記法により不動産登記制度が整えられて登記簿上の情報となった。地租あるいは固定資産税の課税上の根拠として、所有権等の権利の公証として、土地(課税)台帳と登記簿が役所(府県庁・郡役所等)と裁判所(区裁判所)にそれぞれおかれ、両者は1960(昭和35)年の不動産登記法改正によって登記簿と台帳の一元化が行われるまで併存した。

一元化の後、市町村は固定資産税台帳や農地台帳といった土地の権利者を把握できる情報を保持しており、また地籍調査の際には別途土地に関する情報が作られるなどして、土地の権利者情報は現在でも様々なところで把握されている。しかし、不動産登記は権利の公証のための制度であって権利者に

その必要がなければ情報が更新されず、固定資産税台帳においては不課となる土地の情報更新は行われなないなどといったことがあり、全ての土地の全ての権利関係を精確に把握できる情報源は存在しないのが現状である。そのため、農地法には耕作放棄地の所有者等が確知できない場合に市町村長の公告によって処理する規定が置かれていたり、空き屋敷の場合には利害関係人の請求によって競売等の処理がなされたりするなど、個別に対応することになっているが、こうした処理は実現するまでの道のりが極めて困難である。全ての土地の権利者情報を精確に把握できることは、こうした状況を解決するために必要不可欠の条件であり、情報を一元的に把握できるシステムを構築することができれば理想的である。

文献研究では上記のような歴史的経緯および現状がいかにしてそのようになったのかについて調べ、権利の空洞化によって生じる事態に対応できるシステムを構築することができるか、考察する。法制史および民法・不動産登記法に関する先学者の業績を網羅的に読み込むことはもちろんであるが、立法資料（議会議事録や内部資料）や判例等についてもできる限り収集し、検討して、権利者情報を把握する方法を探る。

【平成27年度・28年度研究計画】

(1) 現地調査

2年目の現地調査は前年度開始した調査地における調査を継続する。研究代表者のこれまでの経験では、個別の耕作放棄地に対して何らかの対応を自治体や農業委員会がとる場合に、数年間を要することが多く、調査地において継続中の案件があれば3年目以降も調査を継続する。一方で、変更の必要が生じた場合には2年目から調査地をさらに増やすことも検討する。

3年目は必要な調査を継続するとともに、調査結果のとりまとめおよび分析を行う。耕作放棄地、空き家敷地の個別の案件に自治体、担当職員あるいは専門家（司法書士等）として取ることができる対応策を整理し、実務面からみた法制度の限界を明らかにする。

(2) 文献研究および総合的分析

文献研究は2年目以降も継続する。歴史的経緯の検証と並行して、現行制度の相互関係等について文献から探っていく。3年目には現地調査の結果から明らかになってくる制度の欠陥等について、どのような法的対応、制度対応が考えられるか、文献研究からも検討する。

(3) 研究総括および成果公表

最終的に、権利の外形と内実の不一致をどう解消するのか、結論を出す。個別の事案ごとに対応策、解決策はあるはずであるが、それらを網羅できる総合的解決策を考えることになる。権利者情報を把握する制度を変更するのか、権利概念そのものを再構成するのか、あるいは現行制度の運用変更で対応可能で

あるのか、様々な角度から検討し、提示する。

現地調査、文献研究と平行して、2年目から研究成果の発表を行っていく。総括的な研究成果は研究終了後に発表するが、調査によって明らかとなった事実等については、法学の他分野あるいは他の社会科学的研究に資する情報等もあると考えられるので、できる限り短期間にとりまとめ等を行い、順次発表していく。学会等で報告できる場合はその機会を利用し、そうでない場合には研究代表者が所属する大学の紀要等に発表して、研究成果の社会還元を可能な限り速やかに実現させる。

4. 研究成果

3. 研究計画に基づき、研究を実施した。

5. 主な発表論文等にあるとおり、〔雑誌論文〕(計6件)〔学会発表〕(計2件)〔図書〕(計2件)の研究成果を挙げた。

本研究が進んで行くのと並行して、耕作放棄地、空き家に関連する法や施策が矢継ぎ早に制定、実施され、研究対象を取り巻く環境が大きく変化した。このため、研究計画を変更し、法整備や施策提言に向けた研究のほか、新たな法・政策の実施状況を調査し、法・政策の現状をレポートすることおよび新法・政策について現場に情報提供することを研究目的に加えた。変化した状況に対応するため、研究期間を1年延長した。

本研究申請後の2013年末に農地中間管理事業関連2法が成立し、2014年度から農地中間管理事業が開始された。同時に改正された農地法では、本研究の調査・検討対象であった農地台帳が法定化され(農地法§52の3)、すべての農地について、農業委員会(または市町村)が権利者情報を地図情報とともに電算化したデータの形式で保持することとされた。2018年現在では、ほぼすべての農業委員会で農地台帳が整備され、全国農業会議所にはその集約版である「全国農地ナビ」が整備されており、農地の権利者情報の精緻化はかなり進んだといえる状況になっている。

本研究が採択され、研究を開始した直後の2014年6月、政府の規制改革実施計画が公表され、農地中間管理事業の推進等を図るために、農業協同組合、農業委員会等の組織改革を進めることが計画に盛り込まれた。その後、2015年には農業委員会法が改正され、農地法の運用機関である農業委員会および系統組織は大きく組織が変わった。農地の利用「最適化」が農業委員会の法定業務となり、農業委員会が権利の内実である農地の利用の推進を図ることとなっている。遊休農地対策規定も改正され、従来よりも簡略化された手続きで、遊休農地解消対策が実施できる条件整備がなされた。その結果、所有者不確知の耕作放棄地についてその旨公示し、都道府県知事裁定、公告によって農地中間管理事業に載せ、耕作再開に至る事例が2017年に2件見

いだされるに至った。

一方、空き家対策については、2014年11月に空家等対策の推進に関する特別措置法が成立し、2016年度から空き家対策総合支援事業が実施されている。2018年度からは空き家対策の担い手強化・連携モデル事業も実施され、課題解決に向けた取り組みが本格化している。

研究を進めていく中で、学界で相続登記未了が主な原因で所有者不明状態になっている土地が多く存在することが取り沙汰され、法務省や農林水産省が調査を実施するに至った。農林水産省は2016年末に「相続未登記農地等の実施調査の結果について」を、法務省は2017年12月に「不動産登記簿における相続登記未了土地調査について」をそれぞれ公表し、不動産登記簿情報の不正確さの原因の一つに、相続による所有者の変更が不動産登記に反映されない法規定のあり方があることを示した。

上記のような研究期間前、期間中の情勢の変化に対応し、本研究では、現地調査、文献研究の成果を学会発表し、論文として公表することに加え、研究成果の現場への還元策として農業委員会系統組織主催のシンポジウム、会議等での講演、農業委員会活動評価検討会等における政策提言等を行った。

本研究の研究終了時での暫定的結論は、〔図書〕(1)『土地所有権の空洞化』に示した。同書第5章で研究代表者は、耕作放棄を材料に、不動産登記簿および農地台帳における権利者情報の現状を紹介し、土地所有権の外形と内実に関する法的諸課題について見解を示した。不動産登記の情報が相続登記未了等によって現実と一致しなくなるのは、物権変動が意思によって起こる(§176)だけでなく、相続においては被相続人の死亡による相続の開始(§882、§896)によっても起こるとしており、かつ、変動の登記簿記載義務がないからであることを示した。しかし、不動産登記法および民法物権法の歴史的経緯から、登記義務を課すことは不相当であると指摘し、また、物権変動を形式主義に変更(登記を変動の要件とする)しても、変動させる必要がなければ必ずしも登記を移すインセンティブにはならず、登記簿情報の正確性を担保するものではないことを示した。結局、登記簿情報は、土地の商品としての流通に必要であり、流通を目指さない土地については、物権変動の情報を正確にする必要性がなく、それが相続登記未了に現れているとの結論に至った。農地台帳についても同様のことが言え、農地台帳上の情報は、利用権設定等がなされる際に必要であり、自家利用かそれに近い形で農地を利用している限り(あるいは耕作放棄しても)、情報を正確にする必要はないことも指摘した。加えて農地法の遊休農地対策規定では、所有者が不確知であっても、都道府県知事裁定によって利用権設定が可能であるとされ、現実に知事裁定が行われて

おり、権利者情報とは別次元で権利の設定・移転が行われている状況を紹介した。耕作放棄の解消には、外形対策(正確な権利者情報の確保)以上に、内実(有効利用)の需要喚起が重要であり、そのための対策に重点を置くべきとの結論に至った。

土地所有権の内実である利用の促進については、農政上様々な施策が展開されている。しかし、現状では利用促進の施策が奏功しているとはいえ、耕作放棄地は増え続けている。耕作放棄の解消に向けた農地の維持・利用確保のための組織作り等が今後の課題となる。農地の維持・利用確保の担い手として、どのような組織が適切か、〔雑誌論文〕(1)「地域の農地の維持、利用調整に向けた総合的取り組み」において検討し、今後の研究の方向性を示した。研究代表者は2017年度から科研費研究(基盤(c))「一般社団法人による地域的公共性の実現可能性」(課題番号17K03319)の交付を受けており、一般社団法人による農地の維持・利用確保の可能性について検討し、課題解決に向けた研究を継続している。

研究期間中、研究成果の研究対象への還元策の一環として行った講演等については以下の通りである。「新たな農政改革と農業委員会の役割について」(2014年度岩手県農業委員会大会2016/11/7)、「農業・農村の再構築に向けた農業委員会組織のあり方」(2014年度下期・高知県農業委員会会長・事務局長会議)、「農業委員会の制度改正と今後の展開」(2015年度大分県農業委員研修大会2016/1/22)、「農業委員会法改正と農業委員の役割」(2015年度大阪府南河内地区農業委員講習会2016/2/19)、「これからの農業委員会活動」(2016年度青森県農業委員会シンポジウム2016/8/18)、「新農業委員会制度下の農業委員会への期待」(2016年度兵庫県下農業委員会幹部研修会2017/1/13)、「農業委員会の今日的役割」(2016年度熊本県農業委員会活動強化推進大会2017/2/24)、「農業委員・推進委員が一体となった農地等の利用の最適化の推進」(2017年度新潟県市町村農業委員会研修会2017/8/24)、「農地利用の将来ビジョンと最適化の推進活動」(2017年度東北・北海道農業活性化フォーラム2017/9/7)、「農地利用の最適化に向けた農業委員会の活動について」(2017年度長野県農業会議第2回臨時総会2018/3/26)。

このほか、高知県農業委員会活動評価検討会にて評価委員を務め、各市町村の農業委員、農業委員会事務局職員に専門的知識の提供を行った。また、2017/7発行の『農業委員会業務必携』84号に緒方賢一「地域の農地を守り、活かす農業委員会活動」を寄稿し、全国の農業委員、農地利用最適化推進委員に見解を示した。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者に

は下線)

〔雑誌論文〕(計 6 件)

(1)緒方賢一「地域の農地の維持、利用調整に向けた総合的取り組み」『農政調査時報』579号、16-24頁、2018、査読無。

(2)緒方賢一「農地の転用・権利移動規制の運用の現状と課題について」『農政調査時報』574号、2-10頁、2015、査読無。

(3)緒方賢一「農業委員会改革は農地法制をどこへ導くか」『農業と経済』81巻9号、54-63頁、2015、査読無。

(4)緒方賢一「農業委員会制度改革の方向性」『農業法研究』50号、71-91頁、2015、査読無。

(5)緒方賢一「農地の権利空洞化とその対策の現在」『法社会学』81号、91-104頁、2015、査読無。

(6)緒方賢一「農業・農村の再構築に向けた農業委員会組織のあり方」『農政調査時報』572号、2-11頁、2014、査読無。

〔学会発表〕(計 2 件)

(1)緒方賢一「農地制度改革と農業委員会制度改革の方向性について」日本農業法学会、2014。

(2)緒方賢一「農地の権利内実空洞化とその対策の現在」日本法社会学会、2014。

〔図書〕(計 2 件)

(1)飯國芳明、金泰坤、程明修、松本充郎、緒方賢一他『土地所有権の空洞化』ナカニシヤ出版、2018、338頁(82-101頁)。

(2)榎澤能生、佐藤岩夫、高橋寿一、高村学人、緒方賢一他『現代都市法の課題と展望』日本評論社、2018、591頁(339-359頁)。

6. 研究組織

(1)研究代表者 緒方 賢一(Ogata Kenichi)

研究者番号：00380296

高知大学・教育研究部人文社会科学系・教授