

まちづくりにおける不在者等財産管理制度の活用について

都市研究センター主任研究員

吉田 英一

1. はじめに

東日本大震災からの復興に取り組んでおられる皆様方に敬意を表するとともに、被災地の早期の復興をお祈り申し上げます。

東日本大震災からの住宅再建・復興まちづくりについては、その加速化のため、2013（平成 25）年3月7日に、政府の復興推進会議において「住宅再建・復興まちづくり加速化のための施策パッケージ」が公表された。

この施策パッケージにおいては、住宅再建・復興まちづくりに関する工程表を実現するための課題として「用地取得の迅速化」が掲げられ、これに関する主な対応方針として「所有者不明等の土地の処理の迅速化（不在者財産管理制度・相続財産管理制度の円滑な活用）」が定められた。さらに、この対応方針に基づく主な具体的対応として「財産管理人制度の運用状況（財産管理人の選任まで1カ月程度等）の自治体への周知及び自治体における申立てガイドライン作成への協力を最高裁事務総局に要請」と「円滑な財産管理人制度の運用に向けた自治体と地域の弁護士会、司法書士会等の関係団体との連携強化」が定められた。

また、同年4月9日には、復興庁から「住宅再建・復興まちづくりの加速化のためのタスクフォース」において「住宅再建・復興まちづくりの更なる加速化措置（第二

弾）」を取りまとめた旨の発表があった。

この「加速化措置（第二弾）」においては、「財産管理制度の円滑な活用（不在者、相続対応）」として「最高裁事務総局、日本弁護士連合会、日本司法書士会連合会に対し、財産管理制度の円滑な活用に向けた協力を要請」と定められた。また、これに関する裁判所の取組状況として「自治体との連携、自治体による申立てガイドラインの作成に協力」、「通常必要な手続の代替として、行方不明者届・未発見者証明書等の活用による手続の迅速化」と「書記官等約 25 人の増配置、震災対応窓口の設置等の態勢面の整備」が挙げられた。

さらに、同年10月21日には復興庁から「住宅再建・復興まちづくりの加速化措置（第三弾）」が公表された。

この「加速化措置（第三弾）」においても、用地取得の迅速化のための対応方針の一つとして「所有者不明等の土地の処理の迅速化（不在者財産管理制度・相続財産管理制度の円滑な活用等）」が挙げられ、これに関する主な具体的対応として「円滑な財産管理制度の運用に向けた自治体と地域の弁護士会、司法書士会等の関係団体との連携強化」が定められた。また、「参考」として、これに関する裁判所における取組が「財産管理人選任申立における申立地や提出書類の柔軟対応」、「財産管理人の選任手続等の期間短縮（通常1か月の選任手続を1～2

週間に)、「財産管理人の候補者(弁護士・司法書士)の確保(3県で約500名)」と挙げられている。さらに、対応方針の一つとして「用地取得加速化措置の実用化に向けたプログラム作成」が追加され、これに関する主な具体的対応として「「用地取得加速化プログラム」の策定(財産管理制度や土地収用制度、自治体の用地事務支援に関する加速化措置を拡充した上で総合的に体系化)」が定められた。これに基づき、財産管理制度の活用に係る裁判所の審理は最短3週間程度でも可能とされている。

本稿においては、これらの東日本大震災からの住宅再建・復興まちづくり加速化措置として、その活用が定められた不在者財産管理制度・相続財産管理制度とはどのようなものであるか、その概要をご紹介しますとともに、かつてこれらと同様に司法と行政の協働が求められた競売制度改善の取組と比較しつつ、被災地における住宅再建・復興まちづくり以外の一般的なまちづくりにおけるこれらの制度の活用について考察を加えることとしたい。

2. 不在者等財産管理制度の概要

民法(明治29年法律第89号)は、財産を有している者が所在不明となってしまった場合に、その財産を管理するための制度として不在者財産管理制度を、また、相続が開始したものの相続人のあることが明らかでない場合に、その財産を管理し、処分するための制度として相続財産管理制度を設けている。以下においては、これらの制度の概要をご紹介しますこととする。

(1) 不在者財産管理制度

民法第25条から第29条までは、不在者財産管理制度に関して、次のように定めている。

○民法

(不在者の財産の管理)

第25条 従来の住所又は居所を去った者(以下「不在者」という。)がその財産の管理人(以下この節において単に「管理人」という。)を置かなかつたときは、家庭裁判所は、利害関係人又は検察官の請求により、その財産の管理について必要な処分を命ずることができる。本人の不在中に管理人の権限が消滅したときも、同様とする。

2 前項の規定による命令後、本人が管理人を置いたときは、家庭裁判所は、その管理人、利害関係人又は検察官の請求により、その命令を取り消さなければならない。

(管理人の権限)

第28条 管理人は、第103条に規定する権限を超える行為を必要とするときは、家庭裁判所の許可を得て、その行為をすることができる。不在者の生死が明らかでない場合において、その管理人が不在者が定めた権限を超える行為を必要とするときも、同様とする。

※参照

(権限の定めのない代理人の権限)

第103条 権限の定めのない代理人は、次に掲げる行為のみをする権限を有する。

一 保存行為

二 代理の目的である物又は権利の性

質を変えない範囲内において、その利用又は改良を目的とする行為

民法第 25 条の規定により、財産を有している者が、その財産の管理人を置かないまま従来の住所又は居所を去り、その財産を管理することができない場合において、利害関係人又は検察官から家庭裁判所に対し請求があったときは、当該家庭裁判所は、その請求により、その財産の管理について必要な処分を行うよう命ずることができ、具体的には、家庭裁判所が不在者財産管理人を選任して一時的に財産を管理させることが可能となっている。

図表 1 盛岡地方裁判所・盛岡家庭裁判所・盛岡簡易裁判所



資料：筆者撮影

①不在者

民法第 25 条第 1 項の規定においては、「従来の住所又は居所を去った者」を「不在者」と定義している。

この「不在者」にどのような者が該当するかかどうかについては、「不在者財産管理制度の趣旨からして、容易に帰来する見込みのない者であることとされています。つま

り、その者の住所や居所が分かる場合や容易に連絡が取れる場合には不在者にはあたらないと解されています」（「相続人不存在・不在者財産管理事件処理マニュアル 共編野々山哲郎・仲隆・浦岡由美子 2012（平成 24）年発行 新日本法規出版株式会社」P191）とされ、また、「生死不明であってもよく、生死不明の者でも失踪宣告を受けるまでは不在者である」（「新訂版 不在者・相続人不存在 財産管理の実務 財産管理実務研究会（代表／大場民男）編集 2005（平成 17）年発行 新日本法規出版株式会社」P20）とされている。

住宅再建・復興まちづくりのために不在者財産管理制度の活用が必要となる場合においては、その不在者の住居や居所が判明せず、連絡もとれない場合が多いであろうことから、住宅再建・復興まちづくりの推進という目的に照らせば、上記のような「不在者」の解釈はその支障となるものではないと考えられる。

②処分の命令

民法第 25 条第 1 項においては、「財産の管理について必要な処分を命ずることができる」と規定されているが、要件を充足していても家庭裁判所は裁量的に必要な処分を命じなくてもよいかどうかについては、「命じなければならないと必要的に解すべきであろう」（前記「新訂版 不在者・相続人不存在 財産管理の実務」P21）とされている。

また、同項においては「必要な処分」とのみ規定され、その処分の内容は明らかにされていないが、「その最も代表的なものは

「管理人の選任」である」(前記「新訂版 不在者・相続人不存在 財産管理の実務」P21～P22)とされている。

図表 2 仙台家庭裁判所



資料：筆者撮影

③申立てを行うことができる者

民法第 25 条第 1 項の規定による申立てを行うことができるのは、利害関係人又は検察官に限定されている。

このうち利害関係人については、「不在者の財産管理について法律上の利害関係を有する者をいい、財産管理について直接間接の利益を有する者であれば広く認められます」(前記「相続人不存在・不在者財産管理事件処理マニュアル」P202)とされ、「利害関係人とは、不在者の債権者や推定相続人など法律上正当な利害関係を有するものをいい、単に事実上の関係を有するに過ぎないもの(単なる友人や隣人等)は含みません」(「土地所有者情報調査マニュアル 2012(平成 24)年国土交通省土地・建設産業局」P37)とされている。

また、この利害関係人に該当する具体的な者として、次の者が挙げられている。

ア)「不在者とともに共同相続人となっている者」、「不在者の債権者・債務者」、「不在者が担保提供しているときの担保権者」、「境界確定を求める隣地所有者」、「国、地方公共団体」、「土地区画整理組合」(前記「相続人不存在・不在者財産管理事件処理マニュアル」P204・205)

イ)「相続人」、「不在者に対し債権を有する者あるいは担保権を有する者」、「不在者の財産を時効取得した者」、「不在者の財産を買収しようとする国、地方公共団体あるいは不在者の財産について土地区画整理をする土地区画整理組合」、「不在者の債務者」(前記「新訂版 不在者・相続人不存在 財産管理の実務」P25～26)

ウ)「不在者の配偶者、相続人にあたる者、債権者など」(裁判所ホームページ・「裁判手続の案内」・「家事事件」・「行方不明者に関する審判」・「不在者財産管理人選任」

http://www.courts.go.jp/saiban/syurui_kazi/kazi_02_3/index.html)

エ)「不在者の配偶者、子、父母、兄弟姉妹など、債権者、担保権者、債務者、不在者財産につき買収を計画している国・地方公共団体・独立行政法人など、時効により不在者財産の所有権を取得したと主張する者、不在者財産の共有者、保管者、福祉事務所長など」(前記「土地所有者情報調査マニュアル」P37)。

さらに、その他の者による申立てについては、「不在者の親族等に申立てをするよう依頼する場合のほか、市区町村が利害関係者として自ら家庭裁判所に申し立てること

も十分ありうると考えられます。例えば、公共事業の用地買収のため、国や地方公共団体が利害関係人として家庭裁判所に不在者財産管理人の選任を申し立て、利害関係人の選任が認められた事例は過去においても少なくありません」（前記「土地所有者情報調査マニュアル」P37）とされている。

上記によれば、不在者の権利に係る土地を含む区域において都市開発事業を施行しようとする民間事業者は、不在者と既に事業用地として土地売買契約を締結している場合には、その不在者の債権者又は債務者となっていることから、利害関係人に該当し、不在者の財産管理に係る申立てを行うことができると考えられる。また、既に設立の認可を受け、法律による強制力を付与された土地区画整理組合であれば、同様に不在者の財産管理に係る申立てを行うことができるようである。そうであるならば、市街地再開発事業を施行する市街地再開発組合も同様であろう。

しかしながら、法律による強制力を伴わない任意の都市開発事業を施行するためにこれから土地の買収に取り組もうとする民間事業者が、それらの土地の区域内に不在者の所有する土地があるからといって、この利害関係人に該当し、不在者財産管理制度を活用することができるかどうかは明らかでない。

また、家庭裁判所においても、当該民間事業者が本当にその場所で都市開発事業を施行しようとしているのかどうかについては、既に土地区画整理事業の施行が認可され、その施行地区等が公告されている場合など当該都市開発事業の施行のために必要な許認可が既に得られていることが明らか

な場合を除けば、その判断は困難であると考えられる。

なお、検察官が申立権者となっていることについては、「公益の代表者として利害関係を有します」（前記「相続人不存在・不在者財産管理事件処理マニュアル」P205）、「検察官も申立人となるのは公益に関係があるからである」（前記「新訂版 不在者・相続人不存在 財産管理の実務」P26）とされている。

図表3 福島地方裁判所・福島家庭裁判所・福島簡易裁判所



資料：筆者撮影

④申立てに必要な書類及び調査

家事事件手続法(平成23年法律第52号)第49条第1項及び第2項の規定により、不在者の財産管理に係る申立ては、「申立ての趣旨及び理由」等を記載した申立書を家庭裁判所に提出して行わなければならない。

また、申立書に記載すべき「申立ての理由」としては、「申立人に利害関係があること、不在者が所在不明になった事情、申立てをするに至った経緯、財産管理人候補者などを記載します」（前記「相続人不存在・不在者財産管理事件処理マニュアル」

P207) とされている。

さらに、標準的な申立添付書類として次の書類が挙げられている（前記裁判所ホームページ・「裁判手続の案内」・「家事事件」・「行方不明者に関する審判」・「不在者財産管理人選任」）。

- ア) 不在者の戸籍謄本（全部事項証明書）
- イ) 不在者の戸籍附票
- ウ) 財産管理人候補者の住民票又は戸籍附票
- エ) 不在の事実を証する資料
- オ) 不在者の財産に関する資料（不動産登記事項証明書、預貯金及び有価証券の残高が分かる書類（通帳写し、残高証明書等）等）
- カ) 申立人の利害関係を証する資料（戸籍謄本（全部事項証明書）、賃貸借契約書写し、金銭消費貸借契約書写し等）

これらの書類に基づき、「申立人と不在者との利害関係の有無、財産管理人を必要とする理由、不在者になった事情、不在者の財産状態、管理人候補者の能力、不在者との関係等が調査の対象となる」（前記「新訂版 不在者・相続人不存在 財産管理の実務」P31）。

不在者財産管理制度を震災からの住宅再建・復興まちづくりの推進のために活用しようとする場合は、あらかじめ、家庭裁判所を始めとする関係当局間において、どこまでの調査を行い、どのような記載をし、また、どのような書類を準備する必要があるかについて具体的に定めて明確にしておく必要があると思われる。

図表 4 盛岡地方裁判所宮古支部・盛岡家庭裁判所宮古支部・宮古簡易裁判所



資料：筆者撮影

⑤管理人の権限

民法第 25 条第 1 項の規定により選任された管理人は、保存行為及び目的の物又は権利の性質を変えない範囲内におけるその利用又は改良を目的とする行為を行うことができる。また、管理人は、この権限を超える行為をする必要があるときは、家庭裁判所の許可を受けなければならない（同法第 28 条）。このため、不在者財産管理人は、不在者の所有する土地の売却等を行おうとするときは、その都度、家庭裁判所に申請し、その許可を受けなければならない。

不在者財産管理人による不在者の所有する不動産の売却に関する家庭裁判所の許可については、「不在者財産管理制度は、不在者の財産を確実に保存することを本来の目的としていますから、当該不動産が値上がりし売却益を得られるからという理由で、売却許可を求めることはできません。もっとも以下のような場合には、売却を検討することも考えられます」として、次の場合が売却を検討することができる場合として

挙げられている（前記「相続人不存在・不在者財産管理事件処理マニュアル」P245）。

ア) 不在者所有の不動産について、管理財産の中から固定資産税をまかなえず、不動産を維持することが困難となっている場合

イ) 不在者所有の建物が老朽化し、近隣に損害を及ぼす危険が高くなっているが、管理財産の中から、修復費用や取壊し費用を拠出できない場合

ウ) 不在者が多額の債務を負っており、強制執行や競売を待つことで、多額の遅延損害金を課されることになる場合

エ) 不在者所有の土地が道路用地となり、国や地方公共団体などから買収の申出があり、管理人としてはこれに応ずべき場合

売却についての許可の審査基準については、「売買金額、売却の必要性、買受人の資力や代金の支払方法などを審査する」とされ、売買金額については「申立人に適正価額を示す資料の提出を求める」、売却処分必要性については「不在者財産管理は、不在者財産を確実に保存するということが、本来の目的であって、これを換価し、その対価を有利な方法で利殖するという事までは、管理人に要求されていないと考えられる。管理人としては、将来出現するであろう不在者のことや、その相続人の立場を十分に考え、経済的な観点からよかれと思ってこのような申立てをするのであろうが、よほど特別な事情がない限り、売却処分の許可はできない」（前記「新訂版 不在者・相続人不存在 財産管理の実務」P71）とされている。

震災からの住宅再建・復興まちづくりの

推進のために不在者財産の売却が必要とされる場合において、このような審査基準を厳格に適用することは、公益上も不在者財産にとっても適当でない場合があると思われる。不在者財産管理制度を震災からの住宅再建・復興まちづくりの推進のために活用しようとする場合は、あらかじめ、家庭裁判所を始めとする関係当局間において、どのような審査基準とするかについて具体的に明確にしておく必要があると思われる。

また、上記からは、震災からの住宅再建・復興まちづくりに限らず、不在者が所有する土地を含む区域において都市開発事業を施行しようとする民間事業者に対して不在者財産管理人が当該土地を売却することについて、家庭裁判所の許可を得ることができるかどうかは、必ずしも明らかでない。

図表 5 盛岡家庭裁判所大船渡出張所・大船渡簡易裁判所



資料：筆者撮影

（2）相続財産管理制度

民法第 951 条から第 959 条までは、相続財産管理制度に関して、次のように定めている。

○民法

(相続財産法人の成立)

第 951 条 相続人のあることが明らかでないときは、相続財産は、法人とする。

(相続財産の管理人の選任)

第 952 条 前条の場合には、家庭裁判所は、利害関係人又は検察官の請求によって、相続財産の管理人を選任しなければならない。

2 前項の規定により相続財産の管理人を選任したときは、家庭裁判所は、遅滞なくこれを公告しなければならない。

(不在者の財産の管理人に関する規定の準用)

第 953 条 第 27 条から第 29 条までの規定は、前条第一項の相続財産の管理人（以下この章において単に「相続財産の管理人」という。）について準用する。

※ (管理人の権限)

第 28 条 管理人は、第 103 条に規定する権限を超える行為を必要とするときは、家庭裁判所の許可を得て、その行為をすることができる。不在者の生死が明らかでない場合において、その管理人が不在者が定めた権限を超える行為を必要とするときも、同様とする。

※参照

(権限の定めのない代理人の権限)

第 103 条 権限の定めのない代理人は、次に掲げる行為のみをする権限を有する。

一 保存行為

二 代理の目的である物又は権利の性質を変えない範囲内において、その利用又は改良を目的とする行為

民法第 951 条及び第 952 条の規定により、

相続が開始したものの相続人のあることが明らかでないときは、相続人を検索しつつ、相続財産管理人を選任して相続財産を管理し、清算を行い、最終的には相続財産を国庫に帰属させることが可能となる。

図表 6 盛岡地方裁判所一関支部・盛岡家庭裁判所一関支部・一関簡易裁判所



資料：筆者撮影

①相続の開始

相続は、死亡によって開始する（民法第 882 条）。このため、被相続人が死亡したことが相続財産管理制度活用前提となる。

また、「この死亡という効果が生ずる原因としては、①自然的死亡、②認定死亡、③失踪宣告の三つがあります」（前記「相続人不存在・不在者財産管理事件処理マニュアル」P9）とされている。いわゆる認定死亡は戸籍法（昭和 22 年法律第 224 号）第 89 条の規定に基づく官庁又は公署が行う死亡の報告によるものであり、失踪宣告は民法第 30 条の規定により行われ、失踪宣告を受けた者は同法第 31 条の規定により死亡したものとみなされるものである。

②相続人のあることが明らかでないとき

「相続人のあることが明らかでないとき」とはどのような場合であるかについては、「相続人の存否が不明なことをいい、どのような場合に認められるかをケースごとに検討する必要があります」、「戸籍上相続人が一人でもいれば、「相続人のあることが明らかでないとき」にあたらないことは当然ですが、相続人が行方不明、生死不明の場合にも同様に同条に該当しません」とされ、「相続人がいないことが明らかな場合は「相続人のあることが明らかでないとき」にあたりと考えるのが一般的です」等とされている（いずれも前記「相続人不存在・不在者財産管理事件処理マニュアル」P11）。

震災からの住宅再建・復興まちづくりを進める上で相続財産管理制度を活用するためには、具体的なケースに応じ、相続財産管理制度の対象となるか、又は前述の不在者財産管理制度の対象とすべきかについて、手戻りとならないよう事前の相談を簡便に行いような体制を設けることが必要と思われる。

図表 7 仙台地方裁判所石巻支部・仙台家庭裁判所石巻支部・石巻簡易裁判所



資料：筆者撮影

③申立てを行うことができる者

民法第952条第1項の規定による申立てを行うことができるのは、利害関係人又は検察官に限定されている。

この利害関係人については、「相続財産の帰属について法律上の利害関係を有する者をいいます」（前記「相続人不存在・不在者財産管理事件処理マニュアル」P19）とされ、「利害関係人とは、相続財産につき法律上なんらかの利害関係を有する相続債権者又は受遺者を言います」（前記「土地所有者情報調査マニュアル」P41）とされている。

この利害関係人に該当する具体的な者として、次の者が挙げられている。

ア)「特別縁故者」、「相続債権者・相続債務者」、「担保権者」、「事務管理者」、「成年後見人であった者」等（前記「相続人不存在・不在者財産管理事件処理マニュアル」P19・20）

イ)「被相続人の債権者、特定遺贈を受けた者、特別縁故者など」（前記裁判所ホームページ・「裁判手続の案内」・「家事事件」・「相続に関する審判」・「相続財産管理人の選任」

http://www.courts.go.jp/saiban/syurui_kazi/kazi_06_15/index.html

また、「特別縁故者としての相続財産分与審判の申立人（民法第958条の3第1項）、相続財産について権利を取得しようとする者や市区町村が利害関係者として自ら家庭裁判所に申し立てることも十分ありうると考えられます」とされている（前記「土地所有者情報調査マニュアル」P41）。

国や地方公共団体がこの利害関係人に該当するかどうかについては、「租税を徴収する目的で、あるいは、公共事業のための用地買収目的で、相続財産管理人を選任する

必要が生ずることがあります。検察官に申立権があることとの関係で利害関係人といえるかどうか疑問もありますが、実務上は肯定されています」（前記「相続人不存在・不在者財産管理事件処理マニュアル」P21）とされ、また、「これらの者〔相続財産を買収しようとする国、地方公共団体〕は、相続財産の管理や清算自体には格別利害関係はないといえるが、道路工事や河川工事の都合上、私有地を公共用地として取得しなければならない場合がある。その際、対象不動産中に相続人不存在の不動産があるときは、相続財産管理人の選任を求めて、この者との間で、買収交渉を行う実際上の必要性は否定しがたいところである。このため、これらの者が相続財産を買収しようとする場合には、利害関係が肯定されている」（前記「土地所有者情報調査マニュアル」P41）とされている。

上記によれば、相続財産である土地を含む区域において都市開発事業を施行しようとする民間事業者については、不在者財産管理制度の場合と同様、たとえば当該民間事業者が被相続人と既に事業用地として土地売買契約を締結し債権者となっている場合であれば、上記の利害関係人に該当すると解されるであろう。しかしながら、都市開発事業を施行するためにこれから土地の買収に取り組もうとする民間事業者がこの利害関係人に該当するかどうかは明らかでない。

また、家庭裁判所においても、当該民間事業者が本当にその場所で都市開発事業を施行しようとしているのかどうかについては、既に当該都市開発事業の施行のために必要な許認可が既に得られていることが明

らかな場合を除けばその判断が困難であることは不在者財産管理制度の場合と同様と考えられる。

なお、検察官が申立権者となっていることについては、「公益の代表者として利害関係を有するという点にあります」（前記「相続人不存在・不在者財産管理事件処理マニュアル」P21）とされている。

図表 8 仙台地方裁判所気仙沼支部・仙台家庭裁判所気仙沼支部・気仙沼簡易裁判所



資料：筆者撮影

④申立てに必要な書類

相続財産管理に係る申立ては、家事事件手続法第 49 条第 1 項及び第 2 項の規定により「申立ての趣旨及び理由」等を記載した申立書を家庭裁判所に提出して行わなければならないことは不在者財産管理に係る申立てと同様である。

また、その「申立ての理由」としては、「申立人に利害関係があること、被相続人が死亡し相続が開始したが、相続人のあることが明かでないことなどを記載します」（前記「相続人不存在・不在者財産管理事件処理マニュアル」P23）とされている。

さらに、標準的な申立添付書類として次

の書類が挙げられている（前記裁判所ホームページ・「裁判手続の案内」・「家事事件」・「相続に関する審判」・「相続財産管理人の選任」）。

ア) 被相続人の出生時から死亡時までのすべての戸籍（除籍、改製原戸籍）謄本

イ) 被相続人の父母の出生時から死亡時までのすべての戸籍（除籍、改製原戸籍）謄本

ウ) 被相続人の子（及びその代襲者）で死亡している方がいらっしゃる場合、その子（及びその代襲者）の出生時から死亡時までのすべての戸籍（除籍、改製原戸籍）謄本

エ) 被相続人の直系尊属の死亡の記載のある戸籍（除籍、改製原戸籍）謄本

オ) 被相続人の兄弟姉妹で死亡している方がいらっしゃる場合、その兄弟姉妹の出生時から死亡時までのすべての戸籍（除籍、改製原戸籍）謄本

カ) 代襲者としてのおいめいで死亡している方がいらっしゃる場合、そのおい又はめいの死亡の記載がある戸籍（除籍、改製原戸籍）謄本

キ) 被相続人の住民票除票又は戸籍附票

ク) 財産を証する資料（不動産登記事項証明書（未登記の場合は固定資産評価証明書）、預貯金及び有価証券の残高が分かる書類（通帳写し、残高証明書等）等）

ケ) 利害関係人からの申立ての場合、利害関係を証する資料（戸籍謄本（全部事項証明書）、金銭消費貸借契約書写し等）

コ) 財産管理人の候補者がある場合にはその住民票又は戸籍附票

相続財産管理制度を震災からの住宅再建・復興まちづくりの推進のために活用し

ようとする場合は、あらかじめ、家庭裁判所を始めとする関係当局間において、どこまでの調査を行い、どのような記載をし、また、どのような書類を準備する必要があるかについて具体的に定めて明確にしておく必要があると思われることは、不在者財産管理制度の場合と同様である。

図表 9 福島地方裁判所相馬支部・福島家庭裁判所相馬支部・相馬簡易裁判所



資料：筆者撮影

⑤管理人の権限

民法第 952 条第 1 項の規定により選任された管理人は、保存行為及び目的の物又は権利の性質を変えない範囲内におけるその利用又は改良を目的とする行為を行うことができる。また、管理人は、この権限を超える行為をする必要があるときは、家庭裁判所の許可を受けなければならないこととなる（同法第 953 条において準用する第 28 条）。ただし、相続財産管理人は、「清算手続として必要な管理行為についても権限を有し、家庭裁判所の許可を得る必要はないと解されています」（前記「相続人不存在・不在者財産管理事件処理マニュアル」P37）とされている。

なお、相続財産管理人が上記の相続財産である土地の売却等を行おうとするときは、その都度、家庭裁判所に申請し、その許可を受けなければならないことは不在者財産管理人の場合と同様であり、「相続財産の売却処分に関しては、①管理手続費用の捻出のため、②債務の弁済などの清算上のため、③管理保管の方法のため、④公共用地または公共的事業の買収のために行います」(前記「相続人不存在・不在者財産管理事件処理マニュアル」P70・71)とされている。

しかしながら、上記の相続財産である土地を含む区域において都市開発事業を施行しようとする民間事業者に対して相続財産管理人が当該土地を売却することについて家庭裁判所の許可を得ることができるかどうかについては、必ずしも明らかでない。

図表 10 福島地方裁判所いわき支部・福島家庭裁判所いわき支部・いわき簡易裁判所



資料：筆者撮影

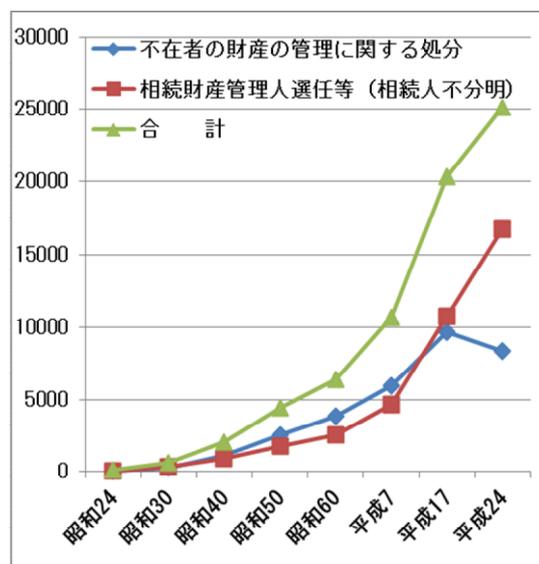
(3) 不在者等財産管理制度に係る家事審判事件の状況

不在者等財産管理制度に係る家事審判事件の新受件数は、不在者の財産管理に関する処分に係る事件数が近年やや減少したが、

相続財産管理人選任等(相続人不分明)に係る事件数が大きく増加し、これらの合計では、昭和24年の130件、昭和60年の6,446件に対し、平成24年には25,109件と、急激に増加している(図表11)。

これらの事件がすべてまちづくりを進める必要から申し立てられたものでは、もちろんないが、所有者が不明となり、その取扱いを決定する必要がある事例が増加していることは否めないところである。

図表 11 不在者等財産管理制度に係る家事審判の新受件数の推移



資料：司法統計年報家事事件編を基に作成

3. 司法と行政の協働が求められた事例 ～競売制度改善の取組～

東日本大震災からの住宅再建・復興まちづくりのための不在者等財産管理制度の活用とは情勢や対象等を異にするが、通常、画然と区別され同じ目的で一緒に仕事をすることは稀な我が国における司法と行政の協働が求められた事例として、いわゆるバブル崩壊後の不良債権処理の加速化

に向けた競売制度改善の取組がある。旧住宅金融専門会社や金融機関の不良債権の処理が大きな社会問題となり、その重要な手段である競売について、円滑な手続の遂行に支障が生じている等の問題が指摘されていたが、司法と行政の協働によるその改善の取組が行われた結果、一定の成果が上がっている。以下においては、その取組をご紹介します。

1996（平成8）年6月21日に公布・施行された「特定住宅金融専門会社の債権債務の処理の促進等に関する特別措置法（平成8年法律第93号）」及び「預金保険法の一部を改正する法律」（平成8年法律第96号）により、預金保険機構に特例業務として、次の業務が追加された。

ア) 多額の不良債権を抱える住宅金融専門会社からの貸付債権等の譲受け、その回収、処分等を目的とする（株）住宅金融債権管理機構の業務の実施に必要な指導及び助言

イ) 特定の債務者の財産調査及び取立て等
ウ) 破綻信用組合の整理回収業務に関する協定の締結及び当該協定に基づく整理回収業務の実施に必要な指導及び助言

エ) 特定の債務者の財産調査及び取立て等
その後も、1997（平成9）年秋以降、北海道拓殖銀行や山一証券の破綻などが相次ぎ、金融システムが緊迫した局面を迎えたことに伴い、さらなる金融機能の安定化や預金保険制度の拡充のための措置が講じられた。

この間、旧住宅金融専門会社や破綻金融機関の不良債権の迅速かつ強力な回収を推進するためにも、競売制度の活用が不可欠であり、その改善が急務となっていた。

1996（平成8）年10月には、当時の大蔵省、建設省、国土庁、法務省等により、「担保不動産等関係連絡協議会」が設置され、翌年1月には同協議会において預金保険機構から①競売情報の開示促進、買受人保護を通じた開かれた競売マーケットの形成、②債権者の協力、手続の見直し等による時間短縮、③占有屋、抗告屋等による執行妨害への対応に関する提案・検討依頼が行われ、同年3月には預金保険機構から当該提言事項について関係機関あてに個別要望が実施された。その後も、預金保険機構から、1998（平成10）年6月には、執行妨害対策に重点を置いた具体的法改正事項について法務省民事局・刑事局あてに要望が、同月、当該法務省への改善要望等について最高裁・日弁連あてに協力依頼が、それぞれ行われ、同月23日に政府・与党により策定された「金融再生トータルプラン（第1次とりまとめ）」に競売手続の迅速化・円滑化が盛り込まれた。

これを受けた競売制度改善関係法が同年10月16日に公布され、同年12月16日から施行された。このうち、「競売手続の円滑化等を図るための関係法律の整備に関する法律（平成10年法律第128号）」は、不当な執行妨害の排除、手続の迅速な処理、利便性の向上という観点から、民事執行法、滞納処分と強制執行等との手続の調整に関する法律、不動産登記法等の一部を改正したものである。また、「特定競売手続における現況調査及び評価の特例に関する法律（平成10年法律第129号）」により、特定債権者（預金保険機構、破綻金融機関の整理回収業務を行う当時の整理回収銀行及び旧住宅金融専門会社から譲り受けた貸付債

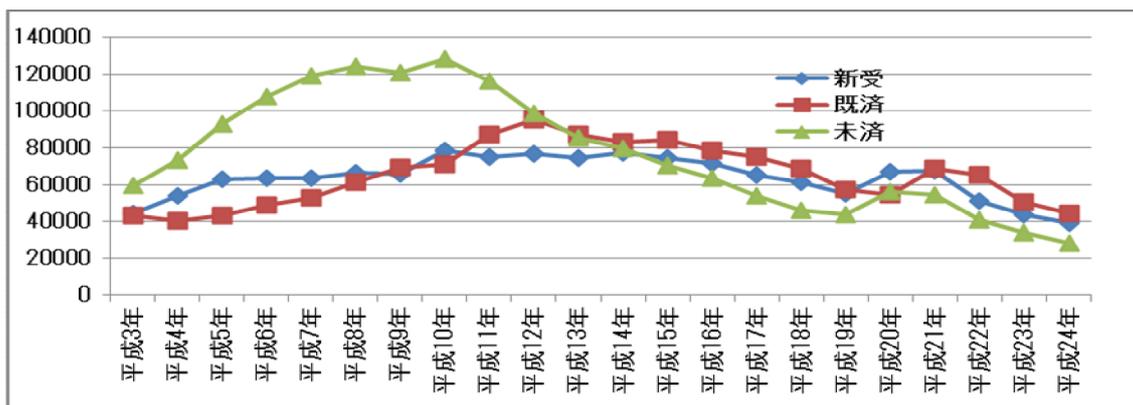
権その他の財産の回収、処分等を行う当時の住宅金融債権管理機構)が申し立てた不動産競売手続については、執行裁判所による現況調査や評価人による評価を省略することができることとされた。

その後も、民事執行法については、2003(平成15)年及び2004(平成16)年と相次いで改正が行われ、競売手続の一層の改善が実現した。また、競売不動産に関する物件明細書、現況調査報告書及び不動産評価書のいわゆる3点セットをインターネットにより分かりやすく公開するなどの運用

上の改善も行われた。

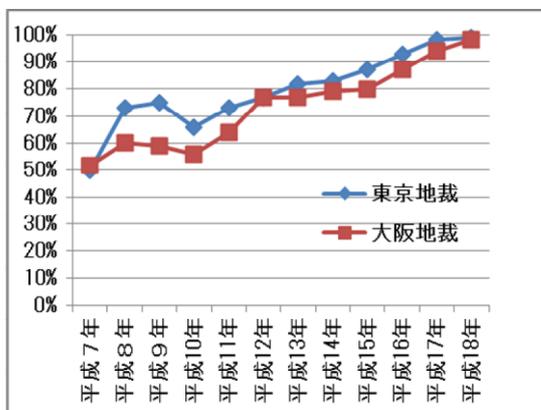
これらの取組により、不動産執行事件のうち、増加を続けていた競売が終了せず未済となっていた事件数が減少に転じ(図表12)、また、売却率も向上した(図表13)。さらには、平成9年には事件数の58.9%が1年を超え、28.4%が2年を超えていた処理期間が平成18年にはそれぞれ、21.7%、5.4%へと大幅に減少し、不動産執行事件の処理期間の短縮が進んだ(「法務省民事局競売制度研究会報告書 平成20年3月」別紙4)。

図表12 不動産執行事件数(地方裁判所・全国)の推移



資料：司法統計年報を基に作成

図表13 東京地裁・大阪地裁の売却率の推移



資料：「法務省民事局 競売制度研究会報告書(平成20年3月)」を基に作成

このように競売制度改善の取組が一定の成果を上げた理由としては、その取組内容が課題解決に資する適切なものであったことのほか、次のことを挙げることができる。

- ア) 法務省・最高裁判所を始めとする関係者の理解と協力が得られたこと。
- イ) 預金保険機構には、裁判官、検察官、不動産業界等からの出向者が集められており、これらの者の知見を総合して競売制度の改善について具体的な方策が検討され、提言が行われたこと。
- ウ) 預金保険機構等公的機関が競売の申立

人となる特定の場合への特例的な措置を講じつつ、これを順次一般化していったこと。

震災からの住宅再建・復興まちづくりの推進における不在者等財産管理制度の活用については、既に関係省庁及び最高裁判所において具体的な取組が進められていることと思うが、競売制度の改善の事例を踏まえると、次のような取組が必要と考えられる。

ア) 財産の保全や相続人及び不在者並びに利害関係人の利益の保護を名目とする不在者等財産管理人による管理の長期化を避け、当該不動産を通常の管理処分が行われる市場へ迅速に戻すことを目標とすること。

イ) 不在者等財産管理制度の活用のため、どのような調査をどの程度まで行い、どのような資料を家庭裁判所に提出する必要があるかを具体的に明らかにすること。

ウ) 事業の実施に精通した者と家庭裁判所という当事者間の緊密な情報交換による現場の実態を踏まえた改善を行うこと。

エ) 事務処理に要する期間に関する実績をデータで把握し、評価し、対策にフィードバックすること。

オ) 不在者等財産管理制度の活用と併せて、担保権の処理等当該不動産に係る権利関係を整理する手法の活用を図ること。

カ) 不在者等財産の管理処分に係る税務上の取扱いなど事業者及び家庭裁判所以外に関わる分野に属する事項についても明確化しておくこと。

キ) 国、地方公共団体等公的な主体が事業者となる住宅再建・復興まちづくりのための事業については、法令又はその運用

において、特に必要な提出資料の定型化・簡素化を図ること。

東日本大震災の被災地においては復旧作業が本格化し、住宅再建や復興まちづくりのための事業の早期着工が求められている。これらの事業の中には、土地収用法（昭和26年法律第219号）に基づき、所有者不明の土地等を含めてその対象とすることができる収用手続によることが法的に可能な事業も多いと思われるが、所有者不明の土地等について収用手続をとる場合にも相当の期間を要することを踏まえれば、事業のより一層の迅速化を図るため、不在者等財産管理制度を活用することは適切であると考える。

もともと不在者の財産の売却は、家事審判法施行法（昭和22年法律第153号）第21条の規定による改正前の旧非訟事件手続法（明治31年法律第14号）第58条の規定により、民事執行法（昭和54年法律第4号）附則第2条の規定による廃止前の旧競売法（明治31年法律第15号）の規定によって行うこととされていた。それが「これに代えて許可を得て任意売却する方法が採られてきたため、競売手続が意図する効果を上げるべく、許可の審判に当たっては、金額、売却先（あるいは事例によっては目的）などを特定することが行われている」（前記「新訂版 不在者・相続人不存在 財産管理の実務」P71）とされている。

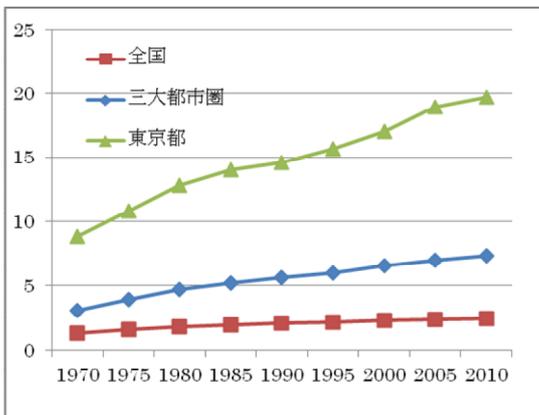
競売手続の改善が進められた現在、かつての競売手続から移行した不在者財産等管理制度においても必要な改善が行われ、東日本大震災からの住宅再建・復興まちづくりの更なる加速化措置が効果を十分に発揮するよう期待したい。

4 まちづくりにおける不在者等財産管理制度活用の期待

そもそも所有者不明の土地等の取扱いは、被災地のみならず、全国的にみても公共事業や都市開発事業の施行などまちづくりを進める上で課題となっている。また、所有者不明の空家についても、必要な雪下ろしや修繕、解体撤去等の適正な管理が行われず、地域の良好な環境を維持する上で支障となっているところである。

私有地面積 1 ha 当たり所有者数の推移を見てみると、年々増加の傾向にあり、特に東京都では 1970 年に約 8.8 人であったものが、2010 年には約 19.7 人と約 2.2 倍となっている（図表 14）。まちづくりの推進に当たって調整を必要とする関係権利者が増加していることがわかる。

図表 14 私有地面積 1 ha 当たり私有地所有者数の推移



資料：総務省「固定資産の価格等の概要調査」による私有地所有者は 1990 年までは納税義務者数の合計、1995 年度は面積区分別所有者数等に関する調（全地目）、2000 年度以降は納税義務者数に関する調の納税義務者数を使用した。私有地面積は総括表の地積の合計とした。

単位：私有地面積 ha

時点：各年の 1 月 1 日現在の数値（1970 年の数値には、沖縄県の数値は含まれていない。）

参照：国土交通省土地・建設産業局土地市場課「平成 23 年度土地所有・利用概況調査報告書（平成 24 年 3 月）」

関係権利者が増加すれば、まちづくり事業を進めるために必要な調整事務は増加し、事業期間も長期化する。また、関係権利者が増加することは、事業の遂行に当たって、不在者等財産が関係してくる場面を増加させることにもなると考えられる。

しかしながら、多数決や土地収用が可能な事業制度によらない任意のまちづくり事業を、このような不在者等財産の所在する区域において施行することは、極めて困難である。また、多数決や土地収用が可能な事業制度によるものであっても、相当の事務量と期間が必要となってしまう。

このような中で、不在者等財産管理制度を活用することが容易となれば、まちづくり事業に係る関係権利者との調整の進捗を期待することができる。

もしこのまちづくり事業が被災地における復興事業であれば、地方公共団体が施行者となるものが多いであろうことから、前述したように、当該地方公共団体が申立人となる形で不在者等財産管理制度の活用が可能であると思われる。しかし、民間事業者がまちづくり事業を施行しようとする場合において、不在者等財産管理制度の活用を図ろうとしても、それは、事業の施行についてこれから関係権利者の同意を得ようとする段階又はこれから土地の売買契約の締結を申し込もうとする段階での問題となるため、当該民間事業者が不在者等財産管理制度を活用するための申立てを行うことができる利害関係人に該当するかどうかの立証は困難であろうし、家庭裁判所から見れば、そもそもその者がまちづくり事業を本当に施行しようとしているのかも

不明であろう。また、その不在者等財産に該当する土地が当該民間事業者がまちづくり事業を施行しようとする区域内に所在するのかどうかの立証さえも困難であるという課題があると思われる。

このため、特に民間事業者による都市開発事業等のまちづくり事業の施行については、行政による事業の認定制度や事業の施行区域の公告制度などを設けて、当該まちづくり事業を施行しようとする者及び施行しようとする土地の区域を広く明らかにし、家庭裁判所において当該まちづくり事業を特定することができるようにすることを前提として、当該まちづくり事業を施行しようとする民間事業者が不在者等財産管理制度を活用することができるよう不在者等財産管理制度を活用するための申立てに係る民法の特例を定めるなど法律による対応も検討する必要があるのではなかろうか。

複雑化・長期化する一方の権利者調査に対する支援を含め、東日本大震災からの住宅再建・復興まちづくりの加速化措置による取組を踏まえた、用地調整段階における民間都市開発事業等のまちづくり事業に対する支援方策について、今後の関係各方面における検討と取組に期待したい。

<参考文献>

- ・最高裁判所「司法統計年報」
- ・復興推進会議（2013年3月7日）「住宅再建・復興まちづくり加速化のための施策パッケージ」
- ・復興庁住宅再建・復興まちづくりの加速化のためのタスクフォース（2013年4月9日）「住宅再建・復興まちづくりの加速化措置（第二弾）」
- ・復興庁（2013年10月19日：同月21日公表）「住宅再建・復興まちづくりの加速化措置（第三弾）」
- ・総務省「固定資産の価格等の概要調査」
- ・法務省民事局（2008年）「競売制度研究会報告書」
- ・国土交通省土地・建設産業局（2012年）「土地所有者情報調査マニュアル」
- ・国土交通省土地・建設産業局土地市場課（2012年）「平成23年度土地所有・利用概況調査報告書」
- ・預金保険機構「預金保険機構年報」
- ・財産管理実務研究会（代表／大場民雄）編集（2005年）「新訂版 不在者・相続人不存在 財産管理の実務」（新日本法規出版株式会社）
- ・野々山哲郎・仲隆・浦岡由美子共編（2013年）「相続人不存在・不在者 財産管理事件処理マニュアル」（新日本法規出版株式会社）