

# 所有者不明土地問題等の原因・背景と対策の方向(各論)

都市研究センター専任研究員

丹上 健

## はじめに

所有者不明土地問題等に対する本稿の基本的な認識と対策の全体像は、当機構誌「URBAN STUDY」2018DECEMBERvol. 67に掲載した「所有者不明土地問題等の原因・背景と対策の方向(総論)」のとおりである。本稿では、これを受けて、対策の各論として、①公的主体による土地の受入れと②相続登記と住所変更登記の義務化を取り上げ、検討してみたい。

民事基本法制の見直しについては、現在、(一社)金融財政事情研究会に設置された「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会」(座長：山野目章夫早稲田大学教授。以下「登記制度等研究会」という)において広範かつ詳細な検討が進められている。以下では、その検討状況と〔参考文献〕に掲げた研究者の研究成果を踏まえて検討することとする。

## 〔目次〕

### 〈総論〉

#### 1. 所有者不明土地等の実態

- (1)所有者不明土地等の現況
- (2)空き地所有者の意識

#### 2. 所有者不明土地等の問題点

#### 3. 所有者不明土地問題等の発生の原因と背景

- (1)所有者不明土地問題等の発生の原因
- (2)所有者不明土地問題等の発生の背景

#### 4. 土地所有者の責務

#### 5. 所有者不明土地問題等に対する対策の全体像

## 〈各論〉

### 6. 公的主体による土地の受入れ(土地所有権の放棄と相続放棄)

- (1)土地所有権の放棄
- (2)相続放棄

### 7. 土地の所有者とその所在の明確化(相続登記と住所変更登記の義務化)

- (1)問題の所在
- (2)土地情報基盤整備の必要性
- (3)相続登記等の義務化の目的・根拠
- (4)相続登記等の義務化の実効性確保
- (5)相続登記義務化の制度設計
- (6)住所変更登記義務化の制度設計
- (7)登記の公開のあり方

〔参考文献〕本文における引用・紹介はこれによる。  
所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議(内閣官房)

「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」  
「所有者不明土地等問題対策推進のための工程表」  
2018. 6、議事資料。

所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会(国土交通省)

「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン(第2版)」2017. 3。

国土審議会土地政策分科会特別部会(国土交通省)

「中間とりまとめ」2017. 12、議事資料。

中長期的な地籍整備の推進に関する検討会(国土交通省) 「中間とりまとめ」2018. 2、議事資料。

国土審議会土地政策分科会企画部会国土調査のあり方に関する検討小委員会(国土交通省)議事資料。  
登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会(金融財政事情研究会) 議事資料。

住民生活のグローバル化や家族形態の変化に対応する住民基本台帳制度等のあり方に関する研究会(総務省)

「中間報告」2018. 5、「最終報告」2018. 8、議事資料。

所有者不明土地問題研究会(国土計画協会)

「最終報告」2017.12、議事資料。

所有者不明土地問題研究会Ⅱ(国土計画協会)

「中間とりまとめ」2018.10、議事資料。

吉田 克己

- ①「所有者不明土地問題と民法学の課題」土地総合研究 2018年春号 土地総合研究所。
- ②「序論：人口減少社会における土地の管理不全防止を目指す制度構築への基本的視点」土地総合研究 2018年夏号 土地総合研究所。
- ③「土地所有権放棄・相続放棄と公的主体による土地の受入」同上。

高橋 寿一

- ①「取得時効の活用可能性—共同相続不動産の取得時効における「所有の意思」を中心として—」同上。

小西 飛鳥

- ①「相続登記の促進のためのインフラストラクチャー整備—ドイツ法を参考にして—」同上。
- ②「相続財産制度の管理に関する提言」同上。

小柳 春一郎

- ①「相続登記促進策—相続登記義務と資格者・専門家関与強化—」同上。
- ②「不在者財産管理制度見直しの方向」同上。

新井 克美

- ①「土地所有者所在不明問題に関する一考察—不動産登記制度の沿革を踏まえて—」同上。

吉原 祥子

- ①「人口減少時代の土地問題—「所有者不明化」と相続、空き家、制度のゆくえ」2017.7 中央公論新社。

幾代 通

- ①「不動産登記法」1982.2 有斐閣。

山野目 章夫

「不動産登記法概論—登記先例のプロムナード」2013.5 有斐閣。

大阪土地家屋調査士会制度研究会 編

「土地家屋調査士の業務と制度」2004.12 三省堂。

## 6. 公的主体による土地の受入れ（土地所有権の放棄と相続放棄）

### (1) 土地所有権の放棄

土地の寄附について、現在、国も地方公共団体も、原則として行政目的で使用する予定がない土地は受け入れていない。

財務省のHPは、土地等の寄附について次のとおり説明している。「寄附の申出があった場合、土地等については、国有財産法第14条及び同法施行令第9条の規定により、各省各庁が国の行政目的に供するために取得しようとする場合は、財務大臣と協議の上、取得手続をすることとなります。なお、行政目的で使用する予定のない土地等の寄附については、維持・管理コスト（国民負担）が増大する可能性等が考えられるため、これを受け入れておりません。」

また、土地問題研究会における地方公共団体提出資料には、「土地の寄附受けの検討事項と懸案事項」として、次の事項が挙げられている。

- ・土地所有者による管理責任の放棄を促すことになり、価値の無い土地は行政に寄付すれば良いというモラルハザード対策。
- ・受け入れた土地等にかかる資産管理にかかる行政コスト(経費・人材等)の増加。
- ・土地によっては、災害防止対策等が必要(経費等)。
- ・受け入れを行うにあたっての境界確定や残地物の確認などが、一定の経費等が必要。
- ・不動産事業者等からの不要土地等(事業残地等)の寄附申し出が大量に見込まれるため、慎重な判断が必要。
- ・固定資産税収入の減少。

要するに、国も地方公共団体も、①「行政

目的で使用する予定がない土地の受入れは、効用が認められない一方で、コスト（資産管理、災害防止対策、境界確定等の受入れ経費等）のみが発生することとなるため、受け入れることはできない」ということであろう。②市町村の場合、固定資産税収入の減少がこれに加わる。また、③一旦こうした土地の寄附を受け入れた場合、土地所有者の管理責任の放棄を促し、どこまで拡大するか分からないことが慎重にならざるを得ない理由と考えられる。

こうした事情は、土地の所有権の放棄についてもほぼ同様に当てはまる。

民法には、債権の放棄（519条：債務の免除）のほか、物権の放棄に関し、共有持分の放棄（255条）、地上権・永小作権の放棄（275条・398条）等の規定があるが、所有権の放棄については規定がない。他方、民法は、「所有者のない不動産は、国庫に帰属する」（239条2項）と規定していることから、所有権の放棄が認められるとすれば、放棄され無主物となった土地は直ちに国庫に帰属し、土地所有者の一方的な意思表示によって土地の管理責任や負担が国に付け替えられることになる。ここから所有権放棄の是非について種々の見解が生まれることになる。

この点に関する最高裁の判例は見当たらない。しかし、最近、下級審の注目すべき判例として松江地裁平成28年5月23日判決及びその控訴審である広島高裁松江支部平成28年12月21日判決が現れた。土地の所有権を放棄したと主張する者が国に所有権移転登記の協力を求めた事案（登記引取請求訴訟）であり、判決は、その主張を権利の濫用（1条3項）として否定した。理

由は、①土地を所有することにより将来的に背負うこととなる負担ないし責任を回避する意図を有し、他方で、これらが民法239条2項により国に移転するものと認識していたこと、②本件所有権放棄によって所有権喪失が認められた場合には、国において、財産的価値の乏しい本件土地について管理に係る多額の経済的負担を余儀なくされることになることが挙げられた。こうした事情は、土地所有権が放棄される多くの場合にはほぼ共通して認められる。ただし、所有権放棄が可能であることは当然の前提として、これを権利濫用法理によって否定したものであることには留意が必要である。

また、登記先例も土地所有権の放棄は認められないとしており、その代表が昭和41年8月27日の法務省民事局長回答である。ただし、事案は、神社所有地に含まれる崖地が崩壊寸前の状態にあり、所有者である神社がその補強工事に多額の費用を要するため国の資力によって危険防止を図ることが最善だとして土地所有権を放棄したものであり、この回答を土地所有権放棄一般を否定したものと理解することには慎重を要する。

以上の状況を踏まえ、〔参考文献〕に掲げた吉田③は、土地所有権放棄について極めて明快に論じられている。その概要を示せば次のとおりである。

①民法起草者は、権利一般について放棄の自由を認めている。学説も、一般的傾向として、権利一般の放棄の自由と同様に不動産所有権の放棄を認めている。

②このような学説の一般的傾向は正当だと

考えられる（法主体は、自己に帰属する客体への権利に関して処分権を認められるべきであり、これが権利放棄の自由を基礎付ける。このように帰属をもって放棄の原則的自由を根拠付けるならば、権利一般と所有権とを区別するいかなる理由も無くなる）。

しかし、権利放棄の自由は、無条件のものではなく、他者の利益を害さないという条件の下でのみ認められる。

③所有権の場合は、権利を放棄しても客体である有体物は残るという特殊な事情が存在するために、放棄が他者の利益に影響を及ぼす場合が通常であり、例外である放棄の制限がむしろ原則化する。

土地の場合は、その所有権を放棄することによって所有者が存在なくなると国庫に帰属する。私人が土地所有権の放棄を考えるのは、多くの場合、土地所有に伴う利益よりも負担の方が大きくなるという事態を前提にしている。そのような財は、国の利益を害する可能性が大きい。したがって、土地所有権については、放棄の制限という例外が原則化して、通常はその放棄が認められないことになる。

④しかし、そのような土地であっても、国がその受入れに政策的価値を認める場合には、私人の土地所有権放棄を認めることは可能と考えるべきである（国がその受入れに政策的価値を認めるということは、放棄が国の利益を害することにはならないことを意味する）。その場合には、土地所有権の放棄が可能という原則が復活することになる。

⑤以上は、現行法の下での解釈によっても導かれる解決である。しかし、それを明確化するためには、立法措置を講じることが望ましい。ここでは民法を改正し、「不動

産の所有者は、国の同意を得て、その所有権を放棄することができる」という第248条の2の規定を新設することを提案しておきたい（「国の利害を害さない限り」という要件設定にすると、放棄の効力が認められるかどうか直ちに一義的に判断することが難しくなる。そのような点を考慮して、国の利益を害するかどうかを「国の同意」という客観的に知覚容易な要件で代置することとしている。また、「同意」は効力確定要件として、「承認」は効力要件として用いられる。土地所有権の放棄は、国の引受け意思がある場合には、放棄の意思表示の時点で効力が生じるとする方が適切と考えられるので、「同意」を提案しておく。なお、本提案は、土地所有権放棄の場合の帰属先を、現行の民法の考え方に従って国庫と考えている。しかし、立法措置を講じる場合には、これを別の公的主体（例えば市町村）にすることもあり得る）。

⑥以上の提案においては、所有権放棄に対して国が同意すべきかどうかの基準については白紙としている。しかし、今後の長期的な環境・防災・国土保全等の国土政策を考えた場合には、この問題領域への積極的な公的介入が必要であり、一定の土地については積極的に同意するという政策を採用すべきだと考える。また、一定の場合には私的所有者の過剰負担を避けるという社会政策的観点から同意が要請されることもあり得るであろう。

その基準としては、明確な基準というより、例えば「土地所有者から所有権放棄に対する同意を求められる場合には、国土保全、環境保全又は防災等公益的見地から必要と判断されるときは、同意を与えるものとする」というような一定の抽象的規準を立てておいて、その規準に即して個別的ケ

ースごとに判断していくという方が現実的であるように思われる。また、その判断に際しては、市民参加措置を講じることも考慮に値する。

⑦国の同意を要件とすると、放棄を望む土地所有者と国とが受入れ条件について交渉を行うという可能性が開ける。例えば土地所有者が一定の費用を納付するとか、その費用で測量を実施することを受け入れの条件にするなどである。このように土地所有者に一定の負担を課した上での所有権放棄土地の受入れであれば、納税者との関係でも説明が付きやすくなるであろう。土地所有権放棄を希望する私人の側からすると、そのような負担の履行を提示することによって、国に受入れを要請することができるということである。

少子高齢化の進展等による土地需要の減少に伴い空き家・空き地等の低未利用地が増加している。特に人口流出が進む地方では既に深刻な状況がみられる。地域振興や移住促進、空き家・空き地バンクの活用等の取組が進められているが、今後の本格的な人口減少を踏まえ、国土資源を適切に利用・管理するためには、こうした土地利用の促進策と合わせて、「当面、利用される見込みのない土地」（吉原①）が増加せざるを得ないことに正面から向き合い、有効な対策を講じていくことが必要である。

公的主体による土地の受入れは、こうした対策に位置付けられるものであり、「当面、利用される見込みのない土地」の受け入れを行わない場合・行う場合を大局的に比較すれば、次のように整理することができるであろう。

#### ①法的管理

受入れを行わない場合、法的管理が行われず、所有者不明土地や権利者多数土地になる可能性が高い。受入れを行う場合は、その可能性は皆無になると言えるであろう。

#### ②物理的管理

土地の物理的管理を行うために要するコストは、両場合で基本的に変わらない。負担する主体が異なるのみである。ただし、受入れを行わない場合は、管理放棄され、周囲に悪影響が生じる可能性が高い。また、受入れを行う場合は、地域コミュニティの用に供することにより管理を任せる等の工夫の余地が生まれる。

#### ③土地の利用可能性

受入れを行わない場合は、個人が土地を処分しようとしてもローカルな市場ベースに乗る土地利用ニーズに限られ、土地の利用可能性は限定されたものとなる。受入れを行う場合は、公共的・公益的土地利用や地域コミュニティでの土地利用まで利用可能性が広がる。また、全国ベースの土地利用ニーズや時を超えた将来の土地利用ニーズへの橋渡しが可能となる。さらに、国民一人当たりの国土資源の増大を活かした土地利用を実現する上で、土地所有者から

「当面、利用される見込みのない土地」として放置されがちな土地を無償で取得して流動化させることは、その大きな推進力となる（無償又は低廉な価格で売却又は貸出す）。特に農地・林地や自然的土地利用において有効であり、市街地整備や宅地の規模拡大に活用することも考えられる。

以上を踏まえれば、土地の受入れによって公的主体に土地の管理責任や負担が移転することになるとしても、国民経済的な視

点やあるべき国土政策・土地政策の視点から、受け入れに積極的に途を開いていくことが必要である。本章冒頭に記した土地の寄附にみられる事情は、旺盛な土地需要が存在し、土地所有者が自助努力によって土地を適切に利用・管理・処分できる状況を前提に成り立つ議論であり、その前提が崩れる中（これは社会経済情勢の構造的変化によるものであり、モラルハザードは基本的に問題にならない）、いわば両すくみの状態をいつまでも続けるとすれば、結果的に国土資源の劣化を招き、将来の国民により大きな負担を残すことになると考えられる。

ここで1. (2)の空き地所有者へのWEBアンケート結果を振り返ると（図表5）、全体では、所有する空き地を管理していない者が約3割、負担を感じたことがある者が5割弱、相続させたいとは思わない者が5割強、そして、所有に負担を感じる空き地について「売れる見込みはないが、手放せるなら手放したい」が約1/4であった。また、土地所有者の責務について「管理の義務を負

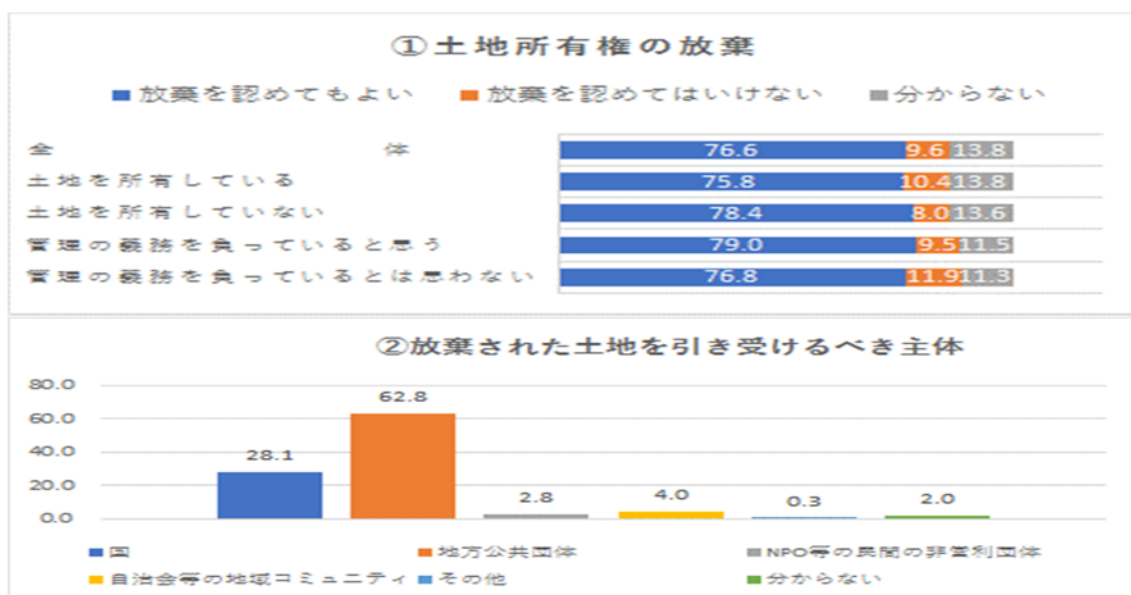
っているとは思わない」者は、全体では約3割であるが、空き地を管理していない者と空き地の登記を行っていない者では5割強に上っている。

また、対象者を無作為に抽出した「土地問題に関する国民の意識調査」結果によると（図表13）、「土地所有権の放棄を認めてもよい」とする者が、土地の所有の有無、管理の義務を負っていると思うか否かに関わりなく、7割台後半を占め、「放棄を認めてはいけない」者は約1割に止まっている（図表①）。

「放棄を認めてもよい」者の内訳は、「一定の費用を支払えば認めてもよい」が約6割、「費用を支払うことなく認めてもよい」が約4割である。また、放棄された土地を引き受けるべき主体は、国が約3割、地方公共団体が約6割であり、その他の主体は僅少に止まっている（図表②）。

これらの意識調査結果からも、空き地所有者には「売れる見込みはないが、手放せるなら手放したい」意向が少なからずあり（全体では約25%であるが、地目別には、宅地が約2

（図表13） 「土地問題に関する国民の意識調査」結果（1） （単位：％）



資料：国土交通省「土地問題に関する国民の意識調査」（2017.11～12、n=1604）

割、農地が約 3 割、山林及びその他が約 5 割である)、他方、空き地を管理していない者や空き地の登記を行っていない者を中心に管理意識の低下がみられること、また、国民の多くが、地方公共団体・国を念頭に、「土地の放棄を認めてもよい」と考えていることが伺われ、公的主体による土地の受入れに途を開くことが適切と考えられる。

そこで、以下、制度設計上のポイントと考えられる事項を記述してみたい。

### ①土地所有権放棄を可能とする理論的根拠と制度設計

前記吉田③(②～⑤)による。

その上で、国及び地方公共団体の運用の統一と連携を図るため、土地の所有権放棄に関する特別法を制定する。

### ②土地所有権放棄が認められる対象地

公的主体が土地を受け入れる目的は、

i これを受け入れないとすれば、土地の物理的管理も法的管理も行われなくなり、国土資源の劣化が進むことを防止すること、  
ii ローカルな市場に任せていたのでは、利用も処分されず放置されたままとなる土地を、公的主体が無償で取得して流動化させることにより、その利用可能性を拡大し(全国や将来の土地利用ニーズ、地域コミュニティでの利用や農地・林地・自然的土地利用等市場ベースには乗りにくい土地利用ニーズ)、国土資源である土地の有効活用を推進することである。

したがって、土地所有権の放棄が認められる対象地は、土地需要の減少等により「当面、利用される見込みのない土地」とすることがふさわしいと考えられる。

ただし、これは基準としては極めて抽象的であり、該当する土地の範囲も広い。ま

た、必ずしも市場ベースに乗らない土地ではないが、遠隔地に居住すること等によって処分できず放置されている土地も多いと考えられるところ、こうした土地は、無償提供されるのであれば有効利用の可能性が高く、排除する必要はないとも考えられる。他方、冒頭の地方公共団体提出資料で懸案事項とされる「不動産事業者等からの不要土地等(事業残地等)の寄附申し出」は、もともと宅地造成の残地森林等として不動産事業者等が管理することが予定されているものであり、モラルハザードに関わるものとして、放棄を認める必要はないであろう。さらに、土地を受け入れる公的主体に生じる組織的・財政的負担がどの程度の大きさになるかについても必要な財政措置の構築と合わせて適切な配慮を行う必要がある。

このように様々な要素を考えると、前記吉田③(⑥)にあるように、「一定の抽象的規準を立てておいて、その規準に即して個別ケースごとに判断していく」方法が現実的であり、その積み重ねによってより妥当な規準を形成していくことが妥当と考えられる(その意味で、公的主体には広範な裁量権が認められる。また、規準は、逐次改訂を予定するものと捉える必要がある)。

### ③土地所有権放棄の手続(放棄の意思表示)

権利の放棄は本来単独行為と考えられるが、民法に規定する放棄の意思表示については、一般的に権利放棄により利益を受ける者に対してなされる相手方のある単独行為と解されており、地上権の放棄(268条1項)や債務の免除(519条)にはこの旨明確に定められている。その趣旨は、放棄の意思表示を権利放棄により利益を受ける相手方が明確に認識できるようにする必要がある

ためとされている。

これに対し所有権の放棄は、ペアとなる受益者がいないことから、相手方のない単独行為であり、本来は特定の者に対する意思表示は必要としないと解される。

しかし、現行法上「所有者のない不動産は、国庫に帰属する」（239条2項）とされ、放棄された不動産は必然的に国庫に帰属することから、土地所有権の放棄については、利益を受けるとともに管理の負担も引き受けることとなる国が、土地所有者の放棄の意思表示を明確に認識できるようにする必要がある。特に公的主体による土地の受入れの目的は、放置すれば所有者不明土地等になる可能性の高い土地の法的管理等を確立することにあるから、これは所有権放棄手続の必須の条件となる。この点で、前記吉田③（⑤）にあるように、公的主体の同意を所有権放棄の要件とすることは、権利関係を明確にする上で有効に機能するものと考えられる。

（なお、公的主体の同意を要件とするのであれば、現行の贈与契約（549条＝寄附）で対応可能ではないかとの議論があり得る。しかし、①所有権放棄の選択肢を排除する理由がないことのほか、②土地収用と同様原始取得とすることによって、公的主体は瑕疵のない完全な所有権を取得すること、③登記の単独申請への途を開くこと、④所有者不明土地等について、所有権放棄の意思の認定やみなし所有権放棄への途を開くことなどの点において実質的な意義があると考えられる。）

#### ④土地の受入れ条件（土地所有者の負担）

公的主体が土地を受け入れる目的は、土地の法的管理等を的確に行うことにあるから、同意するに当たっては、これを可能とする条件の充足を土地所有者に求めることが

必要である。

この点で参考となるのが相続税の物納財産の基準（相続税法41条、相続税法施行令18条・19条）であり、管理処分不適格財産（物納に充てられない財産）にも挙げられている、権利の帰属に争いがある土地、境界が明らかでない土地、管理・処分に過大な費用を要する土地（廃棄物を除去しなければ使用できない土地等）などについては、そのクリアを条件とすることが考えられる。また、建物等の上物については、そのまま活用できる場合を除き、原則更地とすることが適切と思われる。

しかし、土地の管理に要する費用の負担を求めるなどそれ以上の条件を課すことについては、土地所有権放棄のハードルを高め、制度創設の目的を没却するおそれがあることから、慎重である必要があると考えられる。

こうした受入れ条件に関する交渉の機会を確保するためにも、公的主体の同意を放棄の要件とすることが有効である（前記吉田③（⑦））。

#### ⑤所有権放棄された土地の帰属先

現行民法上、所有者のない不動産は国庫に帰属するとされ、相続人のない相続財産も最終的に国庫に帰属するとされている（959条）。その趣旨は、国家の基礎である不動産はなるべく国有とすることが望ましいためであるなどと言われている。

しかし、土地の所有権放棄に途を開くため民法を改正するに当たっては、どのような主体に帰属させるのがふさわしいか改めて検討する必要がある。

土地の受入れによって公的主体に生じる負担は、大きく①土地の法的管理、②物理的管理及び③土地活用の促進である。このう



ち①は、土地の受入れに当たって適切に整理すれば、後はどの主体が行っても変わりがなく、大きな負担になることもないであろう。問題は②と③である。これらの事務を最も的確かつ効率的に処理し、また、これらに係る利害、特に将来の土地活用(保全を含む)に最も深く関わる主体がその土地を取得するとすることが合理的と考えられる。

これは、土地の所在、面積、周辺状況、将来の土地利用の可能性等により千差万別であるが、対象地が一般に売買等の市場ベースに乗りにくい個人の土地であることを考えれば、その多くは地域づくりのために活用されることとなり(まちづくり、担い手への農地・林地の譲渡や貸出し、自然的土地利用等)、また、周辺住民の理解と協力を得ながら管理するのがふさわしいものと想像される。したがって、まずは市町村、次いで都道府県、例外的に国(例えば、国有林への編入)と考えられるが、いずれにせよ、各個別の土地について、上記原則に基づき三者が協力して判断していくことが適切と考えられる

このように取得した土地の活用や管理の観点からは、国は土地の帰属先としては例外的な位置付けになると思われるが、本制度の基本的目的は、国土資源の適切な管理と活用という国の国土政策・土地政策に根差すものである。したがって、国は、本制度が全体として有効に機能するよう、必要な制度的・財政的措置を講じるとともに、自ら全国的な土地需要をマッチングする仕組みを構築する等の取組を積極的に推進することが必要である。

なお、ランドバンク等の新たな組織を立ち上げ活用することについては、国及び地方公共団体が土地の受入れを進める中で、

その業務を効率的に執行する方策の一つとして検討していくことが現実的と思われる。

## (2) 相続放棄

相続の放棄については、言うまでもなく民法に明確に定められている。「相続人は、自己のために相続の開始があったことを知った時から三箇月以内に、相続について、単純若しくは限定の承認又は放棄をしなければならない」(915条1項)、「相続の放棄をしようとする者は、その旨を家庭裁判所に申述しなければならない」(938条)、「相続の放棄をした者は、その相続に関しては、初めから相続人とならなかったものとみなす」(939条)等々である。そして、相続人全員が相続を放棄した場合は、相続人が不存在の場合(951条)に該当し、一連の手続を経て相続財産は最終的に国庫に帰属する(959条)。相続財産に土地が含まれる場合、上記の土地所有権の放棄と類似した状況となるが、ここで国土資源の管理の観点から特に問題となるのが、土地が放置されることなく確実に国庫に帰属するかどうか(又は他の者に処分されるかどうか)である。

一連の手続とは、①相続人の不存在→②相続財産法人の成立→③相続財産管理人の選任→④相続債権者・受遺者への弁済→⑤相続人探索の公告→⑥特別縁故者への相続財産分与→⑦残余財産の国庫帰属である(951~959条)。したがって、手続が進められ、土地が国庫に帰属するかどうかは、③の相続財産管理人が選任されるかどうかにかかっている。

民法は、「前条の場合(相続人のあることが明らかでないとき)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」

(952条1項)と規定するが、この請求に際しては、戸籍謄本など一連の必要書類を揃えた上で予納金30万円～100万円程度を納める必要があることから、その請求が行われず、相続財産管理人不選任のまま放置されるケースも多いとみられる。

これは「相続財産が相続財産法人に帰属しており、その管理に当たる者が存在しないという法律関係が継続する」(吉田③)ということであるが、相続放棄した者にも国庫にも属しない「見捨てられた土地」(吉原①)というのが実感にマッチするであろう。

こうした状況を如何に打開するか、吉田③は、次のような方向を提示する。

①そのような責任回避的な相続放棄の効力を否定すること。しかし、結論的には、所有権放棄とは異なり、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(相続放棄は、もともと債務が超過しているような相続人にとって不利益な遺産を相続人が包括的に承継することを避けるための制度として設けられている。また、相続の放棄は、負財だけではなく被相続人に属する全財産の承継の否定をもたらすものであるから、所有権放棄についての問題の一つであるモラルハザードをもたらす危険は、相対的には小さいものと評価することができる)。

②国が積極的に相続財産の受入れを目指して動くこと。国による相続財産管理人の選任請求を認める。国庫帰属までの手続を緩和する。他方、市町村のイニシアティブに期待し、市町村を相続財産管理人選任の申立権者として認める。

また、小西②は、次の対策を提言する。

①現在、相続人の相続財産管理義務の内容は「その固有財産におけるのと同じの注意」(918条1項)とされ、相続を放棄した者も

「その放棄によって相続人となった者が相続財産の管理を始めることができるまで、自己の財産におけるのと同じの注意をもって、その財産の管理を継続しなければならない」(940条1項)とされているが、これらの注意義務を善管注意義務へと高める。

②相続人が管理義務を果たせない場合に備えて、専門家に相続財産を管理してもらい、同時に助言を求められるようにする制度を導入する。

③所有権放棄を認める制度を導入し、相続人が相続放棄をするのではなく、単純承認しやすい制度を整える。

④相続人不存在の場合に速やかに、かつ、必ず相続財産管理人を選任する制度を導入する。

いずれも示唆に富む指摘であり、これらを踏まえ、「見捨てられた土地」に関する制度設計上のポイントを記述してみたい。

①「見捨てられた土地」の発生を防止するためには、相続が発生し、相続人が不存在の場合は、可能な限り早期に、かつ確実に相続財産管理人が選任され、民法に定める一連の手続が行われる必要がある。

②相続の放棄によって相続人が不存在となる場合は、相続財産管理人選任の申立ての第一義的な責任は、相続放棄した相続人にあると考えられる。期限内に相続放棄しなければ単純承継したものとみなされる相続人には(921条)、相続権の放棄によって何らかの受益があり、それが認められるためには相応の負担があつてしかるべきと考えられるためである。また、相続財産に最も近く位置し、その行方を決する立場にあると考えられるためである。

③このため、相続放棄した相続人には上記

責任や相続財産の管理不全によって第三者に損害を生じさせた場合の賠償責任があることを民法で明らかにする必要がある。相続放棄した者の注意義務を善管注意義務に高めることによって、こうした解釈が可能であれば、それも一つの方法と考えられる。ただし、現在の民法が「その放棄によって相続人となった者が相続財産の管理を始めることができるまで」としていることについては、相続人全員が放棄し相続人が不存在になった場合の「又は相続財産管理人選任され、相続財産の管理を始めることができるまで」を加える必要がある（確かに吉田教授が指摘されるとおり、その責任回避によって相続放棄の効力を否定することまでは困難であろう。しかし、相続放棄しても上記責任はあるものとし、その遂行を求めることは可能ではないかと思われる。また、相続放棄の申述を受ける家庭裁判所には、この旨申述者に注意喚起することが望まれる）。

④上記と合わせて、これを補完するため、国土資源の適切な管理と土地の管理不全による弊害の防止を図る観点から、国及び地方公共団体による相続財産管理人の選任請求を認める必要がある。今後は、相続放棄ばかりでなく、そもそも相続人が不存在な場合も増加すると見込まれるため、その積極的な運用が必要である。

⑤現在の民法が定める相続人不存在の場合の一連の手続きは、相続人探索の公告にみられるように、文字どおり「相続人のあることが明らかでないとき」を前提とした慎重な手続きとなっている。しかし、相続放棄によって相続人が不存在となる場合のように、戸籍謄本等の書面によってこれを明らかにすることができる場合は、これに即したより簡便な方法とする必要がある。これにより

予納金を軽減するとともに、政策的見地から一定の財政支援（予納金の軽減）を行うことも検討に値する。

⑥なお、残余財産の帰属先については、事務処理の簡明化の見地から、現行どおり国庫とするのが適切と思われる。ただし、国庫に帰属した土地については、上記(1)⑤の原則に従って簡便に所属替えが行えるよう措置する必要がある。

## 7. 土地の所有者とその所在の明確化（相続登記と住所変更登記の義務化）

### (1) 問題の所在

既にみたとおり所有者不明地等が発生する直接的な原因は、相続登記と住所変更登記が行われないことである（図表2によれば、登記簿のみでは所在不明な割合は、それぞれ7割、3割。これに対し売買・交換等は1%）。したがって、これら登記が行われれば、少なくとも将来に向けては、この問題を解消することができる。その意味で、その実施を確保すること（あるいは相続人や所有者の住所が直ちに分かるようにすること）は、所有者不明土地問題等に対する最も中心的な対策である。

では、何故登記が行われないのか。その理由を改めてここに列記すれば、次のようになるであろう。

- ①これら権利に関する登記を行うか否かは任意であり、義務ではない。
- ②売買等については対抗要件を備えるため登記が必要であるが、相続については対抗問題が生じないため、その必要がない（より正確には、現在の判決法理は、遺産分割前の遺産共有段階での共有持分権の取得及び変更については無権利法理を採用し、登記を不要とする、遺産共有状態を終了させる遺産分割に

よる財産取得については対抗法理を採用し、登記を必要としている（吉田①）。また、現在国会審議中の民法改正案は、相続による権利の承継は、遺産の分割によるものかどうかにかかわらず、法定相続分を超える部分については、登記、登録等の対抗要件を備えなければ、第三者に対抗することができないとしている）。

- ③土地の売却や抵当権設定の必要が生じたらその時に登記すればいい。しかし、当面、売却等ができる見込みはない。
- ④土地については相続人間で押付け合いの状態であり、遺産分割協議がまとまらない。かといって法定相続分の登記を行う意味はない。
- ⑤管理負担が生まれるだけのいらぬ土地であり、積極的に権利保全しようとは思わない。あるいは、手続に要するコストが資産価値を上回る。
- ⑥数次相続など権利関係が複雑で、とても登記できるものではない。
- ⑦住所を変更しただけで登記が必要とは思っていない。 等

このように人口減少等の社会経済情勢の変化に根差す要因も多く、これら登記を義務化したとしても、その実施には多くの困難が伴う。結局、所有者不明土地問題等に対処するためには、前記5.のような対策を総合的に推進する必要があるが、だからといって義務化する必要がないとはならない。いくら様々な対策を講じて、その焦点となる登記の部分で「でも登記を行うかどうかは自由です」では、対策の効果は半減してしまうであろう。即ち、まず登記を義務化することを出発点とし、その実効性を高めるために必要な対策を構築していくことこそが、この困難な問題に対応するためのある

べき取組と考えられる。

## (2) 土地情報基盤整備の必要性

土地の有効な利用・管理を実現するためには、客体たる土地の物理的状態と主体たる関係権利者に関する情報が必要であり、中でも土地の境界と所有者についての情報は必須である。社会生活の実態を考えれば余りに当然のことであるが、所有者不明土地問題等、あるいは国土資源の適切な利用・管理を検討するに当たっては、これら二つの情報がペアで必要であることは、強調しても強調し過ぎることではない。

これら土地の境界や所有者に関する情報を常にフォローし、最新の状況を把握することのできるシステムを、本稿では「土地情報基盤」と呼ぶ。国の最も基礎的な基盤の一つと考えられるが、我が国には、こうした土地情報基盤は存在していない。土地の境界等を明らかにする地籍調査は、未だ進捗率52%（H29年度末現在）であり、いつ完了するとも目途が立たない。また、土地の所有者情報は、これを積極的に把握するシステムがなく、今まさに所有者不明土地問題等として顕在化し、今後の更なる深刻化が懸念される状況にある。

不動産登記簿は、後にみるとおり、表示に関する登記は建前上土地情報基盤とみなせるが、権利に関する登記は該当しない。土地課税台帳等（固定資産課税台帳）は、土地情報基盤に最も近いが、相続情報等のフォローの困難さから、死亡者課税や課税留保等の課題を抱えている（吉原①）。また、課税上の必要から整備されているものであり、一般が利用するには自ずと限界がある。

既に述べたように家業継承者等による単独相続・単独所有・近隣居住の土地所有形態

が一般的であり、これらの者で構成する地域社会が土地の境界や所有者を相互認識するかつての時代は、土地情報基盤の機能は実質的に地域社会が担っていたと考えられる。また、公簿上は、精度等の面で多くの課題はみられたが、地租のための課税台帳である土地台帳と土地台帳附属地図（公図）が土地の性状と所有者を把握する役割を果たしていた。不動産登記簿は、これらを前提に、登記の先後のみを示せば機能することができたと言えるであろう。

しかし、社会経済情勢が大きく変化する中、法定相続人等による共同相続・共有・遠隔地居住も増加し、地域社会の機能が低下することによって、かつて地域社会によって担われてきた我が国の土地情報基盤の機能は失われようとしている。国は、こうした認識に立って、早急に自らこれに代わる自己完結的な土地情報基盤の整備に着手する必要がある。

その場合、土地情報基盤の整備には、①不動産登記簿を中心に整備する方法、②土地課税台帳等を中心に整備する方法、③これらと連携しつつ、新たに第三の場に整備する方法の三つが考えられる。いずれの方法よるかは、合理性・実効性・効率性等によって決すべきであり、にわかに判断困難であるが、以下では、最も現実的と思われる①の方法を前提に検討する。

### **(3) 相続登記等の義務化の目的・根拠**

(1)(2)を踏まえ、不動産登記簿を土地情報基盤として整備し、所有者不明土地問題等に対処するためには、現在の土地所有権の登記状況を踏まえて、相続登記等を義務化する必要がある。

登記制度等研究会においても、これは主

要な検討テーマの一つであり、①義務化の目的・根拠、②義務化した場合の実効性、③義務化の仕組み等を巡って様々な検討が行われている。また、これに関連して、物権変動を幅広く登記に反映させるための方策として、登記の効力要件化についても検討が行われている。いずれもその結果がみえるのはこれからであるが、以下、筆者なりの考え方を整理して提示してみたい。

①の義務化の目的は、所有者不明土地問題等の防止を図るためであり、より広くは不動産登記簿を土地情報基盤とすることによって、国土資源たる土地の適切な利用・管理を図るためである。

また、義務化を正当化する根拠は、上記目的を達成するためには土地所有者の協力が不可欠であり、土地所有者には前記4.の土地の適切な利用・管理に関する責務があることによる（土地所有者の責務を不動産登記法において法律上の義務として具体化するもの）。それは、表示に関する登記の申請が、土地台帳と登記簿が一元化された昭和35年当時の公益上の必要から土地所有者の義務とされたのと同様である。

なお、現行の不動産登記法は、その目的について、「この法律は、不動産の表示及び不動産に関する権利を公示するための登記に関する制度について定めることにより、国民の権利の保全を図り、もって取引の安全と円滑に資することを目的とする」（1条）と規定する。昭和35年の改正に際し、表示に関する登記が果たす公益的機能をこの規定で読み込んできたことを踏まえれば、改正は必須でないとも考えられるが、相続登記等を義務化することは、土地（国土）の適切

な利用・管理という公益上の必要を権利に関する登記にまで及ぼし、不動産登記簿に土地情報基盤としての機能を付加するものであるから、目的を改正し、これを明らかにすることが適切である。

また、登記制度等研究会においては、①と関連して、義務化・職権主義と対抗要件主義・申請主義との関係が議論されている。これについては、公益上の必要から実施する相続登記等の義務化と職権主義の適用は、対抗要件主義・申請主義とは直接関係するものではなく、かつ、大きく矛盾するものでもないということになろう。これを土地台帳と登記簿の一元化の経緯とあわせて詳述すれば、次のとおりである。

#### **(対抗要件主義・申請主義)**

周知のとおり、我が国の民法は、物権変動を生じさせる法律行為の成立について意思主義を採用し(176条)、当事者の意思表示があれば他に何らの形式も必要としないとするとともに、不動産物件については登記を対抗要件とする公示の原則(177条)、より円滑な流通が求められる動産物件については占有による公示の原則と公信の原則(178条、192条)を適用するによって、取引の安全を図っている。

不動産登記法は、もとよりこの民法の規定(「不動産に関する物権の得喪及び変更は、不動産登記法(平成十六年法律第二百二十三号)その他の登記に関する法律の定めるところに従いその登記をしなければ、第三者に対抗することができない」(177条))を受けて制定されたものである(対抗要件主義)。私権保護を本来目的とするものであることから、私的自治の原則が支配し、登記申請を行うか否かは当事者の意

思に委ねられている(申請主義)。登記申請が義務付けられることのないこの原則は、かつては不動産登記全体を支配し、現在も権利に関する登記には貫徹されているが、昭和35年の土地台帳(正確には土地台帳と家屋台帳)と登記簿の一元化によって、表示に関する登記については変容している。即ち、「権利に関する登記が、実体法上の権利変動を公示するものであるのに対し、表示に関する登記は、権利の登記に奉仕すべき前提としての機能を果たすほか、税法上その他もろもろの国家施策のために全国の不動産の現況を客観的に把握するという地籍簿・家屋籍簿としての機能をも有する」(幾代①)ことから、土地所有者に申請義務を課すとともに、その違反に10万円以下の過料を適用することとしたものである。また、所有者からの申請がなくても、登記原因があると認めるときは、登記官は、職権によって登記をなす権限と職責を有することとされている(職権主義)。

#### **(土地台帳と登記簿の一元化)**

土地台帳は、明治以来土地所有者に課せられた国税たる「地租」の課税台帳であり、課税対象である土地の物理的現況と所有者を明らかにするものであった。

(地租徴収のための基盤を整備する地租改正事業等は、明治初年から着手され、その中で、①近代的土地所有権の確立、②官民有区分の実施、③地券の発行と公図の整備等が行われた。明治14年頃、地租改正事業は一通り完了し、明治17年、地租条例が公布されて地租は固定化する。また、全国の町村戸長役場に「土地台帳」(地券及び地券台帳に代わり地租課税の元帳となり、土地所有者にとっては自己不動産を明記する正本となるもの)を備え付けることになった。しかし、その内容は実際との相

違が多く、特に地図(改租図)において甚だしかったため、再度の地押調査と地図の更生(「更正図」)が行われ、明治22年、土地台帳規則の制定により、地券制度は廃止された。これ以降は、土地所有者等の変更は、土地台帳及び土地台帳附属地図(更正図)により管理されることとなり、明治29年に全国各地に税務署及び税務管理局が設置されると、ここに引き継がれた。)

しかし、昭和25年にシャウプ勧告による税制改革により市町村税たる固定資産税が創設されると、税務署は土地台帳等を備え付けておく必要がなくなり、これらは登記事務を所管する法務局に引き継がれることになった。

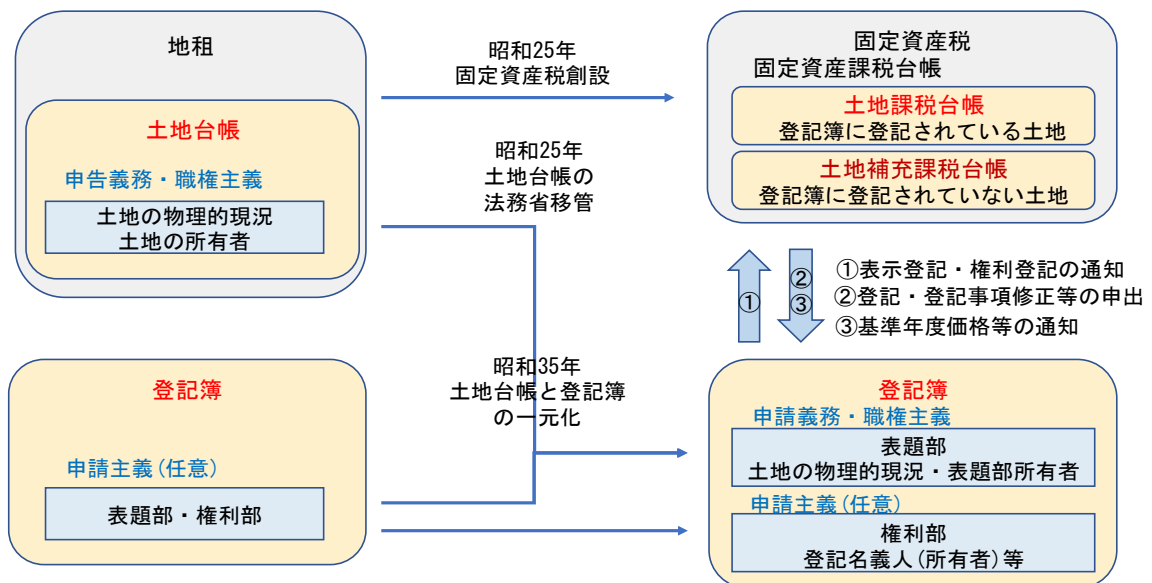
(当時移管先については二つの考え方があった。  
①課税台帳としての性格を重視し、市町村に移管。  
②地籍簿等としての性格を重視し、登記所に移管して権利の客体を明確にする公簿として利用。  
である。しかし、土地等の現況について全国一律の統一的処理が要請されたため、結果として②がとられたという(大阪土地家屋調査士会制度研究会編「土地家屋調査士の業務と制度」)。

こうして登記所には、土地の物理的現況  
(図表14)

等を明らかにする土地台帳等(申告義務・職権主義が適用)と土地の所有者等を明らかにする不動産登記簿(申請主義が適用)が併存することとなった。両者は、主旨を異にするのが、前者にも土地所有者、後者にも土地の物理的現況を示す表題部と、重複する部分があり、事務手続上の不経済の除去、国民の経済的負担の軽減、登記所の負担軽減と迅速的確な登記事務の実施等の観点から、土地台帳等と登記簿の一元化が強く求められるようになった(大阪土地家屋調査士会制度研究会編「土地家屋調査士の業務と制度」)。

これを実現したのが昭和35年の一元化の法改正であり、以上の概要を示したのが(図表14)である。その内容は、従来の登記簿では、当該土地についての最初の登記、即ち所有権保存登記が行われるときに初めて登載され(実質的には土地台帳から必要事項が移記された)、所有権の登記の一部と観念されていた表題部の登記を、権利に関する登記とは別個独立の表示に関する登記とし(所有権の登記が未だなされていない土地についても、表示に関する登記は行われる)、土地台帳と同様

土地台帳と登記簿の一元化



に、申請義務を課し、職権主義を適用することとしたものである。このように昭和35年の法改正は、従来申請主義の下にあった表題部を切り出して、実質、申告義務・職権主義が適用されていた土地台帳に置き換えたものであり、私権の保護一色だった不動産登記法に公益の実現という新たな目的を付与したという意味において画期的なものであった。ただし、権利に関する登記には従来どおり私的自治の原則が適用され、私権の保護に関しては何ら変わるものではなかったと考えることができる。

#### (土地情報基盤としての機能の付加)

上記のとおり昭和35年の法改正は、従来の土地台帳と登記簿を単純に合体したもののように見えるが、一点、重要な変更が行われている。それは、土地台帳にあった「土地の所有者」が、表示に関する登記では「表題部所有者」に置き換えられていることである。表題部所有者は、権利部が開設される前の土地所有者であり、所有権の保存登記が行われると抹消されて、以後の土地所有者のフォローは申請主義の適用される権利に関する登記に任されることになる。即ち、土地台帳と登記簿の一元化は、土地の所有者情報の把握を、それまでの申告義務と職権主義によって強制的・能動的に把握し得るものから、土地所有者の全く自由な判断に委ねるものにしてしまったのである。吉原①は、これを「一元化は、日本の土地制度の大きな分岐点になった」と言うが、正に的確かつ重要な指摘である。

(新井①によると、一元化前の土地台帳における所有者の登録は、次のように行われていたという。登記所は、土地の所有権移転等の登記を行ったときは遅滞なく土地台帳所管庁に通知すべきことと

されていたが、当初は、登記の効力は対抗要件であるとして、土地所有者が土地台帳所管庁に申告すれば、登記所からの通知の有無に関わりなく、土地台帳にその所有者が登録された。その結果、登記簿と土地台帳の所有者が異なる事態が生じ、種々の支障が生じた。このため、明治33年、所有権の移転は、相続の場合を除き、登記所からの通知に基づいて登録することとされ、次いで昭和6年の規定には、この相続の場合を除外する旨の規定が設けられていなかったという。そして、戦後、地方税法は、固定資産課税台帳の登録について、登記所は、所有権移転等の登記をしたときは、10日以内に当該土地の所在地市町村長に通知すべき旨を、市町村長は、登記所から通知を受けた場合は、遅滞なく当該土地についての異動を土地課税台帳に記載すべき旨を規定している(382条)。

これによると、土地台帳における所有者の登録は、早い段階から登記簿における所有権移転等の登記に依って行われていたことが伺われる。しかし、相続や住所変更があり登記の変更が行われていない場合、税務当局には自ら土地所有者の把握を行う必要が当然に生じ(現在の固定資産税実務も全く同じである)、かつてはこれを担保する有力な方法が土地台帳の申告義務と職権主義であったと考えられる。)

前記7.(2)で強調したように土地(国土)の適切な利用・管理のためには、土地の境界と所有者がペアの情報として容易に得られることが必須である。しかし、一元化は、これを切り離し、土地の物理的現況の把握は従来どおりとしたが、土地所有者の把握は土地所有者の任意の世界に埋没させてしまった。かつてのように土地需要が旺盛で、地域社会が実質的な土地情報基盤の機能を果たしていた時代には、それでも大きな問題が生じることはなかったであろう。しかし、



土地を巡る状況は大きく変わっている。今こそ確固たる土地情報基盤の整備が必要であり、相続登記等の義務化は、その整備を不動産登記簿の仕組みの中で実現しようとするものである。

以上を踏まえ、冒頭の論点に戻って議論を整理すれば、次のとおりである。

①相続登記等の義務化・職権主義の適用は、土地(国土)の適切な利用・管理という公益上の必要から行うものであり、所有者不明土地問題等の現状を踏まえた、土地政策ないし国土政策上の政策判断に基づく。

②相続登記等の義務化・職権主義の適用は、こうした公益上の必要から行うものであり、私的自治の原則が適用される対抗要件主義・申請主義とは別次元のものとして直接関係はない。

③相続等の義務化は、公益上の必要と土地所有者の責務を根拠に法律上の義務として関係する土地所有者に協力を求めるものであり、その限りで登記を行うか否かの自由＝私的自治の原則は制限される。

④ただし、法定相続や住所変更には対抗関係がなく、登記のインセンティブが働かないこと、遺産分割協議後は対抗関係が生じるが、いわゆる「食うか食われるか」の関係として競争が是認される通常の二重譲渡のケースとは相当に様相が異なることから、相続等を義務化しても、内容的に対抗要件主義・申請主義と大きな矛盾が生じるものではない。

#### (4) 相続登記等の義務化の実効性確保

相続登記等の義務化については、その実効性確保について、登記制度等研究会でも盛んに議論が行われている。「10万円程度の過料の制裁では、登記手続に要する費用が

これを上回り、実効性を欠くのではないか」、「義務違反を容易には把握することができず、義務違反の発覚を恐れてかえって登記申請が行われなくなるのではないか」等々である。

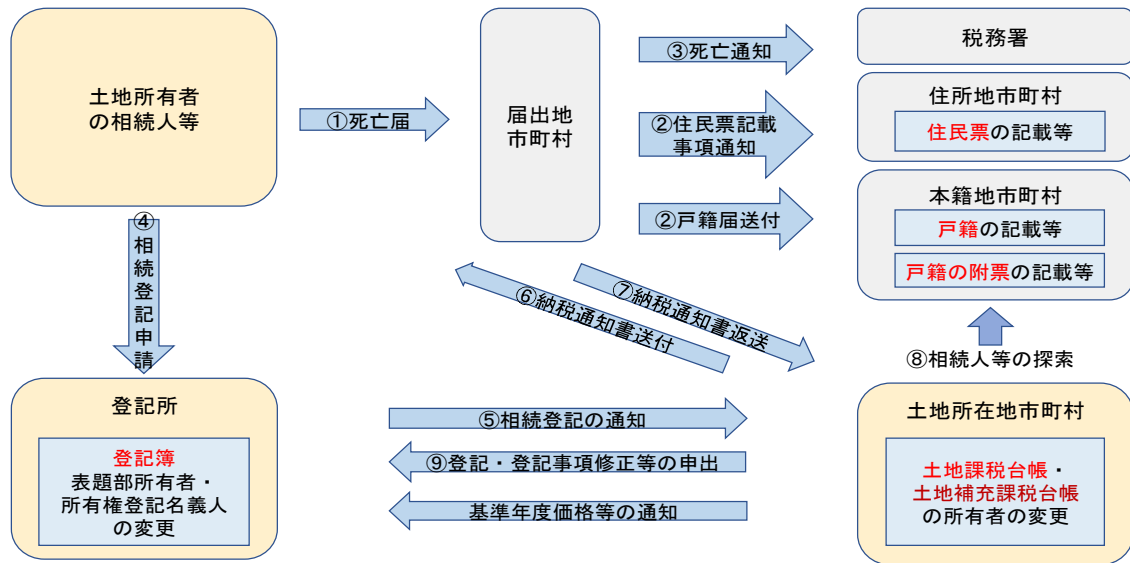
相続登記等が行われない理由には、前記7.(1)でみたように様々な理由が考えられ、登記を義務化し、現行の表示に関する登記と同様の過料を課したからとあって、直ちに大きな効果を期待することは困難であろう。しかし、施策体系全体の中で登記を義務化することには極めて大きな意義があり、その実効性を高める方策を検討することこそが重要である。

そこで、相続発生と住所変更の情報の把握に関し改善の余地はないか検討するため、現在の情報伝達経路を整理したのが(図表15・16)である。

土地所有者が死亡すると、その情報は、死亡届の提出によって、住所地市町村と本籍地市町村に伝えられ、住民票や戸籍・戸籍の附票(本籍地市町村が管理する住民票記載の住所地の移転履歴の記録)に反映される。また、税務署にも伝えられ、相続税執行の端緒となる。ここまではほぼ100%の伝達と考えてよいであろう。しかし、登記所には、相続人等から相続登記申請が行われない限り伝えられない。また、土地所在地市町村にも、当該市町村が住所地市町村か本籍地市町村でない限り伝えられない。相続登記申請があり、相続登記が行われれば、登記所からの通知によって相続の事実と新たな土地所有者を知ることができる。しかし、申請がない場合は、毎年土地所有者に送付する固定資産税の納税通知書について遺族から連絡を受けたり、これが住所不明で返送されたりする

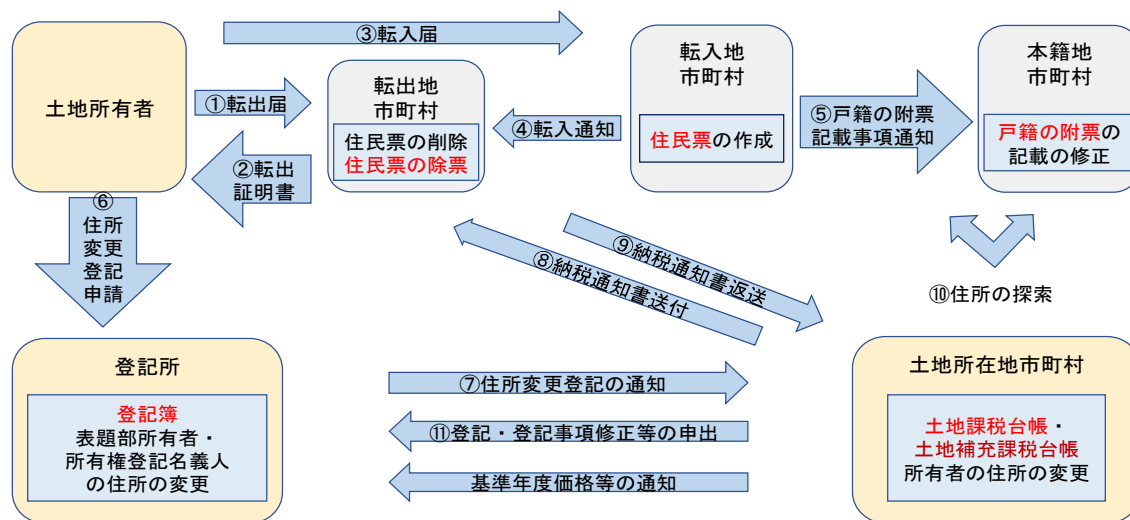
(図表 15)

相続発生の情報伝達



(図表 16)

住所変更の情報伝達



ことによっては、相続の事実を知るが、場合によってはこれが分からずに死亡者課税を続けたり、土地の相続人の探索ができない場合も起こり得る(図表 15)。

土地所有者が転居した場合も、基本的に同様である。住所変更の情報は、転出局・転入届の提出によって、転出地市町村、転入地市町村、本籍地市町村にほぼ 100%伝えられる。しかし、登記所には、土地所有者から住所変更登記申請が行われない限り伝えられない。以下、土地所在地市町村も、上記と同

様の状況である(図表 16)。

もとより土地情報基盤を整備し、広く国民が利用できるようにするためには、相続登記等の義務化が必要であるが、その実効性を高めるためには、その元となる相続発生や住所変更の事実を登記所や土地所在地市町村が独自に把握できる仕組みを構築することが必要である。そのためには、これら情報がほぼ 100%伝達されているとみられる住所地市町村や本籍地市町村へのアクセスを確保することが有効であり、これを実

現するため、以下の取組を進めることが必要と考えられる。

①現在、不動産登記法は、人（自然人）については氏名及び住所のみを登記事項としている。しかし、人の同一性の確認に支障を生じ、情報の突合を非効率なものにするから、これを早急に住民票基本台帳の基本4情報（氏名、住所、生年月日、性別）に改める。

また、土地課税台帳についても、現在、人については氏名及び住所のみを登録事項としているが、同様に基本4情報に改める。（総務省の「住民生活のグローバル化や家族形態の変化に対応する住民基本台帳制度等のあり方に関する研究会」の最終報告（2018.8。以下「最終報告」という）は、海外転出者に係るマイナンバー制度及び公的個人認証制度の認証基盤として戸籍の附表を活用することとし、基本4情報により住民票と機械的に同定・突合することとしている。）

②現在、不動産登記簿は、物権編成主義により、人ではなく土地を単位に編成されている。このため、地番から登記記録を探す必要があるが、人の死亡情報に接してもその人が登記名義人になっている土地を直ちに特定することができない場合があるという（登記制度等研究会資料）。これは人と土地の対応関係が体系的に整理されていないことを意味し、逆に、登記所としては、自所が管理する不動産登記簿から誰の相続等の事実を探求すればいいのかが必ずしも明らかになっていないことを示唆する。こうした状況を改善し、人と土地とその対応関係が直ちに明らかになるよう、不動産情報システムを改良する（可能であれば登記所単位でなく、全国単位で名寄せ機能を整備する）。

また、現在、市町村は、固定資産課税台帳に基づき土地名寄帳を作成しているが、同

一市町村内の名寄せに止まることから、各市町村が協力して効率的に事務を執行することができるよう、全国規模で土地名寄帳をリンクすることを検討する。

③現在、除籍簿（戸籍の構成員が一人もいなくなり全部除籍された戸籍）の保存期間は150年であるが、住民票の除票（人の転出や死亡によって削除された住民票）と附票の除票（一部除籍や全部除籍によって除かれた戸籍の附票）の保存期間は僅か5年である。市町村の判断によりこれより長く保存されていることもあるが、こうした保存期間の短さが、所有者不明土地の所有者の所在を探索する上で大きなネックになっている。

こうした状況を踏まえ、最終報告は、住民票の除票、附票の除票とも保存期間を延長し、150年とすることが適当としており、その早急な実現が期待される。

上記のような諸条件が整えば、登記所や土地所在地市町村は、住所地市町村や本籍地市町村へのアクセスが可能となり、これによって相続発生や住所変更の事実の把握と対象地の特定が容易に行えるものとなる。これは、相続登記等の促進や職権登記の実施に途を開き、相続登記等の義務化の実効性向上に大きく貢献するものと考えられる。

このほか、登記制度等研究会では、相続登記に限らず、広く物権変動を登記に反映させるための方策として、登記の効力要件化についても検討が行われている。ここで若干思うことを記せば、次のとおりである。

登記の効力要件化（形式主義・効力要件主義）は、売買等の法律行為による物権変動に適用されるものであり、相続等による物権変動には適用されない。これは形式主義を代

表するドイツにおいても同様である。

効力要件主義は、物権変動の実体と登記を一致させる上で極めて大きな効果を持つが、所有者不明土地の発生状況をみる限り、売買・交換等を原因とするものは僅少であり、現在の対抗要件主義の下においても、実体と登記に大きな齟齬は生じていない。これは、売買等の場合、相続等と異なり、買主は、その土地の価値を積極的に評価しているからこそ購入しているのであり、対抗要件を備えて権利を保全する必要があること、売主は、売買を成立させるため買主に協力するとともに、固定資産税の納税義務を免れる必要があること、のインセンティブが両者ともに働いているためと考えられる。

したがって、土地（国土）の適切な利用・管理の観点からは、現時点において、効力要件主義を採用することによって、売買等の登記を促進する必要性は乏しく、これを採用したからといって、重要な課題である相続登記等が促進されるわけではないから、登記制度等研究会でも議論されているとおり、その採用による影響の大きさを考えれば、慎重な検討が必要ということになるであろう。ただし、当面の政策的必要の有無と国の基本に関わる制度のあるべき姿とは、自ずと観点を異にする。この際、現在の所有者不明土地問題と離れても、しっかりした議論と整理を行っておくことは、大きな意義があるものと考えられる。

一方、登記制度等研究会で議論されている民法 94 条 2 項（虚偽表示）の類推適用や登記の公信力など不実の登記に対する信頼の保護は、相続登記にも適用される。特に登記に公信力は、民法の基本に関わる大きなテーマであるが、所有者不明土地問題に直接

関わるものとして、更なる議論の深化が図られることを期待したい。なお、幾代①は、「公信力を即刻認めるよう立法措置を講ずることが妥当」としており、筆者も共感するところである。

## (5) 相続登記義務化の制度設計

以上の検討を踏まえ、相続登記の義務化について、制度設計上のポイントを記述してみたい。

### ① 申請すべき登記の内容

申請を義務付ける登記の内容としては、大きく次の二つの事項が考えられる。

#### ① 遺産分割協議前の法定相続分

#### ② 遺産分割協議の結果

①は、相続が発生したという事実と、その土地を取得する可能性のある相続人のみを公示するものであり、これで終わってしまったのでは、登記が果たすべき社会生活上の必要を充たすことができない。このため、当然②の申請を義務化すべきである。しかし、遺産分割協議には期限が無く、所有者不明土地になるような土地については、遺産分割協議も行われぬまま放置される可能性も高い。このため、②の義務化だけでは、これが放置された場合、相続発生の実事や問合せを行うべき相手方を知る手立ても無いこととなり、不都合を生じる。したがって、①②ともに時間差を置いて義務化することが必要と考えられる。

（この点に関し、小柳①は、フランスにおける相続登記の義務化の経緯について、概略次のように述べている。

①フランスに不動産登記制度を導入した 1855 年登記法は、相続を登記対象にしていなかった。フランス法における登記の対象である証書を欠いていることが主な理由であった。

そのため、第三者に対し、死亡による所有権移転の情報が伝えられることはなかった。

②1935 年法律統令は、この点を改善し、公証人の確認書による相続登記制度を導入するとともに、死亡後 1 年以内の登記を義務付けた。ただし、1 年以内の登記義務の対象は単独相続に限られ、共同相続の場合は、遺産分割協議がまとまった段階で遺産分割協議書等を登記すべきものとした。

その結果、遺産分割が行われない場合、第三者が真の所有者を知ることのできない場合が相当長期にわたり存在することは適切でないとの指摘が行われるようになった。

③1955 年政令及び 1955 年適用政令は、この点を改善し、相続開始後 10 月以内の相続登記の実現を義務化した（相続人は、相続開始後 6 月以内に登記のための公証人確認書の作成を公証人に依頼しなければならず、公証人は、それから 4 月以内に公示する義務を負う）。

④なお、法定相続登記義務期間である 10 月以内に遺産分割が整えば、直接遺産分割協議の登記をなし得るが、そうでない限りは二度手間の登記が行われる。）

我が国民法の手本となった意思主義・対抗要件主義を採るフランス民法の世界でも、このように一定期間内の法定相続登記が義務付けられ、遺産分割協議後の協議書の登記を求める仕組みになっている。その結果、歴史的に特殊な事情があるコルシカ島を除き、フランス本土では、所有者不明土地は特段問題にはなっていないという。我が国も、これに参考に、土地(国土)の適切な利用・管理を実現し得る制度を構築することが必要である。

## ②義務を課せられる者

登記申請を義務付けられる者は、上記の登記内容に即して次のとおりとする。

①遺産分割協議前の法定相続分：土地の登記名義人の法定相続人。

②遺産分割協議の結果：協議の結果土地を取得することとなった相続人。

## ③義務を履行すべき期限

では、上記①②の申請義務を履行すべき期限は、どの程度がふさわしいか。これについては、現行の相続税の仕組みが大いに参考になる（相続税については、平成 27 年 1 月から基礎控除額が引き下げられ、対象者が拡大したと言われるが、それでも相続税の納税が必要となるケースは、亡くなった方全体の 10%程度である。決して高い割合ではないが、これにより相続税が執行されていることを考えれば、手続上その流れを普遍化しても特段無理は生じないものと考えられる）。

相続税の申告期限は、被相続人が死亡したことを知った日の翌日から 10 月以内である（その間、相続放棄・限定承認が 3 月以内、所得税の準確定申告が 4 月以内）。この期限内に、納税申告書の提出と申告書に記載した税額の納付を行う必要がある。

申告期限内に遺産分割協議がまとまらない場合は、未分割の財産については、相続人等が法定相続分又は包括遺贈の割合に従って取得したものとして相続税の計算をする。そうして一旦期限内に申告・納付して、分割協議を行った後に、改めて各人が実際に取得した相続財産に基づき相続税の計算を行う。その結果、既に納めた納税額と差額があれば、修正申告（差額納付）又は更正の請求（差額還付）を行うことができる（任意規定。ただし、一方で更正の請求があれば、他方で修正申告が必要となる）。ただし、修正申告と異なり、更正の請求ができるのは、分割のあったことを知った日の翌日から 4 か月以内である。

遺産分割協議をいつまでに行わなければならないという定めは、民法にも税法にも存在しない。しかし、その実施に大きな影響を与えると思われる税制上の措置が、配偶者の税額軽減と小規模宅地等の特例である。いずれも納税額に大きく影響するものであり、申告期限までに分割されていない財産は、税額軽減等の適用対象とはならない。ただし、申告書に「申告期限後3年以内の分割見込み書」を添付した上で、3年以内に分割をしたときは適用対象となる。また、10月の申告期限を過ぎると、物納はできず、農地の納税猶予も受けることができない。

このように相続税法は、納税者が申告期限10月の間に遺産分割協議を行い、これを基に納税申告書の提出等を行うことを原則として予定するものとみることができる。また、この間に遺産分割協議が行えなかった場合も、申告期限後3年以内の実施を促進する効果を持つものである。また、遺産分割協議後は、4月以内に更正請求に必要な手続をとることができるものとみるものである。

相続登記の申請手続もこうした相続税の申告手続と並行して進めることとするのが合理的であり、相続登記の申請の履行期限は、次のように設定するのがふさわしいと考えられる。

①相続開始を知った日から10月以内を期限として、土地の遺産分割協議が行われていない場合は、登記名義人の法定相続人に、法定相続分についての相続登記の申請を義務付ける。遺産分割協議が行われている場合は、協議の結果土地を取得することとなった相続人に、協議結果についての相続登記の申請を義務付ける。

②上記の期限内に土地の遺産分割協議が行

われていない場合は、遺産分割協議成立後4月以内に、協議の結果土地を取得することとなった相続人に、協議結果についての相続登記の申請を行うことを義務付ける。

③遺産分割協議は、原則相続開始後10月以内、遅くとも期限経過後3年以内を目途として行われるよう、登記所が働きかけを行うなど促進に努める。

なお、登記の形式は、遺産分割前の法定相続分の登記は、その権利関係が暫定的な状態にあることを明示するため、新井①が提唱するように、登記名義人が死亡し共同相続が開始した事実・共同相続人・その法定相続分の付記登記を行うものとする。また、遺産分割協議結果の登記は、通常どおりの主登記を行うものとする。

#### ④義務違反に対する罰則

登記申請の義務違反に対する罰則は、当面、表示に関する登記の申請と同様、10万円程度の過料とすることが適当と考えられる（死亡届が5万円と10万円(市町村長の催告があった場合)の過料、転入届・転居届が5万円の過料、農地法の相続届と森林法の土地所有者届が10万円の過料である。これらを踏まえれば、この程度の罰則が現行制度の標準と考えられる）。

登記制度等研究会においても、罰則による実効性、義務違反を発見する端緒、罰則を課すための要件等について議論が行われている。いずれも重要な課題であるが、罰則は、相続登記等の申請が法律上の義務であることを明確に示すことに最大の意義があり、登記の申請が実行されるよう、次に述べる国民負担の軽減策と合わせて、これらを啓蒙普及や行政指導、催告手続等の中で如何に効果的に活用していくかを検討することこそが肝要な課題と考えられる。

(同じく相続登記の申請を義務付けているフランスとドイツにおいて、罰則の取扱いは大きく異なる。

フランスの制度は前記(5)①のとおりであるが、小柳①によると、1955年政令には義務違反に対する罰則があったが、1998年にその罰則が廃止された。理由は、罰則の適用がほとんどないことだったという。

小柳①は、フランスでは、相続処理について、相続人資格・相続税務・相続登記のワンストップ・サービスを展開する公証人が大きな役割を果たし、罰則がなくても《登記義務+専門家関与》の組合せで大きな成果を上げていることを指摘する。その上で、日本でも相続処理に登記専門家等の関与を強める必要があり、公的な相続援助組織を設け、司法書士などの資格者代理人が関与する「相続テラス」の仕組み、具体的には登記官の下に実質的に専門家を入れ込む仕組みが考えられないか提言する。

一方、ドイツの制度は、小西①によると、概ね次のとおりである。

- ①ドイツでは、法律行為による物権変動は、当事者の物権的合意に加え登記をしなければ権利は移転しない。しかし、相続の場合は、登記簿外で権利が移転するため、登記簿上不真正な状態が生じる。
- ②相続人は、この齟齬を除去するための手段として訂正登記請求権を有しており、遺産裁判所から付与される相続証書を登記所に提出することによって、この権限を行使することが予定されている。
- ③しかし、実際には、相続人がこの手続を行わない事例がしばしば見られ、公法上の障害(土地税の徴収、土地台帳の継続等)がもたらされたため、①不真正な登記を是正するための登記を申請すること、②訂正登記のために必要な書類を入手して、登記所に提出することを義務化している。
- ④登記所は、登記簿外での権利移転により所有権の登記が不真正になっていることを確定し、職権

をもって訂正登記の手続を開始する(登記所は、遺産裁判所からの通知や登記名義人の生年月日から登記の不真正を探知する)。③の義務は、登記所が命令又は決定の方式により課し、正当な理由なく従わない場合は、警告し、強制金を課す。強制金は、最初は100ユーロを課し、それでも実行しない場合は25万ユーロまで課することができる。このように強制金は、かなりの実行力をもって利用され、実際に機能している。

また、①義務者がドイツ国外に居住、②義務者の住所を知ることができない、③義務者が無産者であるため、強制金手続によってもその目的を達することができないなど、訂正登記強制によっても訂正登記が期待できない場合は、登記所は、職権により訂正登記を行うことができる。

以上を踏まえ、小西①は、登記申請を促すための制度として、一定期間内の申請についての登録免許税の減免、相続登記の義務化と登記しない者に過料を付す仕組みの導入(場合に応じて高額な過料を付す、また、応じない者については段階的に金額を増額し何度でも過料を課す)、あわせて職権による相続登記の導入を提言する。

我が国は、フランスの公証人のような相続登記の実施を確保するためのインフラ整備が不十分であり、かといってドイツのような確固とした制度設計にもなじみにくい面があるのではないかと思われる。しかし、相続登記を促進するための専門家による支援体制の構築や、登記所が積極的な役割を果たし、罰則の活用も含め関係者に働き掛けていく仕組みは、今後の重要な方向と考えられる。

## ⑤相続登記に係る国民負担の軽減

以上のとおり相続登記を義務化するとともに、その実施に係る国民負担を軽減するため、次のような措置を講じる必要があると考えられる。

### i 登記手続の簡略化

現在、法定相続分の登記が行われた後に遺産分割協議の結果を登記する場合には、共同申請が必要とされているが、当初から遺産分割協議の結果に基づき登記する場合と同様、遺産分割協議書等を基に単独申請が行えるよう登記手続を簡略化する。

## ii 戸籍調査等の負担軽減

すべての相続手続は法定相続人を確定する戸籍調査から始まり、事案によって異なるが、この戸籍収集の作業が最も負担が大きいと言われる。平成29年5月から法定相続情報証明制度が開始されたが、相続人は自ら戸除籍謄本等一式と法定相続情報一覧図を用意して登記所に提出する必要がある、この点は一向に改善されていない。

基本方針等にある「登記と戸籍等との連携」の詳細は明らかではないが、「戸籍副本データ管理システムの仕組みを利用して、特定の行政機関等に対して戸籍情報を提供するための法整備やシステムの設計、開発等を行う」とされており、一般の相続人にとっても戸籍調査の負担が軽減されるものとなるよう取組を進める必要がある（各市町村役場をネットワーク化し、全国どこの市町村役場に対しても一つの窓口からアクセスできる仕組みの構築、さらに登記所による法定相続情報一覧図の作成等）。

また、相続人が登記手続を行おうとする場合に、被相続人が所有していた土地が必ずしも明らかでなく、その手続から漏れてしまう土地が生じることも十分考えられる。このため、登記名義人の死亡を探知した場合や相続人が登記に訪れた場合には、その対象地の情報を積極的に提供し、相続登記の確実な実施を確保する（別の「見捨てられた土地」の発生防止）。

## iii 専門家による支援体制の構築

相続の対象地の中には、数次相続の発生等により権利関係が複雑化し登記困難となった土地も存在する。こうした土地について申請人の求めに応じ助言・指導・調査等を行い、登記の実行を可能とするため、小柳①が提案するように、筆界特定制度の調査委員類似の、専門家による支援体制を登記官の下に構築する（この専門家集団は、変則型登記の解消等にも取り組む）。

## iv 登録免許税の減免

現在、表示に関する登記については、登録免許税が減免されている（原則非課税）。これは、公益上の必要（地籍簿の整備）から登記の申請を義務付けたことによるものと考えられ、この事情は、相続登記の義務化にもそのまま当てはまる（土地情報基盤の整備）。したがって、義務付けに係る相続登記の申請には、現行と同様の登録免許税の減免措置を講じる。

## ⑥ 職権主義の適用

相続登記を義務化する以上、その実行が図られるよう、登記所は、職権主義の権能を発揮して相続人に積極的な働きかけを行う必要がある。

ただし、職権登記の実施になじむのは、遺産分割前の法定相続分の登記に限られると考えられる。遺産分割協議は当事者のみがなし得るものであり、その結果の登記は当事者の申請により行うのが適切であるのに対し、法定相続分の登記はいわば事実の登記と考えられるためである。

しかし、法定相続分の登記でも、遺贈や死因贈与があった場合は複雑となる。登記官が職権登記をするに当たっては、これらの事実関係を調査する必要があるが、万全の



調査ができるとは限らない。このため、登記制度等研究会でも、事実を反映しない登記が行われた場合、公示の観点からみて問題はないか、相続人間の無用なトラブルを発生させないか等が議論されているが、登記官が最善の注意を払って登記したのであれば、これを是とするのが適切と考えられる。万一の漏れを危惧して登記をそのまま放置するよりも、登記名義人が死亡し共同相続が開始した事実を知らしめ、共同相続人とその法定相続分を公示する方がはるかに重要と考えられるためである。

なお、遺産共有状態には無権利法理が適用され、遺産分割が行われない限り対抗問題は生じないが、表題部所有者の登記と同様、法定相続分の付記登記には対抗要件を備える効果がないとするなど、何らかの立法措置を講じることも検討に値するのではないかと思われる。

さて問題は、この職権登記をどう行うかである。職権登記を行えばかえって登記申請が行われなくなるおそれがある等の議論もあり、正確を期す観点からも当事者の申請による登記の方が望ましいのは間違いない。しかし、法定相続分の登記は、あくまでも暫定的な必要を充たすための登記であり、本命は、遺産分割協議の促進とその結果の登記である。結局、登記所がどれだけ登記名義人の死亡を覚知し、法定相続人を把握することができるかにかかっているが、情報システムの整備と関係市町村の協力によりこれが広く可能になった場合には、むしろ職権登記を原則化し、遺産分割協議の結果の登記の実現に注力することが適切と考えられる（なお、職権登記を実施した段階で、これに誤りがない限り申請義務は消滅する）。

## (6) 住所変更登記義務化の制度設計

住所変更登記についても、上記の相続登記に準じて、次のとおり義務化することが考えられる。

住所変更を行った土地の登記名義人に、住所変更後 4 月以内に、住所変更登記の申請を行うことを義務付ける。罰則についても同様である。

ただし、住所変更登記は、法定相続分の登記をはるかに超える単なる事実の登記である。したがって、登記所が登記名義人の住所変更を覚知した場合には、登記申請を待つまでもなく、事実関係を確認し職権登記を行うこととするのが適切であり、これが国民負担の軽減や社会実態にも沿うものと考えられる。

## (7) 登記の公開のあり方

登記は、何人に対しても公開することを前提に整備されている情報である（不動産登記法 119 条～121 条）。

これは、不動産に関する権利を公示することによって、国民の権利の保全を図り、もって取引の安全と円滑に資する（同法 1 条）という不動産登記制度の目的から要請されるものであるが、個人情報に関する国民の意識の高まりを受けて、こうした公示制度の機能と個人情報保護のバランスを如何にとるのがふさわしいか、登記の公開のあり方について検討すべき段階にきている。特に相続登記等を義務化するに当たっては、この際、あるべき公開のあり方を明らかにし、実現することが、国民の理解と協力を得る上からも必要と考えられる。

（図表 17）は、この点に関する、国土交通省が実施した国民の意識調査の結果である。

これによると、土地所有者情報が「一般に

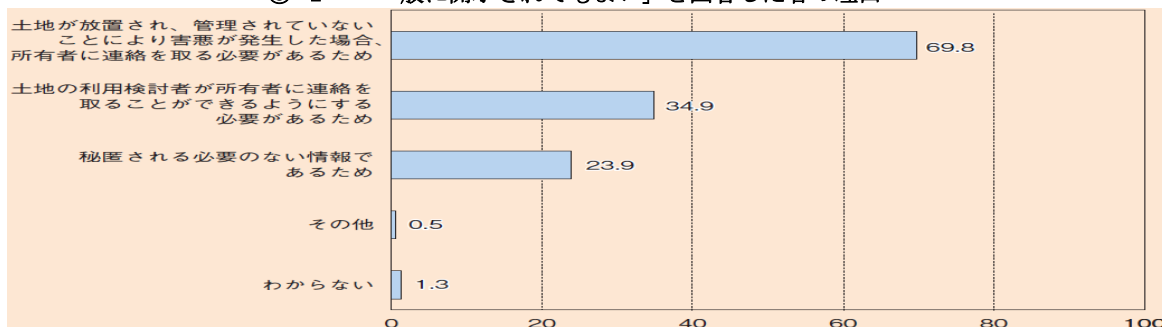
開示されてもよい」が約 35%であるが、「一般に開示されてはいけない」が約 50%であり、これを上回っている。また、「一般に開示されてもよい」と回答した者の理由は、「土地が放置され、管理されないことにより害悪が発生した場合、所有者に連絡を取る必要があるため」と「土地の利用検討者が所有者に連絡を取ることができるようにする必要があるため」が多い。他方、「一般に

開示されてはいけない」と回答した者の理由は、「プライバシーの侵害にあたるため」と「トラブルが起きると予想されるため」が多いが、「どういった主体に対してであれば開示してよいか」については、「行政機関に対して（道路や公園等の公共事業のため必要があるときに）」と「地域の自治会等（土地が放置され、管理されないことにより害悪が発生し、所有者に連絡をとる必

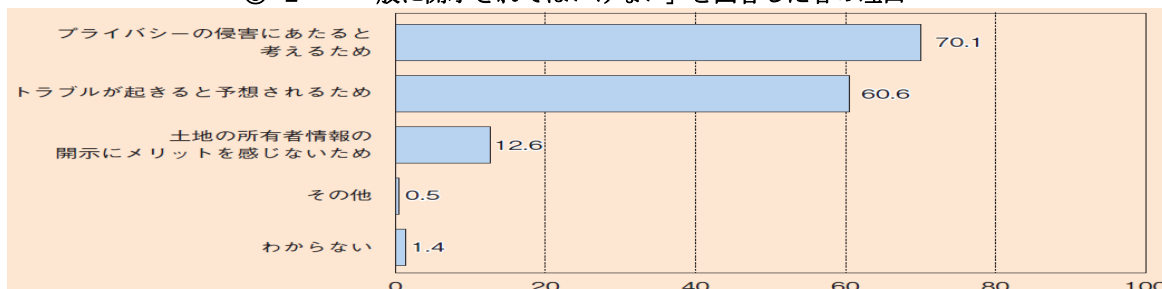
(図表 17) 「土地問題に関する国民の意識調査」結果 (2) (単位：%)



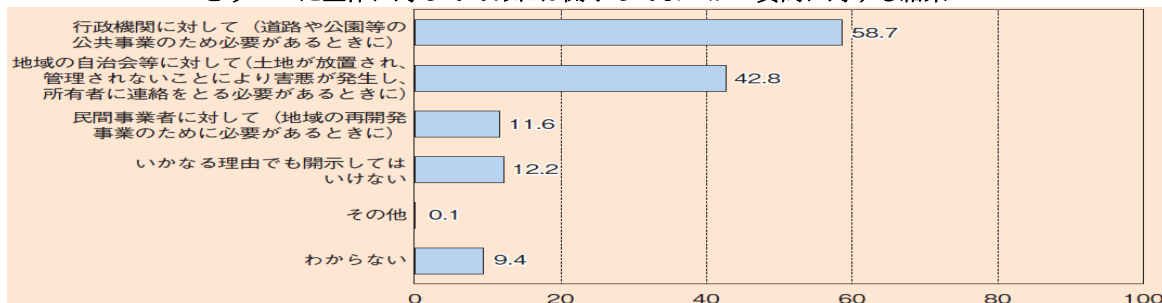
③-1 「一般に開示されてもよい」と回答した者の理由



③-2 「一般に開示されてはいけない」と回答した者の理由



③-3 「一般に開示されてはいけない」と回答した者に  
どういった主体に対してであれば開示してよいかの質問に対する結果



資料：国土交通省「土地問題に関する国民の意識調査」(2017. 11~12、n=1604)

要があるときに)」が多く、「いかなる理由でも開示してはいけない」は約12%（全体の約6%）に止まっている。

以上の結果から伺えるのは、土地所有者情報が何人に対しても開示されることについては、プライバシーの侵害やトラブルの懸念からこれを望まない者が多いが、正当な理由のある者が連絡を取るために開示されることについては、共通して多くの者が認めていると考えられることである。また、多くの者が、不動産登記簿を、単に物権変動の対抗要件を備えるための手段としてではなく、必要な土地所有者情報を伝えるための土地情報基盤とみているのではないかということである。

こうした状況を踏まえれば、新井①が言うように、登記記録を、①本人又はその一般承継者のみに公開する情報、②利害関係人に公開する情報、③何人に対しても公開する情報等に分類して、閲覧・提供するのがふさわしいと考えられる。具体的な分類基準については、今後、類似制度における取扱いを含め国民的議論を展開して決めるのが適切であろう。

以上