2022 年 1 月 29 日
三重県司法書士会
三重県土地家屋調査士会

所有者不明土地の解消に向けた民法・不動産登記法改正について

早稲田大学教授
山野目　章夫

おしながき

１　令和３年法律第 24 号による民法と不動産登記法の改正

２　第一の課題――所有者不明土地の発生防止

３　第二の課題――土地の適正な管理

４　司法書士と土地家屋調査士の使命を想う

1　令和 3 年法律第 24 号による民法と不動産登記法の改正

令和 3 年法の成立　令和 3 年法律第 24 号は、民法や不動産登記法を改正する法律である。民法が改正され、所有者が不明な土地について裁判所が非訟事件として所有者不明土地管理命令を発し、管理人を選任することができる所有者不明土地管理制度などを創設した。不動産登記法の改正は、相続登記の義務化などを盛り込む。

もうひとつ、主題とする法律があり、令和 3 年法律第 25 号である。これは、すでにある法律の改正でなく、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という新しい個別法が制定される。同法に基づき、相続やこれと実質が近しい相続人に対する遺贈によりその土地の所有権の全部また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求めることができる。

これら 2 つの法律は、2021 年春の国会で成立した。原案は、政府が提出し、両議院は、原案のとおり可決した。

令和 3 年法の成立経過　もうすこしくわしく令和 3 年法の成立経過を眺めてみよう。

法制審議会は、法務大臣の諮問第 107 号について民法・不動産登記法部会を設置し、同部会において約 2 年間にわたり調査審議を重ね、上述のとおり「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」を決定した。

諮問第 107 号は、不動産登記簿により所有者が直ちに判明せず、または判明しても連絡がつかない所有者不明土地が生じ、その土地の利用等が阻害されるなどの問題が生じている近年の社会経済情勢に鑑み、相続などによる所有者不明土地の発生を予防するための仕組みや、所有者不明土地を円滑かつ適正に利用するための仕組みを整備するために導入が必要となる方策について、御意見を承りたい、というものである。

民法・不動産登記法部会では、平成 31 年 3 月の審議開始から約 9 か月を経た 2019 年 12 月に、「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」を取りまとめており、その内容が、法制審議会の第 186 回会議（総会）において報告されている。

中間試案については、2020 年 1 月から同年 3 月までの期間、パブリック・コメントの手続が行なわれ、計 249 件の意見が寄せられた。

民法・不動産登記法部会においては、パブリック・コメントに寄せられた意見などを踏まえ、さらに調査審議を行ない、2021 年 2 月 2 日、全会一致で要綱案を決定するに至った。

ふたつの大きな課題　この要綱案は、翌週の同月 10 日は、法制審議会の総会に上程され、要綱案のとおり要綱を決定する全会一致の議決がされた。これに基づき政府が立案し、両議院の議決を得て成立したのが、頭書の 2 つの法律である。すなわち、「民法等の一部を改正する法律」（令和 3 年法律第 24 号）および「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」（令和 3 年法律第 25 号）にほかならない。

これらの法律は、所有者または所有者の所在が不明であるという事象がもたらす諸問題への対処という時務に応えようとするものである。これらの法律に盛り込まれる事項は多岐にわたるが、大きく 2 つの問題意識が控える。順次に話題としていく。

〔文献〕山野目『土地法制の改革／土地の利用・管理・放棄』（有斐閣、2022 年近刊予定）、『民法概論 2／物権法』（有斐閣、2022 年近刊予定）。

2　第一の課題――所有者不明土地の発生防止

第一の課題として、何よりも所有者不明土地の発生を防ぐということがある。2021 年 3 月 5 日、法務大臣が衆議院法務委員会において表明した所信において、このことが端的に指摘されている。この課題についての政府の取組は、2018 年の所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議に遡る。その第 1 回会議において、本日の講師（山野目）には意見陳述の機会があった。そこで述べた提言は、まず、土地所有者の責務を明確にすることが望まれる、という点である。

相続登記の義務化　この観点においては、2020 年、土地基本法が改正され、所有者が土地を管理する責務、そして、登記をし、境界を明確にしておくよう努める責務が盛り込まれた（同法 6 条）。この抽象的な責務の宣言を民事の法制において受け止めるべく、今般の令和 3 年法律第 24 号により不動産登記法が改正され、相続をした者は、自分が土地を相続した事実を知ってから 3 年以内に登記をしなければならない、という義務の規定が盛り込まれ（不動産登記法 76 条の 2）、その義務を果たしていないことについて、諸般の経過を確かめたうえ、正当な理由がないと認められる際、10 万円以下の過料に処する（同法 164 条 1 項）という規律が創設された。**これらの規律の内容は、動画において、設例を提示して案内することとする。**

①　相続登記の義務づけ
②　相続登記の実現による義務の消滅
③　数次相続の場合における相続登記の義務づけ
④　特定財産承継遺言による権利変動の登記の義務
⑤　相続に対する遺贈に伴う権利変動の登記の義務
⑥　遺産分割による権利変動を公示する登記の義務づけ
⑦　相続人申告登記の手続
⑧　相続人申告登記の効果
⑨　遺産分割の協議と相続人申告登記

登記手続の簡略化　もっとも、登記の手続は、しばしば複雑である。国民に義務を課するからには、手続のバリアがそのままというわけにはかない。相続をした者が申出をするならば、すくなともその者が相続する者のうちの一人であることを示す登記を登記官のほうが職権的にする仕組みや、相続に関わる登記手続の簡略化が図られている。すなわち、相続人が登記申請義務を簡易に履行する手段として相続人申告登記という新しい登記を創設され（不動産登記法 76 条の 3)、また、相続人に対する遺贈による登記や**法定相続分での相続登記後にされる登記について、登記権利者による単独申請（⑩）を**可能とされる（同法 63 条 3 項、また同条 2 項の解釈運用)。**ゴチックで表記する⑩の事項は、動画において、設例を提示して案内することとする。**

登記と住民票などとの情報連携　上述の関係閣僚会議において提言した意見としては、さらに、登記と戸籍や住民票との情報連携ということがある。ともすると簡単に所有者不明土地とよぶが、しかし、所有者が失踪したりしているものではない。土地とその所有者が国のデータ管理上つながっていないという事態である。戸籍を扱う役場は、死亡の届出がされた者が不動産を所有している事実を知らず、また、不動産の登記を掌る官庁は、登記名義人が死亡しているかどうかを知らない。これではいけないから、登記官が、住民基本台帳ネットワークシステムから所有権の登記名義人の死亡情報や住所の変更情報を取得する運用を想定する仕組みを設けられ、運用の準備が進められている（不動産登記法 76 条の 6 参照)。くわえて、所有権の登記名義人が死亡している事実が登記簿に表示されていれば事業用地を円滑に選定することができるという観点を踏まえ、登記官が他の公的機関から取得した所有権の登記名義人の死亡情報に基づき、その旨を示す符号を不動産登記に表示することができるという仕組みも運用が予定されている（同法 76 条の 4)。

住所の変更の登記の義務化　相続登記の未了と共に所有者不明土地が生ずる主要な原因となっている事象には、住所の変更の登記の未了ということがある。この事象に対応するため、氏名・名称や住所の変更についても 2 年以内に変更の登記の申請をすることを過料の罰則つきで義務づける（不動産登記法 76 条の 5・164 条 2 項）とともに、これについて申請人の負担軽減を図る観点から、登記官が住民基本台帳ネットワークシステムや商業法人登記システムから取得した情報に基づき職権的に変更の登記をすることができるという仕組みも用意される（同法 76 条の 6)。

筆界特定に関する不動産登記法の改正にも注目　土地基本法の改正と併せ、

国土調査法も改正された。固定資産税台帳などの利用が可能となり（国土調査法31 条の 2)、地方公共団体に筆界特定を申請する途が開かれる（不動産登記法131 条 2 項)。

国土調査の実施に際し、都市部においては官民境界を先行して調査するものとされ、また、山村部についてリモートセンシング・データの活用が推奨される。こうした動向を踏まえ、新しい国土調査事業十箇年計画も策定された。

土地家屋調査士の執務において見逃してならない事項は、筆界案の公告による筆界の見定めを是認する地籍調査作業規程準則 30 条の改正である。**これの内容は、動画において、場面ごとに案内する。**

3　第二の課題――土地の適正な管理

令和 3 年法が応えようとする別な課題として、土地の適正な管理を実現するという要請がある。上述 **2** の法務大臣の所信においても、所有者不明土地の発生を防止する、という話題に続け、土地の適正な利用等を図るということが述べられた。相続登記の義務化などの施策は、それが講じられるとしても、政策効果が現われるまで時間の隙間が避けられない。現にある所有者不明土地を放置するわけにはいかないし、所有者不明土地になっていなくても、土地の適正な管理が一般的に望まれる。

現場の声を聴く――庄内からの問題提起　この課題の検討は、現に生じている問題になるから、現場の声を聴かなければならない。一例として、山形県鶴岡市は、いわゆるランドバンクなどについて、地域における先進的な活動を進めている。2018 年 2 月 16 日の国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会において、鶴岡市からは、いくつかの国への要望が示された。今、読み返してみると、その際の要望事項のうち、法務省所管事項については、鶴岡市が提示した要望そのものと法制的な表現が異なる側面があるものの、現場の声として出された悩みの実質に対しては、ほぼすべて、それらに即応する措置が令和 3 年法に盛り込まれた。

遺産共有などの共有の規律の見直し　まず、遺産共有などの共有の法律関係が全員一致でなく多数決の考え方で進むようになるとよい、という要望があり、これについては、裁判所の関与のもと、金銭を供託して不明共有者の持分を取得し、または売却する仕組みを設け（民法 262 条の 2・262 条の 3)、遺産共有の場合も、相続開始から 10 年を経過した後は、法定相続分または指定相続分の割合を基準にして同じ扱いをしてよいとされる（同法 262 条の 2 第 3 項・262 条の 3 第 2 項・898 条 2 項)。

所有者不明土地管理制度と管理不全土地管理制度　つぎに、相続財産の管理など土地に関する財産管理の制度を使いやすくして欲しいという要望も述べられた。現行の不在者の財産の管理の制度に対しては、所有者の財産全般を管理しなければならず、所有者不明土地への対応としては使いづらいとの指摘がされてきた。そこで、所有者が不明である土地や建物などの管理に特化した新しい

財産管理制度を創設しなければならない。令和 3 年法律第 24 号による民法の改正により、所有者不明土地管理制度（民法 264 条の 2）や管理不全土地管理制度（同法 264 条の 9）という制度が設けられ、裁判所が選任する管理人による管理がされるようにする制度が始まる。管理不明土地管理制度は、所有者が判明していても管理が不全な状態にある土地や建物の問題にも対応するため、所有者が管理に無関心であって、これらを放置していることで他人の権利が侵害されるおそれがある場合において、管理人の選任を可能にする制度である。

相続財産の管理の合理化　これまで複雑な制度になっていた相続財産の管理のルールも整理している（民法 897 条の 2）。管理人が供託を活用して早期に財産管理を終了させることを可能とする仕組みも採用される。相続人が分明でない場合の相続財産の清算手続は、その短縮化および合理化が図られる（同法 952 条・957 条・958 条）。長期間にわたり放置された後に遺産分割をする場合において、証拠が散逸し、具体的相続分の算定が困難となるおそれがあることを踏まえ、相続開始から 10 年を経過したときは、具体的相続分による分割の利益を消滅させ、画一的な法定相続分または指定相続分により簡明に遺産分割を行なうルールが設けられる（同法 904 条の 3）。

古い登記を抹消する登記手続の充実　昭和より前など古い時期にされた担保権の登記が簡便に抹消される手続も望まれる。そこで、解散した法人の担保権に関する登記や、さらに存続期間が満了した地上権の登記などの形骸化した登記について、要件と手続を定め、その抹消を簡略に行なう仕組みが設けられる（不動産登記法 70 条・70 条の 2）。

相隣関係のルールの見直し　相隣関係のルールも話題としよう。隣地の所有者の容易な探索がかなうとよい、という隣地、近隣の関係での悩みも述べられた。これまでも民法において、隣り合った土地の間のルールが存在したことは、周知のとおりである。起草に際し、明治の先輩たちが、当時の全国の慣習を調べ、それを参考にして規定を考案したものである。およそ 120 年を経る私たちにとっての難題は、隣の土地の持ち主の方を見かけたことがない、という事象ではないか。そこで、令和 3 年法においては、慎重な手順を定め、必要がある場合において、隣地に立ち入り、樹の枝を伐り、また、ガス管などを設けてもよい、という規定が民法に設けられる。すわち、隣地使用権の新しいルールは、社会的な需要が高まっている境界調査や竹木の枝の切取りのために隣地を使用することができるとする（民法 209 条）。竹木の枝の切除については、催告をしても越境した枝が切除されない場合や、竹木所有者が不明である場合において、越境されて

いる土地の所有者が自ら枝を切り取ることができる仕組みが整備される（同法233条）。さらに、継続的給付を受けるための設備設置権と設備使用権の規定が設けられ、ライフラインを自分の土地に引き込むため導管などの設備を他人の土地に設置する権利を明確化される（同法213条の2）。

土地の国庫帰属の新法　鶴岡市の要望事項の当面の紹介のうち、最後には、空き地や空き家を解決するための不動産の処分を容易にする財政支援が欲しい、という要望が述べられた。これは、なかなか法務省主務の法制のみでの対応が難儀であり、一挙に包括的な施策を調えるには困難を伴う。令和 3 年法においては、所有者不明土地の発生を抑制する観点から、相続などにより土地を取得した所有者が、定めれた要件を充たす場合において、法務大臣による承認を経て、土地を手放して国庫に帰属させることを可能にする制度が設けられる（令和 3 年法律第25号、「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」）。国に帰属させる際、その承認を受けた者は、国において引き受ける土地の管理に要する10年分の費用を負担金として納付することなる。法務大臣が承認をする要件としては、本来は所有者が負担すべき土地の管理の負担が国に転嫁されることになるから、過分の費用または労力を要する土地ではないことが必要であるとされる。具体的には、建物や工作物がある土地や土壌汚染などがある土地など、法律が定める支障の事由がある土地に該当しない場合に国庫に帰属させるものとされる。この制度は、法制審議会の調査審議の途上においては、土地所有権の放棄という論点で呼ばれ、民法に不動産の所有権の放棄に関する新たな規律を置くことも検討された。同審議会における調査審議において得られた結論として、法務大臣の承認の効果として土地を国庫に帰属させる仕組みを設けることで目的は達せられるという観点に立ち、民法に新しい規律は設けないこととされた。

4　司法書士、土地家屋調査士の使命を想う

ここまでに案内した事項を盛り込む令和 3 年法は、日本の土地政策が大きく前進させるにちがいない。もとより課題は残る。頭書の関係閣僚会議においては、本稿筆者から、登録免許税のことを考えて欲しいという要請をしていたところである。国民に相続登記を義務づけるとすれば、なおさら、軽減ないし減免を講じなければならない。相続登記の登録免許税は、令和 4 年度税制改正において若干の進展がみられる。

空き地、空き家の問題は、2021 年 5 月、昨年の土地基本法の改正後の最初の土地基本方針の改訂のため、国土審議会の調査審議がされ、それを踏まえ、改訂が政府において決定された。土地基本方針においては、いわゆるランドバンクの考え方を推進していくための施策なども掲げられている。

鶴岡市からは、ここまでに論及した事項のほか、成年後見制度のことを考えて欲しい、という要望も述べられた。政府の試算によると、2025 年には認知症高齢者が約 700 万人になると予想されるから、土地の管理においても難しい問題が生ずると想像される。成年後見制度の改革は、もとより土地政策とは異なる問題であり、新しい舞台を設え、検討を始めなければならない。

所有者不明土地問題だけではない　いささか逆説風に述べると、所有者不明土地の問題への対処に努力を傾けることは、所有者不明土地でない問題に社会の精力を向けることができるようになるという帰結を意味する。今、所有者不明土地問題に一つの区切りが与えられることを契機として、あらためて司法書士法 1 条に掲げられる理念に立ち還るべきであろう。

あらためて考えると、所有者不明土地問題は、それ自体の解決が自己目的ではない。不動産登記制度も、制度のためにあるものではない。令和 3 年法においても、配偶者から暴力を受けてきた人、あるいは虐待されるおそれのある児童などが不動産の登記名義人になる場合の登記情報の提供について、住所が秘匿されるよう特例も整備している。すなわち、登記簿上で住所が公開されると生命や身体に危害が及ぶおそれがある者、たとえば配偶者もしくは配偶者であった者から暴力を受け、またはストーカー行為や虐待を受けるおそれがある人たちなどを保護するために、登記事項証明書の記載事項に関する特例を設けるものとされている（不動産登記法 119 条 6 項）。

現下の社会経済情勢のもと、土地の上で暮らす人々に少しでも役立つ土地政

策であらねばならない。令和 3 年法の成立に向けての司法書士会の多大な寄与に思いをいたし、同年の 2 つの法律が自由で公正な社会、地域の礎の一つとして期待された役割を全うするものと信ずる。

境界の概念の土地基本法におけるデビュー　登記の手続をし、境界を明確にする責務は、土地を所有する者の責務として、土地基本法において謳われることになった。6 条 2 項の規定である。ここに、土地の境界という観点が初めて土地政策のなかで確固とした地位を与えられた。土地の筆界を明らかにする業務の専門家である土地家屋調査士への期待は、これからますます大きい。