

（所有者不明土地法の成立）

6月6日、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法が成立した。本稿では、衆議院国土交通委員会での審議の会議録から抜粋して、いくつかの論点について紹介する（枠囲み・下線は筆者による）。

表1 衆議院国土交通委員会における審議

| 日時 | 審議内容 |
|-------|---------------------------------|
| 5月16日 | ・提案理由説明 |
| 5月18日 | ・法案質疑 |
| 5月22日 | ・参考人意見聴取・質疑 ・法案質疑 |
| 5月23日 | ・法案質疑 ・討論 ・裁決 ・附帯決議の採決 |

（所有者不明土地とは）

- ・ 所有者不明の定義でございますけれども、この法律案におきましては、対象となる所有者不明土地につきまして、「相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行ってもなおその所有者の全部又は一部を確知することができない一筆の土地」と定義をしております。具体的探索の方法でございますけれども、一つは、登記事項証明書の交付を請求すること、住民票、戸籍、固定資産課税台帳等の書類に記載された情報の提供を求めること、さらに、一定範囲の親族等に照会すること等を想定をしております。
- ・ このような所有者探索を行わず、単に不動産登記簿上の住所に連絡して所有者が判明しなかった土地も、広い意味におきまして所有者不明土地と呼ばれる場合もございます。平成二十八年度の地籍調査を行った約六十二万筆におきまして、不動産登記簿により所有者の所在が判明しなかった土地、すなわち、先ほどのお答えで、広い意味での所有者不明土地の割合は、筆数のベースで約二〇%となっております。また、同調査におきまして、市町村による所有者探索の結果、最終的に所有者の所在が判明しなかった土地の割合は、筆数ベースで約〇・四%です。これが、この本法案の定義による所有者不明土地の割合に近いものと考えております。
- ・ 具体的な支障事例ということでございますが、所有者不明土地につきましては、公共事業用地の取得などさまざまな面で所有者の探索に膨大な時間、費用、労力を要し、事業計画の変更を余儀なくされたり、事業の実施そのものが困難になるといった問題に直面をしております。（中略）また、土地に家電製品等が大量に投棄をされておりますが、土地の所有者の所在が把握できないため、そもそも、不法投棄なのか保管をしているのかということも確認ができず、自治体で処分ができないというふう

な、周囲に迷惑をかけているような事例も多く見られるところでございます。

- ・ 所有者不明土地によって公共事業の円滑な執行が妨げられるといった問題につきましては、東日本大震災からの復興に際しまして、所有者の探索に多大な時間、労力等を要したことが一つの大きな契機となって認識されたものと考えております。また、全国的に見ましても、国土交通省の直轄事業におきましては、平成二十年ごろから用地取得を困難とする要因として所有者不明土地が第一位になるというふうなことで、所有者不明土地の問題が認識されております。
- ・ 所有者不明土地は、典型的には、相続発生時に相続登記がなされないこと等により発生することが多いと考えております。

[以上、5/18 田村政府参考人：国土交通省土地・建設産業局長]

- ・ 所有者不明土地が生ずる要因の一つとして、相続登記が未了のまま放置されていることが指摘されていると思います。その原因といたしましては、相続登記を行うことの必要性や重要性の認識が必ずしもないことや、相続登記の手続を行うことへの負担感があること、相続登記に要するコストの問題などが指摘されていると承知しております。

[5/18 筒井政府参考人：法務省大臣官房審議官]

(地域福利増進事業)

- ・ 国土審議会の特別部会の中間取りまとめにおきましては、使用権の存続期間について、最低五年程度の一定期間とされていたところであります。この点、処分の権限がない者が設定する民法の短期賃貸借の期間の上限が五年間となっておりますので、それを一つ勘案したというところでございますが、地域福利増進事業の使用権につきましては、地域福利増進事業は一定の公益性を認められた事業であること、それから、所有者を探索するための措置を尽くすことから、不明所有者が事後的にあらわれる蓋然性が低いこと、現に利用されていない土地であり、不明者が積極的な利用意向を持っている可能性が低いこと、不明者は賃料相当の補償金を受け取り、原状回復された状態で土地の返還を受けることができることから、不明所有者の財産的な損失は生じないこと、そういったことを勘案いたしまして、より長期の存続期間とすることが許容され得るものと考えたところであります。また、一方で、実際にその土地を使う事業者の使い勝手にも配慮をいたしまして、借地借家法における事業用定期借地権の下限の期間が十年とされていることも踏まえ、存続期間の上限を十年としたものでございます。
- ・ 地域福利増進事業では、周辺地域で同種の施設が著しく不足している購買施設、教養文化施設等を整備する事業を対象としております。「地域」の具体的な範囲につきましては、基本方針や本法の運用に係りますガイドライン等におきまして、整備される施設の種類に応じまして「地域」の範囲の考え方を示すことを考えております。具体的な判断は、整備される施設の種類、規模、地理的条件等に応じて、裁定の申請を受けた都道府県知事が、関係市町村長の意見を聴取した上で個別に行うこととなります。このため、例えば、日用品の購買施設であれば小学校の学区程度、耐久消費財等の買い回りの購買施設であれば市町村の区域程度となる場合もあるものと考えております。また、「著しく不足している」の基準につきましては、基本方針や本法の運用に係るガイドライン等におきまして、原則として、その地域の中に整備しようとする施設と同質の施設が存在しないことを定めることを考えております。

[以上、5/18 田村政府参考人]

(土地収用法の特例)

- ・ 土地収用法の特例におきまして、御指摘のように、事業主体と裁定主体がともに都道府県知事となる場合はあり得ます。このような場合につきましては、例えば、道路整備を担当する部署などの事業を直接担当する部署とは異なる部署が裁定の事務を担当することを基本方針等において定めること、それから、補償金額について収用委員会の意見を聞くこと等の措置を講ずることによりまして、一定の客観性や中立性が担保されるものと考えております。

[5/23 田村政府参考人]

(相続登記促進に関する検討)

- ・ 相続に係る登記手続のうち、簡易なものは当事者がみずからすることができるよう、政府として支援や広報することが望まれますし、また、関係者の連絡調整や複雑な手続を要する事案については専門家の実効的な支援を受けることができるよう、制度環境の整備に努めることがよいと感じます。しかし、それを進めていく上では、国民に対して手続の負担をお願いするものでありますから、それをお願いした国民が、さあそれをしようというときに、いやいや、それをしていただくと税金がかかるんですよ、登録免許税が千分の四かかるという現在の制度になっております、いろいろ特例はありますけれども。この登録免許税の制度の改革ということも避けて通れない課題であると感じます。こうした努力を重ねていった上でのことではありますけれども、これは私の夢かもしれませんが、一つのイメージの例示として、日本人の文化として、世代の交代により土地に関する権利の承継があった場合に、自分のために相続の開始があったことを知った日の翌日に起算する十月が経る程度までの間には、税金のことも登記のこともきちっとやっってくださいねというような、何と申し上げたらよろしいんでしょうか、文化が育まれるとよいなというふうに感じます。
- ・ 相続を原因とする所有権の移転の登記は、それを国民が申請する際、登録免許税が課せられるという仕組みになっております。相続登記を推進する見地からは問題ではないでしょうか。建物を新築する際にしなければいけない不動産に関する表示の登記、すなわち表題登記につきましては申請が義務づけられている反面におきまして、登録免許税が課せられていないという扱いになっております。
- ・ それが、あなた義務ですよと言われた国民から、いやいや、申請するかしないかは私の自由じゃないですか、なぜそういうことを勧告したり義務づけたりするんですかという反問を受けたときに、現在の土地基本法を頂点とする土地法制の体系は、いや、やはりあなたが土地を所有している以上、義務なんですということをきちっと答えるだけの用意が整っていないという問題が一つあります。こういう理論的、抽象的な問題も大事であって、一方にはあるんですが、もう一つは、この義務づけの実効性という問題がございまして、現在の不動産登記法の百六十四条を参照して一つの例を挙げさせていただきますと、建物を新築したときには表題登記を申請しなければならない、これは義務であります。それを履行しないと十万円以下の過料に処せられるということになっております。こちらの相続登記に関して同じような義務づけをしたときに、義務ですよという訓示規定でとどめるということにするとほとんど実効性を期待することができませんし、何らかの罰則を入れようとしたときに、しかし、その相続登記の申請をしないと刑務所に入れられるということになるんですかね。それはいかにも、恐らく憲法三十一条の要請は、適正手続の保障を定めていて、その一内容として罪と刑との均衡ということを要請しているという理解を踏まえて言えば、それはちょっと法制的にあり得ないんだろ

うと思うんです。そうするとやはり、建物の表題登記のように十万円以下の過料にするというようにことしかイメージしていくことができない現在の法制の状況だと思います。

- 例えば十万円以下の過料にするというように仕組みを入れたときに、十万円を一回納めると終わるんでしょうか。つまり、十万円なら払ってやるよ、だけれども、自分は登記しないよというふうに居直られたときに、そこはもう登記がされないままの状態が続いていくことになります。難しい言葉を使って恐縮ですけれども、真正不作為犯の罪数の問題というのがございまして、一回処罰したら恐らくだめなんだろうと思うんです。

[以上、5/22 山野目参考人：早稲田大学大学院法務研究科教授]

- 誰か所有者たる登記名義人が亡くなった場合、登記官から法定相続人に速やかに連絡して、遺産分割をせよ、あるいは相続登記をせよというふうな促す仕組みをつくれば、新規の所有者不明土地の問題は防げるのではないかと。

[5/22 階委員]

- 現行法のもとにおきましては、所有権の登記名義人が死亡した場合に、登記官が直ちにその死亡の事実を把握することができる仕組みとはなっておりません。御指摘がありました、その所有者が死亡した場合において、登記官が法定相続人に対して速やかに連絡する仕組みを構築しようとする場合には、その前提として、不動産登記と戸籍等を連携させ、登記官において所有権の登記名義人が死亡したかどうかを適切に把握することができるようにすることが必要であると考えられます。
- 御指摘がありましたように、戸籍についても法務省の所管でございますので、連携を図っていくことを検討しております。現時点で直ちにできないのは、不動産登記における登記名義人を特定する情報というのは必ずしも登記簿にはございませんので、戸籍との連携をどのように図っていくか、まず、その点についての技術的方法に関する検討が必要であるためでございます。この点について現在鋭意検討を進めているところでございまして、その点について、また、そこで得られた情報、不動産登記に関して得られた情報を関係省庁にも提供していくようなそういった情報の連携も含めた検討を今後進めていきたい、そういう趣旨で、先ほど答弁した趣旨でございます。

[以上、5/22 筒井政府参考人]

- 相続登記を促進するためのインセンティブとしては、例えばですけれども、相続登記をした人がその土地を利活用するために、例えば家を新築したりリフォームしたりといった場合に、一定の補助金を設ける、しかも時限的に設けるなどして相続登記を促進するというのは、この問題の解決にもつながるだけではなくて地域の活性化などにもつながるということで、あめとむちでいえばあめの方、ここを充実させるということをぜひ考えていただきたいんですが、国交大臣いかがでしょうか。

[5/22 階委員]

- 御提案の、相続登記を促すことを目的に、時限的に家の建てかえやリフォームを行うことについて補助金を設けることにつきましては、既に適正に相続登記をされた方や家を建てられた方等との公平性や、補助金の対象として、公益性の観点から適正であるか等について慎重な検討が必要と考えております。

[5/22 石井国土交通大臣]

(土地を手放すための仕組みの検討)

- まず現状を申し上げますと、土地所有権の放棄につきましては、民法上明文の規定がなく、確立した最高裁判所の判例も存在しないことから、放棄の可否を一概にお答えすることが困難な状況であります。仮に一般論として土地所有権の放棄が可能であると解するといいたしましても、放棄を認めますと、一方的に不動産の管理コストや固定資産税の負担を免れ、これらを国の負担とすることになりかねませんことから、個別の事案において土地の放棄が認められるか否かにつきましては、当該事案における具体的な事情に照らして極めて慎重な検討が求められるものと考えております。もっとも、法務省におきましては、所有者不明土地の発生を予防する観点から、土地所有権の放棄を可能とする制度を導入すべきであるとの御意見があることを踏まえまして、現在、研究会において、土地所有権の放棄を認める制度を創設することの是非を含めて、所有者不明土地問題の解消に向けた検討を鋭意進めているところでございます。土地所有権の放棄を認める方向で法整備を行うといたしますと、その要件や放棄された土地の帰属先のあり方など検討すべき課題が多くございますけれども、引き続き、関係省庁と連携してしっかり検討を進めてまいりたいと考えております。

[5/23 筒井政府参考人]

- 国有財産の新しい形態、所有権の放棄を認めるというよりは「土地を自然に還す」というような発想で、従来の行政財産でも普通財産でもないような、また、もしかすると財務省の所管とは限らないような、新しい公的な土地保有のあり方をこれから研究していく必要があるのではないかということも感じております。
- 「土地を自然に還す」、そういう発想による国有財産の新しい考え方というふうなことを唐突に申し上げますと、何か余り裏づけがないような議論であるような印象もおありかもしれませんが、恐らくそのようなことはなくて、一つの例を挙げますと、二〇一八年四月十七日に催されました国土審議会の計画推進部会国土管理専門委員会におきましては、必ずしも国有地、公有地に限った話ではありませんけれども、人口減少社会における土地の管理というのは、何でもかんでも全力疾走で最適管理、最適処分をしようという時代ではなくなっていくと。そこで出てきているキーワードの一つに、粗放的な管理があり得てよいのではないかと。

[以上、5/22 山野目参考人]

(財産管理制度に関する検討)

- 被災地に限らず全国共通ルールという観点もあるかと思うんですけれども、今、共同相続人の中にそういう複数の所有者不明がいて、原則どおり一人ずつ不在者財産管理人を選ぶと、一人につき家庭裁判所に三十万円も納付しなくちゃいけなくて、仮に不在者財産管理人を三人選べば、それだけで九十万円です。そのことがネックになって、遺産分割が進まない、相続登記も進まない。これも解消していかななくちゃいけないと思うんです。ですから、私どもが今、国会に出した法案なども参考にして、不在者財産管理人を一名だけ選任すれば足りるような仕組みというのを構築すべきではないかと考えますが、いかがでしょうか。

[5/22 階委員]

- 遺産分割の場面で共同相続人中に複数の不在者がある場合に、複数の不在者について一人の財産管理人を選任したときには、その財産管理人は、複数の不在者の利益が相反する場合に、いずれか一方

に不利益となる行動をとらざるを得なくなることから、不在者にとってその利益が害されるおそれがあるほか、財産管理人としても、各不在者に対する善管注意義務を果たすことが困難になると考えられます。したがって、委員御指摘のような法制度を設けることについては、慎重な検討が必要であると考えております。もっとも財産管理制度は、所有者不明土地問題への対応策としてさまざまな場面で活用され、重要な機能を果たしておりますことから、委員御指摘のような場面に限らず、土地所有者のうち不在者が複数ある場面一般についても、その土地を管理するために複数の管理人を選任しなければならないのは煩雑であって、負担も大きいとの指摘がございます。法務省といたしましては、登記制度や土地所有権のあり方について研究会で検討しているところでございますが、御指摘がありました財産管理制度のあり方についても、その機能の向上を図るという観点から、不在者の利益保護にも配慮しながら、関係機関と連携してしっかりと検討を進めてまいりたいと考えております。

[5/22 筒井政府参考人]

(山本 健一)