

## リサーチ・メモ

「経済財政と改革の基本方針2017」が「所有者を特定することが困難な土地等」の課題解決のために、登記制度や土地所有権の在り方等の中長期的課題についての検討を明記

2017年7月4日

### (はじめに)

平成29年6月9日、経済財政諮問会議は「経済財政と改革の基本方針2017」（いわゆる骨太の方針）を決定した。今年の骨太の方針の一つの特徴は、成長と分配の好循環の拡大のために、働き方改革及び人材への投資による生産性の向上を重点課題の中心に据えるとともに、経済環境の変化に適応したイノベーションを可能にするため、近未来実証を促進する規制の「サンドボックス」制度の創設など、これまでにない斬新な提言が盛り込まれていることである。ここでは主要分野ごとの改革の取り組みとして（2）社会資本整備等の④において、「所有者を特定することが困難な土地や十分に活用されていない土地・空き家等の有効活用」が取り上げられていることが注目されるので、その概要を紹介する。

### (提言の内容)

提言内容の記述は以下のとおりである。

『④ 所有者を特定することが困難な土地や十分に活用されていない土地・空き家等の有効活用』

公共事業や農地・林地の集約化等において共通課題となっている所有者を特定することが困難な土地<sup>1</sup>に関して、地域の実情に応じた適切な利用や管理が図られるよう、共有地の管理に係る同意要件の明確化や、公的機関の関与により地域ニーズに対応した幅広い公共的目的のための利用を可能とする新たな仕組みの構築、長期間相続登記が未了の土地の解消を図るための方策等について、関係省庁が一体となって検討を行い、必要となる法案の次期通常国会への提出を目指す。さらに、今後、人口減少に伴い所有者を特定することが困難な土地が増大することも見据えて、登記制度や土地所有権の在り方等の中長期的課題については、関連する審議会等において速やかに検討に着手し、経済財政諮問会議に状況を報告するものとする。

官民連携による空き家・空き地の流通・利活用等を促進するため、地方公共団体や不動産関連団体等の取組を後押しするとともに、空き家等の活用・管理・除却への支援や全国版空き家・空き地バンクの構築を行う。また、インデックス等の充実、地籍整備や登記所備付地図の整備等により不動産情報基盤の充実を図る。あわせて、法定相続情報証明制度の利用範囲を拡大するとともに、所有者情報の整備・利活用を推進するため、制度・体制の両面から更なる取組を進める。』

### (中長期的な課題とされた登記制度や土地所有権の在り方を巡って)

#### (1) 現状では土地所有権が存在しても国への帰属が認められていない。

本提言でいう「所有者を特定することが困難な土地」とは、所有者が明確な土地及び所有者が存在しないことが明らかな土地以外の土地である。民法239条2項の規定により「所有者がない土地」は、「国

<sup>1</sup> 「経済財政と改革の基本方針2017」の(2)④において、以下の注が付されている。

『所有者不明土地問題研究会』における法務省・国土交通省の調査によれば、現在、50年以上所有権の移転の登記等がされていない土地が、中山間地等では26.6%、大都市部でも6.6%にのぼるとともに、約2割の土地が所有者の所在の把握が難しい土地に該当する（末尾の図表を参照されたい）。

庫に帰属する」と規定されている。日本の民法では、所有者が所有権を放棄する行為は相手方のない単独行為であり、法律行為自由の原則から、その意思を表示すれば、公序良俗違反又は権利の濫用に当たるような場合でなければ、登記なしに、所有権は無主物化し、国庫に帰属すると考えられそうであるが、学説上は、所有権放棄という法律行為が有効か否かについては錯綜した様々な見解がある（土地総合研究（2017年春号）田处博之「土地所有権の放棄—所有者不明化の抑止に向けて—参照）ことに加え、仮に所有権の放棄が有効であるとしても、所有権の移転には、不動産登記法 26 条が定める登記義務者と登記権利者の共同申請の原則が定められており、所有権の帰属者としての国が共同申請に対応するための手続規定がなく、「土地所有権放棄の場合の登記申請の方法について」（昭和 57 年 5 月 11 日民三 3292 号民事局第三課長回答）においても「所有権放棄者の単独申請によることはできないものと考えます。」とされていることから、事実上国への帰属が妨げられている。

## （2）土地所有権の放棄自体は可能とも考えられる

当研究所の土地総合研究（2017年春号）に「土地所有権の放棄」を寄稿された札幌学院大学の田处博之教授によると、不動産の所有権放棄ができるかどうかを正面から論じた裁判例は存在しないとのことであり、例えば、大阪高裁昭和 58 年 1 月 28 日判決を見ると、詳細な事案は省略するが、土地についての所有権が放棄されたので、民法 239 条 2 項により、原告である国が自らを土地所有者であると主張して、登記名義人に対し、登記抹消などを求めた事例において、原審の大津地裁昭和 53 年 1 月 23 日判決は、国の主張を認めたが、大阪高裁は、「所有者は本件土地を放置しているにすぎず、自ら積極的に所有権を放棄したものは明示・黙示を問わず到底認めがたい」として国の請求を退けている。判決の判断はともかくとして、ここでは土地の所有権放棄は可能であり、所有権が放棄されれば国のものになると国自身が考えていたことが重要であろう。

また、松江地裁平成 28 年 5 月 23 日判決及びその控訴審の広島高裁松江支部平成 28 年 12 月 21 日判決では、詳細な事案は省略するが、「本件土地所有権放棄は、本件土地の負担ないし責任を国に押し付けようとするもので、不動産の所有者に認められる権利の本来の目的を逸脱し、社会の倫理観念に反する不当な結果をもたらすものであって、権利濫用にあたり無効である」として、権利濫用法理により土地所有権放棄を否定した。しかし、ここでも、裁判所が、土地所有権の放棄が可能であるという理論的前提に立ちつつ、当該判決を行ったと考えられることが重要であろう。

## （3）土地所有権が不存在の場合の、国への登記手続規定の必要性

仮に土地所有権の放棄が可能であるという理論的前提が妥当であれば、所有者が存在しない土地であることが確定した場合に、現在のように不動産所有権の放棄に係る国への帰属についての手続法令が存在しない状態を解消し、国への帰属を可能とする仕組みを整備する必要があるだろう。

## （4）所有権不明土地に対応する現行制度（例）

現在、所有権が不明状態の土地に対応するための主な制度としては、①不在者財産管理人制度、②相続財産管理人制度、③土地収用法が定める不明裁決・権利取得採決、④土地区画整理法・都市再開発法が定める公示送達、事業実施、⑤土地改良法が定める事業認可、事業実施、⑥農地法が定めると公示・知事裁定・利用権設定、⑦森林法に基づく公告・知事裁定・利用権設定等があるが、広く宅地等を含め、所有者不明土地の利活用を可能とするための公共性の要件並びにそれらに対応する管理権・利用権の設定内容・法律効果等の明確化に向け、検討を進める必要があるだろう。その際、民法には事務管理という本人の同意なしに本人の利益に適合する管理権が他人に付与される制度があるので、これを、今後、所有

者を特定することが困難な土地について、公的な補償を伴いつつ、公益のためにも拡張できる仕組みを考えるとというアプローチも考えられよう。

#### (5) 今後の所有者不明土地の増加を抑えるための登記制度の活用について

現在の日本の不動産登記法が権利の登記について対抗要件主義を採り、権利の登記自体は法律行為の成立要件ではなく、権利の登記は任意とされていることから、これを真正な権利登記を法律行為の成立要件として義務付ける制度に改変することは、制度改正のハードルが高く、行政コストも多大なものとなると予想されるため、すでに生じている所有権の明らかでない土地を含め、その解消のためのツールとして活用することは必ずしも現実的なものとは思われないところである。しかしながら、我が国が継受したフランス、ドイツの登記制度の変遷をたどることで、改善策の糸口を見出せる可能性は十分にあり、そのメリットを見極め、所有者不明土地の抑制につなげていく努力が今後重要であろう（参考）。

#### (参考) 我が国が継受しているドイツ、フランスにおける現在の不動産登記制度の概要（注1）

	フランス	ドイツ	(参考) 日本
不動産物権取引の成立要件	意思主義（実務上は公正証書作成時に契約が成立）	形式主義（債権契約である売買契約に加え、物権契約（物権的合意）＋土地登記簿への登記が必要	意思主義（形式は自由、口頭も可）
登記の効力	第三者への対抗要件	契約の成立要件	第三者への対効要件
登記の公信力(注2)	なし	あり	なし
登記の対象	公証人の作成する公正証書	権利	権利
管轄	財務省	裁判所	法務省
登記手続  (相続登記の場合)	公証人が、公正証書により申請  (公証人が作成する相続の確認書を求め、その登記申請を罰金で強制)	登記義務者、登記権利者又はその両者が、公正証書により申請（公証人による代理申請も可）  (相続登記は義務ではない。訂正登記請求権の行使による)（注3）	登記義務者と登記権利者の共同申請（実務上は司法書士の役割が大）  (遺産分割協議書等による相続人の単独申請)

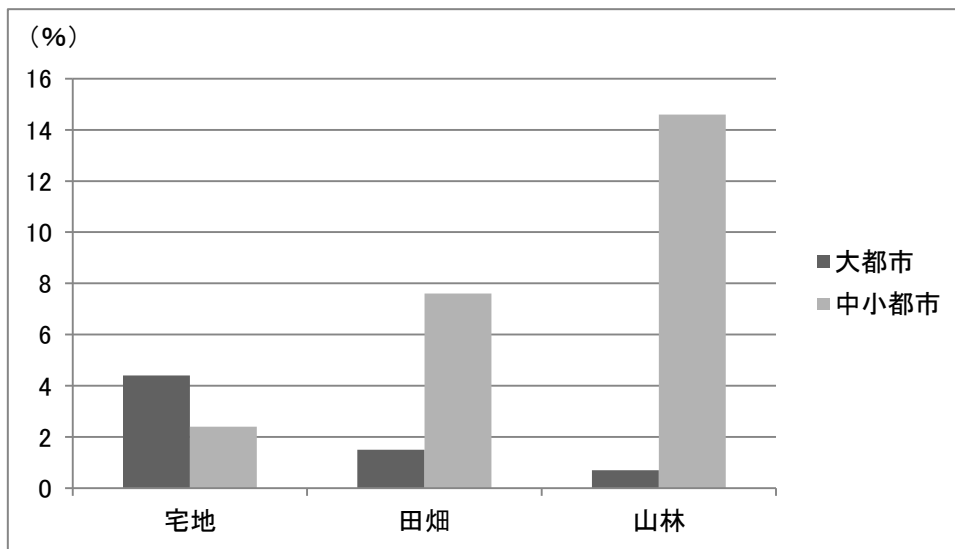
- (注) 1. 国土交通政策研究所報第64号(2017年春季)における総括主任研究官 福田充孝氏の論文「土地の所有権把握のために—フランス、ドイツの不動産登記制度を参考に—」を参考に作成。  
 2. 真実の権利関係と登記に不一致が生じている場合、登記を信頼して新たに関係に入った善意の第三者が保護されること。  
 3. ドイツでは、相続人は、遺産裁判所にお申立てで、相続人の相続権や相続分について証明書(相続証書)を発行してもらうことができる(平成26年(公財)商事法務研究会「各国の相続法制に関する調査研究業務報告書」による)。

#### (法務省が相続未了土地の実体調査結果を公表)

なお、法務省は平成29年6月6日、全国10か所の約10万筆の土地について相続登記が未了になっているおそれのある土地を調査し、最後の登記から50年以上経過しているものの割合が大都市では6.6%、

中小都市・中山間地域では 26.6%に上ることを公表している。この割合を宅地、田畑、山林別の内訳(寄与度)で見ると、下図のとおりであり、大都市では宅地が過半を占め、中小都市・中山間地域では山林が過半を占めていることが判明した。

(図表) 大都市、中小都市・中山間地域別、最後の登記から 50 年以上経過している土地筆数の割合 (%)



- (注) 1. 法務省「不動産登記簿における相続登記未了土地調査」(調査対象数約 10 万筆)による。  
 2. 中小都市・中山間地域には、宅地、田畑、山林以外の地目に係る該当土地が 2%分存在する(最後の登記から 50 年以上経過している土地筆数の割合は、上図では 24.4%)。

(荒井 俊行)