

## 所有者不明土地問題に係る民法・不動産登記法改正 の議論を追う(上)

七戸, 克彦  
九州大学大学院法学研究院 : 教授

<https://hdl.handle.net/2324/2348682>

---

出版情報 : Citizen & Law. 119, pp.25-43, 2019-10-01. 民事法研究会  
バージョン :  
権利関係 :

**短期集中連載**

# 所有者不明土地問題に係る 民法・不動産登記法改正の 議論を追う(上)

九州大学教授 七戸克彦

## 1 本稿の記述内容

本稿では、現在、法制審議会（民法・不動産登記法部会）において審議中の、所有者不明土地問題に係る民法・不動産登記法改正の議論の内容を、(上)2回にわたって検討する。

## 2 総論——諮問の内容と改正の射程

2019〔平成31〕年2月14日法制審議会（総会）第183回会議に法務大臣が付議した「民法及び不動産登記法の改正に関する諮問第107号」に関しては、先の民法（債権関係）改正や民法（相続関係）改正に関する諮問と異なり、内容が個別具体的である点が目を惹く。三つの諮問を対比するならば、以下のごとくである。

**2009〔平成21〕年10月28日法制審議会第160回会議「民法（債権関係）の改正に関する諮問第88号」**

民事基本法典である民法のうち債権関係の規定について、同法制定以来の社会・経済の変化への対応を図り、国民一般に分かりやすいものとする等の観点から、国民の日常生活や経済活動にかかわりの深い契約に関する規定を中心に見直しを行う必要があると思われるので、その要綱を示されたい。

**2015〔平成27〕年2月24日法制審議会第174回会議「民法（相続関係）の改正に関する諮問第100号」**

高齢化社会の進展や家族の在り方に関する国民意識の変化等の社会情勢に鑑み、配偶者の死亡により残された他方配偶者の生活への配慮等の観点から、相続に関する規律を見直す必要があると思われるので、その要綱を示されたい。

**2019〔平成31〕年2月14日法制審議会第183回会議「民法及び不動産登記法の改正に関する諮問第107号」**

土地の所有者が死亡しても相続登記がされないこと等を原因として、不動産登記簿により所有者が直ちに判明せず、又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、相続等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早急に整備する観点から民法、不動産登記法等を改正する必要があると思われるので、左記の方策を始め、そ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。

記

第一 相続等による所有者不明土地の発生を予防するための仕組み

一 相続登記の申請を土地所有者に義務付けることや登記所が他の公的機関から死亡情報等を入手すること等により、不動産登記情報の更新を図る方策

二 土地所有権の放棄を可能とすることや遺産分割に期間制限を設けて遺産分割を促進すること等により、所有者不明土地の発生を抑制する方策

第二 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

一 民法の共有制度を見直すなど、共有関係にある所有者不明土地の円滑かつ適正な利用を可能とする方策

二 民法の不在者財産管理制度及び相続財産管理制度を見直すなど、所有者不明土地の管理を合理化するための方策

三 民法の相隣関係に関する規定を見直すなど、隣地所有者による所有者不明土地の円滑かつ適正な利用を可能とする方策

(1) 法制審議会における質疑応答

今回の諮問が上記のような体裁・内容であることから、法制審議会の総会においても、部会においても、民法あるいは不動産登記法の規定の改正の範囲・限界について、質問が続出している。

(A) 総会

上記諮問が伝達された2019〔平成31〕年2月14日法制審議会（総会）第183回会議では、以下のような質疑応答がされている。

(a) 建物

「建物について、今回の議論の中で検討がなされたのかどうか」との白井佳子委員の質問に対して、堂蘭幹一郎法務省民事法制管理官は次のように回答している。「ここで直接問題になっておりますのは所有者不明土地問題ではございますが、相続登記を義務化する場合には、当然建物も含めて義務化することについての是非が検討されるべ

きではないかというふうに考えられまして、そういった観点から、研究会〔＝登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会。後記(7)(B)(a)参照〕では議論がされてきたものと承知をしているところでございます」（注1）。

(b) 動産

一方、土地あるいは不動産（土地と建物）の放棄に関する規定のほか、動産の放棄に関する規定も設置するのか、との内田貴委員の質問に対して、堂蘭管理官は次のように回答している。「不動産について所有権の放棄を認めることによって、動産の所有権放棄に関する解釈に影響を与えることがないかどうかといった点も含めて検討する必要があります。研究会におきましては、基本的には動産の放棄に関する規律は変えないという前提で議論がされてきたものというふうに考えております」（注2）。

(B) 民法・不動産登記法部会

民法・不動産登記法部会の2019〔平成31〕年3月19日第1回会議では、次のような議論が行われている。

(a) 諮問事項以外の点に関する改正の可否

まず、今回改正の範囲に関しては、大谷太幹事（法務省民事局参事官）の次のような説明がある。「この部会で取り扱う審議事項といたしましては、基本的には諮問にあるとおり、大きくは2つの観点から、全部で5つの方策の導入を検討課題とすることを念頭に置いておりまして、これだけでもかなり広範囲の分野に及んでいると考えられるところですが、この機会に、民法及び不動産登記法に関して、更に検討が必要なテーマがあるとするならば、審議の中でそれを取り上げることを一切排除する趣旨ではございません。主要な検討課題と同じ程度のスピード感を持って、成案を得ることができるテーマであれば、同様に取り上げていくことも可能と考えております」（注3）。

(b) 相続への限定

だが、その一方で、村松秀樹幹事（法務省民事局民事第二課長）は、不動産登記情報の更新を図る方策（諮問「第一」「一」）を、相続を原因とする登記に限定する旨回答している（注4）。

## (c) 時間的制約

もつとも、事柄を相続に限ったところで、諮問事項の中には、遺産分割の期間制限（諮問「第一」「二」）・共有物の管理（諮問「第二」「一」）・相続財産管理（諮問「第二」「一」）のように、土地・建物のほか、動産や、債権その他種々の権利も対象としている制度が含まれている。

しかし、今回の諮問は、2020〔令和2〕年までに必要な制度改正を実現するとの政府方針（後記(2)）を受けて発出されたものであり（注5）、この時間的制約との関係で、現実問題として、審議の対象は、諮問事項に集中せざるを得ない。

しかも、諮問事項内部の優先関係についても、中田裕康委員は次のようにいう。「頂いた検討項目には2種類のものがあると思います。一つは、所有者不明土地であることを要件として、既存の制度の特例を設けるべきもの、もう一つは、所有者不明土地の発生抑止のための制度の創設や改正というものがあると思います。「後者は一般原則の改正となって、ただいまの議論とも関係するところでございますけれども、所有者不明土地の問題以外の問題にも広く波及することが考えられますので、調査・審議には相当の時間を要することが予想されます。他方で、与えられた時間が短いことからしますと、二つの種類の問題について、検討の優先順位をよく考えてお進めいただくのがよいのではないかと考えます」（注6）。

## (2) 政府方針

事務当局の説明によれば、法制審議会が答申可能な改正の範囲は、政府方針——(A)いわゆる「骨太の方針」と、(B)所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議の「基本方針」——が求める施策内容の範囲に制限される。

## (A) 骨太の方針

このうち「骨太の方針」とは、小泉純一郎内閣の2001〔平成13〕年以来自由民主党政権下で毎年6～7月に発表されてきた政府の経済財政に関する基本方針の通称であるが、「所有者不明土地」問題が取り上げられるのは2017〔平成29〕年以降のことであり、それ以前には、もっぱら「空き家」問題が取り上げられていた。

## (a) 骨太の方針2015

空き家問題を初めて取り上げたのは、空き家等対策の推進に関する特別措置法（後記(3)(B)）制定の翌年の「骨太の方針2015」であったが（注7）、一方、土地に関して、同方針は「大規模な災害等への備えとしての官民境界を含めた地籍整備等の推進や地価公示の充実、不動産証券化手法の活用により、土地取引、民間開発事業の円滑な推進を図る」と述べるにとどまる（注8）。

## (b) 骨太の方針2016

翌年の「骨太の方針2016」の記述は、「不動産ストックのフロー化による投資の促進、地域経済の好循環を図るため、リート市場の機能強化、成長分野への不動産供給の促進、小口投資を活用した空き家等の再生、寄附等された遊休不動産の管理・活用を行うほか、鑑定評価、地籍整備や登記所備付地図の整備等を含む情報基盤の充実等を行う。また、空き家の活用や都市開発等の円滑化のため、土地・建物の相続登記を促進する」というものであり（注9）、ここでも問題意識の中心は空き家対策にある。

## (c) 骨太の方針2017

以上に対して、所有者不明土地問題が初めて登場する「骨太の方針2017」における当該個所の記述は、次のようなものであった（注10）。

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

……〔略〕……。

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、所有者情報の収集・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。

**(d) 骨太の方針2018**

そして、今回の法制審議会への諮問第107号の基礎となったのが、翌年の「骨太の方針2018」の次のような記述である（注11）。

**（人口減少時代に対応した制度等の抜本見直し）**

人口減少時代を見据え、国際競争力のあるインフラへの重点化、生活インフラの集約・統合、大都市における医療介護施設不足、過疎地の公共交通対策等の課題への対応等、制度改革の全体像を描き、着実に取組を推進する。また、都市・まちの生産性向上に向けたインフラや土地等を面的に再生する仕組みを強化する。空き家・空き地の流通・利活用に向け、地方自治体・不動産団体等の先進的取組や活用・除却への支援、情報の充実等を促進する。社会資本整備の分野についても、受益者負担に基づく財源対策についても検討を行う。

所有者不明土地等について、基本方針等に基づき、期限を区切って対策を推進する。具体的には、土地の管理や利用に関し所有者が

負うべき責務やその担保方策、所有者が不明な場合を含めて地籍調査を円滑かつ迅速に進めるための措置、相続登記の義務化等を含めて相続等を登記に反映させるための仕組み、登記簿と戸籍等の連携等による所有者情報を円滑に把握する仕組み、土地を手放すための仕組み等について検討し、2018年度中に制度改正の具体的方向性を提示した上で、2020年までに必要な制度改正の実現を目指す。変則的な登記の解消を図るため、必要となる法案の次期通常国会への提出を目指すとともに、必要となる体制を速やかに整備する。また、遺言書保管制度の円滑な導入、登記所備付地図の整備などの取組を進めるとともに、住民票等の除票の保存期間の延長についても引き続き検討する。

(c)「骨太の方針2017」・(d)「骨太の方針2018」とも、「空き家・空き地」問題対策と「所有者不明土地等」問題対策を、別個独立の並列的な施策として位置づけていることがわかる。

**(e) 骨太の方針2019**

なお、2019〔令和元〕年2月の法制審議会への諮問→民法・不動産登記法部会の審議開始の後の同年6月21日には「骨太の方針2019」が閣議決定されているが、同方針における当該部分の記述は、次のようなものである（注12）。

**（新しい時代に対応したまちづくり）**

……〔略〕……。

さらに、空き家等の流通・利活用に向け、地方自治体・不動産団体等の先進的取組や活用・除却への支援、情報の充実等を促進するとともに、所有者不明土地等の解消や有効活用に向け、基本方針等に基づき、新しい法制度の円滑な施行を図るとともに、土地の適切な利用・管理の確保や地籍調査を円滑かつ迅速に進めるための措置、所有者不明土地の発生を予防するための仕組み、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等について2020年までに必要な制度改正の実現を

目指すなど、期限を区切って対策を推進する。あわせて、遺言書保管制度の円滑な運用に向けた取組を進めるほか、登記所備付地図の整備を推進するため、筆界特定制度の新たな活用策等についても検討を進める。

(c)前々年・(d)前年の「骨太の方針」と異なり、段落分けはされていないものの、「空き家等」の問題と「所有者不明土地等」の問題を、別個の施策として位置づけている点に変化はない。

#### (B) 所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議

一方、「骨太の方針2018」並びに「骨太の方針2019」にも登場する「基本方針」を策定した「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」は、空き家問題対策と所有者不明土地問題対策という二つの異なる施策のうち、特に「所有者不明土地等に係る諸課題について、関係行政機関の緊密な連携の下、政府一体となって総合的な対策を推進するため」、2018〔平成30〕年1月19日内閣に設置された組織である(注13)。

##### (a) 2018〔平成30〕年6月「基本方針」

法制審議会への諮問第107号の説明の際に「骨太の方針2018」とともに援用されている「基本方針」は、2018〔平成30〕年6月1日第2回会議で決定されたもので、その内容は、「1 国会提出法案〔＝所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法。後記(6)〕の円滑な施行」「2 土地所有に関する基本制度〔＝土地基本法。後記(7)(A)(a)〕の見直し」「3 地籍調査等の着実な実施、登記所備付地図の整備」「4 変則型登記の解消」「5 登記制度・土地所有権等の在り方、相続登記の推進」「6 所有者不明土地の円滑な利活用、土地収用の活用及び運用」「7 土地所有者情報を円滑に把握する仕組み」「8 関連分野の専門家等との連携協力」の8点からなる。諮問第107号に係る事項は、このうちの「5」「6」「7」である。

##### (b) 2019〔令和元〕年6月「基本方針」

その後、2019〔令和元〕年6月14日に、持ち回り開催の第4回会議で決定された「基本方針」は、

「1 新しい法制度〔＝所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法〕の円滑な施行」「2 土地所有に関する基本制度〔＝土地基本法〕の見直し」「3 地籍調査の円滑化・迅速化」「4 民事基本法制(民法・不動産登記法)の抜本的な見直し等」「5 多様な土地所有の情報を円滑に把握する仕組み」「6 所有者不明土地の円滑な利活用、土地収用の活用及び運用」「7 関連分野の専門家等との連携協力」の7点からなる。諮問第107号に係る事項は、このうちの「4」「5」「6」である。

このほか令和元年6月第4回会議で配付された「資料1-2 法務省における取組について」には、「平成31年3月～」の「民法・不動産登記法部会における調査審議」につき、「令和元年末メド」に「中間試案」を取りまとめ、令和2年に「パブリック・コメント(2か月程度を想定)」の後、「法制化に向けた最終的な調査審議」を経て、「法案提出」との工程表が掲げられている(注14)。

#### (C) 日本再興戦略・未来投資戦略

なお、法制審議会の審議の際には援用されていないが、「日本再興戦略」「未来投資戦略」の中にも、所有者不明土地に関する記述がある。

「骨太の方針」が小泉純一郎内閣以来の自由民主党政権の基本方針であったのに対して、「日本再興戦略」「未来投資戦略」は、第2次安倍晋三政権に固有の政策方針(アベノミクスの「3本の矢」(①金融政策・②財政政策・③成長戦略)のうち③第3の矢(成長戦略)に関する基本方針)で、所有者不明土地問題への言及は、策定開始から3年間(①2013〔平成25〕年6月14日「日本再興戦略——JAPAN is BACK」、②2014〔平成26〕年6月24日「日本再興戦略改訂2014——未来への挑戦」、③2015〔平成27〕年6月30日「日本再興戦略改訂2015——未来への投資・生産性革命」)は見当たらないが、しかし「骨太の方針」よりも1年早い2016〔平成28〕年に登場する。

##### (a) 日本再興戦略2016

2016〔平成28〕年6月2日閣議決定「日本再興戦略2016——第4次産業革命に向けて」は、「農地中間管理機構の機能強化等」の項で「相続未登

記の農地が機構の活用の阻害要因となっているとの指摘があることを踏まえ、全国の状況について調査を行うとともに、政府全体で相続登記の促進などの改善策を検討する」としている(81頁)。すなわち、日本再興戦略の問題意識の発端は、相続未登記の農地問題であった。

### (b) 未来投資戦略2017

翌2017〔平成29〕年6月9日「未来投資戦略2017—Society5.0の実現に向けた改革」では、「既存住宅の流通促進・空き家対策等に向けて講ずべき施策」の項に「官民連携による空き家等の流通・利活用等の促進に向け、所有者情報等を活用した空き家の利活用のための仕組みの構築や財産管理制度等の円滑な活用方法の取りまとめを本年度中を目途に行うなど、地方公共団体、不動産関連団体等の取組を後押しするとともに、全国版空き家・空き地バンクを構築する。また、空き地の利活用に係る優良事例の横展開を行い、併せて必要な制度等について検討する」との記述に続けて、「所有者不明土地の解消に向け、相続登記が長期にわたり行われていない土地を調査して所有者の把握を容易にするため、制度改正を含めた具体的施策の検討を行い、来年度中を目途に検討結果に応じた所要の措置を講じる」との記述が認められる(78頁～79頁)。

### (c) 未来投資戦略2018

2018〔平成30〕年6月15日「未来投資戦略2018—『Society5.0』『データ駆動型社会』への変革」は、「交通・物流に関する地域の社会課題の解決と都市の競争力の向上」の項で「所有者不明土地等について、『所有者不明土地等対策の推進のための関係関係会議』の基本方針等に基づき、期限を区切って対策を推進する。具体的には、土地の管理や利用に関し所有者が負うべき責務やその担保方策、所有者が不明な場合を含めて地籍調査を円滑かつ迅速に進めるための措置、相続登記の義務化等を含めて相続等を登記に反映させるための仕組み、登記簿と戸籍等の連携等による所有者情報を円滑に把握する仕組み、土地を手放すための仕組み等について検討し、本年度中に制度改正の具体的方向性を提示した上で、平成32年までに必

要な制度改正の実現を目指す。変則的な登記の解消を図るため、必要となる法案の次期通常国会への提出を目指すとともに、必要となる体制を速やかに整備する。また、遺言書保管制度の円滑な導入、登記所備付地図の整備などの取組を進めるとともに、住民票等の除票の保存期間の延長についても引き続き検討する」と記述するのみで(63頁)、空き家問題への言及がない。

### (3) 空き家問題

以下ではまず、先行して存在していた空き家問題に対する施策について確認しておこう。

#### (A) 自治体の空き家条例

総務省統計局の「住宅統計調査」(1998〔平成10〕年より「住宅・土地統計調査」)によれば、1963〔昭和38〕年の空き家数は52万戸(空き家率2.5%)であったものが、50年後である2013〔平成25〕年には820万戸(空き家率13.5%)まで増加し、適切な管理が行われていない空き家の防災・衛生・景観面での問題が顕在化した。

そのため、地方自治体(都道府県・市町村)は、それぞれ独自の条例を制定し(2014〔平成26〕年10月までに401の自治体が空き家条例を制定)、他方、国土交通省〔住宅局〕にあっても、1997〔平成9〕年4月1日建設省住整発第46号「小規模住宅地区等改良事業制度要綱」の「老朽住宅除去等事業」を2008〔平成20〕年度より「空き家再生等推進事業」にあらためて資金面での支援を行った。

だが、自治体の条例では、所有者に対する空き家の維持管理の強制や、空き家敷地への立入調査、所有者不明空き家の現在の持主の探索等につき限界がある。しかし、国土交通省〔住宅局〕は、空き家問題は建築基準法で対応可能として、新たな法律の制定には消極的であった。

#### (B) 空家特措法

こうした状況に対して、動いたのは国会議員であり、2013〔平成25〕年3月8日自由民主党議員により結成された「空き家対策推進議員連盟」が立案した法案(議員立法)は、平成26年11月27日法律第127号「空家等対策の推進に関する特別措置法」(以下、「空家特措法」という)に結実した(注15)。

**(a) 空家特措法の内容**

空家特措法の特徴としては、以下の点を指摘できる。

- ① 同法にいう「空家等」とは「建築物又はこれに附属する工作物であって居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの及びその敷地（立木その他の土地に定着する物を含む。）をいう」（2条1項）。すなわち、空き家の敷地である土地も、同法の規律対象である。
- ② 市町村には、特定空家等（防災・衛生・景観その他周辺的生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態にあると認められる空家等。2条2項）に関して、所有者等に対し、除却・修繕・立竹木の伐採その他の必要な措置をとるよう助言・指導（14条1項）、勧告（2項）を経て、命令（3項～8項）することができ、所有者等がこれに従わない場合には、行政代執行を行う権限が認められた（9項）。
- ③ 市町村には、空家等の所在や所有者等を把握するための調査権限が認められ（9条1項）、特定空家等に関しては、空家等と認められる場所への立入調査権限が認められている（2項）。
- ④ 所有者不明の空家に関しては、所有者探索のため、市町村に、自身の保有する固定資産税の課税情報等を利用する権限が認められ（10条1項）、また、特定空家等に関する除却等の措置命令の際、所有者等を確知することができない場合にも、行政代執行を行うことができる旨の規定がおかれた（14条10項）。

**(b) 施行後の状況**

空家特措法施行後の調査によれば、2019〔平成31〕年3月31日時点で、同法14条の規定する特定空家等に関する措置の実施状況は、助言・指導1万5586件、勧告922件、命令111件、行政代執行41件、略式代執行124件である（注16）。

しかし、2019〔平成31〕年4月26日発表の「平成30年住宅・土地統計調査」によれば、2018〔平成30〕年の空き家数は846万戸（空き家率13.6%）

と、前回（2013〔平成25〕年）調査から鈍化したものの、減少に転ずるまでには至っておらず、空家特措法の効果のほどは不明である。

空き家の所有者の探索に関しては、総務省行政評価局「空き家対策に関する実態調査結果報告書」は、調査対象72自治体が2016〔平成28〕年4月から2017〔平成29〕年9月までの1年6カ月間に行った計1万1565戸の空き家の所有者等の特定事務のうち、1万1989戸（95.0%）につき所有者等が特定されたとしているが（注17）、しかし、土屋依子＝伊藤夏樹＝山本秀一の2017〔平成29〕年10月の調査によれば、所有者調査を実施している995市町村のうち711市町村（71.5%）が、所有者不明物件があると回答しており（注18）、また、釧持麻衣によれば、2018〔平成30〕年10月1日までに行われた略式代執行（全89件）のうち、75件が所有者不確知事例で、その内訳は、①相続放棄・相続人死亡28件（37.3%）、②所有者不明・所在不明23件（30.7%）、③相続人不存在12件（16.0%）、④所有法人の解散12件（16.0%）であったとされる（注19）。

空き家の発生時期は、56.4%が相続時で、残り半分は死亡以外の原因による不在であるが、所有者調査で用いられている資料は、総務省行政評価局の調査によれば、調査対象戸数1万1565戸のうち、①最も利用された資料は固定資産税情報で（約1万件）、以下、②登記簿情報（約5000件）、②戸籍情報（約5000件。うち他自治体への公用請求約2700件）、④住民票情報（約3200件。うち他自治体への公用請求約1200件）であり（注20）、土屋＝伊藤＝山本の調査でも、①最も多く利用されているのは固定資産税課税台帳で（95.1%）、以下、②不動産登記簿（79.5%）、③近隣等への聞き取り（78.2%）、④住民票（76.7%）、⑤戸籍謄本（75.7%）と続く（注21）。

固定資産税情報が最も利用される理由は、所有者調査の実施主体が市町村であるため、同一庁内での照会が容易だからであり、一方、不動産登記があまり利用されない理由については、①照会先が外部部局であることによるアクセス障害と、②未登記物件が多いため照会が空振りに終わる点が



指摘されている。もともと、土地・建物のいずれに関しても、固定資産税の免税点（地方税法351条。土地に関しては30万円、建物に関しては20万円）以下の物件に関しては、そもそも課税情報が存在しないため、他の情報に頼らざるを得ない。

(4) 沖縄・小笠原の所有者不明土地

(A) 沖縄の所有者不明土地

先にみたように、政府の基本方針において「所有者不明土地」という言葉が登場するのは「未来投資戦略2017」「骨太の方針2018」以降のことであったが、現行法規では、すでに1971〔昭和46〕年12月31日法律第129号「沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律」62条が「所有者不明土地」の語を使用していた(注22)。

(所有者不明土地の管理)

**第62条** 沖縄法令の規定による所有者不明土地で、この法律の施行の際琉球政府又は沖縄の市町村が管理しているものは、当分の間、従前の例に準じ、沖縄県又は当該所有者不明土地の所在する市町村が管理するものとする。

同条にいう「沖縄法令」とは、(a)1951〔昭和26〕年6月13日(7月11日公布)民政府布告第8号「土地所有権」並びに(b)1954〔昭和29〕年11月9日(11月19日公布)民政府布令第141号「所有者不明土地の登記」である。

(a) 民政府布告「土地所有権」

このうち(a)民政府布告「土地所有権」の当該条文の原始規定は、以下のようなものであった。

**第4条**

1. 土地所有権に関する証拠書類のない特別の土地がある場合は該土地を不明地主の委託土地として琉球財産管理課が之を管理する。
2. 不明地主の土地を保管、管理する市町村長の権限を解除する。市町村長は直ちに、現在その管理下にある土地の保管及管理権を凡ゆる種類、文書綴、其他の土地保管々

理関係書類一切を添へて、琉球財産管理課に移管しなければならない。

右移管と共に市町村長は、該土地管理中に生じた総収入及総支出に関する計算書を琉球財産管理課に提出しなければならない。又該土地の受託人又は管理人として保管中の資金金額を琉球財産管理課に移管しなければならない。

同布告は、翌1952〔昭和27〕年4月7日(4月21日公布)民政府布告第16号により全面改正され、上記原始規定4条は、次のような条文となった(第1次改正)。

**第3条**

- 一、琉球財産管理課が私有財産であると決定する特定の土地が不在地主の所有に属するものである場合は琉球政府がその管理を引受けなければならない。
- 二、琉球政府財産管理課はその管理に係る土地をすべて直ちに琉球政府に移管することが出来る。
- 三、斯かる土地は琉球政府がその地主の管財人として之を管理し地主の身元が判明したときに之を解放して本人に引渡すものとする。いつまでも所有権の判明しない土地の終極の処分については適当な法を適用するものとする。

1957〔昭和32〕年10月7日(10月22日公布)琉球列島高等弁務官布告第3号により、上記条文は次のように改められた(第2次改正。下線は筆者)。

**第3条**

- 一、琉球財産管理課が、私有財産であると決定する特定の土地が不在地主の所有に属するものである場合は、琉球政府が、その管理を引受けなければならない。  
ただし、かゝる土地の地目が墓地、寺社用敷地、霊地、又は聖地に属する場合は、

当該土地の場所を管轄する市町村が、その管理を引受けるものとする。

二、琉球政府財産管理課は、その管理に係る前項のすべての土地をただちに琉球政府又は所轄市町村に移管することができる。

三、かゝる土地は、琉球政府又は所轄市町村が、その地主の管財人としてこれを管理し、地主の身元が判明したときは、これを解放して、当該地主に引渡さなければならない。

所有者が不明のままになっている土地の終極の処分については、適当な法規によるものとする。

四、前記第一項の規定により市町村を管財人とすべき土地で、現在琉球政府の管理下にあるものは、すべてただちに当該市町村に移管しなければならない。この場合においては、当該財産による全所得額から相当な運営費を差引いた額の資金をも同時に移管し、かつ該所得金の額及び出所並びに運営費の額及び移管される純益資金の額に関し、土地の各筆について明細に記載した証明書一件を添付するものとする。

#### (b) 民政府布令「所有者不明土地の登記」

一方、1954〔昭和29〕年11月9日（11月19日公布）民政府布令第141号「所有者不明土地の登記」は、「1952年4月7日付、民政府布告第16号〔＝上記(a)の第1次改正規定〕に基いて、琉球政府の信託統治下におかれた所有者不明土地については、琉球政府はこの布令に抵触しない適当な規則に従って、当該土地の受託者たること及びその権限並びにその後の移譲又は処分をそれぞれの土地登記簿に登記しなければならない」旨を規定し、同布令を受けて、1954〔昭和29〕年11月17日（12月17日公布）訓令第22号「所有者不明土地登記取扱規程」で「所有者不明土地登記簿」の様式並びに登記手続が定められた。

その後、上記(a)民政府布告「土地所有権」の1957〔昭和32〕年第2次改正（所有者不明地の管理者につき琉球政府のほか所轄市町村を追加）を受けて、(b)民政府府令「所有者不明土地の登記」

の上記規定についても、1957〔昭和32〕年10月8日（10月22日公布）民政府布令改正第1号により「所轄市町村」の文言が追加された。

そして、これら(a)(b)の規定が、前記「沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律」62条により、現行法規として通用しているのであるが、この沖縄における「所有者不明土地」に関する施策は、今般企図されている「所有者不明土地」対策の内容と、大きく異なっている。

#### (c) 「所有者不明土地」「所有者不在土地」

一例をあげれば、沖縄では、①過去の一時期の所有者は判明しているが、現在の所有者が不明な土地を「所有者不在土地」と呼び（ここにいう「不在」とは、民法25条の「不在者」と同じく、所有者が現地にいないことを意味する）、過去の所有者に関する情報も全く存在しない土地を「所有者不明土地」（狭義）と呼んで区別する。沖縄において深刻な問題は、このうちの狭義の「所有者不明土地」であって、太平洋戦争の沖縄戦で土地所有者らが死亡し、しかも登記簿や戸籍簿といった帳簿がすべて焼失している現状で、どのようにして現在の所有者を探索し、あるいは土地の最終的な帰属先を定めるか（前記(a)民政府布告の規定は「いつまでも所有権の判明しない土地の終極の処分については適当な法を適用する」という、文字どおり適当な内容になっている）が論点の中心となっている。

だが、今回の改正が念頭におく「所有者不明土地」とは、沖縄にいう「所有者不在土地」であって、沖縄にいう「所有者不明土地」は、沖縄以外には存在していない。そのため、沖縄の所有者不明土地問題に取り組んだ仲地彩子の論稿は、次のような悲観的記述で結ばれている。「東日本大震災の復興政策も、沖縄の所有者不明土地の解決の処方箋にはならない。東日本大震災で生じた土地関係問題と、戦争によって沖縄にもたらされた土地問題に共通点があるのではないかとの問題意識と期待をもって本稿に取り組んだのだが、東日本大震災では、不動産登記情報の電子データ化が進んでおり、沖縄における所有者不明土地のような問題は生じていないことが分かった」（注23）。

**(B) 小笠原の所有者不明土地**

小笠原諸島に関しては、太平洋戦争末期の1944〔昭和19〕年7月に島民が（土地帳簿類とともに）内地への強制疎開を命じられたことから、沖縄のような完全な「所有者不明土地」問題は存在しない。しかし、終戦から1968〔昭和43〕年本土復帰までの23年間、島民は帰島が許されなかったため、沖縄にいう「所有者不在土地」が非常に多い。しかも、土地の多くは固定資産税の免税点以下であるため、課税情報を用いて現在の所有者を探り当てることも困難である（注24）。

なお、「小笠原諸島の復帰に伴う法令の適用の暫定措置等に関する法律」（1968〔昭和43〕年6月1日法律第83号）13条で旧小作人の旧地主に対する申出により付与される特別賃借権に関して、「小笠原諸島における土地に関する権利の調整等に関する政令」（1968〔昭和43〕年6月24日政令第198号）14条は「特別賃借権に係る申出をしようとする者がその申出に係る土地の土地所有者等を知ることができず、又はその所在を知ることができない場合の申出は、公告によりすることができる」旨を定め、また、同令15条は「特別賃借権に係る申出に係る土地が共有物である場合には、その共有者の一人に対してしたその申出は、その共有者の全員に対してしたものとみなす」旨を定めているが、所有者不確知の土地に関して手当てをした法令は、同令のほかは存在しない。

小笠原の土地の利活用に関する阻害要因としては、上記暫定措置法7条で農地法の施行が停止されている点も大きい。他方、土地の外部不経済の具体的内容に関しては、アカギ（1905〔明治38〕年以降沖縄から薪炭材として移入されたトウダイグサ科の常緑高木）その他の外来植物の侵入による固有・在来種の減少が深刻である。

だが、特別賃借権や農地法は農林水産省の所管であり、他方、生態系保全を保護法益とする所有者不明土地への立入り・侵入植物の駆除は環境省の所管になるところ、今回の政府の「所有者不明土地」問題対策において農林水産省が担当する施策中に小笠原の農地問題は含まれておらず、また、環境省はそもそも担当部局に加わっていない。

**(5) 所有者不明土地に関する問題意識の諸相**

以上のように、政府の「所有者不明土地」問題対策は、「空き家」問題対策とは完全に独立別個の施策である一方、かねてより存在していた沖縄や小笠原の所有者不明土地問題とも断絶している。では、今回の政府の施策に影響を与えた(A)東京財団の「国土資源保全」研究プロジェクトと(B)「所有者不明土地問題研究会」（増田研究会）の問題意識は、どのようなものであったか。

**(A) 東京財団（東京財団政策研究所）**

公益財団法人・東京財団（日本財団が1997〔平成9〕年に設立した政策シンクタンク。2017〔平成29〕年度より東京財団政策研究所に改組）が2009〔平成21〕年より開始した「国土資源保全」研究プロジェクトのそもそもの問題意識は、外国人の山林買収に端を発する国土防衛であった。当時は水メジャーによる世界の水資源支配の進行が注目を集めていたことから、外国資本による水源林の買い占めが疑われたのである。加えて当時は尖閣諸島・竹島問題が大きく取り上げられていたため、国境離島の土地の所有・取引に対する監視・規制の必要性が強く意識された（注25）。

このうち水源林の買い占めと思われた外国人の山林買収は、実際には単なるリゾート地に対する不動産投資だったようだが、しかし、全国各地で地方自治体が水源地保全条例を制定するという副次的効果をもたらした。他方、国土安全保障面に関しては、2012〔平成24〕年12月に政権を奪還した自由民主党・安倍晋三内閣の下で、国境離島の国土保全に関する施策が推進された。

だが、その一方において、2013〔平成25〕年「日本再興戦略」（前記(2)(C)①）は、外国資本の対内直接投資拡大の方針を打ち出し、不動産投資に関しても、水源地保全・国土安全保障の配慮ももちろん必要であるが、基本的には海外からの投資の拡大が重要であるとしたため（注26）、東京財団の政策提言も、当初の問題意識を捨てて、日本人の相続を原因とする所有者不明土地の発生問題へと舵を切ったものである（注27）。

外国資本の不動産投資を抑制するにせよ、促進するにせよ、外国人・外国法人の土地取得を原因

とする所有者不明土地の発生は、及ぶ限り速やかに解消されなければならない。しかし、東京財団が手を引いて以降、この問題は政府の施策の対象から抜け落ちた状態にある(注28)。

#### (B) 所有者不明土地問題研究会(増田研究会)

以上のような経緯から、東京財団の問題意識の中心が、今回の諮問第107号でいえば「第一」の土地情報基盤の整備にあるのに対して、所有者不明土地問題研究会の問題意識の中心は、「第二」の所有者不明土地の円滑な利活用にある。

同研究会の座長である増田寛也は、岩手県知事を3期務めた後、第1次安倍晋三改造内閣で総務大臣・内閣府特命担当大臣(地方分権改革)・郵政民営化担当大臣を務めた地方自治のエキスパートであり、問題意識の発端は、岩手県知事時代に用地買収に難渋した経験と、2011〔平成23〕年東日本大震災後の高台移転用地取得問題にあった。

一方、同研究会を設立した趣旨につき、増田は次のようにいう。「自由民主党の先生方に早くデータをお示ししたいという思いがあって、民間の研究会として『所有者不明土地問題研究会』を発足させて、野田〔毅。衆議院議員〕先生が代表をされている特命委員会〔自由民主党「所有者不明土地等に関する特命委員会」。後記(C)(b)〕にデータをお示して世の中を動かしていただいたという、そんな経緯がございました」(注29)。

2017〔平成29〕年1月23日一般財団法人・国土計画協会に設置された「所有者不明土地問題研究会」は、同年12月13日第4回研究会で「所有者不明土地問題研究会最終報告～眠れる土地を使える土地に『土地活用革命』～」を取りまとめ、翌2018〔平成30〕年6月13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」(後記(6))の制定直後の6月25日からは、特に所有者不明土地の管理の受け皿を検討するため、「所有者不明土地問題研究会Ⅱ」を開催し、2019〔平成31〕年1月22日第3回研究会で「所有者不明土地問題研究会Ⅱ最終報告～土地を眠らせない新たな組織の提言～」の取りまとめを行った(受け皿については国・都道府県・市町村とは別の管理組織を創設し、対象については宅地をも視野に入れる)。

#### (C) 自由民主党

##### (a) 「所有者不明土地問題」に関する議員懇談会

一方、自由民主党内では、2016〔平成28〕年10月18日発足の自由民主党「『所有者不明土地問題』に関する議員懇談会」が、2017〔平成29〕年4月6日第5回懇談会で「提言～所有者不明土地問題の解決に向けて」を取りまとめ、「所有者不明土地について法制上の措置も含め早急に対策を講ずる必要がある」ことから「自由民主党政務調査会にしかるべき組織を立ち上げる」ことを提言していた(注30)。

##### (b) 政務調査会・所有者不明土地等に関する特命委員会

上記議員懇談会の提言を受けて、自由民主党は2017〔平成29〕年4月14日政務調査会に「所有者不明土地等に関する特命委員会」を設置、14回の委員会審議の成果である「所有者不明土地等に関する特命委員会とりまとめ～所有から利用重視への理念の転換『土地は利用するためにある』～」は、2018〔平成30〕年5月24日自由民主党政調審議会です承され、同年6月7日より開催された政調全体会議・経済構造改革に関する特命委員会の合同会議は、上記「特命委員会とりまとめ」を踏まえて、「骨太の方針2018」(前記(2)(A)(d))並びに「未来投資戦略2018」(前記(2)(C)(c))を策定し、6月14日自由民主党政調審議会、翌15日自由民主党総務会の承認を得た両方針は、同日夕刻の臨時閣議で閣議決定された(注31)。そして、このうちの「骨太の方針2018」に基づいて発出されたのが、今回の民法・不動産登記法改正に関する諮問第107号である。

##### (6) 所有者不明土地特措法

これに対して、2018〔平成30〕年6月13日法律第49号「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」(以下、「所有者不明土地特措法」という)は、前年の「骨太の方針2017」(前記(2)(A)(c))に基づく緊急の立法措置である。

##### (A) 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

2011〔平成23〕年東日本大震災の復興事業の際

に、土地所有者の探索に困難を強いられた経験から、国土交通省は、2012〔平成24〕年6月土地・建設産業局『土地所有者情報調査マニュアル』、2014〔平成26〕年5月総合政策局総務課「不明裁決申請に係る権利者調査のガイドライン」(注32)を策定、また、2015〔平成27〕年4月15日より開催の「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」は、2016〔平成28〕年3月15日「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策(最終とりまとめ)」並びに「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」を策定し、さらに翌2017〔平成29〕年3月30日にはガイドライン「第2版」を公表した。

#### (B) 国土審議会土地政策分科会特別部会

だが、こうした既存の法制度の運用だけでは限界があったことから、「骨太の方針2017」は、「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」すること〔=今回の諮問第107号に係る改正〕とは別立てで、喫緊に解決すべき事項に関して「必要となる法案の時期通常国会への提出を目指す」ことを求めた(前記(2)(A)(c)参照)。

そのため、国土交通省〔土地・建設産業局〕は、その諮問機関である国土審議会の土地政策分科会に2017〔平成29〕年8月29日特別部会を設置して、立法的措置に関する検討を開始し、同年12月12日に「中間とりまとめ」を確定、これを受けて、国土交通省〔土地・建設産業局〕は、法務省と共同で法案の策定作業に入り、2018〔平成30〕年3月9日第196回国会に提出された法案は、6月6日に可決成立し、6月13日に公布された——というのが、所有者不明土地特措法の成立経緯である。

#### (C) 所有者不明土地特措法の内容

所有者不明土地特措法の内容は、次のようなものである。

- ① 「地域福利増進事業」(2条3項1号~10号に掲記された公共の利益となる事業)の実施対象土地につき、事業実施準備のための調査・測量目的での土地への立入権(6条)・障害物の伐採権(7条)を認め、また、都道

府県知事の裁定により10年を上限とした土地使用権を設定することを認める(10条~26条)。

- ② 収用適格事業(土地収用法20条の事業認定を受けた事業)・都市計画事業(都市計画法4条15項)のための土地の収用・使用に関しても、土地収用法に対する特則として、収用委員会の審理手続を省略して都道府県知事が裁決することを認める(27条~36条・37条)。
- ③ 民法の不在者財産管理人の選任・相続財産管理人の選任手続に関しても特則が設けられ、国の行政機関の長・地方公共団体の長にも管理人選任の請求権限が認められた(38条)。
- ④ 都道府県知事・市町村長に、地域福利増進事業・収用適格事業・都市計画事業を実施する際に、固定資産課税台帳その他の土地所有者等関連情報の利用権限を認めた(39条)。
- ⑤ 不動産登記法の特例として、登記官は、公益事業を実施しようとする者からの求めに応じて、土地の所有権の登記名義人の死亡の事実の有無を調査し、長期間相続登記等がされていない土地については、その旨を職権で付記登記するとともに、現在の所有者に対して相続登記等の申請を勧告できる旨の規定が設置された(40条)。

以上のうち、③は、すべての「所有者不明土地」(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または一部を確知することができない一筆の土地。2条1項)につき「その適切な管理のため特に必要があると認めるとき」に認められるが(38条)、残り(①②④⑤)は、「特定所有者不明土地」(所有者不明土地のうち、現に建築物が存せず、かつ、業務の用その他の特別の用途に供されていない土地。2条2項)にしか適用がない。建物の敷地は、空家特措法の分担領域だからである。

また、空家特措法が、所有者が不明か判明しているかを問わず、適切な管理のされていない空き家の外部不経済の解消を立法目的としているのに対し、所有者不明土地特措法の立法目的は、公益

事業を実施する際に、実施対象土地の所有者が不明であるために生ずる障害を除去する点にある。それゆえ、公益事業の実施対象外の土地に関しては、上記①②④⑤の適用はない。

一方、③は、あくまでも既存の民法の不在者・相続財産管理制度の利用の端緒を広げたものすぎず、空家特措法のような特別の管理制度（所有者不確知の物件に関する市町村長の管理・処分権限。14条10項）を創設するものではない。

なお、所有者探索の方法に関して、所有者不明土地特措法では、④固定資産課税台帳等の利用のほか、⑤不動産登記法にも特則が設けられている。これは、同法が国土交通省〔土地・建設産業局〕と法務省の共管とされたことで可能となったものであるが、空家特措法（国土交通省〔住宅局〕と総務省の共管）において同様の立法が企図されなかったのは、建物については未登記物件が多数存在することが影響しているのだろう。

#### (7) 関係省庁・部局の施策

所有者不明土地特措法は、国会での法案の趣旨説明を国土交通大臣が行っていることから知られるように、基本的には国土交通省〔土地・建設産業局〕の施策であって、法務省は、同省〔同局〕の施策遂行の補助者としての立ち位置にある。

##### (A) 国土交通省

そして、この役割分担は、今回の民法・不動産登記法改正に関しても変わらない。

##### (a) 土地・建設産業局

法制審議会民法・不動産登記法部会第1回会議において、横山征成関係官（国土交通省大臣官房参事官〔土地政策〕）は次のようにいう（注33）。

この辺りがポイントでございまして、政府の方針でも、民事基本法制の見直しと併せて土地基本法等の見直しをするという明確な記述になってございます〔＝前記(2)(B)(a)(b)参照〕。

これは、土地基本法の側から見れば、民事基本法制をしっかりと御議論いただいて、土地の利用・管理が円滑に、あるいは適切になる方向に変えていただくことが、土地基本法は

理念しか示せない法律でございまして、ある意味、具体的な担保措置になっていくということ意識して、政府としても、民事基本法制の議論と土地基本法の議論を車の両輪というふうを考えているということでございまして、是非、土地基本法、国土審議会の今まで積み上げてきた議論も念頭に置いていただいて、今後の議論をお願いできればということで御紹介させていただきました。

上記引用にいう「国土審議会の今まで積み上げてきた議論」とは、前記(6)(B)国土審議会土地政策分科会特別部会が、所有者不明土地特措法成立後の2018〔平成30〕年9月20日に再開されて以降に行った議論を指す。

その後、特別部会の2019〔平成31〕年2月27日「とりまとめ」（注34）を受けて、7月24日からは国土審議会土地政策分科会の企画部会が土地基本法の見直し（＝「新たな総合的土地政策」の策定）に向けた具体的検討に入ったが、こうした国土審議会土地政策分科会（特別部会・企画部会）の土地基本法改正に関する審議内容は、横山関係官の上記説明によれば「車の両輪」である法制審議会（民法・不動産登記法部会）の民事基本法制の改正に関する審議にも影響を与えることになる。

##### (b) 住宅局

だが、このように今回の民法・不動産登記法の改正が、土地基本法の改正と「車の両輪」であることを強調すればするほど、法制審議会の審議対象は「土地」のみに限定され、「建物」は除外されてくるようにも思われる。

というのも、土地基本法は、国土交通省の中でも土地・建設産業局の所管法律であり、国土審議会（旧国土庁の土地政策審議会の後身）も、同局所管事業に関する諮問機関である。だが、空家特措法を総務省と共管している国土交通省の住宅局は、土地基本法に相当する法律として、住生活基本法を所管しており、また、住宅局の所管事業に関する諮問機関は、社会資本整備審議会（旧建設省の都市計画中央審議会の後身）である。

そして、社会資本整備審議会の住宅地分科会

の答申を受けて2016〔平成28〕年3月18日に閣議決定された、住生活基本法15条に基づく「住生活基本計画（全国計画）」は「急増する空き家の活用・除却の推進」を掲げ（12頁）、社会資本整備審議会の産業分科会不動産部会も、2017〔平成29〕年6月29日「空き家対策等に係る中間とりまとめ（提言）」の後、2019〔平成31〕年4月24日公表の「不動産業ビジョン2030～令和時代の『不動産最適活用』に向けて～」の中でも「空き家・空き地等の遊休不動産の増加・既存ストックの老朽化」問題を取り上げている（20頁～21頁、なお、25頁～26頁。さらに29頁、30頁も参照）。

しかし、今回法務省が行う民法・不動産登記法の改正が、土地・建設産業局の土地基本法の改正と「車の両輪」とされている以上、建物およびその敷地に関する住宅局の上記施策については、考慮の埒外におかれる（べき？）ことになる。

#### （B）法務省

一方、法務省にあっても、東日本大震災の復興問題を契機に、2013〔平成25〕年3月日本司法書士会連合会会長あてに所有者不明の土地の用地取得の迅速化への協力依頼文を発送し、2015〔平成27〕年2月からは「未来につなぐ相続登記」キャンペーンを開始、さらに2016〔平成28〕年3月には不動産登記規則を改正して（3月24日法務省令第12号）「法定相続情報」証明制度を創設するなど（第6章〔247条～248条〕新設）、自省固有の施策を展開していた。

#### （a）国土交通省〔土地・建設産業局〕との連携

国土交通省〔土地・建設産業局〕との連携が始まるのは、2017〔平成29〕年8月2日より開催の「共有私道の保存・管理等に関する事例研究会」以降のことで、その研究成果は2018〔平成30〕年1月「複数の者が所有する私道の工事において必要な所有者の同意に関する研究報告書～所有者不明私道への対応ガイドライン～」として公表された。国土交通省・法務省共管の所有者不明土地特措法の法案作成作業が開始されるのもこの時期であり、そして、これらの作業と同時並行的に、2017〔平成29〕年10月2日より「登記制度・土地

所有権の在り方等に関する研究会」（在り方研究会）が開催されて、民事基本法制（民法・不動産登記法）そのものの改正を行う方向での検討が開始され、2018〔平成30〕6月1日公表の「中間取りまとめ」、2019〔平成31〕年2月14日公表の最終報告書（「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究報告書～所有者不明土地問題の解決に向けて～」）を受けて、同日の法制審議会への諮問第107号に至ったものである。

#### （b）表題部所有者不明土地法

なお、在り方研究会「中間取りまとめ」で取り上げられていた変則型登記（表題部所有者の氏名・住所が正常に登記されていない登記）の問題に関しては、民法・不動産登記法本体を改正するのではなく、別途新規に特別法を制定する方法が選択され、法案は2019〔平成31〕年3月22日閣議決定の後、同日衆議院に提出されて、同〔令和元〕年5月24日法律第15号「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律」（以下、「表題部所有者不明土地法」という）として成立した。

表題部所有者不明土地法は、①不動産登記法の特例と、②民法の特例の二つの部分からなる。

- ① 不動産登記法の登記官の権限・登記事項に関する特例——「表題部所有者不明土地」（2条1項）につき登記官に所有者等の探索権限を認める（3条～8条。なお、登記官の調査業務の支援・補充のため「所有者等探索委員」の制度も創設された。9条～13条）とともに、所有者等の特定（14条）をした登記官に、表題部所有者に関する職権登記を義務づけた（15条）。
- ② 民法の財産管理制度に関する特例——「所有者等特定不能土地」（2条3項。所有者等を特定することができなかった旨の登記がある土地）については、利害関係人の申立てにより、裁判所が特定不能土地管理者（15条）を選任して管理を命ずることができる（特定不能土地等管理命令。14条）。「特定社团等帰属土地」（2条4項。法人でない社团等の所有する土地で構成員等を特定することができなかった旨の登記がある土地）についても、

裁判所は特定社団等帰属土地等管理者を選任して管理を命ずることができる（特定社団等帰属土地等管理命令。30条）。

所有者不明土地特措法が、登記官による所有者等の探索権限を、公益事業の実施対象土地に限って認めていたのに対して、表題部所有者不明土地法においては、そのような限定は存在しない。また、所有者不明土地特措法は、民法の不在者財産管理人・相続財産管理人の選任請求権者の範囲を拡張する限りのものであったが、表題部所有者不明土地法は、民法の財産管理制度とは全く別個の財産管理制度を創設した。

### (C) 農林水産省・林野庁

一方、日本の国土面積（3780万 ha）の66%（2505万 ha）を占める森林と、12%（450万 ha）を占める農用地に関する所有者不明土地化の問題は、農業・林業の担い手不足を原因として、東日本大震災の復興問題以前から深刻化しており、農地・森林を所管する農林水産省・林野庁は、早期から独自の施策を展開していた。

#### (a) 農地

農地に関しては、2013〔平成25〕年「日本再興戦略」（前記(2)(C)①）を受けて、同年12月13日法律第101号「農地中間管理事業の推進に関する法律」並びに同日法律第102号「農業の構造改革を推進するための農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する等の法律」が制定された。法律第101号は、耕作放棄地や分散した農地を農地中間管理機構（農地バンク）が農用地中間管理権を設定して集積したうえ、借受け希望者に配分する制度を創設するものである。一方、法律第102号は、農地中間管理機構制度の創設に伴い関係法律を改正したものであるが、農地法に関しては、都道府県知事・市町村長・農業委員会に対して農地に関する情報の利用権限を付与し（農地法51条の2新設）、農業委員会に「農地台帳」の作成義務を課す改正も行われた（同法52条の2新設）。

さらに、その後「骨太の方針2017」（前記(2)(A)(c)）を受けて、2017〔平成29〕年9月28日より「相続未登記農地等の活用検討に関する意見交換会」が開催され、また、規制改革推進会議の農林ワー

キング・グループが同年11月24日第7回会議で取りまとめた「新たなニーズに対応した農地制度の見直しに関する意見」でも相続未登記農地の農業上の利用の促進が取り上げられ、翌2018〔平成30〕年5月18日法律第23号「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律」により、①農業経営基盤強化促進法と②農地法の改正が行われた。①は農地、②は遊休農地を対象とした改正であるが、このうち①に関しては、農地中間管理機構の農用地中間管理権（賃借権または使用借権）の存続期間を5年から20年に延長するとともに（農業経営基盤強化促進法21条の2）、2分の1以上の持分を有する農地共有者を確知できない場合に、不確知共有者が農用地利用集積計画に同意したものとみなす規定が設けられた（同法21条の4）。これは、特別法をもって民法の共有関係規定に対する特則を設けたものである（注35）。

#### (b) 森林

一方、森林に関しても、すでに2011〔平成23〕年4月22日法律第20号「森林法の一部を改正する法律」で、新たに森林所有者となった者に対し市町村長への届出が義務づけられ（森林法10条の7の2新設）、「所有者を確知することができない場合の要間伐森林の間伐」の規定が新設され（10条の11の6）、森林所有者等に関する情報の利用権限が都道府県知事・市町村長に認められていた（191条の2）。

その後も、林野庁は、所有者不在村森林・所有者不明森林の管理について種々の支援策を打ち出し（注36）、2016〔平成28〕年5月20日法律第44号「森林法等の一部を改正する法律」では、「共有者不確知森林の共有者による森林の施業の円滑化」に関する規定が新設されたほか（10条の12の2～10条の12の8）、市町村が森林の所有者や境界測量の実施状況等を記載した「林地台帳」を作成するものとされた（森林法191条の4～191条の6新設）。

さらに、2017〔平成29〕年11月29日規制改革推進会議「規制改革推進に関する第2次答申」中の「所有者不明森林への対応強化」の提言を受けて、2018〔平成30〕年6月1日法律第35号「森林経営



管理法」では、森林の所有者・共有者の探索等に関する規定が設けられた。同法によって創設された新たな森林管理システム（「森林経営管理事業」制度）は、市町村が森林の経営管理権（存続期間は最長50年。10条）を集積し（他方、森林所有者は経営管理受益権を取得する。7条2項）、①林業経営に適した森林については、民間事業者に経営管理実施権を配分し（35条以下）、②林業経営に適さない森林については市町村が自身で管理を行うものであるが（市町村森林経営管理事業。33条）、共有者の一部を確知できなかった森林（共有者不明森林）・共有者全員（あるいは単独所有者）を確知できなかった森林（所有者不明森林）については、不明森林共有者・不明森林所有者が経営管理権集積計画に同意したものとみなす規定が設けられている（12条・28条3項）。これらの規定もまた、特別法をもって民法の共有物の管理あるいは不在者・相続財産管理制度に対する特別を設けたものである。

#### (D) 総務省

総務省が国土交通省〔住宅局〕と共管する空家特措法のスキームが、国土交通省〔土地・建設産業局〕が法務省の協力を得て進める所有者不明土地に関する施策と没交渉であることについては、すでに触れた。

一方、2017〔平成29〕年11月10日より開催された「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」では、①マイナンバーカードの海外での継続利用や、②住民票等の除票の保存期間の延長が検討され、同研究会の「最終報告」は2018〔平成30〕年8月22日に公表された。①には海外転出による土地・建物の所有者不明化を防止する効果があり、②には土地・建物の所有者探索のための情報を充実化させる効果がある。

これを受けて、2019〔令和元〕年6月21日令和元年政令第26号「住民基本台帳法施行令等の一部を改正する政令」は、②に関して、除票・戸籍の附票の除票の保存期間を5年から150年に延長したが（住民基本台帳施行令34条1項改正）、しかし、①海外転出者に対するマイナンバーの継続利

用に関する措置については先送りとなった。

#### (E) 財務省

今回の法制審議会への諮問第107号にある土地所有権の放棄問題（諮問「第一」「二」）および民法の不在者・相続財産管理制度の見直し（諮問「第二」「二」）との関係では、無主の不動産の帰属先である国庫（民法239条2項）を管理する財務省の動向も見逃せない。

2017〔平成29〕年12月11日財務大臣の諮問「最近の国有財産行政を巡る状況を踏まえた、今後の国有財産の管理処分のあり方について」（財理第3879号）を受けて、財政制度等審議会の国有財産分科会は2019〔令和元〕年6月14日「今後の国有財産の管理処分のあり方について——国有財産の最適利用に向けて」を取りまとめ、「引き取り手のない不動産の発生の抑制に向けた対応」として、①不動産の寄付については、一定の資産価値があり、売却が容易で、適切な管理が行われている土地に限って寄付を認め（12頁～13頁）、また、②相続人がいないと見込まれる者から、一定の要件の下で、死因贈与契約等により不動産を受けるしくみを設けるものとし（13頁～14頁）、③国として保有する必要のない財産については、売却促進に取り組むとともに、売却できず保有している財産については、貸付けや管理委託を行うことで管理コストの低減を図るべきとした（14頁～15頁）。

このうち、①寄付ないし②死因贈与を一定の要件の下に認める処理は、原則として寄付を受納しなかった従前の立場を改めるものであるが、この法律構成（＝「契約」構成）は、法務省側で議論している所有権の放棄（＝「単独行為」構成）と懸隔している。他方、③国庫に帰属することとなった財産の管理に関する方針も、国土交通省〔土地・建設産業局〕に法務省が協力して行う所有者不明土地の管理のスキームと異なっている。

#### (8) 今回の民法・不動産登記法改正の限界

以上のように、所有者不明の財産に関する各省庁・部局の施策は、所管する物件（建物とその敷地、農地・森林、国有財産）や事業内容の違いを反映して千差万別であり、そのため、各省庁・部局は、所管する物件・事業に最適な措置を施すた

め、当該物件・事業のみを対象とする特別法を制定し、その中で民法・不動産登記法に対する例外規定を設ける方法を選択してきた。そして、この手法は、これまで国土交通省〔土地・建設産業局〕に法務省が協力して行ってきた所有者不明土地に関する施策についても同様であった（前記(6)所有者不明土地特措法・(7)(B)(b)表題部所有者不明土地法）。

ところが、今回の諮問第107号は、国土交通省〔土地・建設産業局〕の施策に対する助力の方法として、特別法の制定ではなく、一般法である民法・不動産登記法の改正を求めている。他省庁・部局の施策に関しては、特別法の制定方式をとりながら、国土交通省〔土地・建設産業局〕の施策についてだけ、民法・不動産登記法の中に特別規定を設けるのは、いかにも体裁が悪い。その一方で、各省庁・部局の施策は多種多様であるから、民法・不動産登記法の現行規定そのものを改正して、各省庁・部局の施策の最大公約数的な規定に置き換えたところで、各省庁・部局は、所管する物件・事業に最も適合する処理を定めた特別法を、なおも制定するのは必定である。

#### (A) 不動産登記法の改正

今回の諮問第107号のうち、「第一」「一」の不動産登記法の改正についていえば、そもそも不動産に関する情報基盤の中心に登記を据える制度設計を貫徹できるのかが問題となる。

というのも、第1に、国土の8割弱を占める森林・農地に関して、農林水産省・林野庁の側では、農地については農地台帳（前記(7)(C)(a)）、森林については林地台帳（前記(7)(C)(b)）に、情報を集約させる施策を採用している。

第2に、建物に関しては、未登記物件が多い現状において、空家特措法施行後の市町村の所有者探索は、固定資産税課税台帳に依存しており、建物登記の充実はニーズとしてあがっていない。そのような状況下で「張り子の虎」状態にある不動産登記法164条の罰則規定の「寝た子を起こす」ことの社会的影響は大きい（注37）。

#### (B) 民法の改正

一方、諮問「第一」「二」、「第二」「一」「二」「三」

といった民法の基本原則や諸制度の見直しに関しては、立法の方法として、①所有者不明土地に特化・限定した特別規定を民法中に新規に追加する方法ではなく、②民法の現行の一般規定そのものを改変する方法を選択した場合には、他省庁・部局の施策を阻害しないことに加えて、現行規定の下で何ら問題が生じていなかった一般市民生活に無用な混乱をもたらさないよう、十分に配慮する必要がある（注38）。

——こうしてしてみると、中田裕康委員も述べていたように（前記(1)(B)(c)）、非常に限られた時間の中で行われる今回改正は、①諮問第107号で列挙された事項につき、民法および不動産登記法の中に、所有者不明土地問題に関する国土交通省〔土地・建設産業局〕の施策に沿った特則（建物とその敷地や（注39）、そもそも土地基本法の守備範囲外である動産その他の財産は除外される）を別立てで新設することが中心となり（本来なら表題部所有者不明土地法の改正（所有者不明土地一般への拡張）で事足りるところ、私法の一般法それ自体に手を入れるのは、非常に不格好な立法形式であるが、しかし、それが政府方針である以上は致し方ない）、②民法・不動産登記法の現行規定そのものの改変は、これまで合理性の疑われていた規定（たとえば相隣関係における竹木の枝の切除・根の切取りに関する民法233条など）の微修正にとどまる——というのが常識的な推測ではある（注40）。

（注1） 法制審議会第183回会議事録31頁、32頁。

（注2） 前掲（注1）32頁～33頁。

（注3） 法制審議会民法・不動産登記法部会第1回会議事録5頁。

（注4） 前掲（注3）16頁～17頁。

（注5） 前掲（注1）29頁〔堂蘭幹一郎法務省民事法制管理官〕、前掲（注3）2頁〔小野瀬厚法務省民事局長〕、8頁〔横山征成関係官（国土交通省大臣官房参事官）〕。

（注6） 前掲（注3）15頁。

（注7） 2015〔平成27〕年6月30日閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～」15頁、16頁。

（注8） 前掲（注7）16頁～17頁。

- (注9) 2016〔平成28〕年6月2日閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針2016～600兆円経済への道筋～」25頁。
- (注10) 2017〔平成29〕年6月9日閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針2017～人材への投資を通じた生産性向上～」37頁～38頁。
- (注11) 2018〔平成30〕年6月15日閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」62頁～63頁。
- (注12) 2019〔令和元〕年6月21日閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針2019～『令和』新時代：『Society5.0』への挑戦～」64頁。このほか所有者不明土地に関しては、55頁に「休眠預金等や所有者不明土地など未活用資産をこれまででない方法で利活用する取組を推進する」との記述がある。
- (注13) 2018〔平成30〕年1月19日閣議口頭了解「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議の開催について」。
- (注14) なお、このスケジュールは、民法・不動産登記法部会では、2019〔平成31〕年4月23日第2回会議で提示されていた。法制審議会民法・不動産登記法部会第2回会議議事録2頁〔大谷太幹事（法務省民事局参事官）〕。
- (注15) 立法に携わった議員らによる解説書として、自由民主党空き家対策議員連盟編著・宮路和明＝西村明宏＝山下貴司『空家等対策特別措置法の解説』（大成出版社、2015年）。なお、「空き家」「空家」の表記に関しては、それまでの地方自治体の条例や国の事業においては「空き家」が用いられることが多かったため、同法制定後は表記に混乱が生じている（「空き地」「空地」についても同様）。
- (注16) 2019〔令和元〕年6月28日公表国土交通省・総務省調査「空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について」。
- (注17) 2019〔平成31〕年1月22日総務省行政評価局「空き家対策に関する実態調査結果報告書」36頁以下。
- (注18) 土屋依子＝伊藤夏樹＝山本秀一「地方自治体における所有者不明の土地・住宅への対応状況と課題——空き家の所有者調査の実態からの考察」都市計画論文集53巻3号（2018年）1178頁。
- (注19) 釵持麻衣「特定空家等に対する行政代執行と費用回収」高崎経済大学地域科学研究所編『空き家問題の背景と対策——未利用不動産の有効活用』（日本経済評論社、2019年）111頁～112頁。
- (注20) 総務省行政評価局・前掲（注17）38頁以下。
- (注21) 土屋＝伊藤＝山本・前掲（注18）1180頁以下。
- (注22) 沖縄の所有者不明土地に関しては、安谷屋哲一「『所有者不明土地』の管理（特集2：沖縄復帰関係法令の解説）」時の法令795号（1972年）13頁、『沖縄における所有者不明土地制度について』（沖縄開発庁沖縄総合事務局、1986年）、柳勝司「所有者不明土地所有権確認訴訟の事案の紹介と若干の検討(1)(2)」琉大法学39号（1986年）59頁、40号（1987年）63頁、仲宗根武「沖縄における所有者不明土地の権利者特定についての一考察——所有者探索等調査手法」用地ジャーナル23巻8号（2014年）14頁、仲地彩子「所有者不明土地問題に関する立法的考察」地域研究（沖縄大学地域研究所）15号（2015年）27頁。
- (注23) 仲地・前掲（注22）36頁。
- (注24) 小笠原の所有者不明地問題に関しては、小久保祐樹「小笠原における所有者不明土地問題に関する法政策的解決手法の考案」小笠原研究年報（首都大学東京）37号（2014年）1頁、後閑一博「伊豆諸島・小笠原の不動産登記の諸問題」司法書士論叢THINK113号（2015年）177頁。
- (注25) 東京財団「（政策提言）失われる国土～グローバル時代にふさわしい『土地・水・森』の制度改革を～」（2012年4月）、東京財団「（政策提言）空洞化・不明化が進む国土にふさわしい強靱化対策を～失われる国土Ⅱ～」（2013年2月）。
- (注26) 2013〔平成25〕年8月2日国土交通省〔土地・建設産業局〕「不動産市場における国際展開戦略」。
- (注27) 東京財団「（政策提言）国土の不明化・死蔵化の危機～失われる国土Ⅲ～」（2014年3月）。なお、同提言18頁注20には「沖縄県では、沖縄戦で公簿・公図が消失したため所有者が判明しない所有者不明土地について、実態調査を進めているが、戦後70年近くを経過し、関係者の追跡自体も困難な状況にある。所有者を確定できた件〔数〕は全体の

2割強に留まっている」との指摘があるが、沖縄の所有者不明土地（それは本土の所有者不明土地問題とは大きく異なる）の解消に向けての具体的提言は行われていない。

- (注28) この点に関しては、盛山正仁編著『所有者不明土地問題の解決に向けて——所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法と今後の諸課題』（大成出版社、2019年）95頁も次のように述べる。「外国人による日本の土地の取得が増加しているが、その所有者を把握することは一層困難である。日本人であれば、戸籍や、住民票からたどることが可能である場合があるが、所有者である外国人に日本の戸籍や住民票のような制度がなければ、全くお手上げとなる。今後の大きな課題である」。
- (注29) 盛山編著・前掲（注28）102頁〔増田寛也〕。
- (注30) 盛山編著・前掲（注28）50頁～51頁。
- (注31) 盛山編著・前掲（注28）52頁～55頁。
- (注32) なお、同ガイドラインに関しては、2018〔平成30〕年11月9日政令第308号「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法施行令」の制定後に第2版が公表された。
- (注33) 前掲（注3）11頁。
- (注34) 2019〔平成31〕年2月27日「国土審議会土地政策分科会特別部会とりまとめ」20頁。
- (注35) 松尾弘「土地所有における私人の権利・義務と国家の権限・責務——所有者不明土地に対する利用権等の取得立法を契機にして」慶應法学42号（2019年）343頁注17、注18。
- (注36) 2015〔平成27〕年2月林野庁「森林の手入れを進めるために～不在村所有者や所有者不明の森林への支援策のご案内～」参照。
- (注37) このほか、不動産登記法の改正との関係では、法制審議会民法・不動産登記法部会第1回会議で、松尾弘幹事が、地域コミュニティに登記能力を認めるべきとの提言（諮問事項以外の改正提言）を行っている（前掲（注3）12頁～13頁）。この提言は、国土交通省〔土地・建設産業局〕の土地基本法改正の内容に沿ったものであるが、しかし、地域コミュニティ関係の政策実施官庁は総務省である（2016〔平成28〕年3月16日地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に対する答申」3頁「地域コミュニティを

支える主体の役割）一方、登記実務・判例が法人格のない団体に登記能力を認めない理由は、今日的な用語でいえば「特定団体等帰属土地」（前記7(B)(b)②）の発生防止にあるところ、総務省は、地方自治法260条の2の「地縁による団体」（なお、住生活基本法18条2項も参照）への法人格付与（認可地縁団体・地縁型法人）の制度を見直し、「公共組合」や「特別地方公共団体」といった組織構造への移行を模索している（2017〔平成29〕年7月7日「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」）。

- (注38) この点に関しては、法制審議会民法・不動産登記法部会第1回会議で、山野日章夫部会長も、次のように述べている。「どうしても諮問107号を背景に議論を進めていきましたと、土地のことだけに頭がいつてしまうものの、相続法制のことを考えるときには、相続財産を構成する財産は土地のみではありませんから、それが相続法制全体にどういう影響を与えるか。場合によっては弊害があるかもしれないというような観点に十分留意をして、審議を進めなければならないということも感じております」。前掲（注3）31頁～32頁。
- (注39) 国土交通省の土地政策（土地基本法の改正等）部門や、農林水産省・林野庁、財務省の関係部局は、法制審議会の部会メンバーに名を連ねているが、空家特措法を共管する住宅局と総務省は、審議に加わっていない。
- (注40) もっとも、部会では、①わが国の土地並びに建物（さらには動産その他の財産）に関する所有者不明問題の全貌や、②政府（自由民主党・安倍政権）・各省庁・部局の施策内容、③今回諮問に至るまでの経緯を、いっさい捨象した自由な議論が行われており、民法・不動産登記法の現行の一般原則に関して、すこぶる大胆で独創的な改変が提言される可能性も否定できない。