

所有者不明土地の解消に向けた民事基本法制の見直し（民法・不動産登記法等一部改正法・相続土地国庫帰属法）の概要

法務省民事局総務課長（前同局民事第二課長）	村松 秀樹
法務省大臣官房参事官	大谷 太
法務省民事局参事官（前同局民事法制企画官）	脇村 真治
東京地方検察庁検事（前法務省民事局付）	川畑 憲司
法務省民事局付	吉賀 朝哉
法務省民事局付	宮崎 文康
東京地方裁判所判事（前法務省民事局付）	渡部みどり
弁護士（前法務省民事局付）	小田 智典
法務省民事局付	中丸 隆之
法務省民事局付	福田 宏晃

はじめに

令和3年の通常国会において、「民法等の一部を改正する法律」（令和3年法律第24号。以下「改正法」という。）及び「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。以下「相続土地国庫帰属法」という。）が成立した。

本稿では、両法律の背景・経緯等を紹介するとともに、その内容を概説する。なお、意見にわたる部分は、立案担当者らの個人的見解である。

第1 背景・経緯等

不動産登記簿により所有者が直ちに判明しない、又は判明しても連絡がつかないいわゆる所有者不明土地については、その所有者を

探索するために戸籍等の収集や現地への訪問等を要するなど、多大な時間と費用が必要となる。この結果、所有者不明土地がある場合には、土地の利活用が困難となり、民間の土地取引が阻害され、防災等の公共事業の用地取得、森林の管理など様々な場面で支障を生じさせているほか、土地が管理されずに放置され、土地の管理不全化や周辺環境の悪化にもつながっており、国民経済に著しい損失を生じさせている。

平成29年度に地方公共団体が実施した地籍調査事業（全国の土地のうち約63万筆を対象）における土地の所有者等の状況に関する国土交通省の調査結果によれば、不動産登記簿のみでは所有者の所在が判明しなかった土地の割合は約22.2%（筆数ベース）であり、その発生原因としては、所有権の登記名義人が死亡して相続が発生しているが、登記記録上は登記名義人のままになっていること（相続登記未了）が全体の約3分の2（約65.5%）を

占め、所有権の登記名義人の住所が変更されているが、登記記録に反映されていないこと（住所変更登記未了）が全体の約3分の1（約33.6%）を占めていた。

法務省・法務局においても、これまでに民事基本法制及び民事法務行政を所管する立場から、様々な施策を実施してきているが、その中でも、今回行われた不動産登記制度と不動産の所有権を中心とした民事基本法制の見直しは、所有者不明土地問題の抜本的な解決を図るための施策と位置付けられるものである。

両法律は、法制審議会の答申を経て立案された政府の提出法案が、令和3年4月1日に衆議院本会議において、同月21日に参議院本会議において、それぞれ全会一致により可決されて成立したものであり、同月28日に公布された。なお、衆議院法務委員会及び参議院法務委員会においては、附帯決議がされている（衆議院・参議院のウェブサイトを参照）。

第2 両法律の概要

両法律の内容は、大別すると、①所有者不明土地の発生予防の観点からのものと、②既に発生している所有者不明土地の利用の円滑化の観点からのものとに分かれる。

改正法のうち、不動産登記法の改正は、基本的には①の観点からのものであり、民法の改正は、基本的には②の観点からのものである。また、相続土地国庫帰属法は①の観点からのものである。

両法律の内容は多岐にわたるが、以下ではその要点を概説する。

1 不動産登記法の改正（以下、改正法による改正後の不動産登記法を「新不登法」という。）

改正法では、所有者不明土地の発生予防の観点から、その主要な発生原因である相続登記の未了や住所変更登記等の未了に対応するため、これまで任意とされていた相続登記や住所変更登記等の申請を義務付けるとともに、その申請義務の実効性を確保するための環境整備策を導入するなどしている（注1）。また、所有者が不明なことによる弊害は建物についても指摘がされていることから、建物についても同様の方策を導入している。

(1) 相続登記未了への対応

ア 相続登記の申請の義務化

相続登記がされない原因としては、相続登記の申請が義務とされておらず、かつ、その申請をしなくても相続人が不利益を被ることが少ないこと等が指摘されている。

そこで、改正法では、相続により不動産の所有権を取得した相続人に対し、当該所有権を取得したこと等を知った日から3年以内に相続登記の申請をすることを義務付け（注2）、正当な理由がないのにその申請を怠ったときは、10万円以下の過料に処することとしている（新不登法第76条の2第1項、第164条第1項）。

イ 相続人申告登記

改正法では、相続登記の申請義務の簡易な履行手段として、相続人申告登記を新設している（新不登法第76条の3）。

相続人申告登記は、自らがその相続人であること等を前記アの期間内に登記官に対して申し出ること、相続登記の申請義務を履行したものとみなすものであり（新不登法第76条の3第1項・第2項）、登記官は、所要の審査の上、申出をした

相続人の氏名及び住所等を職権で登記に付記するものである（同条第3項）。

なお、相続人申告登記の申出の手続等の詳細については、今後、法務省令で定められる（新不登法第76条の3第6項）。

ウ 所有不動産記録証明制度

現行法では、登記記録は土地や建物ごとに作成されていて（物的編成主義）、全国の不動産から特定の者が所有権の登記名義人となっているものを網羅的に抽出し、その結果を公開する仕組みも存在しない。その結果、所有権の登記名義人が死亡した場合に、その所有不動産としてどのようなものがあるかについて相続人が把握しきれず、見逃された土地について相続登記がされないまま放置されてしまう事態が少なからず生じていると指摘されている。

そこで、改正法では、前記アの相続登記の申請義務化に伴い、相続人において被相続人名義の不動産を把握しやすくすることで、相続登記の申請に当たっての当事者の手続的負担を軽減するとともに登記漏れを防止する観点から、登記官において、特定の被相続人が所有権の登記名義人として記録されている不動産を一覧的にリスト化し、証明する所有不動産記録証明制度を新設している（新不登法第119条の2）。

また、ある特定の者が登記名義人となっている不動産を一覧的に把握するニーズは、より広く生存中の自然人のほか法人についても認められると指摘されていることから、併せて、これらの者についても所有不動産記録証明制度の対象としている。

エ 所有権の登記名義人の死亡情報についての符号の表示

現行法の下では、特定の不動産の所有権の登記名義人が死亡しても、申請に基づいて相続登記等がされない限り、登記記録からその死亡の有無を確認することはできない。もっとも、公共事業や民間の事業の計画段階等においては、その確認が可能になれば、所有者の特定やその後の交渉に手間やコストを要する土地や地域を避けることが可能になることから、改正法では、登記官が、他の公的機関（住基ネットなどが想定されている。住所等についての情報連携の仕組みについては後記(2)参照）から取得した所有権の登記名義人の死亡情報に基づいて不動産登記に死亡の事実を符号によって職権的に表示する制度を新設している（新不登法第76条の4）。

なお、改正法では、この符号の表示を広く実施していく観点から、住基ネット以外の情報源（固定資産課税台帳等）からも死亡情報の把握の端緒となる情報を取得することができるよう、その根拠規定を整備している（新不登法第151条）。

(2) 住所変更登記等未了への対応

ア 住所等の変更登記の申請の義務化

所有権の登記名義人が住所等を変更してもその旨の登記がされない原因としては、現行法では住所等の変更登記の申請は任意とされており、かつ、変更をしなくとも大きな不利益がないこと等が指摘されている。

そこで、改正法では、所有権の登記名義人の住所等について変更があったときは、その変更があった日から2年以内にその変更登記の申請をすることを義務付けるとともに、正当な理由がないのにその申請を怠ったときは、5万円以下の過料に処することとしている（新不登法第

76条の5、第164条第2項)。

イ 他の公的機関との情報連携及び職権による住所等の変更登記

改正法では、住所等の変更登記の申請義務化に伴い、その手続の簡素化・合理化を図る観点から、登記官が他の公的機関（自然人については住基ネット、法人については商業・法人登記のシステム）から所有権の登記名義人の住所等の異動情報を取得する仕組みを新設している。

その上で、登記官は、所有権の登記名義人の住所等に変更があったと認める場合には、職権で住所等の変更登記を行うこととしている。

ただし、自然人については、DV被害者等であって最新の住所を公示されることに支障がある者も存在し得ることや、個人情報保護の観点から住民基本台帳を閲覧することができる事由を限定している住民基本台帳制度の趣旨等を踏まえ、法務局側から、所有権の登記名義人に変更登記をすることについて確認を行い、変更について了解（法文上は「申出」）を得たときに、登記官が職権的に変更登記をすることとしている（新不登法第76条の6ただし書）。

(3) その他の改正

改正法では、形骸化した登記の抹消手続の簡略化、所有権の登記名義人の国内連絡先の登記の新設、登記所保有情報についての規律の見直しがされている。

2 相続土地国庫帰属法（2においては、引用条文は相続土地国庫帰属法を指す。）

(1) 制度趣旨等

都市部への人口移動や人口減少・高齢化の進展等により、地方を中心に、土地の所有意識が希薄化するとともに、土地を利用したい

というニーズも低下する傾向があるといわれている。このような背景の下で、相続を契機として望まない土地を取得した所有者の負担感が増し、これを手放したいと考える者が増加していることが、所有者不明土地を発生させる要因となり、土地の管理不全化を招いているとの指摘がある。

そこで、相続土地国庫帰属法は、相続等（相続又は遺贈をいう。）により所有権を取得した相続人が土地を手放すことを認め、国庫に帰属させることを可能としつつ、過度な管理コストが国に転嫁されることやモラルハザードを防止するために、その対象となる土地を相続等により取得した土地のうち一定の要件を充たすものに限定した上で、法務大臣が要件の存在を確認の上で承認することとしている（詳細については、今後、政省令で定められる。）。

(2) 承認の要件等

国庫帰属が承認されるためには、対象土地が通常の管理又は処分をするに当たり過分の費用又は労力を要する土地に当たらないことが必要である。例えば、①建物の存する土地、②担保権等が設定されている土地、③通路その他の他人による使用が予定される土地、④土壤汚染対策法上の特定有害物質により汚染されている土地、⑤崖がある土地のうち、その通常の管理に当たり過分の費用又は労力を要するもの、⑥土地の通常の管理又は処分を阻害する工作物等が地上に存する土地、⑦除去しなければ土地の通常の管理又は処分をすることができない有体物が地下に存する土地、⑧隣接する土地の所有者その他の者との争訟によらなければ通常の管理又は処分をすることができない土地などは、国庫帰属が認められない（第2条、第5条）。

法務大臣は、承認をするか否かを判断するに際し、その職員（法務局の職員が想定され

ている。)に立入調査を含む事実の調査をさせることができ、地方公共団体等の関係機関等に対して資料の提供等を求めることができる(第6条、第7条)。

(3) 負担金の納付・国庫帰属の時期

法務大臣による承認があったときは、承認申請者は、負担金(国有地の種目ごとにその管理に要する10年分の標準的な費用の額を考慮して政令で定めるところにより算定される。)を納付しなければならない(第10条第1項)。承認申請者が負担金を納付したときは、その納付の時に於いて、承認に係る土地の所有権は、国庫に帰属する(第11条第1項)。

3 民法等の改正(以下、改正法による改正後の民法を「新民法」という。)

改正法では、土地の利用の円滑化の観点から、民法の財産管理制度、共有制度、相続制度及び相隣関係規定の見直しを行っている。

(1) 財産管理制度の見直し

ア 所有者不明土地・建物管理制度

現行法上、所有者不明土地・建物を管理するために、不在者財産管理制度や相続人不明の場合の相続財産管理制度が利用されているが、問題となっている土地・建物だけでなく、不在者等の財産全般を管理することになり、費用対効果の観点からは合理性に乏しいとの指摘があった。

改正法では、所有者不明土地・建物の適正かつ円滑な管理を実現するため、所有者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土地・建物について、裁判所が、利害関係人の請求により、管理人による管理を命ずる処分をすることを可能とする所有者不明土地・建物管理制度を創設している(新民法第264条の2～第264条の8)。

イ 管理不全土地・建物管理制度

現行法上、所有者による管理が適切に行われず、荒廃して近隣に悪影響を与えるなど管理不全状態にある土地・建物については、物権的請求権や不法行為に基づく損害賠償請求権といった権利を行使することによって、一定の対応がされてきた。もっとも、所有者に代わる管理人を選任し、土地・建物を管理させる仕組みは存在しないため、管理不全状態にある土地・建物について継続的な管理を行うことができず、土地・建物の状態に応じた適切な管理を行うことに困難を伴うなどの問題があった。

改正法では、管理不全状態にある土地・建物の適切な管理を実現するため、所有者による土地・建物の管理が不相当であることによって他人の権利や法律上保護される利益が侵害され、又はそのおそれがある場合において、必要があると認めるときは、裁判所が、利害関係人の請求により、当該土地・建物を対象として、管理人による管理を命ずる処分をすることを可能とする管理不全土地・建物管理制度を創設している(新民法第264条の9～第264条の14)。

(2) 共有制度の見直し

ア 不明共有者がいる場合の共有物の変更・管理

現行法では、共有者の一部が不特定又は所在不明である場合(以下、不特定又は所在不明である共有者を「不明共有者」という。)には、共有物の変更行為に必要な共有者全員の同意を得ることができないし、管理行為に必要な共有者の過半数による決定もすることができないことがあり得る。

改正法では、共有物の利用を促進する

観点から、共有者の一部が不特定又は所在不明である場合には、裁判を得て、不明共有者以外の共有者全員の同意により共有物に変更を加え、又は不明共有者以外の共有者の持分の過半数により管理に関する事項を決することを可能としている（新民法第251条第2項、第252条第2項第1号）。なお、改正法は、共有物の変更行為のうち、その形状又は効用の著しい変更を伴わないものについては、共有者の持分の過半数による決定で足りるとするなど、「管理」の範囲を拡大・明確化している。

イ 不明共有者がいる場合の不動産の共有関係の解消

共有者の一部が不特定又は所在不明である場合に、共有物分割訴訟により共有関係を解消することが考えられるものの、全ての共有者を当事者として訴えを提起しなければならないなど、手続上の負担は小さくない。

改正法では、不動産の共有関係を円滑に解消する観点から、申立人である共有者を当事者とし、不明共有者を名宛人として、それ以外の共有者は当事者とも名宛人ともしない裁判により、不明共有者の不動産の持分を他の共有者が取得することを可能としている（新民法第262条の2）。

改正法では、さらに、不明共有者の持分を申立人である共有者が取得するというプロセスを経ずに、不明共有者以外の共有者が不明共有者の持分を含む不動産全体を直接第三者に譲渡し、共有関係を解消することを可能としている（新民法第262条の3）。

なお、これらの不動産の共有関係の解消の仕組みは、相続によって生じた遺産

共有関係にも適用されるが、相続開始の時から10年を経過している必要がある（新民法第262条の2第3項、第262条の3第2項）。

ウ その他

改正法では、共有者が選任する共有物の管理者のルールの整備など、共有物の管理に関する規律等の整備がされている（注3）。

(3) 相続制度の見直し（長期間経過後の遺産分割の見直し等）

遺産共有の状態にある土地等の財産の利用を促進し、適切な管理を図るためには、早期に、かつ、円滑に遺産分割を実施して、遺産共有関係をできるだけ解消することが重要であるが、現行法には、具体的相続分による遺産分割を求めることができる期間に特段の制限はない。

改正法では、相続開始時から10年を経過した遺産分割は、その10年を経過する前に相続人が家庭裁判所に遺産分割の請求をしたときを除き、具体的相続分ではなく、法定相続分又は指定相続分によりすることとし（新民法第904条の3）、具体的相続分による分割を求める相続人に早期の遺産分割請求を促すとともに、期間経過後においては、具体的相続分の算定を不要として、円滑な分割を可能としている。

このほか、改正法では、相続人不分明の場合の相続財産の清算手続の合理化等が見直しがされている。

(4) 相隣関係規定の見直し

ア 隣地使用権の規律の整備

現行法上、土地所有者は、境界又はその付近において障壁又は建物を築造し又は修繕するために必要な範囲内で、隣地の使用を請求することができる（現行民法第209条第1項本文）。しかし、「隣地

の使用を請求することができる」の具体的意味が判然とせず、特に、隣地所有者が所在不明である場合等で対応が困難であった。

改正法では、土地所有者は、隣地所有者の承諾がなくとも、隣地を使用する権利を有することを明記し（新民法第209条第1項本文）、隣地の使用方法の限定や事前通知等の規律を設けるなどしている（同条第2項～第4項）。

イ ライフラインの設備設置権等の規律の整備

現行法上、土地所有者が、電気、ガス、水道等の各種ライフラインを引き込むために、他の土地や他人の設備を使用する場合の規定がないため、特に、他の土地等の所有者が所在不明である場合等で対応が困難であった。

改正法では、各種ライフラインを引き込むことができない土地の所有者は、他の土地等にその引込みのための設備の設置等を行うことができる権利を明記し、併せて、事前通知や償金等の規律を整備している（新民法第213条の2、第213条の3）。

ウ 越境した枝の切り取り

現行法上、土地所有者は、隣地の竹木の枝が境界線を越えるときは、竹木所有者に対して枝を切除させることができるが（現行民法第233条第1項）、自らその枝を切り取ることはできない。

改正法では、土地所有者は、竹木所有者に催告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の場合等に、自ら枝を切り取ることができるとしている（新民法第233条第3項）。

また、竹木の円滑な管理を実現する観点から、竹木が共有物である場合に、各

共有者は、越境した枝を切り取ることができるとしている（新民法第233条第2項）。

4 施行期日等

相続土地国庫帰属法（前記2）及び改正法のうち民法等の改正に関する部分（前記3）については、公布の日（令和3年4月28日）から2年以内（具体的な施行期日は政令で制定。以下同じ。）に施行することとしている（相続土地国庫帰属法附則第1項、改正法附則第1条本文）。

また、改正法のうち不動産登記法の改正に関する部分（前記1）については、段階的に順次施行することとしている。具体的には、相続登記の申請の義務化（前記1(1)ア）や相続人申告登記（同イ）に関する規定については公布の日から3年以内、所有不動産記録証明制度（同ウ）、符号の表示制度（同エ）、住所変更登記等未了への対応（前記1(2)）といった他の公的機関とのシステム連携を前提にした施策等に関する規定については公布の日から5年以内に施行することとし、それ以外は公布の日から2年以内に施行することとしている（改正法附則第1条本文・第2号・第3号）。

このほか、改正法においては、その施行に伴う所要の経過措置や関係法律の規定の整備等がされている（改正法附則第2条～第33条）。このうち、経過措置に関しては、例えば、相続登記や住所等の変更登記の申請義務に係る規定（前記1(1)ア、(2)ア）については、その施行日前に相続の開始等や住所等の変更があった場合にも適用することとした上で、登記の申請に必要な期間を確保する観点から、少なくとも施行日から一定の猶予期間（相続登記につき3年間、住所等の変更登記につき2年間）を置くこととしている（改正法附則

第5条第6項・第7項)。また、長期間経過後の遺産分割の見直しの規定（前記3(3)）については、その施行日前に相続が開始した遺産の分割にも適用することとした上で、相続人に不測の損害が生ずることがないように、少なくとも施行日から5年間は、具体的相続分による遺産分割を求めることができることとして、猶予期間を設けている（改正法附則第3条）。

（注1）登記の申請を義務化するに当たっては申請人の費用面での負担軽減を図ることも重要であると指摘されている（衆議院法務委員会及び参議院法務委員会の附帯決議参照）。令和3年度与党税制改正大綱においては、法務省の税制改正要望を受けて、「所有者不明土地等問題の解決に向けて、相続発生時における登記申請の義務化、新たな職権的登記の創設等を含めた不

動産登記法等の見直し・・・の成案を踏まえ、令和4年度税制改正において必要な措置を検討する」こととされている。法務省としては、登録免許税の負担軽減を適切に図る観点から、引き続き令和4年度税制改正に向けて取組を進めていく予定である。

（注2）改正法では、遺贈（相続人に対する遺贈に限る。）により所有権を取得した者や、法定相続分での相続登記がされた後に遺産分割があった場合において当該遺産分割によって法定相続分を超えて所有権を取得した者に対しても、所有権の移転の登記の申請を義務付けている（新不登法第76条の2第1項後段・第2項）。

（注3）なお、共有私道の保存・管理等に関する事例研究会「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～」(平成30年1月)は、今般の民法改正を踏まえて改訂が予定されている。