

所有者不明土地等の解消に向けた 法改正の概要

松田綜合法律事務所 不動産プラクティスグループ

弁護士 佐藤 康之

弁護士 白井 潤一

弁護士 山下 正晃

弁護士 林 美桜

人口減少・高齢化の進展や地方から都市部への人口移動に伴い、土地利用ニーズの低下や土地の所有意識の希薄化といった現象が引き起こされた結果、登記等を確認しても所有者が分からない、又は所有者の所在が不明である土地、いわゆる「所有者不明土地」や、適正な利用・管理がなされない「管理不全土地」が、全国的に増加しています¹。これらの土地については、公共事業や復興事業の妨げになったり、民間取引が阻害されたりするなど、様々な問題が生じています。

こうした問題を立法により改善するべく、令和3年4月21日、「民法等の一部を改正する法律（令和3年法律第24号）」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）」が成立しました（同月28日公布）。なお、執筆時点において上記法律の施行期日は未定ですが、原則として公布後2年以内の政令で定める日（相続登記の申請の義務化関係の改正については公布後3年、住所等変更登記の申請の義務化関係の改正については公布後5年以内の政令で定める日）とされています。

そこで、所有者不明土地や管理不全土地に対していかなる対策が取られているのか、以下Q & Aの形式で、両法律の改正及び新設内容をご説明いたします。

第1 民法改正に関するQ & A

Q 相隣関係に関して、具体的にどのような改正がなされたのでしょうか？

A

1 隣地使用権

現行民法では、土地の所有者は、境界又はその付近における障壁、建物の築造、修繕のためという目的で、隣地の使用を請求できることになっていました（民法第209条1項）。しかし、今回の改正により、まず目的を拡大して、土地の境界又はその付近における障壁、建物だけではなく、その他工作物の築造、修繕、更には取去、境界標の調査、境界に関する測量、加えて越境した枝の切除も目的として追加されました。

また、権利の性質についても、「使用を請

1 平成28年度地籍調査において、不動産登記簿上で所有者の所在が確認できない土地の割合は約20%でした（出展：国土交通省「所有者不明土地の実体把握の状況について」<https://www.mlit.go.jp/common/001201304.pdf>。

求することができる。」から、「使用することができる。」に変わりました。現行民法では権利の法的性質に争いがあるところ、隣地の使用を承諾すべきことを隣人に対して請求することができる「請求権」の性質であるとの見解が有力であったことから、土地所有者が隣地所有者に隣地の使用を請求し、これを拒まれた場合は、裁判所に訴訟提起をして、使用の承諾に代わる判決を得る必要がありました（そもそも隣地所有者がいない場合に、その所在を調査しなければならない負担もありました）。

他方、改正民法では、使用権の性質であることから、条文の要件（上記目的）を満たせば使用ができることとなります。ただし、使用に必要な手続として、あらかじめ、その目的、日時、場所及び方法を隣地の所有者及び隣地使用者に通知しなければなりません（改正民法第209条3項本文）。しかし、隣地所有者や隣地使用者が分からない場合、あらかじめ通知をすることは困難であるため、改正民法ではこのような場合を想定し、あらかじめ通知をすることが困難なときは、使用を開始した後に、遅滞なく通知をすれば足りるとしています（同項但書）。

以上のとおり、今回の民法改正により隣地使用権の行使が容易になったといえます。

2 ライフライン設置権・接続権

他の土地に囲まれて電気・ガス・水道等のライフラインの供給等を受けられないとき、現行民法では、これを対処する規定は設けられていませんでした。改正民法では、このような場合を想定して、ライフラインの給付等を受けるために必要な範囲内で、他の土地に設備を設置したり、他人が所有する土地の設備を使用したりすることができるようになりました（改正民法第213条の2）。隣地使用権

と同様、ライフライン設置権・接続権も使用権の性質であることから、他の土地を利用する必要性や設備設置方法等の相当性、さらに予めの通知といった各要件を満たせば他の土地や設備を使用することができます。

3 越境した竹木の枝の切除権

現行民法では、隣地の竹木の根が自身の所有地に越境したときは、越境した根を自ら切り取ることができると定められています。（民法第233条2項）一方、隣地の竹木の枝が越境したときは、自らこれを切除することはできず、その竹木の所有者に切除を請求できるのみでした（同条1項）。そのため、竹木の所有者が自主的に枝を切除しない場合に実際に切除するには、訴訟提起し請求認容判決を得たうえで、強制執行をしなければならず、極めて迂遠な方法を経る必要がありました（法務省民事局参事官室・民事第二課 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の補足説明、以下「中間試案補足説明」100頁）。

今回の改正により、隣地から越境してきた竹木の枝についても、①枝を切除するよう催告したものの、相当期間内に切除しないとき、②竹木の所有者が不明又は所在不明なとき、③急迫の事情があるときには、自ら枝を切除できるようになり（改正民法第233条3項）、手続の簡略化が進みました。

Q 土地が複数人の共有になっており、共有者の一部について知ることができなかったり、その所在が分からなかったりする場合の共有物の管理について、今回の民法改正の概要を教えてください。

A 現行民法は、共有物の管理について、①共有物に変更を加える場合（変更行為）（民法251条）及び処分行為は共有者全員の同意

を要し、②保存行為は各共有者が単独で行うことができ（同252条但書）、そして、変更行為及び保存行為以外の③管理行為（利用行為、改良行為）は共有持分の過半数による決定が必要としています（同条本文）。改正民法でも、この原則は変わりません。なお、改正民法では共有物の「変更」の具体的な内容として、「その形状又は効用の著しい変更を伴わないものを除く」と定めるとともに（改正民法第251条1項）、形状又は効用の著しい変更を伴わない変更の場合は、持分価格の過半数で行うことを示しています（同252条1項）。

しかし、共有者が誰だか分からない、又はその所在が分からない共有者がいる場合は、共有者全員の同意を得たり、過半数の決定を得たりすることが困難です。そこで、改正民法では、こうした場合に対応するための規定が設けられました。

具体的には、変更行為において、所在等不明共有者については、共有者が裁判所に請求することで、裁判所は、所在等不明共有者以外の共有者の同意を得て共有物に変更を加えることができる旨の裁判をすることができます（改正民法第251条2項）。また、利用行為及び改良行為についても、同様に共有者が裁判所に請求することで、裁判所は、所在等不明共有者以外の共有者の持分価格に従って、その過半数によって共有物の利用行為や改良行為ができる旨の裁判をすることができます。

このように今回の民法改正において、新しい裁判手続（非訟手続）を設けることにより、所在等不明共有者がいる場合でも共有物の変更、管理を行いやすくしています。

Q 共有不動産において所在等不明共有者がいる場合に、裁判所に申し立てることによって不明共有者の持分も含めて第三者に譲渡で

きるよう改正がなされたようですが、具体的な流れについて教えてください。

A 今回の改正によって、所在等不明共有者の持分も含めて第三者に譲渡できるようになりました。具体的には、共有者が裁判所に請求することによって、裁判所は、所在等不明共有者の持分を第三者に譲渡する権限を付与する裁判ができます（改正民法第262条の3第1項）。ただし、この裁判は、所在等不明共有者以外の共有者全員が、その第三者に対して持分の全部を譲渡することが停止条件になっているため、所在等不明共有者の持分だけ譲渡するということはできません。また、上記裁判の効力が生じた後2ヶ月以内にその権限を行使しないと、裁判は効力を失ってしまうため（改正非訟事件手続法第88条3項）注意が必要です。

今回の改正においては、類似する制度として、共有者が裁判所に請求することによって、裁判所は、所在等不明共有者の持分を請求した共有者に取得させる旨の裁判もできるようになりました（改正民法第262条の2第1項）。複数の共有者が請求した場合は、所在等不明共有者の持分を、請求した各共有者の持分で按分して取得することになります。

これらの制度によって、所在等不明共有者の持分を、その他共有者が簡易な手続を経て、活用できるようになりました。

Q 今回の民法改正によって、「所有者不明土地・建物管理人」の制度が設けられ、所有者不明土地管理人は所有者不明土地について売却する権限を持つと聞きましたが、具体的な内容を教えてください。また、同じく今回の民法改正で規定された「管理不全土地・建物管理人」の違いも教えてください。

A

1 所有者不明土地・建物管理制度

所有者不明土地・建物管理制度は、今回の民法改正によって新たに設けられた制度です。現行民法においても、従来の住所又は居所を去った者の財産を管理する「不在者財産管理制度」があります（民法第25条1項）。しかし、不在者財産管理制度は、不在者の財産全体について不在者財産管理人が管理する権限及び義務を負うため、特定の所有者不明土地・建物のみ管理を求めるニーズと合致していませんでした。

そこで、所有者不明土地・建物のみを管理の対象とする、所有者不明土地・建物管理制度が新設されました（改正民法第264条の2から264条の8まで）。同制度は、裁判所が、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若しくは建物について、必要があると認めるときは、利害関係人²の請求により、所有者不明土地（建物）管理人による管理を命ずることができるという制度です。また、土地が数人の共有物である場合には、共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の共有持分についても同制度を利用できます。

所有者不明土地（建物）管理人が選任されると、対象土地（建物）又は共有持分等の管理及び処分をする権限は、所有者不明土地（建物）管理人に専属することになります。これにより、所有者不明土地（建物）の所有者は、管理・処分権限をはく奪されている状態ということになります。ただし、同管理人が対象

土地（建物）の売却や共有持分等の処分を行う場合は、裁判所の許可が必要となります。

2 管理不全土地・建物管理制度

管理不全土地・建物管理制度は、裁判所が、所有者による土地（建物）の管理が不適當であることによって他人の権利又は法律上保護される利益が侵害され、又は侵害されるおそれがある場合³において、必要があると認めるときは、利害関係人の請求により、管理不全土地（建物）管理人による管理を命ずることができるという制度です（改正民法第264条の9から264条の14まで）。

土地・建物の所有者に代わって管理を行うという点で所有者不明土地・建物管理制度と類似しますが、管理不全土地・建物管理制度の場合、所有者及び所有者の所在が分かっている場合を前提としている点で異なります。管理不全土地（建物）管理人が選任されると、管理人は対象土地（建物）又は共有持分等の管理及び処分をする権限を有することになりますが、所有者不明ではないため、管理人に権限が専属することではなく、所有者も引き続き管理・処分権限を有します。また、管理人が処分行為を行う場合は、裁判所の許可のみならず、許可にあたって所有者の同意が必要になるため、所有者不明土地・建物管理制度と比べ、管理人の処分権限がかなり制限されています。

Q 相続財産の管理人、相続財産の清算人についての規定が導入されたとのことですが、

2 「利害関係人」については、対象となる土地・建物の性質に応じて個別に判断されるものの、一般論としては、公共事業の実施者等の土地利用や土地取得を希望するものが当たり得るとされています（衆議院法務委員会議事録第6号・小出邦夫政府参考人発言）。

3 例えば、隣地に設置されている擁壁が劣化し、倒壊して土砂崩れが生ずるおそれのある場合や、隣家がいわゆるごみ屋敷であり、悪臭等により健康被害が生じる、倒壊のおそれがあるような場合が挙げられます（衆議院法務委員会議事録第6号・小出邦夫政府参考人発言）。

その概要（選任方法、権限等）について教えてください。

A 相続人が数人おり、相続財産が遺産分割前の遺産共有状態にある場合、共同相続人が相続財産の管理について関心がなく、相続財産の管理をしないときなどは、現行民法上、相続財産管理制度が設けられておらず、相続財産が管理不全に対応できませんでした。そのため、今回の改正では、そのような相続財産管理制度の空白期間をなくすべく、熟慮期間（原則的に相続開始を知った時から3ヶ月）から遺産分割までの場面に適用できる統一的な制度が設けられました⁴。

相続財産管理人は、利害関係人又は検察官が家庭裁判所に対し請求し、相続財産管理人の必要性が認められた場合は、家庭裁判所が選任をします⁵。相続財産管理人は、保存行為、利用行為及び改良行為をすることができ、家庭裁判所の許可を得て、処分行為をすることもできます。

以上のとおり、相続財産管理人はその名称のとおり、主に相続財産の管理行為を行います。これに対し、改正民法では、相続財産清算人という名称も別途設けられました。具体的には、相続人が数人おり、限定承認をした場合は相続財産が清算されますが、この清算にあたり、家庭裁判所が相続人の中から相続財産清算人を選任し、清算人が相続人に代わって相続財産の管理や債務の弁済等を行う権

限を持つということが明らかにされました（改正民法第936条）。

また、相続人のあることが明らかでない場合も、利害関係人又は検察官の請求によって、清算人が選任されることになりました（同法第952条1項）。この場合、家庭裁判所は、相続財産清算人の選任をした旨を6ヶ月以上公告します（同条2項）。また相続財産清算人は、全ての相続債権者と受遺者に対して、2か月以上の期間を定めて、その期間に請求の申出をすべき旨を公告します（同法第957条1項）。現行民法では、これらの公告について順次行っていたため、清算に時間がかかっていましたが、今回の改正により、同時に行えるようになったため、清算にかかる時間が短縮されました。

第2 不動産登記法改正や相続土地国庫帰属法の新設に関するQ & A

Q 相続登記を促進するための登記法の改正として、相続が発生したら一定の期間内に所有権移転の登記をする義務（相続登記申請義務）を課す改正がなされたと聞きましたが、改正内容を教えてください。また、罰則規定等はあるのでしょうか？

A 現行法上、権利に関する登記については、当事者に対して公法上の登記申請義務を負わ

4 相続財産に属する物が、土地であり、その所有者（相続人）の所在等が不明である場合には、所有者不明土地管理制度の申立てをすることも可能です。このように活用場面が重なり合うこともあります。相続財産管理制度においては、相続人の所在が判明している場合でも対応し得ることや、土地以外の相続財産も含めて管理の対象となること、相続財産の管理の費用は相続財産から支弁されること（民法885条）などの差異があり、事案に応じていずれの管理制度を用いるかの使い分けがされることが考えられます（民法・不動産登記法部会資料34・11頁）。

5 ただし、①相続人が1人であり、その相続人が単純承認をしたとき、②相続人が数人であり、遺産の全部が分割されたとき、③相続人が明らかではなく、相続財産清算人（民法952条1項）が選任されているときは、相続財産管理人の選任ができません（改正民法897条の2第1項但書き）。

せていません。

そして、所有者不明土地が発生する最大の原因として、相続登記が未了であることが挙げられており、その理由の一つとして、相続登記の申請が義務とされていないため、相続登記をするインセンティブが働きにくいことや、そのために相続登記を促す施策も実施しにくい点が指摘されています。

そこで、今回の改正において、①相続又は遺贈により所有権を取得した相続人に対して登記申請義務を課す旨の条文、及び、②法定相続登記又は相続人申告登記がされた後に遺産分割により所有権を取得した者に対して登記申請義務を課す旨の条文が設けられました(改正不動産登記法第76条の2)。

①相続又は遺贈に関する登記申請義務は、自己のために相続開始があったことを知り、かつ不動産の所有権を取得したことを知った日から3年以内に、②遺産分割に関する登記申請義務は、遺産分割の日から3年以内に、それぞれ履行する必要がある、正当な理由なく、これらの義務に違反した場合、10万円以下の過料の対象となりますので、注意が必要です(同法第164条1項)。

Q 相続登記の義務化とあわせて、相続登記を促進するための制度として「所有不動産記録証明制度」が創設されるということですが、これは具体的にどのような制度でしょうか？

A 不動産登記法においては、登記記録は一筆の土地又は一個の建物ごとに作成するものとされ(同法第2条5号)、対象となる不動産を単位とすることが前提とされている一方、権利の主体である個人や法人を単位とする登録やその検索は行われていません。すなわち、現行の不動産登記法においては、例えば、全国の不動産から、Xという個人が所有

権の登記名義人となっているものを網羅的に抽出し、このような抽出結果を公開する仕組みはありませんでした(中間試案補足説明190頁)。

そこで、相続登記を促進する上で登記漏れが生じることを防止する観点から、改正不動産登記法においては、「所有不動産記録証明制度」が創設されました(同法第119条の2)。詳細については、今後定められる予定の法務省令、通達等を参照する必要がありますが、概要は以下のとおりとされています。

当該制度においては、何人も、登記官に対し、手数料を納付して、自らが所有権の登記名義人等として記録されている不動産に係る登記記録に記録されている事項のうち法務省令で定めるもの(記録がないときはその旨)を証明した書面(所有不動産記録証明書)の交付を請求することができるものとされています(同法第119条の2第1項)。

また、所有権の登記名義人について相続その他の一般承継があったときは、相続人その他の一般承継人は、当該所有権の登記名義人等の所有権不動産記録証明書の交付を請求することができます(同条第2項)。

ただし、当該制度は、あくまで登記記録の電子データ上、検索キーに一致した者が存することについての証明であって、対象者が真に所有権者であることを証明するものではなく、請求された対象者が登記名義人となっている不動産を完全に網羅的に証明するものではない点には留意する必要があるとされています(中間試案補足説明193頁)。

Q 所有者不明土地の発生原因として、登記名義人の住所等の変更に係る登記がされないということがありますが、登記名義人の探索・特定を容易にするための法改正として、どんな内容が定められたのでしょうか？

A 従前、登記名義人の住所等（氏名若しくは名称又は住所）に変更があった場合であっても、当該登記名義人に当該変更に係る登記申請義務は課されていませんでした。そして、登記名義人の住所等に変更があった場合に当該変更に係る登記がなされないまま放置されることが所有者不明土地の発生原因の一つとなっています。

そこで、所有者不明土地の発生を抑制し、不動産登記情報の更新を図る観点から、改正不動産登記法において、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、当該所有権の登記名義人は、当該変更があった日から2年以内に当該変更があった住所等の変更登記を申請しなければならない旨の条文が設けられました（同法第76条の5）。

そして、正当な理由なく、この義務に違反した場合、5万円以下の過料の対象となります（同法第164条2項）。

なお、上記改正不動産登記法の遡及適用に関しては、改正不動産登記法第76条の5の施行日において、所有権の登記名義人の住所等に変更が生じている場合、当該住所等に変更があった日又は改正不動産登記法第76条の5の施行の日のいずれか遅い日から2年以内に、当該住所等の変更登記をしなければならないものとされています（同法附則第5条7項）。

Q 相続土地国庫帰属法により土地所有権を国庫に帰属させるための条件、手続の流れ等具体的な仕組みについて教えてください。

A

1 概要

従前、土地所有権の放棄など、自らの土地所有権を手放すことに関する法律や制度は存在しませんでした。

今回、相続人の負担を軽減し、所在者不明

土地の発生を防止する観点、他方で国庫帰属とすることによる国の負担の増大を防止する観点等といった様々な事情を背景として、「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（相続土地国庫帰属法）」が新たに制定され、相続等により土地の所有権の全部又は一部を取得した者は、法務大臣に対し、当該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られることができるという制度（相続土地国庫帰属制度）が創設されましたので、以下ご説明いたします。

2 相続土地国庫帰属制度に基づく承認申請に関する基本的な条件

相続土地国家帰属制度に基づく承認申請に関する基本的な条件は、以下のとおりです。

(1) 承認申請の主体

承認申請ができる者は、土地の所有権の全部又は一部を相続等により取得した者です（同法第2条1項かつこ書）。なお、相続等には、遺産分割、特定財産承継遺言及び遺贈（ただし、受遺者が相続人である遺贈に限ります）が含まれ、また、共有地の場合、承認申請は、共有者全員が共同して行う必要があります、この場合、承認申請者の中に相続等により共有持分を取得した共有者が存在することが必要です（同法第2条2項）。

(2) 承認申請が可能な土地

同制度に基づいて国庫帰属が認められる土地の要件については、ア. 承認申請自体が認められない土地、及び、イ. 承認申請は可能であるが土地の状況に応じて承認が認められない土地がブラックリスト方式で定められています（同法第2条3項及び第5条1項）。概要は以下のとおりです。

ア. 承認申請自体が認められない土地（同法第2条3項）

①建物の存する土地

②担保権又は使用及び収益を目的とする権利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として政令で定めるものが含まれる土地

④土壤汚染対策法第2条1項に規定する特定有害物質（法務省令で定める基準を超えるものに限る。）により汚染されている土地

⑤境界が明らかでない土地その他の所有権の存否、帰属又は範囲について争いがある土地

イ. 承認申請は可能だが土地の状況で承認が認められない土地（同法第5条1項）

①崖（勾配、高さその他の事項について政令で定める基準に該当するものに限る。）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

②土地の通常の管理又は処分を阻害する工作物、車両又は樹木その他の有体物が地上に存する土地

③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

④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として政令で定めるもの

⑤前各号に掲げる土地のほか、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として政令で定めるもの

上記のとおり、承認申請は可能だが土地の状況で承認が認められない土地の具体例が条文上定められていますが、実際にどのような土地が承認されるのか（されないのか）については今後の実務の蓄積を待たざるを得ません。

(3) 手数料及び負担金の納付

承認申請者は、承認申請の審査に係る手数料を納付する必要がある（同法第3条2項）、また、承認処分があった場合には別途負担金を納付する必要があります（同法第10条1

項）。

3 相続土地国家帰属制度に基づく承認申請に関する基本的な手続の流れは、以下のとおり定められていますが、具体的なスケジュール等につきましても今後の蓄積が待たれます。

①土地所有者による承認処分の申請（同法第2条1項）

②行政庁（法務大臣）による審査（現地調査、他省庁への意見聴取等）（同法第6条ないし8条）

③行政庁（法務大臣）による承認処分（同法第5条1項）

④土地所有者による負担金の納付、土地の国庫への引渡し（同法第10条、11条）

以上