

## 令和 3 年度不動産取引法務研究会議事概要

テーマ：2021 年の土地制度改革

2021 年 9 月 28 日

### 【早稲田大学大学院法務研究科教授 山野目章夫 先生からのご講演】

- 冒頭に、「2021 年の土地制度改革」という演題名は、流布して定着しているものではないが、本日の話がこの概念で呼ぶにふさわしい事柄であると考えている。

2021 年のと記しているが、全てが 2021 年という一つの年に集中して、一気に起こったというものではないこと、2021 年まで続いて、一区切りを迎えることになる一連の土地にかかわる制度改革について話をするという趣旨で、この演題を掲げている。

- 2021 年に至る過程で様々な営みについて、ここ四、五年を振り返ると、資料にあるように法律が 4 つの画期、エポックによって特徴づけられる仕方出来上がったと捉え、それぞれの立案の経過、主な内容について話をする。
- 平成 30 年に成立した「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する法律」は、国土交通大臣を主務とする法律であり、法律題名にも示されているように、所有者不明土地問題というものに向いあって、政府が用意して国会で成立させた初めての法律であるということが注目に値する。

立案の過程は、国土審議会土地政策分科会に特別部会が設けられ、調査審議を踏まえて政府が立案し、衆議院に提出。衆議院、参議院ともに賛成多数で可決、政府原案が法律となった。

中身を見ると、法律の題名が示唆しており、「利用の円滑化」に内容が集中しており、所有権の所在の問題には大きくは立ち入らないという特徴を持っている。

所有者不明土地の問題とは何かというと、所有者が分からないことそのものよりも、分からないでいると、地域の活性化におけるいろいろな営みや災害復興などの場面で使うことができないというところに問題があるわけで、その解決のために取りあえずはその所有権の問題にはあまり触らず、所有者不明土地を使えるようにする方策を考えるための法制が組み立てられた。

内容の特徴として、地域福利増進事業という概念があり、福利とは地域の福祉、または地域の利便である。所有者の分からない土地を使う必要性とは、地域の福祉や利便など、皆の共通の利益になるので、所有者にはお断りしてないが使わせてもらいますということが認められるならば使ってよいという制度を設けたものであり、都道府県知事が認めれば、最長 10 年の期間を定め、法令に定めている計算式に従った対価を支払ううえで利用できる。

その他に土地収用法の特例なども盛り込まれている点も注意されたい。

- 次に「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」が令和元年に法律として成立した。

これは、登記簿で所有権の登記のところまでいかず、表題部にひとまず誰が所有者らしいということを書き込む欄があり、そこに書き込まれる人を表題部所有者と呼んでいる。不動産登記法の定めでは、表題部所有者は個人であれば氏名、法人であれば、名称、及びそれぞれの住所を記録しなければならないとされているが、実際には例えば「誰それほか 17 名」と表題部に記録されているものがあり、「誰それ」はよいとして、「ほか 17 名」については、氏名も住所もわからないため、当該土地を災害復興や地域のまちづくりのために用いようというときに、買収ができないことになる。実際に三陸沿岸において、東日本大震災の復興を阻害したこともある。

これは法務大臣を主務とする法律であり、審議会を通さず法務省を中心に立案し衆議院、参議院全会一致で、政府原案のとおり成立した。

内容としては、不規則な変則的な表題部の登記を是正するために、これを国民、私人に任せていたのでは、いざというときの土地の利用の妨げになるので、政府の費用と労力で調査すべきであるという制度であり、具体的には法務局の業務として、所有者探索の手続きなどをすることが創設される。また、探索してもどうしても所有者が分からないときには、裁判所に申し立てて管理人を選任するという制度も入っている。

- 「土地基本法等の一部を改正する法律」は、令和 2 年の法律であるが、「土地基本法」は平成の初めに新法として成立して以来、およそ 30 年間にわたって本質的な見直しを経ないまま令和の時代を迎えていた。

平成の初めというのは、日本経済がバブル、バブル崩壊の始まりといった時期であり、土地に巨額のお金が投資され、土地の価格が乱高し、地価のコントロールを中心とした土地問題へのアプローチが社会問題化した時代である。その対策としてつくられた「土地基本法」は、土地は取引で儲けるためにあるのではなく、利用されるためにあるという基本哲学が法律全般に述べられていた。

「利用」がキーワードであり、バブル時には適した考え方であったが、利用しろというだけでは、今日の問題には対処できない。そのため、令和 2 年改正では、基本理念として利用だけでなく管理についてもおこなってもらい、「利用と管理」をキーワードとしました。

立案については、国土審議会土地政策分科会の特別部会及び企画部会の調査審議を踏まえ、国土交通省が中心に立案し、賛成多数で衆議院、参議院で可決、政府原案どおり成立した。

内容で注意したいのは、法律の題名にあるように土地基本法だけでなく、ほかの若干の法律を改正することです。具体的には、国土調査法を改正していますが、本日は案内にとどめる。あわせて、不動産登記法について、筆界特定を地方公共団体が申請する可能性を認めるという、内容的には重要な改正も行われた。

- 冒頭に話をした 4 つのエポックの最後として、今年の春の通常国会で成立した 2 つの法律について話をしていく。

一つ目は、「民法等の一部を改正する法律」として既にある法律の改正、もう一つは、新しく作った法律で「相続等により所得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律」であり、法務大臣を主務とする法律のため、法制審議会に設置された部会の調査審議を踏まえ、法務省が中心になって立案し、衆議院、参議院ともに全会一致で政府原案がそのまま法律になっている。

「民法等の一部を改正する法律」については、これも題名のとおり「民法等」とあるように民法だけでなく他の法律も改正しており、その中で一番大きなのは、不動産登記法が併せて改正されていることである。このため、中身としては「民法の改正」「不動産登記法の改正」「国庫帰属の法律」の3本柱として内容を見ていくこととする。

ここで強調したいのは、これまで話をした全部が、一体となって進められてきた話であり、相互に脈絡、関係があり、ばらばらに進んだ話ではないということである。時点は少しずつ違うが、ばらばらとして見るのではなく、総体として眺めるのが良く、演題のとおり2021年の土地制度改革として話を続ける。

- 今年成立した2つの法律については、2つの課題に分けて見ていきたい。

第1の課題は、所有者不明土地の発生を防止するという観点で、これから将来に向けて、所有者不明土地が出ないようにしていこうということである。

2018年1月19日、所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議に民間参考人として出席した際に、当時の土地基本法には土地を所有している人の責務がうたわれていないと発言した。事業者には責務があるという規定が当時はあり、不動産事業者、金融機関等に売り買いだけで儲けるような形は駄目で、利用に向かうようにという観点から事業者の責務が定められていた。当時としてはわかるが、今となっては土地を持っている人が意識していろいろ行うということを土地基本法に盛り込むべきと提言し、これが採用され、令和2年改正において、土地基本法6条1項で土地所有者の管理の責務、6条2項で登記と境界に関しての規定が入った。

土地基本法だけ改正されても、それをきちんと実行するためにペナルティーが必要となると、土地基本法の役目ではなく、差し当たりは不動産登記法の役目となる。そこで、今年の改正により、自分のために相続が開始し、それによって所有権を取得したことを知ってから3年以内に、相続に伴う権利変動の登記をしなければならないと規定が入った。これは責務ではなく具体的義務です。正当な理由なくこれを怠ると、10万円以下の過料に処せられるという罰則を伴う。

知ってから3年というのは、「相続の開始」「自分が所有権を取得したこと」の両方について知った時からということと理解されたい。

国民に対して義務づけることには反対意見もあり、合わせて政府としても新たな対応をしていくということを説明することが必要であり、このことに関連して、2018年の関係閣僚会議でも発言したのは、所有者不明と言うが、具体的にどういうことが議論されていない。そのほとんどは登記と戸籍ないし住民票との情報連携がうまくいっ

ていないということであると提言。

登記を扱うのは法務省の法務局であり、登記官は登記名義人はわかるが、その人の生死はわからない。他方、戸籍や住民票を扱う市町村役場等は、死亡届等で生死はわかるが、その人が土地を持っているかはわからない。このように、登記情報と戸籍と住民票がばらばらであるということが所有者不明という意味である。

昔のように、それぞれの仕組みが紙で運用された時代はともかく、現状においてはネットワークを繋げることでリンケージができるので、そういう取り組みをしてほしいと要望した。その結果、今般の不動産登記法改正において、登記官が住民基本台帳ネットワークシステムにアクセスする資格権限を総務省は認めた。登記官は法務局の職員であり、総務省の所掌下にあるこのネットワークシステムにアクセスすることを認めたということは、非常に理想的な府省間連携がいったケースと言える。

このネットワークシステムにアクセスして、所有者の登記名義人の死亡情報や、住所が変わっている情報を取得し、その情報に基づいて、国民からの申請を待たなくても、職権でこれらの事実に対応する内容を登記簿に登記官が書き込む権限を認めるというところまで進んだ。

法律の条文自体は、これが可能である、適法にすることができるという内容を盛り込んでいるが、実現にはシステムのテクニカルな整備が必要であり、そのために時間を要する。それで、この件だけ公布の日から5年以内に施行すると、ほかの大部分の規定は公布の日から2年以内、または3年以内に施行するというように、比較的遅くならない時期に施行されるが、これだけはシステム整備にどれくらい時間がかかるか分からないので、その見通しが得られた段階で、5年を超えない範囲で政令で定める日に施行するというカレンダーが用意されている。

第2の課題は、土地の適正な管理である。土地の適正な管理というと、もちろん現在発生している所有者不明土地が適正に管理されなければいけないという課題があるが、土地の管理が適正にされず、周囲が迷惑して困るというのは所有者不明土地に限るわけではない。所有者が分かっているけれども、適正に管理されていない土地の所有者に対して、土地基本法に定める責務ですということを進めていく制度を民法などに整備しなければならないということになる。

つまりは、土地の適正な利用等を図るという課題もあるということである。

国土審議会の計画推進部会の国土専門委員会において山形県鶴岡市の役場の都市計画担当者が招かれ、利用されていない土地や所有者がわからない土地の利用についての先進的な取り組みを聞いた。その中で、鶴岡市として対応を進めているが、国の制度を変えてくれないことには進まない話がたくさんあるとして、その事柄を列挙された。中身としては全て大事なことだが、直ちに実現するのは大変と思われる内容であったが、法制審議会部会がこれに取り組んだので、鶴岡市の要望と比較しながら、大きく5つに分けて見ていく事とする。

- 1つ目は、「共有の法律関係は多数決の考え方でやってほしい」という要望であり、あらゆる事項に全会一致を要求されたのでは、土地の処分等が進まないという内容であった。これに対し、直接的では無いが、所有者が分からない方、権利が分からない方や、分かっているけれども、うまく連絡しても応えてくれないような方がいたときに、その持分を有償取得し売却できるということが新しく民法に規定された。

これによって、共有を多数決にするという考え方とは違うが、全会一致というルールを維持したとしても全会一致がしやすくなると思われる。

- 2つ目は、土地の管理の制度を整えて欲しいという要望である。

改正前の民法でも、所在がわからなくなった人の財産の管理命令を裁判所からとって、用地取得等の手続きを進める制度はあり、災害復興などの場面ではよく使われている。ただし、この制度は「不在者」という人の財産の管理のため、任命された管理人は、その人が持っている財産、土地に限らず株式や預金などを含めて目録をつくって調査した上で仕事を進めなくてはいけないという重い手続きとなるため、利用者側としては、人の財産管理でなく、その土地の管理人の制度を作ってほしいという要望となった。

これに対しては、所有者不明土地について、地方裁判所が管理人を選任して管理に入るという制度と、所有者が分かっているけど管理がうまくいっていない土地について、管理人を選任して管理する制度、所有者が死んだときの土地を含む財産の管理の制度の新設、合理化が一挙に行われた。これは全て民法の改正である。

- 3つ目としては、昭和より前の古い抵当権の登記や、買戻しの登記や、変則的な登記があり土地の買収の妨げになるという点である。

抵当権を取得した債権者である法人が、とっくの昔に解散している場合とか、今までは実務として解散した法人の清算人を探し、清算人が死んでいれば、新しく清算人選任を裁判所に申し立て、もう一回、その法人全体の清算手続きをやり直すといったすごくヘビーなことをやっていた。これでは、いつまでも登記問題は決着しないので、登記のところだけ簡略にその登記を消すということを可能にするという不動産登記法の改正が実現した。

- 次の項目は、隣地の所有者がわからない場合に、隣の土地の枝が伸びて困っているとか、ガス管を引くには隣の土地にガス管を通さないといけないとかいった場合に、所有者と交渉したり、法的権利を主張したりして進めていくことは改正前の民法に手があるのだが、所有者がわかる前提の規定のため、所有者がわからなかったらお手上げになってしまうということである。

今般の民法改正で、民法の中の土地の相隣関係の規定に手直しを入れて、所有者が分からないときでも手順を踏んで、隣地についていろいろなことが法律の定める範囲でできるという規定の整備がされた。

- 最後の項目は、財政支援にかかる要望で、これはまだ実現していない。

財政支援という話になると法務大臣の所管ではないので、法務大臣の諮問機関では

いかんともしようがないということです。

ただ、別に自分の土地について、国に引き取っていただきたいという制度は、組立て方によっては法務省の所管かもしれないという話があり、国庫帰属に関する法律がつくられた経緯があるので、そういう意味では実現したとも言える。

ただし、ここで問題となるのは国に帰属するとは、どの府省の管理となるのかということである。その土地が田、畑、山林であれば農林水産省本省、または林野庁、その他であれば財務省理財局の所管となり、国庫帰属がフリーハンドで行われると国庫金が無限に投入されることになるので、無制限、無限におこなうことはできない。そのため、場念を限定し、相続によって受け継いだ土地で持て余してしまったときに限定した。さらに、政令で定める10年分の標準的な管理費を負担金として国庫に納めることで、国に引き取ってもらえるという制度が導入された。

- 2021年の土地制度改革は、こういった所有者不明土地絡みの話だけではない。

不動産登記法でいえば、これは人々の暮らしのためにこそあるもので、例えばDVの被害者が相続によって所有権の登記名義人になったときに、現住所が登記簿に載って、それが知れるということが無いように歯止めを講ずるための仕組みが導入された。

残された課題として登録、相続登記を義務づける際の登録免許税はどうなるのか、これは法務大臣所管ではないため、令和4年度税制改正での検討が進められている。

- また、今、話をした一連の改革は全部法務大臣主務の法律ですが、言うまでもなく土地政策は法務省だけで適切に進められるものではなく、国土交通省が進める土地政策、農林水産省や林野庁が進める政策とのハーモニーが求められる。

土地基本法には、国土審議会の意見を聴いて政府は土地基本方針を定めるという制度が令和2年の土地基本法改正で設けられ、その土地基本方針が、今回の民法、不動産登記法の改正を十分に意識したものになっていて初めて、国土交通省と法務省の施策の間に、調和、連携がとれることになる。その実現のための土地基本方針の改定が今年5月に行われた。

これから、国土交通省、法務省両省が中心になって、その他関係する政府部門と協力しながら、出来上がった制度を運用して実際の問題解決をしていかなければならないというプロセスに入っていくので、その動きを期待していきたい。

#### 【慶應義塾大学大学院法務研究科教授 松尾主査からのコメント】

- 山野目先生のお話により、令和3年の民法、不動産登記法等の改正および相続土地国庫帰属法の制定がもつ意味を、立法の歴史的な脈絡の中で確認することができた。このことの意義は非常に大きい。本日の参加者の方々も、今回の立法が、所有者不明土地問題に対応するための一連の立法の一つの総仕上げという意味を持つことも確認できたのではないかと思う。
- 2018年の所有者不明土地に関する閣僚会議で山野目先生が発言された、土地所有者

の責務という、土地基本法の哲学と言っていいものを提示されたことが、2020 年の土地基本法改正および今回の立法の出発点になっている。

すなわち、今回の民法・不動産登記法改正等でも、所有者不明土地管理人の制度の創設、共有者やその所在が不明の場合における共有物の管理および変更に関する決定の特例、共有不動産の共有者やその所在が不明の場合における持分の取得やその譲渡権限の付与の裁判等、土地所有者（共有者を含む）やその所在が不明の場合における所有権（共有持分を含む）を制限する新しい制度が入ったが、これを実現したということも、突き詰めれば、土地所有者の責務に関する基本となる哲学があったからではないかと思う。土地所有者が、その土地を連絡が取れない状態にしておくことには何らかの責任があるのではないか、ということについては、共通の認識が無いと、政策的にも法理論的にも非常に難しい問題を含むので、今回のような短い期間に改正につながることはなかったかと思われる。

- 特に法律上難しい問題が共有の法律関係であり、共有については、不動産に限らず、共有物一般について、その使用・管理・変更に関するルールが改正された。

これに相続財産という特殊な共有財産について、通常の共有と遺産の共有との関係をどのように考えるのかについても、規定が整備された。特に遺産共有についての特別ルールに当たる遺産の分割について、共同相続人のための遺産分割の権利ないし利益を維持しつつ、相続開始の日から 10 年の経過を基準に遺産分割の権利ないし利益を制限することにより、迅速な遺産分割を促進するためのルールの整備がされたと思う。

また、相隣関係について、特に実務的に要請の強かった隣地から枝が越境した樹木の伐採等について、樹木の所有者またはその所在が不明である等の一定の要件の下に、切除請求の原則の例外として切除権を認めるものとしたことも、実務的には非常に大きい前進かと思う。それから、すでに実態が消滅していると考えられる登記の処理の仕組みについても、今回、不動産登記法改正によって、大きな前進が図られた。

- 今日整理していただいた関係図（資料参照）を前提に今回の改正の内容を確認することができる。これは、今回の立法を漏れなく理解するための鍵になると思う。今日、参加の方々もこれを活用して、立法全体についての理解を改めて深めることができると思う。

#### 【質疑応答】

- 相続登記の義務付けで、正当な理由が無い場合は 10 万円以下の過料という点について、以下 3 点を教えて欲しい
  - ・ 正当な理由とは具体的にどのようなものか
  - ・ 過料を 10 万円とした経緯は
  - ・ 実際に摘発される場合として調査等をするのか

(山野目教授)

⇒ そもそも、罰則については賛成、反対の両意見が出ており、議論を纏めるために、罰則を適用するのは正当な理由が無い場合に限るとされた。国会でも、正当な理由がない場合とはどういう場合かという質問が出ており、施行前に法務局に対して、法務省から通達が出る予定である。

例としては、数次の相続等の複雑な事案で、相当の精力を要する場合、相続人になった者が、施設で介護を受けている状態の場合とかが挙げられているが、それに限定しているわけではない。

さらに言えば、過料の制裁を発動することに意味があるのではなく、過料の制裁を背景としながら、お願いしたいという話を法務局と当事者で進めるために置かれているものといったほうがよく、どうしてもこれは悪意で相続登記を履践しないつもりでいると認められる悪質な事案に限って、過料を科すという運用が想定されている。

10万円の設定については、改正前の不動産登記法164条が、建物新築時に建物表示登記を昔から義務としており、それが10万円以下の過料に処すとなっていたものなどを参考にして設定されている。

○ 所有者不明土地特措法の施行3年経過の見直しということもあり、今回の改正もなされたかと思うが、中期的にさらに見直した方がいいと思うことがあれば教えて欲しい

(山野目教授)

⇒ 3年タームの見直しを待たずに、所有者不明土地管理制度等については、所有者不明土地特措法の改正が同時に行われた。

この後の課題としては、民法改正で入った管理不全土地管理命令の制度を、この特別措置法で読み取ることができるようにするかどうかは、一つの論点として残ると思う。

さらにもう少し大所のことを言うと、例えば地域福利増進事業に使える場合の列举内容について、もっと今の時代にあった、安定成長化、人口減少社会に入ったときの地域の福利に結び付くようなものを挙げるべきだし、その他頭を切り替えていくための見直しが始まる最初のチャンスになればと思っている。

○ 相続土地国家帰属制度について、公共団体側として何かインセンティブがないとかなかなか動きづらいのではないかと感じるがそこには議論があったのか教えて欲しい

(山野目教授)

⇒ この制度を使うのは最後の手段であり、その前段階で、全国各地でパイロット事業ないしは一定の法令上の制度を新しく創設するなりして、ランドバンクであるとかその地域におけるその土地の適正利用、活性化、流動化を支えるための施策をおこなってもらう。当然そこには、地方公共団体が取得するということが、まず中心にならなくてはいけないと思うが、市町村が頑張ってもうまくいかない場合は、最後に国庫が控えているということである。



- 今回の改正の中で、相隣関係にまで入り込んだのには、管理という観点の重要性のためかとも思うが、その関連性を教えて欲しい

(山野目教授)

⇒ これ自体は、純粋民法の制度であり、明治時代以来あるお隣さん同士の土地の話だが、今回見直した手順に従って、隣地所有者が分からなくても立ち入る、枝を切る、ライフラインを引くことができるという規定が重要であり、隣地所有者が分からなくて困っている際に使われるものと思う。

ただ、実際には鉄道事業者からの要望が多く、線路両脇の土地は相隣地であり、そこに生い茂っている樹木が線路に覆いかぶさってくる、それをそのままにしておくと、電車の安全な運航が妨げられ大変危険だということになる。それを伐採してもらうには旧民法の規定でも可能であるが、土地所有者を探しても分からないということで問題となっていたということである。

- 土地の国庫帰属ということで、法務省に承認を受けた後は、国有財産として、国有財産法の部局が管理することになるのか。

(山野目教授)

⇒ 国庫に帰属した場合、農地であれば農林水産省部局、林地であれば林野庁、それ以外は、国有財産法上の普通財産として財務省理財局の所管になる。現実には、事務を行う各法務局の職員が土地の管理に精通しているわけではないので、同じ出先機関である財務局、林野庁、農林水産省の地方支分機関の職員と協議調整しながら進めていく事になる。

- 所有権放棄の問題については、議論があったようだが、現段階ではどういう結論もしくは方向性になっているのか。

(山野目教授)

⇒ 土地の国庫帰属の制度の意義は、実質的に過去の経緯の中では土地の所有権が放棄できるかという議論に対する一つの答えという側面を持っている。法制審議会においても、土地の放棄ができる要件を民法かその他の法律に決めようという想定で議論されたが、そもそも放棄されて所有者がいなくなった土地は国庫に帰属するものであり、放棄という概念は間に挟まないで、端的に国に帰属させてもらえないかという話にしたほうが分かりやすいであろうということで、この制度が入った。そういう意味では、土地所有権放棄問題に対して一定の答えが与えられたということになる。

ただし、法律学上の議論としては、この法律ができたから、土地所有権の放棄ができないというのは民法の一般的な理屈に合わないのではないかという問題が残る。これは、国会で決めるようなものではなく、学問上の議論の問題として残るものだが、私的意見としては、新しい法律ができたことによって、それ以外の放棄は駄目だとは言わないが、この法律の手続きを回避して、民法上の一般的な放棄をしますという理論は、今後成り立たないと思う。