

民法・不動産登記法の改正に当たっての検討課題

第1 基本的な視点

近年、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土地（以下「所有者不明土地」という。）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。そのため、政府においては、経済財政運営と改革の基本方針2018等で、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、2020年までに必要な制度改革の実現を目指している。

●所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針

（平成30年6月1日所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議決定）

「民事基本法制の見直し等の重要課題については、2018年度中に制度改革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革を実現する。」

●経済財政運営と改革の基本方針2018

（平成30年6月15日閣議決定）

「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、…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年度中に制度改革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革の実現を目指す。」

1 所有者不明土地の発生原因

(1) 相続登記の未登記

所有者不明土地が発生する主な原因は、土地の所有者が死亡しても相続登記がされないことにあるとの指摘がある。

平成28年度に地籍調査を実施した1130地区（563市区町村）の62万2608筆の土地について調査したところ、不動産登記簿では所有者等の所在が確認できない土地の割合は20.1%であり、そのうち相続による所有権の移転の登記

がされていないものの割合は、66.7%であった（平成30年版土地白書114頁）。

また、全国10か所の地区で実施した法務省の平成29年の調査（調査対象とした自然人名義に係る所有権の個数は、11万8346個）によれば、最後の登記から相当の年数が経過しているものの割合は、次のとおりであった。

※割合は累積値

	最後の登記から90年 以上経過しているもの	最後の登記から70年 以上経過しているもの	最後の登記から50年 以上経過しているもの
大都市 (所有権の個数：24,360個)	0.4%	1.1%	6.6%
中小都市・中山間地域 (同上：93,986個)	7.0%	12.0%	26.6%

(2) 住所変更の未登記

所有者不明土地が発生する他の原因として、土地の所有者が住所を変更しても、その旨の登記がされないことが指摘されている。

前記の平成28年度地籍調査における調査では、不動産登記簿では土地所有者等の所在が確認できない土地のうち住所変更の登記がされていないものの割合は、32.4%であった（平成30年版土地白書114頁）。

(3) その他

売買等により所有権の移転が生じたが、その旨の登記がされないこともあるが、前記の平成28年度地籍調査における調査によれば、不動産登記簿では土地所有者等の所在が確認できない土地のうち売買・交換等による所有権の移転の登記がされていないものの割合は、1.0%であった（平成30年版土地白書114頁）。

2 所有者探索の負担

所有者不明土地を利用し、若しくは取得し、又は所有者に対し権利を主張するためには、土地の所有者を探索しなければならない。探索の結果、土地の所有者が判明することがあるが、その判明に至るまでの負担は小さくないと指摘されている。

例えば、土地の所有者が死亡し、相続登記がされていない場合には、まず、当該所有者の相続人を確定しなければならないが、そのためには、当該所有者の出生から死亡までの経過の記載が分かる戸籍全部事項証明書（戸籍謄本）等を取得する必要がある。さらに、この場合に、相続人が既に死亡している場合には、被相続人に加えて、相続人の出生から死亡までの経過の記載が分かる戸籍全部事項証明書等を取得する必要がある。

3 所有者不明土地の利用・管理の支障

所有者不明土地においては、所有者の探索の負担と相まって、土地の利用や管理に

支障が生ずる。例えば、共有者の一部が不明である所有者不明土地では、他の共有者が当該土地を利用しようとしても、不明共有者の同意を得ることができないために、その利用が制限されることがある。また、ライフラインの敷設等のために隣地を利用する必要が生じて、当該隣地が所有者不明土地である場合には、当該所有者の同意を得ることができないために、支障が生ずることがある。

さらに、所有者不明土地を管理するために、不在者の財産の管理制度等の財産管理制度を利用し、財産管理人を選任することが考えられるが、既存の財産管理制度については管理コストが高く、利用が困難であるとの指摘もある。

第2 考えられる検討項目

1 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

(1) 不動産登記情報の更新を図る方策

ア 相続登記の申請の義務化

相続が開始して相続による所有権の移転がされても、申請がない限り相続登記はされないが、相続登記の申請をするかどうかは申請人（相続人等）の判断に委ねられているため、土地の所有者が死亡しても相続登記がされない事態が生ずる。

そこで、相続の発生を適時に登記に反映させるための方策として、相続登記の申請を土地所有者（相続人）に義務付けることが考えられる。もっとも、この検討に際しては、義務化の実効性を確保するための手段として、義務の履行にインセンティブを付与する方法（相続開始後一定期間に限っての相続登記手続における申請人の負担軽減）や、義務違反者に与える制裁の在り方等について検討する必要があるほか、土地の相続以外の不動産所有権の移転の登記等の申請の場面の取扱い等についても検討する必要がある。

イ 登記所による不動産登記情報の更新を図る方策

また、相続登記の申請がなくても、登記所が他の公的機関から死亡情報等を取得して、不動産登記情報の更新を図る方策について検討することが考えられる。もっとも、この検討に際しては、現行法上、登記所は、登記名義人が死亡しても、直ちにその死亡情報を把握することができないため、どのような方法で最新の情報を把握するのかについて検討する必要がある。

(2) 所有者不明土地の発生を抑制する方策

ア 土地所有権の放棄

土地の所有者が、相続の開始前に、所有権を放棄することを認め、当該土地の所有権を公的な機関等に帰属させることができれば、所有者不明土地の発生を抑制することができる。

現行民法においては、所有権の放棄に関する規定がなく、土地所有権の放棄の可否について確立した判例もないが、上記の観点から、一定の要件のもとに、土地所有権の放棄を可能とする制度を整備することが考えられる。その整備に当たっては、所有権放棄の要件・効果や放棄された土地の帰属先機関とその財政的負担、土地所有者が将来放棄するつもりで土地の管理をしなくなるモラルハザード

の防止方法、建物や動産の所有権放棄との関係等について、検討する必要がある。

イ 遺産分割の促進

土地の所有者が死亡し、相続人が複数いる場合には、当該土地は共有（遺産共有）の状態となる。この場合に、遺産分割が行われ、その旨の登記がされれば、所有者不明土地の発生は抑制されるが、現行民法には遺産分割を実施することができる期間について特に定めはないこともあり、遺産分割がされないまま、遺産共有の状態で放置されている土地は少なくないとの指摘がある。

そこで、遺産分割に期間制限を設けるなどして、遺産分割を促進することが考えられるが、その期間をどの程度に設定するのか、期間を経過した際にどのような効果を付与するのかなどについて検討する必要がある。

2 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

(1) 共有制度の見直し

所有者不明土地が共有地であることは少なくないが、以下のとおり、共有制度に起因して問題が生じているため、共有制度を見直す必要があると考えられる。なお、共有制度の見直しに当たっては、通常の共有と遺産共有との異同を踏まえて検討する必要がある。

ア 共有物の管理や共有物の変更・処分の規律の明確化

現行民法は、共有物の変更・処分は共有者全員の同意を得なければすることができないが（民法第251条参照）、変更・処分に至らない共有物の管理は原則として共有者の持分の価格の過半数の同意を得ればすることができる（民法第252条）とする。もっとも、どのような行為が共有者の持分の価格の過半数の同意を得ていればすることができるかが判然としないため、本来であれば持分の価格の過半数の同意を得れば足りる行為であっても、慎重を期して共有者全員の同意を得てすることとなり、共有地の適切な利用が阻害されているとの指摘がある。

そこで、共有物の管理に関して、共有者全員の同意が必要な行為とそうでない行為とを区別することができるようにするため、共有物の管理や共有物の変更・処分の規律の明確化を図ることが考えられる。

イ 共有者の同意取得方法に関する規律の整備

共有者の中に氏名・所在が判明していない者を始めとして態度を明確にしない者がいると、共有物の管理や変更・処分に当たる行為をすることが困難になる。

そこで、例えば、一定の要件のもとで氏名等が不明である共有者に公告等をした上で、なおその共有者が態度を明確にしないときは、その余の共有者の同意を得ることによって共有物の利用を可能とするなど、共有者の同意取得方法に関する規律の整備を図ることが考えられる。

ウ 共有物の管理をする者に関する規律の整備

現行民法では、共有物を利用したり、取得したりしようとする第三者は、共有者の全員を調査して特定し、全員との間で交渉をしなければならず、負担が大きい。

そこで、共有物の管理に関する対外的窓口となる共有物の管理をする者の制度を整備することが考えられる。

エ 共有状態の解消を促進する制度

共有は、その性質上、単独所有に比べて迅速な意思決定が困難であり、共有者が増えれば増えるほどその困難が増大することになる。

そこで、共有者の一部の者が、供託を活用して、所在不明の共有者から持分を取得することを含めて、共有の解消を促進する制度を整備することが考えられる。

(2) 財産管理制度の見直し

土地の所有者が所在不明となり、当該土地の管理等をしない場合には、土地の所有者に代わって当該土地の管理等をする者を選任するなどの措置が必要となる。現行民法においては、不在者の財産の管理制度（民法第25条以下）や、相続財産の管理制度（民法第951条以下）を置き、土地の所有者が不在者になっている場合や、死亡して相続人のあることが明らかでない状態になっている場合に対応することができるようにしている。

もともと、既存の財産管理制度については、管理コストが高く、利用が困難であるとの指摘があり、財産管理制度を見直す必要があると考えられる。

ア 特定の財産を管理する制度

不在者の財産の管理制度及び相続財産の管理制度は、不在者等の財産全般を管理するものであるために事務処理に要する費用が高くなることから、管理コストを低減させる観点から、不在者等の特定の財産のみを管理する制度を整備することが考えられる。

イ 共通の財産管理人の選任

不在者の財産の管理制度及び相続財産の管理制度では、土地の共有者のうち複数の者が不在者等である場合には、複数の不在者等について、それぞれ財産管理人が選任されており、事務処理に要する費用が高くなっているとの指摘がある。

そこで、管理コストを低減させる観点から、複数の不在者等について共通（一人）の財産管理人を選任することができる制度を整備することが考えられるが、利益相反の問題との関係に留意する必要がある。

ウ その他

現行民法の相続財産の管理制度においては、相続財産管理人の選任の公告、相続債権者等に対する請求申出を求める公告、相続人搜索の公告の3回の公告を、最低でも10か月間かけて行わなければならないが、この期間を短縮するなどして、財産管理の手続を早期に終了させることを可能とするなど、財産管理制度を合理化することが考えられる。

(3) 相隣関係規定の見直し

現行民法の相隣関係に関する規定は、明治29年に民法が制定されて以来、実質的な見直しがされておらず、所有者不明土地問題が生じている近年の社会経済情勢に合わせて、規律を見直す必要があると考えられる。

ア 管理不全状態の除去

所有者不明土地が荒廃して隣地の所有者等に損害が生じている場合について、現行民法には、明文の規定はない。そこで、このような場合にも対応することができるようにするため、隣地の所有者等が、管理不全の土地の所有者に対して、管理不全状態の除去を請求することができることを明確にするなどの整備をすることが考えられる。

もっとも、その整備に当たっては、関連する他の請求権（土地所有権に基づく妨害排除請求権や妨害予防請求権、生活妨害による不法行為に基づく損害賠償請求権（民法第709条）、人格権に基づく差止請求権など）との関係等について、検討する必要がある。

イ 越境した枝の切除

現行民法では、土地の所有者等は、隣地の竹木の根が越境した場合には、自らその根を切り取ることができるが、竹木の枝が越境した場合には、その竹木の所有者にその枝を切除させることができるに過ぎないとされている（民法第233条）。

しかし、隣地が所有者不明土地である場合に、竹木の所有者に枝を切除させるのは容易ではないため、越境した枝の切除に関する権利行使方法を見直すことが考えられる。

ウ 隣地使用請求権

現行民法では、土地の境界標等の調査や土地の測量のための隣地使用に関する規定がなく、また、工事のための隣地使用に関しても、隣地所有者の承諾を得るか、承諾に代わる判決を得る必要があるため、隣地が所有者不明土地である場合に対応が困難となる。

そこで、隣地使用請求権の範囲の明確化と行使方法の見直しを図ることが考えられる。

エ ライフラインと導管等設置権

各種ライフラインは現代社会において必要不可欠であるが、その導管等を設置するために他人の土地を使用することについては、現行民法に規定がなく、隣地が所有者不明土地である場合に対応が困難になる。

そこで、ライフラインの導管等を設置するために他人の土地を使用することができる制度を整備することが考えられる。