

衆議院法務委員会（3月19日開催 参考人配布資料）

司法書士総合研究所主任研究員・司法書士 <sup>いしだ</sup>石田 <sup>みつひろ</sup>光曠

## 1. はじめに

私は、20年ほど前から“何故、欧米では美しい景観が維持できているのに、日本では相続のたびにまちの景色が変わっていくのだろうか？”という疑問から、日本と世界の土地所有制度の比較に興味を持ち調べ始めました。

その後日本では人口減少期に入り、10年ほど前からは放置空き家の増加問題が、そして5年ほど前からは所有者不明土地問題が大きな社会問題として浮上しています。問題の本質は、景観保全問題と一致していました。

そこで本日は、所属団体の代表としての立場ではなく、一研究者としての私見として、意見を申し述べさせていただきます。

何故、日本において問題になりやすいのか（問題の本質）

世界でも類を見ない、土地の「物理的細分化」と「権利的分散化」の進行

細分化の要因 ⇒ 急速な人口・世帯増加、分筆の自由、相続税対策など

分散化の要因 ⇒ 不動産の共有に対し抵抗感が薄い、法定相続制度の誤解など

そこに、急速かつ長期に渡る人口減少が始まった！

## 2. 要綱案第2部不動産登記法の見直しにおける相続登記の義務付けについて

「相続登記の義務化」⇒ 国民に大きなインパクトを与え、相続登記の促進としては大きなアドバルーン効果はある。半面、インパクトが強いだけに、遺産分割の誤解と相続登記手続きの形骸化が心配。

「相続登記申請」の義務付け ≠ 「遺産分割」の義務付け

注意すべき点

承継意思（所有者としての責任意識）の伴わない、（例えば）十分な認識のない取りあえずの法定相続分による共有名義による相続登記の申請などにより、さらなる将来の権利分散（所有者不明土地の要因）の促進に繋がる危険性は実務的に予測される。

そこで、上記の「登記申請義務付け」の趣旨と、意思の伴う「遺産分割の重要性」の区別と啓発が重要。

⇒ 絶対に避けなければいけないことは、責任感のない土地所有者の拡大!

### 世界ではどうなのか

- ドイツ 原則、相続開始後2年以内に確定相続登記または遺産共有（合有）状態を表す「相続人共同体」の公示。登録免許税減免のインセンティブ+過料（ペナルティ）※その後の遺産分割の期限については規定なし
- フランス 原則、相続人・受遺者は相続開始後6か月以内に公証人に公証人確認書の作成を依頼義務（過料・ペナルティ）。公証人は依頼後4か月以内に公示義務。※この公示義務は、確定的な相続登記ではない
- イギリス・アメリカ 原則、相続開始後6か月以内に人格代理人（遺産管理人）の登録義務 ※遺産管理人の公示のみ

### [参考情報]

- 台湾 原則、相続開始6か月以内に相続登記申請義務 1年以上放置された場合、土地行政庁による代理管理可能、10年継続で国庫帰属  
※「不動産登記制度並びに専門職能制度の比較研究～韓国・台湾・日本～」  
（日本司法書士会連合会、会報『THINK』、第96号、2000年）

### 意見

- ① 義務付けすべきは、「登記名義人の相続開始の届出（死亡情報の義務化）」  
※この場合の公示情報、名義人の死亡事実とその日付けだけで充分  
それより、時間をおかずに公示することの方が重要



区 別

- ② 早期（例えば3年以内）の遺産分割完了登記申請については、インセンティブで対応した方が効果的では？（登録免許税の免除など）

※①については、届出義務を相続人に課すことによる遺産分割の促進効果はあるものの、相続または遺産に気づかない相続ケースも少なくない。地面師事件防止を

含む利害関係者への公示効果を重視すれば、役所への死亡届出との連動が合理的。

※②については、事情による猶予制度も含め、意思を伴った遺産分割の結果としての確定的相続登記促進を目指すことが重要。

### 3. 土地所有権の国庫への帰属の承認に関する制度の創設について

●民法における要件設定（全国一律の要件設定）は難しいのではないか。

⇒ 実務現場からは、柔軟な個別判断の可能性を望む

●国庫帰属（財務省管轄）では、限界があるのでは。

#### 世界ではどうなのか

ドイツやフランスでは、原則、土地の所有権放棄を認めている。アメリカやイギリスなどの英連邦では、そもそも絶対的所有権という発想はなく、土地所有権の最終的帰属者（原始的帰属者）は、国家（州政府、国王）としている。

#### (1) 帰属先

国から管轄自治体に権限委譲している国がほとんど

●アメリカ 資産税滞納などみなし放棄や合意による無償譲渡に対する窓口は、市町村（ランドバンク法）

●フランス 無主の財の帰属先は、市町村

・民法 713 条 無主の財は、その地の市町村に帰属する。

・租税一般法 1401 条 荒廃地、水害地など利用困難な土地は、市町村のために所有権を放棄し、不動産税を免れることができる（要約）。

●ドイツ 土地所有権放棄の帰属先は州（市町村）

・民法 928 条

1. 土地の所有権は、所有者が土地登記所に対し放棄を宣言し、放棄が土地登記簿に登記されることにより放棄することができる。

2. 放棄された土地の先占権は、その土地が存する州の国庫に帰属する。州の国庫は、土地登記簿に自分が所有者として登記されることにより、所有権を取得する

#### (2) 何故、市町村が受け取れるのか？

土地の管轄自治体として、地区ごとの具体的な土地活用計画（マスタープラン）と、そのマスタープランに受け取った土地を落とし込むための専門受け皿あっせん機関があるから。

例) アメリカ      ランドバンク制度  
フランス      市町村間協力施設法人（EPCI）

※いづれも、特別法で定められた官でも民でもない特別目的法人  
随意契約（民の側面）が可能で、非課税（官の側面）特権がある。  
事実上、州政府等の補助金で維持

#### 〔アメリカランドバンク制度誕生の背景と成果〕

1960年頃から始まった産業構造変化により、五大湖周辺の重工業地帯で栄えた都市から工場が中南米やアジア等に移転し、フリントやセントルイスなどの都市の人口が激変し空き家が続出（空き家率約30%）、町がゴーストタウン化した。当初、州政府は現在の日本と同様、空き家を積極的に流通市場に乗せる政策を採った（空き家バンク政策）。ところが、人口減の中では空き家空き地が投機目的に利用されるだけで、かえってスラム化が拡大。そこで、1971年にミズーリ州がセントルイス市でランドバンク法を設置、市が空き家空き地を積極的に回収し、管轄ランドバンクにその所有権を移管し、地区ごとの再生活用プランに沿って随意譲渡していった（現在では全米13州で約30のランドバンクがある）。それにより、まちの機能と治安が回復し、人口増がなくとも安定した地域自治と地域経済の回復に成功した。その後、ランドバンク制度は、リーマンショックによる空き家対策にも効果を発揮。当初、民業圧迫との批判もあったが、現在では土地の計画的利用の重要性が理解され、地元不動産ビジネスとの連携も取れているようだ。もっとも、すべての地区のランドバンクがうまくいっているとは限らず、熱意のあるスタッフが確保できているランドバンクとそうでないランドバンクの温度差はある。それは、「制度」の問題ではなく、「人」の問題であると理解すべきだろう。

#### 意見

国土の一部でもある土地は、私有財産であるとともに、公共財でもある。人口動向に合わせた土地活用が実現できることが、地域GDP並びに災害対策として重要。そのためには、国民が所有しきれなくなった余剰不動産を積極的に回収し、土地活用マスタープラン（新設）に乗せることが、初期投資はかかるものの、中長期的には経済的。

そのためには、土地の受け皿機関が、財務省のままでは難しいのでは？

市町村が作る地区ごとの都市活用計画（地区マスタープラン（仮称））と、市町村（または市町村連合体）ごとに設置する専門受け皿あっせん機関（日本版ランドバンク）のセットで、市町村が第一義の窓口になるべき（運営予算は、国や都道府県が補助）。

したがって、受取要件は、活用プランに沿って、個別具体的に検討すべき。

※農地については、農地中間管理機構と連携

### 3. その他

- (1) 外国人所有の不動産増加の実態を意識した制度設計をすべき。
- (2) 区分所有建物における放置住戸、所有者不明住戸の対策に繋がる制度にすべき。
- (3) 土地所有権の放棄、つまり所有者の全員の特定ができていない案件だけでなく、所有者の所在または意思の確認が困難な案件に対して機能できる、いわゆる「みなし放棄」制度についても、検討を始めるべき。
- (4) 商法に対する会社法のように、民法の特別法として、「不動産所有法」を独立させ、一般所有物とは異なる性質が強い不動産ならでの所有制度と相続制度を整備してはどうか。

### 4. 最後に

具体的提案については、下記提言論文をご参照いただければ幸いです。

#### ●土地総合研究 2020 年秋号

提言論文『世界の制度との比較から所有者不明土地問題の本質と対策を考える』

～特に引き取り手のない不動産の受取制度と相続開始後の管理及び登記制度を中心に～

石田光曠

末尾にポイント解説版

#### ●司法書士総合研究所

提言書『時代に合致した不動産所有のカタチと制度』（2017 年）

※いずれも、インターネット上で PDF 版が検索できます。

以上

●土地総合研究 2020 年秋号

『世界の制度との比較から所有者不明土地問題の本質と対策を考える』

～特に引き取り手のない不動産の受取制度と相続開始後の管理及び登記制度を中心に～

司法書士総合研究所主任研究員・司法書士 石田光曠

【本論文ポイントの要約版】

1. 世界の土地所有権制度の潮流

(1) 日本の所有者不明土地発生の本質 (論文 P30)

何とんでも、世界で類を見ないほどの「物理的細分化」と「権利的分散化」である。

土地を自由に分筆できたり、安易に共有名義にするのは日本だけの現象。これが所有者不明土地問題の本質！

(2) 土地は公共財 (論文 P36 以下)

世界では、国土の一部としての土地は、私有財産の対象であるとともに公共財でもある。土地を単なる経済活動の道具として捉えることは許すべきものではなく、また国民に与えられる土地所有権の財産権の中身は、適切な活用・管理に対する保障である。その制限の具体的内容として、市町村が定める地区ごとの活用指針（マスタープラン）がある。

(3) 土地所有の本質 (論文 P34)

フランスでは、「主のない物はない」という法概念がある。ここで言う「主」とは、単に所有権を持つだけでなく、その物に関心を持ち、適切な管理・活用をするものをいう。例え所有権登記を付していても放置する者は、「推定無主」と扱われる。

(4) 外国人所有に対する考え方 (論文 P71)

アジアなど、植民地経験のある国のほとんどは、何らかの土地の外国人所有に関する制限を実施している。①全面禁止 ②期限または一代限りなどの時間的制限 ③軍事施設周辺などの場所的制限である。アメリカも州により上記制限をしている。

他方、ヨーロッパでは、以前は外国人の相続権も否定するほど土地財産権の国外流失を拒んだ時代もあったが、EU 連合結成を契機に、特に EU 圏内の土地所有の制限を取り払った。その代わりに、外国人であろうが国民であろうが関係なく、土地の利用・管理不全に対する所有権回収を何らかの制度により実現している。

デンマークでは、デンマーク国内に居住している者あるいは、過去に 5 年以上の居住経験のある者以外の土地所有は許可制を採っている。

(5) 相続税対策の弊害 (論文 P33)

日本において、上記（１）の土地細分化の原因の一つに、相続税対策がある。世界では、非課税枠が広く、特に居住用不動産に対する非課税措置があり、一般国民が相続の場面で節税対策をするケースは、少ないようである。

#### （６）具体的活用プランとセットで（論文 P42）

何故、世界では放置土地の回収ができるのかは、地区ごとの土地活用計画（地区マスタープラン）があるからです。

#### （７）日本版ランドバンク構想（論文 P45 以下）

世界では、そもそも土地は公共財と考えているため、国民が所有できるのは永遠であるはずがないと考えている。そのため、所有権放棄制度やみなし放棄制度を準備し、国民が所有しきれなくなった土地につき、原則、管轄市町村が窓口となり受取り、市町村が作る地区ごとの活用計画（地区マスタープラン）に沿って活用する。その内容は、住宅開発のような積極利用に限らず、人口動向に合わせ、場所によっては自然に戻すことも行い、まちのコンパクト化、効率化を図ることもある。

急速かつ長期に渡る人口減少期に入った日本こそ、土地の国家的再生プロジェクトとしての、「日本版ランドバンク構想」を実現すべき。

## 2. 世界の登記制度について

### （１）土地登記情報は公益的情報（論文 P35・65 以下）

国土の一部である土地<sup>1</sup>の所有者情報は、国民にとっての公益情報であると捉え、その正確性、更新性を求められる。フランスでは、正確性を担保するため本人申請すら認めていない。

### （２）権利分散を起こさないイギリスの登記制度（論文 P35・65）

イギリスでは、土地を共有名義で登記する場合、登記には共有者の中の代表者（最大４名以内）を「共有者代表」として名義人欄に記録する<sup>2</sup>。勿論、持分記載はない。共有者代表の地位は相続の対象とならず、死亡すれば他の共有者の中から選任する。法人の代表登記と同じ発想である。これにより、共有名義による権利分散は起こらない。

## 3. 世界の相続制度について

### （１）相続したい遺産だけの手続きができるのは日本だけ！？（論文 P32）

日本では、法律的にも実務的にも、遺産ごとの相続手続きが可能であるため、相続したい遺産の手続きを優先し、相続したくない遺産の手続きを放置することもできる、このことが放置不動産、放置預金口座、放置株式のなどを生んでいる原因でもある。

<sup>1</sup> 世界では、不動産と言えば土地のこと。建物は土地の一部に過ぎないとしている。

<sup>2</sup> 実体上の共有者とその持分は、別途公示される。

世界では、相続開始後一番に遺産目録の作成をしなければ次に進めない方式を採っている国が多く、この様な問題が起こりにくい。

## (2) 管理清算型相続手続の潮流 (論文 P53 以下)

近年、世界でも相続に関わる家族や夫婦関係<sup>3</sup>、さらに遺産そのものも「多様化」が進んでいる。したがって、今までのような「家主義」による当然承継主義に基づく相続手続では十分に対応できない時代になり、英米法が採用している管理清算型相続手続の要素が、大陸法のフランスやドイツなどにも採用され始めている。つまり、放置不動産の管理も含め、管理人による清算及び必要的処分を優先する。このことも、不動産の相続発生を契機とする放置期間短縮の効果にも繋がっている。

## (3) 被相続人の意思の尊重 (論文 P53 以下)

前項の多様化を受け、大陸法のフランスやドイツにおいても、被相続人の意思の尊重傾向が高まっている。不動産に関しても、死後の承継者または処分方法を指定するケースが定着しつつある。

## (4) 相続未確定期間の長期化 (論文 P33・53)

前述の多様化や、相続人間の関係の希薄化などにより、相続開始から遺産分割完了までの期間が長期化している。この間における公共の福祉の観点からの代理管理制度が、世界では整備されているが、日本では未整備。

### 《本論文の項目一覧》

#### I 制度の特殊性から問題の本質を考える

1. 日本の不動産所有制度における特殊性
  - (1) 土地と建物の権利的分離
  - (2) 物理的細分化と権利的分散化の進行
  - (3) 土地活用におけるマスタープランの未整備
  - (4) 外国人所有問題の対策の未整備
2. 日本の相続制度における特殊性
  - (1) 相続したい遺産のみの手続きが可能
  - (2) 相続開始を契機とする土地管理者不在期間の長期化
  - (3) 行き過ぎた相続税対策
3. 問題の本質から検討課題を整理する

#### II 新しい不動産所有のカタチを考える

1. 不分割資産である土地の権利的分散による障害を予防する制度の検討

---

<sup>3</sup> 法律婚以外の割合が、フランスでは既に 50%超、ドイツやアメリカでも 30%超になっているという情報もある。



- (1) 家督相続制度
  - (2) 共有名義を平気とする日本人
  - (3) 権利分散による障害を起こさせないイギリスの登記制度
2. 物理的に細分化された土地を、人口動向や活用計画に合わせ合理的に集約できる制度の検討
- (1) 国民が要らなくなった土地を受け取るべきか
  - (2) 誰が受け取るべきか
  - (3) どのように受け取るべきか ～所有者の立場から考える～
  - (4) どのように受け取るべきか ～所有者以外の立場から考える～
3. 放置された土地及び所有権を手放したい土地の受け皿と活用プランの検討
- (1) 活用プランがあれば受け取れる
  - (2) 原状回復問題をどう考えるか
  - (3) アメリカランドバンク制度の概要
4. 日本版ランドバンク構想
- (1) 日本版ランドバンクの目的
  - (2) マスタープランの意義
  - (3) 受け取り方法と受け皿機関（日本版ランドバンク構想）

### III 新しい不動産相続のカタチを考える

1. 相続手続から所有者不明土地問題を考える
  - (1) 事実上の管理清算主義の必要性
  - (2) 遺産共通の安易な解消は逆効果
2. 相続発生から承継者確定までの遺産の代理管理制度の検討
  - (1) 日本の遺産管理制度の実態と課題
3. 世界の遺産の捉え方と相続手続
  - 3-1 イギリスなど英米法諸国の相続手続の概要
  - 3-2 ドイツの相続手続の概要
  - 3-3 フランスの相続手続の概要
4. 日本における相続開始後の遺産管理制度の検討
  - (1) 気づくべき視点
  - (2) 事実上の無主状態を防止するために

### IV 新しい不動産登記制度を考える

1. 権利分散を防止する日本版代表共有者登記制度の提案
2. 相続登記の義務化の中身を考える
  - (1) 死亡の付記登記

- (2) 遺産分割未了による管理占有開始の付記登記
- (3) 一定期間内に現状を表す登記申請をした者へのインセンティブ
- (4) 事実に合致した不動産登記情報の実現とプライバシーの両立

**V 最後に～多様性に応える発想の転換～**

1. デンマークの土地所有権制度
2. 外国人所有問題をどう考えるか
3. 地方分権の効果
4. 不動産所有制度に会社法の精神を

以 上