

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	所有者不明土地の解消に向けて －相続登記の申請の義務化と相続土地国庫帰属制度の創設－
著者 / 所属	市来 純 / 法務委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	441 号
刊行日	2021-12-17
頁	15-26
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20211217.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75013）／ 03-5521-7686（直通））。

所有者不明土地の解消に向けて

— 相続登記の申請の義務化と相続土地国庫帰属制度の創設 —

市来 純
(法務委員会調査室)

1. はじめに
2. 両法律案提出の背景と経緯
 - (1) 所有者不明土地の現状
 - (2) 所有者不明土地の解消に向けた政府の検討
 - (3) 両法律案の提出と審議経過
3. 両法律の概要
4. 国会における主な議論と附帯決議
 - (1) 相続登記の申請の義務化について
 - (2) 相続土地国庫帰属制度について
 - (3) 附帯決議
5. おわりに

1. はじめに

令和3年4月21日、第204回国会において、「民法等の一部を改正する法律」（令和3年法律第24号。以下「民法等一部改正法」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。

両法律は、所有者不明土地の増加等の社会経済情勢の変化に鑑み、所有者不明土地の発生予防と、既に発生している所有者不明土地の利用の円滑化の両面から、総合的に民事基本法制の見直しを行うものである。

本稿では、両法律案提出の背景と経緯、両法律の概要について触れた上で、衆参の法務委員会においてなされた主な議論¹と附帯決議を紹介したい。

¹ 多岐にわたる議論のうち、相続登記の申請の義務化と、相続土地国庫帰属制度に関する部分を取り上げる。

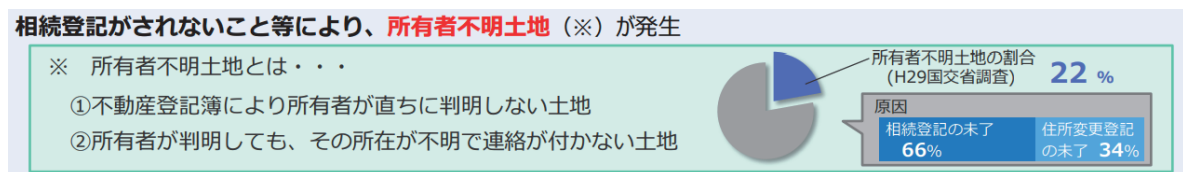
2. 両法律案提出の背景と経緯

(1) 所有者不明土地の現状

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しない、又は所有者が判明しても、その所在が不明で連絡が付かない土地（以下「所有者不明土地」という。）が発生し、所有者の探索に多大な時間と費用を要するなど、民間の土地取引や公共事業の実施等において深刻な問題を引き起こしており²、その対策が課題とされてきた。

国土交通省の「平成 29 年度地籍調査における土地所有者等に関する調査」の結果によると、所有者不明土地の割合は筆数ベースで約 22% であり³、そのうち相続登記が未了のものが約 3 分の 2（約 66%）を、住所変更登記が未了のものが約 3 分の 1（約 34%）を占めるとされている（図表 1 参照）。また、民間の所有者不明土地問題研究会の報告によると、全国の所有者不明土地の面積は、2016 年（平成 28 年）の時点では九州を上回る約 410 万 ha に相当し、新たな取組がなされない場合、2040 年（令和 22 年）には北海道に匹敵する約 720 万 ha まで増加するといった推計がされている⁴。

図表 1 所有者不明土地の割合



（出所）法務省「令和 3 年民法・不動産登記法改正、相続土地国庫帰属法のポイント」（令和 3 年 9 月）
<<https://www.moj.go.jp/content/001357444.pdf>>

(2) 所有者不明土地の解消に向けた政府の検討

政府は、平成 30 年 1 月から、所有者不明土地等に係る諸課題について政府一体となって総合的な対策を推進するため、「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」を開催しており、同会議が令和 2 年 7 月に決定した「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」において、民事基本法制の見直し等の重要課題について、令和 2 年度中できるだけ速やかに必要となる法案を提出することとした⁵。

また、法務省では、平成 31 年 2 月、所有者不明土地問題を法制面から解決することを目的として、法制審議会に民法・不動産登記法部会を設置した。約 2 年間の調査審議を経て、

² 平成 23 年に発生した東日本大震災からの復旧復興事業においては、高台にある土地の権利関係が不明なために、用地取得が進まないことが問題となった（第 204 回国会衆議院法務委員会議録第 5 号 14 頁（令 3. 3. 19）、同国会参議院法務委員会会議録第 7 号 22 頁（令 3. 4. 13））。

³ 国土交通省ホームページ<<https://www.mlit.go.jp/common/001263532.pdf>>（以下、URL の最終アクセス日はいずれも令 3. 12. 2）。なお、探索により最終的に所有者の所在が不明の土地は約 0. 4% とされている。

⁴ 一般財団法人国土計画協会「所有者不明土地問題研究会最終報告～眠れる土地を使える土地に「土地活用革命」～」（平 29. 12）12～15 頁<https://www.kok.or.jp/project/pdf/fumei_land171213_03.pdf>

⁵ 内閣官房「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議の開催について」（平 30. 1. 19）<<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/shoyushafumei/dai1/sankou1.pdf>>、「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」（令 2. 7. 3）2 頁<<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/shoyushafumei/dai6/kettei1.pdf>>

令和3年2月、法制審議会は、法務大臣に「民法・不動産登記法（所有者不明土地関係）の改正等に関する要綱」を答申した（検討等の経過について、図表2参照）。

図表2 法制審議会における検討等

2019年2月		12月	2020年1月～3月	2021年2月	3月	4月
法制審議会 へ諮問	民法・不動産登記法部会 における調査審議開始	中間試案 取りまとめ	パブリック・コメント 提出意見数 249件 (個人 143件、団体 106件)	法制審議会 要綱決定	法案提出	成立・公布

（出所）法務省「令和3年民法・不動産登記法改正、相続土地国庫帰属法のポイント」（令和3年9月）

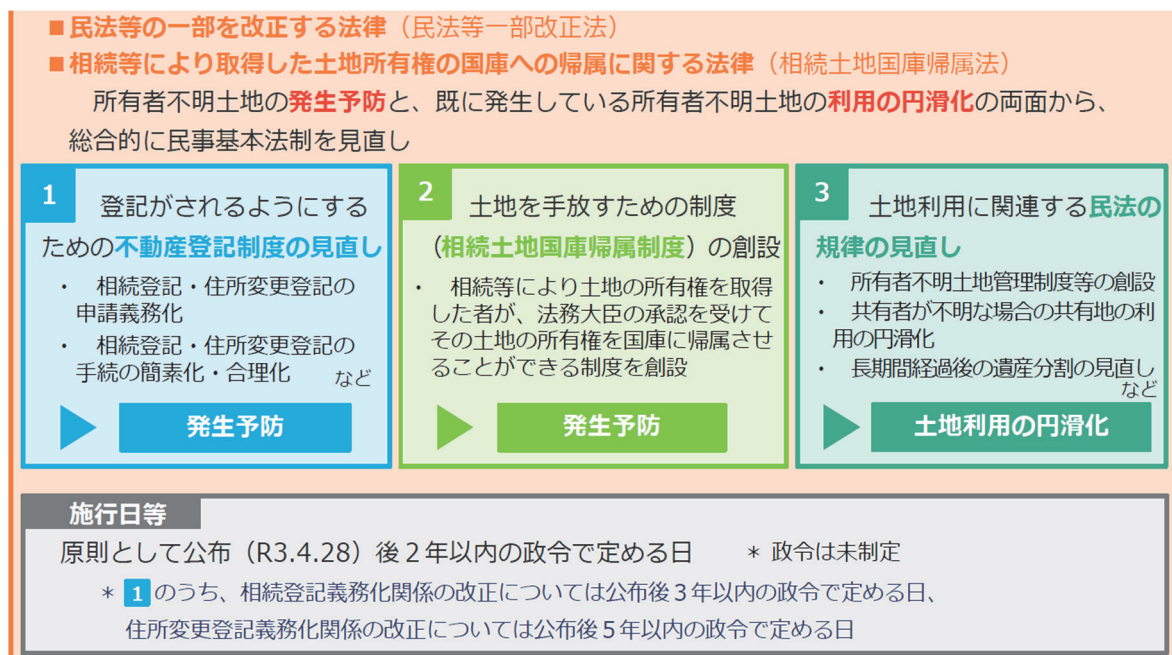
（3）両法律案の提出と審議経過

政府は、法制審議会の答申を踏まえ、令和3年3月5日、「民法等の一部を改正する法律案」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案」を衆議院に提出した。両法律案は、衆参両院において、それぞれ全会一致をもって可決され⁶、4月21日に成立した（公布日は同月28日（令和3年法律第24号、同第25号））。

3. 両法律の概要

両法律の概要は、図表3のとおりである。

図表3 両法律の概要



（出所）法務省「令和3年民法・不動産登記法改正、相続土地国庫帰属法のポイント」（令和3年9月）

⁶ 衆議院では、3月17日に法務委員会において法律案の趣旨説明を聴取し、19日に参考人質疑、23日及び24日に質疑、30日に質疑及び採決が行われ、全会一致をもって可決、4月1日の本会議においても全会一致をもって可決された。参議院では、4月8日に法務委員会において法律案の趣旨説明を聴取し、13日に質疑、15日に参考人質疑、20日に質疑及び採決が行われ、全会一致をもって可決、21日の本会議においても全会一致をもって可決された。なお、衆参両院の法務委員会において、それぞれ附帯決議が付された。

4. 国会における主な議論と附帯決議

(1) 相続登記の申請の義務化について

ア 申請義務の内容

民法等一部改正法は、図表4のとおり、これまで任意とされていた相続登記⁷の申請を義務付けることとしている⁸。

図表4 相続登記の申請の義務化（不動産登記法の改正）

相続登記の申請の義務化
○ 不動産を取得した相続人に対し、 その取得を知った日から3年以内 に相続登記の申請をすることを義務付ける。 【新第76条の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する。 【新第164条第1項】

（出所）法務省「令和3年民法・不動産登記法改正、相続土地国庫帰属法のポイント」（令和3年9月）

相続登記の申請を義務化した理由について、法務省から「所有者不明土地の主な発生原因は相続登記の未了にある。相続登記がされない理由は、相続登記の申請が義務化されておらず、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、また、相続をした土地の価値が乏しく、売却も困難である場合には、手間暇をかけて登記の申請をするインセンティブが働きにくいというところにある」旨の答弁があった⁹。

また、具体的に相続人がすべき登記申請の内容については、図表5のとおりである¹⁰。

図表5 相続人がすべき登記申請の内容

【相続人がすべき登記申請の内容】
○ <u>3年以内に遺産分割が成立しなかったケース</u> ▶ まずは、3年以内に相続人申告登記の申出（法定相続分での相続登記の申請でも可）を行う。 ▶ その後に遺産分割が成立したら、遺産分割成立日から3年以内に、その内容を踏まえた相続登記の申請を行う。 ▶ その後に遺産分割が成立しなければ、それ以上の登記申請は義務付けられない。
○ <u>3年以内に遺産分割が成立したケース</u> ▶ 3年以内に遺産分割の内容を踏まえた相続登記の申請が可能であれば、これを行えば足りる。 ▶ それが難しい場合等においては、3年以内に相続人申告登記の申出（法定相続分での相続登記の申請でも可）を行った上で、<u>遺産分割成立日</u>（死亡日ではない）から3年以内に、その内容を踏まえた相続登記の申請を行う。
○ <u>遺言書があったケース</u> ▶ 遺言（特定財産承継遺言又は遺贈）によって不動産の所有権を取得した相続人が取得を知った日から3年以内に遺言の内容を踏まえた登記の申請（相続人申告登記の申告でも可）を行う。

（出所）法務省「令和3年民法・不動産登記法改正、相続土地国庫帰属法のポイント」（令和3年9月）

⁷ なお、民法等一部改正法は、住所変更登記等の申請も義務化して、所有権の登記名義人が、住所等を変更してから2年以内に正当な理由なくその申請を怠った場合に、5万円以下の過料に処することとしている（法務省「令和3年民法・不動産登記法改正、相続土地国庫帰属法のポイント」（令和3年9月）13頁）。

⁸ なお、民法等一部改正法の施行日前に相続が発生していた場合についても登記の申請義務が課されることとなる。もっとも、申請義務の履行期間については、施行前からスタートしないように配慮がされている（法務省「令和3年民法・不動産登記法改正、相続土地国庫帰属法のポイント」（令和3年9月）10頁）。

⁹ 第204回国会衆議院法務委員会議録第6号16頁（令3.3.23）

¹⁰ 第204回国会参議院法務委員会議録第7号2頁（令3.4.13）

イ 過料の運用

民法等一部改正法は、正当な理由がなく相続登記の申請を怠ったときは、10万円以下の過料¹¹に処することとしている（図表4参照）。この過料の制裁の運用について、法務省から「正当な理由がないという認定をする場合には、個々の事案に応じて登記官の方から登記を申請しないことについて個別具体的に事情を聞き、催告をし、それでも登記を申請しないということについて正当な理由があるとは認められない場合について過料を科すといった運用を想定している」旨の答弁があった¹²。そして、法務省は、正当な理由があると考えられる例（図表6参照）を挙げた上で、「過料の制裁を科すには、その公平性を確保することが重要であるので、制度の実施に当たっては、この正当な理由の具体的な類型について通達等において明確化することを予定している」旨の答弁をした¹³。

図表6 「正当な理由」があると考えられる例

【「正当な理由」があると考えられる例】

①数次相続が発生して相続人が極めて多数に上り、戸籍謄本等の必要な資料の収集や他の相続人の把握に多くの時間を要するケース、②遺言の有効性や遺産の範囲等が争われているケース、③申請義務を負う相続人自身に重病等の事情があるケース など



（出所）法務省「令和3年民法・不動産登記法改正、相続土地国庫帰属法のポイント」（令和3年9月）

ウ 義務化に伴う負担軽減策

相続登記の申請が義務付けられることに伴い、登記の手続的な負担¹⁴や、費用の負担¹⁵が生じることになる。その負担を軽減する方策について、法務省から「今般の不動産登記法の見直しでは、これまで任意とされていた相続登記の申請を義務付けることとしているが、その申請義務の実効性を確保すべく、相続人が申請義務を簡易に履行することができるようにする観点から、新たに相続人申告登記を創設することとしている。具体的には、この相続人申告登記の申出については、特定の相続人が単独で行うことが可能である上、申出に当たっての添付書面についても、相続登記の申請の場合とは異なり、被相続人の出生から死亡に至るまでの戸除籍謄本の提出が不要となるなど簡略化が図られることを想定しており、申請義務の履行に際しての相続人の手続的な負担が大幅に軽減されることとなる。このほか、相続登記の漏れを防止する観点から、特定の者が所有権の登記名義人となっている不動産を一覧的に確認する制度として、所有不動産記録証明制度を創設することとしている。さらに、申請人の費用面での負担軽減を図るための

¹¹ 過料は、法律秩序を維持するために、法令に違反した場合に制裁として科せられる行政上の秩序罰であり、罰金のような刑事罰とは異なるものである（法務省「令和3年民法・不動産登記法改正、相続土地国庫帰属法のポイント」（令和3年9月）9頁）。

¹² 第204回国会参議院法務委員会会議録第7号21頁（令3.4.13）

¹³ 第204回国会参議院法務委員会会議録第9号12頁（令3.4.20）

¹⁴ 例えば、法定相続分での相続登記をする場合、その申請に当たり、被相続人の出生から死亡までの戸除籍謄本及び相続人であることが分かる戸籍謄抄本の提出が必要となる（第204回国会参議院法務委員会会議録第7号10頁（令3.4.13））。

¹⁵ 登録免許税（不動産の評価額の1,000分の4の税率）のほか、司法書士に手続を依頼した場合には、その報酬（数万円）が必要になる（第204回国会衆議院法務委員会会議録第7号12頁（令3.3.24））。

方策を講ずることが必要であるということも認識しており、登録免許税については、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こととしている。これらによって相続登記の申請義務を負う相続人の登記手続に関する各種の負担は大きく軽減されるものと認識している」旨の答弁があった¹⁶（図表7参照）。

図表7 相続登記の申請の義務化に伴う負担軽減策

登記の手続的な負担（資料収集等）を軽減	登記手続の費用負担を軽減	登記漏れの防止	地方公共団体との連携
相続人申告登記の新設 ・ 相続人が、登記名義人の法定相続人である旨を申し出る。申請義務の履行手段の一つとする。 （単独で申告可・添付書面も簡略化） ⇒ 相続登記の申請義務を簡易に履行することが可能になる。 ※ 登記官がその者の氏名及び住所等を職権で登記する（持分は登記されない報告的登記）	登録免許税の負担軽減策の導入などを要望予定 （参考） R3年度与党税制改正大綱 「不動産登記法の見直し…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。」	所有不動産記録証明制度の新設 ・ 特定の者が名義人となっている不動産の一覧を証明書として発行 ⇒ 相続登記が必要な不動産の把握が容易になる。 ※ 自己所有不動産の一般的確認方法としても利用可能	死亡届の提出者に対する相続登記の必要性に関する周知・啓発を要請 など ※ 地方公共団体の作成する相続発生時に必要な手続のチェックリストに相続登記の申請を追加するよう要請

（出所）法務省「所有者不明土地の解消に向けた民事基本法制の見直し【民法等一部改正法・相続土地国庫帰属法の概要】」（令和3年5月）〈<https://www.moj.go.jp/content/001347356.pdf>〉

なお、今回新たに設けられた相続人申告登記については、簡便な手続であるとして評価しつつも、本来の目的である遺産分割を経た確定的な権利者の登記がされないことを懸念する声もある¹⁷。このような懸念に対し、上川法務大臣（当時）は「遺産分割がなされないまま相続が繰り返されて、多数の相続人による共有関係が生ずるという事態については、相続人申告登記によって防止することができず、その後の財産の処分が困難になるという問題も引き続き生じ得るものである。このような多数の相続人による共有関係を生じさせないようにするためには、相続人間でできる限り遺産分割がされ、その内容を踏まえた登記がなされる必要がある。今般の改正において、遺産分割やその後の相続登記を促進するために、遺産分割に関して期間制限を設け、遺産分割がされた場合の相続登記の申請義務を定めているところである」旨の答弁をしている¹⁸。

エ 義務化についての周知

国民への周知方法については、法務省から「相続登記等の申請の義務化については、国民に新たな負担を課すものであるとともに、過料を伴う具体的な義務を設けるものであるので、国民一般に対して十分な周知を図る必要があると考えている。また、その際には、関係機関や関係士業団体を含めた関係団体とも十分に連携を図ることとし、できるだけ効果的な周知方法を実施することができるよう検討を進めてまいりたいと考えている」旨の答弁があった¹⁹。

また、具体的な周知の方法については、法務省から「今後検討するが、例えば、説明

¹⁶ 第204回国会参議院法務委員会会議録第7号2頁（令3.4.13）

¹⁷ 第204回国会参議院法務委員会会議録第8号2頁（令3.4.15）、『日本経済新聞』（令3.4.21）、『読売新聞』（令3.6.11）

¹⁸ 第204回国会参議院法務委員会会議録第9号14頁（令3.4.20）

¹⁹ 第204回国会衆議院法務委員会会議録第6号9頁（令3.3.23）

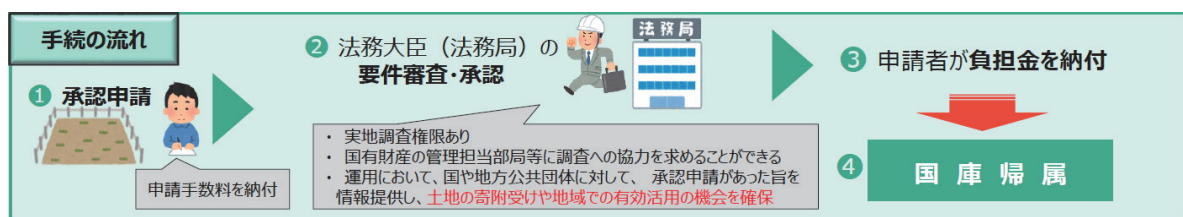
会の開催、パンフレット等の配布、法務省法務局のホームページを活用した広報など、国民に直接周知する取組のほか、遺産分割や相続登記を専門に扱う法律実務家と連携して国民への周知を図る取組をしていくことなどを想定している」旨の答弁があった²⁰。

（２）相続土地国庫帰属制度について

ア 制度の目的

相続土地国庫帰属制度（以下「本制度」という。）は、所有者不明土地の発生を抑制するため、相続等により土地の所有権を取得した者が、法務大臣の承認を受けてその土地の所有権を国庫に帰属させることができる制度である²¹（図表 8 参照）。

図表 8 相続土地国庫帰属制度の手続の流れ



（出所）法務省「令和 3 年民法・不動産登記法改正、相続土地国庫帰属法のポイント」（令和 3 年 9 月）

本制度を設ける理由について、上川法務大臣（当時）から「都市部への人口移動、人口減少や高齢化の進展等によって、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指摘されている。その結果、土地を相続したものの土地を手放したいと考える者が増加しているとの指摘²²や、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ており、このことが所有者不明土地を発生させる原因となり、又はその土地の管理不全化を招いているという指摘もなされていた。このような状況を踏まえて、相続土地国庫帰属制度においては、相続等により取得した土地を手放して国庫に帰属させることを可能とする仕組みを創設すること、これにより、将来における所有者不明土地の発生や土地の管理不全化の予防を図るものである」旨の答弁があった²³。

イ 国庫帰属の要件

相続土地国庫帰属法は、制度の対象となる土地を、相続等により取得した土地のうち

²⁰ 第 204 回国会衆議院法務委員会議録第 6 号 11 頁（令 3.3.23）

²¹ なお、本制度と相続放棄との違いについて、法務省から「本制度は、特定の土地について一定の要件の下で国庫帰属を認めるものであるのに対して、相続放棄は、土地の性状等についての要件は設けられておらず、相続放棄をした相続人は、当該土地を含めて相続財産を一切取得することができないことになる点で違いがある」旨の答弁があった（第 204 回国会参議院法務委員会議録第 9 号 3 頁（令 3.4.20））。

²² 法務省の調査によると、土地を所有する世帯のうち、土地を手放して国庫に帰属させる制度の利用を希望する世帯の割合は約 20%と推計されている（第 204 回国会衆議院法務委員会議録第 6 号 12 頁（令 3.3.23）、法制審議会民法・不動産登記法部会第 16 回会議（令 2.8.4）参考資料 8「土地所有権放棄制度の利用見込等に関する調査について」〈<https://www.moj.go.jp/content/001326290.pdf>〉）。

²³ 第 204 回国会参議院法務委員会議録第 7 号 24 頁（令 3.4.13）

一定の要件を満たすものに限定している（図表 9 参照）。

図表 9 国庫帰属の要件（相続土地国庫帰属法）

要件
◎ 却下要件（その事由があれば直ちに通常の管理・処分をするに当たり過分の費用・労力を要すると扱われるもの） 承認申請は、その土地が次の各号のいずれかに該当するものであるときは、することができない（新法 2 Ⅲ）。 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 土壤汚染対策法上の特定有害物質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 → これらのいずれかに該当する場合には、法務大臣は、承認申請を却下しなければならない（新法 4 I ②）。 ◎ 不承認要件（費用・労力の過分性について個別の判断を要するもの） 法務大臣は、承認申請に係る土地が次の各号のいずれにも該当しないと認めるときは、その土地の所有権の国庫への帰属についての承認をしなければならない（新法 5 I）。 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等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 上記のほか、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 → これらのいずれかに該当する場合には、法務大臣は、不承認処分をする（新法 5 I）。 ※ 却下、不承認処分のいずれについても、行政不服審査・行政事件訴訟で不服申立てが可能。

（出所）法務省「令和 3 年民法・不動産登記法改正、相続土地国庫帰属法のポイント」（令和 3 年 9 月）

このような要件を定めた理由について、上川法務大臣（当時）から「土地の所有権の国庫帰属を広く認めることとすると、本来土地を適切に管理すべき責務を負う土地の所有者が将来的にこれを国庫帰属させる意図の下で土地の管理をおろそかにするといった形のモラルハザードも発生するおそれがある。そこで、相続土地国庫帰属法においては、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法令で定められたものに該当する土地については国庫帰属の対象としないこととしている。今後、政令等によって承認の要件の詳細な内容等を詰めていくこととなるが、まさに、モラルハザードの発生防止の観点、これは考慮しつつ関係省庁と連携して検討していきたい」旨の答弁があった²⁴。

もっとも、この承認の要件は厳しく、承認されるのは希望者の一部にとどまる見通しであるといった指摘もされている²⁵。要件の在り方について、法務省は「相続土地国庫帰属制度はこれまでにない新しい制度であり、現時点では、どのような土地がどの程度国庫に帰属し、国民の負担がどの程度になるかを厳密に見通すことは困難である。この制度については 5 年後見直しの規定が設けられているので、この要件の在り方等を含め、制度の運用状況も踏まえ、関係省庁と連携して必要な見直しを検討していく」旨の答弁をしている²⁶。

²⁴ 第 204 回国会参議院法務委員会会議録第 7 号 15 頁（令 3.4.13）

²⁵ 『毎日新聞』夕刊（令 3.5.13）、『読売新聞』（令 3.6.11）

²⁶ 第 204 回国会参議院法務委員会会議録第 9 号 8 頁（令 3.4.20）

ウ 負担金の納付

法務大臣が法律上の要件を満たすと認めて国庫帰属の承認をした場合、これに基づいて所有者が負担金²⁷を納付した時点で土地の所有権が国庫に帰属することになる。この負担金の納付を必要とした理由について、法務省から「相続土地国庫帰属制度により国庫に帰属する土地は、基本的に利用の需要がないものであり、国庫帰属後は国が所有者として永続的に管理しなければならない可能性が高く、その費用は長期間にわたって国民全体の負担で賄うことになる。他方、承認を受けた者は、国庫帰属がなければ負担すべきであった土地の管理費用を免れることになる。このような制度であることに鑑みて、実質的公平の観点から、承認を受けた者に、一定の負担金を納付させることとしている」旨の答弁があった²⁸。そして、負担金の額について、上川法務大臣（当時）は「所有者不明土地の発生を抑制する観点から、相続土地国庫帰属制度が実効的に運用されることが極めて重要であると考えており、承認申請者の負担にも配慮する必要があると承知をしている。負担金の額の算定方法については政令で定めるとしており、承認申請者の負担能力に配慮しながら、適切な算定方法になるよう関係省庁と連携して検討していきたい」旨の答弁をしている²⁹。

エ 国庫帰属した土地の活用方法

本制度により国庫に帰属した土地を活用する方法について、法務省から「相続土地国庫帰属制度においては、土地の所有権は、承認申請をした者が法務大臣の承認を受けた後、負担金を納付した時点で国庫に帰属することとされ、それ以降、国有財産法上の普通財産として国によって管理されることになる。具体的には、主に農用地又は森林として利用されている土地は農林水産大臣が、それ以外の土地は財務大臣が管理することとなる。国庫帰属した土地は、一般には売払いや貸付けに至らず、国が長期にわたって管理し続けるものが多くなると見込まれているが、個々の土地の状況に応じて適切な形で管理、処分が行われるものと承知しており、可能な限り有効活用を図ることが重要であると考えている。国庫帰属した土地の有効活用を図る方策については、法務省としても関係省庁³⁰の検討に必要な協力をしたいと考えている」旨の答弁があった³¹。

また、対象となる土地の地域での有効活用について、法務省から「相続土地国庫帰属制度の対象となる土地について、その地域において有効活用される機会を確保することが重要であると考えている。制度の運用においては、承認申請者からの申請を受け付けた法務局はその旨を地方公共団体等の関係機関に情報提供する方向で検討している。こ

²⁷ 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した額の金銭（相続土地国庫帰属法第 10 条第 1 項）。なお、現状の国有地の標準的な管理費用（10 年分）は、粗放的な管理で足りる原野は約 20 万円、市街地の宅地（200 ㎡）は約 80 万円とされている（法務省「令和 3 年民法・不動産登記法改正、相続土地国庫帰属法のポイント」（令和 3 年 9 月）21 頁）。

²⁸ 第 204 回国会衆議院法務委員会議録第 6 号 15 頁（令 3. 3. 23）

²⁹ 第 204 回国会参議院法務委員会議録第 7 号 16 頁（令 3. 4. 13）

³⁰ なお、国土交通省では、土地の有効活用の一例として、地方公共団体や民間事業者等が連携して、低未利用土地のマッチングやその活用に向けたコーディネートを行う、いわゆるランドバンクと言われる取組を推進している（第 204 回国会参議院法務委員会議録第 9 号 10 頁（令 3. 4. 20）。取組事例について、国土交通省ホームページ<https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000124.html>を参照。）。

³¹ 第 204 回国会参議院法務委員会議録第 7 号 24 頁（令 3. 4. 13）

のような運用により、情報提供を受けた地方公共団体等が希望する場合には、承認申請者と交渉して土地の寄附を受けることにより、国庫に帰属させることなく、その地域で有効活用を図ることが可能となるものと考えられる。また、制度によって国庫に帰属した土地についても、その土地の処分に当たっては優先的に地方公共団体等からの利用要望を受け付けることとされているほか、個々の土地の特性に応じた手法を選択することにより、地域や社会のニーズに対応した有効活用の推進が図られることになるものと承知している。法務省としては、制度の対象となる土地がその地域において有効に活用される機会が確保されるよう、関係省庁と連携して適切な運用を図っていきたいと考えている」旨の答弁があった³²。

（３）附帯決議

両法律案に対し、衆参両院の法務委員会において、それぞれ附帯決議が付された。参議院法務委員会における附帯決議は図表 10 のとおりである³³。

図表 10 「民法等の一部を改正する法律案」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案」に対する附帯決議（令和３年４月２０日 参議院法務委員会）

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について格段の配慮をすべきである。 一 経済価値の乏しい相続土地の国庫帰属については、申請人の負担軽減の必要性も踏まえ、承認要件や申請人の費用負担の在り方を検討するとともに、施行後五年間の運用状況を踏まえ、検討を行うに当たっては、土地所有権の放棄の在り方、承認申請者の要件、国庫帰属後の土地の利活用の方策その他の事項についても検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずること。また、承認申請があった際には、関係機関や地方公共団体との連絡・連携を密にし、土地の有効活用の機会を確保するよう、地域の実情に沿った運用に努めること。 二 相続登記等の申請の義務違反の場合において、法務局における「正当な理由」の判断や裁判所に対する過料事件の通知の手続等過料の制裁の運用に当たっては、透明性及び公平性の確保に努めるとともに、DV被害者の状況や経済的な困窮の状況等実質的に相続登記等の申請が困難な者の事情等を踏まえた柔軟な対応を行うこと。 三 相続人申告登記、住所等の変更登記をはじめとする新たに創設する職権的登記について、登記申請義務が課される者の負担軽減を図るため、添付書面の簡略化に努めるほか、登録免許税を非課税とする措置等について検討を行うとともに、併せて、所有者不明土地等問題の解決に向けて相続登記の登録免許税の減免や添付書面の簡略化について必要な措置を検討すること。 四 在留外国人が各種相続手続に必要な書類を収集することに困難を伴う例があることなどを考慮し、在
--

³² 第 204 回国会参議院法務委員会会議録第 7 号 25 頁（令 3.4.13）

³³ 衆議院法務委員会における、「民法等の一部を改正する法律案」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案」に対する附帯決議は、衆議院ホームページ<https://www.shugiin.go.jp/internet/Itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/houmuE960A6B7D4D075FD492586B20029F9D1.htm>、<https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/houmuCA41A67B99EDF6F2492586B2002A3805.htm>を参照。

留外国人の身分関係を証明しやすくするための取組について、必要な検討を行うこと。

五 遺産分割協議が行われ、その結果を登記に反映させることは確定的な権利帰属を促進し、不動産所有権の分散化の防止につながるもので、本改正の趣旨にも沿うものであることから、関係機関及び専門職者は連携体制を強化し、その促進に向けて、積極的に周知広報を行うこと。

六 登記官が他の公的機関から死亡等の情報を取得し、職権で登記に符号を表示するに当たっては、死亡等の情報が迅速にかつ遺漏なく登記に反映されるよう、情報収集の仕組みについて更に検討し、必要な措置を講ずるとともに、死亡者課税を極力避けるべく死亡者の情報についての各種台帳相互の連携を図ること。

七 両法案に基づく新たな所有者不明土地対策としての各種施策を着実に実施し、所有者不明土地問題の解決を図るため、法務局の十分な人的体制及び予算の確保を図ること。

八 所有者不明土地等問題の地域性や土地等の種類に応じ、それぞれの実情を踏まえた解決に向けて、効率的な管理と申立人の負担の軽減を趣旨とする所有者不明土地等の新たな財産管理制度の諸施策を実施するに当たっては、司法書士や土地家屋調査士等の専門職者の積極的な活用を図るとともに、制度の趣旨及び請求が可能な利害関係人や利用ができる事例等について周知を図ること。また、財産管理制度において、管理人による土地等の処分に対する裁判所の許可が適切になされるよう、借地関係等の利用状況や売買の相手方を慎重に調査すべきことを関係者に周知徹底するとともに、本法施行後の実務の運用状況を踏まえ、必要に応じて裁判所の許可に対する利害関係人の不服申立て制度の導入等を検討すること。

九 今回の所有者不明土地対策のための見直しは国民生活に重大な影響を及ぼすものであることから、国民全般に十分に浸透するよう、積極的かつ細やかな広報活動を行い、周知徹底に努めるとともに、本法施行前に発生した相続について相続登記等の申請義務化に関する規定や遺産分割に関する規定が適用されることについては、国民の混乱を防止する観点から、特に周知徹底を図ること。この際、法律専門職者との連携に努めるとともに、広報に必要な予算の確保に努めること。

十 隣地使用权や導管設置権を始めとする新たな相隣関係の諸規定については、広く国民に周知をするほか、導管の設置等に関わる地方公共団体や事業者等にも周知広報を行うこと。

十一 所有者不明土地対策の観点から進められている、長期相続登記等未了土地解消作業、表題部所有者不明土地解消作業、法務局における遺言書の保管制度等の諸施策については、司法書士、土地家屋調査士等の専門職者の活用を図りつつ、より一層推進していくこと。

十二 法定相続人の範囲の特定に係る国民の負担に鑑み、令和五年度から実施される戸籍証明書等の広域交付の実施状況等を踏まえ、更なる負担の軽減策について検討するほか、所有者探索に関して、国や地方公共団体から委託を受けた専門家の調査における戸籍証明書等の取得の手続の円滑化についても、オンライン化等を含め、検討すること。

十三 国土の有効利用を図る観点から、国土調査事業及び地図作成事業を迅速に実施して不動産登記法第十四条地図を整備し、土地の筆界の明確化を図るよう努めるとともに、ランドバンクの果たすべき役割について検討するとともに活用の強化を図るほか、新たに創設される管理不全土地管理命令についての地方公共団体の長による申立てを認めることを検討すること。

右決議する。

(出所) 参議院ホームページ<https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/204/f065_042001.pdf>

5. おわりに

今回の民事基本法制の見直しにより、所有者不明土地の発生を予防する仕組みと、所有者不明土地等を円滑に利用する仕組みが整備された。現在、関係省庁において、新しい制度の国民に向けた周知や関係法令の整備など、法律の円滑な施行に向けた準備が進められている。両法律の施行により、所有者不明土地が少しでも解消することを期待したい。

もっとも、新しい制度の運用については、課題も指摘されている。

第一に、相続登記の申請の義務化に伴う負担軽減策として、相続人申告登記という簡易な方法が新たに設けられたが、遺産分割に基づく登記がされずに相続が繰り返され、多数の相続人による共有関係が生ずることが懸念されている³⁴。このような共有関係を解消するため、民法等一部改正法は、遺産分割に10年の期間制限を設けることとしている。相続人間で遺産分割がなされ、これに基づいた登記がされるよう、官民が連携して、国民に向けた周知広報を積極的に行うことが必要であろう³⁵。

第二に、相続土地国庫帰属制度は、いわゆるモラルハザードを防止する観点から、厳格な要件が定められており、実際に法務大臣の承認を受けて国庫帰属に至るケースは限定的になるのではないかと指摘がされている³⁶。同制度には5年後の見直し規定が設けられており、施行後の運用状況を踏まえた制度の見直しを検討する必要がある。具体的には、国庫帰属の要件はモラルハザード防止の観点から相当なものとなっているか、負担金の額は承認申請者に対して過度の負担を求めるものではないか、国庫帰属する土地は有効に活用されているか等についての検討を行うことが必要となると思われる³⁷。

(いちき じゅん)

³⁴ 前掲脚注 17 参照

³⁵ 衆議院法務委員会における附帯決議（前掲脚注 33）第五項、参議院法務委員会における附帯決議（図表 10）第五項参照

³⁶ 前掲脚注 25 参照

³⁷ 衆議院法務委員会における附帯決議（前掲脚注 33）第一項、参議院法務委員会における附帯決議（図表 10）第一項参照