

【研究ノート】

**「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」について**

足 立 清 人

研究ノート

「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」について

足立清人

目次

1. はじめに—土地法制の概観も含めて
2. 「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」の内容
3. おわりに

1. はじめに—土地法制の概観も含めて

(1) 本稿は、「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」(令和元年法律第15号)¹⁾の内容を紹介するものである²⁾。

「所有者不明土地」問題が議論されている³⁾。所有者不明土地問題が公に議論されるようになったきっかけは、2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震による東日本大震災の復旧・復興のための土地取得にあったと考えられる⁴⁾。震災からの復旧・復興のために土地を取得しようとしても、土地の所

有者が不明だったり、権利関係の調整が困難だったりしたのである。所有者不明土地問題に具体的に対応していくために、次のような対策が講じられ、検討されている^{5),6)}。

①土地所有に関する基本制度の見直しとして、「土地基本法」が改正された(2020(令和2)年3月31日施行)⁷⁾。

②地籍調査の円滑化・迅速化。土地基本法の改正とともに、国土調査法の一部が改正された⁸⁾。

③土地に関わる民事基本法制(民法・不動産登記法)の見直しだが、法制審議会で審議され、民法・不動産登記法などが一部改正され、

キーワード：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，所有者不明土地，表題部所有者不明土地，変則型登記

「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)が成立した。

④所有者不明土地の円滑な利活用, 土地収用の活用および運用に対処するために, 「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」が成立した(2019(令和元)年6月1日施行)。

「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」(以下, 所有者不明土地円滑化等特別措置法)⁹⁾は, 所有者不明土地の利用の円滑化および土地所有者の効果的な探索を図るために, 国土交通大臣および法務大臣が, その基本方針について定めるとともに, 地域福利増進事業の実施のための措置, 所有者不明土地の収用または使用に関する土地収用法の特例, 土地の所有者などに関する情報の利用および提供その他の特別の措置を講じて, 国土の適正かつ合理的な利用に寄与することを目的とする(所有者不明土地円滑化等特別措置法1条)。(同法2条では, 「所有者不明土地」とは, 「相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行ってもなおその所有者の全部又は一部を確認することができない一筆の土地をいう」とされている。)

「土地基本法」についても改正がなされた(2020(令和2)年3月27日に成立)。改正土地基本法では, その第1条で, 「土地についての基本理念を定め, 並びに土地所有者等, 国, 地方公共団体, 事業者及び国民の土地についての基本理念に係る責務を明らかにするとともに, 土地に関する施策の基本となる事項を定めることにより, 土地が有する効用の十分な発揮, 現在及び将来における地域の良好な環境の確保並びに災害予防, 災害応急対策, 災害復旧及び災害からの復興に資する適正な土地の利用及び管理並びにこれらを促進するための土地の取引の円滑化及び適正な地価の形成に関する施策を総合的に推進し, もって

地域の活性化及び安全で持続可能な社会の形成を図り, 国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」とされた。改正土地基本法では, 改正前土地基本法の適正な土地の利用, 円滑な土地取引および適正な地価の形成の考え方に, 土地の適正な管理の視点が加えられた。そうして, 土地の適正な管理のためには, 土地所有者などが土地の適正な管理などについて責務を負うことが必要である, とされた。

所有者不明土地問題の発生に関わる民事基本法制(民法・不動産登記法)の見直しのために, 2019(平成31)年3月から, 法務省の法制審議会で, 民法と不動産登記法の改正についての検討が進められてきた。2019(令和元)年12月3日に, その「中間試案」が取りまとめられ, その後, パブリック・コメントの手続きを経て, 2021(令和3)年2月2日に, 「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案」¹⁰⁾が決定・公表され, 2021(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)と「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)(相続土地国庫帰属法)が成立した(同年4月28日公布, 施行日は, 原則として公布後2年以内の政令で定める日とされている)^{11), 12)}。

このような土地法制の見直しの一環として, 2019(令和元)年5月17日に, 「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」(以下, 表題部所有者適正化法)が成立し, 同月24日に公布された。一部(管理の適正化に関する部分は, 2020(令和2)年11月1日から施行)を除いて, 同年11月22日から施行された。本法律は, 所有者不明土地問題への対策の1つとして, 歴史的経緯により不動産登記簿の表題部所有者欄の氏名または名称および住所の全部または一部が正常に記録されていない「表題部所有者不明土地」

について、その登記および管理の適正化を図るために必要となる措置を講ずることを目的とするものである。

(2) 不動産登記簿の表題部についての説明をしておく。登記は、「表示に関する登記」と「権利に関する登記」から成る。「表示に関する登記」は、不動産の表示に関する登記で、表題部に記録される。表題部の役割は、不動産の基本情報を整備して、記録、公示することにある¹³⁾。「不動産の表示」とは、不動産の物理的現況を示す事項である。土地については、地番・地目・地積など（不動産登記法34条1項）、権利部に所有権の登記がなされていない場合には、「表題部所有者」も含まれる（不動産登記法2条10号、27条3号）。登記記録のうち、表示に関する登記が記録される部分を表題部という（不動産登記法2条7号）。表題部になされる表示に関する登記のうち、「不動産について表題部に最初になされる登記」が、「表題登記」と呼ばれる。

所有権の登記がない不動産の登記記録の表題部には、所有者を記録するものとされ、所有者として記録される者を「表題部所有者」という（不動産登記法2条10号）。表題登記の申請に当たっては、表題部所有者となる者が不動産の「所有権を有することを証する情報」を添付することを要し（不動産登記令別表4ハ、12ハ）、表題部所有者が所有権を有するかどうかについて、登記官が実質審査をすることが予定されている（不動産登記法29条）。審査を経た表題部所有者には、所有権保存登記を申請する資格が認められ（不動産登記法74条1項1号）、表題部所有者が所有権保存登記を申請する際には、不動産登記法74条1項1号により、所有権保存登記を申請することを申請情報において示すことで十分で、登記原因証明情報を添付する必要はない（不動産登記令7条3号1号）。

土地の表題登記が、不動産の表示に関する

公示で実効的な役割を果たすためには、その表題登記が、現地のどの土地を指示するものであるかが明確でなければならない（現地復元性）。したがって、表題登記には、地番（不動産登記法34条1項2号）、そして、その地番の土地を含む地図の番号が記録され（不動産登記規則15条）、地図および地図に準ずる書面には地番が表示される（不動産登記規則14条2項、5項）。土地の表題登記は、不動産登記法27条が定めるもののほかに、土地の表示に関する固有の登記事項として、不動産登記法34条により、土地の所在する市、区、郡、町、村および字（不動産登記法34条1項1号）、地番（不動産登記法34条1項2号）、地目（不動産登記法34条1項3号）、地積（不動産登記法34条1項4号）が記録される。表題登記は、登記官が職権ですることができる。さらに、新しく生じた土地の所有権を取得した者および表題登記がない土地の所有権を取得した者は、その所有権の取得の日から1ヶ月以内に、表題登記の申請をしなければならない（不動産登記法36条）。土地の所有権を取得した者に、表題登記の申請義務を課し、表題部が適切に記載されることを確保する趣旨である、とされる。表題登記の申請には、土地所在図・地積測量図・所有権証明情報などを添付する必要がある（不動産登記令別表4）。

(3) 表題部所有者適正化法2条1項によれば、「表題部所有者不明土地」とは、「所有権（その共有持分を含む。…）の登記がない一筆の土地のうち、表題部に所有者の氏名又は名称及び住所の全部又は一部が登記されていないもの」をいう。このような登記は、「変則型登記」と呼ばれる。具体的には、表題部所有者欄に、①氏名または名称が記録されているものの、その住所が記録されていない土地（「氏名のみ土地」）、②「○外7名」などと記録され、共有者の1人である「○」の住所や他の共有者の氏名および住所が記録され

ていない土地(「記名共有地」)¹⁴⁾や、③住所が記録されておらず、「大字 大谷地」などの大字名や集落名などの名義が記録されている土地(「字持地」)¹⁵⁾などが存在する。2017年9月から2018年5月の間に法務省が行ったサンプル調査では、約1%が表題部所有者不明土地であり、その内訳は、「氏名のみ土地」が約85%、「記名共有地」が約4%、「字持地」が約11%あった、とされる。そのような変則型登記をもつ土地が生じた原因は、土地台帳でなされていた所有者欄の氏名または名称および住所の変則的な記載が、土地台帳と不動産登記簿との一元化作業において、不動産登記簿にそのまま引き継がれたことにある、とされる¹⁶⁾。

表題部所有者不明土地は、氏名や住所が正確に記載されていないことから、所有者の調査・発見が困難であり、所有者不明土地問題のなかでも、難しい問題である。それは、適切な土地の管理や利用を妨げ、土地の取引に当たっても障害となる。時間の経過とともに、その土地(所有者不明土地)に関する歴史的な(人的・物的・公共的(コミュニティ的))な情報が散逸し、所有者の特定がさらに困難になると考えられたことから、表題部所有者適正化法の成立に至った。

2. 「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」の内容

(1) 本法律は、35条からなる法律で、その内容は、第1章 総則、第2章 表題部所有者不明土地の表題部所有者の登記、第3章 所有者等特定不能土地の管理、第4章 特定社団等帰属土地の管理、第5章 雑則、第6章 罰則、附則から成る¹⁷⁾。

本法律の内容は、次のように整理することができる¹⁸⁾。

まず、「表題部所有者不明土地の所有者の探索及び登記に関する措置」として、

①「表題部所有者不明土地」について、その

登記の適正化を図るため、登記官に所有者の探索に必要な調査権限を付与する(表題部所有者適正化法第3条-8条)、

②「所有者等探索委員制度」を創設する。所有者等探索委員制度とは、登記官による調査を補充し、その判断の適正さを確保するため、表題部所有者不明土地の所有者の探索のために必要な知識及び経験を有する者を所有者等探索委員に任命し、所有者等探索委員に必要な調査を行わせる制度である(表題部所有者適正化法第9条-13条)、

③「表題部所有者不明土地」について、所有者の探索を行った結果を登記に反映させ、正常な表題部所有者の登記に改めるために必要となる登記に関する不動産登記の特例を定めること(表題部所有者適正化法第14-26条)、

が定められた。

次いで、「所有者を特定することができなかった表題部所有者不明土地の管理等に関する措置」として、

④所有者の探索を行った結果、所有者を特定することができなかった「表題部所有者不明土地」について、その適正な管理を図るため、裁判所の選任した管理者による管理を可能とする新たな財産管理制度を創設する(表題部所有者適正化法19条-29条)、

⑤所有者の探索を行った結果、法人でない社団または財団に帰属していることが判明したものの、当該法人でない社団または財団の全ての構成員を特定することができず、またはその所在が明らかでない表題部所有者不明土地について、④と同様、裁判所の選任した管理者による管理を可能とする制度を創設すること(表題部所有者適正化法30条)

が定められた。

(2) 第1章 総則は、本法律の目的を定める第1条と、定義を列挙する第2条から構成さ

れる。

第1条では、本法律が、「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化を図るため、登記官による表題部所有者不明土地の所有者等の探索〔第2章〕及び当該探索の結果に基づく表題部所有者の登記〔第2章〕並びに所有者等特定不能土地及び特定社団等帰属土地の管理に関する措置を講ずる〔第3章、第4章〕ことにより、表題部所有者不明土地に係る権利関係の明確化及びその適正な利用を促進し、もって国民経済の健全な発展及び国民生活の向上に寄与することを目的とする」とされる。現行の不動産登記法では、土地の登記記録の表題部に、所有者の氏名または名称および住所などを記録することとされているので（不動産登記法27条3号）、本法律が対象とするような「変則型登記」が発生することは、基本的には考えられない。したがって、本法律（の内容）は、不動産登記法に加えられるのではなく、変則型登記の解消と表題部所有者不明土地への対応を定めた特別法として定められることになった。

第2条では、本法律で用いられる用語の定義が示される。

「表題部所有者不明土地」とは、「所有権（その共有持分を含む。次項において同じ。）の登記がない一筆の土地のうち、表題部に所有者の氏名又は名称及び住所の全部又は一部が登記されていないもの（国、地方公共団体その他法務省令で定める者が所有していることが登記記録上明らかであるものを除く。）をいう」とされる。

「所有者等」とは、「所有権が帰属し、又は帰属していた自然人又は法人（法人でない社団又は財団（以下「法人でない社団等」という。）を含む。）をいう」とされる。所有者の探索と特定については、旧土地台帳に記載されていた当時の所有者や、取得時効が成立する場合には、現在の所有者を特定することはできても過去の所有者の特定が困難なケー

スも考えられるので、登記官による探索と特定の対象となる所有者の時間的範囲については、過去から現在の者を含むことになる。

「所有者等特定不能土地」とは、本法律「第15条第1項第4号イに定める登記がある表題部所有者不明土地（表題部所有者不明土地の共有持分について当該登記がされている場合にあつては、その共有持分）をいう」とされる。第3章で、このような土地の管理に関する措置（特定不能土地等管理命令）が設けられている。

「特定社団等帰属土地」とは、本法律「第15条第1項第4号ロに定める登記がある表題部所有者不明土地（表題部所有者不明土地の共有持分について当該登記がされている場合にあつては、その共有持分）であつて、現に法人でない社団等に属するものをいう」とされる。第4章で、このような土地に関する措置（特定社団等帰属土地等管理命令）が設けられている。

（3）第2章 表題部所有者不明土地の表題部所有者の登記 第1節 登記官による所有者等の探索について、第3条では、「登記官は、表題部所有者不明土地…について、当該表題部所有者不明土地の利用の現況、当該表題部所有者不明土地の周辺の地域の自然的社会的諸条件及び当該地域における他の表題部所有者不明土地の分布状況その他の事情を考慮して、表題部所有者不明土地の登記の適正化を図る必要があると認めるときは、職権で、その所有者等の探索を行うものとする」とされている。

表題部所有者不明土地の解消に向けて、登記官が一定の優先順位を付けて、表題部所有者の探索を行うことを制度上、明らかにする、という観点から、探索の開始に当たっての考慮要素が挙げられている。表題部所有者不明土地の「利用の状況」とは、宅地なのか、山林なのか、ということ、「自然的条件」とは、

一般的な土地の自然的条件を指し、自然災害のおそれのある土地かどうかや、平野部にあるか、山間部にあるか、といったような事情のことで、「社会的条件」とは、地域の歴史的発展の経緯や、地域コミュニティの盛衰などを指している、とされる。「他の表題部所有者不明土地の分布状況」とは、表題部所有者不明土地がその地域にどの程度存在しているか、を指し、「その他の事情」とは、関係地方公共団体などから得られる協力の程度や歴史的資料の散逸の可能性やその程度が考えられる、とされる。

表題部所有者適正化法の運用に当たって、地域の実情を知る地方公共団体からの要望などを踏まえつつ、本条の事情を総合考慮して、表題部所有者不明土地を解消する地域を選定して、当該地域内の表題部所有者不明土地の所有者などの探索を実施することで、必要性・緊急性の高い地域から優先順位を付けて、効率的に解消作業を進めていく、という趣旨に基づくもの、とされている。

第5条では、登記官による調査について、登記官は、①表題部所有者不明土地、またはその周辺の地域に所在する土地の実地調査をすること、②表題部所有者不明土地の所有者、占有者その他の関係者から、その知っている事実を聴取し、または資料の提出を求めること、③その他表題部所有者不明土地の所有者などの探索のために必要な調査をすることができる、と認められている。本条では、表題部所有者不明土地の「周辺の地域に所在する土地」も実地調査の対象とされている。(所有者不明土地円滑化等特別措置法では、第40条で、登記官は、長期間相続登記が未了である土地について、その登記名義人の法定相続人などを探索することが定められている。)

実地調査に当たっては、土地上の石碑などに刻まれた情報などを確認するために、当該土地に立ち入って調査をすることが必要となることから、この点についても、表題部所有

者適正化法上で手当てがなされている(表題部所有者適正化法第6条)。

また、表題部所有者不明土地の解消のための資料として、関係行政機関や地方公共団体が管理する各種台帳(固定資産課税台帳など)が重要となってくる。さらには、土地の所有者使用状況などに関する経緯が記載された歴史的文献などを調査する必要が生じてくることもある。そこで、表題部所有者適正化法第8条では、登記官は、必要な限度で、関係地方公共団体の長やその他の者に対して、表題部所有者不明土地の所有者などに関する情報の提供を求めることが認められている。

第2章 表題部所有者不明土地の表題部所有者の登記 第2節 所有者等探索委員による調査について、表題部所有者不明土地のなかには、当該土地の所有者などと考えられる者の戸除籍謄本や、当該土地およびその近隣土地の閉鎖登記簿などの調査のほかに、当該土地の所在する地域についての歴史的文献の調査や、近隣住民からの調査などを行い、これらの資料などから認められる事情を総合しなければ、その調査および所有者などの特定が困難なケースも存在する。このようなケースについては、所有者などの探索のための調査に当たって、必要な知識やスキルを有する者の知見を活用することが適当であり、これによって調査結果の正確性や信頼性の向上を図ることができる、と考えられたことから、登記官の調査を補充する「所有者等探索委員制度」が創設された。

表題部所有者適正化法9条によれば、「所有者等探索委員」は、「職務を行うのに必要な知識及び経験を有する者」とされる(表題部所有者適正化法9条2項)。所有者などの特定について必要な証拠方法(旧土地台帳、閉鎖登記簿、旧公図、慣習など)の知識および証拠の評価を的確に行うことができる能力を有する者が想定されていて、特定の資格を有する者であることが要件とされているわけでは

ないが、現実には、弁護士、土地家屋調査士、司法書士などの有資格者（士業）が考えられている（地方公共団体などで、用地取得を担当し、類似の案件を取り扱った経験のある者なども想定されている）。対象となった地域の特性などに応じて、必要な知識および能力を有する者を関与させ、その知見を生かして所有者などの探索をすることにより、登記官による調査を補充するとともに、当該探索の結果に対する信頼性の向上を図ることが、その趣旨とされている。

登記官は、所有者などの探索を行う場合に、必要があると認めるときには、「所有者等探索委員」に必要な調査をさせることができる。「必要があると認めるとき」とは、登記官のみの調査では所有者などの探索が困難である場合や、「所有者等探索委員」に調査の一部を分担させることで、円滑に調査が進展する場合などを指す。所有者などの探索が困難と考えられる記名共有地や、調査の過程で所有者などの探索や特定に困難が伴う事情が判明したケースなどについて、柔軟に活用を図ることが想定されている。

「所有者等探索委員」は、表題部所有者不明土地の所有者などを探索するために必要な事実の調査をし、その意見を提出することを任務としており、「所有者等探索委員」には、そのために必要な権限として、実地調査や立入調査などの調査権限が与えられる（表題部所有者適正化法12条、5条、6条）。なお、関係地方公共団体の長その他の者に対して、表題部所有者不明土地の所有者などに関する情報の提供を求めることができるのは、登記官のみで、「所有者等探索委員」から求めることはできない。

「所有者等探索委員」は、必要な調査を終了したときは、登記官にその意見を提出しなければならない（表題部所有者適正化法13条）。登記官は、その意見を踏まえて、所有者などの特定の可否などを判断することにな

るが、その意見に拘束されるものではなく、登記官の権限および責任で、所有者などの特定が行われることになる。

第2章 表題部所有者不明土地の表題部所有者の登記 第3節 所有者等の特定及び表題部所有者の登記について、登記官は、登記官自身および所有者等探索委員による所有者の探索により得られた情報やその他の事情を考慮して、表題部所有者として登記すべき者の特定に関して判断しなければならない。

まず、登記官は、旧土地台帳に記載された当時の所有者の特定を目指し、調査の過程で、過去から現在に至るまでの所有者を特定することができた場合には、これらの者のうちから、表題部所有者として適当な者を特定しなければならない。なお、旧土地台帳に記載された当時の所有者は死亡している可能性が高く、その相続関係をフォローして、現在の所有者を完全に特定するには、労力的にも時間的にもコストがかかることから、そのような場合には、過去の時点における所有者を表題部所有者として登記して、権利の登記の申請の便宜のために、法定相続人の情報などを「所有者特定書」（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施行規則7条を参照）に記録しておくのが適切である、とされる。また、当時の所有者を特定できたとしても、その者から土地が売却されている可能性もある（二重譲渡がなされている可能性もある）。そのような場合には、当時の所有者で登記することが適切である、と解されている。

また、過去から現在に至るまでの所有者を特定することができず、表題部所有者として登記すべき者を特定することができないケースもありえる。もっとも、過去の所有者を特定することができなくても、取得時効の成立により、現在の所有者を特定することができるケースもある。さらに、所有者などは特定できたものの、当該土地が、法人でない社団

に帰属する場合のように、不動産登記手続上の制約により、そのままでは表題部所有者として登記することができないケースもある。

登記官は、具体的には、表題部所有者適正化法14条1項に従って、表題部所有者として登記すべき者の特定の判断をしていくことになる。登記官は、その調査結果および判断過程を明らかにし、その判断の適正さを記録するとともに、後日、紛争が生じた場合の資料とするために、その理由その他法務省令で定める事項を記録として残さなければならない(表題部所有者適正化法14条2項、「所有者特定書」)。その書面などは、登記簿の付属書類として、登記所に保管することが想定されている。

登記官は、表題部所有者適正化法14条の判断に基づいて、所有者などの特定をしたときには、職権で、遅滞なく、表題部所有者の登記を抹消したうえで、表題部所有者に関する登記事項(不動産登記法27条3号)の特例として、表題部所有者適正化法15条所定の事項を登記するものとされている。

表題部所有者には、所有権の保存の登記の申請適格が与えられる(不動産登記法74条1項1号)。したがって、表題部所有者の登記をしようとする段階にあることを外部から認識できるようにすることが、手続の透明性を確保するために必要であると考えられる。したがって、登記官は、表題部所有者適正化法15条1項の登記をしようとするときは、あらかじめ、法務省令で定めるところにより、その旨その他法務省令で定める事項を公告しなければならない(表題部所有者適正化法15条2項)。

登記官が、表題部所有者適正化法15条の登記をする(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施行規則9条を参照)ことによって、所有者などの探索に係る手続は終了する。したがって、登記官は、その登記をしたときには、遅滞なく、法務省

令で定めるところにより、その旨その他法務省令で定める事項を公告しなければならない(表題部所有者適正化法16条)。

(4) 第3章 所有者等特定不能土地の管理について、登記官が所有者などの探索を行っても、所有者などのいずれをも特定することができない事態が生じうる(「表題部所有者不明土地」)。このような「表題部所有者不明土地」は、将来も、所有者などを特定することができない可能性が高く、管理者がいないことから、土地の適正な管理が行われないまま放置されることになる可能性が高い。しかし、表題部所有者不明土地については、所有者などを特定することができないことから、不在者財産管理制度(民法25条以下)や相続財産管理制度(民法951条以下)などの財産管理制度を利用することが困難である。

このとき、裁判所(地方裁判所)は、表題部所有者不明土地で、登記官が探索を行ってもなお所有者などのいずれをも特定することができなかったことを理由とする旨の登記がされたもの(「所有者等特定不能土地」(表題部所有者適正化法2条3項))について、必要があると認めるときは、利害関係人の申立てにより、その申立てに係る所有者等特定不能土地を対象として、「特定不能土地等管理者」による管理を命ずる処分(「特定不能土地等管理命令」)を出すことができる、とした(表題部所有者適正化法19条1項)。利害関係人とは、所有者等特定不能土地の管理、処分について、利害関係を有する者を指す、とされる。たとえば、所有者等特定不能土地の買収を行おうとする地方公共団体や民間事業者や、所有者等特定不能土地の時効取得を主張する者である。

裁判所は、「特定不能土地等管理命令」を出す際には、「特定不能土地等管理者」を選任しなければならない(表題部所有者適正化法20条1項)。特定不能土地等管理命令が出

された場合、裁判所書記官は、職権で、遅滞なく、当該所有者特定等不能土地について、特定不能土地等管理命令の登記をする（表題部所有者適正化法20条3項）。当該土地の所有者や第三者が、当該命令を認識することができるようにするためである。特定不能土地等管理者の辞任（表題部所有者適正化法25条）と解任（表題部所有者適正化法26条）についても規定が設けられている。

「特定不能土地等管理者」は、当該所有者等特定不能土地、および、当該所有者等特定不能土地の管理、処分、その他の事由により、特定不能土地等管理者が得た財産を管理、処分をすることができる、とされる（表題部所有者適正化法21条1項）。所有者等特定不能土地の管理、処分、その他の事由により得た財産とは、たとえば、土地から生じた天然果実や、土地の売却代金などを指す、とされる。ただし、特定不能土地等管理者が、①保存行為、②所有者特定等不能土地の性質を変えない範囲で、その利用または改良を目的とする行為の範囲を超える行為をする場合（たとえば、所有者特定等不能土地の売却など）には、裁判所の許可を得なければならない（表題部所有者適正化法21条2項）。所有者等特定不能土地を売却するなどして、特定不能土地等管理者が、金銭を取得した場合、特定不能土地等管理者は、その所有者のために、当該金銭を、当該所有者等特定不能土地の所在地の供託所に供託することができる、とされる（表題部所有者適正化法28条1項）。特定不能土地等管理者が、いつまでも当該金銭を保管していなければならない、とすると、特定不能土地等管理者の負担が大きくなるからである。なお、供託金の払渡請求権が時効消滅した場合（民法167条1項）、供託金は国庫に帰属することになる。

「特定不能土地等管理者」は、その職務を行うにあたっては、「所有者等特定不能土地」などの真の所有者のために、善良な管理者の

注意をもって権限を行使しなければならない（表題部所有者適正化法24条1項）、また、特定不能土地等管理者は、誠実かつ公平に権限を行使しなければならない、とされている（表題部所有者適正化法24条2項）。真の所有者が複数名生じるかもしれないからである。

「特定不能土地等管理者」が管理すべき財産がなくなったとき（表題部所有者適正化法28条1項により、金銭が供託された場合も含む）や「所有者等特定不能土地」などの管理を継続することが相当でなくなったときには、裁判所は、当該特定不能土地等管理者もしくは利害関係人の申立てにより、または、職権で、特定不能土地等管理命令を取り消さなければならない（表題部所有者適正化法29条1項）。所有者等特定不能土地などの管理を継続することが相当でなくなったとき、とは、たとえば、①特定不能土地等管理命令の発令後、特定不能土地等管理者の報酬・費用を支出することができなくなった場合に、申立人から報酬・費用の追加の予納がなされないケースや、②発令時に予定されていた訴訟が、長期間にわたって提起されないケースや、③発令時に予定されていた必要な工事が終了したケースなどが考えられる、とされる。また、所有者等特定不能土地などの真の所有者が、当該所有者等特定不能土地などの所有権が自分に帰属することを証明したときには、所有者等特定不能土地などの管理処分権をその真の所有者に戻す必要があるので、裁判所は、当該所有者の申立てにより、特定不能土地等管理命令を取り消さなければならない（表題部所有者適正化法29条2項）。当該所有者等特定不能土地の真の所有者の申立てによって、特定不能土地等管理命令が取り消された場合、特定不能土地等管理者は、その所有者に対して、その事務の経過および結果を報告し、所有者等特定不能土地などを引き渡さなければならない（表題部所有者適正化法29条3項）。特定不能土地等管理命令が取

り消された場合、裁判所書記官の囑託により、特定不能土地等管理命令の登記が抹消される(表題部所有者適正化法20条4項)。その後、真の所有者は、自己が所有権を有することを証する情報を提供して、自分を表題部所有者とする登記を申請することができる(不動産登記法27条3号、不動産登記令別表4の項、最判平成23年6月3日裁時1533号2頁)。

(5) 第4章「特定社団等帰属土地の管理」について、登記官による探索の結果、表題部所有者不明土地が、法人でない社団などに帰属していることが判明した場合には、特定不能土地等管理命令の要件を欠くので、それを発令することができない。当該法人でない社団などの代表者または管理人が選任されておらず、かつ、当該法人でない社団などのすべての構成員を特定することができず、または所在が不明である場合には、その管理を命ずる必要性は高いにもかかわらず、現行の財産管理制度で管理することは困難である。したがって、このような場合に、裁判所は、表題部所有者不明土地で、表題部所有者適正化法15条1項2号の登記で、法人でない社団などに属することを理由とする登記がされたもの(「特定社団等帰属土地」(表題部所有者適正化法2条4項))について、当該法人でない社団などの代表者または管理者が選任されておらず、かつ、当該法人でない社団などの全ての構成員を特定することができず、または、その所在が明らかでない場合に、必要があると認めるときには、利害関係人の申立てにより、その申立てに係る土地を対象として、「特定不能土地等管理命令」と同様の管理を命ずる処分(「特定社団等帰属土地等管理命令」)をすることができる、とされている(表題部所有者適正化法30条)。

3. おわりに

表題部所有者適正化法では、①登記官による所有者などの探索(表題部所有者適正化法3条以下)、②登記官の調査を補充するために、所有者等探索委員による所有者などの調査(表題部所有者適正化法9条以下、「表題部所有者等探索委員制度」)、③登記官による所有者などの特定、そして表題部所有者の登記、④表題部所有者を特定できなかった場合に、所有者等特定不能土地の管理の命令(表題部所有者適正化法19条以下、「特定不能土地等管理命令」による特定不能土地等管理者による管理)、⑤特定社団等帰属土地の管理の命令(表題部所有者適正化法30条、「特定社団等帰属土地管理命令」)が定められた。表題部所有者適正化法により、登記官(および表題部所有者等探索委員)が、変則型登記がなされている表題部所有者不明土地の所有者を探索、特定し、また、所有者を特定することができなかった表題部所有者不明土地(所有者等特定不能土地)については、その適正な管理を図るために、裁判所が選任した管理者による管理制度が設けられた。

所有者不明土地円滑化等特別措置法では、登記官が、長期間、相続登記がなされていない土地について、その登記名義人の法定相続人などを探索することが定められた(所有者不明土地円滑化等特別措置法40条)。また、表題部所有者適正化法でも、登記官に、表題部所有者不明土地の所有者の探索に必要な調査権限が与えられた。いずれの手続きでも、登記官が重要な役割を果たすことから、登記官の職務や権限の整理と見直しが必要であると考えられる¹⁹⁾。

また、登記官による所有者などの探索を補充する「所有者等探索委員」には、司法書士、土地家屋調査士、用地取得に携わったことがある者(自治体で用地取得に関わったことがある者など)や地元の歴史を知る者などが想

定されているが、それぞれ専門家の関与の仕方についても、それぞれの業界での検討と業界間の連携が必要であると考えられる^{20),21)}。

民法上の不在者財産管理制度（民法25条以下）や相続財産管理制度（民法952条以下）は、特定の自然人の存在を前提とした制度であるため、表題部所有者不明土地については、その利用が困難である。そこで、表題部所有者適正化法では、「特定不能土地等管理命令制度」と「特定社団等帰属土地等管理命令制度」を設けた。特定不能土地等管理命令は、利害関係人の申立てによりなされる。利害関係人とは、所有者等特定不能土地の管理、処分について利害関係を有する者を指す、とされ、具体的には、所有者等特定不能土地を買

取して開発しようとする者や、地方公共団体などが考えられている。この利害関係人の範囲の明確化も必要である、と言われている。さらに、実質的な問題として、その管理の費用をどうまかなっていくかも検討が必要である、とされている。^{22),23)}

本法律の成立で、表題部所有者不明土地に対しての対応策が整備されたが、今後の運用で、新たな問題が出てくることになると思われる^{24),25)}。また、土地に関わる民事基本法制の見直しと本法律との有機的な関連付けと運用も考えていかなければならない。

(了)

¹⁾ 法務局「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について」(http://houmukyoku.moj.go.jp/homu/page7_000027.html) (2021年5月6日閲覧)を参照。「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」登研857号111頁以下、中西絵里「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案－所有者不明土地の解消に向けて－」立法と調査411号18頁以下、江口幹太「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の概要について」月報 司法書士575号15頁以下、村松秀樹「表題部所有者適正化法の制定」時法2090号4頁以下、村松秀樹・佐藤丈宜・有本祥子「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の解説(1)」民月74巻11号6頁以下、村松・佐藤・有本「『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』の概要」NBL1155号4頁以下、を参照。なお、金森真吾・太田道寛「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施行規則の解説について」民月74巻12号7頁以下、江口幹太・塚野智久「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の施行に伴う不動産登記事務の取扱いについて」登情708号4頁以下も参照。

²⁾ 本稿は、旭川土地家屋調査士会「月例通信」で連載させていただいた「民法ダイジェスト その170」月例通信591号（2020年6月1

日）から「民法ダイジェスト その179」月例通信600号（2021年3月1日）の原稿をまとめたものである。まとめるに当たって、加筆、訂正などを加えた。転載と公表を許可していただいた旭川土地家屋調査士会の先生方に感謝する。

³⁾ 所有者不明土地問題および現代の土地所有権論の全体的な考察としては、吉田克己『現代土地所有権論 所有者不明土地と人口減少社会をめぐる法的諸問題』(信山社, 2019年)を参照。

⁴⁾ 足立・竹田恒規・篠田優「奥尻町青苗地区の復旧・復興過程、特に高台移転と土地整備の調査と研究：行政法および民法の観点から(1)」北星論集(経) 56巻2号56頁を参照。

⁵⁾ 吉田克己「所有者不明土地問題と不動産所有権論」日本台湾法律家協会雑誌17号11・12頁を参照。

⁶⁾ 土地・土地所有権に関わるこの一連の取り組みは、土地情報を整備し、土地の利用・管理を規律するものとして、「持続可能な開発のための2030アジェンダ (the 2030 Agenda for Sustainable Development) (SDGs) の「目標15. 地球上の生態系の持続可能な利用を保護し、回復し、促進する、森林を持続可能なかたちで経営し、砂漠化に対処し、土地の劣化を阻止し反転させる、生物の多様性の損失を阻止する (Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and

- halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss)」の実現にも資するものである、と考える。
- 7) 土地基本法の改正については、さしあたり、山野目章夫「2020年の土地制度改革〈土地基本法と国土調査法の改正を受けて〉」人と国土21 46巻2号6頁以下、国土交通省不動産・建設経済局土地政策課「改正土地基本法及び土地基本方針について」人と国土21 46巻2号19頁以下、国土交通省土地・建設産業局企画課「土地基本法の改正について」土地総合研究28巻1号44頁以下を参照。
- 8) 国土調査法の改正の意義については、さしあたり、山野目「2020年の土地制度改革〈土地基本法と国土調査法の改正を受けて〉」人と国土21 46巻2号7・8頁を参照。
- 9) 法務局「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法について」(http://houmukyoku.moj.go.jp/homu/page7_000022.html) (2021年5月6日閲覧) を参照。
- 10) 「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案」(<http://www.moj.go.jp/content/001340751.pdf>) (2021年5月6日閲覧)。
- 11) 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・不動産登記法等一部改正・相続土地国庫基本法)」(http://www.moj.go.jp/MINJI/minji05_00343.html) (2021年5月6日閲覧) を参照。
- 12) 要綱案に対しての評価と物権法全体に対しての改正提案として、さしあたり、吉田克己編著『物権法の現代的課題と改正提案』(成文堂, 2021年) を参照。
- 13) 以下、山野目章夫『不動産登記法〔増補版〕』(商事法務, 2014年) 162頁以下, 178頁以下による。
- 14) 山野目章夫『ストーリーに学ぶ所有者不明土地の論点』(商事法務, 2018年) 27頁以下, 167頁以下を参照。同書では、様々な変則的な登記について、その発生経緯から説明がなされている。
- 15) 山野目『ストーリーに学ぶ所有者不明土地の論点』125頁以下を参照。
- 16) 詳しくは、新井克美「土地所有者所在不明土地問題に関する一考察—不動産登記制度の沿革を踏まえて—」土地総合研究26巻3号118頁以下, 特に126・127頁を参照。
- 17) 以下の内容は、1) に挙げた資料による。
- 18) 中西「表題所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律案」立法と調査411号18頁による。
- 19) 中西「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案」立法と調査411号28頁を参照。
- 20) 中西「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案」立法と調査411号28頁を参照。
- 21) 國吉正和「土地家屋調査士の将来に向けて」登情694号9・10頁, 伊藤直樹「所有者不明土地問題と土地家屋調査士との関わり方」法時92巻5号80頁以下を参照。
- 22) 中西「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案」立法と調査411号28・29頁を参照。
- 23) 財産管理制度の見直しについては、土地に関わる民事基本法制(民法・不動産登記法)の見直しでも検討されている。「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案」(<http://www.moj.go.jp/content/001340751.pdf>) (2021年5月6日閲覧) 7頁以下を参照。2021(令和3)年4月21日に成立した「民法等の一部を改正する法律」では、「所有者不明土地管理命令及び所有者不明建物管理命令」(第3章 所有権 第4節(264条の2-264条の8))「管理不全土地管理命令及び管理不全建物管理命令」(第5節(264条の9-264条の14))が新設された。
- 24) 足立は、総合的な土地情報システムの構築が必要であると考えている。現地復元性のある表題登記の土地情報の記載と登記所備付地図の完備が必要である。所有者不明土地問題への対策の1つとして進められている地籍調査の円滑化・迅速化が必要である。
- 25) 本稿公表の意図について記しておく。新型コロナウイルス感染症の影響により、2020年度の講義は、ほぼオンラインで展開された。学生たちは、講義で出された課題に、購入した教科書やCiNii Articlesで検索してダウンロードした資料を参考に取り組んだ。学生たちは、2020年度のオンライン講義の経験から、CiNii Articlesでの資料検索や、各大学の学術情報リポジトリから、講義や学問のための資料を調達できることを学んだ。実際、2020年度の講義で、足立が提出した課題に、拙稿を参考資料として挙げてきた回答やレポートが散見された。学生たちは、所属大学の教員が発表した原稿を確認

しているのである。この実感から、学生たちに、所有者不明土地問題をめぐる立法的な動きを知って欲しいと思い、拙稿を公表した。所有者不明土地問題をめぐる立法的な対応については、講義でも詳しく触れられないテーマだからである。

