

提 言

『時代に合致した不動産所有のカタチと制度』

～空き家増加や所有者不明化問題等に対応でき、
減少する人口動向に合わせた国土再生を実現するための制度提案～

集約・予防・促進

(2017.11.1 第一版)

(2018.2.26 第二版)

(2019.2.18 第三版)

日本司法書士会連合会
司法書士総合研究所
業務開発研究部会
主任研究員 石田 光曠
研究員 平野 次郎
研究員 村上 毅

提言の概要

第一章 総論

●テーマは、「集約・予防・促進」の三部構成

- 集約 ⇒ 適切な活用ができないほど分散化した権利関係の集約と、人口動向に合わせた物理的集約による、国土（地域）再生の実現
- 予防 ⇒ 手続きの不作为による権利的分散を二度と起こさせない仕組みの実現
- 促進 ⇒ 遺言などの生前対策や遺産分割・相続登記の早期履行並びに換価分割の促進

●不動産所有権の絶対性の見直しと最終的帰属者の確立

第二章 集約

●フランスコルシカ島の制度を参考にした「占有相続人による時効取得特別措置制度」の提案〔制度提案1〕

- ★自主占有要件の緩和
- ★相続に準じ、一時所得税の免除

●アメリカのランドバンク制度を参考にした受け皿あっせん機関「日本版ランドバンク制度」の構想提案〔制度提案2〕

- ★空き家空き地だけでなく、区分所有建物の空き住戸や保全価値の高い建築物等も対象に
- ★贈与・遺贈を中心に、所有者不明物件に対しては「法定信託制度」で法定された処分権・管理権を取得
- ★早期の復興事業が求められる震災・災害被災地の「法定信託制度」による一括履行の実現
- ★多様化する新たな所有形態に対応する受け皿として

第三章 予 防

●イギリスの登記制度を参考にした、権利分散を招かない「新しい登記制度」の提案

- ★登記名義人の死亡を公示する「死亡登記（付記登記）」の義務化
〔制度提案 3〕
- ★不動産の換価分割（清算型相続）を促進する「相続不動産管理人」の選任制度〔制度提案 4〕
- ★将来の分散防止や換価促進として共有者の意志による「代表共有者」の選定制度〔制度提案 5〕
- ★個人の相続財産から切り離す「総有登記」の創設〔制度提案 6〕
- ★私的グループホームや既婚者再婚、同性婚など、不動産資産を相続の対象にしたくない所有ニーズへ対応させる「合有登記」の創設〔制度提案 7〕

第四章 促 進

●「生前対策（生前贈与、遺言など）および早期の遺産分割・相続登記の履行、並びに換価分割が促進される制度」の提案

- ★「法定相続情報証明」に遺産分割協議内容や遺言書内容を付加し、ワンストップ手続で金融機関や登記申請、税務申告に使える「相続情報証明書制度（仮称）」の創設〔制度提案 8〕
- ★生前贈与や遺言書作成に対するインセンティブの創設
- ★早期の遺産分割や相続登記奨励に対するインセンティブの創設

目次

はじめに	5
------	---

第一章 時代に合致した不動産所有のカタチを考える

1. 国民の行動実態とかい離し始めた我が国の不動産所有のカタチ	
1.1 行き過ぎた細分化と分散化	6
1.2 不動産に関する日本と諸外国との比較	7
2. 従来の不動産所有のカタチを検証する	
2.1 所有権絶対性の解釈	11
2.2 土地所有権の重層性の確立	11
3. 新たに求められる制度機能	
3.1 細分化と分散化の解消が急務	13
3.2 集約 不動産の物理的及び権利的集約制度と そのための受け皿専門機関の創造	14
3.3 予防 これ以上権利分散させない制度の創造	15
3.4 促進 国民が積極的に遺産分割手続をしたくなる制度の創造	16
3.5 外国人による不動産所有対策について	17

第二章 集約のための制度提案

1. 占有相続人がいるにもかかわらず遺産分割ができていない不動産の集約促進制度	
1.1 フランス・コルシカ島における相続人占有者の 時効取得促進制度の紹介	18
1.2 〔制度提案1〕日本版「占有相続人による取得時効に関する 特別措置制度」の提案	19
2. 空き家空き地などの占有者のいない余剰不動産の集約促進制度	
2.1 権利関係の整理・集約及び適正活用の あっせん専門機関の有効性	21
2.2 米国ランドバンク制度（Land Bank）の紹介	22
3. 〔制度提案2〕日本版ランドバンク構想	
3.1 趣旨と目的	32
3.2 空き家空き地対策だけではない日本版独自の目的	34
3.3 日本版ランドバンクの制度概要	35
3.4 贈与・遺贈による譲渡方式 ～所有者が特定している余剰不動産の集約～	37
3.5 法定信託制度によるランドバンクへの権限集約 ～いわゆる所有者不明不動産の集約対策としての新制度～	40
3.6 相続放棄された不動産の受け皿再生機関として	47
3.7 震災等災害発生による甚大被害地区における法定信託制度	49
3.8 新たな所有形態のニーズに対応するための受け皿機関として	49
3.9 管轄ランドバンクの収入源	51

3.10 日本版ランドバンク制度を提案するにあたり	51
---------------------------	----

第三章 予防のための制度提案
～権利分散を二度と起こさせない制度提案～

1. イギリスの不動産法と登記制度の紹介	
1.1 1925年から権利的分散を予見していたイギリスの土地法	53
1.2 土地の最終的帰属者は国王	54
1.3 相続における清算主義と無遺言相続における法定売却信託制度	54
1.4 共同所有における合有並びに法定売却信託関係	56
1.5 イギリスの登記制度の考え方	58
2. 日本における新しい不動産登記制度の提案	
2.1 実態を正確に公示し将来の権利分散を招かない登記制度の創造	59
2.2 〔制度提案3〕戸籍と登記の一致を促進する 「死亡登記」制度の提案	61
2.3 〔制度提案4〕相続不動産の処分を促進する 相続不動産管理人制度の提案	63
2.4 〔制度提案5〕代表共有者登記制度の提案	66
2.5 〔制度提案6〕総有関係を公示する新たな登記制度の提案	69
2.6 〔制度提案7〕生存者主義の合有関係を公示する 新たな登記制度の提案	71

第四章 促進のための制度提案
～生前対策・遺産分割および相続登記を促進するための制度提案～

1. 相続手続きの一元化による遺産分割と相続登記の促進提案	
1.1 短絡的な相続登記の義務化や簡便化は かえって将来の不明化を招く?!	74
1.2 日本において促進すべきこととは	74
1.3 〔制度提案8〕相続情報証明書制度の提案	75
2 生前における相続・承継対策を促進する制度提案	
2.1 生前対策促進制度の提案（概要のみ）	76
おわりに	78

はじめに ～土地は公共財！～

我々の研究チームが我が国の不動産所有のカタチに疑問を感じたのは、今から15年以上前のことである。その当時は、今のような「空き家増加」や「所有者不明」という問題ではなく、何故、欧米諸国では景観文化が延々と引き継がれているのに対し、我が国ではそれが出来ないのか。つまり、「相続のたびにまちの機能は壊れているのではないか」という疑問からであった。

時は流れ、急速かつ長期に渡る人口減少時代に突入し、前述の「空き家問題」や不動産の「所有者不明化問題」がクローズアップされるにつれ、その原因が景観破壊と同じところにあることに気が付くのに、さほどの時間は必要としなかった。

何かおかしい。不動産所有のカタチが時代に合致しなくなっているのではないだろうか。こんなことを感じた我々は、2014年より日本司法書士会連合会の附属機関である、司法書士総合研究所の1研究チームとして、外国の不動産所有制度に関する調査研究を開始するに至った。

ところが、比較研究としての各国の「所有権」の研究は学術研究として確立されているが、不動産の「所有制度」という切り口での研究は、残念ながら全くと言ってよいほど先行研究は無く、また、外国の関係者に訪ねても、不動産の所有権がこれほどまでに複雑化している我が国の実態をそう簡単に理解できるものではなかった。

そんな中、ほんのわずかではあるが、本書で紹介する諸外国の制度事例を見つけることが出来た。まさに、砂漠で針を見つけたような気分であった。

本書で提案する内容は、今までの日本の不動産にかかわってきた方々にとって、正直、違和感があるかもしれない。我々も最初そうであったように。

しかしながら、想像した以上の速さで表面化している不動産における制御不能実態を考えた場合、思い切った発想の転換を恐れてはいけないのかも知れないと考えるに至った。

さらに、本書での提案につき、何といても背中を押してくれたのは、諸外国の不動産資産に対する考え方であった。

「土地」は、他の資産とは違い、社会の公共財である。これは、社会主義でも民主主義でも同じことである。ゆえに私人が享受できる範囲は、おのずと限られるべきである。何故なら、「土地」は、国家を形成するインフラ的資産であり、何といても地球の一部なのだから。

日本は今、有史以来、誰も経験したことのないほどの人口減少、少子高齢化社会に突入している。今こそ、あらゆる分野において既存のシステムを大きく見直す時である。そのことに躊躇すること、つまり、今までの自分たちの価値観と先入観、そして利権をこれ以上押し通すことは、未来の日本国民の自由と希望を奪うことであるということを知るべきであろう。

少し言い過ぎかもしれないが、諸外国の実態調査を重ねるごとに、このような思いを強くしていった。

第一章 時代に合致した不動産所有のカタチを考える

1. 国民の意識・行動とかい離し始めた我が国の不動産所有のカタチ

1.1 行き過ぎた細分化と分散化

「空き家の増加」「所有者不明化」というキーワードで、我が国の不動産所有に係る社会的問題がクローズアップされている。国土の約2割、九州一島分以上に当たる土地が権利的制御不能に陥っていると(*)、国土の約4割において50年以上も相続登記が放置されている(**)など、衝撃的な報道が次々と報じられている。まさに国土の権利的制御不能である。

※所有者不明土地問題研究会発表 平成29年8月

※※法務省発表 平成29年6月

“不動産資産は血のつながった家族親族で引き継いでいくもの” “土地の価値がなくなることはありえない”という発想のもとで維持し続けてきた我が国の不動産所有のカタチが、今、音を立てて崩れ始めている。

まず初めに指摘したいことは、「空き家の増加」や「所有者不明化」さらには「外国人による土地買占め問題」など、昨今、社会問題化しているこれらの本質的原因は、単に政策的問題に過ぎないということである。つまり、長期かつ急速な人口減少時代に入ったにもかかわらず、相変わらず新築住宅中心の住宅政策を変更していないこと、そして、現在の所有権者を特定するために最も重要な法的手続きである登記申請を任意としているにもかかわらず、何らインセンティブやペナルティのような制度は無いこと、さらには国土でもある不動産資産の管理・処分行為を所有者個人の意思と責任に完全に依存していることなどの影響である。

私ども研究チームが着目する我が国の不動産所有に係る本質的な問題とは、戦後、急速に進行した土地の無秩序な物理的細分化と、その細分化された土地の権利関係が無意味に複雑化してしまったにもかかわらず、いまだにその対応策を準備していないことである。つまり、不動産の物理的細分化と権利的分散化に対し、人口動向に合わせて集約・再生・防止する仕組みが無いことが、この国の致命的とも言える問題の本質なのである。

ここで一枚の報道写真を見ていただこう。道路をふさぐ放置空き家の実像である。



さいたま市大宮区
朝日新聞デジタル
2017年8月19日掲載より

このたった一枚の写真を見ただけでも、不動産所有のカタチが時代に合致しなくなってきたことがはっきりと見て取れる。不動産を含めた資産を係累で承継するのが原則と考える今までの考え方では、人口減少とともに少子化が進む我が国において、適切な承継が成り立たなくなっている。先祖が遺した不動産資産を引き継ぐことができない、あるいは引き継ぎたくないという家族が急増している中、それに対応する制度を創造しないと、山林や農地、市街地などの国土管理は立ち行かなくなり、この国の経済活動や自治、国防に大きな障害となる。いや、既になっている。

空き家や空き地の増加や山林・田畑の管理放置問題は、その序章に過ぎない。今、大震災が発生したら一体この国はどうなるのだろうか。

他方、諸外国の実態を見てみよう。多少の人口動向や産業動向で空き家問題が発生している例は、先進国において共通している。しかしながら、日本のように行政も手をこまねいているという報告は少ない。権利的複雑化という言葉は外国の文献にも出てくるが、それは、所有権の分散化ではなく、単に抵当権などの担保権が増えることを指すようである。ましてや、「所有者不明」などという問題はあまり聞いたことが無い。

いったい何が違うのか？

そこで、我々の研究チームでは、まず、諸外国の不動産所有に関する考え方と制度の調査から着手した。各国の「所有権」研究に関する論文等はあるものの、「所有制度」研究という発想は既往研究として存在していないため、情報入手は苦勞した。

そんな中で分かったことが、前述のように、所有権の中身の捉え方、つまり所有のカタチが大きく異なるという事実であった。

本提言書では、その異なる考え方を示したうえで、現代の国民の行動と意識を踏まえた新しい不動産所有のカタチを提案するとともに、現在起こっている現象に対応し、さらにこれ以上の問題拡大を防止する具体的制度を提案する。

1.2 不動産に関する日本と諸外国との比較

まずは、日本と諸外国との不動産に関する制度や実態上の相違を簡潔に見てみよう。

(1) 土地と建物を別の不動産とする制度

土地と建物が別々の不動産として所有権を設定し、それぞれ独立して登記をするのは、日本特有の制度であることは、意外に知られていない（韓国と台湾においては、日本占領時に日本と合わせた）。一方、諸外国では不動産と言えば「土地」のことを指し、「建物」は土地に付随する付加一体物であるとする。

一見、この話を聞けば、日本の方が建物を大切に扱い、結果、町並み保全などがしやすいように思えるが、現実はその逆で、土地の評価をどんな活用状況であろうが常に更地換算とするため、どうしても建物が軽視され、また更地の方が高く評価されることから町並み破壊が進みやすい。

他方、諸外国では、土地の活用状態により評価（売買金額も）も異なることから、建物を無意味に解体する必要性は少ない。建物を壊すにしても建てるにしてもすべて許可制のため、単なる更地よりも景観が整っている街区の土地の方が価値が高く評価される。したがって、都市計画も立てやすく、結果、良好な景観保全にもつながる。

さらに、我が国では土地と建物の所有者が異なることもあることから、権利関係の複

雑化を生みやすい構造となっている。

これについては、今から建物を不動産として認めないという制度転換は難しいことから、土地と建物の権利関係の一致を促進する独自制度が必要であろう。

(2) 外国人の所有に対する制限

現在の日本には、外国人の不動産所有に対する制限制度が全くない。このことが、所有者不明化の一因ともなっているにもかかわらず、ますます外国人による不動産購入が増えている。

これに対し、アジア諸国では、多くが何らかの外国人に対する所有制限を設けている。具体的には、一切認めない国（フィリピン、インドネシアなど）や場所的制限（韓国など）を設けている国がある（※）。アメリカでは、州により制度はまちまちであるが、基本的に債権主義を採用している国であるから、放置不動産に対する対策は立てやすい。

一方、欧州では、EU連合を結成したときに、逆に制限を緩和した経緯がある。これにより、後年、外国人が購入した別荘住宅の放置問題の発生という報告もある。そこで、欧州諸国では、外国人であろうが自国民であろうが、土地所有に関する厳しいルールを設けることで事態の解決に当たっている。日本の場合も、これほどまでに急速に外国人の所有率が高まっているのだから、外国人を含む全ての所有者に対する厳格なルールの創設が急務であろう。

※日本貿易振興機構（ジェトロ）ウェブサイト

フィリピン https://www.jetro.go.jp/world/asia/ph/invest_02.html

インドネシア

https://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/report/07000183/indonesia_estate.pdf

韓国 https://www.jetro.go.jp/world/asia/kr/invest_02.html

(3) 都市計画（マスタープラン）と土地や建築に関する制限

建物の解体と建築、増改築に関する申請、あるいは土地の分筆において、日本は届出制なのに対し欧米先進国を含む多くの国では、都市計画（マスタープラン）の実現と維持を重視するため「許可制」を原則としている。このことが、日本における土地の異常なほどの物理的細分化に繋がったことは明白である。この違いはどこから来るのだろうか。

欧米では、どんな大都市においても都市計画（マスタープラン）が定められ、それに沿ったゾーニング（用途区域）での計画が実施されている。この計画の中身は、建築物としてのハード的側面だけでなく、コミュニティの再生・維持といったソフト的側面も含まれる。例えば、この区域は良好な住宅地として維持するとなれば、景観規制だけでなく、コミュニティの維持に必要な活用規制も合わせてルール化している。しかも、行政が一方的に押し付けるのではなく、住民と一緒にルールを作り上げている。だから、許可制に抵抗が無いのである。

一方、日本はどうだろう。都市計画と言えば、頭に浮かぶのは、道路計画や、下水道などの公共事業の計画であり、行政側が理想のまちづくりをデザインしても、ほとんど絵に描いた餅で終わる。何故か。それは、前提であるゾーニングレベルの土地の権利関係（意思）をまとめることが不可能なほど、物理的な細分化と権利的な分散化が進んでいるからである。

人口が急増し、国民の住宅が不足している時代とは違い、急速かつ長期に渡る人口減

少が始まった時代背景も鑑み、不動産資産の利活用に関して、ゾーニング（用途区域）でのマスタープランに沿った活用を促進する必要があるが高まっている。そのための権利的集約対策は、我が国の重要課題と言えよう。

（４）住み継ぎ文化と住み替え文化

欧米では、住宅は住まい手の変化に合わせて住み替えていくということが当たり前のように行われている。家族の数的変化や年齢的变化に応じて住宅を変えていく。つまり、不動産そのものに執着しないのである。そこで、大都市では共同住宅を中心とした賃貸住宅を選択するケースが少なくないが、所有するとしても常にメンテナンスを行い、いつでもお金に換えられるよう資産価値を下げない努力をする。人の手が入った中古住宅の方が価格が高い場合も多い。

これに対して日本では、所有する不動産を家族のかけがえのない資産と考え、手放したり、住居を変えることをあまり良いことと考えない傾向がある。それにより、広い住宅に最後は高齢者が一人残り、その方が亡くなればそのまま空き家となることが多い。また、住み替えが起り難いことでメンテナンスが軽視され、空き家の再利用の障害ともなっている。

（５）地籍調査の進捗率

欧米の先進国は言うまでもなく、アジアの隣国である韓国や台湾でも、地籍調査は100%完了している。一方、我が国では、いまだ52%ほどの進捗率である。前記（３）のゾーニングによる都市計画、地域再生計画等の実現には、この地籍調査を進める必要がある。国家経済的側面からも、これに対する有効な制度の創造が必要であろう。

（６）所有者データの不在

現在の土地、建物の所有権者を把握することは、地域自治の面でも国家統治の面でも不可欠であるにもかかわらず、我が国に、今日現在そのデータは存在しない。登記情報も固定資産税台帳も不完全である。このことが、所有者不明化問題である。

ドイツやイギリスのように不動産登記に公信力を持たせ、登記申請を事実上義務化している国もあれば、フランスやアメリカのように、任意ながらインセンティブやペナルティを含む他の制度との合わせ技で、結果、相続登記を促進している国がある。

いずれにせよ、権利関係の複雑化、分散化をもたらしている原因が現在の不動産登記制度であり、そのことが我が国特有の問題だとすれば、この所有権者データの捉え方と登記制度の在り方を見直す必要性は、かなり高まっているものと考ええる。

（７）土地の最終的帰属者の存在

不動産とは、字のごとく「動かすことのできない資産」であり、地域あるいは国土、ひいては地球の一部を構成するインフラ的資産である。これに対し、諸外国では国家（英国連邦では国王）を最終帰属者（終局的所有者や原始的所有者とも言う）として法制化している国が多い。このことが、土地の放置問題に対して対策制度を設けやすい背景となっている。我が国も、この最終的帰属者（終局的所有者）の存在を確立する必要性が高まっていると考える。これについては、後述する。

(8) 共有における換価分割主義

諸外国の相続制度並びに実態から見えてくる一つが、不動産などの資産は、“分けることのできない資産”という発想である。つまり、不動産の共有状態は換価を前提としており、長く共有状態のままにしておかない意識と工夫が感じられる。

一方、日本では、不動産資産は個人の資産というよりも家族の資産であるとの考えから、(例えば、子供たちの)共有状態にした方が一人の相続人の判断で処分されないため安心であるという考え方も見られる。このことが権利的分散の原因となり、結果、所有者不明化の一因に繋がっている。

現在、日本においても欧米先進国並みに核家族化が進み、「一族」という財産管理形態は存続困難になっている。実務においても、親の死亡後、誰も使わない実家は、お金の換えて早々に分けて欲しいという相続人の要望も増えている。そこで、分けられない相続財産である不動産の換価分割の促進制度が、国民の側からも、国土管理の面からも望まれる。

(9) 相続手続きにおける専門家の関与

欧米の調査から見えてきたことの一つとして、相続手続きにおける専門家の関与の度合いが日本より強いと感ずることがある。それは、戸籍制度や不動産の権利証制度において、日本以外の国では過去未整備な時代があり、取引の安全上「人・もの・意思」の確認という要請から専門家(イギリスはソリシター、フランスはノテールなど日本で言う司法書士に近い登記実務の専門職)の関与の度合いが強くなっていった。

これに対し日本でも、特に不動産の売買や相続の場面で「人・もの・意思」の確認の重視が求められてはいるが、戸籍や印鑑証明書などの制度の充実から、逆に書面主義に偏り、専門家の仕事も定型化している。このことが、遺言書の作成率や遺産分割の早期実現の障害ともなっていると看做しても過言ではない。

日本においても、ワンストップ的な専門家によるコンサルティングサービスとスキームの確立が求められているのではないだろうか。

2. 従来不動産所有のカタチを検証する

2.1 所有権絶対性の解釈

そもそも、日本において不動産資産が権利的制御不能になる最大の理由は、物権主義から導かれる所有権の「絶対性」の解釈に尽きる。つまり、国土の一部であり“移動”させたり“滅失”させたりすることができない「不」動産にまで、制限の少ない「強い権利」を保障していることからの矛盾である。

そう言えば、江戸時代までの日本人は、土地の利用権や収益権に対する価値意識は高かったが、土地を単に所有することにさほど価値は見出してなかった。大名でさえも土地の物権的所有者ではなく、そこから採れる石高や兵力の大小のみをその判断基準としてきた。明治維新で土地支配権を一晩にしてリセットした版籍奉還からもそのことが証明できる。ある意味、当時の日本は、世界一合理的な土地所有制度を持っていた国であったと言えよう。

ところがその後、土地から税金を徴収する見返りに、明治政府は国民に「所有権」という財産権を与えた。しかも、土地だけでなく家屋にも独立した所有権を設定した。勿論、その中身は、当時の先進国（フランスやドイツ）の例に倣って、物権主義から導かれる絶対的所有権という強い権利である。

問題は、ここから始まる。元々、フランス市民革命に端を発して欧州諸国で採用された所有権の「絶対性」の考え方の根底にあるのは、封建的権力から解放された自由な権利の保障であった。ところがその後、それらの国では、土地に関する所有権は、社会的要請並びに公共的要請を受けるのが当然であるため、「絶対」だからこそ「制限」を受けることが必要であるという考え方に、20世紀初頭のドイツワイマール憲法あたりから変化していった。

一方、日本では、絶対的所有権とは、原則何らの「制限」を受けないという当初の教えのまま今日まで来てしまった。それでも、日本でこの強い権利保障が社会問題と成り難かったのは、1947年まで採用されていた「家督相続制度」という重石があったことである。相続人が何人いようが、原則、戸主から戸主へ不動産資産が引き継がれていたため、物理的細分化や権利的分散化を抑えることが出来たのである。

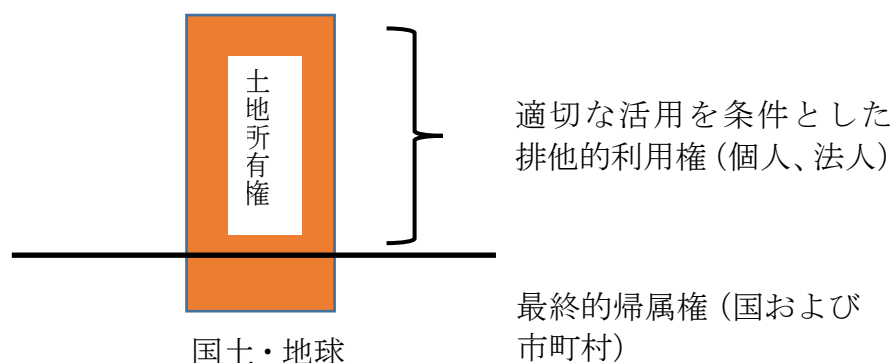
ところが戦後、家督相続制度から均等相続制度に変わった途端、欧州では当然の前提であった土地法や建築法、都市計画法等による「制限」政策や遺言書の作成慣習などの対応策を準備せず重石を外してしまったため、今日の問題につながってしまった。この事は、バブルと呼ばれた土地高騰並びにその崩壊時も問題視されたが、その頃はまだ人口が増加していたため、一部の過疎地の問題として片づけられてしまった。また、「地上げ」行為が、集約の役割を果たしていたと言えよう。それが、今般の急速かつ長期にわたる人口減少時代に突入し、冒頭の現象として表面化したのである。そろそろ日本も、この「絶対性」の解釈と「制限」の重要性を見直す時期に来ているのではないだろうか。いや、遅いぐらいかもしれない。

2.2 土地所有権の重層性の確立

イギリス及びその連邦国においては、国土の最終的帰属者（原始的所有者）を国王（現在は女王エリザベス2世）としているという話は、ご周知のことと思う。現代の日本人にとっては違和感があるかもしれないが、今の日本の実情を考えると、実に封建的では

あるが合理的な制度ともいえる。また、イギリスに限らず、諸外国では、国土である不動産の最終的帰属者を国家(場合によっては各地方自治体)としている例が少なくない。つまり、不動産の所有権とは、移動させたり滅失焼却することができる動産とは異なり、「(国土の一部を) 利用する権利以上のものは観念できない」というのが基本的概念である。しかも「地域社会に対して適切に活用する」という条件が付く。したがって、国民にどこまでも絶対的無制限な所有権を認めることは無く、ルールを守らない所有者からその管理権を取り戻す法制度を確立するためにも、最終的帰属者(終局的所有者)の存在が不可欠なのであろう。

土地は、国土(地球)の一部という考え方からの『土地所有権の重層性の確立』



この点、日本はどのようなのであろう。

民法第239条(無主物の帰属)

1 所有者のない動産は、所有の意思をもって占有することによって、その所有権を取得する。

2 所有者のない不動産は、国庫に帰属する。

民法の規定では、不動産の原始的所有者は「国」とであると匂わせているものの、現実には相続人不存在の不動産ですら当然のように国が受け取る仕組みもなく、まして、「所有権の放棄」や行政への「寄付的譲渡」に対しては非常に慎重である。

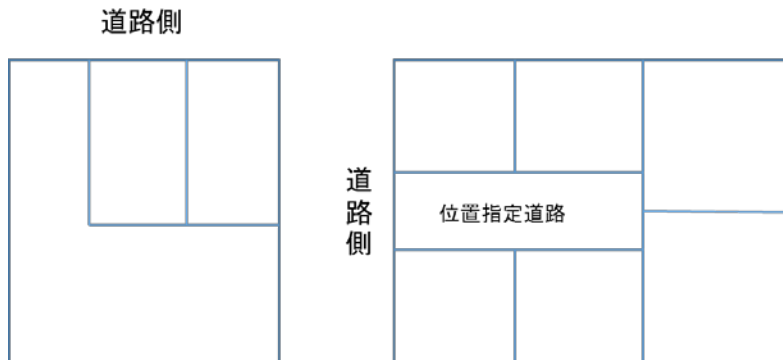
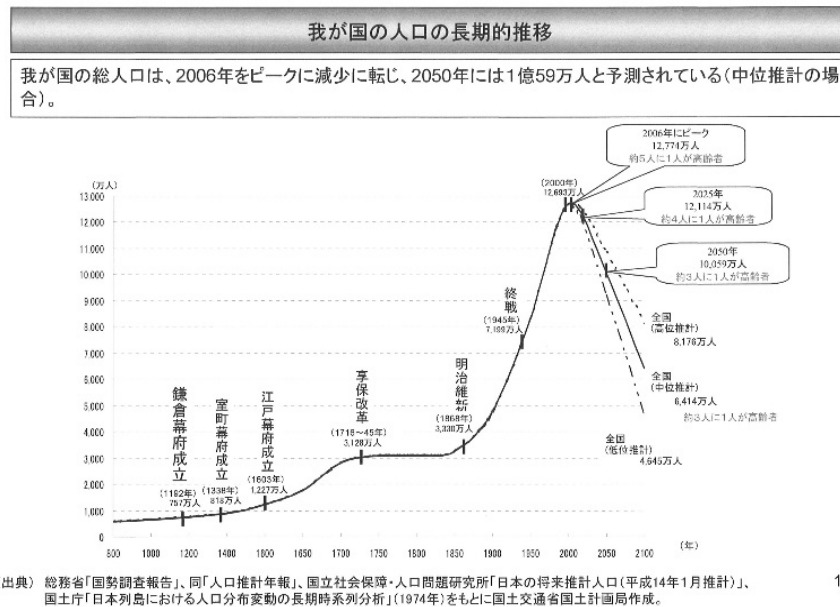
もっともそれは、受け取った後の管理体制と再生活用プランが未整備だからであり、行政の負担増になるのだから当然とも言える。しかしながら、これだけ人口が急速かつ長期に渡って減少することが分かっているのだから、いろんな理由で利用されなくなった不動産(国土)を積極的に回収し、マスタープランに沿った適切な活用状態に再生する方が国益に叶い、そのための専門受け皿機関の創造が不可欠であることは間違いない。

3. 新たに求められる制度機能

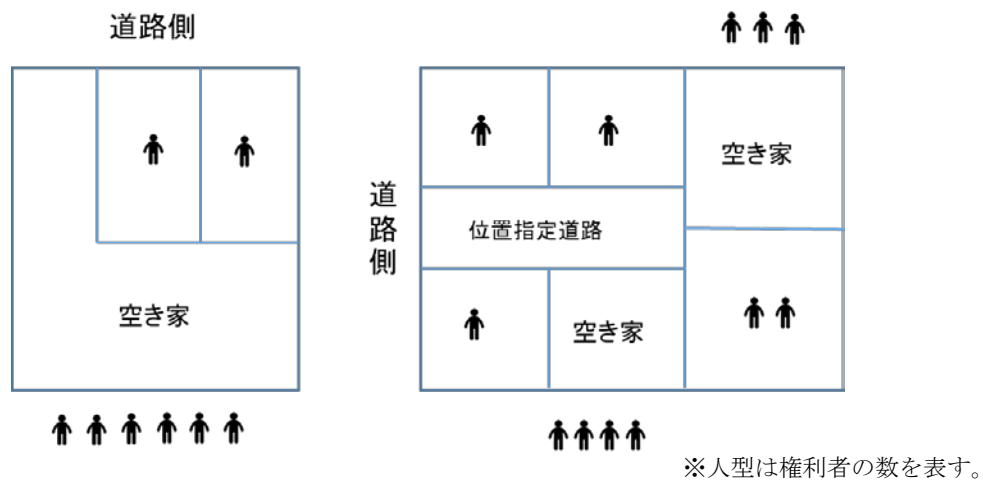
3.1 細分化と分散化の解消が急務

我が国の不動産における「権利的制御不能」現象は、直近の100年間における急速な人口増加と、今後100年間の急速な人口減少が大きく関係していることは間違いがない。つまり、狭い国土に1億2千万人以上の人がその価値を求めて土地を細かく細分化し、競って所有してきた。さらに、いろいろな要因により、その細分化された一つ一つの土地に権利的分散化が進んでいった※)。しかも、土地と建物が別々の権利主体として。まさにこれが、今日の不動産における権利的制御不能状態の正体である。

※ 任意に共有関係を作り出すだけでなく、遺産分割や相続登記の未了による共有状態を含む。



[元々一つの土地が相続のたびに細分化されていく例]



〔細分化された土地の所有権が相続のたびに分散化されていく例〕

そこで求められるのが、次の3つの制度の創造である。

- I **集約** 不動産の物理的並びに権利的集約制度とそのための受け皿専門機関の創造
- II **予防** これ以上の権利的分散を防止する制度の創造
- III **促進** 国民が積極的かつ早期に遺産分割・相続登記をしたくなる制度の創造

3.2 **集約** 不動産の物理的及び権利的集約制度とそのための専門受け皿機関の創造

まず、初めに取り組まなければならない課題は、世界でも類を見ないほど物理的に細分化し、尚且つその一つ一つの権利が收拾がつかないほど分散化してしまった我が国の不動産所有の状態を、一刻も早く人口動向に合わせて集約し、国土の適正活用を実現できる程度に機能回復させることである。

諸外国の不動産所有に係る制度を調査してきた感触からは、まさに今日本に起こっているような国土における権利上の問題を招いてはいけないんだという強い意志を感じることが多々あった。したがって、現在の日本のような状態に陥り、それに対し克服してきた事例はほとんどないと言ってよい。

そんな中で、数少ない参考事例があった。一つは、フランスのコルシカ島の相続未登記による法的管理不全不動産に対する制度事例と、アメリカの産業構造の変化による人口減少都市における空き家処理対策の事例である。

前者は、フランスにおける相続税申告制度（相続税の免税点は高いが、申告点を低くすることで、遺産分割の促進を図る政策）の例外として、政策的にコルシカ島だけ相続

税の申告を事実上免除したことによる弊害である。これによりコルシカでは遺産分割をしない家族が増加し、結果、不動産の相続登記もされず、現在の日本と同様に権利関係が複雑化し、收拾がつかない不動産が増加した。これに対し、実際に占有している相続人の時効取得の要件を緩和し、権利関係の早期確定を計っている。背景には、観光地としてのコルシカ島の人口が増加していることがある。日本とは逆である。日本では、占有する相続人が少なくなり空き家が増えていることから、この制度だけで集約問題を解決することは出来ないが、占有相続人がいるケースでの権利確定対策としては参考になるかもしれない。現在の日本におけるこのケースでの障害は、共同相続人の自主占有の要件と、原始取得としての税負担である。

後者のアメリカの事例は、「ランドバンク制度」と呼ばれる空き家空き地の集約再生制度である。自動車産業や鉄鋼産業などで成り立っていた町からある日突然工場が撤退されると、そこには空き家だらけの町が出現する。五大湖周辺を中心とした一部都市における1960年代ごろからの現象である。これに対し、行政は当初、空き家を積極的に流通市場に送り込む政策を採った。今の日本と同じように。ところが、人口が減少しているにもかかわらず流通市場に空き家空き地を供給すると、結局、地域自治にとってふさわしくない活用や投機目的の買主が落札するだけで、反って将来の問題を作り出すだけであることに気づいた行政は、地域再生計画を策定した上で空き家空き地を積極的に行政が取得し、それを官でも民でも無い専門受け皿機関としてのランドバンクに移管し、ランドバンクが地域のマスタープランに沿って随意に適切な活用者につないでいく大胆な政策を採り見事に結果を出したのである。その手法の一つとして、隣地と合体させて隣家の所有者に活用してもらおうスキームも実施しており、現在の日本における集約方法としても非常に参考になる。これに関しては、次章で詳しく紹介したうえで、日本版ランドバンク構想を提案する。

3.3 予防 これ以上権利的な分散化を防止する制度の創造

所有者不明化の原因として、最も問題になるのが登記名義人の更新未了、つまり相続登記の未了である。現在の我が国の運用では、例え相続登記未了であっても、さらには、権利部の登記そのものをしていなくても、登記名義人や表題部所有者の相続人の全員を探し出して遺産分割をしてもらわないと、その不動産の処分行為はできないことになっている。このことが、正当な目的を持つ第三者に多大な負担を強い、その結果が国土の死蔵化に繋がっている。

ここで、改めて不動産登記法の目的を見てみたい。

〔不動産登記法〕

第一条（目的）

この法律は、不動産の表示及び不動産に関する権利を公示するための登記に関する制度について定めることにより、国民の権利の保全を図り、もって取引の安全と円滑に資することを目的とする。

ここで言う「国民の権利」とは、所有者の権利だけでなく、この不動産に利害関係を持つ

国民の権利も含まれると考えるべきだろう。さらに、「取引の安全と円滑」とは、現在問題になっている所有者不明化による権利的空洞化を防ぐことを目的としているはずである。

にもかかわらず、登記の更新や、そもそも権利の登記そのものを怠っている表題部上の所有者が、たとえそれが民法上の所有者だとしても、過剰な保障を受けること自体が、この制度趣旨に反してはいないだろうか。

この点、我が国とは法体系こそ異なるが、イギリスに参考となる登記制度があった。つまり、実体上の所有者と、登記上の所有者（名義人）の責任と地位を分けて考えるという発想である。具体的な解説は次章ですが、要約すれば、共同所有の際の名義人の地位を信託法理の受託者に準ずると考え、共同所有者が何名いても登記名義人は最大4名までしか登記できず、その名義人が死亡しても、その権限は残りの名義人に集約されるというものである。そして、最後の名義人が死亡した場合は、裁判所がその登記上の名義人を選任する。まるで、会社の代表取締役のようなイメージでもある。この方式では、名義人に相続が起こっても、対外的には権利分散が起こらず、取引の安全と円滑が保障される。何より、所有者不明化などという問題は起こらない。勿論、相続人同士の内部的権利関係は、相続法に従って決めるため、登記法の名義人とはイコールではない。では、単独名義人の場合はどうなのかというと、登記法ではなく相続法により（相続清算主義）、そもそも相続開始と同時に相続人全員の権利が発生しない仕組みをとっているため問題とならない。

驚くのは、この制度を始めたのは1925年である。この当時から、イギリスでは、いや、イギリスのように所有権の絶対性をとっていない国においても、国土を構成する土地の権利関係が分散化することを意識していたということである。

権利関係の空洞化に悩まされている日本においては、まさにこの考え方を参考にし、また、必要な手続きを怠っている者へのペナルティも考慮し、民法上の権利者と登記簿上の責任者の地位と責任を分けて考える時代ではないであろうか。つまり、不動産登記法を民法の手続法ではなく別の目的を達成するための特別法にシフトしていくべきであろう。これについては、イギリスの制度の紹介と日本版新登記制度として第三章で具体的に提案する。

3.4 促進 国民が積極的かつ早期に遺産分割協議をしたくなる制度の創造

現在の日本の実態を踏まえ、相続登記を義務化すべきとの意見もある。これに関し、当研究チームとしては、単純に義務化することには反対する。理由は、登記の義務化により早期の遺産分割協議開催の促進につながるのであれば意義はあるが、国民の意識および相続人同士の環境が同じままで、単に登記だけ義務化すれば、ますます安易な共同所有名義での申請が増え、結果、将来の権利分散を助長するだけであると考えからである。また、義務化により相続登記申請の手続そのもの簡略化、簡便化が求められると、フランスやドイツ、イギリスのような専門家の関与による遺産分割の促進およびその遺産分割の内容の成熟度合をますます低下させる恐れがあると考えからである。

諸外国の例で言うと、不動産資産がある場合は特に、分けられない資産として遺産分割を登記申請資格者（公証人など日本で言う司法書士のような資格者）が関与し、分割する場合は、共同所有ではなく換価して分割するなどし、将来のトラブルを防ぐ防波堤となっている。

日本では、相続税がかかりそうな相続人は、いち早く税理士等に「相続税対策」について相談する傾向が見られるが、肝心の「相続対策」、特に不動産の分割については、考慮されにくい制度環境となっている。このことが、不動産資産の複数の法定相続人による共有化に繋がっている面も否定できない。

そこで、新設された「法定相続情報制度」に遺言や遺産分割の内容を付加する「相続証明制度（仮称）」を創設し、預貯金などの解約手続きと不動産の相続登記申請、さらには相続税申告の手続のベースとなる法的書面を一本化し、本来あるべき清算型相続手続きの促進を図ることが重要と考える。

また、諸外国では、生前対策として、遺言書の作成や相続人への生前贈与に対する優遇税制制度も見られる（フランスなど）。これにより、被相続人が生前から承継対策（特に不動産資産）を立てることが一般化し、相続人の負担軽減を図り、相続人間の争いの要素を減らしている。日本においては、諸外国と比べ特に相続税が問題となることから、積極的な生前対策に対する税務上の優遇措置も必要な対策として考える必要があるのでないだろうか。

以上のことから、今の日本に求められる「集約」「予防」「促進」の3つの側面から、諸外国の制度事例を参考に、日本の事情に合わせてアレンジした具体的制度を次章以降で提案する。

3.5 外国人による不動産所有対策について

近年特に、外国国籍を持つ人や企業による日本国内の不動産所有が増加している。人口が減少しているにもかかわらず、相変わらず開発分譲を続けていけば、陶然の結果であろう。また、空き家などをただ単に流通市場に送り込むだけの政策を採れば、外国人に取得される確率が高まることも当然の結果である。例えば分譲マンション等、区分所有者の約5割近くが外国人という物件も出始めているが、仮に、現所有者に相続が起こり、その相続人にその所有事実が伝わっておらず（単に投機で買ったなどで）権利の承継がうまくされなかった場合、日本人の場合よりも搜索困難になる。それにより、管理組合の運営破たんの要因にもなりかねない。

これに対し、世界的にみて、二つの考え方がある。

一つは、何らかの範囲で外国国勢を持つ人や企業に対する不動産所有を制限する政策を採っている国々である。アジアを含め発展途上国を中心にこの政策を採っている国が多い。植民地時代の辛い経験からかもしれない。制限の内容は、大きく分けて、①所有そのものを禁止する国や州、②一代限りなど時間的制限を設ける国や州、③軍事施設の周辺など場所的制限を設けている国や州などである。

もう一つは、外国人であろうが国内人であろうが、不動産の放置や違法活用に対し、厳しく対応できるルールを持つことで対応しようとしている国や州である。国境撤廃を進めるEU諸国を中心とした欧州諸国に多い。

さて、我が国を振り返れば、「外国人土地法」という古い法律が戦時中に制定されたままで、今日まで残っているが、具体的制限規則は全くない。したがって、外国人からすれば、「無防備」とか「不動産ヘブン」などとささやかれているほどの状態である。これに対し、本提言では、外国人と日本人の区別なく、一律に対応できる制度で望むことが現実的であると考え、提言内容に反映していく。

第二章 集約のための制度提案

我が国が、まず最初に取り組まなければいけない対策は、現在および未来の人口動向に合わせた不動産の再生活用計画を実現する前提として、現在、既に複雑化してしまっている不動産の権利的集約並びに物理的集約である。これに関し、フランスとアメリカで参考になる制度があった。

一つは、フランスのコルシカ島における法的管理不全（遺産分割未了による所有者不明化）に陥っている不動産に対する対策制度で、もう一つが、アメリカにおける空き家空き地を積極的に受け入れて、都市再生計画の早期実現に取り組むランドバンク制度である。これらの紹介とともに、日本での応用の仕組みと意義を紹介する。

1. 占有相続人がいるにもかかわらず遺産分割が出来ていない不動産の集約促進制度

1.1 フランス・コルシカ島における相続人占有者の時効取得促進制度の紹介

フランスと言えば、我が国の不動産所有のカタチのお手本とした国である。とすれば、フランスにおいても、日本と同じような問題が起こっているのではないかという視点で調査した。ところが、不動産の所有制度や登記制度については日本とほぼ同じような仕組みではあるが、強い所有権を適切にコントロール（制限）している土地法や建築法、農地法など整備、並びに相続人への生前贈与に対する優遇税制や専門家関与による早期の遺産分割手続の慣例などの影響で、意外と権利関係の空洞化問題は見られなかった。

そんな中、獨協大学法学部の小柳春一郎教授から貴重な情報を得た。それは、コルシカ島において、法的管理不全に陥っている不動産の増加が問題となっているという内容であった。

フランス全体としては、相続登記は日本と同様に義務ではない。しかしながら、実態上、相続登記の未履行は意外に少ない。理由は、相続人に対する生前贈与の課税を減免する制度が有ることや、納税の要否とは別に、相続税の申告下限（約600万円で、相続開始後6か月以内）を低くしていることで、ノテールという法務専門職が関与して、実質的に相続財産の調査と遺産分割を早期に促し、結果、相続登記の申請率も高くなっている。そのため、不動産の法的管理不全という問題はほとんど起きていない。

ところが、コルシカ島においては、事情が異なり、日本と同じような問題が報告されている。原因は、フランス革命期のコルシカの経済状態から政治的配慮として、相続税の申告期間を徒過しても罰金等の制裁を免除したことにより、相続が発生しても何代にもわたり相続登記をしていない不動産（土地）が全島の全筆数の約50%に及ぶほど増加したことによる。まさに、我が国の将来像とも言える。

そこでフランス政府は、遺産分割がされていない不動産（土地）を事実上占有し続けている相続人に対し従前の適用要件を緩和し時効取得させ、不動産の管理・活用機能の再生を促進する制度を制定した。これに関しては、前提となる背景が日本とは異なるので詳細説明は省略するが、趣旨と目的はご理解いただけたと思う（※）。

※参考文献「フランス法における不動産の法的管理不全への対策～コルシカにおける相続登記未了と2017年地積正常化法～」獨協大学法学部小柳春一郎

1.2 「制度提案1」日本版「占有相続人による取得時効に関する特別措置制度」の提案

(1) 背景と趣旨

ここで、コルシカの事例を日本に当てはめて考えてみることにする。

まず、日本とコルシカとの背景の決定的違いは、コルシカでは、観光産業の発展から現在、人口が増加しており、空き家空き地の問題ではなく、実質的に所有者として活用しているのに法的権限が空洞化しているということが問題になっている。

一方、我が国では人口が減少基調にあるため、占有相続人すらいらない空き家空き地の増加が「集約」に関する当面の課題である。しかしながら、実務の中で、実際は元の不動産の所有者である被相続人と生前より同居していながら、遺言書が無かったばかりに困っている占有相続人は少なくない。このケースでは、遺産分割協議を経ないと権利の確定が出来ないが、相続人間の関係が希薄または険悪などの理由から、相続開始後相当年月が経った今でも遺産分割が出来ず、権利的に不安定なまま、その不動産に居住、耕作、管理している配偶者や直系卑属の相続人の例である。

勿論、遺産分割調停やその後の裁判などの利用も考えられるが、相続人同士を対立関係に置く裁判形式に対する抵抗感など、実際は簡単ではない。また、時効取得の期間を経過している場合は、その手続きも検討するが、相続人の一部が取得時効を認められる要件は決して簡単ではない。まず問題となるのは、相続により法定相続人の一人が占有を開始したとしても、他の法定相続人の法定相続分については自主占有ではなく他主占有になるのではないかという要件上の論点である。さらに、これが一番の障害と言っても過言ではないと思うが、例え取得時効が認められたとしても、時効取得は原始取得のため一時所得とみなされ、所得税額の負担が大きく、あきらめるケースも少なくない。

そこで、占有相続人の時効取得の要件を緩和し、実質的な所有者としての活用および固定資産税等の納税を継続している場合は、相続開始時点から「自主占有」に準ずるとし、さらには、課税関係においても一時所得税を免除する特別措置制度を提案する。これにより、相続人間の遺産分割未了による所有者不明化の一体様の解消を図るものとする。

(2) 日本版占有相続人による時効取得の特別措置制度

(ア) 対象不動産

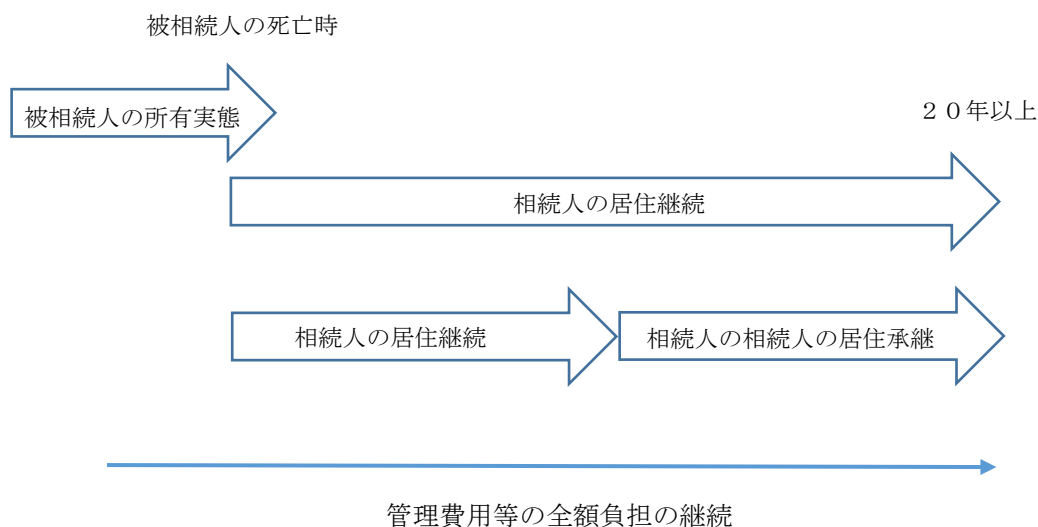
- ① 相続人による居住行為が継続的に承継されている建物およびその宅地
- ② 相続人による管理行為が継続的に承継されている土地・建物・田畑・山林

(イ) 適用される占有相続人

(ア) ①の要件

- i 相続開始前より被相続人所有の不動産に同居または居住しており、相続開始後も引き続き当該不動産に居住している相続人。〔占有の継続性〕
- ii iの相続人の相続人で、iの相続人の死亡による相続開始前または開始時より占有を継続している者〔占有継続の連続性〕
- iii 固定資産税等の管理費用の全額を負担し続けていること〔自主的占有の実体性〕

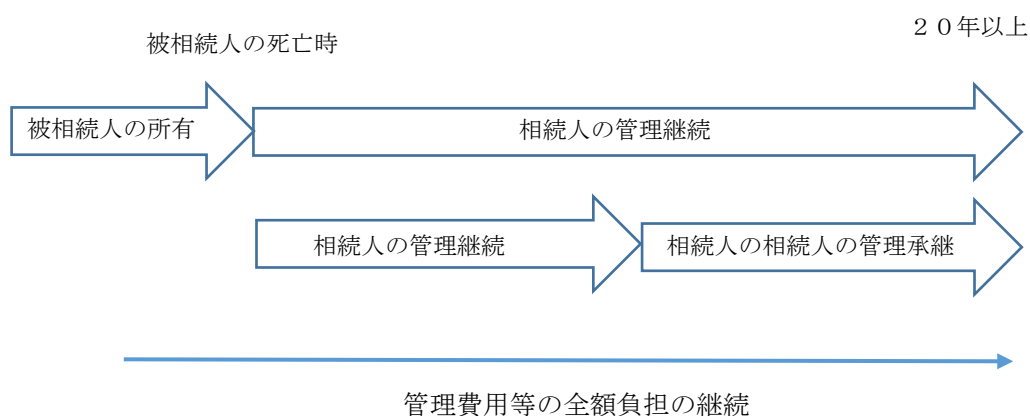
〔居住用不動産の占有要件〕



(ア) ②の要件

- i 相続開始時より被相続人所有の不動産の管理を引き継ぎ、その後も管理行為を継続して行っている相続人〔占有の継続性〕
- ii iの相続人で、iの相続人の相続開始時より管理行為を引き継ぎ、その後も管理行為を承継し継続して行っている者〔占有継続の連続性〕
- iii 固定資産税等の管理費用の全額を負担し続けていること〔自主的占有の実体性〕

〔非居住用不動産の占有要件〕



(ウ) 時効成立要件の特別措置の内容

原則、既存の時効取得の要件に従うが、占有相続人の自主占有の要件を緩和する(※)

※相続人の一人による不動産の取得時効につき、他の相続人の法定相続分における自主占有の要件を原則否定されることから、事実上使用・管理を継続している相続人の取得時効はけっして容易ではなく、遺産分割が成立するまで権利の確定ができないまま、不動産の使用・管理をしている事例が少なくない。

(エ) 時効完成期間

① 20年以上の占有の継続

② (ア) i の要件を満たす相続人と、(ア) ii の相続人の占有期間が併せて20年以上の占有の継続 (※)

※この時効成立期間を20年より短くすることも検討に値すると考える。

(オ) 税務上の特別措置

時効取得を原因とする所有権の取得は原始取得であるが、相続に準ずる取得として一時所得とはみなさない、あるいは、一時所得を免除する特別措置を講ずる (※)。

※取得時効は原始取得にあたるため、取得者には一時所得税が課せられる。土地の価格が高い地域では、例え時効取得の要件を満たしたとしても、この税金が払えないため時効主張を断念するケースも少なくない。また、相続人による時効取得に一時所得税を課すことは、相続税との二重課税の可能性も考えられる。そこで、相続人による時効取得に対しては、一時所得税を免除する扱いにすることで、実質的な不動産資産の相続人の権利確定に資すると考える。

(カ) 登記原因

「特別措置法第何条による時効取得 (仮称)」または、「特別措置法第何条による相続 (仮称)」を原因として、登記名義人 (被相続人) から直接所有権移転登記をする。

2. 空き家空き地などの占有者のいない余剰不動産の集約促進制度

2.1 権利関係の整理・集約及び適正活用のあっせん専門機関の有効性

集約促進制度の参考事例が、もう一つアメリカにあった。放置されている空き家空き地の権利集約と、それらを都市計画に沿った活用につなげるための集約あっせん機関「ランドバンク制度」である。

繰り返しになるが、我が国の不動産所有における最大の課題は、何といたっても「物理的細分」と「権利的分散」に対する「集約制度」の未整備である。

この問題に関しては、国民の自主的な処分行為だけに委ねるのではなく、現在の権利者から権限を預かり、マスタープランに合致した適切な利活用を実現できる権利者に積極的に橋渡しするあっせん機関の設立が有効である。そこで、アメリカのランドバンク制度をヒントに、「日本版ランドバンク制度」の構想案を提案したい。

については、まず、アメリカのランドバンク制度についてその概要を紹介する。

2.2 米国ランドバンク制度 (Land Bank) の紹介

(1) ランドバンク設立の背景

(ア) アメリカ版空き家問題

移民受け入れ政策を採っているアメリカは、現在でも人口増加国である。しかし、地

域的に見ると、大幅な人口減少、それに伴う空き家、放棄不動産、管理不全不動産の増加による諸問題に直面した地域がある。例えば、かつてアメリカの基幹産業であった自動車産業や鉄鋼産業など重工業の中心地であった、ミズーリ州セントルイス市、オハイオ州クリーブランド市、ミシガン州デトロイト市、ジョージア州アトランタ市などの都市及びその周辺地域である。

これらの都市では、特定の企業が町の基幹産業として発展し、多くの市民がその従業員や関係者であったが、1960年代後半から始まった世界レベルでの生産国の変動により、当該産業の生産縮小や工場閉鎖が進んだ。その影響から人口が急激に減少し、管理不全に陥った空き家の急増が社会的にも行政的にも大問題となった。

例えばデトロイト市は、ゼネラルモーターズの本社所在地であり、モーターシティと呼ばれるほど自動車産業が盛んな都市であったが、自動車産業の衰退に歩調を合わせて、ピーク時の1950年には185万人あった人口が、2012年には70万人となっており、60%以上の人口減となっている。

さらに、サブプライムローンの破綻等を契機とした、いわゆる「リーマンショック」は2008年頃ピークを迎え、住宅ローンを支払えなくなった多くの債務者が住宅を失い、空き家の増加につながった。

空き家率が20%以上にまで高まった都市もあり(※)、空き家の多くは管理者を失い、放置され荒廃し、資産税(property tax、日本における固定資産税)も滞納される。その様な都市においては、特に市の中心部が衰退し、同時に財政的にも厳しい状態に陥っていくこととなった。

※デトロイト市の2012年の空き家率は22.8%。藤井康幸[2016]「米国におけるランドバンクによる空き家・空き地問題対処に関する研究」(東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻博士学位論文)、151ページ

(イ) 法制面における障害

行政が、放棄不動産や税滞納不動産が引き起こす問題に対処するにあたりぶつかる法制面における障害はいくつもあるが、特に重要なものとして、以下の4点を挙げるができる(※)。

※F. S. Alexander[2015], Land Banks and Land Banking, 2nd Edition, Center for Community Progress, pp.29-

第1は、資産税滞納物件の取り扱いにおける障害である。アメリカでは、州によって詳細は異なるが、資産税が滞納された場合、行政がとる手段としては、行政徴税担当部局がその物件を差押え、競売により売却し、その代金によって滞納税を回収する方法がある。これはアメリカにおいて一般的に取られている手段であるが、一般的に次のような問題点を抱えていた。

- ・差押え手続きが複雑で、5年～7年という長い期間を要する。
- ・最低落札価格が滞納税額とされているため、滞納税額が市場価格を越えている場合、入札されない。
- ・投機目的で入札・購入された場合、適切に管理されず放置されることにつながりやすい。

第2は、不動産の権原(title)をめぐる障害である。アメリカにおいては、不動産の購入時に不動産の権原に瑕疵があったときの損失に備えて、買主が権原保険に加入することが一般的である。しかし、差押え手続きにおいて、法制面の不備により、合衆国憲

法で必要とされる所有者等への適正な通知手続き（due process of law）がとられなかった場合、自治体が確定した不動産権原を取得できず、権原保険に入れない物件となり、その後第三者に譲渡することが困難となる。

第3は、公的不動産の処分要件の障害である。公有不動産の処分については、一般的に、公益性確保の観点から、i 当該不動産が「余剰」であり、公的目的のため使用する必要が無いこと、ii 競売によること、iii 自治体が適切な対価を得ること、といった要件を満たす必要がある。しかし、税滞納不動産や放棄不動産の処分にあって、こうした要件、特にiiとiiiを同時に満たすことは困難である。

第4は、規定違反建物是正執行法（code enforcement）の不適切性という障害である。建物が放棄され荒廃し、建築関係法規に違反する状態となった場合、行政担当部局はその所有者等に対し是正勧告等を行うことができる。しかし、その執行にかかる法規は何十年も前に改訂されたままのものであり古く、時間と手間がかかり、違反建物の増加に対応できていない。また、所有者の所在が不明の場合、勧告を行うことも難しい。

ランドバンクとは、上記のような状況や問題点を踏まえ、「空き不動産、放置不動産、差押え不動産が、生産的に使用されるように転換することに焦点を置いた」組織である（※）。

※Alexander[2015], p.16

（2）制度普及の足どり

（ア）空き家を流通市場にのせるだけでは逆効果

繰り返しになるが、空き家の増加は、地域の治安悪化や健康被害の発生原因になるとともに、地域経済の大きな障害となる。そのことは、住民個々の問題だけでなく行政の負担増加、さらには行政破綻の要因にもなる。それに対し、行政当局も当初は民間の流通活動に任せて、空き家の処分及び再利用に期待をかけていたが、民間の経済原理ではどうしても経済効果だけが優先し、市民の安全や都市の一体的再生計画は無視され、投機的な取引が繰り返され、反ってスラム化を促進するような事態が見られた。このような事態に対処するため、管理不全に陥っている不動産の受け皿及び再生あっせんの専門機関として「ランドバンク」を設立する自治体が現れ始めた。

ランドバンクは、行政の直接の内部機関でも民間法人でもない特別な法人として、管理放棄された不動産を積極的に取得し、都市計画に沿って再生活用すると同時に、再び資産税が取れる不動産を増やすこと等を目的として活動している。

（イ）ランドバンク制度を採用している自治体

2016年3月の時点で、全米でランドバンク法を有する州は13州であり、125個以上のランドバンクが存在している（※）。

※藤井[2016]、p15-16、および Alexander[2015]、p.11

ただし、中には資金や人材不足などから活動を休止しているところもあり、保有物件が1000件を越えるような積極的な活動を展開しているランドバンクは、決して多くない（藤井[2016]、p22）。この条件に該当する代表的なランドバンクとしては、ジェネシー郡ランドバンク、カヤホガ郡ランドバンク、デトロイ

ト市ランドバンクを挙げることができる。

[ランドバンクを設立した主な地方公共団体]

- ・セントルイス市（ミズーリ州）1971年設立
- ・クリーブランド市（オハイオ州）1976年設立
- ・アトランタ市（ジョージア州）1991年設立
- ・ジェネシー郡（ミシガン州）2004年設立（※）
- ・デトロイト市（ミシガン州）2008年設立
- ・カヤホガ郡（オハイオ州）2009年設立（※）
- ・バッファロー市（ニューヨーク州）2012年設立
- ・バーミンガム市（アラバマ州）2014年設立

※アメリカにおける「郡」とは、日本にその制度は無いものの、およそ「都道府県」に近い単位と考えても大きく間違っていない。

上記の市や郡の多くは、大幅な人口減に苦しんでおり、例えば、先に見たデトロイト市と同様、セントルイス市も2010年の人口は、1950年代のピーク時の4割以下、クリーブランド市やバッファロー市も5割以下となっている。

ランドバンクの活動は1970年代から見られるが、ランドバンクが近年注目を集めるようになった契機の一つは、ミシガン州において2004年に、当時最も野心的とも言われたランドバンク関連の州法が整備・施行されたことによる。特に、ミシガン州のジェネシー郡ランドバンクは、その活発な活動から、ランドバンクの成功モデルの一つとして知られている。

また、ミシガン州におけるランドバンク関連法の整備は、滞納税差押え関連法の改正を伴っていた点でも画期的なものであった。この改正により、税滞納差押えに要する期間が7年から2年に短縮され、迅速な処理が可能となっている。また、差押えに司法手続きを導入するなどし、瑕疵の無い確定した不動産権原を取得できるように整備された。

ミシガン州でのランドバンクの成功を受けて、オハイオ州でも2009年にランドバンクに関する州法の改正が行われている。ミシガン州と同様、オハイオ州においても滞納税差押え関連法の改正が行われ、不動産差押えの迅速化がはかられている。特に、居住者や利用者のいない空き家や空き地に関しては、滞納確定から差押え着手までに要する期間が60日と大幅に短縮されている点に特色がある。この両州は、アメリカにおいても特にランドバンクの活動が活発な地域となった。数の上でも、全米のランドバンクの半数以上がこの両州に存在している（※）。

※藤井[2016]、16ページ

また、2011年には、『**Land Banks and Land Banking**』（エモリー大学法科大学院教授フランク・S・アレクサンダー著、第2版2015年）が出版された。アレクサンダーは、ランドバンク法の実質的にすべての概念的・理論的要点は、ミシガン州ランドバンク法とオハイオ州ランドバンク法の中に見いだされるとしている。同書には付録として、ランドバンク法のひな型（テンプレート）（以下「ひな型」※）が掲載されており、実際にこの「ひな型」をベースにしてランドバンク法を制定した自治体も現れている。2011年以降2014年までに、ニューヨーク州、ミズーリ州等8つの州でランドバンクに関する州法が制定されている※※。

※Alexander[2015], Appendix D, pp.142-150. 当研究チームでは、このアレクサンダー氏のひな形の翻訳

を行い、既往研究資料とは別の法的側面からの補足調査を行った。

※※Alexander[2015], p.22

(3) 制度の概要

(ア) ランドバンクの組織形態

ランドバンクの組織形態としては、大きく「行政外郭機関」と「公的非営利法人」に分けることができる※。行政外郭機関の場合は、行政との距離が近く、より密接に行政との連携が期待できるのに対し、「公的非営利法人」の場合は、行政からの独立性が高く、自らの判断により、より柔軟に運営を行っていくことが可能であると考えられる。

「ひな型」によれば、自治体の差押え部門（Foreclosing Governmental Unit）が、ランドバンクの設立母体となることが想定されている（第4条 a）。

※藤井[2016]、p 42

(イ) ランドバンクの役員

「ひな型」によれば、理事の数は5名以上11名以内で奇数とされる（第4条 a）。これは賛否同数で議決できなくなる事態を避けるためと考えられる。

理事の多くは、公務員（自治体職員）であるが、民間セクターから、例えば CDC（Community Development Corporation、コミュニティ開発法人）等の地域の非営利団体のメンバーや不動産事業者等も理事に選任されている。「ひな型」には、公務員が理事を兼任することを容認する旨の規定が置かれている（第6条 c）。

理事長には、公務員またはその出身者が就任することが多い。

(ウ) ランドバンクの管轄

一般的に、州法のレベルでランドバンク関連法案が制定され、それに基づき条例により郡または市を設置単位としてランドバンクが設立される。複数の自治体が共同してランドバンクを設置することが出来る旨が定められていることもある（「ひな型」第4条 b）。

(エ) ランドバンクの機能と活動（P 30 図1 参照）

①ランドバンクの5つの機能

- i 優先取得機能
- ii 受け皿機能（物理的及び権利的集約機能）
- iii あっせん機能（活用あっせん及び集約あっせん機能）
- iv 自由契約機能
- v 課税免除機能

ランドバンクは、資産税が滞納されている不動産、管理不全に陥った不動産、未利用（空き）不動産などを、場合によっては強制的に取得し、管理し（優先取得機能及びその受け皿機能）、再利用につなげていくため（活用あっせん機能）に活動する。

先に「公的不動産の処分要件の障害」として指摘したように、行政機関が所有する不動産を売却する場合、原則として入札や競売などの方法をとる必要があり、随意指名契約は難しい。しかしランドバンクは、自身が所有する物件の譲渡先、譲渡価格等を裁量

により決定する権限を持っている（自由契約機能）。これは、譲渡された不動産が、資産税が滞納されることなく、継続して適切に利用・管理されようにするためには、是非必要な機能である。

さらに、税滞納物件には、滞納税が一種の担保権として付着し、これが民間に売却する場合の障害となることがあるが、これに対処するため、ランドバンクには滞納税を帳消しにする権限が付与されることもある（※）。

また、ランドバンクが保有する物件の資産税が免除されるケースも多い（課税免除機能）（※※）。「ひな型」においては、ランドバンク保有の不動産、及び、収益（事業費）につき、州税等が非課税とされている（第9条 a）。

※Alexander[2015], pp.36, 50-51

※※藤井[2016]、p10

②ランドバンクによる物件の取得

ランドバンクが物件を取得するルートとしては、税滞納不動産の競売が最も多い。落札されない物件をすべて、あるいは選択的にランドバンクが（場合によっては無償で）取得する、最低落札価格で入札する権限をもち、それ以上の価格の入札が無い場合に物件を取得するなどである。

競売前の物件を優先的に取得する権限を持つランドバンクもある。オハイオ州ランドバンク法では、空き地や空き家については、ランドバンクが競売前に優先的に有償で取得できる旨の定めを設けている。

また、地方自治体が以前に税滞納差押え手続きにより取得した物件の移管（無償譲渡）を受けるケースや、金融機関所有の担保物件が廉価で譲渡されるケース、民間からの寄付を受けるケースなどの取得ルートもある。

③ランドバンクによる物件の管理

以上のようなルートで取得した物件を、ランドバンクが維持管理する。建物付土地の場合、建物の性質や状態、近隣の住宅事情、修繕費との兼ね合い等から判断し、必要に応じて建物の修繕やリフォームを行い、住宅等として再利用を目指す。荒廃が進み修繕不可能である場合や修繕にはコストが掛かりすぎる場合などは、周辺の治安・安全等を考慮し、建物の除却を行う。空き地の場合、除草も重要な作業となる。

これらの事業をランドバンクが単独で行っていくことは人材的にも困難であるため、CDC等、地域のまちづくり関係の非営利団体などと不動産管理に関する契約を締結し事業を委託することもある。

また、法的側面から物件をめぐる権利を整理し、所有権を確定させる手続きも重要である。先に、「不動産の権原をめぐる障害」において見たように、差押え関連法の不備等により、差押え手続きが完了しても、物件の確定した所有権が獲得できていない場合がある。このような物件を取得した場合は、司法手続きにより所有権を確定させることも、ランドバンクの重要な業務となる（※）。

「ひな型」では、第19条において、ランドバンクが司法的権原確認訴訟（quiet title action）の原告適格を持つと定められており、訴訟手続きについての規定が置かれている。

※藤井[2016]、275 ページ

④ランドバンクによる物件の譲渡

ランドバンクによる物件の譲渡は、原則として競売では行われない。これは、競売方式では投機目的の入札者を排除するのが難しく、放棄不動産を再活用し、コミュニティの再生につなげていくというランドバンクの目的にそぐわないからである(※)。

※デトロイト市ランドバンクは、競売による物件譲渡を実施しているが、入札参加者の事前登録、取得できる物件を1か月1件に限定する、落札した物件の所有権移転完了までは、別の物件の入札を不可とするなどして、投機目的の入札の排除に努めている(藤井[2016]、165ページ)。

ランドバンクは、取得候補者と協議を重ねつつ、維持管理していく責任を担える活用者を厳選して物件を譲渡している。そのため、ランドバンクによっては、物件取得希望者は、「行政規定に違反した物件を保有していない」、「税滞納物件を保有していない」といった条件を満たす必要があり、個人が住宅用物件を取得しようとする場合は、ランドバンクとの取り決めに従い建物を修繕し、期日までに入居することが求められる。事前に、利用計画の詳細や資金の保有(または調達)に関する証明書等の提出を求められる場合もある(※)。

※藤井[2016]、p 66 及び p 204

また、ランドバンクは単なる物件の「売り主」ではなく、計画通り修繕を実施したことや、期日までに入居したことの報告書を提出させるなどして、譲渡後も物件の利用や管理に関与することもある。譲渡契約に、計画通りに修繕や利活用を行わない場合は、ランドバンクが物件を取り戻すことができる旨の条項が置かれているケースも見られる(※)。

※インディアナポリス市ランドバンクプログラム 藤井[2016]、p 212

⑤活用事例

ジェネシー郡ランドバンクの場合は、物件の譲渡先は個人が圧倒的に多く、2002年から2013年1月までに譲渡された物件全3171件のうち、2264件(71.4%)が個人による購入となっている(※)。

※藤井[2016]、p 68。これは次節で紹介する隣地優先譲渡(side lot)を除いた件数であり、隣地優先譲渡の件数を含めれば、個人の割合は更に大きくなる。

建物付土地の場合は、個人に住宅として譲渡されるケースが多い。また、CDC等の非営利団体に譲渡され、アフォーダブル住宅等(※)としても利用される。

※低所得者のための社会住宅

事業者譲渡され、商業目的や賃貸住宅等として利用されるケースもある。したがって、ランドバンクの運営は、決して営利事業を排除するものではない。ただし、非営利団体に譲渡され公益的利用をされる場合は、通常、譲渡価格が低く抑えられる。

空き地の場合は、次節に示すように、隣地所有者に譲渡されるケースが多く、その他、更地化した土地を地域の非営利団体などに賃貸、あるいは低廉な価格で譲渡し、緑地(自然化)、公園、市民農園などとしても利用されている。

以上のような活動をランドバンクが有効に行っていくためには、行政側が将来の土地利用計画を示すマスタープランを作成し、ランドバンクがそれに沿った活動を展開していくことも重要となる。人口が減少した都市においては、マスタープランにおいて、特に、将来も住宅地や商業地など都市区域として維持する地域と、そうではなく、将来は緑地・農地等として活用していく地域を定め、都市区域の縮小化を図ることは、秩序ある地域再生には必要であり、また行政コストの削減にもつながる(※)。

※藤井[2016]、288ページ以下。

⑥隣家による所有を促進する隣地優先譲渡制度 (side lot 制度)

空き家が増加する大きな原因の一つが住民減少であるとするれば、新たな活用者を見つけることはそう簡単ではない。したがって、空き地を隣家の住民に使ってもらうことは、現実的かつ合理的手段である。

そこで考えられたのが、空き家を更地にして境界を接している隣家所有者に譲渡し、庭などとして活用してもらう隣地優先譲渡制度 (side lot) である。管理不全の空き家を行政の負担で取り壊したうえで、隣接不動産の所有者に極めて低廉な価格 (数ドルから数十ドル程度) で譲渡するこのあっせんシステムもランドバンクの重要な仕事の一つである (集約あっせん機能)。

一見、ランドバンクの負担が大きく採算が合わないようにも思えるが、再び資産税が確保できること、隣家の一部として再び維持管理されるようになることから、まちづくり再生の効果は高いようである(※)。

※藤井[2016]、p 36、p 300

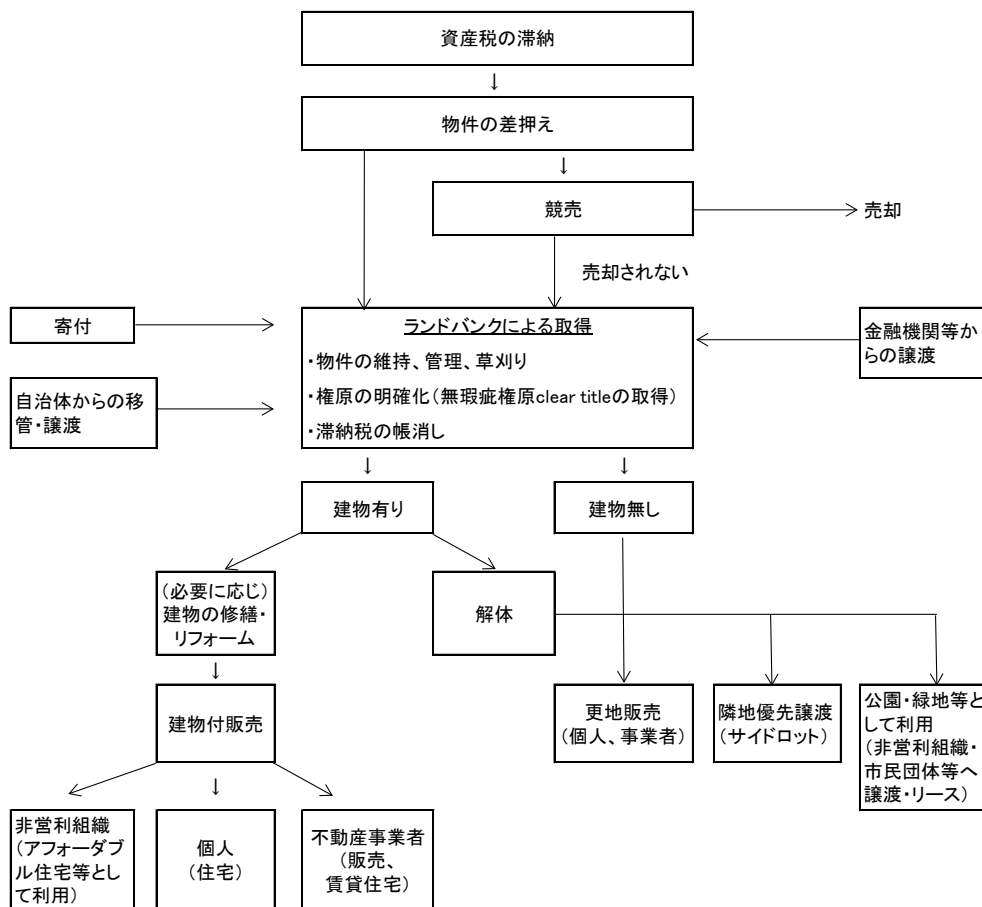
責任ある所有者に譲渡し、適正な管理を確保するという目的のため、隣地優先譲渡を受けするためには、一定の長さ以上境界を接している隣地を所有しているといった物理的条件だけでなく、税滞納のないこと等が条件とされている(※)。

※藤井[2016]、p 77

日本のように、人口増加と核家族化により一気に細分化された不動産の物理的単位を、人口動向に合わせて再び復元する必要がある住宅密集地域が多い国にとっては、すぐにも採用したい制度のように思う。

[図1]

ランドバンクの活動イメージ



行政: マスタープランの策定

* 藤井[2016]、及び、U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, Revitalizing Foreclosed Properties with Land Banksなどを元に作成。

(4) ランドバンクの成果と期待

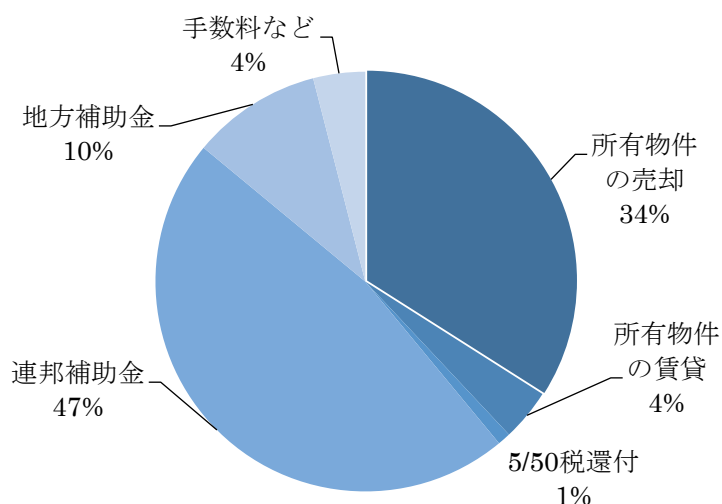
(ア) ランドバンクの運営費

ランドバンクの運営費は、市や郡といった設立母体の財源、郡・州・連邦などからの各種助成金、寄付金、物件の売却収入、独自の社債等の発行などにより賄われている。

また、ランドバンク保有の物件を民間に売却することにより資産税が再び徴収できるようになった場合、その内の一定割合をランドバンクが取得できる旨を定めているところもある。ミシガン州においては、「5/50 税還付 (Tax Recapture)」と呼ばれ、5年間、税額の50%が配当される。同様の規定が、「ひな型」第11条 c.にも置かれている。

ジェネシー郡ランドバンクの2012年度の収入は、約781万6000ドルであり、その内訳は次の表1のとおりである。

〔表1：ジェネシー郡ランドバンク2012年度収入〕



※ Center for Community Progress, Take it to the Bank: How Land Banks Are Strengthening America's Neighborhoods, p.28, p.69

上記表からは、ジェネシー郡ランドバンクは、収入の半分以上を行政からの補助金等に頼っており、補助金制度なしでは運営が不可能となっている状況を見て取ることができる。これは、ランドバンクがもともと市場の経済メカニズムから外れた物件の再利用を目指していることからすればやむを得ないことであり、他の多くのランドバンクにおいても事情は同様であると推察される。

その一方で、ジェネシー郡ランドバンクは所有物件の売却により3割を超える収入を確保しており、この点から見れば、ランドバンクの事業が一定の成果を上げているともいえる。また、「5/50税還付」制度による収益については、全収入の1%にすぎず、収入源としては大きな意味を持っていない。

ランドバンクの中には、予算や人員の不足等の理由により、十分な活動を展開できていないところもあるのも事実ではあるが、ここでは活発な活動を展開しているジェネシー郡ランドバンクを成功例として取りあげ、その活動成果を概観する。

〔ジェネシー郡ランドバンクの活動状況（2014年度）〕

保有物件数(2014年度末)	13,120件 (うち63%が空地)
建物解体数	1,125件
取得した税滞納差押え物件の売却数	943件
(ランドコントラクトによる住宅販売)	(425件)
(隣地優先譲渡)	(269件)
(その他)	(249件)
上記売却による収入	420万ドル

※Genesee County Land Bank 2015 Annual Review 等を元に作成

ジェネシー郡ランドバンクが2014年度に売却した税滞納差押え物件のうち、約半数の425件がランドコントラクト (land contract) による住宅販売である。ランドコントラクトとは、分割払いによる不動産売買契約であり、物件の所有権は売買代金完済等の条件を満たしたときに、買い主に移転する。住宅購入のための融資を受けることができない低所得者でも利用できるという特色があり、低所得者の持ち家取得に寄与している。また、約3割の269件が隣地優先譲渡による更地の譲渡である。

ジェネシー郡ランドバンクは、年平均1200件の税滞納差押え物件を取得している。2014年度末の保有物件数は1万3120件であり郡内の荒廃物件の4割強が同ランドバンクの管理下にあるとされる。また、ジェネシー郡ランドバンクの活動開始から2013年までの約10年間に、同ランドバンクの事業により、1640万ドルの価値の不動産が、納税物件に戻った(※)とされている。これらの数字から見ると、地域の再生のためにジェネシー郡ランドバンクが果たしている役割は決して小さくないといえる。

※The New View, Genesee County Land Bank 2012 Annual Review, p.2

(イ) 災害復興の担い手としてのランドバンク

ランドバンクは、放棄された不動産や市場価値の乏しい不動産の再生や再活用に長けていることから、自然災害によって被害を受けた地域の復興にも、ランドバンクの活動は有用だと考えられている。

「ひな型」第16条においては、自然災害により不動産、建物、インフラ施設等が甚大な被害を受け、住民が避難したような地域において、知事の権限により迅速にランドバンクを設立できる旨の規定が置かれている。

災害時にランドバンクが「もし」存在していれば、復興がより容易だったと思われる事例の一つとして挙げられているのが、2005年8月にアメリカ南東部を襲い、特にニューオーリンズ市に甚大な被害を与えたハリケーン・カトリーナによる災害である(※)。

※Alexander[2015], p.46. 災害により被害を受けた建物には、新しい建築基準を満たしていない、保険で十分にカバーされない、また所有権が不明確であるといった理由で修復や再建が難しい物件が多数あった。最終的にはニューオーリンズ市等がこれらの物件の所有権を取得したが、これには何年もかかっている。もし、ランドバンクが存在し、こうした物件を取得することができれば、より迅速な処理が可能だったと考えられる。

3. [制度提案2] 日本版ランドバンク制度構想

3.1 趣旨と目的

(1) 今の日本に求められる専門受け皿機関の創設

我が国固有の不動産所有の実体的問題としては、これまで見てきたように我が国固有の不動産所有の本質的問題として、国土の「物理的細分化」と「権利的分散化」があり、その解決が喫緊の課題となっている。そして、これらの課題を解決するために不可欠な対策としては、何といたっても「集約」の実現であり、さらにその後の再生計画に沿った「再生あっせん」の実現である。つまり、これらの目的を達成するための専門受け皿機関を創設することにより、今の日本が抱えている不動産における多くの課題を解決する契機になることが期待される。

最近、「空き家になっている実家と山林、田畑を引き取ってくれるところを紹介してほしい」とか「相続登記をせずに放置すれば、国が引き取ってくれるのでしょうか」という真剣な相談が増えている。また、一方で「地域の景観保全のために、所有する建築物等を行政に寄付したい」という積極的な相談もある。

地域生活の安全と安心を構築するための公共的資産でもあり、また国土の一部でもある不動産資産（特に土地）の承継と活用を、いかに私有財産であるとは言え、完全に国民にまかせっきりにしておくのは限界にきている。このままでは、不動産資産が国内外の資本による投機目的または節税目的など好ましくない目的のもとに所有される比率が増すばかりで、地域生活の安全どころか国益を損ねる大きな要因になりかねない。そこで、今こそ政策の大転換をはかり、積極的に国民からいわゆる“余剰不動産”を回収し、人口動向に合わせた国土再生計画（マスタープラン）を実行する時ではないだろうか。

この点において、前節で紹介したアメリカの「ランドバンク制度」が有効的に機能していることが分かった。そこで我が国においても、この仕組みを参考にしつつ、我が国特有の課題の解決策として「日本版ランドバンク制度（仮称）」を提案する。

積極的な不動産の集約政策は、一時的には税金の負担を伴うが、中長期的に見れば、アメリカの事例のように、地域の安全や経済の再生をもたらす、プラスにつながるものと確信する。また、物理的細分化が進む国土を集約することで、懸案である地籍調査の促進にもつながるものと考えられる。

尚、既に創設されている農地中間管理機構との棲み分けとしては、農地に関しての「集約」機能をランドバンクが、再生活用の「あっせん」機能を農地中間管理機構が担うこ

とを提案する。

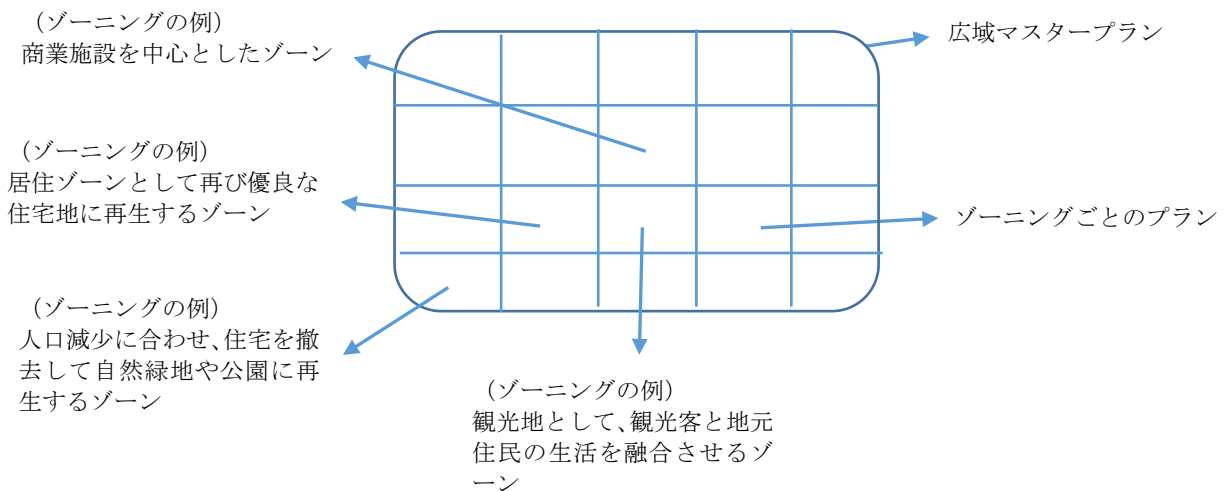
(2) ランドバンク制度の最大の目的は、ゾーニングごとのマスタープランの実現

アメリカのランドバンク制度のもっとも重要な目的は、単に、空き家空き地の権利を集約するだけでなく、地域の急激な人口減少により適切な活用をされなくなっているこれらの不動産を、その人口動向に合わせたマスタープラン（※）に沿った活用に一刻も早くのせるということであり、その点においてアメリカにおけるランドバンクの有効性が証明され始めている。

これに関しては、日本版ランドバンク構想でも同様の目的を掲げる。単に、適切に活用されていない不動産を経済流通市場にのせるのではなく、今まで、権利関係の集約が困難だったばかりに実現できなかつた国土利用・再生のための都市計画、山林・農地利用計画などを実現するために、非活用不動産をそれらに沿って再生・利活用することを最大の目的とする。

※日本では、今まで土地の権利集約が困難だったことから、面単位（一定地区全体）でのマスタープランの実現は難しかった。そこで、ランドバンクに余剰不動産を一旦集約することで、欧米並みのゾーニングによる再生計画の実現の可能性が高まる（※※）。

逆な言い方をすれば、ランドバンク制度は、管轄行政機関が策定するマスタープランに基づく詳細なゾーニングプラン（地区ごとの用途計画）が有って初めて有効に機能するものであり、ただ単に余剰不動産を公有化するというものではないことを強調しておきたい。



※※ゾーニングとは、都市計画などで、各地域を用途別に区画すること。

ゾーニングの例としては、空き家が増えてきたが再び良好な住宅地としての建築形態（ハード）とコミュニティ（ソフト）を再生する用途地区、商業地区としてハードとソフトを再生する用途地区、人口増加時代に農地や自然を切り崩して住宅地に開発してきたが再び農地や自然緑地や公園に戻す用途地区などが考えられる。これらのゾーニング単位でのマスタープランに沿って土地の利活用をリードしていくことが、ランドバンクのもっとも重要な役割である。

3.2 空き家空き地対策だけではない日本版独自の目的

(1) 区分所有建物の管理組合の機能不全防止対策

現在、その増加が問題となっている空き家の定義には、長屋住宅のうちの一部住戸の空き家や分譲マンションの一部住戸の空き家は含まれていない。これらの区分所有建物（マンション、テラスハウス、長屋など）に関しては、全住戸が空き家になって初めて一軒の空き家とカウントされる。

国交省の資料によれば、2025年には築40年越えのマンションが25%を超えるという。大規模修繕や建替え問題が急増する中、分譲マンション等の権利的空洞化が大きな社会問題に浮上することは明らかである。このまま経済原理に任せておけば、居住を目的としない活用で売却されることもますます増えるであろう。これら区分所有建物の空き住戸をどうやって、建物全体の管理下に置くかという命題が浮上する。この命題に対して、ランドバンクの集約とあっせん機能が期待できる。

(2) 相続で忘れられた私道等の機能回復対策

相続の際に、建物やその敷地に関する遺産分割はされていても、その周辺の私道や通路、水路なども相続財産だったことが見過ごされ、数代前の所有者の名義のまま忘れられている土地もこの国には存在する。中には、敷地を引き継いだ相続人はその土地を売却してとっくにその地を離れたにもかかわらず、それらの元附属地のみが落し物のよう存在していることが地域住民の頭痛の種になっている例も少なくない。これら“忘れ物土地”の権利集約にも、ランドバンクは機能する。

(3) 地域の景観形成に貢献している文化財建築物等の保全対策

相続人の有無にかかわらず、伝統的工法で建築され、地域の景観シンボルになっている建築物などについて、近年自治体等に寄付したいという所有者からの要望が増えている。今まで一律に受取りを拒んできた自治体も、ランドバンクのような専門受け皿機関が整備され、投機目的ではなく地域文化として適切な活用を支援できる団体や個人にあっせんすることが出来れば、安心して受け取ることができ、不動産資産の文化的承継が実現する環境を創り出すことが可能となる。

(4) 震災発生時の復興事業における権利集約対策

さらに、事前に法整備することで、ランドバンクを受け皿とした震災発生時の復興事業における権利集約機能としての応用も可能となる。復興計画と事業予算が付いているにもかかわらず、所有者の特定ができないばかりに何年も無駄な時間と費用を使い続けることは、制度的未整備による不作為ともいえる事態である。震災復興においても、ゾーニングでの実施の実現が求められる。

3.3 日本版ランドバンクの制度概要

(1) 管轄ランドバンク設立の要件

国会により「日本版ランドバンク法（仮称）」を成立させ、公布、施行する。それに

より、各地方自治体は、地域の専門家や住民の意見を聞きながら地域全体の土地活用および再生のためのマスタープラン並びに詳細な地区ごとゾーニングプランを策定し、その計画内容につき国土交通省や農水省、文化庁等の認定を受け、その内容を各自治体が条例化することを要件に、後記（３）の組織形態にしたがって、管轄内において単独または合同で管轄ランドバンクを設立することができるものとする。つまり、ランドバンクは、地域におけるマスタープランなしに設立されることは無い。

（２）対象不動産

アメリカのランドバンクにおいては、都市の中にある空き家と空き地のみを対象としているが、日本版ではもう少し対象不動産の範囲を広げ、多様なニーズに対応することを提案する。

日本版ランドバンクでは、空き家、空き地のほか、区分所有建物（分譲マンション、テラスハウス、長屋など）の空き住戸も対象とし、区分所有建物が抱えている管理組合機能不全問題にも対応させる必要がある。また、実体的にも法的にも管理不全状態にある山林や農地の権利集約を実現したうえで、各分野の再生専門機関（農地中間管理機構など）に橋渡す機関としても期待される。

また日本版では、消極的な管理不全不動産だけでなく、地域景観に寄与している文化的・建築物的な建物等の受け皿として、あるいは私的なグループホームや再婚者同士などによる住宅共同所有など、新たな不動産所有形態のニーズにも対応できる機能も視野に入れる。

さらに、震災や災害時に大きな被害が発生した地区全体の土地および建物に関する管理・処分権限をランドバンクに集約することが出来れば、ランドバンクが当該地区全体の所有者の法的代理人として、迅速に復興事業を開始できるなどの応用も考えられる（災害時法定信託制度）。

尚、当初はランドバンクが「集約機能」と「再生活用あっせん機能」の両面を果たすことを念頭に置くが、農地における農地中間管理機構のようにそれぞれの不動産の種類や地域性により、再生活用あっせんのスペシャリスト団体が増えていけば、ランドバンクは権利的な「集約機能」に専念することも考えられる。

●日本版ランドバンクが対象とする不動産

〔余剰不動産〕

- ・空き家
- ・空き地
- ・区分所有建物の空き住戸
- ・耕作放棄農地
- ・管理放置山林（原野商法の残骸的山林なども対象とする）

〔保全価値の高い不動産〕

- ・文化的価値の高い建築物
- ・文化的価値の高い庭園
- ・自然景勝地

〔非常時の復興対策〕

- ・震災時に基準以上の破壊が発生したと認定された地区の不動産

〔その他〕

- ・相続財産の対象としたくない不動産

(3) ランドバンクの組織形態

ランドバンクの組織形態につき、アメリカでは、前節で紹介したように①郡または市の外郭団体、②法律で定めた法人（完全に独立した特別な法人）の2種類がある。

そもそもランドバンクにおいては、行政機関でも民間機関でもない完全な中間的独立機能が求められる。これに関し、アメリカと日本の行政組織の違いから、日本では②のランドバンク法（仮称）で定めた法人形態が、その目的に合致すると考える。

(4) ランドバンクの管轄単位と構成員

日本においても、アメリカ同様、市（東京都においては、特別行政区）、または隣接する市町村の合同体ごとに一つの管轄ランドバンクを組織する。後者の場合においても、マスタープラン（再生計画）の策定および条例制定については、都道府県の支援のもと、各自治体ごとに行うものとする。

構成員は、各分野の専門家（都市計画、建築、法務、総務、広報など）から任命する。任期は5～10年で、当初の職員数は、5～10名程度で、地位は準公務員とする。

さらに、管轄ランドバンクの活動運営を監督・監査する機関として、評議委員会の設立を義務付ける。したがって、管轄ランドバンクは、管轄行政の直接的な管理下には位置づけない。評議委員は、公務員、有識者および地域住民から選定し（当初7～11名程度）、任期は4年で原則、無報酬とする。

(5) ランドバンクへの権利移転の形態

アメリカのランドバンク制度を参考にする際、目的や組織の性質、機能、再生あっせんの方法などの部分は、全くそのまま取り入れても良いぐらい大いに参考になる点が多い。しかし、入り口部分である対象不動産の取得方法はそうはいかない。

アメリカでは、放置されている空き家空き地の取得方法として、固定資産税等の滞納物件差押による競売実行を促進し、ランドバンクが優先的に取得できるシステムを中心に取得方法としている。しかしながら、前提制度としての税滞納による差押えの考え方や仕組みは日本とは異なる点が多い。例えば、税滞納者の差押は、日本では、滞納者の給与など財産全体を対象とする対人主義を採っているが、アメリカでは、不動産関係の税滞納は、不動産資産のみを対象とする対物主義を採っている。また、そもそも税務体系が日本では国税と地方税の二本立て方式なのに対し、アメリカでは、州や郡、市を中心とした地方分権方式をとっている。したがって日本では、アメリカのように不動産所有に係る税金の滞納だけで不動産そのものを差し押さえることは制度的に困難である。また、放置されている不動産の中には、固定資産税がかからない不動産も少なくない。

そこで、日本版ランドバンク制度では、ランドバンクへの不動産の移転形態を、差押による実行ではなく、①贈与もしくは遺贈、②相続放棄、さらには、③一定の要件のもとに行う法定信託（新設制度）の3つを中心に構成する。

- アメリカ : ①資産税の滞納による差押 (中心)
 ②地方自治体等の所有物件の譲受
 ③金融機関からの無償譲受
 ④所有者からの無償譲受
- 日本 : ①所有者からの贈与や遺贈による移管 (中心)
 ②相続放棄を含む相続人不存在物件の移管
 ③所有者特定が困難な不動産の法定信託による受託
 ④震災時の条例発令等による法定信託による受託

「移管」とは、あくまで管轄自治体に所有権が移転した後、管轄ランドバンクに移管されるという意味合いである。したがって、原則、対象不動産の受取人は管轄自治体であり、そこから管轄ランドバンクに移管される。移管の法的形態は、ランドバンク法(仮称・特別法)に基づく信託的受託である。したがって、管轄ランドバンクは、移管された不動産につき、あらかじめランドバンク法(仮称)で定められた範囲での処分・管理行為が信託受託者としてできる。

以下、個別に解説する。

3.4 贈与・遺贈による譲渡方式

～所有者が特定している余剰不動産の集約～

(1)所有者の意思による社会返還

余剰不動産の中でも所有者が特定している不動産に関しては、その全員の意思による贈与又は遺贈による譲渡方式で移転させる。日本版ランドバンクにおける中心的取得方式はこれが良いと考える。

アメリカにおいても、当初は差押などの形で余剰不動産を強制的に取得することが中心であったが、ランドバンクという受け皿とその意義が社会に浸透するにつれ、所有者自ら寄付(贈与)するケースが増え、行政側の手間としてもその取得方式を歓迎しているという報告もある(※)。

※例えば、マホニング郡ランドバンク(オハイオ州)では、資産税の滞納がないこと、担保権等の負担がないこと、権原が明確であること(または、権原明確化のための費用を負担すること)、規定違反建物がないことといった条件で不要不動産の寄付を受け入れている。

<http://www.mahoninglandbank.com/property-donations/>

日本において冒頭でも紹介した通り、相続したものの活用・管理できない不動産や、所有すること自体が負担となっているいわゆる“余剰不動産”は年々増加している。このことが、遺産分割および相続登記の未了に繋がり、所有者不明化の原因の一つとなっている。これら余剰不動産が、流通市場での経済的原理にしたがって活用承継していける時代ならまだしも、人口減少が続く我が国では、民間の経済市場原理だけに任せると、放置も含め違法、合法を問わず、地域自治にとってふさわしくない活用に繋がっていく。いや、この現象は既に始まっている。

よく、この問題を議論する際、「行政が価値のない土地を取得しても、使いみちもなく税金の無駄遣いで何の意味もない。」という意見を耳にする。しかし、どんなに価値

の低い土地も、国土の一部であり地域コミュニティを形成するインフラ資産であるとするれば、国民個人としては価値のない土地でも、国家や地域にとって価値のない土地などあるはずがない。それを国民の自主的な承継手続だけに任せること自体が問題であり、国家としての怠慢ともいえる。一刻も早く、地域の一部として有効な活用ができるようにすることが、地域自治・地域経済にとって有益なことであることは、アメリカのランドバンクが実証している。時には、税金を使って元の自然緑地に戻すことも、経済政策の一つの方法なのである。また中には、価値の高い不動産資産を、是非、地域のために有効活用してほしいという篤志的寄付の申出もあるはずである。

そこで、ランドバンクという専門の受け皿機関を設けることで行政が積極的な余剰不動産の受入れ政策に転換することが出来れば、国民にとっても不動産を安心して取得し、また相続することができる。そして、このことが所有者不明化の因子を減らすことにつながる。また、結果的に物理的集約が進めば、こう着状態にある地籍調査の進展にもつながるだろう（※）。

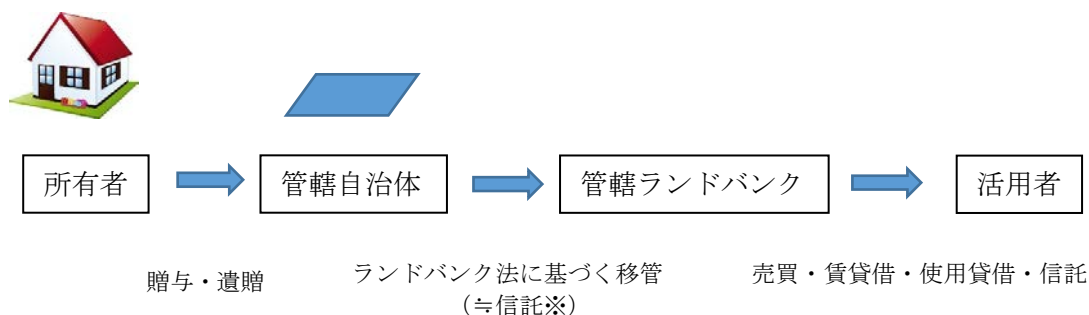
※地籍調査は、急速な人口減少が予定されている日本の国土再生活用政策にとって不可欠な事業である。

この贈与・遺贈方式では、事前に管轄自治体と所有者が受取り条件を協議できるのが利点である。原則、譲渡を受けるのは担保権等の付着していない土地のみとする。建物等がある場合は、所有者の負担で更地に原状回復してもらうことを原則とし、建物の状態によっては、管轄自治体の判断で建物も含め譲渡を受けることもできるとする。

契約（贈与）または相続開始（遺言）により、所有者から管轄自治体に所有権が移転し、管轄自治体は、ランドバンク法（仮称）に基づき管轄ランドバンクに移管する。この移管のイメージは、信託法理を採用し、委託者兼受益者が管轄自治体、受託者は管轄ランドバンクとなる。

それによりランドバンクは、実質的な所有権者として管轄自治体が策定したゾーニングによるマスタープランに沿って、当該不動産を適切な活用者に随意契約で売却したり、貸与（賃貸借、使用貸借、信託など）することができる。

[贈与・遺贈による移転方式のイメージ]



※管轄自治体が策定するマスタープラン（ゾーニングごとの再生計画）を実現することを目的として管轄ランドバンクに移管（所有権移転）することから、法的には信託受託に近い性質を持つ。したがって、管轄ランドバンクの管理・処分権限は、あくまで管轄自治体が策定するマスタープランの範囲に制限される。

(2) 想定事例

(ア)余剰不動産（所有者では管理活用が困難な空き家、空き地、山林田畑、原野商法の残骸地など） → 地域再生計画にしたがって処分・活用し、場合により隣地優先譲渡制度（side lot※）を推進

※隣地優先譲渡制度（side lot）とは、隣地所有者による一体活用を促進する集約制度である。米国ランドバンクでは、一定以上境界を接している隣地所有者に低廉な価格で譲渡あつせんし、隣地の敷地の一部として活用してもらうこの制度を積極的に展開している。それにより地域の安全と景観の回復、地域経済の向上等による税収の増加により、例え建物解体費用を行政が負担したとしても、中長期的には結果プラスに転じたという報告がある。

住宅密集地の多い日本においては、アメリカ以上にこの隣地との合体政策は有効だと考えられる。特に、都市においては、合体させることで現実的な再建築が可能になる土地も多く存在する。また、集合住宅においても、隣家と合わせることで現代生活にフィットした床面積が確保でき、集合住宅再生対策につながることも期待される。

(イ)保全価値の高い建築物とその敷地 → 景観・文化保全のための処分・活用あつせん

これらの建築物は、地域の景観を創り出してきた貴重性はあるものの、住み継ぐ後継者が無く売却するとなれば建物は壊され、更地として売られるケースが少なくない。そこで、相続人の有無にかかわらず、伝統的工法で建てられた古民家や町家、洋式建築物などを行政に寄付したいという所有者は、近年、全国的に増加傾向にある。

現在は、余程の保全意義や公益的な活用目的が無い限り、行政はその維持保全費の負担から、一律寄付の申出を拒否している。そこで、行政機関が直接の所有者としてとどまるのではなく、ランドバンクに移管することにより、その負担は軽減される。また、ランドバンクがその使命であるマスタープランの実現にしたがった有効活用ができる専門業者やNPOなどの市民団体に随意契約でつなげることが出来れば、景観保全という都市（再生）計画の重要な側面が推進しやすくなると考える。

ちなみに現在、世界遺産都市京都市において、まちの象徴的大型京町家を所有者から京都市に遺贈し、京都市からまちづくり関係のNPO法人に保全管理を委託するモデルの実践研究に当研究チームのメンバーが関与している。寄付を受け取る自治体にとっても、維持保全管理を担当するNPO法人にとっても、それぞれの得意分野を活かし、不得意分野を回避できる負担の少ない協働スキームの実践研究である。この事案においても、将来的にランドバンクのような専門受け皿機関が設立され、そこからNPOをつなぐ方がさらに安全で持続可能なスキームになることが要望されている（※）。

※平成 28 年度文化庁事業NPO等による文化財建造物管理活用の自立支援モデル検討事業「公民一体で実現する民事信託による文化財建造物の保全活用モデル」（特定非営利活動法人うつくしい京都）報告書参照

このように、ランドバンクという専門受け皿機関の誕生が、今まで行政機関が求められても出来なかったゾーニング単位でのマスタープラン（都市計画などの土地政策・景観政策）が実現できる大きな契機となることは間違いない。

(ウ)区分所有建物の空き住戸 → 管理組合の方針に沿った処分・活用のあつせん

区分所有建物の中でもテラスハウスなどの連単長屋の場合は、他の住戸の物理的状態や住民の利害と調整しながら再生・活用・処分することが都市計画上の視点からも求められる。そのためには建物全体の状態をチェックし、活用方法も他の住民の生活と融合する方法が求められ、ランドバンクのあつせん機能の腕の見せ所である。

また、分譲マンションにおいては、築年数の経過による大規模修繕や建替え問題が急増する中、空き住戸による権利的空洞が、収益的にも設備管理的にも一番の障害となる。居住を目的としない購入者への転売も問題である。そこで、区分所有建物の所有者から、自治体を経由して管轄ランドバンクに権利移管された場合、ランドバンクが区分所有者として管理組合と連携しながら、活用・処分することができる。アメリカやドイツのように、集合住宅の構造を含む共用部分の所有権が区分所有の対象とならず、管理組合固有の所有権を確立していない我が国では、ランドバンクのような公共的な受け皿機関に一旦区分所有権を集約することで、その補完ができると考える。

(エ)地域住民の共同所有不動産（集会所など） → 既存の共同所有者だけでなく、地域住民全員が活用できることを条件に、ランドバンクから地域地縁団体等に維持管理を条件に貸与

所有者不明化問題の一つの形態として、権利能力なき社団法人の登記方法の問題がある。代表的なのは、地縁団体や地域住民の有志が所有する不動産で団体名義で登記が出来なかったことである。代表者の個人名義での登記がされたため、本来個人の相続財産ではないにもかかわらず、その名義人の死亡による権利分散が起こっている。

これに対し、政府は認可地縁団体への登記名義の促進措置を平成27年4月に施行したが、現実には、高齢化している地域社会において認可地縁団体の要件を満たすことは簡単ではない。また、地縁団体ではなく一部住民の有志が何らかの目的で共同保有している不動産は対象とはならない。そこで、一旦管轄自治体が所有権を受け取り、管轄ランドバンクに移管し、そこから改めて自治会などの地縁団体に貸与し、地域住民全員のために有効な活用状態に戻すことも実現可能となる。長崎市の空き家を解体して地域自治会に公開空地として貸与する制度なども、ランドバンク制度が実現すれば、よりスムーズに運用できるものと考ええる。

3.5 法定信託制度によるランドバンクへの権限集約

～いわゆる所有者不明不動産の集約対策としての新制度～

(1) 法定信託制度の必要性和許容性

所有者が特定され、その全員の意思による贈与や遺贈による取得は、現行の法律の範囲でできる取得方法ではあるが、それだけでは余剰不動産等の集約対策としては十分とは言えない。現在、地域の安全や経済活動の障害となっている、いわゆる“所有者不明”不動産に関しても、目を背けることはできないからである。

そこで、所有者の全員または一部の特定並びに全員による意思形成が困難な不動産を対象に、合理的かつ迅速に再生活用することを目的とした新制度を提案する。

(ア) 迅速な集約・再生・活用の必要性

放置状態にある不動産の中でも、特に問題なのが現在の所有者の全員が特定できていない物件である。所有者不明と言ってもいろんなパターンがある。所有者が行方不明であれば、不在者財産管理人を、所有者が死亡し法定相続人が不存在ならば相続財産管理

人を裁判所に選任申立して管理・処分できる(※)。問題は、登記名義人が死亡しているにもかかわらず、遺産分割および相続登記をしていない不動産である。

※実務的には、これすらも手続費用対効果の問題があり簡単とは言えない。

平成29年6月、法務省は50年以上登記の変更をしていない土地が、所有者ベースで全体の4分の1以上にのぼるという驚愕の調査結果を公表した。仮に、登記名義人が死亡して30年以上経過しているとすれば、相続人も何人かは死亡しているだろうから、現在の相続人の数は十数人から数百人に及ぶ可能性がある。子供の数が多かった世代の相続が増加している時代だからなおさらである。

ところが、戸籍制度の充実した我が国では、登記名義人の戸除籍を丁寧に集め、現在の相続人を割り出し、戸籍の付票などで住所地を特定し、一人ひとり連絡をとれば、遺産分割を促すことができる。話し合いでうまくいかなければ、遺産分割調停などの手続を利用し、最終的に裁判所に審判してもらい、何十人何百人になろうと、相続人全員の法定相続分の割合で相続登記をすれば所有権は特定し、その後の処分も可能となる。少なくとも理論上はそうである。

しかし、現実にはそうはいかない。調査や手続に掛かる時間と費用、そして人的負担の大きさを考えると、余程高額で処分できることが明らかな不動産でない限り、誰もが対処することを躊躇し、放置することを選択する。それこそ、相続登記をせず、死亡した者の名義のままにしておけば、そのうち行政が引き取ってくれるだろうと真剣に信じている相続人がいるのも無理はない。

そもそも、登記名義人が死亡しているにもかかわらず、遺言書もなく相続人による遺産分割もせず相続登記もされていない場合、相続人間だけでなく、何らかの利害関係を持つに至った第三者ですら、相続人全員の意思を取り付けないと何もできないということの方が問題なのではないだろうか。

この矛盾に対する対策については、後記第三章で具体的な提案をするが、不動産登記法の目的を改めて見てみたい。

〔不動産登記法〕

第一条 (目的)

この法律は、不動産の表示及び不動産に関する権利を公示するための登記に関する制度について定めることにより、国民の権利の保全を図り、もって取引の安全と円滑に資することを目的とする。

第一条で、我が国の不動産登記法でも、諸外国と同様に「国民の権利擁護と取引の安全と円滑」を目的にしていることが明確に分かる。ここで言う「国民」とは、所有者だけでなく、地域住民を含めたその不動産と利害関係を持つ国民の両方のことであり、「取引の安全・円滑」とは、理にかなった管理処分行為が迅速に行えるための指針データという意味があるはずである。

ところが、現在の実務では、何故か第三者の利害関係人すらも登記名義人の相続人を特定しなければ交渉すらできないのである。つまり、民法の相続の解釈をそのまま登記手続に採用しているからである。これが矛盾の因子である。

とすれば、対抗要件である権利の登記の申請や更新を怠っている者に対し、一般市民が犠牲を払ってまで相続人の権利を擁護しなければいけない理由が見つからない。本来であれ

ば、罰則とは言わなくとも適切かつ迅速な手続きをしない者へのリスクがあつてしかるべきではないだろうか。

そこで、日本版ランドバンク制度では、我が国における不動産所有の最大の課題である所有者不確定物件につき、一定の適正手続きのもと迅速かつ円滑に管轄ランドバンクが法定された権限を受託し、法定された管理権、処分権のもとに再生活用が図れる制度を提案する。

(イ) 法定信託制度の概要

この制度は、ランドバンク法（仮称）および条例で明記された要件に該当する不動産（危険家屋や公共事業などマスタープランの実現に不適合な状態の放置不動産など）に対し、相当期間での所有者調査の結果、例え所有者全員の特定がされなくても、あるいは、所有者の全員の特定はされたが当事者が遺産分割協議をしない場合等でも、管轄ランドバンクが法定の範囲での管理・処分行為が出来るようにすることを目的とする制度である。

事前に制定する法律や条例に基づき管轄自治体の長が決済者となり、管理放置されている不動産に対し管轄自治体が信託委託者、管轄ランドバンクが信託受託者、登記名義人の相続人全員が信託受益者となる信託契約を法定により成立させるものである。

法定の信託期間は5年とし、受託者である管轄ランドバンクは、信託上の所有者として法律および条令で定めた範囲での管理行為および処分行為が出来るようになる。例えば、危険家屋なら建物全体の除去処分も管轄ランドバンクの判断で可能となり、公共事業に対する地上権設定などの契約行為もできる。

そして、知れたる相続人に通知したにもかかわらず、法定信託期間の5年以内に登記名義人の相続人が遺産分割し、管轄自治体に通知しない限り5年で相続人全員の受益権（債権）は放棄されたものとみなし、法定信託は終了する。それにより、所有権は管轄自治体に移り、改めてランドバンク法に基づき管轄ランドバンクに移管する。

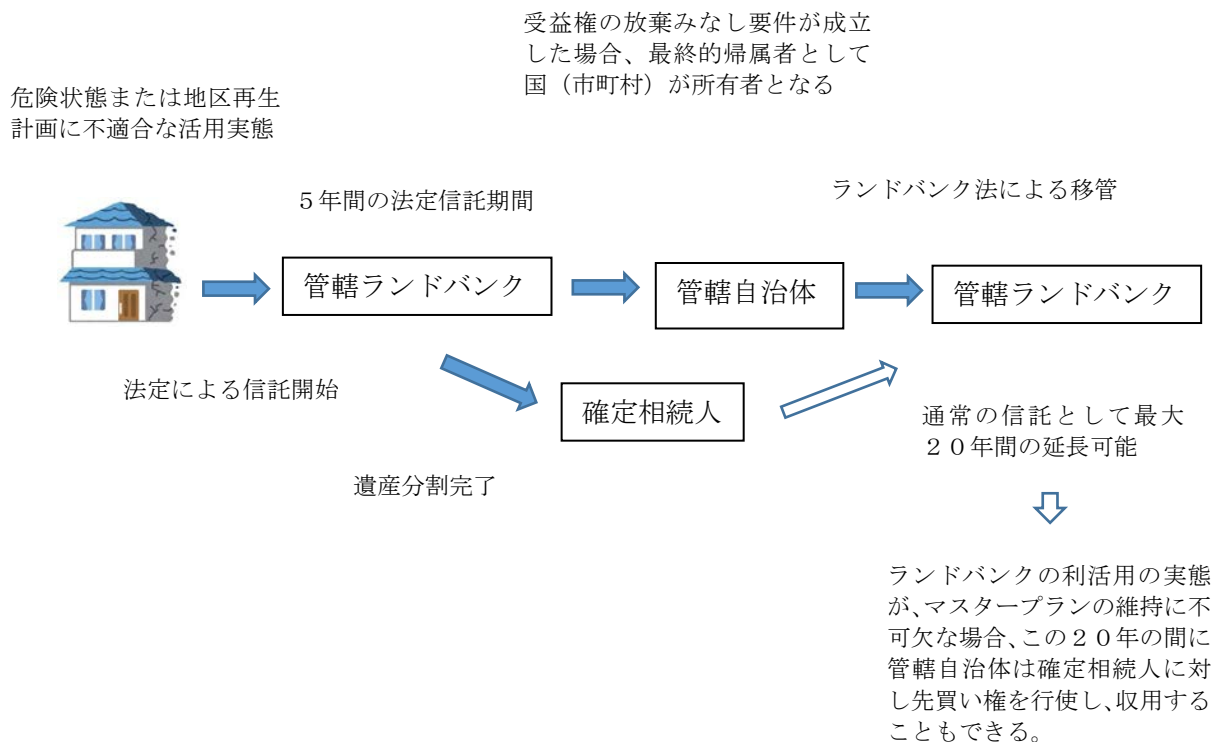
ただし、法定期間の5年以内に登記名義人の相続人が遺産分割協議を完了させ、管轄自治体に通知した際には法定信託は終了するが、法定期間内における管轄ランドバンクによる当該不動産の利活用の実態がマスタープランの維持に不可欠と判断した場合は、管轄自治体は、その後最大20年間信託契約を延長することができる。さらに管轄自治体は、この20年の間に先買い権を行使して収用することもできるものとする。

この制度により、放置され地域住民の脅威になっている放置不動産や公共事業の予定地になっているものの、交渉すらできない状態にある所有者不明土地などの早期再生活用を諮るものとする。

尚、不動産所有権という財産権の侵害性については、当該侵害が所有者の権利と他の地域住民の安全な生活及び豊かなまちづくりの実現を追求する権利並びに自己の財産権の擁護などと比較考慮した上で、後者に当たり、かつ所有者が登記申請などの自己の権利を擁護する手続きを怠っている場合には、一定の財産権の制限を受けても人権侵害に当たらないものと考えべきではないだろうか。

いずれにせよ、この強制的とも言える所有権の制限の根拠は、公共の福祉に基づいた国土再生計画（マスタープラン）に反する不動産活用状態の解消である。

[法定信託制度のイメージ]



※要件等については、一案（一例）とお取りください。

(2) 法定信託制度の概要

(ア) 対象不動産

- ① その活用状態が、地域住民の受忍限度を超える程度の損害が生じていると管轄自治体の長が判断した不動産（空き家法の特定期間空き家、違法建築物など）で、その所有者の全員または一部の特定が困難な不動産、または相続人の全員が特定しているにもかかわらず相続登記がされていない不動産
- ② 公共事業計画並びに管轄自治体が策定し国が認定したマスタープランの実現に、その活用状態が明らかにそぐわないと管轄自治体の長が判断した不動産（空き家、空き地、耕作放棄地、管理放置山林など）で、その所有者の全員または一部の特定が困難な不動産、または相続人の全員が特定しているにもかかわらず相続登記がされていない不動産
- ③ 私道や水路などの土地で、所有者の全員または一部の特定が困難なもの(※)
- ④ 上記①②③に準ずる不動産

※元々隣接地の附属的存在だった私道や水路において、隣接敷地は売却されて所有者が変わっているが、これら附属的土地だけが忘れものように元の所有者(死亡して相当年月経過している場合がある)の名義のままに残されているケースのこと。このように固定資産税がかからない土地において、相続時の財産から抜け落ちるケースは少なくない。このような土地をランドバンクが積極的に取得し、公有地または、隣地の一部として権利の所在を復活させる必要が求められる。

(イ) 開始要件(※)

①権利の登記がされていない不動産

権利の登記が未登記で、表題部所有者の死亡から5年以上経過しているにもかかわらず登記の更新がされておらず、かつ、知っている登記名義人の相続人が5名以上いることが明らかで、それ以上の調査に相当の時間(※※)と費用がかかることが予測される場合

※表題部登記すらない完全な未登記物件も①に含む。尚、要件については、一つの案と考えていただきたい。

※※相当な時間とは、おおよそ3か月程度のことをさす。

②権利の登記がされている不動産

権利の登記がされているが、登記名義人の死亡から10年以上経過しているにもかかわらず登記の更新がされておらず、かつ、知っている登記名義人の相続人が5名以上いることが明らかで、それ以上の調査に相当の時間と費用がかかることが予測される場合

③通知等要件

管轄自治体の長は、5名以上の知っている相続人の戸籍の附票の住所地並びに登記情報で知れた担保権者等の記載住所地に通知し、さらに物件所在地での掲示を含む公示をしたにもかかわらず、3カ月経っても誰一人の連絡もない時

④上記通知および公示に対し、相続人および担保権者等の一部から連絡があったにもかかわらず、通知および公示の日から1年が経過しても登記の更新または遺産分割調停の申立て、抵当権者による抵当権の実行などの法的手続が開始されない時

(ウ) 手続の適正について

前述(1)(ア)で検討した通り、そもそも、登記は対抗要件であり、その登記情報を更新していないとすれば、所有者側も一定のリスクを負うべきであり、第三者の利害関係人が過大なリスクを強いられること自体問題である。また、権利の登記をしているものとしていない者の扱いが同じというのも、登記制度の趣旨から考え平等ではない。

そこで、利害関係人など第三者の所有者調査については、おおむね3か月間の調査で判明した相続人が5名以上で、全員の特定には更に時間と負担がかかることが明らかな場合は、その時点で判明した相続人のみの住所登録地に連絡をすればよく、その後、その連絡を受けた相続人が、相続人全員を特定し遺産分割協議をするべきである。そして、管轄ランドバンクに法定信託されている期間内は、本来所有者である相続人全員がしなければいけない管理・処分行為をランドバンクが代わりに履行してくれるものであり、またその期間内に遺産分割等を完了させることで、所有権者としての主張と取り戻しは可能となるのだから、このような制度が個人の財産権に対する不適当な侵害に当たるものではないと考える。

尚、あくまでこの制度における処分行為および管理行為とは、ランドバンク法(仮称)並びに

条例において示した範囲であり、それを超える場合は、その事情と必要性を示し裁判所の許可を求める必要があると考える。

(エ) 法定信託の開始と効果

前述(2)(ア)の不動産において、(2)(イ)の要件に当てはまる場合は、管轄自治体の長はランドバンク法(仮称)並びに条例に基づき、当該不動産を管轄ランドバンクに法定信託することを宣言できる。この宣言により、法定信託は開始する。この場合の法律関係は、信託委託者が管轄自治体、信託受託者が管轄ランドバンク、信託受益者が登記名義人(所有者)の相続人全員となる。

これにより、受託者である管轄ランドバンクは、ランドバンク法(仮称)または条例で定められた範囲(※)での処分行為及び管理行為、保存行為をすることができる。

また、建物の除去費用などの経費は、一旦管轄自治体または管轄ランドバンクが負担し、管理行為、あるいは、法定信託終了後に相続人等がする処分行為等で収益が発生した場合は、その収益から優先的に回収することができる。

※法律及び条例により、管轄ランドバンクに法定信託された不動産については、危険空き家の除去およびマスタープランの実現に必要な処分・管理行為等をできるという条文を設けることで、信託目的としての有効性を担保する。

また、当該不動産の登記情報にある担保権等については、前記3か月以内にその担保権者等から管轄自治体に連絡が無い場合、または所在不明などの理由で連絡がつかない場合は、法定信託期間内はその債権回収権は凍結される。

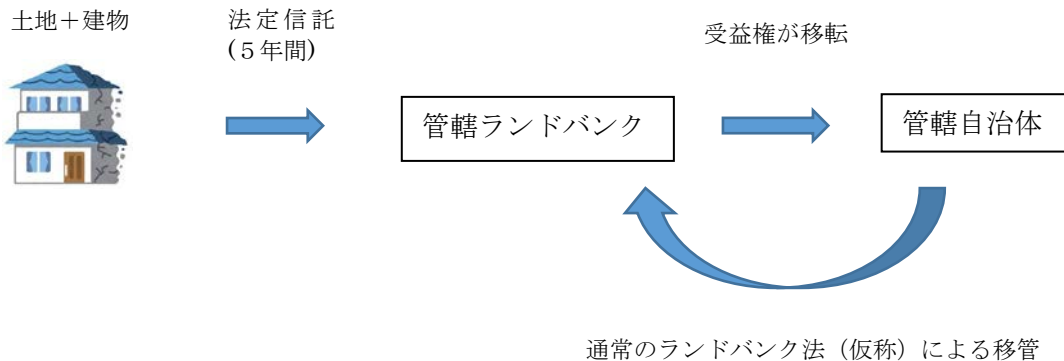
(オ) 法定信託の終了と効果

① 法定信託期間中に相続人等から連絡および手続きがされない場合

法定信託が開始してから5年が過ぎても相続人による遺産分割または遺産分割調停など裁判上の手続の開始がされない場合、元の登記名義人の相続人全員が持つ信託受益権(受益債権も含む)はランドバンク法に基づき放棄されたものとする。したがって、この場合の法定信託終了後の法的関係は、信託委託者が管轄自治体、信託受託者が管轄ランドバンク、信託受益者が管轄自治体となり、通常のランドバンク法に基づく移管と同じ形態で当該不動産の利活用運営は続行される。

また、管轄自治体が登記上の担保権者の住所地に通知したにもかかわらず法定信託期間中に管轄自治体に権利行使の意思の通知をし、法定信託期間終了と同時に権利保全のための裁判上の手続を開始しない場合は、ランドバンク法に基づき法定信託期間終了時に担保債権は放棄されたものとみなし、囑託で担保権の登記は抹消される。

[法定信託期間中に相続人等から何の反応も無かった場合のイメージ]



②法定信託期間中に相続人等の権利保全手続きがされた場合

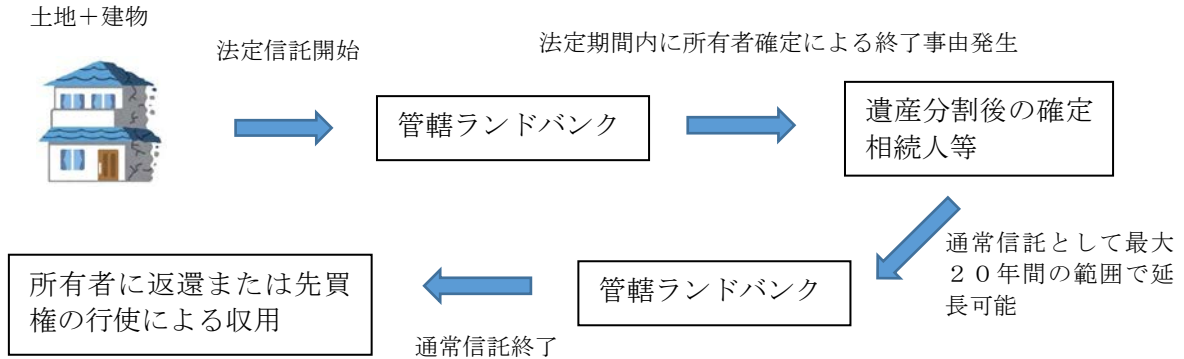
法定信託が開始してから5年以内に遺産分割がされ、管轄自治体に所有者から通知があった場合は、通知があったときから1か月後に法定信託は終了する。

ただし、法定信託の受託者（管轄ランドバンク）による信託目的の範囲内での利活用がされている場合で、マスタープランの実現にとってその活用の継続が必要と認められる場合は、管轄自治体の長の判断で信託契約を最大20年の範囲で延長することができる。この場合の法律関係は、信託委託者が確定相続人（新たな登記名義人）、受託者が管轄ランドバンク、受益者は確定相続人である。

この場合における受託者（管轄ランドバンク）が信託目的達成のために負担した債務あるいは得た利益については、受益者である確定相続人の債権債務となる。例えば、危険家屋の除去費用などの費用は、その後の利活用で得られた収益と相殺し、残債があれば確定相続人に請求できる。また、延長期間の担保権についても、凍結の延長ができるものとする。

さらに、延長期間を含めた信託終了時に管轄ランドバンクによる利活用がマスタープランの維持に不可欠と管轄自治体の長が判断した場合は、管轄自治体に先買い権を認める制度も考えられる。この場合の買取費用と確定相続人に対する管轄ランドバンクの債権を相殺することも可能である。

[法定信託期間中に相続人等の権利保全手続きがされた場合のイメージ]



(カ) 法定信託開始の発令権限者

法定信託の開始宣言は、管轄自治体の長がする。

(キ) 法定信託の監督者

法定信託の開始および信託期間中の監督は、管轄ランドバンクの評議委員会並びに管轄地方裁判所がする。

3.6 相続放棄された不動産の受け皿再生機関として

(1) 所有権の放棄と相続放棄の区別と必要性

現在、無主の不動産の帰属先については、民法の規定がある。

民法

第239条（無主物の帰属）

2 所有者のない不動産は、国庫に帰属する。

この条文を素直に読めば、相続放棄および所有権放棄された不動産は無主となるため、国に所有権が自動的に移ると解釈できる。しかしながら、実務的には国は受取りを当然には認めていない。理由は、受け取った後の管理費用を歳費から出す根拠が確立していないからだろう。

また、放棄するならば原状回復したうえで放棄していただくという道義的責任も問題となる。日本以外の諸外国(*)では、不動産は「土地」だけを指し、「建物」は土地の付随物と考えるため、不動産の所有権放棄と言えば、「土地」の所有権放棄であり、建物については、原則、原状回復を求め、更地にしてもらったうえでの放棄という理屈も成り立つが、いかんせん日本では、「建物」も独立した不動産としている関係で、上記

の民法第239条第2項を素直に読めば、「建物」も放棄すれば国の帰属になるとも読めてしまう。もし、「土地」だけでなく「建物」についても所有権の放棄をすれば自動的に国の所有物として管理責任が移行するとすれば、それこそ混乱が起きるだろう。事実、ローマ法の考え方を受けて、不動産の放棄を民法で認めているドイツでも、国に一定の拒否権を設けている(※※)。

※日本が統治時代に制度化した韓国と台湾を除く

※※田處博之[2014]、「ドイツ法における土地所有権放棄の制度について」、『札幌学院法学』、30巻2号、p178、p195

申し述べたいことは、いかに余剰不動産を積極的に受けとるべきとは言え、当事者双方の契約ではなく、単独行為としてできる所有権放棄で、自動的に国(管轄自治体)に所有権が移ってしまうというのは、原状回復された「土地」ベースで考えれば合理性はあるが、「建物」ベースで考えたときに課題が残る。そこで、不動産の所有者の意思に基づく法律行為としての贈与契約によりランドバンクへの所有権移転を行える以上、ランドバンク法(仮称)の適用対象とする移転形態※から所有権の放棄を含める必要性は無いと考える。

※遺贈は放棄と同じく単独行為であるが、受け取る側に拒否権もある。

問題は、「相続放棄」された不動産である。相続放棄は、相続人の地位そのものから離脱させ被相続人の債務から相続人を救う制度であり、所有権の放棄とは全く趣旨が異なる。これに関しては、現実には、国も放置している状態ではあるが、その放置が地域住民の損害につながるとすれば、好ましい行政判断ではない。

そこで、本提言の趣旨からは、相続放棄による不動産においては、相続財産管理人からの申出があった場合は無主の認定をし、管轄自治体に所有権を移したうえで迅速に管轄ランドバンクに移管し、速やかに、管轄自治体で作成した都市計画に沿う再生活用に転化した方が、地域経済につながると考える。

また、この最終的受け皿の誕生によって、相続財産管理人の積極的な業務執行の実現にも資すると考える。

(2)建物の解体費用は誰が持つべきか

問題になるのが「建物」の扱い、つまり解体費用は誰が持つのかである。まさに、この問題が、今まで国(地方自治体)が積極的に余剰不動産を受け取らなかった最大の課題である。今も、危険空き家の行政代執行に際しても、結局行政が除去負担せざるを得ない状況にある。大きな歳費損失となっている。

アメリカのランドバンク制度は、この点に関し、こう指摘している。アメリカでも、日本と同じように解体費用は通常の一戸建て住宅の場合、150万円～250万円前後というのが相場で、ほぼ日本と同様である。にもかかわらず、連邦政府からの補助金も仰ぎつつ積極的に余剰不動産を収容し建物を歳費で解体することは、短期的には損失ではあるが、中長期的に見た場合、再び住宅税が徴収でき、地域自治の回復による経済効果による所得税等の安定確保を考えると、プラスになると考える、と報告されている。

所有権の放棄は、放棄する物を特定できるため、価値のないものだけの放棄ということも出来てしまうが、相続放棄は相続人の地位そのものを放棄するということであるから、この場合においては、国土の最終的帰属者としての国の責任において対応すべきで

あろう。そのためにも、ランドバンク制度は我が国にとっても有効であると考える。

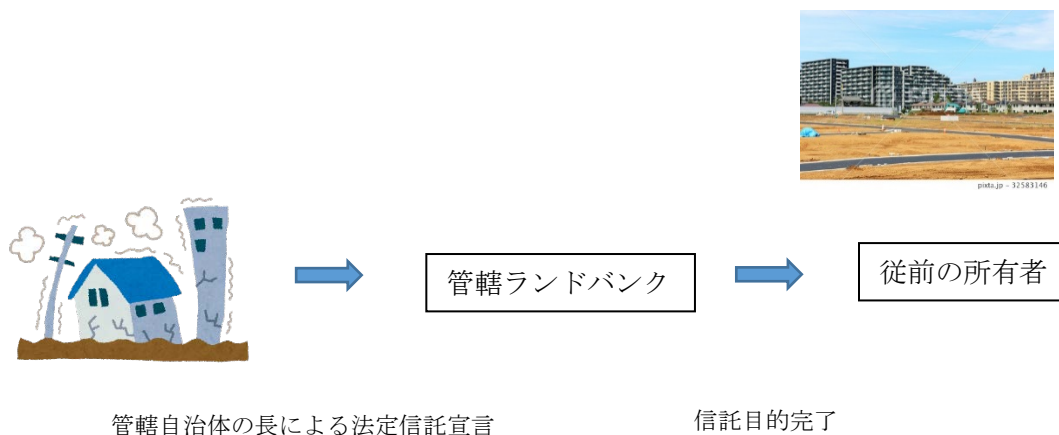
3.7 震災等災害発生による甚大被害地区における法定信託制度

前記 3.5 の所有者特定困難な不動産の権利関係を迅速に集約し、マスタープランの実現を目的とした「法定信託制度」は、我が国の土地政策における重要課題である震災等の災害時の復興事業の促進対策においても応用することができる。東日本大震災の後に経験したような、復興計画と予算が決まったにもかかわらず、土地の権利関係の問題で何年も無駄な時間と費用を費やした失敗を二度と繰り返さないための制度である。

具体的には、管轄ランドバンクを設置している自治体は、事前の条例等制定により、震災等の災害が発生し、その結果、個別所有者による復旧再生ができるようなレベルではなく、ゾーニング（複数の権利関係にまたがる区域の土地）による復旧再生活動が必要な区域を管轄自治体の長が「復興指定区域」に指定する。そして、当該地域（指定ゾーン）の不動産において、所有者が生存または特定できるか否かにかかわらず、その土地の再生復興に必要な管理権および処分権を管轄ランドバンクに法定信託されることを宣言する制度である。これにより、土地区画整理事業に準じた速やかに復興事業を進めることができる。

尚、この復興事業におけるランドバンクの権限の範囲は、残置物の処分権限と、境界確定権限を含む土地の復興整備に必要な権限、並びに土地の活用方法の決定権限を主な内容とし、建物の再生については、原則、法定信託終了後、所有者の資力と権限において行うものとする。

〔震災等により甚大な被害が発生した地区における法定信託制度のイメージ〕



3.8 新たな所有形態のニーズに対応するための受け皿機関として

(1) 多様な不動産所有のカタチへの対応

人口減少、少子高齢化、未婚者の増加、あるいは再婚者同士の結婚、さらには同性者による事実婚の増加などを背景に、現在の日本においては、不動産の所有形態に新たな

多様なニーズが生まれ始めている。これらのニーズは、我が国の既存の不動産所有のカタチでは予定されていないニーズであり、将来の権利的複雑化の要因となることが明らかである。

そこで、これら新しい不動産所有のニーズに対応できる対策が不可欠である。

例えば、次のようなケースである。

(2) 想定事例

(ア) 仲の良い者同士によるシェア型共同住宅

時代の進化と家族形態の変化により、他人同士が特定の目的を達成するために不動産を共同で取得するケースが今後増加していくことが予測される。具体的には、仲の良い数人の単身者（夫婦が入る場合もある）が、お金を出し合って土地を購入し、プライベートグループホームやコレクティブハウス（※）と呼ぶ住宅形態を建設するケースである。

あるいは、一人の参加者が親から相続した土地に、他の参加者がお金を出し合って建設する場合も考えられる。

※居室は個別にするが、キッチンやリビングなどは共用し、食事づくりや共用部分の掃除などを当番制にし、プライバシーとコミュニティーを共存させるフィンランドなどの北欧に多い共同住宅形態のこと。

(イ) 新しい夫婦関係の増加

既婚者同士が再婚する場合、あるいは、同性者同士等の事実婚の生活の場として共同出資により住宅を購入したいが、お互い推定相続人がおり、両者の死亡後は、その分割処分の困難が予測されるというケースが考えられる。民事信託による処理方法も考えられるが、遺留分のことや、受託者を誰にするかなど考えるとそう簡単ではない。

(ウ) 相続財産から切り離したいというニーズの増加

上記のようなケースを従前の不動産所有のカタチに当てはめて考えたとき、将来の権利関係の複雑化を招き、今の日本が抱えている不動産の権利的制御不能化問題がますます拡大する可能性がある。

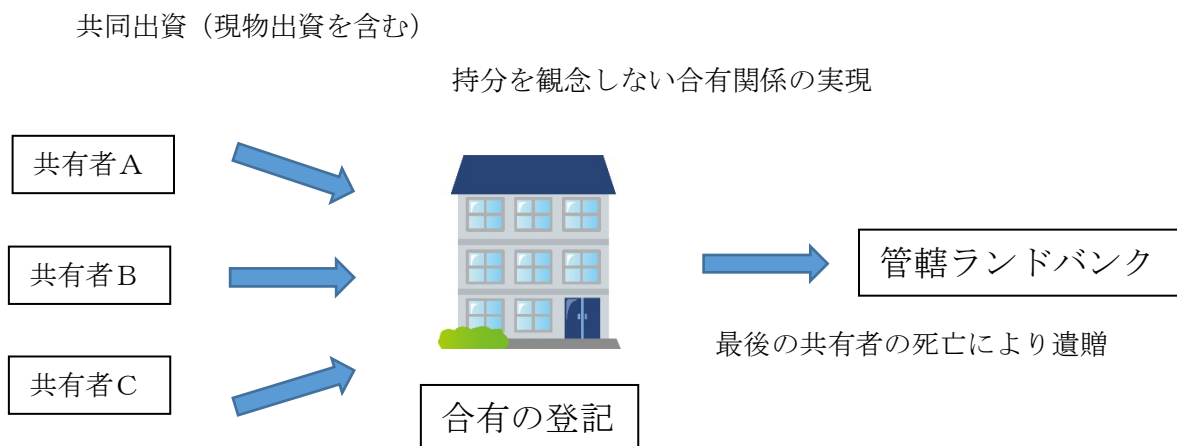
そこで、それぞれの共同所有者の死亡後は相続財産から切り離し、あっさり公的機関に寄付したいというニーズも高まるだろう。こんなニーズの受け皿になれるのが、ランドバンクの役割である。

従前の仕組みでは、共同所有者それぞれの相続人に権利が分散化する恐れがある。これを解決する仕組みとして、出資者が共有持分を持たず、最後の活用者の死亡によりランドバンクに全部の所有権を遺贈することで、権利の分散を防ぎ、税務的課題をクリアできるとすれば、安心して出資し合える（一人の参加者が相続した土地に、共有で施設を建設したり、資金を出し合ったりして共同購入する場合等）。

従前でも民事信託を使えば分散防止対策もできなくもないが、公的なランドバンクが受託者として機能してくれれば、遺留分の特別措置も講じる可能性も広がり、より安心して不動産への投資が可能となると考える。

この仕組みに関しては、第三章の「合有所有制度の提案」の項を参考にいただきたい。

〔相続財産としたくない所有のカタチのイメージ〕



※詳細な仕組みについては、第三章 2.6 を参照

3.9 管轄ランドバンクの収入源

（1）収入源予測

- ・管轄自治体からの助成金、補助金
- ・国及び都道府県からの補助金、助成金
- ・保有不動産の売却利益
- ・保有不動産の賃料
- ・個人及び企業からの寄付金

（2）歳出予測

- ・人件費
- ・運営費（人件費以外）
- ・建物解体費等原状回復費用（※）

※解体費用については、管轄自治体の負担とすることも考えられる

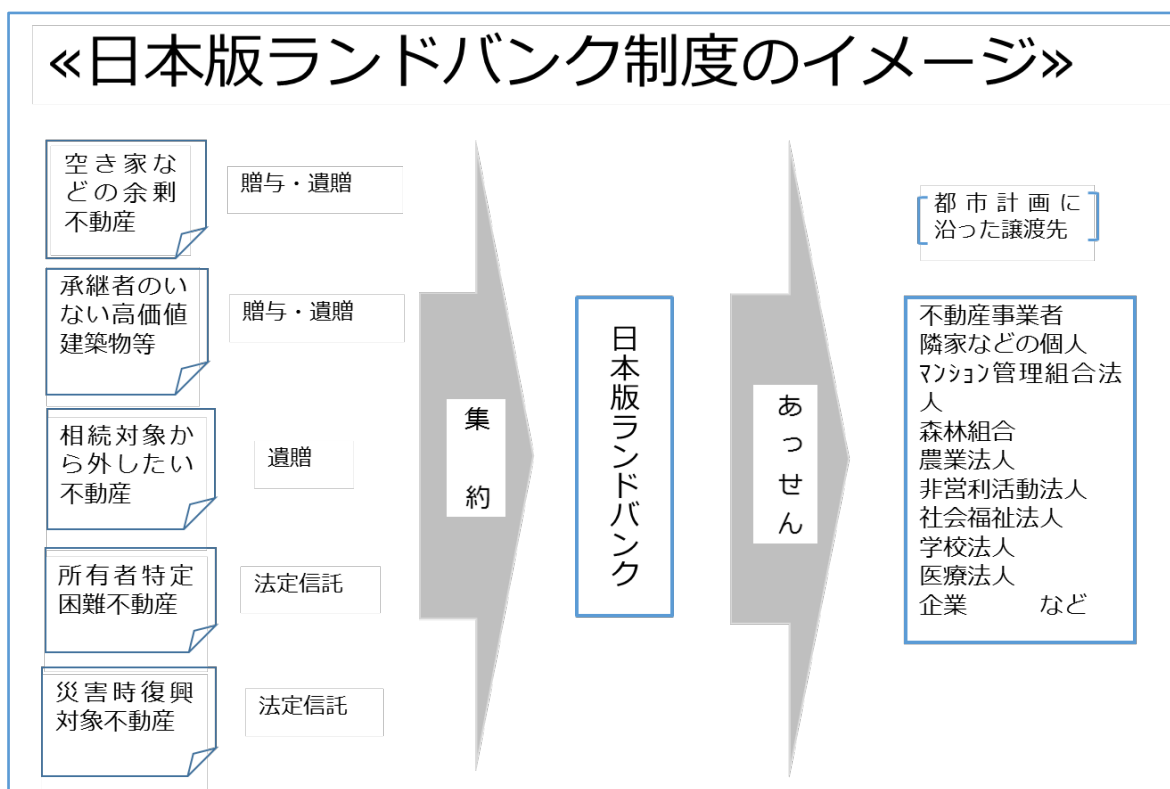
3.10 日本版ランドバンク制度を提案するにあたり

繰り返しになるが、ランドバンク制度の最大の目的は、アメリカと同様に人口動向に応じた国土再生利用計画（都市計画、農地計画、森林計画などのもとに策定されたマスタープラン）の実現である。したがって、マスタープランなしに受け皿だけを用意することは意味が無い。

またランドバンクが税制面での優遇を受けるのも、すべて国土再生利用計画（マスタープラン）の実施促進という公共の福祉としての大義があるからこそである。不動産の過少利用時代において、ただ単に管轄ランドバンクが国民から不動産を回収し、公有地化、あるいは流通市場に送り込むだけでは、その意義は無いと考えるべきである。

さらに、アメリカの事例から、ただランドバンクを組織すれば成功するものでもなく、マスタープランの実現にふさわしいスペシャリスト（人材）をそろえ、必要な予算を確保することが、その成否を分けるポイントであることが分かる。

以上のことを日本版ランドバンク構想の提案に際し、強調しておきたい。



第三章 予防のための制度提案 ～権利分散を二度と起こさせない制度提案～

1. イギリスの不動産法と登記制度の紹介

1.1 1925年から権利的分散を予見していたイギリスの不動産法

第一章で述べたように、日本の不動産の所有者不明化の要因の一つに、不動産登記上に記載されている登記名義人が死亡しているにもかかわらず、名義変更がされないことが挙げられる。それにより権利的分散が果てしなく広がるにもかかわらず、その登記名義人の相続人の全員を探し当て、その全員による遺産分割を経ないとその不動産の処分等が出来ないというところに問題がある。震災現場でも空き家対策を含む都市計画事業の現場でも、このことが障害となり大きな「無駄」を生んでいることは紛れもない事実である。こんな矛盾を感じながら諸外国の制度調査を進めていった中で、イギリスの土地法に権利分散を防止する制度が存在することを発見した。

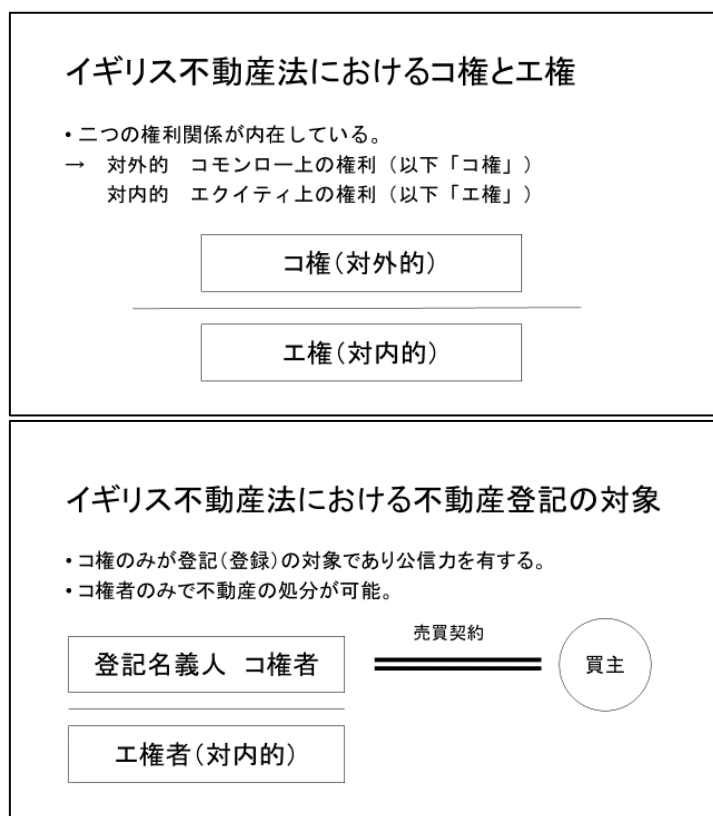
イギリスでは、1925年に不動産法の大改革を行い、財産法（Law of Property Act 1925）、継承土地法（Settled Land Act 1925）、受託者法（Trustee Act 1925）、土地登録法（Land Registration Act 1925）、土地負担登録法（Land Charges Act 1925）及び遺産管理法（Administration of Estates Act 1925）が立法化された。その目的とするところは、古い多種多様な所有形態により錯雑していたイギリス不動産取引を簡易にし、安全かつ迅速な現代的感覚に適合した新たな不動産移転システムを導入して簡素化することにあつたとされている（※）。当研究会は、この大改革の中でも徹底的に権利分散防止を実現しようとする次の三つの考え方と制度に注目した。

※大澤正男「イギリス不動産法の単純化と土地移転の簡易化」（早稲田法学第72巻第4号）1972年

- ①封建的土地制度からの脱却後もなお不動産の最終的な帰属者を国王としていること（権利者不明化の防止）
- ②相続は清算主義であり、遺言のない場合の不動産は売却が原則であること（無意味な権利分散の防止）
- ③不動産の共同所有は、対外的には必ず生存者主義の合有関係が生じること（取引の安全と権利者の明確化）

今の日本で社会問題となっている国土の権利的制御不能化現象を予見したかのような、実に合理的な制度を、今から92年も前に制度化していたということである。

イギリスの不動産法は大陸法系の日本の民法とは大きく異なる。所有権は、対外的なコモンロー上の権利（以下「コ権」）と内部的なエクイティ上の権利（以下「エ権」）の二つが常に内在していると考えるのである。日本でいうところの不動産登記（イギリスでは土地登録）の対象となるのはコ権のみであり、売買などの処分行為において当事者となるのは、対外的な権利を持つコ権者のみである。



〔コ権とエ権のイメージ〕

このイギリスの考え方は、日本との法制度の違いを考慮するとしても、相続を起因とした権利分散が果てしなく広がる日本の制度と比較して非常に参考となる考え方である。

以下、この考え方に基づいたイギリスの不動産に関する制度の概要を紹介する。

1.2 土地の最終的帰属者は国王

イギリスでは、全ての土地は国王に属しており、国民は土地を国王から一定期間借りて保有 (lease hold) しているにすぎないと考えてきた。1925年の不動産法の大改革により、土地の権利移転を合理化かつ簡易化し、封建的土地制度を脱却、あるいは廃止したといわれているが、それでも最終的には土地は国王に属するという考え方は、現代のイギリスにおいても続いている。その理由は、封建制度を廃止したからといって領主権そのものを廃止すると、土地の放置等の様々な問題に対応できなくなるからである。したがって、例えば、イギリスの相続法では、土地の所有者が死亡し、相続人が不存在である場合は、土地は国王(又はランカスター公爵又はコーンウォール公爵)へ帰属し、返還しなければならない。

イギリスにおいては土地の最終的な帰属者は今もなお国王であり、この理論が国土たる土地をコントロールし、様々な問題への対応を可能にしているのである。

1.3 相続における清算主義と無遺言相続における法定売却信託制度 ～権利分散を起こさせない合理的な相続制度を背景に～

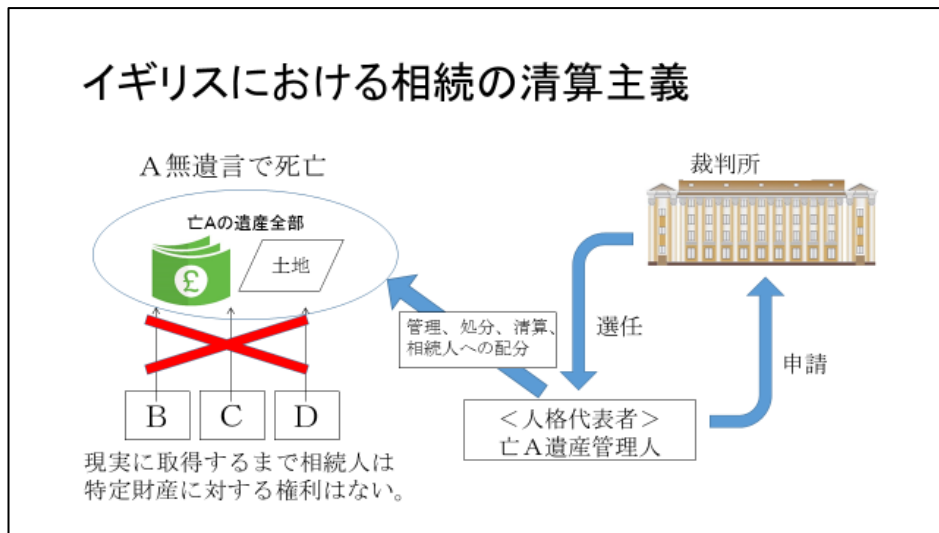
(1) 相続における清算主義

イギリスの相続法の下では、日本のように被相続人の相続開始と同時に遺産が共同相続人に包括承継しない。遺産は、一旦死者の代理人たる「人格代表者」(※)に信託的に帰属する。そのため、遺言がない場合でも共同相続人の全員の承諾がないと相続手続が進まないという問題は生じない。

※具体的には、遺言で指定された遺言執行者や裁判所から選任された遺産管理人などが就任する。

また、イギリスの相続法の下では、「遺産の原則清算主義」が採用されている。人格代表者が、被相続人の債務、税、葬儀費用等を含めた相続債務等を整理したうえで、残った遺産を受遺者や相続人等の相続受益者に配分していくのである。相続人は人格代表者から現実に遺産を配分されるまで特定財産に対する権利を有しない。

さらに、遺言のない相続では、例えば配偶者には、個別的動産や一定金額を絶対的に取得したり、不動産については住居優先権があるなど、相続人の続柄に応じた配分方法が具体的に法律で定められている。そのため、日本のように、個別の遺産、例えば特定の預貯金財産についてのみ相続手続をすることが認められたり、債務の支払いや不動産の遺産分割並びに相続登記だけ放置されるというような問題は極めて起こりにくい仕組みになっている。

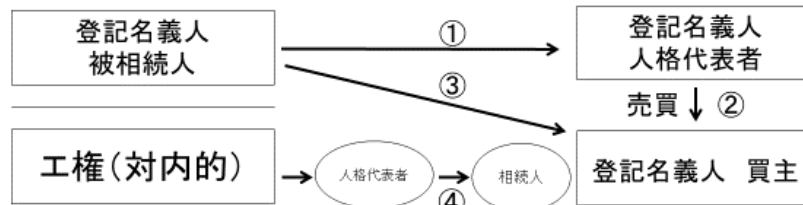


(2) 無遺言相続における不動産の法定売却信託制度

遺言のない相続の場合、配偶者の居住に関する優先権の対象となる不動産を除き、不動産資産に対しては、法律上の売却信託関係(trust for sale)が生じる。つまり、人格代表者は、原則として不動産を売却し、相続債務等を支払ったうえで金銭を相続人に配分することになる。不動産は、分けることができない資産であるという考え方を徹底しているのである。

イギリス無遺言相続における法定売却信託

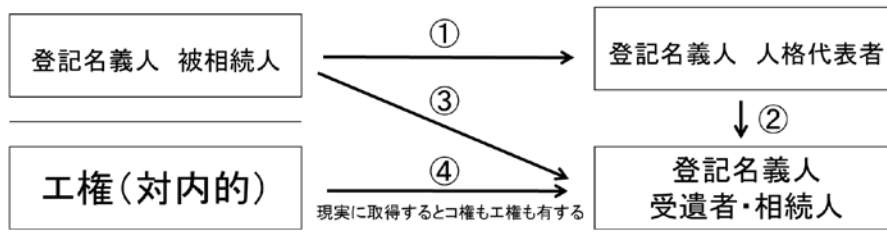
- ① 被相続人から人格代表者名義に移転登記
- ② 人格代表者と買主とで売買契約、所有権移転登記
- ③ 登記は①を省略して直接買主に移転することも可能
- ④ 工権は②により売却代金に転換される。人格代表者は売却代金等から債務等を差し引いた残金を相続人に配分する。



勿論、不動産を換金せずとも他の遺産で相続債務等を支払える場合は、特定の相続人に不動産を配分することも可能である。なお、登記手続きにおいては、一旦、死亡した登記名義人から人格代表者に名義を変更してもいいし、人格代表者への登記を経ずに直接買主や相続人に移転登記をすることもできる。

イギリス法における相続等の移転登記

- ① 被相続人から人格代表者名義に移転登記
- ② 配分先の受遺者や相続人に移転登記
- ③ ①を省略して直接受遺者や相続人に移転することも可能



ここで特筆すべきことは、不動産が処分または特定の相続人に分割されるまでの間、所有権は人格代表者に「信託的」に帰属していることである。そのため、不動産の売買等の対外的な取引は、相続人の関与がなくとも人格代表者のみで行うことができることになる。当然に、相続登記を経てからの移転という発想もない。

また、仮に不動産の移転先が決まらないまま人格代表者が死亡したとしても、その地位は人格代表者の相続人に承継されることはなく、単に受託者の変更として新しい人格代表者が選任されるだけである。

さらに、相続人に更なる相続が発生したとしても、実際に配分されるまでは特定財産に対する権利を有しないため、不動産の所有権が分散化することはない。したがって、日本のように登記名義人の数次相続により不動産の権利分散が果てしなく広がるといった問題は生じないのである。

1.4 共同所有における合有並びに法定信託関係

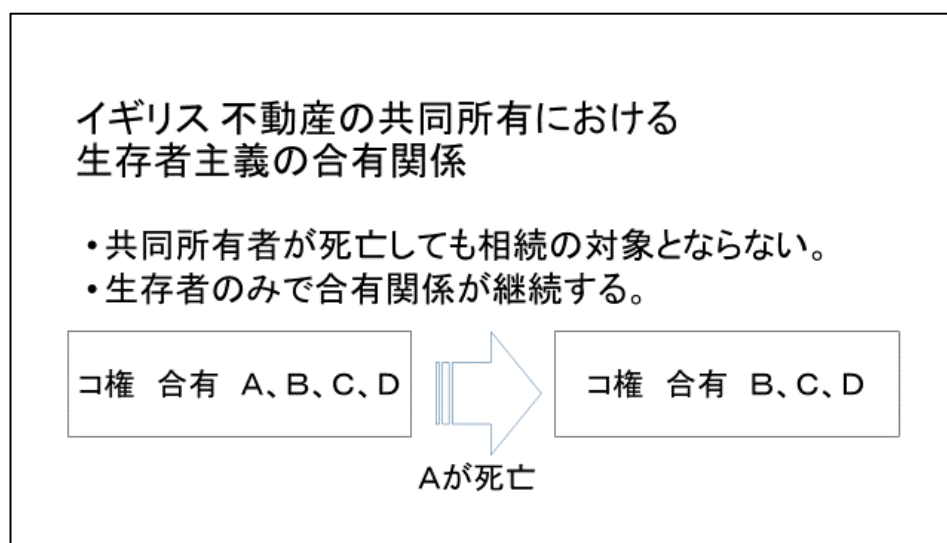
(1) 生存者主義の合有関係

イギリスでは、不動産を共同で所有する場合にも権利分散を防止する制度がある。イギリスでは不動産を共同所有する場合、対外的なコ権は必ず生存者主義の合有関係(joint tenancy)となり、各共同所有者の持分権がある共有を認めないのである。つまり、イギリス不動産法における合有関係は、権利者ごとの具体的な持分権を考えないため、各人は、全てを保有し、かつ、何も保有しないという関係にあり、合有権者全員を一人とみなして所有権を与えているのである(※)。

※西垣剛「英国不動産法」(信山社1997年)136頁他

また、イギリス不動産法では、コ権の合有関係に生存者主義(survivorship)を採用している。まさに、登記名義人の地位を信託の受託者のごとく捉えているのである。この点が日本の共同所有制度と大きく違う最大の特徴である。

生存者主義では、合有者の一人の死亡により、残った合有生存者のみが合有関係を継続し、権利者が一人になるまで続くことになる。例えば、4名の合有権者ABCDのうちAが死亡したとしても、Aの不動産に関する権利はAの相続人に承継されることはなく、残った生存者BCDの合有関係が継続する。持分を観念しないため、相続人に権利移転することはないのである。

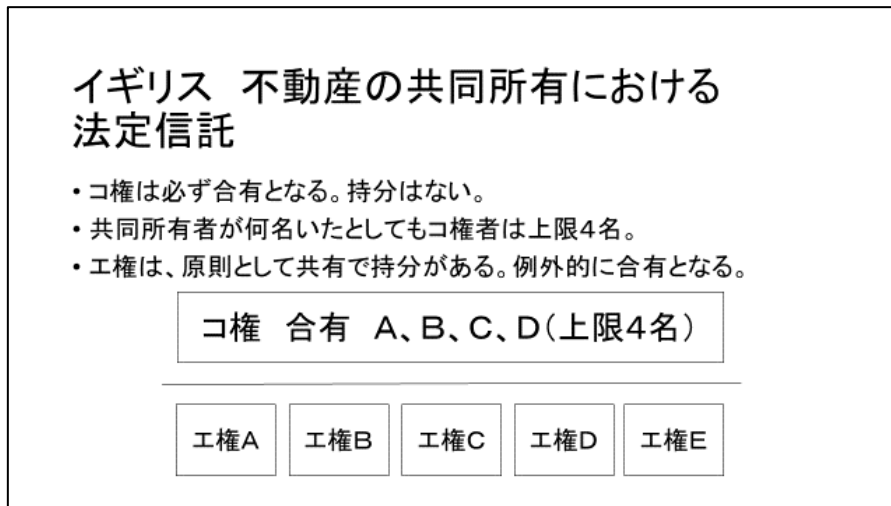


この制度の根本には、持分権がある共有では、現在の日本のように遺言のない相続があるごとに権利者がネズミ算式に増加して広がり、多くの権利関係を調査しなければならないという面倒な手続が必要となるため、これを不要にして取引を安全かつ簡便にするという目的がある。この制度からも、1925年の時点で遺言のない相続による権利分散の拡大を予見し、徹底的な権利分散防止制度を整備していたことに驚嘆する。

(2) 共同所有における法定信託関係

さらにイギリスでは、不動産を共同所有すると法律上必ず信託関係が生じるとされている。その際、対外的なコ権を有する複数受託者の数は4名までである。つまり、例えば共有者が100人いたとしても、登記名義人(受託者)になれる数の上限は4名までとなる。この名義人の関係は生存者主義の合有であり、相続の対象とはならない。

一方、対内的なエ権を有する複数共有者(受益者)については、原則、通常の共有関係は維持されている。



1925年の不動産法の大改革では、不動産を共同所有すると制定法上の売却を前提とした信託関係(trust for sale)が生じるとされ、受益者は不動産を占有する権利を有していたものの、受託者たるコ権者は売却義務を負っていた(※)。しかし、不動産の共同使用を目的として共同所有していたとしても、受託者が返還を請求すると受益者は土地を明け渡す義務を負うのかという強い疑念があり、その後、「Trusts of Land and Appointment of Trustees Act 1996」(TLATA1996)の制定により、1997年1月1日をもって制定法上の売却のための信託関係は自動的に TLATA1996 の規定する不動産信託関係(trust of land)に移行するものとされ、受益者は信託財産たる不動産について占有を請求しうる権利を持つ旨の規定が置かれることになったようである(※※)。

※前掲「英国不動産法」485頁

※※金子敬明「共同所有住宅における居住と収益の関係ーイングランド法を素材としてー」(『社会科学研究』第68巻第2号2017年)

1.5 イギリスの登記制度の考え方

以上、イギリス不動産法において徹底した権利分散防止の実現する4つの制度の概要と考え方を紹介したが、この4つの制度を実務的に支えているのが不動産登記である。つまり、対外的なコ権と対内的なエ権の2つの権利が内在するイギリスの不動産法においても取引においては対外的な関係を重視し、コ権者のみを取引当事者とし、登記の対象としたのである。

そしてこのことが、国土の権利的制御の維持を保全し、不動産取引における安全と円滑を

実現しているのである。

2. 日本における新しい不動産登記制度の提案

2.1 実態を正確に公示し将来の権利分散を招かない登記制度の創造

(1) 時代とかい離し始めた我が国の不動産登記制度

ここで、再び不動産登記法の目的を見てみたい。

〔不動産登記法〕

第一条（目的）

この法律は、不動産の表示及び不動産に関する権利を公示するための登記に関する制度について定めることにより、国民の権利の保全を図り、もって取引の安全と円滑に資することを目的とする。

我が国における不動産登記制度の目的は、まさに「国民の権利擁護」と「取引の安全・円滑」である。ここで言う「国民」とは、不動産の所有者だけでなく、その不動産と何らかの関わりを持つ（地域住民を含めた）利害関係人を指すと解するべきであり、「取引」とは、売買や担保設定だけでなく、必要に応じた処分・管理・保存行為一切を指すと考えられる。とすれば、現在我が国で大きな社会問題となっている「所有者不明化」、つまり現在の所有権者の特定および探知が困難な不動産の増加の大きな一因が、この不動産登記の仕組みにあるとすれば、それはまさに不動産登記制度そのものが時代に合致しなくなっていると言っても過言ではないだろう。このことは、登記制度の専門資格者である司法書士として見過ごすことができない事態である。

(2) いきなりの義務化・簡便化は危険！

とは言え、いきなり相続登記を義務化したり簡便化を図ることは、諸外国の相続手続きの実態をわずかながらでも調査した感触からは危険だと考える。それは、遺産分割の意義を損ねるだけでなく、結果的に無意味な共有名義による登記申請を増加させ、反って権利分散を助長する恐れすらある。

現在、登記に公信力を持たせ実質的な義務化を進めている国としては、ドイツやイギリスがある。これらの国では、遺言書の作成や遺産分割において不動産など物理的に分けられない資産における換価分割の慣習が伺える。

他方、フランスやアメリカなどの国では、登記申請は日本と同じく任意性をとっている。その代りと言っては何だが、生前対策や早期の遺産分割に対し、インセンティブとペナルティを設けることにより、事実上、公信力を持たせている国と同じぐらいの相続登記の申請率を確保している。

日本人にとって、遺産分割の歴史は浅い。何故なら、それまで家督相続制度という、ある意味、超合理的な相続制度があったため、遺言や遺産分割協議の必要性が少なかったからであろう。現に、遺言書の作成率は欧米先進国に比べまだまだ低く、中には、遺言書を書くことは法定相続分を主張できる相続人の権利を侵害する行為だと思っている国民も少なくない。さらに、不動産のような分割使用が困難な資産に対しても、共有することで、血族による資産承継が可能だと信じている者も多い。この点がまさに欧米諸国の国民の相続意識と大きく異なる点であろう。

しかも、年々家族間の関係は、希薄化しており、実務でも当事者同士だけで遺産分割協議をすることすら困難になっている時代である。このような時代背景で、いきなり相続登記の義務化や簡便化を諮ればどうなるであろうか。とりあえず共有にしておいて、いずれ考えようという“とりあえず申請”が増加するだけではないだろうか。

日本においては、相続登記に結びつくまでの遺言書の内容に関する考え方の啓発や、分けることができる資産と分けることができない資産の遺産分割の考え方の啓発が、まだまだ必要なのではないだろうか。

ちなみに、イギリスだけでなく欧米諸国では、分けることができない不動産資産を共有するという事は、換価してお金で分けることを意味し、いつまでも共有のまま置いておくことを前提にしていらないように思われる。

そこで日本では、第四章で提案する生前対策（生前贈与・遺言書作成）や早期の遺産分割を専門家のコンサルタントのもと実現することが慣習となるような制度を優先し、同時に、それらの手続行為に対するインセンティブとペナルティを設けることから始めることで、将来の義務化を踏まえた健全な不動産資産の承継の実現を目指す方法がふさわしいと考える。

（3）将来の権利分散を予防する制度の創造

前述したイギリスの権利分散防止制度は非常に理想的ではあるが、不動産に対外的なコ権と内部的なエ権という二つの権利が内在しているイギリス不動産法の特殊性から、日本にそのまま導入することは難しい。しかし、その考え方を参考にした制度を導入し、それに伴う公示方法の見直しを行うことで、日本においても主に相続を起因とする権利分散を防止し、不動産取引の安全と円滑を実現することができる（※）。

以下に、日本において不動産の権利分散化防止を実現する新しい制度を提案する。

※金子敬明「相続財産論」（編著吉田克己、片山直也『財の多様化と民法学』商事法務 2014年）727頁～では、相続財産の「理想的な構成」はイングランドにおいてまさに理想的に実現されており、日本法の下での実現可能性として①不動産等の公的な帳簿によって権利の帰属が表示される制度が備わっている財産については、被相続人の死亡とともに名義人の記載を変動させようとする試みは一旦ブロックされ、そのブロックを解除するには、原則として、公的に選任された α の関与を必要とするという仕組みを導入する、②全ての相続受益者及び相続債権者に、 α の選任申立てをする資格が与えられ、 α が公的に選任されると誰が α になったのかが公示される等の提言がなされている。

2.2 「制度提案3」戸籍と登記の一致を促進する「死亡登記」制度の提案

（1）死亡を公示する意義

例えば、不動産に対して何らかの利害関係を有する者が不動産登記名義人の住民票を取得しようと試みたが、実は登記名義人の死亡日から5年以上が経過していた場合に住民基本台帳法に基づく自治体の保存期間経過により住民票の除票が廃棄され、住民票の除票が取得できない場合がある。この場合、利害関係人は登記名義人が生きているのか死亡しているのかいずれか分からず、行方不明（生死不明）を考慮しなければならなくなる。これは、住民票の除票等の保存期間の短さも大いに問題はあるが、現在の日本の不動産登記制度において、登記名義人が死亡していたとしても相続登記等がなされない限り、登記記録から登記名義人の死亡の事実を読み取ることができないことにも問題があると考えられる。

そこで、相続登記等が未了でも、少なくとも登記名義人の死亡の事実を不動産登記上公示して明らかにすることは、不動産の実体関係の正確性を確保することにもつながると考える。

(2) 登記上での権利移転一時停止機能の必要性

イギリスの不動産法では、不動産の所有者が死亡したとしても、人格代表者により相続債務等が支払われたうえで現実に遺産を配分されるまで、相続人は特定財産に対して権利を有しない。相続開始と同時に被相続人の権利義務を包括承継する日本の相続法において、相続人が遺産分割前の遺産に対して権利を有しないとすることは難しいが、相続手続を全体的に処理するうえでも、登記名義人の死亡を登記することで、不動産に対する法定相続分による共同相続登記を廃止し、公示上の権利移転を一時停止させることは出来ないだろうか。

けっして共同相続人の法定相続分を否定しているわけではない。あくまで共同相続人が遺産に対して相続分に応じた権利を有しているし、相続分を他の相続人や第三者に譲渡することも自由である。しかし、現在の登記実務においても法定相続人の一部による共同相続登記は、民法上認められている共有者の分割請求権を反映しているとはいえ、不動産の権利関係をより複雑化させている一因となっている。

また、分割可能な預金債権でさえ、最高裁大法廷平成28年12月19日決定において、「共同相続された普通預金債権、通常貯金債権及び定期貯金債権は、いずれも、相続開始と同時に当然に相続分に応じて分割されることはなく、遺産分割の対象となるものと解するのが相当である。」とされ、相続人の一部による法定相続分に応じた預貯金の払い戻しを認めない判断をした。

とすれば、実質分割が困難な不動産についても、金融機関において死亡届がなされた預金者の口座を一時凍結するのと同様に、登記名義人の死亡を登記して公示上の権利移転を一時停止し、遺産分割協議を経て不動産を取得することとなった相続人等の一定の権限(資格)があるもののみが権利移転の一時停止を解除することができるものとするのが望ましい。これにより、相続人の一部による特定不動産の公示上の権利分散を防止し、全体的な相続手続の処理や遺産分割の促進につながると考える。

(3) 登記名義人の死亡登記(付記登記)制度の提案

そこで、新たな制度として登記名義人の死亡の事実を付記登記により公示することを提案する。登記名義人の死亡年月日及び最後の住所(※)を付記登記で公示すれば、第三者にも登記名義人の死亡の事実が明らかとなる。

※住民票の除票などにより、登記名義人の最後の住所地が読み取れる。

登記名義人の死亡登記のイメージ	
• 登記名義人の死亡年月日、最後の住所を公示	
主登記 住所 〜〜	
所有者 甲	
	付記① 平成〇〇年〇月〇日死亡 最後の住所

さらに、死亡の事実が公示できると、登記名義人の死亡の事実を容易に把握できるだけでなく、不動産の登記名義人の死亡時の住所、死亡日からの経過期間が登記記録を確認するだけで把握できるので、前章の日本版ランドバンクへの法定信託の開始要件を明確に判断することにもつながる。

また、死亡の付記登記により、登記上の権利移転を一時停止させることは、昨今増加している地面師等による死亡した登記名義人の成りすましを防止することにもつながる。

この登記名義人死亡の付記登記は、相続人に対しての申請を義務化するのが望ましいと考える。単に死亡の登記を申請するだけなら、保存行為として相続人の一部から申請しても何ら問題はないし、添付書類も登記名義人の死亡の事実を証する住民票の除票と除籍謄本等、登記名義人と申請人の相続関係を証する戸籍謄本等だけで足り、相続人全員の調査までは要しないので、相続人の負担も少ないと考えられる。死亡登記を義務化する前提として、登録免許税は非課税にすることが望まれる。

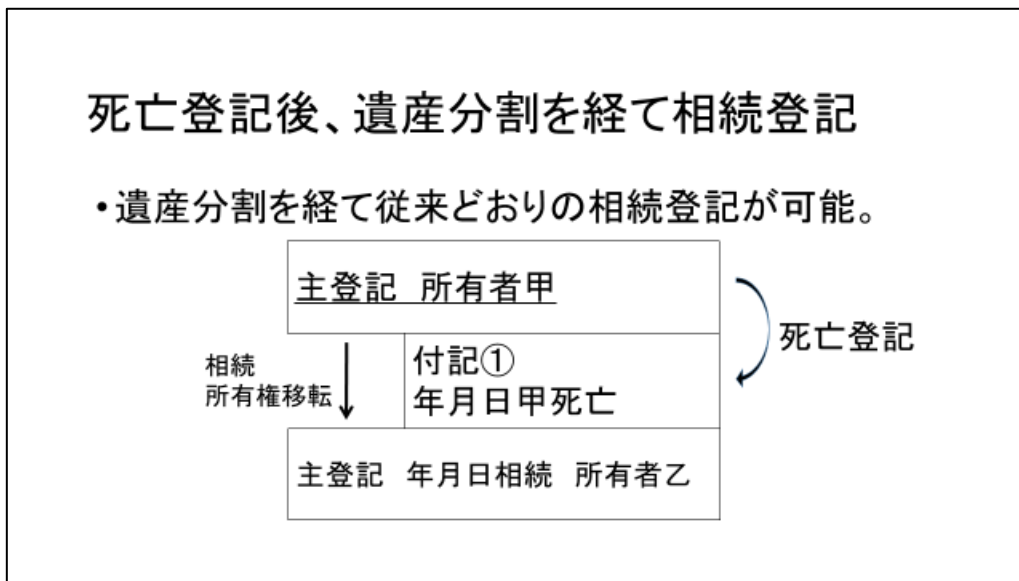
また、相続人から申請がなされない場合に備えて、利害関係人からの申請や自治体からの嘱託、法務局による職権で死亡登記を行うことも認め、将来的には、戸籍情報(死亡届出)と自動的に連動させることが望ましい。

(4) 死亡登記後、遺産分割協議を経た特定相続人に対する所有権移転登記

この登記名義人死亡の付記登記は、遺産分割協議を経て不動産を取得した相続人への所有権移転登記を妨げるものではない。したがって、従来どおり、法定相続人全員が判明する戸籍謄本等、法定相続人全員の実印押印がなされた遺産分割協議書及び印鑑証明書を添付すれば、死亡登記の後に、不動産を取得した相続人への所有権移転登記を行うことができるものとする。

死亡登記後、遺産分割を経て相続登記

- ・遺産分割を経て従来どおりの相続登記が可能。



2.3 〔制度提案4〕相続不動産の処分を促進する相続不動産管理人制度の提案

(1) 相続不動産の処分促進の必要性

日本の相続法は、イギリスのように清算主義ではないため相続不動産の処分を強制することはできない。しかしながら、人口減少や核家族化による不動産の余剰現象が進む日本においては、不動産を特定の相続人が承継することがだんだん困難となっており、処分（換価分割または贈与）したいというニーズが高まっている。そのため、相続不動産の処分を促進させる仕組みが必要となる。

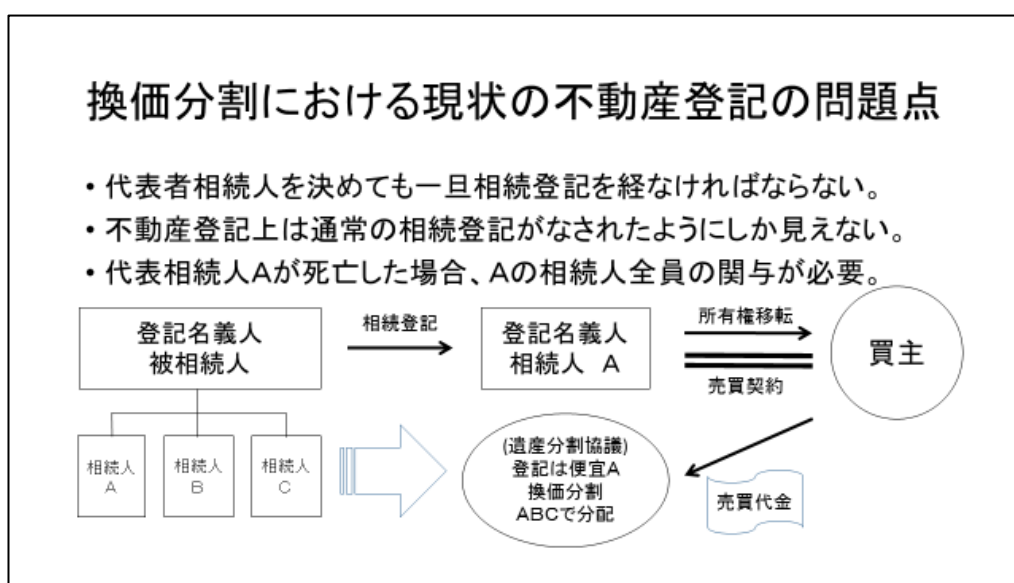
(2) 相続不動産の処分における現在の問題点

現在、日本において相続不動産を処分する場合、特に換価分割や清算型遺贈の場合、原則として、一旦共同相続人に相続登記を経たうえでなければ、不動産の買主への所有権移転登記ができないという実務上の問題がある。これは、相続不動産の処分を阻害する大きな問題である。

例えば、不動産を換価分割する旨の遺産分割協議が成立し、共同相続人への所有権移転登記を経た後、実際に不動産を売却する際には登記名義人たる共同相続人全員から改めて登記義務者として登記委任状等に実印押印と印鑑証明書（発行から3か月以内）が必要となる。これでは、相続人全員により遺産分割協議を成立した意味が無くなり、相続人の数が多い場合や関係が良好でない場合等、実務的に相続不動産の換価処分が簡単ではなくなってしまうことがよくある。相続登記の後、買主が見つかり売買契約が整うまでにさらに相続人の相続が発生した場合などは、さらに困難となる。何でもない手続的な問題と思われがちだが、実務では当事者が増えると話をまとめるだけでも大変になる。かといって、代表者を決めて相続登記をし、その者だけで売却行為をすれば、今度は税務処理上の問題が出てくる。

この問題を解消するため、実務上は、遺産分割協議書に「換価のための便宜のために相続人の一人に相続登記をする」ことを明記すれば、実際に相続人の一人への相続登記を経ることで、その後の換価処分の簡素化を図ることが認められている。この場合、相続登記を経なかった他の共同相続人に売却代金を分配しても贈与税が課税されないという税務上の取り扱いも認められている。

しかし、この場合でもまだ問題が残る。登記記録を見ただけでは、その相続登記が換価分割のために便宜上行われたものであることが判明せず、実体を正確に公示しているとは言い難いからである。また、相続登記を経た相続人がさらに死亡した場合には、やはり換価処分が困難となる。



また、遺言による清算型遺贈の場合、遺言執行者がいたとしても、やはり一旦法定相続人への相続登記を経なければならず(※)、相続不動産の売却前に共同相続を経た登記名義人が死亡すると、さらに相続登記を経なければならない等の問題が生じる。さらに遺贈の場合は、換価代金を相続人とは無関係な第三者が受け取ることもありえるため、相続人に共同相続登記を経ることが実体を正確に公示しているとは言い難い。

※昭45.10.05民甲4160号通達

(3) 相続不動産管理人制度と不動産登記

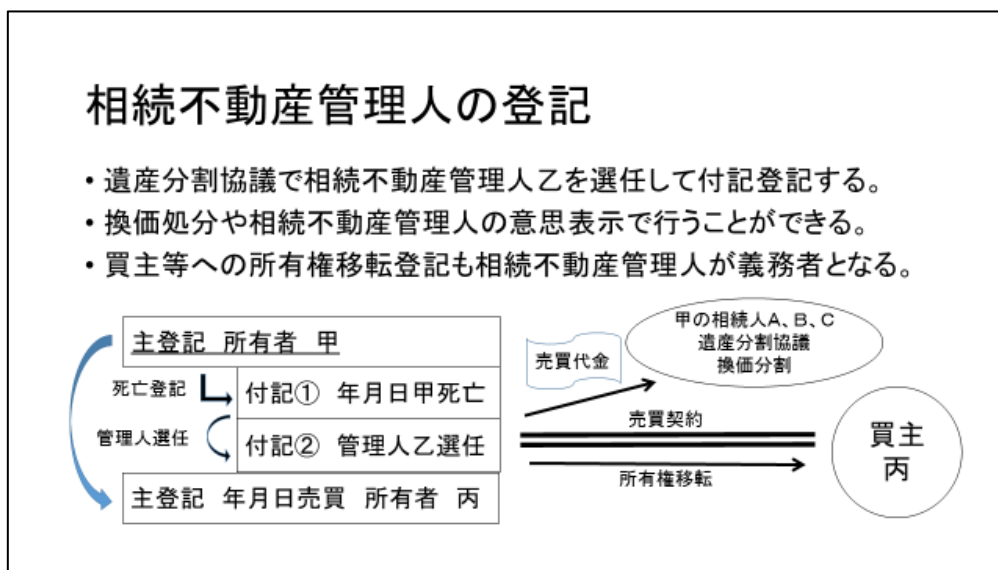
そこで、遺産分割協議に基づく換価分割や清算型遺贈における上記の問題を解消するために、新たな相続不動産管理人制度の創設を提案する。

まず、この相続不動産管理人は、あくまで換価分割や清算型遺贈の対象となる特定の不動産についてだけの管理人である。したがって、相続財産管理人のように被相続人の遺産の全てを管理して清算手続を行う必要はなく、あくまで特定不動産についてのみ遺産分割協議や遺言に基づく換価処分等を行えばその任務は完了する。

ただし、相続不動産管理人の権限としては、一旦選任されれば、その後の換価処分等は相続不動産管理人の意思表示で行うことができるものとする。そして、この相続不動産管理人を

不動産登記上に公示することで、換価処分等の対象となる相続不動産の対外的な取引主体を明確化し、取引の安全と円滑を実現させるのである。

相続不動産管理人の登記は、対象不動産の死亡登記の後、さらに付記登記で公示することが望ましい。そうすることで、一旦、共同相続人への所有権移転を経なくとも、換価分割等における不動産の取引主体が明らかになり、従来のようにあたかも相続人が取得した不動産を自ら売却しているようには見えなくなり、あくまで相続手続の中で不動産を換価処分していることが明確になり、実体をより正確に公示することができる。



相続不動産管理人は、相続人の中の一人でも構わない。さらに、相続人に限らず、司法書士など登記制度の専門資格者でもいい。その選任は、遺産分割協議において相続不動産を換価分割する場合はその遺産分割協議の中で、遺産分割協議により定めなかった場合は、別途、相続人全員による選任同意書により指定することができるものとする。清算型遺贈の場合は遺言執行者が相続不動産管理人を兼ねることができるものとする。

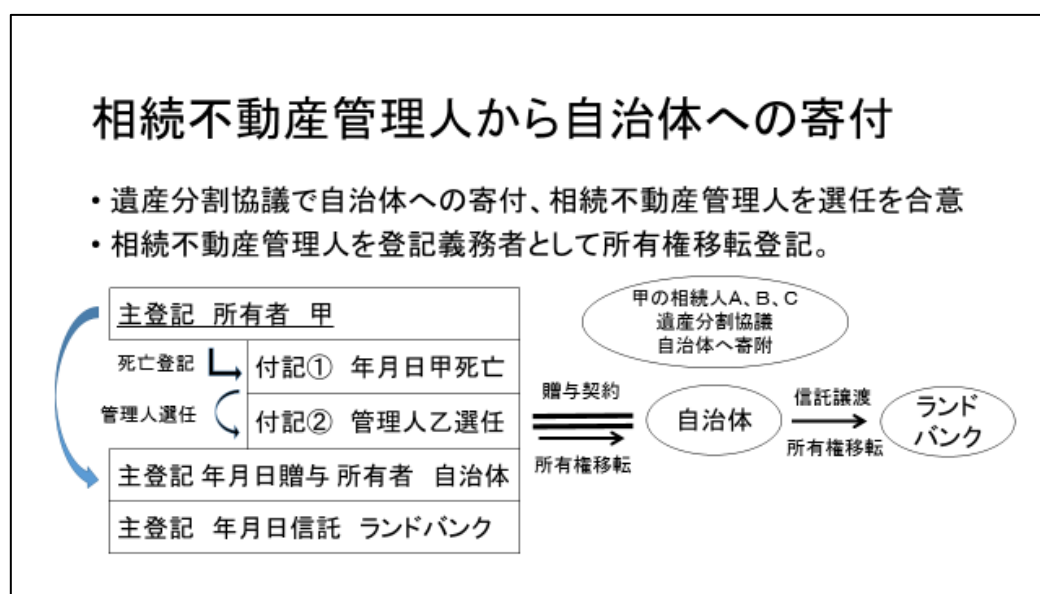
遺産分割協議において相続不動産を換価分割することを合意したが、相続不動産管理人を定めず、さらに相続人の一部が相続不動産の処分や相続不動産管理人の選任に協力しない等のやむを得ない場合、選任された相続不動産管理人が死亡等により任務を遂行できない場合は、相続人の一部や売買契約の買主等の利害関係人から、管轄する地方裁判所に対して相続不動産管理人の選任申立てができるものとする。

相続不動産管理人の登記は、遺産分割協議またはその後の選任同意書に基づく場合は、従来の相続登記のように、被相続人の相続関係を証する戸籍謄本、遺産分割協議書、相続人の印鑑証明書、さらに相続不動産管理人となるものの住民票等を添付して、不動産の所在地を管轄する法務局に申請する。清算型遺贈の場合、遺言執行者が指定・選任されているときは、遺言書や家庭裁判所による遺言執行者選任審判書の謄本を添付する。

さらに、相続不動産管理人制度は、前章で提案した管轄自治体から日本版ランドバンクへの移管を前提とする、自治体への贈与の際にも活用することができる。

相続不動産について特定の相続人が承継することを望まず、またさまざまな事情により換価困難であると想定される場合は、遺産分割協議により自治体に贈与すること決めたとうえで、相続不動産管理人を選任すれば、その後、一旦共同相続人へ所有権移転登記を経ることも、共同相続人全員の関与も不要となり、相続不動産管理人のみを登記義務者として管轄自治体

への所有権移転登記を行うことができる。



2.4 「制度提案5」代表共有者登記制度の提案

(1) 共有関係のさらなる権利分散に歯止めをかける制度の必要性

不動産の共同所有関係には「共有」、「総有」、「合有」という形態がある。日本の民法上明文化されているのは通常の「共有」のみである。単独所有でさえ相続登記の未了により権利制御不能状態に陥るわけであるから、各自の持分権を有する通常の共有関係は、共有者各自の相続が開始すれば単独所有以上に果てしなく権利的分散化が広がり、もはや収集がつかなくなることは想像に難くないであろう。

既に権利制御不能に陥るほどに権利分散が広がっている共有関係の不動産については、前章の日本版ランドバンクによる法定信託制度を活用するなどして権利集約する他ないが、現時点において、共有者間で共有物分割協議ができる程度に制御可能な不動産については、将来の権利分散に備えた制度が待望される。

前述したように、イギリス不動産法では、不動産を共同所有すると必ず信託関係が生じ、仮に共同所有者が100名以上いたとしても対外的なコ権を有し、登記名義人となるのは上限4名までとされている。不動産の共同所有における法定信託関係は、対外的なコ権と対内的なエ権が内在するイギリス不動産法ならではの制度であるため日本でそのまま導入することは難しい。

そこで、日本においては、通常の共有関係を維持しつつ、共有者間の合意により代表者を選任して登記して公示することで、将来の権利分散による制御不能に歯止めをかけることができる代表共有者制度を提案する。

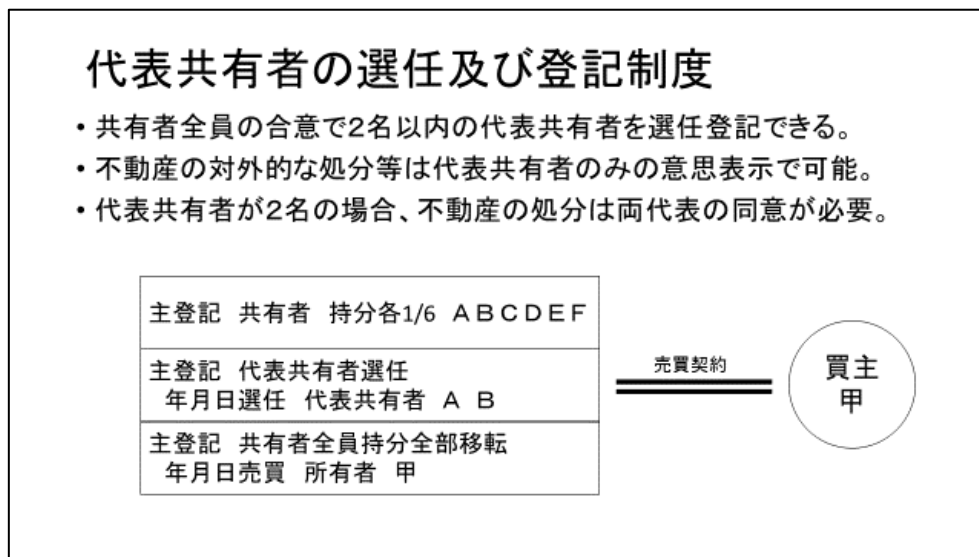
尚、「総有」及び「合有」については次節以降で提案する。

(2) 代表共有者の選任及び登記制度の創設

(ア) 制度概要

前節の相続不動産管理人制度は、登記名義人が死亡した場合の相続不動産が対象だが、代表共有者選任及び登記制度は既に共有状態にある不動産が対象となる。例えば、各自6分の1の持分権を有する共有者ABCDEFの6名が一つの不動産を共有しており、共有物分割協議の中で不動産を換価分割したり、私道を行政に寄附したりすることが決まっている場合、前節の相続不動産と同様に改めて登記申請時に共有者全員の関与が必要となり、共有者の一部の死亡等により権利が分散化すると、制御不能に陥り処分ができなくなるおそれがある。

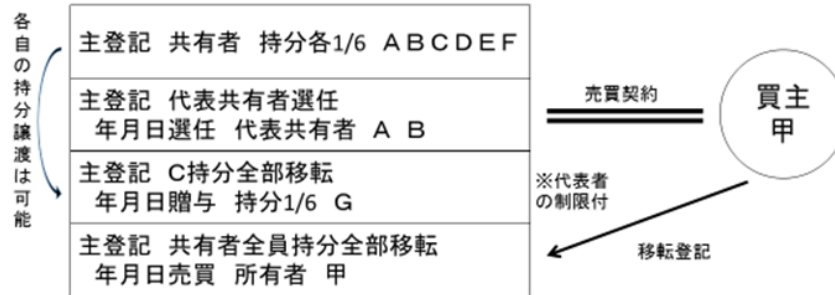
そこで、将来の権利分散リスクに備えて、共有者全員の合意により2名以内の代表共有者を選任して登記することができるようにし(任意制)、代表者の登記後は、対外的には代表者の意思表示のみで共有不動産の処分ができるようにする。なお、代表共有者が複数の場合、処分等は複数代表共有者全員の合意が必要となる。



代表共有者の登記は主登記で行うものとして対抗力を有するものとする。したがって、各共有者は代表共有者選任登記後も自らの共有持分を単独で自由に譲渡することができるが、代表共有者選任登記後に共有持分を譲り受けた共有者は、共有不動産全体は代表共有者のみで処分できるという制限を受け入れなければならない。

代表共有者登記の対抗力

- 代表共有者の登記は主登記で対抗力を有する。
- 代表共有者登記後でも各持分の移転等は可能だが、承継人は代表者の制限付きで持分を取得することになる。

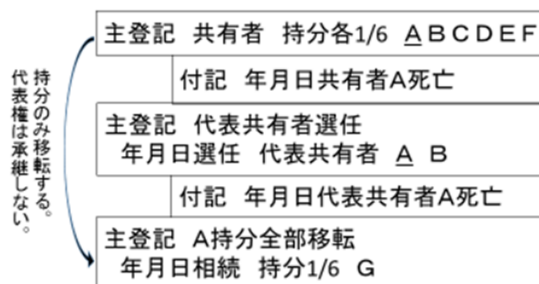


(イ) 複数代表者の場合の代表権の生存者主義等

代表共有者を2名選任した場合の複数代表者の代表権は生存者主義を採用するものとし、代表共有者のうち1名が死亡した場合は、代表共有者の自らの共有持分は相続により承継されるが、代表者の地位は相続により引き継がないものとする。また、代表共有者が自らの共有持分を譲渡した場合、代表共有者の代表権は消滅し、共有持分を特定承継した共有者は、代表者の地位を承継しないものとする。

複数の代表共有者の生存主義等

- 代表共有者の地位は、死亡又は持分譲渡により消滅し、承継されない。
- 複数の代表共有者の場合、残りの代表共有者のみが代表権を有する。



(ウ) 代表共有者の失効

代表共有者が死亡し又は自らの共有持分を譲渡したことにより、代表権が消滅し、代表共有者が1名もいなくなった場合は、代表共有者の登記は効力を失うものとする。

代表共有者登記の失効

- 代表共有者が1名もなくなった場合、代表共有者の登記は代表共有者の全員の死亡登記により失効する。

主登記 共有者 持分各1/6 A B C D E F
付記 年月日共有者A死亡
付記 年月日共有者B死亡
主登記 代表共有者選任 年月日選任 代表共有者 A B
付記 年月日代表共有者A死亡
付記 年月日代表共有者B死亡

(エ) 新たな代表共有者の選任

代表共有者が1人もなくなったため、新たに代表共有者を選任する場合は、その時点における共有者全員の合意により、新たに任意で代表共有者を選任することができるものとする。

新たな代表共有者の選任

- 代表共有者登記の失効後、新たな代表共有者を選任可能。
- その時点での共有者全員の合意による。

持分のみ移転する。 代表権は承継しない。	主登記 共有者 持分各1/6 A B C D E F
	付記 年月日共有者A死亡
	主登記 代表共有者選任 年月日選任 代表共有者 A
	付記 年月日代表共有者A死亡
	主登記 A持分全部移転 年月日相続 持分1/6 G
	主登記 代表共有者選任 年月日選任 代表共有者 B

2.5 [制度提案6] 総有関係を公示する新たな登記制度の提案

(1) 総有関係における現在の不動産登記実務の問題点

日本においても共同所有形態の一つである総有関係は、権利能力なき社団等の場合に認

められており、最高裁判例上も、総有に属する不動産を代表者個人名義で登記することを認め、代表者は構成員全員のために信託的に所有するものとしている(※)。

※最高裁判所昭和47年6月2日第二小法廷判決

しかし、最高裁判例は、一方で不動産登記上、代表者の肩書きを付すことを認めず、結局、「肩書なし」の個人名で登記され、複数の代表者を登記する場合は通常の共有と同じように「共有者」や「持分」が公示される等の問題がある。このように実体は総有関係であるにもかかわらず、不動産登記上は、あたかも通常の個人所有や共有にしか見えないことが、公示上、権利関係を誤認させ、複雑化させる要因となっている。

もっとも、総有している不動産について、代表者個人の登記がなされている場合、代表者が変更されれば、「委任の終了」を原因とする「所有権移転」登記を行うことができ、一応通常の所有形態ではないことが公示される。しかし、この場合でも、総有関係を明確に公示しているとは言いがたいし、旧代表者と新代表者の「共同申請」により「所有権移転」登記を行わなければならないことによる手続上の大きな問題点が残る。旧代表者が登記手続に協力しなければ新代表者を公示することはできなくなるし、旧代表者が死亡した際には、旧代表者は本来不動産の所有者ではないにもかかわらず、新代表者への所有権移転登記には、旧代表者の相続人全員の関与が必要となるのが現在の実務である。

また、登録免許税も通常の所有権移転登記同様に固定資産評価額の1000分の20と非常に高い。これでは実体上認められている総有関係の趣旨を没却することになるし、総有関係の当事者と登記名義人の相続人との間に無意味な紛争が生じる要因にもなる。現実には、権利能力なき社団に属する不動産や農村部における山林等の入会地について、不動産登記が死亡した登記名義人のまま放置されており、その相続人全員の承諾を得られず新しい代表者を公示できないため、さらには当該不動産を処分することもできなくなるという大きな問題が生じている。

(2) 総有関係における不動産登記法の見直しの必要性

前述したように、イギリス不動産法では、不動産を共同所有する場合は必ず売却信託関係が生じ、対外的なコ権を有する受託者のみを上限4名まで登記することとし、手続を簡素化し、安全かつ迅速な不動産取引を実現させている。日本において、不動産の共同所有関係の全てにイギリス同様の制度を強制することは難しいが、最高裁判例上も代表者が信託的に所有しているといわれる総有に属する不動産については、不動産登記上、「総有」と「代表者」を登記することで実体関係を正確に公示し、不動産取引の安全と円滑を実現することが望まれる。

また、前述した最高裁判例判決は旧不動産登記法下の判例であり、登記原因証明情報の添付を義務付けている現在の不動産登記制度の下では、取得した不動産が総有に属することの事実関係を登記官に明確に示すことができるため、その実現は可能であると考えられる。

そこで、新たに総有関係を登記上に公示する制度を提案する。総有に属する不動産には、不動産登記上「総有」と表示し、個人名に「代表者」の肩書きを表示し、複数の代表者を登記する場合は「持分を表示しない」とする見直しを提案する。これにより、不動産が総有関係に属していることが明確に公示される。

また、代表者を変更する際にも、旧代表者と新代表者の共同申請による所有権移転登記ではなく、最高裁判例(※)が示すように、「信託法の信託における受託者の更迭の場合に準じて、新代表者の単独申請による登記名義人表示変更による付記登記で足りることとする。これにより、総有に属する不動産の登記手続が簡素化され、旧代表者たる登記名義人(又はその相続人)と総有関係当事者との紛争を避けることにもなる。

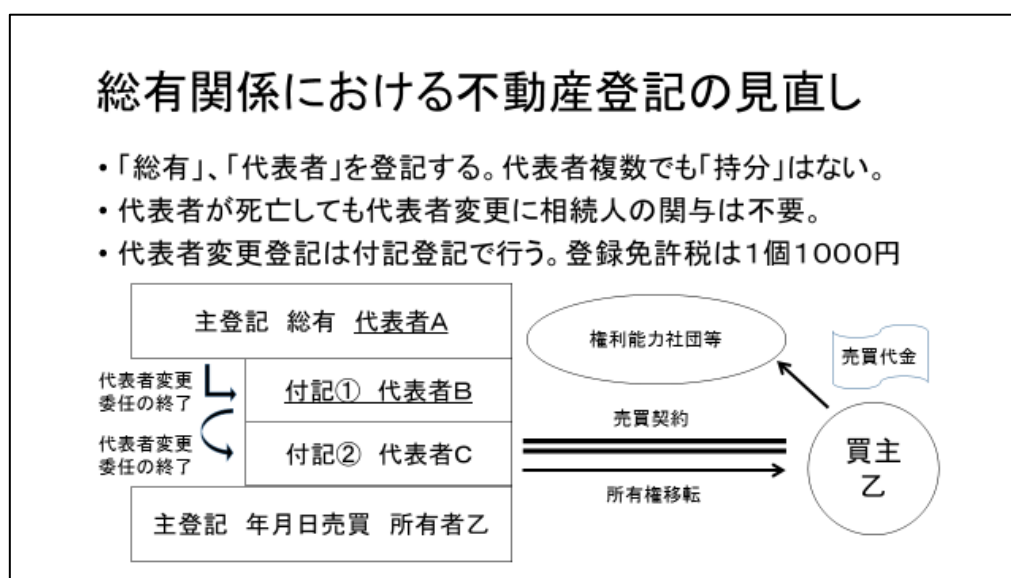
さらに、新たに総有に属する不動産を取得する場合は、通常の所有権移転登記に必要な添付書類に加え、登記原因証明情報に総有に属する不動産として取得した事実関係を記載し、総有関係の意思決定機関による代表者選任の議事録等を添付する。

不動産登記上「総有」の表示がなされていないものの、既に総有に属する不動産については、総有に属する不動産として取得した事実関係を記載した登記原因証明情報、新代表者から申請を行う場合は、総有関係の意思決定機関による代表者選任の議事録等、登記名義人（又はその相続人）の印鑑証明書付の承諾書、新代表者の住民票を添付するものとする。

不動産登記上「総有」の表示がなされた後は、代表者の死亡に伴い、代表者の変更登記をする場合は、死亡した代表者の相続人の関与を要しないこととする。

また、「総有の登記」に関する登録免許税は、登記名義人表示変更登記として不動産1個につき1000円とする。

※最高裁判所昭和47年6月2日第二小法廷判決



2.6 [制度提案7]生存者主義の合有関係を公示する新たな登記制度の提案 ～日本における新たな共同所有形態に対応するために～

(1) 新たな共同所有形態のニーズ

人口減少、少子高齢化、未婚者、事実婚、同性カップルなどの増加により近年、不動産所有に関して新たなニーズが生まれ始めている。例えば、相続関係を持たない仲の良い者同士が私的なグループホームやコレクティブハウスを共同出資で建設したり、それぞれの推定相続人がおり、権利関係が複雑になることが明らかな再婚者同士や、法的な婚姻関係が認められていない同性者同士が住宅を取得するなど、他人同士が特定の目的を達成するために不動産を共同所有するような場合である。このような場合において、各共同所有者は、死亡時に自己の共同所有権を相続の対象とせず、まるで細胞同士の

合体のように他の共同所有者に合有的に承継させ、最後の共同所有者が死亡した後は、例えば、前章のランドバンクのような公的受け皿機関に遺贈したいというニーズも少なからず存在し、今後増加することが予測される。このようなニーズに対応するためには、新たな共同所有形態の創設が必要となる。そうでないと、将来の権利分散や紛争の火種と成り得るからである。

(2) イギリスの制度を参考にした生存者主義の合有関係の創設提案

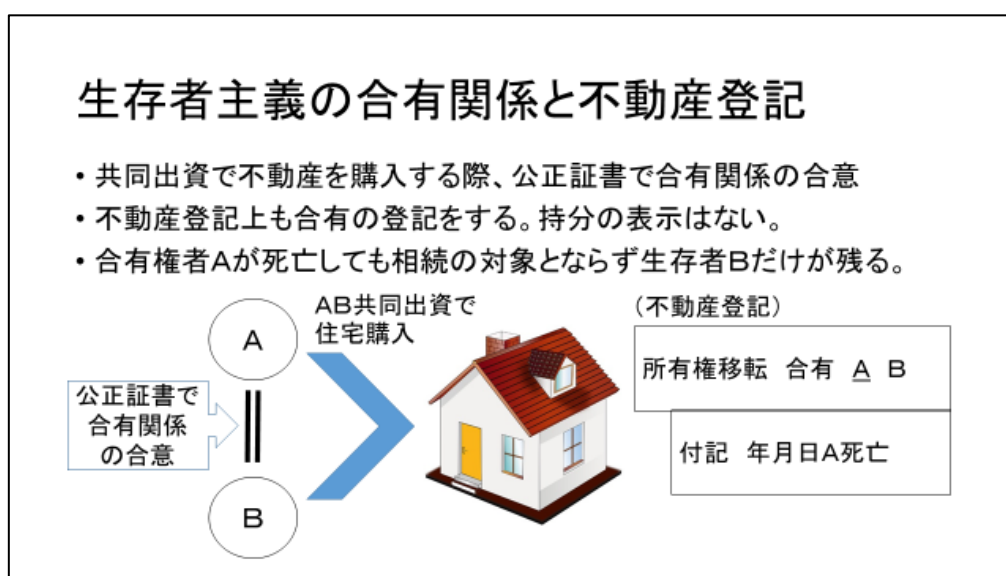
前節で、イギリス不動産法では、不動産を共同所有すると自動的に信託関係が生じるとともに、対外的なコ権に関しては必ずジョイント・テナンシー (joint tenancy) という生存者主義の合有関係(※)が生じると紹介した。日本においても、前記のような不動産所有のニーズに対応するためには、非常に参考となる制度である。

※生存者主義 (survivorship) の合有関係は、日本にない制度で、合有者の一人の死亡により、残った合有生存者のみが合有関係を維持し、この関係は、権利者が一人になるまで続く。(前掲「英国不動産法」p137)

しかし、日本において不動産の共同所有関係の全てについてイギリス同様の制度を強制することは難しい。また、イギリスの場合、対外的なコ権だけでなく対内的な受益権たるエ権が常に内在し、コ権者とエ権者が一致するとは限らないため、そのまま導入するとかえって権利関係が複雑化するおそれもある。

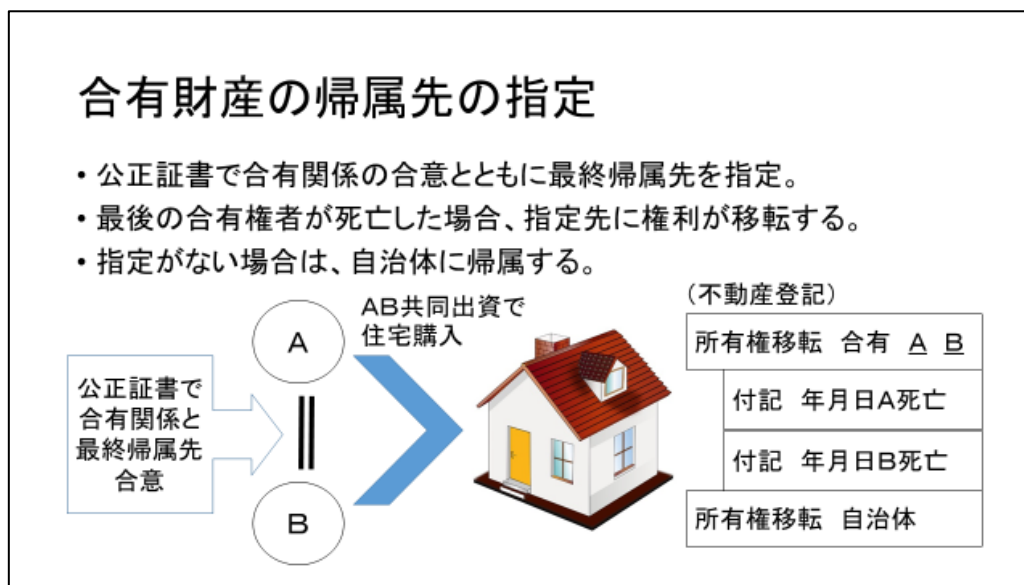
そこで、日本においては、不動産取得時の共同所有者の合意により、対外的にも対内的にも生存者主義の合有関係を生じさせる新制度を提案する。生存者主義の合有関係を生じさせるためには、共同で不動産を取得しようとする者が、あらかじめ公正証書により合有関係を生じさせることを合意し、不動産登記上も合有関係を公示することを要件とする。

例えば、前章でも紹介したように、同性パートナーのABが、共同でお金を出し合って住宅を購入する場合、公正証書で、購入する住宅について生存者主義の合有関係を生じさせることを合意し、不動産登記上も「合有の登記」をする。そうすることで、Aが死亡したとしても、Aの合有権は相続の対象とならず、生存しているBだけが不動産の所有者となる。



さらに、あらかじめ公正証書で最後の活用者が死亡した時の残余財産の帰属先を指定しておくことができるものとする。例えば、上記の事案において、A、Bと順次死亡した場合、当初の公正証書で最終的に合有権の最終帰属先を、縁のあるNPO法人等に指定することもできる。

ただし、当初およびその後の公正証書による合意で、最後の活用者が死亡した時の残余財産の帰属先を指定していなかった場合は、不動産の所在地を管轄する自治体に遺贈されたものとみなされ、その後、自治体からランドバンクに移管されるとしてはどうかと考えている。



以上のように、日本において新たな共同所有形態としての生存者主義の合有関係を創設することで、共同所有者は不動産取得時に公正証書により合意すれば、別途遺言書の作成や民事信託契約を締結せずとも、最後まで合有財産たる不動産の権利分散を防止することが可能となる。

また、前章で紹介した日本版ランドバンクを、新たな所有形態のニーズに対するための受け皿機関として機能させることもできる。

第四章 促進のための制度提案 ～生前対策・遺産分割および相続登記を促進するための制度提案～

1. 相続手続きの一元化による遺産分割と相続登記の促進提案

1.1 短絡的な相続登記の義務化や簡便化はかえって将来の不明化を招く？！

「促進」という側面から、相続登記の義務化を検討すべきという考え方がある。当研究チームでも、この相続登記の義務化について検証した。

結論としては、単純に登記申請を義務化することに反対する。単純に今の現状のまま相続登記だけ義務化することは、反って安易な共有を生み、反って将来の権利分散の原因を創り出すだけと考えるに至った。

理由は、諸外国と日本の違いの一つに、「不動産は分けることのできない資産」という基本概念が日本人に希薄なように思うからである。前章で紹介したイギリスの登記制度においても、「共有するなら換価が前提」という発想がその制度からもはっきり伺える。また、フランスやドイツをはじめとした他の国々でも、土地の分筆や建物の解体は、原則できないというのが土地法や建築法からの原則的考え方であり、共有することは売却した後の代価を分割することが前提となっている。この点において、日本では、制限法の縛りが諸外国に比べ緩いこともあり、平気で不動産を共有してきたという文化的背景がある。このことが、安易な共有や相続登記そのものの放置にもつながってきたのではないだろうか。

1.2 日本において促進すべきこととは

(1) 相続手続きにおける専門家によるアシストと手続きの一元化

現在の日本の相続手続の実情を簡単に要約すると、役所への死亡届出並びに諸手続きに始まり、年金事務所での手続き、各金融機関での手続、そして、相続登記と相続税の申告手続きなど、実に縦割り制度の象徴のように個別に対応しなければならない。従前のように、地域で生れ地域で死んでいく人が大半の時代ならまだしも、仕事の都合等で住居を変えることが当たり前の時代になると、相続財産の調査だけでも一苦勞である。まして長寿時代になり、相続する方も高齢化が進み、また相続人同士の関係も希薄化が見られることから、相続発生後の手続は、ますます複雑化している。

そんな中で、相続登記どころか遺産分割そのものが当事者だけで結論を導くことが困難になっており、専門家によるワンストップのサポートが求められている。決して、簡便化ではない。簡便化は、安易で将来に問題を残す遺産分割の文化を助長するだけである。逆に、今こそ専門家によるしっかりした調査とアドバイスをより重視するべきであろう。

(2) 日本版ノテールの創造

フランスでは、ノテール(Notaire)と呼ばれる不動産登記申請の専門公証人が相続手続きの初動(相続人の確定や財産目録調査など)から相続登記申請、相続税申請まで、

ワンストップで担当する専門職の存在がある。このことが遺産分割を促進し、義務制をとらずとも相続登記の申請を確実にしている。また、不動産に関しては、生存配偶者など居住承継する相続人がいない場合は、換価して分割することを実行している。

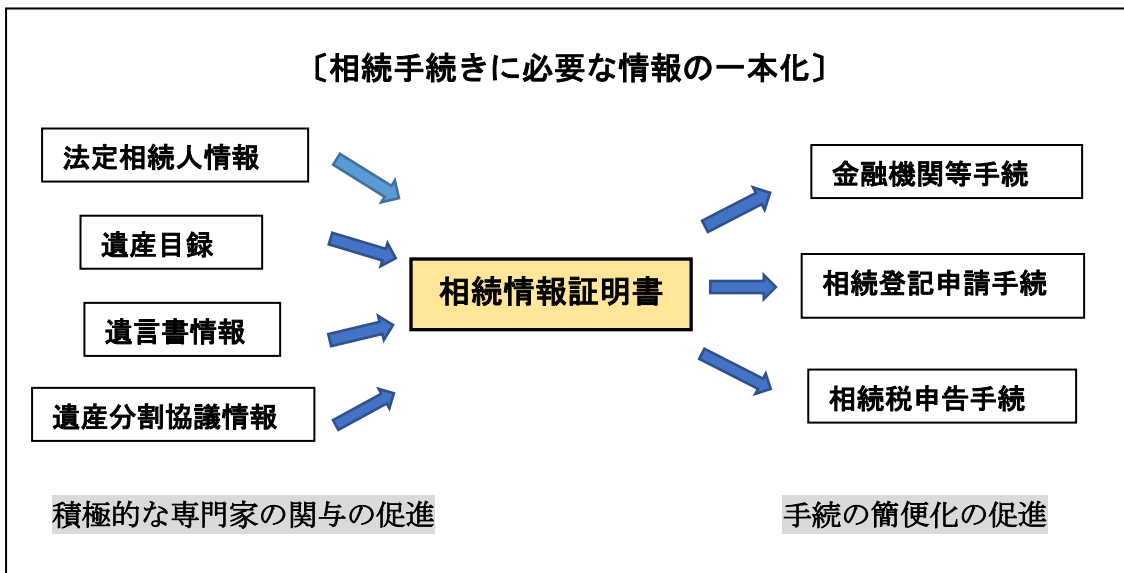
日本において、不動産などの社会的資産まで血のつながりによる承継に頼り過ぎた時代から、有効活用を前提とした遺産分割に誘導することが今の時代に合致した政策だと考える。その相続における手続き文化を形成するためにも、専門家の関与と手続きの一元化が望まれる。

そこで、次項で一元化促進における一つの提案をする。

1.3 [制度提案8]相続情報証明書制度の提案

平成29年5月より、「法定相続情報制度」がスタートした。この制度の趣旨は、被相続人の法定相続人の特定に対し、関係各所の調査事務を簡便化し、相続登記の促進に結び付けようとのねらいがある。しかしながら、本証明書だけでは、法定相続人を特定する効果しかなく、実務的には、本証明書に遺産分割協議書あるいは遺言書の原本と印鑑証明書等をそれぞれ個別に手続機関に提出しなければならず、相変わらず相続人にとっては複雑かつ時間のかかる手続きを回避するまでには至っていない。そのことにより、せっかく相続登記の促進対策の一環としてスタートしたにもかかわらず、相続登記は相変わらず後回しにならざるを得ない。

そこで本提案は、今般開始された「法定相続情報制度」をさらにバージョンアップさせ、今ある情報にプラスして次の情報を付加し、「相続情報証明書」という形で一元化するものである。



●相続情報証明書（仮称）の内容

- ①被相続人の法定相続人の確定情報（既存の法定相続人一覧図）
- ②被相続人の遺言書がある場合、公正証書遺言または検認済の遺言書情報
- ③遺言が無い場合、遺産分割協議の内容情報
- ④遺言執行者の情報
- ⑤相続財産目録

この「相続証明書（仮称）」により、各金融機関における手続きと登記申請、並びに相続税申告の手続準備を同時に進行できるようにする。それにより、相続人の負担軽減および専門家の初動における関与の促進が期待できる。

尚、この相続情報証明書（仮称）の発行機関としては、被相続人の最後の住所地を管轄する法務局または家庭裁判所、あるいは、それらの附属機関として新たに専門機関を創設することを提案する。

●相続証明書（仮称）の発行機関案

- ①法務局
- ②家庭裁判所
- ③上記機関に付属する専門機関の新設

2 生前における相続・承継対策を促進する制度提案

2.1 生前対策促進制度の提案(概要のみ)

(1) 生前贈与のさらなる優遇税制

(ア)〔制度提案9〕配偶者の生涯居住保障付生前贈与に対する登記制度と税制優遇

配偶者に対する居住保障付で推定相続人またはそれ以外の者に生前贈与をした場合、相続発生時につき配偶者控除の範囲の税制優遇を受けられる特別措置の創設

尚、配偶者への居住保障につき、登記上で公示をする。（詳細研究中）

(イ)〔制度提案10〕生前贈与に対する譲渡所得税の優遇制度の提案

上記(ア)の生前贈与により推定相続人またはその他の者の名義で登記がされた場合、居住保障されていた配偶者の相続発生時から3年以内に売却することを条件に、譲渡所得税の軽減を設ける特別措置を創設※

※相続登記後の早期売却に関する優遇制度は平成28年に制定されているが、前登記名義人の相続開始後から3年以内であるため、住居保障された配偶者の相続開始後から3年以内という特別措置が必要。

(2)〔制度提案11〕遺言書の作成および相続登記を促進する制度の提案

(ア) 相続発生時から6か月以内に遺言書により相続登記がされた場合、登録免許税の税率を現行の1000分の4から1000分の2に減率する。

(イ) 公正証書遺言により換価分割の指定があり（清算型遺言）、遺言執行者等により

相続開始後6か月以内に売却契約が成立した場合、相続税の申告に対する当該不動産の評価額を、通常のお二分の1に減ずることができる。

(3)〔制度提案12〕遺産分割および相続登記を促進する制度の提案

(ア) 相続開始後1年以内に不動産財産の遺産分割を完了し相続登記を申請した場合、または相続発生後1年以内に遺産分割調停などの裁判上の申立てをし、審判後遅滞なく相続登記を申請した場合は、相続登記の登録免許税を1000分の4から1000分の2に減率する。

おわりに

現代日本の治安や経済成長を脅かしかねない空き家増加問題や不動産の所有者特定困難問題など、国土の「権利的制御不能」現象という有史以来初めて体験する社会問題の発生を受け、不動産の権利制度の中心的資格者である司法書士としてあらためて世界の土地所有制度の調査を始めてみた。

そこで分かってきたことは、世界のどこにも日本のように土地の物理的単位が異常なほど細分化され、尚かつ、権利的にも複雑化している国は、一つも見当たらないことだった。にもかかわらず、諸外国では日本よりはるかに厳格なルールのもと、不動産の所有制度そのものに「制御不能(Loss of control)」を起こさせない工夫がみられる。

その基となる考え方は、「土地は国土を形成する社会的資産である」「不動産は分けることのできない資産である」という2つの基本概念のように思えた。このことは、決して社会主義国の話ではなく、民主主義国家においても共通である。

また、諸外国では、国民の不動産所有に関する権利擁護と同時に、土地法や建築法などにおいて都市計画、農地計画などの「マスタープラン」を地区ごと(ゾーニング)に具体的に確立しており、その実現目的から不動産所有に関するルールを設けている。だから「届出制」ではなく「許可制」なのである(P8(3)参照)。

さらに、諸外国の不動産所有に係る制度とその対応の迅速性の裏に、地方分権の効果が見て取れた。特にそれを感じるのは、地域ごとの事情に合わせた制度設計の実現だけでなく、制度開始のスピードの速さ、そして税務制度との一致である。

そう言えば、日本と同等か日本より国土面積が狭く人口も少ない国でも、州制(連邦制、共和国制)をとっている国も少なくない。土地政策やまちづくりにおいて、地方自治体の自主性と権限並びに責任の拡大は、一つのキーワードかもしれない。

幸か不幸か、日本は今、世界一の高齢化率及び人口減少を余儀なくされ、今まで積み重ねてきた「常識」も含め、「考え方」の転換を迫られている分野がますます増えていくであろう。そして、その代表格は何といても、自治や経済に大きな影響を与える「不動産所有に関する考え方」ではないだろうか。

今こそ、この問題に正面から立ち向かう時である。

2017年11月1日
司法書士総合研究所業務開発研究部会研究員一同

●この提言書を作成するにあたり、特に参考にさせていただいた書籍および論文

- 大澤正男[1997]、「イギリス不動産法の単純化と土地移転の簡易化」、『早稲田法学』、第72巻第4号
- 岡本詔治[2006]、『イタリア不動産法の研究』、晃洋書房
- 奥和義[2007]、「ドイツ信託公社に関する一考察」、『関西大学商学論集』、第51巻第6号
- 金子敬明[2014]、「相続財産論」、吉田克己、片山直也編『財の多様化と民法学』、商事法務
- 國生一彦[1990]、『現代イギリス不動産法』、商事法務研究会
- 小柳春一郎[2017]、「フランス法における不動産の法的管理不全への対策：コルシカにおける相続登記未了と2017年地籍正常化法」、『土地総合研究』、第25巻第2号2017年春、土地総合研究所
- 司馬遼太郎[1990-1996]、『この国のかたち』、文藝春秋
- 田處博之[2014]、「ドイツ法における土地所有権放棄の制度について」、『札幌学院法学』、30巻2号
- 田山輝明[1988]、『西ドイツ農地整備法制の研究』、成文堂
- 田山輝明[1991]、『ドイツの土地住宅法制』、成文堂
- 西垣剛[1997]、『英国不動産法』、信山社
- 藤井康幸[2016]、『米国におけるランドバンクによる空き家・空き地問題対処に関する研究』（東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻博士学位論文）
- 山口健治[1996]、『土地は公共財』、近代文芸社
- 山口健治[2000]、『土地は公のもの』、大蔵財務協会
- 山口健治[2008]、『新しい隆盛のための礎石』（上・下）、東京リーガルマインド
- 山本七平[1990]、『日本人の土地神話』、日本経済新聞社
- F. S. Alexander [2015], Land Banks and Land Banking, 2nd Edition, Center for Community Progress
- Center for Community Progress [2014], Take it to the Bank: How Land Banks Are Strengthening America's Neighborhoods
- U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research [2009], Revitalizing Foreclosed Properties with Land Banks