

変則型登記の解消に向けた法律上の措置  
に関する担当者骨子案の補足説明

平成 31 年 1 月

法務省民事局民事第二課

## 目次

はじめに .....	1
第1 変則型登記がされた土地の表題部所有者の登記に関する措置 .....	4
1 登記官による所有者等の探索 .....	4
(1) 探索の開始 .....	4
(2) 登記官の調査権限 .....	5
(3) 利害関係人による意見の提出 .....	6
2 所有者等探索委員（仮称）による所有者等の探索 .....	6
(1) 所有者等探索委員制度（仮称）の創設 .....	6
(2) 所有者等探索委員の調査権限等 .....	6
3 所有者等の特定及び職権による表題部所有者の登記 .....	7
(1) 所有者等の特定 .....	7
(2) 表題部所有者の登記 .....	7
4 探索等の中止 .....	8
5 公告 .....	8
第2 所有者等を特定することができなかつた変則型登記がされた土地の管理 等に関する措置 .....	9
1 変則型登記がされた土地の管理命令の創設 .....	9
2 管理者の権限 .....	10
3 当事者適格 .....	10
4 管理者の義務 .....	10
5 管理者の報酬等 .....	10
6 管理者による金銭の供託 .....	10
7 管理命令の取消し .....	11
第3 法人でない社団又は財団に属する変則型登記がされた土地の管理等に関 する措置 .....	11
第4 その他 .....	12

## はじめに

### 1 所有者不明土地問題の要因としての変則型登記

近年，いわゆる所有者不明土地（不動産登記簿により所有者が直ちに判明せず，又は判明しても連絡がつかないため，所有者を特定することが困難となっている土地）の存在が，公共事業の用地取得や農地の集約化，森林の適正な管理等を始め，災害の復旧・復興事業の実施など，様々な場面でその障害となり，社会問題となっている。

所有者不明土地問題が発生する要因として，相続登記がされないまま放置されていることが指摘されているが，このほかにも，所有権の登記がない一筆の土地のうち，登記記録の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正常に登記されていないもの（以下「変則型登記がされた土地」という。）の存在が指摘されている。

### 2 変則型登記の内容等

所有権の登記のない土地の登記記録の表題部には，法律上，所有者の氏名又は名称及び住所並びに所有者が二人以上であるときはその所有者ごとの持分を登記する必要がある（不動産登記法（平成16年法律第123号）第27条第3号）。そして，この表題部に所有者として記録されている者を表題部所有者という（同法第2条第10号）。当事者の申請等により所有権の登記がされると，表題部所有者に関する登記事項は抹消される（不動産登記規則（平成17年法務省令第18号）第158条）。

#### （図） 正常な表題部所有者の登記の例

表 題 部 (土地の表示)	調製	塗 白	不動産番号	00000000000000
地図番号	塗 白	筆界特定	塗 白	
所 在	特別区南都町一丁目			塗 白
① 地 番	② 地 目	③ 地 積	m <sup>2</sup>	原因及びその日付〔登記の日付〕
101番	宅地		300.00	不詳 〔平成20年10月14日〕
所 有 者	特別区南都町一丁目1番1号 甲 野 太 郎			

しかしながら，実際には，表題部の所有者欄に，氏名又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（以下「氏名のみの土地」という。）や，「A外七名」などと記録され，「A」の住所並びに他の共有者の氏名及び住所が登記記録上記録されていない土地（以下「記名共有地」という。），住所が記録されておらず，「大字霞が関」等の大字名や集落名な

どの名義が記録されている土地（以下「字持地（あざもちち）」という。）など、表題部所有者の登記が変則的な記録となっている土地が存在する。

これは、主として、旧土地台帳制度（注）下においてされた所有者欄の氏名又は名称及び住所の変則的な記載が、昭和35年以降に不動産登記法の一部を改正する等の法律（昭和35年法律第14号）に基づいて行われた、旧土地台帳と不動産登記簿との一元化作業において、そのまま引き継がれたことにより発生したものであると考えられている。

### （図）氏名のみ土地の登記の例

表題部（土地の表示）		調製	平成9年6月26日	不動産番号	0123456789001
地図番号	余白	筆界特定	余白		
所在				甲市乙区丙町	
①地番	②地目	③地積		原因及びその日付〔登記の日付〕	
50番	基地	50		余白	
余白	余白	余白		昭和63年法務省令第37号附則第2条第2項の規定により移記 平成9年6月26日	
所有者 法務太郎右衛門					

### （図）記名共有地の登記の例

表題部（土地の表示）		調製	平成9年6月26日	不動産番号	0123456789002
地図番号	余白	筆界特定	余白		
所在				甲市乙区丙町	
①地番	②地目	③地積		原因及びその日付〔登記の日付〕	
51番	宅地	100.00		余白	
余白	余白	余白		昭和63年法務省令第37号附則第2条第2項の規定により移記 平成9年6月26日	
所有者 登記促子外七名					

### （図）字持地の登記の例

表題部（土地の表示）		調製	平成9年6月26日	不動産番号	0123456789003
地図番号	余白	筆界特定	余白		
所在				甲市乙区丙町	
①地番	②地目	③地積		原因及びその日付〔登記の日付〕	
52番	田	200		余白	
余白	余白	余白		昭和63年法務省令第37号附則第2条第2項の規定により移記 平成9年6月26日	
所有者 大字霞が関					

（注）旧土地台帳は、税務署が地租の課税標準たる土地の賃貸価格の均衡適正を図るた

め、土地の状況を明確に把握するために地目や地積など必要な事項の登録を行う（土地台帳法（昭和22年法律第30号）第1条）ことを目的として設けられていた課税台帳である。土地台帳法等の一部を改正する法律（昭和25年法律第227号）により台帳事務が税務署から登記所に移管された後、不動産登記法の一部を改正する等の法律（昭和35年法律第14号）によって土地台帳は廃止され、不動産登記簿に一元化された。

### 3 変則型登記によって生ずる支障事例

このような変則型登記がされた土地についての所有者の探索は、取り分け困難なものであり、旧土地台帳や閉鎖登記簿等の確認のほか、自治会長などの地元精通者からの聴取などを行い、歴史的経緯や管理状況等を調査して所有者の特定に至っている状況にあるが、それらの調査を行っても所有者の特定に至らない事案も少なくない。そのため、契約の相手方を把握することができず、その土地についての取引をすることも事実上困難である。このように、変則型登記がされた土地については、円滑な公共事業の実施や適切な土地の管理のほか、不動産の円滑な取引等においても大きな支障を生じさせている。

今後、歴史的資料の散逸や地域コミュニティの衰退等によって、地域の事情に通じた者が少なくなるなど、所有者の探索がますます困難になると考えられ、速やかに変則型登記を解消する方策を講じていく必要がある。

### 4 政府方針等

このような状況を踏まえ、「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」（平成30年6月1日所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議決定）において、「変則型登記を正常な登記に改めるために必要な法制度の整備に向けた作業を進め、次期通常国会へ提出する」こととされている。また、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（同月15日閣議決定）においても、「変則的な登記（表題部所有者の氏名・住所が正常に記載されていない登記）の解消を図るため、必要となる法案の次期通常国会への提出を目指す」こととされている。

### 5 本骨子案の補足説明の趣旨

このような政府方針に沿い、法務省民事局においては、変則型登記の解消に向けて、法律上の措置を講ずる法律案の通常国会への提出を目指して検討を進めているところである。

担当者骨子案は、法務省民事局（民事第二課）の担当者において現在検討

中の法律上の措置について、その骨子をまとめたものであり、この補足説明は、担当者骨子案の各項目について、その趣旨等を補足的に説明する目的で作成したものである。

## 第1 変則型登記がされた土地の表題部所有者の登記に関する措置

### 1 登記官による所有者等の探索

#### (1) 探索の開始

##### ア 探索の開始

変則型登記がされた土地は、不動産登記法第27条第3号が定める登記事項に適合せず、登記記録上から所有者が誰かを特定することができない。そのため、その所有者等（所有権又は共有持分が帰属し、又は帰属していた者をいう。以下同じ。）の探索及び特定を行い、表題部所有者の登記を不動産登記法に適合した正常なものに改めることが必要である。

そこで、登記官は、変則型登記がされた土地について、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している。なお、全国各地には相当数の変則型登記がされた土地が存在することから、登記官は、各法務局・地方法務局における変則型登記がされた土地の分布状況や、当該土地の利用状況、今後の活用の見込みや公共事業・民間の開発事業の実施の予定など様々な事情を考慮して、探索を実施していくことが想定されている。

また、現地を確認することができない土地や二重登記となっている土地のうち閉鎖すべき土地、所有権に関する訴訟が係属中であることが判明している土地などについては、探索を開始する必要はないものと考えられる。

##### イ 探索の対象となる所有者の時的範囲

表題部所有者の登記を正常な状態に改める観点からは、旧土地台帳と不動産登記簿の一元化作業において表題部の登記をした当時の所有者を探索及び特定した上で、その者を表題部所有者として登記すれば足りるとも考えられる。

しかし、旧土地台帳と不動産登記簿の一元化作業の開始（昭和35年）から既に60年近くが経過しており、当時の所有者は既に死亡している可能性が高いと考えられる。そのため、仮に死亡している所有者を探索して、その者を表題部所有者として登記したとしても、所有者が不明な状態は直ちには解消されないという問題がある。また、過

去の所有者は特定することができなかつたとしても、現在の占有者の占有関係から当該占有者が時効取得をしていることが明らかに認定することができる場合などもあり得る。そうすると、登記官は、現在の所有者についても相当な探索を行い、所有者を現に特定することができた場合には、現在の所有者を表題部所有者として登記することを認めるのが相当であると考えられる。

そこで、探索の対象となる所有者の時的範囲については、所有権又は共有持分が帰属し、又は帰属していた者（所有者等）としている。

## (2) 登記官の調査権限

### ア 実地調査等

不動産登記法第29条により、登記官は、職権で表題部所有者の登記をしようとする場合には、職権で所有者の氏名若しくは名称又は住所を調査することができ、当該不動産の検査、当該不動産の所有者その他の関係者に対し文書等の提示の求め又は質問をすることができる。

もっとも、不動産登記法第29条は、「当該不動産を検査」と規定しており、当該不動産以外の関連する土地については、実地調査の対象としていない。しかし、例えば、複数の筆が一体として利用されている場合に、そのうちの一筆が変則型登記がされた土地である場合には、その所有者等を特定するためには、変則型登記がされた土地の周辺の土地の管理状況等についても調査が必要となる場合がある。

そこで、変則型登記がされた土地の所有者等の探索のため、当該変則型登記がされた土地や近隣の土地の実地調査をすること、当該変則型登記がされた土地の所有者、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又は資料の提出を求めること、その他変則型登記がされた土地の所有者等の探索のために必要な調査をすることができるものとするなど、登記官による調査に関する所要の規律を設けるものとしている。

### イ 関係地方公共団体等に対する情報提供の求め

変則型登記の解消のための資料としては、関係行政機関や地方公共団体が管理する各種台帳のほか、土地の所有に関する経緯が記載された文献等を調査する必要がある場合がある。また、変則型登記がされた土地の中には、地方公共団体が所有者であると考えられるものもあり、関係地方公共団体の長に対して所有関係を確認することが必要となる場合もある。

そこで、登記官は、変則型登記がされた土地の所有者等の探索のために必要な限度で、関係地方公共団体の長その他の者に対し、変則型登記がされた土地の所有者等に関する情報の提供を求められるものとしている。

(3) 利害関係人による意見の提出

所有者等の調査に当たっては、最も事情をよく知る関係者から資料等を提出してもらうことが有益であると考えられる。

そこで、利害関係人は、登記官に対し、変則型登記がされた土地の所有者等について、意見又は資料を提出することができるものとしている。

2 所有者等探索委員（仮称）による所有者等の探索

(1) 所有者等探索委員制度（仮称）の創設

例えば、記名共有地など変則型登記がされた土地のうちには、当該土地の所有者等と考えられる者の戸除籍謄本や当該土地及びその近隣土地の閉鎖登記簿等の調査のほか、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聴取などを行い、これらの資料等から認められる事情を総合して、所有者等を特定することが必要となる事案があり、その調査及び特定に困難を伴う事案があると考えられる。

このような事案においては、所有者等の探索のための調査に当たって必要な知識及び経験を有する者の知見を活用することが適当であり、また、これにより調査結果の正確性や信頼性の向上を図ることもできると考えられる。

そこで、変則型登記がされた土地の所有者等の探索を行い、登記官に意見を提出させるために、法務局又は地方法務局の長により必要な知識及び経験を有する者から任命される所有者等探索委員制度を創設するものとしている。

(2) 所有者等探索委員の調査権限等

所有者等探索委員は、変則型登記がされた土地の所有者等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、そのために必要な調査権限を所有者等探索委員に付与する必要がある。例えば、地目が「墓地」である場合において、近隣の社寺等の関係者から、その知っている事実を聴取したり、過去帳等の資料の提出を求めたりすることなどが考えられる。

そこで、このような調査をするために必要な権限として、上記1(2)の



登記官が有する調査権限と同様の調査権限に関する規律を設けるものとしている。

### 3 所有者等の特定及び職権による表題部所有者の登記

#### (1) 所有者等の特定

登記官は、変則型登記がされた土地について、後記(2)の表題部所有者の登記を行う前提として、前記1及び2による探索により得られた情報の内容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をする必要がある。

この判断に当たっては、旧土地台帳に記載がされた当時の所有者から、現在の所有者等に至るまで全ての所有者等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登記することが適当である者を特定する必要がある（基本的には、現在の所有者を特定することができた場合には、現在の所有者を登記するのが適当である場合が多いと考えられる。）。その一方で、所有者等を特定することができたものの、変則型登記がされた土地が法人でない社団に属する場合(注)など、不動産登記手続上の制約等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場合も存する。

そこで、登記官は、変則型登記がされた土地の所有者等を特定した上で、「表題部所有者として登記すべき者」の特定について判断するものとしている。なお、この判断は、後記(2)の表題部所有者の登記を行うための前提となる判断にとどまり、これをもって実体法上の権利関係を確定するものではない。

(注) 法人でない社団が有する不動産は、構成員全員の総有的に帰属しており、社団自身がその権利の主体となるものではない（最判昭和47年6月2日26巻5号957頁参照）。法人でない社団を的確に公示・公証する制度がなく、虚無の法人でない社団名義の登記を防止するため、表題部所有者又は登記名義人となる者は、権利能力を有する者に限られている（不動産登記令(平成16年政令第379号)第20条第2号参照）。そのため、法人でない社団に属する不動産については、構成員全員名義とするか、代表者個人名義とするほかないが、職権で調査した場合において、法人でない社団に属することは判明したものの、そもそも代表者を特定することが困難なときなどには、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こととなる。

#### (2) 表題部所有者の登記

登記官は、上記(1)の判断をしたときは、当該変則型登記がされた土地

について、職権で、遅滞なく、表題部所有者の登記を抹消した上で、表題部所有者に関する登記事項（不動産登記法第27条第3号）の特例として、その表題部に次に掲げる事項を登記するものとしている(注)。

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たときは、当該表題部所有者として登記すべき者の氏名又は名称及び住所を登記事項としている。

もっとも、変則型登記がされた土地について、登記官による探索を行ってもなお所有者等を特定することができない場合や、当該変則型登記がされた土地が法人でない団体に属することは判明したものの、代表者を特定することが困難な場合など、表題部所有者として登記すべき者がいない場合が生じ得る。

そこで、このような場合には、当該変則型登記がされた土地の登記記録の表題部に、その旨及びその理由（例：所有者等を特定することができないこと）を登記するものとしている。

なお、当該変則型登記がされた土地が数人の共有に属する場合において、共有持分の一部については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たが、残部を特定することができないときなどについては、共有持分ごとに 及び に準じて登記をすることとしている。

(注)このほか、細目的な登記事項については、法務省令で定めることを予定している。

#### 4 探索等の中止

登記官は、職権で所有者等の探索を行うことになるが、調査の過程で、変則型登記がされた土地に関する権利関係について訴訟が係属していることが判明した場合などにおいては、変則型登記がされた土地の所有者等の探索、所有者等の特定及び登記に係る手続を続行することは相当でないと考えられる。

そこで、登記官は、変則型登記がされた土地に関する権利関係について訴訟が係属しているとき、その他相当でないと認めるときは、変則型登記がされた土地の所有者等の探索、所有者等の特定及び登記に係る手続を中止することができるものとしている。

#### 5 公告

変則型登記がされた土地の所有者等の探索、所有者等の特定及び登記に係る手続は、職権で行うものであるが、当該土地の権利を主張する者や過

去の経緯などを知る者等からの意見提出がある場合には、これを判断資料に加えることが適切である。また、表題部所有者の登記には、表題部所有者に所有権の保存の登記の申請適格が与えられるとの効果（不動産登記法第74条第1項第1号）があることなどを考慮すると、登記をしようとする段階であることを外部から認識することができるようにすることが適切であると考えられる。これらの点を踏まえ、登記官は、手続の開始、前記3(2)の登記をする前及び手続の終了時などの手続の主要な場面で、所要の公告をしなければならない旨の規律を設けるものとしている。

## 第2 所有者等を特定することができなかつた変則型登記がされた土地の管理等に関する措置

### 1 変則型登記がされた土地の管理命令の創設

変則型登記がされた土地について、登記官が所有者等の探索を行ってもなお所有者等のいずれをも特定することができなかつた事態が生じ得る。

そして、このような登記がされた旧土地台帳と不動産登記簿の一元化作業を開始した昭和35年からでも既に60年近く経過していることや、今後、関係資料が散逸する一方であることを考慮すると、今後とも所有者等を特定することができないままとなる蓋然性が極めて高いと考えられる。その一方で、その管理・処分権者を欠くことから、土地の適正な管理等に関して著しい支障を生ずることとなるが、このような所有者等を特定することができない場合には、不在者財産管理制度や相続財産管理制度など既存の財産管理制度の利用も困難であり、上記の支障の解消を図ることができないことになる。

そこで、裁判所は、変則型登記がされた土地であつて、第1の3(2)の登記において登記官が探索を行ってもなお所有者等のいずれをも特定することができなかつたことを理由とする旨の登記がされたものについて、必要があると認めるときは、利害関係人の申立てにより、その申立てに係る土地を対象として、管理者による管理を命ずる処分をすることができる制度を創設するものとしている。

なお、「必要があると認めるとき」とは、上記の土地の管理の必要があると認めるときをいい、例えば、( )上記の土地であるがけ地について、崩落を防止するため、必要な工事をする必要がある場合において、その権原を有する者がいないとき、( )民間事業者等が上記の土地を買収して開発を行いたいとき、( )上記の土地について時効取得を主張する者が訴訟を提起しようとするときなどがこれに該当し、これらの者は広く利害関係人に該当する。

## 2 管理者の権限

上記1の管理命令により選任された管理者の権限に関して、上記1の対象とされた土地（その管理、処分その他の事由により管理者が得た財産を含む。以下「対象土地」という。）の管理及び処分する権利は、管理者に専属するものとしている。なお、「その管理、処分その他の事由により管理者が得た財産」とは、例えば、土地から生じた天然果実や、土地の売却代金などを指し、これらも管理者の管理処分権の対象としている。

ただし、管理者が、保存行為及び対象土地の性質を変えない範囲においてその利用又は改良を目的とする行為の範囲を超えて、行為をする（例えば、対象土地の売却等）には、裁判所の許可を得なければならないものとしている。

## 3 当事者適格

対象土地の管理及び処分する権利は、管理者に専属するものとしているため、対象土地に関する訴え（特に、その時効取得を主張する者が管理者を被告として所有権の確認の訴えを提起することが想定される。）については、管理者自身が当事者適格を有するものとするのが相当であると考えられる。

そこで、管理者は、対象土地に関する訴えについて当事者適格を有するものとしている。

## 4 管理者の義務

管理者は、その職務を行うに当たっては、対象土地の所有者のために、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ものとしている。また、真の所有者が複数名に上ることを前提に、管理者は、対象土地の所有者のために、誠実かつ公平に権限を行使しなければならないものとしている。

## 5 管理者の報酬等

管理者は、対象土地の管理のために裁判所が選任する法定の財産管理人であることに鑑み、その職務を行うために必要なものとして裁判所が定める額の報酬等を対象土地から受けることができるものとしている。

## 6 管理者による金銭の供託

対象土地を売却した場合など、管理者が管理、処分その他の事由により

金銭を取得した場合に、特定することができない所有者が現れるまで、管理者がいつまでも当該金銭を保有していなければならないとすると、当該金銭は管理者の管理に要する費用や報酬に費消されてしまうこととなり、合理性に欠けることとなる。

そこで、管理者は、対象土地の管理、処分その他の事由により金銭が生じたときは、対象土地の所有者のために、当該金銭を供託することができるものとしている。

なお、この供託金の払渡請求権が時効消滅したときは（民法(明治29年法律第89号)第167条第1項）、供託金は国庫に帰属することとなる。

## 7 管理命令の取消し

対象土地の所有者が特定されたときや、管理すべき財産がなくなったとき（上記6の規定により供託したことによって管理すべき財産がなくなったときを含む。）など、対象土地の管理を継続することが相当でなくなったときは、管理命令を取り消すことが相当であると考えられる。

そこで、このような場合には、裁判所は、管理者若しくは利害関係人の申立てにより又は職権で、管理命令を取り消さなければならないものとしている。

## 第3 法人でない社団又は財団に属する変則型登記がされた土地の管理等に関する措置

登記官による探索の結果、変則型登記がされた土地が法人でない社団又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又は財団の代表者又は管理人が選任されておらず、かつ、当該法人でない社団又は財団の全ての構成員を特定することができない又は所在不明である場合において、必要があると認めるときも、既存の財産管理制度によって対応することは困難であり、かつ、その管理を命ずる必要性が高いと考えられる。

そこで、裁判所は、変則型登記がされた土地であって、第1の3(2)の登記において法人でない社団又は財団に属することを理由とする旨の登記がされたものについて、当該法人でない社団又は財団の代表者又は管理人が選任されておらず、かつ、当該法人でない社団又は財団の全ての構成員を特定することができず、又はその所在が明らかでない場合において、必要があると認めるときは、利害関係人の申立てにより、その申立てに係る土地を対象として、第2の1と同様の管理を命ずる処分をすることができるものとしている。

また、当該変則型登記がされた土地が数人の共有に属する場合にあっては、その共有持分の一部が法人でない又は財団に属する場合も対象としている。

#### 第4 その他

上記に記載するもののほか、所有者等の探索や登記に関し必要な事項など所要の規定を整備するものとしている。

(別紙) 手続の流れ

