

I 土地所有権の国庫への帰属の承認等に関する制度の創設¹

〈新設〉

相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律（以下「本法」という。）

1 要旨

相続又は遺贈（相続人に対する遺贈に限る。）（以下「相続等」という。）により土地の所有権又は共有持分を取得した者等が、法務大臣の承認を受けて、その土地の所有権を国庫に帰属させることができる制度（以下「本制度」という。）が創設された。その要点は、以下のとおりである。

- ① 相続等により土地の所有権又は共有持分を取得した者等は、法務大臣に対し、その土地の所有権を国庫に帰属させることについての承認を申請することができる。
- ② 法務大臣は、承認申請の対象となった土地が、通常の管理又は処分をするにあたり過分の費用又は労力を必要とする土地に該当しないと認めるときは、その土地の所有権の国庫への帰属についての承認をしなければならない。
- ③ 法務大臣は、承認の審査をするために必要があると認めるときは、その職員に事実の調査をさせることができるものとし、調査権限に関する規定を設ける。

2 背景

土地利用ニーズの低下等により、土地を相続したものの、土地を手放したいと考える者が増加している。また、相続を契機として、土地を望まず取得した所有者の負担感が増しており、管理の不全化を招いている。

かかる問題点を踏まえ、法務省法制審議会民法・不動産登記法部会（以下「本部会」という。）では、当初、民法において、一定の要件の下土地の所有権の放棄を可能とする規定を置く想定で議論がなされていた。つまり、土地所有権を放棄して無主のものとした上で国庫に帰属させることを可能とする制度である。しかし、本部会において、土地以外に、建物や動産についても所有権放棄の可否等を検討し、規定するののかという議論も生じさせることとなった。そして、それらについて法律家の間においても必ずしも異論のない考察が熟している状態にはなく、検討すべき様々な課題があるとされた。加えて、所有権の放棄によって一度無主の土地とする法的構成は迂遠であると考えられた。

そこで、端的に、立法事実として政策的要請のあるところを的確に捉え、個別法を制定することによって対処することとし、法的構成も、所有権の放棄ではなく、端的に国庫への帰属と整理されることとなった。従って、民法には所有権の放棄に関する新たな規律は設けられないこととなり、一般論として所有権を放棄することができるのかとい

¹ 文責：弁護士 佐伯 優仁（本文のうち意見にわたる部分は、筆者の個人的な見解である。）

う点は、引き続き民法の解釈に委ねられ²、論点として残ることとなった³（以上、衆院本委員会議録5号9ページ山野目参考人、衆院本委員会議録6号18ページ小出政府参考人）。

3 具体的内容

(1) 相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属の承認に関する手続

a 承認の申請

(a) 申請できる者と申請の対象

土地の所有者（相続等によりその土地の所有権の全部又は一部を取得した者に限る⁴。）は、法務大臣に対し、その土地の所有権を国庫に帰属させることについての承認を申請することができる（2条1項⁵）。当該要件に該当する者は当然自然人に限られ、法人は当該申請はできない。当該申請は土地の一筆ごとに行う（5条2項）⁶。なお、下記(3)c.「権限の委任」に記載のとおり、以下、「法務大臣」と記載されている主体は、法務局・地方法務局長により担われる場合が多いものと想定される。

土地が数人の共有に属する場合には、承認の申請（以下「承認申請」という。）は、共有者の全員が共同して行うときに限りすることができる。この場合において、その保有する共有持分の全部を相続等以外の原因により取得した共有者（これには法人も含まれ得る。）であっても、相続等により共有持分の全部又は一部を取得した共有者と共同して、承認申請をすることができる（2条2項）。

なお、当該申請ができる者は、相続等、つまり相続又は遺贈（相続人に対する遺贈に限る。）により土地の所有権又は共有持分を取得した者に限られる。その理由は、相続等による取得は自らの意思によらないことが通常であり、望まずに土地を取得した相続人にとっては、当該土地の管理についての負担感が大きく、類型的に将来その土地の所有者が不明となるおそれが高いことが挙げられている

² 民法上、土地所有権の放棄の可否について明文の規定はなく、解釈に委ねられており、確立した最高裁判例もない。学説も両説あり、また、誰に対して放棄の意思表示をすることが必要か等、要件的にも確立した解釈は存在しないと言える。（第204回国会衆議院法務委員会議録（以下「衆院本委員会議録」という。）6号18ページ小出政府参考人）

³ かかる論点に関し、国に帰属させる際の負担金の納付を回避する結果となるような放棄に限って言えば、そのような放棄を是認すべきではないと考えられ、その法的構成については、従来の裁判例において見られたような権利濫用で考えることとしたり、あるいは近時の一部の学説が説くように公序良俗違反として捉えたり、いろいろな見方はあるとの見解が示されている。また、所有権の処分は法令の制限内においてのみ行うことができると定める民法206条の趣旨の理解として、本法が1つの重みを持つ可能性にも言及されている。（以上、衆院本委員会議録5号9ページ山野目参考人）

⁴ 一部を取得した者でもよいので、例えば、AがBと共同して土地を購入してこれを共有していたが、Bが死亡してAがその持分を相続し、単独所有となったケースのAは申請できる。

⁵ 以下、条文は別途規定されているものを除き、いずれも本法の条文である。

⁶ そのため、一筆の土地の一部のみ所有する者は、当該申請を行うことができない。申請の権限がない者の申請になるため、申請は却下されるため、土地所有者は、分筆の登記をした上で申請をする必要があると考えられる（下記c.「申請の却下」①ご参照）。

る。従って、(売買や贈与による場合はもちろん、) 遺贈者と受贈者との間で締結される契約によって土地を取得する死因贈与も、受贈者が自らの意思で土地を取得したと評価できるので、本制度の対象外とされた。また、相続人以外の者に対する遺贈は、遺贈の放棄をすることが可能であるにもかかわらず、そうすることなく自らの意思で土地を取得したと考えられることから、本制度の対象外とされた⁷。(以上、衆院本委員会議録6号20ページ小出政府参考人)

(b) 申請できない土地

承認申請は、その土地が次の①から⑤までのいずれかに該当するものであるときは、することができない(2条3項)。物理的にも法的にも第三者の影響のない土地であることが前提とされている。下記d.「承認」に記載の条件と併せて本制度の適用を受けることができる土地が相当程度限定されている。いずれも国の管理に支障を来すものを除外する趣旨であるが、その中でも比較的客観的・定型的判断が容易である土地の類型を以下で規定しているものと考えられる(本部会資料54補足説明5ページ)。

- ① 建物が存在する土地
- ② 担保権又は使用及び収益を目的とする権利が設定されている土地
- ③ 通路その他の他人による使用が予定される土地として政令で定めるものが含まれる土地⁸
- ④ 土壤汚染対策法2条1項に規定する特定有害物質(法務省令で定める基準を超えるものに限る。)により汚染されている土地
- ⑤ 境界⁹が明らかでない土地その他の所有権の存否、帰属又は範囲について争いがある土地¹⁰

⁷ 相続人に対する遺贈も放棄は可能であるが、その場合でも結局相続の放棄をしない限りは土地の所有権を取得することになる(衆院本委員会議録6号20ページ小出政府参考人)。

⁸ 池、井溝、境内地等が想定される(本部会資料54補足説明5ページ・6ページ)。また、所有者以外の者による使用が予定されている農業用ため池も、これに該当する土地として政令で定めることが予定されている(第204回国会参議院法務委員会議録(以下「参院本委員会議録」という。)9号小出政府参考人)。

⁹ ここでいう境界は(いわゆる筆界ではなく)所有権の境界を意味する(本部会資料54補足説明6ページ)。土地の所有権の境界が不明確である場合、国庫帰属後において国がどの範囲に管理権限を有しているかが不明確となり、管理に支障を来すと説明されている(衆院本委員会議録6号9ページ小出政府参考人)。

¹⁰ 土地の所有権の境界が明らかであることを示す資料として、例えば隣地共有者全員の承諾印と印鑑証明書を添付した境界確認書や測量図面の提出を求めると申請者にとって大きな負担となるという議論がされている。これに関して、現地において認識可能な程度の境界の特定は必要であると考えられるものの、申請者に詳細な資料の提出を求めた場合には負担が重すぎることになること、どの程度の資料の提出を求めるとかは、国庫帰属後に国が行う管理の態様等によっても異なると考えられるとされている。その上で、境界が不明確である土地の認定のあり方については、粗放的な管理で足りる土地の取扱いも含めて、申請者の負担や国有財産管理の実務の観点も考慮し、今後、その具体的な運用について関係省庁と連携して検討される。(衆院本委員会議録6号9ページ小出政府参考人)

b 申請書と審査手数料

承認申請をする者（以下「承認申請者」という。）は、次に掲げる事項を記載した承認申請書及び法務省令で定める添付書類を法務大臣に提出しなければならない（3条1項）。また、物価の状況、承認申請に対する審査に要する実費その他一切の事情を考慮して政令で定める額の手数料を納めなければならない（3条2項）。書類の具体的な提出方法や審査手数料の具体的な納付方法は、法務省令で定められる（3条1項・2項）。

- ① 承認申請者の氏名又は名称及び住所
- ② 承認申請の対象となる土地の所在、地番、地目及び地積

c 申請の却下

次に掲げる場合には、承認申請は却下される（4条1項）。法務大臣は、承認申請を却下したときは、遅滞なく、その旨を承認申請者に通知する。通知の具体的な方法は、法務省令で定められる（4条2項）。

- ① 承認申請が申請の権限がない者の申請であるとき。
- ② 申請の対象とする土地が、上記 a.(b)「申請できない土地」のいずれかに該当するとき。
- ③ 承認申請が、上記 b.「申請書と審査手数料」に記載の手續に違反するとき。
- ④ 承認申請者が、正当な理由がないのに、下記 e.「事実の調査」に記載の調査に応じないとき。

d 承認

承認申請の対象となる土地が次の①から⑤までのいずれにも該当しないと認められるときは、承認を受けることができる（5条1項）。管理コストの国への転嫁や土地の管理をおろそかにするモラルハザードが発生するおそれを考慮した規定であり、国（ひいては国民）の財政負担等の観点から、通常の管理又は処分をするにあたり過分の費用又は労力を必要とする土地は承認されないものとされている。

- ① 崖（勾配、高さその他の事項について政令で定める基準に該当するものに限る。）がある土地のうち、その通常の管理にあたり過分の費用又は労力を必要とするもの
- ② 土地の通常の管理又は処分を阻害する工作物¹¹、車両又は樹木¹²その他の有体物が地上に存在する土地

¹¹ 廃屋は、屋根が崩落する等してもはや建物とは言えなくなっている場合には、通常はこれに該当する（いまだ建物としての状態を保っている場合には、上記 a.(b)「申請できない土地」①に該当する。）。

¹² 但し、個別の事情にはよるものの、一般論としては、森林における樹木については、土地の通常の管理又は処分を阻害する有体物には該当しないと考えられる（衆院本委員会議録7号28ページ小出政府参考人）。

- ③ 除去しなければ土地の通常の管理又は処分をすることができない有体物が地下に存在する土地
- ④ 隣接する土地の所有者その他の者との争訟によらなければ通常の管理又は処分をすることができない土地として政令で定めるもの
- ⑤ ①から④までに掲げる土地のほか、通常の管理又は処分をするにあたり過分の費用又は労力を必要とする土地として政令で定めるもの¹³

e 事実の調査

法務大臣は、承認申請の審査のため必要があると認めるときは、その職員に事実の調査をさせることができる（6条1項）。

当該職員は、承認申請の対象となる土地又はその周辺の地域に所在する土地の实地調査をすること、承認申請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承認申請の審査のために必要な調査をすることができる（6条2項）。職員に立入調査をさせることもでき、所要の規定が設けられている（6条3項～8項）。

また、法務大臣は、上記事実の調査のため必要があると認めるときは、関係行政機関の長、関係地方公共団体の長、関係のある公私の団体その他の関係者に対し、資料の提供、説明、事実の調査の援助その他必要な協力を求めることができる（7条）。これにより、例えば、国有財産の管理に関する専門的なノウハウや知識がある、管理担当部局等に調査への協力を求めることができる。

なお、運用として、承認申請があった場合、その旨を国や地方公共団体に情報提供し、土地の寄付受けや地域での有効活用の機会を確保することが意図されている¹⁴（法務省民事局「所有者不明土地の解消に向けた民事基本法制の見直し 【民法等一部改正法・相続土地国庫帰属法の概要】」（令和3年5月）（以下「法務省法律概要資料」という。))。

f 承認に関する意見聴取

法務大臣は、申請の承認をするときは、対象となる土地が主に農用地（農地法2条1項に規定する農地又は採草放牧地をいう。以下同じ。）又は森林（森林法2条1項に規定する森林をいう。以下同じ。）として利用されている土地ではないと明らかに認められる場合を除き、あらかじめ、当該土地の管理について、財務大臣及び農

¹³ 法令違反行為により必要となる是正行為に過分の費用又は労力を必要とする場合等が想定されている（本部会資料54補足説明8ページ）。（所有者以外の者による使用が予定されていない）農業用ため池は、決壊により周辺土地に損害を発生させないように必要な措置を講じる必要があるため、これに該当する土地として政令で定めることが想定されている（参院本委員会議録9号小出政府参考人）。

¹⁴ 窓口となる法務局や農林水産省の関係部局において既存制度の広報に務める等、関係機関が連携して既存制度の活用を促進することが示唆されている（本部会資料61補足説明4ページ）。

林水産大臣の意見を聴く（8条）。

g 承認・不承認の通知と負担金の納付

法務大臣は、申請の承認をし、又はしないこととしたときは、その旨を承認申請者に通知する。通知の具体的方法は、法務省令で定められる（9条）。

そして、承認されたときは、承認申請者は、対象となる土地につき、国有地の種目ごとにその管理に要する10年分の標準的な費用の額¹⁵を考慮して政令で定めるところにより算定した額¹⁶の金銭（以下「負担金」という。）を納付しなければならない（10条1項）。法務大臣は、上記承認の通知を行う際、併せて負担金の額も通知する（10条2項）。

承認申請者は、負担金の額の通知を受けた日から30日以内に負担金を納付しなければならない。納付しないときは、承認はその効力を失う。納付の具体的手続は、法務省令で定められる（10条3項）。

なお、承認を受けた者に負担金の納付を求めるのは、本制度により国庫に帰属する土地は基本的に利用の需要がないものであり、国庫帰属後は国が所有者として永続的に管理しなければならない可能性が高く、その費用は長期間にわたって国民全体の負担で賄うことになる一方で、承認を受けた者は、国庫帰属がなければ負担すべきであった土地の管理費用を免れるため、実質的公平の観点から、承認を受けた者にも一定の負担を課したものである。

h 国庫帰属の時期

承認申請者が負担金を納付したときは、その納付の時に、対象となる土地の所有権は、国庫に帰属する（11条1項）。かかる国による当該土地の所有権の取得は（原始取得ではなく）承継取得であり（民法・不動産登記法（所有者不明土地関係）の改正等に関する要綱案（以下「要綱案」という。）24ページ）、元々当該土地に付着していた瑕疵等はそのまま承継される。例えば、仮に承認申請者が無権利者であった場合には、承継の効果を生じない。なお、上記 a.(b)「申請できない土地」に記載のとおり、担保権又は使用及び収益を目的とする権利が設定されている土地については承認申請ができないため、国が担保権等を設定された土地を取得することは想定されないが、仮に、処分時に登記されていない担保権等が設定されていた場合であっても、その担保権等は、民法177条の「第三者」に該当する国には対抗できない帰結となる（本部会資料48 補足説明5ページ）。

法務大臣は、その後直ちに、帰属した旨を財務大臣（当該土地が主に農用地又は

¹⁵ 参考として、現状の国有地の標準的な10年分の管理費用は、粗放的な管理で足りる原野で約20万円、市街地の宅地200㎡で約80万円とされている（法務省法律概要資料）。

¹⁶ 政令においては、土地の地目、面積、周辺状況等を考慮しつつ、標準的な管理費用の概算を算定するための計算式等を規定することが想定されている（衆院本委員会議録7号30ページ小出政府参考人）。

森林として利用されていると認められるときは、農林水産大臣)に通知する(11条2項)。

(2) 国庫帰属地の管理(土地の管理の機関)

国庫に帰属した土地(以下「国庫帰属地」という。)は、普通財産(国有財産法3条3項)として管理及び処分されることが想定されている(本部会資料61補足説明3ページ)。普通財産は、原則として、財務大臣が管理及び処分を行う(国有財産法6条、8条)。

この点、主に農用地又は森林として利用されている土地(国有財産法4条2項に規定する国有財産の所管換がされたもの又は他の法令の規定により農林水産大臣が管理することとされているものを除く。)は、その管理処分の技術、知見、経験等を有し、最も適正に管理処分を行うことができる農林水産大臣が管理及び処分を行うことが適当であることから(本部会資料61補足説明3ページ)、その旨の特例規定が置かれている(12条1項)。

農林水産大臣が管理する土地のうち主に農用地として利用されているものの管理及び処分については、国が農地法の規定に基づき買収し、又は買い取った土地等の管理等を規定する、同法45条、46条1項、47条及び49条の規定を準用する(12条2項)。当該準用された農地法46条1項又は47条の規定による農用地の売払いを原因とする所有権の移転については、同法3条1項本文に規定する農業委員会の許可を受ける必要はない(12条3項)。

農林水産大臣が管理する土地のうち主に森林として利用されているものの管理及び処分については、国有林野の貸付又は使用等を規定する、国有林野の管理経営に関する法律2章(7条を除く。)の規定を準用する(12条4項)。

(3) 雑則

a 承認の取消し等

法務大臣は、承認申請者が偽りその他不正の手段により承認を受けたことが判明したときは、承認を取り消すことができる(13条1項)。この場合、法務大臣は、取り消した旨を承認を受けた者に通知する(13条4項)。取消しにより、土地所有権の国庫への帰属(承継)は遡及的に無効となる(要綱案25ページ)。

負担金が納付されて既に国庫帰属地となった土地について承認の取消しをするときは、法務大臣は、あらかじめ、当該国庫帰属地を所管する各省各庁の長(当該土地が交換、売払い又は譲与(以下、本aにおいて「交換等」という。)により国有財産(国有財産法2条1項に規定する国有財産をいう。本aにおいて同じ。)でなくなっているときは、当該交換等の処分をした各省各庁の長)の意見を聴く(13条2項)。

また、承認の取消しをしようとする場合において、当該取消しの対象となる国庫帰属地（交換等により国有財産でなくなっている土地を含む。以下、本 a において同じ。）の所有権を取得した者又は当該国庫帰属地につき所有権以外の権利の設定を受けた者がいるときは、法務大臣は、これらの者の同意を得なければならない（13条3項）。

b 損害賠償責任

承認の対象となった土地について、当該承認の時において、上記(1)a.(b)「申請できない土地」に記載する①から⑤までの土地又は上記(1)d.「承認」に記載する①から⑤までの土地のいずれかに該当する事由があったことによって国に損害が生じた場合において、当該承認を受けた者が当該事由を知りながら告げずに承認を受けた者であるときは、その者は、国に対してその損害を賠償する責任を負うことが明記されている（14条）¹⁷。

c 権限の委任

これまでに記載した法務大臣の権限は、その一部を法務局又は地方法務局長に委任することができる。具体的な委任の範囲及び内容は、法務省令で定められる（15条1項）。「一部」であるのは、承認申請に対し承認をする権限自体は委任の対象とならないことが想定されていることによる（本部会資料 58 補足説明 6 ページ）。

また、これまでに記載した農林水産大臣の権限は、その全部又は一部を地方農政局長又は森林管理局長に委任することができる（15条2項）、かかる森林管理局長に委任された権限は、森林管理署長に委任することができる（15条3項）。いずれも具体的な委任の範囲及び内容は、農林水産省令で定められる（15条2項・3項）。

d 政令への委任

上記のほか、本法の実施のために必要な手続その他の事項については、政令で定める（16条）。

(4) 罰則

罰則は、上記(2)「国庫帰属地の管理（土地の管理の機関）」に記載する準用規定による農地法 49 条 1 項の違反行為をした者にのみ課せられうるほかは、設けられていない（17条1項）。

¹⁷ 当該損害賠償請求権の消滅時効の期間は会計法 30 条の規律に委ねることとされている（本部会資料 54 補足説明 10 ページ）。従って、当該請求権を行使できる時から 5 年間権利行使しないと消滅するものと考えられる（会計法 30 条）。

(5) 施行日等

本法は、公布の日である2021年4月28日から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する（附則1項）。

また、本法の施行後5年経過時における、本法の施行状況に関する検討規定が設けられ、必要があると認められるときは、その結果に基づいて必要な措置が講じられるものとされている（附則2項）。

4 実務への影響

2021年4月28日に公布された民法等の一部を改正する法律及び本法による所有者不明土地の解消に向けた民事基本法制の見直しは、所有者不明土地（相当な努力を払ってもなおその所有者の全部又は一部を確知することができない土地をいう（1条）。以下同じ。）の発生予防と、既に発生している所有者不明土地の利用の円滑化の方策を内容とするが、本制度は発生予防の方策である。つまり、望まない土地を相続等した者による管理の不全化を原因として所有者不明土地が将来生じるのを防ぐために、そのような土地のうち一定の要件を満たすものについて国庫に帰属させることを認める制度である。

本制度の利用見込等に関する調査¹⁸において、土地所有者のうち本制度を利用して国庫に帰属させると見込まれる者の割合が、宅地で0.39%、農地で1.54%、林地で0.93%、全ての平均で0.95%との結果が出た（本部会参考資料8）。従って、本法施行後それだけの規模で本制度が利用され、国庫に帰属される土地が生じることが見込まれる。

もっとも、本制度の対象となり得る土地は、利用価値及び保有価値のない土地であり（価値があればわざわざ手数料と負担金を納付して土地を手放さないため）、必然的に経済性のない土地に限られる。従って、不動産「取引」の実務に及ぼす影響はほとんどないと考えられる。

なお、アメリカで見られるような、不要な土地を評価し、必要に応じて保有・管理し、利用のための条件を整備し、利用者に譲渡・賃貸するプラットフォームであるランドバンクの整備も検討されたが、十分な財政的基盤がないと運用は難しく、現時点では現実的ではないとされた¹⁹（衆院本委員会議録7号33ページ小出政府参考人）。

¹⁸ 当該調査は、当初の制度設計である土地所有権放棄の認可制度を前提としたものであるが、国庫帰属を認める場合の要件や手続等の基本的な構造に変わりはなく、同等の割合によると考えられている（衆院本委員会議録8号9ページ・10ページ小出政府参考人）。

¹⁹ アメリカのランドバンクは、州法で規定された公的な組織等として設立され、主に税滞納により差し押さえられた物件を対象とし、税滞納物件の市場への再流通を主な機能としている。これに対し、現在日本で見られるランドバンクは、市町村が指定するNPO法人等を通して設立され、主に市場性に乏しい物件を対象として、土地のマッチングやコーディネートを主な機能としている（衆院本委員会議録7号32ページ小出政府参考人）。