

特集 所有者不明土地問題【論説】

登記制度の効率性：経済学の視点

The efficiency of the titling system : Perspectives of Economics

Masayuki NAKAGAWA : Nihon University

中川 雅之*

1 はじめに

所有者不明土地問題がクローズアップされている。「経済財政運営と改革の基本方針2017」では、「公共事業や農地・隣地の集約化等において共通課題となっている所有者を特定することが困難な土地に関して、地域の実情に応じた適切な利用や管理が図られるよう、共有地の管理に係る同意要件の明確化や、公的機関の関与により地域ニーズに対応した幅広い公共目的のための利用を可能とする新たな仕組みの構築、長期間相続登記が未了の土地の解消を図るための方策等について、関係省庁が一体となって検討を行い、必要となる法案の次期通常国会への提出を目指す。さらに、今後、人口減少に伴い所有者を特定することが困難な土地が増大することも見据えて、登記制度や土地所有権のあり方等の中長期的課題については、関連する審議会等において速やかに検討に着手し、経済財政諮問会議に状況を報告するものとする。……あわせて、法定相続情報証明制度の利用範囲を拡大するとともに、所有者情報の収集・整備・利活用を推進するため、制度・体制の両面から更なる取組を進める。」とされている。

所有者不明土地問題は、日本の人口減少、少子高齢化の進展とともに顕在化しており、その解決のためには、それを発生させている人口問題に不動産制度をどのように適合させていくかという総合的なアプローチが求められる。しかし本稿では、

議論の対象をより直接的な部分に絞りたい。「不動産登記簿等の所有者台帳により、所有者が直ちに判明しない、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地」が所有者不明土地であるとすれば、登記制度がこの所有者不明土地問題を発生させる背景、又は環境を作り出していると考えることができよう。このため、本稿は登記制度がなぜ必要なのか、どのような登記制度がどのような社会に適合しているのか、という点を経済学の視点から検討して、所有者不明土地問題への対応を議論することとしたい。

本稿は以下のように展開される。第2節では、2種類の登記制度を解説する。第3節では日本の登記制度の特徴を述べる。第4節では登記制度の選択が経済厚生に与える影響を議論する。第5節はまとめである。

2 2種類の不動産登記制度

そもそも不動産の所有権は、なぜ守られなければならないのだろうか。Besley(1995)によれば、不動産の所有権を国家が保護する理由は三つあるとされている。一つは、他人の取用、取奪を受けることがなくなるという点である。このようなことが起きる社会では、誰も土地に対して投資を行って何等かの果実を得ようとする活動を行うはずがない。二番目の理由は、不動産を担保として資金の借り入れを行うことができるため、不動産に対する直接的な投資のみならず、投資全般を促

進するという点である。さらに、三番目の理由として、より高い価値を見出す主体に、土地が取引を通じて移転するため、社会全体に取引の利益が発生するという点である。

このように、不動産の所有権の保護は、経済活動を活性化し、国民の生活を豊かにするという観点から不可欠な制度である。この所有権を保護するためには、誰が何に対して所有権を有しているかという情報を整理して、明らかにする仕組みが必要になる。このため、発達した社会においては、何等かの登記システムを有している。

Miceli et al.(1998), Miceli et al.(2000) などの一連の先行研究では、多くの先進国で用いられている登記システムを、registration systemと recording systemに分類し、その二つのシステムの経済学的な評価を行っている。以下においては、二つの登記システムについて簡単に解説を加えて、次節で日本の登記システムの特徴に言及しよう。

registration systemの下においては、登記を行わなければ所有権移転の効果が発生せず、登記を行う際に、国の登記官が実質的な審査を行う。その後、真実の所有者が訴訟を行っても所有権は移転しない。その代り、登記料を財源にファンドを組成し、それを財源にした補償が真実の所有者に対して行われる。つまり国家による保険が運営されていると受け止められる。Miceli et al.(1998), Miceli et al.(2000) などでは言及がないものの、効力発生要件であり、公信力のあるドイツの登記制度などがこれに該当するのではないだろうか。

一方 recording systemは、米国で広範に採用されている仕組みである。所有権移転が行われた際、それを証明する不動産譲渡証 (deed) を登記所に登録し、登記所にはそれが人に着目して編成され、蓄積されていく。登記所では実質的な審査が行われない。不動産の真実の所有者を知るためには、直近の売買契約が真実の所有者によって行われたものなのかを、過去にさかのぼって確認することが求められる。つまり、登記所に行っても専門家でなければ、真実の所有者が誰なのかを知る

ことは難しい。このため、不動産の売買を行う者は、権原保険会社 (title insurance company) による、行おうとしている売買について、真実の所有権に基づいたものかに関する調査、審査を経て、明らかになった事実以外の原因によって、不動産の買い手に何等かの損失が発生した場合に備えた付保が行われる。つまりこの仕組みでは、真実の所有者が登場した場合には登記名義人には所有権がないことが確定し、登記に基づいて所有権を取得したと思っていた者は、保険によってその損失がカバーされることになる。

実際にはもっと多くの登記システムが存在するが、Miceli et al.(1998), Miceli et al.(2000) は、大きくはこの二つの仕組みに分類することができるとして、経済学的な分析を行っている。二つの仕組みの相違は、登記に公信力を持たせるかどうかという点にある。日本の登記の仕組みは公信力を持たないため、recording systemに近いものと考えられるだろう。

3 日本の登記の特徴

(1) recording systemとしての登記制度

日本においては、登記は第3者対抗要件にすぎず、また公信の原則を不動産について採用していないため、登記がAが所有者であることを示していたとしても、Aが真実の所有者ではない場合、Aから所有権を取得したBが保護されることにはならない。このため、recording systemに必然的に伴う、「事後的に起こされた訴訟を通じて、所有権が真実の所有者に移転されること」は生じうる。しかし日本では、米国の実情とは異なり、登記に記述されている情報は、「何等かの」真実の所有関係を反映していると考えてよいと考えられる。

上記のようなケースを考えてみよう。例えば、「相続によってAのみならず共同相続人のA'が当該不動産の所有権を獲得したにもかかわらず、Aが書類の偽造によって自らを単独所有者に見せかけた場合」、「偽造された売買契約書などによって

自分を不動産の所有者に見せかけた場合」などが考えられよう。しかし、その不動産に関する登記を行うためには、Aや当該不動産の売手の印鑑証明を求められるため、それを偽造するのは非常に難しいのが実態であろう。このため、登記に記述されている情報は、いつの時点かの真実の不動産の所有関係を表している可能性が非常に高い。

このように所有権の移転を偽造することが困難であったとしても、登記の情報が真実を記述していない場合として、時効取得のケースを考えよう。Aが確かに所有権を持っていたものの、Aが長期間占有しており、時効取得が成立しているものとする。この場合、所有権を有していないAと取引を行ったBがいたとしても、Bが登記を行った場合には、判例上、AからA'への所有権移転とAからBへの所有権移転が行われた二重売買の場合と同様に扱われるため、真実の所有者A'はBに対抗できない。つまり日本では、真実の所有権を反映していない場合においても、登記を行ったものが保護されることになる。

ただし、その情報が現在の所有関係を反映しておらず、過去の所有者名義のままであるということは、往々にしてある。つまり、登記に記述されている情報は、「うそを伝えている可能性が低く」、「(仮に真実を反映していない登記を信用して取引を行った場合であっても)登記を行った者が保護される」という点において、実態的に registration system に近い運用が図られているものと考えられる。一方、所有権移転の要件であるために常に真実の情報が更新されていく registration system と異なり、「現在の真実を伝えていない」という特徴を有している。

(2) 現在の所有関係を反映していない場合のコスト

それでは登記が現在の所有者情報を伝えていないと考える時に、どのような措置が採られているのだろうか。登記されている所有者が、おそらく死亡しているであろうと推定される一方で、十分な期間の占有を行った占有者がいる場合を考えよ

う。その場合、現在の占有者がその土地を時効取得したと推定し、これを確定するために、死亡していると推定される所有者の不在者財産管理人を選定するという手続きが採られる。その不在者財産管理人に対して、時効取得者が所有権確認訴訟をおこし、時効取得が確定する。その土地が必要な者は、時効取得者を相手に不動産取引を行うことになる。

一方、占有者がおらず、登記されている所有者が死亡していると考えられるケースには、どのような対応を行うのだろうか。このようなケースにおいては、登記名義人の相続人の探索が図られる。探索活動によって判明した相続人と不動産売買等の交渉を行うことになる。しかし、探索活動にもかかわらず、相続人が判明しないケースもあるだろう。

公共事業の場合であれば、不明採決という手続きをとることができる。これは、事業認定を受けた公共性の高い事業については、登記等の所有権の所在を示す書類、親戚やその不動産の所在地に長く住む者に聞くなどの措置をとった上でも、所有者が不明の場合には、取用委員会に裁決を求められることができるというものである。

しかし、企業や家計のような民間主体の場合はどのような手続きをとることができるだろうか。このような場合、不明の相続人に不在者財産管理人をつけるという対応が採られる。判明した相続人から当該土地の所有権を譲り受けたAは、不在者財産管理人によってその利害を代表されている不明の相続人と、対象の土地を共有していることになる。その上で、共有物分割請求訴訟を提起し全面的価格賠償の方法を経て、Aはその土地の所有権を取得することが可能である。しかし、一連のプロセスを裁判所に認めてもらう必要がある。また、不在者財産管理人が家庭裁判所の許可を得て、Aに共有持分を売却するという方法もありうる。

このように、所有者が不明の場合にその土地の所有権を取得したり、何等かの権利を付け加える

ためには、非常に大きなコストがかかる。できればこのようなコストはかけたくないが、これまで行ったような措置を行うことなしに、所有権移転を行うことが実態上ないのだろうか。

このようなケースは、買い手がまずそのようなリスクを負うことを承知しないであろう。また、不動産業者を通じた取引の場合には、重要事項説明に係る調査義務を果たすべく、所有権については厳密な調査が行われ、それが告げられる。融資を伴う取引の場合、金融機関が自らあるいは司法書士による権原調査を行い、所有権の所在が不明の土地に対する融資は行わないという対応が採られるだろう。

つまり、日本では大きくはrecording systemとして分類されるであろう仕組みを採用しているものの、米国で行われているような、取引対象の土地の権原が100%明らかではないものの、保険をつけることでリスクをヘッジした取引は行われていないと考えることができよう。

4 登記制度の選択の経済学的評価

(1) 理論的枠組み

以下においては、不動産登記制度が社会全体の厚生水準にどのような影響を与えるかについて議論を行う。厚生水準の指標として、土地の価格を採用する。

Miceli et al.(2011) においては、registration system, recording systemという二つの登記の仕組みの比較を行っている。前述のようにrecording systemは公信力のない登記であるため、事後的に訴訟を通じて所有権の所在を決定し、その場合の現所有者の損失に備えて民間の権原保険が大きな役割を果たしていた。一方、registration systemは公信力を有する登記であるため、仮に真実の所有者による訴訟が提起されたとしても所有権は移動せず、登記料を原資とするファンドにより金銭的な補償が行われる。Miceli et al.(2011) は、理論的に訴訟の確率が低い土地についてはrecording systemがより高い土地の価

格をもたらし、訴訟の確率が高い土地についてはregistration systemが同様の効果をもたらすとしている。

しかし、これまでに見てきたように、日本の登記の仕組みは公信力がないという意味において、基本的にはrecording systemに分類されると考えられるものの、登記の情報の信頼性は高く、それを原因とした訴訟は米国ほど頻繁に起きているとは考えられないということに触れた。つまり、recording systemは単一のものではなく、その中に多くのバリエーションがあることが予想される。Miceli et al.(2011) のモデルだけではそれをうまく描写することができないため、以下においては登記制度の強度 (s) という概念を導入し、日本の登記制度が直面する課題について理論的な考察を行うこととしたい。登記制度の強度とは、登記を行う際に必要な証書や登記官の調査の程度を表す変数であり、登記制度の強度 s が上昇すれば、不動産売買、相続などの所有権移転に伴う取引費用 $T(s)$ が上昇する ($T'(s) > 0$) 一方で、その不動産をめぐる訴訟のリスク $\theta(s)$ が低下する ($\theta'(s) < 0$, $\theta''(s) > 0$) もとする。以下に、ここで用いる変数を以下のように記述する。

V_i : 不動産 i の市場価格

$R_i(I)$: 不動産 i から生じる収益の流列の現在価値であり、投資額 I の増加関数

$T(s)$: 将来取引も含めた取引費用の期待現在価値

π_i : 不動産 i の権原に関するリスクプレミアム

P_i : 不動産 i の土地の価格

I : 土地への投資額

この場合、不動産 i の市場価格は以下のようになる。

$$V_i = R_i(I) - T(s) - \pi_i \quad (1)$$

(1)は以下のようにも記述できる。

$$V_i = P_i + I \quad (2)$$

また、不動産 i の土地の価格は以下のように記述できる。

$$P_i = R_i(I) - I - T(s) - \pi_i \quad (3)$$

recording systemにおいては、現在の不動産所

有者は、真実の所有者からの訴訟が提起された場合は、投資額 I を補償されて所有権を失うため、彼の損失額は $R_i(I) - T(s) - I$ となる。 $\theta(s)$ を真実の所有者から所有権に関する訴訟を起こされる確率だとすると、リスクプレミアムは、

$$\pi_i = \theta(s)(R_i(I) - T(s) - I) \quad (4)$$

となる。このため、以下が成立する。

$$V_i = (1 - \theta(s))(R_i(I) - T(s)) + \theta(s)I \quad (5)$$

ここで(5)を、登記制度の強度で微分すると、以下が得られる。

$$\frac{\partial V_i}{\partial s} = -\theta'(s)(R_i(I) - T(s)) - (1 - \theta(s))T'(s) + \theta'(s)I \quad (6)$$

(6)式の右辺第一項は、登記制度の強度を上げ、訴訟リスクを低下させることに伴う便益である。第2項は強度を上げ、将来も含めた取引費用が上昇することに伴うコストを示す。第3項は、訴訟のリスクが低下し、それに伴って投資分の補償が減額されることに伴うコストを表す。(6)式が0となる登記の強度 s が、土地の資産価格を最大化する制度となる。

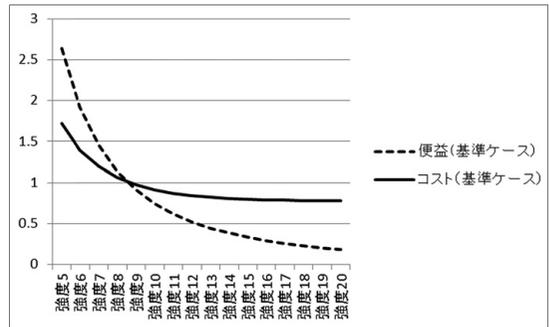
(2) 数値例によるシミュレーション

最適な s は土地 i によって異なることが予想されるが、ここでは投資の収益性 $R_i(I)$ に関して異なる値を与えることで、最適な登記制度の強度がどのような影響を受けるかを検討する。

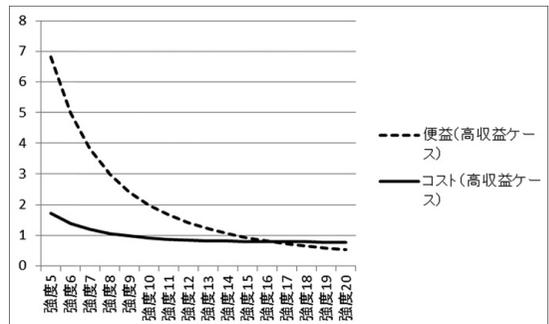
以下では数値例を基にした定性的な議論を行うこととする。以下のような前提で数値例を構成した。

- ・登記制度の強度 s 、取引費用 T は簡単化のため同値とする。登記制度がなくとも、一定の取引費用が発生することから、これを5~20まで変化させる。
- ・ $\theta(s) = \frac{1}{as+1}$ とする。 a は登記制度の効率性、つまり登記制度の強度が訴訟確率に与えるインパクトを示すパラメータとする (図表1~3では $a = 0.1$ のケースを報告している)。
- ・ $R(I) = bI$ とする。 b は投資の収益性を表すパラメータとする (図表1の基準ケースでは $b =$

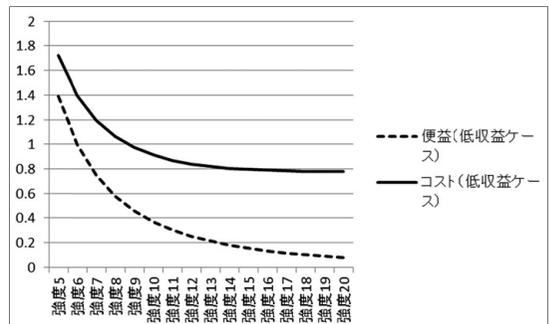
2のケースを、図表2の高収益ケースでは $b = 5$ のケースを、図表3の低収益ケースでは $b = 1.1$ のケースを報告している。



図表1 基準ケース (b = 2) における限界便益と限界費用



図表2 高収益ケース (b = 5) における限界便益と限界費用



図表3 低収益ケースにおける限界便益と限界費用

図表1~3に示されているように、土地への投資の収益性が上がるにつれて、最適な登記制度の強度が強くなるのがわかる。土地の収益性が高

い場合は、将来の取引費用の増高を勘案しても、訴訟リスクを低下させた方がいいことを反映している。一方、**図表3**の土地の収益率が低いケースでは、どのような強度を選択しても便益をコストが上回るため、登記制度によって所有権を保護する必要がない。

5 おわりに

これまでに述べてきたように、日本の登記制度は大きくりの分類では、recording systemに分類されるものであろう。しかし、様々な登記手続きで登記された情報の内容を確認しているため、registration systemのような実態がある程度確保される一方で、登記情報が更新されないという問題点を抱えていた。これは、第4節の分析の枠組みで言えば、訴訟のリスクをかなり低いレベルまで低下させる、登記制度の強度が選択されていると解釈できる。この場合には、取引費用が非常に高くなる。このことは、現在でも日本の不動産取引を過小なものにしてしまっている可能性がある。

さらに、日本では強度の高いrecording systemという制度を選択した結果、誰も権原訴訟のリスクを保険する者がいない状況が形成されているのではないだろうか。registration systemであれば国家が保険をかけることになる。recording systemでは権原保険会社というビジネスが自然発生した。しかし、強度の高いrecording systemでは訴訟リスクが非常に低いので、そのようなビジネスは発生する機会がない。

今後日本で本格的に進む人口減少、少子高齢化は、土地の収益率を低下させる可能性が高い。その場合、前節の分析で示したように社会的に最適

な登記制度の強度は低いものであることが好ましいであろう。しかし、コンパクトシティ化などの対応が順調に進んだ場合は、土地の収益性は分散が大きくなる。つまり、非常に高収益な土地と収益性の低い土地の差異が拡大することになろう。この場合、選択すべき登記制度の強度は土地によって大きく異なることになろう。しかし、登記制度の強度を土地によって異ならしめることは困難だろう。つまり、この場合であっても日本全体で採用すべき登記制度の強度は低いものを採用して、それに対して取引を行う者が保険加入などのリスクヘッジの手法を選択することが求められるのではないだろうか。

(謝辞)

本稿の執筆にあたり、富田裕氏から貴重なご指導を頂きました。ここに深く感謝いたします。

(参考文献)

- Besley, T.(1995)"Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana", *Journal of Political Economy*, vol. 105, pp903-937
- Miceli, T. J., C. F. Sirmans and G. K. Turnbull(1998)"Title Assurance and Incentives for Land Use", *European Journal of Law and Economics*, vol. 6, pp305-323
- Miceli, T. J., C. F. Sirmans and G. K. Turnbull(2000)"The Dynamic Effects of Land Title System", *Journal of Urban Economics*, vol. 47, pp370-389
- Miceli, T. J., H.J.Munneke, C. F. Sirmans and G. K. Turnbull(2011)"A question of title: Property rights and asset values", *Regional Science and Urban Economy*, vol. 41, pp499-507
- 大城祐二 (2011)「近年における米国権原保険の状況」, 『保険学雑誌』, 615号, pp69-88