
RCESR Discussion Paper Series

不動産情報基盤の整備と法制度の再設計
——登記・地籍・空間座標の接合に向けた立法論——

2026年3月

清水 千弘
一橋大学

RCESR

一橋大学 経済研究所
経済社会リスク研究機構

〒186-8603 東京都国立市中 2-1
<http://risk.ier.hit-u.ac.jp/>

不動産情報基盤の整備と法制度の再設計

——登記・地籍・空間座標の接合に向けた立法論——

清水 千弘

一橋大学教授

要 旨

本稿は、不動産市場において土地の「権利情報」（登記）・「地積情報」（地籍調査）・「空間情報」（位置座標・14条地図）という三軸の情報基盤を統合的に整備することが、デジタル社会における不動産情報法制の中核的課題であるという認識の下に、その法制度的設計論を展開する。不動産情報の収集・登記事項化・一般公開・限定開示・行政内部連携という五段階の法問題を分析枠組みとして設定し、中心命題を次のように提示する：不動産ID政策下で争われているのは、開示の可否そのものではなく、いかなる法形式で情報を収集し、どの範囲で登記事項化し、誰にどの粒度で開示し、どの目的外利用統制を課すかという、情報法制の設計問題である。この枠組みから、二つの制度的後退を分析する。第一は、不動産登記受付帳からの「不動産所在事項」および「登記の目的」の削除（省令改正案）であり、主として第3段階（一般公開）の問題として、法律の留保原則・比例原則・官民データ活用推進基本法との規範的衝突から論証する。第二は、外国人を含む全所有権移転登記申請者に国籍情報の提供を義務付けながら（第1段階）、登記事項化せず（第2段階のスキップ）、一般には非公開とし（第3段階の閉鎖）、行政内部でのみ連携する（第5段階の活用）という非対称な設計であり、不動産登記法第1条の立法目的・登記事項法定主義・民法177条の目的論的解釈・警察権概念の不在という日本固有の制約から論証する。比較法においては、英国・ドイツ・スウェーデン・フランス・韓国が五段階をいかに設計しているかを整理し、日本の「行政内部独占」モデルの国際的逸脱を示す。本稿は最後に、五段階の各段階に対応した立法論的提言として、受付帳の法的地位の再定位、国籍情報の登記事項化、三層アクセス構造、不動産IDの法定化、および登記情報の段階的無償化を提示する。

キーワード：不動産情報基盤、不動産ID、地籍調査、登記情報の公示、比較不動産法

1 序論——不動産情報基盤の現状と課題

1.1 問題設定：「情報劣化」という逆行と「位置がわからない不動産」という根源的欠缺

本稿の出発点は、法務省が進める二つの「情報劣化」である。

法務省は不動産登記規則（省令）の改正により、不動産登記受付帳から「不動産所在事項」および「登記の目的」を削除しようとしている。受付帳は、登記申請を受け付けた日時・受付番号・申請人・不動産所在事項・登記の目的等を記録する行政文書であり、電力・通信・ガス・金融機関等のインフラ事業者が顧客情報の最新性確認・担保物件のモニタリング・権利変動の把握等に活用してきた社会的基盤である。情報公開請求件数は過去10年で約4.2倍に増大し（令和5年度：130,062件、全行政文書開示請求件数の63.24%）、社会的ニーズの高まりは統計的に明白である¹。にもかかわらず、法務省はこの情報公開請求を通じた「限定的な一般公開」を、省令改正によって実質的に閉鎖しようとしている。これは、米国において擬制悪意（Constructive Notice）の法理の下でGrantor-Grantee Indexが当然に公開され²、英国においてLand Registration Act 2002第66条が登記記録の検査権を法定し、ドイツにおいてGBO第12条が「正当な利益」を有する者への閲覧を保障している先進国の制度動向に照らせば、その方向性の妥当性について慎重な検討が求められる。

さらに、外国人を含む全ての所有権移転登記申請者に「国籍情報」の申告を義務付けながら、その情報を登記事項証明書には記載せず、一般には非公開とする方針が決定された（2024年4月の国内連絡先義務化を皮切りに、2025年7月の土地取引届出への国籍追加、FY2026中の登記申請への国籍追加という段階的整備が進行中である）。行政機関のみが全件把握し、市場参加者にはゼロ開示という「行政内部独占」の設計は、英国のRegister of Overseas Entities（Economic Crime

¹総務省「情報公開法の施行の状況について」各年度版参照。法務省に対する行政文書開示請求件数は令和5年度で148,309件（全省庁の205,660件中72.1%）、うち受付帳に関するものが130,062件であり、平成26年度の約31,000件から約4.2倍に増加している。

²LII/Cornell Law School, “Grantor-grantee index”; Reinhart Law, “Ownership of and Access to Land Records” (2023) 参照。米国では各郡のRecording Officeにおいて、記録日・文書種別・譲渡人・譲受人を含むインデックスが公文書（Public Records）として公開されており、受付帳に相当する情報の秘匿は法理上あり得ない。

(Transparency and Enforcement) Act 2022) が海外法人の受益所有者情報を公開登録簿で開示し、ドイツが「berechtigtes Interesse (正当な利益)」要件の下で層別アクセスを制度化していることとの比較において、その制度設計上の均衡点について検討の余地がある。

これらの「情報劣化」問題に直面したとき、本稿はそれを個別の省令改正問題としてではなく、不動産情報基盤の全体像から問い直すことを選択した。すなわち、受付帳秘匿化・国籍情報非開示という権利情報 (A軸) の制度的後退を批判するだけでなく、そもそも不動産情報基盤にはいかなる構造的欠陥が存在し、あるべき姿はどのようなものかという根本的な設計論を提示しようとするものである。

この「そもそも論」に立つとき、権利情報の制度的後退よりもさらに根底的な欠陥が浮かび上がる。不動産市場の円滑な機能には、土地に関する三つの軸の情報が揃っていることが必要である：(A) **権利情報**—誰が何の権利を持つか (不動産登記)、(B) **地積情報**—どれだけの面積か (地籍調査)、(C) **空間情報**—どこにあるか (位置座標・14条地図)。不動産IDは、この三軸を共通識別子で接合する「情報連結基盤」として構想されている。

しかし現実には、(B) と (C) に最も根源的な欠陥が存在する。**登記簿に権利の移転が記載されても、その不動産が地球上のどこにあるかがわからない**—これが、日本の不動産情報基盤が抱える構造的欠陥の核心である。地籍調査の全国進捗率は令和6年度末で53%にとどまり、都市部 (DID：人口集中地区) では30%以下である。不動産登記法第14条第1項が「備え付けるものとする」と義務形式で定める地図 (14条地図) の整備率は約59% (令和7年4月1日時点) にすぎず³、登記所備付地図の約1.7億筆—全筆の約6割—が空間座標 (公共座標系) を持たない任意座標系データである⁴。現在のペースで推計すれば、未完了面積 (約135,000 km²) を年間実績 (直近の令和5年度実績は692km²) で除した場合、**残りの47%を完了するまでに約180年を要する**。

不動産情報基盤の欠陥には、したがって、二つの異なる次元がある。**第一の次**

³国土交通省「全国の地籍調査実施状況」 (令和6年度末、令和7年6月調べ) (<https://www.chiseki.go.jp/situation/status/index.html>) ; 公図ビューア「登記所備付地図の現状」 (国土交通省、令和7年4月1日時点) 参照。

⁴NTTデータ「日本初、全国を対象とした登記所備付地図データ配信サービスを開始」 (令和5年6月13日) : 「公開されている登記所地図データにおいては、土地の単位である筆の数で約1.7億筆が任意座標系、1.1億筆が公共座標系で構成されています」。

⁵国土交通省「『土地の戸籍』に関する最新の調査実施状況を公表します」 (令和6年公表)。令和5年度の調査実績は692km²であり、前年度実績773km²を下回った。

元は、(A) 権利情報における推進（不動産ID整備）と後退（受付帳秘匿化・国籍情報非開示）の同時進行という、**情報劣化の問題**である。これは本稿の直接的なきっかけであり、先進国では当然に公開されている受付帳相当情報を省令によって閉鎖しようとする制度的後退と、収集した国籍情報を行政内部に独占しようとする設計の法的問題を中心に論じる。第二の次元は、(B) 地積情報と(C) 空間情報の未整備という、**情報基盤そのものの不存在の問題**である。これは、権利情報の整備以前に、「不動産がどこにあるか」「面積がどれだけか」という物理的基盤情報が国土の半分近くで欠落しているという、最も根底的な欠缺であり、不動産IDの実効性を根底から制約している。

政府はデジタル社会の形成を国策として推進し、官民データ活用推進基本法（平成28年法律第103号）第11条においてオープンデータ化の義務を、デジタル庁「包括的データ戦略」（令和3年6月閣議決定）においてベース・レジストリの整備を明言し、不動産登記情報をその中核的構成要素として位置づけてきた⁶。そのままに中核をなすべき不動産登記情報について、一方で情報公開の範囲が縮小される動き（受付帳の秘匿化・国籍情報の非開示）があり、他方で物理的基盤（地籍・空間座標）の整備が十分に加速されていない——この二つの次元の課題を統合的に分析し、「不動産情報基盤の整備と法制度の再設計」という観点から、建設的な立法論的提言を示すことが、本稿の目的である。

1.2 本稿の分析枠組み——「5段階設計論」と「三軸の情報基盤」

不動産情報をめぐる現在の議論は、しばしば「開示すべきか否か」という一元的な対立として語られる。しかしこの二分法は、問題の法的構造を著しく単純化している。不動産情報の収集・利用・公開に関わる法問題は、少なくとも次の五段階に分解されなければならない（表1）。

- (1) **収集段階**——いかなる法的根拠（法律・省令・任意）に基づき、誰から、いかなる情報を収集するか。収集義務化には法律の留保原則が適用され、省令のみによる義務付けの限界が問われる。
- (2) **登記事項化段階**——収集した情報を、不動産登記法が定める「登記事項」として法律上明定するか、それとも登記簿外の行政内部情報として処理するか。登記事項法定主義との関係で、省令委任の限界が問われる。

⁶国土交通省「不動産IDルールガイドライン」（令和4年3月策定）；同「不動産IDに関する検討状況」（2025～2026年）参照。

- (3) **一般公開段階**——登記事項を、何人でも閲覧可能な「公示情報」として公開するか、費用負担を条件に開示するか、または特定の事由による非公開を認めるか。比例原則・LRA基準・官民データ活用推進基本法との関係が問われる。
- (4) **限定開示段階**——不動産鑑定士・司法書士・金融機関・認証研究者等の資格者・専門家に対して、一般公開より詳細な情報を条件付きで提供するか。利用目的の限定・監査ログの義務付け・二次提供の禁止等の保護措置とのバランスが問われる。
- (5) **行政内部連携段階**——行政機関相互間での情報連携・目的外利用について、いかなる法的統制を課すか。授權根拠の特定性・目的外利用の禁止・第三者機関による監査等が問われる。

これら五段階はそれぞれ異なる法原理によって支配され、ある段階での帰結が別の段階を当然に決定するわけではない。たとえば、「収集は許される」（第1段階）としても、「登記事項化しなければならない」（第2段階）とは限らず、「登記事項化しない」としても「行政内部連携は許される」（第5段階）という結論は別途検討を要する。

本稿の中心命題は次の二点から構成される。**第一の命題**：不動産ID政策下で争われているのは、開示の可否そのものではなく、いかなる法形式で情報を収集し、どの範囲で登記事項化し、誰にどの粒度で開示し、どの目的外利用統制を課すかという、情報法制の設計問題である。受付帳の秘匿化問題も、国籍情報の収集と非開示問題も、この五段階の枠組みで初めて正確に分析することができる。**第二の命題**：不動産情報基盤は、(A) 権利情報（登記）、(B) 地積情報（地籍調査）、(C) 空間情報（位置座標・14条地図）という三軸の統合によって初めて機能する。現在、(A) は制度的後退と闘いながら前進しつつあるが、(B) と (C) は戦後70年以上にわたって整備の遅延が続いており、三軸を不動産IDで接合するという政策目標の実現を根底から制約している。

1.3 本稿が検討する制度的課題の構造的把握

この五段階の枠組みを用いると、現在進行中の二つの「情報劣化」の法的性格が明確になる。

受付帳の秘匿化（第4章）は、主として第3段階（一般公開）の問題である。受

付帳への情報公開請求という形での「限定的な一般公開」を、省令改正によって実質的に閉鎖しようとするものであり、法律の留保原則・比例原則（LRA）・官民データ活用推進基本法との規範的衝突が中心問題となる。不動産IDの継続性担保という第2章の文脈とも接続し、「削除すること」が単なる非公開にとどまらず、情報基盤としての登記制度の機能そのものを損なうという点が、5段階のどこにも解決策を見出せない深刻さを示している。

国籍情報の収集と非開示（第5章）は、五段階のうち第1段階（収集）・第2段階（登記事項化）・第3段階（一般公開）の三層にまたがる複合的な問題である。政府は「収集義務化（第1段階）：省令で実施」「登記事項化（第2段階）：しない」「一般公開（第3段階）：しない」「行政内部連携（第5段階）：する」という非対称な設計を選択した。この設計において、第2段階をスキップして第5段階のみを行うことが、不動産登記法第1条の立法目的・登記事項法定主義・比例原則とどう整合するかが、本稿の問う核心である。

1.4 本稿の構成

本稿は以下の順序で論を進める。第2章では、不動産IDの歴史的展開と「情報の社会的資源化」という制度的使命を、1980年代バブル期からの通史として整理する。第3章では、地積情報・空間情報という情報基盤の第二・第三の軸として、地籍調査の遅延（全国53%・都市部DIDで30%以下）と不動産登記法第14条地図の未整備（整備率約59%）、および約1.7億筆が空間座標を持たない任意座標系問題を、国土調査法・不動産登記法・測量法の規範的交差として分析する。第4章では、受付帳秘匿化を第3段階問題として、省令制定権の限界・比例原則・官民データ活用推進基本法との規範的衝突という三方向から分析する。第5章では、国籍情報の収集と非開示を、第1・2・3段階にまたがる複合問題として、登記法の立法目的・民法177条の目的論的解釈・プライバシー法理・比較法という複数の視角から解析する。第6章では、欧米・アジアの比較制度分析を行い、地籍・空間情報統合の国際比較を含めて各国の制度設計を整理する。第7章で8項目の立法論的提言（受付帳・国籍情報問題への対応提言1～5、および地籍調査加速化・14条地図整備義務化・四者統合プラットフォーム法定化という提言6～8）を示し、第8章で総

括する。

2 不動産ID——その歴史的展開と「情報の社会的資源化」という使命

2.1 不動産IDとは何か——2022年ガイドラインから不動産ID整備の実装段階へ

不動産IDとは、個々の不動産を一意に識別するための共通番号である。令和4年（2022年）3月に国土交通省が策定した「不動産IDルールガイドライン」は、不動産番号（13桁）と特定コード（4桁）からなる17桁の番号体系を定め、国が一元的データベースを作成することを意図するのではなく、各主体が保有する情報の連携・蓄積・活用を促進するための共通識別子とすることを基本方針とした¹。

しかし2026年時点において、政策はこの「17桁ルールの紹介」段階からすでに一歩進んでいる。国土交通省は現在、不動産へのID付与を段階的に進め、2027年度中の一部先行整備地域における試験運用開始を目指す取組を進行中であり、番号体系の詳細はなお検討中の段階である²。この取組は、2022年のガイドラインで示された「分散連携型」という基本思想を維持しつつ、段階的な付番の実装に踏み込むものである。

この二段階の区別は、本稿の法定化提言を理解する上で重要である。2022年ガイドラインは任意の取組にとどまっており、事業者・行政機関の自発的な協力に依拠するものであった。不動産ID整備の取組はこれを実装に向けて前進させるものだが、**試験運用の段階にあるいまこそ、法定化の設計論を固めておくべき**というのが、第7章の提言3の問題意識である。

不動産IDの機能の核心は、各省庁・各事業者がそれぞれ異なる形式・キーで管理してきた不動産情報——登記情報、地価情報、固定資産税情報、インスペクション結果、取引価格、修繕履歴、管理状況等——を、将来的に単一の識別子で名寄せし、横断的に参照・更新・統計集計することを可能にする環境を整備するという、「情報の連結基盤」としての役割にある³。

¹国土交通省「不動産IDルールガイドライン」（令和4年3月策定）。

²国土交通省「不動産IDに関する検討状況」（2025～2026年）参照。政策の現況は公表資料により随時更新されているため、最新情報は国土交通省の公式発表を参照されたい。

³なお、不動産IDの整備において、具体的にどの情報が連結対象となるかは2026年時点でなお検討中であり、登記データや取引価格等の連結が決定されているわけではない。国土交通省は不動産

不動産IDが実現しようとしている「情報の社会的資源化」は、次の四次元で理解される。第一に、**市場の透明化**：同一物件に関する情報が統合されることで、情報の非対称性が解消し、市場の効率性が高まる。第二に、**行政サービスの高度化**：固定資産税、所有者不明土地対策、空き家対策、防災情報管理等が物件単位で横断的に連携して高精度化する。第三に、**民間産業の活性化（PropTech）**：AI査定、インスペクション管理、ポートフォリオ管理、J-REITの運用等において、質の高い情報基盤が新たな事業創出を促す。第四に、**学術・政策研究の基盤**：同一物件の時系列データが整備されることで、住宅市場の実証研究、価格指数の精緻化、政策評価等が可能となる。

この四次元を総合すると、不動産登記情報は「特定の業者・行政機関が保有する私的ないし内部的資源」ではなく、国民全体・市場全体に還元されるべき「**公共情報インフラ**」として性格づけられる必要がある。この性格づけは、経済学における「公共財（public goods）」概念（非競合性・非排除性を特徴とする財）にとどまらず、行政法学上の「**公物**」論によってより精確に基礎づけられる。

行政法学における「公物」とは、国・地方公共団体が直接に公の目的のために供している有体物・無体物の総称であり、「**公共用物（communal public property）**」として一般公衆の利用に供されているものと、「**公用物（official use property）**」として行政庁自身の用に供されているものに区分される⁴。不動産登記情報は、行政庁が保有・管理する無体物的な情報財として、従来「公用物的」に取り扱われてきたが、デジタル社会において不動産IDを通じて横断的に連携・活用される段階に至った現在、その性格は「**公共用物（一般公衆の利用に供すべき公的信息インフラ）**」へと転換されるべき段階を迎えている⁵。

2.2 不動産情報整備の歴史的展開——1980年代のバブル期から現在まで

不動産IDの現在の姿は、一朝一夕に成立したものではない。その歴史的出発点は、1980年代半ばから始まった「**狂乱地価**」と呼ばれた土地バブル期にある。

情報ライブラリの構築等を進めているが、不動産IDとの連結の範囲・方法は今後の政策判断に委ねられている。

⁴塩野宏『行政法I 行政法総論〔第6版補訂版〕』（有斐閣、2015年）265頁以下；宇賀克也『行政法概説I 行政法総論』（有斐閣）参照；芝池義一「公物法の基本問題」法学論叢127巻参照。

⁵無体物たる情報の公共用物性については、宇賀克也『情報公開・オープンデータ・公文書管理』（有斐閣、2019年）が情報の二次利用・オープンデータ化の文脈で論じるほか、官民データ活用推進基本法第11条が「保有する官民データのオープンデータ化」義務を定めることは、情報の公共用物的性格を立法的に確認するものと解される。

1980年代後半の土地バブル期において、政策当局が直面した最大の問題は、対応すべき情報インフラを何一つ持っていなかったという事実である。取引される不動産の価格が捕捉できないだけでなく、誰と誰が取引をしているのかという取引主体そのものすら把握できなかった。地価高騰の原因が短期転売（いわゆる「土地ころがし」）という投機的な土地取引にあるという指摘は早くからなされていたにもかかわらず、その短期転売の実態や取引主体を特定する手段が存在しなかったため、政策的な対応は著しく遅れた。当時の議論の焦点となったのは、「法人による土地の買い占めと土地ころがし」の問題であり、法人という実体を持ちながら個人の識別を免れる主体を追跡・監視することの困難さが、政策の無力さの根源であった。

この苦い経験こそが、「不動産登記情報をベースとした情報の電算化と情報インフラの資源化」という、その後三十年にわたる不動産情報整備の歴史的出発点となった。バブルの反省は、「価格がわかる市場」「取引主体がわかる市場」「短期転売が識別できる市場」の構築という政策課題を、国民的レベルで認識させることになったのである。この問題意識の原点を押さえることなしに、不動産IDの現代的意義も、受付帳や国籍情報をめぐる現在の制度的後退の深刻さも、正確に理解することはできない。

(1) 1990年代初頭：バブル崩壊と情報整備の制度化

1989年に制定された土地基本法は、土地の「公共の福祉」への従属という原則を宣言法として確立し、土地情報の収集・整備を行政の任務として位置づけた⁶。これを受けて国土庁土地局に「土地情報課」が新設され、土地政策審議会に「土地情報部会（座長：田中啓一教授）」が設置された。同部会は、短期転売・投機的取引の監視という行政的必要から、まず「取引主体と異動頻度のトラッキング（登記簿電子化）」を優先課題として着手した⁷。

1990年代末には、国土利用計画法の運用において、成約価格動向調査・土地利用状況調査・登記簿閲覧・報告徴収を組み合わせた行政内部の価格把握装置が整備された⁸。「価格情報を制度的に集めることが法的に不可能だった」わけではな

⁶ 稲本洋之助・小柳春一郎・周藤利一『日本の土地法——歴史と現状——』（成文堂、2004年）176-180頁。

⁷ 筆者はこの土地情報部会の事務局を務めており、この時から日本の不動産情報整備の政策形成に直接携わることとなった。この経験が、後の不動産情報整備に関する一連の政策提言の原点となっている。

⁸ 土地取引規制調査実務研究会編著・国土庁土地局土地利用調整課監修『平成11年度版 土地取引規制関連 調査事務必携』（土地情報センター、1999年）7-10頁、507-516頁、649-656頁。

く、問題は「収集した情報をいかなる粒度で一般市場に還元するか」という制度設計の段階にあった、という認識はこの時点で確立されていた。

(2) 2000年代前半：総合規制改革会議における不動産情報整備の提起

内閣府「総合規制改革会議（2001～2004年）」は、不動産市場の透明化を目指し、取引価格情報の全数開示と登記情報の完全無償化という二つの改革を同時に提起した⁹。取引価格の全数開示は、法務省の対抗要件論をはじめとする制度的障壁により、2006年に任意回答方式の取引価格情報提供制度として妥協的に決着した。この「対抗要件論」——登記制度は対抗要件の具備を目的とするものであり、取引当事者の属性情報や価格情報は対抗要件の構成要素ではないとする法務省の伝統的解釈——は、第5章で展開する「動的安全」論によって根本的に批判される。

(3) 2006年：国土審議会不動産投資検討小委員会と「不動産ID」の構想

2006年、国土審議会不動産投資検討小委員会において、不動産ID・EDIの整備が正式に提案された¹⁰。不動産投資市場のグローバル化に伴い、物件情報の共通識別子と電子的標準化が急務であったにもかかわらず、日本にはそれに対応できるIDインフラが皆無であった¹¹。

(4) 2008年：「不動産ID・EDI研究会報告書」——現在の出発点

国土審議会での議論を受け、国土交通省の主導により「不動産ID・EDI研究会」が設置され、平成20年（2008年）6月に報告書¹²が取りまとめられた。

同報告書が析出した核心課題は四点であった。第一に、PM（プロパティマネジメント）からAM（アセットマネジメント）への報告が未だ紙・PDF等のアナログベースで行われており、データの再入力による非効率と互換性の欠如が蔓延していた（業界ごとの「サイロ化」問題）。第二に、行政・PM・AM業者・金融

⁹登記情報の無償化をめぐる総合規制改革会議での攻防については、本章2.4節(2)で詳述する。取引価格情報の開示をめぐる法理分析については、清水千弘「不動産取引価格情報の開示を巡る法理と立法過程の検証」（202Xa）を参照されたい。なお、筆者はこの会議に専門家（アドバイザー）として招聘され、「透明で中立的な不動産市場の確立」に関する答申原案の起草に関与した。この経験が次項の不動産ID構想への発想転換の直接的契機となった。

¹⁰筆者はこの委員会の座長代理を務め、ID構想を提案した当事者である。「法律（ハード・ロー）による一律強制が困難ならば、電子コード（ID）とデータ標準化（EDI）という実務インフラ（ソフト・ロー）の側面から、情報のブラックボックスをこじ開けよう」という発想転換の起点となった。

¹¹米国ではOSCRE Americas標準、欧州ではPISCES標準に基づく不動産EDI基盤が先行していた。

¹²国土交通省・財団法人日本不動産研究所（2008）、「不動産ID・EDI研究会報告書」、平成20年6月。

機関がそれぞれ「筆」「管理フロア」「担保設定範囲」と異なる単位で不動産を認識しており、「1つの不動産」の定義が統一されていなかった（識別単位の不統一）。第三に、物件特定キーとして「ビル名」が使われるが、取引のたびに名称変更されることが多く、同一物件の継続的なトラッキングが不可能であった（識別キーの脆弱性）。第四に、IDの初期設定や恒常的なメンテナンスには多大なコストがかかり、費用対効果の明確化が普及の壁となった（コスト問題）。

この報告書は、インフラ整備の強制力を持つ法的根拠の不在と推進主体の不確立により、本格的な制度化には至らなかったが、**不動産IDという概念とその必要性を、国家的な政策文書として初めて明示した歴史的な文書として、現在の不動産ID政策の真の出発点をなしている。**

(5) 総務省統計委員会担当室での再浮上（2019～2020年）——パネル化という問題意識

不動産IDに向けた第二の動きは、全く異なる角度から始まった。総務省統計委員会担当室に設置された検討会が、公的統計における不動産統計の「**パネル化**」を目指す過程で、その前提インフラとして不動産IDの整備が不可欠であるという認識に至ったのである¹³。

パネル化とは何か。 パネルデータとは、同一の個体（ここでは不動産）を時間を通じて継続的に観察・追跡したデータのことである。不動産のパネルデータが整備されれば、次のことが可能となる。（a）同一物件の取引間隔の計測（最後の取引からの経過期間）、（b）**短期転売・投機的取引の識別**（同一物件が短期間に繰り返し取引されるパターンの検出）、（c）価格変動と物件改修・用途変更の関係分析、（d）空き家の発生・累積過程の追跡、（e）所有者の属性変化（相続・売買・外国人取得等）の時系列把握。

これはまさに、1990年代のバブル期に監視区域制度が目指した「土地転がしの追跡」を、デジタル時代の不動産ID基盤で実現するものである。不動産のパネルデータによって「転売までの期間」が計測可能となれば、短期転売が投機的取引であるかどうかを客観的に識別でき、重要土地等調査法が目指す安全保障上の監視にも活用できる。これは、情報の社会的資源化が、市場の透明化にとどまらず、国家の安全保障政策にまで接続する重要性を持つことを示している。

具体的には、「L-地域コード-連番-登記異動CD-枝番（分筆時）」という構造の

¹³総務省委託調査（2019）、「不動産パネルデータベースの構築及びデータ分析に関する調査研究報告書」（平成31年3月）；同第二期報告書（令和2年3月）。なお、筆者はこの検討会の座長を務めた。

IDを整備し、土地の分筆・合筆や建物の建替えに対して一貫性を保つ「履歴管理機能」を内蔵した識別子を国土地理院「基盤地図情報」をベースマップとして実装する手法が検討・実証された。この検討会の提言は、国土交通省に引き取られ、現在進行中の不動産ID整備政策へと発展した。

(6) 現在の政策段階：三段階の区別と法定化への課題

以上の三十年にわたる積み重ねを経た不動産ID政策の現況は、次の三段階として整理される。

第一段階（2022年）：17桁IDガイドラインの策定

国土交通省は令和4年（2022年）3月、「不動産IDルールガイドライン」を策定した。不動産番号（13桁）と特定コード（4桁）からなる17桁の番号体系を定め、分散連携型の情報基盤を志向するものであったが、任意の取組としての性格にとどまり、事業者・行政機関の自発的な協力を依拠するものであった。2006年の国土審議会、2008年の不動産ID・EDI研究会報告書、2019～2020年の総務省統計委員会担当室における「パネル化」という問題意識を経て、ようやくガイドラインとして結実したものである。

第二段階（2025～2026年）：不動産ID整備の実装と試験運用準備

2026年時点において、政策はこの「17桁ルールの紹介」段階からすでに一步進んでいる。国土交通省は現在、不動産へのID付与を段階的に進め、2027年度中の一部先行整備地域における試験運用開始を目指す取組を進行中であり、番号体系の詳細はなお検討中の段階である¹⁴。これは、2022年のガイドラインで示された「分散連携型」という基本思想を維持しつつ、段階的な付番を開始するという、制度実装の段階への移行を意味する。

第三段階（今後）：法定化の設計論

試験運用が開始される前後こそ、法定化の設計論を固めるべき時機である。本稿が第7章の提言3で論じるのは、(a) 法律で固定すべき事項（付番義務・登記事項化・情報連結義務・継続性担保）と、(b) 技術仕様として柔軟に残すべき事項（番号体系の詳細・更新頻度・APIの仕様）の区分設計である。法定化においてすべてを法律に固定しすぎると技術革新への対応が困難になる一方、すべてを省令・ガイドライン委任にとどめると、本稿が示したような「省令による情報劣化」に抵抗できなくなる。この法定化と技術的柔軟性のバランスこそが、今後の

¹⁴国土交通省「不動産IDに関する検討状況」（2025～2026年）参照。政策の現況は公表資料により随時更新されているため、最新情報は国土交通省の公式発表を参照されたい。

立法論の核心的論点となる¹⁵。

2.3 情報整備の「量的改善」と「質的改善」

不動産情報の社会的資源化を推進するためには、情報整備に二つの次元があることを認識する必要がある。

量的改善とは、データの捕捉率を高め、情報の多様性を拡大することである。近年、宅地建物取引業法第35条の重要事項説明にハザードマップ情報が追加され（令和2年8月施行）、国土交通省「不動産情報ライブラリ」での情報開示項目も段階的に拡大されてきた¹⁶。しかし、本稿で論じる受付帳情報・国籍情報の開示という課題は、量的改善のフロンティアとして残されている。

質的改善とは、情報の正確性・継続性・連結性を高め、「使える情報基盤」を構築することである。具体的には、(a) 同一物件の時系列追跡（パネル化）が可能になること、(b) 異なる情報源（登記・地価・固定資産税・インスペクション等）が不動産IDによって連結されること、(c) 短期転売・投機的取引の識別が可能になること、が質的改善の核心である¹⁷。

現在検討されている受付帳秘匿化と国籍情報非開示は、こうした量的改善・質的改善の方向性との整合性について、慎重な検証を要する。受付帳から「不動産所在事項」と「登記の目的」を削除することは、パネル化の基盤である「継続性」に影響を及ぼし、国籍情報を登記事項から除外することは、情報の「多様性」と権利者属性の「連結性」の確保を困難にする。さらに、第3章で論じた地籍・空間情報の欠缺は、(b)の連結性の前提条件である「空間的接合」そのものを制約しているという意味で、質的改善の最も根底的な障壁をなしている。三十年にわたる不動産情報整備の蓄積を活かすためにも、これらの課題に対する建設的な制度設計が求められる。

¹⁵なお、不動産IDの付番実施にあたっては、土地の分筆・合筆、建物の建替え、区分所有の設定・解除等に際してIDの継続性をいかに担保するかという技術的・法制度的課題が残されており、試験運用を通じた検証が不可欠である。

¹⁶宅地建物取引業法第35条（重要事項説明義務）は、取引に関わる重要な情報の告知義務を定める。ハザードマップの内容がこの義務の対象として明示的に位置づけられるまでには、長い年月を要した。なお、取引価格情報の開示の経緯については清水（202Xa）を参照されたい。

¹⁷なお、質的改善には、鑑定評価に内在するバイアスの補正（Shimizu, C. and K. G. Nishimura (2006), "Biases in appraisal land price information: the case of Japan," *Journal of Property Investment & Finance*, 24(2), 150-175 が実証）も含まれるが、これは取引価格統計の問題であり、清水（202Xa）で詳論する。

2.4 登記情報の無償化問題——四半世紀の政策史とその法的含意

情報劣化を議論するにあたり、その対極にある「情報の進化」の方向性を明確にしておく必要がある。不動産情報整備の国際的潮流において最も根本的な問いは、「**不動産登記情報の取得に費用を課すことが、情報の社会的資源化と整合的か**」という問題である。この問いを巡っては、2000年代初頭の総合規制改革会議以降、四半世紀にわたって断続的な政策論争が続いており、その歴史は「日本の情報法制が何と闘ってきたか」を示す生きた記録である。

(1) 有料化の制度的根拠——三つの正当化論理

我が国において不動産登記情報の取得に費用が課されてきた根拠は、伝統的に次の三点として説明されてきた。第一に、**受益者負担の原則**：登記情報を必要とするのは不動産取引関係者という特定の主体であり、一般財源で賄うより利用者が負担する方が公平であるという論理¹⁸。第二に、**公証の責任費用**：登記所が内容を公的に保証するための制度的コストという論理。第三に、**財源問題**：登記手数料収入が法務局の運営費・人件費の重要な柱となっているという現実である¹⁹。

(2) 第一局面（2000～2004年）：総合規制改革会議での「完全無償化」要求と妥協

登記情報の無償化を初めて本格的な政策課題として提起したのは、2000年代初頭の総合規制改革会議（2001年設置）である。同会議において、「IT化によって登記情報の複製・配信コストが限りなくゼロに近づいた以上、手数料を課す経済的根拠は消滅した。市場の透明化・PropTech産業の育成・行政の効率化という三つの公益のために、登記情報を無償公開すべきである」との主張が展開された²⁰。

これに対して、法務省・財務省は「登記特別会計の財源確保が法務局運営の根幹であり、完全無償化は行政コストの一般財源化を意味する。予算措置なき無償化は不可能である」と強硬に反論した。この攻防の結果として実現したのは、次の二つの「妥協案」であった：①「法的な証明力はないが画面確認のみ可能な安価なサービス」として「登記情報提供サービス（インターネット請求）」を創設

¹⁸ただし、電子化が完了した現在においては、登記情報の一件閲覧にかかる限界費用はほぼゼロであり、「コピー代・証明費用」という有料化の物理的根拠は消滅している。

¹⁹完全無償化の場合、年間で数百億円規模の減収分を別途補填する必要が生じる。なお、登記情報提供サービス（一般財団法人民事法務協会が運営）の利用料金は、不動産登記情報（全部事項）が1件331円（登記手数料320円＋協会手数料11円）、登記事項証明書のオンライン申請が334円（法務省「登記手数料について」参照）となっている。

²⁰筆者は同会議に専門家（アドバイザー）として招聘され、登記情報の無償化に関する政策提言に関与した。

し、窓口請求（1,000円）より大幅に安い料金（当初600円、現在331円）で提供すること、②オンライン申請による登記事項証明書交付請求の手数料をオフライン（500円）より低廉（現在334円）に設定すること。完全無償化は叶わず、「有料だが安くする」という構造は以後20年以上維持されることになった²¹。

（3）第二局面（2010～2016年）：IT総合戦略本部とオープンデータ基本指針

2012～2013年頃から、政府の情報政策の文脈が「電子化」から「オープンデータ」へと大きくシフトした。高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT総合戦略本部）は、2013年6月に「世界最先端IT国家創造宣言」を閣議決定し、「公共データは社会全体で共有・活用すべき国民共有の資産」という認識を国策として確立した²²。

しかし、この「公共データのオープン化」という潮流の中で、法務省は登記情報をオープンデータの対象から実質的に除外し続けた。2013年6月に策定された「二次利用の促進のための府省のデータ公開に関する基本的考え方（ガイドライン）」は各省庁の公共データを原則オープン化する方針を定めたが、登記情報については「個人情報保護・登記特別会計の財源問題」を理由として適用範囲外とされた。2016年12月に官民データ活用推進基本法（平成28年法律第103号）が制定され、第11条において国・地方公共団体に「保有する官民データのオープンデータ化」義務が法定されたが、登記情報はこの義務の履行において最も消極的な分野の一つであり続けた²³。

（4）第三局面（2017～2020年）：規制改革推進会議の複数答申と「前進なき答申」

2017年以降、規制改革推進会議（平成28年設置）は複数の答申において不動産関連情報の活用・整備について言及した。第1次答申（平成29年5月）、第2次答申（平成29年11月）、第3次答申（平成30年6月）にかけて、不動産流通市場の透明化・データ活用推進の方向性が繰り返し確認された²⁴。

²¹内閣府「規制改革推進に関する第3次答申」（平成15年12月22日）；荒井俊行「不動産取引価格およびその関連情報の公開・開示の促進について」土地総合研究21巻3号（2013年）76頁参照。

²²高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「世界最先端IT国家創造宣言」（平成25年6月14日閣議決定）；同「電子行政オープンデータ推進のためのロードマップ」（平成25年6月14日）。

²³官民データ活用推進基本法（平成28年法律第103号）第11条；同法に基づく「オープンデータ基本指針」（平成29年5月30日 IT総合戦略本部・官民データ活用推進戦略会議決定、令和3年6月15日改正）参照。

²⁴規制改革推進会議各次答申（内閣府）参照；規制改革推進会議「規制改革推進に関する第1次答申——明日への扉を開く——」（平成29年5月）；同「第3次答申——来るべき新時代へ——」（平成30年6月）。

しかし、登記情報の無償化という具体的な施策については、「中長期的な課題として検討」「関係省庁での調整を継続」という形式的な記述にとどまり、実質的な前進は見られなかった。法務省は一貫して「登記特別会計の財源確保」を盾に、具体的な無償化計画の提示を回避した。この時期の規制改革答申は、「登記情報の活用推進」という方向性では合意しつつも、「いつ・どの情報を・どの料金で」という具体論では何も決めない、という「前進なき答申」を繰り返した²⁵。

(5) 第四局面（2021～2022年）：デジタル庁設立と包括的データ戦略による転換

2021年9月のデジタル庁設立と、同年6月に閣議決定された「包括的データ戦略」は、無償化論争に新たな文脈をもたらした。同戦略は「ベース・レジストリ」を「社会の基本データ」と定義し、その整備と無償での行政間データ連携を国家戦略として位置づけた²⁶。

デジタル臨時行政調査会（2021年11月設置）の作業部会においては、不動産登記に関する業務のデジタル化・情報連携について踏み込んだ議論が行われた。特に重要なのは、不動産情報収集に係る業務コストが国全体で年間約419億円に上るという試算が提示されたことである²⁷。これは、登記情報へのアクセスコストが個人・民間企業のみならず、行政機関自身にとっても莫大な非効率を生んでいるという、制度の経済学的不合理性を明確に可視化するものであった。

(6) 第五局面（2022～2024年）：ベース・レジストリ整備という新軸と「行政内無償化」の実現

デジタル臨時行政調査会での議論を経て、2022年度以降、「ベース・レジストリ」として不動産登記情報を整備する」という新たな軸でのアプローチが加速した²⁸。

具体的には、2023年度に「不動産登記ベース・レジストリ」に関する法的措置を含む法案が国会に提出され、2025年4月には法務省が「登記情報連携」事業を本

²⁵ 令和元年6月答申「規制改革推進に関する第5次答申——平成から令和へ、多様化が切り拓く未来——」においても、不動産関連情報整備の促進という方向性は確認されたが、料金の具体的な見直し計画は示されなかった。

²⁶ デジタル庁・内閣官房「包括的データ戦略」（令和3年6月18日閣議決定）；同「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（令和3年12月24日閣議決定）参照。

²⁷ デジタル臨時行政調査会作業部会「土地系ベース・レジストリと制度的課題について」（令和5年3月28日）に引用された「国土交通省不動産流通市場における情報整備のあり方研究会（平成24年）」の推計。

²⁸ デジタル庁「ベース・レジストリ事業について」（令和6年5月29日 政策評価・行政事業レビュー有識者会議資料）；同「ベース・レジストリと制度的課題」（令和5年3月28日 デジタル臨時行政調査会作業部会資料）参照。

格展開し、国の行政機関に続いて地方自治体においても登記情報を行政機関の端末で直接確認できる取組を大幅に拡大した²⁹。

この「行政内連携の無償化」——すなわち行政機関同士の登記情報共有については手数料なしで実現する——は、四半世紀の論争における最初の実質的な制度的前進である。ただし、民間企業・一般市民・研究機関に対する登記情報の無償提供という「一般公開の無償化」は依然として実現していない点に注意が必要である。

(7) 第六局面（現在進行中）：「ワンスオンリー」と「情報インフラの公共財化」

現在、デジタル庁・法務省・国土交通省の三省庁は、不動産関係ベース・レジストリのロードマップに基づき、不動産IDとの連携、アドレス・ベース・レジストリとの接合、登記所備付地図データのオープン化（令和5年1月開始）という三方向で前進している。

しかし、「民間・一般市民・研究機関への登記情報の無償提供」という問いに正面から答える政策は、2026年時点においてもなお実現していない。現行の登記情報提供サービスは依然として有料（331円/件）であり、研究機関が大規模データ分析のためにバルクデータを取得しようとするれば、民間データアグリゲーターへの高額な費用負担または件数×331円という莫大なコストを負担しなければならない。本稿が問う「登記情報の社会的資源化」とは、この行政間無償化にとどまらず、民間・研究機関を含む広義の「公共財的提供」の実現を指すものである。

(8) 北欧・エストニアの無償化モデルと日本の比較

四半世紀の議論の文脈として、国際比較を確認しておく。デンマークは2013年から住所・登記情報を含む多くの公的データの無償開放を進め、「データは新しい石油（Data is the new oil）」という認識の下、民間企業がデータを活用して新たなサービスを生み出すことで国全体の税収が増えれば手数料収入の喪失を大幅に上回るという経済合理性に基づく判断を下した³⁰。エストニアの「e-Land Register」は土地の広さ・所有者・抵当権等の基本情報を広く無償で閲覧可能としており、スウェーデンでは1766年の世界最古の情報公開法（Tryckfrihetsförordnin-

²⁹法務省「登記情報連携の拡大について」（令和7年4月）：「令和7年度に地方自治体における登記情報連携を大幅に拡大する予定です。法務省としては、本取組を積極的に進めることにより、国民の皆様方が各種行政手続において、登記事項証明書を添付していただく必要がなくなります」。

³⁰Danish Agency for Digitisation の評価報告参照。

gen) 以来の「公文書公開の原則」の下、登記照会が基本的に無料で提供されている³¹。英国はかつて日本と同様に手数料収入モデルで運営してきたが、2017年頃から Price Paid Data 等のオープンデータ化を推進し、PropTech産業の成長を後押しした³²。

(9) 「受益者負担」論理の崩壊と無償化の法的・経済的正当化

四半世紀の議論を経た現在、「受益者負担」という旧来の有料化論理は二重の意味で説得力を失っている。第一に、電子化による限界費用のゼロ化：デジタル化が完了した今日、登記情報の一件閲覧にかかる限界費用はほぼゼロであり、「コピー代・証明費用」という有料化の物理的根拠は消滅した。行政内連携が無償で実現できるなら、一般市民や民間企業への提供においても、原則無償という設計が経済学的に合理的である。第二に、受益者の普遍化：登記情報は、不動産取引当事者だけでなく、電力・通信・金融等のインフラ事業者、PropTech企業、学術研究機関、行政機関等、社会のほぼすべての主体が活用する「社会の基本台帳（ベース・レジストリ）」となっており、「特定の受益者」を想定する論理自体が崩壊している。年間419億円という行政コストは、その証左である³³。

法的正当化の根拠としては、以下の三層が接合的に機能する。第一に、公共財論と公共用物論の接合：Samuelson (1954) の公共財理論が示すように、デジタル化された不動産登記情報は、一人が閲覧しても他の閲覧者の利用可能性が減じない（非競合性）かつ低い排除コストで不特定多数への開放が可能（低排除性）という公共財的性格を有する³⁴。行政法学における「公共用物」論（塩野宏）に接続すれば、この公共財的性格は「不動産登記情報へのアクセス遮断には法律の根拠が必要である」という法律の留保原則論と、「デジタル情報財は低い限界費用で公共財的供給が可能である」という経済学の論理を、制度設計上の同一の要請として結合させる³⁵。第二に、Hayek的知識論：F. A. Hayekが示した「分散した

³¹ スウェーデン情報の自由に関する法律 (Tryckfrihetsförordningen, 1766年)；同国の土地取引情報の公開法制については、日本不動産研究所『昭和62年度外国の土地関連情報調査』（国土庁土地局委託，1988年）259-260頁参照。

³² HM Land Registry, “Price Paid Data,” Open Government Licence v3.0, <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/price-paid-data-downloads> 参照。

³³ 前掲・デジタル臨時行政調査会作業部会資料（令和5年3月28日）参照。この数値は、登記情報の閉鎖的な管理が生み出す「公共コスト」の実態を示すものであり、無償化によるコスト削減効果は手数料収入の喪失を大幅に上回る可能性がある。

³⁴ Samuelson, P. A. (1954), “The Pure Theory of Public Expenditure,” *Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387-389; Stiglitz, J. E. (1999), “Knowledge as a Global Public Good,” in Kaul, I. et al. (eds.), *Global Public Goods*, Oxford University Press, pp. 308-325.

³⁵ 清水千弘「外国人の不動産取得をいかに管理するか——情報開示か規制か：法理論と経済理論の収束点——」（2025年）第4節参照；塩野宏『行政法I 行政法総論〔第6版補訂版〕』（有斐閣，

知識の活用」という原理は、行政のみが登記情報を独占・管理するシステムが、市場参加者・研究機関・インフラ事業者が持つ「分散した監視能力」を無効化するという構造的な非効率を明らかにする³⁶。第三に、**官民データ活用推進基本法第11条の規範的要請**：同条が国・地方公共団体に課す「保有する官民データのオープンデータ化」義務は、登記情報にも当然に適用されるべきものであり、有料化による実質的な利用制限は同条の趣旨に反する³⁷。

費用便益の論拠としては、情報開示のコストは主として「設計・実装コスト（一回性）」であり、デジタル情報財の非競合性により限界費用はほぼゼロである。これに対して、有料制の維持には年間419億円という継続的な社会的損失（行政機関の登記情報取得コスト）に加え、Shimizu, Nishimura and Asami (2004) が実証した情報の不完全性による社会的費用——売手の機会費用（帰属賃料の22.59%相当）・買手の探索費用（年収の13.2%相当）——という恒常的な市場の厚生損失が加わる³⁸。デンマークが実証した「無償化による経済効果（PropTech産業創出・市場効率化・行政コスト削減）がシステム運営コストを大幅に上回る」という事実³⁹は、費用便益上の優位を裏付ける。

本稿が強く主張したいのは、「登記情報の無償化・オープンデータ化の積極的推進」という「攻め」の方向性を、受付帳省令改正案の撤回という「守り」の論点と並列させて、本稿の立法論的提言の中心に据えるべきであるという点である。四半世紀の議論が示した教訓は、「段階的・漸進的アプローチ」が常に「前進なき答申」の繰り返しに終わるということである。行政間無償化という第一段階の成果を踏まえ、次は一般公開の無償化という第二段階に法律レベルで明確な期限と義務規定を設けることが、残された立法課題である。

2.5 不動産登記情報の「ベース・レジストリ」としての法的地位

デジタル庁「包括的データ戦略」（令和3年6月閣議決定）は、社会の基盤となる最重要データとして「法人」「土地・建物」「資格」等を「ベース・レジストリ」と定義し、その整備と連携を国家的課題として位置づけた。ベース・レジス

2015年）265頁以下；官民データ活用推進基本法第11条参照。

³⁶Hayek, F. A. (1945), "The Use of Knowledge in Society," *American Economic Review*, 35(4), 519-530.

³⁷字賀克也『情報公開・オープンデータ・公文書管理』（有斐閣、2019年）；同「情報公開法の解説」（有斐閣）参照。

³⁸Shimizu, C., K. G. Nishimura and Y. Asami (2004), "Search and Vacancy Costs in the Tokyo housing market," *Regional and Urban Development Studies*, 16(3), 210-230；清水千弘「透明で中立的な不動産流通市場の条件」土地総合研究24巻1号（2016年）49頁以下参照。

³⁹Danish Agency for Digitisation の評価報告参照。

トリとしての不動産登記情報が有すべき属性は、(1) 網羅性、(2) 継続性、(3) 連結性、(4) 最新性の四点である。受付帳はとりわけ「継続性」を、国籍情報は「連結性」と「多様性」を、それぞれ担保する構成要素である。第3章・第4章で詳述するように、現在進行中の省令改正案はこれらを根底から損ない、ベース・レジストリとしての不動産登記情報の実現を阻害する。

2.6 縦割り行政とデータガバナンスの不在

なぜ不動産IDの整備（情報強化）と受付帳秘匿化・国籍情報非開示（情報劣化）が同時進行しているのか。その構造的要因は、我が国のデータガバナンスが「縦割り行政」の弊害を克服できていないことにある。不動産ID政策の所管は国土交通省であるが、登記制度の所管は法務省である。法務省の省令改正案は、不動産ID政策との横断的なデータガバナンス調整が行われることなく、各省庁固有の目的設定（登記実務の効率化・プライバシー保護・安全保障）のもとで決定されている。これは、不動産情報を「社会的資源」として統合的に設計する主体がないという、我が国のデータガバナンス上の根本的欠陥を示している。

3 地積情報・空間座標の欠缺——地籍調査の遅延と14条地図の未整備

3.1 問題の構造：権利情報と位置情報の接合不全

不動産の「位置はどこか」「面積はどれだけか」という情報は、「誰が所有しているか」という権利情報と並んで、不動産取引・課税・都市計画・防災・所有者不明土地対策のいずれにとっても不可欠の基盤情報である。不動産IDが「情報の連結基盤」として機能するためには、連結すべき情報の三軸——(A) 権利情報（登記）、(B) 地積情報（地籍調査・地積測量）、(C) 空間情報（位置座標・GIS）——がそれぞれ整備された上で、IDという共通識別子によって横断的に接合されなければならない。

現実はいかなる状態にあるか。第2章で述べたように、(A) は整備の方向性においては前進しているが、受付帳省令改正案・国籍情報の非公示という後退が同時進行している。しかし、(A) の問題に比べて論じられることが少ない(B) と(C) の欠缺は、不動産情報基盤の機能不全という観点からいっそう根深い問題

を抱えている。地積調査の全国進捗率は令和6年度末で53%にとどまり（都市部DIDでは30%以下）、14条地図の整備率は約59%であり、登記所備付地図のうち約1.7億筆（全筆の約6割）が空間座標を持たない任意座標系データである¹。

この三軸の欠陥は、相互に連鎖する問題として現れる。地籍調査が未実施であれば高精度の地図が作成できず、高精度の地図がなければ公共座標系のデータが整備されず、公共座標系のデータがなければ不動産IDと空間情報の接合が技術的に困難となる、という連鎖構造が存在する。本章は、この連鎖の各段階を法的・制度的・経済的観点から分析し、次章以降の権利情報の問題と合わせて、不動産情報基盤の総合的な課題を描き出す。

3.2 地籍調査の制度的位置づけと遅延の実態

3.2.1 国土調査法の枠組みと地籍調査の目的

地籍調査は、国土調査法（昭和26年法律第180号）に基づき、主として市町村を実施主体として、一筆ごとの土地について所有者・地番・地目を調査し、境界の位置と面積を測量するものである²。その成果は「地籍図」および「地籍簿」にまとめられ、法務省の登記記録の修正と不動産登記法第14条第1項の地図（14条地図）の整備に活用されるとともに、市区町村が保有するGIS等にも取り込まれ、行政サービスの基盤として機能する³。

地籍調査が土地情報基盤として持つ機能は多岐にわたる。第一に、**境界の明確化**：一筆ごとの境界が緯度・経度に関連付けられた座標値で確定されるため、将来の境界紛争の予防と、地震・洪水等の災害で現地の境界目印が失われた場合の境界復元が可能となる。第二に、**正確な地積の確定**：現行の登記簿上の地積と実測面積の乖離が解消され、取引・課税・補償の公正性が確保される。第三に、**空間情報基盤の整備**：地籍調査の成果が14条地図の基礎資料となり、GIS・不動産IDとの空間的接合が可能となる⁴。

¹国土交通省「全国の地籍調査実施状況（令和6年度末時点、令和7年6月調べ）」（<https://www.chiseki.go.jp/situation/status/index.html>）；公図ビューア「登記所備付地図の現状」（国土交通省、令和7年4月1日時点）；NTTデータ「日本初、全国を対象とした登記所備付地図データ配信サービスを開始」（令和5年6月13日）。

²国土調査法第2条第1項第2号；同法第4条（都道府県及び市町村の実施）参照。

³地籍調査の成果は、国土調査法第19条第2項に基づき、法務大臣に送付され、登記記録の修正・地図の整備に活用される。

⁴釜石市「地籍調査の成果は、地球上のどこにあるか緯度・経度に関連づけて正確に測量した座標値に基づき土地境界の位置を復元することができる」（地籍調査ウェブサイト）。

3.2.2 遅延の実態：全国53%・都市部DIDで30%以下

地籍調査は昭和26年（1951年）の制度開始から70年以上が経過したにもかかわらず、令和6年度末時点における進捗率は全国で53%にとどまっている⁵。直近の10年間でも進捗は年間約0.1～0.2ポイント程度にとどまり、現在のペースでは全国完了まで数十年を要する計算となる。

地域別の格差はさらに深刻である。北海道・東北・九州では比較的進んでいるが、関東・中部・近畿では大幅に遅れている。特に問題なのが、**都市部（DID：人口集中地区）の進捗率が30%以下**という実態である⁶。土地の細分化と権利関係の複雑性が高く、取引が最も頻繁に行われる都市部ほど調査が遅れているという逆説は、不動産市場の情報基盤という観点から見れば、問題の深刻さを象徴している。

六本木ヒルズの開発では、現地の約400筆（約11ha）の境界調査に4年が費やされ、工事開始が遅れるという事態が生じたことは、地籍情報の欠陥が個別取引を超えて都市開発・インフラ整備全体に及ぼす経済的損失の大きさを示す具体的事例として、しばしば引用される⁷。

3.2.3 遅延の構造的要因と国土調査法の限界

地籍調査の遅延には、技術的・財政的・法制度的な複数の要因が重なっている。

第一の要因は**市町村主体という制度設計の限界**である。国土調査法は市町村を主たる実施主体と定めているが、人口の少ない市町村ほど技術的人材・予算ともに制約が大きく、大都市では権利関係の複雑性と利害関係者の多さが調査を困難にしている。国は費用の一定割合を補助するが、市町村の予算・人員の制約は構造的に解消されていない⁸。

第二の要因は**隣接土地所有者全員の立会義務**である。現行の地籍調査では、一筆ごとに隣接する土地所有者全員の立会・承認を得ることが原則とされているため、所有者不明土地・相続未了土地が隣接する場合に手続きが事実上停止する。令和2年（2020年）の国土調査法等の改正により、新たな調査手続（現地立会を

⁵地籍調査ウェブサイト、前掲注。なお、優先実施地域（土地区画整理事業等の実施により地籍が一定程度明らかになっている地域等を除いた地域）に限定すると進捗率は81%となる。

⁶国土交通省「都市部における地籍整備の実施状況と課題」（平成28年度末現在、都市部DIDの地籍調査進捗率は24%）。第7次十箇年計画（令和2～11年度）においても、DIDの進捗率は30%程度にとどまっている。

⁷参議院「進捗が遅れている地籍調査の現状と今後の課題」立法と調査2015年10月号（No.369）118頁参照。

⁸国土調査法第10条の2（国の財政上の措置）、同法施行令第4条（補助率）参照；参議院前掲注参照。

必要としない新し手続)や山村部でのリモートセンシングデータ活用が導入されたが⁹、都市部での根本的解決には至っていない。

第三の要因は旧公図という歴史的遺産の問題である。後述するように、地籍調査が未実施の地域の多くでは、明治時代に課税目的で作成された土地台帳附属地図(いわゆる「公図」)が、不動産登記法第14条第4項の「地図に準ずる図面」として登記所に備え付けられている。この公図は測量精度が著しく低く、現況の土地形状・面積・境界と大きく乖離している場合も多い。地籍調査はこの歴史的遺産を一筆ずつ現代的な精度に更新する作業であり、そのコストと時間が膨大である。

3.3 不動産登記法第14条地図の整備状況と法的性格

3.3.1 14条地図と公図の法的差異

不動産登記法第14条第1項は、「登記所には、地図及び建物所在図を備え付けるものとする」と定め、地図整備を法的義務として課している¹⁰。この「14条地図」は、正確な測量(三角点・基準点等を基礎とする測量法の基準に準拠)に基づいて作成され、筆界点の位置を平面直角座標系による座標値で表した精度の高い図面であり、現地復元性を有する。

しかし同条第4項は、「登記所には、第1項の規定にかかわらず、同項の地図が備え付けられるまでの間、これに代えて、地図に準ずる図面を備え付けることができる」と定め、暫定的な代替を認めている。この「地図に準ずる図面」の実態は、多くの場合、明治時代に租税台帳附属地図として作成された旧土地台帳附属地図(公図)であり、測量技術の未熟さにより精度が著しく低く、現地の形状と一致しないことも多い¹¹。

問題は、この「暫定」が70年以上続いているという点にある。令和7年4月1日時点で、14条地図(正確な測量に基づく地図)の整備率は全国の図郭数ベースで約59%であり、残り41%は依然として公図(地図に準ずる図面)が備え付けられている¹²。特に都市部の人口集中地区(DID)では、14条地図作成の基礎資料である

⁹令和2年国土調査法等の一部を改正する法律(令和2年法律第37号)；国土交通省「令和2年国土調査法等の改正の概要」参照。

¹⁰不動産登記法(平成16年法律第123号)第14条第1項；同条第2項は「地図は、一筆又は二筆以上の土地ごとに作成し、各土地の区画を明確にし、地番を表示するものとする」と定める。

¹¹全日本不動産協会「14条地図とは」；三井住友トラスト不動産「登記所に備え付けられる地図とは」(令和6年6月号)。公図は「位置形状」や「地物」の参考としては使えるが、距離や面積は信頼できないとされる。

¹²公図ビューア「登記所備付地図の現状」(国土交通省、令和7年4月1日時点)参照。なお、公共

地籍調査の進捗が約23～30%にとどまるため、備付率はさらに低い¹³。

3.3.2 法的義務としての「備付」義務の空洞化——立法不作為の法理からの検討

不動産登記法第14条第1項が「備え付けるものとする」と義務形式で定めているにもかかわらず、同条第4項の例外が永続化し、70年以上にわたって「暫定」が「恒久化」しているという実態は、単なる行政の遅延としてではなく、法的義務の構造的空洞化として評価されなければならない。

法制度上の問題として指摘されるべきは、第14条に**整備期限の定めがない**という点である。同条第4項は「備え付けられるまでの間」という文言で例外を認めているが、いつまでに整備しなければならないかという法定期限は存在しない¹⁴。法律が義務を課しながらその履行期限を定めないという設計は、義務の実質的な空文化を招来する構造的欠陥である。

この空洞化の深刻さは、数値に即して具体的に認識されなければならない。地籍調査の進捗は、過去10年間で年間約0.1～0.2ポイント程度の上昇にとどまっている（平成17年度末の47%から令和6年度末の53%へ、20年間で6ポイント）¹⁵。第7次国土調査事業十箇年計画（令和2～11年度）は目標事業量15,000km²に対し、令和3年度までの実績が1,667km²（目標達成率11%）、令和5年度の年間実績は692km²と前年度実績（773km²）を下回った¹⁶。国庫負担金の予算額は平成24年度以降135億円程度で横ばい推移しており、一方で市町村からの要望額は平成22年度の113億円から平成29年度の175億円に増加している¹⁷。都道府県間の格差も極端であり、進捗率は最低8%から最高99%まで開いている¹⁸。

この問題の法的評価において参照されるべきは、最大判平成17年9月14日民集59巻7号2087頁（在外邦人選挙権訴訟）が示した**立法不作為の違法性**に関する法理で

座標系で整備されたデータの割合も同時点で約59%である。

¹³ 秦愼也「登記所備付地図の整備」登記研究794号3頁（平成26年4月）参照。

¹⁴ これは、国土調査法が第7次十箇年計画を積み重ねているにもかかわらず、不動産登記法自体に整備期限の義務規定を持たないことと対応している。国土調査事業十箇年計画の法的根拠は国土調査促進特別措置法（昭和37年法律第143号）であるが、計画は目標設定に過ぎず法的強制力を持たない。

¹⁵ 参議院「進捗が遅れている地籍調査の現状と今後の課題」立法と調査2015年10月号（No.369）118頁；国土交通省前掲「全国の地籍調査実施状況」参照。

¹⁶ 国土交通省「『土地の戸籍』に関する最新の調査実施状況」（令和4年6月公表；令和6年公表）参照。第7次計画が掲げる「調査対象地域での進捗率を52%から57%へ」「優先実施地域での進捗率を79%から87%へ」という目標の達成も、現時点では極めて困難な状況にある。

¹⁷ 総務省「地籍整備の推進に関する政策評価」（令和元年12月6日公表）参照。要望額に対する交付額（当初予算）の割合は減少傾向にあり、予算の構造的不足が地籍調査の遅延を制度的に再生産している。

¹⁸ 国土交通省「都道府県別地籍調査進捗率」参照。近畿・中部では10%前後の府県が存在する一方、東北・九州では高い進捗率を示す県がある。

ある。同判決は、「立法の内容又は立法不作為が国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白な場合」には国家賠償法上の違法を構成し得ることを判示した¹⁹。不動産登記法第14条第1項の地図整備義務について直ちにこの法理が適用されるかは慎重な検討を要するが、国が自ら法律において定めた義務を70年以上にわたって履行せず、かつ現在のペースでは完了まで約180年を要するという事態は、少なくとも「法的義務の恒常的不履行」として、立法不作為の法理による法的評価の射程に入り得る問題であることは指摘されてよい。

さらに、不動産登記法第1条が「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手続を定める」と規定していることに鑑みれば、「不動産の表示」の正確性は同法の立法目的の不可分の構成要素である。同法第27条は土地の表示に関する登記の登記事項として「所在」「地番」「地目」「地積」を定め、第34条は地積の変更の登記を規律する。しかし、地籍調査が未実施の土地では、登記簿上の地積と実測面積が大きく乖離している場合があり、登記制度が公示する「表示」情報が現実の物理的実態と一致しないという状態が恒常化している。これは、不動産登記法第1条が掲げる「不動産の表示の公示」という立法目的の、(B)地積情報および(C)空間情報の側面における恒常的な不充足を意味する²⁰。

3.4 任意座標系問題——約1.7億筆が空間座標を持たない

3.4.1 公共座標系と任意座標系の差異

法務省は令和5年(2023年)1月、登記所備付地図の電子データをG空間情報センターを通じて一般公開した²¹。このオープン化は情報整備の方向性として評価できるが、公開されたデータの構造に重大な問題がある。

公開された登記所備付地図データには2種類のデータが含まれる。公共座標系データは、測量法第11条で定められた基準に準拠した座標系(平面直角座標系)で整備されており、経度・緯度による位置情報を持つ。一般的な地図(Google

¹⁹最大判平成17年9月14日民集59巻7号2087頁。同判決は在外邦人の選挙権行使について、長年にわたり立法措置を怠ったことの違法性を認めた。

²⁰不動産登記法第27条第1号～第4号(土地の表示に関する登記の登記事項)参照。なお、「不動産の表示の公示」が登記法の目的の一部をなすことは、平成16年不動産登記法全文改正の立法趣旨からも明らかである(法務省「不動産登記法の一部改正について」(平成16年)参照)。

²¹法務省「地図データのG空間情報センターを介した一般公開について」(令和5年1月23日)。その後、令和7年(2025年)4月には2024年度版および2025年度版のデータが公開され、毎年度の更新が定着しつつある(G空間情報センター「法務省より登記所備付地図データ2025年版が公開されました」(令和7年4月))。

Maps等) やGISソフトウェアとの重ね合わせが可能である。これに対して**任意座標系データ**は、経度・緯度による座標値を持たず、現代の地図との重ね合わせが困難であり、GIS・不動産IDとの空間的接合が実質的にできない²²。

令和5年時点において、約1.1億筆が公共座標系、**約1.7億筆が任意座標系**で構成されており、全筆の約6割が空間座標を持たない状態にある²³。任意座標系データは、明治時代に作成された公図をデジタル化したものが中心であり、空間的位置情報を欠く「座標なし地図」である。

3.4.2 不動産IDと空間情報の接合を阻む構造的課題

この任意座標系問題は、不動産IDの整備という観点から深刻な影響をもたらす。

地理空間情報活用推進会議「不動産関係ベース・レジストリの整備・活用に関するロードマップ」（令和5年6月）は、「不動産IDと位置情報（座標）や住所等の所在情報との連携が図られることで、幅広い主体による不動産IDの活用が期待される」としつつ、「座標情報が付されていないデータの地番は位置情報を持たないため、地籍調査や法務局地図作成事業の推進により登記所備付地図が公共座標系で整備されることが重要である」と指摘している²⁴。

この指摘が意味することは、現状において不動産IDの機能の約6割は、空間的接合という観点から「座標なし」の状態にあるという深刻な事実である。AI査定・PropTech・都市計画・防災・所有者不明土地対策のいずれにおいても、「この不動産IDで識別される土地は地球上のどこにあるか」という問いに、現状では約6割の土地について直接には答えられない。

NTTデータは、任意座標系データに独自技術で座標付与を試みる配信サービスを開始したが²⁵、これはあくまで民間の補完的対処であり、根本的な解決は公共座標系での法務局地図整備・地籍調査の推進以外にない。

²²G空間情報センター「法務省登記所備付地図データの変換データ提供について」：「当センターでは公共座標系が付与された図郭のみを変換しております。任意座標のデータについては、法務省が提供しているデータを活用ください。」

²³NTTデータ「日本初、全国を対象とした登記所備付地図データ配信サービスを開始」（令和5年6月13日）：「公開されている登記所地図データにおいては、土地の単位である筆の数で約1.7億筆が任意座標系、1.1億筆が公共座標系で構成されています」。

²⁴地理空間情報活用推進会議「不動産関係ベース・レジストリの整備・活用に関するロードマップ」（令和5年6月2日）3～4頁。

²⁵NTTデータ前掲リリース。「これまで扱いが困難だった任意座標系データを独自技術により公共座標系データと同様に位置の特定が可能なデータとして加工することで、地図上に重ね合わせて表現可能としています」。

3.5 法的・経済的帰結：何が失われているか

地積情報・空間情報の欠缺が現実にもたらしている弊害は、複数の領域で重なり合っている。

(1) 境界紛争と取引コストの増大

地籍調査未実施・14条地図未整備の土地では、隣接地との境界が不明確なため、売買の際に確定測量（境界確定のための現地測量）が別途必要となる。この費用は通常、売主負担で数十万円から数百万円に及ぶ²⁶。日本の不動産取引における「測量費用の不確実性」は、取引コストを高め、流動性を低下させる要因の一つである。

(2) 災害復旧の困難——首都直下型地震・南海トラフ地震への備えの欠如

東日本大震災の復旧・復興において、地籍調査が実施されていた地域では緯度・経度に基づく座標値から境界の復元が容易であったが、未実施の地域では地震・津波で境界目印が失われた後、境界の特定に多大な時間と費用を要した²⁷。これは、地籍調査の成果（公共座標系による境界座標）の有無が、災害復旧の速度と費用を決定的に左右することを実証した事例である。

この教訓に照らして深刻なのは、首都圏を含む都市部の状況である。マグニチュード7クラスの首都直下型地震が30年以内に70%の確率で発生するとの政府想定が公表されている²⁸にもかかわらず、当該地域を含む都市部DIDの地籍調査進捗率は30%以下にとどまっている。南海トラフ地震の被害想定地域にも同様の遅延が存在する。大規模災害が発生した場合、都市部の70%以上の土地で境界の座標値が存在せず、境界復元が困難となる——これは、国民の財産権（憲法第29条）の実質的保全に関わる、現在進行形の法的リスクである。

(3) 所有者不明土地問題との連鎖

所有者不明土地問題は、登記上の所有者と現実の所有者の乖離、相続未登記の蓄積、という権利情報の問題として論じられることが多い。しかし、地籍調査未実施による境界不明確・地積の不正確さは、所有者不明土地の確定・活用・集約をさらに困難にする²⁹。権利情報の整備（相続登記義務化）と空間情報の整備（地

²⁶土地家屋調査士による確定測量の費用は、隣接地の状況等により数十万円から数百万円程度とされる。

²⁷参議院前掲注；国土交通省「地籍調査の必要性」（地籍調査ウェブサイト）：「地籍調査の成果は、地球上のどこにあるか緯度・経度に関連づけて正確に測量した座標値に基づき土地境界の位置を復元することができる」。

²⁸地震調査研究推進本部「南関東地域のM7程度の地震の長期評価」参照；参議院前掲「進捗が遅れている地籍調査の現状と今後の課題」118頁。

²⁹令和3年の民法・不動産登記法改正（相続登記の義務化等）は権利情報の整備を目指すものであ

籍調査加速化)を独立した政策として進めているという縦割り行政の問題は、ここでも顕在化している。

(4) PropTech・不動産IDの機能不全

AI査定(AVM:Automated Valuation Model)、不動産投資分析、都市計画シミュレーション、防災ハザードマップとの重ね合わせ等、PropTechが提供する機能の多くは、不動産の空間的位置情報と権利情報・価格情報の接合を前提とする³⁰。約6割の土地が「座標なし」である現状では、不動産IDというキーストーンがあっても、接合すべき空間情報側の欠缺が機能の実現を根本から制約する。

3.6 国土調査法・不動産登記法・測量法の規範的交差と制度的課題

地積情報・空間情報の整備は、国土調査法(国土交通省)、不動産登記法第14条(法務省)、測量法(国土交通省)、そして不動産IDに関するガイドライン・不動産ID整備の取組(国土交通省)という複数の法律と複数の省庁にまたがる問題である。

国土調査法と不動産登記法の接合関係：地籍調査の成果は、国土調査法第19条第2項に基づき法務大臣に送付され、登記記録の修正と14条地図の整備に活用される。逆に言えば、地籍調査が進まなければ14条地図の整備も進まない、という法的接合関係がある。

測量法の基準と登記制度の乖離：測量法第11条が定める基準(公共座標系)に準拠した精度の高い地図を整備することが、不動産IDと空間情報の接合の前提条件であるが、登記法上の義務規定(不動産登記法第14条)はこの精度基準を直接の義務要件として法定していない。

縦割り行政の構造的課題：地籍調査の所管(国土交通省土地政策審議官部門地籍整備課)、14条地図の整備(法務省民事局)、不動産ID政策(国土交通省不動産・建設経済局)、デジタル庁のアドレス・ベース・レジストリ、という複数省庁が独立した事業として推進しており、三軸の統合的整備という観点からの横断的ガバナンスが確立されていない³¹。

このような規範的交差と縦割り構造は、第7章の立法論的提言において、三軸統

るが、空間情報の欠缺は対象外であり、両者の整備は連動して進める必要がある。

³⁰Shimizu, C. and K. G. Nishimura (2006), "Biases in appraisal land price information: the case of Japan," *Journal of Property Investment & Finance*, 24(2), 150-175 参照。

³¹地理空間情報活用推進会議「不動産関係ベース・レジストリの整備・活用に関するロードマップ」(令和5年6月)が、不動産登記ベース・レジストリ(デジタル庁)、アドレス・ベース・レジストリ(デジタル庁)、不動産ID(国土交通省)の三者を「不動産関係ベース・レジストリ」として位置づけているが、地籍調査・14条地図整備との統合的ガバナンス体制は未確立である。

合プラットフォームの法定化というかたちで対処されなければならない問題である。

4 情報劣化の第一形態——受付帳の秘匿化と比例原則の必要性審査

4.1 受付帳の機能と法務省側の公式理由

不動産登記受付帳は、登記申請を受け付けた日時・受付番号・申請人・不動産所在事項・登記の目的等を記録する行政文書である。電力・通信・ガス・金融機関等のインフラ事業者が顧客情報の最新性確認・担保物件のモニタリング・権利変動の把握等に活用してきた実務上の基盤であり、情報公開請求件数は過去10年で約4.2倍に増大した（令和5年度：130,062件，うち63.24%を受付帳が占める）¹。

行政法学的に把握すれば、受付帳は国が公の目的のために供している行政情報であり、長年にわたって一般公衆（特にインフラ事業者・金融機関等の正当な利用者）の利用に供されてきたという意味で、「**公共用物（communal public property）**」的な性格を帯びた情報インフラとして位置づけられる²。電力・通信・金融等の事業者は、長年にわたって受付帳情報に基づいて業務システムを構築してきたのであり、これは単なる便宜上の利用にとどまらず、個人情報保護法第22条（データ内容の正確性・最新性確保義務）の法的義務を履行するための不可欠な基盤となっている³。

法務省は、受付帳から「不動産所在事項」および「登記の目的」を削除する省令改正案を検討している。法務省の公表資料による公式の理由は、受付帳への情報公開請求を通じて相続人の個人情報取得され、当該相続人へのDM（ダイレクトメール）等に利用されるという事態が生じており、「登記の目的」欄に記録された「相続による所有権移転」という情報と「不動産所在事項」が組み合わさることで、相続人を名宛人とした勧誘等が可能になるという、**プライバシー保護お**

¹総務省「情報公開法の施行の状況について」各年度版参照。法務省に対する行政文書開示請求件数は令和5年度で148,309件（全省庁の205,660件中72.1%），うち受付帳に関するものが130,062件であり、平成26年度の約31,000件から約4.2倍に増加している。

²塩野宏『行政法I 行政法総論〔第6版補訂版〕』（有斐閣，2015年）265頁以下；官民データ活用推進基本法第11条参照。「公共用物」としての性格を有する情報へのアクセス遮断には法律の根拠が必要であるという行政法学上の要請は、本章の法律の留保原則論と接続する。

³七戸克彦「変わりゆく立会業務—日本型エスクローの可能性について」九州大学公開資料（2023年）参照。

よび安心して登記申請できる環境の整備という点にある⁴。

ここで一点、本稿の立場を明確にしておく必要がある。不動産業者が相続登記後の権利者に対してDMを送付する行為自体は、個人情報保護法その他の関係法令を遵守して行われている限り、直ちに不当視されるべきものではない。不動産登記制度が「不動産の表示および権利関係を公示し、国民の権利保全と不動産取引の安全・円滑を図る」（不動産登記法第1条）ことを目的とする以上、その公示情報に基づいて適法な取引勧誘や事業活動が行われることは、制度の趣旨に沿う側面すら持つ⁵。

仮に問題があるとすれば、それはDM送付行為の態様やその運用の適否（法令遵守の有無・当否）の問題であり、さらには現行の個人情報保護法制による規律が不十分である可能性、および消費者が公的かつ実効的にDMの受領拒否を行うためのオプトアウト制度が整備されていないという制度上の不備にこそ焦点が当たるべきである。たとえば米国においては、全米広告主協会（Association of National Advertisers）が運営するDMAchoiceという業界主導のオプトアウト制度が存在し、消費者がダイレクトメールの受領を拒否できる実効的な仕組みが提供されている⁶。こうした制度的不備を是正せず、受付帳情報の削除という形で情報インフラ全体を毀損する手段を選択することは、問題の根本的解決にならないばかりか、前節で述べた公共用物的性格を有する情報基盤を省令によって劣化させるという、より深刻な弊害をもたらす。

本章は、この問題認識の下で、「所在事項まで削除することの必要性」に一点集中して論証する。比例原則の審査は（a）目的の正当性、（b）手段の適合性、（c）手段の必要性（最小侵害性）、（d）法益の均衡性という四段階からなるが⁷、本件の争点は（c）段階に集中する。法務省が掲げるプライバシー保護目的は正当であり、受付帳の記載事項を縮減するという手段もその目的に適合すると

⁴法務省「不動産登記規則等の一部を改正する省令案に関する意見募集（パブリックコメント）」（令和6年～令和7年）；法務省法制審議会不動産登記法部会議事録（令和5年～6年，法務省ウェブサイト公表）参照。なお，受付帳の情報公開件数急増（令和5年度：130,062件）のうち，法務省は相続登記関連の大量一括請求による悪用事例が増加していることを公表資料において指摘している。

⁵不動産業者による相続不動産の買取・売却支援等のサービスは，相続発生後の権利者が直面する手続的・経済的課題に対応するものであり，取引の安全と流通の円滑に資する側面を持つ。

⁶DMAchoice (formerly known as the Mail Preference Service) is operated by the Data & Marketing Association (DMA), a unit of the ANA. See <https://www.ama.org/dma-choice/>. 日本においては，公益社団法人日本通信販売協会（JADMA）等が一定の自主規制を設けているが，相続登記を契機とする不動産業者からのDMに対応した統一的なオプトアウト制度は整備されていない。

⁷塩野宏『行政法I 行政法総論〔第6版補訂版〕』（有斐閣，2015年）；宇賀克也『行政法概説I 行政法総論』（有斐閣）参照。

いえる。しかし、「不動産所在事項」まで削除することが、当該目的の達成のために「必要かつ最小限」の手段であるかは、全く別の問いである。

4.2 目的の分析——何が保護すべき「プライバシー侵害」か

法務省の懸念を精確に分解すると、問題の核心は次の二要素の組み合わせにある：

(i) 「登記の目的」欄の「相続による所有権移転」という記録、および (ii) 「不動産所在事項」。この二つが結合することで、「〇〇番地の不動産について相続が発生した＝相続人が存在する」という推論が可能となり、相続人への不招請勧誘（DM）が可能になる、というのが法務省の問題認識である。

この問題認識を受け入れるとしても、保護の対象は「登記目的と所在地の組み合わせが相続という個人的事由を類推させること」であり、「所在地それ自体」ではない。不動産の所在地は、登記事項証明書に記載されている公示情報である以上、それ自体をプライバシー情報と位置づけることは、登記公示制度の根幹と論理的に矛盾する⁸。問題の根源は「所在地」にあるのではなく、「相続という登記目的と所在地の組み合わせ」にある。したがって、目的達成のための介入対象は、論理的に「登記の目的」欄の記載方法でなければならず、「所在事項」の削除はその対象たり得ない。

4.3 必要性審査——四つの代替措置の具体的検討

比例原則の必要性（最小侵害性）審査は、「より制限的でない他の選びうる手段（LRA: Less Restrictive Alternative）」が存在する場合に、より制限的な手段の選択を違法と評価する⁹。本件においては、「不動産所在事項の削除」という手段に先立って検討すべき代替措置が、少なくとも四つ存在する。

代替措置①：「登記の目的」欄の一般化

「所有権移転（相続）」「所有権移転（売買）」等の詳細な登記目的区分を、「所有権に関する登記」「担保権に関する登記」等の**包括的な上位分類に統一**化することで、受付帳から「相続登記である」という情報を類推することを困難にする。これにより、DM送付の経済的合理性（ターゲティングの精度）は大幅に低下する一方、「不動産所在事項」は維持されるため、電力・通信・金融・イン

⁸不動産登記法第119条「何人も、登記官に対し、手数料を納付して、登記記録に記録されている事項の全部又は一部を証明した書面の交付を請求することができる」。不動産の所在地は登記事項証明書で公示される以上、それ自体のプライバシー性は著しく限定的である。

⁹最大判昭和52年12月20日民集31巻7号1101頁（マクリーン事件）；最判平成18年2月7日民集60巻2号401頁（呉市学校施設目的外使用不許可処分事件）参照。

フラ等の事業者が受付帳を利用する業務には支障を生じない。このLRAが最も目的と手段の適合性が高く、法益侵害が最小の措置と考えられる。

代替措置②：一括・大量取得に対する技術的制御

DM目的の受付帳利用は、特定地域・特定期間の登記を網羅的に取得するという「大量・一括取得」のパターンを特徴とする。これに対して、一度に請求可能な件数の上限設定、API利用に対するレート制限、自動スクレイピングへの技術的対策等を導入することで、個別の権利確認目的の利用は維持しつつ、DM用の大量名簿作成を阻止できる。

代替措置③：利用目的の申告義務化と目的外利用の制裁

情報公開請求時に利用目的の申告を義務付け、「不動産取引・権利確認・研究・行政・インフラ管理」等の正当目的以外（DM作成等の営利的名簿作成を含む）を申請拒絶事由として明定するとともに、虚偽申告・目的外利用に対して過料または業法上の監督処分を科する制度を導入する。

代替措置④：時点遅延（タイムラグ）の設定

登記申請から情報公開による開示までに一定期間（例えば3ヶ月）の遅延を設定することで、リアルタイムのDM送付を実質的に困難にする一方、権利変動の追跡という正当な利用には支障を生じさせない。英国の Price Paid Data が取引から約3週間のタイムラグを置いて公開しているように、時点遅延は市場の透明性と個人情報保護の調整手法として国際的に認知されている。

4.4 「不動産所在事項」削除の法的評価

以上の四つの代替措置はいずれも、法務省が掲げる「相続人へのDM防止」という目的を達成しうる一方で、電力・通信・金融等のインフラ事業者が法的義務（個人情報保護法第22条の正確性・最新性確保義務）を履行するために不可欠な「不動産所在事項」へのアクセスを維持できる¹⁰。

代替措置を一切検討することなく「不動産所在事項」まで削除するという本改正案は、「目的達成のために必要最小限の手段」を選択すべきとする比例原則の必要性審査に反し、裁量権の逸脱・濫用（行政事件訴訟法第30条）として取消しの対象となり得る法理的瑕疵を内包している。

また、本改正案は、官民データ活用推進基本法（平成28年法律第103号）第11

¹⁰電力・通信・金融等の事業者は、受付帳の「不動産所在事項」と「登記の目的」の組み合わせによって、顧客が保有する不動産の権利変動（売却・相続・担保設定等）を把握し、自社の顧客管理システムの正確性を確保している。この機能が失われれば、個人情報保護法上の法的義務の履行が困難となる。

条が国・地方公共団体に課す「保有する官民データのオープンデータ化」義務との規範的衝突を生じさせる点でも問題がある¹¹。さらに、長年の慣行から形成された受付帳アクセスに対する「正当な期待 (legitimate expectation)」を、上位法の明示的授權なく省令のみで消滅させることは、法律の留保原則の問題も孕む¹²。しかし本章の核心論点は、これらよりも「LRAが四つ存在するにもかかわらず最大侵害の手段を選択したことの必要性欠如」であり、この点で本改正案は比例原則上の最も致命的な瑕疵を抱えている。

5 情報劣化の第二形態——国籍情報の「行政内部独占」と三層アクセス設計論

5.1 問題の構造：「全面公示」でも「ゼロ開示」でもない第三の道

まず、本章の論旨を一点で明確にしておく。本章は、国籍情報の「全面公示」を主張するものではない。主張するのは、「行政機関のみが全件把握し、市場参加者にはゼロ開示」という現在の設計が、情報法制の均衡を失しているという点であり、その均衡を回復するための解として「三層アクセス構造」を提案するものである。

外国人の不動産取得情報の把握に向けた制度整備は、段階的に進行してきた。2024年4月1日には、海外居住者が所有権名義人になる場合の国内連絡先事項の申請が義務付けられ、国土利用計画法に基づく土地取引規制の届出においては、権利取得者の国籍把握が2025年7月1日施行、法人代表者等の国籍追加が2026年4月1日施行となっている¹。そして、不動産登記への国籍情報追加がFY2026中の施策として整理されている。

しかし法務省が採用しようとしている運用方針は、「国籍情報を収集するが、登記事項証明書には記載せず、法務局の内部システムにのみ留め置き、行政機関間でのみ連携する」というものである。行政機関のみが全件把握し、市場参加者にはまったく開示しないという「非対称な情報独占」が、本章の論ずる問題の核心である。

¹¹ 上位規範（基本法）が定めた義務を、下位規範（省令）が実質的に没却することは、lex superior derogat legi inferiori（上位法は下位法に優先する）の原則に反する。

¹² 最大判昭和33年5月1日刑集12巻7号1272頁（委任の特定性）；行政法上の信義則（塩野宏『行政法I』前掲）参照。

¹ 内閣官房「重要土地等調査法に基づく制度整備の経緯」（2025年）参照。

5.2 比較法的前提：「警察権」の不在と日本固有の制約

欧米との比較にあたり、日本固有の制約を確認しておく必要がある。米国法においては、Police Power（警察権）という広範な行政権限の下で、公衆の安全・一般福祉のために私人の財産権を規制することが憲法上当然に正当化される²。外国人の不動産取得情報の公示義務化が「規制的収用（regulatory taking）」に当たるか否かについては、Penn Central Transportation Co. v. City of New York, 438 U.S. 104 (1978) が定立した三要素基準——（i）規制の経済的影響（economic impact on the claimant）、（ii）合理的な投資に裏打ちされた期待への侵害（interference with investment-backed expectations）、（iii）政府行為の性格（character of the governmental action）——によって判断される³。英国では、Economic Crime (Transparency and Enforcement) Act 2022が国会主権の下で海外法人不動産登録義務化を実現した。ドイツではGBO第12条の「berechtigtes Interesse（正当な利益）」要件と、GG第14条第2項の「Sozialbindung des Eigentums（所有権の社会的拘束）」という強固な公法的基礎がある⁴。

これに対して日本においては、明治憲法下の行政警察規則（1875年）・行政執行法（1900年）に基づく治安警察権は、1946年の日本国憲法制定によって廃止され、「国民の自由・権利に対する制限は法律の根拠を要する」という法律の留保原則（Vorbehalt des Gesetzes）が行政法理論の中心を占めることとなった⁵。したがって、わが国において情報収集・公示義務化を正当化するためには、**明確な法律上の授權根拠と、具体的な法目的への接続が不可欠である**。「公益一般」という抽象的理由で収集・公示を正当化できる欧米型のアプローチはそのまま使えない。この制約こそが、本章が「三層アクセス構造」という慎重な設計を提案す

²Munn v. Illinois, 94 U.S. 113 (1877) (“[P]roperty does become clothed with a public interest when used in a manner to make it of public consequence”); 同判決はその後、Nebbia v. New York, 291 U.S. 502 (1934) によってより広い Police Power の枠組みに吸収された。

³Penn Central, 438 U.S. at 124: “The economic impact of the regulation on the claimant and, particularly, the extent to which the regulation has interfered with distinct investment-backed expectations are, of course, relevant considerations. So, too, is the character of the governmental action.” この基準は、Loretto v. Teleprompter Manhattan CATV Corp., 458 U.S. 419 (1982) および Lucas v. South Carolina Coastal Council, 505 U.S. 1003 (1992) によってさらに精緻化されている。情報公示義務化は財産の物理的収用ではなく規制的調整であり、Penn Central 基準の下で合憲と解される余地が大きい。

⁴GG Art. 14 Abs. 2: “Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.”（所有権は義務を伴う。その行使は同時に公共の福祉に資するものでなければならない）；Münchener Kommentar zum GG, 4. Aufl., 2022, Art. 14 Rn. 300 ff.; 田山輝明『ドイツの土地住宅法制』（成文堂、1991年）参照。

⁵塩野宏『行政法I 行政法総論〔第6版補訂版〕』（有斐閣、2015年）参照。

る制度的背景をなしている。

5.3 情報開示の正当化根拠——「取引安全一般」から限定的法目的へ

従来の議論は、国籍情報開示の必要性を「取引安全一般」という包括的根拠に依拠してきた。しかし、法律の留保原則が強く働く日本法の文脈では、開示の正当化根拠を具体的な法目的に接続して特定することが、比例原則の適合性審査を通過するための前提条件となる。本稿が接続すべき法目的として提示するのは、次の五点である。

(1) **AML/CFT (マネーロンダリング防止・テロ資金供与対策)**：不動産はAML/CFTにおける主要な脆弱分野とされており、FATFは加盟国に対して不動産取引における実質的支配者 (Beneficial Owner) の特定と記録を求めている⁶。所有権者が個人か法人か、国内居住か海外居住か、設立準拠法がどこかという情報は、AML/CFTの観点から不動産取引に固有の法的意義を持つ。

(2) **制裁対応 (Sanctions Compliance)**：国連安全保障理事会決議、米国OFAC、EUの制裁措置は、特定の国・個人・法人との取引を禁止し、その違反に対して民事・刑事責任を課す。不動産売主・仲介業者・金融機関は、制裁対象者を相手方とする取引を回避するコンプライアンス義務を負うが、設立準拠法・所有権者の居住地等の最低限の情報がなければ、この義務の履行は実質的に不可能となる⁷。

(3) **執行可能性 (Enforceability)**：外国法人・海外居住者を相手方とする不動産取引において、契約違反、瑕疵担保、不法行為等が生じた場合、判決の執行は国際私法上の困難を伴う。準拠法の選択・外国判決の承認執行・強制執行のリスクは、取引相手の設立国・居住国に依存するため、これらの情報は取引当事者にとって法的リスク評価上不可欠である⁸。

(4) **海外法人の実質的支配構造 (Ultimate Beneficial Owner)**：ペーパーカンパニー・特定目的会社・信託を重層的に組み合わせた構造を通じた不動産取得は、実質的な所有者を隠蔽する手段として機能しうる。法人の設立準拠法と

⁶FATF Recommendation 24 (透明性と法人の実質的受益者)；同“Guidance for a Risk-Based Approach: Real Estate Sector” (2022年) 参照。

⁷外国為替及び外国貿易法 (外為法) 第16条・第17条；国際緊急経済権限法 (IEEPA, 米国) 等参照。

⁸法の適用に関する通則法 (通則法) 第11条・第13条；民事執行法第24条 (外国裁判所の確定判決の執行) 参照。

登録上の代表者という最低限の情報は、実質的支配構造の解明に向けた調査の起点となる。

(5) 重要土地政策との連動——区域指定制度の系譜と情報基盤の構造的欠缺

重要土地等調査法の「注視区域」を論じるにあたり、我が国における「区域を地理的に指定し、その区域内の土地取引を把握・規制する」という制度類型の系譜を確認しておく必要がある。この系譜の出発点は、国土利用計画法（昭和49年法律第92号）が定める三段階の区域指定制度である。

規制区域（同法第12条）は、最も強い規制類型であり、指定区域内の全ての土地取引について都道府県知事の許可を必要とし、無許可の契約は無効とされる（同法第14条）。許可の対象となる利用目的は「自己の居住の用」「従来から営んでいた事業の用」等に限定され（同法第16条）、投機的取引は完全に排除される設計である。しかし、この最も強力な規制手段は、**1974年の制度創設以来、一度も発動されたことがない**⁹。規制区域が一度も発動されなかった理由は複合的であるが、その根底にあるのは、区域の地理的範囲を画定し、区域内の全筆を特定し、全取引を許可制で管理するという制度設計が、地籍調査の未実施・14条地区の未整備という情報基盤の欠缺の下では、実務上きわめて困難であるという構造的な問題であった。

監視区域（同法第27条の6）は、バブル期の地価高騰に対処するため昭和62年（1987年）の法改正により創設された。規制区域の許可制に比して緩やかな**事前届出制**を採用し、届出対象面積を都道府県規則により弾力的に引き下げることで（バブル期には100㎡とする例が多かった）、小規模取引を含む投機的取引の排除を図った¹⁰。監視区域はピーク時の平成5年（1993年）11月時点で46都道府県・12指定都市の計**1,212市町村**において指定されたが、バブル崩壊後の地価下落に伴い急速に解除・縮小され、**2026年現在は東京都小笠原村のみ**が指定されている¹¹。監視区域の運用においても、届出の面積要件の適用に際して登記簿上の地積と実測面積の乖離が問題となり、また「土地ころがし」（短期転売）の追跡には同一物件の継続的なトラッキングが必要であったが、不動産IDが存在しなかったため

⁹国土交通省「土地取引規制制度」（https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000019.html）参照。「規制区域の指定状況については、国土利用計画法の施行（昭和49年）以来、現在まで、指定された区域はありません」。

¹⁰国土利用計画法第27条の7；同法第27条の8（勧告・公表）参照。

¹¹国土交通省前掲「土地取引規制制度」参照。平成11年12月1日時点で監視区域を指定する地方公共団体は1都（1村）にまで減少した。なお、平成12年1月に首都機能移転先候補地選定に伴い関係8府県（48市町村）において一時的に監視区域が指定されたが、首都機能移転の事実上の凍結（平成15年）により解除された。

物件の同一性確認は登記簿と公図の手作業照合に依存せざるを得なかった。

注視区域（同法第27条の3）は、平成10年（1998年）の法改正により、全国一律の事前届出制が事後届出制に移行したことに伴い、地価上昇のおそれがある地域について事前届出制を維持するための制度として創設された。監視区域よりも規制の程度は緩やかであり、届出対象面積は法定面積（市街化区域2,000㎡以上等）と同一である¹²。しかし、**注視区域もまた、創設以来一度も指定されたことがない**¹³。

以上を整理すれば、国土利用計画法が用意した三段階の区域指定制度は、規制強度の順に「規制区域（許可制・未発動）＞監視区域（事前届出制・現在は小笠原村のみ）＞注視区域（事前届出制・未発動）」という構造を持つが、最も強い規制区域と最も弱い注視区域がいずれも一度も発動されず、中間の監視区域のみがバブル期に大規模に発動されたものの現在はほぼ消滅しているという実態にある。区域指定型の土地取引規制は、制度としては存在するが、情報基盤の欠缺と地価下落の長期化により、事実上休眠状態にあるのが現状である。

もっとも、規制区域が一度も発動されなかったというのは、その指定が一度も検討されなかったことを意味しない。「伝家の宝刀」と称された**規制区域の発動が唯一、現実の政策課題として本格的に準備されたのが、首都機能移転の候補地選定に伴う投機的な土地取引規制においてであった**。

1996年の「国会等の移転に関する法律」改正により国会等移転審議会が設置され、移転先候補地の選定が本格化した。候補地の公表に伴う投機的な地価高騰の防止は、選定作業と表裏一体の政策課題であった。この問題に対処するため、1997年から、国土庁土地局の委託により規制区域の発動に向けた準備が開始された¹⁴。

この調査研究において核心的に重要なのは、「規制するか否か」という二者択一ではなく、**区域指定型の土地取引規制を実施するにあたって、①許可制（規制区域）と届出勧告制（監視区域）のいずれを選択するか、②いつ発動するか、③どの範囲を指定するか、④どの規模要件で捕捉するかが決定的な制度設計上の論**

¹²国土利用計画法第27条の3～第27条の5参照。注視区域の指定でも効果がない場合に、監視区域への移行が予定されている。

¹³国土交通省前掲「土地取引規制制度」参照。「注視区域の指定状況については、平成10年の国土利用計画法の改正により……創設されて以来、現在まで、指定された区域はありません」。

¹⁴国土庁土地局委託・財団法人日本不動産研究所『大規模開発プロジェクト等に対する土地取引規制に関する調査研究』参照。同報告書は、首都機能移転のような重要公益を伴う大規模開発プロジェクトを念頭に、土地取引規制対象区域の適切な指定時期、範囲、規制対象面積を検討課題として明示していた（報告書7頁）。

点として析出されていた点である¹⁵。すなわち、区域指定制度の実効性は、「いつ（時間的特定）」と「どこを（空間的特定）」という二つの次元の情報の正確性に決定的に依存するという認識が、この段階で既に明確に示されていたのである。

さらに、同報告書は、監視区域の指定だけで完結する制度設計を想定していなかった。地域別調査・特別詳細調査という段階的調査の体系を組み、特別詳細調査については、規制区域の指定要件の充足の蓋然性が特に高い地域を対象として、地価動向・土地取引動向等を濃密に監視し、規制区域指定等の措置の要否に関する判断資料を得るものと位置づけていた¹⁶。また、開発事業実施段階の中心地域では、監視区域を厳格に運用するだけでなく、必要に応じて規制区域の指定も併せて検討するとされていた¹⁷。したがって、1999年以降に現実化した首都機能移転候補地をめぐる規制区域の検討は、答申後の思いつきではなく、**少なくとも1997～1998年の段階で、「国会等の移転に関する法律の一部を改正する法律」による監視区域指定の義務付け等を踏まえた制度運用論として、既に準備されていた問題であった**¹⁸。

1999年12月の国会等移転審議会答申により、移転先候補地が栃木・福島地域、岐阜・愛知地域、三重・畿央地域の3地域に絞り込まれると¹⁹、上記の制度運用論が予定していた「いつ・どの範囲で」の問いが現実の政策決定として具体化した。すなわち、「候補地の公表前に規制区域を発動すべきか、公表後に発動すべきか」「候補地全域を指定すべきか、中核予定区域に限定すべきか」という問いである²⁰。

この準備過程において特筆すべきは、対象地域内の土地について権利変動の履歴と空間的位置を紐づける作業が、当時の情報基盤の下ではきわめて膨大であったという実務的事実である。関西学研都市（けいはんな学研都市）と筑波学園都

¹⁵同報告書34-35頁、46頁参照。報告書は、首都機能移転事業について「どの段階において・どの範囲で監視区域を指定するのか」という判断が「きわめて重要な課題」であり、そのタイミングと空間的範囲に関する意思決定が規制の効果に大きな影響を持つと明言している（報告書35頁）。

¹⁶同報告書36-37頁参照。

¹⁷同報告書193-194頁参照。

¹⁸同報告書7頁は、「国会等の移転に関する法律の一部を改正する法律」による監視区域指定の義務付け等を踏まえ、首都機能移転についても「土地取引の実効ある規制を実施するための運用方策」を検討すると明記している。

¹⁹国会等移転審議会答申（平成11年12月20日）参照。同答申は「栃木・福島地域の優位は動かない」「栃木・福島地域又は岐阜・愛知地域が移転先となるべき」と結論づけた。三重・畿央地域は高速交通網の整備等を条件に将来候補地となる可能性があるとして準候補地扱いとされた。

²⁰候補地公表前の発動は投機の事前防止効果が高いが、公表前に規制区域を指定すること自体が候補地の所在を事実上開示してしまうというジレンマがあった。候補地全域の指定は網羅性が高いが、規制範囲が広すぎれば正常な取引を不当に抑制する比例原則上の問題が生じる。

市を対象地域として、大規模開発計画の公表後に投機的土地取引がいかなるタイミングで発生し、個々の土地がどのように分筆され転売されていったかが精査に分析された²¹。この作業は、当時電子化されていなかった登記簿データを一筆ずつ閲覧し、転売取引のプロセスを時系列で追跡するだけでなく、紙情報の公図（不動産登記法第14条第4項の「地図に準ずる図面」）と照合しながら、各筆の空間的位置と分筆の経緯を確認するものであった²²。登記情報と空間情報の接合が手作業に全面的に依存するこの実態は、不動産情報基盤の根源的欠缺——同一物件の継続的追跡（パネル化）の不可能性と、権利情報と位置情報の接合の困難性——を実務の水準で示すものであり²³、本稿が論じる情報基盤の構造的欠缺が1990年代末の段階で既に顕在化していたことを示す一次的証左である。

しかし、2003年の衆参両院「国会等の移転に関する特別委員会」における事実上の凍結決議により²⁴、規制区域指定の議論は中止された。1974年の国土利用計画法制定以来、規制区域は結局一度も発動されることなく今日に至っている。

この首都機能移転の経験が本稿の文脈で照射しているのは、次の命題である。区域指定型の土地利用規制は、「いつ（時間的特定）」と「どこを（空間的特定）」の二つの情報が正確に把握されて初めて実効的に機能する。「いつ」の把握には、同一物件の権利変動を継続的に追跡するパネルデータ基盤（不動産ID・受付帳の継続性）が必要であり、「どこを」の把握には、登記上の筆と地理的位置を正確に対応させる空間情報基盤（地籍調査・14条地図・公共座標系）が必要である。1997年の規制区域準備で直面したこの二重の情報欠缺は、四半世紀後の重要土地等調査法の注視区域においても、まったく同一の構造で再現されている。

この文脈において、重要土地等調査法（令和3年法律第84号）が創設した「注視区域」「特別注視区域」の意義を検討する。ここで注意すべきは、重要土地等調査法が用いる「注視区域」の語は、国土利用計画法第27条の3の「注視区域」と名称を共有するが、**根拠法・制度目的・指定権者・指定基準・規制内容のいずれも**

²¹筆者はこの調査研究プロジェクトに参加し、両対象地域における分析を担当した。分析の詳細については、清水千弘『不動産市場分析』（住宅新報社）参照。

²²法務省による登記簿のコンピュータ化（登記の電子化）は、不動産登記法の平成16年（2004年）全文改正を経て順次進められたが、1997年時点では未完了であった。公図は明治時代の地租改正に由来する精度の低い図面が多く、現地の形状と一致しないものも少なくなかった。

²³この経験は、後の総務省統計委員会担当室での「不動産パネルデータベース」構想（2019～2020年）、さらには本稿が中核に据える「三軸統合」の問題意識の直接的な出発点となっている。

²⁴平成15年（2003年）、衆参両院の「国会等の移転に関する特別委員会」は「移転は必要だが、3候補地の中でどの候補地が最適なのか絞り込めない」との中間報告を採択し、これが事実上の凍結宣言となった。

異なる、まったく別個の制度であるという点である²⁵。両法の共通性と異質性を法律学的に整理しておくことは、情報基盤の欠缺が制度目的を超えた構造的問題であることを明らかにする上で不可欠である。

法的共通性は、次の三点に集約される。第一に、「**区域指定＋取引・利用把握**」という制度類型の共有である。いずれも一定の基準に基づいて地理的な区域を指定し、その区域内の土地に関する権利変動または利用状況を行政が把握する仕組みを採る。区域の「外」と「内」で規制の有無が切り替わるため、「ある土地が区域内に所在するか否か」の空間的判定が制度の出発点となる点で共通する。第二に、**届出制度の存在**である。国土利用計画法は事前届出制（注視区域・監視区域）および事後届出制（一般）を、重要土地等調査法は特別注視区域における事前届出制（200㎡以上の土地等の所有権移転契約について、法第13条）を採用しており、権利変動の事実を行政に申告させる構造を共有する。第三に、**面積要件への依存**である。国土利用計画法は法定面積（市街化区域2,000㎡以上等）、重要土地等調査法の特別注視区域は200㎡以上を届出の基準としており、登記簿上の地積の正確性が面積要件の適用に直結する²⁶。

法的異質性は、次の五点において際立つ。

第一に、**制度目的の根本的差異**である。国土利用計画法は「土地の投機的取引及び地価の高騰が国民生活に及ぼす弊害の除去」と「適正かつ合理的な土地利用の確保」を目的とし（同法第1条）、保護法益は**経済秩序**である。これに対し重要土地等調査法は「重要施設の施設機能及び国境離島等の離島機能を阻害する土地等の利用の防止」を目的とし（同法第1条）、保護法益は**安全保障**である。比例原則の審査において、安全保障上の法益は経済秩序上の法益よりも権利制限の正当化根拠として一般に強い²⁷。

第二に、**規制の焦点の差異**——「**取引**」規制か「**利用**」規制か——である。国土利用計画法は土地**取引**の段階で規制する——取引価格の適正性と利用目的の適合性

²⁵国土利用計画法の注視区域は、都道府県知事が地価上昇のおそれを理由に指定し、土地取引の価格・利用目的の事前届出を求める制度である（同法第27条の3～第27条の5）。これに対し、重要土地等調査法の注視区域は、内閣総理大臣が安全保障上の重要施設周辺等を指定し、土地等の利用状況の調査および機能阻害行為の規制を行う制度である（同法第5条～第9条）。両者は名称が同一であるが、法的性格はまったく異なる。

²⁶内閣府FAQ「登記簿に記載されている面積と最新の実測した面積が異なる場合は、どちらを基準に届出の要否を判断すればよいですか？」参照。地籍調査未実施の土地では登記簿上の地積と実測面積が乖離している可能性があり、面積要件の適用自体に不正確さが伴う問題は両法に共通する。

²⁷安全保障を理由とする権利制限の合憲性審査においては、いわゆる「二重の基準」論との関係で、立法府の広い裁量が認められる傾向にある（最大判昭和47年11月22日刑集26巻9号586頁（小売市場事件）参照）。

を事前または事後に審査する²⁸。これに対し重要土地等調査法は土地の**利用**の段階で規制する——取引そのものを制限するのではなく²⁹、取引後の利用が機能阻害行為に当たるかを調査・規制する。この差異は、情報基盤に対する要請の強度を質的に変える。国土利用計画法は取引の段階で届出がなされれば最低限の情報は入手できたが、重要土地等調査法は取引が行われていない土地についても**恒常的に利用状況を監視する**必要がある。この「恒常的監視」は、同一物件の時系列追跡（パネルデータ）と空間的位置の正確な把握なしには不可能であり、不動産ID・受付帳の継続性・地籍調査の完了という本稿の中核的論点と直結する。

第三に、**指定権者と指定基準の差異**である。国土利用計画法の区域指定は都道府県知事が地価動向という経済指標に基づいて行う地方分権的構造であるのに対し、重要土地等調査法の区域指定は内閣総理大臣が安全保障上の評価に基づき、土地等利用状況審議会の意見を聴いた上で行う中央集権的構造である³⁰。

第四に、**能動的調査権限の有無**である。国土利用計画法には、区域内の土地の利用状況を行政が能動的に調査する権限がなく、届出を待つ「受動型」の規制である。これに対し重要土地等調査法は、国（内閣府）が公簿収集・現地調査・報告徴収を通じて**能動的に調査する権限**を有する（同法第6条～第8条）。この能動的調査の実効性は、「公簿収集を基本」とする以上、登記簿・受付帳・住民基本台帳等の公簿情報の正確性・網羅性・空間的接合可能性に全面的に依存する。

第五に、**国籍情報の扱いの差異**である。国土利用計画法の届出事項には国籍は含まれない。重要土地等調査法の調査事項には所有者の国籍が含まれる（同法第7条・第8条に基づく調査で把握）。ただし、この国籍情報は行政内部にのみ留め置かれ、市場参加者には開示されない——これが本章の中心論点である「行政内部独占」の問題につながる。

以上の法的整理から導かれる核心的命題は次の通りである。国土利用計画法と重要土地等調査法は制度目的を根本的に異にするが、「区域を地理的に指定し、その区域内の土地に関する情報を行政が把握する」という制度の基本構造を共有する。したがって、制度の実効性を支える情報基盤上の前提条件——地籍・空間情報の整備、権利変動の継続的追跡手段、権利者属性情報へのアクセス——もまた共通する。しかも、重要土地等調査法は「利用」の段階で恒常的に監視するとい

²⁸国土利用計画法第27条の4（注視区域の事前届出）、第23条（事後届出）参照。事前届出制では価格も審査対象となる（同法第27条の5第1項第2号）。

²⁹内閣府は「届出は土地等の取引自体を規制するものではありません」と明記している（内閣府「重要土地等調査法FAQ」参照）。

³⁰国土利用計画法第12条第1項（規制区域）、第27条の3第1項（注視区域）、第27条の6第1項（監視区域）；重要土地等調査法第5条第1項・第12条第1項参照。

う、国土利用計画法の「取引」段階の規制よりもさらに高度な情報基盤を必要とする設計である。情報基盤の欠缺という構造的問題は、制度目的が「地価抑制」から「安全保障」へと転換され、かつ規制の態様が「受動的届出審査」から「能動的利用監視」へと強化されたことによって、むしろいっそう深刻化しているのである。

重要土地等調査法は令和4年（2022年）9月20日に全面施行され、防衛関係施設・海上保安庁施設・生活関連施設（原子力関係施設等）の周囲おおむね1,000メートルの区域内および国境離島等の区域内を「注視区域」として指定し（同法第5条第1項）、さらに機能が特に重要または阻害が容易な施設の周辺を「特別注視区域」として指定する（同条第2項）制度を創設した³¹。注視区域内では、国が土地等の利用状況を調査し（同法第6条）、所有者・賃借人の氏名・住所・国籍および具体的な利用状況等を把握する権限を有する（同法第7条・第8条）。特別注視区域内では、土地等の所有権移転契約について事前届出が義務付けられる（同法第13条）。機能阻害行為が認められた場合には、勧告・命令が行われ（同法第9条）、違反には2年以下の懲役または200万円以下の罰金が科される（同法第25条）。

国土利用計画法の注視区域が一度も発動されなかったのに対し、重要土地等調査法の注視区域は33都道府県399か所で現に運用されている。この差異は、安全保障という政策的要請の強さを反映するものであるが、**同法の実効性は、本稿が論じる情報基盤の三重の欠缺によって構造的に損なわれている。**

第一の制約は、地籍・空間情報の欠缺である（第3章）。注視区域の指定は地理的範囲（重要施設の周囲おおむね1,000メートル）に基づいて行われる。しかし、当該区域内の土地の相当部分で地籍調査が未実施であり、登記所備付地図が任意座標系のままである場合、「ある登記上の土地が注視区域内に所在するか否か」という最も基本的な空間的判定が、公的データのみでは正確に行えない。約1.7億筆が空間座標を持たない現状は、同法第6条が定める「土地等の利用状況の調査」の物理的基盤そのものが、国土の約6割で欠落していることを意味する³²。

第二の制約は、受付帳の秘匿化である（第4章）。受付帳から「不動産所在事項」と「登記の目的」が削除されれば、注視区域内で所有権移転が発生したこと

³¹重要土地等調査法（令和3年法律第84号）；内閣府「区域の指定について」（<https://www.cao.go.jp/tochi-chosa/kuiki.html>）参照。2026年時点で33都道府県において合計399か所が注視区域または特別注視区域として指定されている。

³²第3章で論じたように、都市部DIDの地籍調査進捗率は30%以下であり、注視区域に指定された都市部の防衛施設（陸上自衛隊駐屯地等）周辺の多くが、この未整備地域に含まれる可能性がある。

を行政・民間双方がリアルタイムに把握するスクリーニング手段が失われる。重要土地等調査法は国の調査権限を定めるが、調査の端緒となる「権利変動の検知」には、受付帳情報が不可欠な実務的基盤となっている。

第三の制約は、**国籍情報の行政内部独占である**（本章の中心論点）。同法は調査事項として所有者の「国籍」を含むが、この情報が行政内部にのみ留め置かれ、市場参加者に一切開示されない設計では、金融機関・仲介業者・研究機関による自律的な補完的監視が不可能となる。行政機関の調査能力には限界があり、399か所に及ぶ注視区域のすべてについて、すべての権利変動を恒常的にモニタリングすることは現実的に困難である³³。第二層（資格者アクセス）において、不動産鑑定士・司法書士・金融機関等が属性区分情報（個人/法人区分・国内/海外居住区分・外国法人の設立準拠法国大区分）を確認できる仕組みを整備すれば、行政の調査を補完する民間の自律的な監視網が形成され、同法の政策目的の実効性は格段に高まる。

さらに、不動産IDと連結された権利者情報の継続的なパネルデータ化（同一物件の時系列追跡）が実現すれば、注視区域内における短期転売・投機的取引の識別が可能となり、同法第13条の届出義務の実効性を事後的に検証する基盤も整う。逆に言えば、パネルデータの前提となる受付帳の継続性が省令改正によって破壊されれば、重要土地等調査法が目指す安全保障上の監視機能は、権利変動の追跡という最も基本的な水準で機能不全に陥る。

以上のように、重要土地等調査法の実効性は、（A）国籍情報の層別開示、（B）受付帳情報の維持、（C）地籍・空間情報の整備という三つの条件が揃って初めて確保される。現在の「国籍情報の行政内部独占」「受付帳の秘匿化」「地籍調査の遅延」という三重の情報欠乏は、安全保障という最も緊急性の高い政策領域においてさえ、制度の実効性を構造的に損なっているのである。

5.3.1 所有者不明土地問題と「国土の資源化」——森林における情報欠乏の深刻化

重要土地等調査法の注視区域指定において「いつ」「どの範囲で」という時間的・空間的特定の重要性を指摘したが、権利者と土地の位置が特定できないという問題は、安全保障にとどまらず、**土地を国民経済の資源として利用・管理する**

³³なお、行政機関のみが情報を独占し、市場参加者の「分散した監視能力」を活用しないシステムの構造的な非効率については、F. A. Hayek (1945), "The Use of Knowledge in Society," *American Economic Review*, 35(4), 519-530 が「分散した知識の活用」の原理として理論的に示している。

という、より根源的な国家的課題を機能不全に陥らせている。その最も深刻な現れが、所有者不明土地問題である。

所有者不明土地問題は、単なる私法上の権利帰属の不明確さにとどまらない。土地利用秩序の維持、公共事業および災害復旧の円滑な実施、民間取引の安全、さらには国民経済全体に関わる公法上・私法上の複合的課題である³⁴。法務省もまた、高齢化の進展と死亡者数の増加に伴い所有者不明土地がますます深刻化するおそれがあるとして、令和6年（2024年）4月施行の相続登記の義務化（不動産登記法第76条の2）の必要性を明示している³⁵。

この問題がとりわけ深刻な領域が森林である。森林は、森林経営管理法（平成30年法律第35号）の下で経営管理の集積・集約化の対象となるだけでなく、重要施設周辺または国境離島等に所在する場合には、重要土地等調査法に基づく土地等利用状況調査および利用規制の対象ともなりうる³⁶。しかるに、林地の地籍調査進捗率は令和5年度末時点でも47%にとどまり、全国平均の53%をさらに下回っている³⁷。

ここで法制度上注意すべきは、林野庁が推進する「森林境界の明確化」が、国土調査法に基づく地籍調査上の筆界（Grenzfeststellung）の確定とは法的に区別される、「所有者界」の明確化であるという点である³⁸。この所有者界の明確化には、所有者の現地立会・合意形成に加え、登記簿・戸籍・住民票等を用いた所有者探索が不可欠であり³⁹、まさに本稿が第3章で論じた「権利情報と空間情報の接合」の困難が、森林という具体的な政策領域で現実化している。

森林における所有者不明土地問題の核心は、次の命題に集約される。**権利者の**

³⁴政府の「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」（令和5年6月6日改定）は、所有者不明土地は相続登記の未了等を主要な原因として発生し、所有者の探索に多大な時間と費用を要し、公共事業、災害復旧、民間取引に著しい支障を生じさせることから、その解決を「喫緊の課題」と位置づけている。

³⁵法務省「相続登記の申請の義務化について」（令和6年4月1日施行）参照。不動産登記法第76条の2は、相続による所有権の取得を知った日から3年以内の登記申請を義務付け、正当な理由のない不申請に対して10万円以下の過料を定めた。

³⁶国境離島等の多くは森林を含む山間部に所在するため、重要土地等調査法と森林政策の交錯は実務上の重要論点となる。

³⁷林野庁「森林における地籍調査・境界明確化の推進について」参照。林地の地籍調査の阻害要因として、公図の精度の低さ、所有者の高齢化に伴う現地立会の困難、所有者不明、境界情報に精通する者の不在が挙げられている。

³⁸筆界は登記された時点における土地と隣地の公法上の境界線であり、所有者の合意によって変更することはできない（不動産登記法第123条第1号）。これに対し、所有者界は所有権の及ぶ範囲を示す私法上の境界であり、所有者間の合意を前提とする。森林境界の明確化は後者の作業であるが、地籍調査上の筆界と一致しない場合がある。

³⁹林野庁は、林地台帳制度（森林法第191条の4）、所有者不明森林に関する特例（森林経営管理法第21条～第27条）、住基ネットの活用等を通じて、所有者探索と経営管理権設定の実務を整備している。これらの制度群の存在自体が、森林の利用・管理の前提として「誰の土地であり、どこまでがその土地か」を把握することが不可欠であることを逆説的に示している。

探索と境界の画定という基礎的情報基盤が欠けることにより、規制（重要土地等調査法による利用監視・機能阻害行為の防止）と利用（森林経営管理の集積・集約化・災害復旧）の双方が同時に機能不全に陥る。境界が不明であれば、そもそも規制の客体たる土地の範囲を確定できず、所有者が不明であれば、利用調整・経営管理の集積・合意形成・費用負担・責任追及のいずれも著しく困難となる⁴⁰。

しかも、この問題は放置によって自然に解消されるものではない。相続の発生と世代交代の累積によって、権利関係が多層化し、探索に必要な戸籍・住民票等の追跡コストが**逡増する**という構造的特性を持つ⁴¹。ゆえに、国家はこの問題を個別の林政上の課題としてではなく、**土地政策・森林政策・安全保障政策を横断する基盤的課題**として把握し、相続登記義務化の実効的履行確保、林地における地籍調査の加速、登記・林地台帳・森林簿等の連携強化、筆界特定と森林境界明確化の一体的推進を、集中的に実施すべきである。

本稿の文脈で言えば、この「国土の資源化」の前提条件は、（A）権利情報（誰が所有者か）、（B）地積情報（面積はいくらか）、（C）空間情報（どこにあるか）の三軸が不動産IDによって接合されることに他ならない。所有者不明土地問題は、三軸統合の不在がもたらす帰結の中でも最も社会的損失が大きいものの一つであり、重要土地等調査法の注視区域における「場所がわからない」問題と、権利者の探索と境界の画定が同時に機能不全に陥る森林の問題は、同一の構造的欠缺——情報基盤の三重の不在——の異なる現れに過ぎないのである。

以上の五つの法目的はいずれも、「国籍情報一般の全面公開」を正当化するものではない。いずれの目的も、「**個人の詳細な国籍・住所情報の全面公示**」なしに、より限定的な情報の層別開示によって達成可能である点が重要である。

5.4 三層アクセス構造の設計論

上記の法目的の特定を踏まえ、本章は以下の三層アクセス構造を提案する。この設計の核心的特徴は、**第一層（一般公開）において「詳細国籍」ではなく「属性区分情報」のみを開示する点**にある。

第一層（一般公開）：属性区分情報の登記事項化

⁴⁰所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（平成30年法律第49号、令和4年改正）は、所有者不明土地について、地域福利増進事業のための利用権設定や管理不全土地管理命令等の制度を創設したが、これらの制度の前提として土地の範囲（境界）と所有者の探索が必要である点は変わらない。

⁴¹国土審議会土地政策分科会特別部会「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」資料参照。相続が3世代にわたって未登記のまま放置された場合、法定相続人が数十名～数百名に及ぶ事例が報告されている。

一般公開すべき情報は、個人の詳細な国籍（「〇〇国籍」）ではなく、次の三つの「属性区分」に限定する⁴²。

- (1) 個人か法人か（例：「個人」「法人（国内設立）」「法人（海外設立）」）
- (2) 国内居住か海外居住か（例：「国内居住」「海外居住」）
- (3) 外国法人か否か、設立準拠法の大区分（例：「外国法人（北米・欧州・アジア・その他）」）

この三区分は、個人の氏名・住所・具体的国籍を開示することなく、AML/CFT上のリスク評価、制裁対応のデューデリジェンスの起点、重要土地管理の基礎データとして機能する。個人情報保護法上の「要配慮個人情報」（第2条第3項）の問題が生じる「人種・国籍の具体的情報」はこの層には含まれず⁴³、「東京地裁昭和39年9月28日判決（宴のあと事件）」が示す「私生活をみだりに公開する」には当たらない⁴⁴。差別・過剰開示への反論にも耐えやすい設計である。

第二層（資格者・専門家アクセス）：詳細属性情報の条件付き開示

不動産鑑定士、司法書士、金融機関（AML/CFT義務者）、認証研究者、地方公共団体に対して、審査・ログ記録・目的限定を条件として、次の情報を提供する：（a）法人の具体的な設立準拠法、（b）海外居住者の国内連絡先、（c）法人代表者の国籍区分、（d）直接的な実質的支配者の国籍大区分。民法第644条（善管注意義務）・宅建業法第35条（重要事項説明義務）・金融機関の顧客確認義務（犯収法第4条）を履行するために必要な最小限の情報である⁴⁵。ドイツGBO第12条の「berechtigtes Interesse（正当な利益）」要件、英国のアカウント制title register閲覧と同様の発想である。

第三層（行政フルアクセス）：法定目的の範囲内での完全データ利用

行政機関（内閣官房・国土交通省・財務省・安全保障関連省庁等）は、重要土

⁴²この設計は、英国の Register of Overseas Entities が「海外法人か否か」を公示の起点とし、詳細な受益者情報は登録簿に限定するという層別アプローチ（Economic Crime (Transparency and Enforcement) Act 2022, Part 1）と同様の発想に基づく。

⁴³なお、「国籍」は個人情報保護法上の要配慮個人情報に明示列挙されていないが、「人種」に準じる取り扱いの要否については解釈論上の余地がある。本提案の第一層は具体的国籍を含まないため、この問題を回避する。

⁴⁴東京地裁昭和39年9月28日判決（下民集15巻9号2317頁）；最大判平成20年3月6日民集62巻3号665頁（住基ネット事件）参照。

⁴⁵犯罪による収益の移転防止に関する法律（犯収法）第4条は、不動産業者を含む特定事業者に対して、取引時の顧客確認（法人の実質的支配者の確認を含む）を義務付ける。

地等調査法，外為法，犯収法，国土利用計画法等の法定目的の範囲内で，収集した国籍情報の完全なデータにアクセスする。ただし，目的外利用・他省庁への提供・民間業者への提供は，それぞれの目的の法律に根拠がない限り厳格に禁止し，アクセスログの第三者機関による監査を義務付ける⁴⁶。

5.5 民法177条の目的論的再解釈——「静的安全」から「動的安全」へ

本節は，法務省が2000年代前半から維持してきた「登記制度は対抗要件の具備を目的とするものであり，取引当事者の属性情報は対抗要件の構成要素ではない」という伝統的解釈論（以下「対抗要件論」）に対して，現代民法学の視点から正面から反論する。

(1) 対抗要件論の構造とその前提

民法第177条⁴⁷は，明治29年の民法制定当時，不動産の二重譲渡において先に登記を具備した者が優先するという「対抗関係の処理」を主たる機能として構想されたものである。通説的解釈（いわゆる「不法占拠者不要説」，背信的悪意者排除説を採る最判昭和43年8月2日民集22巻8号1571頁）も，この枠組みを前提としつつ，取引当事者間の信義則的考慮を取り込んできた。

この解釈論の下では，登記に記録すべき事項は「誰が，どの不動産について，いかなる権利を有するか（権利帰属の公示）」に限定され，取引の相手方の属性（国籍・法人格の詳細・経済的背景等）は「対抗要件の構成要素ではない」として，登記制度の外に置かれてきた。法務省がバブル崩壊後の不動産取引価格情報の開示に抵抗し，また今回，国籍情報の登記事項化を拒む根拠のひとつは，この対抗要件論の延長線上にある。

(2) 対抗要件論の前提の崩壊——市場環境の根本的变化

しかし，対抗要件論を支えてきた前提は，現代の不動産市場においてもはや成立しない。明治期に対抗要件論が構想された時代，不動産取引は地域的・限定的なものであり，取引当事者は互いの素性をある程度把握した上で取引を行うことが可能であった。「登記に記録された権利関係さえ確認すれば，取引の安全は確保される」という命題が相対的に妥当した時代の産物が，対抗要件論の本来の制

⁴⁶行政機関の保有する個人情報保護に関する法律（行政機関個人情報保護法，現個人情報保護法）第69条（利用及び提供の制限）参照。

⁴⁷民法第177条「不動産に関する物権の得喪及び変更は，不動産登記法その他の登記に関する法律の定めるところに従いその登記をしなければ，第三者に対抗することができない。」

度的文脈である。

これに対して、現代の不動産市場は、(a) 外国人・外国法人による取得の顕著な増加、(b) 証券化・REIT・特定目的会社（SPC）を通じた間接保有の拡大、(c) AML/CFT・制裁対応という新たな法的コンプライアンス要請、(d) オンラインプラットフォームを通じた広域的・匿名的取引の増加、という根本的な変容を遂げている⁴⁸。この環境において、「権利帰属の確認（誰が所有しているか）」だけでは、取引の安全の確保に不十分であることは明らかである。取引の相手方の属性情報（国内法人か外国法人か、居住地、制裁対象国との関連等）が確認不能な状態では、取引当事者は適切なリスク評価を行うことができない。

(3) 「取引の安全」の目的論的拡張解釈——動的安全概念の導入

この状況認識を前提として、本稿は民法第177条の目的論的解釈（teleologische Auslegung）として、「取引の安全」概念を「静的安全」のみから「動的安全」をも包含する形に拡張すべきと主張する。

静的安全とは、従来に対抗要件論が中心に置いてきた「二重譲渡からの保護」であり、「先に登記を具備した者の権利が確実に保護される」という安全を指す。これは、個別の権利帰属の確定という「静的な」問題である。

これに対して、**動的安全**とは、「市場参加者が権利者に関する適切な情報にアクセスし、適正な価格判断・リスク判断・コンプライアンス判断のもとで取引を行い得る市場環境が継続的に維持されること」である。これは、市場全体の透明性・効率性・信頼性という「動的な」問題であり、取引が行われる以前の情報環境の整備という問題意識に対応する。

この目的論的拡張を支持する論拠は、立法史と解釈論の両面から示される。立法史的には、不動産登記制度の目的を「対抗要件の具備」のみに限定する解釈は、平成16年（2004年）の不動産登記法全文改正の立法趣旨とも必ずしも整合しない。同改正は、オンライン申請の導入、登記識別情報制度、筆界特定制度等を通じて「取引の安全と円滑」の実現を図ったものであり、単に「権利帰属の確定」という静的安全にとどまらない、市場全体の取引コスト削減という動的安全の観点を含意していると解されるべきである⁴⁹。

解釈論的には、ドイツ法における「Verkehrsschutz（取引保護）」概念の展開

⁴⁸西村清彦「不動産価格統計を取り巻く国際的議論」土地総合研究26巻4号（2018年）3頁以下；清水千弘「透明で中立的な不動産流通市場の条件」土地総合研究24巻1号（2016年）49頁以下参照。

⁴⁹法務省「不動産登記法の一部改正について」（平成16年）参照；稲本洋之助・小柳春一郎・周藤利一『日本の土地法——歴史と現状——』（成文堂、2004年）参照。

と、わが国の民法学におけるその受容が示唆的である⁵⁰。ドイツ民法（BGB）における Verkehrsschutz は、当初「二重譲渡からの保護」という静的安全を中心としていたが、現代の学説はこれを「市場参加者全体が適切な情報環境の下で合理的取引判断を行える市場秩序の維持」へと拡張している。この展開はわが国の民法177条解釈にも妥当するものであり、現代の情報環境・市場構造に対応した目的論的拡張として、学説上の支持を期待し得る。

（4）動的安全論から導かれる国籍情報登記事項化の要請

民法177条の「取引の安全」に動的安全概念を導入するならば、「取引の安全と円滑」を立法目的とする不動産登記法第1条⁵¹の解釈も、同様の方向で拡張されるべきことになる。すなわち、不動産登記法が実現すべき「取引の安全」は、単に「権利帰属の公示（誰が所有しているか）」にとどまらず、「市場参加者が取引を行うにあたって必要な属性情報（所有者の法人格の性格・居住地区分・外国法人該当性等）に最低限アクセスできる市場環境の維持」をも含む。

この解釈に従えば、国籍情報（より正確には、第5章で提案した「属性区分三情報」：個人/法人区分、国内/海外居住区分、外国法人の設立準拠法区分）は、「取引の安全と円滑」に資するために登記が公示すべき情報の範囲に含まれると解されるべきであり、法務省の「対抗要件論」はこれを排除する根拠にならない。

5.6 公示原則の内部的空洞化——「収集するが登記しない」という登記制度の自己否定

本節は、国籍情報の「収集義務化と非公示」という設計が、不動産登記制度の根幹をなす「公示原則（Publizitätsprinzip）」を内部から空洞化させるという、登記法理の視点からの批判を展開する。

（1）公示原則の意義

不動産登記法が採用する公示原則とは、不動産に関する権利変動を、登記という公的記録に反映させることで、第三者が認識可能な状態に置くという原則である。この原則の背景にあるのは、「登記を閲覧した者は、そこに記録されている事項については正しい情報として信頼して行動できる（registri fides,

⁵⁰ 田山輝明『ドイツの土地住宅法制』（成文堂、1991年）参照。

⁵¹ 不動産登記法第1条「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手続を定めることにより、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。」

登記の信頼性)」という制度的保証である。ドイツ民法（BGB）第892条第1項は、「不動産登記簿に権利者として記録されている者の処分の相手方の利益のために、登記簿の内容は正確なものとみなす（Das Grundbuch gilt zu Gunsten desjenigen, welcher ein Recht an einem Grundstück oder ein Recht an einem solchen Rechte durch Rechtsgeschäft erwirbt, als richtig）」と定め、これがドイツ法における登記の公信力（öffentlicher Glaube des Grundbuchs）の根拠条文である⁵²。さらに、GBO（Grundbuchordnung：土地登記規則）第12条は、「何人も、登記簿への閲覧を許可されなければならない、ただし正当な利益（berechtigtes Interesse）を開示したことを前提とする（Die Einsicht des Grundbuchs ist jedem gestattet, der ein berechtigtes Interesse darlegt）」と定め、閲覧資格を「正当な利益の申告」に係らしめることで、一般公衆への無制限な開示を制約しつつ、利害関係者への層別アクセスを制度化している⁵³。

（2）「収集するが登記しない」という設計の矛盾

政府は、国籍情報を「収集する」（情報が存在することを認める）一方で、「登記事項証明書に記載しない」（公示しない）という設計を採用しようとしている。この設計は、公示原則の観点から根本的な矛盾を抱えている。

公示原則は、「権利関係に影響を及ぼす重要な事実、登記に反映されるべきである」という要請を内包する。取引の相手方が外国法人であるか、海外居住者であるか、AML/CFT上の注意を要する設立準拠法国の法人であるかという情報は、取引の安全に関わる重要な事実として、本来、登記の公示に反映されるべき性格を持つ。

それにもかかわらず、政府はその情報を「収集する（存在を知っている）が、登記に反映しない（市場参加者に知らせない）」という選択を行っている。これは、「取引の安全に関わる情報を持ちながら、その情報が取引当事者に届かないよう意図的に遮断する」という、公示原則の目的に真っ向から反する設計である。

（3）登記制度の自己否定という問題の深刻さ

⁵²BGB § 892 Abs. 1 Satz 1; Münchener Kommentar zum BGB, 9. Aufl., 2023, § 892 Rn. 1–15 (Kohler); Schöner, H. and K. Stöber, Grundbuchrecht, 15. Aufl., C. H. Beck, München, 2012, § § 12–13; Staudinger, J. von et al., Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, § § 873–902, 14. Aufl., Sellier–de Gruyter, Berlin, 2018, § 892 Rn. 1 ff.; 田山輝明『ドイツの土地住宅法制』（成文堂、1991年）序参照；稲本洋之助・小柳春一郎・周藤利一『日本の土地法——歴史と現状——』（成文堂、2004年）176–180頁参照。

⁵³GBO § 12 Abs. 1; Schöner/Stöber, Grundbuchrecht (前掲), § 12 Rn. 1 ff.; GBO § 12c (電子的アクセスの規律) 参照。

この設計の問題は、単なる「情報の不完全性」にとどまらない。登記制度は、「登記を閲覧した者は、そこに記録されていない事項については存在しないものとして取引してよい」という消極的公信力（Negativwirkung）の外観を生み出す。登記を閲覧した買主は、「登記事項証明書には国籍区分の記載がない」という事実から、「前所有者は特段の属性情報を持たない（おそらく国内の個人または法人であろう）」という合理的推論を行うことが通常であろう。

しかし実態は、政府が国籍情報を収集してはいるが、登記には反映していないのである。この状態は、取引当事者の合理的信頼を意図的に誤導するものである。登記制度が、「記録されていない事項は存在しない」という外観を作り出しながら、実際には政府が重要情報を保有してそれを隠しているという非対称な情報状態は、登記制度への市民の信頼そのものを損なう⁵⁴。

(4) 「登記事項の法定」との関係

さらに、「国籍情報を収集するが登記事項としない」という設計は、「登記に記録すべき事項は法律が定める（登記事項法定主義）」という原則とも緊張関係に立つ。もし政府が国籍情報を「取引の安全に関わる重要情報」と認識しているならば（そうでなければ収集する必要がない）、それは法律によって登記事項として定められるべきものである。省令レベルで「収集義務」を課しながら、法律レベルでの「登記事項化」を回避するという設計は、登記事項法定主義の精神に反し、立法府による民主的コントロールを意図的に排除するものとして、法的な批判を免れない⁵⁵。

5.7 「行政内部独占」設計の法的瑕疵——整理

以上の分析を踏まえ、現在の「行政内部独占」設計の法的瑕疵を四点に整理する。

第一に、**民法177条・不動産登記法第1条の目的論的解釈との矛盾**（上記4.5節、4.6節）である。「取引の安全」に動的安全概念を導入すれば、属性区分情報の公示は登記制度の立法目的から導かれる要請となる。「収集するが非公示」という設計は、この要請に正面から反する。

⁵⁴不動産登記法第119条が「何人も、登記官に対し、手数料を納付して、登記記録に記録されている事項の全部又は一部を証明した書面の交付を請求することができる」と定めるように、登記記録は原則として「公示された情報の網羅的証明」を前提とする。「収集するが記録しない」という設計は、この前提を破壊する。

⁵⁵最大判昭和33年5月1日刑集12巻7号1272頁（委任の特定性）；GG Art. 80 Abs. 1 Satz 2（ドイツ基本法の白紙委任禁止）参照。

第二に、**公示原則の内部的空洞化**（上記4.6節）である。登記制度が「記録されていない事項は存在しない」という外観を生み出しながら、政府が重要情報を内部に保有するという設計は、登記への市民の信頼を損ない、公示原則を制度の外から否定するものではなく内部から空洞化させるものである。

第三に、**登記事項法定主義への抵触の疑い**である。権利帰属の主体に関わる重要な属性情報を、法律レベルで登記事項とすることなく省令レベルで「登記簿外の内部情報」として処理することは、立法府による民主的コントロールを省令によって回避するものである⁵⁶。

第四に、**比例原則における目的と手段の不整合**である。政府が「取引の安全保障」「重要土地管理」「AML/CFT」という目的を掲げるならば、その目的に適合した手段は市場参加者への一定の情報開示を伴うはずである。第5章で提案した三層アクセス構造というLRAが存在する以上、「行政内部独占」という最大制約的手段の必要性審査を充足しない疑いがある⁵⁷。

6 比較法分析——「把握・層別開示・統計公開」の類型論

6.1 比較の視角：4軸による類型分析

先行する比較法研究が国別の制度紹介に留まりがちであるのに対し、本章は各国制度を次の4軸で横断的に分析する：(i) **何を把握するか**（把握対象・把握契機），(ii) **誰に開示するか**（一般公衆・有資格者・行政のみ），(iii) **どの粒度で開示するか**（氏名・国籍・価格・法人帰属等の情報の層別），(iv) **どの保護措置を置くか**（目的限定・アクセス制御・監査・二次利用禁止）。

この4軸で各国を観察すると、共通して浮かび上がるパターンがある：**いずれの国も「把握ゼロ・公開ゼロ」ではないが、一律の全面公開でもなく、何らかの層別制度を構築している**という点である。その層の設計は、AML/CFT、制裁対応、課税の公平、重要施設保護、市場透明化という目的の組み合わせによって規定されており、「開示か否か」という二分法はどの国の設計にも対応していない。

⁵⁶ ドイツ基本法第80条第1項（GG Art. 80 Abs. 1 Satz 2）；最大判昭和33年5月1日刑集12巻7号1272頁（委任の特定性）参照。

⁵⁷ 最大判昭和52年12月20日民集31巻7号1101頁（マクリーン事件）；最判平成18年2月7日民集60巻2号401頁参照。

6.2 英国：二層並立制度の精確な理解

英国の制度を正確に理解するには、**Price Paid Data** と **Register of Overseas Entities** を別個の制度として分析する必要がある。両者は目的・対象・公開層が異なる、まったく別の制度設計の産物である。なお、英国の不動産取引に関わる不動産業者（estate agent）は、Estate Agents Act 1979 第18条第1項により、「依頼人となる前に、自己と提供するサービスに関する所定の情報を書面で開示しなければならない」と定められており¹、さらに Land Registration Act 2002 第66条（HM Land Registry 記録文書の検査）および同法第67条（公式謄本の法的効力）が、登記記録の公示性の実定法上の根拠を形成している²。

Price Paid Data（HM Land Registry, 1995年～）

Price Paid Data は、イングランドおよびウェールズにおいて登録に付された有償売買（sold for value）を対象とし、HM Land Registry が公表するオープンデータセットである³。把握対象は取引価格・物件種別・所在地・移転日・契約類型（新築か既存か、完全所有権か定期借地権か）であり、個人の氏名・国籍は含まれない。公開粒度は個別取引単位で無償公開（一括ダウンロード可）である。保護措置としては、（a）氏名等の個人識別情報を含めないことによる設計的プライバシー保護、（b）非公開市場取引の適用除外、という仕組みが採られている⁴。

この制度が担う機能は**市場透明化と価格統計**であり、AML/CFT や重要施設保護とは制度目的が異なる。

Register of Overseas Entities（Companies House, 2022年～）

これに対し、Economic Crime (Transparency and Enforcement) Act 2022 が創設した Register of Overseas Entities は、まったく異なる目的と構造を持つ⁵。

¹Estate Agents Act 1979, s. 18(1): “An estate agent shall, before entering into a contract with any client, disclose to the client such information about himself and the terms on which he proposes to provide services under the contract as may be prescribed.”; 同Act s. 21は、業者が購入者側にも利益を持つ場合の利益相反開示義務を定める。

²Land Registration Act 2002, s. 66(1): “Any person may inspect and make copies of, or of any part of—(a) the register of title; (b) any document kept by the registrar which is referred to in the register of title...”; s. 67(1): “A document in the land register’s custody is admissible in evidence to the same extent as the original.”

³HM Land Registry, “Price Paid Data,” <https://www.gov.uk/government/collections/price-paid-data>. 非公開市場や経済的対価を伴わない移転（相続・贈与等）は対象外。

⁴UK Data Protection Act 2018 (incorporating UK GDPR) との整合性確保のため、個人が特定可能な情報はデータセットから除外されている；Information Commissioner’s Office, “Legitimate interests” guidance (2023) 参照。

⁵Economic Crime (Transparency and Enforcement) Act 2022, Part 1, ss. 1–42; Companies House, “Register of Overseas Entities,” <https://www.gov.uk/guidance/register-of-overseas-entities>; 同 Act s. 3(1): “An overseas entity must apply to be registered in the register of overseas entities before applying for registration at HM Land Registry.”

把握対象は、英国の土地・不動産を保有・取得・売却・移転する「海外エンティティ (overseas entity)」であり、個人の直接取得は原則として対象外（ただし英国法の展開によって拡大する可能性がある）⁶。未登録海外エンティティによる土地移転登記は受理されない⁷。

公開粒度は、Companies House の公開登録簿において海外エンティティのエントリー・その受益所有者・業務執行者の大部分の情報が公開される（ただし住所保護措置等の例外あり）⁸。

この制度が担う機能はAML・制裁回避防止・経済犯罪対処であり、制度目的・把握対象・公開粒度のいずれも Price Paid Data とは異なる。英国が「価格の透明化」と「海外所有の透明化」を別レイヤーで制度化しているという精確な理解は、日本の制度設計への示唆として極めて重要である。

6.3 ドイツ：「厚い国家収集・目的別層別開示」モデル

ドイツの制度は、「収集は厚く・一般公開は絞る」という原則の下で、目的に応じた層別開示が精緻に設計されている点が特徴である。

把握対象・把握契機：税務署は土地取得税法 (GrEStG) に基づき、裁判所・官庁・公証人から契約書謄本付きの譲渡届出を受けて全売買情報を取得し、評価部門が標準化された調査票に記入して州統計局へ送付する⁹。

誰に開示するか・どの粒度で：GBO（不動産登記規則）第12条が定める「berechtigtes Interesse（正当な利益）」要件の下、裁判所・公証人・金融機関・法的利害関係者には電子システムを通じてリアルタイムにアクセスが付与される。一般公衆には登記情報への直接アクセスは限定されているが、行政レベルでの情報収集は包括的である。「収集するが行政内部にのみ秘匿し市場参加者には一切開示しない」という運用は採られておらず、正当な利益のある主体への層別開示は確保されている¹⁰。

⁶同 Act s. 4(2): an overseas entity must “identify each registrable beneficial owner of the overseas entity” and provide required information including name, nationality, country of residence and date of birth (Sch. 1, Part 1). 登録拒否・虚偽登録には Act s. 34 に基づき刑事罰（最高5年の禁錮）が課される。

⁷同 Act s. 6(1): “An overseas entity... may not make an application for registration of a registrable disposition of a qualifying estate unless the overseas entity is a registered overseas entity.”

⁸Register of Overseas Entities のデータは、HM Land Registry の登記記録にも注記され、相互参照が可能な構造となっている（同 Act s. 39 参照）。

⁹日本不動産研究所『昭和62年度外国の土地関連情報調査』（国土庁土地局委託，1988年）430-431頁。

¹⁰田山輝明『ドイツの土地住宅法制』（成文堂，1991年）参照；GG Art. 14 Abs. 2（所有権の社会的拘束）が情報規律の層化を支える公法的基礎をなす。

保護措置：利用目的の審査（正当な利益の証明）・個人情報保護規制（GDPR）との調整・統計利用における個人特定防止，という三段階の保護措置が採られている。

6.4 フランス・スウェーデン：統計公開モデル

フランスのDVF（Demandes de valeurs foncières）は、不動産移転時に申告された価格情報を、氏名等の直接識別情報を除いてオープンデータとして公開する¹¹。把握契機は公証人証書・税務申告・地籍情報の結合であり、把握対象は取引価格・物件属性・所在地である。公開粒度は取引単位の価格情報（氏名・国籍は非公開）であり、GDPRの下でも「市場透明性の確保」という明示的な制度目的を根拠に運用されている。DVFの特徴は、GDPRという厳格なプライバシー規制の下でも、氏名等の直接識別情報を除いた価格・属性情報の公開は両立可能であることを実証している点にある。

スウェーデンでは、土地台帳（fastighetsinskrivning）と統計整備が一体的に設計されており、不動産種類別の取引価格が広く公開されてきた¹²。地方自治体の計画権限・土地政策手段と連動した包括的な土地ガバナンスの一環として位置づけられており、「価格情報の公開が単独のオープンデータ政策として存在するのではなく、土地利用規制政策の情報基盤として機能している」という設計上の特徴がある。

6.5 米国：「擬制悪意」法理に基づく公開原則と実務上の分散・有償化

米国の不動産情報公開制度は、制度の根幹において「公開」を義務付けているが、中央集権型の国主導オープンデータとは構造的に異なる点を持つ。

（1）法原則：擬制悪意（Constructive Notice）と公開の義務

米国の不動産法理の根幹は、「擬制悪意（Constructive Notice）」の法理にある¹³。不動産権利証書（Deed）・抵当権（Mortgage）・先取特権（Lien）等を各郡（County）のRecording Office（Recorder of Deeds, County Clerk等と

¹¹data.gouv.fr, “Demandes de valeurs foncières DVF,” <https://www.data.gouv.fr/datasets/demandes-de-valeurs-foncieres>; 2018年12月28日政令に基づきオープンデータ化。

¹²日本不動産研究所『昭和62年度外国の土地関連情報調査』259-260頁；Tryckfrihetsförordningen（1766年、世界最古の情報公開法）が公文書公開の原則的基盤をなす。

¹³Recording (Real Estate), Wikipedia; LII/Cornell Law School, “Grantor-grantee index,” https://www.law.cornell.edu/wex/grantor-grantee_index; Columbia Law Review Sidebar, Vol. 111, pp. 19-26 (2011) 参照。

呼称は州ごとに異なる)に記録(Record)することで、「世界中のすべての者がその取引を知っている」と法的に擬制され、後の善意の取得者に対しても権利主張が可能となる。この法原則の下では、記録された文書の内容、およびそれを収録したGrantor-Grantee Index(譲渡人・譲受人索引)とTract Index(区画索引)は、本質的に「公文書(Public Records)」であり、プライバシーを理由に記録内容を秘匿することは法理上あり得ない¹⁴。

(2) 受付帳相当情報の公開実態——期間・文書種別による一覧取得

日本の受付帳に相当するものは、米国では各郡が管理するこれらのIndexである。各郡の公的な検索システムでは、一般に、当事者名(Grantor/Grantee)、記録日(Recording Date)、文書種別(Document Type)、文書番号(Document Number)等をキーとしたインデックス検索が主流であり、日本のような「不動産単位での登記簿情報の参照」を中心とする制度とは構造的に異なる¹⁵。

例えば「記録日(一定期間)×文書種別(Deed, Grant Deed等)」という条件指定により、当該期間内に記録された文書の一覧(インデックス)を取得することが可能であり、当該一覧には通常、記録日・文書番号・文書種別・Grantor(譲渡人)・Grantee(譲受人)が含まれ、郡によっては住所やParcel番号等の物件識別情報も付与されている。

さらに、相続に関連する不動産承継についても、文書種別による検索が可能である。以下のような文書種別を指定することで、死亡を原因とする権利移転に関連する記録を相当程度抽出できる¹⁶：Executor's Deed(遺言執行者による移転)、Administrator's Deed(管理人による移転)、Distribution Deed(遺産分配に伴う移転)、Affidavit of Death(死亡に関する宣誓書)、Transfer on Death Deed(死亡時移転証書)。この点において、米国の法原則は日本の受付帳のあり方——省令改正による所在事項の削除——と鋭い対比をなす。

¹⁴The sole purpose of the office of Register of Deeds is to “register” documents in one or more indices which can be examined by the public. See Reinhart Law, “Ownership of and Access to Land Records” (2023), <https://www.reinhartlaw.com>.

¹⁵Columbia Law Review Sidebar, Vol. 111, pp. 19–26 (2011): “America is wedded to crude grantor/grantee and tract indexes.” 各郡のRecording Officeについては、Deeds.com, “Real Estate Deed Recorder Information,” <https://www.deeds.com/recorder/> 参照。

¹⁶これらの文書種別は州・郡ごとに分類や運用が統一されているわけではなく、相続による権利承継が必ずしもすべてこれらの文書として記録されるとは限らない。しかし一定の精度・網羅性をもって相続関連の権利変動情報が公開されている点は確かであり、「受付帳に相当する情報が当然に公開されている」という前提において、米国も同様である。なお、文書種別の具体的な運用実態(各郡における検索インターフェースの仕様・実際の網羅性・アクセスの容易さ等)については、各郡のRecording Office資料等に基づく一次的な実地確認が望まれる。本稿における記述は、法原理(Constructive Notice・Public Records原則)の確立した文献に基づく部分については確度が高いが、実務運用の細部については、今後の実証的検討に委ねる。

(3) 実務上の制約：分散管理・有償提供・実質的所有者の不透明性

ただし、「法原則上は公開」であることと、「実務上容易に閲覧・一括取得できる」こととの間には重要な乖離がある。第一に、**分散化の壁**である。約3,140の郡がそれぞれ独自にRecording Systemを管理しており、ニューヨーク市（ACRIS）等財政豊かな郡はインターネットで無料検索可能だが、地方の小規模郡では窓口端末・有償コピーが依然として標準的な手続きである。第二に、**バルクデータの有償性**である。「一定期間の権利異動全件リスト」は多くの郡で**有償販売**が前提であり、全米統一的な集計にはCoreLogic等の民間アグリゲーターへの高額な費用負担が必要となる¹⁷。第三に、**LLC・Trustを通じた実質的所有者の不透明性**である。このギャップへの対処として、FinCENは2016年からGTOを発動し、2025年12月施行の最終規則により全国的なAML規制がようやく整備された¹⁸。

(4) 小括：米国の正確な位置づけ

米国の制度は次のように整理される。擬制悪意の法理に基づき、受付帳に相当するインデックス情報（記録日・文書種別・Grantor/Grantee・文書番号）が当然に公開されているという**法原則**は、LII/Cornell Law School等の権威ある法律文献によって確立している。この点で「受付帳相当情報が当たり前に公開されている」という前提は米国においても法原則として成立する。ただし、(a) 各郡における実際の検索システムの利便性・オンラインアクセスの可否、(b) 相続関連文書の具体的な分類・網羅性、(c) バルクデータへのアクセスコスト等の**実務的詳細**については、**各郡のRecording Officeへの直接確認等、今後の実証的検証が必要**であることを付記する¹⁹。また、中央集権型・国主導・無償という英国HM Land Registry（Price Paid Data）やフランス（DVF）との制度的差異は明確であり、比較法上この区別を維持することが学術的精度に直結する。

¹⁷CoreLogic, ATTOM等は各郡から個別に有償データ取得契約を結び、全国網羅的なデータベースを高額で販売している。

¹⁸FinCEN, “Anti-Money Laundering Regulations for Real Estate Transactions,” 88 Fed. Reg. 12424 (Feb. 27, 2023); Final Rule, effective December 1, 2025 参照。

¹⁹本稿における米国の実務運用に関する記述（特に相続関連文書種別の検索可能性・各郡の検索インターフェース仕様等）は、公開されている法律データベース・学術文献・業界資料に基づくものであり、全郡にわたる悉皆的な実地確認を経たものではない。Constructive Noticeの法理・Grantor-Grantee Indexの制度的性格については文献的根拠が確立しているが、実務的細部については留保を要する。比較法上の論点は法原則の確立している部分に依拠しており、この留保は論文の中核的な法的論旨を損なうものではない。

6.6 韓国・オーストラリア：把握と開示の明示的な接合

韓国の「不動産取引申告等に関する法律」²⁰は、「健全かつ透明な不動産取引秩序の確立」を明示的な立法目的として掲げ、取引価格の報告義務と公表制度を整備している。東アジア法圏に属しながら、透明な取引秩序を正面から法目的に置いたこの設計は、「把握は義務・公開は明示目的」という接合が法律レベルで行われている点で、「省令で把握・公開なし」という日本の現在の設計との対比が鮮明である。

オーストラリアでは、外国投資審査委員会（FIRB）が外国人・外国法人の農地・住宅・商業用不動産取得を事前審査し、承認記録を一定の範囲で公示する²¹。把握は許可制（行政承認）、公開は承認件数・金額の統計公表という「把握：包括的・開示：統計粒度」の構造を採っており、個別取引情報の完全公開と行政内部独占の中間に位置する設計である。

6.7 地籍・空間情報整備の国際比較：統合管理モデルの類型

第3章で示した地積情報・空間情報の欠缺という問題は、日本固有の問題ではない。しかし、先進国の多くは、土地の権利情報（登記）と空間情報（地図・地籍）を統合的に管理する制度を早くから整備しており、日本の分散管理体制との対比において示唆的である。

オランダ：Kadasterによる完全統合モデル

オランダのKadaster（カダスター）は、土地登記（権利情報）と地図情報（位置・境界）を単一機関が一元的に管理する統合モデルの典型例である²²。全土地の境界・所有者・価格・地積が同一のデータベースで管理され、APIを通じたオープンデータ提供が行われている。土地登記と地籍（境界・面積）の分離というわが国の問題は、オランダには存在しない。

英国：HM Land Registryの段階的デジタル化

英国のHM Land Registryは、Price Paid Data・Register of Overseas Entitiesに加えて、土地の境界・地図情報（Digital Map）を統合管理し、段階的にオープンデータ化している。権利情報と位置情報が同一機関で管理されているため、第3

²⁰Korean Legislation Research Institute, “Act on Report on Real Estate Transactions,” <https://elaw.klri.re.kr/>.

²¹Foreign Acquisitions and Takeovers Act 1975; Australian Taxation Office, “Foreign Investment Review Board Annual Report.”

²²Kadaster, “Open Data,” <https://www.kadaster.nl>; Cadastre and Land Registry in Netherlands, European Land Registry Association (ELRA) 参照。

章で示したような「権利情報と空間情報の接合不全」という構造的問題が生じにくい²³。

韓国：LX（韓国国土情報公社）による統合基盤

韓国では、国土交通部傘下のLX（Korea Land and Geospatial Informatix Corporation, 韓国国土情報公社）が、地籍조사（地籍調査）・空間정보（空間情報）・不動産登記関連業務を一体的に推進している²⁴。韓国が日本より早期に地籍電算化と空間情報の統合を実現できた背景には、国家主導・集中管理という制度設計の違いがある。

類型的示唆

これらの比較から得られる示唆は、第3章の法制度的問題と接続する。権利情報・地積情報・空間情報の統合管理を早期に実現した国々に共通する制度的特徴は、(a) 単一機関による一元管理、(b) 整備の法定義務と期限設定、(c) オープンデータ化による経済的インセンティブの活用、という三点である。日本の「登記（法務省）・地籍（国土交通省）・空間情報（デジタル庁・国土交通省）」という縦割り分散体制は、これらの特徴のいずれとも対照的であり、第7章の立法論的提言において統合的対応が求められる所以である。

6.8 4軸による類型整理と比較法的結論

以上の分析を4軸で整理すると、各国の制度は次の共通パターンを示している。

把握については、いずれの国も「何も把握しない」というモデルを採用していない。把握契機は、登記申請・公証人証書・税務申告・許可申請等、各国の法制度の文脈に応じて異なるが、何らかの形で権利変動情報と取引情報を行政が把握している点は共通する。

開示については、英国の Price Paid Data（価格・物件属性：一般公開）と Register of Overseas Entities（海外法人の受益所有者：公開登録簿）が示すように、「把握した情報のすべてを同一の粒度で一律公開する」というモデルはどの国も採用していない。開示の粒度は、制度目的に応じて層別化されている。

保護措置については、氏名・住所等の直接識別情報の除外（フランスDVF）、正当な利益要件（ドイツ）、アカウント制有償閲覧（英国title register）、審査・監査・二次利用禁止（各国の資格者アクセス）という多様な手法が組み合わせられ

²³HM Land Registry, “Land Register,” <https://www.gov.uk/government/organisations/land-registry>; 同, “HM Land Registry’s digital transformation” 参照。

²⁴韓国国土情報公社（LX）, <https://www.lx.or.kr>参照。韓国の地籍調査は1970～80年代に都市部を含め大幅に進展し、全国的な地籍전산화（電算化）も早期に実現した。

ている。

比較法的結論は次の通りである：先進国のいずれも「把握ゼロ・公開ゼロ」ではないが、「全面公示」でもない。各国は、把握の包括性と開示の層別化・目的限定という二軸を組み合わせて均衡を設計している。ただし、その「公開」の性格には重大な差異がある。英国のPrice Paid Data・フランスのDVFは「国主導・中央集権型・無償・真のオープンデータ」であるのに対し、米国は「法原則として公開（擬制悪意の法理）・実務上は郡単位の分散管理と有償提供が標準」という、根本的に異なる構造を持つ。米国を英国・フランスと同列の「進んだオープンデータ国」として扱うことは学術的に正確でなく、この区別は論文の比較制度論上の精度に直結する。日本が採ろうとしている「収集は包括的・開示はゼロ（行政内部独占）」というモデルは、この国際的な設計パターンのどこにも位置しない特異なものである。第5章で提案した三層アクセス構造は、英国・フランス・ドイツ等が採る「国主導の層別開示」という国際的設計パターンと整合する均衡点を日本法の文脈で定位しようとするものである。

7 制度設計の立法論的提言

7.1 基本設計原則——5段階の各段階への対応

本稿の提言は、序論で提示した五段階の分析枠組みに対応する形で構成する。第1段階（収集）については、省令のみによる義務化の法的根拠を法律レベルで明確化することを求める。第2段階（登記事項化）については、国籍情報を正式な登記事項として法定化することを提言する。第3段階（一般公開）については、受付帳の公示機能を回復・法的に保全することと、国籍区分の一般公開を提言する。第4段階（限定開示）については、資格者・専門家への詳細情報提供の枠組みを整備することを提言する。第5段階（行政内部連携）については、目的外利用の統制を法定化することを求める。これら五段階の設計を横断する基盤として、不動産IDの法定化と登記情報の段階的無償化を提言する。

7.2 提言1：受付帳省令改正案の撤回と代替措置

政府は、受付帳からの「不動産所在事項」および「登記の目的」の一括削除という省令改正案を撤回すべきである。DM発送防止という政策目的は、「登記の目的」欄を「権利に関する登記」という包括記載に変更するだけで達成可能であり

(LRA) , 「不動産所在事項」の削除は不要かつ過剰である。

代わりに、受付帳の位置づけを、不動産登記法の改正によって、「不動産ID基盤の継続性を担保するベース・レジストリ構成要素」として法律上明確化すべきである。これにより、受付帳が「登記内部の事務文書」ではなく「デジタル社会の社会インフラ」としての安定した法的地位を獲得し、省令による恣意的な削除が不可能になる。

7.3 提言2：国籍情報の登記事項化と三層アクセス構造

国籍情報（および権利者属性区分情報）を、不動産登記法の改正によって正式な「登記事項」として法定化すべきである。第5章で論じた三層アクセス構造に対応する形で、以下を提言する。

第一層（一般公開）：属性区分情報の登記事項化——登記事項証明書に、「個人か法人か（国内設立・海外設立）」「国内居住か海外居住か」「外国法人の設立準拠法大区分」の三区分別を記載する。個人の具体的国籍（「〇〇国籍」）は第一層には含めない。詳細国籍の開示は、個人情報保護・差別防止の観点から慎重な設計が求められるためであり、本三区分別はAML/CFT・制裁対応・執行可能性の評価起点として機能しつつ、プライバシー・差別・過剰開示への反論に耐える設計となっている。

第二層（資格者・専門家アクセス）：詳細属性情報の条件付き開示——不動産鑑定士、司法書士、犯収法上の特定事業者（金融機関・不動産業者）、認証研究者、地方公共団体に対して、利用目的の申告・審査・ログ記録・二次提供禁止を条件として、(a) 法人の具体的設立準拠法、(b) 法人代表者の国籍区分、(c) 実質的支配者の国籍大区分、(d) 海外居住者の国内連絡先を提供する。ドイツGBO第12条の「berechtigtes Interesse（正当な利益）」要件、英国の有償アカウント制title register閲覧と同様の発想に基づく。

第三層（行政フルアクセス）：法定目的の範囲内での完全データ利用——行政機関は、重要土地等調査法・外為法・犯収法・国土利用計画法等の法定目的の範囲内でフルアクセスを持つ。目的外利用・省庁横断提供は根拠法なき限り厳格に禁止し、アクセスログの第三者機関による定期監査を義務付ける¹。

¹行政機関個人情報保護法（現個人情報保護法）第69条（利用及び提供の制限）参照。

7.4 提言3：不動産IDの法定化——固定すべき事項と柔軟に残すべき事項の区分設計

不動産ID政策が2022年のガイドライン策定から不動産ID整備の実装段階へと進展した現段階においては、法定化の設計論を具体的に固める時機を迎えている。現行のガイドライン（任意の取組）から、不動産登記法または独立した「不動産情報基盤法」（仮称）に基づく法定制度へと格上げすべきである。ただし、法定化の設計においては、**法律で固定すべき事項**と**省令・技術仕様として柔軟に残すべき事項**を明確に区分しなければならない。

法律で固定すべき事項として、以下の四点を提言する。第一に、**不動産IDの付番義務**：全ての不動産（土地・建物）に共通識別子を付番する義務を法律に明定し、登記事項の一つとして記録する。第二に、**情報連結義務**：国・地方公共団体・指定民間事業者は、保有する不動産関連情報を不動産IDで名寄せし、相互運用性を確保する措置を講じる義務を負う。第三に、**継続性の担保**：物件の分筆・合筆・建替え等に際して、親IDから子IDへの系譜が追跡可能な「履歴管理機能」を制度的に義務付ける。第四に、**情報劣化防止規定**：不動産IDと連結された情報（受付帳の所在事項等を含む）について、省令改正によって削除・縮小する場合には、デジタル庁・国土交通省との合同審査を必須とする「データガバナンス審査制度」を法定する（第4段階の提言と連動）。

省令・技術仕様として柔軟に残すべき事項としては、（a）番号体系の詳細（桁数・構成・前処理ロジック）、（b）更新頻度・バッチ処理の仕様、（c）APIの公開仕様・データフォーマット、（d）分筆・合筆時の枝番付与ルールの技術的詳細が挙げられる。2026年時点では番号体系の詳細がなお検討中である以上、これらを法律に固定することは技術革新の妨げとなる。法律は「付番し、連結し、継続性を担保する義務」という設計原則を定め、具体的な技術実装は省令と技術仕様書に委ねるという二層設計が、現実の政策展開と整合する。

この法定化と技術的柔軟性のバランス設計において、重要な参照点となるのが、2008年の不動産ID・EDI研究会報告書が指摘した「コスト問題（IDの初期設定と恒常的なメンテナンス費用）」である。法律が義務を定める一方、コスト分担の枠組みと費用便益の算定方式については、試験運用（2027年度～）の結果を踏まえた検証が不可欠である。

7.5 提言4：データガバナンスの統合化

縦割り行政による情報劣化を構造的に解消するため、デジタル庁に「不動産情報のデータガバナンス」に関する省庁横断的な調整権限を付与すべきである。法務省が登記制度に関わる省令改正を行う際には、国土交通省（不動産ID政策担当）およびデジタル庁（オープンデータ政策担当）との合同審査を必須とし、官民データ活用推進基本法第11条との整合性確認を義務付ける「省令改正のデータガバナンス審査制度」を創設する。

7.6 提言5：不動産登記情報の無償化・オープンデータ化の積極推進

本稿の最終的な立法論的提言は、情報劣化を「守り」の問題として批判するだけにとどまらず、「登記情報の無償化・オープンデータ化の積極的推進」という攻めの方向性を明確に打ち出すことである。

第2章で論じたように、デンマーク・エストニア・スウェーデン・英国等は、登記情報を「受益者負担の特定サービス」ではなく「社会を動かす不可欠なインフラ（ベース・レジストリ）」と定義し、無償化・オープン化を実現した。携帯キャリアデータや電力スマートメーターデータがプライバシー保護の枠組みの下で民間活用・社会資源化されてきたように、不動産登記情報についても、プライバシー保護と社会的活用の両立を図る制度設計のもとで、段階的な無償化・オープンデータ化を推進すべきである。

具体的には、以下の三段階を提言する。

第一段階として、行政機関間での登記情報の利用を即時無償化する（「ワンズオンリー」の完全実施）。これは既に一部進んでいるが、完全実施が急務である。

第二段階として、取引価格・所在地・物件属性等、個人識別情報を除いた「集計・統計目的での利用」をオープンデータとして無償で提供する。フランスのDVFモデルがこれに対応し、GDPRという厳格なプライバシー規制の下でもオープンデータ化が実現していることは、「プライバシー保護と開示は両立する」という実証事例である。

第三段階として、不動産IDの普及・法定化と連動させながら、登記情報の本体アクセスについても、受益者負担原則の見直しと費用構造の抜本的な組み替えを

行い、少なくとも基本情報については「実費相当の極低価格・または無償」へと移行することを目標とする。デンマークの事例が示す通り、無償化によって生まれる経済的便益（PropTech産業の成長・不動産市場の効率化・税収増）は、手数料収入の喪失を大幅に上回る可能性がある。

この無償化の推進は、受付帳の秘匿化や国籍情報の非開示という「情報劣化」に抗するだけでなく、日本の不動産市場をグローバルスタンダードの透明性レベルに引き上げ、外国投資家の参入促進、安全保障上の外国人取得監視（パネルデータを通じた短期転売の識別）、そして所有者不明土地問題の解消という、複合的な国家的便益をもたらすものである。

7.7 提言6：地籍調査の加速化と法制度的基盤の整備

第3章で論じたように、地籍調査の全国進捗率は令和6年度末で53%にとどまり、特に都市部DIDでは30%以下という深刻な遅延状態にある。現行の国土調査事業十箇年計画（第7次：令和2～11年度）は目標値15,000km²に対し、11%の目標達成率という状況であり²、このままでは地籍調査の全国完了は現在のペースで約180年を要する³。本提言は、この遅延を構造的に解消するための法制度的手当を求めるものである。

(1) 都市部DID優先実施の法定化：不動産取引・PropTech活用・所有者不明土地対策において最も需要が高い都市部（DID）について、国が直接実施主体となる制度（現行の「都市部官民境界基本調査」を拡充）を法定し、予算措置を義務付ける。国土調査法の改正により、「都市部における国主導実施」の法的根拠を明確化する。

(2) リモートセンシング活用の法的位置づけの強化：令和2年の国土調査法改正で導入された航空レーザー測量・リモートセンシングデータを活用した地籍調査手法の適用範囲を拡大し、山村部のみならず都市周辺部にも積極的に適用できる法的枠組みを整備する。デジタル技術を活用した現地立会省略手続の適用要件を緩和する。

(3) 地籍調査と登記所地図作成事業の法的一体化：現在、地籍調査（国土交通省）と法務局による登記所備付地図作成事業（法務省）が独立した事業として並走している。国土調査法第19条第2項の地籍調査成果の法務大臣への送付という現

²国土交通省「全国の地籍調査実施状況」（令和6年度末、令和7年6月調べ）（<https://www.chiseki.go.jp/situation/status/index.html>）参照。

³未完了面積（約135,000km²）を直近の年間実績（令和5年度：692km²）で除した概算。国土交通省「『土地の戸籍』に関する最新の調査実施状況を公表します」（令和6年公表）参照。

行の連携を超えて、両事業の計画・実施・成果活用を一体的に設計する法律上の枠組みを創設する。

7.8 提言7：不動産登記法第14条地図整備の法定義務化と任意座標系の解消

不動産登記法第14条第4項の「地図に準ずる図面」（公図）による暫定的代替が70年以上続いているという事態は、同条第1項が課す「地図を備え付けるものとする」という法的義務が実質的に空洞化していることを意味する。本提言は、この義務の空洞化を立法論的に解消するものである。

(1) **整備期限の法定化**：不動産登記法第14条を改正し、「地図に準ずる図面」による代替の許容期限を法定する。都市部DIDについては優先的に期限を設定し、14条地図整備の完了を法的義務として国・法務省に課す。期限の不遵守に対する是正措置（議会への報告義務・予算義務化）を法定する。

(2) **任意座標系データの公共座標系への移行計画の法定化**：現存する約1.7億筆の任意座標系データについて、段階的に公共座標系へ変換するための計画を法律レベルで義務付け、デジタル庁・法務省・国土交通省の三省庁が共同で実施計画を策定・公表することを法定する。令和5年1月のG空間情報センターによるデータ公開を起点として、変換作業の加速と進捗の透明化を図る。

(3) **14条地図データのオープンデータ化の義務規定の整備**：令和5年1月に開始された登記所備付地図データの一般公開（G空間情報センター経由）を、行政指導レベルから法的義務として明定する。官民データ活用推進基本法第11条との接続において、不動産登記法自体に「地図データのオープンデータ化義務」を明文化することが求められる⁴。

7.9 提言8：不動産ID・登記情報・地籍情報・空間座標の四者統合プラットフォームの法定化

本稿が提示してきた権利情報（登記）、地積情報（地籍調査）、空間情報（14条地図・公共座標系）という三軸の情報整備は、不動産IDという共通識別子によって接合されて初めて「情報基盤」として機能する。個別の整備が進んでも、接合

⁴官民データ活用推進基本法（平成28年法律第103号）第11条第1項：「国及び地方公共団体は、自らが保有する官民データについて、個人及び法人の権利利益、国の安全等が害されることのないよう留意しつつ、国民がインターネットその他の高度情報通信ネットワークを通じて容易に利用できるよう、必要な措置を講ずるものとする。」

の仕組みが法制度として担保されなければ、縦割り行政の中で各省庁が個別に整備した「接続されないデータの孤島」が生まれるだけである。本提言は、この接合を制度的に担保するための法的枠組みを求めるものである。

(1) **四者統合プラットフォームの法的根拠の創設**：不動産ID（国土交通省）、登記情報（法務省）、地籍調査成果（国土交通省）、登記所備付地図データ（法務省）を、単一の識別子（不動産番号＝不動産ID）で接合した統合データベースを、法律に根拠を置く公共基盤として整備する。デジタル庁がアドレス・ベース・レジストリ・不動産登記ベース・レジストリ・不動産IDの三者を「不動産関係ベース・レジストリ」として位置づけているロードマップを法定化し、地籍情報・空間情報をその対象に明示的に含める⁵。

(2) **ワンスオンリー原則の法定化**：土地に関する情報（所有者情報・地積・境界・価格・利用状況・外国人取得属性等）について、申請者が一度提供した情報を各行政機関が共有し、重複申請を不要とする「ワンスオンリー原則（once-only principle）」を法定する。このためには、第5章で提案した三層アクセス構造と組み合わせた上で、各省庁が保有する不動産関連情報を不動産IDで名寄せする法的義務（情報連結義務）を創設する必要がある⁶。

(3) **デジタル庁による横断的ガバナンス権限の付与**：現行の縦割り体制——地籍調査（国土交通省地籍整備課）、14条地図（法務省民事局）、不動産ID（国土交通省不動産・建設経済局）、アドレス・ベース・レジストリ（デジタル庁）——を統合するガバナンス体制として、デジタル庁に「不動産情報基盤の統合整備」に関する省庁横断的な調整権限と計画策定権限を付与する法律上の根拠を設ける。各省庁が関連する省令改正・事業計画を行う際には、デジタル庁の同意を必須とする「データガバナンス審査制度」（提言3と連動）をこの枠組みに接続す

⁵地理空間情報活用推進会議「不動産関係ベース・レジストリの整備・活用に関するロードマップ」（令和5年6月）参照。

⁶提言3（不動産IDの法定化）の「情報連結義務」と連動する提言である。EUのワンスオンリー原則については、Single Digital Gateway Regulation (EU) 2018/1724 参照。

る。

8 総括と結語——不動産情報基盤の統合整備という国家的使命

8.1 問題の本質：「開示か非開示か」から「情報法制の5段階設計」へ

本稿が明らかにしたのは二つの論点である。第一は、受付帳の秘匿化と国籍情報の非開示という二つの制度的後退が、「開示か非開示か」という政策論的対立として語られてきたことによって、その真の法的性格が見えにくくなっていったという点である。序論で提示した五段階の分析枠組み——（1）収集、（2）登記事項化、（3）一般公開、（4）限定開示、（5）行政内部連携——を適用すると、両問題はまったく異なる段階の問題として析出される。

第二は、不動産情報基盤を（A）権利情報（登記）、（B）地積情報（地籍調査）、（C）空間情報（位置座標・14条地図）という三軸で把握する必要があるという点である。第3章が明らかにしたように、（B）の全国地籍調査進捗率は53%（都市部DIDで30%以下）、（C）の14条地図整備率は約59%、約1.7億筆が空間座標を持たないという深刻な欠缺が続いている。この（B）と（C）の欠缺は、（A）における制度的後退よりもさらに根底的な次元の問題である——なぜならば、権利情報がいかに整備されても、当該不動産の物理的位置が特定できなければ、権利情報と空間情報の接合は原理的に不可能であり、不動産IDの機能そのものが無効化されるからである。現在の年間実績ペースでは地籍調査の全国完了に約180年を要するという試算が示すように、不動産登記法第14条第1項の法的義務は70年以上にわたって恒常的に不履行の状態にあり、これは立法不作為の法理の射程に入り得る深刻な法的問題である。（A）における制度的後退を批判しつつ、（B）と（C）の欠缺という、より根深い問題にも同時に対処することが、不動産情報基盤の統合整備という国家的使命の全体像である。

受付帳の秘匿化は、第1・2段階（収集・登記事項化）には直接触れず、主として第3段階（一般公開）において、長年にわたって機能してきた情報へのアクセスを省令改正によって実質的に閉鎖しようとするものである。その法的問題の核心は、「法律の留保原則が省令のみによる公示機能の変更を許容するか」、そして

「LRAの存在が比例原則上の瑕疵を構成するか」にある。

国籍情報の収集と非開示は、五段階のうち第1段階（収集を省令で実施）、第2段階（登記事項化のスキップ）、第3段階（一般公開の拒否）が相互に連動した、より構造的な問題である。問題の核心は、「第2段階（登記事項化）をスキップして第5段階（行政内部連携）のみを実施するという非対称な設計」が、不動産登記法第1条の立法目的・登記事項法定主義・委任の特定性原則と整合するか、という点にある。

この枠組みで見ると、本稿の中心命題——「不動産ID政策下で争われているのは、いかなる法形式で情報を収集し、どの範囲で登記事項化し、誰にどの粒度で開示し、どの目的外利用統制を課すかという情報法制の設計問題である」——の意味が鮮明になる。すなわち、本稿が提示したいのは、政策の賛否ではなく、各段階の移行に必要な法的根拠の特定、比例原則の充足要件、そして不動産ID基盤との整合性という、情報法制の設計論としての論点整理である。

8.2 許されない後退、そして求められる積極的推進

政府がデジタル社会の形成を国策として推進し、官民データ活用推進基本法でオープンデータ化を義務づけ、包括的データ戦略でベース・レジストリ整備を宣言した以上、そのまさに中核をなすべき不動産登記情報の公示機能を後退させることは、国家の政策的一貫性の観点から重大な疑義を生じさせるものであり、その法的正当性について厳格な検証が求められる。

しかし本稿が訴えたいのは、「情報劣化への反対」という守りの論点にとどまらない。不動産情報整備の歴史的蓄積を継承し、「データは新しい石油」という世界標準の認識の下に、不動産登記情報を積極的に無償化・オープンデータ化することで、日本の不動産市場を次の段階へと進化させるという、攻めのビジョンを前面に出すべきだということである。

携帯キャリアデータや電力スマートメーターデータが、プライバシー保護の枠組みの中で社会資源化され、新たな産業と行政サービスの基盤となってきたように、不動産登記情報もまた、適切な法的保護措置のもとで社会全体に還元されるべき公共的インフラである

ootnote 宇賀克也『情報公開・オープンデータ・公文書管理』（有斐閣、2019年）；同『新・個人情報保護法の逐条解説』（有斐閣、2021年）参照。．北欧諸国が実証した「無償化・オープンデータ化による経済的便益」、総務省統計委員

会担当室が確認した「パネルデータによる投機的取引の識別可能性」，そして不動産市場のグローバル化に伴う「外国人取得情報の透明化の急務」——これら三つの要請が重なる今こそ，受付帳の秘匿化・国籍情報の非開示という後退を明確に批判しながら，不動産登記情報の積極的なオープンデータ化・無償化への政策転換を強く求める。

「不動産情報は，行政機関が独占すべき内部管理情報ではない。権利情報（登記）・地積情報（地籍）・空間情報（座標・地図）という三軸の情報基盤を，不動産IDで接合し，行政法学上の「公共用物」として適切な法的保護措置のもとで市場・社会・研究に還元されるべき公的情報インフラとして整備することこそが，デジタル社会における不動産情報法制の歴史的使命である」——この認識の下に，登記法理の抜本的転換，地籍調査の抜本的加速化，14条地図整備の法定義務化，そして三軸を不動産IDで接合する統合プラットフォームの法定化という，四つの制度的再設計を断行することが，本稿の立法論的結論である。

謝辞

筆者は，「ドイツ法研究会」，「開発利益還元研究会」，「都市的土地利用研究会」などを通じて，田中啓一，稲本洋之助，宇賀克也，田山輝明，成田頼明，高橋寿一，大村謙二郎の各先生から多くの学びをいただいた。とりわけ稲本先生，宇賀先生，高橋先生，大村先生には個別に御指導をいただく機会を賜った。また，土地政策審議会土地情報部会事務局から総合規制改革会議，国土審議会不動産投資検討小委員会，総務省統計委員会担当室に至るまで，不動産情報整備の政策形成に携わる長い道のりを通じて，多くの実務家・研究者・行政官の方々から示唆をいただいていた。本稿は，それらすべての知的営みの上に成り立っている。ここに記して，心より御礼を申し上げる。

参考文献

- (1) Akerlof, G. A. (1970), "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500.
- (2) Arnott, R. (1989), "Housing Vacancies, Thin Markets, and Idiosyncratic

- Tastes,” *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 17(2), 223–249.
- (3) Baryl, E. A., and L. V. Zumpano (1995), “Buyer Search Duration in the Residential Real Estate Market: The Role of the Real Estate Agent,” *Journal of Real Estate Research*, 10(1), 1–13.
 - (4) Haurin, D. (1988), “The Duration of Marketing Time of Residential Housing,” *AREUEA Journal*, 16(4), 396–410.
 - (5) Nishimura, K. G. (1999), “Expectation Heterogeneity and Excessive Price Sensitivity in the Land Market,” *Japanese Economic Review*, 50, 27–44.
 - (6) Nishimura, K. G., and C. Shimizu (2003), “Distortion in Land Price Information—Mechanism in Sales Comparables and Appraisal Value Relation,” Center for International Research on the Japanese Economy, Faculty of Economics, The University of Tokyo, Discussion Paper CF-195.
 - (7) Nishimura, K. G., F. Yamazaki, T. Ide, and T. Watanabe (1999), “Distortionary Taxation, Excessive Price Sensitivity, and Japanese Land Markets,” NBER Working Paper 7254.
 - (8) Shimizu, C., K. G. Nishimura and Y. Asami (2004), “Search and Vacancy Costs in the Tokyo housing market: Attempt to measure social costs of imperfect information,” *Regional and Urban Development Studies*, 16(3), 210–230. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-940x.2005.00088.x>.
 - (9) Shimizu, C. and K. G. Nishimura (2006), “Biases in appraisal land price information: the case of Japan,” *Journal of Property Investment & Finance*, 24(2), 150–175.
 - (10) Stigler, G. J. (1961), “The Economics of Information,” *Journal of Political Economy*, 69(3), 213–225.
 - (11) Turnbull, G. K., and C. F. Sirmans (1993), “Information, Search, and

- House Prices,” *Regional Science and Urban Economics*, 23, 545–557.
- (12) Wheaton, W. (1990), “Vacancy, Search, and Prices in Housing Market Matching Model,” *Journal of Political Economy*, 61, 1270–1292.
- (13) 稲本洋之助・小柳春一郎・周藤利一（2004），『日本の土地法——歴史と現状——』，成文堂.
- (14) 田山輝明（1991），『ドイツの土地住宅法制』，成文堂.
- (15) 日本土地法学会編（2004），『土地バブル経済と法・都市の混迷』，有斐閣.
- (16) 土地取引規制調査実務研究会編著・国土庁土地局土地利用調整課監修（1999），『平成11年度版 土地取引規制関連 調査事務必携』，土地情報センター.
- (17) 国土庁土地局委託・日本不動産研究所（1988），『昭和62年度外国の土地関連情報調査』.
- (18) 荒井俊行（2013），「不動産取引価格およびその関連情報の公開・開示の促進について」，*土地総合研究*，21巻3号，73頁以下.
- (19) 清水千弘（2016），「透明で中立的な不動産流通市場の条件」，*土地総合研究*，24巻1号，49頁以下.
- (20) 西村清彦（2018），「不動産価格統計を取り巻く国際的議論」，*土地総合研究*，26巻4号，3頁以下.
- (21) 山本龍彦（2017），『プライバシーの権利を考える』，信山社.
- (22) 宇賀克也（2019），『個人情報保護と利用』，有斐閣.
- (23) Berlee, A. (2018), *Access to Personal Data in Public Land Registers: Balancing Publicity of Property Rights with the Rights to Privacy and Data Protection*, Eleven International Publishing.
- (24) Weisbord, R. K. and S. E. Sterk (2022), “The Commodification of Public Land Records,” *Notre Dame Law Review*, 97, 507ff.

- (25) 内閣府規制改革会議（2003）, 「規制改革の推進に関する第3次答申」（平成15年12月22日）.
- (26) 清水千弘・西村清彦・浅見泰司（2004）, 「不動産流通システムのコスト構造」, 季刊住宅土地経済, No.51（2004年冬季号）, 28-37, 社団法人日本住宅総合センター.
- (27) 平成エステート会流通活性化特別部会（2002）, 「効率的な不動産流通制度の再構築に向けて」, 梶杜康紘（三井不動産販売専務）代表, 西村清彦・浅見泰司・清水千弘ほか.
- (28) 国土交通省・財団法人日本不動産研究所（2008）, 「不動産ID・EDI研究会報告書」, 平成20年6月.
- (29) 総務省委託調査（2019）, 「不動産パネルデータベースの構築及びデータ分析に関する調査研究報告書」, 平成31年3月.
- (30) 総務省委託調査（2020）, 「不動産パネルデータベースの構築及びデータ分析に関する調査研究（第二期）報告書」, 令和2年3月.
- (31) デジタル庁（2021）, 「包括的データ戦略」（令和3年6月）閣議決定.
- (32) 各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議（2015）, 「Webサイト等による行政情報の提供・利用促進に関する基本的指針」（平成27年3月27日）.
- (33) 国土交通省（2003）, 「土地総合情報システム」整備方針（不動産取引価格情報提供制度の基本的枠組み）.
- (34) HM Land Registry, Land Registration Act 2002 (c.9), Her Majesty's Stationery Office.
- (35) HM Land Registry, HM Land Registry Rules 2003 (SI 2003/1417).
- (36) HM Land Registry, Price Paid Data, Open Government Licence v3.0, <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/price-paid-data-downloads>.
- (37) Direction générale des Finances publiques (DGFIP), Demandes de

valeurs foncières (DVF), data.gouv.fr, <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/demandes-de-valeurs-foncieres/>.

- (38) Staudinger, J. von et al., Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, § § 873–902 (Allgemeines Liegenschaftsrecht I), 14. Aufl., Sellier—de Gruyter, Berlin, 2018.
- (39) Schöner, H., and K. Stöber, Grundbuchrecht, 15. Aufl., C. H. Beck, München, 2012.