

# 所有者不明土地問題研究会

## 中間整理

～所有者不明土地はどれだけ存在し、何が問題なのか  
議論の前提となる実態把握からのアプローチ～

平成29年6月

所有者不明土地問題研究会

## 目次

1. 「所有者不明土地問題」について	1
(1) はじめに	1
(2) 所有者不明土地問題研究会の設置、開催経緯等	3
(3) 本研究会で対象とする「所有者不明土地」	4
2. 「所有者不明土地」の具体的な支障事例	5
3. 「所有者不明土地」の量的把握	9
(1) サンプル調査等による実態把握	9
(2) 実態調査を活用した全体推計	12
4. 制度や仕組みの課題	15
5. 今後必要な検討～提言に向けて～	16
(参考)	
検討体制	17
検討経緯	19

## 1. 「所有者不明土地問題」について

### (1) はじめに

#### ① 今なぜ「所有者不明土地問題」に取り組むのか

##### (最近よく聞かれる現場からの声)

最近「所有者が分からない土地が増えて困る」と嘆く市町村長の声を聞くことが多い。公共事業用地を取得しようとしたところ、昭和初期に 50 数人の共有地であったものが相続により現在約 700 人の共有地となり、約 10 人の所有者の所在が不明で交渉が難航しているケースもある。土地の所有者の把握に多大の時間と費用を要したり、それでもなお不明のため大きく計画を変更するが、断念したりする例もある。東日本大震災でも高台移転事業の区域で土地取得が難航したことは記憶に新しい。農地の集積・集約化や森林の適正な管理なども含め、様々な分野で現場が直面する喫緊の課題になっている。

##### (全国的な広がりの実態は不明)

いわゆる「所有者不明土地問題」と一括りに言われるが、不明になっている原因も多々で、正確に言うと所有者は分かっても物理的になかなか追っていけないといったものまで、その内容も多様である。従来からこういった問題が発生していたはずだが、最近、各地の市町村から、実務に支障が出てくるようになったという声を聞くようになってきているのは、それだけ該当する土地が全国に広がってきたのではないかとも思われる。

しかし、どの土地が「所有者不明土地」に該当するのかは、探索等をしてはじめて判明することから、そもそも議論の前提となる、全国的な広がりの実態は明らかでない。

#### ② 時代背景

##### (人口減少・少子高齢化)

人口減少・少子高齢化に伴い、2050 年代には日本の全人口が 1 億人を割り、若年女性の減少や大都市圏への若者の集中などが進むと 2040 年には全国 896 の市区町村が「消滅可能性都市」に該当すると推計されている。全国的に高齢化が進展する中、三大都市圏の高齢化は今後急速に進むと見込まれている。

##### (空き家・空き地問題)

空き家について現状を見ると、2013 年現在、全国で 820 万戸の空き家が存在している。今後、世帯数の減少等により、20 年後の 2033 年には 2,150 万戸にまで急増するとも見込まれている。特に利活用が見込まれない空き家の敷地は、空き

家除却後には空き地化する可能性が高く、空き地の管理が放棄された場合には、所有者が不明化するおそれがある。

**(資産価値の低下～さらには土地を所有することへの負担感まで)**

最近の地価の動向を見ると二極化が進む傾向が見られる。地方部など、土地需要が低下している地域では、不在地主化や高齢化等も影響して、所有者による適切な管理がされない土地の増加などが進む中、不動産としての土地の資産価値の低下、さらには土地を所有することへの負担感さえ見られる。

**③ 土地所有者の把握が困難となる一因**

**(不動産登記簿の情報が必ずしも最新ではない)**

土地の権利関係の公示制度である不動産登記制度上、所有権の登記は第三者対抗要件で義務化されている訳ではないため、相続登記がされずに、不動産登記簿に記録された所有権登記名義人が現在の所有者でない場合も多い。

我が国では、特に相続の発生時に、登記がされないことが多く、相続が連鎖することで、問題は時を経るに従ってネズミ算的に拡大している。人口減少社会の日本の将来にとって、ボディーブローのようにマイナスの影響を与えかねない問題である。しかも、この問題は、現時点では国民にとって中々身近に感じるものがなく、気がついたときには既に対応が困難になってしまうというやっかいな性格を有している。

前述の時代背景の中、土地の保有や管理に対する関心が薄れつつある等の状況下、所有者不明土地は、日本の人と国土の関係性の時代的变化を象徴する問題で、不動産登記制度のみならず、日本の近代化以来の財産権のあり方とも関わる本質的な課題を提示している。

**④ 所有者不明土地が社会に与える影響**

**(公共事業の用地取得のみならず、農地の集積・集約化、森林の適正な管理上も課題)**

所有者不明土地への対応は、従来より公共事業の用地取得の際には問題となっており、土地収用法の不明裁決制度や不在者財産管理制度の活用などで対応してきた。

近年は、担い手の減少に直面している1次産業においても、農地の集積・集約化や森林の適正な管理を推進する上で、所有者不明土地が問題となってきた。これらについて、農地法や森林法で制度的な手当ては行ってきたが、適用実績が低調であるなど、引き続き大きな課題となっている。

**(国土の適切な管理、防犯・防災、国土強靱化等の観点からも課題)**

国民にとって国土、あるいは住まう地域が安心な生活空間であることは不可欠

であり、所有者不明土地問題は管理が不適切で生活環境の悪化にも繋がることから適切な対応が必要である。

例えば、所有者不明土地が山林等である場合は、豪雨等による防災の観点から課題となるほか、都市部であっても管理が不適切であると防犯・防災上の課題ともなってくる。

また、災害発生時の円滑な復旧・復興はもちろんのこと、将来の災害発生時の復旧・復興を円滑に進めるための備えとしての事前復興、あるいは国土強靱化といった観点からも課題となってくる。

## ⑤ 多死社会、大量相続時代～全国で大量の相続が発生する前に～

団塊の世代が 80 歳代を超える、あるいは平均寿命を迎えるようになる 2030 年以降は毎年の死亡者数が 2015 年現在より約 40 万人増えてピーク時には年間約 168 万人にもなると推計されており、大量の相続が発生することが見込まれる。

団塊の世代には、高度成長期に大都市に出てきた不在地主も多いと想定される。今後こうした世代（第一世代）からの大量相続が発生すると、その相続人の第二世代では、相続した土地を見たことがない、さらには認識もしていないということとなり、さらに問題が深刻になっていくことも考えられる。

このように、相続が連鎖をして、現実にはねずみ算的に相続人が膨れ上がっていくので、全国で大量の相続が発生する前に、この問題について一定の整理をしておかなければいけない。

## (2) 所有者不明土地問題研究会の設置、開催経緯等

### (設置の目的)

これまでに述べてきたように、所有者不明土地問題への対応が喫緊の課題であることを踏まえ、本年 1 月、問題意識を共有する学識経験者や実務者の民間プラットフォームである「所有者不明土地問題研究会」を設置し、以下を目的として検討を進めることとした。

- ・ 上記のような背景を有する所有者不明土地問題の実態を調査し、それが将来の日本社会に与える経済的・社会的な影響の深刻さを推計し、できる限り分かりやすく国民に提示すること
- ・ この問題の根源にある時代に合わなくなっている土地制度とその運用の課題を明らかにし、その解決のために新たな仕組みを提案すること
- ・ こうした民間プラットフォームの政策提言によって国民の関心が高まり、政策課題としての認知が進むことを期待

### (検討体制等)

具体的な検討体制としては、有識者、専門家、自治体、オブザーバーとして関係省庁の参画も得て、所有者不明土地問題研究会を設置するとともに、実態把握に係る作業等を行うため、ワーキンググループを設置し、調査・分析手法の検討、研究会資料のとりまとめ等を実施した。またこれらの検討体制の事務局は国土計画協会に設置した。

本中間整理は、昨年12月の準備会合、本年1月の第1回研究会、その後4回に渡るワーキンググループにおける検討、6月の第2回研究会を経て、実態把握の結果を中心に中間的にとりまとめたものである。

### **(3) 本研究会で対象とする「所有者不明土地」**

いわゆる「所有者不明土地問題」と一括りに言われるが、不明になっている原因も多々で、正確に言うと所有者は分かっても物理的になかなか追っていけないといったものまで、その内容も多様である。

本研究会では、こうした現場で時間やコストを要する、あるいは隘路となるような様々なケースを広範に捉えて検討を行うこととする。

このため、本研究会で対象とする「所有者不明土地」とは、「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」とする。具体的には以下のような例があげられる。(本中間整理では特にことわりがない限り、以下単に「所有者不明土地」という。)

#### **【具体例】**

- ・ 所有者の探索を行う者の利用できる台帳が更新されていない、台帳間の情報が異なるなどの理由により、所有者（登記名義人が死亡している場合は、その相続人も含む。）の特定を直ちに行うことが難しい土地
- ・ 所有者を特定できたとしても、転出先・転居先が追えないなどの理由により、その所在が不明である土地
- ・ 登記名義人が死亡しており、その相続人を特定できたとしても、相続人が多数となっている土地
- ・ 所有者の探索を行う者の利用できる台帳に、全ての共有者が記載されていない共有地

## 2. 「所有者不明土地」の具体的な支障事例

どのような現場でどのような支障が具体的に生じているのか、本研究会に参加している大都市部の政令市から中山間を抱える町までの市町村、議論に協力していただいたその他の自治体や有識者からのヒアリングを通じて、具体的な支障事例の把握を行ってきた。

以下に示すとおり、公共事業の用地取得から、余剰地処分、私道や空き地の管理、地籍調査、農地利用、森林整備、徴税など様々な分野で多岐に渡る支障事例が見られる。

また、山林部を多く抱える地方の中山間都市をはじめ、大都市部においても課題となってきた様子が見えてくる。

### ① 公共事業における用地取得

#### (共有者多数により所有者探索や交渉が長期化)

- ・ 墓地の用地取得に際し、登記簿に明治時代の所有者しか記載されていなかったことから、所有者の把握に時間を要し、用地取得に約10年要した。
- ・ 集会所(共有地)の用地取得に際し、昭和初期当時は50数名の共有地であったが、その後相続により約700名の共有地となった。所有者の把握や交渉に多大な時間と費用を要するとともに、約10名の所在不明者がおり、交渉は難航。
- ・ 共有林(15名分)の買収に関して、15名の内1名の相続関係人が30名あり、その内1名が行方不明。また、別の1名が相続人不在であったことにより共有林の買収が極めて困難となった。

#### (土地所有者が海外在住)

- ・ 用地の所有権者が在外の場合は、買収価格を含めて公共事業への理解・協力が得られにくくなっている。

#### (所有権登記が特殊なため、特別の対応が必要)

- ・ 買収予定地の登記簿において「表題部」に所有者の住所の記載が無く、所有者が特定できない。
- ・ 買収予定地に無番地が存在し、その隣接所有者が筆界特定制度を活用するにも、費用負担を伴うため隣接地の筆界確定作業が進まず、事業に協力的な隣接者の買収予定地の買収が困難
- ・ 買収予定地の登記簿には所有者代表外4名としか記載がなく、代表人の子孫に聞き取り調査したが、1名については全く不明のまま。

#### (不在者財産管理制度の活用が必要な土地)

- ・ 買収予定地の所有者が行方不明であり、行方不明者の兄弟と交渉を重ねた結

果、不在者財産管理制度を活用して買収。

- ・ 買収予定地の所有者が行方不明であり、不在者管理制度の活用を検討したが、1年から2年程度の事業遅延となる見込みであった。当該土地の固定資産税が滞納となっていたので差し押さえ処分の後、公売を行い、土地開発公社により買収することで解決。

## ② 余剰地処分

- ・ 市有地の隣接地が土地所有者不明のため境界確定等が困難になり、余剰地処分等に支障が生じている。
- ・ 一般の通行がなく、機能を果たしていない道路や溝渠については、隣接者の申請に基づいて払い下げを行っている。申請の際に、当該道路や溝渠の隣接者全員の同意を得なければならない要件にしているため、所有者不明の土地が存在する場合は、全員の同意を得られず、払い下げの申請が行えない。

## ③ 私道管理

- ・ 密集市街地において既存の私道を生かした道路整備（公道化）を地域と検討しているが、所有者不明土地があるため協議が進まない。
- ・ 用地を寄附受けすることにより、私道の公道化を推進しているが、所有者不明の土地が存在することにより、公道化の申請が行えない。
- ・ 私道に対して舗装費用等の助成制度を設けているが、私道の土地の所有者全員の同意を助成要件としているため、所有者不明土地が存在する場合は、全員の同意を得られず、助成が受けられない。
- ・ 別荘地内道路の所有者たる開発事業者は既に実体なし。別荘所有者は地縁団体を組織し自主管理や道路の取得を模索するも進展なし。

## ④ 地籍調査

- ・ 境界確認の立会のため所有者を探す場合、登記名義人及び相続人の追跡調査を行うが、住民票の除票・戸籍の付票の保存年限があり、調査しきれず、境界の確認が得られないケースがある。その結果、隣接土地も含めて筆界が未定のまま処理される。

## ⑤ 空き地等の管理

- ・ 樹木や雑草の繁茂により、防犯上、危険な土地になったものを適正管理するために市の所有とする方針だが、所有者である株式会社が当該不動産を破産財団から放棄したまま破産手続廃止決定が確定していたため、裁判所へ清算人選任申立を行い、選任された清算人と価格協議を行い、用地取得を行った。当初の裁判所への事前相談から、売買契約締結まで約4か月を要した。
- ・ 火災により建物所有者が焼死したのち相続人は相続を放棄。火災後の建物等の処分について解決策が見いだせない。
- ・ 登記簿上の土地所有者住所は満州国。不法投棄と見られる廃棄物の処分につ



いて、保管品か廃棄物かの判断ができず、解決策が見いだせない。

- ・ 長年来利用されていない土地に作られたスズメバチの駆除について、以前の所有者と連絡がつかず、解決策が見いだせない。
- ・ 積極的な意思が無いままに相続した未活用の別荘について売買も難しく管理もしきれないため市への寄付について相続人から相談。市として必要性が無いため寄付については断らざるを得なかった。
- ・ 崩落の恐れのある擁壁の上に位置する所有者不明土地に対して、台風や豪雨による二次災害を防止するための注意喚起や宅地造成規制法に基づく改善勧告など、必要な措置をとることができない。

## ⑥ 空き家等対策

- ・ 長屋一棟であれば売却できる可能性が非常に高い場合でも、長屋の一部が所有者不明であると、売却不可の状態で放置するしかないとの相談を受けている。このままでは老朽危険家屋になる可能性が高い。
- ・ 空家等特別措置法に基づき管理不全な空家に指導を行う際、所有者不明のものや相続放棄により管理責任者が存在しないものがあり、指導ができないケースがある。
- ・ 空家等特別措置法に基づく、所有者不明の特定空家等に対する略式代執行の措置件数の実績は平成 27 年度 8 件、平成 28 年度 26 件（平成 29 年 3 月 31 日時点国土交通省・総務省調査（速報値））。

## ⑦ 農地利用

- ・ 農地中間管理事業において、相続登記がなされていないことにより、農地中間管理機構による引受けが困難となり、受け手とのマッチングまで行かないケースが多い。
- ・ 農地利用意向調査では、対象農地の相続権者の多くは市外に居住しており、農地管理の意識が希薄であり、農地相続の手間及びその後の農地管理を憂慮し、相続権者があえて相続登記手続きを行わない意思表示をする事例がある。
- ・ 過去に実施した土地改良事業等により整備された農道・用排水路用地の中に、所有者不明の民地が存在するため市への移転登記ができていない。

## ⑧ 森林整備

- ・ 野生動物による被害を低減することを目的とする森林の伐採事業の実施に際し、所有者不明の森林については伐採が行えないため、事業効果が低下。
- ・ 100ha（約 500 筆）の森林について、集約化施策を目的として所有者の特定を行ったところ、対象地の所有者が 45 名と判明したが、全体の約 3 割の所有者は相続未登記で相続人調査が必要となり、最終的な所有者の特定・確認作業に 1 年 2 カ月もの期間を要した。

## ⑨ 徴税

- ・ ある自治体では、固定資産税の納税通知書が戻される事例は年間 2,000 件。公示送達件数は年間約 430 件程度。課税保留件数は約 180 件で、年々増加傾向。
- ・ 所有者の転居等による一時的な所在不明などの事例や相続時に届出がなされる代表相続人の届出が一定期間行われず、滞納となる事例が発生しており、新たな送付先や相続関係人の調査に多くの時間と人員を要する。
- ・ これまで課税保留をしてこなかった自治体においても、導入について検討中。

#### ⑩ 史跡指定

- ・ 国による史跡指定には土地所有者の同意が必要となっている。対象となる史跡の一部の土地が共有者多数のケースにおいて、所有権利者は判明したものの、遠方者も大勢いたため、時間的な制約があり全員の同意を得ることを断念し、該当部分を外して史跡指定。

#### ⑪ その他地域づくり

- ・ 将来的に存続が危ぶまれる集落において、基幹作物の高収益化、高齢化等を踏まえた管理負荷やコスト低減、災害リスクの少ない土地利用の選択など、地域で新たな土地利用を行う際に、登記簿上、約 2 割が不在村化、重点利用区域に 50 年以上経過する土地が点在し、阻害要因となっている。

#### (所有者不明土地に係る問題点)

以上のような、地域づくりの現場や市民生活で支障となっているこれらの事象に共通していることをまとめると、当研究会としては、主に以下の問題点があると考えられる。

**問題点 1：不動産登記簿の情報が必ずしも最新ではない。**

**問題点 2：土地所有者の探索に時間・費用がかかっている。**

**問題点 3：相続が発生している場合などでは、探索しても真の土地所有者にたどりつけないことがある。**

**問題点 4：所有者不明土地について、市町村を中心に、必ずしも農地法・森林法・土地収用法などの既存制度が活用されていない。**

**問題点 5：公共セクターのみならず、民間事業者や一般市民も所有者不明土地の扱いに苦慮しており、その弊害は、国土の荒廃、課税漏れ、治安悪化、廃墟、土地利用・取引の停滞等、多岐にわたる。**

### 3. 「所有者不明土地」の量的把握

議論の前提となる実態の把握として、2. のほか、そもそもこうした土地がどれだけ存在するのか、その把握を試みる。

(「所有者不明土地」の総量は把握できていない～実際に探索をしてはじめて判明)

通常、土地の所有者については、不動産登記簿により土地に関する登記記録を確認することとなるが、我が国では不動産登記は第三者対抗要件であり義務化されていないため、登記簿上の登記名義人が現在の所有者でない場合も多い。その原因の一つとして、相続発生時に適切に登記を行っていないことがあげられる。

登記名義人が現在の所有者でない場合がどれだけあるか、言い換えると「所有者不明土地」がどれだけ存在するのか、その総量の全体像を示すデータは存在しない。なぜならば、「所有者不明土地」は必要に応じて所有者の調査を行った際にはじめて判明するものであるからである。仮に「所有者不明土地」の正確な全体像の把握をしようと思えば、莫大なコストと労力を要することとなる。

今回、本研究会においては、関係省庁、委員として参加している市町村等の協力を得て、以下のとおり、いくつかのサンプル調査を行うとともに、それをもとに推計を行うことにより「所有者不明土地」の全体像の把握を試みた。

#### (1) サンプル調査等による実態把握

##### ① 地籍調査の過程で、約2割の土地が所有者不明と判明。

国土交通省が行っている地籍調査においては、境界確定のために土地所有者の立ち会いが必要であることから、調査にあたって、登記簿上の登記名義人（土地所有者）の登記簿上の住所に、調査実施者から現地調査の通知を郵送する。この方法により通知が到達しなかったものは、登記簿上の登記名義人や登記名義人住所等が現状と異なり、いわば真の土地所有者がただちには分からない、又は所有者に連絡がつかない土地（所有者不明土地）であると言える。

そこで、当研究会が、国土交通省の協力を得て平成28年度に地籍調査を実施した1,130地区（563市区町村）の約62万筆について調査したところ、20.1%が所有者不明土地であることが判明した。地帯別にみると、林地が最も高く25.6%となっており、都市部（D I D地区）でも14.5%となっていた。

なお、地籍調査では、これらの土地について、登記名義人の戸籍・住民票等により土地所有者の所在を調査し、再通知している。追跡調査の結果、ほぼ全ての土地所有者に通知が行き届き、最終的に所在不明である土地は全体の0.41%にとどまっているが、探索に多くの時間と手間がかかっていることが明らかになった。

<sup>1</sup>また、追跡調査が必要になった原因については、

---

<sup>1</sup> 共有地の地籍調査では、共有者全員の立ち会いが必要となるものではない。そのた

- ・相続による所有権移転の未登記 66.7%
  - ・住所変更の未登記 32.4%
  - ・売買・交換等による所有権移転の未登記 1.0%
- となっている。

## ② 不動産登記簿で50年以上前の古い登記のままのものは、大都市では1割以下だが、中小都市・中山間地域では2割を超えている。

全国の法務局で管理している不動産登記簿には、登記名義人の氏名・住所に加え、最後に登記が行われた年月日が記載されている。最後に登記が行われてから長期間経過しているものは、相続登記が未了となっているおそれがあると言える。

そこで、当研究会は、法務省の協力を得て、大都市、中小都市、中山間地域などの地域バランス、宅地、農地、林地などの地目バランスに配慮しつつ、全国10箇所の地区の約10万筆の土地の所有権の登記について、最後の登記からの経過年数を調査した。その結果、登記名義人が自然人<sup>2</sup>であるもののうち、最後の登記から50年以上経過しているものが、大都市<sup>3</sup>で6.6%、中小都市・中山間地域<sup>4</sup>では26.6%あることが分かった。最後の登記から90年以上経過しているものも、大都市で0.4%、大都市以外で7.0%あった。

大都市以外で相続登記未了のおそれがある土地が多くなっているのは、財産価値が低いことや相続後に土地を売却する可能性が低いために、費用をかけてまで登記をしようとする意欲が小さいことも原因の一つと考えられる。

## ③ 最後の登記からの経過年数が長いほど、不明率は高くなる傾向。

当研究会では、平成27年度及び平成28年度の地籍調査実施地区のうち、15地区（13市町）の15,313個の所有権について、地籍調査の過程で把握した「所有者不明土地」と最後の登記からの経過年数との関係を、試行的に整理した。その結果、全体の所有者不明率は36%あったが、登記経過年数が30年未満のものでは21%、30～49年で37%、50～69年で62%、70～89年で79%と、最後の登記からの年数が経過するほど、所有者不明率が高くなる傾向が見られた。この傾向は、宅地、農地、林地いずれも共通である。

---

め、公共事業の用地取得のように、全ての共有者の同意を必要とする場面では、所有者探索はより多くの時間と手間がかかる場合がある。なお、所在不明である土地は全体では0.41%であるが、宅地や林地など地帯によって差があり、0.14%～0.57%となっている。

<sup>2</sup> 登記名義人が官公庁や法人である場合もあるが、相続未登記のおそれがあるものを抽出するため、自然人に限って集計している。

<sup>3</sup> 大都市：仙台市、神戸市等

<sup>4</sup> 大都市以外：高知県四万十町、高知県大豊町、静岡県熱海市、岡山県高梁市、長野県飯田市、東京都三鷹市等

なお、経過年数が長期となっても所有者不明率が100%とならないのは、登記名義人が死亡していても、当該土地に居住している相続人等が地籍調査の通知を受け取ることなど、通知が到達することがあるためである。

**④ 相続未登記農地及びそのおそれのある農地の面積は全農地の約2割だが、その94%で事実上の管理者が存在。（※農地に関する既往の悉皆調査）**

農林水産省は、相続未登記農地の存在が担い手への農地の集積・集約化を進める上での阻害要因になっているとの指摘があることを踏まえ、全農地の悉皆調査を行った。具体的には、各農業委員会において農地台帳上の農地の登記名義人について、固定資産課税台帳及び住民基本台帳上のデータとそれぞれ照合することにより、相続未登記農地やそのおそれのある農地を把握した。

その結果、相続未登記農地<sup>5</sup>及びそのおそれのある農地の面積合計は約93万haで全農地面積の約2割であった。そのうち、遊休農地となっていたものは、約5万4千ha（6%）にとどまり、94%は実際に耕作が行われており、事実上の管理者が存在することが分かった。

農地法では、所有者不明の遊休農地について、農業委員会による公示を経て都道府県知事による裁定を行うことで、農地中間管理機構が利用権を取得する制度を設けているが、この制度を活用するための事前準備（不動産登記簿上の所有者の除籍謄本の収集等）が難しいこと等により、活用しにくいとの声もあり、実績は2件（静岡県、青森県）にとどまっている。現在事実上の管理者がいる所有者不明農地も、担い手の高齢化にともない今後リタイアにより農地の貸付け希望が多く出てくることが想定されるが、この農地法に基づく制度の活用が進まない場合、遊休農地化が進行する可能性がある。

**⑤ 司法書士が依頼を受けた相続登記のうち、山林など資産価値のない土地については相続未登記とするよう依頼されるケースが約3%発生（年間約3万件の相続未登記が発生している可能性）（※既往調査）**

相続人は相続登記をしようとする場合、司法書士に依頼することが多くなっているため、司法書士は相続登記の実態を幅広く把握していると言える。

そこで、日本司法書士会連合会が全国の司法書士に対して、相続登記に関する依頼内容についてアンケートを実施<sup>6</sup>したところ、77,025件の相続登記案件のうち、約3%で一部不動産のみの登記が行われ、相続未登記の土地が発生していることが分かった。全国では年間100万件の相続登記が行われていることから、約

<sup>5</sup> 「相続未登記農地」：登記名義人が死亡していることが確認された農地。「相続未登記のおそれのある農地」：住民基本台帳上ではその生死が確認できず、相続未登記となっているおそれのある農地。

<sup>6</sup> 全国の司法書士から797件の回答を得た（平成29年3月実施）

3万件の相続未登記が毎年発生している可能性がある。

一部不動産の相続登記をしないよう依頼された案件では、対象地目としては山林が約40%で最も多い。また相続登記をしないよう依頼した理由は、「数次相続が発生しており、遺産分割困難」と「数次相続が発生しており、相続人の探索費用がかかるため」の合計で約33%、「資産価値がないから」が約20%となっている。

また、同アンケートでは、約3%の相続登記案件で、不動産の自治体への寄付相談、約2%で不動産の相続放棄相談が発生しており、国民の土地の所有意欲の減退が起こっていることを示唆している。

#### (サンプル調査から見た不明土地問題の原因)

サンプル調査及び関連する既往調査の結果は上記のとおりで、所有者不明土地問題が、大都市から中山間地まで全国的に、また地目横断的に広がっていることが定量的にも示されたが、当研究会として考える、不明土地問題が広がっている原因のポイントは以下の通りである。

#### ポイント1：人口減少、少子高齢化による土地需要・資産価値の低下

#### ポイント2：先祖伝来の土地への関心の低下や管理に対する負担感の増加

#### ポイント3：地方から大都市・海外への人口移動に伴う不在地主の増加

#### ポイント4：登記の必要性の認識の欠如

### (2) 実態調査を活用した全体推計

以下、所有者不明土地が全国にどれだけ存在するのか、そのための全体推計を試みる。

前述の①～⑤では、限られたサンプルや地目などからのデータとなっており、全国値を算出するには、さらに推計作業などが必要となるため、以下の通り作業を行った。

#### ① **地籍調査によるサンプル調査を活用して全国に拡大推計すると全国の不明率は20%。不明土地の面積は約410万ha。**

前述の「悉皆調査及びサンプル調査結果」①に記載した地籍調査(28年度)の過程から得られた不明率の調査結果は、必ずしも全国の傾向を代表しているとは言い切れないことから(※)、拡大推計を行うことにより全国に拡大した場合の不明率の算出を試みる。

※地籍調査は、土地利用ニーズが高いところから順次行っている可能性

があるため、調査実施済みの地区と未実施の地区では、不明率に乖離があるおそれがある。

前述の「悉皆調査及びサンプル調査結果」①に記載した地籍調査（28年度）の過程から得られた不明率の調査結果は、全体で20.1%であったが、上記拡大推計を行った結果、不動産登記簿のみでは所在不明である広義の所有者不明率は20.3%であった。平成28年度地籍調査データによる不明率は約20%と考えられる。

（地帯別に見ても、DIDは14.5%→13.9%、宅地は17.4%→14.0%、農地は16.9%→18.5%、林地は25.6%→25.7%と大きくは変わらない。）

また、これらの不明率を地目別面積に掛け合わせ、所有者不明土地と考えられる面積に換算すると、410万haに相当すると推計される。

なお、今回の拡大推計等は、あくまでも一つの試算結果であり、よりの確な推計方法などについては、今後も更なる検討が必要と考えられる。

#### <備考>

##### ○所有者不明率の拡大推計方法

- ・①地籍調査の対象地区の面積と、②地籍調査の対象地区が含まれる市区町村の土地面積の比率により、登記数と不明数を補正。

登記数（市区町村別）＝登記数（地籍調査の対象地区別）×（②/①）

不明数（市区町村別）＝不明数（地籍調査の対象地区別）×（②/①）

- ・相関式の決定係数が比較的高かった「登記数（市区町村別）」⇔「総人口（市区町村別）」、「不明数（市区町村別）」⇔「65歳以上死亡者数（市区町村別）」との関係式から、全国の市区町村に拡大推計。

##### ○所有者不明土地面積の推計方法

- ・地目別（宅地、農地、林地）の土地面積に、それぞれの所有者不明率を乗じることで推計。
- ・地目別の土地面積は、各省の各種統計資料を組み合わせる算出したもの（地目毎の私有地面積）に、個人保有の比率を乗じて推計。
- ・なお、ここでの「所有者不明」としては、登記簿上の登記名義人（土地所有者）の登記簿上の住所に、調査実施者から現地調査の通知を郵送し、この方法により通知が到達しなかった場合を計上。

## ② 登記経過年数と不明率の相関を使って約10万サンプル調査の不明率を算出した結果、不明率は約29%。

前述サンプル調査結果③の通り、地籍調査実施市町村の協力を得て、各筆の「最後の登記からの経過年数」を調べ、地籍調査の過程で把握した「所有者不明土地」

との関係を整理し、最後の登記からの経過年数ごとの所有者不明率を推計する。<sup>7</sup>  
この推計結果を用いて、前述サンプル調査②の結果に掛け合わせることで、約10万サンプルの不明率を算出した結果、不明率は約29%であった。

なお、ここで算出された不明率は、前述サンプル調査①の不明率約20%や、サンプル調査②の最後の登記からの経過年数が50年以上の割合（大都市6.6%、大都市以外26.6%）と比べると高い値を示しており、これはあくまでも一つの試算である点に注意を要する。

原因としては、前述サンプル調査③のサンプル数が約1万5千筆程度に過ぎず、全国の傾向を代表しているとは言えない点などが考えられる。

より代表性の高い値を得るにはサンプル数を増やしていくなどにより、さらなる分析を行う必要がある。

#### <備考>

##### ○分析方法

- ・(B) 法務省調査では、10万筆における登記経過年と登記数の関係、(C) 国土交通省の地籍追跡調査では、最後の登記からの経過年数と不明率の関係が把握できることから、両者を統合して、10万筆の所有者不明数（筆数）を推計。
- ・宅地において、登記経過年数と不明率のばらつきは少ない一方、農地等では多少のばらつきが見られる等、より代表性の高い値を得るには、今後も更なる分析が必要。

※今回、本章で対象としているのは、「所有者台帳（不動産登記簿等）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）であり、別途調査をすれば判明するケースが多く、対象地全てが直ちに問題というわけではない。

---

<sup>7</sup> サンプル調査となるため、推計した不明率が、全国の傾向を代表しているとは言えないことに留意。



## 4. 制度や仕組みの課題

1. から 3. で触れてきた背景や所有者不明土地の発生構造に起因し、制度や仕組みの課題として見えてくるのは以下の 4 点。今回の中間整理以降、各課題を整理するとともに、そこから見えてくる論点、これまでの取組・現行制度での対応と限界点の整理、対応の方向性に関する議論等を進め、本年秋頃を目途にとりまとめる予定の提言に反映していくこととする。

### 今後議論を深める 4 つの課題

#### **課題 1：所有者の探索の円滑化**

- ① 各種台帳間の情報共有・連携やマイナンバーの活用
- ② 地籍調査の活用
- ③ 海外居住者の情報把握

#### **課題 2：所有者不明土地の管理・利活用**

- ① 所有者不明土地の利用を可能とする制度の検討
- ② 所有権取得に係る既存制度の改善
- ③ 外部不経済防止のための一時的な管理
- ④ 関連する環境整備  
(ポータルサイトの開設などによる公告手続の簡略化などの検討)

#### **課題 3：所有者不明土地の増加防止**

- ① 相続登記の促進や長期間相続登記が未了の土地の解消
- ② 登記の義務化など、不動産登記制度のあり方の検討
- ③ 地理空間情報を活用した土地情報基盤の整備

#### **課題 4：土地所有のあり方の見直し**

- ① 所有権の「消極的濫用」に対応した所有者の責務の検討
- ② 土地所有権の放棄、寄付、その帰属・受け皿に関する制度の検討

## 5. 今後必要な検討～提言に向けて～

中間整理を踏まえて、秋頃を目途とする提言のとりまとめに向けて以下の事項に取り組む。

### ① 相続未登記の発生状況の将来推計（中間整理以降）

今後、毎年の死亡者数と相続登記件数の実績を活用して、相続未登記の発生状況を推計する。

中間整理以後、相続登記実施意向のアンケート調査を実施することで、毎年の相続未登記筆数や、今後発生する相続未登記筆数の推計を試みる。

（中間整理後の作業イメージ）

- ・ 相続予定土地の処分の意向調査（アンケート調査）を実施  
～大都市部に出て来るなど地方の出身地を離れた親世代（団塊世代）とその子供世代（団塊ジュニア世代）との間で、地方に残した土地に対する意識の差なども可能な限り考慮したアンケートを設計する。
- ・ 面積ベースでの推計が可能か検証を実施

### ② 経済的損失の試算の可能性の検討（中間整理以降）

抽出された具体的な支障事例（固定資産税の漏出、地籍調査・公共事業等における所有者探索コスト等）を踏まえて、経済的損失の試算を試みる。（現在、実施可能性について検討中。中間整理後に試算予定。）

### ③ 方向性を踏まえた今後必要な施策に関する検討（中間整理以降）

短期、中長期に囚われず、重要で手を付けるべきと考えられる施策について留意点も含めて、今後必要と考えられる施策について提言する。

4. で整理した方向性を踏まえ、あるべき姿について諸外国の制度等との比較も含めて提示する。

## 所有者不明土地問題研究会委員

(座長)

増田 寛也 東京大学公共政策大学院客員教授  
野村総合研究所顧問

(顧問)

加藤 勝信 衆議院議員（内閣府特命担当大臣）

(学識者委員)

安念 潤司 中央大学大学院法務研究科教授・弁護士  
北村 喜宣 上智大学法科大学院教授  
幸田 雅治 神奈川大学法学部教授・弁護士  
水津 太郎 慶應義塾大学法学部教授  
能見 善久 学習院大学法科大学院教授・東京大学名誉教授  
原田 保夫 一般財団法人民間都市開発推進機構理事長

(専門家（関係士業）委員)

稲野邊 俊 公益社団法人日本不動産鑑定士協会連合会副会長  
岡田 潤一郎 日本土地家屋調査士会連合会会長  
峯田 文雄 日本司法書士会連合会副会長  
橋本 賢二郎 日本弁護士連合会事務総長付特別嘱託  
宮本 雄司 日本税理士会連合会理事  
門間 勝 一般財団法人公共用地補償機構専務理事  
矢野 浩司 日本行政書士会連合会理事

(関係自治体委員)

久元 喜造 神戸市長  
清原 慶子 三鷹市長  
近藤 隆則 高梁市長  
岩崎 憲郎 大豊町長

(オブザーバー)

総務省、法務省、農林水産省、林野庁、国土交通省、全国市長会

## 所有者不明土地問題研究会

### ワーキンググループ メンバー

(座長)

増田 寛也 東京大学公共政策大学院客員教授  
野村総合研究所顧問

(顧問)

加藤 勝信 衆議院議員 (内閣府特命担当大臣)

(委員)

原田 保夫 一般財団法人民間都市開発推進機構理事長

(関係自治体委員)

久元 喜造 神戸市長  
清原 慶子 三鷹市長  
近藤 隆則 高梁市長  
岩崎 憲郎 大豊町長

(事務局等)

(一般財団法人) 国土計画協会、野村総合研究所ほか

(オブザーバー)

総務省、法務省、農林水産省、林野庁、国土交通省、全国市長会

※その他必要に応じて関係者に参画依頼

(その他自治体、過去の類似調査経験者、その他有識者等を想定)

## 所有者不明土地研究会 これまでの検討経緯

### 研究会第1回(平成29年1月23日)

- ・ 4市町における支障事例（神戸市、三鷹市、高梁市、大豊町）
- ・ 6土業による取り組み事例（日本不動産鑑定士協会連合会、日本土地家屋調査士会連合会、日本司法書士会連合会、日本税理士会連合会、(一般財団法人)公共用地補償機構、日本行政書士会連合会)
- ・ 関連データ（国土交通省、農林水産省、法務省）

### ワーキンググループ第1回(2月27日)

- ・ 実態把握について（WGでの作業方針）
- ・ 「土地の所有者不明（アンケートが示す問題の実態）」（東京財団吉原研究員）

### ワーキンググループ第2回(3月30日)

- ・ 「所有者不明土地に関する熱海市の問題例」（熱海市）
- ・ 「被災地における用地問題」国土交通省（元大槌町副町長）
- ・ 4市町における固定資産税及び地籍調査結果から見た所有者不明土地の状況（神戸市、三鷹市、高梁市、大豊町）
- ・ 各省の検討状況について  
国交省調査(地籍調査実施地区における登記経過年数と不明率の突き合わせ)

### ワーキンググループ第3回(4月28日)

- ・ 「地域づくりに影響を及ぼす土地所有者不明問題の実例」（三菱UFJリサーチ&コンサルティング阿部研究員）
- ・ 「飯田市における所有者不明土地等に係る事例」（飯田市）
- ・ 「不動産表示登記と防災」（日本土地家屋調査士会連合会）
- ・ 「神戸市における所有者不明土地の課題」（神戸市）
- ・ 各省の検討状況について  
国交省調査、法務省調査（10箇所10万筆）

### ワーキンググループ第4回(5月26日)

- ・ 「相続人不存在、所有権放棄、寄付等に関する司法書士アンケート」（日本司法書士会連合会）
- ・ 「指定都市市長会提言」（神戸市）
- ・ 各省の検討状況について
- ・ 中間整理骨子（案）

### 研究会第2回(6月26日) 中間整理案(実態把握結果)