

国土計画協会「国土計画に関する講演会」

所有者不明土地問題と法制度 —政策の進展と今後の課題—

2021年10月

東京財団政策研究所 研究員・研究部門主任 吉原祥子



東京財団政策研究所
THE TOKYO FOUNDATION FOR POLICY RESEARCH

本日の発表

1. 所有者不明土地問題とは
一民法・不動産登記法改正の背景
2. 国による制度見直しの要点
一土地制度の転換期
3. 今後の課題
一制度の周知、適切な運用、連携

「相続登記を義務化 所有者不明地 解消へ長期戦

～ 『負動産』国庫帰属可能に」

「所有者が不明な土地の解消に向けて、相続登記を義務化する改正不動産登記法などが今国会で成立した。2024年までに施行される予定だが、所有者がわかっていない土地は広大で、登記を促す取り組みは“長期戦”となりそうだ。個人の財産にかかわる新制度の円滑な運用には、国民への周知と理解、自治体の協力が欠かせない。」

(2021年6月11日付、読売新聞朝刊)

1. 所有者不明土地問題とは

—民法・不動産登記法改正の背景

- 不動産登記簿により所有者が直ちに判明しない、又は判明しても連絡がつかない土地
- 近年、こうした土地が東日本大震災（2011年）の復興事業や、空き家対策などの支障となる事例が表面化
- 平成28年度地籍調査における「所有者不明土地」

不動産登記簿上で所有者
の所在が確認できない
土地の割合

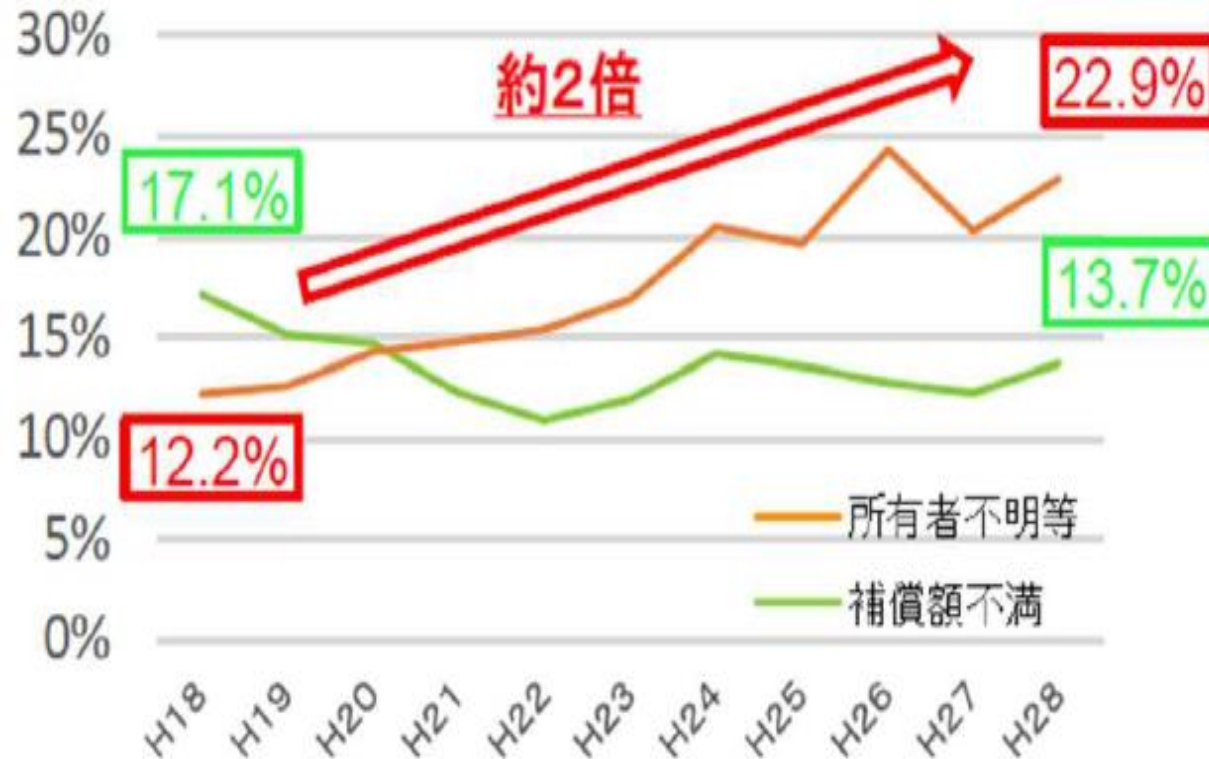
約20%
（所有者不明土地の外縁）
（相続登記未了66.7%、住所変更登記未了32.4%）

探索の結果、最終的に所
有者の所在が不明な土地

0.41%
（最狭義の所有者不明土地）

（出典：国土審議会土地政策分科会特別部会資料）

用地取得業務であい路となっている要因



出典：国土審議会土地政策分科会特別部会資料

なぜ、所有者不明土地問題が起きるのか？

➡「時代の変化」と「従来の土地制度」の狭間で
広がってきた構造的な課題

【時代の変化】

➤ 地域社会の縮小

- － 高齢化、人口減少（「担い手」「受け取り手」の減少）
- － 土地の資産価値の低下
- － 「自分の代で手放したい」（アンケート）

➤ 経済活動や人の移動のグローバル化：

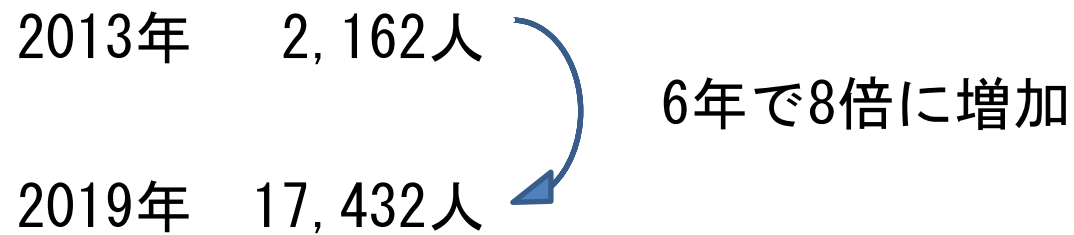
- － 土地所有者（納税義務者）≠在村地主≠管理者
- － 所有者の多様化、不在化（東京都）

「土地は預貯金や株式などに比べて有利な資産か」

（国土交通省「令和元年度 土地問題に関する国民の意識調査」）

	2019（令和元）年度	1993（平成5）年度
そう思う	<u>27.1%</u>	61.8%
<u>そうは思わない</u>	<u>45.3%</u> ←	<u>21.3%</u>

東京23区における、国外に住所を有する納税義務者 (固定資産税)



出所：『資産評価情報』 234号別冊、2020年1月、34頁、53頁

【日本の土地制度】

(1) 歴史的経緯

1871 (明治4) 年	廃藩置県、田畑勝手作の許可
1872 (明治5) 年	土地永代売買禁の解除
1873 (明治6) 年	地租改正
1886 (明治19) 年	登記法公布 (法律第1号)
1889 (明治22) 年	土地台帳規則
1890 (明治23) 年	大日本帝国憲法施行 (財産権を規定)
1898 (明治31) 年	民法施行 (所有権を規定)
1899 (明治32) 年	不動産登記法施行 (法律第24号)

【日本の土地制度】

(2) 権利に関する規定

<憲法29条>

- 1 財産権は、これを侵してはならない。
- 2 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。
- 3 私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。

<民法207条>

土地の所有権は、法令の制限内において、その土地の上下に及ぶ。

- ・ 土地売買規制：農地以外なし
- ・ 土地利用規制：実態上緩く、現状追認多い

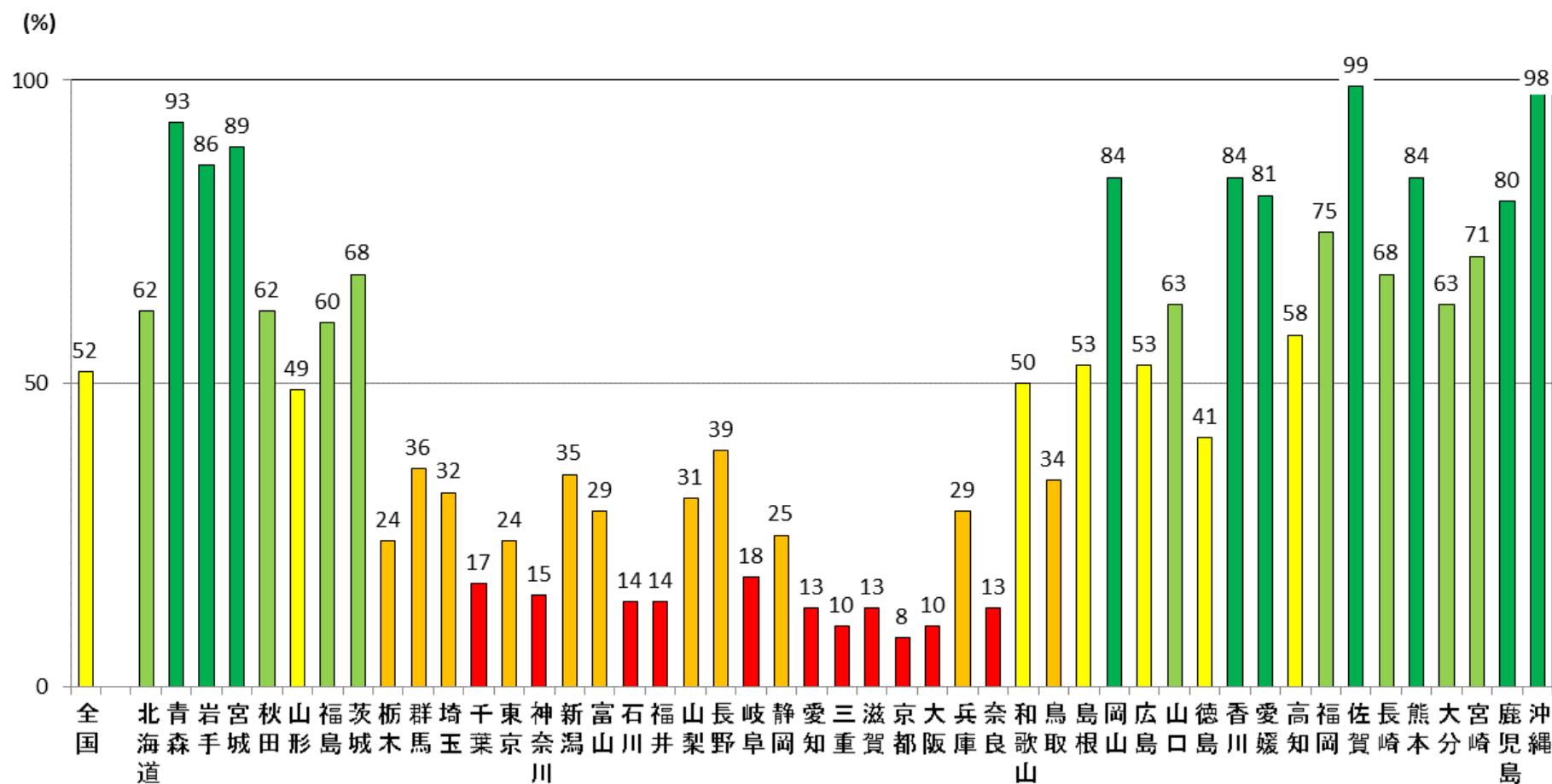
⇒ 強い土地所有権

【日本の土地制度】

（３）土地政策の土台となる「地図情報」と「権利情報」

- 地籍調査： 進捗率52% （グラフ）
- 不動産登記制度： 相続登記は任意（2021年4月改正で義務化）
手続きコスト＞資産価値（人口減少、地価下落）
相続登記のインセンティブ低下
台帳と実態の乖離⇒「所有者不明」

地籍調査進捗率（令和2年度末時点）



出所：国土交通省「地籍調査Website」

- 現行制度のままでは、資産価値や所有者の関心の低下した土地を中心に、管理不全や相続登記未了が慢性的に拡大するおそれ。
- 非居住者の権利関係の把握も困難。

国土交通省

15 所有者の所在の把握が難しい土地の存在

- 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連絡がつかない土地をいう。
(例えば登記名義人が死亡しており、その相続人の特定を直ちに行うことが出来ない土地や所有者を特定できても、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など)
- 所有者の所在の把握が難しい土地は、**私有地の約2割**(筆単位)が該当すると考えられ、相続登記等が行われないと、今後も増加する見込み。

最後に所有権に関する登記がされた原因年別の登記簿の割合



注) 国・都道府県・市町村名義の土地の除外、同一所有者の筆数の制限など一定の条件の下、集落毎に田・畑5～6割、山林・原野・雑種地3～4割、宅地1割程度の割合で、100サンプルずつ(4集落分)の登記簿を取得し分析

出典：平成26年度所有者不明化による国土の利用困難化に関する基礎的調査報告書(平成27年3月国土交通省国土政策局)を改変

農林水産省

全農地の約2割が相続未登記のおそれ

相続未登記農地（注1）	47万6, 529ha （うち遊休農地2万6, 787ha）
相続未登記のおそれのある農地（注2）	45万7, 819ha （うち遊休農地2万6, 896ha）
合計	93万4, 348ha （うち遊休農地5万3, 683ha（注3））

（注1） 登記名義人が死亡していることが確認された農地。

（注2） 登記名義人の市町村外転出、住民票除票の不存在等により、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。

（注3） 相続未登記農地等における遊休農地の面積については、48市町村では集計ができなかったため、結果に含まれず。

（出所）農林水産省「相続未登記農地等の実態調査の結果（平成28年8月時点）」

<http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/mitouki/mitouki.html>

法務省

不動産登記簿における相続登記未了土地調査

※割合は累積値

	最後の登記から90年 以上経過しているもの	最後の登記から70年 以上経過しているもの	最後の登記から50年 以上経過しているもの
大都市 (所有権の個数：24,360個)	0.4%	1.1%	6.6%
中小都市・中山間地域 (同上：93,986個)	7.0%	12.0%	26.6%

(出所) 法務省「不動産登記簿における相続登記未了土地調査について」(平成29年6月)
http://www.moj.go.jp/MINJI/minji05_00291.html

民間有識者会議

「所有者不明土地問題研究会」（座長：増田寛也氏）による推計

＜拡大推計：(A)地籍調査を活用した推計＞

全国の拡大推計の結果でも、所有者不明率は2割

■ 全国の所有者不明率は20.3%

- 地目別でも概ね同様の傾向。
(左：サンプル調査結果 右：拡大推計結果)

宅地：17.4% ➡ 14.0%

農地：16.9% ➡ 18.5%

林地：25.6% ➡ 25.7%

■ 所有者不明の土地面積では、 約410万haに相当

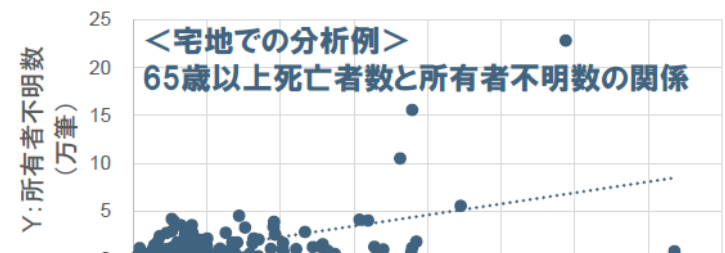
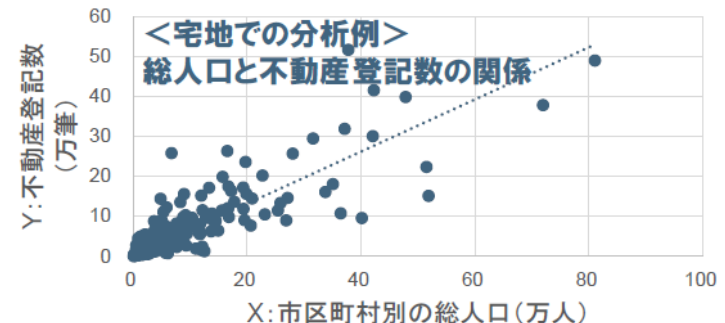
(参考：九州の土地面積：368万ha)

＜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し、この方法により通知が到達しなかった場合を計上

＜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。



＜将来推計：所有者不明土地による経済的損失＞

所有者不明土地の経済的損失は約6兆円(2017-2040年の累積)

- 算出可能なコスト・損失額を試算した結果、2016年単年での経済的損失は約1,800億円/年である。2040年までの所有者不明土地面積の増加等を考慮すると、2040年単年での経済的損失は約3,100億円/年にのぼり、累積では約6兆円に相当。
- 算出できなかった項目もあることから、実際はさらに大きな損失額となる可能性。

大項目		小項目	経済的損失(2017～2040年の累積)
1.	所有者不明土地を 利活用する場合の コスト・損失	(1)探索コスト	約500億円
		(2)手続きコスト	算出不可(一部(1)に含まれる)
		(3)機会損失	約22,000億円
		(4)災害発生時の潜在コスト	算出不可
2.	恒常的に発生する コスト・損失	(1)管理コスト	算出不可
		(2)管理不行き届きによるコスト	約36,000億円
		(3)税の滞納	約600億円
合計			約6兆円

※ここでの経済的損失は、把握可能なデータの制約のもとで、一定の仮定を置いた上で、算出可能な事項についてのみ行った試算の結果である点に注意が必要である。なお、試算の仮定等については、別紙を参照されたい。

全国の実態は、どうなっているのか？

～東京財団アンケート調査～

- 「相続未登記と固定資産税実務に関するアンケート調査」
(2014年秋実施)
- 全国888自治体より回答。回答率52%

アンケート調査の主な結果

- 557自治体（63%）が「『所有者不明化』による問題発生あり」（固定資産税の徴収困難化、空き家の危険家屋化、土地の放置・荒廃）
- 146自治体（16%）で「死亡者課税（※）あり」
（※相続未登記のため死亡者に課税）
- 770自治体（87%）が今後、死亡者課税は増えると予想

出所）東京財団政策研究所「土地の『所有者不明化』～自治体アンケートが示す問題の実態～」(2016年)（以下同）

自治体担当者のコメント（１） ～相続登記が進みづらい背景～

- 「土地の売買等も沈静化しており、正しく相続登記を行っていなくても当面実質的問題が発生しないケースが増えている」
- 「相続人が地元に残っていない。山林・田畑について、所有する土地がどこにあるかわからない方が多い」
- 「土地は利益となる場合よりも負担（毎年の税金）になる場合が多いので、相続人も引き受けたがらない」

自治体担当者のコメント（２）

<法制度の課題>

- 相続放棄によって所有者が不存在となった土地の扱いについて、相続財産管理制度などの制度はあるものの費用対効果が見込めず、放置せざるをえない事例が少くない
- その後の当該土地の管理責任や権利の帰属が、実務上、定かでない点がある

アンケート調査の主な結果（続き）

- 公共事業以外で土地の寄付を受け付ける自治体はほぼなし（「いらぬ土地の行き場がない」）

示唆されること:

- 一時的、局所的な課題ではない
- 社会の変化と既存の制度の狭間で問題が拡大
- 自治体における対応だけでは根本解決は困難

➡人口減少時代の新たな土地法制の必要性

2. 国による制度見直しの要点 ー土地制度の転換期

2017年	4月 自民党特命委員会 発足 6月 増田研究会「中間整理」発表
2018年	1月 所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議 設置 6月 所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法 成立
2019年	5月 表題部所有者不明土地法 成立
2020年	3月 土地基本法改正
2021年	4月 民事基本法制の見直し ー民法改正 ー不動産登記法改正 ー相続土地国庫帰属法（新法）成立

所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法

(2018年6月成立)

- 地域のために所有者不明土地を利用できる「地域福利増進事業」のを創設(上限10年、延長可能)
- 公共事業における所有者不明土地の収用手続きを合理化、円滑化
- 土地の所有者の探索のために必要な公的情報(固定資産課税台帳、地籍調査票等)について、行政機関が利用できる制度を創設
- 長期間、相続登記等がされていない土地について、登記官が、長期相続登記等未了土地である旨等を登記簿に記録すること等ができる制度を創設
- 所有者不明土地の適切な管理のために特に必要がある場合に、地方公共団体の長等が家庭裁判所に対し財産管理人の選任等を請求可能にする制度を創設

土地基本法改正

(2020年3月成立)

土地基本法とは

- 1989年（平成元年）
- バブル期の地価高騰や投機的な取引の社会問題化が背景
- 「適正な土地利用の確保」と「正常な需給関係と適正な地価の形成」を土地対策の主目的

土地基本法改正

(2020年3月成立)

2020年3月の改正

- 所有者不明土地の発生抑制や、東日本大震災のような災害の
予防・復興など、持続可能な地域の形成を図る観点から、目的規定を見直し
- 法全般で土地の適正な「利用」と並んで新たに「管理」の必要性を明示
- 新たに土地所有者の責務として、登記等権利関係の明確化と境界の明確化に努めることを規定

➡ 民事基本法制の見直しの理論的土台

不動産登記法改正

(2021年4月成立)

【問題の発生予防】

- 相続登記や住所変更等登記の申請義務化
- 相続人申告登記の新設(手続き負担の軽減)
- 職権的に住所変更等を登記に反映させる方策の整備
- 所有不動産記録証明制度の新設(登記漏れの防止)
- 海外居住の土地所有者の国内連絡先を登記事項に

不動産登記簿がもつ公簿としての役割の重要性

民法改正

(2021年4月成立)

【土地利用の円滑化】

- 不明共有者がいる場合に金銭供託等により共有関係を解消する方策の整備
- 所有者不明土地・建物に特化した財産管理制度や管理不全土地・建物の管理制度の整備
- 水道、ガスなどライフライン設置のための隣地使用を可能とする相隣関係規定の整備
- 相続開始から長期間経過した遺産の分割方法の見直し(10年経過後は法定相続分で簡明に分割)

土地以外に適用される規定も
根本課題：人口減少時代における財産承継の在り方

相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律（新法）

（2021年4月成立）

【問題の発生予防】

相続した土地の国庫帰属を可能にする制度の創設
（要件を満たした土地に限る。10年分の管理費相当額を納付）

国庫帰属の道が拓けたことの意義
実際の運用状況を踏まえ施行5年後に見直し

3. 今後の課題

2010年代前半	問題認識の時期	} 【土地制度の転換期】
2010年代後半	政策決定の時期	
2020年代以降	<u>政策実施の時期</u>	

【今後の課題】

- 制度の周知
- 適切な運用
- そのための連携（省庁間、国・自治体、専門家、NPO・企業）
（政策メニューの多様化⇔自治体の人員不足）

【制度普及にあたっての論点】

制度利用にかかるコスト負担の問題

- 所有者探索、各種手続き
- 予納金、補償金などの初期費用

＜予防の大切さ＞

人口減少時代における土地の「新たな利用・管理
のサイクル（循環）」の構築

ご清聴ありがとうございました。

東京財団政策研究所ウェブサイト
「所有者不明土地問題と政策動向—新たな土地制度の普及へ」

<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3748>