特集 所有者不明土地問題【論説】

所有者不明土地の制度改善

～土地情報基盤の改善・整備を中心に

Improvement of Systems to Resolve “Owner Unknown Land” Problem —Focusing on Improvement of Land Information System

Eiji HARA : President, Public Policy Planning & Consulting, Co.

原 英史*

1. はじめに

所有者不明土地問題は、土地の所有・利用に係る制度の機能不全によって生じた問題である。本質的な解決のためには、所有権のあり方なども含め、根源的な議論が必要である。本稿では、憲法や民法の原則論にまで及ぶような議論は、他の方々の論考に委ねることとし、2～3年タームで実現を目指しうる「制度改善」に絞って検討する。

この問題については、政府でも、それ以外の団体等においても、すでに多くの検討がなされている。本稿では、まず、こうした経緯を簡単に整理する。そのうえで、今後重要と考えられる制度改善について検討することとする。

2. 政府等でのこれまでの検討

(1) 政府や関係団体などでの検討

2017年夏に政府の示した「経済財政運営と改革の基本方針2017」(いわゆる骨太方針)や「未来投資戦略2017」(いわゆる成長戦略)などの政策決定文書では、いずれも、所有者不明土地問題について、相当程度の分量が割かれた。また、これと前後して、自民党からの提言、民間において増田寛也氏を中心とする研究会(国土計画協会・所有者不明土地問題研究会)による検討成果の公表などもなされた。所有者不明土地問題は、ようやく政

府の重大な課題として認識されつつある。

<表>では、これらの主要項目を筆者なりに分類・整理した。

対応策について、以下の項目に分類している。

- 1) すでに所有者不明になっている土地について、不明なまま管理や利用をしていくための方策。
- 2) すでに所有者不明になっている土地について、不明な状態を解消するための方策(所有者を探索して見つけ出すこと、不明なまま処分して不明状態を解消することの双方が含まれる)。
- 3) 今後に向けて、所有者が不明になることを未然防止するための方策。これをさらに不明化の要因に沿って、

a)「不動産登記簿その他の台帳が不正確になっている問題」の解消

b)「所有者に連絡がつかない問題」の解消

c)「實際上放置されているなどの問題」の解消

の3つに分類した。

- 4) データの整備・公開。これは政策効果としては、上記2)と3)の双方につながりうるが、独立して切り出した。

(2) 規制改革推進会議での検討

<表>で記載した各種のとりまとめ・提言のうち、規制改革推進会議の第一次答申については、筆者は担当するワーキンググループ(投資等ワー

表

	これまでに講じられた施策	自民党「所有者不明土地等に関する特命委中間とりまとめ」(2017年6月)	「経済財政運営と改革の基本方針2017」(2017年6月)	「未来投資戦略2017」(2017年6月)	「規制改革推進会議第一次答申」(2017年5月)	「世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」(2017年6月)	国土計画協会「所有者不明土地問題研究会中間整理」(2017年6月)
1、所有者不明なまま管理・利用	・所有者不明の遊休農地の公示(2013年) ・所有者不明の林地の使用権(2011年)	・公共的事業促進のための新制度 ・農地・森林の利用促進 ・共有私道の管理等の円滑化	・共有地管理の同意要件明確化、幅広い公共目的のための利用を可能とする仕組み【次期通常国会法案】	(同左)			・所有者不明土地の管理・利活用(新制度検討、既存制度の改善等)
2、所有者不明になった土地の解消	・「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用ガイドライン」(2016年)	・相続登記が長期にわたり行われていない土地につき、不動産登記の法制的措置 ・所有権取得に係る既存制度改善(財産管理制度、土地収用制度、共有地の処分の同意要件)	・長期間相続登記が未了の土地の解消の方策【次期通常国会法案】 ・中長期的課題として、土地所有権の在り方につき審議会等で検討着手	(同左)			・所有者不明土地の量的把握 ・所有者の探索の円滑化 ・相続登記の促進、長期間相続登記が未了の土地の解消
3、所有者不明化の未然防止(1)「台帳が不正確」の防止	・相続登記促進広報(2015年～) ・法定相続情報証明制度(2017年)	・登記制度のあり方など、所有者不明土地等の発生抑制策など抜本的課題の検討	・中長期的課題として、登記制度の在り方につき審議会等で検討着手 ・法定相続情報証明制度の利用範囲の拡大	(同左)	・マイナンバー利用される戸籍との連携など		・登記の義務化など、不動産登記のあり方の検討
(2)「連絡がつかない」の防止		・マイナンバー・本籍情報活用などによる所有者探索円滑化	・所有者情報の収集・整備・利活用を推進するための取組	(同左)	・マイナンバー利用される戸籍との連携など(再掲)		・マイナンバー・地籍調査の活用
(3)「放置その他」の防止		・土地所有者の責務につき検討 ・土地所有権のあり方など、所有者不明土地等の発生抑制策など抜本的課題の検討	・中長期的課題として、土地所有権の在り方につき審議会等で検討着手	(同左)			・所有者責務の明確化 ・放棄や寄付土地の受け皿整備
4、データの整備・公開	・全国農地ナビ(2015年～) ・林地台帳(2019年予定)		・全国版空き家・空き地バンクの構築 ・地籍整備など不動産情報基盤の充実	(同左)	・不動産登記の無償公開の可否を含め検討 ・不動産登記簿ほか各種台帳等の連携	・不動産登記簿、ほか各種台帳等の連携	・各種台帳間の連携 ・地理空間情報の整備

キンググループ)の座長として直接関わった。ここで検討した項目は、

・所有者不明土地問題の解消ないし未然防止をターゲットとし(＝上記の分類でいえば、2)、3)および4))、

・中期的な検討課題は除き、2～3年タームで解決できる事項を対象としている。

その意味で、本稿の対象とほぼ重なる。そこで、ここでの検討経過について、簡単に触れておきたい。

規制改革推進会議では、もともと、所有者不明土地問題を検討テーマとしていたわけではない。「官民データ活用」(ビッグデータの活用、国・自治体の保有するデータに係るオープンデータの推進など)を検討テーマのひとつとしており、その流れでこの問題に行き着いた。

オープンデータの観点では、不動産登記および商業登記ともに、国際比較で日本は遅れていると

の指摘がある分野だ。2013年G8サミットで採択された「オープンデータ憲章」Annexで、登記情報・土地情報は高価値データと定義され各国が公開に努力することとされているが、日本の取組は大きく進んではない。一般財団法人・民事法務協会が登記情報提供サービスを実施しているが(平日8時半から21時まで。有料)、これに対し、民間からはさらなる拡大や改善(非常時の利用時間拡大、データ形式の改善など)を求める声も寄せられている。

こうした中で、登記情報の公開について検討を行った。直ちに判明したのは、不動産登記に関しては、これをそのまま公開しても意味が乏しいことだ。いうまでもなく、登記情報と実態が乖離しているからだ。

そこで、登記情報と実態との乖離の解消も含めて検討を行い、以下の項目につき関係省に問題提起を行った。関係省と協議を経て、下線部分につ

いては第一次答申として示した。答申の内容はそのまま規制改革実施計画として閣議決定し、政府として取り組むことになっている（具体的な内容については、次項3、の中で触れる）。

<1>所有者不明化の未然防止

- ・ 不動産登記とマイナンバーの連携
- ・ 相続登記の促進
- ・ 登記に要する費用の低廉化・無料化、相続手続の簡素化（清算型遺贈の登記手続簡略化、被相続人の住所証明書類の保存期間延長）
- ・ 登記官の審査権限等の拡大（民間活用を含む）、相続登記の義務化

<2>データの整備・公開

- ・ 所有者情報など一定のデータに関して、無料公開を含め、オープンデータの推進
- ・ ブロックチェーンなどの技術を活用し、より効率的・実効的な不動産データベースと利用環境の整備

3. 必要な制度改善 ～土地情報基盤の改善・整備を中心に

(1) 現状の問題

所有者不明土地が生まれる主要因は、土地に係る情報基盤が整っていないことだ。

ある土地が誰のものがデータベースで管理され、それをみれば所有者にアクセスできるようになっていれば、「不明」にはならない。しかし、我が国では、不動産登記簿、固定資産課税台帳、農地台帳など、公的な台帳が種々存在するものの、これらのいずれをみても、正確な土地所有者情報はわからない。

本来、不動産登記簿が、最も基盤になる台帳のはずだが、すでに多くの場で指摘されているように、実態とは大きく乖離している。国土交通省が2014年に行ったサンプル調査によれば、最後に所有権登記が行われてから50年以上経過しているものが20.9%、30-49年経過しているものが27.5%だ。これらの多くが、真正な所有者とは乖離した登記になっている可能性が高い。

こうした状況をまず解消しなければ、所有者不明土地問題の解決はおぼつかない。

もちろん、情報基盤によって、問題がすべて解決するわけではない。数百人の相続人による共有状態であることがわかっていても、現実には、権利移転も利用もままならない。また、利用価値の低い土地では、形式上の所有者だけ判明しても、実態上は放置状態が解消されない可能性が高い。しかし、まず正確な土地所有者情報の整備により現状の「見える化」を図ることが、問題解決の第一歩である。

現状で、各種台帳が不正確になっている要因としては、以下の事項があげられる。

- ・ そもそも登記が任意であり、登記するかしないかは権利者に委ねられている。
- ・ 登記には、手数料・登録免許税などのコストと手間がかかる。これが、登記を取ってしないことを助長する。
- ・ 地籍調査が進んでおらず、そもそも土台となる地図情報も整備されていない。
- ・ 台帳間の連携が十分なされていない。例えば、不動産登記簿上の情報が不正確である場合に、自治体の固定資産税担当者が税徴収のため、別途の手立てで真の所有者を見つけ出すことがある。しかし、この場合に、真正な所有者情報が不動産登記簿に反映されることはなく、判明している最新の情報が蓄積・更新される仕組みにはなっていない。
- ・ また、住民票上、所有者の氏名変更・住所変更などがなされた場合も、これが不動産登記簿に反映されることにはなっていない。など

(2) 対応策

以上の要因を解消するため、まず考えられることは、地籍調査の推進強化など本来なすべきことを別とすれば、不動産登記の義務化だ。将来に向けて義務化するとともに、すでに生じている実態との乖離については、政策的措置を講じ、一定期

ブロックチェーンを活用した土地共有台帳（イメージ）

- ・所有者情報など行政業務に必要な情報は、共有台帳に記録し、関係組織で共有し、業務を効率化。
- ・民間開発の促進などにつながる一定の情報については、オープンデータを推進。

図

間に真正な所有者情報を確定して登記簿に反映する。制度として不動産登記簿を整備している以上、本来は、これが自然な解決策と考えられる。

しかし、我が国の民法では、不動産登記は対抗要件と位置付けられ、権利変動の成立要件とはされていない。登記の義務化は、こうした民法の原則にもかかわるため、少なくとも検討に時間を要する課題だ。

そこで、2～3年タムでの制度改善プランとしては、「問題の縮小」（登記簿と実態の乖離をできるだけ小さくする）のための措置を講じつつ、不動産登記簿とは別途「新たなデータベース」を整備することが考えられる。

1) 問題の縮小： 登記簿と実態の乖離をできるだけ小さくする方策としては、以下が考えられる。

・マイナンバーの利用： 不動産登記とマイナン

バーの連携により、少なくとも、氏名変更の情報や死亡情報・相続人情報の取得などに資することが期待される。この点は、規制改革推進会議の第一次答申に基づき、政府として必要な措置を講ずることが決定されている。

・相続登記の促進： 登記は任意という制度の下、相続登記ができる限り実際になされるには、法定相続情報証明制度の利用など、相続登記の促進が欠かせない。

・登記に要する費用と手間の軽減： 登記に要する費用（手数料、登録免許税）と手間の軽減も検討を要する。手間に関しては、相続登記の手続きが必要以上に複雑になっている場合もあり（例えば、清算型遺贈で登記を順次行うことが求められるなど）、手続きの簡素化も検討する必要がある。この点は、規制改革推進会議でも議論したが、継

続検討課題となっている。

・その他、地籍調査などについて一定の年限をきるなどの推進強化策も検討を要する。

2) 新たなデータベースの整備

不動産登記簿が、現行の民法上、真正な所有者情報を反映する台帳でなく、その基本的位置づけの転換が容易でないとすれば、別途、真正な所有者情報を反映する台帳を整備することを考えた方が早道だ。

参考になるのは、不動産登記簿に相当する台帳が全く未整備だった途上国での取組事例だ。例えば、ガーナでは、従来、土地台帳が存在していなかったが、これを整備すべく、最新のブロックチェーン技術を活用し、土地の最新の所有者情報を蓄積する取組を実証的に始めている。ブロックチェーン技術は、フィンテック（金融）の分野でのみ注目されがちだが、分散管理型でデータの正確性を確保しつつ時系列で蓄積していく技術であり、登記のような分野での活用は、諸外国でも注目されている。制度整備の遅れていた途上国だからこそ、一足飛びに最新技術を用いた制度を構築できるという、いわゆるリープフロッグの事例である。

我が国の場合、すでに各種台帳が存在するので、途上国のようにゼロベースでブロックチェーン型の登記システムを設けるよりは、むしろ、各種台帳をブロックチェーンでつなぐことが考えられる。具体的には、＜図＞のような形で、不動産登記簿、固定資産課税台帳、農地台帳などをブロックチェーンでつなぎ、最新の情報を「土地共有台帳」に蓄積し、適切な範囲で公開して広く活用できるようにする。省庁・機関をまたぐ連携システムの構築というと、莫大な予算を伴うように思われがちだが、ブロックチェーン技術の活用によれば、低コストで正確・セキュアな仕組みを構築することが可能だ。

(3) 留意事項その他

このような新たな情報基盤の整備を進めていくうえで、必ず突き当たる問題が個人情報との関係だ。前記の「土地共有台帳」の実現に向けても、その前提として、不動産登記簿上の情報の一定部分を利用・公開することが必要だ。

このため、規制改革推進会議においても、「不動産登記情報の無償公開」の可能性について検討した。この点は、法務省から強い反対があった。反対の大きな理由として、無償公開すれば個人情報との関係で問題が生じうる（悪用される可能性があるなど）との主張がなされた。しかし、そもそも不動産登記情報は現状でも閲覧可能であり、料金を支払えば民事法務協会の登記情報提供サービスにより情報を得ることもできる。有償公開なら個人情報上の問題がなく、無償公開なら問題が生じるというのは、根拠不明だ。むしろ、有償・無償にかかわらず、どこまでの情報を公開することが適切かの議論が必要だろう。こうした議論を経て、同会議の第一次答申では、「無償公開の可否も含めて登記情報の公開の在り方について検討」とし、引き続き検討することとなった。

今後、土地情報基盤の改善・整備に向けては、こうした個人情報との関係に係るルールの整理・明確化なども、併せて検討していく必要がある。

また、本稿では、これまでの規制改革推進会議での議論をベースに、土地情報基盤の改善・整備を中心に検討したが、これ以外にも、2～3年タームで検討できることは考えうる。例えば、金融機関の休眠口座に係る取扱いなどを参考に、一定期間、権利行使や関与がなされていない場合に、管理権限や所有権を移転するなどの制度も検討の余地があろう。これら課題については、さらに検討していくことにしたい。