特集 所有者不明土地問題【論説】

所有者不明土地の実態と課題

Realities and Challenges of Land Issues in the Era of Depopulation

Shoko YOSHIHARA : Research Fellow, Tokyo Foundation

吉原 祥子*

Abandoned and unclaimed land has emerged as a major policy issue in Japan, where the population is dwindling and property values are falling everywhere but in the big cities. This article analyzes this alarming issue using the results of a nationwide survey conducted by the author targeting 1,719 local authorities, which revealed a disconnect between the existing land ownership system and rapid demographic change. Policy initiatives are needed to address three basic challenges, namely, how to get people to register title transfers when they inherit real estate; how to protect and manage land that has no immediate prospect for use; and how to improve the data collection and management infrastructure.

1. 所有者不明土地の広がり

地方から人が減り、地価の下落傾向が続く中、所有者の居所や生死が直ちに判明しない、いわゆる「所有者不明」の土地が、災害復旧や耕作放棄地の解消、空き家対策など地域の公益上の支障となる例が各地で報告されている。

2017年10月26日には、増田寛也元総務相らによる「所有者不明土地問題研究会」が、このままではこうした所有者不明土地は、2040年までに約720万ヘクタールまで拡大し、経済的損失は累計で約6兆円に上るとの試算を発表し、話題になった。

2. 相続未登記の問題

土地所有者の所在や生死のゆくえがわからなくなる大きな要因に、相続未登記の問題がある。一般に、土地や家屋の所有者が死亡すると、新たな所有者となった相続人は相続登記を行い、不動産

登記簿の名義を先代から自分へ書き換える手続きを行う。ただし、相続登記は義務ではない。名義変更の手続きを行うかどうか、また、いつ行うかは、相続人の判断にゆだねられている。

そのため、もし相続登記が行われなければ、不動産登記簿上の名義は死亡者のまま、実際には相続人の誰かがその土地を利用している、という状態になる。その後、時間の経過とともに世代交代が進めば、法定相続人はねずみ算式に増え、登記簿情報と実態とがかけ離れていくことになる。

相続登記は義務ではなく任意であるため、こうした状態自体は違法ではない。しかし、その土地を新たに利用する話が持ち上がったたり、第三者が所有者に連絡をとりとうとする場合、支障となる。こうした土地を利用するためには、まず相続人全員の戸籍謄本や住民票の写しを取得して親族関係を調べ、相続関係説明図を作り、法定相続人を特定する。その上で、登記の名義変更について、相続人全員から同意をとりつけなければならない。

相続人のなかに所在不明や海外在住などで連絡のつかない人が一人でもいれば、手続きのための時間や費用はさらにかかることになる。

近年、各地で表面化している、「土地の所有者が分からず、利用が進められない」という現象の背景には、こうした相続未登記の問題がある。

3. 557自治体が「問題が生じたことがある」

では、全国の実態はどうなっているのだろうか。

民間シンクタンクの東京財団は、この問題の実態を定量的に把握するため、2014年秋に全国1,718市町村および東京都（23区）の税務部局を対象にアンケート調査を行った。相続未登記が固定資産税の納税義務者（土地所有者）の特定にどのような問題を生じさせているかを調べることで、間接的ではあるが、「所有者不明化」の実態把握をめざした。全国888自治体より回答を得た（回答率52%）。

まず、「これまで土地の所有者が特定できないことによって問題が生じたことはありますか」との質問に対して、63%にあたる557自治体が「ある」と回答した。

具体的にどのような問題を生じたか選択式（複数回答）で尋ねたところ、「固定資産税の徴収が難しくなった」(486自治体)が最も多く、次いで、「老朽化した空き家の危険家屋化」(253自治体)、「土地が放置され、荒廃が進んだ」(238自治体)がほぼ同数であった。

次に、「死亡者課税」について尋ねた。これは相続未登記の事案に対して税務部局による相続人調査が追いつかず、やむなく死亡者名義での課税を続けるもので、146自治体（16%）が「あり」と回答した。納税義務者に占める人数比率（土地、免税点以上）は6.5%であった。「なし」は7自治体（1%）。735自治体（83%）は「わからない」と回答し、所有者の生死を正確に把握することが困難な現状の一端がうかがえた。

次に、こうした死亡者課税が今後増えていくと

図1 死亡者課税が増えると思う理由

出所：東京財団『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

思うか尋ねた。その結果、「そう思う」もしくは「どちらかといえばそう思う」という回答が770自治体（87%）に上った。

その理由を記述式で尋ねたところ、回答内容は制度的な要因と社会的な要因に大きく二分された。

まず、制度的な要因として、手続きの煩雑さや費用負担の大きさなどを理由とする相続未登記の増加を挙げた自治体が222に上った。さらに、自治体外在住者の死亡把握が困難であることや、不在地主の増加による相続人調査の困難化を指摘する記述があった（図1：黒の棒）。

自治体内に住民登録のない納税義務者（不在地主）が死亡した場合、現行制度では、死亡届の情報が当該自治体に通知される仕組みがない。そのため、相続登記が行われなければ、相続人等からの申し出、納税通知書の返戻、または滞納といった事象がない限り、納税義務者の死亡事実を把握すること自体が難しい。加えて、所有者の死亡や転居後、住民票（除票）が保存期間（通常5年）を過ぎ、廃棄処分されてしまった場合には、相続人調査も困難になるおそれがある。

次に、社会的な要因として挙げたのは、土地の資産価値の低さや管理負担を理由とする相続放棄の増加や、親族関係の希薄化に伴う遺産分割協議の困難化などだ（図2：白の棒）。

具体的には、「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い場合で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」、「過疎地で固定資産の価値も低い上、所有者の子が地元に帰ることがますます少なくなり、固定資産に対する愛着がなくなってゆく」といった記述があった。

さらに、寄せられた回答のなかには、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なくないこと、また、その後の当該土地の管理責任や権利の帰属が、実態上、定かでない点があることなど、制度的、法的な課題を指摘するコメントもあった。

こうした結果から、人口減少・高齢化といった社会の変化と、硬直化した現行制度によって、土地所有者（納税義務者）の把握困難化という結果がもたらされている、という問題の全体構造が徐々に浮かび上がってきた。

4. このままでは問題の拡大は不可避

こうした本調査の結果から、2つのことが言える。1つは、土地の「所有者不明化」問題は、一時的、局所的な問題ではなく、日頃から全国の自治体にその影響が及んでいるということ。もう1つは、制度の不備が問題を助長しているということである。

そもそも、日本では、土地の所有・利用実態を把握する情報基盤が不十分である。不動産登記簿、固定資産課税台帳、農地台帳など、目的別に各種台帳は作成されている。だが、その内容や精度はさまざまで、一元的に情報を把握できる仕組みはない。国土管理の土台となる地籍調査（土地の一区画ごとの面積、境界、所有者などの確定）は、1951年の調査開始以来、進捗率は未だ5割にとど

まる。一方で、個人の所有権は諸外国に比べてきわめて強い。

各種台帳のうち、不動産登記簿が実質的に主要な所有者情報源となっているものの、先述のとおり権利の登記は任意である。そもそも不動産登記制度とは、権利の保全と取引の安全を確保するための仕組みであり、行政が土地所有者情報を把握するための制度ではない。登記をした後に所有者が転居した場合も、住所変更を届け出る義務はない。

日本の土地情報基盤は、こうした市場動向や個人の行動によって精度が左右される仕組みの上に成り立っている。土地を国土というレベルで見たとき、土地政策の基盤を成す情報の形成が、個人の任意に依拠しているという構造は大きな課題だろう。そして、このことがほとんど議論されないまま、現在に至っている。

任意の相続登記を相続人が行うかどうか、また、いつ行うかは、個人の事情をはじめ、景気改善による土地取引の活発化など経済的、社会的な要因によっても影響を受ける。たとえば、都市部の土地取引が活発化し地価が上昇すると所有者の売却意欲が高まり、その準備の一環として相続登記が行われる、あるいは、公共事業が増加し用地の対象となった所有者が売却のために相続発生後何年も経った後に登記を行うなどだ。

図2は土地に関する登記のうち、相続などによる所有権移転の件数の推移である。件数は近年増加傾向にあるものの、年によって変動の大きいことがわかる。

人口減少に伴う土地需要の低下や人々の土地に対する意識の変化を考えると、今の仕組みのままでは、今後、相続登記が積極的に行われるようになるとは考えにくい。

国土交通省が毎年実施している「土地問題に関する国民の意識調査」によると、「土地は預貯金や株式などに比べて有利な資産か」という問いに対して、2016年度は、「そうは思わない」とする回答が調査開始以来最高の42.1%を占めた。これ

図2 相続などによる所有権移転登記の件数推移 (土地) (1998～2016年)

出所：法務省登記統計より筆者作成

は1993年度 (21.3%) の約2倍である。とくに、地域別では大都市圏が39.7%に対して、地方圏で43.6%と高くなっている。地価の下落傾向が続く、「土地は資産」との前提が多く地域で成り立ちづらくなっているともいえる。

司法書士の間からは、「農地・山林はもらっても負担になるばかりで、相続人間で押し付け合いの状況」とか「最近、相談者から、『宅地だけ登記したい、山林はいらないので登記しなくていい』と言われるケースが出てきた」、「次世代のことを考えれば登記すべきだが、無理に登記を勧めるわけにもいかず悩んでいる」といった声も聞かれる。

空き家の放置や農地の耕作放棄を、所有者による「管理の放置」と呼ぶとすれば、相続未登記によって死亡者の名前が何十年も登記簿に残り続けるのは、所有者による「権利の放置」ともいえる。

この問題は普段はなかなか表面化しない。農地を利用する、空き家対策を進める、あるいは災害が起きるなどのきっかけがあって初めて、その実態が見えてくるのである。

5. 今後必要な対策

では、今後、どのような対策が考えられるのだら

うか。

これまで筆者が自治体担当者をはじめ、法曹関係者、不動産関連実務家など、関係者にヒアリングを行った結果、「所有者不明化」問題の拡大防止と対応策について、論点は大きく次の3つに整理できる。

① 相続登記のあり方

土地の「所有者不明化」問題の発生・拡大を防ぐために、今後、もっとも重要かつ喫緊な課題が相続登記であることは、多くの関係者が指摘するところだ。

中期的には相続登記のあり方の抜本的な見直しを進めつつ、まずは現行の任意の相続登記を前提として、改善策を探ることが急務である。

自治体の現場で独自の工夫を行っているところもある。先述の自治体アンケート調査では、ある自治体から、「相続登記がされていない土地については、毎年4月に納税義務者に発送する課税明細書に、『未相続』と表記するようにした。それにより、相続登記が徐々に増えている」との回答があった。

あわせて、相続手続きの簡便化、さらに、登記記録が古いままの土地が地域の土地利用の支障にならないよう、問題の種類に応じた複数の対応策を用意することが必要だ。

② 「受け皿」づくりの必要

「所有者不明化」問題の対策として、第二に重要なのは「受け皿」づくりである。人口が減少するなか、使われない土地が増加しているからだ。

先述の自治体アンケート調査では、住民からの土地の寄付希望の実態についても尋ねたところ、自治体が住民からの土地の寄付を受け取るのは、道路用地など公的利用が見込める場合にほぼ限定されていることがわかった。本来、所有者が維持管理しきれなくなった土地については、できれば「皆のもの」に戻したり、新たな売買・利用方法を斡旋できる仕組みが揃っていることが望ましい。

だが、現状、そうした選択肢は限られている。こうした土地が使われないまま放置されることで、物理的な荒廃や、相続未登記による権利関係の複雑化が進まないよう、土地の保全や地域の公益の観点から、新たな「受け皿」を作っていくことが必要だ。

③ 土地情報基盤のあり方

「所有者不明化」問題の対策として、第三の論点が土地情報基盤のあり方である。

相続登記の申請が任意である以上、いまの不動産登記制度だけで土地の所有者情報を把握することは困難である。この根本課題を乗り越えるためには、現在あるさまざまな台帳を最大限に活用し、最低限必要な基礎情報を効率的に把握できる仕組みが必要である。

農地の情報については、2014年度から、農地情報を全国一元的に管理・公開する「農地情報公開システム」が稼動している。森林については、2016年の森林法改正で、市町村が森林の所有者や境界測量の状況などの情報を林地台帳として整備し、その内容の一部を公表することが義務づけられた。

こうした各種の台帳が有効に機能するためには、できる限りシステム間の情報連携を図ることが重要である。掲載する基本情報（所有者の氏名、住所、生年月日、性別など）の標準化、データの互換性の確保、そして、利用ルールの統一を図り、効率的に情報を整備・共有していくことが求められる。

6. 次世代に土地を適切に引き継ぐために

現在の日本の土地制度は、明治の近代国家成立時に確立し、戦後、右肩上がりの経済成長時代に修正・補完されてきたものだ。地価高騰や乱開発

など「過剰利用」への対応が中心であり、過疎化や人口減少に伴う諸課題を想定した制度にはなっていない。土地の「所有者不明化」問題とは、こうした現行制度と社会の変化の狭間（はざま）で広がってきた構造的な課題である。問題を一度に解決できる万能薬はない。

まずは、人口減少を前提とした国土保全の理念を打ち立て、これまで明治の頃から築き上げられてきた制度を活かしつつ、国としての共通基盤の上に、それぞれの地域に馴染む多様な方法を1つひとつ作っていくことが必要だ。とくに、土地についての制度改革は、財産権にかかわる問題でもあり、国民の理解がなければ進めることはできない。

2017年6月に閣議決定された政府の「骨太の方針2017」では、所有者不明土地の有効活用について、「法案の次期通常国会提出を目指す」ことが明記されている。地価の下落傾向が続き、「土地は資産」との前提が崩れていくなか、土地を次世代へ引き継いでいくために、どのような仕組みをつくっていくべきなのか。土地問題を人口減少社会における課題の一つとして位置づけ、制度の見直しを進めることが必要である。

<参考文献>

- 国土交通省土地・建設産業局企画課「平成28年度土地問題に関する国民の意識調査」2017年6月
- 所有者不明土地問題研究会「所有者不明土地問題は今後どれだけ拡がるのか その面積の将来推計と経済的損失（速報値）」2017年10月
- 東京財団「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
- 法務省「登記統計」(各年分)
- 吉原祥子『人口減少時代の土地問題——「所有者不明化」と相続、空き家、制度のゆくえ』中公新書、2017年