

## 所有者不明土地問題等の原因・背景と対策の方向（総論）

都市研究センター専任研究員

丹上 健

### はじめに

我が国が本格的な人口減少社会や超高齢化社会を迎えようとする中、所有者不明土地問題等が国政上の重要課題の一つとなり、現在、官民挙げて様々な取組や検討が進められている。

所有者不明土地は、一般に「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せず、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地」を言われるが、本稿では、所有者不明土地の発生の原因となり、また、それ自体が土地の利用・管理の大きな支障となる権利者多数土地（多数の共有者がいることによってその利用・管理に支障が生じる土地）を合わせて、これらの土地に係る問題を「所有者不明土地問題等」とし、専ら個人（自然人）に焦点を当てて検討する。

所有者不明土地問題等は、用地取得や土地利用調整等の現場では、古くから時としてぶつかる難題であったが、土地を巡る共通の政策課題として大きく取り上げられることはなかった。この問題の存在が社会的に広く認知されるきっかけになったのが、2011年に発生した東日本大震災からの復興事業である。また、空き家・空き地、耕作放棄地、管理不全な森林等が次第に大きな社会問題となるにつれて、これらの問題に対処する上で中心的な課題となるのが所有者不明土地問題等であり、その解決を図るためには、分野を越えて土地所有権や土地情

報基盤のあり方について検討し、所要の措置を講じることが必要であるとの認識が高まってきた。

こうした中で、政府挙げてこの問題に取り組む方針を示したのが、いわゆる「骨太の方針」2016・2017である。

### ○「骨太の方針2016」：ストックを活用した消費・投資喚起

不動産ストックのフロー化による投資の促進、地域経済の好循環を図るため、リート市場の機能強化、成長分野への不動産供給の促進、小口投資を活用した空き家等の再生、寄附等された遊休不動産の管理・活用を行うほか、鑑定評価、地籍整備や登記所備付地図の整備等を含む情報基盤の充実等を行う。また、空き家の活用や都市開発等の円滑化のため、土地・建物の相続登記を促進する。

### ○「骨太の方針2017」：所有者を特定することが困難な土地や十分に活用されていない土地・空き家等の有効活用

公共事業や農地・林地の集約化等において共通課題となっている所有者を特定することが困難な土地に関して、地域の実情に応じた適切な利用や管理が図られるよう、共有地の管理に係る同意要件の明確化や、公的機関の関与により地域ニーズに対応した幅広い公共的目的のための利用を可能とする新たな仕組みの構築、長期間相続登記が未了の土地の解消を図るための方策等について、関係省庁が一体となって検討を行い、必要となる法案の次期通常国会への提出を目指す。さらに、今後、人口減少に伴い所有者を特定することが困難な土地が増大することも見据えて、登記制度や土地所有権の在り方等の中長期的課題については、関連する審議会等において速やかに検討に着手し、経済財政諮問会議に状況を報告するものとする。

官民連携による空き家・空き地の流通・利活用等

を促進するため、地方公共団体や不動産関連団体等の取組を後押しするとともに、空き家等の活用・管理・除却への支援や全国版空き家・空き地バンクの構築を行う。また、インデックス等の充実、地籍整備や登記所備付地図の整備等により不動産情報基盤の充実を図る。あわせて、法定相続情報証明制度の利用範囲を拡大するとともに、所有者情報の収集・整備・利活用を推進するため、制度・体制の両面から更なる取組を進める。

この骨太の方針 2017 を受け、本年の通常国会では、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」（以下「所有者不明土地特別措置法」という）、「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律」及び「森林経営管理法」が制定された。また、本年 6 月、「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」において、「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」及び「所有者不明土地等問題対策推進のための工程表」

（以下「基本方針等」という）が決定され、骨太の方針 2018 では、「人口減少時代に対応した制度等の抜本見直し」として、「所有者不明土地等について、基本方針等に基づき、期限を区切って対策を推進する」ことが改めて閣議決定された。

その概要は、（図表 1）のとおりである。「土地所有に関する基本制度や民事基本法の見直し等の重要課題については、2018 年度中に制度改正の具体的方向性を提示した上で、2020 年までに必要な制度改正を実現する。変則型登記を正常な登記に改めるために必要な法制度については、次期通常国会に法案を提出する」等の方針の下で、現在、関係省庁の審議会等において、それぞれ来年 2 月のとりまとめに向け鋭意検討が進められている。

また、民間ベースでは、（一財）国土計画協

（図表 1） 所有者不明土地等問題対策推進のための工程表（抄）

課題等	2018年	2019年	2020年
<b>所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法案等</b> ・公共的目的の利用を可能とする新制度 ・財産管理制度の申立権を市町村長等へ付与 ・長期間相続登記未了土地を解消する新制度 ・所有者不明農地・林地の利活用促進の新制度	新制度の準備 ・土地収用法に係る所有者探索の合理化等（マニュアルの周知等） ・共有私道ガイドラインの周知等	新制度の施行	
<b>土地所有に関する基本制度の見直し</b> ・人口減少社会で、管理不全の土地が増加し、周辺環境が悪化し、有効利用が阻害 ・地籍調査について、一部の所有者が不明な場合などに、調査が進まず、遅延に遅れ	検討の方向性を明示 ・管理、利用に関し、土地所有者が負うべき責務等の措置を検討 ・地籍調査について、所有者が不明な場合を含めて、調査を加速化するための措置を検討	制度改正の具体的方向性を提起 国土審議会とりまとめ(2月) ○土地所有者の責務に関して必要な措置の方向性 ○地籍調査の円滑化・迅速化のための措置の方向性 国土審議会 (法改正に向けた作業)	期限を区切って改正を実現 ○民事基本法の見直しとあわせて土地基本法等の見直し ○国土調査促進特別措置法の改正(10か年計画の策定)とともに、国土調査法等の見直し
<b>登記制度・土地所有権の在り方等に関する検討</b> ・表題部所有者の記録が「Aが○名」となっている等の変則型登記が存在し、用地取得の障害 ・相続が生じて、登記が行われず、所有者不明土地が多く発生 ・遠隔地居住の相続人等が土地を管理することができず、環境悪化	・変則型登記を解消するための方策を速やかに制度化 ・相続等が生じた場合に、これを登記に反映させる仕組み(相続登記の義務化等)を検討 ・所有者が土地を手放すための仕組み(所有権の放棄、その帰属先等)を検討	研究会とりまとめ(2月) ○変則型登記の解消に係る法的措置(通常国会) ○左記の仕組みの構築に向けた具体的方向性・検討課題を幅広く提示 法制審議会 (法案案の策定に向けた作業)	○民事基本法の見直し
<b>土地所有者情報を円滑に把握する仕組み等</b> ・登記名義人死亡時に相続登記がされなければ、登記記録から直ちに土地所有者情報の把握が困難	・登記簿と戸籍等を連携させることにより、所有者情報を円滑に把握する仕組みを検討	○戸籍副本の管理システムを利用して、特定の行政機関等に対して戸籍情報を提供するために必要な法整備等	○登記簿と戸籍等を連携するために必要な制度の整備

出典：「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」決定資料（2018.6）

会の「所有者不明土地問題研究会・同研究会Ⅱ」（座長：増田寛也東京大学客員教授。以下「土地問題研究会」という）や（一財）土地総合研究所の「人口減少化における土地の所有と管理に係る今後の制度あり方に関する研究会」（座長：吉田克己早稲田大学教授）などにおいて、この問題に関する先駆的な研究や提言が行われている。

本稿では、こうした研究成果を踏まえつつ、所有者不明土地問題等の原因・背景と対策の方向について、今後への期待を含め、筆者なりの考え方を検討・整理してみたい。

## 〔目次〕

### 〈総論〉

#### 1. 所有者不明土地等の実態

- (1) 所有者不明土地等の現況
- (2) 空き地所有者の意識

#### 2. 所有者不明土地等の問題点

#### 3. 所有者不明土地問題等の発生の原因と背景

- (1) 所有者不明土地問題等の発生の原因
- (2) 所有者不明土地問題等の発生の背景

#### 4. 土地所有者の責務

#### 5. 所有者不明土地問題等に対する対策の全体像

〔参考文献〕本文における引用・紹介はこれによる。  
**所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議**(内閣官房)

「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」

「所有者不明土地等問題対策推進のための工程表」

2018. 6、議事資料。

**所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会**(国土交通省)

「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・活用のためのガイドライン（第2版）」2017. 3。

**国土審議会土地政策分科会特別部会**(国土交通省)

「中間とりまとめ」2017. 12、議事資料。

**中長期的な地籍整備の推進に関する検討会**(国土交通省) 「中間とりまとめ」2018. 2、議事資料。

**国土審議会土地政策分科会企画部会国土調査のあり方に関する検討小委員会**(国土交通省)議事資料。

**登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会**(金融財政事情研究会) 議事資料。

**住民生活のグローバル化や家族形態の変化に対応する住民基本台帳制度等のあり方に関する研究会**(総務省)

「中間報告」2018. 5、「最終報告」2018. 8、議事資料。

**所有者不明土地問題研究会**(国土計画協会)

「最終報告」2017. 12、議事資料。

**所有者不明土地問題研究会Ⅱ**(国土計画協会)

「中間とりまとめ」2018. 10、議事資料。

**吉田 克己**

- ①「所有者不明土地問題と民法学の課題」土地総合研究 2018年春号 土地総合研究所。
- ②「序論：人口減少社会における土地の管理不全防止を目指す制度構築への基本的視点」土地総合研究 2018年夏号 土地総合研究所。
- ③「土地所有権放棄・相続放棄と公的主体による土地の受入」同上。

**高橋 寿一**

- ①「取得時効の活用可能性—共同相続不動産の取得時効における「所有の意思」を中心として—」同上。

**小西 飛鳥**

- ①「相続登記の促進のためのインフラストラクチャー整備—ドイツ法を参考にして—」同上。
- ②「相続財産制度の管理に関する提言」同上。

**小柳 春一郎**

- ①「相続登記促進策—相続登記義務と資格者・専門家関与強化—」同上。
- ②「不在者財産管理制度見直しの方向」同上。

**新井 克美**

- ①「土地所有者所在不明問題に関する一考察—不動産登記制度の沿革を踏まえて—」同上。

**吉原 祥子**

- ①「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」2017. 7 中央公論新社。

**幾代 通**

- ①「不動産登記法」1982. 2 有斐閣。

**山野目 章夫**

「不動産登記法概論—登記先例のプロムナード」2013. 5 有斐閣。

**大阪土地家屋調査士会制度研究会 編**

「土地家屋調査士の業務と制度」2004. 12 三省堂。

## 1. 所有者不明土地等の実態

国土交通省の平成 30 年度版土地白書においては、所有者不明土地問題に関連して、テーマ章として、「明治期からの我が国における土地をめぐる状況の変化と土地政策の変遷」と「所有者不明土地問題を取り巻く国民の意識と対応」が記述されている。

今後の検討の前提として、まず、この土地白書を基に所有者不明土地等の実態を概観する。

## (1)所有者不明土地等の現況

土地の真の所有者を捕捉するシステムがない我が国においては、所有者不明土地の全体像を示すデータは存在しない。このため、サンプル的又は部分的データとならざるを得ないが、所有者不明土地の現況をみたのが(図表 2～4)である。

平成 28 年度の地籍調査実施地区においては、不動産登記簿で土地所有者等の所在が確認できない土地が、全体で 20.1%、地

(図表 2) 平成 28 年度地籍調査における土地所有者等に関する調査

	地帯別※の調査結果				
	【 ( ) 内の数字は調査対象筆数に対する割合、 [ ] 内の数字は登記簿のみで所在不明に対する割合 】				
	全体	都市部 (DID)	宅地	農地	林地
調査対象筆数	622,608	79,783	98,775	200,617	243,433
① 登記簿上で所在確認	497,549 (79.9%)	68,203 (85.5%)	81,610 (82.6%)	166,648 (83.1%)	181,088 (74.4%)
② 登記簿のみでは所在不明	125,059 (20.1%)	11,580 (14.5%)	17,165 (17.4%)	33,969 (16.9%)	62,345 (25.6%)
②-1 所有権移転の未登記 (相続)	83,371 [66.7%]	5,152 [44.5%]	10,399 [60.6%]	24,375 [71.8%]	43,445 [69.7%]
②-2 所有権移転の未登記 (売買・交換等)	1,192 [1.0%]	30 [0.3%]	198 [1.2%]	786 [2.3%]	178 [0.3%]
②-3 住所変更の未登記	40,496 [32.4%]	6,398 [55.3%]	6,568 [38.3%]	8,808 [25.9%]	18,722 [30.0%]
③ 最終的に所在不明	2,526 (0.41%)	304 (0.38%)	134 (0.14%)	689 (0.34%)	1,399 (0.57%)
参考：筆界未定	10,140 (1.6%)	2,014 (2.5%)	1,438 (1.5%)	2,264 (1.1%)	4,424 (1.8%)

資料：国土交通省「平成 28 年度地籍調査における土地所有者等に関する調査」

注：調査地区には、様々な地帯 (DID、宅地、農地、林地) が含まれるため、地区内で最も割合の多い地帯で区分

(図表 3) 不動産登記簿における相続登記未了土地調査 (法務省)

	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%

資料：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」

(図表 4) 相続未登記農地等の実態調査 (農林水産省)

相続未登記農地 (注1)	476,529ha (うち遊休農地 26,787ha)
相続未登記のおそれのある農地 (注2)	457,819ha (うち遊休農地 26,896ha)
合計	934,348ha (うち遊休農地 53,683ha (注3) )

資料：農林水産省

注 1：「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

注 2：「相続未登記のおそれのある農地」：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、結果に含めていない

注 4：全農地面積は 447 万 ha

出展：「平成 30 年度版土地白書」(国土交通省)



帯別には、都市部(DID)14.5%、宅地17.4%、農地16.9%、林地25.6%である。また、平成29年の全国10箇所・約10万筆の所有権登記の調査では、最後の登記から50年以上経過しているものが、大都市で6.6%、大都市以外では26.6%、90年以上経過しているものが、大都市で0.4%、大都市以外では7.0%ある。また、平成28年の全農地の実態調査では、相続未登記農地及び相続未登記のおそれのある農地がそれぞれ全農地面積の約1割、合計で約2割にのぼっている。

また、土地問題研究会の最終報告(2017.12)では、地籍調査実施地区のデータ等を基に所有者不明土地(不動産登記簿から土地所有者が確認できない土地)の全国推計が行われている。これによれば、全国の所有者不明土地の面積は、2016年時点で約410万ha(九州本島の土地面積約367万haを上回る水準)、2040年には約720万ha(北海道本島の土地面積約780万haに迫る水準)に上ると推計されている。

以上のように不動産登記簿で土地所有者の所在が確認できない広義の所有者不明土地は、現状、2割程度とみられるが、地籍調査を実施する市町村等は、これらの土地について、更に登記名義人の戸籍・住民票の調査、聞き取り調査等の追跡調査を行い、土地の所有者とその住所を探索する。その結果、最終的に所有者等を特定できず、不明のままに終わる最狭義の所有者不明土地は、全体の0.41%程度である(図表2)。しかし、市町村等は、この探索に多大の時間と労力を要しており、一般の個人がこのような探索を行って、ここまで土地所有者等を特定することは実際上困難と考えられる。したがって、社会実態上の所有者不明土地は、0.41%

～2割程度の間に関係者の探索能力やコスト負担の程度に応じ存在すると捉えるのがふさわしいと考えられる。

一方、権利者多数土地は、典型的には共同相続した土地が相続を重ねることによって権利者多数となった土地や村落の入会共有地等であるが、これらも全体像を示すデータは見当たらない。しかし、「多数の共有者がいることによってその利用・管理に何らかの支障が生じる土地」と広く捉えるならば、権利者数ばかりでなく、権利者相互の関係にも負うところが大きいから、権利者多数土地は、所有者不明土地より遥かに多く存在すると考えることもできるであろう。

## (2) 空き地所有者の意識

平成30年度版土地白書は、対象者を無作為に抽出した「土地問題に関する国民の意識調査」(2017.11～12、n=1604)と、対象者を「宅地、田畑、山林で利用されていない土地」(空地)を所有している者に限定した「利用されていない土地に関するWEBアンケート」(2018.2、n=5000。)結果に基づき、所有者不明土地問題を取り巻く国民の土地に関する意識について分析・考察を行っている。

ここでは、空き地所有者へのWEBアンケート結果について概観する(図表5)。

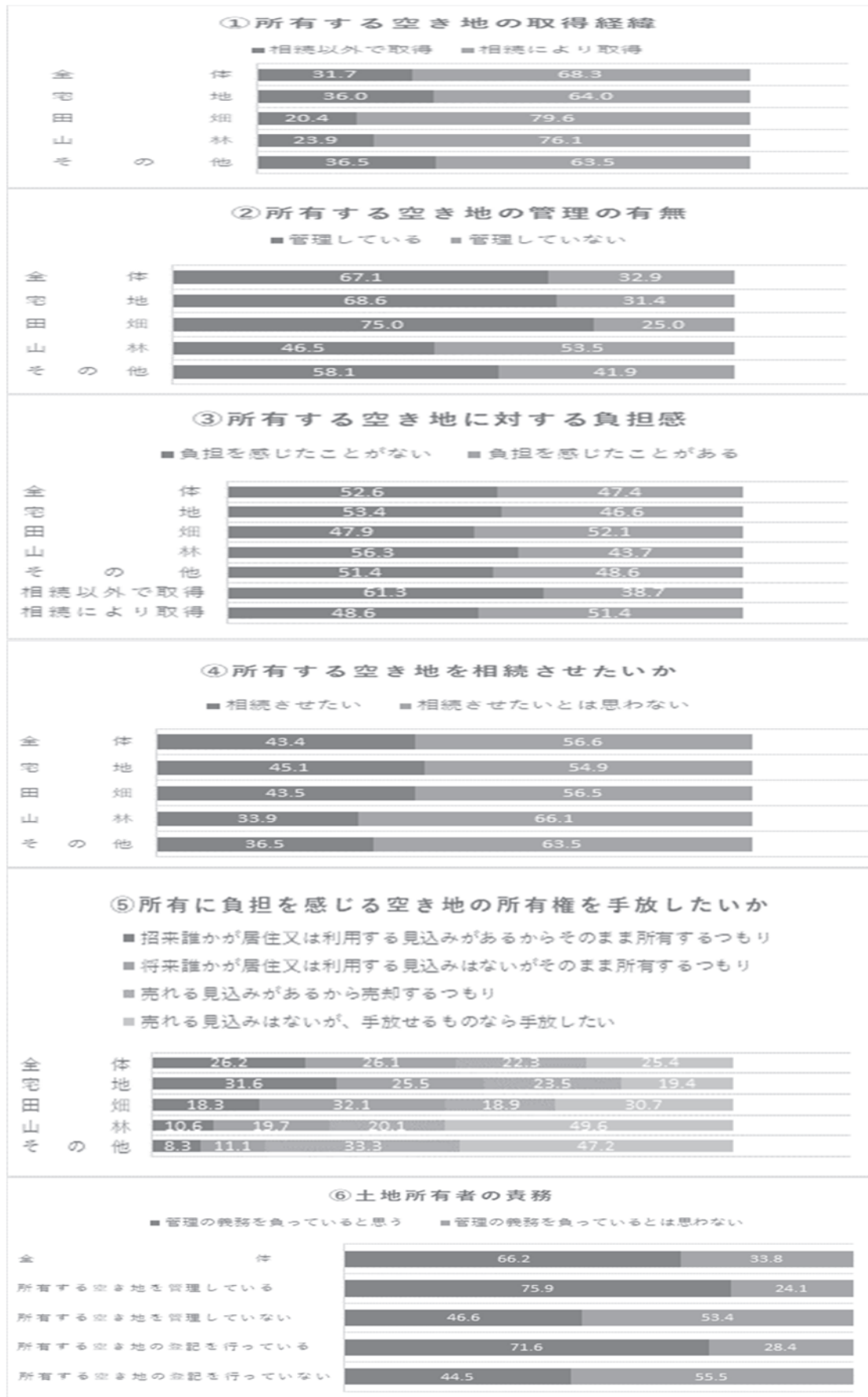
アンケート回答者の所有する空き地の取得経緯は、相続による取得が約7割、それ以外が約3割であり、相続によるものが多い。地目別には、宅地が約6割5分、田畑・山林が約8割である(図表①)。

所有する空き地の管理の有無は、「管理している」が約7割であり、約3割は管理していない。特に山林では過半に上っている(図表②)。「管理している」と回答した者の管理行為の内容は、草刈り・見回り・掃除

(図表5)

空き地所有者へのWEBアンケート結果

(単位：%)



資料：国土交通省「利用されていない土地に関するWEBアンケート」(2018.2、n=5000)

等であり、管理頻度は、「年に1回～数回」が約5割、「月に1回～数回」が約4割、「数年に1回」が約1割である。

所有する空き地に対する負担感は、「負担を感じたことがある」と「負担を感じたことがない」がほぼ拮抗する。取得経緯別には、相続により取得した者がそれ以外の者より負担感が高い（図表③）。また、管理頻度や管理費用が多いほど、負担感は高くなっている。

「所有する空き地を親族等に相続させたいか」については、「相続させたいとは思わない」が過半を占める。特に山林は66%と高い（図表④）。また、その空き地が居住地から遠いほど、また、管理をしていない者ほど高くなっている。

「所有に負担を感じる空き地の所有権を手放したいか」については、「将来誰かが居住又は利用する見込みがあるからそのまま所有するつもり」・「居住又は利用する見込みはないがそのまま所有するつもり」・「売れる見込みがあるから売却するつもり」・「売れる見込みはないが、手放せるものなら手放したい」が、全体ではそれぞれほぼ1/4ずつとなっている。地目別には、宅地では「居住又は利用する見込みがあるからそのまま所有するつもり」が32%、農地では「居住又は利用する見込みはないがそのまま所有するつもり」が32%、山林では「手放せるものなら手放したい」が50%と相対的に多くなっている（図表⑤）。また、「売れる見込みはないが手放せるものなら手放したい」と回答した者のうち、「費用がかかるなら手放したいと思わない」者と「一定の費用を支払ってでも所有権を手放したい」者はほぼ半数ずつとなっている。

土地所有者の責務については、全体では「管理の義務を負っていると思う」者が約2/3、「負っているとは思わない」者が約1/3であるが、所有する空き地を管理していない者及び所有する空き地の登記を行っていない者では、「管理の義務を負っているとは思わない」者が過半を占めている（図表⑥）。

## 2. 所有者不明土地等の問題点

所有者不明土地等については、様々な支障事例が紹介されている。これらを踏まえ、所有者不明土地等の問題点を各主体別に整理したのが（図表5）である。その要点を列記すれば、次のとおりである。

①不動産登記簿等は、土地の所有者とその所在を明らかにするものであり、所有者不明土地等の存在は、その土地の利用希望者、土地の管理不全により防災・衛生・景観等の生活環境に悪影響を受けている周辺被害者、種々の行政目的を達成しようとする行政機関のアクセスを困難とし、また、探索に多大の手続コスト（時間・労力・費用）を要するものとすることによって、多くの社会的損失を生じさせる。東日本大震災大震災からの復興事業の遅れは、その代表的な事例である。

②土地所有者にアクセスできたとしても、他に多くの権利者や不明者がいる場合、土地の所在や境界が不明確な場合は、有効な交渉や調整を行うことができず、アクセスした目的を達成することができない。

③土地所有者自身にとっても、多くの権利者や不明者がいる場合、土地の所在や境界が不明確な場合は、円滑な意思決定に支障が生じ、土地の適切な利用・管理・処分ができない。

(図表 6)

所有者不明土地・権利者多数土地の問題点

土地所有者	①権利者多数・不明者存在により、意思決定ができず、土地の利用・管理・処分ができない。 ②土地の所在や境界が不明確なため、土地の利用・管理・処分ができない。 ③土地を所有していることすら忘却され、土地の利用・管理・処分が行われない。
土地利用希望者 周辺被害者	①所有者不明・所有者所在不明により、所有者にアクセスできない。また、所有者探索に多大の手続コスト（時間・労力・費用）を要する。 ②権利者多数・不明者存在により、意思決定の調整ができない。また、調整に多大の手続コストを要する。 ③土地の所在や境界が不明確なため、土地の利用・管理・処分ができない。
行政機関	①公共事業、防災・災害復興事業等の実施に当たり、所有者探索や調整に多大の手続コストを要する。 ②空き家・空き地、耕作放棄地、管理不全な山林等の問題が生じるとともに、その解決に多大の手続コストを要する。 ③都市計画等の土地利用計画、国土管理等の各種政策決定の必要な確な国土情報を得ることができない。 ④税務当局、特に固定資産税担当部局的的確な業務執行に支障が生じ、多大の手続コストを要する。
将来の国民	①21世紀にわたる長期的な人口減少に伴い、国土の至る所に所有者不明土地・権利者多数土地が蓄積され、国土の利用や経済発展の大きな阻害要因となるおそれがある。 ②特に所有者不明土地等が如何とも利用・管理し難い死蔵地となった場合には、実質的な国土の喪失をももたらすことになる。

また、土地の利用・管理を行っていない土地所有者にとっては、不動産登記簿等こそが自らの権利を確認する有効な手段であり、相続登記が行われない場合、次第に土地の所在・境界はもとより、土地を所有していることすら分からなくなり、土地は全くの放置状態となる。

④我が国では、今後21世紀にわたり長期的な人口減少が進むと見込まれている。その入り口に立つ現在、この問題に対する有効な対策が講じられないとすれば、国土の至る所に所有者不明土地や権利者多数土地が蓄積され、如何とも利用・管理し難い死蔵地化も進むと危惧される。これは、①～③の問題の拡大を通じて、適切な国土利用や経済発展の大きな阻害要因となる。こうした国土資源の劣化が知らず知らずのうちに進行し、将来の国民に重大な負担を残すおそれがあることが、今後対応すべき所有者不明土地等の最大の問題点とすることができる。

### 3. 所有者不明土地問題等の発生の原因と背景

#### (1) 所有者不明土地問題等の発生の原因

(図表2)によると、「登記簿のみでは所在不明」の内訳は、①所有権移転の未登記（相続）が66.7%、②所有権移転の未登記（売買・交換等）が1.0%、③住所変更の未登記が32.4%である。

追跡調査の実施に困難を伴う一般の個人にとって土地所有者を把握するほぼ唯一の有力な方法は現地調査と不動産登記簿の調査であり、このベースに立つならば、所有者不明土地問題の発生原因は、相続未登記が約7割、住所変更未登記が約3割と捉えることができる（したがって、所有者不明土地の発生を抑制するためには、相続登記と住所変更登記を実現することが何よりも必要であり、他方、売買・交換等の登記は、現になされており、追加的措置を講じる政策的意義は乏しいと考えられる）。

相続登記や住所変更登記が行われない理由は、もとよりこれらの登記を行うか否かが所有者の任意とされ、また、売買・交換等の登記と異なり、物権変動の対抗要件とされていないこと等によるものである。

#### (2) 所有者不明土地問題等の発生の背景

しかし、所有者不明土地問題等の発生の背景には、空き家・空き地、耕作放棄地、管



理不全な山林等（以下「空き家・空き地等」という）が広くみられるようになったのと同様に、社会経済情勢の変化と土地を巡る状況の変化があり、これが相続未登記等を増加させるとともに、所有者探索を困難化する要因になっていると考えられる。これを整理したのが(図表7)である。

図表の上段は、(図表2)の地籍調査の現況を簡略に示したものである。既に述べたように、登記簿では所有者が判明しない所有者不明土地が全体の約2割あり、地籍調査の実施主体である市町村等が所有者探索を行うことによって、これを約0.4%まで絞り込んでいる。最終的に所在不明なこの0.4%は、ほぼ死蔵地に相当するものと考えられる。しかし、一般の個人がここまで探索を行うことは困難であり、その能力とコスト負担の程度に応じ、社会実態上の所有者不明土地は、約0.4%~2割の間に存在すると捉えることができる。

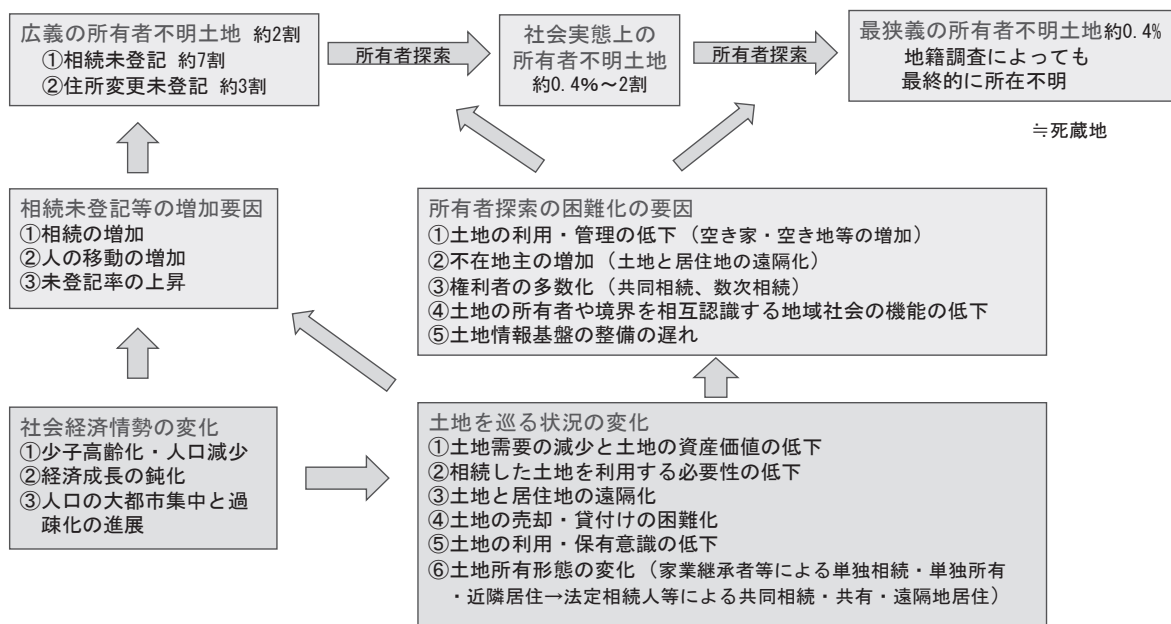
かつて土地は、人々の生産や生活を支える不可欠の基盤であり、これが散逸しない

よう、家業継承者等が単独相続・単独所有し、近隣に居住して有効に利用・管理してきた。これが伝統的な土地所有形態であり、土地の所有者や境界は、これらの者が構成する地域社会の中で相互認識され、不動産登記簿等は、地番等によって現地と台帳との対応関係さえ付けられれば機能することができた。こうした状況の下では、仮に相続登記等が行われなかったとしても、現地調査を行えば、容易に必要な情報が得られ、所有者不明土地が大きな問題になることはなかったであろう。

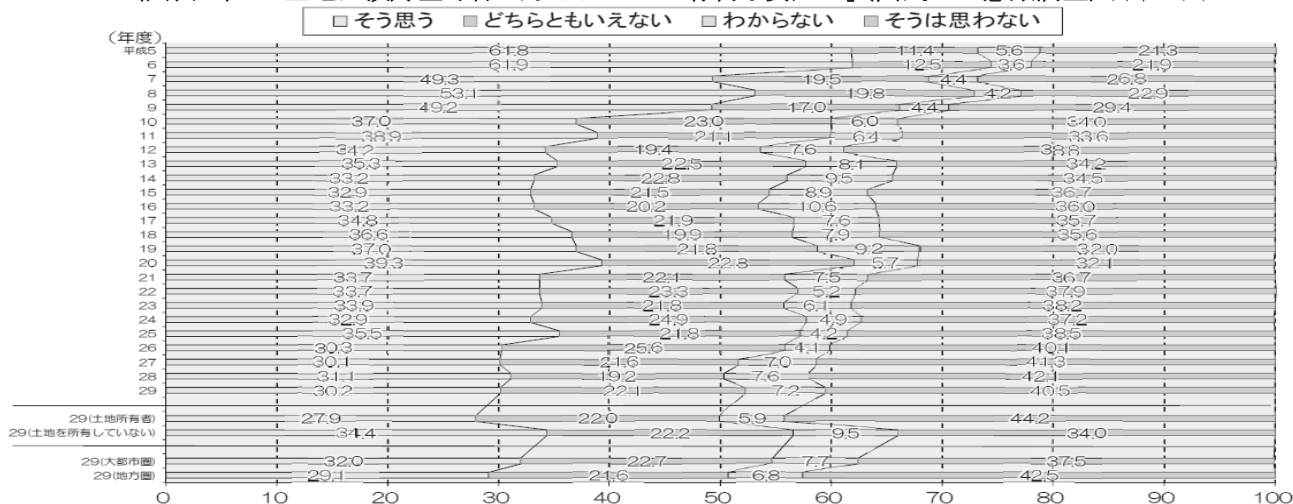
しかし、少子高齢化・人口減少、経済成長の鈍化等の社会経済情勢の変化によって、土地を巡る状況は、次のように大きく変化している。

- ①土地需要の減少と資産価値の低下
- ②相続した土地を利用する必要性の低下
- ③土地と居住地の遠隔化
- ④土地の売却・貸付けの困難化
- ⑤土地の利用・保有意識の低下（図表8：土地を「有利な資産」と思わない者が逐年増加し、4

(図表7) 所有者不明土地問題等の発生の原因と背景



(図表8) 「土地は預貯金や株式などに比べて有利な資産か」(国民への意識調査)(単位:%)



資料:国土交通省「土地問題に関する国民の意識調査」

注:大都市圏:東京圏、大阪圏、名古屋圏

東京圏:首都圏整備法による既成市街地及び近郊整備地帯を含む市区町村

大阪圏:近畿圏整備法による既成都市区域及び近郊整備区域を含む市町村

名古屋圏:中部圏開発整備法による都市整備区域を含む市町村

地方圏:大都市圏以外の市町村

割に達している。有利と思う者は3割まで減少。)

⑥法定相続人等による共同相続・共有・遠隔地居住といった土地所有形態の増加

こうした状況変化が、次のとおり所有者探索を困難化する要因を生み出していると考えられる。

①空き家・空き地等の増加に代表される土地の利用・管理の低下(占有者の不在)

②不在地主の増加(土地と居住地の遠隔化)

③共同相続、さらに数次相続による権利者の多数化

④①～③による土地の所有者や境界を相互認識する地域社会の機能の低下(現地調査を行っても、かつてのように十分な情報を得ることはできない。)

⑤土地情報基盤の整備の遅れ(④を踏まえ、不動産登記簿は、これまで地域社会が担ってきた機能を取り込んで自己完結的に情報を整備する必要があるが、登記所備付地図にみられるようにその整備状況は未だ不十分である。また、後にみるように、我が国には、土地所有者とその所在の現況を捉える土地情報基盤がそもそも存在していない。)

他方、社会経済情勢と土地を巡る状況の変化は、①相続の増加、②人の移動の増加、③未登記率の上昇等の相続未登記等が増加する要因を生み出している。

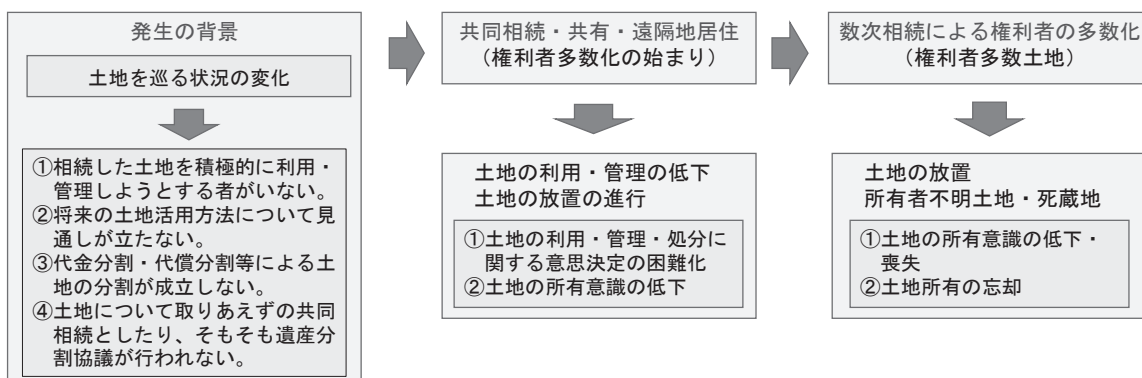
これらの要因によって、相続未登記等の広義の所有者不明土地が増加するとともに、所有者探索が困難化することによって、社会実態上の所有者不明土地が増加し、所有者不明土地が大きな社会問題になったと考えられる。

(図表9)は、権利者多数土地問題について、その発生と進展の状況を整理したものである。

前記の土地を巡る状況の変化によって、①相続した土地を積極的に利用・管理しようとする者がいない、②将来の土地活用方法について見通しが立たない、③代金分割・代償分割等による土地の分割も成立しないといった状況が生まれ、④遺産分割協議を行っても、取りあえずの共同相続としたり、そもそも遺産分割協議が行われなかったりすることによって、共同相続・共有・遠隔地

(図表 9)

権利者多数土地問題の発生と進展



(図表 10)

将来推計人口

年	人 口 (千人)			割 合 (%)			
	総 数	0～14歳	15～64歳	65歳以上	0～14歳	15～64歳	65歳以上
2015	127,095 (100)	15,945 (100)	77,282 (100)	33,868 (100)	12.5	60.8	26.6
2035	115,216 (91)	12,457 (78)	64,942 (84)	37,817 (112)	10.8	56.4	32.8
2050	101,923 (80)	10,767 (68)	52,750 (68)	38,406 (113)	10.6	51.8	37.7
2065	88,077 (69)	8,975 (56)	45,291 (59)	33,810 (100)	10.2	51.4	38.4
2080	74,299 (58)	7,698 (48)	38,205 (49)	28,397 (84)	10.4	51.4	38.2
2100	59,718 (47)	6,110 (38)	30,737 (40)	22,870 (68)	10.2	51.5	38.3
2115	50,555 (40)	5,200 (33)	25,924 (34)	19,432 (57)	10.3	51.3	38.4

出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 29 年推計）」中位推計。2066 年以降は長期参考推計

居住の形態が生まれる。

こうした土地所有形態は、①土地の利用・管理・処分に  
関する意思決定を困難化するとともに、②土地の所有意識を低下させ、土地の利用・管理の低下や土地の放置につながりやすい。ここで数次相続が発生すると、権利者は更に増加して、①土地の所有意識の低下・喪失や②土地所有の忘却から、土地の放置や所有者不明土地さらには死蔵地が生まれることになる。

これが所有者多数土地問題が生じる背景・メカニズムであり、これを防止するためには、土地の単独相続、少なくとも数次相続が発生する前の早期の共有の解消を促進することが必要と考えられる。

今後将来に向けては、我が国の人口は、2008 年の約 1 億 2 千 8 百万人をピークに、

長期にわたり人口減少と高齢化が進むと見込まれている（国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口（平成 29 年推計）の中位推計及び長期参考推計によると、(図表 10) のとおり、総人口は、2050 年に約 1 億 2 百万人（2015 年の 8 割水準）、2100 年には約 6 千万人（同 5 割水準）まで減少する。また、高齢化率は、2015 年の 26.6%が 2050 年頃（2053 年）には 38%台まで達し、以後は、概ねこの水準で推移する）。

こうした人口動態は、土地需要の減少を通じ、所有者不明土地問題等を更に増加させる要因となる。本格的な人口減少社会と超高齢化社会を迎えようとする今日、この問題に的確に対処するための対策を早急に構築することが求められる所以である。

#### 4. 土地所有者の責務

今後の長期にわたる人口減少を踏まえて、所有者不明土地等の蓄積による国土資源の劣化を防止し、将来に禍根を残さないためには、土地の利用・管理に関する土地所有者の責務を明らかにするとともに、これを基に不動産登記制度を始めとする民事基本法制等の根本的な見直しを行っていくことが必要である。

基本方針等においても、「土地の管理や利用に関する所有者の責務、その責務を担保するための必要な措置の具体的方向性を来々2月を目途に取りまとめ、2020年に民事基本法制の見直しとあわせて土地基本法等の見直しを行う」こととされ、現在、国土交通省の国土審議会土地政策分科会特別部会において鋭意検討が進められているところである。

今後の検討結果が待たれるところであるが、現行の土地基本法を踏まえて、土地所有者の最も基本的な責務と考えられる事項を整理したのが（図表11）である。

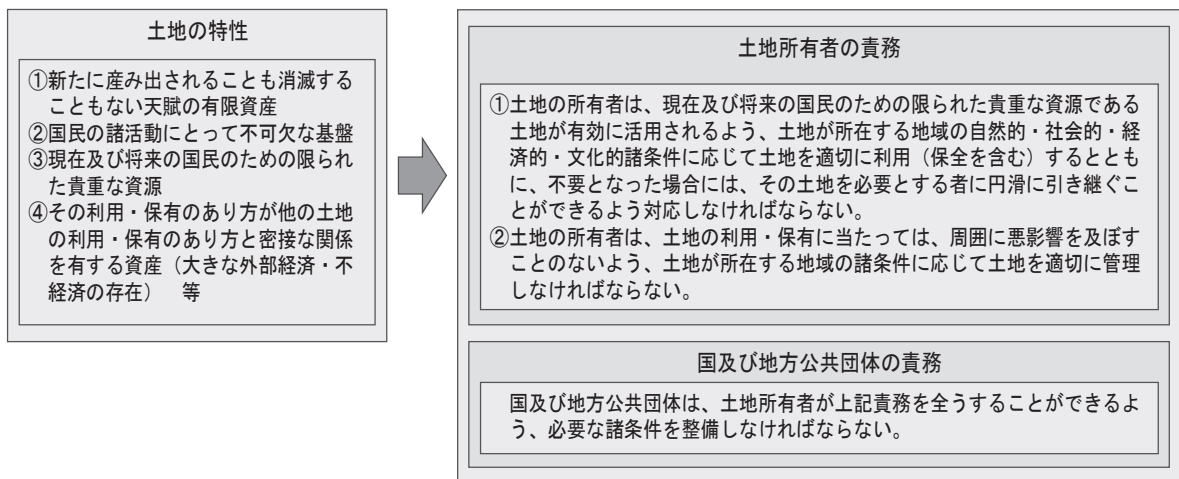
土地の特性①②を踏まえれば、土地は、③現在及び将来の国民のための限られた貴重な

な資源として、世代を超えて広く有効に活用される必要がある。また、④土地の利用・保有のあり方は他の土地のあり方と密接な関係を有しており、土地は、防災・衛生・景観等所在する地域の特性に応じて周囲に悪影響を及ぼすことのないよう適切に管理される必要がある。右記の土地所有者の責務は、これらの実現を土地の使用・収益・処分権者である土地所有者の責務とし、これを土地基本法に盛り込むことを提案するものである。

①は、土地所有者は、土地を所有する限り、これを所在する地域の諸条件に応じて適切に利用（保全を含む。以下同じ）する責務があり、徒に利用しないことは許されないこと、利用する意思がないのであれば、その土地を利用する意向があり必要とする者に円滑に引き継ぐことができるよう対応する責務があり、徒に交渉を拒んだり、所有者不明土地等にすることによって實際上引継ぎ困難な土地にしたりすることは許されないことを意味する。

また、②は、土地所有者は、土地を利用・保有するに当たり、周囲に悪影響を及ぼす

（図表11） 土地の特性と土地所有者等の責務





ことのないよう所在する地域の諸条件に応じて適切に管理する責務があり、地域の諸条件にそぐわない過剰利用をしたり、逆に放置したりすることによって種々の問題を生じさせこと、また、所有者不明土地等によって土地の管理に関する苦情の申出や改善の働き掛けを困難とすることは許されないことを意味する。

我が国では、「所有者は、法令の制限内において、自由にその所有物を使用、収益及び処分する権利を有する」（民法 206 条）とされ、その法令も、これまでの土地法制は、専ら旺盛な土地需要の存在を前提に、土地の過剰利用をコントロールすることに主眼が置かれてきた。このため、土地を利用するかどうか、不要になった場合でもこれを処分するかどうか等は、全く個人の自由であり、とやかく言う筋合いのものではないとの観念が強いのではないかと思われる。その意味で、土地所有者の責務①②、特に①は、これまでの土地所有のあり方に大きな見直しを行うものとなる。

しかし、①土地需要が全般的に減少する中で、空き家・空き地等や所有者不明土地等の発生を防止し、将来に渡って国土資源を適切に保全・管理すること、さらに、②人口減少によってもたらされる国民一人当たりの国土資源の増大（人口が現在の 8 割水準となる 2050 年には 1.25 倍、5 割水準となる 2100 年には 2 倍となる）が実際に人々の生活や経済活動の向上に活かされるよう、国土資源を有効に活用すること等の観点から、土地所有者には①②の責務があり、これに基づき行動することが求められることを明らかにすることが適切と考えられる。

ただし、土地需要が減少する中で、土地所

有者が実際にこれらの責務を果たすことは容易ではない（例えば、土地を利用する意思なく売却しようとしても、買手はなかなか現れない）。このため、土地所有者の責務に対応する形で、国及び地方公共団体には、「土地所有者がその責務を全うすることができるよう、必要な諸条件を整備する」責務があることを合わせて土地基本法に盛り込むことが適切である。

土地所有者はもとより、国及び地方公共団体も万能ではない。しかし、それだけに今後の厳しい環境に対応するためには、まず土地基本法において両者には上記の責務があることを明らかにし、これを基に各分野の対策をそれぞれの実情に即して的確に構じていくことが必要と考えられる（土地基本法の責務を受けた土地所有者の具体的義務は、その中で検討される）。

## 5. 所有者不明土地問題等に対する対策の全体像

所有者不明土地問題等に対処するためには、概ね前記 3. の「所有者不明土地問題等の発生の原因と背景」に対応して取組を進める必要がある。その対策の全体像を土地所有形態等の土地の実態と登記簿等の土地情報基盤の二つの側面に分けて整理したのが（図表 12）である。

### 土地所有形態等の土地の実態に関する対策

#### ①土地利用の促進

土地は何よりも利用される必要があり、利用されている限り管理も行われ、所有者不明になることもない。このため、土地所有者自らによる利用を促進するとともに、利用意向がない場合は、利用希望者への円滑な引継ぎが行われるよう、空き家・空き地の

(図表12)

所有者不明土地問題等に対する対策の全体像

土地所有形態等の土地の実態	①土地利用の促進：自ら利用、空き家・空き地等の流通市場の整備、ランドバンクの活用、土地利用権の設定（農地・森林） ②土地管理の確保：自ら管理、共有物の管理権者の設置・意思決定の合理化、公的主体による土地の受入れ（土地所有権の放棄、寄付、相続放棄） ③利用者・管理者への土地所有権の集約：単独相続の促進、共有持分の移転・放棄、共有物の分割、取得時効 ④所有者不明土地等の利用・管理：財産管理制度の改善・活用、取得時効、みなし所有権放棄・持分放棄、土地収用（不明裁決）、地域福利増進事業、土地利用権の設定（農地・森林） ⑤国民一人当たりの国土資源の増大を活かした土地利用の実現：100坪住宅、グリーンインフラを活用したまちづくり、欧米型農業・林業、豊かな自然環境
登記簿等の土地情報基盤	①土地の所有者とその所在の明確化：相続登記・住所変更登記の義務化と職権登記、登記と戸籍等の連携、登録免許税の減免 ②登記手続の負担軽減：相続登記・取得時効登記等の手続の簡略化、相続処理の負担を軽減するインフラ整備 ③土地情報の整備：地籍調査の推進、変則型登記の解消、長期相続登記未了土地の解消 ④土地所有者の探索の合理化：探索可能な環境・ノウハウの整備、探索方法の合理化、関連情報の利用・提供、情報公開のあり方の検討

流通市場の整備、ランドバンクの活用、土地利用権の設定（農地・森林）等を進める。

## ②土地管理の確保

土地は適切に管理し、少なくとも周囲に悪影響を及ぼすことのないようにする必要がある（「物理的管理」）。また、境界不明や所有者不明土地・権利者多数土地とすることによって、土地の利用・管理・処分に支障を生じさせないようにする必要がある（「法的管理」）。

このため、特に共有地について、管理権者の設置や意思決定の合理化を検討する。また、当面誰にとっても利用見込みのない土地は、管理負担のみが生じることとなり、物理的管理も法的管理も行われなくなる可能性が高い。こうした事態を回避し、国土を健全に維持するため、公的主体による土地の受入れに途を開く。

## ③利用者・管理者への土地所有権の集約

円滑な土地の利用・管理を実現するためには、利用者・管理者の特定とその者による土地の単独所有が望ましい。このため、土地の単独相続を促進する。また、共同相続された土地について、数次相続による更なる共有の

拡大を防止するため、可能な限り早期に共有状態が解消されるよう、有効な促進策を講じる。

## ④所有者不明土地等の利用・管理

所有者不明土地等になってしまった土地の利用・管理を促進するため、財産管理制度（不在者財産管理制度、相続財産管理制度）を改善・活用する。また、所有者不明土地特別措置法等の円滑な施行を図り、土地収用（不明裁決）、地域福利増進事業、土地利用権の設定（農地・森林）等を進める。また、所有者不明土地等の解消を図るため、取得時効、みなし所有権放棄・みなし持分放棄の活用を検討する。

## ⑤国民一人当たりの国土資源の増大を活かした土地利用の実現

既に述べたとおり人口減少に伴い国民一人当たりの国土資源は増大する。世界でも有数の人口稠密な我が国の国土利用を前提とする限り、今後の人口減少は、単に土地需要を減少するものと捉えられがちであるが、むしろようやく世界標準並みのゆとりある国土利用を実現する貴重な機会を提供するものと積極的に捉え直す必要がある（

人口が半減する 2100 年の我が国の人口と人口密度は、国土面積が比較的近いフランス・ドイツ・イタリア・イギリスの現在の数値にほぼ等しい。したがって、これら諸国の現状を念頭に、今後我が国が実現すべき国土利用の姿を構想する必要がある)。

所有者不明土地等の発生を抑制するためにも、増大する国土資源を有効に活用し、100 坪住宅、グリーンインフラを活用したまちづくり、欧米型の農業・林業、豊かな自然環境など、安全で豊かな土地利用の実現を推進することが必要である。

#### 登記簿等の土地情報基盤に関する対策

##### ①土地の所有者とその所在の明確化

所有者不明土地発生の直接的原因は、相続未登記と住所変更未登記であり、すべての問題はここから始まる。こうした状況を改善するため、これら登記の申請を義務化するとともに、職権登記を適切に実施する。また、その実効性を確保するため、登記と戸籍・住民基本台帳等を連携するとともに、表示に関する登記と同様、登録免許税を減免する。

##### ②登記手続の負担軽減

登記に係る国民負担を軽減するため、単独申請や中間省略登記の拡大等登記手続を簡略化する。また、相続処理の負担を軽減するため、専門家による支援体制の構築等インフラ整備を推進する。

##### ③土地情報の整備

地籍調査は、登記所備付地図の主要な供給源であるが、調査開始以来 60 年以上経過して進捗率は未だ 52% (H29 年度末現在：面積ベース) に止まる。その実施のあり方について改めて基本的な見直しを行い、強力な推進を図る。また、所有者不明土地の

典型とも考えられる変則型登記や長期相続登記未了土地の計画的な解消を図る。

##### ④土地所有者の探索の合理化

登記簿によっては把握できない土地所有者の探索を容易に可能とするため、住民票等の除票の保存期間の延長、登記簿と戸籍・住民基本台帳等をリンクするシステム整備を推進する。また、所有者不明土地の利用・管理を円滑化するため、所有者の探索方法の合理化、関連情報の利用・提供を進める。これら施策の実施や登記の義務化に当たり、情報公開のあり方について合わせて検討する。

所有者不明土地問題等に対する本稿の基本的な認識と対策の全体像は上記のとおりである。対策の各論については、当機構HPの都市研究センター研究コラム「Research Memo」に逐次掲載してまいりたい。12 月には、①公的主体による土地の受入れと②相続登記と住所変更登記の義務化について搭載予定である。

歴史を振り返れば、我が国の土地制度、さらに今日の経済社会を築き上げた重要な基盤は、明治初年から進められた地租改正事業等による近代的土地所有権の確立と土地の境界・所有者等の確定と考えられる。

しかし、今後 21 世紀にわたる人口減少の中で、その確定された土地の境界・所有者等が不明化し、多大の社会的コストの発生や如何とも利用・管理し難い死蔵地の増加が進もうとしている。

所有者不明土地問題等に対する対策は、こうした事態の進行を防止し、国民一人当たりの国土資源の増大を真に国民の豊かさ

の実現に結び付けていこうとする対策である。こうした意味において、明治の地租改正事業等にも比肩すべき、今後の我が国の行方を決する重要な対策と位置付けることができる。

関係者の英知によって、この問題に対処するための対策が的確かつ総合的に講じられていくことを切に期待するものである。

以上