

## 土地の「受け皿」と情報基盤の課題

### —自治体アンケート調査からの示唆—

東京財団政策研究所 研究員 吉原 祥子  
よしはら しょうこ

#### 1. はじめに

所有者不明土地問題が新たな局面を迎えている。「所有者不明土地」とは、不動産登記簿などの各種台帳では所有者やその所在が直ちには判明しない土地を指す。東日本大震災の復興事業で大規模に表面化したのをはじめ、都市部の空き家対策や農村部の耕作放棄地問題でも所有者探索の難航が地域の取り組みの足かせになるなど、近年、社会問題として認識が急速に高まっている。

この問題に対応するため、政府は先の国会に、「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」を提出し、同法案は2018年6月6日に可決、法律として成立した。所有者不明土地の公共的目的のための利用を可能とする「地域福利増進事業」など新たな仕組みを盛り込んだ同法は、この問題への当面の「対応策」として着実な第一歩といえる。

さらに、同年6月15日に閣議決定された「骨太の方針2018」では、所有者が負うべき責務やその担保方策をはじめ、相続等が生じた場合に、これを登記に反映させる仕組み（相続登記の促進策）、所有者が土地を手放すための仕組み（「受け皿」のあり方）、さらに所有者情報を円滑に把握する仕組み（情報基盤のあり方）などの中期的課題が挙げられ、これらについて、「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

要な制度改正の実現を目指す」ことが明記された<sup>1</sup>。今後、土地の基本制度に踏み込んだ検討が本格化していくことになる。

上記で掲げられた課題のうち、相続登記の促進策については、これまで関係各省による登記記録のサンプル調査等や民間の「所有者不明土地問題研究会」による将来推計などが行われてきた。また、2017年10月からは、法務省が関係する「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会」において、民事基本法制の視点から論点を整理するための議論が進められているなど、法律の専門家を中心にさまざまな角度から急速に討議が深められている。

一方、「受け皿」の具体策や情報基盤のあり方については、実態把握のための調査や議論は、相続登記の促進策についての議論と比べると現時点ではまだ少ない。そこで、本稿では、これら2つの点について実際に地域の現場ではどのような課題があるのか、筆者らがこれまで行った自治体アンケート調査の結果からその一端を概観し、今後の中期的課題を考えてみたい。

#### 2. 「受け皿」創出の必要性——土地の寄付希望と受け取り実態

筆者らは、所有者不明土地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

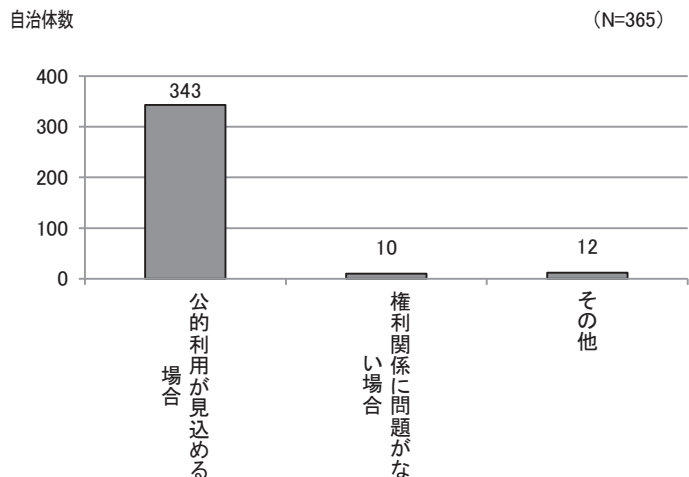
<sup>1</sup> 内閣府「経済財政運営と改革の基本方針2018」、62～63頁。

表1 土地の寄付希望と実際の受け付け（件数別）

件数	0件	1～5件	6～10件	11～20件	21件～
寄付の申し出を受けた自治体の件数別の数と割合	38 8%	304 61%	86 17%	42 8%	25 5%
実際に寄付を受けた自治体の件数別の数と割合	220 56%	135 34%	27 7%	14 4%	—

出所：筆者作成（以下、同）

図1 受け取る土地事例



「その他」の内容：「一部の別荘地」（2件）、「家屋が建っていない場合」、「主に売却が可能であること」、「行政活用価値、換価価値が見込まれる物件、将来多額の維持管理費が想定されない物件、土地の境界に問題がない物件、他の者から苦情が出る恐れがない物件」、など。

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、所有者不明土地問題の実態把握をめざした（回答数：888自治体。回答率52%）。本アンケート調査では、問題の有無、死亡者課税（死亡者に対する無効な課税）、課税保留などについて尋ねるとともに、土地所有者から自治体への土地の寄付希望およびその受け入れ実態について質問した。

自治体関係者によると、近年、土地所有者、とりわけ高齢者の方々から、所有を希望しなくなった土地について固定資産税の物納や自治体への寄付を希望する申し出や相談があるという。こうした土地はそのまま管理や相続登記が放置されれば、所有者不明となっていくおそれのある、いわば「不明化予備軍」でもある。

そこで調査票では、まず、「貴自治体へ土地を寄付したいというケースは年間どれくらいありますか。把握している範囲でご回答ください」「上記のうち、寄付を受け取る事例は年間どれくらいありますか」と尋ねた。その結果、個人からの寄付希望について、495自治体より回答があり、年間の申し出件数は「1～5件」が304自治体（61%）で最も多く、他方、実際に寄付を受け取った件数は、「0件」が220自治体（56%）と最多だった（表1）<sup>2</sup>。

さらに、「土地の寄付を受け取る場合と、受け取らない場合のそれぞれについて、どのような事例がありますか」と尋ねた（記述式）。「受け取る土地事例」については365自治体より回答があり、

<sup>2</sup> 回答欄には、「寄付したいという依頼自体は複数の課の窓口で聞くため、その総数は把握できていない」「寄付は担当課が違うためわかる範囲」という但し書きが散見された。そのため、役所全体での総数はこの集計結果よりも多い可能性がある。

内容を分析した結果、「公的利用が見込める場合」が343自治体(94%)だった(図1)。

公的利用の具体例は、人口規模や地域を問わず道路用地がほとんどであり、ほかに、「自治体がすでに所有する土地の隣接地であり、取得することで有利になる場合」「更地で、除雪などで活用できる場合」「文化的価値又は公共性があると判断された物件」といった記述が散見された。

「受け取らない土地事例」については、420自治体より回答があった(図2)。回答内容を分析した結果、「公的利用が見込めない場合」(266自治体)がもっとも多く、「市外の所有者が農地等を相続したものの維持管理をすることができず、雑草

等が生い茂り近隣から苦情がでているため寄付したいと市に相談があるが、市は具体的な土地利用計画等が無い場合は、担当課がお断りしている。」

(5万~10万人)といった記述があった。(カッコ内の数字は回答した自治体の人口規模。以下同)

図2に示した回答のうち、「権利関係に問題がある場合」(37自治体)について、具体的には、「相続登記がされていない場合」「土地の境界が確定していない土地」「抵当権等が設定されている」といった記述があった。

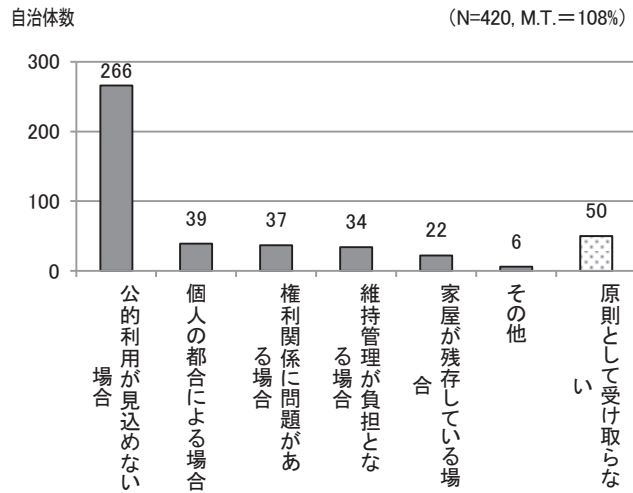
同じく、「維持管理が負担となる場合」(34自治体)では、「申し出のある土地はあまり利用価値が見出せない山奥の土地や、草刈り、斜地等、維持管理費が必要な土地であり、寄付を受ける事で市が負担する経費が必要となるため」(1万~2万人)といった回答が寄せられた。

さらに、土地の寄付は「原則として受け取らない」とする回答も50自治体あった。「公共資産を処分しているなか、不要な土地の受け取はしない」

(2万~5万人)、「合併以降、使っていない市有地を払い下げなどで処分しているので寄付は受け取らない」(5万~10万人)、といった回答があった。

ほかにも、欄外や自由記述欄には、所有者が寄付を申し出る理由として、「固定資産税が支払えな

図2 受け取らない土地事例



「その他」の内容：「土地上に廃屋や雑品が放置されている場合」「バブル期に購入し放置されている山林・原野・ミニ分譲地等、一家で遠隔地(都内など)に転出し放置されている元屋敷地・山林・田畑等」、など。

い、土地の管理ができない、老朽化して住めないなどにより当該土地・家屋は不要であり行政が管理・受け取ってほしい、といった自己都合による場合がほとんどである」(2万~5万人)、「相続人が市外在住である、または高齢のために金銭的体力的に維持管理が難しいため、が多数である」(20万~30万人)といった記述が見られた。

こうした結果から、利用見込みや資産価値の低い土地の処分に所有者が苦慮している一方で、行政が個人からの土地の寄付を受け取るのは、道路用地など公共的な利用見込みのあるごく一部の事例に限られていることがわかった。

今後、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、地域の土地を適切に保全する観点から、新たな仕組みを作っていくことが必要だ。具体的には、所有者が管理できずに持て余す土地の寄付先として、土地の荒廃や不明化を回避するための最低限の管理を行う非営利組織を各自治体に設置することなどが考えられる。

行政主導ですべての新たな仕組みを作り出すことは難しい。また、都市部と中山間地域など地域の多様性を考えると、同一の仕組みを全国一律に

適用することは困難だろう。まずはモデル地区を作り、民間の専門家の知恵を活用しながら、実験的な取組みをいくつかの地域で試行することからスタートするのが現実的と考える。

また、「受け皿」の運営にあたっては、土地という個人の財産を扱うため、自治体や運営組織は大きな責任を担うことになる。新たな仕組みの実現には、国による財政的、法的な支援はじめ、人材面の支援も重要になってくる<sup>3</sup>。

### 3. 免税点未満の所有者情報は更新されず—— 土地情報基盤への示唆

所有者不明土地問題をめぐる今後の中期的な課題のなかで、重要な論点のもう1つが、土地の所有者に関する情報基盤のあり方である。

これまでの議論でも繰り返し指摘されているように、現在の不動産登記制度による所有者情報の把握には限界がある。そのため、空き家対策や農地台帳の整備などにおいては、近年、所有者情報源として固定資産課税台帳の相続人情報が重視され、その利用が法的にも位置づけられてきている。今般の特別措置法においても、所有者探索のために固定資産課税台帳等の情報を行政機関が利用できる制度が創設された。

しかし、固定資産課税台帳も万能ではない。本アンケート調査では、複数の自治体から、「免税点未満」の土地所有者については情報を十分に把握していないという指摘が寄せられた。(同一名義人が同一自治体内に所有する土地の課税標準額の合計額が30万円未満の場合は、「免税点未満」として固定資産税が免除される。)

総務省の統計によると、課税対象となる個人所有の土地のうち、免税点未満となる土地は、面積

比率では全国で9%程度と小さい。だが、納税義務者数で見ると全体の19% (免税点未満741万人/総数3,940万人)を占め、とくに町村部では37% (211万人/572万人)に上る<sup>4</sup>。

アンケート調査では、こうした免税点未満の土地所有者について、自治体の税務部局から、「事務処理簡素化のため免税点未満の物件所有者の相続人調査は以前から行っていない」(1万~2万人)、「免税点未満の場合は、費用対効果を理由に所有者の特定事務を実施しない場合が多い」(1万~2万人)、さらに、「免税点未満の約4万2,000人の納税義務者のうち、どの程度死亡者がいるかまったく把握していない」(10万~20万人)といった回答があった。

土地所有者にとっても、所有している土地の課税標準額が免税点未満であれば、納税通知書が届かない。そのため、土地の存在自体に相続人が気づかないおそれもある。たとえば、次のような回答があった。「課税標準額が免税点未満であると納税通知書も送付されないため、土地の存在を知らない相続人が増加すると思われる」(2万~5万人)、「免税点未満または非課税の土地の場合、納税通知が送られないことから土地を所有しているという認識が低い」(2万~5万人)。

これらの記述から、免税点未満の土地は、税務部局、所有者(相続人)双方から関心の対象外とされ、登記簿上も課税台帳上も所有者情報が更新されない可能性の高いことがうかがえた。資産価値の低い土地が、所有者による「管理放置」や「権利放置」(相続未登記)に加え、一定の目的にかなっていないとはいえ、行政情報のなかからも抜け落ち、「情報放置」されていくおそれがあるのだ。

今後、情報基盤の議論にあたっては、こうした実態にも留意する必要があるだろう。今般、政府の基本方針<sup>5</sup>で示された、登記簿と戸籍等の連携システ

<sup>3</sup> 筆者がヒアリングを行った人口1.5万人のある自治体では、農林課、建設課、税務課といった部局を超えて存在する土地問題に対応するため、専従の嘱託職員を配置していた。その職員は、「自治体には土地関係の専門職員がいない。各課に事業が分かれており、職員も数年で異動になるため、詳しいことがわからない」「制度をよくわかっていない職員が、抵当権の抹消をせずに登記を進めてしまったということもあった」と話す。

<sup>4</sup> 総務省「平成28年度 固定資産の価格等の概要調査」の「I. 土地」の「1. 納税義務者数に関する調」および「2. 総括表」。

<sup>5</sup> 内閣官房「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議議事次第」(2018年6月1日)(<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/shoyushafumei/dai2/gijisidai>)

ムの構築をはじめ、現在ある各種台帳を有効活用し、所有者情報の精度を高めていくことが求められる。既存の各種台帳はもともと情報連携を想定した設計にはなっていない。そのため、今後の検討においては、情報の基本単位（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整備なども課題となる。

#### 4. 所有者の責務を考える

ここまで、自治体アンケート調査の結果から、土地の「受け皿」の必要性と情報基盤のあり方への示唆を考えてみた<sup>6</sup>。

いずれの課題も、個人や市場に任せているだけでは解決は困難である。まずは、人口減少を前提とした国土保全のあり方について国としての理念を打ち立て、土台となる制度の枠組みを構築することが不可欠だ。その上で、各自治体が地域の特性に応じた柔軟な取り組みを促進できるよう、国と自治体が役割分担をして取り組んでいくことが必要である。国として標準化すべき土台と、地域の特性に応じて自律的に対応する部分を丁寧に整理していくことが求められる。

そして、私たち一人ひとりも、問題解決を国や自治体任せにすることなく、所有者としての責務を考えていくことが大切だ。土地とは、本来的に公共的な性格をもつものである。民法学者の渡辺洋三は、土地のもつ4つの特質として、人間の労働生産物ではないこと、絶対に動かすことのできない固定物であること、相互に関連をもって全体につながっていること、そして、人間の生活あるいは生産というあらゆる人間活動にとって絶対不可欠な基礎をなしていることを挙げ、これらの特質ゆえに土地とは本来的に公共的な性格をもつと結論づけている<sup>7</sup>。

東日本大震災の被災地では、移転候補地のうち、相続登記が長期にわたって行われていなかった土地の権利調整が難航し、避難生活の長期化の一因となった。空き家対策では、万一、空き家が危険家屋化し強制撤去せざるを得なくなった場合、所有者不明であれば撤去費用を所有者に請求することはできないため、税金で賄うことになる<sup>8</sup>。所有者の管理不全によって生じる不利益は、所有者以外にも、あるいは場合によっては所有者以上に、地域住民へと及んでいく。

土地がもつこうした特性に鑑みれば、所有者は、自己の利益のためのみならず、公共の利益のためにも、土地を適切に管理し、権利を明確化する責務を負っているといえる。今後、こうした所有者の責務のあり方を具体的に考え、社会全体で共有していくことが必要だ。

今般成立した特別措置法は、こうした制度見直しに向けた第一歩である。次世代に土地を適切に引き継ぐために、国、自治体、そして一人ひとりが自らの役割を考え、地道に取り組むことが求められる。

.html)。

<sup>6</sup> 自治体アンケート調査結果の詳細については、報告書「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～」(東京財団政策研究所、2014年)を参照されたい。

<sup>7</sup> 渡辺洋三『法社会学研究4 財産と法』(東京大学出版

会、1973年)、331-332頁。

<sup>8</sup> 国土交通省によると、2018年3月31日時点で、空家対策特別措置法にもとづく代執行(行政による空き家の強制撤去)の実績は全国で23件だが、所有者不明の場合に行う「略式代執行」は75件あった(「空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について」)。