

講演録

第 198 回定期講演会 講演録

日時:平成 29 年 11 月 13 日 (月)

会場: 日本消防会館

「土地所有者不明問題の全体像を掴む ～関係者の協働による課題解決に向けて～」

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社

政策事業研究本部 公共経営・地域政策部 主任研究員

阿部 剛志

皆さん、こんにちは。今、ご紹介にあずかりました阿部と申します。非常に長い社名で恐縮ですが、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングという会社で調査研究とか、自治体の方、国の方の調査研究支援、コンサルティングというところを中心に仕事をしております。私はこの土地所有者不明問題、この問題自体は民法であるとか、各行政法の領域になるかと思うのですけれども、必ずしもその法律の専門家ではございません。先ほどご紹介いただきましたけれども、地域政策という全国津々浦々の土地問題というところで、現場を見ている中でこの土地所有者不明問題というのに出会って、以来、既に 10 年ぐらいたつのですけれども、ずっと何とか現場の問題解決できないかなということ携わってきた経緯がございます。

そういう私自身の経緯もありまして、今回は個別の細かいこととかではなくて、皆さんと今日、この 2 時間を通じて土地所有者不明問題とはどういう地点に居るのか、全国で見たときにどういう問題に今、全体像がなっているのか、という鳥瞰的な視点を共有できたらなというのがゴールのイメージであります。私、この講演をぜひというふうにお話しいただいたのが今年の 5 月ぐらいで、その頃はこんなに今、盛り上がるとは夢にも思わなくて、タイミングとしてはすごくいいタイミングですけど、私としてはすごく緊張感あるというか、前提がどんどん変わってくるこの数カ月だったかなと思っております。なるべくきょう、資

料につきましては、その辺りもアップデートしたものでお持ちをしておりますので、ぜひご参考にしていただけたらなというふうに思います。

サブタイトルで、『関係者の協働による』というふうに書いてあるのは、私、こういう立場でさまざまなこの土地所有者不明問題に関わる方にお会いしてきた中で、皆さん、きょうお越しの方も、例えばファイナンシャルプランナーであるという、そういう専門性のあるかたがただと思うのですけれども、この問題に直面する方って結構そういう専門家の方いらっしゃるのですけど、他の困っている当事者がなぜそういう状況に置かれているかとか、自治体はなんで今こういうことに取り組まなきゃいけないのかとか、他者がどういふ状況に置かれているかということの理解がなかなか深くなくて、そのお互い協働するというステージに行かないケースをいっぱい見てきました。そういう問題意識もあって、きょうは全体像を把握していただいて、皆さんそれぞれの立場で関係者と一緒に協働していくためのベースの知見を得ていただけたらなというふうに思っています。

それで、今から 90 分ほどお時間いただいておりますけれども、なるべく皆さんの関心をとらえつつお話しできたらなと思っておりますので、ちょっと二つだけご質問させていただきたいのですけれども、ぜひ挙手をお願いします。一つ目はこの土地所有者不明問題ということについて、皆さんのお仕事でこの問題に直面している方をぜひ

聞きたいなということと、もしそうでない場合に、問題、関心はある、もちろん関心があるから来ていると思うのですが、その直面しているか、関心があるくらいなのかということとをちょっと伺いたいですけれども、まずご自身のお仕事等を通じてこの所有者不明問題に直面して困っているという方ってどのくらいいらっしゃいますか。ありがとうございます。1割くらいですね。次に問題は直面してないけれどもなんか最近にぎやかだし、ちょっと全体像を知っておきたいなという方はどのくらいいらっしゃいますか。ありがとうございます。良かったです、取りあえず外してなかったということで。じゃあ、この当初予定通りの線で行きたいと思います。

もう一つ、眠い時間でもあるのでもう一個ご質問したいのですが、ご関心、今、皆さんほとんどお持ちだったのですが、何年前ぐらいからこの土地所有者不明問題というものの興味を持ったかということとをちょっと伺いたいです。この直近1年、3年、5年、10年、10年より前からという5段階ぐらいで聞いてみたいと思うのですが、この直近1年ぐらいに興味を持たれた方ってどのくらいいらっしゃいますか。ありがとうございます。3割、4割ぐらいですかね。ここ3年ぐらいという方は、同じぐらいですね。じゃあ3年より多くて5年以内ぐらい。ありがとうございます。もっとスペシャリストで10年以内。かなり前から。ありがとうございます。3割、3割、3割、1割ぐらいの感じで、まさにこの問題がどんどん関心が広がっていくさまを見ているような感じがいたします。

私が10年この土地所有者不明問題を見てきて感じるもやもや感というのがすごくあるのですが、これ三つあります。

一つ目はやっぱりこれ目に見えないのですね。今、巷で言われている土地所有者不明問題というのは、ほとんどが土地所有者不明かもしれない問題なのです。不明と特定できたら話は一歩進むのですが、特定するまでが大変という。そこが、事実がなかなか見えない。風景としても見えないし、事実関係としてもとらえられないというところが非常にもやもやします。

先ほど見ていただいた景色、例えばここで空き家を解体しようと、放棄地をまとめて利用したいとか、市街地再開発とかリノベーションしたいと

か、森林管理を地域一体で取り組もうとか、こういう思いを持った瞬間に直面するというのが所有者不明問題になります。ですので、二つ目のもやもや感というのが、普段は何気ないのですが、突然、何これというふうに皆さん、直面することになるというのが非常に難しい、とらえにくい問題だということがあります。

あと、最後がこの相続と災害というこの二つ、共通点は何かという自分でコントロールできない。この二つが所有者不明問題に非常に大きな要因になります。この二つは自分でコントロールできない以上、既に、きょうここに120名ぐらいいらっしゃるということだったと思うのですが、この中にも恐らく所有者不明の問題を聞きに来ているのだけど、原因になっている方が一定率いるはずで。さらに明日にでも災害が起きれば、この所有者不明問題、自分の土地の隣の建物が倒れてきていてそれどこさないともう自分の家、復旧できないよといったときに、隣の家のお持ちが分からないというようなケースに直面するかもしれない。こういう突然当事者になるというのがこの問題のもやもや感の三つ目です。しかも、気持ちとしては被害者であるなど、きょうお越しの方はプロの方が多いと思いますが、初心者の方が突然この問題の当事者になるというケースがあります。ですので、この問題の現場に行くと皆さん、なんかババ引いたなという感覚をお持ちであるというところがこの問題が積極的に現場で解決されにくい要因であったりします。

こういう三つの特徴があって、どうもすっきりしないというのがこの問題の特徴です。これはもう変わらない特徴ですので、誰もが当事者になる可能性があるので、個別のその自分の身に振りかかった問題がどうということ以上に、この国全体の人の動きであるなど、所有の形態がどういうものなのかというところを把握しておくだけで、もう少し視野が広がって新しい解決策が皆さんの中から出てくるのではないかなというふうに考えています。

というような前提があって、ちよつときょうはこういう『全体像』と、『協働に向けて』というようなタイトルにさせていただきました。ここから本題に入っていきます。

いろいろ悩んだのですが、これ、よくある物事の整理という5W1Hとか5W2Hといわれたりする

ものです。なるべく皆さんが後で興味のあるところだけ見ていただけるように、ちょっとこういう七つで区切ってみました。いつから発生しているのか、なぜ明るみになるのか、具体的に何を指しているのか、どこで起きているのか、どのくらい発生しているのか、どのように対策が講じられてきたのか、誰が当事者になるのかという7段階でお話できたらと思っています。きょうはどちらかというと前半のほうが重たくて、後半にいくほど内容としては軽くなっていくと思います。なるべく前半のほうを中心にお伝えできたらなという構成にしています。恐らく90分がこの1で終わるのではないかと私は思っています、2、3はお手元にも資料がありますので、もし時間が残ったらお話しするというぐらいの気持ちで準備しています。ちょっとなんかこう、直面している方が多かったですら2とかのほうを中心に話そうと思ったのですけれども、1を中心にお話をしていきたいと思います。ということでこの5W2Hを頭に置きつつ聞いていただけたらなと思います。

まず、いつから発生しているのかと。私もこれ仕事としては、所有者不明問題が10年前に直面して、仕事として取り組ませていただいたのが7年とか8年前からです。その頃、本当に実態はどうなっているのかと、今いっぱい数字出てきましたけど、10年前はほとんど数字がなかったです。いろいろ過去の文献を洗って一番古く、定量的に所有者不明ってこのくらいあるんじゃないかというふうな文献をさかのぼると2003年のものになります。

2003年は今から15年前ですけれども、高知県が全国に先駆けて森林保全のための森林環境税というのを導入しました。今は40都道府県ぐらいにこの森林環境税は広がりましたのでもう一般的になって、さらには来年にも国税としての森林環境税も導入されるのではないかとされている状況です。当時これは均等割りで500円ずつ上乗せして住民税を支払うというものでしたけれども、この得た税収でその所有者が自身では管理できない山を高知県が財源を元に管理をするという立て付けになっています。

どこでどのくらいそれをやらなきゃいけないのかというのを把握するために森林所有者にアンケートを投げました。その結果がこれなのですけれども、対象としては二つ。基本的には施業をあまり

してない方というのを、恐らく森林組合とかから情報を得て投げているというふうに思われます。ちょっとその当時のプロセスはどこにも文献がないので分からないのですけども、全部で8000通ぐらいを郵送でこのアンケートを投げたところ、宛先不明で返ってきてしまったというのが673通。トータルでいうと7.7パーセントということで、これは非常に所有者不明の程度でいうと軽いところまでしか追ってないわけなのですけれども、当時を知る資料としては非常に貴重で、15年前でも既に1割ぐらいが山林では所有者が分からなくなっていたのではないかというふうに推定されます。

この時期にもう一つありまして、こちらは農地です。農地は全国の農業委員会というのが各市町村にありますけれども、その取りまとめ団体として全国農業会議所という組織があります。ここが各市町村の農業委員会、1700ぐらいの委員会に対してアンケートを実施しました。当時の文献を読むと不明化の前の不在化という、その農地がある市町村に所有者がいないという状態を農業の世界では不在村所有者といういい方をするのですけれども、そういう遠くに住んでいる人が所有しているケースが多くなってきていて、きちんとした管理が難しくなってきたという問題意識が当時の農業分野にはありました。ですので、この不在村の所有者が持っている農地がどういう状態、遊休化してしまっているのかというのを調べたいということで調査をしました。その結果がこれですけれども、左側はその不在、市町村の外に出た所有者がどこにいるかというのを把握していますか、ということを知って、大体半分はほとんど把握しているといっているのですけれども、2割ぐらいは全く把握してないというような回答もあったということです。

大事なのは右側で、これは今でいう不明土地をしっかりと押さえた多分最初のものだと思うのですが、この『相続により農地を取得した不在村の所有者の相続登記の状況』ということで、恐らくこれは農地の場合は農地基本台帳、今は農地台帳になりましたけれどもそういう台帳を農業委員会は個別に持っていますので、それと登記の状況を恐らく参照したところ27パーセントが相続登記していないという結果でした。最近になって農水省が全国調査をやって2割の農地が相続未登記になっていましたけれども、この時期にやったアンケー

トでももうそれと同じぐらいの割合でされていないという結果が出ていたということになります。これは非常に貴重な文献かなと思います。ですので、15年前から既に問題は今と同じように進行していたということでもあります。

定量的なデータにつきましては以上ですけれども、もう一つ新聞記事というのをずっとさかのぼって検索してみて、いつが初めて記事として話題になったかというのを調べてみました。そうすると約30年前の北海道新聞にこういう記事がありました。原野商法って聞いたことがある方もいらっしゃると思うのですが、1960~1970年代に北海道がこれから開発されるだろうということで、1ヘクタールぐらいずつに短冊状に土地を切って、それを全国の消費者の方に売るといような不動産業が当時盛んだったということです。そういうエリアで、バブルの頃に開発しようと思ったら所有者が分からないということで裁判所に訴えを起こしたという事例がありました。歯がゆさが伝わるのですが、この242ヘクタールの開発予定地のうち、0.5ヘクタールは所有者が分からない。だからこれが恐らく、その端っこにあればいいんですけどぼんぼんところ、恐らくゴルフ場開発なので間に点々と違う人の所有地があったらちょっと問題になってしまうので、こういう対応になったというのがあります。

もう一つが、制度的な対応をされたのですが、自治会とか町内会が所有している集落センターとかです。そういう施設というのは昔、建てた当時の会長さんの名義で登記したりとか、当時の役員の方、皆さんの共有名義で登記したりというのが一般的でした。それも10年、20年、30年たつて亡くなったり交代したりしていくと、そのたびに名義変更だったり必要になると。そういう中で不明化して困っているということも一つの要因になりまして、地方自治法が改正されて認可地縁団体という制度がおおよそ30年前に設立されました。所有者不明問題に対する政策的な対応の初めてのというところを恐らくこれじゃないかなと私自身は思っています。ですので、もう30年近く政策的な対応がなされてきたというふうに見ても良いかなと思います。

以上のように、30年前ぐらいからこの所有者不明問題は世の中にあったわけですが、この土地所有者不明の問題がどのぐらい関心が移って

きたかという、先ほど3割、3割、3割、1割という話をしましたが、それ、ちょっと定量的に見られないかなということで新聞記事検索というのを、私こういう講演をするたびにアップデートして、きょうも最新のものをお持ちしました。まず、今年の3月に検索した状態がこれなのですが、一番左が先ほどスタートがあった91年です。3件のうち1件が今の蘭越の事例、北海道の事例になります。それから毎年ちょこちょこ記事はありますが、2001年、2002年に川辺川ダム、熊本のダム開発をするときに所有者が分からなかったという記事がかなり、九州の地方紙を中心に掲載されました。それによってこの1年、2年というところはだいぶ記事検索が多くなっているという状況でした。その後またずっと下火で、2008年ぐらい、私がちょうど出会った頃までは大体数件という程度で、本当に一部の個別事例でこういうことがありましたという程度でした。2009年から少しぐっと上がってきているのですが、これは何かというと農地法改正が2009年にありました。この年の農地法改正によって所有者が分からない土地については報告して、都道府県知事の裁定で利用ができるというような制度ができました。それに関しての記事がこの2009年には多く見られました。その後ぐっと上がってくるのが2011年で、ここが大きな転換期でした。先ほどもやっぱり5年前からという方が多かったのは恐らく東日本大震災の復旧、復興過程でこの所有者不明の問題が大きな影響を及ぼしているというところからご関心を持っていたのではないかなというふうに思っています。そこで問題として出てきたものが政策的な対応がどんどん成されていく中で、2013年は森林法の改正があったり、ここで固定資産税課税台帳の所有者情報をこれ以降については閲覧できるというような森林法の改正が議員立法で導入されたりというのがありました。その後も空き家特措法ができた、などということで、以前に比べるともう社会の関心事としてはかなり高くなったというのが、これは正確な統計ではないのですが、見て取れるのではないかなというふうに思っています。

最近ちょっと右肩下がりがかなと思っていて、今年の3月のときも48件しかないからこのペースでいくと100件ちょっとかなと思っていたら、今回調べて、びっくりして何回も調べ直したのですが、昨日調べたら667件でした。ですので、この4

月以降にもう 600 件以上の記事が載っているということになります。これ見ていただくと 600 っってもっと上なので、どれぐらい今年が大きな転換期かと。先ほど私が申し上げた、5月に引き受けたときと今で状況が変わったというのがこの数字から感じていただけるのではないかなというふうに思っています。

では、なんでこんなに変わったのかというところをちょっと見ていきたいのですが、先ほど私申し上げたように最初は個別問題だったと。その後、農地とか森林とか空き家で、それぞれ行政法の中で対応が練られてきたというステージを経て、今年度からこれが行政分野別の問題じゃなくてももう国の成長戦略の阻害になっているという位置付けになりました。これは関係者の努力の結果、こういう形になったというふうには見えていますけれども、もうインフラの生産でとか都市の競争力を上げる上で、この真ん中の辺りに太字にしていますけれども、共有地の同意要件の明確化とか、公的の機関の関与により地域ニーズをほにゃほにやで新たな仕組みの構築、これはこの前、国交省さんからも 10 月末に公表がされたところだというふうに思います。あとは登記未了の土地を解消するための方策とか、こういうものをもう直近でやっていくと。次期通常国会に提出しますというふうな表現がこの 6 月 9 日に国から出されました。この成長戦略の中では他に、これは分野別になりますけれども、空き家の中古流通市場をつくるという中でもこの登記の問題があるということと、もう一個が農地についても優良農地の利活用のために所有者不明の問題に対応するという、この二つが書かれています。同日にいわゆる骨太の方針というものも公表されてほぼ同じことが書かれていて、ただここに位置付けられるとそれまでの苦労がなんか不思議なくらい物事がとんとん拍子に進むというのを私も見ていて感じました。こういう政府の重要問題として位置付けられるということは非常に政策推進の上で大きいんだなというのを私自身も感じたところであります。ですので、これが公表されてから折から開催されていた増田さんを中心とした民間の研究会からもいろいろ情報が出てきて、もうあっという間に次のステージに行こうとしているというのが、きょう時点のこの所有者不明問題の立ち位置かなというふうに感じています。

ここまでの過去の整理になりますけど、一度ここでおさらいしたいと思います。最初、90年代は個別問題レベルということで、原野商法であるとか、自治会とか集落施設の問題とか、それから個別の開発事業においてこんなことが起きたというのがあったぐらいでした。それが 2000 年代になって、森林とか農地というところを始めに、これは分野別の問題。特に地方とか農山村で問題が進んでいるぞというようなことで、それから対応が成されてきたと。それがさらに 2010 年代になりまして、震災も経て、復興の妨げになっていると。これはもう地目の問題ではなくて、都市の中もそうじゃないかということで、全国の問題と。重要経済問題として位置付けられるという形で、どんどんこの問題が大きくなり上げられるようになってきたということです。こう見るとこの問題が深刻化しているというのは分かるのですが、ただ単に取り上げるだけではなくて、そもそも背景にやっぱりなんでこうなっていくのかという要因があるというふうに私自身は思っています。ここは明確に分析したわけじゃないですけど、恐らくこの三つが背景にあるだろうというふうに私自身は見えています。

一つは『複雑化』というキーワードなのですが、こういう土地も戦前は基本的に家とかその地域で基本的に管理してくというのが当たり前だったわけです。それが戦後になって均分相続という形態に変わったのですが、私も農山村生まれ育ちですけども、大体そのときの所有者の次の世代ぐらい、私の父親ぐらいはやっぱりもう長子相続が当たり前だよねという空気感がありました。ただ私の世代になってくると、そこはちょっと事情が変わってくる。それがちょうど 1990 年代とか 2000 年代というか今というところで、1 世代、2 世代変わるタイミングでこの関係が複雑になって、かつ長寿化で代襲相続という間を飛ばすような相続が出てきたり、未婚であったりとかいう形で、あるいは離婚ということで、これは司法書士の方に伺うとやっぱこういうものが非常に後々相続人の探索であったりとか持ち分算出するときに非常に複雑になってくるという、こういう問題が一つあります。ですので、所有者が分かってもその持ち分比率を算定するのにすごく手間が掛かるみたいな形で、複雑になってしまったことで問題が深刻化したというのが一つあるというふうに思いま

す。

二つ目が今度『広域化』というキーワードで、この高度経済成長期を経て、土地と人の関係が広域化としたと。特にこれ見ていただくとずっと毎年の地方から三大都市圏にどのぐらい人が動いたかというグラフになります。左のほうから見ていただくと、一番ピークのところが昭和の40年ぐらいです。このとき一番、金の卵と言われましたが、そのちょっと後ぐらいだと思うんですけど、多くの方が地方から東京に出てきて、あるいは大阪、名古屋に出てきたというのが、下のオレンジが三つ上の赤、紫、緑というところに分割しているのが分かると思います。これは何を示しているかというと、地方から東京に移ってくるというのは、要は相続権者の方がその地方にいたのが東京という、あるいは名古屋、大阪というところに離れて暮らすようになったと。ですので、これが農村に住んでいる方が亡くなると、相続を経て所有権が都市に移る。そうすると土地と権利者がすごく離れた関係になるというのが繰り返されていくことになります。この動きは最初その昭和40年代がすごく大きかったのですが、その後1回、バブルのまだ前、70年代に下火になったものが、また90年代に今度は東京だけです。名古屋、大阪はほとんど人口動態、出入りがない状態になってしまっているのですが、さらに第3期ということで、2000年代になってからもまた東京の独り勝ちという状況になっている。こういう中で土地と人の関係がどんどん遠くなっていくというのが背景にあります。

これはその一例を示したもので、上の図表を見ていただくと『島根県旧匹見町』というのが書いてあると思うのですが、島根県、左側のほうの細長いところ、赤くなっていると思いますが、その島根県の中でも一番山奥にある、合併して今はなくなった町です。人口は恐らく1000から2000人ぐらいの町なのですけれども、そこの固定資産税台帳を見たときに誰が納税者かっていって見ると、もうそのわずか1町村にある土地をこれだけ、26県の方が持っている。逆に言えば所有者の意向確認しようと思うと、この26県を相手に情報収集しなきゃいけないという問題を行政当事者としては抱えることになります。このぐらい所有権と土地というのは離れていっていると。これももう既に10年ほど前のデータになりますので、もっと

広域化しているというふうに思います。

三つ目、これは『希薄化』というキーワードにしていますけれども、それでも土地がすごく高ければ皆さんきちんと登記して自分のものだというふうに主張するわけですが、土地の価格とかあるいはそこから得られる経済的なメリットが小さくなると、固定資産税を払ったりとか登録免許税を払ったりという負担のほうはメリットより大きくなると相続放棄するとか、相続未登記になるという状況で所有者の不明化が進みます。これもなるべくデータでと思って作りました。森林と農地についてはもともと地価が安いというのがありますけれども、特に森林についてはなかなか地価のデータというのが山奥で取れないというのがあります。そこから得られる木材の価値というので、昔は一山あると娘を嫁にみたいな話があったというふうに聞いています。その時代、1980年代は緑のグラフ見ていただくと、ヒノキの丸太の1立米、1メートル、1メートル、1メートルの四角の体積、これで7万6000円していたというものが、それから30年を経て、今、直近のデータだと1万7600円です。価値にして2割ぐらいまで落ちてしまっているというぐらい、財産価値としては崩壊しているというのがあります。この緑、ヒノキが一番トレンドとしては厳しいですが、どれ見ても、スギの丸太についても同じです。農地の売買価格の平均的な値についても半分強ぐらいまで落ちてきてしまっていると。ですので、こういう売買するときに資産としてどのぐらい売れるかという期待に対して、農地の場合ですと日常的な管理も必要になるというそのコストとバランスを見ると、もう農地はみないようにしたほうがいいのではないかと判断をされるケースが多くなっていくという。

この三つの変化が所有者不明問題を深刻化させている背景にあるというふうに私自身は思っています。ちょっと宅地も同じような動きをしていますので、後でよろしかったら見てみてください。冒頭申し上げた、この問題が個別から分野別、重要経済問題に大きくなってきたと。その背景には土地と人の関係が複雑化したり、広域化したり、希薄化したりというこういう動きがあって、どんどん深刻化しているというふうにとらえていただけたらと思います。

ここで前半は少し一休みで、ちょっと最初の写

真で最後に沖縄の写真をお載せしたのですが、沖縄だけはちょっとその所有者不明の発生の要因が違って、沖縄戦でこの公図とか公簿が焼失してしまったと。それ以外のエリアも一部そういうものがあるのですが、これだけ全焼したというようなものはありません。ですので、この公図とかも信ぴょう性がという問題はありますがまだそれが存在するだけ良くて、沖縄の場合それがなくなってしまったということで、戦後、米国民政府であったりとか、その後、琉球政府だったり所有者不明問題への対応をしてきたというような流れがあります。一番下の3行に書いていますけれども、平成24年にこの特措法が改正されて、この所有者不明問題を積極的に解決しようということで、今、沖縄県では所有者不明の調査が恐らく全国で一番活発にされているのではないかなというふうに思います。これ余談です。

では7分の2、なぜ明るみになるのか。ここからだんだん軽くなっていくので安心して下さい。この所有者不明問題、先ほど申し上げたとお見ただけでは分からないし、普段は何でもないと。じゃあどういふときに明るみになるのかということなのですが、基本的に定常的に明るみになる一番大きい要因としては恐らく私これだと思うのですが、固定資産税については毎年皆さんのところにも通知があるかと思えますけれども、その通知を送るときに所有者が分からないというケースが出てくる。厳密にいうと所有者じゃないわけですが、納税者が誰か分からなくなるという中で所有者不明問題が明らかになるというのがあると思うのですが、今、巷でいわれている問題の大きなところとしてはこういう地味に変わっていくというよりは、その土地をめぐる社会情勢がガラッと変わるときにこの問題が表出するというふうに思っています。先ほど申し上げたように、特に広域化するなど、感覚が希薄化してくという、徐々に関心が薄れていくトレンドがそのままであれば恐らく静かに眠ったままなのですが、なんかの理由でコロッとその状況が変わると。これは土地利用の需要が変わるときに問題が表出するというふうに思います。

どういふものがあるかという、これは直近ありましたけれども、東日本大震災のような震災、津波の被災によって地域を再生しようとなると土地の所有者が分からないエリアを飛ばして対応しな

きゃいけないとか、もう少し山腹のほうに住宅地開発しようと思うと、この近隣の山林の所有者が分からないと。この震災が起きる前は、もうこの山林は財産価値もない、と思っていた方は相続未登記であったと。だけでも急ぎよそこの高台に移転したいとなると、ぜがひでもと探すのだけでも分からない。これはもう3.11の前と後ろでガラッとその土地利用の需要が変わる。こういうことが災害の多い日本で起きるので、いかに所有者が分かる状態にしておくかという大事さが感じられるのではないかなというふうに思います。これは震災だけじゃなくてこういう洪水の被害というときも同じような問題が起きます。これ災害だけでなく、先ほど2003～2004年に森林農地で所有者不明の問題が明らかになってきたという話をしたのですけども、これもだから環境がガラッと変わって、2003年の頃から徐々にこの林業とか農業も個々の人がやっていくのではなくて、地域で集約化して効率的に施業しましょうというふうになっていきます。そうすると左の図のようにぼんぼんという丸があるところにおいてそれぞれで施業すれば良かったのが、山を丸ごと一体で施業しましょうというふうになります。そうすると森林組合とかはそういうのを皆さん一緒にやりませんかという声を掛けようとする、所有者が分からないと。今までは自分の山だから放っというところだったのですけど、地域でしっかり管理しましょうというふうになると、突然そういう問題が発生するという、これも変化です。

具体的にどんな感じで不明かというのを、ちょっとこれは現場でいただいた地図ですけれども、農地の例ですけれども、こういうふうに赤枠が一体的に利用しようと思ったエリアですけれども、その中で白地の所は結局所有者が分からない。そうするとここを面的に利用するということができないので、事業断念みたいなことになります。これも同じような形で。これは濃い射線の所が所有者は分からないというようなケースです。こういう形でまとめていこうと思うと、所有者不明の問題に直面する。これがどちらかというと行政とか、農林業者とかが直面する課題です。模式図にするとこんな感じで、左にある、施業をなんかしようと思っているなど、被災して高台移転したいとかというときにその移転先を調べてみると、例えばこの6筆があったときのひと筆について所有者が

分からないと、結局そこを開発することができないという問題に直面する。こういうふうにして、所有者が不明だということが突然記事になったりするというような構造になります。

どんな要因があるかというのを、他もざっと整理をしてみました。これ以外によく出てくるものとしては下から2番目に『各種調査』って入っていますが、地籍調査とかをするときも結局所有者が分からないということで、全員が立ち会わないと地籍調査って基本的に完了しませんので、そこでも困るというケースがあります。こういう形でそれぞれ環境が変わる、3番目にあるような『個人資産運用』も、例えば先ほどの高台移転というような話があったときに自分の所有地が対象になったからぜひ売ろうと思ったら、実は相続未登記の土地で、売るためには遠く離れた親族の同意も取らないといけなくなるみたいなことが自身にも振りかかってくるということがこのきっかけとして存在しています。

今後、懸念されるリスクとして私、一番懸念しているのがこれですが、これは何のグラフか。勘のいい方はもうご存じだと思うのですが、真ん中の当たりが低い、両サイドが高いというグラフになっていますが、これ地籍調査の進捗率です、都道府県別。見ていただくと、今回、東日本大震災で被災してしまった東北、太平洋岸の岩手とか、宮城、福島を見ていただくと、岩手とか宮城は9割ぐらい地籍調査が終わっている所になります。それに対して、真ん中の辺りの赤い所。これ地図に落とすとこんな感じになりますが、三重とか愛知とか静岡の辺りというのは東北に比べると地籍調査の進捗率が極めて悪いという状況があります。これは何が問題になるかという、東南海トラフ地震が懸念されるわけですが、境界が分かっているとその筆の所有者だけが分からないという問題で済むのですが、境界が分からないと隣の人の方が分かっても、その境界が明確にならないと新しい事業をやろうと思ったときにできない。そうすると1人が分からないと、周辺で接している所有地の方も皆さん影響を受けてしまうという問題があります。これは地籍調査をやっているかやっていないかによって大きな差が出てきますので、この後の東南海トラフ地震に対する対策としても特に太平洋沿岸部の地籍調査というのを進めていかないと、いざ大きな問題が起きたときに、問題が

恐らく東北よりも深刻に出してしまうのではないかと懸念しています。

これで二つ目を終わります。閑話休題みたいな感じですが、沖縄でもう一個面白い例があって、これご存じの方もいるかもしれないですけども、久高島という沖縄では神が宿る島といわれている所ですが、この地図でいうとこの辺、ここに那覇空港があって、那覇市です。その東のほうにこの久高島というのがあるのですが、ここはバブルの開発の頃に、外から開発業者が来たときに地域の土地を守んなきゃいかんということで、『土地憲章』というのを地元のかたがたが作りました。地域で土地管理委員会というのを組成して基本的にその土地を所有、利用できるのはこういう条件だというふうに定めています。これは憲法との兼ね合いでどうなのかというのはちょっと私、存じ上げないのですが、少なくともその地域では、例えばその最後のところ、農地を5年間放棄するとそれはその地域に返さなきゃいけないというような形になっています。ですので、こういうエリアで土地が管理されると、基本的に所有者不明の問題というのが事実上発生しないじゃないかと。ですから、将来を考えていく上で、地域でどう管理していくかというのは非常に大きな一つのポイントになるのではないかなというふうに思っています。ちょっと中は、またご関心あれば読んでみてください。

もう間もなく1時間になろうとしていますので後半に入っていきますけれども、7分の3、所有者不明問題、具体的に何を指しているのか。今、大体大枠はつかんでいただけたと思うので、じゃあ所有者不明といったときに最終的になんで皆さん困っているのかという、ちょっとディテールのほうに入っていきたいと思います。国交省さんが作られている、『所有者不明問題に対応するガイドライン』というのが作られています。その中で所有者不明というのは言葉としては分かりやすいのでこれを使うのですが、先ほど私が申し上げたようにもやもや感をきれいに言葉にすると『所有者の所在の把握が難しい土地』というふうに定義をしています。これは正しい表現です。所有者の把握が難しいというのはどういうケースがあるのかというので、主にこの四つですというふうに整理してくれています。

1個目は台帳が更新されていないとか、台帳間の情報が異なるというケース。例えば台帳間の情報

が異なるって私が見たケースでいうと、森林組合が持っている組合員の台帳と登記簿で、漢字は一緒ですけど読み方が違うとかです。そういうのが出てくると同一性が担保できないということで所有者が特定できないというところに直面してしまいます。二つ目、誰だということが分かってもどこにいるかが分からないと。これも住民票の除票の問題というのがよく取り上げられますけども、A、B、Cというふうに市町村を転居して行って、間のBという市町村を出てから5年たつと基本的に住民票の保管をしないというのが通例になっていると。そうするとAからCというつながる情報がなくなるので、所有者がどこにいるのか分からなくなるという問題があるというのが二つ目。三つ目は先ほどの三つの由縁の1個目の相続が複雑化していくと相続人が多数になって、分かっても全部追いきれないみたいな問題。それから四つ目、共有者が記載されていないところということで、これちょっと実例で、登記簿で下、権利の登記のほうを見ていただくと、最後の登記年月日が大正13年になっていると。恐らくこの方はご存命じゃないのではないかなと。相続要因は家督相続という言葉が残っている、こんな登記があると。さっきの共有名というのはこれです。隣地の管理で、このAさん『外4名』となると、この4名、誰なのだ、というのはこれ聞き取りとかでしか頼れないと。こんなことが所有者不明問題の一番ディテールとしては発生しているということになります。

基本的にお手元の資料にも、この後その大体所有者を探すときにこんな流れでやっているのだという図を地目別に。私、3年ぐらい前に作らせていただいたものなのでちょっと見ていただいて、大体まずは手元にある台帳を調べて、次に固定資産税台帳とか、これはだいぶ最近閲覧できるようになりましたけども、あとはステップ2って書いてあるところに聞き取りをするというのと、ステップ3にあるような住民票とか戸籍という、その人、本人確認のための情報と、大きくこの三つが使えるというものです。大体この台帳を、こういうものを使って特定していくというのが、所有者が分からないかもしれないから所有者が不明というところに一步一步近づいていくプロセスになります。

私、今年ちょっと空き家の調査もさせていただいている中できょう、私、元々がどっちかというところと地方で森林とか農地が興味の対象だったのでそ

ういう話が多くなっていますけど、今回宅地を調査してみて非常に興味深いというか、全然やっぱり問題の出方が違うというのがあります。ちょっとご紹介したいのですが、基本的に農地のほうを先に見ていただくと農地のほうは戦後に農地解放しているので、かなりその段階で所有権が整理されているのであまり古いものが、森林ほどは深刻じゃないというのが農地と森林の差としてあります。森林のほうはまだそういう意味では150年近くたっているんで、登記情報が先ほどのような明治とか大正で止まっているようなケースが比較的出てきやすい。さらに集落とかで森を持っていたので、共有名義の土地というのが非常に多いと。これも問題を難しくしている要因としてあります。さらに先ほど地籍調査の話をしましたけれども、境界があいまいな土地とか、あと地番ですね、私もこれ調査してみて知ったのですがブルーマップって山のほうに行くところとありません。市街地しかないんで、この地番どこですかって聞いても、それがどこか探すのにもう一番近い住所、住宅地からこっちの方向じゃないかっていって、そのこの公図を探してみたいな感じで何とか地番にたどり着くと。でも、それが事実としてのどこの山のどこかが分からないみたいなことが起きるのが森林のすごく難しいところです。

それに対して住宅地のほうなのですが、これも、私がさっき当事者になった未登記の物件と。これが森林とか農地って基本的には土地なので、昔から土地台帳で管理されていて、そもそも未登記というケースがあんまり、少なくとも表題部はあるケースが大半です。それに対して住宅地の場合は未登記、住宅地というか建物が未登記のケースが多いと。これもさっきの国交省さんのガイドラインを読むと、少なくとも今、未登記のものについて不動産登記するまでのプロセスについて明確なものはないというふうに書かれているので、その場その場で、固定資産税払っている人だからいいのではないかとか、同意が皆さん得られたからいいのではないかとか、そういう形で未登記物件については不動産登記しているという実態があると。ここは一つ、森林、農地にはない難しい問題の一つです。

それからその逆もあります。登記と建物はあるのですが、もう物が無い。滅失登記をしていないようなケースもあると。これも困る。さらに三つ目

が土地所有者と建物所有者が違うというケースです。なので、同じひと筆を探すのに2倍大変みたいなことが住宅地では起きる。さらに四つ目が、これも調べて出てきたのですが、その一つの宅地であるけれども田舎とかに行くと納屋とかあるのです。すると母屋は登記してあるのですが、納屋の二つが登記してないと。あるいは違う人が登記している、違う時代に建てたからってなると一つの筆で土地所有者、建物所有者 A、B、C というふうに調べなきゃいけないというようなケースが出てくるというのが森林、農地と大きく違うところです。

最後はちょっと論点違うのですが、知らない人が住んでいるとか所有者じゃない人が住んでいるというケースがあると。これは農地も森林もそこに住んでいる人は基本的にいないので人との問題はないのですが、この宅地というのは非常に所有者不明問題の解決に苦労が多いというのが私自身も分かってきたところです。これを見るだけでも所有者不明問題って一口にいっちゃいけないなど。要はそれぞれの置かれた状況が違うので、例えば普段宅地のこと見ている方が森林のことを話すときに、やっぱりこの森林の置かれている状況を知らないと所有者不明問題すぐ解決できるでしょうかとはならないというふうにご理解いただけたらなと思います。

7分の4、どこで起きているのか。大体雰囲気はつかんでいただいていると思うのですが、こういうのはなるべく数字でしっかり把握するというのが人と話すときにすごく大事です。いっぱいとかという定性的な表現だと認識づれるので、なるべく何万人とか何パーセントとか、そういうふうにとらえてみるというのがこの7分の4になります。私も最初に注目したとおり、基本的には人口が減って行って人がいなくなる場所は基本的に所有者がそこにいなくなりますので、そういう所で問題が起きるよねって注目されています。ですので、国交省としても最初の頃はそういうエリアを中心に問題があるというふうアプローチを切って問題を明らかにしていこうということをしました。

2000年になってから不在村所有者が不明化していくという関係が見えてきたので、不在化が進んでいる所は危ないのではないかと話になります。全国どの辺で不在化が進んでいるかというのを、これは森林で見たものになります。まず森林、農

地、宅地とそれぞれ違いますけども森林で見たときでいうと、これ分かりやすいので日本地図出しましたけども、例えば北海道だとさっきの原野商法とかもあるので不在村所有者の比率がすごく高い。なので、不明化している可能性もすごく高い。外資の森を買収するみたいな話があったときも、やっぱり北海道は不明化の率がすごく高いのでその不安が増幅されたというのがあったというふうに思います。それ以外のエリアを見ていただいても奈良県の辺りとか四国の山奥とか、この辺り不在化がすごく進んでいるというのがこういう統計データから分かります。ですので、不在化の状態も一様ではない。やはりそれなりに地域に残っているエリアとそうでないエリアというところに差があります。

これが、私が6年ぐらい前に取り組ませていただいたものになります。要は問題をいかに皆さんに知っていただくかと、何とか定量化しようというふうに試みたものです。これは先ほどの不在化が不明化にいつているのではないかと話をも踏まえて、不在村所有者、要は自分の住んでないエリアで親から相続した人というのをアンケートの対象として抽出しました。そういうかたがたに不動産登記はしましたかとか、相続税の納税義務者の代表者の変更届出しましたかとかいうのを聞いたときに、その手続きをしてないというふうにご回答の方が16.4パーセントいました。

これ先ほどの未登記の割合が2割というのと大体似た感じで出てきたので、この数字に実際の不在村所有者の比率を掛けると不明になっている人が出せるのではないかとということで、右下にありますように農地で12万人とか、森林で16万人は所有者が不明化しているのではないかと。これは少なくとも見積もって、不在村所有者だけに限ってやっているもので、実際はもうこれが一番ミニマムでもっと多いだろうというふうにと、少なくともなんか無視していい少なさじゃないなというのがこの平成23年、ちょうど震災の前後でしたけども、この数字を出させていただいたというのが、こういうふうに定量的な推計としては初めてだったのではないかなと思っています。

これ以後、かなりいろいろな定量的なものはたくさん出ていまして、これは最新で国交省さんが去年の1年間地籍調査やられたエリアで、どのぐらいの人が登記簿で把握できなかったというのを

数字で出してくださっています。左の20.1パーセントというところを見ていただくと、その上が79.9とありまして、登記上で分かった人が8割。登記では分からなかった方が2割。先ほどの私が出した2割はフローで2割ですね、相続したときに登記しなかった人の割合。こっちはもうストックとして既に2割の人が登記せずに所有しているということを表しています。そこの20.1から右のほうに目をずらしていただくと、やはり都市部は14.5ということで比較的把握できる。でも宅地が17.4、森林だとやっぱりちょっと多くて25.6ということで、都市と農村であるなど地目によって差はあるものの、都市部のDID、人口集中地区でも14.5パーセント分かんないって結構衝撃な数字だなというふうに思います。この表をさらに見ていただくと、要因というところに相続未登記と、売買の未登記と、住所変更の未登記というこの三つで分かれています、それで押さえられた方がそれぞれこの割合。最後にそのまま分からないと。いわゆるここで所在が不明だというふうに言い切れる。そこから上は、②のところは所在の把握が難しいとか所在不明かもしれないというところなので、ここの割合が多いことが分かっていただけではないかなというふうに思います。ただ、一般的にはこの②と③を合わせて所有者不明問題と呼ばれているというふうに把握していただけたらと思います。

今の話は登記している・していないなんですけども、さらにその相続登記していないケースでも古ければ古いほどお亡くなりになっている可能性が高いと。私も法務省がやる前に同じ調査を国交省さんの仕事でやらせていただいたのですが、大体登記原因が相続というふうにちゃんと続けている人というのは、最後の登記原因が相続であった場合、9割は50年以内に発生しています。普通に人間の寿命を考えれば大体想像付くと思うのですが、要は相続してその人は、1歳で相続するケースはかなりまれなので、大体20歳で相続して50年たつと70歳とかいうケースです。なので、ちゃんとずっと相続されているものって大体50年以内に次が相続されていますというデータが取れて、じゃあ50年以上になるとかなり相続未登記の恐れが高いのではないかというのが、所有者に確認しなくても登記上で推計できるのではないかというのがこの法務省がやった調査のコンセプトになります。こ

れ見ていただくと、50年以上だと中小都市とか中山間地で26.6、大体似たような数字が出てきます。上の大都市だと6.6パーセント。少なくともはなりませうけどそれでも6.6パーセントあって、左に行くほどもっと古い、となっていくって、90年という大正時代より前というようなスケール観になります。それが中小都市で7パーセントもあるというのが今のこの国の登記の実態になります。

それをどこでどのぐらい起きているかというのを分解したのがこれなんですけど、ちょっと注目していただきたいのはさっきちょっと私が申し上げた右下の地方の中山間地とか中小都市の山林のところ、青地のところを見ていただくと9.4パーセントというのがあると思うのです。これが最後の登記から90年以上経過。他の青地見ていただくと割合そんなに多くないと思うので、やっぱりその森林の、山の奥のほうの森林というのは特に昔から変更がされてない登記が多く残りやすいというのが今回のこの法務省の調査からも明らかになったということです。この紫、50年未満の割合見ていただいても地方の山林が一番低くて、農地が次低くてということで、大都市と地方って分けるとかなり差が見えてくるというのが今年の調査から明らかになりました。これは10万筆ぐらいを対象に調査していますので、サンプル調査としてはかなり信頼性が高いのではないかなというふうに思います。

ゴールが近づいてきて、7分の5いきたいと思います。今まで大体どのぐらい発生しているかということは、現状としては2割みたいな数字が大体見えてきていると思うのですが、今後どのぐらい増えていくのかというところの、ちょっと未来の話にいきたいと思います。これは一つ、私が実際手を動かしてみたものなんですけど、これは一つの推計の仕方として、青い線は統計で分かる、相続によって所有権が移転した筆の数というのが毎年統計で取れます。要はこれが相続登記された件数となります。それに対して赤い線が被相続人の方が持っているだろうというふうに推計した筆の数です。その方が亡くなったときにどのぐらい筆を持っていたかという推計になります。だからこの差についてはある程度推計の誤差というものがあり、大きくあると思うのですが、注目していただきたいのは差が大きくなってきているということです。緑の線は赤割る青、割合です。何割ぐら

いが登記ちゃんとされているかという、これは推計したものでいうと、これも毎年10パーセントぐらいは登記がされていなさそうだという結果になっています。

ちょっと今回一つ、司法書士会の仕事もやっていたので取り上げたいと思うのですが、私、司法書士のデータってすごく興味深いと思うのは、本当にリアルな数字が分かります。行政が把握するのは比較的公的なものとか全体像を把握するのですが、司法書士の方、本当に相続の生々しい話そのまま数字に出てくるので、今後を占う上で大事ななということで取り上げています。過去、これアンケートで、全国の司法書士1000人弱にアンケートを取ったものになります。基本的に相続登記は司法書士の仕事ですので、このかたがたが過去3年で相続登記を受けた数というのが7万サンプルぐらいありました。このうち一部不動産だけの登記にしてくださいと、要は例えば山だけは登記しなくていいですみたいな依頼を受けたケースというのが全体の3パーセントです。人でいうと半分ぐらいの人がそういうケースがありますと言っていて、そのうち何回ぐらいがそういうケースですかというのと全体の3パーセントぐらい。なので、毎年相続のたびに3パーセントの筆は相続未登記、所有者不明化してくというのが今の、まさにきょう起きている実態ということになります。さらに相続放棄したい。これは全ての不動産を放棄したいというようなケースについても、これ割合減りますけど2パーセントぐらいはそういう相談がくる。これはそのまま本当に相続放棄したかどうかということまではとらえていないのですが、少なくともそういう相談が2パーセントだから50人に1人の割合で相談がくるようになっていると。ご案内のとおり今、相続放棄されたものが国庫帰属されるのか、されないのか、みたいな部分が論点になっていると思うのですが、要は宙に浮いた土地がどんどん増えてくというのがこの相続放棄のほうの問題になります。これもきょう起きている問題。こちらはその後、相続放棄を実際にするために申述書というのを司法書士の方が書いたケースというのがどのくらいかというのを聞いているのですが、私興味深いと思ったのが、相続放棄するというのは下でいうとオレンジのところの『管理できないので相続したくない』というのが多いと思っていたのです。要はもう遠くてできな

いから放棄したいと思っていたら、一番多いケースというのが『他の相続人間と付き合いがないので関わりたくない』という理由なのです。だから、もう土地がどうこうという前に相続人間の疎遠化が進んでいて、権利はつながっているのを見てもないみたいな人とどうやって調整するのか、ということをやめてしまうという、このぐらい相続人間は遠くなり複雑化しているって、先ほど私が三つ挙げた1個目の理由がここですごく明らかになっている。こういう事実はすごく深刻だなど。もはや均分相続という制度が崩壊していると思えないと、私はこれを見て思いました。

こういう形で登記しない方というのはやっぱり一定程度いて、これもまたちょっと別の、野村総研さんが今回の所有者不明土地問題研究会の中で推計されたもの。これも10月末に発表されていますけれども、これも昔やった推計と基本的には一緒で、左上にあるどのぐらいの人が相続のとき登記してないかという割合、これも2割。大体また、違う調査やってもほとんど出てくるので、これはほぼずれがないのではないかなと思います。その不登記の土地というのは今どのぐらいあるかっていって、410万ヘクタールと。これ九州の土地面積と同じくらいって書いていますけど、言い方を変えると全国の農地と同じぐらいともいえます。12パーセントぐらいです。

この調査では年代別に相続登記するという意向の割合が違うということに着目して、相続人者が今は若い人、要は将来になればなるほど相続未登記になる割合が高まるだろうという推計と、ご案内のとおり多死社会が2020年代にきますので、この多死社会のインパクトと相続未登記する割合が高まるというこのダブルのインパクトで不明土地が加速的に増えてくという推計をしています。2040年までにほぼ2倍に近いぐらいの不明土地になるんじゃないかということが懸念される。ですので、この多死社会を迎える前にいかに次の手を打つかが大事だということで、今、政府も対策にまい進しているというのが現状になるかと思いません。

7分の6、だいぶ疲れてきましたけど大事なですかね。今のところまでが事実確認というところで、7分の6は行政がどういう政策を打ってきたかということを見る、ちょっと毛色を変えたいと思います。

この所有者不明問題ってすごい省庁が関わっていて、私もだんだん分かってきたのですが、ちょっと最後の環境省はおまけなのですが、6省庁が特に所有者不明問題に関わっているというふうに私は把握しています。追加があればぜひ後の意見交換のときにでもご指摘いただきたいのですが、まず総務省は認可地縁団体の制度化ってこれ1991年に対応したりというのがありましたし、さらに近年になってその認可地縁団体の戦前の登記については対象にしなくていいのではないかと、みたいなことも制度化したりというのがあったというふうに記憶しています。

あと固定資産台帳の関係、こちらの地方税法は総務省の所管なのでその辺りで関わってくるというのがある。法務省はそもそも不動産登記の本丸ですけども、最近『法定相続情報証明制度』というのが作られているなど、平成30年の予算要求を見ると、登録免許税の特例みたいなのもされているので、ここはかなり動いていくのではないかなというふうに感じています。国交省さんはそもそも先ほど地図出したりしましたけど、国土政策、国土全体をどうするかというところからこの問題のある種、推進役として担ってきてくださったと思うのですが、かたや住宅局でいうと空き家対策、『空き家特措法』があったり。

あと地籍調査自体は市町村の事業ですけども国が資金的な支援をしていますし、先ほど申し上げた地籍調査、所有者全員がそろわないと特定できないので、それが難しくなっているということで『山村境界基本調査』という制度を別途作って、これは地域の昔から大体地域のこと知っているような人から聞いて、ある程度の境界のポイントだけ先に押さえてこうと。要はこれ不明化してどうにもならなくなる前にみんなが後々もうこれでいいのではないかと、思ってくれるような線、点を引いておこうというのがこの制度であったりします。国交省そんなこともやってきています。農水省、林野庁は基本的に農業、林業の対応ということで第三者利用ができるような制度を作ったり、届け出制度を作ったり、所有者台帳をちゃんと整備しましょうというのを進めていたり、大きくその三つを農地、森林両方やってきています。

あと内閣府が震災復興のときに土地の処理の迅速化ということで特例を作るなど、先ほどの沖縄の所有者不明問題は、沖縄は内閣府が所管してい

ますので内閣府の仕事として存在していると。あと、おまけでいったら環境省は何も政策としては講じてないのですが、2010年に生物多様性ってCOP10があったのは覚えていますかね。あのときに要は地域でもっと生物多様性保全の活動を推進しようという法律を作ったのですが、その付則にやっぱり生物多様性保全が大事な例え湿地とか、そういう所においても所有者不明問題があって保全活動ができないという問題があって、対応を検討するというのが付則に書かれているというのがあるって、一応問題認識はしているのだけでも、ということで、最後おまけで入れています。少なくともこれだけの多くの省庁が、半分以上の省庁が関係しているというのがこの所有者不明問題の幅の広さであり、統合的に進めてくのが難しかった。その部分が、今回政府が主体性を持ったことで大きく環境が変わったというふうに思っています。

政府が進めている政策って大きく分けると所有者情報をしっかり整えましょうということと、不明の土地を第三者が利用にできるようにすると。あるいは分からないままでも処分、管理できるような形にしましょうと。大きくこの2点というか3点に分かれていろんな制度が各省庁で作られてきたというのがこの5、6年の歴史かなというふうに思っています。今ずっと国の話をしていたのですが、意外とこの所有者不明問題は自治体が行くケースもあって、特に空き家については『空き家特措法』って国が法律を作る前に空き家の問題は自治体のほうが先走ってというか先んじていて、2010年に所沢市が空き家の条例を作りました。要は所有者が分からない。通告しても出てこない場合に指名を公表しますというような罰則を設けて、所有者がちゃんと名乗り出るように仕向けたというのがこれ空き家の利用でいうと初めての対応だったかなと思います。その後、蕨市なんかも不在者財産管理制度をしっかりと市長が利害関係者として申し立てができるということを先にこういう規定を条例の中で位置づけるなど。これは最近の話ですが、私が調べた中で一番所有者不明を防止しようと思った政策の初めは、1960年なので昭和35年に宮崎県の諸塚村という所ですが、これすごく森林管理で先進的な地域です。昭和35年の当時の村長とか地域の判断で、不在化が進むと要は不明化して土地が管理できなくなるので、それを防ぐために村外に移動する人に関しては土地の利用

の権利を地域に残すように交渉しましょうということが要綱として位置付けられています。昭和の30年代にこういう将来が来るというふうに判断していた村があるということはこの国の多様性というか、先見の明がある方だってやっぱりいるのだなというのを私、深く感銘したところであります。

最後、誰が当事者になるのかということところです。ここはもう最初にもご紹介しましたが、本当にいろんなケースで明日ここにいる方の誰かが当事者になるかもしれないという問題であります。個人としてそういうケースがある、被災であったりとか、隣の家がということであったりとか、相続を経て、ということがありますし、国は先ほど7、8省庁が関わっているって申し上げたのですが、この自治体にいっても、自治体は2、3年で異動してきますけど、いろんな部署でこの所有者不明問題に直面します。生活環境というところもあるし、空き家対策、防災・防犯、高齢者福祉のところは今、恐らく一つ論点になっているのは高齢の方で入所している方が多くて、どこの施設に入所しているのかという情報って高齢者福祉の課しか持ってないのです。だけど空き家の問題を抱えている部署が調べようと思うと登記なので、どこの施設に入っているかが分からないです。その高齢者福祉が持っている情報を使わせてほしいという話が今、結構出てきていて、ここはなんか次の制度の論点かなというふうに私は思っています。そこも関わってくる。

あと農林水産業の活性化というのは先ほどのようなケースもあるし、それだけじゃなくて中心市街地の再開発みたいなケースもある。とにかくこういういろんな部署で自治体の方も対応を迫られる。士業の方も相談相手が1番目のような問題を抱えるとその影響で直面するということがありますし、後は地域の民間の方も森林組合だったり、農協だったり、農業者だったりということで皆さん当事者になる可能性があるからこそ、ちょっときょう、ここまでお話ししてきたような全体像を把握しておく、例えば森林組合の方と話すとか地方自治体の方と話すときに、その問題だけじゃなくてやっぱり自治体の方が置かれているもう一個裏の背景のことまで理解してあげると話がうまく進むというようなことがあるのではないかなと思っています。

2番のほうを。今、総論をお話して、ちょっとあ

と私が実際に直面した具体的な事例をご紹介できたらなと思います。さっき幾つかあるというお話しましたが、その中でこの産業利用とか民間の話が一番経済問題としては大きいかなということでそこを取り上げています。これはとある県の森林組合の方の相談というか悩みを共有したものですけども、さっき集約化の施業で山全体を、という話があって、その事業に取り組もうとしたケースです。左側に事業の背景ってありますけども、100ヘクタールの山をまとめようとしたときに500筆その中にあると。そこを一つ一つこの台帳を見て所有者を調べていくと、下のところにありますけども所有者数45名いるということがまず分かりました。こっちですね、まずさっきのような所有者を調べる。45名いたのですが、一番上45名は特定できました。ただ、先ほど由縁で出したように森林簿の表記精度が低くて、カタカナ表記とか誤表記があって登記簿と合わないという問題が出たりということ、結果的に全体の約3割がしっかり登記と自分たちが持っている情報が合わなかったりとか相続未登記だったりというようなケースになって、相続人に直接調査をすることが必要になったというような事例になります。

このケースは結果的に首都圏1県と。県内とその隣接県という所だけで所有者の居住範囲が狭かったのもまだ良かったというケースですけど、それでも1年2カ月も時間を要したということです。さっきのようなカタカナ表記とかいう、こういうのは親族に当たったりしなきゃいけないので、ここに書いてあるところはこの調べた人の人件費で、1日9000円の単価の方でした。その方が89日書類者特定に走り回ったと。これコストとしては見えないのです。誰も勘定してくれないので勘定してみましたという、80万円、そこにコストがかかっていると。あと交通費もかかります。さらに所有者特定するために台帳を閲覧したりというのも、これ自治体だと無料だったりしますけど、森林組合は民間なので1通1通、300何十何円払わなきゃいけないという状況に置かれる。

そうすると、この要は100ヘクタールで45人の所有者を特定するという作業に都合100万ぐらいコストがかかっている。これは全部、さっきの被害者じゃないですけどこのもやもや感って、なんで森林組合がその100万を負わなきゃいけないのかという、なんか合理性ないですよ。ないけども、

進まなきゃいけないのでやりますというのがこの問題の現場の実態になります。

今の100万というのがどういう影響かというのをちょっと試算してみたものなのですが、これいろんな統計を見ていくと4行目に書いていますが、1ヘクタール当たり259万円ぐらい生産コストがかかると。要はいろいろと管理するなどの搬出するためのコストとか等で大体このぐらいかかる。そうするとさっき100万円だったので、100ヘクタールで100万円なので1ヘクタール1万円とすると、割合でいうと0.4パーセント。なんだ、低いではないか、と思う方もいらっしゃると思うのですが、さっき申し上げたように結果的に隣の県でとか県内で済んだので100万で済みましたけど、もしかしたらこれ200万かも、300万かも、400万かかるかもしれない、最終的には解決しないかもしれないというリスクを抱えたまま突っ走らなきゃいけないというのが問題です。

ですので、仮にこれが200万、300万になると利益の1.2パーセントだとか1.3パーセントが飛ぶってなると、森林組合の営業利益ってそのぐらいの水準だったりしますので、要は本当にこの事業全体の利益自体がなくなるぐらい影響が大きいというのが所有者不明の問題になります。下に書いていますが、それがまだ分かって、それでもやるかって思うことができればまだいいのですが、もしかしたら大赤字の事業に突っ込んだらねということになる可能性もある。それでもやらなきゃいけないというのがこの問題の難しいところになります。

この方とちょっとお話したときに、ぜひちょっと皆さんにも興味持っていただきたいのですが、今、森林環境税とかいっぱいあります。森林管理をしてくださいというお金いっぱいあるのですが、その対象地をちゃんと管理できるように所有者を特定するためのコストって森林組合とかが泣く泣く出しているという状態があります。これちょっともう5年ぐらい前の話なので、今、森林環境税やっている自治体で幾つかはもしかすると所有者探索のコストも含めて単価設定してくれているところあるかもしれないのですが、要はやればやるほど赤字です。だから本来やらなきゃいけないところよりも所有者が分かりそうなところでやるしかないというのが森林組合側のスタンスになってしまっているの、要は取り切れないかもし

れないリスクを含めて、事業化しなきゃいけないときに、やっぱりそれやってほしいと思っている政策担当者のほうはそのリスクを内包化する工夫は必要じゃないかなと思います。

これに関しては国交省の社会資本整備の交付金で空き家対策のメニューがあるのですが、そこは司法書士への所有者特定の委託費というのが品目の中に含まれています。なので、こういうような取り組みでなるべく、これ社会問題なので事業主体が本来やるべきものじゃない気がします。もちろん利益のためにやっていると言えばそうなのですが、それも含めて負うというのは必ずしも社会的な合意は取れないのではないかなと思いますので、ちょっとそこはなるべく公共のお金も含めて投入する必要があるのではないかなというふうに思います。

またこういう森林組合とかに話を聞くと、きょうお越しになっているかもしれないのですが、要は司法書士さんとか税理士さんとか、行政書士とか、要はそういう士業の人って敷居が高くて、「相談できるのですか」ってすごく言うわけです。かたや司法書士の方とかもなんか現場に行っておれわれ役に立つのだろうかみたいな感じを持っていて、きょう話したように確実に役に立つわけです。ただ、いかに相手の問題を理解した上で突っ込めるかというところが普通の相続人の相談に乗るとは、こういう面的な事業をやるときの所有者探索って全然問題が違いますので、その理解度がこういう士業のかたがたにも求められると。そういうところがつながってくるとこういう問題も、これ余談ですけど、この方はもともとなんかゴルフ場で働いていたのです。そういう屋内でずっと事務やっていたのでそれが嫌で森林組合に来て、チェーンソーとか使って山で仕事がしたくて来たら所有者探索の担当者になって、また事務やっているので私、という話をしていました。だから本当にさっきの被害者とか突然当事者で、しかも素人で、所有者不明って何というところから1人でずっと所有者を1年以上探索するってこんな苦痛なことないと思うのです。こういう問題はなるべく制度で解決していきたいと心から思うところでもあります。

ちょっと国交省さんとやらせていただいたことで、大体どのぐらい所有者特定にかかるコストってあるのかなというのを調べてみると、例えば登

記上の所有者が1人いて、そこに相続人がまた何人もいたとしたときにその1人を特定するために必要なコストって、大体司法書士にお願いするケースも、自治体の方が担当するケースも、先ほどの話、民間事業者、森林組合とかが担当するケースも、大体単価として2万円ぐらいに収まったというの、これ20例ぐらい調査、さっきのようにそういうコストを積み上げていって、結果的に何人特定するのに幾らかかりましたかって割り算をすると1人2万ぐらいかかっていたということです。これをなんか算出基礎とかにして支援策とかが講じられるといいかなと思います。ちょっとこの表で一つ興味深かったのが、一番下の特定期間というところで、これ事例特有の理由にもよるのですが、やっぱりなんか専門家って速いのだなって。6カ月間で大体終わっていて、森林組合とかがやっているケースだと1年3カ月とかかかっているの、この辺は時間もコストなので、時間というか単位時間じゃなくて期間ですね。なので、こういうところも連携してくといいのかなと私が思った理由の一つであったりします。

これはもう一個、農地のほうの事例になります。こちらは地域を再生するために地域全体でもう一回農業を再生すると。そのためにはあまり条件の良くない土地じゃなくて、条件の良い土地に集約してやっていこうと。もういわゆる限界集落で、あと20年、30年するとなくなるのではないかという懸念の中からのスタートでチャレンジしたものになります。この地図、現地の利用状況のケースを見ていただくと例えばこれもイメージで湧きやすいと思うのですが、これ右下側が山です。左下のほうがどっちかという平地になると。

なので、やっぱり平地のほうって農地が利用されている。黄色は農地が利用されている、灰色は農地が利用されていない。やっぱり山のほうから放棄が進んでいくというのが現場の利用状態でした。それぞれ課題を洗い出してみると、やっぱり地図でいうと右のほう、右下とか下よりも、右上とか左上のほうに利用を集中したほうが生産性はいいのではないかという話になりました。これちょっと茶色になっているところが重点エリアというふうに、地域でここに特定していこうと。不在の人もあるし、自分ができないという人もいっぱいいるから、今やれる人たちでそこに集約してやってこうという話になりました。この、ここです。茶

色のエリアとか、紫のエリアの辺りを、これ灰色になっている所です。ここについて全部筆を、登記簿で一件ごとに抽出して、さっきのようにその何年前の登記が最後かみたいなことを調べました。そうするとこれまでの不在化ですが、登記簿上で現地の町に住んでない人が2割いました。これもやっぱりその集落の方に話したらすごく衝撃でした。うそ、そんなに広がっているの？ リストを見ると、東京の企業とかが結構持っていたりするので。そんなの知らなかったみたいなケースが反応としてありました。

さらにこれが所有者不明の恐れが高いというふうに書いていますけど、さっきと同じようにその登記の最後の登記原因から何年たっているのか、というので見ると、紫からオレンジになってくにつれて深刻化が進んできますけど、要はさっきもあれでした、こういうふうにぼつぼつあるわけです。そうするとここまとめたいってときに、どれも中途半端にまとめられない。もちろん所有者がちゃんと意向を持っていれば、それは個人財産で何の問題もないのですが、所有者本人は認識していないし、離れちゃっていて、地元は困っている。でも、そのつながる情報がないがゆえに何もできないという土地がこの国にどんどん広がりつつあるというのは、これ全員が不幸なので何とかしましょうと。これは先ほどの、50年を超えるのが14.3パーセントとか、大体こういう水準で出てきます。

これもその集落で話したのですが、想定外の不在化とか所有者不明が進んでいて、なんか意欲より諦めみたいな、もう駄目だね、みたいな、なってしまうようなところもありました。ただ一方で、地域がそういう動きするのであれば僕の土地を使ってくださいという人も出てくるということで、やっぱり今後の論点ですけども、個人所有権でずっときていて、もちろんそれは一つの形なのですが、実はやっぱり裏に地域で管理するという背景があって個人所有が成立していたのだから、と。それが地域の共有みたいなものがない中で個人所有だけになると、例えば森林とかだと数十年単位でサイクルしている事業になりますので、個人で管理するのは基本的に無理なのです。なので、今後、国庫帰属のような話のその公有の話と、地域で共有してくというのと、個人が私有してくという、この三つのバランスをどういうふうに取っていくかというのが、これからの所有者不明だけ

じゃなくて、地域の土地管理問題とか体制の在り方なんじゃないかなというふうに思います。

最後、これ私が常に思っていることで3点挙げているのですが、今、きょう話したいろいろもあって、これちょっと前に自分が整理しているものですが、兎に角なんか全部やるのはもう無理と割り切ったほうがいいと思っています。要は世の中に何百万という戸があるわけですね。その2割が未登記だという状態で、これなんか徳政令みたいにゼロですってやらない限り、多分がんの進行に一つ一つ手当て打ってくみたいになるとやっぱり進行のほうは速くて、もう多分手に負えない状態になっていると思います。そういう中でどうしたらいいかっていったときに一つは、やっぱり戦略的に対応するエリアを決めるしかないと思って、これ地域でさっきのように、要は重点的にやってく所はどこなのか。例えば、災害リスクが高い所とか、子どもが通学路で必ず通る所の脇の空き家は必ずちゃんと管理されなきゃいけないよねとか、そういう地域でちゃんと安心して暮らしてくために必要なエリアを特定して、そこについては所有者が分かるようにしとくというふうに、まず重点化するというのが何よりも必要かと。

それから2番のところが先ほど申し上げたとおり、こういう所有者を探索してくコストは社会でみないと、誰かが泣きを見るみたいなのを続けていると進みませんので、これをやっぱり国として、あるいは自治体として作っていくというのが必要かなというのが二つ目。三つ目がきょうお越しいただいているような、皆さんのような専門家とこういう現場で悩んでいる方をつなぐ、しかもそれは心がつながっている状態に持ってくということで、きょうは3番をイメージしてなるべく連携の促進につながるような情報提供できればということでお話をさせていただきました。

本当に、私も想像していた以上にこの1年で状況がらりと変わっていて、政府から出たこの暫定利用とかというの、本当5年前とか10年前ってあり得ない、私的財産権を侵害って絶対あり得ないっていったことが、わずか10年で空気が変わるともうそうやって社会を変えていかなきゃいけないよってなりますので、さっき推計していたように2020年代で多死社会を迎える前にもう一步、次の制度を作っていくことが、恐らくわれわれの次の世代、その次の世代にとって有益な行動になる

のではないかなと思いますので、皆さん引き続き関心を持っていただけたらと思います。お粗末でしたけれども以上になります。どうもありがとうございました。