

「所有者の所在の把握が難しい土地」について

2016年4月4日

3月15日、国土交通省は、法務省、農林水産省等の関係府省と連携して、「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」の最終とりまとめ（「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策」）と、土地所有者の探索方法と制度の利活用方法を整理したガイドライン（「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン」）を公表するとともに、弁護士・司法書士等の専門家による市町村等からの相談に応じる窓口の設置といった支援を開始する旨を発表した。新聞報道によると、相談窓口は、全国の弁護士会、司法書士会、土地家屋調査士会、行政書士会などに200カ所設けるといふ。また、国土交通省は少子高齢化で所有者不明の森林・農地が2050年に東京都の面積の2.6倍になると推計しているという。

本稿では、この検討会の最終とりまとめとガイドラインについて概観する。もとよりその詳細は、国土交通省のホームページからこれらの本体にお当たりいただきたい。

1. 「所有者の所在の把握が難しい土地」とは

「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」（委員長 山野目章夫 早稲田大学大学院法務研究科教授）は、「所有者の所在の把握が難しい土地」の現状、課題について整理した上で、所有者の探索手法やこのような土地の利活用等、現場における対応の進展を支援するための総合的な方策を分野横断的に検討することを目的として、昨年4月から開催され、以後8回の検討を経て、今般、最終とりまとめとガイドラインを策定した。

ここで「所有者の所在の把握が難しい土地」とは、「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しない、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地」とされている。

具体的には、以下のような土地を指すとされる。

- i 所有者の探索を行う者の利用できる台帳が更新されていない、台帳間の情報が異なるなどの理由により、所有者（登記名義人が死亡している場合は、その相続人も含む。以下同じ。）の特定を直ちに行うことが難しい土地
- ii 所有者を特定できたとしても、転出先・転居先が追えないなどの理由により、その所在が不明である土地
- iii 登記名義人が死亡しており、その相続人を特定できたとしても、相続人が多数となっている土地
- iv 所有者の探索を行う者の利用できる台帳に、全ての共有者が記載されていない共有地
など

大きく捉えるならば、i 所有者不明、ii 所有者所在不明、iii 所有者多数、iv i から iii の複合体の形態と言えるであろう。この中には、種々の探索を行うことによって所有者等を把握可能なものとなお把握不可能なものがあり、その線引きをどう行うかも課題の一つになるであろう。

2. 最終とりまとめ「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策」の概要

(1) はじめに

「はじめに」において、「所有者の所在の把握が難しい土地」を巡る状況について、以下の認識が示されている。

- i 「所有者の所在の把握が難しい土地」への対応は、公共事業用地の取得、農地の集約化、森林の適正な管理等、多くの公共団体等が直面する喫緊の課題となっている。
- ii 土地の資産価値に対する意識が強く、伝統的な地縁・血縁関係が色濃く残る社会から、相続が発生しても、土地の保有・管理に対する関心が低く、負担感も生じ、先祖伝来の土地への関心も薄れる状況となるに従って、このような問題が増え、更に相続を重ねるにつれ解決が一層難しくなっている。今後、高齢化の進展による相続件数の増加、人口移動に伴う不在村者の増加などにより、こうした問題は地方を中心に更に増加していくことが想定される。

また、本検討会における検討について、以下の基本的考え方が示されている。

- i 「所有者の所在の把握が難しい土地」は、地方の基礎自治体等が対応を迫られることも多いことから、現場が抱える課題を丁寧に把握する。
- ii 「所有者の所在の把握が難しい土地」の調査・探索と利活用が円滑に進むよう、現場における対応に資する実践的な方策について検討する。
- iii 各分野にまたがる課題についての検討は初めてとなることから、「所有者の所在の把握が難しい土地」の発生の予防を含め、主として複数の施策分野に共通する取組及び関係機関が連携して取り組むことによって効果が期待できる取組について検討する。

本最終とりまとめやこれに基づくガイドラインは、今後の立法論といったものではなく、現行制度の下で、実務に直結する実践的な対応方策を、宅地・農地・森林など分野横断的に示すものと言えるであろう。

(2) 現状の整理と対策の方向性

「所有者の所在の把握が難しい土地」は、その土地の利用ニーズが生じて初めて問題として顕在化することが多く、全体像を正確に捉えることは困難であるが、公共事業の用地取得や遊休農地の活用、森林の集約化施策等において、多くの都道府県や市区町村等がこの問題に直面している。特に、市区町村においては、結果として、事業の中止・中断や対象用地の変更に迫られる等土地の利活用に至らないケースも多く発生しており、現場での対応は喫緊の課題となっている。こうした状況を踏まえ、今後取り組むべき対策の方向性を以下のとおり整理している。

① 多様な状況に応じた所有者探索や土地の利活用策に係るノウハウの横展開

i 所有者探索の円滑化

市区町村等の現場では、探索に係るノウハウや人手の不足等により、所有者の探索が困難となっている。このため、所有者探索に係るノウハウの横展開を図るとともに、探索がより円滑に進むよう環境を整備する。

ii 関連制度活用のための環境整備

所有者やその所在が判明しなかった場合に土地を利活用するための制度として、財産管理制度等がある。また、近年、認可地縁団体の登記の特例や農地法・森林法に基づく利用権設定制度が整備されてい

る。しかし、これらの活用状況は未だ低位であることから、特に市区町村においても活用が進むようサポート体制の構築等の環境整備を進める。

② 所有者とその所在の明確化

相続登記の申請や相続時の各種届出は、以下のとおり十分に実施されていない。こうした状況を踏まえ、「所有者の所在の把握が難しい土地」の発生を予防するため、土地への関心が高まるあらゆる機会を活用して、相続登記の申請や各種届出を促進するべく働きかけを行う。

(表 1-1) 相続登記、各種届出の提出状況

	実施せず	一部実施	全て実施
農地	12.9%	76.6%	10.5%
森林	17.9%	76.0%	6.1%

注) 居住地とは異なる市町村に農地・森林を所有している 2,121 名を対象に、「不動産登記簿への登記、市町村や農業委員会への所有者変更の届出、森林組合・農業協同組合への組合員変更の届出、市町村資産税部局への相続人代表指定届出」について、届出の状況についてインターネットアンケートを実施（調査期間平成 23 年 8 月～9 月）森林法に基づく届出は、調査時点では施行前のため、届出の状況には含まれない。

出典：平成 23 年度都市と農村の連係による持続可能な国土管理の推進に関する調査報告書（平成 24 年 3 月国土交通省国土政策局）

(3) 国、地方公共団体及び関係団体に取り組むべき対策

① 多様な状況に応じた対応策に係るノウハウの横展開

i 基礎自治体等向けガイドラインの策定

地方公共団体、中でも、本問題についてのノウハウや人手の不足を指摘する市区町村を主に念頭に置きつつ、「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン」を策定する。

ii 所有者の円滑な探索のための環境整備

- ・法令上の保存期間（5 年）を経過した住民票の除票、戸籍の附票の除票の活用を図る。
- ・司法書士等の戸籍の職務上請求の制度の活用を図る。
- ・森林所有者等に関する情報について、都道府県や市町村での所有者情報の整備や関係部局による共有に向けた取組を推進する。

iii 関連制度活用のためのサポート体制の構築

- ・各弁護士会や司法書士会は、相談窓口において、財産管理制度の助言等市区町村等との連携を推進する（法律相談、財産管理人選任の申立て及び財産管理人候補者の推薦等）。

iv その他の指摘事項

- ・守秘義務が課されている固定資産税情報について、森林法等において他の行政機関への提供や同一市区町村内の内部利用を可能としている事例があり、今後の議論の参考とする。

③ 所有者とその所在の明確化

i 相続登記等を促進するための働きかけ

- ・法務局と司法書士会が連携して、市区町村に対し、死亡届受理時等における相続登記促進の取組を働きかける。併せて、相談窓口において、相続登記に係る相談を受け付ける。
- ・弁護士会等が行う相談会、地籍調査説明会、固定資産税納税通知書送付時等の土地への関心が高まる

機会を活用して、相続時の各種申請・届出を普及・啓発する。

- ・死亡時の手続一覧への相続登記申請、農地法・森林法届出の追加、窓口の一元化等について、市区町村に理解の促進を図りつつ働きかける。

ii その他の指摘事項

- ・相続登記に係る登録免許税の免除・減免措置、国土調査法第 19 条第 5 項に基づく指定の活用、登記名義人の法定相続人が地籍調査により判明した場合の登記への反映について検討する。
- ・相続登記や遺産分割が何代も行われていない土地について、登記が円滑になされるよう、可能な方策を検討する。

(4) 今後に向けて

① 取組のフォローアップ等

(3) の取組について継続的にフォローアップするとともに、新たな対策や制度の見直し等を検討する。

② 国土政策や土地制度の在り方

都市への人口移動、土地の資産価値の低下、伝統的な地縁・血縁社会の希薄化等の中で、地方を中心に、土地の保有・管理に対する関心が薄れつつあること等を背景として、経済・文化・防災・環境といった視点から本来有益であるはずの土地資源が徐々にかつ我々の気づかないうちに劣化するなど国土政策的観点から看過しえない問題が進行している。

本検討会では、既に顕在化している「所有者の所在の把握が難しい土地」について、現場での対応方策や発生を予防する方策について検討してきたが、社会経済情勢が変化する中で、国土を荒廃させず、適切に管理し、安全・安心で持続的な国土を形成していくためには、新たな国土政策や土地制度の在り方について提示するなど、長期的な視点からのあるべき政策論が今後期待される。

極めて重大な問題の指摘と言うべきであろう。

3. 「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン」の概要

本ガイドラインは、最終とりまとめを受けて、「所有者の所在の把握が難しい土地」に関し、所有者の探索の方法や所有者が不明である場合の解決方法について、実務に携わる担当者向けに作成されたものである。

7 章 187 頁、事例集 68 頁にわたる大作であり、適宜要約できるようなものではないため、ここではその骨格のみを紹介する。また、何らかの便宜のため、主だった図表を本稿末に貼付させていただいた。関心のある方は、ガイドラインそのものを是非ご覧いただきたい。

① 一般的な所有者情報の調査方法

一般的な所有者情報の調査方法を整理している。所有者探索の基本は、登記情報、住民票の写し等、戸籍、聞き取り調査としている。(図 1-1)

② 個別制度の詳細

必要な探索を尽くしても所有者・その所在が判明しなかった場合には、土地の利活用のための制度を活用することになる。そのような制度として、i 不在者財産管理制度、ii 相続財産管理制度、iii 失踪宣告制度、iv 訴訟等、v 土地収用制度、vi 認可地縁団体が所有する不動産に係る登記の特例を紹介している。(表 2-1、図 2-1、表 2-2、図 2-5、表 2-3)

③ 土地の状況別の所有者情報調査の方法と土地所有者が把握できなかった場合の解決方法

①による探索、②の制度の活用を基本としつつ、当該土地の状況、当該土地を利用する主体及び事業の内容ごとに探索方法や解決方法は異なる。③では土地の状況について、大きく「所有権登記名義人等から所有権が移転等している土地」と「歴史的な経緯等により名義が特殊な土地」に分類して土地状況の把握や解決方法を紹介している。（表 3-1）

④ 事業別の所有者情報の調査方法と土地所有者が把握できなかった場合の解決方法

④では事業別に土地状況の把握や解決方法を紹介している。対象事業は、i 社会資本整備、ii 農用地活用、iii 土地改良、iv 森林整備・路網整備等、v 地籍調査、vi 地縁団体が行う共有財産管理、VIIその他の民間で行う公益性の高い事業を取り上げている。（図 4-1、図 4-2、図 4-4、図 4-5、図 4-6）

⑤ 東日本大震災の被災地における用地取得加速化の取組

東日本大震災の被災地においては、「所有者の所在の把握が難しい土地」の取得の加速化を図るため様々な特別措置等が講じられた。これらのうち平時においても参考となり得るものを紹介している。

⑥ 所有者の探索や制度活用に係る費用と相談窓口等について

所有者の探索や制度活用に当たり専門家に依頼できる業務内容や費用、相談窓口等を紹介している。

⑦ 所有者の所在の把握が難しい土地を増加させないための取組

市区町村等での取組の参考として、「所有者の所在の把握が難しい土地」の発生の予防に寄与する制度や方策などを紹介している。

i 相続登記と所有者届出の促進

- ・土地を相続した際に必要な手続について理解を促すポスターの掲示や、死亡届受理時のパンフレットの配布を通じた普及啓発が必要。
- ・土地を相続した人の負担の軽減のため、届出窓口の一元化（総合窓口の設置）が有効。
- ・所有者の土地への関心が高まる機会を活用して、相続登記を促進する。（図 7-1）

ii 情報の共有

- ・市区町村の判断により、法令上の保存期間を超える住民票の除票等の保存とその写し等の交付を行うことは、所有者情報の探索の負担軽減につながるが、個人情報の長期保存となることに十分留意する必要。
- ・農業委員会は、農地に関する情報について、行政機関内部での内部利用・相互提供や他の機関に対し情報提供依頼が可能。
- ・都道府県及び市町村の林務担当部局は、森林所有者等に関する情報について、行政機関内部での情報の利用及び他の行政機関に対し提供の依頼が可能。（図 7-3、図 7-4、図 7-2）

iii 地籍調査結果の登記への反映等

- ・地籍調査をきっかけとした登記の促進とともに、地籍調査により判明した所有者の氏名や住所等の変更について、登記情報に反映されるよう、国土調査法第 20 条の励行が望まれる。
- ・上記効果を有することも踏まえ、地籍調査の着実な実施が期待される。

以上、この 3 月に策定された「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」の最終とりまとめ及びガイドラインの概要を紹介した。

最終とりまとめにも記されているとおり、「所有者の所在の把握が難しい土地」に係る問題は、今後

50年、100年にわたる少子高齢化や人口減少の進展を踏まえれば、国土政策・土地政策の最も重要な政策課題の一つになると考えられる。本最終とりまとめ及びガイドラインは、既に顕在化している「所有者の所在の把握が難しい土地」について、現場での対応方策やその発生防止方策を取りまとめたものであり、今後実務において大いに活用されることが期待される。また、現行制度下における取組のあり方が分野横断的にこれだけ体系的に整理されたのはおそらく初めてであり、今後の国土政策・土地政策を検討するためのベースを形成するものとして極めて大きな意義があると考えられる。当研究所においても、こうした取組を進めてまいりたいと考えているところである。

(丹上 健)

図 1-1：土地所有者等の探索フロー図

注 1) 図中の 1-1 等は、本ガイドラインの見出しを意味している。

注 2) 公用請求については、本章 1-2 (6)、1-3 (7) を参照のこと。

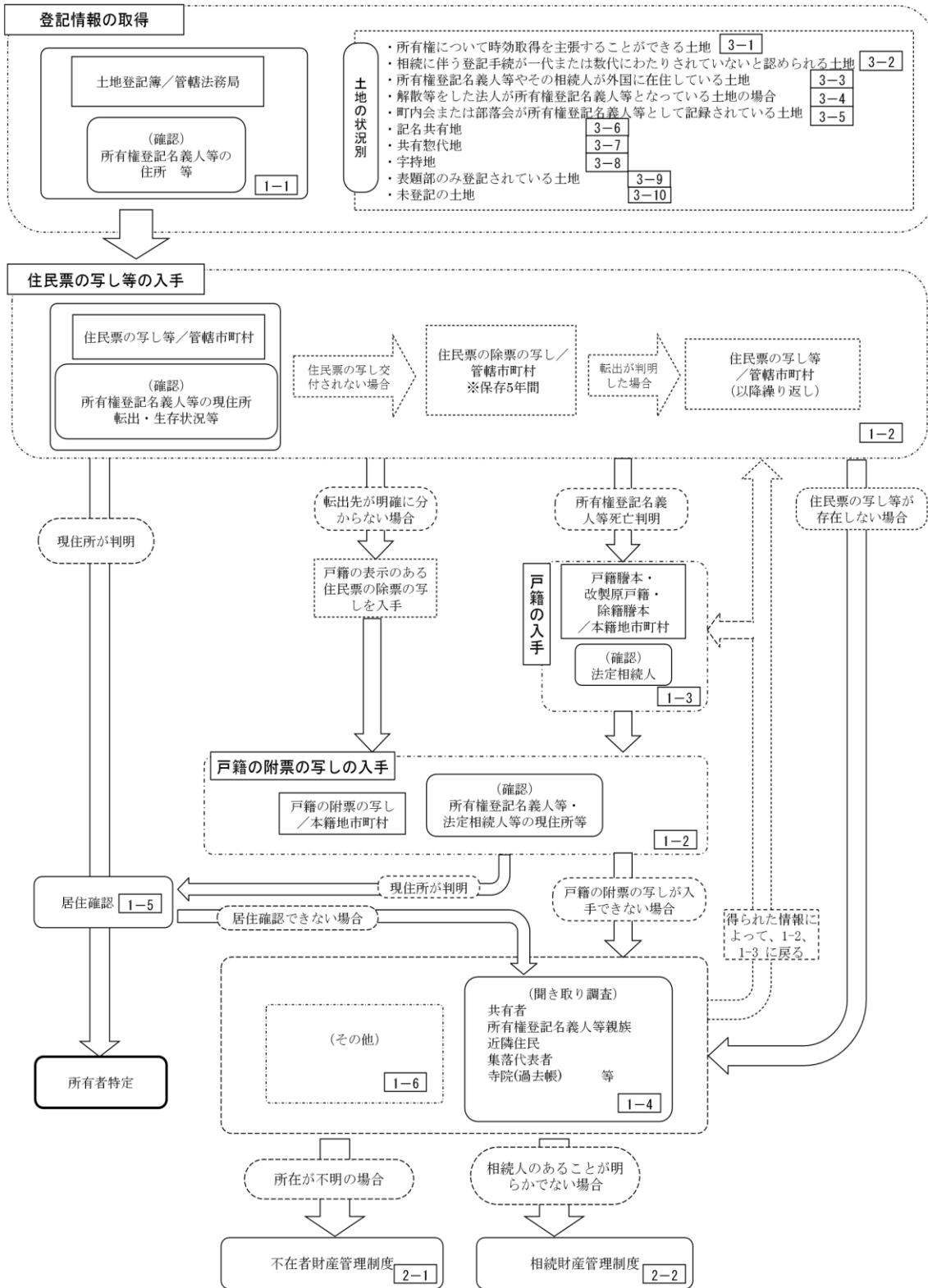


表 2-1：所有者の所在の把握が難しい土地の状況と利用可能な制度の対応

制度	状況の例
不在者財産管理制度 (2-1)	所有者の所在が不明の場合（生死が不明の場合も含む）
	土地を所有していた者が既に死亡しており、かつ相続人の特定もできたが、所有者（共有者）である当該相続人の全員又は一部の所在が不明の場合
相続財産管理制度 (2-2)	土地を所有していた者が既に死亡していることが判明したものの、その者等の除籍謄本等が入手できず相続人の有無が不明の場合
	土地を所有していた者が既に死亡していることが判明したものの、相続人がいない場合
	土地を所有していた者が既に死亡していることが判明したものの、相続人全員が相続放棄している場合
失踪宣告制度 (2-3)	所有者の生死が7年間明らかでない場合等
訴訟等 (2-4)	所有権確認等の判決を得るなどして登記をすることができる場合
土地収用制度 (2-5)	土地収用法に基づく事業認定を得た事業の場合
認可地縁団体が所有する不動産に係る登記の特例 (2-6)	認可地縁団体が所有する土地について、その登記名義が当該団体の構成員やその承継人となっている場合

図 2-1：不在者財産管理制度活用の流れ

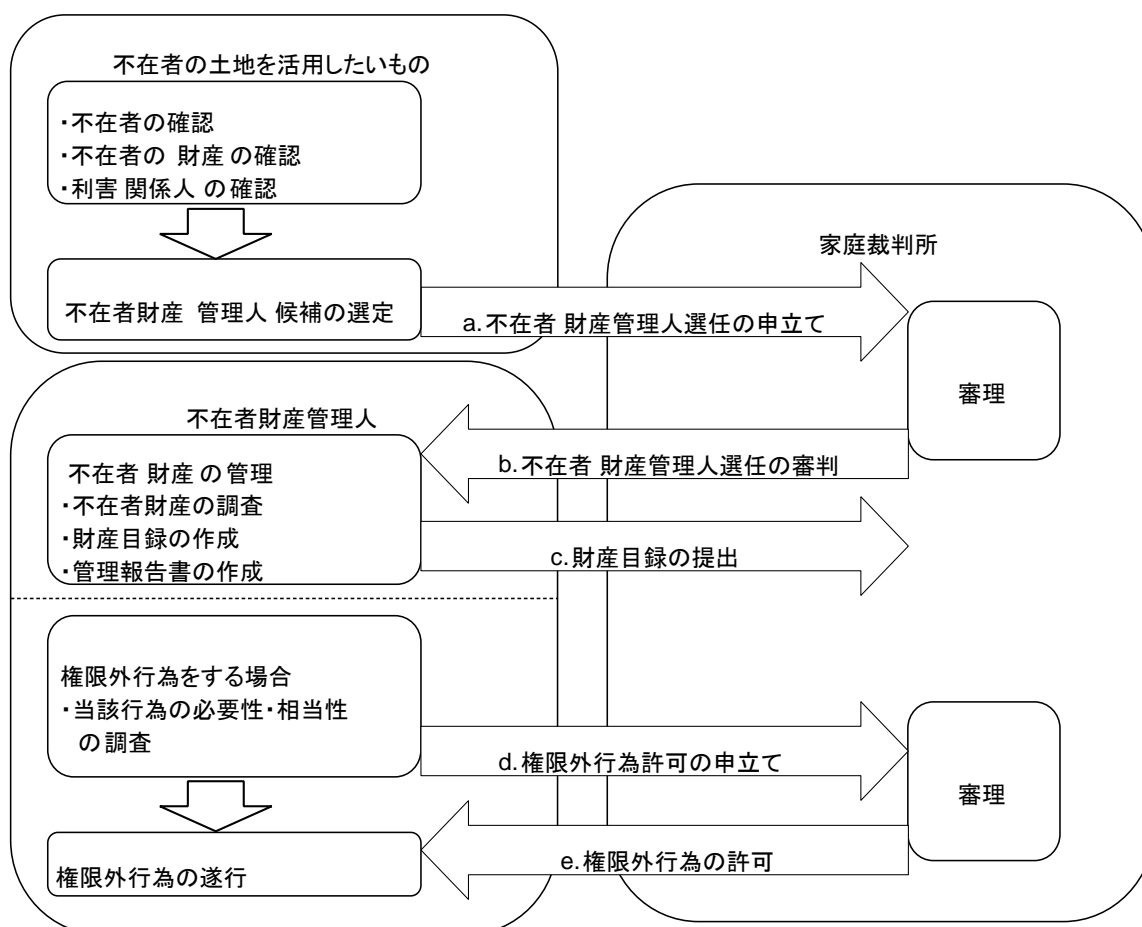


表 2-2：家庭裁判所の権限外行為許可を得なければならない処分行為等

処分行為等	内容
相続放棄	通常は価値減少行為に当たるため、家庭裁判所の許可が必要
遺産分割協議を成立させること	遺産分割協議をすること自体は家庭裁判所の許可は不要だが、協議を成立させることは処分行為に当たるため、家庭裁判所の許可が必要
売却処分・無償譲渡	不在者財産管理制度は財産の保存を目的とするため、管理財産を売却又は無償譲渡するには、家庭裁判所の許可が必要
訴訟行為	民法 103 条所定の権限内行為に属さない訴訟行為（訴えの提起、訴えの取下げ、和解、請求の放棄、認諾）には家庭裁判所の許可が必要（上訴には許可は不要だが、上訴の取下げは処分性を有するので許可が必要）
不動産賃貸借契約	特に賃貸借契約が長期の場合には、処分行為の要素を含むため家庭裁判所の許可が必要

図 2-5 : 相続人不存在の場合の手続のフロー図

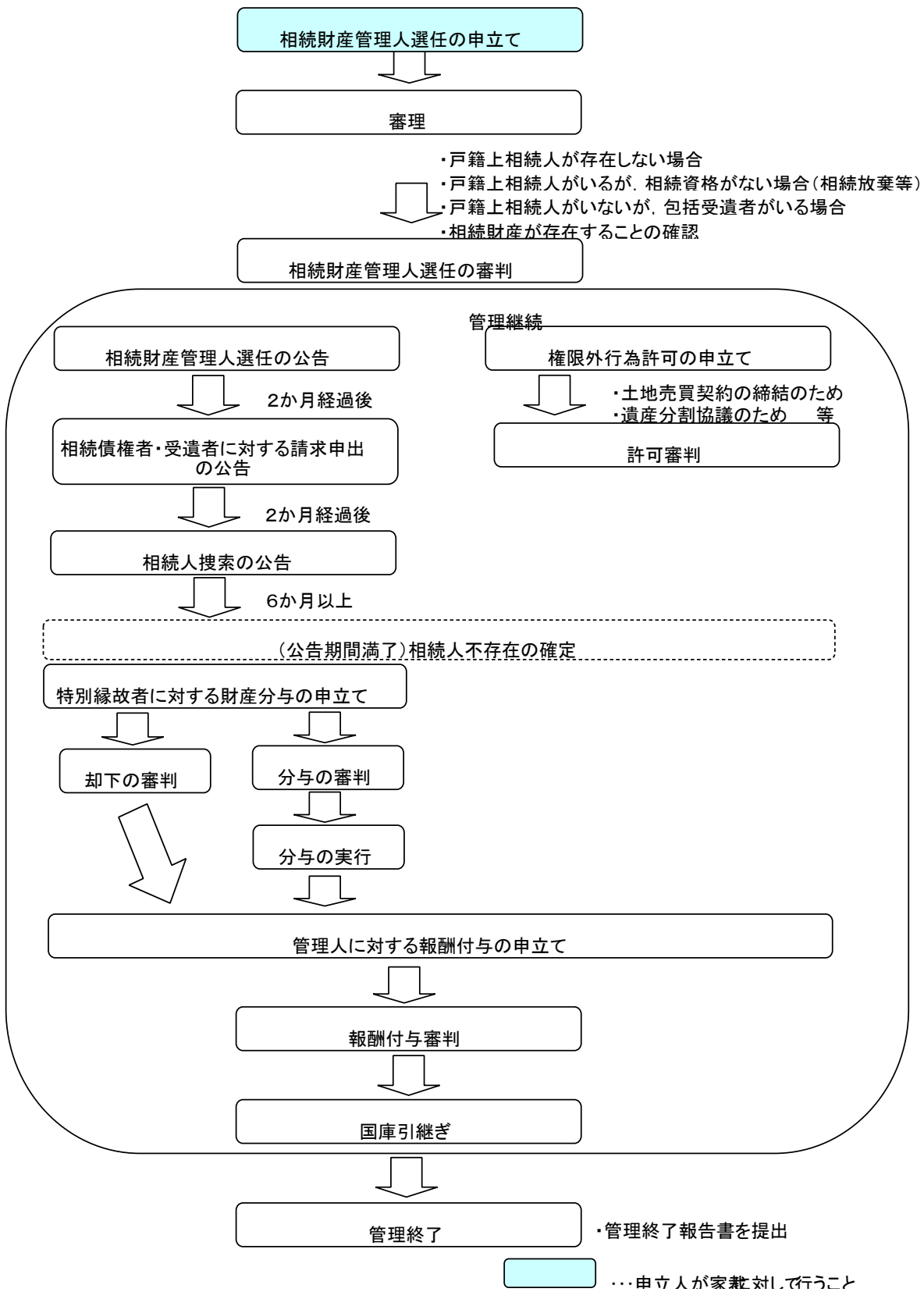


表 2-3：家庭裁判所の権限外行為許可を得なければならない処分行為等

処分行為等	内容
売却処分 (無償譲渡)	管理財産を処分する行為に当たするため家庭裁判所の許可が必要
訴訟行為	民法第 103 条所定の権限内行為に属さない訴訟行為（訴えの提起、訴えの取下げ、和解、請求の放棄又は認諾）には家庭裁判所の許可が必要（上訴には許可は不要だが、上訴の取り下げは処分性を有するので許可が必要）

表 3-1：土地の状況

	土地の状況	登記事項証明書での所有権登記名義人等の記載等土地の状況の確認方法	関連記載
所有権登記名義人等から所有権が移転等している土地	所有権について時効取得を主張することができる土地	所有権について時効取得を主張することができる状態（取得時効が完成して時効を援用できる状態又は既に時効を援用した状態をいう。以下同じ。）であるにもかかわらず、取得時効を援用せず、あるいは取得時効の援用による権利変動が登記記録に反映されていない場合。現地調査等により判明する。	3-1
	相続に伴う登記手続が一代又は数代にわたりにされていない土地	所有者情報を調査した結果、相続が発生しており、その次の代又は複数の代の相続人が所有している場合。例えば、登記事項証明書では、表題部の登記の日付（表題部のみ登記されている場合）又は権利部の受付年月日が古いときは、所有権登記名義人等の住民票の写し等を取得することにより相続の有無等を確認する。	3-2
	所有権登記名義人等やその相続人が外国に在住している土地	登記記録に記録されている住所が外国である場合のほか、登記記録に記録されている住所から外国に転出等している場合等。後者の場合には、所有権登記名義人等又は相続人の住民票の除票の写し等を取得して外国への転出が判明する。	3-3
	解散等をした法人が所有権登記名義人等となっている土地	所有権登記名義人等が法人である場合には、当該法人の登記により解散を確認する。取締役等が長らく変更されていない場合は活動が停止されている可能性が高い。	3-4
歴史的な経緯等により名義が特殊な土地	町内会又は部落会を所有権登記名義人等とする登記がされている土地	登記事項証明書の権利部の所有者の欄に「A 町内会」、「A 部落会」と記録されている。	3-5
	記名共有地	登記事項証明書の表題部の所有者の欄に「A 外〇名」と記録されている。	3-6
	共有惣代地	登記事項証明書の表題部の所有者の欄に「共有惣代 A」、「共有惣代 A 外〇名」と記録されている。	3-7
	字持地	登記事項証明書の表題部の所有者の欄に「大字 A」、「字 A」と記録されている。	3-8
	表題部のみ登記がされている土地	登記事項証明書の表題部のみがあり、権利の登記がされていない土地（上記の土地の状況を除く。）	3-9

図 4-1：土地所有者等の探索フロー図（用地買収を伴う公共事業：地方公共団体ケース）

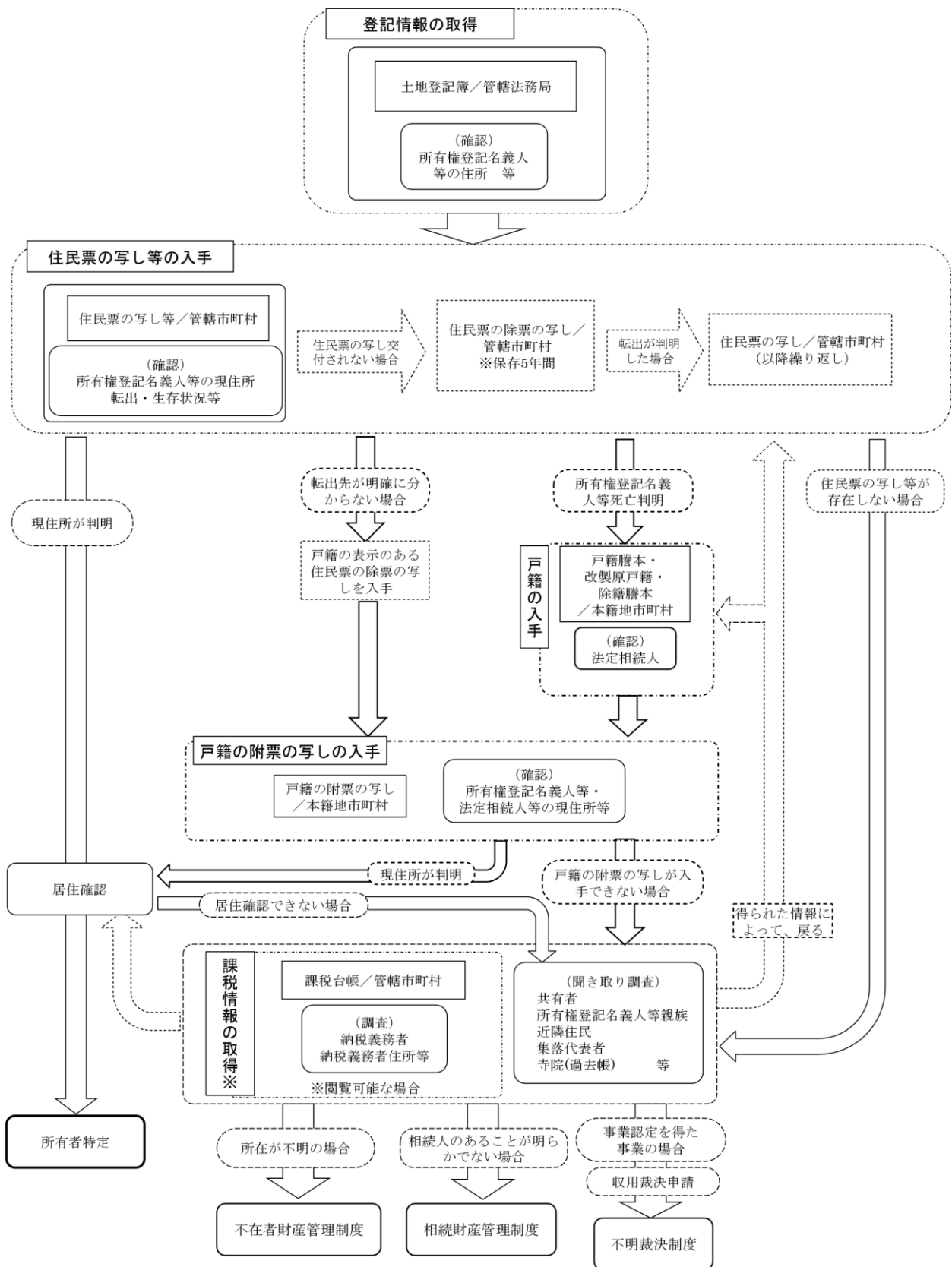


図 4-2：農地中間管理機構が利用権を取得するまでの流れ

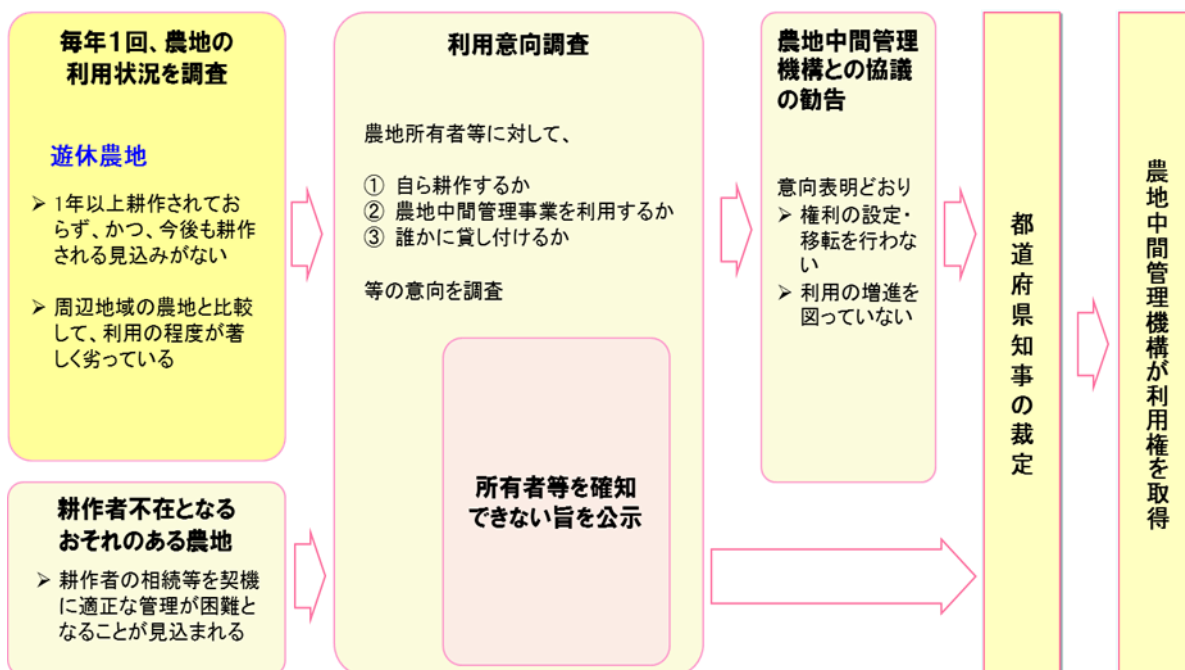


図 4-4：要間伐森林における土地権利設定の流れ

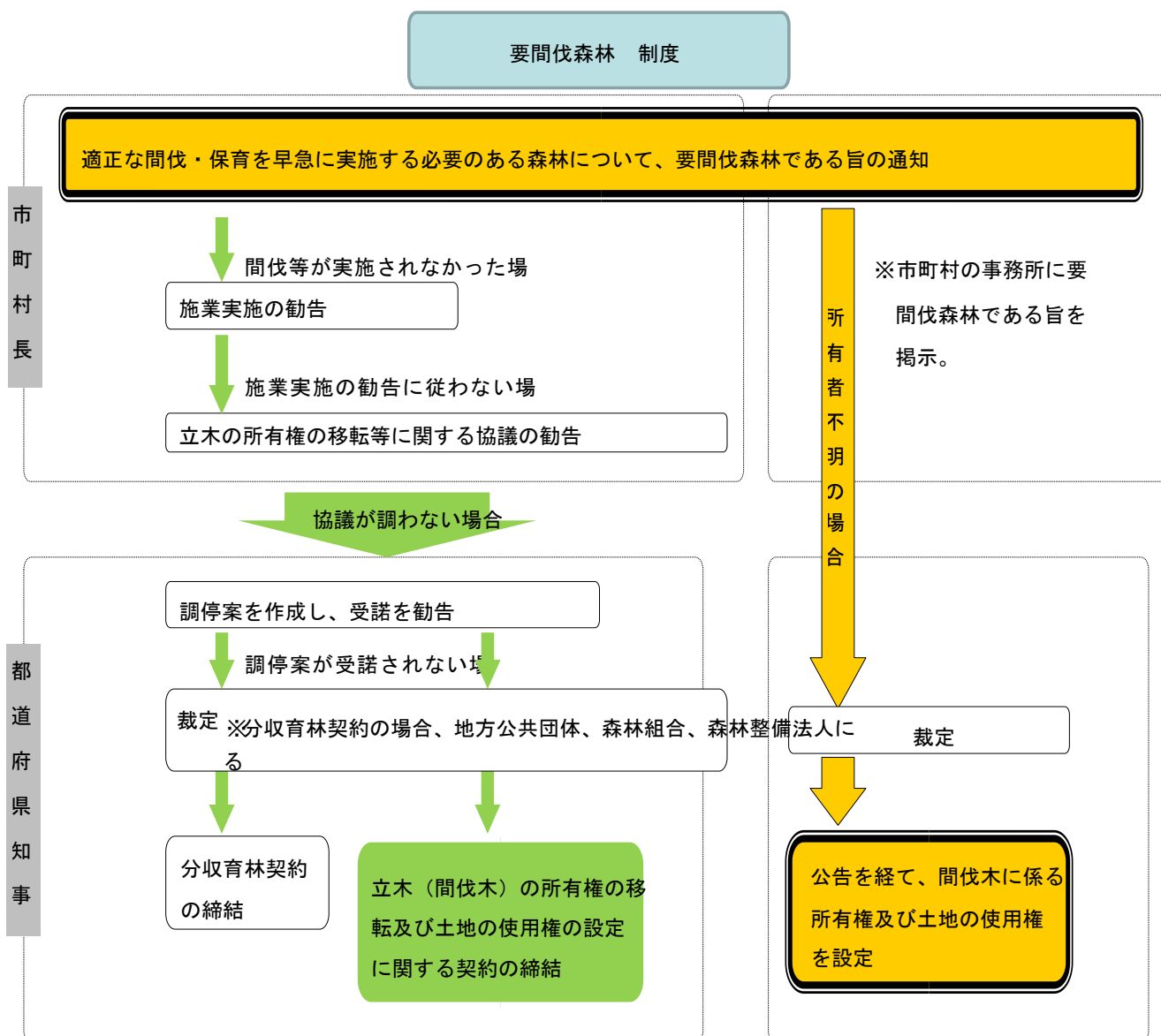


図 4-5 : 路網等に係る使用権設定の流れ

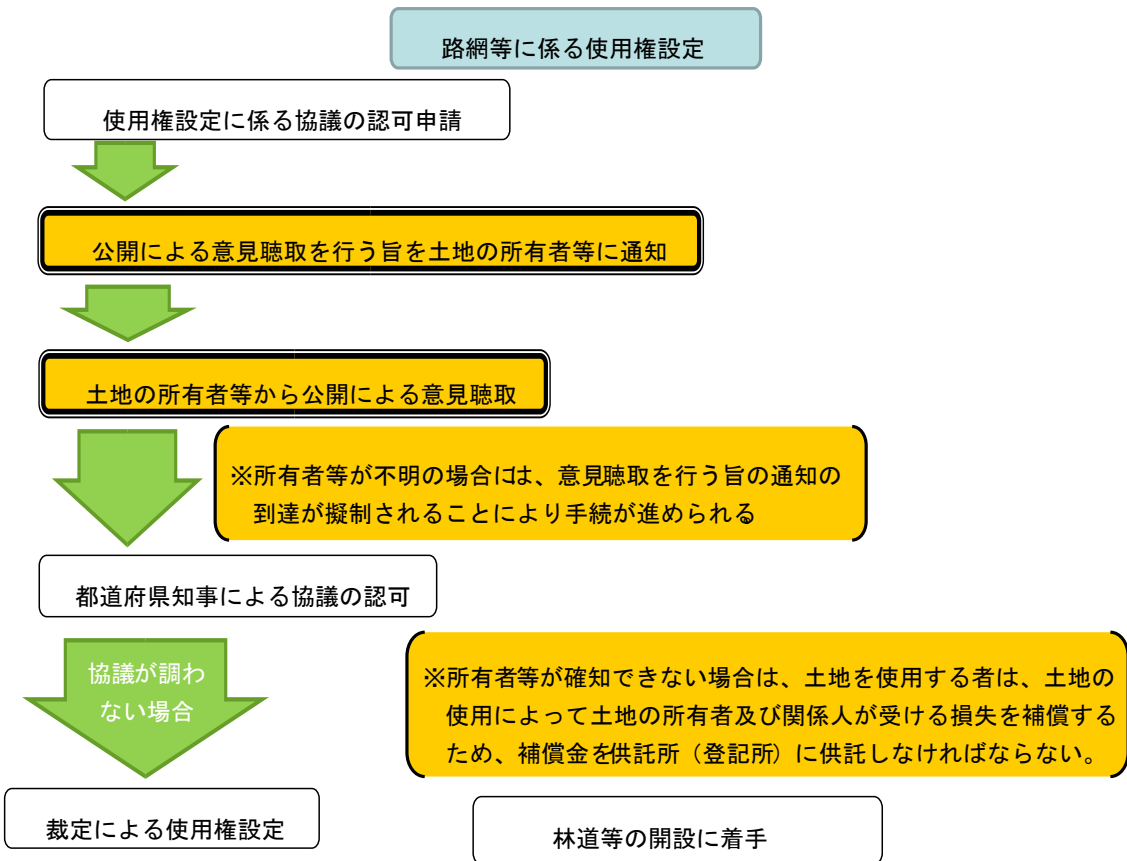


図 4-6 : 筆界の調査の流れ

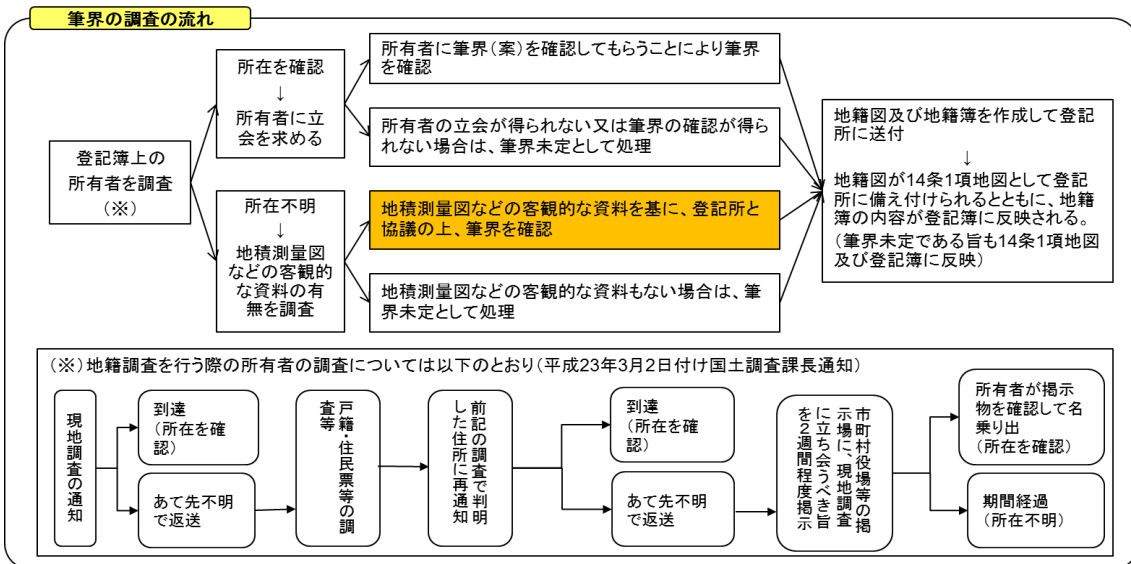


図 7-1 : 手続一覧への土地の相続に係る手続情報の追加 (イメージ)

	内容	手続き	必要なもの	
住所戸籍	死亡を知ってから7日以内	死亡届の提出	<input type="checkbox"/> 死亡届 <input type="checkbox"/> 死亡診断書 または死体検案書 <input type="checkbox"/> 届出人の印鑑	
	印鑑登録をしていた場合	手続きは不要です (自動的に登録廃止となります)		
	亡くなられた方が世帯主の場合	世帯主変更手続き	<input type="checkbox"/> 印鑑 <input type="checkbox"/> 本人確認資料 (運転免許証等)	
保険年金	国民健康保険に加入していた場合	・保険証の返却 ・高齢受給者証の返却 ・葬祭費の申請等	<input type="checkbox"/> 保険証 <input type="checkbox"/> 印鑑 <input type="checkbox"/> 高齢受給者証 (70~75歳の方) <input type="checkbox"/> 減額認定証 (高齢受給者証をお持ちで、低所得者I又はIIの方) <input type="checkbox"/> 預金通帳 (葬祭費の振込先)	
	国民年金に加入、受給していた場合	未支給年金の支給	<input type="checkbox"/> 年金手帳・年金証書 <input type="checkbox"/> 印鑑 <input type="checkbox"/> 預金通帳	
	厚生年金・共済年金に加入、受給していた場合	年金事務所、各共済組合までお問い合わせ下さい		
福祉	以下のものをお持ちの方 ・身体障害者手帳 ・療育手帳 ・精神障害者保険福祉手帳 ・自立支援医療受給者証 ・障害福祉サービス受給者証 ・地域生活支援事業受給者証 ・介護保険被保険者証 ・戦争病者手帳	各手帳等の返却等	<input type="checkbox"/> 各手帳 <input type="checkbox"/> 各受給者証 <input type="checkbox"/> 介護保険被保険者証 <input type="checkbox"/> 印鑑 <input type="checkbox"/> 預金通帳	
税	税金 (住民税・軽自動車税・固定資産税、国民健康保険税) の納付方法が口座振替の場合	引き落としの中止手続または引き落としの口座の変更手続	<input type="checkbox"/> 印鑑 (銀行印) <input type="checkbox"/> 預金通帳	
	固定資産 (土地・家屋) をお持ちの方	代表承継人の届出	<input type="checkbox"/> 代表承継人になる方の印鑑	
		固定資産を共有し、その代表者であった場合	共有代表者の変更届	<input type="checkbox"/> 新共有代表者になる方の印鑑
		土地・家屋を相続する場合	所有権移転登記等の申請	法務局・司法書士会にご相談下さい
		農地を相続する場合	農業委員会への届出	農業委員会までご相談下さい
	森林を相続する場合	森林の土地の所有者届出書の提出	林政課までご相談下さい	

図 7-3 農地法に基づく届出制度等

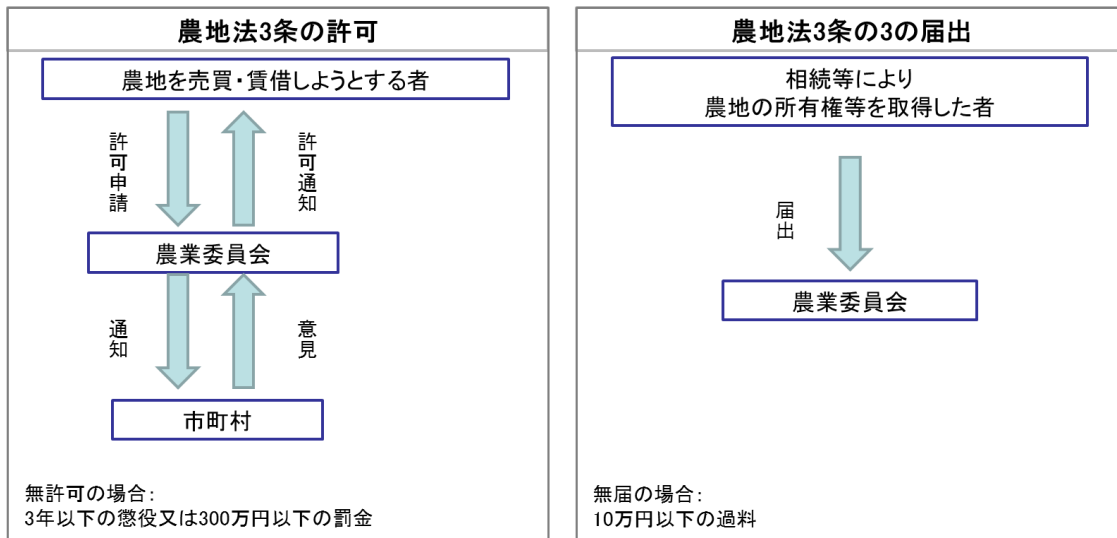


図 7-4: 森林法に基づく届出制度

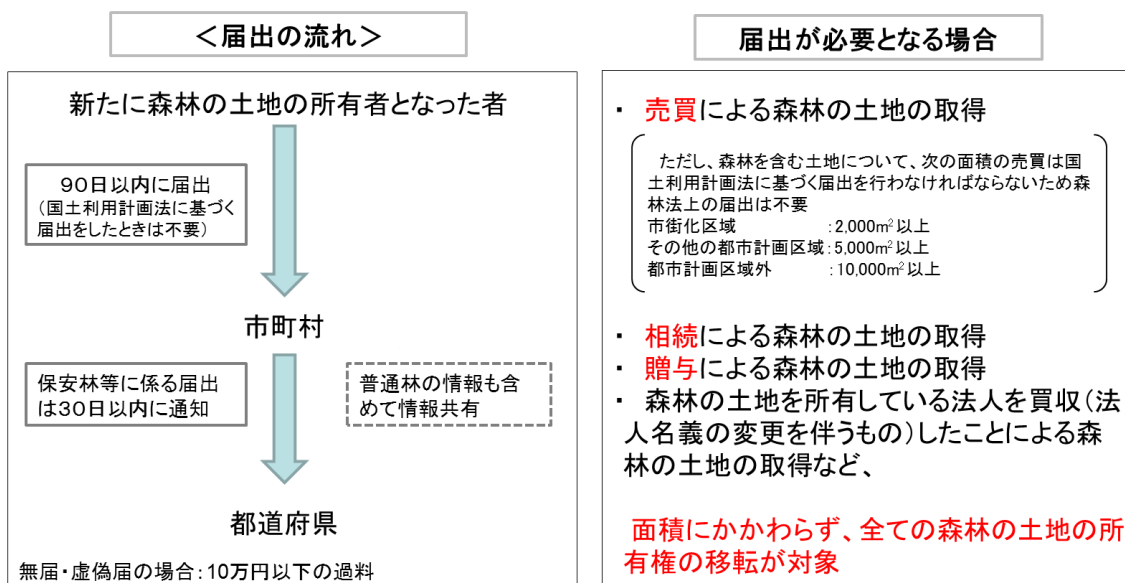


図 7-2: 森林所有者情報の共有

