

土地の「所有者不明化」 —自治体アンケートから見える問題の実態—

東京財団研究員 吉原 祥子
よしはら しょうこ

「田舎の土地を相続したが、自分たち夫婦には子供がいない。自分の代で手放したいが、買い手も寄付先も見つからず困っている」「いずれ実家の土地を相続する予定だが、父親が所有する山林には行ったことがなく、どこにあるのかもわからない」——高齢化と人口減少が進む中、相続を機に故郷の土地の所有者となり、戸惑う人が増えている。司法書士などによる法律相談や不動産会社による相続対策セミナーが活況を呈し、相続対策を取り上げた書籍や雑誌も目立つ。

そうした声と時を同じくして、近年、問題として認識されつつあるのが「所有者不明土地」である。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。

個人の相続と、地域の「所有者不明土地」。一見関係なさそうに見える両者だが、実はその間には、土地の権利と管理をどのように継承していくか、という土地制度の根本課題が横たわっている。本稿では、土地の「所有者不明化」問題について、問題の根底にある制度の課題と全国の実態、そして、今後必要な対策について考えてみたい。

各地で表面化する問題

土地とは本来、生活の土台であり、生産基盤であり、さらに言えば国土そのものである。いま、そうした個人の財産であると同時に公共的性格を

あわせもつはずの土地について、所有者の居所や生死がすぐにわからない問題が、数多く表面化している。

もっとも身近な例が空き家だろう。

2015年に全面施行された「空家等対策の推進に関する特別措置法」によって、最初に強制撤去された長崎県新上五島町（2015年7月）、神奈川県横須賀市（同10月）の空き家は、行政のどの台帳からも所有者が特定できない「所有者不明」物件だった。空き家は、土地と家屋の所有者が別々の場合もあるが、いずれかでも所有者がわからなければ、土地の再利用は進まない。

日本司法書士会連合会司法書士総合研究所が2014年に行った自治体向けアンケート調査（対象：空き家条例などを設けている自治体、県庁所在地の自治体、人口30万人以上の自治体、合計218団体。157団体が回答）では、空き地・空き家問題の解決しない理由として、「所有者の特定が困難」をあげた自治体がもっとも多く、134自治体（85%）に上っている。

山形県鶴岡市では、2015年に市内の空き家2,806棟について所有者の意向調査を行ったところ、479件は所有者不明などでそもそも調査票が送付できず、また宛先不明で返送されたものも142件あった。このときの報告書では「老朽危険度が高い空き家ほど、あて先不明や未送付の割合が高くなる傾向」「相続がされておらず所有権が確定していない空き家が放置されている事例が多い」

としている¹。

なぜ、このようなことが起きるのだろうか。

その大きな要因に相続未登記の問題がある。所有者の死亡後、相続人が相続登記を行わないまま世代交代が進むことで、法定相続人がねずみ算式に増加し、権利関係が複雑化していく。

相続登記は任意のため、こうした状態自体は違法ではない。しかし、その土地に新たな利用計画が持ち上がったたり、第三者が所有者に連絡をとる必要性が生じたときになって、これが支障となる。

「登記簿上の情報が古いままで、持ち主がすぐには分からないために、その土地を使えない」という状態が発生するのだ。

国土交通省によると、全国4市町村から100地点ずつを選び、登記簿を調べた結果、最後に所有者に関する登記がされた年が50年以上前のものが全体の19.8%を占めた。30～49年前のものは26.3%に上っている。この結果について同省は、「所有者の所在の把握が難しい土地は、私有地の約2割（筆単位）が該当すると考えられ、相続登記が行われないと、今後も増加する見込み」と分析している²。

筆者らが2013年にヒアリングを行った人口約1.5万人のある自治体では、県道敷設に際して用地取得の対象となった土地の一角に、三代にわたり相続登記がされていない192平方メートルの土地があった。権利の登記は任意とはいえ、自治体が税金を使って用地取得を行う際には所有権移転登記を行うことが前提となる。そのため、事業担当者は、このわずかな面積の土地について約150名に上る相続人を特定したという。

空き家の危険家屋化や耕作放棄地といった状態を、所有者による物理的な「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問題は、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。新たな耕作者が農地を利用する、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。

557自治体で「問題あり」

それでは、こうした問題は全国でどのくらい発生しているのだろうか。また、問題の全体構造はどのようになっているのだろうか。

筆者らは、土地の「所有者不明化」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実施した。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。888自治体より回答を得た(回答率52%)。

本調査で明らかになったことは、大きく2つある。1つは、土地の「所有者不明化」問題は、一時的、局所的な事象ではなく、平時に全国の自治体にその影響が及んでいるということだ。

まず、土地の「所有者不明化」によって問題が生じたことがあるか尋ねたところ、63%にあたる557自治体が「あり」と回答した。具体的には、「固定資産税の徴収が難しくなった」(486自治体)がもっとも多く、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)がほぼ同数だった。

次に、「死亡者課税」について尋ねた。これは土地所有者、すなわち固定資産税の納税義務者の死亡後、相続登記が行われていない事案について、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%だった。「なし」は7自治体(1%)のみ。735自治体(83%)は「わからない」と回答し、所有者の

¹ 「鶴岡市空き家実態調査結果について」

http://www.city.tsuruoka.lg.jp/kurashi/jyutaku/su-mai/akiya_jittai-chosaH27.html

² 国土交通省 国土審議会 計画推進部会 国土管理専門委員会(第1回)「資料6_人口減少下の国土利用・管理の検討の方向性」15ページ。

https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/kokudo03_sg_000053.html

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。

このままでは問題の拡大は不可避

本調査から明らかになったもう1つの点は、このままでは「所有者不明化」問題の拡大は避けられないということだ。

死亡者課税が今後増えていくと思うか尋ねたところ、「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、回答は制度的なもの和社会的なものに大きく二分された。

まず、制度的な理由として多かったのが、手続きの煩雑さや費用負担の大きさ等を理由とする相続未登記の増加、自治体外在住者の死亡情報がいまの制度では把握できないこと³、人口流出によって不在地主が増加し相続人情報を追うことが困難になっていく、などである。

社会的な理由として挙げたのは、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。

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くて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戻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、寄せられた回答の中には、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、人口減少に伴う土地の価値の変化（資産価値の低下、相続人の関心の低下）と硬直化した現行制度によって、「所有者不明化」の拡大がもたらされている、という問題の全体像が徐々に浮かび上がってきた。

問題は地方から広がっていた

こうした相続未登記による「所有者不明化」の拡大は、いつ頃から始まっていたのだろうか。

先述のとおり、国土交通省が行った登記簿のサンプル調査によると、最後に所有者に関する登記がされた年が50年以上前のものが全体の19.8%、30～49年前のものは26.3%に上っている。

つまり、一世代を30年と考えるならば、一世代以上、所有者情報が書き換えられていない登記簿が全体の半分近くを占めていることになる。相続未登記という現象は、今に始まったことではなく、過去数十年にわたり蓄積されてきているのだ。

実際、地域レベルで見るとこの問題は決して新しいものではない。相続未登記が、地域の土地利用という公益に及ぼす影響については、一部の関係者の間では経験的に認識され、長年、指摘されてきている。

たとえば、林業の分野では、1990年代初頭には、森林所有者に占める不在村地主の割合は2割を超え、林業関係者の間では、過疎化や相続増加に伴い所有者の把握が難しくなるおそれのあることが懸念されていた。

九州大学教授（当時）で森林政策学が専門であった柳澤広登氏は、1992年の論文で、急速に高齢化の進む農山村世帯において、都市部へ転出した子ども世代が相続に伴い不在地主となるケースが増え、林業の支障となることを懸念し、次のように述べている。「問題は彼らが所有する大量の土地の行方である」「不在村対策としては迂遠であるようにみえるかも知れないが、今いちばん必要なの

³ 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はない。

は、将来の不在村所有者とのコンタクトではないか。」⁴

農業では、各地で慢性的に発生している未登記農地の問題について、安藤光義・東京大学大学院教授は、すでに2007年の論文で、「ただでさえ追跡が困難な不在地主問題を絶望的なまでに解決不能な状態に追い込んでいるのが相続未登記であり、これは農地制度の枠内だけではいかんともしがたい問題なのである」と指摘している⁵。

自治体の公共事業の用地取得でも、同様の問題は起きていた。「用地取得ができれば工事は7割済んだも同じ」と言われるように、用地取得における交渉や手続きの大変さは関係者の間でしばしば指摘されてきていた。

しかしながら、こうした問題の多くは、関係者の間で認識されつつも、あくまで農林業あるいは用地取得における実務上の課題という位置づけにとどまってきた。たとえば、堀部篤・東京農業大学准教授は、2014年の論文で次のように指摘している。「農業経済学にとって農地制度とその運用は、長い間一貫して強い関心を寄せる対象であったが、それはあくまでも農地市場分析、農業経営における農地集積活動の与件としてであり、それ自体は『実務の問題』とされ、ほとんど分析対象とはならなかったのである。」⁶

関係省庁が複数にわたり、個人の財産権にもかかわるこの問題は、どの省庁も積極的な対応に踏み出しづらいこともあり、政策議論の対象となることはほとんどなかった。それが、近年、震災復興の過程で問題が大規模に表出し、また空き家対策のなかで都市部でも表面化したことで、ようやく政策課題として認識されるようになってきたのだ。

根底にある土地制度の課題

それでは、なぜ、任意の相続登記がされないことで、土地の所有者の所在や生死の把握が難しくなっていくのだろうか。そもそも、日本では土地の所有者情報はどのように把握されているのだろうか。

土地の所有・利用に関する主な制度を洗い出してみると、見えてくるのが情報基盤の未整備やルールの不十分さだ。

日本では、土地の所有や利用についての情報は不動産登記簿のほか、国土利用計画法に基づく売買届出、固定資産課税台帳、外為法に基づく取引報告、さらに森林簿や農地基本台帳など、目的別に作成・管理されている。各台帳の所管はそれぞれ、法務省、国土交通省、総務省、財務省、林野庁、農林水産省と多岐にわたる。台帳の内容や精度も様々で、国土の所有・利用に関する情報を一元的に共通管理するシステムは整っていない。

さらに、国土管理の土台となる地籍調査（土地の一筆ごとの面積、境界、所有者などの基礎調査）も、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、個人の土地所有権は諸外国と比較してもきわめて強い。

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、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。そのため、登記がされなければ、登記簿上の名義人がすでに死亡した人のままだったり、古い住所がそのまま何十年も残り続けることになる。

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、経済的、社会的な要因などによって影響を受ける。たとえば、景気改善によって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

⁴ 柳幸広登（1992）「不在村森林所有の動向と今後の焦点」林業経済45巻8号1-8頁。

⁵ 安藤光義（2007）「農地問題の現局面と今後の焦点」農林金融60巻10号2-11頁。

⁶ 堀部篤（2014）「遊休農地や山林・原野化した農地が多い地域における利用状況調査の取り組み実態」農政調査時報571号29-34頁。

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。

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のである。

地方圏での地価の下落傾向が続く中、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、登記は任意であり、無理に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。

国土交通省の「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、2015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41.3%を占めた。これは1993年度(21%)の約2倍である。

昨年6月に閣議決定された政府の「経済財政運営と改革の基本方針2016」では、所有者不明化の大きな原因の1つである相続未登記への対策が盛り込まれ、法務省が「法定相続情報証明制度」の創設を進めるなど、徐々に対策が始まりつつある。

しかし、人口減少に伴う土地需要の低下や人々のこうした意識の変化を考えれば、今後、相続登記がいまよりも積極的に行われるようになるとは考えにくい。国による相続登記の促進は当面の対策としては重要だが、人々にとって相続登記をする必要性が低いままであれば、促進策の効果も限定的にならざるを得ないだろう。

考えるべきは、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構造そのものである。この本質的な問題がほとんど議論されないまま現在に至ったことも認識されるべきであろう。

今後必要な対策

それでは、今後、どのような対策が必要だろうか。

まずは国と自治体が協力し、地域が抱える土地

問題について実態把握を進めることが必要だ。その上で、国土保全の観点から、どのような土地情報基盤が実現可能か、また、どのような関連法整備が必要か、省庁横断で整理していくことが求められる。

短期的な対策としては、まず所有者、自治体双方にとって各種手続きのコストを下げる必要がある。たとえば相続人による相続登記や、自治体による相続財産管理制度の利用にあたり、費用負担を軽減し手続きの促進を支援していくことなどだ。

同時に、相続登記の促進を図りつつも、登記が長年行われず数次にわたって放置されているものについて、一定の手続きを踏まえた上で利用権設定を可能にする方策など、踏み込んだ対策の検討も今後は避けて通れないだろう。先述の自治体アンケート調査の回答の中には、「相続された方が身に覚えのない(知らない)土地の税金を払っている現状で、正しい相続手続きをしていなかったり、登記が2~3代前の名前でも変更できず、最終的に死亡者名義のままになってしまう」といった記述もあった。こうした現状に即した対策が必要だ。

さらに、長期的な対策として必要なのが、所有者不明化の予防策である。具体的には、利用見込みのない土地を所有者が適切に手放せる選択肢を作っていくことが急務だ。NPOなど地域の中間組織による土地の寄付受付の仕組みや、自治体による公有化支援策の構築等、土地の新たな所有・利用のあり方について議論を本格化させる必要がある。

あわせて、こうした問題について、日頃から人々が学ぶ機会を設けることも重要だ。学校教育では現行の土地制度について学ぶ機会はほとんどない。多くの人々にとって、土地制度や登記手続きの仕組みを学ぶ機会は限られ、相続もしくは被災といった「一生に一度」の場面になって初めて直面する人がほとんどであろう。

ある自治体の担当者は、次のように言う。「この問題は公共課題でありながら個人の権利に関わる部分が大きく、行政が積極的に動きにくい。しかも、その個人の権利を当の本人が必ずしも理解し

ていない。まさしく、どこから手を付けて良いのか分からない問題だ。」

財産権にも関わる土地制度の見直しは、国民の理解がないことには進まない。土地が個人の財産であるとともに公共性の高い存在であることを、普段から国民が学び、一人ひとりが理解を深めていくことが大切だ。このままでは、この問題は一部の関係者や専門家の間では認識されつつも、一般の人々の認知や理解を十分に得られないまま、先送りが続いてしまうおそれも否定できない。

親族や自らが所有する土地をどう継承していくかは、個人の財産の問題であると同時に、その対処の積み重ねは生産基盤の保全や防災など地域の公共の問題へと繋がっていく。今後、土地を適切に保全し次世代へ引き継いでいくために、どのような仕組みを構築していくべきなのか。土地の「所有者不明化」問題の実態は、人口減少時代における土地制度のあり方という大きな課題を提起している。

参考文献：

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3月、
<http://www.tkfd.or.jp/files/pdf/lib/81.pdf>）