

九州の面積を超える所有者不明土地の実態と対応の方向性

株式会社野村総合研究所 社会システムコンサルティング部
主任コンサルタント 出口 満

1. はじめに

1) 「所有者不明土地」とは

「所有者が分からない土地が増えて困る」と嘆く市区町村の声が増えている。

東日本大震災でも高台移転事業を行う際に、所有者の把握が理由で土地取得が難航したことは記憶に新しい。また、ある市では、公共事業用地を取得しようとしたところ、昭和初期に五十数人の共有地であったものが相続により数百人にまで所有者が拡大し、そのうち 10 人の所有者の所在が不明で交渉が難航しているという。このように、土地所有者の所在を把握することは、さまざまな分野で現場が直面する喫緊の課題となっている。

2) 何故、土地所有者の把握が困難になるのか

所有権の登記は、土地の権利関係の公示制度である不動産登記制度上、第三者対抗要件^{*1}で義務付けがなされているわけではないため、相続登記がなされずに、不動産登記簿に記録された所有権登記名義人が現在の所有者と一致していない場合も多い。

^{*1} すでに効力の生じている権利関係の変動等を第三者に主張するための要件のこと。仮に権利者 A が、自己の権利を他人に譲渡しようと考えたとする。そして、(本来このようなことは許されないが) A は同じ権利を B、C の 2 人に重ねて譲渡してしまったとする。この場合は、B と C との間でどちらが権利者であるかが争いになる。このとき、例えば B が先に所定の登録手続きを済ませていれば、B は C に対して自分が正当な権利者であることを主張できる。このような場合の“所定の登録”が第三者対抗要件である。

このように、わが国では必ずしも相続登記がなされないという実態から、登記名義人の死亡等により相続が連鎖することで、時を経るにつれて所有者不明土地数がネズミ算的に拡大している状況にある。

3) 所有者不明土地の影響は多岐にわたる

このような所有者不明土地には、その都度、既存制度（不在者財産管理制度^{*2}や土地収用法の不明裁決制度^{*3}の活用等）で対応してきたのが実態であるが、数の拡大に伴い、同様の対応が難しくなっている。

国民にとって、国土や居住地域が安全・安心な生活空間であることは必要不可欠であるが、この所有者不明土地により、生活空間の悪化につながるおそれがある。例えば、山林等で所有者の所在が不明な場合、豪雨等による防災の観点から課題となるほか、都市部であっても管理が不適切であると空き家化・空き地化につながり、防犯・防災上の課題ともなってくる。また、災害

^{*2} 家庭裁判所に、財産を管理する者（不在者財産管理人）の選任を申し立てて不在者財産管理人を選任してもらい、その不在者の財産に関する管理、保存、場合によっては家庭裁判所から権限外行為の許可を得た上で処分といった行為を行えるようにする制度を指す。

^{*3} 所有者情報調査の目的が事業用地の取得等である場合、土地所有者等の住所や生死が明らかでなく、その土地所有者等の親族等より協力が得られるときは、財産管理人制度等の活用がまず考えられるが、他の用地取得の進捗（しんちよく）状況、当該事業をめぐる地元の状況、手続きに要する時間等を考慮して、財産管理人制度等の活用による任意取得ではなく、土地所有者等の住所や氏名を明らかにしないまま土地収用手続きを行うことが効率的で望ましいと考えられる場合に活用される制度を指す。

発生時の円滑な復旧・復興は当然のこと、将来の災害発生時の復旧・復興を円滑に進めるための備えとしての事前復興や国土強靱（きょうじん）化等の観点からも課題となってくる（図表 1）。さらにこの問題は、現時点では国民にとってなかなか身近に感じることがないが、気付いたときにはすでに対応が困難になってしまうというやっかいな性格を有していることも大きな特徴である。

わが国では、団塊の世代が 80 歳代を超

え、平均寿命を迎えるようになる 2030 年以降は毎年の死亡者数が 2015 年現在より約 40 万人増え、ピーク時には年間約 168 万人にも及ぶと推計されており、大量の相続が発生すると見込まれている。今後こうした世代（第 1 世代）からの大量相続が発生すると、その相続人の第 2 世代では、相続した土地を見たことがない、認識もしていないということとなり、さらに問題が深刻になっていくことも考えられることから、早急な対応策の検討が求められている。

図表 1 所有者不明土地の具体的な支障事例

土地の取得・処分	用地取得	<ul style="list-style-type: none"> ・ A 市では、集会所の用地取得に際し、昭和初期当時は五十数人の共有地であったが、その後相続により約 700 人の共有地となった。所有者の把握や交渉に多大な時間と費用を要するとともに、約 10 人の所在不明者がおり、交渉は難航している。 ・ B 町では、買収予定地の登記簿には「所有者代表外 4 名」としか記載がなく、代表人の子孫に聞き取り調査したが、1 人については不明のままとなっている。
	余剰地処分	<ul style="list-style-type: none"> ・ C 市において、一般の通行がなく機能を果たしていない道路や溝渠（こうきょ）について、隣接者の申請に基づき余剰地処分の検討を行っているが、所有者不明土地の影響で当該道路や溝渠の隣接者全員の同意が得られず、申請が行えない。
土地の管理	私道管理	<ul style="list-style-type: none"> ・ 同じく C 市の密集市街地において、既存の私道に対する舗装費用等の助成制度が設けられているが、所有者不明土地の影響で、私道が含まれる土地の所有者全員の同意が得られず、助成が受けられない。
	空き地管理	<ul style="list-style-type: none"> ・ D 市では、樹木や雑草の繁茂により、防犯上危険になった空き地について、地方公共団体で管理することが検討されたが、空き地の所有者である株式会社が破産財団から放棄されたまま、破産手続き廃止が確定していたため、裁判所への清算人選任申し立て、清算人との価格協議等により、用地取得に約 4 カ月を要した。 ・ E 市において、登記簿上の土地所有者の住所が「満州国」となっており、所有者の生存や所在が不明な空き地に不法投棄がなされており、保管品か廃棄物かの判断ができない。 ・ 一般的に、空き家等特別措置法に基づき管理が不全な空き家に指導を行う際、所有者不明のもの、または相続放棄により管理責任者が存在しないものが存在した場合は、その指導ができない。
土地の利用	農地利用	<ul style="list-style-type: none"> ・ F 市では、農地中間管理事業^{*4}において、相続登記がなされていないことにより、農地中間管理機構による引き受けが困難となり、受け手とのマッチングができていない。 ・ また、農地の相続人の中には、農地相続の手間やその後の農地管理を憂慮し、あえて相続登記手続きを行わない事例も発生している。 ・ G 市では、過去の土地改良事業等で整備された農道・用排水路用地の中に、所有者不明の民地が存在するため、地方公共団体への移転登記ができていない。
	森林整備	<ul style="list-style-type: none"> ・ H 市では、約 100ha の森林における集約化施業を目的として所有者の調査を行ったところ、全体の約 3 割は所有者不明であり、相続人調査が必要となったことから、約 1 年 2 カ月、事業が遅延した。
その他	地籍調査	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地籍調査では、土地境界確認の立ち会いを行ってもらうべく、登記名義人や相続人の追跡調査を行うことが一般的であるが、住民票の除票・戸籍の付票の保存年限を超えた場合、追跡調査を実施できない。
	徴税	<ul style="list-style-type: none"> ・ 固定資産税の滞納について、2014 年における 273 自治体を対象としたアンケートによると、不納欠損処分のうち、18%（約 2.8 億円／年）は所有者不明が原因と指摘されている。

*4 農地利用の効率化や高度化を促進する効果が高い区域を重点区域と定め、意欲ある担い手を公募し、農地の集積と集約化を支援する事業を指す。都道府県に一つ設置される「農地中間管理機構」が農地の受け皿となり、貸し付けを行っている。

2. 所有者不明土地の量的把握

所有者不明土地が発生するプロセスや、具体的な支障事例については前述の通りであるが、どの土地が「所有者不明土地」に該当するのかは、探索等をしてはじめて判明することから、そもそも前提となる全国的な広がりの実態（定量情報）は明らかでない。

そのため、以降では、所有者不明土地の量的把握について言及する。

1) 国土交通省による約 60 万筆のサンプル調査では、所有者不明率は約 20%

主に市区町村が実施している地籍調査においては、境界確認のために土地所有者等の立ち会いが必要なことから、調査にあたって、登記簿上の登記名義人の住所に、調査実施者から現地調査の通知を郵送している。この方法により通知が到達しなかったものは、登記簿上の登記名義人や住所等が現状と異なり、いわば真の土地所有者が即座には分からない、または所有者に即座に連絡がつかない土地であるといえる。

「所有者不明土地問題研究会（座長：増田寛也 野村総合研究所顧問）」において、国土交通省から、2016 年度に地籍調査（一筆地調

査）を実施した 1,130 地区（563 市区町村）の約 62 万筆についての調査結果が報告され、登記簿のみでは所有者の所在が不明な土地（「広義の所有者不明土地」と定義）の比率は 20.1%であることが判明した。地帯別に見ると、林地が最も高く（25.6%）、さらに、比較的土地利用がなされていると予想される都市部（DID）においても 14.5%となっていた（図表 2）。

繰り返しになるが、上記の所有者不明土地の比率は、「所有者台帳（不動産登記簿等）により、所有者が直ちに判明しない、または判明しても所有者に連絡がつかない土地」であり、別途追跡調査をすれば判明する場合も多く、調査対象地全てが直ちに問題というものではない。ただし、2016 年度に実施した地籍調査（一筆地調査）における所有者調査の集計結果（国土交通省による調査）より追跡に要する期間を試算したところ、平均で約 4.6 カ月（対象となった 1,130 地区の平均値）を要したことが分かっている。そのため、道路整備や農地利用等の事業を検討したとしても、該当する土地の所有者不明が判明した場合には、その分の追跡調査に人的リソースを投じることが必要となり、最悪の場合、事業が取り止めになることも想定される。

図表 2 2016 年度に実施した地籍調査における所有者追跡に係る調査結果（国土交通省）

	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				
	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 登記簿上で所在が確認できたもの	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が不明なもの	125, 059 (20. 1%)	11, 580 (14. 5%)	17, 165 (17. 4%)	33, 969 (16. 9%)	62, 345 (25. 6%)
要 因					
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 ②のうち、追跡調査を実施したが、最終的に所在不明なもの	2, 526 (0. 41%)	304 (0. 38%)	134 (0. 14%)	689 (0. 34%)	1, 399 (0. 57%)

注) 一つの調査対象地区において、複数の地帯（DID、宅地、農地、林地）が含まれる場合もあるが、その場合には地区内で最も比率の多い地帯で分類している。

2) 拡大推計の結果、全国の不明率は約 20%
(面積換算では九州の土地面積を超える)

前述した地籍調査は、日本全国を対象とした公的な調査であり唯一無二のものであるが、2016 年度末時点での進捗率は約 52% (調査対象面積ベース)にとどまっており、特に都市部 (DID) および山村部 (林地)において、進捗が遅れている状況にある。そのため、調査実施済みの地区と未実施の地区では、不明率に乖離 (かいり) がある可能性があり、必ずしも日本全国の傾向を代表しているとは言い切れない。

そこで、前述した所有者不明土地問題研究会の協力を得て、2016 年度地籍調査から得られた所有者不明率に対し、市区町村別の統計情報との相関関係を用いた拡大推計を実施した。拡大推計方法は、下記の通り。

- ① 「地籍調査の対象地区の面積 (ア)」と、「地籍調査の対象地区が含まれる市区町村の土地面積 (イ)」の比率により、登記数と所有者不明数を補正。

- ・ 登記数 (市区町村別) = 登記数 (地

$$\text{籍調査の対象地区別}) \times \{ (イ) \div (ア) \}$$

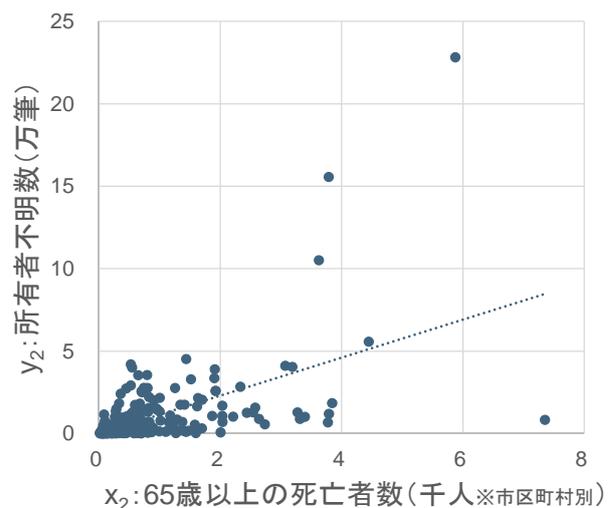
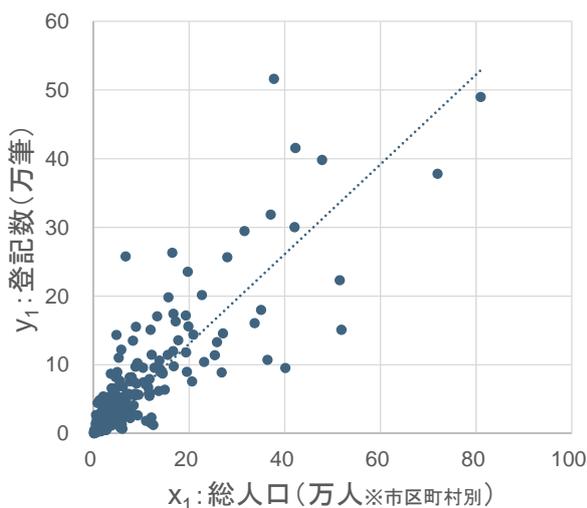
- ・ 所有者不明数 (市区町村別) = 所有者不明数 (地籍調査の対象地区別) $\times \{ (イ) \div (ア) \}$

- ② 相関式の決定係数が比較的高かった「 y_1 : 登記数 (市区町村別)」と「 x_1 : 総人口 (市区町村別)」、「 y_2 : 所有者不明数 (市区町村別)」と「 x_2 : 65 歳以上の死亡者数 (市区町村別)」との相関式を推定した (図表 3)。

- ③ 上記の相関式を利用すれば、 x_1 に「全国の市区町村別の総人口」を、 x_2 に「全国の市区町村別の 65 歳以上の死亡者数」を代入することで、各市区町村における「 y_1 : 登記数 (ウ)」と「 y_2 : 所有者不明数 (エ)」の算定が可能となる。

- ④ 上記で得られた (エ) \div (ウ) により、所有者不明土地の比率を算定 (図表 4)。

図表 3 拡大推計に用いた相関式 (宅地での例)



図表 4 拡大推計に基づく
所有者不明土地比率

	所有者不明土地比率	
	拡大推計 結果	2016 年度 地籍調査結果（再 掲）
宅地	14.0%	17.4%
農地	18.5%	16.9%
林地	25.7%	25.6%
全国	20.3%	20.1%

上記の所有者不明土地比率を地目別の土地面積に掛け合わせ、所有者不明と考えられる土地面積に換算した。換算方法および結果は、下記の通り。

⑤ 地目別（宅地、農地、林地）の土地面積に、それぞれの所有者不明率を乗じることによって推計。なお、地目別の土地面積は、各省の各種統計資料を組み合わせで算出したもの（地目ごとの私有地面積）に、個人保有の比率を乗じて推計。

- ・ 地目別の土地面積は、下記の通り。
全私有地面積＝「国有財産レポート

（財務省）」から引用

宅地＝「土地利用現況把握調査（国土交通省）」における国土面積全体に占める宅地の割合から計算

林地＝「平成 28 年版森林・林業白書（林野庁）」から引用

農地に関しては、全私有地面積から上記の宅地、林地の面積を引いた値を使用

- ・ 個人保有の比率は、総務省「平成 27 年度固定資産の価格等の概要調書」から得られる数値を使用（法定免税点以上の数値と、法定免税点未満の数値は同一のものを使用）。

⑥ 上記の結果、約 416 万 ha に相当すると推計された（図表 5）。なお、九州の土地面積は約 367 万 ha であり、わが国における所有者不明土地の総面積は、この数値を超える規模となると考えられる。ただし、今回の拡大推計等は、あくまでも一つの試算結果であり、よりの確な推計方法等については、今後もさらなる検討が必要と考えられる。

図表 5 所有者不明土地の面積への換算結果

	[A] 土地面積 (私有地・個人所有)	[B] 所有者不明土地の 比率 (拡大推計結果)	[A×B] 所有者不明土地面積
宅地	約 178 万 ha	14.0%	約 25 万 ha
農地	約 358 万 ha	18.5%	約 66 万 ha
林地	約 1,263 万 ha	25.7%	約 325 万 ha
全国	約 1,799 万 ha	—	約 416 万 ha

3. 所有者不明土地の発生抑止と管理・利活用の促進に向けて

ここでは、わが国における所有者不明土地に対する施策の方向性（現時点での想定）について、ベースとなる「実態把握」、そして「発生抑止」と「管理・利活用の促進」に分けて言及する。

1) 実態把握に向けて

まず、進捗率が約 52%（2016 年度末時点・調査対象面積ベース）となっている地籍調査について、人員や予算の確保等の課題があることは理解しつつも、これまで以上に地籍調査の優先順位を上げ、国と地方自治体が連携し早急に進捗率を高めることが望ましい。

なお、諸外国の状況を見ると、民法と不動産登記法においてわが国が参考にしてきたフランスおよびドイツでは地籍調査は 100%完了しており、現在は部分的な修正が行われているのみである。また、わが国と同じアジアの韓国と台湾でも、地籍調査は 100%完了しているとともに、地籍図のデジタル化が行われている。このことから、わが国が先進的な諸外国と比べて遅れているという現実を再認識する必要がある。

2) 発生抑止に向けて

発生抑止に向けては、所有権の移転を国や地方自治体が確実に捕捉することを目的として、土地所有者およびその相続候補人に対し、不動産登記の促進のさらなる強化を図ることが考えられる。

- ・ 関係省庁や業界団体等との連携により、地方自治体に対して死亡届受理時における相続登記を促進
- ・ 弁護士会による法律相談、地籍調査時の住民への説明会、固定資産税の

納税通知書の送付時等に、関連するパンフレットを配布

- ・ 登録免許税の減免措置、地方自治体における相続登記に係る相談窓口の設置 等

また、極論を言えば、不動産登記の実質的義務付けや、土地所有者情報システムの構築と当該システムへの登録の義務付けも施策として考えられる。例えば、フランスでは、相続人資格、相続税関連手続き、相続登記を一括して行う専門家（公証人制度）が確立されており、公証人の関与がないと相続登記が有効に成立しない仕組みとなっている。また、ドイツでは、相続登記は義務付けがなされており（手数料は無料）、死亡届が地方自治体で受理された場合、登記所にその通知が届き、郵便等で相続候補人への相続登記を促す仕組みが形成されている。

3) 管理・利活用の促進に向けて

土地の管理・利活用の促進に向けては、地籍調査やその後の追跡調査をより円滑に行えるようにするとともに、仮に所有者不明土地となっていた場合でも、公共的な管理や利活用等を簡易に行えるような仕組みづくりも必要である。例えば、下記の仕組みが想定される。

- ・ 固定資産課税台帳等における土地所有者に係る行政情報のオープンデータ化を図り、土地所有者をより円滑に探索・追跡するための施策の検討
- ・ 現行制度において、土地等の相続財産が縁故者に分与されない場合、国庫に帰属するとされているが、地方公共団体が当該土地の取得を希望する場合には、申し立てにより地方公

共同体に帰属させることができる等、
柔軟な運用の仕組み 等

また、当然のことながら、全ての所有者不明土地に対し利活用を希望する者が存在するわけではなく、利活用を希望する者が存在しない所有者不明土地に対して、国や地方公共団体が一時的に管理するための仕組みづくりも求められるところである。

4. おわりに

本稿では、近年注目を集めている「所有者不明土地」について、その具体的な支障事例、全国的な広がりの実態（定量情報）、発生抑止と管理・利活用の促進に向けた方向性について記述した。

今後、土地所有者およびその相続候補人の土地相続に係る意識の醸成を図るとともに、関係省庁・業界団体等の連携のもと、必要な制度設計や各種インセンティブの検討を進めることが期待される。

筆 者

出口 満（でぐち みつる）
株式会社 野村総合研究所
社会システムコンサルティング部
主任コンサルタント
専門は、国土・土地関連分野、住宅・建築
分野、環境・エネルギー分野に係る制度設
計・政策立案支援、事業戦略立案 など
Email: m-deguchi@nri.co.jp