

所有者不明土地問題と法整備の現状

研究主幹
棚沢 英明



はじめに

近年、人口減少や高齢化に伴う土地利用ニーズの低下や土地所有に対する意識の変化などにより、所有者不明土地の増加が大きな社会問題となっている。増え続ける所有者不明土地問題の解決は喫緊の課題であることから、現在様々な法整備が進められている。

先に社会問題化した空家については、2015年2月、「空家等対策の推進に関する特別措置法」が施行され、所謂「特定空家等」への対策が取られることになった。国土である土地を今後どのように保全していくのか、所有権と管理義務・責任という側面から、今、大きな転換点を迎えるようとしている。

所有者不明土地問題とは

所有者不明土地の定義については、2018年6月に成立した「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」第2条第1項において、「相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行ってもなおその所有者の全部又は一部を確知することができない一筆の土地をいう」とされている。

所有者不明土地の問題は、主に土地の取得や利用に際し、一部でも所有者が不明な土地があることにより事業が停滞することである。東日本大震災の復興事業を遂行するにあたり、所有者不明な土地の存在が事業計画の進捗の妨げになったことなどでも注目されたところである。調査には膨大な時間と労力を要し、また税金の徴収にも支障を来たすなど、経済的な損失は膨大である。

空家の場合は老朽化した家屋が倒壊したり、防災・防犯上の問題など、建物が存在することにより比較的

問題が顕在化しやすいが、特に地方を中心に古くからある建物や農地・山林などは、事業化などに直面しないと問題が顕在化しにくいという側面もある。

所有者不明土地の実態

所有者不明土地の実態を把握するため、複数の調査が実施されている。

国土交通省が2017年度に地籍調査を実施した、約629千筆について土地所有者等を調査したところ、22.2%(約140千筆)は登記簿のみでは所有者等の所在確認ができず、追跡調査をしても、最終的に0.44%(2,779筆)で確認できなかった。確認できない土地は、農地や林地だけではなく、都市部や宅地にも存在した。

	全体	都市部	宅地	農地	林地
調査対象筆数	629,188	79,691	103,451	205,772	240,274
登記簿のみでは所在不明	139,568	12,852	19,960	39,028	67,728
最終的に所在不明	2,779	214	527	465	1,573
	0.44%	0.27%	0.51%	0.23%	0.65%

資料:国土交通省「平成29年度地籍調査における土地所有者等に関する調査」

2016年度に農林水産省が実施した相続未登記農地等の実態調査では、相続未登記農地^{※1}が約477ha、相続未登記のおそれのある農地^{※2}が約458ha、合計で全農地面積の約2割、約934ha存在することが確認されている。

※1:登記名義人が死亡していることが確認された農地

※2:登記名義人の市町村外転出、住民票除票の不存在等により住民基本台帳上ではその生死が確認できず、相続未登記となっているおそれのある農地

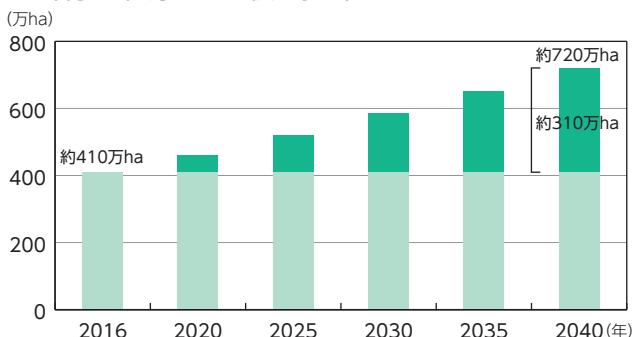
また、2017年に法務省が行った、全国約10万筆の土地の所有権登記における最終の登記からの経過年数の調査結果では、登記名義人が自然人であるものの内、最終登記から50年以上経過しているものが、大都市で6.6%、大都市以外で26.6%、90年以上経

過しているものが、大都市で0.4%、大都市以外で7.0%となり、相当数の土地で相続登記が行われていない可能性が確認されている。

一般財団法人国土計画協会の所有者不明土地問題研究会が、2017年12月に取りまとめた報告書では、2016年度の地籍調査を活用し、2016年時点での所有者不明土地の面積を約410万haと推計している。さらに、現在の所有者不明土地の探索が行われず、増加防止に向けた新たな取組が進まない場合、大量相続の発生による相続未登記の土地の増加などから、その面積は2040年までに約310万ha増加、約720万haにまで拡大すると推計した。

いずれにしても、既に多数かつ広大な土地が所有者不明になっている可能性があり、今後更に拡大していくことが予測されている。

●所有者不明土地面積の推計



資料:所有者不明土地問題研究会「所有者不明土地問題研究会最終報告」
(注)所有者不明土地定義:「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、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地」

相続と不動産登記制度について

ここで、所有者不明土地が発生する主な要因となっている、相続と不動産登記制度について考えてみたい。

(1)相続

民法では、相続は死亡により開始し、配偶者、子供、直系尊属、兄弟姉妹が法定相続人となり得る立場にある。なお、1947年5月2日までは旧民法による家督相続であり、家督相続人が全ての財産を単独で承継していた。

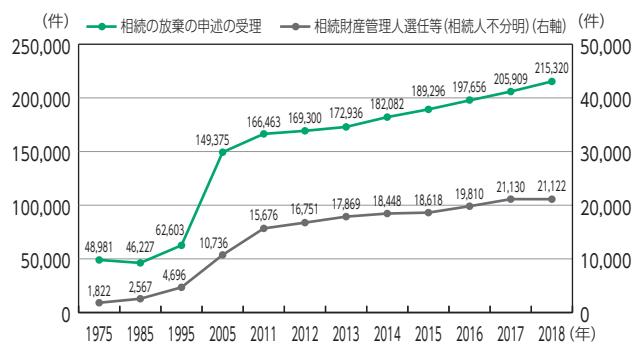
相続では被相続人の資産・負債を全て引き継ぐ单

純承認が一般的であるが、相続放棄が行われるケースもある。

相続放棄が行われるケースは様々であるが、資産よりも負債が多い場合(債務超過)、単純承認では負債も全て相続し、相続人が弁済の義務を負うことになることから相続放棄されると考えられる。他にも、「被相続人から生前に贈与を受けている」「遺産を分散させたくない」などが考えられる。

しかし、昨今は少し状況が変化している可能性がある。少子化の流れの中で、特に地方で相続が発生し、相続財産には農地や山林などの不動産があり、相続人は都心で暮らしている場合、到底それらの不動産を管理することは難しい。市街地の不動産や資産性の高い不動産であれば売却して換金することも可能であるが、資産性が乏しく売却の可能性もない不動産を管理していくことはできないのが実情であろう。相続した不動産により、第三者に損害を与えるような事態が発生しないとも限らない。このような場合に相続人全員が相続を放棄したら、最終的にその不動産は国庫に帰属することになるが、そう簡単ではないようだ。

●相続の放棄の申述の受理及び相続財産管理人選任等の件数推移



資料:裁判所「司法統計」

司法統計によると、相続の放棄の申述の受理件数は、1975年に48,981件であったが、1995年から2005年にかけて急増し、149,375件と約3倍となり、その後も増加傾向にあり、2017年には20万件を超えている。

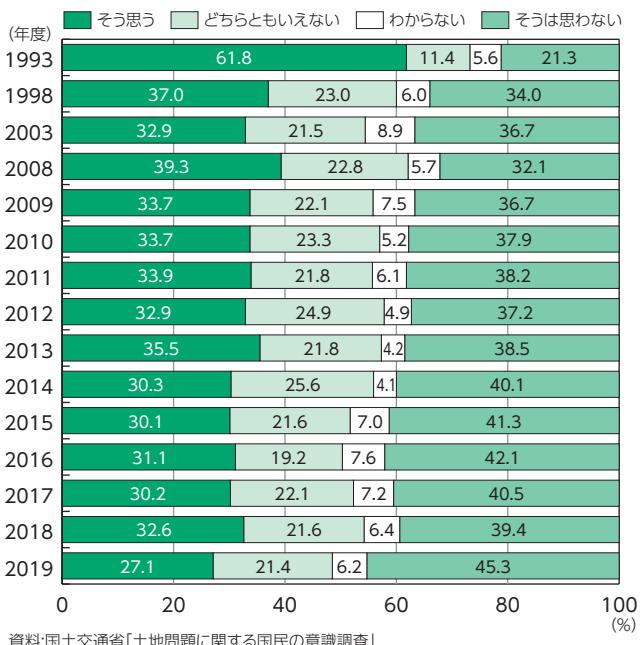
死亡者が増加しているので当然放棄の件数も増加しているものと考えられるが、死亡者数に対する申述の件数割合も徐々に高くなっている。全ての相続放棄

に不動産が存在するわけではないが、当面死亡者数の増加に伴い相続放棄件数も増加することが予想されることから、一定の割合で相続放棄される不動産も増加する可能性がある。

また、相続人が不明となった場合には相続財産管理人の選任が行われる場合があるが、相続財産管理人選任等(相続人不分明)の件数も増加傾向を示している。いずれも増加している詳細な要因までは確認できなかったが、管理できない不動産の存在が理由であるとすれば、今後の土地問題は一層深刻なものとなると考えられる。

国土交通省では、1993年度から「土地問題に関する国民の意識調査」を実施しており、この中に「土地は預貯金や株式などに比べて有利な資産と考えるか」との設問がある。

● 土地は有利な資産か



1993年度調査では61.8%の人が「そう思う」と回答しているが、1998年までに「そう思う」との割合が大きく減少し、直近では約27%となっている。一方「そうは思わない」との割合は21.3%から45.3%と2倍以上となり、「そうは思わない」との割合が「そう思う」の割合を上回っている状況が続いている。

バブル経済崩壊の影響で土地の優位性が大きく低

下し、近年では、地域性や年齢階層による違いはあるにせよ、必ずしも土地の優位性が高いとは言えなくなっている。土地に対するこの意識の変化が、相続にも大きく影響している可能性があるのではないだろうか。

(2) 不動産登記制度

不動産登記制度は不動産に関する権利関係を公示することを目的としているが、公信力はなく、一般的に登記されている権利関係は正しいが、その権利関係が真実であると保証されているわけではない。権利に関する登記は第三者に対する対抗要件(第三者に対して権利を取得していることを主張できる)にすぎないので、所有者として登記されている人が眞の所有者とは限らない。

権利の登記については、当事者は申請の義務を負っていないので、登記するかしないかは本人の判断である。一般的な不動産取引においては権利を守るために登記するが、相続の場合は登記しなくてもその時点では何ら問題が発生することはない。

遺産分割協議が行われ、特定の相続人が不動産を相続し、相続税が発生すれば納付して取り敢えず手続きは完了する。相続による所有権移転登記をする場合でも、登記費用は必要となるので、積極的に登記をするインセンティブは働かなかったのであろう。

問題は、遺産分割協議や相続登記が行われる前に複数回相続が繰り返される(数次相続)場合である。相続手続きには様々な書類が必要となり手続きは煩雑である。数代にわたる相続では、法定相続人は数十人以上となる場合もあり、特定することさえ大変な作業となり、さらに当事者間の関係性は遠く、希薄となっていく。海外居住者や国際結婚等の場合もある。司法統計によれば、最近千件程度まで減少した養子縁組が、1949年には44,699件も行われていた。

時間の経過とともに、関係者が増加し複雑化することで未登記状態の長期化を招き、家督相続まで遡るケースも見受けられるなど、所有者不明土地が増加する大きな要因となっているのである。

法整備の状況

国土交通省では、国土審議会土地政策分科会特別部会において、2017年9月よりこの問題についての検討が開始された。検討結果を踏まえ、2018年6月に「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」が成立し、2018年11月より一部施行され、2019年6月に全面施行された。

この法律では、1.所有者不明土地を円滑に利用する仕組み(①公共事業における収用手続きの合理化・円滑化(所有権の取得)②地域福利増進事業の創設(利用権の設定)、2.所有者の探索を合理化する仕組み(①土地等権利者関連情報の利用及び提供②長期相続登記等未了土地に係る不動産登記法の特例、3.所有者不明土地を適切に管理する仕組み(財産管理制度に係る民法の特例)が設けられた。これにより、所有者不明土地の収用手続きに要する期間の短縮などが期待されることとなった。

2019年5月には、「表題部所有者^{※3}不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律」が成立している。

※3 所有権の登記がない不動産について、登記記録の表題部に記録される所有者のこと。表題部に所有者の氏名又は名称及び住所の全部又は一部が登記されていないものを表題部所有者不明土地という。

政府は2018年1月、所有者不明土地等対策のための関係閣僚会議を開催し、政府一体となった総合的な対策を推進することとし、2020年1月までに5回の会議を重ねてきた。土地所有に関する基本制度の見直しを図るために、2020年3月に「土地基本法等の一部を改正する法律」が成立。国土調査法等の改正と合わせ、適正な土地の利用及び管理を確保する施策を推進するとともに、地籍調査の円滑化・迅速化に向けた一體的な措置を図ることとした。これに基づき、5月には人口減少時代に対応した、土地政策の総合的な推進を図るための具体的な施策の方向性を示す「土地基本方針」、及び地籍調査等の迅速かつ効率的な実施を図るための第7次「国土調査事業十箇年計画」が閣議決定されている。

そして最も注目されるのが、土地の所有者や相続人に直接影響する登記制度・土地所有権の在り方

に関する法改正である。2019年12月には法制審議会において、民法・不動産登記法等改正中間試案が取りまとめられ、2020年1月から3月にかけて、パブリックコメントが実施された。本年中に法案が提出される予定となっており、主に「所有者不明土地の発生を予防するための仕組み」と「所有者不明土地を円滑・適正に利用するための仕組み」を明確化する内容となっている。

所有者不明土地の発生を予防するための仕組みでは、相続登記がされないまま放置され所有者不明土地が発生することから、相続登記の申請の義務化等が予定されている。相続人に対し、不動産の相続登記を義務付ける他、相続登記をしやすくする方策、登記所が他の公的機関から死亡情報等を取得して不動産登記情報の更新を図る方策等が検討されている。

また、所有者不明土地の発生を抑制する方策としては、土地の所有権の放棄について議論され、放棄の要件や効果、帰属先機関の財政的負担、モラルハザードの防止等について検討されている。また、遺産分割の期間制限も検討の対象となっている。

所有者不明土地を円滑・適正に利用するための仕組みとしては、共有関係にある所有者不明土地の利用、所有者不明土地の管理の合理化(ここでは相続財産管理制度の見直しが検討され、相続放棄した放棄者の義務が明確化される見通しである)、さらに、隣地所有者による所有者不明土地の利用・管理などが検討されており、最終的な法改正が待たれている。

おわりに

土地の所有権とその土地を適切に管理する義務・責任の関係は、日本の国土を保全する上で極めて重要な問題である。しかしながら少子化と人口減少、東京一極集中が加速する現在においては、土地に対する意識も含め、その関係が大きく変化している。新たな法整備により、所有者不明土地の増加を抑制し、既に所有者不明となっている土地の有効で効率的な活用が促進されることに期待したい。