

深刻な 所有者不明土地問題

元総務大臣、株式会社 野村総合研究所顧問、
東京大学公共政策大学院客員教授

増田 寛也

所有者不明土地を 定義してみると

所有者不明土地の定義ですが、非常に広い定義ですけれども、所有者台帳が長い間、更新されていない土地ということです。この所有者台帳とは、一番典型的なのは登記簿です。あと農地の場合には農地台帳とか、森林の場合には森林簿もあります。実は法的な土地台帳は、日本ではこのほかにも国土利用計画法に基づく届出の取扱事務をやっていますが、その記録も、土地についての台帳になります。全部の台帳を横串に刺しているのは不動産登記簿だけで、あとは個別のそれぞれの法律に沿って分かれています。

そのうち土地登記簿ですが、登記簿を見ても真実の所有者がそこに書いてあるわけではなく、日本では登記が義務化されているわけではありません。お金を払って土地を買えば所有権は動きます。実は今の登記制度ができて、もう百何十年たっています。相続登記で相続などが起きると自然に所有権は移るのですが、登記を必ずしているわけではないため、どんどんその真実の所有者と登記簿の名義人が離れてきています。

また、所有者は特定できるのですが、現実の所在が不明ということがよくあるパターンです。それから、登記名義人が死亡し、その相続人が多数いるというケースもあります。これも相続が2回ぐらい繰り返されると、間違いなく相続人が100人ぐらいになります。昔の登記所での実務の取り扱いでは、「誰々、ほか4名」などの書き方でも登記を受け付けていました。真実の所有者が、ほか何名ではわからないわけです。そうすると収用しようにも

対応しようがありません。これは具体例ですが、これが所有者不明土地の問題です。

所有者不明土地研究会では、研究会のメンバーの首長さんのみならず、他にも何人かの首長さんに来ていただいてヒアリングをしました。その結果、「所有者住所の記載がない」という課題が出てきました。当時、何かの事情があったと思われそうですが、住所の所が全部空欄になっている登記簿があります。その他、相続関係人の行方不明とか相続人不在もありました。海外に移住したとか、そういうケースがありますので、なかなかその行き先を突きとめるのが困難です。

この問題の深刻化の背景に、地価の低下があります。今は不動産を持っていても、どんどん価格が低下するところが多くなってきています。そうすると、固定資産税の評価額も下がるほか、土地が相続などで分割されて小さくなっていく。そうなるとう徴収できる固定資産税額が本当にわずかになります。いちいち遠くまで行って探して取りにくい手間のほうが大変になります。税収は、その自治体の収入を増やすために取るものですから、公平性の観点からはよろしくないのですが、やむを得ず目をつぶる案件が各地で出ており、年々増えています。

いずれにしても地籍調査をどんどん進めて、そういう所有者不明土地をできるだけ潰していこうと進めています。しかし岩手県知事をやめた後、東日本大震災があったときに、住宅地を造成しようと思っていた高台に相当な所有者不明土地があって、復興に手間どり、遅れてしまったことがありました。震災や災害があると、一挙にこういう問題が顕在化します。

増田 寛也 (ますだ ひろや)

略歴

1977年4月 建設省入省
1993年7月 建設省河川局河川総務課企画官
1994年7月 建設省建設経済局建設業課紛争調査官
1995年4月 岩手県知事
2007年4月 岩手県知事退任 (3期)
8月 総務大臣・内閣府特命担当大臣 (安倍改造内閣)
9月 総務大臣・内閣府特命担当大臣 (福田内閣)
2008年8月 総務大臣・内閣府特命担当大臣 (福田改造内閣)
9月 総務大臣・内閣府特命担当大臣 退任
2009年4月 株式会社野村総合研究所顧問
東京大学公共政策大学院客員教授

主な著書

東京消滅—介護破綻と地方移住 (中央公論新社・2015年)
地域創生ビジネスの教科書 (文藝春秋刊・2015年)
地域消滅と東京老化 日本を再生する8つの提言 (総研ビジネス社・2015年)
地方消滅【東京—極集中が招く人口急減】(中央公論新社・2014年) 等



90年も名義が変わっていない 土地が存在

これは所有者不明の予備軍になると思うのですが、法務省にお願いして長期間にわたって登記の名義が変わってない土地を調べていただきました。

固有名詞は発表していませんが、大都市でも最後の登記から50年以上登記簿上の名義が変わってないものが6.6%ある。さらに中小都市、あるいは中山間の地域ですと26.6%あります。

さらに90年となれば必ず相続が発生しているし、恐らく2~3回ぐらいは相続が起こっています。最後の登記から90年以上経過しているものも大都市で0.4%あるということになると、ざっくり言いますと、多分、前後左右の隣接地を含めると1.6%程度の土地は、その後開発するのに非常に心配です。

所有者不明になる原因の多くが、相続のときにその相続人たちが親の持っていた資産の登記をしない場合で、これが最近どんどん増えてきています。今後はますます増えそうですが、その大きな原因の1つに手続きがとにかく大変なことがあります。

空き家が、この間の発表では2013年で820万戸あり、現在は1,200~1,300万戸まで増えていると思います。その1つの原因は相続登記で実際にかかる手間とお金の問題です。相続人全員の戸籍と住民票や、固定資産税評価書等いろいろな証明書が必要となり、お金もかかります。最低でも20万~30万円ぐらいかかります。相続人にしてみれば、親から相続をして土地を受け取った。だが、自分は大都市のほうで働いていて、今、実家の不動産を使う予定はない。地元不動産屋さんに誰か買う人を紹介してと頼んだけ

れど、買う人は誰もいませんよと言われてた。自治体に寄付しようと思っても、当然、自治体は使い道のない土地は受け取りません。自分が相続したが、自分の息子に話をしたらそんなにお金がかかる見たこともない土地は相続しませんと言っていると、そういう相談が実はどんどん持ち込まれています。

かかるお金をもっと安くしつつ、相続のときの登記を義務化して、それで真実の所有者が登記簿を見るとわかるようにしておくというのも1つの手かもしれません。今、法務省で検討を進めていますが、これが有効打になるかどうか、必ずしもそんなに有効につながっていくものではないという意見もあります。

多くの国々では登記が 効力要件となる

話が少しほかの国の話になってしまいますが、海外ではほとんどの国で登記が一定の法律効果を生じるため要求される「効力要件」になっています。効力要件で言いますと、ドイツ、イギリス、それから韓国や豪州などは、登記をしないと土地の所有権の移転の効果が発揮できません。

ところが日本の場合は、フランスのボアソナードという学者が、フランス式の民法をそのまま日本に入れました。フランスは対抗要件主義を取っていたので、別に登記せずとも所有権は移るとの考え方が日本に広まりました。様々な商売をしている人たちは、これでは危ないと登記はしますが、中には個人間では登記しない人たちが現実にいるわけです。

フランスの場合にも実は公証人が移転登記を行えます。民事罰金があり、大体そういう所有権の移転は公証人を通じてやるようにということで、ほぼこれ

が100%守られていて、その公証人自身は必ず登記をしると義務づけられています。

日本だけがいろいろな理由で、対抗要件主義がそのまま来ています。やっぱり一番大きな背景は、土地神話が崩壊して、地価が下がっていることです。

そういうことも含め3つの背景にまとめました。1つ目は、土地と人の関係が複雑化ということで、家督制度による戦前の家督相続のような、長男が全部相続するというのではなく、戦後は相続人の間で平等に相続する制度になりました。ところが時間がたつと、相続が戦後も何回か起きる。不動産の面積が小分けになって小さくなっていく。中には都会に出る相続人もいますので、そうすると兄弟間でも、住んでいる所も分かれていき、中には相続で争いになってしまうと、絶対にお互いに情報公開しませんので、さらに行政で突きとめるのが難しくなります。非常に関係が複雑化しているのが1つあります。

それから2つ目は、土地と人の関係の広域化です。所有者が農村を離れて土地所有者が都市部に住んでいるなど、非常に土地との距離が広域化していることがあると思います。島根県のある町に所有者はどこまで広がっているかを聞いたら、自分の県を除いた42県までは確認していると言っていました。

そして、3つ目が地価の二極化が進んでいることです。商業地、都市部の商業地は値上がりしてきています。しかし、それ以外の所は都市部の郊外も含めて、住宅地の地価はずっと低下傾向で、なかなか上がる見込みがありません。人口が減ってきて需要がなくなると、土地を持っている経済メリットよりも固定資産税、維持管理費の保有コストのほうが増大して、それでも土地を持つ所有意識が希薄化します。以上の3つのことから所有者不明土地問題は、これからより深刻化していくのではないかと、考えられます。

そういう問題意識がありましたので、私が座長となって昨年1月から研究会を立ち上げました。昨年の6月に骨太方針が閣議決定されたときに、この問題を一刻も早く政府として対策を講じないと手遅れになると、政府に申し上げました。関係省庁が一体となって検討を行って、必要となる法案の次期通常国会への提出を目指すべきと。これは実際に第一次的な法案が提案されています。

あと登記制度や土地所有権のあり方等は、なかなか法律論も含めて面倒な問題ですが、中長期的な課題

については関連する法制審議会ですみやかに検討に着手する。それから、経済財政諮問会議に状況を報告することになっています。

所有者不明土地は ざっくり20%もある

この問題の議論を始めて、やはり面積と、それから経済的にそのことによってどのくらい損失が生じているかを世の中に出さないと、この問題への対応策を考える気運が盛り上がりませんと思いました。

そのときに、この所有者不明土地の定義がどうしても必要になります。そこで、地籍調査を全国で毎年やっていますが、3分の1ぐらい、1,800弱の市町村のうち550~560を選んで、地籍調査をするときに登記簿を見て、それでお手紙を出しました。その際、結局、たどり着かずに戻ってくる場合があります。登記名義人が亡くなっても、子供さんたちがそこに住んでいれば、その人たちが受け取るので、お手紙がちゃんと届くものは到達したとカウントします。反対に、見ず知らずの人が住んでいてお手紙が戻ってくるものをここで「所有者不明」として、国土交通省にそういう特別な取り扱いをしてもらい、全国での地籍調査のときに調べてもらいました。

わかったことは所有者不明率が、ざっくり2割。宅地は17.4%、それから農地が16.9%。林地が26%近くあることです。それを日本の土地面積全体に掛け合わせると、九州の面積よりも多い約410万ヘクタールです。結局、これが「所有者不明土地」の一番広い意味での定義だと思います。役場で手間暇をうんとかけると、かなりの部分は所有者まで到達するケースが多いので、これはやや大げさ過ぎるということをおっしゃる学者の方々もいます。自治体が本気で調べれば1%いかないのではと言っていますが、今は職員数も減っている中でわずかな土地を調べるために、本気でそこまでやらないというのが、この問題の難しいところだと思います。

それでは410万ヘクタールは、今後どれだけ膨れ上がっていくのかですが、あと20年ぐらいすると団塊世代に間違いなく相当な相続が発生する。そうすると、アンケート調査で、「もし土地を相続したときあなたは登記しますか」ということを端的に聞いたのですが、「登記までするつもりはない」という回答を掛け合わせていくと、2040年には720万ヘクタールになります。2040年までには北海道に迫る面積まで広

がっていきそうです。

よく都会の方は、それはもうほとんど山林が中心で面積的には大きいかもしれないが、そんな大した損失じゃないのではとおっしゃる方もいます。そこで2040年までの累積で経済損失額を出したところ約6兆円で、これは少なくとも最小限見積もってこのぐらいということです。

GDPの国民経済計算で毎年、国民資産というのが発表になりますが、日本の土地のストック価格が、たしか昨年も1,145兆円でした。私はどちらかというと、その土地のストック価格に20%の所有者不明率を掛けた2百数十兆円が実は国民的な損失だというほうが実感には合っている気がします。

自治体には、最近よく「この土地を引き取ってくださいよ」と持ち込まれることが多い。しかし、自治体で使い道のない土地を受け取ると、いざ何かあったときに管理責任を全部問われるし、「どんどん引き取るというわけには決していきませんよ」と言ったこともあります。

そうは言っても相続のときに個人に全部任せると、予備軍がどんどん増えて、本当に所有者不明土地になる。後の対策のところでは書いていますが、やはりそういう土地をアメリカのランドバンクのように、一旦お預かりする。それで利活用を考えると、いきなり公有というわけにもいきませんけれど、準公有のようなことを考えていくべきではないかということも課題としてあります。

「ランドバンクのような仕組みも有効」

こういう土地をどうしていけばいいのかですが、大きく3つあります。ヒアリングのときに長野県の飯田市長さんにも来ていただいてお話を聞きましたら、こういう土地は土地収用法でやると物凄く時間がかかって難しいという話をしていました。要は、そういう場合に、①特に公共性が高いようなときに所有者不明土地を円滑に利活用できるということが必ず必要になりますので、これについてとにかく対策を急げということです。これは、今回の国土交通省の法案の中で手当てしています。

まったく手がついていないのは、②今後、北海道の面積ぐらいまで膨れ上がっていくものについてどうしていけばいいのか。③予備軍を本当の所有者不明土地にしないようにするためにどうしていけばいいか。

この②と③はまだ手がついていません。

実際に今、所有権をお持ちになっている方にとって使い道がないというときに、所有権を手放すことができる仕組みを何か考えないといけないのではないかと思います。ここは全く手がついていない。日本の全ての土地について真の所有者がわかるような仕組みを何かつくれるのか。登記簿を見れば真の所有者が書かれているような、そういう社会ですね。

日本は所有権が非常に強いのですが、大事なのは利用権です。必要なときに利用権が柔軟に使えるならば、所有権はあまり問わなくてもいい。いずれにしても、この3つを考える必要があります。

とりあえず全く手がついていない所有者不明土地を増加させないためにどうするかですが、特に皆さんに考えていただきたいのは、ランドバンクのような仕組みですね。日本では今、所有権を手放す仕組みはありません。唯一、本人が亡くなったときは相続が起きますが、ほかの財産も含めて全部相続放棄すれば、所有権を手放す格好にはなります。ただし、次の所有者が見つかるまでは、固定資産税も含めてその土地の管理はその相続人が全部管理しなければいけない。

それをその相続の時ではなく、まだまだ本人が元気なときにも自分たちは全然使わない、地元の自治会も受け取らない土地を、ランドバンクのようなものをつくって、そこに相談をしたり管理委託をする。

そして所有者を自治体にしないか、打診をする。自治体が所有しないと行った場合には、この新たな組織がしばらく持つか、あるいは競売にかけるかです。それで20年30年の間も新たな利用を考えていく。こういうアメリカの州などででき上がったランドバンクのような仕組みができないかというのがここでの提案です。

山形県鶴岡市に、NPO法人「つるおかランド・バンク」があり、土地の複雑な権利関係をいろいろ調整しています。この組織は先進的な非常にいい例だと思いますが、ただ、そこも所有権を受け取ることまでは、行っていません。

欧米の例もよく勉強した上で、やっぱり当面問題になるのは、管理費をどうするかという話です。そこは土地を委ねたいという人からは多少お金をいただいても、こういうランドバンクできちんと管理したほうがいいのではないかと思います。

それから、全く手がついていない2つ目は土地情

報の関係です。登記の関係は登記所で情報を持っていますし、住民基本台帳は市町村で持っているわけですが、所属も分かれていますし、台帳も全部別々です。また、固定資産税で別の情報を持っていますが、これは税の情報ですから、同じ市役所の中でも土地開発をするほうに基本的には伝えてはいけないことになっています。

かなり厳密な限定が必要だと思いますが、それを公共目的のためにお互いをつなげる。ご本人が亡くなった場合には、当然、登記のほうにもその情報がすぐ伝わって、それで住民票・戸籍、登記情報、固定資産税部局も含めて全部名前が切り変わるとか、そういう情報基盤をきちんとつくっていく必要があると思います。

それとマイナンバーを連結させて、それできちんと管理できるようにする。このほかに林地、森林簿だとか、農地台帳も当然入ってきます。そういうものを全部結びつけることが必要になってくると思います。

次に現代版検地についてですが、昔、太閤検地がありました。ある一定の期間、集中期間2年とか3年とか決めて、その間に所有者とおぼしき人たちにどんどん名乗り出してもらう。それで申し出があった場合には、きちんとした手続きで所有者を確定していく。

ランドバンクに委ねたいのであれば、そちらのほうに移していく。そのときに民法上は時効取得の規定があるので、先ほど言ったように「誰々ほか4名」、などと書かれていると、何とも手出しのしようがありません。そこで、一旦リセットする意味で、一定期間経過後、所有権がその新たな組織に移るとかですね。そういう現代版検地ということも提案をしてあります。

既にある所有者不明土地についてどうするかは、国土交通省が法案を提案しておりまして、国会でこれから審議が始まります。

所有者不明の土地をどうしても公共的に使いたい場合に、1つのやり方は土地収用法を使って、収用手続きで所有権を移していく手続きがあります。これは非常に慎重な手続きですが、そこをかなり簡略化し、収用をやすくする土地収用法の特例。ただ、これは現行法の中でやる仕組みです。

それから全く新しいものとして、所有者不明土地が対象ですが、地域福利増進事業を新たにつくって、公益性のありそうな利用を確認したものは、上限10年間に限って都道府県知事が利用権を認める方法です。

これが認められると、10年間はきちんと使える。10年間は真の所有者が後から出てきたとしても、10年終わった場合に、それまで使った部分を金銭的に清算して、それでまた本人に戻せばいい。ほとんどの場合、名乗り出てこないでしょうから、その場合には何もなければ期間を更新して、次の20年ぐらい続けて使うということもできるでしょう。

それから、法務省は今の法律に付随して、現行の制度の中で動きやすくする対応を進めています。長く登記がされてない場合には、そういう土地ですよということを登記簿に記録したり、相続人の人たちに登記してくださいと促すような制度を入れたり、それから不在者財産管理人に申し立て権を与えたりということを進めています。ただし法務省に本当にやってほしいのは、登記を義務化する部分ですが、これは今、研究会をつくって、そこで検討しています。

法務省の民法改正というのは、たいへん時間がかかります。通常ですと研究会で2、3年議論し、それから法制審に上げて4、5年また議論します。これだと間に合わないの、今年の骨太方針で来年の2月までに研究会で議論を終えて、すぐに4月から法制審にかけようと。それを骨太方針で書いてもらって、それで議論をスピードアップしようと思います。

農地・森林のほうは、今、農地を集約するために新しい仕組みができました。共有地の場合には過半の同意が必要で、その場合には5年間貸しつけが可能となっていますが、それを1人でもいいとか、20年まで長期化するとか、現在は都道府県知事の裁量によって進められていますが、これをもっと使いやすく伸ばしていこうと思います。

それから森林については、共有者の1人でも森林を市町村に対して経営管理を委託する場合には市町村でそれを管理できるといったようなことですね。これは今までは所有者が自分で伐採・造林を行うということしか認められていなかったのですが、今回は別の事業会社に委託できる場合には認められて、もっと動きやすくするという法案が国会に出てきています。

「2020年の法律改正に つなげたい」

次に今後のスケジュールについてお話しします。国土交通省・法務省、それから農水省などが関係する新制度の、国会審議が行われているところです。法

案が成立したら、新制度が来年度以降施行されます。いろいろな事務手続きなどが決まってくる。それから、国土交通省ではさらに次の手当てについてまた検討を進める。法務省は先ほど述べた研究会の議論が進んでいく、これが来年です。

法制審は来年の4月からスタートして1年間議論ということになっています。実は2020年に10カ年計画ごとの地籍調査が切りかわる時期になります。法制審の審議も1年で終わってもらい、2020年に次の大きな法律改正をぜひやっていただこうと思います。私のほうの研究会もまた6月から検討を再開することになっています。

私の研究会では、利活用のための方策を検討する予定です。例えば信託制度をもっと使いやすくして、所有者が不明でわからない土地であっても、公益信託の形でもっと手数料も安く使えるような仕組みができないかといった検討を始めます。ランドバンク制度をどうするかという点がありますが、それももっと自由にわれわれの検討会で検討したうえで、役所での検討の場に乗せて、2020年の制度改正につなげられないかと思っています。

結局、日本の場合には土地所有権が非常に強いわけですね。日本国憲法では「財産権はこれを侵してはならない」となっています。29条とそれから12条、ここでは常に国民は権利を乱用してはだめで、公共の福祉のためにこれを利用する責務を負うと。こんな規定があるので、そういう精神を公共的な存在である土地について、きちんと土地基本法に書いていただこうかと考えております。土地基本法は割と新しい法律ですが、国・地方公共団体の責務は書いてあります。それから、デベロッパーなど事業者の責務、一般国民の責務、も書いてあります。

その一方で、肝心の土地所有者の責務には、全く触れていない。実は、土地所有者の責務も当然必要との議論があったのですが、なかなか議論が難しく書き込めなかった。さすがに全てを土地所有者の自由にさせてしまっただけでは周りの人も、後の世代の人も困る。そこで、土地所有者の責務をここできちんと書いてもらって、それで今後の対策につなげてもらおうかと考えています。

国交省もだいぶ躊躇していたようですが、2020年の法律改正のときには、土地基本法に土地所有者の責務も書き込むことを含めて、やはり法律改正が必要です。土地所有者の責務も書いた上で民法も含め

大きな改正をしていこうとしています。恐らく今年秋以降、国土審でも議論がなされていくと思います。

今、政府はこの土地問題、特に所有者不明土地がずいぶん深刻化してきたので、今年の1月に官房長官が議長として主宰し、総務大臣・法務大臣・財務・農水・国交、それから復興大臣が全部入った関係閣僚会議というのをつくりました。1回目には、私も呼ばれて出席しましたが、近々、第2回目が開かれます。それで骨太方針の内容を決めると言っています。この場で所有者不明土地問題の政府の対策がいろいろ決められていくことになると思います。

最後に地籍調査が、実は全然進んでないということをお願いしたいと思います。各都道府県の地籍調査の進捗具合ですが、一番進んでいるのが沖縄です。要は、沖縄の方が戦争で随分お亡くなりになって、所有者がわからない土地がいっぱい増えたものですから、地籍調査を進めて、ほぼ100%終わっている。それから佐賀も99%、岡山も85%と随分進んでいる。それから東北のほうも大分進んでおまして、岩手も今91%。青森が93%。でも、岩手は91%までやったのですが、東日本大震災のときに所有者がわからない土地があって大分苦労しました。ですから、100%やらないとだめだなと思っています。一方で、都市部は非常に進捗が遅れている。これから相当苦労するのではないかと思います。

東京もさらに進めなければいけません。首都直下地震が発生すると甚大な被害が生じますが、上野や新橋とか、戦後に人が入ってきた所は、相当に土地の権利関係がぐじゃぐじゃになっていると聞いています。阪神・淡路大震災のときもいろいろな御苦労があったと思うのですが、基本的には潰れてしまったので、現在地で再建するという形でやられたようです。こういったことも考えると、所有者不明土地の問題を解決していく上でも地籍調査は、きちんと進めていく必要があります。

六本木ヒルズも今、見事に建っていますけれども、実は、400の筆の境界を確定するのに4年もかけて、やっと何とか解決したと聞いています。

団塊世代のところで大量相続が発生して所有者不明土地が北海道の広さぐらいまで膨れ上がるとなると、さらに解決が困難になります。災害についても首都直下だけではなくて、どこの地域の災害にも関係してくる問題です。この問題を早く何とかしなければいけないと思っています。