

不動産適正取引推進機構 第1回不動産取引法務研究会

# 所有者不明土地の問題の実態と 対応策の提案について

～自治体アンケート結果より～

2016年10月19日

東京財団 吉原祥子

## 【論点】

0. なぜ今、「土地制度の課題」なのか？（着目した理由）
1. なぜ、「所有者不明」になるのか？（制度的要因）
2. 全国の実態はどうなっているのか？（調査結果）
3. 今後、どうしたらいいのか？（必要な対策）

## 0. なぜ今、「土地制度の課題」なのか？（着目した理由）

### 【きっかけ(現象)】

外資が日本の森を買っている！？

### 【根本問題】

土地の所有・利用実態を行政が把握しきれていない。

（時代変化に土地制度が対応できていない）

## 【国の動き】

2011年4月 森林法改正

すべての所有権移転について事後届出義務化

## 【都道府県の動き】

水源地域保全条例の制定状況(3年間で17道県で成立)

水源地域の土地売買の事前届出を義務化

## 【市町村の動き】

「地下水保全条例」制定

北海道ニセコ町(2011年5月)、宮崎県小林市(6月)、山形県尾花沢市(9月)、  
山梨県忍野村(10月)、鳥取県日南町(12月)、長野県立科町(2012年6月)、  
佐久市(同)、安曇野市(2013年3月)、北海道京極町(同)、山形県遊佐町(6月)、など多数

## 【都道府県の動き】

### 水源地域保全条例の制定状況（3年間で17道県で成立）

	制定	道県	条例名	事前届出制の開始
1	2012年3月	北海道	水資源の保全に関する条例	2012年10月
2	3月	埼玉県	水源地域保全条例	2012年10月
3	6月	群馬県	水源地域保全条例	2012年10月
4	10月	茨城県	水源地域保全条例	2013年1月
5	12月	山梨県	地下水及び水源地域の保全に関する条例	2013年4月
6	2013年3月	山形県	水資源保全条例	2013年10月
7	3月	福井県	水源涵養地域保全条例	2013年10月
8	3月	富山県	水源地域保全条例	2013年10月
9	3月	石川県	水資源の供給源としての森林の保全に関する条例	2013年10月
10	3月	長野県	豊かな水資源の保全に関する条例	2013年11月
11	3月	岐阜県	水源地域保全条例	2013年10月
12	12月	徳島県	豊かな森林を守る条例	2014年10月
13	2014年3月	宮崎県	水源地域保全条例	2014年10月
14	2014年3月	秋田県	水源森林地域の保全に関する条例	2014年10月
15	2014年6月	新潟県	水源地域の保全に関する条例	2014年7月
16	2015年3月	滋賀県	水源森林地域保全条例	2016年1月
17	2015年6月	三重県	水源地域保全条例	2016年1月

## 1. なぜ「所有者不明」になるのか？（制度的要因）

### 【時代の変化】

#### 地域社会の縮小：

- ・高齢化、人口減少
- ・林業低迷。森林（土地）の資産価値の低下  
「自分の代で手放したい」

#### 経済活動のグローバル化：

- ・土地（不動産）、水、森が国際的な投資対象に  
⇒ 土地所有者（納税義務者）≠在村地主≠管理者  
(所有者の多様化、不在化、匿名化)

## 【日本の土地制度】

### (1) 歴史的経緯

1871(明治4)年 廃藩置県、田畑勝手作の許可

1872(明治5)年 土地永代売買禁の解除

**1873(明治6)年 地租改正**

1889(明治22)年 土地台帳規則

**1890(明治23)年 大日本帝国憲法施行(財産権を規定)**

**1898(明治31)年 民法施行(所有権を規定)**

1899(明治32)年 不動産登記法施行

## 【日本の土地制度】

### (2) 権利に関する規定

「財産権は、これを侵してはならない。」(憲法29条)

「土地の所有権は、法令の制限内において、その土地の上下に及ぶ。」(民法207条)



- ・土地売買規制: 農地以外なし
- ・土地利用規制: 実態上緩く、現状追認多い

(地下水の権利: 原則、土地所有者に帰属。全般的な法規制なし)

(2014年3月 水循環基本法)

⇒ 極めて強い土地所有権

(現象的には) 行政に対抗し得るほど。時効取得(民法162条)も。



## 【日本の土地制度】

### (3)実態把握に関する制度

①地籍調査：進捗率51%

②国土利用計画法に基づく売買届出：捕捉率不明

(参考)国土交通省「平成26年度 土地所有・利用概況調査報告書」

国土の28%が「その他」(1,053万ha)

(国土面積から国有地・公有地・課税対象民有地を差し引いた面積)

③不動産登記制度：権利登記は任意

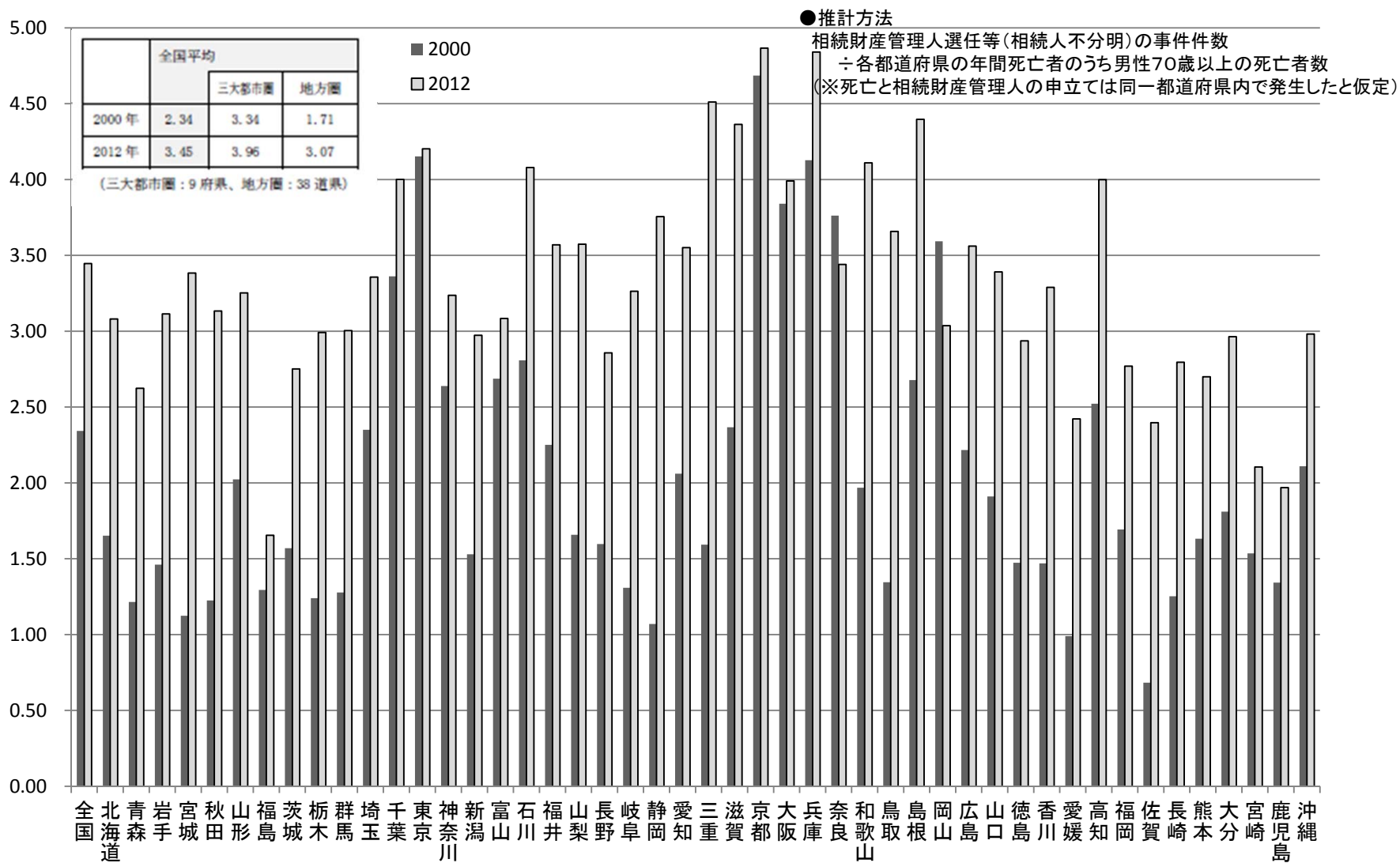
人口減少、地価下落

→ 資産価値 < 登記コスト

⇒ 登記書き換えの放置傾向

(cf. 法務省「未来につなぐ相続登記」)

# 相続財産管理人選任事件(相続人不分明)の発生比率 —地方圏では過去10年で2倍—



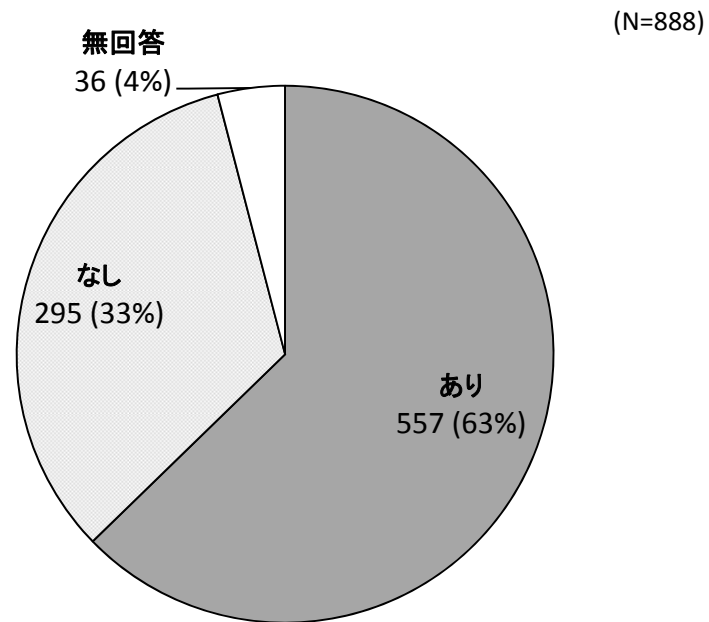
(出所) 東京財団「国土の不明化・死蔵化の危機」(2014年)  
 裁判所「司法統計資料」及び厚生労働省「人口動態調査」をもとに作成

## 2. 全国の実態はどうなっているのか？（調査結果）

- 相続未登記による「所有者不明化」の定量化の試み
- 「相続未登記と固定資産税実務に関するアンケート調査」(2014年秋実施)
- 全国888自治体より回答。回答率52%

## 「所有者不明化」による問題発生の有無

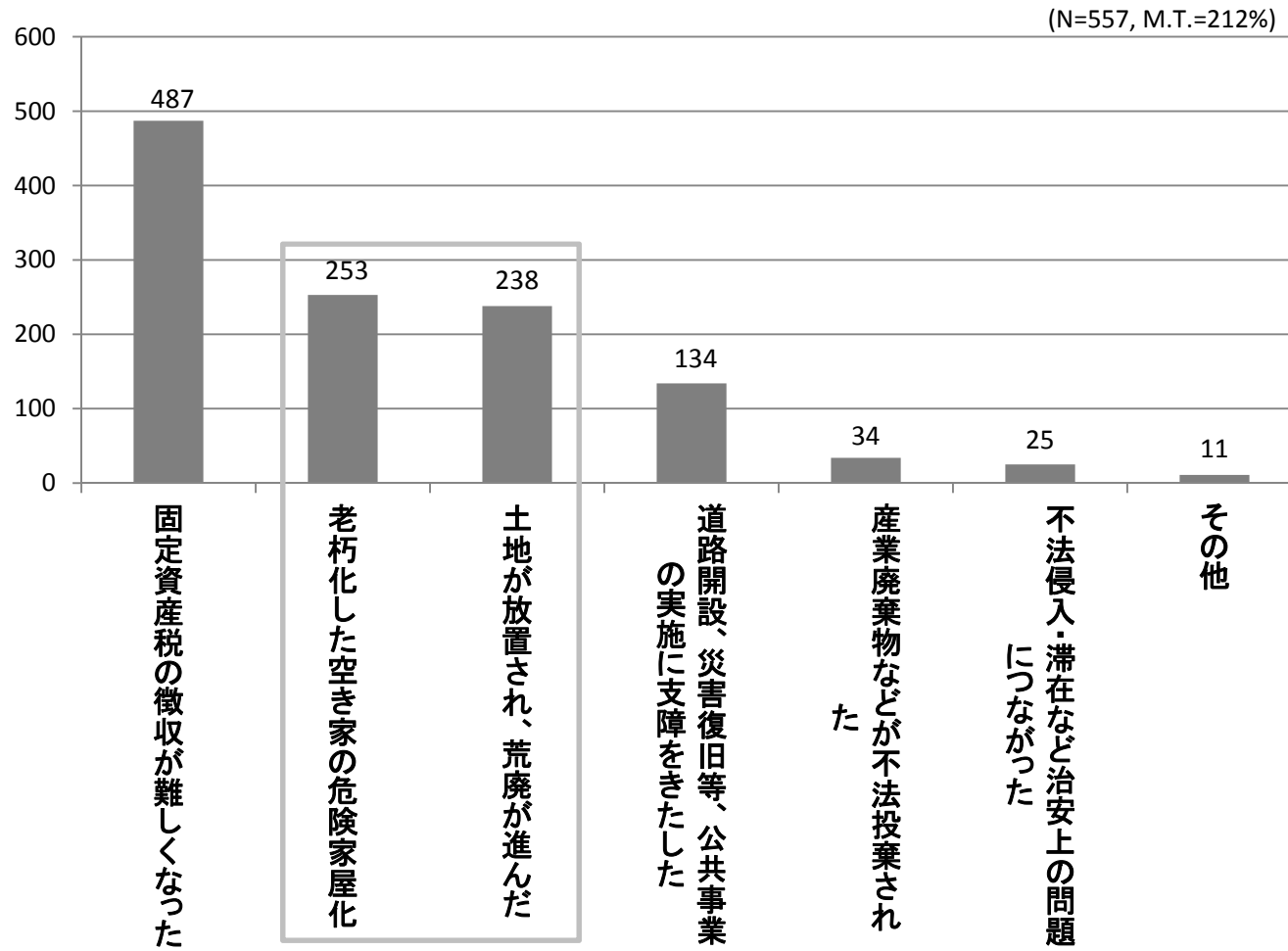
557自治体(63%)が「あり」



(出所) 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) (以下同)

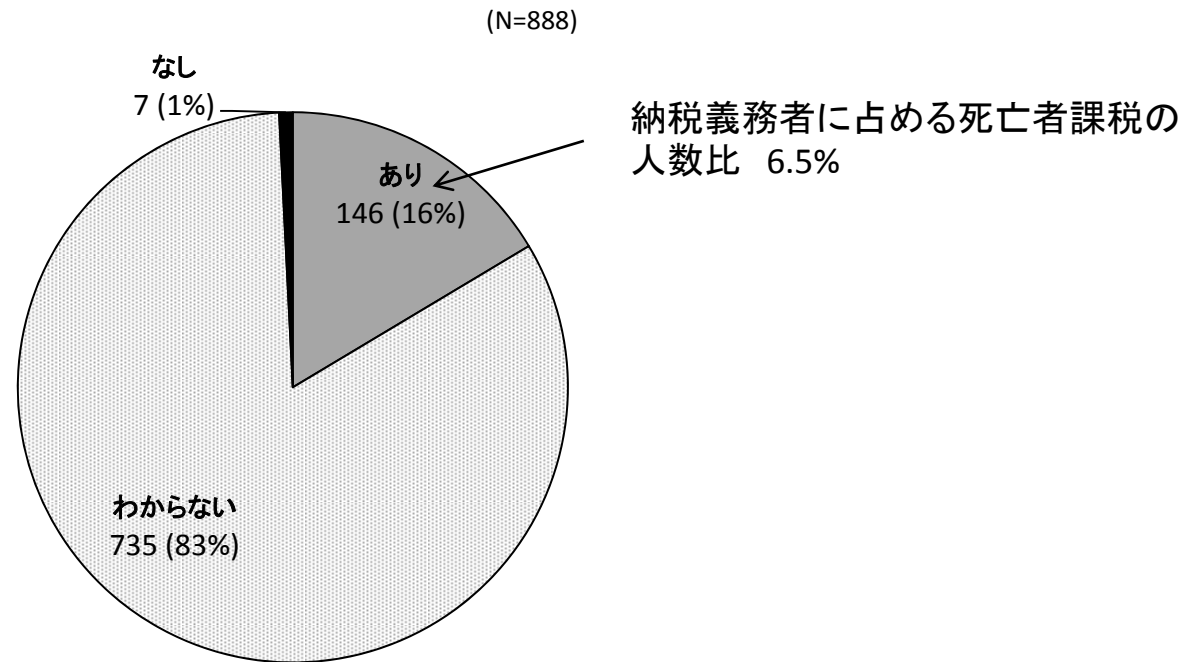
## 「所有者不明化」による具体的な問題

「固定資産税の徴収困難化」を筆頭に「空き家の危険家屋化」「土地の放置、荒廃」が顕著



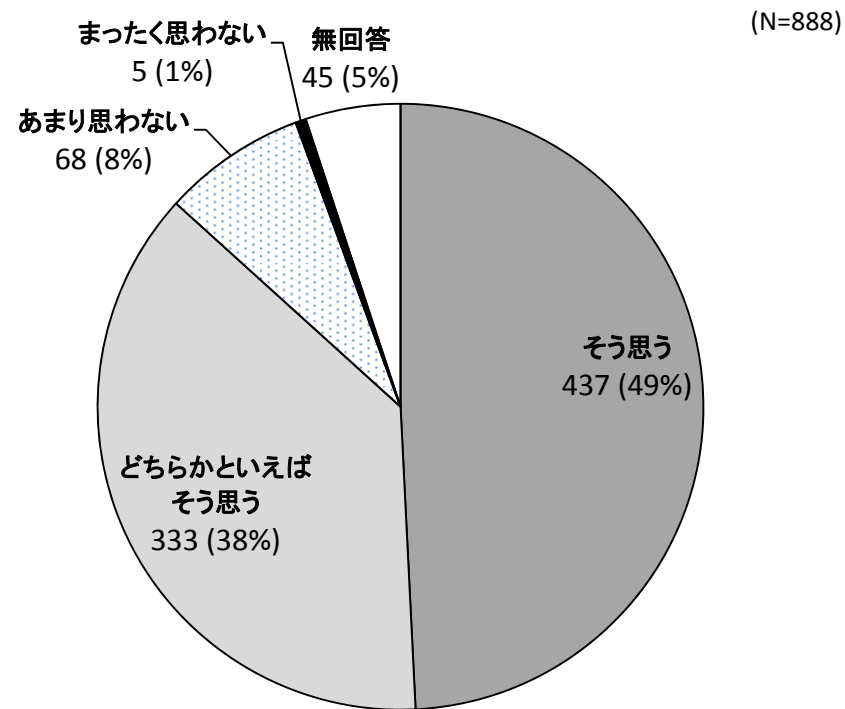
## 死亡者課税の有無 (死亡者に対する無効な課税)

「わからない」が83%。「あり」16%、「なし」1%。



## 今後、死亡者課税が増えると思いますか

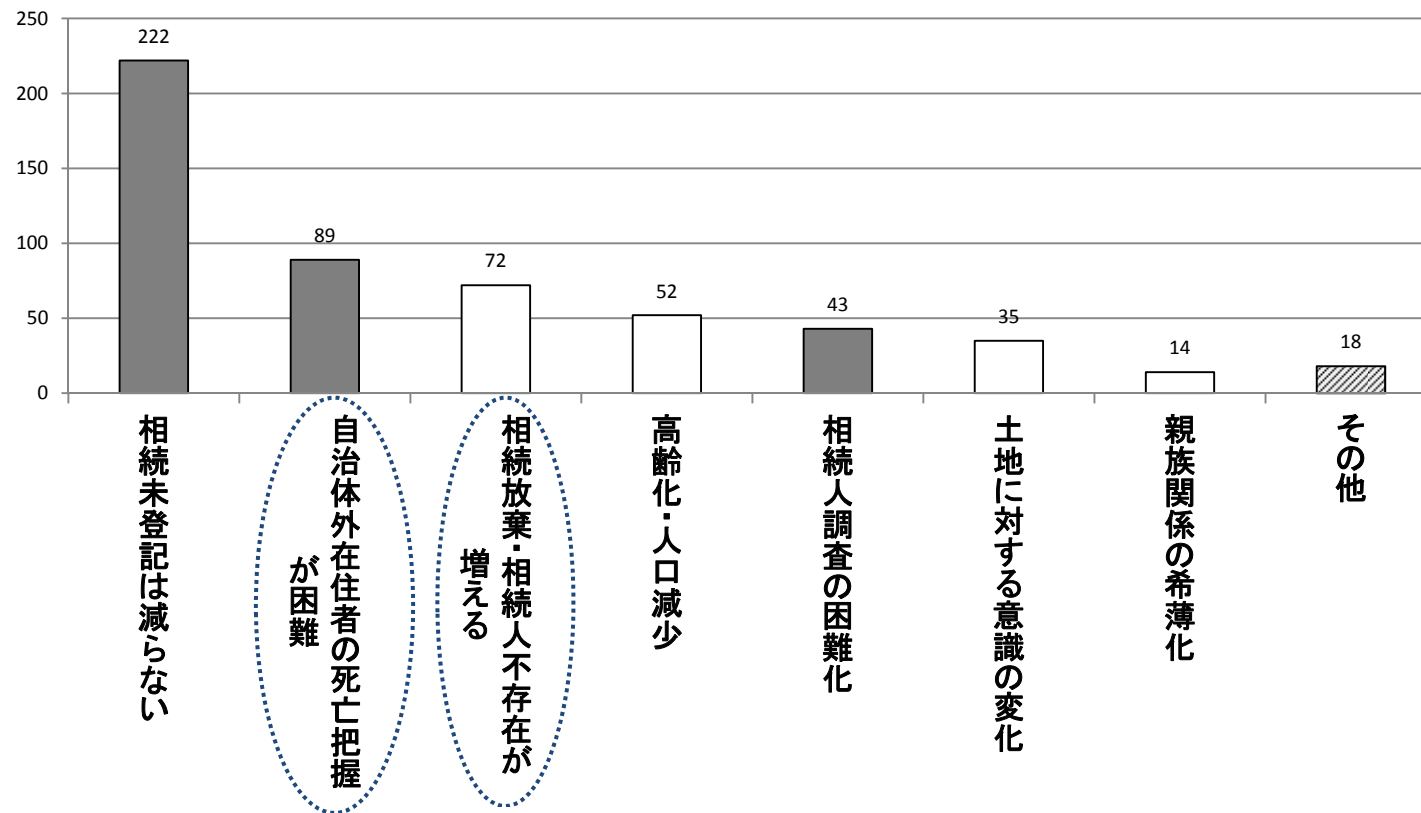
770自治体(87%)が「増える」「どちらかといえば増える」と予想



# 今後、死亡者課税が増える、もしくはどちらかといえば増える、と思う理由

「制度に起因する要因」(黒の棒)と「社会の変化に起因する要因」(白の棒)

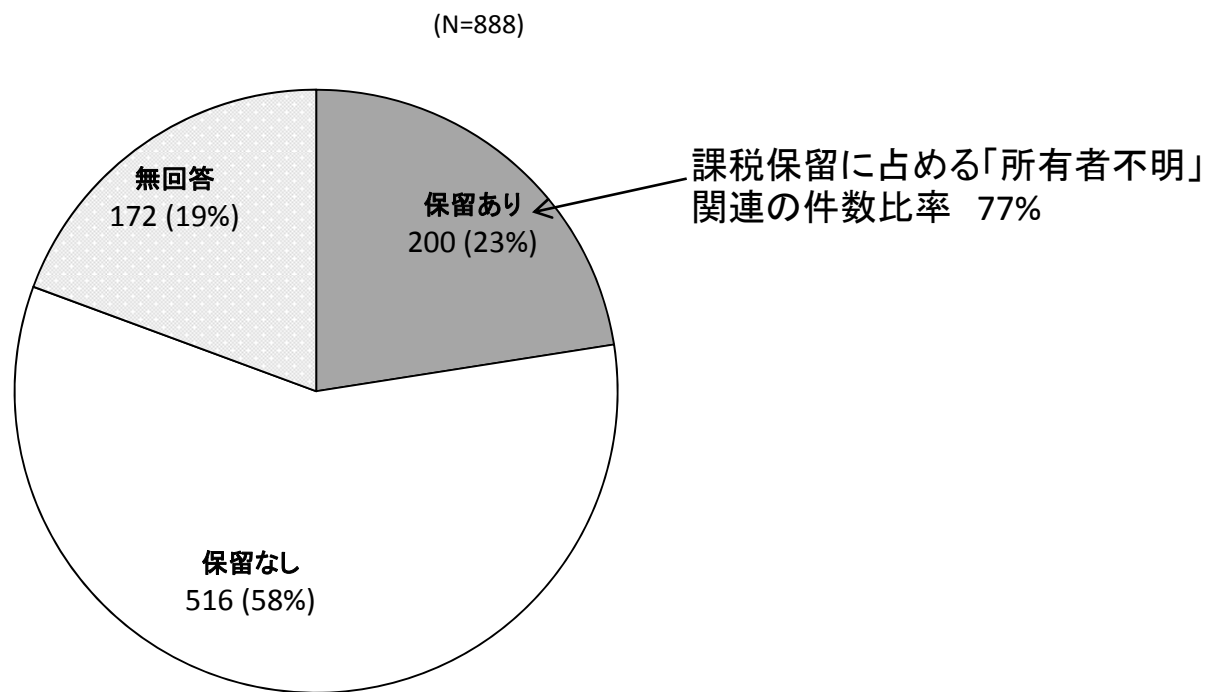
(N=491, M.T.=111%)





## 課税保留の有無 (徴収が困難な事案について課税自体を一旦保留すること)

200自治体(23%)が「あり」



### 3. 今後どうしたらいいのか？

—人口減少時代の新たな土地制度の必要性—

「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、その個人の権利を必ずしも個人が理解していない。どこから手をつけていいのかわからない問題」(自治体関係者)

#### 【国】

**実態把握：省庁連携による実態把握、現行制度の課題分析**

参考：国交省「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」

**予防策：土地所有者、行政双方の各種手続きコストを低減**(登記、相続財産管理人)

参考：地方自治法の改正(2014年5月)認可地縁団体が所有する不動産に係る登記の特例

森林法の改正(2016年5月)共有林の持分移転の裁定制度、林地台帳の整備

「法定相続情報証明制度」(仮称)(2016年8月。来年度開始予定)

**抜本策：土地の「低・未利用」を前提とした土地制度の検討**(人口問題≡国土管理問題)

国土情報基盤のあり方(人の移動、グローバル化)

権利の継承に関する法的課題(相続放棄・相続人不存在)

管理責任の分担のあり方(中間組織、公有化)

## 【県、市町村はじめ、地域での対応の可能性】

- ・地域の土地の所有・利用実態に関する基礎情報の整理  
⇒地域関係者と行政の間での情報共有 <問題の未然防止>
- ・地域での新たな取り組み、成功事例の発信

ご清聴ありがとうございました。