

# 所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策

## 中間とりまとめ

平成 27 年 7 月

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

## (目次)

1	検討の趣旨 .....	1
2	現状把握 .....	2
3	関連施策 .....	5
	(1) 所有者の所在の把握が難しい土地の発生の予防に寄与する制度 .....	5
	(2) 既存制度における所有者の所在の把握が難しい土地への対応 .....	8
	(3) 不在者等の財産の保存や処分に係る制度 .....	13
	(4) 東日本大震災の被災地における用地取得の加速化の取組 .....	15
4	課題整理 .....	16
	(1) 所有者探索に係る負担 .....	16
	(2) 今後も不明化が進む懸念 .....	16
	(3) 土地の利活用への支障 .....	16
5	検討の方向性 .....	17
	(1) 所有者の探索方法の明確化等、所有者探索における実務担当者の負担を軽減するための取組 .....	17
	(2) 所有者の所在の把握が難しい土地を増加させないための取組 .....	18
	(3) 所有者の所在の把握が難しい土地の利活用のための取組等 .....	19
6	今後の課題 .....	20
	(1) 公益性と所有者の権利制限に関する考え方 .....	20
	(2) 土地需要の減少に伴う国土の適切な管理の必要性 .....	21
	<b>付属資料</b> .....	22
	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開催要領 .....	22
	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委員名簿 .....	24
	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開催経緯 .....	25
	<b>参考資料</b>	
	1 本検討会で扱う「所有者の所在の把握が難しい土地」について	
	2 所有者の所在の把握が難しい土地に関する事例について	
	3 所有者の所在の把握が難しい土地に係る施策	

## 1 検討の趣旨

不動産登記簿等の所有者台帳により、所有者が直ちに判明しない、又は判明しても連絡がつかない土地（以下、「所有者の所在の把握が難しい土地」という。）については、相続件数の増加や、地方から都市への人口移動に伴う不在村者の増加などにより、地方を中心に今後も増加することが想定される。

このような土地は利用ニーズが顕在化しなければ問題になることは少なく、また、土地を利用しようとして初めて所有者の所在の把握が難しいことが判明することも多いため、問題の全体像を正確に捉えることは困難である。しかし、将来、このような土地が増大すれば、公共事業のみならず、民間も含め様々な事業の推進において土地の円滑な利活用に支障を来すだけでなく、所有者の探索や所有権の取得等に要する負担も増大するおそれがある。また、登記名義人が死亡しており、その相続人が多数にのぼるような土地は、たとえ所有者が判明したとしても利活用という観点からは支障が生じる場合が多い。さらに、東日本大震災からの復興の過程では、このような土地の存在により住宅の高台移転などの際の用地取得が難航した例も報告されており、将来の大規模な自然災害に対応する際にも大きな課題となり得ることが懸念される。

これに対して行政においては、「3 関連施策」で述べるように所有者の所在の把握が難しい土地の発生の予防に寄与する制度や、そのような土地の利活用のための制度等を構築してきており、それぞれの分野における制度的な対応は一定程度進んでいると言える。一方、本検討会に先立って国土交通省が行った調査によれば、基礎自治体や森林組合等、日頃、所有者の所在の把握が難しい土地の問題に直面することが多い現場においては、そのような土地の利活用について、なお課題が存在することが示唆された。後述するように、これらの組織にとって、所有者の探索や相続人が多数にのぼる場合に承諾を得るための人的、経済的、時間的負担は大きく、中には土地の利活用にまで至らないケースも見られた。また、所有者の所在の把握が難しい土地の課題は多様であり、所有者の探索のノウハウやマンパワーが必要とされることも、所有者探索を困難にしている要因となっている様子が伺えた。

このような状況を踏まえ、本検討会では、所有者の所在の把握が難しい土地の発生の予防と円滑な利活用等に向けて、以下の考え方を基本としつつ、検討を進めることとした。

- ① 所有者の所在の把握が難しい土地は、地方の基礎自治体等の組織が対応を迫られることも多いことから、そのような現場が抱える課題を把握する。
- ② 現場の問題意識に立脚した上で、所有者の所在の把握が難しい土地の増加を防ぎ、また、その利活用が円滑に進むよう、負担の軽減を含め、現場における対応の進展に資する方策について検討する。

- ③ 本件は、個別の分野においてはこれまでも検討されてきたが、各分野にまたがる課題についての検討は初めてとなることから、本検討会においては、主として複数の施策分野に共通する取組及び関係機関が連携して取り組むことによって効果が期待できる取組について検討する。

## 2 現状把握

国土交通省では、所有者の所在の把握が難しい土地の実態を把握するため、検討会に先立って各種の事例調査を行った。また、検討会においても委員より、現場の実態や課題等について事例報告が行われた。これらの情報を基に、典型的な事例と課題について、以下にとりまとめた。

以下の事例から、一般的に所有者の所在の把握が難しい土地を利活用する場合には、所有者やその相続人の探索に相当の時間や経済的負担を要することが分かった。その結果として、公共事業を始め災害復旧や公益性の高い事業等が長期化するなど事業の進捗に影響を与える場合があり、状況によっては事業を断念した場合もあった。

### 公共事業の事例

#### 事例 1：明治時代の共有地のため相続人の追跡が困難

都道府県が事業主体となった国道改良工事において、取得予定用地の登記簿を確認したところ、明治時代に約 50 人の共有地として登記され、昭和初期にその約半数が家督相続で持分移転登記したままの状態となっていた。昭和 20 年代に、現占有者の亡父が共有地の部落会長から売買契約により取得したが、所有権移転登記を行わないまま、その後当該土地の一部を造成し、居宅を建てて 20 年以上が経過している。

現在は、登記名義人が全員死亡しており、相続人調査の結果、相続人は 500 名を超え、複数の不明者がいることも判明し、その所在が直ちに特定できない状況であった。そのため探索に多額の費用と時間が掛かり、通常の遺産分割協議等による登記手続は困難と判断したため、現占有者に対し所有権の時効取得を理由とする訴訟提起を依頼した。しかし、裁判等に要する多額の費用や事務手続の煩わしさ等から当初は理解が得られず、長期間掛けて、時効取得の援用に必要な資料等の提供や県の協力を条件とするなど交渉を経て、現占有者の理解を得ることができた。

昨年より、不在者財産管理人の選任も含め、所有権の時効取得に関して、弁護士へ裁判手続依頼がされたが、訴えの相手方が多数のため、現在も提訴時期は未定である。用地交渉開始より 7 年経過し、裁判にも相当の日数を要することから、事業

の進捗に大きな影響を与えている。

なお、並行して、土地収用法に基づく事業認定申請に向けた協議を開始しており、本年度も引き続き協議を行っている。

#### 事例 2：海外移住等のため相続人の追跡が困難

国土交通省地方支分部局が行う直轄事業において、取得予定用地の登記簿を確認したところ、登記年月日が大正であった。登記名義人の相続人を調査したところ、子 8 人のうち 3 人が海外移住しており、うち 1 人の死亡が確認されたものの、戸籍による追跡は不可能であった。親族・市町村・周辺住民への聞き取り調査では有益な情報を得られなかったため、海外の日本人会や外務省への照会、専門会社による調査、郵送調査等により、海外在住の相続人と推定される者が約 100 人存在することが確認できたが、全員を特定することはできなかった。用地取得着手から 9 年経過しており、相続人と推定される約 140 人のうち、約 60 人は確定に至らなかったため、土地収用法に基づき不明裁決申請を行い、不明裁決を得て収用を行った。

#### 事例 3：戸籍不明のため相続人の追跡が困難

国土交通省地方支分部局が行う直轄事業において、取得予定用地の登記簿を確認したところ、登記年月日が昭和であった。登記名義人の相続人を調査したところ関係人約 70 人を把握したが、そのうち 1 人は大正時代に養子縁組のため除籍、別の 1 人は昭和 10 年代に婚姻のため除籍となったところまでは確認できたが、それ以降の戸籍が追えない状態であった。用地取得着手から 5 年経過していたことから相続財産管理制度を活用した。なお、取得予定用地を売却した場合に想定される補償金を含めても相続財産が少額であったため管理費用の財源として予納金の負担が必要となったが、このことから申立人となる者がいなかった。このため、国が申立人となることについて検討することになったが、国が財産管理制度を利用する際には所管の地方法務局との協議が必要であるため、地方法務局と協議を行った。その結果、国（所管行政庁である国土交通省地方支分部局）が申立人となり、法務局の予算から予納金を支出し、手続を進めることになった。

### 災害復旧・復興事業

#### 事例 1：記名共有地の現所有者・相続人の特定が困難

市町村が事業主体となっている防災集団移転促進事業の実施に当たって、取得予定用地の登記簿を確認したところ、表題部の所有者欄の記載が「〇〇〇〇外△名」

のみであり、所有権保存登記がされておらず、閉鎖登記簿及び旧土地台帳にも追加情報はなかった。当該氏名（「〇〇〇〇」の部分）のみを手がかりに、土地の存する市町村の戸籍を調査したところ、過去に同姓同名の者が1名存在していたことを確認できたが、同一人物と判断することができなかった。また、固定資産評価証明書及び課税台帳の納税義務者はともに「〇〇〇〇外△名」の記載のみであり、非課税の土地で納税管理人の記載はなかった。さらに、地元の古老等数十人から聞き取り調査等を行ったが土地所有者を特定するには至らず、法務局とも協議を重ねたが、本件土地については任意での取得ができないと判断し、国等の関係機関の専門家による実務支援を行い、土地収用制度を活用して土地を取得した。

## 事例2：戸籍の公用請求手続に伴う市町村の事務的負担

公共事業実施のため、用地取得を行う際、東日本大震災の被災地においては、土地等の登記名義人が死亡し相続が発生している事案が多く、所有者・法定相続人の探索に係る業務に精通した専門家に依頼することがある。

その際、事業者である国又は地方公共団体の機関が当該事業のために戸籍謄本等の交付請求を代理人である司法書士等の専門家に依頼する場合に、当該専門家による一般的な請求方法ではなく、手数料の負担が生じない公用請求の枠組みを用いる場合には、事業者自らが対象市区町村に直接請求することとされている。

なお、復興事業の加速化の観点から、戸籍謄本等の交付につき、優先度が高いものとして更なる早期の交付を依頼する通知が平成25年6月に総務省及び法務省より発出されている。

## 公益性の高い事業

### 事例1：明治時代の共有地のため相続人の追跡が困難となり公民館建設を断念

公民館の建設予定地の登記簿を確認したところ、明治時代中期に登録されている8人の共有地になったままであることが判明した。登記名義人8人について、除籍謄本等による相続人調査を行ったところ、1代目の子孫、2代目の子孫も全員が死亡しており、最終的に約50人の生存している相続人を戸籍上において特定することができた。

当該地域に居住している子孫やその親族については、直接又は居住している子孫を通じて、意向確認を行った。それ以外の意向確認できなかった約30人に対して各人の戸籍の附票上の住所宛に郵送で意向確認を行ったが、うち10人には届かなかった。郵送できた約20人のうち約7割は返信がなく、彼らに再度郵送し、県内在住者には代表者等が面会した。その結果、再度郵送した3割からは回答が得られたが、残りは無回答や多額の「判つき料」を要求する者もあった。

なお、本事例での所有者特定に要した期間は計9か月（相続人調査6か月、相続人の意向確認1か月、地域の協議2週間、相続人の意向再確認1か月、最終協議に2週間）、費用は50万円程（司法書士の報酬を含む住民票・戸籍謄本の取得費用等）に加え、地域の代表者による関係者への連絡・訪問に相当する人件費が計上される。

### 事例2：所有者情報の不備により森林施業の集約化に支障

森林組合が森林施業の集約化を行うため、森林簿上の所有者約70人（カタカナ表記）について、森林組合員名簿等の森林組合に蓄積された内部情報と照合・精査したところ、誤入力・読み間違い等による重複や過去の所有者情報等を含んでいたため、実際の対象地の所有者は約20名であることが判明した。そのうち3名は不動産登記簿に記載された所有者と一致したが、不動産登記簿になかった残りについては、戸籍謄本等の取得・閲覧とともに、地区の有力者への照会等により、全員の所有者を特定した。

本事例ではさらに、土地の所在についても、過去の対象地の物々交換に係る所有権移転登記手続の未了等の理由から、精査して得られた情報と所有実態とに食い違いが生じていることが判明したため、一筆ごとに現地確認を行う必要が生じた。

本事例では、所有者の居住範囲は、対象地の市町村とその近隣県であったが、所有者の都合に合わせて現地確認を行ったために、全所有者及び土地の特定作業に8か月要した。また、探索にかかる費用は人件費を含め50万円を超えた。

## 3 関連施策

関係省庁においてこれまで整備してきた所有者の所在の把握が難しい土地に関する制度について、以下にとりまとめる。関連施策は、（1）所有者の所在の把握が難しい土地の発生の予防に寄与する制度、（2）既存制度における所有者の所在の把握が難しい土地への対応、（3）不在者等の財産の保存や処分に係る制度の3点に分けられる。なお、東日本大震災の際には、所有者の所在の把握が難しい土地の早期取得等に向けて様々な特別措置等が講じられたが、その中には、今後起こりうる大規模災害時に活用されることが期待される取組も含まれていることから、（4）東日本大震災の被災地における用地取得の加速化の取組として整理して掲載した。

### （1）所有者の所在の把握が難しい土地の発生の予防に寄与する制度

#### ① 所有者届出制度

以下の三つの制度において、土地の所有権等を取得した際の届出が義務付けられている。この中には必ずしも土地の所有者を明らかにすることを目的としていないものも含まれているが、いずれも何らかの形で所有者の所在の把握が難しい土地の発生の予防に寄与していると考えられる。この他に、都道府県が条例等で

土地取引行為を行う場合に事前の届出を義務化している事例もある。

a 国土利用計画法に基づく事後届出制

国土利用計画法においては、土地の投機的取引及び地価の高騰が国民生活に及ぼす弊害を除去し、かつ、適正かつ合理的な土地利用の確保を図ることを目的として、土地取引の規制に関する措置を定めている。

土地取引の規制に関する措置は、全国に一般的に適用される事後届出制と、地価の上昇の程度等によって区域、期間を限定して適用される事前届出制（注視区域制度、監視区域制度）及び許可制（規制区域制度）から構成されている。

事後届出制においては、法定面積以上の大規模な土地取引（市街化区域：2,000㎡以上、都市計画区域（市街化区域を除く。）：5,000㎡以上、都市計画区域外：10,000㎡以上）について、土地売買等の契約（所有権、地上権、賃借権等の移転又は設定をする契約）を締結した場合に、土地に関する権利の取得者は、契約締結の日から起算して2週間以内に、市町村長を経由して都道府県知事等に対し届出を行うことを義務付けている。届出内容は、契約当事者の氏名・住所、契約締結年月日、土地の所在・面積、権利の種別・内容、土地の利用目的、取引価格等である。なお、贈与、相続等の場合は届出が不要である。

b 農地法に基づく届出制度等

農地法においては、有限で貴重な資源である農地についてその保全を図り、農業を行う者に適正・効率的に利用されるよう、耕作目的での農地等の権利を移動する場合には、その土地の所在する市町村の農業委員会の許可（以下「農地法第3条許可」という。）を受けるとされている。一方、農業委員会が許可等により把握できない相続等による農地等の権利取得についても、農業委員会が把握できるよう、その権利を取得した者は、遅滞なく、その土地の所在する市町村の農業委員会に届出（以下「農地法第3条の3の規定による届出」という。）を行うことが、義務付けられている。なお、農地法第3条の3の規定による届出制度は、平成21年の農地法改正により創設された制度である。

農地法第3条許可の申請の内容は、申請当事者の住所氏名、土地の所在場所及び面積等であり、土地登記事項証明書、公図の写し、位置図等を添付して、譲渡人、譲受人の連名で申請を行う。この許可を受けていない売買等は無効となる。

農地法第3条の3の規定による届出は、相続、遺産分割、財産分与に関する裁判等による権利の取得、包括遺贈による権利の取得等が対象になっており、届出の内容は、届出者の住所氏名、土地の所在場所及び面積、権利を取

得した日、取得した権利の種類及び内容等である。

c 森林法に基づく事後届出制度

森林法においては、森林法に基づき都道府県知事又は市町村の長が、伐採及び伐採後の造林の計画の届出をしないで伐採が行われた場合の造林命令、保安林における監督処分などの諸制度を円滑に実施する上で、森林所有者を把握することが重要であることから、法第10条の7の2の規定に基づき、新たに森林の所有者になった場合は、その土地が所在する市町村に届出を行うことが義務付けられている。なお、本制度は、平成23年の森林法改正により創設された制度である。

本制度においては、国土利用計画法に基づく届出を行った森林を除く地域森林計画の対象森林すべてが届出の対象となっており、売買、相続、贈与、遺贈、土地の交換等により新たに対象森林の土地所有者となった場合、所有者になった日から90日以内に土地の所在する市町村長に届出を行うことが義務付けられている。届出の内容は、届出者と前所有者の住所氏名、所有者となった年月日、所有権移転の原因、土地の所在場所及び面積、土地の用途等であり、登記事項証明書（写しも可）又は土地売買契約書や遺産分割協議書など所有権を有したことが分かる書類、土地の位置を示す図面を添付する。

なお、森林を相続したが、90日以内に遺産分割協議が整わない場合には、法定相続人の共有物としての届出が必要となり、法定相続人個々で届出を行うか、又は共同して届出を行うことになる。また、その後、遺産分割協議が整い持分に変更があった場合には、分割協議の終了日から90日以内に再度届出を行うことになる。

② 所有者情報の共有

ここでは、森林を例として、所有者情報がどのように共有されているかを示す。森林法では、都道府県知事及び市町村長は、森林所有者等に関する情報について、行政機関内部での情報の利用及び他の行政機関に対する提供の依頼ができると規定している。なお、この情報の利用については、平成23年の森林法改正により措置されたものである。

都道府県及び市町村の林務担当部局は、国土利用計画法に基づく届出をした所有者の情報について土地担当部局から提供を受けることができる。

また、市町村の林務担当部局は、依頼により税務担当部局から固定資産課税台帳の情報を入手することができる（ただし、新たに森林の所有者になった者の情報に限られる。）。そして、地籍担当部局及び林務担当部局は、地籍調査や森林境界明確化事業で得られた情報を相互に共有することとなっている。

さらに、都道府県林務担当部局及び市町村林務担当部局の間で、相互に保有する情報の提供依頼が可能であるほか、登記所が保有する森林所有者等に関する情

報については、都道府県又は市町村の林務担当部局から登記所への提供依頼が可能である。

## (2) 既存制度における所有者の所在の把握が難しい土地への対応

### ① 土地区画整理事業の場合

土地区画整理事業を実施するには、施行者が事業計画を作成し、都道府県等へ認可申請を行う。認可後は、将来換地される土地の位置、範囲を指定（仮換地指定）し、その指定を受け、建物移転、道路築造・公園整備・宅地整備等の工事を実施する。工事終了後、換地処分を行い、従前の宅地上の権利が換地上に移行する。その後、施行者が土地、建物の変更に伴う登記をまとめて実施する。換地について、各所有者間の不均衡是正のため、清算金の徴収・交付を行い、事業が完了する。

仮換地指定や換地処分の際には、土地所有者等へ通知を行う必要があるが、過失がなくて、その所有者の住所、居所等を確知することができないときは、その通知の内容を公告することにより通知に代えること（公示送達）で、事業の円滑な推進を図ることができる。具体的には、仮換地指定通知を発送し、宛先不明にて返送された場合、住所等の再調査を行う。再調査実施後に再発送し、それでもなお宛先不明にて返送された場合には、官報掲載や市町村公告、地区内掲示を行う。公告のあった日から10日を経て、仮換地指定通知の効力が発生したことになる。

また、住所、居所等を確知することができない所有者等の権利については、換地処分により、施行地区内に確保が可能である。

なお、「過失がなくて」の要件を充足するためには、通常は登記簿、戸籍簿及び住民票の調査、周辺聞き取り調査、本人死亡の場合は相続人の調査等の施行者が一般に行うと想定される調査をすることによってもなお、書類の送付を受けるべき者の住所等を確知できないことをいう。

### ② 市街地再開発事業の場合

市街地再開発事業を実施するには、施行者が事業計画を作成し、都道府県等へ認可申請を行う。認可後は、土地所有者等との調整の上、権利変換計画等を作成し、都道府県等へ認可申請を行う。認可後は、権利変換処分等を行い、建築物等の工事に着手する。工事完了後、各権利者が取得した権利価額や事業収支を整理の上、清算金の徴収・交付を行い、事業が完了する。

権利変換計画等の決定等の際には、土地所有者等へ通知を行う必要があるが、過失がなくて、その所有者の住所、居所等を確知することができないときは、その通知の内容を公告により通知に代えること（公示送達）で、事業の円滑な推進を図ることができる。

また、住所、居所等を確知することができない所有者等の権利については、権利変換により、施行地区内に確保が可能である。施行者は過失がなくて補償金等を受けるべき者を確知できないときは、補償金等の支払に代えて供託することができる。

なお、「過失がなくて」の要件を充足するためには、通常は登記簿、戸籍簿及び住民票の調査、周辺聞き取り調査、本人死亡の場合は相続人の調査等の施行者が一般に行うと想定される調査をすることによってもなお、書類の送付を受けるべき者の住所等を確知できないことをいう。

### ③ 土地改良事業の場合

ほ場整備事業等の土地改良事業を実施する際には、農用地の耕作者等である事業参加資格者（以下「事業参加資格者」という。）が、一定の地域について、土地改良事業計画の概要と土地改良区の定款作成の基本となるべき事項等を作成して公告の上、当該一定の地域内の事業参加資格者の3分の2以上の同意を得た上で、都道府県知事に土地改良区の設立認可の申請を行う。申請を受けた都道府県は土地改良法に基づきその内容を審査し、事業計画と定款の公告縦覧等所定の手続を経た上で、土地改良区設立の認可を行うこととなる。

この土地改良区の設立認可の申請に先立つ事業参加資格者の同意徴集において、所有者の所在が不明である等により、意思を確認できないものについては、未同意として取り扱うこととなる。

### ④ 遊休農地活用の場合

農業委員会は年1回、区域内の農地の利用状況調査を行い、その調査の結果、現に耕作されておらず、かつ引き続き耕作される見込みがない、又は周辺の農地と比較して利用の程度が著しく劣っているような農地について利用意向調査を行う。所有者等が意向表明どおり取組を行わない場合等には、農業委員会は所有者等に対し、農地中間管理機構と協議すべきことを勧告する。勧告後、所有者との協議が整わない場合等には、農地中間管理機構は都道府県知事に対し、当該勧告に係る農地について、農地中間管理権の設定に関し裁定を申請することができる。都道府県知事は、裁定の申請があった場合、公告をするとともに、所有者等に対し通知を行い、意見を求める。都道府県知事は、意見書の内容等を考慮して、引き続き農業上の利用の増進が図られないと見込まれる場合には、農地中間管理機構が当該農地について農地中間管理権を設定すべき旨の裁定を行い、その旨を公告するとともに、所有者等と農地中間管理機構に通知を行う。この公告により、農地中間管理機構と所有者等との間に農地中間管理権に係る契約が締結されたとみなされる。

利用状況調査の結果、遊休農地とされた農地のうち、過失がなくてその農地の所有者等（相続等により共有状態となっている場合には、2分の1を超える持分

を有する者)を確知することができないときは、その農地の所有者等を確知できない旨等を公示する。公示した場合において、所有者等から申出がないときは都道府県知事の裁定を経て、農地中間管理機構が利用権を取得することができる。なお、「過失がなくてその農地の所有者等を確知することができないとき」とは、「農地法の運用について(平成21年12月11日21経営第4530号・21農振第1598号)」において、農地台帳、登記簿及び固定資産課税台帳において所有者等とされる者(死亡している場合にはその相続人(当該所有者等の配偶者又は子に限る))の所在について、住民基本台帳との突合、集落・地域代表者等の関係者への聞き取り等で確認したにもかかわらず、所有者等(相続等により共有状態となっている場合には、2分の1を超える持分を有する者)が不明であるときであると示されている。

#### ⑤ 間伐等の実施の場合

市町村長は、間伐又は保育が適正に実施されていない森林であって、これらを早急に実施する必要がある森林(以下「要間伐森林」という。)については、その森林の所有者等に対し、要間伐森林である旨並びに実施すべき間伐等の方法及び時期を通知し、通知した時期までに間伐等を実施していないと認めるときは、当該森林所有者等に対し期限を定めて間伐等の実施を勧告することができる。さらに、勧告を受けた森林所有者等がこれに従わないとき又は従う見込みがないと認めるときは、市町村長の指定を受けた者との所有権移転等の協議の勧告をすることができる。協議が調わない場合等には、都道府県知事の調停・裁定を経て、要間伐森林の立木の所有権の移転等又は分収育林契約を締結することとなる。

要間伐森林の所有者を確知することができない場合は、市町村の事務所に要間伐森林である旨と実施すべき間伐等の方法や時期を掲示することにより、通知が相手方に到達したものとみなされ、市町村長の指定を受けた者が都道府県知事へ要間伐森林の立木の所有権等の設定について裁定の申請を行うことができる。都道府県知事は、要間伐森林の立木の所有権等を取得すべき旨の裁定をした場合は、裁定の申請をした者に裁定事項や補償金の額を通知するとともに、公告を行う。都道府県知事の公告により要間伐森林の立木の所有権等が設定されたこととなる。裁定の申請をした者は、その裁定において定められた支払の時期までに、その補償金を当該要間伐森林の所有者のために供託を行うことで、間伐等を行うことができる。

この要間伐森林の所有者が確知できない場合に行政の裁定により施業代行者が間伐等を行うことができる措置は、平成23年の森林法改正により導入されたものである。なお、「所有者を確知することができない場合」とは、「要間伐森林制度の運用上の留意事項について(平成24年3月30日23林整計第355号)」において、森林簿、登記簿その他市町村が保有する森林所有者情報による所在の確認、森林組合等関係者への聞き取り等社会通念上必要と考えられる手段をもって

調査を尽くし、これらによっても、要間伐森林である旨の通知を受けるべき森林所有者等が不明である場合、又は当該通知を受けるべき森林所有者等は明らかであるが所在が不明である場合と示されている。

#### ⑥ 森林の路網整備等の場合

木材等を搬出する場合や林道や木材の集積場等の施設を設置する場合、森林の地形上の制約等から、他人の土地を使用する必要があることがある。このような場合には、事業者は都道府県知事に協議の認可申請を行い、申請を受けた都道府県知事は、その土地の所有者等（以下「所有者等」という。）に公開による意見聴取を行う旨を通知するとともに、その旨の公示を行った上で、所有者等から公開で意見を求め、協議の認可を行う。認可をした場合は、都道府県知事は、その旨を所有者等に通知するとともに、その土地の所在する市町村の事務所に掲示する。事業者が認可を受けて、所有者等と協議をし、協議が調わないときや協議をすることができないときは、都道府県知事の裁定を求めることができる。裁定の申請があった場合は、都道府県知事はその旨を公示するとともに、その所有者等に通知し、意見書の提出を行う機会を設けた上で、裁定を行う。裁定をした時は、裁定の申請者に通知するとともに、公示を行う。これにより事業者は当該土地の使用権の設定を行うことができることとなっている。

その使用権の設定対象となる土地の所有者が確知できない場合は、協議の認可申請手続の際に都道府県知事が行う意見聴取を行う旨の通知が到達したとみなされることにより、手続きを進めることができる。なお、所有者が確知できない場合に行政の裁定により事業者が土地の使用権の設定等を行うことができるようになったのは、平成 23 年の森林法改正によるものである。

#### ⑦ 地籍調査の場合

地籍調査を実施する者は、現地で土地所有者等に立会いを求めて筆界の確認を行うことになっている。

この立会いに先立って、地籍調査を実施する者は土地所有者等に対して、具体的な対象区域や日時を通知する。その後、土地所有者や利害関係人等への通知が宛先不明で返送された場合には、戸籍・住民票、近隣住民からの事情聴取等による追加の調査を行い、判明した通知先に再通知を行う。なお、調査により通知先が判明しなかった時は、再通知を省略することができる。再度宛先が不明で返送された場合や、追加の調査により通知先が判明しなかった場合には、市町村役場等の掲示場に現地調査に立ち会うべき旨を 2 週間程度掲示する。以上の調査によっても通知先が明らかとならない場合で、かつ、地積測量図等の客観的な資料が存在する場合においては、登記所と協議の上で筆界を確認することができる。

筆界の確認後、地籍図及び地籍簿が作成され、登記所に送付されると、地籍図が不動産登記法第 14 条第 1 項地図として登記所に備え付けられるとともに、地

籍簿の内容が登記簿に反映される。なお、客観的な資料が存在しない場合は筆界未定として処理することになるが、その場合も第 14 条第 1 項地図及び登記簿には、筆界未定として反映されることになる。

#### ⑧ 土地収用の場合

土地収用法に基づく収用裁決手続においては、起業者は土地所有者等の氏名及び住所を明らかにして裁決申請書等を作成し、各都道府県の収用委員会に申請する。収用委員会は、起業者の申請も踏まえ、裁決の名宛人となる土地所有者等の氏名及び住所を明らかにして裁決を行うことになる。

しかし、登記記録等の調査等により、起業者が真摯な努力をしても土地所有者等の氏名又は住所を知ることができない場合には、知ることができないに至った起業者の調査内容について簡潔に記載した書類を提出することをもって、裁決申請書の添付書類に土地所有者等の氏名又は住所を記載せずに裁決の申請をすることが可能である。また、申請を受けた収用委員会においては、起業者による調査を踏まえて、自己の責任においても審理における意見書等により事実関係を把握した上で、それでもなお土地所有者等の氏名又は住所を確認することができない場合には、当該事項を不明としたまま裁決（不明裁決）をすることができる。

収用委員会によって裁決がなされた場合、起業者は、当該裁決において定められた権利取得の時期までに補償金等の払渡（不明裁決の場合には供託）をすることにより、当該時期において土地等の権利を取得する。

#### ⑨ 認可地縁団体が所有する不動産登記の場合

平成 3 年の地方自治法改正により、地縁団体（自治会、町内会など）が市町村の認可を受けた場合、法人格を取得し、不動産登記の登記名義人になることができる制度（認可地縁団体制度）が導入されたが、認可地縁団体が所有する不動産については、登記簿上の登記名義人が多数で、登記義務者の全部又は一部が判明しないなどにより、認可地縁団体への所有権の移転の登記に支障を来している場合があることが明らかになった。

そのため、平成 26 年の地方自治法の改正により、市町村が一定の手続を経て証明書を発行することにより、認可地縁団体が所有権の保存又は移転の登記の申請を行うことができる制度を創設した。平成 27 年 4 月より制度が運用されているが、既に複数の市町村で公告手続等が行われている。

手続は、登記名義人又はその相続人の全部又は一部の所在が知れないなどにより、所有する不動産の所有権の保存又は移転の登記ができない場合、所有不動産の登記移転等に係る公告申請書と添付書類を、認可地縁団体が市町村に提出することにより開始される。その際の添付書類とは、申請不動産の登記事項証明書、保有資産目録又は保有予定資産目録、申請者が代表者であることを証する書類、地方自治法第 260 条の 38 第 1 項各号に掲げる事項を疎明するに足りる資料であ

る。同項各号に掲げる事項を疎明するに足りる資料は、申請不動産の所有又は占有にかかる事実が記載された事業報告書等、公共料金の支払領収書・固定資産税の納税証明書等、認可地縁団体の構成員名簿等、登記記録上の住所の属する市区町村長が、当該市区町村に登記関係者の住民票及び住民票の除票が存在しないことを証明した書面等が想定される。

申請を受けた市町村は、要件や提出書類の内容等を審査し、確認できた場合は、当該不動産の所有権の保存又は移転の登記をすることについて異議のある登記関係者等が市町村に異議を述べるべき旨の公告を3か月以上行う。

市町村は、公告期間において、異議がなかった場合は、公告をしたこと及び異議がなかったことを証する情報を認可地縁団体に提供し、認可地縁団体はその情報等を提供して、登記所に所有権の保存又は移転の登記の申請を行うことができる。公告期間において異議があった場合は、市町村が異議を申述した者に係る資格要件を確認し、資格が認められた場合には、市町村から認可地縁団体にその旨を通知し、特例手続を中止することとなる。

### (3) 不在者等の財産の保存や処分に係る制度

相続人不存在又は所有者の所在が不明の土地については、相続財産管理制度や不在者財産管理制度によって選任された相続財産管理人又は不在者財産管理人が、民法第103条に定める権限の範囲内で管理・利用等を行うことが可能である（これらの者が、不動産の売却等上記権限を超える行為（権限外行為）を行うためには、別途裁判所の許可を得ることが必要である。）。

#### ① 相続財産管理制度

相続財産管理制度は、被相続人に相続人のあることが明らかでない場合に、家庭裁判所が利害関係人等の申立てにより相続財産管理人を選任し、家庭裁判所の一般的監督の下で、相続財産管理人をして、言わば宙に浮いた状態の相続財産を管理・清算・消滅させるとともに、出現する可能性のある相続人を検索し、最終的には国庫に帰属させる制度である（民法第951条から第959条）。

相続財産管理制度は、土地等の一定の財産を有している者が既に死亡しているが、その相続人がいるかどうか明らかではない場合や、相続人全員が相続放棄をして相続人がいない場合などに適用され、相続人がいる場合は適用外となる。相続財産管理人の選任手続は、利害関係人又は検察官が、相続が開始した地（被相続人の住所地）等を管轄する家庭裁判所に申立てを行うことにより開始される。利害関係人には、被相続人の債権者、特定遺贈を受けた者、特別縁故者等の他、公共事業のために土地を取得しようとする地方公共団体等も含まれると解される。相続財産管理人選任の申立書には、一般的に被相続人等の出生時から死亡時までの全ての戸籍（除籍、改製原戸籍）謄本等、被相続人の財産等を証する資料、利害関係人からの申立ての場合は利害関係を証する資料、相続財産管理人候補

者がある場合にはその住民票の写し等を添付することになる。申立てのための費用としては、手数料、連絡用の郵便切手及び官報公告料が必要となるが、相続財産がほとんどないなど、相続財産管理人の報酬を含む管理費用の財源が見込めない場合には一定の予納金が必要となることがある。

家庭裁判所は上記申立てに基づいて、「相続人のあることが明らかでないとき」であること等について審理を行った上で、相続財産管理人を選任し、その旨の公告を行う。相続財産管理人選任の公告より2か月以内に相続人のあることが明らかにならなかったときは、相続財産管理人は、2か月以上の期間を定めて相続債権者・受遺者に対する請求申出の公告を行う。請求申出の公告期間満了後、なお相続人のあることが明らかでないときは、相続財産管理人の申立てに基づき、家庭裁判所が6か月以上の期間を定めて相続人搜索の公告を行い、その期間満了までに相続人が現れなければ、相続人がいないことが確定する。他方、相続財産管理人は、相続財産を調査し、財産目録や財産状況に関する報告書を作成して家庭裁判所に提出し、その後は相続財産を管理・保存するとともに、家庭裁判所に対し定期的に財産状況を報告する。また、相続財産管理人は、必要があれば、家庭裁判所から権限外行為許可を得て、不動産の売却等を行うこともできる。また、相続財産管理人は、相続債権者等に対して、被相続人の債務を弁済するなど所定の事務処理をした上で、残った財産は国庫に引き継ぐ。

## ② 不在者財産管理制度

不在者財産管理制度は、従来の住所又は居所を去り、容易に戻る見込みのない者（不在者）に財産の管理人がいない場合に、家庭裁判所が利害関係人等の申立てにより、不在者財産管理人を選任し、家庭裁判所の一般的監督の下で、不在者財産管理人をして、不在者の財産の管理及び保存を行わせる制度である（民法第25条から第29条）。

不在者の例としては、長期の家出人や音信不通となった者で、親戚、友人等に照会して行方を捜したものの、その所在が判明しない者などが挙げられる。不在者は、必ずしも生死不明であることを要しない。また、生死不明であっても、死亡が証明されるか失踪宣告が確定するまでは、不在者に当たると解される。

不在者財産管理人の選任手続は、利害関係人又は検察官が、不在者の従来の住所地等を管轄する家庭裁判所に申立てを行うことにより開始される。利害関係人には、不在者の債権者や推定相続人、公共事業のために土地を取得しようとする国・地方公共団体等、不在者の財産を時効取得した者、不在者の財産の共有者等が該当するものと解される。不在者財産管理人選任の申立書には、不在者の戸籍謄本・戸籍附票の写し、不在者財産管理人候補者がある場合にはその住民票の写し等、不在の事実を証する資料（不在者宛て返戻郵便物、搜索願受理証明書等）、不在者の財産に関する資料、申立人の利害関係を証する資料を添付する必要がある。申立てのための費用としては、手数料及び連絡用の郵便切手が

必要となるほか、不在者の財産がほとんどないなど、不在者財産管理人の報酬を含む管理費用の財源が見込めない場合には一定の予納金が必要となることがある。

家庭裁判所は、上記申立てに基づいて、「不在者」であること等についての審理を行った上で、不在者財産管理人を選任する。不在者財産管理人は、不在者の財産を調査した上で、財産目録や財産状況に関する報告書を作成して家庭裁判所に提出し、その後は、不在者の財産を管理・保存するとともに、家庭裁判所に対して定期的に不在者の財産状況を報告する。また、不在者財産管理人は、必要あれば、家庭裁判所から権限外行為許可を得て、不在者の所有する不動産の売却等を行うこともできる。

#### (4) 東日本大震災の被災地における用地取得の加速化の取組

東日本大震災の被災地においては、所有者の所在の把握が難しい土地の取得の加速化を図るため、様々な特別措置等が講じられてきた。

具体的には、以下のとおり。

##### ① 地方公共団体の負担軽減

- ・権利者調査や登記業務の司法書士、補償コンサルタント、土地家屋調査士等への外注促進
- ・司法書士の市町村への駐在
- ・登記情報の共有（登記情報の電子データ提供制度の活用）

##### ② 財産管理制度の活用

- ・財産管理人の候補者の確保
- ・財産管理人選任申立てにおける申立地や提出書類の柔軟化<sup>※1※2</sup>
- ・財産管理人の選任手続や権限外行為（土地の売買等）の許可手続の期間短縮<sup>※2</sup>

※1 不在者の従来の住所地ではなく、買取対象不動産の所在地の家庭裁判所への申立てや買取対象不動産のみを記載した財産目録の提出

※2 は裁判所の取組

##### ③ 土地収用制度の活用<sup>※3</sup>

- ・測量・設計を並行して実施
- ・説明会の開催方法の効率化（用地説明会等と兼ねて開催）
- ・復興事業における早期事業認定申請ルール（任意買収と並行した収用手続の進行）
- ・事業認定手続期間の短縮
- ・権利者調査の合理化

- ・緊急使用の活用
- ・収用裁決手続の迅速化

※3 東日本大震災復興特別区域法の改正による措置を含む。

このような措置が市町村の現場で円滑に活用されるよう、関係省庁（復興庁（本庁・復興局）、法務局、地方整備局）からなる「用地加速化支援隊」を創設し、関係機関と連携して、個別事案に応じたきめ細かな支援を実施している。

なお、土地収用手続の迅速化を図るため、東日本大震災復興特別区域法において、土地収用手続の特例制度が創設されたが、大規模災害からの復興に関する法律においても同様の規定が置かれたことから、大規模災害時の特例制度としても一般化されている。

#### 4 課題整理

2の現状把握でとりまとめた実態を基に、所有者の所在の把握が難しい土地において現場が抱える課題を以下の3点に整理する。

##### (1) 所有者探索に係る負担

所有者の所在の把握が難しい土地の課題は多様であり、所有者の探索には、探索のノウハウやマンパワーが必要とされる中、基礎自治体等の組織においては、所有者の探索に係る人的・経済的負担が大きくなる場合や、所有者探索に係る時間が想定より長くなる場合もある。特に規模の小さな組織にとっては、それらの負担により、事業を途中で断念した場合も見られた。このため、所有者の探索方法の明確化等、所有者探索に係る負担を軽減するための取組が必要である。

##### (2) 今後も不明化が進む懸念

事業主体が、人的・経済的コストを負担し、時間を掛けて、一度所有者を明らかにしたとしても、相続等により、新たにその土地を所有した者が不動産登記や届出を行わなければ、不明化が進む懸念がある。また、近隣住民等からの聞き取りは、所有者探索の有効な手段の一つであるが、土地の所有者に詳しい住民が少なくなっており、所有者情報に関する人証等が失われつつある。このため、相続時の各種届出の促進や登記と実態の乖離を縮小するための取組等、所有者の所在の把握が難しい土地を増加させないための取組が必要である。

##### (3) 土地の利活用への支障

所有者を探索した結果、所有者の所在の把握が難しい、又は所有者やその相続人が判明しても、相続人が多数となっており全員の同意を取得するのが難しい、若しくは第三者が占有するなど土地の権利関係が複雑になっているなどの事例があり、それ

らの事例では、事業が数年経っても進捗しない、事業が中止になるなど、円滑な土地の利活用に支障が生じている。このため、所有者の所在の把握が難しい土地の円滑な利活用に向けた制度の検討が必要である。

## 5 検討の方向性

4の課題整理を受けた今後の検討の方向性は以下のとおり。

### (1) 所有者の探索方法の明確化等、所有者探索における実務担当者の負担を軽減するための取組

- ① 所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドラインの作成（(3) 所有者の所在の把握が難しい土地の利活用のための取組等とも関連する。）

所有者探索については、国・都道府県・市町村・事業体等により、ノウハウの蓄積等に差があるため、所有者情報調査の方法や所有者の所在が把握できない場合の解決手法について、目的別（公共事業、遊休農地活用、森林整備、民間が行う公益性の高い事業等）、事業主体別（国、都道府県、市町村、事業体等）に整理し、具体の事例を添付することで実務に携わる担当者が参考にすることができるガイドラインを作成する。所有者情報調査の方法や所有者の所在が把握できない場合の解決方法の他、財産管理制度等の個別制度の詳細や東日本大震災の復興関連事業での取組等についても記載する。なお、事例は、幅広く収集することとし、探索方法、解決方法及びその結果について掲載するものとする。

さらに、ガイドラインは、事例の蓄積を始め、今後の検討結果及びその他の制度改善の結果等を踏まえて、適宜更新を行うものとする。

その際、例えば、土地の所有者が死亡しており、その法定相続人全員の調査を行うことが、実務担当者の負担となっている場合があることから、「農地法の運用について（平成21年12月11日21経営第4530号・21農振第1598号）」で「過失なくして所有者を確知することができないとき」と判断する基準として、調査方法や調査範囲を提示していることなどを参考とし、所有者情報調査の方法に調査範囲等を示すなど、実務担当者の負担を軽減する方策等について検討し、その結果を反映する。

- ② 所有者の探索結果等に関する情報共有

各事業主体が実施した所有者情報調査の結果については、通常、各事業主体が保有しているのみで、他の主体に共有されていない場合がある。探索結果等に関する情報（所有者が判明しただけではなく、どのような調査をした結果どこまで判明した、又は判明しなかったといった情報を含む）の共有を行うことで、以後、

所有者情報調査が効率化される可能性がある。このため、個人情報を含む所有者情報の共有範囲や共有する情報の種類、共有した場合の効果やその情報を管理する方法等について、検討を行う。

③ 行政が保有する所有者情報の利用・連携（（２）の所有者の所在の把握が難しい土地を増加させないための取組とも関連する。）

事業によっては、戸籍簿、住民基本台帳、固定資産課税台帳等の行政の保有する所有者情報を利用できない場合も見られる。そのため、各事業主体による所有者の探索に係る負担の軽減の観点から、その原因について把握・整理を行うとともに、戸籍法、住民基本台帳法、地方税法等の法令や個人情報保護条例等の趣旨や運用実態等について、把握・整理を行った上で、行政の保有する所有者情報の利用について検討を行う。

また、登記簿と、農地台帳、森林簿、固定資産課税台帳等の各種所有者情報の整合が取れていないことから、それらの所有者情報を入手できたとしても、事業実施主体は複数の台帳を突合するなどして所有者情報調査を行っている場合がある。このことから、所有者情報の連携の可能性について、その効果等を踏まえつつ検討を行う。

④ 基礎自治体・専門家等関係者の連携

日本司法書士会連合会が平成 26 年度に市町村を対象に行ったアンケート調査によれば、相続人の特定等について司法書士に協力を求めたいといった意見や、住民から相談が寄せられた際の市民に対する相談窓口の設置についての要望が多く見られた。このようなニーズを踏まえ、弁護士、司法書士、土地家屋調査士、不動産鑑定士などの専門家と市町村など想定される利活用主体等の連携の在り方について、検討を行う。

（２）所有者の所在の把握が難しい土地を増加させないための取組

① 相続時の各種届出の促進

相続等に伴う手続は、例えば市町村の農業委員会等に対する農地法に基づく届出、林務部局に対する森林法に基づく届出など複数の届出が必要である。また、登記を行う場合は法務局における手続、被相続人が農協や森林組合の組合員であれば、それぞれ所要の手続等が必要である。平成 23 年度に国土交通省が農地、森林の所有者約 2 千人に対して行ったアンケート調査では、土地を相続した者のうち、不動産登記、市町村や農業委員会への各種届出、森林組合、農協への組合員変更の届出のいずれも行っていない者の割合は 1～2 割、一部しか手続をしていない者の割合は 8 割弱であった。このように相続時の各種届出制度については、更なる周知が必要であることから、市町村等での説明会の開催など効果的な周知

方法について、検討を行う。また、届出制度等を周知するパンフレットを作成する。

## ② 届出窓口・相談窓口の一覧化

①で述べたように、土地所有者は相続等に伴う手続のうち、一部の手続しか行っていない場合があることから、土地を相続した者の負担の軽減や、所有者情報の精度の向上のため、市町村での実態やニーズ等を踏まえ、届出窓口や相談窓口の一覧の作成・提供等、効率的な方法について検討を行う。

## ③ 登記を促進する取組の検討

登記と実態との乖離を縮小するため、以下の取組を含め、引き続き検討する。これらの検討に当たっては、6（1）に示す「公益性と所有者の権利制限に関する考え方」を考慮する。

### a 相続登記にかかる登録免許税の減免措置等の検討

登記費用や登録免許税の負担があるため、特に財産価値の低い土地等について登記を行わないといった事例が生じていることから、登録免許税の減免措置等を行うことで相続登記が促進される可能性がある。そのため、相続登記にかかる登録免許税の減免措置の効果やその他の措置について検討を行う。

### b 公的な主体が所有者に代わって行う登記等の検討

国や地方公共団体などが、私人がする相続登記を代わって行うことについて、既にある制度の課題を把握した上で、その改善や拡充を検討する。

### c 所有者の土地への関心が高まる機会の活用

東日本大震災の被災地のうち地籍調査が進んでいた市町村では、所有者情報調査や用地取得を比較的円滑に実施することができたという事例を踏まえ、用地測量、地籍調査等といった、所有者の土地への関心が高まる機会を活用して当事者に登記を促すほか、公的な主体の主導の下で適切な登記を実現していくための実効的な方策等について検討する。

## (3) 所有者の所在の把握が難しい土地の利活用のための取組等

### ① 利用権の拡大等についての検討

a 所有者の所在の把握が難しい共有地について、国土の適切な利用や地域振興など公益的な視点と、いわゆる財産権の保障とのバランスに配慮しつつ、全員の同意を得なくても事業の実施が可能となる制度について検討を行う。

b 農地法や森林法等の法令に定められている公告等を経ることで行政の裁定により利用権を設定する制度を参考にしつつ、他の事業での実施に向けた制度改正の必要性や効果等について、検討を行う。

- ② 東日本大震災の被災地における用地取得に係る取組を参考にした、大規模災害後の用地取得加速化の方策の検討を行う。
- ③ 所有者の所在の把握が難しい土地を利活用するには、過去の解決事例等を幅広く把握した上で、適切な解決手法を選択することが有効であることから、(1)①のガイドラインは利活用という点でも重要である。

## 6 今後の課題

「中間とりまとめ」では、現場が抱える課題の特定とその対応の方向性を明らかにしたが、今後は、5の検討の方向性で掲げた対応策について、更に検討を進め、年内を目途に対応策の具体化や論点整理等のとりまとめを行うこととしている。

以下では、「今後の課題」として、具体の検討を進めるに当たっての視点の一つである「公益性と所有者の権利制限に関する考え方」について明らかにするとともに、本検討会では扱わないものの、今後、国土利用上の課題となると考えられる「国土の適切な管理」について問題提起を行う。

### (1) 公益性と所有者の権利制限に関する考え方

本検討会では、主として公益性の高い事業における利活用の方策について検討を行ってきた。これは、所有者の所在の把握が難しい土地を利活用する際には、当該土地所有者の権利を制限することになる場合が多く、権利制限の根拠として一般に高い公益性が求められるためである。しかし、公益性の高い事業には、国や地方公共団体による事業のみならず、例えば民間が担う交通やエネルギー、ライフライン等の整備に係る事業も想定される。また、住宅や商業施設等の整備も、震災後の復興段階などでは早急に進められることが要請される場面もあるほか、平時においても地域活性化の観点から整備を要請されるケースも想定され、このような場合には、程度の差はあるものの一定の公益性があると見ることもできる。このように公益性には、様々な段階が存在する。

一方、所有者の所在の把握が難しい土地を利活用する際の権利設定も、所有権の移転から一時的な利用権の設定まで、様々なケースが存在することから、どのような方策において、どこまでの公益性が求められるかは、両者の兼ね合いにおいて個別に判断される問題となる。したがって、中間とりまとめ以降の各方策の検討においては、できるだけ具体のケースを想定しつつ、課題を解決することによる公益性の増大と、土地の利活用の方策（所有者の権利の制限の程度）を論点整理していくこととする。

## (2) 土地需要の減少に伴う国土の適切な管理の必要性

人口減少等に伴う土地需要の減少に伴い、今後、国土の利用は、様々な形で縮小していくことが想定される。利用価値が減じた土地は十分な管理がされず、国土の荒廃を招くおそれがある。登記等の土地の権利関係の移動の届出も広く管理の一環と捉えれば、所有者の所在の把握が難しい土地が発生する一因もここにあり、国土の荒廃という課題と、所有権の不明確化という課題は、その根を同じくしているという見方ができる。また、両者は、観点は異なるものの、いずれも良好な国土の保全を妨げ、将来の潜在的な土地利用ニーズに対して支障を及ぼすという今後の国土利用上の大きな課題という点でも共通している。

これに対して、将来的には、例えば土地の所有者が明らかであることは国土利用の基本であることから、これについて社会的合意を前提とした法制度的な対応が望まれるが、それと同時に、人口減少下においては、これまでと同様に労力や費用を投下して土地を管理することが困難になることを前提に、土地の管理コストの低減や、防災と環境再生など複数の機能を同時に発揮させることによる土地の利用価値の増大、あるいは時代のニーズに応じた新たな土地利用の用途を模索していくことが求められる。現在、策定中の第五次国土利用計画（全国計画）では、この問題を国土利用の中心課題と位置づけ、その対応の基本的な考え方を提示しており、所有者の所在の把握が難しい土地の解消という観点から、「所有から利用へ」という所有者以外の者の管理・利用の促進に向けた検討と併せて、今後、都道府県や市町村を含め、人口減少下における新たな国土利用のあり方が検討されていくことが要請される。

## 付属資料

### 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開催要領

平成 27 年 4 月 8 日付け国国計第 4 号

最終改正：平成 27 年 7 月 6 日国国計第 89 号

#### 1 目的

所有者が直ちに判明しない又は所有者に連絡がつかない土地（以下「所有者の所在の把握が難しい土地」という。）については、地方から都市への人口移動が進む中で、地方を中心に今後も増大するおそれがある。

このような状況において、「所有者の所在の把握が難しい土地」の現状、課題について整理した上で、所有者の探索手法やこのような土地の利活用等、現場における対応の進展を支援するための総合的な方策を、分野横断的に検討することを目的として、有識者からなる「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（以下「検討会」という。）」を開催し、関係省庁の協力を得ながら、検討を進める。

#### 2 会議の招集

会議は、政策統括官（税制、国土・土地、国会等移転）が招集する。

#### 3 委員

- (1) 委員長及び委員は別紙のとおりとする。
- (2) 委員長は、委員のほか、必要に応じて委員以外の者を会議に出席させ、意見の表明や説明を求めることができる。
- (3) 委員の任期は平成 27 年 7 月 31 日までとする。
- (4) 委員長は必要に応じ委員長代理を指名することができる。
- (5) 委員の代理出席は、原則としてこれを認めない。

#### 4 公開

- (1) 検討会は、個人又は法人に関する情報を含む資料を用いて検討を行う可能性があるため、非公開とする。
- (2) 検討会の会議資料、議事要旨等は、個人又は法人に関する情報を除いた上で、原則公開するものとする。

#### 5 個人情報の保護

委員及び 3（2）に定める者は、検討に際して知り得た情報のうち、個人又は法人に関する情報について他に漏らしてはならない。その職を退いた後も、また同様とする。

#### 6 事務局

検討会に係る事務は、政策統括官付において処理する。

## 7 雑則

この要領に定めるもののほか、議事の手続その他委員会の運営に関し必要な事項は、委員長が定める。

(別紙)

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委員名簿

(五十音順、敬称略)

委員 長

山野目 章夫 早稲田大学大学院法務研究科教授

委員

浦部 秀一郎 多野東部森林組合参事

岡田 潤一郎 日本土地家屋調査士会連合会副会長

岡本 均 長崎県土木部用地課長

北村 喜宣 上智大学法科大学院長

熊谷 則一 涼風法律事務所弁護士

坂本 康宏 愛媛県農林水産部森林局普及指導係長

櫻井 清 日本司法書士会連合会副会長\*

松澤 敏秀 指宿市農政部農政課長

門間 勝 一般財団法人公共用地補償機構専務理事

\* 平成 27 年 7 月 6 日国国計第 89 号の改正により、今川嘉典委員から櫻井清委員に交代

## 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開催経緯

第1回 平成27年4月15日

- 議事 (1) 検討にあたっての考え方について  
(2) 所有者の所在の把握が難しい土地の現状について  
(3) 今後の主なスケジュールについて

第2回 平成27年5月19日

- 議事 (1) 第1回検討会を踏まえた主な課題と今後の検討の方向性について  
(2) 委員等からの報告について  
(3) 今後の主なスケジュールについて

第3回 平成27年6月9日

- 議事 (1) 委員からの報告について  
(2) 復興庁からの報告について  
(3) 中間とりまとめ骨子(案)について

第4回 平成27年7月9日

- 議事 (1) 関係省庁等からの報告について  
(2) 中間とりまとめ(案)について