

所有者の所在の把握が難しい土地 への対応方策

最終とりまとめ

平成 28 年 3 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	はじめに	1
2	現状の整理と対策の方向性	3
	(1) 所有者の所在の把握が難しい土地の現場での発生状況	3
	(2) 対策の方向性	7
3	国、地方公共団体及び関係団体に取り組むべき対策	15
	(1) 多様な状況に応じた対応策に係るノウハウの横展開	15
	(2) 所有者とその所在の明確化	17
4	今後に向けて	19
	(1) 取組のフォローアップ等	19
	(2) 国土政策や土地制度の在り方	19
	付属資料	20
	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	20
	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	21
	(別冊) 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	

参考資料

- 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係る施策

1 はじめに

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。）への対応は、公共事業用地の取得、農地の集約化、森林の適正な管理を始め様々な分野で、多くの都道府県、市区町村等が直面する喫緊の課題となっている。

地価の上昇が続き、土地の資産価値に対しての土地所有者の意識が強く、また、伝統的な地縁・血縁関係の影響が色濃く残る社会では、このような問題が生じることは珍しかったと推測される。

今日では、相続が発生しても、資産としての土地の保有や管理に対する関心は低くなり、金銭的、心理的な負担感が生じることもある。また、相続人はもとよりその地縁者、血縁者も含めて、先祖伝来の土地への関心が薄れていく状況において、所有者の所在の把握が難しい土地に関わる問題が増え、更に相続を重ねるにつれ、解決が一層難しくなっているケースも見られる。

今後、高齢化の進展による相続件数の増加や、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、こうした問題は地方を中心に更に増加していくことが想定される。

社会経済の変化に対応する根本的な政策課題が存在することは念頭に置きつつ、本検討会では、本問題に関連する行政、法令、実務に携わる専門家を中心に、特に現場で喫緊の課題となっている所有者の所在の把握が難しい土地の所有者探索と利活用、また、その発生を予防するための関係機関の連携に向けて、以下の考え方を基本とし、平成27年4月から検討を重ねてきた。

- 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丁寧に把握する。
- 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調査・探索と利活用が円滑に進むよう、具体的事案に当たる現場における対応の進展に資する実践的な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、所有者の所在の把握が難しい土地の発生の予防を含め、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。

中間とりまとめは、本検討会の第4回までの議論を踏まえ、具体的な事例による現状把握や関連施策の整理、それらに基づく検討の方向性を整理したものであるが、本とりまとめは、計8回にわたり議論を重ねてきた内容を踏まえ、今後、国、地方公共団体及び関係団体に取り組むべき対策について、とりまとめたものである。

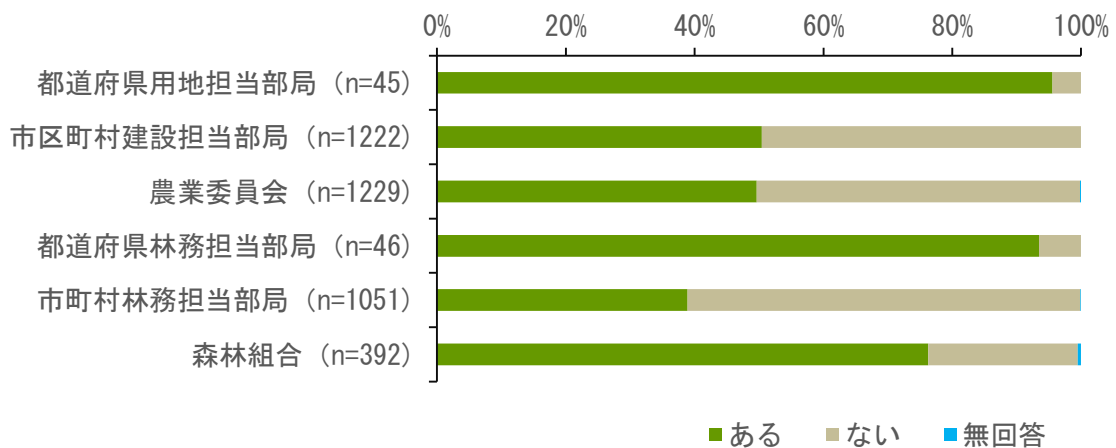
2 現状の整理と対策の方向性

(1) 所有者の所在の把握が難しい土地の現場での発生状況

所有者の所在の把握が難しい土地は、具体的にその土地の利用ニーズが生じて初めて問題として顕在化することが多く、問題の全体像を正確に捉えることは困難であるが、公共事業の用地取得や、遊休農地の活用、森林の集約化施業の実施等の現場において、多くの都道府県や市区町村等の担当者が、所有者の所在の把握が難しい土地の問題に直面している（図1、図2）。

特に、市区町村においては、所有者の所在の把握が難しい土地の問題に直面した際、結果として、事業の中止・中断や対象用地の変更に迫られる等、土地の利活用に至らないケースも多く発生しており、現場での対応は喫緊の課題となっている（図3）。

図1：それぞれの担当事業において、過去5年以内に所有者の把握が難しい土地が存在したことがあるか。〔択一〕

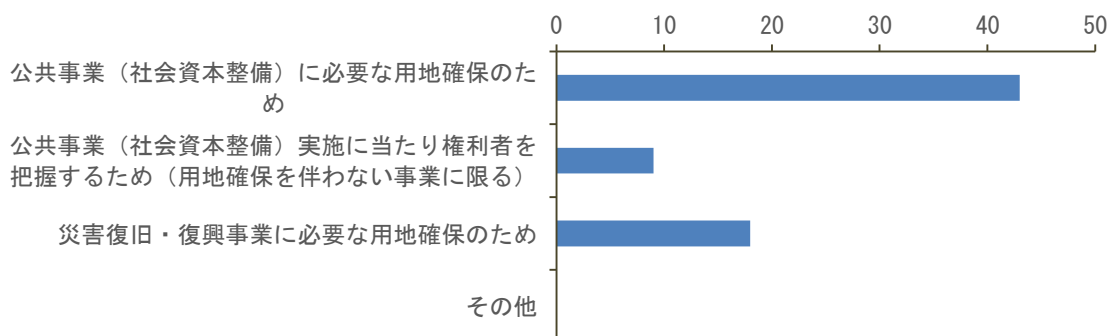


出典：平成27年度地域活性化に資する所有者不明の土地の活用に関する調査によるアンケート調査〔速報値〕（国土交通省国土政策局）

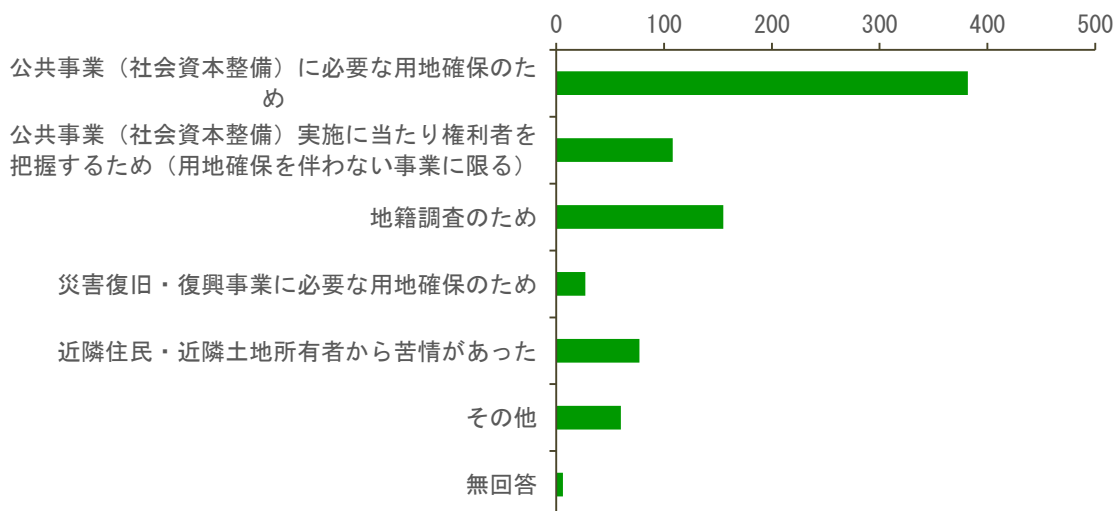
図2：所有者の把握が難しい土地について、所有者情報の把握が必要になった理由。

〔複数回答〕

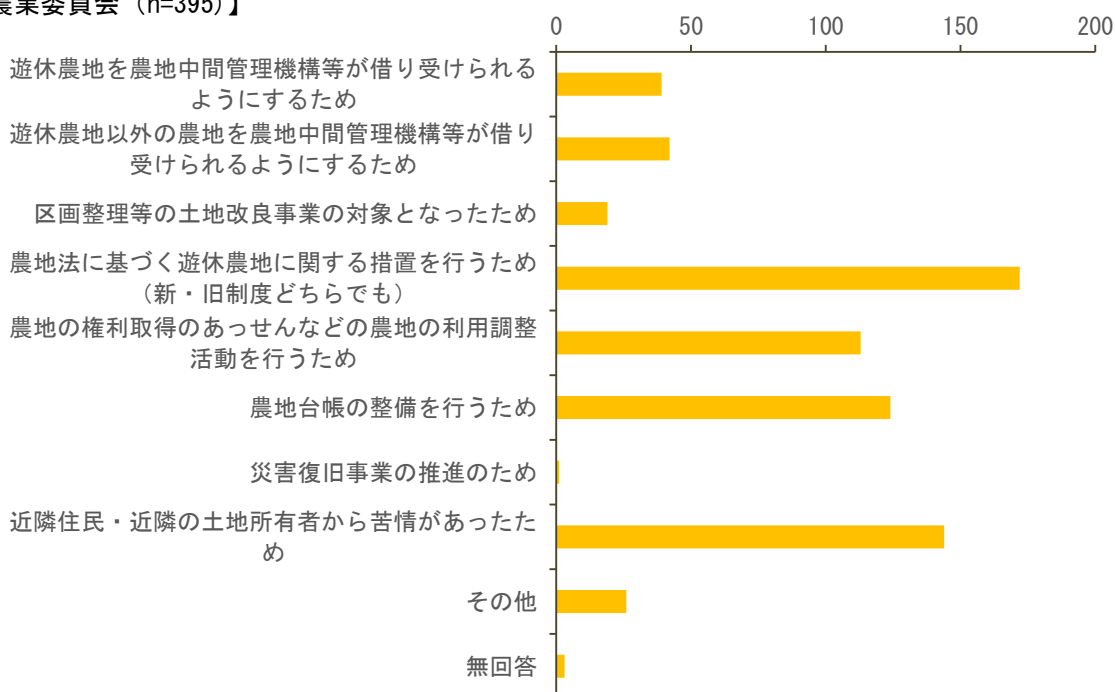
【都道府県用地担当部局 (n=43)】



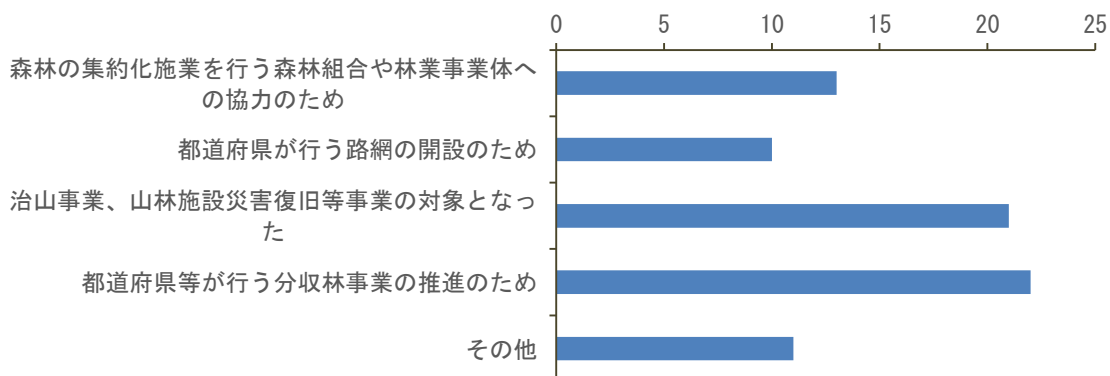
【市区町村建設担当部局 (n=589)】



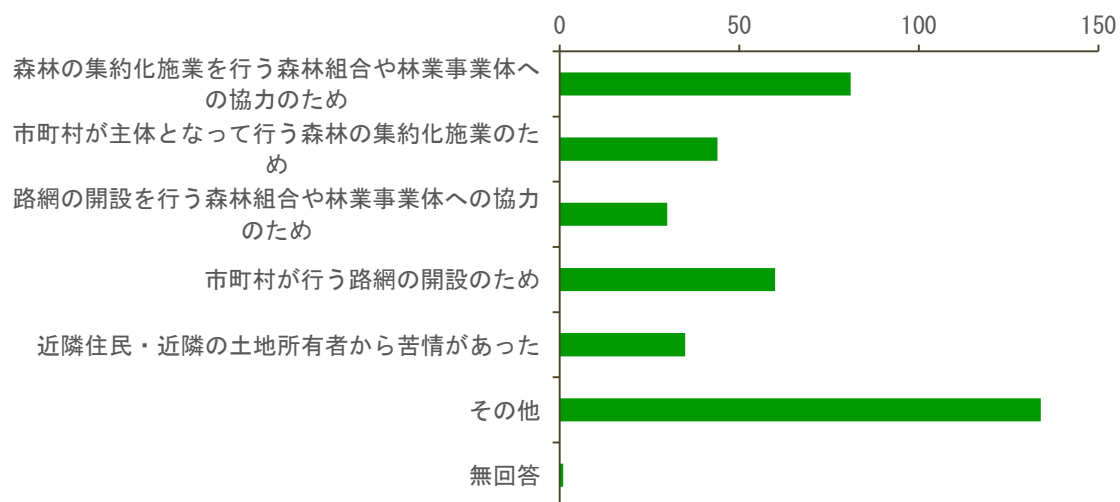
【農業委員会 (n=395)】



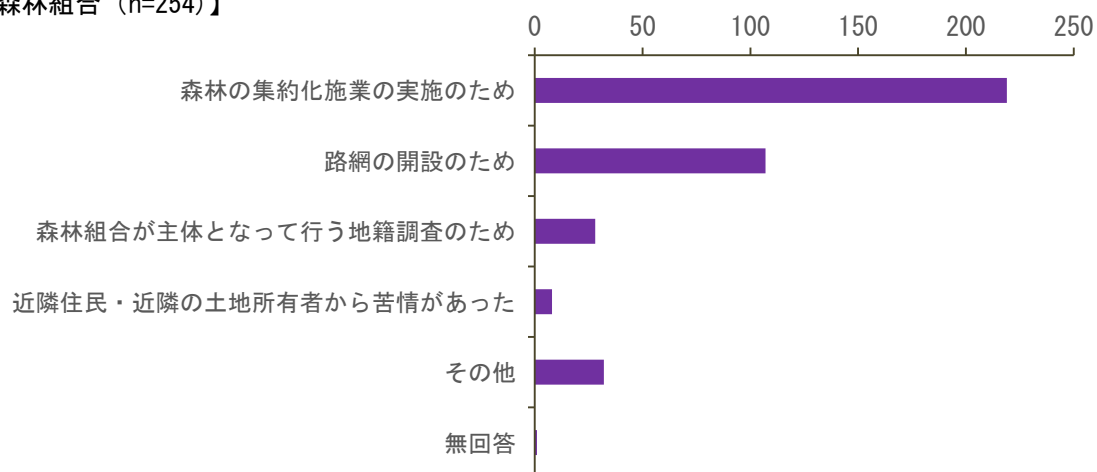
【都道府県林務担当部局 (n=34)】



【市町村林務担当部局 (n=268)】



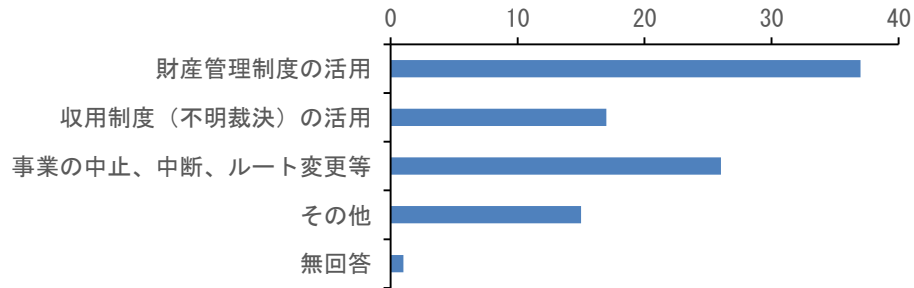
【森林組合 (n=254)】



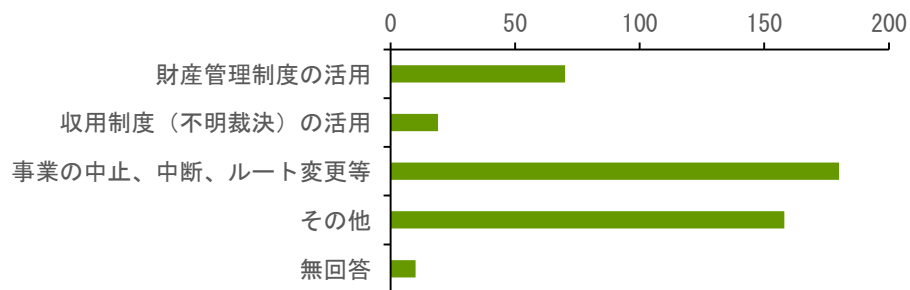
出典：平成 27 年度地域活性化に資する所有者不明の土地の活用に関する調査によるアンケート調査〔速報値〕（国土交通省国土政策局）

図3：公共事業（社会資本整備）、災害復旧・復興事業に必要な用地確保のため、所有者を把握しようとしたができなかった場合に、どのような対応をしたか〔複数回答〕

【都道府県（n=43）】



【市区町村（n=387）】



出典：平成27年度地域活性化に資する所有者不明の土地の活用に関する調査によるアンケート調査〔速報値〕（国土交通省国土政策局）

(2) 対策の方向性

今後、国、地方公共団体及び関係団体に取り組むべき対策の方向性は、以下のとおり整理される。

① 多様な状況に応じた所有者探索や土地の利活用策に係るノウハウの横展開

(i) 所有者探索の円滑化

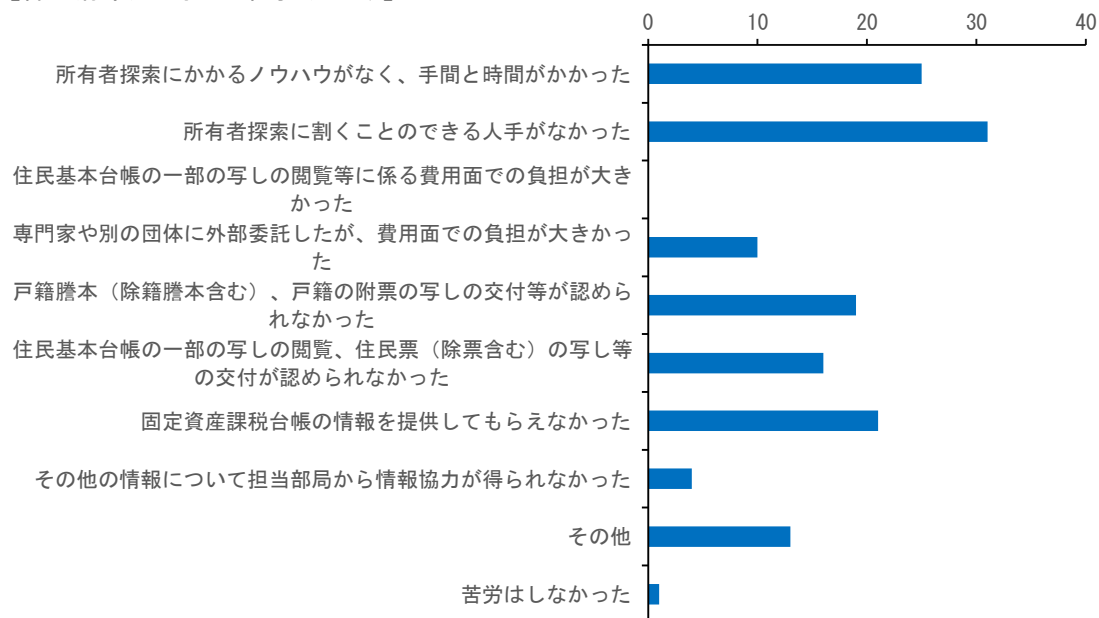
所有者の所在の把握が難しい土地に直面した場合の所有者の探索方法は、登記記録、住民基本台帳、戸籍簿、聞き取り等による調査を基本としつつ、当該土地の所有関係の状況、探索する主体、土地の所有者の情報の把握を必要とする事業の内容に応じ、必要な手順をケースバイケースで踏んでいくことになる。

市区町村等の現場では、それぞれの状況等に応じた探索方法についてのノウハウの不足や、探索に必要となる人手の不足、所有者情報の入手が難しいこと等により、所有者の探索が困難となっている（図4）。

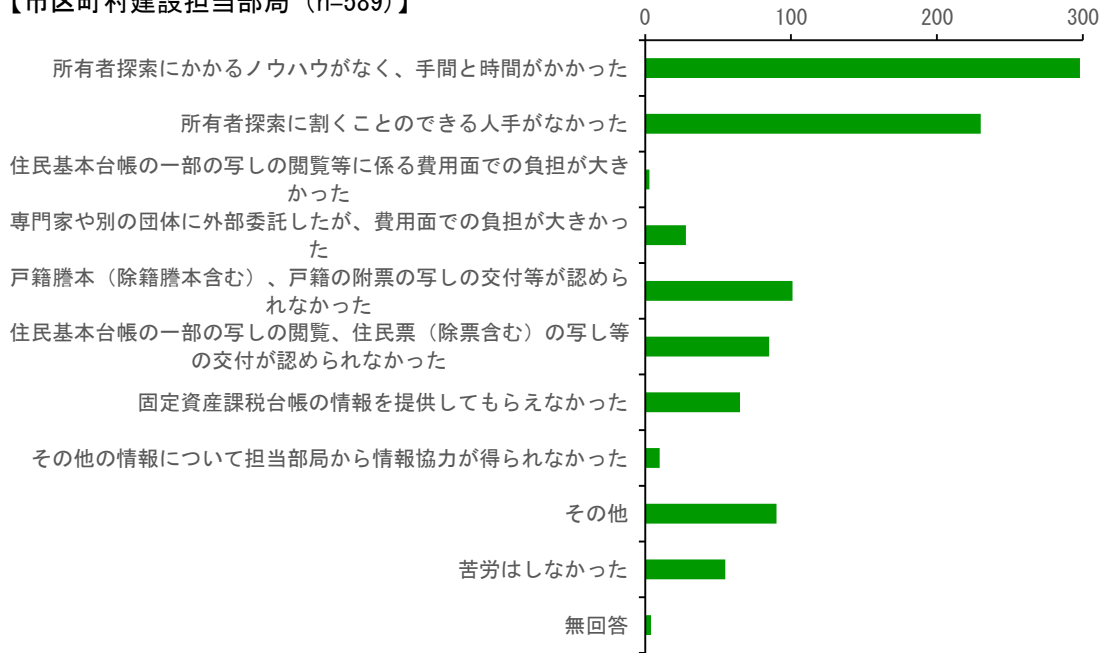
このため、特に市区町村等の現場における、所有者探索に係る負担を軽減するため、所有者探索に係るノウハウの横展開を図るとともに、探索がより円滑に進むよう環境を整備することが必要である。

図4：所有者情報把握の際に、苦労した点〔複数回答〕

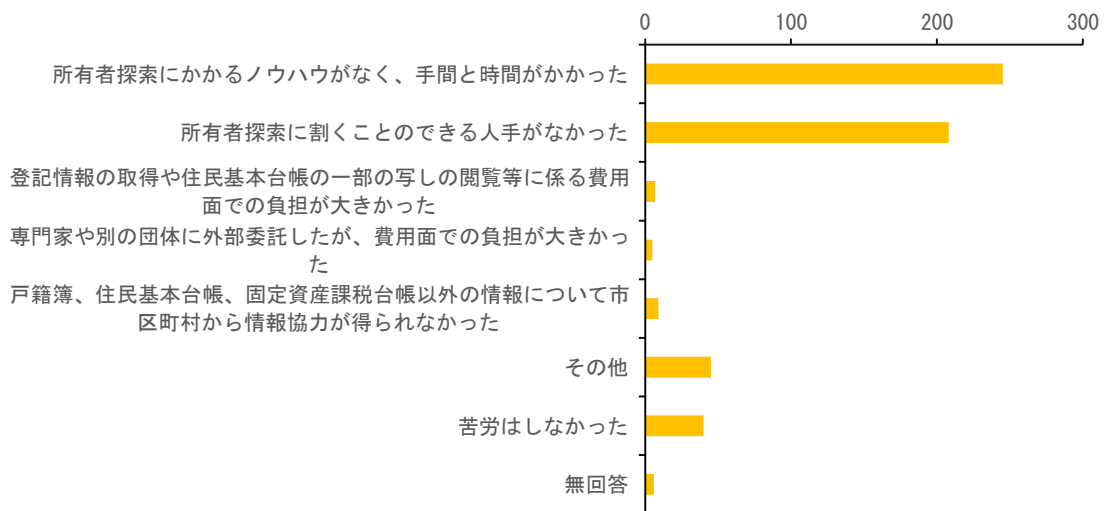
【都道府県用地担当部局 (n=43)】



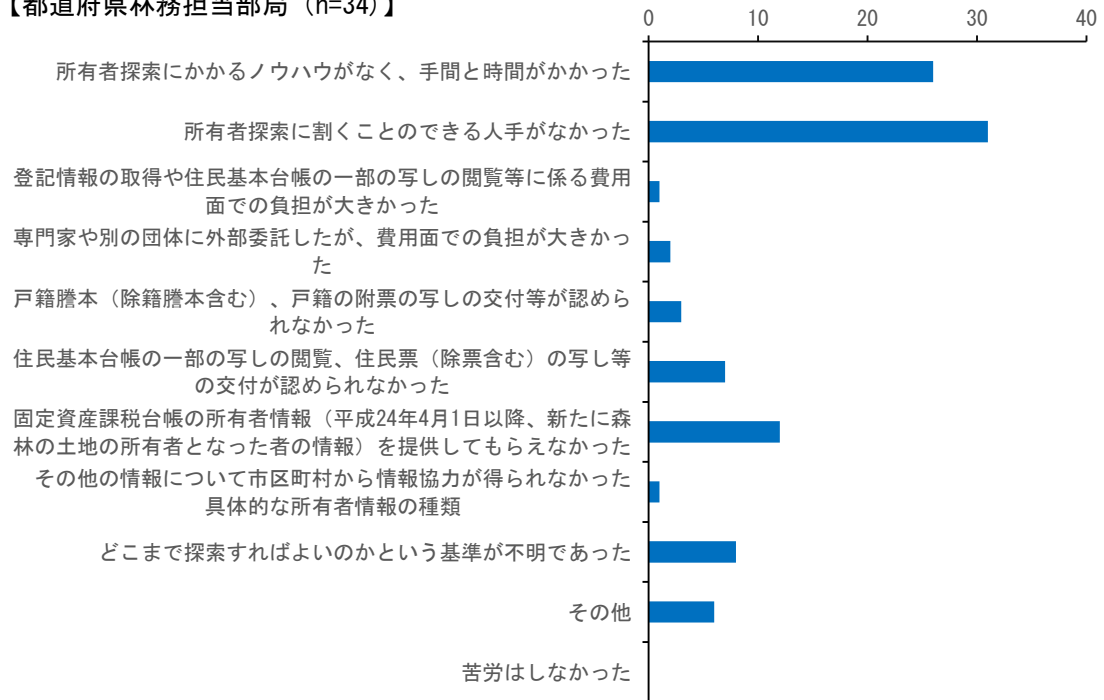
【市区町村建設担当部局 (n=589)】



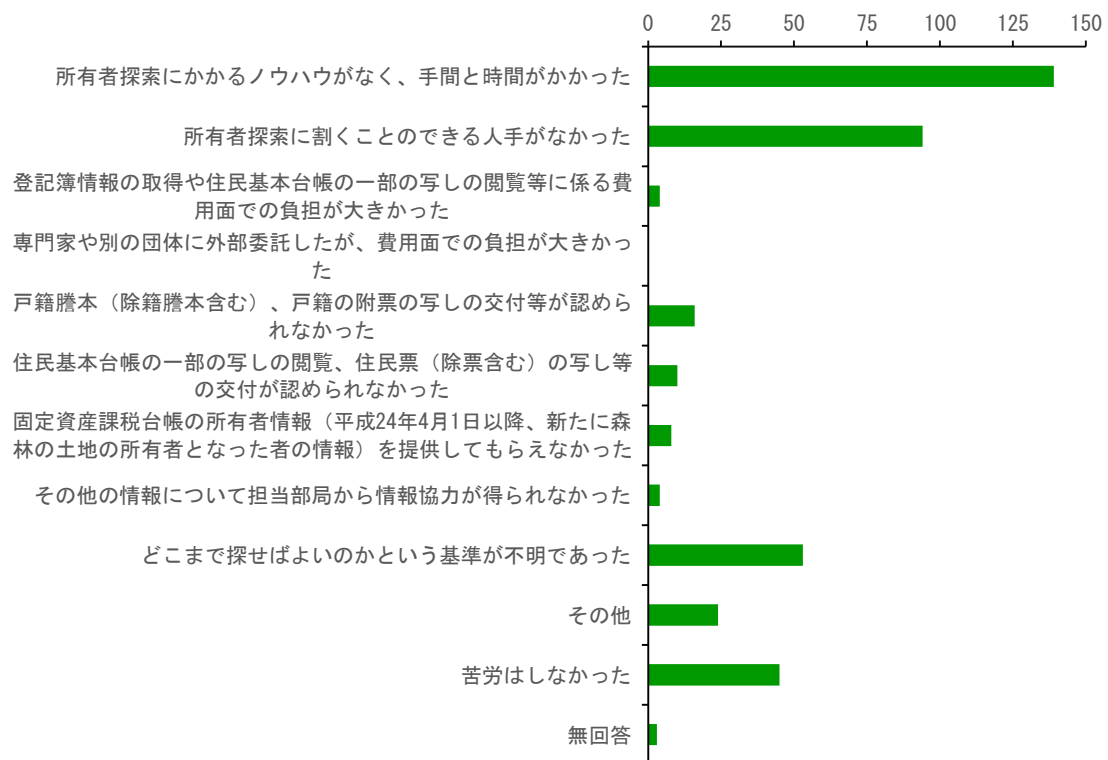
【農業委員会 (n=395)】



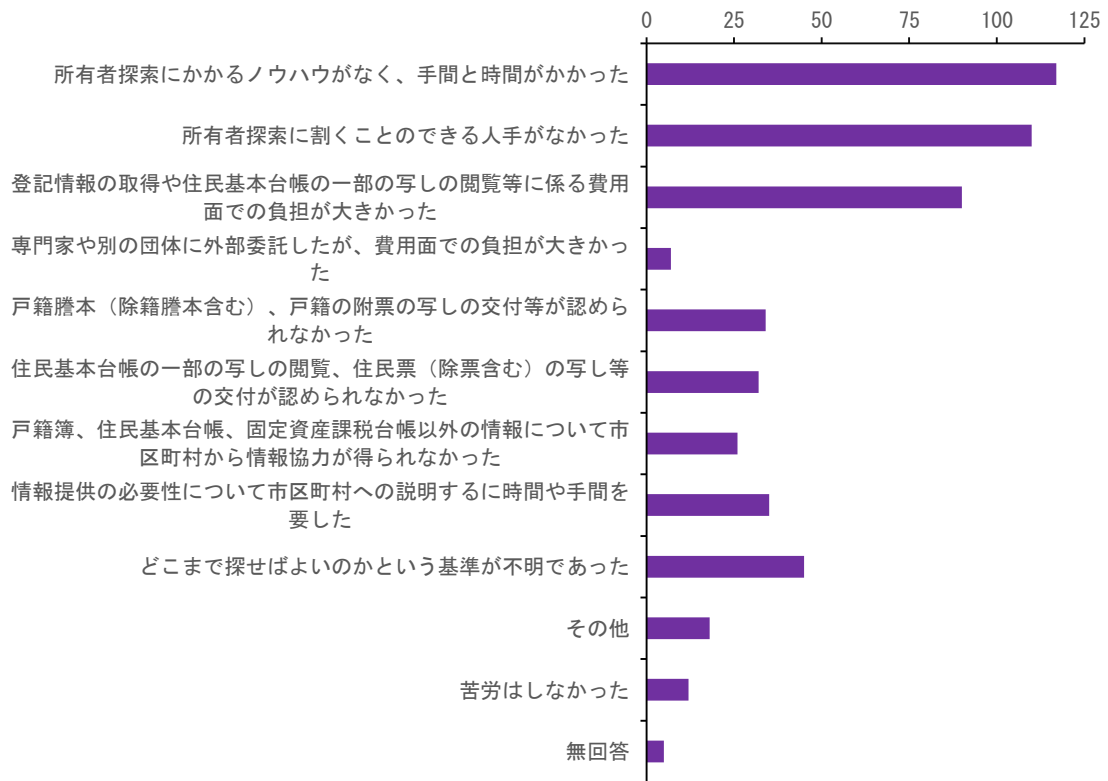
【都道府県林務担当部局 (n=34)】



【市町村林務担当部局 (n=268)】



【森林組合 (n=254)】



出典：平成 27 年度地域活性化に資する所有者不明の土地の活用に関する調査によるアンケート調査〔速報値〕（国土交通省国土政策局、アンケートの選択肢について、文言の正確性確保のため、結果に影響のない範囲内で一部改変している）

(ii) 関連制度活用のための環境整備

必要な探索手順を尽くしても所有者又はその所在が判明しなかった土地がある場合、その土地を利活用するための制度としては、財産管理制度等がある。しかし、こうした制度の活用状況について、国の直轄事業と比較すると、地方公共団体における活用は低位である（表1）。特に市区町村においてはノウハウの不足が、その大きな要因となっている（図5）。

また、近年、地方自治法に基づく認可地縁団体が所有する不動産に係る登記の特例制度や、農地法や森林法に基づき利用権の設定を行う制度など、土地の利用目的や状況に応じた新たな制度も相当整備されてきており、今後活用が期待される場所である。

このため、これらの既存の制度についても、特に市区町村において活用が進むよう、サポート体制の構築等の環境整備を進めていくことが必要である。

表1：平成23年度に用地交渉後3年以上経過した契約対抗案件のうち、次年度までに財産管理制度を活用して契約等に至った件数

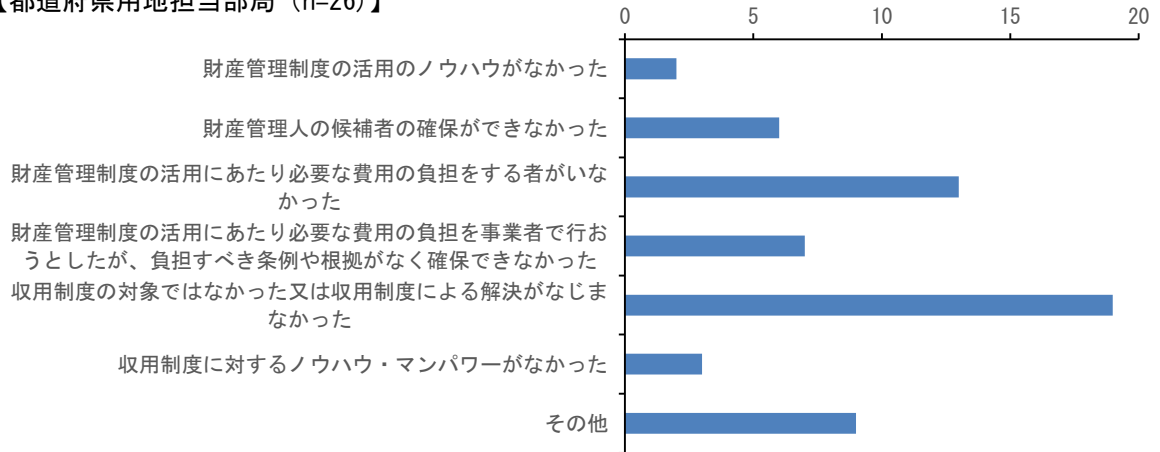
	契約対抗件数 注) 1	不明土地による 未契約件数	財産管理制度
地方公共団体注) 2	73,476	363	19
国直轄事業	61,018	94	39

注) 1 契約済み及び契約に至っていない件数

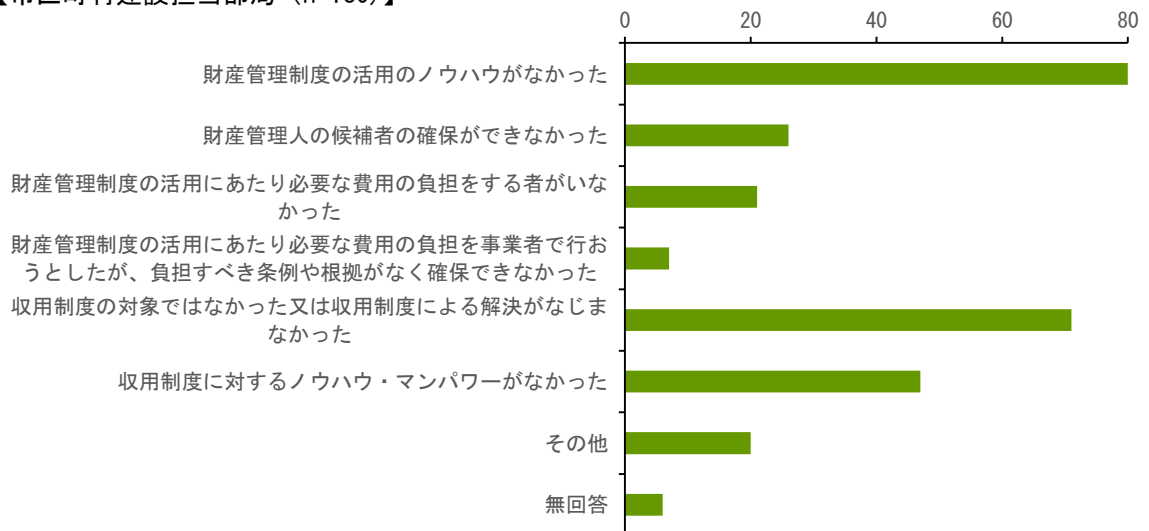
注) 2 平成25年度に全国9地区用地対策連絡（協議）会加盟起業者のうち、任意の地方公共団体88団体（都道府県39、市町村等49）に実態調査を実施（国土交通省）

図5：公共事業（社会資本整備）や災害復旧・復興に必要な用地確保に際し、所有者を把握できず、「事業の中止、中断、ルート変更等」した場合に、財産管理制度や不明裁決によることができなかった理由。〔複数回答〕

【都道府県用地担当部局（n=26）】



【市区町村建設担当部局（n=180）】



出典：平成27年度地域活性化に資する所有者不明の土地の活用に関する調査アンケート調査〔速報値〕（国土交通省国土政策局）

② 所有者とその所在の明確化

所有者の所在の把握が難しい土地に関して、①に掲げた、現場における対応の促進に資する取組を進めるとともに、所有者の所在の把握が難しい土地の発生を予防していくことも重要である。特に、所有者の所在の把握が難しい土地の問題に直面する事業の現場では、何代にもわたり相続登記が行われないことにより権利関係が複雑化していることが、事業の進捗を困難なものにしていることが指摘された。

実際、相続登記の申請や相続時の各種届出が以下のとおり十分に実施されていないことを踏まえると、このような手続に係る国民の認知度は低く（表2）、こうした状況を踏まえ、土地への関心が高まるあらゆる機会を活用して、相続登記の申請や各種届出を促進するべく働きかけを行っていくことが求められる。

表2：相続登記・各種届出の提出状況

	実施せず	一部実施	全て実施
農地	12.9%	76.6%	10.5%
森林	17.9%	76.0%	6.1%

注) 居住地とは異なる市町村に農地・森林を所有している2,121名を対象に、「不動産登記簿への登記、市町村や農業委員会への所有者変更の届出、森林組合・農業協同組合への組合員変更の届出、市町村資産税部局への相続人代表指定届出」について、届出の状況についてインターネットアンケートを実施（調査期間平成23年8月～9月）森林法に基づく届出は、調査時点では施行前のため、届出の状況には含まれない

出典：平成23年度都市と農村の連係による持続可能な国土管理の推進に関する調査報告書（平成24年3月国土交通省国土政策局）

なお、次ページのように、土地所有者への死亡時の各種届出の案内を総合窓口で一元化するなど、きめ細やかな案内を行うことで届出件数が増加した事例がある。

3 国、地方公共団体及び関係団体に取り組むべき対策

2を踏まえ、国、地方公共団体及び関係団体に取り組むべき対策について、次のとおり提言する。

(1) 多様な状況に応じた対応策に係るノウハウの横展開

① 基礎自治体等向けガイドラインの策定

地方公共団体、中でも、本問題についてのノウハウや人手の不足を指摘する市区町村を主に念頭に置きつつ、別冊のとおり「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」を策定する。

なお、現場の実務で活用されるガイドラインを目指すべく、事例の追加を始め、現場での利用状況を踏まえて、継続的な見直しを行うものとする。

【ガイドラインの主なポイント】

(i) 所有者探索の円滑化

- ・所有者の探索方法を事業別、土地の状況別に整理
- ・所有者の探索に必要な住民基本台帳や戸籍等の行政が保有する所有者情報の適切な利用を図るための請求方法の整理
- ・所有者の探索等に活用できる補助制度等についての紹介

(ii) 関連する既存制度活用のための環境整備

- ・財産管理制度、不明裁決制度、地方自治法に基づく認可地縁団体が所有する不動産に係る登記の特例、農地法や森林法に基づき利用権の設定を行う制度等、関連する既存制度の整理
- ・市区町村が専門家等に相談する際の相談窓口や費用等の紹介
- ・制度活用等についての豊富な事例を掲載

② 所有者の円滑な探索のための環境整備

- ・法令上の保存期間（5年）を経過した住民票の除票、戸籍の附票の除票の活用を図る（活用に当たっては、市区町村の判断によること、個人情報長期保存となることに十分留意する。）。
- ・司法書士等の資格者が都道府県や市区町村の委託により所有者調査を行う場合であって、委託者に戸籍の記載事項を確認する正当な理由がある場合には、戸籍の職務上請求の制度（戸籍法第10条の2第3項）の活用を図る。
- ・なお、森林については、森林法において、新たに森林の所有者になった場合の市町村への届出が義務づけられているほか、森林所有者等に関する情報について、都道府県及び市町村の林務担当部局が、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を行うことができるとされており、

都道府県や市町村での所有者情報の整備や関係部局による共有に向けた取組を推進する。

③ 関連制度活用のためのサポート体制の構築

- ・各弁護士会や各司法書士会は、既に設置している相談窓口において、所有者の所在の把握が難しい土地の問題に直面している市区町村等に対して、財産管理制度を始めとした対応策について助言する等、市区町村等との連携を推進する。
- ・基礎自治体において財産管理制度の活用が進まない要因として、財産管理人の候補者の確保ができない可能性があること、制度の活用にかかること等が挙げられるところ、日本司法書士会連合会は、候補者リストを作成し、各司法書士会において備え置くよう、各司法書士会に対して働きかけを行う。加えて、財産管理制度に関する法律相談、財産管理人選任の申立て及び財産管理人の候補者の推薦等については、日本弁護士連合会及び各弁護士会における対応を推進する。
- ・①のガイドラインにおいて、基礎自治体が専門家等に相談する際、参考となるよう、専門家に依頼する際の相談窓口や費用について紹介する。(再掲)

④ その他の指摘事項

本検討会においては、以下の事項についても議論され、その実現に向けて引き続き検討することとされたが、併せて、留意事項も示された。

- ・行政が保有する所有者情報について、その提供範囲が拡大されれば、所有者探索の円滑化に資することから、例えば、一定の条件の下、森林法や空家等対策の推進に関する特別措置法において、税務上の守秘義務が課されている固定資産税情報について、他の行政機関への提供や同一市区町村内の内部利用を可能としている事例があり、今後の議論の参考とする。ただし、情報の提供範囲の拡大について検討するに当たっては、当該情報の整備について規定する根拠法の趣旨や、当該情報を必要とする事業の公共性の程度等を踏まえて検討する必要がある。

(2) 所有者とその所在の明確化

① 相続登記等を促進するための働きかけ

- ・法務局と司法書士会とが連携して、市区町村に対して、死亡届受理時等における相続登記促進のための取組について、働きかけを行う。併せて、(1)③の相談窓口において、相続登記に係る相談を受け付ける。
- ・各弁護士会が行う法律相談、日本司法書士会連合会等が行う無料相談会、地籍調査や登記所備付地図作成作業に関する説明会や、固定資産税納税通知書の送付時等の所有者の土地への関心が高まる機会を活用して、パンフレットを配布するなど、相続時の土地に係る各種申請・届出について普及・啓発する。
- ・相続時の土地に係る各種申請・届出についてのパンフレットの配布・掲示等により普及・啓発を行うよう市区町村へ働きかけを行うとともに、死亡時の手続一覧への「相続登記の申請、農地法及び森林法に基づく届出」に関連する記載の追加等について、市区町村へ働きかけを行う。
- ・窓口の一元化については、市区町村の事務負担等が大きいことから、まずは所有者の所在の把握が難しい土地を予防することが市区町村にとって、公共事業等の円滑な実施が図られるなどのメリットがあることの理解を促進する。

上記の取組を進めるに当たっては、相続登記や土地に関する届出の意義について、特に市区町村の戸籍・住民票担当課の理解を得ることが不可欠であることから、これらの部署に対する説明会を開催する等、理解を促進する。

② その他の指摘事項

本検討会においては、以下の事項についても議論され、その実現に向けて引き続き検討することとされたが、併せて、留意事項も示された。

- ・相続登記に係る登録免許税の免除・減免措置について引き続き検討を行う。ただし、検討に当たっては、その減免措置の範囲、程度、政策目的、効果等を明確に整理する必要がある。
- ・国土調査法第19条第5項に基づき国土交通大臣等が行う地籍調査以外の測量成果の指定は、土地に関する様々な測量・調査で作成された図面が登記所備付地図として備え付けられることにより公的に管理され、各筆の筆界等が対外的に明らかになるという意義がある。民間の調査成果についても同項の適用が可能であるが、申請手続や追加の測量作業が負担となっていることも踏まえて、その活用に向けて引き続き検討する。

- 地籍調査等の成果の送付を登記所が受けた場合に、その職権により所要の登記を可能とする国土調査法第 20 条を引き続き適切に運用する。また、地籍調査において、死亡した登記名義人の法定相続人が判明したとしても、現行制度においては登記記録への反映はされないが、将来的には見直すことも検討への示唆となり得る。
- 相続登記や遺産分割の手續が何代も行われていない土地について、登記が円滑になされるよう、可能な方策を検討する。

4 今後に向けて

(1) 取組のフォローアップ等

3で提言した取組については、今後の実施状況について継続的にフォローアップし、更なる推進を図る。

3で提言した取組の推進状況を踏まえ、所有者の所在の把握が難しい土地を利活用するための新たな対策や制度の見直し等について、検討することとする。

(2) 国土政策や土地制度の在り方

我が国では、従来、私有財産制の下で、個人が土地を所有し、都市や農山漁村に人が住む中で、所有者個人や、あるいは伝統的な地縁社会等により土地が管理されることを通じて、水・森林・農地等の資源の利用、安全・安心の確保、美しい景観の維持・形成、生態系の維持、地域固有文化の維持等の機能が果たされてきたと考えられる。

しかし、都市への人口移動が進み、土地の資産価値の低下や、伝統的な地縁・血縁社会の影響力が小さくなる等、社会経済情勢が変化する中で、地方を中心に、土地の保有や管理に対する関心が薄れつつあること等を背景として、経済・文化・防災・環境といった視点から本来有益であるはずの土地資源が、徐々にかつ我々の気づかないうちに劣化するなど国土政策的観点からは看過しえない問題が進行している。

本検討会では、公共事業用地の取得、農地の集約化、森林の適正な管理等の個別事業分野の現場において既に顕在化している所有者の所在の把握が難しい土地について、現場での対応の進展に資する方策や、そうした土地の発生を予防する方策について検討してきたが、こうした場面で生じている問題の根本には、社会経済情勢が変化する中で、新たな国土政策や土地制度はいかにあるべきかという検討課題が横たわっているように考えられる。国土を荒廃させず、適切に管理し、安全・安心で持続的な国土を形成していくためには、当該土地の国土全体、あるいは地域のなかで果たす役割に応じた新たな国土政策や土地制度の在り方について提示するなど、長期的な視点からのあるべき政策論が今後期待される。

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

荒木 善浩 長崎県土木部用地課指導班課長補佐※

稲野 邊 俊 公益社団法人日本不動産鑑定士協会連合会副会長

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

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林業政策課普及指導係長

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

※ 第4回より、今川嘉典委員から櫻井清委員に交代
第5回より、岡本均委員から荒木善浩委員に交代

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

第5回 平成27年9月15日

- 議事 (1) 今後の検討項目について
(2) ガイドラインの項目について

第6回 平成27年10月13日

- 議事 (1) 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等について

第7回 平成27年11月18日

- 議事 (1) 最終とりまとめに向けた検討事項について
(2) ガイドラインについて

第8回 平成28年2月10日

- 議事 (1) ガイドラインについて
(2) 最終とりまとめについて