

# 地域社会が抱える所有者不明問題とその解決に向けた道筋

三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)

主任研究員 阿部 剛志

(司法書士総合研究所 元客員研究員)



## 1. 地域社会における空家問題に潜む「所有者不明」の問題

平成27年5月26日に空家等対策の推進に関する特別措置法（以下、「空家法」という。）が完全施行され、空家問題に関する世論や政策議論はかつてないほどに盛り上がりを見せている。

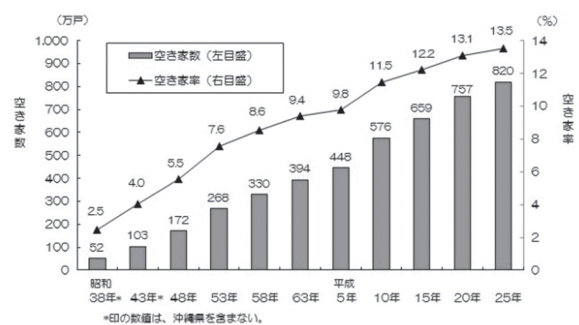
今後は、空家法に基づいて空家等対策計画が多く各市町村で策定され、分譲住宅地、ニュータウン等の共同住宅地、住工混在の住宅地、農業・漁業集落など、各地域の状況に応じた空家対策がこれまで以上に講じられていくと見込まれる。

ところで、改めて空家戸数の推移を住宅・土地統計調査によって調べてみると、平成25年度は約820万件（13.5%）であるのに対し、15年前の平成10年度でも約576万件（11.5%）と一昔前でも空家は相当な規模で存在しており、空家は近年急増したものではないことがわかる。別荘地などの二次的住宅が含まれていることを加味しても、近年注目されている「空家問題」が単に絶対数の過多に起因しているのではないように見える。

それではなぜ、空家が近年これほどまでに問題視されるようになったのだろうか。その一つの推測方法として、「近年、空家問題として認識されている事象がどのような要因で解決できていないと地域社会で認識されているのか」という側面から考えてみたい。

日本司法書士会連合会司法書士総合研究所が平成26年に実施した市町村向けの「空き地・空き家問題等への対策」に関するアンケート調査（以下、「市町村アンケート」という。）では、空家に関して市町村に相談があった事案のうち、解決に至らない理由として最も多く挙げられたのが「所有者の特定」ができないことであり、次いで「問題に関する認識不足等」「共有者間での合意形成」となっている。

図表1 空家数及び空家率の推移



資料：総務省統計局「住宅・土地統計調査」（平成25年は、速報集計結果）

資料) 総務省統計局ウェブサイト「平成25年度住宅・土地統計調査 特別集計」

他の既往文献<sup>1)</sup>をみても、空家問題が解決しない要因として「空き家の所有者が特定できない（または連絡先が不明である）」ことは「空き家の所有者の同意を得ることが困難（遺産分割協議が完了せず相続問題渦中など）」や「空き家の解体除去費用の捻出が困難（所有者・市町村ともに）」とともに主な

要因として挙がってくる。

つまり、空家が問題化するの、地域社会にとって何らかの不都合や影響を与える状態（空家法でいう特定空家等の状態）になり、それを適正な状態に容易に改善できない時であり、近年そうした状態の空家が増えていることこそが問題と考えられる。

そして、その問題を容易に改善できない大きな要因は、金銭の問題を除けば、市町村（地域）から「所有者」へ容易にコンタクトをとることができないケースが多いことが主要な問題となっている。（金銭の問題や所有者へのコンタクトが問題になっていることは、空家法で空家の所有者情報の収集や、財政上・税制上の措置が積極的に講じられたことから見てとれる。）

この市町村（地域）から「所有者」へ容易にコンタクトできないという状態は、所有者の高齢化や遠隔地への居住等によって連絡をとったり、意思確認をしたりすることが困難になるケース、転居等の足跡を追うことができず所有者の居所が不明であるケース、相続を繰り返しており法定相続人の特定や連絡先の特定が困難であるケースなど、様々なケースが発生しているが、一般的にはこれらの状態は「所有者不明問題」と総称され、空家問題の中で扱われている。

本稿では、この空家問題の主要因の一つである「所有者不明問題」に着目し、その解決に向けた現場の実態を紹介するとともに、空家法の完全施行後に、より効果的な所有者不

明問題の予防策と対策の体制をどう講じてゆけばよいのかを、司法書士の関わりを視野に入れながら論じてみたい。

なお、本稿では空家の「所有者不明問題」を地域社会の視点から論じるため、空家の適正な管理を行おうとする主体（主に市町村）が不動産登記簿や固定資産税課税台帳等の既存台帳を用いて所有者名と連絡先を特定できず、所有者にコンタクトできない状態を「所有者不明」の状態と定義して論を進める。

## 2. 所有者不明問題の解決に向けた現場の実態

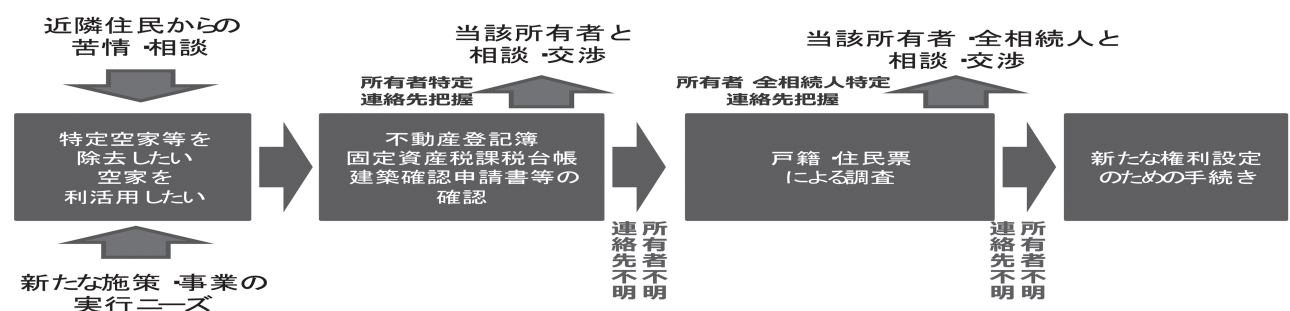
空家の「所有者不明問題」を解決するための「所有者の特定」作業は、所有者の相続人や隣地所有者等の利害関係者から依頼されるケースが司法書士業務として馴染み深いと思われるが、市町村が所有者不明問題に直面するケースはこれらに限らないことがある。

例えば、小学生の通学路脇に、倒壊の恐れがある空家があり、周辺住民から未だ大きな苦情がない段階でも、将来的なリスクを鑑みて市町村の判断で空家所有者を特定し、除去処分等を依頼したり、市町村の事業を活用した除去・利活用の斡旋や同意取得を行うようなケースもある。

それではこのようなケースにおいて市町村はどのようにして所有者を特定し、連絡がとれる状態にしていくのか。一般的な流れを模式化して示したものが下図である。

図表2 市町村による所有者調査の基本的なフロー

資料) 筆者作成



具体的には、司法書士が相続人等から依頼を受ける場合は、戸籍の調査からスタートすることが一般的であると思うが、市町村の場合は固定資産税課税台帳や建築確認申請書等、行政が保有する所有者情報を確認するステップが基本的に含まれる。

その後、これらの台帳で所有者を特定できない場合、公用請求によって戸籍の取得や他市町村の住民票の交付請求等を行う。

そして、これらの作業によっても所有者を特定できない場合、新たな権利設定（不在者財産管理人の選定等）のための手続きを行う段階となるが、この段階では市町村から司法書士に業務依頼されるケースも多く、司法書士の日常的な業務でもなじみの深いものではないかと思われる。

それでは、所有者不明問題に対峙する市町村の具体的な対策例を通じて、市町村にどのような作業が生じ、どのような人的・金銭的な負担が生じているのか見てみたい。

所有者不明問題の解決にどの程度の作業や負担が発生しているのかを定量的に分析した文献は数少ないが、国土交通省「平成26年度所有者不明化による国土の利用困難化に関する基礎的調査」（以下、「国土交通省調査」という。）では地域名が匿名化されているものの、所有者不明問題への具体的な対応ケースがコスト試算とともに示されているため、同文献を用いながら紹介してみたい。

国土交通省調査では、次のような取り組み事例が報告されている。ある町が町内の木造密集地域において危険度の高い空家を除去する事業を実施しているが、その対象家屋の所有者が不明であるケースが発生しており、市町村は、当該家屋の所有者または法定相続人を特定し、所有者自身による管理意向を確認した上で、管理意向がない場合は市町村の除去事業への参加意向の確認や同意取得に取り組んでいる。

国土交通省調査で詳述されているケースは、対象物件の登記名義人が旧民法時代の登記情

報のまま放置されていたという所有者不明問題に直面した時のものである。戸籍謄本の取得等により、法定相続人を調査していったところ、結果的に30名（同県内居住者18名、県外居住者12名）が特定されている。なお、ここまでの法定相続人の調査に、市町村職員が10人日（期間としては2ヶ月間）を費やしている。

その後、県内居住者に対しては市町村事業の概要説明のための訪問、県外居住者に対しては郵送によってコンタクトできる状態であることを確認している。

この本人確認並びに事業説明作業においては、市町村職員が13人日（期間としては1ヶ月）を費やしている。

なお、このケースでは、全法定相続人の特定、除去事業への同意が得られたのち、死亡している登記名義人（被相続人）から全法定相続人に所有権移転登記を行っており、この作業は司法書士に依頼している。

以上の作業時間並びにコストは、所有者不明の状態になれば発生しないものであるが、人件費に関しては計23人日（給与ベースで35万円程度）、交通費・情報通信費で7万円弱、登記費用20万円が支出されている。なお、戸籍謄本等の請求は公用請求で行っているため費用は発生していない。

この町の空家除去事業は、この後、全法定相続人から対象土地・家屋を町に寄付する申出書が提出され、町によって解体作業が行われる。解体後、家屋の滅失登記や町への所有権移転登記がなされ、事業が完了している。

### 3. 所有者不明問題への公（市町村）・民（司法書士）のアプローチの比較

前項での事例は一例に過ぎないが、いざ所有者不明の空家を除去したり、利活用しようとすると、相当な費用が市町村から支出されていることがわかる。

図表3 所有者特定作業の効率に係るポイントと公民の強み・弱み

資料) 筆者作成

	公（市町村）		民（司法書士）	
所有者への接触	△	所有者の財産管理に 予め立ち入ることは困難	○	後見人として所有者の 財産管理に関与可
戸籍調査 (正確性)	△	ローテーション人事で 専門性にはムラ	◎	日常的な専門業務で 正確性高い
戸籍調査 (迅速性)	△	他業務との兼務が多く 集中した時間の確保難	◎	専門職であり 受託業務として実施可
情報収集 (権限)	◎	公用請求が可能	△	相続人等からの依頼に 基づく代理請求が基本
所有者 特定コスト	△	物件費は少額だが 人件費コスト内在	△	専門職として 人件費に対する報酬

筆者は、空家だけでなく、農地や林地の所有者不明問題に対峙する職員に数多く会ってきたが、実質的にこれだけの支出や負担が生じているのであれば、この所有者特定作業に関しては公（市町村）が単独で実施していくよりも、民（地域の専門家：司法書士）の協力を得ることでより効率的な体制が組めるのではないかと想いを巡らすことがあり、そのように考えている市町村職員も少なくない。

筆者が公・民連携のアプローチが効率的と感じるポイントを抜き出し、公（市町村職員）と民（司法書士）の強みと弱みを整理してみたものが上記の表である。

まず、空家という私有財産を持つ【所有者への接触】である。一般的に私有財産の管理に関して、市町村の職員という公人が所有者に働きかけるには法令やこれに基づく事業の実施等の条件が必要であり、そのハードルは高い。そのため、前出の事例においても、特定空家化した家屋に限って、所有者の特定や働きかけを行っているのが現状である。しかし、所有者不明化を予防したり、その特定にかかるコストを最小化しようと思えば、特定空家化が見込まれる家屋について、所有者に予め働きかけていくことができれば尚良いのである。

この点に関して、司法書士は相続相談の機

会や、後見人という立場で所有者の財産管理に働きかけることができる立場があり、これらの機会を活かして、他の相続財産の処分にあわせて、特定空家化が見込まれる家屋については「町が実施している事業を活用すれば、コスト負担なく町に寄付することができる」といった形で紹介し、賛同を得られる可能性も広がる。

以上のように、所有者への接触というポイントを見ると、司法書士の協力・連携は市町村にもメリットがあり、司法書士としても登記業務につながる可能性が広がることから、双方にメリットがあると考えられる。

次に所有者の特定作業の核となる【戸籍調査】である。まず、正確性というポイントからみると、司法書士は日常的に登記業務の一環として戸籍調査を実施しており、その正確性は高い。一方で市町村職員の場合、戸籍調査の経験を有する職員は税務係経験者くらいであり、また、2～3年で異動するジョブローテーションが一般的であることから、空家対策の部署に戸籍調査の専門性を有する人材を常に確保することは困難である。現状でも市町村職員が戸籍調査を行った結果の正確性を担保するため、司法書士に内容確認の依頼が別途あるほどである。

また、迅速性という観点からみても、空家

対策だけに特化して職員を配置できる市町村は稀であり、多くの市町村はマンパワー不足が常態化しており、いくつかの業務を兼務しながら戸籍調査を行うことになる。そのため、前出の事例でも実質的な投入時間は10人日であっても2ヶ月を要することになっていると思われる。これに比べると、司法書士も複数業務を同時にこなすことには変わりはないが、戸籍調査に関する数多くの経験を有すること、専門業務として請け負うことなどからより短期で集中的に戸籍調査を終えることができ、早期に事業着手できる可能性が高まると考えられる。

次に戸籍調査に必要となる戸籍謄本等の【情報収集（権限）】に関しては、市町村職員の場合は市町村の公用請求によって閲覧可能である。一方、司法書士の場合は相続人等からの依頼に基づく代理請求が基本となるため、空家対策における【情報収集（権限）】に関しては市町村職員の優位性が高いと考えられる。

最後に【所有者特定コスト】である。所有者特定のための戸籍調査等を司法書士に依頼すれば、当然司法書士に対する報酬が発生する。一方、市町村職員が実施する場合は、戸籍謄本の請求も公用で実施する場合は無料であり、その時点で発生するコストは極めて限定的である。

しかし、見落とされがちなコストとして市町村職員の人件費がある。市町村職員は前述の通り、複数の業務を抱えているケースが多く、各業務にどの程度の投入（人件費コスト）が発生しているのかを把握している市町村は少ない。そのため、各業務での人件費コスト負担に関する認識が薄いのであるが、当然職員の時間投入にはコストが発生しているのである。

前述の事例においても、給与ベースだけでも、30名の相続人特定作業に10人日（15万円程度）、さらに事業紹介を兼ねた本人確認の訪問や郵送等で13人日（20万円程度）が実際

は発生しているのである。

この金額水準は、司法書士に所有者特定のための戸籍調査を依頼する場合に比べて著しく高い・安いということはなく、前述のように戸籍調査の正確性や迅速性も加味すれば、どちらも選択可能な範囲のコストレンジにあるのではないかとと思われる。

以上のように、所有者不明問題を解決するためのポイントを整理すると、市町村職員、司法書士双方に強み・弱みがあり、お互いに相互補完関係になれる部分があるようにみえる。

#### 4. 空家法完全施行後の所有者不明問題解決への期待

空家の所有者の特定に関しては、本年施行された空家法により、市町村が保有する固定資産税課税台帳の情報を利用することができることとされ、その特定作業の効率化や問題解決に向けた進展が期待されている。

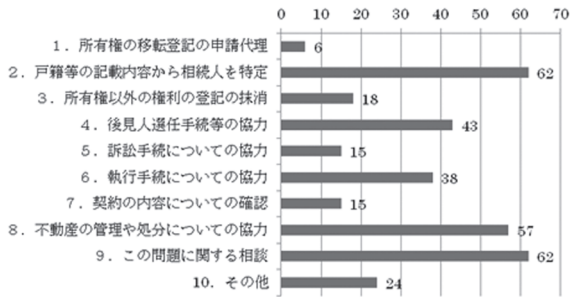
しかし、司法書士総合研究所が実施した市町村アンケートでは、既に所有者の特定作業において約半数の市町村が固定資産税課税台帳を用いており、それでも尚「所有者の特定が困難」としていることから、抜本的に問題解決に進むとは考えにくいのが実態である。

これは同アンケートにおいて、司法書士に協力を求めたい内容として「戸籍等の記載内容から相続人を特定」が最も多かったことから推測できる。

しかし、そうであるならば、市町村と司法書士の連携によって所有者不明問題の解決がもっと進んでいるはずであるが、実態としてそれほど協力・連携が進んでいる状況にはない。

この実態を改善していくことこそ、今後の所有者不明問題の解決に向けて重要なポイントとなるため、最後にその理由と対応策を考えてみたい。

図表4 司法書士に協力を求めたいと思うもの



資料) 司法書士総合研究所「空き地・空き家問題等への対策」に関するアンケート調査

まず、1点目として、前述したように市町村内部のコスト意識が醸成されていない可能性が高いという点である。仮に司法書士に所有者特定作業を外部委託しようと思えば、前年度から予算要求していくことが必要になるほか、緊急性があるにしても補正予算を組んでいく必要がある。これらはいずれも関係機関との調整が必要となるため、司法書士に協力依頼したいと考えても、新たな予算要求が必要ない自前の労力の投入によって急場をしのぐという様態に落ち着きやすいのである。

所有者特定にかかるコストに関しては、国土交通省の社会資本整備総合交付金「空き家再生等推進事業」において、空家住宅・空き建築物の所有者の特定に要する費用として、委託費も助成対象費用として認められていることから、空家問題に精通している機関ではその重要性が認識され始めている。

今後は前述のコスト試算結果や国事業の助成対象費用となっていることなどを市町村に周知し、理解を促していくことが重要になる。

次に2点目として、依頼する業務の切り出し方が難しいという点である。

所有者不明化した空家の除去や利活用を行うためには、所有者の特定、事業への同意取得、登記という3段階のステップをこなさなくてはならない。

このうち、登記に関しては司法書士への依頼が容易に想定できるが、司法書士総合研究所の市町村アンケートで司法書士に協力を求

めたい内容として最も少なかったのが「所有権の移転登記の申請代理」であった。

つまり、この部分は既に司法書士に委託している、ないしは市町村が自前で行うといういずれの選択を採っているにしても、新たに司法書士に依頼することで所有者不明問題の解決につながるとはあまり考えられていない。

また、所有者の特定に関しては市町村が司法書士の協力・連携を期待していることがアンケートで明らかとなっているが、この部分の連携・協力が進んでいないのが実情である。

国土交通省調査の事例をもう一度振り返ると、市町村は戸籍調査による相続人の特定作業と、その後に本人確認を行う際に所有者自身による空家の管理意向の確認や除去事業の説明などを一括して行っている。この事例に限らず、市町村が所有者の特定作業を行う段階で相続人等と接触する場合には、その特定を行う理由（政策課題）に対する理解を促したり、その後の事業（空家除去等）への同意を取り付けたりするケースも多く、所有者の特定と事業への同意取得は一体不可分の業務と捉えた方がよいと考えられる。

つまり、所有者特定作業のうち、戸籍調査による所有者特定作業だけを切り出して司法書士に依頼したとしても、その後の事業説明や同意取得を改めて市町村職員が行わなければならない場合、市町村職員の立場からすると、業務が抜本的に改善するといった感覚にはなりにくいと考えられる。（司法書士に業務を依頼することになれば、それに係る契約手続きなどの手間は純増するという側面もある。）

そのため、仮に市町村が担っている作業を司法書士がより積極的に請け負うことを想定した場合は、単に所有者特定作業を委託される、登記のみを委託されるということでは潜在的な需要を掘り起こすことが難しく、その自治体が所有者を特定する理由（政策課題）を理解し、同意取得まで請け負うことができるような知見や体制を構築していくことが重

要になる。

さらに、専門性を活かした所有者不明問題解決のためのもう一步深い関わり方（たとえば、今後同じ所有者不明問題が発生しにくい同意書や契約書条項の設定方法等）を提案できるようになると、当該業務を予算計上してでも司法書士に依頼し、市町村職員はその分の労働力を他業務に振り当てていくという選択を採りやすくなると考えられる。

この提案力の向上は、司法書士単独での工夫だけでなく、不動産業界や建築業界と連携して、空家除去後の利活用方策まで提示できるようになるとその可能性は格段に広がると考えられる。この点で、空家法7条に規定された協議会の人選や運営方法が重要になってくる。

最後に3点目であるが、所有者に対する司法書士の認知度がまだまだ不十分であることがあげられる。

司法書士総合研究所では市町村アンケートだけでなく、空家所有者に対するアンケートも実施しているが、このアンケートでは約15%の空き家所有者が今後空き家の管理ができない、するつもりがないと回答している。

また、今後の空き家（所有物件）に対する希望として、相続等の問題を解決して、登記名義を変更したいとする所有者も1割存在していた。しかしながら、こうした希望を持っている所有者（48名）でも司法書士に相談した人はわずか6.3%（3名）と行政書士と同等の割合にとどまっている。

そもそも解決困難な相続問題である可能性は高いものの、司法書士の専権事項である「登記」が関わる場面において、他の士業に対して上位の相談相手となっていない状況は改善の余地があると思われる。

本稿では主に地域社会（市町村）が抱える所有者不明問題とその解決に向けた道筋について論じてきたが、これらを総括すると、空家法の完全施行を契機に、司法書士が複雑化する所有者特定の作業から登記にかけて精通

した能力を有する士業であることを市町村及び所有者に対してより一層周知するとともに、空家対策に課題を抱える市町村、空家の所有に課題を抱える所有者が、その解決の希望を持って司法書士に相談できる知見や体制を整えていくことが必要になることを改めて記し、結びとしたい。

- 1) 一般社団法人日本住宅協会「機関誌：住宅」（2013年1月号）「特集／自治体による空き家対策」