国土交通政策研究所 第188回政策課題勉強会 概要

日 時：平成28年7月15日(金)12時30分～14時00分

講 師：公益財団法人 東京財団 研究員兼政策プロデューサー 吉原祥子 氏

テーマ：国土の不明化、死蔵化の危機

本日発表する内容はあくまで調査の途上であり完成形ではないので、ご意見いただきたいと思う。本日の発表は主に次の4点。

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

1 なぜ今「土地制度の課題」なのか？

東京財団は民間非営利独立のシンクタンクとして、政策研究と、提言実現のための働きかけを行っている。

われわれが土地問題に着目したきっかけは2008年夏、安田喜憲先生(環境考古学者、元東京財団上席研究員)が各地を調査中、地元の土地所有者から、山の維持管理をしきれず手放したいという人が多いという話、及び、そうした山林について外資が関心を示しているという事例を耳にした事が発端だった。

こうした現状に対して、現行制度はどのようになっているのか、またどのような政策が必要かを考えるため、2008年秋からプロジェクトを開始した。ところが山林売買事例を調査する段階で、土地の利用や売買に関する基礎情報そのものが不十分である事が明らかになり、現在の土地制度が時代の変化に対応しきれない事が問題の本質であると考えようになった。こうして東京財団では7年間日本の土地制度の課題を研究して来た。

人口減少とグローバル経済の中で地域の活性化を図っていくためには、国内外から優良投資を呼び込むことは必要である。北海道の調査では、タックスヘイブン(租税回避地)に住所を置くペーパーカンパニーが地域の山林を所有していることも明らかになった。こうした時代の変化に現行の制度は十分対応できているだろうか。

国は、2011年4月 森林法改正を実施(すべての所有権移転について事後届を義務化した)、都道府県は、北海道を皮切りに17道県で水源地域の土地の売買の事前届出を義務化した。

市町村では、地下水保全条例(土地に賦存する地下水の権利を保全する)の制定が断続的に続いている。こうした動向の中、期せずして問題の本質が見えてきた。

北海道庁が対象となる全地権者を洗い出し、条例制定について通知を送付したところ、4割以上が宛先不明で戻ってきた。

(第1回:2012年9月:土地所有者4,166名のうち1,881名[45.2%]、再調査での判明27名)

何故、行政が保持している、土地の所有者情報の精度が低下したのかを考える必要がある。

2 なぜ、「所有者不明」になるのか？

時代の変化と、現行の土地制度に乖離が生じている事が考えられる。時代の変化とは具体的に、地域社会の縮小、高齢化、人口減少、長期にわたる林業低迷(森林の資産価値の低下)、森林所有の負担(自分の代で手放したい)等が挙げられる。

近年、土地は預貯金や株式などに比べ有利な資産と思わない人が41.3%(2015年、国土交通省調査)と20年前より倍増しており、土地が資産であるという前提が揺らいでいると思われる。

一方、経済活動はグローバル化している。土地(不動産)、水、森などの天然資源が国境を超えた取引対象になっている。その為、土地所有者の多様化、不在化、匿名化が地域で徐々に拡大している。

次に、現在の日本の土地制度はそうした時代の変化に対応できているか確認したい。

歴史的経緯として、現在のような土地所有制度は明治に始まった。

現在の日本においては、土地の売買規制は農地以外には無い。土地の利用規制は緩く、現状追認が多い。総じて、極めて強い土地所有権が存在している(行政に対抗し得るほど)。

*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)

一方、所有実態をどの程度行政が公的な必要性から把握できているのかというと、実態把握に関する日本の制度は大きく次の3点である。

1. 地籍調査:進捗率は51%
2. 国土利用計画法に基づく売買届出:補捉率不明(国土交通省「平成26年度 土地所有・利用概況調査報告書」では、土地の所有主体別面積構成比のうち28%[1,053万ha]が「その他」)
3. 不動産登記制度:権利登記は任意であるため資産価値や利用見込みの低い土地には実施する必要性を認めにくい。資産価値と登記コストが見合わず未登記が拡大している。

現行の日本の土地制度は、所有権が強く、売買・利用規制が実質は緩い一方、土地の所有、利用に関する基礎情報を行政が正確に把握することが制度的に困難。このままでは、人口減少とグローバル化の中、相続未登記が慢性的に拡大し、所有者不明化が進行し、国土管理上の問題となる恐れがある。

今後、こうした土地面積はどのくらいになるか、山林について試算してみた。所有権移転登記にかかる費用を、登記簿上の名義が父親(被相続人)の場合は約20万円、名義が祖父(死亡)のままの場合を約50万円とすると、資産価値が50万円を下回る(登記のインセンティブが働かない)面積比率は個人保有山林の25%に上った。こうした資産価値の低い土地から相続未登記が拡大すると推察される。

放置には、物理的な管理放棄と、権利放置の2つの側面がある。 今後は、資産価値の低い地方の宅地でもこうした相続未登記が拡大すると考えられる。これは空き家問題にも繋がる。

時間の経過とともに、法廷相続人は鼠算式に増加するが、これは所有権移転登記に非常に手間がかかることを意味する。

一方、相続財産管理人選任事件(相続人不明分)の発生比率は過去10年で約2倍に増加している。 今後は能動的に相続放棄するケースや相続人不在が増えてくることが見込まれる。

土地問題は平素目に見えにくい為、問題が先送りされる傾向にあるが、地域の土地利用、農林地の集約化、防災、災害復旧、環境保全など、様々な局面で障害になる恐れがある。(有事に初めてその問題が顕在化する)

3 全国の実態はどうなっているのか？

相続未登記の実態と固定資産税実務に関するアンケート調査を実施(2014年)した結果、全国888自治体からの回答(回答率52%)を得られた。

所有者不明化による問題発生の有無について：

557(63%)の自治体が「有り」と回答している。

具体的な問題としては、固定資産税の徴収困難化、老朽化した空き家の危険家屋化、土地の放置、荒廃が顕著である。

死亡者課税の有無について

「死亡者課税」とは、相続人調査が追いつかない事案について、やむをえず死亡者に課税することを指す。本来無効だが、146(16%)の自治体が「有り」と回答している、うち納税義務者に占める死亡者課税の人数比は6.5%、少ない数とはいえ、実際はもっと多いと考える。

「無し」は7(1%)、「わからない」は735(83%)

死亡者課税が今後増加するか否かについて、

770(87%)の自治体が、「増える」もしくは「どちらかといえば増える」と回答している。

今後、死亡者課税が増える主な理由について(記述式)

・制度としての問題

相続未登記が減らない理由として「自治体外在住者の死亡把握が困難」である事が多数回答されている。海外在住者であればさらに情報は限られる。海外からの不動産投資を適切に促進するためにも、基礎情報把握の制度を整える必要がある。

・社会としての問題

相続放棄・相続人不在の増加、高齢化、人口減少、土地に対する意識の変化が多数回答されている(相続財産管理制度は費用対効果の問題がある)。

相続放棄された土地の権利はどこに行くのか、管理責任は誰にあるのか法制度上では明確ではない、自治体だけで解決できる問題ではない。

課税保留の有無について

課税保留とは、相続人が特定できないなど問題事案について、やむをえず課税自体を一旦保留することを指す。本来あってはならない事だが、200(23%)の自治体が「有り」と回答している。

アンケートの結果、土地の所有者不明化の問題は一時的、局所的な問題ではなく、平時に全国規模で発生しつつあるという事が見えてきた。制度の不備が問題を助長している。

これまでの日本の土地利用は、国内市場と過剰利用への対応を中心に考えられてきた。低・未利用やグローバル化を十分想定した制度になっていない。一方、いま地域で起きているのは個人による管理放棄、権利放置である。免税点未満の土地は固定資産課税台帳上も情報更新されないという点では、合理的判断の結果としての情報放置もある。時代の変化に現行の土地制度が対応しきれず(自治体における対応だけでは抜本的解決は困難、国が情報基盤を整える必要がある)、このままでは所有者不明化の拡大は回避できない。そして時間が経過するにつれて解決コストも増大する。

4 今後、どうしたらよいのか？

土地の所有者不明化の問題は、公共的な課題でありながら個人の権利に属する部分が大きく、行政が積極的に動きにくい、しかも個人の権利(土地制度)を個人が十分理解していない等、どこから手をつけていいのかわからない問題である。土地の寄付など、所有者にとって土地を適切な方法で手放せる選択肢がないことも問題である。

国としての対策としては

- ・省庁連携による実態把握、現行制度の課題分析
- ・土地所有者、行政双方の各種手続きコストを低減
- ・土地の「低・未利用」を前提とした土地制度の検討:使われない土地について最低限の管理を実施、最低限の権利の保全、最低限の情報の把握などが考えられる。

県、市町村、地域での対応としては

- ・地域の土地の所有・利用実態に関する基礎情報の整理(地域関係者と行政間での情報共有)
- ・地域での新たな取り組み、成功事例の発信などが考えられる。

Q&Aおよびコメント

Q:東京財団として、今後さらに検討を考えている事や、他に実施している事があれば教えて欲しい。

A: 今後の進め方については現在検討中である。この問題は潜在的には20年以上前からあった。特殊事例だった問題が一般事例化してきている。この課題を理解し問題意識を持っている関係者は少なくないが、具体的な解決方法は模索段階だと思われる。

地域の不動産関連の専門家が担う公的領域の拡大、不動産市場の活性化に繋がるような新しいしくみが必要になる。

根本にある時代の変化を直視しないと問題の解決にはならない。国と自治体の役割分担を議論する必要がある。所有者が経済的価値を見いだせていない土地に公共の観点からどのような政策を実施していくかが課題である。意欲のある現場の市町村の声に耳を傾けて欲しい。

Q: 本来、課税が一番大きな問題ではないか

A: 放置される土地はそもそも評価額が低いので、税収には影響しないことも問題である。その裏でこの問題が徐々に拡大することになる。

(コメント)

・所有者不明地には、いくつか整理すべき論点があると思う。対象になるのは、森林、農地、空き地、マンション、及び外国人や外資の所有(果たして問題といえるのか?)が該当する。解決するインセンティブを誰が持っているか個々に整理する必要がある。

それぞれを切り離して、インセンティブを持つ人が対応するしくみ(制度的対応策)を考えれば解決策が見つかるのではないか。水源地、課税、外部不経済、公共事業等、一つずつ整理して対応すれば良いかもしれない。当研究所も今後のテーマとして考えていきたい。将来的にはマンションが新たに問題になってくる可能性がある。

・個別論点ごとに対応すると行き詰まりやすい。登記制度まで遡って考えないと実際は機能しないのではないか。行政として、各省庁でそれぞれ出来ることを考える必要がある。

・会社が倒産しても土地登記を移さないため、法人登記が残ったまま固定資産税が徴収できなくなるケースもある。

・公共用地の権利を確保するのは実際非常に大変な作業であり、その手立てを広げる必要がある。法制度が改正されれば地方の行政も動きやすくなる。

地域の自治体は努力しているが、制度的な問題でもあるため対応しきれていない。

・多数相続人の問題は以前からあったが、当事者が自力で解決してきた。今後、問題提起により実態が理解されると良い。

・どのようにこの問題を体系化したら、この問題の規模や本質を、正確により多くの人に伝える事ができるか考えている。国土を引き継ぐ次の世代が楽しいと思ってこの問題に取り組んでくれるような夢や希望に繋がる話題にしたいと思う。そして地域の活性化に乗り出した人々の思いをくじかないような明るく楽しく生活できるしくみや制度を考えていきたい。(吉原氏)