

所有者不明土地特措法の施行後3年経過の見直しに向けた検討案 などの内容と課題

伊藤久雄（認定NPO法人まちぼっと理事）

6月3日、「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」が開催され、所有者不明土地等対策の新たな基本方針及び工程表が決定された。主な項目は以下のとおり。

- 所有者不明土地特措法の施行後3年経過の見直しに向けた検討
- 所有者不明土地問題の解決に向けた民事基本法制の見直し等の取組み
- 所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針（案）

そこで、これらの見直し項目の概要を紹介することにする。

1. 所有者不明土地特措法の施行後3年経過の見直しに向けた検討

所有者不明土地特措法の施行後3年経過の見直しに向け、所有者不明土地の円滑な利活用・管理の確保を図るための仕組みの拡充、管理不全土地・低未利用土地の利活用・管理を図るための仕組み等を検討し、本年12月頃にとりまとめ、次期通常国会に必要な法案の提出を目指す。

- (1) 所有者不明土地の円滑な利活用を図るための仕組みの拡充
 - 地域における新たな土地利用ニーズを踏まえた地域福利増進事業（※）の対象事業の拡充
（※）知事の裁定による使用権の設定により所有者不明土地を公共的な事業のために活用可能とする制度
 - ・地域の防災・減災に資する備蓄倉庫等の防災関連施設の整備事業の追加
 - ・その他地域の福利の増進に資する事業の追加（例：再生可能エネルギーの地産地消等に資する発電設備や、蓄電池設備等の整備事業）
 - 地域福利増進事業における使用権の上限期間（10年）の延長
- (2) 管理不全土地の適正管理を図るための仕組み
 - 管理不全土地について、所有者による適正管理を図るための行政的措置（地方公共団体による指導・勧告・命令・代執行等）を可能とする仕組みの創設
 - 先般の民法改正により創設された管理不全土地管理命令制度（※）について、地方公共団体等による活用を可能とする特例の創設
（※）管理不全土地について一定の要件の下で、利害関係人の請求により裁判所による管理人の選任を可能とする制度
- (3) 低未利用土地の円滑な利活用を図るための仕組み

- 低未利用土地の利用ニーズのマッチング・コーディネートや適正な管理の確保などを目的とする地域ごとの法人や協議会（ランドバンク）に関する制度の創設
- ・法人や協議会について、公的信用力を付与するとともに、土地の利活用情報に精通する主体の参画を確保し活動を促進 等

2. 所有者不明土地問題の解決に向けた民事基本法制の見直し等の取組

■民法等の一部を改正する法律（令和3年法律第24号） 令和3年4月21日成立

■相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律（令和3年法律第25号） 令和3年4月21日成立、同月28日公布

【両法律の概要】 所有者不明土地の発生予防と利用の円滑化の両面から総合的に民事基本法制を見直しなど

- 登記がされるようにするための不動産記制度の見直し（発生予防）
 - ① 相続登記の申請義務化 [公布後3年以内の政令で定める日]
 - ・相続人申告登記の創設などの負担軽減策・環境整備策をパッケージで併せて導入
 - ② 住所等の変更登記の申請義務化 [公布後5年以内の政令で定める日]
 - ・他の公的機関（住基ネット等）から取得した情報に基づき、登記官が職権的に変更登記をする方策を併せて導入 など
- 土地を手放すための制度の創設（発生予防）
 - 相続土地国庫帰属制度の創設 [公布後2年以内の政令で定める日]
 - ・相続等により土地の所有権を取得した者が、法務大臣の承認を受けて、その土地の所有権を国庫に帰属させることができる制度を創設
- 土地利用に関連する民法の規律の見直し（土地利用の円滑化）
 - ① 財産管理制度の見直し [公布後2年以内の政令で定める日]
 - ・所有者不明土地管理制度、管理不全土地管理制度等の創設
 - ② 共有制度の見直し
 - ・共有者不明の共有地の利用の円滑化
 - ③ 相隣関係規定の見直し
 - ・ライフラインの設備設置権等の規律の整備
 - ④ 相続制度の見直し
 - ・長期間経過後の遺産分割の見直し など

【今後の取組】 両法律の実効性を確保する観点から、制度の国民への周知広報をはじめ、しっかりとした施行準備を行う

- 政省令等の整備
 - 新たな登記手続の細目等に関する検討
- 登録免許税の減免に向けた税制改正要望

- 具体的な運用の検討
 - ・ ②の他の公的機関からの効率的な情報取得の実現に向けた連携システム開発等
 - ・ 法務局の体制整備・システム整備
- 政省令等の整備
 - 承認要件や土地の性質・地域差に応じた負担金等についてきめ細やかに検討
- 具体的な運用の検討
 - ・ 承認申請がされた土地の有効活用の機会の確保のための地方公共団体等との連携（寄附受けや他主体による活用）
 - ・ 法務局等の関係機関の体制整備
- 具体的な運用の検討
 - ・ ②の共有制度の見直し等を踏まえた共有私道ガイドラインの改訂等
 - ・ ③の相隣関係規定の見直し等を踏まえたライフライン関係事業者・地方公共団体等との連携・周知

【新たに検討する取組】

- 所有者不明土地特措法の長期相続登記等未了土地の解消※が効果的に行われ、民間も含めた更なる土地の利活用に繋がるよう、対象とする土地（現在は国・地方公共団体の公共事業予定地が対象）の運用の見直し等
 - ※登記官が、長期間相続登記がされていない土地の法定相続人の探索結果を登記し、法定相続人情報を法務局に備え付ける制度
- 土地売却に伴う分筆登記や地積更正登記等を円滑化し、土地利用を促進するため、隣地所有者が不明の場合などに、一定の要件の下で隣地所有者の立会いがなくとも法務局の調査に基づき筆界認定を行い、分筆登記等を可能とする仕組み

3. 所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針（案）

- 1 新しい法制度の円滑な施行（略）
- 2 土地所有者等の責務（略）
- 3 地籍調査の円滑化・迅速化

土地の適切な利用の基礎データとなる地籍調査に関し、固定資産課税台帳の情報の利用等による所有者探索の合理化や所有者不明の場合等でも調査が進む手続の活用、地域特性に応じた効率的な調査手法の導入、優先実施地域における重点実施等を盛り込んだ第7次国土調査事業十箇年計画に基づき、引き続き、円滑かつ迅速に推進する。また、これらの手法の普及が進むよう、地方公共団体へ支援を行うとともに、当該計画の進捗目標を達成するため必要となる予算の確保に努める。

また、地籍を明確化するための情報基盤である登記所備付地図の整備を進める。

- 4 民事基本法制（民法・不動産登記法等）の円滑な施行に向けた準備等

(前掠) 今後、施行に向けて、新制度の丁寧な周知を図るとともに、登記手続費用の負担軽減に向けた令和4年度税制改正要望を行う。政省令等事項や具体の運用を定めるにあたっては、登記申請義務化をはじめ新制度の実効性が確保されるよう、また、土地を国庫に帰属させるための要件、土地の性質・地域差に応じた負担金の額や地方公共団体等との連携などを、きめ細やかに検討していく。また、法務局等の関係機関の体制整備や必要となるシステム開発等を行う。

更に、法定相続情報証明制度の円滑な運用や、法務局における遺言書の保管制度の活用などにより、相続登記を促進する。

5 多様な土地所有者の情報を円滑に把握する仕組み (略)

6 所有者不明土地等の円滑な利活用・管理、土地収用手続きの円滑な運用

本年11月に特措法の施行から3年が経過し、見直しの時期となることに向けて、所有者不明土地の円滑な利活用・管理を図る仕組みの拡充や、所有者不明土地の発生予防等の観点から重要となる管理不全土地や低未利用土地の利活用・管理を図る仕組みについて検討を進め、国土審議会において制度見直しの内容を本年中目途でとりまとめ、次期通常国会に必要な法案を提出する。

(後略)

7 関連分野の専門家等との連携協力 (略)

※ 所有者不明土地等問題 対策推進の工程表 (案) (略)

4. 課題

いろいろ課題は多いと思われるが、何点か指摘しておきたいと思う。

(1) 地籍調査の円滑化・迅速化は可能か

国土調査促進特別措置法が制定され、地籍調査(国土調査)の計画的な実施がスタートしたのは昭和38年(1963年)のことである。まさに高度経済成長の真っただ中であった。それから今年で58年になる。これまで地籍調査はどこまで進んだであろうか。

国土交通省のWebサイト「国土調査事業十箇年計画」(参考資料参照)の「これまでの国土調査事業十箇年計画」によれば、以下のような地籍調査計画面積が記録されている(ただし、どういうわけか実施面積ではない)。第一次から第七次まで、トータルで306,200k㎡となっている。第6次計画の実績事業量は約1万k㎡とされているので、今日までどの程度の進捗率かというのが問題になるが、国交省は「第7次国土調査事業十箇年計画について」の中で次のように述べている。

『地籍調査の進捗は、調査対象地域全体で52%(令和元年度末時点)にとどまっており、所有者不明土地問題等により調査環境が困難化する中で、地籍調査の円滑化・迅速化が求め

られている』。

確かに、自然災害の多発や、人口減少の本格化に伴う所有者不明土地問題の顕在化といった社会経済状況の中で、地籍調査の円滑化・迅速化が求められているのは理解できるが、調査計画さえ第2次計画（昭和45～54年度）を最高に十次計画面積は減少してきている。今回の「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針（案）」にもとづく取り組みも非常に困難なものだと言わなければならない。

	計画期間	地籍調査計画 (km ²)
第1次計画	昭和38～47年度	42,000
第2次計画	昭和45～54年度	85,000
第3次計画	昭和55～平成元年度	60,000
第4次計画	平成2～11年度	49,200
第5次計画	平成12～21年度	34,000
第6次計画	平成22～令和元年度	21,000
第7次計画（現在の計画）	令和2～11年度	15,000

※計画に記載する事業量としては、上記の地籍調査の面積のほか、第1～6次計画においては基準点測量の点数を、第6次計画からは基本調査の面積を位置付け、取組を推進。

(2) 新制度の丁寧な周知は可能か

今日の所有者不明土地問題に象徴されるように、制度の周知は困難を伴っている。所有者不明土地問題研究会の最終報告によれば、現在の全国の所有者不明率は20.3%（地帯別でも概ね同様の傾向）で、中でも林地は25%以上が所有者不明となっている。宅地の倍近い不明率であることが分かる。

宅地：17.4% ➡ 14.0% （左：サンプル調査結果 右：拡大推計結果）

農地：16.9% ➡ 18.5%

林地：25.6% ➡ 25.7%

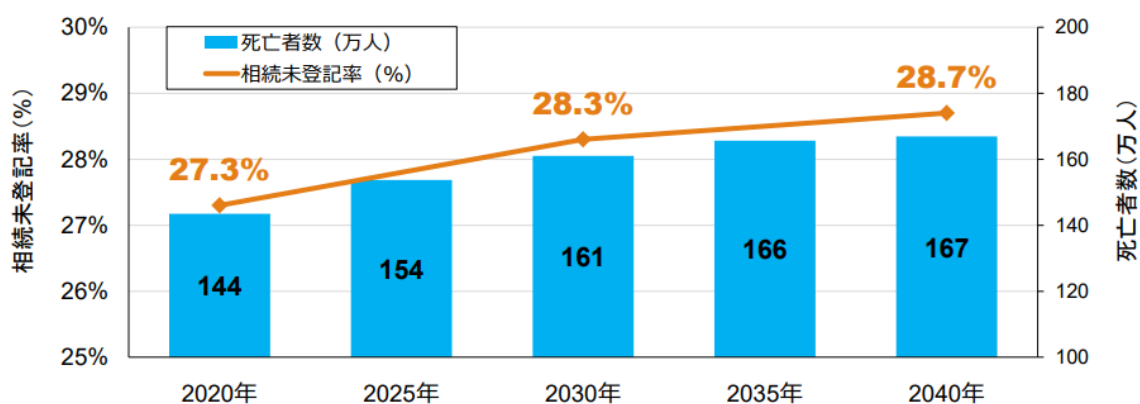
この最終報告によると「将来推計：相続未登記率と死亡者数」は以下のようなになる。

◆ 多死・大量相続時代の到来が所有者不明土地に影響

- ・ 土地の相続候補者へのアンケート調査の結果、2020～2040年に発生する土地相続のう

ち、約 27～29%が未登記になる可能性。

- ・ また、高齢化の影響も伴い、死亡者数は 160 万人を超える見込。



農地の耕作放棄地が課題とされてきたが、林地の放棄地はより深刻である。すでに4分の1が所有者不明なのだが、林地は所有者が一旦住む土地を離れば、隣地との境界すら分からなくなる。「相続土地国庫帰属制度の創設」といわれるが、農地や林地が果たして可能だろうか。とりわけ林地は制度の周知のしようもないということが懸念される。

(3) 管理不全土地や低未利用土地の利活用・管理を図る仕組みは可能か

基本方針案では、「管理不全土地や低未利用土地の利活用・管理を図る仕組みについて検討を進め、国土審議会において制度見直しの内容を本年中目途でとりまとめ、次期通常国会に必要となる法案を提出する」とされている。その枠組みは、「所有者不明土地特措法の施行後3年経過の見直しに向けた検討」に示されている。

再掲すると次の3点である

- ・ 所有者不明土地の円滑な利活用を図るための仕組みの拡充
- ・ 管理不全土地の適正管理を図るための仕組み
- ・ 低未利用土地の円滑な利活用を図るための仕組み

この3つの施策のうち、3点目の「低未利用土地の円滑な利活用を図るための仕組み」は、「低未利用土地の利用ニーズのマッチング・コーディネートや適正な管理の確保などを目的とする地域ごとの法人や協議会（ランドバンク）に関する制度の創設」を提起している。この「低未利用土地の利用ニーズのマッチング」といえば、想起されるのが空まる家のマッチング制度（空き家バンクなど）である。少し資料は古いが、国土交通省の「空き家・空き地等の流通活性化の推進について」に「全国版空き家・空き地バンク」の報告があり、以下のような現在の運用状況が掲載されている。

○ 現在の運用状況

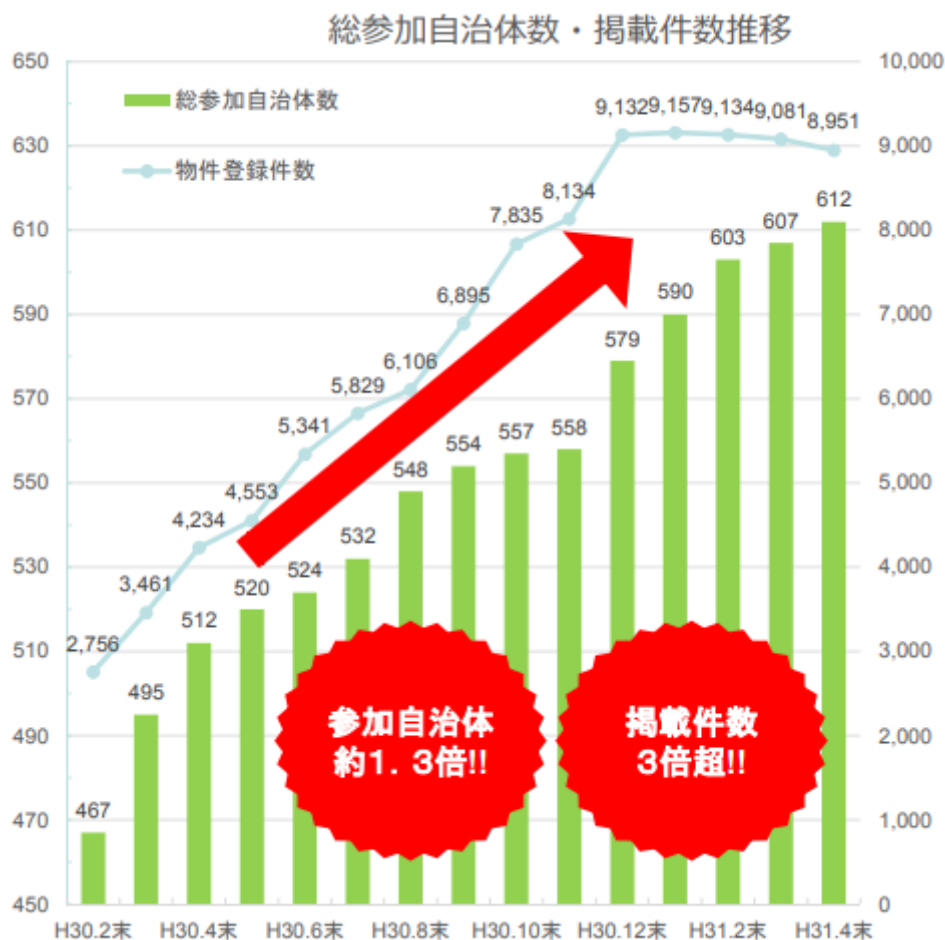
- ・ 平成31年4月末日時点で612自治体参加。
- ・ 順次、物件情報の掲載等を推進中。（現在、433自治体が掲載中）

○ これまでの成約実績

- ・ 自治体へのアンケート調査等によると、2,100 件をえる物件が成約済。

※平成 31 年 3 月末日時点

2 年前であるが、2,100 件という成約件数は、果たして多いのだろうか。平成 31 年 4 月 30 日時点の全国の自治体の参加表明率は 34.2%（612 自治体）であり、総参加自治体数・掲載件数推移は増えているのだが、物件登録件数はここ数年減少傾向にある（下図では掲載件数 3 倍超を強調しているが）。



低未利用地と比較すれば、空き家の利活用ははるかに多いと考えられる。空き家のマッチングの現状をみると、低未利用地の利活用は困難を覚悟しなければならないと考える。また、所有者不明土地の利活用や管理不全土地の適正管理はさらに厳しいと言わざるをえない。

▽ ▽ ▽

以上、いずれの課題も困難な課題であることを述べてきた。しかし、だからといってこのまま放置するともできない課題であることは確かなことだ。

<参考資料>

- 所有者不明土地等対策に関する最新の工程表を公表
～第8回所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議の開催結果～
<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001407751.pdf>
- 国土調査事業十箇年計画
<http://www.chiseki.go.jp/plan/ten-year-plan/index.html>
- 所有者不明土地問題研究会
<https://www.kok.or.jp/project/fumei.html>
- 空き家・空き地等の流通活性化の推進について（国土交通省 土地・建設産業局
不動産課、令和元年5月）
<https://www.mlit.go.jp/common/001290017.pdf>