

「所有者不明土地等に関する特命委員会 とりまとめ」  
～利用重視の理念の推進 『土地は利用するためにある』～

令和元年6月4日  
自由民主党政務調査会

■はじめに

近年、相続時の未登記などを原因として、いわゆる「所有者不明土地等」が急増しており、所有者不明土地問題研究会（座長：増田寛也氏）の推計によれば、所有者不明土地の面積は約410万haに相当し、2040年には約720万haに及ぶことが見込まれている。こうしたことが管理の放置による地域の環境悪化を招くほか、公共事業の用地買収や民間の土地取引の際、所有者の探索に多大な時間と費用が必要となり、国民経済に著しい損失を生ぜしめている。

今後、土地の円滑な利用を可能とする仕組みに迅速に転換していくことが、我が国の成長戦略を加速化していく上での重要な鍵となる。人口減少・超高齢化社会が進展し、相続多発時代を迎えようとしている今、所有者不明土地等問題の解決は、一刻の猶予も許されない喫緊の政策課題である。

本委員会では、一昨年6月に、具体的な法整備を含む「中間とりまとめ」を策定し、政府に対して早急に実効策を講じるよう申し入れたところであるが、その後、関係省庁の協力により、昨年、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法等が制定され、さらに今国会では、変則型登記の解消を図るための「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律」が成立するなど、着実に取り組みが進展しているところである。

こうした対策にとどまらず、所有者不明土地問題の抜本的な解決のためには、所有権の在り方や登記制度等、土地所有に関する基本制度そのものに踏み込んだ検討が必要となることから、引き続き、本委員会では本年3月に合計3回の委員会を開催し、民間団体、関係省庁からのヒアリングを行い、精力的な議論を重ねてきたところである。

所有者不明土地は、土地の所有権が利用権に比べて過剰なほど保護され、所有者本来の責任が軽視されてきたことが、今日の大きな問題を招いた原因ともいえる。国民の権利については、憲法第12条等に規定されているように、国民は濫用してはならず、常に公共の福祉のために利用する責任を負っている。

本委員会は、こうした憲法の理念を踏まえ、昨年5月に、所有から利用重視へ理念の転換を打ち出した提言をとりまとめたところであるが、今後は、土地に対する公共性や責任を踏まえ、利用を重視する理念をさらに推進して土地の

利用を最大限に進めるという観点から、制度の根本に立ち返った議論を進めていく必要がある。

本とりまとめを受け、所有者不明土地等対策については、憲法の趣旨も踏まえながら、土地所有に関する基本制度について、期限を区切って検討を進め、来年中に必要な法整備を行い、なお残された課題については、長期的な見通しを立てて、政府全体として総合的な施策の推進を図っていくことが何より重要である。

なお、安全保障と土地法制の検討にあたっては、土地の管理に対する考え方については、本委員会の提言に留意して検討を進められるべきである。

## ■提言

### ○新しい法制度の円滑な施行

- ・所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（以下「特措法」という。）について、その活用促進に向け、先進事例への支援や地方協議会を通じた地方公共団体への助言や人的支援、長期相続登記等未了土地の解消作業を積極的に行うべきである。
- ・農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律や森林経営管理法について、新制度の普及啓発を図るとともに、新制度を活用した農地、森林経営管理の集積・集約化を積極的に進めるべきである。
- ・表題部所有者の氏名・住所が正常に記録されていない不動産登記（変則型登記）を改めるための「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律」について、速やかに表題部所有者不明土地の解消作業に必要となる体制を構築し、これを着実に実施するべきである。
- ・所有者不明土地問題の解決に向けた取り組みはまだ途上であるが、当面の取り組みとして、こうした新制度の円滑な施行を図り、所有者不明土地問題の解消に向けた各種施策の一体的実施のため、組織・定員を含めた体制の強化や予算要求等を積極的に検討すべきである。

### ○土地所有者の責務、土地基本法の見直し

- ・憲法第12条では、憲法が国民に保障する自由及び権利について、国民は濫用してはならず、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負うこと、第29条では、私有財産は正当な補償の下に公共のために用いることができることが明記されている。所有者不明土地問題についても、憲法の原則に則り、土地

所有者がこうした責任を負うことを踏まえた上で土地所有に関する基本制度の見直しを進めていく必要がある。

- ・土地基本法においては公共の福祉が優先され、民法でも私権は公共の福祉に適合しなければならない旨が規定されているにもかかわらず、これまで所有権が重視されすぎていたことが、所有者不明土地が円滑に利用されず、土地が放置されたり、管理不全におちいる原因にもなり、災害発生時の円滑な復旧作業等の妨げにもなっている。

また、利用・取引にあたっての事業者・国民の責務は規定されているが、管理にあたっての責務や所有者に明確に焦点をあてた責務は規定されておらず、近隣環境や地域の景観を悪化させている。

利用重視の理念の下、来年の、平成元年の法制定以来の土地基本法の抜本的な見直しにより、土地所有者の責務及び関係者の役割分担を明確にし、周辺に悪影響が生じている場合や災害時の対応を含め、土地の適切な利用・管理を確保するために必要な方策の検討を進めるべきである。

### ○登記制度の抜本的な見直し、相続登記の促進等

- ・相続時に不動産登記が適切になされないことが、所有者不明土地問題の原因の一つになっていることから、来年の登記制度の抜本的な見直しにおいて、相続発生時に登記申請を義務づけることや、登記手続きの簡略化や、費用負担の軽減等を図ることにより、不動産登記情報をできるだけ最新の状態に近づけて登記の実効性を高め、所有者不明土地の発生を防止するための措置を検討すべきである。また、この際、後述の土地所有者の情報を円滑に把握できる仕組みも併せて検討すべきである。

- ・法定相続情報証明制度の円滑な運用に努めるほか、相続登記に係る国民の更なる負担軽減を図り、相続登記を促進させる措置を講ずるべきである。

また、来年7月に施行される法務局における自筆証書遺言の保管制度は、遺言の利用を促し、遺産に関する権利義務関係を早期に確定させ、相続登記を促進する重要な新規施策であり、その円滑な導入を図るために必要な人的・物的体制の整備をすべきである。

### ○土地の円滑な利活用・管理を促す仕組み

- ・土地が適切に管理されないまま放置されることで、地域の環境悪化や有効な土

土地利用を阻害する実態が生じている。このため、地域福利増進事業による所有者不明土地の利用の更なる拡充について、特措法の施行状況も踏まえて検討を進めるべきである。

- ・所有権を含む民事基本法制の抜本的見直しに向け、所有者自らが管理を行うことが難しい土地について利用ニーズのマッチングやコーディネートを行うとともに、最終的な受け皿を整備するなど所有権を手放し、適切な利活用・管理につなげることのできる仕組みの構築について、土地の所有権の放棄の要件や認定、費用負担、各主体の役割分担等や必要となる体制整備等を含め、関係省庁が一体となって検討を行うべきである。
- ・共有者の一部が不明な土地について合意形成を図ることができないため、土地の円滑な利用を阻害している面があることから、一定の手続きを経て、他の共有者の同意で土地利用が可能となる制度や、相当の金額を供託することなどを要件とする売渡請求により不明共有者の持ち分を取得して、共有関係を解消できる制度など、来年の民事基本法制の見直しにおいて、柔軟な土地の利用を可能とする制度を検討すべきである。
- ・現行制度上、遺産分割に期間制限がないことが、遺産共有状態を継続させて権利関係の複雑化を招き、遺産分割がされないために相続登記がされないまま放置される原因にもなっていることから、遺産分割の期間制限を設けることを検討すべきである。
- ・ライフライン等を引き込むために隣地を使用する際、現行法では規定がなく、隣地が所有者不明土地の場合、ライフラインの設置や管理に支障を及ぼす面があることから、ライフライン等を設置するために他人の土地を使用することができる制度の整備や、管理不全状態の除去を請求することができることの明確化等、来年の民事基本法制の見直しに際しては、相隣関係の規定についても見直すべきである。
- ・地域福利増進事業の仕組みも踏まえながら、官民の事業における所有者不明土地の利用の更なる円滑化を図る仕組みを検討すべきである。

また、増加する空き家への対策や区分所有建物の取扱い等についても、相続多発時代を迎える中で、所有者不明土地と共通の課題があることから、空家等

対策の推進に関する特別措置法の積極的な運用がなされるよう、また、民間の再開発事業の推進にも配慮しながら、今後、総合的な観点から対応策を検討していく必要がある。

### ○地籍調査の円滑化・迅速化のための新たな仕組み

・地籍調査は、インフラ整備や災害復旧事業等を実施する上での基礎データとなっているが、未だ進捗率は約52%にすぎない。このため、令和2年度から始まる第7次国土調査事業十箇年計画の策定に向けて、所有者探索の合理化や所有者の所在が不明な場合等でも調査を実施できるような仕組みの導入により調査手続を抜本的に見直すとともに、都市部における官民境界の先行的な調査や、山村部におけるリモートセンシングデータを活用した効率的な調査を導入することにより、調査の円滑化・迅速化を図るなど、地籍調査を一層推進すべきである。なお、官民境界の先行的な調査を行うに当たっては、公物管理者との更なる連携を図ることにより、地籍調査の実施主体の求めに応じ、公物管理者から高精度な境界関連情報の提供がなされるような仕組みを検討すべきである。

・登記所備付地図の整備は、基本的なインフラとして土地の重要な情報基盤を構築するものであることから、その過程において地方自治体による筆界特定制度の新たな活用策を導入するなどの取組みを進めるとともに、必要となる体制を速やかに整備すべきである。

### ○土地収用の的確な活用及び運用

・特措法により、収用委員会に代わり都道府県知事が補償金の額等を裁定すること等を通じ、公共事業における収用手続の合理化・円滑化が見込まれる。これまで一部の公共事業において、用地取得の遅延により事業進捗に影響が生じた場合もあることから、上述の土地に対する公共性や責任を踏まえ、利用を重視する理念を推進する観点から、用地取得を円滑に進める方策について、手引きの作成や地方協議会を通じた周知等により地方公共団体の実務を支援するなど公共事業の迅速な実施に向けた土地収用の的確な活用及び運用に取り組むべきである。

### ○多様な土地所有者の情報を円滑に把握できる仕組み

・関係行政機関が土地所有者に関する情報を的確に把握する上で、登記簿と戸籍等の連携により所有者探索を円滑に行うための制度を構築する必要がある。

その前提として、今国会に法案が提出されている、戸籍副本の管理システムを利用して行政機関に対して戸籍情報を提供するために法務省において新たに構築するシステムについて、法案成立後のシステムの構築や運用が円滑に進むよう、必要となる体制整備等を速やかに図るべきである。

こうした体制整備を踏まえ、来年に向け、登記簿と戸籍等を連携し、個人情報と土地所有者情報の公開の在り方についても配慮しつつ、土地所有者情報を円滑に把握する仕組みの構築に向けた法整備の検討を行い、その際には、個人情報に配慮しつつ登記簿の公開の在り方についても検討すべきである。

なお、さらなる国際化の進展により、国内の土地を購入する外国人や、海外に居住する土地所有者や相続人が増えていくことが見込まれる。このため、国内外を問わず土地所有者の所在地を的確に把握できるような仕組みの在り方についても、必要な検討を行うべきである。

- ・不動産登記簿、固定資産課税台帳、農地、林地台帳等、行政目的ごとに整備されている異なる台帳について、各台帳間の情報連携を促進するとともに、これを容易にするため、連携に必要なデータ形式の見直しやシステム間の調整を行い、最新の所有者情報を行政機関が把握できる仕組みの構築を進めるべきである。
- ・このような土地所有者情報の把握に関する制度を構築するまでの間においても、自治体の協力による登記手続きの促進や関係機関から自治体への照会による所有者情報の把握の取り組みを引き続き進める。住民基本台帳の保存期間の延長について、関連法案の成立後、関係機関が連携して所有者探索を円滑に行うべきである
- ・民間による開発や空き家・空き地の利活用等を進めやすくすることは、地域の活性化を図る上でも重要な取り組みであり、所有者不明土地についても民間事業者が必要な土地所有者の情報を取得して円滑に事業を実施できるよう、土地所有者情報の提供の在り方について検討を行うべきである。

### ○関連業団体、不動産関係団体との連携協力

- ・所有者不明土地問題への対応を的確に行うためには、司法書士、行政書士、不動産鑑定士、土地家屋調査士や不動産関係団体等と地方公共団体、地域コミュニティ等との連携体制の構築が重要となるが、関係行政機関との連携協力によ

る相談窓口の設置や、相続手続きの支援などを通じ、所有者不明土地の発生を予防するために、より一層積極的な役割を果たすべきである。

## ■今後に向けて

我が国は、超高齢化社会を迎え、今後大量の相続が発生する中、所有者不明土地問題等への対応は喫緊の課題である。そのためには、土地所有に関する基本制度など国民的な議論が必要な事項についても、期限を区切って審議会等での検討を進める必要がある。土地基本法・国土調査法等や民法・不動産登記法等、土地に関する基本制度の見直しについては、来年の国会への法案提出に向け、速やかに制度設計の具体化を図るとともに、土地所有者の情報を円滑に把握できる仕組みの構築等を図るべきである。その上で、なお残された課題については、引き続き、当委員会で論点を整理して議論を進め、所有者不明土地問題の解決に向けた歩みを滞りなく進めるべきである。