

「所有者不明土地等に関する特命委員会 とりまとめ」  
～所有から利用重視へ理念の転換 『土地は利用するためにある』～

平成30年5月24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、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、今国会に、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法案」等の法案が提出され、第一弾としての取り組みが進展しつつある。

これにとどまらず、所有者不明土地問題の解決のためには、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関する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月以降合計3回の委員会を開催し、有識者や民間団体、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。

本委員会として、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尊重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。

本とりまとめを踏まえ、所有者不明土地等対策について、憲法の趣旨も踏ま

えながら計画的に法整備を図る等、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

### ○国会提出法案の円滑な施行

- ・所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法案（以下「特措法案」という。）について、法案成立後、速やかに、政省令、ガイドラインの整備等を進め、新制度の普及啓発を図るとともに、地方協議会の設置等を通じ、地方公共団体への助言や人的支援を積極的に行うべきである。また、新制度や長期相続登記未了土地の解消事業を促進するため、組織・定員を含めた体制の強化や予算要求、税制改正を検討すべきである。
- ・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案について、法案成立後、速やかに、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。

### ○土地所有者の責務

- ・憲法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、憲法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、これまで所有権を重視しすぎていたことが、所有者不明土地が円滑に利用されてこなかった原因にもなっている。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。

今後、利用重視の理念の下、土地基本法を抜本的に改正することを視野に、土地の適切な利用・管理を確保する上での土地所有者の責務及びそれを実現す

るために必要な方策の検討を進めるべきである。

### ○土地収用の的確な活用と運用

・特措法案により、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きの合理化・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尊重する観点から、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。

### ○登記制度の見直し、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、登記の義務化も視野に入れ、相続等が生じた場合に、これを登記に反映させるための仕組みについ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、更なる相続登記に係る国民の負担軽減を図り、相続登記を促進させる措置を講ずるべきである。また、新たに創設する法務局における自筆証書遺言の保管制度は、遺産に関する権利義務関係の早期確定に資することにより、相続登記を促進することが可能となるものであり、制度の円滑な導入に向けて体制の整備をすべきである。

### ○変則型登記の解消

・歴史的経緯により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）については、所有者の探索の際に極めて多大な労力を要するため、用地取得や適切な土地の管理、筆界確定の際の大きな支障となっている。

今後、少子高齢化の進展や地域コミュニティの減少により、所有者の探索がますます困難となることが予測されている現状においては、その解消が喫緊の課題である。このため、変則型登記を正常な登記の状態に改めるための法改正を速やかに検討するとともに、組織・定員を含め必要となる体制を整備して早急に対応すべきである。

### ○土地の円滑な利活用を促す仕組み

・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、特措法案成立後の施行状況も踏まえて検討を進める。

- ・さらに、所有権を含む民事基本法制の抜本的見直しを視野に、自ら土地の管理を行うことが難しい所有者が土地を手放し、受け皿となる団体等が適切に管理や利用を行うことができる仕組みや、長期間放置された土地の所有権のみなし放棄の制度について、関係省庁が一体となって検討を行うべきである。
- ・所有者不明土地との境界確定や隣地使用に関する土地利用の規律、一部の所有者が不明な場合の共有地の管理や分割について一定のルールを定める等、空き家や区分所有建物の取扱い、民間の再開発事業の推進にも配慮しながら、土地利用の円滑化を図る仕組みを検討すべきである。
- ・所有者不明土地については、供託を活用して、補償金の支払を確保することにより、利活用を拡大することが可能と考えられ、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。

### ○土地所有者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の所在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、戸籍副本データ管理システムの仕組みを利用したシステムの構築に関する戸籍法等の法整備や体制整備等を速やかに検討すべきである。
- ・こうした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進めるとともに、関係機関が連携して所有者探索を円滑に行うため、住民基本台帳の保存期間の延長についても検討すべきである。
- ・土地所有者に関する記録については、不動産登記簿、固定資産課税台帳、農地、林地台帳等、行政目的ごとに異なる台帳が整備されてきており、このことが各台帳間の情報共有や所有者情報の円滑な把握を困難にしている面がある。各台帳間の情報の共通化や連携を速やかに行い、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。

### ○地籍調査の促進、登記所備付地図の整備

・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%にすぎないことから、2020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、境界確認の合理化等調査の迅速化、災害想定地域等の優先地域での調査区域の重点化を進め、地籍調査を一層推進すべきである。また、地籍調査等の過程で得られた情報の利活用の促進等について検討を行うべきである。

・登記所備付地図作成作業については、特に都市部や被災地において地籍を明確化するために実施されており、地籍調査と同様、土地の重要な情報基盤であることから、筆界特定制度を活用した新たな取り組みの検討を含め、登記所備付地図の整備を一層推進すべきである。

### ○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、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、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、大胆に期限を区切って審議会等での検討を進める必要がある。

その中でも、次期通常国会への法案提出が可能なものについては、速やかに制度設計の具体化を図るべきである。