

---

# 所有者不明土地問題研究会 最終報告概要

～眠れる土地を使える土地に「土地活用革命」～

平成29年12月13日

所有者不明土地問題研究会

# 目次

---

## 1. 「所有者不明土地問題」について

## 2. 「所有者不明土地」の量的把握

## 3. 「所有者不明土地」の経済的損失の試算

## 4. 今後必要となる施策に関する提言

# 所有者不明土地問題研究会の設置(委員※敬称略)

## <座長>

- 増田 寛也 (東京大学公共政策大学院客員教授、(株)野村総合研究所顧問)

## <顧問>

- 加藤 勝信 (衆議院議員 厚生労働大臣)

## <学識者委員>

- 安念 潤司 (中央大学大学院法務研究科教授・弁護士)
- 北村 喜宣 (上智大学法科大学院教授)
- 幸田 雅治 (神奈川大学法学部教授・弁護士)
- 水津 太郎 (慶應義塾大学法学部教授)
- 能見 善久 (学習院大学法科大学院教授・東京大学名誉教授)
- 原田 保夫 ((一財)民間都市開発推進機構理事長)

## <専門家(関係士業)委員>

- 稲野 邊 俊 ((公社)日本不動産鑑定士協会連合会副会長)
- 岡田 潤一郎 (日本土地家屋調査士会連合会会長)
- 峯田 文雄※ (日本司法書士会連合会副会長)

※ 第1回研究会までは、櫻井清日本司法書士会連合会副会長  
第2回研究会までは、宮本雄司日本税理士会連合会理事

## <専門家(関係士業)委員>

- 橋本 賢二郎 (日本弁護士連合会事務総長付特別嘱託)
- 平井 貴昭※ (日本税理士会連合会常務理事・調査研究部長)
- 門間 勝 ((一財)公共用地補償機構専務理事)
- 矢野 浩司 (日本行政書士会連合会常任理事)

## <関係自治体委員>

- 久元 喜造 (神戸市長)
- 清原 慶子 (三鷹市長)
- 近藤 隆則 (高梁市長)
- 岩崎 憲郎 (大豊町長)

## <オブザーバー>

- 総務省、法務省、農林水産省、林野庁、国土交通省、全国市長会

## <事務局>

- (一財)国土計画協会、(一財)不動産適正取引推進機構、(株)野村総合研究所ほか

# 所有者不明土地問題研究会の設置(検討経緯)

---

- 研究会第1回(平成29年1月23日)
- ワーキンググループ(以下、WG)第1回(2月27日)
- WG第2回(3月30日)
- WG第3回(4月28日)
- WG第4回(5月26日)
- 研究会第2回(6月26日)⇒中間整理公表(支障事例、面積推計等)
- WG第5回(8月3日)
- WG第6回(9月14日)
- 研究会第3回(10月26日)⇒面積の将来推計と経済的損失の試算結果公表
- 研究会第4回(12月13日)⇒最終報告公表

# 研究会の背景

---

- 所有者不明土地問題は、様々な分野で直面している課題。
  - 昭和初期には50数人の共有地だったが、相続未登記で現在約700人に。
  - 東日本大震災でも、高台移転事業の区域で土地取得が難航。
- さらに、土地保有や管理・相続に対する国民の関心は希薄化。問題が発覚した時には既に対応が困難。
- 所有者不明土地問題は、相続未登記の連鎖によりネズミ算的に拡大。  
多死社会・大量相続時代を迎える日本において喫緊の課題。

# “所有者不明土地”の定義

- 所有者台帳(不動産登記簿等)により、所有者が直ちに判明しない、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地

## ＜具体例＞

- 所有者台帳が更新されていない、台帳間の情報が異なる等の理由から、土地の所有者の特定を直ちに行うことが難しい土地
- 所有者は特定できたが、所有者の所在(転出先、転居先等)が不明な土地
- 登記名義人が死亡しており、その相続人が多数となっている土地
- 所有者台帳に、全ての共有者が記載されていない共有地

# 所有者不明土地に係る自治体の声(具体的な支障事例)

- 買収予定地の登記簿において、所有者住所の記載がない。  
また、「所有者代表外4名」としか記載がないものも。
- 共有林の所有者は15名。相続関係人の行方不明や相続人不在により、  
共有林の買収が極めて困難に。
- 登記簿上、所有者住所は満州国。不法投棄と見られる廃棄物の処分について、解決策が見出せない。
- 農地相続の手間や、その後の農地管理の手間を懸念し、相続関係人が敢えて相続登記手続を行わない事例も。
- 年間で、固定資産の納税通知が戻される数は約2,000件。公示送達件数は約450件。課税保留件数は約180件で、年々増加。

# 支障事例から見た、所有者不明土地の問題点

- ① 不動産登記簿の情報が必ずしも**最新ではない**
- ② 土地所有者の**探索に時間・費用**がかかる
- ③ 探索しても**真の土地所有者にたどりつけない可能性も**
- ④ 必ずしも**既存制度が活用**されていない
- ⑤ **弊害は多岐にわたる**  
(国土荒廃、課税漏れ、獣害、治安悪化、廃墟、土地利用・取引の停滞等)

👉 では、所有者不明土地の総数は、どの程度なのか？



# 目次

---

1. 「所有者不明土地問題」について

**2. 「所有者不明土地」の量的把握**

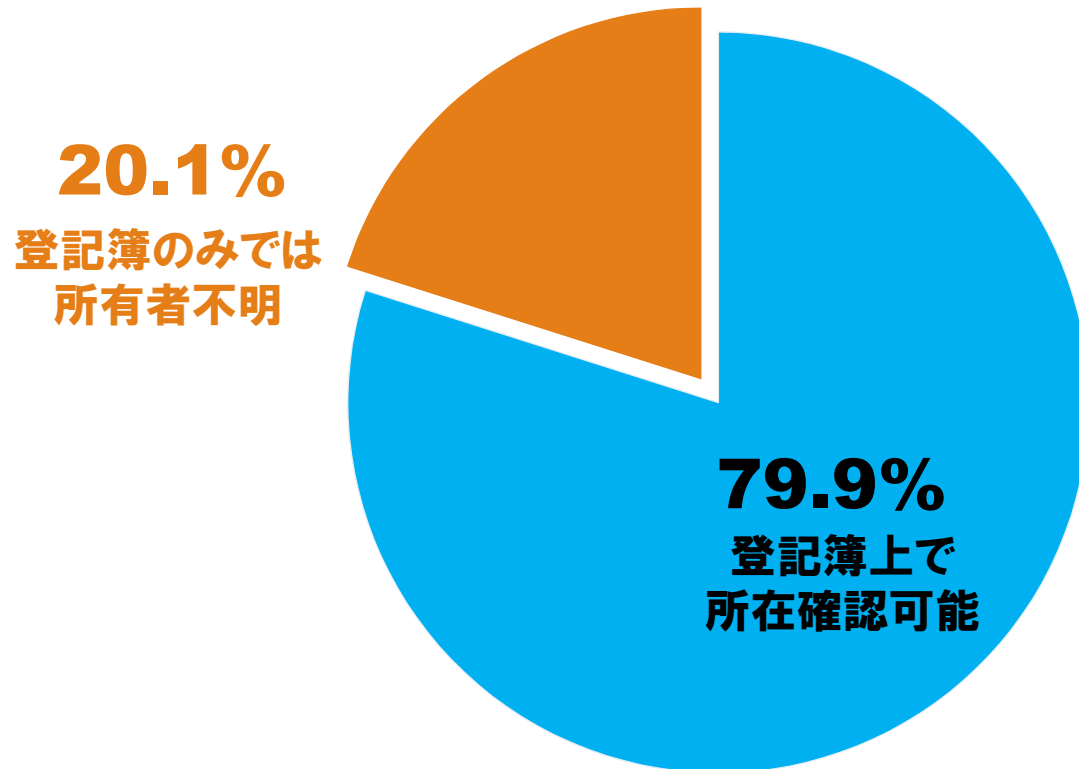
3. 「所有者不明土地」の経済的損失の試算

4. 今後必要となる施策に関する提言

## 約2割の土地が所有者不明

- 平成28年度地籍調査(563市区町村における計622,608筆)において、登記簿上の**所有者の所在が不明な土地は20.1%**。

(地帯別の所有者不明率は、DID14.5%、宅地17.4%、農地16.9%、林地25.6%)



<出所・注釈>

- 平成28年度地籍調査における所有者追跡調査(国土交通省)
- なお、ここで示す「所有者不明」には、登記簿上の登記名義人(土地所有者)の登記簿上の住所に、調査実施者から現地調査の通知を郵送し、この方法により通知が到達しなかった場合を計上。

## <拡大推計:地籍調査を活用した推計>

# 2016年時点の所有者不明土地面積は、約410万ha

## ■ 全国の所有者不明率は20.3%

- 地帯別でも概ね同様の傾向。

(左:サンプル調査結果 右:拡大推計結果)

宅地:17.4% ➡ 14.0%

農地:16.9% ➡ 18.5%

林地:25.6% ➡ 25.7%

## ■ 所有者不明の土地面積では、約410万haに相当。

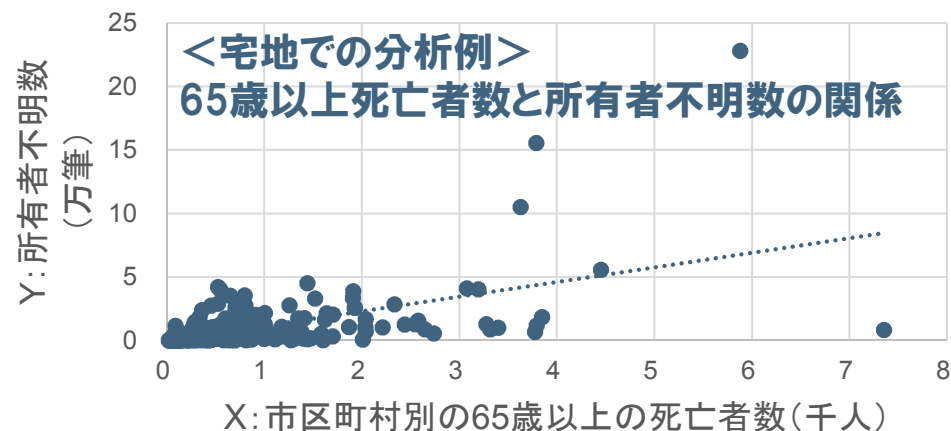
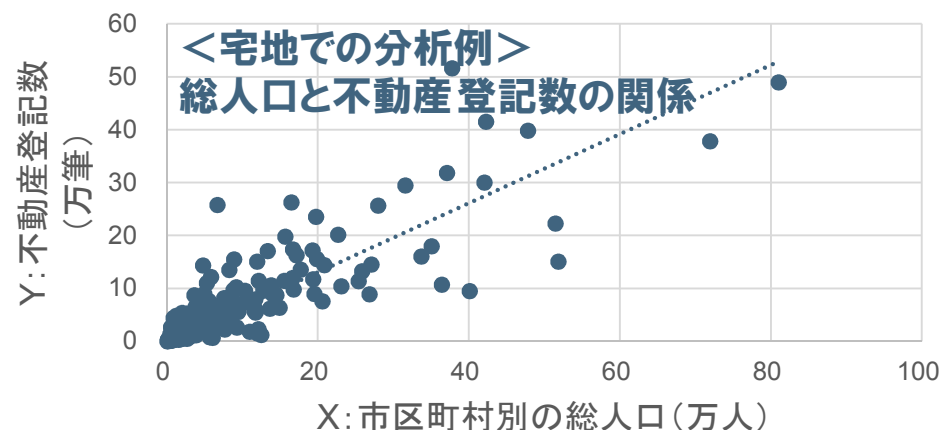
(参考:九州本島の土地面積:約367万ha)

### <所有者不明土地面積の推計方法>

- 地帯別(宅地、農地、林地)の土地面積に、それぞれの所有者不明率を乗じることで推計。
- 地帯別の土地面積は、各省の各種統計資料を組み合わせで算出したもの(地帯毎の私有地面積)に、個人保有の比率を乗じて推計。
- なお、ここで示す「所有者不明」には、登記簿上の登記名義人(土地所有者)の登記簿上の住所に、調査実施者から現地調査の通知を郵送し、この方法により通知が到達しなかった場合を計上。

### <所有者不明率の拡大推計方法>

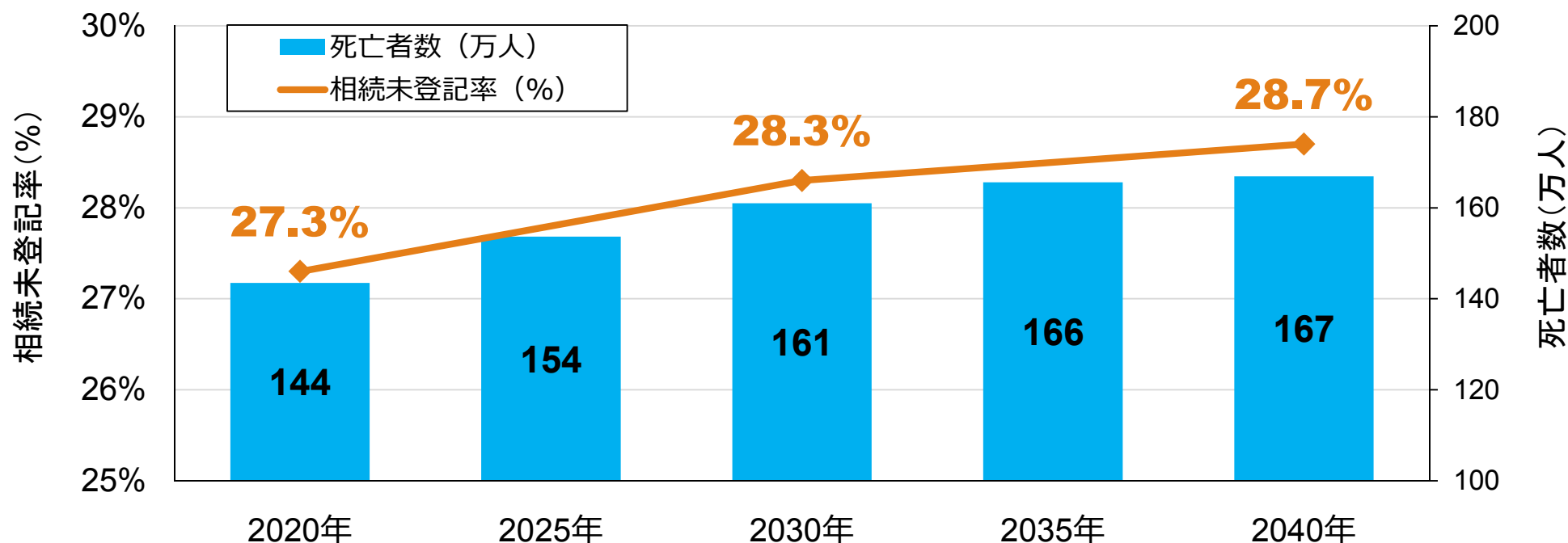
- ①地籍調査の対象地区の面積と、②地籍調査の対象地区が含まれる市区町村の土地面積の比率により、登記数と不明数を補正。
  - ・登記数(市区町村別) = 登記数(地籍調査の対象地区別) × (②/①)
  - ・不明数(市区町村別) = 不明数(地籍調査の対象地区別) × (②/①)
- 相関式の決定係数が比較的高かった「登記数(市区町村別)」⇔「総人口(市区町村別)」、「不明数(市区町村別)」⇔「65歳以上死亡者数(市区町村別)」との関係式から、全国の市区町村に拡大推計。



## <将来推計：相続未登記率と死亡者数>

# 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。



### <出所>

- 土地の相続登記意向に関するアンケート (所有者不明土地問題研究会)
- 日本の将来推計人口 平成24年1月推計 (国立社会保障・人口問題研究所)

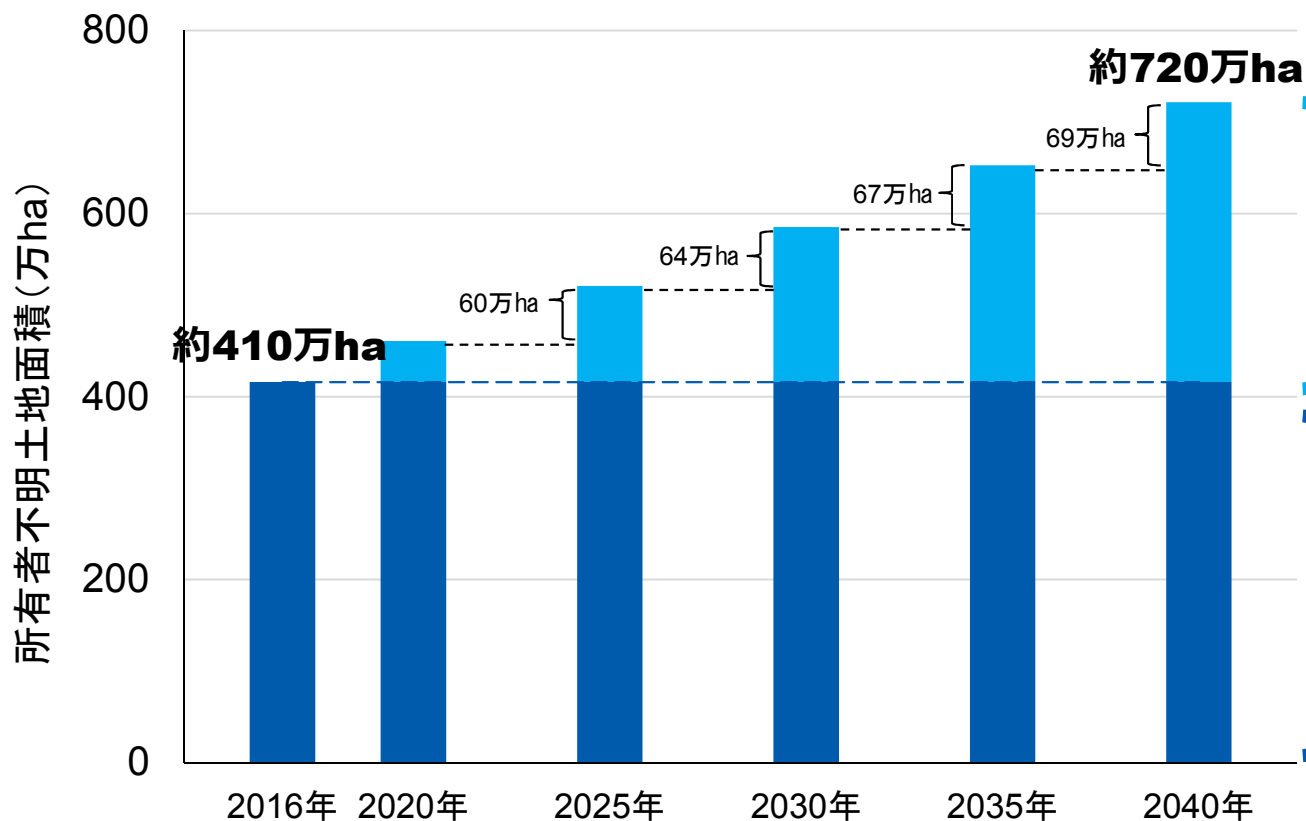
### <留意事項>

- ここでの相続未登記とは、①相続し登記する、②相続し売却する、③相続するが登記しない、④相続自体を放棄する、のうち、③または④の回答割合とした。また、将来の相続未登記率は、回答者の両親(現在の土地所有者)の年齢から、2020年(両親が80代以上である回答者)、2030年(70代)、2040年(60代以下)における回答結果を活用した。

## <将来推計:所有者不明土地面積の増加>

# 2040年の所有者不明土地面積は、約720万ha

- 所有者不明土地の増加防止に係る新たな取組が進まない場合、所有者不明土地は着実に増加。現在の所有者不明土地の探索が行われないとすると、2040年には**約720万haに相当**。(参考:北海道本島の土地面積:約780万ha)



### 新規の発生が予測される 所有者不明土地面積:約310万ha

#### <定義>

- ここでの「所有者不明」は、「土地の相続登記意向に関するアンケート調査」の結果、①相続し登記する、②相続し売却する、③相続するが登記しない、④相続自体を放棄する、のうち、③または④と回答し、相続未登記が想定される場合を計上。

#### <推計方法>

- 上記アンケート調査結果から得られた2020年、2030年、2040年の相続未登記率と、2040年までの死亡者数(予測)を活用して、相続未登記筆数を推計。
- 上記に、平成28年度地籍調査から得られた「筆数あたりの土地面積(平均)」を乗じて、所有者不明土地面積を推計。

### 2016年時点で存在している 所有者不明土地面積:約410万ha

#### <定義>

- ここでの「所有者不明」は、登記簿上の登記名義人(土地所有者)の登記簿上の住所に、調査実施者から現地調査の通知を郵送し、この方法により通知が到達しなかった場合を計上。

#### <推計方法>

- 平成28年度地籍調査の対象地域における、所有者不明率を「総人口、65歳以上死亡者数との相関関係」によって全国の市区町村に拡大推計。
- 地帯別(宅地、農地、林地)の土地面積に、それぞれの所有者不明率を乗じることで推計。
- 地帯別の土地面積は、各省の各種統計資料を組み合わせることで算出したもの(地帯毎の私有地面積)に、個人保有の比率を乗じて推計。

※ ここでの対象は、「所有者台帳(不動産登記簿等)により、所有者が直ちに判明しない、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地」であり、別途調査をすれば判明するケースも多く、対象地全てが直ちに問題というわけではない。

# 「所有者不明土地」の量的把握まとめ

## <① 2016年時点で存在している所有者不明土地:410万ha>

- 平成28年度地籍調査に基づき、総人口、65歳以上死亡者数との相関関係(いずれも市区町村別)を用いて、全国の市区町村に拡大した結果、不明率は約20%、**面積は約410万ha**(九州本島の土地面積を上回る水準)となった。

## <② 2040年までに新たに発生する所有者不明土地:約310万ha>

- 将来の死亡者数や2020~2040年に発生する相続未登記率に基づき、所有者不明土地面積の将来推計をした結果、新たに発生すると予測される面積は着実に増え、**2040年までには約310万ha**にのぼる。

## <③ 2040年の所有者不明土地:約720ha>

- 今後、死亡者数の増加や、今のまま相続意識の希薄化等が進行し、また、現在の所有者不明土地の探索が行われない場合、2040年の所有者不明土地面積は、**①と②を合わせて約720万ha**(北海道本島の土地面積に迫る水準)にまで増加する。

※ ここでの対象は、「所有者台帳(不動産登記簿等)により、所有者が直ちに判明しない、又は判明しても所有者に連絡が見つからない土地」であり、別途調査をすれば判明するケースも多く、対象地全てが直ちに問題というわけではない。

# 目次

---

1. 「所有者不明土地問題」について

2. 「所有者不明土地」の量的把握

**3. 「所有者不明土地」の経済的損失の試算**

4. 今後必要となる施策に関する提言

# 経済的損失の試算に関する前提・備考

- 所有者不明土地による経済的損失として考えられるコストや損失にあたる事項としては、以下の事項が考えられる。

## <1. 利活用しようとする場合のコスト・損失>

- (1)探索コスト(所有者探索に要する時間、費用):  
事業の用地取得(公共事業、民間事業)／地籍調査の所有者探索／その他(農地集約化、森林施業／徴税 等)
- (2)手続きコスト(財産管理人制度、土地収用法に基づく不明裁決制度による所有権取得に要する時間、費用):  
事業の用地取得(公共事業、民間事業)／その他(農地集約化、森林施業、徴税 等)
- (3)機会損失(事業を予定通り行っていれば得られたであろう利益の損失):  
公共事業／農地(農業生産上の損失)、森林(林業生産上の損失)／民有地の有効利用の阻害 等
- (4)災害復旧・復興時における潜在的なコスト(大規模災害後の用地取得ニーズが発生した際に要するコスト):  
災害の態様によって要するコストは様々だが、東日本大震災の復興に際し用地取得が課題化

## <2. 管理コスト等、恒常的に発生するコスト・損失>

- (1)管理コスト(外部不経済が生じた際に必要となるコスト):  
樹木等が繁茂した際の除却伐採等／不法投棄された廃棄物の処分費用 等
- (2)管理不行き届きによるコスト(本来発揮されるべき公益的機能等の損失):農地／森林
- (3)税の滞納

- 経済的損失の試算にあたっては、把握可能なデータの制約のもと、一定の仮定を置いた上で、算出可能な事項について試算した。なお、経済的損失の全体像を把握するには、試算方法やデータの収集等について、更なる検討が必要となる。



## <将来推計:所有者不明土地による経済的損失>

# 所有者不明土地の経済的損失は少なくとも約6兆円

(2017-2040年の累積)

- 算出可能なコスト・損失額を試算した結果、2016年単年での経済的損失は約1,800億円/年である。2040年までの所有者不明土地面積の増加等を考慮すると、2040年単年での経済的損失は約3,100億円/年にのぼり、累積では約6兆円に相当。
- 算出できなかった項目もあることから、実際はさらに大きな損失額となる可能性。

大項目		小項目	経済的損失(2017-2040年の累積)
1.	所有者不明土地を 利活用する場合の コスト・損失	(1)探索コスト	約500億円
		(2)手続きコスト	算出不可(一部(1)に含まれる)
		(3)機会損失	約22,000億円
		(4)災害発生時の潜在コスト	算出不可
2.	恒常的に発生する コスト・損失	(1)管理コスト	算出不可
		(2)管理不行き届きによるコスト	約36,000億円
		(3)税の滞納	約600億円
		合計	約59,100億円(約6兆円)

※ここでの経済的損失は、把握可能なデータの制約のもと、一定の仮定を置いた上で、算出可能な事項についてのみ行った試算の結果である点に注意が必要である。

# 目次

---

1. 「所有者不明土地問題」について

2. 「所有者不明土地」の量的把握

3. 「所有者不明土地」の経済的損失の試算

**4. 今後必要となる施策に関する提言**

# 所有者不明土地問題の解決に向けて、 今後必要となる施策に関する提言(全体像)

## 3つのあるべき社会の絵姿

所有者不明土地を  
円滑に利活用／  
適切に管理できる社会

所有者不明土地を  
増加させない社会

すべての土地について  
真の所有者が分かる社会

## 必要な施策

利活用・管理に係る制度等の見直し・創設、  
所有者探索の円滑化

各種制度等の円滑な活用のための環境整備

所有権移転の確実な捕捉

空地・空家、遊休農地、放置森林の利活用

土地所有者の責務の明確化、  
所有権を手放すことができる仕組みと受け皿の設置

「土地基本情報総合基盤」(仮称)の構築、活用

現代版検地を実施し、集中期間中に所有者の確定

## <あるべき姿1>

# 所有者不明土地を円滑に利活用 / 適切に管理できる社会

## (1) 利活用・管理に係る制度等の見直し・創設、及び所有者探索の円滑化

### 制度の見直し・創設

- 所有権取得、利用権設定に係る既存制度の合理化、拡充等
- 公共的事業のために一定期間の利用を可能とする制度の創設  
⇒一定期間の利用権を設定することで円滑に利用できる制度の創設
- 民間による都市開発等が円滑に行える制度の検討  
⇒民間の事業に対して個人の所有権を制限することから、慎重な検討が必要
- 共有や相隣関係のルールの見直し  
⇒共有地における同意要件(全員、半数以上等)の明確化、見直し

### 所有者の探索の円滑化

- 探索範囲の合理化と明確化
- 公的機関等の調査による所有者情報の集積・活用、利用範囲の拡大・連携  
⇒地籍調査の一層の推進  
⇒長期相続登記未了土地に関する調査推進  
⇒行政機関やインフラ事業者が所有する情報等のアクセス可能性の拡大、共有化

## (2) 各種制度等の円滑な活用のための環境整備

### マニュアル等の作成・更新

- 制度の見直し・創設に応じたマニュアル等の作成・周知
- 「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン」について、今後も改定を期待

### 人的サポート体制等の構築

- 所有者不明土地への対応を経験した人材によるサポート体制を国が構築
- 地方自治体等からの相談・依頼窓口を、各士業団体に構築

## <あるべき姿2>

# 所有者不明土地を増加させない社会

## (1) 所有権移転の確実な捕捉

### 相続登記等の促進

- 相続登記を含む死亡時の諸手続き一覧の配布等、死亡届受理時における相続登記等の働きかけ強化
- 法定相続情報証明制度の利用範囲の拡大
- 相続登記に係る登録免許税の減免

### 相続登記の実質的義務化

- 社会の基本ルールとしての登記の義務化を検討  
⇒有資格者を関与させる方策も検討
- 死亡届を踏まえて、登記に法定相続人について記録する制度の創設

## (2) 空地・空家、遊休農地、放置森林の利活用等

- 国土政策・都市政策としての検討、地理空間情報の活用
- 空地・空家の利活用推進(空き家バンク、ランドバンクの取組推進)
- 農地・森林の利活用推進

## (3) 所有者に責務を課すとともに、所有権を手放すことができる制度の検討

### 所有者への責務の明確化と意識の醸成

- 適切な利活用・管理を行う責務を、所有者に課す
- 責務概念を法律等に明記し、土地特性と共に周知  
⇒広報活動のほか、子どものうちからの社会への浸透も重要

### 土地を手放すことができる仕組みづくり

- 一次的な受け皿となる公的色彩を持った**新たな組織**を設置  
⇒業務のあり方や費用負担のあり方については検討が必要

☞ 詳細イメージについては、p.22に記載

## <あるべき姿3>

# わが国のすべての土地について真の所有者が分かる社会

## (1) 土地に関する情報基盤の構築等

### 「土地基本情報総合基盤」(仮称)の構築と活用

- 登記情報や固定資産税情報等の各種情報を連携させ、土地や所有者の情報を網羅する新たな情報基盤を構築  
⇒情報をオープンにする範囲等を慎重に検討することが必要
- また、複数分野の地理空間情報を重ね合わせることで、行政サービスの高度化、公共事業の円滑な実施を実現
- 相続登記情報の確実な反映や所有者情報の追記を行い、全ての土地について真の所有者が分かる社会を実現

☞「土地基本情報総合基盤(仮称)」の詳細イメージについては、p.23に記載

## (2) 真の所有者が不明である可能性の高い土地についての所有者の確定

### 所有者確定作業の戦略的实施

- 地理空間情報を活用して、所有者を確定させる必要性が高いエリアを抽出し、所有者不明である可能性が高い土地について、所有者の確定作業を戦略的に実施

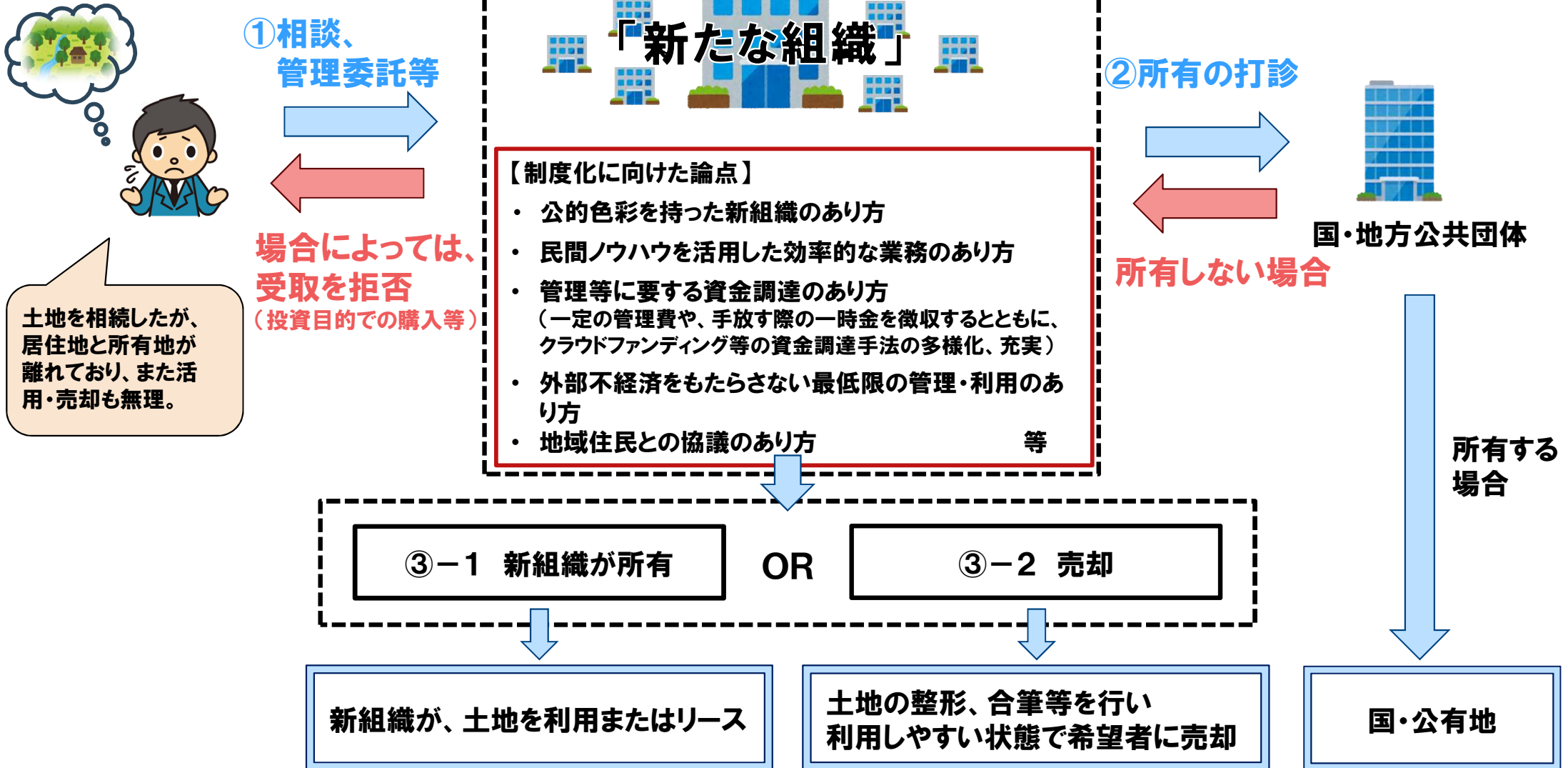
### 現代版検地の実施

- 所有者不明である可能性が高い土地を対象に、一定期間公告し、その間に申し出がなければ新たな組織が占有を開始し、一定期間経過後に所有権を取得するなど、集中期間を設けて所有者を確定させる大胆な取組が必要

☞「現代版検地」の詳細イメージについては、p.24に記載

**所有者不明土地問題が手をつけられない問題とまで大きくなっていない今こそ、  
国土の適切な利活用・管理に係る施策を進め、将来にわたって国土を守ることが、  
我々の世代に課せられた責務**

# 所有権を手放すことができる仕組みと受け皿イメージ

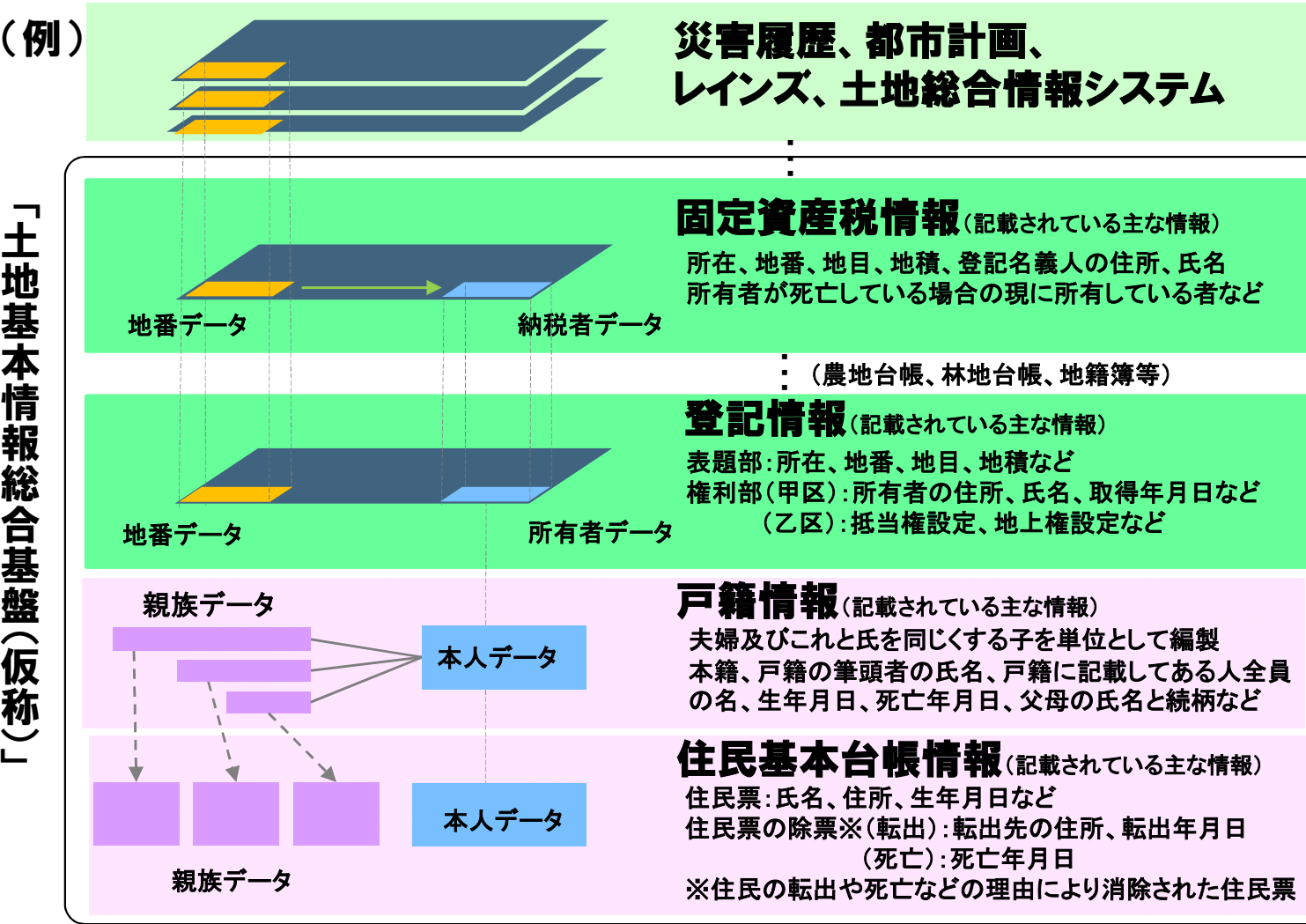


④ □ に至るまでの間、新たな組織はその土地を最低限の管理

# 「土地基本情報総合基盤」(仮称)イメージ

## 情報連携によって期待される効果

- 1 地番データを連携させることで、納税者データと所有者データの突き合わせを実施  
⇒ 所有者に関する情報が増える
- 2 所有者データと本人データを連携させ、所有者の生存の有無や現在の居住地を確認  
所有者が転出していた場合には、住民基本台帳や戸籍の附票の情報を通じて、現在の居住地が分かる  
⇒ 所有者探索が容易となる  
(所有者が死亡していた場合には、親族データから法定相続人も判明する)
- 3 地理空間情報の重ね合わせにより、防災等の行政サービスの高度化が期待されるほか、所有者確定エリアの優先順位付け、空家・空地の利活用に活用することにより、所有者不明土地の戦略的解消に役立つ



「土地基本情報総合基盤(仮称)」

### ※ 基盤構築の留意点

- ・上記はあくまで例であり、どの情報を基盤に組み入れるかは慎重な検討が必要。
- ・情報をオープンにする範囲(どこまで見せるのか、誰に見せるか)については、個人情報の扱い方の観点(目的に応じた必要最低限の情報や個人情報の集約のあり方)にも留意しつつ、慎重に検討することが必要。
- ・システムの構築に係るコストとのバランスに留意が必要。
- ・土地の所有者に関して現存する基本的な情報を総合化した情報基盤が構築され、相続人が特定でき、本籍が判明できるようになった場合、現在の居住地確認について、住民基本台帳ではなく、戸籍の附票も活用できる。 23



# 現代版検地イメージ

不明土地  
が存在



真の所有者  
が不明である  
可能性が  
高い土地

集中期間

土地の所有者を確認

所有者を確定

(例えば、一定期間の公告)



所有者である旨の申し出があった場合  
書類での審査等を踏まえ、所有者を確定する

申し出がなかった場合

(大胆な取組例)  
新たな組織が占有を開始



一定期間経過後、所有権を取得\*

※取得時効の制度などを参考に制度を検討

わが国のすべての土地  
について真の所有者が  
分かる社会の実現

全ての土地所有者の判明に  
伴い、様々な土地の利活用が  
円滑に進む。  
所有者探索の負担が減る  
ことから、地籍整備が迅速に  
進むことが期待される

- 明治時代の公園の更新
- 「土地基本情報総合基盤」  
(仮称)の信頼性向上

※ 留意点) 権利者保護やコストなど各種観点からの慎重な検討が必要。

**ご清聴いただき、ありがとうございました。**