

「新たな土地法制の検証と普及に向けた連携」研究プログラム
拡大研究会

土地制度の見直しと今後の課題

2025年2月8日

吉原祥子



東京財団政策研究所
THE TOKYO FOUNDATION FOR POLICY RESEARCH

制度見直しの契機——所有者不明土地問題

- 定義：不動産登記簿により所有者が直ちに判明しない土地
所有者が判明しても、その所在が不明で連絡がつかない土地

出典：法務省民事局「[令和3年民法・不動産登記法改正、相続土地国庫帰属法のポイント](#)」（令和6年8月版）1頁

- 関心の高まりの契機：東日本大震災（2011年3月11日）

- 背景：これまで相続登記の申請は任意（→令和6年4月より義務化）
人口減少・高齢化、土地利用ニーズの低下、所有意識の希薄化、等

➔ 相続登記のインセンティブの低下、登記簿情報と実態の乖離（かいり）

⇒ 「所有者不明」

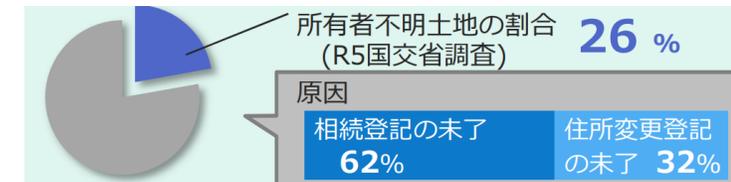
放置された空き地・空き家の社会問題化

問題の所在

■ 所有者不明土地の割合（令和5年度）

不動産登記簿上で所有者の所在が確認できない土地 <所有者不明土地の外縁>	25.6%
探索の結果、最終的に所有者の所在が不明な土地 <最狭義の所有者不明土地>	0.26%

出典：国土交通省政策統括官付地理空間情報課資料をもとに作成



出典：法務省民事局「[令和3年民法・不動産登記法改正、相続土地国庫帰属法のポイント](#)」（令和6年8月版）1頁

「探索をすればほとんど判明するのだから、大した問題ではないのでは？」

「探索」 = 戸籍や住民票などをたどって所有者の所在や相続人を調査

- ➔ 行政コストや社会的コスト（費用・時間）のかかり増し
- 土地利用への支障（例：震災復興、耕作放棄地対策、空き家対策）
- 探索コストは「利用する側」が負担

所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法

国土交通省
 【平成30年制定・令和4年改正】
 ※令和3年民法改正関係は令和5年4月施行

1. 所有者不明土地を円滑に利用する仕組み

地域福利増進事業の実施

地域住民等のための事業(事業主体は限定なし)について
 都道府県知事が公益性等を確認

公告・縦覧(2月)

※ 対象事業は法律で限定列挙

都道府県知事が所有者不明土地の使用権設定を裁定
 上限10年/一部事業20年

(期間は延長可能・満了後は土地を原状回復)



(出典) 杉並区
 ポケットパーク(公園)



(出典) 農研機構
 直売所(購買施設)



再エネ発電設備 など

土地収用法の特例

公共事業について国・都道府県知事が事業認定

※ 対象事業は法律で限定列挙

都道府県知事が所有者不明土地の収用を裁定

2. 所有者不明土地を適正に管理する仕組み

管理適正化の代執行

管理不全の所有者不明土地について
 市町村長が確知所有者に勧告・命令



豪雨の度に
 土砂崩れが多発

確知所有者がいない場合、
 権限上実施できない場合等は

市町村長が代執行



瓦礫の放置

民法の財産管理制度の特例

国・地方公共団体が所有者不明土地について
 民法に基づく管理命令等を裁判所に請求

※ 利害関係にかかわらず請求が可能(特例)

裁判所が所有者不明土地管理人等を選任
 管理人による管理を実施(裁判所の許可があれば売却も可)

対象: 所有者不明土地管理制度、管理不全土地管理制度(一定の場合)、
 所有者不明建物・管理不全建物管理制度(土地と併せて請求)、
 相続財産管理制度、不在者財産管理制度

3. 所有者の探索を合理化する仕組み

所有者探索の範囲を合理化・明確化 固定資産課税台帳などを利用可

4. 所有者不明土地対策の推進体制を強化する仕組み

※所有者不明土地発生抑制のための低未利用土地対策も対象

所有者不明土地対策計画の作成制度
 (市町村作成・計画に基づく事業を国が予算補助)

所有者不明土地対策に取り組む法人の指定制度
 (市町村長指定・法人に公的信用力を付与)

出典：国土交通省「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法の概要」1頁

土地基本法の改正の概要

※土地基本法等の一部を改正する法律(令和2年法律第12号)による改正

人口減少社会に対応し、土地の適正な「利用」「管理」の確保の観点から土地政策を再構築
⇒法全般(「目的」「基本理念」「責務」「基本的施策」)で、周辺に悪影響を与えないように「管理」をすることの重要性等を明確化

目的

課題: 人口減少下での地域の活性化、持続可能性の確保

- ①土地・不動産の有効活用
(既に利用されているものの最適活用、低未利用のもの創造的活用)
- ②防災・減災、地域への外部不経済の発生防止・解消
(所有者不明土地対策、管理不全土地対策等)

基本理念・責務

- 土地の適正な「利用」「取引」とともに適正な「管理」を確保
- 土地所有者等の責務を明確化
(登記等権利関係の明確化、境界の明確化に関する規定を追加)

基本的施策

- 土地の適正な「利用」及び「管理」を確保する観点から「基本的施策」を見直し
(低未利用土地対策、所有者不明土地対策に関する規定を追加)

土地基本方針(新設)

- 「基本的施策」の具体的な方向性を明示
 - ・土地に関する計画制度に管理の観点を追加
 - ・低未利用土地、所有者不明土地を含め土地の需要喚起と取引のマッチング、有効利用の誘導、管理不全土地対策の促進等を図る取組の推進
 - ・既存ストック等の円滑な取引に資する不動産市場整備の推進
 - ・地籍調査の円滑化・迅速化、不動産情報の充実・最新化等を図る取組を通じた情報基盤の整備等

所有者不明土地の発生を予防する方策

不動産登記法の改正

相続に関する情報の更新を図る方策

【背景】 相続登記がされないため、登記名義人の相続人（所有者）の探索に時間と費用が掛かり、用地買収等が妨げられるなどの指摘がある

①相続登記の申請を義務化

R6.4.1施行

- 不動産を取得した相続人に対し、その取得を知った日から3年以内に相続登記の申請をすることを義務付ける
- 施行日前の相続でも、未登記であれば、義務化の対象（3年間の猶予期間あり）
- 「正当な理由」がないのに申請を怠ったときは、10万円以下の過料の適用対象
- 「相続登記の申請義務化の施行に向けたマスタープラン」（令和5年3月公表）の方針に沿って運用

②登記名義人の死亡等の事実の公示

R8.4.1施行

- 登記官が他の公的機関（住基ネットなど）から死亡等の情報を取得し、職権で登記に表示する（符号で表示）
- ⇒ 登記で登記名義人の死亡の有無の確認が可能に

申請義務の簡易な履行手段

R6.4.1施行

相続人申告登記の新設

- ・ 相続人が、登記名義人の法定相続人である旨を申し出る（オンラインでも可）。申請義務の履行手段の一つ（単独で申告可・添付書面も簡略化・非課税）
- ⇒ 相続登記の申請義務を簡易に履行することが可能

* 登記官がその者の氏名及び住所等を職権で登記する（持分は登記されない報告的登記）

相続登記の負担を軽減

登録免許税の免税措置

- ・ 価額が100万円以下の土地に係る相続登記等について、登録免許税の免税措置を実施中（令和7年3月31日まで）

相談体制の充実

- ・ 全国の法務局で相続登記の手続案内を実施
- ・ 専門資格者団体と連携して相談先情報を提供

登記漏れの防止

R8.2.2施行

所有不動産記録証明制度の新設

- ・ 特定の者が名義人となっている不動産の一覧を証明書として発行
- ⇒ 相続登記が必要な不動産の把握が容易に
- ※ 自己所有不動産の一般的確認方法としても利用可能

自治体との連携

国民に身近な自治体と連携した広報

- ・ 自治体の「おくやみリスト」等に相続登記に関する情報を追加
- ・ 固定資産納税通知書の送付と併せて新制度に関する資料を提供 など

3

所有者不明土地の利用の円滑化を図る方策

R5.4.1施行

民法の改正

土地・建物の管理制度の創設

- ▶ 現行の不在者財産管理人・相続財産管理人は、人単位で財産全般を管理する必要があり、非効率になりがち
- ▶ 所有者が判明していても、管理されないことによって危険な状態になることもある

○ 所有者不明土地・建物の管理制度の創設

財産管理制度の見直し

- ・ 個々の所有者不明土地・建物の管理に特化した新たな財産管理制度を創設する。
※ 裁判所が管理命令を発令し、管理人を選任（裁判所の許可があれば売却も可）
⇒ 所有者不明土地・建物の管理を効率化・合理化する。

○ 管理不全土地・建物の管理制度の創設

- ・ 所有者が土地・建物を管理せずこれを放置していることで他人の権利が侵害されるおそれがある場合に、管理人の選任を可能にする制度を創設する。
⇒ 管理不全化した土地・建物の適切な管理が可能となる。

不明共有者がいる場合への対応

- ▶ 不明共有者がいる場合には、利用に関する共有者間の意思決定や持分の集約が困難

○ 共有物の利用の円滑化を図る仕組みの整備

共有制度の見直し

- ・ 裁判所の関与の下で、不明共有者等に対して公告等をした上で、残りの共有者の同意で、共有物の変更行為や管理行為を可能にする制度を創設する。
- ・ 裁判所の関与の下で、不明共有者の持分の価額に相当する額の金銭の供託により、不明共有者の共有持分を取得して不動産の共有関係を解消する仕組みを創設する。
⇒ 不明共有者がいても、共有物の利用・処分を円滑に進めることが可能になる。

遺産分割長期未了状態への対応

- ▶ 長期間放置された後の遺産分割では具体的相続分に関する証拠等が散逸し、共有状態の解消が困難

○ 長期間経過後の遺産分割の見直し

相続制度の見直し

- ・ 相続開始から10年を経過したときは、個別案件ごとに異なる具体的相続分による分割の利益を消滅させ、画一的な法定相続分で簡明に遺産分割を行う仕組みを創設する。
⇒ 遺産分割長期未了状態の解消を促進する。

隣地等の利用・管理の円滑化

- ▶ ライフラインの導管等を隣地等に設置することについての根拠規定がなく、土地の利用を阻害

○ ライフラインの設備設置権等の規律の整備

相隣関係規定の見直し

- ・ ライフラインを自己の土地に引き込むための導管等の設備を他人の土地に設置する権利を明確化し、隣地所有者不明状態にも対応できる仕組みも整備する。
⇒ ライフラインの引込みを円滑化し、土地の利用を促進する。

所有者不明土地の発生を予防する方策

相続土地国庫帰属法

相続等により取得した土地所有権を国庫に帰属させる制度の創設

R5.4.27施行

背景

- ① 土地利用ニーズの低下等により、土地を相続したものの、土地を手放したいと考える者が増加
- ② 相続を契機として、土地を望まず取得した所有者の負担感が増しており、管理の不全化を招いている



国庫帰属制度
(法務省HP)

- 相続又は遺贈（相続人に対する遺贈に限る。）により取得した土地を手放して、国庫に帰属させることを可能とする制度を創設する ⇒ 将来的に土地が所有者不明化し、管理不全化することを予防することが可能になる
- 管理コストの国への転嫁や土地の管理をおろそかにするモラルハザードが発生するおそれを考慮して、**一定の要件を設定**し、法務大臣が要件について審査を実施

(1) 土地の要件 法令で定められた**通常の管理又は処分をするに当たり過分の費用又は労力を要する土地**は不可

- ア 建物や通常の管理又は処分を阻害する工作物等がある土地
- イ 土壤汚染や埋設物がある土地
- ウ 危険な崖がある土地
- エ 権利関係に争いがある土地
- オ 担保権等が設定されている土地
- カ 通路など他人によって使用される土地 など

(2) 負担金等 土地の性質に応じた標準的な管理費用を考慮して算出した10年分の土地管理費相当額の**負担金**の納付が必要 ※その他申請時に、審査に要する実費等を考慮して政令で定める審査手数料（一筆14,000円）の納付も必要

右記以外の土地	一部の市街地（注1）の 宅地	一部の市街地（注1）、 農用区域等の 田、畑	森林
面積にかかわらず、 20万円	面積に応じ算定（注2） (例) 100㎡：約55万円 200㎡：約80万円	面積に応じ算定（注2） (例) 500㎡：約72万円 1,000㎡：約110万円	面積に応じ算定（注2） (例) 1,500㎡：約27万円 3,000㎡：約30万円

注1：都市計画法の市街化区域又は用途地域が指定されている地域 注2：面積の単純比例ではなく、面積が大きくなるにつれて1㎡当たりの負担金額は低くなる

手続イメージ



① 承認申請

【申請権者】

相続又は遺贈（相続人に対する遺贈に限る）により土地を取得した者

② 法務大臣（法務局）による
要件審査・承認



- ・ 実地調査権限あり
- ・ 国有財産の管理担当部局等に調査への協力を求めることができる
- ・ 地方公共団体等に対して、情報提供を求めることができる
- ・ 国や地方公共団体に対して、承認申請があった旨を情報提供し、土地の寄附受けや地域での有効活用機会を確保

③ 申請者が10年分の土地管理費相当額の**負担金**を納付

④ **国庫帰属**

帰属後は、管理庁（財務省・農林水産省）が国有財産として管理

基底にある考え方——「地域」への期待

「人口減少等に伴う社会経済状況の変化に伴い、適切に管理されない土地が増加する中で、（略）土地の利用・管理に関する制度・施策を再構築する必要があり、その前提として、所有者、近隣住民・地域コミュニティ等、地方公共団体、国などの土地に関係する者の適切な役割分担を明らかにすべきである。」

出典：国土審議会土地政策分科会特別部会「[とりまとめ](#)」平成31年2月、8頁（下線・太字は発表者）



- 所有者の責務を明確化するとともに、所有者がその責務を十分に果たせない場合に所有者を補完するアクターとして、「所有者以外の者」、具体的には、行政（とくに地域に最も近い市町村）と民間（近隣住民・地域コミュニティ等）の役割を導出。
- 「所有者による利用」から「所有者以外の者による管理」まで政策の射程を拡大



土地所有者、行政（とくに市町村）、近隣住民・地域コミュニティ等のそれぞれが取り得る方策を拡充

基底にある考え方——「地域」への期待

■ 土地の適正な利用・管理に向けた近年の立法

手法	主体 所有者	所有者以外の者	
		市町村	近隣住民・地域コミュニティ等
公法系法制	適正な利用・管理 (所有者の責務)	地域福利増進事業	
		(市町村長が指定→)	所有者不明土地利用円滑化等推進法人
		所有者不明土地対策計画の作成	(←推進法人から提案可)
		管理不全の所有者不明土地に対する市町村長による勧告・命令・代執行	—
民事基本法制	相続登記の申請義務化 相続土地国庫帰属制度	所有者不明土地管理命令 管理不全土地管理命令 (←推進法人から市町村長に対して要請可)	

出典：発表者作成

施行後の状況

① 地域福利増進事業（利用の円滑化策）

- 2019年（平成31年）6月施行、裁定件数3件（新潟県粟島浦村、山形県酒田市、神奈川県横須賀市）（2024年6月時点）

出典：国土交通省土地政策審議官グループ資料



モデル事業の例①
花屋敷山手町をよくする会（兵庫県川西市）
（2023年9月、発表者撮影）

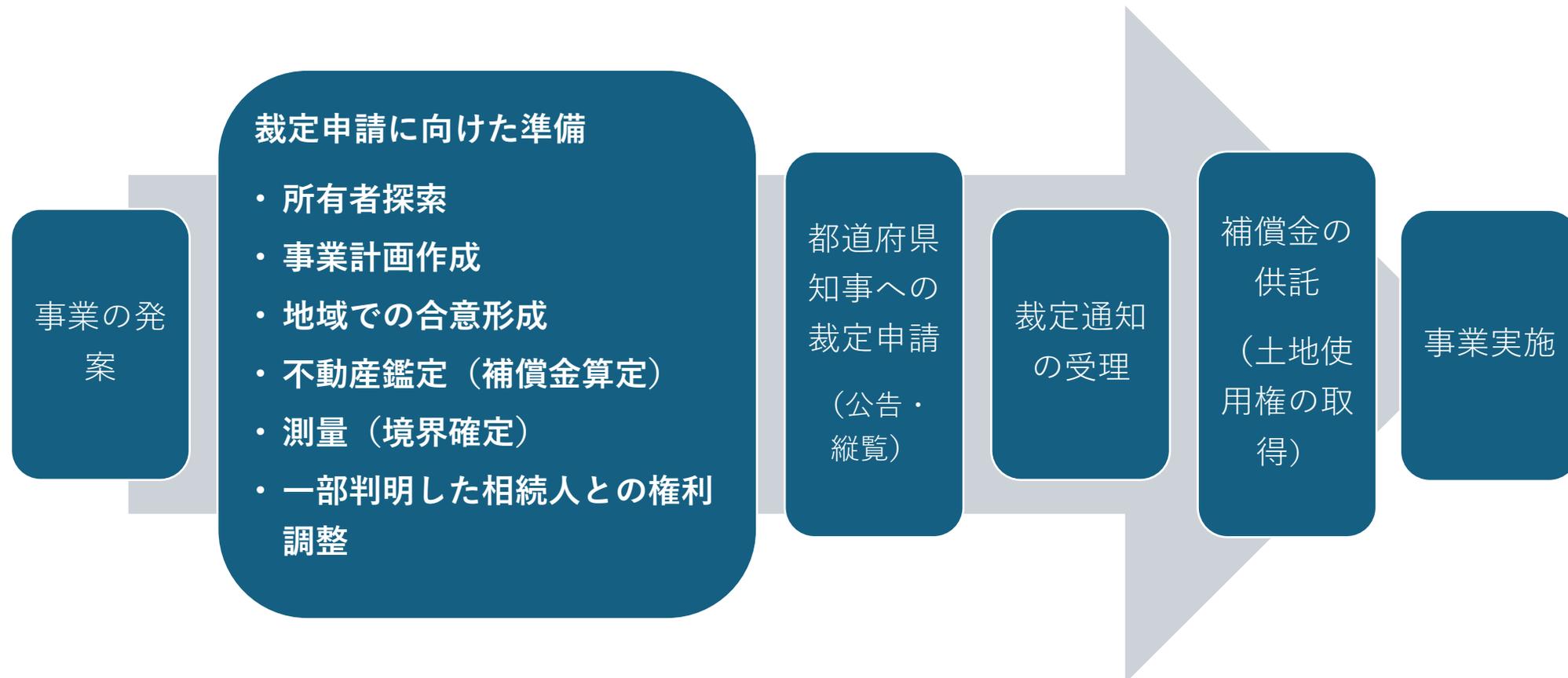


モデル事業の例②
一般社団法人みどり福祉会（新潟県田上町）
（2023年10月、発表者撮影）

施行後の状況

① 地域福利増進事業（利用の円滑化策）

■ 事業開始までの流れーひとたび所有者不明になった土地を活用する大変さ



出典：発表者作成

施行後の状況

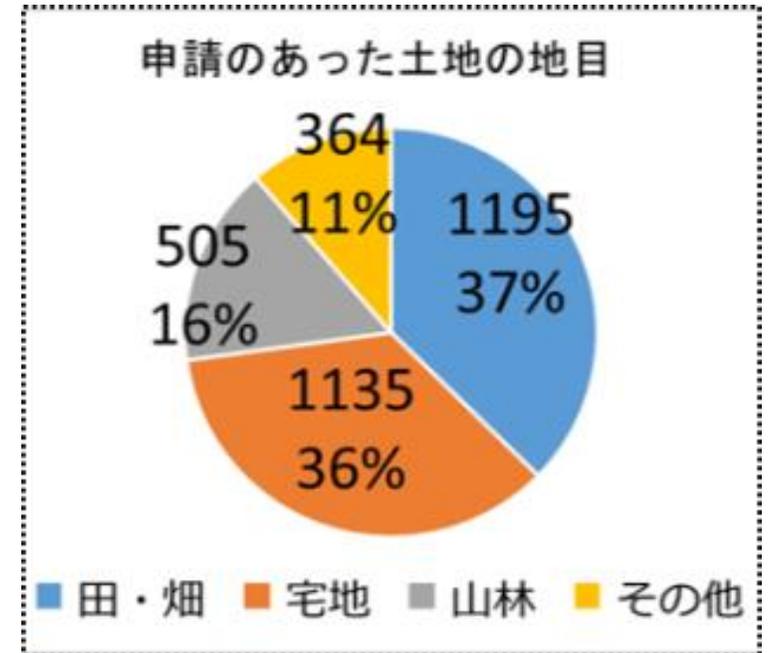
② 相続土地国庫帰属制度（発生予防策）

■ 実績（2024年12月31日現在）：

- 申請件数：3,199件（右図）
- 帰属件数：1,186件
内訳：宅地466件、農用地363件、森林50件、その他307件

■ 延べ相談件数：32,943件（2024年8月31日現在）

所有者のニーズの高さ



今後の課題

① さらなる制度見直し

□ 予防の重要性

- ひとたび所有者不明となった土地を第三者が解決する難しさ
- 課題解決には、「所有者（相続人）が自ら行動すること」と「支援策」の両方が必要

■ 「土地を手放す」方策の多様化

- 相続土地国庫帰属制度は“最終手段”
- 民間の流通の仕組みの重要性

災害対策としての重要性：長期相続登記未了や未登記家屋による公費解体の遅れ（能登半島地震）

■ 所有者探索（相続人調査）実務の負担低減

- 探索実務のサポート強化（案：法務局「長期相続登記等未了土地解消事業」の対象の拡充）
- 戸籍証明書等の職務上請求のオンライン化

参考：規制改革推進会議「[規制改革推進に関する中間答申](#)」令和6年12月25日

■ 権利関係の明確化

- 数次相続（多数共有）の抜本的な解決策
- 相続放棄制度のあり方の見直し

今後の課題

② 役割分担と相互補完

■ 「所有者以外の者」への期待と現実

- 地域コミュニティ等への期待 ↔ 担い手、資金、専門性の課題
- 市町村への期待 ↔ 体制・予算、担当課の課題、異動、住民の財産に関与することへの逡巡
(ない or 複数)

■ 連携窓口の重要性 ～ 制度と現場の“橋渡し”

- 土地政策推進連携協議会（国交省所管、全国10地区）
- 相続土地国庫帰属制度の窓口（法務局全国50か所）
- 民間団体（所有者不明土地利用円滑化等推進法人、等）

- ・コーディネータ
- ・専門性
- ・継続性

■ 専門の資格者の重要性

- 相続や不動産に関する専門性が必須な政策課題
- 他方、資格者にとっても複雑で時間のかかる事案（多数共有等）は負担大。人材の不足・偏在も。

人口減少時代の新たな土地ガバナンス構築を
一連の制度見直しはその土台

参考文献

荒井達也『Q&A 令和3年民法・不動産登記法改正の要点と実務への影響』日本加除出版、2021年

——「令和3年民法改正後の現状と課題」ジュリスト、2025年2月号

——「嫌われ者の帰属法——土業は相続土地国庫帰属制度にどう向き合うべきか？——」家庭の法と裁判、2025年2月号

松尾弘『物権法改正を読む:令和3年民法・不動産登記法改正等のポイント』慶應義塾大学出版会、2021年

村松秀樹・大谷太『令和3年 改正民法・改正不登法・相続土地国庫帰属法』金融財政事情研究会、2022年

山野目章夫『土地法制の改革:土地の利用・管理・放棄』有斐閣、2022年

吉原祥子「相続土地国庫帰属制度の現状と課題——新たな土地ガバナンスの可能性」ジュリスト、2025年2月号

——「[新たな土地法制と『地域』への期待——国による窓口機関の設置と人材確保が急務](#)」東京財団ウェブサイト、2024年3月

——「国土管理・土地利用と『地域』」法律時報、2023年9月号

——「[改正所有者不明土地法の活用に向けて——地域福利増進事業から見える根本課題——](#)」土地総合研究、2022年夏号

——『人口減少時代の土地問題 - 「所有者不明化」と相続、空き家、制度のゆくえ』中公新書、2017年

東京財団ウェブサイト（特集ページ）「[所有者不明土地問題と政策動向——新たな土地制度の普及へ](#)」