

【解説動画】

所有者不明土地問題と政策動向

第1回 所有者不明土地問題とは？

「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

吉原祥子（研究代表者）



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

本動画の目的

- 所有者不明土地問題とは？
- 国はどのような政策を打ち出してきたか？
- 基底にある考え方とは？
- 施行後の状況は？
- 今後の課題は？

——これらの点についてわかりやすく解説します。

所有者不明土地問題とは？——土地制度見直しの契機

■ 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）

「登記事項証明書」の例
出典：法務省ウェブサイト「[不動産登記のABC](#)」

問題の背景——不動産登記制度

■ 制度的背景：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）

■ 社会的背景：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

➔ 相続登記のコスト > 資産価値

相続登記のインセンティブの低下、放置傾向

登記簿情報と実態の乖離（かいり）⇒ 「所有者不明」

放置された空き家・空き地の社会問題化

自治体担当者の声：

- 「土地の売買等も沈静化しており、正しく相続登記を行っていなくても当面実質的問題が発生しないケースが増えている」
- 「相続人が地元に残っていない。山林・田畑について、所有する土地がどこにあるかわからない方が多い」
- 「土地は利益となる場合よりも負担（毎年の税金）になる場合が多いので、相続人も引き受けたがらない」

出典：東京財団報告書「[土地の『所有者不明化』——自治体アンケートが示す問題の実態](#)」2016年、19-20頁

問題の背景——土地制度の転換期

【社会の変化】

- 人口減少、高齢化（相続増加）
- 空き家・空き地増加
- 「土地を手放したい」ニーズの高まり（※1）
- 経済活動のグローバル化（国際的な不動産投資）
- 不在地主の増加（地域外、国外）（※2）

【従来の土地制度】

- 人口増加
- 土地は資産
- 「所有者はわかっている」前提
- 「国内」「過剰利用」への対応中心
- 強い所有権（※3）
- 地籍調査の遅れ（進捗率53%）
- 安全保障上の対策は不十分

※3 「土地の所有権は、法令の制限内において、その土地の上下に及ぶ」（民法207条）⇒農地以外は売買規制なし

※1 「土地を所有することに負担を感じたことがある又は感じると思う」42%（出典：「平成30年度版土地白書」121頁）。土地を所有する世帯のうち、土地を国庫に帰属させる制度の利用を希望する世帯20%（出典：法務省「土地所有権放棄制度の利用見込等に関する調査について」2020年）

※2 「（東京23区では）外国に住所を有する納税義務者数は、ここ6年で8倍と飛躍的に増大」（平成25年2,162人→平成31年17,432人）（出典：「資産評価情報」234号別冊、2020年1月、34頁・53頁）

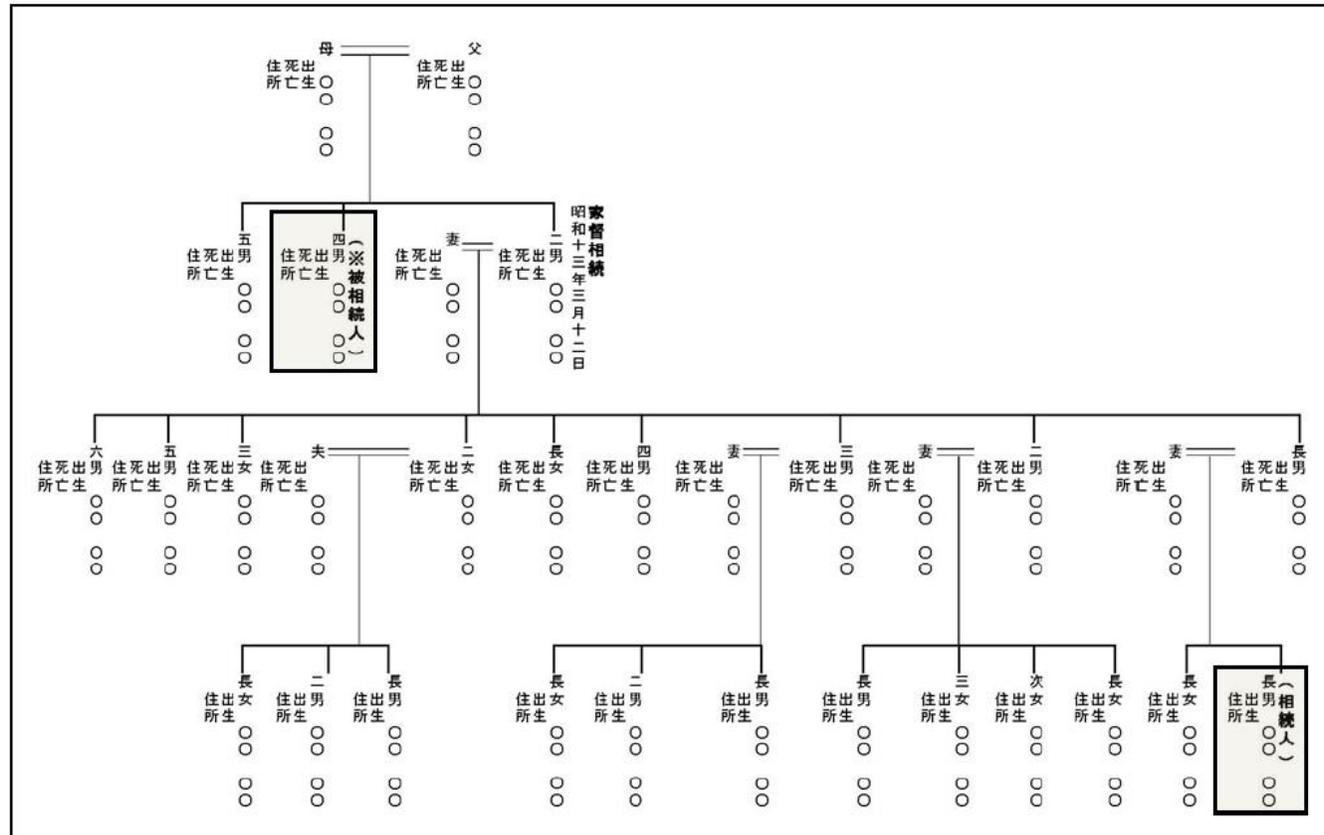
【課題の出現】

- 所有者不明土地問題
- 安全保障上の懸念
- 災害復旧の遅れ

いずれも構造的な問題
市場での解決は困難

相続登記をしないと...

■ 時間の経過とともに、法定相続人は鼠算式に増加



図：相続関係説明図の例

出典：関係者提供



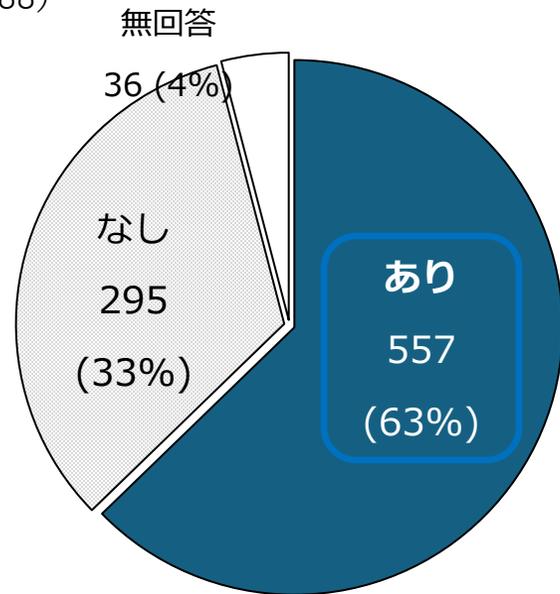
写真：所有者不明土地（左手前）のために河川整備事業が中断した事例（筑後川水系早津江川）（2019年1月、発表者撮影）

問題の規模

①東京財団の自治体アンケート調査

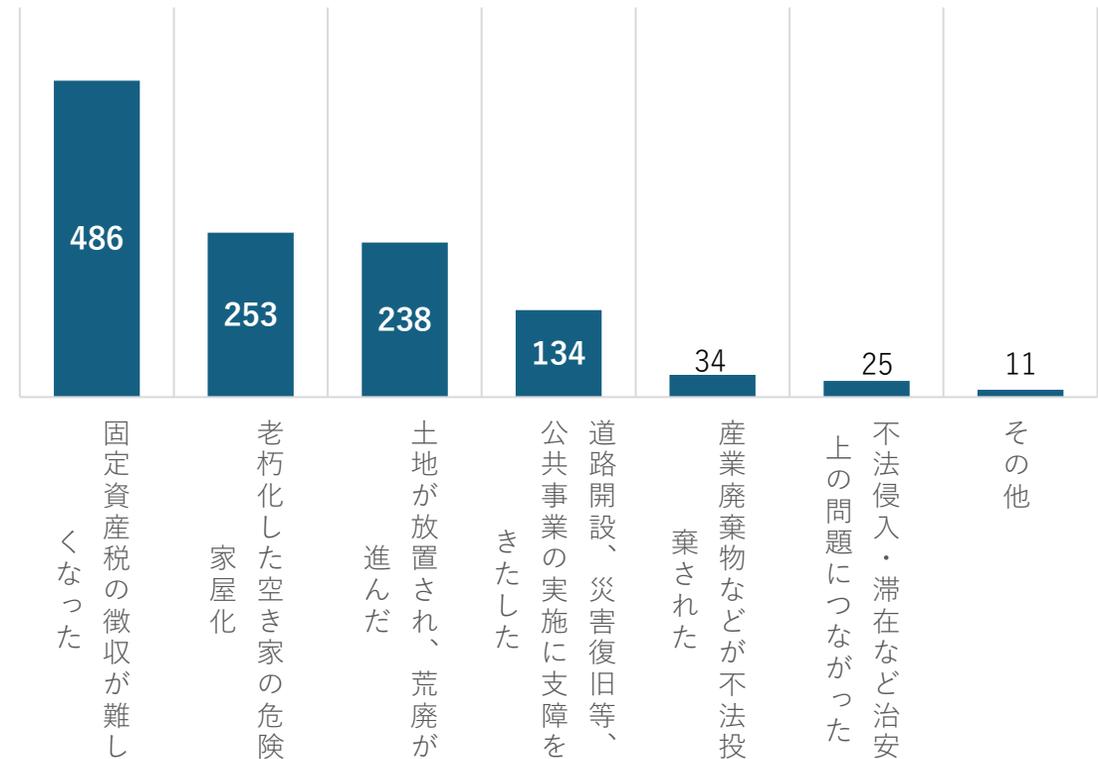
■ 「所有者不明化」による問題発生の有無

(N=888)



「所有者不明化」による具体的な問題

(N=557, M.T.=212%)



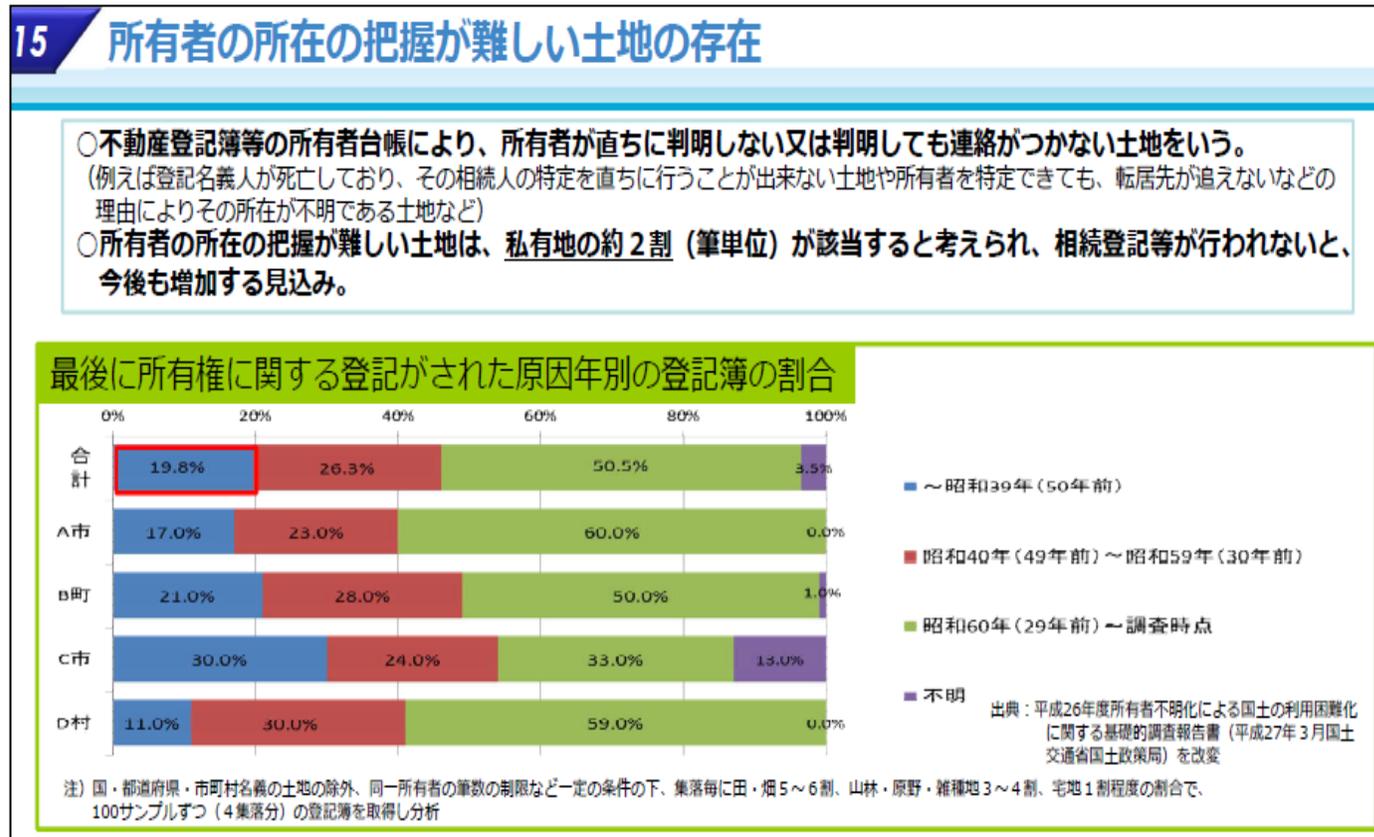
2014年秋実施。全国888自治体より回答（回答率52%）

出典：東京財団報告書「[土地の『所有者不明化』——自治体アンケートが示す問題の実態](#)」2016年（平成28年）3月、10-11頁

問題の規模

②国土交通省の推計

- 「所有者の所在の把握が難しい土地は、私有地の約2割」
「相続登記等が行われないと、今後も増加する見込み」



出典：国土交通省国土管理専門委員会第1回会合(平成28年9月15日)資料6「[人口減少下の国土利用・管理の検討の方向性](#)」15頁

問題の規模

③法務省の調査

- 最後の登記から50年以上経過しているものは中小都市・中山間地域で26.6%

※割合は累積値

	最後の登記から90年 以上経過しているもの	最後の登記から70年 以上経過しているもの	最後の登記から50年 以上経過しているもの
大都市 (所有権の個数：24,360個)	0.4%	1.1%	6.6%
中小都市・中山間地域 (同上：93,986個)	7.0%	12.0%	26.6%

出典：法務省ウェブサイト「[不動産登記簿における相続登記未了土地調査について](#)」（平成29年6月6日）

問題の規模

④民間有識者会議の推計

- 「所有者不明率は2割」 「経済的損失は約6兆円（2017-2040年の累積）」

<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。

<宅地での分析例>
 総人口と不動産登記数の関係

<宅地での分析例>
 65歳以上死亡者数と所有者不明数の関係

<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て推計。
- 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。
- 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。

<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。

出典：所有者不明土地問題研究会（座長：増田寛也氏）「最終報告概要」平成29年12月13日、10頁・16頁

問題の規模

⑤農林水産省の調査

■ 全農地面積の約2割が相続未登記のおそれ

相続未登記農地（注1）	51万9,689ha （うち遊休農地 2万9,105ha）
相続未登記のおそれのある農地（注2）	50万9,412ha （うち遊休農地 2万8,524ha）
合計	102万9,101ha （うち遊休農地 5万7,629ha（注3））

（注1） 登記名義人が死亡していることが確認された農地。

（注2） 登記名義人の市町村外転出、住民票除票の不存在等により、住民基本台帳上ではその生死が確認できず、相続未登記となっているおそれのある農地。

（注3） 相続未登記農地等における遊休農地の面積については、12市町村では集計ができなかったため、結果に含まれず。

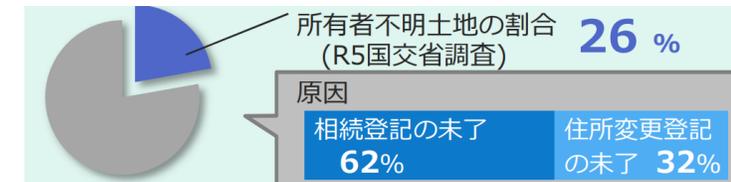
出典：農林水産省「[相続未登記農地等の実態調査の結果（令和4年3月時点）](#)」

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

制度見直しの大きな流れ

2010年代前半～

問題認識の時期

(東日本大震災の発生、空き家問題の顕在化)

2010年代後半～

政策決定の時期

(土地政策と民事基本法制の両面からの制度見直し)

2020年代～

政策実施の時期

(制度の周知、適切な運用、更なる改革)

