

【解説動画】

所有者不明土地問題と政策動向

第2回 国はどのような政策を打ち出してきたか？

「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）



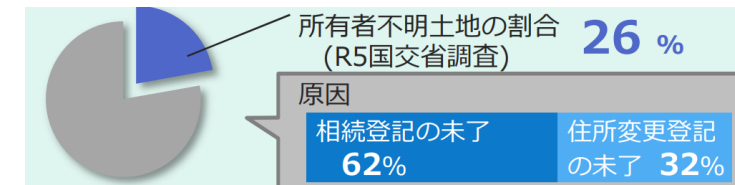
東京財団政策研究所
THE TOKYO FOUNDATION FOR POLICY RESEARCH

問題の所在 (前回の動画より)

■ 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（前回の動画より）

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）



主な制度見直し——利用の円滑化と発生予防

- **2018年**（平成30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の制定**
（以下、所有者不明土地法）（2022年改正）

- **2020年**（令和2年） **土地基本法の改正**

- **2021年**（令和3年） **民事基本法制の見直し**
 - ① 不動産登記法の改正
 - ② 民法の改正
 - ③ 相続土地国庫帰属制度の創設

※ 平行して、2018年に農業経営基盤強化促進法の改正、森林経営管理法の制定（所有者不明農地・林地の利活用促進の制度）、2019年に表題部所有者不明土地法の制定（登記官による探索等）も行われた。

所有者不明土地法の制定・改正（2018年・2022年）

<2018年制定>

- **地域のために所有者不明土地を利用できる「地域福利増進事業」**を創設
（上限10年※、延長可能）（※R4改正、民間事業者20年）
- 公共事業における**所有者不明土地の収用手続きを合理化、円滑化**
- 土地の所有者の探索のために必要な**公的情報（固定資産課税台帳、地籍調査票等）**について、**行政機関が利用できる**制度を創設
- 長期間、相続登記等がされていない土地について、登記官が、**長期相続登記等未了土地である旨等を登記簿に記録**すること等ができる制度を創設
- 所有者不明土地の適切な管理のために特に必要がある場合に、**地方公共団体の長等が家庭裁判所に対し財産管理人の選任等を請求可能**にする制度を創設

所有者不明土地問題への対応策の第一歩

所有者不明土地法の制定・改正（2018年・2022年）

<2022年改正>

- **地域福利増進事業**をより活用しやすい制度とするため、**対象とする事業を追加**（備蓄倉庫等の災害対策に役立つ施設等）、**使用権の上限期間を延長**（10年⇒民間事業者20年）、**対象となる土地を拡充**（補償金の算定が容易であると認められる建築物が存する土地）。
- 自然災害の激甚化・頻発化に対応するため、**管理不全状態の所有者不明土地に対して、市町村長による勧告、命令、代執行を可能とする制度**を新たに規定。
- 民事基本法制の見直しにより創設された**管理不全土地管理制度**（後述）についても、**市町村長による請求を可能**に。
- 所有者不明土地、管理不全土地、低未利用土地といった地域における課題がある土地に実効的に対応するため、市町村だけでなく、**地域一体となって取り組む体制を構築**（対策計画の作成、対策協議会の設置）。また、そうした取り組みを行う法人を市町村長が指定し、活動を支援・連携。



出典：国土交通省ウェブサイト「[所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（所有者不明土地法）](#)」

土地基本法の改正 (2020年)

< 土地基本法とは >

- 1989年（平成元年）成立
- バブル期の地価高騰や投機的な取引の社会問題化が背景
- 「適正な土地利用の確保」と「正常な需給関係と適正な地価の形成」が土地対策の主目的

< 2020年の改正 >

- 所有者不明土地の発生抑制や、東日本大震災のような**災害の予防・復興**など、**持続可能な地域**の形成を図る観点から、目的規定を見直し
- 法全般で土地の適正な「利用」と並んで新たに「**管理**」の**必要性**を明示
- 新たに**土地所有者の責務**として、**登記等権利関係の明確化と所有権の境界の明確化**に努めることを規定
- **地域住民等は土地所有者による適正な利用・管理を補完し、国及び地方公共団体は、その取り組みを推進するための措置**を講ずることを明示

土地基本法の改正の概要 <small>※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</small>	
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

出典：国土交通省ウェブサイト「[土地基本法・土地基本方針・土地白書](#)」「[1. 土地基本法](#)」概要版4頁

民事基本法制の見直しの理論的土台

民事基本法制の見直し（2021年）

① 不動産登記法の改正

- 相続登記・住所変更登記の申請義務化
- 相続人申告登記の新設（手続き負担の軽減）
- 職権的に住所変更等を登記に反映させる方策の整備
- 所有不動産記録証明制度の新設（登記漏れの防止）
- 海外居住の土地所有者の国内連絡先を登記事項に、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		② 登記名義人の死亡等の事実の公示		
R6.4.1施行		R8.4.1施行		
<ul style="list-style-type: none"> ○ 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 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 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） <p>⇒ 登記で登記名義人の死亡の有無の確認が可能に</p>		
申請義務の簡易な履行手段	相続登記の負担を軽減	登記漏れの防止	自治体との連携	
R6.4.1施行	R6.4.1施行	R8.2.2施行		
相続人申告登記の新設 <ul style="list-style-type: none"> ・ 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 <p>※ 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）</p>	登録免許税の免税措置 <ul style="list-style-type: none"> ・ 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 <ul style="list-style-type: none"> ・ 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 	所有不動産記録証明制度の新設 <ul style="list-style-type: none"> ・ 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 <p>※ 自己所有不動産の一般的な確認方法としても利用可能</p>	国民に身近な自治体と連携した広報 <ul style="list-style-type: none"> ・ 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 	

出典：法務省民事局「[民法等一部改正法・相続土地国庫帰属法の概要（令和6年8月）](#)」3頁

基本情報を公示する台帳としての役割の再認識

民事基本法制の見直し（2021年）

② 民法の改正

- 財産管理制度の見直し：所有者不明土地・建物に特化した財産管理制度や管理不全土地・建物の管理制度の整備（※）
- 共有制度の見直し：不明共有者がいる場合に金銭供託等により共有関係を解消する方策の整備
- 相続制度の見直し：相続開始から長期間経過した遺産の分割方法の見直し（10年経過後は画一的な法定相続分で簡明に分割）、等
- 相隣関係規定の見直し：水道、ガスなどライフライン設置のための隣地使用を可能とする相隣関係規定の整備

所有者不明土地の利用の円滑化を図る方策 RS.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る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見積りにより、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を整備する。 ⇒ 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。

出典：法務省民事局「民法等一部改正法・相続土地国庫帰属法の概要（令和6年8月）」6頁

- ※ 申し立て・発令状況（令和6年6月末日現在）
- ・ 所有者不明土地・建物管理制度：1,109件申し立て、うち642件発令
 - ・ 管理不全土地・建物管理制度：16件申し立て、うち5件発令

出典：内閣府規制改革推進会議第1回規制改革推進会議 地域産業活性化WG（令和6年9月30日）での法務省説明

- ・ 所有者不明土地だけでなく財産全般に適用される規定も
- ・ 根本は人口減少時代における財産承継のあり方の問題

民事基本法制の見直し（2021年）

③ 相続土地国庫帰属制度の創設

■ 相続した土地の国庫帰属を可能にする制度の創設

■ 通常の管理又は処分をするにあたって過大な費用や労力が必要な土地は対象外

<国庫帰属が認められない土地の主な例>

- 建物、工作物、車両等がある土地
- 土壌汚染や埋設物がある土地
- 危険な崖がある土地
- 境界が明らかでない土地
- 担保権などの権利が設定されている土地
- 通路など他人による使用が予定される土地

■ 負担金（10年分の管理費相当額）を納付

- ・相続登記が未了でも申請可
- ・測量や境界確認書の提出までは求めない

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 R5.4.27施行

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

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

○ 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을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 土壌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）、農用地区域等の田、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2万円 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

出典：法務省民事局「民法等一部改正法・相続土地国庫帰属法の概要（令和6年8月）」5頁

- ・国庫帰属の道が拓けたことの意義
- ・実際の運用状況を踏まえ施行5年後に見直し

基底にある考え方——「地域」への期待

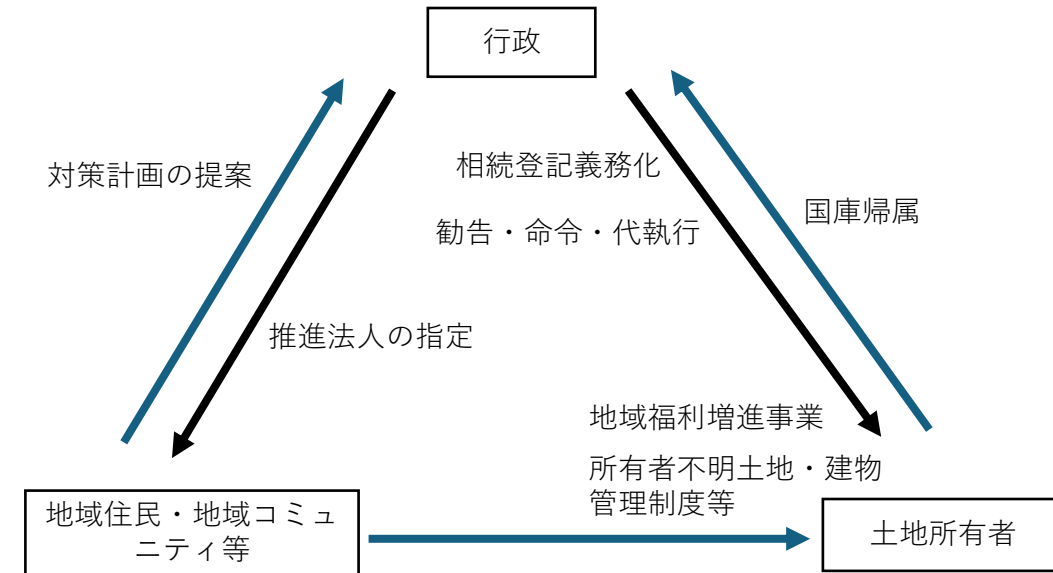
■ 国土審議会土地政策分科会特別部会での議論

「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）

基底にある考え方——「地域」への期待

- 「所有者以外の者」の役割の導出
 - 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
 - とくに、地域コミュニティやまちづくり団体等を、地域全体の受益や公益の実現の観点から、**市町村を補完する主体**としても位置付け



図：土地の適正な利用・管理に向けた多主体連携

出典：発表者作成

基底にある考え方——「地域」への期待

■ 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

主体 手法	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