

所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議
議事録

日時：平成30年1月19日（金）10:05～10:35

場所：官邸4階大会議室

出席者：菅 義偉 内閣官房長官
野田 聖子 総務大臣
上川 陽子 法務大臣
麻生 太郎 財務大臣
齋藤 健 農林水産大臣
石井 啓一 国土交通大臣
吉野 正芳 復興大臣
古谷 一之 内閣官房副長官補

（有識者）

山野目 章夫 早稲田大学大学院法務研究科 教授
増田 寛也 野村総合研究所顧問
清原 慶子 三鷹市長

（議事録）

○石井国土交通大臣 ただいまから、「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」を開催いたします。

本関係閣僚会議は、昨年12月21日の経済財政諮問会議において安倍内閣総理大臣より、所有者不明土地に関して関係大臣が協力して総合的な対応策を作成し、実行するよう御指示があったことを踏まえ、所有者不明土地等に係る諸課題について、関係行政機関の緊密な連携のもと、政府一体となって総合的な対策を推進するために開催するものであります。

本日はまず、有識者の方から御説明をお願いしたいと思います。

まず初めに、早稲田大学の山野目教授に御説明をお願いいたします。

○山野目教授 国土審議会土地政策分科会長を務めております、山野目と申します。どうぞよろしくお願い申し上げます。

本日は、このような意見陳述の機会を与您にいただき、ありがとうございます。

お手元に、資料1-1を配付させていただいております。

そこに記しましたとおり、本日議題となっております事項について経緯を確認いたしますと、皆様御高承のとおり、国土審議会土地政策分科会に特別部会を設け、検討を進めてまいりました。平成29年12月に成果として中間取りまとめを得ましてから、その成果を法

案とし、それが次期通常国会に提出される見込みでございます。また、法務省が関係する研究会として「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会」が平成29年10月に設けられ、これまで2回の会議が催されております。

この経緯を踏まえ、今後の検討を考えます際、本日、私からは意見の骨子1といたしまして、まず、土地所有者の責務を法制上明確にする必要があることを申し上げたく考えます。土地政策の基本を定める土地基本法は、バブル期に制定されたものであり、今日の社会経済情勢に即応しておりません。そのことが土地政策のつかさつかさに具体の不徹底、不十分をもたらしております。例えば、現在は政府が土地情報を収集することなどを定めているにとどまりますが、土地の保有状況を明らかにすることなどについて、土地所有者自身の責務を明確に定めることが望まれます。

意見の骨子2といたしまして、登録免許税の改革という問題がございます。相続を原因とする所有権の移転の登記は、それを国民が申請する際、登録免許税が課せられます。相続登記をしてくださいと国民に求め、これを推進する見地からは、問題があると感じます。なお、既に現在の制度において、建物を新築する際などにされる不動産の表示に関する登記は、登記の申請が義務づけられる半面において、登録免許税が課せられません。平成30年度税制改正の大綱におきましては、場面を限定して、土地の相続登記に対する登録免許税の免税措置の創設が打ち出されておりますが、登録免許税の在り方を抜本的に再検討し、さらなる税制上の機動的な対応を講ずることが望まれます。

意見の骨子3は、土地情報基盤の整備ということを申し上げたく存じます。戸籍を扱う役場は、死亡の届け出がされた者が不動産を所有していることを知る仕組みになっておりません。また、不動産の登記をつかさどる官庁に目を転じますと、今度は登記されている名義人が死亡しているかどうかを知らないという両すくみの関係が観察されます。戸籍や登記が紙でつくられていた時代はやむを得ないとも感じますが、今後は、世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画の趣旨を前進させ、個人番号を活用するなどして戸籍と登記の連携を図る必要があると思うものでございます。

現下の情勢に鑑み、以上3点の所見を申し述べました。どうもありがとうございました。

○石井国土交通大臣　ありがとうございました。

続きまして、野村総合研究所の増田顧問に御説明をお願いいたします。

○増田顧問　資料1－2でございます。

昨年1年間、所有者不明土地問題研究会を開催して、この問題を検討してまいりました。その内容につきまして、この資料に基づいて御報告を申し上げます。

まず、1ページをおめくりいただきたいと思います。我が国で所有者不明土地と言われるものが実際にどの程度存在するのだろうかということを推計したものが1ページでございます。2016年、棒グラフの一番左側でございますが、約410万ヘクタール、九州の陸域面積が370万ヘクタール弱でございますので、現在で九州を上回る面積にあるのではないかと。ただし、この場合の定義であります。1ページの右側の下のほうに少し小さな字で書い

てございますが、地籍調査をする際に通知を登記簿上の名義人に発するのですが、その通知が届かなかった、実際にいろいろ探索を始めなければいけないという大変広い意味での所有者不明土地ということですが、そうしますと、410万ヘクタール。そして、5年ごとに棒グラフでその増加の量を示しております。団塊世代の大量相続が2030年ごろから顕在化してまいりますので、2040年にはこの数値が約720万ヘクタール、北海道の陸域面積が約780万ヘクタールでございますので、北海道に近づくほど面積的に広がってくるのではないかと。これが第1点でございます。

2ページ目でございますが、これを経済的価値ではかれないかということで、2ページの中段より下側のところに表がございますが、可能な限り、さまざまな政府のほうで発表している数値を使って経済的な損失を計算したものでございます。ただし、算出不可と書いている項目が多くございまして、災害発生時のもの等々がございまして、そのあたりが恐らく実際には相当な経済的損失につながるのではないかと。今、計算される限りは2040年までに累積で5兆9,100億、約6兆となつてございますが、むしろここに書いてございませませんが、国民経済計算の昨年の土地のストック価値が大体1,145兆と言われておりますが、不明率でいいますと面積的には約2割近くでございますので、恐らく経済的ロスとすれば、100兆台、3桁の台に上るのではないかとということも推測されるところであります。

3ページでございますが、こうしたことに対してどのような対策を講ずるかという研究会としての提言の全体像をまとめたものが3ページでございます。左側のところに、あるべき社会の絵姿ということで3点記載しております。既に存在している不明土地をとにかく円滑に利活用できるような仕組みが1つ、2つ目は所有者不明土地をこれ以上増加させないための手だて、3つ目は我が国の全ての土地について直ちに真の所有者がわかるという社会を目指すということで、各省で通常国会に向けて法案をいろいろ御検討いただいております。特に1番目の利活用について真摯に御検討していただいて利用策をまとめておられるということで、大変敬意を表するところでございます。しかし、それは第一歩でございますので、きょうはその下のほうに赤で3つ書いてございますが、ハードルが非常に高いわけですけれども、その3点について、ごく簡単に申し上げたいと思います。

4ページをおめくりいただきたいと思います。1つは、今後、この所有不明土地を増加させないためには、所有権を放棄する仕組みが現在ございませんので、相続放棄だけが認められておりますが、そのもっと前の段階で所有権を手放す、放棄する仕組みと受け皿をつくっていくべきではないかという提案でございます。今、親が亡くなったので地方の土地を相続したのだけれども、本人は都会に出てきて、その土地を活用する可能性は全くないという土地がどんどんふえてきております。これはやがて所有不明になる可能性が非常に高いので、ここでは所有権放棄と新たな組織に管理委託を打診して、右側のほうに行きますが、そこが国や公共団体にさらに使うかどうかを打診して、使う場合には公有地にするし、そちらで当面使う場合がないというときは、新たな組織が保有して、そこが直接売買する場合がありますし、長期間にわたって所有することが考えられる。土地の準公有化

のようなものでございます。資金調達など、非常に考えるべき点は多くございますが、これが提案の第1点。

第2点は、各種土地情報をつなぎ合わせて土地の情報基盤をつくるということでございまして、固定の情報、登記の情報、戸籍情報、住民基本台帳の情報を、個人情報の保護に十分留意をしつつ、情報連携をするというものでございます。

一番最後の6ページ、「現代版検地」と書いてあります。これは運動論であります。今の土地所有の状況を、全て官が、すなわち、国や自治体が全て突きとめるというのは大変難しゅうございますので、一定期間、例えば、3年とか5年の間に土地の所有の申し出をしてもらって、審査をして所有者を確定していく。申し出がなかった土地については、先ほどの新たな組織が占有を開始する等々の大きな取り組みが必要ではないかということで、この3点はハードルが高いと思いますが、また今年の骨太方針にぜひのせていただきたいということで御披露いたしました。

以上であります。

○石井国土交通大臣 ありがとうございます。

続きまして、三鷹市の清原市長に御説明をお願いいたします。

○清原市長 全国市長会副会長、東京都三鷹市長の清原です。

本日は、所有者不明土地問題に関しまして自治体の事例報告の機会をいただきまして、ありがとうございます。

私は、増田寛也さんを座長とする所有者不明土地問題研究会において、神戸市の久元喜造市長、岡山県高梁市の近藤隆則市長、高知県大豊町の岩崎憲郎町長と御一緒に、自治体のメンバーとして検討してまいりました。そこで得た事例を基礎に報告させていただきます。

資料1-3の2ページを御覧ください。「所有者不明土地等の問題を検討することの必要性」ですが、国民にとって、国土及び住まう地域が安全で安心な生活空間であることが不可欠です。しかしながら、所有者不明土地は管理が不適切で生活環境の悪化をもたらすことから適切な対応が必要です。所有者不明土地が山林等である場合、不審者による侵入防止や豪雨等による水害対策上の防災力の欠如が課題です。また、都市部においては、所有者不明で管理不適切な土地等の増加によりまして、環境悪化と治安維持が課題です。地理的要件を含めたきめ細かい対応が求められています。近年の所有者不明土地等の増加傾向は、地域及び国土の安全確保と治安維持に問題をもたらし、真の国土強靱化の阻害要因となっています。そこで、市区町村の視点を含めた法的な整備の推進など最適な対応策を検討することが必要です。

自治体における所有者不明土地に係る具体的な支障事例を報告します。1点目、「公共事業における用地取得に関する支障事例」についてです。例えば、共有地の用地取得を進めた事例で、昭和初期当時は50数名の共有地であったところ、その後相続により約700名の共有地となり、所有者の把握や交渉に多大な時間と費用を要するものがありました。した

がいまして、土地収用法手続の簡略化などが求められます。また、ある自治体では、15名の共有林の買収に際し、15名のうち1名の相続関係人が何と30名存在することとなり、所有者不明が顕著になりました。所有者不明の土地も特定空き家等と同様に市区町村が利害関係人として、不在者財産管理人等の制度を活用できればと思います。また、所有権登記が特殊な事例では、買収予定地の登記簿において、「所有者代表者外4名」としか記載がなくて、この所有者代表者を調べてみても、所有者不明に行き着く事例があります。すなわち、相続の際に必ず登記する義務を課すなどの施策が求められます。

続きまして、2点目、「私道管理、空き地管理に関する支障事例」についてです。一般に、私道に対しまして舗装費用等の助成制度を設けている自治体では、私道の土地所有者全員の同意を助成要件としていることから、所有者不明土地が存在する場合には助成が不可能で荒れていくという実態があります。また、所有者が不明の空き地について、樹木が繁茂し近隣住民や町会・自治会等から、通学路を含めて交通安全や生活環境の安全確保について自治体への相談が増加傾向にあります。自治体等が適切な管理ができるようにして、安全で安心した生活を確保できるよう、市区町村や町会・自治会等による利用権の設定が求められます。

また、「農地利用、森林整備に関する支障事例」ですが、農地中間管理事業において、相続登記がなされていないことにより、その引き受けが困難となり、受け手とのマッチングまで進まないケースが多く発生しています。農地を簡易な手続で農地バンクに貸し付け可能とする施策が求められます。また、ある自治体では、100ヘクタール（約500筆）の森林について、集約化を目的として所有者の特定を行ったところ、対象地の所有者が45名と判明したものの、約3割の所有者が相続未登記で相続人調査に多くの時間と費用が必要となったケースがあります。国、都道府県や市町村が森林の経営・管理を行うことができる施策が求められています。

以上のような支障事例から、所有者不明土地の課題解決を図る上での現状の問題点を整理しますと、1つには、不動産登記簿の情報が更新されず最新のものではないこと。2つには、土地所有者の探索に多大な時間、費用がかかっていること。第3に、所有者不明土地について、農地法、森林法、土地収用法などの既存制度を市区町村が利用しやすいものとなっていないこと。4点目、市区町村のみでなく、民間事業者や一般市民も所有者不明土地の扱いに苦慮しており、課税漏れ、治安悪化、土地利用・取引の停滞など、問題が多岐にわたっています。そこで、本日、国において「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」が設置されたことは、極めて有意義でございます。今後、各府省の連携よりまして、抜本的な解決に向けて、市区町村の現場と密接にかかわりながら検討をお願いいたします。

以上、支障事例と解決の方向性について発言をさせていただきました。どうもありがとうございます。

○石井国土交通大臣 ありがとうございます。

続きまして、各省庁の取り組み状況等につきまして、まず、私から国土交通省の状況を御説明いたします。

資料2-1を御覧いただきたいと思います。

1ページを御覧いただきたいと思います。所有者不明土地が増加する中で、公共事業を初めとする円滑な利用に支障が生じております。所有者不明土地を利用しようとする際、1つには、所有者の探索において、利用のメリットに見合わないような多大な時間・費用・労力を要すること。2つ目には、利用を可能とする現行制度は手続に時間を要すること、制度の適用対象が限られることといった課題がありまして、解消が急がれます。

2ページを御覧ください。2ページの内容を中心といたしました所有者不明土地の利用の円滑化に向けた法案を、次期通常国会へ提出する予定であります。法案の内容としては、大きく2点を盛り込む予定であります。まず、1の利用しやすくする仕組みにおきましては、反対する所有者がおらず、建築物がなく現に利用されていない所有者不明土地を対象に、2つの措置を講ずることとしております。まず、(1)道路などの公共事業においては、所有権を取得する必要があるため、収用手続の特例を設けます。具体的には、補償額を決定する場合、収用委員会にかわり都道府県知事が審理手続を省略した上で裁決するなど、手続の合理化を行えることといたします。また、(2)利用権の設定を可能とする新たな制度を創設いたします。具体的には、広場、公園の整備を民間が行うような場合について、都道府県知事が公益性等を確認し、公告を行った上で、10年間を上限とした利用権を設定できることといたします。また、下の2ですが、探索を合理化する仕組みにおきましては、固定資産課税台帳情報などの有益な所有者情報を利用可能とした上で、聞き取り調査の範囲を合理化し、原則として公的書類の調査で足りることといたします。

3ページを御覧ください。今後の取り組みといたしましては、主に2点あります。所有者不明土地に係る新制度の円滑な施行に向けまして、地域福利増進事業や所有者の探索等に係るガイドラインの整備、地方公共団体への支援体制等に関する検討を行ってまいります。また、所有者不明土地の発生の抑制や解消に資するよう、土地所有者の責務の在り方など土地所有に関する基本制度の見直しにつきまして、法務省など関係省庁と連携し、検討を進めてまいります。

私からは以上であります。

続きまして、上川法務大臣から御説明をお願いいたします。

○上川法務大臣 資料2-2を御覧ください。

所有者不明土地等の問題の要因の一つとして、相続登記が未了のまま放置されていることが指摘されていることも踏まえ、所有者不明土地等への対策を推進するに当たりまして、法務省の役割は極めて重要なものと考えております。

法務省におきましては、これまでも所有者不明土地の解消を図るため、法定相続情報証明制度の創設を始めとする相続登記の促進の施策に取り組んできました。これをさらに推進するため、通常国会提出予定法案におきまして、登記官が、長期間相続登記等がされて

いない土地について、その旨等を登記簿に記録するとともに、相続人等の所有権の登記名義人となり得る者に対して登記手続を直接的に促すための制度を創設する予定です。また、地方公共団体の長に、不在者財産管理人等の選任申立権を付与する民法の特例もあわせて設ける予定です。さらに、所有者不明土地の発生抑制・解消に向けて、相続登記の義務化の是非や土地所有権の放棄の可否などの登記制度、土地所有権の在り方等については、平成30年度中の法制審議会への諮問を目指して、現在、研究会において鋭意検討を進めているところです。また、早期に実施可能と考えられる事項については速やかに実施してまいります。

法務省としては、今後とも、所有者不明土地等の問題の解決に向け、関係省庁と連携しながらスピード感をもって、対策を推進してまいります。

以上です。

○石井国土交通大臣 ありがとうございます。

続きまして、齋藤農林水産大臣から御説明をお願いいたします。

○齋藤農林水産大臣 資料2-3を御覧いただきながらお聞きいただければと思います。

農地は国土の12%、森林は66%、合わせて約8割になります。農林水産大臣として、この所有者不明土地の問題は極めて深刻かつ喫緊の問題と考えています。農林地ともその2割以上が所有者不明の可能性があり、農林業の成長産業化を図るためには、これらの土地の利活用を促進することが不可欠であります。農林地については、これまでもさまざまな制度を実施してきたところですが、なかなか使われてきませんでした。今回、政府を挙げてこの問題に取り組む中で、さらに抜本的な見直しを行い、次期通常国会に法案を提出したいと考えております。

具体的には、まず、農地につきましては、これまで共有者の過半の同意を集めなければ貸し付けができませんでした。共有者の1人でも農業委員会の探索・公告手続を経て農地バンクに貸し付けができるようにしたいと思っております。不明者の探索範囲が不明確であり、実態として不明者の探索の負担から既存の制度が十分活用されていない現状に鑑み、農業委員会の探索を一定の範囲に限定したいと思っております。また、利用権の期間を5年から20年に長期化する。そういう方向で検討いたしております。

森林につきましては、市町村が森林所有者から森林の経営・管理の委託を受けて、意欲と能力のある林業経営者に再委託をして、林業経営の集積、集約化を進める新たな森林管理システムの創設を、今、考えておりました。この仕組みの中で、これまでも、一部所有者不明の共有林については、残りの共有者みずからが行う場合に限り伐採・造林を可能とする仕組みではありましたが、これも農地と同様に市町村の探索・公告手続を経て市町村に森林の伐採・造林等の経営・管理を委託することを可能にするるとともに、市町村の探索も一定の範囲に限定することとしたいと考えております。また、中期的な課題としての登記制度の抜本的な見直しや、各府省が保有している関係情報の共有化等の問題等についても、政府全体でしっかりと進めていくよう、よろしくお願ひしたいと思っております。

○石井国土交通大臣 ありがとうございます。

続きまして、野田総務大臣より発言がございます。

○野田総務大臣 所有者不明土地の問題は、地方公共団体の関心も高く、重要な問題であると承知しています。総務省としても、国土交通省等で検討中の法案において、所有者の探索等の観点から、固定資産課税台帳の情報について行政機関が利用可能となるように必要となる法的措置の内容を含め、検討に協力をしています。

中期的な課題として挙げられている土地所有者情報を円滑に把握する仕組みについては、住民基本台帳の保存期間の在り方の研究を進めるなど、関係省庁における検討に協力してまいります。

○石井国土交通大臣 ありがとうございます。

御説明いただいた取り組みについて、今後、どのようなスケジュールについて進めていくかを共有する観点から、関係省庁で協力して工程表の案を作成しておりますので、内閣官房より説明をお願いいたします。

○古谷内閣官房副長官補 資料2-4を御覧ください。

ただいま各大臣から御説明がありました取り組みにつきましては、表の上段に取りまとめておりますが、関係省庁が協力して通常国会に法案を提出する予定でございます。あわせて、真ん中の運用面の改善についても取り組んでまいります。また、表の下のほうですが、今後取り組んでいく中期的な課題を取りまとめております。土地所有に関する基本的な制度の見直しや登記制度・土地所有権の在り方等につきましては、それぞれ国土交通省、法務省において検討が開始されております。また、土地所有者情報を円滑に把握する仕組みについては、今後、関係省庁間で検討を行っていくこととしております。これらの中期的な課題につきましては、論点が多岐にわたっておりますことから、検討に一定の期間は要するものと考えますが、ことしの骨太方針2018の夏の策定までに課題や論点を整理し、検討の方向性を骨太方針に反映できるよう、関係省庁が協力して議論を進めていきたいと考えております。

以上でございます。

○石井国土交通大臣 説明は以上になります。

御意見等はございますでしょうか。

よろしゅうございますか。

ありがとうございます。

最後に、菅官房長官から御発言をいただきたいと思っております。

まず、プレスを入れますので、少々お待ちいただきたいと思っております。

(報道関係者入室)

○石井国土交通大臣 それでは、菅官房長官、よろしく願いいたします。

○菅内閣官房長官 有識者の皆さん、ありがとうございます。

所有者不明土地問題は、全国各地において土地の取引や公共事業を実施する際の大きな

支障となっています。今後、大量の相続の発生に伴い登記名義と所有者のずれが拡大することになれば、国民経済活動にもさらなる悪影響が出るおそれがあります。

そのため、まず、当面の措置として、所有者不明の土地であっても、公共的目的のためにはその利用を可能とする新しい制度を導入することとし、通常国会に提出する法案の準備を進めます。

さらに、これにとどまらず、所有者不明土地の問題解決に当たっては、土地所有権や登記制度の在り方など財産権の基本的な在り方に立ち返って、土地に関する基本制度についての根本的な検討を行う必要があります。

本日設置した関係閣僚会議が中心となって、先日の総理からの御指示を踏まえ、問題解決のため、多岐にわたる論点について、有識者の皆さんや地方の現場からも御意見をお聞きし、優先順位をつけながら取り組んでいくことが重要だと思っています。

ことしの骨太方針において今後の取り組みの方向性を示せるよう、各大臣がリーダーシップを発揮していただいて、政府一体となって検討が進められるようお願いいたします。

○石井国土交通大臣 ありがとうございます。

それでは、プレスの方は御退室をお願いいたします。

(報道関係者退室)

○石井国土交通大臣 それでは、菅官房長官の御発言を踏まえまして、各省庁におかれては、所有者不明土地等対策の検討を進めていただくようお願いいたします。

それでは、本日の会議を終了いたします。

大変ありがとうございました。

以上