

# 本 棚

後沢 昭範

## 「人口減少時代の土地問題」

吉原祥子著

中央公論新社、平成29年7月発行、191ページ、760円



此処のところ、“持ち主の分からない土地の問題”が一気に浮上してきました。昨年来、民間有識者の研究会や議員懇談会が相次いで持たれ、行政サイドでは、法務省、国交省、農水省の検討会が矢継ぎ早に設置され、法改正に向けた動きが本格化しています。中でも法務省は、民法や不動産登記法の改正をも視野に入れています。

実は、この問題は、公共事業の用地買収、農地の集約、固定資産税の徴収等々の現場では、かなり前から認識されていました。

所有者不明では物事が進みません。担当者泣かせでしたが、実務段階の個別事案として、手間とコストを掛けて調査の上処理、やむなく計画変更、どうしても無ければギブアップされて来ました。

## 社会問題化した契機

これが社会問題として注目される様になった一つの契機は、近年、北海道を中心に“外資による森林の買収”が進み始めたこと。そして、危機感を持った道庁が「水源保全条例（平成24）」を制定して“土地取引の事前届出制”を導入したものの、登記簿上の土地所有者に送った通知の半数近くが“宛先不明”で返送されて来たというショッキングな事実です。

更に、あまり報道されませんでした。東日本大震災の被災地では、復興計画を立てたものの、“集団で高台移転しようにも予定地の所有者を特定出来ず”、これが用地買収や活用に大きな支障を来して対策の遅れを招きました。

また、全国各地で問題になり始めた、空き家や空き地、そして耕作放棄地。困った自治体が、台帳を基に所有者を追跡しても

“所在不明・生死不明で連絡取れず”といった事態が増えています。

### ことの本質は…

守るべき国土であり、最大の個人資産であったはずの土地の“管理の放置”と“権利の放置”が進んでいるということです。

このような事態になった直接的な原因は、現行制度で“相続登記が義務化されていない”ことにあります。しかし問題の根源は、明治以降“人口増加と確固たる土地需要”を大前提に整備されて来た我が国の土地制度が、今日の“少子高齢化と縮小する土地需要”という実態に付いて行けなくなったところにあります。要は“人口減少と制度疲労”です。

一連の制度改正の動きが出て来たのは、国としても“先延ばし出来ない深刻な状況になって来た”ということです。

### 問題を真正面に捉えた本書

コンパクトな新書版ながら、この問題を、総合的かつ真正面から捉えた1冊をご紹介します。帯の文字〔持ち主がわからない土地が九州の面積を超えている〕に息を呑みます。

本書は〔1.誰の土地かわからない…なぜいま土地問題なのか〕⇒〔2.日本全土への拡大…全国888自治体の調査は何を語るか〕⇒〔3.なぜ所有者不明化が起きるのか〕⇒〔4.解決の糸口はあるのか…人口減少時代の土地のあり方〕の4章から成ります。整然とした構成から、問題の深刻さと、著

者が何を伝えたいのか、何を問うているのかが分かります。

著者は、政策研究のシンクタンク「(公財)東京財団」の研究員兼政策プロデューサーです。国土資源・土地制度・地域文化を研究領域とし、論文に『土地の所有者不明化…自治体アンケートから示す問題の実態(平成28)』があります。この分野の識者として、農水省の「相続未登記農地等の活用に関する意見交換会」の委員も務めます。

### 地籍調査は未だ5割

本書を読み、関連資料を見ると、土地に関して、近代国家らしからぬ実態が次々と出て来ます。そして“こんなことで日本は大丈夫なのか…”危機感が募ります。

そもそも地籍調査が始まって半世紀以上経つのに、進捗状況は未だ52% (平成27)です。地籍調査とは、「国土調査法(昭和26)」に基づき、市町村が“土地の所有者・地番・地目を確認し、境界の位置と面積を測量・確定するもの”です。登記所の土地情報の半分は、戦前からの「公図」です。名前は立派ですが、精度も低く、明治初期の地租改正当時のものも含まれます。

調査が進まないのは、市町村の意識もありますが、人手と予算の不足、そこに“不在地主と相続未登記の増加”が拍車を掛けます。関係者の現地立会が難しくなっているのです。

この辺り、他国はどうかと見れば、例えば、英・独・仏も100%完了。韓国・台湾では、既に第2巡目の調査が行われています。正

確な地籍の完備は先進国の常識です。

### 推定2割もの土地が所有者不明

また、別の切口からですが、国交省のサンプル調査（平成26）によれば、“登記情報が50年以上前のままの土地”が19.8%にも上ることが分かりました。この間に、少なくとも一度は相続があったはずで、日本の私有地の約2割で、所有者の把握が難しくなっていることを示します。

換算し、極言すれば、“九州の面積をも上回る土地が、持ち主の居所や生死が判明しない状況にある”ということになります。驚くべき実態が浮かび上がって来ます。

### 強い所有権⇔弱い適正使用・管理義務

日本における土地所有権は、諸外国に比べて極めて強いと言われます。かつて明治政府は租税の中心だった地租を確保するために、所有者に地券を発行し、“地租の義務付け”と引き替えに“自由な使用・処分の権利”を認めました。

現在でも、一部の利用規制はあるものの、農地以外は売買制限が無く、水源地でも、防衛施設の隣でも、売り主・買い主の二者の合意だけで成立します。買い主は何処の誰でもOK。地下水の権利も、原則として土地所有者に帰属します。

更に、戦後の高度経済成長～バブル経済の下で、“必ず値上がりする有利な資産”として、強い権利意識にばかり磨きが掛かって来たという経緯があります。

かたや、欧米諸国では厳格な利用規制等

によって個人の所有権を制約しています。その根底にあるのは“土地は個人のものであると同時に公のもの”という共通認識です。土地の所有権には“適切な使用と、公益に供する義務”が伴います。ちなみに、仏・独では、土地利用計画制度が国土全体をカバーしており、土地収用制度も容易に発動されます。

「土地の利用よりも所有が優先される日本の様な状況は、先進国では類を見ないもの」と著者は言います。

### 売買・相続に登記義務無し

ここで、日本の土地登記制度を見ると、“第三者に権利を主張する時には対抗要件として登記が必要”ですが、“権利の変動そのものは当事者間の契約だけで成立”する仕組みになっています。つまり、制度上は、土地を売買・相続しても登記義務がある訳ではなく、任意です。必要が生じた時に滑り込みで登記すれば事足りる様になっているのです。

一方、多くの国では、登記をしないと権利の変動そのものが成立しません。つまり“登記が権利変動の成立要件”となっているのです。ここに大きな違いがあります。

### 人口増・土地需要増なら機能するが

人口が増え、経済が成長し、土地需要は伸びて地価も上がる。そんな時代には、寸土も大事な資産です！ 登記義務が無くても、土地売買の際は勿論、遺産相続の際も、持ち分をガッチリ確保すべく、当然の如く

登記します。

しかし、ここに来て、人口は減る、地方経済は低迷、土地需要は減って地価は下がる、使う当てる無い土地も増えています。対して、面倒な手続、嵩む登記費用。損得勘定では、登記のインセンティブは働きません。ペナルティが無いなら、そっと放置…も人情でしょう。

加えて、高齢化に伴う相続の増化、少子化等による相続人の減少、特に、地方では不在地主の増加や過疎化の進行、等々、事態の更なる拡大は目に見えています。

権利も利用も放置された土地、国も自治体も誰も受け取らない土地が増えています。でも、それらは地域の一画であり、国土の一部です。

### どうすれば良いか

現行の土地制度を放置出来ないことは確かですが、同時に、それなりの経過を辿って今の仕組みとなり、定着・運用されて来たのも事実です。しかも、この問題は、日本の近代化以降の“財産権の在り方”とも関わります。手の付け様によっては、大きな軋轢と混乱を引き起こします。行政が気付きながらも、手を付けかねて来た理由も其処にあるのです。

「この問題を一度に解決出来る万能薬は無い」と著者は言います。“相続登記を義務化すべき”なのでしょうが、浸透した制度と意識の改革は容易ではありません。

そこで、著者は、取り敢えず、急ぐべき現実的な対策として、3つの視点から提案

します。まずは、i これ以上、所有者不明土地を増やさないために「登記手続の簡素化による個人負担の軽減」等を、また、ii 管理と権利の放置対策として「行き場の無い土地の受け皿作り」等を、更に、iii 土地情報基盤の整備のために「各種台帳情報の連動策」等を説きます。

そして、基本的には、「人口減少を前提とした土地保全の理念を打ち立てた上で、これまでの制度を活かしつつ、一つ一つ仕組みを作っていくこと」、そして、「土地は個人の財産であるとともに公共性の高い存在であることの教育と啓発」の必要を訴えます。ふと、“義務を忘れ、自由と権利ばかりを言い募る底の浅い民主主義”なる揶揄的な言葉が脳裏をよぎります。

著者は、膨大なアンケートや現地調査、各種の裏付けデータ等を基に、複雑に絡み合った事象を整理し、且つ本質を突きます。簡にして要を得た文章が印象的です。

読み終わると、思わず溜め息が出ます。国土として、財産として、先人が懸命に守って来た土地、連綿と引き継がれて行くはずだった土地が、全部とは言わないまでも、かくも粗末に扱われる様になっていたとは。ともかく何か手を打たなければ、との思いに駆られます。是非、ご一読下さい。

ご参考までに、関連する調査結果と報告書の一部は「資料箱」でご紹介します。

ところで…、ご自身。郷里の土地、どうなってます？

## 資料箱

### 「所有者不明土地問題研究会 最終報告書」 平成29年12月発表

民間有識者で作る「所有者不明土地問題研究会」が、この問題の実態と将来推計、そして問題の解決に向けた政策提言を取りまとめ、発表しました。

座長の増田寛也も東京大学大学院客員教授は、元総務大臣、元岩手県知事、また、新書大賞を受けた『地方消滅』の著者です。昨年1月の発足以来、オブザーバーとして総務省・法務省・農水省・国交省・林野庁・全国市長会も参加し、行政部局の関心の高さを伺わせます。

研究会の目的は、

- ①まず、所有者不明土地問題の実態を調査して、これが将来の日本社会に与える経済的・社会的な影響の深刻さを推計の上、出来るだけ分かり易く国民に提示します。
- ②そして、問題の根源にある“時代に合わなくなった土地制度とその運用の課題”を明らかにし、“その解決のために新たな仕組み”を提案します。

問題の実態と危機感の背景は、

- ①例えば、昭和初期に50数人の共有地が相続未登記で⇒今や権利者700人。東日本大震災の復旧が⇒高台移転区域の所有者不明で難航…等々。所有者不明土地は様々な弊害（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）を起こしています。
- ②その一方で、土地の保有や管理・相続に対する国民の関心は希薄化しており、問題

が発覚した時には、既に対応が困難です。

③問題は相続未登記の連鎖でネズミ算的に拡大し、高齢化に伴う多死社会・大量相続時代を迎え、喫緊の課題となっています。

所有者不明土地面積の現状としては、以下になります。

- ①2016年度地籍調査（563市区町村:62万筆）で〔登記簿のみでは所有者不明〕が20.1%。
- ②同調査からの拡大推計で〔所有者不明土地面積〕は410万ha。⇔九州本島面積367万ha。

無施策のまま、将来を推計すると、

- ①多死・大量相続時代の到来…2020～40年の死亡者数160万人/年。相続未登記27～29%。
- ②このままなら2040年迄に未登録が310万ha増⇒所有者不明土地面積は合計720万ha。

経済損失を試算すると、

- ①利活用しようとする場合の“探索や手続のコスト・機会の損失”と、恒常的に生じる“管理コスト・管理不足コスト・税の滞納など”を推定。
- ②算出可能なコスト・損失額を試算⇒少なくとも6兆円。（2017～2040年の累計）

今後必要な施策の提言は、

〔i 所有者不明土地を円滑に利活用～適切に管理出来る社会〕、〔ii 所有者不明土地を増加させない社会〕、〔iii 全ての土地について真の所有者が分かる社会〕を構築すべく、制度の見直し・創設を含め、具体的な施策を提言します。（※一部を紹介）

- ①現在は任意となっている相続時の登記を

義務化する。

②公証人や弁護士を関与させるなど、確実に相続手続が行われる方策を導入する。

③土地の管理や利用が困難になった場合、土地所有権を放棄出来る制度を設ける。

④所有権の相談や委託を受ける新組織を設け、国や自治体に公有化を打診し、売却も行う。

現実を直視して、その延長線上に浮かぶ深刻な事態を示し、いま打つべき手を提言します。詳細は以下のアドレスからご覧下さい。「最終報告書」の本文と概要版です。

[http://www.kok.or.jp/project/pdf/fumei\\_land171213\\_02.pdf](http://www.kok.or.jp/project/pdf/fumei_land171213_02.pdf) …概要版

[http://www.kok.or.jp/project/pdf/fumei\\_land171213\\_03.pdf](http://www.kok.or.jp/project/pdf/fumei_land171213_03.pdf) …本文

※既に、国交省では、第196国会に「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法案」を提案するなど、行政サイドも具体的に動き始めました。

## 資料箱

### 「相続未登記農地等の実態調査」

#### 農林水産省 平成28年12月公表

近年、担い手への農地の集積・集約化を進める上で、“相続未登記農地の存在”が大きな阻害要因となっています。「日本再興戦略2016（平成28年6月閣議決定）」において“この問題の調査と改善策の検討”が明記されました。この調査は、それを受けて、農水省（経営局）が全国市町村の農業委員会を通して実態を調べたものです。

具体的には、各農業委員会が、“「農地

台帳」上の農地の登記名義人について、「固定資産課税台帳」及び「住民基本台帳」上のデータとの照合”を行い、それを集約しています。

①農地の2割が相続未登記等。

・我が国の農地の2割（93.4万ha）が“相続未登記及びそのおそれのある農地”になっていることが判明。これは東北6県の農地面積（83.8万ha）を上回ります。その一方で、遊休農地になっているのは6%（5.4万ha）にとどまり、実態上は“誰か”が耕しています。

・まず、「相続未登記農地」…47.7万ha〔\*登記名義人の死亡が確認された農地〕、うち遊休農地2.7万ha〔\*1年以上耕作されておらず、引き続き耕作される見込みの無い農地等〕。

加えて、「相続未登記のおそれのある農地」…45.8万ha〔\*住民基本台帳では生死が確認出来ず、相続未登記のおそれのある農地〕、うち遊休農地2.7万ha。

これらを合わせると、「相続未登記農地等（合計）」…93.4万ha（全国農地447万haの21%）、うち遊休農地5.4万ha（相続未登記農地等の6%）となります。

②担い手の規模拡大推進に大きな支障。

・相続未登記のまま耕作されていた農地を、正式に「農地中間管理機構」に貸付けて、担い手の規模拡大に結び付けようとすると、まず“法定相続人”を探し出した上で、全員が実印持参で正式の同意手続を踏まなくてはなりません。3代も放置されていると大変な人数と手間になります。

・このため、いざとなると円滑な農地の貸付が進まず、担い手への“農地の集積・集約”の大きな妨げとなっています。

詳細は、以下のアドレスからご覧下さい。  
[http://www.maff.go.jp/j/study/souzoku\\_kento/01\\_shiryo/attach/pdf/kento\\_01-4.pdf](http://www.maff.go.jp/j/study/souzoku_kento/01_shiryo/attach/pdf/kento_01-4.pdf)

## 資料箱

### 「土地問題に関する国民の意識調査」

#### 国土交通省 平成29年6月公表

国民の“土地に関する意識”について、国土交通省（土地・建設産業局）が、平成5年度から毎年調査・公表しているものです。今回は、平成28年度の調査結果です。

調査対象は、全国の20歳以上の者3,000人。調査方法は、調査員による面接聴取です。継続調査なので時系列的な変化が分かり、年齢別、地域別等の分析も出来ます。

調査内容は、〔これまでの住まい〕、〔今後の住まい〕、〔土地の所有・利用・売買〕、〔資産としての土地・建物〕、〔不動産取引に関わる情報提供〕、〔土地を巡る新たな制度〕、〔身近に感じる土地問題等〕の7項目についての聞き取りですが、特に注目される結果をご紹介します。

#### ①土地の資産価値感覚は年々低下。

・「土地は預貯金や株式などに比べて有利な資産と思うか？」との質問に対し、「そう思う」との回答割合は、平成5・6年は6割以上だったが⇒年々低下⇒平成10年以降は30%台で推移⇒平成28年は31%。

・一方、「そう思わない」との回答は、年々

増加しており、平成5・6年は約2割⇒⇒平成28年は、調査開始以来、最高の42%。

#### ②3割の人が未利用地を所有。

・「本人または配偶者の所有する土地で未利用地の有無」を問うと、「ある」との回答は32%。

・「未利用地の以前の利用形態」を問うと、「農地・山林」が49%、「自分や親族の住宅」が25%。

・「未利用地となった理由」を問うと、トップが「遺産相続したが利用の予定が無い」で37%、次いで「体力の衰え・後継者不在」が22%。

#### ③災害復旧なら6割近くの人が土地所有権の制限を容認。

・「土地の公共性という点から、どのような目的なら、所有者が権利の制限を受けても良いか？」との質問に対し、複数回答で、「災害からの復旧・復興」55%、「土砂崩れ・津波等の災害対策」37%、「未利用地の有効利用」22%、「道路・ダム等の建設」21%等。その一方で、「如何なる目的でも権利を制限されるべきでない」との強硬な私権護持派も15%存在。

#### ④依然として高い持ち家志向。借家志向が徐々に増加。

・「持ち家志向か？借家志向か？」を問うと、「土地・建物両方とも所有したい」が79%と最も高く、平成13年以降80%前後の高い水準を維持。

・なお、「借家（賃貸住宅）で構わない」は13%ですが、長期的には上昇傾向。

かつての土地神話が嘘の様。“郷里の土

地を相続したものの…”とのぼやき声が聞こえる様です。興味深い結果が並びます。その他の聞き取り結果も含め、詳しくは、下記アドレスからご覧下さい。

<http://www.mlit.go.jp/common/001199213.pdf>

## 資料箱

### 「日本の地域別将来推計人口」

国立社会保障・人口問題研究所

平成30年3月公表

少子高齢化の帰結として“人口減少社会の到来”に関心が集まっています。厚労省の研究所が“都道府県別・市区町村別の将来推計人口”を公表しました。

2015年の「国勢調査」を基に、1県（福島は全県一本）及び1,798市区町村（東京23区・12政令指定都市の128区・その他の766市・713町・168村）について、30年後の2045年までを推計したものです。男女5歳階級別に示され、2010年ベースの前回推計との比較も行います。

#### 【都道府県別の将来推計人口】

①2030年以降は、全都道府県で総人口が減少する。

・但し、近年の合計特殊出生率（1人の女性が生涯に産む子供の数）の改善傾向等を反映して、減少開始時期は、前回推計より10年程遅くなる。

・2045年の総人口は、東京都を除き、46道府県で2015年を下回る。

②高齢者人口は、大都市圏と沖縄で大幅に増加する。

・東京・神奈川・沖縄の高齢者人口（65歳

以上）は、2045年には、2015年の1.3倍を超える。

③2020年以降、高齢者人口も減り始める。

・2045年の高齢者人口は、12県で2015年より減る。

・高齢化率（65歳以上人口の割合）は、19道県で40%以上となる。最高が秋田の50%、最小でも東京の31%。

④年少人口割合は、全都道府県で一貫して低下する。

・但し、低下ペースは前回推計より緩和。

・2045年の年少（0～14歳）人口割合は、最高が沖縄県の15%、最小は秋田県の7%。

#### 【市区町村別の将来推計人口】

①30年後には、7割以上の市区町村で、総人口が2割以上減少する。

・2015年より減少する市区町村数は1,588（全市区町村数の94%）。うち0～2割減少が345（21%）、2～4割減少が555（33%）、4割以上減少が688（41%）。

②30年後には、3割近くの市区町村で、高齢者人口が過半を占める様になる。

・65歳以上人口の割合が50%以上となる市区町村数は、2015年の15（1%）から2045年の465（28%）に増加。

③殆どの市区町村（1,611…96%）で、年少人口割合が低下する。

・なお、低下はするが、半数以上の市区町村（877…52%）では前回推計より緩和。

全体的な人口減少ペースは、前回推計より減速するものの、かなりの自治体にとって、存続に関わる数字が出ています。詳しくは、研究所のHPからご覧下さい。