

The Tokyo  
Foundation

東京財団

政策研究

# 国土の不明化・死蔵化の危機

## ～失われる国土Ⅲ～

2014 年 3 月

## 本報告書について

本報告書は、東京財団の「国土資源保全」研究プロジェクトにおける研究成果である。本プロジェクトではこれまで日本の土地制度の特殊性を明らかにし、(1)「重要国土」(防衛施設周辺、国境離島、水源地等)の売買・利用における法整備の強化と、(2)土地の「所有者不明化」の拡大防止に向けた制度改革の必要性を提言してきた。(『日本の水源林の危機』I～III、『失われる国土』I～II)

通算6冊目となる本報告書では、これまでの研究結果を土台に、特に「所有者不明化」問題に焦点を当て、グローバル化と人口減少が進む中での土地制度のあり方について、管理放棄・権利放置される土地の推計、現行制度の課題の分析、そして必要な制度改革のあり方の検討を行った。

### 【プロジェクト・リーダー】

平野秀樹 東京財団上席研究員

### 【プロジェクト・メンバー】

安田喜憲 東京財団上席研究員／東北大学環境科学研究科教授 <顧問>

吉原祥子 東京財団研究員兼政策プロデューサー

### 【本報告書に関するお問い合わせ】

吉原 祥子 東京財団研究員兼政策プロデューサー

電話：03-6229-5502 ／ Email：yoshihara@tkfd.or.jp

## はじめに

---

アベノミクスが掲げる成長戦略を受け、都心の不動産市場の国際展開戦略が進んでいます。

しかしその一方で、地方の農林地では土地の所有者不明化や、管理放棄・権利放置が進み、土地利用の隘路となっていることをご存じでしょうか。東日本大震災の被災地では震災から3年が経過した今も、集団移転用地の取得のために、法定相続人が数十人、数百人に上る土地の権利関係を調整すべく自治体職員の方々が膨大な時間を費やしています。

東京財団がこれまで繰り返し問題提起してきたように、日本の土地制度は情報基盤、利用ルール、所有権のあり方において、諸外国と比較しても極めて特異な状況にあります。被災地における土地利用の難航は、実は日本の土地制度にも起因するものであり、被災地に限った問題ではありません。旧態依然の土地法制が復興の足かせとなって、避難生活の長期化をもたらしているのです。

本報告書では、平素はなかなか目に見えにくいこうした土地制度の課題について、(1)土地の管理放棄、権利調整(登記)放置の拡大のおそれを推計し、(2)個人の小さな放置の積み重ねが大きな社会的損失に繋がっている可能性があることを問題提起しました。推計では、個人保有山林のうち、今後、相続を機に登記放棄される可能性のある山林は25%にまで増えるという結果を得ました。

そもそも我が国には確立された土地情報基盤(土地台帳等)が存在しません。これまで想定していなかった、土地所有のグローバル化と、人口減少に伴う土地の管理放棄・権利放置の拡大によって、今後、国土の所有・利用実態の把握はますます難しくなっていくでしょう。

土地制度は、安全保障、資源保全、防災、新エネルギー開発など、あらゆる政策の基盤です。次世代に国土を適切に引き継いでいくために、これからの国土利用のあり方について、基本情報の整理と省庁横断的な対策検討議論を始めるときではないでしょうか。人口減少・グローバル化時代にふさわしい、バランスのとれた土地法制の検討に踏み出すことが急務であると考えます。

本書の問題提起が、土地法制改正の必要性について幅広い論議がはじまる契機に繋がれば幸いです。

公益財団法人 東京財団  
理事長 秋山昌廣

## 要旨

---

### 1. 土地の管理放棄、権利調整(登記)放棄の増加

相続財産管理人選任事件の発生率は過去10年増加傾向にあり、特に地方圏で上昇が著しい。相続諸経費は20万円～50万円であり、相続を機に登記放棄される可能性のある山林は個人所有山林全体の25%に上る。耕作放棄地、入会林野などを含め、管理放棄、権利放置される土地は、今後、約300万ヘクタールに上るおそれがある。

### 2. 土地情報基盤の未整備

我が国には、土地の所有・利用実態を把握するための確立された情報基盤（土地台帳等）が存在しない。登記放棄の増加や土地所有のグローバル化によって、土地所有の実態把握は今後さらに困難になる可能性がある。国に先行して15道県が水源地の土地売買の事前届出を義務化した、国においても土地の特性に応じた法整備が急務である。

### 3. 負の効果が未検証

土地問題は関連する省庁が多数にわたり、所管の整理も十分には行われていない。現行の土地制度に起因する社会的損失（管理コスト増、資産価値減）や、検証や対策を講じないことによる負の効果、政策の後工程（バックエンド）の影響についても、ほとんど検証が行われていない。

### 4. 今後の課題

グローバル化の一方で、人口減が不可避の時代に土地制度が現行のままでは、国土の所有者不明化、無価値化、デッドストック化（死蔵化）はより深刻になっていくと推測される。

現在進んでいる安全保障関連の法整備の動きをさらに加速させるとともに、今後の課題として、**①国土基盤情報の整備、②所有者不明関連法等の整備、③新たな土地保全システムの構築**について検討を進め、早急に制度整備を実現することが必要である。

# 目次

---

はじめに 1

要 旨 2

序 章 2つの不明化——グローバル化と登記放棄..... 4

第1章 【将来予測】300万ヘクタールの「滞留国土」..... 6

付 章 大震災が惹起する土地問題..... 15

第2章 【問題の所在】土地情報基盤の不備——二極化する国土..... 17

第3章 【今後の課題】バランスのとれた土地政策を先行的に..... 28

今後に向けて..... 32

謝 辞 33

参考文献 34

## 【図表一覧】

図1 相続財産管理人選任事件(相続人不分明)の発生比率..... 7

表1 相続手続きにかかる諸経費の試算(登記、訴訟等)..... 9

図2 登記放棄される山林面積比率 —採算分岐点50万円以下のケース—..... 11

図3 一筆の法定相続人は150人——登記が三代放置された事例..... 20

図4 都道府県水源地域保全条例の制定状況..... 23

図5 米国各州外資保有面積比率(農林地)..... 26

表2 国土の地目別面積・地価..... 27

## 【序章】 2つの不明化——グローバル化と登記放棄

---

水源林、国境離島、防衛施設周辺、太陽光発電用地……。国土所有のグローバル化は変化のシグナルか、それともノイズか。

（グローバル不明）

2013年8月、国土交通省は「不動産市場における国際展開戦略」を公表した。都心部の不動産を中心に不動産取引が活発化し、鑑定評価の世界標準化が外資導入のための特効薬として検討され、グリーンビルディング化の取組みも成長戦略の一つとして期待されている。

開発に際し、促進地域と抑制地域があるように、また都市地域と自然環境保全地域の取り扱いが異なるように、規制と緩和を組み合わせながらの対策が必要で、立地特性ごとに峻別された取扱いが必要となろう。都心不動産のグローバル化と、防衛施設周辺や国境離島等で見られる目的不明の買収論議が同類のものであってはならない。

グローバル化していく国土は、これまで単純化され、対論化されつつ外資問題として取り上げられてきたが、問題の核心はそこではない。これまで本プロジェクトで繰り返し述べてきたように「今の日本の土地制度では、目的不明の国際的土地取引や所有者不明化を防止しきれない」ことが問題であり<sup>1</sup>、「取得者不明、目的不明であって是不なる」「フリーポート（秘匿財産）化は避けるべき」——との本質を見逃さないことだ。

土地は国土である。所有者が誰であるか、目的が何であるか、それが不明であって是不なる。国土特性に応じた土地法制を備えることが重要である。

（相続不明——負の連鎖）

もう一つ。国内事情に起因する不明化問題がある。

「相続」である。

相続後に不動産登記がされないまま登記情報が〈年代もの〉化し、公共事業の用地買収に高いコストを要したり、計画が長期化してしまうケースが報告されている。

名義人が何代も前の江戸生まれで、法定相続人が多数に上り、関連資料が役場のぶ厚いチューブファイルに収まらない。こんなケースが被災地や基礎自治体の目立たないところで進行している。

もし、相続登記が二代にわたって放置されていれば、名義変更に要する費用は50万円以上<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> これまでの報告書、とくにグローバル化と土地制度の課題については、『日本の水源林の危機』Ⅰ～Ⅲ（2009～2011年）、『失われる国土』Ⅰ～Ⅱ（2012～2013年）を参照。

<sup>2</sup> 代襲相続や再代襲相続が発生したり、相続人が未成年で代理人を立てなければならない場合などは、膨大な調整・事務作業が必要となり、当事者のみによる解決はほぼ不可能となる。要する経費については表1（9ページ）を参照。

手続きの煩雑さもあいまって、個人での書き換えはほぼ不可能になろう。

しかし、こうした問題について、その根本にある土地制度の課題にまで目が向けられることは稀で、特殊ケースとして自治体の現場で処理されることがほとんどである。

厄介な相続等により、権利関係が複雑になってしまった国土資源は放置され、「滞留」するしかない。公共事業の実施に際しては所有者の探索コストが増嵩してしまうし、納税義務者の確定に時間を要し、徴税率にも影響を与えかねない。

こうした「不明化」の主たる要因は我が国に土地の所有・利用実態を把握するための正確な土地情報基盤が存在しないことにある。土地台帳等の情報基盤が不備のまま、国土のグローバル化と相続が進展していくことによって、《負の連鎖》は増幅し続けるだろう。

だれもが望んでいないが、土地制度の不備による社会的損失がしだいに膨らみ、やがて土地を巡る係争や泣き寝入りが増えてしまう時代が来るのではないか。被害者は我々の子や孫の世代である。

\*

\*

\*

本報告は土地問題についての研究の6年目、報告書 vol. 6 となる。本報告を契機に、土地法制改正についての必要性が認識され、幅広い論議がはじめられていくことに期待を込めたい。

## 第1章 【将来予測】 300万ヘクタールの「滞留国土」

### 本章の要点

- ・ 相続財産管理人選任事件の発生率は三大都市圏以上に地方圏で上昇している。
- ・ 今後、相続を機に登記放棄される可能性のある個人保有山林は約170万ヘクタールに上ると推計される。これは個人保有山林全体の25%に相当する。
- ・ これに入会林野100万ヘクタール以上、耕作放棄地40万ヘクタールを合算すると、管理放棄、権利放置される土地は今後30年内におよそ300万ヘクタール以上にまで増えるおそれがある。

現在の土地法制及びその運用がこのまま継続されていった場合、土地の管理放棄や権利放置はどこまで拡大するおそれがあるだろうか。本章では、相続登記にかかるコストを試算し、それにもとづき今後、登記放棄されるであろう土地（山林）面積の推計を行う。使用するデータは公表数値並びに個別の自治体ヒアリングをもとに算出したものである。

### 相続財産管理人選任事件の増加

相続にあたり、債権・債務が錯綜したり、親族間の調整がこじれた場合の駆け込み先、それが家庭裁判所である。

死亡者（被相続人）に相続人のあることが明らかでない場合（相続人全員が相続放棄をして、結果として相続する者がいなくなった場合を含む）は、相続人不分明による「相続財産管理人選任事件」として扱われる。被相続人の債権者、特別縁故者など利害関係人からの申立てにより、家庭裁判所が相続財産の管理人を選任するもので、相続財産管理人は、被相続人の債権者等に対して被相続人の債務を支払うなどして清算を行う<sup>3</sup>。

この事件の発生率がここにきて図1のとおり、全国的に増加している。

地域別にみると、都市部以上に地方の伸びが著しい。事件の詳細情報は公表されていないが、単身者の増加や家族関係の希薄化、財産に対する権利意識の変化等が背景にあると見られる。

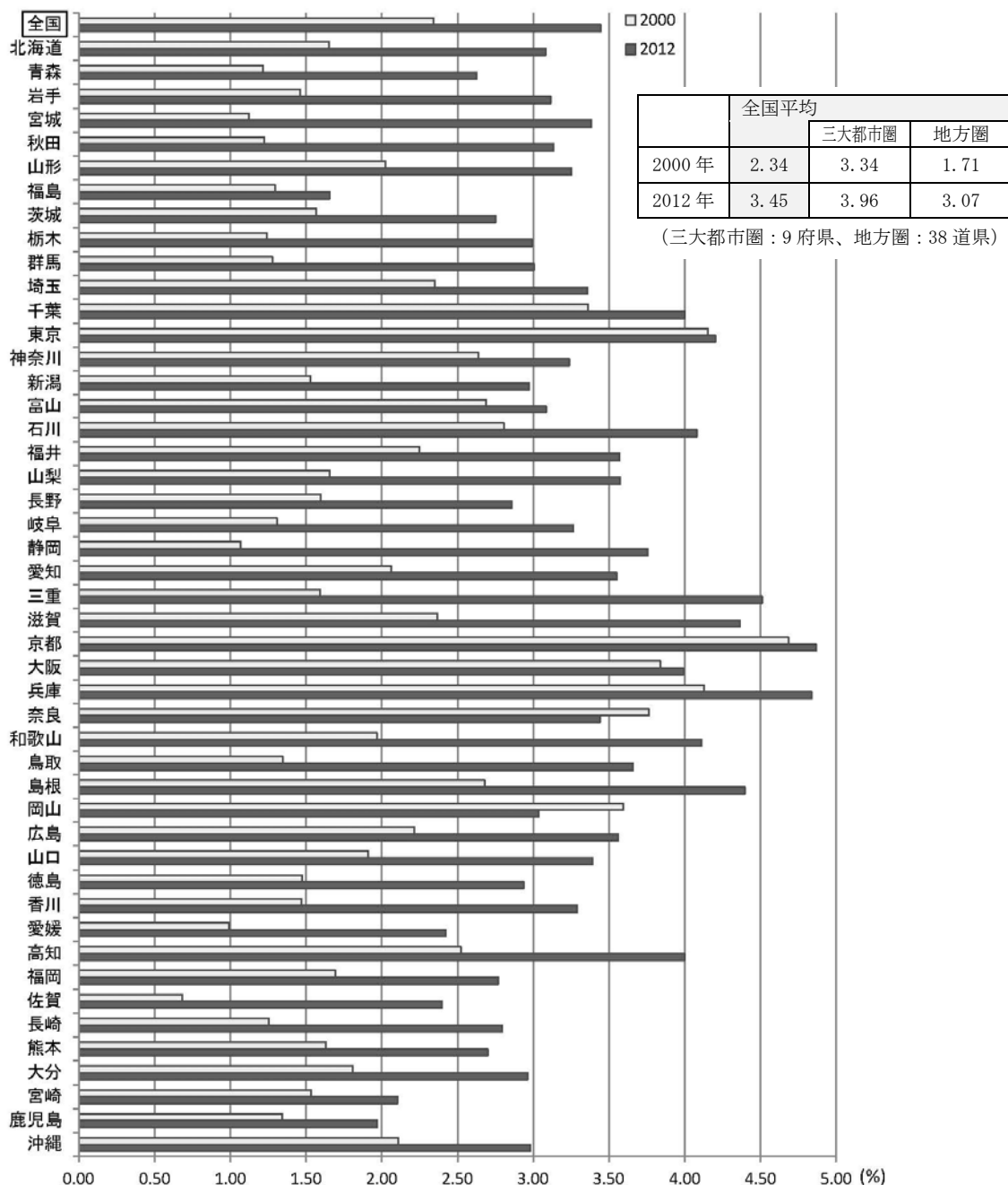
今後は相続の総件数<sup>4</sup>も増えていくことから、こうした相続の際の困難な調整案件はさらに増え、所有者が不明確な土地が増加していくことが懸念される。

<sup>3</sup> 裁判所ウェブサイト ([http://www.courts.go.jp/saiban/syurui\\_kazi/kazi\\_06\\_15/](http://www.courts.go.jp/saiban/syurui_kazi/kazi_06_15/))

<sup>4</sup> 年間死亡者数（全国）は現在の約126万人（2012年）から2040年には167万人へと増えていく（国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」の中位仮定推計）。



図1 相続財産管理人選任事件(相続人不分明)の発生比率



(出所) 裁判所「司法統計」及び厚生労働省「人口動態調査」をもとに東京財団作成

● 推計方法

相続財産管理人選任事件の発生比率＝相続財産管理人選任等（相続人不分明）の事件件数÷  
各都道府県の年間死亡者のうち男性70歳以上の死亡者数

※死亡と相続財産管理人の申立ては同一都道府県内で発生したと仮定。

## 登記放棄の分岐点

ところが不動産登記の現場にこのような危機感は薄い。

「実害がないなら登記はしなくてもいいでしょう。書き換えコストがかかりますし」

苦勞して納税義務者を捕捉し、相続登記を完成させようとした担当者に対し、登記官はそう示唆した。

このコメントは間違っていないし、不作為でもない。登記は任意で、自らの財産を護るための仕組みであるからだ。それゆえ、物件の価値が低く相続時の調整コストを下回ったり、あるいは相続調整がスムーズにいかず訴訟等に多額の費用がかかってしまうとき、所有者は登記名義の変更はせずに先代名義のまま放置しておく。登記に関連して、登録免許税その他諸経費（司法書士委託費等）のほか、事案によっては裁判費用がかかるためである。また買収したことを秘匿しておきたいときも登記をしない。

つまり、①「経済的インセンティブが働かないとき」や、②「登記をしないことのメリットが登記するメリットより高いとき」、相続人や買受人は登記をしない。登記放棄という選択をする。

では具体的なコストについては、どのようなケースだと「登記をしない」行動に出るのか。

まず、実際に相続登記にかかる諸経費について試算を行った（表1）。

結果、所有権移転登記にかかる費用は、登記簿上の名義がきちんと被相続人に書き換えられている場合（ケース1）で19～22万円。登記簿の名義が先代（死亡者）のままになっている場合（ケース2）では55万円となった<sup>5</sup>（こうした事例は通常「未登記」と呼ばれる）。（表1の①）

手続きに要する時間と精神的負担の金額換算は難しいが、手続きの際に法定相続人全員の押印（実印）と各種証明書が必要であることを勘案すると、最短でも半年（ケース1）から1年以上（ケース2）はかかると見込まれる。

もしケース2において、なんらかの問題があり親族間で調整がつかない場合は、家庭裁判所へ申立てを行うことになる。例えば、法定相続人に不在者（行方不明者）がいる場合、不在者財産管理人の申立てを行い、財産管理人を選任して遺産分割協議を進める。あるいは、親族間で遺産分割方法について合意がとれない場合には、当該土地を実質的に所有（占有）している者や固定資産税を払っている者が法定相続人全員を相手に時効取得の裁判を起こすことなどが想定され、55万円程度あるいはそれ以上の裁判費用が発生する。（表1の②）

仮に、自治体が公共事業用地として取得することになった土地に＜ケース2＞のような未登記（死亡者名義の登記）の土地が含まれている場合、所有権を取得する側である行政がこうした名義変更のための諸経費を負担することになる。手続きとしては、上述の不在者財産管理人の申立や時効取得、あるいは法定相続人全員に遺産分割協議を依頼し代表者への名義変更をした上で自治体への寄付や売買手続きを進める、などの方法がとられている。

---

<sup>5</sup> 土地の測量代は含んでいない。

**表 1 相続手続きにかかる諸経費の試算（登記、訴訟等）**

**【事例】父親が所有していた山林を子供 3 人の中の 1 人が遺産分割協議により単独で相続する場合**

司法書士へ所有権移転登記手続きを委託（戸籍謄本の交付請求、登記原因証明情報（遺産分割協議書及び相続関係説明図）の作成、登記申請等）することを想定した。

＜ケース 2＞は、祖母は他界、祖父母の子供 4 人のうち「父親」を含む 2 人は死亡、亡くなった 2 名にそれぞれ 3 人ずつ子供がいたと仮定。このときの法定相続人は、祖父の子供 2 名（生存）、死亡した子供 2 名の配偶者 2 名、その子供（祖父から見て孫）6 名の合計 10 名。

**① 所有権移転登記にかかる費用**

	＜ケース 1＞ 登記簿上の名義が父親 （被相続人）になっていた 場合（法定相続人 4 名）	＜ケース 2＞ 登記簿上の名義が祖父 （死亡）のままになっていた 場合（法定相続人 10 名）
司法書士への委託費	70,000～100,000 円	300,000 円
戸籍謄本等の実費、登録免許税※	20,000 円	50,000 円
親族内調整（交通費含む）	100,000 円	200,000 円
手続きのための時間と精神的負担	—	—
<b>計</b>	<b>190,000～220,000 円</b>	<b>550,000 円</b>

※ 戸籍謄本（人数分；以下同じ）、除籍謄本及び原戸籍、住民票又は戸籍の附票、印鑑証明書。さらに当該不動産の登記 簿謄本、固定資産税評価証明書等が必要になる。この他に送料、交通費、登録免許税（固定資産評価額×0.4%）。

**② 裁判費用**

司法書士への委託費（手続き費用、着手料、報酬）	300,000 円～500,000 円
戸籍謄本等の実費、登録免許税	50,000 円
親族間の交渉（交通費等）	200,000 円
<b>計</b>	<b>550,000～750,000 円</b>

**③ 自治体が上記＜ケース 2＞の土地を取得する場合**

基本費用	500,000 円～700,000 円
追加費用	
測量費用（一筆当たり）	100,000 円～300,000 円
海外搜索費用※	500,000 円

※ 海外相続人調査の委託事例における報酬相当額（国交省、都道府県等）

（出所）自治体及び関係者ヒアリングをもとに東京財団作成

また当該土地が地籍調査未了であったり過去の測量精度が低いとき、あるいは分筆する場合には、測量も必須となり、一筆あたり数十万円の追加費用が生じる。

さらに法定相続人の中に海外居住で所在不明な人がいる場合には、専門調査会社に委託すると、搜索費用として一人あたり50万円程度の費用が発生する。(表1の③)

一度放置された登記簿を書き換えるには、多大な費用と時間がかかるのである。

## 登記放棄される個人保有山林は25%

これらを前提としつつ、小規模山林の相続のケースを推計した。相続等の権利移転に際し、資産価値の低い小規模山林の場合、その価値が登記に要するコスト(諸経費)や手間と同等かそれ以下となってしまう。このため、一定規模以下の土地は相続登記がされないまま放置される可能性が高く、権利関係が複雑化し手がつけられなくなっていくおそれがある。そうした小規模山林が行政的な意味での「デッドストック」(死蔵資産)になり変っていくと考え、その面積を試算した。

試算にあたり、こうした相続登記に対して経済的インセンティブが働かないボーダーコストを「相続登記において採算分岐点となる土地評価額=限界評価額」とする。先述の表1のとおり、相続手続きにかかる諸経費は最低でも20万円から50万円となることから、登記放棄される「限界評価額」として、i) 20万円のケースと、ii) 50万円の2つのケースを設定した。

国内の個人山林保有者(0.1ヘクタール以上の山林を保有する林家)は約250万戸(1990年世界農林業センサス<sup>6)</sup>)存在しており、個人保有山林面積の全国計は675万ヘクタールである。

この675万ヘクタールについて、まず、総務省「平成24年度固定資産の価格等の概要調査」より、都道府県ごとに上記「限界評価額」(20万円、50万円)に相当する山林面積(ア)をそれぞれ算出した。次に、農林水産省「1990年世界農林業センサス」の数値を用いて、都道府県ごとに各戸の保有山林面積が(ア)以下となる小規模層の個人保有山林面積の合計を集計し、小規模層の全体に占める割合を算出した。

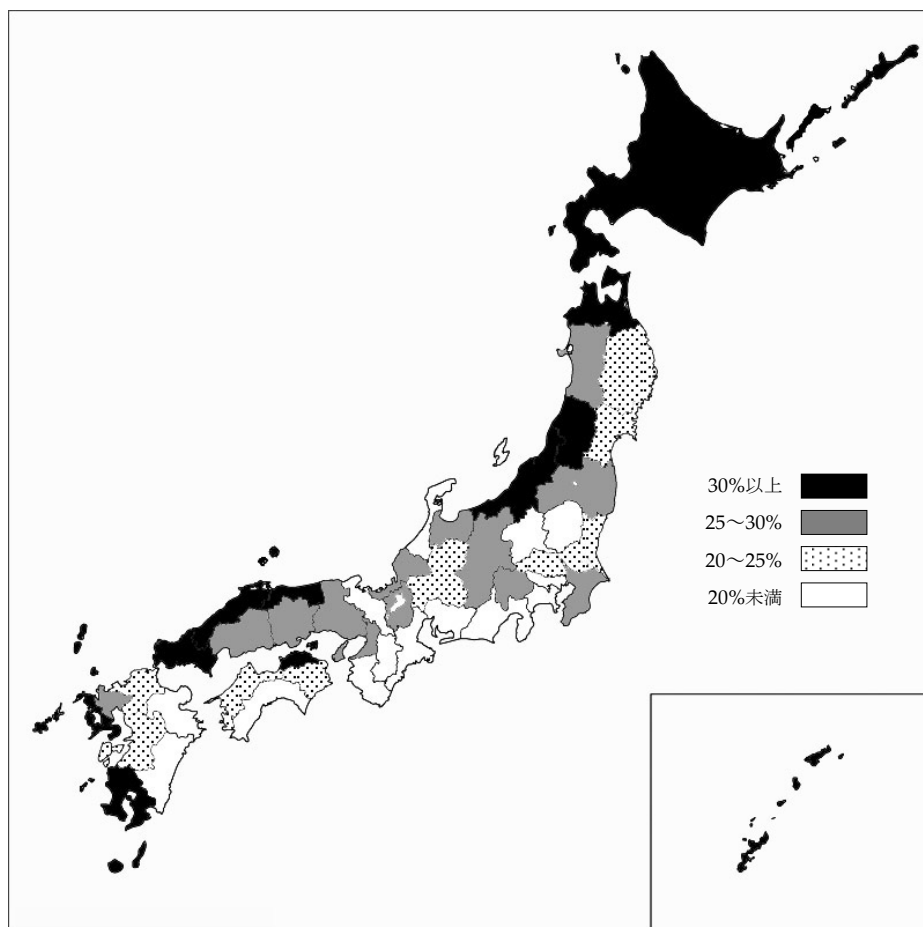
その結果、以下のような推計結果が得られた。

### ●推計方法(例：埼玉県の場合)

- ・限界評価額20万円相当の山林面積： $20\text{万円} \div \text{単位当たり平均価格}(27\text{円}/\text{m}^2) = 0.74\text{ha}$
- ・保有山林面積が0.74ha以下である小規模層の個人保有山林面積：6,340ha(農林業センサスより算出)
- ・登記放棄される山林面積比率： $6,340\text{ha} \div \text{同県の個人保有山林面積}57,969\text{ha} = 11\%$

<sup>6</sup> 0.1ha以上の山林所有者の統計が残る「1990年世界農林業センサス」を活用した。現在は1ha以上の山林所有者に関するデータしか存在しない。なお、センサスでは、林家が所有する山林に、賃貸借等している山林を加除した面積を「保有山林」として調査していることから、ここでも「保有」という用語を使用する。

図2 登記放棄される山林面積比率 —採算分岐点50万円以下のケース—



(出所) 総務省「平成24年度固定資産の価格等の概要調書」及び農林水産省『1990年世界農林業センサス』をもとに東京財団作成

#### 【ケースi】「限界評価額」を20万円とした場合

登記放棄される限界評価額を20万円相当とした場合、「林地評価額の合計が20万円に満たない小規模層」の個人保有山林面積は全国で約77万ヘクタールと推計され、個人保有山林面積の全国計(675万ヘクタール)の12%を占めた。将来、死蔵資産(デッドストック)になり変っていくおそれのある山林である。

#### 【ケースii】「限界評価額」を50万円とした場合

同様の手法により、「林地評価額の合計が50万円に満たない小規模層」の個人保有山林面積を推計した結果、約170万ヘクタールで、個人保有山林面積の全国計(675万ヘクタール)の

25%を占めた。【ケース i】同様、これらは今後、無関心なまま登記（名義変更）もされず、放置されていくおそれがあると推計される。

単純化して言うと、「細切れ状態の個人保有山林のうち、権利関係が複雑になってしまった170万ヘクタールが今後、登記放棄され、デッドストック化（死蔵化）していく」ということである。

都道府県ごとに、本推計ケースによる放置山林の出現割合（面積比率）を示したものが、図2である。この図は売り手側（現山林保有者）の事情として、放置（登記放棄）されやすい山林面積の比率が高い都道府県を表わしている。

各県数値は、①小規模層の構成比率が高いほど、また②林地の単位当たり価格が低いほど、高くなる。各階層ごとの都道府県数は、20%未満が14都府県、20～25%未満が9県、25～30%未満が13府県、30%以上が11道県であった。

## 入会林野

こうした登記放棄と並んで、山林におけるもう一つの大きな問題が入会林野である。

入会林野（共有林）はコモンズ（共有資源）としてしばしば話題になるが、その全貌は定かでない。上記（私有林）とは別物で、「権利関係が複雑になってしまった共有の里山」の一形態でもある。

入会林野は1994年林野庁調査によると58万ヘクタール（10ヘクタール以上の入会林野の森林調査簿面積）。「2000年世界農林業センサス」によると、100万ヘクタール以上（慣行共有：105万ヘクタールほか）存在するといわれる。ただその数値は過少で、「縄伸び」<sup>7</sup>の補正によって面積が大幅に増加<sup>8</sup>するケースが珍しくない。

登記簿上は複数人（数十人～200人程度）の権利が記載されたり、何十年も手つかずのまま放置されており、その権利調整は容易ではない。休眠状態がほとんどで、問題が発生したとしても個別の特異ケースとされ、公的機関の対応もケースバイケースに委ねられている。入会林野に対する国からの直接的な補助政策はなく、十数府県で独自に整備作業が継続されている。

入会林野は地籍調査（国土調査）のほか、道路新設や道路改良事業などの公共事業がない限り、また水資源や再生エネルギー資源（太陽光・水力・バイオマス）含みの開発構想が持ち上がらない限り、調整作業は始まらない<sup>9</sup>。木質エネルギー資源としての活用は未知数<sup>10</sup>だが、為替レートが大幅に変化しない限り、産業資本としての利用もままならず、大部分の入会林野はそこにある

<sup>7</sup> 地籍調査（国土調査）が行われていないため、台帳に記載されている面積と実際の面積に差があるもの。

<sup>8</sup> 過去40年間（1970～2009年）の平均増加率（国土調査後の面積増加率）は、全地目の1.26倍に対し、山林は1.68倍である。

<sup>9</sup> 岐阜県揖斐川町では、当初2008年のダム完成までに樹林帯（グリーンベルト）の取得も終える予定だったが、対象用地の中に一筆を100人以上が共有する共有林が点在したため、共有者全員の同意の取り付けに難航し、今なお用地の25%が取得できない状態が続いている。（岐阜新聞、2014年1月25日）

<sup>10</sup> 外材の工場残材等は再生可能エネルギーの固定価格買取制度において採算性がある。

ものの静的放置が続く、あるがままゆっくりと再自然化していくものと見込まれる。

## 耕作放棄地

一方、農地でもすでに放棄が顕在化している。

農林水産省によると全国の耕作放棄地は39.6万ヘクタール（2010年時点）である<sup>11</sup>。

2013年臨時国会で成立した農地中間管理機構関連2法は、農業を日本再興戦略に位置付けるとともに、耕作放棄地を減らすべく、賃貸借等の農地中間管理権を活用した新しい担い手への農地集積を図ろうとするものである。ただ今後、中間管理機構を介して農地を貸し出す農業がどこまで拡がりゆくのか、それが土地所有形態にどのような影響を与えるか未知数である。所有権に対する国民行動は特に慎重で、形式的な権利移転やゆるやかな権利移転にとどまるのではないかな。

総体としては、効率的な農地への新規の資本参入がある一方で、農地が篩（ふるい）にかけられ、格付けが進むことになり、条件の悪い農地にレッテルが貼られ、非農地化（原野化）が促進されることが懸念される。相続等の権利調整の難しさも手伝い、新たに放棄されていく農地が各地で生まれ、トータルとして耕作放棄地の増加は止められないのではないだろうか。

## 30年後の「滞留国土」

こうした、経済的要因と社会環境的要因によって、放棄・放置されていくとみられる農林地は、今後どのくらいの規模になっていくか。

国土交通省はインターネットによるアンケート調査を実施し、大都市在住（不在地主）の農林地所有者のうち「相続時に登記や届出等の手続きをしなかった人<sup>12</sup>」は、全体の16.4%と報告し、市町村で所在の把握が難しい農地所有者は40人に一人、林地所有者は20人に一人であると推計している。

だが、本プロジェクトで我々が自治体関係者にヒアリングを行った結果では、登記放棄は実際にはもっと深刻であると考える。

P市（固定資産税の納税義務者総数が3万人）では、2011年（1年間）の市内土地家屋所有者の死亡者数が468人で、このうち2012年12月末までに相続登記がなされたのはわずか6件。未登記率は98.7%であった。これは一年遡ってもほとんど変わらず、2010年（1年間）の同死亡者数409人のうち、2012年12月末までに相続登記がなされたのは8件。

<sup>11</sup> 農林水産省「耕作放棄地の現状について」（2011年3月）

<sup>12</sup> 国土交通省「農地・森林の不在村所有者に対するインターネットアンケート調査」（2012年4月）によると、相続時に、①不動産登記簿への登記、②市町村、農業委員会への所有者変更届出森林組合への組合員変更届出、④市町村資産税部局への相続人代表指定の届出といったいずれも行っていない人を指す。

未登記率は98.0%であった。次の世代に相続が発生すれば、これらの名義変更には二代前まで遡る必要があり、上述の「ケース ii」(限界評価額50万円)に相当する。

事例を追加収集する必要があるが、この地方都市のケースが例外であるとは考えにくい。全数調査の持つ意味は大きい。相続登記を行うケースは、資産価値が高い不動産を有する、ごく一部の所有者に限られるのではないだろうか。こうした現状を問題視し、「未登記問題」の解決に取り組む自治体もあるが、ごく少数と見込まれる。

もはや相続登記のブラックボックス化は避けがたく、相続未登記がより一般化していくと、本章で推計した「相続時に登記放棄されるおそれのある山林約170万ヘクタール」でさえ控え目な数値となり、「入会林野100万ヘクタール以上」、及び「耕作放棄地40万ヘクタール」の相当数も、登記放棄が進んでいくと考えられる。

相続が30年(一世代)に一度行われると仮定すれば、これらの合計310万ヘクタール以上の土地は遅くとも今後30年のうちに、放置されたままの「滞留国土」として固定化していくだろう。

これは静岡県面積の約4倍にほぼ匹敵する。国土面積全体(3,779万ヘクタール)で見れば8%、私有地面積(2,002万ヘクタール<sup>13</sup>)では15%を占める。

今後、時間とともに法定相続人は増加し、権利関係は一層複雑化するだろう。それによって登記放棄の分岐点となる限界評価額(20万円、50万円)も上昇していくと考えられ、さらに「滞留国土」が増えていくことが懸念される。

こうした現象は農林地に限ったことではない。農山村地域が示唆する課題がその後、都市部へと広がり、一般化していくことは過疎化・高齢化現象などで既に我々が経験してきたところである。全国で空き屋率が13%を超える中、資産価値の低下が見られる地方都市の宅地のみならず、中心市街地から少し離れた集合住宅群においても、やがて同様の未登記による不明化・死蔵化・滞留化現象が広がっていくだろう。農林地の放棄・放置は、そのはしりでしかない。

---

<sup>13</sup> 国土交通省「平成24年版土地白書」218ページ。



## 付章 大震災が惹起する土地問題

---

### 登記不全で集団移転不可

「だれも登記なんかしないよ」<sup>14</sup>

震災後2年以上経って、南相馬市の住民が言った。

登記が不完全な位置付けで年代物の記録のままになっている——いわば〈登記不全〉に陥っていることが露わになってきた。原発事故の補償問題で、当初、東京電力の福島県での「財物賠償」が大幅に滞った理由の一つが、この登記不全である。

賠償手続きの開始初日（2013年3月29日）、賠償額の算定に必要な固定資産税の課税明細書と登記の情報が合致し、所有者を完全に確認できたのは2万件のうちの6割弱（1万1,000件）であった。残り9,000件は「所有者が断定できない」として見送られた。不動産登記情報に頼るには限界があることがわかる。

民間による支払いゆえ、支払い要件を緩和していくことも可能だが、公費を支給する場合は容易ではない。確実な本人確認がなければ公費は支給できない。

ここに制度の怖さがある。

東日本大震災後の集団移転や防潮堤の復旧工事にそれが当てはまり、用地買収が進まない要因になっている。

「150年以上相続されていない土地があり、相続人調査に時間がかかる（宮城県南三陸町）」「ひとつの土地に200人超えの地権者。生死、居場所の確認に時間がかかる（福島県いわき市）」<sup>15</sup>など、所有者が特定できないことが公共事業を止めている。相続人の追跡に追われ、用地買収は難航したままである。

どうしても追跡が困難な場合は、該当者を除いて用地買収ができるようスピードアップを図りたいが、民法の特別措置等が必要となる。このため、そうした働きかけが被災自治体等からこれまで複数回、国に対して行われているものの、未だ実現していない。

### 私的自治・民事不介入・個人情報保護で改正先送り

登記制度<sup>16</sup>が直面し、孕んでいる問題は大きい。

---

<sup>14</sup> 福島民友新聞、2013年3月10日。

<sup>15</sup> 読売新聞、2013年7月11日。

<sup>16</sup> 日本の登記には仏米と同じように公信力はない（第三者対抗力はある）。独英の登記には公信力（確定力）がある。日本国憲法29条は財産権を保障しているが、同条文で「その財産権の内容は公共の福祉に適合するよう法律で定める」ともしている。ただ現実的には財産権が何にも増して尊重されるというのが、今日の実態である。こう

相続登記がなされていないことによる公的損失、社会的コストという観点でみると、対策の必要性は明らかで、被災地では、所有者が登記をしないことによる不利益が避難生活の長期化という形で顕在化し、未登記事案の解決には多大な人件費（マンパワー）を要している。

一般的に、登記をめぐる改正は長い時間を要しており、慎重な対応が続けられている。

例えば総務省は、戦前から自治会や町内会が共同で保有する土地について、名義変更を簡略化できる特例を設けるよう2013年2月に法務省などに要請しているが、その内容は1998年の同省（総務庁）から法務・自治省への要請と変わっていない<sup>17</sup>。

「登記（権利部）は任意であり、所有者が財産保護のために行うものだ」「不動産登記法は手続き法でしかない」——こうした説明が法務当局からなされ、①私的自治、②（民事）行政不介入、③個人情報保護の三点も強調されるなど、制度改正の困難さが事あるごとに繰り返され、正当化されている。

専門性が高い分野には外部チェックが入りにくく、不都合な情報の開示に対しては内部のガードも堅い。土地法制の齟齬も平時には表面化しにくい。

しかし、被災地では明らかに大きな障害となっており、今なお震災復興は難航し、「滞留国土」は地方から広がっている。結局、人ごとだと考えられているのである。

---

した課題に対し、いかんともしがたい先送りの慣行が続いているが、時代にそぐう対応、必要な法制が求められる。国土利用に関連し、相続登記等への対応が必要となるのではないか。

<sup>17</sup> 本年、通常国会において「地方自治法の一部を改正する法律案」が審議される見込みである。この改正法案では、上記問題点（名義変更簡略化）を解消すべく、「認可地縁団体の所有不動産にかかる登記の特例措置」（相続人の一部が不明化した場合、一定の手続きを経て市町村長の証明書により名義変更を可能とする特例）を講ずることが規定されている。同措置についての早期の対応が求められる。

## 第2章 【問題の所在】土地情報基盤の不備——二極化する国土

### 本章の要点

- ・ 我が国では、土地問題の分析の土台となる情報基盤が未だ整備されていない。
- ・ 登記放棄の増加や土地所有（不動産投資）のグローバル化によって、土地所有の実態把握はさらに困難になる可能性がある。
- ・ 国に先行して15道県が水源地の土地売買の事前届出を義務化した。国においても土地の特性に応じた法整備が急務である。

土地（国土）は個人の財産であると同時に公共財だが、第1章でみたとおり、現在の我が国では経済性や資産価値の低さを理由に管理放棄や権利放置が進んでいる。

相続した山林や別荘、耕作放棄地を手離したい相続人が、売却先や遺贈先に困っても救いの手はほとんどない。いずれの自治体でも換金性が低い土地や管理費を要する不動産の寄付は基本的に拒否している。地価の低廉化<sup>18</sup>はこうした傾向をさらに強め、引き取り手のない不動産の発生は都市部を含め、広域化していくと見込まれる。

土地の所有者が不明化したり、錯綜してしまうと、探索には予期せぬ行政コストが発生するが、その問題はなかなか表面化しない。行政事務に内在化し、個人情報にかかわるものだと秘匿され、事案そのものが特殊なケースだとして、教訓は活かされず、ブラックボックス化しがちになるからだ。

しかも、こういった事案は不利益を被る直接的な主体（集団）は見えづらく、社会的損失が大きいと声を上げる人もほとんど登場しない。地方議会でも取り上げにくいテーマになっている。

本来、所有者が維持管理しきれなくなった土地については、できれば「皆のもの」に戻したり、新たな所有・利用方法を斡旋できる仕組みが揃っていることが望ましい。だが、そうした選択肢は極めて限られており、結局、利用価値と資産価値の低い不動産はそのまま放置されるしかないというのが現状である。

本章では、こうした問題の背景にある土地情報基盤の不備について取り上げる。

また、土地情報基盤の精度低下によって生じる課題として、固定資産税の徴税問題と土地所有のグローバル化の問題を挙げる。

<sup>18</sup> 同一市町村内の固定資産評価額（土地の合計）が30万円以下ならば固定資産税はかからない。

## 土地情報基盤の不備

### ● 国土面積の２８％が「その他」

資産価値が低く買い取り先もない土地が放置されていく現状は、国土管理上も深刻な問題である。だが、こうした問題は平素、政策課題として認知され分析されることが極めて少ない。

その主たる要因は、我が国に分析の土台となる土地台帳等の情報基盤が未だ整備されていないことにある。現地と登記簿情報は必ずしも一致しておらず、国土利用計画法に基づく届出は徹底されていない。捕捉率も不明である<sup>19</sup>。制度上、我が国は土地所有者のトレーサビリティが備わっておらず、そのため、問題の実態や規模を把握すること自体が極めて困難になっている<sup>20</sup>。

登記簿と連動しているのは固定資産課税台帳で、法務局から所有権移転の登記情報が登記後１０日以内に市町村の税務担当に通知される。しかし、登記は第１章で述べたように「任意」であってすべての所有権移転が記録されてはいない。そのため、後述のとおり、固定資産税の支払者と登記簿上の名義人は必ずしも一致しておらず、課税対象者と支払者が異なるケースがままある。

土地所有の実態を把握し、問題の全体構造を分析するための情報が行政にはそもそも揃っていないのである。

国土交通省は毎年「土地所有・利用概況調査報告書（２０１３年）」を公表しているが、全国土から国有地・公有地・課税対象民有地<sup>21</sup>の面積を差し引いた「その他」（所属不明国土）が全国で１,０６０万ヘクタール、国土の２８％にのぼっている。

１,０６０万ヘクタールの内訳は、①非課税地（宗教法人等所有地、保安林等）のほか、②民有地面積の過少申告（縄伸び）、③所有主体が区分できない水路・道路などであるとされるが、これらの各種統計資料はいずれも定かでない。地籍調査の進捗率５０％の現状ではいかんともしがたい事実であろう。

都道府県別にみると、「その他」（所属不明国土）の比率は、京都（６２％）、奈良（５４％）、滋賀・石川・福井（５２％）。５府県で５０％を超えており、大阪府は４５％、東京都は３４％である。「その他」が各種統計資料のパッチワークの結果であるとはいえ、「何の用途で、誰の土地かも定かでない土地」が各都府県にこれだけ存在するのである。

これらの問題に対し、非課税台帳を作っている市町村が一部にあるが、この点も含め、土地に関する税務情報の捕捉・収集は自治体間の差異が小さくない。固定資産課税台帳の土地情報としての精度は、一様ではないが、年代物の台帳といわれる森林調査簿や農地基本台帳（ようやく昨

<sup>19</sup> 東京財団『日本の水源林の危機』Ⅰ～Ⅲ（２００９～２０１１年）、『失われる国土』Ⅰ～Ⅱ（２０１２～２０１３年）を参照。

<sup>20</sup> 沖縄県では、沖縄戦で公簿・公図が消失したため所有者が判明しない所有者不明土地について、実態調査を進めているが、戦後７０年近くを経過し、関係者の追跡自体も困難な状況にある。所有者を確定できた件は全体の２割強に留まっている。

<sup>21</sup> 免税点未満の民有地面積１４２万ヘクタールを含む。

年法定台帳となった）と同列か、やや高いレベルと見込まれる。

### ● ブラックボックス化の進行

こうした中、全国共通で広がっている隠れた問題がある。

除籍簿の廃棄問題である。

一旦除籍された戸籍（除籍簿）の保存期間は、戸籍法（施行規則第5第4項）によって80年であったため、明治の最初の頃の除籍謄本や原戸籍など、1930年（昭和5年）頃以前の関係書類のうち、保存期間を過ぎたものが役所によって廃棄されてしまったケースが出てきている（2011年以降は同施行規則の改正により150年となった）。

すでに廃棄された除籍簿は復活できないため、名義人が追えない事態が発生しているが、このようなケースの相続登記には、市町村長による「廃棄により除籍謄本の交付ができない」旨の証明書の交付と、相続者全員による「他に相続者はない」旨の証明書が必要となる。このため、相続調整はさらに労力を要することになる。

「急ぎでないし、他の場所ではそれほど問題になっていないから……」

矛盾が露わになったとしても、処理が面倒なテーマに行政が率先して対応していくことは限られる。土地所有者も経済的に見合わないから、アクションを起こすことはなく、稀に何かの公共事業が入ったときだけ、膨大かつ念入りの相続関係説明図を完成させる必要性が生じることになる。しかし、その探索経費が跳ね上がったとしても、特殊事案として公共事業経費の中の一部に組み込まれていくため、なかなか表面化しにくい。票につながらない改正を手掛ける議員は少ない。個人（私企業）が自ら多額のコストをかけ、裁判で解決するケースも限られる。

結局のところ、どうしても権利調整が不可欠な一部の用地だけが公的コストによって整理されるものの、ニーズが低い土地については古いままの登記簿が放置され、所有者死亡、相続権利調整不可の土地となってブラックボックス化、死蔵化していくのである。

## 固定資産税徴税への影響

### ● 死亡者課税と課税保留

固定資産税の課税や公共用地買収の際の有力な情報源、一番の拠りどころは、実態として登記簿であるが、上述のとおり、その精度が疑わしくなっている。

このことをデータの裏付けるものは「死亡者課税」で、その発生率は無視できないレベルに達している。

人口7万人のQ市では、固定資産課税対象者の総数39,979人（2012年度）に占める死亡者課税の比率は11%（4,581人）。人口1.4万人のR町では2012年度の農林地の納税義務者（総延べ人数9,947人）に占める死亡者課税が6%（612人）であった。

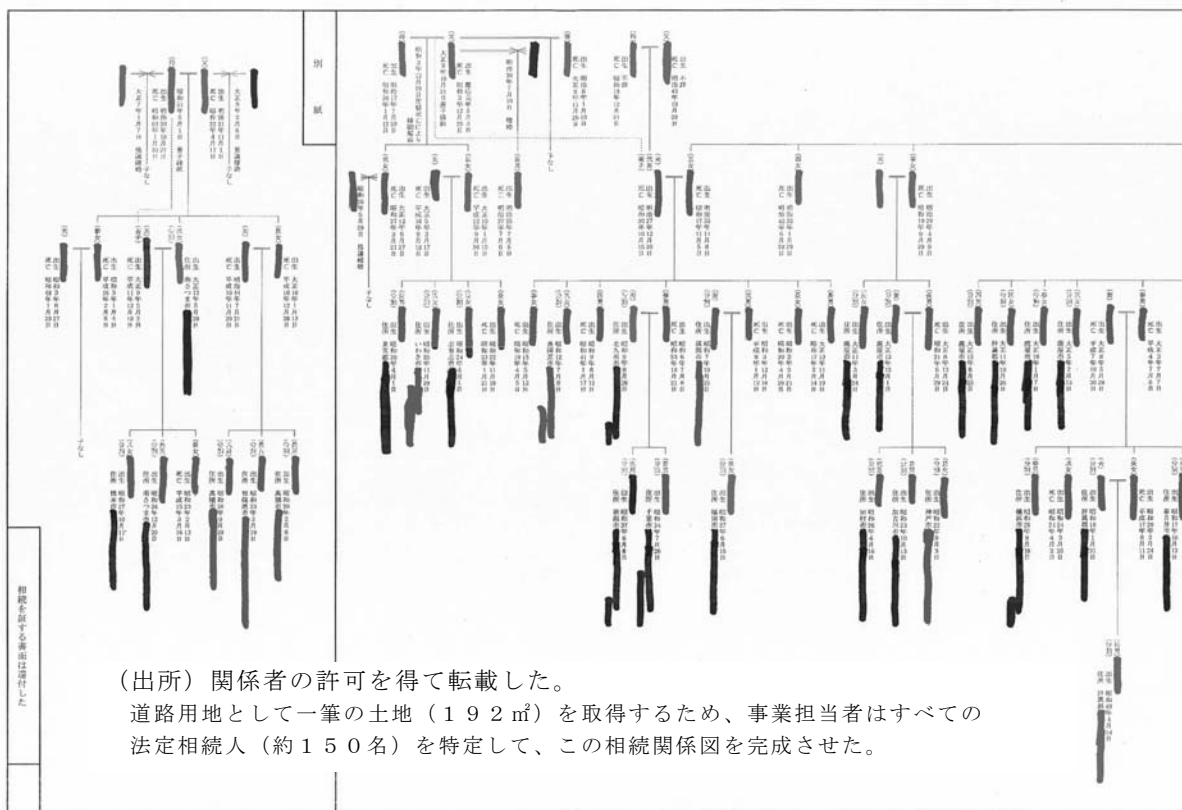
本来の課税は、①法定相続人の共有名義に請求先を変更（送付は全員）するか、②相続登記を済ませてもらって新しい相続人に請求すべきだが、多くの自治体では「親族の誰か、あるいは相続人の代表者が払っていれば良い」として、やむを得ず登記簿名義人（死亡者）に対し課税を続けている。

法的には死亡者課税は無効であり、実際払っている本人に納税義務はない。だが、「徴税できれば結果よし」とみなして死亡者課税を行い、しかも実際払っている人が誰かまでは把握していない。

死亡者課税が増えていくのは、登記が任意であることが要因の一つであろう。自治体のマンパワーが限られる中、また相続登記が任意である中、面倒な相続関係図を作成して探索するとなると、多大な税務コストを要することになってしまう。納税義務者をくまなくたどるわけにもいかず、結局、徴税の現場では次善の策として死亡者課税という運用で対応せざるを得ないのが実情である。

さらに厄介なのは「課税保留」である。

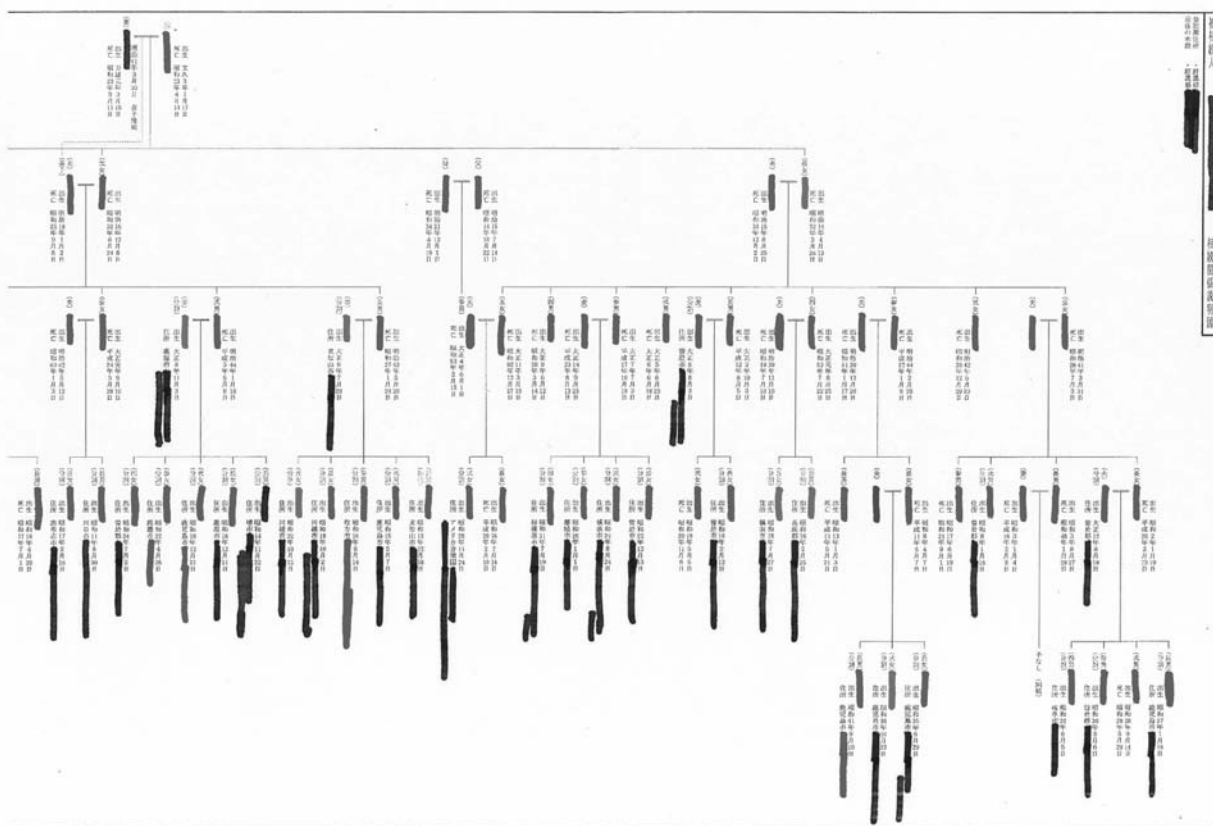
図3 一筆の法定相続人は150人——登記が三代放置された実例



税法上課税しなければならないが、登記簿をたどって納税義務者を探しても、①三親等以内に相続人がいないケース、②三親等以内の方々すべてが相続放棄をしているケース、③破産法人で実態がないケース、④破産管財人が付いておらず物件として処理のしようがないケース——などについて、これも実務上、やむなく課税事務から一旦はずし、保留するという扱いをしている。

北海道や福岡県の自治体の中には「固定資産税課税保留等取扱要綱」を制定し、基準に従って課税保留を実施しているところもあるが、この課税保留の扱いを公表している自治体は限られる。

総じて、納税は義務だが、課税・徴税の基礎情報としている不動産登記が任意であることにより、納税義務者把握における限界が見られ、一部の自治体の現場では困惑するケースも生じている。「死亡者課税」や「課税保留」は、そうした制度的課題に対する各自治体の窮余の一策である。



## ● フリーポート化

一方、ここ数年、非居住者（海外在住者）が所有する不動産について徴税対象者を追えない（固定資産税を徴税できない）事例が倶知安町議会<sup>22</sup>などで議論されるようになってきている。

登記をせず居所不明とすることで納税から免れられるとするならば、ゆゆしき事態であるが、徴税吏員の権限は海外には及ばないし、海外金融機関の協力を得るにも限界がある。納税者の国外化は徴税コストを高め、徴税率の低下につながるなど、将来の社会的損失（コスト増）を呼び込むことは確実であろう。

現在、国内の農地以外のすべての土地が自由に何の規制もなく売買されているが、未登記のまま、さらに転売が続けば、土地所有者の特定は難しくなり、徴税上のブラックボックス化は避けられない。転売先が国外になればなおさら特定は難しくなっていく<sup>23</sup>。

グローバルな視点で比較すると、日本の不動産は長期の秘匿資産やランドバンキングとしての意味を併せ持っている。その証拠に、国土利用計画法（国土法）に基づく届出情報によると、外資による土地（森林）取得目的のほぼ9割が「資産保有（国土法の届出理由）」である。行政にとっては目的不明、動機不明の土地投資であるものの、それは経済活動の一つであって合法とされ続けている。

近年、欧州やアジアでフリーポートに個人資産（絵画、貴金属、ワイン等）をストックすることが増えてきているが、これらと同様、日本国内の不動産を秘匿資産として保持していく——フリーポート化させ、保有し続けていくことが、ランドバンキングとして一般化されていく可能性もあろう。

もとより、土地は労働、資本と並ぶ生産要素の一つである。ただ、こうした現状を見ると、我が国では、人や資本の移動に関する情報把握もさることながら、土地に関する情報基盤整備は旧いままで、特に権利移動の把握は大きく遅れていると言わざるをえない。土地の帰属に対するトレーサビリティに不備があるといえよう。

## 先行する都道府県条例

土地はまた、代替性のない、唯一のものである。その他のモノと同様に扱うべきではなく、その所有・利用状況が不明のままであってはならない。

だが、進みゆく匿名化、不明化は解消されそうにない。

こうした懸念への対応は、地方が先行している。

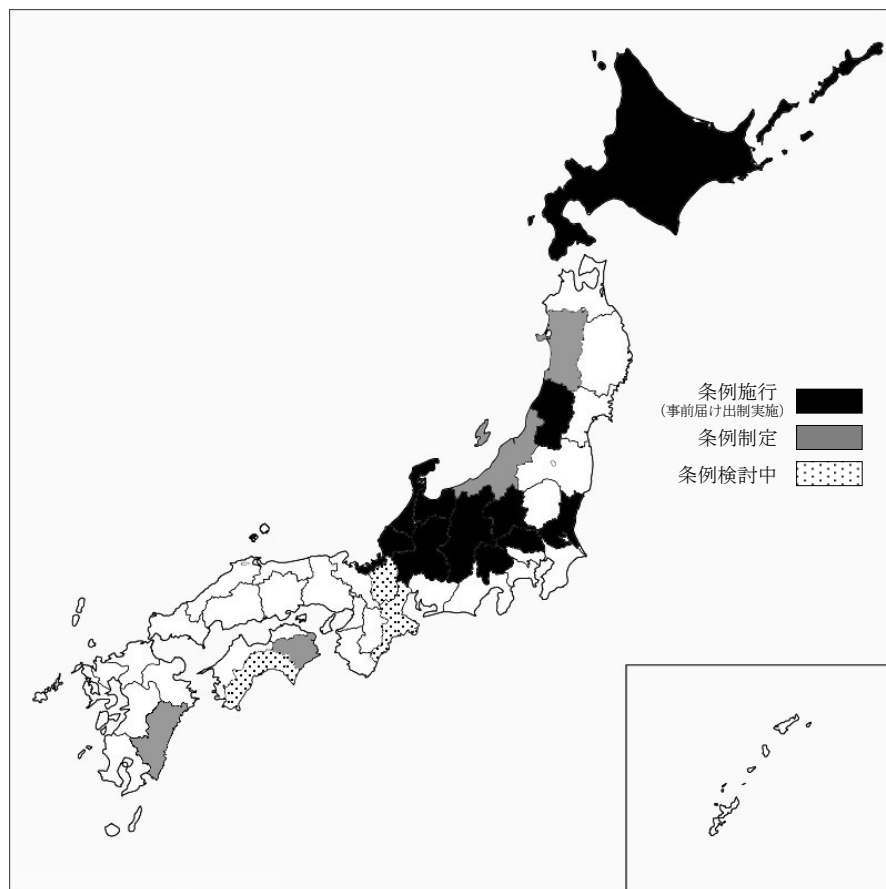
国レベルでは森林法改正（2011年）により、全ての林地売買・相続の事後報告等が義務付

<sup>22</sup> 2013年9月11日、倶知安町議会議事録。

<sup>23</sup> 外国為替及び外国貿易法（外為法）では、非居住者が他の非居住者から不動産を取得した場合は、同法に基づく報告義務の対象外である（外国為替の取引等に関する省令第5条第2項10）。



図4 都道府県水源地域保全条例の制定状況（2014年3月20日現在）



（出所）東京財団作成

けされたが、都道府県レベルの上乗せ条例がこのあと次々と制定された。2012年以降、15道県で条例が制定され、水源地の土地売買の事前届出等が義務付けされている（この他3県で検討中）。

外資買収の情報開示については、2010年以降毎年、都道府県情報をもとに国交省・農水省（2013年からは農水省単独）が森林の売買実態を公表することとなったが、後述するように諸外国と比べると我が国は遅れている（25ページ【コラム】参照）。最新の外資買収面積は801ヘクタール（2013年）だが<sup>24</sup>、公表された数値は全体取引の一部にとどまっている。

例えば、北海道、熊本県等にある外資所有の森林（数千ヘクタール：ゴルフ場関連地）や鹿児島空港そばの森林（254ヘクタール）は、政府公表値に入っていない。政府による統計は、外

<sup>24</sup> 「外国資本による森林買収に関する調査の結果について」（林野庁、2013年4月）

資（外国人含む）を所有権者の所在地（住所）から推定しているためだ。再生可能エネルギーの固定価格買取制度で設備認定を受けた外資（外国人含む）が所有する広大な土地も、外資の子会社たる日本法人が取得した場合は統計に入っていない。外資の定義が国交省・農水省、道県、外国為替及び外国貿易法（外為法）でそれぞれ異なるためである。

福島県西郷村の山林原野、長崎県対馬の防衛施設隣接地、沖縄県竹富町の国境離島等も2013年中に売買がなされ、いずれも外資所有地（もしくは外国資本の子会社で日本法人）として権利登記されているものの、登記簿上小面積であったり、地目が原野・雑種地等であったり、あるいは無届であることにより、来年度の政府公表数値からは外れることが予測される。

これらの取引実態に言及することなく、「外資による買収面積は近年減少してわずかだ」と情報発信していくことはミスリードになりかねない。目的不明の売買が増え、所有者不明の国土資産の割合が増えていくことのリスクを過少評価すべきではない。

ほぼ全国的に不動産所有のグローバル化は続いているが、本プロジェクトの調査では、グローバル化のとくに進んだエリアは北海道と沖縄である。国境離島や過疎地域からは引き潮のように人が去っていく一方、使用されなくなった土地が用途不明、所在不明（架空住所等）の主体によって買収されている。

今日、経済のグローバル化は、その対象をあらゆる財に広げ、金融商品として国境を越えた取引を可能にしている。技術・ブランドに加え、土地——国土もまた国際商品となり、グローバル企業の参入が続いている。しかし、繰り返し述べるように、わが国には土地の正確な所有実態を把握する仕組みが存在していない。土地所有のトレーサビリティが確保されておらず、安全保障上重要なエリアにおいて目的不明、所有者秘匿の土地売買があったとしても追うべき手段は極めて限られている。徴税面でも結果的に「固定資産税は正確な納税義務者が不明でも払う者がいるならば問題ない」と、運用・執行レベルの判断にほぼ委ねられている。

土地取引の国際化や死亡者課税の増加等を見ていくと、時代の変化を組み込んだルールが用意されているとは言い難い。

他国との比較においても日本の国内ルールはグローバル化に対応できていない。

例えばGATSの約束表において、アメリカは外国人の土地取得に関する詳細な留保項目（各州法）を掲げているが、我が国は何の留保も記していない<sup>25</sup>。外国政府の不動産に関する権利の取得制限についても記していない。こうした基本的な課題について、グローバル経済下において諸外国がどのような法制度を整えているか、さらに比較検討し、検証していくことが必要であろう。

問題は山積だが、対策のまず第一歩は、土地の所有・利用状況についての情報を把握していくことである。起点となる原単位が不明では何もはじまらない。

<sup>25</sup> 東京財団『失われる国土』I（2012年）を参照。

## 【コラム】 韓国、米国における国土売買の把握実態

国土所有のグローバル化が進んでいく中、国土管理上、それらの実態把握が困難になっているが、諸外国では一定の把握制度を設けている。

### （韓国）

韓国の場合、地籍調査の完了、外国人土地法と国民総背番号制の存在等により、我が国に比し、外資の買収状況を的確に掴み、それを公表している。国土海洋部の発表によると、韓国国内での外国人所有地は国土の0.2%。2万2,621ヘクタール（2012年末）である。

それでも情報把握は万全ではないとされ、不動産投資移民制度（2010年）によって中国からの投資が急速に進む済州島（全島の0.5%が外国人所有）では、「統計には表われないが、中国人が韓国人名義で投資するケースが多い<sup>i</sup>」と指摘されている。

### （米国）

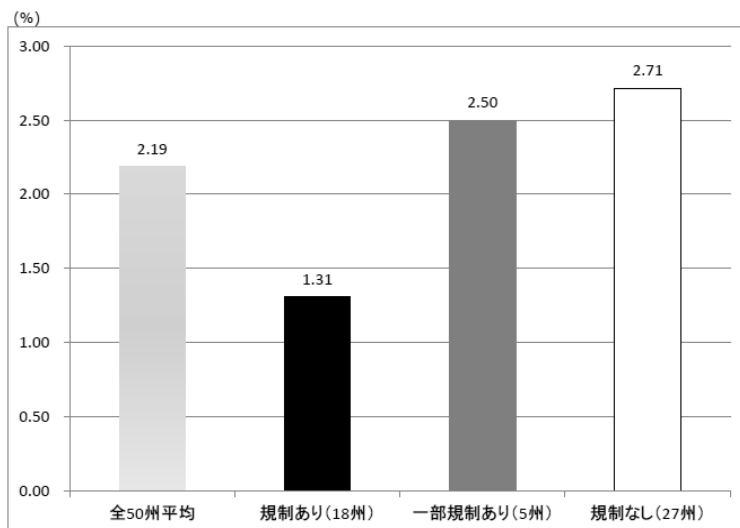
米国にはCFIUS（対米外国投資規制法）、FINS A（国家安全保障法）に加え、土地（国土）に関しては農業外国投資開示法（1978年）が連邦法として制定されている。

農業外国投資開示法は、外資（外国人含む）による土地の取得・権利移転に関し連邦政府への届出を義務づけるもので、届出違反（無届、虚偽届出）の罰金は、物件地価（市場地価）の最大25%。日本の罰則（森林法の届出義務違反の過料10万円以下、国土法の届出義務違反の罰金100万円以下）とはかなり違う。米国農務省は、外資による土地買収情報について、州及び地域（county）ごとに、買収した国別・地目別に詳しく毎年ホームページで公開し続けている<sup>ii</sup>。これによると、米国内へ投資（土地買収）した外資の取得面積は1,066万ヘクタール。多い順に並べると、①カナダ、②オランダ、③ポルトガル、④イタリア、⑤ドイツ<sup>iii</sup>で、これら上位5カ国が土地取得面積全体の65%を占めている。

また、米国では各州が連邦法とは別に独自の州法を定めており、全米50州のうちの約4割（23州）が外資の土地買収を規制している。図5に示すように、各州の外資保有面積率をみると、規制をもつ州（「規制あり」18州と「一部規制あり」5州）の平均値は1.90%。「規制なし」27州の2.71%よりも低い。

なお、日本の場合、外資による土地（森林）買収面積（政府公表値）は前述のように801ヘクタールで、このうち上位3カ国（①英領ヴァージン諸島、②中国、③シンガポール）が全体の9割近くを占めている。水源地域については、すでに北海道や埼玉県等の15道県は新条例（事前届出制）を備えており、事前に土地売買情報等を行政が得る仕組みとなっているが、こうした措置が投資家たちの今後の「回避行為」等にどのような影響を与えるか、慎重に見極めていく必要がある。

図5 米国各州の外資保有面積比率（農林地）



(出所) US Department of Agriculture前掲書、及び東京財団『失われる国土』  
(2011年) 23ページ表1をもとに東京財団作成

●計算方法

全米50州を、外資の土地所有に対する規制の有無別に3グループ（規制あり、一部規制あり、規制なし）に分類。各グループごとに私有農林地に占める外資保有割合の各州数値（%）の平均値を算出した。

「規制あり」：非居住外国人に対する制限、国籍による制限、「敵国外国人」に対する制限、外国会社に対する制限

「一部規制あり」：面積・期間に関する条件、外国会社に対する条件、相続における条件、相互主義

「規制なし」：但し、連邦法による制限は受ける

i 金太石済州道議会議員による（朝鮮日報、2013年2月4日）。

ii US Department of Agriculture, Farm Service Agency,

<http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=home&subject=ecpa&topic=afa>

iii US Department of Agriculture, *Foreign Holdings of US Agricultural Land Through December 31, 2011*, 192～193ページ。米国内での中国による土地買収面積は5,552ヘクタールで、これは米国内での外資による全土地取得面積の0.05%に当たる。

## 二極化する国土

年間4兆円（2013年）の取引をこなす不動産業の中心は都市部の不動産である。円安を資産購入のチャンスととらえ、海外の投資家が都心部の宅地、マンション等の高級物件を買う動きがグローバル経済のもと活気づいている。投資促進は成長戦略の一つの柱であり、制度を整えた上で投資を呼び込むことが欠かせない。これらは多くの国々に共通する成長戦略でもある。

一方で、我が国の場合、人口減少期を迎え、空き家やスラム化マンションが登場し始めていることにも注目しなければならない<sup>26</sup>。郊外の一部団地では無人化が広がっており、農村部では農林業からの撤退、資源放棄が進む。買い物難民のもとに駆けていた移動販売車が過疎によるコスト増やドライバーの高齢化によって減りゆく姿は、定期船の便数が減り、やがて無人化していく限界孤島の姿とも似る。国土の姿は二つに大きく分かれてきており、地価動向も同じ傾向で、価格の二極化がより顕著に見られている。

表2に見るとおり、宅地と農林地の平均価格は桁違いの差がある。

**表2 国土の地目別面積・地価**

	面 積	平均価格
森 林	2, 5 0 6 万 ha (6 6. 3 %)	1 4 円／㎡ (一般山林)
農 地	4 5 6 万 ha (1 2. 1 %)	田 8 1 8 円／㎡
		畑 4 7 0 円／㎡
宅 地	1 9 0 万 ha (5. 1 %)	3 5, 6 1 3 円／㎡
道路、水面・河川等	2 7 0 万 ha (7. 1 %)	—
原野等	3 4 万 ha (0. 9 %)	1 7 円／㎡ (原野)
その他	3 2 2 万 ha (8. 5 %)	—
合 計	3, 7 7 9 万 ha (1 0 0 %)	

(出所) 面積は国土交通省『平成25年版土地白書』。平均価格については、森林・宅地・原野は総務省『平成24年度固定資産の価格等の概要調書』、農地(田・畑)は日本不動産研究所『田畑価格及び賃借料調(平成25年3月末現在)』による。

今後、「都市部にある資産価値の高い商業地・住宅地」と「資産価値が低く放置されたり、権利関係の調整がつかず利用できない土地」に、国土の利用形態がさらに二極化していくものと見込まれるにもかかわらず、効果的な土地法制が用意できず、対応が後手になってしまうことが懸念される。

集中と過疎の態様が変わっていく中、国土全般を見渡した、バランスのとれた土地政策が必要ではないだろうか<sup>27</sup>。

<sup>26</sup> 自民党「空き家対策推進議員連盟」は、空き家の解消を促す税制措置を盛り込んだ特別措置法案をまとめており、2014年の通常国会への提出を目指している。

<sup>27</sup> 土地をめぐる新たな動きとして、2012年7月から始まった再生可能エネルギーの固定価格買取制度によって、農林地において、太陽光発電用地をめぐるミニパブルにも似た新たな土地需要が生まれている。しかし、太陽光発電の国の設備認定の状況は自治体や地元住民には事前公表されないため、生活環境問題など地域住民の活動へ十分

### 第3章 【今後の課題】 バランスのとれた土地政策を先行的に

---

#### 本章の要点

- ・ 土地問題は関連する省庁が多数にわたり、所管の整理も十分には行われていない。現行の土地制度に起因する社会的損失（管理コスト増、資産価値減）についても、検証はほとんど行われていない。
- ・ 安全保障と土地法制の問題については、近年、法整備を進める動きが生まれている。
- ・ こうした動きをさらに加速させるとともに、今後の課題として、①**国土基盤情報の整備**、②**所有者不明関連法等の整備**、③**新たな土地保全システムの構築**について検討を進め、制度整備を早急に実現していくことが必要である。

グローバル化と人口減少が同時進行する中、我々は土地制度の見直しにどのような観点から取り組めばよいだろうか。

本プロジェクトではこれまで6年にわたり、日本の土地制度の特殊性（情報基盤の脆弱さ、利用ルールの不徹底、所有権の強さ）を明らかにし、（１）「重要国土」（防衛施設周辺、国境離島、水源地等）の売買・利用における法整備の強化と、（２）「所有者不明化」の拡大防止に向けた制度改正（不動産登記制度、地籍調査制度等）の必要性を提言してきた。

現在、（１）については、与野党において安全保障と土地法制に関する検討がはじまるとともに、前章で述べたとおり、１５道県で水源地域保全条例が成立したところである。

一方、（２）の「所有者不明化」問題については、必要性や緊急性を実感する機会が相続時や土地売買・被災時等に限られることから、共通理解が得られにくく、政策課題としての認識は一部の関係者に留まっている。

本章では、こうした現状を踏まえ、土地法制に関する現在の政策動向を概観した上で、とくに「所有者不明化」問題について、今後検討すべき課題を提示する。

#### 政策動向

経済のグローバル化に続く「国土所有のグローバル化」「所有者不明化」は、現行の土地法制の土台が作られた明治期には想定できなかったことであろう。時代の変化に対応した政策や制度見直しが急務だが、本テーマは広範な分野、複数の省庁にまたがる制度問題であり、財産権などに

---

な配慮が及ばないケースでは、開発開始前後に、住民による反対運動や係争が起きている。農林地を有効活用していくためにも、規制緩和のみならず、新しい土地利用のあり方について、自治体協議と公衆関与（環境アセスメント）の仕組みなど、国と地方、そして事業者と住民との合意形成ルールを構築していくことが求められよう。

も議論が及ぶため、立法府のみならず学会はじめその他のセクターでも正面からの取り組みを避ける傾向があることは否めない。検討の基礎となる政策の後工程（バックエンド）の評価や、対策を講じないことにより生ずる社会的損失（管理コスト増、資産価値減）の検証も十分には行われていない。

担当省庁が明らかでないという実態は衆議院予算委員会（2013年4月9日及び10月22日）においても指摘された。

「土地の所有の明確化、透明化ということについて、法務省、外務省、あるいは国土交通省、農水省、いろいろなところがかかわるんですね。余りに問題が大きいものですから、実は手がつけられていないという現状がございます。」「実は、この質問をするに当たっても、どの大臣に御答弁いただくかということで、再三再四いろいろな省庁の中でやりとりをしなければいけなかった。結局、どの大臣という、特定の大臣でおさまるものではないということが明確になってきましたので、ぜひ総理のリーダーシップでこの土地所有の明確化ということについて取り組んでいただきたいと思います。」<sup>28</sup>

「実は、（安全保障上重要な地域の土地売買について：筆者注）他の国がどういう規制をしているかということについて、昨日、こういうことはきちっと通告をしてちゃんと言ってもらった方がいいと思って通告をしました。ところが、答える大臣が見当たらないと霞が関の役人が言うんです。すなわち、それをしっかりと全て掌握できている省庁もなければ、大臣もいないという話なんですね。」<sup>29</sup>

制度見直しについては難しい社会環境にあるものの、条例が先行していく中、国においてもようやく基本的な議論がはじまりつつある。

以下、近年の土地に関する法整備の検討状況について概説していく。

#### （国家安全保障戦略）

離島をめぐる土地買収問題については、2013年までに沖縄県西表島近くの外離島、鳩離島、ウ離島のほか、長崎県対馬市竹敷地区等でも話題になった。中には登記簿において外国人・外国法人名が認められる事例も登場するようになってきた。

こうした動きの中、議員立法をめざした「無人国境離島管理法案」と「特定国境離島保全・振興特別措置法案」は、いずれも2012年12月に廃案となり、その後の動きはなく調整プロセスは停滞している。

離島の土地問題に変化が見られたのは、「国家安全保障戦略（2013年12月17日閣議決定）」

<sup>28</sup> 2013年4月9日、衆議院予算委員会における泉健太議員（民主党）の質問。

<sup>29</sup> 2013年10月22日、衆議院予算委員会における中田宏議員（日本維新の会）の質問。

である。文中、「国境離島の保全、管理及び振興に積極的に取り組むとともに、国家安全保障の観点から国境離島、防衛施設周辺等における土地所有の状況把握に努め、土地利用等の在り方について検討する」ことが明記され、重要項目の一つに位置づけられた<sup>30</sup>。領域保全の大局から必要な政策と併せ、国境離島の島民に対する配慮が今後とも続けられなければならない。

#### （重要施設周辺区域調査法）

自民党「安全保障と土地法制に関する特命委員会」（２０１３年１０月～）では、重要施設周辺区域調査法及び安全確保に関する法律案として、まず「防衛施設周辺区域における土地等調査に関する法律」等の制定に関する論議が始まっている。

この中で、例えば大規模な地方司令部等７４か所（約４,８００筆）、中規模の司令部等９６か所等の重要施設周辺区域の土地・建物の権利関係について、関係者への報告徴求、取引報告、立入検査等、土地所有の実態を明らかにするための手続きに関する検討も進められている。現状把握を徹底するという重要な視点からの取り組みがはじまったといえるが、問題は進度である。引き続き、不動産の取引規制や補償等の措置について慎重かつ早急な検討が求められよう。

こうした動きは、国土の所有・利用状況について、依然として行政が十分に把握できておらず、登記簿調査も不十分であるという実態を物語っている。今後はさらに、重要施設周辺区域として防衛施設周辺地域以外をどのように扱うかについて、所有者不明化防止や国土資源・環境の保全の観点から「重要国土」を幅広く議論し、調査に留まらない実効性のある政策（取引報告、所有・利用実態調査、公有化策等）を早急に検討していくことが重要である。

#### （水循環基本法）

超党派による水循環基本法案は２０１３年６月に廃案となったが、その後、ほぼそのままの形で制定される見込みとなっている。

本来、国土の構成要素たる土地と水は、極めて密接なかわりを持ち、土地の所有権はその上下に及ぶことから、土地所有者は地下水の所有権も有している。土地所有者の不明化、グローバル化は今後さらに進みゆくと見込まれることから、都道府県レベルの水源地域保全条例（１５道県）のすべてにおいて、①自治体、②事業者、③道県民の責務に加え、④土地所有者の責務を規定しているが、再提出された基本法案に土地所有者等に関する規定はない。昨今みられる新たな動きへの対応は欠落したままとなっている。

---

<sup>30</sup> 「国家安全保障戦略」（２０１３年１２月１７日閣議決定）、１４ページ。



## 検討すべき課題

以上のように、土地法制をめぐっては、安全保障上の観点からの政策議論が始まりつつあるものの、土地情報基盤の確立や所有者不明化の抜本対策、さらに新しい土地利用を促進するためのルール整備等については未だほとんど着手されていない。本プロジェクトでは、これまで土地関連法の見直しや適正な権利移転の促進について提言してきたが、それらを踏まえ総括的に課題提起する。

具体的には、以下のような３つの検討課題に取り組むことが必要であろう。

### 【課題１】 国土基盤情報の整備

- a. 不動産登記簿をはじめとする各種土地情報（土地台帳等）の精度実態を把握・評価するとともに、地籍調査の見直しを加速させる。特に、地籍調査未了の地域については、登記放棄の課題を精査する。
- b. 「資産価値の二極化」（都市部vs. 中山間部）に見合った国土基盤情報調査の手法を開発・評価し、先行自治体に対して、積極的な支援（土地専門職員の養成・支援）及び顕彰を行う。

### 【課題２】 所有者不明関連法等の整備

- a. 新土地分類調査（利用実態、地籍精度等）の実施や、相続登記手続きの簡便化・低コスト化等を検討するなど、滞留国土の解消に向けた所有者不明関連法（例：国土利用計画法、国土調査法、不動産登記法の改正等）を整備・推進する。
- b. 国土基盤情報の共有化、不明地の権利調整促進のための簡便処理手法の導入に加え、国際化・匿名化していく不動産問題や国際標準化（不動産鑑定評価基準等）の影響に関する検証等を行う。

### 【課題３】 新たな土地保全システムの構築

- a. 水源地や沿岸域等の環境保全を掲げた国土保全ルール（縮小社会における公有地拡大の推進に関する法等）の検討及び自治体連携による関連情報の共有を図る。
- b. 資産・資源価値に応じた寄付の受け入れ、マッチングシステムの構築、新しい所有・管理主体の創出（ナショナルトラスト、民間分譲、学校林等）等、国土の滞留化・死蔵化防止に向けた新しい民間の仕組みの創出を図る。

## 今後に向けて

---

目まぐるしく変化していく経済社会にあって、経済界の業績評価は4半期、半期、年度である。中長期を戦略的に捉えることが減りゆき、3年、5年先を考える経営者は稀になっている。

同様に行政も即効性のある対策が政治と国民から求められ、数値化可能な政策や単純でわかりやすい政策が支持されやすくなっている。種を撒き、収穫するまでに長期を要する研究開発や、教育分野も例外ではなくなり、構想の採択や成果の評価もスピードが重視され続けている。

土地法制の問題はいわばその対極にあり、また国民のほとんどが利害関係者であり、永年の歴史がつくり上げてきた慣習のルールのものである。象徴的かつ深刻な問題が起こることがない限り、またおしなべて国民が有利にならない限り、容易に変わらない。

本報告で述べてきたように、土地問題は時間が醸成した埋めきれない矛盾を抱えたテーマで、未来への責任問題でもある。30年後には年間160万人が亡くなり、50万人しか生まれない時代が到来する。グローバル化の一方で、人口減と相続増が不可避の時代に土地制度が現行のままでは、国土の所有者不明化、無価値化、死蔵化はより深刻になっていくと推測される。

私たちはこういった難題があったとしても、向き合うことを避け、自然に消えていくことを願ってきた。けれども、それがマジックのように消えていくことはない。このままでは、ゆっくりと滞留国土は増えていき、デッドストック化（死蔵化）していくしかないだろう。

負の連鎖を早期発見し、予防的に措置することが経済的に優れていると立証していくため、社会的損失の定量化を図るとともに、多くの事例を積み上げることが重要である。人口減、右肩下りの時代に必要な政策を立案し、対策を急ぐ必要があろう。

## 謝 辞

本報告書をまとめるにあたり、2013年4月から12月にかけて関係者ヒアリングと現地調査を実施しました。ヒアリングでは、関係各省の方々から貴重なご意見や資料を頂いたほか、各専門分野について、法学者、不動産関連実務家、調査機関、マスコミ等、多くの方々からご教示を頂きました。また、北海道から九州・沖縄まで、日本各地の現場で調査を行い、農林業関係者はじめ道県を含む多数の自治体・議会、地元企業等、各方面の関係者の方々から貴重な情報をご提供頂きました。

お一人ずつお名前を挙げることは叶いませんが、ご協力頂いたすべての方々に深く感謝いたします。

東京財団上席研究員

平野秀樹

## 【参考文献】

鮫島信行『日本の地籍』古今書院、2011年

原田純孝『地域農業の再生と農地制度』農山漁村文化協会、2011年

築瀬範彦「地籍測量史の研究（その2）—地籍制度の変遷と地籍図の精度の関係について」

土木学会土木史研究講演集 VOL. 29、2009年

「基地周辺地の取得制限——自民、法案提出へ 外国人に限定せず」読売新聞、2013年11月17日

平野秀樹『日本、買います——消えていく日本の国土』新潮社、2012年

——「森林買取で露呈、土地法制の不備～国土基盤情報確立し、不明化防げ」『日経グローバル』2013年4月1日号

——「日本のずさんな離島政策」『週刊エコノミスト』2013年9月9日号

——「緊急整備区域を指定、調査促進の新たな誘因に」『日経グローバル』2013年12月16日号

吉原祥子「土地制度の抜本立て直しを——外資買取問題の背景は根が深い」毎日新聞、2012年9月20日

——「国は『所有者不明化』の実態と土地制度の不備を直視すべき～なぜ11道県は水源地域保全条例を制定したか？～」東京財団HP論考、2013年4月16日

東京財団『日本の水源林の危機～グローバル資本から「森と水の循環」を守るには』2009年

——『グローバル化する国土資源（土・緑・水）と土地制度の盲点～水源林の危機Ⅱ』2010年

——『グローバル化時代にふさわしい土地制度の改革を～水源林の危機Ⅲ』2011年

——『失われる国土～グローバル時代にふさわしい「土・緑・水」の制度改革を』2012年

——『空洞化・不明化が進む国土にふさわしい強靱化対策を～失われる国土Ⅱ』2013年

---

## 国土の不明化・死蔵化の危機

～失われる国土Ⅲ～

2014 年 3 月発行

2014 年 8 月改訂

発行者 公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504（広報渉外） Fax 03-6229-5508

E-mail [info@tkfd.or.jp](mailto:info@tkfd.or.jp) URL <http://www.tokyofoundation.org>

---

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。

東京財団は、日本財団およびモーターボート業界の総意のもと、モーターボート事業の収益金から出捐を得て設立された公益財団法人です。

公益財団法人 東京財団 | 政策をつくる・人を育てる・社会を変える

〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル3階 | tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508 E-mail: [info@tkfd.or.jp](mailto:info@tkfd.or.jp)



**東京財団ライブラリ**

政策提言・報告書のデジタルデータをダウンロードいただけます。  
<http://www.tkfd.or.jp/about/library.php>