

The Tokyo  
Foundation

東京財団

政策研究

# 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 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日本の土地制度の課題を明らかにし、（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正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～Ⅲ）。

通算 7 冊目となる本報告書では、これまでの研究成果を土台に、全国 1,718 市町村および東京都（23 区）を対象に行ったアンケート調査の結果から、各地で顕在化しつつある土地の「所有者不明化」問題の定量的な把握を試み、土地制度改革の方向性を検討した。

### 【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

地方から人が減り、地価の下落傾向が続く中、所有者の居所や生死が直ちに判明しない、いわゆる「所有者不明」の土地が、災害復旧や耕作放棄地の解消、空き家対策など公益上の支障となる事例が各地で顕在化しています。

これまで7年にわたり日本の土地制度の課題を研究してきた東京財団「国土資源保全」研究プロジェクトでは、人口減少が進む中、山林や農地の「管理放棄」とともに、所有者が相続登記を放置する「権利放置」（相続未登記）が進み、土地の「所有者不明化」が広がるおそれのあることを問題提起してきました。もとより日本では、土地の所有・利用状況を把握するための情報基盤が十分とは言えません。固定資産課税台帳の土台でもある不動産登記（権利登記）は任意であり、今後、現行制度のまま相続未登記が増えていけば、道路開設や農地集約などの土地利用をはじめ、街づくり、環境保全、防災、さらに納税義務者の特定など、さまざまな面に影響の及ぶ可能性があります。

そこで、このたび土地の「所有者不明化」問題の実態を把握し、現行の土地制度の課題と今後のあり方を問うべく、全市町村および東京都（23区）を対象に「相続未登記と固定資産税実務に関する調査」を実施しました。幸い多くの自治体より回答を得ることができ、問題の実態の一端がはじめて全国規模で定量的に明らかになってきました。本報告書はその分析結果をまとめたものです。

親族や自らが所有する土地をどう継承していくかは、私たち一人ひとりの問題であると同時に、その積み重ねは生産基盤の保全や防災など公共の問題にも繋がっています。これからの時代に求められる土地制度とはどのようなものか。新たな仕組みづくりとそのコストを、国、地方、そして地域がどう分担していくのか。土地の「所有者不明化」問題の根底には、こうした地方創生にも関わる大きな課題があるのです。多くの自治体のご協力をいただいた今回の調査結果が、人口減少時代における国土保全のあり方を問い、現行制度を見直していく上での一助となれば幸いです。

公益財団法人 東京財団  
理事長 秋山昌廣

## 要 旨

近年、災害復旧や耕作放棄地の解消、空き家対策などに際して、土地の所有者の特定に時間を要し対策を推進する上での支障となる事例が各地で報告されている。にもかかわらず、こうした「所有者不明化」問題の実態把握や問題全体の構造分析は進んでいない。本プロジェクトでは、この問題の実態を定量的に把握するため、基礎自治体における固定資産税実務に着目し、全市町村および東京都（23 区）の税務部局を対象にアンケート調査を実施した。「所有者不明化」の大きな原因の 1 つである相続未登記が、固定資産税実務にどのような問題をどの程度の深刻さで生じさせているかを調べることで、間接的ではあるが、「所有者不明化」問題の実態を把握することをめざした。今回の調査で全国 888 自治体より回答を得（回答率 52%）、主に以下の点が明らかになるとともに、問題の背景にある社会的・制度的要因や法的課題も徐々に浮かび上がってきた。人口減少が進む中、現行制度のままでは、今後、土地の「所有者不明化」の拡大は不可避と考えられる。制度見直しを進めるとともに、当面の措置として、土地所有者、行政双方にとって各種手続きコストを低減するための支援策の整備等が急務である。

### ＜主な分析結果＞

#### ・土地の所有者が特定できないことによって問題が生じたことがある自治体は 557(63%)

具体的な問題は、「固定資産税の徴収が難しくなった」が最も多く、次いで「老朽化した空き家の危険家屋化」「土地が放置され、荒廃が進んだ」が並んで顕著であった。一方で、こうした問題を認識しつつも、大半の自治体が定量的な実態把握や対策に乗り出すまでには至っていない。

#### ・死亡者課税の人数は「わからない」が 83%。死亡者課税の人数比率は 6.5%

相続未登記の実態を示す死亡者課税（死亡者に対する無効な課税）の人数は、「わからない」が 735 自治体（83%）を占めた。一方、人数の回答があった 146 自治体（16%）の納税義務者に占める死亡者課税の人数比率（免税点以上）は 6.5%、死亡者課税「なし」は 7 自治体（1%）であった。

#### ・今後、死亡者課税は増えると 770 自治体(87%)が予想

その理由として、「相続未登記は減らない」「自治体外在住者の死亡把握が困難」「相続人調査の困難化」など制度に起因する要因と、「相続放棄・相続人不存在が増える」「土地に対する意識の変化」「親族関係の希薄化」など社会の変化に起因する要因が挙げられた。これらは、「所有者不明化」問題の拡大要因の一端とも言える。

# 目次

はじめに .....	1
要 旨 .....	2
第 1 章 問題の所在——広がる国土の不明化.....	4
第 2 章 固定資産税実務から見る「所有者不明化」の実態 .....	9
I. 「相続未登記と固定資産税実務に関する調査」について .....	9
II. 調査結果——全国 888 自治体が回答 .....	10
1. 「所有者不明化」問題の認識.....	10
2. 死亡者課税の実態 .....	13
【コラム】死亡者課税が増える理由～「所有者不明化」が拡大する社会的・制度的要因.....	19
3. 課税保留の実態.....	22
第 3 章 考察——人口減少時代の新たな土地法制の必要性.....	26
謝 辞	30
参考文献	31
調査票	33
【資料】集計結果（補足）	41

# 第1章 問題の所在——広がる国土の不明化

## 「所有者不明化」問題とは——進まない実態把握

地方から人が減り、地価の下落が続く中、所有者の居所や生死が直ちに判明しない細切れの土地が、地雷のように点在し、土地利用を阻んでいく——。いわゆる土地の「所有者不明化」問題が、災害復旧や耕作放棄地の解消、空き家対策などを進める上で支障となる事例が、東日本大震災の被災地をはじめ各地で報告されている。宮城・岩手の2県では、東日本大震災の津波で被害を受けた宅地を自治体買い取る事業において、買い取り希望があった登記上の土地約4万4,725カ所のうち、相続人の全員と連絡が取れないなどの理由で今も買い取りが進んでいない宅地が全体の17%（7,592カ所）に上るとい<sup>1</sup>。

だが、こうした事象が各地で顕在化しているにもかかわらず、定量的な実態把握や問題全体の構造分析は進んでいるとは言い難い。実際のところ、問題がどの程度の規模で発生しているのか。なぜ、個人の財産であると同時に公共的性格をあわせもつはずの土地（国土）が放置され、「所有者不明」になるのか<sup>2</sup>。土地政策の基底となる制度設計にどのような課題があるのか。こうした問いに答えを与えるデータや分析は現時点では極めて限定的である。

もとよりわが国では、土地の所有・利用実態を把握するための情報基盤が十分とは言えない。不動産登記簿、国土利用計画法に基づく売買届出、固定資産課税台帳、農地基本台帳など、目的別に各種台帳はあるものの、その内容や精度はさまざまで、国土の所有・利用に関する情報を国が一元的に把握できる仕組みはない。不動産登記（権利登記）は任意であり、登記後に所有者が転居した場合も住所変更の通知義務はない。国土管理の土台となる地籍調査（土地の一筆ごとの面積、境界、所有者などの基礎調査）は、1951年の調査開始以来、進捗率は未だ5割にとどまる<sup>3</sup>。その一方で、個人の土地所有権は極めて強い。売買規制がかかるのは農地のみ。利用規制はあるものの、農地の違法転用や森林の再造林放棄が事実上、現状追認されているケースが少なくないなど実態上は課題が多い。総じて、人口減少とグローバル化が同時進行する現代において、土地（国土）がもつ公益的価値を十分に担保できる制度が整っているとは言い難いのが、わが国の土

<sup>1</sup> NHK ニュース「津波被害の宅地 今も買い取れずが17%」2016年1月11日。また、東京電力福島第1原発事故に伴う除染廃棄物を保管するため福島県に建設される中間貯蔵施設の予定地では、登記簿上の地権者約2,400人のうち約1,200人分の土地が、地権者の身元や相続人が特定できない「所有者不明」の状態であることが国の調査で判明した。その後の調査によって、そのうち約500人は死亡が判明したほか、約300人は登記記録の年代から死亡と推定された（共同通信「中間貯蔵施設予定地 地権者の半数『不明』」2015年4月5日、福島民報「所在不明の800人死亡か 中間貯蔵の地権者」2015年6月27日）。

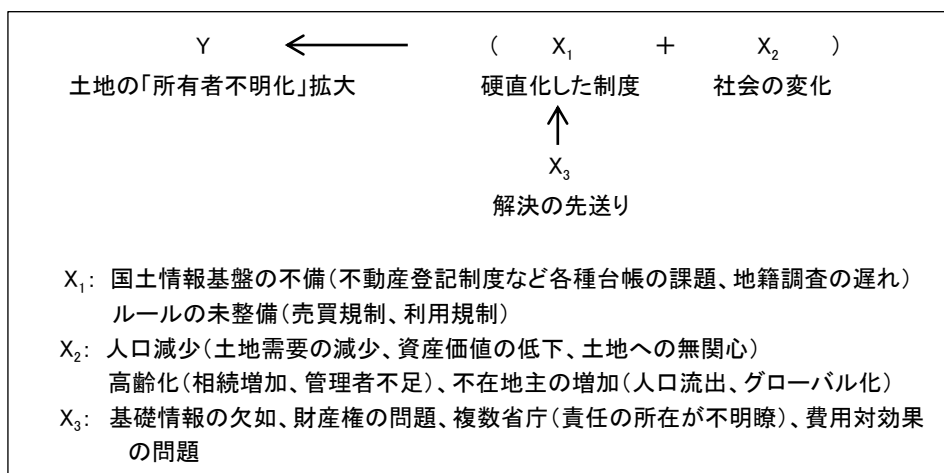
<sup>2</sup> 渡辺（1973：331-332）は、土地のもつ4つの特質として、人間の労働生産物ではないこと、絶対に動かすことのできない固定物であること、相互に関連をもって全体につながっていること、そして、人間の生活あるいは生産というあらゆる人間活動にとって絶対不可欠な基礎をなしているものを挙げ、これらの特質ゆえに土地とは本来的に公共的な性格をもつと結論づけている。

<sup>3</sup> 国土交通省「平成26年度 土地所有・利用概況調査報告書」によると、全国土から国有地・公有地・課税対象民有地の面積を差し引いた「その他」（所属不明面積）は全国で1,053万ヘクタール、国土の28%にのぼる。この内訳は、非課税地のほか、台帳記載面積と実測面積との差、所有主体が区分できない水路等および道路の面積とされる。

地制度の現状なのである<sup>4</sup>。

こうした国土情報基盤の未整備とルールの不備という、現行制度の抱える課題が顕在化したものが「所有者不明化」問題であるとも言えよう（図1）。そもそもの情報基盤が脆弱であるがゆえに、実態把握のための直接的な手段や精度の高い基礎情報が極めて少ない。関係省庁が複数にわたり責任の所在や利害関係が見えにくく、所有権や財産権にも関わる問題のため、どの省庁も積極的な対応には踏み出しづらい<sup>5</sup>。結果的に、「不明化の実態」そのものが不明という状態のまま、根本解決の先送りが続いている。

図1 土地の「所有者不明化」問題の全体像<sup>6</sup>



出所:本プロジェクトにおけるこれまでの調査および関係者ヒアリングをもとに作図

### 実態把握の試み——固定資産税実務への影響

人口減少と相続増加の時代にこのまま手をこまぬいては、「所有者不明化」の問題は各地で慢性的に広がっていくであろう。公共事業や災害復旧をはじめ、農林地の集約化、空き家対策、資源・環境保全など、さまざまな土地利用の制約要因となる「所有者不明化」問題は、地方創生の根幹に関わる問題でもある。

そこで、われわれはこの問題の実態を定量的に把握するため、土地所有者に対する行政関与の代表例であり問題の定量化がある程度可能と見込まれる固定資産税に着目し、このたび、全国1,718市町村および東京都（23区）の税務部局を対象にアンケート調査を実施した<sup>7</sup>。

<sup>4</sup> 制度上の課題について、詳しくは、東京財団（2012、2013）を参照されたい。

<sup>5</sup> 東日本大震災の被災地では、所有者不明・相続未処理の土地が多数存在することで移転用地の取得が難航し問題となったが、被災地からの度重なる要望を受け、国が災害公営住宅などに関わる土地収用手続きの弾力化に踏み切ったのは（改正復興特区法）、震災から3年以上も経過した2014年4月末であった。

<sup>6</sup> 議論のための叩き台として、荒削りではあるが敢えて図化したものである。

<sup>7</sup> 今回のような内容のアンケート調査は過去に例がなく、どれだけの自治体から回答が得られるか事前の予測が困難であった。そのため、調査は標本調査ではなく、全市町村および東京都（23区）を対象とする全数調査を行うこ

これまで本プロジェクトでは、人口減少にともない土地需要や担い手が減る中、各地で耕作放棄や植林放棄といった土地の「管理放棄」が進むとともに、土地の所有者が相続登記をせず死亡者名義のまま放置する「権利放置」（相続未登記）が増加するおそれのあることを指摘してきた<sup>8</sup>。こうした相続未登記は「所有者不明化」問題の大きな要因の1つと考えられ、震災復興においても大きな足かせとなった<sup>9</sup>。しかし、それだけではなく、実は、全国の基礎自治体の固定資産税実務にもその影響が及んでいるおそれのあることが、いくつかの自治体への聞き取り調査から明らかになってきた。具体的には、相続未登記のため登記簿上の所有者が死亡者名義のままとなっている事案について、本来は無効であるものの、やむをえず登記簿名義人（死亡者）に対する課税（死亡者課税）を続けたり、課税自体をいったん保留したり（課税保留）といった実態である<sup>10</sup>。

固定資産課税台帳上の所有者情報は、基本的に、法務局から届く不動産登記情報にもとづき各自治体にて更新される。だが、前述のとおり、不動産登記（権利登記）は任意のため、相続未登記の事案に関しては、自治体の担当者が個別に相続人を調査し納税義務者を変更する必要がある。死亡者課税等の問題は、この対応が税務部局で追いつかず、土地所有者（納税義務者）情報が更新されないままになっていることに起因する。つまり、間接的ではあるが、相続未登記による「所有者不明化」問題が表出した事象の1つと言える。

そこで、今回の調査では、直接的な実態把握が難しい「所有者不明化」問題について、死亡者課税や課税保留を間接的な測定的手段（代理変数）として用い、問題の定量的な把握をめざすこととした<sup>11</sup>。

そもそも、基礎自治体において土地所有者（納税義務者）を把握する仕組みは、不動産登記制度の変遷と密接に関わっている。第二次世界大戦前、固定資産税（戦前は「地租」）は国税であり、課税対象の実態把握と土地台帳（当時の課税台帳）の管理は、大蔵省（当時）の管轄下で各地の税務署が行っていた。ところが、戦後、1950年のシャープ勧告によって固定資産税は市町村税となる。土地台帳の所管は大蔵省（税務署）から法務省（登記所）へと引き継がれ、登記所に土地台帳と登記簿という、性質が異なりながら記載事項が類似する2つの帳簿が併存することになった。そこで、台帳間の不一致や混乱が問題となったことから、1960年、土地台帳制度を廃止し、

---

ととした。

<sup>8</sup> 相続登記が放置される理由の1つとして、土地の資産価値に比して相続手続きコストが高いことが考えられる。本プロジェクトでは、地価のとりわけ安い森林を相続するケースを試算した。手続きコストを、先代が相続登記をしていなかったために二代前まで遡って名義変更手続きをすることになった設定で50万円とすると、登記コストが資産価値を上回る面積比率は個人保有森林の25%に上る。詳しくは、東京財団（2014：8-12）を参照されたい。

<sup>9</sup> 法務省は、相続未登記による諸問題の顕在化をうけ、登記を推奨する案内「未来につなぐ相続登記」をウェブサイト上に掲出している（[http://www.moj.go.jp/MINJI/minji05\\_00207.html](http://www.moj.go.jp/MINJI/minji05_00207.html)）。

<sup>10</sup> 人口約7万人のある市では、固定資産税の納税義務者約4万人に占める死亡者課税の比率は11%、人口1万4,000人の別の町では、農林地の納税義務者約1万人のうち6%が死亡者課税であった（東京財団2014：19）。

<sup>11</sup> 「所有者不明化」を測定する方法として、ほかに、不動産登記簿情報の真正性の分析や、地籍調査や公共事業用地取得における所有者探索費用算出なども考えられる。ただし、不動産登記簿については、全国規模の実態を把握するには膨大な件数の登記情報を取得、分析する必要があること、また、用地取得等における所有者探索費用については、地域によって事業件数や背景がさまざまであることから、全国規模での問題の実態を捉えることは難しいと判断した。



登記簿に不動産の物理的現状と権利関係の両方を記載し一元管理する、いわゆる「台帳一元化」が行われた<sup>12</sup>。

現在、固定資産税実務における土地所有者（納税義務者）の把握に関して不動産登記情報が土台となっているのは、こうした経緯によるものである。死亡者課税等に見られる所有者探索の困難化は、こうした現行制度になんらかの問題がある結果、生じているとも言える。その意味で、固定資産税実務から土地の「所有者不明化」問題の実態把握を試みることは、今後の国土情報基盤のあり方を問う上でも有用であると考えた。

## 888 自治体が見出す問題の実態

今回の調査に対しては、全国 888 の自治体から回答を得た。

本調査からまず見えてきたのは、本来、公共的な性格をもつ土地について、その所有者の生死を各自治体の税務部局で正確に把握することが困難になっている現状である。第 2 章で詳述するとおり、死亡者課税の有無に関して、735 自治体（83%）が「わからない」と回答した。一方で、死亡者課税が「あり」と回答した自治体は 146（16%）で、納税義務者数に占める死亡者課税の比率は 6.5%であった。さらに、770 自治体（87%）が「今後、死亡者課税は（どちらかといえば）増えると思う」と回答し、その理由として、相続未登記の増加や相続放棄・相続人不存在の増加、土地に対する意識の変化などを挙げ、「所有者不明化」問題の背景にある制度的・社会的要因も浮き彫りになった。今回の調査結果を踏まえると、現行制度のままでは、今後、土地の「所有者不明化」が慢性的に拡大していくことは不可避と考えられる。

近年、不動産登記簿による所有者情報の把握に限界があることは各方面で認識されている。空き家対策や農地基本台帳の整備などにおいては、所有者情報源として固定資産課税台帳の相続人情報が重視され、その利用が法的にも位置づけられている<sup>13</sup>。だが、こうした現状に対して、今回の調査結果から見えてきた「所有者不明化」の実態は、逆説的に言えば、固定資産課税台帳からも所有者把握が困難になるおそれのあることを示している。その影響は、空き家対策における所有者探索の難航や<sup>14</sup>、農地の集約化における未登記農地の問題<sup>15</sup>、さらには国境離島の管理問題

<sup>12</sup> 不動産の物理的現状（表示登記）と権利関係（権利登記）の両方を一元管理する現在の登記制度の土台はこのときに完成した。表示登記は義務で所有者からの申請がなくとも登記官が職権で行うことができ、権利登記は所有者が任意で行う、というそれぞれの原則は従前どおり引き継がれた（ただし、実際には、相当数あると考えられる未登記家屋について、所有者への罰則適用事例はほぼ皆無で、法務局の登記官による職権登記もほとんど実施されていないといわれる）。

<sup>13</sup> 2015 年 5 月に全面施行された「空き家対策の推進に関する特別措置法」（以下、「空き家対策特別措置法」）では、空き家所有者の把握のために、固定資産税情報を市町村の内部で利用できることが規定された（第 10 条）。

<sup>14</sup> 空き家対策特別措置法にもとづき強制撤去された長崎県新上五島町（2015 年 7 月）および神奈川県横須賀市（同 10 月）の空き家は、いずれも固定資産課税台帳からも所有者が特定できない「所有者不明」物件であった（日本経済新聞「空き家解体 根拠は『税』」2015 年 11 月 30 日、同「危険空き家 28 軒に勧告」同年 12 月 6 日）。

<sup>15</sup> 農地中間管理機構による農地の貸付は土地の登記名義人による契約が原則である。そのため、相続未登記の農地の所有者確認に時間を要し集約の足かせになる事例が各地で報告されている。例えば、日本経済新聞〔四国版〕「農地バンク利用低調」2015 年 6 月 17 日、南日本新聞「まちが縮む (5) 土地問題 未相続が『足かせ』」同年 9 月 26 日など。

などさまざまな形で広がっていくであろう<sup>16</sup>。

地価の下落傾向が続き、「土地は資産」との前提が多く地域で成り立たなくなりつつある今、土地を適切に保全し次世代へ引き継いでいくために、限られた人と予算の中でわれわれはどのような仕組みを構築していくべきなのか<sup>17</sup>。本調査から見えてきた「所有者不明化」問題の実態は、人口減少時代における国土情報基盤のあり方、さらには土地（国土）の継承のあり方という大きな課題を提起していると言えよう。

---

<sup>16</sup> 政府は領海保全強化策の一環として、領海基点となる所有者不明の無人島の国有化を2014年1月に表明したが、対象となる無人島のうち未登記であった143島の無主地認定にかかる現地調査に手間取り、作業が停滞しているという（秋田魁新報〔共同通信〕「法整備の遅れ、所管押し付け合い 無人島、国有化進まず」2015年10月29日）。

<sup>17</sup> 地価公示を見ると、三大都市圏平均では、2014年に住宅地、商業地ともに6年ぶりに上昇に転じたものの、地方圏では長期にわたる下落傾向が続いている。国土交通省が毎年実施している「土地問題に関する国民の意識調査」によると、「土地は預貯金や株式などに比べて有利な資産か」という問いに対して、2014年度は、「そうは思わない」とする回答が調査開始以来最高の40%を占めた。これは1993年度（21%）の約2倍であり、地域別では大都市圏が33%に対して、地方圏では44%と高くなっている。

## 第2章 固定資産税実務から見る「所有者不明化」の実態

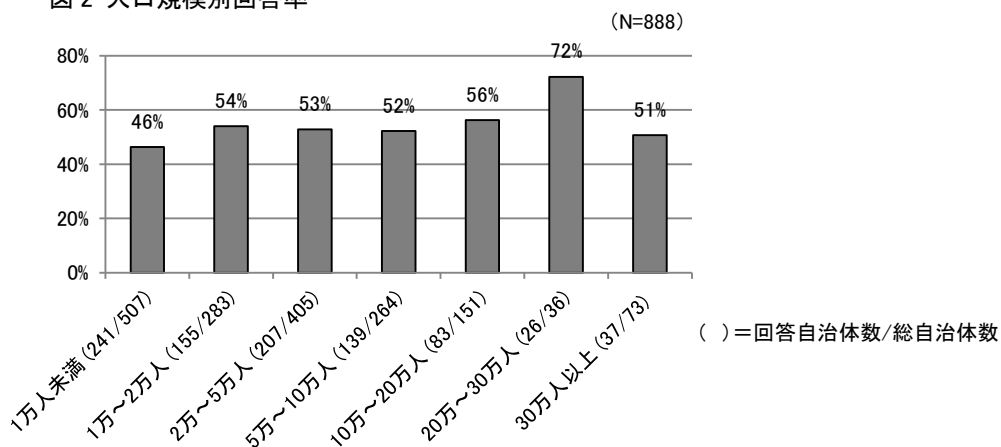
### 1. 「相続未登記と固定資産税実務に関する調査」について

今回の調査は、土地の「所有者不明化」の実態と影響を定量的に把握することを目的とし、そのための分析対象として、全国の基礎自治体の共通業務である固定資産税実務に焦点をあてた<sup>18</sup>。

「所有者不明化」の大きな原因の1つである相続未登記によって、自治体税務の現場で固定資産税の納税義務者（土地所有者）の特定にどのような課題が生じているのかを明らかにすることで、その根本にある土地制度の課題を浮き彫りにし、今後の土地制度の課題と必要な政策の方向性を導き出すことをめざした。

調査は全国 1,718 市町村および東京都（23 区）<sup>19</sup>を対象に、2014 年 9 月中旬に調査票を郵送し、郵便または E メールで回答を受け付けた（調査票は巻末参照）。回答締め切りは当初 10 月末だったものを 11 月末まで延長した。回答自治体数は 888（回答率 52%）で、これは総人口の 55%、面積の 56%を占める。自治体の人口規模別の回答率は図 2 のとおりである。回答のあった自治体となかった自治体の間に、統計的な有意差は認められなかった<sup>20</sup>。

図 2 人口規模別回答率



<sup>18</sup> 固定資産税収は 8.76 兆円（2014 年度決算額）で、市町村税収の約 42%を占める。

<sup>19</sup> 東京都 23 区内の固定資産税は特例で東京都が課税を行っている。

<sup>20</sup> t 検定の結果は次のとおり。人口：t=0.15, p=0.88、標準財政規模：t=0.002, p=1.00、財政力指数：t=0.41, p=0.68、地方税に占める固定資産税の比率：t=0.12, p=0.90（いずれも有意水準 5%、df=1,716、両側検定）（各項目の基礎データは総務省「平成 25 年度市町村別決算状況調」による。東京都 23 区は数値が極端に大きいため除外した）。

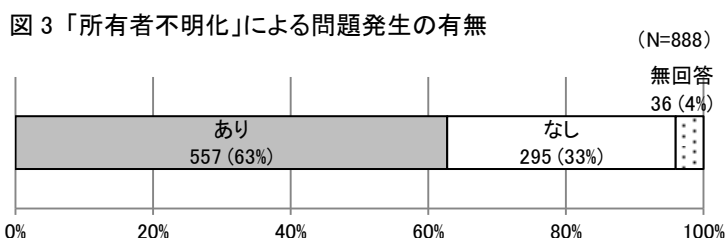
## II. 調査結果<sup>21</sup>——全国 888 自治体が回答

全国の自治体の 52% (888 自治体) から回答を得られ、「所有者不明化」問題の広がりや固定資産税実務への影響、そして、その根幹にある土地制度の課題が見えてきた<sup>22</sup>。ここでは、土地制度の課題を考える上でとくに示唆的な結果が得られた分析結果を、「所有者不明化」問題の認識、死亡者課税の実態、課税保留の実態、の 3 つの視点から報告する<sup>23</sup>。

### 1. 「所有者不明化」問題の認識

#### (1) 「所有者不明化」による問題発生の有無——63%が「あり」と回答

まず、近年各地で顕在化しつつある土地の所有者不明の問題は、自治体関係者の間でどの程度、認識されているのだろうか。本調査では「貴自治体では、これまで土地の所有者が特定できないことによって問題が生じたことはありますか。把握している範囲でご回答ください」と尋ねた。その結果、888 自治体のうち 557 自治体 (63%) が問題が生じたことが「ある」と回答した (図 3)。



#### (2) 具体的な問題は「土地の放置、荒廃」が「空き家」と並んで顕著

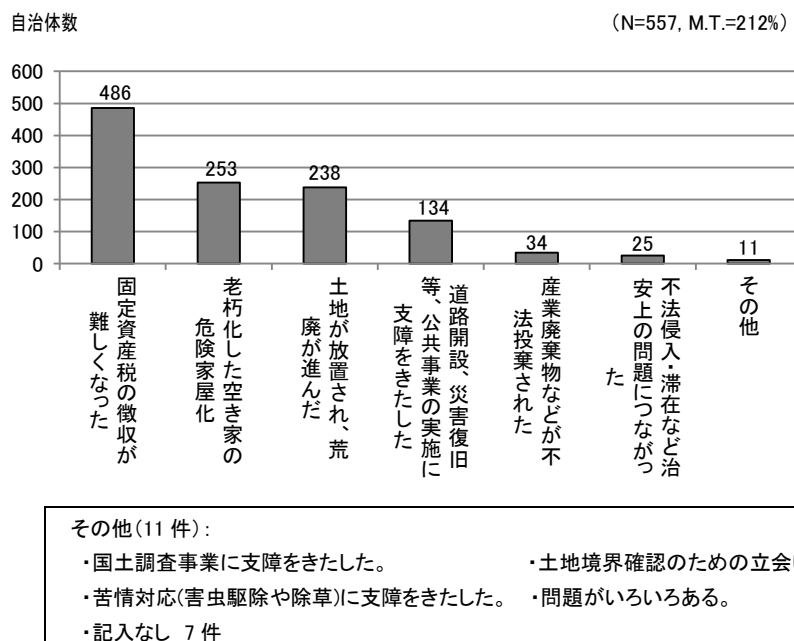
次に、問題が生じたことが「ある」と回答した 557 自治体に、「具体的にどのような問題がありましたか (複数回答可)」と尋ねたところ、「固定資産税の徴収が難しくなった」(486 件) が最も多かった (図 4)。これは本調査が税務部局を対象としたためとも考えられるが、少なくとも、「所有者不明化」問題が固定資産税の徴収実務に影響を及ぼしていると 55% (486/888) の自治体が認識していることは明らかになったといえよう。

<sup>21</sup> 集計結果は端数処理の関係で合計が 100%になっていないものがある。

<sup>22</sup> 集計の過程で、固定資産税実務における制度の運用や手続きには、自治体間の違いのみならず、担当者の経験や認識によっても細かな差異のあることが見えてきた。また、導入している台帳システムによっても細かな差異がある模様であった。そのため、今回の調査結果だけでは人口規模や地域差 (別荘地、過疎地等) に起因する特性を正確に見極めることが難しいと判断し、分析は全国レベルでの大きな傾向の把握に絞った。

<sup>23</sup> このほか、「土地の寄付希望」「不納欠損処分」「免税点未満の所有者情報」に関する集計結果を巻末に掲出する。

図 4 「所有者不明化」による具体的な問題



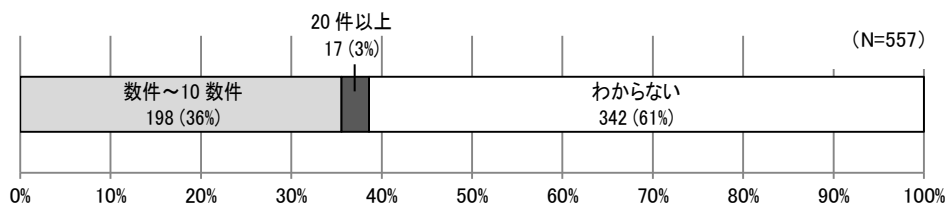
次に回答が多かったのは、「老朽化した空き家の危険家屋化」(253 自治体)と「土地が放置され、荒廃が進んだ」(238 自治体)で、ほぼ同数であった。近年、空き家問題に対する社会的関心が高まり対策が本格化しつつあるが<sup>24</sup>、自治体(税務部局)では土地の放置、荒廃についても空き家問題と同程度に問題が認識されていることが示された。

### (3) 「所有者不明化」による問題発生件数は把握していない自治体が過半

では、こうした問題はどのくらいの頻度で発生しているのだろうか。問題が生じたことが「ある」と回答した 557 自治体に、「そのような事例は、直近 3 年では平均すると年間何件くらい起きていますか」と尋ねた。その結果、「わからない」が 342 自治体(61%)で、問題発生件数の回答があったのは 215 自治体(39%)であった(図 5)。

<sup>24</sup> 2014 年 10 月時点で、全国 401 自治体が空き家対策条例を制定している(国土交通省調べ)。2015 年 5 月には空き家対策特別措置法が全面施行された。

図5 「所有者不明化」による問題発生件数(年間)



件数の回答のあった 215 自治体について、税務部局で認識されている問題発生件数は、年間数件～10 数件が 198 自治体で、20 件以上が 17 自治体あった。人口規模との関連性は見られなかった<sup>25</sup>。

さらに、「土地の所有者不明化問題に関連して、なにか対策を行っていますか」という質問に対しては、888 自治体中 715 自治体（81%）が「特段の取り組みは行っていない」と回答し、「対策を行っている」は 104 自治体（12%）、無回答が 69 自治体（8%）であった。

対策を「行っている」と回答した 104 自治体にその具体的な内容を記述式で尋ねたところ、最も多かったのは「相続人調査」（64 件）であり、それ以外も「相続人に対する相続登記の推奨」（16 件）など、いずれも税務部門の業務分野内であった。

総じて、「所有者不明化」による問題が徐々に顕在化し、地域の課題として認識されてはいるものの、組織として定量的に実態を調査するまでには至っておらず、対応も従来型のものにとどまっていることがうかがえる<sup>26</sup>。

<sup>25</sup> 年間発生件数が 20 件以上と回答した 17 自治体のうち、とくに件数の多かった（80 件以上）6 自治体にヒアリングを行ったところ、これらは公示送達件数（納税通知書の返戻件数）の平均件数（5 自治体）、および、所有者が特定できず現年分が全納（4 期分）に至らない件数（1 自治体）とのことだった。いずれも税務部局にとっての問題事例であり、もし建設部局や農林部局など他部門に尋ねた場合は、異なる事例の回答があったと考えられる。

<sup>26</sup> ある自治体からは、欄外に「対策をとりたいが、やり方がわからない」との付記があった。

## 2. 死亡者課税の実態

上記のとおり、55%の自治体が「所有者不明化」問題が固定資産税の徴収実務に影響を与えていると認識していることが明らかになった。では、問題は実際にどの程度の規模で生じているのであろうか。本調査では、「所有者不明化」の実態を定量的に把握するために、基礎自治体における固定資産税の「死亡者課税」に着目した。

### (1) 死亡者課税とは

「死亡者課税」とは、死亡者に対する無効な課税を指す。土地・家屋の所有者が死亡した場合、本来は、①相続登記を済ませてもらい相続人に納税義務者を変更する、もしくは、②相続登記が行われない場合は税務部局で相続人調査を行い法定相続人の共有名義に納税義務者を変更する、という手続きを行う。だが、②の場合、すべての事案の相続人調査には多大な時間を要するため、次善の策として「親族の誰か、あるいは相続人の代表者が払っていけばよい」とし、法的には無効だが、やむをえず登記簿名義人（死亡者）に対し課税を続けている事例がある。

これは、固定資産課税台帳の基礎情報である不動産登記が任意であるため、登記情報と土地課税に関する情報が完全には連動せず、自治体における土地所有者（納税義務者）の把握に困難が生じていることに起因する。

「死亡者課税」に確立された定義はない。本調査では、課税台帳上の納税義務者（個人に限る。免税点未満含む<sup>27)</sup>）がすでに死亡しているケースのすべてを「死亡者課税」と定義した（図 6）。

親族からの各種届出（相続人代表者指定届、納税管理人届、等）にもとづき対応している事案（図 6 の「ケース 2」）については、事前の調査で自治体によって対応方法に細かな相違が見られた。「これらは（納税義務者の名義が死亡者のままであっても）死亡者課税とは考えていない」とする自治体もあった。ただし、本調査では相続未登記の現状を把握することが主旨であることから、こうした見解の相違のあることも承知したうえで、厳密な定義にした<sup>28)</sup>。

### (2) 「死亡者課税あり」の自治体は 16%、「わからない」は 83%

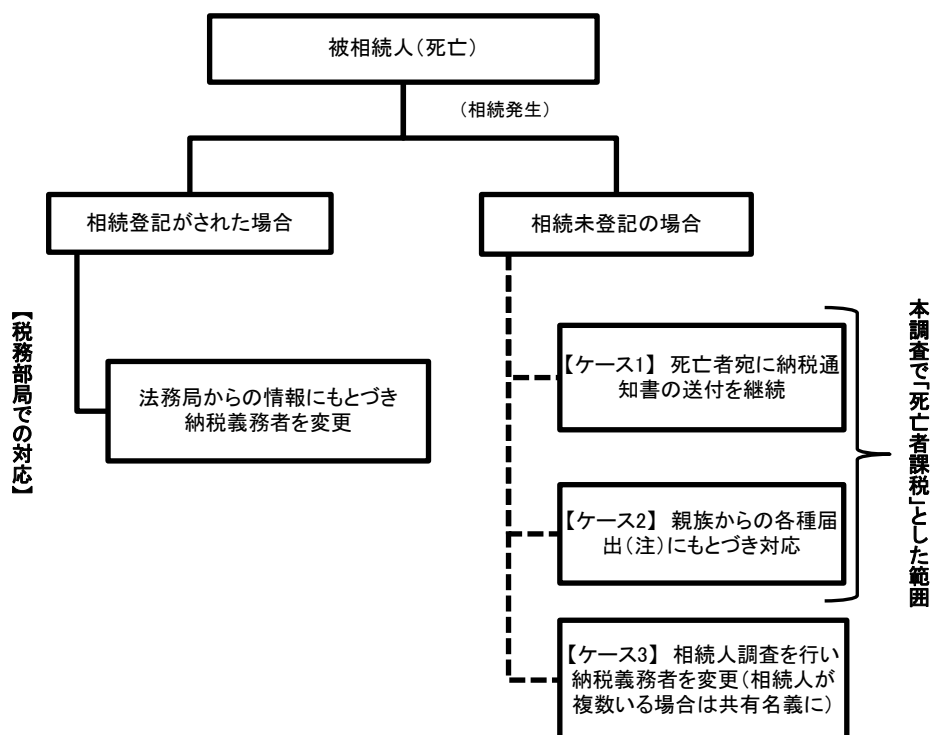
まず、「固定資産税（土地）の納税義務者（個人に限る）のうち、名義が死亡者のまま（死亡者課税）である人数は、把握している範囲で、どれくらいですか<sup>29)</sup>」、次に「上記のうち、免税点以上となる人数は、どのくらいですか」と尋ねた。その結果、888 自治体のうち「死亡者課税あり」

<sup>27)</sup> 同一名義人が同一自治体内に所有する土地の課税標準額の合計額が 30 万円未満の場合には固定資産税が免除され、これ以上の場合はその全額について課税される。

<sup>28)</sup> 死亡者課税の問題については、資産評価システム研究センター（2014：19-43）が取り上げているほか、この問題を正面から分析した先行研究はほとんどないと見られる。マスコミで取り上げられることも少なく、過去約 30 年間の主要各紙における関連記事は 4 件であった（記事検索データベース G-search における全期間検索結果。2016 年 2 月現在）。

<sup>29)</sup> 後述するように、自治体内に住民登録のない納税義務者（不在地主）が死亡した場合、死亡届の情報が当該自治体に通知される仕組みがない。そのため、死亡者課税の実態を課税台帳上で正確に把握することは困難であることから、本アンケートでは「把握している範囲」での回答を求め、回答の単位は「（人）程度」とした。

図 6 相続未登記と死亡者課税の全体像



注:各種届出

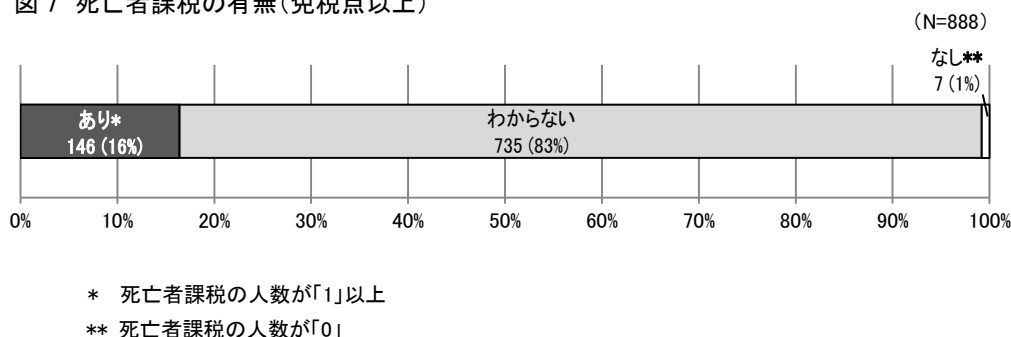
- ・ 相続人代表者指定届: 固定資産の所有者が賦課期日(毎年1月1日)以後に亡くなった場合に、その相続人が2人以上あるとき、納税通知書等の書類を受領する代表者を相続人の中から指定するもの(地方税法9条の2第1項)。あくまで税金上の代表者であり、法的に相続を確定するものではない(相続登記が行われるまでは、登記簿上は死亡者名義のまま、事実上は相続人全員が所有者[共有]となる)。
- ・ 納税管理人制度にもとづく届出: 固定資産税の納税義務者が、納税義務を負う市町村内に住所を有しない場合、納税に関する一切の事項を処理させるために納税管理人を定め、市町村に申告するもの(同法355条第1項)。
- ・ 固定資産現所有者届: 固定資産の所有者が賦課期日以前に亡くなった場合に、遺産分割協議や相続登記が遅れて次の年の賦課期日を過ぎるおそれがあるときに、固定資産税実務において、相続人等に対し提出を依頼するもの。地方税法343条第2項<sup>30</sup>を根拠とする課税実務上の対応策と考えられるが、同法上に明確な規定があるものではない<sup>31</sup>。

<sup>30</sup> 「(略)所有者とは、(略)土地又は家屋については、登記簿又は土地補充課税台帳若しくは家屋補充課税台帳に所有者(略)として登記又は登録されている者をいう。この場合において、所有者として登記又は登録されている個人が賦課期日前に死亡しているとき(略)は、同日において当該土地又は家屋を現に所有している者をいうものとする。」(地方税法343条第2項)。なお、「現に所有している者」とは、相続人が複数いれば、(遺産分割前であれば)相続人全員をさし、当該固定資産は民法898条の規定によりその共有に属することになる。

<sup>31</sup> 資産評価システム研究センター(2014:25)。



図 7 死亡者課税の有無(免税点以上)



は 146 自治体（16%）、735 自治体（83%）が「わからない」（無回答含む）であった。「なし」は 7 自治体（1%）であった（図 7）。

「わからない」が 8 割を占めた理由として、①（死亡者課税は本来法的に無効のため）わかるが数値の回答は差し控えた、②死亡者課税があることを認識してはいるが、個別事案への対応で手一杯で全体像の把握までは行っていない、③本当にわからない、などが可能性として考えられる。①の根拠としては、死亡者課税の人数を「0」（死亡者課税なし）と明確に回答した自治体が 1%（7 自治体）にとどまったことがある。②の根拠としては、欄外や自由記述欄に「電算上、質問に回答できるような管理をしておらず、回答するには相当の時間を要するため『わからない』とした」といった但し書きが散見されたためである<sup>32</sup>。

いずれの理由にしろ、「死亡者課税なし」は 1%であり、8 割の自治体で納税義務者（土地所有者）の死亡状況を数字で即答することが難しいとの結果を得た。これは行政において土地所有者の生死を正確に把握することが困難になっている現状の一端を示していると言えよう。後述する「死亡者課税が増えると思う理由」の集計結果からも明らかになるとおり、この現状は、根本にある土地所有者に関する情報基盤（不動産登記、死亡届出等）の課題に起因するところが大きく、税実務上の工夫だけでは抜本的な解決は難しい点に留意する必要がある。

### （3）死亡者課税の人数比率は 6.5%——全国で少なくとも 200 万人が相続未登記

一方で、本来、無効とされる死亡者課税について、146 自治体（16%）が率直に「あり」と回答したことは、この問題が自治体税務の現場で顕在化し課題として認識されてきていることの表れであろう。

では、実際に死亡者課税はどの程度の比率で発生しているのであろうか。死亡者課税の人数（1 以上）の記入のあった 146 自治体のうち、有効回答のあった 141 自治体<sup>33</sup>の土地の納税義務者

<sup>32</sup> ほかに、前述のとおり本調査における死亡者課税の定義に異論があり回答を控えた自治体があったことも考えられる。

<sup>33</sup> 146 自治体のうち 5 自治体は、分母となる納税義務者数が無回答または法人を含む数値だったため、集計対象か

表 1 死亡者課税の人数比率

(N=141)

納税義務者数* (a)	2,109,581 人
(うち)死亡者課税となっている 納税義務者数 (b)	137,290 人程度
b/a	6.5%

\* 調査票の「土地の固定資産税について、平成 25 年度の納税義務者数（個人に限る）をお教えてください」で得た数値。

数（免税点以上）に占める死亡者課税の人数比率を求めたところ、6.5%であった（表 1）<sup>34</sup>。

この比率を全納税義務者数にあてはめると、全国で少なくとも約 200 万人（土地、個人、免税点以上）が死亡者課税、すなわち相続未登記であると推定される<sup>35</sup>。

なお、「(1) 死亡者課税とは」で述べたとおり、親族からの各種届出にもとづき対応している事案は死亡者課税ではないと考える自治体も一定数あると見られ、そうした自治体は「各種届出が提出されていない事案」に限った人数を回答している可能性もある。各種届出が提出されている事案を含めた場合、死亡者課税の人数比率は 6.5%よりさらに大きくなる可能性が高い<sup>36</sup>。

また、本設問に対する回答状況からは、免税点未満の納税義務者情報が十分に把握されていない実態も見えてきた。具体的には、死亡者課税の人数に関する質問に対して、「総数」と「うち免税点以上」の数値が同じである回答や、後者のみ回答のあるケース、あるいは「免税点以上のみ把握」「免税点未満は不明」の但し書きがあるケースなどが散見された<sup>37</sup>。免税点未満の納税義務者に対する納税通知書の送付が不要のため、所有者情報の把握が十分にはなされていないことが推測される。

#### (4) 「死亡者課税は今後増えていく」と予想する自治体は 87%

それでは、死亡者課税の今後について、自治体担当者はどのように考えているのだろうか。「死亡者課税は今後増えていくと思いますか」と尋ねた結果、全 888 自治体のうち「そう思う」「どちらかといえばそう思う」が 770 自治体（87%）、「あまり思わない」「まったく思わない」は 73

ら除外した。

<sup>34</sup> 免税点未満を含む納税義務者総数についても同様の集計を行ったところ、死亡者課税の人数比率は 7.4%（＝24 万 2,290 人程度/326 万 6,987 人）となった。（N=177）

<sup>35</sup> 納税義務者数 3,110 万 8,591 人×6.5%＝202 万 2,058 人。免税点未満を含む納税義務者総数についても同様の集計を行ったところ、死亡者課税対象者は推定で約 280 万人となった（3,843 万 2,083 人×7.4%＝284 万 3,974 人）。納税義務者数は総務省「平成 25 年度 固定資産の価格等の概要調査」による。

<sup>36</sup> 調査対象が異なるため単純比較はできないが、関連する情報として、国土交通省が 2011 年度に行ったインターネット調査（大都市に居住する 30 歳以上の不在村所有者を対象）によると、農地・森林の不在村所有者のうち相続時に登記や届出等の手続きを何も行っていない人は 16.4%であった。同省はこの結果から、所在の把握が難しい農地所有者は約 12 万人、森林所有者は約 16 万人と推計している（[http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku\\_tk3\\_000020.html](http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000020.html)）。

<sup>37</sup> 免税点未満の所有者情報に関する自治体からのコメント（自由記述）については、巻末を参照されたい。

図 8 今後、死亡者課税が増えると思いますか

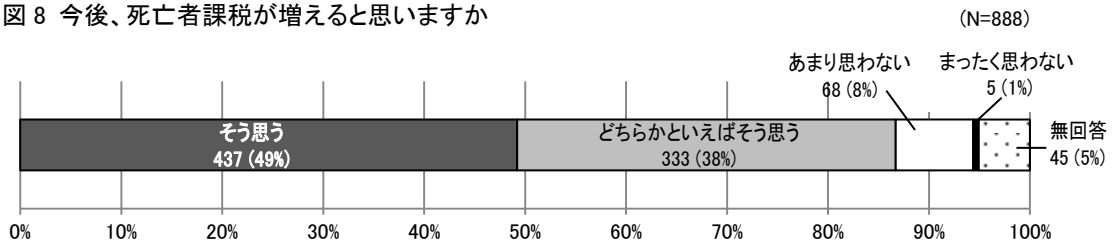
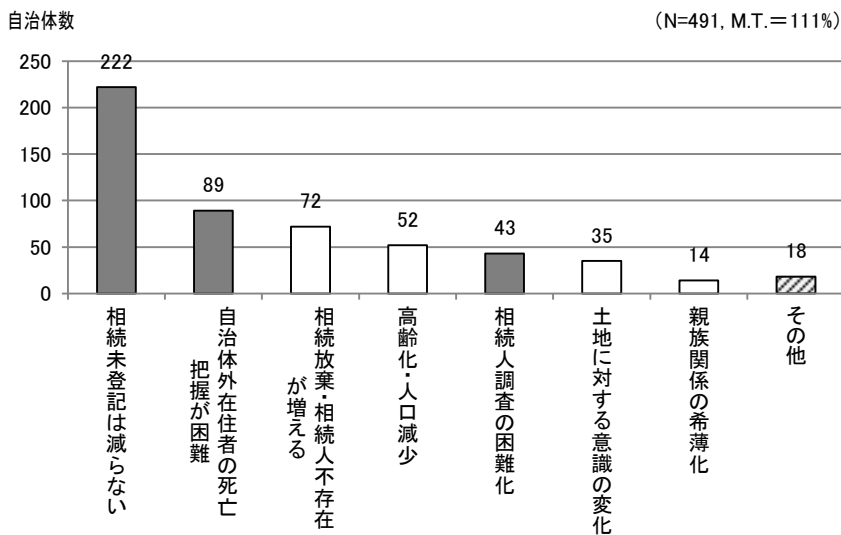


図 9 死亡者課税が増える、もしくはどちらかといえば増える、と思う理由



上記理由の具体的内容:

「相続未登記」: 手続きの煩雑さ、費用負担の大きさ、義務でないことなどによる相続未登記の増加。  
「高齢化・人口減少」: 高齢化・人口減少による相続件数や不明化事例の増加。  
「土地に対する意識の変化」: 相続人の土地に対する所有意識や相続手続きの必要性に対する認識の希薄化(遠隔地居住のため等)、価値の低さを理由とする受け取り拒否。  
「親族関係の希薄化」: 親族関係の希薄化による遺産分割協議の合意困難化。  
「その他」: 土地の利用価値の低下、明確な解決策がない、減少の見込みがない、地域住民の共有山林や墓地などが実際に増えている、など。

自治体 (9%) であった (図 8)。先述の死亡者課税の人数についての設問では、「わからない」が全体の 8 割であったことを勘案すると、死亡者課税の問題は、実態の把握には至っていないが、担当者の間では問題として認識され、今後の増加傾向が予想されていると言えよう。

では、なぜ死亡者課税は増えると考えるのであろうか。その理由を記述式で尋ねたところ、「死亡者課税は今後増えていくと思いますか」という問いに対して、「そう思う」「どちらかといえばそう思う」と回答した 770 自治体のうち 491 自治体から回答を得た。その記述内容を分類したの

が図 9 である<sup>38</sup>。

上記図 9 の 7 つの理由は、大きく「制度に起因する理由」と「社会の変化に起因する理由」とに分けることができよう。前者は「相続未登記は減らない」「自治体外在住者の死亡把握が困難」「相続人調査の困難化」(図中の黒の棒)であり、後者は「相続放棄・相続人不存在が増える」「高齢化・人口減少」「土地に対する意識の変化」「親族関係の希薄化」(図中の白の棒)である。

これらは、死亡者課税が増える要因であるとともに、間接的・限定的ではあるが、「所有者不明化」問題の拡大要因の一端を示しているとも捉えられる。この記述式回答の内容は、実態把握からは少し離れるものの、問題の根底にある制度的・社会的要因を考える上で重要であることから、別途「コラム」(次頁)で整理する。

---

<sup>38</sup> 「死亡者課税は今後増えていくと思いますか」との問いに、「あまり思わない」「まったく思わない」と回答した 73 自治体 (9%) のうち、52 自治体からその理由について記述式の回答を得た。その内容は次のように大別される (カッコ内は自治体数)。「相続人調査を実施」(15)、「相続人代表者指定届出など各種届出で対応」(14)、「相続登記が行われている」(6)、「親族への相続手続きの推奨」(3)、「その他」(14)。ここから、現行制度が機能しており問題ないと考えている自治体もごく少数ではあるが存在することがわかる。「その他」の主な内容は、「現状と同程度で推移していく」(4)、「マイナンバーの導入により市外の方の状況が把握できるようになると期待」(3)、そのほか「小さい村なので状況を把握できる」「日本全国でいえば増えるのかもしれないが、当市は市街地であるため放置される事例が極めて少ない」など。

## 【コラム】死亡者課税が増える理由～「所有者不明化」が拡大する社会的・制度的要因

「死亡者課税は今後増えていくと思いますか」との質問に対し、「そう思う」「どちらかといえばそう思う」と回答した自治体数は 770 に上った。その理由は図 9 のとおりで、これらは大きく「制度に起因する理由」と「社会の変化に起因する理由」の 2 つに分類できる。「所有者不明化」問題の根底にある制度的・社会的要因を考える一助とするために、2 つの側面ごとに回答内容を整理してみたい。

### (1) 制度に起因する理由

死亡者課税が増える理由として最も多く挙げられたのが、「相続未登記は減らない」(222 自治体)である。具体的には、「死亡者のままの登記であっても売買等を行わない限り実害がないため登記変更しない案件が増加」(2 万～5 万人)<sup>39</sup>、「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いでも当面実質の問題が発生しないケースが増えている」(5 万～10 万人)、「とくに山林や耕作放棄された農地など、わざわざ相続登記するメリットが相続人側に感じられなくなっている」(20 万～30 万人)といった記述があった。

そもそも、不動産登記(権利登記)は任意であり、相続人が相続登記を行うかどうかは、個人の事情をはじめ、経済的、社会的な要因などによって影響を受ける<sup>40</sup>。地方圏を中心とした地価下落傾向や、次項で見る「土地に対する意識の変化」などを勘案すれば、今後、相続未登記が現在よりも積極的に行われるようになるとは考えづらいだろう<sup>41</sup>。

相続未登記の事案については、税務部局で相続人調査を行うか、あるいは次善策として相続人代表者や納税管理人を定めることになるが、現実には円滑に進む事例ばかりではないことも回答から見てきた。死亡者課税が増える理由として「相続人調査の困難化」を挙げた 43 自治体からは、「相続人調査が難解なケースが増加している。例えば、外国人所有者の死亡で戸籍調査が難しいケースや何世代にもわたり相続がされないまま放置されているケース等」(2 万～5 万人)といった指摘があったほか、相続人代表者や納税管理人の代替わりにより、所有者情報の管理がいつそう複雑化することを懸念する記述も見られた<sup>42</sup>。

とりわけ、多くの指摘があったのが、「自治体外在住者の死亡把握の困難化」(89 自治体)である。自治体内に住民登録のない納税義務者(不在地主)が死亡した場合、現行制度では、死亡届の情報が当該自治体に通知される仕組みがない<sup>43</sup>。そのため、相続登記が行われなければ、相続人等からの申出、

<sup>39</sup> カッコ内の数字は回答した自治体の人口規模。以下同。

<sup>40</sup> 例えば、景気改善によって都市部の土地取引が活発化し地価が上昇すると所有者の売却意欲が高まり、その準備の一環として相続登記が行われる、あるいは、公共事業が増加し用地の対象となった所有者が売却のために相続登記を行うなど。

<sup>41</sup> 近年の地方法務局(登記所)の数の削減による物理的制約によっても、相続未登記の傾向が強まることが懸念される。地方法務局(登記所)は 1995 年には全国 1,003 カ所に配置されていたものが、政府の行政改革の一環として、現在、419 カ所(2015 年 5 月現在、法務省資料)まで縮減されている。自由記述欄では、「当市のような地方小都市には市内に法務局がなく、ただでさえ縁遠い役所なのにますます足が遠のく状況がある(法務局の合理化で統合されて支局がなくなった)」(5 万～10 万人)という記述もあった。

<sup>42</sup> ほかに、「各自自治体でも守秘義務がいつそう強化されているため、事務に煩雑さや時間を要している」(1 万人未満)「相続人代表者の指定届出を提出してもらうために相続人全員に通知すると、相続問題を税務担当課にもち込まれトラブルが絶えない」(2 万～5 万人)といった回答もあった。

<sup>43</sup> 死亡届は、届出義務者(もしくは届出資格者)が死亡者の死亡地・本籍地または届出人の住所地の自治体に届出

納税通知書の返戻、または滞納といった事象がない限り、納税義務者の死亡事実を把握すること自体が難しい<sup>44</sup>。さらに、所有者の死亡や転居後、住民票（除票）が保存期間（通常 5 年）を過ぎ、廃棄処分されてしまった場合には、相続人調査も困難になるおそれがある。

また、今後、高齢化に伴う相続の増加やグローバル経済の拡大により、土地の所有者や相続人が市町村外、県外、さらには海外在住のケースも次第に増えていくことが見込まれるが、所有者が海外居住者であればそもそも住民票もない<sup>45</sup>。海外からの不動産投資が進むある自治体からは、「毎年 100 件ほど納税通知書を海外宛に発送しているうち、15 件ほどが先方に届かず戻ってきてしまう。海外居住者の住所は不動産登記簿で調べるほかにないため、納税通知書が返戻されてしまうと、あとは公示送達と不納欠損処分を毎年繰り返すしかない」（1 万～2 万人）との指摘があった<sup>46</sup>。

こうした「土地所有者の移動や死亡状況を自治体が把握しきれない」問題は、現行の土地制度が自治体や国を越えた所有者の移動を十分に想定しておらず、土地所有者情報のトレーサビリティ（追跡可能性）に制度上の課題があることを示唆している。

## （2）社会の変化に起因する理由

一方、社会の変化に起因する理由として、最も多く挙げられたのが、「相続放棄・相続人不存在が増える」（72 自治体）であった。具体的には、「死亡した所有者と疎遠な関係の相続人の場合、当市の土地は資産価値が低く売買も難しいことから相続放棄となる。相続人が市外に居住しており、管理もできない等の理由で相続放棄となるケースもある」（1 万人未満）、「相続人がいても相続放棄する人も多く、死亡者に課税するしかない場合が近年増えてきている」（2 万～5 万人）、といった記述があった<sup>47</sup>。こうした相続放棄の増加の背景にあると考えられるのが、人々の「土地に対する意識の変化」であろう。この点を挙げた 35 自治体からは、「土地に対して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」（1 万人未満）、「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」（1 万人未満）、「過疎地で固定資産の価値も低い上、所有者の子が地元に戻るがますます少なくなり、固定資産に対する愛着がなくなってゆく」（5 万～10 万人）など、土地に対する相続人の関心の低下を指摘する記述があった。

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や、死亡者（被相続人）

を行う（戸籍法第 86 条、87 条）。死亡届が死亡者の本籍地・住所地以外の自治体に提出された場合は、届出書を受理した自治体が、本籍地および住所地の自治体に通知を行う。

<sup>44</sup> 寄せられた回答の中には次のようなものもあった。「当自治体の場合、広大な別荘分譲地を有し、全納税義務者の 8 割以上（5,000 件以上）が自治体外（東京都等）に住所を有し、死亡や相続の発生を把握することができない」（1 万人未満）。

<sup>45</sup> 都市未来総合研究所の「不動産売買実態調査」によると、オリンピックに向けた不動産価格の上昇期待や円安などを背景に、都心部のオフィスビル、住宅、ホテルに対する外資系法人による不動産投資は 2014 年度に前年度比 2.8 倍の 1 兆 2,000 億円にまで急増し、国内不動産市場の年間取引総額の 23%を占めた。今後は国内不動産の海外での転売事例の増加のほか、海外での相続の発生も考えられよう。

<sup>46</sup> 徴税吏員の質問調査権は海外には及ばない。

<sup>47</sup> 裁判所の司法統計（家事事件編）によると、家庭裁判所への相続放棄の申し立て件数は年々増加傾向にあり、2000 年は 10 万 4,501 件だったものが 2014 年は 18 万 2,089 件と約 1.7 倍になっている（「第 9 表 家事審判・調停事件の事件別新受件数 家庭裁判所別」）。

に相続人のないときは、民法では、「相続財産は、法人とする」（相続財産法人）とし、家庭裁判所が選任する相続財産管理人にその管理・清算を委ねると規定している<sup>48</sup>。だが、実際には、相続放棄された財産について、こうした管理人の申し立てが行われるのは、費用対効果の面などから限定的であることも、回答から明らかになった。具体的には、「相続人不在で『所有者不明化』した場合は、相続財産法人に課税しているが、相続財産管理人が選任されず（選任できず）、実務上は不納欠損処分せざるをえないケースがほとんどである<sup>49</sup>」（10 万～15 万人）、「毎年度、発生する件数に対して相続財産管理人や不在者財産管理人の選任を申し立てる予算が足りない。また、税額等から勘案しても費用対効果が得られないなどの理由から、現に発生件数に対して解決件数が下回っている」（2 万～5 万人）といった回答である<sup>50</sup>。

さらに、そうした土地の権利の帰属や管理責任について、「相続放棄と相続人がまったくいなくなった相続財産法人に関して、〔民法では〕国に帰属するとあるが、〔実際には〕宙ぶらりんの状態になっているなど問題があるように思われる」（1 万人未満）と、法的にもあいまいな点があることを示唆する回答があった。

総じて、こうした回答内容から、人口減少に伴う土地の価値の変化と、硬直化した現行制度によって、「所有者不明化」の拡大という結果がもたらされている、という問題の全体構造が徐々に浮かび上がってきた<sup>51</sup>。

---

<sup>48</sup> 民法第 951 条～959 条。具体的には、被相続人の債権者、特別縁故者など利害関係人からの申し立てにより家庭裁判所が相続財産の管理人を選任し、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い、清算後残った財産を国庫に帰属させることになる。財産管理人には弁護士や司法書士等の専門職が選ばれることもある（裁判所「相続財産管理人の選任」[http://www.courts.go.jp/saiban/syurui\\_kazi/kazi\\_06\\_15/](http://www.courts.go.jp/saiban/syurui_kazi/kazi_06_15/)）。

<sup>49</sup> 本調査では、不納欠損処分についても質問を行い、不納欠損処分（個人）のうち、所有者居所不明や死亡者課税に関連するものは 18%という結果を得た。詳細は巻末を参照されたい。

<sup>50</sup> 国土交通省「平成 27 年度地域活性化に資する所有者不明の土地の活用に関する調査（10 月 30 日時点回収速報値）」によると、市区町村による財産管理制度の活用は、公共事業に必要な用地確保においても、国直轄事業と比較して低位となっており、その理由として、ノウハウ・マンパワーの不足、費用を負担する者がいないことなどが挙げられている（第 7 回所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会「資料 4 財産管理制度等の活用」）。

<sup>51</sup> 本調査では、土地所有者から自治体への土地の寄付希望およびその受け入れ実態についても質問した。その結果、公共事業目的以外で土地の寄付を受け付ける自治体はほぼないことが明らかになった。詳細は巻末を参照されたい。

### 3. 課税保留の実態

#### (1) 課税保留とは

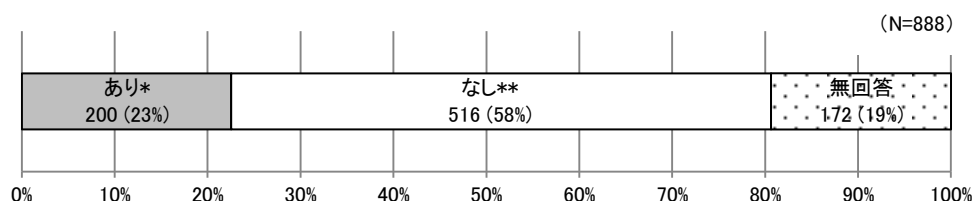
本調査では、「所有者不明化」問題の実態を定量的に把握するために、死亡者課税と並んで、「課税保留」の問題に着目した。課税保留とは、徴収が困難な事案について、実務上、やむなく課税対象からいったんはずし、保留することを指す。地方税法上の根拠はない。

課税保留を今回の調査の対象としたのは、本プロジェクトのこれまでの研究で、近年、破産法人の滞納案件をはじめ、納税義務者の死亡や居所不明、相続人不存在などにより、課税客体を捕捉できない事案で、こうした措置を講じる自治体が出てきたことが明らかになったからである。課税の公平性の原則を考えれば、税務部局の判断で課税を保留することは本来あってはならない。しかしながら、徴収の見込みが明らかに低い事案について、毎年課税と不納欠損処分を延々と繰り返すこともできず、結果的にこうした運用上の対応をせざるをえない状況が生じているものと考えられる。この扱いは課税自体が保留されるため、徴収状況に関する公表資料には表れず、報道の対象や地方議会の案件になることもこれまでほとんどなかったと見られる。

#### (2) 「課税保留あり」の自治体は 23%、うち 77%が「所有者不明化」関連

まず、「平成 25 年度において、固定資産税の課税保留はどのくらいありましたか」と尋ねたところ、200 自治体（23%）が「課税保留あり」という結果を得た（図 10）<sup>52</sup>。

図 10 課税保留の有無



\* 課税保留の金額・件数が「1」以上（件数・金額が不明なものを含む）

\*\* 課税保留金額・件数が「0」

次に、「課税保留あり」の 200 自治体に対して、「そのうち所有者居所不明や死亡者課税に関連するものはどれくらいですか」と尋ねたところ、166 自治体より回答があり、全体の件数に占め

<sup>52</sup> これに関連して、「一部の自治体では固定資産税の課税保留要綱を定めています。貴自治体ではありますか」という設問については、要綱が「ある」17 自治体（2%）、「ない」851 自治体（96%）、無回答 20 自治体（2%）という結果を得た。多くの自治体はとくに根拠は定めずに、運用ベースで課税保留を行っていることが推察される。要綱施行時期は、要綱がある 17 自治体中 14 自治体が 2011 年以降であった。



表 2 課税保留の件数に占める居所不明・死亡者課税関連の比率

(N=166)

固定資産税の課税保留 (a)	3,180 件程度
(うち)所有者居所不明や 死亡者課税に関連するもの (b)	2,455 件程度
b/a	77%

る居所不明・死亡者課税関連の比率は 77%という結果を得た(表 2)。土地所有者の居所や生死の把握の困難化(すなわち「所有者不明化」)が、課税保留の大きな要因となっていると考えられる。

また、回答欄の欄外には、「課税保留はすべて所有者不明(相続放棄)」(2 万～5 万人)、「所有者死亡により、法定相続人調査を行ったが、全員が死亡しており、当自治体が相続財産の管理人の申立てを行っても、費用対効果に疑義があるため、課税保留措置を行った」(10 万～20 万人)といった付記もあった。ここから、相続人不存在の土地や相続放棄された土地について、その後の権利の帰属が定まらないために、やむなく課税保留を行っている事例のあることもうかがえた。

### (3) 課税保留の金額規模は小さい——評価額の計算すら行われないものも

「課税保留あり」と回答した 200 自治体について、課税保留金額の記入のあったのは 160 自治体で、その合計は約 1 億 6,000 万円であった。自治体規模ごとに 1 件あたりの平均金額を算出したところ 2 万～7 万円程度/件で、人口規模が小さい自治体ほど 1 件あたりの金額が大きい傾向が見られた<sup>53</sup>。ただし、これは個人・法人合計の金額であり、1 件でも大口の事案(破産法人の事案等)が混ざっていると数値が大きく変動する可能性があるため、分析はここまでとした。

いずれにしろ今回、回答のあった課税保留の金額は微々たるもので、税収面への影響は今のところ考えにくい。税務部局から見ればやむをえない、合目的的な措置とも言えよう。しかし、本来徴収できたであろう金額が累積していることには変わりはなく、仮に、「所有者不明」の土地に対する現場でのこうした対応が徐々に一般化すれば、税務システムの根本や、さらには人々の納税意識にまで影響を及ぼしかねない懸念もある。

一方、金額の回答のなかった 40 自治体のうち 16 自治体からは、「統計をとっていないため不明」「未集計」といった付記や、「詳細は不明であるものの、過去からの継続分を含めて 200 件あまり対象件数がある」(30 万人以上)、「不明地などを課税保留として取り扱っており、当該筆を評価計算していない」(30 万人以上)といった記述があり、そもそも評価額の算出がされず(できず)に保留されている事例があることも明らかになった。

こうした課税保留という手段をとらざるをえない状況について、2014 年に課税保留要綱を制定

<sup>53</sup> この傾向についてある自治体関係者から、「人員が限られ、こうした業務がルーチンとしても確立していない小規模自治体では、1 つの事案が大事になったときに特殊事案として(課税保留を)行うため、平均金額が大きくなるのかもしれない」とのコメントがあった(2015 年 4 月 27 日ヒアリング)。

したある自治体の担当者から、次のようなコメントがあった<sup>54</sup>。

「当自治体ではこれまで課税保留は行ってこなかった。しかし近年、どうにも課税できない事案が出てきてどうしてよいかわからず、新たに要綱を制定し課税保留を始めることにした。具体的には、相続人不存在の事案や倒産法人の滞納分が対象になる。相続人不存在というのは、相続人全員が相続放棄している場合と、そもそも相続人の所在がまったく追えない場合とがある。財産管理人制度を利用して管理人を立て清算するという方法もあるが、多くの場合、費用対効果が見込めない。納税通知書の送達先がないということは、課税客体として成り立たないということ。そうなると、課税保留するしかなくなってしまう」（1万人未満）。

現行の土地制度のまま、今後、土地の「所有者不明化」が広がっていけば、それに伴いこうした税務上の問題も増えるおそれがある<sup>55</sup>。所有者からも税務部局からも関心対象外となった土地が地域に点在していけば、将来の土地利用においても障害となるであろうことは、災害復旧などの例をもち出すまでもない。こうした課税保留の実態は、制度上の限界から自治体が土地の所有者情報の追跡を断念せざるをえない状況にあることの一端を示しており、国土情報基盤のあり方を問うものであると言える。

#### （４）＜補論＞ 調査結果の妥当性と限界

本章では、ここまで、土地の「所有者不明化」問題について、「所有者不明化問題」の認識、死亡者課税の実態、課税保留の実態、の３つの視点から実態把握を試みた。最後に、これらの調査結果の妥当性を確認するために、３つの回答結果の関連性を整理する。

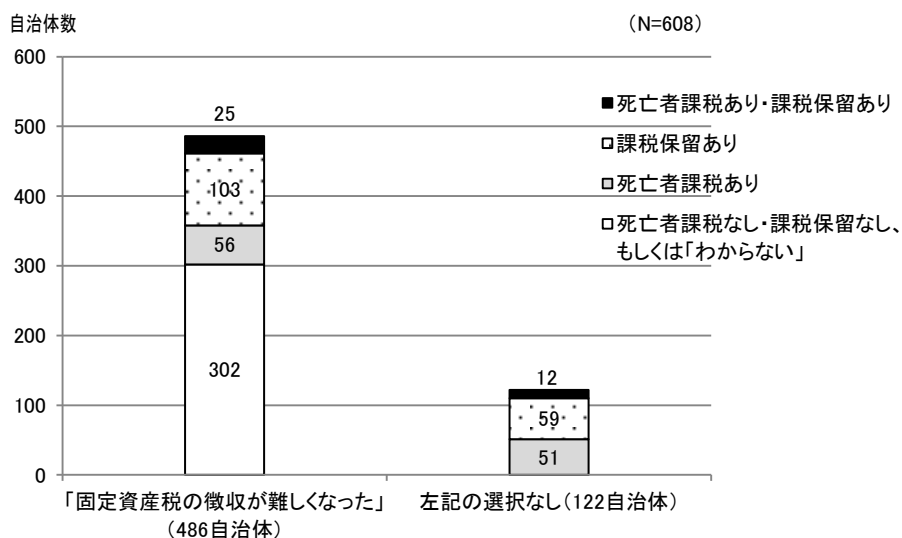
「１．『所有者不明化問題』の認識」において、「所有者不明化」による具体的な問題として「固定資産税の徴収が難しくなった」を選択した自治体は 486 あった（図 4）。これらの自治体について、死亡者課税・課税保留の有無に関する回答を整理したのが図 11 である。

これを見ると、「固定資産税の徴収が難しくなった」を選択しなかったものの、死亡者課税や課税保留はあると回答した自治体が 122 あったことがわかる。これらの自治体は、死亡者課税・課税保留はあるが、それが「所有者不明化」によるものだと捉えていない可能性がある。これは、死亡者課税・課税保留を「所有者不明化」測定のための間接的指標とする本調査の想定と、税務部局の担当者の認識にずれのあることを示唆しており、本調査の限界であると言える。逆に、本調査の考え方に従えば、これら 122 自治体も「固定資産税の徴収が難しくなった」に含まれるとも言え、仮にそうだとすれば、「所有者不明化」問題による固定資産税実務への影響が生じてい

<sup>54</sup> 2015 年 5 月 28 日電話インタビュー。

<sup>55</sup> ある自治体からは、「当市では現在、課税保留は行っていないが、今後はやらなければいけないと考えている。ほかの自治体がどのように課税保留をしているのか、情報があったら教えてほしい」（10 万～20 万人）との問い合わせの電話をいただいた（2015 年 1 月 28 日）。

図 11 「固定資産税の徴収が難しくなった」と死亡者課税・課税保留の関係



る自治体は、「486自治体」よりも多いと見ることもできよう。

今回の調査結果は、回答率（52%）の高さを勘案すれば、問題の全国レベルでの実態を一定程度捉えていると考えるが、こうした調査上の限界を含んでいることは認識しておく必要がある。

### 第3章 考察——人口減少時代の新たな土地法制の必要性

今回の調査の目的は、土地の「所有者不明化」の実態を定量的に把握することであり、そのための分析対象として、全国の基礎自治体の共通業務である固定資産税実務に焦点をあてた。

全国 888 自治体から回答を得られた本調査から、調査上の限界はありつつも、「所有者不明化」問題は被災地等における特殊事例ではなく、全国の自治体税務の現場にも死亡者課税や課税保留といった明白な形で影響を及ぼしていることが明らかになった。死亡者課税の実態（888 自治体のうち、死亡者課税あり 16%、なし 1%、わからない 83%）や、死亡者課税が納税義務者に占める人数比（6.5%）、さらに、課税保留の実態（888 自治体のうち課税保留あり 23%、「所有者不明化」に関連する件数比率 77%）などの数値は、間接的にはあるが、「所有者不明化」問題の一端を定量的に示すものである。また、記述式回答から、人口減少に伴う土地の価値の変化（資産価値の低下、相続人の関心の低下）と硬直化した現行制度によって、「所有者不明化」の拡大がもたらされている、という問題の全体構造（図 1）もおぼろげではあるが確認することができた。

人口減少という社会の変化が不可避の中、「所有者不明化」問題の拡大を阻止し、国土を適切に保全していくには、どのような制度見直しが必要であろうか。本章では、本調査の結果から示唆される制度的課題のうち、とりわけ根本的な情報基盤と法制度に関する問題に焦点を絞り、今後の制度見直しの方向性を考えてみたい。

#### 「低・未利用」「人の移動」を想定した国土情報基盤の未整備

本調査の結果が示唆する最も根本的な課題は、土地（国土）の所有に関する情報基盤の不備である。それが「所有者不明化」を助長させている、あるいは根本原因の 1 つになっている。

第 1 章で指摘したとおり、もとよりわが国では、土地の所有・利用状況を把握するための情報基盤が未整備であり、不動産登記法にもとづく任意の権利登記が実質的に所有者情報源となっている。本調査で多くの自治体が指摘したように、今後、土地の利用価値の低下や登記手続きの煩雑さから相続未登記が増えていくとすれば、現行制度のままでは土地の「所有者不明化」の拡大は避けられないだろう。

そもそも、不動産登記制度とは、国民の財産である不動産の現況および権利に関する情報を記録・公開することによって権利の保全と取引の安全を確保するための仕組みであり、行政が土地所有者情報を把握するための制度ではない。すでに、不動産登記簿による所有者情報の把握に限界があることは各方面で認識されており、空き家対策や農地基本台帳の整備などにおいては、固定資産課税台帳の相続人情報が所有者情報源として重視されている。だが、相続未登記の増加によって相続人調査にかかる基礎自治体の負担が増大していけば、死亡者課税や課税保留が累積し、

中長期的には固定資産課税台帳の精度にもその影響が及ぶことは必至であろう<sup>56</sup>。とくに、当該自治体に住民登録がない土地所有者（いわゆる「不在地主」）の居所や生死の把握が制度的に困難であることは、第2章で示したとおりである。

第1章で述べたとおり、土地所有者（納税義務者）の把握に関する仕組みは、不動産登記および固定資産税の歴史的制度変遷と密接に関わっている。本報告書では詳細には立ち入らないが、今後の国土情報基盤のあり方の検討にあたっては、こうした半世紀前の一連の制度改革の再検証も必要であろう<sup>57</sup>。その上で、人口減少・グローバル化時代にふさわしい、国土管理や資源保全の観点に立脚した土地所有・利用にかかる情報基盤の整備を進めることが急務である。

### 相続放棄・相続人不存在の土地の継承に関する法的課題

今回の調査から導き出されるもう1つの課題が、相続放棄や相続人不存在により引き取り手がなくなった土地に関わる法的な問題である。寄せられた回答から、所有者が不存在となった土地の扱いについて、相続財産管理人制度などの制度はあるものの費用対効果が見込めず、放置せざるをえない事例が少なくないことが明らかになった（「コラム」参照）。さらに、関係者へのヒアリングから、その後の管理責任や権利の帰属について、実態上、定かでない点のあることが見えてきた。

民法では「所有者のない不動産は、国庫に帰属する」（第239条第2項）とされるが、相続放棄の手続きがとられた不動産がそのまま自動的に国のものになるわけではない。利害関係者からの申し立てによって選任された相続財産管理人が、財産を売却し、債務等を清算した上で、換価金の残額を国庫に納付するという手続きが必要であり、もし、相続財産管理人が選任されなければ、誰も権利を主張しない「見捨てられた土地」となるおそれがある。相続財産管理人が選任されたとしても、資産価値の低い土地は売却先が見つからないこともあり、相続財産管理人を担うことの多い司法書士からは、「相続財産管理人を引き受けても、利用見込みの低い山林だけいつまでも買い手がつかず困るケースが少なくない」という声も聞かれる<sup>58</sup>。

相続財産管理人が選任されない事例や、選任されても売却先が見つからない土地の管理責任について、民法では、「相続の放棄をした者は、その放棄によって相続人となった者が相続財産の管理を始めることができるまで、自己の財産におけるのと同一の注意をもって、その財産の管理を継続しなければならない。」（第940条）と定めている。しかし、実際に元相続人に対しどこ

<sup>56</sup> 自治体による相続人調査について、小澤（2015：41）は、「登記を行っていない相続人の氏名住所の探知コストは合理的説明のつかない税金の無駄遣いである」と指摘している。

<sup>57</sup> 一連の制度変遷は、①固定資産税実務が市町村（東京23区は東京都）に移管されたことで、国（税務署）による土地所有者（納税義務者）の把握が行われなくなり、②さらに「台帳一元化」によって、それまで土地台帳が独立して担ってきた土地の現況把握という公法的な役割が、私的な権利を保護するための不動産登記制度の中に吸収されることとなった、という点で、わが国の土地制度における大きな分岐点になったと言える。

<sup>58</sup> 2013年12月18日電話インタビュー、2015年6月6日ヒアリング。

まで管理責任を問えるかは、今のところ事例は乏しく、定かではないと見られる<sup>59</sup>。

今回の調査で、死亡者課税が増える理由について、社会の変化に起因するものの中では、「相続放棄・相続人不存在が増える」を挙げた自治体が最も多かった。これを踏まえると、利用見込みや資産価値が低い土地の権利が相続を契機に放棄され「所有者不明」となっていく事例は、今後増えていく可能性が高い。とくに人口減少と地価下落の進む町村部ほどこうした事例が増え、土地所有者の特定に要する行政コストが増大していくことが懸念される<sup>60</sup>。東日本大震災の復興においてその重要性が再認識された地籍調査にも、境界確定のための所有者立会いが困難になるなど、その影響が及ぶであろう。

こうした土地の扱いは、費用面に加え、財産権や所有権にも関わることから、基礎自治体だけで解決することは容易ではない。国が主導して、既存の制度利用にかかる手続きコストの低減を図るとともに、「所有者不明」の土地の権利の帰属と管理責任に関する法整備を進め、すでに所有者不明化した土地のうち、中長期的に問題発生の未然防止に効果が見込める事案については、自治体による公有化支援策を進めるなど<sup>61</sup>、具体的な解決策を創出することが急務であると考えられる。

### 今後の制度見直しに向けて

今回の調査で見えてきたこうした課題は、土地の「所有者不明化」問題が、一時的、局所的な事象ではなく、人口減少社会における土地（国土）の継承のあり方という、国土保全の根本に関わる問題であることを示していると言えよう。

土地の「所有者不明化」問題は、近年、震災復興をはじめ、空き家対策や農地の集約化における未登記農地の問題など、さまざまな形で表面化しており、今回取り上げた固定資産税実務への影響はそうした事象の1つにすぎない。今後の制度の見直しにあたっては、各事象の実態調査を進め、それらに共通する根本課題を体系的に整理し、その上で、土地の低・未利用と所有の多様化（不在地主の増加、グローバル化など）を前提とした国土政策の基本理念を確立していくことが必要となろう<sup>62</sup>。第1章でも述べたとおり、土地の所有・利用に関する正確なデータは限られ、課題の定量的な分析は容易ではない。今回の調査でも、面積や地域別の詳細な分析はできなかつ

<sup>59</sup> 2015年10月5日自治体関係者ヒアリング、2015年7月31日法曹関係者ヒアリング。

<sup>60</sup> 自治体の固定資産税実務の立場から見れば、こうした土地については、費用対効果を勘案すれば、不納欠損処分を繰り返す（もしくは課税保留する）しかないとも考えられよう。今回の調査に回答いただけなかったある自治体の方からは、「調査票を見て、この問題は結局は換価価値のない土地しか対象にならないと思った。換価価値があれば所有者は売却できるし役所は滞納処分がかけられる。こうした（換価価値のない）土地の扱いについては法務局でしっかりやってくださいと言うしかない。人員削減の中、税務課としてはもっと大事なことがある。正直、こういう土地に関わっている余裕はない」（2万～5万人）というコメントもあった（2015年7月26日ヒアリング）。

<sup>61</sup> 無主財産の扱いについて、例えばフランスでは、1804年の民法典制定以来、所有者のない不動産は国庫に帰属すると規定されていたが、地方自治強化のための2003年の憲法改正と関連して、2004年の民法典改正によって、「無主の財産は、その地の市町村に帰属する。しかし、もしも市町村がその所有権を放棄すれば、国に帰属する」とされた（小柳2014：681-682）。

<sup>62</sup> 2015年4月から国土交通省において開催された「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会」では、所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドラインの取りまとめが行われた。今後はさらに省庁横断での踏み込んだ対策が行われることが期待される。

たが、今後は、例えば、不動産登記情報の精度に関する大規模なサンプル調査（地価動向や人口規模の異なる大都市、町村をいくつか抽出し、実態調査を行う）など、制度改正の根拠となるさらなる調査の実施が必要であろう。

また、上記で挙げた国土情報基盤や法制度の課題に関する抜本的解決策を検討しつつ、当面の措置として、土地所有者、行政双方の各種手続きコストを低減するための支援策を、現行法制の中で整備することも急務であろう<sup>63</sup>。例えば、相続登記については、登録免許税の減免措置等、手続きにかかる個人の費用負担の軽減を図る。あるいは、法務局のない地域の住民やインターネットへのアクセスがない高齢者などに対して、民間や NPO の協力を得つつ手続きの負担を軽減するための公的機能を備える必要があると考える<sup>64</sup>。同時に、多くの人々にとって、土地制度や登記手続きの仕組み（煩雑さ）を学ぶ機会が極めて限られることを勘案し、相続未登記による権利関係調整の困難化や、その影響が地域の土地利用や災害復旧の遅延などにも波及するおそれのあることなどについて、平素から学ぶ機会を設けることも重要な対策の 1 つであろう<sup>65</sup>。

さらに、不明化の発生・拡大の予防策として、利用見込みがなく資産価値の低下した土地について、所有者による管理の放棄や権利の放置（相続未登記）に至る前の選択肢をいかに創出すべきかについても、検討が急がれる。「いらぬ土地の行き場がない」とは、ある自治体職員の方の言葉であるが、NPO など地域の中間組織による土地の寄付受付の仕組みの創出や、「所有権放棄」の可能性に関する議論も本格化させる必要があらう<sup>66</sup>。

人口減少社会では土地需要の絶対量は減り、今後、行政や住民の目の行き届かない低・未利用の土地は、新たな土地利用を上回るスピードで増えていくと見込まれる。上記で挙げた制度案の実現はいずれも簡単ではないが、このまま先送りが続けば、制度的不備による「所有者不明化」は各地で慢性的に拡大し、将来の土地利用や国土保全の支障となっていくであろう。

もとより、土地とはわれわれの暮らしの基盤であり、代替性のない唯一無二のものである。不作為による社会的コストのかかり増しもいえる負の連鎖を断ち切り、次の世代へ適切に引き継いでいくために、人口減少時代の土地法制の整備が急務である。

---

<sup>63</sup> 2014 年 5 月に成立した改正地方自治法では、自治会や町内会などの認可地縁団体が保有する不動産の登記について、相続人の一部が不明であっても、一定の手続きを経て市町村長の証明書により団体名義への所有権移転登記を可能とする特例が盛り込まれた。「所有者不明化」問題の解決のためには、こうした仕組みの適用範囲の拡大をはじめ、法的措置のあり方を幅広く検討していくことも必要であろう。

<sup>64</sup> 具体的には、公的主体による登記の代行のほか、公共施設の管理において近年導入が進んだ指定管理者制度を参考に、法務局が近隣にない地域において、弁護士、司法書士、土地家屋調査士といった国家資格者や公証人役場が登記手続きに関連する相談対応や行政サービスの一部を代行する支援機能の創設などが考えられる。

<sup>65</sup> ある自治体関係者からは、「この問題は公共課題でありながら個人の権利に関わる部分が大きく、行政が積極的に動きにくい。しかもその個人の権利を必ずしも個人が理解していない。どこから手をつけていいのかわからない問題」との指摘があった（2014 年 9 月 4 日付け E メール）。

<sup>66</sup> 不動産の所有権放棄が可能か否かについては、通説は確立していない。関連する近年の論文として、小柳（2014）、岡本（2015）、田處（2015）などがある。

## 謝 辞

本報告書をまとめるにあたり、全国888の自治体よりアンケート調査へのご回答をいただきました。また、調査票の作成および分析においては、北海道から九州・沖縄まで各地の自治体の方々から貴重なご意見や資料をいただいたほか、各専門分野について、法学者・法曹関係者、不動産関連実務家、省庁関係者等、多くの方々からご教示をいただきました。

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



## 参考文献

- 岡本政明（2015）「不動産の放棄ができないことは弊害か？」、「Evaluation」、2015年5月号（57号）、プロGRESS、20-28頁。
- 小澤英明（2015）「法律家の視点からみる空き家問題」、「法律のひろば」、2015年7月号、ぎょうせい、37-44頁。
- 小柳春一郎（2014）「不動産所有権論の現代的課題」、吉田克己・片山直也編著『財の多様化と民法学』、商事法務、668-687頁。
- 田處博之（2015）「土地所有権は放棄できるか」、「論究ジュリスト」、2015年秋号（15号）、有斐閣、81-89頁。
- 渡辺洋三（1973）『法社会学研究4 財産と法』、東京大学出版会。
- 資産評価システム研究センター（2014）「地方税における資産課税のあり方に関する調査研究」。
- 東京都包括外部監査人（2009）「平成20年度 包括外部監査報告書」。
- 東京財団（2014）「国土の不明化・死蔵化の危機～失われる国土III～」。
- （2013）「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～」。
- （2012）「失われる国土～グローバル時代にふさわしい『土地・水・森』の制度改革を～」。



# 東京財団アンケート調査票

～相続未登記と固定資産税実務に関する調査～

2014 年 10 月 31 日（金）までに同封の封筒もしくは Email にて  
東京財団宛てご返送をお願い申し上げます。

## 【ご記入の方法】

- ・ 選択式質問は該当項目に○をつけてください。
- ・ 回答できない質問がある場合は、「わからない」を選択頂くか、  
空欄のままで結構です。
- ・ 下記 URL より調査票 (Word) をダウンロードし、ご利用頂くことも可能です。

URL: <http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=1300>

Email: [land@tkfd.or.jp](mailto:land@tkfd.or.jp)

本調査で得た情報は、当財団の調査研究のみに使用するものであり、分析結果の  
公表にあたって**個別の自治体名を出すことは一切ありません。**

貴市町村名：\_\_\_\_\_（都道府県名：\_\_\_\_\_）

人 口：\_\_\_\_\_人（平成 26 年 3 月 31 日現在）

差し支えなければ連絡先をご記入ください。

ご担当課／ご担当者：

T E L：\_\_\_\_\_

E m a i l：\_\_\_\_\_

## ＜本調査票に関するお問合せ＞

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: 03-6229-5502 Email: [land@tkfd.or.jp](mailto:land@tkfd.or.jp) （担当：吉原）

## 問1 基本情報

(1) 税務課職員数は何人ですか。

課税担当 ( ) 人 徴収担当 ( ) 人

(2) 上記(1)のうち、資産税担当は何人ですか。兼務の場合は従事割合でご記入ください。(例:0.5 人)

課税担当 ( ) 人 徴収担当 ( ) 人

(3) 土地の固定資産税について、平成 25 年度の納税義務者数(個人に限る)をお教えてください。

	総数(個人)	うち免税点(30 万円)以上の対象者
納税義務者数	_____人	_____人

(4) 土地の固定資産税について、平成 25 年度の課税標準額をお教えてください。

	総 額	うち免税点(30 万円)以上のもの	左のうち個人のもの
課税標準額	_____千円	_____千円	_____千円

(5) 免税点未満となる土地の固定資産課税台帳での扱いについてお聞きます。

① 電算化していますか。

- a. している
- b. していない(紙台帳)

② 更新頻度はどのくらいですか。

- a. 免税点以上の土地とほぼ同程度
- b. ほとんど更新しない(免税点以上の台帳更新頻度の\_\_\_\_\_割程度)
- c. 更新しない
- d. わからない

## 問2 相続登記について

(1) 貴自治体内在住の土地所有者(個人に限る)で、平成 24 年 1 月 1 日～同年 12 月 31 日の期間中に死亡した人数は何人ですか。

a. ( )人

b. わからない

(2) 平成 24 年 1 月 1 日から現在までに法務局から土地の相続登記の更新情報が届いた人数は何人ですか。

a. ( )人

b. わからない

(3) 上記(2)のうち、固定資産税課税標準額(土地)が免税点(30 万円)以上となる人数は何人ですか。

a. ( )人

b. わからない

(4) 固定資産課税台帳上の不動産登記情報について、最終更新時期が明治・大正のままである土地の割合(筆数比率)はわかりますか。

a. わかる → ご記入ください: ( )割程度

b. わからない

## 問3 納税義務者の変更について

(1) 平成 24 年 1 月 1 日から現在までに、固定資産税(土地)にかかる納税義務者の変更(賦課替え)を行ったのは、貴自治体では何件ですか。法務局からの登記更新情報に基づく変更は除外してください。

( )件(個人に限る)

(2) 上記(1)について、調査開始から実施まで 1 件あたり平均どれくらい時間がかかりましたか。

( )ヶ月程度

(3) 上記(1)について、変更後の相続人の人数(名義人の人数)は平均どのくらいですか。

( )人程度

#### 問4 「死亡者課税」について

本調査でいう「死亡者課税」とは、課税台帳上の納税義務者（個人に限る。免税点未満含む）の名義がすでに死亡した者となっているケースのすべてを含み、次の①～③も該当します。①相続人代表者指定届（地方税法9条の2第1項）、納税管理人制度（同法355条第1項）、固定資産現所有者届に基づいて課税するもの、②上記届出がなく納税通知書が相続人と被相続人の連名で送付されているもの、③納税通知書が返戻され課税保留等の手続きをとっているもの。

- (1) 固定資産税(土地)の納税義務者(個人に限る)のうち、名義が死亡者のまま(死亡者課税)である人数は、把握している範囲で、どれくらいですか。
- a. ( )人程度
- b. わからない
- (2) 上記(1)のうち、免税点以上となる人数は、どれくらいですか。
- a. ( )人程度
- b. わからない
- (3) 上記(2)のうち、「相続人代表者指定届出書」、「納税管理人申告書」、「固定資産現所有者届」のいずれかをすでに提出している方の人数は、どれくらいですか。
- a. ( )人程度
- b. わからない
- (4) 上記(2)に該当する方々の課税標準額の合計は、どれくらいですか。
- a. ( )千円程度
- b. わからない
- (5) 死亡者課税は今後増えていくと思いますか。
- a. そう思う      b. どちらかといえばそう思う      c. あまり思わない      d. まったく思わない
- その理由:

## 問5 固定資産税の「不納欠損処分」について

(1) 平成 25 年度の市町村税(国民健康保険税を除く)の不納欠損処分について、件数と税額をお教えてください。

① 市町村税(国民健康保険税を除く)の不納欠損処分

( )件 ( )千円

② 上記①のうち固定資産税の不納欠損処分

( )件 ( )千円

③ 上記②のうち個人のもの

( )件 ( )千円

(2) 上記(1)③のうち、所有者居所不明や死亡者課税に関連するものはどれくらいですか。

a. 件数: ( )件程度

金額: ( )千円程度

b. わからない

## 問6 固定資産税の「課税保留」について

(1) 一部の自治体では固定資産税の課税保留要綱を定めています。貴自治体ではありますか。

a. ある      b. ない

└─ お手数ですが、要綱のコピーを返信用封筒にて、本調査票とともに送り下さい。

(2) 平成 25 年度において、固定資産税の課税保留はどれくらいありましたか。

a. 件数: ( )件  
金額: ( )千円 } → (3)へ

b. ない → 問 7 へ

(3) そのうち所有者居所不明や死亡者課税に関連するものはどれくらいですか。

a. 件数: ( )件程度

金額: ( )千円程度

b. わからない





## 問8 土地の寄付希望について

(1) 貴自治体へ土地を寄付したいというケース(個人および法人)は年間どれくらいありますか。把握している範囲でご回答ください。

① 個人のケース

a. (            )件程度                      b. わからない

② 法人のケース

a. (            )件程度                      b. わからない

(2) 上記(1)のうち、寄付を受け取る事例は年間どれくらいありますか。

① 個人のケース

a. (            )件程度                      b. わからない

② 法人のケース

a. (            )件程度                      b. わからない

(3) 土地の寄付を受け取る場合と、受け取らない場合のそれぞれについて、どのような事例がありますか。

受け取る土地事例:

--

受け取らない土地事例:

--

その他、土地の相続未登記や所有者不明化についてお気づきの点やご感想等ありましたら、お教えてください。

--

ご協力本当にありがとうございました。

## 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 3F

TEL: 03-6229-5502 FAX: 03-6229-5506 Email: [land@tkfd.or.jp](mailto:land@tkfd.or.jp)

## 【資料】集計結果(補足)

ここでは、本編で取り上げていないアンケート調査の集計結果のうち、土地制度の課題を考える上で示唆的なものについて、「土地の寄付希望」、「不納欠損処分」、「免税点未満の所有者情報」の3点に整理して掲出する。

### 土地の寄付希望——公共事業目的以外で土地の寄付を受け付ける自治体はほぼなし

本プロジェクトのこれまでの調査において、自治体関係者より、近年、土地所有者（とりわけ高齢者の方々）から、所有を希望しなくなった土地について固定資産税の物納や自治体への寄付を希望する申し出や相談がある、という指摘があった。こうした土地はそのまま管理や登記が放置されれば、将来、所有者不明となっていくおそれのある、いわば「不明化予備軍」であるとも言えよう。

今回のアンケート調査では、こうした土地の寄付希望の実態を調べるため、「貴自治体へ土地を寄付したいというケースは年間どれくらいありますか。把握している範囲でご回答ください」「上記のうち、寄付を受け取る事例は年間どれくらいありますか」と尋ねた。

その結果、個人からの寄付希望について、495自治体より回答があり、年間の申し出件数は「1～5件」が304自治体（61%）で最も多く、次いで「6～10件」86自治体（17%）、「11～20件」42自治体（8%）、「21件以上」25自治体（5%）であった<sup>67</sup>（「0件」が38自治体〔8%〕あった）。

他方、実際に寄付を受け取った件数は、（上記495自治体のうち申し出件数が「0」であった38自治体を除く）396自治体中、「0件」が220自治体（56%）と最多であり、次いで、「1～5件」135自治体（34%）、「6～10件」27自治体（7%）、「11件以上」14自治体（4%）、という結果であった。

さらに、「土地の寄付を受け取る場合と、受け取らない場合のそれぞれについて、どのような事例がありますか」と尋ねたところ（記述式）、「受け取る土地事例」については365自治体より回答があり、「公的利用が見込める場合」が343自治体（94%）であった。公共利用の具体例は、人口規模や地域を問わず道路用地がほとんどであり、ほかに、「自治体がすでに所有する土地の隣接地であり、取得することで有利になる場合」「更地で、除雪などで活用できる場合」「文化的価値又は公共性があると判断された物件」といった記述が散見された。

「受け取らない土地事例」については、420自治体より回答があり、「公的利用が見込めない場合」（266自治体）のほか、「個人の都合による場合」（39自治体）、「権利関係に問題がある場合」

<sup>67</sup> 回答欄には、「寄付したいという依頼自体は複数の課の窓口で聞くため、その総数は把握できていない」「寄付は担当課が違うためわかる範囲」という但し書きが散見された。役所全体での総数はこの集計結果よりも多い可能性がある。なお、寄付希望の申し出件数について、人口規模による顕著な差は見られなかった。申し出件数は、立地や地域性によって異なることも推測されるが、今回は税務部局で把握している範囲の数値であるという制約から、分析はここまでとした。

（37 自治体）、「維持管理が負担となる場合」（34 自治体）といった回答が見られた。「原則として受け取らない」とする回答も 50 自治体あり、その理由として、「公共資産を処分している中、不要な土地の受け取はしない」（2 万～5 万人）、「合併以降、使っていない市有地を払い下げ等で処分しているので寄付は受け取らない」（5 万～10 万人）といった記述があった。

また、欄外や自由記述欄には、所有者が寄付を申し出る理由として、「固定資産税が支払えない、土地の管理ができない、老朽化して住めない等により当該土地・家屋は不要であり行政が管理・受け取ってほしい、といった自己都合による場合がほとんどである」（2 万～5 万人）、「相続人が市外在住である、または高齢のために金銭的体力的に維持管理が難しいため、が多数である」（20 万～30 万人）といった記述が見られた。

以上の結果から、利用見込みや資産価値の低い土地の処分に所有者が苦慮している一方で、行政が個人からの土地の寄付を受け取るのは、道路用地など公共的な利用見込みのあるごく一部の事例に限られている現状がうかがえた。

#### 不納欠損処分——所有者居所不明や死亡者課税に関連するものは 18%

今回の調査では、固定資産税実務から土地の「所有者不明化」の実態を定量的に把握するために、死亡者課税、課税保留と並んで、不納欠損処分についても尋ねた。不納欠損処分とは、滞納分の徴収金について、調定（徴収額の決定）を行ったもののなんらかの理由から徴収が行えず、今後も徴収の見込みが立たなくなったとして、その金額を会計上消滅させることを指す<sup>68</sup>。総務省統計によると、不納欠損処分の金額は市町村税全体で全国で 1,077 億円であり、そのうち 438 億円（41%）を固定資産税が占める<sup>69</sup>。

本調査では、まず、「平成 25 年度の市町村税（国民健康保険税を除く）の不納欠損処分について、件数と税額をお教えてください」という問いを設定し、「① 市町村税（国民健康保険税を除く）の不納欠損処分」、「② 上記①のうち固定資産税の不納欠損処分」「③ 上記②のうち個人のものの 3 点について尋ねた（本設問は固定資産税総額を対象としたため家屋等も含んでいる）。

その結果、888 自治体中 479 自治体より回答があり、固定資産税の不納欠損処分における個人の占める比率は 50%という結果を得た（表 3）<sup>70</sup>。

<sup>68</sup> 地方税法において、即時欠損処理（第 15 条の 7 第 5 項）や 5 年の時効（第 18 条）など、調定額を消滅させる根拠が規定されており、固定資産税分野では、納税義務者に換価すべき財産がない場合や、義務者の死亡や居所不明によって徴収が困難なケースなどが対象となる。

<sup>69</sup> 総務省「地方税収等の状況」の「地方税の徴収等」（「オ 地方税の税目別不納欠損処理額（平成 25 年度）」）。

<sup>70</sup> 不納欠損処分の件数についても尋ねたが、1 年単位での回答と四半期単位の延べ件数での回答が混在してしまったため集計を断念した。そのため、不納欠損処分の 1 件あたりの金額も算出できなかった。1 件あたりの金額に関する参考情報として、東京都包括外部監査人（2009：42）の次のような報告がある。「平成 19 年度不納欠損処理は、（略）、件数で 368,343 件、金額で 13,049 百万円、1 件あたりの平均金額は 35,425 円となっている。このうち 10 百万円以上の不納欠損処理は、件数では 4,365 件と全体の 1.19%であるが、金額では 5,277 百万円と全体金額の 40.44%を占めている。10 百万円以上の人員数は 110 人である。1 百万円未満は、件数 351,652 件で全体の 95.47%を占めるが、金額では 5,755 百万円と全体の 44.10%であり、1 件あたりの平均金額は 16,365 円となっている」。

表 3 不納欠損処分の発生比率

(N=479)

		固定資産税収に対する 発生比率 <sup>71</sup>	固定資産税の不納欠 損処分に占める比率
固定資産税収 (a)*	1,061,978,836 千円		
固定資産税の 不納欠損処分 (b)	8,145,525 千円		
上記のうち個人 のもの (c)	4,074,658 千円	0.8% (b/a)	
法人のもの (b-c) (d)	4,070,867 千円	0.4% (c/a)	50% (c/b)
		0.4% (d/a)	50% (d/b)

\* 総務省「平成 25 年度 市町村別決算状況調」より。

次に、固定資産税の不納欠損処分の個人の分のうち「所有者居所不明や死亡者課税に関連するものはどれくらいですか」と尋ねたところ、上記 479 自治体のうち 273 自治体より金額の回答があり、集計の結果、全体の金額のうち所有者居所不明・死亡者課税関連の占める比率は 18%であった（表 4）。「所有者不明化」が不納欠損処分の要因の 1 つとなっていることがうかがえる。

表 4 不納欠損処分に占める所有者居所不明・死亡者課税関連の比率

(N=273)

固定資産税の不納欠損処分のうち 個人のもの (a)	1,537,445 千円
上記のうち所有者居所不明や死亡者 課税に関連するもの (b)	277,396 千円
b/a	18%

#### 免税点未満の所有者情報——更新されず、所有者の意識も希薄化

今回の調査では、死亡者課税に関する設問や自由記述欄において、免税点未満の土地所有者について、情報を十分に把握していない、また所有者自身も所有意識が希薄であるという指摘が複数寄せられた。総務省の統計によると、課税対象となる個人所有の土地のうち、免税点未満となる土地は、面積比率では全国で 9%程度と小さいが、納税義務者数で見ると全体の 19%（免税点未満 733 万人／総数 3,860 万人）を占め、とくに町村部では 37%（209 万人／570 万人）に上る<sup>72</sup>。

<sup>71</sup> 総務省統計（前掲、脚注 70）によると、固定資産税収に対する不納欠損処額の比率は全国で 0.5%（438 億円／8 兆 6,526 億円）であり、本調査のほうが若干が高い結果となった。

<sup>72</sup> 総務省「平成 26 年度 固定資産の価格等の概要調書（土地 都道府県別表）」の「1. 第 1 表 納税義務者数に関する調」および「2. 第 2 表 総括表」。

まず、税務部局における現状として、「事務処理簡素化のため免税点以下の物件所有者の相続人調査は以前から行っていない」（1 万～2 万人）、「免税点未満の場合は、費用対効果を理由に所有者の特定事務を実施しない場合が多い」（1 万～2 万人）、さらに、「免税点未満の約 4 万 2,000 人の納税義務者のうち、どの程度死亡者がいるかまったく把握していない」（10 万～20 万人）といった指摘があった。

一方、土地所有者にとっても、所有している土地の課税標準額が免税点未満であれば、納税通知書が届かないため、そもそも土地の存在に相続人が気がつかないおそれのあることが、次のような記述から明らかになった。「課税標準額が免税点未満であると納税通知書も送付されないため、土地の存在を知らない相続人が増加すると思われる」（2 万～5 万人）、「免税点未満又は非課税の土地の場合、納税通知が送られないことから土地を所有しているという認識が低い<sup>73</sup>」（2 万～5 万人）<sup>74</sup>。

こうした記述から、免税点未満の土地は、所有者（相続人）、税務部局双方の関心対象外となり、登記簿上も課税台帳上も所有者情報が更新されないままとなる可能性の高いことがうかがえた。資産価値の低い土地が、所有者による「管理放棄」「権利放置」に加え、合目的的な措置とはいえ、行政情報の中からも抜け落ち、「情報放置」されていくおそれのあることを示唆するものと言えよう。

---

<sup>73</sup> 非課税の土地の問題については今回の調査では取り上げなかったが、納税通知書が届かないために相続人が土地の存在に気づかないという問題は、墓地やため池・堤・公衆用道路等の非課税の土地についても同様のことがいえる。

<sup>74</sup> こうした実態について、ある登記官経験者から、「納税通知書は親の財産を相続人に知らしめる役目ももっている」という指摘があった（2015 年 5 月 13 日ヒアリング）。

---

## 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 3 月発行

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



政策提言・報告書のデジタルデータをダウンロード頂けます。  
<http://www.tokyofoundation.org>

