

「所有者不明土地問題」の現状と展望

鵜殿 裕

3月5日、政府は、所有者不明土地問題を解決するため、相続登記の義務化や不要な土地を手放して国の帰属とすることができる制度の創設などを盛り込んだ民法や関連法の改正案などを閣議決定し、今国会での成立を目指している。

所有者不明土地問題が注目され始めたのは、東日本大震災の復興事業がきっかけである。高台移転などの用地確保の際、長年、相続登記が行われてこなかったため、相続人が膨大な数に上り、用地買収等の手続きに大変な時間と労力を費やす事例が生じたからである。

2015年12月には、日本商工会議所が、中心市街地活性化に取り組む現場の声を丁寧に集めた「空き地・空き店舗の利活用促進に関する研究会報告書」をまとめ、所有者不明土地問題が市街地においても課題となっていることを明らかにした。

2017年になると、増田・東京大学公共政策大学院客員教授（当時）を中心とする民間の研究会が、所有者をすぐに特定できない土地が2016年時点で全国に約410万ha、このまま放置すると2040年には約720万ha、経済的損失（2017～2040年累計）は少なくとも約6兆円にもものぼるという試算を発表したことが反響を呼び、社会問題として大きく取り上げられた。

また、同年の法務省調査で、相続登記未了の土地（50年以上登記手続きがない土地）が、行政が何らかの開発を考えている宅地であっても、大都市で5.4%、中小都市では10.6%（いずれも所有権の個数割合）も占めていることが判明し、所有者不明土地問題が、農地や山林に限らず、身近な問題であることが示された。

こうした動きを受け、国においても、「骨太の方針2017」（2017年6月閣議決定）を踏まえ、2018年1月に所有者不明土地等対策推進のための関係閣僚会議を開催、公共的目的のための所有者不明土地の利用を可能とする新たな仕組み、登記制度・土地所有権の在り方などについて、関連する審議会等で検討を進めることを決定した。その後、順次対策を実施してきたが、今回の法改正が最大の柱となる。

改正内容は、所有者不明土地の「発生の予防」と「利用の円滑化」の両面から、総合的に民事基本法制の見直しを行うものである。前者のポイントは、これまで任意であった相続登記や住所変更登記の申請を義務化すること、相続によって土地の所有権を取得した者がその所有権を国庫に帰属させる制度を創設することであり、後者のポイントは、所有者不明土地の管理に特化した所有者不明土地管理制度を創設することである。

これまで、ほぼ全ての審議会等で中心的役割を担っ

てきた山野目・早稲田大学教授は、先ごろ開催された日本商工会議所の研究会等において、「（今回の方改正で）現時点で考えられる制度的な障害は解消することができるだろう。将来、想定していなかった論点が生じるかもしれないが、まずは実際に対策を進めて行くことが重要である。」と同時に、「残る宿題は土地の管理のファイナンスであり、この点は地域ごとに経済界と行政で知恵を絞って頂くしかない。」と述べた。

確かに、所有者不明土地の管理に要する費用を誰が負担するかは、大きな課題である。

行政が負担することが相応しい場面もあろうが、常に税金で賄うことは難しい。この点を解決するためには、地域ごとの土地の管理の構想が求められる。民主的に策定された地域のグランド・デザインを用意し、それに照らすと、その土地の管理については税金を投じる意味があるといった説明が成り立つ必要がある。

他方で、様々な事例があり得るため、一概に誰が負担するか、決めてかかる必要もない。隣地の所有者が不明で困っている人が、自分でお金を提供するから隣地の問題を除きたいと考えるならば、そうすればよいし、商店街など地域の再生を目指す団体の場合は、その構成員など関係者が納得すれば、その団体のお金を用いればよいのである。

最も期待されることは、地域企業などが、事業が成り立つという見込みのうえに、資金を投じることである。今回の法改正などによる措置で、所有者不明土地を利用する事業意欲が高まることが期待されるが、同時に、そうした高まりを促すよう行政による一層の環境整備も必要であろう。

行政による環境整備の手法としては、「つるおか・ランドバンク」（山形県鶴岡市）の小規模な区画整理事業が参考となろう。密集住宅地の空き家・空き地の寄付又は低廉売却を受け、道路と一体整備することで有効活用を図っており、行政の支援を背景に、NPO法人が細かな権利調整を担うことで、地域に新たなビジネスの可能性を創造している。こうした仕組みを広げること、所有者不明土地利用に対する事業者の意欲を高めていくことができよう。

所有者不明土地の活用促進は、官民が連携して、地域の潜在的な需要を掘り起こし、それに対して有形無形の地域資源を活用して供給しようとする地域経営と同一線上にあり、今後の地域活性化手法の中核的なメルクマールともなる。所有者不明土地の活用を契機として、地域経営を実現し、地域活性化へとつなげていくという観点からも、地域経営に関する調査研究、情報発信を行っていくこととしたい。