

講演録

所有者不明土地に関する法律・課税問題と解決の方策

横浜国立大学大学院 教授
岩 崎 政 明

◆SUMMARY◆

本稿は、平成 29 年 11 月 16 日（木）に税務大学校和光校舎で開催された公開講座での横浜国立大学法科大学院の岩崎政明教授による講演内容をとりまとめたものである。

本講演では、「所有者不明土地に関する法律・課税問題と解決の方策」と題し、所有者不明土地問題について、その問題点の所在を説明され、租税法及び行政法の観点から幾つかの解決策を検討している。

なお、本講演録を取りまとめるに当たり、岩崎政明教授により、必要に応じた若干の加筆等を行った。

（平成 30 年 2 月 28 日税務大学校ホームページ掲載）

（税大ジャーナル編集部）

文中意見にわたる部分については、執筆者の個人的見解であり、税務大学校、国税庁あるいは国税不服審判所等の公式見解を示すものではありません。

目 次

1. 問題の所在	2
2. 所有者不明不動産とは何か	3
3. 所有者不明が生ずる原因とは	4
4. 所有者不明不動産により引き起こされる法律問題	5
5. 所有者不明建物に対する法的措置の制定	6
6. 所有者不明土地に関する現状分析	7
7. 所有者不明土地はなぜ解消されなければならないのか	9
8. 所有者不明土地に対する租税法・行政法上の対応措置の提案	10

1. 問題の所在

本日は、所有者不明土地問題について、租税法及び行政法の観点から幾つかの解決策を検討して、提案させていただきたいと思っております。所有者不明土地問題は、たくさんの法律に関連があります。まず、憲法 29 条に財産権の保障が規定されており、国といえども、私有財産を侵害することはできないことになっていますが、公共のために用いるときはその例外とされております。

また、土地は財産権の代表的なものであるところ、土地に関する権利関係については民法が規定しております。

更に、民法上の所有権に係る對抗要件としての登記につきましても、不動産登記法が詳細を定めている。不動産登記の対象は土地と建物の両方ですが、それぞれの場所、面積、権利関係が規定されています。そのうち、土地の面積は、本来は地籍図に基づいて決定されることになっています。地籍というのは、1951 年制定の国土調査法に基づいて、日本全土の土地について各筆ごとの面積を測量したものをいいますが、この地籍調査は、まだ 50% 程度しか完了していません。残りの半分は正確な面積が測量されていない。今の調査方法でこのまま続けていくとあと何十年もかかるといわれているのですが、最近では人工衛

星が非常に正確になりまして、誤差数センチの単位で、地上を特定することができるようになってきていますので、やがて人工衛星に基づく測量が行われるようになれば、もっと早く正確な面積を決定できるのではないかと思います。

しかしながら、当面、地籍調査が未了の土地の面積についてはどうしているのかというと、不動産登記法により、地籍が未確定な場合には、地籍図に準ずる図面に基づいて行々とされております。この図面のことを公図といいます。公図は古くからあるもので、最も古いものは明治時代に地租を賦課するために所有者の自己申告による土地面積に基づき作成された図面をいいます。現在は、そういう明治時代に測量され申告された、必ずしも正確とはいえない位置と面積を示した図面を、デジタル化して使っている状況です。

公図の面積には大きな誤差があります。面積に誤差があるということは、隣地との境界が確定できない状況を引き起こします。筆界未確定というのですが、このことが所有者不明土地を引き起こす一因になります。

不動産登記法に基づく地籍図や公図以外にも、土地の面積や所有者を記載した記録がないわけではありません。その代表は、地方税法上の固定資産税に関する課税台帳です。固

定資産税は、土地、建物及び償却資産に対して課される税金ですので、それぞれの種類ごとに、土地課税台帳、建物課税台帳、償却資産課税台帳とそれらを補充するための補充台帳というものがあります。それ以外に、農地につきましても、農地法に基づく農地台帳が、山林につきましても、森林法に基づく林地台帳があります。ところが、農地や山林は、非常に古くから、誰かが使っていたわけで、これらの法律に基づいて、初めて、その面積や所有者が決められたわけではない。しかも、こうした自然物は環境の変化に応じて位置や面積が変わってくる。どこからどこまでが誰のものかも判明しにくいことがある。それゆえ、農地台帳とか林地台帳も、正確性を欠くことがありますし、全ての記録が完了しているわけでもない。

以上のように、土地については、公法、私法にわたって、いろいろな法律により、それぞれの目的に則して、位置や面積等が調査され、記録されてきたわけです。

そこで、所有者不明土地のお話をするときには、関連する私法、すなわち民法とか不動産登記法といった法分野についても触れる必要はあるのですが、私の専門分野との関係から、本日は、公法の分野、すなわち租税法や行政法において、所有者不明土地に基因して、どういう問題が起こっていて、それを解決するためには、どういうふうにすればいいだろうかということをお話ししたいと思います。

さて、そこで話を進めなければいけませんので、所有者不明不動産とは何かという、定義のお話から始めたいと思います。

2. 所有者不明不動産とは何か

不動産に関しては、先にお話ししましたように、登記簿等の所有者台帳、各種法律に基づく所有者台帳等、いろいろな種類の台帳がありますが、そういう各種の所有者台帳によっても、所有者が直ちに判明しないか、判

明してもそこに記載されている所有者に連絡がつかないような不動産のことを、所有者不明不動産ということにいたします。

所有者不明不動産には、具体的には、空家のような所有者不明建物と、放棄地のような所有者不明土地とが両方含まれているということになります。

ここにいう「不明」とは、まず、各種台帳等における登記情報が古くて、更新されていないために、現在の所有者を特定できないような場合をいいます。例えば、登記簿等の所有者の欄には、明治何年生まれの誰それという名前は書いてあるのだけれど、常識的にその人が生きているとは思えない。百数十歳になっているはずだ。生きているとは思えないけれども、その後、その土地が誰のものになったかが登記されていないために、現在の所有者がわからないというような場合のことです。

次に、所有者を特定できたとしても、その所有者の所在が不明な場合。一応、所有者が誰かはわかるのだけれども、その人に連絡したいと思って、その登記簿等に記載された住所地に連絡しても、連絡がつかない。現地に行っても居ない。転居しているとか、様々な理由により、所有者が台帳等に記載されている住所地に所在しない場合です。

第3に、登記名義人の死亡後に、相続人が多数となり、全ての相続人を把握できないので、所有権移転登記が不能な場合。所有権移転登記は、相続人全員の合意による相続分割協議が整っていないとできません。相続人は何人かいる。そのうち一人でも連絡がつかないと、結局は、全員の分割協議の押印がないため、所有権移転登記をしたくてもできない。しょうがないから所有権を登記できないものの、相続人の中の誰かが土地を使っている。その人がまたお亡くなりになって、更に相続が始まる。また相続人が増えてしまっただけで、なおさら、その土地が誰のものかがわからなくなるというような場合がこれになります。

第4に、所有者台帳に全ての共有者が記載されていない土地、例えば入会地のような場合。登記簿には、表題部という場所等を特定する記載事項と、権利に関する記載事項、所有権やそれ以外の抵当権や地上権等の物権の種類が記載される甲区・乙区という記載があるのですが、最初の場所を示す表題部のところに、例えば「何とか村」とだけ記載されている共有地があります。昔は田舎だったので、現在は都市化が進んで、町の中心部になっているところでも旧入会地があります。例えば、河川敷がその代表的なものです。河川敷は、昔、漁具を置いたり、船を置いたりするから、村民が全員共同で使っていた。しかし、現在は、街並みが整備され、堤防工事や盛り土が行われ、あるいは暗渠化されて、空き地になっている。駐車場にでもすれば、たくさんの駐車料金をとるとか、利用すれば経済的価値を生み出せるような土地になっていても、旧入会地のまま、誰がその土地の所有者か分からない状態になっているところがあります。そうした場合、旧村の構成員全員が、共有財産として持っているということになるわけですが、その旧村民というのが、現在の住民とは全く異なるときには、旧村民の全部を探し、更にその子孫も全部探し出さないと、その共有地の処分や登記ができない状況になってくる。このようなことは、共有地一般に共通する問題で、共有地については、全ての共有者の同意がないと所有権移転ができないので、共有者の同意を得られない場合には、放置されることが起こりやすくなります。

これらのように、所有者不明が生ずる原因や不明の内容というのは幾つかパターンがあります。

3. 所有者不明が生ずる原因とは

こういう所有者不明建物や所有者不明土地に関連する諸問題を何とかしなきゃいけない

という意識は、以前からありました。たとえば、農業を効率化するために農地整備事業をやろうと思っても、そもそも農地が誰のものか分からないという場合があります。もう農業やらなくて、放棄してどこかにいなくなっているという場合もあれば、所有者はいるのだけれども、それぞれの農地の場所や面積が正確な地図によるものではなく、昔からの慣行で決められていただけだったので、具体的に分割処分や換地をしようとするトラブルが起こるといった場合もありました。同様に、都心部でも区画整理事業や土地再開発事業等が行われる場合に、筆界未確定、隣土との境界が分からない場合が生じた。また、公図によれば道路があるが現況はないとか、昔は川が流れていて、それを境に土地が区分されていたところ、現況は、川ではなくて既に他の人が占有使用しているといったような場合があります。都心部のように、地価が高いところでは、当然、隣接地の境界は紛争の種になります。なかなか收拾がつかない。更に、10年前ぐらいになるかもしれませんが、外国人や外資法人による山間部の水源地買い占めが行われ、これは困ると言われたことがありました。山間部の水源地を買われてしまうと、その水源地から出てくる水を利用している人々に、大きな影響が出てくる。そこで、山林の所有者に対して、安易に売買に応じないように、様々な施策をとりたいということから、所有者調査が始められた時期があったのですが、山林の所有者は極めて特定が難しいということがわかった。加えて、外国人や外資が山林を買収し、その当初は所有権登記がなされたとしても、後にその外国人が死亡したり、外国法人が解散消滅したりすると、所有者の特定は更に複雑困難となるといった問題が指摘されました。

特に最近問題になったのは、東日本大震災後に、土地の再開発や移住を促進するために、復興事業を行おうとしたわけですが、土地所有

者が不明なために、復興事業が全然進められないということが起こった。早く進めなきゃいけない。予算もたくさん付いた。様々な復興事業をしようとしたわけですが、津波で多くの方が亡くなってしまいましたし、それから、建物が建っていた跡が、本当に跡形なく全部流れてしまって判定できない、土地の形質も変わってしまった。役所も水浸し、いろいろな公共的機関も、津波の被害を受けてしまって、登記簿や公図等も被害を受けて、所有者がわからなくなってしまった。多くの方が亡くなっているから、旧所有者情報を知っている人も少なくなりました。一所懸命、関係行政庁の方々は努力をしたのだけれども、わからないものはわからない。一旦、国、公共団体が、所有者不明の土地を全て取得して、公共のものとして整地してよいのであれば、復興事業は早く進むかもしれませんが、私有財産である以上、真実の所有者と何らの交渉をすることもなく、正当な補償をすることも無しに強制取得すると憲法違反になるかもしれない。そこで所有者不明を解消するような制度を早くつくるべきだといわれたわけです。

更に、所有者不明不動産は、今後、どんどん増えていくのではないかと予想されています。それはなぜかという点、1990年前後のバブル経済の頃、地価は高騰し、土地所有権に対する関心も高まったのですが、バブル崩壊後、地価は値下がりが続けているにもかかわらず、土地を維持管理するためには、様々なコストがかかります。固定資産税等の税金もかかりますし、放置しておくとも草が生えてきて、周りの人に迷惑掛けるから、整備コストもかかたりして、結局、不動産は、現状では、持っている負担が多くて困るという意味で、負債としての財産、「負」動産だといわれるようになってきているからです。結果として、不要な不動産については放置しておく人が増えており、所有者不明を引き起こす原因となっていると指摘されているわけです。

4. 所有者不明不動産により引き起こされる法律問題

所有者不明不動産は、それだけ大変な問題なわけですが、行政法上、租税法上あるいは民間取引上、所有者不明によりどのような問題が生ずるのかをまとめてみましょう。

行政法上の問題としては、各種公共事業を行うときに、土地収用法に基づいて、不動産の明渡し、又は、収用又は使用が行われるわけですけれども、いずれにしても使用者不明だと、これらの公共事業がうまく行えない。公共事業をするには、都市計画法等の法律に基づいて、計画決定が行われ、その計画に基づいて事業認定が行われて、その結果、道路をつくるとか、堤防をつくるとか、橋をつけるといった公共事業が行われていく。その公共性が非常に大きく認められる場合には、都市計画法に基づく行政計画が示されるのですけれども、公共性がある全ての土地の形質の変更について、行政計画が行われるわけではない。事業認定がされないという場合がある。そうすると、事業認定がされない小規模事業の場合には、土地収用法に基づく収用をすることができない。任意買収という形で、土地を買っていくということしか、事業を進めていく方法がなくなる。そうすると、1か所でも所有者不明土地があって、土地所有者が分からないというようなことになると、任意買収不能という事態が生じて、その段階で、その事業はストップする。多くの人にとって不利益な状況が生ずることになります。

また、租税法上の問題としては、経済的価値のある不動産であっても所有者不明の場合には、固定資産税や相続税の徴収不全が起こることになります。誰のものかわからないと、税金をかけることができないからです。経済的価値のある不動産については、このように課税問題が生ずるので、所有者不明が生じていることが判明するのですが、他方、固定資産税の免税点以下の不動産、すなわち評価額

において土地 30 万円、建物 20 万円に満たないものについては、固定資産税が賦課されません。そうすると放置されたままの状況が生ずるわけで、ただ荒れ放題のままになってしまうということになります。所有者不明の状況が生じているかどうか、普通は認識できないという事態が生じます。

また、相続財産であれば、相続税の課税物件となるのですが、相続人の誰が必要としない、また売却可能性もないような田舎の土地については、相続財産でありながら、相続人が合意により相続登記をしないで放置しておくことが行われているようでもあります。そうすると、そこだけ昔の親の所有名義のまま、ずっと残っていくということになる。本来、その放棄土地についても相続税がかかるわけですが、相続税の課税対象から脱漏することもある。ところが、こうした放棄地は、税務調査によってもなかなか発見ができないことがあるようです。

そして最後に、民間デベロッパーによる再開発事業等の場合の所有者不明土地の問題です。この場合には、国、公共団体による公共事業とは異なり、強制力を行使することはできませんから、任意に売却交渉をして、買っていかねばならない。ところが、対象地域に 1 か所でも所有者不明土地があると、再開発事業はとん挫したり、計画変更をしなければならなくなるということが、しばしば生じます。民間デベロッパーが地域整備をしようとする、強制力を行使できないために、ものすごく時間とお金がかかるということが問題とされています。

以上のような非常に大きな問題が指摘されているわけです。そこで、何とかして所有者不明建物や所有者不明土地をなくす方策をとれないかということを検討し始めたわけです。

5. 所有者不明建物に対する法的措置の制定

その解決策の嚆矢として、まず、所有者不明建物につきましては、平成 26 (2014) 年に「空家等対策の促進に関する特別措置法」(平成 26 年法律第 127 号) という法律が制定されました。空家対策特措法と略称させていただきますが、この法律は、所有者不明建物について、その危険度に応じて、「空家等」というものと、「特定空家等」という、二つの類型を定めて、それぞれから生ずる危険性を除却・解消するための行政施策を採ることができる措置を定めています。すなわち、空家対策特措法は、適切な管理が行われていない空家等が、防災、衛生、景観等の地域住民の生活環境に、深刻な影響を及ぼしていると認められる場合に、地域住民の生命、身体、財産の保護、生活環境の保全のため、空家等の活用をする対策を採ることとしています。施行は平成 27 年 2 月 26 日です。加えて、特定空家等については、取壊し等の行政代執行をすることも可能にしており、この代執行については、もう少し周知期間が必要だということで、施行が平成 27 年 5 月 26 日とされましたが、いずれにせよ、既に施行されております。

この空家対策特措法にいう「空家等」とは、建築物又はこれに付属する工作物であって、居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの及びその敷地をいうと定義されています(同法 2 条 1 項)。この空家等の対策としては、まず市町村による空地等対策計画を策定する。それから、空家等の所在、所有者の調査をする。固定資産課税台帳等の税務情報についても、課税目的以外にも利用できるようにした。それから、所有者情報等のデータベースを、管轄自治体においてより整備し、適切な管理を促進、有効活用するために、空家等の所有者が特定できる場合には、その所有者に対して、行政指導を行うということができるようになったというわけです。

他方、「特定空家等」とは、①倒壊等、著し

く保安上危険となるおそれのある状況、②著しく衛生上有害となるおそれのある状況、③適切な管理が行われないことにより、著しく景観を損なっている状況、④その他周辺的生活環境の保全を図るために、放置することが不相当である状況にある空家等をいうとされています(同法2条2項)。この特定空家等については、管轄自治体による立入調査、除去、修繕、立竹木の伐採等の措置を取るべき助言、指導、勧告、命令をすることができます。そして、それでも駄目だった場合には、行政代執行による取壊し等の強制執行をすることができます。

この空家対策特措法により、所有者不明不動産問題を解決するためのファーストステップを踏み出すことができました。

しかしながら、空家対策特措法に定められた様々な措置を実施できるのは、実は、対象不動産の所有者が特定できる場合なのです。不動産の利用状況に問題のある所有者に対しては、改善命令や代執行を行うことはできるのですが、所有者が本当に不明な場合や全く連絡がつかないようなときに、国、公共団体が独自の判断で、私有財産である建物を壊したり、私有財産である立竹木を勝手に伐採することができるかという、それは疑問です。後に、真実の所有者が現れて、国家賠償法に基づき損害賠償請求をすると、それを排除できるかどうかは微妙な問題です。空家対策特措法のもう一段先の法律が、今後、必要であるというふうに考えられます。

6. 所有者不明土地に関する現状分析

そこで、次に、放棄地等の所有者不明土地は、どのようにしたら解消するかということになります。

所有者不明土地問題を解消するための法律はまだ制定されていません。空家だけが危ないわけじゃなくて、放棄地だって、そこに草が繁茂したり、ゴミ捨て場になっていること

がある。また、暗がりになっていて、夜、様々な危険が起こりうる場合がある。所有者不明土地についても、早く対策をとらなければならないということで、現在、土地環境行政に関連する行政庁、政府及び自民党、それから民間プラットフォーム、学会において検討をしています。

所有者不明の潜在数は非常に多いです。これには存否不明な場合と、所有者が判明しているけど、権利関係が不確定なため、真実の所有者を特定できない場合とが含まれますが、いずれにせよ所有者不明土地はたくさんあります。では、何がきっかけで、所有者不明となるのでしょうか。

1番多いのは、相続に際して、遺産分割協議が成立しないとか、協議は成立しても相続不動産の価値が低いために相続登記をする手数料や登録免許税額の方が高つくなどの理由により、相続を原因とする所有権移転登記をしないことにあるようです。所有権移転登記をしない状況が何代か続きますと、相続人の数が膨れ上がってしまい、相続人の誰がどれだけの相続分を有するのかわからなくなってくる。土地等を売却する必要があるれば、売るためには権利を確定しておかないといけないので、誰が所有者かを決めようというインセンティブがでてくるのですが、売る必要がない場合には、所有者が誰かを確定しなくとも、相続人の誰かが使うことは事実上できますので、そのまま放置するということが起こります。外観は、誰かが使っているのだけれども、その人が所有者なのかどうかはわからないということになります。

2番目としては、家族関係の希薄化の影響があると思われます。親族であっても顔を合わせる機会がなく、当事者であっても、相互の法律関係が不明な場合が生じていますので、結果として、相続が生じたときに、相続財産の分割協議が、なかなか進捗しない。

私が子供の頃、つまり昔は、盆暮れ正月、

あるいは結婚式や葬式には、親族一同が集まる機会がありました。その際に、親族の中の、いわばまとめ役のような人がそれぞれの続柄を紹介してくれて、初めて関係がわかるというようなことがありました。ところが、最近では、盆暮れ正月に親族が集まるという機会がなくなってきている。ご本家という概念が既になくなっていくのです。また、結婚式も、地味婚というのがはやっていて、親と友人だけしか呼ばずに会費制で行うというのが増えてきている。お葬式も家族葬というのが増えているらしくて、親族が集まって思い出話をする機会がなくなった。また、墓も、なにに家代々の墓というのが減って、世帯単位の墓が多くなった。さらには、墓の世話が面倒で、墓じまいをしたり、散骨をしてそもそも墓を持たない人も現れるようになっていきます。昔は一族代々の墓があったので、お寺さんに行くと、檀家さんの系図表があって、代々の家族構成員がわかったのですが、それも今では難しくなっています。

更に、離婚と再婚が繰り返される状況が多くなってきましたので、親子関係が複雑になってきています。夫婦のそれぞれが連れ子を持って再婚をし、そこで子供が生まれたいうえで、また離婚するというようなことが起こると、どうしても夫婦と子供の関係で、前の子供や、前々の子供について話さない場合が多くなっていく。こういうふうには、離婚、再婚が繰り返されると、親族関係はなおさら希薄化し、秘匿化されて、結果として、亡くなったときの相続はものすごく複雑になります。結果として、相続財産を分割できない。誰かが取りあえず使っているだけで、真実の所有者は決めていない。その人が亡くなると更にその土地の所有者が誰なのかが分からない状況になってくる。相続が何回が繰り返されて、相続登記をしない状況が繰り返されると、元の所有者をたぐっていくことが、難しくなるわけです。

3番目としては、人口・産業の都心集中と、地方における地価下落の問題があると思います。経済的価値がある土地の場合には、登録免許税や相続税を払ってでも相続承継をしたい。税金を払ってでも、経済的価値のある土地は自分のものにしたいという人が現れてくるので、まだいい方なんです。その土地を取得することに伴う税金やその他のコストと土地の価値と比べたときに、コストの方が大きくなる土地の場合には、その土地を自分のものにしようという人は、少なくなっていく。

昭和40年代からの高度経済成長期に、核家族化というのが進みまして、世帯が小さくなって、それぞれの世帯が独自の不動産を持つようになりました。総務省統計局の調査によりますと、世帯単位の持ち家率は、平均でも6割、年齢層が上がって中年以降の世帯ですと、大体8割の世帯は自分の不動産を持っている。自分の不動産を既に持っているから、親の不動産は必要でない。

更に、人口は東京圏、大阪圏、名古屋圏、この三大圏に集中しています。現在の人口統計ですと、東京、大阪、名古屋の三大圏に人口の約50%が集中しています。東京圏とは、東京、神奈川、千葉、埼玉、大阪圏とは、大阪、兵庫、京都、奈良、名古屋圏とは、愛知、岐阜、三重です。これら11都府県で人口の半分、あとの38道県で、残りの半分の人口というわけです。残りの半分といいましたが、その残りの半分の地域でも人口は都市に集中していて、人々が地域全体に均等にまんべんなく居住しているわけではない。

そうすると、親の土地とか、兄弟の土地とかが田舎にあった場合、その人たちが亡くなっても、その土地を承継しようという人が現れない。しかも少子化が進んできて、上の世代の数が多くて、子供の数が少ないという状況ですと、余ってくる土地、建物がこれから増えていくことになります。人口や産業が都心部に集中していますので、地方では、土

地を売ろうと思っても買い手が見つからない。それゆえ、放棄地ないし所有者不明土地が、これから増えていくだろうということになります。

最後に4番目ですけれども、新しい相続問題、すなわち高齢相続や相続紛争による不動産の塩漬けがあります。高齢化社会では相続が発生するときに、老々相続になります。90歳代でお亡くなりになると、そのお子さんは60代。孫の世代が40代です。そうすると、子も孫もほとんどの人は自分の不動産を持っている。そうすると、お亡くなりになった90代の方の不動産は、引き受け手がいない。子供の世代は60代で、自分の土地を持っているし、使わない土地を管理する気力も、体力も、必要性も感じないと、放置せざるを得ない。孫の世代は法定相続人に含まれないので、孫に財産を承継させようとする、遺贈をしなければいけない。孫は相続税の基礎控除額の計算に当たって考慮されませんし、また遺贈を受けたときには相続税額が2割加算されることになっています。それゆえ、以前は、相続税法を改正して、世代跋扈型の相続、すなわち1世代飛ばして孫の世代まで法定相続人の範囲に含めるようにしてはどうかという意見があったのですが、もう時遅しです。先ほどお話したように、人が長寿になって、80代、90代まで生きようになると、孫の世代であっても40代になりますから、多くの場合、既に自分の不動産をもっている。

老々相続になると、不動産承継はなかなかうまくいかなくなるのですが、経済的価値のある不動産については、相続の可能性はある。とはいえ、相続人が自分でその不動産を利用する必要はないので、売却して、そのお金を利用するのであろう。そこで、空家等対策措置法の改正に伴う平成28(2016)年度の税制改正によって、空家に係る譲渡所得の特別控除の特例が創設されました。空家及び敷地を売って、お金を相続人で分割する場合、売却

したときに譲渡所得に係る所得税がかかるのですけれども、居住用財産の場合には、空家が被相続人の一定の要件を満たすものについて、譲渡所得の計算に当たって3000万円の特別控除の適用を認めますということになりました(租税特別措置法35条3項ないし10項)。この特例措置は、相続人が相続不動産に居住していないと適用されなかったものを、適用を認めるということにして、不動産承継を円滑に進めようというのです。

7. 所有者不明土地はなぜ解消されなければならないのか

所有者不明が生ずるきっかけは以上のとおりであるとして、それでは、なぜ所有者不明の状況を解消しなければならないのでしょうか。その根拠は何に求められるのでしょうか。

第1に、前述しましたように、様々な理由から、不要な土地は放置しがちになる。これはどうしても避けがたい。そうであれば、そういう放棄土地は周りの人々に対して不利益を及ぼす点で、もはや私有財産とはいえず、公共財産的な面を持っているといえるのではないか。私有財産という概念を考え直す必要があるのではないかといえます。私人の誰かに所有権が帰属するとしても、公共財産的な面をもっている不動産については、たとえば私道のように、もはや所有者の使用収益権は制限され、これに代わって、国、公共団体が使用収益に関する管理権を持つと考えることもできるのではないのでしょうか。

第2に、公共利用や経済政策を行うときに、所有者不明土地は大きな障害になっている。憲法29条においても、財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定めると規定し(同条2項)、更に、私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用いることができると定めています(同条3項)。つまり、私有財産は制限可能であって、その制限が生ずる事由と、制限の内容について定

めた法律を制定すればよいと思われま。制限の執行は、従来から、行政代執行法等の行政強制の方法がありますので、それを使用しやすくすればよいと思います。私有財産の制限が生ずる事由とその内容が法定されていれば、それに該当する場合に対する行政強制を具体的にどのように執行するかは行政裁量の問題となりますから、職員が公平かつ迅速に執行できるように、裁量基準を定めた通達等を整備することにより、執行権限はかなり使用しやすくなるのではないかと思います。権限の踰越濫用は許されませんが、法律上可能な裁量権は公共のために積極的に行使されるべきだと考えます。

第3に、所有者不明土地に係る固定資産税、相続税の賦課徴収の問題を解決しなければ、租税負担の公平に反する事態が生じます。まず、所有者不明ですと、何回も固定資産税の納税通知書を送達しても、不達郵便という形で返ってきてしまう。そうすると、課税権を行使する対象者がいないわけですから、租税を徴収することができない。しかしながら、地方税の本来の性質は応益税ですから、その地域に不動産を所有する人は、その地域の福祉を維持するための費用として、地方税を納税し、地方財源を賄う負担を負うべきです。ですから、放棄地のように、その管理・保全を、その所有者に代わって地方公共団体がしなければならぬ状況が生じているにもかかわらず、所有者が固定資産税を納税しないということは、その管理・保全に必要な費用を、他の住民に押しつけているのと同じことになる。所有者不明土地についても、費用負担を求める方策を設ける必要があるということになります。

相続税についても、先ほどお話ししたように、相続人にとって不要な土地を相続財産から除外する合意が行われてしまって、放棄される土地が出てくると、その土地を課税庁が発見することは極めて難しくなります。相続を単

純承認しておきながら、不要な相続財産だけを恣意的に排除するというのは、ご都合主義であって、民法上も租税法上も適法ではありません。次に述べるように、不要な土地については、これを処分するための制度を整備したうえで、それ以外の方法で、相続人の恣意的合意によって、相続財産の一部を排除したときには、相続税の脱税として、租税犯としての罰則を適用すべきであると思います。

8. 所有者不明土地に対する租税法・行政法上の対応措置の提案

ここで、最後に、以上に述べてきた所有者不明土地に関する問題を、どのようにすれば解決できるかということになります。解決方法については、経済的価値がある土地と、経済的価値を失った土地で、場合分けをして検討しなければいけないと思います。

まず、経済的価値がある土地に対する対策です。所有者不明でも経済的価値がある土地については、固定資産税を賦課徴収できるような制度にしなければ公平でない。固定資産税を納税通知書を交付しても返ってきて、徴収できない期間が一定程度経った場合には、その市町村は、本来は固定資産税の滞納処分として、その土地を強制徴収することができるはずなのです。制度としては可能なのですが、執行例はあまりなかった。それはなぜかということ、本当に所有者不明かどうか、よくわからないからです。納税通知書の送達ができなかったから強制徴収した後、真実の所有者が現れると、国家賠償請求が提起されるおそれがある。それを避けるためには、所有者不明ではなく、一定の要件の下に、所有者不存在であることを推定できる制度を設け、土地の強制徴収を可能にすべきです。

第2に、真実の所有者かどうかはわからないが、誰かが課税客体となる土地を使っている場合の取扱いを明確化する必要があります。固定資産税は、毎年1月1日段階の課税台帳

に、所有者として登録されている人を納税義務者として課する税金ですが、土地の占有使用者が当該納税義務者とは異なる場合、真実の所有者からの固定資産税の納付がないときには、現に占有使用している人を納税義務者として固定資産税を賦課することができるように地方税法を改正すべきであると考えられます。

第3に、相続等の際の所有権移転登記についてです。物権変動があった場合には、所有権移転登記を義務化すべきであるという意見があります。登記を義務化して、違反に対しては過料等の行政罰を科するという制度を導入することは、所有者不明を防止する一定の予防効果はあるかもしれませんが、通常の過料の金額程度では所有者不明を解決することはできないと思います。とりわけ、登録免許税等の登記費用の総額が、対象土地の価値を上回るような場合には、登記促進効果はあまり期待できません。相続等を原因とする所有権移転登記については、まずは登録免許税の減免措置を導入し、将来的には登録免許税自体を手数料化することを検討してはどうかと考えます。

第4に、経済的価値はあるが不要な土地を国、公共団体に寄附しやすくする制度を導入してはどうかと思います。現在、所得税法の改革論議の一環として、所得控除制度の改正が議論されています。その一つの方策として、所得控除方式を税額控除方式に変えてはどうかということが検討課題とされているのですが、税額控除を導入するのであれば、寄附控除については、給付つき税額控除としてはどうかと考えます。年金生活世代のように所得が少ない人に、一定の所得控除を認めても、減税効果は限定的です。税額控除制度に改正し、所得額を超える控除額が残ってしまう場合には、その控除未了額を給付する制度にすれば、土地等の不動産を国、公共団体に寄附する人が増えるのではないかと思います。不

要土地を放置しているよりは、その土地を寄附してさっぱりして、当該土地の価値の一部を給付してもらえるのであれば、所有者不明土地問題はかなり改善するのではないのでしょうか。

これに対して、経済的価値を失った土地については、もはや課税の対象になりませんから、滞納処分はありません。それゆえ、放置されっぱなしということになってしまいます。こうなると、租税法上の制度では解決しないので、行政法上の措置をとらざるをえない。所有者不明土地については、土地収用法の適用による、強制収用をしやすくするような制度というのが必要になってくるでありません。反面、所有者不明土地をすべて強制収用して国有財産にすると、国、公共団体は維持管理に膨大な費用がかかる。かえって国民全体の負担が増えることになるわけで、所有者不明土地の国公有化はそれは適当でない。誰にも引き取り手がない、公共目的でも使えないというような土地については、これは所有者不明の状況のまま、放置せざるを得ないのではないのでしょうか。ただし、そうすると、特に山林等については風災害で山崩れが起るとか危険が生じますので、危険度に応じて、強制収用して国公有化すべきかどうかを個別に判断していく必要があるでしょう。これは、国土管理全体の問題として、今後考えていかなければならない課題であろうと思います。

お話が大変に長くなりましたが、これで終わりとさせていただきます。御清聴ありがとうございました。

<関連する不動産税制に係る参考文献>

- ・岩崎政明「これからの不動産税制—21世紀型不動産税制への改革の課題と方策」税大ジャーナル21号（平成25年6月）1～13頁
- ・岩崎政明「不動産に係る多重課税の排除について」法学新報123巻11＝12号（平成29年3月）99～117頁