

相続未登記農地における圃場整備事業の実施について

要 旨

【結論】

相続未登記農地が地区内にあっても、圃場整備事業は現行制度の下で、裁判所を介することなく実施できる。

- ✓ 法律上、全員の同意はいずれの段階でも要件とされていない。
- ✓ 100 パーセント同意を前提とした運用がボトルネック。

【段階ごとの整理】

■ 事業計画：3 分の 2 以上の同意で申請できる

- ✓ 事業施行の申請に必要なのは、事業参加資格者の 3 分の 2 以上の同意である。
- ✓ 相続未登記の共有地は共有者全員で 1 票と扱われる。
- ✓ 不同意と扱っても 3 分の 2 の同意を取得できれば支障はない。

■ 工事：営農相続人 1 人の同意で実施できる

- ✓ 工事は、一時利用地の指定をせずとも、所有者又は占有者の同意があれば行うことができる。
- ✓ したがって、現に営農する相続人が 1 人でもいれば、その同意により実施することができる。
- ✓ 同意が得られない場合も、一時利用地の指定（所在不明者に対しては公告・公示送達による）により対応できる。

■ 換地：3 分の 2 の議決と公示送達で実施できる

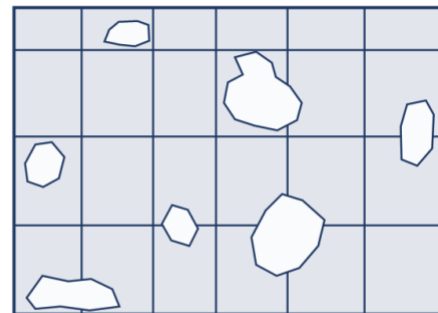
- ✓ 換地計画は、権利者会議の 3 分の 2 の出席・議決により決定することができる。
- ✓ 所在不明者への通知は、公示送達によることができる。
- ✓ 換地処分登記は、死亡した登記名義人（被相続人）名義のまま行うことが可能との整理が法務省から示されている。

⇒特段の立法措置は要しない。相続未登記農地は、事業地区から除外するのではなく、積極的に事業の対象とするべきである。

相続未登記農地の課題



大区画化・集約化の効果が
地区全体で損なわれる



第1 問題の所在

1 相続未登記農地の現状

現在、登記名義人の死亡後も相続登記がされないまま放置されている農地（以下、「相続未登記農地」という。）が、全国的に大きな面積を占めるに至っている。農林水産省の実態調査によれば、相続未登記農地（登記名義人の死亡が確認された農地）だけで全国約49.7万ヘクタール、農地全体の9.7パーセントに上り、相続未登記のおそれのある農地を含めるとその倍近くに達する¹。

2 圃場整備の現場で生じている困難

上記のような相続未登記農地においては、土地改良法（以下「法」という。）に基づく圃場整備事業を行う際、①現在の所有者を把握することができない、②相続人を特定できても所在が分からない、③住所が判明しても連絡がとれない、といった事態が発生している。その結果、一部の所有者の同意を得ることができず、土地改良事業の進行に支障が生じている。

3 相続未登記農地を事業から除外するケース

対応策として、相続未登記農地を事業対象地区から除外するケースがある。一部の県においては、所有者不明農地は当然に除外するものとし、地区に取り込む対応を検討したこともなかったとする例が確認されている。

¹ 農林水産省「相続未登記農地等の実態調査」（令和6年）

しかし、その場合、除外された農地は虫食い状に未整備のままとなる。圃場整備の意義の一つは、区画を大型化・連坦化して大規模な農業機械の導入と担い手への集積を可能にする点にあるから、地区内に未整備地が点在すれば、その効果は地区全体で大きく損なわれてしまう。

4 本報告の概要

本報告は、この問題を、現行制度の運用によって克服する道筋を示すものである。まず、圃場整備事業の手続を概観した上で、相続未登記農地においてこれを行う際に何がボトルネックとなっているかを明らかにする（第2）。そして、手続ごとにハードルを乗り越える手法を検討する（第3～5）。結論としては、現行法下においても、通常の手続により相続未登記農地を圃場整備の対象とすることが可能と考えられる。

なお、本報告の用語・引用条文は、県営圃場整備事業を念頭に置いたものである。

第2 土地改良事業の手續とボトルネック

1 事業の流れ

圃場整備（換地を伴う土地改良事業）は、大別して、①事業計画の決定（事業開始手續）、②工事の実施、③換地（換地計画の決定、換地処分、換地処分登記、清算金の徴収・支払）という三つの段階を経て行われる。関係権利者の同意・通知が問題となるのは、事業計画を決定する前、工事着手前及び換地計画を決定する前（権利者会議）の3局面である。

2 各局面の同意・議決要件

- (1) **事業計画段階**： 施行申請前に、事業参加資格者（[法3条](#)）の3分の2以上の同意が必要となる（[法85条2項](#)）²。
- (2) **工事着手段階**： 一時利用地の指定等の処分を行えば、未同意の土地の所有者・占有者の同意なく工事を行うことができる（[法123条の2](#)）。[法123条の2](#)の解釈上、指定をせずに工事を行う場合には、所有者又は占有者の同意を要する（第4で詳述）。
- (3) **換地段階**： 換地計画の決定には権利者会議の議決（総権利者の3分の2以上の出席かつ出席者の議決権の3分の2以上の議決。[法89条の2第2項](#)において準用する[法52条5項前段](#)、[第6項](#)及び[第7項](#)）を要し、県知事は関係権利者への通知により換地処分を行う（[法89条の2第9項](#)）。換地処分の公告後は、県は遅滞なく換地処分登記を申請しなければならない（[法89条の2第10項](#)において準用する[法55条](#)）。

3 課題

- (1) **100%同意の運用**： 法律上はいずれの局面でも全員の同意は要件とされていないにもかかわらず、実務上は事業計画決定前に100パーセントの同意を得る運用が広く行われており、法律と現場の認識との間に齟齬がある。
- (2) **所有者不明土地制度の使いにくさ**： 不明者への対応手法としては民法上の財産管理制度（特に、所有者不明土地管理制度）が存在するものの、裁判所が介在するため手續上の負担が大きい。その結果、同制度が利用されるケースは少なく、相続未登記農地を地区から除外する運用が定着してしまう。
- (3) そこで、裁判所や煩雑な例外的手續によることなく圃場整備を実施することができないかが問題となる。

² 国営、県営又は土地改良区が主体となって事業を行う場合。

第3 事業計画決定段階

1 法律上の要求

- (1) 県営事業において、施行を申請する者は、あらかじめ事業計画の概要等を公告し、地域内の事業参加資格者の3分の2以上の同意を得なければならない（[法85条2項](#)）。この際、全員の同意を得ることは法律上の要件ではない。
- (2) ここでいう事業参加資格者とは、施行地域内の農用地について耕作の事業を営む者（[法3条1項1号、2号](#)）であり、自作地では所有者が、小作地や利用権設定地では所有者ではなく現に耕作する使用収益権者が資格者となる（一筆一資格）。
- (3) 土地が数人の共有に属する場合には、共有者全員を合わせて一の事業参加資格者とみなされる（[法113条の2第1項](#)）。この場合、同意等の意思表示は、共有者が選任した代表者1人が行うものとされ、申請までに代表者の選任通知がされない場合には、その共有地に係る1票は不同意として取り扱われる³。

2 手法①：相続未登記農地については未同意と扱う

- (1) 前記1(3)より、相続未登記農地（遺産分割協議未了の共有地）については、共有者全員で一の事業参加資格者とみなされる。
- (2) したがって、共有者の過半が不明であり、そのために申請までに代表者を選任できない場合、その共有地に係る1票は不同意として取り扱われる。
- (3) とはいえ、事業参加資格者の3分の2以上の同意が確保できれば良いのだから、当該農地については不同意と扱ったとしても、当該農地を地区に含めて事業計画決定をすることができる。

3 手法②：農地バンクへの利用権設定による方法

- (1) **農家負担ゼロ事業の活用：** 県営農地中間管理機構関連農地整備事業は、[法87条の3](#)に基づく事業であり、[法91条1項](#)ただし書により受益者から分担金を徴収しない。しかし、施行地域内の全ての農用地について機構の農地中間管理権等が設定されていることが実施要件となっている。したがって、同事業（農家負担ゼロ）のメリットを得ようとする場合には、所有者不明農地についても農地バンクへの利用権設定が必要となる。

³ 農水省「共有地の代表制についての一問一答」問13①

<https://www.maff.go.jp/j/nousin/kikaku/attach/pdf/lowoflandimprovement-13.pdf>

- (2) **所有者不明農地制度：** そこで、相続未登記農地につき、どのようにして農地バンクに利用権を設定するかが問題となる。この点、農地法及び農地中間管理事業の推進に関する法律（以下「**農地バンク法**」という。）は、所有者不明農地につき、農業委員会による所有者・共有者の探索（[農地法 32 条 2 項・3 項](#)、[農地バンク法 22 条の 2](#)）と 2 か月の公示（[農地法 32 条 3 項 3 号](#)、[農地バンク法 22 条の 3 第 5 号](#)）を経て、都道府県知事の裁定（[農地法 41 条](#)）又は不確知共有者の同意みなし（[農地バンク法 22 条の 4](#)）により、農地バンクに最長 40 年の利用権等を設定する仕組み（所有者不明農地制度）を設けている。
- (3) **探索の範囲：** 同制度における所有者探索の方法は政省令で定められており（[農地法施行令 18 条](#)、[20 条](#)、[農地法施行規則 60 条の 4](#)、[農地バンク法施行令 4 条](#)、[農地バンク法施行規則 20 条](#)）、死亡した登記名義人の相続人については、登記名義人本人の戸籍謄本等に記載された相続人を確認すれば足りるとされている（[農地法施行規則 60 条の 4 第 1 号](#)、[農地バンク法施行規則 20 条 1 号](#)）。すると、探索の範囲は事実上その配偶者及び子に限定されている。
- (4) **事業同意との関係：** 機構関連事業では、[法 87 条の 3 第 2 項](#)による農地バンクの同意があれば足りる。

4 小括

事業計画決定の段階については、不明者を未同意として整理する方法により確実に乗り越えることができる。通常は手法①のみで足りると考えられるが、農家負担ゼロ事業を活用したい場合は手法②を活用する必要がある。

第4 工事段階

1 問題の所在

- (1) [法 123 条の 2](#) は、「一時利用地の指定により使用及び収益をすることができる者のなくなった従前の土地については、所有者及び占有者の同意を得ることなく事業の工事を行うことができる（要約）」旨を規定している。
- (2) これを反対解釈すると、一時利用地の指定をせずに工事を行う場合、
 - (A) 所有者「及び」占有者の同意が必要と解する立場と、
 - (B) 所有者「又は」占有者の同意で足りるとする立場の、双方が考えられる。
- (3) そこで、一時利用地の指定をしないで工事を行う場合に、誰の同意を得れば足りるのかを検討する。

2 裁判例の展開と法解釈

- (1) **東京高裁**：まず、東京高裁の裁判例によれば、事業計画の決定があっても、事業主体に、地区内の個別の土地に対して工事を強行する具体的な権限までが当然に付与されるものではない⁴。
- (2) **名古屋高裁**：すると、どのような手続きにより「具体的な権限」が付与されるのかが問題となる。この点につき、名古屋高裁は、事業主体の個別具体的な土地に対する工事を行うためには、「①当該土地の所有者又は占有者の同意を得るか、②一時利用地指定処分又は使用収益停止処分をしなければならぬ」と判示している⁵。
- (3) **実質論**：実質的にも、[法 123 条の 2](#) の趣旨は、代替地（一時利用地）の提供によって従前の土地の使用収益権を保護することにある。現に使用収益をする占有者が工事に同意している場合に、重ねて所有者の同意を要求する法実益はない。
- (4) したがって、1 の論点については、名古屋高裁判決が明示的に立場（B）を採用しており、東京高裁判決もこれと矛盾しない。立場（B）は実質的にも妥当な見解である。

3 手法①：営農相続人の同意を得る

- (1) 立場（B）を相続未登記農地に適用すると、以下のようになる。

⁴ 東京高裁平成 13 年 4 月 25 日判決

⁵ 名古屋高裁平成 12 年 10 月 31 日判決

- (2) **営農相続人の同意**：まず、当該農地で現に営農する相続人が1人でもいれば、その者の同意を得て工事を行うことができる。相続財産は相続人の共有に属し（[民法 898 条 1 項](#)）、共有者は、共有物の全部について、その持分に応じた使用をすることができる（[民法 249 条](#)）ため、相続人であれば当該農地の全部につき占有権原を有し、「占有者」にあたるからである⁶。
- (3) また、農地バンクの利用権が設定されている場合には農地バンクの、所有者不明土地管理制度を利用した場合には所有者不明土地管理人の同意を取得すれば足りる。
- 4 手法②：公告・公示送達により一時利用地指定を行う
- (1) 所有者・占有者いずれの同意も得られない場合については、手法①によることができない。そこで、一時利用地の指定により工事を進める必要がある。
- (2) **一時利用地の指定**：県知事は、換地処分前に、工事のため必要がある場合には、従前の土地に代わるべき一時利用地を指定することができる（[法 89 条の 2 第 6 項](#)）。従前の土地の関係権利者は、使用開始日から一時利用地を従前の土地と同一の条件で使用収益でき、従前の土地の使用収益はできなくなる（[法 89 条の 2 第 8 項](#)において準用する[法 53 条の 5 第 4 項、第 5 項](#)）。
- (3) **公告・公示送達**：しかし、その際には[法 89 条の 2 第 8 項](#)において準用する[法 53 条の 5 第 3 項](#)による通知をしなければならず、また行政処分であるため行政手続法上の通知も必要と考えられている。そこで、相続未登記農地については、この指定を所有者にどのように通知するかが問題となる。
- ア まず、一時利用地の指定通知は、所在不明者に対しては公告（[法 112 条](#)）によることができる。また、その前提となる行政手続法上の通知（不利益処分に係る弁明の機会の付与）についても、公示送達（[行政手続法 15 条 3 項、31 条](#)）によることができる。
- イ しかし、所要の調査を尽くさずにされた公示送達はその効力を生じないとされている。そこで、公示送達によるためには、その前提として一定の相続人探索が必要と考えられる。

⁶ この場面における同意は、土地改良法に基づく工事の実施に際し、占有者の使用収益利益を保護するための同意であり、共有者が民法上の管理又は変更を決定する民法上の行為とは区別される。

- ウ 探索の程度については、一時利用地の指定が財産処分（所有権の移転）を伴わない処分であることが考慮されるべきである。
- エ 実際、探索の範囲について、裁判所を介さずに探索・公示を経て同意を擬制する仕組みにおいて、農地法・農地バンク法は探索範囲を省令で配偶者及び子に限定し⁷、森林経営管理法もガイドラインにおいて戸籍等から判明する範囲（配偶者及び子。子が死亡している場合は戸籍の附票から住所が判明する孫）に限定するなど⁸、探索範囲を限定する前例が確立している。
- オ 行政処分の公示送達一般についても、市町村役場、近隣者、登記簿等の通常必要と認められる調査をしてなお住所等が不明であれば足りるとされている⁹。

（４） 以上を踏まえると、戸籍等から判明する範囲についての通常の調査でなお所在の知れない者については、公告・公示送達で足りると考えるべきではないか。

５ 小括

- （１） 工事段階についても、裁判例通りの対応（手法①）、これが困難な場合は公示送達による一時利用地指定（手法②）を行うことで、相続未登記農地についても実施することができる。
- （２） 前記第４の２に示した理解について、農水省においても裁判例をベースに立場を明確化してもらう必要がある。

⁷ 農林水産省経営局「所有者不明農地（相続未登記農地）の活用について【事務マニュアル】」（令和６年６月１９日改訂版）

⁸ 林野庁「森林経営管理制度に係る事務の手引」

⁹ 東京高裁昭和４９年１２月２５日判決

第5 換地段階

1 換地の手続

換地段階の手続は、①権利者会議の議決を経た換地計画の決定、②関係権利者に対する換地処分（通知）、③換地処分の公告、④換地処分登記という流れで進む。以下、相続未登記農地との関係で問題となる点を順に検討する。

2 換地計画の決定

- (1) **権利者会議**：照応の原則に従った換地計画の決定には、権利者会議において、総権利者（換地計画に係る土地につき所有権、地上権、永小作権、質権、賃借権、使用貸借による権利その他の使用及び収益を目的とする権利（[法5条7項](#)）を有する全ての者）の3分の2以上の出席と議決権の3分の2以上による議決があれば足り、全員の出席・同意は要しない（[法89条の2第2項](#)において準用する[法52条5項前段](#)、[第6項](#)及び[第7項](#)）。
- (2) **共有地の処理**：相続未登記農地などの共有地については、共有に属する権利ごとに合わせて一の権利者とみなされ、選任された代表者1人が議決権を行使する（[法113条の2第2項](#)、[第4項](#)）。会議までに代表者が選任されないときは、事業計画段階と同様、欠席として取り扱われる。
- (3) **3分の2で足りる**：相続未登記農地について欠席と扱ったとしても、その他の権利者について3分の2要件を充足すれば足りるから、問題とならない。

3 換地処分とその通知

- (1) 県営事業の換地処分は、県知事が、換地計画に係る土地について[法5条7項](#)に掲げる権利を有する者に、計画に定める関係事項を通知して行う（[法89条の2第9項](#)）。所在不明者等への通知は、書類の送付に代わる公告によることができる（[法112条](#)）。公告・公示送達における探索の範囲については、第4の4（3）における検討を参照。
- (2) 換地処分の公告（[法89条の2第10項](#)において準用する[法54条4項](#)）があると、換地は公告の翌日から従前の土地とみなされる（[法89条の2第10項](#)において準用する[法54条の2第1項](#)）。これにより、従前の土地の権利関係は換地へ移行する。

4 換地処分登記——死亡名義人のままの登記の可否

- (1) **問題の所在**：換地処分の公告があったときは、県は、遅滞なく換地計画に係る土地及び建物の登記を申請し、又は囑託

しなければならない（[法 89 条の 2 第 10 項](#)において準用する [法 55 条](#)）。申請には換地の所有者の氏名・住所や換地計画を証する情報等を要する（[土地改良登記令 5 条](#)）。ここで、登記名義人が死亡している場合に、被相続人名義のまま作成した換地計画に基づいて登記を申請すると、権利能力を有しない者を登記名義人とする申請（[不動産登記法 25 条 13 号](#)、[不動産登記令 20 条 2 号](#)）として却下されるのではないかが問題となる。

- （２）**懸念の顕在化：** 従来、相続登記未了土地については、被相続人名義のまま換地計画を作成し、判明している相続人に対して換地処分を行う実務が広く行われてきた。しかし、死亡情報の符号表示等の民法・不動産登記法等の改正により、登記官が一見して登記記録上名義人の死亡を確認できることとなったため、現場では、従来の実務による申請が受理されなくなるのではないかとこの危惧が生じていた。
- （３）**法務省の整理：** この点については、被相続人（死亡した登記名義人）名義のまま作成された換地計画に基づく換地処分登記は可能であるとの整理が法務省から示された。これにより、従来の実務を維持することができ、換地段階のために生存する相続人を確保することを目的とした立法措置は要しない。
- （４）**なお相続登記をする場合：** 上記のように、死亡被相続人名義での申請をしても問題は生じないと考えられる。しかし、なお正確な権利状態を反映させた上で換地処分登記の申請を行いたい場合は、換地処分登記に先立ち相続登記を経由することとなる。相続による権利の移転の登記は登記権利者が単独で申請することができ（[不動産登記法 63 条 2 項](#)）、共同相続人の一人が全員のために法定相続分による相続登記を申請することも、保存行為（[民法 252 条 5 項](#)）として認められている。したがって、相続人の一人の協力が得られれば、相続人全員の関与を要せずに登記名義を相続人に改めた上で、換地処分登記を行うことができる。

5 小括

換地段階も、権利者会議の 3 分の 2 の議決、公示送達による通知及び死亡名義人のままの換地処分登記により、現行制度の下で完結することができる。

第6 結論

1 総括

相続未登記農地（所有者不明農地）が地区内に存在することは、圃場整備事業の法的障害とならない。したがって、圃場整備の意義を十全に発揮するためにも、所有者不明農地を事業地区から除外するのではなく、積極的に対象とするべきである。

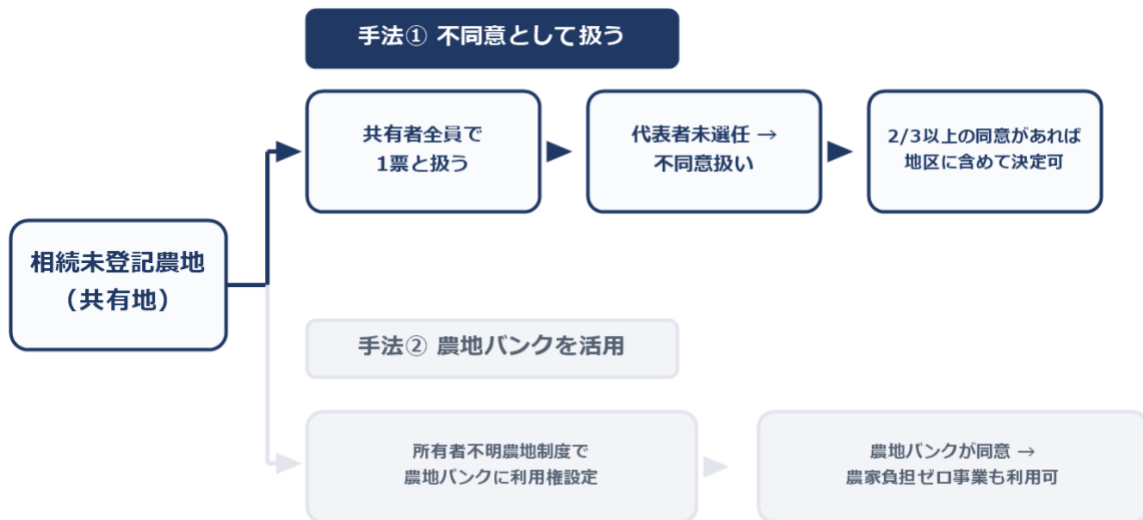
- (1) 事業計画段階においては、不明者を未同意として扱っても、事業参加資格者の3分の2以上の同意を得て施行申請をすることができる。
- (2) 工事については、現に営農する相続人の同意により行うことができ、同意が得られない場合にも一時利用地の指定（所在不明者には公示送達）により行うことができる。
- (3) 換地処分については、権利者会議の3分の2の議決と公示送達により実施し、換地処分登記は被相続人名義のままで行うことができる。

2 今後の進め方に関する提言

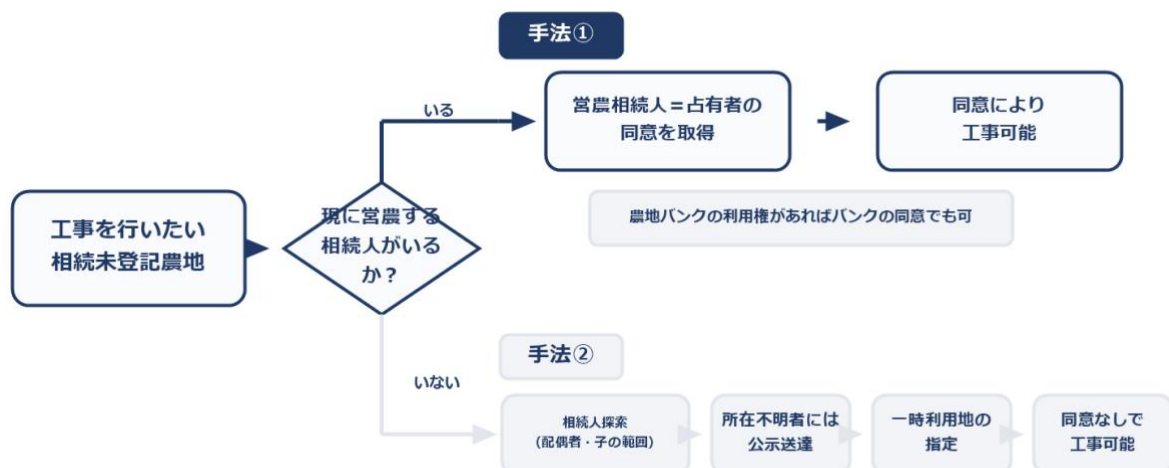
- (1) 本ペーパーで分析した各論点について、農水省としての考え方を整理していただくのが良いのではないか。たとえば、以下の点が求められると考えられる。
 - 一時利用地指定を行わない場合に必要となる同意を誰から取るべきかについて、裁判例の判示をベースに立場を明確化すること
 - 一時利用地指定や換地処分における公告・公示送達において要求される相続人探索の手法及び範囲、及び確知できない所有者に対する名宛人記載の方法などについて、立場を明確化すること
- (2) 上記(1)で整理された考え方に基づき、農水省において、相続未登記農地を含めて圃場整備事業を行う場合の一連の手続を整理し、これを公表すること
- (3) 農水省において、(2)で公表を求めた事項について、行政庁、土地改良区、農業委員会をはじめ、圃場整備事業に携わる関係者に対し、周知の徹底を図ること。
また、第5の4（換地処分登記申請に係る懸念）については、法務省の整理を登記関係者及び登記官に周知を徹底すること。（追記：これを踏まえ、8月21日に全国へ通知）

【参考】フローチャート

事業計画段階



工事段階



換地処分段階

