

特集 人口減少時代の自治体土地政策

# 所有者不明土地の公有化と 森林・農地の活用

慶應義塾大学特任教授・日本学術会議会員

米田雅子

過疎が進み、所有者不明の森林や農地が増えている。この問題は遺産の分割相続と未登記の増加により深刻化している。本稿では、所有者不明の土地の公有化への制度を提案したい。人口が減少する今、森林や農地等の自然的土地を「人手をかける地域」と「自然に還す地域」に分けて、有効活用と自然保全を図ることが必要である。「自然に還す地域」における所有者不明の土地が「公有化」の対象である。

## 所有者不明の土地の増加

現在、日本では所有者不明の土地が増加している。2017年6月に法務省が公表した「不動産登記簿における相続登記未了土地調査」によると「最後の登記から50年以上経過した土地」が、中小都市・中山間地域で26・6%、大都市で6・6%であった。その内訳は、中小都市・中山間地域は宅地の10・5%、田・畑の23・4%、山林の32・4%である。

大都市は宅地の5・4%、田・畑の14・8%、山林の8・9%である。

これらの土地は、その所有者の死亡後も放置され、現在の所有者がすぐにはわからない可能性がある。地方の山林の3割以上、農地の2割以上がこのような状況であることは深刻である。

所有者がすぐにはわからない土地（本稿では「所有者不明の土地」と呼ぶ）は放置されて荒廃し、周辺の自然環境の悪化や経済的価値の低下をもたらし、地域の不安を増大させている。

## 分割相続と登記の構造的な問題

現代の問題は、森林や農地等の自

ている。農林業の規模拡大のための農地や林地の集約化も難航する。公共事業や災害復旧の時に土地を取得できない事態も発生する。例えば、東日本大震災の被災地では、高台移転したくとも移転先の森林の登記が先代、先々代のままで、所有者がわからず、行政手続きが進まないなど、多くの課題が顕在化した。

然的土地の所有権をもつ個人が、地域を離れ、その管理を放棄しているところにある。

歴史を振り返ると、1873年（明治6年）の地租改正により、日本に初めて土地に対する私的所有権が確立した。封建領主による領主権や村などの地域共同体による共同保有という封建的な土地保有形態が崩壊し、土地に個人の所有権が認められた。

そうして明治以降に、自然的土地の所有権は、徐々に「地域から個人」



よねだ・まさこ  
山口県柳井市生まれ。お茶の水女子大学卒業後、新日本製鐵、東京大学研究員、NPO役員等を経て2007年より現職。規制改革会議委員等を歴任。建設業、農林業、防災、地方公共政策など幅広い分野で、フィールドワークを重視して分野横断的な研究に取り組む。建設トップランナー倶楽部代表幹事。『縦割りをこえて日本を元気に』（中央公論新社）、『日本は森林国家です』（ぎょうせい）など著書多数。



過疎の進む中山間地域。所有者不明の土地が増えている(撮影/筆者)。

に移行してきた。自然的土地を地域が管理する体制は、明治時代に私的所有権が生まれてからも、長子相続が行われていた戦前までは維持されてきたが、戦後の分割相続の導入とともに、構造的に維持しがたくなっている。

分割相続では土地が細分化される上に、相続未登記が繰り返されること、相続人はネズミ算式が増えて対応が困難になる。近年では、登記や測量にかかる費用が、相続した森林の価値よりも高くなる場合があり、これが未登記の原因の一つと言われている。

この問題を解決するには、現在は

任意で行われている登記を義務化する方法がある。政令指定都市市長会は、不動産登記の義務化と相続登記の税負担の減免を国に求めている。煩雑な登記の簡略化も合わせて要望する。

### 森林・農地の管理への努力

このような状況下で、森林や農地を維持するためには、次の方法が考えられる。

- ① 土地の所有者の管理の義務を強化する。
- ② 土地の所有者が、土地の管理を放棄した場合には、固定資産税を強化する。
- ③ 土地の所有者・相続人が、自治体等への寄附や低価格な譲渡を行いやすい仕組みをつくる。
- ④ 所有者への連絡が困難な土地(所在が不明、相続人が多数で登記未了等)は、一定の公告などをへて、所有権と利用権を分離し、利用権を自治体等の管理下におく。農地においては、①の耕作の義務は法律に明記されており、②は17年程度から遊休地への課税強化が始まり、③については農地の利用集積に関わるさまざまな制度がある。④に

関連するものとしては、特定利用権を設定して一部に所有者不明な土地があっても集約化できる方法がある。

森林においては、①の管理の義務は法律にあるが森林の放置がめだち、②の制度はなく、③については森林組合等による林地の斡旋がある程度である。④の利用権については、区域の一部に所有者不明の森林がある場合に間伐施業や作業道をつけられる制度があるがあまり利用されていない。

### 自然的土地の公有化への提案

これまで「登記の義務化」や①から④について述べてきたが、これらだけでは所有者不明問題は解決しない。既に相続未登記が繰り返された土地については、現在の所有者を特定することは至難である。さらに、土地の価格が下落したため、管理コストのかかる森林や農地を相続したくない人々が増えている傾向にある。ここで、森林や農地を個人所有から地域の公有に移行させる⑤と⑥を現行の制度に追加することを提言する。

⑤自治体が所有者を捜し出せず、一定期間公告しても権利者が現れない場合、所有者不明の土地を公有地とする。ただし、公有地とする際に、その地価担当分を基金としておき、一定の期間内(例えば10年間)に所有者が判明した場合には、土地を返却もしくは補償できるようにする。

⑥所有者不明の土地は、いったん自治体の管理下におき、取得時効(10年または20年)をもって、公有地とする。

日本は財産権が比較的強い国であり、従来の常識や既成の概念により⑤や⑥の公有化は困難と考える人がいる。これまで公共事業の実施において、自治体等が所有者不明の土地を土地収用法や不在者財産管理制度を利用して取得するという事例はあるものの、一般の所有者不明の土地を公有化する制度はまだない。しかし、所有者不明問題が深刻化する中で、森林や農地を健全に維持するためには、土地の公有化という抜本的なルートを整備しておく必要がある。

### 「人手をかける地域」と「自然に還す地域」

人口が減少する社会では、森林や農地等の自然的土地を「人手をかける地域」と「自然に還す地域」に分けて、有効活用と自然保全を図ることを提案する。「自然に還す地域」では、その土地からの直接的収益が期待されず、財産的価値も小さくなるために、⑤、⑥の「公有化」が重要になる。

この二つの枠組みを前提に、農地においては、次の四つの形を提案する。

(1) 優良な農地・農業経営に向けた農地を選び、公的助成を投入して集約化をすすめ、農業の生産性を向上させる。

(2) 住居周辺の農地・通常の農業に加え、家庭菜園、福祉型農業などの多様な担い手の農業を奨励する。

(3) 公用地等を農地に転用・コンパクト化の対象外で廃止となった学校・グラウンド・庁舎・公民館の跡地を、農業施設・野菜工場・加工場・森林バイオマス利用施設等に変更し、近代的な農林業の基地とする。

(4) 自然に還す農地・耕作に不向きな農地は自然地に戻す。

今後の森林についても、次の四つ

の形を提案する。

(1) 優良な林地・人工林経営に向けた林地を選択し、公的助成を投入し、境界明確化、集約化、作業道の整備を進め、林業の生産性を向上させる。

(2) 半自然的利用を推進する里山等・自然の回復力を利用した森林資源の循環利用を推進する。例えば、里山二次林の場合、20年〜30年程度の周期で伐採し、自然萌芽により植生を回復させる。伐採した樹木はバイオマスやチップの原料になる。

(3) 自然に還す林地・人工林経営に不向きな林地は自然林等に還す。例えば戦後の拡大造林で植林された奥山や急斜面を自然林に誘導する。

(4) 自然林・地域の自然に調和させ、あまり人手をかけずに多面的機能を発揮するよう誘導する。

人口減少が進むなか、従来の農地・林地のすべてを、人手をかけて維持するのではなく、適地を選び、不適な場所は自然に還すことが今後は重要になると考える。

## 地租改正という原点 地域の土地を地域に戻そう

本稿では「自然に還す地域」の所有者不明の土地を公有化するルートを提言したが、個人の財産権に抵触すると反論される方もおられると思う。

前述したように明治の地租改正以前は、自然的土地の大半は、領主の領地または村などの共有地であった。当時は測量技術が未熟で、地租を少なくするために所有面積の過小申告をした者も多く、「団子図」という不正確な公図が作られた。この時点から、日本の「土地境界の不明確」問題は始まっている。

16年度の地籍調査によると森林の地籍は45%しか確定しておらず、55%は「団子図」のままである。戦後に植えられた人工林の境界は比較的明確だが、それ以外の自然に近い森林の境界は、昔から今日に至るまで、ずっと不明確なままである。つまり私的所有権の範囲が確定しないまま、今日に至ったと考えられる。自然に還す地域で、個人が所有権を放棄した土地の公有化が進めば、日本の「土地境界の不明確」問題の解消にもつながる。日本の土地の所有権について、その原点となる地租改正に遡って議論する必要があると考える。

最後に「公有化」の主体については、今後の議論を待ちたい。自治体の所有地にする方法もあるし、「無主物は国家に帰属する」として国有地にした上で、その土地の管理を自治体に移す方法もある。森林であれば、国有林、都道府県林、市町村林への編入という方法もある。本論はまだ検討の途中であり、多方面からのご検討やご批判をいただければ幸いである。

自治体の中には、管理する土地が増えることを負担に思う方がいるかもしれない。

しかし、自然に還す地域では、防災上の措置は行うものの、人の手をかけないことが基本になる。温暖で湿潤な日本では、自然に草地や森林になる地域が多い。人手をかけずに多面的機能を発揮する方向に誘導するのが望ましい。

現在の体制では、所有者不明の土地が荒れて周囲に悪影響を及ぼしても、地域の方はなすすべもない。この問題を放置すれば国土が荒廃し災害の多発も懸念される。「地域の土地を地域の人々が管理する」という当たり前の姿を取り戻すために、所有者不明の土地の公有化を進めるべきである。