

特集
2

地方創生と土地利用変革

—法制度の創造的見直し—

日本学術会議の「地方創生のための国土・まちづくり分科会」では、地方創生の支障となっている法制度に焦点をあて、事例をもとにその改善方法を検討してきた。その過程で「新設」「開発」を主軸に作られ、中央集権的に運用されてきた土地利用・建物に関する法制度の中に、時代に合わなくなったものを多く見いだした。

そこで、分科会は、2016年3月1日に公開シンポジウム「地方創生と土地利用変革～法制度の創造的見直し」を開催し、建築、まちづくり、都市計画、土地利用、森林・農地の各方面から、法制度の改善を提案した。当日は関係省庁、地方自治体、研究者など300名が参加し、前向きな発表と白熱した議論が展開された。終了後にアンケート88票が集まり、熱心な意見が多く寄せられ、このテーマが喫緊の課題であることが浮き彫りになった。分科会ではアンケートを参考にして今後の検討を進めていく予定である。

人口が減少し成熟する社会においては、これまでの人口増や経済成長下の状況において前提としてきたまちづくりや土地利用制度の抜本的な見直しが必要である。従来の枠にとらわれずに、地方創生にむけて、新たなまちづくりと土地利用のあり方を考えたい。

例えば、
・既存建物や空き家が増えるなかで、「新築」を中心に作られた建築基準法・消防法・建物種別毎の仕様規定などが、既存建物の用途変更の支障になっている。改修計画を要素毎ではなく全体的に評価するリノベーション法が必要ではないか。
・現行の都市計画の法制度は市街地の「拡大」を前提に作られており、「縮小」を前提にしていない。土地利用強度を長期的に下げると用途区域の新設が必要である。
・人口減少社会では、自然資本にもマスタープランが必要であり、「人手をかける地域」と「自然に還す地域」に分ける必要があるのではないか。
・過疎が進み、所有者不明の森林や農地が増えている。遺産の分割相続と未登記でこの問題は深刻化している。自然地の公有化について、財産権のタブーをこえて考えてはどうか。
・まちのコンパクト化を進めるにあたり、「生活の質」を忘れてはいないか。
・市民参加のまちづくりに、現行の中央集権的な行政が支障になっており、見直しが必要ではないか。

本企画では、シンポジウムで発出されたこれらの提案を掲載し、多面的な視点からの議論を紹介し、地方創生に必要な法制度の創造的見直しを考えていきたい。

日本学術会議第三部会員、慶応義塾大学先導研究センター特任教授
土木工学・建築学委員会地方創生のための国土・まちづくり分科会委員長
米田雅子

森林・農地の有効利用と 自然地の公有化

米田雅子

1 コンパクト化の対象外の 森林・農地に目を向けよう

人口が減少する中で、政府は地方創生でコンパクト&ネットワークを打ち出し、小さな拠点づくりと拠点間の公共交通を整備する方針である。居住地を集約し、生活の質を維持しつつ行政コストを抑制することが検討されている。しかし、ここで忘れがちなのは、コンパクト化の対象外となる森林や農地である。

コンパクト化対象外の地域では、廃村に近い集落を森林に戻す、廃屋を除去し農地に戻すなどが必要になる。人口増加期には、農地⇒宅地、森林⇒工業団地という開発型の変更が主流であったが、人口減少期には、宅地⇒農地、工業用地⇒森林という自然回帰型の変更が必要となる。しかし、日本には自然回帰を推進する土地利用制度はまだない。

産業の衰退が続く過疎地では、森林や農地という自然資本の活用が重要である。自然資本の多面的機能の発揮に加えて、自然資本から産物を得る農林水産業や、自然資本を使った観光・健康・福祉・リクレーション等のサービス業を振興することができれば、地域の発展につながる。市街地のコンパクト化を進める一方で、対象外となる自然資本に関しても、積極的な姿勢でマスタープランをたてるべきである。

今後の土地利用においては、人口減少で「人手」にも限りがあるため、人手をかける地域と

自然に還す地域に分けて誘導することを提案したい。従来の農地・林地のすべてを対象とせず、農業・林業経営の適地を選び、集約化や整備を進めて生産性を向上させ、不適な場所は自然に還していくのが良いと考える。

農地においては、次の四つの形への誘導を提案する。

- ① 優良な農地：農業経営に向けた農地を選択し、集約化し、生産性を向上させる。拠点と農地を結ぶ道を確保する。
- ② 拠点（住居・商業等）周辺の農地：通常の農業に加え、家庭菜園、福祉型農業等の多様な担い手の農業も奨励する。
- ③ 拠点化の対象外で廃止された学校・グラウンド・庁舎等を、野菜工場・加工場・森林バイオマス施設等に変更する。
- ④ 耕作に不向きな農地は、草地や人工林・自然林に戻す。

林業においては、次の四つの形への誘導を提案する。

- ① 優良な林地：林業経営に向けた森林を選択し、集約化、基幹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循環利用を推進。例えば薪炭林であった里山二次林の場合、

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。戦後の拡大造林で植林された奥山や急斜面など。
- 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。

このように、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。なお、自然に還すといっても、いろいろな段階があり、半自然的利用、例えば「草地」の再生も重要である。戦後の農地開拓や拡大造林等で草地は急減したが、畜産振興、獣害の抑制、生物多様性の保全のために、草原の回復が望まれる土地は多い。

2 所有者不明の増加

現在、過疎地では所有者不明の土地が増加している。国土交通省のインターネット調査（平成23年）では、農地所有者の7人に1人が不在村、森林所有者の4人に1人が不在村で、不在村の5人に1人が相続時に登記などの手続きをしていない。ここから、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16万人と



PROFILE

米田雅子

(よねだ まさこ)

日本学術会議第三部会員・土工学・建築学委員会地方創生のための国土・まちづくり分科会委員長、慶應義塾大学先導研究センター特任教授
専門：建設業、農林業、防災減災、地方公共政策で分野横断的な研究

推定されている。不在村所有者の農地はその半数程度が耕作放棄され、不在村所有者の森林はその8割程度が放置されている。相続時の届出義務化の認知度は2割に留まっている。

この調査は、事前のスクリーニングで農地・森林を所有していると回答した者を選んで行っており、農地・森林を所有していることを認知していない者は含まれない。そのため、所在の把握が難しい所有者の実数はさらに多いと推測される。

所有者不明のために、農地や林地の集約化の難航、防災・災害復旧での支障、土地の放置に対する地域の不安の増大、周囲の自然環境の悪化や経済的価値の低下など、様々な問題が発生している。遺産の分割相続による土地の細分化と未登記の増加で、この問題は急速に深刻化しつつある。

特に、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々代のままで行政手続きが取れない、所有者不明の土地が多く区画整理が進まないなど、多くの課題が顕在化した。

ここで、土地を健全に維持するために、考え

られる土地の所有と管理の方法を列挙する。

- 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くする。
- ④ 所有者への連絡が困難な土地は、一定の公告をへて、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。
- 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、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、公有地化する。
- ⑦ 土地の登記の義務づけを強化する。

これらのうち、⑤と⑥は新しい提案で、この他はこれまで検討されてきた方法である。農地においては、農地の利用集積を推進する組織があり、①の耕作の義務は法律に明記されており、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の管理の義務はあるが森林の放置がめだち、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。今後は、森林の集約化を進める組織を創設し、優良な林地では境界明確化と集約化を推進し、③の自治体等への寄附や譲渡を促進し、林業に不向きな林地は「自然に還す土地」に誘導するのが良いと考える。

日本は財産権が比較的強い国であり、従来の常識では⑤や⑥の公有地化は困難とみなされることが多い。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ない。

ここで留意したいのは、今後増える「自然に還す土地」の管理である。農地や林地と異なり、その土地からの直接的収益が期待されない。ここでは、③の自治体等への譲渡に加えて、⑤、⑥の公有地化への促進が重要になると考える。

3 「自然に還す土地」は公有地化を

現代の問題は、自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、明治6年（1873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。測量技術が未熟で、また地租を少なくするために、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。現在の日本では、2015年度の地籍調査によると森林の地籍は44%しか確定しておらず、56%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のものが多くと推測される。

そうして明治以降に、野や山の所有権は、徐々に「地域から個人」に移行してきた。自然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。

「自然に還す土地」の管理については、所有権のあり方にさかのぼって考える必要がある。「自然に還す土地」を、個人所有から地域の公有に移行させる⑤や⑥の方策が、国土保全、森林保全のために、財産権のタブーをこえて議論されるべき時に来ている。

「後は野となれ、山となれ」と言葉にあるように、温暖で湿潤な日本は、手をかけずに放っておけば草地や森林になる地域が多い。危険箇所には土砂崩壊防止の措置を行いながら、あまり人の手をかけずに、多面的な機能を発揮できるように誘導していく仕組みが、人口減少化の日本にふさわしい。



過疎の進む中山間地では、所有者不明の土地が増えている（撮影：米田）