

人口減少下の 土地利用制度改革

森林・農地の所有権と管理に関する考察

慶應義塾大学特任教授 米田雅子

今 後の人口減少社会においては、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土地利用圧力が低下する。これにより、利用目的のなくなる土地が発生し、その対応が必要となる。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」は、従来の枠にとられない土地利用制度のあり方を議論している。本稿では、これらの議論を通して、筆者が個人的に考察した森林と農地の改革の方向性を述べる。

コンパクト化対象外の 森林・農地に目を向けよう

人口が減少する中で、政府は地方創生のための「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の整備を進めようとしている。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方法について、多くの検討がなされている。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、山奥にあった家を除去し森林や農地

に戻す、廃村に近い集落を森林に戻すことが必要になる。従来は、農地→宅地、森林→工業用地という開発型の変更に主流であったが、今後は、宅地→農地・森林、工業用地→農地・森林、農地→森林などの自然回帰型の変更に生じる。つまり、コンパクト化対象外の地域では、従来の開発型ではなく、自然回帰型の変更に誘導が必要になる。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・レクリエ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ついても、積極的な姿勢でマスタープランを立てるべきである。

人手をかける地域、 自然に還す地域に分ける

人口の減少で「人手」にも限りがあるため、農地・森林を優良な農地や人工林のように「人手をかける地

域」、あまり人手をかけずに「自然に還す地域」に分けて誘導することを提案する。

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進め、農業の生産性を向上させる。農地と拠点にある住居を結ぶ道を確認し、通い農業を実現する。
- ② 拠点周辺の農地・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 自然に還す農地・耕作に不向きな農地は草地・自然林に戻す。



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。

I'm !

紙の未来へー日本製紙のバイオ技術。

いろいろな苗を増殖する。
じつは、そんなワザも
もってます。



NIPPON PAPER
日本製紙のニボバです。



日本製紙株式会社

東京都千代田区神田駿河台4-6
御茶ノ水ソラシティ 〒101-0062
TEL.03-6665-1111
www.nipponpapergroup.com

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針広混交林に誘導する。
- 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。

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。

所有者不明の土地の増加問題

自然的土地利用を進めるとき、所有者の所在が不明の土地の増加が重大な問題になる。国土交通省の農地・森林の不在村所有者に対するインターネットアンケート調査（2011年）による推定では、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（相続時未手続き所有者）。ここから、所在の把握が難しい農地所有者は約12万人、森林所有者は約16万人と推定されている。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割程度が放棄されている。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。

所有者がわからないために、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、周囲の土地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

林の登記が先代、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。

土地の所有と管理に関する提案

自然的土地を健全に維持するためには、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、一定の公告などを経て、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自治体が所有者を探し出せず、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、その利用集積に関わる様々な制度があり、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放置が目立ち、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。

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。③の自治体等への譲渡や⑦の登記の義務づけを地道に進めていくのが妥当とされる。

今後、森林においては、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重点的に推進し、③の自治体等への寄附や低価格の譲渡を促進し、林業に不向きな

林地は、「自然に還す土地」へと誘導するのが良いと考える。

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。

「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。自治体が防災上の措置を講じたとしても、所有者を探し出せないことが多い。

歴史を振り返ると、明治6（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いと推測される。

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く。

「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と考える。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」という言葉があるように、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つつ、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。