適切な国土資源管理を脅かす土地所有問題とその処方箋

The threat that land ownership issues pose to appropriate national land resource management and recommended actions

阿部 剛志
Takashi Abe

三菱UFJリサーチ＆コンサルティング
政策研究事業本部
公共経営・地域政策部
副主任研究員
Senior Researcher
Public Management & Regional Policy Dept.
Policy Research & Consulting Division

21世紀のわが国の国土資源管理を展望する際に、直視しなければならない問題として、密かに進展する「土地所有者不明」という事実がある。これは土地の所有者を特定する不動産登記簿等の所有者台帳に相続等による所有者変更の事実が記載されないままに、第三者が所有者を特定できなくなる症状を指している。

所有者不明の土地は、新たな利用者による農地・森林での事業化を阻害したり、東日本大震災の復興過程における土地取得の足かせになったりしたことで近年、社会問題として認識が深まりつつある。

所有者不明となっている土地所有者はすでに10万人単位で存在していると推定され、今後、相続を経ながら拡大していくことが見込まれることから、一刻も早い制度的な対応が求められる。しかし、所有者不明の問題はいざ新たな利用需要が生まれなければ、顕在化しないため、問題解決に向けた抜本的な取り組みが進みにくい状況にある。

しかし、わが国をとりまく食糧、エネルギー問題等を踏まえれば、これら資源を産み出す農地・森林といった自然資本が所有者不明の問題によって利用できない事態は避けなければならない。

そこで本稿では、これから数十年続く人口減少下で深刻化していく所有者不明の問題について、共通認識・コンセンサスの土台となる実態や経緯に関する分析、そして制度的な対応状況を紹介するとともに、今後の適切な国土資源管理に向けて取り組むべきことの方向性（処方箋）を私案として提示する。

When managing national land resources in the 21st century, there is one problem we must face directly: the quietly unfolding reality that in many cases in Japan the land owner is unknown. This is a symptom of the fact that changes in land ownership (for example, upon inheritance) are often not formally recorded at the real estate title registrar. This can make it impossible for a third party to identify the land owner. Ownership uncertainty has been an obstacle for new users who wish to develop businesses in agriculture or forestry and has also hobbled land acquisition during disaster-recovery efforts following the Great East Japan Earthquake. In recent years, it has become an increasingly prominent social issue. Estimates put the number of cases where the land owner is unknown in the hundreds of thousands. The problem is likely to grow in the future through inheritance, and so a systematic response is a matter of the highest urgency. However, unless new demands for the land emerge, the problem of unknown ownership will not come to light; it is therefore difficult to solve the fundamental problem. Nonetheless, considering the resource problems that Japan faces with regard to food and energy, we must avoid allowing uncertain ownership of farmland and forests—the natural capital that creates these resources—to prevents their utilization. This paper addresses the problem of land ownership uncertainty, which is likely to worsen in the coming decades as the population shrinks. We analyze those circumstances surrounding the issue that form the basis of common knowledge and consensus on the subject. We then examine the state of institutional responses and suggest some initiatives that could be undertaken to move toward appropriate national land resource management.

1 はじめに

（1）密かに進展する「土地所有者不明」という国土資源管理上のガン

わが国の「人口減少社会元年」と言われる2008年。この頃、筆者は人口減少社会の課題先進地域とも言える農山村で、所有者が利用していない農林地（放棄地）を、他の農林家や業界団体、行政・NPO等の第三者が所有者と利用契約・協定等を結び、一体的に利用する取り組みを全国津々浦々で調査していた。

その中で、利用候補地が見つかっても、契約の相手方となる所有者を特定できない無縁地とも言うべき「土地所有者不明」の存在が、取り組みを進めるうえでの大きな課題となっている事実に複数突き当たることになる。

たとえば、住宅地の裏山（里山）が利用されず荒れてきたため、住民組織が里山管理活動をしようとしても、当該地の所有者の一部と連絡が取れず（所有者不明）、管理活動が困難となる事例、また、森林組合等の事業者が小口所有者の森林を一体的に施業することで効率的な管理を行おうとしても、同様の事情で事業化が困難になる事例等である。

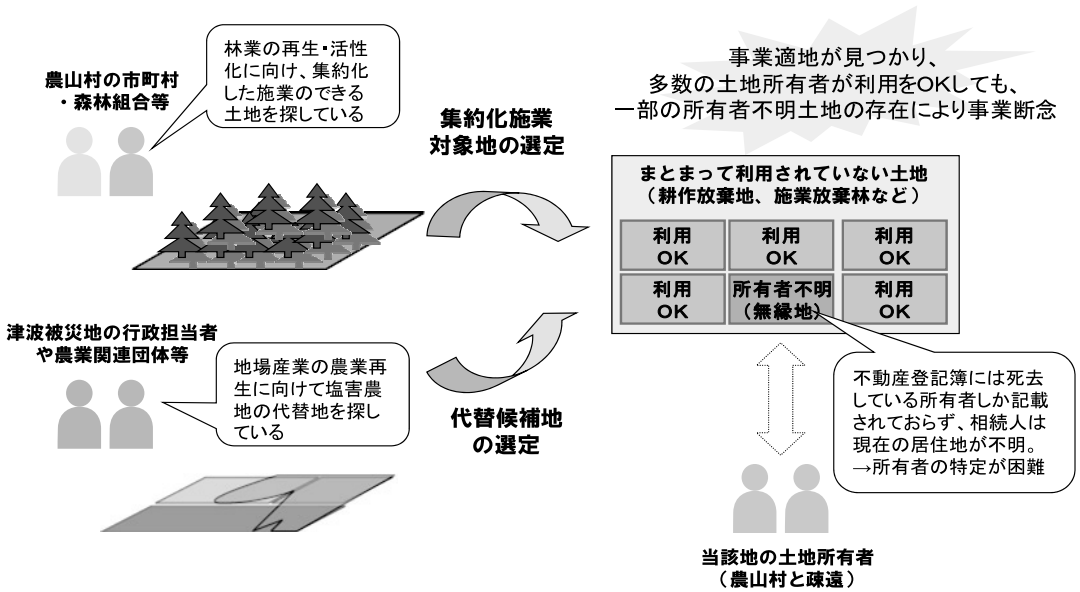
さらに農地でも、耕作放棄が進む斜面農地において、ワイン製造メーカーが自社果樹園として一体的に利用しようとしても、一部の所有者不明の土地があるため、理想の作業用路の取り付けができず、事業採算性を担保する作業効率が得られないため、利用に至らないといったケースもある。

こうした所有者不明の土地の問題はその後、2011年3月に発生した東日本大震災の復興過程にも大きな影を落とした。被災地で生活再建や地場産業の再生に向け、宅地や塩害・液状化した農地等の代替適地（農林地）を見いだしても、当該地の所有者を特定できず、市町村等の第三者が利用に関する交渉すら困難なケースが多数発生したのである。

産業の活性化や地域再生、そして震災復興に向けた取り組みで第三者が必要としている土地（資源）が、所有者の特定ができないという理由だけで利用できない土地（負債）になってしまう状況が全国拡大していることは、農山村の枠を超え、わが国の活用できる資源の縮小という国家的な土地管理の問題である。

しかし、こうした問題は実際にかかる事態が発生しなければ顕在化しない。上記のような問題事例においても、

図表１　所有者不明の土地の存在によって第三者利用が困難になるケース



出所：三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

その機に及ぶまでは地域も問題を認識していなかったケースが多い。そのため、突然眼前に突きつけられた深刻な問題を前に、利用を諦めて放置されてしまう事例、所有者不明の土地を除いて事業化する事例等、対症療法的な対応に終始することが一般的であり、根本的な問題解決はなおざりになってしまっている。

こうして、所有者不明の問題への解決策は根本から取り組まれず、国土資源管理上の癌（ガン）として今も進行しているのが実態である。

（2）本稿の狙い～問題解決に向けたコンセンサスの形成に向けて～

このように適切な国土管理を脅かす所有者不明の土地の問題であるが、国や地方自治体で対応がなされていない訳ではない。後述するように個々の所掌の範囲では農林水産省、林野庁等が、それぞれ対応する法律整備、改正等を行っているほか、地方自治体でも独自の条例を制定し、対応を図っている。

しかし、人口減少社会の進展によって、これらの対症療法的な制度立案だけでは追いつかない速度で問題は深刻化していく。

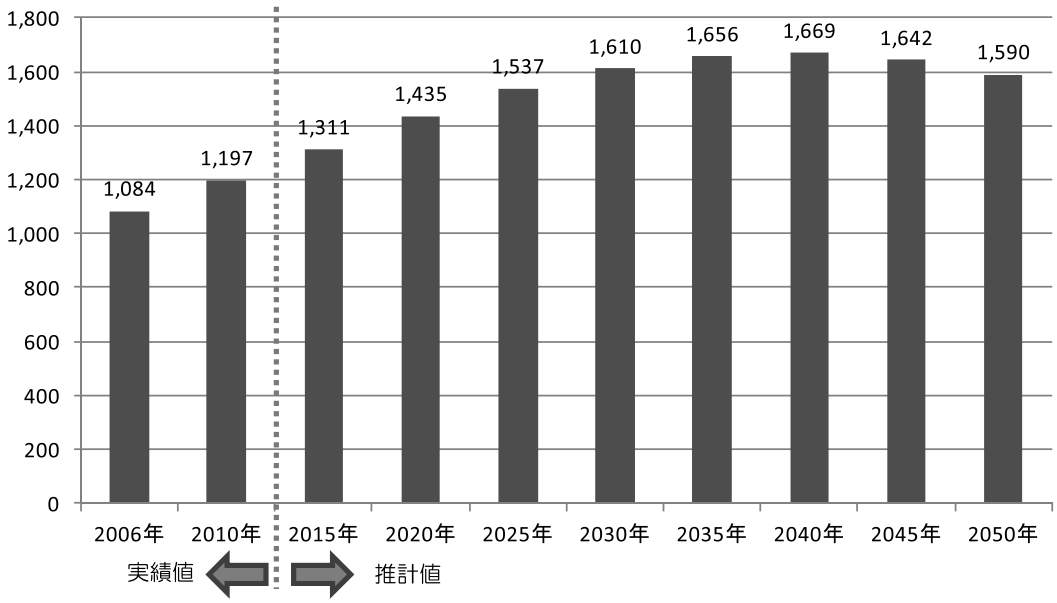
わが国の人口減少社会は出生数の減少と死亡者数の増加がともに進むことが予測されている。図表2の通り、2010年に120万人程度である年間死亡者数は2040年には170万人弱程度まで増加していくことが見込まれ、年間死亡者数は1.5倍に膨らむのである。

また、農地・森林の所有者の年齢をみると、図表3の通り2008年時点でいずれも約8割が55歳以上となっており、日本人の平均寿命を踏まえれば、2040年までにその大勢で相続が発生することが見込まれ、農地・森林所有者は一新される可能性が高い。

所有者死亡にともない相続が発生するたびに、所有者不明の問題は進展するものであるが、前述した通り、顕在化しにくい特徴があるため、問題解決に向けた抜本的な取り組みが進みにくい。

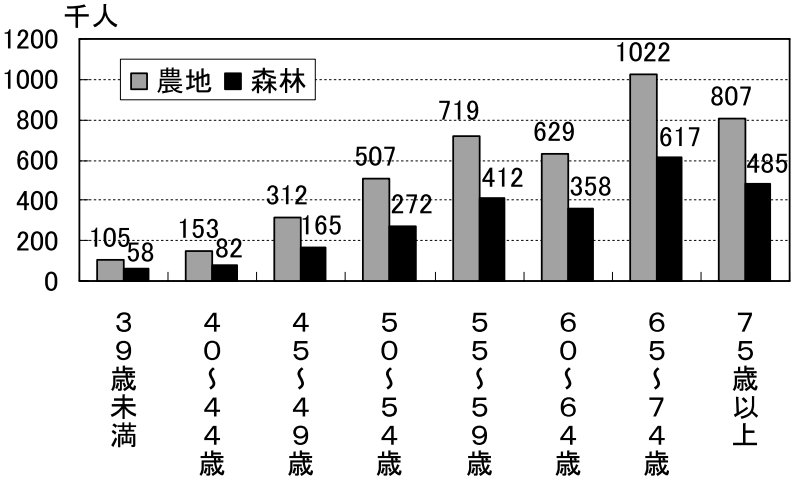
しかし、本特集でテーマとしているように、21世紀の国土資源管理の問題は、わが国をとりまく食糧、エネルギー問題等を踏まえれば、いざ、適正な国土資源管理が求められた時、この所有者不明の問題によって事態が悪

図表 2　我が国の死亡数の将来推計



注釈：単位：千人。
出所：2006、2010年の実績値（日本人）は厚生労働省「人口動態統計」2015年以降の推計値は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）の死亡中位仮定による推計結果（日本における外国人を含む）

図表 3　年齢階層別の農地・森林の所有者数



注釈：農地・森林を所有する世帯の家計を主に支える年齢で算出
資料：国土交通省「世帯にかかる土地基本統計」（平成20年）

化することのないようにしておくことが求められる。そして、今からどのような取り組みが必要なのか、国民のコンセンサスのもとに、100年の計での取り組みに着手する時が来ているのではないだろうか。

そこで本稿では、これから数十年続く人口減少下で深刻化していく所有者不明の問題について、共通認識・コンセンサスの土台となる実態や経緯に関する分析、そして制度的な対応状況を紹介するとともに、今後の適切な国土資源管理に向けて取り組むべきことの方向性（処方箋）を私案として提示したい。

2 「土地所有者不明」という症状

（1）土地所有者不明の定義

本稿の本題に入る前に、そもそも「土地所有者不明」とはいかなる症状（状況）を指すのか整理しておきたい。

農地、森林、宅地等の土地の所有者情報は、不動産の権利関係を第三者に対して公示する不動産登記簿によって管理されている。この情報は誰もが閲覧することができるため、土地の所有者や相続者が自身の所有する土地の情報を確認する際はもちろん、行政機関や第三者が土地の利用や整備、集約化施業等、なんらかの理由である土地の所有者を明らかにしようとする際は、不動産登記簿を参照すれば、土地所有者を特定できる。

そのため、不動産登記簿で所有者を直ちに特定できない場合、一義的には「土地所有者不明」ということになる。

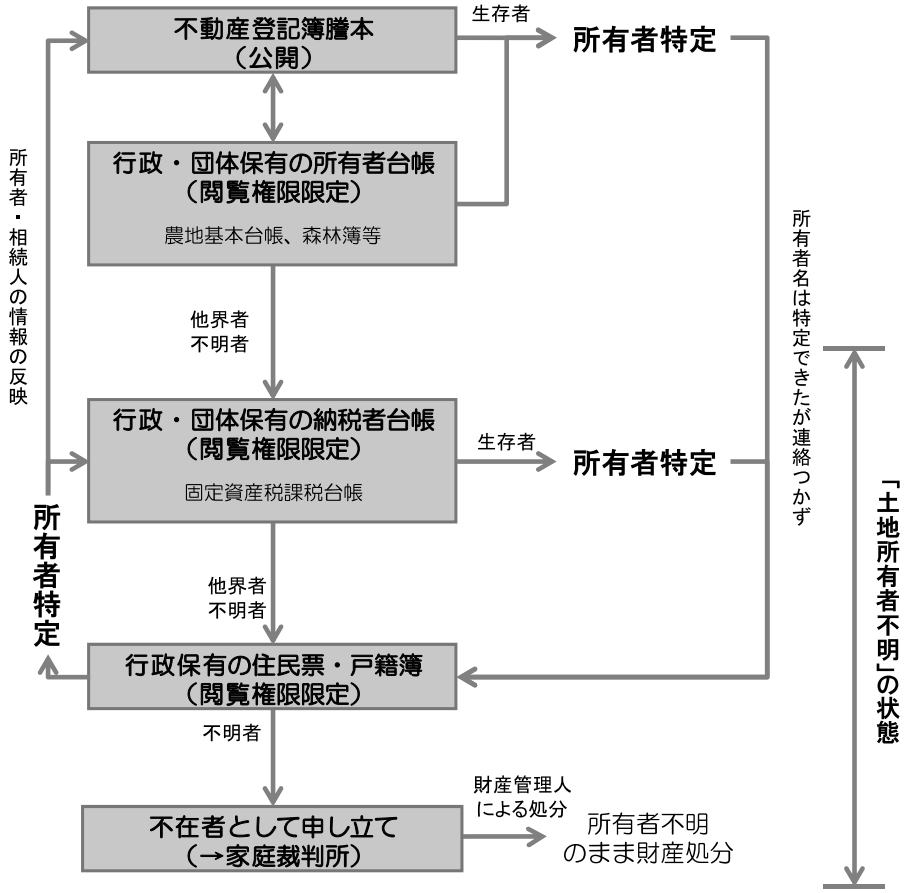
しかし、行政内では土地の所有者に関する地目別の台帳が存在する。たとえば、市町村農業委員会が保有する「農地基本台帳」、都道府県が所有する「森林簿」等である。また、各地域の農業協同組合や森林組合も組合員（土地所有者）名簿を所有しており、これらの台帳によって所有者を把握することもできる。

以上のような所有者台帳（厳密には不動産登記簿のみが対抗要件を持ちうる所有者台帳であるが）によって所有者を直ちに特定できない、または所有者は特定できても連絡がつかない場合を、本稿では「土地所有者不明」の状態と定義する。

この他、厳密には所有者台帳ではないが、市町村税である固定資産税課税のための「固定資産税課税台帳」では土地の納税義務者が把握されており、多くの場合は土地所有者と一致していることから、概ねこの台帳でも土地所有者を特定することは可能であるが、閲覧制限が厳しいため、土地所有者把握のために活用できないケースも多い。

上記の台帳関係で土地所有者を把握できない場合、次の手として住民票や戸籍簿といった行政内部の情報を活

図表 4　土地所有者不明化の段階



出所：三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

用することで所有者を詮索・アプローチし、特定できる場合がある。しかし、これらの台帳も閲覧権限は行政内部または行政内部でも担当職員のみであったり、所有者や相続人等から委任を受けた者（司法書士、行政書士等）に限られたりするケースが多く、誰でもこの情報に接することができるものではない。

各台帳そして住民票や戸籍簿を活用した所有者特定作業を経ても所有者にアプローチできず、それでも土地の利用（処分）をしなければならない場合は、郵便を送付しても届かない、当該者の親族等に確認しても居所が特定できない等の状況証拠をまとめる等して、上申書とともに家庭裁判所に申し立て、不在者財産管理人が選任されれば、管理人によって当該所有者の土地の処分が可能になる。

以上のように所有者不明（所有者特定）に関する状態は大きく3段階に分かれるが、それと土地所有者不明の状態の関係性を図示したものが図表4である。

なお、ここで一点確認しておきたいが、行政が公共事業に供する用地の取得に際して、権利者不明の土地がある場合には、土地収用法に基づく不明裁決によって、当該土地に係る権利を取得することもできるため、民－民での取引や事業化における問題よりも、公共用地の取得の場合の方が所有者不明の問題は解決しやすい傾向にある。

（2）所有者不明の土地の発生要因

なぜ所有者不明の土地は発生するのか。不動産登記簿の内容が最新の情報を反映しており、土地と所有者に関する情報が正確に紐づいていれば、それを閲覧するだけで土地所有者を明らかにすることができる。

土地台帳に起源を持つ不動産登記簿の表題部に変更が

あった場合は登記の申請が義務づけられているが、権利に関する登記は個人の権利を保護するものであり、対抗要件[1]と位置づけられる一方、所有者変更があっても登記は義務化されていない。

宅地等を売買する場合は、自らの権利を主張する意欲があることが自明であり、また、金融機関から融資を受ける場合等は登記が必須要件であることから、登記がなされるのが通常である。

しかし、所有者の死亡による相続等、比較的受け身で土地を所有するケース、特に現居住地とは離れた地域に土地を新たに所有する場合は相続登記がなされず、所有者が不明化しやすいと考えられる。

たとえば、地方のA県から親世代と一緒にB大都市圏に転居し、幼少期のA県での記憶のない人がいたとする。その親はA県に所有している森林や農地をかつて利用していた経験・記憶もあり、認識している。しかし、その子である相続人はその存在すら認識していないケースとなる。

こうしたケースで親が死亡すると、その相続人である子は固定資産税課税台帳の名寄帳[2]等の書面だけで森林・農地の相続財産を認識するが、森林に至ってはどこのあたりにあるのかすら認識できない事態が起きる。こうなると財産意識を持てないばかりか、管理しなければいけないという負担感が生じてしまう。そして、相続はしても登録免許税のかかる登記や所有者変更の届出には手が出ないことになりがちなのである。

この際、最も深刻な土地所有者不明化は、遺産分割をせず、相続人の間で「なし崩し的共有地化」が進むことである。仮に相続登記や所有者変更の届出がなされなくとも、遺産分割協議書によって特定の1名に所有権が移転すれば、今後も所有権者は1名で済む。しかし、遺産分割しない場合は土地の所有権が持ち分で分割されることとなり、仮にその土地の権利を第三者に移転しようとすれば、相続人全員から委任状ないしは承諾書を採る必要が生じてしまう。こうした「なし崩し的共有地化」が至るところで進行し、これが二代、三代と相続されることで、1筆の土地の権利移動に数十人、数百人の相続人（土地所有者）の合意を得なければならないという事態が全国で発生してしまっているのである。

他方、相続登記がなされなくても、所有者が死亡した場合、相続人は固定資産税の納税者となる「相続人代表者届出書」を提出しなければならないことから、こちらの台帳の方が実質的には所有者に関する情報が最も更新されているケースが多い。

しかし、固定資産税課税台帳の納税者情報は目的外利用が厳しく制限されているほか[3]、地方税法において、所有者が不明である場合は、その使用者を所有者とみなして納税者とすることができるため、納税者＝所有者でないケースもあり、完全に所有者を特定できる台帳ではない。

さらに後段で詳述するが、近年の農地法、森林法の改正[4]によって、森林・農地の所有者変更の届け出が義務化されているが、未だ制度の認知度が十分でないこと、届出のインセンティブがなく所有者の自発性頼みであること等から、完全に届出がなされている状況にはない。

このようにいずれの制度も確実に所有者変更の情報が更新されることを担保できておらず、さまざまなケースで複雑に所有者不明（真の所有者を特定できない）の土地が発生してしまうのである。そのため、解決策も一筋縄ではいかないことがこの問題をより深刻にしている。

3 土地所有者不明の問題が急速に注目される要因

筆者が知りうる範囲で、所有者不明の土地の割合を定量的に示している最も古い文献としては、高知県で森林環境税を活用して、県が強度間伐を代行する対象地を把握するため、2004年に実施したアンケートがある。このアンケートでは、調査対象所有者1,517名のうち、約1割にあたる168名は宛先不明で所有者に連絡すらできない土地になっていた。つまり、10年前には所有者不明の問題は十分に進展していたことがうかがえるデータである。

しかし、前述した通り、国土管理における所有者不明

の問題は世間にあまり知られることのないまま密かに進行してきた。それが昨今、さまざまな形でメディアにも取り上げられるようになり、関係法の改正も相次いでいるのはなぜだろうか。

今後の土地所有者不明の問題の解決策を考えるうえでも、このように土地所有者不明の問題が急速に注目されてきた要因を確認しておきたい。まず、広く一般でこの問題がいつ頃から注目されるようになったのかを計る参考として、1991年以降に一般紙・専門誌に「土地　所有者不明」というキーワードが掲載された記事件数を検索してみた。

すると1990年代は数件で横ばいであるが、2001～2002年にひとつの山がみられる。要因を探ってみると、当時進んでいた熊本県川辺川ダムの工事で土地収用法によって所有者不明の土地を供託し、用地取得したことと、沖縄での土地所有者不明問題が大きくクローズアップされた時期が重なったためということが分かった。

しかし、その後も2000年代は数件という年が続き、2009年以降に急増し、さらに2011年以降に大きな伸びをみせている。そして、最新の2013年では148件にまで至っている。なぜこのようににわかに注目されつつあるのか、筆者が見聞した現場での実態をもとに考察してみたい。

（1）東日本大震災の発生

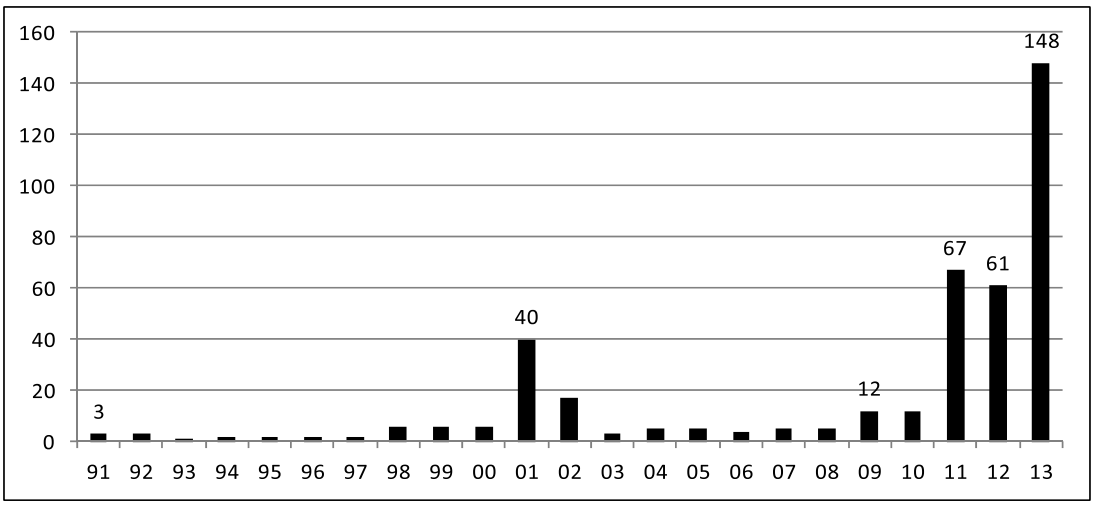
まず、2011年以降の変化として最も大きなものは東日本大震災である。冒頭でも述べたが、この震災によって宅地や農地の代替地となるべき農地や森林の所有者が不明で復興の支障になるという事態が相次いで発生した。

国土交通省土地・建設産業局が平成24年に「土地所有者情報調査マニュアル」を自治体職員等に向けて発行したほか、平成25年3月には法務省から日本司法書士会連合会会長宛に所有者不明の土地の用地取得の迅速化への協力依頼文が発出される等その対応に追われたことからも問題の広がりが推察できる。

なお、東日本大震災において所有者不明の土地の存在が問題となっているが、その大多数は東日本大震災で亡くなった方ではなく、それ以前に他界された方の不動産登記が更新されていないことに起因していることも報告されている。

本論から少し逸れるが、震災復興過程において所有者不明の土地がさらに問題を波及させるのは、地籍調査が終了しておらず、境界が画定していない地域である。地籍調査は第二次世界大戦後の昭和26年に制定された国土調査法に基づき、土地の境界を特定する調査である。境

図表５　「土地　所有者不明」での新聞記事検索ヒット件数の推移



注釈：毎年1月1日～12月31日。一般紙・専門誌計143誌を検索対象とした。
出所：日経テレコン記事検索より三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

界が確定していることの意味は何か。たとえば連続する2筆の土地のうち、一方の土地の所有者が不明になったとする。この場合、境界が確定していれば、所有者が分かっている一方の土地は、所有者不明の土地のいかんによらず利用することができる。しかし、境界が不明である場合、両者立ち会いのもと、境界を確定する必要があり、すぐにその土地を利用することが困難となる。こうした問題は東日本大震災の復興事業において土地確保をする場合に問題を悪化させている。

そして、地籍調査の進捗状況を都道府県別にみたものが図表6である。東日本大震災で大きな被害を受けた岩手県・宮城県はそれでも80%以上の進捗、福島県でも60%以上の進捗率であったのである。

これに対して、今後の発生が予測されている南海トラフの巨大地震で被害想定されている太平洋沿岸の静岡県から宮崎県までの各県では、地籍調査の進捗が概ね40%未満に留まっているのが実態である。

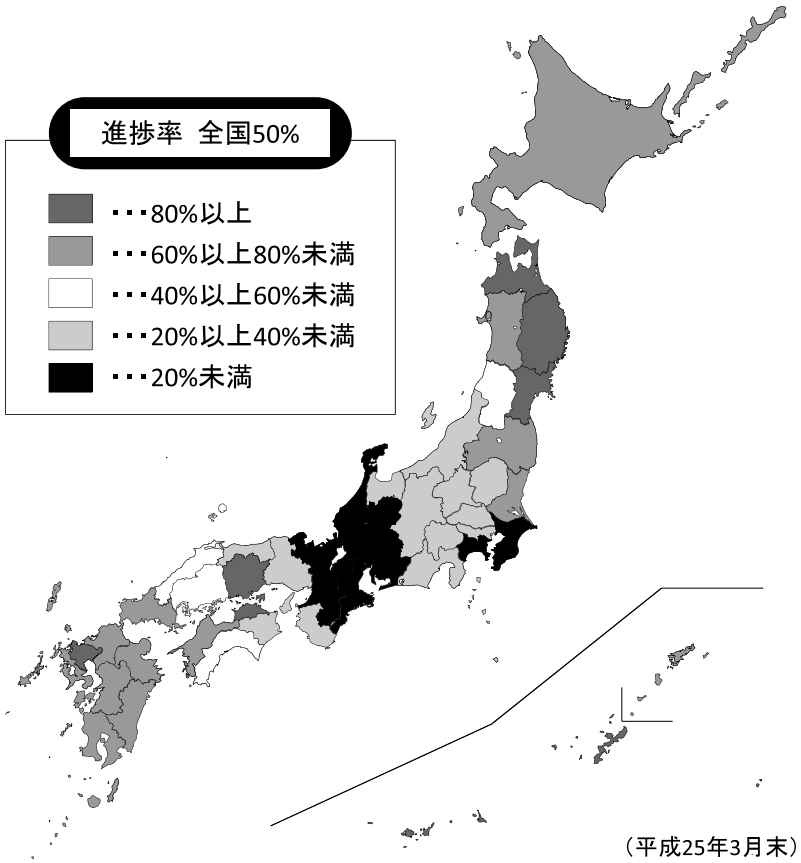
一刻も早く、被害想定される地域での地籍調査を完了させなければ、東日本大震災以上に復興過程でこの土地所有者不明の問題が影響を及ぼすことになるだろう。

（2）外国資本による水源林買収の懸念

所有者不明問題への関心の高まりのもうひとつの要因として考えられるのが外国資本による水源林買収の問題が取り沙汰されたことである。冒頭で2008年頃、筆者は全国でこの問題に関する調査を実施していたと述べたが、ちょうどその頃から現場の自治体職員や森林組合職員等の口から外国資本による土地売買に対する懸念が伝えられるようになっていた。

東京財団が2009年1月に発表した政策提言「日本の水源林の危機～グローバル資本の参入から「森と水の循

図表 6　都道府県別の地籍調査進捗率



出所：国土交通省資料より

環」を守るには～」では外国資本による買収の実態を大々的に報じ、大きな反響を呼んだ。

同政策提言はその後も継続し、2011年頃からは所有者不明の土地の問題をクローズアップするようになり、外国資本による森林買収に端を発し、そもそも土地所有者や境界が不明・不特定になる制度自体に問題の根源があると指摘している。

時の民主党政権が2011年1月に「外国人による土地取得に関するプロジェクトチーム」を立ち上げ、外国人の土地取得を規制するための法制度検討を行ったこと等から、メディアでの取り上げが格段に増えたと考えられる。

（3）所有者不明の問題がついに資産価値の高い宅地へ波及

2011年以降に記事検索件数が急増しているもうひとつ大きい要因は、この所有者不明の問題がついに「空き家」という形で宅地にまで及んだことが挙げられる。

宅地では農地や森林のように地目別の行政法が制定されていないこともあり、国ではなく自治体での対策が先行した。日本で最初に空き家の適正管理に特化した条例が策定されたのは2010年10月、埼玉県所沢市においてであった。

所沢市では条例施行後、平成24年10月までに空き家の問題に関する相談が193件あり、解決できなかった78件のうち、10件は所有者が特定できなかったとしており[5]、ここでも所有者不明の問題が対策に影を落としていることがうかがえる。

空き家対策に特化した条例の策定が全国的に広がる中で、特に資産価値の高い宅地、住宅（空き家）においても所有者不明の問題が影を落としていることが判明し、新聞等のメディアにおいて多く取り上げられるようになったと考えられる。

（4）無縁化する人と国土との関係が問題をより深刻に

2009年、2011年、2013年と段階を経ながら検索件数が急激に増加している背景として筆者はこの3点が主な直接要因だととらえている。しかし、その背景にはより大きな潮流があるとも考えている。

人口減少の問題は、第二次世界大戦後の高度経済成長期から農山村地域では過疎問題としてかねてから顕在化していた問題でもある。しかし、農地・森林が多く存在する農山村においては、地縁・血縁の関係が濃く、仮に不動産登記簿に登記していなくても、親族等の関係者を伝えば、実質的な所有者は特定できる状態が長く続いてきた。現状でも不動産登記簿や農地・森林の所有者台帳が更新されていなくても、親戚や地縁者を辿ればなんとか大半は相続人等から所有者を特定できているのが実態である。

しかし、この状況は長くは続かないはずである。むしろ、こうした対応ができるのはギリギリの状況になってきているといった方が適切かもしれない。

図表7にみるように、一市町村の土地の所有者はすでに全国に広がっている。そして、遠く離れた土地との縁は徐々に薄くなり、所有者（人）と所有地（土地）の疎遠化が進展していくのが常である。さらに遠く離れた土地の所有者が死亡し、相続が発生するとその相続人と土地との関係は無縁化に近づいていく。

折しも2010年には「無縁社会」という言葉が流行語として社会的な注目も浴びた。人と人だけでなく、同時に人と土地との関係においても無縁化が進んでいるのである。

こうした無縁化が底流にあり、これに前述した昨今の3つのトピックが重なったことで、土地所有者不明の問題がセンセーショナルに取り上げられることになったと筆者は考察している。

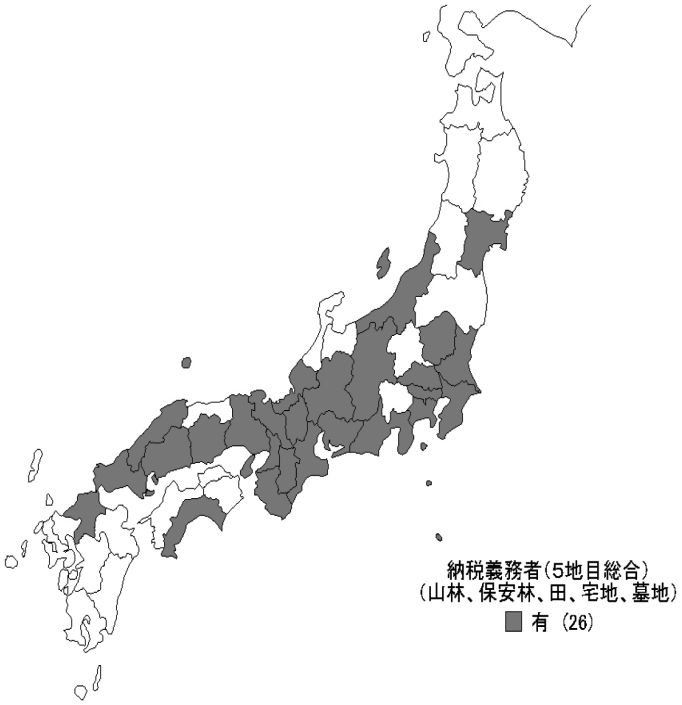
4 自然資本（農地・森林）の所有と所有者不明の実態

（1）農地・森林の所有者数

①精緻な所有者実態は把握できていない

所有者不明の問題がさまざまなところで波及していることを冒頭で述べたが、ここでは既存統計を用いて、農地・森林所有者数と所有者不明者数の規模感を定量的なデータを用いながら整理・分析しておく。

図表７　島根県旧匹見町における納税義務者（固定資産税）の分布



出展：第4回これからの土地利用を考える懇談会配付資料（島根県中山間地域研究センター
藤山氏発表資料2007年5月）
出所：国土交通省「土地利用を巡る課題について」（平成19年6月26日）

まず、農地・森林の所有者数については、いくつかの既存統計が存在するが、それぞれ所有者数の定義が異なり、唯一絶対的な統計数値はわが国に存在していない。

農地では、2010年の世界農林業センサスの農家数（総農家と土地持ち非農家）が390万人、一方、総務省「平成22年度固定資産の価格等の概要調書」では農地所有者数（納税義務者数）は田の個人所有者が454万人、畑の個人所有者が516万人となっており、いずれも400～500万人程度が所有者数の概数とみることができる。

森林では、総務省「平成22年度固定資産の価格等の概要調書」では山林所有者数（納税義務者数）として個人が約360万人となっているが、森林組合統計（2011年）では森林所有者数が324万人となっており、概ね300万人台であると推察される。

しかし、これらの統計には森林では共有林の持分所有者全数や、農地・森林ともに相続をしたものの遺産分割していない相続人数等は加味されておらず、実際には既存統計を上回る所有者数が存在しているのであるが、その数値は誰もうかがい知ることはできない。

②土地と居住地の関係からみた所有者の構造

次に所有者不明になりやすい、土地との関係性が疎遠な所有者がどの程度いるのかをみてみたい。所有者と土地の位置関係の状態を把握できる所有者統計として、国土交通省「住宅・土地統計調査」がある。この統計はサンプル調査であること、また、所有者の年代は家計を主に支えるものの年齢しか把握できないという制約があるが、所有者を在村者（土地のある市町村に居住している所有者）と不在村者（土地のある市町村以外に居住している所有者）の比率を把握することが可能である。これと前述の統計を組み合わせることでそれぞれの所有者数の推定が可能になる。

この推定については、国土交通省が実施した「平成24年度持続可能な国土管理主体の確保方策検討調査」に詳しく整理されているので、こちらのデータを引用しながら整理を進めたい。

まず、農地の所有者数であるが農林業センサスの総数

390万人を用い、住宅・土地統計調査の不在村比率7.8%を用いると不在村所有者は約30万人と推定される。

一方、森林の所有者数は森林組合統計の世帯所有者数324万人を用い、同様に不在村比率15.7%を用いると不在村所有者は約50万人と推定される。共有林の持ち分所有者や遺産分割していない相続による所有者の数を考慮すると農地・森林の不在村所有者は100万人規模で存在しているといっても過言ではないと思われる。

（2）土地所有者不明となっている所有者数と将来発生予測

①2010年頃に土地所有者不明となっていた所有者数

次に既存文献によって農地・森林の土地所有者不明となっている所有者数を整理してみる。30万人以上の都市（市区町村）に居住する不在村所有者に限定した推計ではあるが、国土交通省「平成23年度都市と農村の連係による持続可能な国土管理の推進に関する調査」ではインターネット・アンケートを用いて土地所有者不明になっている所有者数の推計を行っている。

インターネット・アンケートでは相続によって農地・森林を所有することになった不在村所有者のうち、16.4%が不動産登記や固定資産税の代表者届出等の届出を何もしていないと回答しており、これを土地所有者不明となっている所有者数としている。

これをみると、30万人以上の都市部に居住する所有者不明となっている農地所有者は約7万人、森林所有者は約11万人、農地・森林の双方を所有している人を考慮した総数は約12万人と推計されている。

②2050年までに不明となる所有者数の予測

前出の「平成24年度持続可能な国土管理主体の確保方

図表 8　農地、森林の土地所有者数、土地面積

地目	値	① 数	②除外分（経営体）	①－②世帯所有分	④在村・不在村割合		③除外分（大規模所有）	算出結果
農地	所有者数（人）	3,902,108	—	3,902,108	在村	92.2%	53,966	3,543,777
					不在村	7.8%	913	303,451
森林	所有者数（人）	3,240,935	13,377	3,227,558	在村	84.3%	62,579	2,658,252
					不在村	15.7%	4,054	502,673

注釈：農地の所有者数は「2010年世界農林業センサス」、森林の所有者数は2011年森林組合統計、在村、不在村の割合は平成20年住宅・土地統計調査の数値を用いている
②の森林除外分は農林業センサスの法人経営体、個人経営体でない経営体の合計値
③の大規模所有除外分は平成20年住宅・土地統計調査における5ha以上の土地所有者の割合から算出
注釈：本稿では所有者不明になる恐れのある所有者数の算出を意図したため、本表において、所有者不明化のリスクが小さい大規模所有者を計算対象から除いている。
資料：国土交通省「平成24年度持続可能な国土管理主体の確保方策検討調査」

図表 9　農地・森林の不在村所有者の土地所有構造

	所在不明所有者出現率				不在村所有者数				所在不明所有者数			
	農地（A2/A1）	森林（B2/B1）	両方（C2/C1）	合計（y2/y1）	農地（A1）	森林（B1）	両方（C1）	合計 y1（A＋B−C）	農地（A2）	森林（B2）	両方（C2）	合計 y2（A＋B−C）
30歳代	20.0%	20.5%	16.7%	21.0%	15,681	20,254	6,044	29,891	3,136	4,150	1,007	6,279
40歳代	27.3%	24.8%	14.7%	28.2%	33,837	43,257	13,138	63,955	9,240	10,716	1,932	18,024
50歳代	16.9%	20.1%	8.6%	20.7%	79,571	117,080	31,872	164,779	13,416	23,507	2,752	34,172
60歳代	14.9%	19.1%	9.4%	19.0%	114,095	161,230	45,814	229,510	17,043	30,823	4,295	43,572
70歳以上	4.4%	13.5%	16.7%	7.9%	137,104	179,149	58,498	257,755	6,049	24,155	9,750	20,454
合計	12.9%	17.9%	12.7%	16.4%	380,287	520,970	155,365	745,889	48,884	93,352	19,736	122,501

資料：国土交通省「平成23年度都市と農村の連係による持続可能な国土管理の推進に関する調査

図表10　各期間における所在不明者発生数

地目	値	2010年～2020年	2020年～2030年	2030年～2040年	2040年～2050年	合計
農地	所在不明者数(人)	35,618	53,972	80,098	113,459	283,148
森林	所在不明者数（人）	43,270	61,571	81,028	98,531	284,400

資料：国土交通省「平成24年度持続可能な国土管理主体の確保方策検討調査」

策検討調査」では、2010年から2050年までの間に発生するであろう土地所有者不明となる所有者数を一定の仮定を置いて推計している。詳細は同報告書に掲載されているので、ここではその結果を紹介したい。

同推計によると2010年から2050年までの40年間において農地は28.3万人、森林は28.4万人が土地所有者不明になると推定している。

これに前掲の2010年頃の推定値を加算すると、2050年には農地・森林ともに40万人程度は土地所有者不明になると推定できる。この割合は現在の所有者数に対する比率で見ると10%程度を占めることになる。

この数値は相続形態の変化や制度変更等、今後のトレンドは加味されていないため、あくまでひとつの目安に過ぎないが、このまま放置しておくと所有者が不明であることによって第三者が手を付けられないデッドストックともいえる土地が国土の一定の割合を占め、看過できない規模感に至ることを示唆しているといえるのではないか。

5 土地所有者不明化への制度的対応の変遷

（1）地目・目的別の制度的対応の変遷

深刻化していく土地所有者不明の問題に対して、これまで制度的な対策が講じられなかった訳ではない。ここでは農地・森林に対してこれまで講じられた制度を中心に概括するとともに、これらに共通する課題から今後の講じていくべき処方箋への示唆を得たい。

①農地

2005年9月の農業経営基盤強化促進法の一部改定により、都道府県知事の裁定による特定利用権の設定等、体系的な遊休農地対策が整備された同年、全国農業会議所が不在村者農地所有の情報把握に関するアンケートを全国の農業委員会に対して実施している[6]。

この調査結果によると不在村農地所有者のために利用権を設定できなかった理由として「住所不明で連絡がとれなかった」が約8割と圧倒的な要因となっていた。

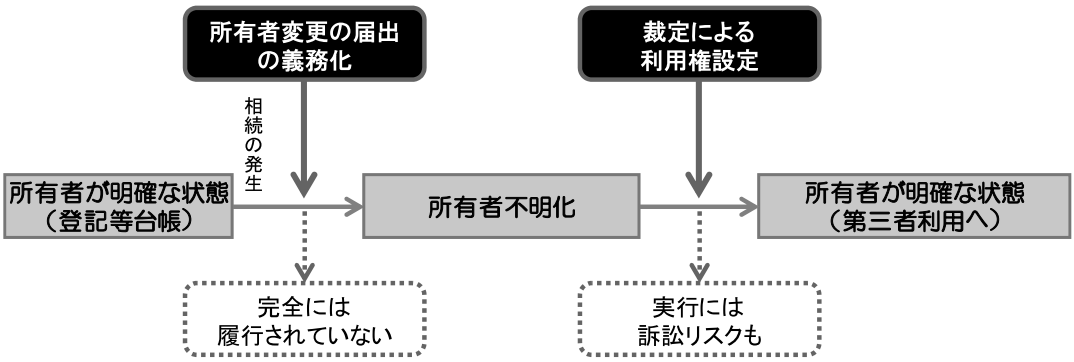
こうした事態を踏まえ、2009年の農地法改正では遊休農地について、所有者不明の場合は公告手続、指導・勧告等の手続きを経て、都道府県知事の裁定によって強制的に利用権設定できるよう措置が講じられた（図表12）。

これはいわば、所有者不明化した農地を第三者が利用できるようにした措置といえるが、2009年農地法改正では同時に、相続等によって農地を所有した場合も市町村の農業委員会への届出が義務化され、所有者不明化の予防策もあわせて講じられた（第3条の3第1項）。

ただし、前者の利用権設定の制度については、法的な枠組みは導入されたものの、手続きにかかる手間と事業採算性との費用対効果の関係、所有権侵害による後年の訴訟リスクへの懸念等が要因となり、実際に制度が活用された事例は聞かれない。

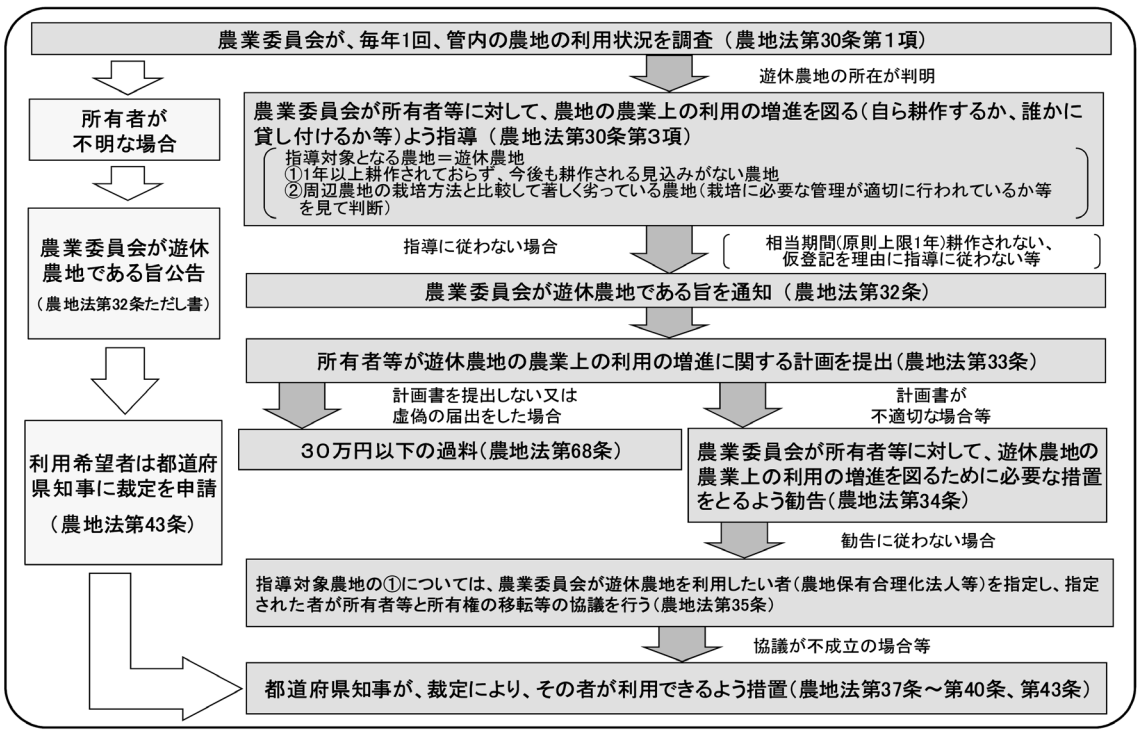
また、後者の所有者変更の届出についても、届出しない場合に過料10万円の罰則も設けられているものの、全数が農業委員会に届けられている実態にはないのが実情

図表11　土地所有者不明化への制度的対応（農地）



出所：三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

図表12　改正農地法による遊休農地対策（所有者が不明の場合を含む）について



出所：農林水産省「耕作放棄地対策に係る法的措置について」

であり、所有者不明化の予防と所有者不明化した土地の利用に向けた制度の実効性は未だ不完全な状態にあると言わざるを得ない。

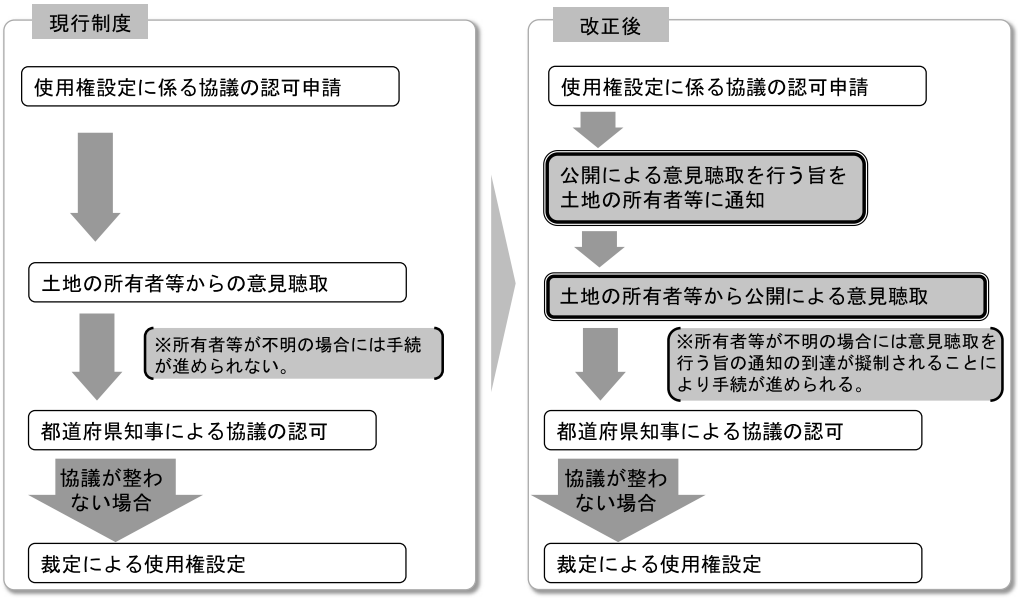
②森林

農地法改正がなされた2009年12月。ちょうどこの月に森林分野では「森林・林業再生プラン」が策定された。これは今後10年間をめどに、路網の整備、森林施業の集約化等を推進することを基本とした政策プランである。

そしてこのプランの実行を法制面で担保するため、2011年4月に森林法が改正され、他人の土地について路網等の設置が必要な場合、土地所有者等が不明でも使用権の設定を可能とするための手続きが進められるよう措置された（2011年7月施行）。

また、当初この法律改正案には農地と同様の所有者変更の届出義務化の制度は盛り込まれていなかったが、折しも外国資本による森林買収の動きに警戒が強まる世論

図表13　改正森林法による所有者不明の土地の使用権設定の手続きについて



出所：林野庁「森林計画制度の見直し」

を踏まえ、議員提案によって法案が修正され、森林の土地の所有者となった旨の届出も義務化された。

このように概ね農地と同様の法制度が森林においても整備されたところであるが、農地と同様の制度的実効性に留まっており、所有者不明化の予防と所有者不明化した土地の利用に向けた制度は未だ不完全な状態にある。

③生物多様性保全

農地・森林という地目別の制度整備は以上のようになされてきたところであるが、ここでもうひとつ異なる目的で所有者不明の土地に対する制度設計が検討されていたことを指摘しておきたい。

森林法改正がなされた2011年の前年、2010年12月に制定された「地域における多様な主体の連携による生物の多様性の保全のための活動の促進等に関する法律」（生物多様性地域連携促進法）がある。

この法律は2010年10月に名古屋で開催された生物多様性条約第10回締約国会議（CBD-COP10）の直後に制定されたものであるが、この法律において所有者不明の問題についての言及がなされている。

附則第3条の2には「政府は、土地の所有者が判明しないことその他の事情により地域における生物の多様性の保全のための活動について土地の所有者の協力が得られないことが当該活動に支障を及ぼす場合があることにかんがみ、土地の所有者の協力が得られない場合における地域における生物の多様性を保全するための制度の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」とある。

これは生物多様性保全活動の現場において、所有者不明の土地の存在が障壁になっていることを端的に示している。こうした実態を記録しているものとして世界自然遺産に登録された東京都小笠原諸島におけるアカギ対策[7]がある。この事例では、事業対象地の所有者17名のうち13名（対象面積の約91%）からは事業実施の承諾が得られたが、残りの4名からは承諾が得られなかったと報告されている。そして、承諾を得られなかった4件はすべて所在が判明せず交渉ができなかったことが理由として挙げられている。

このように世界自然遺産の保全活動においても、所有者不明の問題によって、事業の効果や効率性低下を招いている実態が報告されている。

（2）土地所有者不明化への制度的対応の小括～制度的対応の限界～

ここまで見てきたように、この5年程度の間に、現行法の改正等によって所有者不明の問題予防や解決に向けた制度的対応が関係者の努力によってなされてきている。

しかし、所有者不明の問題は宅地を含め、地目横断的に広がりを見せており、ある地域の所有者が全国的に広がっている状況を踏まえれば、もはや農山村の問題、地方の問題といった限定的なとらえ方では対応しきれない。

今こそ、土地所有者不明の問題を真正面から受け止め、今後の国土管理と土地所有のあり方について国家的な視点で議論すべき時が来ているのではないだろうか。今後の土地所有のあり方を考えるにあたり、現在の制度的対応で所有者不明化の問題を解決しきれない理由を3つの側面から整理してみたい。

なお、以降の課題分析では農地・森林で特徴が大きく異なるため、ここでは国土の大宗を占める森林にフォーカスして言及する。

①時間の視点～個の権利・義務と自然資本サイクルのズレ～

現在の民間事業において事業採算性の評価は3年、長くても5年といったサイクルが一般的であり、個人に置き換えても、住宅購入という一生に一度の買い物であれば、30年程度のローンを組む例はあるが、一般的には数日、数ヵ月、数年内に回収が見込めるものに投資するのが一般的ではないだろうか。

そして話を森林に戻すと、一般的に人工林では伐採される林齢は40～50年、長伐期の施業であれば80～100年サイクルであり、長期的な循環の中で管理・資源利用が行われている。そのため、これを全体のサイクルでみずに、数年の短期的視野（収支）でみれば、ある所有者（世代）は植樹や育林の負担（投資）ばかり、ある所有者（世代）は伐採・販売による所得ばかりという事態も発生する。そのため、持続可能な森林管理という立場からはどうしても一個人の範疇で投資とリターンを考えられるような資源（産業）ではないはずである。

そうはいっても私的所有権が確立した明治時代以降、個人私有林は連綿と存在しており、適切に管理されてきているとの指摘ももっともである。しかし、これをもう少し掘り下げてみると、個の所有と利用でもその管理持続性を担保するものが背景にあったと筆者は考えている。

明治維新後も旧民法では、死亡者（被相続人）の長男が財産を継ぐという家督相続を規定しており、個の所有とは言うものの、実態としては家（世帯、一族）単位で所有するものであり、その血縁の中で一時、土地を一個人が「預かる（先代から預かり、次代に引き継ぐ）」といった所有観だったのではないだろうか。

そして戦後、均分相続の時代となってもしばらくは家督相続の慣習が残ったり、都市への人口集中をはじめとする人口流動が大きくなっても、所有地からの転出一代目であれば、地元との人的ネットワークという地縁が強く残ること等から、個が所有していても、地元に残る親戚や友人等に管理をお願いすることで、管理の持続性が担保されてきたケースが多い。

こうして明治時代以降の100年程度は個人所有であっても森林の持続的な管理が担保されてきたが、それも転出二代目ともなると地縁も薄れ、純粋な「個」としての管理が求められる要素が強くなってしまい、管理の持続性が危ぶまれているのが今日ではないかと推察している。

こうした転出二代目所有者のようなケースでは人間の寿命が劇的に延びない限り、個で森林の管理サイクルを全うすることはできず、複数世代共通の理念を持つか、個に依存した行動を抑制する規範がなければ持続的な管理は困難である。

持続的な管理の理念や規範がなく、ある日相続によって森林所有者となった途端に、森林管理に対して個人の権利と責務をどれだけ声高に叫ばれてもそれは、個を追い込むことになり、逆に無関心を装うことを助長し、森林管理に積極的なコミットメントは期待できない状態を誘発してしまう。

自然資本、特に森林は一般的な経済活動よりも長いサイクルで循環していることを踏まえれば、この問題を個

人の問題としている限り、解決の道はないのではないか。ここに現行の制度的対応の限界を感じるのである。

つまり、個を超えて時間的な管理の連続性を担保できる、何かしらのマネジメントの仕組みがなければ、人口減少の21世紀の国土管理において、土地所有問題解決の展望は開けないのではないか。従来からの地縁・血縁が担保になりにくくなる今後、これらに変わる縁・軸は何なのか、それを真剣に考えるときが来ている。

②空間の視点～遠隔地からのコミットの限界～

相続の現場に立ち会う司法書士から話を聞くと、所有地から離れた、特に遠隔地で相続によって新たに森林の所有者になった場合、森林の管理に対する負担感の強さや所有実感のなさが相続人からよく聞かれると言う。また、こうした層では森林所有者であっても森林組合の存在すら知らず、管理委託の知識や人的ネットワークも持ち合わせていないこともある。

すでに戦後生まれの世代の多くはかつて山の利用が活発であった時代を知らず、山が身近な存在でなくなっている。そして、その土地からの転出二代目ともなると地縁も薄くなる。このように森林との縁がない「個」と残された「土地（森林）」の関係が今後も相続を経ながら増えていくと予測される。遠隔地で新たに所有者になった人に、管理を自らの手で行う、ないしはその地域の知り合いに管理を委託するといった旧来からの管理手法を要請するだけでは、その実行を担保するのは難しい。

そして、所有権を放棄しようとしても国庫への帰属も了承されず、市町村に寄付しようとしても断られ、なす術を失った土地は無縁地として放置されるという悪循環が加速していく。

所有する土地の地域と血縁・地縁のつながりを失った所有者は、どのように地域・土地とつながり直し、森林管理に適切なコミットができるのだろうか。これについても現行法のように最終的に「個」に責任を帰着させていても事態は好転しない。遠隔地の所有者と所有地の新たな関係性をどうデザインしていくのかが問われている。

③価値の視点～貨幣価値と多面的価値、現在価値と将来価値のズレ～

先代から相続した土地を適切に管理し続けたいと思う所有者はもちろん大半を占めると思う。しかし、目先の経済的メリットがなければ行動に移すのが難しくなっているのも現代の個であると思う。

小規模な森林、作業道に面していない森林等では、木材を効率的に搬出することもできず、その土地からすぐに貨幣的価値を導き出すのは非常に難しい。

そして、農林業を営んでいない所有者にすれば、土地から現金を得るためには売却や貸借しか選択できる手段が思い浮かばないのである。そのため、小規模な土地等を相続した所有者から「登録免許税を支払ってまで相続登記するメリットがない」という言葉に返す言葉はないのが実態である。

しかし、小規模な土地であれば売り手はなかなかつかない。そのため、所有意向の低い所有者は相続登記もせず、その人からさらに次世代に土地の情報も引き継がれず、次の相続を契機に所有者不明化していく悪循環に陥ってしまう。

このため、小規模な土地でも、所有する、登記をする、他人に託すという行為に対して、所有者がわずかながらでもベネフィット（貨幣価値）を得られる仕組みを考えていくこともやはり必要なのである。

一般的に農地・森林の持続的管理が重視されるのは、農地・森林が食糧やエネルギーといった人間生活の安全保障面を担保するものであると同時に、環境保全面での多面的機能を有しているためである。

この機能に対する社会的な要請は強まる傾向にあり、保全活動に対する各種の政策的支援も増加している。しかし、所有者が長期的にその利用・管理水準を担保することを前提とせず、事業単位で矮小化した評価がなされているのが実態ではないか。

将来にも続く多面的価値を過度に現在価値化せずに、中長期的な所有者のコミットを含む持続的な管理を担保させる仕組みに誘導するための金銭的インセンティブの

与え方を研究していかなければならない。

6 適切な国土資源管理に向けた土地所有問題への処方箋

ここまでに整理した3つの視点（課題）を踏まえると、今後は個を超える時間軸の担保、離れていてもコミットできる権利の仕組みづくり、それらを支える経済価値循環の仕組みづくりが求められている。

以下では、筆者のたたき台的な私案になるが、課題解決に向けた取り組み（処方箋）の方向性を提示したい。

（1）属人（個人）から属地（地域）への管理基軸の発想転換

①歴史的な管理基軸の推移

本稿ではここまで「所有者（個人）」と「土地（地域）」の関係をひとつの分析軸として実態把握をしてきた。そして前項の課題認識でも整理したが、明治時代以降に自然資本管理が属地（地域基軸）から属人（個人基軸）へと緩やかにシフトが続き、土地と人との疎遠化が属人的管理の限界をもたらしているのではないかと考察した。

そのため、人口減少と居住の広域化が今後も続くとすれば、この属人的管理のみを基軸としている現行制度だけでは問題の解決は難しく、今改めて属地的管理の可能性に光を当てる必要があるのではないかと考えている。

そしてわが国には、こうしたトレンドであった歴史の中でも、今日のような問題の発生を予見しつつ、地域独自の属地的管理基軸を持とうとした地域が存在しており、その適切な土地管理は今日まで継続しているのでここで紹介したい。

②属地（地域）での管理基軸事例

宮崎県諸塚村では、高度経済成長期の人口流出が起きていた昭和35年、地域産業・経済の基本となる土地、山林の所有権が村外に移動するのを防止する対策を講じるため、「諸塚村土地村外移動防止対策要綱」を策定している。

同要綱では、一時の金融によって土地を手放さないですむような場合には援助協力をすることや、所有者が諸事情により売却する土地に関して、村内居住者に優先的に売却するよう依頼すること等を規定している。

なお、既存文献によれば、1996年までに山林の所有権の村外移動を予防した実績は計84件、842haにのぼると報告されている[8]。2000年農林業センサスにおける諸塚村の不在村所有者の私有林面積が1,875haであることから、この取り組みがなければ不在村化していた森林2,717haのうち3割程度が予防されたと考えられる。

そして、この取り組みの中心的な役割を担い、実効性を担保しているのが自治公民館（属地的組織）である。諸塚村の自治公民館は、村民同士の相互扶助だけでなく、地域づくりも含めた社会的な課題まで包括する「諸塚方式」という独自の方式をとっていることでも有名である。

そして、自治公民館は、地域の自然資本管理（土地管理）においても重要な役割を果たしている。たとえば、自治会の水源林となるエリアにおける樹種の保全や周辺の伐採等にも主導的な役割を果たしており、パッチワーク模様を織りなすモザイク林相が特徴的な森林として今日も持続的に管理されているのである。

こうした属地的管理を志向したもうひとつの代表的な地域として沖縄県南城市の久高島がある。同島では、昭和63年に従来からの慣習を明文化した「久高島土地憲章」が制定されている。

久高島ではかねてから土地の総有制[9]が慣習化しており、島の土地は国有地等一部を除き、所有権は個人・法人に認められていない。図表15にあるように、利用権についても居住がなくなったり、耕作放棄になった場合には土地を字に返還することを求めており、今日、全国的に問題となっている森林、農地、空き家の放棄や所有者不明の問題が発生しないような規定になっている。

そしてこの地域でも地域の最高議決機関である字総会の下に組織される土地管理委員会（属地的組織）が土地管理の主体的な役割を果たしているのである[10]。

③市町村を単位とした新たな管理単位の設定

以上、先進的な2つの地域の取り組みを紹介したが、諸塚村の事例も久高島の事例も、まだ現代のような情報化、居住の広域化（土地と人との疎遠化）が進む前に、

図表14　諸塚村土地村外移動防止対策要綱

第1条　本委員会は、諸塚村土地村外移動防止対策委員会と称し、村産業経済繁栄向上の基本となる土地、特に山林の所有権が村外に移動するのを防止する対策を講じることを目的とする。
（中略）
第5条　この委員会の委員及び協力員は、村内住民の土地が村外に移動することを防止するため、常に関係情報を調査し、村民の相談に応じ指導援助を為し、特に一時の金融によって土地を手離さないですむような場合には、あらゆる手段を講じその援助協力に当たるものとする。
（中略）
第6条　事業已むを得ず売却する土地については、委員及び協力員はできるだけ次の順位にて村内の者に売買させるよう仲介の労をとりものとする。
近所の人
村内の人
森林組合、農業協同組合又は村
（中略）
第8条　村外の者へ土地売買を仲介する者に対しては委員及び協力員は、将来村発展の障害となり弱体化の根源となることを説明し、その了解を求めて売買仲介を断念するよう説得するものとする。
（後略）

資料：諸塚村「諸塚村土地村外移動防止対策要綱」

図表15　久高島土地憲章の概要

前文　久高島土地憲章（以下憲章という）は、次のことを確認して宣言する。
久高島の土地は、国有地などの一部を除いて、従来字久高の総有に属し、字民はこれら父祖伝来の土地について使用収益の権利を享有して現在に至っている。
字はこの慣行を基本的に維持しつつ、良好な自然環境や集落景観の保持と、土地の公正かつ適切な利用・管理との両立を目指すものである。
第一条　土地の利用権を享受できる字民とは、以下の者である。
①先祖代々字民として認められた者およびその配偶者。
②字外出身の者で現在字に定住し、土地管理委員会および字会が利用権を承認する者
第二条　字民は次の各種の土地について、次のような権利を有する。
①宅地　字民は従来の屋敷地を利用することができる。字民は世帯主として家屋を築造するときは、土地管理委員会の決定および字会の承認を得て宅地を利用することができる。但し土地使用賃借契約から二年以内に着工しなければ、土地を返納しなければならない。また土地管理委員会は子孫不明または家祭祀の途絶えた屋敷地についてはこれを回収しなければならない。
②農地　字民は従来の割当地を利用することができる。字民は土地管理委員会の決定および字会の承認を得て新たに農地を利用することができる。但し、農地を五年以上放棄した者はこれを字に返還しなければならない。
（後略）

資料：沖縄県久高島「久高島土地憲章」

土地所有権の域外流出と属地的な土地管理に成功している事例であり、これらと同じ取り組みを現在の地域でこれからなしていくのは困難である。

個人資産としての土地は金融の担保ともなっており、現在のわが国資本主義社会において重要な役割を果たしている。そのため、個人所有は今後も主たる所有形態となっていくが、現在起きている問題を踏まえれば、個人所有という形態を基本としながらも、もうひとつその制度を補完できる共有という所有形態を、特に自然資本管理の分野においては備えていかなければならないのでは

ないか。

この際、すでに民－民の取引だけでは相互信頼性の欠如や経済的価値の低さを理由に円滑に進んでいないことを踏まえれば、公的機関の関与は不可欠である。そして公的機関が民間の土地の利用に関与するためには一定の公益性が求められるほか、そうした支援していく妥当性を担保する理念やプランニングが必要になる。

この際、プランニングを行う管理単位の設定においては、その土地を離れた人であっても、ある程度理念（たとえば、森林を重要な地域資源として位置づける等）や文化的一体性を共有できることが重要であり、単位設定にあたってのキーワードは「愛着・帰属意識」を持てるかどうかであると思う。

かつての属地的管理は、空間的には集落レベル程度が多く、広くても平成合併前の旧市町村単位であり、いわば顔の見える範囲程度であった。しかし、この単位では一度その濃密な地縁から疎遠となった土地所有者はむしろコミットしにくい場合が想定される。

また、今日のわれわれの日常生活圏や経済活動は市町村境を大きく超えて行われていることも多く、各地域でのこうした肌感覚に即し、かつ「愛着・帰属意識」を持てる地域的な管理単位の設定が求められる。

具体的には県民性といった言葉もあるように文化的一体性のある都道府県単位、日常生活圏や旧来からの文化的一体性を引き継ぐ広域市町村圏や市町村単位等のレベルが考えられる。

ただし、仮に土地管理の実効性を担保しようとすれば、所有者から信頼の得られる定常的な組織が必要となり、こうした観点からは市町村単位が、農業委員会や森林組合の単位とも整合する場合が多く、既存の管理体系との馴染みも持ちやすい。

さらに重要な点として、所有地のある市町村は死亡届の提出等の事務的な手続きがあるため、必ず相続人または関連事業者とコンタクトをとることが可能である。この場で、地域の属地的土地管理の方針伝達や所有意欲のない場合の利用権預託の案内等が可能になることから、市町村単位での管理が最も有効であると筆者は考えている。

（２）地域共有という新しい所有形態のデザイン～リージョナルトラスト～

①所有権と利用権の分離を前提とした寄付制度の設定

仮に利用する見込みのない土地、管理することができない土地であっても、先代から相続した土地の所有権を自分の代で処分することには、現所有者も戸惑いがあることが多い。

一方、受け取る側も当面利用する見通しの立たない土地の所有権を持つには、自治体であっても管理にかかる予算措置や議会議決も場合によっては必要となり、一概には引き受けにくい。

そこで、一度に所有権を属人から属地に移すような仕組みではなく、緩やかに属人から属地にシフトしていく権利移転のあり方を考えていく必要がある。

そこで筆者はまず、利用権の第三者利用への寄与意志を登録する制度（リージョナルトラスト）を自治体が設けてはどうかと考えている。所有権は引き続き所有者が保有するものの、利用権を地域の公益的な利用、属地的土地管理方針に基づく利用に信託するようなものであり、受け取る自治体側はすぐに所有権を持つ訳ではないが、ストックしておいて一定のまとまりが生じたり、利用意向が得られた場合等にその土地の利用権を設定する。

リージョナルトラストが期待される土地として、以上のような所有者から直接信託の意志が伝えられる場合に加え、所有者不明（無主物）となった土地が民法に基づき国庫に帰属されたものを、利用権のみ市町村に移転させ、上記の土地利用とあわせて新たな利用権設定への種地にしていくことも想定する。

これに従来から保有する公有地（市有地、都道府県有地）を組みあわせて、以下で述べる自然資本管理プランの種地と位置づける。

②人口減少下での自然資本管理プランの策定

所有者不明の土地や利用意向のない土地（寄付意向が示された土地）等を一元的に管理し、新たな利用方法を

見いだせる土地（たとえばレクリエーション利用、市民農園等の共有地として）の利用権を新たな人に付与するには、それが公益的な土地利用であることを説明できる根拠が必要となる。

この根拠として、筆者は人口減少下での自然資本管理プランの策定が不可欠であると考えている。農地・森林が多く存在する農山村地域において、さらなる人口減少の中で、地域によって規模の大小はあってもある程度、管理を維持する土地を選択していく必要に迫られる。

具体的には人工林や農地といった投入コストの大きな土地利用から天然林への遷移誘導、乾田を湿性に戻す土地利用により、トータルの管理コストを縮減しながら、支援から得られる便益を高位で維持する方法等が考えられる。

これまで開発需要をコントロールするプランは都市計画や農業振興地域整備計画等、数多く制度設計がされてきているが、開発需要の縮小に対応するプランは今のところ存在していない。

将来的な人口規模を見据えながら、低コストの管理、多面的機能の発揮（再生）といった視点で土地利用を誘導していくプランが今こそ求められている。

そして、このプランの利用方針に適合する利用、すなわち公益性のある利用方法であることを第三者評価機関が認定し、利用権を信託する場合、その土地の貢献度合い（面積、信託の期間等）に応じて、固定資産税減免[11]であったり、新たな土地利用によって得られる収益の還元等がなされたりすれば、自らの土地を利用するという意向の少ない所有者はその利用権を市町村に付託する事例が出てくるはずである。

これは短期的には税収減も懸念されるが、所有者不明の土地になってから所有者特定にかかるコスト等、将来的なコストも含めれば、費用対効果を考えても検討の余地はある。

③プランの実効性を担保する価値評価と資金動員

自然資本管理プランはいわば縮小の議論となりがちであり、その実現に向けた事業は、かつて自然地を都市的土地利用に改変する事業のように、そこからすぐに経済的価値（貨幣価値）を見いだすのは困難である。

ここまで述べてきたように、長期的かつ、現在は市場価値で取引されていない多面的価値を含めて、いわば次世代のベネフィットも含めて評価していかなければ実現はほど遠い。

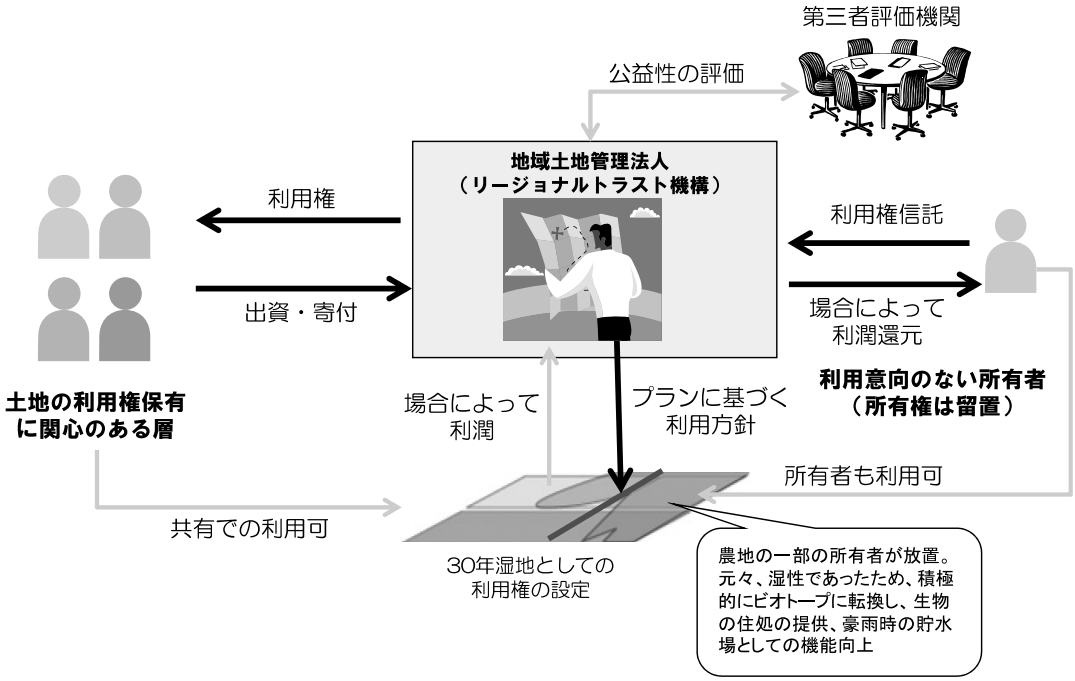
そこで求められるのが多面的機能を保全することの長期的な価値を定量化し、現在の市場経済の枠組みに組み込んでいくことも考えられる。すでに温室効果ガスの削減については削減量のクレジット化により市場経済に組み込むことに成功している。自然的土地利用に関して言えば、生物多様性保全という観点から、自然的土地利用の適切な管理がもたらす価値を定量的に評価し、これを市場経済の枠組みに組み込む研究が進められており、こうした動きと前述の自然資本管理プランが連動していくことも選択肢となる。

（3）まとめ～外的要因に動じない持続的な自然資本マネジメントの確立～

今から約30年前はわが国史上最も木材価格が高騰しており、森林は所有しているだけでも大きな財産であった。同じ頃、農地も産業基盤として、また、都市的土地利用への種地という側面を含め、大きな財産として認識されていた。それからわずか30年で場所によってはまったく財産価値が認識されず、所有者不明の土地が全国的に散在するような事態になっているのである。

21世紀という長期的な将来を展望するとき、30年後は資源需要の高騰によって再び、森林・農地の世界的な争奪戦になっている可能性は否定できない。そのとき、わが国では所有者不明であった土地、なし崩し的に共有地化していた土地の所有を巡り、争いが起き、自然資本の利用に支障をきたすという事態になりかねないのである。繰り返しになるが、自然資本は人間生活にかかせず必要な食糧・エネルギーを生み出す根源である。これが30年程度の個人の世代交代サイクル、わが国経済のサイクルによって、さらに個人の経済的価値観によって持続的管理が大きくゆがめられることを避けなければならな

図表16　リージョナルトラストのイメージ



出所：三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

い。それが21世紀にあるべき国土資源管理の姿なのではないだろうか。

ここまで提案したような処方箋も「お金がまわならい」と一蹴してしまえばそれまでである。しかし、諸塚村や久高島等が見せてくれる取り組みは、こうした短期のサイクルに左右されず、次世代に向けて安定的に資源を引き継ぐ仕組みが、住民の安定的な暮らしを支えることを証明している。人口減少が続く21世紀を展望するとき、今後のどのような社会経済変動があっても、地域社会の持続性を担保する自然資本として活用が可能なようにマネジメントしていかなければならない。

本稿においては、これまでの研究活動で得た知見や現場で見聞した実態を踏まえて客観的事実の分析や今後の取り組みの処方箋を提案してきた。まだ事実分析や論考の甘い面が多々あり、各方面の専門家からは厳しい指摘をいただくような内容も残っているが、本稿が今後の国土管理のあり方を議論するうえでのひとつのたたき台になればと思い、このタイミングで寄稿した。本稿が21世紀の国土管理のあり方を懸念、研究している関係者の検討の一助になれば幸いである。

［付記］

本稿は、平成24－26年度文部科学省科学研究費（挑戦的萌芽研究）「生物多様性　基本法に基づく新たな地域資源管理―「環境法化」と地域戦略のシナジー」（研究代表者：及川敬貴）による研究成果の一部である。

【注】

[1] 当事者間で成立した法律関係・権利関係（特に 権利の変動）を当事者以外の（一定の）第三者に対して対抗（主張）するための法律要件

[2] 一般的に固定資産税課税台帳は字地番順で整理されているが、これを所有者ごとに固定資産の所在、地目、地積、評価額、課税標準額、所有者住所・氏名、所有者ごとの課税標準額、税額等を整理したもの

[3] 2011年の森林法改正により、第191条の2に「都道府県知事及び市町村の長は、この法律の施行に必要な限度で、その保有する森林所有者等の氏名その他の森林所有者等に関する情報を、その保有に当たって特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができる。」と定められた。

[4] 農地法は2009年改正によって第3条の3の第1項において、森林法は2011年改正によって第10条の7の2第1項において所有者変更の届出が義務づけられた。いずれも届出をしない場合は罰則（10万円以下の過料）が科されることもあると定められている。

[5] 社団法人日本住宅協会「住宅」(2013.01）の特集／自治体による空き家対策における「所沢市空き家等の適正管理に関する条例の制定による、空き家対策について」より。

[6] 全国農業会議所「農業委員会における不在村所有者農地所有の情報把握に関する調査」(2005)

[7] この問題に関する実態を詳しく把握している報告書として社団法人日本森林技術協会「平成17年度小笠原地域自然再生推進計画調査　アカギ対策検討調査　業務報告書（環境省請負調査)」(2005）がある。

[8] 社団法人農山漁村文化協会「月刊現代農業」(2002年5月号増刊)

[9] 共同所有の一種で，多数の者によって構成される共同体（ゲノッセンシャフト等とよばれる）の土地その他の財産を、共同体とその構成員が連帯して支配する形態をいう。すなわち、財産の管理・処分の権能は、共同体に属し、使用・収益の権能は、構成員に帰属している（世界大百科事典第2版より引用)。

[10] 田立「聖地の観光化ー沖縄県久高島を事例にー」(2008)

[11] 現行でもたとえば、山林所得に係る森林計画特別控除という制度があり、森林経営計画に基づいて山林を伐採または譲渡した場合、山林所得の計算上その収入金額（伐採搬出の必要経費を控除した額）の20%に相当する金額（収入金額が3,000万円を超える部分については10%）を森林計画特別控除額として控除することができるようになっている。