

博士論文

中山間地域における土地所有権の空洞化の実態
－地籍情報のGIS解析からのアプローチ－

令和3年3月

山本 幸生

目次

| | |
|----------------------------------|----|
| 第1章 課題と方法 | 1 |
| 1-2 土地所有権の空洞化問題の現状認識 | 6 |
| 1-3 本論文の分析方法 | 9 |
| 1-4 本論文の構成 | 11 |
| 第2章 先行研究の検討 | 12 |
| 2-1 先行研究の時期区分 | 12 |
| 2-2 第1期 不在所有の問題 | 13 |
| 2-3 第2期 森林利用の低下 | 14 |
| 2-4 第3期 土地利用の一般的低下 | 14 |
| 2-4-1 国土論のからの研究 | 14 |
| 2-4-2 不在所有等についての調査・分析 | 15 |
| 2-4-3 研究の多様な展開 | 16 |
| 2-5 第4期 制度改正に向けた議論の集約 | 17 |
| 2-5-1 論文急増の状況 | 17 |
| 2-5-2 公的機関による情報発信 | 19 |
| 2-5-3 問題認識の全国的な広がり | 22 |
| 2-6 小括 | 23 |
| 第3章 土地所有権の空洞化に関する制度の改正経緯と現状 | 24 |
| 3-1 制度改正の概要～森林法、農地法を中心に～ | 24 |
| 3-1-1 森林法 | 25 |
| 3-1-2 森林経営管理法 | 26 |
| 3-1-3 農地法 | 27 |
| 3-1-4 農業経営基盤強化促進法 | 27 |
| 3-2 農林地の利用促進から所有者不明土地問題への対処へ | 28 |
| 3-2-1 「所有者不明土地」、「不確知所有者」等の法概念の登場 | 28 |
| 3-2-2 不確知所有者の探索方法の共通化～ガイドラインの作成～ | 29 |
| 3-3 2020年時点の状況 | 31 |
| 3-3-1 土地基本法等の一部を改正する法律の成立 | 31 |
| 3-3-2 第10次地方分権一括法の成立 | 32 |
| 3-4 2020年時点の制度改正の意義と限界 | 32 |
| 3-4-1 土地所有者に関わる三つの基本的情報源 | 32 |
| 3-4-2 2020年時点の制度改正の意義と限界 | 34 |
| 第4章 実態分析① 中山間地域の典型的集落の状況 | 36 |
| 4-1 分析課題 | 36 |

| | | |
|-------|---------------------------------|----|
| 4-2 | 分析方法 | 36 |
| 4-2-1 | 調査対象の選定 | 36 |
| 4-2-2 | 調査手法及び手順 | 38 |
| 4-3 | 分析結果 | 39 |
| 4-3-1 | 調査地区の土地利用の概況 | 39 |
| 4-3-2 | 不在所有の状況 | 41 |
| 4-3-3 | 土地所有権の相続未登記の状況 | 45 |
| 4-4 | 小括 | 50 |
| 4-4-1 | 所有者不明土地の状況～情報源別の実態捕捉率～ | 50 |
| 4-4-2 | 相続登記を促す条件 | 50 |
| 第5章 | 実態分析② 限界集落 | 52 |
| 5-1 | 分析課題 | 52 |
| 5-2 | 分析方法 | 52 |
| 5-2-1 | 調査地対象の選定 | 52 |
| 5-2-2 | 調査手法及び手順 | 53 |
| 5-3 | 分析結果 | 54 |
| 5-3-1 | 土地利用の状況 | 54 |
| 5-3-2 | 不在所有の状況 | 57 |
| 5-3-3 | 土地所有権の相続未登記の状況 | 62 |
| 5-4 | 小括 | 68 |
| 5-4-1 | 所有者不明土地の状況～情報源別の実態捕捉率～ | 68 |
| 5-4-2 | 土地所有権の空洞化の深化 | 69 |
| 第6章 | 実態分析③ 世代間の土地所有者認知の比較 | 71 |
| 6-1 | 課題 | 71 |
| 6-2 | 分析方法 | 72 |
| 6-2-1 | 調査対象の選定 | 72 |
| 6-2-2 | 世代間の差違を明らかにするための分析の手順 | 73 |
| 6-3 | 分析結果 | 74 |
| 6-3-1 | 土地所有者の認知についての世代間格差 | 74 |
| 6-3-2 | 土地所有者の追跡可能性から見た世代間格差 | 75 |
| 6-3-3 | 土地所有者についての認知の質から見た世代間格差 | 76 |
| 6-3-4 | 世代毎に薄れる土地所有者についての把握と将来の土地利用への影響 | 79 |
| 6-4 | 小括 | 81 |
| 6-4-1 | 所有者不明土地問題の推移 | 81 |
| 6-4-2 | 土地所有権の空洞化の状況 | 81 |
| 第7章 | 要約と結論 | 82 |

| | | |
|-------|---------------------------|----|
| 7-1 | 本論文の要約 | 82 |
| 7-1-1 | 土地所有権に係る先行研究の動向 | 82 |
| 7-1-2 | 制度の変遷 | 83 |
| 7-1-3 | 中山間地域における所有者不明土地問題の実態 | 85 |
| 7-2 | 中山間地域での土地所有権の空洞化の解決に向けた検討 | 87 |
| | 引用文献 | 89 |
| | 謝辞 | 93 |

目次

| | |
|---|----|
| 図 1-1 「所有者不明問題の発現過程」 | 1 |
| 図 1-2 土地所有権空洞化の過程 | 2 |
| 図 1-3 スギの価格推移 | 3 |
| 図 1-4 2015 年高齢化率 50%超の集落と消滅集落 | 5 |
| 図 1-5 2045 年(推計)高齢化率 50%超の集落と消滅集落 | 6 |
| 図 2-1 土地所有権の空洞化に関する先行研究の動向 | 13 |
| 図 2-2 土地所有権空洞化関連区分別論文推移 | 18 |
| 図 2-3 土地所有権空洞化関連区分別論文数 (2015 年) | 19 |
| 図 2-4 土地所有権空洞化関連区分別論文数 (2016 年~2019 年前半) | 19 |
| 図 3-1 土地所有権の空洞化に係る主な法律の改正経緯の概要 | 25 |
| 図 3-2 「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイド ライン」での不確知所有者探索方法 | 30 |
| 図 3-3 2020 年度の一連の法改正 | 31 |
| 図 3-4 土地所有に関わる三つの基本的な情報源 | 33 |
| 図 3-5 三つの基本的情報源の現状 | 34 |
| 図 3-6 2020 年の制度改正の意義と限界 | 35 |
| 図 4-1 大豊町の位置 | 37 |
| 図 4-2 A 地区における地目別状況 | 40 |
| 図 4-3 所有者の住所区分の現況 (A 集落) | 44 |
| 図 4-4 A 地区における相続未登記状況 | 46 |
| 図 4-5 情報源別の捕捉率 (A 集落) | 50 |
| 図 5-1 B 集落における地目別状況 | 55 |
| 図 5-2 地籍情報に基づく所有者の住所区分図 (B 集落) | 60 |
| 図 5-3 所有者の住所区分の現況 (B 集落) | 61 |
| 図 5-4 B 集落における相続未登記状況 | 63 |
| 図 5-5 情報源別の捕捉率 (B 集落) | 69 |
| 図 6-1 世代間比較の意義 | 72 |
| 図 6-2 第一世代と第二世代の土地所有者の認知 | 77 |
| 図 6-3 第一世代の認知状況 | 78 |
| 図 6-4 第二世代の認知状況 | 78 |
| 図 6-5 B 集落における現所有者に関する認知状況 (第一世代) | 79 |
| 図 6-6 B 集落における現所有者に関する認知状況 (第二世代) | 80 |
| 図 6-7 世代別の状況を反映した情報源別の捕捉率 (B 集落) | 81 |
| 図 7-1 土地所有権の空洞化に関する先行研究の動向 (再掲) | 83 |

| | | |
|-------|--------------------|----|
| 図 7-2 | 2020 年度の一連の法改正（再掲） | 84 |
| 図 7-3 | 2020 年度の一連の法改正（再掲） | 85 |
| 図 7-4 | 中山間地域の所有者不明土地問題の状況 | 87 |

表目次

| | | |
|--------|---------------------------------|----|
| 表 1-1 | 土地所有権の空洞化に関連する主要な調査結果 | 8 |
| 表 2-1 | 土地所有権の空洞化に関連する主要な調査の概要 | 21 |
| 表 4-1 | A 集落における地目別状況 | 40 |
| 表 4-2 | A 集落における地目毎の筆数及び面積（個人所有） | 41 |
| 表 4-3 | A 集落の土地所有者の住所区分 | 42 |
| 表 4-4 | A 集落における地目毎の地籍上の所有者の住所地の状況 | 43 |
| 表 4-5 | A 集落における地目毎の現所有者の住所地の状況 | 44 |
| 表 4-6 | A 集落における相続未登記状況 | 45 |
| 表 4-7 | A 集落における地目別相続未登記状況 | 47 |
| 表 4-8 | A 集落における筆別平均面積・平均標高・平均傾斜と相続登記 | 47 |
| 表 4-9 | A 集落における地目別筆別平均面積と相続登記の状況 | 48 |
| 表 4-10 | A 集落における相続登記の有無と地目毎・筆毎の平均標高 | 48 |
| 表 4-11 | A 集落における相続登記の有無と地目毎・筆毎の平均傾斜 | 49 |
| 表 4-12 | A 集落における現所有者の住所地と相続登記の状況 | 49 |
| 表 5-1 | B 集落における地目別状況 | 55 |
| 表 5-2 | A 集落・B 集落における地目別状況比較 | 56 |
| 表 5-3 | 地籍上の所有者別・平均所有筆数について A 集落・B 集落比較 | 57 |
| 表 5-4 | 地籍上の所有者別・平均所有面積について A 集落・B 集落比較 | 57 |
| 表 5-5 | B 集落における不在所有の状況 | 58 |
| 表 5-6 | B 集落における地目毎の地籍上の所有者の住所地の状況 | 59 |
| 表 5-7 | B 集落における地目毎の現所有者の住所地の状況 | 59 |
| 表 5-8 | 地籍情報での所有者住所地についての A 集落・B 集落の比較 | 62 |
| 表 5-9 | 現所有者の住所についての A 集落・B 集落の比較 | 62 |
| 表 5-10 | B 集落における相続未登記状況 | 63 |
| 表 5-11 | 相続未登記状況について A 集落・B 集落の比較 | 64 |
| 表 5-12 | B 集落における地目別相続未登記状況 | 64 |
| 表 5-13 | 地目別相続未登記の状況に関する A 集落・B 集落の比較 | 65 |
| 表 5-14 | B 集落における筆別平均面積・平均標高・平均傾斜と相続登記 | 65 |
| 表 5-15 | B 集落における相続登記の有無と地目毎・筆毎の平均標高 | 66 |

| | | |
|--------|-------------------------------------|----|
| 表 5-16 | 地目別・筆別平均面積・平均標高・平均傾斜と相続未登記の関係..... | 67 |
| 表 5-17 | B集落における現所有者の住所地と相続登記の状況..... | 68 |
| 表 6-1 | B集落における世代/住所区分別の土地登記名義人認知（平均） | 75 |
| 表 6-2 | B集落のネットワークによる追跡可能性 | 75 |
| 表 6-3 | B集落のネットワークによって追跡不可能な現所有者 | 76 |

第1章 課題と方法

1-1 本論文の課題

本論文の課題は、所有者不明土地問題に至る一連の問題（土地所有所有権の空洞化）の実態を問題が先行している中山間地域で捉え、その解決策を検討することである。

ここでいう所有者不明土地とは、不動産登記簿等の所有者台帳より所有者が直ちに判明しない、又は、判明しても所有者に連絡がつかない土地を指す [所有者不明土地問題研究会, 2017].

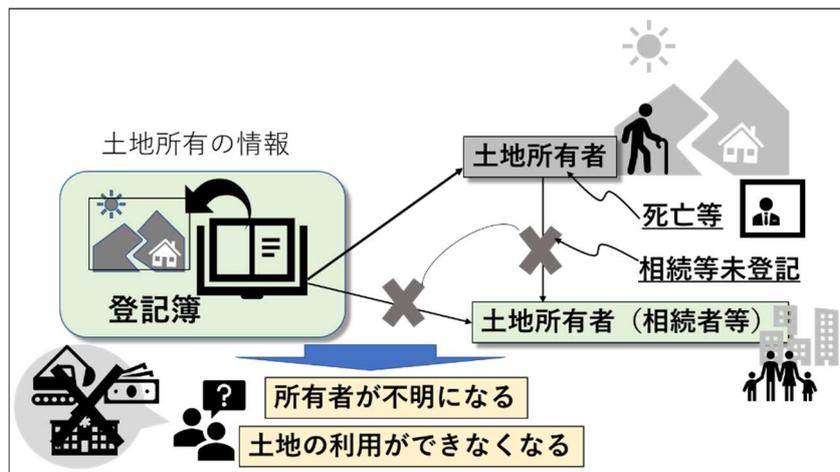


図 1-1 「所有者不明問題の発現過程」

出所) 筆者作成.

一般には、不動産登記簿によって土地所有者名義は確認されるはずである。また、この名義人である土地所有者が死亡した場合等には、相続者が土地所有者となり、これが不動産登記簿へ反映される。

しかし、相続登記は2020年の土地基本法の改正までは義務ではなかった。このため、登記簿上の所有者は必ずしも真の所有者と一致しない。土地の名義人が死亡した場合等に相続が登記されないと、不動産登記簿の土地所有者名義は前の土地所有者のままとなる¹。このことによって、誰の土地か第三者から追跡できなくなる。こうして所有者不明土地問題が発現するのである(図1-1)。登記が義務づけられてこなかったのは、土地などの登記がそもそも所有者の追跡のためではなく、第三者に権利を主張する対抗要件²として位置づけら

¹ 「H28年度地籍調査における土地所有者等に関する調査」(国土交通省)では、「登記簿のみでは所在不明」の要因として、相続未登記が66.7%、住所変更の未登記が32.4%、売買・交換等の未登記が1.0%とされている。

² 民法第177条

れてきたためである。

国土交通省の「H28 年度地籍調査における土地所有者等に関する調査」では、この所有者不明は全体の 20.1 %と推計されている [国土交通省, 2017]。また、これをもとに所有者不明土地問題研究会が推計を行い、全国の土地の所有者不明率は 20.3%で、その土地面積では約 410 万 ha にのぼり九州の土地面積 368 万 ha を上回っているとす [所有者不明土地問題研究会, 2017]。

この所有者不明土地は土地所有権の空洞化の過程から生じていると考えられる。ここでいう土地所有権の空洞化とは、土地所有権はあるものの管理も利用もされない状態を指す。例えば、林業で例示すると図 1-2 のようになる。

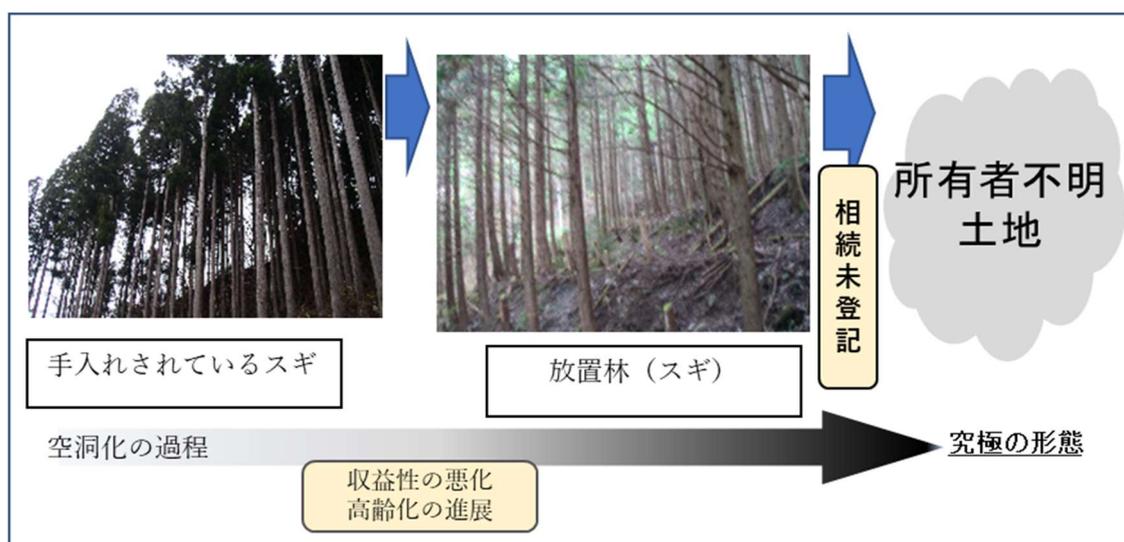


図 1-2 土地所有権空洞化の過程

出所) 筆者作成。

この図の左は、手入れされている杉林である。間伐や枝打ちもされ林床に日光が差し下草もある。林業の収益性が低下すると森林管理が放棄され管理も利用もされなくなる。森林は図の中央の写真のように間伐も枝打ちもされず、人工木は密植したままで、林床は日光が差さず下草も生えない状況となる。そして、この管理も利用もされていない森林が相続時に登記されないと、その土地は所有者不明土地となる。これは、土地所有権の空洞化の究極の形として出現するものである。

こうした土地所有権の空洞化を惹起する要因としては、土地の収益性の悪化や所有者の高齢化の進展などがある。

まず、収益性の悪化についてスギの事例で確認しよう。図 1-3 は、1960 年代以降のスギの一立米当たりの原木価格の推移を示している。これによれば、1971 年頃には 1 m³あたり 4 万円近くしたスギ素材の価格は、2019 年時点では、1 万 3 千 5 百円にまで低下している。

かつてスギが高値で取引されていた頃には、手入れされていた。しかし、価格が低下すると間伐などの手入れをすればするほど赤字となり、放置されることが多くなる。ここに森林を所有はすれども利用しない空洞化初期の状況が発生するのである。

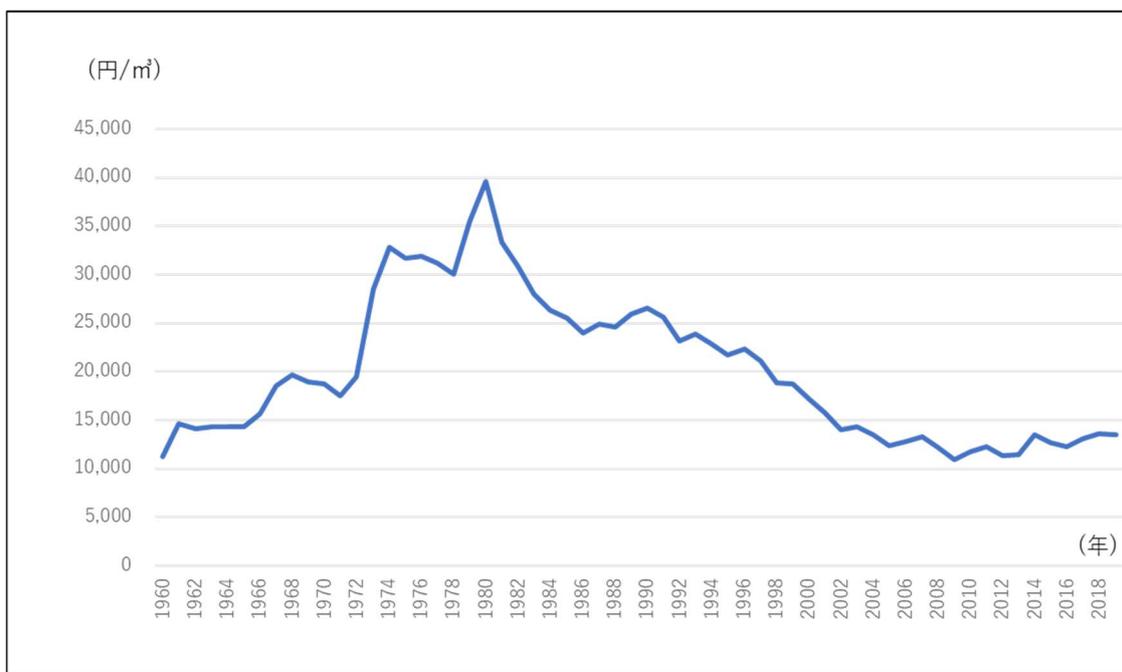


図 1-3 スギの価格推移

出所) 素材価格累計念統計及び森林・林業白書により筆者作成。

こうした収益性の低下に加えて、所有者の高齢化の進展が進むと利用の放棄はさらに管理の放棄へと転換する。

本論文で対象とする中山間地域をこれまで牽引してきた人々の多くはいわゆる昭和一代生まれの人々である。その世代は 2020 年には 80 歳後半に年齢に達しているため、この年齢層の所有する土地の相続登記が必要な時期となっている。しかし、その費用を土地からの収益で補填できないケースが多発している。

相続登記に際しては、登録免許税だけでなく司法書士の費用などが必要となってくる。

しかし、上で述べたとおりスギなどの林産物の価格は低迷した。また、農産物についても同様であった。このため、農林地の還元収益は低下し、相続登記の費用を下回ってしまうケースがしばしば発生する。また、相続権者の多く（子弟）は中山間地域から都市部へと流出しており、その地域に居住していない。結果として相続権者の登記への意欲が失われ、登記が行われなくなると不動産登記簿等の所有者台帳より所有者が直ちに判明しない、又は、判明しても所有者に連絡がつかない所有者不明土地が発生する。所有者不明土地問題の発生である。

この問題の根本にある人口流出と高齢化の進展による人口減少は、もはや中山間地域だ

けの問題ではなくなりつつある。図 1-4 は 2015 年時点の消滅集落³ と高齢化率が 50%を超える集落の分布を示している。また、図 1-5 は農水省による 2045 時点の推定結果である。2015 年時点では、消滅集落は 1.3%とされたものが、2045 年時点では 1.7%になると推定されている。また、高齢化率 50%を超える集落は 2015 年時点では 10.3%であるのに対し、2045 年には実に 42.8%になると推定されている⁴。高齢化率 50%超は大野晃による限界集落⁵の要件の一つであり、集落が消滅する前段階に近い状況を示している [大野, 2008]。このように、人口減少は全国に広がるとともに、土地の収益性が低下すれば所有者不明土地問題は全国いたるところで見られる現象となりつつある。

こうした背景から、本論文では、このように中山間地域に端を発し全国に広がりを見せて初めている土地所有権の空洞化問題とそれへの対策を次の 3つのプロセスで解明することを課題とした。すなわち、まず、1) 先行研究の検討として、1990 年代から始まる所有権の空洞化がどう分析されてきたかを探る。次に、2) 所有権の空洞化が発現する過程に対応して、土地利用に関わる制度がどのように変遷してきたかを明らかにする。そして、最後に、3) 中山間地域ではその問題がどのように発現しているかを明らかにし、問題解決の糸口はどこにあるかを検討する。

³ 人口がゼロになった集落をいう。

⁴ 農林水産省将来推計人口データを加工した。2015 年時点；有人集落：147,623 集落，高齢化率 50%超：15,370 集落，消滅集落：1,912 集落。2045 年時点推計；有人集落：147,043 集落，高齢化率 50%超：63,955 集落，消滅集落：2,492 集落。

⁵ 大野晃によれば、限界集落は 65 歳以上の高齢化率が 50%を超え、集落機能が維持できなくなった集落と定義されている。

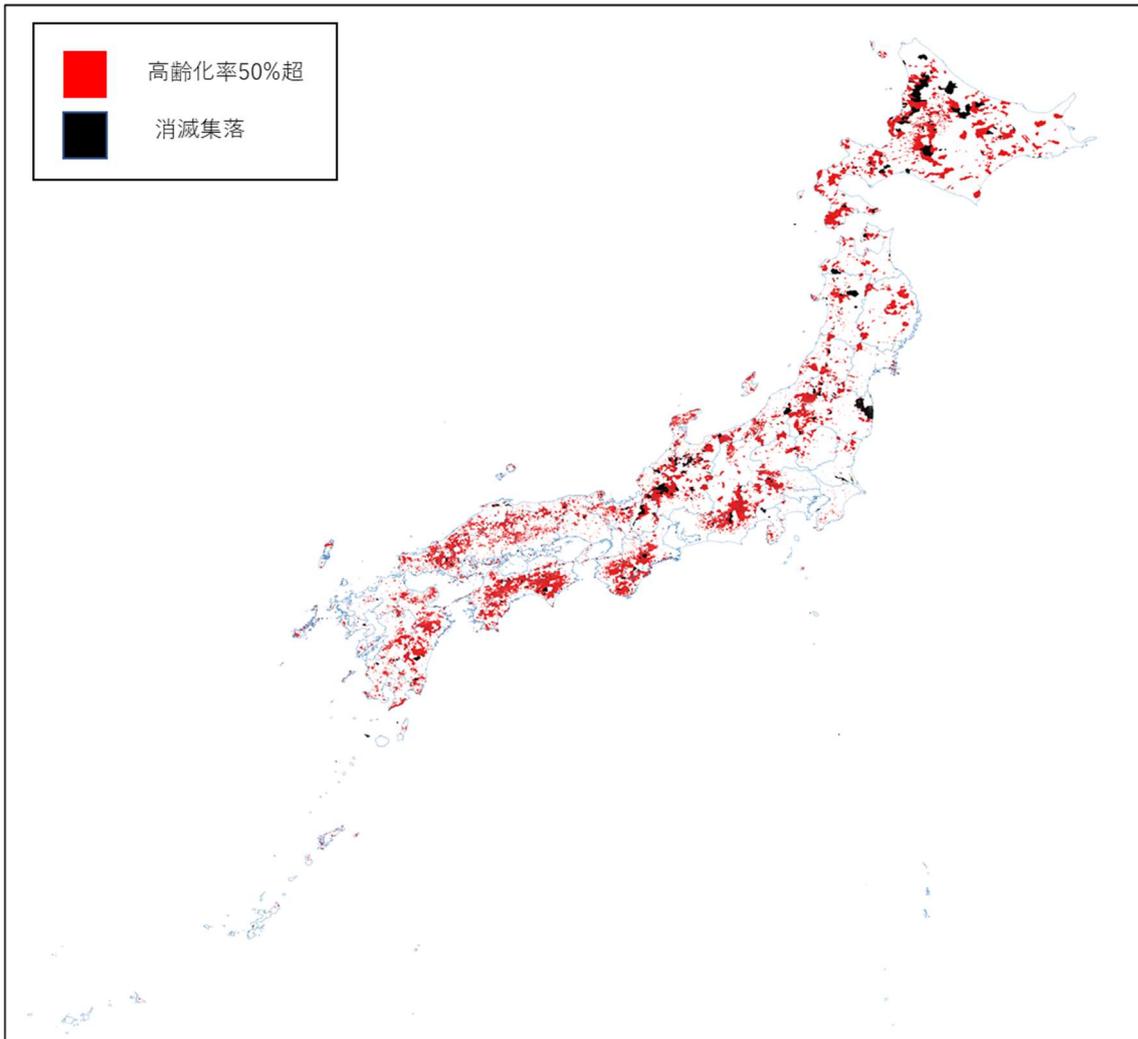


図 1-4 2015 年高齢化率 50%超の集落と消滅集落
出所) 農業集落別人口 [農林水産省, オンライン a]より作成.

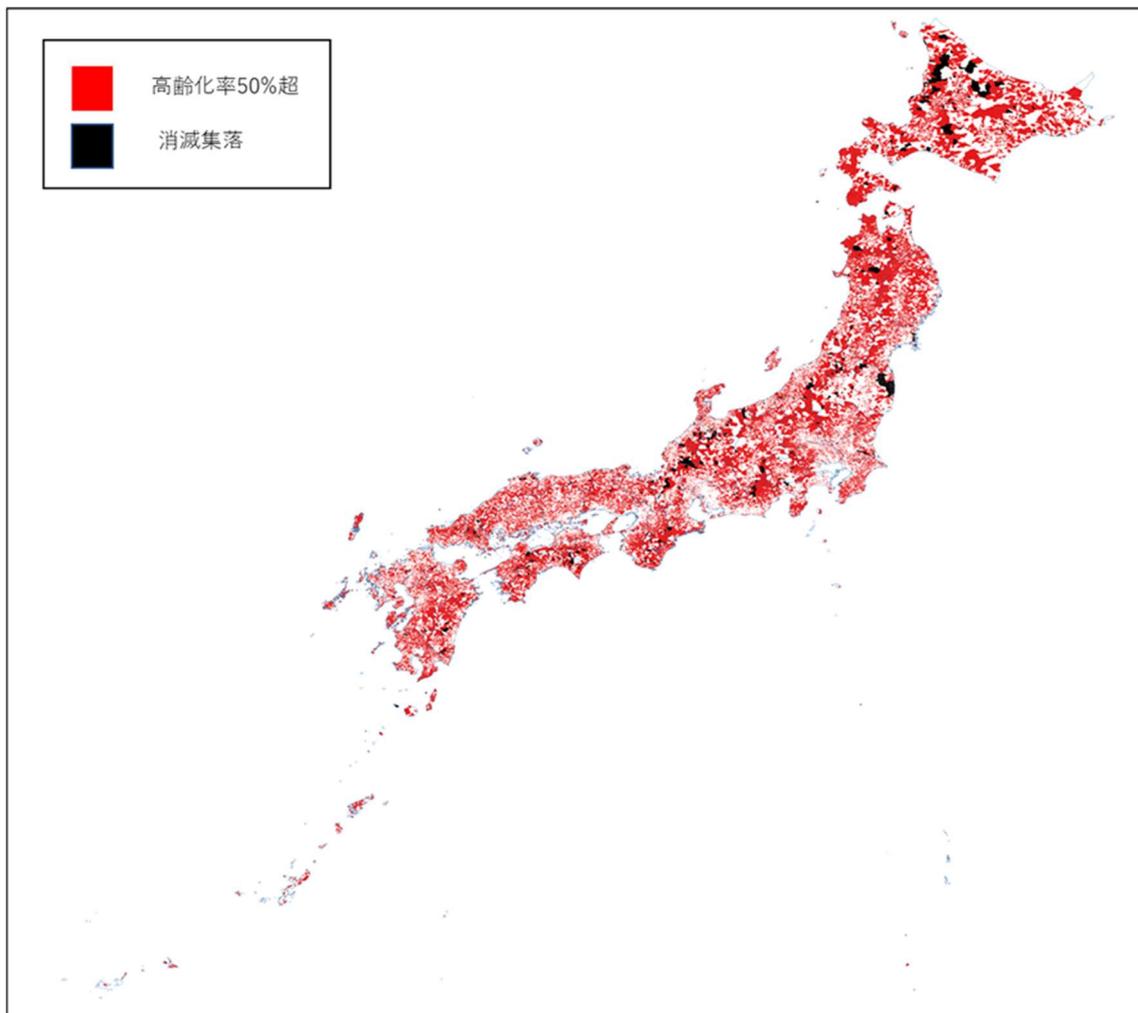


図 1-5 2045 年(推計)高齢化率 50%超の集落と消滅集落

出所) 農業集落別将来推計人口 [農林水産省, オンライン b]より筆者作成.

1-2 土地所有権の空洞化問題の現状認識

土地所有権の空洞化問題については、すでに公官庁を中心に全国的な調査が進められてきている。とりわけ、図 1-2 で示した空洞化の究極の形態である所有者不明土地問題が顕在化する時期からはその調査が様々な形で実施されており、その実態が明らかにされつつある。こうした調査の主要なものについて整理したものが表 1-1 である。

この中でも、吉原祥子 (2016)「相続未登記と固定資産税実務に関する調査」はエポックメイキングであった。この分析により、所有者不明土地問題は中山間地域に特定される問題ではなく、全国的な問題であることが明らかにされた。この調査では土地の所有者が特定できないことによって問題が生じたことがあると回答した自治体の比率は 63%にのぼっている。

吉原の調査では、「所有者不明」を所有者不明土地問題研究会により、登記簿上の登記名義人（土地所有者）の登記簿上の住所に調査実施者から現地調査の通知を郵送し、この方法により通知が到達しなかった場合と定義する。

また、これに続いて国土交通省によって実施された「H28 年度地籍調査における土地所有者等に関する調査」では、この所有者不明が全体の 20.1 %となると推計された [国土交通省, 2017]。所有者不明土地問題研究会はこれを基に全国の土地の所有者不明率は 20.3% で、土地面積では約 410 万 ha で九州の土地面積 368 万 ha を上回っていると推計した [所有者不明土地問題研究会, 2017]。

さらに、所有者不明土地問題研究会では「土地相続登記意向に関するアンケート」を実施してこのデータを補完し、2020~2040 年に発生する土地相続のうち約 27~29%が未登記になる可能性があるとして指摘している。また、この傾向が継続すれば 2040 年の所有者不明土地は約 720 万 ha に達すると推計した。その面積は北海道本島の土地面積（約 780 万 ha）に匹敵するものになる。また、所有者不明土地の経済的損失についても推計しており、2017 年~2040 年までの累積で少なくとも約 6 兆円にのぼるとする。これらの数値は、所有者不明土地問題の現在及び将来の危機的な状況を明らかにするものとなった [所有者不明土地問題研究会, 2017]。

同時期の国土交通省 [2017]の調査によれば、所有者不明となる原因の 66.7%は相続未登記であるとされる。この相続未登記については、2011 年の国土交通省による「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」では農地・森林の不在村所有者のうち、約 16.4% [国土交通省, 2012]、国土交通省 [2017]では全体の 13.4%が相続未登記とされている。また、農林水産省による「相続未登記農地等の実態調査」では相続未登記農地及びそのおそれのある農地の面積を約 93 万 ha で全農地面積の約 2 割になるとする [国土交通省, 2018b]。所有者不明土地を発現させる不在村所有化が農林地で着実に進展している様子がわかる。

国土交通省 [2017]では、最終登記と所有者不明土地問題を関連づけた分析をしている。それによれば、最終の登記からの年数が経過するほど登記簿上で所有者の所在が確認できない土地の割合が上昇する傾向にある点が指摘されている。これに関連して、法務省の「不動産登記簿における相続登記未了土地調」では、大都市以外の地域が最後の時からの経過年数が長くなる傾向にあり、その中でも山林について長くなる傾向も明らかにされている [国土交通省, 2018b]。

このほか、国土交通省の「利用されていない土地に関する WEB アンケート」では、所有する空き地を相続させたいかどうかについては、居住地からの距離が遠くなるほど少なくなる傾向が認められている。また、都市部と離れた中山間地域の土地では、土地所有権の空洞化が将来的に深刻化することが予想される結果となっている [国土交通省, 2018a]。

以上のように、土地所有権の空洞化問題は所有者不明土地問題の段階に進み、問題は全国的な規模として展開している様子が明らかにされている。

表 1-1 土地所有権の空洞化に関連する主要な調査結果

| 名称 | 主体 | 概要 | 主な結果 |
|---------------------------------|--------------|---|--|
| 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 | 国土交通省 | 2011年実施, n=629 (本調査), インターネット調査会社に登録しているモニターにアンケート | <ul style="list-style-type: none"> ■農地・森林の不在村所有者のうち, 相続時に何も手続きをしていない所有者: 約16.4% ■不在村所有者の農地は半数程度, 森林は8割程度が放置されており, 森林において放置が顕著 |
| 相続未登記と固定資産税実務に関する調査 | 東京財団 (吉原祥子) | 2014年実施, 東京都 (23区) および全国1,718の全市町村を対象にアンケート, 全国888自治体から回答. | <ul style="list-style-type: none"> ■土地の所有者が特定できないことによって問題が生じたことがある自治体は557 (63%) ■死亡者課税の人数は「わからない」が83%. 死亡者課税の人数比率は6.5% ■今後, 死亡者課税は増えると770自治体 (87%) が予想 |
| H28年度地籍調査における土地所有者等に関する調査 | 国土交通省 | 2016年度実施, 地籍調査を実施した1,130地区 (558市区町村) での土地所有者等の調査 | <ul style="list-style-type: none"> ■登記簿のみでは土地所有者の所在不明が, 全体の20.1% ■相続未登記が, 全体の13.4% ■最終的に所在不明が, 全体の0.41% ■最終の登記からの年数が経過するほど, 登記簿上で所有者の所在が確認できない土地の割合が上昇する傾向 |
| 不動産登記簿における相続登記未了土地調 | 法務省 | 2017年調査, 全国10か所の地区 (公共事業実施予定地区, 耕作放棄地対策検討地区) 所有権の個数 (総数152,232: (うち自然人: 118,346)) | <ul style="list-style-type: none"> ■大都市以外の地域が, 最後の時からの経過年数が長くなる傾向にあり, その中でも, 山林について, 長くなる傾向がある. |
| 相続未登記農地等の実態調査 | 農林水産省 | 2016年度実施, 全国の農業委員会を通じた相続未登記農地等の実態調査 | <ul style="list-style-type: none"> ■相続未登記農地及びそのおそれのある農地の面積合計は約93万haで全農地面積の約2割. ■そのうち, 遊休農地になっているのは6% (5.4万ha). |
| 土地問題に関する国民の意識調査 | 国土交通省 | 2017年実施 全国の市区町村に居住する満20歳以上の者から, 層化2段無作為抽出法により対象者を3,000人無作為抽出し, 調査員の面接聴取により調査を行ったもの (有効回答数: 1,604件). | <ul style="list-style-type: none"> ■土地を有利な資産と思う人は, 30.2%で, 減少傾向. ■土地所有に対する負担感, 感じたことがある等が42.4%. ■土地所有権の放棄については, 全世代で認める方向で, その受け皿は地方公共団体が最多. |
| 利用されていない土地に関するWEBアンケート | 国土交通省 | 2018年実施 WEBサイトに登録しているモニターのうち空き地を所有している者を対象にアンケートを実施し, 5,000人から回答 | <ul style="list-style-type: none"> ■空き地所有者が, 土地所有に負担を感じたことがあるが, 47.4% ■相続により取得したほうが, 土地所有についての負担感が多い (51.4%, 相続以外: 38.7%) ■地目別では, 田畑が52.1%で多くなっている. ■所有する空き地を相続させたいかどうかについては, 居住地からの距離に応じて少なくなる傾向. ■所有する空き地で管理している空き地の方が, 相続させたいとする者が多い (51.0%, 管理していない: 27.9%) |
| 土地相続登記意向に関するアンケート | 所有者不明土地問題研究会 | 2017年実施 大都市圏と地方圏で, 両親が土地を所有していると回答した25歳~69歳の男女1,192名を対象 | <ul style="list-style-type: none"> ■2020~2040年に発生する土地相続のうち, 約27~29%が未登記になる可能性. |
| 相続人不存在, 所有権放棄, 寄付等に関する司法書士アンケート | 日本司法書士会連合会 | 2017年実施 司法書士会連合会機関紙に調査票を同封し, 全国の司法書士から797件回答 | <ul style="list-style-type: none"> ■司法書士が依頼を受けた相続登記のうち, 山林など資産価値のない土地については相続未登記とするよう依頼されるケースが約3%発生 (年間約3万件的相続未登記が発生している可能性) |
| 所有者不明土地問題研究会最終報告 | 所有者不明土地問題研究会 | (これまでの調査結果から推計) | <ul style="list-style-type: none"> ■2016年時点で存在している所有者不明土地: 410万ha (参考: 九州本島の土地面積: 約367万ha) ■現在の傾向が継続すれば, 2040年の所有者不明土地: 約720万ha (参考: 北海道本島の土地面積: 約780万ha) ■2017年~2040年までの累積で, 所有者不明土地の経済的損失は少なくとも約6兆円 |

出所) 筆者作成

1-3 本論文の分析方法

本論文では、すでに述べたように土地所有権の空洞化問題を解き明かす手順を三つの課題に分解した。すなわち、1) 先行研究の検討、2) 土地所有権空洞化に関わる制度の変遷の整理、そして、3) 中山間地域の実態分析と問題解決策の検討の三つである。以下ではそれぞれの課題に対する分析方法を述べる。

まず、1) 先行研究の検討については、CiNii（国立情報学研究所学術情報ナビゲータ）のフリーワード検索により検索された論文を時系列毎、分野毎に整理して分析した⁶。

土地所有権の空洞化の議論は、今回の制度改正に至るまで時代背景と密接に関連して展開をされている。そこで、本論文では先行研究を時代背景との関連で時期区分し、それぞれの時期の議論の特徴を整理した。

2) 制度の変遷の整理については、主として農林地に関わる法制度を中心にまとめた。これらの制度は本研究が主たる対象とする中山間地域の土地利用と密接な関係を持つからである。また、それらの制度が変遷する要因を社会情勢の変化から追跡した。こうした作業によって、深化する土地所有権の空洞化に対して行政がどのように対処してきたかを明確にできる。また、その現段階を確認する作業ともなる。

3) 中山間地域の土地所有権の空洞化の実態分析については、分析対象地域を地理的条件により人口減少が著しい都道府県で、地理的条件で人口減少が最も著しい市町村を選定した。また、その市町村の中から、典型的な集落と人口減少と高齢化がより進展した集落を選定した。

実際には、調査対象地域は高知県大豊町⁷とし、大豊町A集落を典型的な集落とし、B集落をより人口減少と高齢化が進んでいる集落として選定した。

高知県大豊町は、大野が限界集落という概念を創出する場となったフィールドのひとつである。A集落は、人口動態の視点で同町の標準的な集落に位置づけられる⁸。大野によれば、限界集落は高齢化率の水準と社会的共同生活の維持の可否で定義される [大野, 2008]。A集落の高齢化率は50%を超える。しかし、集落の共同作業は堅持されている。したがって、A集落は大野の定義する限界集落には当てはまらない集落となる。これに対して、B集

⁶ 検索条件項目では、フリーワード欄に、「不在 所有」「土地 所有 空洞化」、「山林 所有 不明」、「農地 所有 不明」「アンチコモنز」、「土地 過少利用」で検索し、ここから重複及び内容が無関係なものを省いた。

⁷ 高知県は1920年の国勢調査時からの人口増加率が、豪雪地帯を含まない道府県の中では最も低く、対1925年比で113.9%の水準にあたる。他方、大豊町は、鉱山閉山やダムでの水没等の特殊事情を抱えない高知県内の自治体の中では、1920年からの人口減少率が最も著しく対1920年比で23.5%の水準にある。

⁸ 大豊町全体の高齢化率は2010年時点で54%であった。集落単位の高齢化率の中間値は61.1%である。この中間値の前後各5集落の中で、1991年から2010年の大豊町の高齢化率の変化の平均（2.18倍）に近いものを選択した。

落は実質的な住民が1名となっており、消滅前ともいえる状態にある。大野の定義する限界集落の両方の要件を満たす。この両集落の実態を比較分析することで、中山間地域の土地所有権の空洞化の現段階を確認し、今後の問題の進展を予測した。

それぞれの集落では、本論文でいう土地所有権の空洞化がどのように進んでいるかを実証的に検討した。その手順は次の図 1-6 に示す通りである。

A集落とB集落はいずれも地籍調査を完了しており、地籍情報をGIS上に反映することが可能であった。本論文ではこのGISデータを役場から入手した。また、この情報に国土地理院による数値地図25000（空間データ基盤）の地理情報等を重ねて、現在の土地所有界の位置が容易に確認できる地図を作成した。

この地図に、所有情報を重ねて土地所有権の空洞化の状況を点検した。具体的には、①地籍情報に基づく所有区分の情報を集落地図に重ねる、②集落の役員や関係者に、地籍情報の登記名義人についてのヒアリング調査を行って筆毎の実際の所有者を確認して、集落地図に重ねるという2段階の作業を進めた。①がそのまま②と同じ結果となれば、所有者の特定は容易であり、所有権の空洞化は進んでいないことになる。しかし、両者が一致しないときは、利用者の特定が難しくなり、土地所有者不明問題が発生していることになる。

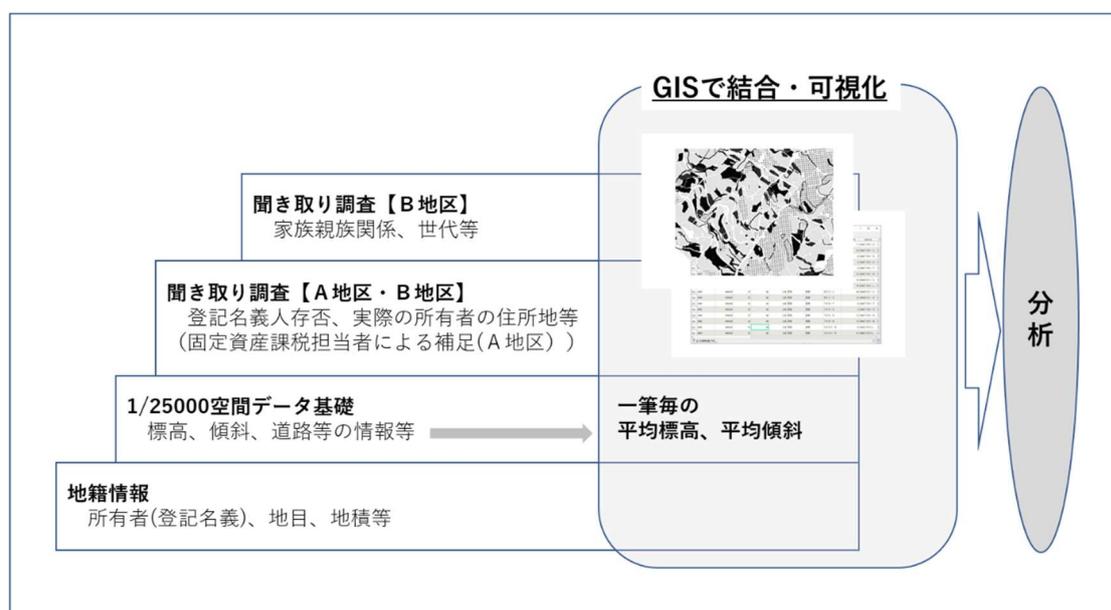


図 1-6 調査の概要

出所) 筆者作成

ヒアリング調査については、A集落では、2013年9月から10月にかけて地域の情報に詳しいと思われる集落の区長など役員5名に対して行った。加えて、これらの地元情報で所有者が不明な者を大豊町の固定資産税の担当者に、所有者の生存、住所の正否を確認してもらった。もちろん、この台帳は研究者においても閲覧はできないので、担当者に地籍台帳

と納税者が一致しているかどうかだけを点検してもらった。

また、B集落では、2015年10月から2016年5月にかけて、集落の区長など役員及び関係者からヒアリング調査を行った。B集落は実質的な定住者が80歳代の1名のみであった。ヒアリング調査の対象者は、定住者1名、B集落出身者9名、近隣集落の代表者2名の計12名である。B集落の出身者9名は、B集落に所有する土地の面積割合が上位10名以内に入り、かつ、区長からの紹介で調査が可能と見込まれたものである。質問内容が家族内で共有されてしまうことを考え、ヒアリング対象者は、一家族1人とする事とした。

以上の手順で得られた情報に基づき、実際の所有者を特定した②の地図を作成した。以下では、こうした情報を地域の住民ネットワークによる所有者情報とする。

なお、分析では、この作業に加えて、地目、面積、平均標高、平均傾斜などの情報により、相続未登記が発生しやすい土地についての分析を並行して進めた。

また、B集落の分析では、ヒアリング調査対象者をB集落における居住時期に着目して世代を分類し、世代別の土地所有者に対する認識を検討した。これは集落内の土地所有者情報がどのように関係者に共有され、今後どのように変化するかを推測するための分析である。

1-4 本論文の構成

本論文の構成は以下のとおりである。

まず、第2章では、先行研究の検討として、1990年代から始まる所有権の空洞化がどう分析されてきたかを探る。CiNiiのフリーワード検索により検索された論文を時系列毎、分野毎に整理して分析する。先行研究を時代背景との関連で時期区分し、それぞれの時期の議論の特徴を示す。

次に、第3章では、所有権の空洞化が発現する過程に対応して、土地利用に関わる制度がどのように変遷してきたかを明らかにする。中山間地域の土地利用と密接な関係を持つことから、農林地に関わる法制度を中心にまとめる。また、これらの制度が変遷する要因を社会情勢の変化から追跡する。このことによって、深化する土地所有権の空洞化に対して行政がどのように対処してきたかを明確にし、現段階の状況を確認する。

第4章から第6章では、中山間地域ではその問題がどのように発現しているかを明らかにし、問題解決の糸口はどこにあるかを検討する。ここでは、地理的条件により人口減少が著しい高知県で、地理的条件で人口減少が最も著しい大豊町を選定し、さらにその中から、典型的なA集落と人口減少と高齢化がより進展した消滅前のB集落を選定している。

この両集落の実態を比較分析することで、中山間地域の土地所有権の空洞化の現段階を確認し、今後の問題の進展を予測する。

最後の第7章では、分析結果を要約し、結論を述べる。

第2章 先行研究の検討

2-1 先行研究の時期区分

本章では、土地所有権の空洞化問題に関連する先行文研究の動向をまとめることとする。分析の手順としては、過去の関連論文を CiNii（国立情報学研究所のオンラインデータベース）で検索し集計して先行研究の件数の変化を追跡した⁹。また、研究動向を象徴する論文を抽出するとともにその時代の社会的背景を合わせて考察することで先行研究の時期区分を行った。

先行研究の件数には小さなピークはあるものの、1990年代の初頭から議論が徐々に始まり、2017年から一気に増加している（図2-1）。先行研究が対象とする社会問題に注目すると、先行研究は大きく四つの時期に分類できる（図2-1）。

第1期は1992年から1999年までである。この期はバブル経済期の土地投機ブームを背景に、不在所有としての土地所有権の空洞化問題が発露し、関心が集まった時期である。

第2期は2005年を含む2000年から2008年までである。この時期は国有林野事業特別会計の実質上の破綻を背景に、土地所有権の空洞化は森林利用の低下に象徴的に現れた時期である。

第3期は、2009年から論文数が急増する前の2015年までである。この時期は、日本が人口減少に転じた時期で、新しい社会像・地域像が求められた時期である。土地所有権の空洞化は、森林だけでなく農地や後背地である中山間地域での土地利用の低下として現れた。

第4期は論文数が急増する2016年以降である。土地所有権の空洞化が中山間地域から、全国の地方都市にも広がっていることが認識され、所有者不明土地問題が認知された。制度改正に向け議論が集約された時期である。

以下では各期の分析内容を確認しながら、これまでの議論の展開を整理する。

⁹ 検索条件項目では、フリーワード欄に、「不在 所有」「土地 所有 空洞化」、「山林 所有 不明」、「農地 所有 不明」「アンチコモنز」、「土地 過少利用」で検索し、ここから重複及び内容が無関係なものを省くと、1954年から2019年8月末までの期間で429件（1990年以降409件）となった。

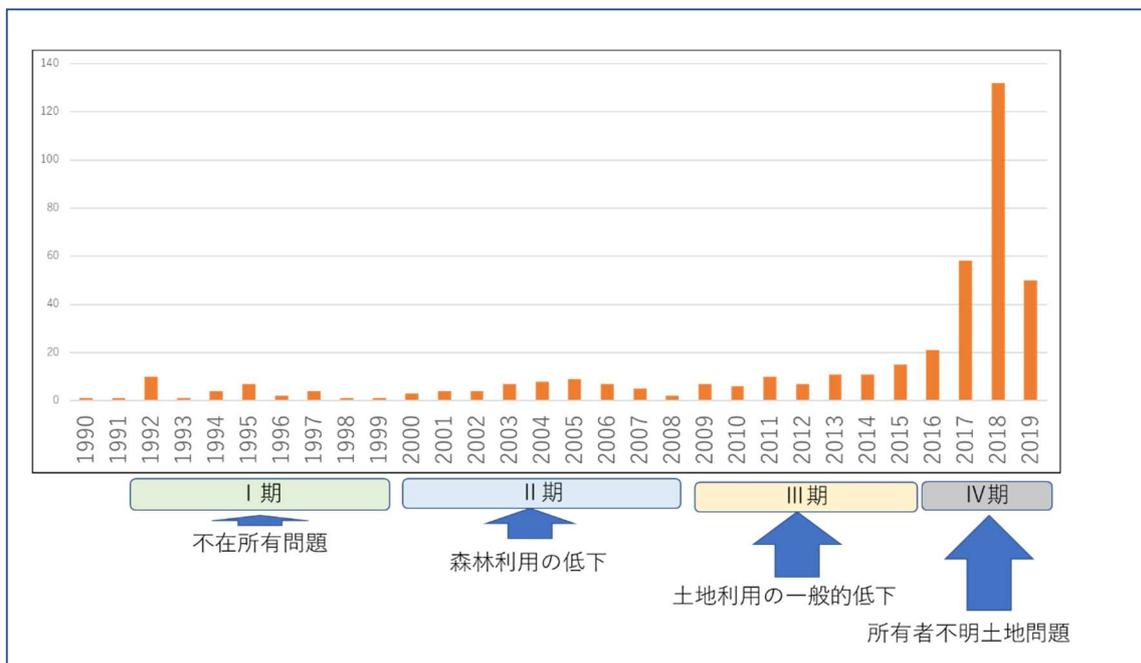


図 2-1 土地所有権の空洞化に関する先行研究の動向

出所) CiNii [国立情報学研究所, オンライン]抽出データより筆者作成.

注) 検索条件項目では, フリーワード欄に, 「不在 所有」「土地 所有空洞化」, 「山林 所有不明」, 「農地 所有 不明」「アンチコモنز」, 「土地 過少利用」で検索し, ここから重複及び内容が無関係なものを省き, 1990年から2019年8月まで409件を抽出.

2-2 第1期 不在所有の問題

1992年は, いわゆるバブル経済が崩壊した年であり, バブル経済の絶頂期である. この時期には「地上げ」などが流行語となり, 土地投機がブームとなった. そういった意味から土地の所有権問題へ関心が向けられた時期と言える.

この時期の土地所有権の空洞化は, 所有者の不在, 村外流出の局面で捉えられた. 所有者の不在で土地の利用が阻まれ, 森林を集めた効率的な利用が阻まれる点が問題視された. 1992年には『林業経済』で「森林不在村所有の実態と課題」の特集が組まれた. その中で柳幸 [1992]は, 森林の不在所有について①大山林所有によるもの, ②挙家離村によるもの, ③ダム建設によるもの, ④投機目的の林地購入によるものの4つに整理した上で, 1990年代における不在所有問題の新段階として相続による不在所有問題が発現している点に警鐘を鳴らしている. この柳幸の論文は, 土地所有権の空洞化問題の萌芽期に位置づけることができる.

2-3 第2期 森林利用の低下

2000年代に入って、2005年に論文件数の小さなピークがある。このピークは、1998年の国有林野事業特別会計の実質上の破綻に関連している。これは、国有林野事業の破綻というだけでなく、森林経営全体の状況を示唆するものであった。従来型の森林経営が振るわなくなることが、中山間地域から人口を減少させ、人々から山林への関心を失わせた。そのことが中山間地域の土地所有権の空洞化の大きな要因となっている。

2001年の林業基本法から森林・林業基本法への改正にみられるように、森林利用の低下すなわち土地所有権の空洞化により、生態系破壊の危機感等が高まった。

この時期には、森林の生物多様性に着目し新たな森林管理を模索した藤森隆郎による『森林生態学 持続可能な管理の基礎』などが出版されている [藤森, 2006]。一方で、伝統的な「山守」が注目された時期であった。山守とは奈良県の吉野林業地のように不在山林所有者の多い林業地で、所有者に代わって森林の管理、保護をする人であり、山林の所有権の空洞化を防ぐ役割を期待されるものであった。

井戸田祐子は、吉野林業地域の中心地である川上村を対象に、木材価格の長期低迷、林業採算性の悪化が深刻化する近年における村外山林所有者の山林管理組織である山守の質的变化の実態を明らかにしている。その中では、対象地における素材生産量、保育作業量とも縮小しているなかで、山守の事業量も必然的に減少し、高齢化、兼業化が進んでいる小規模な山守から廃業が進行している実態が明らかになっている [井戸田, 2005]。

2-4 第3期 土地利用の一般的低下

第3期は、土地所有権の空洞化を森林だけでなく農業を含めて捉え、その背景にある中山間地域の社会の崩壊を連動させて議論が展開された時期である。国土計画論との連動も見られた。背景には、日本が人口減少期に入ったこととともに、それまでこの地域の社会を支えてきた昭和一桁生まれの世代が後期高齢者となりはじめ、社会の担い手の数が激減する動きが始まったことにある。この時期には、以下のように多様な視点からの議論が重層的に展開された。

2-4-1 国土論のからの研究

まず注目されるのは国土論的視点からの土地所有権空洞化への関心の高まりである。

総務省統計局は、2005年10月1日現在の日本の人口について、「1年前の推計人口に比べ2万人の減少、我が国の人口は減少局面に入りつつあると見られる。」と発表した。これが「総人口、初の減少」といった見出しで新聞記事に大きく掲載されるなどして、人口減少が現実の問題として広く注目されるようになった [千野, 雅人; 総務省統計局統計調査部国勢統計課長, 2009]。このような状況の中で、増田寛也らによる中公新書『地方消滅』を象徴

として、人口減少と重ねた国土論が論じられていった [増田, 2014].

林直樹、斎藤晋らは『撤退の農村計画』を出版し、過疎集落の現実を直視して、選択的な撤退を提案した。これは強制的な移転や放置ではなく生活と共同体、国土の保全を見据えた過疎地域の戦略的再編であり、一方的に中山間地域等条件不利地域を切り捨てるものではなかった。しかし、「撤退」というショッキングな言葉により、中山間地域の価値を再評価する動きを刺激した [林 斎藤, 2010].

小田切徳美は『農山村は消滅しない』を出版し、農山村での住民自らの地域づくりとそれに共鳴する都市の若者の田園回帰など、農山村の可能性を示し、増田 [2014]らへの反論とした [小田切, 2014].

藻谷浩介やNHK広島取材班により『里山資本主義』が出版された。NHK放送とのタイアップであったため、社会に与えたインパクトも大きかった。グローバルなマネー資本主義と里山資本主義を対置させ、マネー資本主義が持つ脅迫的なメカニズム・先入観から人々を解放するものとして里山資本主義を位置づけた。里山に象徴される日常的な環境や営みをローカルな経済・社会システムの中に位置づけ、そこで、人間らしい豊かな暮らしを回復させ、少子高齢化や過疎化などの日本の社会問題を解決していこうとするものである [藻谷NHK広島取材班, 2013]. この価値観と共鳴するものとして「スローシティ」も提唱された [島村, 2013].

農山村および中山間地域の現実的な経済的自立への対応策では、「農」と「食」の農商工連携が提唱され、農業の6次産業化が主張されていった [関, 2009] [関, 松永, 畦地, 2014]. このような中で、谷口憲二らにより、『地域資源活用による農村振興』 [谷口, 2014]や『中山間地域農村発展論』 [谷口, 2012]が、鳥取大学過疎プロジェクトにより『過疎地域の戦略』 [鳥取大学過疎プロジェクト, 2012]が出版された。中山間地域などの条件不利地域における地域資源を活用した農村振興論が緻密に展開された。

2-4-2 不在所有等についての調査・分析

第2の視点は、不在所有に関わる。不在所有については、2011年に国土交通省により「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」が実施された。これによれば、農地・森林の不在村所有者のうち、相続時に何も手続きをしていない所有者は約16.4%で、不在村所有者の農地は半数程度、森林は8割程度が放置されており、森林において放置が顕著であるなどの結果が示された。事後的に見て、制度改正に向けて議論が加速化する基盤を作った画期的な調査であった。しかし、調査自体はインターネットアンケートゆえの調査対象の偏りが否めず、その結果、調査結果の信憑性にも疑問が残るものであった [国土交通省, 2012].

この時期の論文としては、片野洋平による森林を中心に不在村者の過疎地域での財の所有動向について調査した一連の論文がある。このなかの「過疎地域における不在村者の森林を中心とした財の所有動向:一鳥取県日南町の事例から」では、不在村者に対するアンケー

ト調査の結果から回答者の76%がUターンの意向がないとする一方で、回答者の66%が地域の人々との交流が今でも続いているとしている[片野, 2014]。また、「過疎地域に放置される不在村者の財の所有動向：所有者に対するインターネット調査から」では、山林、農地、家屋については財の大きさにより、経済的なインセンティブが働くと推測するとともに、地域交流、地域への思いといった地域とのコミュニケーションと関係のある変数は財の管理意思と関連していることが分かったとしている[片野, 2017]。

このほか、久保雄生らは農地の不在地主に着目して農地所有の実態や活用についての意識を調査している。「不在地主による農地所有の実態と農地活用に向けた今後の課題」では、A市に農地を所有する不在地主の特徴として、集落内に縁者が存在し、ある程度の帰省頻度が確保されていること、および、帰省頻度の高い不在地主ほど農地の活用意識が高く、将来は集落に戻る可能性も高いことが確認できたとする[久保, 2011]。坂本誠との共著となる「中山間地域における不在地主所有農地の賦存状況と今後の農地活用意向：山口県萩市木間地区における不在地主実態調査より」では、不在地主問題対策で必要なことの第二点として、地域と不在地主との関係構築を挙げている。不在地主へのアンケート調査により地域活動への関わりの濃淡が、不在地主の農地や地域農業への関心に影響を与えている可能性が明らかにされたとし、地域側からの積極的なアプローチが不在地主の地域農業への関心を高めるうえで有効であることが分かったとしている[坂本 久保, 2010]。

片野も久保も、不在所有者の意識や行動は地域社会との交流が影響を与えているとする点で共通している。

この他の調査研究としては、増村恵奈らによる「伐採活動の土地所有履歴による差異と林地移動の定量的把握：大分県佐伯市を事例として」がある。ここでは、世代間の意識の差に焦点を当てた分析が展開されている。森林組合へのアンケートを用いた調査で、現世代で林地を購入した所有者は、他よりも主伐と林地売却の意向が高いとされており、世代間の意識差が示されている[増村, 重松, 佐藤, 2011]。

2-4-3 研究の多様な展開

この時期には、上述以外にも多様な視点からの調査研究が行われている。

例えば、東日本大震災に関連して、濱口宏明は登記情報の特集のなかで、「相続登記未了問題と所有者不明土地問題概論：震災復興の現場で起こっていること」を示し、震災復興事業の中でも集団防災移転について、用地取得と買い取りの場面において、相続登記の未了が事業の大きな障害となっているとした[濱口, 2016]。

この相続登記の未了問題は、沖縄県において東日本大震災よりも以前に土地利用上の大きな問題とされてきた。この問題は基地返還に伴う作業の中で、不明土地所有権者として立ち現れてきた。仲宗根武は「沖縄県における所有者不明土地の権利者特定についての一考察」で所有者探索の方法を三つのステップに区分して紹介をしている。すなわち、ステップ1)を、所有者を明らかにするために、基本的な段階として、様々な公文書を照合させる探索調

査の段階とし、ステップ2)を地元地域から得た所有者等に関する情報の総合的な整理・分析の中で、土地所有者、相続人及び縁故者などの名前を把握する地域情報収集調査の段階とする。また、ステップ3)は、明らかになった名前から戸籍情報等による追跡調査を経て権利者を特定する追跡調査の段階とした。さらに、そこで不明となった場合も、民法の不在者財産管理制度や相続財産管理人制度を活用するとしている。こうした議論はのちに公表される「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン」[国土交通省, 2019]での不確定所有者探索制度を先取りした内容となっている [仲宗, 2014]。

また、東京財団政策研究所の平野秀樹らは安全保障の観点からも土地の所有者不明問題について取り上げている [平野, 2012] [2018]。高村学人は、土地所有権問題を過少利用という観点で、フランス所有権法史から整理をしている。ナポレオン民法典における「所有権の絶対性」の保証は、権利行使の無制約を認めたものではなく、封建制の復帰を完全に否定し、分割所有権論を廃した点に意義があったとする。所有権行使の制約として、法律による行為を理由とするものと、相隣関係の共益の確保を理由とするものがあり、後者では、様々な法源を用いながら問題解決が図られたとする。フランス近代法では、不動産の過少利用に関しては、利用しないことそれ自体に法的制裁を加えるということではなく、過少利用の結果、管理不全が起り相隣関係に危害を与える場合に所有権の濫用とされたとする [高村, 2014]。

このように、この時期には、国土論や実証的な研究等様々な論文や著作が発表された。中心となったのは、土地所有権の空洞化問題を森林だけでなく農業を含めて捉え、その背景にある中山間地域の社会の崩壊を連動させた議論であった。

しかし、2016年以降になると議論の主軸は制度論的な議論にとって代わられる。

2-5 第4期 制度改正に向けた議論の集約

第4時期は、土地所有権の空洞化問題の究極的な形態である所有者不明土地問題が中山間地域に留まらない問題として発現し、その問題が多くの国民に認識されるようになった時期である。

発端は吉原祥子の中公新書の『人口減少時代の土地問題』である [吉原, 2017]。この新書により、地方都市で見られ始めた所有者不明土地問題が、中山間地域から里に下り全国に広がる深刻な事態であることが認識された。これを契機にさまざまな議論が展開されていくこととなった。

2-5-1 論文急増の状況

第4期は論文数が急増した時期である。図2-2は2010年以降の動向を分野別にグラフ化したものである。その分野とは現状・事例分析、個別課題・対応、実態分析、課題提起・整理、思想、法律・制度・政策、その他の七つである。

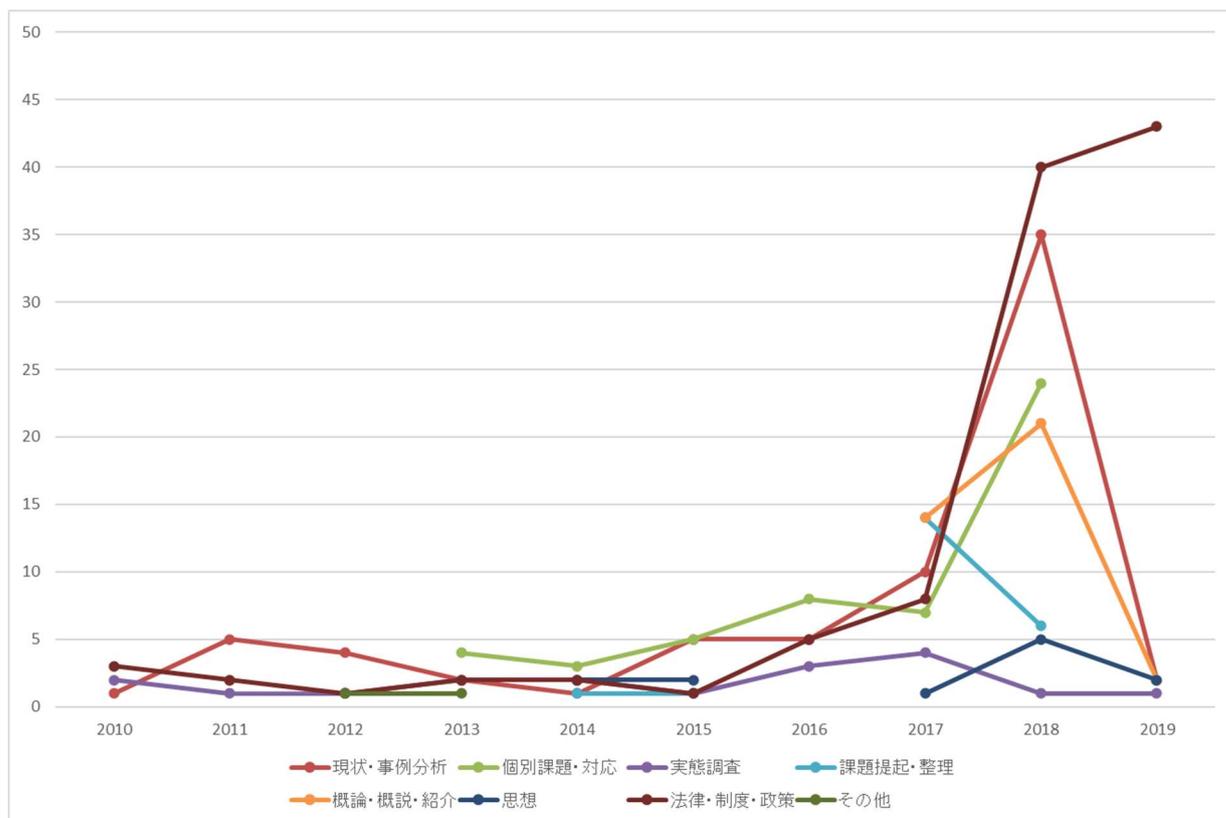


図 2-2 土地所有権空洞化関連区分別論文推移

出所) CiNii [国立情報学研究所, オンライン]抽出データより筆者作成.

注 1) 表 2-1 から, 2010 年以降のデータを抽出して作成.

注 2) 内容区分は, 標題・概要・内容に基づき筆者で分類.

2019 年のデータは 8 月までであり, ほとんどの系列が大きく落ち込んでいる。しかし, 「法律・制度・政策」だけは大きく伸びているのが分かる。調査分析などは 2018 年をピークとしており, この分野の議論が制度の具体化を巡り, 法律論や制度論を中心にした新たな段階に入ったと考えられる。2015 年までは 10% にすぎなかった「法律・制度・政策」分野の論文が, 2016 年以降は 37% となり最も多くなっている (図 2-4, 図 2-5)。

議論は制度改正に向けて集約されていった。

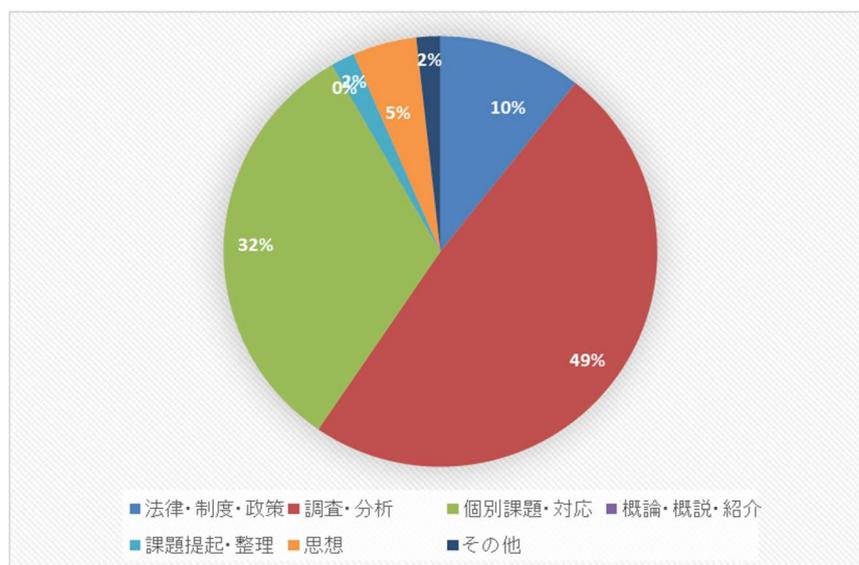


図 2-3 土地所有権空洞化関連区分別論文件数 (2015 年)

出所) CiNi [国立情報学研究所, オンライン]抽出データより筆者作成.

注) 表 2-1 から, 2015 年までのデータを抽出して作成.

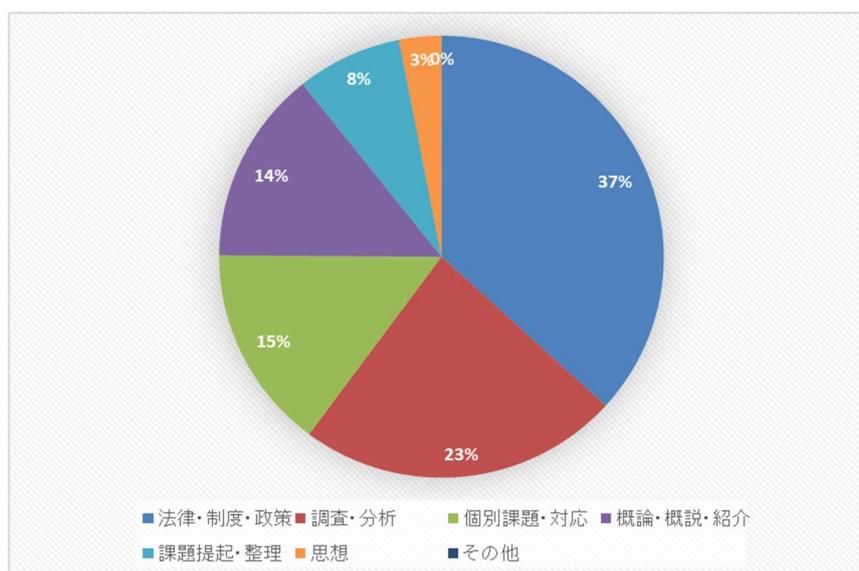


図 2-4 土地所有権空洞化関連区分別論文件数 (2016 年~2019 年前半)

出所) CiNi [国立情報学研究所, オンライン]抽出データより筆者作成.

注) 表 2-1 から, 2016 年以降のデータを抽出して作成.

2-5-2 公的機関による情報発信

この時期の特徴として中央省庁も積極的に情報発信を行っている点があげられる。国土交通省は、自らのホームページだけでなく、専門雑誌にも制度の概要や調査結果などの記事を積極的に提供している。また、省庁連携もみられた。国土交通省が法務省や農林水産省と

も連携してホームページ等を通じて情報発信を行い、最終的には、平成 30 年版土地白書の中で、それまでの調査経過を集約している [国土交通省, 2018b].

国土交通省の動きで特徴的なのは、所管する国土審議会の特別部会などで議論を進めるだけでなく、密接な関係をもつ法人¹⁰が主催する「所有者不明土地問題研究会」を通じて、研究者や専門家と連携し、制度改正に向けた動きを加速化させたことである。所有者不明土地問題研究会には、国土交通省として資料を提出するだけでなく、その成果は、国土交通省が発行する土地白書や国土審議会土地政策分科会特別部会の資料にも盛り込まれており、実質的には、国土交通省の研究会として機能していた (表 2-1).

この研究会の成果は、2017 年 12 月に「所有者不明土地問題研究会最終報告」として発表された。内容は、2016 年時点で存在している所有者不明土地が 410 万 ha (参考：九州本島の土地面積：約 367 万 ha) となること。現在の傾向が継続すれば、2040 年の所有者不明土地が約 720 万 ha (参考：北海道本島の土地面積：約 780 万 ha) となること。これらの経済的損失としては、2017 年から 2040 年までの累積で、少なくとも約 6 兆円にのぼるとするものであった [所有者不明土地問題研究会, 2017].

¹⁰ 一般財団法人国土計画協会。国土交通省 OB が役員を務めている。

表 2-1 土地所有権の空洞化に関連する主要な調査の概要

| 名称 | 主体 | 概要 | 結果公表 | 主な結果 |
|--------------------------------|--------------|---|---|--|
| 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 | 国土交通省 | 2011年実施、n=629（本調査）、インターネット調査会社に登録しているモニターにアンケート | ■2012.4.13公表、国土交通省HP「所有者がわからない土地を増大させないための取組」 https://www.mlit.go.jp/common/000205857.pdf | ■農地・森林の不在村所有者のうち、相続時に何も手続きをしていない所有者：約16.4% ■不在村所有者の農地は半数程度、森林は8割程度が放置されており、森林において放置が顕著 |
| 相続未登記と固定資産税実務に関する調査 | 東京財団(吉原祥子) | 2014年実施、東京都(23区)および全国1,718の全市町村を対象にアンケート、全国888自治体から回答。 | ■2016.6公表、東京財団HP 政策研究「土地の「所有者不明化」～自治体アンケートが示す問題の実態～」 https://www.tkfd.or.jp/files/files/pdf/lib/81.pdf | ■土地の所有者が特定できないことによって問題が生じたことがある自治体は557(63%) ■死亡者課税の人数は「わからない」が83%、死亡者課税の人数比率は6.5% ■今後、死亡者課税は増えると770自治体(87%)が予想 |
| H28年度地籍調査における土地所有者等に関する調査 | 国土交通省 | 2016年度実施、地籍調査を実施した1,130地区(558市区町村)での土地所有者等の調査 | ■2017.9.12公表、国土交通省HP 国土審議会土地政策分科会特別部会第1回資料「所有者不明土地の実態把握の状況について」 https://www.mlit.go.jp/common/001201304.pdf ■2018.6.7公表、国土交通省HP「平成30年度版 土地白書第3章」 https://www.mlit.go.jp/common/001238041.pdf | ■登記簿のみでは土地所有者の所在不明が、全体の20.1% ■相続未登記が、全体の13.4% ■最終的に所在不明が、全体の0.41% ■最終の登記からの年数が経過するほど、登記簿上で所有者の所在が確認できない土地の割合が上昇する傾向 |
| 不動産登記簿における相続登記未了土地調査 | 法務省 | 2017年調査、全国10か所の地区(公共事業実施予定地区、耕作放棄地対策検討地区)所有権の個数(総数152,232：(うち自然人：118,346)) | ■2017.6.6公表、法務省HP「不動産登記簿における相続登記未了土地調査について」 http://www.moj.go.jp/content/001226185.pdf ■2017.9.12公表、国土交通省HP 国土審議会土地政策分科会特別部会第1回資料「所有者不明土地の実態把握の状況について」 ■2018.6.7公表、国土交通省HP「平成30年度版 土地白書第3章」 | ■大都市以外の地域が、最後の時からの経過年数が長くなる傾向にあり、その中でも、山林について、長くなる傾向がある。 |
| 相続未登記農地等の実態調査 | 農林水産省 | 2016年度実施、全国の農業委員会を通じた相続未登記農地等の実態調査 | ■2017.1.5公表 農林水産省HP「相続未登記農地等の実態調査の結果についてお知らせします」 https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/mitouki/mitouki.html ■2017.9.12公表、国土交通省HP 国土審議会土地政策分科会特別部会第1回資料「所有者不明土地の実態把握の状況について」 ■2018.6.7公表、国土交通省HP「平成30年度版 土地白書第3章」 | ■相続未登記農地及びそのおそれのある農地の面積合計は約93万haで全農地面積の約2割。 ■そのうち、遊休農地になっているのは6%(5.4万ha)。 |
| 土地問題に関する国民の意識調査 | 国土交通省 | 2017年実施 全国の市区町村に居住する満20歳以上の者から、層化2段無作為抽出法により対象者を3,000人無作為抽出し、調査員の面接聴取により調査を行ったもの(有効回答数：1,604件)。 | ■2018.7.4公表、国土交通省HP「平成29年度「土地問題に関する国民の意識調査」の概要について」 https://www.mlit.go.jp/common/001242752.pdf ■2018.6.25公表、(財)国土計画協会HP 所有者不明土地問題研究会Ⅱ 第1回研究会国土交通省資料「所有者不明土地問題にかかるアンケート調査結果(抜粋)」 https://www.kok.or.jp/project/pdf/fumei2_01_06_01.pdf ■2018.6.7公表、国土交通省HP「平成30年度版 土地白書第3章」 | ■土地を有利な資産と思う人は、30.2%で、減少傾向。 ■土地所有に対する負担感、感じたことがある等が42.4%。 ■土地所有権の放棄については、全世代で認める方向で、その受け皿は地方公共団体が最多。 |
| 利用されていない土地に関するWEBアンケート | 国土交通省 | 2018年実施 WEBサイトに登録しているモニターのうち空き地を所有している者を対象にアンケートを実施し、5,000人から回答 | ■2018.6.25公表、(財)国土計画協会HP 所有者不明土地問題研究会Ⅱ 第1回研究会国土交通省資料「所有者不明土地問題にかかるアンケート調査結果(抜粋)」 ■2018.6.7公表、国土交通省HP「平成30年度版 土地白書第3章」 | ■空き地所有者が、土地所有に負担を感じたことがあるが、47.4% ■相続により取得したほうが、土地所有についての負担感が多い(51.4%、相続以外：38.7%) ■地目別では、田畑が52.1%で多くなっている。 ■所有する空き地を相続させたいかどうかについては、居住地からの距離に応じて少なくなる傾向。 ■所有する空き地で管理している空き地の方が、相続させたいとする者が多い(51.0%、管理していない：27.9%) |
| 土地相続登記意向に関するアンケート | 所有者不明土地問題研究会 | 2017年実施 大都市圏と地方圏で、両親が土地を所有していると回答した25歳～69歳の男女1,192名を対象 | ■2017.12公表、(財)国土計画協会HP 所有者不明土地問題研究会 最終報告 https://www.kok.or.jp/project/pdf/fumei_land171213_03.pdf https://www.kok.or.jp/project/pdf/fumei_land171213_02.pdf (概要) | ■2020～2040年に発生する土地相続のうち、約27～29%が未登記になる可能性。 |
| 相続人不在、所有権放棄、寄付等に関する司法書士アンケート | 日本司法書士会連合会 | 2017年実施 司法書士会連合会機関紙に調査票を同封し、全国の司法書士から797件回答 | ■2017.6.30公開、司法書士会連合会 委員会資料公開 空き家・所有者不明土地問題等対策部「相続者不在等に関する司法書士アンケート結果要旨」 https://www.shiho-shoshi.or.jp/cms/wp-content/uploads/2015/09/383ec7e88867203b0b4637887d7669ff.pdf ■2017.12公表、(財)国土計画協会HP 所有者不明土地問題研究会 最終報告 | ■司法書士が依頼を受けた相続登記のうち、山林など資産価値のない土地については相続未登記とするよう依頼されるケースが約3%発生(年間約3万件的相続未登記が発生している可能性) |
| 所有者不明土地問題研究会最終報告 | 所有者不明土地問題研究会 | (これまでの調査結果から推計) | ■2017.12公表、(財)国土計画協会HP 所有者不明土地問題研究会 最終報告 ■2017.9.12公表、国土交通省HP 国土審議会土地政策分科会特別部会第1回資料「所有者不明土地の実態把握の状況について」 ■2018.6.7公表、国土交通省HP「平成30年度版 土地白書第3章」 | ■2016年時点で存在している所有者不明土地：410万ha(参考：九州本島の土地面積：約367万ha) ■現在の傾向が継続すれば、2040年の所有者不明土地：約720万ha(参考：北海道本島の土地面積：約780万ha) ■2017年～2040年までの累積で、所有者不明土地の経済的損失は少なくとも約6兆円 |

出所) 筆者作成。

2-5-3 問題認識の全国的な広がり

この時期の研究者の象徴的存在でキーマンとなったのが吉原祥子である。吉原は、東京財団の中で 2008 年頃から自殺などの現代社会の病理を研究していた。2010 年には政策提言「グローバル化する国土資源（土・緑・水）と土地制度の盲点～日本の水源林の危機 I I～」に係わり、所有者不明土地問題についての研究を公表する。

吉原は、東京財団に属する研究者である。その一方で、所有者不明土地問題研究会Ⅱの学識者委員（2018 年 10 月 15 日現在）であり、国土審議会土地政策分科会特別部会の委員にもなっている。この時期の吉原の活動は、国土交通省等の制度改正の動きと重なっており、話題になった中公新書『人口減少時代の土地問題』と併せて、この時期の代表的研究者となっている。

この時期の吉原の研究の核をなすのは、自治体アンケートであり、その結果は、東京財団の政策研究「土地の「所有者不明化」～自治体アンケートが示す問題の実態～」として 2016 年 3 月に発表されている [吉原, 2016]。

自治体アンケートの質問項目の主なものは、「所有者不明化」でどのような問題が生じたかや、課税における「死亡者課税」などについてである。

アンケートの結果では、「所有者不明化」による問題が 63%の自治体で発生しているというものであった。その具体的な事象は「土地の放置、荒廃」と「空き家」である。

死亡者課税とは、死亡者に対する無効な課税を指す。土地・家屋の所有者が死亡した場合、本来は相続登記を済ませてもらい相続人に納税義務者を変更してもらうこととなる。しかし、相続登記が行われていない場合には、税務部局で相続人調査を行い法定相続人の共有名義に納税義務者を変更するという手続きをとることとなる。この相続人調査には多大な時間が必要となる。そのため、親族や相続人の代表者による支払いを見越し、やむをえず死亡した登記名義人に対して課税を続けることになる。これが死亡者課税である。

アンケート結果では、「死亡課税あり」と回答した自治体は 16%あり、死亡課税の人数比率は 6.5%で、この比率を全国に拡大すると、少なくとも 200 万人が相続未登記ということになる。また「死亡者課税」は今後増えると予想する自治体が 87%にのぼっている。

これらの結果を踏まえて吉原は、今後の制度の見直しについては土地の低・未利用と不在地主の増加やグローバル化などの所有の多様化を前提とした国土政策の基本理念を確立することが必要だとしている。そして人口減少時代の土地法制の整備が急務だとしている。

吉原のこの調査研究は、不明な土地所有者を確定するにあたって、最も信頼されていた固定資産税の課税台帳情報の現在及び今後の信頼性に疑問を投げかけるものであった。このことは、制度改正の方向性に大きな影響を与えるものであったと考える。また、アンケート対象を自治体にすることで調査対象が全国に広がった。これにより、土地所有者不明問題が推測ではなく、現実に行っている全国的な問題であることを知らしめた意義は小さくない。

この時期のその他の論文では、第 3 期で紹介した、片野 [2018]や高村 [2017]などがある。

る。また、研究成果をまとめた著作では飯國芳明らによる『土地所有権の空洞化』があり、人口論と国際比較から所有者不明土地問題の起源と特質を解き明かすものとなっている[飯國, 程, 金, 松本, 2018].

2-6 小括

土地所有権の空洞化については、第1期は、不在所有として土地所有権の空洞化が発露した。この時期には、バブル経済期の土地投機ブームを背景に、不在所有として土地所有権の空洞化問題が取り上げられた。続く第2期では、国有林野事業特別会計の実質上の破綻を背景に、土地所有権の空洞化は森林利用の低下として現れた。この中で、森林利用の低下への注目度が高まり議論された。第3期は、日本が人口減少に転じた時期で、新しい社会像・地域像が求められた時期である。土地所有権の空洞化は、森林だけでなく農地や後背地である中山間地域での土地利用の低下として現れ、このことについて議論された。第4期には、土地所有権の空洞化が中山間地域から全国の地方都市にも広がっていることが認識され、制度改正に向けての議論が展開し、集約された。

第1期から第3期へとステップアップした土地所有権の空洞化が、相続未登記を契機に、究極的な段階である所有者不明土地問題に至り、全国的な問題となっていることが認識された。そして、全国的に土地利用ができなくなるという非常な危機感の中で、議論が沸騰し、それが、一気に制度改正へと結びついて行く経緯をたどっている。

次章では、二つ目のプロセスとして関連制度の変遷を検討する。

第3章 土地所有権の空洞化に関する制度の改正経緯と

現状

この章では、土地所有権の空洞化に関連する制度の改正の経緯を整理しながら、この問題に対処してきた制度の到達点を確認する。土地所有権の空洞化の制度改正はその目的から二つの時期に大別できる。すなわち、農林地の利用促進により、管理の放棄を抑制しようとした時期と所有者不明土地問題へ対処しようとした時期である。以下では、前者を第1節で整理し、後者を第2節でまとめる。第3節以降で制度改正の状況及び到達点を確認する。

3-1 制度改正の概要～森林法，農地法を中心に～

土地所有権の空洞化に係る主要な制度改正の概要は図3-1のように整理することができる。一連の法制度では、既存のものに対して、新たな概念や新たな解釈が生み出される形で行われている。その一方でそれらの改正が前提とした枠組みがある。これにあたるのが憲法及び民法の規定、並びに、法律自体の設置目的である。

憲法29条第1項では、財産権はこれを侵してはならないとされる。しかし、第2項では、財産権の内容は、公共の福祉に適合するようにこれを定めるとされ、さらには第3項では、私有財産は、正当な補償のもとに、これを公共のために用いることができると規定されている。土地所有権については、民法第207条で「土地の所有権は、法令の制限内において、その土地の上下に及ぶ。」とされ、財産権には公共の視点からの制約が認められている。

また、登記については、民法第175条で所有権などの物件の設定及び移転は、当事者の意思表示のみによってその効力を生ずるとされている。そのため、不動産登記は、土地所有者の責務ではなく、民法第177条によりあくまでも対抗要件とされ、この点は所有者不明問題を引き起こす契機のひとつとなっている。

2020年に土地基本法が改正されるまでの制度改正は、このような枠組みの中で、人口減少などの社会状況に合わせて、財産権と公共の福祉のバランスを取ろうとしたものであった。

土地所有権の空洞化は、1990年代以降、農地及び山林の不在所有の問題として提起された。この点は第2章でみたとおりである。そのため、土地所有権の空洞化は、まず、森林法や農地法によって対応されてきた。

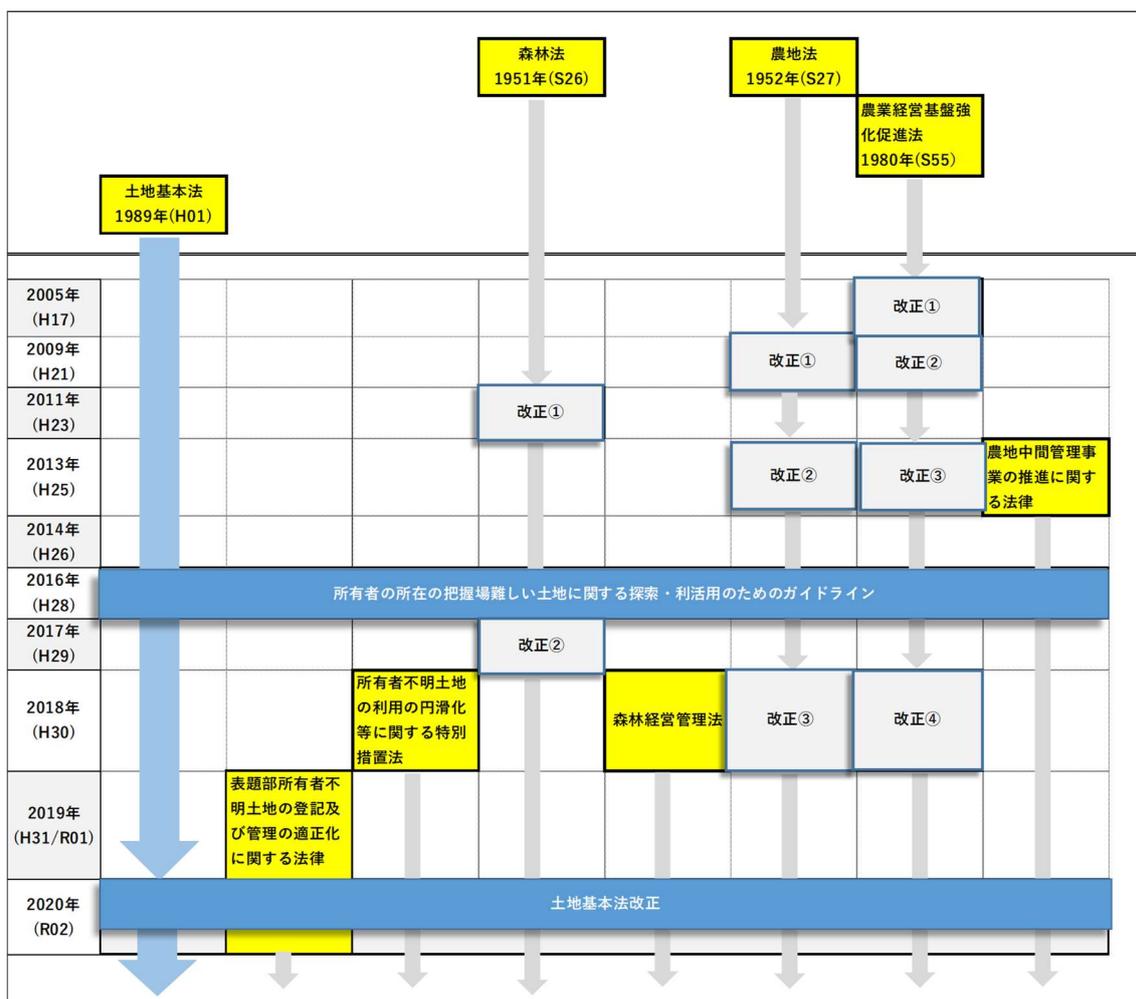


図 3-1 土地所有権の空洞化に係る主な法律の改正経緯の概要

出所) 筆者作成.

3-1-1 森林法

森林法は1897年に公布された。廃藩置県後の混乱期に際し、山林で乱盗伐が行われ、山林が荒廃した状況にあって、営林監督と国土保安上の必要性及び林産物需要の激増による林業経営の重要性の認知の広まりの中で制定された。条文では、森林が荒廃の恐れがあるとき、主務大臣は営林の方法を指定し、これに反して伐僕に対しては停止や伐木地への造林を命じることができ、造林しない場合には政府自ら代執行するものとされた[解説森林法, 2013].

現行森林法は、戦中戦後の乱伐等による森林資源の荒廃への復旧対策と、団体民主化への要求の中で、旧法の廃止と新法の制定という形で1951年に成立した。国（農林大臣）及び都道府県（知事）による森林計画制度が創設されるとともに、民有林の適正伐期齢未滿の伐採を許可制にするなどによって伐採規制が強化された[解説森林法, 2013].

終戦後、地主のもつ農地の解放や自作農の創設等を目的とした農地解放と同様に、森林に

対しても山林開放が求められ「5町歩制限案」を求める声もあった。しかし、林野経営には小作関係はほとんどないこと、また、林業系では生産周期の長期性から大規模経営の方が単位面積当たりの生産力は高いこと等により山林開放は行われなかった [筒井, 1987]。

基本的には森林法は、森林の保護と森林生産力の増大を目的とするものである。高度経済成長が終わり、住宅建設の不振などから木材価格が低下し林業経営が低迷するにつれ、森林管理への市町村の参画が強調された。また、森林については、木材生産機能から、多面的な価値が強調されるようになった。特に1998年に国有林野事業が大幅に見直されて以降、林業基本法が森林の公益的機能の発揮を第一の目的とした森林・林業基本法に改正されるなど多面的機能を重視する傾向は現在にまで続いている¹¹。2010年以降は、戦後植林した人工林の成長により森林資源が量的に充実し、本格的な木材利用が可能となっており、後背にある山村の活性化も含め、森林・林業の再生が推進されている [解説森林法, 2013]。

本論文で課題とする土地所有権の空洞化に関連する直近の改正としては、2011年の改正で、森林所有者に関する情報の利用等という規定が設けられ、行政機関内部での目的外利用が可能となった。また、森林に関するデータベースの整備が国及び地方公共団体の努力義務となっている (図3-1 森林法改正①)。

2017年の改正では、共有者不確知森林の共有者による森林の施業の円滑化についての節が設けられ、一連の条項が整備された (図3-1 同法改正②)。

3-1-2 森林経営管理法

森林経営管理法は2018年に成立した。林業経営の効率化及び森林の管理の適正化の一体的な促進を図り、林業の持続的発展および森林の有する多面的機能の発揮に資することを目的としている (図3-1)。

この法律では、市町村が、経営管理権集積計画¹²を策定し、森林所有者から経営管理権を取得することや、その経営管理権を基に経営管理実施権を設定し、民間事業者に経営管理を実施させることなどが規定されている。

この法律では、不明森林共有者及び不明森林所有者対策だけでなく、経営管理への意欲の低い確知所有者対策についてもその所有する森林の経営管理権の市町村への集積を制度化している。その点で、森林についての土地所有権の空洞化対策に正面から取り組んだものとなっている。

¹¹ 林業基本法は林業の基本法として1964年制定。制定時は、高度経済成長期の木材需要のひっ迫を背景に、林業総生産の増大や生産性の向上等の政策目標を明らかにした。プログラム規定として政策を方向付け、その理念や目標の具体化は、森林法など個別の法律等が担った。

¹² 「経営管理権」とは、森林について森林所有者が行うべき自然的経済的社会的諸条件に応じた経営又は管理を市町村が行うため、当該森林所有者の委託を受けて立木の伐採及び木材の販売、造林並びに保育を実施するための権利。販売収益から伐採等の経費を控除して、なお利益が出れば、森林所有者に支払うこととなっている (森林経営管理法 第2条第4項)。

また、この法律の事業を実施するにあたって、森林環境税及び森林環境譲与税¹³を整備し、事業の実施の財源とする措置が取られている。これにより財源面からも実効性を担保しようとしており、森林の土地所有権の空洞化対策について切り札となるべき制度となっている。

3-1-3 農地法

農地法は、1952年、戦後まもなく実施された農地改革の成果の定着を図るために制定された法律である。農地改革は地主的土地所有の解体と自作農の創出による農村民主化を目的とした。近代的土地所有権が国家によって著しい低価格で地主から小作人に強制的に移転されたものである。農地所有は原則上限3町歩¹⁴（北海道は12町歩）となり、その所有は極めて平準化された〔渡辺 五味, 2002〕。

農地は、食料の生産基盤という人間の生存にかかわる重要な意義があるにもかかわらず、商工業での利用に比べ収益性の低く、農地法での農地の取り扱いは特別なものであり、農地の権利を取得できる者を真に農地利用すると認められる者に限定したものであった〔逐条解説農地法, 2011〕。

その後の農地法は、時代状況に合わせて農地利用の担い手としての法人の範囲を拡大し、農地の利用増進と望ましい担い手の利用集積を促進する方向で改正が行われていった〔逐条解説農地法, 2011〕。

土地所有権の空洞化に関連する直近の改正としては2009年の改正がある。これは農地を効率的に利用する耕作者に集中させようとするものであり、農地について権利を有する者の責務についての規定が置かれた。また、これまで農業経営基盤強化促進法で規定されていた遊休農地についての規定が、農地法で整備されることとなった（図3-1 農地法改正①）。2013年の改正では、同年に制定された農地中間管理事業の推進に関する法律を反映した（図3-1 同法改正②）。さらに、2018年の改正では、所有者等を確知することができない場合における農地の利用についての規定が置かれ、土地所有者が確知できない場合の探索方法が規定された（図3-1 同法改正③）。

3-1-4 農業経営基盤強化促進法

農業経営基盤強化促進法は1980年農用地利用増進法として成立した。この農用地利用増進法の起源は、1975年に創設された農用地利用増進事業である。1960年代中頃以降、地価上昇による資産保有意識の高まりや耕作権保護などの要因で農地の所有権移転、賃貸とも

¹³ 森林環境税は、広く国民を対象に、住民税に1000円上乗せする形で徴収するもの。また、森林環境譲与税は、この税収の全額を都道府県及び市町村に譲与するもの。いずれも森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律（2019年成立）による。

¹⁴ 1町歩=9.917㎡ 約100m四方の土地。

に停滞ないし低下傾向を示していた。この中で、規模拡大による生産性の高い農業経営の確立を目指して、農地流動化対策が実施され、その集大成の一つが農用地利用増進事業となった。

この事業は農地法によらずに行政的手法（公告）により農地の利用権を設定するものである。具体的には農用地域内の一定地域を農用地利用増進地域として定め、その中で貸し手と借り手の全員同意によって一筆ごとの使用貸借、賃貸借による権利関係を設定し、市町村長の公告により権利関係を成立させるものであった〔北出, 2001〕。

この農用地利用増進法を 1993 年継承したのが農業経営基盤強化促進法である。これまで農地だけに着目した流動化政策と経営政策とを結合し、担い手たるべきものに方向性を定めて農地の権利を移動させようとしたもので、担い手の育成とそれに対する農地の流動化を結びつける制度となっていた〔逐条解説農地法, 2011〕。

土地所有権の空洞化に関連する直近の改正は 2005 年の改正であり、特定遊休農地に対する特定利用権が裁定により設定できることになった（図 3-1 農業経営基盤強化促進法改正①）。しかし、2009 年の農地法の抜本改正により、農業経営基盤強化促進法での遊休農地についての一連の規定が削除され、農地法で規定されることとなった（図 3-1 同法改正②）。2013 年の改正は、同年の農地中間管理事業の推進に関する法律の制定を反映したものであり（図 3-1 同法改正③）、2018 年の改正では、不確知共有者の探索の方法等が規定されている（図 3-1 同法改正④）。

3-2 農林地の利用促進から所有者不明土地問題への対処へ

所有者不明土地問題が深刻化すると新たな制度的対処が必要となった。これは「所有者不明土地」、「不確知所有者」といった概念の創出とガイドラインによる不確知所有者の探索方法の共通化によって進められた。

第 1 節でみてきたように、森林法も農地法もそれぞれの設置目的を持ちながら、時代状況に合わせて土地の利用を促進しようとしてきた。そして、それによって、管理の放棄を抑制しようとしていた。その意味では、所有者が不明な土地への対処は副次的なものであった。

しかし、これらの法律において「所有者不明土地」、「不確知所有者」といった概念が登場するようになると、これが対処すべき主目的の一つとなった。また、ガイドラインによって所有者探索の方法等は精緻化・整理されることとなった。

3-2-1 「所有者不明土地」、「不確知所有者」等の法概念の登場

「所有者不明土地」や「不確知所有者」は、農地、林地の所有者不明問題への対策として現在では異なる法律において共通して使用されている法概念である。法概念の意義は、これを用いて、社会現象のなかからその一部を切り出し、そこに法的に共通の意味を見出し（抽象化）、この法概念を用いた法創造、法適用および紛争解決を行うためとされる〔安田、

2016].

森林法では、2011年の改正までは、所有者不明土地等に関連する文言としては、供託に関して、「土地を使用し又は収用する者が過失がなく補償金を受ける者を確知することができないときない」¹⁵として、「確知できない」という状況が規定されたのみで、所有者不明土地等として概念化はされていなかった。

2016年の改定で、「共有者不確知森林」の共有者による森林の施業の円滑化について節が設けられた。ここでいう共有者不確知森林とは、地域森林計画の対象となっている民有林であって、森林の立木が数人の共有に属するもののうち、過失がなくて当該森林の森林所有者の一部を確知することができないものである〔林野庁森林整備部計画課〕。また、2018年の森林経営管理法では、経営管理権集積計画の特例として、「共有者不明森林」に係る特例と「所有者不明森林」に係る特例の条項が規定された。これは、不明者探索の所定の手続きを行った場合に、不明森林共有者や不明森林所有者は市町村が定めようとする経営管理権集積計画に同意したものとみなし、経営管理権集積計画を定めることができるとするものである〔林野庁森林整備部森林利用課〕。

他方、農地に関連しては農業経営基盤強化促進法の2018年の改正がある。この改正では、共有者不明農用地等に係る農用地利用集積計画の同意手続きの特例について一連の条項が設けられた¹⁶。その中で、市町村長から農業委員会への「不確知共有者」の探索要請¹⁷や、「不確知共有者」の農地利集積計画についてのみなし同意などが規定された¹⁸。

これらの法概念は、既存の法令の中だけでなく、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」や「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律」として、「所有者不明」の文言が法律名にも使用されるようになった。

法概念化できたことにより、法令の中で節や条文の設置が容易になっただけでなく、最終的には、この法概念の名を冠した立法が可能となっている。

3-2-2 不確知所有者の探索方法の共通化～ガイドラインの作成～

所有者不明土地等ではその管理や利用が必要とされる場合がある。そのためには、第三者に使用権等を付与する必要がある、不確知所有者について探索を行う必要が生じる。このような状況は多様な分野で想定されるにも拘わらず、「過失なく土地の所有者等を確知・・・」と規定され「過失なく」の内容は各法令にゆだねられていた。

こうした規定の曖昧さは、所有者の探索のための人的、経済的、時間的負担を大きくしてきた。そこで、これを軽減するために、調査方法を整理したガイドラインと、それを共通の

¹⁵ 森林法（平成16年法律第20号（改正））第61条。

¹⁶ 同法（平成30年改正法律第23号）第4章第2節第2款。

¹⁷ 同第21条の2。

¹⁸ 同第21条の4。

枠組みとして個別の法律に反映する作業が必要となった。

その作業は国土交通省の検討会によって進められ、2016年3月には「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン」が作成された。これ以降に改正された法令では、「相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行って・・・」となり、これを具体化する施行令についてもガイドラインの内容を反映したものに共通化されていった [国土交通省, 2019]。

このガイドラインによって、各分野に共通する所有者不明土地の探索や利活用についての全体像の把握が容易となり、また、一般的な手法と個別分野別のノウハウが明らかにされている (図 3-2)。このガイドラインと連動した条文構造の共通化は、使い回せるモジュールとして、各分野の立法あるいは法律改正時の生産性を上げたのではないかと考えられる。

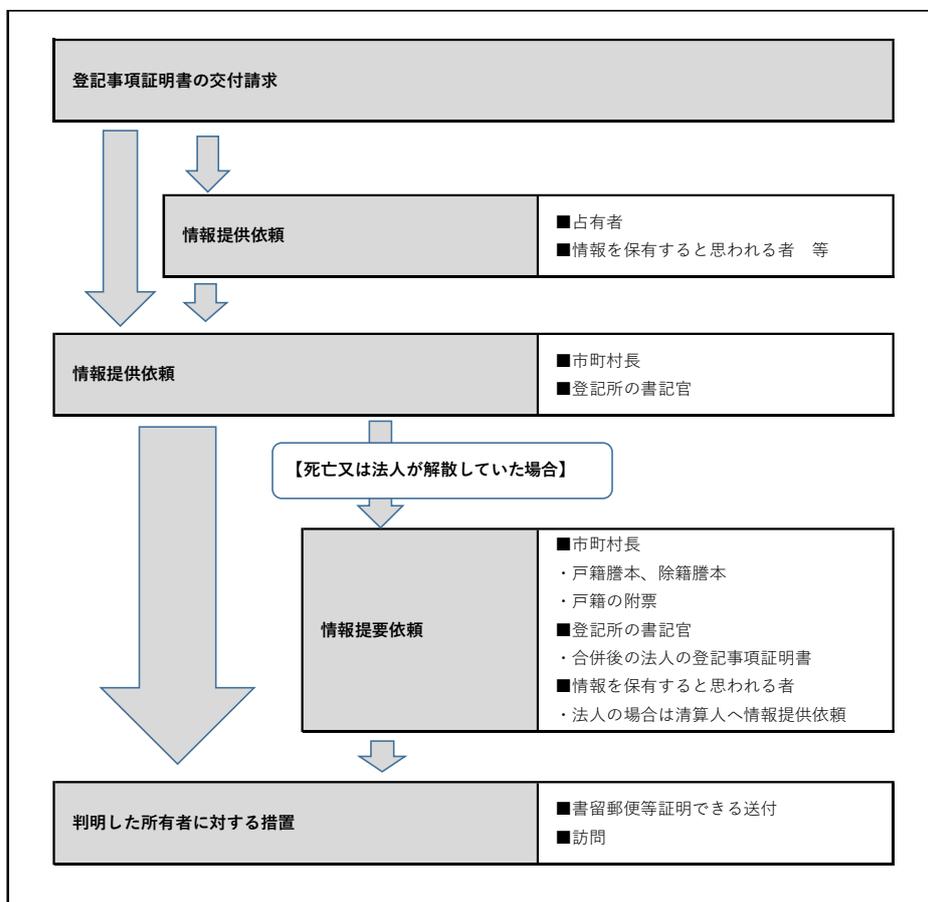


図 3-2 「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン」での不確知所有者探索方法

出所)筆者作成。

3-3 2020年時点の状況

土地所有権の空洞化に関する制度改正は、2018年以降、現状をキャッチアップする方向で繰り返し行われている。それは、技術的な変更にとどまらず、土地対策法規の根幹的な変更にも及んでいる。そして、この根幹的な変更を苗床として、様々な制度改正が行われようとしている状況である。それと同時に、民事基本法制（民法・不動産登記法）といった、さらに根幹的な法律の改正も予定されている〔所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議, 2019〕。

本論文の執筆中にも大きな制度改正が立て続けに行われている。2020年になると一段と強力な制度改正が行われ、土地基本法等が改正された。土地基本法は土地の利用を規定する極めて基盤となる法律となるものである。今回の改正では、土地基本法の目的に「適正な管理」が加わり、土地所有者等の責務として、相続登記などの権利関係を明確にする義務が規定され、抜本的な改正となっている（図3-3）。

また、2020年の一連の改正では、固定資産税の課税台帳情報の目的外使用が可能となった。それまでの制度改正では、これができないがために所有者を特定するために様々な迂回的方法が検討されてきていた。しかし、このことにより土地の不明所有者の探索は一気に前進することとなった（図3-3）。

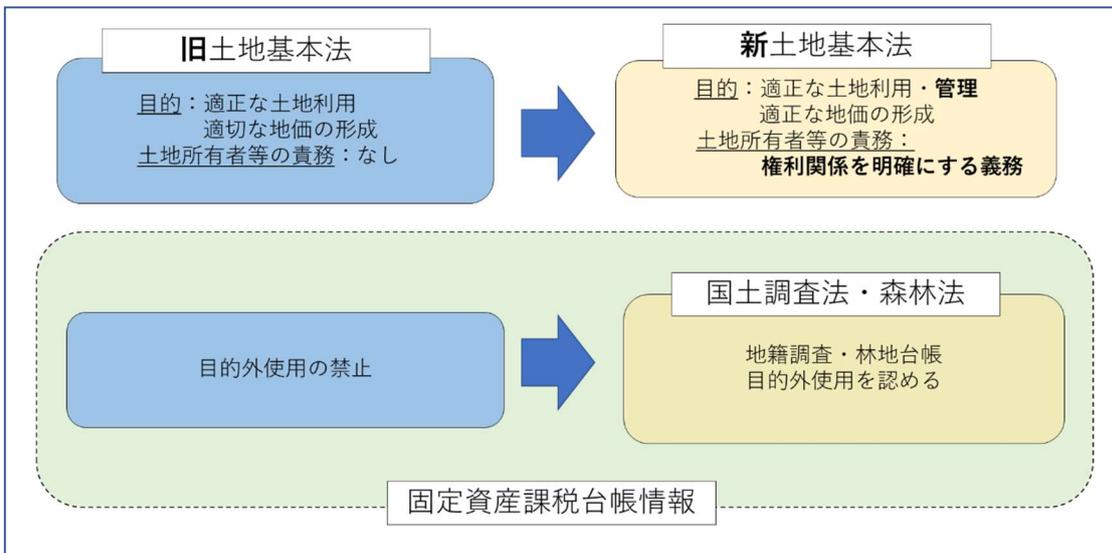


図 3-3 2020年度の一連の法改正

出所) 筆者作成。

3-3-1 土地基本法等の一部を改正する法律の成立

土地基本法の改正は、国土調査法等の改正を含むものであり、2020年3月31日に成立した。同法が成立したのは、地価が高騰していたいわゆるバブル経済期の1989年であった。

法律の目的は、投機的で過剰な土地取引を抑制し、適正な土地利用の確保と適正な地価の形成を図ろうとするものであった。

今回の改正では、法律の目的の中に適正な土地の管理が規定され（第1条）、土地所有者等の責務として相続登記等の登記を明確にする努力義務が規定されるなど（第6条）、抜本的な変更となっている。

これと同時に行われた、国土調査法の改正では、第31条の2として、所有者等関係情報の利用及び提供の条項が新設された。これは、都道府県知事及び市町村長が、国土調査¹⁹の実施に必要な限度で、所有者等関係情報等を内部で目的外利用できるとするものである。これによって、固定資産税の課税台帳情報の目的外利用が、地籍調査等の実施時に可能となっている [国土交通省土地・建設産業局, 2020]。

3-3-2 第10次地方分権一括法の成立

図3-3にみるように、2020年には、地方分権一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律）においても注目すべき改正が行われた。第10次地方分権一括法は2020年6月3日に成立している。2014年から導入された提案募集方式により、地方自治体の提案が一連の法律改正に反映されたものとなっている。

この中で注目されるのは、高知県等の提案により成立した森林法の改正である [高知県総務部政策企画課, 2020]。改正内容は市町村が実施する森林の土地の所有者等を把握するための調査により得られた情報を林地台帳へ反映するものである。この改正により、地方税法上の守秘義務の対象である固定資産税情報について、市町村内部での利用が可能となっている [内閣府, 2020]。

3-4 2020年時点の制度改正の意義と限界

2020年時点で行われたこれらの制度改正は、土地の所有者情報を正確に把握するための試みといえる。一般に土地所有者の情報源は以下に述べる三つに大別できると考えられる。本節では、この情報源と2020年の制度改正の関係を整理しながら改正の意義と限界を検討する。

3-4-1 土地所有者に関わる三つの基本的情報源

土地所有情報の三つの基本的情報源とは、固定資産税の課税台帳情報、地元住民のネット

¹⁹ 「国土調査」とは、国及び都道府県が行う基礎調査（土地分類調査、水調査及び地籍調査等）並びに、地方公共団体等が行う、所定の土地分類調査、水調査及び地籍調査。

ワーク及び地籍情報である。このうち、固定資産税の課税台帳は土地への課税の支払者を特定する台帳である。また、地元住民のネットワーク情報は知り合いの関係をたどって所有者を特定する情報源である。地籍情報は、課税などの基礎となる土地の位置形状とともにその所有者を記載したものである。ここに登記された簿上の名義人がその土地の所有者となる(図3-4)。

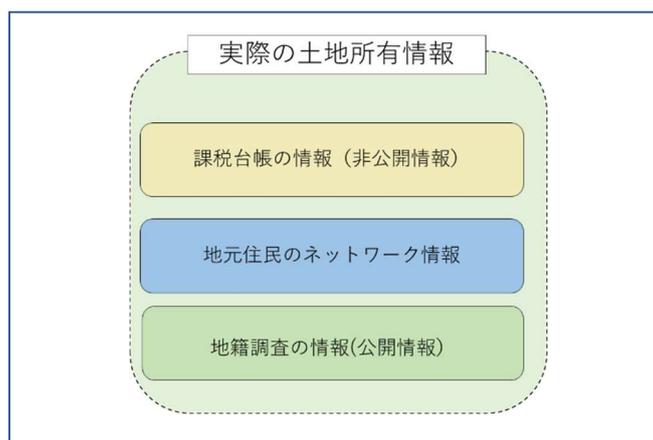


図 3-4 土地所有に関わる三つの基本的な情報源

出所) 筆者作成.

これらの情報源が完全に整備されておれば、これらは実際の土地所有情報と重なるはずである。しかし、それぞれの情報源は実態と必ずしも一致しない。構造的な欠陥を抱えているのである(図3-5)。

例えば、相続が未了の場合には、地籍情報や課税台帳では所有者を特定できない。このとき、地籍情報には故人の氏名が記載されたままとなる。他方、課税台帳では相続未料の場合でも相続検車の代表(納税者)の氏名を把握できる。したがって、課税台帳の方がより正確な所有者を有している。しかし、そのデータは原則非公開情報であって、行政機関内部でも容易に利用できないものであった。また、免税点未満の土地の所有者については把握されず、吉原が指摘するように死亡者課税の問題もある[吉原, 2016]。

これに対して、地元住民のネットワーク情報は、登記などによらない情報を取得できる点で柔軟な情報源といえる。しかし、近年では住民の流出や地元高齢者の死亡などで急速に実態の補足率が低下している。中山間地域ではその傾向が顕著であり、この情報源もその機能を劣化しつつある。

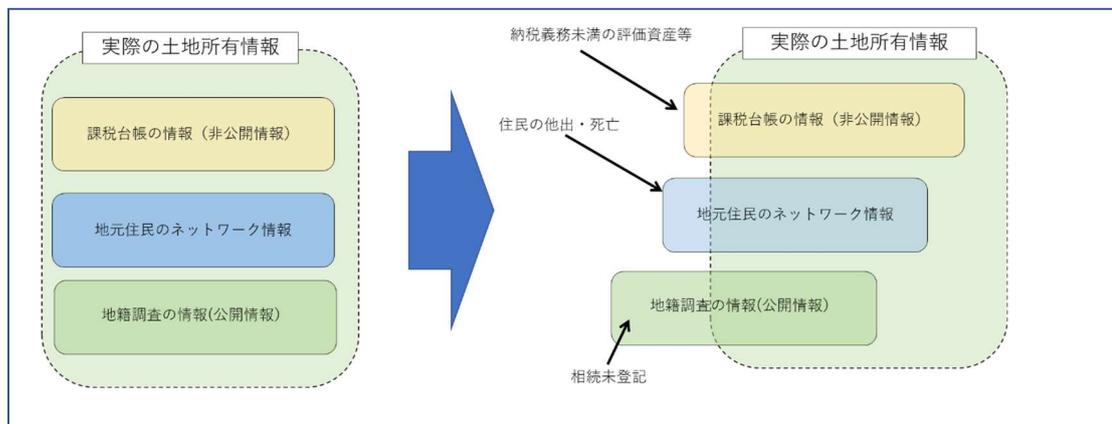


図 3-5 三つの基本的情報源の現状

出所) 筆者作成。

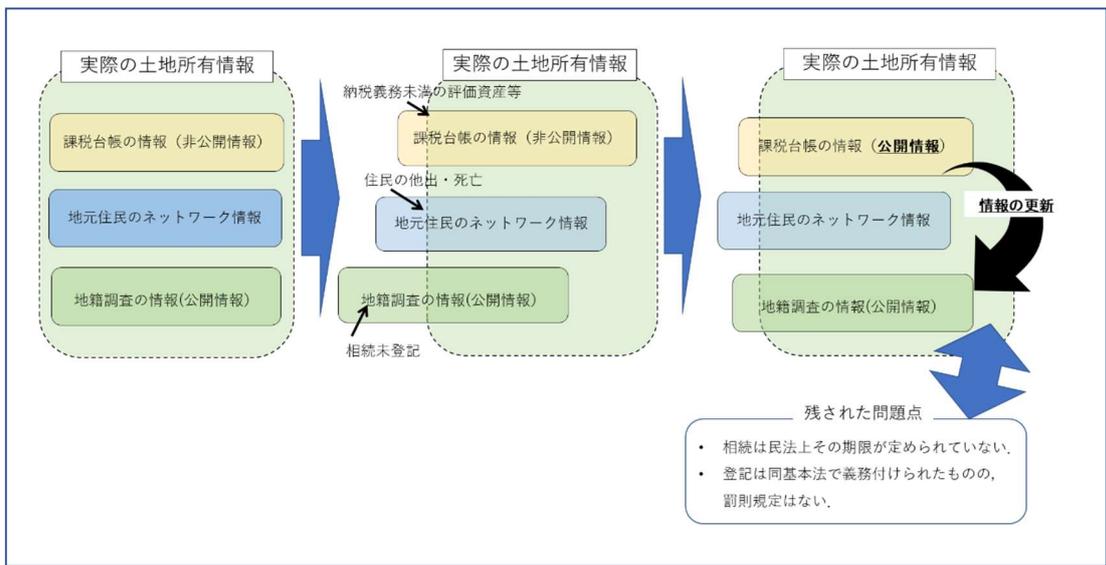
注) 三つの基本的情報源は、それぞれが抱える事情により、保有する土地所有者情報が、実際の土地所有者を補足できなくなっている。

3-4-2 2020年時点の制度改正の意義と限界

こうした状況の中で、2020年の土地基本法等の改正は固定資産税の課税台帳情報の目的外利用が可能となった。利用は行政内部に限られるとはいえ、その意義は大きく、これにより、地籍情報は年に1回程度、書き換えられるようになってきている。したがって、地籍情報で追跡できなかった相続未登記者や相続権者の追跡の可能性が大きく高まることが期待されている。とはいえ、これで所有者不明の問題が一気に解決すとは考えられない。

課税台帳に記載されている納税義務者がなくなった場合、基本的にはその相続人が新たな納税義務者として、課税台帳に記載される。しかし、民法には、相続の期限が定められておらず、相続を先延ばしすることも可能である。また、登記は土地基本法で義務付けられてはいるものの、努力義務にとどまっており罰則規定がない。これに免税点以下の土地も問題や、死亡者課税の問題が加われば、所有者不明土地問題は2020年の制度改正でも根本的な解決は望めないと考えられる。

本論文の課題は、中山間地域の実態分析を踏まえてこの問題の解決策を検討することにある。次章以降では、中山間地域の実態を分析し、それを踏まえた対策を論ずる。



第4章 実態分析① 中山間地域の典型的集落の状況

本章では、中山間地域の典型的な集落を対象に実態を分析する。調査対象を高知県の中山間地域に特定し、そのフィールドにおける3つの情報源の現状を把握するとともに、地籍情報とそれぞれの土地が置かれている地理的な環境との関係を分析する。

4-1 分析課題

第1章でみたように、これまでの調査では、相続登記については、国土交通省による2011年の「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」で、農地・森林の不在その所有者のうち、相続未登記は約16.4%にのぼるとされている。この調査はインターネットによる調査であり、対象者に偏りがあることは否めなかった[国土交通省, 2012]。

その後、国土交通省が2016年に実施した「H28年度地籍調査における土地所有者等に関する調査」でも相続未登記が全体の13.4%となった[国土交通省, 2017]。農林水産省による2016年の「相続未登記農地等の実態調査」では、相続未登記農地及びそのおそれのある農地が全農地面積の約2割になるとされている。国土交通省の2016年の調査は、大都市や中山間地域を含めとその他の地域といった地域性を配慮しており、農林水産省の2016年の調査は全数調査となっており[農林水産省, 2017]、日本の平均的な状況を明らかにしようとしたものであった。しかし、これらの結果は所有者不明土地問題のルーツともいえる中山間地域での実感とは大きな隔たりがある。

そこで、本章では中山間地域の実態をより詳細に分析することを課題とした。中山間地域の実態調査をする意義は、なによりもこの土地所有権の空洞化や所有者不明土地問題が先鋭的に発生している地域の現状を明らかにできることである。また、その分析は今後全国に展開するであろう所有権の空洞化の予測と対策の検討にも資するものと考えられる。

4-2 分析方法

4-2-1 調査対象の選定

調査地区の選定方法については、第1章で述べたとおりである。研究対象地域は、人口減少が著しい都道府県である高知県で、人口減少が最も著しい市町村として大豊町を選定した²⁰(図4-1)。また、町内の高齢化とその変動率から、典型的な集落としてA集落を選定し

²⁰ 高知県は1920年の国勢調査時からの人口増加率が、豪雪地帯を含まない道府県の中では最も低く(対1920年比113.9%)、大豊町は、鉱山閉山やダムでの水没等の特殊事情を抱えない、高知県内の市町村の中では、1920年からの人口減少率が最も著しい(対1920年比23.5%)。

た²¹.

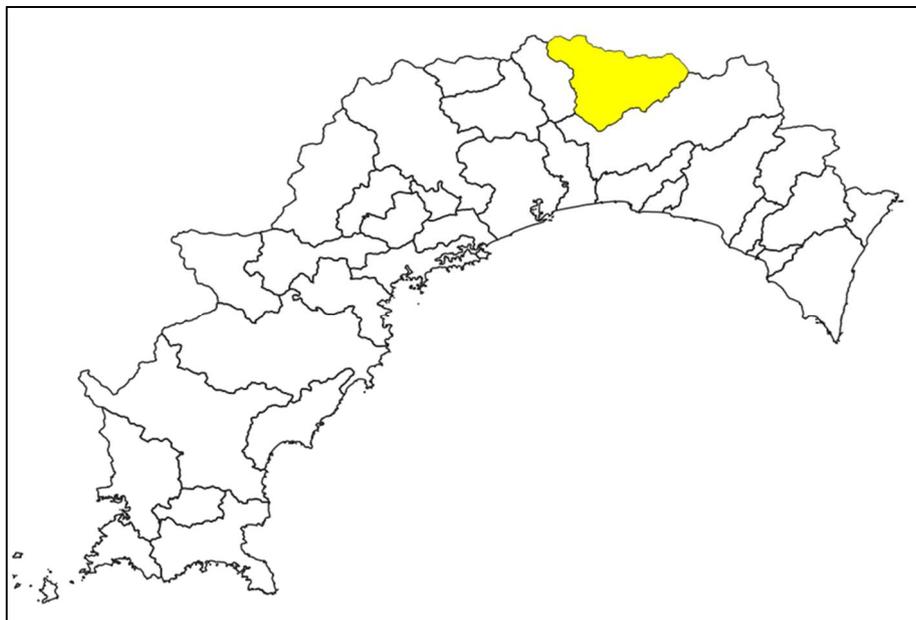


図 4-1 大豊町の位置

出所) 農林水産省「農業集落境界データ」を用いて QGIS により作成.

A 集落は 2010 時点で、世帯数は 63 戸、人口は 122 名である。高齢化率は 50%を超えるものの、集落の共同作業は堅持され、大野の定義する限界集落には分類されない。

A 集落は地形的には、西走する吉野川支流の南岸に位置し²²、北斜面に集落が広がっている。南斜面に比べて北斜面は斜面がやや緩やかであり、集落には棚田が広がっている。地質的には御荷鉾帯の緑色岩類による粘土質の土壌であり保水性が高いといわれており [中島, 2002], 昭和期から地すべり地帯として知られている [高知新聞社, 1976]。集落は標高 276 m から 1,238 m に分布し、地籍別の平均標高は 773 m で、中心地の標高は 503 m, 地籍別の平均傾斜は 23.5 度となっている。集落は北斜面にあるが、集落全体としては南奥に伸びている。

A 集落は、長宗我部検地帳でも確認される集落であり、江戸時代にも村として記録されており、江戸期の産物は茶と紙とされている [大豊町史 古代近世編, 1974]。

²¹ 大豊町全体の高齢化率は 2010 年時点で 54%であった。集落単位の高齢化率の中間値は 61.1%である。この中間値の前後各 5 集落の中で、1991 年から 2010 年の大豊町の高齢化率の変化の平均 (2.18 倍) に近いものを選択した。

²² 吉野川本流は四国を西から東へ流れているが、この支流は徳島県境付近を源流とし、当該集落付近では西向きに流れ本流へ合流している。

4-2-2 調査手法及び手順

調査の手法及び手順についても、第1章で述べたとおりである。ヒアリング調査については、A集落では2013年9月から10月にかけて地域の情報に詳しいと思われる集落の区長など役員5名に対して行った。これに加えて、不明者について、大豊町の固定資産税の担当者に、所有者の生存、住所の正否のみを確認してもらいそれをデータに反映した。

調査の概要については、図1-7で示している。A集落では、地籍情報のデータ、空間データ基盤のデータ及び地元でのヒアリング調査の結果までGISで結合・可視化するとともに、分析用のデータセットを作成した。

なお、地籍情報は2010年8月に作成されたものである。

4-2-2-1 土地利用の分析方法

一般に土地所有権の相続未登記状況と土地の利用状況には密接な関連性がある。また、消滅前のB集落と比較するにあたっても必要なことから、登記実態の分析に先立って、まず、A集落の土地利用状況を整理した。

地籍情報には、一筆毎の地目、地籍（面積）等の情報がある。これに1/25000の空間データ基盤と地籍情報をGIS上で重ねて、データを加工し、一筆毎の平均標高、平均傾斜を算出した。また、これらの数値が所有者の間で異なるかどうかについても適宜検定を行った。その際、有意水準を5%として検定を実施した。

ここでは、フリーのGISソフトであるQGISで、該当する地籍情報のシェープファイルを読み込み、1/25000の空間データ基盤は50メートルメッシュの標高データを読み込んだ²³。また、これを該当するレイヤと結合し、属性テーブルのカラムに平均標高を追加した。さらに、傾斜については、ラスタの地形統計メニューで傾斜を出し、該当するレイヤと結合させ、属性テーブルに平均傾斜カラムの追加を行った。

4-2-2-2 土地の不在所有の分析方法

不在所有を地籍情報と現況の比較について整理するために、地籍情報や1/25000の空間データ基盤の客観的なデータにヒアリング調査の結果を加えて分析する。

地籍情報にあらかじめ記載されている所有者の住所地と、ヒアリング調査によって得られた現所有者の住所地それぞれが分析の対象となる。

地籍情報で確認された459名の所有者について、集落の区長等役員5名にヒアリング調査によって行った²⁴。現所有者の住所地については、基本的には、被調査者が1人以上把握

²³ 国土地理院には5mメッシュまでであるが、A地区やB地区の入る国土地理院の2次メッシュ単位503356区画だけでも300万以上のメッシュがあり、データ操作が不可能だった。

²⁴ A地区については、固定資産税の課税台帳により補足しているが、地域でのヒアリング調査での捕捉率が83.9%であったのに対し、固定資産税の課税台帳の情報で補足しても、捕捉率は87.8%であり、その差

していればその住所地によった。

ここでは住所地を，集落内，集落外に，さらには集落外を大豊町内（該当集落を除く），県内（大豊町を除く），県外に区分して調査した。

4-2-2-3 土地所有権の相続未登記の分析方法

相続未登記の分析は，地籍情報や1/25000の空間データ基盤の客観的なデータに加え，ヒアリング調査結果を基に相続登記かどうかを判定した。

実際には，相続登記の状況については，地籍情報で確認された459名の所有者の存否をヒアリング調査対象者に尋ねて，対象者のうち一人でも存否を知っておれば，それを所有者の存否とした。また，矛盾するものがあれば，多数の対象者の意見を優先して採用した。こうして得た情報をもとに地籍台帳にありながら，すでに故人となっている所有者をGISの属性情報に加え，GISにより可視化した。

そしてこれらの情報を地目及び地形と結合した。これは地籍情報やヒアリング調査結果と国土地理金の1/25000空間データ基盤による情報をGISで結合させて作成した。

4-3 分析結果

4-3-1 調査地区の土地利用の概況

A集落の面積は約9.89km²であり，筆数は5,793筆にのぼる。面積比では山林及び保安林が80.5%を占め，田・畑は6.7%しかない。地籍1筆当たりの平均面積は1,698m²，田・畑では722m²であり，その一筆規模は極めて零細である（表4-1）

個人所有の土地の総面積は約8.9km²，筆数は4,068筆である。面積比では86.3%が山林及び保安林となっており，田・畑は7.5%にとどまる。1筆当たりの平均面積は2,187m²，山林が3,832m²（0.38ha），保安林が11,796m²（1.18ha）に対して，田が955m²（9.6a），畑が677m²（6.8a）となっている。その一筆規模は極めて零細である（表4-2）。

個人での所有者は459人おり，所有者1人当たりの平均所有筆数は，8.9筆，平均面積は約1.9万m²（1.9ha）となっている。

図4-1で見るとおり，図の下部は山林で占められており，上部の斜面の限られた場所に零細な規模の棚状の田畑が多数分布している。この部分は小規模な各地目がモザイク状に分布しており，稠密な人口分布のもとで土地が細分化されて利用されるモンスーン・アジアの特質をここに見ることができる [飯國, 2013]。

は2.9%しかなく，軽微なものであった。

表 4-1 A 集落における地目別状況

| 地目 | 面積 | | 地籍 | | 筆別 平均面積 m ² | 地籍別 平均標高 (加重平均) m | 地籍別 平均標高 (加重平均) 度 |
|-------|----------------|-------|-------|-------|------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| | m ² | % | 筆 | % | | | |
| 山林 | 7,118,873 | 72.0% | 1,867 | 32.2% | 3,813 | 798 | 24.7 |
| 保安林 | 840,631 | 8.5% | 66 | 1.1% | 12,737 | 1,065 | 22.7 |
| 畑 | 347,902 | 3.5% | 557 | 9.6% | 625 | 519 | 20.3 |
| 原野 | 343,607 | 3.5% | 544 | 9.4% | 632 | 542 | 22.4 |
| 田 | 319,541 | 3.2% | 368 | 6.4% | 868 | 520 | 15.4 |
| 雑種地 | 139,921 | 1.4% | 194 | 3.3% | 721 | 496 | 23.5 |
| 宅地 | 64,773 | 0.7% | 138 | 2.4% | 469 | 518 | 14 |
| 墓地 | 16,556 | 0.2% | 174 | 3.0% | 95 | 552 | 21 |
| 境内地 | 2,518 | 0.0% | 4 | 0.1% | 630 | 531 | 15.6 |
| 公衆用道路 | 145,479 | 1.5% | 474 | 8.2% | 307 | 614 | 21.8 |
| 道路 | 111,676 | 1.1% | 777 | 13.4% | 144 | 636 | 22.7 |
| 水路 | 255,265 | 2.6% | 561 | 9.7% | 455 | 731 | 17.9 |
| 用悪水路 | 151 | 0.0% | 6 | 0.1% | 25 | 555 | 19.1 |
| 水道用地 | 203 | 0.0% | 3 | 0.1% | 68 | 586 | 5.7 |
| その他 | 170,583 | 1.7% | 57 | 1.0% | 2,993 | 387 | 15.7 |
| 不明等 | 12,463 | 0.1% | 3 | 0.1% | 4,154 | 669 | 27.6 |
| 計／全体 | 9,890,142 | | 5,793 | | 1,698 | 773 | 23.5 |

出所) 地籍情報及び 1/25000 空間データ基盤データにより筆者作成.

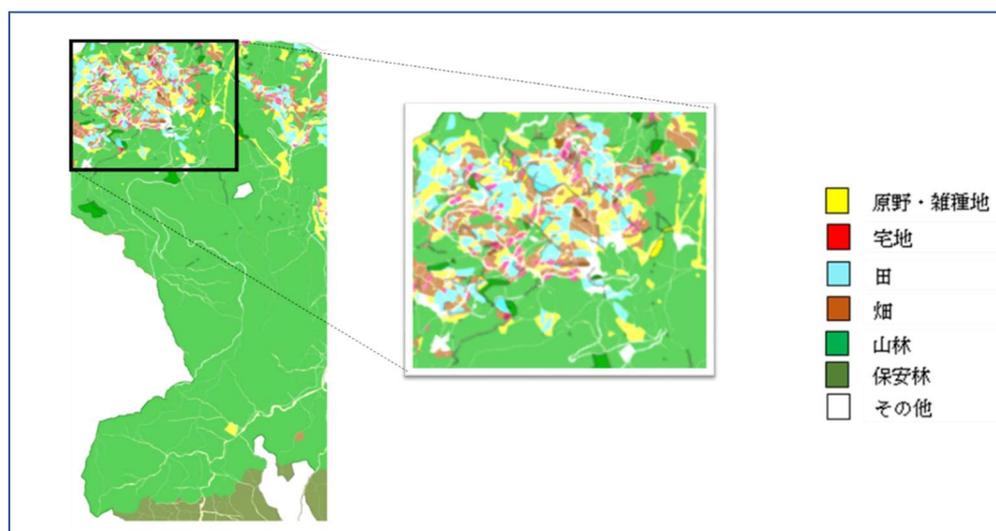


図 4-2 A 地区における地目別状況

出所) 地籍情報により筆者作成.

表 4-2 A集落における地目毎の筆数及び面積（個人所有）

| 地目 | 筆数 | | 面積 | | 一筆当り 平均面積 |
|-------|-------|------|----------------|------|--------------|
| | 筆 | % | m ² | % | |
| 山林 | 1,817 | 44.7 | 6,963,387 | 78.3 | 3,832 |
| 保安林 | 60 | 1.5 | 707,732 | 8.0 | 11,796 |
| 原野 | 511 | 12.6 | 342,606 | 3.9 | 670 |
| 畑 | 510 | 12.5 | 345,152 | 3.9 | 677 |
| 公衆用道路 | 458 | 11.3 | 132,463 | 1.5 | 289 |
| 田 | 333 | 8.2 | 318,136 | 3.6 | 955 |
| 墓地 | 174 | 4.3 | 16,556 | 0.2 | 95 |
| 宅地 | 132 | 3.2 | 61,583 | 0.7 | 467 |
| 雑種地 | 65 | 1.6 | 8,299 | 0.1 | 128 |
| その他 | 8 | 0.2 | 163 | 0.0 | 20 |
| 合計 | 4,068 | | 8,896,077 | | 2,187 |

出所) 地籍情報により筆者作成.

4-3-2 不在所有の状況

A 集落の地籍情報では不在所有者は 52.9%となっていた。しかし、ヒアリング調査の結果では 80.6%が不在所有となっている（表 4-3）。

地籍情報にある所有者は、241 人の死亡が確認されており（表 4-3）、この土地所有権の多くが A 集落から転出している家族に移っている。

不在所有者の地域的な分布は表 4-3 の通りである。所有者（あるいは、登記手続きをしていない相続人や納税義務者）のうち集落内に居住する者は 19.4%にすぎず、68.4%が集落外で居住している。このうち、県外居住者は 12.9%、所在が不明な者は 12.2%となっている。

これを個人所有分の地目毎の面積で整理すると、全体としては、地籍情報では全体の 62.1%が集落内の住民の所有となっていた（表 4-4）。しかし、実際には集落内の住民による所有は 32.0%となり、集落外居住者による不在所有は 66.9%となっている。保安林、原野、山林で、不在所有となる傾向が、墓地については、36.1%が不明となっている（表 4-5）。

これを GIS で可視化したものが図 4-3 である。両図を比較すると、不在所有者の土地はその比率が増えるだけでなく、所有者の所在地はまとまって存在せず、入り乱れて分布している点を確認できる。また、土地所有者の大半は、現時点では、地域社会のネットワー

クで明らかにすることができた²⁵。しかし、所有者の特定ができたとしても、適切な土地利用への合意を図る場合には不在所有の土地がまだら状に増加したことより、事務手続きが煩雑となり当事者に大きな負担になることが予想される。

表 4-3 A 集落の土地所有者の住所区分

| 区分 | | 集落内 | 集落外 | | | 不明 | 合計 | |
|-------|----|------|------|------|------|------|------|-----|
| | | | 町内 | 県内 | 県外 | | | |
| 地籍情報 | 人数 | 216 | 190 | 110 | 43 | 37 | 53 | 459 |
| | % | 47.1 | 41.4 | 24 | 9.4 | 8.1 | 11.5 | 100 |
| 所有者現況 | 人数 | 89 | 314 | 139 | 116 | 59 | 56 | 459 |
| | % | 19.4 | 68.4 | 30.3 | 25.3 | 12.9 | 12.2 | 100 |

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成。

²⁵ 2020年の国土調査法及び森林法の改正により、固定資産税の課税台帳情報の目的外利用が可能となっている。土地所有者の探索については、大きく前進しているが、それ以外の事務手続きは従前どおりとなっている。

表 4-4 A 集落における地目毎の地籍上の所有者の住所地の状況

| 地目 | | 集落内 | 集落外 | | | 不明 | 合計 | |
|-------|----------------|-----------|-----------|-----------|---------|---------|---------|-----------|
| | | | 町内 | 県内 | 県外 | | | |
| 山林 | m ² | 4,270,904 | 2,358,997 | 1,121,916 | 629,904 | 607,177 | 333,486 | 6,963,387 |
| | % | 61.3 | 33.9 | 16.1 | 9.0 | 8.7 | 4.8 | 100 |
| 保安林 | m ² | 341,413 | 366,319 | 342,614 | 4,496 | 19,209 | | 707,732 |
| | % | 48.2 | 51.8 | 48.4 | 0.6 | 2.7 | 0.0 | 100 |
| 畑 | m ² | 267,246 | 63,006 | 18,369 | 31,459 | 13,178 | 14,900 | 345,152 |
| | % | 77.4 | 18.3 | 5.3 | 9.1 | 3.8 | 4.3 | 100 |
| 原野 | m ² | 229,182 | 101,530 | 45,237 | 31,963 | 24,330 | 11,894 | 342,606 |
| | % | 66.9 | 29.6 | 13.2 | 9.3 | 7.1 | 3.5 | 100 |
| 田 | m ² | 245,012 | 58,745 | 27,332 | 19,412 | 12,001 | 14,379 | 318,136 |
| | % | 77.0 | 18.5 | 8.6 | 6.1 | 3.8 | 4.5 | 100 |
| 公衆用道路 | m ² | 104,011 | 24,435 | 5,713 | 10,992 | 7,730 | 4,017 | 132,463 |
| | % | 78.5 | 18.4 | 4.3 | 8.3 | 5.8 | 3.0 | 100 |
| 宅地 | m ² | 49,078 | 9,965 | 1,106 | 6,921 | 1,938 | 2,540 | 61,583 |
| | % | 79.7 | 16.2 | 1.8 | 11.2 | 3.1 | 4.1 | 100 |
| 墓地 | m ² | 9,227 | 1,687 | 718 | 814 | 155 | 5,642 | 16,556 |
| | % | 55.7 | 10.2 | 4.3 | 4.9 | 0.9 | 34.1 | 100 |
| 雑種地 | m ² | 5,804 | 1,240 | 1,065 | 175 | | 1,255 | 8,299 |
| | % | 69.9 | 14.9 | 12.8 | 2.1 | 0.0 | 15.1 | 100 |
| その他 | m ² | 161 | 0 | | | | 2 | 163 |
| | % | 98.8 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 1.2 | 100 |
| 合計 | m ² | 5,522,038 | 2,986,136 | 1,564,070 | 736,136 | 685,718 | 388,115 | 8,896,077 |
| | % | 62.1 | 33.6 | 17.6 | 8.3 | 7.7 | 4.4 | 100 |

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成.

表 4-5 A 集落における地目毎の現所有者の住所地の状況

| 地目 | | 集落内 | 集落外 | | | 不明 | 総計 | |
|-------|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|-----------|
| | | | 町内 | 県内 | 県外 | | | |
| 山林 | ㎡ | 2,242,421 | 4,637,500 | 2,074,714 | 1,767,068 | 795,718 | 83,466 | 6,963,387 |
| | % | 32.2 | 66.6 | 29.8 | 25.4 | 11.4 | 1.2 | 100 |
| 保安林 | ㎡ | 143,527 | 564,205 | 333,555 | 127,228 | 103,422 | | 707,732 |
| | % | 20.3 | 79.7 | 47.1 | 18.0 | 14.6 | 0.0 | 100 |
| 畑 | ㎡ | 171,276 | 171,445 | 80,519 | 66,716 | 24,210 | 2,431 | 345,152 |
| | % | 49.6 | 49.7 | 23.3 | 19.3 | 7.0 | 0.7 | 100 |
| 原野 | ㎡ | 65,643 | 273,829 | 136,405 | 89,355 | 48,069 | 3,134 | 342,606 |
| | % | 19.2 | 79.9 | 39.8 | 26.1 | 14.0 | 0.9 | 100 |
| 田 | ㎡ | 129,964 | 188,172 | 101,157 | 73,165 | 13,850 | | 318,136 |
| | % | 40.9 | 59.1 | 31.8 | 23.0 | 4.4 | 0.0 | 100 |
| 公衆用道路 | ㎡ | 58,898 | 73,464 | 32,616 | 30,146 | 10,702 | 101 | 132,463 |
| | % | 44.5 | 55.5 | 24.6 | 22.8 | 8.1 | 0.1 | 100 |
| 宅地 | ㎡ | 26,913 | 34,670 | 15,993 | 14,858 | 3,819 | | 61,583 |
| | % | 43.7 | 56.3 | 26.0 | 24.1 | 6.2 | 0.0 | 100 |
| 墓地 | ㎡ | 4,313 | 6,262 | 2,921 | 2,566 | 775 | 5,981 | 16,556 |
| | % | 26.1 | 37.8 | 17.6 | 15.5 | 4.7 | 36.1 | 100 |
| 雑種地 | ㎡ | 3,234 | 4,933 | 2,633 | 2,242 | 58 | 132 | 8,299 |
| | % | 39.0 | 59.4 | 31.7 | 27.0 | 0.7 | 1.6 | 100 |
| その他 | ㎡ | | 163 | 151 | 12 | | | 163 |
| | % | 0.0 | 100.0 | 92.6 | 7.4 | 0.0 | 0.0 | 100 |
| 総計 | ㎡ | 2,846,189 | 5,955,187 | 2,780,664 | 2,173,356 | 1,000,623 | 95,245 | 8,896,077 |
| | % | 32.0 | 66.9 | 31.3 | 24.4 | 11.2 | 1.1 | 100 |

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成。

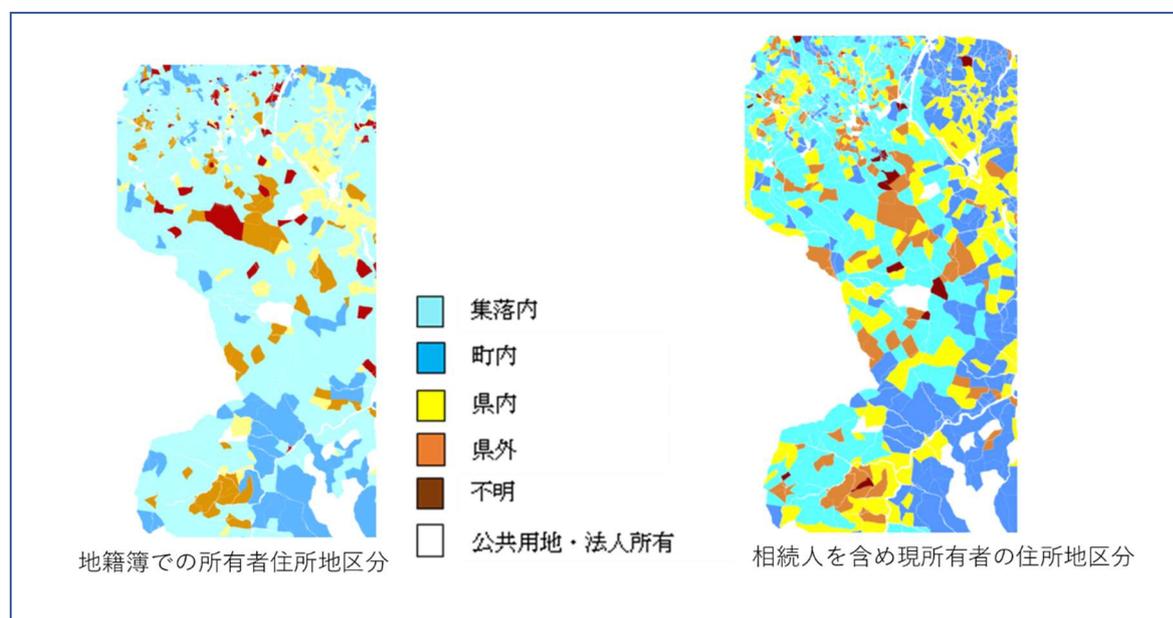


図 4-3 所有者の住所区分の現況 (A 集落)

出所) 大豊町地籍データ, 地域住民へのヒアリング調査及び固定資産課税担当者調査により作成。

4-3-3 土地所有権の相続未登記の状況

4-3-3-1 A集落の相続未登記の全体的状況と可視化

地籍情報には所有者名と住所他が記載されており、A集落の個人所有者は459人である。しかし、すでに述べたとおり、地籍情報は登記簿を基礎とし、相続や所有権の移転の際に登記がなされないときは実態を反映しない。こうしたズレはヒアリング調査で明らかにできた。調査の結果、地籍情報にある所有者のうち241人、実に52.5%の死亡が判明した(表4-3)。相続未登記地は全体の43.3%にのぼり、図4-4のとおり集落内に広く分散し、ここでも将来的な土地の有効活用に支障が出ることを確認された。

表 4-6 A集落における相続未登記状況

| 存否 | 人数 | | 所有筆数 | | 所有面積 | |
|----|-----|------|-------|------|----------------|------|
| | 人数 | % | 筆 | % | m ² | % |
| 健在 | 193 | 42.0 | 2,409 | 59.2 | 4,959,859 | 55.8 |
| 死亡 | 241 | 52.5 | 1,630 | 40.1 | 3,854,459 | 43.3 |
| 不明 | 25 | 5.4 | 29 | 0.7 | 81,759 | 0.9 |
| 総計 | 459 | | 4,068 | | 8,896,077 | |

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成。

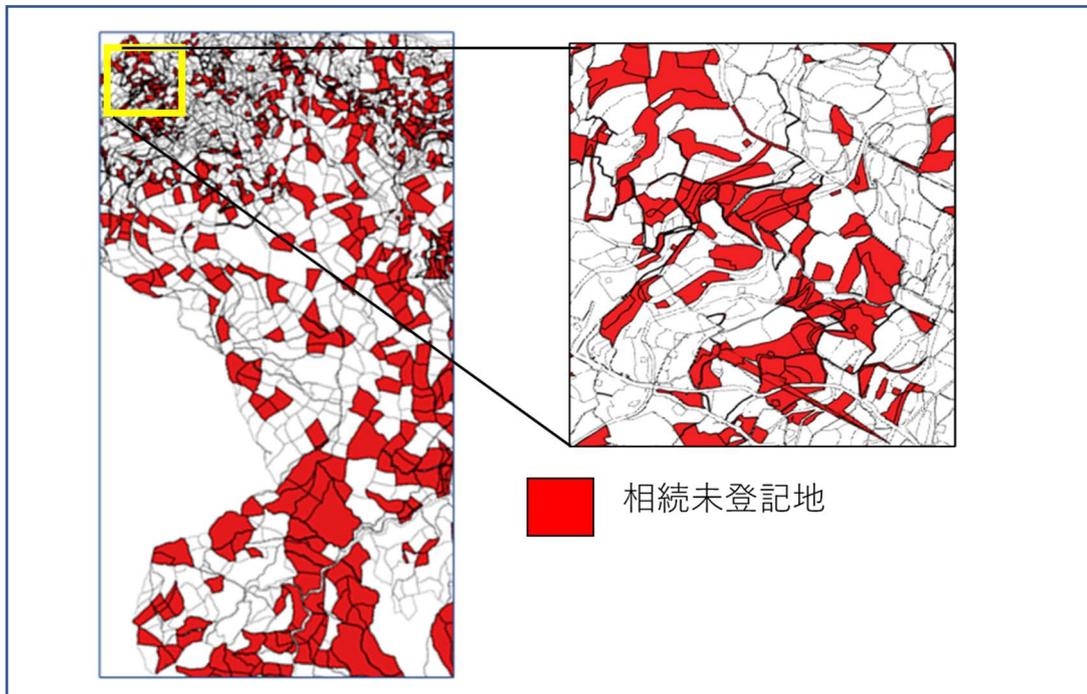


図 4-4 A 地区における相続未登記状況

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成.

4-3-3-2 A集落の地目別相続未登記の状況

地目別の登記の状況は表 4-7 のとおりである。不明とは、地籍情報で所有者の住所なく、個人が特定しえなかったものであり、地域外の者ないしはかなり以前に死亡して、縁者もない者である可能性がある。生死不明者の多くが山林と墓地の所有者となっている点は特徴的である。地目では保安林の未登記の率が高い。保安林については、森林の処分に様々な手続きが必要になり、経済的なメリットが余りないことが影響していると考えられる。

表 4-7 A 集落における地目別相続未登記状況

| 地目 | 未登記 | | 登記済み | | 不明 | | 総計 | |
|-------|-------|-------|-------|-------|----|------|-------|--------|
| | 筆 | 割合 | 筆 | 割合 | 筆 | 割合 | 筆 | 割合 |
| 山林 | 758 | 41.7% | 1,044 | 57.5% | 15 | 0.8% | 1,817 | 100.0% |
| 保安林 | 41 | 68.3% | 19 | 31.7% | | 0.0% | 60 | 100.0% |
| 原野 | 222 | 43.4% | 287 | 56.2% | 2 | 0.4% | 511 | 100.0% |
| 畑 | 173 | 33.9% | 335 | 65.7% | 2 | 0.4% | 510 | 100.0% |
| 公衆用道路 | 159 | 34.7% | 298 | 65.1% | 1 | 0.2% | 458 | 100.0% |
| 田 | 102 | 30.6% | 231 | 69.4% | | 0.0% | 333 | 100.0% |
| 墓地 | 91 | 52.3% | 74 | 42.5% | 9 | 5.2% | 174 | 100.0% |
| 宅地 | 53 | 40.2% | 79 | 59.8% | | 0.0% | 132 | 100.0% |
| 雑種地 | 29 | 44.6% | 36 | 55.4% | | 0.0% | 65 | 100.0% |
| その他 | 2 | 25.0% | 6 | 75.0% | | 0.0% | 8 | 100.0% |
| 総計 | 1,630 | 40.1% | 2,409 | 59.2% | 29 | 0.7% | 4,068 | 100.0% |

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成.

4-3-3-3 筆別の平均面積・平均標高・平均傾斜と相続未登記の状況

相続登記の有無および筆毎の平均面積、平均標高、平均傾斜の差について整理した。この分析では、まず相続登記の有無によって各筆の標高や面積及び傾斜の平均値に統計的に有意な差があるかどうかを Welch の t 検定（両側検定）で検証した（表 4-8）。その結果、標高についてのみ差異が認められた。平均標高については、標高が高くなるにつれて経済的に活用しにくくなることが要因であると考えられる。

なお、以下で行う平均値の差の検定にはいずれも Welch の t 検定（両側検定）を用いた。

表 4-8 A 集落における筆別平均面積・平均標高・平均傾斜と相続登記

| | | 相続未登記 | 相続登記 | 不明 | 総計 |
|-----------------|------|----------|----------|----------|----------|
| サンプルサイズ | | 1,630 | 2,409 | 29 | 4,068 |
| 筆別面積 (㎡) | 平均 | 2,364.7 | 2,058.9 | 2,819.3 | 2,186.8 |
| | 標準偏差 | 5,280.05 | 4,884.40 | 4,096.70 | 5,044.16 |
| 筆別平均標高** (m) | 平均 | 589.0 | 570.1 | 569.8 | 577.6 |
| | 標準偏差 | 175.29 | 170.97 | 209.89 | 173.27 |
| 筆別平均傾斜 (度) | 平均 | 22.3 | 22.6 | 24.8 | 22.5 |
| | 標準偏差 | 8.11 | 7.86 | 7.35 | 7.96 |

出所) 地籍情報, 1/25000 空間データ基盤データ及びヒアリング調査結果により筆者作成.

注) ** $p < 0.01$

4-3-3-4 地目別の筆毎の面積・平均標高・平均傾斜と相続未登記の状況

この節では、地目別に筆面積・平均標高・平均傾斜と相続未登記の関係を分析した結果を述べる。

A集落では、相続登記の有無と筆毎の面積の関係については田が統計的に有意であり、相続未登記の田の筆毎の平均面積が広がっている（表 4-9）。これについては、広い田の方が実際に耕作されているため、登記の必要性を感じていなかったのではないかと考えられる。

筆毎の平均標高については、田についてのみ有意であった。相続未登記の田の平均標高が高くなっている（表 4-10）。田は集落の中心地付近を中心に分布しており、標高と面積の間に相関関係はない。標高の高い場所にある田の方が、利用しづらく価値が低いとして放置されているのか、水源等その他の要因のために、逆に利用されていることによって、相続登記の必要性が薄くなっているのか、このデータだけでは判断がつかない。

筆毎の平均傾斜については、畑のみが有意であり、相続未登記地の平均傾斜が緩くなっている（表 4-11）。これも実際の使用と関係し、実際に現在耕作しているものについては、相続登記の必要性がないと判断されているのではないかと考えられる。

表 4-9 A集落における地目別筆別平均面積と相続登記の状況

| 地目 | サンプル サイズ | 筆別 平均面積(m ²) | 筆別面積 標準偏差 |
|---------|-------------|-----------------------------|--------------|
| 06田* | 333 | 955.4 | 852.89 |
| 01相続未登記 | 102 | 1,099.3 | 870.21 |
| 02相続登記 | 231 | 891.8 | 837.30 |

出所) 地籍情報, 1/25000 空間データ基盤データ及びヒアリング調査結果により筆者作成。

注) * $p < 0.05$

表 4-10 A集落における相続登記の有無と地目毎・筆毎の平均標高

| 地目 | サンプル サイズ | 筆別 平均標高(m) | 筆別 平均標高 標準偏差 |
|---------|-------------|---------------|--------------------|
| 06田** | 333 | 519.2 | 76.63 |
| 01相続未登記 | 102 | 536.0 | 70.99 |
| 02相続登記 | 231 | 511.8 | 77.85 |

出所) 地籍情報, 1/25000 空間データ基盤データ及びヒアリング調査結果により筆者作成。

注) ** $p < 0.01$

表 4-11 A 集落における相続登記の有無と地目毎・筆毎の平均傾斜

| 地目 | サンプル サイズ | 筆別 平均傾斜(度) | 筆別 平均傾斜 標準偏差 |
|---------|-------------|---------------|--------------------|
| 04畑** | 510 | 19.4 | 5.91 |
| 01相続未登記 | 173 | 18.4 | 5.80 |
| 02相続登記 | 335 | 20.0 | 5.91 |
| 03不明 | 2 | 19.7 | 2.96 |

出所) 地籍情報, 1/25000 空間データ基盤データ及びヒアリング調査結果により筆者作成.

注) ** $p < 0.01$

4-3-3-2 A 集落の所有者の住所区分と相続登記の関係

最後に, 所有者の住所区分と相続登記の関係を分析した結果を述べる. A 集落の土地所有者について, 地籍情報では半数近くの所有者が集落内の居住となっている. しかし, 実際には土地所有者の約 8 割が集落外に居住となっている (表 4-3).

現在の所有者の住所地区分で, 相続未登記の割合について, 統計的に有意な差が出たのは, 集落内と集落外 (県内) について及び集落外の県内・外についてであった (表 4-12)²⁶. 居住地が遠くなるほど, 相続未登記の割合が高くなるという結果には必ずしもなっていない.

表 4-12 A 集落における現所有者の住所地と相続登記の状況

| 区分 | | 集落内 | 集落外 | | | 不明 | 総計 |
|-------|---|------|------|------|------|------|------|
| | | | 町内 | 県内 | 県外 | | |
| 相続未登記 | 人 | 41 | 169 | 74 | 70 | 25 | 241 |
| | % | 46.1 | 53.8 | 53.2 | 60.3 | 42.4 | 52.5 |
| 相続登記済 | 人 | 48 | 145 | 65 | 46 | 34 | 193 |
| | % | 53.9 | 46.2 | 46.8 | 39.7 | 57.6 | 42.0 |
| 不明 | 人 | | 0 | | | 25 | 25 |
| | % | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 44.6 |
| 総計 | 人 | 89 | 314 | 139 | 116 | 59 | 459 |
| | % | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成.

²⁶ 相続未登記の割合について, 不明を除く全ての組み合わせで, 母比率の差の検定を実施. P 値 0.05 未満.

4-4 小括

4-4-1 所有者不明土地の状況～情報源別の実態捕捉率～

これまでの調査で相続未登記については、2016年の国土交通省の調査では筆数の比率で全体の13.4%であり、2016年の農林水産省の調査では面積比で約2割となっていた。

これに対して、A集落では、人数比で52.5%、筆数の比率で40.1%、面積比で43.3%となっており、所有者不明土地問題について、大豊町の典型的な集落であるA集落の状況が非常に厳しいものであることが明らかとなった。

A集落での分析結果を、土地所有者の捕捉率として、土地所有情報の3つの基本的情報源図で整理すると図4-5のようになる。

地籍情報の捕捉率は42.0%と半数に満たなくなっている。その一方で、地元住民のネットワーク情報の捕捉率は、固定資産税の課税台帳情報(87.8%)とほぼ同水準で、83.9%となっている。

A集落の高齢化率は高いながら、比較的活発な集落活動に裏打ちされ²⁷、地元住民のネットワーク情報が充実していることが考えられる。

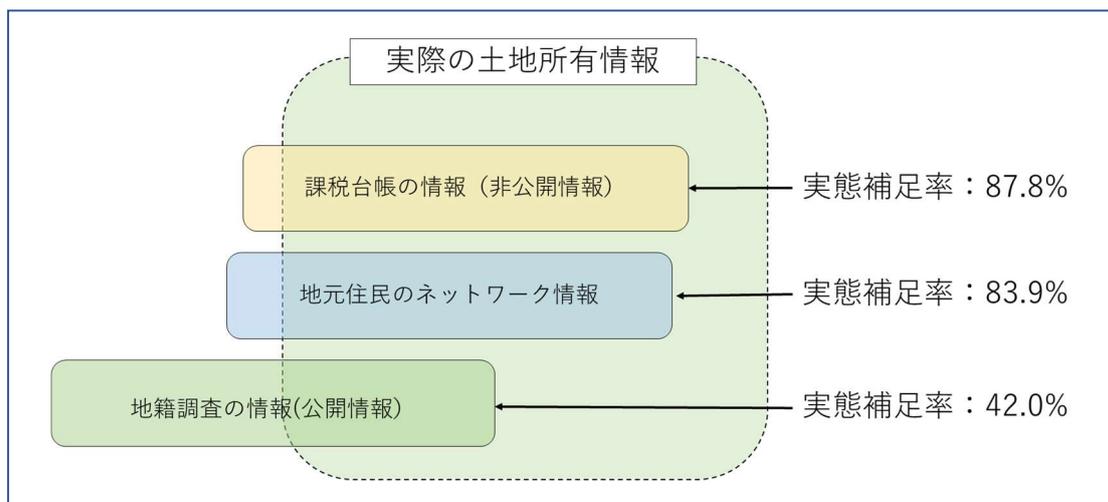


図 4-5 情報源別の捕捉率 (A集落)

出所) 筆者作成。

注) 地籍の捕捉率は存否で判定、転居等を加味すると28.3%。

4-4-2 相続登記を促す条件

土地所有権の相続未登記を促す条件としては、まず、経済的な価値がある。山林や保安林

²⁷ 2010年の農林業センサスの結果によれば、集落の寄合回数は、高知県の中山間地域での平均5.8回であるのに対しA集落は10回に上っている。

等, 経済的に価値が低くなると, 相続登記が行われなくなる傾向がみられた. その一方, 面積の広い田や, 傾斜の緩い畑など, 逆に経済的価値が高く現に利用が継続されているようなものについては, 相続登記がされていない傾向があった.

相続未登記と現所有者の住所の関係では, 集落内と集落外(県内)について及び集落外の県内・外について統計的に有意な差が確認できた. 居住地が遠くなるほど相続未登記の割合が高くなるという結果には必ずしもなっていない.

第5章 実態分析② 限界集落

この章では、集落の居住者が1名となった集落を対象に前章と同様な分析を行う。また、ここで分析対象とした集落（B集落）は、すでに分析したA集落より遥かに人口減少や高齢化が進んだ地域である。また、この地域は大野晃がいう限界集落の二つの定義を満たす集落でもある。この集落とA集落を比較することで中山間地域の土地所有権の空洞化の減少を動的に捉えることが可能となる。

5-1 分析課題

分析課題は、B集落の土地利用の状況、不在所有、相続未登記の状況を前章と同じ手順で分析するとともに、その結果をA集落の分析結果と比較分析することにある。

5-2 分析方法

5-2-1 調査地対象の選定

第1章の分析方法でも述べたとおり、B集落は実質的な定住人口が1名ながら、区長も存在し、少なくとも書類上では一定の地域活動が行われている。また、A集落とも比較的近く、集落を取り巻く環境も類似していることからこの集落を選定した。

B集落周辺の地形は、西走する吉野川支流を挟み²⁸、北斜面は傾斜がやや緩やかなのに対して、南斜面は傾斜がやや急である。土壌についても、北斜面が御荷鉾帯の緑色岩類から作り出される土壌が粘土質で保水性に富んでいるのに対して、南斜面は三波川帯の結晶片岩類による土壌でありローム質で保水性が劣る [中島, 2002]。

先に分析したA集落は北斜面の集落であり、高地に位置しているが棚田が広がっている。これに対して、B集落は、南斜面の集落であり、棚田はなく畑地が見られる。両集落とも標高が高く冬期には積雪がある。南斜面は日当たりがよく積雪もすぐ消えることから、南斜面のことを地元では「陽の地（ひのぢ）」と読んでいる。これに対して積雪が消えにくい北斜面のことを「陰地（かげち）」と言っている。

B集落は、長宗我部氏の天正地検帳でも確認される集落であり、江戸時代にも村として記録されている。周辺では紙漉きが行われていた。B集落などの「陽の地」は、紙漉きの従事者が多く、人口に比べて耕地が少なかったためではないかとされている [大豊町史 古代近世編, 1974]。

²⁸ 吉野川本流は四国を西から東へ流れているが、この支流は徳島県境付近を源流とし、当該集落付近では西向きに流れ本流へ合流している。

B集落の土地は標高 469m から 944m に分布し、地籍別の平均標高は 703m で、集落の中心地の標高は 580m、平均傾斜は 27.7 度となっている。

A集落と比べて、集落の中心地の標高が 77m 高く、地籍毎の平均傾斜が 4.2 度大きくなっている。こうした点からみて、B集落はA集落に比べて地理的に厳しい環境にあると言える。

大まかな地形の特徴としては、標高の低い最低層の土地の傾斜が急峻で、低層から中層にかけていったん緩やかになり、尾根直下の高層で再び急峻となっている。宅地、田、畑は低層から中層にかけて分布している。地目毎の面積の割合については、山林と保安林で 90.9% を占めており、畑が 3.1%、田が 1.0%、宅地が 0.7% となっている。傾斜からみれば、宅地が最も傾斜が緩やかであり、その次に田、畑の順番となっている。保安林が傾斜の最も急峻な地域に植えられている。

5-2-2 調査手法及び手順

この章でも、第 4 章と同様に、地籍情報のデータ、空間データ基盤のデータ及び地元でのヒアリング調査の結果を重ねて、分析用のデータセットとしている。ただし、B集落については、大豊町の固定資産税担当者への補足的な確認は行っていない。

地籍情報は、学術的な調査を実施することを前提に大豊町役場から 2014 年 9 月に提供を受けた。ヒアリング調査は 2015 年 10 月から 2016 年 5 月にかけて実施した。対象者は、集落の役員及び関係者であり、定住者 1 名、B集落出身者 9 名、近隣集落の代表者 2 名の 12 名である。

B集落は、実質的な定住者が 80 歳代の 1 名のみである。ただし、これ以外にも、常時 2 名が日中はB集落内の居宅に戻り、住居付近で農作業等を行っている。一方、週末になると定期的に住居の手入れに訪れたり、夏の避暑に住居を利用するなど一定の係わりを持っている者も数家族残っている。

限界集落である B 集落では、関係者も少なく高齢化しており、ヒアリング対象者の選択の余地は少なかった。B集落の出身者 9 名は、B集落に所有する土地の面積割合が上位 10 名以内に入るもので、区長からの紹介で調査が可能と見込まれたものである。質問内容が家族内で共有されてしまうことを考え、ヒアリング対象者は、一家族 1 人とする事とした。

5-2-2-1 土地利用の状況

第 4 章の A 集落と同様に、B 集落でも、一筆毎の地目、地籍（面積）情報等を持つ地籍情報を、1/25000 の空間データ基盤と GIS 上で重ねて加工している。これにより、一筆毎の平均標高、平均傾斜を算出し、ここでの分析に用いた。

5-2-2-2 土地の不在所有の状況

この調査についても手法は A 集落と同様である。土地所有権の相続未登記の状況を整理

した後で不在所有について整理した。ヒアリング調査による現所有者の住所地の分析手順については、B集落においても基本的には、被調査者が1人以上把握していれば、その住所地によった。住所地については対面調査で市町村を確認した。

不在所有の状況等を集落内外に、さらには集落外を大豊町内（該当集落を除く）、県内（大豊町を除く）、県外に区分して分析した。そのうえで、それぞれの項目についてA集落とB集落について比較を行なった。

5-2-2-3 土地所有権の相続未登記の状況

相続登記の状況については、地籍情報で確認された103名の所有者について、集落の役員及び関係者12名からヒアリング調査を行った。

地籍情報の登記名義人の存否については、A集落と同様にB集落でも、地籍台帳の所有者の存否をヒアリング調査対象者に尋ねて、対象者のうち一人でも存否を知っていれば、それを所有者の存否とした。この情報をGISの属性情報に加え、GISにより可視化を行った。

また、地目及び地形についても、地籍情報と国土地理院の1/25000空間データ基盤による情報をGIS上で結合させた。それらに、ヒアリング調査による土地所有者情報をデータベースによって連携させて用いて分析結果を可視化した。

5-3 分析結果

5-3-1 土地利用の状況

5-3-1-1 B集落の状況

地籍情報によれば、B集落の一筆当たりの平均面積は、主なものでは、山林及び保安林が1,700㎡余りなのに対して、田1,238㎡、畑796㎡、宅地475㎡となっている（表5-1）。

図5-1のとおり、B集落は、森林に囲まれた山腹の緩傾斜地に拓けた集落である。

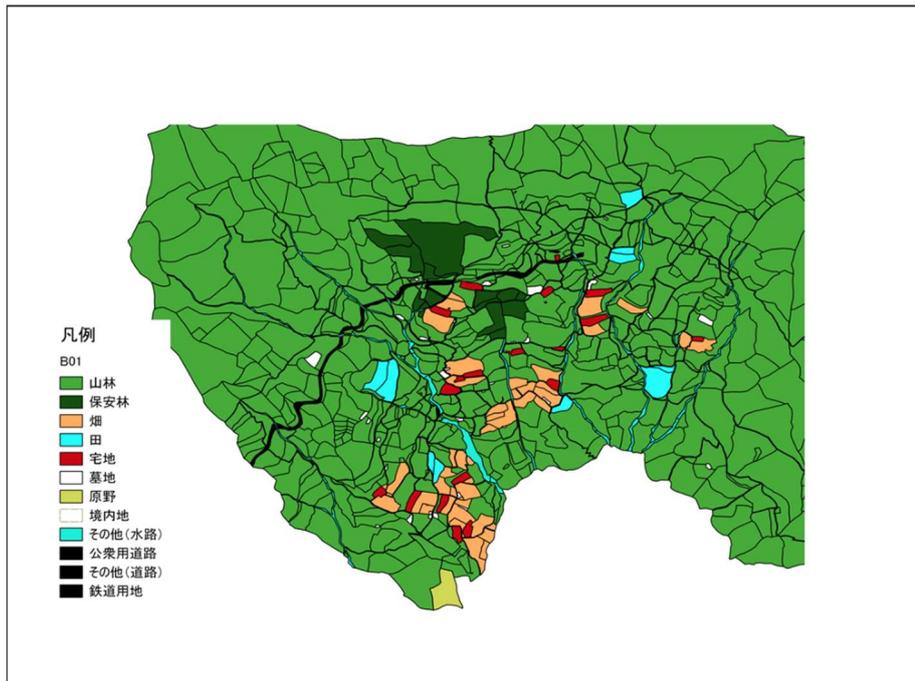


図 5-1 B 集落における地目別状況

出所) 地籍情報により筆者作成.

表 5-1 B 集落における地目別状況

| 地目 | 面積 | | 地籍 | | 筆別 平均面積 | 地借別 平均標高 (加重平均) | 地籍別 平均傾斜 (加重平均) |
|---------|----------------|-------|-------|-------|----------------|-----------------------|-----------------------|
| | m ² | % | 筆 | % | m ² | m | 度 |
| 山林 | 1,069,266 | 88.7% | 628 | 55.4% | 1,703 | 712 | 28.2 |
| 保安林 | 26,637 | 2.2% | 15 | 1.3% | 1,776 | 718 | 30.4 |
| 畑 | 37,428 | 3.1% | 47 | 4.1% | 796 | 585 | 21.2 |
| 田 | 12,382 | 1.0% | 10 | 0.9% | 1,238 | 634 | 20.3 |
| 宅地 | 9,033 | 0.7% | 19 | 1.7% | 475 | 612 | 16.7 |
| 墓地 | 4,073 | 0.3% | 46 | 4.1% | 89 | 648 | 24.6 |
| 原野 | 3,426 | 0.3% | 1 | 0.1% | 3,426 | 488 | 28.6 |
| 境内地 | 233 | 0.0% | 2 | 0.2% | 117 | 656 | 20.6 |
| 公衆用道路 | 5,600 | 0.5% | 29 | 2.6% | 193 | 687 | 21.0 |
| その他(道路) | 17,125 | 1.4% | 225 | 19.9% | 76 | 656 | 25.9 |
| その他(水路) | 20,264 | 1.7% | 109 | 9.6% | 186 | 627 | 24.0 |
| 鉄道用地 | 360 | 0.0% | 2 | 0.2% | 180 | 691 | 14.5 |
| 計/全体 | 1,205,827 | | 1,133 | | 1,064 | 703 | 27.7 |

出所) 地籍情報及び 1/25000 空間データ基盤データにより筆者作成.

5-3-1-2 A集落とB集落の比較

地目の状況を比べてみると（表 5-2）、A集落と比べてB集落には山林が多い。転出時に植林されたことも考えられる。しかし、無住の住宅も現状を維持しているものが多いため、元々林野率は高かったのではないかと考えられる。A集落に棚田が広がっているのに比べて、B集落では田あるいは田の跡を見かけたことはなかった。また、畑についても、A集落ではハウス栽培もおこなわれているのに対して、B集落では露地の畑が住宅周辺に散在するのみであった。統計的にも山林、畑、田について両集落の地目別筆数割合の分布について母比率の差の検定（両側検定）を行ったところ、有意な差が認められており、A集落でいずれも多くなっている。

表 5-2 A集落・B集落における地目別状況比較

| 地目 | 地区 | A地区 | B地区 |
|------|----|-------|-------|
| 山林** | 筆数 | 1,867 | 628 |
| | % | 32.2% | 55.4% |
| 保安林 | 筆数 | 66 | 15 |
| | % | 1.1% | 1.3% |
| 畑** | 筆数 | 557 | 47 |
| | % | 9.6% | 4.1% |
| 田** | 筆数 | 368 | 10 |
| | % | 6.4% | 0.9% |
| 宅地 | 筆数 | 138 | 19 |
| | % | 2.4% | 1.7% |
| 墓地 | 筆数 | 174 | 46 |
| | % | 3.0% | 4.1% |
| 筆数合計 | | 5,793 | 1,133 |

出所) 地籍情報により筆者作成。

注) ** $p < 0.01$

1人当りの平均所有筆数についてA集落とB集落で母平均の差の検定を実施すると、統計的な有意差が出たのは、山林、宅地及び全ての地目を含んだ合計筆数であった。山林ではB集落が多かった。しかし、宅地と全体ではA集落が多くなっている（表 5-3）。

また、同様に1人当りの平均所有面積では、山林、保安林、宅地及び全ての地目を含んだ合計で両集落の間の平均に統計的に有意な差が認められた。これらの全てでA集落の面積が大きい（表 5-4）。この背景には、B集落の面積自体がA集落よりも小さいことと、地形が急峻なことが影響していると考えられる。

表 5-3 地籍上の所有者別・平均所有筆数について A 集落・B 集落比較

| 地区 | 地目 | 山林 ** | 保安林 | 畑 | 田 | 墓地 | 住宅 ** | 全体 * |
|------|------|----------|------|------|------|------|----------|---------|
| A 集落 | 筆数 | 1,817 | 60 | 510 | 333 | 174 | 132 | 4,068 |
| | 平均値 | 5.4 | 2.0 | 4.3 | 3.1 | 1.3 | 1.4 | 8.9 |
| | 標準偏差 | 6.76 | 1.51 | 3.46 | 2.31 | 0.74 | 0.72 | 14.15 |
| B 集落 | 筆数 | 622 | 15 | 47 | 10 | 46 | 19 | 791 |
| | 平均値 | 7.2 | 1.4 | 3.6 | 2.5 | 1.3 | 1.1 | 7.7 |
| | 標準偏差 | 11.00 | 0.92 | 3.10 | 1.73 | 0.58 | 0.24 | 13.12 |

出所) 地籍情報により筆者作成.

注) * $p<0.05$ ** $p<0.01$

表 5-4 地籍上の所有者別・平均所有面積について A 集落・B 集落比較

| 地区 | 地目 | 山林 ** | 保安林 ** | 畑 | 田 | 墓地 | 住宅 * | 全体 ** |
|------|------|-----------|-----------|----------|----------|--------|---------|-----------|
| A 集落 | 筆数 | 1,817 | 60 | 510 | 333 | 174 | 132 | 4,068 |
| | 平均値 | 20,786 | 23,591 | 2,876 | 2,973 | 125 | 635 | 19,381 |
| | 標準偏差 | 30,894.29 | 34,918.03 | 2,631.77 | 2,135.08 | 370.68 | 317.47 | 34,932.67 |
| B 集落 | 筆数 | 622 | 15 | 47 | 10 | 46 | 19 | 791 |
| | 平均値 | 12,347 | 2,422 | 2,879 | 3,096 | 116 | 502 | 11,270 |
| | 標準偏差 | 18,424.83 | 3,365.97 | 2,169.12 | 2,027.49 | 146.20 | 200.80 | 18,708.44 |

出所) 地籍情報により筆者作成.

注) * $p<0.05$ ** $p<0.01$

5-3-2 不在所有の状況

5-3-2-1 B 集落の状況

地籍情報と所有権者の現況については表 5-5 のとおりである。B 集落にはほとんど居住者がいなくなっている状況でも、地籍情報では所有権者の 28.2%が集落内の住所となっている。集落内の者が減った分は、町内だけでなく、県内や県外に在住するものが増加している。所在が不明な者の割合が高く、地籍情報で、20.4%、ヒアリング調査で明らかになった実際の所有者では 23.3%となっている。実際の所有者では、32.0%が県外か所在不明ということになる。

これを個人所有分の地目毎の面積で整理すると、全体としては、地籍上では 25.1%が集落内の住民の所有となっている(表 5-6)。しかし、実際は、集落内の住民による所有は 0.4%となる(表 5-7)。地籍情報での不明者が現所有者の不明者よりも多くなっているの

は特定個人の事情による²⁹。

地籍情報ではこの事情を加味しても所有者不明は面積比で 34.7%となる（表 5-6）。また、ヒアリング調査では、この特定個人の事情は明らかにされるが、それでも所有者が不明な土地は 15.8%にとどまっている（表 5-16）。

実際の所有者で不明な者の所有が多い地目は、公衆用道路³¹、山林、墓地である。特に、公衆用道路の 25.1%が所有者不明となっている（表 5-7）。

これを GIS で可視化したものが、図 5-2 及び図 5-3 である。地籍情報で不明な部分がまとまっているのは前述した特定個人の所有地の影響が大きい（図 5-2）。実際の所有情報では所有者が不明な土地がまだら状に点在している（図 5-3）。

ヒアリング調査から得た情報では、所有者が不明な土地には、相続する者が存在しない土地もあり、適切な土地利用への合意形成に向けて手続上大きな困難が予想される。

表 5-5 B 集落における不在所有の状況

| 区分 | | 集落内 | 集落外 | | | 不明 | 合計 | |
|-------|----|------|------|------|------|-----|------|-----|
| | | | 町内 | 県内 | 県外 | | | |
| 地籍情報 | 人数 | 29 | 53 | 29 | 18 | 6 | 21 | 103 |
| | % | 28.2 | 51.5 | 28.2 | 17.5 | 5.8 | 20.4 | 100 |
| 所有者現況 | 人数 | 1 | 78 | 39 | 30 | 9 | 24 | 103 |
| | % | 1.0 | 75.7 | 37.9 | 29.1 | 8.7 | 23.3 | 100 |

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成。

²⁹ かなりの面積を所有する者で入院等により地籍情報に住所地を記載されていない者がいたため、関係者はこの者について現在の入院先等を知っており、ヒアリングにより把握することができた。

³¹ ここでは個人所有の公衆用道路を指す。一般公衆又は特定の人の交通のために道路として利用されている。

表 5-6 B 集落における地目毎の地籍上の所有者の住所地の状況

| 地目 | | 集落内 | 集落外 | | | 不明 | 総計 | |
|-------|----------------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|-----------|
| | | | 町内 | 県内 | 県外 | | | |
| 山林 | m ² | 239,933 | 515,028 | 247,513 | 201,340 | 66,175 | 306,885 | 1,061,846 |
| | % | 22.6 | 48.5 | 23.3 | 19.0 | 6.2 | 28.9 | 100.0 |
| 保安林 | m ² | 15,701 | 10,936 | 4,424 | 2,506 | 4,006 | | 26,637 |
| | % | 58.9 | 41.1 | 16.6 | 9.4 | 15.0 | 0.0 | 100.0 |
| 畑 | m ² | 15,459 | 10,209 | 4,439 | 1,855 | 3,915 | 11,760 | 37,428 |
| | % | 41.3 | 27.3 | 11.9 | 5.0 | 10.5 | 31.4 | 100.0 |
| 田 | m ² | 6,859 | 0 | | | | 5,523 | 12,382 |
| | % | 55.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 44.6 | 100.0 |
| 宅地 | m ² | 5,060 | 2,404 | 911 | 809 | 684 | 1,569 | 9,033 |
| | % | 56.0 | 26.6 | 10.1 | 9.0 | 7.6 | 17.4 | 100.0 |
| 公衆用道路 | m ² | 2,060 | 3,275 | 783 | 2,151 | 341 | 265 | 5,600 |
| | % | 36.8 | 58.5 | 14.0 | 38.4 | 6.1 | 4.7 | 100.0 |
| 墓地 | m ² | 2,155 | 600 | 158 | 221 | 221 | 1,318 | 4,073 |
| | % | 52.9 | 14.7 | 3.9 | 5.4 | 5.4 | 32.4 | 100.0 |
| 原野 | m ² | 3,426 | 0 | | | | | 3,426 |
| | % | 100.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| 鉄道用地 | m ² | 360 | 0 | | | | | 360 |
| | % | 100.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| 総計 | m ² | 291,013 | 542,452 | 258,228 | 208,882 | 75,342 | 327,320 | 1,160,785 |
| | % | 25.1 | 46.7 | 22.2 | 18.0 | 6.5 | 28.2 | 100.0 |

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成.

表 5-7 B 集落における地目毎の現所有者の住所地の状況

| 地目 | | 集落内 | 集落外 | | | 不明 | 総計 | |
|-------|----------------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| | | | 町内 | 県内 | 県外 | | | |
| 山林 | m ² | 1,504 | 883,256 | 398,443 | 342,855 | 141,958 | 177,086 | 1,061,846 |
| | % | 0.1 | 83.2 | 37.5 | 32.3 | 13.4 | 16.7 | 100.0 |
| 保安林 | m ² | 2,492 | 21,639 | 4,086 | 13,262 | 4,291 | 2,506 | 26,637 |
| | % | 9.4 | 81.2 | 15.3 | 49.8 | 16.1 | 9.4 | 100.0 |
| 畑 | m ² | | 35,606 | 15,387 | 16,304 | 3,915 | 1,822 | 37,428 |
| | % | 0.0 | 95.1 | 41.1 | 43.6 | 10.5 | 4.9 | 100.0 |
| 田 | m ² | | 12382 | 6859 | 5523 | | | 12382 |
| | % | 0.0 | 100.0 | 55.4 | 44.6 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| 宅地 | m ² | 630 | 8,059 | 3,448 | 3,200 | 1,411 | 343 | 9,032 |
| | % | 7.0 | 89.2 | 38.2 | 35.4 | 15.6 | 3.8 | 100.0 |
| 公衆用道路 | m ² | | 4,197 | 1,954 | 1,280 | 963 | 1,403 | 5,600 |
| | % | 0.0 | 74.9 | 34.9 | 22.9 | 17.2 | 25.1 | 100.0 |
| 墓地 | m ² | | 3,572 | 821 | 2,009 | 742 | 502 | 4,074 |
| | % | 0.0 | 87.7 | 20.2 | 49.3 | 18.2 | 12.3 | 100.0 |
| 原野 | m ² | | 3,426 | 3,426 | | | | 3,426 |
| | % | 0.0 | 100.0 | 100.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| 鉄道用地 | m ² | | 360 | 360 | | | | 360 |
| | % | 0.0 | 100.0 | 100.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| 総計 | m ² | 4,626 | 972,497 | 434,784 | 384,433 | 153,280 | 183,662 | 1,160,785 |
| | % | 0.4 | 83.8 | 37.5 | 33.1 | 13.2 | 15.8 | 100.0 |

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成.

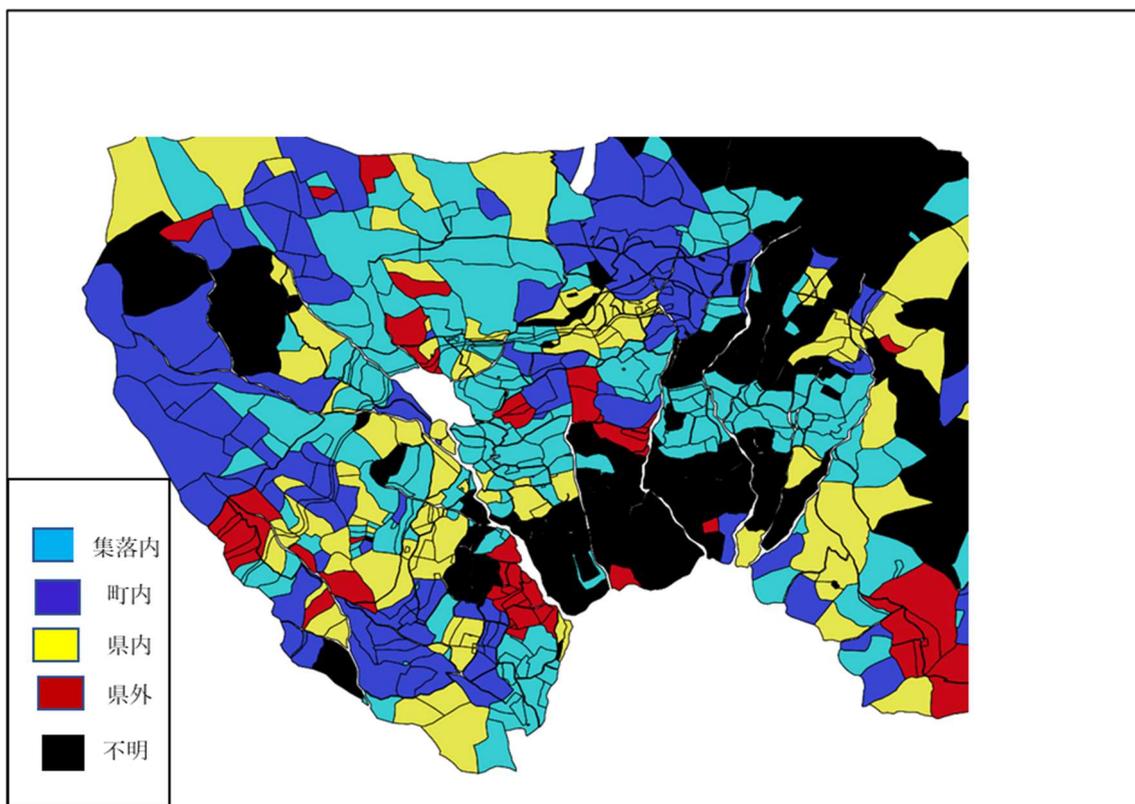


図 5-2 地籍情報に基づく所有者の住所区分図 (B 集落)

出所) 大豊町地籍データより作成.

注) 大きな白抜き部分は非個人所有地, 白抜きの筋は, 公的所有の道路又は水路.

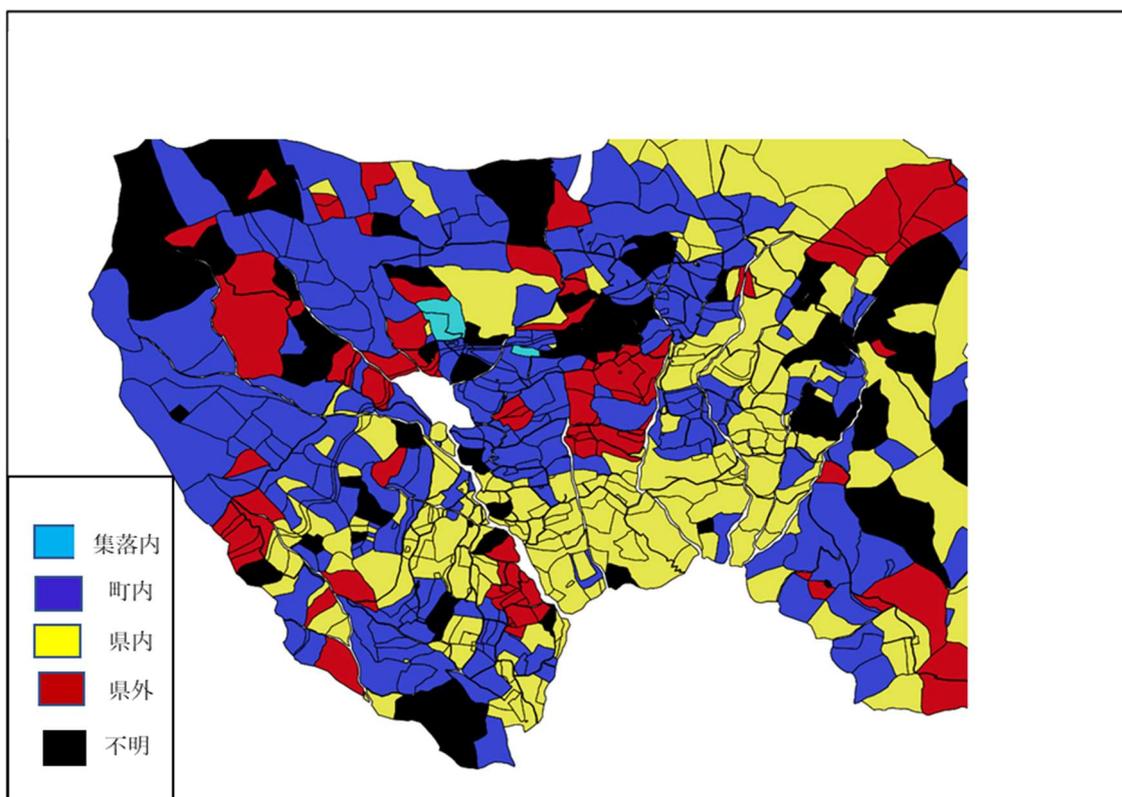


図 5-3 所有者の住所区分の現況 (B 集落)

出所) 地域住民へのヒアリング調査及び地籍情報により作成.

5-3-2-2 A 集落と B 集落の比較

不在所有については、地籍情報では、集落内居住者の割合が A 集落で高く、県内（大豊町外）居住者と所在不明者の割合は B 集落で高い。これらについて母比率の差の検定により有意な差が認められた（表 5-8）。

ヒアリング調査による実際の所有者情報では、集落内居住者の割合は A 集落で高く、不明者の割合は B 集落が高い（表 5-9）。

B 集落は限界集落の中でも厳しい状況にある言わば消滅前の集落であり、集落内居住の差は当然である。しかし、不明者を除く、居住者の住所区分については、統計的に有意な差は認められなかった。これは典型的な中山間地域の集落である A 集落と、消滅前の B 集落でも、集落外での居住区分の割合は大きく変わらないことを示している（表 5-9）。

表 5-8 地籍情報での所有者住所地についての A 集落・B 集落の比較

| 区分 | | 集落内** | 集落外 | 町内 | 県内* | 県外 | 不明* | 合計 |
|-----|----|-------|------|------|------|-----|------|-----|
| A集落 | 人数 | 216 | 190 | 110 | 43 | 37 | 53 | 459 |
| | % | 47.1 | 41.4 | 24 | 9.4 | 8.1 | 11.5 | 100 |
| B集落 | 人数 | 29 | 53 | 29 | 18 | 6 | 21 | 103 |
| | % | 28.2 | 51.5 | 28.2 | 17.5 | 5.8 | 20.4 | 100 |

出所) 地籍情報により筆者作成.

注) * $p<0.05$ ** $p<0.01$

表 5-9 現所有者の住所についての A 集落・B 集落の比較

| 区分 | | 集落内** | 集落外 | 町内 | 県内 | 県外 | 不明** | 合計 |
|-----|----|-------|------|------|------|------|------|-----|
| A集落 | 人数 | 89 | 314 | 139 | 116 | 59 | 56 | 459 |
| | % | 19.4 | 68.4 | 30.3 | 25.3 | 12.9 | 12.2 | 100 |
| B集落 | 人数 | 1 | 78 | 39 | 30 | 9 | 24 | 103 |
| | % | 1.0 | 75.7 | 37.9 | 29.1 | 8.7 | 23.3 | 100 |

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成.

注) * $p<0.05$ ** $p<0.01$

5-3-3 土地所有権の相続未登記の状況

5-3-3-1 相続未登記の全体的状況と可視化

5-3-3-1-1 B集落の状況

B集落では、全筆 1,133 筆中、町所有の公共用地及び法人所有のものを除くと 791 筆が個人所有となり、103 名³²の名義で所有されている。このうち、70 名 (68.0%) の死亡が確認され、11 名が生死不明であった³³。相続が未登記のものは、筆数では 69.0%、面積では 62.5%となっている (表 5-10, 図 5-2)。

B集落の相続未登記地の分布は図 5-2 のとおりである。B集落は、図上では上側がほど標高が高くなっている。地形は、地図下側では傾斜が急であり、中段では比較的緩斜面の土地が現れる。さらに上の地域になると再び急傾斜となる。地図上では右下と右上の傾斜がきつくなっている。なお、5-3-3-3-1 で分析することになるが、標高や傾斜と相続未登記地の分布は関係が見いだせない。

B集落の相続未登記地は、すでに述べた通り面積割合で 62.5%を占めている。このため、この地図で分布の特徴を把握するには相続登記地の分布を見る方が分かりやすい。相続登記地は地理的状況に関係なく固まって分布している。これは、同一家族の所有となっている

³² 共同所有が 2 件あるが、それぞれ 1 名、計 2 名とカウントしている。

³³ 生死については、成年時代を B 地区で過ごした 5 人の判断を基礎とした。

ことが原因のひとつと考えられる。

表 5-10 B 集落における相続未登記状況

| 存否 | 人数 | | 所有筆数 | | 所有面積 | |
|----|-----|------|------|------|----------------|------|
| | 人 | % | 筆 | % | m ² | % |
| 健在 | 22 | 21.4 | 231 | 29.2 | 393,130 | 33.9 |
| 死亡 | 70 | 68.0 | 546 | 69.0 | 725,072 | 62.5 |
| 不明 | 11 | 10.7 | 14 | 1.8 | 42,584 | 3.7 |
| 総計 | 103 | | 791 | | 1,160,786 | |

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成。

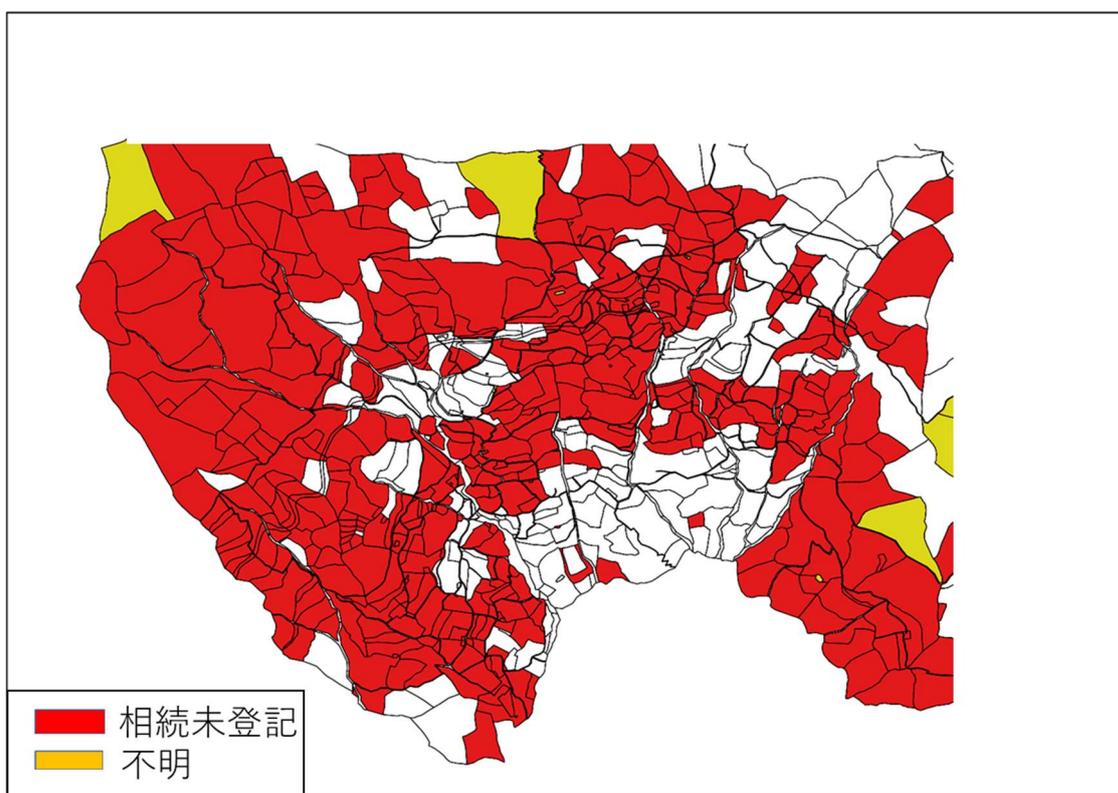


図 5-4 B 集落における相続未登記状況

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成。

5-3-3-1-2 A 集落と B 集落の比較

相続未登記状況についての両集落の比較では、人数、筆数及び面積の比率で母比率の差の検定により有意な差があり、B 集落の相続未登記の比率が高いことが確認された。(表 5-11)。

表 5-11 相続未登記状況について A 集落・B 集落の比較

| | | A 集落 | B 集落 |
|------|---------|-----------|-----------|
| 人数** | 未登記 (人) | 241 | 70 |
| | % | 52.5% | 68.0% |
| | 全数 (人) | 459 | 103 |
| 筆数** | 未登記 (筆) | 1,630 | 546 |
| | % | 40.1% | 69.0% |
| | 全数 (筆) | 4,068 | 791 |
| 面積** | 未登記 (㎡) | 3,854,459 | 725,072 |
| | % | 43.3% | 62.5% |
| | 全数 (㎡) | 8,896,077 | 1,160,786 |

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成.

注) ** $p < 0.01$

5-3-3-2 地目別相続未登記の状況

5-3-3-2-1 B 集落の状況

地目別の登記の状況は表 5-12 のとおりである。ここで不明とは、個人が特定しえなかったものであり、地域外の者ないしは登記が明治期等かかなり以前の者である可能性がある。すなわち、B 集落に多い姓であり、かなり以前に死亡し、最終登記以降の期間が長くなっている可能性が高い。生死不明者が山林と墓地の所有者となっている点は今後の管理の面からも注目される。

地目毎に相続登記の状況を見ると、保安林の未登記率が特に高くなっている。宅地、山林が次いでいる。相続未登記が低いのは、田、畑等である。経済的に価値の低いものが相続未登記となる傾向があると思われる。

表 5-12 B 集落における地目別相続未登記状況

| 地目 | 未登記 | | 登記 | | 不明 | | 総計 | |
|-------|-----|-------|-----|-------|----|-------|-----|------|
| | 筆 | % | 筆 | % | 筆 | % | 筆 | % |
| 山林 | 439 | 70.6% | 178 | 28.6% | 5 | 0.8% | 622 | 100% |
| 保安林 | 14 | 93.3% | 1 | 6.7% | | 0.0% | 15 | 100% |
| 墓地 | 29 | 63.0% | 8 | 17.4% | 9 | 19.6% | 46 | 100% |
| 畑 | 26 | 55.3% | 21 | 44.7% | | 0.0% | 47 | 100% |
| 田 | 3 | 30.0% | 7 | 70.0% | | 0.0% | 10 | 100% |
| 宅地 | 14 | 73.7% | 5 | 26.3% | | 0.0% | 19 | 100% |
| 公衆用道路 | 20 | 69.0% | 9 | 31.0% | | 0.0% | 29 | 100% |
| その他 | 1 | 33.3% | 2 | 66.7% | | 0.0% | 3 | 100% |
| 総計 | 546 | 69.0% | 231 | 29.2% | 14 | 1.8% | 791 | 100% |

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成.

5-3-3-2-2 A集落とB集落の比較

主だった地目の相続登記の状況を見てみると表5-13のとおりとなる。山林、畑、宅地及び全体について、相続未登記の比率の差が統計的に有意であり、その全てについてB集落の方が相続未登記の比率が高くなっている。

表 5-13 地目別相続未登記の状況に関するA集落・B集落の比較

| 地目 | | 山林 ** | 保安林 | 墓地 | 畑 ** | 田 | 宅地 ** | 全体 ** |
|-----|----------|----------|-------|-------|---------|-------|----------|----------|
| A集落 | 相続未登記(筆) | 758 | 41 | 91 | 173 | 102 | 53 | 1,630 |
| | % | 41.7% | 68.3% | 52.3% | 33.9% | 30.6% | 40.2% | 40.1% |
| | 全体(筆) | 1,817 | 60 | 174 | 510 | 333 | 132 | 4,068 |
| B集落 | 相続未登記(筆) | 439 | 14 | 29 | 26 | 3 | 14 | 546 |
| | % | 70.6% | 93.3% | 63.0% | 55.3% | 30.0% | 73.7% | 69.0% |
| | 全体(筆) | 622 | 15 | 46 | 47 | 10 | 19 | 791 |

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成。

注) ** $p < 0.01$

5-3-3-3 筆別の平均面積・平均標高・平均傾斜と相続未登記の状況

5-3-3-3-1 B集落の状況

B集落の筆毎の面積、標高及び傾斜について相続登記の有無によって平均値の差があるかどうかを母平均の差の検定で確かめた。有意な差が見られたのは標高であった。しかし、平均面積及び平均傾斜については有意な差は見られなかった(表5-14)。

表 5-14 B集落における筆別平均面積・平均標高・平均傾斜と相続登記

| | | 相続未登記 | 相続登記 | 不明 | 総計 |
|----------------|------|----------|----------|----------|----------|
| サンプルサイズ | | 546 | 231 | 14 | 791 |
| 筆別面積 | 平均値 | 1,328.0 | 1,701.9 | 3,041.7 | 1,467.5 |
| | 標準偏差 | 1,891.43 | 3,074.81 | 4,691.99 | 2,386.10 |
| 筆別平均標高* (m) | 平均値 | 666.4 | 650.0 | 697.7 | 662.1 |
| | 標準偏差 | 83.90 | 97.20 | 100.32 | 88.74 |
| 筆別平均傾斜 (度) | 平均値 | 25.8 | 25.5 | 27.3 | 25.7 |
| | 標準偏差 | 6.22 | 6.40 | 5.46 | 6.26 |

出所) 地籍情報、1/25000 空間データ基盤データ及びヒアリング調査結果により筆者作成。

注) * $p < 0.05$

5-3-3-4 地目別の筆面積・平均標高・平均傾斜と相続未登記の状況

5-3-3-4-1 B集落の状況

相続登記の有無による筆の平均面積、標高及び傾斜の差を地目別に検定した結果、田の平均標高においてのみ有意な差があることが認められた(表 5-15)。

B集落の土地の構造から考えると、標高の高い田は利用しづらく、経済的な価値が低くなると思われる。相続登記をするかどうかは経済的な判断が影響している面があると考えられる。

表 5-15 B集落における相続登記の有無と地目毎・筆毎の平均標高

| 地目 | サンプル サイズ | 筆別 平均標高 (m) | 筆別 平均標高 標準偏差 |
|-------|-------------|-------------------|--------------------|
| 田** | 10 | 634.0 | 65.51 |
| 相続未登記 | 3 | 724.3 | 23.58 |
| 相続登記 | 7 | 595.3 | 30.10 |

出所) 地籍情報, 1/25000 空間データ基盤データ及びヒアリング調査結果により筆者作成。

注) ** $p < 0.01$

5-3-3-4-2 A集落とB集落の比較

前項で見た全体及び、この項で分析した地目毎での筆毎の平均面積、平均標高、平均傾斜について、A集落とB集落の比較をまとめると表 5-16 のとおりとなる。

A集落 B集落とも、標高の高い土地が相続未登記になる傾向があり、地目別には、田については、両集落とも標高の高いものが相続未登記となっている。これについては土地利用の利便性や経済性についての判断が影響を与えていると考えられる。

その一方で、A集落では、田について面積の広いものが相続未登記になり、畑についても傾斜の緩いものほど相続未登記になる傾向がある。これらの土地は、農耕しやすい土地である。この原因としては、地域に現住者がいる A集落では、日常的に農耕が行われている土地については、所有関係が明白であり、権利上の主張をする必要を感じていないのではないかと考えられる。

表 5-16 地目別・筆別平均面積・平均標高・平均傾斜と相続未登記の関係

| | A 集落 | B 集落 |
|-------------------------------------|----------------------|----------------------|
| 全般×平均面積（筆毎） 平均標高（筆毎） 平均傾斜（筆毎） | ■平均標高： 高いものが相続未登記 | ■平均標高： 高いものが相続未登記 |
| 地目×平均面積（筆毎） | ■田：広いものが相続未登記 | □（有意差なし） |
| 地目×平均標高（筆毎） | ■田： 標高の高いものが相続未登記 | ■田： 標高の高いものが相続未登記 |
| 地目×平均傾斜（筆毎） | ■畑：平均傾斜が緩いほど相続未登記 | □（有意差なし） |

出所) 地籍情報, 1/25000 空間データ基盤データ及びヒアリング調査結果により作成したものを比較,筆者作成.

注) ■: 各集落の中で母平均の差の検定で有意 □: 有意差なし

5-3-3-5 所有者の住所区分と相続登記の関係

5-3-3-5-1 B 集落の状況

B 集落の土地所有者について, 地籍情報では 3 割弱の土地所有者が集落内の居住となっている。しかし, 実際には, 集落内に居住している者は 1 名である (表 5-17)。

現在の所有者の住所区分で, 集落内と不明を除き, 相続未登記の割合について検定をしてみた結果は統計的に有意なものはなかった (表 5-17)³⁴。相続未登記には住所区分によって明確な差は認められなかった。

³⁴ 相続未登記の割合について, 不明を除く全ての組み合わせで, 母比率の差の検定を実施。P 値 0.05 超。

表 5-17 B集落における現所有者の住所地と相続登記の状況

| 区分 | | 集落内 | 集落外 | | | 不明 | 総計 | |
|-------|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | | 町内 | 県内 | 県外 | | | |
| 相続未登記 | 人 | 1 | 58 | 28 | 22 | 8 | 11 | 70 |
| | % | 100.0 | 74.4 | 71.8 | 73.3 | 88.9 | 45.8 | 68.0 |
| 相続登記済 | 人 | | 20 | 11 | 8 | 1 | 2 | 22 |
| | % | 0.0 | 25.6 | 28.2 | 26.7 | 11.1 | 8.3 | 21.4 |
| 不明 | 人 | | 0 | | | | 11 | 11 |
| | % | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 45.8 | 10.7 |
| 総計 | 人 | 1 | 78 | 39 | 30 | 9 | 24 | 103 |
| | % | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成。

5-3-3-5-2 A集落とB集落の比較

A集落では、現所有者の住所地区分と相続登記の状況については、母比率の差の検定では集落内と集落外について有意な差は認められなかった。有意な差が検出されたのは、集落内と集落外（県内）と集落外の県内・外についてであった（表 4-12）。

B集落では、同様に町内、県内、県外で有意な差はみられなかった（表 5-17）。

5-4 小括

5-4-1 所有者不明土地の状況～情報源別の実態捕捉率～

この章で分析した限界集落である B 集落では、相続未登記の割合は、人数比で 68.0%、筆数の比率で 69.0%、面積比で 62.5%であった。しかし、これを情報源別の捕捉率で見ると状況はさらに極端なものとなる。B 集落については、地籍情報の段階から不明者が多く、地籍情報の捕捉率は 21.4%にとどまる。さらに、地籍調査では住所地まで正確なものはわずか 3.9%となる。こうなると、地籍情報は、土地所有者情報としての意味をなさなくなっている（図 1-5）。他の情報源からの補完が不可欠である。

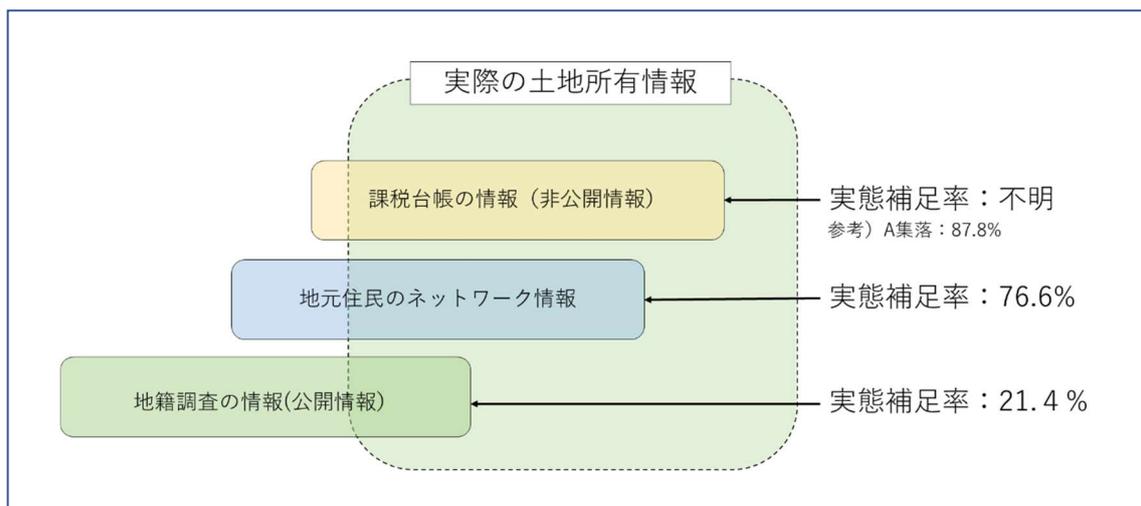


図 5-5 情報源別の捕捉率 (B 集落)

出所) 筆者作成.

注) 地籍の捕捉率は存否で判定, 転居等を加味すると 3.9%.

5-4-2 土地所有権の空洞化の深化

大豊町の典型的な集落である A 集落と限界集落である B 集落を比較して, 土地所有権の空洞化はどのように深化したのであろうか.

相続未登記の状況は, 所有者ベースで見た場合, A 集落が 52.5%であるのに対し, B 集落は 68.0%となっている.

この原因としては, 消滅に近づく B 集落の地域社会の人間関係の希薄化が相続登記のあり方に影響を及ぼしていると考えられる. 理由としては, 片野らや国土交通省が指摘した点あげられる. すなわち, 不在所有と所有地の管理の状態については, 土地のある地域社会とのつながりの影響があり [片野, 2017] [坂本 久保, 2010], 帰省時に相続登記を意識する [国土交通省, 2012]とされており, 地域との関係性が相続登記を促すことがわかる.

A 集落では, 集落内と県内 (大豊町を除く) など, 実際の所有者がどこに居住しているかで相続未登記の状況に統計的に有意な差が認められた. これに対して, B 集落では, 集落外の住所区分では統計的に有意な差は認められなかった.

集落に居住者がいれば帰省の機会もある. また, 地域活動があればそれへの参加する可能性もある. 集落にどれほどの居住者がいるかは, 相続登記にとって少なからぬ影響が予想される. その点, B 集落では居住者がほとんどいないため, 集落と所有者の関りは自ずと希薄になる.

地理的な条件を両集落で比較すると, 地形や立地さらには山林・畑・田などの地目の状況は異なっている. しかし, 相続未登記の土地については, 両集落とも標高の高い土地が相続未登記になりやすいなど, 利便性や経済性の判断が影響を与えている側面が確認された.

この一方で, A 集落では, 広い田や傾斜の緩い畑など, 農耕しやすい土地が相続未登記

になる傾向がある。これらについては、居住者等により日常的に農耕の対象となっており、所有していることが明白であり、登記等で権利を主張する必要を感じていないことが要因となっていることが考えられる。

不在所有等の土地の所有状況については、A 集落に比べて B 集落が、所在不明者が多く、所有者数では 23.3%、所有する土地面積では 15.8%を占めている。B 集落の所在不明者は、所有者情報がないもののほかに、相続人自体が存在しないものも含まれている。

所在不明者の土地については、B 集落では、山林、公衆用道路、墓地が多くなっている。墓地については、A 集落でも面積割合で 36.1%が所在不明者となっている。墓地や公衆用道路は集落内に散在しており、適切な土地利用への合意形成を考えれば、面積割合以上に支障となってくることが予想される。

集落が消滅に向かえば集落自体への関心が失われる。同時に、土地への関心も薄れて相続登記等が放置され、土地所有者が分かりにくくなる。

また、消滅に向かう集落では、人口流出も早くから始まっており、地域社会のネットワークで所在をつかめない者も多くなる。また、つかめたとしても相続人が存在しないような状況も出現している。このような、所在不明者の土地は、墓地や公共用道路等の土地に多くみられるとともに、その土地は集落内に散在している。

こうした土地所有権の空洞化の質的・量的な深化は、所有者不明土地問題を顕在化させるだけでなく、適切な土地利用に向けた合意形成を妨げる要因となる。こうした一連の負のスパイラルを止める手段の一つは他出した住民やその家族と地域住民の関係や他出した相続人の土地認識を維持することにある。この視点から次の章では他出者を含めた土地認識の状況を探った。

第6章 実態分析③ 世代間の土地所有者認知の比較

本章では、第5章で分析したB集落のヒアリング対象者を二つの世代グループに大別し、それぞれの集落内土地所有者への認知状況を基に世代交代に伴う土地所有者認知の将来変化を予測する。

6-1 課題

大豊町の典型的な集落A集落と限界集落であるB集落との比較で、土地所有権の空洞化の状況が明らかになった。B集落の地域社会の人間関係や活動の希薄化に伴い、土地所有権の空洞化が促され、その結果、相続未登記の状況が人数比では、52.5%から68.0%に大きく跳ね上がっている。

情報源別の捕捉率では、地籍情報が42.0%から21.4%に低下しているのに対して、地元住民のネットワーク情報による捕捉率は、83.9%から76.6%とほぼ維持されている。しかし、地元住民のネットワークは、世代が交代することで状況が大きく変化することが予想される(図6-1)。

ここでは、集落消滅後の所有者不明土地問題の状況も見据え、世代間の土地所有者認知状況の差を検討する。

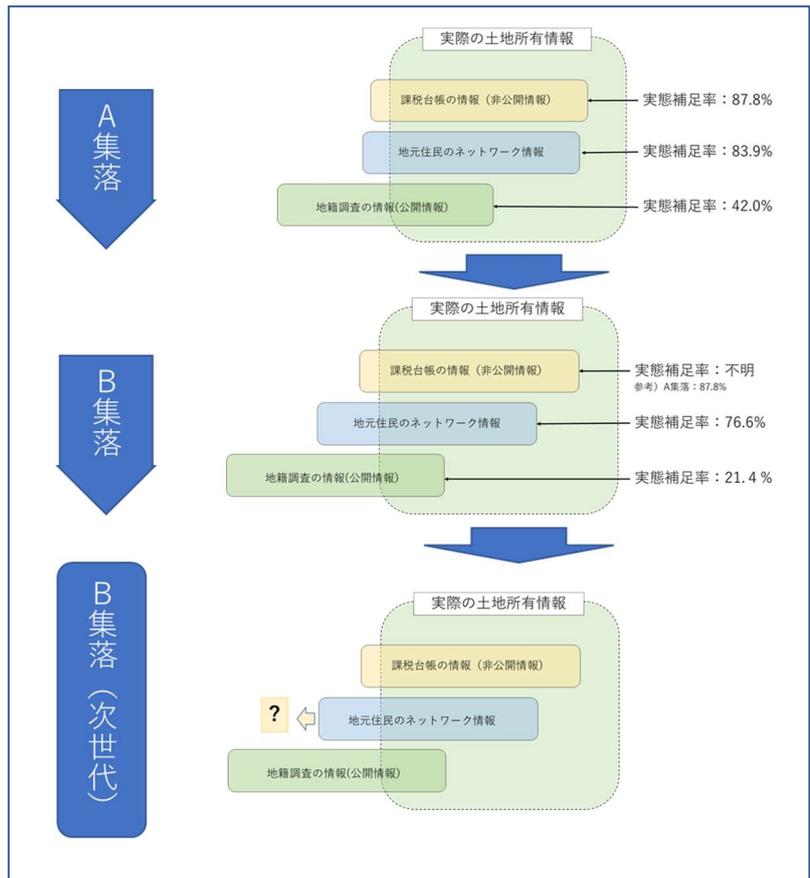


図 6-1 世代間比較の意義

出所) 筆者作成.

注) 捕捉率は人数比による.

6-2 分析方法

6-2-1 調査対象の選定

調査対象は、今後さらに深刻さを増す状況を予測しようとするものであることからB集落とした。

ヒアリング調査を行った対象は、定住者、B集落出身者及び近隣集落の代表者である。その中で、B集落で成人期を過ごした者（第一世代）5名と、学齢期までをB集落で過ごした世代（第二世代）5名について、土地所有情報に関する世代間の比較行うこととした。

B集落については、ヒアリング対象者自体が限られており、特に第一世代は高齢であり、健在で調査が可能な者が非常に限られていた。また、第二世代については、将来的な地域との関係を考え、実際に所有する土地の面積がB集落内で10番以内であり、かつ、調査が可能な5名とした。なお、ヒアリング対象者は一家族1人とし、第二世代については、死亡等により家族の中の第一世代から話を聞けない者のみを対象とした。

6-2-2 世代間の差を明らかにするための分析の手順

この分析は土地所有者³⁵の認知に着目し、この認知についての世代別の状況を比較する。それを基に、将来的にB集落の土地所有者についての認知がどのようになるかを明らかにし、GISで可視化するという手順をとった。地籍情報の土地所有者の認知の世代等の比較については、有意水準5%で母比率の差の検定を行った。

ヒアリング調査では、当初、A0サイズの地籍図を調査対象者に提示して一筆毎の所有者情報の把握を試みた。しかし、ヒアリング調査の対象者は、所有地の形だけがわかる白地図からは、ほとんど所有者を想起することができず、その地点が示す実際の場所を特定していくことも難しかった。そのため、この方式での調査はあまり意味をなさなかった。

また、他者が所有する土地だけでなく、調査対象者自身が持っている土地についても、土地の形や位置関係だけから特定することは難しかった。調査対象者自身が所有する土地を特定する場合も、地図には載っていない細かな道や、水路、土地の起伏などを具体的に想起しながら、それによってやっと特定するような状況であった。

そこで、土地所有者（登記名義人）に着目することとした。地籍情報は公開されており、土地所有者について所有する土地を名寄せすることが可能であった。そこで、土地所有者について、存否や親子関係を明らかにすることで、データベースを用いて名寄せをし、GISを使用して、相続未登記の状況や不在所有の状況等を可視化する手順をとった。

調査対象者は、土地を特定できなくても土地所有者については詳細に把握していた。このため、土地所有者の存否だけでなく、親子関係やその住所地等も聞き取ることも可能であった。土地所有情報は、地域社会にあっては人的情報に集約された形で蓄積されていたのである。

そこで、本調査では、基本的には地籍情報の土地所有者名簿を示し、ヒアリング対象者に土地所有者の認識を確認する作業を行った。その際、地籍図は参考として示すにとどめた。個別の地籍ではなく、どのあたりに多く土地を所有しているかで、土地所有者が想起される場合もあった。

調査対象者への接触は、A集落では主に夜間となり、勤務終了後、往復150キロの道をスクーターで通うこととなった。また、B集落については、調査対象者が広範囲に分布しており、休日に関西まで通い調査を行ったこともあった。B集落については、地域に関する情報自体が少なかつたため、集落内の空き地にテントを張り、「通い」で通りかかる人をつかまえ、話を聞くこともした。余談ながら、B集落は冬場には積雪も多く、積雪でテントがつぶされることもあり、そこでの生活の厳しさを実感することができた。

このような方法で収集したデータは、データベースを用いて地籍情報や1/25000空間データ基盤と結合させた。また、GISのデータともリンクさせて可視化していった。

³⁵ 地籍情報の土地所有者（登記名義人）及び相続人も含めた実際の所有者。

6-3 分析結果

分析ではグループ分けを行った。すでに述べた通り第一世代とは成人期を B 集落で過ごした者を指す。また、第二世代とは、学齢期までを B 集落で過ごした世代を指す。この世代の多くは中学生まで B 集落で生活し³⁶、その後進学や就職により B 集落を離れた者がほとんどである。第一世代の最高齢は 90 歳代であり平均年齢は 80 歳以上となっている。第二世代の平均年齢も 60 歳以上となっている。

調査した第一世代は町内に居住しており、定期的に B 集落に通っている者が多い。第二世代についても、B 集落内の住宅に泊まりに来ている者がいる一方で、B 集落や B 集落関係者とほとんど接触していな者もあり、B 集落との係わりは個人差が大きくなっている。また、B 集落に隣接する集落の居住者についても調査を行った。

6-3-1 土地所有者の認知についての世代間格差

世代間の認知の差を確認するために、登記名義人³⁷と現所有者の認知の平均値について、世代毎に区分して整理したものが表 6-1 である。

筆毎の登記名義人を知っているかどうかを確認し、認識できている登記名義人について、母平均の差の検定を実施した結果、有意な差があったのは、第一世代と第二世代、第一世代と第二世代の町外在住者、第二世代の町内在住者と同じく町外在住者であった。第二世代に比べて第一世代が名義人の認知度が高く、同じ第二世代では、町内在住者の方が町外在住者よりも登記名義人への認知度が高くなっている（表 6-1）。

現所有者の認知についても同様の検定を行った。有意な差が認められたのは、第一世代と第二世代、第一世代と第二世代の町外在住者であった。第一世代が第二世代、特に町外在住者と比べて、現所有者の認知度が高くなっている。

登記名義人の認知と現所有者についての認知度は、全体及び各世代区分で有意な差は認められなかった。

このように、世代が下がり、遠くに居住するほど、土地所有者への認知が低減する傾向が確認された。

³⁶ 一部 B 地区から高等学校への通学者あった。

³⁷ 名義人とは地籍簿に所有権者として掲載されているもの。現所有者とは、名義人で健在なものと、死亡している名義人の相続人である。

表 6-1 B 集落における世代/住所区分別の土地登記名義人認知（平均）

| 対象\区分 | | 全体 | 第一世代 | 第二世代 | 第二世代 町内在住 | 第二世代 町外在住 | 隣接地域 住民 |
|------------|------|--------|--------|--------|--------------|--------------|------------|
| サンプルサイズ | | 12 | 5 | 5 | 2 | 3 | 2 |
| 名義人 認知 | 平均 | 42.5% | 58.7% | 28.8% | 45.7% | 17.5% | 36.4% |
| | 標準偏差 | 0.2051 | 0.1415 | 0.1738 | 0.0276 | 0.1117 | 0.1711 |
| 現所有者 認知 | 平均 | 31.8% | 47.0% | 17.7% | 26.7% | 11.7% | 29.2% |
| | 標準偏差 | 0.1793 | 0.1188 | 0.115 | 0.1174 | 0.0775 | 0.1648 |

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成。

注 1) 名義人の認知については、名義人を知っているかのみでカウントした。

注 2) 現所有者については、現所有者の認知のみでカウントした。

6-3-2 土地所有者の追跡可能性から見た世代間格差

B 集落の全調査対象者により集落内の所有者が認知可能な者、言い換えれば、B 集落のネットワークによって追跡できる可能性のある者は 83.5%となっている(表 6-2)³⁸。しかし、第一世代による追跡可能性が 80.6%であるのに対して、第二世代では 45.6%と大きく落ち込んでいる。

表 6-2 B 集落のネットワークによる追跡可能性

| 対象\区分 | 全体 | 第一世代 | 第二世代 | 第二世代 町内在住 | 第二世代 町外在住 | 隣接地域 住民 |
|-------|-------|-------|-------|--------------|--------------|------------|
| 名義人 | 92.2% | 88.3% | 62.1% | 57.3% | 35.0% | 50.5% |
| 現所有者 | 83.5% | 80.6% | 45.6% | 38.8% | 29.1% | 42.7% |

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成。

注 1) 名義人の認知については、名義人を知っているかのみでカウントした。

注 2) 現所有者については、現所有者の認知のみでカウント。現所有者について見解が分かれたり、相続者がいない場合等でも、認知があればカウントしている。図 5-5 の捕捉率とは、7 名ずつが出ている。

表 6-3 では、これとは逆に、地域社会のネットワークにより、それぞれの世代区分で、追跡できない現所有者を示した。また、併せて追跡できない者が所有する土地の筆数や面積についても示した。

第一世代で、追跡できない所有者は 19.4%であるのに対して、第二世代では 54.4%となっている。世代間の認知度の差は明らかである。第二世代では、現土地所有者の過半数以上

³⁸ 各区分の中で、1 人でも知っていれば認知としてカウントしている。

を認知できていない。また、第二世代の中でも、町内在住者と町外在住者とは、追跡不能な所有者の割合は、61.2%と70.9%と10%近い差異がみられる。

追跡できない所有者が所有している土地の筆数や面積について二つの世代を比較すると、第一世代及び第二世代とも、人数比率に対して、筆数の比率や面積比率が低下しており、零細な土地所有者ほど認知されない傾向がうかがえる。この傾向は、第一世代においてより顕著なものとなっている。

第二世代については、町内在住者と町外在住者とは、追跡できない所有者の人数比率の差が10%程度であるのに対して、筆数の比率や面積比率では2倍以上の差が出ており、町外在住の方が多くなっている。このことは、町外在住者が大規模な土地所有者も認識できなくなっていることを示している。

表 6-3 B集落のネットワークによって追跡不可能な現所有者

| | 所有者 | | 地籍 | | 面積 | |
|----------------|-----|-------|-----|-------|----------------|-------|
| | 人 | 割合 | 筆 | 割合 | m ² | 割合 |
| 全体 | 17 | 16.5% | 22 | 1.9% | 61551.6 | 5.1% |
| 第一世代 | 20 | 19.4% | 28 | 2.5% | 81663.6 | 6.8% |
| 第二世代 | 56 | 54.4% | 191 | 16.9% | 327694.4 | 27.2% |
| 第二世代 (町内在住) | 63 | 61.2% | 136 | 12.0% | 227097.8 | 18.8% |
| 第二世代 (町外在住) | 73 | 70.9% | 333 | 29.4% | 491523.4 | 40.8% |

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成。

注) 所有者は現所有者、その所有者の土地の筆及び面積を示している。

6-3-3 土地所有者についての認知の質から見た世代間格差

第一世代と第二世代について端的に図示すると図 6-2 のとおりとなる。第二世代の所有者の認知度は第一世代の56.6%にとどまっている。

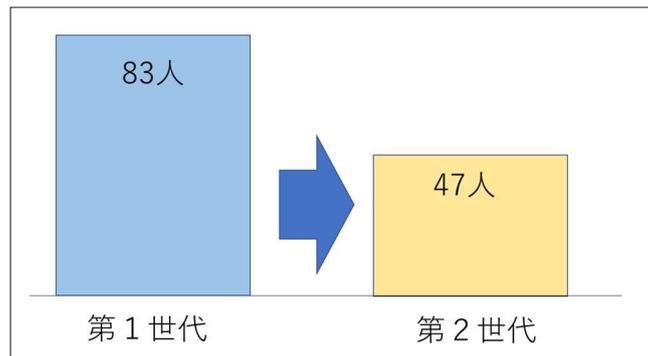


図 6-2 第一世代と第二世代の土地所有者の認知

出所) 表 6-3 からデータを抽出加工し作成.

第一世代と第二世代の間には、こうした認識できる所有者の数に差異があるだけでなく、調査対象者による認識できる数のばらつきにも差異があることに注目したい。

図 6-3 は、土地所有者について、第一世代の認知度別の人数割合である。土地所有者について、第一世代 5 人のうち何人が知っている者がどれくらいいるかを示している。どの認知度の人数割合も 16% を挟んでほぼ一定である。

これに対して、図 6-4 は第二世代の認知状況を示したものである。全員が知っている土地所有者は皆無であり、5 人のうち 4 人が知っている者も 1 名のみである。その一方で誰も知らない者は 5 割を超えている。

これは、調査対象者が認識する所有者数のばらつきが両世代で大きく異なっていることを示している。第二世代の認識できる数のばらつき大きさは、情報が偏在していることを示している。言い換えれば、集約された情報がなんらかの事情で一気に失われる可能性を示唆するものであり、その不安定さを示している。

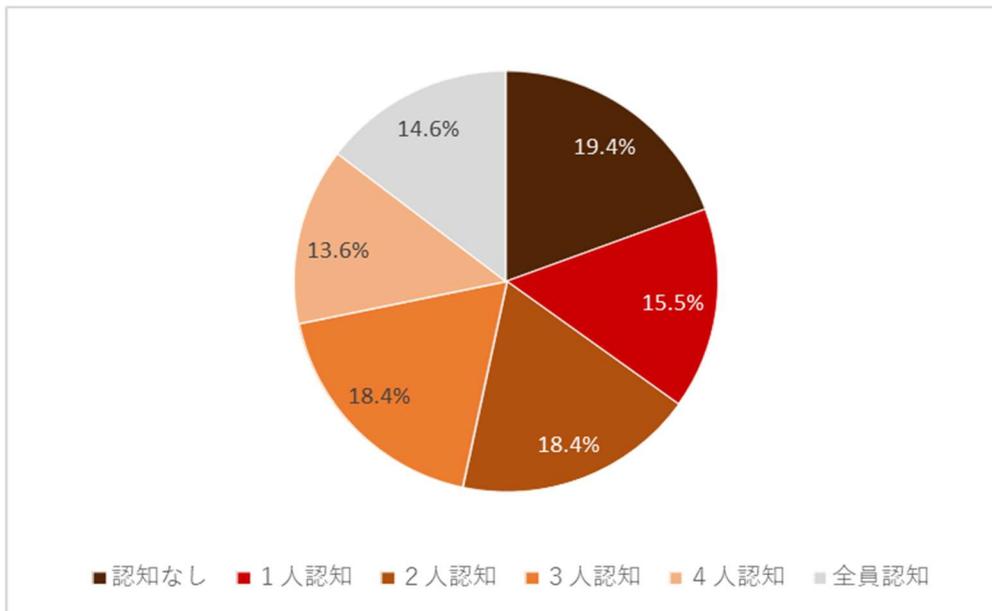


図 6-3 第一世代の認知状況

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成.

注) 凡例は第一世代による土地所有者の認知度で, 第一世代の5人のうち何人に認知されているかを示す. 円グラフの割合は土地所有者について認知度別の人数割合を示す.

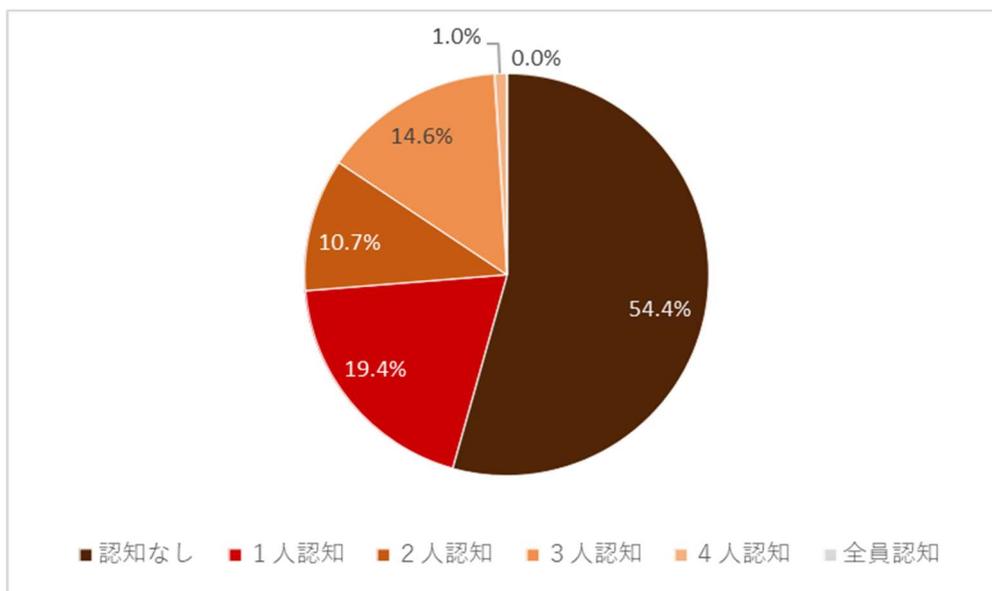


図 6-4 第二世代の認知状況

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成.

注) 凡例は第二世代による土地所有者の認知度で, 第二世代の5人のうち何人に認知されているかを示す. 円グラフの割合は土地所有者について認知度別の人数割合を示す.

6-3-4 世代毎に薄れる土地所有者についての把握と将来の土地利用への影響

二つの世代の間には認識している土地の空間分布にも差異があると予想される。そこで、GIS を使って筆毎の認知度を可視化し、分析することとする。

図 6-6 は、第一世代の認知状況を GIS に落としたものである。色の薄い方がたくさんの人に認知されている所有者の土地を示す。色が濃くなると、B 集落の関係者に認知されていない所有者の土地であることを示す。「0」は誰もその土地の所有者を認知できていないことを示し、「1」は調査対象者の全員が認知していることを示している。

この図からは、車道に挟まれた集落中心部、車道下の集落中心下部などの土地の所有者がよく認知されているのが分かる。

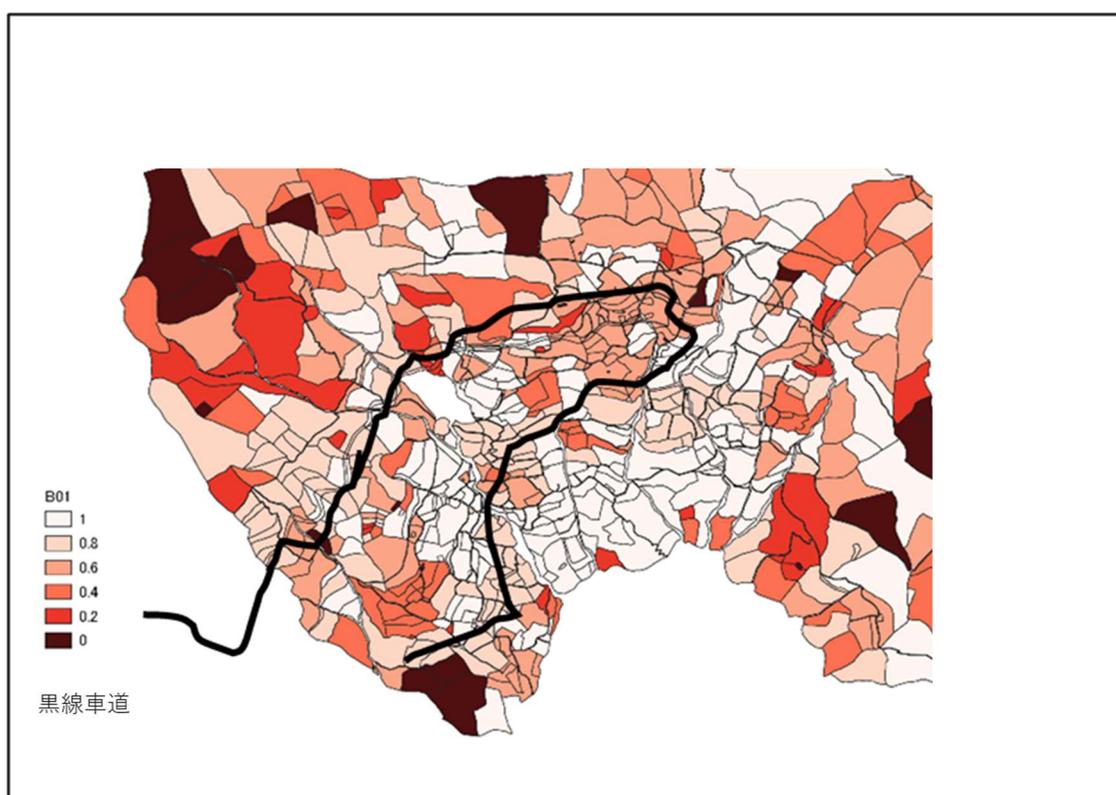


図 6-5 B 集落における現所有者に関する認知状況（第一世代）

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成。

注) 色の濃くなるほど認知度の低い所有者が持つ土地（筆）を表す。黒線は車道を示す。

図 6-7 は、第二世代の認知状況を GIS に落としたものである。中心部の白抜きは神社の所有地となっている。中心部の土地所有者の認知も高くなく、土地所有者情報の個人的なばらつきを考えれば、中心部については、神社以外は不明といっても過言でない状況となっている。

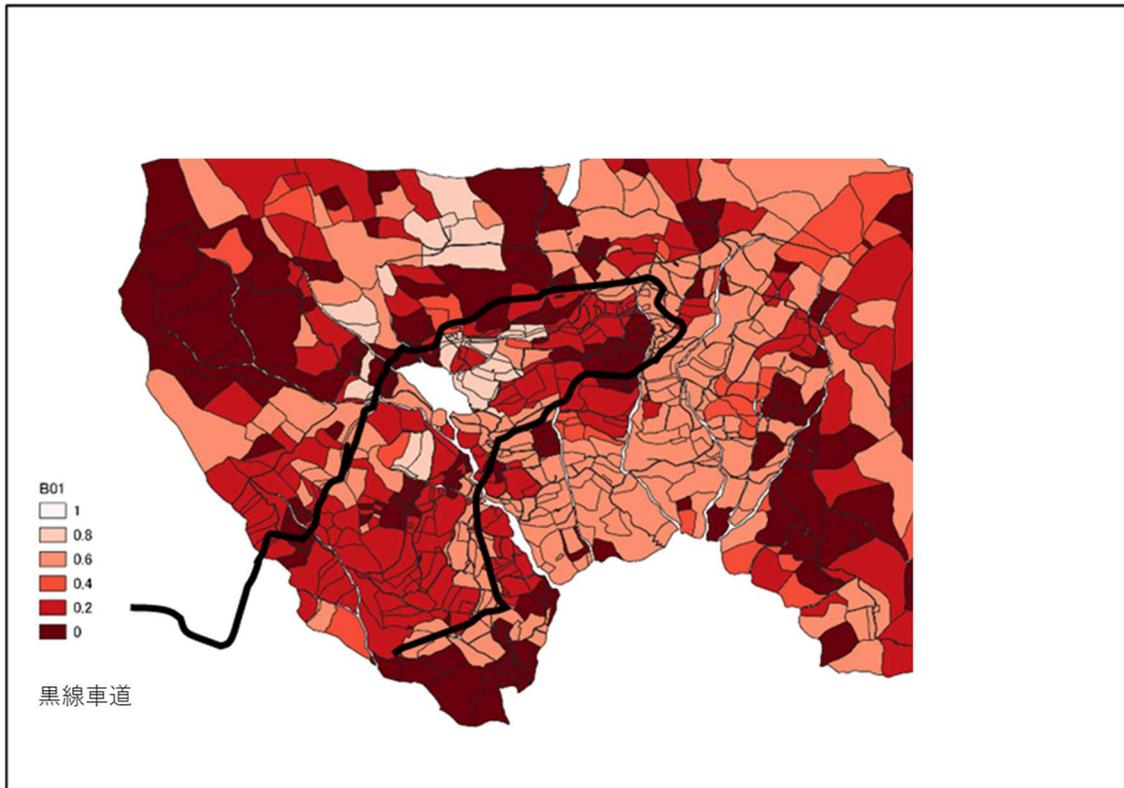


図 6-6 B集落における現所有者に関する認知状況（第二世代）

出所) 地籍情報及びヒアリング調査結果により筆者作成。

注) 色の濃くなるほど認知度の低い所有者が持つ土地（筆）を表す。黒線は車道を示す³⁹。

図 6-7 と図 6-6 を比較すると、中央部、特に、車道付近や、車道に挟まれた部分での認知度の差が著しくなっている。これらの地域には、宅地や畑が散在しており、「通い」を行っている者もある。第一世代は、B集落での生活歴が長いことで、土地所有者についての知識を多く持っている。また一方では、地域の家屋や畑に通うことをも多く、土地所有者同士が接触したり、相手を意識する機会も多くなっている。こういったことが影響しているのではないかと考えられる。

現在は居住者が 1 人となり、消滅寸前の B 集落であるが、これから先、何らかの事業が行われるとすれば、まず中心区の車道近辺から行われることが予想される。ここには、地域の中では、比較的傾斜がゆるく、居住や畑作も可能な土地がある。また、地図上部に位置する人工林から搬出用の林道を開設するとしても、まず、現在の車道との接合が必要となる。

この部分の、土地所有者への認知度が第二世代で低くなっているということは、今後 B 集落の土地利用がスムーズに行えなくなることを意味する。土地所有者同士が相互に認知しておれば、新たな土地利用の機会に対して横の連携で素早く対応することが可能である。一

³⁹ 白抜き部分は非個人所有地。

方、お互い相手が分からなければ、まず、地籍情報や事業によっては法律に基づく土地所有者の探索を行うなど、公的な手続きが必要になってくる。時間的に制約された事業であれば、この時点で断念せざるを得なくなるであろう。

第一世代はすでに 80 歳代となっており、第二世代のみで地域の土地所有権問題に対応するようになれば、地域の土地利用は深刻な状況に陥ることが容易に想像できる。

6-4 小括

6-4-1 所有者不明土地問題の推移

土地所有者の追跡可能性の差違を考えると、第二世代は第一世代に比べて、土地所有者の認知度は 6 割弱程度となり、捕捉率は 5 割弱にまで低下することが予想される (図 6-6)。現在の地籍情報の捕捉率は 21.4%まで低下しているものの、その比率は時間とともにさらに悪化することが予想される。

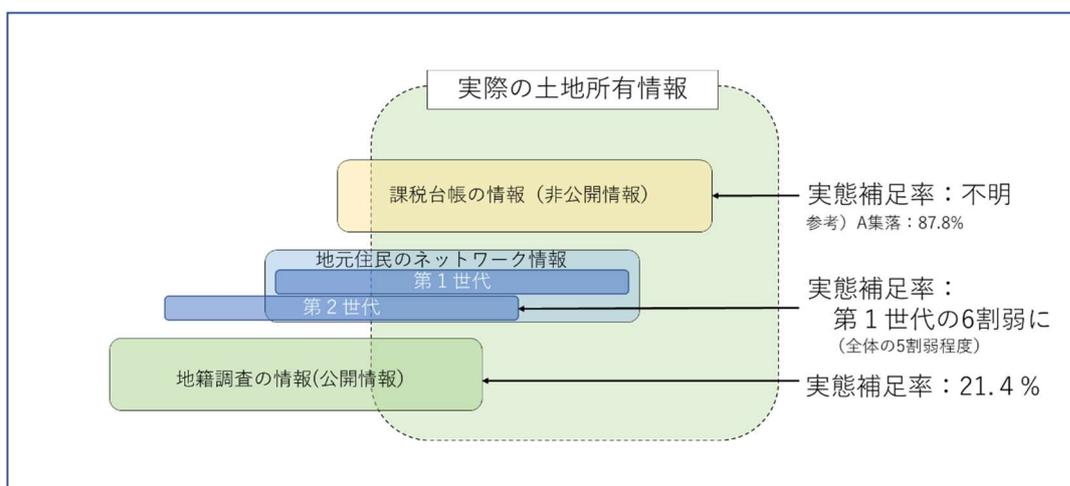


図 6-7 世代別の状況を反映した情報源別の捕捉率 (B 集落)

出所) 筆者作成。

注) 地籍の捕捉率は存否で判定、第二世代については、追跡可能な割合の差により推計した。

6-4-2 土地所有権の空洞化の状況

第一世代から第二世代へと世代交代が進むと、土地の認知度は 6 割弱程度となる。同時に、土地所有者についての知識は個人的にばらつきが多くなる。また、認知している所有者の土地についても、集落の重要部分で欠落するなどの状況が明らかになった。こうした状況は、今後の土地利用を考える上で極めて大きな支障になることが予想される。

第7章 要約と結論

7-1 本論文の要約

本論文の課題は、所有者不明土地問題に至る一連の問題（土地所有所有権の空洞化）の実態を問題が先行している中山間地域で捉え、その解決策を検討することであった。

本論文では、この課題を三つに分解して分析を進めてきた。すなわち、1) 土地所有権に係る先行研究の検討、2) 制度の変遷の整理、そして、3) 中山間地域における実態調査と今後の展望の三つである。

以下では、それぞれの課題の結論を要約するとともに本論文の結論を述べる。

7-1-1 土地所有権に係る先行研究の動向

最初の課題である先行研究の検討結果は次の通りである。土地所有権の空洞化の状況に合わせ、先行研究はそれぞれの社会的な状況や関心の変化から4つの時期に区分することができた。区分結果は、図7-1の通りである。それぞれの期の特徴は次のように要約することができる。

まず、第1期は、バブル経済期の土地投機ブームを背景に、不在所有として土地所有権の空洞化問題が取り上げられた。続く第2期では、国有林野事業特別会計の実質上の破綻を背景に、森林利用の低下への注目度が高まった。第3期は、日本が人口減少に転じた時期で、新しい社会像・地域像が求められた時期である。土地所有権の空洞化は、森林だけでなく農地や後背地である中山間地域での土地利用の低下として現れた時期である。第4期には、土地所有権の空洞化が中山間地域から全国の地方都市にも広がっていることが認識され、制度改正に向けての議論が展開し、集約された。

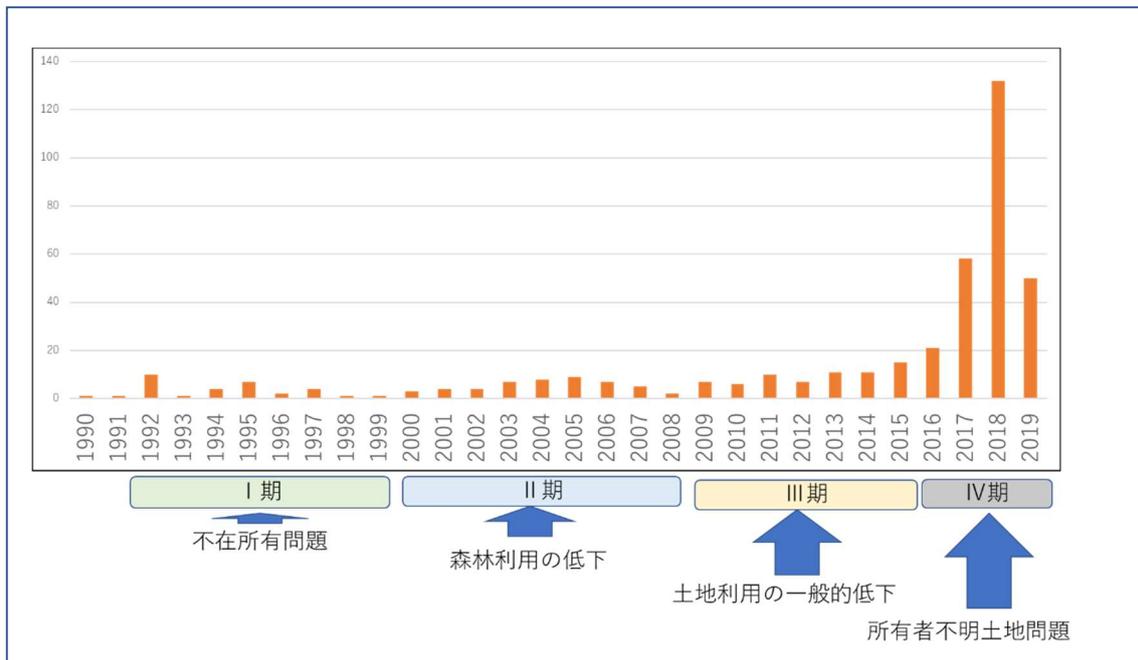


図 7-1 土地所有権の空洞化に関する先行研究の動向 (再掲)

出所) CiNii [国立情報学研究所, オンライン]抽出データより筆者作成.

注) 検索条件項目では, フリーワード欄に, 「不在 所有」「土地 所有空洞化」, 「山林 所有不明」, 「農地 所有 不明」「アンチコモنز」, 「土地 過少利用」で検索し, ここから重複及び内容が無関係なものを省き, 1990年から2019年8月まで409件を抽出した.

7-1-2 制度の変遷

制度の変遷については, 本論文のメインフィールドとなる中山間地域と密接に関わってきた農業・林業の法制度を射程に置く分析を行った.

改正は, 農林地の利用促進による土地所有権の空洞化対策から, ガイドラインの作成等を契機として所有者不明土地問題への対処へ移り, 2020年には土地基本法等の抜本的な制度改正が行われている.

森林法や農地法は, 当初は土地利用の低下をうけて, その利用促進に重点を置いた仕組みの導入が相次いだ. したがって, この時期には所有者が不明な土地への対処はあくまで副次的なものに留まっていた. しかし, 2016年以降, 所有者不明問題が顕在化すると, 所有者不明土地問題への対処が主目的となる. ガイドラインによって所有者探索の方法等が整理され, 精緻化・整理されて, 所有者不明土地や不確知所有者問題への解決に向けての制度改正がなされた.

また, 2020年に行われた土地基本法等の制度改正は, これらの課題の解決を見据えたものとなった. 土地基本法の改正では, 土地所有者等の責務として相続登記等権利関係を明確にする義務が規定された. これは, 今後の制度改正の嚆矢となるものである (図 7-2).

土地基本法の改正では、固定資産税の課税台帳情報の目的外利用も可能となった。国土調査法の改正では、都道府県知事及び市町村長が国土調査⁴⁰の実施に必要な限度で所有者等関係情報等を内部で目的外利用できるとするものとされた⁴¹。これによって、固定資産税の課税台帳情報の目的外利用が地籍調査等の実施時に可能となっている〔国土交通省土地・建設産業局, 2020〕。

また、第10次地方分権一括法⁴²では森林法の改正が行われた。これは、森林の土地の所有者等を把握するため、市町村が行う調査の結果を林地台帳へ反映できるようにするものであった。この改正により、地方税法上の守秘義務の対象である固定資産税情報について、市町村内部での利用が可能となった〔内閣府, 2020〕。

これらの改正までは、固定資産税の課税台帳情報の目的外利用ができないがために、様々な迂回的方法が検討されてきた。しかし、この改正で固定資産税の課税台帳情報の目的外利用が可能になったことによって、土地の不明所有者の探索は一気に前進することが予想される。これは、実務的には非常に大きな意義を持つものである（図7-2参照）。

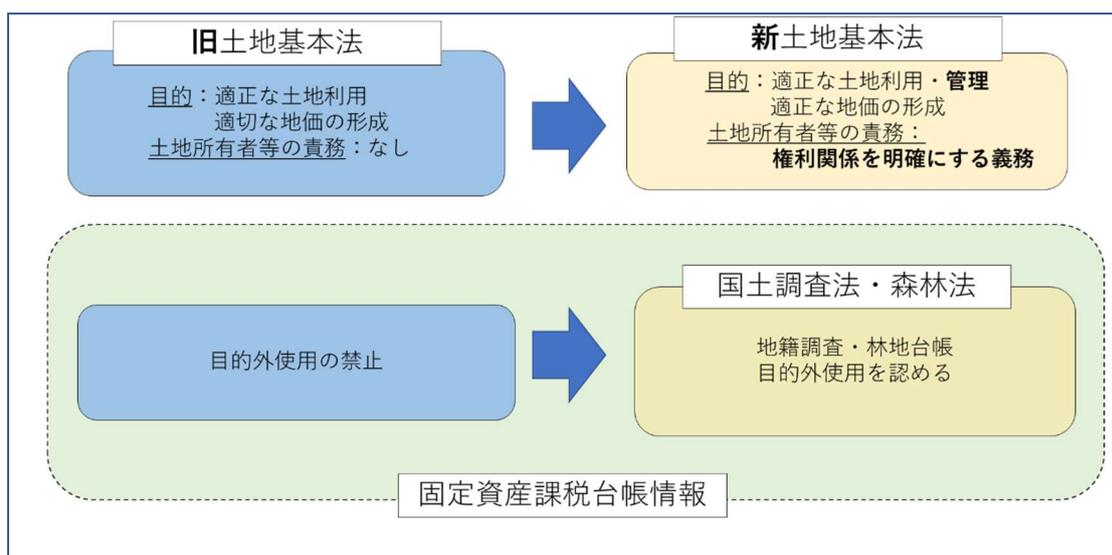


図 7-2 2020 年度の一連の法改正（再掲）

出所) 筆者作成。

ただし、相続時期や罰則等の相続登記制度の基本的枠組みが維持されたことや課税台帳自体が設定する免税点未満の土地所有者や死亡者課税問題などにより、2020年の制度改正

⁴⁰ 「国土調査」とは、国及び都道府県が行う基礎調査（土地分類調査、水調査及び地籍調査等）並びに、地方公共団体等が行う、所定の土地分類調査、水調査及び地籍調査である。

⁴¹ 国土調査法第31条の2（所有者等関係情報の利用及び提供）

⁴² 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律

で根本的な解決を望めるかどうかは現時点では不透明な部分が少なくない（図 7-3）。

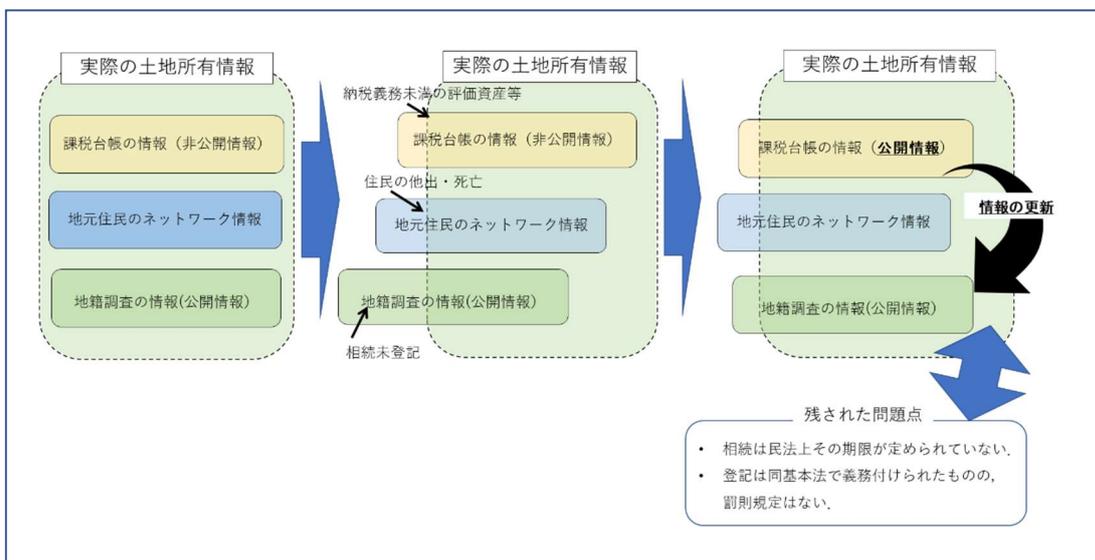


図 7-3 2020 年度の一連の法改正（再掲）

出所) 筆者作成。

7-1-3 中山間地域における所有者不明土地問題の実態

中山間地域における所有者不明土地問題の状況分析の結果は図 7-4 にまとめた通りである。

所有者不明土地問題の契機となる相続未登記については、2016 年時点で国土交通省が全国的な調査を行っている。それによれば、所有者不明の筆数は 13.4 %であった。

これに対して、本論文の対象地域とした大豊町の所有者不明土地問題はこれらの全国平均を遥かに上回る水準となっていた。まず、典型的な集落とした A 集落では、相続未登記は、人数比で 52.5%，筆数の比率で 40.1 %，面積比で 43.3 %を占めるに至っている。また、情報源別にどの程度の土地所有者を正しく捕捉しているかを計算すると、その比率には大きな差異が確認された。すなわち、地籍情報では正しく土地所有者を捉えている比率は 42.0%⁴³，これに地元住民のネットワーク情報を加えた補足率は 83.9%，さらに固定資産税の課税台帳情報を加えた補足率は 87.8%となった。

限界集落到に位置づけられる B 集落では、状況はさらに厳しく、相続未登記の割合は、人数比で 68.0%，筆数の比率で 69.0 %，面積比で 62.5%となった。これを情報源別の捕捉率でみると、地籍情報の捕捉率は 21.4%となる。しかし、その一方で地元住民のネットワーク情報は 76.6%と一定レベルを維持している。

予想に反せず、調査地域での所有者不明の割合は国土交通省のそれを遥かに上回り、その

⁴³ A 集落での相続登記済みの人数割合。不明者は除かれている。図 4-12 参照。

深刻さとともに、問題が先行して発現している様子が確認された。また、現状では地元住民のネットワークがこれを補完しており、新たな土地利用に際しての調整弁となりうることが明らかになった。B 集落は実質的な住民が 1 名という状況であるにも拘らず、地元住民のネットワークの機能が維持されている点も注目に値する結果といえる。

しかし、このネットワークが今後とも維持できるかどうかは疑問である。B 集落では、土地所有者の認知について世代間格差の分析を実施した。すなわち、B 集落で成人期を過ごした者を第一世代とし、学齢期までを B 集落で過ごした者を第二世代として、それぞれの世代の土地所有者の認知を尋ねた。その結果、第二世代は第一世代と比べて、土地所有者の認知は 6 割弱程度であることが判明した。今後、世代交代により第二世代のみで地元住民ネットワーク情報が担われるようになると、捕捉率は 5 割弱に落ちると予想される。所有者不明土地問題は、世代交代でさらに深刻さを増すに違いない。

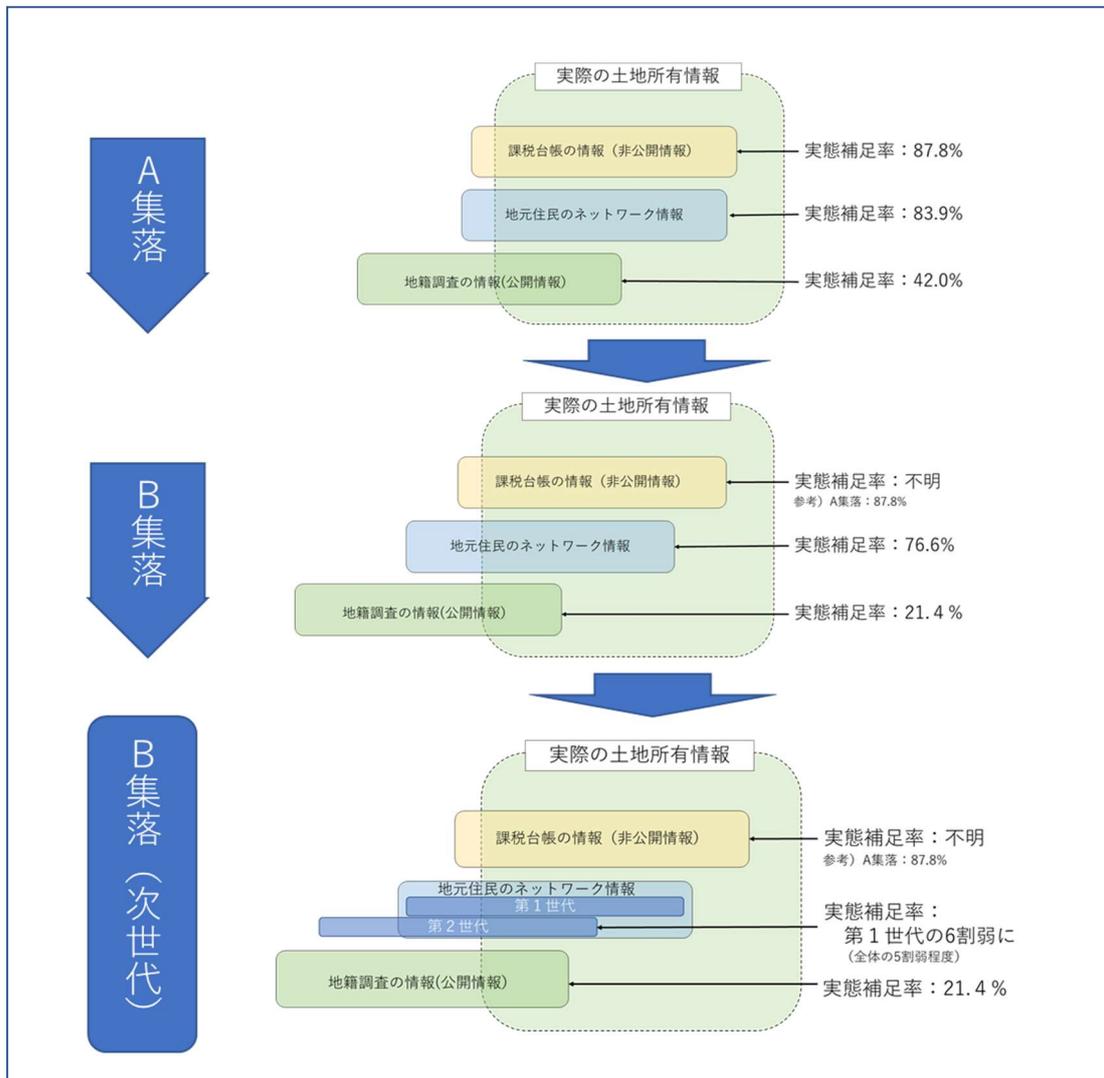


図 7-4 中山間地域の所有者不明土地問題の状況

出所) 筆者作成

注) 捕捉率は人数比による。B 集落 (次世代) については、第 6 章で分析した土地所有者への追跡可能性について両世代の差違により推計。

7-2 中山間地域での土地所有権の空洞化の解決に向けた検討

すでに見てきたように、実際の土地利用を考える際には単なる所有者情報だけでなく、これまで地元住民のネットワークと呼んできた社会的ネットワークの維持が重要である。このネットワークは、零細で分散して存在している各所有者の土地を集約して、農業や林業などの収益性を担保できる広域的な土地を利用するのに必要な土地所有者の合意形成の上からも欠かせない。しかし、B 集落でみたように世代交代が進むとそのネットワークは大幅に縮小することが見込まれる。地元住民のネットワークの維持は喫緊の課題である。

これに関連して注目されるのが、高知県香南市舞川集落の事例である。この集落でも、過疎化高齢化が進み、現在は、2015年で12名が居住者として登録されるだけとなっている。実際の居住者は2名ともされる。ほぼB集落の状況に近い。

ただし、この集落では、住民のひとりであるK氏が中心となって転出者を中心とした社会的ネットワークが維持されてきた。K氏はこの地区の山の管理者（山守）的な働きを務めてきた人物である。

K氏のネットワークは、森林を通じたものだけではない、最近まで、小学校跡で転出者も参加した運動会等を開催するなどの活動を通じて地区の社会的ネットワークを広く維持してきた。

こうした顔の見える関係を維持していることが、森林の団地形成活動に向けた地区の合意形成にも多大な影響を与えている [香美森林組合, 2013年]。すなわち、舞川集落では、これまでK氏が個人的に維持してきた地元住民のネットワークを森林組合に引き継ごうという試みが進められている。

こうしたネットワークの維持が可能になったのは、K氏の個人的な資質や尽力に加えて、小学校跡のキャビンやテントサイトの整備、森林組合側の働きかけなど、複数の要因によって現在に至っている事例である。

こうした事例は、地域に根づいた一種の社会関係資本の形成や移転の過程を示しており、土地所有権の空洞化の解決策の一つを示唆している。その解明は今後の課題である。他日を期したい。

引用文献

- 安田理恵. (2016年9月30日). 法概念をあらわすコトバの同一化、その意味の差異性 : 比較法・法整備支援における行政行為概念. 2, 41-62.
- 井戸田祐子. (2005). 奈良県川上村における山守の実態. 森林計画学会誌, 39(2), 157-169.
- 関満博. (2009). 「農」と「食」の農商工連携 : 中山間地域の先端モデル・岩手県の現場から. 新評論.
- 関満博, 松永佳子, 畦地和也. (2014). 6次産業化と中山間地域 : 日本の未来を先取る高知地域産業の挑戦. (関満博, 編) 新評論.
- 吉原祥子. (2016年6月). 土地の「所有者不明化」~自治体アンケートが示す問題の実態~. 参照日: 2020年11月7日, 参照先: 東京財団 政策研究:
<https://www.tkfd.or.jp/files/files/pdf/lib/81.pdf>
- 吉原祥子. (2017). 人口減少時代. 中央公論新社.
- 久保雄生. (2011年12月25日). 不在地主による農地所有の実態と農地活用に向けた今後の課題. 農業経営研究, 49(3), 23-33.
- 香美森林組合. (2013年). 「地域森林資源の管理者を目指して」~限界集落の守り香美~. 平成24年 農林中金80周年森林再生基金事業 事業報告.
- 高村学人. (2014年3月). 過少利用時代からの土地所有権論史再読 : フランス所有権法史を中心に. 21(4), 81-131.
- 高村学人. (2017). 過少利用時代からの入会権論再読—実証分析に向けた覚書—. 土地総合研究, 25(2), 40-68.
- 高知県総務部政策企画課. (2020年12月25日). 地方分権の推進. 参照日: 2021年1月4日, 参照先: 高知県 HP:
<https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/111601/bunken2.html>
- 高知新聞社. (1976). 高知県百科事典. 高知新聞社.
- 国土交通省. (2012年4月13日). 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結果概要. 参照日: 2020年11月6日, 参照先: 国土交通省 HP:
<https://www.mlit.go.jp/common/000205857.pdf>
- 国土交通省. (2017年9月8日). 所有者不明土地の実態把握の状況について. 参照日: 2020年11月28日, 参照先: 国土審議会土地政策分科会特別部会第1回資料:
<https://www.mlit.go.jp/common/001201304.pdf>
- 国土交通省. (2018a年6月25日). 所有者不明土地問題にかかるアンケート調査結果(抜粋). 参照日: 2020年11月28日, 参照先: 一般財団法人 国土計画協会 HP 所有者不明土地問題研究会II:
https://www.kok.or.jp/project/pdf/fumei2_01_06_01.pdf
- 国土交通省. (2018b). 平成30年版 土地白書. (国土交通省, 編) 株式会社キタジマ. 参照日: 2020年11月28日, 参照先: <https://www.mlit.go.jp/common/001238041.pdf>

- 国土交通省. (2019年12月). 所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン 第3版. 参照日: 2020年11月29日, 参照先:
<https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/content/001328670.pdf>
- 国土交通省土地・建設産業局. (2020年2月4日). 「土地基本法等の一部を改正する法律案」を閣議決定～人口減少社会に対応した土地政策の再構築と地籍調査のスピードアップに向けて～. 参照日: 2021年1月4日, 参照先: 国土交通省報道発表資料:
https://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo02_hh_000149.html
- 国立情報学研究所. (オンライン). CiNiiArticles 日本の論文を探す. 参照日: 2019年9月10日, 参照先: <https://ci.nii.ac.jp/ja>
- 坂本誠, 久保雄生. (2010). 中山間地域における不在地主所有農地の賦存状況と今後の農地活用意向:ー山口県萩市木間地区における不在地主実態調査よりー. 農村計画学会誌, 29(Special Issue), 221-226.
- 所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議. (2019年6月14日). 所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針. 参照日: 2021年1月3日, 参照先: 内閣官房 HP:
<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/shoyushafumei/dai4/kettei1.pdf>
- 所有者不明土地問題研究会. (2017年12月). 所有者不明土地問題研究会 最終報告. 参照日: 2020年11月28日, 参照先: 一般財団法人 国土計画協会:
https://www.kok.or.jp/project/pdf/fumei_land171213_03.pdf
- 小田切徳美. (2014). 農山村は消滅しない. 岩波書店.
- 森林・林業基本政策研究会. (2013). 解説森林法. 大成出版社.
- 千野, 雅人;総務省統計局統計調査部国勢統計課長. (2009年7月3日). 人口減少社会「元年」は、いつか? 参照日: 2020年11月6日, 参照先: 統計 Today:
<https://www.stat.go.jp/info/today/009.html>
- 藻谷浩介, NHK広島取材班. (2013). 里山資本主義: 日本経済は「安心の原理」で働く. 角川書店.
- 増村恵奈, 重松彰, 佐藤宣子. (2011). 伐採活動の土地所有履歴による差異と林地移動の定量的把握: 大分県佐伯市を事例として. 林業経済研究, 57(3), 51-60.
- 増田寛也. (2014). 地方消滅. 中央公論新社.
- 大豊町史編纂委員会. (1974). 大豊町史 古代近世編. 大豊町教育委員会. 参照先: 大豊町 HP.
- 大野晃. (2008). 限界集落と地域再生. 高知新聞社.
- 谷口憲治. (2012). 中山間地域農村発展論. (谷口憲治, 編) 農林統計出版.
- 谷口憲治. (2014). 地域資源活用による農村振興—条件不利地域を中心に—. (谷口憲治, 編) 農林統計出版.
- 中島峰広. (2002年3月). 棚田の分布と特質. 農業土木学会誌, 70(3), 195-198.
- 仲宗根武. (2014年11月). 沖縄における所有者不明土地の権利者特定についての一考察:

- 所有者探索等調査手法. 用地ジャーナル, 23(8), 14-24.
- 鳥取大学過疎プロジェクト. (2012). 過疎地域の戦略：新たな地域社会づくりの仕組みと技術. (谷本圭志, 細井由彦, 編) 学芸出版社.
- 渡辺尚志, 五味文彦. (2002). 土地所有史. (渡辺尚志, 五味文彦, 共同編集) 山川出版社.
- 島村菜津. (2013). スローシティ：世界の均質化と闘うイタリアの小さな町. 光文社.
- 筒井勉夫. (1987). 日本林政の系譜. 地球社.
- 藤森隆郎. (2006). 森林生態学 持続可能な管理の基礎. 社団法人 全国林業改良普及協会.
- 内閣府. (2020年6月4日). 第10次地方分権一括法. 参照日: 2021年1月4日, 参照先: 地方分権改革: <https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ikkatsu/10ikkatsu/10ikkatsu.html>
- 農林水産省. (2017年1月5日). 相続未登記農地等の実態調査の結果についてお知らせします. 参照日: 2020年11月28日, 参照先: 農林水産省 HP: <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/mitouki/mitouki.html>
- 農林水産省. (オンライン a). 国勢調査. 参照日: 2020年11月29日, 参照先: 地域の農業を見て・知って・活かす DB ～農林業センサスを中心とした総合データベース～: https://www.maff.go.jp/j/tokei/census/shuraku_data/2015/sb/index.html
- 農林水産省. (オンライン b). 将来推計人口. 参照日: 2020年11月29日, 参照先: 地域の農業を見て・知って・活かす DB ～農林業センサスを中心とした総合データベース～: https://www.maff.go.jp/j/tokei/census/shuraku_data/2015/sc/index.html
- 飯國芳明. (2013). モンスーン・アジアにおける土地所有権問題の展望. 黒潮圏科学 (Kuroshio Science), 6(2), 188-193.
- 飯國芳明, 程明修, 金泰坤, 松本充郎. (2018). 土地所有権の空洞化：東アジアからの人口論的展望. ナカニシヤ出版.
- 平野秀樹. (2012年1月). 失われる国土～グローバル時代にふさわしい「土地・水・森」の制度改革を～. 参照日: 2020年11月7日, 参照先: 東京財団・政策提言: <https://www.tkfd.or.jp/files/files/doc/2011-06.pdf>
- 平野秀樹. (2018年3月20日). エコノミストリポート 土地の所有者不明化 外資の土地買収に警戒強める先進国 規制緩和で逆行する日本. エコノミスト, 96(11), 86-88.
- 片野洋平. (2014). 過疎地域における不在村者の森林を中心とした財の所有動向:一鳥取県日南町の事例から. 環境情報科学論文集, 28, 197-202.
- 片野洋平. (2017). 過疎地域に放置される不在村者の財の所有動向：所有者に対するインターネット調査から. 環境情報科学, 46(1), 91-100.
- 片野洋平. (2018). 地域社会における放置資産の実態とその対策. 土地総合研究, 26(4), 103-109.
- 北出俊昭. (2001). 日本農政の50年. 日本経済評論社.
- 柳幸広登. (1992). 不在村森林所有の動向と今後の焦点. 林業経済, 45(9), 1-7.

林直樹, 齋藤晋. (2010). 撤退の農村計画. (林直樹, 齋藤晋, 共同編集) 悪芸出版社.
林野庁森林整備部計画課. (日付不明). 共有者不確知森林制度. 参照日: 2020年12月28日,
参照先: 林野庁ホームページ:
https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/sinrin_keikaku/kyouyuurin.html
林野庁森林整備部森林利用課. (日付不明). 共有者不明森林・所有者不明森林への対応. 参
照日: 2020年12月28日, 参照先: 林野庁ホームページ:
https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/keieikanri/fumei_tokurei.html
濱口宏明. (2016年3月). 相続登記未了問題と所有者不明土地問題概論: 震災復興の現場
で起こっていること. 登記情報, 56(3), 20-25.
高木賢, 内藤恵久. (2011). 逐条解説農地法. 大成出版社.

謝辞

本研究は、著者が高知大学大学院 黒潮圏海洋科学研究科在学中に飯國芳明教授のご指導のもとに行ったものです。

本論文を結ぶにあたり、本研究を遂行する上でご指導、ご鞭撻とご援助をいただいた方々に感謝の意を表します。主指導教官である飯國芳明教授には、本研究の構想から課題設定、分析、論文作成に至るまで終始一貫して丁寧で暖かいご指導とご鞭撻をいただきました。甚大なる感謝の意を表します。副指導教官である新保輝幸教授・久保田賢教授には、分析方法や課題設定について専門的視点に基づくご指導、ご助言をいただきました。深く感謝いたします。特に新保教授には、統計的手法の基本から論文作成にいたるまで、丁寧にご指導いただきました。深く感謝いたします。

本分析の着想については、高知大学農林海洋学部の松本美香講師からご教示いただきました。高知大学諸岡慶昇名誉教授には、地域経済やフィリピンでの調査などについてご指導いただきました。高知県立大学田中きよむ教授には、研究活動へのきっかけをつくっていただき、また、地域問題や地域調査についてご指導いただきました。高知大学丸井一郎元教授には、生活世界論など、地域調査の基礎となる分野についてご指導いただきました。教育研究部 総合科学系 黒潮圏科学部門田中壮太教授には、インドネシアでの発表のおり、ご支援、ご指導いただきました。これらのご指導、ご支援に深く感謝いたします。

元飯國研究室の福田雄治氏には、学友として刺激を受けるとともに、論文のスタイルなどを参考にさせていただきました。元諸岡研究室の Cheryl Casiwan Launio 氏には、学友として刺激を受けるとともに、フィリピンでの調査で洪水のなかで見知らぬ町に取り残されたおり、大型バスをチャーターして助けに来ていただきました。深く感謝いたします。

地域調査にあたり、大豊町役場の皆様には資料のご提供やご助言をいただきました。これなしでは本研究が成立しませんでした。高知県中山間振興・交通部の前田和彦氏には情報を提供していただくなど、ご支援をいただきました。深く感謝いたします。

調査地の秘匿を条件に実態調査を行ったため、お名前を出すことができませんが、調査に協力していただいた、大豊町A集落の皆様やB集落の関係者の皆様に深く感謝いたします。特に調査拠点を提供していただき、調査もサポートしていただいたA集落のU氏、調査拠点を提供していただき、調査者を紹介していただいたB集落のW氏には深く感謝いたします。

ここに記しきれない多くの方々の学恩、ご支援によって本研究が成立していることを銘記し深く感謝いたします。

最後に、たえず応援をしてくれた妻 小百合と娘 結子に心より感謝します。