

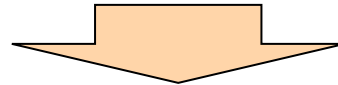
日本学術会議 土木工学・建築学委員会  
地方創生のための国土・まちづくり分科会 委員長  
慶應義塾大学 先導研究センター 特任教授 米田雅子

## 森林・農地の有効利用と自然地の公有化

(課題)人口減少社会においては、これまでの人口増や経済成長下の状況において前提としてきた土地利用圧力が低下し、利用目的のなくなる土地が発生しその対応が必要となる。

政府の方針:コンパクト&ネットワーク

人口減少⇒小さな拠点づくりと拠点間の公共交通の整備



**疑問:コンパクト化の対象外である自然資本(農地や森林等)は?**

山奥にあった家や施設を除去し森林や農地に戻す、廃村の集落を森林に戻す等が必要となる。従来の開発型ではなく、自然回帰型の変更への誘導が必要になる。しかし、日本には自然回帰を推進する土地利用制度はまだない。

(提案)人口減少⇒自然資本にもマスタープランづくりが必要

## 自然資本

### <人手をかける地域>

農地・人工林・牧野(草原)  
観光・保養・健康等のため  
に利用する土地

### <自然に還す地域>

地域の自然に調和し、あまり  
人手をかけずに多面的  
機能を発揮するように誘導

## 自然資本の利用

- ・自然資本から産物を得る第一次産業
- ・自然資本を使う観光・健康・保養等のサービス業
- ・水源かん養・温暖化防止等の多面的機能の発揮

ただし、自然に還す地域でも危険箇所への防災措置は必要

## (提案)農地の有効利用

優良な農地を選択し、集約化をすすめ、拠点にある住居と農地を結ぶ道を確保し、通い農業を実現する。

### <優良な農地>

農業経営に向けた農地を選択し、集約化を進め、農業の生産性を向上させる。

通い農業



道を確保

### <拠点(住居・商業等)周辺>

通常の農業に加え、家庭菜園、福祉型農業等の多様な担い手の農業も奨励する

### <耕作に不向きな農地>

森林や自然に還す

例えば、戦後開拓事業(百万戸の帰農計画)では、気候や土壌条件の不利な所も開墾されて農地となったが、離農が続き、耕作放棄された土地も多い。

### <宅地・工業用地等⇒農地>

拠点化の対象外で廃止された学校・グラウンド・庁舎を、農業施設・野菜工場・加工場・森林バイオマス施設等に変更

草原の再生・拡大と半自然的利用の推進も重要

## (提案) 森林の有効利用

### <優良な林地>

人工林経営に向けた森林を選択し、境界明確化、集約化、基幹作業道の整備を進め、林業の生産性を向上させる。

### <里山等の半自然的利用>

自然の回復力を利用した循環利用を推進。例えば、薪炭林であった里山二次林は「20年-30年程度の周期で伐採し、自然萌芽により植生を回復」を計画的に実施。伐採木はバイオマスやチップ原料へ

### <自然に還す林地>

人工林経営に不向きな林地は自然林等に還す。例えば戦後の拡大造林で植林された奥山や急斜面を針広混交林に誘導する。

### <自然林>

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

**森林施業・林地を集約化する専門的な組織が必要**

従来の用途にかかわらず、自由な視点で合理的な土地利用を考えることが重要

戦後の高度成長期以降、農地・森林の所有者の都会移住が増加  
遺産分割の導入による相続人の増加。森林の経済的価値の低下



農地所有者

7人に1人が不在村、不在村所有者の農地の半数が耕作放棄。

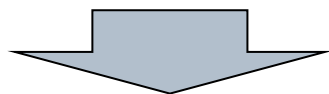
林地所有者

4人に1人が不在村、不在村所有者の林地の8割が放置。

不在村所有者の5人に1人が相続時に登記手続きをせず

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

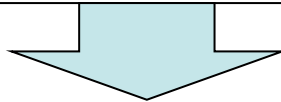
登記簿には戦前の所有者の名前が記載されているケースも多い。  
遺産の分割相続による土地の細分化と未登記の増加で、所有者不明の土地が  
増加している



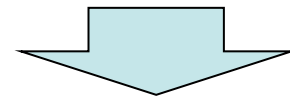
個人所有による自然資本の管理の放棄が問題に

# 自然資本における所有権と管理について

江戸時代 封建的な土地保有形態。  
封建領主による領主権や村などの地域共同体による共同保有

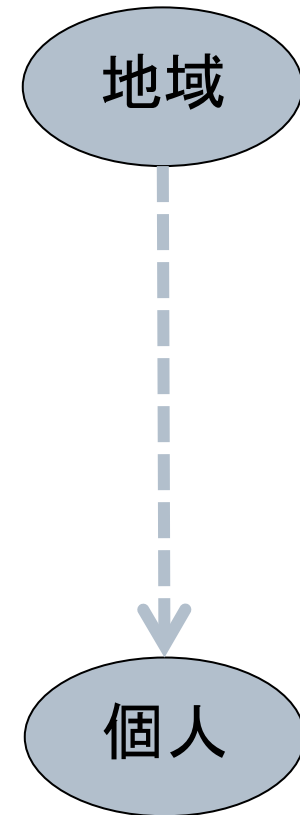


明治6年(1873年)地租改正  
日本に初めて土地に対する私的所有権が確立した。土地に課税されると共に、土地の自由な売買が解禁された。  
測量技術が未熟で、地租を少なくするために面積の過小申告をした者が多く、「団子図」という不正確な公図が作られた。境界は不明確。



明治以降、自然資本の個人所有が増加。現在では国土面積の3分の2を占める森林の約6割が92万戸による個人所有(平成20年調査)。森林の地籍進捗は4割。6割は「団子図」のまま。戦後の植林の境界は比較的明確だが、自然に近い森林の境界は昔から今日まで不明確

自然資本の所有権



現代の問題は、自然資本の所有権をもつ個人が、地域を離れ、その管理を放棄している所にある。所有者と連絡が取れないために、農地や林地の集約化の難航、防災・災害復旧での支障、土地の放置、地域の不安の増大、周囲の土地の自然環境の悪化や経済的価値の低下など、様々な問題が発生している。

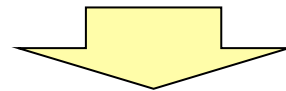
## 土地の所有と管理の方法。新提案は⑤と⑥による公有地化

- ① 土地の所有者の管理の義務を強化する。
- ② 土地の所有者が、管理を放棄した場合には、固定資産税を強化する。
- ③ 土地の所有者・相続人が、自治体等への寄附や低価格な譲渡を行いやすい仕組みをつくる。
- ④ 所有者への連絡が困難な土地(所在が不明、相続人が多数で登記未了等)は、一定の公告などをへて、所有権と利用権を分離し、利用権を自治体の管理下におく。
- ⑤ 自治体が所有者を捜し出せず、一定期間公告しても権利者が現れない場合、所有者不明の土地を公有地とする。ただし、公有地とする際に、その地価担当分を基金としておき、一定の期間内(例えば10年間)に所有者が判明した場合には、土地を返却もしくは補償する。
- ⑥ 所有者不明の土地は、いったん自治体の管理下におき、取得時効(10年または20年)をもって、公有地化する。
- ⑦ 土地の登記の義務づけを強化する。

## (提案) 自然地の公有化を進めよう

農地や林地と異なり、自然に還す地域からの直接的収益が期待されない。

明治以降、自然資本の所有権は「地域から個人」に移行してきた。地域が管理する体制は、長子相続が行われていた戦前までは維持されてきたが、戦後の分割相続の導入とともに、構造的に維持しがたくなっている。



**財産権のタブーを越えて、所有権のあり方から見直す必要有**

(提案) 自然に還す地域は、個人所有から地域の公有へ移行しよう

- ⑤ 公告の後に公有化、地価担当分を基金として一定期間補償
- ⑥ 取得時効による公有地化

「後は野となれ、山となれ」温暖で湿潤な日本は放っておけば草地や森林になる地域が多い。危険箇所には防災上の措置を行い、人手をかけずに、多面的な機能を発揮するように誘導していく仕組みが、人口減少化の日本にふさわしい。

既存の仕組みの簡素化も必要：不在者財産管理制度、相続人不在による国庫帰属、相続税の物納、自治体への土地の寄附、公共事業における土地収用など