

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 20 日現在

機関番号：16401

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2012～2013

課題番号：24658196

研究課題名(和文)土地所有権の形骸化：モンスーン・アジア的病理の解明と対策

研究課題名(英文)Howling out of landownership: Pathological state of Monsoon Asia and the measures

研究代表者

飯國 芳明 (Iiguni, Yoshiaki)

高知大学・教育研究部総合科学系・教授

研究者番号：40184337

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,900,000円、(間接経費) 870,000円

研究成果の概要(和文)：本研究ではモンスーン・アジアの中山間地域における所有権の形骸化問題に焦点を当てた。対象地域は、日本、台湾、韓国である。まず、日本については高知県の事例調査から登記簿に記載されている土地所有者の半数がすでに死亡している実態から所有権の形骸化が顕在化しつつある点を確認した。また、台湾では少数民族が都市部の労働市場へのアクセスが制限されているため、その多くは中山間地域で生活している。このため所有権の形骸化は日本より遅れて発生しつつある。さらに、韓国では土地の流動性が高く、高齢となった所有者や後継者が土地を容易に売却・貸付できるため、所有権の形骸化問題は日本ほど明確には確認できなかった。

研究成果の概要(英文)：This research has focused hollowing out process of ownership in the mountainous area of Monsoon Asia. The study field is Japan, Taiwan and Korea. From a case study of Japan, more than half of owners of land registered on the cadaster have already passed out and the procedure for succession also has not been done. Most of the successors living urban have lost interest in the land management. Then the hollowing out of the ownership begins. In Taiwan, minority living in the mountainous areas isolated from some labor market in urban and has remained in the hometown. Therefore the problem of hollowing out of the ownership has rather mitigated. In Korea, successors or owners easily sell or rent their land more easily than in Japan. The transaction of land is active even in mountainous areas. As the results, the hollowing out of ownership problem has not been observed apparently.

研究分野：農学

科研費の分科・細目：農業経済学

キーワード：土地所有権 中山間地域 モンスーン・アジア 台湾 韓国

## 1. 研究開始当初の背景

日本の中山間地域では、1990年頃を境に人口減少のパターンは大きく変化した。1990年以前は人口流出による人口減少(社会減)が主として人口を減少させてきたのに対し、その後はムラに滞留し高齢化した住民の死亡による人口減少、すなわち、人口の自然減が主要因となっている。人口の自然減の段階では、ムラに残った高齢者の数が減少し、ムラの土地の所有権が相続を通じて域外へと流出し始める。所有権を新たに得た相続者の多くは、固定資産税を払うだけで、農林地の管理を放棄している。域外の相続者は、自らの土地の場所や境界を全く知らず、相続手続きがなされない場合も少なくない。将来的に土地を利用しようとしても、土地の所有者や境界の確定や利用交渉のための費用がかさみ、利用は不可能になる。本研究では、こうした事態を“土地所有権の形骸化”と呼ぶ。

“土地所有権の形骸化”は、稠密な人口を抱えた農村から高度成長期に人口が急速に流出した点に原因があり、次世代を確保できないまま、所有権の流出が生じた結果である。研究代表者は、基盤研究(B)(2008-2010年度)「北東アジアにおける共通農業政策の展望」(研究代表者：飯國芳明)において、この現象がモンスーン・アジアで顕在化する可能性を統計的に明らかにした。実際、欧州では、経済成長を経験して久しいが、この種の問題は欧州ではさほど深刻な事態とはなっていない。

そこで、本研究では形骸化の問題はモンスーン・アジアの課題であるとの立場を明確にし、その多様な発現経路を含めた問題に接近することとした。

これまでの日本の経験からみる限り、形骸化の解消には、所有権への制約やモンスーン・アジア特有の小さく分散された土地を管理する新しい仕組みづくりが欠かせないが、その実現には長い時間を要する。モンスーン・アジアで今後問題の発生が本格化するのであれば、早い段階からの対策が肝要であり、問題がいかに発現するかの予測と予防的な措置の提示はまさに急務といえる。

## 2. 研究の目的

解明を試みるのは、次の4点である。

- 日韓台における“土地所有権の形骸化”を規定する要因の分析と現状把握
- 日韓台における“土地所有権の形骸化”の予測
- 日韓台における形骸化対策の枠組みの提示
- モンスーン・アジアにおける形骸化プロセスの予測と予防的対策の仮説的提示

## 3. 研究の方法

### (1) 方法の概要

研究期間は2年とする。研究組織はこれまで研究代表者が個別に共同研究を展開して

きた高知大学の研究者に森林の専門家を加えた5名とし、経済学、法学、社会学、歴史学の専門から多面的な解析を試みた。調査対象地域である韓国、台湾には日本語の堪能なカウンターパートを配し、国境と学問領域を超えたコミュニケーションを可能にする環境を整えた。初年度は、韓国、台湾の研究者を高知に招聘し、本研究の核概念となる「土地所有権の形骸化」の実態を検討し、共通認識の形成に努めた。これを基盤として、土地所有権の形骸化の共通性と多様性の解明に取り組み、2年目は、農業経済学関連学会等において、成果を公表し、萌芽に続く段階の研究を構想した。

### (2) 研究組織と役割分担

研究代表者と緒方(法社会学)は、日本のコモンズ研究の一環として入会権の形骸化に関する共同研究を展開してきた(緒方(2011))。また、玉里(農村社会学)は、研究代表者と同じフィールド(高知県の中山間地域)で研究を展開しているばかりか、韓国における農村研究も専門領域とする(玉里(2009))。土地所有権の形骸化は、法制度及び農村の人的なネットワークの形態に依存するところが大きく、両氏はこれらのメカニズムの解明を担った。大田(森林政策学)は森林政策の国際比較を専門としており、飯國(農業経済学)とともに所有権の形骸化を「市場の失敗」から分析し、形骸化に対抗できる経済システムのあり方を検討した。吉尾(中国近世近代史)は、台湾・日本を含む東アジアの分析を展開し、台湾の史的展開に精通している。中国語も堪能であり、歴史学の視点から、台湾の権利問題に付与された特殊な制度や権利についての理解を深め、形骸化経路の固有性に接近した。

## 4. 研究成果

### (1) 主要な研究成果

モンスーン・アジアの先進経済圏(日韓台)に焦点をあて、その地域での現地調査を実施するとともに、台湾からは研究者を招聘して比較研究を行った。

#### 台湾・韓国の成果

まず、台湾については、国立嘉義大学、行政院農業委員会、林業試験所、林務局羅東林区管理处、国立台東大学等で、同国における森林管理の現状と土地管理放棄の現状について資料収集と聞き取り調査を行った(2013年1月)。また、国立台湾嘉義大学の李俊彦教授を高知大学及び愛媛大学に招聘して、森林管理に関する共同調査を実施した(2013年2月)。

2013年11月30日~12月5日の間には、台東、嘉義、台中の現地調査を実施した。台東と台中では、それぞれブヌン族、タイヤル族の「原住民」の人口の変化や就業状況などを調査するとともに、「原住民」の専門家を嘉義大学、台湾大学に訪ねて、その動向の概要を整理した。

台湾では、中山間地域に原住民が居住しているため、その移動が少なく、所有権の形骸化が発生しにくいとの見解があった。しかし、実態調査からはとりわけ西部の原住民の移動が活発化して形骸化の兆しが確認された。本格的な研究は今後にゆだねたいが、少なくとも、事前の情報で得ていたように原住民社会がそれ以外の社会と隔絶されることで人口移動が阻害されてしまうことはないことが判明した。また、その結果として、所有権の形骸化が近い将来に発生する可能性が十分にある点も確認できた。

また、台湾の史的な分析については、同国の土地制度の歴史的な前提を考える上で、明治・日本が日清戦争の後直面した清朝統治下の土地制度の特徴は抜くことができないことを念頭に置いて、ほぼ同時期(19世紀後半)の中国大陸(河南省)における土地税の形態を、「抗糧」運動(地方官による土地税徴収に土地所有者等が抵抗する運動)に即して考察した。その結果、土地税(「税」)の徴収過程においては、地方政府が様々な付加税(「費」:治安維持費・治水費用等として徴収)を合法的にほぼ任意に設けられる実態が判明した。

韓国については、群山大学の嚴基郁教授と保寧市、群山市における山間地域の視察及び福祉関係施設のヒアリング調査を実施した(2013年2月)。韓国のケースについては来日中の慶尚大学の研究者や在日研究者からのヒアリングから、中山間地域の居住者がすべて転出する場合には、土地を売却するケースが多く、土地の流動化が著しい実態が認められた。

ヒアリング調査の実態からは、農地などの管理が不可能になった状態になると、土地を保全しようとする意図が日本と比べると著しく低く、転売や貸付が容易に行われていた。また、研究者からは、一世代型の農場に近い形態である点が指摘されており、人口減少後の状況は日本と少なからぬ差異があることが予想された。

このように、台湾では原住民という少数民族の存在が、また、韓国では土地への執着の弱さが所有権の形骸化に影響を与え、日本とは異なる展開を予想させる結果となった。

#### 日本の成果

日本では、権利形骸化の内実を法的な角度から具体的に検討するため、農地法の適用状況について、青森県弘前市および高知県佐川町において、現地調査を実施した。両地域とも、遊休化した農地に対して、農地法32条に基づく通知を発出している。さらに弘前市は全国で初めて34条に基づく勧告を出した。両市町の調査によって形骸化した権利内実の回復をどのようにしていくか、両市町とも模索を続けている実態が明らかになった。

また、高知県大豊町の一集落(以下、A集落)を対象に地籍調査、不動産登記簿、同課税台帳などとともに、地域住民へのヒアリン

グ調査を進めて、登記簿の所有者の半数がすでに死亡しており、それらが所有する土地面積も集落全体のほぼ半数に至っている点が明らかになった。この実態をGISによって表示したものが下の図である。

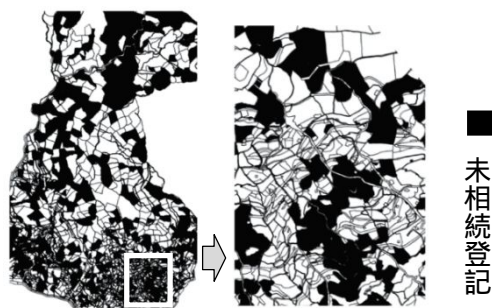


図1. 相続未登記地の分布

登記簿上の所有者ですでに死亡している者は241人である。これら所有者の実質的な相続人の大半は地域のネットワークや課税台帳で明らかすることができた。この相続人を含め集落外に住むいわゆる不在所有者の比率を再計算すると、その比率は80.6%に達する。登記簿上では不在所有者は51.9%に過ぎないため、実際の不在所有者の割合は登記簿より30%近く高い水準となっている。

不在所有者の地域的な分布をみると、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)で、集落内の居住者は19.4%にすぎず、一方、25.1%は県外在住又は不明者となっている。

次に、所有情報の階層構造について整理すると、図2のようになる。

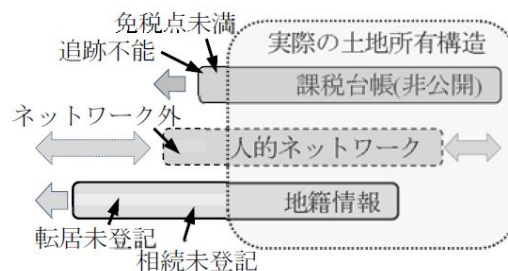


図2. 所有者情報の階層構造

まず、地籍情報は誰でも閲覧できる基礎的な情報であるが、少なくともA集落において、所有者の捕捉率は高くない(3割弱)。また、未登記等これまでの傾向が変化しない限りは、実際の土地所有者を把握する力は一層低下していくと予想される。

次に、地域の人的ネットワーク情報については、一般には地籍情報を補完するものとして位置づけられるが、地域の人的ネットワークが完全に機能すればほとんどの所有者についても情報を得ることができる。しかし、一方で属人的なものに依存しており、その人が亡くなるようなことがあれば、情報は急速

に失われていくと考えられる。現状では、A集落においては地籍情報と地域の人的ネットワークによる情報で所有者の83.9%まで網羅できている。しかし、その情報の担い手は昭和ヒトケタ生まれの世代である。この世代の人口が減少していけば、地域と地域外を結ぶ結節点が失われてしまい、人的ネットワークが完全に崩壊しかねない。そうなれば、土地の所有情報を得ようとするものは、地籍情報に頼らざるを得ず、3割未満しかその所有者を捕捉しえなくなるということも考えられる。

最後に、固定資産税課税台帳では、相続未登記であっても、固定資産税の納税義務者が追跡される。その意味では相続人を知るために、最も信頼できる公的データベースといえる。しかし、課税標準が土地では30万円未満の免税点未満であれば相続人の追跡が行われないことから、分割相続が進めば、次第に土地所有の実態からずれていくと予想される。また、これらの所有者については地域の人的なネットワークの方が実態を把握する能力が高い場合もあるので、そうした情報との組み合わせで初めて実態の全貌を把握できる。

こうした土地所有権の形骸化に対する方策、これまで制度的な解決を求めるものが主流を占めてきた。この種の方策は、登記の義務づけ等登記制度の変更を求めるものと、農地法(30条~39条)あるいは森林法(10条)に規定されている遊休農地や要間伐森林の強制的な利用規程等の厳密な運用を進めるものに大別できる。

このうち、登記制度の改正は中山間地域の実態からみると早急な対策が要請されるが、所有権の根幹に係わることであり影響も大きく短期的な解決は容易ではない。

一方、農地法や森林法の規定の厳密な運用についても、地域住民による土地管理を半ば強制的に進めるものであり、その実施を地域で合意するのは容易ではない。また、行政側からみても、1件当たりの行政コストが大きくなり、その負担は少なからず障害になろう。

したがって、登記制度や土地利用等の制度の見直しは短期的な対策とはなりえない。

短期的な措置として有効な対策は、地域の人的ネットワークを通じた土地の所有者情報の維持や強化であろう。A集落ではその高齢化率が50%を超えているにもかかわらず、この人的なネットワークで過半の所有者を特定できたのは驚異ですらある。高齢化が進んだ集落でも、そのネットワークが根強く生き続けている証であり、その維持や強化はまさに焦眉の課題といえる。

また、地域の人的ネットワークはそれが人口の減少とともに縮小する可能性を考慮すれば、現在の人的ネットワークに基づく情報を森林組合等の持続的な機関にいかに関引き継ぐかについても合わせて検討する必要がある。

このほか、土地の相続登記や境界管理の費用負担は、所有権の形骸化を生み出す原因の一つであり、こうした費用負担についての具体的な対策も早急に検討すべきである。現在の法的ルールの下では所有者がこれらの費用を強制的に負担させられることはない。そこで、所有者や相続人がこれらの費用の負担を避ける結果、所有権の形骸化が発生しているのである。

長期的には、制度の見直しへの機運が高まると予想される。土地の所有権の形骸化が中山間地域の全域に広がるとすれば、国土管理上からみてその管理責任が問われる可能性は少なくない。環境経済学という基準点が上昇するのである。

こうした場合、土地の所有者は少なくとも一定の負担を免れない。すなわち、土地所有者の適切な管理が義務化する。そのとき、これを実行に移すための制度や財政措置が必要となる。そうした事態に備えた理念の検討や制度の設計はいまから着手すべき課題といえる。

## (2) 得られた成果の国内外における位置づけとインパクト

2014年に、国土交通省から無居住化の予測結果が提出された。今後、人口の移動と高齢化の進展により、住民の人口がゼロになる地域の予測である。この分析は本研究と課題の設定が近く、所有権の形骸化が全国的な問題として認識されつつあることを示唆している。

国土交通省の予測ではインターネットのアンケート結果に基づき、相続未登記の割合は16.4%とし、農地と林地の所有者の把握が難しいケースをそれぞれ12万件、16万件と予測している。

一方、本研究では相続未登記は52.5%とこうした予測をはるかに上回る水準で進行しており、全国平均とは著しくかけ離れた結果を得ている。本研究が全国的にみて厳しい環境に置かれている集落である点を考慮すれば、相続未登記の実態を把握するには、地域性を意識しながら、ヒアリングを軸とした体系的な調査によって実態を把握する必要性がある。ランダム・サンプリングに基づいた全国調査が有効であろう。

## (3) 今後の展望

本研究は、国内の実態をさらに精査するとともに、韓国・台湾のフィールドに加えて、マレーシア(サラワク州)における研究を計画している。モンスーン・アジアにおける共通性と特殊性を配慮しながら、人口移動と所有権の形骸化を分析するための枠組みづくりを試みる。

この研究については、韓国研究者やマレーシアの研究者の参画を得ながら、引き続き「限界集落における土地所有権の空洞化の特徴と対策 - モンスーン・アジアの視点から

- 」（基盤研究(B)、2014-2016 年度、研究課題番号：26292119）において展開する。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 15 件)

- [1] 山本幸生・飯國芳明、中山間地域における土地所有権の空洞化と所有情報の構造、農林業問題研究、査読有、2014、印刷中。
- [2] 緒方賢一、2009 年農地法改正における遊休農地対策規定とその適用の現段階、高知論叢、査読無、106、2013、75-103.
- [3] 李俊彦、大田伊久雄、FSC 団體驗證的日本檜原町森林経営、林業研究専訊、査読無、20(1)、2013、46-51。
- [4] 緒方賢一、2009 年農地法改正における遊休農地対策規定とその適用の現段階、高知論叢、査読無、16、2013、75-103。
- [5] 飯國芳明、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、査読無、6(2)、2013、188-193。
- [6] Ikuo Ota, Historical development of afforestation and reforestation policy in Japan since 1860s, Proceedings of the 14th International Symposium in Minsk, 査読無, 2012, 14, 131-137.

〔学会発表〕(計 12 件)

- [1] 緒方賢一、農地の権利内実空洞化とその対策の現在、日本法社会学会、2014 年 5 月 10 日、大阪大学、吹田市。
- [2] Yukio Yamamoto and Yoshiaki Iiguni, Study on Hollowing out of the property right and the information structure in the mountainous areas of Japan: a Case Study, The 7th international conference on Kuroshio Science, 21. Nov. 2013, Tanjungpura University, Indonesia.
- [3] 山本幸生・飯國芳明、中山間地域における土地所有権の空洞化と所有情報の構造、地域農林経済学会、2013 年 10 月 20 日、岡山大学、岡山市。
- [4] Ikuo Ota, Present Status around Small-scale Forestry in Japan, IUFRO 2013 Joint Conference of 3.08 Small-scale and 6.08 Gender, 8. Sep. 2013, Kyushu University, Fukuoka.
- [5] Yoshiaki Iiguni and Yukio Yamamoto, Land Management Issues in Depopulated areas in Japan, The 6th international conference on Kuroshio Science, 3. Dec.2012, Bicol, Philippine.
- [6] Ikuo Ota, The meaning of forest possession for small-scale owners in Japan: How to get and why to keep the forest?, IUFRO Small-scale Forestry

Conference, 19. Sep. 2012, University of Massachusetts, USA.

〔図書〕(計 6 件)

- [1] 谷口憲治、糸原義人、三田村けんいち、山本幸生、飯國芳明他、農林統計出版、地域資源活用による農山村振興、2014、印刷中。
- [2] 泉田洋一、生源寺眞一、陳依文、飯國芳明、農林統計出版、ポリヴァレント化する農業・農村経済学とその総合化、2013、55-72.
- [3] 田中きよむ、水谷利亮、玉里恵美子、霜田博史、晃洋書房、限界集落の生活と地域づくり、2013、3-10、159-179.
- [4] 新保輝幸、松本充郎、飯國芳明、緒方賢二、高橋佳孝、高橋勇夫ほか、ナカニシヤ書店、変容するコモンズ - フィールドと理論のはざまから - 、2012、43-66、123-142、203-222、252-266、278-81.

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)  
取得状況(計 0 件)

〔その他〕

ホームページ等

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

飯國 芳明 (IIGUNI Yoshiaki)  
高知大学・教育研究部総合科学系・教授  
研究者番号：40184337

##### (2) 研究分担者

吉尾 寛 (HIROSHI Yoshio)  
高知大学・教育研究部人文社会科学系・教授  
研究者番号：40158390

##### (3) 研究分担者

大田 伊久雄 (OTA Ikuo)  
愛媛大学・農学部・教授  
研究者番号：00252495

##### (4) 研究分担者

玉里 恵美子 (TAMAZATO Emiko)  
高知大学・教育研究部総合科学系・教授  
研究者番号：40268165

##### (5) 研究分担者

緒方 賢一 (OGATA Kenichi)  
高知大学・教育研究部人文社会科学系・准教授  
研究者番号：00380296