

平成 30 年 6 月 11 日現在

機関番号：16401

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2014～2017

課題番号：26292119

研究課題名(和文) 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 -

研究課題名(英文) Challenges and Countermeasures of Hollowing out of Landownership in Marginal Communities: from the viewpoint of Monsoon Asia

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黒潮圏科学部門・教授

研究者番号：40184337

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 12,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では以下の点が明らかにされた。すなわち、1)日本の中山間地域に始まる土地所有権の空洞化の動態は基本的には人口論的な枠組みで説明しうること、2)東アジアでも同様な人口・経済構造にあるものの、少数民族の存在や土地への執着度の低さ、外国人労働力の受入れなどから日本ほど深刻にはならない可能性があること、3)問題の解決には土地利用の経済的なインセンティブと利用に関わる情報の共有が肝要であること、である。

研究成果の概要(英文)：In this study the followings are clarified; 1) basic dynamics of hollowing out of landownership occurred in Japanese mountainous areas can be explained by demographic viewpoint, 2) even though East Asian countries have same demographic structure, the problem of hollowing out of landownership would not be severe as Japanese because of existence of minorities, low adherence to own land, acceptance of foreign workers and so on, 3) economic incentive and information sharing concerning land use is important to solve the problem.

研究分野：農業経済学

キーワード：土地所有権 空洞化 東アジア 人口論

1. 研究開始当初の背景

日本の中山間地域では農地や林地の著しい利用の低下、そして、その先にある土地所有者の不明化(いわゆる所有者不明土地)になる問題が急速に拡大している。

これに対応して、政府は農地については2005年に農業経営基盤強化促進法にあった遊休農地対策の条項に「制裁」を入れ、強制的な措置を確立した。また、森林法ではさらに早く、1991年に管理を必要とする荒廃森林(要間伐森林)に対する強制的な措置が導入されている。また、2011年の改正では、林道を開設する際に土地所有者等が不明でも土地の使用できる条項を加えるなど、所有者への制約を強める動きが活発化している。

このように制度改革が相次いでいるものの、現状では急速に深刻を増す実態を押しとどめるには至っていない。ひとつの原因は所有権の空洞化の実態が必ずしも解明されてこなかった点にある。第2の原因は、制度を整備しても、それが十分な実効性を伴わなかったことにある。

実効性を伴った対応が遅れている間に、土地所有権の空洞化は着実に進展しており、すでに放置できない段階に入りつつある。例えば、限界集落では相続未登記が目立って増加している。放置すれば相続人がネズミ算的に増加するだけでなく、相続権者は全国に分散してしまう。また、国土調査が未了の地域では、住民の数が激減して土地境界の作業もおぼつかなくなっている。

こうした事態が進めば、広い地域で土地の境界や所有者の所在がわからなくなり、次世代の経営者が土地を利用しようとしても利用できなくなる。中山間地域が国土の約7割を占めることを想起すれば、これはもはや中山間地域だけの問題ではなく国家的問題である。その対策は急務となっている。

2. 研究の目的

本研究の目的は日本の中山間地域、とりわけ、消滅の危機に直面しているとされる限界集落で典型的に発生している土地所有権の空洞化の過程を克明に追跡し、その特徴をモンスーン・アジアの視点から明らかにするとともに、今後の対策を実践的な形で提示することにある。

ここで言う土地所有権の空洞化とは“所有はしているものの、土地の利用や管理を放棄している状況”をさす。空洞化の進展にともなって、近年では土地の相続登記がなされないため、新しい利用をしようにも所有者を特定できないなどの事態が顕在化しつつある。

この問題は、限界集落の問題にとどまらない。土地所有権の空洞化は、日本の中山間地域に広がり、里に下りつつある。そして、モンスーン・アジアで広く発生する可能性が高い。本研究はそうした広域な地域で発生するリスクに対する予防的な措置を講ずるための基礎的研究として位置づけることができ

る。

3. 研究の方法

(1) 調査地の設定

調査地は東アジア(日本・台湾・韓国)および東南アジア(マレーシア・フィリピン)の5か国に設定した。日本の主たる調査フィールドは、四国の中山間地域、台湾は標高が400mを越す山岳地域、韓国は全羅北道・南道、マレーシアはボルネオ島、フィリピンはイフガオ地域とした。いずれも、都市部から離れた地域であり、経済的には条件不利な地域である。

(2) 包括的な理論構築

土地所有権の空洞化問題は、急速な経済成長にともなって、人口が都市部に流出し、人口を送り出した側の地域で最初に発生する。この問題の現れ方は、経済発展の段階や地域社会の構造や文化など多くの要因に規定されており、きわめて多様である。そこで、本研究では、経済発展や人口移動さらには人口の年齢構成を総合的に捉えるために、人口転換論・人口ボーナス論・人口オナス論を一体化させて、調査地の状況を捉える手段とした。

また、土地所有権の空洞化問題は日本で深刻化しているものの、欧州では問題が顕在化していない点に着目して欧州との人口動態の比較を行い東アジアや日本の問題の特質を検討した。

(3) 研究組織

本研究の課題は、学際的・国際的な側面を持つ。このため、経済学、経営学、法学、社会学、地域学などの専門家を組織した。また、海外の研究のうち、台湾及び韓国については、現地の5名の研究者を研究協力者として参画して頂いた。

(4) フィールド調査の実施

国内外の研究者が同一のフィールドで調査を実施し、問題意識や情報を共有する場を設定した。過半の研究者が参集して実施したフィールド調査地は、2014年、2015年及び2016年に日本(四国)、2015年に台湾(宜蘭県大同郷南山村、新北市烏来地区)、2015年に韓国(全羅南道・潭陽郡)である。

マレーシア、フィリピンの現地調査は、それぞれ単独で市川、葉山が実施した。また、韓国、台湾についても品川、大田が個別に調査を継続した。

(5) アウトリーチの実施

研究成果は学際的・国際的な性格が色濃く、その成果を個別に学術雑誌に掲載するだけでは社会への還元が十分にできないと判断し、国内外の研究者を執筆者とする書籍を出版することとした。

4. 研究成果

(1) アウトリーチの実施

参画した国内外の研究者15名によって研究成果をとりまとめて下記の書籍として出

版した。

飯國芳明・程明修・金泰坤・松本充郎編著『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、2018。

(2) 欧州と比較した東アジアの特質

欧州では、土地所有権の空洞化問題は日本ほど深刻化していない。その背景は、人口ボーナスや人口オーナスの現れ方の違いにあることが判明した。

日本を含む東アジア諸国では、人口転換の期間が短く、転換が収束に向かう局面において大きな人口ボーナスを生むことになった。人口ボーナスはイギリスやドイツなどにも存在したと推測される。しかし、それは大戦間にあり、しかも、人口ボーナスが発現する期間は東アジアと比較すると小さい。

これに対して、東アジアでは、生産年齢人口の割合が高い状況が長期間にわたって継続し、急速な経済発展を遂げる基礎となった。しかし、このことはその後大きな人口オーナスを生み出し、人口の減少と経済の停滞は、土地利用を低下させて土地所有権空洞化の素地を作ることになる。

東アジアでは、都市への人口の移動と人口密度の高さがこの問題をさらに深刻なものにする。東アジア諸国は、欧米の技術を移転する形で経済発展を遂げている。いわゆるキャッチアップ型の経済発展である。この技術移転は工業では容易に進むものの、農業や林業といった第一次産業ではむずかしい。自然条件に加えて、土地資源に関わる歴史的な経路の違いから経営形態や所有制度が異なるからである。工業が都市部で発達すれば、都市から離れた遠隔地（農山漁村など）からは人口が都市部へと流出しやすい。結果として、土地利用の低下と所有権の空洞化が始まる。

また、高温多雨のモンスーン・アジアでは、植物の生産力が高く、農山村地域に稠密な人口分布が形成されてきた。これらの地域から短期間に人口が流出し、そこでの土地利用の需要が低下すれば、土地をめぐる多くの利害関係者の調整に手間取り、土地所有権の空洞化に拍車がかかる。

このほか、欧州で所有者不明土地が生じにくい理由としては不動産に関わる登記制度や地籍情報が整備されている点がしばしば指摘されている。ドイツでは形式主義が採用され、フランスでは意思主義が原則ではあるものの、例外である公正証書の登記制度が広く採用されており、土地の所有者の補足力に優れ、所有者不明の現象を抑止する働きをしている。しかし、今日本で問題とされている価値の低い土地については、取引ではなく相続が所有者不明の契機となっていることから、現在の意思主義であれ形式主義であれ、未登記問題は簡単には解決しないと考えられる。その意味で、欧州で土地所有権の空洞化が進まない原因は、登記制度や地籍情報の整備だけではなく、土地の利用価値を高める施策や

経済状況にあると考えるべきであろう。

(3) 日本の特殊性

日本を除く東アジア4か国との比較分析からは浮かび上がってきたのは、日本の特殊性である。

東アジアでは上にも述べた通り、キャッチアップ型の経済発展を想定する限り、土地所有権の空洞化が起きやすく、所有者不明問題を促す素地は整っている。しかし、各国の調査からはこうした問題を抑制するさまざまな要因が確認された。いずれも日本では観察されない要因であり、日本では問題への歯止めがないままに問題が極めてストレートに、しかも、深刻な形をとって現れたことになる。

こうした抑制要因の1つ目は遠隔地に居住する少数民族の存在である。これは台湾で観察された。台湾の遠隔地（山間地）の住民の多くは、漢民族が定住する前から居住してきた原住民である。台湾では、原住民と漢民族の統合が必ずしも十分に進んでいないことから、都市部の労働市場への原住民の参入は制限されたままである。このため、多くの原住民は青年期に一旦は都市部の労働者となった後、出身地に還流する傾向が強く、日本の中山間地域でみられるような大量の人口流出は引き起こされていない。

第2の抑制要因は、土地への意識の違いである。韓国のフィールド調査において、高齢者からのヒアリングでは、自分が利用しなくなった土地は売るか貸すという回答が数多く聞かれた。日本の農村では、土地に対して家の財産（家財）としての意識や村の財産であるから、責任をもって守らねばならないという意識が強い。したがって、土地の需要が下がって価値が低下しようとも、販売や賃貸には抵抗が少なくない。

こうした違いは韓国農村の風土に求められる。韓国では、もともと畑作が中心であり、農地利用は天水を基にしていた。したがって、日本のような水利用を通じた共同体が形成されにくい環境にあった。水田が普及するのは17世紀以降である。また、水田農業に不可欠な水利の管理は、国の機関である韓国農漁村公社や市郡といった行政が行っていることから、共同で水を管理しなくても水田を維持できた。このことが上に述べた個人合理的な行動を促したと考えられる。

第3の抑制要因は、逆都市化と呼ばれる人口の動きである。これも韓国で観察された。2010年の都市から農村への人口移動は93万人であるのに対し、農村から都市への移動は83万人であった。農村地域への純流入は10万人に達しており、この年は都市・農村間の人口移動における転換点となった。帰農世帯数は、2000年代半ば以後増加して2015年には年間1万1959世帯にもなっている。また、帰農と帰村を含む全体の規模は、2016年におよそ50万人弱に達している。これらの移住人口が土地利用を活性化させていることは

言うまでもない。

第4の要因は、海外労働力の受け入れである。これはサラワク州（マレーシア）で観察された。ボルネオ島のサラワク州では、木材の伐採作業が盛んな時期から、多数のインドネシア人が合法・非合法滞在者の形で雇用されてきた。経済発展が進んでいるにも拘わらず、この外国人労働力によって森林伐採やアブラヤシプランテーションが維持できているのである。

日本の例で言えば、経済発展は工業製品の輸出を通じて外貨を増やし、このことが自国通貨の価値を引き上げる。このため、労働依存型の第一次産業は競争力を失った。そして、土地利用を低下させ、やがて土地所有権の空洞化が始まった。しかし、サラワク州の事例では、その連鎖に海外労働力の導入が歯止めをかけて、土地の需要を維持している。このため、伐採道路の開発などへの期待とともに、土地からの期待収益は低下していない。先住民が暮らすロングハウスでは、空き室があちこちに見られ始めてはいるものの、これは単に域外に住民が流出しただけではなく、その土地の権利を主張するために空き室をそのまま残している。したがって、土地所有権の空洞化は容易には起きない状況にある。

今回、調査を行ったいずれのフィールドでも土地所有権の空洞化については否定的な意見が多く聞かれた。これは上に述べた諸要因に加えて、2つのことが影響していると考えられる。その第1は人口オーナスへの転換時期の違いである。日本は1995年頃にその転換点を迎えている。これに対して、調査対象国の中でこの転換時期が早い台湾や韓国においても、その転換時期は2015年頃である。日本で1995年といえば、集落が消滅するかもしれないと大野晃が「限界集落」の用語を用いて初めて警鐘を鳴らしたとき（1991年）とさほど変わらない。当時、日本で20年以上経過した現在の農村の様子や土地所有権の空洞化を正確に予見できた人は多くない。

第2の原因は、調査対象国はいずれも経済成長が続いていることにある。経済成長により土地の価値は低下せず、転用期待も韓国、マレーシアなどで明瞭に観察されている。これらの状況が変わったときに、社会がどう変貌するかは今後の調査に委ねたい。

(4) 日本における対策のあり方

日本で関心を集めている所有者不明土地問題は、二つの制度的な要因でその解決が難しくなっている。その一つは容易に変更しがたい相続制度である。民法の規定では財産などの権利や義務は故人となった所有者の子・兄弟姉妹・親などの相続人に一括して自動的に移転され、現状、登記は義務づけられていない。二つ目の原因は、登記を行うための経済的なインセンティブの低さである。このことは、日本の放置森林や空き家で典型的

にみられる。土地が持つ価値が低下してしまうと、そこから得られる収益が維持管理するための費用（登録免許税を含む）を下回りやすい。このため、その利用や管理が放棄されて登記のインセンティブも失われる。一つ目の要因は日台韓で共通の制度である。したがって、二つ目の要因が顕在化した場合、台湾・韓国でも相続未登記も顕在化する可能性は高い。

比較法学から得られたこの知見は、土地所有権の空洞化問題やその先にある所有者不明問題を解決するには、登記制度以上に土地を維持し、利用しようとする所有者のインセンティブをいかに設計するかが重要であることを示唆している。

本研究では、この設計について林業を事例に考察した。林業を念頭にした状況での対策を考えると、すべての土地に適用できる対策と、そうではなく、土地の経済的な利用可能性に応じて対応を変えるべき対策がある。前者の対策としては、土地登記を促すための制度変更がある。たとえば、登記を促すための税の軽減措置や補助金の支給、さらには登記手続きの簡素化などがあげられる。また、登記官が職務に基づき登記の表題部あるいは権利部も含めて記載することも検討に値しよう。

より普遍的で根本的な問題は均分相続の扱いである。戦後、民法の改正により相続制度は長子相続から均分相続に変更された。これにより、分け隔てのない民主的な相続の基礎が整う一方で、土地の細分化・断片化が自動的に進むという大きな危険を生んだ。土地の効率的な利用を考慮すれば、土地を一定規模以上で相続するような規則の制定も考えられる。日本の林地のように収益がきわめて低い（あるいはない）場合には、相続人が土地の分割や利用についての議論を棚上げにしやすい。このとき、その土地は所有者の子・兄弟姉妹・親などの相続人の共有財産となり、実質的な細分化が進む。また、土地利用の意思決定も難しい。今後、世代間での権利移動が進めば、土地の細分化・断片化は今以上に深刻な局面を迎えることになる。早急な対策の検討が望まれる。

次に、土地利用の経済性に応じた対策を考える。この対策は二つに大きく区分できる。一つは土地の集積によって一定の収益が見込める場合であり、もう一つは見込めない場合である。以下ではそれぞれの場合の対策を検討した結果を整理する。

1) 土地集積によって収益が期待できる場合

収益性が見込める林地の対策は、所有者情報の把握がなにより重要である。この情報については、2012年の森林法の改正により、地域森林計画の対象である民有林の新規所有者に対して市町村長への届出が義務づけられた。

このため、相続などの登記が未了の場合でも、不動産課税台帳などの情報をもとに新しい所有者ないしは「所有者とみなされる者」の情報を台帳に記載できるようになった。これは情報を共有するための画期的な制度改正である。ただし、届出による情報の集積は改正後の規定が施行された時点(2012年)から始まっているにすぎない。今後、昭和一代から次世代に林地が相続されることを考えるとその意味は小さくないものの、当面は所有者情報に欠ける状況は続く。この対策は急務である。

林地集積を進めるには一種の強権的な仕組みの導入も考えられる。その設計には、農地の制度が参考になる。農地法では、遊休農地に関する措置の規定を2009年に農業経営基盤強化促進法から移行し、指導件数・面積が激増し、通知や勧告も出されるようになってきている。遊休農地である旨の通知、必要な措置を講ずべき旨の勧告、従わない場合の希望者への利用機設定などの措置の実施が始まっている。森林法でも第10条の10第2項において、要間伐森林について類似した規定が定められて久しい。

しかし、林業の規定はほとんど機能しないままである。両者の差異は、農地行政において、市町村と農業委員会が2008年から共同で荒廃農地調査を実施して再生利用が可能なものと再生利用が困難と見込まれるものに分類したことに起因すると考えられる。営農に実質的に利用できる農地に政策の対象を限定したうえで、その利用が進まない農地の利用を半ば強制できるルールを適用したのである。

森林に置き換えれば、土地集積を前提とすれば施業が可能な林地を特定し、森林法の10条の10第2項を適用するといったスキームになろう。森林分野ではこれまでもゾーニングが行われてきたものの、経済的な基準を明確に意識したものとはなっていない。このため、旧来のゾーニングを強制的な措置を実施する基礎とするには無理がある。今後、林地台帳が整備されたうえで、地理的な環境や植生、施業の履歴などについて正確なデータが蓄積できれば、それをもとに意味あるゾーニングが可能となるに違いない。

このほか、所有者自らがその土地は自分の所有であることを発信する自己顕示的な動きを誘発するシステムの導入も検討に値する。事業者が情報を探索するより、所有者の方から情報を提供する方が効率性に優れているケースが少なくないからである。具体的には、森林管理のミニマム水準(しなければならぬ施業)を定めるなどの方法が考えられる。林地の保有にかかる社会的な責任を引き上げるのである。ただし、ミニマム水準の引き上げには社会的な合意が欠かせない。

2) 土地集積によっても収益が期待できない場合

この場合には、情報の非対称性を解消したとしても、所有者に林地を利用・管理したり、登記をしたりするインセンティブは働かない。これらの林地については、もっぱら国土管理、さらには、環境保全の観点からの利用や保全が重要になる。治水・利水や生物多様性、さらには、景観保全といった価値の高い林地の維持については経済的な取引の対象とならないことから、それらの機能の支援に特化した補助金などの制度を検討すべきである。また、収益が期待できない林地では、税金の支払いや相続登記の費用などだけが嵩み、いわゆる負の資産となってしまう。そうした林地に公的な機能を求めるとすれば、これらを国庫に帰属させる方法もある。

3) 産業分野を超えた土地管理とその受け皿組織の必要性

産業に関連した土地利用の制度は、農業にせよ林業にせよ単一の産業内にとどまった設計がされてきた。農林地の台帳の情報利用は農林業の活動を行う者への提供が前提となっている。このため、地域全体の土地利用を考えようとしてもそれぞれに情報が分断されてしまっており、検討の基礎情報にはできない。また、中山間地域では地域の人口が激減する中で、土地の利用のあり方や利用者の性格は大きく変容しつつある。土地の情報が産業内にとどまっていた場合は、柔軟な対応は難しい。

また、農地制度で実施されている再利用可能な荒廃農地と復元の見込みなしと判断された農地の峻別で、非農地とされた土地は、その多くが放置されたままになる可能性が高い。農業政策の射程から抜け落ちてゆく荒廃農地には空洞化を越えて「見えない化」が始まるのである。土地の情報が産業内にとどまっている限り、これらの土地に新しい利用の機会が生まれても、その主体に十分に情報が提供できる仕組みがない。

いま重要なことは、地域の土地の利用計画を住民が分野を超えて主体的に考えることができる組織の構築であり、その主体に情報を集約することである。そこには、農林地でみたような固定資産台帳の情報を含めることが検討されてもよい。組織は、おそらく自治体、農林業関係者、集落あるいはその連合組織からなり、加えて、村外に転出した他出子と呼ばれる人々を取り込むことで、信頼を含むネットワークの再構築も展望できる。

その法的な形態も含めてどのようにその組織を設計するかは今後の課題である。

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7件)

飯國芳明、ポスト人口転換期の条件不利地域問題、経済論叢、査読無、114号、

2018、pp.31-58 .
Ichikawa, M., Rural to urban migration of an Iban family: Comparison with Japanese, Ngingit, 査読有, 2017, pp.25-31.
"Shoko Sakai, Choy Yee Keong, Keiko Kishimoto-Yamada, Kohei, Takano , Masahiro Ichikawa, Hiromitsu Samejima, Yumi, Kato, Social and ecological factors associated with the use of non-timber forest products by people in rural Borneo, Biological Conservation, 査読有, 204, 2016, pp.340-349.
飯國芳明, 中山間地域における地域資源の利用と管理の展望、高知人文社会科学研究、査読無、2、2015、pp.49-62.
緒方賢二、農地の権利空洞化とその対策の現在、法社会学会、査読無、81、2015、pp.91-104.
大田伊久雄、我が国における国有林の存在意義に関する一考察、林業経済研究、査読有、61(1)、2015、pp.3-14.
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、50(1)、2015、pp.88-93.

〔学会発表〕(計8件)

松本美香、集落内の土地所有者情報の保有実態～高知県 A 集落を事例として～、林業経済学会、高知市、2017
Ota, Ikuo, Awakening of the ecosystem service values of the forest in Japan and Taiwan, IUFRO 125th Anniversary Congress 2017.
市川昌広、マレーシア・サラワク州バラム川上流域における森林開発と住民の対応、日本熱帯生態学会年次大会、京都、2016 .
Ikuo Ota, The present situation of common forests in Japan, IUFRO Symposium in Sopron, Sopron (Hungary), 2015.
大崎優・飯國芳明、集落活動センターの成立確率と規定要因の検討、地域農林経済学会、鳥取市、2015 .
Ota, Ikuo, Historical transition of the state forest management in Japan, 16th International symposium on Legal Aspects of European Forest Sustainable Development, Braso (Romania), 2015."
品川優、韓国における米の関税化以降と所得補償・構造政策、日本農業経済学会、東京都、2015.
緒方賢二、農地の権利空洞化とその対策の現在、豊中市、2014.

〔図書〕(計1件)

飯國芳明・程明修・金泰坤・松本充郎、ナカニシヤ出版、土地所有権の空洞化 東アジアからの人口論的展望、2018、338.

6. 研究組織

(1) 研究代表者

飯國芳明 (Iiguni, Yoshiaki)
高知大学・総合科学系黒潮圏科学部門・教授
研究者番号：40184337

(2) 研究分担者

松本充郎 (Matsumoto, Mitsuo)
大阪大学大学院・国際公共研究科・准教授
研究者番号：70380300

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

市川昌弘 (Ichikawa, Masahiro)
高知大学・教育研究部自然科学系・教授
研究者番号：80390706

大田伊久雄 (Ota, Ikuo)
琉球大学・農学部・教授
研究者番号：00252495

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

品川優 (Shinagawa, Masaru)
佐賀大学・経済学部・教授
研究者番号：10363417

松本美香 (Matsumoto, Mika)
高知大学・教育研究部自然科学系・講師
研究者番号：30437701

(3) 連携研究者

葉山アツコ (Hayama, Atsuko)
久留米大学・経済学部・准教授
研究者番号：30421324

(4) 研究協力者

金泰坤 (Kim, Taegon)
程明修 (Cherng, Ming-Shiou)
高仁川 (Kao, Ren-Chuan)
張惠東 (Chang, Hui-Tung)
呉宗謀 (Wu, Tzung-mou)
山本幸生 (Yamamoto, Yukio)