

昨年12月26日、農林水産省が平成28年度に実施した相続未登記農地等の実態調査の結果を発表した。農地を巡っては、近年、耕作放棄地等の増加が大きな問題として取り上げられている。その解消を図る上で重大な支障となるのがいわゆる「所有者不明地」の問題である。所有者不明地を生み出す最も大きな契機と考えられるのが相続未登記であるが、農地に限らず、その実態が全国にわたり明らかにされたのは今回の調査が初めてである。本稿では、まず耕作放棄地等の概況を整理して紹介した上で、本実態調査の結果をみていくこととしたい。

1. 耕作放棄地等の概況

(1) 耕作放棄地等の意義

まず、耕作放棄地等の意義を確認しておこう。

① 「耕作放棄地」

農林業センサスにおいて、「以前耕作していた土地で、過去1年以上作物を作付け（栽培）せず、この数年の間に再び作付け（栽培）する意思のない土地」とされ、農家等の意思に基づき調査把握されたもの（主観ベース）。（統計上の用語）

② 「荒廃農地」

荒廃農地調査（荒廃農地の再生利用に向けた施策を推進するため、農村振興局長通知に基づき平成20年から毎年実施されている調査）において、「現に耕作に供されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている農地」とされ、市町村及び農業委員会の現地調査により把握されたもの（客観ベース）。（調査上の用語）

③ 「遊休農地」

農地法において、「現に耕作の目的に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地（農地法32条1項1号）」と「その農業上の利用の程度がその周辺の地域における農地の利用の程度に比し著しく劣っていると認められる農地（農地法32条1項2号）」とされ、農地の有効利用に向け「遊休農地に関する措置」が講じられる農地。（法律上の用語）

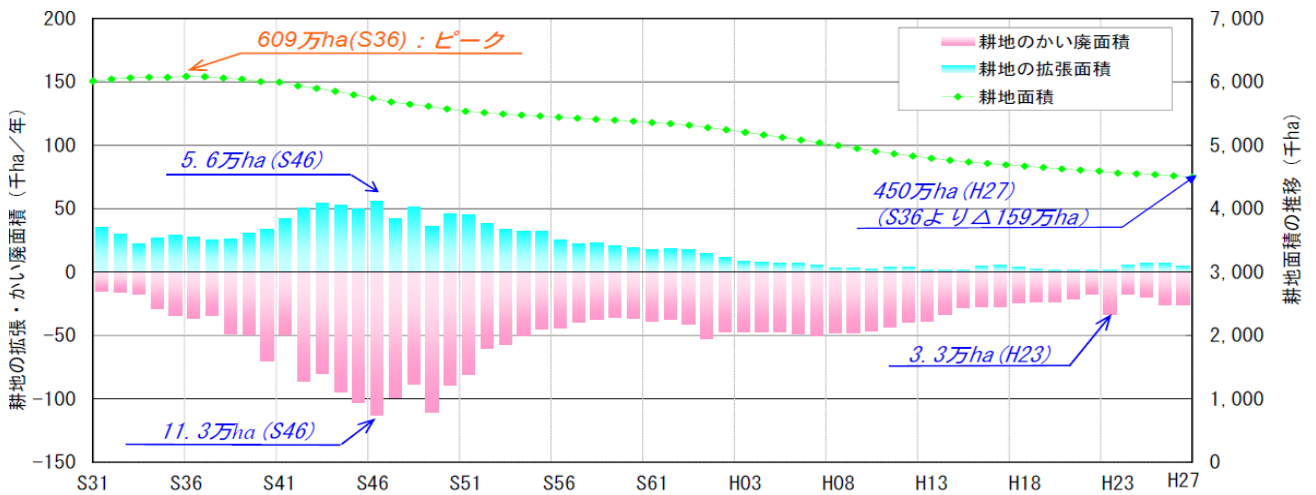
(2) 耕作放棄地等の概況

農地面積は、昭和36年の609万haをピークに減少し、平成27年は450万ha、ピーク時の約3/4の面積となっている。この54年間に、開墾や干拓等により108万ha拡張し、宅地・道路等への転用や耕作放棄による荒廃等により267万haかい廃している。平成5年以降のかい廃の要因をみると、農地の荒廃がほぼ半数を占めている（図1-1、図1-2）。

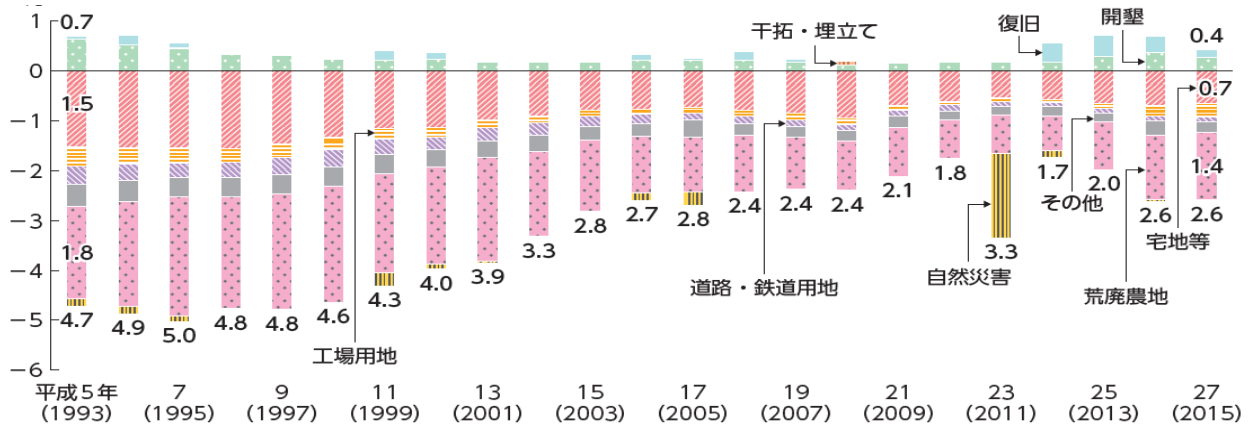
耕作放棄地の面積は、昭和50年～60年は13万ha水準で推移していたが、平成2年以降増加し、平成27年は42.3万haに達している。特に、土地持ち非農家（農家以外で耕地及び耕作放棄地を5a以上所有している世帯）が所有する耕作放棄地が増加しており、耕作放棄地全体の半数を占めている（図2）。

荒廃農地の面積は、平成27年は28.4万haである。このうち再生利用可能なものが12.4万ha、再生

(図1-1) 農地(耕地)面積の推移

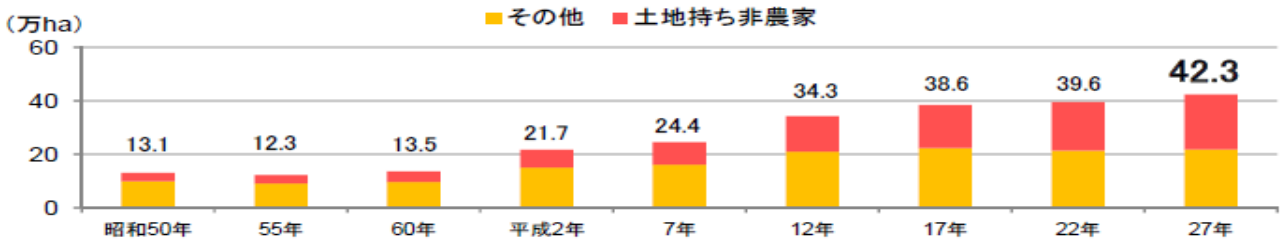


(図1-2) 農地(耕地)面積のかい廃・拡張要因 (単位: 万 ha)



(資料) 農林水産省「耕地及び作付面積統計」

(図2) 耕作放棄地面積の推移



(資料) 農林水産省「農林業センサス」

(表1) 荒廃農地面積の推移 (単位: 万 ha)

	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年
荒廃農地面積計	27.8	27.2	27.3	27.6	28.4
再生利用が可能な荒廃農地	14.8	14.7	13.8	13.2	12.4
再生利用が困難と見込まれる荒廃農地	13.0	12.5	13.5	14.4	16.0
再生利用された荒廃農地の面積	1.2	1.4	1.5	1.0	1.1

(資料) 農林水産省「荒廃農地の発生・解消状況に関する調査」。「再生利用が可能な荒廃農地」は、抜根、整地、区画整理、客土等により再生することにより、通常の農作業による耕作が可能となると見込まれる荒廃農地。

利用困難なものが 16.0 万 ha であり、再生利用困難なものが増加する傾向がみられる。なお、実際に再生利用された荒廃農地の面積は、毎年 1 万 ha 強である（表 1）。

遊休農地の面積は、平成 27 年は 1 号遊休農地が 12.4 万 ha、2 号遊休農地が 1.1 万 ha、合計 13.5 万 ha である（表 2）。耕作放棄地面積や荒廃農地面積と比べると、少なくなっている。

(3) 耕作放棄地等の発生原因

平成 26 年に農林水産省が全市町村を対象に調査した「耕作放棄地に関する意向及び実態把握調査」によれば、荒廃農地の発生原因は、「高齢化・労働力不足」が 23%で最も多く、次いで「土地持ち非農家の増加」が 16%、「農産物価格の低迷」15%と「収益の上がる作物がない」6%を合わせると約 2 割となっている。また、平成 14 年に全国農業会議所が行った同様の調査においても、「高齢化・労働力不足」、「価格の低迷」、「農地の受け手がない」が主な原因として挙げられている。

(4) 耕作放棄地等に関する主な取組

最近における耕作放棄地等に関する主な取組を挙げれば、次のとおりである。

- ・農地相続に伴う権利移動は農地法 3 条の許可対象外であり、農業委員会がその権利移動に伴う所有者等の情報を把握できなかったことから、平成 21 年の農地法改正により、農地相続時における相続人の農業委員会に対する届出が義務付けられた。平成 23 年には、死亡届の提出先である市町村の戸籍担当に対し、農地を相続した場合の届出手続を死亡関連届出一覧に含める等の協力が依頼されている。

- ・平成 25 年の農地法改正により、農業委員会は農地台帳及び電子地図を整備し、インターネット等で公表することが義務付けられた。平成 27 年から農地の利用状況等をだれでも見ることのできる農地情報公開システムが稼働を開始している。

- ・平成 25 年の農地中間管理事業の推進に関する法律の制定、平成 21 年・25 年の農地法改正等により、担い手への農地の集積・集約化を行う新たな主体として農地中間管理機構を創設するとともに、「①農業委員会が毎年 1 回農地の利用状況を調査し、遊休農地の所有者等に対する意向調査を実施、②意向どおり取組を行わない場合、農業委員会は、農地中間管理機構との協議を勧告し、最終的に都道府県知事の裁定により、同機構が農地中間管理権を取得できるよう措置、③所有者が分からない遊休農地（共有地の場合は過半の持分を有する者が確知できない場合）については、公示手続で対応」等の遊休農地に関する措置が講じられている（図 4、図 5）。なお、農地の権利移動については、昭和 50 年の農用地利用増進事業の創設以降の累次の対策により、（図 3）のとおり利用権（賃借権等）の設定を中心とする農地の流動化が進展している。取組初年度の平成 26 年度の農地中間管理機構の実績は、借入 2.8 万 ha・転貸 2.4 万 ha、買入・売渡ともに 0.7 万 ha であった。

- ・遊休農地の解消と担い手への農地の集積・集約化を加速するため、平成 28 年度税制改正において、遊休農地の課税の強化（農地法に基づき、農業委員会が、農地所有者に対し農地中間管理機構と協議すべきことを勧告した遊休農地（機構に借り入れられた場合等は勧告が撤回される）について、固定資産税を約 1.8 倍とする（通常の農地の固定資産税評価額は、売買価格×0.55（限界収益率）であるところ、この 0.55 を乗じない）と農地中間管理機構に貸し付けた農地の課税軽減（所有する 10a 未満の自作地を残した全農地をまとめて農地中間管理機構に 10 年以上の期間貸し付けた者について、貸付期間に応じて 3 年間又は 5 年間固定資産税を 1/2 に軽減する）の措置が講じられている。

2. 相続未登記農地等の実態調査結果の概要

(表2) 遊休農地面積の状況

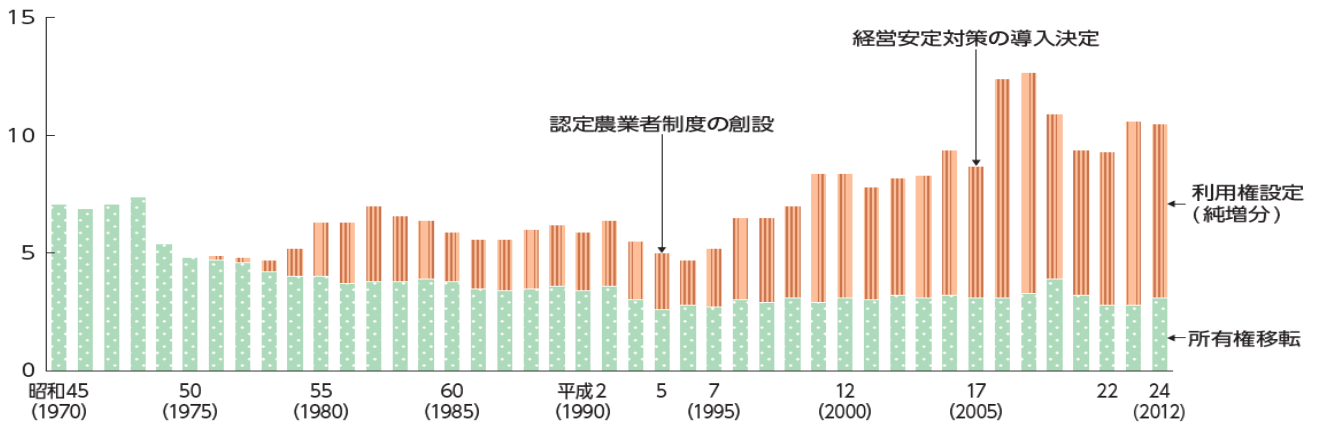
(単位：万 ha)

	平成 25 年	平成 26 年	平成 27 年
1号遊休農地(農地法 32 条 1 項 1 号の農地)	13.3	13.0	12.4
2号遊休農地(農地法 32 条 1 項 2 号の農地)	1.6	2.3	1.1
合計	14.9	15.3	13.5

(資料) 農林水産省「農地の利用状況調査の結果」

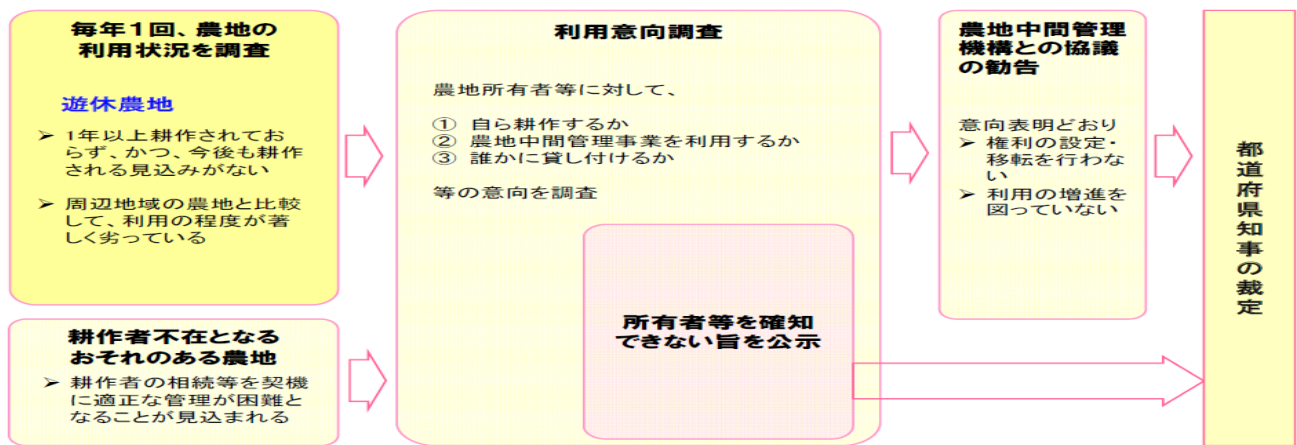
(図3) 農地の権利移動面積の推移

(単位：万 ha)



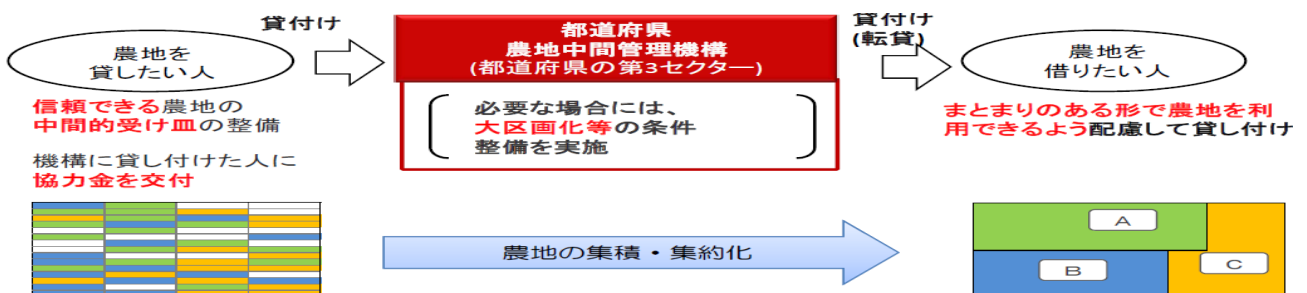
(資料) 農林水産省調べ。利用権設定(純増分) = 利用権設定 - 利用権の更新分 - 利用権の解約等

(図4) 農地法に基づく遊休農地に関する措置の概要



(資料) 農林水産省作成

(図5) 農地中間管理機構の仕組み



(資料) 農林水産省作成

本調査は、農林水産省が、相続未登記農地等の全国の状況を把握するため、平成 28 年に農業委員会を通じて実態調査を実施したものである。（全国 1,718 市町村のうち災害等により調査ができなかったものを除く全 1,695 の市町村において実施している。）

調査の結果、平成 28 年においては、全国で、①「相続未登記農地」が約 47.7 万 ha、②「相続未登記のおそれのある農地」が約 45.8 万 ha 存在することが確認された。これらを合計すると約 93.4 万 ha（山形県の面積（93.2 万 ha）に相当）であり、全農地面積（約 527 万 ha 農地台帳ベース）の約 2 割（17.7%）となっている。また、これらの農地のうち遊休農地の面積は約 5.4 万 ha（平成 27 年の全遊休農地面積（13.5 万 ha）の約 4 割に相当）であり、①②に占める遊休農地の割合は約 6%となっている（表 3）。（農林水産省によれば、相続未登記農地等のうち遊休農地となっていない農地については、後継者が相続登記を行わないまま営農を継続しているもの、付近の農家に貸し出したり、耕作を依頼したりしているもの等が考えられるが、その内容は調査していないとのことである。）また、都道府県別の状況は（表 4）のとおりである。相続未登記農地等合計面積の農地面積（農地台帳ベース）に対する割合は、北海道の 6.1%から岡山県の 39.1%まで、都道府県によってもその様相は大きく異なっている。

（表 3）相続未登記農地等の実態調査の結果（平成 28 年 8 月時点） 全国

①相続未登記農地（注 1）	476,529ha（うち遊休農地 26,787ha、5.6%）
②相続未登記のおそれのある農地（注 2）	457,819ha（うち遊休農地 26,896ha、5.9%）
合 計	934,348ha（うち遊休農地 53,683ha、5.7%）（注 3）

（資料）農林水産省「相続未登記農地等の実態調査」（平成 28 年）

（注 1）「相続未登記農地」：登記名義人が死亡していることが確認された農地

（注 2）「相続未登記のおそれのある農地」：登記名義人の市町村外転出、住民票除票の不存在等により、住民基本台帳上ではその生死が確認できず、相続未登記となっているおそれのある農地

（注 3）遊休農地の面積については、48 市町村で集計ができなかったため、結果に含めていない。

3. むすび

耕作放棄地等に限らず、山林の管理低下、災害復旧や公共事業等の困難化、空き家・空き地の増加等の問題に対処する上で重大な支障となるのがいわゆる「所有者不明地」であり、今後 50 年・100 年にわたる人口減少の中で、所有者不明地は益々増大していくことが懸念されている。所有者不明地発生の最も大きな契機となるのが相続未登記と考えられ、その実態の解明が各方面から期待されてきた。そうした中、今般、農林水産省によって相続未登記農地等の実態が明らかにされたことは、ひとり農政の推進にとどまらず、今後全国にわたり適切な国土利用や国土管理を実現する上で極めて大きな意義を持つものと評されよう。その調査結果は、全国で相続未登記農地等が全農地面積の約 2 割、県によっては約 4 割に及ぶものであり、既にこの問題がこのまま放置することのできない憂慮すべき状況に至っていることを示唆するものであった。一昨年以来、国土交通省と法務省、農林水産省等の関係機関が連携して「所有者の所在の把握が難しい土地」への対応方策を検討しているが、特に農地については、耕作放棄地等に関する様々な取組が講じられており、政策的に最も管理の行き届いた分野ではないかと思われる。今後は、今回の調査結果や調査過程を含め、その知見や課題を関係省庁が共有し、所有者不明地の発生を防止する土地情報基盤の整備に一層強力に取り組まれていくことを期待したい。

（丹上 健）

(表4) 相続未登記農地等の実態調査の結果(平成28年) 都道府県別

都道府県	相続未登記農地		相続未登記のおそれのある農地		合 計			
	面積 (ha)	農地面積に 対する割合 (%)	面積 (ha)	農地面積に 対する割合 (%)	合計面積① (ha)	農地面積に 対する割合 (%)	うち遊休農地面 積② (ha)	合計面積①に 対する遊休農地面積② の割合(%)
北海道	17,993	1.4%	60,217	4.7%	78,210	6.1%	559	0.7%
青 森	16,324	10.0%	14,204	8.7%	30,529	18.7%	1,124	3.7%
岩 手	22,755	12.8%	15,262	8.6%	38,018	21.4%	1,390	3.7%
宮 城	10,745	8.1%	9,183	6.9%	19,929	15.0%	1,829	9.2%
秋 田	16,350	11.8%	8,464	6.1%	24,814	18.0%	98	0.4%
山 形	10,990	8.0%	9,576	7.0%	20,566	15.0%	473	2.3%
福 島	16,712	8.6%	9,666	5.0%	26,378	13.6%	2,178	8.3%
茨 城	20,145	11.6%	10,686	6.2%	30,831	17.8%	1,727	5.6%
栃 木	10,880	8.1%	7,858	5.8%	18,738	13.9%	384	2.1%
群 馬	8,082	9.3%	7,833	9.0%	15,916	18.3%	1,414	8.9%
埼 玉	4,795	5.3%	8,964	9.8%	13,759	15.1%	847	6.2%
千 葉	15,243	10.1%	12,911	8.6%	28,153	18.7%	1,892	6.7%
東 京	768	7.6%	1,463	14.4%	2,231	22.0%	780	35.0%
神奈川	880	3.9%	1,472	6.5%	2,352	10.4%	125	5.3%
山 梨	5,794	14.6%	5,630	14.2%	11,424	28.8%	1,966	17.2%
長 野	16,689	12.2%	14,119	10.3%	30,808	22.6%	3,473	11.3%
静 岡	6,881	7.5%	7,192	7.9%	14,072	15.4%	802	5.7%
新 潟	16,342	8.3%	13,225	6.7%	29,567	15.0%	695	2.4%
富 山	7,618	11.5%	4,284	6.5%	11,902	18.0%	27	0.2%
石 川	4,993	10.1%	5,349	10.9%	10,342	21.0%	821	7.9%
福井	5,201	11.2%	3,605	7.8%	8,805	19.0%	153	1.7%
岐 阜	5,169	7.3%	8,477	12.0%	13,646	19.4%	305	2.2%
愛 知	4,678	5.1%	9,472	10.3%	14,150	15.4%	467	3.3%
三 重	5,688	7.4%	8,244	10.7%	13,932	18.1%	1,231	8.8%
滋 賀	6,354	11.5%	4,715	8.6%	11,069	20.1%	130	1.2%
京 都	4,670	12.4%	5,962	15.8%	10,632	28.2%	414	3.9%
大 阪	911	6.2%	1,722	11.8%	2,633	18.0%	53	2.0%
兵 庫	12,444	14.2%	8,985	10.2%	21,429	24.4%	469	2.2%
奈 良	3,290	11.6%	4,638	16.4%	7,928	28.0%	405	5.1%
和歌山	5,330	11.9%	6,250	13.9%	11,580	25.8%	647	5.6%
鳥 取	7,748	18.5%	4,343	10.4%	12,091	28.8%	547	4.5%
島 根	6,622	15.5%	6,048	14.2%	12,670	29.7%	966	7.6%
岡 山	14,495	18.0%	16,918	21.0%	31,413	39.1%	3,948	12.6%
広 島	10,700	13.5%	12,230	15.4%	22,931	28.9%	1,138	5.0%
山 口	11,758	18.5%	10,079	15.9%	21,837	34.4%	1,955	9.0%
徳 島	4,772	12.1%	4,844	12.3%	9,616	24.4%	1,268	13.2%
香 川	5,436	11.8%	6,641	14.4%	12,076	26.2%	814	6.7%
愛 媛	12,010	15.9%	10,625	14.1%	22,634	30.0%	1,894	8.4%
高 知	7,371	17.1%	8,334	19.3%	15,705	36.4%	381	2.4%
福 岡	14,614	14.6%	10,757	10.8%	25,372	25.4%	865	3.4%
佐 賀	9,849	14.4%	4,720	6.9%	14,569	21.3%	1,174	8.1%
長 崎	15,282	22.4%	5,650	8.3%	20,932	30.7%	4,014	19.2%
熊 本	17,368	14.1%	14,318	11.7%	31,686	25.8%	1,054	3.3%
大 分	11,212	15.5%	10,617	14.6%	21,829	30.1%	1,287	5.9%
宮 崎	10,695	13.0%	9,638	11.7%	20,334	24.7%	547	2.7%
鹿児島	26,183	17.1%	24,287	15.9%	50,470	33.0%	4,022	8.0%
沖 縄	5,697	11.5%	8,143	16.4%	13,840	27.8%	933	6.7%

(資料) 農林水産省「相続未登記農地等の実態調査」(平成28年)