

## 地域社会における放置資産の実態とその対策

鳥取大学 農学部 生命環境農学科 准教授 片野 洋平  
かたの ようへい

### 1. はじめに

近年、日本全国で、管理がなされないまま放置されている山林、耕作が放棄されている農地、居住が確認されない家屋などの問題が顕在化しつつある。これらの問題は、所有者不明土地の問題として着目されているが、筆者は放置された資産は自然環境・社会環境に対して悪影響を与えるという観点から、一貫して環境問題としてとらえ、都市よりも、地域社会における山林、農地、家屋（宅地）に焦点をあて考察を行ってきた。

放置資産に関する本研究は、本特集における所有者不明の土地問題に関する研究と多くの部分で重複するが、他の研究と比べ以下のような特徴を有していると考えられる。

第一に、本研究は、制度的な視点よりも、人々の意識や行動に着目する。実際に資産を所有する者が、資産をどのように活用していきたいのか、そのリアリティを追究することを目的としている。第二に、放置された資産には、山林、農地、家屋（宅地）などがあるが、本研究は、これらの資産を一括して放置資産（筆者は放置財と呼んでいる）としてとらえ分析を進めている。地域社会に資産を所有する者にとっては、地域に残した資産は、農地、家屋（宅地）あるいは、山林であろうと資産という視点で語られることが多く、同時に二種、三種の資産を有していることが多いからである。第三に、本研究は、放置資産問題が生じる現場において、得られた研究成果を活用し、自治体と共

に課題の解決に向け試行錯誤している。

以上のように本研究は、実際の人々の放置資産に対する認識、あるいは、人々の行動パターンの背景にある要因、そして、現場における試行錯誤の経緯など、社会学的な視点から考察する。

以下では、以上のような研究背景から、まず、筆者がどのような関心の下にこの課題をとらえてきたかを概説し、次に、これまで行ってきた研究結果の概要を提示する。そして、最後に、同課題に対する一つの解決策として、筆者が過疎自治体である鳥取県日南町で実践している寄付に関する政策を紹介したい。

### 2. 本研究における問題設定：放置財とは何か

これまで筆者は、地域社会に資産を有するが、現在は都市に住まう方々に対して、声を拾い集める作業を行ってきた。総じて、仕事の都合で都市部に住むことになった者が、両親の死後故郷に帰る予定もなくなり、息子・娘も都会暮らしで、次世代が資産に対して興味がない場合、あるいは、継承者がいない場合などに、資産を所有する意義を考えるようになる、というのが典型的なパターンとなる。所有者からは、「買い手がないので売れない」、「(使いもしない) 所有する資産に対し毎年税を払うのはいやだ」、「国や村も引き取ってくれない」という嘆きをしばしば聞いてきた。他方で、都市に在住する所有者の中には「先祖から継承した資産なので売買などの判断はできない」という

者も一定程度存在する。ここで重要なのは、資産の所有に困る多くの不在村所有者にとっては、その資産の種類が山林であっても農地であっても、「故郷に残された資産」という視点で一致していたということである。

にもかかわらず、これまでこうした問題は、荒廃する山林の問題、耕作放棄地問題、空き家問題などとして、学問的には林業経済学、農業経済学、あるいは建築学など、それぞれの資産と関連する学会内で議論がなされてきた。また、行政においては、それぞれの資産は、林業担当課、農林業担当課、住宅担当課などにおいて別々に扱われてきた。放置される山林、農地、家屋の問題は、それぞれの問題を支える制度や対策が異なるため、学問的にも、行政においても、個別に扱われてきた経緯は理解できる。しかし、所有者側からみた場合、山林、農地、家屋は地域において同時に所有されることが多く、類似する理由から放置されることも多い。政策的・学問的にも、放置される資産を一つの課題として構造的にとらえた方が理解が深まり、対策を立てやすい可能性もある。そのような理由から、筆者は放置資産に関する研究を進めていった。

### 3. 3つの調査と分析結果の概要

本研究は、地域社会に放置される資産の内、特に、不在所有者により放置される資産の動向とその背景を探ることを目的とした。放置資産は、現在も地域社会に住む者によって放置される場合と、所有する資産が存在する地から離れて居住するいわゆる不在（村）者によって放置される場合がある。在村者であれば、住民票がある自治体から所有者へのアクセスが容易である上に、自治体内にある自治会、森林組合、協議会、など各種組織から様々な情報提供が行われる可能性がある。しかし、当該自治体に資産を所有するが住民票を有さず、他の場所に居住する不在（村）所有者（以下、「不在所有者」で統一）による資産管理には大きな課題があった。不在所有者が、どれだけの資産を地域社会に所有し、その資産に対して何を考え、

どのように管理しているのか、意識と行動については、わからないことが多かった。

以下では、①一過疎自治体に資産を所有する不在所有者の調査、②全国の地域社会に資産を所有する不在所有者の調査、③不在所有者に対するインタビュー調査、の3つの調査について、最初に調査の概要を述べた後、分析結果の内、本特集の趣旨である所有者不明の土地問題に沿う部分について結果を述べていく。

なお、以下紹介するいずれの調査も、地域社会に資産を放置する者を特定する作業において、多くの困難に直面したことを付記しておきたい<sup>1</sup>。所有者の特定に際しては、一自治体レベルの調査を行う場合、従来の住民基本台帳や選挙人名簿を使えないという課題があった。また、全国レベルの調査を行う場合、相続によって地域社会に放置資産を所有するが現在は都市に在住する者を、うまく抽出できない可能性があるという点で、厳しい課題があった。さらに、全国に散らばる所有者にこちらから出向きインタビューすることは、研究資金という観点からも困難があった。本研究の場合、以下に述べるような自治体の協力や種々の助成により課題は克服されたが、こうした課題が、放置資産研究あるいは、所有者不明の土地問題の研究を推進する上での障害になっていると思われる。

#### ①一過疎自治体に資産を所有する不在所有者の調査<sup>2</sup>

調査では、第一に、不在所有者が有する資産の量やその資産に対する不在所有者の意識や行動を明らかにすることを目標にした。住民基本台帳や選挙人名簿を利用した従来の社会調査では、不在所有者を特定することができない上に、所有者の個人の資産に関する情報を把握することはハード

<sup>1</sup> 調査における困難は、以下に詳しい。片野洋平(2015) 研究者と自治体の共同調査の実践と工夫—鳥取県日南町と南部町の事例から—、社会と調査、15：86-91

<sup>2</sup> 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—鳥取県日南町の事例から—、環境情報科学学術研究論文集、28：197-202

ルが高かった。本研究の場合、地域社会における放置資産の管理の不徹底に対する危惧や実際に生じつつある被害（雪害による家屋倒壊、倒木、耕作放棄地増加による獣害の増加など）などから、鳥取県日南町（および南部町）の協力を得て固定資産税名簿を利用した郵送による社会調査とそのデータを利用した分析を行うことが可能になった。

鳥取県日南町は、広島県、島根県、岡山県に囲まれた中国山地の中央部に存在する過疎地域にある。人口は5457人、高齢化率（65歳以上の高齢者人口が総人口に占める割合）は46.8%、平均年齢は58.1歳である（2010〔平成22〕年度国勢調査）。不在所有者1113名を対象に、郵送調査法による社会調査を実施した。回収数は408、有効回収率は37%であった。

## ②全国の過疎自治体に資産を所有する不在所有者の調査<sup>3</sup>

その後、一過疎自治体の分析結果を全国と比較するために、2015年にインターネット調査を行った。この調査では、国内において過疎地域自立促進特別措置法（過疎法）に指定された、過疎自治体（旧市町村）内に山林、農地、あるいは家屋を所有し、かつ、所有する財が存在する過疎自治体とは異なる自治体（現市町村）内に在住する不在村者に着目したものである。全国約400万人のネットモニターから、いくつかの抽出を経て、最終的には全国から偏りなく1177のサンプルを得た。

## ③不在所有者に対するインタビュー調査<sup>4</sup>

さらに、調査時期は前後するが、鳥取県日南町に資産を有するが、全国各地に居住する方20名に対して、所有者が居住する場所で1～2時間のイン

タビュー調査を実施した。

3つの調査により得られた知見の内、重要なものをまとめてみよう。

第一に、①と②の調査からは、一部を除き多くの部分で、全国調査は鳥取県日南町の調査を追認することになった。大きな傾向に関して箇条書きで述べる。

1. 不在所有者が資産を所有している場合、未把握<sup>5</sup>・小面積が多い。
2. 不在所有者は複数の資産を同時に所有している場合が多い。
3. 不在所有者は家屋や農地に比べ、山林の管理を適切に行っていない場合が多い。
4. 不在所有者は、一つの資産が管理できていなければ、他の資産を管理できていない可能性がある。
5. 不在所有者は、Uターン（故郷に帰ること）を希望しない場合が多い。
6. 不在所有者は、寄付をしないと回答する割合が高い。

ある程度予想されたように、不在所有者の資産は小面積で、かつ、複数の資産を同時所有している可能性がある。また、ここで、興味深いのは、寄付を希望しないと回答する不在所有者の割合が、日南町調査でも、全国調査でも高いのに対して、インタビュー調査などでは、国や自治体に資産を返却したいとする者の声を聞くことが多いという現象である。インタビュー調査におけるデータ数が足りないため、今後の事実確認が重要になる。しかし、筆者のこれまでのフィールドワークにおける印象では、不在所有者は最初に資産の寄付を問

<sup>3</sup> 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

<sup>4</sup> Y. Katano (2016) The conditions of forestry management in depopulated areas of Japan: Forest management behaviors of non-resident owners using a qualitative comparative analysis. Journal of Environmental Information Science, 44(5):99-110

<sup>5</sup> 「未把握」とは、筆者がフィールドワークを繰り返す中で見出した「おそらく所有していると思うのだけど、すぐに法的文書などは見つけられない、場所もどこにあるかわからない」という、小面積所有者の典型的な回答である。本研究では、「未把握」とする回答者を何らかの小面積の資産を有する者としてとらえ分析を進めている。

われれば断るものの、資産を所有することの様々な困難を知っていくと、次第に寄付を希望するようになるという傾向があるのではないかと感じている。

また、いくつかの分析を行ったところ、少なくとも山林（人工林）についていえば、一自治体調査でも、全国調査でも、不在所有者の所有する山林（人工林）面積の大きさや地域交流の多さ、そして、地域への想いの強さは、資産の管理意思と高い関連性があることが分かっている。つまり、山林の内人工林についていえば、経済的インセンティブや社会的要因が、放置資産の管理に有効である可能性がある。

第二に③における調査データを、質的比較分析という、条件の組み合わせを抽出するブル代数を用いた方法で分析したところ、同じ不在所有者でも、所有地と近い地方都市に在住する者と、都市に在住する者では、資産に対する行動パターンが異なることが明らかになった<sup>6</sup>。具体的には、地方都市に在住する所有者は所有地とのつながりを維持し、可能な限り資産を維持管理したいと望む傾向があるのに対し、都市部に在住する所有者は資産を経済合理的な形で処理していきたいと望む傾向があることがわかっている。しかし、本分析の結果は組み合わせの可能性を示唆するものであるに過ぎず、さらなる検証が必要になる。

最後に、筆者は本調査データを用いて不在所有者による間伐や家屋管理に着目した分析も行っているため、ご興味があればそちらも参考になれば幸いである<sup>7,8</sup>。

#### 4. 鳥取県日南町における寄付採納事業への取り組み

放置される資産には、農地、家屋（宅地）、山林、墓などが考えられる。筆者は墓をのぞき、いずれの放置資産についても一定程度調査を行ってきた。放置された農地や家屋（宅地）は、平場に所在し顕在性も高く、所有者の特定という観点でいえば、比較的容易である。しかし、放置された山林は所在の確認、所有者の特定、管理のしにくさ、そして面積の大きさなど、他の資産に比べさまざまな点で管理の難しさが存在する。また、山林は環境問題に影響を与える可能性も高いため、筆者は放置される山林にやや比重を置き研究を進めてきた経緯がある。さらに重要なことであるが、総じて資産価値が低い放置資産は、所有者が資産を売ろうとしても買い手が現れない場合が多い。

不在所有者へのインタビューに際しても、今後故郷に帰る予定はない、継承者がいない、買い手がないため、資産を無償でいいので国に譲渡したいという話をよく聞いてきた。所有者不明土地の問題でしばしば議論されているが、不要な資産を国に譲るという道筋は、現状ではほぼ絶たれている。他方で、市町村などの自治体が、利活用見込みのある資産について選択的に資産を譲り受けるという例はしばしばあると思われる。しかし、現時点において、あるいは、将来において、経済性が少なく、かつ、具体的な公共性が低い資産について譲り受けることを検討する自治体は少ないのではないだろうか。

こうした中、過疎自治体の一つである鳥取県日南町では、増原聡町長のリーダーシップの下、従来とは異なる視点から山林のみについて寄付を受け入れる事業を展開しつつある。

すでにご紹介したように、鳥取県日南町は中国地方の山間部において島根県、広島県、岡山県の3県の県境に位置する自治体である。同町の面積の約9割は森林である。同町は、過疎地域自立促進特別措置法第2条第1項および第32条の要件に該当する過疎地域市町村である。また、同町における森林の所有者は、2013年公表の2010年世界

<sup>6</sup> 前掲注4を参照。

<sup>7</sup> 片野洋平（2016）過疎地域における放置林の発生条件—在村者・不在村者の間伐に着目した分析—、林業経済研究、62（3）：21-30

<sup>8</sup> 片野洋平（2015）不在村者による家屋管理の条件—鳥取県日南町の事例から—、計画行政、38（3）：65-74

農林業センサスの集計結果に基づけば 76%が 10 ha 未満、90%が 20 ha 未満の小面積の所有者からなっている（農林水産省 2013）。

町民にとって林業は重要な経済的資源の一つであり、戦後植林されたスギ・ヒノキを間伐することで、ある程度面積があれば、経済的収入を得ることもできる。しかし、小面積所有者が多いことを考えれば、所有者全体の傾向として林業に対する人々の関心が高いとは言えない。特に不在山林所有者の内、大都市に居住する者にとってみれば、（会社員勤めから得られる、あるいは過去に得られた収入に比べれば）山林から得られる収入は小さいという感覚もあって、山林に対する経済的目的による関心は総じて低い。日南町税務担当者の印象では、相続を放棄するケースも増えつつあるという<sup>9</sup>。また、それに伴い、相続人不存在における、家庭裁判所への財産管理人選任申立が必要な事例が出てきており、今後、こうした事例は増えるとの見込みもある<sup>10</sup>。

松本充郎によれば、私有林取りまとめの方策には 4 種類ある。それは、1. 現状の所有権の規模を前提として経営レベルで規模を拡大する（私有林の集約化・団地化）、2. 施業意欲の高い私有林所有者に集約する（私有林の規模拡大）、3. 私有林の所有者が所有権を放棄し国庫に属させる、4. 自治体が取得する（公有化）である<sup>11</sup>。この 4 つ

<sup>9</sup> 日南町住民課へのインタビューによると、税務担当は、固定資産税の未収を把握することはできるが、相続放棄されたかどうかまでをきちんと把握することはできていない。また、未収者を特定する作業は、マンパワーの不足などで完全にはできていないという。ただ近年、不在所有者の固定資産税の未収が増加しつつあるという印象はあるとのことである。やや古いデータとなるが、平成 24 年における日南町の全資産（宅地、農地、山林、その他）の固定資産税の徴収件数において、相続代表人が不明であるという件数は全件数の 1%未満である。さらに固定資産税の未収が 5 年続けば、担当課における未収者リストから当該情報は消されるとのことである。固定資産税の未納と所有者不明の土地問題とは、少なくとも税務担当課レベルでは連動していないことになる。本件についての報告については、稿を改めたい。

<sup>10</sup> 地元司法書士へのインタビュー調査による。

<sup>11</sup> 松本充郎「山林の土地所有権の細分化および空洞化に対する法的対応について」『土地所有権の空洞化：東

の方策の内、本事業が目指しているのは 4. にあたる。

鳥取県日南町の場合、無償で譲り受けた山林を有効活用し林業振興を図るという視点のほか、ひとたび地域を離れた者であっても、共同体の一員であるという共同体的な責務に応えるという視点、今後発生する放置資産の所有者探索コストを未然に抑止するという視点、放置された資産による災害発生を未然に防止するという視点、水源涵養など環境保全を図るという視点が含まれている。また、本事業を通じて過疎自治体の存在意義を高めるといった副次的な視点も当然あるであろう。

自治体が不在所有者の寄付を受け入れるという試みは全国的にみても新しいものであるが、鳥取県日南町の事例は、現時点での経済性や公益性をやや拡大的に解釈して、共同体的な責務や将来生じるコストをあらかじめ見込むなど、包括的な視点で寄付を受け付けようとする姿勢に特徴がある<sup>12</sup>。2018（平成 30）年 10 月現在、寄付を希望する不在所有者のうち、試験的に 5 名程度を選出し、受け入れ条件の整備を行っている<sup>13</sup>。この 5 名は、森林組合の会員に対して行われた寄付意向に関する調査の中で、寄付の意向を示した者の内、早急に対応を依頼した者である。

以下にその具体的内容を紹介するが、2018（平成 30）年 10 月段階における状況で、今後さまざまな変更がある可能性がある点をご理解いただきたい。現段階でも、町内で職員が知恵を絞り様々な角度から検討を行っている。なお、筆者もこの事業に同町の非常勤職員として関わっている。本事業は、議論の経緯の中で、その課題の難しさから頓挫してしまう可能性も有している。しかし、

アジアからの人口論的展望』飯國芳明・程明修・金泰坤・松本充郎 ナカニシヤ出版 2018 p52.

<sup>12</sup> 筆者の知る限りでは、長野県根羽村において寄付による公有化がすでに行われている。

<sup>13</sup> なお、2017 年に森林組合から発送された調査票数（不在村山林所有者数）は 269、内返信された調査票は 170 である。このうち、売買や寄付を含む譲渡を希望する者は 51 名、51 名の内明確に寄付を希望する者は 26 名であった。この 26 名から最初に本事業で取り上げたのが 5 名となる。

一過疎自治体が自発的・自律的に放置される資産の問題を解決しようとする思考のプロセスをこの場で紹介できれば幸いである。

まず、現段階では、山林の寄付の受け入れ要件として、以下の条件を考えている。

1. 抵当権がないこと
2. 分筆登記が完了していること
3. 共有林については全員から同意があること
4. 管理上支障がないこと
5. 固定資産税の未納がないこと

以上の条件を確認し、現地の確認を済ませた後、寄付希望者からの山林の受け入れ可否については、筆者も属する司法書士、ベテラン森林組合員、森林系 NPO 法人職員からなる専門部会からの情報提供および方針案の提示ののち、町の課長クラスからなる審査会で議論と判断が行われる。この中では、筆者は、これまでの調査の分析結果や今後の人々の行動パターンの推測について情報提供を行っている。

その後、土地の所有者から町へ登記の移転を行う予定である。寄付された山林は町が管理責任を有する町有林となる。2018（平成 30）年度内に審査会を経て試験的に寄付の受け入れを実施する予定である。2019（平成 31）年以降、課題などを踏まえて文書等の改善を行い、順次その他の寄付希望者の山林を受け入れていく予定だ。

確かに不在所有者の資産を寄付という形で自治体が引き受ける方策は、放置資産問題、所有者不明土地の問題の解決においても現状では有効な手段の一つとなりえるが課題も多い。現場で行われている現在進行形の寄付についての議論の一端について紹介しよう。

第一に、寄付希望者の山林資産のうちスギ・ヒノキなど人工林のほとんどは、3ヘクタール（ha）未満の小面積で分散したものが多い。また、同資産には林道をつけられないほど奥地に所在する山林も多数含まれている。さらに山林資産には、人工林以外の雑木林も多数含まれている。自治体側としては、小規模・分散・奥地の人工林を譲り受けても効率的な施業を行うことができないため、

林業振興には寄与しないという課題を抱えている。また、雑木については、現状の人工林の間伐を中心とした林業においては、ほとんど利益にはならない。こうした必ずしも経済的利益に結び付かない山林の受け入れについては、審査会で慎重な議論が行われることになる。

第二に、寄付希望者の山林資産には、所有者が共同で所有する共有林が存在する。この場合、権利関係が複雑で、寄付希望者の意思だけでは簡単に寄付ができない場合も多い。2018（平成 30）年度については、共有の山林は次年度以降の課題として扱うことにしている。

第三に、寄付希望の山林の現地確認には多大な困難や費用が発生する。受け入れ準備段階で山林の状況や不法投棄がないことなどを確認する必要があるため、ベテラン森林組合員の協力の下、現地を確認する作業を行っている。しかし、小規模な山林が分散して奥地に存在していたり、地籍調査などが十分に進んでいないことも多く、資産の所在地をきちんと把握するまで相当な困難を要する。なお、同町の地籍調査は現段階で 32%程度しか進んでいない。現状では経済的利益にならず、今後、多大な時間と労力をかけられなくなるおそれがある。筆者もほぼすべての現地確認作業に同行したが、小面積、分散、奥地、急峻な地形など、林業の推進という観点からすれば、現地確認調査は非効率であろう。

第四に、寄付希望者の中にも、登記の名義が本人ではなく、二代前、三代前、あるいはもっと前の先祖の名義である場合も多数存在する。寄付を進めるにあたり、登記の名義を寄付希望者本人に移してもらう必要があるが、名義の変更に少なくない費用が発生するため、この費用負担に寄付希望者が耐えられるかが課題となる。今後専門家に可能な限り頼らずに、相続に関する手続きや費用を最小に抑える方法を、たとえば、手続きをマニュアル化するなどして対応したいと考えている。

第五に、すでに指摘したように不在所有者は山林のほかに、農地、家屋（宅地）などを重複して所有している。寄付希望者の山林だけ自治体も

らい受けても、その他の資産は放置され、放置資産の最終的な解決にはつながらない。また、上述の審査会で寄付の受け入れに適さないと判断されれば、所有者にとっては、山林の問題が継続することになる。

以上のように、寄付には課題や困難も多く根本的な解決にはほど遠い。それでも、地域が率先して取り組める策の一つとして、日南町では前向きに取り組んでいる。本事業で得た知見を、同じような困難を抱える他の地域の参考にしてもらいたいと思っている。日南町の寄付事業について今後ぜひ着目していただきたい。