

# 人口減少時代と

# 国土利用のあり方

## 本格的な人口減少が始まった

日本の人口は二〇〇八年の一億二千八百万人をピークに、十数年にわたり緩やかに減少してきたが、二〇二一年には年間六十三万の人口が減り、減少スピードが加速している。百年後には明治後期の六千万人程度になると予想されている。

明治以降、人口の急増に対応するために、狭い国土に埋め立て、土地造成など多くの開発行為が行われてきた。今後、人口が減少する時代には、これまでとは逆に自然災害の危険性の少ない地域を活用すると共に、自然還元型の土地利用の創設が大切になる。国土利用の方針を変える時機がきている。

## 国土利用に四つの提案

政府は「国土のグランドデザイン二〇五〇」で、地方創生のためのコンパクト&ネットワークを打ち出し、拠点づくりと拠点間の公共交通の整備を進めようとしている。居住

地を集約し、生活の質を維持しつつ行政コストを抑制する重要な施策である。これに次の四つの視点を加えることを提案したい。

- 一 防災の視点から、安全な地域を選んでコンパクト化する方針を追加する。近年多発する自然災害は、住宅地や産業立地を自然災害に遭いやすい地域に広げてきたことに大きな要因がある。
- 二 従来の開発型ではなく、自然回帰を推進する土地利用制度を創設する。例えば、コンパクト化対象外の地域は、廃屋を除去して農地に戻すことや、廃村を森林に戻すことが必要になる。
- 三 人手をかける地域、自然に還す地域に分けることを提案する。人口の減少で「人手」にも限りがあるため、農地・森林を優良な農地や人工林のように「人手をかける地域」、あまり人手をかけずに「自然に還す地域」に分けて誘導する。
- 四 「自然に還す地域」では、次に

東京工業大学  
環境・社会理工学院特任教授、日本学術会議会員

米田 雅子



Masako Yoneda

述べる土地の公有化を進めることを提案する。

## 自然的土地の公有化への道筋

所有者不明のために、農地や林地の集約化の難航、防災・災害復旧の事業への支障、周囲の土地の自然環境の悪化や経済的価値の低下など、様々な問題が発生する。遺産の分割相続による土地の細分化と未登記の増加で、この問題は急速に深刻化しつつある。

- ① 土地登記の義務づけを強化する。
- ② 土地の所有者の管理義務を強化する。
- ③ 土地の所有者が、土地の管理を放棄した場合には、固定資産税を強化する。
- ④ 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。

- ⑤ 所有者への連絡が困難な土地は、一定の公告などをへて、所有権と利用権を分離し、利用権を自治体等の管理下におく。
- ⑥ 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、その地価相当分を基金としておき、一定の期間内(例えば十年間)に所有者が判明した場合には、土地を返却もしくは補償できるようにする。
- ⑦ 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(一〇年または二〇年)をもつて、公有地化する。

これらのうち、⑥と⑦は新しい提案で、この他はこれまで検討されてきた方法である。日本は土地の所有権が比較的強い国であり、従来の常識では⑥や⑦の公有地化は困難とみなされることが多かった。ここで留意したいのは、今後増える「自然に還す土地」の管理である。農地や

林地(人工林)と異なり、その土地からの直接的収益は期待されない。ここでは所有者不明の土地を公有化する制度の整備が必要である。現代の問題は、自然的土地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ところにある。自治体が防災上の措置を講じたとしても、所有者を探し出せないことが多い。歴史を振り返ると、明治六年(一八七三年)の地租改正により、日本に初めて土地に対する私的所有権が確立した。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という封建的な土地保有形態が崩壊し、土地に個人の所有権が認められた。当時は測量技術が未熟で、また地租を少なくするために、面積の過小申告をした者も多く、「団子図」という不正確な公図が作られた。現在の日本では、二〇二一年度の地籍調査によると森林の地籍は四六%しか確定しておらず、残りは「団子図」のままである。戦後に植えられた人工林の境界は比較

的明確であるが、自然に近い森林の境界は、昔から今日に至るまで不明確なままと推測される。このようにして、明治以降に、野や山の所有権は徐々に「地域から個人」に移行してきた。自然的土地を地域が管理する体制は、明治時代に私的所有権が生まれてからも、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。

「自然に還す土地」の管理については、所有権のあり方にさかのぼって考える必要がある。地域の公有に移行させる⑥や⑦の方策が、国土保全、森林保全のために、財産権のタブーをこえて議論されるべき時に来ている。