

・空き家、原野、農地等の所有と管理に関する実態調査【要約編】 (国土交通省中国地方整備局・島根県中山間地域研究センター)

第1章 調査の概要

1 調査の目的

家屋や農地、山林など土地資源は利用されうるべき地域資源であるが、中山間地域においては集落人口の高齢化などにより、利用どころか管理さえもおぼつかない状況になりつつある。また他出や相続などに伴い所有権が不在化し、所有者の了解を得ることが困難である場合や、所有者そのものが特定できない事態が発生するなど利用に当たって土地所有の空洞化が非常に大きな障害となっている。

しかし、これら土地所有の不在化状況は、農地については全国農業会議所が農業委員会を通して調査が行われたことはあるが、中国地方全域にわたる広域的かつ全ての地目について詳細なる調査を行った事例はなく、実際にどれくらいの所有権が他出しているか把握されているとは言い難い。また、土地資源の利用を促進するために、所有者の特定や意思の確認を行うことによる利用しやすい体制整備や、利用を促進するための受け皿の存在も十分に機能していないことが非常に大きな課題となっている。

そこで島根県を中心として中国ブロック5県、国土交通省が協働し、実態調査を行うことで、現場での実態把握を進めると共に、土地利用マネジメントを行う仕組みづくりに関する社会実験を行い、土地の所有と管理に関する制度面の検討を進めるものである。

2 調査の内容

1) 土地所有不在化状況の把握

土地所有の不在化状況を把握するには、所有者の居住地等を調査しなければならない。正式な所有者は登記簿に記載されている人であるが、相続登記がきちんとされていない場合が多く、また広範囲に特定することは多大な労力を要するため把握が難しい。そこで固定資産税の納税義務者を実質的な土地所有者とみなし、その居住地分布を集計することで地目別の土地所有不在化状況を把握できると考えられる。

2) 土地資源棚卸し調査

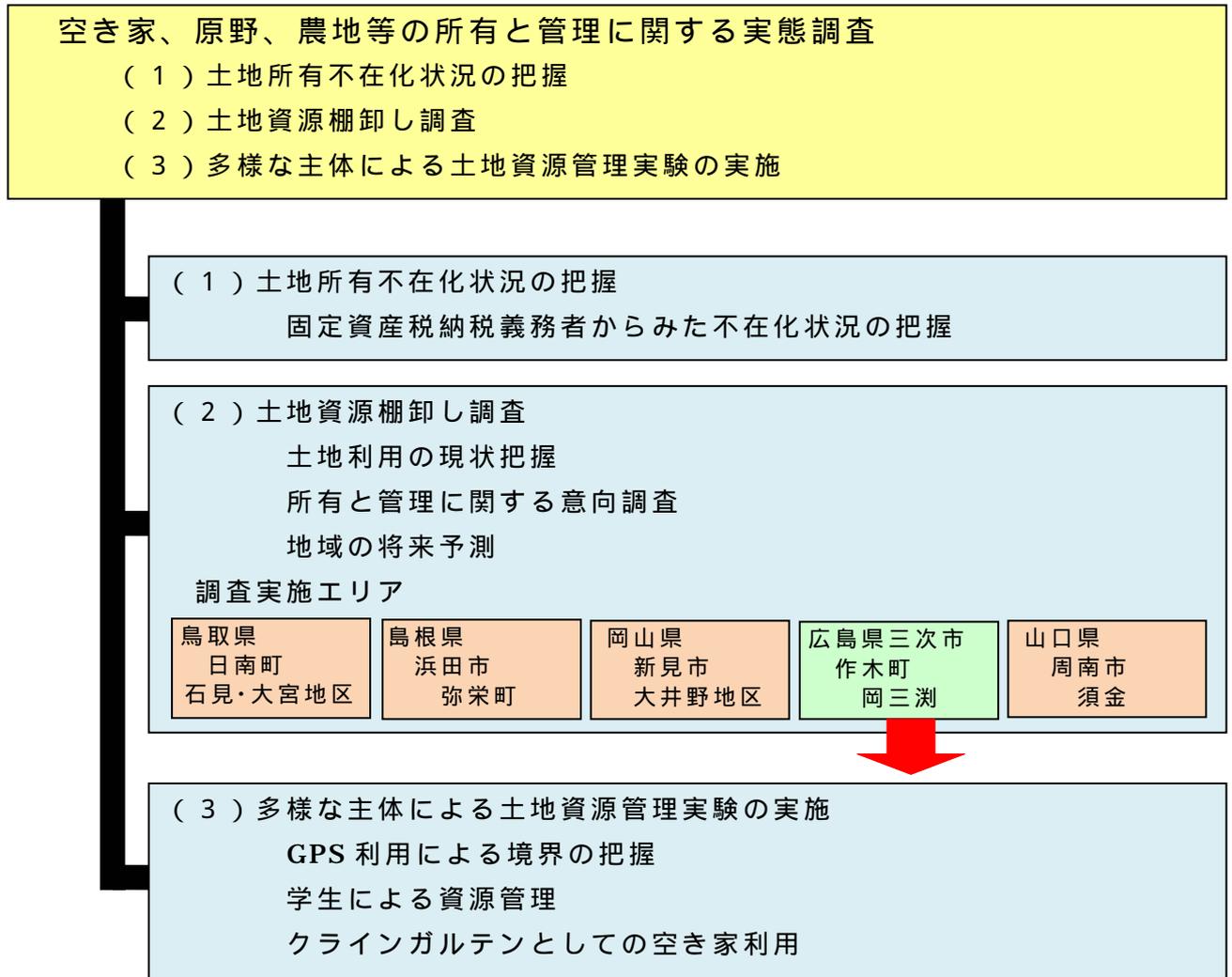
各地域における土地資源の状況を的確に把握することは、その利用を図るためには重要なファクターと考えられる。土地資源の状況には、所在地や面積、利用状況など土地資源自体に関する情報、所有者・管理者の住所、氏名や意向など所有者・管理者本人、またはその後継者に関する情報が含まれる。これらの情報を収集した上で、所有者・管理者はもちろん、行政、関係機関等も含めて現状を認識し、地域の将来を予測しながら今後の土地利用を検討していくことが重要であると考えられる。

3) 多様な主体による土地資源管理

土地資源を適正に管理するためには、その利用を促進する必要がある。従来のような所有者と利用者が個々において、契約手続きを行ったり、その相手を探したりする状態では所有者以外の利用が進まないと推察される。そこで、所有者と利用者をつなぐ「中間マネジメント組織」の存在が重要であると考えられる。この「中間マネジメント組織」は所有者、利用者ともにその希望を実現する受け皿となり得ると考えられ、しかも従来とは違った様々な利用方法が考案でき、土地利用における多様な主体による土地資源管理が実行しやすい体制であると考えられる。

この「中間マネジメント組織」は、所有者・利用者の信頼性を確保できる体制であることが重要であり、行政・公的機関が参画することが望ましいと考えられる。しかし、行政や公的機関では機動力や独創性に欠ける点が課題となっている。一方、NPOや活動団体、組織などがこれを担う場合、機動力や独創性に優れた活動が行える長所がある反面、他出者をはじめとする不在地主など、その存在を理解していない所有者の信頼性の確保や、集落を越えた市町村全域にわたる広域的な活動について課題が残ると思われる。そこで、地域に密着した民間団体が中心となったマネジメント体制を構築し、多様な主体が関わった土地資源管理を実施し、行政が関与すべき事項を抽出しながら行政と民間の協働による効率的な土地利用マネジメントの実現について検討する。

3 調査フロー



図表 1 調査実施フロー

第2章 土地所有不在化状況の把握

1 調査体制及び手法

(1) 調査手法

下記の4分野について、各市町村の税務担当部署においてクロス集計したデータを基に分析を実施した。

課税区分

課税対象（免税点以上）、免税点以下

集計項目

固定資産税額（円）、筆（件）数（筆、件）、地積（㎡）

納税義務者居住地

平成の合併以前の旧市町村内、合併後の市町村内（旧市町村別）、県内（市町村別）、県外（都道府県別）、国外、行政機関等、住所不明

地目

必須項目：全地目合計、田、畑、山林、宅地、原野、保安林、建物

その他の地目については任意

(2) 不在化率の定義

集計にあたって該当地域に居住していない納税義務者を不在地主と考え、不在化率を次式により算出した。

$$\text{不在化率（\%）} = \frac{\text{該当地域外居住者所有地積（筆数・税額）}}{\text{全地積（全筆数・全税額）}}$$

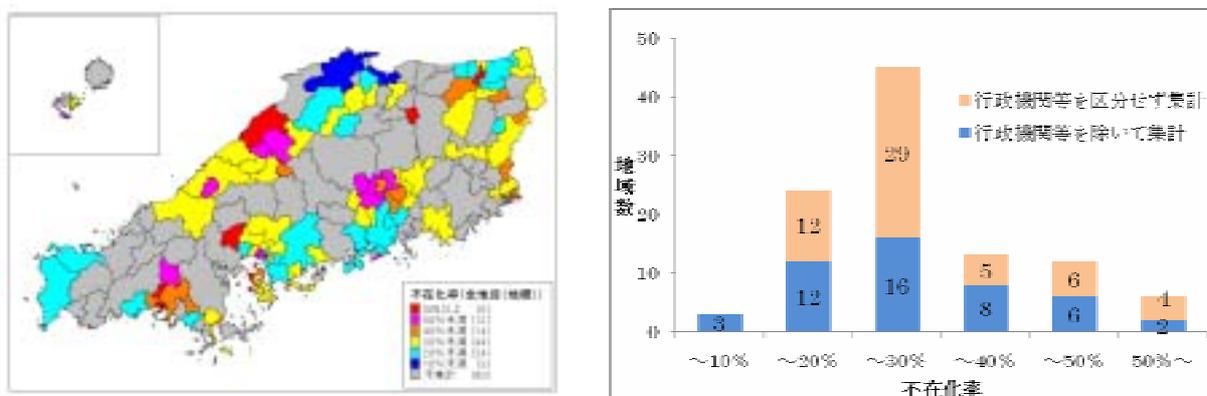
また、行政機関等について、例えば国有物件であれば霞ヶ関の各省庁が所有者となるため東京都在住者に加えられているか、最初から除外して集計されているか判断ができない。そこで、土地所有不在化の現状を詳細に把握するため、行政機関等が所有する物件について区分して集計してある市町村については、全地積（全筆数・全税額）から行政機関等を除いて集計した。

2 不在化状況調査の概要

(1) 不在化率の状況

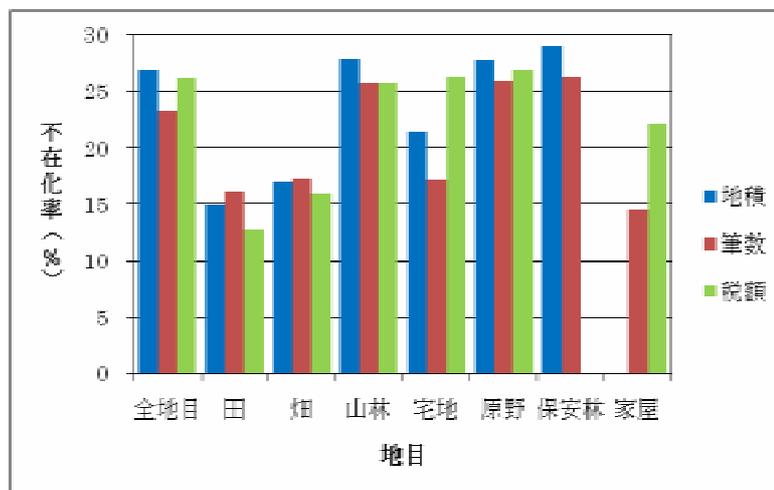
各地域の不在化率（面積ベース）は、5.4～60.4％であり、20～30％の地域が最も多く、集計した地域の平均値は27.5％であった。30％を超えたのは31地域であり、このうち6地域で50％以上であった。

また、行政機関等を除いて集計した31市町村の平均値は26.3％であったのに対し、行政機関等を区分せずに集計した市町村の平均値は28.6％とわずかではあるが高かった。



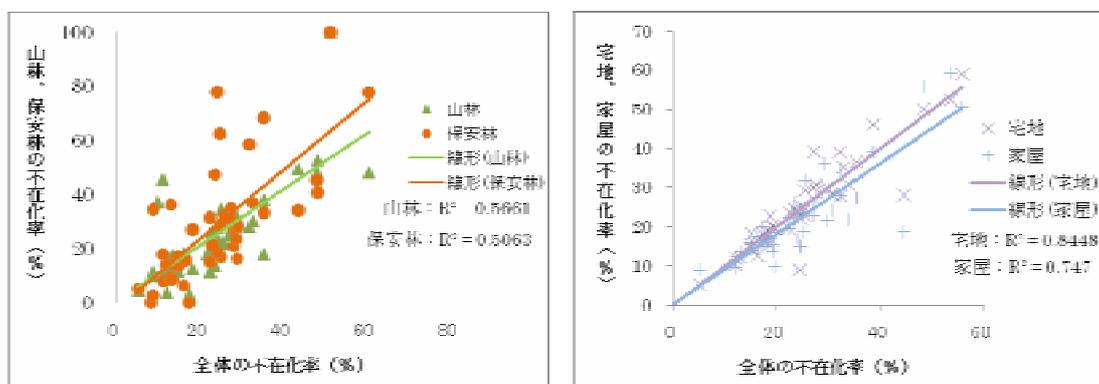
図表 2 地域別不在化率と不在化率の度数分布

各地目別の不在化率平均値をみると、田・畑などの農地は3項目（地積、筆（件）数、税額）とも他の地目に比べ低かったが、宅地や家屋は、筆（件）数に比べ、税額が高い傾向であった。また、地価の低い山林、保安林、原野では不在化率は各項目とも25％を超えていた。



図表 3 地目別の不在化率平均値

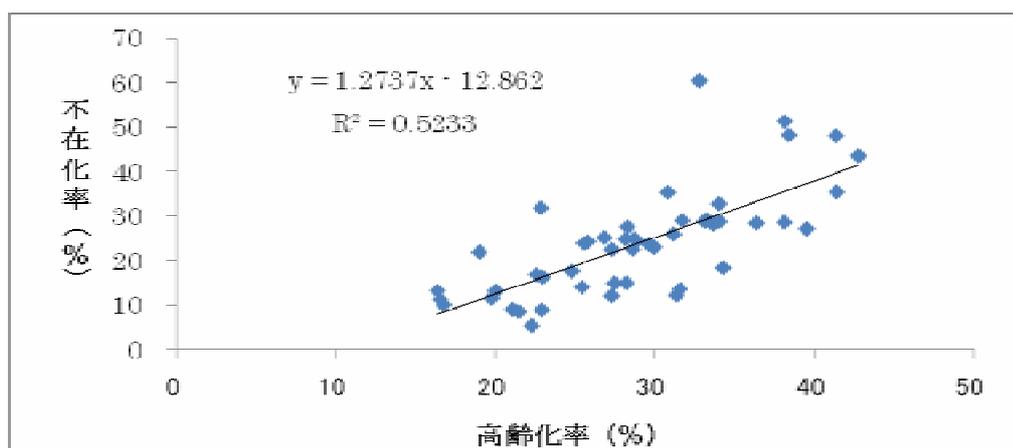
図表3のとおり地積の不在化率は山林、保安林との相関が高く、税額の不在化率は宅地、家屋との相関が高かった。つまり、林野率の高い中山間地域では、所有権(地積)が他出している割に、地域外から入ってくるお金(税額)は少ないといえる。



図表4 全地目合計と地目別不在化率との関係

(2) 高齢化率との関係

高齢化率と不在化率(全地目:地積)との関係を見ると、高齢化率の高い地域で不在化率が高い傾向にあった。高齢化率が1%高くなると不在化率も1.3%上昇していることから、少子高齢化が進行する中山間地域においては、土地所有の不在化も進行していくと推察される。



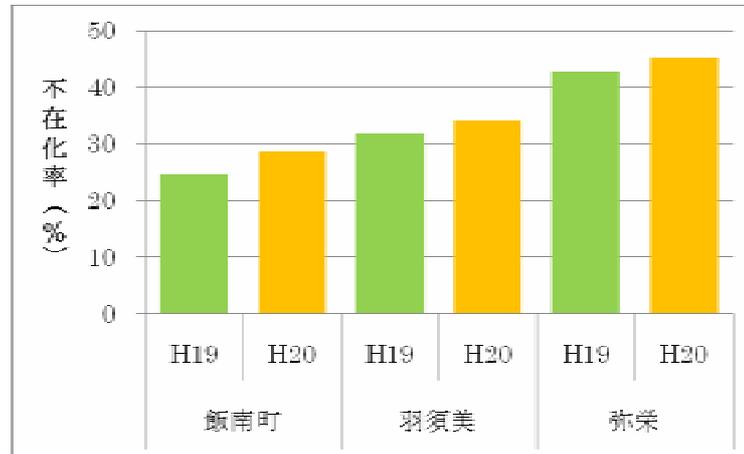
図表5 不在化率(地籍)と高齢化率との関係

(3) 不在化率の経年変化

昨年度、中国地方中山間地域振興協議会において島根県飯石郡飯南町、邑智郡邑南町(旧羽須美村)、浜田市弥栄町については同様の調査を行った。そこで、

今回調査との比較を行い1年間の経年変化を確認した。

1年間における不在化率は3地域とも上昇しており、その増加幅は2.3~3.8ポイントであった。この傾向は地目による差はなく、前回と比較できる田、山林、宅地、保安林、家屋の各地目における不在化率は0.3~3.1%増加していた。



図表 6 不在化率の経年変化

(4) 不在地主の居住地

一概に不在地主と言っても、近隣市町村に居住し週末等に帰省し管理を行っている所有者も存在すると考えられる。したがって不在化率が高い地域といえども、管理自体も不在化しているとは言えない。そこで、不在化率の高かった地域を各県2~3地域ずつ抽出し、在村地主の範囲を地域内から合併市(町)内、県内、中国地方内に拡大し、比較した。

	地域内	合併市(町)内	県内	中国地方内
鳥取県東伯郡三朝町	64.7	-	69.3	69.6
鳥取県鳥取市鹿野町	47.9	84.7	85.1	85.2
島根県浜田市弥栄町	54.9	75.8	79.2	84.9
島根県邑智郡邑南町(旧羽須美村)	65.9	68.5	69.9	94.5
岡山県真庭郡新庄村	48.7	-	80.2	83.4
岡山県高梁市備中町	59.2	65.0	84.9	92.4
広島市佐伯区(旧湯来町)	48.9	81.0	93.7	94.1
広島県福山市内海町	56.5	67.0	71.5	73.9
山口県周南市鹿野町	53.5	65.9	72.0	73.5
山口県周南市熊毛町	65.9	71.0	85.3	88.5
山口県柳井市大畠町	69.0	75.7	89.3	92.9
平均	57.7	69.8	80.0	84.8

図表 7 在住者の範囲を拡大した場合の所有面積割合(%)

これらの地域は不在化率が30%を超えており、その平均は42.3%である。しかし、合併した市町村内で考えると約30%まで低下し、県内で考えると20%まで低下する。県境に位置する島根県旧羽須美村においては、広島県在住の納税義務者が多く、中国地方までエリアを広げると不在化率は5%まで低下する。県庁所在地や近隣の中核都市に他出した人全てが土地資源の管理を行っているわけではないが、このうちの何割かは管理に携わっているものと推察できる。そのため他出者による土地管理状況など詳細な情報について、今後把握していく必要がある。

一方、多くの地域で県内と中国地方内の差がわずかであり、県外納税義務者の多くが首都圏、関西圏に居住していることや、県内における主な他出先である県庁所在地における不在納税義務者についても、東京都をはじめとする都市圏居住者が多いことを考慮すれば、今後管理できない所有者が増加することが懸念される。

3 成果と課題

今回の調査では、固定資産税納税義務者を実質的な所有者とみなし、その居住地から土地所有不在化状況の把握を試みた。その結果、各地域における不在化率平均値は27.5%と全体の1/4以上の土地資源が地域外所有となっている実態が明らかとなった。しかし中山間地域における不在地主の居住地は、県庁所在地や近隣の中核都市が多く、帰省時においてある程度の管理を行っていると考えられることもできる。また、高齢化が進んでいる地域においては、今後相続により土地所有の不在化が進行することが予想される。先行調査¹によると居住地から離れた土地ほど自己利用比率は低下し、他出者においては出身県の土地についての自己利用意向は34.7%にとどまっていることが明らかになっている。このため、不在地主所有の土地資源管理について、今のうちから考えておかねばならない。

ところで今回の調査で居住地別のデータを提出しなかった市町村が半数以上あり、これらの市町村では不在化率が把握できない状況であった。データ提供ができない理由の多くが「集計にシステムが対応できない」など税務システムに関するものであった。本来の目的からすれば税務システムから不在化率を算出する必要は無いため、当然の結果とも言える。しかし、汎用性の高いシステムを導入していれば、様々な業務にそのデータを活用することができるため、各業務の効率化につながると考えられる。また、農地台帳や森林基本図等、各分野に応じた台帳や地図が整備されていることや、農林業センサスや住宅・土地統計調査など各種統計調査が実施されている現状もあり、今後、各種システムを導入する場合、分野横断的な情報の集約・共有ができることが望ましい。

¹ 国土交通省「「土地の保有・管理に対する意識」に関するアンケート」(平成17年7月)

第3章 土地資源棚卸し調査

1 土地資源棚卸し調査の目的

中山間地域では人口流出や相続などによる土地所有者の不在化や、管理者の高齢化により、空き家、耕作放棄地等が増加している。不在地主に関しては、その多くが所有する農林地の所在地や境界を把握しておらず、また他出第一世代に関しては住所や電話番号など連絡先を住民・行政などが把握していることが多いが、第二世代以降に関しては世代を重ねるにつれて地元とのつながりが希薄となっているため連絡が取れないことが多くなっている。一方、地域内においては高齢化などにより管理労力が不足し、自己所有の土地資源の管理でさえ難しくなりつつある。

このように管理が行えない土地資源が増加することで、犯罪の増加や鳥獣被害の発生といった周辺地域への影響だけでなく、土砂災害の危険性が增大するなど下流域など広域的な影響も発生する。そのため、遊休土地資源の利活用を推進し、適正な管理を実施しなければならない。しかし、所有者が不明な場合や所有者の了解が得られない土地資源は、利用したくても手が出せない状態にある。これらの土地資源を適正に管理・利用するために、今のうちに所有者や管理者を明確にし、その意向を把握しておく必要がある。

そこで、空き家、農地等について、所有・管理状況に関する情報を一筆（件）単位で把握し、その結果をGISデータに組み込み、農地マップ・空き家マップを整備することで現状把握を行う。また、これらを基に将来の管理状況を予測し、地域住民が主体となった土地利用について検討を行う。

2 調査実施エリアおよび推進体制

基本的に地域活動団体、行政、支援機関が一体となった体制を構築して調査を実施した。調査対象は空き家、農地、山林とし、行政から航空写真や所有者に関する情報を可能な範囲で提供いただき、それを基に地域活動団体が内容確認を行い、支援機関によってGISデータ化を行った。さらに、所有者の意向や管理状況等についての調査を3者が協力して実施した。島根県浜田市弥栄自治区、広島県三次市作木町岡三淵については、空き家、農地について賃貸を行う場合の条件について、所有者へのアンケート調査を実施した。

なお、各地域の調査推進体制は次表のとおりである。

調査実施エリア	地域活動団体	行政	支援機関
鳥取県 日野郡日南町 石見地区 大宮地区	石見地区まちづくり協議会 大宮地区まちづくり協議会	日南町定住企画課 自治振興室 鳥取県 移住定住促進課	鳥取大学農学部 島根県中山間地域研究C
島根県 浜田市 弥栄自治区	弥栄らぼ	浜田市 弥栄支所 農業委員会 農林業支援センター	島根県中山間地域研究C (株)藤井基礎設計事務所
岡山県 新見市大佐町 大井野地区	大井野地域社会福祉協議会	新見市 企画課 岡山県 中山間地域振興室 備中県民局	島根県中山間地域研究C
広島県 三次市作木町 岡三測	(株)わかたの村		島根県中山間地域研究C
山口県 周南市須金	生きがいのある須金をつくる会	周南市 企画課 須金支所 山口県中山間地域 づくり推進室	山口県立大学 ルーラルウェルカムセンター 島根県中山間地域研究C

図表 8 土地資源棚卸し調査実施エリアと調査推進体制

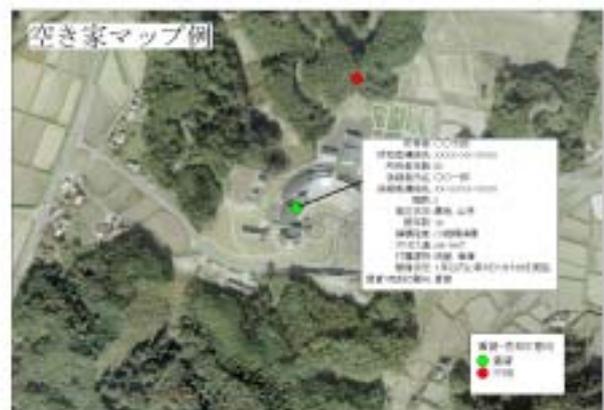
3 調査結果の概要

(1) 空き家調査

空き家マップの作成

空き家については、地域の方や自治会を通してその所在や所有者に関する情報を収集した。また、所有者がわからない場合等は、行政の協力により固定資産税台帳等から、その特定を行った。

さらに外見からではあるが、修繕の必要性や管理状況についても調査を行い、その活用性についても検討



図表 9 空き家マップの例

した地域もある。

収集した情報はGISを活用し空き家マップを作成した。なお空き家マップについては、詳細な位置が判明すると防犯上の問題が生じるため現在非公開としているが、市町村が開設または開設予定の空き家バンクに活用する予定である。

空き家の利用と管理に関する状況

調査を実施した各地域において、空き家の管理は「親族」または「帰省時に管理」している場合が多い。その一方で、全く管理しない「放置」している場合もある。「放置」してある空き家の多くが、利用にあたって大規模な修繕が必要と思われる、「放置」するまでに利用または管理を行うことが重要と考えられる。

空き家所有者の意向

ほとんどの所有者が賃貸の意向は低く、「家財道具が置いてある」、「仏壇・仏具等がある」ということに代表される「自分(家族)が利用する」ことを理由に他人が利用することに消極的である。

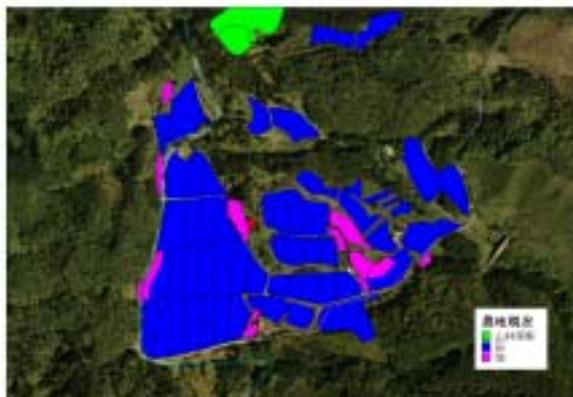
一方で条件が整えば賃貸(売却)しても良いと考えている所有者も3~4割存在し、特に地域外へ他出した所有者に多い。貸し出す(売却する)条件としては、多くの所有者が信頼性の高い「公的機関」が仲介してくれることを望んでおり、「集落の容認」、「集落と上手につきあえる借り主」といった、貸し手として地域に迷惑がかかることを気にしている。また、修繕費の負担については「一切負担できない」とする人が最も多いが、「30万円程度なら負担しても良い」と考えている所有者も2~3割程度いる。

(2) 農地調査

農地マップの作成

農地マップに組み込んだ情報には、所有者や管理者およびその年齢など人に関する項目や、耕作状況、作付作物など農業に関する項目、利用権設定状況など制度に関する項目がある。地域によっては、後継者の情報なども調査している。

また、現状把握だけでなく、情報を基にした10年後における農地管理予測を行った場合もある。



図表 10 農地現況マップ

農地管理の現状

今回調査した5地域において、農地の多くが田となっており、その耕作者は65歳以上の高齢者が多い上、後継者について「いない」もしくは「決めていない」人が多く、5～10年先の農地維持が懸念される。

また、耕作放棄地は少ない地域でさえ10%弱存在していた。最も多い地域では鳥獣被害が甚大で、耕作意欲そのものが減衰しているため、8割近い農地が耕作されていない状況であった。その他の地域でも耕作しなくなった理由は「体力的に管理できない」人が多く、代わりに耕作してくれる人がいないことも重要な要因である。

農地の所有と管理に関する意向

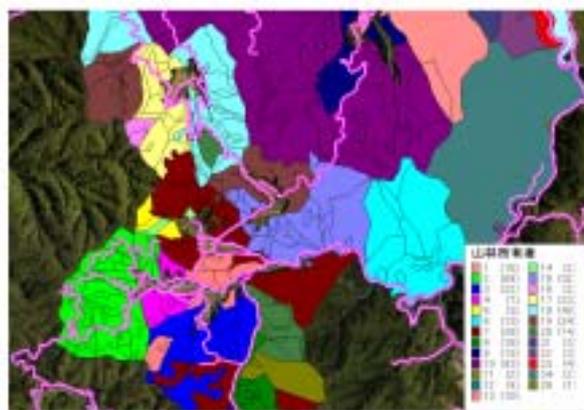
今回調査で把握した範囲では、農地所有者の一般的なイメージに反し、むしろ「貸したい」と考えている所有者が多いことが伺えた。しかし、貸すにあたっての条件については、「借り手」や「期間」などを挙げる人も多いが、「後継者の意向」について気にしている。「期間」についても「10年以上」の長期を望む人が多いが「後継者が就農するまで」と考えている人も多く、後継者に引き継いで欲しい本音も垣間見える。多くの所有者が最終的な判断を後継者に求めることが予想され、耕作放棄される前に後継者も含めた意向把握をしておく必要があると考えられる。

また「借り手」については「きちんと耕作してくれる人」を望んでおり、「作ってくれる人がいれば誰でも良い」、「作ってくれる人がいるのか?」といった声も聞かれた。

(3) 山林調査

山林マップの作成

山林は境界が曖昧な場合が多く、その特定に多大な時間と費用がかかる。そこで今回の調査では、デジタル地籍図や森林基本図などがある地域ではそれを基に、無い地域では航空写真を大きく印刷したものを使用し、山林に詳しい方にわかる範囲で境界を書き込む手法を採用した。なお、所有者や管理に関する情報についても各地域の山林に詳しい方の協力により集約した。



図表 11 山林所有者マップ

山林の所有と管理に関する現状

島根県浜田市弥栄自治区における調査では、判明した山林所有者は、約 6 割が地元在住の方であったが、所有面積は 36.6% にすぎなかった。不在地主の中には一人で全体の 3 割の面積を所有している方もいる。また、在住所有者の多くが 65 歳以上の高齢者であり、管理者でもある。ヒアリング結果では、自宅近くの山林は何とか管理を行っているが、遠くの山林については枝打ちや間伐が十分に行えていない状況であった。森林組合等に管理を委託している場合もあるが、採算が合わないため、できる限り自分の手で管理を行って、その後は放任されている。一方、他出者については、自身が所有する山林の位置や境界を把握していないことが多く、管理についても公社造林を除けば、ほとんど管理されていない。

今後、管理が不十分になるだけでなく境界や所有者なども不明になる可能性が高いため、山林の状況に詳しい方がいらっしゃる今のうちに、状況を把握し、情報を集約することが急がれる。

4 地域住民との意見交換

上記の調査結果を基に地域活動団体を中心とした住民への説明会を各地域で開催した。どの地域でも現状については漠然とした認識を持っており、文章や口頭で伝えただけでは大きな衝撃は少ないが、GIS データ化し、航空写真を背景に用いた地図として見せることで現実味が増し、その認識が大きく改まる様子が伺えた。想像していたより厳しい現状に対し、「何とかせねば」、「どうすればいいのか」といった危機意識が芽生えたことは事実である。実際、今回の調査をきっかけに今後の土地利用について、話し合い始めた地域が多く、作成した GIS データの活用も含め検討が続いていくことになった。

特に不在地主の土地資源管理について、所有者の意向把握や今後他出する時には、その管理方法について地元への連絡を求める声などがあがった。行政もこれら住民（団体）に対して、できる範囲での支援を行っていくようである。



図表 12 地域住民との検討状況

5 土地資源棚卸し調査の成果と課題

「所有」から「利用」への意識変化

従来、農村とりわけ中山間地域では、家屋や農地・山林といった土地資源に対する執着が強く、現在使っていない資源であっても、他人に貸すこと、売却することに対して強い抵抗感を持っていると思われていた。今回の調査でも「荒れてでも所有し続ける」といった考えを持っている所有者も確認できたが、多くの所有者が「使いたい人がいて、適正な管理を行ってくれるなら貸しても良い」と考えていることが判明した。

しかし、「口では貸すと言っても、実際に交渉すると貸さない」という意見もあり、貸すかどうかは「後継者が決める」という意見に代表されるように、所有者本人より後継者の利用意向が大きく影響する。そのため、これらの土地資源を活用していくためには、後継者も含めた意識醸成が必要と考えられる。

地図などビジュアル化した情報の共有

現状を把握するために、農林業センサスなど各種統計調査が実施されている。これにより文章や数値で厳しい中山間地域の現状が語られている。その一方で地域住民は地域の現状を日常的に見ており、現状把握の必要性を感じている人は少ない。しかし、GISを使用した各種地図、特に背景に航空写真を用いた地図を前にするとその認識が一変することが多い。本調査においても、最初は「何のために調査をするのか」、「今まで似たような調査を実施してきた」といった声をよく耳にしたが、調査結果がビジュアル的にかつ航空写真が背景に用いてあることでその認識が変化した地域が多い。

また、地域の将来予測を行い、それをマップ化することで危機意識が共有できた。このような情報共有する機会があれば、地域での話し合いが促進され、今後の地域運営においても有用なことと思われる。

様々な組織が加わった体制による状況把握

地域活動団体は、地域の情報に精通しているものの、全ての情報を得ることは難しい。行政については、情報を所有してはいるものの、その情報の中には更新されていないものがあり、地域活動団体を始め住民の方による確認作業が必要であった。支援組織だけで調査実施をしても時間と労力が膨大にかかり効率が悪いだけで、結局は地域の方や行政に情報の提供を求める必要がある。先述したとおり今回の調査は地域活動団体、行政、支援組織が連携して調査を実施したことにより、わずかな期間で現状把握ができたと考えられる。

第4章 多様な主体による土地資源管理の実施

1 社会実験の目的

人口減少や高齢化の進んだ集落では、集落在住者のみでは適正な土地資源管理が行い難い状況にある。そこで、在住者だけでなく、地域で活動を行っている地域内の各種団体や、出身者や学生を始めとする外部人材など多様な主体による管理が期待されている。しかし、これらの多様な主体は個別に活動を行っているため、その活動範囲は限られており、地域と多様な主体とのマネジメントを行う中間支援組織が必要と考えられる。

今回の社会実験では、地域に密着した活動を行っている「株式会社わかたの村」（以下、「わかたの村」）がマネジメントを行い、多様な主体が連携した土地資源の管理試行実施等を通じて、農林水産業の再生とともに、地域産業の創出にあたっての土地利用に係る諸問題や課題を解決手法について検討した上で、その実証を行う。

2 調査対象地域の概要

広島県三次市作木町は、平成16年に作木村として115年続いた歴史にピリオドを打ち、三次市との合併により、作木町として新たなスタートを切った広島県の北部に位置する地域である。かつては6,000人を超える人口であったが平成17年の国勢調査によると人口1,799人、高齢化率46.3%となっている。調査地域の岡三淵集落は、作木町の中でも縁辺部にあたり、高齢化率が80%を超える超高齢化集落であり、今後の存続さえも危ぶまれる地区である。



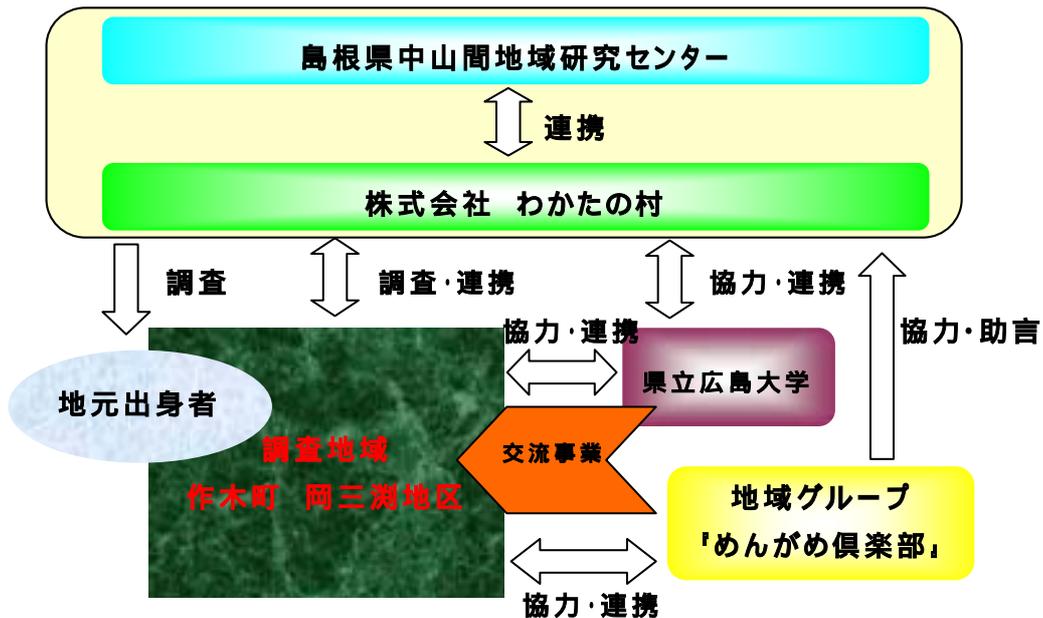
図表13 調査地域の位置
ピンク（作木町） 赤（調査地域）

項目	平成17年	平成19年7月	10年後(予測)
世帯数	17世帯	13世帯	0世帯
人口	28名	20名(居住)	0名

図表14 岡三淵における人口・世帯数の推移

3 実施体制

社会実験の実施にあたり「島根県中山間地域研究センター」と「わかたの村」が協力し、「県立広島大学」、地域活動グループ「めんがめ倶楽部」や、岡三淵集落在住者だけでなく、出身者が加わった下図のような調査実施体制を構築して行った。



図表 15 社会実験の調査推進体制

4 社会実験の展開状況

(1) 他出者（二地域居住者）との連携

1) 目的

広島県立大学や地域グループの主催する数々の交流事業の取組みの中で、常に調査地域の「ご飯が美味しい」という意見がでるといふ。そこで、この地域における水稲の利点である食味に着目し、ブランド化による生産振興を促すことで水田の活用促進を検討する。水田の活用にあたっては、二地域居住者との連携を視野に入れ、労働力と販売ルートの確保を目的に検討した。

2) 岡三淵産米の品質評価

個人の感想のみで「ご飯が美味しい」と判断できないため、客観性を担保するため、平成 20 年産「コシヒカリ」、「ひとめぼれ」について玄米の品質検査を実施した。

項目	コシヒカリ	ひとめぼれ
食味値	81	75
食味格付	S ランク	A ランク
外観品質	B ランク	B ランク

図表 16 岡三淵産米の品質評価結果（一部抜粋）

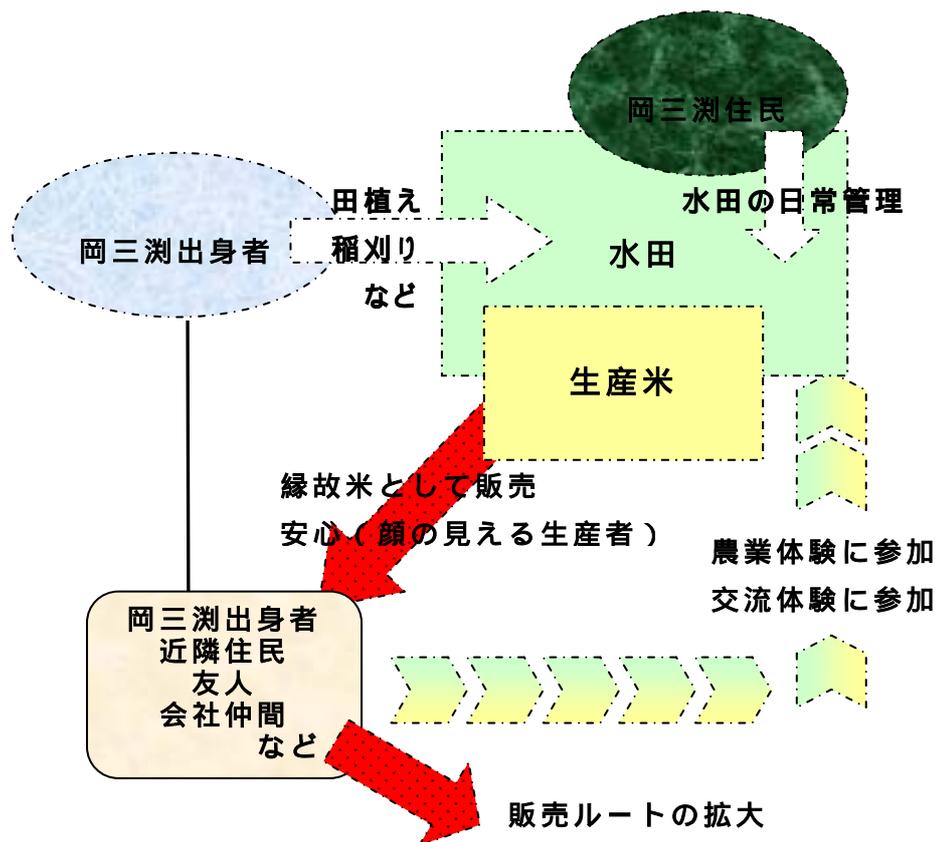
品質検査の結果から、食味品質そのものは高いポテンシャルを持っているが、栽培管理が十分でないため外観品質を落としていることが判明した。

3) 二地域居住者による労働力確保

この地域では、県内都市部に他出した出身者が帰省し、稲作における基幹作業を担っている。しかし、草刈りや水管理といった日常管理において十分な管理が行えていないことが課題である。水管理は高齢者でも対応できる仕事であり、草刈は学生等、外部人材の活用が可能であるため、これら様々な人材をマネジメントまたは支援する組織の存在が重要となる。

4) 縁故米を拡大した販売ルートの確立

岡三淵産米は 18t 程度の生産量しかないため、ブランド化しても一般流通には乗りにくい。そこで独自の流通・販売ルートを確認するために、従来行われている縁故米を拡大した販売ルートを提案する。岡三淵出身者が自己消費だけでなく、近隣住民や友人、職場といった個々の人間関係を利用して販売を行うことで新たな販売ルートが、簡易にかつ低コストで実施することができる。なお、販売に関しても注文のとりまとめ等を支援する組織が重要と考えられ、販売代金の一部をとりまとめて地域コミュニティ維持に活用することがポイントとなる。



図表 17 他出者との連携による岡三洲産米ブランド化イメージ

(2) 土地資源管理を行う学生の支援

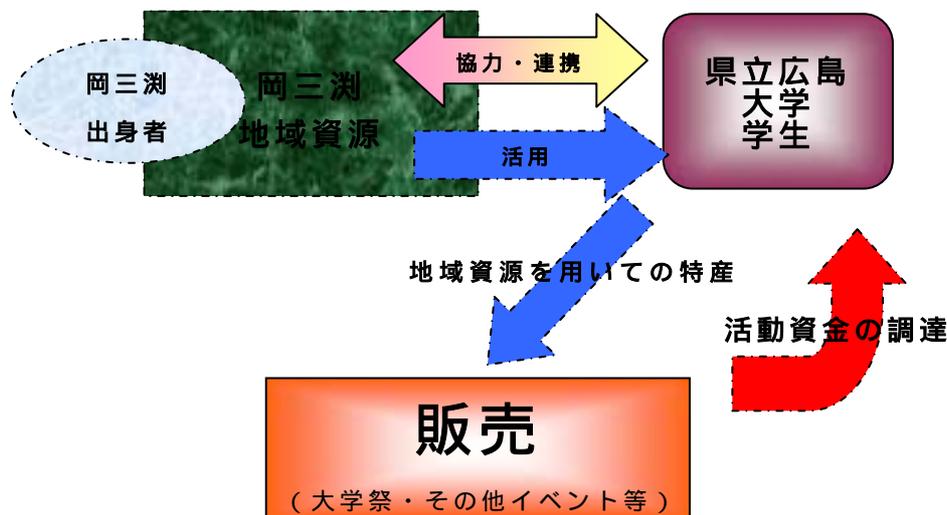
1) 目的

岡三洲集落では県立広島大学の学生が、自己のスキルアップを兼ねて草刈りや交流活動など土地資源管理や地域支援活動などを実施している。しかし、活動経費が無く、無償ボランティアで対応している状況である。そこでこのような学生の活動を支援するために、活動資金の確保と学生のスキルアップを目的とした地域資源の販売を企画した。

2) 学生のスキルアップも兼ねた地域資源の販売支援

この地域ではイノシシを精肉した後の毛や骨が利用されずに廃棄されている。一方で、イノシシの毛や骨は金運があがる縁起物として重宝されており、携帯電話のストラップなどに加工し、販売することで活動資金の確保をし、加工にあたり地域住民の指導を受けることで、学生の技術習得や地域住民との交流機会の増加を目指した。

実際に加工し、販売を行うにあたり「わかたの村」が原材料の確保や販売場所の支援を行った。販売は三次市内で行われたイベントで「わかたの村」が出店したブースで行ったが、生産量が少なく6,000円程度の利益しかなかった。今後は、耕作放棄地を活用した野菜の生産を実施、その販売を行うことで活動資金が十分に確保できる収益を得ることとなった。



図表 18 地域資源活用による活動資金確保イメージ

(3) 地域の高齢者が参加した特産品の開発支援

1) 目的

岡三淵集落のように高齢化がかなり進行した地域において、土地資源である農地の有効利用を促進するためには、地域住民である高齢者が参加できる特産品の開発が重要となる。しかし、高齢者の方は新しいことに対する負担感が大きいため、「わかたの村」が支援することで課題を解決し、高齢者の活力を増進することにした。特産品の品目については、高齢者がその生産に負担が少なく楽しんで実施できる品目を検討した結果、従来から地域にある「漬物」の商品化を企画した。

2) 漬物の加工販売支援

地域の高齢者が加工販売を行うにあたり、以下のような課題があった。

- 食品製造に必要な書類の作成及び提出
- 販売場所の確保
- 継続的な取組にするための消費者ニーズの把握

そこでこれらの課題を「わかたの村」が解決するために、食品製造業者として「わかたの村」自身が登録し、作業員として高齢者の方に参加してもらう形式を採用した。学生の場合と同様に「わかたの村」が出店するイベントで販売し、消費者ニーズをつかむためにアンケート調査を実施した。

アンケート結果によると販売した「漬物」は好評であり、これにより地域に在住する高齢者の意識が変わり、原材料の生産から加工に対する意欲がわき、高齢者の生きがいにつながる可能性が見いだせたことは大きいと思われる。



バック詰め作業



バック詰め漬物

図表 19 「漬物」販売の様子

(4) 他出者との交流による土地資源の活用

1) 目的

近年、田舎暮らしを望む人、体験したい人が多くなっている。都会の喧騒を離れ、自然に触れることで人間本来の自然な生き方をおし、人生を楽しみたいと考えている人が増えてきている。都市部との交流手法には、グリーンツーリズムや、体験民宿、貸し農園など様々な方法があるが、今回は空き家と耕作放棄地の活用を考え、クラインガルテンの開設を試行した。

2) クラインガルテンの開設

空き家・農地所有者との交渉や利用者の募集は「わかたの村」が行い、その後の田舎暮らし体験についてもサポートした。利用者には、庭作りや野菜作りを体験していただき、地域住民との交流も行えたことから、「癒しの空間」「コミュニティ形成の場」としてのクラインガルテンの開設による地域資源の活用は可能と考えられた。しかし、本格実施にあたっては、利用者のサポートや所有者との交渉、農業体験指導など地域住民の協力が必要不可欠であると考えられる。

利用者	広島県広島市在住 30代（独身男性） 職業 公務員
	広島県広島市在住 30代（夫婦） 職業 会社員
利用期間	平成 20 年 11 月～平成 21 年 2 月
体験場所	住宅 広島県三次市作木町伊賀和志 農地 住宅前の休耕田
体験内容	休耕田を利用しての畑作り 田舎生活および体験 町民との交流
体験補助者	1 名（男性）

図表 20 クラインガルテン利用者と体験内容

(5) 他の地域活動団体との連携

作木町には「わかたの村」以外にも地域活動団体「めんがめ倶楽部」が存在する。「めんがめ倶楽部」は主に自然を活かした交流活動を行っている団体であり、「わかたの村」と共通した分野の活動も行っている。そこで、岡三淵集落の土地資源を活かした活動を行うにあたり、意見交換を行い以下の点について提案をいただき、今後連携して取組みを実施していくことになった。

地域資源には「人」も含まれる
自然資源、資産の理解（山・農地・川などの自然と建物）
交流事業による都市との連携

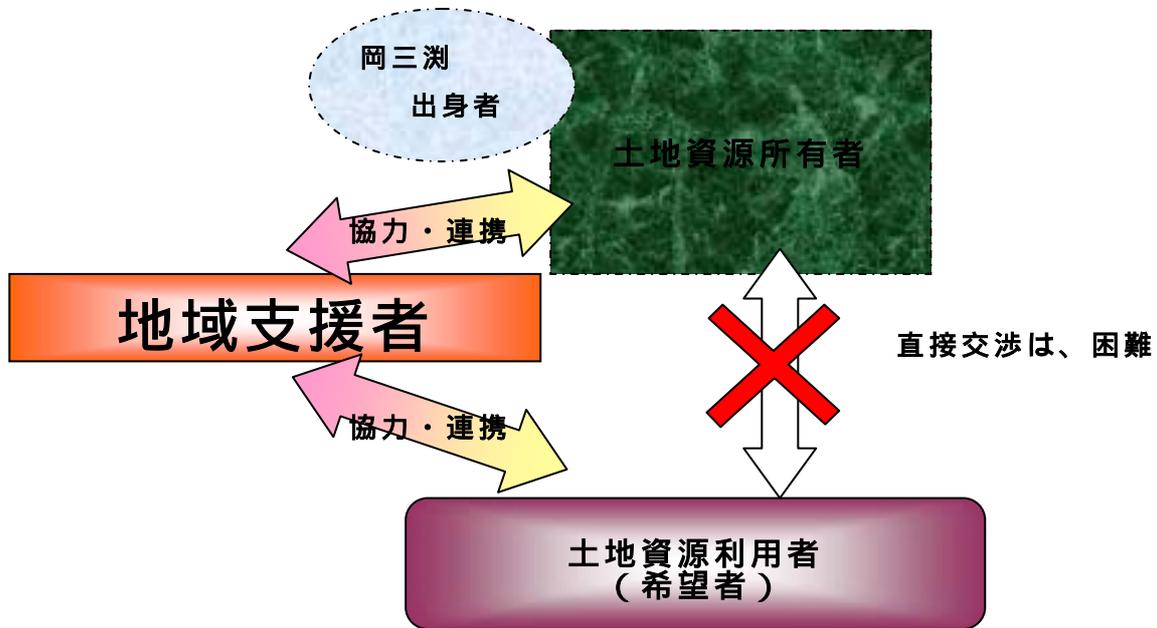
5 社会実験の成果と課題 ～中間マネジメント組織の必要性～

今回の社会実験のように、現存する地域資源を掘り起こす、あるいは再認識することにより、様々な土地利用方策は実行することは可能と考えられる。

しかし、土地所有者と利用者（利用希望者）とが直接交渉し土地資源を活用していくことは、現状では非常に難しいと考えられる。まして、高齢化、過疎化がすすむ地域においては、地域在住者だけで土地利用を進めていくことは大きな困難を伴う。このため所有者と利用者（希望者）とをつなぐパイプ役である中間支援組織が必要であり、この中間支援組織は所有者・利用者どちらかに偏った立場ではなく、お互いの協力者でなくてはならない。

また、土地や空き家などの有効利用を図るために都市部に居住する出身者に着目することも重要である。持続的な関係を維持するためには、出身地との関係が希薄となりがちで、他出第2世代である孫世代との積極的な関わりを保つ

ことが重要と考えられる。さらに、出身者などの「血縁」だけに頼るのではなく、「学生」、「地域活動団体」など多様な担い手を確保していくことが重要である。そのためには新たなネットワークを構築することが必要となり、「中間マネジメント組織」が重要となってくる。



図表 21 地域支援ネットワークのイメージ

今回連携して社会実験を行った「わかたの村」の存在は、図表 21 の「地域支援者」にあたる。ただし、「第 3 章土地資源棚卸し調査」における所有者への意向調査でもわかるように、民間団体は信頼性、信用性に欠ける点があり、所有者には受け入れられにくい傾向がある。しかし、今回の調査地域のような岡三淵という小規模な一集落であれば、「わかたの村」のような地域に密着した民間団体でも地域住民の信頼を得て、受け入れられることが可能であった。これが作木町全域であれば、詳細な地域情報の集約や、住民との信頼関係の構築には、多くの労力と時間を必要とするため「わかたの村」単独では対応不可能である。しかし、より地域住民の思いを活かした土地資源の活用を進めることができたのは、地域密着型の活動を行っている「わかたの村」ならではの利点と考えられる。

一方、広い地域に対応するためには、行政に代表される公的機関が望ましいと考えられるが、反面、地域の詳細な情報収集やきめ細かいニーズへの対応が困難になってくる。

このように公的機関、民間団体それぞれに一長一短があるが、互い密接に連携し、短所を補い長所を活かすことにより、地域の諸問題を総合的にマネジメントする支援組織体制を構築していくことが可能と考えられる。

第5章 まとめ

1 調査結果のまとめ

今回の調査結果から得られた成果と課題について、以下でまとめる。

(1) 不在地主の実態

今回の調査で中国地方の土地は、平均で25%以上を不在地主が所有しているが、中山間地域における不在地主の多くは近隣の中核都市や県庁所在地に居住していることが判明した。このような不在地主は、身体的、経済的負担も伴うため次第に帰省頻度が低くなり、土地資源の管理がおろそかになることが予想され、空き家や耕作放棄地の発生要因になることが容易に想像できる。

また、他出第一世代では二地域居住による管理も行われるが、第二世代以降ではその可能性も低くなることが予想される。そこで、今後このような二地域居住者による管理を省力化する仕組み作りや、管理ができなくなった時に管理を依頼することのできる受け皿の存在が重要となってくる。

(2) 所有者不明の場合における土地利用

山林、保安林、原野といった地価が低く、所有していることに対する負担の少ない土地については、所有者自身はその存在に気づいていない可能性がある。行政においても、保安林のような非課税地目については、納税コストを考えると義務者を特定しておく必要性が薄くなる。登記簿においても資産価値の低いこれらの地目を相続登記すると、その費用が大きな負担となるため、登記そのものの重要性が希薄となる。このような状態が続いていけば所有者不明の土地資源が増大し、利用に当たって大きな障害となる。

今後所有者不明の土地資源を生み出さないためにも、今のうちから地籍調査を推進しておくことが重要となる。併せて、現在所有者不明となっている土地資源についても、その有効利用が促進されるような法制度の制定が待たれるところである。

なお、農地については、所有者不明の場合や、適正な管理がなされない遊休農地を活用する措置等を新たに設けることが、農地法改正案に記載されている。

(3) 土地所有者の意識の変化

従来は「例え荒れても他人には貸したくない」と考えている所有者が多いと思われていた。しかし、今回行った所有者への意向調査結果からは、仲介

する組織に信頼性が付与されていれば、賃借や売買に応じる所有者が増えてきていることが判明した。また、空き家バンク事業を積極的に行っている江津市担当者からは、「最近売却もしくは寄付したいと申し出る所有者が増えてきている」との発言があった。

このことから、所有者の意識は確実に所有から離れてきていると考えられる。そのため信頼性の高い行政機関が仲介役を担うことで、今後の土地利用を促進できると考えられる。

(4) 地域に密着した活動団体の存在

「土地資源棚卸し調査」を行うにあたり、各地域とも地元活動団体の協力があり、円滑な調査を行うことができた。地域のことを一番よく知っているのは地元住民であり、地域に密着した活動を行っている各種団体であることが改めて認識された。市町村合併の影響などもあり、地域に近い行政職員の数が減少している中、このような団体の存在感は益々大きなものとなっていくことであろう。

また、人口減少が進行している中山間地域では、外部からの人材の受け入れも考えていかねばならないが、このような活動団体の存在は受け入れ窓口としてだけでなく、地域住民との不必要な摩擦軽減につながるものと考えられる。

(5) 現場に近い市町村職員の存在

前項でも述べたが近年の市町村合併の影響もあり、行財政改革の名の下に出先機関の縮小・廃止が進んでいる。しかし、地域に最も近い行政組織であるはずの市町村が、地域現場から遠ざかってしまえば、地域の声が届きにくくなっているのではないだろうか。今回「土地資源棚卸し調査」を実施した市町村においては、幸いなことに地域に精通した職員の方がおられ、その存在が調査を遂行するにあたり非常に大きかった。

地域振興、地域再生を行うためには、このような地域に根付いた行政の存在が重要となり、市町村の対応が地域の将来を左右することになるかもしれない。

(6) 部署の壁を越えた意識共有

本調査を実施するにあたり、県や市町村の担当窓口は地域振興や企画部門であり、地域にある支所であった。これらの部署には調査の必要性や重要性は認識いただいたが、調査に必要なデータ提供をお願いすると、本庁から部署が違うため応じていただけないケースがあった。例えば、土地所有不在化状況調査における税務担当部署の対応である。業務繁忙期であったことは

いえ、「本来の目的とは違うため回答できない」とした市町村や、「耕作放棄地の調査は別の部署が行っているので協力できない」とした市町村もあった。しかし、市町村によっては非常に詳細なデータを提供いただいたところもあり、その対応の違いに驚いたこともある。地域振興・再生を行うには、様々な課題に対応する必要があるが、部署の壁を越えた意識共有の重要性が求められる。

2 今後の土地資源管理について

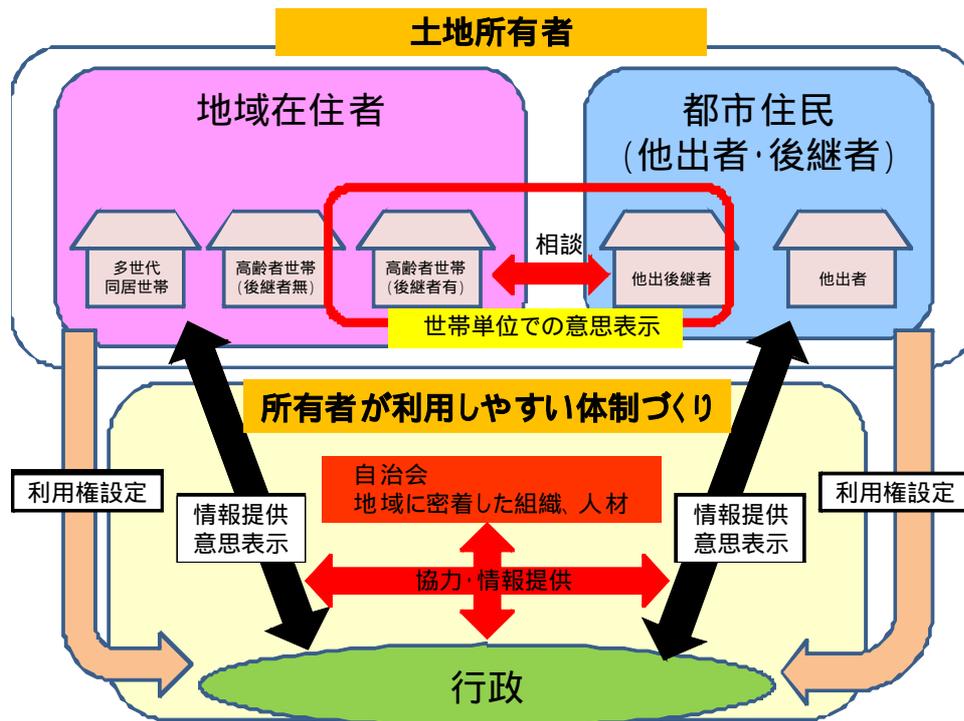
(1) 所有から利用に向けた所有者へのアプローチ

今回の調査結果から中山間地域の土地所有者は、近隣の県庁所在地や中核都市に居住している割合が高い。しかし、県庁所在地や中核都市の土地所有者が東京や大阪といった大都市に多いのも事実であり、空間的にみても他出第一世代では管理できるが、次世代以降になると管理がおぼつかなくなる可能性も示唆される。併せて他出第二世代では総じて土地管理意識が極度に低くなる傾向にあることも事実である。

そこで利用優先に向けた所有者の意識啓発が重要となる。所有者からみれば土地資源は財産であり、それを手放したり見知らぬ他人に貸したりすることに少なからず抵抗がある。そのため、所有権そのものを移動するより、利用権・賃借権を設定することで、所有者の抵抗感を弱め、より利用しやすい状態に向けた動きが可能となる。

また、空き家や農地を利用するにあたり、放置期間によっては多大な修繕費・改修費を必要とする場合が多く、程度によっては利用不能な状態にある。そこで、臓器バンクの意思表示カードのように将来の利用についての意思表示を、空き家や耕作放棄地になる前に確認し、場合によっては利用権を設定してもらうことが望まれる。ただし所有者が高齢化しており、判断がつかない(できない)場合も多いため、後継者の意向も確認し、世帯として将来の意思確認をしておくことが重要である。このような所有者の意向把握や、利用権設定に当たっては「信頼性」の高い行政が窓口になることが重要であり、「機動性」を持った地域に密着した活動を行っているNPOなどの組織や人が協力した「新たな公」のような組織が中心となることが望まれる。

今回の調査結果からは「使いたい人がいて、きちんと使ってくれるなら貸しても良い」と考えている所有者もかなりいることが判明しており、継続的に土地資源の活用、流動化を促すような情報の発信などを行うことにより利用に向けた所有者の意識啓発が行えるものと考えられる。



図表 22 行政が窓口となった所有者へのアプローチ

(2) 「土地資源の棚卸し」による現状の再認識と有効利用に向けた住民参加の計画づくり

空き家、耕作放棄地などの未利用土地資源は、所有者のみの問題ではなく、周辺環境や下流域などその存在が及ぼす影響は大きい。そのため土地資源は適切な管理や有効な利用を促進しなければならない。しかし、利用するためには所有者の許諾が必要とされるが、相続登記がされていないため所有者の特定が困難であることや、権利関係者が膨大かつ複雑になっているため利用する権利を得るために多大な労力・時間を要することがある。また、許諾そのものが得られないことなどがあり、利用が進んでいない現状にある。

これらの課題を解決するため、所有と管理に関する情報集約を行うことが重要である。中山間地域において所有者や管理者、山林境界など地域の様々な情報を把握しているのは昭和一ケタ世代が中心であり、これらの人が引退するまでに情報を集約する「記憶から記録へ」という作業が必要となる。情報の集約についてはGISを活用することが有効であり、航空写真を背景に用いるなどビジュアル的に見せることで、住民の間で情報が共有しやすい。

さらに GIS を用い地域の将来像を描くことで、住民が地域の実情を再認識し、土地資源の利用可能性を検討した上での土地利用計画づくりを住民が主体的に行うことが望まれる。

(3) 多様な主体による分野横断的な土地利用マネジメント

利用を促進するために所有者と利用者をマッチングする組織が作られている。空き家に関しては、定住施策の一環として多くの市町村で空き家バンクが開設され、登録物件のほとんどが成約済みになっており、需要に供給が追いついていない状況である。供給に関しては希望登録制がほとんどであり、空き家の存在量に対して登録件数が少ないのが課題となっている。広島県の調査では、県内 15 市町村において空き家バンクが開設され、空き家登録件数 127 件に対し、利用希望登録者数は 3 倍の 373 件であった。中国地方各市町村の HP を見る限り、広島県の事例と同様にその多くが成約済みとなっている。また、農地については取得に当たって農地法の制限を受けるため、条件を満たす一部の者しか利用できない状況であることが多い。農地情報については農業委員会が集約しているが、情報の更新が行われていない場合や個人情報保護の観点から情報提供に制限が加えられている場合が多く、有効に活用されているとは言い難い。しかも、これら土地資源に関する情報は分野縦割りで管理されており、分野にまたがった利用者の場合、問い合わせ先が複数となるため敬遠されることもある。

そこで、空き家・農地だけでなく中山間地域の土地資源情報を一元的に集約し、マネジメントを行う組織の設置が望まれる。この組織では情報管理だけでなく、様々な「結節点」として機能することが重要である。組織としては以下の 4 分野が連携した体制が望ましい。

「信頼性」を持った窓口機能・・・「行政」
(定住・就農・都市計画など様々な分野が連携)
行政ならではの信頼性を背景に所有者・利用者の結節点

「機動性」のある調整機能・・・「民間団体」
(NPO、株式会社、活動団体など)
地域に密着しているからできる地域内外の結節点

「専門性」による仲介機能・・・「専門機関」
(宅建業者、農業委員会、森林組合など)

法制度に関する知識に優れた仲介役による結節点

「土着性」に優れた緩衝機能・・・「集落」

(地域住民、住民自治組織など)

地域居住者ならでの情報収集や、他出者や新規参入者と地域との結節点



図表 23 結節機能を持った中間支援組織を中心に信頼性、専門性、土着性が融合した組織体制のイメージ