

第2章 土地所有不在化状況の把握

1 土地所有不在化状況調査の概要

(1) 調査の目的

中山間地域の土地所有権は他出・相続などにより都市部へ流出し、その不在化が問題となりつつある。土地所有権の不在化は国土の有効な利活用を図る上で大きな問題となっており、国においても重大な関心を持って対策を検討しているところであるが、実態が把握できていない状況であり、具体的な検討を進める上で大きな障害となっている。

そこで固定資産税納税義務者を実質的な土地所有者とみなし、その居住地別に集計することで中国地方各市町村の土地所有の不在化状況を把握することを目的とした

(2) 調査対象 中国地方全 110 市町村

(3) 調査時期 平成 20 年 9 月 5 日～平成 21 年 1 月 31 日

(4) 調査体制および手法

1) 調査体制

各市町村へのデータ提供依頼やデータの回収は、中国地方中山間地域振興協議会を通じて行った。

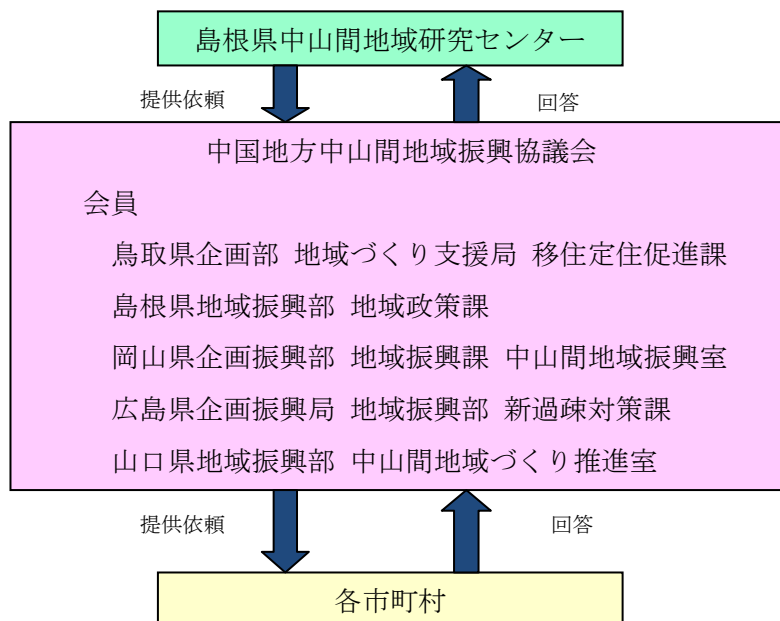


図 2 - 1 土地不在化状況調査 実施体制

2 調査結果の概要

(1) 回答状況

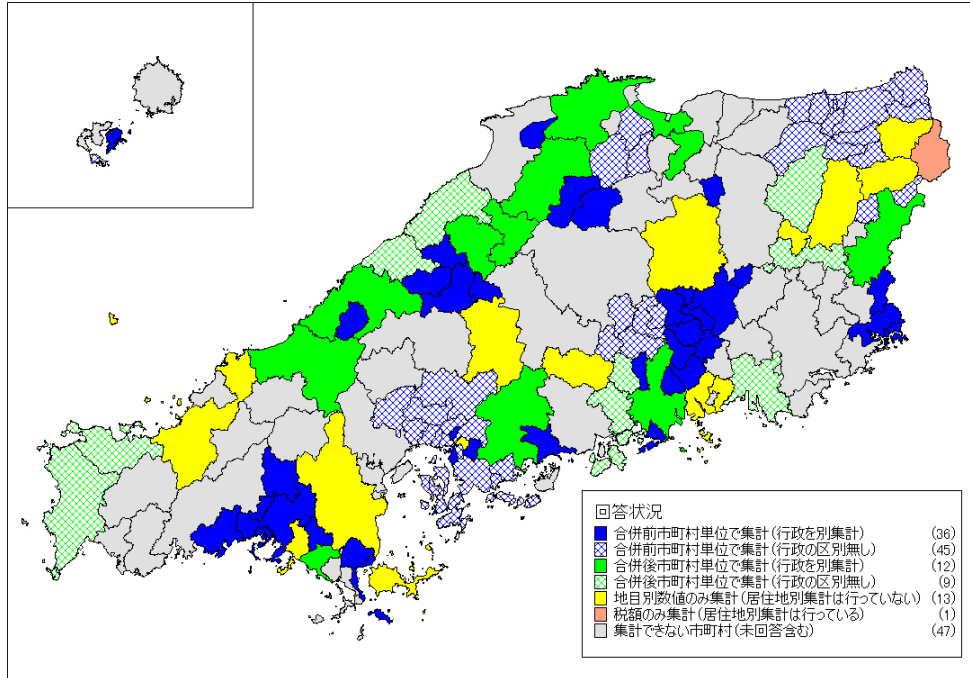


図2-3 土地不在化状況調査 回答状況

注) 凡例中の () 内数値は合併前市町村で集計した数も含むため表2-1と合致しない

表2-1 土地不在化状況調査 回答状況

	市町村数	回答				未回答
		集計した市町村			集計できない と回答	
		合併前 (行政機関区分け無)	合併後 (行政機関区分け無)	地目別のみ		
鳥取県	19	5 (2)	2 (0)	2	10	0
島根県	21	7 (2)	8 (2)	1	5	0
岡山県	27	6 (2)	4 (3)	4	13	0
広島県	23	10 (5)	2 (2)	3	7	1
山口県	20	3 (0)	3 (2)	4	4	6
合計	110	31 (11)	19 (9)	14	39	7

回答区分

- 合併前、合併後 : 平成の合併前(後)の市町村単位で集計した市町村数(合併していない市町村は合併前に区分した)
- 行政機関区分け無 : 上記の区分のうち「行政機関等」で集計できない市町村数
(「行政機関等」への記載が無い市町村を含む)
- 地目別のみ : 納税義務者居住地別に集計ができなかったが、地目別に集計を行った市町村数
- 集計できないと回答 : 何らかの理由で集計できないと回答した市町村数
- 未回答 : 全く回答しなかった市町村数

調査当初は回答期限を10月31日に設定していたが、調査時期が固定資産税の評価替えに重なったこともあり集計できた市町村数が少なく、回答期日の延長を求める市町村も多かったことから最終的に1月31日まで延長した。

こちらが指定した形式で回答した市町村は20しかなかったが、50市町村からは不在化状況を把握するために必要なデータを提出していただいた。また、固定資産税額のみ居住地別に集計した市町村も1つあった。

岡山県北部、広島県北部、山口県における回答率が低かったが、島根県、鳥取県東部においては回答率が高かった。

しかし、今回の調査では広島市のような都市部をはじめ、中国山地に位置する中山間地域、日本海や瀬戸内海に存在する島嶼部など広域的にデータ集計が行えたことは、様々な地域特性に応じた土地所有不在化状況を把握できるため、固定資産税納税義務者の居住地から土地所有不在化状況を評価する手法として有効であると考えられた。

(2) 不在化状況の概要

不在化率は次式により算出した。

$$\text{不在化率 (\%)} = \frac{\text{該当市町村外居住者所有地積 (筆数 \cdot \text{税額})}{\text{全地積 (全筆数 \cdot \text{全税額})}$$

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に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。

1) 不在化状況

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%とわずかながら高かった。

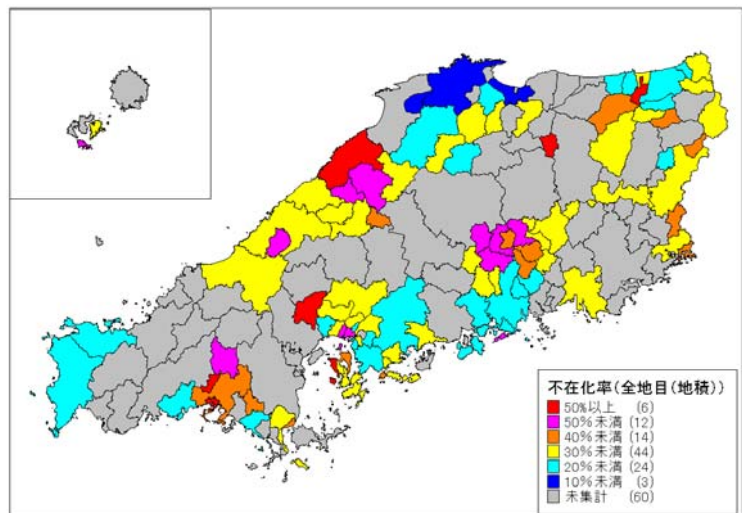


図 2-4 地域別不在化率（面積ベース）

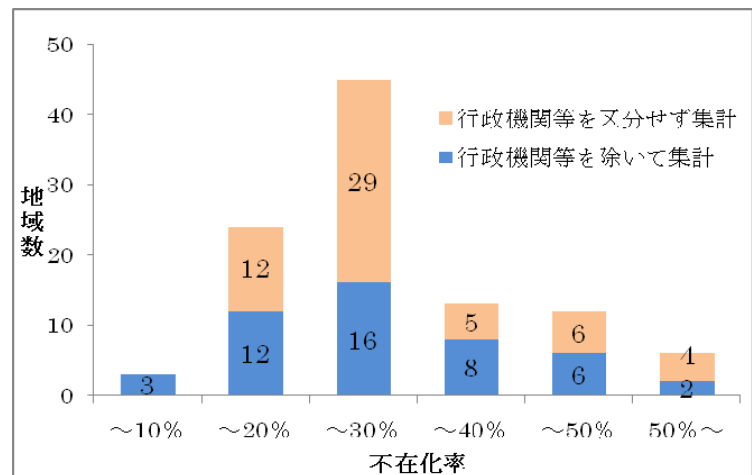


図 2-5 不在化率の度数分布

2) 地目と不在化の関係

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。

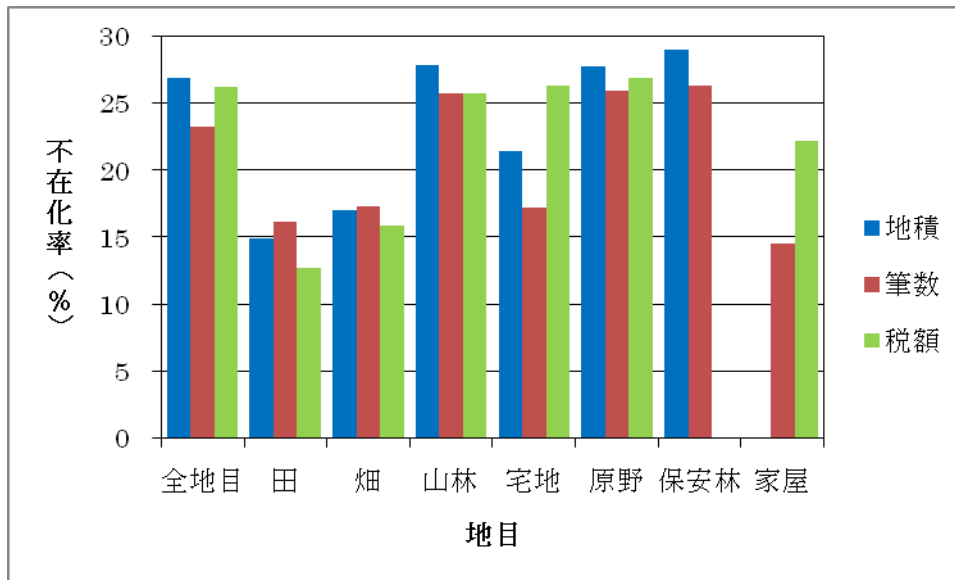


図2-6 各地目別の不在化率平均値

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。

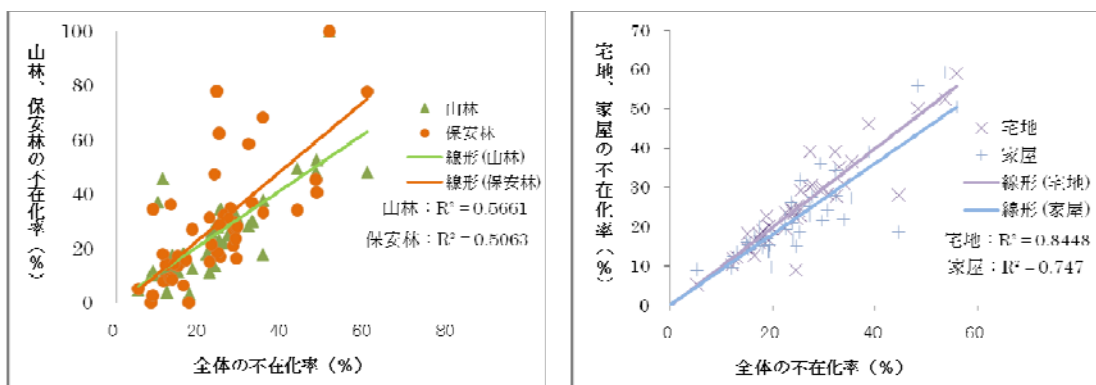


図2-7 全地目合計と地目別不在化率との関係

3) 都道府県別の比較

不在化率を県別に比較すると、全地目合計において地積では鳥取県、税額では島根県が最も低い不在化率であった。この要因として他の4県と比較して、鳥取県は山林の不在化率が低く、島根県は宅地、家屋の不在化率が低いためであると考えられた。

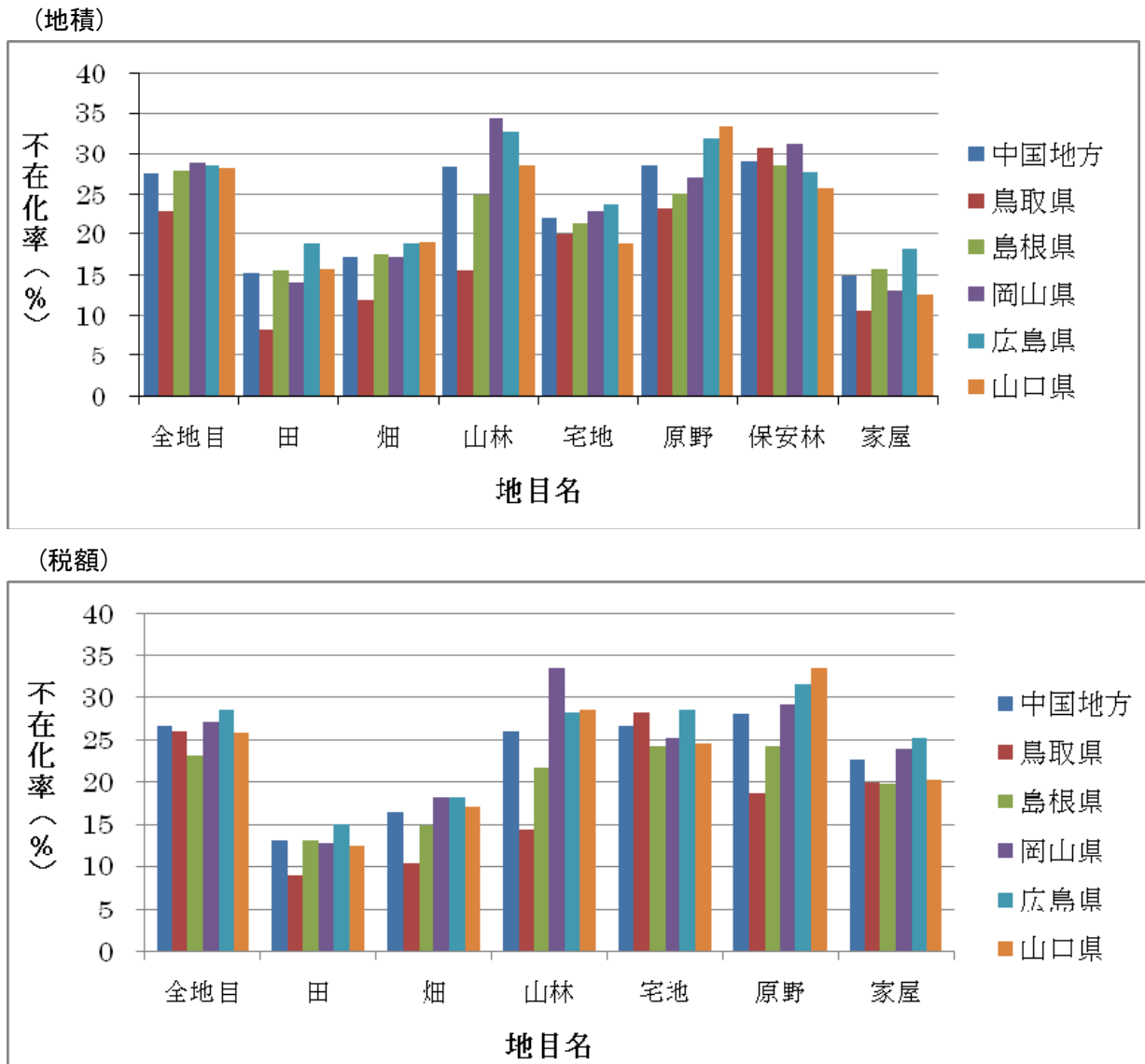
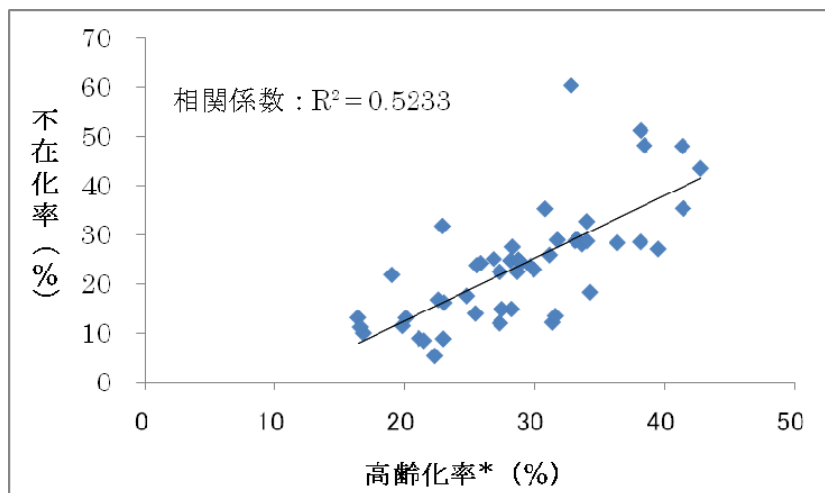


図2-8 不在化率の県別比較 (上段：地積、下段：税額)

4) 各種人口指標との関係

●高齢化率

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約1.3%上昇していることから、過疎高齢化の進行が予測され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。

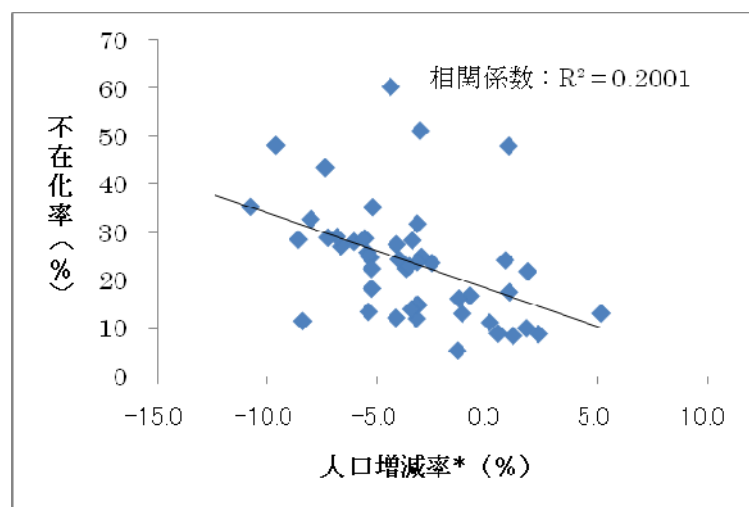


*国勢調査（2005）

図2-9 不在化率（地籍）と高齢化率との関係

●人口増減率

人口増減率との関係を見ると、人口が増加している地域で不在化率が低い傾向があるが、その相関については明確ではなかった。



*国勢調査（2000、2005）より算出

図2-10 不在化率（地籍）と人口増減率との関係

●転出者数

土地所有権の不在化は相続によって発生する場合が多いため転出者数との関係を調査した。不在化率と転出者数や社会増減率（（転入人口－転出人口）／総人口）とを比較すると、両者の間に相関は認められなかった。

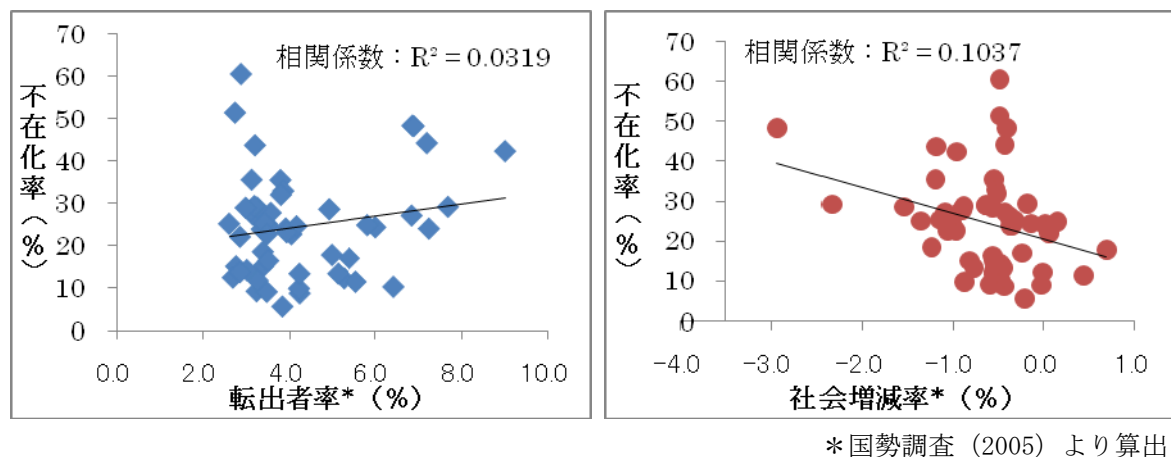


図2-11 不在化率（地籍）と転出者数、社会増減率との関係

5) 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てみた。

1年間における不在化率は3地域とも上昇しており、その幅は2.3～3.8%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の増加幅は0.3%～3.1%であった。

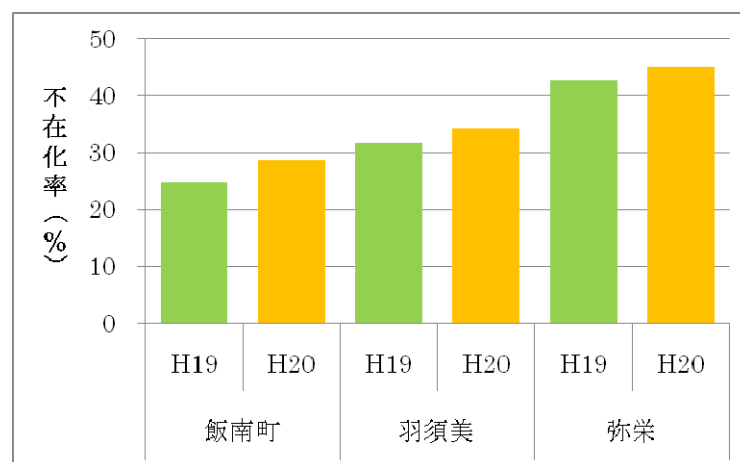


図2-12 不在化率の経年変化

(3) 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。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（全地目合計：地積＝以下同じ）の高かった地域を各県1地域ずつ抽出し、納税義務者の居住地別所有面積割合を比較した。

なお、納税義務者の居住地は、次のように類型化しその割合で表示した。

- ①該当エリア内（合併前の市町村単位で集計、合併していない市町村を含む）
- ②合併市町内 ③県内 ④中国地方
- ⑤近畿地方（三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県）
- ⑥関東地方（茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）
- ⑦その他都道府県 ⑧国外 ⑨住所不明

上記の内、①から②までは連絡が取りやすく、日常の管理が行えるエリアと判断できる。また、③および④については週末に帰省して管理ができる範囲とみなした。④中国地方については、県によって兵庫県等の近畿地方、香川県、愛媛県、福岡県が物理的、経済的に近い場合があるが便宜上、このエリアまでは地域との関わりがもてるとみなした。

①鳥取県東伯郡三朝町（不在化率：35.8%）

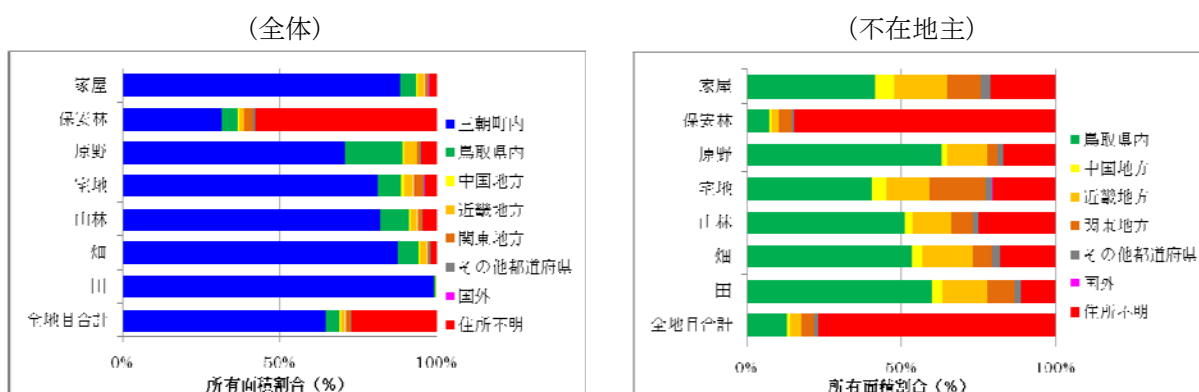


図 2-1-3 鳥取県三朝町における納税義務者居住地別所有面積割合

不在化率は 35.8%と抽出した 5 地域の中では低いが、非課税地目である保安林の 6 割が住所不明となっているため、全体の 27%、不在地主所有面積の 4 分の 3 に相当する面積が住所不明となっている。しかし、住所不明を除けば県内居住者が 56%、中国地方内居住者が 60%の面積を所有している。

②島根県浜田市弥栄町 (不在化率：45.1%)

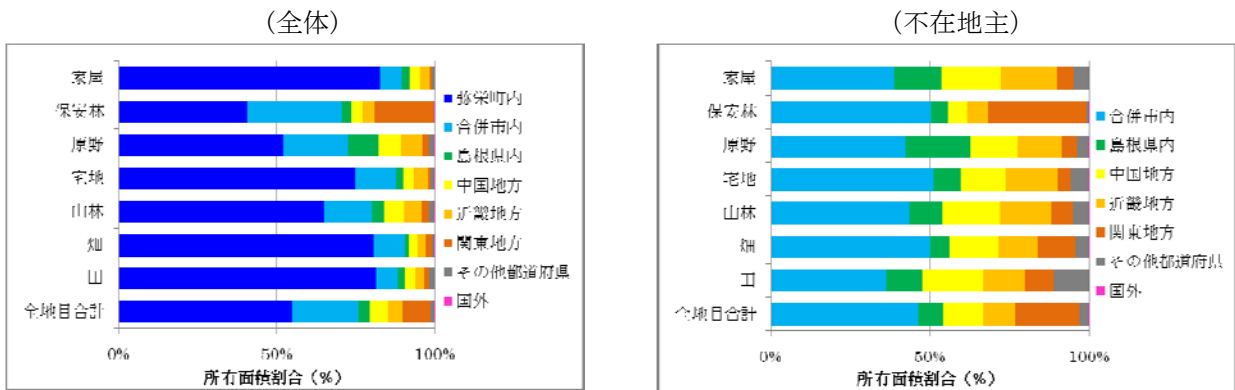


図2-14 島根県浜田市弥栄町における納税義務者居住地別所有面積割合

不在化率は45.1%と高いが、在住者に合併市内居住者を含めれば不在化率は25%まで低下する。この地域は高速道路を使えば広島市まで2時間程度で着けるため、中国地方に該当する納税義務者居住地の多くが広島県である。しかし、面積の4割を占める保安林については、東京都、神奈川県に居住する納税義務者が所有する割合が高くなっている。

③岡山県高梁市備中町 (不在化率：40.8%)

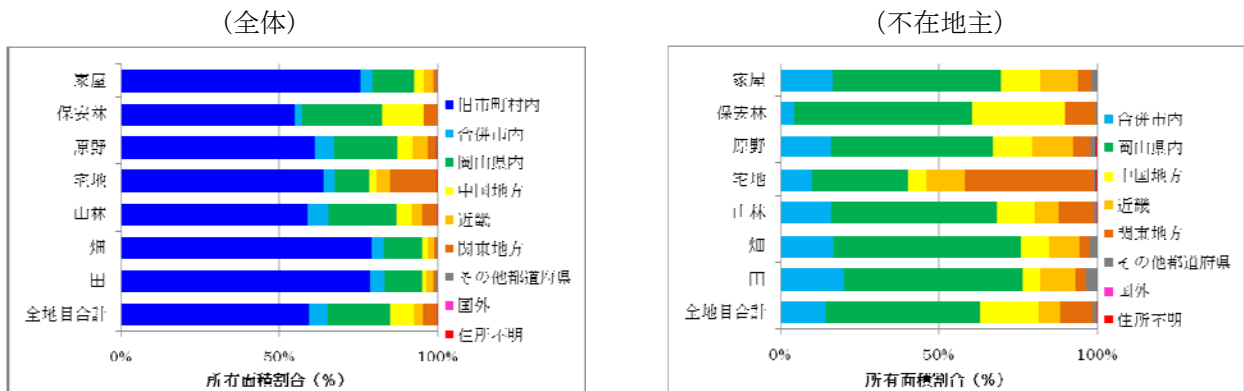


図2-15 岡山県高梁市備中町における納税義務者居住地割合

合併した高梁市内に居住する納税義務者は少ないが、岡山市、倉敷市といった県内居住者が多い。広島県と接していることもあり広島県内に居住する方が所有する面積も多い。しかし宅地については、東京都を中心に関東地方居住者所有面積の割合が14.7%と高くなっており、不在者所有面積の4割に当たる。

④広島県広島市佐伯区（旧湯来町）（不在化率：51.1%）

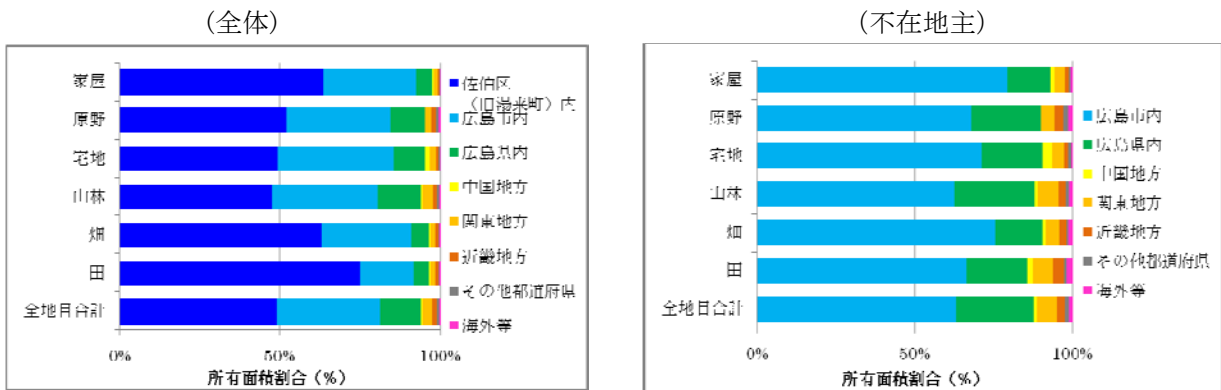


図2-16 広島県広島市佐伯区(旧湯来町)における納税義務者居住地割合

旧湯来町の不在化率は過半数の 51.1%と非常に高くなっているが、不在者所有面積の6割は、合併した広島市居住者所有面積であり、広島県内に居住している納税義務者所有面積の割合は 87.6%とかなり高い値である。この傾向は各地目も同様であり、実施的な不在地主は少ないと推察される。

⑤山口県周南市鹿野町（不在化率：46.5%）

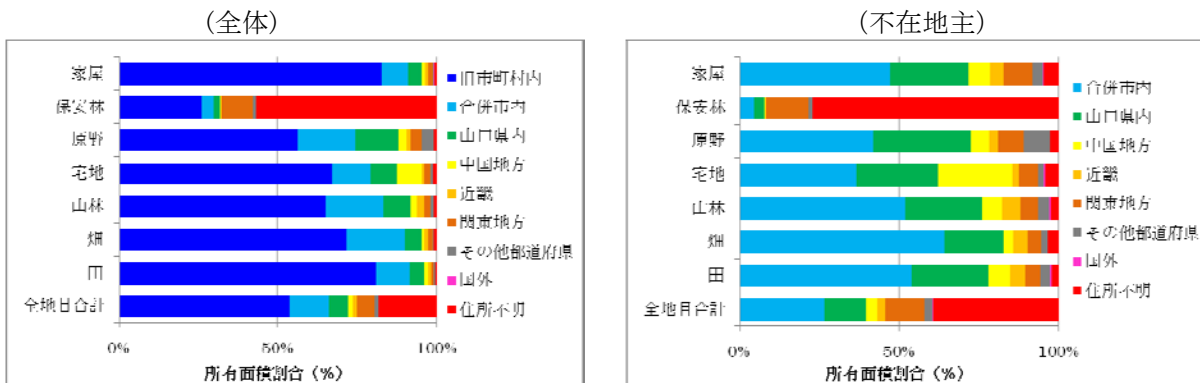


図2-17 山口県周南市鹿野町における納税義務者居住地割合

周南市鹿野町の不在化率は 46.5%であり、合併した周南市在住者を不在地主から除いて計算すると、不在化率は 34.1%まで低下する。しかし保安林については面積の 73.9%は鹿野町外に居住する納税義務者が所有し、そのうち 57.0%は住所不明であり、全地目合計においても約 2割が住所不明となっている。さらに、保安林については 9.8%が神奈川県を中心とした関東地方に居住する納税義務者が所有している。

以上の結果に不在化率が高い6地域を加えてまとめたものが表2-2である。

表2-2 在住者の範囲とその所有面積割合 (%)

	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

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 行政における課題

(1) システムの柔軟性

今回の調査において回答できない理由を答えた市町村は44あり、「システム上集計できない」、「手集計でないと集計できない」「集計するには費用が発生する」の3つに分類でき、全てが税務システムに関することであった。

「集計するには費用が発生する」と答えた市町村においても、「システム改修費用」と「集計自体を業者に委託する費用」に分かれた。

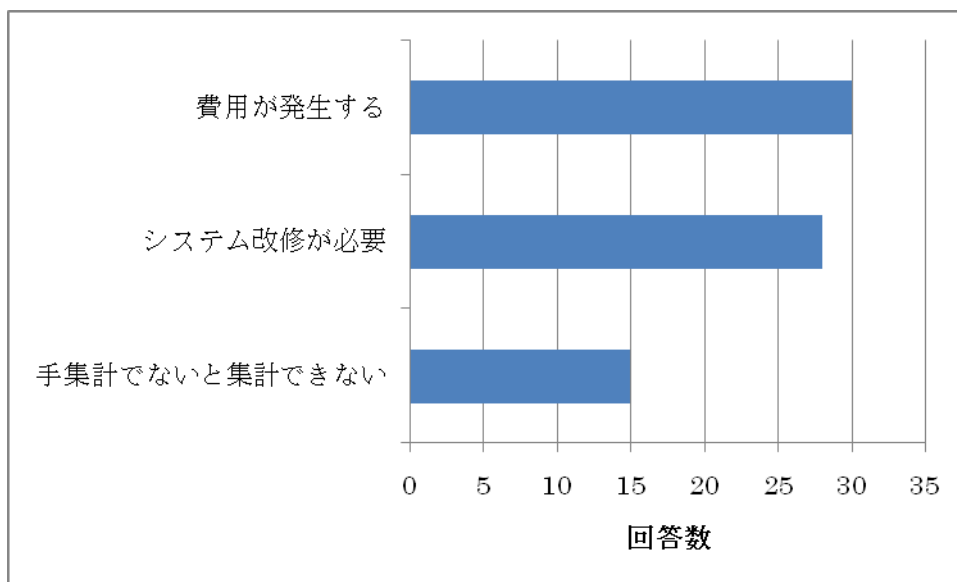


図2-18 回答できない理由（複数回答）

もともと、税務システムそのものがこのような集計を目的としたシステムでは無いため、このような理由になったものと思われる。しかし、相続登記が進んでいない現状を考えると、固定資産納税義務者は所有者を特定するのに、行政が行える数少ない手段の一つである。今後、土地利用行政を考える上では固定資産税納税義務者に関しては、重要な情報となりうると思われるため、柔軟なシステムの運用も必要であると考えられる。

(2) 意識・情報の共有

今回の調査は、島根県中山間地域研究センターから県の地域振興部署を経由して、市町村の政策企画・地域振興部門に依頼をした。その後、市町村の内部で税務担当者に集計依頼を行ったと思われる。実際に集計を行った税務担当者レベルにおいて、調査の趣旨について十分な理解をしてもらえたか、その必要性を認識いただけたかについては疑問に感じるところもある。実際、回答できない理由として、「農業委員会では遊休農地の大規模調査中であるが、土地所有の不在化の状況を調査対象としたものではない。」と記載した市町村があった。

また、耕作放棄地を含めた農地だけでなく、空き家等の家屋、放置林などの山林においても不在地主の影響が懸念されている状況において、行政として土地不在化状況の情報については、各部署で共有すべき情報であると思われる。今回の調査において約半数の市町村において不在化状況を把握していない（できない）のは、今後の土地利用行政における課題と考えられる。

4 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。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。2007年に全国農業会議所が行った調査では、全国で約20万haの農地を不在地主が所有し、平均から推計すると全国で約50万haに達し、不在地主数も約100万人になるという。転居等により通作している人も不在地主としてカウントされたようだが、大部分は相続によって発生していると推測している。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）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有り、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。