

変わる土地法制と「最適土地利用対策」について

— 合意形成、土地所有権、所有権放棄、ICTの利用等に関する法的問題の検討

神 山 智 美

I. はじめに

近時、増加の一途をたどる空家、耕作放棄地、所有者不明土地の存在を背景に、土地法制が変わってきている。これらは特に人為的不作為に起因する問題への対処施策である。筆者は農地や林地を含む土地法制の改正に関して説明および提言してきており⁽¹⁾⁽²⁾、それらは順次施行されている。

さらに、今年、2023（令和5）年4月からは、民法（明治29年法律第89号）と不動産登記法（平成16年法律第123号）の改正法施行により、相隣関係、土地の共有および登記などに関するルールが大きく変わる予定である。

例えば、2023（令和5）年4月1日施行の改正民法における土地の共有では、相続における「特別受益」や「寄与分」に関する事項が変更されることになる。この「特別受益」や「寄与分」が、遺産分割の長期化や混乱を招く原因の一つになっている例も多い。そのため、今回の民法改正では「特別受益」や「寄与分」を加味した形での遺産分割を行うことに関して、期間の制限を設けることとした。これにより、相続開始から10年を過ぎると、「法定相続分」で遺産分割することが原則になる⁽³⁾。

(1) 拙稿「民事基本法制の改正と山林所有」山林No. 1653、2－10頁（2022年、大日本山林会）。

(2) Ryo Kohsaka & Satomi Kohyama, *State of the Art Review on Land-Use Policy: Changes in Forests, Agricultural Lands and Renewable Energy of Japan*, Land (MDPI) 11 (5), 624 (2022).

(3) 法務省民事局「あなたと家族をつなぐ相続登記 ～相続登記・遺産分割を進めましょう～」2023年1月20日、
https://www.moj.go.jp/MINJI/minji05_00435.html#:~:text=%E3%81%9D%E3%81%93%E3%81%A7%E3%80%81%E4%BB%A4%E5%92%8C%EF%BC%93%E5%B9%B4,%E3%83%96%E3%82%92%E4%B8%8E%E3%81%88%E3%81%BE%E3%81%97%E3%81%9F%E3%80%82（2023年3月1日最終閲覧）。

加えて、相続などで取得した土地を手放し、国に引き取ってもらう「相続土地国庫帰属制度」（相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律（令和3年法律第25号、以下「相続土地国庫帰属法」という。））が、2023（令和5）年4月27日から始まる⁽⁴⁾。

また、農地法制も変更された。農業領域では、パイロット事業的に政策導入を行い、それを法制化していく試みがなされているところ、2022年には、人・農地プランの法定化および地域ぐるみの遊休農地保全事業を進めやすくするための法改正が行われた。温暖化対策のための再生可能エネルギー施設の増設と生物多様性の保全という国際的課題の両立も難しいところ、第一次産業従事者の高齢化、人口減および産業構造の変化による耕作放棄地対策が急務とされているからでもある。

土地は、近年ではその財産的価値を減じている⁽⁵⁾とはいえ、私人における資産的価値の最たるものである。農業者や林業者にとっては、必ずしも環境公益や地域のために「業」をしているわけではないが、とりわけ農地には食料（糧）安全保障上からも、農地法（昭和27年法律第229号）という縛りがあり、耕作放棄地には一定の規制もある。さらに、近年では、農地管理へのICTの活用、耕作放棄地の同定に衛星画像と統計的手法を組み合わせる手法や人工知能（AI：機械学習および深層学習）の利用⁽⁶⁾、また、地方創生へのメタバースの活用例⁽⁷⁾もある。これらについても法的な留意点を検討しておきたい。総じて、土地利用と環境保全、または土地利用と地方創生（地域再生含む）等は、古くて

(4) 法務省「相続土地国庫帰属制度について」2023年2月15日、

https://www.moj.go.jp/MINJI/minji05_00454.html（2023年3月1日最終閲覧）。

(5) 国土交通省不動産・建設経済局土地政策課「令和2年度『土地問題に関する国民の意識調査』の概要について」2021年6月、

<https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/content/001408334.pdf>（2023年3月1日最終閲覧）。

(6) 一例としてサグリ株式会社（Sagri Co., Ltd）「衛星データと地上データを活用し、地球上に暮らす人類の営みを最適化する」<https://sagri.tokyo/company/>（2023年3月1日最終閲覧）がある。同社のウェブサイト上には、「言わば、地上の様々な状態において、AIに衛星データの特徴を学ばせることで、AIが予測をできる状態を作りだします。」との記載もあり、機械学習（マシンラーニング）のみならず深層学習（ディープラーニング）の利用がなされていることも確認できる。

(7) 一例として、新潟県山古志村は、NFT（Non-Fungible Token：非代替性トークン）で、グローバルなデジタル関係人口を創出する「デジタル山古志」の村民を想定している。NFT Media「世界初。人口800人の限界集落が『NFT』を発行する理由」2021年12月14日、更新：2022年10月2日、

https://nft-media.net/regionalrevitalization/note_yamakoshi/5460/（2023年3月1日最終閲覧）。

新しく、常に我々が直面する問題であるといえ、時代に合った法的課題への取組が求められると心得ている。

そこで、本稿では、とかく所有者不明土地問題（国土交通省）と耕作放棄地問題（農林水産省）は別個の問題として扱われがちなところ、こうした土地法制を概括し（Ⅱ）、農地における土地政策の動向とその法制化経緯を概観したうえで、パイロット事業的に現在進行中の政策的な試みとして、「最適土地利用対策」および「農村RMO形成推進事業（Region Management Organization：地域運営組織）」を筆者による現地調査を踏まえて紹介する（Ⅲ）。これらの動向を踏まえ、法制度上、何が問題（桎梏）となっているのか、どこをどのように修正すれば適正な推移を促せるのかという観点で、合意形成、土地使用権、所有権放棄、ICTの利用等に関する法的問題の検討を行い（Ⅳ）、本稿を結びたい（Ⅴ）。

Ⅱ. 土地に係る法の現状

1. 土地法

（1）土地公法と土地私法とは

土地というと、法的には民法の範疇と捉えられることが少なくない。しかし、日本国憲法29条に財産権規定があることを指摘すると、土地に関する法律は民法（私法）だけではないことに容易に気付いてもらえるだろう。

公法と私法を区別することの意義も再考する必要は別途あるところ、土地公法と土地私法というものが現状存在することから、以下でそれを順に概括する。

土地公法と土地私法について、弁護士の須田政勝⁽⁸⁾は、田中二郎著『土地法』⁽⁹⁾をもとに、土地私法は「土地の所有権や土地の取引、賃貸借、土地を担保として利用する場合など、主として憲法29条を受けて土地の基礎的な私法的枠組みを構成している」とし、他方で土地公法は「土地行政に関する行政作用の発動に根拠を与え、その基準を示すと同時に行政権の限界を画すことを目的とするもの」であり、「公共目的のために私的私有権を外側から制限を加えたり、利用関係を調整することを目的とし

(8) 須田政勝『概説土地法 宅地から国土開発・自然保護まで』（2004年、明石書店）55頁。

(9) 田中二郎『土地法』（1960年、有斐閣）5頁。

ている」と説明する。

ここでいう公共目的に、環境保全が含まれることは確かであろう。だが、環境問題の解決に適した土地利用というものは、環境問題としてどこからどこまでを扱うかの見解も多様であり土地の機能・効用も一様ではないことから、評価および判断は難しい⁽¹⁰⁾。

(2) 境界とは

なお、土地公法と土地私法における「境界」の意味は異なっており、政府広報⁽¹¹⁾を基に、ここで説明を加えておく。土地公法における境界は、「筆界」といわれる。これは、その土地が法務局に初めて登記されたときにその土地の範囲を区画するものとして定められた境界のことであり、本来の境界といえる。土地に番号（地番）がついて登記されたときに境界が発生し、地番がついた土地の単位を「筆」と呼ぶので、公に定められたものである筆と筆の境である公法上の境界を筆界と呼ぶのが習わしである。このように、筆界は登記により発生するため、その後、分筆や合筆の登記手続きにより変更されていないかぎり、登記されたときの区画線がそのまま現在の筆界となる。加えて、筆界は、土地の所有者同士の合意によって変更することはできない。

他方で、土地私法における「境界」は、「所有権界」といわれる。これは、土地の所有者の権利が及ぶ範囲を画する境界であり、土地の所有者間で自由に移動させることができる。筆界と所有権界は一致するのが本来である。だが、自分のものであると誤解して建物を建築したり、農作物を栽培したり、塀で囲って使用したり、または林地の敷地を買ったり、互いの敷地を交換したが登記手続きをしていないときや他の人が時効によって所有権を取得した場合には、当初の筆界と現況の境界が一致しなくなる。この場合に、自分が自由に処分することができる、すなわち所有権が及ぶと考えられる範囲の区画線が所有権界になる。

加えて、登記はされていても、必ずしも法務局にある公図、不動産登記法14条地図

-
- (10) 拙稿「温暖化防止」79－89頁（小賀野晶一・奥田進一編『森林と法』（2021年、成文堂））所収では、森林の林道開発は、原告は温暖化対策の観点から反対するのに対して、被告は温暖化対策からの要請である人工林の間伐の為に林道建設が必要であると主張する対立構造について記している。
- (11) 内閣府大臣官房政府広報室「土地の境界トラブルを裁判なしで解決を図る『筆界特定制度』」政府広報オンライン2014（平成26）年1月20日、
<https://www.gov-online.go.jp/useful/article/201112/3.html>（2023年3月6日最終閲覧）。

(旧法では17条に規定されていたため、「法17条地図」ともいう。) および地積測量図の正確さが担保されているとはいえない⁽¹²⁾。例えば、地積測量図は、作成された年代により効力が異なる。一般的には⁽¹³⁾、2004(平成16)年の不動産登記法改正(2006年以降施行)以降に作成された地積測量図は境界点の復元性も高く、確定した敷地として考えることが可能である。しかし、それ以前に作成された地積測量図には、作成した年代他作成者により境界線の復元性に乏しいものがあるため、改めて境界確定行為が必要となる場合がある。

(3) 土地公法の現況

土地公法における近年の動きとしては、1点目に2020(令和2)年3月の土地基本法(平成元年法律第84号)の改正がある。同法改正の背景には、所有者不明土地(＝所有者がわからない土地)対策等の観点から、人口減少社会に対応して土地政策を再構築するとともに、土地の所有と境界の情報インフラである地籍調査の円滑化・迅速化を一体的に措置する必要性の高まりがある。

より具体的には、①適正な土地の利用及び管理を確保する施策を推進するとともに、②地籍調査の円滑化・迅速化を一体的に措置するための改正であった⁽¹⁴⁾。①は、平成元年の制定以来の見直しとなった、法1条(目的)、3条(適正な利用および管理など)の改正、および6条(土地所有者等の責務)の新設に代表されるように、人口減少社会に対応し、基本理念など同法全般で土地の適正な「利用」「管理」の確保の必要性を明示したことである。土地所有者等の土地の適正な「利用」「管理」に関する責務(登記等権利関係の明確化、境界の明確化)を明らかにし、国・地方公共団体の講ずべき施策について土地の適正な「利用」「管理」を促進する観点から見直すとともに、土地政策全般の政府方針(閣議決定)として土地基本方針を創設した。②は、地籍調査に関する都道府県計画および事業計画の記載事項の追加(地籍調査の円滑化・迅速化(国土調査法(昭和26年法律第180号)、国土調査法施行令の改正))である。新たな国土調査事業十箇年計画では、迅速かつ効率的に地籍調査を推進するこ

(12) 橘一樹『やさしい登記簿の読み方・調べ方』(2004年、ばる出版)114-117頁。

(13) 奥野尚彦「境界・筆界Q&A」三井住友トラスト不動産、
https://smtrc.jp/useful/qa/kyokaihikai/qa-kyokaihikai_01.html (2023年3月6日最終閲覧)。

(14) 国土交通省「改正土地基本法に基づく『土地基本方針』(新設)のポイント」
<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001345268.pdf> (2023年3月6日最終閲覧)。

ととしているため、同計画に基づいて作成される地籍調査の都道府県計画および事業計画の記載事項に、効率的な調査方法の導入に関する事項を追加した。

2点目に、所有者不明土地が東日本大震災の復旧・復興事業などの妨げとなっていたことを契機として、2018（平成30）年の所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（平成30年法律第49号、以下「所有者不明土地法」という。）の⊖制定⁽¹⁵⁾と2022（令和4）年の同法の⊖改正⁽¹⁶⁾がある。

⊖所有者不明土地法制定により、「地域福利増進事業」の創設、土地収用手続の合理化・円滑化、所有者不明土地の管理の適正化、所有者不明土地の所有者探索のための公的情報の利用等の特例、所有者不明土地対策の推進体制の強化等が強力に推進されている。ここで「地域福利増進事業」とは、所有者不明土地を、公園の整備といった地域のための事業に利用することを可能とする制度である。都道府県知事の裁定により、所有者不明土地に10年間を上限とする使用権を設定して、利用することを可能とする（所有者不明土地法10条等）。裁定を受けることができれば、補償金を供託することで所有者不明土地の使用権を取得することができる（同法17条1項）。所有者不明土地の所有者探索の制度としては、同法制定により新たに利用できるようになった情報に基づき、効果的に検索を行うことができるようになった（同法2条1項）。また、登記官が、所有権の登記名義人の死亡後長期間にわたり相続登記がされていない土地について、亡くなった方の法定相続人等を探索した上で、職権で、長期間相続登記未了である旨等を登記に付記し、法定相続人等に登記手続を直接促すなどの不動産登記法の特例が設けられた（同法施行令1条）。地方公共団体の長等に財産管理人の選任申立権を付与する民法の特例も設けられた。

しかし、所有者不明土地は増加するばかりであり、その利用促進や所有者不明土地の管理不全から生じる不安への対処、および所有者不明土地の使用権取得手続の簡便化や使用権存続期間の長期化が求められていた。というのも、地域福利増進事業における土地の使用権の設定数は、2021（令和3）年11月時点で申請数1件⁽¹⁷⁾と低調で

(15) 信山社編集部『所有者不明土地法 法令・通知・ガイドライン』（2019年、信山社）。

(16) 国土交通省「改正所有者不明土地法に関するガイドライン等を公表 ～改正所有者不明土地法が施行されます～」2022年11月1日、
https://www.mlit.go.jp/report/press/tochi_fudousan_kensetsugyo02_hh_000001_00049.html（2023年3月6日最終閲覧）。

(17) 国土交通省「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法の一部を改正する法律案」
<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001462673.pdf>（2023年3月6日最終閲覧）。

あったし、2019（令和元）年国土交通省調査によれば、住民から市町村に苦情のあった管理不全土地への対応状況アンケート（1,029市町村が回答）では、措置を講じていない市町村が56%もあったからである⁽¹⁸⁾。これらの事実から、同法附則において、施行後3年を経過した場合の見直し規定を根拠として、より使い勝手を良くするための措置が求められていた。そのため、㊦法改正では、「地域福利増進事業」の対象事業拡充（再生可能エネルギー発電設備の整備等を追加、法2条3項等）および土地の使用権の上限期間の延長（法13条3項）、手続の迅速化（法11条4項）を行った。災害等発生防止のための管理適正化（法38条から41条）、地域における推進体制強化のために市町村をはじめとする地域の関係者が実施する所有者不明土地対策を支える仕組み（法5条、45条から52条）等も導入された。

（４） 土地私法の現況

所有者不明土地の存在は、利用や管理が困難であることから、公共事業や災害復興の妨げになることが懸念されている。そのための土地公法の改正と連動する形で、主として次のような土地私法の改正も行われてきた⁽¹⁹⁾。

具体的には、2023年4月1日に施行される改正民法（以下「新民法」という。）では⁽²⁰⁾、1点目に、相隣関係の見直しがなされた。土地の所有者は、他の土地に設備を設置または他人の設備を使用する場合は、あらかじめ、その目的、場所および方法を他の土地・設備の所有者等に通知しなければならない（新民法213条の2第3項）と規定することで、所定の目的のために必要な範囲内で、隣地を使用する権利を有する旨を明確化した。隣地使用が認められる目的も拡充・明確化した（新民法209条1項）。

2点目に、共有の見直しがなされた。なぜならば、相続未登記状態にある土地について、戸籍などを調査すると、数次相続により相続人が多数に上ることや相続人の一

(18) 国土交通省「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法の一部を改正する法律（令和4年法律第38号）」

<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001519748.pdf>（2023年3月6日最終閲覧）。

(19) 法務省「所有者不明土地の解消に向けた民事基本法制の見直し（民法・不動産登記法等一部改正法・相続土地国庫帰属法）」2022年11月28日、初回掲載日（2021年4月28日）、
https://www.moj.go.jp/MINJI/minji05_00343.html（2023年3月7日最終閲覧）。

(20) 法務省「民法の改正（所有者不明土地等関係）の主な改正項目についてR5.4.1施行」
<https://www.moj.go.jp/content/001360820.pdf>（2023年3月7日最終閲覧）。

部の所在地が不明になっていることが判明することがあるからである。これは、変更・管理に必要な同意を取り付けることをより困難にし、土地の利用に支障をきたす。そこで、軽微な変更についての規律を改正し利用を促すこととした。共有物に変更を加える行為であっても、形状または効用の著しい変更を伴わないもの（軽微変更）については、持分の過半数で決定することができることとした（新民法251条1項、252条1項）。さらに短期の賃借権等の設定も、持分の過半数で決定できることとした（新民法252条4項）。

3点目に、財産管理制度の見直しがなされた。対象者の財産全般を管理する「人単位」の財産管理制度では非効率であることから、特定の土地・建物だけに特化して管理を行う所有者不明土地管理制度および所有者不明建物管理制度を創設した（新民法264条の2から264条の8）。

4点目に、遺産分割に関する見直しがなされた。遺産分割が済まず、遺産共有関係にある、各相続人の持分権が互いに制約しあう関係になり、遺産の管理・利用に支障をきたす事態となる。そこで、相続開始後長期間が経過している遺産共有関係の解消の促進・円滑化のための規定を設けた。つまり、原則として、相続開始時から10年を経過した後にする遺産分割は、具体的相続分ではなく、法定相続分（または指定相続分）による（新民法904条の3）とした。さらに、相続人の所在等が不明な場合の不動産の遺産共有持ち分の取得方法を合理化した（新民法262条の2第3項、262条の3第2項）。

不動産登記法では⁽²¹⁾、2024（令和6）年4月1日には改正不動産登記法が施行され、不動産の相続人に相続登記の申請が義務づけられる（新法76条の2第1項）。同時に、相続登記を申請しない場合は10万円の過料が科されることになる（新法164条1項）。特に今回の法改正では、施行日以前に相続が発生していたケースについても、登記の申請義務が課されることには注意したい。相続による所有権の取得を知った日が施行日の前であった場合、施行日から3年以内に相続登記しなければならなくなる。こうした改正の背景には、2020（令和2）年の国土交通省の調査によれば、所有者不明土地の割合は全体の土地の24%であり、その原因は、相続登記の未了63%および住所変更登記の未了33%であることから、所有者不明土地の多くは、「不動産登記簿に

(21) 法務省民事局「令和3年民法・不動産登記法改正、相続土地国庫帰属法のポイント」2022年10月版、<https://www.moj.go.jp/content/001377947.pdf>（2023年3月7日最終閲覧）。

より所有者が直ちに判明しない土地」と「所有者が判明しても、その所在が不明で連絡が付かない土地」であるとして、対策する必要があるからである。

2023年4月27日に施行される相続土地国庫帰属法の制定では⁽²²⁾、相続等により土地の所有権を取得した者が、法務大臣の承認を受けて、その土地の所有権を国庫に帰属させることができる制度を創設した。これは、主に所有者不明土地等の発生予防と想定されているが、国庫に帰属された土地が別の形で利用されていくランドバンク制度⁽²³⁾の創設につながるるとすれば、それは、利用の円滑化にも資すると考える。同法制定の背景には、土地に対する国民の意識の変化がある。平成30年の土地白書によれば、土地問題に関する国民の意識調査による「土地所有に対する負担感：負担を感じたことがある又は感じると思う」との回答割合は約42%となっており、2020（令和2）年法務省調査による「土地を所有する世帯のうち、土地を国庫に帰属させる制度の利用を希望する世帯」の割合は約20%にも上っていることを踏まえての制定であった。ただし、放棄の要件はかなり厳しく、筆者としてはその実効性には疑念があることから、趨勢を見極めたいと考える。

2. 今後の法改正

(1) さらなる対策と法改正の必要性

所有者不明土地問題を契機に、現行法の規律が現代社会の社会経済情勢にそぐわないところがあることが明らかになった。

こうした所有者不明土地に関する諸課題に対し、表1のような法的仕組みの再構築が進められてきている。そのスピード感の高さは、2018（平成

表1：近年の所有者不明土地に関連した土地
法改正と施行

<div style="writing-mode: vertical-rl; font-weight: bold;">現在 制度 改正 中</div>	<ul style="list-style-type: none"> ▶所有者不明土地法の一部施行、「長期相続登記等未了土地解消作業」が実施開始（2018年11月） ▶登記官に調査権限を与える変則型登記解消法成立（2019年5月） ▶国土調査法改正で地籍整備を加速（2020年3月） ▶土地基本法の改正（2020年3月） ▶民法（相続法部分）の改正（2021年4月、<u>2023年4月施行</u>） ▶相続土地国庫帰属法成立、相続の国庫帰属制度創設へ（2021年4月、<u>2023年4月施行</u>） ▶相続登記の義務化、マイナンバー制度と登記簿情報を連携させ所有者情報を把握する不動産登記法改正（2021年4月、<u>2024年4月相続登記の義務化施行</u>） ▶土地所有権の放棄やみなし放棄制度の導入
---	---

（出典） 筆者作成

(22) 法務省民事局・前掲注(21)。

(23) 筆者は、米国のエスチートメント（国庫帰属）について以下の論稿を記しているので参考にされたし。拙稿「Escheatment Laws（権利主張なき財産の国庫帰属に関する法）に係る一考察」国際取引法学会5、87-101頁（2020年）。

表2：土地の財産的価値・利用価値と
主たる対処方法

	財産的価値が高い	財産的価値が低い
一定の利用希望がある	所有者は土地に関心あり。 (一) 市場で取引が可能。	所有者は土地に関心なし。所有者が判別できづらく、市場での取引が不可能になりがち。 <u>(三) 土地を効率的に集約する制度が必要。</u>
一定の利用希望が確認できない	所有者は土地に関心あり。 <u>(二) 利活用開始するまで、予防的で適切な管理が必要。</u>	所有者は土地に関心なし。将来的な利用計画も見込めない。 <u>(四) 何かしらの土地の適切な管理は必要。</u>

(出典) 筆者作成

30) 年制定の所有者不明土地法が、2022 (令和4) 年に改正されたことにも確認できる。

なお、現在、内閣官房長官主宰の「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」において2022 (令和4) 年5月27日に決定された「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」「所有者不明土地等問題 対策推進の工程表」に基づく取組が進められている⁽²⁴⁾。ここには、所有者不明土地問題対応における住民基本台帳ネットワークシステム (住基ネット) の活用の推進、すなわち、所有者不明土地の解消や円滑な利用を促進するための住民基本台帳法の改正骨子も盛り込まれている。

(2) 小 括

以上を踏まえ、筆者の気づきをまとめておく。1点目に、際立つのは前述のようにそのスピード感の高さである。それは法制定とその改正経緯 (表1) から確認できよう。

2点目に、これまで概観してきたように、公法と私法の協働によって、強力に進められている点である。はじめに土地公法は「公共目的のために私的私有権を外側から制限を加えたり、利用関係を調整することを目的としている」法律であると記述したが、これを遂行するための民事法制の改正との連携は高く評価したい。

3点目に、表2のように土地の財産的価値、所有者の関心および利用価値等は分類

(24) 国土交通省「所有者不明土地等対策に関する最新の基本方針・工程表を決定～第10回所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議の開催結果～」2022年5月27日、https://www.mlit.go.jp/report/press/tochi_fudousan_kensetsugyo02_hh_000001_00036.html (2023年3月7日最終閲覧)。

できると筆者は考えるところ、まずは利用希望があるところを適切に利用に供する仕組みの再構築が実践されていることが確認できる。他方で、利用希望が確認できない部分についてはどのような管理をしていくべきなのかについても併せて検討と対処が必要となる。

4点目に、土地公法および土地私法の現況を概観してきたが、これで十分といえるわけではないことは既に述べた。まして、少子高齢化は、老人のみの世帯や一人世帯を増加させた。この状況は、所有者不明という土地利用・管理の担い手不足の問題のみではなく、認知症の発症による意思能力確認の必要性や人間関係の疎遠化による本人確認の困難さという問題も作り出した。住基ネットについては個人情報保護および自己情報管理権侵害の観点から、国民に不安視される部分もあるが、さらなる対策のためにも、場合に応じて、住基ネットを含めた本人確認情報との連携は視野に入れる必要がある。

5点目に、筆者は土地所有者の権利のみならず義務の履行が確認できる仕組みの構築が重要と考えている。こうした仕組みを構築することで、義務の履行が困難な場合に、速やかに財産権を手放し管理や利用が可能な第三者に活用してもらえる仕組みと連携して運用していくことも可能となると考えるからである。そのためにも、公共の安全と秩序維持、加えて生活環境の保全という公共目的の達成や、所有権登記・固定資産税の納税に関しては一定の義務があり、その義務を果たしていることの証明（確認）を積極的に行える仕組みが必要と考える。ただし、不要な土地を市場に出すということに伴うリスク管理のためには、十分な事前準備と配慮が求められる⁽²⁵⁾。

Ⅲ. 最適土地利用政策と農村RMO形成推進事業とは

1. 耕作放棄地対策に関する法改正

(1) 耕作放棄地対策

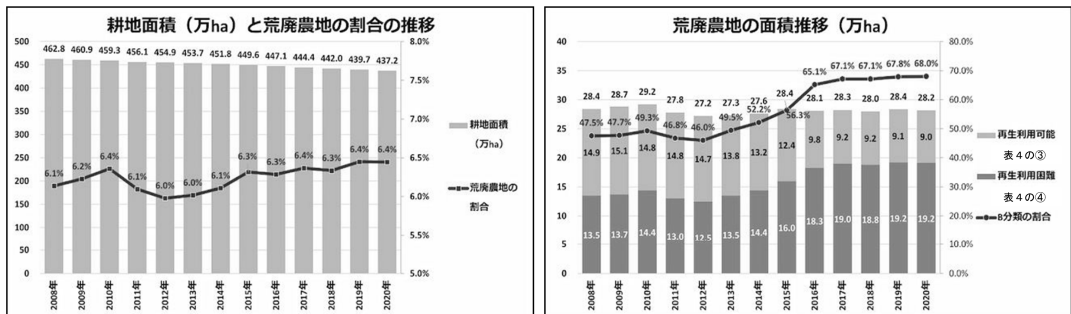
前章では所有者不明土地対策の法制度を概観した。それを踏まえて、ここでは、視点を農山村地域（農業地帯）に移して、少子高齢化社会における担い手不足を背景と

(25) 拙稿「判例評釈・環境権等に基づくメガソーラー設置差止請求事件（大分地判平成28年11月11日・LEX/DB文献番号25544858）」富大経済論集64(1)、171-193頁（2018年）。

する耕作放棄地対策として検討する。農地も、相続時に今後の管理・利用に思案する遺産の1つであり、担い手不足からやむを得ず耕作放棄地となりやすく、管理および利用促進のための対処が求められている。

いわゆる「耕作放棄地」の増加問題は深刻である(図1)。農地法2条1項前段の農地、すなわち「耕作の目的に供される土地」のうち、耕作されていないものは、一般的に、①耕作放棄地、②不作付地、③荒廃農地で再利用が可能なもの、④荒廃農地で再利用が不可能なものの4つのタイプに分類される。

図1：荒廃農地面積の推移と割合



(出典) 農林水産省「荒廃農地の発生・解消状況に関する調査」を基にminorasu編集部作成
<https://minorasu.basf.co.jp/80463> (右図には筆者一部加筆)

ただし、農地法(昭和27年法律第229号)第4章においては、これらには「遊休農地」という名称が用いられているが、その定義は明記されていない。農地法32条に農業委員会による利用意向調査があり、同条1項に以下の2つが規定されている(表3)。なお、32条1項1号の農地が、前述の③荒廃農地で再利用が可能なもの(表4の③に同じ)に該当する。

そして、利用度から見れば、32条1項2号の農地が、1号に至る前段階である。ちなみに、④(表4の④に同じ)は、もはや農地法には明確な規定はないものである。

以下に①から④について順に説明する。まず、①の耕作放棄地は、統計用語であり、2020年からは統計上も用いられなくなっている。「以前耕地であったもので、過去1年以上作物を栽培せず、しかもこの数年の間に再び耕作する考えのない土地」のことを示す。この総面積は「埼玉県や滋賀県の全面積に匹敵⁽²⁶⁾」などと表現され、問題

(26) 日本経済新聞「耕作放棄地、滋賀県に匹敵する広さに(きょうのことば)」2013年8月11日。

提起されている。だが、この数値は土地所有者の意思に基づく「主観的な」数字である。②の不作付地は、この1年作付けがなかったが、再開の意思があるものである。

これらに対し、③と④の荒廃農地は、「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」とされている（表4）⁽²⁷⁾。市町村、農業委員会などの形状判断に基づく「客観的な」数字となる。

表3：農業委員会における遊休農地の利用意向調査

農地法	対象	備考
32条1項1号	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	③のこと
32条1項2号	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（前号に掲げる農地を除く。）	③に至る前段階

（出典） 筆者作成

表4：荒廃農地の分類（現地調査により毎年判断されている）

③再生利用が可能な荒廃農地 約9.0万ha（農用地区域では約5.5万ha） （農地法32条1項1号に該当する）	抜根、整地、区画整理、客土等により再生することによって、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
④再生利用が困難と見込まれる荒廃農地 約19.2万ha（農用地区域では約8.1万ha） （非農地となるため、農地法には規定無し）	森林の様相を呈しているなど農地に復元するための物理的な条件整備が著しく困難なもの、又は周囲の状況から見て、その土地を農地として復元しても継続して利用することができないと見込まれるものに相当する荒廃農地

（出典） 農林水産省資料から筆者作成（数値は2020（令和2）年度）

（2） 2009（平成21）年農地法改正以降

農地の管理（保全）および利用の促進のためには、農地に関すること（適正な効率化・集約化）のみならず、担い手創出や地域との調和および産業構造の再構築等の複合的な試みが必要になる。2009（平成21）年の農地法改正⁽²⁸⁾では、㊦農地法の目的等の見直し、㊧農地の賃借規制および権利取得に係る許可要件の見直し、㊨農業への

(27) 宮崎直己『農業法講義（三訂版）』（2019年、大成出版社）110－112頁。

(28) 農林水産省「改正農地法の概要」

https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kaikaku/pdf/kaisei_sh.pdf（2023年3月7日最終閲覧）。

参入を促進するための規制緩和がなされた。

まず、㉞農地法の目的等の見直しは、そこでは農地は「地域における貴重な資源であること」から、「農地を効率的に利用する耕作者による地域との調和に配慮した権利の取得を促進」すること、さらに農地について権利を有する者の責務として「農地の適正かつ効率的な利用を確保しなければならない」旨等が明確化された。

同改正において、㉟農地の賃借規制および権利取得に係る許可要件の見直しもなされ、「地域との調和要件」として、周辺の農地の農業上の効率的・総合的な利用の確保に支障を生ずるおそれがないことが創設された。遊休農地対策も強化され、農地の面的集約の推進も図られた。㊱に関しては、その後、農地法に関連する農地中間管理事業の推進に関する法律（平成25年法律第101号）により農地中間管理機構による農地の貸付けも一定の場合に限り、農用地利用集積計画に基づいて実行できるようになった。こうした試みは、次節の人・農地プランを「地域計画」として法定化する農地関連法制定等にもつながっていく。

同改正では、㊲農業への参入を促進するための規制緩和が行われ、次の農地法改正時である2015（平成27）年には、「農地を所有できる法人要件の見直し」もなされた。

2. 最適土地利用対策

（1）人・農地プランの法定化からその先へ

農業分野では、パイロット事業的に、政策的試みを行い、それを法制化して全国的に展開する手法がとられている。その政策的試みの一つが「人・農地プラン」であり、2022（令和4）年の農業経営基盤強化促進法（昭和55年法律第65号）改正により位置付けられた「地域計画の策定」である。

人・農地プランは、農地利用の将来像を描くものであった。農林水産省経営局経営政策課によれば、次のように総括されている⁽²⁹⁾。農業者が話し合いに基づき、地域農業における中心経営体、地域における農業の将来の在り方などを明確化し、市町村により公表するもので、2012（平成24）年に開始され、2018（平成30）年度末現在、1,583市町村において、15,444の区域で作成されている。だが、この中には、地域の話合いに基づくものとは言い難いものも含まれていた。このため、人・農地プランは、

(29) 農林水産省経営局経営政策課「実質化された人・農地プラン」2022年12月12日、
<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/jisshitsuka.html>（2023年3月7日最終閲覧）。

真に地域の話合いに基づくものにする観点から、アンケートの実施、アンケート調査や話合いを通じて地図による現況把握を行った上で、中心経営体への農地の集約化に関する将来方針を作成することにより、「人・農地プランの実質化」が図られた。その結果、2021（令和3）年度現在、1,437市町村において実質化された人・農地プランが作成された。

(2) 最適土地利用政策（農林水産省、農山漁村振興交付金事業）

最適土地利用対策は、農林水産省による農山漁村振興交付金により、事業実施されている政策である。図2の「保全等を進める区域（B）」で推進するものであり、農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律（平成19年法律第48号、以下「農山漁村活性化法」という。）の2022（令和4）年改正により法定化され、同年10月1日に施行されている。

当該政策を広義に捉え、管見により時系列的に法定化に至るまでの政策実施の経過を遡ると、大要次のようになる。

まず、国土交通省において「国土の管理構想」に関して、地域管理構想や市町村管理構想の策定の取組が実施された。「国土の管理構想」の位置付け⁽³⁰⁾は、国土利用

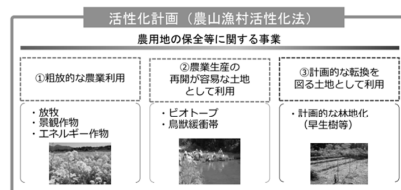
図2：人・農地プランと最適土地利用総合対策

農業者等による協議により、

- (A) 農業上の利用が行われる区域と、
- (B) 保全等を進める区域に整理。

人・農地プランの法定化

- ・(A)の区分：農業経営基盤強化促進法（2022年改正）に基づく「地域計画」へ
- ・(B)の区分：農山漁村活性化法に基づく活性化計画（5条1項）へ



(出典) 農林水産省「地域計画策定マニュアル（案）」（2023）等を基に筆者改変

(30) 国土交通省「国土管理専門委員会 最終とりまとめ（概要）」

<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001409424.pdf>（2023年3月8日最終閲覧）。

計画（2015（平成27）年8月閣議決定）で示された方針に基づいて検討が進められたもので、人口減少下の適切な国土管理の在り方を示すものである。分野横断的・統合的に国土全体の管理の在り方を提示するもので、国だけでなく、都道府県・市町村・地域における国土管理の指針となるものとして位置付く。これに基づき、特に中山間地域などを中心に、市町村や地域における実践的な取組が進むことが期待された。

そこでは、考え方のポイント⁽³¹⁾として、具体的に次の内容も示された。都道府県・市町村・地域（集落等）の各レベルで、人口や土地の管理状況等についての現状把握・将来予測を行い、目指すべき将来像と土地の管理の在り方を示す管理構想を策定することとなった。さらに、市町村や地域では、これを地図上に見える化（管理構想図、**図3**）することも目指すこととされた。つまり、生活環境の維持や地域活性化などの地域課題と、生活の基盤となる土地利用・管理を一体的に考える。特に、地域住民自ら話し合い、地域の資源や課題、将来像、具体的な取組などを検討・共有することが重要とされた（のちの農村RMO形成推進事業につながる）。あわせて、人口減少下では、全ての土地についてこれまでと同様に労力や費用を投下し管理することは困難である。優先的に維持したい土地を明確化し、取組を進めることが重要。管理方法の転換や管理の縮小（場合によっては物理的管理を行わず見守りのみ）も考える（のちの最適土地利用政策につながる、**図3**⁽³²⁾）。

そこで、特に市町村や地域レベルでの具体的かつ実践的な取組を進めるため、モデル事業が複数実施されている⁽³³⁾。その中でも管見により最も古いといえ実施済なのが長野県長野市旧中条村（伊折区）の事例であり、次項にて紹介する。ここでは、かつて段々畑であった区画が、既に森林地になっていることも確認でき、手のかからない土地管理の方法の一つとしての「林地化」の可能性を実証例とともに提示可能である。

(31) 国土交通省・前掲注(30)。

(32) 筆者は、本誌2022年5月号「脱炭素政策が中山間地域の土地利用へ及ぼす影響——サイト選定をめぐる国と地域のプロセス」として香坂玲教授（東京大学）との共著で農地・林地の管理と再生可能エネルギー施設設置に関する土地利用の問題を扱っており、農林地における再生可能エネルギー利用の推進のための規制緩和については参照されたし。また、香坂教授は、最適土地利用政策に関連するプロジェクトをJST-RISTEXで松阪市を社会実験地として推進中である。なお、本稿では、農地管理・保全を中心とする土地利用の問題を扱っている。

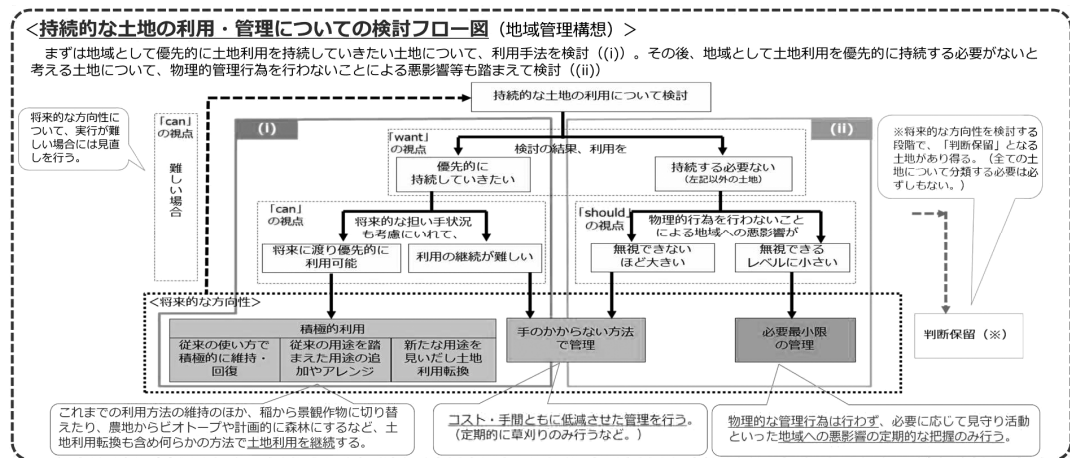
(33) 国土交通省「『国土の管理構想』に関する取組事例」

https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000131.html（2023年3月8日最終閲覧）。

続いて、農林水産省が最適土地利用のための総合政策を開始した。2021（令和3）年度申請分が初回の公募である。その内容は、中山間地域等における重要な地域資源である農地の保全について、地域ぐるみの話し合いを通じ、荒廃農地の有効活用や農地の粗放的な利用を行うモデル的な取組を支援することにより、土地利用の最適化を推進することである。再生可能な荒廃農地を含む地区を対象に、荒廃農地を解消し、地域の特性を生かした農業の展開や地域資源の付加価値向上に取り組む地区を、最適な土地利用構想の策定、基盤整備等の条件整備、鳥獣被害防止対策、粗放的な土地利用等の推進で総合的に支援する。

初年度である2021（令和3）年度実施のための申請と採択が行われ、取組が実施中である。実施主体を、都道府県、市町村、農業委員会、JA、土地改良区、地域協議会、地域運営組織、農地中間管理機構とし、事業実施期間を原則2年以上5年以内として公募された。初年度でもあり、いわばパイロット・プロジェクト（先行的、試験的的事业企画）の役割であるところ、そこで採択された市町村は5件であった⁽³⁴⁾。その1つが富山県立山町であり、次々項にて紹介する。現在進行中の取組であるところ、大変積極的な試みが複数確認できている。この事業は、令和4年度実施事業を経て、

図3：「国土の管理構想」における持続的な土地の利用・管理についての検討フロー図（地域管理構想）



（出典） 国土交通省

(34) 農林水産省「最適土地利用対策採択地区の計画概要」

<https://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/attach/pdf/saitekitochiriyo-17.pdf>（2023年3月8日最終閲覧）。

現在は令和5年度予算も決定している段階である⁽³⁵⁾。

このように予算が付いて毎年事業化されているのは、政策的試みが、法制化されたからでもある。前で紹介した農山漁村活性化法の2022（令和4）年改正の内容は以下の通りである⁽³⁶⁾。なお、予算化は①に該当する。

①活性化計画に記載できる事業（活性化事業）として、農用地の保全等に関する事業を追加する、および活性化事業について、改正前の交付金による支援に加え、農地転用等に係る手続の迅速化を図る（法5条改正）、②所有権移転等促進計画（農林地等の所有権、賃借権等の権利関係の一括整理を行う計画）の対象に、改正前の活性化施設の整備に係る事業に加え、農用地の保全等に関する事業を追加する（法5条および8条改正）、③農用地の保全等に関する事業が活性化計画に記載される場合について、多面法に基づく認定申請についての手続を簡略化する（法15条新設）、④地方公共団体は、活性化計画の作成および実施に関し必要な協議を行うため、農林漁業団体、有識者等から成る協議会を任意に組織することができる（法6条新設）、⑤国および地方公共団体は、農用地の保全等に取り組む農林漁業団体等の法人化の推進に努める（法17条新設）。

（3） 国土の管理構想（国土交通省国土政策局） — 長野市旧中条村（伊折区）モデル

長野市中条御山里の伊折区において、2019（平成31）年1月からケーススタディとして地域住民によるワークショップ（全6回）が開催された。その結果、2021（令和3）年3月に「いおりの地域づくりみらい戦略」として地域管理構想がまとめられ、それは自治会（総会）で報告され、区内全戸へ配布された。以下にその経過と今後の

(35) 農林水産省「農山漁村振興交付金（中山間地域等農用地保全総合対策及び最適土地利用対策）」

<https://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/saitekitchiriyu.html>（2023年3月8日最終閲覧）。

(36) 農林水産省「農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律の一部を改正する法律の概要」2022年5月、

https://www.maff.go.jp/j/kasseika/k_law/attach/pdf/index-4.pdf（2023年3月8日最終閲覧）。

展望および当地から得られる示唆を、行政の資料⁽³⁷⁾および現地で中心的に当該事業に関わられた人たちへのヒアリング⁽³⁸⁾をもとに、筆者の責任でまとめる。

まず、この地域が選定された理由は、今回お話を伺えた中心的存在の一人である久保田さん（Iターンで中条地区に住み、現在は有機農業経営）の国土交通省勤務の知人からの依頼ということである。この地域（お話を伺った伊折区太田公民館を基準と考える）は、長野市内ではあるが長野駅から車でおよそ50分（長野駅から25キロほど）の中山間地域であり、他の中山間地域同様に少子高齢化の真っただ中にある。段々畑や畑が少なくなく機械が入ることが困難で大規模集約型農業には不向きな農地が多く、獣害被害にも悩まされる地域である。他方で、伝統的なかやぶき屋根の住宅群や段々畑が織りなす景観が秀逸である。

策定のためのワークショップは、地域の人たちへの呼びかけにより始められた。当初は、「役所から何等かの説明をします」という事項だけが伝わり、その内容が正確に伝わっていなかったため、「補助金のことか」「補助金の説明会か」との誤解の下に集まった人もいたようである。そうでないことが第1回目のワークショップで明らかになると、第2回目の参加者は低調になったため、この話合いが地域の今後に大きく影響するものであること、および住民の日々の生活にも影響を及ぼすものであることの説明が丁寧になされ、第6回までのワークショップを完遂させている。

ワークショップの内容を大まかに整理すると次の経過になる。⊖まず、地域の資源状況、魅力、歴史、文化、自然環境などの把握を行った。現況図から現在の土地の利用や管理の状況の把握を行った。ここでは地域の歴史や過去の土地管理の状況も踏ま

-
- (37) 国土交通省国土政策局総合計画課国土管理企画室「今、持続可能な国土管理を進めよう～市町村管理構想・地域管理構想 策定の手引き～」2022年9月、
<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001511879.pdf>（2023年3月9日最終閲覧）、国土交通省国土政策局総合計画課国土管理企画室「人口減少に対応した地域の将来像を考えてみませんか 市町村管理構想・地域管理構想の取組について」2022年4月22日、
<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001513280.pdf>（2023年3月9日最終閲覧）および大日方孝二氏（中条地区住民自治協議会事務局長）にいただいた膨大な資料を基にしている。
- (38) 2022年12月6日午後、長野市中条地区住民自治協議会および伊折区太田公民館に高野雅夫教授（名古屋大学）とうかがった。伊折区太田公民館では、中条地区住民自治協議会事務局長である大日方孝二氏、および当該プロジェクトに住民代表として尽力された新井守光氏と久保田清隆氏にお話を伺えた。さらに、写真（図6）にあるかつては段々畑であったが林地化されている土地も実見できた。大日方氏、新井氏および久保田氏にはこの場をお借りして深謝申し上げる。

えられた（図4左側）⁽³⁹⁾。㊦将来の人口予測や担い手予測を踏まえて、10年後の見通しの把握、土地利用に限られない地域の将来像の設定や課題の整理が行われた（図5）。㊧この整理を踏まえて、国土交通省が提示したフロー図（図3）を参考に、地域で選択した土地の使い方を具体的に地図上で見える化した（ここでは、一筆ごとの土地に関してではなく、エリアとして選定した。判断保留として、色分けできない土地ももちろん存在する。）。その結果出来上がったのが、地域管理構想図（図4右側）である。

ワークショップのアウトプットが、㊦㊧㊨ともに大変美しくまとめられており（図4、5）、「とても住民が主体的に意見を出し議論して合意しながら作成したものとは思えない」という感想もあるのではなかろうか。そのあたりを伺うと、㊦の地域づくりの取組のまとめなどはコンサルティング会社が関わっており、住民の意見の取りまとめと調整を行ったとのことである。ここで「調整」と書いたが、本件に関しては、「A地区は保全していくべきである」「否、A地区の保全は難しく、手のかからない管理に移行していくべきである」というような対立構造を形成するような意見は出されなかった。そこで、すべての意見を㊦で表として作成して、㊧のように地図上に見える化できている。

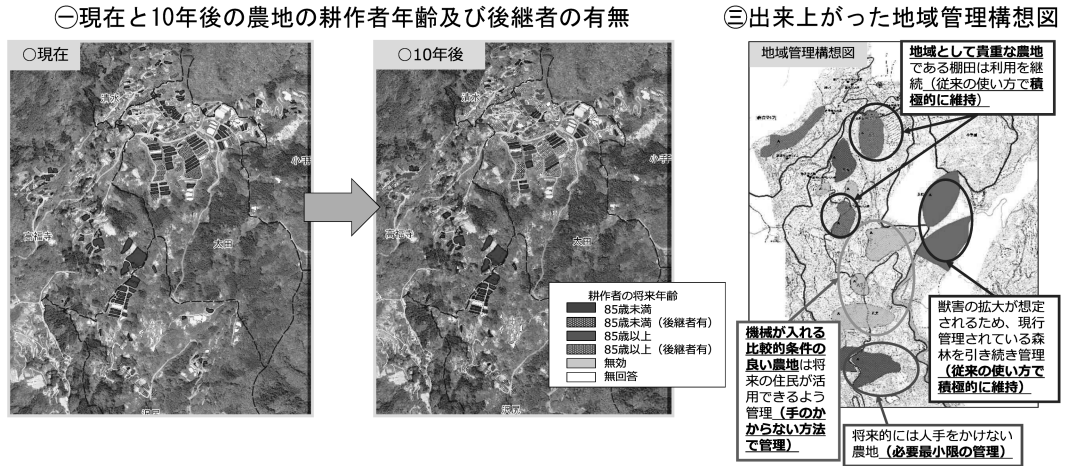
なお、こうした話合いには、常に、自由な発案と慎重な議論・検討および合意への道筋のつけ方等のファシリテーションが求められる。土地利用は繊細な問題でもあり、このようなファシリテーションという役割に、第三者であるコンサルティング会社を関与させるというのも、議論を公平かつ分かりやすく進めるためには効果的といえそうである。

さらに、2022（令和4）年3月から、農林水産省が、同省が進める「最適土地利用対策」における、農地の引き受け手が見つからず営農の存続が難しい土地の使い方メニューに「林地化（鳥獣緩衝帯機能を有する計画的な植林）」を加え支援することを決めた。林野分野ではなく農業分野の政策として初めて林地化を扱うことになる⁽⁴⁰⁾。放牧や蜜源作物の栽培等に加えて、「林地化（植林）」が加わった形で、農林水産省

(39) 中条地区の人口変化や産業構造については、国土交通省「現地視察概要（長野市中条地区、長野市七二会地区）」2018年12月20日、
<https://www.l.mlit.go.jp/common/001266085.pdf>（2023年3月9日最終閲覧）に詳しい。

(40) 日本農業新聞「林地化の支援事業 農地維持へ議論深めよ」2022年3月15日、
<https://www.agrnews.co.jp/opinion/index/62973>（2023年3月9日最終閲覧）。

図4：長野市中条地区における地域管理構想の取組①㊦



(出典) 国土交通省

図5：長野市中条地区における地域管理構想の取組②

㊦地域づくりの取組のまとめ

① 地域の景観を象徴する「棚倉の棚田」をみんなで守り継ぐ「集落営農」の取組

棚倉の棚田は、地域の景観の象徴(共有財産)として守るべき意義がとくに大きく、行動計画表として具体的に整理しました。

取組目標：10年後も棚倉の棚田(景観)の維持・継承できる体制・しくみの構築

項目	着手時期(2020年度~2030年度)				地域内住民		地域外住民		組織・団体			行政				専門家	備考		
	着手済	実年度から15年以内	15年以内以降	2025年度~	所有者	その他	関係者	その他	事業者	自治体	その他	中委支所	長野市	長野県	国			その他	
ア 所有者の将来志向の把握	○																		中山間地域等直接支払制度(PO2~)
イ 鳥獣被害対策		○			○		○							○					外理電装庫の共同作業としての実施
ロ 農業機械の共同購入		○			○		○							○					乾燥機の購入
ハ 地域の心の拠り所としての認識の共有・伝承		○			○	○	○	○		○		○	○						次世代への伝承
ニ 地域住民や移住希望者の耕作希望の把握			○				○	○	○										
ホ 所有者の以外の耕作希望者の募集				○			○	○	○										
ヘ 集落営農組織化				○	○	○	○	○	○		○								20年先を見据えて
コ 栽培作物・手法の統一化				○	○	○	○	○	○										○
ケ 販路の確保				○	○	○	○	○	○										

② 継続的な検討が必要な取組

上記①のほかにも、取組の意見が提示されました。こうした意見をふまえて、棚倉の棚田以外にも、今後、どういった取組を行っていくのか、どう実践に向けて具体化していくのか継続的に検討していきます。

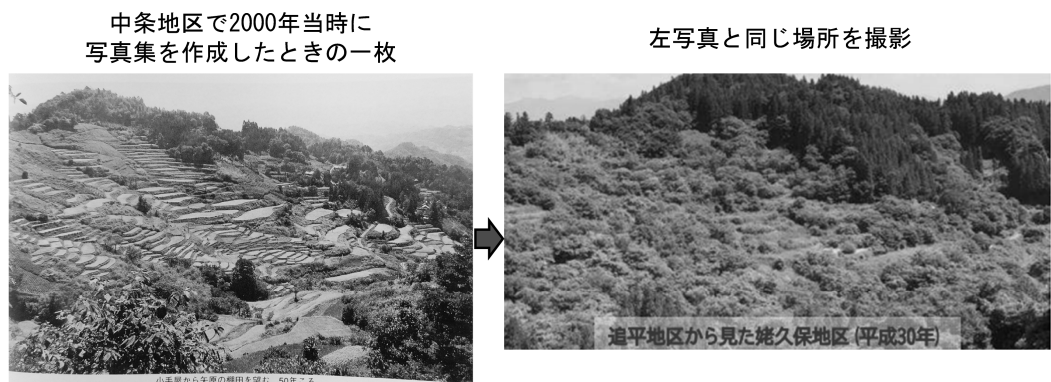
<地域外の人に伊折の魅力を知ってもらうための取組> ○ 食育などをテーマにした情報発信やイベントの実施	○ 森林資源の活用などに関する勉強会の実施
<地域外から耕作意欲のある人を呼び込むための取組> ○ 地域内で貸し出し意思のある所有者(農地)の確認・情報の整理 ○ 市営住宅の整備	○ 空き家バンク(集落再熟プロジェクト)での物件情報として耕作できる農地の情報提供 ○ 旧御山里小学校の利活用
<放置されないようにするための土地利用・管理の取組> ○ ヤギ等の放牧による除草の検討(棚倉の棚田など) ○ 耕作放棄地のコウソウの栽培、紙すき製品づくり	○ 懸架め用のアイや野沢菜、ソバ等の栽培(棚倉の棚田など) ○ スギ林の間伐や間伐材の利用(燃料など)
<景観づくりの取組> ○ ヤマザクラの手入れ	

(出典) 国土交通省

は同年から当該事業を拡大させている⁽⁴¹⁾。筆者は、この林地化（植林）が有効であることの実証例が、中条地区で示されたと考えている。というのも、2000年ころには段々農地であった場所で営農を継続することが難しくなった結果、既に住民らによって植林されまたは放置され林地化されている場所が複数あり（図6）、棚田が失われたことへの住民の特別な感情（喪失感など）はなく、外部不経済の深刻さも意識されていないことが確認されている⁽⁴²⁾。ただし、獣害は深刻化しており、そのため、獣害防止のための林地化（植林）という選択に立った可能性が高いとも推測する。この林地化（植林）も含めて、前述したように人・農地プランの法定化として、農業経営基盤強化促進法と農山漁村活性化法の2022（令和4）年改正につながっている。

なお、理路整然とした地域管理構想図は出来上がったが、その後新型コロナウイルス感染症の影響により、実施には足踏み状態が続いた。今後の課題としては、地域管

図6：林地化という選択について



（出典） 中条地区住民自治協議会 大日方氏 （出典） 国土交通省（2018年撮影）

(41) この林地化は、原則として木材生産のためのものではなく、鳥獣緩衝帯機能を有する計画的な植林等とされている。そこでは、植える樹種により、農地転用の許可が必要になる場合がある。具体的には、ウルシ（生漆）、ミツマタ（和紙）、ハコヤナギ（バイオマス燃料）等を植林後、施肥、病害虫防除、下草刈り、枝打ち等の肥培管理を全期間にわたり継続して適切に行うのであれば、引き続き農地として管理することが可能である。他方、スギ（用材）、センダン（用材）、クヌギ（木炭）等を植林後、肥培管理を行わない場合には、農地から林地への転用の手続きが必要となる。

(42) 国土交通省・前掲注(39)等。当地は、筆者も2022年12月6日に実見したが、現在も森林地のままであり、ご案内いただいた地元の方がたからは棚田面積が減った喪失感はうかがえなかった。

理構想図として出来上がったものの実践（実装）である。一筆ごとの土地に関してではなく、大まかなエリアとしての地図上での見える化であるため、実装段階では、より精緻な意見集約が必要になることは予測される。さらに、現在では、長野市全域で農地利用の最適化対策（最適土地利用対策）が進められている。農業委員会等に関する法律（昭和26年法律第88号）6条2項および7条の規定に基づき、「農地等の利用の最適化の推進に関する指針⁽⁴³⁾」も定められ推進途上である⁽⁴⁴⁾。筆者は、この長野市中条地区の試みが、法制化を経て、より広い範囲の長野市を射程として実践されるに至ったと確信している。中条地区が、国土交通省の地域管理構想および農林水産省の最適土地利用対策の嚆矢であると考えており、引き続きパイロット事業的ではなく長野市という自治体全域への波及効果も含めて注視していく所存である。

（４） 最適土地利用政策（農林水産省） — 富山県立山町

農林水産省は、2021（令和3）年度から、荒廃のおそれのある農地について、手間の少ない方法で維持する取組に対して支援する「最適土地利用対策事業」を創設した。富山県中川郡立山町は、この初回に当たる2021（令和3）年度申請に応募し、立山町釜ヶ淵地区で、同事業を活用した農地の粗放的利用の取組を開始した。以下にその経

(43) 長野市農業委員会「農地等の利用の最適化の推進に関する指針」（令和4年度～令和8年度）2022年1月31日、

https://www.city.nagano.nagano.jp/documents/3065/717540_1240096_misc.pdf（2023年3月9日最終閲覧）。

(44) 農地法3条2項5号の規定に基づき、別段の面積（下限面積）を定めて公示することになっているが、長野市は、遅くとも1976（昭和51）年度から下限面積を設定していることが確認できる（2023年3月28日に長野市農業委員会の松橋氏に電話で伺った。この場をお借りしてお礼申し上げる。）。こうすることにより、耕作を目的とした農地の売買や賃貸借等をより容易にすることで、耕作放棄地対策ならびに（小規模にとどまるかもしれないが）農地の保全を担う者の確保および育成を図ることは可能になる。なお、同法3条2項5号の農地等の権利取得に当たっての下限面積以上という要件は、令和4年5月の農地法一部改正（2023（令和5）年4月1日施行）により廃止されていることから、この下限面積の設定は、農地の保全者の確保および育成に重要な施策であったと筆者は考えている。

過と今後の展望および当地から得られる示唆を、行政の資料⁽⁴⁵⁾および中心的に当該事業に関わられている人々へのヒアリング⁽⁴⁶⁾を基に、筆者の責任でまとめる。

まず立山町が当該試みに初年度に申請した理由は、舟橋貴之町長のイニシアティブによるものであった。舟橋町長は、全国中山間地域振興対策協議会の会長を務めており、率先して中山間地域における地域振興を担っていこうとしたのである。

対象となった釜ヶ淵地区は、町の西側に位置する。同地区には、農業振興地域内の農地が465haあり、そのうちの67.3haは農用地区域外の農地である。このうち約20haの部分に道源寺集落があり、ここには富山地方鉄道立山線釜ヶ淵駅や町立釜ヶ淵小学校などの公共施設が集中している。そのため、民家や線路に挟まれた区画では、狭小・不整形な農地が多く残っており、作付け効率が悪く、今では保全管理のみ行っている農地が多くなっている。また、釜ヶ淵地区の南東に位置する末谷口集落には、段丘が存在し、近年、イノシシやサルなどによる獣害被害が多発している。農業の担い手も高齢化が進んでおり、作付けしなくなってきていて、耕作放棄が進んでいる。そこでの喫緊の課題は、見た目も悪く、孢子等も飛散させ健康被害を及ぼすおそれもあるため草刈りは必須であるが、その手間をどうするかということであった。

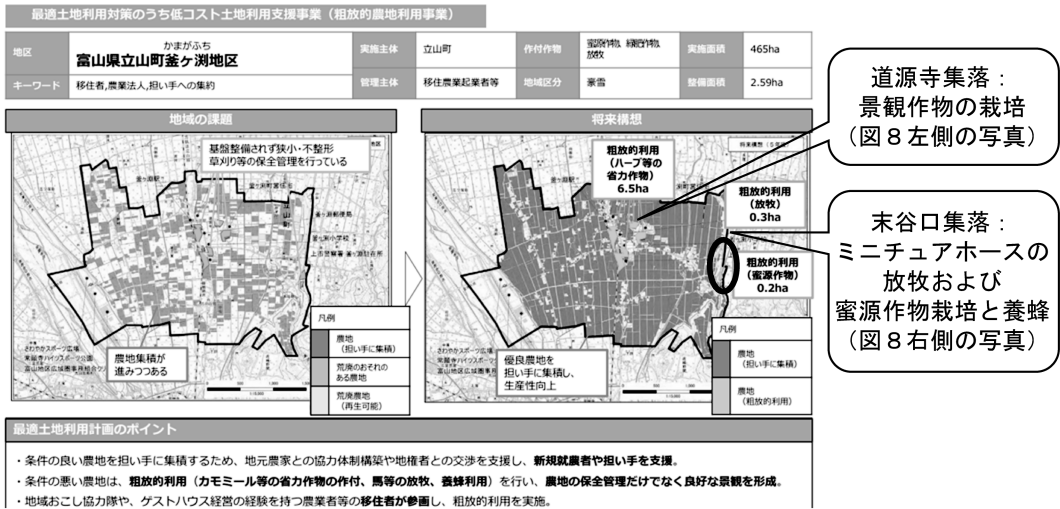
そこで、町では、2021（令和3）年11月と12月にそれぞれ1回ずつの検討会を実施し、2022（令和4）年3月までかけて全3回の検討会を実施のうえ、「立山町最適土地利用計画（釜ヶ淵地区）」を策定した（図7）。計画策定の体制は、釜ヶ淵地区自治振興会長、同地区自治振興会事務局、道源寺区長、地元選出議員や担い手として有望な事業者（白雪農園代表坂口氏）等であった。検討会参加者の人選は町が行い、個別に参加をお願いしている。最適土地利用計画に関して、意見公募などは行っておらず、地域住民へは計画策定後に周知する形を取った。

基本的に行政（町）主導であり、ここでは、コンサルタントはファシリテーターで

(45) 農林水産省「農山漁村振興交付金（中山間地域等農用地保全総合対策及び最適土地利用対策）」<https://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/saitekitchiriyo.html>（2023年3月9日最終閲覧）、立山町「立山町最適土地利用計画（釜ヶ淵地区）」2022年3月および林宏之氏（立山町農業委員会事務局農地係）にいただいた資料を基にしている。

(46) 2023年2月22日午前に、林宏之氏（立山町役場内立山町農業委員会事務局農地係）および坂口創作社長（白雪農園）にお話を伺った。写真（図8）の景観作物（カモミール）を栽培している地域、ならびに白雪農園では畜産農家の協力を得た馬などの放牧、養蜂家の協力を得た蜜源とすることによる管理（養蜂）、および有害鳥獣捕獲対策を施している段丘も実見できた。林氏および坂口氏にはこの場をお借りして深謝申し上げる。

図7：最適土地利用対策——富山県立山町釜ヶ淵地区



（出典） 農林水産省

図8：最適土地利用対策——富山県立山町釜ヶ淵地区

道源寺集落での景観作物（カモミール）の栽培
（2022年7月撮影）



末谷口集落の白雪農園の牧場と
ミニチュアホースの放牧風景（2022年6月撮影）



（出典） 立山町

はなく資料まとめを担った。なお、この最適土地利用政策においては、農林水産省から住民の合意内容を地図上に見える化する作業などが求められていることから、それなりの事務スキルが必須であることから、その本事業の助成内容にはコンサルタント委託料も必須の支出として規定されている。

検討会では、当初から積極的な試みが受け入れられたわけではない。だが、町が説明を行ううちに、次第に積極的な意見が出るようになった。さらに新たな担い手として坂口氏等が地権者と具体的な話合いを進めていくうちに、地権者も自身では保全が困難であることを自覚していることが明らかになり、担い手を信用して柔和な（Win-Winな）条件交渉が進められた。

坂口氏自身も「立山町の事例は全国の最適土地利用の先駆け（モデル）になるため、放棄地の利用が広まればとの想い」で、以下の条件で地権者との契約をまとめている。具体的には、㊦放牧や養蜂を始めるための施設費用は、新規担い手が支払う（補助金による助成あり）、㊧用水費や固定資産税は地権者負担、㊨賃料はなし（無料）、㊩保全管理（主に草刈り等）は新規担い手が担うという内容である。地権者は㊩の負担（労役）がなくなるが、地権者として㊧の費用は負担することになる。これは、そもそも耕作放棄地では経済活動が成り立ちづらく、新規担い手に経済的負担を課すことは望ましくないと考えてのことである。さらに誤解を恐れずに言えば（筆者も坂口氏と同意見であるが）、地権者に土地所有の費用負担を残すことで、地権者が所有し続けたいというインセンティブを減じることもねらいの一つとしている。農業者が安定的に責任をもって農業を続けるには、土地を取得していることが望ましく、できるだけその状態を作出するように（農業を営む者が土地を取得できるように）期待してのものである。

なお、坂口氏によれば、地権者は「役所（町）を信用するのではなく、実際の担い手を信用して土地を預ける」とのことである。そのため、意欲的な優良な担い手の創出が不可欠であるし、地権者を失望させないためにも、そもそも耕作放棄地の活用においては経済合理性は発揮させづらいという実態を踏まえて、担い手が保全を継続していけるための継続的な運営費を含む助成も必要であると考える。その点においても、筆者は、農林水産省の最適土地利用対策と、その法制化については賛意を表す。

最後に、農林水産省は、2022（令和4）年から、農村RMO形成推進事業を創設しており、立山町は、農林水産省の「農村RMO」の県内第1号になる組織である「釜ヶ淵みらい協議会」を発足した。農村における問題は、耕作放棄地問題だけではなく、地域の生活環境の整備、地域インフラの保全、地域資源の活用（特産品開発や6次産業化）等の機能も加えた組織であるという。中山間地域の保全には担い手の創出が必須で、そのためには住みやすい農村地域で支え合うむらづくりの推進が不可欠であり、総合的な政策を実施している立山町についても、筆者は引き続き注視してい

く所存である。

3. 農村RMO形成推進事業

(1) 農村RMO形成推進事業

前述の農林水産省により2022（令和4）年から開始された農村RMO形成推進事業は、農村型地域運営組織（農村RMO：Region Management Organization）の形成推進を図る事業である。農村RMOとは、複数の集落の機能を補完して、農用地保全活動や農業を核とした経済活動と併せて、生活支援等地域コミュニティの維持に資する取組を行う組織のことであり⁽⁴⁷⁾、その形成推進を行うために、地域づくり協議会など既存の組織が農村RMO化を目指して行う調査や実証事業などを支援する。

農村RMOの具体的な事業内容は、「農用地の保全」「地域資源の活用」「生活支援」である。筆者も、市場経済の中に位置付く中山間地域であることが支援の前提条件として必要であり、そのためにも意欲ある担い手のインセンティブを導き出す総合的な中山間地支援が求められると考えている。以上のことから、当該事業の動向についても引き続き注視していく。

(2) 小 括

農林水産省の最適土地利用対策に関連して、その前身の試みである国土交通省の地域管理構想や、さらに農地だけではなく包括的な生活支援・地域づくりにまで展開を広げた農林水産省の農村RMO形成推進事業について概観してきた。その上で若干の考察を述べておく。

1点目に、これらの対策事業は、住民とともに行政計画を策定して実施していくものである。「住民とともに」の部分については、検討会に地権者が含まれない点からも、財産権を侵害するおそれや一部の者の合意しか得られていないのではないかとの疑念もある。関心が無く手間をかけられないからこそ耕作放棄地になるともいえるが、より民主的な決定手続（例として意見公募手続）等も導入されると望ましいと考える。

2点目に、ランドバンク制度および立山町の新たな担い手の地権者との契約内容についても述べたが、土地をできるだけ担い手に長期安定的に集約できる仕組みが必要

(47) 農林水産省「農村型地域運営組織（農村RMO）の推進 ～地域で支え合うむらづくり～」
<https://www.maff.go.jp/j/nousin/nrmo/index.html>（2023年3月9日最終閲覧）。

である。とりわけ耕作放棄地に関しては、手のかからない管理の場合には林地化、放牧、景観作物や養蜂と併せて蜜源作物の栽培等を行うことから、短期間の土地の賃貸借では安定的な経営がしづらい。農地の効率的な利用を促進するためにも、農地法1条が規定するように、「農地を効率的に利用する者による農地についての権利の取得を促進し、及び農地の利用関係を調整し、並びに農地の農業上の利用を確保するための措置を講ずる」ことを重視したい。

3点目に、農地の保全の問題は、農村RMO形成推進事業との連携等により、地域住民、とりわけお年を召した世代の方々の終生の生活を丸ごと考える発想が必要であると思っている。なぜならば、中山間地域の独居老人からは、「死ぬまでこの地域で住まわしてほしい（面倒見てほしい）。わしが死んだら、土地も家も（地域の皆さんに迷惑がかからない形で）好きにしてもらっていい。」という方が少なくないからである。法的には、所得がほぼないことから、資産をある程度整理した後に生活保護申請手続を行うことになるかと思われるが、本人はそれを望んではいない。

4点目に、国土交通省の先導により農林水産省の政策が行われていることが確認できる。筆者は、当初、農地の手のかからない管理の場合の選択肢に「林地化」が加わった点について、「林野庁」以外が林地化を推進することに斬新さと驚きを感じていた。そして、長野市中条地区を調査したことにより、それを成しえたのは国土交通省の先導によるところが大きいと理解した。この点から思料するに、国土、農地、林地、中山間地域等は、それぞれ固有の問題を抱えており、どうしても組織も法制度も異なるものとなっている。しかし、もはや農地の保全の問題は農業のあり方だけの問題ではない。すなわち、個別領域の問題とせず、横串を刺す形での試行や方策が求められる事態となっており、そのための総合政策的な試みが始まっていることは評価に値する。農村RMO形成推進事業も、広い視点での対処であるといえ、前述3点目に述べたように、住民の終生の地域福祉を含めて検討する必要があるだろう。

IV. 法的な論点の提示

1. 法的な論点の提示と若干の検討

最後に、紙幅の限りがあるところ、法的な論点について言及しておくことで結びとしたい。何が問題となっているのか、どこをどのように検討して修正していけば、耕作放

棄地、所有者不明土地等の人為の不作为に起因する問題への対処に奏功するのか、という観点で検討を進めたい。より具体的には、法制度の在り方として、何が問題（足かせ）となっているのか、どこをどのように修正すればその助けになるのかという観点も含まれる。

2. 住民合意、合意形成

最適土地利用政策の主体は都道府県、市町村、農業委員会、JA、土地改良区、地域協議会、地域運営組織、農地中間管理機構であるし、農村RMO形成推進事業の主体は市町村と農村RMOになろう。特に最適土地利用政策は、耕作放棄地に関して、「地域ぐるみの話し合いを通じ」、その有効活用や農地の粗放的な利用を行う取組であることから、住民参加により成立する仕組みである。初年度の最適土地利用計画の策定が重要であり、それへの参加住民には、地権者のみならず、担い手となる人および行政担当者等のアクターも関わり、それ以外の人も地域づくりという点では関与する可能性が高い。

一般に、行政の意思決定過程（行政計画・規則・要綱などの策定）への住民参加制度は多様化しており、審議会、公聴会、意見公募手続（パブリック・コメント）、ワークショップおよび住民投票がある。これら以外のものとして、説明会、フォーラム、シンポジウム、懇談会、市民政策提案手続、アンケート調査、市民意識調査等もある⁽⁴⁸⁾。多様化しているように見えても、内容的にはかなり似ているともいえる。

最適土地利用政策における住民合意で最も問題になるのは、計画内容に対しての地権者の合意を得ることであろう。これは、次節の使用権の設定にも通じるところが少なくないが、ここでは地域住民が計画に賛同できるかどうかという点で検討したい。1点目に、立山町で聞かれたのは、新型コロナウイルス感染症蔓延下でもあり、「住民の関心が高いわけではないので」という発言であった。たしかに、地権者の興味関心が低いところ（表2）に第三者の関心が集まるとも思えない。しかし、これが地域づくりということになれば、何らかの関心事になる可能性は否めないし、より協力者を得るためにも情報周知と市民政策提案手続の確保は重要である。2点目に、幾分気になるのは、立山町では、計画策定段階における当該耕作放棄地の地権者の参加が無かったことである。地域づくりということで、計画段階には地域のオピニオンリーダーへの声掛けがなされており、幸いにもその後、当該計画の推進には地権者の合意が得られ、計画通りに実施

(48) 豊島明子「住民参加制度の展開と法的課題」南山大学32巻3・4号（2009年）300頁。

されているが、ここには補助金で助成されているから（費用発生等の負担が生じないから）という側面が高いと推測できる。そのため、そもそも耕作放棄地においては経済合理性は発揮させづらいという実態を踏まえて、住民合意と計画推進のためには、事業開始場面のみならず運営継続段階での経済的支援も必要になると思われる。

3. 土地使用权、費用負担およびランドバンク

前節の議論は、立山町における新たな担い手の土地使用权の契約のあり方にもつながっている。つまり、市場経済の中では優位性を発揮しづらく、むしろ外部不経済をもたらさないように最低限の手間での保全を目指す、つまり土地を「お守（も）りする」事業に対しての費用は誰がどのように負担するかということである。積極的に耕作放棄地を活用して、第6次産業化して個性豊かな地域産品の商品化に結び付くことはあまり期待できない。現状では補助金措置があるが、特に（事業の立ち上げではなく）継続運営に関しての補助金額水準の維持は不透明であるし、耕作放棄地や荒廃農地はその存在自体が望ましくないものであるし、地権者自身がそう自覚して対処すべきものともいえる。そのため立山町では、地権者は保全の負担（労役）がなくなるが、地権者として固定資産税等の維持費用は負担することになるという土地の使用权契約（無償での借地契約）を締結している。そのため、土地所有者には土地を所有していることのインセンティブは低くなっており、これにより土地の流動化を促すし、適切なゾーニングを前提としてのランドバンクによる流通につなげることは十分理に適っていると筆者は考えている。

次に、こうした耕作放棄地の所有者確認はそれなりに手間がかかる作業であり、そこには所有者不明土地も含まれることがある。この所有者不明土地の土地利用をスピーディに実施できる仕組み（例として所有者不明土地法改正）は改善を続けてきているが、これに関して興味深い提言があるためここで触れておきたい。所有者不明土地に関しては、当該土地を使用したいと考える者が、可能な限り探索する必要がある。これが私人間同士であれば、私人乙が土地所有者甲を探し出して使用契約を締結したいのであるから、それにコストをかけるのはやむなしとも言える。しかし、当該所有者不明土地が、このように最適土地利用政策の対象地の一部となっている場合には、行政がその膨大なコストをかけることになる。つまり税金からの拠出となる。他方、登記等が適正に行われている場合にはこのようなコストは発生しておらず、こちらがむしろ一般的という想

定になる⁽⁴⁹⁾。ここに問題はないのだろうか。モデル地区などを設定している段階では、そもそもそういう面倒な土地（所有者不明土地や土地所有者の合意が得られづらそうな土地）を含むような計画はあえて策定しないことも可能であるが、実際に最適土地利用政策を全国的に行き渡らせていく過程では、こうした想定にも対応が必要である。もちろん、不動産登記法改正により、2024年4月施行時から相続登記の違反には10万円の過料が科せられることは規定されたものの、当該政策遂行者には直接の見返りはない。そこで、板垣勝彦教授（横浜国立大学）⁽⁵⁰⁾は、納税者の理解を得るためにも、探索費用を所有者不明土地状態となっていた土地の所有者から徴収することができる仕組みの創設が必要であると唱えており、筆者もそれに賛同する。徴収金は、できれば、当該政策費や事業費に充当する形にしたほうが妥当ではないかと思われるが、費用の算出方法は一樣ではなく、後の検討課題としたい。

なお、使用権設定の問題は、主に私人間の問題である。行政が仲立ちすることで事業の信頼性が担保されると予測していたが、実際には、地権者が土地を預ける（使用させる）「決め手」は、新たな担い手の人柄（これまで地域で築いてきた信用）や今後の使用目的・方法であった。もとより賃料を得ることを目的とするわけではないためでもあるが、これが農地の使用権設定の特徴かとも思える。

4. 所有権放棄および公益信託

3で扱った使用権設定の問題は、主に私人間の問題であった。この節では、所有権を放棄する（国庫帰属になると想定している）ことは可能か、さらに、自治体に公益信託することは可能かという論点⁽⁵¹⁾について検討したい。

所有権を放棄する（国庫帰属になると想定している）ことは可能かについては、相続土地国庫帰属法が2023年4月27日から施行されるタイミングであるが、相続土地以外の土地に関しては明確な規定がないといえ、以下の判例（裁判例）が役立つ。

(49) 実際には、適正な登記が行われている状態が大多数で、そうでない場合が少数だとは断じえないが、ここでは原則論として論じる。

(50) 板垣勝彦『地方自治法の現代的課題』（2019年、第一法規）297-298頁。

(51) 筆者は拙稿「不要な不動産（建物および土地）の地方公共団体への寄附は可能か？ — 地方自治法96条1項9号『負担付きの寄附又は贈与』の検討から —」富大経済論集62(1)87-105頁（2016年）を執筆した折に、複数の先生方から、原田尚彦「緑の保全と公益信託 — 公有財産の管理に信託法を適用するのは適当か」55-68頁（塩野宏・原田尚彦『行政法散歩』（1985年、有斐閣）所収）のご紹介を受けたことから、ここで改めて触れることとする。

土地所有権移転登記手続請求事件（松江地判平成28年5月23日訟月62巻10号1671頁）は、土地所有権の放棄について争われた裁判例である。本件原告は、本件各土地の所有者で、同土地の登記上の所有名義人である。その原告が、本件訴訟提起をもって本件各土地の所有権を放棄する旨の単独の意思表示をした。原告は、この意思表示により、その所有権を喪失し、本件各土地は所有者のない不動産となった結果、民法239条2項の「所有者のない不動産は、国庫に帰属する。」との規定により、被告（国）が本件各土地の所有権を取得したと主張して、被告に対し、本件各土地について、本件訴訟提起の日である平成26年10月23日放棄を原因とする原告から被告への所有権移転登記手続をすることを求めた。しかし、裁判所は、原告による本件所有権放棄は権利濫用に当たり無効であり、被告は本件各土地の所有権を取得していないとして、原告の請求を棄却した。

裁判所は、原告（受贈者）は、父の所有する土地を将来において相続し保有し続ける事態を避けるため、当該土地の受贈後に所有権を直ちに放棄する目的であえて父から当該土地の生前贈与を受けたものであるとして、「本件各土地を所有することにより将来的に背負うことになる負担ないし責任を回避する意図を有していたものであり、他方で民法239条2項により本件各土地を所有することとなる国にかかる負担ないし責任が移転するものと認識していたものと認めるのが相当である」として、権利濫用に当たると判示している。なお、本件各土地はいずれも山林であって、その所在地が特段付加価値の高い地域ではないし、少なくとも、境界確定費用（測量費用を含む。）として本件各土地の固定資産税評価額以上の金額が必要であることが予測されるものであった。

本件の控訴審にあたる広島高裁判松江支部判平成28年12月21日訟月64巻6号863頁も、原判決は相当であるとして、控訴を棄却した。判例ではないが、土地の放棄、それも当該所有権放棄により当該土地の所有権が帰属することとなる国において、財産的価値の乏しい土地の管理に係る多額の経済的負担を余儀なくされることなどの事情の下においては、土地の放棄は権利濫用であるとして認められない。

さらに、私人が自治体に公益信託すること、つまり自治体が私人から信託財産を受け入れ、その管理に当たることは可能かという論点については、原田尚彦名誉教授（東京大学）⁽⁵²⁾は、以下のように記している。まず地方自治法（昭和22年法律第67号）の規定は、信託法（平成18年法律第108号）の適用に消極の結論を示唆するとする。まず行政財産として受け入れるとすれば、普通財産（私物）の管理とは異なり、「自治体が信託

(52) 原田尚彦・前掲注(51)55-68頁。

法の拘束を受け、信託法上の主務官庁の監督に服しながら、他方、信託意思の実現のために自治行政上の公権力を行使して、行政財産の管理に当たるといえるのは、変則的な事態といわざるをえない」等の問題があるからである。

では、普通財産としての受入は可能かという点を検討する。普通財産とは、公有財産のうち公用または公共用に供しないもののことである（地方自治法238条4項）。自治体が公共目的に提供できないような財産を受け入れ、管理する、それも「自然的ないし文化的環境を人を寄せつけない状態で永久保存する」というのでは、ナショナル・トラスト運動の狙いとは離れている。むしろこれらの運動は、「公園ないし記念館などとして一般に開放したり、あるいは自然散策路や観察施設などを設けて、人びとの自然への接近や文化鑑賞に供することに主眼を置いている」からである。なかには、「人を寄せつけない状態で永久保存する」だけで有意義な資産もあるかもしれないが、それを自治体が経済的収益を顧みず行うことには疑問もあると説く。

いずれにしても、将来の住民の主権的意思が、信託法という他律的な法的拘束を受ける状態を作出することは避けねばならないと締めくくられており、筆者も賛同する。

このように、財産的価値が低い土地や転売するためには事前にかんがりの手入を要する土地の所有権の放棄は、原則として認められないし、自治体による公益信託も慎重であるべきである。

5. ICTの利用等に関する法的問題の検討

こうした耕作放棄地の探索には、情報通信技術（ICT：Information and Communication Technology）の普及によるDX（デジタルトランスフォーメーション）を背景に、人工知能（AI：Artificial Intelligence）による機械学習（Machine Learning）機能や深層学習（Deep Learning）機能が利用されるようになってきている⁽⁵³⁾。こうした機能ではないまでも、衛星画像やドローンにより撮影された画像や映像を使ってコン

(53) 一例として注(6)でもふれたサグリ株式会社や、全国農業協同組合連合会（JA全農）とドイツの総合化学メーカーであるBASF SEの日本法人であるBASFジャパン株式会社とが協業して上市した人工知能（AI）を活用した栽培管理支援システム「xarvio® FIELD MANAGER（ザルピオ フィールドマネージャー）」がある。また、「DX白書2023」（独立行政法人情報処理推進機構社会基盤センター、<https://www.ipa.go.jp/publish/wp-dx/dx-2023.html>（2023年3月30日最終閲覧））によれば、業種別のDX取組状況の調査において、農業・林業で「DXを実施している」と回答した企業は45.4%であった。これは全産業平均が20%強であるのに対して高い数字である。

コンピュータで統計処理を施すということは、小規模の大学研究室や地域の農業に従事する有志たちによっても、日常的に行われるようになっていく。

そこで筆者が気になっていることとして、以下に、権利関係について述べておきたい。まず、昨今「デジタル上の画像の所有権行使」等という表現を耳にすることが増えてきたが、こうした表現は正しいといえるのであろうか。そもそも民法上の「物」とは有体物のことを指し（民法85条）、民法上の所有権の客体となる（同法206条）。しかし、デジタル上の画像や映像は、無体物であることから、所有権の客体にはならない⁽⁵⁴⁾。そこで、こうした無体物には著作権が付与される。つまり、無体物は所有権の対象ではなく、著作権法（昭和45年法律第48号）に基づく著作権の対象である。そのため、所有物の使用、収益および処分をする権利（民法206条）の行使方法にはなじまず、著作権に含まれる権利（著作権法21条から28条：複製権、上演権および演奏権、上映権、公衆送信権等、口述権、展示権、頒布権、譲渡権、貸与権、翻訳権・翻案権等、および二次的著作物の利用に関する原著作者の権利）としての行使になじむ。

次に、「パブリシティ権」についても踏まえておきたい。人（ヒト）の画像には人格権としての肖像権がある（憲法13条）。それが有名人であれば、その有名人が持つ顧客吸引力のもつ経済的な利益および価値を排他的に支配する権利、すなわち「財産権としての氏名権・肖像権」である。これが「パブリシティ権」であり、人の肖像権同様に認められてきている⁽⁵⁵⁾。人の「パブリシティ権」が日本で初めに認められたのは、マーク・レスター氏名・肖像侵害訴訟第一審判決（東京地判昭和51年6月29日判時817号23頁）である。他方、これが物の画像であった場合には、概して物の「パブリシティ権」が付与される⁽⁵⁶⁾。

この物の「パブリシティ権」の権利性について勘案するに、原則として事案に応じての判断にはなるものの、日本においては、概して認められていない。判例は、著作権確認等請求上告事件（最二小決定平成16年2月13日L E X / D B 文献番号25568393）も動物など法律上の「物」にはパブリシティ権がないと判断した控訴審を支持し上告を棄却している。本件に関連するところでは、往々にして問題となるのが、市街撮影（例としてグーグルストリートビュー）である。原告が、被告によって原告の住居ベランダに干

(54) この基本的事項は昨今盛んなNFT（非代替性トークン）に係る権利関係の議論においても踏まえておかねばならない基本である。

(55) 高田寛『Web2.0インターネット法 ― 新時代の法規制 ―』（2007年、文眞堂）36―38頁。

(56) 高田・前掲注(55)39頁。

してあった洗濯物を盗撮されたことにより、精神的苦痛を受けたとして、損害賠償を求めた事案において、裁判所は、当該位置にこれを掛けておけば、公道上を通行する者からは目視できるものであること、本件画像の解像度が目視の次元とは異なる特に高精細なものであるといった事情もないことをも考慮すれば、被告が本件画像を撮影し、インターネット上で発信することは、未だ原告が受忍すべき限度の範囲にとどまるというべきであり、原告のプライバシー権が侵害されたということとはできないとし、請求を棄却した（個人情報漏洩損害賠償請求控訴事件・福岡高判平成23年3月16日判例時報2234号44頁）。

最後に、撮影のためのドローンの飛行ルートおよび飛行可能域について述べる。往々にしてアニメーション「ドラえもん」ののび太君たちのように、他人の家屋の軒先やベランダにまで侵入できるような印象をお持ちの方も少なくない。つまり他人の所有物の上を行き来することが可能であると想定されている人が少なくないと捉えている。しかし、その認識は改める必要がある。なぜならば、法律で言うと、航空法（昭和27年法律第231号）や重要施設の周辺地域の上空における小型無人機等の飛行の禁止に関する法律（平成28年法律第9号、「小型無人機等飛行禁止法」「ドローン規制法」と略される。）および電波法（昭和25年法律第131号）以外にも、留意すべき法律があるからである。まずもって、土地の基礎的な私法的枠組みの把握が不可欠である⁽⁵⁷⁾。具体的には、土地の所有権は、法令の制限内において、その土地の上下に及ぶ（民法207条）との規定の通り、所有権はその土地の上下に及んでいる。よって、他人の所有土地上の航行は、不法侵入を形成し得る。加えて、判例（裁判例）も、日照権等の文脈において「土地の上の空間についてその範囲を定めこれを利用することを内容とする権利すなわち空中権」というように空中権（Air Right）の存在を認めている（熊本地裁玉名支部判昭和46年4月15日下民集22巻3・4号392頁）。このことから、権利侵害を構成し得

(57) 航空法132条の85に定める「飛行禁止空域」における飛行を行う場合には国土交通大臣の許可が、同法132条の86に定める「飛行の方法」によらない飛行を行おうとする場合には同大臣の承認がそれぞれ必要になる。こうした許可・承認を得れば「役所が許可（承認）しているのだから大丈夫だろう」と判断しがちであるが、この許可・承認に基づいて他人の土地の上空でドローンを飛行させることはできないので注意を要する。あくまでも土地所有者の同意・許可を得ることが求められている。

る。ゆえに、ドローンの飛行ルートは、原則として公道の上等に収まりやすいといえ⁽⁵⁸⁾、農地・林地におけるその運用には所有者の事前許諾の必要等の留意を要する⁽⁵⁹⁾。

V. 結 び

以上、かなり駆け足で、人為的不作為に起因する土地、なかでも農地の管理問題への対処施策とその法制化の経緯を概観し、法的課題についても検討してきた。残念ながら、IV章で検討した論点は課題の一部に過ぎず、現場での実務（実装）においてはより多くの問題点があることを筆者は十分に自覚しつつも未だ研究が及んでいない段階である（例として独居老人の意思能力の確認等）。

各論点を踏まえて最後に結びとして以下に3点ほど述べておきたい。1点目に、本稿のタイトルにある「最適土地利用対策」は、パイロット事業として始められ、それが政策として軌道に乗り法制化されている。また、2022年度から「林地化」も「最適土地利用対策」のメニューに加わったように、長野市中条地区での先行例が実証する成果はないがしろにできない。そのため、こうした先駆的・先行する取組を含めた各地における試行錯誤とその検証は、常に求められると考える。

2点目に、本件では農地保全（耕作放棄地対策）について検討した。「農地を保有すること（所有・賃貸を問わず）」および「農業に従事すること」ということに係る「規制」と「支援」のバランスが重要であると考え。つまり、農地として所有し続けることに厳しい保全義務を課せば農地を手放す人（賃貸含む）が増えるであろうし、さらに、新規就農者に農地の長期賃借や取得を認める法制度にすれば新規就農者を支援することになる。

(58) 公道からの撮影が原則であるからこそ、違法な不法侵入に基づく撮影ではないという前提に立ち、物には「パブリシティ権」が認められない（プライバシー権侵害の度合いが高くない）とする他の判例（裁判例）とも整合性が取れるといえる。

(59) 注(57)とも関連するが、違法（適法ではない）手段に基づく研究データの収集は、その使用において何らかの規制（自主規制を含む）を受けることがある。そのため、研究データの収集であっても、その手法は適正にと心がけていただきたい（参考として、違法な遺伝資源の入手に係り論文発表時に自主規制がなされた事例報告として拙稿「遺伝資源の国際取引の課題について — 法適用と法執行（上）（下）」国際商事法務（IBL）49(7)868-873頁および49(8)1005-1011頁がある）。耕作放棄地等の調査においては所有者の同意・許可を得づらい場合も少なくないが、ドローン飛行や土地上空からの撮影に限らず、土地の状態の把握や水分量の計測のための無断掘削なども違法な行為となるため留意されたし。

現状は、こうした動きになってきており、筆者もこの流れを支援している。他方、それには、不要な土地を市場に出すことにもつながりかねないという懸念や、農業という「業」の担い手の確保と育成に直接に奏功するかという疑念も抱かれかねない。それでも、筆者は、こうした懸念や疑念に適切に対処しながら、農業に就労する機会を既存の農家以外の人にも確保することが重要であると考えている。つまり、「農業就労の民主化（農地改革のような「農地の民主化」ではなく、農業に携わりたい人や組織が携われるような仕組み）」を確立させることにより、実際に農地を保全する人が農地を保有できる法的スキーム策定を目指すべきと考える。

3点目に、土地というものは立山町の事例からも、公的なスキームによる信用担保よりも、地域社会の中での私人間の信頼関係に基づいて賃貸や譲渡がされるものであることが確認できた。それゆえ、こうした人的信頼関係に基づく土地の保有のあり方を包摂することと、公的に適切な方向に誘導できる法的スキームを策定することの両面の重要性を鑑み、改めて、私法と公法の協働の必要性を思料する。

なお、今後の展望については、決して楽観視できないと強く認識するがゆえに、これからのスピーディかつ真剣な取組の一助となるよう筆者も精進する所存である。

（こうやま さとみ 富山大学学術研究部社会科学系教授）

【謝辞】

本稿は、JSPS科研費基盤研究（C）20K01417の助成を受けたものである。また、長野市中条地区の調査には、高野雅夫教授（名古屋大学・持続性学）にも同行いただき、有益なご示唆もいただいた。末筆ながらお礼申し上げます。

キーワード：所有者不明土地／遊休農地／最適土地利用／農村RMO／ICT