

政策分析の焦点 22-2
人口減少時代における農村の土地制度問題について
2022 年 3 月
平野統三
政策研究大学院大学 政策研究院 特任教授・参与

I. はじめに

本格的な人口減少時代を迎え、あらゆる学問領域で人口減少が及ぼす社会問題の予測分析が活発になされている。中でも特にその影響が著しいと想定される農村地域において、その土地管理はどうあるべきかを検討するため、本学政策研究院においても「将来世代のための農村地域における土地制度のあり方に関する研究会」が設置され、今回その報告が取りまとめられた。

どのような問題意識から議論がなされているのか、本研究会の運営・とりまとめを担当した筆者なりの考えを織り込みつつポイントを記したい。

II. 議論の背景

日本では、世界に類を見ない人口減少・少子高齢化を経験しつつあり、その長期的推移について「日本の将来推計人口(平成 29 年推計)(国立社会保障・人口問題研究所)」によれば、2008 年に 12,808 万人のピークを向かえた後、2050 年には 10,192 万人(死亡中位・出生中位仮定)まで減少することが推計されている。

特に、社会的な人口移動も踏まえれば、農村は都市的地域に比較して相対的に人口減少化が顕著であることが見込まれ、中でも中間・山間地域ではより深刻化する地域も生じることが懸念される。

一方、経済成長も安定期に入り国民の価値観も一層多様化していく中で、自然的・農村的な生活スタイルへの憧れや田園回帰とも言われる社会現象なども起きている。このため、将来的にも、農村地域を国土の適正かつ有効な利用の観点だけでなく、豊かな自然環境、多様な社会的インフラストラクチャー、文化等を保全する社会的共通資本として将来世代のために維持していくことは必要であり、顕著な人口減少下において、できるだけ人出をかせずに適切な土地管理を行う方法の検討が強く望まれている状況にある。

III. 提言

1. グリーンインフラとしての政策転換の必要性

我が国が本格的な人口減少社会を迎える一方、国民の価値観も一層多様化し、良好な居住環境の維持や自然的・農村的な生活スタイルへの憧憬等都市住民の農村的空間の再評価が見られる。また、現在世界的には、グリーンインフラの考え方から農地等についても「生態系を活用した防災・減災 = Eco-DRR (Ecosystem-based disaster risk reduction)」という考え方に基づく取組

が活発化しているが、日本ではまだまだ取組が進んでいない状況にある。

こうした中、防災・減災の観点からの簡素な国土管理、気候変動にも対応した国土保全・防災機能の適切な発揮だけでなく、自然生態系の保全、良好な景観形成による生活空間の維持等農地・森林が有する多面的機能を広くグリーンインフラとして再評価し、それらの機能をより積極的に活用し広く国民に提供できるよう政策転換を図っていくことが必要となっている。

このため、本研究会においては様々なテーマ・検討課題があると考えられる中でも、次の2点について具体的に審議を行っている。

① 農地の国土防災機能（洪水防止機能）のより高度な発揮

気候変動による水害リスク増大を踏まえれば、今後は治水安全度を超える洪水（超過洪水）への対応も対象として検討していく必要がある。超過洪水を念頭におけば、破堤を防ぐための緊急時の意図的な洪水導入地域を設定することも検討していく必要があるが、グリーンインフラとしての農地（水田）はその大きな候補となり得る地域である。

（参考：農地部門の流域治水への貢献可能性（佐藤政良））

事 項	内 容
1. 遊水地（洪水調整地）の建設受け入れ（従来の遊水地）	河川整備基本方針に基づく洪水カットを行うため。上流のダム建設が困難になる中、農地（水田）を遊水地として、洪水制御体制に組み込む。
2. 緊急時の洪水導入（※）	計画高水位を超えた洪水（超過洪水）に対して、破堤を防ぐため、意図的に洪水を導入したい。
3. 流出抑制	農地からの雨水を抑え、下流の洪水を抑制したい。
4. 農業用利水ダム・溜池による洪水カット	利水ダムに対して 2020 年に初めて要請された事前放流等による洪水調節への貢献。

② 農地・農業政策における環境政策的側面の強化

現在国からは各種の農業関係補助金・交付金が交付されているところであるが、農業が自然生態系保全、良好な景観形成等の観点から大きな地位を占めていることを踏まえ、これらの補助金等を活用できないかという観点から審議を行ったものである。

審議の結果、農業関係の各種補助金・交付金等の交付条件として環境への配慮を条件として付す（環境クロスコンプライアンス）こと、環境クロスコンプライアンスの対象範囲を広めていくとともに、農業予算における環境直接支払いの比重を高めていくことが必要であることが提言されたものである。

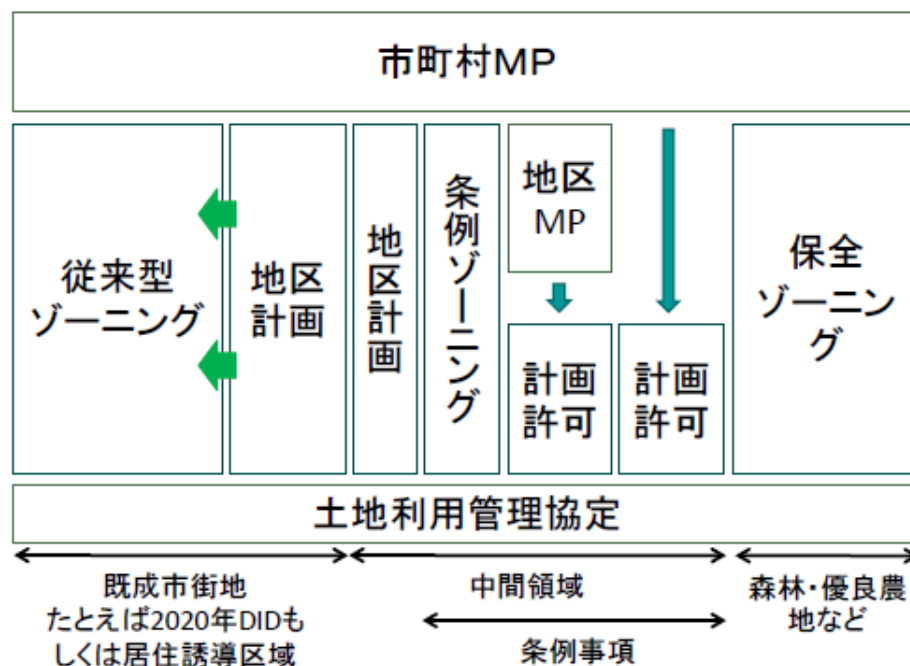
2. 新しい土地利用管理制度

従来から都市地域と農村地域の土地利用計画の一体化の必要性については、多くの指摘がなされてきたところであるが、「都市環境の整備」「農業生産の維持・向上」「森林保全」等のそれぞれの個別の目的を有する土地制度により分割して国土を管理する体制は依然として続いている。しかしながら、今回、農地・森林をグリーンインフラとして捉えるという視点を入れ、農地・森林の都市住民・地域住民へのグリーンインフラとしての効果・効用を実効性あるものにしていくためには、市街地から農地・森林までの土地利用を一体的に計画することが不可欠であることが明らかにされた。

このことから、将来の土地利用計画制度のあり方としては、都市地域、農業地域、森林地域等までを包含した一元的な管理が可能な制度へと仕組みを改めるべきである。

また、土地利用の縮退の時代に合わせ、都市・農村の区別、宅地・農地・林地等の地目の区別なく、土地の利用管理までを計画化し承継効を持たせる等により、適切な土地の利用管理を確保すべきことや、農地・森林をグリーンインフラとして利用・管理するため、都市住民・地域住民も含めた多様な主体の参加による農地・森林の管理として、所有権以外による管理を可能とする必要があることが提言された。

新たな一元的土地利用管理制度（試案）（中井検裕）



3. 中山間地域における地域づくり

(1) 小さな拠点を中心とした循環型地域づくり

中山間地域には本来的に多様な潜在的な地域資源が賦存し、その差別化と積極的活用を図ることが地域活性化の基本戦略であると広く認識されている。しかしながら、そのような優良事例は数多あり積極的に横展開を図ってはきているものの、全国の相当割合を占めるには至っていないのが現状である。このため本研究会では、より普遍性が高く全国のより多数の地域が取り組める地域活性化方策として、どのような観点から検討・推進していくべきかを審議したところである。

審議の結果、2050年の本格的脱炭素社会の到来に向け、中山間地域においてエネルギー循環型の地域社会を目指す地域づくりのあり方として、「小規模・分散」の循環型地域づくりは極めて有効であること、「小さな拠点」を中心としたネットワーク化と経済の域内循環への転換を進めることにより、分散型国土形成を達成していくことが可能であることが見いだされた。

また、定住の維持促進や流入人口の確保の観点から快適な生活空間を維持していくために、良好な景観形成、自然生態系の保全等の農地・森林の多面的機能をより適切に発揮させていく取組や集落の無住化・所有者不明による管理不全土地問題等への取組が一層重要となってくることも言及されている。

(2) 集落の無住化問題への実践的かつ適切な取組み

今後2050年には約2割の地域で無居住化が進むと予想される中、国においては集落の無住化に関する議論はまだ始まったばかりであり、具体的なプロセスなどについては未だ考察がなされていない状況にある。このように実践する場合の方法論が示されない状況では、無住化に際して、国が求める「地域資源の計画的な管理・保全の取組み」「集落の歴史のアーカイブ活動」等が実現できるか甚だ不透明である。

このため、あらゆる政策努力を行っても集落の維持が困難となる地区が発生することも念頭におき、集落の無住化問題に対し建設的な縮小となるよう、実践的かつ適切に対応していく手法を準備する必要性を指摘するとともに、その具体案について提言したものである。

具体的には、粗放的な土地管理プログラムを拡充し多様な選択が可能とすること、無住化が不可避となった場合を想定し、保険として「再興可能な無住集落」の在り方を議論しておくこと、無住になった後の土地利用のあり方を検討しルール化しておくこと（無居住化集落における土地利用の規制（産業廃棄物の廃棄の禁止、太陽光パネル等の秩序ある設置等）について集落構成員間で協定を締結すること等）、移転跡地の公有化と帰村時の買戻権をセットにした制度化などの検討も必要である。更に、このような無住化す

ることも含めて多様な状況を想定した複数の選択肢を検討できるよう、外部旧住民を含めた集落づくりの支援や集落移転プログラムの拡充等、多数の選択肢を話し合えるような促進策が必要である旨指摘している。

4. 所有者不明土地問題への更なる対応、放置財問題解決の検討

長年の課題であった所有者不明土地問題への対応については、関係省の連携した取組により相当の進展があったが、2050年という将来世代での状況を想定すれば、問題は更に深刻となっていることが推察されるため、より抜本的な解決策が必要と考えられる。

今後の課題としては、所有者不明土地問題解決の実効性を確保するためには社会的インフラの充実が必要であり、相続土地国庫帰属制度については国土政策や防災・減災の観点からも国庫帰属を可能とできるよう土地利用計画とのリンクが必要である。また、行政がより簡易に所有者不明土地を取得できるよう公法としての土地所有権の見直し放棄制度の導入の検討、更には、財産的価値が実質的にマイナスとなっている財について「客観的負財」という概念の確立により、所有者不明土地等に係る諸手続が簡素化できるような検討が必要となると考えられる。

また、過疎地域における不在者の財産管理の実態では、空き家・耕作放棄地・放棄森林等を重複して所有する事も多く、放置される理由は財の違いに関わらず類似していることから、従来のような縦割りによる議論・対策だけではなく、共通した枠組みから対策を行うことが可能か検討すべきである。

特に、林地においては、共有林について相続時に適正な登記手続がなされていないケースが非常に多いことが指摘されているものの、その実態調査がないため、共有者の一部が不明なケースまでを含め早急に共有林地の所有関係調査をモデル的に実施するとともに、全国的な対策を取ることを検討すべきである。

5. 行政体制及び推進体制の強化

土地問題は即地的な解決が不可欠であり、その推進の中心となるのは市町村であることから、市町村等自治体の強力な行政体制は不可欠であるが、現状に鑑みれば十分な体制があるとは言えない。

また、土地及び土地利用をめぐる諸問題・諸課題に適切に対応していくためには、全ての問題・課題に共通する事項として、自治体の広域的な連携が求められる課題が多い。

このため、自治体における専門職員の育成・キャリアパスの構築等により行政体制の強化を図るとともに、課題ごとの広域連携等を促進することが必要である。

また、各種の土地利用や地域づくり等の計画策定には、多くの関係者による合意と世代間を越える長期的視点に立った計画づくりが必要であることから、計画策定づくりに当たって広く若者・女性・NPO等を関係者として参画させる

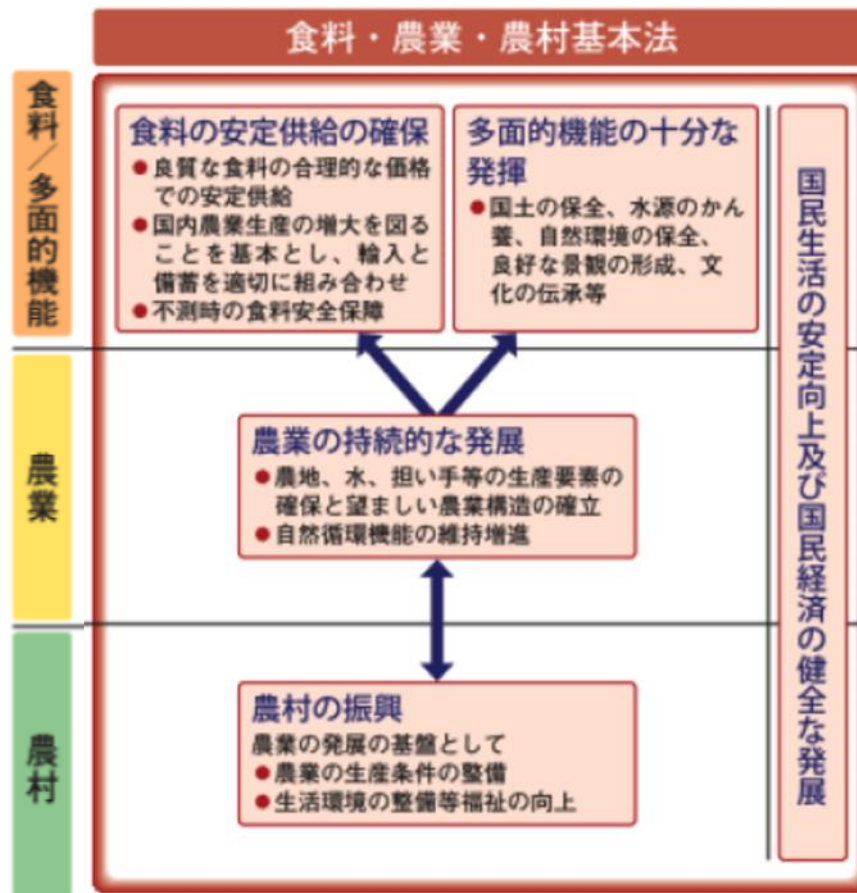
とともに、フューチャーデザインの方法等を積極的に活用し、多方面かつ異時点間での合意形成がなされるよう工夫する必要がある。

6. 食料・農業・農村基本法における農業の多面的機能の再整理

現行の食料・農業・農村基本法の考え方では、農業を行えば当然のように一定水準の多面的機能が発揮されるという前提がある。しかしながら、グリーンインフラの考え方に立てば、農業の方法や農地の管理方法により発揮される機能の種類や水準も大きく変わってくる（また、耕作されていなくても、一定の管理の下に「ビオトープ」や「鳥獣緩衝帯」として機能させることもグリーンインフラとして評価される。）。

このため、グリーンインフラの考え方に立脚し、農業の多面的機能を従来以上に高度に発揮させる政策転換のためには、農業の多面的機能が農業の副産物的な捉え方に止まっており、農業生産活動とそこから発揮される多面的機能の水準等の関係性が固定的なものとして捉えられている点について、食料・農業・農村基本法に規定されている農業の多面的機能の発揮として、国土保全、環境政策上果たす役割について基本的理念の再整理が必要となることが提言されたものである。

（参考：食料・農業・農村基本法の四つの理念（概念図））



IV. 終わりに

よく知られているように、我が国の国土面積の約3分の2が森林であり、可住地面積の4割が農地である。都市中心部ではなかなか実感にくい面もあるが、都市近郊部から平地農村、中山間地域、山間地域と行けば、農地・森林がいかに人々の生活空間の一部であるかが実感される。また筆者も訪問先の農村で、集落の農地が荒れると住環境が確保できず住み続けるのが困難となるという話も度々伺った。

要すれば、農地や森林を適切に管理することは人々がそこに住み続ける上での生活の一部であるが、現在その管理の担い手である農業者・森林経営者の高齢化等により、この定住条件が危機に瀕しているということである。これまでは通常の営農行為や森林経営により維持されてきた各種の多面的機能もこのままでは維持することが難しくなりつつあり現在、農地や森林の及ぼす機能は農業者や森林経営者だけのものではないという観点に立って施策を組み立て直す時期に来ているのではないかと感じている。

(参考1)

研究会の開催状況

開催回	日時	議題及び発表者
第1回	令和2年 12月22日	「これからの農地の管理と地域の管理を考えるために ー現行関係制度の“限界と綻びの表出”を踏まえてー」 ・ 原田純孝 東京大学名誉教授
第2回	令和3年 1月26日	「国土利用計画制度について」 ・ 藤田昌邦 国土交通省国土政策局総合計画課長 「奈良県の土地利用とまちづくりのあり方について」 ・ 荒井正吾 奈良県知事
第3回	2月24日	「流域の治水における農地の位置と役割」 ・ 佐藤政良 筑波大学名誉教授 「話題提供 都市計画の立場から」 ・ 加藤孝明 東京大学生産技術研究所教授
第4回	3月23日	「所有者不明土地問題の諸相ーその構図と対応策」 ・ 吉田克己 北海道大学名誉教授・弁護士
第5回	4月27日	「撤退の農村戦略 ～撤退を含めた山間地過疎集落の 生き残り戦略を考える～」 ・ 林直樹 金沢大学人間社会学域准教授
第6回	5月25日	「農地から算出される付加価値を最大化するための 土地利用調整のあり方を考える際のいくつかの視点」 ・ 荘林幹太郎 学習院女子大学副学長教授
第7回	6月22日	「農業・農村政策の展開方向について」 ・ 山口靖 農林水産省農村振興局農村政策部長

第8回	6月22日	「森林管理法制の現状と課題 ～森林の多面的機能の維持に向けて～」 ・三好規正 信州大学経法学部教授
第9回	7月27日	「人・農地など関連施策の見直しについて」 ・望月健司 農林水産省経営局農地政策課長
第10回	8月24日	「研究会中間報告案の検討について」
第11回	9月28日	「農地集積を「デザイン」する －メカニズムデザインからの接近－」 ・中嶋晋作 明治大学農学部准教授 「地域社会における放置財の動向・課題・対策 －鳥取県日南町の事例から－」 ・片野洋平 明治大学農学部准教授
第12回	10月26日	「環境保全的視点からの 都市農村一体的整備の必要性」 ・村上暁信 筑波大学システム情報系教授
第13回	11月30日	「地元から世界を造り直す ～ 土地利用に関わる 課題状況と『循環自治区』による進化戦略」 ・藤山浩 持続可能な地域社会総合研究所所長
第14回	12月22日	「都市・農村の一元的土地利用管理の必要性」 ・中井検裕 東京工業大学環境・社会理工学院院長教授
第15回	令和4年 1月25日	「研究会最終報告素案の検討について」
第16回	2月22日	「研究会最終報告書案の検討について」

(参考2)

将来世代のための農村地域における土地制度のあり方に関する研究会
－メンバー構成－

- ・小田切徳美 明治大学農学部教授 (座長)
- ・荘林幹太郎 学習院女子大学副学長
- ・高木勇樹 政策研究大学院大学政策研究院 参議
- ・中井検裕 東京工業大学環境・社会理工学院院長
- ・中嶋晋作 明治大学農学部准教授
- ・林直樹 金沢大学人間社会学域准教授
- ・原洋之介 政策研究大学院大学客員教授、政策研究院 (R. 2. 12 ~ R. 3. 4)

※ 敬称略、役職は特に記載ない場合は令和4年1月1日時点