

**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 報告書**

令和 4 年 2 月

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

著作権の関係上、本報告書を引用または転載される際は政策研究大学院
大学政策研究院事務局（TEL 03-6439-6068）までご連絡下さい。

目 次

はじめに	
I. 本研究会の基本認識及び研究方法	・・・ 1
II. エグゼクティブ・サマリー	・・・ 3
III. 議論の背景	
1. 我が国人口の長期的推移と農村土地問題の現状	・・・ 9
2. 国における施策の取組と方向性	・・・ 13
IV. 検討の視点	・・・ 24
V. 提言	・・・ 25
1. グリーンインフラとしての政策転換の必要性	・・・ 28
1-1. 農地・森林のグリーンインフラとしての再評価	・・・ 29
1-2. 国土防災機能（洪水防止機能）のより高度な発揮	・・・ 32
1-3. 農地・農業政策における環境政策的側面の強化	・・・ 35
2. 新しい土地利用管理制度のあり方	
2-1. 都市・農村一元的土地利用のための新たな制度の構築	・・・ 39
2-2. 農地・林地の管理制度の再検討	・・・ 44
3. 中山間地域における地域づくり	
3-1. 小さな拠点を中心とした循環型地域づくり	・・・ 52
3-2. 集落の無住化問題への実践的かつ適切な取組み	・・・ 55
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	・・・ 59
5. 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	・・・ 62
用語説明	・・・ 63
補足資料	
(参考1) 研究会のメンバー構成	・・・ 68
(参考2) 研究会の開催状況	・・・ 69
原洋之介先生に贈る	

はじめに

「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」は、2020年12月22日以来、2022年2月22日まで計16回開催し、我が国の中でもとりわけ農村地域での人口減少が顕著・深刻であることが懸念される中で、農村地域を社会的共通資本^①として適切に将来世代のために維持していくため、土地制度において講じるべき方策を行政横断的に検討することを目的として議論を重ねてきた。本報告書は、その研究の概要・成果をとりまとめたものである。

I. 本研究会の基本認識及び研究方法

1. 本研究会の基本認識

我が国の土地利用制度は利用の拡大局面において構築されてきたものの、本格的な人口減少社会の到来、それに伴う全般的な土地需要の減少という土地利用の縮退の局面に入っている現在、気候変動といった新しい課題や都市住民の田園回帰とも言える現象に応える必要性を踏まえれば、土地利用に関わる各種制度・施策を再構築する時期に来ていると考えられる。中でも特に中山間地域等を含む農村地域において人口減少と土地利用縮退の影響は顕著であり、農業等の担い手の更なる減少も踏まえれば、耕作や管理が困難な農林地が現在以上に発生し、国土保全にも大きな問題が生まれることが強く懸念されている。

このため、田園回帰の現象を踏まえた社会的共通資本としての農村地域の重要性や「生産性の向上、生態系の維持、自然災害への対応」における農林業の役割を強調しているSDGsの理念を踏まえ、農地の所有・利用の制度のあり様を含め、農村地域の土地制度のあり方を早急に再検討することが必要であると考えられる。

このような中、2020年3月には土地所有の理念を見直す土地基本法の改正があり、更に土地基本法改正を踏まえた民法・不動産登記法の改正が2021年4月になされるなど、各種土地制度を巡っては制度の改正が講じられあるいは検討されているところである。

また国土交通省において2021年6月に2050年を見据えた「国土の長期展望」が明らかにされるとともに、10年程度先の将来を見据えた「国土の管理構想」が具体的施策としてとりまとめられ、更に9月には国土の長期展望を踏まえた国土づくりの道筋を示すため、新たな（第三次）国土形成計画の検討作業が始まったところである。

更に農林水産省からは2030年目標の「食料・農業・農村基本計画」を実現するための「地方への人の流れを加速化させ持続的低密度社会を実現するための

新しい農村政策の構築」が打ち出されるなどの新しい施策の展開がなされているところである。

本研究会においては、こうした政府の具体的施策の展開の後、すなわち 2030 年を超えた 2050 年頃に向けて将来世代のための農村地域の土地制度のあり方を提示することで、人口減少と高齢化が顕著に進む中での日本社会のあり方への政策的示唆を得るものとする。

2. 研究方法

分野横断的に議論を進めるため、農業経済学、農村計画学、都市計画学等の有識者・学識者により研究会を構成し、特色ある取組を行っている自治体の首長、行政当局、研究会委員を含む研究者等幅広い方から、土地基本法改正はじめ、国土管理・農林地管理のあり方、農地の多面的機能の新しい展開としての流域治水への貢献等の幅広い課題について、最新の取組みや研究についてヒアリングを行った（下表参照）。

表：ヒアリングの目的及び説明者・内容

	ヒアリングの目的	説明者・内容（原則として説明順）
1	現場の取組事例	●奈良県（奈良県の土地利用とまちづくり）
2	行政当局の制度及び制度改正に対する考え	●国土交通省（国土の管理構想） ●農林水産省（農業・農村政策、農地政策）
3	委員を含む研究者の知見	●原田純孝（これからの農地管理と地域の管理） ●佐藤政良（流域治水における農地の役割） ●加藤孝明（都市計画の立場からの流域治水） ●吉田克己（所有者不明土地問題） ●林 直樹（撤退の農村戦略） ●莊林幹太郎（農業の多面的機能を含む農地からの付加価値の最大化） ●三好規正（森林管理法の現状と課題） ●中嶋晋作（農地集積のメカニズムデザイン） ●片野洋平（放置財の現状・課題・対策） ●村上暁信（環境保全と都市農村一体化） ●藤山浩（地方創生の現状・課題と進化戦略） ●中井検裕（都市・農村の一元的土地利用）

Ⅱ. エグゼクティブ・サマリー

1. 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、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、将来世代のために、豊かな自然環境、多様な社会的インフラチャー、文化等を保全する社会的共通資本として保全・維持していくことが必要であり、顕著な人口減少下における適切な土地管理方法の検討等が強く望まれている状況にある。

2. 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。

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。

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点について考察を行った。

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り、その活用方策について検討を行うべきである。

（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観点から、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げていくとともに、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。

（2）. 新しい土地利用管理制度のあり方

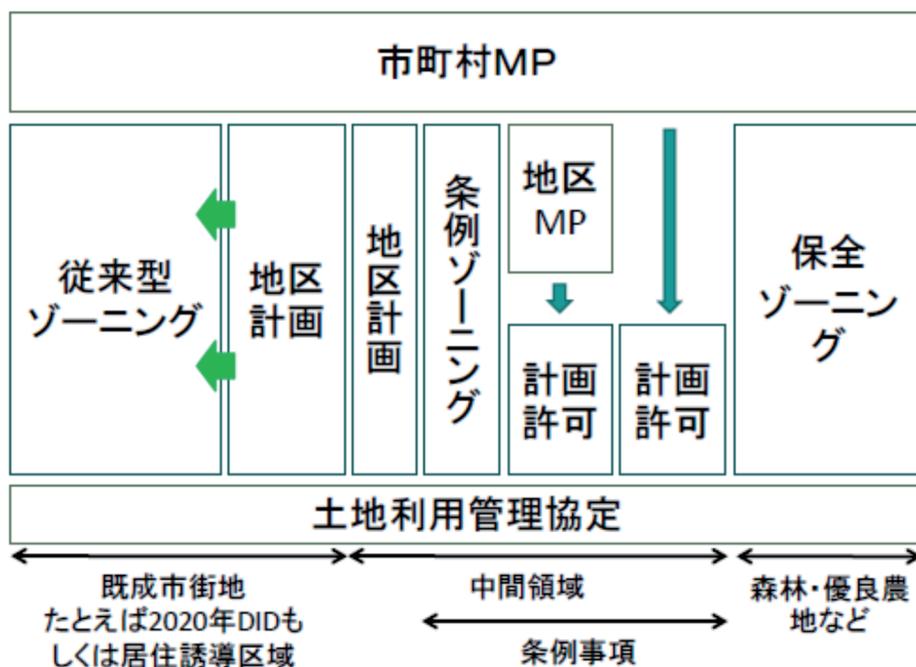
従来から都市地域と農村地域の土地利用計画の一体化の必要性については、多くの指摘がなされてきたところであるが、農地・森林の都市住民・地域住民へのグリーンインフラとしての効果・効用を実効性あるものにし

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。

このため、将来の土地利用計画制度のあり方としては、土地利用計画に関する各種制度の一体化等により、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進めていく必要がある。

(参考：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

我が国の中山間地域は農地面積・農業生産額等で全国の四割を占めるとともに、賦存する農地・森林は国土保全機能等潜在的なグリーンインフラとしても重要な価値を有するものであるが、今後の顕著な人口減少化により急激な荒廃が進みその価値が大きく減ずることが懸念されている状況にある。

こうした中、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することから、その差別化と積極的活用を図ることが定住の確保と地域活性化の基

本戦略であると認識され、優良事例の積極的な横展開を図っているものの、活力ある地域が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、活力ある地域づくりの礎として、また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も、以下のような経済の域内化による地域循環型地域づくりを推進する必要がある。

① 小さな拠点を中心とした循環型地域づくり

2050年の本格的脱炭素社会の到来に向けて、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り、「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。

この場合の土地の利用管理のあり方に関しては、住民生活や事業の展開・発展等地域の総合的な発展を念頭においた宅地・商業地・農地・森林を横断した総合的な土地利用の検討が必要であり、また農業・産業・観光・教育・福祉等の事業間の連携を図り、人材、資金、土地、施設を横断的に複合化し効率的に使える体制を地域経営会社やRMOを中心に整備していくことが重要である。

また、定住の維持促進や流入人口の確保の観点から農村空間の快適な生活条件を維持することは不可欠であり、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である。

② 集落の無住化問題への実践的かつ適切な取組み

約2割の地域で無居住化が進むと予想される中、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、集落の本質を残した形での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がある。

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（無居住化後の土地利用規制（産業廃棄物の廃棄禁止、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化等)、移転跡地の公有化と帰村時の買戻しの制度化等の検討も必要である。更に、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

(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

所有者不明土地問題は抜本的解決が困難な面があり長期的に継続することを覚悟せざるを得ない問題であるが、限界を自覚しつつも絶えず可能な対策を講じることが重要である。今後の課題としては、新制度の活用が社会的に十分行われるよう所有者不明土地問題等の解決に係る社会的インフラの充実、相続土地国庫帰属制度については国土政策の観点からの土地利用計画とのリンクや土地所有権の見直し放棄制度の導入の検討、更に、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の簡素化の検討が必要である。

また、過疎地域では、空き家・耕作放棄地・放棄森林等を重複して所有し、放置理由も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と指摘されている。このため、その実態について、共有者の一部が不明なケースも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、全国的な対策について検討すべきである。

(5) 行政体制及び推進体制の強化

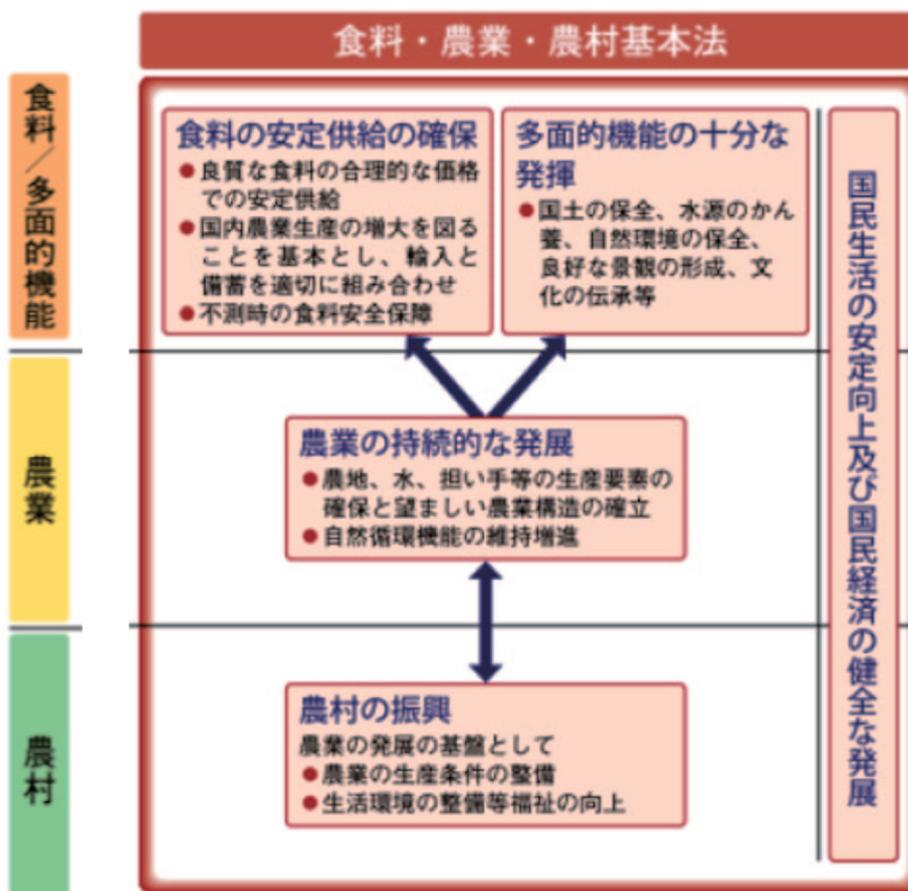
土地及び土地利用をめぐる諸問題・諸課題に適切に対応していくためには、全ての問題・課題に共通する事項であるが、市町村等自治体の果たす役割は非常に大きく、また自治体の広域的な連携が求められる課題も多い。このため、自治体における専門職員の育成・キャリアパスの構築等により行政体制の強化を図るとともに、課題ごとの広域連携等を促進することも必要である。

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将来世代も含めた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

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、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、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捉えられている点について、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である。

(参考：食料・農業・農村基本法の4つの理念（概念図）)



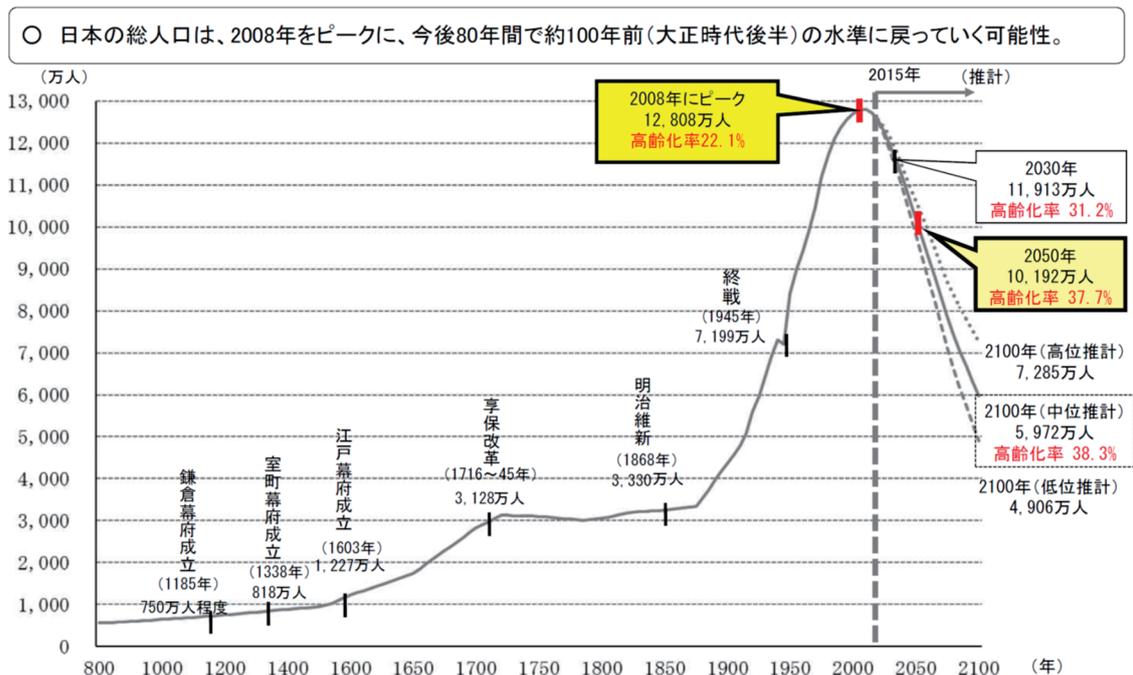
農林水産省 HP から抜粋

Ⅲ. 議論の背景

1. 我が国人口の長期的推移と農村土地問題の現状

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20%以上減少することが推計されている。

(参考) 我が国の人口の長期的推移



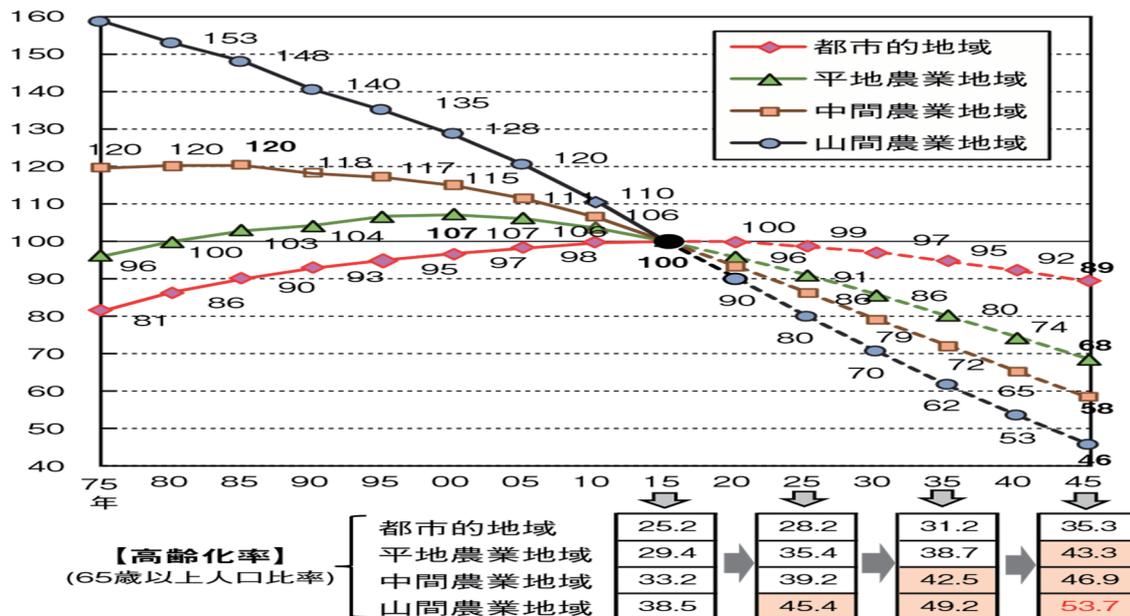
(国土交通省「国土の長期展望」)

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ことが懸念される。

2045年を想定した人口推移の将来予測によれば、2015年に比較し、都市的地域^②が11%の減少であるのに対し、平地農業地域^②、中間農業地域^②及び山間農業地域^②では、それぞれ32%、42%及び54%の減少と予測されている。

また高齢化も都市に比較して農村地域では進展し、65歳以上人口比率の将来予測は、都市的地域で約35%なのに対し、平地農業地域、中間農業地域及び山間農業地域では、それぞれ43%、47%及び54%となっている。

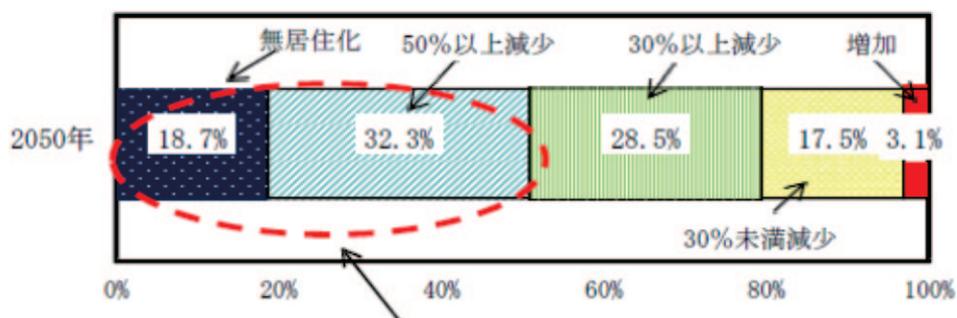
(参考) 農業地域類型別の人口推移と将来予測



(農林水産政策研究所「農村地域人口と農業集落の将来予測」)

このような人口減少の結果、2050年には、全国の約半数の地域(51%)で人口が半減するとともに、約2割(18.7%)の地域で無居住化が進むと予想されている。

人口増減の割合別にみた地域数のシェア (2050年)

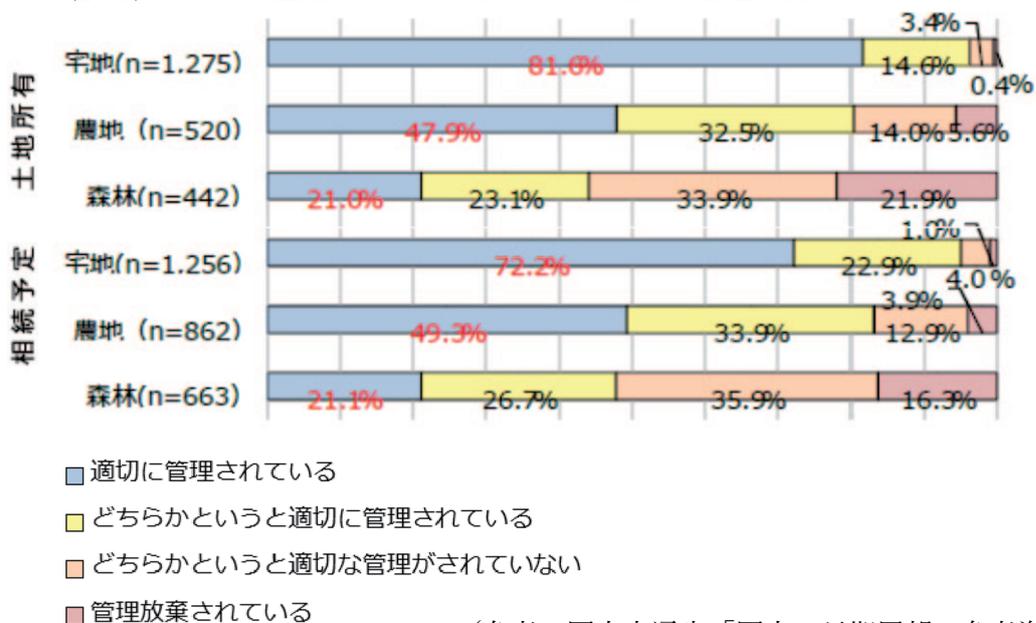


全国の約半数の地域(51%)で人口が半減

(国土交通省「国土の長期展望」参考資料)

また、このような状況を土地の管理状況から見た場合には、地目別では農地・森林の管理状況がより課題となっていることから、中山間を含めた農村地域での農地・森林についての対応が特に望まれている状況にある。

(参考) 所有する土地についての割合でみた地目別管理状況

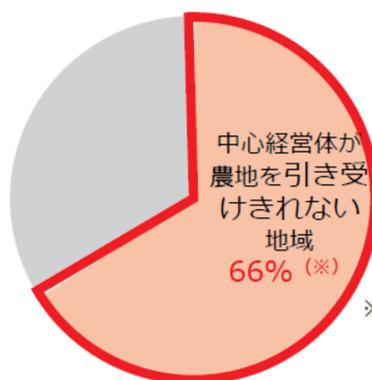


(参考：国土交通省「国土の長期展望」参考資料)

特に農地については、地域農業の目指すべき姿を検討している地域でも、中心経営体（認定農業者^②、認定新規就農者^②、集落営農^②、市町村の基本構想で定める所得水準の達成者等）が出し手の農地を受け切れない見込みの地域が約7割となっている。

(参考) 農地の引き受け手の状況

約7割の地域で農地の受け手が不足



※ 後継者未定・不明の高年齢農業者の農地があるプランのうち、中心経営体はその農地を引き受けきれないものの割合

(農林水産省調べ)

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(※)なども踏まえれば、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、将来世代のために、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保全・維持していくことが必要であり、顕著な人口減少下における適切な土地管理方法の検討が強く望まれている状況にある。(※：近年全国的に田園回帰の動きが拡大し、H24～H31 の間で三大都市圏からの転入超過が5回以上あった市町村が192、1回以上あった市町村が848となっている。)

地方移住を考える者（NPO法人ふるさと回帰支援センター）							
	来訪者・問合せ者	センター利用者の年代					
		～20代	30代	40代	50代	60代	70代～
平成20年	2,475人	4.0%	12.0%	14.4%	27.9%	35.1%	6.6%
		30.4%					
平成29年	33,165人	21.4%	28.9%	21.9%	15.9%	8.4%	3.5%
		72.2%					

(出典)NPO法人ふるさと回帰支援センター資料を基に作成

(参考：第9回研究会農林水産省提出資料)

2. 国における施策の取組と方向性

研究会においては、土地問題に関連した国の直近の取組を検証するとともに、施策の方向性を確認するため、必要に応じ数回にわたり各省政策責任者からヒアリングを実施したところである。基本的な施策の取組と方向性としては概ね以下のとおりであった。

<土地基本法の改正等>

(1) 土地所有者の管理責任の明確化

土地需要の縮退により、都市部・農村部を問わず、土地が利用されないことによる管理不全が周囲への悪影響を及ぼす事象が大きな社会問題となっていることから、土地所有者に対して、土地利用を促進するだけでなく適正な管理を求めることが必要な状況となっている。

このため、2020年3月の土地基本法改正により、土地所有者には周辺地域への悪影響の防止等の観点から適正な管理を行う責務がある旨明確にされた。

(2) 国・地方公共団体の責務の明確化

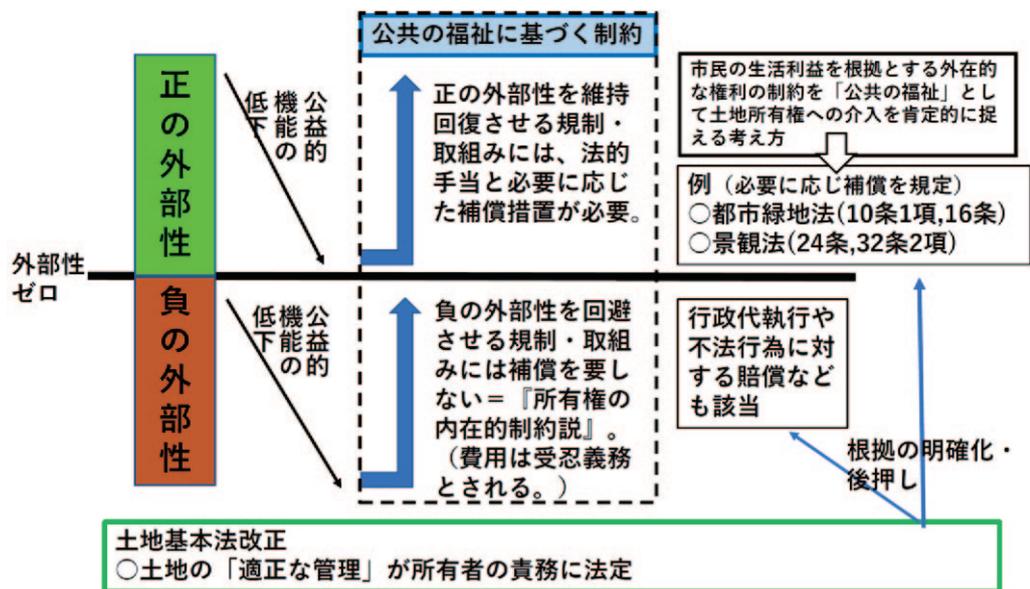
また、改正土地基本法の規定では、国・地方公共団体は、土地所有者等による適正な土地管理を確保するために必要な措置を講じるとともに、地域住民を含めた土地所有者等以外の者が管理の補完を行う取組を推進するため必要な措置を講ずるよう努めることとされた。これは土地所有者等の責務を前提に国・地方公共団体が土地の適正管理に関する各種施策を講ずることの理論的根拠を明確にし、施策の促進を後押しする目的からも明確化されたものである。

(3) 土地基本法改正を踏まえた取組み

このため国においては、土地基本法の新しい理念を踏まえた土地所有者の義務を具体化し法制上及び社会通念上も確立することで、実効性が確保できる法制度も含めた仕組みを構築することが期待されている。具体的には、市民の生活利益を根拠とする権利の制約を「公共の福祉」として土地所有権への介入を肯定的に捉え、各種法制において社会経済情勢の変化を踏まえた「公共の福祉」の概念の具体化を行い、それを達成するための措置を検討・開発することが求められるところである。

この土地基本法の改正を踏まえ、2021年4月、所有者不明土地の利活用を広く可能とする「所有者不明土地管理制度」が民法改正により創設されている（後述）。

(参考：土地所有権の「公共の福祉」と土地基本法改正の関係 (概念図))



(吉田克己「不動産所有権の今日的課題」等に基づき GRIPS で作成)

注：上記内在的制約の実社会における適用関係は、地域・時代背景・対象業種等により様々であることに留意する必要がある。

＜国土の長期展望で示された 2050 年の国土像＞

国土交通省においては、2050 年を見据えた今後の国土づくりのあり方を明らかにするため、国土審議会において検討を進め、2021 年 6 月、国土づくりの目標とその実現に向けた基本的方針及び具体的取組の方向性を明らかにした「国土の長期展望」をとりまとめ、公表したところである。

同展望においては以下のような事項が示されている。

(1) 国土づくりの目標と視点

国土づくりの目標は『真の豊かさ』を実感できる国土であり、真の豊かさは個々人の価値観に基づき多様で一様に示せないものの、その追求には「安全・安心」「自由・多様」「快適・喜び」「対流・共生」の共通の土台が必要であり、そのためには、

- ① デジタルとリアルとの融合により利便性の高い地域を多数創出し、持続可能で多彩な地域生活圏を形成するという「ローカル」の視点
- ② 国際競争の中で「稼ぐ力」を維持・向上するための産業基盤の構造転換と大都市のリノベーションを行う「グローバル」の視点
- ③ 情報・交通ネットワークや人と土地・自然・社会とのつながりを行う「ネットワーク」の視点

が、国土づくりの視点として求められる。

(2) 持続可能で多彩な地域生活圏の形成と人口減少に応じた「国土の適正管理」

持続可能で多彩な地域生活圏の基本的考え方としては、多様な暮らし方・生き方を可能とする多彩な都市・地域が必要であること、東京一極集中という課題がコロナ禍で再認識されたこと、脱炭素に向けた再生可能エネルギーの有効活用が喫緊の課題となっていること、デジタル社会の到来により地方にもアドバンテージが見られることなどが挙げられており、デジタルとリアルが融合する地域生活圏として、「人口 10 万人前後で、時間距離で 1～1.5 時間前後の範囲」が提唱されているところである。

また、人と土地・自然・社会とのつながりにおいては、人口減少・土地需要の減少により土地の適正な管理が課題となり、特に中山間地域では農地・森林等が管理不全に陥る可能性も指摘されており、対応策として後述する「国土の管理構想」等による取組の推進が必要であることが提唱されている。

(3) 「地域生活圏」と「小さな拠点」

上記条件で地域生活圏を設定した場合の人口・面積カバー率は、地方圏だけで見た場合でも人口ベースで 95%～98%、面積ベースで 77%～90%と試

算されているが、地域生活圏内では、多様性の確保や国土の適正管理等を図る必要がある一方、コンパクト化を強力に推進し、「小さな拠点」等も含め圏域内で核となる拠点間をネットワークで結んで利便性を高める集約・連携の構造が適切であるとしている。

また、地域生活圏に含まれない地域については、「小さな拠点」で必要な生活サービス機能等を維持するなど、集落機能を維持・発揮することで住み続けられる国土としていくことが重要であるとしている。

(参考) 小さな拠点のイメージ (国土のグランドデザイン 2050 参考資料抜粋) (国土交通省)

～地域を守るための「小さな拠点」・・・コンパクト+ネットワークで地域を支える～



<国土管理のあり方に関する検討>

(1) 国土の管理構想の策定

国土交通省においては、2015年の国土利用計画の改訂を受け、人口減少に対応しつつ、国土を適切に管理するとともに、自然環境、生活環境等の改善を進めることにより、美しい国土を守り次世代に継承するための事項について調査するため、国土審議会において検討を進め、2021年6月に「国土の管理構想」をとりまとめたところである。

この構想においては、国土管理のあり方を示す上での留意点として、

- ① 「国土の国民的経営」の考えのもと、都市住民が農山村地域の管理を支えるなど、多様な主体の参加による国土管理を進める。
- ② 土地の所有権による管理を基本としつつ、難しい場合は所有権以外の地域住民などの管理を促進する。
などが挙げられている。

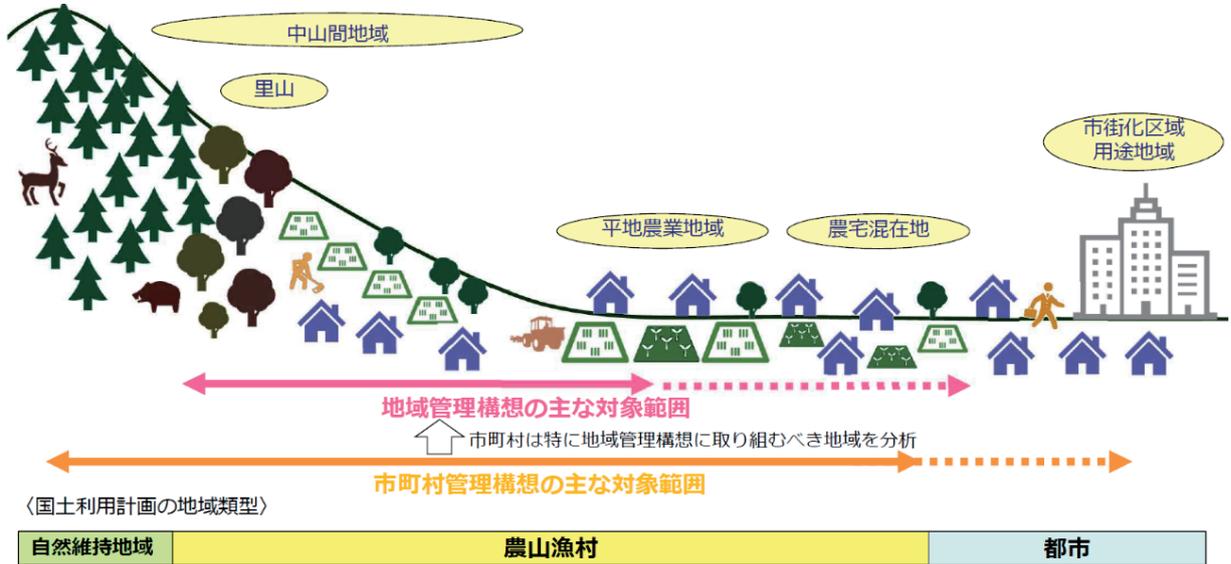
(2) 地域の管理構想の策定

「国土の管理構想」では、下部計画の「市町村管理構想」の一部となる「地域管理構想」として、10年程度の将来を見据えたうえで概ね5年を計画期間とし、住民自ら地域の現状把握と将来予測を前提とした地域将来像を描き、土地の管理のあり方について地域管理構想図として地図化するとともに、管理主体や管理手法を明確にした行動計画を示すとされている。

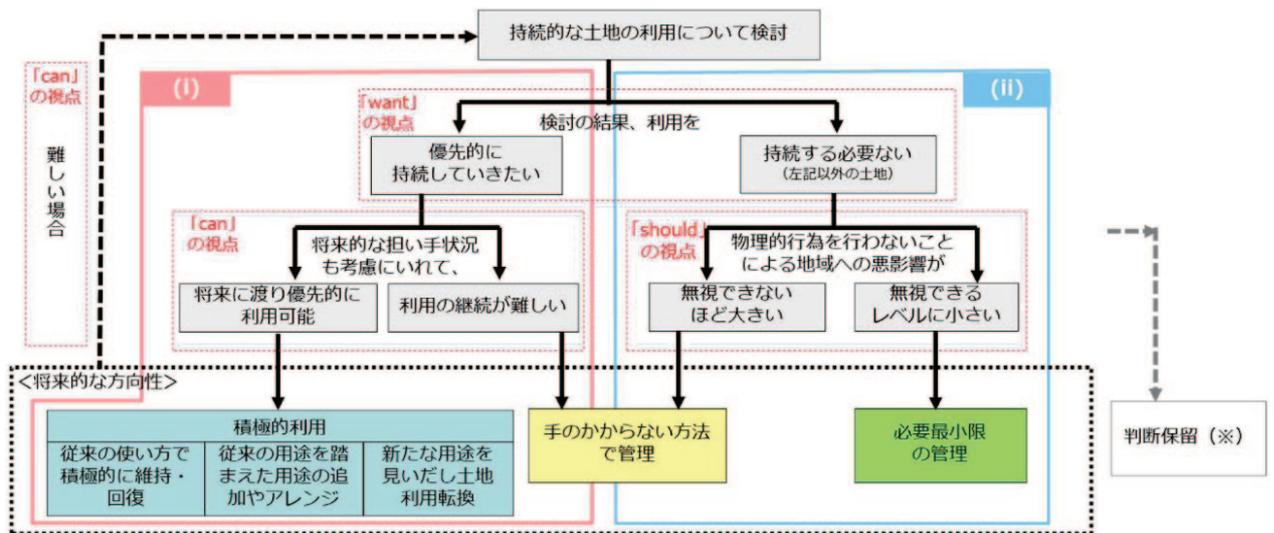
その前提となる考え方として、

- ① 地域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り、複合的な施策の推進と国土の選択的利用が必要。
- ② 将来像を見据えた上で、農地についても維持すべき農地と人手をかけない農地に分けることが適切であり、管理方法の転換や管理の縮小（物理的管理を行わず見守りのみ）の検討を行うことが必要。
- ③ また、場合によっては集落が無住化する可能性も考慮した、地域資源の計画的な管理・保全の取組み、集落の歴史等のアーカイブ活動等が必要。
とされている。

(参考：市町村管理構想・地域管理構想の対象範囲 (国土の管理構想：国土交通省))



(参考：持続的な土地の利用・管理についての検討フロー図 (国土の管理構想：国土交通省))



(※) 将来的な方向性を検討する段階で、利用の継続が可能かどうかやその方法が判断できないなど、「判断保留」となる土地があり得る。全ての土地について分類する必要は必ずしもない。判断保留となった土地については、当面現在の土地利用・管理の状況を維持することとする。

＜農地の管理に関する検討＞

農林水産省においては、2020年12月に改訂された「農林水産業・地域の活力創造プラン」に基づき、農業経営を行う人の確保と農地の適切な利用の促進、農村における所得と雇用機会の確保等を図るための施策の在り方について検討が行われ、2021年5月に「人・農地など関連施策の見直しについて（取りまとめ）」が取りまとめられたところである。

[人・農地など関連施策の見直しについて]の概要

(1) 農業経営を担う人の確保・農地の適切な利用の促進

農業の成長産業化や所得の増大を進めていく上で、生産基盤である農地について、以下の施策を進めることがとりまとめられている。

① 人・農地プラン

人・農地プランについて法定化を含めて位置付け、地域住民への理解の浸透を図るとともに、多様な経営体等を、認定農業者等とともに位置付け、農地利用を後押しする。また、地域の農地利用・活用について、農地の集約化に重点を置き、地域が目指すべき将来の具体的な農地利用の姿（「目標地図」）を明確化する。

② 農地バンク等の活動

農地バンク、都道府県、農業委員会、市町村等の関係機関の活動については、人・農地プランの「目標地図」の実現に向けて、ワンチームとなって体系的に貸借等を進め、能動的アプローチへ転換する。この場合、「目標地図」の実現に向けた貸借を農作業受委託も含め強力に促進する。また、地域の内外から農地の受け手候補を広く探して調整できる仕組み及び都市等に居住する相続人が引き継いだ農地を安心して委ねられる仕組みを構築する。

③ 人の確保・育成

都道府県が中心となり、市町村等と連携して農業関係団体等のサポートの下、人の確保と育成の方針の策定等を行うとともに、新規就農の確保・育成の支援、集落営農の広域化等の取組支援、地域を越えた広域での人材のマッチング等の仕組みを整備する。

(2) 新しい農村政策の構築

新しい農村政策においては、「しごと」「くらし」「土地利用」「活力づくり」を4つの柱とし、関係府省、都道府県・市町村、事業者が連携・協働し、「地域政策の総合化」を図り、継続的に施策を推進することとされている。

具体的には、

- ① 「しごとづくりの施策」としては、農村マルチワーカー（半農半X）の育成、観光や福祉との連携も含めた農業以外の分野と組み合わせて地域資源をフル活用する「農山漁村発イノベーション」の推進、集落営農の事業の多角化等
- ② 「くらしの施策」としては、若者や女性の参加も得た形での農村集落の共同活動や複数の農村集落の機能を補完する「農村地域づくり事業体（農村RMO^②）」の育成、情報通信環境の整備等の生活インフラの整備、小さな拠点づくりの計画的配置等
- ③ 「活力づくりの施策」としては、「にぎやかな過疎」の創出のため、地域づくり人材の育成や自治体に対する広域的なサポート体制の構築、農村ファンづくりや外部人材とのマッチングによる農的関係人口^②の創出・拡大等
- ④ それらを実現するための合理的な土地利用形成のあり方としての「土地利用の施策」（人口減少社会における長期的な土地利用の在り方）が提言されているところである。

(3) 地域運営の仕組みづくりとランドデザインの必要性

上記のような施策の推進に当たっては、地域資源の最適配分を図りつつ効率的に農村地域を運営するための仕組みづくりも必要であり、集落全体あるいは複数集落全体でのランドデザインを集落構成員の話合いと総意により決めていける仕組みづくりも必要とされている。

(4) 人口減少社会における長期的な土地利用の在り方

なお、この新しい農村政策においては、「しごと」「くらし」「活力」を支える農的な空間の形成を進めていく観点から、特に農地・森林の管理については、食料の安定供給のための農地確保を前提とする農業生産の維持・向上を図る農地利用だけではなく、人口減少社会における長期的な土地利用のあり方として、農地・森林の管理適正化等秩序ある農的な空間の形成を図るため、集落主体の土地利用計画として

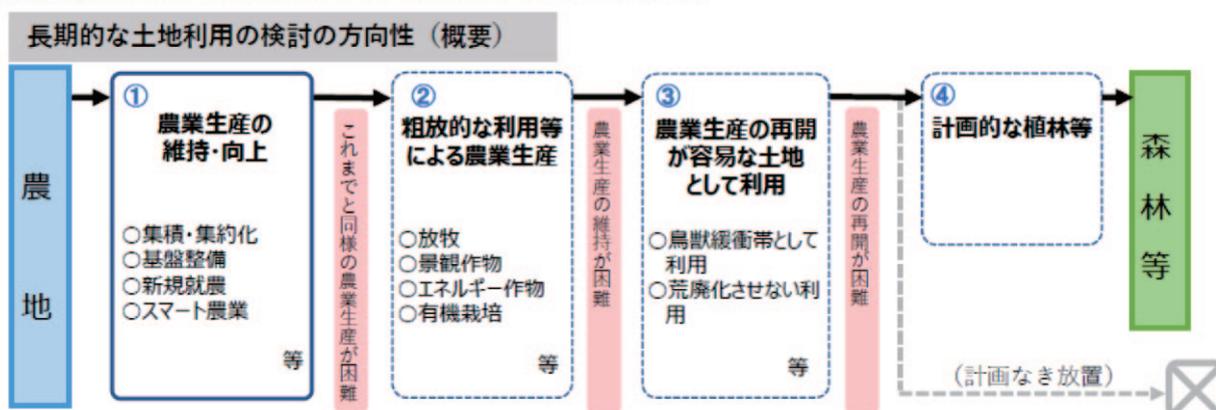
- ① これまでと同様の農業生産が困難な場合には、粗放的な利用等による農業生産（放牧、景観作物、エネルギー作物、有機栽培等）
- ② 農業生産の維持が困難な場合には、農業生産の再開が容易な土地としての利用（鳥獣緩衝帯としての利用、生態系の保全や荒廃化させない利用等）

③ 最大限の政策努力を払ってもなお農地として維持することが困難で 将来農用地として利用される見込みがない場合には、計画的な植林による森林化

が示されており、長期的な土地利用方法について制度面も含めた対応が課題であるとされている。

(参考：「地方への人の流れを加速化させ持続的低密度社会を実現するための新しい農村政策の構築」から抜粋（農林水産省）)

○食料の安定供給のための農地の確保を前提として、有機農業や放牧など**持続可能な土地利用**とこれを支える農地・農業水利施設の整備



<所有者不明土地問題に関する検討>

人口減少下において所有者不明土地の問題は深刻化しており、全国各地で土地の利活用更には公共事業の実施・自治体等による土地の公益的利用にも支障が生じてきているところである。2016年度に実施された「平成28年度地積調査における土地所有等に関する調査」によれば、不動産登記簿上で所有者の所在が確認できない土地は約20%あり、探索の結果をもってしても、なお最終的に所有者の所在が不明だった土地が0.41%存在することが判明した。

このため、政府においては、2018年1月に「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」を設置し、関係省が協働で所有者不明土地問題の解決策を推進することとしたところである。同会議については、2021年6月までに8回の会合が開催されてきており、所有者不明土地問題に関する様々な対策が随時講じられてきている。

(1) 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制定等

所有者不明土地への対応は土地需要縮退の時代における大きな社会的課題であり、2018年に制定された「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」により、所有者不明土地に係る公共用地収用手続きの簡素化、所有者不明土地を公益的目的で利活用できる「地域福利増進事業」の創設等がなされていたところである。

更に、同法については、2022年国会に向けて制定3年後の見直しを踏まえた法律改正が検討されているところである。

(2) 所有者不明土地の利用に関する民事法制の改正

土地所有者の土地に関する管理責任を明確にした2020年3月の土地基本法の改正を踏まえ、2021年4月には、財産管理制度の一形態として所有者不明土地の利活用を広く可能とする「所有者不明土地管理制度」が民法改正により創設されたところである。

この新しい制度については、民法改正法公布後2年以内に施行されることとなっており、今後制度内容の詳細や準備作業が順次確定・実施されることとなっている。

(3) 所有者不明土地の発生を予防する制度の創設・改正

所有者不明土地の発生を予防する観点から、2021年4月に上記の民法改正と併せて、相続登記の申請を義務づける「不動産登記法の改正」が行われるとともに、相続により取得した土地について所有権放棄を認める「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（相続土地国庫帰属法）」の制定がなされたところである。

これらの制度改正・創設に関しては、相続登記の申請の義務化が改正法公布後３年以内に、相続土地国庫帰属法が法律公布後２年以内に施行されることとなっており、今後制度内容の詳細や準備作業が順次確定・実施されることとなっている。

IV. 検討の視点

将来世代に向けた農村地域の土地制度のあり方の検討に当たって、検討されるべき視点は極めて多面的であると考えられるが、当研究会としては、おおむね以下のような問題意識・視点から検討を行ったところである。

- ① 我が国の農業が有する多面的機能^③については、従来の我が国の基本的考え方すなわち多面的機能を通常の営農行為等に付随する形で発揮させるだけでなく、国民的視点に立ち、農業から得られる多面的機能をより有効かつ積極的に利用することが求められているのではないか（流域治水問題等）。
また、この多面的機能を我が国におけるグリーンインフラ^③として捉え直すのであれば、治水面での機能を強調しがちなEU等の捉え方を発展させ、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承更には健康増進・レクリエーションの場の提供、地域住民の生活空間としてのコミュニティの維持機能までを含む広い概念として捉え直すことが必要ではないか。
- ② 従来から、都市、農地、森林という形で、それぞれ個別の目的を有する法律により国土を分割・管理することについての問題点は多く指摘され、都市・農村の一元的土地利用管理の必要性が提言されてきたところであるが、現在の、都市的地域において農地を緑地資源として捉える考え方が更に進展することを踏まえれば、どのような土地管理制度のあり方が必要か。
この場合、農地・森林を今後とも適切に管理するためには、農業者・林業経営者だけによる管理では不十分ではないか。また、土地利用縮退の時代にあっては、土地利用を計画するだけでなく、その後の利用管理にも注目することが必要ではないか。
- ③ 今後、特に中山間地域では人口減少化が顕著となることを見込まれる中、定住を維持・促進し、田園回帰の動きを踏まえた人口流入を確保できる集落・村をつくる上で、より普遍性が高く全国的な横展開が比較的容易と思われる中山間地域での地域づくりの方向性はどのようなものか。
また、約2割の地域で無居住化が進むと予想され、「地域の管理構想」においても集落の無住化の可能性に言及されているが、「地域の管理構想」が求める「地域資源の計画的な管理・保全の取組み」「集落の歴史等のアーカイブ活動」等を適切に実現するためには、どのような対応策が必要か。
- ④ 所有者不明土地問題に対応した新しい仕組みが制度化されつつあるが、十分な対応となっているか。現場での実効性も含め残された課題は何か。

V. 提言

農村地域における土地制度のあり方を検討する上での観点は極めて多岐に渡り、また課題も膨大に上る。その全てを網羅し検討するには必ずしも十分とは言えない面があるが、2020年12月からの16回に渡る検討の結果を踏まえ、本研究会としては次の提言をするものである。

なお、本提言にはその実現のための最低条件として、農地、森林を対象として営まれる地域の核となる農業経営・森林経営が持続的に収益をあげ得るものでなければならないが、その具体的方策には、時間の制約もあり触れていない。今後の重要な留意点であることをここでは指摘しておきたい。

(概論)

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、自然生態系の保全や良好な景観形成等農地・森林が有する多面的機能を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。

様々なテーマ・検討課題があると考えられる中でも、農地の国土防災機能（洪水防止機能）のより高度な発揮、農地・農業政策における環境政策的側面の強化は重要であり、これらについて政策転換の検討を行うべきである。

2. 新しい土地利用管理制度のあり方

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、特に農地・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は不可欠である。このため、将来の土地利用計画制度のあり方としては、現在の個別目的を有する法律による国土の分割管理から、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である。

この場合、農地・森林をグリーンインフラとして利用・管理するためには、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進めていく必要がある。

3. 中山間地域における地域づくり

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。「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。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ことは重要であり、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と考えられる。

また、約2割の地域で無居住化が進むと予想される中、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、集落の本質を残した形での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ことが必要である。

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

所有者不明土地問題は抜本的解決が困難な面があり長期的に継続することを覚悟せざるを得ない問題であるが、限界を自覚しつつも絶えず可能な対策を講じることが重要である。今後の課題としては、所有者不明土地問題等の解決に係る社会的インフラの充実、相続土地国庫帰属制度については土地利用計画とのリンクや土地所有権の見直し放棄制度の導入の検討、更に、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の簡素化の検討が必要である。

5. 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

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、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である。

6. 行政体制及び推進体制の強化

上記のような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であるが、市町村等自治体の果たす役割は非常に大きく、また自治体の広域的な連携が求められる課題も多い。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も必要である。

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

意と将来世代も含めた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^④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。

なお、この事項については、特に項目を立てての審議・検討はしてはいるが、多くの項目に共通した事項であるため、ここに特筆するものである。

1. グリーンインフラとしての政策転換の必要性

●農地・森林は、国土保全・防災、生物多様性の保全、良好な景観形成、気温上昇の抑制等の機能を有している。今後到来する人口減少社会において国土の適正な管理を低コストで実現するためには、農地・森林を国民的視点からグリーンインフラとして再評価するとともに、農地・森林の多面的機能の最大限の発揮により国土保全・防災政策だけでなく、広く環境政策や良好な生活空間の維持等にも資するよう政策転換を行うべきである。

農地は国土保全・防災、生物多様性の保全、良好な景観形成等を果たす上で、また森林はそれらの機能に加え気温上昇の抑制等を果たす上でも大きな地位を占めており、それらの機能向上の取組を推進することで、国土保全、防災・減災、生物多様性の保全、良好な景観形成による地域の魅力・居住環境の向上等を図ることが可能である。

現在世界的には、農地や森林に関し「生態系と生態系サービスを維持することで、危険な自然現象に対する緩衝帯・緩衝材として用いるとともに、人間や地域社会の自然災害への対応を支える考え方＝生態系を活用した防災・減災（Eco-DRR: Ecosystem-based disaster risk reduction）」を取り入れる取組が極めて活発であり、我が国においてもより高い国民的視点に立って政策転換を行い、グリーンインフラとしての価値の再評価や管理のあり方を検討することが必要である。

この場合、我が国における農地・森林のグリーンインフラとしての機能は、国土保全・防災政策だけでなく、広く生物多様性の保全等の環境政策や良好な景観形成による生活空間の維持、更には健康増進・レクリエーション機能、歴史・文化維持等の文化・教育面にまで極めて多岐にわたると考えるべきである。

このような政策転換を進める上では様々な論点・課題があると考えられる中、当研究会としては先ず

- ① 農地・森林をグリーンインフラとしての再評価する場合の観点や方法論
- ② 国土防災機能（洪水防止機能）のより高度な発揮
- ③ 農地・農業政策の環境政策（自然生態系保全・景観形成）的側面の強化の3点について考察を進めたところである。

1-1. 農地・森林のグリーンインフラとしての再評価

- 2050年の我が国の居住状況を踏まえると、国土防災・保全機能のより高度な発揮、防災・減災の観点からの自然的土地利用への転換及び簡素な国土管理に努めるとともに、更に生物多様性の保全、良好な景観形成、健康増進・レクリエーション機能等を広くグリーンインフラとして評価し、農地・森林が有する多面的機能を最大限に活用した土地利用へと政策転換を図ることが必要。
- グリーンインフラとして実装を進める場合、特に都市住民・地域住民の側に立った効果・効用の分析・評価が重要であり、その効果・効用は一般的なものではなく農地・森林の所在場所・配置、管理状態・管理方法により大きく異なってくることに留意する必要がある。
- このため、グリーンインフラの実装に当たっては土地利用計画との関係が極めて深くなるとともに、費用負担の配分等の根拠となる効果・効用の評価は丁寧に行う必要がある。

我が国でも、今後2050年には現在の居住地域の2割が無居住化し、6割の地域で人口が半減すると見込まれることを踏まえ、国土の適正な保全管理をより低コストで継続していくためには、農地・森林の国土防災・保全機能のより高度な発揮、防災・減災の観点からの自然的土地利用への転換（人工林の混交林化・天然林化）及び簡素な国土管理（農地での景観作物の栽培、農地の放牧地化）に努める必要がある。

また、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ことから、生物多様性の保全、良好な景観形成による生活空間の維持、健康増進・レクリエーション機能、歴史・文化維持等の文化・教育機能等を広くグリーンインフラとして評価し、農地・森林が有する多面的機能を最大限に活用した土地利用へと政策転換を推進する必要がある。

この場合、多面的機能の種類によっても異なるが、グリーンインフラとしての価値はあくまで都市住民・地域住民から見た場合の価値であることに留意し、視点を大きく変えて評価のあり方などを検討する必要がある。

① 住民サイドに立脚した効果・効用の分析の必要性

農地や森林はグリーンインフラとしての大きな潜在的価値を有するものであるが、都市住民・地域住民から見た場合に提供される実際の効果・効用は、農地・森林が存在する地域や場所、管理方法により大きく異なっ

てくる。

このため、国民的視点により農地・森林の多面的機能の価値の再評価を行う場合には、農地・森林側の供給段階における仕様・性能ではなく、都市住民や地域住民のサイドに立脚した形で受容側での効果・効用について、④で後述するレファレンスレベルを明確にすることも含め、丁寧に評価する必要がある。

② 土地利用計画のあり方との関係

2.において詳述するが、農地・森林をグリーンインフラとして評価し、その実装を適切に行うためには、防災機能・自然生態系保全機能・都市部での気温上昇抑制効果等を都市住民や地域住民のサイドに立脚した形で効果・効用を分析・評価し、グリーンインフラとして有効な農地・森林の配置・管理方法等の検討を行う必要があり、土地利用計画との関係が極めて大きくなる。

③ グリーンインフラとしての農地・森林の費用負担のあり方の検討

農地・森林をグリーンインフラとして評価・実装するに当たっては、その機能発揮を適切に行うための費用負担のあり方についても検討され得るものと考えられる。特に、住民に与える効果・効用の数量化・可視化を行うことにより、グリーンインフラとしての農地・森林管理に係る費用負担を行政や住民側に求める根拠とすることが可能となる。現在Eco-DRRの先進的取組として実践されている田んぼダム^④の取組等も含め、グリーンインフラとしての農地・森林の効果・効用を定量的に示し可視化することにより、対象地域と投資水準の決定、費用負担のあり方等が計画論として可能になると考えられる。

またこの場合、我が国農業的土地利用の中心となる水田については、用水・排水等の農業用施設が網の目のように組み込まれた巨大なシステムとして維持されていることを踏まえれば、これら農業用施設の維持管理・改修・整備等の費用負担のあり方も包含することに留意する必要がある。

④ レファレンスレベルの明確化

農地・森林は特段の配慮を行わずとも自ずから各種の多面的機能を発揮しているため、グリーンインフラとして積極的にその機能の発揮を図る場合に、本来的に農地・森林として当然発揮すべき多面的機能の水準と追加的努力や投資、管理方法の変更等により発揮される多面的機能の上乗せ分が不明確になる傾向がある。グリーンインフラとしての観点に立って土地利用を進め、費用負担を行政・住民側に求めるに当たっては、本

来的に農業者・森林経営者自身の責任に帰す多面的機能の水準及び環境への負荷の水準（レファレンスレベル）の明確化を図る必要がある。

⑤ 農地・森林における多面的機能の比較考慮

農地・森林が発揮する多面的機能も管理使用状況等によって大きく異なってくるため（例えば農地であれば、ビオトープ的な利用・採草放牧地化等により提供される多面的機能も異なり、また森林の場合は樹種・植生等により提供される多面的機能にも差が生じる）、グリーンインフラとして農地・森林の配置・管理等を計画する場合には、提供される機能について十分検討するとともに、関係住民等の理解・合意の下に行う必要があることに留意すべきである。

⑥ 食料の安定供給機能との関係

「地域の管理構想」や「人口減少社会における長期的な土地利用のあり方」においても、人口減少下の簡易な土地管理の一つの手法として計画的な植林による森林化等が挙げられているが、農業が有する食料の安定供給という機能の重要性に鑑みれば、農地から得られる財・サービスについて最大化すべきは、グリーンインフラ機能の提供と食料供給機能の双方を合わせた生態系サービス全体として捉えるべきであり、グリーンインフラとしての再評価を踏まえた政策転換を推進する際にもこの点に留意する必要がある。

1-2. 国土防災機能（洪水防止機能）のより高度な発揮

- 農地をグリーンインフラとして再評価し、気候変動による水害リスクの増大を踏まえ、洪水防止機能を活用することを検討すべきである。
- 特に流域治水^④への農地の貢献として、計画高水位^④を超える超過洪水^④に対する対応も含め、破堤を防ぐために緊急時の意図的な洪水を導入する地域の設定を検討する場合、農地（水田）はその大きな候補となり得る。
- その場合、被害を受ける頻度は極めて小さい（数十年に一度）ことから、被害の都度補償を講ずる新しい仕組みが必要である。
- 流域全体の市町村と農業関係者を含めた住民の意向が十分反映されるよう、計画策定主体のあり方も含めた検討を行う必要がある。

近年の急激な気候変動・温暖化による降雨量の増大により、今世紀内に水害リスクは2倍になることも想定されるなど、従来の河川内の治水方式では対策の限界が生じつつある状況にある。この場合、治水安全度^④を超える計画以上の洪水（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。

そのためには、河川の対応（公助）だけによる治水方式ではなく、自助・共助・公助が一体となって、河川の中の対策に加えて河川の外の対策を総合的に進めることが必要であり、特に共助（地域側）と公助（河川側）の連携・協同が必要となるが、農地をグリーンインフラとして再評価するという観点からは、農地・農業が有する洪水防止機能を積極的に活用することを検討すべきである。

（参考）降雨量変化倍率をもとに算出した。流量変化倍率と洪水発生頻度の変化

気候変動シナリオ	降雨量	流量	洪水発生頻度
RCP2.6(2°C上昇相当)	約1.1倍	約1.2倍	約2倍
RCP8.5(4°C上昇相当)	(約1.3倍)	(約1.4倍)	(約4倍)

加藤孝明提供資料（国土交通省試算）

① 流域治水の取組みへの農地の貢献

i 不確実性を下げるための対象地域の限定

現在の河川整備基本方針、河川整備計画では、上流部（支川）と下流部（本川）で治水安全度に差が設けられているが、同一の治水安全度区域においては『どこで切れるか分からないという不確実性』が生じている。

社会全体としての浸水被害リスクの制御のためにはハザードの不確実

性を下げる観点から対象地域の限定による浸水リスクのメリハリを検討する必要がある。

ii 治水における農地（水田）の貢献の可能性

治水における農地の貢献の類型としては、現在取り組まれている「遊水地^④の建設受入れ」、田んぼダム等による「流出抑制」、「農業用利水ダム・溜池による洪水カット」に加え、計画高水位を超える超過洪水に対する対応も検討していく必要がある。この場合、破堤を防ぐために緊急時の意図的な洪水を導入する地域を設定することも検討していく必要があるが、農地（水田）はその大きな候補となり得る地域である。なお、このような緊急時の意図的な洪水導入についても、従来の遊水地と同様に河川整備計画に位置付け、後述するような補償の対象としていく必要がある。

（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 ^④ 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。

※は新たな提案

② 農業側における対応の検討

i 農地における流出抑制策の確保

そもそも農地には様々な洪水防止のための機能があり、洪水調節の初期段階としては、田んぼダム等による水田での流出抑制を図ることが意義があるが、その有効性を更に高めるためには、事前排水の徹底や2階建小排水路の設置・パイプ化、流出抑制バルブ・ゲートの設置等の速やかな排水を行える機能と排水を停止する機能を併せ持つことが必要となる。

ii 洪水を導入する地域・区域の設定と新たな補償措置検討の必要性

農地の洪水防止機能を最大限に発揮するためには、河川整備計画上の従来の遊水地として洪水制御体制に組み込む（地益権の設定とその対価の支払いを前提）ことに加え、計画高水位を超える超過洪水への対応も含め、破堤を防ぐ観点から緊急時の意図的な洪水導入区域を設定することが極めて有効である。この場合、従来の遊水地設定とは異なり、被害を受ける頻度は極めて少ないもの（数十年に1度程度）となることから、地益権設定等を行うのではなく、被害の都度に補償措置を講ずるなどの新しい仕組みが必要である。

iii 河川沿い農地での洪水防止機能の地域的組み合わせ

河川沿いの農地においては、事前排水も含めた排水抑制を行う区域や、遊水地の設定、更には超過洪水時も含めて洪水導入を行う区域を予め設定し、流域ごとに組み合わせを検討することが必要である。

iv 農業内における農地利用調整の必要性

農業側においても、洪水導入区域を設定するためには、地形に応じた水田・畑地といった農地配置や湛水・浸水に強い作目の栽培等、洪水導入区域のための土地利用調整が必要となる。特に経営規模・経営形態や栽培作目の選定、地域農業と防災を組み合わせた政策ツールを開発することが必要である。

v 農地の意義、役割の認知と制度の開発

流域治水における農地の役割を最大限に発揮するためには、その役割の重要性についてあらゆる関係者が農地の意義、役割を認知し、協動的に対策を検討する必要がある。技術的には、流出抑制から水害回避のための農地への洪水導入までの対応があるが、それらを実現する制度の開発が求められる。

③ 計画を策定する主体のあり方の検討

農地を含めた流域治水を計画するに当たっては、上流から下流までの市町村と農業関係者を含めた住民の意向が十分に反映されるよう流域全体で議論することが必要であり、計画策定主体のあり方も含めた検討を行う必要がある。

1-3. 農地・農業政策における環境政策的側面の強化

- 農業・農地の自然生態系保全機能、景観形成機能については、農業が環境や生態系に与えている負の影響を削減しつつより適切に発揮できるよう、グリーンインフラの考え方から農業・農地政策を環境政策としての観点も強く意識して進める必要がある。
- 各種農業補助金・交付金について、交付の条件として一定程度環境、景観、生態系に配慮した農法・管理方法であることを義務付けるクロスコンプライアンスを導入すべきである。
- 農業予算における環境直接支払い^④の比重を高めていくことが必要である。

自然生態系保全、景観形成等において大きな多面的機能を発揮している農業・農地について、自然的・農村的な生活スタイルへの憧れ、田園回帰とも言われる社会現象が見られる中、それらの動きを定着させ更に国民的な理解を得ていくためには、農業・農地の多面的機能を、農業が環境や生態系に与えている負の影響を削減しつつより適切に発揮できるよう農法の改善等を積極的に行うことにより、グリーンインフラの考え方から農業・農地政策を環境政策としての観点も強く意識しながら進めていく必要がある。

その際の基本的な原則は、生態系サービスという考え方であり、農地から生産される農産物の付加価値と農地そのものが発揮する多面的機能の価値を合わせて、農地から産み出される付加価値を最大化させることに置くべきではないか。そのことは、これまでの農業政策や農地政策の発想の転換を求めるとともに、農業政策と地域政策の一体性や整合性の確保が必要となる。

このような農業政策と地域政策の一体性、整合性を図るためには、以下のように、付加価値の最大化に向けた農地利用に関する規制的手法と奨励的手法を装備する必要がある。

① クロスコンプライアンスの活用

我が国の農業政策に環境政策の観点を反映させていくためには、EU 等で広く導入されているように、各種の農業関係の補助金・交付金等について、交付の条件として、本来の交付目的とは別に農業・農地に関し一定程度環境、景観、生態系に配慮した農法・管理方法であることを義務づけるクロスコンプライアンスを導入することが考えられる（また我が国の水田の洪水防止機能の発揮についても導入することが考えられる）。

特に EU では、環境への配慮を農業予算の太宗を占める各種直接支払いの

条件として付していることを勘案すれば、個別農家への直接支払いが相対的に小さい予算構造を有する我が国においては直接支払いのみならず各種補助金・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）ことを検討することが適当である。

この場合、我が国農業関係補助金の大きな部分を占める土地改良事業関係の事業において環境クロスコンプライアンスを導入することが考えられる。たとえば、農業水利施設の更新事業は数百ヘクタールから数千ヘクタールの広大な農地を対象とすることを考えると、それに対する補助金に農地利用に関する一定のクロスコンプライアンスを課すことは検討の余地がある。

（参考：中心的なクロスコンプライアンスと環境支払い（出典：Vojtech(2010)）

Table 1. Measures addressing environmental issues in agriculture in OECD countries

Measure/Country	AUS	CAN	EU	JAP	KOR	MEX	NZL	NOR	SWI	TUR	US
Regulatory Requirements	XXX										
Environmental cross-compliance	NA	NA	XXX	X	X	NA	NA	XX	XXX	NA	XXX
Payments based on farming practices	X	X	XXX	X	X	X	X	XX	XXX	X	XX
Payments based on land retirement	NA	NA	X	NA	NA	X	NA	NA	X	NA	XXX
Payment based on farm fixed assets	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Environmental taxes/charges	NA	NA	X	NA	NA	NA	NA	X	NA	NA	X
Tradable rights/permits	X	NA	X								
Technical assistance/extension	XX	XX	X	X	X	X	XX	X	X	X	XX
Community based measures	X	X	NA	NA	NA	NA	X	NA	NA	NA	NA

NA – not applied or marginal; X – low importance; XX – medium importance; XXX – high importance.

The importance of the policy instruments in this table is related to the mix of the specific country. It is not designed to compare the importance of specific measures across countries.

The original version of this document contained an error: for Canada in the line “Payments based on land retirement,” there was an X instead of an NA. This error has now been corrected.

莊林幹太郎提供資料

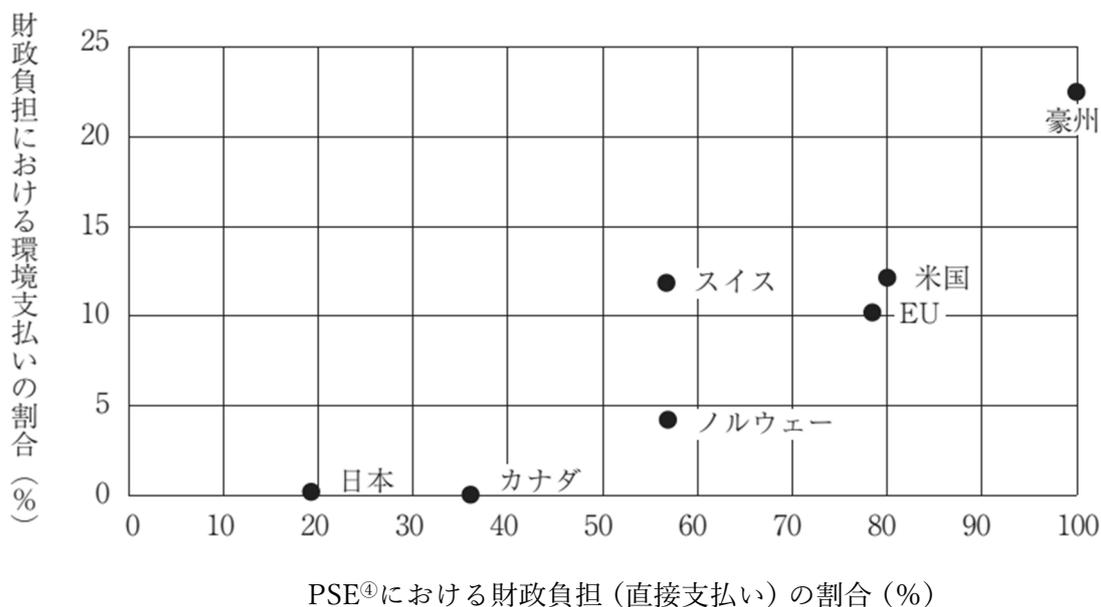
② 環境直接支払いの増額

一方で、農家に大きな負担を課すレベルのクロスコンプライアンスの導入は非現実的であることを考えると、それを補完するための環境支払いの役割が重要となる。しかしながら我が国における直接支払いの比重は未だ低いものにとどまっていることから、環境政策として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。

また、環境支払いは、流域治水問題に農業部門が貢献する際の農家への支援措置に援用することも可能なことに留意する必要がある。

(参考：各国の直接支払いと環境支払いの水準比較)

PSEにおける財政負担（直接支払）の割合と財政負担における環境支払いの割合（2012～2014の平均値）



出典：荘林・佐々木（2017）

③ 環境政策へシフトする上での必要事項

i レファレンスレベルの明確化の必要性

1-1④で先述したレファレンスレベルの明確化は、環境政策としても必要となる。農業・農地は特段の配慮を行わずとも自ずから各種の多面的機能を発揮しているため、各種の環境政策を進める場合に、本来的に農業・農地として当然発揮すべき多面的機能の水準と環境政策の実施により発揮される多面的機能の上乗せ分が不明確になる傾向がある。環境政策として農業政策を実施するに当たっては、本来的に農業者自身の責任に帰す多面的機能の水準及び環境への負荷の水準（レファレンスレベル）の明確化を図る必要がある。レファレンスレベルはクロスコンプライアンス要件となると同時に環境支払いの支払金額算定のベースラインとなる。

ii 農地利用の連担化

多くの多面的機能はその効果的、効率的発揮のためには一定程度の団地性やまとまりが必要となる。たとえば、自然生態系や景観の保全機能を適切に発揮していくためには、ある程度の広範囲における生態系の連

続性を考慮する必要がある。後述する洪水防止への貢献に関しても広範囲の農地の一体的な対応が必要となる。このような観点からは、農地利用の連担化を積極的に進めることが適切である。農業生産性の向上の視点を中心として推進されてきた連担化に多面的機能を含んだ付加価値の最大化の視点を導入することとなり、ここでも従来の農地政策の発想の転換が求められる。なお、このような広範囲での付加価値最大化を目指す連担化の推進のためには、広範な地域での農地利用の直接かかわる者のみならずそこから得られる付加価値の受益者を含んだ関係者による調整が肝要となる。集落単位の土地所有者と耕作者から構成される農地利用改善団体などの役割の再定義やそれらの団体の現行の農地利用調整メカニズムにおける位置づけなどに関する検討が必要となる。また、土地改良区^④は地域の土地所有者または耕作者により構成されている組織であり、近年の土地改良法改正で導入された准組合員制度により、耕作者及び土地所有者が組合員あるいは准組合員として参加していることを考えると農地利用の連担化を進める上で重要な役割を果たし得ることから、その活用も検討すべきものと考えられる。

2. 新しい土地利用管理制度のあり方

2-1. 都市・農村一元的土地利用のための新たな制度の構築

- 将来的な土地利用管理の法制度は都市や農村の別によらず一元的なものとするべきであり、都市地域、農業地域、森林地域までを包含するとともに、全市町村の全域を対象としたものとするべきである。
- 土地利用の縮退の時代にあつては、土地取得後の「土地利用活動」も含めた土地利用計画にすべきであり、土地利用活動を協定化するとともに、行政による認定等により承継効を持たせる必要がある。
- 市町村単位の土地利用計画による町づくりの仕組みだけではなく、広域のマスタープランの策定により、広域調整を行える仕組みを構築すべきである。

現在のように土地利用に関しゾーニングを行う5つの法律^⑤があり、「都市環境の整備（都市計画法）」「農業生産の維持・向上（農業振興地域整備法）」「森林保全（森林法）」等のそれぞれ個別の目的を有する法律により国土を分割・管理している状況では、国土全体で約57%に及ぶ地域の重複が生じる一方で、いずれの土地利用目的からも管理の比較的緩やかな「白地地域^⑤」が生じるという土地利用上の問題が生じている。また、複数の計画区域が重複している場合であっても、白地地域が重なっている地域では各々の法律による対応が曖昧なため、適切な土地管理が困難化するという問題がある。

このため、従来から土地利用計画に関する各種制度の一体化等が望まれる旨の指摘がなされてきたところである。

(1) 土地利用計画の一体化の必要性

各種土地利用計画の一体化については、従来からその必要性の指摘がなされてきたところであるが、農地・森林についてグリーンインフラとしての実装を適切に推進する上では防災機能・自然生態系保全機能・都市での気温上昇抑制効果等を都市住民・地域住民サイドに立脚した形で効果・効用を分析・評価する必要がある、またそれらの効果・効用の評価に基づき、グリーンインフラとして有効な農地・森林の配置の検討・計画化、更にはその適正管理と費用負担のあり方等を効果的に検討するためには、都市から農地・森林までの一体的利用という広い視点での計画策定が不可欠となる。

このため、特に今後将来的に都市的土地利用の縮退なども計画的に推進することを想定すれば、このような一体的な土地利用のためには、現在のように「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

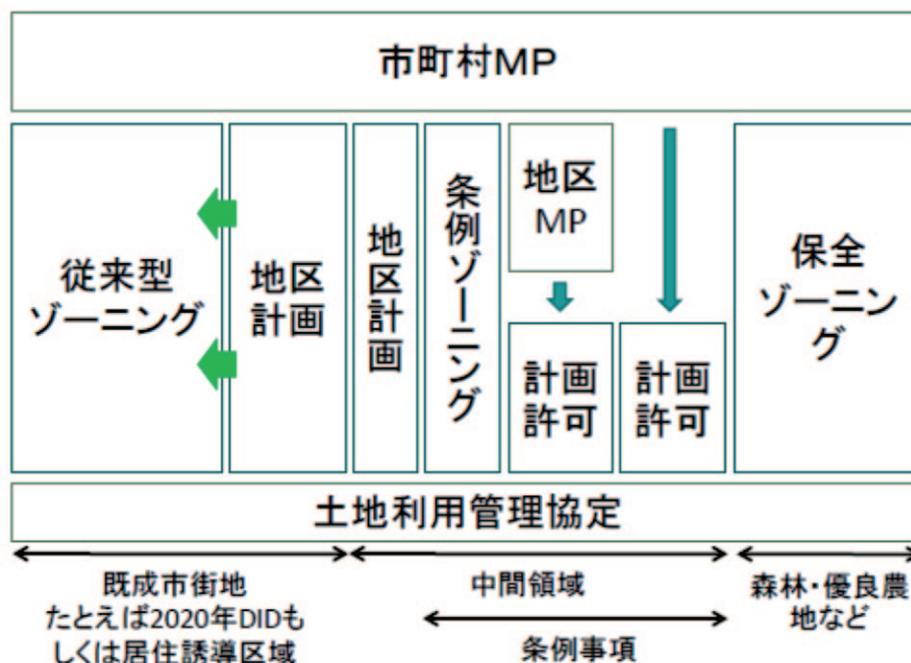
れ個別の目的を有する制度により国土を分割して管理する方法ではなく、土地利用計画に関する各種制度の一体化等により、都市計画法、農振法、森林法等の現在の5地域区分を超えて、都市地域から農地・森林までを一体的に計画化できる手法が必要である。

このように、都市環境と自然を含む農村環境は相互に依存するシステムであることから、それらを一元的にとらえることにより、将来的な土地利用管理の制度は都市地域から農業地域、森林地域までを含めたものであるべきであり、また新しい制度は都市や農村の別によらず一元的なものとし、全市町村の全域を対象としたものとすべきである。

なお、新たな土地管理制度をイメージ化すれば下記のようなになるが、以下の点に留意する必要がある。

- ① 既成市街地と森林や優良農地のような保全すべき地域については現行型のゾーニングによって規制する。
- ② 中間的な地域は、実態を踏まえて自治体が条例で管理する仕組みとする。
- ③ 地方分権の観点から市町村に権限を一元化していくことが必要であるが、一方で市町村にマンパワーがない場合は、都道府県に事務委託することも検討されるべき。

(参考：新たな一元的土地利用管理制度(試案)(中井検裕))



(2) 土地利用活動も対象とした計画の策定

① 土地利用計画の時間軸の延長

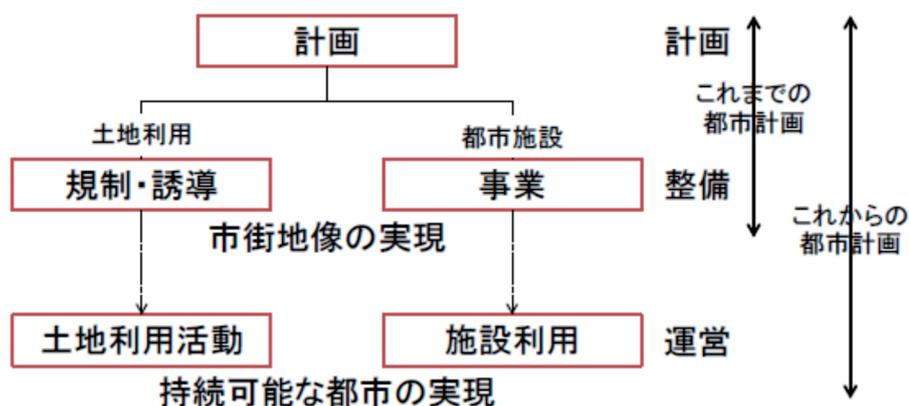
土地利用を下図のように「計画」「整備」「運営」の三段階に分けた場合、従来の土地利用計画は「計画」「整備」までを対象としている。土地利用の縮退の時代にあつては、都市的地域、農村的地域の別や宅地・農地・林地等の地目の別を問わず土地取得後も適切に管理するという利用のあり方が重要な課題であることから、従来のような将来の一時点を想定した静的な計画ではなく、将来的な土地利用計画は「土地利用活動」を対象とし「運営」までをカバーすべきである。

またこの場合、「土地利用活動」は土地の維持管理に関する活動を地権者・利用者間の協定として締結するとともに、行政による認定等により承継効を持たせることが必要である。

② フューチャーデザインの必要性

(1)での計画策定も含め、土地利用計画に将来的な土地利用活動も包含する上で、将来世代も含めた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、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。

(参考：土地利用計画の時間軸の延長 (中井検裕))



(3) 一体的な土地利用変更の管理

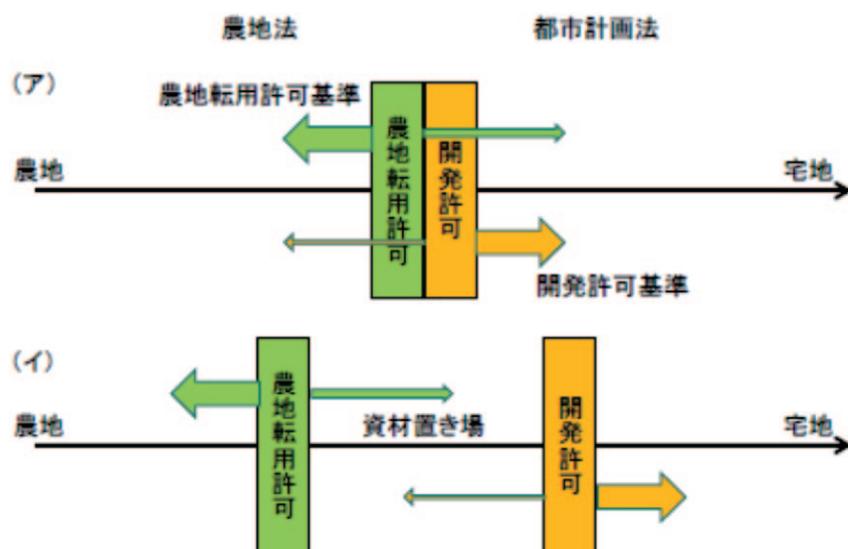
複数の用途別土地利用管理体系が有する別の大きな問題点としては、土地利用の変更管理が連続的に行われなことが挙げられよう。

現行制度では、農地転用許可権者と開発許可権者が同一でない場合もあ

り、農地から都市的土地利用への転換の際、自治体側の許可業務を密接な協議の下に行うことが極めて難しい状況にある。

農地転用と開発許可を連続的・一体的に行う仕組みとして、農地を転用する際に 転用後の土地利用が町づくりに適切なものであることを確認した上で許可できるような仕組みが必要である。

(参考：農地転用許可と開発許可の関係 (中井検裕))



(4) 広域調整の仕組みの構築

① マスタープランによる広域調整

モータリゼーションの進展により、都市であるか農村であるかの別を問わず住民の生活圏や商圈は市町村域を超えて広域化している。現在の都市計画の多くが市町村単位であり計画の統合も難しい面があることを踏まえれば、実際の生活圏や商圈の実態に合わせた町づくりを計画するためには、複数の都市計画区域をカバーする広域マスタープラン(MP)を策定するか、各市町村のMPを内包した統合型広域MPの策定が必要である。

この場合、広域マスタープランは都道府県あるいは市町村協議会＋ステークホルダーの参加による策定とし、広域MPが市町村MPを拘束する仕組みとすることにより、MPにより開発を誘導することで開発の広域調整を行えるようにすべきである。

② 行政の連携のあり方

グリーンインフラの実装の観点からも広域に渡る行政の連携が必要と

なる。典型的には、農地の多面的機能のうち、現時点で最も国民に対する訴求効果が可視化しやすい機能は農地の洪水防水機能と思われるが、特に気候変動による降雨災害の増加等を踏まえた場合、流域単位で上中流域まで広範囲に計画策定と管理をする必要があり、自治体行政のあり方も流域単位等に対応できる仕組みを構築する必要がある。

2-2. 農地・林地の管理制度の再検討

農地・森林は地域住民・都市住民にとって重要なグリーンインフラであるとの観点に立ち、その管理の方法・制度についても地域住民及び都市住民の参画を得た形で再検討を行うことが必要であり、また、この場合の土地利用計画は 2-1.(2)で先述したように「土地利用活動」を対象として「運営」までをカバーするとの考え方に立脚すべきである。

(1). 農地管理のための新たな制度

- 農村空間に果たす農地の大きな役割を踏まえ、農地の多面的機能の発揮という公共性に着目し、グリーンインフラとして直接的にそれを支える制度構築を検討すべきである。
- 農業従事者以外の地域住民等も含めた集落全体で地域空間全体を管理する取組を協定化し、市町村長の認可により承継効を持たせることを検討するべきである。

農業には国民への食料安定供給という国家的見地からの公共的役割以外にも、農業が適切に継続することで農地の多面的機能を維持発揮を通じた重要な役割を果たしている。

これまでの農地制度は、国民に食料を安定的に供給するという観点から制度化され、累次に渡る農地流動化施策や遊休化の防止措置が講じられてきたものであるが、農地が良好な景観形成による生活空間の維持も含め農村空間において大きな地位を占めており、グリーンインフラとして重要な多面的機能を広く適切に発揮することが農村空間の良好な維持に不可欠であること、農業人口の減少・高齢化により農地の適切な管理自体が困難化しつつある実態を踏まえれば、農地の適切な管理による多面的機能の発揮という公共性に着目し、直接的にそれを支える制度構築が可能であり、また現在の社会経済情勢においては求められている。このような時代の趨勢に合わせた公共性の観点からの農地管理のあり方の検討が必要である。

(参照:原田純孝による公共性に関する考察)

<大公共> 国家的見地或いは広域的見地から実現されるべき公共の利益

<小公共> 地域的・近隣秩序調整的見地から実現されるべき公共の利益

(特別用途地区、地区計画、建築協定等で実現される公共の利益)

① 地域空間としての農地の多面的機能の再評価と地域による一体的管理

農地と農地に関連した水路・湖沼等の多様な地域資源は、住民が農村に生活する上での重要な社会的資源・社会的インフラである。一方で、それらの管理は農家等の生産活動と共同作業により担われてきた。しかしながら農業従事者の高齢化・大幅な減少により、それらの多様な地域資源の管理が極めて困難となりつつある。

このため、農業従事者以外も含めた集落全体で農地等の地域資源の維持管理を行うことで、グリーンインフラとしての農地の多面的機能の適切な発揮を通じた農村空間の保全を行う計画が必要である。この場合、農村空間の保全・活性化には、農地等の地域資源だけでなく、集落内外の道路や排水路等のインフラの保全・整備、集落や地域全体の景観・風景の維持改善、鳥獣害や自然災害の防止対策、周辺森林の保全管理、自然生態系の保全、空き家対策や生活上の便利施設や活性化拠点の確保まで、総じて定住条件の維持確保改善に関わる事項が含まれる。

これまでは、農業を支援することで間接的に農地の多面的機能を維持する施策が中心であったが、今後はグリーンインフラとして直接的に農地の多面的機能を維持する施策がより必要になる。その際には少数化・高齢化した農業者だけが参画するのではなく、農地等の地域資源に加え地域全体を農村空間として一体的に保全・活性化する観点から集落民全体による参画が必要となる。

この場合、特に中山間地域のような農業の担い手の少ない地域では、複数集落による取組やRMO等の農業分野以外も含めた業種横断的な組織による参画が必要であると考えられる。

② 取組の効力・拘束力を高める制度的検討の必要性

この計画については、2(2)で先述した「運営」までをカバーすることが適切であることから、広く関係者を参画させるとともに将来世代のためのフューチャーデザインの手法も取り入れ、計画において取組活動の内容を集落で協定化し集落の住民が代替わりした場合や都市部等に居住する相続人が農地を引き継いだ場合でも継続的な管理活動が行えるよう、市町村長の認定を受けることにより一定の拘束力(承継効)を持たせることを検討するべきである。

③ 農業の地域区分の考え方

上記において明示した農村生活空間全体の管理計画は、住民の生活空間としての農地を適切に管理する計画であるが、農地について多面的機能を一層発揮する取組を行いつつ、グリーンインフラとして管理・整備する観点も踏まえれば、農業地域の区分についても、農地に対する都市住民・地域住民側からの評価も加味した計画として考案するとともに、行政・住民からの支援のあり方

も検討されよう。(例えば一例を挙げれば、将来の水害リスク低減にとって重要で集中的な農業保全策を実施する区域、多様な形態の菜園や農産物の域内流通など住民が農地によって得るアメニティを最大化する区域、癒しを与える良好な景観や里山・里海湖を守る区域、生物多様性に配慮し草地化・森林化等の植生遷移を誘導する区域等である)。

(2) 森林・林地管理のための新たな制度

- 地域の共同的な資源である里山については、自然生態系保全、健康増進・レクリエーション機能等が高いグリーンインフラとして、多様な主体が行政と協働して森林を保全管理する取組を推進するべきである。
- 地域差の大きな森林の保全管理には、地域の自然的・社会的特性を踏まえた対応が幅広くなされるよう条例の積極的な活用を検討するべきである。
- 流域単位での管理が可能となるよう特別地方公共団体(地自法 291 条 2 ①)の設立や流域の都道府県・市町村・森林組合等の連携により森林行政専門職員の育成を図るべきである。
- 2050 年の脱炭素社会実現に向けて、森林の適正管理をプロジェクト化した国内排出権取引制度の一層の活用を図るべきである。

森林は林業生産力としての経済的価値を有するだけでなく、洪水緩和、水質浄化、土砂災害防止、保健・レクリエーション、生物多様性保全等の多面的機能を有しており、地域の土地利用、地域景観上果たす役割も大きいなど、私有財産であっても公共財的な性質を有している。

言い換えれば、森林の土地所有権は、森林が有する多面的な公益的機能を阻害しないように使用、収益、処分すべき内在的制約^⑤を本来的に有していると言えるが、林業の衰退による森林の荒廃化が見られる中で土地基本法が改正され土地の適正な管理が所有権者の責務とされたこと、近年の地域環境に対する国民的関心の高まり更にはグリーンインフラとしての再評価が望まれている状況等を踏まえれば、この内在的制約は更に強まっていると考えることが適切である。

森林の公益的機能を発揮することを目的として、従来から全体面積の約半分に当たる森林が保安林（水源かん養保安林、土砂流出防止保安林等 17 種類）として指定されており、立木伐採の許可制やその他一定の行為についての制限、伐採後の植栽の義務等の措置を講じている。また近年里山を中心に地域住民や都市住民も参画した保全活動が活発化するとともに、それらの取組みを条例等により支援する自治体も増加しているところである。

しかしながら、このような取組みによっても依然として、管理が不十分で放置林化する森林が見られることから、森林の持つ公益的機能をより適切に発揮できるように以下のような制度等の構築を検討すべきである。

① 現代的コモンズ^⑤による新たな森林管理制度

近年、里山の価値が見直され、都市住民などが所有者の承諾を得て、協

働で里山を管理する取組みや、自治体も含めて保全協定を締結し管理する事例が全国的に見られるようになってきている。このような先進事例を政策的に取り入れ支援・制度化していくことを検討すべきである。

具体的には、グリーンインフラとして共同的な資源である里山については、多様な主体が行政と協働して森林を保全管理する仕組みの制度化を検討する。

現状では、放置林化しても第三者が関与できないことが荒廃の大きな要因であることから、地域環境保全のため里山として環境保全する地域を指定し、「所有」と「管理」を分離する観点から森林所有権を持たない地域住民、RMO、NPO、企業等の第三者に対して森林の幅広い管理権を認めるとともに、フューチャーデザインの手法等により異時点間の合意形成を図り、それらを協定として知事の認可を受けることにより、一定の拘束力（承継効）を持たせることを検討すべきである。（森林の所有権者が明確であることが前提となるが、承継効により、所有権者が代替わりし相続された場合でも継続的な管理が可能となる。また、森林経営管理法^⑤に基づく市町村森林経営管理事業の対象となっている森林についても、地域環境保全の役割上評価できる場合には、協定の対象としていくことを検討すべきである。）

また、EU 諸国に見られる「森林立入権」を我が国においても認めることができれば、里山管理に対する公的資金投入の糸口になるものと思われる。

（参考：鳥取県「とっとり共生の森育成支援事業」）

・間伐等の保育管理が必要な森林などについて土地所有者と参加企業等
の間で5年以上の無償貸与契約を締結した上、県と市町村が企業等との
間で森林保全・管理協定を締結し、企業等が市町村森林整備計画に
定める基準により管理する仕組みを導入

② 条例を活用した森林の保全管理

森林は地域差が大きく、気候や地質、地形、扱う樹種によって大きく事情も異なる上、地域特有の課題に対応する必要があることから、地域の自然資源に対する管理として地域的ルールの下でなされることが相応しい。

このため、森林法制においてもより地域の自然的・社会的特性を踏まえた対応が幅広くなされるよう、法律実施条例や具体化条例について積極的に活用すべきである。

特に、現在の開発許可制度の現状を踏まえれば、開発行為の許可基準の上乗せ、規制対象の横出し、規制規模の縮小、許可要件の具体化・詳細化等について条例を活用することを検討すべきである。

(参考：千葉県林地開発行為等の適正化に関する条例)

- ・ 林地開発行為を行う土地の面積が 0.3ha 以上 1ha 以下のものについても、小規模林地開発行為として知事への届け出義務、条例違反の場合における森林の公益的機能を維持するために必要な措置をとるべき旨の勧告ができる規定を整備。

③ 流域単位の森林管理体制の構築

持続的な森林管理を実現するためには、上流から下流までの流域単位で地域の環境資源としての森林保全を進められるよう、流域単位で河川及び森林の流域管理を行う特別地方公共団体を設立すること（地方自治法第 291 条の 2①）が考えられる（県が加入することにより関係法令に基づく権限を委譲することが可能）。森林組合、学識経験者、NPO、木材流通関係者等からなるグラウンドワークの形成により、計画立案、許認可基準・処分基準等の策定、法令違反行為の事実認定等を専門技術的に支援し、関係法令の法執行の適正化を図ることが適切である。

④ 温室効果ガス排出権取引制度の一層の活用

国内の温室効果ガスの排出削減を目的に、森林の間伐促進、持続可能な森林経営、植林活動等のプロジェクトを対象にした国内排出量の取引が活発化しているところであるが、2050 年の脱炭素社会実現に向けてより本格的な排出権取引制度を整備するとともに、適切な森林管理を進める上でも、制度のより一層の活用を図っていくべきである。

⑤ 自治体の行政体制の強化

森林経営管理法の施行など複雑化・専門化する森林行政を適切に執行していくため、③による流域単位での森林管理体制の構築とともに、森林総合監理士^⑤の有資格者の定期採用や都道府県、市町村、森林組合等関係する組織間での連携により専門スタッフを育成するキャリアパスを構築する等により、森林行政を担う専門職員の育成を図るべきである。

(3). 農地流動化施策のあり方

- 農業生産性及び農業の多面的機能の発揮の観点から農地利用の最適化を図るためには、担い手が既に利用する農地も含めた形での農地利用の再編を進展させる必要がある。
- そのためには、借手側の意向重視の徹底、農地集積ビッグバン方式の検討、メカニズムデザイン^⑤手法の導入の検討、民間事業者の更なる活用などを積極的に進めるべきである。

人・農地プランの取組により、今後10年程度先を見据えた農地利用が全国各地域で進められるが、更に中長期的観点からは、農業の多面的機能発揮の基である農業経営の持続性を確保するとともに、自然生態系や景観の保全機能の適切な発揮、更には洪水防止への貢献の観点からも、農地利用の集積と連担化がより一層求められていくことが予想される。

このため、「人・農地プラン」の取組を進めた上で、今後は更に農業の担い手が既に利用する農地も含めた形での農業構造再編を進展させる必要があるが、「農地集積の場」であった集落機能の弱体化が進む一方で集落を越えた地域での農地利用集積の必要性が高まっていることから、以下のような取組を検討していくべきである。

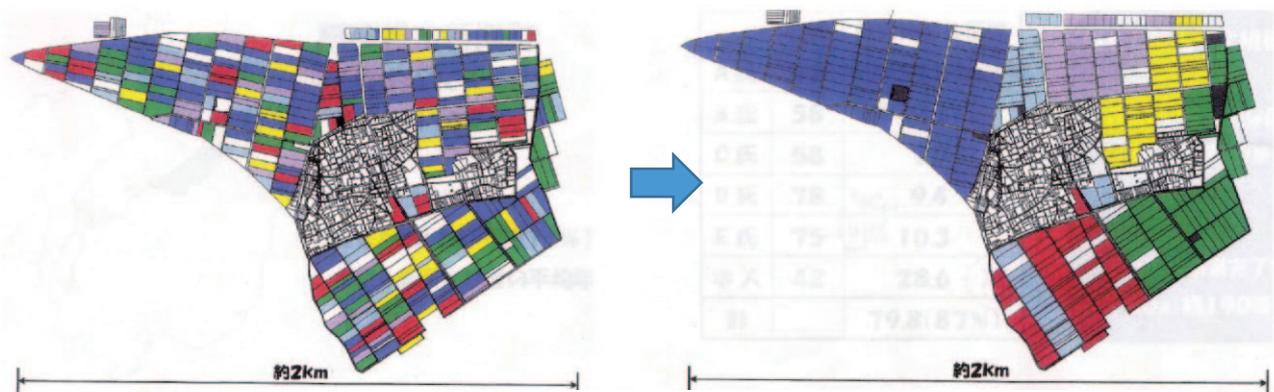
① 借手側の意向の重視

地域が目指すべき将来の具体的な農地利用の姿「目標地図」の作成に当たっては、借手側の意向を最大限重視したものとすることが重要であることから、集積する農地についての土壌状態や作付履歴等の詳細情報を借手のために整備するとともに、目標地図の策定主体が借手側に立って策定を行えるよう権限強化が必要である。また、農地利用の連担化を図る上では借手側で現に耕作している農地も含め意向調整をする仕組みも必要である。

② 一括利用権設定方式（農地集積ビッグバン方式）の検討

農地利用の集積については農地バンクが中心となり関係機関と連携して行うものであるが、地域によっては集落機能の活用が効果的なことから、「目標地図」の実現に向けた集落の役割の位置付けも検討すべきである。また、集落活動を絡めることにより集落全体で一括的な利用権設定を可能とする方法（農地集積ビッグバン方式：滋賀県彦根市新海町で行われた）を検討すべきである。

(参考：農地の一括的な利用集積の成果（滋賀県彦根市新海町）)



出典：新海町農用地利用改善組合

莊林幹太郎提供資料

③ メカニズムデザイン手法の導入

メカニズムデザインとしてのマッチング理論^⑥は「研修医と病院のマッチング」等において現実社会に実装が進みつつある理論であるが、農地流動化施策にも導入が期待できる理論である。

現在圃場整備に係る換地作業等の所有権移転による農地利用の集団化方策について研究が進んでいるが、基本的には利用権設定による集積にも応用ができることから農地バンクによる利用権設定にも適用が可能である。また、アルゴリズムの選定によって「担い手農地の集団化を進める」「集落全体で最大の厚生を得る」等の目標設定に合わせてデザインすることも可能である。

このような最新研究分野の成果を農地流動施策に導入することにより、弱体化した集落機能の補強・補完につながるだけでなく、農地バンクによる集落を越えた農地利用集積、①で示された借手側で現に耕作している農地も含めた担い手間での農地利用の再配分、②の農地集積ビッグバン方式等への発展も検討され得ると考えられる。

担い手経営が既に利用する農地も含め、農業構造再編により農地利用の最適化を図っていく上での重要なツールとして、農地流動化施策分野におけるマッチング理論やフューチャーデザインの手法の導入について研究を進めるべきである。

④ 民間事業者の活用

農地に関する情報を民間事業者が持っているケースもあることから、民間事業者による農業委員会の農地情報へのアクセスに加え、農地の集約活動等も含めて民間事業者の活用も検討すべきである。

3. 中山間地域における地域づくり

3-1 小さな拠点を中心とした循環型地域づくり

- 2050年の脱炭素社会の構築に向けて、エネルギー循環型の地域社会を目指す観点、更には地域活性化を図る観点からは「小規模・分散」の循環型地域づくりが必要。
- 土地利用については、単に「守るべき土地」と「管理簡易化・放棄化」する土地に区分するのではなく、生活・事業のあり方を経営として総合的に見直し、それを実現し地域内経済の循環性をより高める土地利用として検討することが必要。
- 事業については、農業・産業・観光・教育・福祉等を独立して行うのではなく事業間の連携を図り、人材、資金、土地、施設を横断的に複合化し効率的に行える体制を整備することが重要。
- 地域住民の定住や移住促進を図る上でも、農村空間での快適な生活条件を維持することは不可欠であり、グリーンインフラの観点から、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るため、土地に関わる諸問題の解決に取り組むことが必要。

我が国の中山間地域は農地面積・農業生産額等で全国の四割を占めるとともに、賦存する農地・森林は国土保全機能等潜在的なグリーンインフラとしても重要な価値を有するものであるが、今後の顕著な人口減少化により急激な荒廃が進みその価値が大きく減ずることが懸念されている状況にある。

こうした中、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することから、その差別化と積極的活用を図ることが定住の確保と地域活性化の基本戦略であると認識され、優良事例の積極的な横展開を図っているものの、活力ある地域が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、活力ある地域づくりの礎として、また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も、以下のような経済の域内化による地域循環型地域づくりを推進する必要がある。

(1) 地域循環を土台とした地域・集落づくり

農村・中山間における地域づくりのあり方として、2050年の本格的な脱炭素社会の構築に向け、森林バイオマス資源・太陽光エネルギー等による電力・熱供給を可能な限り可能とする循環型地域づくりを目指す観点からは、地域づくりの設計原理を「大規模・集中」ではなく「小規模・分散」におく必要

がある。また、地域の活性化を図っていくためには、従前は地域外へ流出している所得を域内に少しずつ取り戻し、地域の経済構造を域内循環へと徐々に転換することが必要である。

具体的には「小さな拠点」を中心に周辺集落とネットワーク化し、長期的視点から経済の域内循環への転換を確実に推進していくべきである。

(2) 事業の複合化・総合化を中心にした地域構想づくり・土地利用の検討

① RMO等を主体とした総合的な事業化と土地利用管理

国が提唱し今後推進していく「地域管理構想」「長期的な土地利用」に基づく土地の利用管理に関しては、単に「守るべき土地」と「管理を簡易化・放棄化する土地」に区分するのではなく、地域内の事業のあり方から再検討し、地域住民の生活や各種事業の展開・発展、他地域との交流、新規参入等地域の総合的な発展を念頭においた宅地・商業地・農地・森林を横断した総合的な土地利用（中心ゾーン、新規参入ゾーン等）の検討が必要である。

また、この場合簡易な国土管理というグリーンインフラの観点から、ビオトープや鳥獣害緩衝帯等の粗放な土地管理、里地・里山の共同利用、森林化、市民農園等への活用といった検討が必要である。

なお、総合的な事業のあり方と土地利用を検討するに当たっても、小さな拠点を中心に複数集落による話し合い・取組が必要であり、また事業のあり方としては、農業・産業・観光・教育・福祉等の現在独立して取り組まれている事業間の連携を図り、人材、資金、土地、施設を横断的に複合化し効率的に使える体制を地域経営会社やRMOを中心に整備していくことが重要である。

特に持続的な土地利用管理のためには自治組織だけではなくRMO等の事業組織が関わるのが適切であり、土地利用は地域内経済の循環性をより高めるよう計画するとともに、事業・土地利用ともに最終的な絵姿を示すだけでなく、達成までのスケジュール・手順を明らかにするとともに適切な支援策が必要である。

② 輸送・交通の複合化

小さな拠点と散居住宅の間、小さな拠点とハブとなる拠点との間は少量多品種の複合輸送による効率化、自動交通システムの整備なども必要となつてこよう。

(3) 地域づくりの主体・支援体制

循環自治区を含めた地域づくりの主体は住民自身であり、将来構想の検討

に当たっては、地域の若手・女性・子供等を参画させるとともに、将来世代のためのフューチャーデザインの手法等を活用して検討することが重要である。しかしながら、現在生じつつある村村格差を埋めていくには、地域づくり人材の不足が顕著なため、自治体職員のプロフェッショナル化や地域興し協力隊の有効活用等により、同時多発的な多様な現場のチャレンジを支援するとともに地域づくりの優良事例の横展開を図っていく必要がある。

(4) 土地問題を含めた諸問題への適切な対応

地域住民の定住や移住促進を図る上で、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、農村空間での快適な生活条件を維持していくことは不可欠である。このため、2.において先述したグリーンインフラとしての農地・森林の新しい土地管理のあり方を進めるとともに、後述するように集落移転・無住化問題への対応、所有者不明土地・放置財問題への対応等を適切に行うことが必要である。

3-2. 集落の無住化問題への実践的かつ適切な取組み

- 集落の無住化問題については、「建設的な無住化（例：再興の可能性が残る無住化）」「複線的な集落づくり（目標の切替えが考慮された集落づくり）」「無住化保険（無住化しても再興の基盤を残す）」といった思考が必要。
- 行政には、多様な土地管理の制度やプログラムの開発、土地の公有化、「活性化と建設的な無住化の両方に言及できるアドバイザー」の育成など、多岐に渡る支援が求められる。また、当事者が広域に分散している場合、市町村を越えた連携が必要となる。

国土交通省の「国土の管理構想」においては、「地域の管理構想」の策定に当たり「集落の無住化」の可能性も考慮した地域資源の計画的な管理・保全の取組みが必要である旨提言されるとともに、農地管理についても「維持すべき農地」と「人手をかけない農地」等に分ける旨が示されているところである。

一方、農林水産省の「農村地域における長期的な土地利用の在り方の検討」においては、特に農地管理のあり方に関してのみ、「粗放的な利用」「農業生産の再開が容易な土地利用」「計画的な植林」等の詳細なメニューが段階論的かつ具体的に示されている。

このように見ると、過疎の進行（最終的には集落の無住化）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、両省とも考察がなされていない。実際の取組みを現場段階で進めるためには、現場の実情や住民の希望に応じた多種多様なメニューと方法論、更には無住化後の集落の土地管理のあり方についての検討が必要である。

(1) 「建設的な無住化」という概念を導入する必要性

山間地の小集落についていえば、活性化の努力を行ったとしても、無住化してしまう可能性があるため、「無住化問題」への実践的かつ適切な取組みが必要となる。

ここで重要な点は、次の2点、

- ① 再興の可能性が残るような「建設的な無住化（良い無住化）」と、それすら残らない「破壊的な無住化（悪い無住化）」を区別すること
- ② 活性化を進めながらも、無住化不可避の場合を想定し、最悪でも「建設的な無住化」に止まるようにしておくこと

である。

ただし、集落の現状は「十人十色」であり、無住化とは無縁の集落も少なくない。「建設的な無住化も多種多様な選択肢の一つにすぎない」という構図とすることが前提である（「無住化前提」の議論ではない）。なお、建設的

な無住化を考えるにあたっては、農林業の限定的な放棄や簡素化も容認することが求められる。

(2) 「複線的な集落づくり」という概念を導入する必要性

集落の「無住化問題」を考えるに当たって重要な点は、個々の対策の成否で一喜一憂することではなく、集落の生残りの形について数十年スケールで連続的に考えることである。

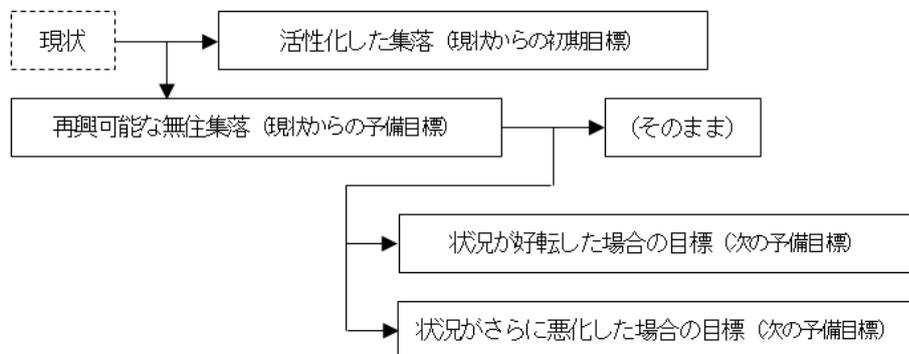
ただし、時間スケールの長期化に伴い、不確定要素が増大することにも注意が必要である。都合の良い状況からそうでない状況まで複数の未来を想定し、「状況に応じた目標の切替え」が（予め）考慮された集落づくり（複線的な集落づくり）を考えることが求められる。一口で言えば、「分からない」を思考に組み込む、ということである。

複線的な集落づくりの定義から考えれば、複数の未来を想定しない「従来型の集落づくり」は「単線的な集落づくり」ということになる。単線的な集落づくりには、「状況の変化に対応しにくい」という欠点があるが、時間スケールが短い場合、特段の問題は生じない。

(3) 無住状態を考慮した「複線的な集落づくり」を導入する必要性

(1)と(2)を合わせて考えると、無住状態を考慮した「複線的な集落づくり」というものを描くことができる（次の図と参考写真を参照）。数戸程度にまで減少した小集落については、そのような集落づくりが無難である。ここでは、無住化しても再興の基盤が残るようにしておくこと（敢えて言えば「無住化保険」）が重要である。なお、無住状態になった場合の「通いによる土地管理」（日常的な草刈り、道路の清掃等）の担い手については、元住民及びその縁者が有力候補と考えるべきであろう。

（参考：無住状態を考慮した「複線的な集落づくり」（林直樹））



(図の説明) ①あくまで従来型の活性化を行うが、無住化不可避となった場合を想定し、「再興可能な無住集落」というものを描き、最低限の準備をしておく(例:無住化した場合の土地管理のルールなどについて議論しておく)。②無住化不可避となった場合は、緩やかに「再興可能な無住集落」に移行し(目標の切り替え)、好機を待つ。③さらにその先の変化も想定し、状況が好転した場合の目標、状況がさらに悪化した場合の目標も設定しておく。

(参考:無住状態を考慮した「複線的な集落づくり」の一例)

(写真左)無住状態でも「農村らしい風景」が維持(小松市花立町)

(写真右)無住状態から再興しつつある事例(京都市左京区大原大見町)



ここでは、再興の「突破口」について検討することも重要である。我が国農村・中山間地域に豊富に賦存する民俗知(主に生活・生業に関する古くからの技術)は、有事の際の食料確保、環境と共生した新技術の開発などに貢献できるものであり、再興の「突破口」として期待できる。

(4) 多様な粗放的土地管理の制度やプログラムの必要性

行政には、農地や人工林について、グリーンインフラの観点も含め「現状維持」でも「完全放棄」でもない粗放的な土地管理の選択肢(例:農地への早期復旧が可能な草地、針広混交林)を拡充させることが求められる。下の写真は、ウシの放牧による粗放的な管理の一例である。現状維持・完全放棄の「二択」から脱し、多様な選択肢のなかで無理のない土地管理を考えることが望ましい。

牛の放牧による粗放的管理



(5) 無住化集落の土地利用のあり方

(3)でも触れたが、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が有効である。具体的には、無居住化集落における土地利用の規制（産業廃棄物の投棄の禁止、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や、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も必要となつてこよう。

(6) 行政的支援に関する留意点

行政の仕事は、集落を一定の型に押し込めること、誘導することではなく、集落がそもそも持っている「時代への多様な適応力」が発揮される状況（激変緩和も含む）を作り出すことである。集落の現状は、「十人十色」であることを常に意識し、多様な選択肢の創出に努め、「当事者による建設的かつ継続的な議論」を支援すべきである。なお、前述の「多様な選択肢」には、土地の公有化、「過疎緩和のため、集団で山麓に引っ越すこと（自主再建型移転：強制移住ではない）」なども含まれる。議論の促進については、「活性化と建設的な無住化の両方に言及できるアドバイザー」の育成、複数の未来を分かりやすく想定するための「装置」（例：シミュレーションゲーム）の開発も必要であろう。

集落維持の担い手については、遠方の若い都市住民だけでなく、「転出した元住民やその縁者」にも注目すべきである。後者については当該集落に移住せず、「通い」で集落維持に参加する場合も考えられる。その場合、「通い」の担い手は、当該集落の市町村に常住しているとはかぎらないことにも注意が必要である。行政の市町村を越えた連携が必要ということになる。

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

- 所有者不明土地問題や相続登記義務化については、相談窓口の設置や費用負担の軽減などの社会的インフラの充実が必要である。
- 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を確立することにより、所有者不明土地に係る諸手続の簡素化を検討すべきである。
- 土地所有権の放棄については、土地利用計画とのリンクを図り、環境・防災・国土保全等の国土政策上の意義が認められる区域について、積極的な土地所有権の国への帰属や土地所有権の見直し放棄の導入を検討すべきである。
- 放置財については、空家・耕作放棄農地・放棄森林等に共通した処理の手続が可能か検討すべきである。
- 将来の共有林地の管理・活用の支障とならないよう、共有林の所有関係の実態についてモデル的な調査をするとともに、全国的な対応策を講じること検討すべき。

土地需要の縮退を踏まえ、2020年の土地基本法改正により、土地の適正な管理を行うことが土地所有者の責務である旨明確にされた。これは特に周辺地域への悪影響の防止等の観点から求められたものであるが、併せて国や地方公共団体が土地所有者等の責務を前提に土地の適正管理に関する各種施策を講ずることの理論的根拠を明確にし、施策の促進を後押しする目的からも明確化されたものである。

この改正を踏まえ、2021年に所有者不明土地問題を巡り一連の法制度の制定や改正が行われているが、所有者不明土地問題は抜本的解決が困難な面があり長期的に継続することを覚悟せざるを得ない問題であり、限界を自覚しつつも絶えず可能な対策を講じることが重要な課題である。

また、特に過疎地域において、空家、耕作放棄地、放棄森林等の所有者が放置した財産の管理問題が生じており、将来的には更に大きな問題となりつつあるが、これらの放置財についてもより簡易な方法で処理・対応できる仕組みを検討していく必要がある。

(1) 所有者不明土地問題への対応

① 所有者不明土地に係る土地活用制度の積極的活用

所有者不明土地問題の解決策として所有者不明土地管理制度の新設と所有者不明土地の発生防止の観点から相続登記申請の義務化がなされることであるが、土地の管理費用や諸手続きに対する問題意識が欠如しており、制度が整備されても活用が十分に行われない懸念がある。

このため、相続に関連する諸問題の相談体制の整備も含め相続登記の義務化に際して手続きが円滑にできる支援体制や、各種新制度の活用が社会的に十分行われるよう所有者不明土地問題に係る相談窓口の設置、管理人に対する報酬問題の費用負担の検討等所有者不明土地問題に関連した制度的インフラストラクチャーの整備拡充を検討するべきである。

② 客観的負財の概念確立と所有権不明土地に係る管理手続簡素化の検討

所有者不明土地の諸問題を効率的に解決していくためには、財産的価値よりも管理等の負担のほうが大きく客観的にマイナスの財となっている土地について、客観的負財という概念を確立することを検討すべきである。これにより所有者不明土地の管理に必要となる諸手続について、土地所有者の権利利益擁護のために設けられる慎重な手続きコストと、擁護される土地所有者の利益の微小性とのバランスが取れないことを理由に手続きの緩和が正当化され、その簡素化も検討しえらると思える。

(2) 土地所有権放棄施策のあり方

① 国土政策上の観点の必要性

新設される土地所有権の放棄制度については、国の管理コスト抑制の観点から様々な要件が付されておりこれによって放棄が可能となるケースが限定される懸念がある一方、土地利用計画とのリンクが全くないという問題点が見られる。環境・防災・国土保全等の国土政策の観点から一定の管理が必要な土地については、私的所有者の過剰負担を避けるという社会政策的観点からも積極的に放棄を認める政策を採用すべきであり、国土保全区域・環境保全区域などを設定し、地元自治体の意向等を踏まえて区域内において積極的に所有権放棄土地の受入れを促進する仕組みも検討するべきである。

② 所有者不明土地のみなし放棄制度の導入の検討

所有者不明土地のみなし放棄については、公共事業等についての利活用が可能で一定の財産的価値を備えた土地についてその適用は難しい

ものの、(1)②により概念が確立されるような客観的負財に該当する土地であって環境・防災・国土保全等の国土政策上の観点が見いだせる場合には、所有者不明土地のみなし放棄制度の導入により、地元自治体の意向等を踏まえて土地所有権を国が積極的に受け入れることも検討すべきである。

(3) 放置財問題の解決に向けた検討

過疎地域における不在者の財産管理の実態では、空家・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できる可能性がある。

この場合、元地縁者である不在所有者を救済する観点から、寄付採納等により自治体や地域で所有・管理するという「伝統的アプローチ」や、個人管理できない資産には管理費用相当の税金をかけて管理する「経済合理的アプローチ」など地域の特性や不在者の関係性を考慮した複数の枠組みを検討する必要があると考えられる。

また、放置財という低い経済的価値や負の財とも言える財の扱いについて公有化や所有者不明の場合の各種処理手続きについては、従来の経済的価値を前提とした厳格な手続きによるのではなく、(1)②に示した「客観的負財」の概念を確立することとも関連して簡易な手続きを認めることや、公有化に当たって処理手続き後の修正を前提とした制度とすること等により手続負担の軽減を大幅に図ることを検討すべきである。

(4) 共有林地の実態把握と対策の検討

林地においては、相続時に適正な登記手続き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。その実態については現在調査がなく実態は不明であるが、所有者が全く不明なケースだけでなく共有者の一部が不明なケースまでを含めれば、所有者・共有者が不明な林地は大変多いことが危惧される。

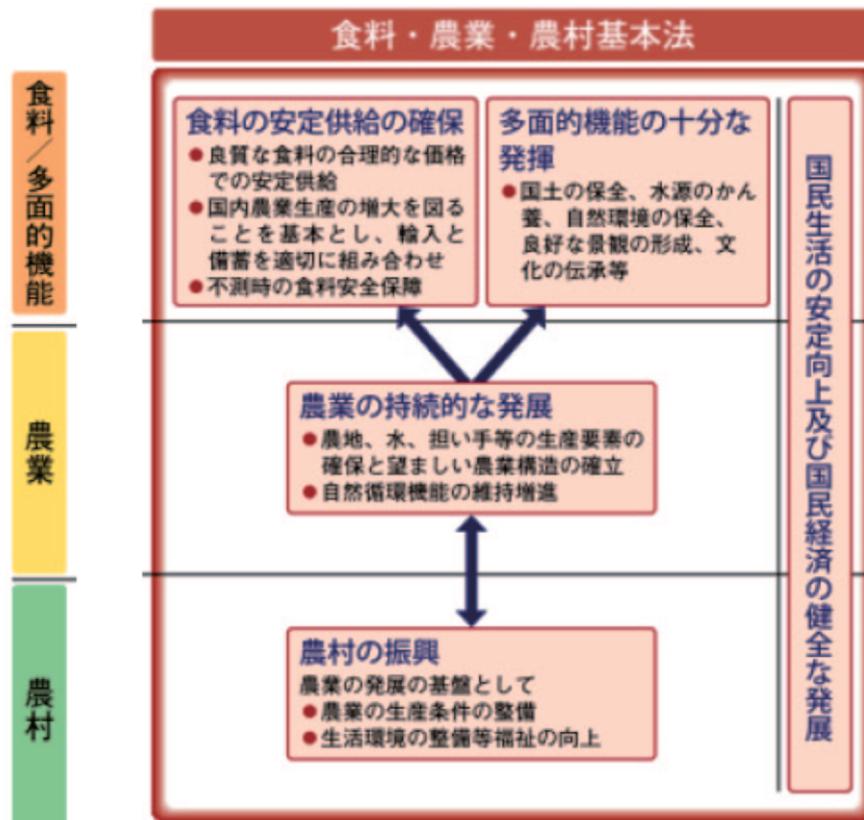
所有関係がトレースできなくなることは、その後の林地の管理及び活用の際に大きな支障となることが強く予想されることから、国においては早急に共有林地の所有関係にかかる調査をモデル的に実施するとともに、新設される所有者不明の共有持分解消制度の活用も含め全国的な対応策を取ることを検討すべきである。

5. 食料・農業・農村基本法^⑤における農業の多面的機能の再整理

●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、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である。

提言1.のように、グリーンインフラとして国土保全・防災、自然生態系保全や景観形成等も含めた農業の多面的機能を慣行的な農業・農法より一層高めていくための政策転換、更には、水田農業を基本とする日本ならではの治水のあり方を実現させ、農地の治水面での貢献に向けた支援を実現する流域治水における農地の役割の明確化を図るためには、現行食料・農業・農村基本法における農業の多面的機能が農業の言わば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見直す必要があり、農業の多面的機能が国土保全、環境政策上求められている役割やその効果の発揮の仕方について基本的理念の再整理が必要となってこよう。

(参考：食料・農業・農村基本法の4つの理念（概念図）)



農林水産省 HP から抜粋

用語説明

<①に属する用語>

○ 社会的共通資本

- ・豊かな経済生活を営み、優れた文化を展開し、人間的に魅力ある社会を持続的、安定的に維持することを可能にするような自然環境や社会的装置を言う（宇沢弘文により提唱された概念）

<②に属する用語>

○ 都市的地域、平地地域、中間農業地域、山間農業地域

- 農林統計における地域類型。旧市区町村又は市区町村単位で分類される。
- （都市的地域）DID 面積 5%以上、人口密度 500 人又は DID 人口 2 万人以上 等
 - （平地農業地域）耕地率 20%以上かつ林野率 50%未満 等
 - （中間農業地域）「都市的地域」「平地農業地域」「山間農業地域」以外
 - （山間農業地域）林野率 80%以上かつ耕地率 10%未満

○ 認定農業者

- ・「農業経営基盤強化促進法」に基づき、市町村の基本構想に示された農業経営の目標に向けて、自らの創意工夫に基づき、経営の改善を進めようとする計画を市町村に提出し、市町村の認定を受けた農業者。農業政策上の支援措置が重点的に講じられている。

○ 認定新規就農者

- ・「農業経営基盤強化促進法」に基づき、市町村から就農計画の認定を受けた新規就農者。将来の地域農業の担い手として制度資金や就農給付金の支援措置が講じられている。

○ 集落営農

- ・集落を単位として、農業機械の共有化・農業生産活動の共同化等に取り組む組織をいい、法人化している場合もある。

○ 人・農地プラン

- ・農業者が話し合いに基づき、地域農業の現況把握、中心経営体への農地の集約化に関する将来方針など定め、地域における農業の将来のあり方などを明確化したプラン。各市町村が公表している。

- 半農半X (エックス)
 - ・農業と他の仕事を組み合わせた働き方。田園回帰と関連し、農村地域における新しいライフスタイルの一つとして提唱されている。

- 農地バンク
 - ・「農地中間管理事業の推進に関する法律」に基づく農地中間管理機構の通称。都道府県が一を限って一般社団法人又は一般財団法人を指定するもので、農地の中間管理事業（農地の借受け、貸付け等）により広域的な農地流動化・集約化を行う。

- 農業委員会
 - ・「農業委員会等に関する法律」に基づき市町村に設置される行政委員会。農地法に基づく農地売買・貸借の許可、農地転用案件への意見具申、遊休農地の調査・指導などを中心に農地に関する事務を執行する。

- 農地所有適格法人
 - ・農地を所有することができる法人。組織形態としては、会社法に基づく株式会社、合名会社、合資会社及び合同会社並びに農業協同組合法に基づく農事組合法人があるが、農地法に基づき役員・構成員等に一定の要件がある。

- RMO (Region Management Organization)
 - ・特に中山間地域や過疎地域において、地域の暮らしを守るため、地域住民が中心となり生活機能を支える事業を展開するコミュニティ組織（地域運営組織）。

- 農的関係人口
 - ・現時点では農村移住・就農の意向までは有していないが、ふるさと納税、農泊、農産物購入、援農ボランティア等の段階的な関与・関心を経て、将来的な農村移住者等になり得る潜在的な農村の担い手層。

<③に属する用語>

- 多面的機能
 - ・国土の保全、水源の涵養（かんよう）、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農業・林業の生産活動が行われることにより生ずる、食料その他の農林産物の供給の機能以外の多面にわたる機能。

○ グリーンインフラ

- ・ 自然環境が有する機能を社会における様々な課題解決に活用しようとする考え方で、定義は一定しておらず様々な学説や考え方がある。

<④に属する用語>

○ フューチャーデザイン

- ・ 世代を超えた長期的な時間軸で検討すべき課題について、将来世代の利益を代表する「仮想将来世代」を指定し意思決定に参画させることにより、将来世代のための政策意思決定を行うシステム

○ 流域治水

- ・ 河川管理者等の取組だけでなく、集水域から氾濫域にわたる関係者（国・都道府県・市町村・企業・住民等）により流域全体で行うハード・ソフト両面にわたる総合的な治水対策。

○ 計画高水位

- ・ ダムや調節池等による洪水調節を行った場合に想定される最大流量（計画高水流量）が河川を流下するときには到達すると想定される水位。

○ 治水安全度

- ・ 洪水に対する川の安全の度合いを確率で表現したもの。「100分の1」とは、概ね100年に1回程度の頻度で発生する降雨による洪水に対しての安全度を表す。洪水を防ぐ計画作成に際しての目標となる。

○ 超過洪水

- ・ ダムや調節池、河川改修等が完成しても防げないような、当初想定した計画を超える降雨による洪水。

○ 田んぼダム

- ・ 大雨時に河川や水路の水位の急上昇を抑えることで下流域の湛水被害リスクを低減させることを目的に、水田の落水口に流出量を抑制するための排水調整板を設置する等して水田の雨水貯留能力を人為的に高める取組み。

○ 遊水地

- ・ 河川の水位上昇時に一時的に河川内の水を越流・貯留することで、下流に流れる流量を軽減する土地。河川整備計画に位置付けられており、河川管理者が貯留施設として設置する。

- 利水ダム
 - ・河川の流水を占有して、農業用水、水道用水、工業用水等の取水あるいは発電を行う等の水の利用を目的として建設されたダム。洪水調節のための容量を有していない。
- 直接支払い、環境直接支払い
 - ・農業政策において、国等から、市場価格に介入せずに生産者に対して直接支払われる補助金等。収入支持、農業の多面的機能の維持活動、自然環境の保全に資する農業生産活動に関するもの、中山間地域等の条件不利地域での農業活動支援などがある。当研究会では、自然環境の保全に資する農業生産活動に関するものを「環境直接支払い」としている。
- P S E
 - ・Producer Support Estimate（生産者支持推定量）の略。農業の保護水準を示す指標で、生産者所得のうち関税や補助金など農業政策によって生じる消費者や納税者の負担割合を示す。OECDが開発した。
- 土地改良区
 - ・「土地改良法」に基づき、一定の地域の農地所有者等により設立される公共法人。ため池・水路等の土地改良施設の維持管理や圃場整備等の土地改良事業を行う。

<⑤に属する用語>

- ゾーニングの5つの法律（5地域区分）
 - ・土地利用規制を行う5つの法律（都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律、森林法、自然公園法、自然環境保全法）により区分された5つの地域。国土利用計画法に基づき都道府県は土地利用基本計画において、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域の5地域に区分し、都道府県土の利用を行っている。
- 白地地域
 - ・土地利用計画の用途目的から見て相対的に重要性と管理の低い地域。都市計画法の市街化調整区域、農業振興地域整備法の農用地区域外等で、どの法律からも比較的管理が緩いため無秩序な土地利用が生じやすい。

- 土地所有権の内在的制約
 - ・ 土地所有権に対する制限を所有権の内容を形成する内的要素として捉える考え方。負の外部性を回避させる規制・取組みには補償を要しないという「所有権の内在的制約説」がある。
- 現代的コモンズ
 - ・ 「コモンズ」は本来は入会地を指すが、本報告書では、地域の共同的な資源である里山について多様な主体が保全管理する仕組みを提案する上で、「現代的コモンズ」という言葉を用いた。
- 森林経営管理法
 - ・ 森林所有者による管理が困難となっている森林について、市町村が経営管理権を設定し、意欲と能力のある林業経営者に経営管理を委託・集積することができる。2018年に制定された。
- 森林総合監理士
 - ・ 森林・林業に関する専門的かつ高度な知識・技術及び現場経験を有し、長期的・広域的な視点からの地域の森林づくり、市町村等への技術的支援を的確に実施できる専門家として林野庁が登録した者。国、都道府県、森林組合、林業関係企業等の職員であることが一般的。
- メカニズムデザイン
 - ・ 様々な分野での資源配分に当たり、人々のインセンティブ・選好が最大限かなう形で社会的に望ましい結果をもたらすような配分の決定メカニズムを設計すること。
- マッチング理論
 - ・ メカニズムデザインの一つ。個々人の要望と社会のニーズをうまくマッチングさせながら、限られた資源の配分について安定的な組み合わせを決める理論
- 食料・農業・農村基本法
 - ・ 1999年に制定された食料、農業及び農村に関する施策の基本理念と基本事項を定めた法律。農業の役割として、食料の安定供給とともに農業の多面的機能の適切な発揮を規定している。

(参考1)

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

(参考2)

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 ーメカニズムデザインからの接近ー」 ・ 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 ー鳥取県日南町の事例からー」 ・ 片野洋平 明治大学農学部准教授

開催回	日時	議題及び発表者
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とりまとめについて」

原洋之介先生に贈る

本研究会の設置をご発案しご指導されたのは、委員としてもご参画いただいた原洋之介先生です。

先生に初めてお会いしたのは、私の大学赴任（令和2年8月）直後でした。原先生は、名だたる先輩諸氏が仰ぎ見る高名な存在で、御芳名こそ伺っていたものの、直接お会いできる機会はそれまでありませんでした。先生の研究室をご挨拶に訪ねると、にこにこしながら「おお、今度新しく来たのは君か」と大変快活にお声がけ下さり、過去の農業関係の研究報告書などを示しながら、農村地域の土地制度問題の研究会をしてはどうかとアドバイスいただきました。

研究会立上げ後は、毎週のように研究室をお訪ねしご相談・ご指導をいただきました。先生はよく、アジア各国の農業制度の相異や我が国戦後の農地改革に関わった先人達の問題意識などについて語られ、碩学の徒そのものと言うべき先生の問題意識の高さ、学問の広さ・深さに私は圧倒されるばかりでした。

原先生の基本的な問題意識は、偉大な先人・農業経済学の大家である東畑精一氏らの問題意識を発展させたもので、西洋から導入した経済学や農業論だけでは解ききれない日本やアジアの農業問題を解くための農業経済学を構築するだけでなく、更に、世界の貿易自由化を進める中で多様な地域間経済圏の連合を主導しようとする日本が「世界農業の望ましい姿」を明示すべく、「世界の多様な農業の共存」という哲学を理論化できる農業論を構築すべきであるということであったと知られています。

このような前人未踏の難題を前にし、我が国農業経済学のあるべき道筋の示唆を提示できる人は「原先生をおいて他にいない」と言われ、多くの研究者が原先生の御逝去についてご自身のブログなどで触れ「本当に大事な人を失った」との声を挙げられるなど、原先生の御逝去は農業経済学にとってあまりに大きな損失であり、全国に数多おられる御同輩・後輩や関係者へ与えた衝撃と悲しみはいかばかりだったか、大きすぎる原先生の存在とそれを失った喪失感は想像に難くありません。

私が先生に直接ご指導いただけたのは約八ヶ月余りでしたが、当大学で先生にお会いしご指導いただきましたのは私にとってまさに僥倖の至りという他ありません。生前に受けました御恩にわずかばかりでも報いるため、当研究会の生みの親であられる原先生に研究成果をご報告するとともに、公務ご多忙の身であるにも関わらず研究会へのご参画を賜りました委員先生の皆様に、ここに改めてお礼を申し上げる次第です。

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事務局
政策研究大学院大学 政策研究院 平野統三