

将来世代のための農村地域における土地制度のあり方研究会報告の概要

将来世代のための農村地域における土地制度のあり方研究会
政策研究院参議会説明資料（平野統三特任教授・参与）

I. 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等が強く望まれている状況にある。

II. 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。

2. 新しい土地利用管理制度のあり方

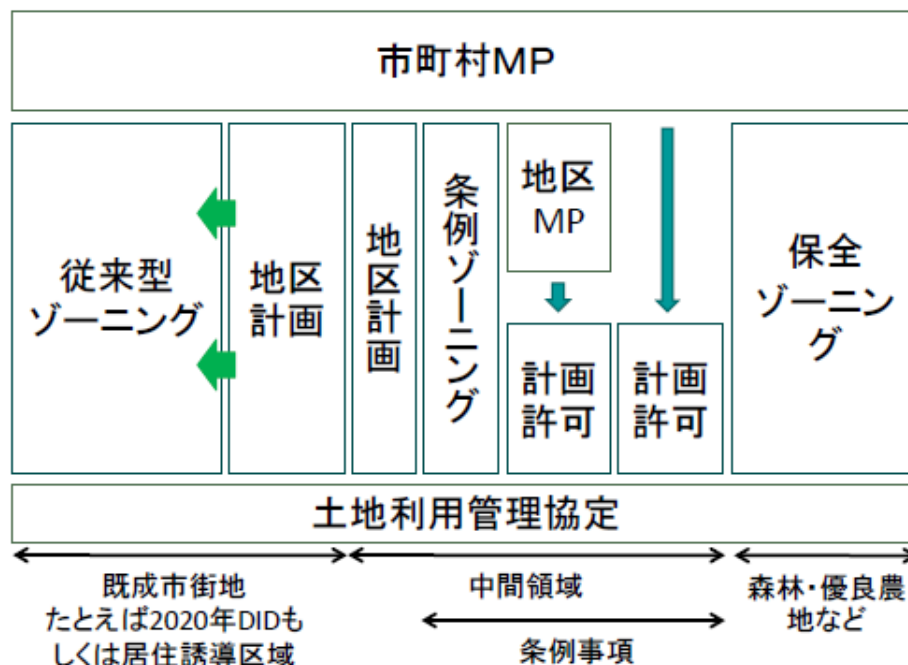
従来から都市地域と農村地域の土地利用計画の一体化の必要性については、多くの指摘がなされてきているが、農地・森林の都市住民・地域住民へのグリーンインフラとしての効果・効用を実効性あるものにしていくためには、市街地から農地・森林までの土地利用を一体的に計画することが不可欠である。

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可能とする仕組

みを検討する必要がある。

(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と土地の利用・管理

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に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、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

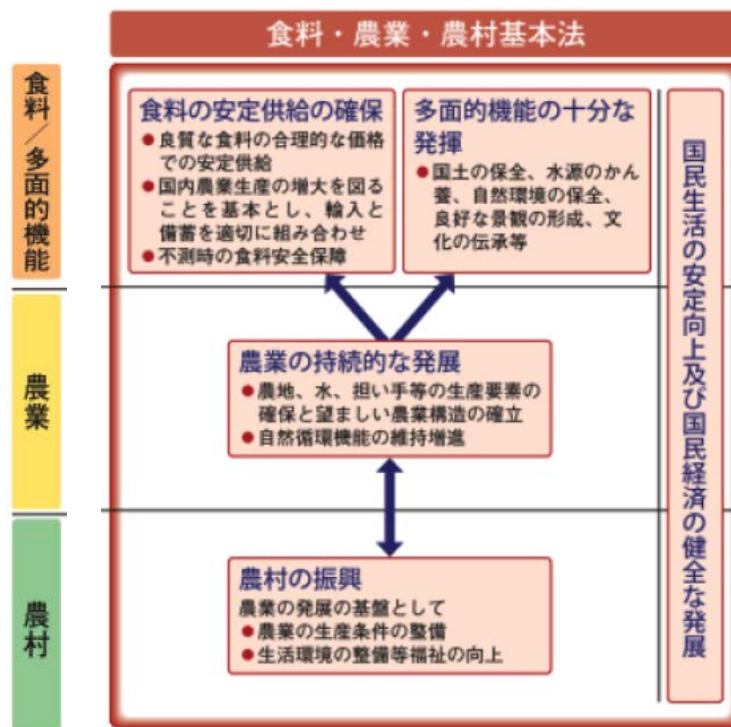
土地及び土地利用をめぐる諸問題・諸課題に適切に対応していくためには、全ての問題・課題に共通する事項であるが、市町村等自治体の果たす役割は非常に大きく、また自治体の広域的な連携が求められる課題も多い。このため、自治体における専門職員の育成・キャリアパスの構築等により行政体制の強化を図るとともに、課題ごとの広域連携等を促進することも必要である。

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）)



(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 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
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