

(第6回) 長期的な土地利用の在り方に関する検討会<概要>

令和3年1月22日(金) 13:00~15:24

I. 農水省、国交省説明資料(第5回検討会における主な御意見について、本検討会における視点の整理、国土の管理構想について)

(広田委員: 岩手大学 名誉教授(事前提出意見))

- 農用地が主たる土地利用の場合は、策定主体は農業者が中心となり、農水省の長期的な土地利用の検討に近づく。土地利用が農用地に限られない場合は、策定主体も農業者に限られず、国土管理構想に近づくこととなる。策定主体によってどちらの構想に取り組むかが決まるように思える。一つの形として、市町村が、全域を対象に市町村管理構想を策定し、その中で、地区ごとに、地域管理構想か、農用地主体の長期的な土地利用検討のいずれかを選ぶ方法も考えられる。

(池邊座長: 千葉大学大学院園芸学研究科 教授)

- グッドシナリオが考えにくい5地域の白地地域といったところでは、5年後も先が見えないような場合がほとんどではないか。
 - 全ての地域で、地域住民が主体となった議論ができるかといえば難しいが、まずは地域の現状を把握することが重要ではないかと考えている(国土交通省)。
- 例えば、獣害の問題といった管理のためのコストについて、地域管理構想の中で、誰がどのように負担するのか、整理を要するのではないか。
 - 管理に関するコストの負担については、難しい問題であるが、まずは自分たちで負担できるコストの中でどうしてくのかを考え、その上で行政への要望を出し、行政は計画で方向性を位置付けるといったことを議論している(国土交通省)。

(林委員: 金沢大学人間社会研究域人間科学系 准教授)

- 長野県のワークショップの事例では、グッドシナリオとバッドシナリオを分けたところが一番のセールスポイントである。どっちに転がっても大丈夫のように計画を立てていることが戦略的だと考える。

(田口委員: 徳島大学総合科学部 准教授)

- 実態として、地域の構想の策定に当たり、管理・マネジメントできる人材が確保できない。ボトムアップ型で、ワークショップのような方法が取れる市町村は、まれではないか。省力化のためのマニュアル作成、人的資源に対する金銭的な支援を併せて考えることが必要である。

II. 「新しい農村政策の在り方に関する検討会」の検討内容について(明治大学農学部小田切教授)

(小田切教授: 明治大学農学部)

- 新しい農村政策の在り方に関する検討会では、産業政策と地域政策の「車の両輪」を再構築するという意味において、しごと・暮らし・活力の三本柱を掲げている。
- 活力については、自治体農政が脆弱化する中で、改めて地域づくりのための人材づくりを国としてサポートできないか、との視点で検討を進めている。
- しごとについては、多様な農への関わりを農村政策の対象とし、「半農半X」型のような仕事と農の結びつきによって新たな仕事を作り出す人を応援しようといった方向になっている。また、「半農半X」が組織で展開する場合、地域商社型、地域運営型(RMO)があ

り、地域運営組織の農業参入など、事業体・組織の「半農半X」型も生まれており、こうした事業体に対しどのような支援があるのか、検討している。

- 地域施策の総合化については、具体的な論点は、各省庁の連絡調整機能をどのように創造するか、ということであるが、それ以上に、自治体農政レベルでの相談窓口の明確化が重要であり、各省庁の連携もそこで果たせるような仕組みにする、といった議論を展開している。
- 新しい農村政策の在り方に関する検討会では、課題の具体化に注力してきており、土地に関する議論を行っていないため、新しい農村政策の在り方に関する検討会と長期的な土地利用の在り方に関する検討会は相互補完的になっており、それぞれの議論を持ち寄ることによって一つの大きなピクチャーが生まれるものと思っている。

（安藤委員：東京大学大学院農学生命科学研究科 教授）

- 地域運営組織が農業に参入する事例とはどのようなケースであるか。
→ ①6次産業型、②土地利用型農業への関わりの2タイプがあり、後者の場合は農事組合法人を作ったりして別会社化する分離型が一般的（小田切教授）。

Ⅲ. ①土地を利用・管理する主体の確保に関する討議

（広田委員：岩手大学 名誉教授（事前提出意見））

- 農地は私有財産であり、利用について他者が口を挟みにくい雰囲気がある。農地の利用については、農地法、農業委員会と制約が多いイメージがあり、多様な担い手の参入の実現には、その敷居を低くする必要がある。
- 土地の利用・管理で重要なのは、日常的な管理や見守りができる人材の確保であり、地区外から確保する場合には、移住・定住対策との組合せが必要である。その際、農業以外の所得との組合せが必要である。本人だけに任せるのではなく、行政、地域、事業者等がその仕組みを作る努力が必要である。

（笠原委員：新潟県阿賀野市農業委員会 会長職務代理）

- 人の力の活用、遊休農地の活用、といったテーマだけでは、農業者しか集まらないため、いろいろな話をミックスし、できるだけ地域の多様な方々が集まれるよう、誘導が必要である。話し合いの旗振り役が市町村であるのはよいが、市町村職員は多忙であるため、参加者の運営の自由度を上げて、行政に負担をかけすぎないやり方を考える必要がある。

（安藤委員：東京大学大学院農学生命科学研究科 教授）

- 地域資源管理は、集落という単位が重要。小学校区のようなやや広域な範囲との関係の整理が課題。大分大学の山浦先生が提起された「無人集落営農」は、各種事業を活用し、集落や小学校区単位で、必要な機械・施設を整備し、広域の農業公社がオペレータを紹介したり、集落の機械を利用して直接作業を行う仕組みであるが、そうしたことができれば、地域運営組織などの広域組織の負担を軽減できるのではないか。
- 集落や小地域の上に広域の農作業受委託組織や農地管理的な組織を設立し、集落や小地域を支える仕組みなど、複数の主体を重層的に考えてよいのではないか。
- いざとなれば農業公社が応援することを条件に、機械作業を、近隣のまだ頑張れる農家をお願いできれば、より低いコストで農地を守れる。これは水田を前提とした話だが、粗放的な放牧であれば、集落や小地域での土地利用に関する合意形成さえあれば、地域外の畜産農家や牧草などの飼料作経営による利用・管理も実現できると思う。
- 北海道のような人口希薄地帯での生活が、こういった課題を抱えていて、どのように対処しようとしているのか、北海道の研究者の話聞く機会もあってよいのではないか。

（笠原委員：新潟県阿賀野市農業委員会 会長職務代理）

- 現在の農地法は、農業で生計を立てる人を想定しており、農業への新規参入の下限面積について、当方の農業委員会でも、引下げについて検討を重ねていこう、との段階にある。これから農業で生計を立てるための入口と捉えており、「半農半X」は確かに地域の担い手にはなるかもしれないが、現農地法での農業や農地の担い手になるのかどうか、わだかまりがある。

（高橋委員：山形県置賜総合支庁 農村計画課長）

- 山形県で現在取り組んでいる事例について、2例紹介したい。
 - ① 中山間地域等直接支払制度の集落戦略作りを、1つの町で6地区同時に行っている。今後4～5年で、1つの集落では土地や農地を守れないという事態が必ず起こってくるので、その時に、大字単位のコミュニティセンター単位で、隣の集落を助けよう、もう少し取組を広域化しよう、といった話し合いに発展していく可能性を見越している。2つのコミュニティセンター単位で取り組んでおり、今年度末には、町で1本の棚田地域振興活動計画としてまとめ、棚田加算を6地区1本にまとめ、共同で使える仕組みにできないか検討している。この話し合いには、現役の高齢者、担い手、新規就農者を入れて進めている。
 - ② 平場のコミュニティセンター単位でも同じ取組を行っている。コミュニティセンター活動計画を作る際に、農業分野について徹底的に話し合うとともに、コミュニティビジネスのことも話し合い、企業組合レベルで多様な人に集まってもらい、土地・作物の活用、商売につなげていく取組で、年度内に形を作りたいと考えている。

（田口委員：徳島大学総合科学部 准教授）

- 農地は、私有財産であるがゆえに公的な検討がしづらいため、土地所有の私的部分をどう公的に変えていくか考える必要がある。
- やり方として、集落の人の心を折らないよう、負のシナリオだけでなく、前向きな検討も合わせたパッケージとして提供しなければならない。

（林委員：金沢大学人間社会研究域人間科学系 准教授）

- 土地の利用・管理の主体について、大規模農家や「半農半X」など、いろんな人がいる中で、必ずしも棲み分ける必要はないと思うが、どのような方にどのような役割を期待するのかを、まず整理しなければならない。
- 同時に、土地からのアプローチが必要である。良い耕作放棄地と悪い耕作放棄地があると思うが、何の視点から評価するかで変わってくる。食料確保、水利、生物保護、気持ちの問題などの多面的な視点で、良い色、悪い色をつけ、政府がどこまで介入すべきかを整理しなければならない。

（小田切教授：明治大学農学部）

- 3点申し上げたい。
 - ① 「半農半X」の農業参入に係るハードルを下げる仕組みの検討が必要である。農地取得の下限面積のほか、新規参入をめぐるのは、資金、技術、土地が問題。例えば、農業参入者に対する技術指導の主体がいない。技術指導と農地の獲得をセット、という考え方もある。また、農地の権利取得に係る信頼感をどのように確保するのも論点の一つ。
 - ② 広い意味での地域づくり事業体の農業参入にハードルがあれば、あぶり出す必要が

ある。こうした事業体の農地所有の可能性も出てくるだろうし、集落営農から農事組合法人のまま事業を多角化したい、との要望は出てくると思っている。

- ③ 多様な農業者が平面で並ぶのではなく、有機的につながるような重層的な仕組みが必要で、そのためには、土地利用調整が必要。個人、集落営農、最後の担い手としての市町村農業公社などを、重層的に、なおかつ、ゾーニングによって棲み分けるような仕組み、計画が必要ではないか。

Ⅳ. ②合意形成を支援する人材の確保に関する討議

(広田委員：岩手大学 名誉教授 (事前提出意見))

- 人材育成について、技術は場数によって飛躍的に高まることから、学んだ技術を生かす機会を十分に用意することも重要。また、コーディネーターには、しかるべき報酬を用意すべき。農業分野以外に目を向ければ、人材はまだ眠っているのではないか。

(田口委員：徳島大学総合科学部 准教授)

- 地域おこし協力隊の方々は、経験値、コミュニケーション能力が高く、彼らが地域に定着する際は多業であることが妥当である。その一つとしてコーディネート機能が必要であり、合意形成を支援する人材として可能性がある。その際、しかるべき報酬は大変重要であり、妥当な人件費を提示していく必要があるのではないか。

(高橋委員：山形県置賜総合支庁 農村計画課長)

- 地域で話し合いを進めても、実践活動に移らなければ全く意味がない。実践において最も重要なのは、住民の近くにいてずっと見守ることができる人の存在。やはり中心になるのは、県・市町村の職員である。

(笠原委員：新潟県阿賀野市農業委員会 会長職務代理)

- 集落の方の、市町村職員のOBの方々への信頼度はとても厚い。現役の市町村の職員とのつなぎ役としても、大きな力を発揮してもらえないのではないか。

(安藤委員：東京大学大学院農学生命科学研究科 教授)

- 現役の役場の職員や、職員OBが頑張っている地域は、活力がある。そのような人材を輩出しているところは脈々と続いており、そうではないところをどうするかを考えるべき。大きなきっかけとなるのは、首長の思い切りと、職員への信頼であると感じる。

土地利用に関して働きかけを行う場合、これまでは、既存の組織の再活性化であったが、既存の住民が減る中で、外部からの人材を含めた新しい組織で活性化を図ることも考えなければならない。集落は、資源管理も含め重要な役割を果たしており、中山間地域等直接支払制度のような裁量性が高い事業で集落に支援できれば、ボトムアップ的な動きが生まれるのではないか。

(林委員：金沢大学人間社会研究域人間科学系 准教授)

- どうしても先行きの厳しい集落に対し、縮小を前提とした議論ができる人は少ない。頑張るのは当然としても、頑張れない集落にも何かいい案が出せるような人材を、今後増やす視点も必要ではないか。

(小田切教授：明治大学農学部)

- 都市と農村の格差よりも、農村と農村の格差が拡大しているのが現状だと思う。この格差を縮小するには、地道な人材育成により、横展開していくことが必要。地域おこし協力

隊、集落支援員といった可能性に加え、改良普及員のコーディネート機能、「半農半X」への技術指導、場合によってはXの部分へのサポートに期待している。

- 農村では、人・農地プラン、集落協定、多面的機能支払交付金制度の活動組織による構想など、おそらく数万のプランが動いている。こういった構想を束ねて、地域管理構想につなかりを作ること考える必要がある。農村に存在している計画と計画が新結合することによるイノベーションが起きる仕組みを、是非、国交省に考えていただきたい。

（池邊座長：千葉大学大学院園芸学研究科 教授）

- 農水省から説明のあった、夫が自営（農業）、妻が自営（非農業）と、同一世帯でも別にとらえる考え方は、非常に珍しいと思う。どうしても、農業は、男性が世襲的に行ってきた中で、女性の活力が脇にされてしまっているとの思いがあったので、このような考え方を今後伸ばしていき、女性の活躍も踏まえながら、今回の施策がうまく結実することを願っている。

以 上