

(第2回) 長期的な土地利用の在り方に関する検討会<概要>

令和2年7月7日(火) 15:00~17:20

I. 農林水産省説明資料(第1回検討会における主な意見等)への質問

(安藤委員: 東京大学大学院農学生命科学研究科 教授)

- 総戸数が3戸を切ると他の集落と共同で保全活動を行う率が高くなっているが、この定義(分母と分子)は何か。調べて次回回答してほしい。

II. 梨木アドバイザー発表(放牧による耕作放棄地対策と畜産振興)

(梨木アドバイザー: (一社)日本草地畜産種子協会 放牧アドバイザー)

- 本日の話は、耕作放棄地には肉用繁殖牛が放牧されていることを念頭に置く。
- 放牧は、広い耕作放棄地を管理でき、社会にとって、耕作放棄地対策、国土資源の有効利用、景観管理等につながり、農家にとっては、低コストで過剰投資が抑制できるため所得の向上につながる。また、鳥獣害の抑制や動物との触れ合いの場にもなる。
- 耕作放棄地で放牧は、繁殖牛1頭当たり0.3~1haの面積を必要とする。そのため、土地の集積と、周辺住民の放牧に対する合意形成を得ることがキーポイント。
- 放牧を推進するための制度として、技術指導や合意形成の取り付けを担う人材の確保・育成や、中山間地域等直接支払制度のメニューへの耕作放棄地放牧の明記等が望まれる。
- 放牧は、技術的に確立しており、管理も容易で、経営としても成り立つ。土地の集積と、土地貸借の制度面のアシストが急務。農地中間管理機構にも機動的に取り組んでほしい。
- また、多くの自治体が既に放牧による耕作放棄地対策に取り組んでいるが、1件当たり1ha以上の放牧は少なく、広い面積の事例が増えると放牧のメリットがより出せる。
- 放牧に取り組もうとしたが、家族の理解を得られなかった例もある。初めて放牧に取り組む場合、夫婦であるいは後継者と十分に話し合ってもらう必要。
- 放牧そのものの指導者も必要だが、土地をどう確保するか、トラブルが起きた際にどうするか、家畜衛生的なことなども分かっている人材を育成していくことが重要。

(広田委員: 岩手大学 名誉教授)

- 放牧の展開に当たっては、指導体制の整備が必要ということか。
 - 都道府県によっては指導できる者がいる場合があり、当協会でも対応可能。また、御指摘のとおり、普及員が技術指導できる体制の整備が必要。(梨木アドバイザー)

(安藤委員: 東京大学大学院農学生命科学研究科 教授)

- 放牧地の地代は発生していないと思うが、固定資産税や土地改良区の賦課金がある場合、それぐらいは借り手が払わないといけないといった問題も想定される。
 - 地主の多くは無料で貸しているが、年間2~3千円/10aで賃貸契約しているところも散見。なお、貸しはがしもあるため、きっちり契約する必要。(梨木アドバイザー)

(林委員: 金沢大学人間社会研究域人間科学系 准教授)

- 放牧地の農業水利施設はどのように管理されているのか。
 - 全体を放牧地にする場合、管理は不要。周囲に田んぼもある場合、用排水路に牛が行かないようにするための管理が必要。なお、中山間地の放牧地をいずれ田に戻したい地主は多くなく、単に荒らしたくないという人が多い。(梨木アドバイザー)

(笠原委員：新潟県阿賀野市農業委員会 会長職務代理)

- 放牧地の貸しはがしとは、どのようなトラブルなのか。
 - 「隣に蔵が建つと腹が立つ」ではないが、肉用牛の価格が安定しており、繁殖農家の所得がそれなりに高いと貸したくないという事態に何度か遭遇。契約をきっちりすることが必要。また、農地中間管理機構がしっかりと面倒を見てほしい。(梨木アドバイザー)

Ⅲ. 笠原委員発表（荒廃農地の管理の在り方と合意形成について）

(笠原委員：新潟県阿賀野市農業委員会 会長職務代理)

- 非農地を元に戻すには、お金と時間と機械が必要。「農地への復旧が容易な非農地に転換」という話は、地目の扱いと関与の在り方について検討すべき。
- 荒廃農地は中山間地域が中心とは承知しているが、平地も含めて議論すべき。
- 荒廃農地の活用の例示として、放牧地、観光資源、養蜂を組み入れた景観作物、鳥獣害被害が少ない作物などの例がある。また、緩衝帯は、点で整備しても意味がないので、集落で話し合って面的に導入する必要がある。
- 多様な利用を促進するため、簡易な基盤整備、テレワークの方々等による半農半 X や、話合いの円滑化にも資する農地等の維持管理活動への助成等の支援が必要。
- 人・農地プラン実質化に向けた合意形成に関し、中山間地域等直接支払や多面的機能支払等で話合いの素地を持っている地域は話が進みやすい傾向。
- 相続未登録農地が、せっかくの合意形成を台無しにしてしまうケースも出ている。新たな土地利用に転換する場合だけでも活用しやすい方法を考えていただきたい。
- 行政からひな形や例示が示されると、思考を放棄してしまう例がとて多い。例示を増やすか、一番やりやすい方法で計画を立ててもらう方法が必要ではないか。
- 土地持ちの非農家、地域住民、水利等で関係してくる下流域の方々などが話合いに参画する体制が必要。少なくとも後々のトラブル回避のために意向は確認すべき。
- 市町村職員が、地域の現状をデータ等で伝えることが重要。また、範囲が大きいと話が進まない。集落や自治会で話をした上で、隣の集落と一緒にする方法はあり得る。
- 市町村のリーダーシップと関係機関の明確な役割分担をした中で、主体となる参画者がそれぞれの役割をきちんと理解して連携し、話合いを進めていくことが重要。
- 新型コロナの影響で話合いが停滞しており、実質化の取組が3月までに可能かが不安。
- 人・農地プランの実質化で話合いの素地ができると、新たな土地利用への転換の話合いに進んでいけると思うので、合意形成の場を引き続き継続していくことが必要。

Ⅳ. 高橋委員発表（土地利用の主体と地方自治体の支援について）

(高橋委員：山形県置賜総合支庁 農村計画課長)

- 現役世代だけでなく、若者世代が入り、農家・非農家の枠を超えた話合いが必要。
- また、一つ一つの集落で話合いをしてきたが、一つの集落ではもう完結できない。これからは、里海から里地、里地から里山、と話合いの括りを広げていくことが必要。
- 括りを広げていくことに関し、1点目のポイントは、集積と作物の選定。基盤整備や団地化、労働時間の軽減、構築連携による労働力の軽減が必要となってくる。
- 2点目のポイントは、広い面積の利用。農地を山林にする前に、山菜や薬草、実取りとうもろこしなど手間のかからない作物生産を考えることが重要で、広域的な土地利用計画の策定も必要となる。
- 1回の話合いですべてが解決することはまずなく、話合いを重ねることが必要。また、人・農地プランや中山間地域等直接支払の集落戦略等をかみ合わせることも必要。
- 山形県では、地域の話合いを県職員が手伝う「元気な地域づくり支援プロジェクト事業」を実施しており、「地域づくりプランナー」の認定登録制度もある。

- プランナーが一番大事にしているのは「話合いの括り」を決めること。そのために、集落単位で、人材、コミュニティ等の有無等を調べ上げ、カルテを作っていく。
- 人・農地プランの実質化は全体的な構想、集落戦略は実践プログラム、行動計画と位置付けて、県では取組を進めている。

V. 主な意見

(1) 農地の使い方について

(安藤委員：東京大学大学院農学生命科学研究科 教授)

- 維持管理コストのかからない、粗放的な土地利用を実現するためには、どのような追加的投資が必要になるのか、土地利用の方法ごとに整理しておく必要があるのではないか。
- 農地の範疇に関する整理をどうすべきか。例えば、焼き畑農業の場合なら、一時的に林地に戻る事となるが、その際の取扱い。また、山菜採りの原野の扱いなど。

(田口委員：徳島大学総合科学部 准教授)

- 元々の農業従事者と、半農半X等の新たな農業従事者には、農業に対する意識差がある印象。例えば、後者が無農薬栽培を行おうとする際など、軋轢を生じやすい。
- 放牧など、農地の利用方法の転換を図る場合、多面的利用としての防災的な役割など、多面的機能が維持されているのかどうか気がなるところ。

(林委員：金沢大学人間社会研究域人間科学系 准教授)

- 農地の中でもいろいろなグラデーションがある。例えば、放牧にも、併せて水路を維持するような放牧、とにかく荒廃農地にならなければよいだけの放牧など濃淡を付けた議論が重要。
- 土地利用のメリデメは、様々な視点から考えるべき。「個人の気持ち」や「国民的な食料の確保」など視点ごとに整理し、こういう場所ではこういう土地の使い方が良いという方向まで持っていくことが必要。
- 時間軸を強く意識した上で、複数の未来を想定した戦略を立てることが必要。

(広田委員：岩手大学 名誉教授)

- 検討会では、紹介された事例や取組をいかに国の施策に反映させるかが大切。
- 「モデル放牧」を各県に一つ設ける案も考えられるのではないか。
- 農地集積においても放牧においても、マッチングは重要な論点。両者のニーズを掘り起こすような「攻めのマッチング」の実現のため、人材育成や、マッチング手法の開発、あるいは既にそういうことができている人から学ぶことが必要ではないか。

(深町委員：京都大学地球環境学堂 准教授)

- 農地を単一の地目ごとに分けるのではなく畜産業や林業、内水面漁業などを重ねるような、複合的な土地利用又は使い分けしながらも一体となっているような土地利用という視点も大事。
- 生物多様性、文化、歴史などの視点から評価された農地を位置付けることも重要な論点。

(2) 地域内における合意形成について

(安藤委員：東京大学大学院農学生命科学研究科 教授)

- 人が減っても集落が連携すればなんとかなるというのは重要な視点で、印象に残った。
- 最初から農地の話をするのではなく、廃校跡地の活用など、農家以外の住民も話し合いやすい切り口から入り、そこから農地の話をしていくということも有効ではないか。

（田口委員：徳島大学総合科学部 准教授）

- 合意形成を図っていくためのコーディネーターの確保は必要だが、高いスキルが要求されることも事実。短期的な研修で、どのくらい機能しているのかは、気になるところ。
- 膝詰めで議論するには小さい単位が良い反面、アイデアの広がりが出にくいので、広域で行うのも小さい単位で行うのも、それぞれ一長一短がある。
- 人・農地プランの実質化については、家庭内で合意形成ができてない場合、家庭内状況まで寄り添うべきかが課題となるのではないか。

（林委員：金沢大学人間社会研究域人間科学系 准教授）

- 議論の枠組みを広くするか狭くするかは、狭い方がまとまる一方で、広くするにもメリット・デメリットがあるため、よく議論する必要。
- ネットワークでつながる地域同士は必ずしも対等ではないので、両者にメリットが必要。

（広田委員：岩手大学 名誉教授）

- 話し合いが必要な理由を最初に理解してもらうことに時間をかけることが重要。最終的には多様な主体の参画の下での合意形成が必要だが、小さい単位での意識付けは必要。話し合うべき最終テーマにたどり着くまでの、序盤のプロセスを考えてもらいたい。

（深町委員：京都大学地球環境学堂 准教授）

- 若者や非農業者を巻き込むためのコーディネートをする人の存在も重要。
- 地域の年配者の水管理、防災などの知恵や経験を活用する視点も必要。
- 計画ができて、現場で動かそうとするときに、お金が付きやすいものになびいてしまうことが多く、実際の事業に多様性がなくなる。コーディネーターだけではなくて、行政の組織の中で考え方を浸透させて柔軟に機能するようにすることが必要。

（笠原委員：新潟県阿賀野市農業委員会 会長職務代理）

- 家庭内合意形成は、一番悩むところで、「家に帰ったら反対された」というケースもしばしば。少なくとも、「今日の集まりはどんな内容で、自分はこういう方向で話をして、集落ではこういう方向になった」ということを報告できるようにしたいと意識している。
- コーディネーターの重要性を感じているが、まずは信頼してもらうことが第一歩だと思っている。信頼を得た上で、「集落が今後どうなってほしいのか、自分の子孫に恥ずかしくないような集落づくりをしよう。」などと声がけしながら活動するようにしている。

（高橋委員：山形県置賜総合支庁 農村計画課長）

- 話し合いの範囲は、できる限り小さい範囲が基本。2つの集落の話をしたが、聞き取りと話し合いは集落単位が基本で、最終的に我々が診断した適切な集落の括りに合わせていくようにしている。そうした丁寧な対応が必要。
- 本来は、近くにいる市町村職員が地域をみるのが基本。ただ、昨今のマンパワー不足と人事異動で、地域との信頼もゼロからとなりがち。このため、県内異動の県職員が現場を借りながら、市町村職員や地域のリーダーを並行して人材育成していこうとしている。
- 家族と話し合いができなくても隣人とならできるもので、これをうまく使っている。
- 地域の話合いの中で、土地の話が少しでも出てきたら何段階かに分けて話を広げていく、ということ、山形県では大事にしている。

以 上