

I. 住民提案型土地利用計画に関するヒアリング(～地域農業の未来を創る“プラン”と“アクション”～)

(大阪府)

- 農地の減少と遊休農地解消を目的に、3つの制度(①大阪府版認定農業者制度、②農空間保全地域制度、③農作物の安全・安心確保の制度)を柱とした、大阪府都市農業の推進及び農空間の保全と活用に関する条例を制定した(平成20年4月)。
- 農空間保全地域は、現在、府域の耕地面積の9割(11,374ha)が指定されている。府が、市町村と協議した上で指定し、公表している。
- 保全すべき農地を農空間保全地域とし、さらに、その中で農地の遊休化が進んでいる地域を遊休農地解消対策区域として指定し、遊休農地解消に向けた取組を進めてきた。
- 平成30年4月に条例が改正され、遊休農地解消対策区域の指定は廃止。改正後の農空間保全委員会は、地域単位の取組に向け、対象地域に対し、農空間づくり協議会の設立、農空間づくりプランの策定・実施を働きかける役割に拡充・移行した。
- 農空間づくりプランの内容は、地域単位で、将来像について話し合いを行い、3つの計画(①担い手確保の計画、②土地利用促進の計画、③地域活性化計画)を柱とする農空間づくりプランを策定し、計画的な農地利用を進めるものである。
- 土地利用促進計画は、協議会で定めた範囲内で、多面的機能支払交付金を活用したエリアや、農地中間管理機構の関連事業を導入するエリア、農地中間管理事業を活用した農地集積を行うエリア等にゾーニングを行うものである。
- 農空間づくりプランに取り組んだ牧(まき)地区では、営農環境の整備や後継者、担い手不足の課題に対する抜本的な対策を講じることができていなかったため、平成29年4月より、地域の50～60代の中心的な農業者による、地域の農業の方向性を示す新たな計画づくりに着手し、平成30年1月に、今後の方向性と方策案を、「牧地区農業・農空間ビジョン」として取りまとめた。大阪府の職員は、コーディネーター役として、検討会へ参画。豊能町職員も参加し、必要な助言を行うなど、計画づくりを支援した。
- 「牧地区農業・農空間ビジョン」は、4つの方向性がある。①集落営農組織による農業経営と担い手の確保。②地区の活性化に向けた取組みの推進、③効率的な営農環境の整備のためのほ場整備、④法人による地域課題の解決である。
- 農空間づくりプランの実現に向け、「牧のさとやま合同会社」に農地の8割を集積し、一体経営を可能とした。また、生活協同組合との活動をさらに発展すべく、「みんなの牧里プロジェクト」の新たな展開を開始。さらに、令和元年からほ場整備事業の導入を推進している。
- 牧地区は、活動を通じて地域の共同意識が高まり、危機意識の共有がなされたこと、地域の中心となるメンバーによるリーダーシップにより、取組が実現できたと考えている。
- 農空間づくりプラン策定は府域へ展開され、現在、府内で21の協議会が設立されている。しかしながら、高齢化や後継者不足等、地域のリーダー的な人材が不足している。今後の取組みの展開には、専門的な知識や経験を有する人材が、地域に、長い期間参画できるような制度が必要になると考えている。

(広田委員：岩手大学 名誉教授)

- すばらしい事例の紹介であった。
土地利用計画の策定に当たって、土地所有者の合意が必要だと思うが、反対の意向はなかったのか。

- 地域の話し合いを十分に積み重ねており、集落全員から了解が得られた（大阪府）。
- 棚田景観の美しい場所であるが、ほ場整備に対し、消極的な意見はなかったか。
- 狭い耕作道や、田越でしか田に入れない状況では、農地の借り手もつかず、ほ場整備が地域の悲願であった。石積みのほ場など、多少、景観への影響が考えられたが、それよりも、農地を守るために必要、との意識が強かった（大阪府）。

（高橋委員：山形県置賜総合支庁 農村計画課長）

- 中山間地域等直接支払制度等が、指定棚田地域の指定のきっかけとして有効に働いた、ということはあるのか。
- 法人への農地の集約化に当たり、資金面に不安があった。中山間地域等直接支払交付金を受けながら活動したいとの思いがあり、指定棚田地域の指定につながった（大阪府）。
- ほ場整備は、どのような事業を活用されているか。
- 農地中間管理機構関連農地整備事業である（大阪府）。

（深町委員：京都大学地球環境学堂 准教授）

- 農地と林地を一体的に捉えて活かしていくために、どのような工夫をしているか。
- 集落では、以前から都市住民参加による竹林整備など、農地や里山を一体的に保全する取組を行っている。検討中の「牧地区元気プラン」内では、里山を楽しむための、たけのこ収穫体験や炭焼きなど、都市住民の助けも借りながら保全に取組むこととしており、このような活動を進めたいと考えている。また、総合事務所内には、林業、農業、農業土木の専門職員がおり、それぞれ専門分野を活かして総合事務所全体で取り組んでいる（大阪府）。
- 取組の継続性を考える上で、職員の異動についてどのようにお考えか。
- 牧地区に入って約 10 年が経過した。難しい問題であるが、府の条例に基づく大切な取組として位置付けており、職員が異動等により代わっても、地域への関わりが薄くならないよう、気を付けている（大阪府）。

（安藤委員：東京大学大学院農学生命科学研究科 教授）

- 集落を超えた大きな範囲で協議会が設置されている場合もあるようだが、どのように合意形成がなされているか。
- 対象範囲は、地域のまとまりが保てる 1～3 集落程度となる。数集落を対象とし、協議会の範囲が大きい場合でも、プランの作成や合意形成は集落ごとに行っている（大阪府）。

（林委員：金沢大学人間社会研究域人間科学系 准教授）

- 牧地区は、DID（人口集中地区）から、距離としてどれくらい離れているのか。
- 都市地域から車で 30～40 分の距離であり、都市住民も呼び込みやすく、比較的、都市から通いやすい位置である（大阪府）。

Ⅱ－１．本検討会における検討の論点について（土地利用の方向性）

（広田委員：岩手大学 名誉教授）

- 「有機農業のための農地利用」はまさに農地としての利用であり、①の「粗放的な利用等による農業生産」の項目で整理するのは違和感がある。
- ビオトープについては、②の「農業生産の再開が容易な土地としての利用」の項目に整理されているが、希少種が生息する場合など、農地に戻さず維持すべき場合がある。その

ような場合は、③の「計画的な植林・遷移」の項目等で整理されるのではないか。

（深町委員：京都大学地球環境学堂 准教授）

- 農業生産が行われていない土地については、生態系や文化等、新たな地域資源として多面的な価値を創出できることも評価するべきだと考える。

（安藤委員：東京大学大学院農学生命科学研究科 教授）

- 粗放的な土地利用は、放っておけば実現するものではなく、一定程度の投資が必要であることをセットで議論する必要がある。
- みどりの食料システム戦略で、有機農業の面積をかなり広げていくという方向が示されている中で、休閑地を取り入れた粗放的な有機農業と言えるような農法の技術開発も考えていくべきである。

（田口委員：徳島大学総合科学部 准教授）

- 計画的な植林・遷移について、1次産業が縮小する中で、林業についても非生産的な自然林を意識した維持管理に転換することも手法の一つではないか。

（林委員：金沢大学人間社会研究域人間科学系 准教授）

- 粗放的な土地利用については、農業生産を再開するために必要な期間やコストについても考えていくべきである。

（笠原委員：新潟県阿賀野市農業委員会 会長職務代理）

- 粗放的な土地利用については、地域特性を考慮し、用途の細分化について、地域で決めを行っていくことが必要である。
- 農地中間管理機構が1号遊休農地も借入れ等ができるようになったことから、同機構が地元協議のメンバーに入れば、粗放的な土地利用を持続できるようになるのではないか。
- 太陽光をはじめとした再生可能エネルギー施設については、これまで検討してきた粗放的利用や非農地との関係、計画的な林地等の話ときちんとなじませていく必要がある。
- 既に荒廃している農地を面的に利用していく場合、農地と非農地が混在、もしくは非農地が虫食い状態になっている状況が多々ある。面的な利用の妨げにならないような措置が必要ではないかと考える。
- 農業生産の再開が容易な土地が非農地と判断されれば、農業委員会の手を離れることになるが、農業生産の再開が容易な状態を保つための手法として、農地パトロール等で状況確認し、場合によっては関係機関につなぐ仕組み作りも必要ではないか。また、農業委員会の関わり方は、地域で決められるようにしてもらいたい。
- 土地利用に関する地域の話合いに、農業委員・推進委員が参加した場合は、農地利用最適化交付金の受給対象活動と位置付けられるよう明示してもらいたい。
- 相続未登記農地について、新たな土地利用に変換する場合だけでも特例的に利用できるようにすべきである。

（高橋委員：山形県置賜総合支庁 農村計画課長）

- 植林の前の段階に、特用林産物の生産としての利用を入れてもらいたい。

（池邊座長：千葉大学大学院園芸学研究科 教授）

- これまでの検討会の議論を含めて整理すると、様々な政策努力を払ってもなお、持続的な利用が確保できないと見込まれる農地について、地域合意に沿った土地利用を担保する

ため、次の事項についてしっかりと措置していくことが必要である。

- ① 有機農業のための農地利用や放牧等の粗放的な農地利用に関しては、地域の合意に基づく農地のきめ細やかな用途利用に係る取決めを取り交わす仕組み。
- ② 農業生産の再開が容易な用途への転換に関しては、非常時には農地に戻すことも視野に入れて、ビオトープや鳥獣緩衝帯等へ転換できる仕組み。
- ③ 林地化に関しては、農用地として維持することが極めて困難であり、かつ、将来農用地として利用される見込みがない土地を計画的に林地に転換できる仕組み。

Ⅱ－２．本検討会における検討の論点について（総論）

（安藤委員：東京大学大学院農学生命科学研究科 教授）

- 粗放的な土地利用を長期的に持続させるためには、合意や協定が必要である。
- 粗放的な土地利用に転換する農地、特に水田については、土地改良区の受益地からの除外や経常賦課金の負担について慎重に議論すべきである。

（高橋委員：山形県置賜総合支庁 農村計画課長）

- 地域で策定した計画を実現するためには、農業振興地域整備計画など、強い行政計画に位置付ける仕組みを制度として措置していくことが必要である。

（深町委員：京都大学地球環境学堂 准教授）

- 一体的な土地利用については、様々な土地利用により地域全体の価値が上がることが重要であり、地域の中に林地や湿地があることも大事である。

（田口委員：徳島大学総合科学部 准教授）

- 都市計画の提案制度は、規制緩和よりも縛りを強くする方向の提案の方が機能しやすい。提案により規制を緩和していくと歯止めが利かなくなるおそれがあるので留意が必要である。
- 小さな単位だけを重視すると、地域全体とのバランスが崩れるケースもあるため一体的な土地利用には、調整が大切である。
- 土地利用の縛りと規制緩和とのバランスを取るためのガイドラインが必要である。

（林委員：金沢大学人間社会研究域人間科学系 准教授）

- 放棄に近いようなことを容認するのであれば、これ以上の放棄や粗放化は認めない等最低限守るべきラインについて議論が必要である。

（広田委員：岩手大学 名誉教授）

- 放牧や植林等、戦略的な土地利用の計画については、地域が柔軟に作成できるようにすることが大切である。
- 人・農地プラン、中山間地域等直接支払制度の集落戦略など、地域では様々な計画を作成させられているが、地域のビジョンは一つであるべきであるため、配慮が必要である。
- 粗放的な土地利用への転換については、農業用排水施設等、土地改良施設の管理とセットで考えることが必要である。

（笠原委員：新潟県阿賀野市農業委員会 会長職務代理）

- 新しい制度は、制度の設計や地域での運用に時間がかかるため、今ある制度や仕組みをきちんと使っていくことも必要である。

（池邊座長：千葉大学大学院園芸学研究科 教授）

○これまでの検討会の議論を含めて整理すると、二つの意見に集約できる。

- ① 地域の話合いにより作成された土地利用ビジョンが行政計画に反映されるよう提案できる仕組みについて、制度として措置することが必要。
- ② 最適な土地利用の取組を支援するため、農業水利施設の整備等や中山間地域等直接支払交付金等の措置との連携が必要。

Ⅱ－３．本検討会における検討の論点について（新しい農村政策の在り方に関する検討会との連携）

（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、半農半Ｘ等を想定していないため、農地法上の位置付けが必要である。
- 半農半Ｘや六次産業化については、施設の整備が必要となることもあるが、優良農地の真ん中に施設が設置されないなど、農業上の利用との十分な調和が必要である。

（林委員：金沢大学人間社会研究域人間科学系 准教授）

- 無住集落でも農地が管理されている事例がある。通年居住の住民によらない管理の視点があってもよいと考える。

（広田委員：岩手大学 名誉教授）

- 農地の議論には農家以外は口出しがしづらい雰囲気がある。土地利用ビジョンの作成に当たっては、非農家でも率直に意見が言える場づくりが大切である。

（田口委員：徳島大学総合科学部 准教授）

- 林地農地等で、法的な管轄が変わるが、地域の方にとっては一体。各省庁の制度上の縛りをいかにシームレスにつなげていくか、という視点が必要である。

（安藤委員：東京大学大学院農学生命科学研究科 教授）

- 様々な官庁が持っている土地利用計画を、一つの地図に落とし込めるプラットフォームがあれば、地域の話し合いの素材としても有効ではないか。

（広田委員：岩手大学 名誉教授）

- 今ある土地利用制度は、人口拡大期に設計されたもの。長期的な土地利用の検討は、制度の棚卸しをすることにも触れなければならないと考える。

（池邊座長：千葉大学大学院園芸学研究科 教授）

- 農村発イノベーションを行う上で、必要となる施設については、農業上の土地利用と十分に調和を図る必要がある。また、十分な土地利用調整を行った上で整備することとなった施設については、早期の効果発現を実現するため、土地利用制度に係る手続については、迅速な対応が必要になるのではないか。

以 上