

地域再生・土地建物活用促進調査特別委員会報告書

地域再生・土地建物活用促進調査特別委員会の調査・検討結果について報告する。

本委員会は、地域再生・土地建物活用促進に関する諸施策について調査・検討するため、令和四年十二月十四日に設置され、付議事件「地域再生・土地建物活用促進に関する諸施策について」を受け、調査項目を以下の二項目とした。

- 一 遊休農地（荒廃農地・耕作放棄地等）の活用促進に関する諸施策について
- 二 空き家等の活用促進に関する諸施策について

以上の項目について、県関係部局から県施策の概要及び県内の現状を聴取するとともに、参考人として招致した国土交通省東北地方整備局建政部住宅調整官野原邦治氏、公益社団法人宮城県宅地建物取引業協会会長佐々木正勝氏及び公益社団法人みやぎ農業振興公社参与兼担い手育成部長津場俊行氏から意見を聴取し、さらに、登米市及び株式会社サンフレッシュ小泉農園の取組について調査を実施したほか、他県の事例を参考にすため、株式会社ヴェリッジトラストつくだ農園、株式会社マイファーム及び京都府の取組などについて調査を行った。

その概要は、次のとおりである。

一 現状と課題

本県の令和二年度における荒廃農地面積は六千百三十七ヘクタール、耕地面積に占める割合は四・九%とな

っており、全国の六・四％と比べ低い状況であるが、特に再生困難農地の増加率が高くなっている。荒廃農地面積が増加している要因としては、担い手の不足や高齢化の進展によるところが大きく、特に未整備ほ場等が多い中山間地域で顕著であり、鳥獣被害も相まって、荒廃農地化しやすい状況となっている。このため、荒廃農地の活用促進のためには、担い手への集積やほ場条件の改善、鳥獣被害対策など生産性向上や収益確保に向けた対応が必要である。本県では、県内市町村に対して、農地の利用状況調査等把握支援、地域・集落の共同活動の推進支援、地域計画策定に向けた支援、県単独支援事業の創設による支援及び鳥獣被害防止対策の支援を行っている。また、荒廃農地・耕作放棄地等の発生を抑制する取組として、耕作条件の改善や地域の共同活動による地域資源の適切な管理、鳥獣被害防止対策等を推進している。

荒廃農地・耕作放棄地等の活用促進のためには、農地所有者個人に任せるのではなく、地域ごとに農地利用について考えることが必要となる。農業経営基盤強化促進法等が一部改正され、令和七年三月末までに市町村は、地域での話し合いによる合意形成を踏まえ、地域ごとに目指すべき将来の農地利用の姿と、農業を担う者ごとに利用する農用地等も明確化した地域計画を策定することとなった。本県では、市町村がスムーズに計画策定を進めることができるよう、令和四年度から、県内四箇所にモデル地区を設置し、現地ワークショップの開催や専門家による研修会を実施することで、市町村職員等のコーディネート能力の向上に取り組んでいる。

空き家等の活用促進について、本県では、住宅ストックは年々増加しており、そのうち空き家数については、東日本大震災により一時減少したものの、また増加に転じている。空き家率についても、平成三十年年度の住宅・土地統計調査によると一二％となっており、県内全住宅戸数の約一割を占めている。このうち、売却用や賃貸用等利用予定がなく、管理が適切に行われていない空き家等については、地域の景観や住民の生活環境に与える影響が大きいことから、その対策が重要な課題である。本県では、県内市町村に対して、空家等対策計画の策定支援及び市町村と専門家等の連携体制の構築支援を行うとともに、空き家等相談対応マニュアルを作成し

ている。また、県内市町村では、国の補助事業を活用した支援制度のほか、独自に支援制度を設けていることから、これらの周知を図っている。

二 参考人からの意見聴取

1 国土交通省東北地方整備局建政部住宅調整官 野原 邦治氏

野原氏は、空き家の現状について、次のように述べた。空き家の数は、平成十年からの二十年で約一・五倍に増加し、このうち、比較的管理不全となりやすいとされる居住目的のない空き家は約一・九倍に増加しており、今後の人口及び世帯数の減少という局面では、こうした空き家の増加率は一層高まっていくと予想される。市区町村では、空家等対策の推進に関する特別措置法（以下「空家法」という。）に基づき、衛生的に著しく有害な空き家などを特定空家等と位置付け、助言、勧告、命令、行政代執行などの措置をとっており、その件数は増加している。また、民法に基づく財産管理制度の市区町村による利用も増加傾向であり、その利用目的として空家法に基づく特定空家等認定が多いことから、引き続き、市区町村における取組の推進・強化を図ることが求められている。

また、野原氏は、現状を踏まえた今後の空き家対策の方向性について、次のように述べた。市区町村の声や、所有者や地方自治体の現状を踏まえ、社会資本整備審議会住宅宅地分科会の下に設置した空き家対策小委員会では、今後の空き家対策の方向性として「空き家となる前の住宅の所有者に対する予防啓発」、「相続人に対して、空き家バンクへの登録や適切な管理の働きかけを推進」、「空き家の活用や除却の促進を税や予算で支援」、「法改正」などが示された。空家法の改正案では、放置すれば特定空家になるおそれのある空家（管理不全空家）に対し、管理指針に即した措置について、市区町村長から指導・勧告し、勧告を受けた管理不全空家は、固定資産税の住宅用地特例（六分の一等に減額）の解除を可能とするほか、市区町村長

による財産管理人の選任請求や、緊急時の代執行の円滑化などが盛り込まれている。

2 公益社団法人宮城県宅地建物取引業協会会長 佐々木 正勝氏

佐々木氏は、空き家発生の要因について、次のように述べた。空き家発生の要因は、所有者が高齢であることや身体不調等による維持困難、所有者の施設等への入所による管理不全、経年劣化による維持不全などがある。また、空き家を解体した場合に固定資産税の負担が増えることや、利活用・売却時等の課税実態の理解不足及び各自自治体の対応差も、空き家発生の要因となっている可能性がある。空き家や空き地を放置している所有者に対するアプローチは、各自自治体の担当者次第の面もあり、マンパワーの不足や担当者の異動により、継続した対応ができないといった行政の構造的な課題もあることから、官民一体での対応が重要である。

また、佐々木氏は、空き家の利活用について、次のように述べた。空き家の利活用を促進するためには、固定資産税の納付書に空き家の無料相談案内を同封するなどして、行政が受け付け、その後民間の協定団体と連携することで対応がスムーズになるのではないかと。また、各地区に空き家の管理員や巡視員を任命し、空き家状況の把握をするとともに、空き家になる前に対応を取ることができるとする体制を整えることが有効と考える。

3 公益社団法人みやぎ農業振興公社参与兼担い手育成部長 津場 俊行氏

津場氏は、宮城県農地中間管理事業と農地集積について、次のように述べた。令和四年三月末時点で宮城県の担い手への集積率は六一・八%である。担い手への集積には、売買による集積、中間管理事業などの貸借による集積及び農作業の受委託による集積がある。宮城県農地中間管理機構（公益社団法人みやぎ農業振興公社）では、借り手がいない農地を預からないことから、直接的に遊休農地を減らす事業にはなっていないが、間接的に将来の遊休農地化を未然に防止する効果はあるのではないかと。

農業経営基盤強化法の改正により、農用地の効率的かつ総合的な利用を図るため、市町村が地域計画を策定することとなった。耕作条件が不利な農地は、遊休農地化する可能性があることから、地域計画では、兼業農家や半農半X（別の仕事をしながら農業をすること）の方も含めた集落全体で、地域農業を守っていく計画を作ることが大きな目的となっている。

また、津場氏は、遊休農地の発生防止について、次のように述べた。従来の行政提案型ではなく、地域の住民が主体となり、住民で地道に話し合いを重ねて地域計画を作り、随時その計画を見直すような自主管理システムを定着させていくことが重要と考える。また、地域の農地集積のために地域で担い手となる人材を育成することも必要であり、企業参入に拒否反応を示すのではなく、時には前向きに検討していく姿勢も必要である。

三 県内調査

1 登米市

(一) 空き家等対策の現状について

登米市では、空き家等の適正な管理を促すことで、空き家が管理不全の状態となることを防止するとともに、生活環境の保全と防災・防犯の向上を図り、安全に安心して暮らせる安らぎのあるまちづくりを推進するため、平成二十七年四月に登米市空き家等の適正管理に関する条例を施行した。この条例に基づき、空き家等に関する施策を総合的かつ計画的に実施することを目的として、第二次登米市空き家等対策計画を策定し、空き家の適正管理や利活用促進などに関する各種事業を実施している。第二次登米市空き家等対策計画の策定に当たり、令和二年三月から令和三年二月まで市内全域を対象に空き家等実態調査を実施し、建物の状況、倒壊の危険度等のほか、空き家の構造、侵入防止措置の有無、敷地内等の

状況、危険物の有無などを目視で確認し、必要に応じて空き家等の所有者や管理者の情報等を把握した。その結果、登米市内で確認された空き家の件数は千四百七件で、平成二十五年度の同様の調査結果の八百九件に対して五百九十八件増えており、約一・七四倍となっていることが判明した。空き家の千四百七件のうち、倒壊の危険度が小さく、今後の活用が見込まれるものは八四・二%、一部修繕すれば活用が見込まれるものは一〇・〇%、倒壊のおそれが認められるものは五・八%であった。そうした状況を踏まえ、管理不全空家の適正管理の推進及び未然防止のための啓発、使える空き家の利活用の促進の二つを柱にして、登米市における空き家等対策に取り組んでいるとの説明があった。

(二) 空き家等の利活用の促進につなげる取組について

登米市は、平成二十年四月から空き家情報バンク事業を開始している。当初は空き家情報バンクへの登録件数及び成約件数が少なかったが、平成三十年一月に公益社団法人宮城県宅地建物取引業協会及び公益社団法人全日本不動産協会宮城県本部と空き家情報バンク事業に関する協定を締結後、専門的な知識を有する事業者が関わることで利用者の安心につながり、登録件数及び成約件数が協定締結前に比べ大幅に増加したほか、空き家対策だけでなく移住・定住促進施策としても機能している。また、令和四年四月に開始した空き家等活用プラットフォーム事業は、利活用が難しいなどの理由で、空き家情報バンク事業に登録できない空き家等を対象として、その所有者が同意すれば、所有者情報を登米市内の宅地建物取引業者に提供し、専門家との相談や売却等の交渉の機会を創出している。その他、空き家情報バンクに登録された空き家が賃貸借契約又は売買契約を締結した場合、その空き家の所有者及び入居者が行う空き家の改修等を支援する補助金があり、成約件数が増加していることに関連して交付件数も増加しているとの説明があった。

一方で、利用希望者数に対して登録物件数の不足が課題であることから、空き家情報バンク事業の協

力事業者と連携し、新規登録物件の掘り起こしを実施している。また、市外在住者を対象として、固定資産税の納付書に空き家情報バンク事業や空き家等利活用プラットフォーム事業の周知のチラシを同封して送付しているほか、一般社団法人全国古民家再生協会及び一般社団法人住教育推進機構と連携し、家の終活セミナーを開催するなどしている。これらの事業は一般財源で実施していることから、今後は財源の確保も課題であるとのことであった。

2 株式会社サンフレッシュ小泉農園（気仙沼市）

株式会社サンフレッシュ小泉農園がトマト栽培をしている土地は、東日本大震災後、当時の地権者が農業を再開しない意向であったことから、取得することができた。当初、ハウス周辺の約二十ヘクタールの田んぼで稲作を行っていたが、離農した方の農地も含め、現在は約二十三ヘクタールになっている。また、約三千平方メートルの農地を使い、太陽光パネルの下で直射日光をあまり必要としないバレイショを栽培しているが、価格が安いことから、事業として成り立っていないのが現状である。

トマト栽培を含めた事業の一番の問題は、設備導入費、人件費、運搬費などの様々な生産コストが高騰しているにもかかわらず、生産物の価格に転嫁できないことである。そのことによって、作業に必要なだけの人員を雇うことが難しく、遊休農地に手を広げることも難しい状況である。また、農業が儲からなければ、農業を志す人がいなくなると同時に、離農者が増加し、その結果、遊休農地が増加するといった状況に陥ることであった。

四 県外調査

1 株式会社ヴィレッジトラストつくだ農園（京都府京都市）

京都府京都市左京区の大原地区では、基盤整備事業が進んだことによって、新規就農と定着がスムーズに

行われたが、実際には基盤整備事業が行われたから新規就農者が増えたのではなく、もともと就農を考えていた者たちが、基盤整備事業が行われているから大原地区にとどまった、といった経緯である。就農者の受入れを確実に行っていくためには、定着を支援する地元の組織が必要と考えるが、大原地区の場合は、農業クラブの方々や農業委員が、新規就農者に対する支援をしていた。大原地区では、高齢により離農した方の農地は、新規就農者が借りて耕作し、遊休農地化を防いでいる。新規就農者の中には、大原地区の農地を次の世代に繋ぐため、遊休農地にさせないという意識を持っている者が多いとのことであった。

また、朝市や「里の駅大原」を開設して、直売所を始めたことで、販路が充実したことも大きな影響があった。大原地区の直売所で販売される作物は、京都中心部からのアクセスの良さ、京都市北部エリアの直売所の少なさ及び市民の方の購買意欲の高さにより、非常に需要が高い。また、そうした需要の高さに加えて、消費者や料理人の評価の声を直接聞くことができたことにより、農家の耕作意欲が向上するという好循環が生まれた。さらに、大原地区の新規就農者には有機農業を志す者が多く、有機農業は小規模多品目栽培がベースであることから、通年で旬の野菜を売ることができる直売所での販売に適しており、中山間地の条件が不利な地域でも営農が可能であったとの説明を受けた。

2 株式会社マイファーム（京都府京都市）

農地は、耕作放棄地になった時点で既に手後れであるというのが実態であり、まずは予防を目的とした取組が必要である。しかし、全ての農地に適用できる万能的な取組は存在しないため、その地域・地区特有の事情を基に、取組を検討する必要がある。

都市部の市街化区域では、野菜を作って売るといふビジネスモデルでの収益化が困難であることから、野菜を作るだけの農業から脱却しなければ、農地を維持していくことは難しい。また、多くの中山間地域では、担い手が非常に少ない上に、利用効率が悪い農地も多い。中山間地域で同一作物しか栽培していない場合、

効率的に栽培が可能な産地と比べて生産コストが大きく、産地間競争の分が悪いことにより経営を諦め、耕作放棄されるというケースが多い。さらに、産地と言われる地域でも、担い手不足は深刻な状況であり、利用効率が悪い農地は、耕作放棄地になるおそれがある。農業振興地域農用地に関しては、担い手不足と作物の価格競争が離農の大きな原因である。現在、農業用資材が非常に高騰していることから、生産コストが上がっており、価格競争力が弱まると一気にビジネスモデルが破綻し、離農せざるを得ないという状況がある。

このような状況の中、農業者は、より経営的な視点を持つことが必要である。都市部では、農地、農業を手段として利用する取組が有効で、作物を育てて加工して食べるところまでをプロデュースするなど都市部では得難い経験ができる事業を検討することなどが有効である。中山間地域では、栽培管理のコストや労働時間が極めて少ない作物や、人が少ない地域の方が作りやすい作物を育て、その加工まで事業化できれば、雇用にもつながる事業となる可能性が高い。一大産地で単一品目の生産では、マーケットのニーズの変化が激しい時代においてはリスクが高いことから、新しい農業のビジネスモデルの構築に助成があれば、農業経営も変わる可能性があるとのことであった。

3 京都市府

京都市府では、平成二十八年四月に「京都市府の移住の促進のための空き家及び耕作放棄地等活用条例」（以下「移住活用条例」という。）が施行され、主に農業の振興と農村の活性化を図るために移住を促進してきた。当時は、府内の二十六市町村の多くは、過去から人口減少及び高齢化が課題になっており、特に農村部において増加する空き家や耕作放棄地が、周辺の居住環境や営農環境に悪影響を及ぼし、ゆくゆくは地域の活力を低下させることが懸念されていた。そこで、移住の促進のため、空き家及び耕作放棄地等の活用並びに居住環境の保全に関し、府等の責務及び府民の役割を明らかにするとともに、移住に係る経済的負担の軽減及び空き家の適切な管理等に関して必要な事項を定める移住活用条例を制定した。しかし、近年の移住ニーズ

や働き方の多様化を受けて、様々なニーズに対応した移住を促進するとともに、移住者や関係人口が地域社会の担い手として活躍できる地域づくりを推進することにより、更なる地域の活性化を図るため、移住活用条例を全部改正し、新たに「京都府移住の促進及び移住者等の活躍の推進に関する条例」を令和四年四月に施行した。この新たな条例では、支援対象となる「移住促進特別区域」の指定可能エリアを移住活用条例から拡大するとともに、移住者のみならず、地域活性化の役割を担う関係人口も新たに支援対象として位置付けているとのことであった。

五 総括・提言

これらの検討結果を踏まえ、本委員会は、地域再生・土地建物活用促進に関する諸施策について、次のとおり取りまとめた。

1 遊休農地化を未然に防ぐ取組への支援

(一) 耕作条件の改善及び収益確保への支援

県は、遊休農地の増加を予防するため、中山間地をはじめとした耕作条件が不利な農地に対しても積極的に耕作条件の改善を図り、最適土地利用支援事業等により、担い手への集積といった地区の課題解決に向けた取組を継続して支援していくこと。また、県は生産コストの高騰対策として、各種支援を継続するとともに、拡大を検討し、必要があれば国に支援を求めること。

(二) 地域計画等の策定支援

市町村が策定することとなっている地域計画及び目標地図について、各地域で主体的かつ積極的に話し合われ、持続的で実行性のある地域計画の策定ができるよう、県は県内市町村に対し、モデル地区の事例を踏まえて必要な助言及び支援を行うこと。

(三) 担い手の育成・担い手への支援

県は、各地域で農業の担い手を確保していくため、担い手となる人材の育成に継続して取り組むとともに、継続可能な経営の視点を持つ担い手の育成にも取り組むこと。また、担い手が耕作規模を拡大するために必要な耕作機械の購入等の支援の拡充を検討すること。

2 遊休農地の解消に向けた取組への支援

(一) 農地の再生に対する支援の継続

遊休農地は対策を取らずに放置すると、周辺の農地に悪影響を与えることから、県は農地の再生作業等に対する各種支援を継続すること。

(二) 農地中間管理機構への指導強化

県は、農地中間管理機構が転貸しやすい農地の賃借のみに終始することがないよう、国の遊休農地解消緊急対策事業を活用しながら遊休農地の解消と積極的な借受け・転貸を行うよう確実に指導すること。

(三) 所有者不明農地の対策

所有者不明農地は、農地の取引を停滞させ、遊休農地の解消を阻む可能性があることから、県は所有者不明農地の対策に、市町村や農業委員会、農地中間管理機構と連携して取り組むこと。

3 空き家所有者の意識啓発や空き家の適正な管理、利活用の促進に対する取組への支援

(一) 空き家所有者への意識啓発

所有者の意識の変化や、空き家が地域に及ぼす影響に対する理解醸成への取組は、空き家の発生抑制や利活用を促進するために今後も重要であることから、県は他都道府県及び全国の市区町村の取組を注視しながら、空き家所有者等の意識啓発に有効な事例の収集や有効な対策を検討し、県内市町村へ情報共有すること。

(二) 空き家対策支援の継続

空き家の増加が見込まれる中で、空き家の適正な管理や利活用の促進が重要であることから、県は県内市町村に対し、空き家対策に関する国の制度や全国市区町村の取組等の情報提供、空き家対策専門家団体等の連携体制の構築支援、空家等対策計画の策定・更新の支援などを継続すること。

また、空き家の現状把握を目的とした調査の実施を推進するため、県はマンパワーが不足している県内市町村に対し、ノウハウの提供や専門家派遣などの支援を検討すること。

さらに、移住者及び定住者の増加は、地域の活性化や担い手の確保のほか、空き家対策にもつながることから、県はみやぎ移住・定住推進県民会議の開催や移住支援金などの取組を継続すること。

以上、これらの提言が今後の県の関係施策に十分反映されることを期待して、報告とする。

令和五年十月三日

宮城県議会地域再生・土地建物活用促進調査特別委員長 櫻井正人

宮城県議会議長 菊地恵一殿