

第1回

長期的な土地利用の在り方に関する検討会

農林水産省農村振興局

第1回 長期的な土地利用の在り方に関する検討会

日 時：令和2年5月20日（水）14:00～16:00

場 所：web 会議形式による開催

会 議 次 第

1 開 会

2 議 事

（1）座長の選任

（2）座長代理の指名

（3）農村における土地利用をめぐる事情について

3 閉 会

【配布資料】

・「長期的な土地利用の在り方に関する検討会」開催要領

資料1 農村における土地利用をめぐる事情について

資料2 農村政策を中心とした戦後農政の流れ

○ 事務局

ただ今より、第1回長期的な土地利用の在り方に関する検討会を開会いたします。委員の先生方におかれましては、本日、御参集いただきまして、ありがとうございます。

私は、農林水産省農村計画課の佐藤と申します。会議の座長が決まるまでの間、進行を担当させていただきますので、よろしくお願いします。

○ 池邊座長

よろしくお願いします。

○ 事務局

なお、本検討会の公開方法について、傍聴については、原則、可とし、会議提出資料及び議事録は、会議終了後、ホームページにてそれぞれ公開することとさせていただきますのでご了承願います。

恐れ入りますが、冒頭のカメラの撮影は、ここまでとさせていただきます。

今回は、第1回となりますので、本検討会の委員につきまして、事務局より御紹介させていただきます。「長期的な土地利用の在り方に関する検討会開催要領」の別紙に添付しております名簿の順に、御紹介させていただきます。

まずは、東京大学大学院農学生命科学研究科 教授 安藤 光義 委員でございます。

続きまして、千葉大学大学院園芸学研究科 教授 池邊 このみ 委員でございます。

続きまして、新潟県阿賀野市農業委員会 会長職務代理者 笠原 尚美 委員でございます。

続きまして、山形県置賜総合支庁産業経済部 農村計画課 課長 高橋 信博 委員でございます。

続きまして、徳島大学総合科学部 准教授 田口 太郎 委員でございます。

続きまして、金沢大学人間社会研究域人間科学系 准教授 林 直樹 委員でございます。

続きまして、岩手大学名誉教授、特定非営利活動法人いわて地域づくり支援センター 代表理事 広田 純一 委員でございます。

続きまして、京都大学大学院地域環境学 准教授 深町 加津枝 委員でございます。

委員の皆様、よろしくお願いいたします。

また、本日はオブザーバーとして、国土交通省より、国土政策局総合計画課国土管理企画室 家田室長に御出席いただいております。

次に、農林水産省からの出席者については、参加者一覧の配布をもって紹介に代えさせていただきます。

次に、検討会の座長の選任に入ります。座長は、参考資料「長期的な土地利用の在り方に関する検討会開催要領」2の（4）により、委員の互選により選任することとされています。どなたか、自薦又は他薦する委員がいらっしゃいましたら、御発言をお願いします。

御発言がないようですので、事務局案といたしましては、土地政策や土地利用計画に精通され、これまで多くの委員会等に参画されております、池邊委員にお願いしたいと思います。委員の皆様、いかがでしょうか。

異議がないようですので、池邊委員にお願いしたいと思います。よろしくお願いいたします。

○ 池邊座長

よろしくお願いいたします。

○ 事務局

ありがとうございます。

それでは池邊座長、以後の議事進行についてよろしくお願いいたします。

○ 池邊座長

はい、ありがとうございます。本来であれば、広田先生に委員長をやっていただくのがいいのかと思うのですが、広田先生は御退官なさったということで、私が務めさせていただきます。よろしくお願いいたします。

最初に、議事に入ります前に、検討会の開催要領の3（5）によりますと、座長は座長代理を指名することができるかと記述されております。私といたしましては、まさに農村計画の専門家でいらっしゃる、岩手大学を御退官された広田委員に、座長代理をお願いしたいと思いますが、いかがでしょうか。広田先生よろしいでしょうか。皆様よろしくお願いいたします。

○ 広田委員

はい。お願いされることになりました。

○ 池邊座長

よろしくお願いいたします。

では、議事次第に入りたいと思います。議事次第の2（3）農村における土地利用をめぐる事情について、関連の資料の説明をしていただきます。よろしくお願いいたします。

○ 農村計画課長

農林水産省農村計画課長の庄司でございます。委員の皆様どうぞよろしくお願いいたします。お手元のといいますか、画面共有ですね、農村における土地利用をめぐる事情について、御説明申し上げますので、しばらくお待ちください。

それでは、3ページです。本格的な人口減少社会の到来とその影響でございます。

4ページ。日本の総人口を示しております。明治に入って人口が急増しまして、2008年をピークにして、また100年くらいかけて、100年前の水準に戻っていくという推計になっております。

5ページです。全国を、1km四方のメッシュにしまして、2050年の人口を予測しています。左側の図ですけれども、人口増加は大都市ですとか、沖縄県のみでございまして、全国の約半数の地域で人口が半減する。しかも、規模で見ますと、小さい市町村ほど減少率は大きいと、そういう推計になっております。

6ページです。棒グラフが人口のグラフで、折れ線グラフが高齢化率のグラフになります。高齢化率で見ますと、農村は都市よりも高齢化が先行しているということになります。右側が、農業地域類型別の試算をしてあります。それによりますと、都市的、それから平地、中山間という順番で、人口減少が厳しくなっていて、山間地域では30年間で、だいたい人口が半分になると、そういう予測になっているということです。

7ページです。総戸数が9戸以下の農業集落の割合を、2000年と2015年で比較したものです。右側ですが、人口が減少すると、どういう影響が出るかということですが、10戸を割り込むと、用水路や農地の保全の規模が、急速に低下をしていくということになっています。

8ページですが、過疎集落で発生する課題のアンケート調査です。

続いて9ページは、食料の安定供給を脅かすリスクということです。

10 ページです。現在の国際貿易の G A T T ・ W T O は、食料が過剰基調である時代を反映したものでありますが、近年、国内外において、様々なリスクが顕在化しているということでございます。

11 ページ、世界の食糧事情になります。世界の人口は、2050 年には、2010 年の 1.3 倍の 86 億人に達する見通しであると。それに伴って、食料需要も 1.7 倍に膨らむという見通しになっております。人口が増えますと、穀物の消費量が増加をするわけですが、生産量はアップしているわけです。これまでは、単収の増加によって、何とかやってきたわけですが、単収の増加率がだんだん低下してきているという状況にございます。

12 ページは、気候変動や家畜疾病の状況でございます。温暖化に伴いまして、降雨量が変化をしてきている。あるいは、アフリカ豚熱が拡大して、わが国にも侵入リスクが高まっているということでございます。

13 ページですが、新型コロナウイルスの影響によりまして、輸出規制に踏み切る国が増加することが懸念されているといったような状況にあると。

そのような中で、14 ページ、食料自給率ですけれども、わが国の食料自給率はカロリーベースで 37%、それから、生産額ベースで 66%ということで、長期的には低下傾向にあるということでございます。

15 ページ、食料自給力。これは、食料の潜在的な生産能力の指標になりますけれども、一人当たりの 1 日の推定エネルギー使用量は、2,169Kcal ぐらいでございます。現在の食生活に比較的近い、米小麦中心の作付けで賄おうとしますと、荒廃農地をフル活用しても、1,727 Kcal くらいしか賄えないということで、カロリーの高い、いも類なんかを作付けていかないといけない、という状況になっているということです。

16 ページは、昔からの人口と耕地面積の超長期的な推移をお示ししております。

17 ページは、もうちょっと短いスパンになりますけれども、ここ数十年の、農地面積の推移になります。農地面積は、昭和 36 年の 609 万 ha をピークにしまして、一貫して減少傾向にあるということでございます。直近値は、439.7 万 ha になります。

18 ページです。これは荒廃農地等の概念についてです。今の 439.7 万 ha という数字ですけれども、これは厳密に申しますと、現に耕作をされている農地、これを耕地と言いますが、その面積のことでございます。荒廃化、遊休化していきますと、その面積から外れていくということになります。荒廃農地は、再生可能なものは A 分類と申しておりますが、それと、再生が困難で、森林化してしまってもう再生ができない B 分類、そういうものがございます。

19 ページです。荒廃農地、遊休農地の解消の仕組みになります。

すみません。説明の途中ですが、牧元局長が参りましたので御挨拶を申し上げます。

○ 農村振興局長

農村振興局長の牧元です。委員の先生方、どうも大変ありがとうございます。また、遅れまして大変失礼いたしました。

委員の先生方には改めまして、本検討会に御参加いただきましたことに、深く感謝申し上げますところでございます。

さて、質疑につきましては、本格的な人口減少社会ということでございまして、特に、都市に先駆けて、高齢化、人口減少が進行している農山漁村におきましては、農業の担い手の減少に伴い、農地の維持が困難になってきています。このような状況は、先生方に御案内の通りでございます。そうした中で、国民の生命の維持に欠くことのできない、食料の生産に不可欠な農地を確保していくことは、大変大きな課題でございます。

農業者が減少する中、食料生産を確保していくためには、担い手に農地を集積いたしまして、効

率的な農業生産を行うことが重要でございます。このため、令和5年に、担い手へ8割の農地を集積することを目標に掲げ、その達成に向けて、「人・農地プランの実質化」を今年度中に実施することとしているところでございます。この実質化により、地域によっては、担い手に集積されない農地につきましても明らかになっていくところでございますが、このような農地についても、放置して荒廃化を待つのではなく、有事等に備えて、放牧や飼料生産など、新たな使い方へと転換し、確保することが重要ではないかと考えているところでございます。

このため、本年3月に閣議決定をされました、新しい食料・農業・農村基本計画におきましては、有効かつ持続的に荒廃農地対策を戦略的に進めていくため、有機農業、放牧・飼料生産など多様な土地利用方策と、それを実施するための仕組みの在り方について、省内に「農村政策・土地利用の在り方プロジェクト」を設置し、総合的に検討いたしまして、必要な施策を実施していくということにされたところでございます。

また、各方面から幅広い御検討をいただくために、この度、この長期的な土地利用の在り方に関する検討会を開催することといたしました。

本検討会におきましては、新たな農地の使い道への転換など、持続可能な土地利用にあたって必要となる施策や仕組みについて具体化していくため、農村の振興に大変ご尽力され、土地利用に造詣の深い委員の先生方、皆様のご知見というものをお借りいたしまして、幅広く御意見をいただきたいというように考えているわけでございます。

どうか忌憚のない御意見をいただきますようお願い申し上げます。ありがとうございます。

○ 池邊座長

ありがとうございます。

○ 農村計画課長

続けます。

農地法に基づく遊休農地の解消の仕組みがございます。農地法では、まず、毎年、農地の利用状況調査を行います。遊休農地がございますと、利用の意向を調査する。利用を行わないような場合には勧告をして、最終的には、知事によって裁定をします。それによって、農地中間管理機構に利用権を設定して、利用できる農業者に貸し出しをするという仕組みが設けられています。このほか、基盤整備事業の実施等によっても、荒廃農地の解消が図られております。このほか、中山間直接支払いなど、荒廃農地の発生防止を図るという仕組みもございます。

20 ページです。農用地区域内の農地面積になります。農用地区域は、農振法に基づく仕組みでありまして、全国の9割を超える市町村で設定をされているということでございます。推計しますと、全耕地面積のおよそ9割が、農用地区域に入っているということでございます。

21 ページです。荒廃農地についての若干の分析をしてございます。左側の棒グラフは、農用地区域の内と外で、どれぐらい荒廃農地の発生の度合いが違うかということです。農用地区域外でありますと、大体6倍ぐらいの発生の割合になるということです。右側は、地域類型別の違いになりますが、平地を1としますと、都市的あるいは中山間では2倍以上の荒廃農地が出るということになっております。それから、荒廃農地のAは、全国に9.2万haぐらいございますけれども、そのうちのだいたい半分が、中山間地域に存在するという計算になります。

22 ページです。荒廃農地の発生要因をまとめています。高齢化・労働力不足、あるいは土地持ち非農家の増加が多くなっております。それ以外に自然条件が悪いこと、あるいは鳥獣被害があるといったような理由で、中山間で顕著に増えているということでございます。

23 ページ、中山間地域の役割でございます。人口で見ますと、だいたい全国の1割ぐらいになり

ます。ただ、耕地面積とか農家数、農業産出額で見ると、だいたい4割くらいのシェアを有しているということになります。

24 ページ、多面的機能でございます。農業には、食料供給にとどまらない、多面的機能がございまして、農村はそうした多面的機能の発揮の場であるということでございます。

25 ページ、農地の維持・継承に向けた取組でございます。

26 ページ、基幹的農業従事者のグラフですけれども、高齢化が進んでいて、楕円形の部分が昭和一桁世代になりますけれども、これがもう間もなく、リタイアを迎えるということございまして、より一層の減少が、全体としての減少が見込まれているということでございます。

27 ページです。担い手への利用集積でございます。農地の分散状況を解消して、集積・集約化を進める仕組みとして、農地中間管理機構、いわゆる農地バンクが、2014 年に発足をしております。その後、農地の集積率は上昇に転じまして、2018 年には 56.2%、だいたい全国の耕地面積の 5 % 位が、農地中間管理機構を使った貸借になっていると、そういう状況までできております。これを今後、2023 年度までに 8 割にアップさせるという目標を立てまして、昨年、農地バンク法の改正が施行されたということでございますし、先ほど局長からも挨拶があったように、令和 2 年度は、人・農地プランの実質化のために、地域において、徹底した話し合いをするという取り組みを推進しているところでございます。

29 ページは、中山間直接支払いですが、令和 2 年度から、第 5 期の対策に入っています。地域の農地をどのように引き継いでいくかを集落で話し合う、集落戦略の作成を推進しているということでございます。

30 ページは、所有者不明農地の解消の仕組み。近年の法改正で、集積の際ネックになる、所有者不明農地を解消するようなスキームが設けられているということでございます。

31 ページは、生産条件の不利な中山間地域において、省力化とか、低コスト化に資する技術の導入が必要になるということで、スマート農業とか、鳥獣のスマート捕獲といった技術開発の推進をしているということです。

4 番目としまして、検討会の進め方の御提案です。

33 ページです。これまで見ましたように、本格的な人口減少社会の到来、それに伴う農業の担い手の不足といったような課題に対処しながら、一方で、食料の安定供給を脅かすリスクを低減することが必要でございます。その中で、要は、人・農地プランの実質化を進めているということでございますが、これは受け手、中心経営体と申しますが、中心経営体のいる農地について、その中心経営体へ、農地を集約化する。あるいは、今は受け手がいなくても、地域外から新しい人材を受け入れて、集積・集約化を図っていくと。そういうのができるところはいいのですが、問題は中山間を中心として、いろんな政策努力を払いましても、維持できない農地が増加する、そういう懸念がございます。そういう農地について、多様な土地利用の在り方の検討を進めていただくのが、今回の検討のポイントになります。一つは、現在よりやや粗放的な利用を含めまして、極力農地として維持するというのがあると思います。それから、農地を、比較的復旧が容易な非農地に転換するということを認める。これが 2 番目になります。それから、どうしても、維持が困難な場合に、森林等に転換をするといったようなことも、検討課題かなと考えております。

34 ページは、ただ今申し上げました、3 つの分類のイメージが、写真で載せてあります。

35 ページは、論点になります。先ほどの 3 つの分類ごとに、必要な管理の在り方ですとか、転換をどうするか。あるいは、そういう転換をするために、合意形成をどう図っていくか、その合意をどう担保するか。その際に、ゾーニングのようなことが必要かどうか。あるいは、国や地方公共団体が、どういう関与をするか。さらに、そのような使い方をすることについて、食料の安定供給を確保する観点から、許容されるのかといったようなことが、論点になろうかと考えております。

36 ページは、3 月 31 日に閣議決定されました、新しい食料・農業・農村基本計画の抜粋でございます。

37 ページ以下は、参考資料になりまして、戦後の我が国の農村政策の変遷についてまとめております。

39 ページは、農地に関する制度の変遷をまとめたものです。

40 ページ以下は、農振制度、あるいは転用許可制度の概要ですとか、これまでの改正経緯等をお付けしておりますので、御参考にさせていただきます。

さらに、関係の深い国土計画、それから、最近、土地基本法の改正も行われておりますので、そういった資料。あるいは、都市計画制度においても、農地に関する位置づけが変わってきておりますので、そういう資料もお付けしております。

それから、資料 2 といたしまして、農村政策を中心として、農政がどういうふうに変化していったかというのを、毎年毎年、通常国会で、農林水産大臣あるいは農林大臣が所信の演説をしますけれども、そこから抜粋して、変遷を並べた資料になっておりますので、これもお目通しいただければと思います。

説明は以上になります。

○ 池邊座長

はい、ありがとうございました。総論的な部分、今回の委員会の背景に当たるところから、具体的な論点のご説明まで、各論の話、あるいは現状の内容、農地の現状まで幅広い資料説明をいただいたかと思えます。

それでは、今日は第 1 回ということでございますので、今の資料に対する御質問、御意見等をそれぞれ委員の先生方順番に、挙手ではなく順番に 5 分くらいでお願いしたいと思っております。順番は、先ほどの委員紹介の順番どおり、安藤委員、笠原委員、高橋委員、田口委員、林委員、広田委員、深町委員の順番でお願いしたいと思います。

それでは安藤委員、お願いいたします。

○ 安藤委員

はい、それでは、私の方からは 2 点ほどコメントをさせていただければと思います。7 枚目のスライドですが、農業集落の総戸数が 10 戸を切ると急速に地域資源管理活動が衰える傾向にあるということが指摘されていたと思います。ここで、私が注意したいと思っているのは総戸数という点です。農家戸数でなく総戸数という点です。総戸数だとすると、農家ではなく非農家にあっても、一定数以上の世帯数が存在していれば大丈夫だ、という理解で良いかどうかということです。結局これは、最近半農半 X という形での農村地域への移住がかなり増えているわけですが、この半 X どころではなくて、この X が限りなく 100% に近いような形であったとしても、それなりの人の数が住んでいれば、地域資源の維持管理に寄与していると理解して良いかどうかといった、論点提起でもあるということです。もし、この仮説が正しいとしますと、中山間地域等直接支払制度の第 5 期対策の基となる集落戦略ですが、これは、高く評価できているのですが、農用地の保全に力点が置かれすぎているのではないかと、思うわけですね。農用地の保全というよりも、農家に限らない世帯数の維持ということの方が重要だということになれば、むしろ、仕事を作り出して暮らしを支えていくということが、集落戦略の出発点となるのではないかと、今日の資料を見ていて思った次第です。集落戦略を農用地保全戦略にしてしまわないことが、最終的には、地域資源管理活動の維持につながるということと、7 枚目のスライドは意味しているのではないかと、思うということです。ただし、中山間地域といっても多様性に富んでいます。その地目構成に基づいて、水田型、田畑

型、畑地型に農業集落は区分をされていたかと思いますが、この7枚目のスライドも、その地目構成によって、どういう違いがあるのかといった辺りを検証すると、何か見えてくるかもしれないと思ったということです。これが1点目の話になります。

それから2点目です。林地化が今回の一つの課題にもなっていると思いますが、林地化の効果をどう検証したらいいのでしょうか。これは17枚目のスライドからとなります。農地のかい廃の推移を追ったスライドだったと思いますが、これを見ますと、かい廃のうち、最近は荒廃農地の面積が多くなっていますが、この区分が登場する前には、「その他」というところにそれが含まれていたと考えられるのですけれども、その「その他」を見ると、1970年前後に大きな面積になっていることが分かります。これは、おそらく減反政策によって、山間部の棚田の植林がずいぶん進んだことを反映した結果だと思うのですけれども、これはある意味、農地からの撤退、山林への転換ということが行われたのだと思います。そうしますと、その後、そうした地域がどうなっているのかを少し検証してみると、何か見えてくるかもしれません。つまり、どのような植林を行って、どうやって農地を減らすと、その後、数十年経ってどうなってしまうのかが見えてくるのではないのでしょうか。例えば、ある集落は比較的持ちこたえているのに対して、多くの集落は恐らく壊滅状態になっているとは思いますが、もし、そうした違いがあつて、その要因が分かったとすれば、どのような植林が効果的であり、どのような植林は地域にとってマイナスかといったことが分かるのではないかと思います。いずれにしても、この当時植林されたところがどうなっているかを、少し詳細に調べてみてはどうでしょうか。しかし、大概のところは駄目になってしまっているのではないかと思いますので、あまり意味のない作業になってしまうかもしれません。そうしたことを感じた次第です。そしてそのことは、33枚目のスライドの右下の③に「農地を農地へ復旧が困難な場合に非農地に転換する」とありますが、そこにおいて、具体的にどのような植林が有効か、どのような植林だと問題になるかといった点を議論するための素材になるかもしれないと感じたということです。以上、大きく2点になります。

最後に、統計の問題です。農業集落単位で分析する場合、センサスは属人統計なので、条件が悪い自分の集落の農地を捨てて集落の外に出作している場合だと、統計上は、農地面積は減らずに維持されていることになってしまいますので、その辺りに気を付けてデータを使う必要があるということです。

以上、長くなってしまいましたが、私からのコメントとなります。

○ 池邊座長

ありがとうございました。事務局は、全部質問が終わってから、質問も含めてお答えいただくということでよろしいでしょうか。

○ 農村計画課長

分かりました。

○ 池邊座長

一つ一つやっていった方が良ければ、例えば次回までに、植林しているところの現状などの資料を準備できるのか。あるいは現地見学の必要性があるのかどうかという辺りもあるかと思うのですけれども。

○ 農村計画課長

承知しました。次回以降、各論に入っていきますので、そうですね、植林の回の時には、なるべく

先生の御指摘のあったような植林も少し並べて説明したいと思います。

○ 池邊座長

ありがとうございます。本検討会は、土地利用のあり方を議論する内容なのですが、大事な点は、人に注目して、人・農地プランも既にそうになっていると思うのですが、集落の在り方といえますか、人のことに関しても、フォーカスしていくということ。あとは、属人的なデータと、土地利用のデータとのリンクの仕方の注意点だと思います。ありがとうございます。

次に笠原委員、お願いいたします。

○ 笠原委員

笠原です。よろしくお願いいたします。私の方からは、1つ、ちょっと気になっているのは、非農地という言葉がかなり見られるのですが、先ほどお話しがあった、検討会の進め方の中の、「農地を農地への復旧が容易な非農地に転換する」という選択肢と、「農地を農地のまま維持をする」、「農地を農地への復旧が困難な非農地に転換する」の3つが挙げられていますが、この辺りはもう少し細分化が必要ではないかというふうに感じています。特に、②の「農地への普及が容易な非農地に転換」という部分に関しては、一度非農地になった農地は、ほぼ戻らないというのが私どもの実感ですので、大変懸念をしているところですし、この辺りについて、もう少し細かなフォントが必要ではないかと思っております。

それから、今回説明があった中で、中山間地もしくは山間地域のお話が多かったかと思うのですが、特に、平地とか、都市近郊についての検討もされてはいくと思いますが、中山間地は私も、俗に山が多いところというように言うのですが、割と面で、遊休農地が広がっていきいますが、平地とか都市近郊に関しては、点で発生して点が広がっていくといった形になっていて、広がり方が違うところがあります。そういった形で、同じ遊休農地とはいえるものの、対策が全く変わってくるかと思うので、その辺の検討も必要なのではないか、というふうに感じました。

とりあえず私からは以上です。

○ 池邊座長

はい、ありがとうございます。非常に大事な点ですね。非農地という言葉を受けて、今回土地利用の分類といいますか、それをしていくのですが、そのもう少し細分化、要するに農地に戻るのか戻れないのかということを確認した上で、非農地を一言で言わないで、もう少し細分化が必要なのではないかとということ。

あと、平地の検討というお話は、以前、他の委員の先生からも、「中山間が主ということでもいいのか」というお話ありましたが、さっきいろいろ御指摘のあった「点」というところですね。私、千葉の土地利用を調べたことがあるのですが、まさに霜降り状のような形で、面的に降りてくる感じではなくて、霜降り状になっている農地の白地部分がどんどん都市化してくとか、あるいは耕作放棄地になっていくのを見ていますので、非常に大事な点だと思っております。ありがとうございます。

事務局何かありますでしょうか。

○ 農村計画課長

はい、ありがとうございます。検討対象として3つの類型をお示ししましたが、なるべく農地を農地のまま維持することが、もちろん一番望ましいと思いますし、まあそれが仮に難しくても、別のものにするといっても、なるべくなら、それを農地に戻せるような、要するに「農地の周り」と

いうか、戻せるようなものに。それで、非農地は、最後の手段だという、そういう順位付けもあるのだと思いますし、無制限に認めて、どんどん森林とかに転換してしまっても問題があるということ、一定の何か制約のようなものについても併せて、御議論いただかないといけないんじゃないのかな、というふうに考えますし、やはり御指摘のあったような非農地といっても、いろんなタイプのものがございましょうし、それらも含めてですね、次回以降ですね、ご検討いただくような格好になるのかな、というふうに考えております。

それから2点目の、荒廃農地の出方のお話がございました。確かに農地は、耕作を一斉に止める訳ではなくて、ポツポツポツポツと止めるようなこともあろうかと思えます。その一方で、例えば新しい使い方として、放牧をやろうと思えますと、ある程度面積がないとできないようなことになるのかな、と。一筆一筆のほ場単位でやるわけにもいかないの、ある程度、ゾーニングと申しましょうか、面的に囲い込んでやっていく必要があるんじゃないかな、と思っていますので、その辺も次回以降ですね、ご検討いただくテーマかな、というふうに考えております。

○ 池邊座長

はい、ありがとうございます。たぶん、植生とかがどんどん変わってきってしまうので、農地、ビオトープが今回提案されていますけど、当初はビオトープにしていれば、例えば田んぼとかそういうものに、あるいは畑にも戻れるのではないかと思います、植生がどんどん入り込んできて、木根が入り込んでくると、植林と同じように、結局は農地に戻れないという状況があるかと思しますので、是非その辺りもよろしくお願いいたします。

それでは高橋委員、お願いいたします。

○ 高橋委員

スライドの17枚目ですね、平成5年くらいから荒廃農地のウエイトが高まっていることが分かります。併せてスライドの21枚目を見ていきますと、平場の農村地域に比べて、都市的地域、中山間地域の荒廃農地が大きくなっているということになっています。今回検討していくときにですね、中山間地域、人口が少なくなった中山間地域だけを対象にして検討していくとなるとですね、人がいない中なんで、これは、土地を埋めていくということが困難になると思われれます。平地農業地域の人手を借りながらやっていかないと、駄目なんじゃないか、と考えていまして。この辺のやりとりをですね、少し検討していかないといけないと考えています。

あともう一つ、資料は前後するんですけども、スライドの14ページ、15ページですね。食料自給率の話になってくる。この中で、やっぱり広い土地を埋めていくとなると、やっぱり作物を考えないといけなくなってくる。この作物の中でも、手間のかからないもの。それと、それを作った後にですね、食料自給率が上がるようなもの。そういうことは、耕畜連携、これをやっぱり考えておかないと、厳しいのかなと、いうふうに思っております。農作物だけ考えないでですね、耕種と畜産の連携が大切だと思っています。その辺を考えていかなければならないと思います。そのときにですね、1点目2点目の共通点なんですけども、農地を守っていくとき、それを合意形成していくための話し合いですね。その対策をしていくためのくくりですね、範囲。この範囲をですね、今回検討していかないと、これからですね、実際に現場でやっていくには、大変なことになるのではないかと、いうふうに思っております。

今のところ以上です。

○ 池邊座長

はい、ありがとうございました。非常に大事な点だと思います。先ほどの安藤委員のお話の中に

も「人」というお話がありましたけれども、やはり、中山間の人がない、あるいは高齢化が激しいところでは、どんなに土地利用の計画を立てても、やってもらえる人がいないわけで。そうした意味では、平地の人の手を借りる。あるいは、そのための合意形成を、土地所有の中山間の場所だけの、農地所有者だけを対象にしてもいいのかどうか、といった話があるのかと思います。

事務局、この辺りの話はどうぞございましょうか。

○ 農村計画課長

はい、ありがとうございます。1点目の、中山間の農地を、平地の方とやりとりするということもそうだと思いますし、地域をどういう括りで考えるのかという辺りも、重要だと思います。耕畜連携も含めてですね。地域をなるべく農地がちゃんと耕作できるような、話し合いの単位をしっかりと考えていかなければならない、と考えております。

○ 池邊座長

はい、ありがとうございます。

それでは田口委員、お願いいたします。

○ 田口委員

私も、先ほど高橋委員のおっしゃったことと同感でして、土地利用を考えることと、担い手を併せて考えておかないと、結局機能しないのではないかとということです。特に担い手に関しては、最近ですと、外国人の研修生みたいなもので、特に農繁期は支えられている面は多いところがあります。それも今コロナの関係ですね、結構大変なことになっているところは多いと思うのですが、この「農繁期の担い手の確保」と、「農業の担い手の確保」は、だいぶ次元が違うというか、意思決定のフェーズができるかどうかという点では異なるので。実際、後継者になりうるような人材育成が、どの程度進んでいるのかなど、そういったことをセットで考えておかないと。単に土地を確保するだけでは、なかなかうまくいかないのではないかと思います。

もう1つは、集落ですね。農業集落の維持という点でいうと、単純に戸数だけで見るのではなくて、もう1つ、周辺集落との関係も併せて見ておかなければいけないですし、立地の関係も見なければいけないのかな、という点で、もう少し分析がいるかなと思っています。

また、ちょっと大きな話でいうと、農地バンクによって、半分以上の地域をある程度集約化されているという話なのですが、これもおそらく、地域の属性によって、こういったことに前向きな地域と、後ろ向きな地域との相当な差があって、これを単純に、農家の、現土地所有者たちの意向に任せていいのか。あるいは、何らかのインセンティブといいますか、強い背中押しの押し方を押していかないと、結局、特に農山村にいと、「自分の土地は誰にも渡さん」といった人が結構多いですし、やっぱりその辺りに、手を入れる方法を考えないといけないのではないかと、思っております。

あともう1点ですけれども、先ほどから話題になっている、荒廃農地を元に戻すのかどうか、というところでいうと、私はいま、徳島、四国にいますが、四国の場合、そもそも平地自体が少ない・・・。(web 通信が切れる)

○ 池邊座長

聞こえますでしょうか。荒廃農地のところからもう一度お願いいたします。

○ 田口委員

はい、荒廃農地について、基本的に農地に戻したいという気持ちは分かるのですが、四国の

ように、そもそも平地が少ないところだと、農地をある程度、少し宅地に利用したいとの要望が地元の中から結構あってですね。というのは、そこで担い手を受け入れる場所すらないので、そこを確保しないと、そもそもさっきの半農半Xではないのですけれど、可能性のある人の受け入れすらできないというのが、結構現状としてあるのかな、と思っていました。単純に農地に戻すことだけが善だという議論だけに限らず、その地域の担い手の確保に寄与するような方向性に持っていかなないと、間違ってしまうのではないかな。先ほどの都市、平地農業と中山間地域との話で言えば、これをある程度、環境保全的に、きちんと地域環境を守っていくとの方針に立つのか、とにかく食料生産量を上げていかなければならないのか。どちらの視点に立つかによって、だいぶ戦略の方向性は変わってくる気がしています。その辺りを考えないといけないのかな、と思った次第です。

すみません、途中切れてしまって恐縮ですが、以上です。

○ 池邊座長

はい、ありがとうございます。非常にいくつか、今までに無い、テンポラリーな人材の話ですとか、あるいは後継者や、何年くらいを視野に入れるのかといった質問は、前回も出たのですけれど、その場合に後継者というものが、必ずしも今、土地所有している人の親族だけっていう問題ではないということと、荒廃農地のところを宅地に利用したいというのは、まさに、若い人を呼ぶ際に、先ほど放牧みたいな話もありましたが、そういう業態、そういう人たちが入ってくる際に、居住地を用意するということは、とても大事なことだと思いますので。その辺りも含めて、農地だけの問題ではないということも含めて、御指摘ありがとうございます。

事務局何かありますでしょうか。

○ 農村計画課長

はい、ありがとうございます。おっしゃるとおりだと思います。地域の土地利用を、長期的に、どういうふうにするのかは、しっかり考えてもらわないといけないと思いますし、話し合いもきちんとやって、決めてもらわないといけないと思います。その際に、さっき、高橋課長からもありましたが、括りの問題ですよね。周辺の集落と合わせて、必要なものが確保できるのかとか、そういうのもしっかりと考えていかないといけないと思います。

それから、農繁期の担い手の確保の話がございましたけれども、これはもちろん、農業の担い手だけではなくて、農繁期には急に人が必要となってくるということがありますので、これも考えないといけない課題かと思ってしまして、そこは、土地利用の検討会というよりは、農村政策の検討会での議題となると思いますけども、おっしゃるとおり、半農半Xみたいな形ですね、農村に人を呼び込むような話ですとか、昨年成立しました特定地域づくり事業推進法の活用とかも含めて考えないといけないと思っております。

○ 池邊座長

ありがとうございました。

それでは林委員、お願いいたします。

○ 林委員

資料の質問という意味では、特にないです。

資料を見ながら少しコメントというか、先ほど何度かお話がありましたが、7ページが最初に気になった、というのがあります。世帯数が減っていくと、総戸数が減っていくと、集落活動が少なくなっていくということが最初に目に入ったのですが、何故目に入ったかというと、私は無住集落の

研究をしまして、秋田で 60 箇所、金沢で 40 箇所くらいを見てきたわけなのですが、全く無住の状態でも、人が住んでいるのと見分けがつかないような集落もありますし、もちろん、これはもう原野だな、という場合もありますし。全く無住であっても、いろいろな資源の保全状況には差があるので、もちろん 1 つの目安として、総戸数を見ていくこと自体は大切なことだと思うのですが、もう少し細かい、その定義といいますか、担い手の分類をした方が、できたら面白いのではないかな、と思いました。特にですね、全く見も知らずの人ではなくてですね、結構近くの市街地に出て行った人が、通いでやっているということもありますので。隣の集落がやる、ということはあまり無いのではないかと、少ないと思いますけれど。出て行った人で近くの市街地に住んでいる人は多いと思うので、そういう通勤耕作みたいな感じのですね、人口を把握しても面白いのではないかと。季節居住みたいなこともありますし、その辺もですね、特に雪国ですと、冬だけ住まない、ということもありますので、きめ細かく見ていた方がいいのではないかな、と思いました。

それからですね、総戸数の関係でいきますと、農地を守るのか、集落活動を守るのかといった視点もあるのではないかと考えておまして。結局、個人でできる範囲まで撤退しちゃっているところもあります。「集落活動として、何としても守るんだ」となると、話は別なのですが、農地を守ればいいということであれば、もう少し、個人活動と集落活動とを分けて考えてもいいのではないかと、と思いました。すみません、ちょっとまとまりのない話になっていますけど。

あとですね、次にピンときたのが、18 ページの再生利用困難な農地の話なのですが、再生利用困難のですね、意味合いをですね、ちょっとごめんなさい、どなたかおっしゃっていたと思うんですけども、クリアにして欲しいな、ということは思いました。結局ですね、完全に森林に戻ったとしても、今の農業土木技術であれば、開墾という形にはなりますが、元の田畑に戻すことは出来るわけなんですけど、要するにお金がかかるからやらない、というだけだと思うのですね。ですので、「再生出来ない」というのは、土木的な意味で出来ないのか、それとも経済的な意味でやらないのか。そういったところも、あるいは担い手の問題から、復田したとしても誰もやる人がいないとか、まあそうした場合は、農業における通勤圏といった話が出てくると思うのですが、そこはきめ細かく見ていかないと、ふわっとした議論になってしまう、ということをお慮しています。

あとはですね、長い目で見ていくことが非常に大切な、と思っています。どうしても我々、短期的にしか見られず、政策的には短期的になってしまうわけなんですけど、4 ページを見ますと、この先人口は半分になってしまうことは明らかですので、「人口半分でも耕地はそのまま」というのは、むしろ不自然な議論になりますので。「人口半分だったら耕地は半分だっていい」とも思っています。ただ、その中でも、食料安全保障の関係でいろいろ考えていけないところっていうのも、もちろんあるわけなので。そういう意味ではですね、「2030 年までは守るぞ」、「2050 年までは守るぞ」、「2100 年までは守る」といったですね、長期的な、段階的な、戦略的なゾーニングみたいなことを出来たらですね。まあちょっと、今回の議論としては限界を超えているかもしれないのですが、やはりですね、復田の可能性も残した農地の使い方を議論するのであれば、そういったところは見ていかなければならないのではないかと。どうしても、ともすると、「守れそうなところだけで守るゾーン」というように、その都度その都度成り行き成り行きで設定してしまうと、要するに現状維持を追認するようなゾーニングだったら、あまりやっても意味が無い、と思うことはあります。もし可能であれば、戦略的な防衛ラインみたいなことも議論できたらいいな、と思っています。

すみません、ちょっとまとまりのない話でしたが、以上です。

○ 池邊座長

ありがとうございます。非常に大事な御指摘、先ほどテンポラリーみたいなお話がありましたけ

れど、無住集落について実際にご研究されていて、通勤とか通勤で農業をしていらっしゃる方、季節居住の方、そういうことに関して、担い手の分類をやっていくということ。あと、個人と集団というのは大事な御指摘だったと思います。あと、復田というか、再生の困難な、これはもう先程来お話がありますので、この再生がどういう分類であるかというのは、大きな論点になってくるのかな、と思います。

事務局何かございますでしょうか。

○ 農村計画課長

はい、ありがとうございます。1点目の7ページの集落活動の実施率と総戸数の関係について、政策研究所が出している分析は、今は、農地の保全と農業用排水施設の保全という、農業関係に絞ってデータをお付けしているのですが、これ以外にやっているような活動についても、人口が下回ると急に低調になるといったような文脈の中で、データが示されていますので、また次回、お示ししたいと思います。

それから、集落活動の実施率と総戸数の関係と併せて、集落の戸数が減っていくと、他の集落と一緒に共同活動をしていかないといけなくなる。共同活動をやっている率がどれだけあるかといったことも併せて示されていますので、それも次回、お示ししたいと思います。細かい分析ができるかどうかは分かりませんが、今の資料よりもう少し細かいものがありますので、これは次回、お出しするようにしたいと思います。

それから2点目の、再生利用困難がどのような意味かっていう、要するに土木的にやろうと思えばできるのか、それともペイしないのでやらないってというような話ですけど。

○ 農地集積促進室長

たぶんここは、主観的なもの、経済的なもの、土木的なものが、ミックスされた形ではないかと思っています。経営体的にやる人がいなくて、既に森になっている、といった場合であれば、再生利用不能となります。

○ 農村計画課長

確認して次回、もう少し説明したいと思います。

最後の3点目の、要するに食料安全保障から戦略的にどれくらい農地を守っていくべきか、といった話ですが、これは、今回資料をお付けしている、35ページの最後「食料の安定供給を確保する上での許容性」という辺りの問題に関係するかと思っています。以上です。

○ 池邊座長

ありがとうございました。

それでは広田委員、お願いいたします。

○ 広田委員

皆さんのコメントを聞いて、なるほどな、と思うことが多々あったのですが、それと少し被りますが、基本的な認識のところでお話したいと思います。1つは、集落とかコミュニティの捉え方ですね。最近、今そこに住んでない人が、その地域の農業の担い手になっていたり、あるいは都市住民が、過疎地の農地を耕作している例が普通に出てきています。ところが、現在の農業政策は、集落とか農家についての捉え方が少し古いというか。そこに住んで農業をやってきた人たちだけを前提としているように思います。私が所属している農村計画学会では、「拡大集落」とか「拡大コミュニ

ティ」という呼び方をして、そこに住んでいなくても、その地域の農林業であるとか、広い意味の地域資源の保全に関わっているような人たちの存在や意義を認めるようになっていきます。つまり、非居住者による集落等の運営管理というような形を、そろそろ公認してはどうかということです。

2つ目は、農地についても、そろそろ基本的な認識というか、概念を、改めた方がいいのではないかと、思うことがあります。というのは、守るべき農地というのが、農振法なんかですと、優良農地ということで、いわゆる生産性の高い農地、すなわち基盤整備されているとか、集団的であるとかいう規定があるのですが、こうした優良農地の捉え方をもう少し広げるべきではないかと思うのです。というのは、一方で農水省は、多面的機能ということを盛んに言っておられるわけで、農業生産面では落ちるけれども、景観的、生物多様性の面から見たら、優良な農地はあるわけです。そういう景観ですとか、生物多様性に富む農地っていうのは、そこが水田でないと維持できない機能ですから。逆に言えば、生産機能以外の多面的機能を維持することが、生産機能の維持につながるわけです。なので、そういった農地も優良農地として、ちゃんと位置づけるべきではないかと考えるわけです。中山間地域の棚田はもとより、都市近郊にも未整備の農地が非常に多いです。農家の皆さんが、規制が厳しくなるので基盤整備を避けてきた結果。都市近郊には、未整備のいい農地がたくさん残っているわけです。今の農振法と、農地法もそうですけど、そういう農地は劣等農地なのですね。ということで、優良農地の概念を、多面的機能の視点から捉えなおして、「生産性が低くても大事な農地は守っていくんだ」というような制度の仕組みにしていって方がいいのではないかと思います。すでに、一方では中山間地域の直払いとか、多面的機能支払いの仕組みを作って、従来の考え方では優良農地ではない農地を守っているわけですからなおさらです。ちょっと大きな話になってしまいましたが。基本認識として、いま申し上げた2つ、つまり拡大集落という捉え方と、優良農地の概念の拡大ということを、そろそろ考えた方がいいのではないかと、ということをお願いしたいと思います。

それから3つ目ですが、これも先ほどから出ている話ですけれども、農地の保全等を考える人たちの範囲、すなわち合意形成の単位を、これまでのように集落単位にするのか、あるいは、もう少し広い小学校区単位で考えるかということです。例えば、人・農地プランの作成の単位なんかも、現状をあまり承知していないのですが、個々の集落というよりは、複数集落が集まった、小学校区単位で検討する方が望ましいように思います。特に中山間地域の一部では、個々の集落で人口減少と高齢化が行くところまで進んでしまっていて、協力して地域の課題に取り組んだりできるような状況ではないですから。

そして最後に、合意形成の問題に関してもう一つ。今そこに住んでいる人たちだけで合意形成が出来るというのは、ちょっと楽観的過ぎるわけで。合意形成は技術ですから、いわゆるコーディネーターというような、技能を持った人たちの起用が必要であろうかと思います。もし本当に人・農地プランを実質化するのであれば、そういった人材を起用して進めていかないと、相変わらず、形式的なものにとどまってしまうのではないかと、という気がします。

ちょっと長くなりましたが、以上です。

○ 池邊座長

ありがとうございました。非常に、今回の議論の中では収まるのかどうかというところもありますが、本当に大事な御指摘で、特に優良農地の優良というのが、今までは生産性だけで議論されていて、多面的な価値とか、景観的な話、特に今、都市では、グリーンインフラの議論があっていますが、まさに、農地の中の屋敷林だとか、そういうものもそうですけれども、農地を担保するために必要な部分を含めて、優良農地として考えていくことも必要だと思いますし。合意形成の話は、今までの中からもあったのですが、「技能を持っている人」ということで、都会ではいろんなコ

ンサル派遣とか、街作りのコーディネーターを派遣して、というような感じで。農村だと、今まで、農村計画の先生方が入ってやってきたということがあると思うのですが、まさに、そういう技能を持っている人が、どういうふうに合意形成の中に、お金も使いながら入れていくかということは、非常に大事な御指摘だったと思います。ありがとうございました。

事務局いかがでしょうか。

○ 農村計画課長

はい、先生どうもありがとうございます。1点目の集落コミュニティの範囲の拡大については、まさにその通りだと思います。定住が前提という狭い見方ではなくて、そこにどういう人が関わってくるかだと思います。よく見れば、関係人口ですとか、そういう話かもしれませんが、そういう見方もしていけないと、要は、いろんな形で、地区単位で集落なり、農地なりをどうしていくか、考えないといけないと思います。

それから、2点目は優良農地の概念について。これもおっしゃる通りだと思います。景観的に意味があるものと、確かに今の農振法上は、農業生産力に着目して、それだけをいっているわけですが、ちょっと農振法から外に出ますと、景観法といった法律もありまして、景観農振といった仕組みもありますので、おっしゃった方向が全く無いわけではないのです。今後の検討なのかな、と思いますが、近年、確かに棚田とか、農業生産力だけではない形にも着目されているのも事実かな、というふうに思います。

それから、3番目と4番目の合意形成のお話でございますが、やっぱり、土地利用をどうするかというのは地域の合意形成が重要で、いきなり「地域でやってください」と言っても、なかなかうまくいかない。要は、地域の人たちに、いかに問題意識を持っていただいて、やる気を出してもらって、話し合いをしっかりとやって、実行に移すか、といったことを仕掛けていくコーディネーターというか、そういう人が重要な、と思っています。昔でしたら、市町村の職員の方が、きちんと集落の状況を把握して、やっていくものだったと思うのですが、近年は、特に農林関係の職員の数が減ってきておりまして、その辺の弱体化してしまった機能をどう補っていくかというのも、課題だと思っています。これは、もう一方の農村政策の検討会の大きな課題だと思っております、そちらの方で検討をして参りたいと考えております。

○ 池邊座長

ありがとうございました。この検討会は2つ立っておりますので、なかなかどっちの議論なのかというのは難しいかと思いますが、適宜、あちらの検討会の議論の内容も含めて、やりとりが出来ればと思っております。

それではお待たせしました。深町先生、最後になって申し訳ないですが、よろしくお願いします。

○ 深町委員

ありがとうございます。私は資料でいうと32ページ、33ページに関連することで、まさに、広田先生の御指摘されたことと共通している部分もあるんですけど、この32ページのところの、中心経営体がいる、いないというような形で方向が分かれているところがありました。たしかに、農地を集約化して、中心経営体が担っていくのも大事だと思うんですけど、私の身の回りのことを見ていきますと、もともと農家じゃなくて、関心を持って農業を始めた若手の人だとか、外から通って農業をやっているような人たちがいます。そういう人たちは、この地域で圃場整備をするとか、ポンプが使えないので、いろんな整備をするとか、そういう意思決定の時には、参加できない

状況があります。私が聞いている範囲では、中心経営体のいる農地にする場合に助成金で圃場整備とかできて、そうなった場合は、中心経営体以外の人には、もうやってはいけないう。「その条件を了承すれば、圃場整備とか補助金を使える」といった話があります。せっかく新しく、いろんな工夫をして、小規模ですけれども地元の景観や生態系、地域の資源をうまく使うっていうようなことで頑張ろうとしている人たちが、この先どうなるんだろうと心配をしているということです。あまり極端に、「主要農家から外れている人たちには手を差し伸べられない」とか、「価値を認めない」ということにならないようにする方が、最終的に、農地を上手に残していくということにつながると思います。

小規模であっても、多数の個人がやっているというのは、例えば、災害があった時だとか、非常事態に、どのように食料を確保しているかを考えた時は、とても大事です。農業という生業ではなくても、地域の中で回るような土地利用のあり方を議論するということの意味も、もうちょっと位置づけて、きちっとやっていくことが大事じゃないかと思います。

それからもう一つは、農地が今後、林地に、植林地などに転換するようなことも、方向として考えるということですが、日本の中で農地であったところは、立地的に道があったり、他の林地に比べると条件のいい部分はあるので、場所によっては、そういうのもいいと思うのですが、今の日本の森林は、人工林にしても、あまり手が入れられないとか、ほとんど林業をやる人がいない状況があります。あるいは逆に、植えたけれどもそのままにして、災害を引き起こしやすくなっているというような、いろんな問題もあります。林地に積極的にしていく、植林をするということは、限定的じゃないか、というふうに考えています。実際放棄されている場所を見ると、もう植生遷移が進んでいて、二次林になっているだとか、あるいはもともと湿地に近いようなところを農地にしたので、湿地に戻っているところもあります。どちらかという、何もしないでそのままにおく方が、生態的な価値が高くなっているような場所もあるんですね。ですから、その場所の自然環境だとかを見極めながら、農地で残す大事な部分とそうじゃない部分というのは、歴史的に、例えば江戸時代から現在までの農地の開発の歴史を考えていきますと、最初農地に適したところができるだけ農地として使われていたのが、開田、開墾し、「ほんとは災害上良くないのだけれども農地にする」というような形で広がってきた部分もあります。本来その地域全体の中で、どういう場所で農業をやっていくのが大事なのかを、いろんな側面で考えながら、重点を置くところと、また違う土地利用に転換していくところというのを考えるということも大事だというふうに思います。今後の議論の、ひとつのポイントとしてお考えいただければ嬉しいと思います。以上です。

○ 池邊座長

ありがとうございます。今、とても大事なお話、いくつかまたあったかと思うんですけれども、特に植生遷移の話、先ほど私も思いましたけれども、やっぱり、再生困難になってしまうっていうことが、非常に懸念されます。ビオトープにしている、いま先生がおっしゃられた、湿地に戻ってというような場合には、逆に、災害も予防していいのかもしれないんですけれども、ここに書いてある、鳥獣対策やなんかの話も関係してくるので、そういった辺りも、非常にセンシティブな問題になってくるのかな、というふうに思っております。

ちょっと私ばかりしゃべっていても、だいぶ時間がおしてきましたので、事務局の方から何かありましたら、今のことについてお願い致します。

○ 農村計画課長

はい、ありがとうございます。1点目のお話で、小規模でも個人がやっている農業の方を積極的に、というふうなお話ですけれども、これも農村の検討会の方で、半農半Xとか、要するに農業の担

い手ではないけれども、農村の担い手として、入れることが重要じゃないかということで、そういう検討も行っていくしますので、そういう議論もまた、ご紹介をして参りたいと思います。

2点目のところでですね、人工林に転換しても、やっていけないんじゃないかという御指摘もありましたので、これは、次回以降の各論に入った時に、先程来、安藤先生から、今から半世紀くらい前にやっているからとか、その辺も含めて、どういう形で、森林に転換するにしても、すればいいのかといったような話ですとか、あとは、非農地に転換して復田するといっても、じゃあどのくらいまで戻るのかとか、そもそも戻るのか、といったようなことも含めて、検討する必要があるんじゃないかな、というふうに考えています。以上です。

○ 池邊座長

はい、ありがとうございました。本当は御指摘のあった、中心経営体の農地の話は、先ほど深町委員から御指摘があったような状況に、実態たぶんあるんだろうと思うので、その辺の地域、この33ページのパワーポイントのスライドでいうと、地域外からの新たな人材の受け入れとか、そういう話がでているんですけども、実態としては、お金を投下すると、その場所の土地所有者しか使えないってというような話が出てきているというようなことなので、この辺も、今日は笠原委員にも御参加いただいているので、実態がどうなっているのかということも含めて、今後の議論の中にも入れていただければと思っております。

以上で、委員の先生方一巡したのですが、改めて御意見等必要な方は、挙手か、あるいはコメントをいただければと思いますので、よろしくお願いします。残り30分弱だと思いますけれども、どうでしょうか。

○ 広田委員

では私の方から。農地の保全に限っていうと、先ほども議論ありましたけれども、仮に、一時的に耕作が放棄されても、また再生できる可能性みたいなのを考えると、狭い意味の農地だけではなくて、農道であるとか、それから農業水利施設であるとか、そういったものの保全も視野にいられておいた方がいいと思います。道路や水路が無いと、農地の再生も再利用も無いと思いますので。

○ 池邊座長

はい、ありがとうございます。他にございますでしょうか。

○ 深町委員

質問していいですか。大規模化したり集約するところには、いろんな支援があり、政策上の位置づけがしっかりしていると思います。一方、小規模で、いろいろ工夫しながら、多面的機能を活かしながらやるのが、今後の農政の中で、どういう形で位置づけられるのでしょうか。県レベルや市レベルになると、全然条件が違うのに大規模化する指導があったりだとか、そうしないとお金は実際出ないということで、中小規模で頑張ろうとしても現実に諦めたりとかしている中で、どういう展開ができるのか、あるいはしっかり位置づけられる方向に行くものとして考えておられるのか、お聞きしたいですが、いかがですか。

○ 池邊座長

事務局いかがでしょうか。難しい御指摘だと思うのですが。

○ 農地集積促進室長

方向性としてはですね、誰が日本の農地を担っているのかっていうことをまず考えると、今後、日本の農家、農業人口が減っていく中でやはりある程度、一人の農業者の方が、より多くの農地面積を担ってもらわないとですね。農地面積を維持できない。これは明白なことだと思っております。生産性の向上といった観点からもやっぱり、ある程度、大規模化とか、進んでいかざるを得ない、進んでいくのだろうな、と思います。一方でじゃあ、「大規模化を指向しないですよ」と。「個体の農業をしたいんです」っていう方に対しても、それはそれなりの、やっぱり支援をしていくっていう方向性なのかなあと、思っております。ただその中に、例えば半農半Xとかですね、そういうものをどう位置づけていくのか。いわゆる農業生産だけでなく、他のものをどう位置づけていくのか。これは、たぶん、農業政策っていうよりかは、先ほど農村計画課長からもありましたけれども、農村政策っていう中でですね、どう位置づけていくのかなあ、ということかなあと思っております。今回の基本計画、見直しをしておりますけれども、その中にも、ある程度小規模とか、そういう半農半Xっていうものに対してどういうことができるのかっていうのは、もう一度考えていくという方向性になりつつあるのかなあ、と。ただ、その際にですね、その方々に、「どれだけ公的なお金をつっ込むんだ」っていうのはですね、別の議論になっていくのかなあと思っております。どういう支援ができるのかできないのか。そういう意味で、生産性向上との農業生産を強めていくっていう方向と、政策としてどれだけ支援していくのかを、若干、区別して考えていくって方向なのかなあ、なんて思っております。

○ 池邊座長

はい、ありがとうございました。深町先生、いかがでしょうか。

○ 深町委員

はい、ありがとうございます。お金の面も大事なんですけど、ちゃんとそういう人たちが、なんですか、位置づけというか、そういうのがちゃんと、「そういう人たちの方向も大事なんだよ」というようなところが見えてくるっていうことも、地域の中で、そういう人たちが頑張る上では大事なあって思いましたので。

はい、ちょっと考えていきたいと思います。

○ 池邊座長

ありがとうございます、他の委員の方々何か御質問、御意見ございますでしょうか。

ちょっと考えていらっしゃる間に私の方から1点。今回の中で、放牧だとかの話が出てきているんですけど、今までの、これは私の穿った見方かもしれませんが、純粋にいわゆる水田だとか畑作をやっている方々と、今、割と力を持っている酪農、畜産、最近ですとブランド豚だとか、鶏もそうですけど、高いお金を獲れているようですけども、飼料生産だとか、今までですと農業者の中で、縦割りといいますか、「違った担い手」という感じがあるんですけど、その辺りはいかがでしょうか。特に放牧というと、必ずしも土地所有として持っているところではないところを放牧で使わせてもらっていて、かなりの生産量を上げている畜産農家も多いと思うのですが、その土地利用の在り方として考えた時に、どうなのか、ということと、畜産、飼料産業と純粋の農業とは、私は少し、乖離があるのではないかと思うのですが、いかがでしょうか。

○ 農村計画課長

はい、今回ご提案させていただくような項目は、次回以降、各論の時に、専門家の方にも来ていただいて、進めたいと思っておりますけれども、大量生産するタイプの畜産経営は、放牧というより

は、畜舎で生産されるものと思うので、若干異なる気もするのですが、その辺も含めて、次回以降、お示ししながらまた議論したいと思います。

○ 池邊座長

ありがとうございます。他に委員の方から追加で御意見、御指摘ございますでしょうか。

○ 安藤委員

よろしいでしょうか。今の放牧に関連しての話となります。放牧をするということは、水田の場合、同じ農地でも地目転換をすることとなります。水田ではなくなりますから、水を使わなくなります。そうすると土地改良区に問題が発生する可能性が出てきます。中山間地域の土地改良区はしっかりしたものは少なく、水利組合の場合もありますが、水田が放牧地となった場合、その水田は土地改良区から脱退することになります。その時に恐らく転用決済金が支払われると思うのですが、その後の土地改良区の受益面積は減ってしまいますので、土地改良区の運営に影響を及ぼす可能性があるということです。かなり大きな面積をまとめて、地区単位で、水田を放牧地に転換した場合には、水利施設とセットで土地改良区はいらなくなってしまう、といった問題も生じる可能性があるかもしれません。今の座長からのお話を伺いながら考えた次第です。

○ 池邊座長

はい、ありがとうございます。他にございますでしょうか。

○ 笠原委員

水利の話が出たから言うわけではないんですけれども、先ほど広田先生のほうから、「優良農地の概念を少し広めたら」とお話がありました。私が先ほど発言した中で、農地をどう使っていくかというところの中で、非農地化というお話をさせていただいたと思うのですが、実は、中山間地域の、特に水利に関してですけれども、中山間地の方の水利に関しては、山水ですとか、谷水ですとか、そういったものがかなり複雑に引かれているケースがあります。それを考えると、非農地化を簡単にしようという、簡単にというふうに考えてらっしゃる訳ではないと思いますけれども、非農地化されることで、その下にある、現在優良と言われる農地が、水利の点で非常に荒廃していく懸念は充分にあるかと思います。先ほど広田先生がおっしゃったようなお話は、そこも含めた上で、優良な農地として考えていくという視点が必用なのかな、とは考えました。

○ 池邊座長

はい、ありがとうございました。

水源涵養というのは一番、中山間の中でも大事な機能だとは思いますが、その辺りも含まないというお話と、先ほどから、水の施設との関連というのは、けっこうシビアに考えないといけないのかな、と思っておりますので、その辺りも各論で、実態の話はいただけるのかな、と思っておりますが、その辺りいかがでしょうか。

○ 農村計画課長

おっしゃる通りだと思います。確かに農地というのは、農地自体の優良だけではなくて、水とセットだったり、周りの環境とセットだと思います。隣り合っている農地でも、水が全く異なるところから来ていたりすることもありますので、その辺りも含めて、ちゃんと考えてですね。仮に転換するにしてもですね、ゾーニングなども考えていかなければならないものだと思います。また、次

回以降の検討の中に入れていきたいと思います。ありがとうございます。

○ 池邊座長

ありがとうございます。たぶん、水利組合の区域であるとか、そういったものも大切なのだと思います。ありがとうございます。

他にございますでしょうか。次回までに事務局に資料を用意していただく等もございますので、何か宿題になるようなものがございましたら、御指摘いただきたいと思います。

○ 広田先生

私から1点よろしいでしょうか。事務局の説明の中でも、ゾーニングという言葉が出ていたと思うのですが、ゾーニングというのは、基本的には規制的手法で、ある種の開発をさせないようにするというのが基本的な役割であって、農地で水稻作を行ってもらうような場合には、あまり向かない手法です。農地法や農振法で、「耕作放棄防止のために利用権を設定して」みたいな政策が、うまくいかなかったのは、そもそもゾーニングというのは規制的な手法だからなんですね。

ただ、利用区分をして、そこに誘導的施策を組合せて施策の効果を出すということは、もちろん考えられるわけですし。誘導するためにはやはり、アメの部分が無いと上手くいかないわけです。要するに、ゾーニングというのが単なる土地利用区分という意味であれば、それはそれでいいのですが、専門用語としてのゾーニングというのは、規制を伴うような土地利用区分をいうので、その辺りは整理されたほうがいいと思いました。

○ 池邊座長

ありがとうございます。事務局どうでしょうか。このゾーニングというところの意味合いというか、イメージしているところは。どんな感じでしょうか。ちょっと事務局の方で、今の、ゾーニングというものの想定されているイメージがありましたら。

○ 農村計画課長

ゾーニングですけれども、確かに規制的手法で、「ここをこのように使え」であるとか、そういう狭い意味での規制的な手法だけではなくて、「ここはこういうふうに使おう」、さらに、規制だけではなくて、誘導的な手法も含めてなのかもしれません。すみません、私たちが言いたかったのは狭い意味ではなくて、広い意味でのゾーニングということなので、次回以降、この言葉の使い方も含めて整理したいと思います。

○ 池邊座長

はい、ありがとうございます。たぶんゾーニングというと、実際に土地所有者さんというか、合意形成をしようとした人たちも、従来型のゾーニングという既成概念が付きまとうと思うので、たぶん、言葉の使い方は、少し変えるのであれば、少し違った言い方であるとか。広田先生から、利用区分という・・・。(web 通信が切れる)

すみません、池邊です。私の方接続が切れてしまいました。

そろそろ、時間も近づいてまいりましたので、次回に向けての話を。事務局の方から、次回以降の進め方についてお話いただければと思うのですけれども、いかがでしょうか。

○ 農村計画課長

そうしましたら、今回は、今日話が出ました放牧ですとか、飼料作物、有機栽培とかを含めて、ど

う取り組まれるのか、又は取り組んでやれる可能性があるのか。また、そういう事例について対応いただくようなヒアリングもやって、それを踏まえて、農地の利用についての法制なり留意点を話し合っていただくような形にしていってはどうかな、というふうに考えております。

○ 池邊座長

はい、ありがとうございます。そうしましたら、今日の用意された議題としては以上なんですけれども、委員の方々、追加でコメントはありますか。無ければ、議事進行は、事務局にお返ししたいと思えますけれども、よろしいでしょうか。

それでは、事務局よろしくお願いいたします。

○ 事務局

はい、ありがとうございました。本日は大変貴重な御意見・御審議をいただき、ありがとうございました。次回の開催ですが、7月上旬を予定しております。日程等につきまして、改めて、事務局より御連絡をさせていただきますので、よろしくお願いいたします。

以上を持ちまして、本日の検討会は閉会とさせていただきます。本日はどうもありがとうございました。

以 上