

耕作放棄地の再生・利用に向けて

中間とりまとめ

平成20年11月

耕作放棄地対策研究会

目 次

I	研究会の目的	1
II	耕作放棄地を取り巻く現状	3
1.	耕作放棄地の発生とこれまでの対策	3
(1)	耕作放棄地の面積・発生要因	3
(2)	これまでの対策	3
2.	食料供給力強化の観点からみた耕作放棄地問題	4
(1)	世界の食料事情の不安定化	4
(2)	我が国の食料自給率と農地面積	4
(3)	耕作放棄地解消の取組加速の必要性	4
III	耕作放棄地全体調査、解消計画の策定	5
(1)	状況把握の必要性	5
(2)	耕作放棄地全体調査と農地・非農地の判断	5
(3)	解消計画の策定	5
IV	耕作放棄地対策に必要な検討事項	7
1.	地域の課題と取組	7
(1)	各地域に共通する課題	7
(2)	取組事例の概要	7
2.	耕作放棄地対策の推進本格化に向けて検討すべき事項	9
(1)	多様な主体の参画・協働による合意形成	9
(2)	導入作物の検討・販路の確保	12
(3)	土地条件の整備	13
(4)	施策の総合化	14
V	耕作放棄地解消運動の展開	15
参考	その他の課題	16
取組事例		17
耕作放棄地対策研究会	開催経過	20
耕作放棄地対策研究会	委員名簿	21

I 研究会の目的

穀物価格の高騰、諸外国における輸出規制など世界の食料事情が大きく変化し、食料需給のひっ迫の度合いが高まっている中、食料の多くを海外に依存している我が国においては、食料自給率目標の達成に向けた農地や農業用水等の必要な農業資源の確保、農業の担い手の確保及び育成、農業技術水準の向上等の取組を通じて国内農業の食料供給力を強化していく必要がある。

とりわけ農地は、農業生産にとって最も基礎的な資源であり、国民に対する食料の安定供給にとって重要な基盤であることから、それらが最大限に利用される必要があるが、農林業センサスにおいて「過去1年以上作物を栽培せず、しかも、この数年の間に再び耕作するはっきりした考えのない土地」と定義される耕作放棄地の面積は、1985年から05年の20年間で13.5万haから38.6万haへと約3倍に増加している。

耕作放棄地の発生要因は、「高齢化等により労働力不足」とするものが最も多く、この他、「生産性が低い（鳥獣被害が多い）」、「土地条件が悪い」、「農地の受け手がない」等の理由が挙げられており、耕作の継続を困難とする社会的・自然的・経済的諸条件がその背景にあるが、中長期的に世界の食料需給のひっ迫が見込まれるなか、農業生産にとって最も基礎的な資源である農地の確保と有効利用を図るためには、耕作放棄地についてもその再生・利用を促進していくことが重要となっている。

また、耕作放棄地は、国土の保全、水源のかん養等農業の有する多面的機能の低下はもとより、病虫害・鳥獣被害の発生、農地利用集積の阻害、さらには、廃棄物の不法投棄や犯罪の発生、景観の悪化等の原因ともなり、地域住民の生活環境や都市住民との交流等に対する悪影響といった観点からも、その発生防止と解消を図ることが課題となっている。

このため、99年に制定された「食料・農業・農村基本法」は、農業・農村に期待される「食料の安定供給の確保」と「多面的機能の発揮」、その基盤となる「農業の持続的な発展」と「農村の振興」の四つを基本理念とし、農地政策や耕作放棄地対策に関して、国は、農地として利用すべき土地の農業上の利用の確保その他必要な施策を講ずることや、中山間地域等において適切な農業生産活動が継続的に行われるよう農業の生産条件に関する不利を補正するための支援を行うことを規定している。

これを受けて、耕作放棄地の増加等により多面的機能の低下が特に懸念されている中山間地域等において、農業生産の維持を通じて多面的機能を確保する観点から、2000年に「中山間地域等直接支払制度」が開始され、また、法制度面では、「農業経営基盤強化促進法」の改正が03年及び05年に行われ、耕作放棄地の農業上の利用の増進を図るため、所有者等に対する指導等の体系的な法的措置を講じていくこととされた。さらに、地域の農業者だけでなく、地域住民や都市住民も含めた多様な主体の参画を得て、農地・農業用水等の資源の適切な保全管理を行うこと等を支援する「農地・水・環境保全向上対策」が07年に開始された。

しかし、我が国の食料自給率は依然として低迷しており、また、農地の面積は転用や潰廃により減少傾向にあり、他方、世界の食料事情が急速に不安定化してきていることから、07年及び08年の「経済財政改革の基本方針」（閣議決定）においては、「平成23年度を目途に農業上重要な地域を中心に耕作放棄地を解消する」とされ、農林水産省においても、

07年11月に「農地政策の展開方向について（農地に関する改革案と工程表）」を公表し、農地の確保と有効利用のための取組の一つとして「耕作放棄地の解消に向けたきめ細やかな取組の実施」に関する工程表を示している。

この改革案・工程表においては、「耕作放棄地それぞれの現状は、地域社会の状況や耕作条件等によりそれぞれ異なっており、その対応方策も地域の実情に応じたものでなければならない」として、まずは07～08年において耕作放棄地の現状を把握し解消計画を策定することを市町村等に要請しており、その上で、各般の施策を講じ解消計画の実行を推進していくこととしている。

このような中で、本研究会においては、農地は農業資源として有効に利用されなければならないものであるとの認識の下、農地の確保と有効利用のための制度・実態両面の検討事項のうち、特に耕作放棄地の再生・利用の取組をより一層推進する観点から、耕作放棄地を誰が利用し何に活用するか、その際の課題は何か、解消の取組に係る有効な仕掛け方は如何なるものか等を整理するとともに、新しい発想やヒントをとりまとめ、耕作放棄地解消に取り組む気運を全国的に高めることについて検討を行ったところであり、その成果を以下にとりまとめるものである。

Ⅱ 耕作放棄地を取り巻く現状

1. 耕作放棄地の発生とこれまでの対策

(1) 耕作放棄地の面積・発生要因

農林業センサスでは、1975年以降、耕作放棄地の面積を5年おきに把握しており、その推移をみると、85年までは約13万ヘクタールで横這いであったものの、これ以降増加し、05年には38.6万ヘクタールとなっている。所有者の側面からみると、土地持ち非農家の耕作放棄地は、85年から05年の20年間で4.2万ヘクタールから16.2万ヘクタールへと約4倍に増加し、全体の42%を占めている。

農業地域類型別でみると、面積は中間農業地域に多く（それぞれのシェアは山間農業地域16%、中間38%、平地26%、都市的地域20%）、耕作放棄地率（＝耕作放棄地面積÷（経営耕地面積＋耕作放棄地面積））は山間農業地域が最大（山間14.7%、中間12.6%、平地5.6%、都市的地域12.7%）となっている。

耕作放棄地の発生要因としては、「高齢化等により労働力不足」とするものが最も多く、この他、「生産性が低い（鳥獣被害が多い）」、「土地条件が悪い」、「農地の受け手がいない」等の理由があげられている。

その弊害としては、農業生産にとって最も基礎的な資源である農地の確保・有効利用による食料供給力確保の支障となっているほか、国土の保全、水源のかん養等農業の有する多面的機能の低下はもとより、病虫害・鳥獣被害の発生、農地利用集積の阻害、さらには、廃棄物の不法投棄や犯罪の発生、景観の悪化等の原因ともなり、地域住民の生活環境や都市住民との交流等に対する悪影響といった観点からも、その発生防止と解消を図ることが喫緊の課題となっている。

(2) これまでの対策

耕作放棄地の増加等により多面的機能の低下が特に懸念されている中山間地域等において、農業生産の維持を通じて、多面的機能を確保する観点から、2000年に「中山間地域等直接支払制度」が開始され、05年からの2期対策では、07年時点で28,253集落協定により取り組まれている。この2期対策の中間年評価における集落協定代表者へのアンケート調査結果では、97%が「耕作放棄の防止効果あり」としており、同制度により耕作放棄地の発生防止が図られている。

法制度面では、「農業経営基盤強化促進法」の改正が03年及び05年に行われ、農業委員会による指導、市町村長による通知・勧告、都道府県知事による調停・裁定等、所有者等に対する体系的な法的措置により耕作放棄地の農業上の利用の増進を図っていくこととされた。

また、農地・農業用水等の資源については、過疎化・高齢化・混住化等の進行に伴う集落機能の低下により、その適切な保全管理が困難となってきた現状等を踏まえ、地域の農業者だけではなく、地域住民や都市住民も含めた多様な主体の参画を得て、これらの資源の適切な保全管理を行うこと等を支援する「農地・水・環境保全向上対策」が07年に

開始され、本対策では、耕作放棄地発生防止のために農地を保全管理することを必須活動の一つとして、現在（08年7月現在）18,813活動組織による取組が実施されている。

他方、耕作放棄地の有効利用という観点からは、担い手等への農地利用集積や新規参入の促進、基盤整備や鳥獣被害防止による生産性向上、放牧地や草地としての利用のほか、市民農園や教育ファームとしての利用等の対策が個々に講じられている。これらの耕作放棄地解消に係る国の支援策等を活用した地域の取組が進められてきているが、依然として耕作放棄地は増加しており、相当規模存在していることから、その発生要因等を踏まえた有効利用の促進方策の検討が必要となっている。

2. 食料供給力強化の観点からみた耕作放棄地問題

（1）世界の食料事情の不安定化

小麦、とうもろこし、大豆の国際価格は2006年秋頃より、また米の国際価格は07年秋頃より高騰し、それぞれ08年に入って史上最高値を更新した。その背景には、穀物の種類によって差異はあるものの、

- ・ 中国やインド等の途上国の経済発展による食料需要の増大
- ・ 世界的なバイオ燃料の原料という食料以外の需要の増大
- ・ 地球規模の気候変動の影響

といった中長期的に継続すると考えられる構造的要因があり、こうした状況の中で、穀物市場への投機資金の流入や輸出国による輸出規制の動きも影響しており、改めて、我が国の食料供給力を強化することの重要性が認識されている。

（2）我が国の食料自給率と農地面積

我が国の食料自給率（カロリーベース）は先進国中最低の40%前後に低迷している。最も基礎的な生産基盤である農地については、1961年の609万ヘクタールをピークに、転用、潰廃等により一貫して減少傾向にあり（07年465万ヘクタール）、今後とも一定の転用需要が避けられない一方で、農地開発による面積増加は期待しにくい状況にある。

（3）耕作放棄地解消の取組加速の必要性

このように、国際的な食料事情が不安定化する中で、国民への食料の安定供給を図っていくためには、限りある農地の確保とその最大限の有効利用を推進することが不可欠であり、食料供給力の強化の観点から、耕作放棄地についても、農業上重要な農用地区域¹を中心としてその再生・利用を追求することが必要となっている。

¹ 農用地区域とは、自然的経済的社会的諸条件を考慮して一体として農業の振興を図ることが相当であると認められる地域で、都道府県が関係市町村と協議して定める「農業振興地域」において、農用地等として利用すべき土地の区域として市町村が定める区域。

Ⅲ 耕作放棄地全体調査、解消計画の策定

(1) 状況把握の必要性

耕作放棄地の状況については、農林業センサス（農家等の調査客体が調査票に自ら記帳する属人調査）により農業地域類型別、農家・土地持ち非農家別の面積が把握されている。また、2006年に開始された農業資源調査では、市町村が属地調査により把握した農用地区域内の耕作放棄地面積を集計しており、07年結果は12.5万ヘクタールとなっている。

しかし、解消対策を講ずる上で必要な耕作放棄地の所在・地域区分、荒廃の程度、即ち農業上の利用が可能なのか非農業的利用を検討せざるを得ないのか等の基礎情報は正確には把握できていない。

このため、国と地方が一体となって、本年中に状況を把握し、その上でそれぞれの状況に応じた対策を講じていくとの考えから、農林水産省は、耕作放棄地の状況把握に係る調査の要領・マニュアルや農地・非農地の振り分けに係る判断基準、解消の方向性や現行支援策をまとめた耕作放棄地解消ガイドライン等を策定し、調査の実施と解消計画の策定を市町村等に要請するとともに、その指導・支援を行っている。

(2) 耕作放棄地全体調査と農地・非農地の判断

本調査においては、耕作放棄地の状況を把握し、個々の土地について以下のとおり区分することとしている。

- ① 人力・農業用機械で草刈り等（刈払、抜根、耕起、整地、土壌改良等）を行うことにより、直ちに耕作することが可能な土地
- ② 草刈り等では直ちに耕作することはできないが、基盤整備を実施して農業利用すべき土地
- ③ 森林・原野化している等、農地に復元して利用することが不可能な土地

なお、③に区分された土地の農地・非農地の判断は慎重を期す必要があり、農林水産省は、別途、農地・非農地の判断の基準・手続を示すとともに、非農地とされた土地が直ちに農用地区域から除外されることとなると、当該非農地周辺の農地において営農活動を行っている農業者に不利益を与えるおそれもあること等から、農用地区域に残置するか否かの判断基準を示している。

(3) 解消計画の策定

耕作放棄地全体調査により①、②に区分された耕作放棄地は、今後の解消の取組の対象となるものであり、農林水産省は、国の現行の支援策を体系的に示すとともに、市町村や農業委員会、農地保有合理化法人、JA、土地改良区等において、個々の耕作放棄地の農業上の利用の分類（方向性）を話し合った上で、市町村において「解消計画」を策定することを要請している。

解消計画には、以下の事項を盛り込むこととしている。

- ・ 耕作放棄地面積、解消の分類（A：営農再開、B：基盤整備後に営農再開、C：保全管理（当分の間の措置））

- ・ 解消主体、解消内容、解消に向けた実施計画等

また、解消計画の実行に当たっては、所有者の意向等新たに把握された情報を解消計画に随時フィードバックし、必要に応じて解消計画を見直しつつ、これを推進していくこととしている。

なお、解消計画の対象となる農地については、所有者に対して農業上の利用を促すため、農業経営基盤強化促進法に基づく市町村基本構想に位置づけ、解消計画に基づく取組を行わない場合には、農業委員会、市町村等による指導、通知、勧告等の法的措置を講じていくこととしている。

IV 耕作放棄地対策に必要な検討事項

1. 地域の課題と取組

(1) 各地域に共通する課題

耕作放棄に至った要因についてのアンケート調査（02年、04年）からは耕作放棄地の発生要因は以下に大別され、個々の農業者等の努力のみでは如何ともし難い側面がある。

- ・ 社会的要因：高齢化、労働力不足、利用者不在
- ・ 自然的要因：土地・気象条件、鳥獣被害
- ・ 経済的要因：農産物価格低迷、生産調整の必要性

また農林水産省は、耕作放棄地全体調査の実施、解消計画の策定・実行を市町村等に要請していく過程で、農林水産省の今後の施策推進に反映する観点から、市町村その他地域の関係団体や農業者等から、耕作放棄地解消に取り組む上での課題等を聴取している。

地元関係者からの意見は多岐に亘るが、耕作放棄地の再生・利用に取り組む上での課題について概要を整理すると表1のとおりである。

(表1) 耕作放棄地解消に取り組む上での課題概要

所有者の視点	耕作者（利用者）の視点	取組主体（調整者）の視点
<ul style="list-style-type: none">○ 高齢化、後継者不在等のため農地を貸したいが、利用者の確保が困難○ 増加している土地持ち非農家の耕作放棄地等については、耕作の意思はないが、農地を他人に貸すのも不安○ 復旧が困難、生産基盤が未整備、鳥獣被害等の課題を有しており、利用者の確保が困難	<ul style="list-style-type: none">○ 労働力やほ場分散等の課題から、現状以上の借り受け等は困難（担い手）○ 復旧に要する費用負担が大きく復旧が困難○ 生産基盤が未整備、鳥獣被害等の課題を有する農地では、利用は困難○ 規模拡大（又は新規就農）のための機械・設備等が不備○ 生産調整の必要性を踏まえた導入作物、販路等に係る不安	<ul style="list-style-type: none">○ 利用調整（意向把握、あっせん等）に係る人員及び予算の不足○ 不在村地主が増加し利用調整が一層困難化○ 農地としての有効利用に係る所有者の意識低下○ 条件整備に取り組む場合、施設等毎に適用条件が異なり、また、個別に申請等を行う必要から、事務的負担が大

(2) 取組事例の概要

耕作放棄地解消には地域固有の課題・困難があるため、現状では、解消の取組は全国に普遍的に展開するには至っていない。

これまで報告された地域主体の取組事例は、

- ① 営農のための耕作放棄地の再生・利用に向けた取組

② その他の利用方法に係る取組

に大別され、重要なポイントは、「多様な主体の参画・協働による合意形成」「導入作物の検討・販路の確保」「土地条件の整備」に区分でき、表2に整理したとおり、地域によって様々な活動がなされている。

(表2) 取組事例の概要

項目	概要
① 営農のための耕作放棄地の再生・利用に向けた取組	
多様な主体の参画・協働による合意形成	<p><取組主体></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 所有者の意向把握、耕作者の確保、負担調整等の取組主体として中心的役割を果たしている者は、地域によって多種多様 ○ 団体としては、市町村、農業委員会、農地保有合理化法人、J A、土地改良区、集落営農組織、中山間地域等直接支払制度の協定集落、農地・水・環境保全向上対策の活動組織、農用地利用改善団体等 ○ 個人としては、農家、集落の区長その他の世話役、農業関係団体の代表者等 <p><耕作者></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 担い手その他の周辺農業者、集落組織、新規参入者（新規就農者、定年帰農者、農外参入者）等による継続的な営農の取組 <p><所有者></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 耕作放棄地の再生・利用に向けた協力（使用貸借、賃借等）
導入作物の検討	<ul style="list-style-type: none"> ○ 土地利用型農業が展開されている集团的なまとまりのある農地に点在する土地では、周辺と同様の作物を選定 ○ 特産物の産地形成や地産地消、まちおこし等の観点で地域の振興作物を選定 ○ 中山間地域の鳥獣被害を受けやすい地域に点在するものは、鳥獣被害を受けにくい作物を選定 ○ 山間地域等で、女性や高齢者が中心となった取組の場合、軽労働による栽培が可能で、かつ、鳥獣被害を受けにくい作物を選定 (いずれのケースでも、一般に、都道府県（普及指導員）やJ A（営農指導員）の役割が大)
販路の確保	<ul style="list-style-type: none"> ○ J Aを通じた一般市場への流通のほか、既設又は新設の加工施設・直売所での販売、地元のスーパー、外食店、学校給食での活用等 ○ 販路の確保には、数年の間の試行錯誤が不可欠であり、リスク分散の観点から、地域ぐるみの取組としているケースが多
土地条件の整備	<ul style="list-style-type: none"> ○ いずれの地区においても、放棄されていた間の雑草や灌木の繁茂、廃棄物の投棄、土壌の劣化等があり、営農可能な状態に回復することが課題（土壌改良には数年間を要している場合が多）。地域住民の賦役、重機所有者の協力を得る等により、復旧経費を極力抑制するよう努力 ○ 用排水施設や農道といった基盤整備には補助事業を活用 ○ 鳥獣被害対策としては、侵入防止柵等の整備のほか、牛の放牧による鳥獣被害防止（森林→放牧地→農地といった土地利用区分）の事例あり
② その他の利用方法に係る取組	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 近傍畜産農家等による放牧地・草地としての利用 ○ 市町村、NPO法人等による市民農園・教育ファームとしての利用 ○ 集落組織、地域住民、NPO等による草刈り・景観作物の栽培等による保全管理 	

2 耕作放棄地対策の推進本格化に向けて検討すべき事項

(1) 多様な主体の参画・協働による合意形成

耕作の継続を困難とする社会的・自然的・経済的諸条件が背景にある中で、耕作放棄地の再生・利用には困難を伴うが、地域における取組事例からは、

- ・ 耕作放棄地の発生要因や荒廃の程度、生産基盤や鳥獣被害の状況、周辺農地の状況
- ・ 土地の所有・利用に係る権利関係、所有者の意向・所在、周辺農業者その他利用者となり得る者の態様
- ・ 営農体系、主要作物その他の振興作物

等は地域によって様々であり、耕作放棄地の再生・利用を図るためには、地域の実情に精通した市町村その他の団体や農業者の発意・創意工夫に基づき、地域振興の一環として地域ぐるみできめ細かく取り組んでいくことが重要と認められる。

地域において、所有者の意向把握、耕作者の確保等の再生・利用に向けた話合いや、関係者の役割分担・負担調整等の合意形成に中心的な役割を果たす「取組主体」は、

- ・ 都道府県、市町村（商工、観光等の他部局を含む。）、農業委員会、農地保有合理化法人、J A、土地改良区等の農業関係団体
- ・ 中山間地域等直接支払制度の協定集落や農地・水・環境保全向上対策の活動組織、農用地利用改善団体²等の農業者等団体
- ・ 担い手（認定農業者、集落営農組織）その他の周辺農業者
- ・ 地域住民、N P O法人、都市住民 等

が挙げられる。また、08年度から市町村に設置される集落支援員³の役割発揮も期待される。

32 一方、復旧後の耕作放棄地の「利用主体」となる耕作者（利用者）については、

- ・ 担い手その他の周辺農業者、特定法人⁴、新規就農者・定年帰農者、集落組織等
- ・ 放牧地・草地として利用する畜産農家等
- ・ 都市農村交流や市民サービス等の観点から市民農園や教育ファーム等を開設・運営する市町村、N P O法人、都市的地域の農業者等
- ・ 地域活性化のために景観作物や緑肥の植栽等を行う農業者、集落組織、地域住民等
- ・ 農地の保全管理を行う集落組織、地域住民等

が挙げられ、「利用主体」が先述の「取組主体」となって取組の中心的・主導的役割を担っている場合もある。

これらの主体が、地域の実情に応じた適切な構成でネットワークを構成する等により、「地域振興の方向性」「地域の農業展望」まで含めて、「耕作放棄地の解消・発生防止にどのように取り組むか」について、関係者の役割分担や負担調整を含めて合意を形成し取組を進めていくことが有効と認められ、この際、既に全国各地で活動を行っている集落組織等（例えば、経営所得安定対策や中山間地域等直接支払制度、農地・水・環境保全向上対策等の集落組織等）の地域のコミュニケーションの場を活用することも効果的と考えら

² 作付地の集団化、農作業の効率化、農用地の利用関係の改善を推進する事業（農用地利用改善事業）を実施するため、集落等地縁的なまとまりのある区域内の農用地について所有・利用等の権利を有する者が組織する団体

³ 集落を定期的に巡回し、生活状況、農地・森林の状況等の把握に努め、集落点検、話し合い、集落対策の推進等をサポートする者（08年度からの新規制度（総務省））

⁴ 市町村が設定した区域内で市町村との協定に基づき、農地を借り受けて農業を行う農業生産法人以外の法人

れる。

また、そのネットワークにおいて、各主体の役割分担・協働（各々の強みの発揮と相互の補完）により、耕作放棄地の再生・利用に向けて、

- ・ 所有者の態様（農家、土地持ち非農家等）に応じた参画・役割分担
- ・ 利用者の確保とそのバックアップ
- ・ 導入作物の検討、販路確保、地産地消に係る消費者との連携
- ・ 土地条件の回復等（営農可能な状態への回復に加え、必要に応じ、用排水施設・農道等の基盤整備や鳥獣被害防止施設の整備）

等について地域ぐるみで取り組んでいくことが重要である。

以上を踏まえ、取組事例にみられる地域の活動を全国各地へ展開させるため、

- ・ 多様な主体の参画と既存の集落組織等コミュニケーションの場の活用
- ・ 耕作放棄地の現状、さらには放棄の兆候等の情報の共有
- ・ 地域・集落の将来像、地域農業の展望等に関する認識の共有
- ・ 耕作放棄地の再生・利用に向けどのように取り組むのか等に関する地域での話し合い
- ・ これらを通じた合意形成・計画策定に基づく取組の実施

を促進する方策を検討する必要がある。

なお、近年、都市住民等の新規就農・定年帰農を促進するために新規就農相談センターにおける個別相談や就農準備校等による研修等の支援が充実されるとともに、農地のあっせんという観点から「どこで」「どのような農地が」「どれくらいの賃料で借りられるか」といった情報を全国レベルで収集・発信するシステムの構築が進められている。こうした仕組みを活かしつつ、都市住民等が耕作放棄地の「利用主体」として参画する取組を促進するには、耕作放棄地に関する情報を含め、システムで公開する内容の充実を図っていく必要がある。また、地域レベルの取組としては、耕作放棄地も含めた農地の所有や利用の状況等の情報について関係主体間で共有することや、所有者の意識啓発の観点から、耕作放棄地を有効に利用している事例を所有者に向けて発信していくことも有効と考えられる。

以上のほか、耕作放棄地は、その土地と所有者等に係る社会的・自然的・経済的事情から発生しているものであり、不在地主の耕作放棄地を含む農地の利用調整は手間・苦労が多いためであることに留意する必要がある。このため、不在地主の意向確認や、その結果を踏まえた農地の所有者からの委任・代理等の方式による面的集積、受け手が確保されるまでの一定期間の農地の保全管理等に対する支援を検討する必要がある。

－中山間地域等直接支払制度を活用した協定集落組織の取り組み－〈塩野地区（長野県御代田町）〉

- 中山間地域等直接支払制度により耕作放棄地の解消と発生防止のための営農事業組合を設立。
- 町の全面的なバックアップのもと、町等の各組織（議会・農業委員会・商工会・観光協会・JA・県農業改良普及センター）が一体となった話し合いの場が設定され、地区住民も「荒廃していく農地を見るのはしのびない」とし協力。
- 1.9haの耕作放棄田を解消。ソバ・小麦を作付けるほか、0.5haにコスモスを栽培し、集落の景観形成を図った。荒廃農地の整備に終わらず、婦人部による直売所を開設（6月～11月）し、野菜類や麦等を販売（ほうれんそう、小松菜の取組も検討）。受託組織を設立し農作業受委託の促進にも取り組んでいる。（長野県HPより）

－ 不在地主の農地相談会の実施 － < 宮古島市農業委員会（沖縄県宮古島市） >

- 宮古島市では不在村地主が所有する農地が多く、06年8月現在で、県内4567人、県外2028人所有の10,654haを確認しているが、基幹作物であるサトウキビについて集落営農の組織化を進めるため売買・貸借を進めることとし、農業委員会が沖縄本島3箇所です計5回の「不在村地主農地相談会」を開催（07年2月23日付け全国農業新聞）

(2) 導入作物の検討・販路の確保

土地利用型農業が展開されている集団的なまとまりのある農地のなかに点在する耕作放棄地が、周辺の担い手等に利用集積される場合や、地域における何らかの特色ある作物が既に産地形成されており、耕作放棄地が当該特産物等の作付け拡大に活用されるような場合を除くと、取組事例からは、導入作物の検討や販路の確保が耕作放棄地再生利用の極めて重要な要素となっていることが認められる。

耕作放棄地の受け手となる耕作者（利用者）が、自らの経営戦略として導入作物を選定し販路を確保する例（担い手による土地利用型作物の栽培や都市近郊での軟弱野菜の栽培等）もあるが、多くの場合では、

- ・ 都道府県（普及指導員）・JA（営農指導員）等の指導を受けながら作物を選定
 - ・ 地産地消やまちおこし等の観点から、伝統野菜その他の作物を改めて地域の振興作物として位置づけ、周辺農地も含めて産地化を図り、PR等の販路確保にも取組
 - ・ 山間地域等で、女性や高齢者が中心となった取組の場合、軽労働による栽培が可能で、かつ、鳥獣被害を受けにくい作物を選定
 - ・ 付加価値を高めるための加工を組み合わせ
 - ・ 直売所、地元スーパーでの販売や外食店・学校給食での活用
- 等、栽培から流通・販売まで地域ぐるみで取り組んでおり、これらの取組を地域ぐるみで行うことが、再生した耕作放棄地での営農の定着に極めて重要な要素とすることができる。

また、営農開始後に作物選定や販路確保等について試行錯誤することが多いことから、営農開始後の数年間は作物の販売による所得確保が不安定といった実態がある。このため、再生した耕作放棄地を対象とした資機材に係る初期投資や導入作物の絞り込み・適性確認、販路確保といった利用者の活動促進に対する支援を検討すべきである。

このような実態を踏まえつつ、食料供給力の強化の観点から、耕作放棄地の再生・利用を促進・確保するため、

- ・ 食料自給率・自給力の向上に資する米粉・飼料用米や麦、大豆等の生産拡大を支援するほか、
 - ・ 地産地消、まちおこし等の観点からの地域ぐるみの振興作物選定を促しつつ、資機材等の初期投資や導入作物の適性確認等を一定期間支援することや、直売所や加工施設の整備も耕作放棄地対策の一環として位置づける
- といったことについて検討すべきである。

－ 栽培作物及び販路の確保 － < 研究会資料 >

- 農地・水・環境保全向上対策の協働活動に使用する資機材倉庫を兼ねた地域資源交流所を集落で建設。復旧された耕作放棄地での生産物を含む野菜等を当該交流所にて販売（第2回 鹿児島県大島郡瀬戸内町）
- 地域で昔栽培していた「達磨ひえ」を、女性グループが耕作放棄地に作付けし、地域の学校給食センターへ供給（第1回 岩手県陸前高田市）

(3) 土地条件の整備

耕作放棄地は、放棄されていた期間の経過年数に応じて雑草や灌木が繁茂し、また、土壌が劣化し、さらには廃棄物の不法投棄等もなされる場合が多いため、その再生・利用に向けては、営農可能な状態に回復すること（雑草木の刈払・廃棄物除去・抜根・深耕・整地・土壌改良等）が必須の活動であり、このうち、安定した土地生産性を回復させるための「土づくり」等には2～3年を必要とするケースも多く、これらの活動に係る費用及び労力の負担が、耕作放棄地再生・利用のネックとなっている。

このため、耕作放棄地を営農可能な状態に回復する活動を全国レベルで促進する方策を検討すべきである。その際、地域の多様な主体の参画を促し、その創意工夫による効率的かつ機動的な活動を可能とするよう、例えば、

- ・「取組主体」が整備用機械を借り、又は自己所有機械を活用して耕作放棄地の復旧を代行し、その土地の利用主体に引き渡す
- ・「利用主体」が整備用機械を借り、又は自己所有の整備用機械を活用して直営施工により耕作放棄地を復旧する

等の方法を地域の実情に応じて選択できるような支援方策を検討する必要がある。

また、狭小・不整形な区画、排水不良等基盤整備が実施されていないことが耕作放棄地の発生要因の一つとなっている場合には、上述した営農可能な状態への回復だけではなく、生産基盤の整備についても促進する必要がある。また、その整備に当たっては、①当該土地の補完的な基盤整備、②隣接農地を含めた整備等を、地域の実情に応じて実施できるような支援策を検討する必要がある。

なお、当該土地を含む集団的なまとまりのある地区全体で基盤整備を実施する場合もあり、その際には、整備された耕作放棄地が担い手へ面的に集積されるよう、促進策を検討する必要がある。

さらに、特に中山間地域においては、鳥獣被害が耕作放棄地発生 of 大きな要因となっていることから、耕作放棄地を営農可能な状態に回復する活動と同時に、鳥獣被害対策についても機動的に実施できるような方策を検討すべきである。

この他、耕作放棄地の用途として、放牧地・草地としての利用や、市民農園・教育ファーム、景観作物栽培等、幅広い形態が考えられ、耕作放棄地を営農可能な状態に回復する活動の支援とともに、用途に応じた条件整備の支援策を講じることについても検討する必要がある。

— 農業生産法人による耕作放棄地解消 — < 埼玉県上尾市 >

- ▶ 耕作放棄地を自己所有機械やリース機械により畑地に復旧し、小松菜の大規模露地栽培を展開。畑地に復旧後、堆肥を投与し、1年間は土壌改良のため牧草（緑肥）を植栽、2年目から作付けを開始。（耕作放棄地対策推進の手引き H18.4 農水省）

(4) 施策の総合化

以上、耕作放棄地の再生・利用を促進する上で検討すべき事項について列記してきたが、これらを要約すると以下のとおりである。

- ・ 地域の実情に精通した多様な主体の参画による合意形成・計画策定と、当該計画に基づく取組の促進
- ・ 導入作物の検討・販路の確保に関する都道府県（普及指導員）・JA（営農指導員）の参画や地域ぐるみの取組、利用主体の営農定着のための活動の促進
- ・ 耕作放棄地を営農可能な状態に回復するための活動、基盤整備や鳥獣被害対策の促進
- ・ 消費地との関係において有機的・多角的な役割を發揮する農産物直売所、商工と連携して作物の付加価値を高める加工施設の必要性、耕作放棄地を放牧地・草地や市民農園等に活用する場合の条件整備についての配慮

これらの取組は、現場レベルでは同時並行的に実施されるものであり、具体の施策の検討に当たっては、「地域を見直し、良いところを維持し、足りないところを改善する」といった取組が可能となる支援策を検討する必要がある。その際、本年度から開始された「農山漁村地域力発掘支援モデル事業」等の活動支援内容が参考になると考えられる。

以上を踏まえ、耕作放棄地再生・利用の取組を加速させるためには、国と地方の役割分担を明確にし、また、多様な主体の参画とその合意形成の下で取組を推進する体制を地域に構築することを前提として、

- ① 耕作放棄地の再生に必要な調査、所有者と耕作者との間の調整、関係者の役割分担や負担調整等の合意形成活動
 - ② 耕作放棄地を営農可能な状態に回復するための活動
 - ③ 導入作物の選定・販路確保の活動
 - ④ 再生した農地での営農のための資機材に係る初期投資や導入作物の絞り込み・適性確認等、営農の定着のための活動
 - ⑤ その他必要に応じて実施する用排水施設・農道・暗渠排水、鳥獣被害防止施設、加工施設・直売所、牧柵、市民農園・教育ファーム等の整備
- について、総合的・包括的なメニューから必要に応じて自由に選択し機動的に実施し得る支援策を、
- ⑥ 食料自給率・自給力の向上に資する米粉・飼料用米や麦、大豆等の生産拡大に対する支援策
 - ⑦ 農地の所有者からの委任・代理等の方式による面的集積、受け手が確保されるまでの一定期間の農地の保全管理等に対する支援
- とともに、総合的な政策として推進することを検討する必要がある。

— ^{ふるさと}農山漁村地域力発掘支援モデル事業 —

地域住民に加え、都市住民、NPO、企業等の多様な主体が参画した地域協議会が、農山漁村の有形無形の資源である伝統文化、風景、農林漁業による営み等の「農山漁村生活空間」を保全・活用し、経済活動の活性化や都市と農山漁村の交流等を通じた持続可能で活力ある農山漁村を実現するモデル的な取組を行う地域へ直接支援することにより、農山漁村地域の活性化を図る。

<支援内容>

- ①ふるさとづくり計画策定費を初年度に助成、②同計画に基づく活動費を5年間継続して助成
- ③アドバイザー派遣による指導助言などの側面的な支援

V 耕作放棄地解消運動の展開

耕作放棄地の解消の取組を促進するには、適切な支援措置を講ずるのみならず、耕作放棄地対策の必要性・重要性について、食料の安定供給の確保や農業の有する多面的機能の発揮等の観点から、関係機関が連携し、農村の農業関係者・地域住民はもとより、次世代を担う子ども達、さらには都市部を含む国民全体の認識を高めることが必要と考えられる。

このような観点から、地域によっては、

- ・ 農業委員会による耕作放棄地の一斉耕起日の設定
- ・ 市町村による草刈条例の制定

といった雑草繁茂・農地荒廃防止のための啓発等、独自の運動・取組に努めている例がある。また、都市・農村交流による地域活性化を図る観点から、

- ・ 企業と農村の協働活動（耕作放棄地の復元、農村観光ビジネスでの提携等による一社一村運動等）
 - ・ 大学生ボランティアによる援農、NPOによる農地保全（菜の花プロジェクト等）
- を通じて耕作放棄地の解消に取り組んでいる例もある。

このように、耕作放棄地対策は、農業関係者等の地域の限られた人だけで取り組むのではなく、地域住民、さらには都市住民まで含めて耕作放棄地に係る情報と問題意識を共有し、耕作放棄地対策について、地域全体の課題から国全体の課題へと位置づけ、取り組んでいくことが求められる。さらに、その際は、都市部におけるNPO、学生、企業等が農村の協働活動に参画している情報等を発信するとともに、農村における受け入れ体制の整備を図り、これらの活動を促進していくことも重要である。

このため、

- ・ 本研究会における検討の結果をとりまとめて公表する
- ・ 耕作放棄地の解消を目指す地域の取組主体に対する支援施策の充実・展開を図る
- ・ 地域の課題やその状況に応じた支援施策の「手引き書」を作成・配布する
- ・ 放牧地・草地、市民農園等としての利用はもとより、景観作物や油糧作物、BDF活用等まで含めた「優良事例集」をとりまとめ公表する

等を通じて、地域の農業関係者のみならず、地域住民、都市住民に対しても、耕作放棄地解消の必要性・取組み方針等を情報発信するとともに、NPO、企業等による農村協働活動の促進を図る方策を検討し、多様な主体による取組の気運を醸成していく必要がある。

参考 その他の課題

農地の確保とその最大限の有効利用を図るための農地制度・税制の見直し

農林水産省は、07年11月に公表した「農地政策の展開方向について（農地に関する改革案と工程表）」において、「中長期的に世界の食料需給のひっ迫が見込まれ、他方、国内では耕作放棄地が増大する中、農地の有効利用を促進するため、農地は農業資源として有効に利用されなければならないという理念を明確にした上で、現場の実態を踏まえつつ、下記のとおり農地政策の改革を具体化していく」こととしている。

- 1 農地情報のデータベース化（略）
- 2 耕作放棄地の解消に向けたきめ細やかな取組の実施（略）
- 3 優良農地の確保対策の充実・強化（抄）
農用地区域からの農地の除外の厳格化、病院・学校等の公共転用について許可の対象にする等の必要な措置を講じる。
- 4 農地の面的集積を促進する仕組みの全国展開（略）
- 5 所有から利用への転換による農地の有効利用の促進（抄）
農地は農業資源として有効に利用されなければならないという理念の下、所有権と利用権の規制を切り離し、所有権については厳しい規制を維持しつつ、利用権については規制を見直す。

取組事例

(1) 耕作放棄地発生未然防止対策の例

－ 土地改良区による耕作放棄の防止を視野に入れた農地集積活動 －

＜ 寒河江川土地改良区 (山形県寒河江市) ＞

- GISを利用し、農地の利用調整を実施している。
- 具体的には、個別面談等により信頼関係を構築しつつ農家の将来意向を把握の上、①高齢者の農地は集落の近くに配置、②数年で耕作を止める可能性がある人や作業を委託する小規模農家の農地は担い手の隣に配置し将来の貸し手と担い手の調整を事前に準備、といった長期的戦略の下で担い手への面的な集積に努めている。
- このことを通じて、集落機能の低下や農地・施設の維持管理が困難になることを未然に防止し、地域農業の持続・活性化を図っている。

(2) 不在地主対策の例

－ 中山間地域等直接支払制度を活用した協定集落による不在地主の農地管理 －

＜ 梨原地区 (長野県大鹿村) ＞

- 農業委員であった代表者が中心となり、数回の打合会を行い地区内の合意を形成。協定参加者が不在地主の農地0.8haを利用権設定により借り受け、おはつ桃、ブルーベリー、野沢菜、ソバ等を栽培。野沢菜は村内の漬け物工場に出荷、ソバは直売所で販売。
- 今後、高齢化により荒廃しそうな農地についても協定参加者が借り受け農地を維持していくとしている。(長野県HPより)

－ 集落における不在地主、定年帰農対策 特定農業法人による対応事例 －

＜ 特定農業法人 横尾衛門 (島根県益田市) ＞

- 耕作放棄された不在地主の田について、不在地主の地縁・血縁に詳しい法人代表理事がほとんどの連絡調整を実施。
- 特定農業法人の設立、2.3haの耕作放棄地の復旧、地元産の大豆による加工品(味噌づくり)の生産・販売等を実施。(団塊の世代が定年退職して戻ってくるため、その奥さん方に「戻ってきたときに働ける場所を作っておいて」と要望され、法人化による大豆の安定供給と地産地消を組み合わせて実現)。
- 遊休ハウスを活用したハウレンソウの実証栽培による女性・高齢者の雇用の場の創設等様々な活動を展開。(島根県HPより)

(3) 利用者確保・支援の例

－ 行政及び農業関係団体による利用者確保・支援の例 －

＜ 第5回 現地調査事例 ＞

- 耕作放棄地対策、後継者対策等の取組みを効率化するため、市の農業委員会・普及センターによる「営農支援センター」を設置。耕作放棄地を中心に農地を仲介・斡旋する「農地バンク事業」、菜の花プロジェクト活動に係る機械作業等の支援を行う「菜の花エコプロジェクト支援事業」、定年退職者等を対象とする「農業セミナー事業」、新規就農者等の機械経費軽減を図る「農機具バンク事業」を実施。(愛知県田原市営農支援センター)
- JA出資の農業生産法人が、遊休農地を活用し野菜等の営農に取り組むとともに、後継者育成のため定年帰農者等就農希望者に対する1年間の研修を実施。研修後は、JA・県農業改良普及部局が連携し、農地の斡旋や営農指導等のサポートを行っている。(愛知県新城市 (有)あぐり奥三河)

(4) 復旧整備手法の例

－ 多様な復旧整備手法の例 －

＜ 研究会資料 ＞

- 町が整備用機械を借りて復旧整備を実施し利用者に引き渡す方法により耕作放棄地を再生利用（第2回 鹿児島県瀬戸内町）
- 農業生産法人が自己所有機械等を活用して耕作放棄地を復旧整備し飼料作物（第1回 鹿児島県志布志市）、小松菜（第2回 埼玉県上尾市）を作付け
- 農山漁村活性化プロジェクト支援交付金と農地保有合理化学業を組み合わせた再生整備（基盤整備、小作料一括前払いや中間保有等に国庫補助を適用。再生整備そのものも県農業公社のノウハウと資源を活用して実施）（第2回 宮崎県）

(5) 導入作物検討の例

－ 栽培品目見直し、担い手(女性・高齢者)及び販路の確保 －

＜ J A 甘楽富岡 (群馬県) ＞

- JA甘楽富岡管内は中山間地域にあり水田は極めて少なく、かつては、養蚕とこんにゃくが地域農業の2大柱であったが、輸入自由化等により市況が低迷し桑園を中心に900haが耕作放棄地になった。
- このため、「地域総点検運動」を実施し、少量多品目・周年出荷型産地を形成。
 - ① 栽培品目の見直し（50年前にまでさかのぼって地域で生産されていた作目を調べ、栽培可能な作目リストを作成し、108品目からなる多様かつ周年的栽培メニューを作成）
 - ② 人的資源の洗い出し（農家を「販売農家」「自給型農家」「土地所有型農家」の3種類に分類、「販売農家」以外の女性や高齢者をピックアップ、「潜在的な販売農家」とし、108品目のうち何品か自給の延長で栽培するよう働きかけ、少量多品目の販売農家を育成し直売所へ出荷。）
 - ③ さらに、首都圏の生協や量販店向けの販路を確保するため、養蚕・こんにゃくの販売高の激減の穴を埋める作物として期待されていた原木生シイタケの販路先や相対取引により毎日納品する仕組み、JAがもっていた取引口座を活かし、生シイタケと他の野菜を抱き合わせて年間を通じた販売を行っている。（JA総合研究所HPより）

(6) 耕作放棄地解消運動の例

－ 一斉耕起日の設定、草刈条例の制定等 －

- 西都市農業委員会は耕作放棄地の実態や所有者の意向調査を行い、これを復元させる「耕起の日」の啓発活動を通じ認定農業者等へのあっせん活動を実施（第2回研究会資料 宮崎県西都市）
- 千葉市は、良好な生活環境の保持を目的として「空地に係る雑草の除去に関する条例」を制定。宅地化された状態の土地その他の休閑地（不耕作地を含む）を対象としている。（千葉市HP）

－ 一社一村運動 －

＜ 静岡県 ＞

- 過疎化・高齢化による担い手不足などで農地荒廃や集落機能の低下が進む農山村地域において、都市と農村の交流人口の増加による地域活性化を図るため、2005年取り組みを開始。（モデルは2004年から韓国で実施している「農村愛一社一村運動」。既に1万組以上締結され、農村地域の活性化対策として注目を集めている。）
- 協働活動による地域の活性化を図るもので、農村の要望である「人手がほしい」「交流を増やしたい」「安定した顧客がほしい」「一緒に特産品を開発したい」と、企業の要望である「社会貢献をしたい」「社員の福利厚生に活用したい」「地域の資源をビジネス化したい」のニーズを結びつける仕組みとしている。（静岡県HP）

－ 学生を中心とするNPO法人による耕作放棄地防止活動 －

＜ 山口県山口市 ＞

農業に関心がある約30名の学生有志が、平成13年1月、任意サークル「学生耕作隊」を結成。同年9月にはNPO法人化。シニアも入り、4年間で述べ6,000人を派遣。農家は報酬として1時間当たり500円程度、あるいは農産物の有償活動費を隊員に支払う。学生たちが山口県宇部市小野の茶園の生産管理も行い、農家にアドバイスを受けながら、耕作放棄される予定だった荒れ茶園の管理作業を定期的実施。農地と景観の保全にも寄与。（農林水産省立ち上がる農山漁村HP）

－ NPO法人によるトラスト農場運営 －

＜ 熊本県天草市 ＞

遊休農地を農場に整備し、都市住民との交流を深め地域振興を図ることを目的として、NPO法人「グリーンライフあまくさ」が平成18年8月に発足。天草市が借り上げた地域で増加している耕作放棄地をNPO法人に転貸し、NPO法人会員によるトラスト農場として共同運営する「グリーンライフ・ファーム」を設置。農作業体験を行いながら、自給的な暮らしができる基礎を習得。農作業は地域の指導を受けながら行い、地域住民との交流も併せて行っている。

（熊本県天草市HP等）

耕作放棄地対策研究会 開催経過

- 第1回 7月1日(火) 「耕作放棄地を巡る現状」について
- 第2回 7月15日(水) 「解消・活用に資する発想、ヒントに係る意見交換」
- 第3回 7月31日(木) 「論点整理」について
- 第4回 8月22日(金) 「中間取りまとめ骨子(案)」について
- 第5回 9月19日(金) 「現地調査」(愛知県田原市、新城市)
- 第6回 10月3日(金) 「中間とりまとめ(案)」について

耕作放棄地対策研究会 委員名簿

いとう たかとし 伊藤 孝利	宮崎県農政水産部次長
おだぎり とくみ 小田切 徳美	明治大学農学部教授
くわの いずみ 桑野 和泉	株式会社玉の湯代表取締役社長
こん どうかず ゆき 近藤 和行	読売新聞東京本社編集委員
さわ いやす お 澤井 安勇	中野区政策研究機構所長・帝京大学経済学部客員教授
たか はし まさよし 高橋 正義	山形県天童市農業委員会事務局副主幹
なが ほり よし ひこ 永堀 吉彦	農業生産法人株式会社ナガホリ代表取締役社長
の ぐち かず ひろ 野口 和広	新潟県上越市農林水産部長
◎みつ の とおる 三野 徹	京都大学名誉教授・岡山大学名誉教授・鳥取環境大学教授
みや き みちこ 宮城 道子	十文字学園女子大学人間生活学部教授

(五十音順、敬称略)

◎：座長