

第 3 回 ・ 第 4 回 検討会における主な意見等

令和 2 年 1 2 月 1 1 日

農村振興局

MAFF

Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries

農林水産省

○第3回「長期的な土地利用の在り方に関する検討会」における主な意見

項目	NO	主な意見	発言者
ア 管理の在り方	1	過疎地では、耕地への植林自体は珍しくなく、さらに山の中が多い。2015年に秋田県の無住集落62地区で行った調査では、耕地への植林が多数見られ、林業は非常に元気であったという印象が強い。	林委員
	2	「守ることが現実的な人工林」、「守ることが現実的な耕地」は引き続き守ることを基本として、「山間地の耕作放棄地」には「植林又はそのまま遷移に任せて雑木林」、「急傾斜地のどうしようもなくなってしまった人工林」には「天然林に変更」という選択肢も必要。	林委員
	3	（農業生産上の条件が不利な地域では、）林業と農業を一体的に考えた上での人工林の再配置のようなことを考えてもよいのではないか。	林委員
	4	農業を撤退・放置し、自然遷移が進行した場所は「価値の評価が不十分」なだけで価値が低いわけではない。立地特性にあわせて植生遷移が進行した「湿地」、「野草地」、「里山林」は、生物文化多様性、水源涵養、防災などの点で高い機能をもつ場合が多い。	深町委員
	5	農地の植林は、地域社会がどう関わるのかが議論され長期的に手入れがなされていくことや自然環境が植林に合っている場所であれば、地域にとって選択肢が増えていくことになる。また、植林した樹木を育てた後、地域社会に合ったような出口が本当にあるのかということを考えていくことが大事。	深町委員
	6	セイタカアワダチソウなどの外来種、クズ、ネザサなどの特定の種が優占する状況が長く続いたり、土砂崩れなど自然災害の危険性が高い「放棄農地の荒廃化」を避ける必要がある。このため、目標とする野草地や里山林に誘導することも考えないといけない。	深町委員
	7	森林化が全てよいというわけではなく、積極的にどこまで介入するかを考えることが必要であり、放っておくとうまくいかないところについてのみ介入するという、消極的介入という視点があってもよい。農地を放棄した結果として目指すべき最終的な到達目標に持っていくために、放っておくのではなく、どのようなマイルドな介入が有効なのかを考えることが必要。	安藤委員
	8	雑木林化をしながら生物多様性をどう図っていくかという環境的視点をきちんと入れていかないと、長期的な土地利用を考える上で限界が出てきてしまうのではないか。	田口委員
	9	資料15ページのフローに、農業生産だけでなく、農地の多面的な機能や価値、景観、文化的意義を入れるべき。例えば、棚田は農業生産上は不利だが、景観、文化的意義を認めて、皆で守っている。 【参考資料：長期的な土地利用の検討の方向性(案)】	広田委員
	10	ビオトープについては、特に湿地性の休耕地は良い湿原に戻っていくため、仕方なく選択するのではなく、積極的に捉えてフローの中に入れた方がよい。同様に、荒廃化は、例えば生物多様性や国土保全の面から良い可能性があり、荒廃化で一括りにしない方がよい。 【参考資料：長期的な土地利用の検討の方向性(案)】	広田委員
	11	資料15ページのフローの中には国土防災という要素が入っていない。農地として利用するということが以上に、災害を招かないような土地利用についてどう考えるかという視点も必要ではないか。国土防災にも役立つような森林、鳥獣被害への対応といった視点も必要。 【参考資料：長期的な土地利用の検討の方向性(案)】	池邊委員
	12	農地や林地についてはこれまで多面的機能があるといわれてきたが、仮に農地等でない状態になったとしても何らかの自然の恵みがあり、それを最近では「生態系サービス」と呼んでいるが、そういった観点から国土とか土地利用を見ていくということが新しく求められるのではないか。	深町委員

項目	N0	主な意見	発言者
ア 管理の在り方	13	身近にある自然は、うまく手を差し伸べ、理解を深めれば、恵みをもたらすこともあり、仮に農地でない状態になった場合でも、災害に対して柔軟な対応力を持つ生態系となる可能性があるといったことも位置付けてもらいたい。	深町委員
	14	センダン（落葉樹、陽樹）は、成長が極めて早く、ケヤキやキリの木目に似ており、その代替材として家具材や内装材に使われ、材価が高い。	横尾氏
	15	センダンは、養分や水分が豊富な平地又は斜面下部が適し、九州、四国、本州のうち伊豆諸島以西の太平洋側の標高500m以下で、日当たりが良好なところが適している。このため、平地の利用、特に荒廃農地の利用が有効である。	横尾氏
	16	荒廃農地にセンダン林を造成する場合、①草本類やツル類の再生が早い植栽地では、1年で最低2回の下刈り、他の植生に被圧されそうな時は下刈りの回数を増やす必要、②イネ科の草本が繁茂するような造成地では、1年に5回以上下刈りが必要。また、他の植生に被圧されないようできるだけ大苗（苗高1.5m以上）を植栽するのがよい。	横尾氏
	17	センダンの育成は、農業に比べ粗放的な管理で済むことから、農家林家が取り組みやすく、通常の林業よりも短期間で収入が得られ、大きなメリットがあると期待している。	横尾氏
	18	植栽後の管理を誰がやるかという問題に対し、熊本県では、荒廃農地にセンダンを植えた後、芽かきや下刈りも含めて管理する団体をつくることを検討している。	横尾氏
	19	センダンでも主伐まで20年程度かかり、材の需要は予測困難であるため、「現時点で財価が高い樹種」を植栽するしかないと思う。センダンは、主伐まで20年程度かかるが、伐期を10年に早く回していけば、需要に早く対応可能。いずれにしても植林面積の小さい樹種を植林するなど、需要と供給のバランスをとりながら進めていくことが必要と考える。	横尾氏
	20	林業地として手入れをする人がいない場合、植林だけして放棄されることが懸念され、そのような場所は表層崩壊を起こしやすいなど、防災上も問題となる可能性がある。	深町委員
	21	植林は、搬出路、路網の整備とセットで進めないとうまくいかない。	安藤委員
	22	森林への計画的な転換は、もう農地を保全していけないという場合において一つの手法としてあり得る。反面、継続して管理を行う人がいるというのが絶対条件。	高橋委員
	23	植林後の伐期までにはかなり時間がかかるので、間伐材をエネルギーに変えていくようなことも考えていくことが必要。	高橋委員
イ 土地を利用・管理する主体	24	資料15ページの個々の土地の計画的転換について、誰が、どういう体制で、どのような手順・方法で選択するのかということが重要。これまでの実態は、なし崩し的に転換が進んでしまい、さまざまな課題が発生。	広田委員
カ 国・地方自治体の関与の在り方	25	「荒廃化」の定義を明確にするとともに、「農地の放棄イコール荒廃化」でないことを明確にすることが新しい施策を進める上で不可欠となる。相当長期的にみれば、非常に価値があるものに変わっていく可能性があるということを考慮してほしい。	深町委員
	26	計画あるいは行政の情報上農地であっても、実質は林地になっているところがたくさんあり、このようなギャップを見直すことが大事。	深町委員

項目	N0	主な意見	発言者
カ 国・地方自治体の関与の在り方	27	深町委員の報告は、政策的な土地利用への介入は、長期的視点、自然科学的な視点から評価する必要があるが、短期の経済的な視点から森林化を進めない方が長期的にはよいのではないかという問題提起ではないか。	安藤委員
	28	人口や農業従事者の減少を踏まえると、全ての農地を生産基盤として考えていくことには限界があり、どのようにメンテナンスフリー化、自然林化していくか、周辺農村の社会的な力も含めて判断し、最低限何をしていくかという整理が必要。	田口委員
	29	1980年代に美山町（現：京都府南丹市）において、ほ場整備をして守るところと、林地に戻すところの線引きを政策的に行ったが、農地の利用を諦める人がそれぞれ個別に植林すると、残された人の生活環境が悪くなるとのことであった。	広田委員
	30	国は、個々の土地の計画的転換について、どの選択をすると将来どうなるのか、将来的な維持管理は誰がどのようにやるべきなのか、といった情報を整理し、情報提供に力を入れるべき。	広田委員
	31	被災地では、被害がまだ直らないうちに次の災害が発生するところも多々あり、荒れたままの森林がそのまま放置されているような状況。政策的介入の結果、土砂災害が起こったというようなことは一番避けるべき。	池邊委員
	32	早生樹の植林、荒廃化について、一つのガイドラインみたいなものにまとめるのがよいのではないか。この場合、政策的にどこまで介入すべきかをしっかり考えることが必要であり、例えば、国民の食料を供給する上でここは絶対守らないといけない「絶対防衛圏」みたいなものを設定した上で、ここから外れる部分については、形式的に「こうしてください」というのではなく、「こうならないようにしてください」と指摘する方がよいのではないか。その上で、地域の文化や考え方を尊重して自由にやっていただくのが一番良いのではないか。	林委員
その他	33	総戸数1又は2戸の農業集落に限定し、複数集落が共同で地域資源を保全している農業集落、保全できていない農業集落、集落単独で地域資源を保全している農業集落の3つにグルーピングし、それぞれがどのような特徴を持っているのかといったことを分析することにより、集落間連携を進めるための手がかりや、因果関係を見出すことができるのではないか。	安藤委員

○第４回「長期的な土地利用の在り方に関する検討会」における主な意見

項目	NO	主な意見	発言者
ア 管理の在り方 (放牧)	1	放牧のための準備はかなり大変で、電気柵を整備するため補助事業など具体的な支援も必要であり、簡単な政策支援で横展開が図られるとは考えにくく、マネジメントができる経営者をどう育てるかが重要な鍵。	安藤委員
	2	放牧は、耕作放棄地の解消の有力な手段。	広田委員
	3	広大な規模で放牧経営ができれば、牧草を植えずに在来種を活用する形となれば更に良い方向になる。	深町委員
	4	放牧について、長期的な土地利用を考えた場合、10年、20年経ったときの土地の採算性をいかに良くしていくかという考え方が必要。	池邊委員
ウ 合意形成手法	5	放牧の経営者が、今後の経営を立てるには、将来の土地利用について地域で合意形成が得られていることが重要であり、地権者がその話合いに参加する機会が必要。	広田委員
エ 合意担保仕組み	6	土地を長期的に守っていくためには、地権者自らが土地について考え、話し合うことをもっと進めていかなければならない。その際、行政がその重要性を認識した上で、積極的に関与していく必要があり、体制整備が重要。	高橋委員
	7	政策的には、将来の土地利用について合意形成を得るには、人・農地プランの活用が重要。中山間地域等直接支払制度も地域の土地利用を考える有力なきっかけになり得ることから、長期的な土地利用を考えようという機運になるよう行政が関与し、働きかけが必要。	広田委員
オ ゾーニングの要否	8	無住集落や集落ごと耕作放棄地のような地域においては、大規模に放牧が可能ではと思う。そのため、山奥が多い無住集落で放牧が成り立つための最低の条件としては、地形条件、マンパワー等を明らかにする必要。	林委員
カ 国・地方自治体の関与の在り方	9	水田や畑としての土地利用と放牧による土地利用では、スケール感が異なる。これまでの集落の枠組みとは別の考え方も必要になるのではないかな。	林委員
	10	土地利用に関する地権者との話合いや農地中間管理機構を通じた斡旋などへの農業委員会の関わりについて透明性を持つことが必要。	笠原委員
	11	土地を長期的に守っていくためには、最初の段階から行政が間に入って権利調整を行うことにより持続した営農が可能になる。また、地域で将来の土地利用に関してあらかじめ合意形成が得られていることが重要	高橋委員
	12	農地中間管理機構や農業委員会にどういう役割が必要とされており、何をすべきなのかを明確化し、地権者、農家に役割等が明確に認知されることが必要。	池邊委員
	13	農業委員、農地利用最適化推進委員の役割が重要。農地中間管理機構等を活用した農地集約が可能になり、農地が安定的に使えるようになれば、放牧に挑戦する人はいくらでもいると思う。	瀬尾氏
その他	14	放牧による耕作放棄対策の取組は、環境、生態系、文化など多様な価値を生み出しているのを感じた。	深町委員
	15	環境の中で大事な場所は、平地と山地の境界部分や水系の部分といわれているが、事例ではいい形で維持し、うまく利用をされている。また、放牧に必要な庇陰木（ひいんぼく）などは、鳥や昆虫が集まり、植物だけではなく生物全体を含めても大きな貢献につながっている。	深町委員

長期的な土地利用の検討の方向性（案）

参考資料

第3回検討会資料を一部改変

- 農地は農地として有効利用することが大前提であることから、
- ① そのために、農地集積・集約化、新規就農、スマート農業の普及等のあらゆる政策努力を払うことにより農地を有効利用する
 - ② ①の政策努力にもかかわらず、これまでと同様の利用が困難である場合には、粗放的な利用により農業生産を行う
 - ③ ②が困難な場合には、農業生産の再開が容易な土地として利用（有事の際等には農業生産）する
 - ④ ③が困難で荒廃化が避けられない場合には、荒廃化が進行する前に森林への計画的転換（人工林、里山林）等により有効活用を図る途を拓くこととしてはどうか。

