

本検討会における検討の視点の整理

令和3年1月22日
農村振興局

長期的な土地利用の検討の方向性（案）

- 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はどうか。



土地利用の分類ごとの具体例

【②粗放的な利用による農業生産】



放牧

※農林水産省HPより



景観作物・燃料作物（菜種）

※農林水産省HPより

【③農業生産の再開が容易な土地として利用】



ビオトープ

※事例ガイド「これからの時代の地域デザイン」
～いかす国土、まもる国土、つかう国土～
（平成29年3月）（国土交通省）より



鳥獣被害緩衝帯

※農林水産省HPより

【④計画的な植林】



植林（早生樹）

※業務参考資料より



植林（里山林）

※業務参考資料より

前々頁の②～④の分類ごとに、以下のような論点について整理。

ア 必要な管理の在り方

イ 土地を利用・管理する主体

ウ 新たな土地利用への転換に係る合意形成手法

エ ウの合意を担保する仕組み

オ ゾーニングの要否（他法令のゾーニングとの調整を含む）

カ 国や地方自治体の関与の在り方

キ 食料の安定供給を確保する上での許容性

本検討会における検討の視点の整理

- 本検討会における意見等「次頁以下」を基に検討の視点を整理すると以下のとおり。
○今後、検討の視点ごとに施策の方向性を整理。

論点		検討の視点
ア. 管理の在り方	粗放的な利用による農業生産	○土地利用区分の充実 ○必要最小限の土地管理 ○粗放的農業生産に係る支援措置 ○土地改良施設の取扱い
	農業生産の再開が容易な土地としての利用	○農地・非農地の取扱い ○農業生産の再開が容易な土地利用 ○土地改良施設の取扱い
	計画的な植林・遷移	○計画的な植林 ○植林に係る支援措置 ○計画的な遷移 ○管理体制の構築 ○土地改良施設の取扱い
イ. 土地を利用・管理する主体		○多様な農業従事者の確保 ○多様な土地の利用・管理者の確保
ウ. 土地利用転換に係る合意形成手法		○合意形成のプロセス ○合意形成の範囲 ○話合いの参加者 ○役割分担の合意 ○支援、コーディネート等を行う人材 ○合意形成の手法 ○関連施策の活用手法
エ. 合意された土地利用を担保する仕組み		○行政計画へのつなぎ ○合意の担保に係る措置（規約、賃貸借契約等）
オ. ゾーニングの要否		○一体的な土地利用 ○長期的なゾーニング ○ゾーニングに合わせた誘導措置
カ. 国、地方公共団体の関与の在り方		○行政機関等の関与 ○適切な情報共有
キ. 食料安定供給上の許容性		○食料供給のために絶対に確保すべき農地の区域の設定

検討会（第1回～第5回）における主な意見等の整理

論 点	主な意見等	発言者	検討の視点
ア. 管理の在り方	○新たな土地利用の区分については、細分化が必要ではないか。	①笠原	○土地利用区分の充実
	○守るべき「優良農地」は、中山間地域の棚田など、景観や生物多様性に富む農地もこれに位置付けてはどうか。	①広田	
	○生物多様性、文化、歴史などの視点から評価された農地を守るべき農地として位置づけることも重要な論点。	②深町	
	○農地を単一の利用ごとに分けるのではなく畜産業や林業、内水面漁業などを重ねるような土地利用又は使い分けしながらも一体となっているような土地利用という視点も大事。	②深町	
	○農地の再生を考えるならば、農道や農業水利施設の存在等も視野に入れるべき。	①広田	○土地改良施設の取扱い
	○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。	③田口	○必要最小限の土地管理
	○「農地への復旧が容易な非農地に転換」については、地目の扱いと農業委員会等関係機関の関与の在り方について検討すべき。	②笠原	○農地・非農地の取扱い
	○農地の範疇に関する整理が必要。例えば焼き畑農業の場合なら、一時的に林地に戻ることになるが、その際の取扱い、また、山菜取りの原野の扱いなど。	②安藤	
放牧	○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。	④安藤	○粗放的農業生産に係る支援措置
	○大規模で水田を放牧地に転換する場合は、水利施設の取扱いについても検討が必要である。	①安藤	○土地改良施設の取扱い
緩衝帯	○緩衝帯は、点で整備しても意味が無いので、面的に設置する必要がある。	②笠原	○農業生産の再開が容易な土地利用
	○緩衝帯を公共性の観点から「獣害指定エリア」として網がけ、集落のニーズに柔軟に対応できることが必要である。	⑤小柳	

項 目	主な意見等	発言者	検討の視点
ア. 管理の在り方			
森林転換 (計画的な植林)	○植林ただけで手入れをしないと、災害が起こりやすく、植林により林地にしていまいくことは限定的ではないか。	①深町	○計画的な植林
	○（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。	③林	
	○センダン、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。	③横尾	
	○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。	③高橋	○管理体制の構築
	○植林は、搬出路、路網の整備とセットで進めないとうまいかない。	③安藤	○植林に係る支援措置
里地、里山 (計画的な遷移)	○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。	③深町	○計画的な遷移
	○森林化がすべ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。	③安藤	
	○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た上で限界が出てきてしまうのではないか。	③田口	
イ. 土地を利用・管理する主体	○有機農業者、兼業・副業の農業者、趣味的な農業者など、多様な主体の参入を積極的に進めることが中山間農地が生き残るための一番重要なポイント。	⑤広田	○多様な農業従事者の確保
	○多様な利用を促進するためには、半農半X等の新たな農業従事者参入の促進も必要。	②笠原	
	○もともとの農業従事者と、半農半X等の新たな農業従事者には、農業に対する意識差がある印象。例えば、後者が無農業栽培を行おうとする際など、軋轢を生じやすい。	②田口	
	○地域外からの新たな人材の受入れに係る議論が必要である。	①池邊	○多様な土地の利用・管理者の確保
	○仕事を創り、暮らしを支えるといった居住者を増やすための施策が農地保全にも繋がる。	①安藤	
	○中山間地では、平地の人手を借りながら農地の維持を考えることが必要である。	①高橋	
	○中山間地域の農地の管理及び新たな利用の推進は、そこに暮らしていない非住民（地縁者及び非地縁者）の継続的な参加を担保する仕組みが求められる。拡大コミュニティ（定住者と非定住者でつくるコミュニティ）という考え方も仕組みの一つとして参考になる。	⑤広田	
	○集落外の土地所有者が増加すると、集落を維持するための土地管理ができなくなるため、集落で土地を管理する仕組みや、人が共生するための社会的に有効な土地利用が必要である。	⑤小柳	

論 点	主な意見等	発言者	検討の視点
ウ. 土地利用転換に係る合意形成手法	○最終的には多様な主体の参画の下での合意形成が必要だが、小さい単位での意識付けは必要。このため、話し合いが必要な理由を最初に理解してもらうことに時間をかけるなど序盤のプロセスを考えてもらいたい。	②広田	○合意形成のプロセス
	○集落の「将来ビジョン」から話し合いを始め、それを土地利用につなげていくという順序が大切。	⑤安藤	
	○話し合いの範囲は、できる限り小さい範囲が基本であり、これまでは一つ一つの集落で話し合いをしてきたが、一つの集落ではもう完結できない状態。これからは、里海から里地、里地から里山、と話し合いの括り（土地利用の取組の範囲）を広げていくことが必要。	②高橋	○合意形成の範囲
	○土地持ち非農家、地域住民、水利等で関係する下流域の方々などが話し合いに参画する体制が必要。	②笠原	○話し合いの参加者
	○現役世代だけでなく、若者世代が入り、農家・非農家の枠を超えた話し合いが必要。	②高橋	
	○地域の年配者の水管理、防災などの知恵や経験を活用する視点も必要。	②深町	
	○農地中間管理機構や農業委員会にどういった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。	④池邊	○役割分担の合意
	○地域の合意形成は容易ではないため、支援する人材が必要である。	①広田	○支援、コーディネート等を行う人材
	○若者や非農業者を巻き込むためのコーディネートをする人の存在も重要。	②深町	
	○合意形成を図っていくためのコーディネーターの確保は必要だが、高いスキルが要求されることも事実。	②田口	
	○話し合いには「話し合いの括り」を決めることが大事。そのために、集落単位で、人材、コミュニティ等の有無等を調べ上げ、カルテを作成することが有効。	②高橋	○合意形成の手法
	○住民自らが参加し、自らが考えて答えを出すという方法による集落環境診断により合意形成を実現。	⑤小柳	
	○人・農地プランの実質化で形成した話し合いの措置を新たな土地利用への転換の合意形成の場に継続していくことが必要。	②笠原	○関連施策の活用手法
	○話し合いを重ねることが必要。また、人・農地プランや中山間地域等直接支払の集落戦略等をかみ合わせることも必要。	②高橋	
	○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。	④広田	

論点	主な意見等	発言者	検討の視点
エ. 合意された土地利用を担保する仕組み	○政策的に行政が作るゾーニングだけでは土地を守ることが出来ない。利用主体の存在が前提条件であるとともに、利用主体が土地利用区分を作成することにより、土地が利用され、維持される。利用主体が作るゾーニングに対し政策的なつながりが必要。	⑤安藤	○行政計画へのつながり
	○地域住民の合意形成により、自治会として獣害対策費を予算化するとともに定期的な維持管理に取り組むこととなり、集落全体で、里山整備、耕作放棄地の解消、農地の共同管理が可能となった。	⑤小柳	○合意の担保に係る措置（規約等）
	○集落内外の人が共生するための土地利用を可能とすることが必要であり、私有地に制限をかけ、公用活動を可能とすることも必要。	⑤小柳	
	○土地利用に際し、利用主体が必要となる投資を行うために、経営の安定化が確保可能となるよう、長期間の賃貸借契約の締結が重要。	⑤安藤	○合意の担保に係る措置（賃貸借契約）
オ. ゾーニングの可否	○土地所有者が個別に土地の使い方を決めてしまうと、地域にとって最適な土地利用が実現できない。地域にとっての最適な土地利用を実現するため、モザイク状の土地利用を一まとめにしてマネジメントする主体の設定と、その一まとめの範囲をどのように設定するかを考えなければいけない。	⑤安藤	○一体的な土地利用
	○2030年、2050年、2100年までは守るといった、長期的、段階的、戦略的なゾーニングといった防衛ラインのような議論が必要ではないか。	①林	○長期的なゾーニング
	○本来、「ゾーニング」とは開発をさせない規制的手法の事を指す。政策的効果を発揮させるためには、ゾーニングによる土地利用区分とアメとなる誘導的施策の組合せが重要である。	①広田	○ゾーニングに合わせた誘導措置
カ. 国、地方公共団体の関与の在り方	○ボトムアップ型の計画策定が重要であり、農地の利用方法は基本的には地元で決めていただくしかない。	⑤安藤	○行政機関等の関与
	○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。	④高橋	
	○土地利用に関する地権者との話し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。	④笠原	
	○市町村職員が、地域の現状をデータ等で伝えることが重要。	②笠原	○適切な情報共有
	○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。	③広田	
	○資源を共有するためのマッチングの機会が求められ、集落資源のデータ化やデジタル化（可視化）、共有化が早急に必要。	⑤小柳	
キ. 食料安定供給上の許容性	○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良いのではないか。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」と指摘する方が良いのではないか。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。	③林	○食料供給のために絶対に確保すべき農地の区域の設定