

農用地の国民的経営と選択的管理に向けた論点

1. 国土形成に不可欠な農用地：食料の安定供給と多面的機能

- ・ 農用地は農業水利施設等とともに、国民に食料を供給する重要な基盤である。
- ・ アジアモンスーン地域に位置する我が国は、多雨で降水量の変動が激しい気候と、狭小で急峻な地形という国土の条件に合わせ、かんがい稲作を中心とする水田農業を展開してきたことから、農業生産活動を通じて、地下水涵養機能等の国土保全上極めて重要な多面的機能を発揮している。
- ・ また、畑作や果樹、畜産を含め、農業が二次的な自然を形成・維持していることによって、生物多様性保全や日本の原風景としての農村景観の保全といった機能をも有している。
- ・ 農用地は全般的に有機性廃棄物分解機能があり、かつてはし尿ならびに畜産排せつ物などの農地還元によって有機物循環系が完結されていた。また窒素等の無機栄養塩類を含めた健全な物質循環を維持する重要な役割を担っていた。
- ・ 我が国は、稲作農業を主体とした農業により、水管理組織を通じて地域共同体を形成し地域社会が発展してきた。農山村においては、現在でも農業集落機能である地域の共同活動により、農用地や農業水利施設等の地域資源を維持管理している。
- ・ 都市内農地においては、その適切な維持により、気候緩和機能や保健休養・やすらぎ機能等、農業の多面的機能を都市住民が広く享受しており、その価値が見直されている

2. 農業・農用地の状況

(1) 農業の状況

- ・ 国民の食生活の変化により米の消費量が減少し、国内生産で対応困難な品目の消費量が増加したため、日本の食料自給率

は40%（供給熱量ベース）である。

- 米の消費量が減少基調で推移する中で、水田における水稲作付面積は年々減少傾向にある。また、水田における水稲以外の作物の作付面積が増加する一方、夏期不作付面積は近年一定水準で推移している。
- 米以外の品目については、農産物価格の低迷等により、農作物作付（栽培）延べ面積は減少傾向にある。
- 古来の日本においては、里山の落葉、し尿や畜産排せつ物等を農地に還元して農業生産活動を行う地域における物質循環型の農業であったが、化学肥料の導入等により効率性を求めた結果、その循環に支障が生じていることから、資源の循環を促進することが必要となっている。

（2）農用地の状況

- 我が国の農用地は、高度経済成長期においては丘陵台地、干潟等の開発適地に農地を造成し拡大を図る一方で、都市的土地利用への転換に供しており、その結果全体として減少してきた。近年では、拡大はほとんどなく、都市的土地利用への転換面積が減少し耕作放棄によるかい廢の面積が増大している。
- 都市のスプロール化により、都市内及び都市周辺農地が質的に劣化している状況もみられる。また、市街化区域内農地は生産緑地を除き、都市的土地利用へ転換すべく政策的に誘導されてきたが、未だ11万haの農地が存在している。

（3）耕作放棄地の状況

- 耕作放棄地は、病虫害の発生等、周辺農地の生産条件に多大な影響を与えている。
- 農地や水路に雑草が繁茂することによる農村景観の劣化、また、耕作放棄地に廃棄物が不法投棄される等、耕作放棄地の発生は農山村の生活環境に深刻な影響を与える。

- ・特に中山間地域においては、耕作放棄地が増大することにより、国土保全や生物多様性保全機能等の農業の多面的機能が低下し、地域はもとより、下流地域へも深刻な影響をもたらすとともに、地域特有の生物の生息・生育環境の質の低下をもたらす。
- ・過疎化・高齢化が進行し、農地の傾斜度が大きい中山間地域、また、区画、用排水、農道等農地の整備率が低い地域において耕作放棄地率が大きくなっている。
- ・生産基盤が未整備の農地は耕作者の高齢化により耕作放棄される可能性が高い。
- ・土地持ち非農家、特に不在村地主の増加により耕作放棄地が拡大する恐れがある。
- ・都市近郊では、耕作放棄地の発生や大規模施設の立地等により、適切でない国土利用となる土地が生じることが懸念される。
- ・かつて農用地であったが、現在十分利用されていない土地は、相当程度の量であると思量されるものの、その面積の把握は困難である。

3. 戦略産業としての農業の可能性

(1) 国内

- ・農家一戸当たり経営面積は増加するなど農業構造改革は進展中であるが、今後、高齢農業従事者の引退を契機に、担い手への集約等構造改革が加速する可能性があるのではないか。
- ・国民の食の高級化・多様化により、高品質な農産物が求められるようになってきている。また、安全性に対する要請の高まりの中で、無農薬・減農薬栽培や有機栽培、トレーサビリティの確保等の観点から、国産農産物に対するニーズが高まっている。

- 農業に加えて農産物の加工・販売やグリーン・ツーリズムの振興等を含めて複合的に「第6次産業」として成功している例もある。
- 契約栽培や県域を越えたりレー方式による生産等、安定供給への対応の動きもある。
- 資源作物や農作物残さ等がエネルギーや工場製品の原料としてのバイオマス資源として実用化され、今後その利用が拡大する可能性もあるのではないかな。

(2) 海外

- 世界の人口は今後とも増大する中、1人当たり穀物生産面積は年々減少していること、東アジア諸国においてもその経済成長により畜産物の消費量が増加する等の食生活の変化が想定されること等により、食糧需給は中長期的には極めてひっ迫する恐れがあるのではないかな。
- 国産農産物は高品質であり、経済成長著しい東アジアに向けた輸出の拡大も期待されるのではないかな。

4. 国土政策としての農用地管理の方向性

(1) 基本的方向性

- 土地利用転換の不可逆性と、食料安全保障、国土保全機能等の農業の多面的機能の発揮、戦略産業としての農業の可能性等に鑑み、担い手農家を中心に農業が経営され、農用地の効率的かつ適切な維持管理がなされていく体制を維持することが基本ではないかな。
- 農業の低迷、農業従事者の高齢化等の状況を踏まえれば、現状でより多くの農用地を効率的かつ適切に維持管理していくことは困難であることから、農用地の重要性について国民各層の関心を広く喚起し、担い手農家を核として国民全体が直接・間接さまざまな形で農用地の管理活動に参画する「国民的経営」という観点が必要ではないかな。

- より多くの農用地の維持管理のため、「国民的経営」の観点と組み合わせて、管理投入量が減少したとしても、国土の一部が放置されることのないよう、「より少ない資源でより良い国土管理」の観点が重要ではないか。
- 「国民的経営」、「より少ない資源でより良い国土管理」の具体的な検討にあたっては、地域特性を十分配慮すべきではないか。

(2) 農用地の国民的経営

- 農用地を農用地として利用して、循環型社会を構築していく観点から、国産農産物をより積極的に利用することについて国民の理解を求めていくべきではないか。
- 農家を中心に、地域住民（非農家）、都市住民、NPO、企業等、多様な主体が、様々な目的の下、様々な方法での耕作または維持管理を行うことによって、より多くの農用地を持続的に管理していくことが有効ではないか。
- 農用地、水路等の地域資源の維持管理と農業生産は、主に集落が単位となって住民の共同活動により行われているのが基本である。したがって、集落外の主体が農業生産に参画する場合、集落とは無関係に活動するのではなく、集落を尊重し、これを支援する形をとることが重要ではないか。
- 過疎化・高齢化によって弱体化した集落の連携を促進し、その機能の再編強化を図るとともに、このような集落（群）を、外部の多様な主体の参画を広く得て、それを支援する仕組みをどのように構築したらよいか。（この場合、参画の方法は、直接的に管理へ参画する他、地産材の消費や、資金の投入等の間接的参画等、多様であることにも留意する必要がある。）
- このような仕組みを資金面で支える観点から、地域における資金循環を活性化させることも有効と思われるが、どのような工夫があり得るか。

- ・これらの「国民的経営」の推進にあたっては、広く国民が直接的または間接的な農用地管理への参画するための判断材料となる情報を提供していくことが重要ではないか。

○農家（農地所有者）の役割

- ・農用地所有者は、自らが耕作できない場合は利用権の設定等により管理を委託することも含め、所有する農用地を適切に維持管理することが強く求められるのではないか。
- ・担い手農家に農地を集約する方向であるものの、担い手農家のみでは農用地等の地域資源をすべて管理することは困難であることから、地域において兼業農家や自給的農家といった様々な形態の農家が相互に関係することにより、より多くの農用地、地域資源を管理できるようなシステムを構築することが有効ではないか。
- ・UJI ターン等新規就農者や定年帰農等の動きもさらに活用していくべきではないか。

○地域住民（非農家）の役割

- ・地産地消の推進は、地域の農業の支援に有効と考えるがどうか。その場合、直売所の活用や学校給食における地産材利用の他にどのようなものがあるか。
- ・地域において発揮されている農業の多面的機能の受益者として、従来に増して、水路の土砂上げ、道水路敷や畦畔の草刈り等、地域資源の維持管理に積極的に参画すべきではないか。
- ・加工や流通面での工夫による付加価値も必要であり、その点での関係者参画の手法も検討すべきではないか。
- ・居住地域の環境保全のための景観作物の作付けや、余暇活動としての市民農園利用等、地域住民が農用地を利用することも有効ではないか。

○都市住民の役割

- ・ 都市内農地や都市近郊農地の一部を市民農園として利用し、農地の維持を行うことは有効か。
- ・ レクリエーション、余暇活動の一環として、農業体験や棚田オーナー制度等に積極的に参画する動きがあるのではないか。
- ・ 上記に限らず、グリーン・ツーリズム等の都市農村交流は、都市住民が農業を理解するという観点から有効ではないか。
- ・ IT や物流の進展に伴い、都市住民が農家から直接農産物を購入する機会が、今後とも拡大していくのではないか。

○NPOの役割

- ・ NPO は農家と都市住民を結ぶコーディネーターとしての役割が重要ではないか。
- ・ 構造改革特区において直接農地を管理する NPO も出現していることから、NPO の役割は拡大していくのではないか。

○企業の役割

- ・ 環境保全型農業等、持続可能な国土管理に資する営農を企業が正當に評価する仕組みを構築すべきではないか。
- ・ 国際貿易ルール上の制約もあるが、食品産業等において、企業が積極的に国産農産物を利用し、かつ収益が上がるようなシステムを構築するのも有効なのではないか。
- ・ 地域の中小建設業者等が農作業請負や農業生産法人の設立等、農業に参入する動きがある。これは、地域の雇用の問題と農業従事者の高齢化のマッチングであり、地域によって有効な対策ではないか。
- ・ 上記のような地域に密着した農業以外の業種の企業が農業に関わる、いわば「兼業農業」という考え方も有効ではないか。

(3) 農用地の選択的管理

○立地条件の観点

- ・ 優良農用地については、今後とも積極的に農業生産活動へ利用を図っていくべきではないか。その際、条件に応じ、周辺にある耕作放棄地を解消して取り込んでいくべきではないか。
- ・ 鳥獣による農作物被害等を背景とし、鳥獣と人との棲み分けを図るためにも、集落周りの農用地を適切に管理することも必要ではないか。
- ・ 例えば市街化区域内農地等については、良好な都市環境の形成等の観点からそのあり方を考えていくべきではないか。その際、例えば農地を含め自然的土地利用はオープンスペースとして活用することも考えられるがどうか。
- ・ 農業生産条件が不利であるが、農業の多面的機能発揮の観点で必要な農用地については、「国民的経営」により生産活動を支援する他、維持管理方法の粗放化等、省力的な管理を導入すべきではないか。

○作付形態の観点

- ・ 水田を水田としてより多く利用していくために、量より質を求めた生産や、主食以外の用途の稲作等を拡大していくべきではないか。
- ・ 畑地農業中心の地域は、持続的に農地を利用できるよう地域において輪作体系を確立させるべきではないか。
- ・ 果樹農業においては、矮化栽培等作業効率を考慮した栽培を図るべきではないか。

○限界的な農用地

- ・ 立地条件に応じ、利用の見込みがない限界的な農用地等については、より管理投入量の少ない地目への転換が必要ではないか。その際、植林や湿地の回復等、立地条件に応じた転換などの自然への再生について幅広く検討すべきではないか。

- 農地から他の地目へ安全かつ円滑に転換するためには、植栽や自然地形への回復等、何らかの整備が必要ではないか。
- この場合、農用地所有者のインセンティブが働きにくいことと、今後の財政制約を考慮し、公的資金の投入だけでなく、地域における資金の調達等の手段の検討が必要ではないか。