平成 17 年 12 月 6 日

於：中央合同庁舎 2 号館高層棟 国土交通省第 2 会議室 A

国土審議会土地政策分科会企画部会
第 3 回低・未利用地対策検討小委員会
議 事 録

国土交通省 土地・水資源局

目 次

○ 開 会	1
○ 耕作放棄地の現状と対策について	2
○ 森林の現状と課題と今後の展開方向について	14
○ 新・生物多様性国家戦略に基づく自然再生・里地里山保全の取組について	26
○ そ の 他	40
○ 閉 会	42

開 会

○中村土地利用調整課長 定刻となりましたので、ただいまから第3回の低・未利用地対策検討小委員会を開催させていただきます。

委員の皆様方には大変お忙しい中をお集まりいただきましてありがとうございます。

事務局を務めさせていただきます土地利用調整課長の中村でございます。どうぞよろしくお願いたします。

それから、本日は有田委員から御都合により御欠席という連絡をいただいております。

それでは、まずお手元に配付の資料の確認をさせていただきたいと思います。上から順に議事次第、座席表、委員名簿、資料1から5まで、それから参考資料が1と2ということになっております。もし不足、不備等ございましたら事務方に申しつけいただければと思います。

今御確認いただきました参考資料1という2枚紙でございますけれども、これは前回の小委員会で御発言をいただきました内容について事務局の方でまとめたものでございます。ニュアンスが違うとかお気づきの点がございましたら後ほど論議の際にでも御指摘いただければと思います。

それから、茶色の封筒があるかと思っておりますけれども、中には前回の議事録の案が入っております。これは国土交通省のホームページで名前つきで公表いたしたいと思っておりますので、前回御出席の委員の皆様には内容を御確認いただきまして、お気づきの点等がございましたら後日事務局まで御連絡いただきたいと思います。なお、別途メールに添付してお送りもしたいと思います。そちらを直していただいても構いませんので、よろしくお願いたします。

それでは、これからは委員長に議事進行をお願いいたします。

○柳沢委員長 おはようございます。

それでは、今日の議事の進め方について私の方から説明させていただきます。

第1回の小委員会では低・未利用地の現状と課題について皆さんから御意見いただきましたが、それを受けまして前回と今回について、各省庁でどのような低・未利用地対策が講じられているかについてお話を伺うということにしております。議事次第にありますように、今日は農地、林地、環境という切り口でお話を伺うということになって、それを踏まえて議論するということになっております。

そういうことで今日は農林水産省、林野庁、環境省の方々に御出席をいただいております。それぞれの項目についてほしい 10 分から 15 分程度説明を伺って、その後 15 分ないし 20 分意見交換をするということにしたいと思います。

それから、各省庁の皆さんに念のためお願いですが、今日は大変時間が短くて中身は盛りだくさんですので、できるだけ低・未利用地のあり方とか、低・未利用地の現況等に的を絞ってお話しいただきたいと思います。

耕作放棄地の現状と対策について

○柳沢委員長 それでは、早速ですが、(1) の耕作放棄地の現状と対策について、農林水産省農村振興局の方からお願いいたします。

○大角地域計画官（農林水産省） 農林水産省の大角でございます。どうぞよろしくお願いたします。座って説明させていただきます。

お手元に資料 1、「耕作放棄地の現状と対策について」という横長の資料があるかと思ひます。そちらをご覧くださいと思います。

私ども農地の世界では低・未利用地といひますか、耕作をしていないところというよなことで、耕作放棄地というよな言い方をさせていただいております。

おめぐりいただきまして、まず 2 ページでございます。

I 番に「耕作放棄地の現状」とございます。耕作放棄地、平成 17 年の農林業センサスの結果が先般発表されておりますが、その中では 38 万ヘクタールとなっております。右側の方に表がございます。平成 17 年の方はまだ中の細かい集計ができておりません。こちらにあります土地持ち非農家の耕作放棄地面積の伸び率が大きいというよな数字の解説をしてありますが、これは平成 7 年と 12 年の比較というよな形となっております。土地持ちの非農家の方の耕作放棄地の伸び方の方が若干高いというよな状況となっております。

耕作放棄地の農業地域の類型別でございます。私ども農林統計の考え方で全国の市町村を都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域というふうに分けております。これで見させていただきますと、平地の地域では耕作放棄地の発生率が 4.6%というよな形となっておりますが、都市的地域、中間農業地域、山間農業地域では、いずれも伸び率が 10%を超しているということでございます。都市部になりますと、次のペ

一に要因は書いておりますけれども、それぞれ理由が都市部の方と山間部の方で異なってくると思いますが、一番農業を中心にしてできる地域という意味での平地の方は耕作放棄地の発生が少ないというような形かと考えております。

おめくりいただきまして3ページでございます。こちらの方は耕作放棄地の発生要因を見ております。これも当たり前かもしれませんが、高齢化なり、労働力不足、いわば作る人がいなくなっている、農業をやる人がいなくなっているという形での割合が一番多いということとなっております。それから、価格の低迷というようなことで、営農意欲を失ってくる。それから、農地の受け手がいない。これが26.5%でございますが、これは一番上の高齢化・労働力不足とある意味同じような考え方でございますけれども、自分は年をとって農業ができなくなるので、ほかの人に貸したいのだが、受けてくれる人もいないというようなことでございます。以下、縷々理由があるわけでございます。

また、この発生要因を先ほどの農業地域類型別に見ていきますと、一般的には今申し上げたような高齢化なり、労働力不足が主な要因でございますが、中間なり、山間、山の方にいきますと、生産性が低いというような要因の割合も高くなってきますし、都市的地域では相続によって農地の分散化、どんどん小規模になってしまっていて、それで耕作放棄につながっていくというような部分が若干増えてくるというような傾向がございます。

おめくりいただきまして、これからが耕作放棄地の主な対策でございます。私どもといたしましては、耕作放棄地、もちろん食料自給率の向上、食料の安定供給という面からも問題がございますし、農業の多面的機能の発揮——農業の場合、水資源の涵養なり、国土の保全なり、あるいは景観、いろんな面での多面的機能を持っていると思っておりますけれども、こちらの機能の発揮の面でも障害が出てくる。例えば病害虫が発生したり、そこに有害鳥獣が入ってきてしまう。あるいは産廃などの不法投棄を招きやすい。あるいはみんなで管理すべき農道なり水路の機能が低下してくる。景観が悪化するなどの弊害があると考えております。そのため、当然農地の適正な利用を促しまして、耕作放棄地の発生を防止していく。こういったことももちろんでございますが、既に発生している耕作放棄地について、その解消を図っていかなければならないというふうを考えているものでございます。

こういった中で先般の通常国会におきまして農業経営基盤強化促進法の改正をさせていただいております。こちらの方は本年9月1日から施行されているわけでございます

が、いくつかの改正事項があったわけですが、その中での耕作放棄地の関係では市町村が——これだけのためではございませんけれども、基本構想を定めることとなっておりまして、その中で遊休農地の解消・発生防止に関してもその基本構想の中で策定していくというような考え方となっております。ここはまず遊休農地——ここでは遊休農地という言葉を使っていますが、遊休農地がどこにあるかというのを明確にしまして、それを振り分けます。農業上の利用を図っていこうという農地と、あるいは何が何でも全部農地に戻す必要もございませんので、農地利用の必要性の乏しいところというのを現場の実態をよく知っていただいている市町村さんに割り振っていただくというふうに考えております。その上で農地利用の必要性に乏しいところは森林としての管理なり、あるいは住宅用地への活用なり、そういった別な面での活用を図っていただきたいと思っております。

農業上の利用を促すべき地域につきましては、ここにありますような各般の対策を講じていきたいと考えております。具体的には次のページから書いておりますので、そちらの方をご覧くださいいただければと思います。

5 ページでございます。それぞれの考え方はまた次のページにどんどん進んでいくのでございますが、まず1点目は、今申し上げました農業経営基盤強化促進法の改正でございます。この具体的内容は6 ページ、7 ページにありますので、そこで申し上げたいと思っております。

それから、耕作放棄地の解消のための支援を充実していこうということで、各般の予算措置を講じております。これも後ほど申し上げます。

それから、中山間地域につきましては、その農地を守っていこうというような観点から、集落のいろんな活動に対しまして直接支払いというような形で支援させていただいております。これの中でも耕作放棄の発生を防ぐというような観点も盛り込んでいるものでございます。これも後ほど申し上げます。

それから、農業生産基盤の整備。これによって農地をよく整備すれば耕作放棄地の発生が防げるという観点もございまして、後ほどそれぞれ申し上げます。

6 ページでございます。まず農業経営基盤強化促進法の改正内容でございます。今申し上げましたように、左の方でございますが、市町村さんの方のプランの中で、基本構想の中で農地の振り分けをしていこうということでございます。

その中で、上の右の方にいきまして、真ん中でございますが、遊休農地の農業上の利

用の増進ということで、一番右の方を見ていただきますと、まず特定法人への貸し付け、いわば株式会社でも農業をできるようにするという改正をさせていただいたわけでございまして、そちらの方での活用も図っていこうと。

それから、遊休農地としての管理を徹底しようということで、特にここにありますのは、右側の下の方でございまして、遊休農地の管理を徹底しようということで、遊休農地を放っておいて病害虫が発生して周りの農地に迷惑をかけそうだというようなときには命令をかけたり、あるいは命令を実施しない場合、あるいは所有者が不明の場合は市町村がみずから実施できるというような制度をつくらせていただいております。

また、利用の集積という言い方をしておりますが、要は担い手農家なり、しっかり農業をやっただけの方にその農地を貸すというようなことを進めております。

真ん中の方の措置でございまして、遊休農地が見つかった場合には、まず遊休農地であるということを市町村長さんが農地の所有者に通知いたします。その後、所有者から利用計画を出させることとなっております。ただ、この利用計画が出てきても不十分だというような場合には必要な措置を講ずる。何とかしてくださいというようなまず勧告を最初にさせていただきます。この勧告をしてもそれに従わない、十分営農していただけないというような場合には、その農地を買うという買い入れ等の協議を申し入れることとなっております。これは市町村なり、農地保有合理化法人といまして、一旦農地をその法人がある農家から借りて、それをしっかり農業をしていただく農家にまた貸すというような、そういう機能を持っている法人でございまして。あるいは特定農業法人といって、これはその地域の農地の過半を集積して営農する法人ということですが、こういった方々なりに買っていただくというような協議を申し出ることとなっております。

それをまた調停までしていくわけですが、調停でも所有者が応じないというようなことになった場合には、都道府県知事の裁定で、いわば強制的にその利用権——賃借権です——利用権、その農地を使う権利を今言ったような方々に貸し与えるというような制度を設けたところでございまして。

強制的にということですから、これをどんどん使っていこうというようなことはあまり考えておりませんが、こういったことにもなり得るということで、権利の移転の方を進めていきたいと思っております。

なお、この制度は今までは、改正前は共同利用の場合には利用権を強制的に設定できるというような制度としてはあったわけでございまして。それを今回そういう共同利用の

前提を外しまして、最終的には農地保有合理化法人を通じて担い手農家なりにも貸せるような制度として作らせていただいたわけですが、前身の制度では設定された例はない、適用例はないという形になっております。ですから、あまりどんどん使うということを想定している制度ではございません。

次に、7ページでございます。こちらの方は株式会社に貸すというような制度でございますが、これも基本構想の中で市町村が参入区域を設定します。ここは耕作放棄地と耕作放棄地になりそうな農地等が相当程度存在する区域ということで、別に耕作放棄地に限っているわけではございませんが、そういう危険性のあるところは耕作放棄地以外のところも含めて区域を決定していただき、その中で市町村なりと参入される株式会社なりの間で協定を締結していただきまして、しっかり事業をやっていただくというお約束をしていただいた上で、賃借権を市町村なり、農地保有合理化法人を経由して法人の方に貸すというような形をとっているものでございます。市町村が間に入らないと、参入する株式会社の方々も農地を探しづらいというような面もあろうかと思えます。あるいはその後確実に営農していただくという意味におきまして、こういった市町村を間に入れるというような制度に講じているわけでございます。

それから、8ページでございます。予算措置でございます。詳しくは後ほどご覧いただければと思いますけれども、左側の方は「元気な地域づくり交付金」。私どもの予算は昨年からの交付金という形にして、県、市町村さんの裁量を十分生かせるような形にしているわけですが、その交付金の中にあるメニューの1つでございますけれども、左の「元気な地域づくり交付金」では、遊休農地の活用方法等を市町村と農業委員会が連携して、いろんな調査をしていただいて、必要があれば簡易な整備もできるというような予算でございます。

右側の方は「強い農業づくり交付金」ということで、これはやはり耕作放棄地対策の一番の柱は、本来しっかりやっていただける方に農地を集めるというのが前提でございますので、そういった面でのしっかりした担い手に農地を集めるというような活動に対しての支援を行うという措置となっております。

それから、9ページは、中山間の直接支払いでございます。これは急傾斜地なり、条件の悪いところ、一定の要件が下にございますけれども、ここにご覧のような支援をさせていただいているところでございます。協定を締結するわけですが、その集落協定等に基づきまして、この中に耕作放棄地の防止という観点も盛り込まれることとなっております。

ります。その中で5年以上継続して農業生産活動をやっていただくということが前定で
ございます。そういったものに加えて、機械の共同利用とか、そういったような選
択的必須要件でございますけれど、こういったものも加えて一定の支援をしているとこ
ろでございます。この選択的必須要件の中には耕作放棄の復旧というような観点も盛り
込まれているものでございます。

それから、10 ページでございます。10 ページは農業生産基盤でございます。私ども
の農業生産基盤は、基本的には田んぼを大きな区画に整理して、機械植えをしやすくす
る、機械を入りやすくするというような活動をしているわけでございます。それにあ
わせて農道を整備したり、あるいは水路を整備いたします。農道を整備して、その農
地にも行きやすくする。機械も入りやすく、あるいは水路を整備しまして、バルブをひ
ねれば水が出るというような形の整備をしていくというような形でございます。こうな
りますと、当然営農条件は良くなりますので、耕作放棄地の発生も防げるという効果を
生みます。これは1つの調査でございますけれども、水田の耕作放棄地の発生率、全国
平均では3.6%という調査がございますが、この中でほ場整備——今のような事業で
ございます——ほ場整備を完了したところは0.2%まで下がるというような調査結果が出
ているものでございます。

最後の11 ページは今年の3月に私ども食料・農業・農村基本計画を閣議決定させて
いただいたところでございます。この中に耕作放棄地の発生の防止なりも盛り込んだ計
画をつくらせていただいております。細かい字で恐縮でございますが、真ん中辺のと
ころに線を引いてありますが、不作付地・耕作放棄地の解消等を含め、農地の効率的な
利用と利用率の向上を図るというようなことが食料自給率の目標のところにご
ざいますし、第3の方におきましても、耕作放棄地の発生防止・解消に向けた施策の強化なりの
記述を縷々しているところでございます。

右側の方は、その中で農地面積の試算といいますが、見込みを推計しているところ
でございます。現行471万ヘクタールの農地面積が450万ヘクタールになるという
ような試算をしているわけでございますが、この中で耕作放棄地につきましては、何も
施策を講ぜずに、放っておけば26万ヘクタールぐらいの耕作放棄地が発生するだ
ろうということを見込んだ上で、今私が申し上げましたような各般の対策を講じ
まして19万ヘクタール分発生を抑制したり、あるいは再活用するというような面
を盛り込んだ上でこういった試算をさせていただいたというものでございます。

どうも早口の説明で恐縮でございました。以上でございます。

○柳沢委員長 ありがとうございます。

それでは、御質問、御意見をいただきたいのですが、後ろの方に参考資料2というのがございまして、事務局の方で1回目から用意していただいているのですが、こういう話題でできるだけ議論していただきたい。今日の御説明は、1、2とあって、2についてそれぞれ関係省庁から現状をお話しいただくということなのですが、1の方の現状と課題ということも含めて御議論いただいたらどうかと事務局の方では言っておりますので、広く御意見をいただきたいと思います。

それでは、どなたからでも。

○鷲谷委員 用語についての質問、よろしいでしょうか。

耕作放棄地、遊休農地という言葉が出てまいりましたが、あと、生産調整をしている水田で耕作をしていない場所も結構多くて、おそらくその調整を何年ぐらいしているかというのもまちまちだと思うんですけども、それは遊休農地に入るのかどうかということと、そういう意味で使われていない農地も含めると、この値はどうなるかということとをまず伺いたいのが1点です。

それから、担い手農家というテクニカルタームが出てきましたけれども、担い手農家というのが定義がどういう定義になっていて、全農家のうちどのぐらいを占めているのか。多くの農家は担い手農家ではないような印象を受けているのですけれども、比率を教えてくださいましたらと思います。

○大角地域計画官 生産調整の方は一定の面積を生産調整しているわけですが、生産調整しているところの農地については基本的には水田で米をつくらないということとございまして、米以外の何らかの作物は基本的にはつくっていただくというのが生産調整でございます。あるいは何もつくらないところでも、適切な管理をしていただくというような形となっておりますので、本来であれば生産調整しているところは遊休農地ではございません。生産調整したところと遊休農地とは別でございます。ただ、生産調整によって水田で稲作をしないことを契機として遊休農地としてになってしまうというようなことはあるわけですが、本来正しく生産調整されていれば、そこは遊休農地ではございません。

それから、担い手ですが、ここで担い手という言葉を使っておりますが、担い手の定義はいろいろございますが、私ども農業経営基盤強化促進法の中で認定農業者というこ

とで認定させていただいたりしているのもありますし、あるいはいろんな統計の中では主業農家というような言い方をして、農業収入を主としている方ということで、今ここに持ってきた数字ですと、主業農家という方の数字ですと、全国で40万人ちょっとというような形となっております。その農家の数が293万、約300万人弱ぐらいでございますので、その中で主業農家が約40万人ぐらいというような形となっております。

○柳沢委員長 よろしいでしょうか。遊休農地と耕作放棄地は同じなんですね。

○大角地域計画官 同じと御理解ください。

○柳沢委員長 ほかに御質問どうぞ。

○小田切委員 あまり時間がないでしょうから端的に3点ばかりお尋ねします。その前に少し確認させていただきたいのですが、耕作放棄という統計は、私は常々過小評価されているというふうに主張しております。と申しますのは、この統計の中で原野化したものは除くという定義がございます。したがって、特に中山間地域で農業・農村解体现象が激しいところではむしろ耕作放棄地は減少するという、そういう実態が出てきます。つまり、原野化のスピードが早いために、耕作放棄からも漏れ落ちてしまう。そういう意味で農地減少面積を確定して、そこから転用面積を引いて、そして低利用・未利用面積というのを算出するような、そういう統計操作が必要だと思っておりますので、御検討いただければと思います。

一番最初の質問は、端的にお尋ねしますが、特定利用権でございます。この制度自体は1975年の農振法改正でできたわけですから、30年間発動されていないということがあります。前回議論しました国土利用計画法とか都市計画法上の買い取り協議と比べるといささか違う色彩を持っているのですが、その理由はどこにあるのか。これが1点目でございます。

それから、2点目は7ページに特定法人貸付事業がございますが、しばしば我々は株式会社導入という表現をしているわけですが、ここにも資料にありますように、NPO法人等というのが意外と多い。この実態がいかなるものか、そこを私ども調査しているのですが、なかなか実態がつかめません。もしわかりましたら教えていただきたいと思っております。

それから、3点目は、農村における耕作放棄地対策では不在地主対策というのが非常に重要な側面を持っていると思っております。特に都市に住んでいる人間は農村の実態がわからないということもあって、貸さない・売らない・つくらない、の「3ない主

義」なんていうふうに呼んでいる傾向がある。レアケースでしょうが、ひどいところでは鉄条網を張りめぐらせて、そして侵入を防止しているなんていうところもあると聞いております。この不在地主対策として、特別な対策があるのかどうか、あるいはどういうふうな枠組みを考えようとしているのかどうか、この3点をお願いいたしたいと思っております。

○大角地域計画官 一番最初の統計の考え方でございますが、私どもは農地としての面でもとらえていますので、明らかに農地でなくなってしまったものにつきましては、そういう意味では耕作放棄地としては統計でもとらえていないという形となっております。御意見は御意見として承ります。

それから、特定利用権でございます。特定利用権、先ほどもちょっと申し上げましたが、制度発足時は共同利用を前提としておりました。まさにみんなで使うような、そういう使い方でやっていこうということを前提としたことで、ある意味やや使いづらい面もあったと思っております。また、今回もそうなのですが、強制的に権利を設定するというような形をとっておりますので、そういう強権の発動といいますよりは、まずそれに至る前に斡旋なりをして、利用権の設定の通常の貸し借りの設定の方を促してきたというふうな側面はあるのだろーと思っております。

今回制度改正をして、共同利用という制約はとったわけでございまして、前よりは使いやすくなる。最終的には法人経営ですとか、個人まで使えるようになりましてから、使いやすくなるかと思っております。ただ、先ほど申し上げましたとおり、強権の発動を前提にするというのは本来どうかと思っております。それに至る前に貸し借りの促進に努めるという方が本来であろうと思っておりますので、今後この数がどうなってくるかというのは、そういう意味でどうかというふうには思っております。

それから、NPO法人等の中にはいわゆる公益法人ですね、民法法人というの也被れております。通常のNPO法人としては農業体験のために、そこが一旦借りて、いろんな都市の方に農業体験をしていただく。そういったような活用を想定しているというところでございます。

それから、不在地主対策でございますが、確におっしゃるとおり不在地主対策は問題でございます。これも結局手間暇かかることではございますけれども、不在地主の問題も、今回連絡がとれないような者、わからないような者には市町村が代行的に、そこが荒れていてしようがないところは草刈りなどができるというような制度はつくらせて

いただきましたが、これは緊急避難的なものでございますので、本来であれば、農業委員会さんなりの地道な活動で利用権の設定なりを促していく、お願いしていくというようなことを図っていくしかないのかなというふうに思っております。確かに遠く離れたところにいらっしゃる中で難しい問題がございますけれども、地道に利用権なりの設定をお願いしていくということかなと思っております。

○柳沢委員長 よろしいですか。今の最後の不在地主というのはどの程度の比率なんでしょうか、農地の中で。

○大角地域計画官 2ページ目をご覧くださいと、不在地主とは限らないのですけれども、農家と土地持ち非農家という意味でございますけれども、ここで見ていただくと平成12年のデータしかございませんが、34万ヘクタールの耕作放棄地のうち、農家の耕作放棄地は21万ヘクタール、非農家の耕作放棄地が13万ヘクタールあるということで、この方が全部不在地主とは限らないわけでございますけれども、限らないというか、この中で不在地主はさらに限定されてくるのですが、農家以外の方の持っている耕作放棄地もかなりあるというふうに思っておりますのでよろしいかと思えます。

○柳沢委員長 不在地主が農地全体の中でどの程度の比率を持っているかという数値はないわけですね。

○大角地域計画官 すみません。ちょっと持ち合わせておりません。

○岸井委員 基礎的な数字のことで伺いたいのですが、2ページの耕作放棄地、特に下の方の経営耕地面積と耕作放棄地面積がありますが、御質問があった水田と畑の割合というのはわかるのでしょうか。並びに水田の中で生産調整地面積がいくらあるのかというのわかりますか。後でも結構ですが。

○大角地域計画官 後で調べさせていただきます。

○岸井委員 もう1点だけ。特に今度は都市的地域の中で、この都市的地域の中を、例えば都市人口規模別ですとか、用途地域内外とか、そういう統計はとれているのでしょうか。どこにそういう土地が発生しているかというのを知りたいのですけれど……。

○大角地域計画官 市街化区域の中の数値というのはちょっと持ち合わせていません。それも後で工夫させていただきますけれども。

○岸井委員 後ほどで結構ですが、私としては、どういう都市の、どのあたりに多くの土地が発生しているのかというのを知りたいので、統計を少し教えていただくと幸いです。

○大角地域計画官 私どもの統計は必ずしも市街化区域とかという観点でやっていません。市街化区域とか用途地域別には出ないと思います。工夫してみたいと思います。

水田面積の方でございますが、平成 15 年の耕地及び作付面積統計によれば、水田面積は 259 万ヘクタール、畑の面積は 214 万ヘクタールでございます、生産調整の助成対象面積は水田の 259 万ヘクタールのうちの 3 分の 1 程度、これは毎年多少変動しておりますが、3 分の 1 程度でございます。

○亙理委員長代理 2 点伺いたいのですけれども、1 つは、先ほど問題になりました特定利用権の設定との関係ですけれども、御説明の中では従来のも、改正前のものについて、要するに 1 度も発動していないということだったわけですが、それで先ほどの小田切先生の御質問に対しては、その前の斡旋とか調停とかで対処する方が現実的だということだったわけですが、こういう制度というのはおそらく最後まで利用権の設定とか、買入れまで進むとは確かにあまり現実的でないというのによくわかるのですけれども、最初の手続に入って、途中で、例えば相手方が自発的に応じてくるとか、あるいは途中から斡旋・調停に切り替えるか、そういうような形で、ともかくもこの手続といいますか、プロセスに入っていったという、そういう事例というのはあるのかないのか、あるいはある程度はそういう数はあるのかどうかですね。そういった意味で、部分的には使われているというふうに言えるのかどうかというのが 1 点伺いたい点です。

それから、2 点目は、8 ページとか 9 ページの交付金とか直接支払い制度との関係なのですけれども、私はよく詳しいことは存じないのですけれども、農地にせよ、あるいは後で話題になります林地にしましても、日本の国土の特色といいますか、もちろん都市部の非常に発達しているところもありますけれども、やっぱり山岳地帯が多くて、農地もたくさんある。国土としての農地とか林地を国民共通の財産として維持していくということも重要かと思うのですが、その際、そういう視点から考えた場合に、交付金とか、直接支払い制度が耕作放棄地対策という点だけにとどまるのかどうかですね。つまり耕作放棄地に対する対策を講じただけでは、将来的に生産性が確保できるのかどうかという問題があるわけですし、比較がよいかどうかわかりませんが、例えばリサイクル製品などでも結局手間暇がかかってしまって、一般の製品に比べると高くなるので、なかなか競争力が確保できないとかという話をよく聞くわけですが、それと同様に条件があまりよくない、特に中山間地域などの場合はどうしてもコストがかかりますし、競争に弱いという面もあるかと思うんですね。

そういう中で、国土の一環としての農地とかそういったものを、あるいは中山間地域も保全していくとなると、将来にわたってそれを維持していくといたしますか、保全していくという、そのためのてこ入れというのも観点として必要かと思えます。その場合に、こういう放棄地対策のための直接支払いとか、あるいはこういった8ページにあるような交付金制度というのはどこまで射程として考えているのか、単なる耕作放棄地対策なのか、将来にわたってのそういう生産基盤の強い農地を確保していくという、そういうところまである程度想定した制度なのか、その点もちょっと御説明いただければと思います。

○大角地域計画官 まず1点目、特定利用権でございます。特定利用権が途中までいったケースというのは私ども承知しておりません。全くないのかどうかちょっとわかりませんが、少なくとも私どもが聞いている範囲では途中までいったというのも聞いておりません。ですから、そういう強権の発動にいく以前でそこでの貸し借りの促進で終始しているというふうに私どもとしては認識しております。

それから、次の点でございますが、例えば今日お持ちした資料で申し上げましても、8ページの正に交付金の名前が「元気な地域づくり交付金」「強い農業づくり交付金」とありますように、この交付金そもそもは地域をいかに支援していくか、あるいは強い農業をいかに作っていくかという交付金の中のメニューの1つとして耕作放棄地の解消等があるわけでございます。あるいは中山間の直接支払いも、これは本来は正に急傾斜地というような条件不利地域について、平地との生産性の低さ、コストの違いを支援していこうというのが直接支払い制度の本来の考え方でございます。その中の1つとして耕作放棄地の発生防止・解消の側面も含んでいるという点でございます、確かにおっしゃるとおり、耕作放棄地対策だけをしていてもということでございます。耕作放棄地対策は重要な観点でございますが、それも含めまして私どもとしてはいかに強い農業を作っていくのか、あるいはそういう条件不利地域のコスト差を埋めていくのかという、そういう側面での支援をさせていただいている。その中の一環としてこのテーマに即して御説明させていただいたということで御理解いただきたいと思えます。

○柳沢委員長 まだ御質問ありそうなのですが、最後の方に少し共通で時間をとれると思えますし、ほかの2省庁のお話もあり時間が押しては具合が悪いので、ここで次の話題に進めたいと思えます。

森林の現状と課題と今後の展開方向について

○柳沢委員長 (2) の森林の現状と課題と今後の展開方向について。それでは、林野庁の方、お願いいたします。

○山田計画課長 (林野庁) 林野庁計画課長の山田でございます。御説明させていただきます。

あけていただきまして、1 ページ、我が国の森林の変遷というのを少し説明させていただきます。

今 2,510 万ヘクタール、国土の 67% を占めている森林がいわゆる人工林等の育成林で 1,120 万ヘクタール、天然生林で 1,390 万ヘクタール、人工林的なものが約 4 割という状況でございます。

2 ページをあけていただきますと、この 67% をどういう状況で動いてきたかというのを左側の図、これは旧国土庁の資料等にも出ておりますけれども、森林というのは一時期少なかったものが、採草地とか焼畑とか荒廃地などが減る中で増加し現在のような状況に至るということでございます。

それから、無立木地ですけれども、原野とか伐採跡地とか災害跡地とかというのを統計で拾っていきますと、終戦後すぐぐらいは 200 万ヘクタールオーダーから 300 万ヘクタールオーダーであったのが、現在は主に岩石地とかハイマツ帯で 100 万ヘクタールオーダーのところまで止まっているという状況でございます。

次のページでございますが、我が国の森林の構成は、先ほど言いましたように、育成林という人手が加えられた森林というのが 45%、天然生林という主として天然力を活用して維持されている森林が 55% ございます。育成林というのはどういう施業をしているかというのをだいたい 2 つに分かれまして、1 つはよく見かけます単層林施業というスギが縦横にきれい並んで見える人工林的なものと、育成複層林といいまして、単純に言うと針広混交林になっているような林と考えていただければと思います。

それから、次の 4 ページでございますが、では、それがどういう人工林の中で齢級構成をしてきたかということですが、昭和 40 年で見させていただきますと、1 齢級が 5 年生ですので 4 齢級が 20 年生でございますから、昭和 20 年以前に植えた 5 齢級以上のところというのはほとんどなかった。それが現在は、伐採し利用することができる概ね 45 年生以上の段階にかなりの面積が入り始めてきたということがわかるかと思いま

す。これからますます利用期に入ってくるということでございます。

それを蓄積で見ますと、5ページでございます。昭和32年に8億5,800万立方メートルという人工林の緑色のところが、27億5600万立方メートルという、全体でも増えていますけれども、特に人工林の伸びが大きく、なおかつ先ほど言いましたように、45年を伐期とすれば、だいぶ伐期に近づいてきたということでございます。

それから、6ページでございますが、戦後の状況につきましては、昭和27年、これは岡山県の例でございますけれども、こういうはげ山とか、全く森林の生えていない状態のところ、ある本によりますと、戦後30万ヘクタールぐらいこのようなものがあって、120万ヘクタールぐらいの戦時中の伐採跡地があったということで、それで昭和20年代の災害、水害が起こって、森林をどうやって復興していくかということで植林をしていくかということが問題になりまして、昭和29年に戦後で最大の40万ヘクタールの造林を示しております。

それから、次の7ページ以降、では、森林はどんな機能を有しているかということでございますが、単純にいろんな先生方の本から取り出してきましたけれども、いろんな機能、物質生産の機能とか公益的な機能とかいろいろありますけれども、右側の方で言いますように、一番下に国土保全的な土壌保全の機能があって、その上に木材生産や保健休養、水源かん養、生物多様性の保全がありまして、少なくとも国土の保全が重層的に発揮されているというふうに考えていただければと思う次第でございます。

それから、9ページでございます。それをどれぐらいの価値があるのかということで、昭和40年代に林野庁の委託調査で12兆8,000億円という数字があり、それを時価で再評価し38兆円程度まで求めてきましたが、これは自分たちでやったものではなくて、日本学術会議にきちんと第三者評価していただきたいということでお願いして、平成13年11月に出た表でございます。学術会議では森林の機能は55程度あるとされ、その中で貨幣評価できる機能について評価額を算出しております。また、機能の代替物や評価手法が異なっていることから全体を単純には合算しないとされていますが、仮に合計すると70兆円超えという状況でございます。

それから、11ページから我が国の林業の現状を御説明します。林業は非常に厳しい状況にあり、左側の図が昭和55年の表でございますけれども、一番下のスギの山元立木価格、これは所有者の手取りの部分でございます。森林所有者の手取りの表が55年を100にいたしまして、19%。一方で、苗木代とか伐出代とかいうのは上がってきてお

りまして、手取りが非常に減ったということでございます。それをトータルで見ますと、右側でございまして、林業算出額ということで、昭和 55 年には 7,310 億円入っていたのが、平成 13 年には 2,739 億円まで落ちている。これが最近の森林整備に対し所有者がなかなか資金を負担できないといているところでございます。

12 ページでございます。林家の状況でございますけれども、間伐を実施する考えがないという人は数少ないのですが、実施しても採算が合わないと考えるためとか、労働力がないというのが 1 つの課題でございますし、特に規模の大きい所有者ではほとんど間伐を実施したいという思いはあるのですが、採算性などの面で問題があるという状況の表でございます。

13 ページでございますが、森林の整備状況はどうなっているかということでございますけれども、1 つは造林未済地というのがございます。3 年以上経過しても人工林の伐採跡地で更新されていないものということでございますが、若干でございますけれども、増えておりますが、2 万 5,000 ヘクタールオーダーということでございます。

もう 1 つの課題といたしまして、森林の管理をされていない、特に右側の図のように間伐されていないというのが 1 つの課題になっております。

14 ページでございます。山村の状況でございますけれども、山村は昭和 40 年代に 354 万人だった人口が現在約 210 万、200 万オーダーまで落ちてきております。一方で、森林の蓄積は増えてきているのですけれども、それが生業に結びついてきていないというのが今の実態でございます。

15 ページでございます。今森林の整備・保全をどうやっていこうとしているのかということでございますが、16 ページでございます。

平成 13 年に森林・林業基本計画をつくったときに、森林を 3 区分し整備・保全していくというように考えております。1 つ目は、水土保持林。いわゆる水源かん養とか山地災害の防止を重視する森林。2 つ目は、森林と人との共生林で、森林生態系の保全とか生活環境の保全、森林空間の適切な利用を重視するような森林にしていく。3 つ目は、木材等の生産を重視する森林というふうに 3 つに分けていこうとしています。全体、市町村森林整備計画という森林計画において具体的には区分していただいているのですが、上から 7 割、1 割、2 割という状況に今なっているところでございます。

17 ページでございます。それぞれの森林をどのように森林にしていこうとしているのかということでございますが、水土保持林につきましては、なるべく長伐期、要す

るに先ほど通常の伐期 45 年程度といたしましたけれど、これを 60 年、70 年、80 年、100 年と延ばしていこうという形でございます。その場合に、そのまま単純に伐期を延ばしていきまして、下から下層の広葉樹を上げてくるということもございますし、右の写真のようにまた植栽して、2 段林にして、樹冠層を多層にしていくという作業などもしているところでございます。

それから、森林と人との共生林につきましては、なるべく育成林のあるところについては広葉樹を導入していったり、針広混交林化を図っていくという形で、広葉樹林化というのが 1 つの命題になっています。

それから、資源の循環利用林は従来型の木材生産中心型でございます。

18 ページでございます。森林整備への取組み状況でございますが、先ほど間伐が 1 つの課題だと申し上げましたけれども、平成 7 年から 11 年までは年間 20 万ヘクタールぐらいの間伐の水準だったのを最近の 5 カ年間で 30 万ヘクタールオーダーに持ち上げております。これを今後もう少し持ち上げていくというのが課題になっております。

19 ページでございます。担い手でございますけれども、林業の就業者、これも非常に減ってまいりまして、もともと 20 万人近くいたものが、9 万人、7 万人と減ってきております。ただ、ここにきまして、右の表で 15 年にあるように、新規の就労者 2000 人台できていたのが 4000 人台に入っています。これは緑の雇用といたしまして、いわゆる研修させて、本格的に就労させるというパターンの対策を打っているわけですが、それによりまして、だいたいリタイヤと新規就業が一緒になってきたという感じになってきております。

20 ページでございます。もう 1 つ最近の問題として一番大きいのは、災害の発生でございます。集中豪雨とか、右の下にございますように、日降水量 100 ミリ以上の日数も徐々に上がってきていますし、台風、風倒木というのがかなり起こっています。これに対する国土の保全というのが 1 つの課題だと思っております。

21 ページでございます。山村の振興でございます。山村の資源を生かした新たなビジネスモデルをつくっていくとか、都市との交流を支援するとかということなどの取組みをしているところでございます。

22 ページ以降で今後の森林・林業の展開方向を話させていただきます。

23 ページでございます。全体的に今の話を御説明しますと、真ん中の表でございまして、日本の森林の一番下には、若干茶色っぽい表にしておりますけれども、国土保全

という、国土基盤というのが機能的にあって、安全で災害に強い国土づくりを推進する。その上に効率的な林業の再生を図って、管理の効率化を図り、国内的に利用するということが重要かと思っています。端的に申し上げまして、右の下にございますけれども、林産物、年間 8,000 万立方メートルぐらい成長していきまして、本当に賦存量でございますから、全部使えないわけでございますけれども、一定の量は必ず使えるわけでございます。今 2500 万立方メートルぐらい出したいと思っているのですが、現実には 1700 万立方メートルということでございます。こういうことをしながら効率的なものをやっていきたいというふうに思っています。

24 ページでございます。針広混交林化とか広葉樹林化というのをどこまで進められるかというのが次の課題になっております。こういうことを今後やっていきたいと思っているところでございます。

25 ページでございますけれども、だいたい伐期に入り出しまして、自動車で言うならばやっと生産ラインが終わって、車のタイヤが付き始めたという状況でございます。昭和 30 年代、いわゆる薪炭のエネルギー革命のときに広葉樹で薪や炭等をつくっていた森林が、昭和 30 年ごろに価値がなくなりまして、そこに戦後の高度成長の中でパルプの需要とか紙の需要が増えてくる。そういう中でパルプ業界が針葉樹のパルプ、マツのパルプから広葉樹のパルプに移るという中で、森林が伐採されまして、拡大造林していくとか、造林をし、今度は 50 年目にして生産のラインに乗ってきているわけです。当初は高級車をつくりたいと思っていたのですが、世界の需要の中から今の商品は大衆車ぐらいの値段になってしまいましたけれども、何とか車として販売していく。そのためには地域の資源を活用して、コストを下げた世界と競争していく。今は自給率が 2 割しかありません。住宅に向ける自給率では 3 分の 1 ぐらいでございますけれども、いずれにいたしましても完全にフリーで世界と競争しておりまして、そのフリーで競争している中で、これからコストを下げることによって、国内的な再生を図り、林業のシステムをつくっていききたいというのが今後の課題として考えているところでございます。

15 分になりましたので、ちょっと早口ですみませんでした。

○柳沢委員長 ありがとうございます。それでは、どこからでもどうぞ。

○土屋委員 今回の課題である低・未利用地対策という面からちょっとお伺いしたいのですが、今日の御説明でいくと、13 ページのところでは民有林の造林未済地の話があるのですが、我々研究者では皆伐後放棄地とか伐採後放棄地とかという言い方をしている

ことが多いのですが、特に九州とか四国とか比較的林業の生産が活発なところで伐り逃げしてしまうような、伐採してそのままにしてしまうような例が結構増えているように聞いていて、我々としては問題にしているところなんです、この数字で見るとそれがあまりたいしたことないような感じもするのですが、林野庁としてはその辺のところをどのようにお考えになっているのかというのが1点です。

もう1点、それと全く違う都市近郊の方の話で、これは御見解を伺いたいのですが、都道府県が「公的管理」という言葉を使って、特に水源、奥山の方の人工林の整備が進んでいないところについて、公的資金を投下して、まったく森林所有者の負担なしで強度の間伐をして、木材生産には利用しないという制限をつけて、針広混交林化、広葉樹林化を図っていくような事業を最近されている例があると思うんですが、ああいうことに関して林野庁の立場としてどうお考えなのか。ちょっと言いにくいかもしれませんが。

○山田計画課長 2万5,000ヘクタールであっても、先ほど言いましたように、戦後でいうと一番伐採したのは80万ヘクタールぐらい1年間に伐採しているんですね、伐採だけで。2万5,000ヘクタールというのはオーダーからすると非常に低いところでありますけれども、しかし、この2万5,000ヘクタールの伐採跡地が生産地としてはいい場所じゃないかということで、また植えるということはある程度させるべきではないか、更新させるべきではないかということでございます。

私どもとしてはこういうところについてはまず植えてくださいとか、単純に言うと、切るときにどういう植え方をしますかという届出制度がありまして、そういう中で伐採する人には、植栽してくださいというようにお願いをする。それから、天然力で更新していくという場合には、それが本当に天然力で更新されているかどうかの経過観察を都道府県単位で場所ごとにやらせて、今フォローしているところでございます。なるべくこれを解消していきたいと思っています。ただ、長い目で見ると量的には非常に少ない時代に入っているということだと思います。

それから、もう1つ、いわゆる公的管理的なもので針広混交林化していくことについてどうかということでございますが、よく言うんですけれども、日航機のジャンボ機が落ちたときに、各マスコミの皆さん方は、あの原生林において、この人跡未踏のところだと言いましたけれど、村に生えていたのはみんなカラマツでございまして、あそこのカラマツというのは背負って歩かないと絶対誰も植えられないところだというぐらい、

人工林だったわけです。それぐらい人が歩いて昔は植えた。ところが、山がけして植えたり、3時間、4時間歩いていっても植えてきたわけですが、今は道が入っていないところではなかなか管理が行き届かないという中で、ある程度郷土樹種とか強い樹種に樹種を転換して、管理を人手から天然力の管理に移していくという作業は当然必要な事業だと思っていますし、そういうことをやっていかななくてはいかんということで、ここ2、3年そういうのも取り組んでいるということでございます。

○柳沢委員長 ほかにいかがでしょうか。

○鷺谷委員 森林のタイプによって、あるいは管理の仕方次第で多面的な機能の多くを發揮するような森林もあれば、多面的な機能は發揮するけれど、材木の生産には向かない森林もあれば、逆に材木の生産には大変いいタイプの森林で、管理もされているけれども、土壌保全効果とか生物多様性保全効果は低い森林もあるということだと思わずね。

それで、まず森林によって、あるいはどういうふうにそれに人が対処するかによって、それぞれ機能が大きく違ってくるということを把握しないと、どういうふうに管理していったらいいかというようなことの答えがなかなか出てこないような気がします。まだ現状では対策に関しては、針葉樹の人工林をどうするか、多面的機能とは言うのだけれども、林業という産業の枠組みからあまり抜けなくて対策などが考えられている印象があります。それで期待できるような公益を最大限發揮する対策をもし考えていくのであれば、性格の異なる森林タイプごと、あるいは管理に応じての機能を科学的に評価する。一緒くたにするのではなくて、タイプの違うそれぞれの森林の機能から見てどういうメリット、デメリットがあるかという評価を個別に、タイプとか管理ごとでもよいですが、いくつかのカテゴリーに分けて、評価する必要があると思います。何か公益的機能がいつまでも「おまけ」にしか語られていないような印象を受けるものですから……。

○山田計画課長 すみません、今日の説明もどちらかというと、戦後の人工林をどうして成り立たせるかというところが少し出過ぎたのかもしれませんが。先生のおっしゃるとおりだと思っていて、森林によってそれぞれごとに様々な機能があり、土地により機能が違う。タイプによって違う。いろんな機能区分でそれを評価していくという、昔の計画施業というのは機能区分みたいな評価の仕方、もちろんその中には生物の多様性みたいなところの評価もしていくということは本当に重要なことだと思います。

○鷺谷委員 先ほどの表で土壌保全というのは全体にというのがありましたけれど、や

っぱりタイプによって土壌保全効果も随分違うというようなことは、まだ断片的ですけれども、そういう研究も出てきているようにも思うんですね。そういうのをしっかり…

○山田計画課長 微妙な、本当にそうやって取り扱っていかねばいかんということは間違いないと思います。

○鷲谷委員 そうですね。森林って一言で言うのは大変無理がある。あまりに内容も、機能も違うからです。

○亙理委員長代理 19 ページの林業就業者数が平成 15 年にいまだないぐらい飛躍的に増えたということなのですからけれども、これは今後の林業の維持、更新にとって非常に重要だと思えるのですけれども、ちょっと伺いたいのは、これはつまりこういう緑の雇用担い手育成対策事業というものを導入したことによって、今まで潜在的にそういう就業希望者といえますか、林業に携わりたいという若い方たちがたくさんいたのだけれども、それをすくい上げるような制度がなかったのに対して、この緑の雇用対策事業を導入したことによって一気にそういう方がこういう形で雇用されるようになったということなのか、それとも最近の環境への関心とか、あるいは都会からこういった地方への人の流れなどがあって、今まで関心がなかったような人などもこういった制度にのってこういう形で増えてきたということなのかですね。このあたり、両方の可能性もあるわけですが、仮に今まで潜在的にそういう人たちがいたのだけれども、それをこういう制度の導入によって雇用することになったのだとしますと、これは平成 15 年の場合はぐっと飛躍的に増えましたけれども、今後は逆に言うと徐々に増えていくといえますか、平成 15 年ほどの飛躍的な伸びにはならないのかなど、そんな気もするのですけれども、その点いかがでしょうか。

○山田計画課長 端的にいうと都市でリクルート活動したわけですね。そうすると、長蛇の列で、山村に住んでみたい、仕事があるなら行ってみたいというような形で応募してこられた I・J ターンの方が多い。もちろん U ターンの人もあります。もちろん地域にいて、俺もまたというのもいたと思います。建設労働者から林業に入られた方とか、いろいろいらっしゃると思いますけれども、基本的には都市部から来た方だと思っていただけだと思います。

それから、このオーダーがまたどんどんと伸びていくことはなかなか難しいところもございまして、この人たちにどうやって生活を成り立たせていくか、こういう方をどう

やって定着させていくかということが非常に重要な作業だと思います。

林業の仕事というのは工場労働のように1年中あるわけではございませんで、どんなに多くても年に150日とか200日とかいうオーダーの仕事で、なおかつ死亡災害が非常に多い重労働でございますし、非常にきつい仕事でございます。こういう方々の生活の安定と仕事の技能の習得ということを両方やって定着させていくというのが次の最大の課題だろうと思います。

○柳沢委員長 私もちよっとそれを伺いたいと思っていたのですが、これはそうすると平成15年にパッと増えたけれど、じりじりとまた減ってしまうという可能性を持っているわけですね。

○山田計画課長 このまま置いておけば減ってしまうと思っております。21ページの下の黄色い表の森業・山業創出支援総合対策という、山村での生活を成り立たせるためにつくったつもりでいるのですけれども、要は山村に住む方というのは林業だけやるわけではないですね。もちろん農業もやられるでしょうし、それから山からおりてくるときに山菜をとってくるときもあれば、山の葉っぱを集めて出される村もあれば、例えば私の知り合いなどだと、ハチの巣をかけて、ハチミツをとって、あれは一升瓶だいたい2万円ぐらいしますから、30本とれば年間60万円収入が入るとか、そんなことをやりながら、多就労多収入的に生きているわけですね。そういう山村での生活を成り立たせていくというのにどう支援していくのかということもこれからの私どもの最大の課題かなということで、こういう支援を始めたところでございます。

○岸井委員 16ページに今後の考え方が3つの分類で出ておりますが、先ほど伺った農業の場合の耕作放棄地に該当するような、そういう低・未利用地という概念に該当するのではないかとと思われる土地というのは、それぞれどういうケースなのでしょうか。今伺っていたら林業全部お話がざーっと出てきて、何が低・未利用地なのかよくわからなかったんですが……。

○山田計画課長 先ほど言いましたように、一番低利用地とか、未利用地とか言われるものは、6ページの写真の右にありますような、こんなはげ山で、これも生物多様性的にはいいのかもしれませんが、そういう場所をどうやって戻していくか。例えば瀬戸の山とかを森林に戻しているわけですね。

○岸井委員 16ページで言うと、水土保持林1629万ヘクタールというものに相当する……。

○山田計画課長　そういう場所でもあります。

○岸井委員　このうちのどれぐらいが今、手を加えなければいけないと思っていられるのでしょうか。

○山田計画課長　もうそういう場所はかなり少なくなって、日本にはほとんどなくなっていますが、パーセンテージでいうと、まだあります。個別の崩壊箇所は膨大にありまして、山地災害危険地区というものでいうと 23 万カ所ぐらいの人家等に近い崩壊した箇所や危険な箇所があり、そういうところを森林に復旧させていますけれども、ただ、大面積にはげ山のようなものはない。昔でいうと、海岸なんかでいうと、砂丘地帯も全部そうだったのですが、それもだいたいもうおさまってきているということでございます。

森林と人との共生林でいうと、都市近郊で、旧薪炭林と言われる、先ほど言いました昭和 30 年代まで薪炭を生産したり、農耕用の肥料などをとってきたというものが農地とか農家の裏山とか都市の裏山で残っている部分がある。それは 50 年経ちまして結構いい広葉樹林になってきているのですけれども、それを薪炭林と比べると低利用な状況にある。一方では、鷺谷先生いらっしゃいますけれども、生物多様性から見ると非常にまだ価値が高いとか、機能からいったらこれからもっと価値を高めていかなくてはいかん場所なのかもしれないし、一方で温暖化という観点でいうならば、私は薪ストーブが大好きなんですけれども、ガソリンや石炭を使わないで、薪をどんどん使っていただくようなシステムをつくっていかなくてはいかん。これからの利用地であるかもしれないというふうには思っています。

○柳沢委員長　なかなか林業は難しいですね。

○岸井委員　要するにそれは前の機能と違う機能がそこに加わっていて、別にそれは低・未利用地ではないのだというふうにも承ったのですが……。

○山田計画課長　低利用とか未利用地とかという考えでいうと、人間が低利用か未利用かというならば、森林は一番の低利用地ですし、未利用地です。森林という利用形態というのは一番人手をかけない、天然力を活かして行う生業という意味では、農業のように持続的な肥培管理をしないといけない土地が、肥培管理しなかったら森林に戻っていく。土地利用の遷移として見ても森林が最後にある。森林の中でも林業的な投資をして、非常に森林から見たら高度利用しているところもある。

○岸井委員　私の意味は、最後の 653 万ヘクタールのうちのいくらかが既に耕作放棄に

近い状態にあって、これが問題だというふうに御説明になるのかなと思ったのですが、そういうわけではないのですか。

○山田計画課長 534 万ヘクタールも、例えばですけれども、ちょっと大げさな言い方になるかもしれませんが、何代にもわたって続いている、例えば三重の年間雨が 3,000 ミリから 5,000 ミリ降っている尾鷲の林業地帯でいいますと、ヒノキの林などは土壌のエロージョンが起り始めていまして、逆に言うと、ああいうところは切って、天然の広葉樹林に戻して、もう一遍土壌を富栄養化というんですか、きちんと土壌保全のタイプに戻していくということが、まだ政策的にはそんなこと出していないけれども、それが必要だとすれば、森林から見たら循環林から広葉樹林化することも利用地だというふうに考えていただければと思います。それでいいでしょうか。

○鷺谷委員 いろんな機能がありますよね。レーダーチャートみたいにして、それぞれの森林がどの機能とどの機能が私たちにとって重要なのかということを考えつつ、ただ放っておいてもその機能が発揮できる森林もありますし、若干管理しないとそれがうまく発揮できないものもあるかもしれないので、どういう機能を重視するかによってどの程度人為をかけるかを変えて、場合によったら人為がほとんどかからないのだけれども、公益が高い森林というのもあると思いますので、そういうのは未利用というのかもしれませんが、未利用だけれども、公益機能が高いという場もある。だから、森林という言葉は1つですけれども、農地よりもずっとある意味では多様なあり方があるので、できればそういう多様なあり方をしっかりきめ細かく見ながら利用を考えていった方がいいのではないかと思います。

○土屋委員 ちょっと補足なんですけれど、課長に盾突くようで申し訳ないのですけれど、今議論している利用地の放棄ということでは、問題なのは人工林のうち間伐が必要な段階のところ、人間が手をかけてきてたのが、途中でいろんな経済的事情で放ってしまったところではないでしょうか。これはどうにもならないわけですね。例えば鷺谷先生が言われているような自然林にも移行できないような状態というのがあるわけだから。そうすると、13 ページの 37%というのがそうなのかどうなのかよくわからないんですが、これぐらいの割合の人工林についてはかなり問題がある、ここでもしも定義するとすれば、狭義の低利用になってしまって問題が起きている、起きる可能性のあるところと捉えていいのではないかと思います。

○山田計画課長 そうですね。質も落ちていきますし、土壌的にも落ちています。

○土屋委員 ここについてはそれこそ林業的に利用するのか、もしくは混交林の方に誘導して自然林に持っていくのかということを考えなければいけないわけですね。

○山田計画課長 そうですね。そういうことですね。

○鷲谷委員 機能をレーダーチャートで見て、多くの機能がないようなところは機能を高めるように管理した方がいい。荒廃地に当たるような森林なのかもしれないですね。

○柳沢委員長 少しわかってきました。

○小田切委員 1つだけお尋ねしたいのですが、先ほどの農地との橋渡しのところをお尋ねしたいのですが、しばしば農業の計画的撤退をして、林地化すべきではないかという議論があります。現実にヨーロッパではフォレストेशनという形で進んでいるわけなのですが、こういう現実がどこまで進んでいるのか。そういうことを考えると、先ほどの農地で説明いただいた中山間地域等の直接支払い制度には林地化というプログラムがあったわけなのですが、これはほとんど実態的に機能していない、進んでおりませんで、林地化はそういう意味で少なくとも直接支払い制度とは無縁だったということがわかったわけなんです。

それからもう1つは、そういうふうな形で小規模な農地の耕作放棄地が林地化するといことは森林サイドから見てどのように評価できるのか、望ましいことなのか、あるいはそもそもそういうことは避けるべきことなのか、これはむしろ本音を聞かせていただきたいのですが、お願いいたします。

○山田計画課長 単純に言うと、林業がもうかるなと農家の方が思われていた時代には、20年生から40年生ぐらいの林の中に入ってみますと、みんな段々畑に植林されています。江戸時代から石垣積んだところがスギの人工林になっています。それは村から出ていくなら畑にスギを植えていき、1年に一遍はおじいちゃん、おばあちゃんが帰ってきて育てられた。

ただ、ここにきまして、林業は本当に投資するのに困るぐらい、先ほどのような値段になっていますから、最近では村から出ていくときにも、もうそのまま広葉樹林でいいや、そのままの自然遷移でいいやという感じで、なかなか木を植えるだけの投資の意欲が出ていないというのが現在のところなんです。

ただ、私ども森林計画制度で5年おきに現場を見て回りますけれども、その中で一定の森林に戻っていれば農地の方が解除されていけば森林としてそこは管理していくというように中で動いていますので、そのはざまに落ちるようなことはないだろうと思いま

す。農地として管理されていれば、農地で管理されるし、森林として管理するときになれば境界線を確認しながら動いているというのが実態だと思います。

要は、鷺谷先生の前で言うのと恥ずかしいのですけれども、私の感じからすると、北のササ、南のクスに覆われたところ以外は、だいたい置いておけば森林に戻るのかなど。いつもそう言っているんですけれども、学問的にいうともっといろんなことがあるかとも思いますが。

○鷺谷委員 山間の方ですね。

○山田計画課長 もっといろいろあると思いますが、そのように考えています。

○小田切委員 先ほどの2点目ですが、小規模でばらばらに林地化するということですね。そういうことが望ましいのかどうか。耕作放棄地を林地化する場合にばらばらとそれこそ1筆単位で林地化していくわけなんです。

○山田計画課長 それは全然問題ないだろうと思います。森林の管理というのはそれぐらいラフな管理なんですよね。一番人手をかけない管理なので、それは個別の土地で、例えば単位面積で1反歩でもぽつんと木が生えていても、それは今は森林上の管理はしませんけれども、生物資源として見た場合にはそれは十分の資源ですし、それを切って売るということに対しては成り立てば売りますし、全然ぽつぽつと森林が出てもいいと思います。

ほとんど個人的見解です、最後のところは。

○柳沢委員長 これから面白くなりそうなところですが、誠に申し訳ありません。次の話題にいて、時間があったら戻ってお話しいただきたいと思います。

新・生物多様性国家戦略に基づく自然再生・里地里山保全の取組について

○柳沢委員長 それでは、環境省の方からお願いいたします。

○亀澤生物多様性企画官（環境省） 環境省の亀澤でございます。資料3に基づいて御説明いたします。

1枚めくっていただいて2ページでございますけれども、生物多様性国家戦略というのをつくっております。現行のものは「新」がついておりますように、2回目でございます。2ページの上にありますように、1回目のものは、生物多様性条約を根拠に平成7年10月につくりましたが、その後、各省のいろんな法律の改正がここにも書いてあ

りますが、そういう改正も含めて環境保全面での施策の充実というようなことも踏まえまして、現行の新・戦略は平成 14 年 3 月に策定しております。一番下にもありますように、自然の保全と再生のためのトータルプランというような言い方もしておりますが、各種の施策も盛り込んで、政府として策定しているものでありまして、自然環境保全施策に関する基本計画のような位置づけでございます。

1 ページめくっていただきまして 3 ページですが、現行の戦略の中では、現在の我が国の生物多様性の危機として 3 つ掲げております。

1 つ目は人間活動や開発が、種の絶滅ですとか、生態系の破壊をもたらしているという問題。

2 番目が、逆に里地里山などで人間の働きかけが後退というか、減少してきたことによる影響。

3 つ目が、移入種——外来種とも言っておりますが、外来種とか、化学物質、そういうものが人間によって持ち込まれることによる生態系の攪乱。

そういう危機があるというふうに位置づけております。

4 ページでございますが、戦略の中長期的な目標を 3 つ掲げておりまして、左側にありますように、生態系レベルで言うと、地域固有の生態系の保全。それから、種レベルで言うと、新たな絶滅を回避することと、現に絶滅のおそれが生じていればそれを回復すること。3 つ目として、持続可能な利用。そういう 3 つを目標として掲げておりまして、右にありますように、基本的に大きな施策の方向として保全の強化、自然再生、そして持続可能な利用というものを掲げております。

5 ページで、そういう目標とか、基本的な方向に基づいて具体的に当面の 5 年間で何をすべきかということで 7 つの主要テーマを掲げております。

そのうち、この委員会のテーマであります低・未利用地に関係するとすれば、赤字で塗っておりますけれども、2 番目の里地里山の保全、3 つ目の自然再生が関係してくるかと思われま。

里地里山の保全の方は、長年の農林業利用によって特有の生態系が維持されてきたわけですが、それが耕作放棄とか森林の手入れ不足など低利用状態によって生態系保全上も問題があるというようなことでございます。

それから、3 つ目の自然再生は、土地利用転換といいますか、開発が行われて、それは本来の目的どおり利用されていけばいいわけですが、当初の開発の目的どおり利用さ

れていないというような低利用状態もある。そういうところについてはこの際地域の合意を得ながら自然を再生していくというようなことも必要ではないかということ掲げているところです。

次、6ページでございますが、まず里地里山というのを戦略の中で定義しております。奥山と都市の中間に位置し、集落とそれを取り巻く二次林、それと混在する農地、ため池、草原等でモザイク的に構成される地域概念というふうに書いております。農林業などに伴うさまざまな働きかけを通じて、長年の間で里地里山特有の環境が形成されてきたところです。

7ページですが、そのうち里地、水田の方ですけれども、左下の方にありますように、水田ですと、農業、稲作のサイクルに応じた形で水辺の生き物が生息してきたわけですが、先ほど農水省の説明にありましたけれども、耕作放棄地の増加というようなことで、水田をすみかとするカエルやゲンゴロウが生息しにくくなったり、かつて身近にいたはずのメダカやタガメも絶滅危惧種になっているというような状況でございます。

次に、8ページは里山。これは山の方といいますか、雑木林と言った方がわかりやすいかもしれませんが、農地周辺の雑木林におきましては、左にあるように、カタクリ、この写真の花でございますが、明るい雑木林の林床に生育しておりました。また、ギフチョウの幼虫、これはカタクリと同じように明るい林床に育つカンアオイを食草としているわけですが、そういう特有の動植物が、薪炭林ですとか、あるいは落ち葉などの供給源としての価値を失った雑木林が管理をされないということで、やぶ化し、光が届かないことによって生育しにくくなった。そういう形でカタクリとかギフチョウ、かつて身近に見られたそういう種類も絶滅危惧種になっているという状況でございます。

9ページは今の話をまとめたものですけれども、経済的な価値が低くなり、活用されなくなった里地里山で手入れ不足とか、開発の対象になったりということで、これは生物多様性上も質が低下するという問題があるというふう認識しております。

10ページでございますが、全国の里地里山はどれぐらいあるかというのを、これは環境省の自然環境保全基礎調査というのを長年やっておりまして、これはメッシュデータに基づくものですが、里地里山として、二次林と二次林が混在する農地、そういうメッシュを拾い出して、その割合を出したのですが、全国で4割ぐらいあるだろうと。その骨格となる樹種によって5つのタイプ、この写真でいいますと、コナラは東日本と西日本に分けておりますので、6つの写真が載っておりますけれども、5つの樹種のタ

イブに分けられるというふうに考えております。このうち、写真で言いますと、右下の東日本のコナラ、アカマツの二次林、西日本のコナラ、メッシュで言うと緑と赤のメッシュでございますが、こういうところについては長年薪炭林としての利用などが比較的積極的に行われてきたということで、それによって人手によって維持されてきたために、逆に言うと、放置されるとやぶ化とか、あるいはタケとかササが侵入して、里地里山を雑木林として維持していこうとすれば、引き続き人手をかけることが必要だというふうな形で戦略に書いております。

11 ページ。おおよそ里地里山の保全にかかるいろんな課題があるわけですが、そういうのをどうやって保全していくかというのを戦略でも書いておりまして、基本的には長年利用されてきたわけですから、里地里山の保全のためには今後とも持続的に活用されていくことが重要だと考えております。そのためには業としての農林業の振興はもちろんです。そういうことに加えて、林家だけでなく、行政とか、専門家の入った多様な主体の連携が必要であろうということ。

それから、都市住民が求める自然との触れ合いの場とか、あるいは環境学習の場としての活用。

さらには先ほどもありましたけれども、直接支払い制度のような奨励措置。さらには文化的景観への支援。地権者との協定の締結。そういうようないろんな仕組みを幅広く活用しながら、規制的な措置というよりは、地域におけるいろんな生活とか生産活動、そういうものとの関わりの中で保全していくことが重要だと考えております。

そういう観点から、下にありますように、各省庁が連携しながら、いろんな方向から里地里山の保全に向けた取り組みを始めたところでありまして、今後これらの事業による積み重ねが重要かと思っております。

12 ページでございますが、これはちょっと角度が違いますけれども、低・未利用地対応というよりは、逆に農地の有効利用という例でございますけれども、宮城県の蕪栗沼の周辺の農地では、冬場、本来なら乾いているわけですが、そういうところに意図的に水を張ることで、水鳥を初めいろんな生き物の生息地として確保する。そのことによって、その下にありますけれども、雑草が抑えられるので、農薬の投入量が抑えられる。あるいは水鳥のふんとか、あるいはイトミミズが増えるので、稲わらが堆肥になりやすくて、肥料としての効果もある。農業面でもメリットがあるということで、こういう取り組みが各地で進みつつあるという例でございます。

それから、13 ページ、これも1つの自然再生ですが、これは国家戦略の中で新たに取り組むべきテーマとして掲げておまして、人為的な改変により衰弱しつつある生態系を健全なものに蘇らせていくために、損なわれた自然を積極的に再生しようという形で位置づけております。

基本的には2つの考え方を戦略で掲げておまして、1つは上の科学的データを基礎とする丁寧な実施とございまして、これは科学的に事前に、それから着手後も調査をし、事業着手後もモニタリングをしながら、必要に応じて自然の反応を見ながら事業の内容を修正していくというような丁寧なやり方でございます。

それから、多様な主体というのは、行政だけが進めるのではなくて、地元のNPOとか住民の方々、あるいは専門家の方々に入っていただいた多様な主体の参画という仕組みで進める必要があるというようなことを書いております。

14 ページはその戦略を書いたときに、こういう例も自然再生として考えられるのではないかという形で戦略に盛り込んだ例ですけれども、1つは東京港の野鳥公園、もう1つは大阪南港の野鳥園で、これはいずれも埋立地として工場用地とかという形で計画されたわけですけれども、埋め立てはしたものの、長い間使われないままに放置されて、その間に雨水とかがたまって、そこへ鳥が来始めて、それを見た地元の方々がぜひ野鳥公園のようなものにしてほしいというようなものを行政側が受け入れて、左の場合は東京都です。右側の場合は大阪市、それぞれ港湾事業で地盤を掘り下げたり、あるいは海水が出入りするためのパイプを入れたりというような形で干潟に戻した例でございます。完全に元に戻るわけではございませんけれども、自然再生の1つの形として取り上げております。

それから、15 ページでございますが、自然再生推進法というのができております。これは現行の戦略は平成14年3月に策定したのですが、その後、戦略の中で自然再生を書いたこともあって、各省の自然再生事業が予算事業としてスタートしてはいたしましたが、予算という形だけでなく、長期的な取り組みになるわけですから、何らかの制度的な担保が必要だろうというような議論もありまして、自然再生推進法というものが議員立法として平成14年12月に成立し、15年1月から施行されております。これは予算を伴う事業法ではありませんが、自然再生を進めるための手順とか枠組みを定めるものでございまして、真ん中の丸にありますように、地域の多様な主体の参加というのを掲げております。地域において実施者という言い方をしておりますけれども、自然再生

をする人、NPOであったり、民間の人たちであったり、あるいは行政の場合もあるでしょうし、自然再生をやろうという人が周りに声をかけて自然再生協議会をつくる。その協議会の中で全体の目標とか、対象区域とか、そういう全体構想をつくった上で個々の実施者が自分たちがどういうことをやるかという実施計画を策定する。そういう計画を国に送付するだけという形で規制色の薄い、ボトムアップ型の法律になっております。

16 ページに、施行後、これまでに全国各地にできている自然再生協議会の例を掲げておりますが、現在までに 17 カ所で協議会が発足しております。このうち低・未利用地に関係するであろうものであって、環境省が関わっているいくつかの例をお話したいと思いますが、17 ページは釧路湿原です。これはこの自然再生事業の1つのきっかけとなったところでもあります。釧路湿原では乾燥化が長い間に進んできておりました、その再生を図ることがテーマになっておりますが、このうち、写真を右の方に掲げておりますけれども、左下の写真は、かつて資源を農地にしたところで、現在は完全に放棄されているのですが、農地にするために、乾燥化させるために周りに水路を掘ったりとか、あるいは上に土を入れたりとかしたところがあります。そういうところをこの際、湿原に戻そうということで、環境省の方で現在水路を埋めたり、あるいは地盤を少し掘り下げて、相対的に地下水位を上げて湿原の植生がどう再生していくかというような実験をしているところです。

それから、一番右側の写真は、湿原の周りの森林、これはカラマツの人工林ですけれども、手入れが行き届かないところを環境省で買い取りまして、実験区という形で下のササ刈りをしたりとか、間伐の条件を変えたりして、広葉樹がどういう形で侵入してくるかというようなことをこれも実験としてやっているという例でございます。

それから、18 ページ、これは秋田県の森吉山というところの山麓部で、昭和 40 年代から草地造成事業で牧草地として開発されるところがあるのですが、現在はほとんど放棄されておまして、そういうところをブナを中心とした広葉樹林に復元をしようという形で協議会が発足しております。真ん中の現在の林地という絵がありますけれども、そのうち、土壌条件とか傾斜とか、そういうものを調べて、林地に戻せるところを右の方で緑色に塗っていますが、そういうところに時間をかけて、市民の力もかりて広葉樹の苗を植えていこうというものでございます。土地はもともと県有地で、事業主体は県でございます。

それから、19 ページは埼玉県のくぬぎ山。狭山市とか所沢市あたりにまたがるとこ

ろでございますけれども、平地林ですが、江戸時代の新田開発で農地とセットで残された平地林ですけれども、薪炭林としての利用とか、落ち葉の利用が現在行われておりませんので、荒れたところも多いわけです。さらに都市化に伴って開発も進んでおりまして、さらに廃棄物の中間処理施設が乱立しているような状況で、左の方にありますように、現在かなり虫食い状態になっております。そういうところをかつての雑木林を取り戻すべく、協議会ができておりまして、写真の上の方は廃棄物の中間処理施設、こういう業者が撤退していった後、地元の市が買い取って、雑木林にしていこうという試みをしているところで、都市近郊の自然との触れ合いの場とか、環境学習の場として活用していくという方向で話し合いが済んでおります。

次は 20 ページですが、これは佐賀県の檜原——カシバルと読みます——檜原湿原ですけれども、これは小さな湿原ですけれども、図の右の方に赤い点線の線が通っておりますが、これは村道です。村道が湿原を分断する形で通っているというようなこともあって、あるいは湿原を訪ねてくる人が踏みつけたりというようなこともあって、湿原が乾燥化している。こういうところをもとの湿原に戻そうということで、村道をつけかえるとか、あるいは周辺に農地の跡地がございますが、そういうところを県が買収をして、もとの湿原に戻そうという試みが始まっているところでございます。

以上が自然再生推進法に基づく協議会の例ですが、21 ページはその推進法に基づくものではございませんけれども、環境省の補助金——この補助金自体は今はないのですが、野生生物の生息地をつくるというビオトープのための補助金がございます、そういうもので、左側は休耕田、右の方は耕作放棄地、そういうところをビオトープとして整備をし、あわせて環境学習の場として公園化をしてきたところでございます。いずれも柏市とか神奈川県の中井町が土地を買い取って整備をしております。

それから、22 ページはこれも環境省の事業ですが、伊勢志摩国立公園内の休耕田を地元の NPO が中心となって水田として復旧するという作業を地元の子供たちも一緒に入ってやって、動植物がどういうふうに戻ってくるかというような調査、そういうものも地元の人たちと一緒にやりながら、他の活動をしたりというようなことをやっている事業でございます。

そういう例もあるということで、私からは以上でございます。

○柳沢委員長 ありがとうございます。それでは、どうぞ。

○鷲谷委員 未利用地を生態系サービスと呼ばれているような公益的機能の高い自然に

あまりコストをかけずに誘導するという意味で、自然再生の意義というのは大きいと思われま。今、機能と言いましたけれど、災害を避けたり、多投入の農地からの汚染をトラップしたり、水と緑のネットワークに寄与することなどです。それぞれの場が小規模で分散していると、そういう生態系サービスというのは機能とか場所に依存して発揮されたり、発揮されなかったりということがあるので十分に機能の発揮は期待できない。人間活動にとってはそれほどいい場所ではないけれども、そういう機能を発揮させるにはいい場というのが地域には、川の周りなどだと思います。そういうところでうまく使われない土地を集めることができたなら、そういう公益的な機能を高めるという意味の大きい自然再生につながっていくのではないかと思います。

蕪栗沼の周りの水田の御紹介がありましたけれども、蕪栗沼に関しても、それに隣接していた水田というのは、遊水地として自然再生によって、ウエットランドになっているんですね。沼とその遊水地、それは治水のためでもあるし、水鳥の生息という生物多様性機能を高めるという意味でもあるのですが、それとその周りの「ふゆみずたんぼ」が加わって、かなり機能の高い一大ウエットランドになっているということだと思います。

ウエットランドというのは明治以来減少が大変著しい場でもあって、今、国際的にも川の周りのウエットランドなどを再生することによって、多投入の農地からの栄養汚染などを防ぐという手法が随分広がりつつあると思うんですね。だから、場所と規模の面で適切で、湿地の立地としてふさわしく、しかもだいたい人が使うのに適さないところですので、そういうところで自然再生できると、多様な機能を向上させる効果が大きいのではないかと思います。

すみませんが、ちょっと失礼しなければなりませんので……。

○柳沢委員長 今のは御意見でよろしいですね。

○鷺谷委員 はい。

○柳沢委員長 ありがとうございます。ほかに御質問、御意見ございませんか。

○岸井委員 11 ページに里地里山のいろんな事業がありますという御説明がありましたけれど、これはどこかで全体調整をするチャンスがあるのでしょうか。

○亀澤生物多様性企画官 生物多様性国家戦略というのは環境省だけではなくて、関係各省が一体となってつくっておきまして、関係省庁連絡会議というのもつくっております。その中で各省の施策を毎年点検もしておりますし、実施状況についても調べて、調

整をしてというか、そういう形でフォローはしております。

○岸井委員 いや、フォローは結果ですから、事前の調整をする場はあるんでしょうか。

○亀澤生物多様性企画官 細かい具体的な事業の仕方についてまでは調整はしておりません。戦略で考え方を書いておりますので、その大きな考え方に従って各省がそれぞれの分野でできることをやっていくという形でございます。

○岸井委員 箇所づけも調整していない……。

○亀澤生物多様性企画官 はい。ただ、場所によっては連携をしてやっている場所もありますし、環境省のモデル事業はモデル地域を選んでそこで農水省さん、林野庁さんと一緒に入ってもらってモデル地域での里地里山保全戦略づくりみたいなものをしております。

○村木委員 今の御質問に関連すると、例えばそうやってモニターしていくことで、ここそ自然環境をもう1度回復するために積極的にやるべきだというようなところが出てくるわけですね。それについて要は地方自治体なり、関連する省庁さんと一緒に何かモデル事業をするというふうに考えていいわけですか。

○亀澤生物多様性企画官 里地里山の話ですか。

○村木委員 はい。

○亀澤生物多様性企画官 里地里山の問題も非常に複雑といたしますか、なかなか構造的に難しい問題もあるので、具体的にどういう形で進めればいいのかというのは各省もまだ模索を始めた段階ですので、いろんなところでいろんな取組みをしながら、その成果を踏まえてこういうところではこういう形がいいだろうし、別のところではまた別の形がふさわしいと。そういうふうの実績を積み重ねながら各省とも話し合い、また地方とも話し合いながらいろんな事業を進めていきたいと思っております。

○柳沢委員長 1つ質問なんですけれど、16 ページの協議会ですが、こういう活動は非常に重要な役割を負っていると思うんですが、この構成員というのを見ると、かなり少数ですね。これは後ろにもっとこれを支えるような裾野があるということなのでしょうか、一般的には。

○亀澤生物多様性企画官 そうですね。少数といいながら、釧路であれば117名、阿蘇でも100名を超えていまして、その全体会議となると、100名から集まるわけですので、その中でいろんな協議をするというのはなかなか大変なことで、その1つの実施計画を議論するのも1回では済まなくて、何回もやるとか、全体構想を策定するのも何回か会

議をしないといけないということで、大変手間がかかっているというような状況でございます。構成員になるために公募方式をとっておりまして、みずからが自然再生に参加するのだという人は誰でも入れるというような形になっておりまして、その人以外にも何らかの会、どこそこの湿原を守る会という代表の方が入られるとすれば、協議会構成メンバーはその代表ですけれども、会として再生の実際の作業にかかるとか、そういうこれを支える組織というのはまたあると思います。

○柳沢委員長 協議会には代表1人が入っていて……。

○亀澤生物多様性企画官 ええ、もちろん2人とかという場合もあると思いますけれども、誰かが入って、実際の作業は会としてやるというような形はあると思います。

○柳沢委員長 もう1点、これはできるところからだんだん手をつけていくということだとは思いますが、それぞれの協議会の事業費的概念というのはあるのでしょうか。

○亀澤生物多様性企画官 様々でして、釧路湿原は先ほど環境省の事業を御紹介しましたけれども、それ以外にも国土交通省河川局が周りの農地を乾燥化させるために湿原の中をくねくねと蛇行している釧路川を直線化したところがあります。ところが、農地は必ずしも想定したようには乾燥が進んでいなかったりとか、あるいは社会情勢の変化で農業をやめて出ていく人もいたりして、直線化したところ、この際、もとの蛇行した河川に戻そうという事業は河川局でやっているのですが、そういうのは大変大きな土木工事ですから、何十億もかかるのだと思います。ですから、そういう大きな事業は何十億もかかりますし、湿原の周りでNPOが取り組んでいるような森林再生の事業、これはNPOが寄附金をもとにちょっとした山を買って、広葉樹の山に戻すという事業をやっていますが、そういうのは何百万かというオーダーですし、本当に様々でございます。

○柳沢委員長 ありがとうございます。

○亙理委員長代理 今のNPOの買い取りの話題も出しましたけれども、釧路湿原とか森吉山とかそれぞれ今日御紹介があったところで県が買い取るとか環境省として買い取るとか、それから先ほど言ったようにNPOが買い取るというのがありますけれども、いろいろ買い取りの場合も、例えば相手方がなかなか売ることに応じないとか、そういう障害が考えられますし、それからもちろん買い取る主体の側もお金の面でなかなか難しいとかいろいろあると思うのですけれども、そういった面で十分な使い勝手のいい買い取り制度があるのかどうかということと、その場合、それこそNPOとか、いわゆるナショナルトラストのような民間でそういったものを買って運営をしていくのを促進

するような制度とか手当てというのは今現在どういう形で用意されているのかどうかですね。そのあたりについて概要を教えてくださいと思います。

○亀澤生物多様性企画官 お役所側の自然再生事業としてやる場合は、各省とも公共事業費でやっておりますので、自然再生のための事業用地として取得が可能です。環境省の場合も環境省の公共事業費で用地を取得した上で再生の事業に取り組んでおります。

それから、NPOが買い取る場合、先ほどみずから寄附金で買うという例を申しましたけれども、それ以外にはいろんなファンドとかというもので、一部は土地の買い取りにも使えるものがあると思いますけれども、そういうのはまだまだ数は多くないと思いますので、まだ限られているかとは思っています。

○亙理委員長代理 全体としてはそういった買い取りをしていくための寄附金などはそれに応じるような人がどんどん増えていくという非常に楽観的な状況あるのかどうか。

○亀澤生物多様性企画官 土地を売ってもいいという……。

○亙理委員長代理 いやいや、逆に買い取りのための寄附金などですね。

○亀澤生物多様性企画官 日本の場合、自然保護のための寄附金というのは必ずしも多くなくて、NPOとか、その辺の資金の手当てには苦労していると思います。

○亙理委員長代理 その場合の税制面の優遇とかというのは確かまだ十分にはなされていないということだったように記憶していますけれども、そういうふうに考えてよろしいですか。

○亀澤生物多様性企画官 ええ、十分ではないと思います。

○土屋委員 今回の関連なのですが、NPOのような団体が自分たちの地域で重要だと思われる自然地を買い取ったり、借りたりということをいろんなところでしていくというのは非常に重要だと思うんですね。公共だけでやっているとしても確保できないと思うので。そういう点、環境省さんとして、例えば今言われたような税制だとか、いろんな仕組みを総合的にやらないとできないと思うんですが、その辺は戦略のようなものをつくられているんですか。

○亀澤生物多様性企画官 ナショナルトラストという制度で民間が土地を買ってというのもございますけれども、そういうのは長年あるのですけれど、なかなか大きく展開できないというような状況で、その辺は環境省としても税制当局とかに説明とかはしていますけれども、なかなか理解が得られないというような状況でございます。

○柳沢委員長 では、全般を通じて農水省の御説明、林野庁の御説明も含めてありまし

たらどうぞ。

○小田切委員 これは中村課長の方にお尋ねすることになるかと思うんですが、先ほども私は農地の耕作放棄地という概念は随分小さい概念で、それ以外に農地起源の原野があるというふうに申し上げました。それで、先ほどの計画官の話を見ると、直接は対象としないという発言ではなかったと思いますが、なかなかそれを農地に戻すのは難しいことであるということでした。すると、そういった農地起源の原野は政策的に一体どこが対応するのか。谷地田が存在しているような小さな谷が荒れている限りではいいんですが、もうちょっと大規模な荒廃現象が起こった場合に、かなり今後大きな問題となるような可能性があり、しかしまた植林も進まないわけなんですか、それに対してどういふような対応があり得るのかということをお教えいただければと思います。

○日尾野土地・水資源局次長 農地がある意味では原野化し、場合によっては灌木等が生えて若干林野化している。林野というかどうかというのは問題がありますけれども、そのような状況で、地目が農地のままでありますと、農地関係の公共事業による田畑への転換、いわゆる復元という公共事業は実施できる。もしくは農地関係の融資の対象とはなるという今の制度の仕組みがあるわけです。ただ、それが農地という認定がされている限りはそういう状況でございますので、農地ではないという認定がなされると、林野関係のいろいろな助成制度にはのらないという状況があります。この点の調整は私が聞いている限りでは、農林水産省の中で農地部局と林地部局でそれぞれの調整を行いつつ、対応方法なり、地元からの要請にどう応えるかということの調査を行っているといふふうに聞いております。

したがって、原野の問題それ自体をどう対応するかということからいいますと、どちらかの対応をしていくしかないわけでございますので、そこは個別個別でやっていくしかないのかなと思っております、対応の枠組みができていっているといふふうに私どもは認識をしております。

事務局である当局への御質問ですから、私からお答えさせていただきました。

○小田切委員 そういった原野がもたらす問題を政策的にウォッチングするような仕組みも機能しているというふうに考えてよろしいですか。

○大角地域計画官 私どもの耕作放棄地対策の中で、先ほど守る農地としてやっていこうというところと、そうじゃないところと振り分けをするという御説明をしたと思います。振り分けしたもののうち、一部林地化を図っていこうというのも確かにございます。

たいして面積的にはないのですけれど、そういうときも農地転用の手続をとった上での林地化となります。現在そういう点で、農地転用の基準の中で、そういうところでも転用基準がいろいろございますので、スムーズに林地化ができるように私どもの農地転用の基準を見直せないかとか、あるいは林野部局の方と調整して、それは農地に位置づけていただくという、そういう御相談はしております。

ただ、完全に原野になってしまっているようなところで、全く私どもの耕作放棄地からおりてしまっているようなところについては、今のようなものにのってくるものもあるのだと思いますけれども、必ずしも全てそういうふうなものの対象としては考えていない——完全に原野化してしまっていればですね——という状況でございます。

○柳沢委員長 ほかにございますか。

○村木委員 今の関連なんですけれど、遊休農地の振り分けというのは、振り分けする何らかの方法というのがあるというふうに考えていいのでしょうか。

振り分けられたとき、私がやっぱり気になるのは、森林としての管理と、プラス住宅と他用途への転換なのですが、この辺のコントロールは何かするような仕組みみたいなのはお持ちですか。

○大角地域計画官 先ほどもちょっと申し上げましたが、農業経営基盤強化促進法という中に市町村ごとに基本構想というのを作ることとなっております、その基本構想の中で、現地を一番御存じの市町村の方に農業として利用していただくとする農地と、そうじゃないところというのを分けていただいて、市町村さんの方でそういう位置づけをしていただくという制度としております。

○岸井委員 せっかくお越しなので、後で結構ですので、資料を少しいただきたいと思うんですが、まず先ほど農業関係の経営耕地面積、水田、畑を伺いましたが、合計するところの表と合わないの、おそらく生産調整地を外したりしていると思うんですね。その辺の数字、何かちゃんとした数字を後でいただけませんか。ここで言っている耕作放棄地も多分水田と畑で違うのかなという気もするのですが、もしその辺もあればいただけると幸いです。

もう1つ、農林関係で、農地保有合理化法人——私、不勉強なので、もし何か資料があったら後でいただけないでしょうか。

それから、森林の方なんです、国有の森林と私有の森林、どういう状況なのか。特に私有の場合には規模別にどうなっているのかというのを少し知りたいので、後で資料

をいただけると幸いです。

最後に、これは事務局の方に、先ほどの里山のいろんな制度がありましたけれども、できましたら一覧にさせていただいて、どういう目的で、どういう場所を対象にして実際どれぐらいやられているのかというのを教えていただけると幸いです。

○柳沢委員長 今、岸井先生からリクエストがあったような話は、あるいはほかの先生方もあると思いますので、私もいくつかリクエストはあるのですが、それはちょっと別途事務局の方にメモか何か差し上げる。そちらでまとめていただいて、お願いするものはお願いします。そういうことにさせていただいてよろしいですか。

○亙理委員長代理 時間がないところで申しわけありませんけれど、農水省さんに伺いたいのですけれど、今日話題になりました例えば株式会社も含めた法人への農地貸し付けの場合に、例えば会社との間で協定を結びますね。協定に基づいて経営をさせるということなんですけれども、こういった措置というのは私は非常に重要だと思うんですね。これが実効的にちゃんと働いて、適正な農地利用がなされるということが必要だと思うのですが、同様なことは、例えば特定利用権の設定などの場合も確かに先ほどおっしゃったように、権力的で高圧的なことをやるというのはあまり現実的でないということは私もよく理解できるのですけれども、そこに至るまでのプロセスとしてお互い指導して、相手方に利用計画書を出させて、場合によってはそれを修正するように必要な勧告をする。このあたりのプロセスというか、手続は非常に重要で、むしろこういったものをもっと使い勝手の良い手段といいますか、手続として活用していく必要があるのではないかという気がしてしまっていて、そのあたり、強権的だからなるべく使わないというのはあまり好ましくないなというのが私の感想なんです。

○大角地域計画官 申し上げたのは特定利用権の裁定制度、それ自体強権的なところもございましてというふうに申し上げたのですが、今御指摘がありました利用計画を出して、必要な勧告をする。これは確かに、今度法改正で位置づけさせていただいたものですが、状況を見ながら適切に使っていきたいと思っています。そういうふうな指導も十分徹底したいと思っています。

それから、数字は耕作放棄地の先ほどの用途地域別の数字とか、御依頼いただいてもないものもあるかもしれませんので、その点ちょっと御容赦いただきたいと思っています。

○岸井委員 できる範囲で結構です。

○柳沢委員長 それでは、時間になってしましまして、あと、その他の議題もちょっと

ありますので、3省庁の皆さんどうもありがとうございました。

そ の 他

○柳沢委員長 それでは、中村課長。

○中村土地利用調整課長 その他ですが、もう時間もありませんので、これまでの小委員会で御要望のありました資料を若干用意させていただいております御説明しようかと思ったのですが、項目だけということにしたいと思います。

まず、資料4-1というものですが、これは団塊の世代の関係で、1と2と分かれています、メインは2の方でございます。今後の居住に係る意向ということで、田舎暮らしをしたい、してもいいというのが4割ぐらいあるというようなことを3つのアンケートの結果で示してありますので、後ほどご覧いただきたいと思います。

2つ目は、資料4-2で、市民農園の関係です。これもポイントは2の方でございます、農水省のアンケート調査の結果をいくつかの切り口で示してあります。3ページだけちょっとご覧いただきたいと思いますが、通うのに適切な時間がどれぐらいか、実際に市民農園をやっている方に聞いた結果、15分程度ということで、近場ということ。それと対照的にといますか、5ページをご覧いただきますと、宿泊型の市民農園はどうかということですが、あんまり利用したいと思わない。近場で、お手軽という傾向がこのアンケート調査結果からわかります。

次に、資料4-3です。これも詳しくは後ほどご覧いただきたいと思いますが、都市と農山漁村の共生・対流に関する取組の関係です。1というところで「オーライ！ニッポン会議」ということで、これは民間が立ち上げている会議でございまして、ホームページを設けたり、表彰を行ったりして、共生・対流を推し進めていこうというものでございます。別途パンフレットもお配りしていると思いますので、ご覧いただきたいと思っております。

もう1つ、2というところにありますけれども、共生・対流の推進方策ということで、これは内閣官房副長官をヘッドとして各省の副大臣をメンバーとするプロジェクトチームができています。それが7月21日に、今後どういう施策を講じたらいいかということの取りまとめをしています。詳しくはその中の参考3というところにつけてありますけれども、これに沿って各省庁でいろんな施策を今後やっていくというものでござ

ざいます。

それから、もう1つ、資料4-4というのがございますけれども、これは前回の小委員会でニュータウンにおける現状とといいますか、低・未利用地、空地等の現状がどうなっているかわかる範囲でということでしたので、わかる範囲でお示したものです。ポイントは表紙をめくっていただいて、上の方に黄色い四角がありますが、2つ目のポツです。空き地の発生状況は、何とか等によって大きな差は見受けられないということで、この調査結果ではそんな感じでございます。

以上、非常に早口の説明でしたが、また何かございましたらお申し付けいただきたいと思っております。

もう1つ、資料5というもの、1枚紙をお配りしています。今後の進め方ということでございます。今年の会議は、大変駆け足でございましたけれども、今回で終わりということでございまして、来年、1月、2月はちょっとお休みいたしまして、こちらもう少し弾込めをしつつ、3月以降また精力的に開催させていただきたいと思っております。当面今考えていますのは、3月に第4回目を行いまして、地方公共団体からのヒアリング、海外の事例、前回はアメリカ中心でしたけれども、もうちょっとヨーロッパの方のも集めて御紹介をし、それを踏まえて御論議いただけたらと思っております。

それから、4月から6月の間に2、3回程度開催いたしまして、残ったNPO等からのヒアリングと、いよいよ6月の中間とりまとめに向けて論点整理に向けた御論議をしていただきたいと思っております。

その関係で、お手元の方に皆様の来年のスケジュールの調整をさせていただきたいと思ひまして資料がお配りしてあると思ひます。後日、そこに御記入いただきまして、御都合のいいとき、または悪い方、どちらでも構いませんけれども、事務局まで返送いただきたいと思ひます。ヒアリングも予定しておりますので、ヒアリングの対象者の都合も勘案して、できるだけ早く日程だけは決めてしまいたいと思ひます。たくさん委員の皆さんに御参加いただきたいと思ひますので、よろしくお願ひいたしたいと思ひます。

みんなまとめてでしたけれど、よろしくお願ひいたします。

○柳沢委員長 最後の日程表、私は比較的時間がありますが、皆さん大変お忙しいので、出したらできるだけ早く御返事いただくというふうにお願ひしたいと思ひます。

閉 会

○柳沢委員長 それでは、以上でしょうか。

○中村土地利用調整課長 最後の資料の関係は時間がなかったので大変申し訳ございませんでしたけれど、もし何かございましたら次回の御論議の際にでも、またペーパーでも、電話でも御連絡いただければと思います。

ということで、本日は終了にいたします。どうもありがとうございました。