

中山間地域における農振農用地区域指定の現状と課題 Current Status and Problems of the Legal Agricultural Land Use Zoning in Hilly and Mountainous Area

○土屋恒久*, 石井敦**

TSUCHIYA Tsunehisa*, ISHII Atsushi**

1. はじめに

日本の農地政策では、中山間地域も含め、現存する農地を極力保全することを目標としてきた。それが近年、第5次国土利用計画（2015）や農林水産省の「新しい農村政策の在り方に関する検討会」等で、粗放的管理を含む多様な農地利用が推奨され、保全すべき農地と粗放的管理を行う農地のゾーニングが検討されるようになった。

一方、農地のゾーニングは、すでにS44の農振法で、「優良農地」を農振農用地区域として区域区分する方策がとられている。今後の中山間地域における新たなゾーニングを検討するには、まずは現行の農振農用地区域の指定の実態と課題を把握する必要がある。しかし、これまで農振法のゾーニングは、主に都市化との関係で議論されており、中山間地域の優良農地保全という視点からの検討は少なく、その実態も明らかになっていない。

本研究では、全国の中山間地域を対象に、市町村毎の農振農用地区域の指定状況を明らかにし、今後の中山間地域のゾーニングにおける課題について検討した。

2. 研究の方法

全国（北海道を除く）の市町村の農業振興地域及び農用地区域の農地面積のデータ（農林水産省）を用いて、農業振興地域内での農用地区域の指定率を求めた。また、各市町村は、旧村単位の農業地域類型（都市・平地・中間・山間）を複数種含むことが多いが、そ

のうちもっとも農地面積が大きいものをその市町村の地域類型とした。

その上で、市町村の農用地区域指定率を地域類型別、都府県別で比較分析した。また、同一県内で農用地区域指定率の高い/低い市町村を抽出し、農業振興計画の土地利用図を用いて集落単位の指定状況を求め、市町村の担当者に指定指針の聞き取り調査を行った。

3. 農用地区域の指定条件

農振法では農用地区域の指定について、農業上「優良な農用地」としている。この優良な農用地の条件には、集团的農用地として20 ha以上の団地（H21より10 ha以上に引き下げ）や土地基盤整備事業の対象地がある。

しかし、これらの土地と一体的に保全、整備または開発することが相当な農地は農用地区域に含むことができ、市町村の方針により10 ha未満の団地であっても農用地区域に指定することが可能である。また、H12から農用地区域の農地を対象とした中山間地域の直接支払いが開始され、地域によっては、小規模な団地でも農用地区域への指定を求める必要が生じた。

4. 農用地区域指定の実態

(1) 地域類型ごとの農用地区域指定状況

中山間地域は平地農業地域と比べて優良農地の比率は低いと考えられるが、指定率の平均値に大きな差はなかった(Table1)。またその内訳を見ると、指定率にばらつきはあるものの（標準偏16%）、80%以上の市町村が

*筑波大学大学院生命環境科学研究科、Graduate School of Life and Environmental Sciences、University of Tsukuba **筑波大学生命環境系 Faculty of Life and Environmental Sciences、University of Tsukuba
キーワード：農業振興地域、農用地区域、中山間地域、遊休農地、ゾーニング

Table1 地域類型ごとの農地と農用地区域指定率

区分	市町村数	農業振興地域 農用地区域		②/①	標準偏差
		①	②		
		千ha	千ha		
都市地域	450	1,098	849	77%	18%
平地地域	256	948	794	84%	10%
中間地域	419	1,266	1,041	82%	15%
山間地域	250	349	281	81%	17%
計	1375	3,661	2,965	81%	16%

※北海道を除く46都府県

一部の市町村において地域の重複がある

52%を占め、90%以上の市町村も23%あった。中山間地域では、農地の宅地転用の期待が低いため地権者の農用地区域指定への抵抗が少なく、また、線引き当初は、土地基盤整備実施のための農用地区域指定への要望が強かったことが推察される。

(2) 都府県別の農用地区域指定状況

Fig. 2 に都府県ごとの農用地区域指定率を示す。東京、神奈川、愛知など都市部においては指定率が低く、バラツキも大きい傾向が見られる。一方、秋田、山形、富山、島根など、水稲が盛んな地域では指定率が高い傾向があった。なお、農用地区域の指定は市町村が独自に指定することから、地形的、地域的な条件というよりは、市町村ごとの方針による要因が大きいものと推察される。

(3) 集落単位での指定状況

A県では、指定率100%の市町村では、相当小規模な団地まで農用地区域に指定されていた。また、指定率60%の市町村のケースでも、集落単位で見ると、指定率100%近い集落と0%の集落とが混在し、それらの平均が60%となっていた。市町村担当者によると、昭和40年代の最初の線引き以来大きな変更はなく、当時の農用地区域の指定方針が反映されたものになっているとのことであった。

5. 農振法によるゾーニングの課題

現在、中山間地域でも農用地区域指定率は80%以上の市町村が過半を占め、小規模な団地も含めて農用地区域に指定されている。

粗放的管理を行う農地と保全する農地の区分は、集落単位で合理的に行われることが

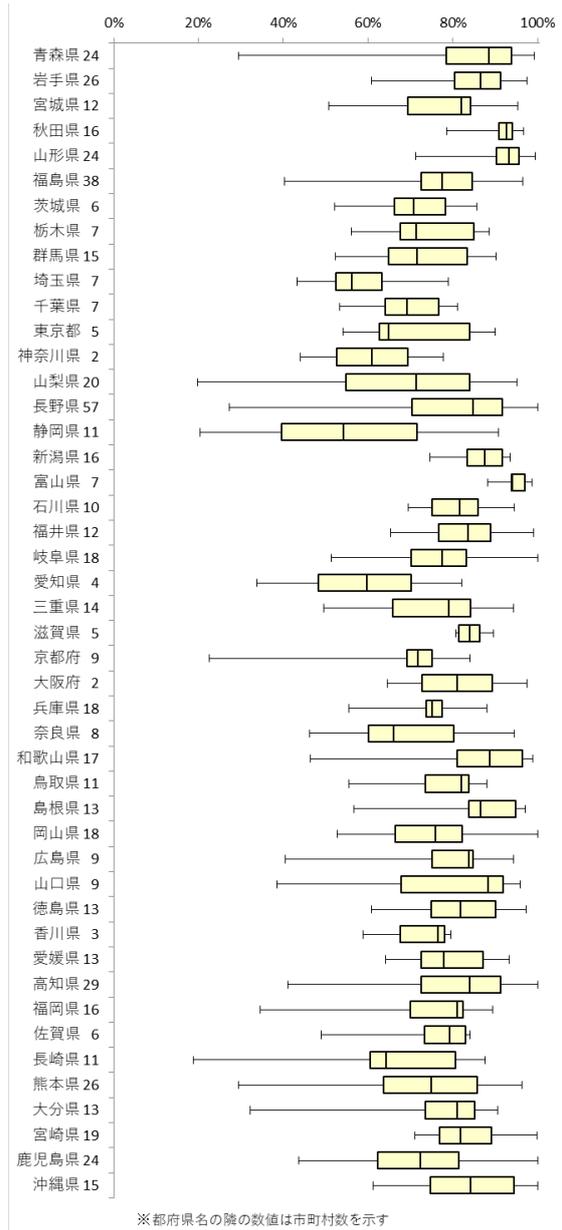


Fig.1 都府県別でみた中山間地域の市町村の農用地区域指定率

望ましく、農用地区域指定率が100%に近い集落では、今後の営農計画によっては、新たなゾーニングによって農用地区域からの除外も検討課題となる。その際、ゾーニングと地権者の意向は必ずしも一致しないから、両者の間で土地交換を行うことが望ましい。圃場整備を実施することで、この土地交換を円滑に行える可能性がある（土屋他，2019）。

謝辞：農林水産省、東海農政局、県土連など多くの関係者の方々に御協力頂いたこと、ここに感謝申し上げます。引用文献：土屋恒久・石井敦(2019)，中山間地域における計画的な粗放的農地管理区域設定のための土地交換