遊休農地の発生状況と有効利用方策の検討

広島県域の農地所有者・利用者の意向調査を通じて

NEW LAND USE PLANNING FOR ABANDONED FARMLAND

The comparison by the farm's landlord and visitor's needs in Hiroshima

宇 高 雄 志*, 玉 井 創**

Yushi UTAKA and Hajime TAMAI

The abandoned farmland is increasing year by year, especially in rural area. In Hiroshima prefecture where shared 7% of farmland are abandoned. On the other hand, it is regarded the resources for the Rural Development as a Private Garden which conducted by the urban residents. Authors examine the differences on land use needs by the landlord and visitors from city. Main findings are as follows:

- (1) There are higher needs by the visitors to visit the countryside even they are living local city, case study's Higashi Hiroshima city. The needs are reflected to the various kinds of activities by the visitor's background of generation, environment of current residents, and experience of farming.
- (2) The Farm Landlord has confused to let out to the farm to visitors, reason of their memories of land and feel ill at ease villager. And, some time, the conservative thinking became obstacle to call the new development.

It is needed to set up the new real estate association and make the land use plan for whole village area to ensure the suitable village environment.

Keywords: Abandoned farmland, Country side area, Hiroshima Prefecture.

遊休農地、中山間地域、広島県域

1. 遊休農地の有効利用

我が国の村々は著しい人口減少、高齢化、農業後継者不足にさらされ活力低下が著しい。中でも、遊休農地¹⁾の大量発生は今後の農村社会の根幹を揺るがすものとして深刻に受け止められている²⁾。永年の労働力と投資により整備された農地の遊休化は深刻である。農林業センサス(1995 年)によると、全国の「耕作放棄地」は総経営耕作面積の 5.9%に及んでいる。またその分布状況は耕作の困難な、急峻部や農業機械の搬入の困難な地区に多い。斉藤雪彦³⁾の指摘するように遊休農地の維持管理の労働コスト負担も深刻である。

そんななかグリーンツーリズム⁴⁾による農村活性化は一連のモデル事業の成果もあり農村活性化の手段として高く評価されている。しかし、一面では同種の事業の普及による陳腐感や、安易な農村資源の「活用」や「転用」が本来の農村の持ち味を失わせる結果に陥っているとの指摘もある。神吉紀世子らの指摘⁵⁾に示されるように農都交流では都市民の活動嗜好など検討されるべき課題も多い。

また近年の観光動向の変化も見逃せない。日本人の観光動向⁶⁾は最近の余暇パターンの変化や個人所得の伸び悩みを反映してか、いわゆる、高・短・遠から、安・長・近へと変質している⁷⁾。それ故、最近では市民農園⁸⁾等の体験型農業や里山活動が注目されている。特に遊休農地や里山の有効利用策として期待できる⁹⁾。

その意味で、遊休農地の有効利用方策には単なる非農地型の転用を促進するのではなく、培われた農業文化や自然環境を保全する役割が期待できる¹⁰⁾。またホスト側となる農村生活者の意向をはじめとするポテンシャルと、同時にゲスト側の訪問ニーズを見極める必要がある。また農業者の遊休農地の転用を巡る心理的な葛藤についても十分に論じる必要がある。ここでは一方的なサービスや労働力の供受関係は好ましくない。農地という場を巡って都市生活者と農村生活者がどのように新しい関係を築くかが問題なのである。

先行研究の業績の多くは、既にグリーンツーリズムなどの事業が成立している先進地域を対象とし、計画論的にも同種事業の立ち上げの面で参考になる点が多い。しかし我が国の中山間地域にあって、遊休農地を大量に抱えたまま、目立った観光資源もなく、抜本的な解決の糸口が見えない、大多数の村々の将来を描く上ではヒントに欠く面がある。そこで本小論は全国的にみて遊休農地の発生割合が最も高い¹¹⁾広島県域の遊休農地発生状況を概観した上で、東広島市を精査対象に遊休農地の農都交流による利用方策を検討する¹²⁾。

研究の目的

- (目的1) 広島県域における遊休農地の発生状況を把握する
- (目的2) 遊休農地利用に対する所有者・訪問者の意向を把握
- (目的3) 遊休農地の発生抑制と有効利用策について検討する

* 広島大学工学部建築学教室 助手・博士(工学)

** 東レ建設㈱ 修士(工学)

Research Assoc., Dept. of Architecture, Faculty of Eng., Hiroshima University, Dr. Eng.
Toray Construction Co., Ltd., M. Eng.

2. 広島県域の遊休農地の発生状況と整備の動向

農地の転用を巡る土地利用計画上の問題：一般的には「都市計画法」と「農業振興地域の整備に関する法律」（以下：農振法）¹³の主に2法が重複してかけられる。これらの重複地域は開発内容に制限が加えられているが個別許認可による林地や農地の蚕食が進んでいる¹⁴。反面、本論で論じているような遊休農地の他の目的での利用に関する制限が多い。農振法施行の目的そのものが農業生産条件の向上にある。農地法は基本的に自作農主義を原則としているため、農地は耕作者自らが所有することを最も適当であるとしており、株式会社を初めとする第三者への農地の売買を制限している。

農地利用の弾力化に向けた制度整備：これらの課題を受け 1989 年には「特定農地貸付法」が施行された。これにより、農地所有者は農地の権利移動なしに、貸し出しできる条件が整った。農地所有者は農協や公共団体を仲立ちに農業委員会の承認を経て一般借り受け人に農地を貸し出す。また、1990 年にはこれらの弾力化を受けて市民農園施設などの整備を促進する「市民農園整備促進法」も施行されている。しかし、「特定農地貸付法」では相続時に自作耕地であると見なされず、一般の農地相続税の猶予対象にならない¹⁵ことや、一般貸し出しにかかる管理コストと収益が見合わないなどの問題も少なくない。1993 年には「農地利用増進法」の制定などや一定の緩和条件により賃借による農地の流動化に向けた法的枠組みが整備されつつある。特に、農業組合法人制度による遊休農地の一括管理と運用は、農都交流の性格からも合致するところが多い。体験型農業を基本とした市民農園は有効な転用先として注目できる。

広島県の遊休農地発生傾向：各種統計や県市町村自治体インタビューを元に広島県下の遊休農地の発生状況を概観する。

本研究で対象とした、広島県域は全国的に見ても最も遊休農地の多い地域であり全経営農地の 7%に達している¹⁶。また耕地利用率も全国最低で、耕地全体で 81%、水田では 76.3%と最低水準である¹⁷。また農山村部の活力の低下も著しい。県域の 86 市町村の内、大半の自治体で高齢化率が 25%を超え、人口減少率（平成 7 年／昭和 55 年比）も島嶼部や山間部の殆どの自治体 15%を超えている¹⁸。

全国農業会議の実施した「遊休農地の実態と今後の活用に関する調査」による広島県下自治体集計結果による県域平均では遊休化要因として「高齢化、労働力不足」の 85.5%を筆頭に「急傾斜で土地条件が悪い」「柑橘園転を契機として」等が並び、気候特性上で比較的に好条件の広島県でも遊休農地の発生要因が高い。このほかにも、広島県農林企画課は水田の経営規模が零細で分散しているため管理コストが高いことを指摘している。また瀬戸内島嶼部に多い、柑橘園の場合、隣園への病虫害の拡散が問題になっている。

遊休農地の発生傾向を地域ごとに見ると同じ広島県内でも遊休農地の発生傾向には地域差がある。概して、「山間地や谷間」での分布傾向がどの地域も高い。特にミカンなど柑橘園の休園が目立ち、急峻なため転園の難しい尾道はその傾向が高い。一方、「点在」傾向の示される、広島、呉、可部地域では市街地が山麓部を蚕食する現状にあり、農振地域指定が見直されるなどで、山麓縁辺部分の遊休化が著しい。多くの過疎村を抱える可部や三次・庄原地区では「ある地区に集中」して分布する。次章より詳述する東広島や、福山では山間域を中心に「まんべんなく」分布する傾向が見られる。

これに、各地区毎の遊休化の理由では全県的に高齢化、労働力

不足が圧倒的多数を占める。また広島、福山などでは大都市に近接することもあり兼業農家の離農傾向が高い。また、近年では過疎により「鳥獣被害」など二次的な農業環境の悪化も遊休農地の発生に拍車をかけている。特に山間地での点在農地がまず遊休農地化し、その後、平地農地が続いて遊休農地化する傾向がうかがえる。

本論で対象とした東広島地域では、遊休化した農地の引き取り手のない農家が7割を占める。広島県の減反率（転作率）は 36%に達しているが、減反による営農意欲の低下も指摘されている。既に、遊休農地の再農業的利用も「手を入れた農地回復」は 12%の農地のみでしか可能ではないと回答している。

こうした遊休農地を抱える自治体で「遊休農地解消に地域で取り組む」とこたえる自治体はわずか 25%にすぎない。「農外利用」「市民農園転用」「公社などに移管」が残りをしめる。中でも、農地の市民開放は、地域社会の農業以外の諸産業を連鎖的に活性化させるとして期待も大きく、32%の自治体が遊休化対策として評価している。最近では広島県内でも、双三郡君田村での「もぎ取り農園」など、農都交流を基準にした遊休農地の有効利用も見られる¹⁹。

しかし、これらのモデル地区の成果をよそに、大半の中山間地域では、確たる活性化の糸口が見えない。そもそも、過疎化の進行と高齢化による社会の空洞化を食い止める手だてが見えず、新規の農業基盤整備の目的が明確化しない場合が多い。広島県の中山間過疎地域の自治体のインタビューでも、遊休農地の解消は、既に自治体個々の対策や農業構造改善関連事業による補助事業では困難であると述べている。

図1. 広島県における遊休農地の分布傾向と主要発生要因¹⁹

3.対象地域における遊休農地(広島県東広島市S地区の場合)

精査の対象としたS地区も例外ではなく農地の遊休化が進行している。S地区のある東広島市は企業立地や大学移転が相次いだこともあり全国的に見ても最も人口増加率が高く、高齢化率の低い自治体の一つである。東広島市中心部と、広島市に隣接する地区には、市街化調整区域にも個別認定開発による無秩序な都市化が進行しつつある。その一方で、S地区のような比較的交通の便の悪い農村地域では人口の減少傾向と高齢化傾向はとまらない。S地区から30分程度の地区には大規模小売店舗も相次いで開店している。一方でS地区ではバスも減便され、公共窓口や商店の閉鎖・閉店により車を持たない生活者にとって利便性は著しく低下している。また、離農による農地の遊休化が進行している。それでも、S地区の高齢化・過疎化の進行は広島県平均値(高齢化率16%、過疎化率-2%(平成7/昭和S55比))に近い。また農地種別の割合も県平均に近く、県域における典型的な都市・農村中間域の農村地域といえる。

遊休農地の分布状況:二本の道路の結節点にわずかな商店と既存宅地がある。これらの既存宅地の周辺に酒造メーカーの酒蔵や、蜷の川、S集落出身のアメリカ移民の寄贈による時計台などの観光資源、小学校、農協支所などが取り巻く。地形的にはこれらの中心街区を標高差で200メートル程度の比較的緩やかな山並みが囲んでいる。農地は中心街区周辺の平坦地から山麓部に分布する。現在、S地区には517世帯、1572人の人口がある。高齢化率は25.6%に達している。最近5年間で人口減少も著しい。

土地利用計画は市街化調整区域、農業振興地域(農用地)に指定されている。農地の85%は、林地界をなぞらえるように農振に指定されている。市内の他集落と比べ谷間地の農振指定地が目立つ。本研究では農地作付け現況調査による遊休農地の分布把握(1999年6月、2000年1月)を行っている。遊休農地は広くS地区全体にまんべんなく分布していることがわかる。ほ場整備が先行して行われた平

地では遊休農地は目立たない。しかし、ほ場整備済み平地農地でも実態として耕作を行っていない農地も目立つ。谷間地や林間に点状にする農地では日照条件、利水、獣害が出ていることもあり、その殆どが遊休農地化している。

また、ほ場整備は実施済みがS集落区域内の30%を占めているが、事業後5年が経過していることもあり、「農村活性化土地利用構想」等の土地転用の対象となりつつある。しかし人口減少傾向や高齢化も相まって、新たな農地の転用や、非農業的利用の可能性も低く遊休農地の放棄傾向は高まっている。しかし、一部の農家の中には谷間農地の「米の味がよい」ことなどの品質の高さから、率先して谷間に作付けを行うケースもあるが、全体から見ると少ない。

遊休農地の発生要因:先の全国農業会議の調査では、ほ場整備の事業施工が遊休農地の発生抑制に一定の効果を上げていることが示されているが、S地区においては、ほ場整備対象地区においても遊休農地は点在している。山麓部の農機具の搬入困難な農地の他に、ほ場整備が終了した農地にも見られる。

農地の農用復元可能性については、10年程度経過する山林内の元水稲田では、既に、竹や雑樹木による林地にもどりつつある。また現状の継続耕作地でも、従来の輪作を取りやめたり、農地の一部の耕作を中止する傾向がある。また稲作地よりも畑作地での遊休化が目立つ。個々の農家への遊休化要因に関するインタビュー結果²⁰では、農業水源の利水の容易さ、農機具搬入路の形状、アクセス道路の勾配と駐車スペース、作業小屋の有無、周辺農地の遊休化の状況など、作業環境上の要因が挙げられる。これまでは²¹、農地の形状や、自宅からの距離などの他、過疎化、高齢化を主たる要因とした農業労働力の減少に注目されてきた。これからは遊休農地の発生防止にはより副次的で地域の農業環境に応じた労働効率や管理運用コストの軽減が欠かせない要素になる。また遊休農地は、地崩れや沼地化が進行し他の農地に影響が及ぶことが心配されている。

図2、 S地区における主な遊休農地(現況遊休農地を目視確認(1999年6月、2000年1月))と農振境界

4. S地区の遊休農地利用に対する意向

S地区全体の遊休農地の所有者の利用・転用意向を把握する目的でS地区内全世帯アンケートを実施した。(配布:票数 455 票、方法:各区长を通じた全戸配布と回収、回答者:世帯主、回収:回収率 80.7%(回答者営農属性内訳:非農家 39%、専業農家 8%、兼業農家 43%、無回答 9%))

遊休農地所有の有無:全世帯の内、60%の人が「遊休農地を所有している」、36%の人が「所有していない」。属性別では、兼業世帯66%、専業世帯 61%がそれぞれ「所有している」。各世帯が所有する農地の規模にばらつきはあるものの約半数以上の世帯で利用されていない農地が所有されている。殆どの世帯で、後継者不足と農業従事者の高齢化、減反の影響を遊休農地発生要因として挙げる。また世帯の多くが、ほ場整備の事業施工を待ち望んでいるが、その反面、それが遊休農地を抜本的に解消するものではないと回答している。ここでは、遊休農地の有効利用でも特に「市民農園」型の農地利用に集中して考察を進める。

遊休農地貸し出しの意向:遊休農地を所有している人はその利用方法についてどのように考えているのであろうか。「現在、あなたが所有する農地(遊休農地を所有されている方は遊休農地)を市民農園などとして他者に貸し出すことに対してどう思いますか」という質問を行った。結果、全体の 39%の人が、貸し出し「可」、40%の人が貸し出し「不可」であり、貸し出し「可」と「不可」の意向はほぼ同じ割合であった。

しかし、その意向は年齢別及び営農属性別では異なる。65 歳以上と 64 歳以下の二つのグループに分け遊休農地貸し出しの意向を把握したところ、64 歳以下では貸し出し「可」が 42%、65 歳以上では 23%と 65 歳以上の世帯の方が農地の貸し出しに対して前向きでない。また営農属性別でも意向が異なり、兼業農家では貸し出し「可」が 42%、専業農家では 35%であり非農家世帯に比べ意向が高かった。みずから所有する農地の「市民農園」化に伴う、農地の貸し出しについては、比較的に若い世帯及び農家世帯の方が前向きに評価している。では、来訪者へ希望する交流活動で「市民農園」と答えた人は、農地の貸し出しに対してどのような意向を持っているのであろうか。結果、「市民農園」を希望する世帯は「貸し出し可」に対して 55%であり、また「市民農園」を希望していない世帯は 34%であり、来訪者に「市民農園」を希望する世帯の方が農地の貸し出しに対しても高い意向を示すことがうかがえる。

貸し出し不可の理由:また、遊休農地貸し出しに対して「不可」と答えた人に対してその理由を尋ねたところ、全体の 14%が「先祖からの財産だから」、「生計をたてる手段だから」であり、「その他」は 25%であった。「その他」の内容としては、「所有する農地が少ないから」、「将来的に他の利用方法を考えている」等が主であった。貸し出したくない理由の「その他」として「農地が少ない」「他の利用方法を考えている」など非農家世帯で回答が目立った。農家世帯と非農家世帯とでは所有する農地の大きさに違いがあり、将来的な利用方法や考えなどで違いがありそうだ。また世代別で見た場合は、農地解放を経験した高齢者にとっては農地を貸し付けたり譲渡する事への心情的なわだかまりがある。

貸し出し時の条件及び相手:遊休農地の貸し出し「可」と答えた人に対し、「貸し出しする場合、どのような条件で貸し出しますか」という質

問を行った。30%の人が「無償」、31%の人が「有償」と答えているが、逆に貸し出し金額に関しては、補助的収益として期待されていなかった。また「農地を貸し出す場合、どのような相手を希望しますか」という質問に対して、全体の 25%が「農業法人」、続いて「他地域住民」が 22%であり、逆に「地元住民」は2%であった²²⁾。営農属性別にみてもその回答状況は異なる。遊休農地貸し出しの相手は「他地域の住民」について、兼業・専業農家及び非農家の回答はそれぞれ 22%程度であり差はない。しかし「農業法人」に関しては、兼業農家で 33%、専業農家で 23%と非農家の 12%と比べ高い意向を示した。農家世帯の方が非農家世帯に比べて「農業法人」に対する割合が高い結果となった。

なぜ「農業法人」や「他地域住民」の方が高く、「地元住民」に対しての貸し出しの意向は低いのであろうか。これはS地区が来訪者に希望する交流活動として「市民農園」の割合が高いことが関係しているものと考えられる。つまり、自らが所有する農地に対してできるだけ外部の市民に対して貸し出したいという考えが「農業法人」や「他地域の住民」の意向として現れたものと考えられる。また地区内農家への貸付は一時的な者であっても村内の人間関係のバランスを欠くものとして躊躇されている。

非農家世帯に比べ農家世帯の方がより大規模な土地や遊休農地を所有している。そのため、農作業、農地管理の面のことを考慮し、それが「農業法人」を希望する意向として現れたものとするのが妥当である。また、副業先として農業法人に期待される面も大きい。

図3、 S地区における農地所有者の利用意向アンケート結果

5. S地区住民の遊休農地利用と都市民との交流に対する意向

S地区(農村)の考える都市民との交流形態：S地区の住民は来訪者に対してどのような活動を体験してもらいたいと考えているのだろうか。アンケートの結果では、「朝市や農産物直売所の利用(43%)」が最も高く、続いて「祭りや伝統行事に参加する(36%)」という回答であった。これらより、S地区住民は「朝市」や「祭り」といった訪問系の内容を強く利用してもらいたいと考えており、「市民農園」、「農業体験」といった交流系の内容に移行するにつれて意向が低くなっていることが分かる。

これは農業生産による作物の高付加価値化を進めたいとの強い要求とともに、現在、東広島市内の他地区で一定の成果をおさめている直販事業に意識的にも影響を受けている。反面、宿泊体験や農業体験に関しては「高齢化地区なので、受け入れの担い手が居ない」「農地は既に荒廃しており整備が必要」「都市住民が魅力を感じるとは思えない」と消極的であり、空洞化する農村社会における新規事業創設の困難さを表している。

都市民との交流への参加意向：都市民との交流活動に対するS地区の参加意識について考察していく。結果、「ボランティア」が52%であり、「ビジネス」が9%であった。この結果によると、都市民との交流活動に対するS地区の参加意識は比較的に高い。具体的な交流活動については、「自分の田畑・山林を来訪者に開放(14%)」、「野菜や農産加工品を来訪者に販売(12%)」であった。農業振興の側面から見た都市民との交流活動に対する参加意識は、遊休農地の開放に対する意向の高さと同じように、全般的に高い意向を示した。都市民との交流活動に参加する条件として「ボランティアとして参加する」と答えた人が半数近くいる。しかし、具体的な地区内で行われている祭事やイベントなどの観光資源への住民自らの価値付けが低いこともあり、実現の可能性に疑問が残るとの自由記入欄への意見が目立った。

農業法人やまちづくり活動への参加意向：現在S地区において既存村落組織を統合化しつつ村づくり活動を推進している「S地区里づくり推進協議会²³⁾」に対する参加意識を尋ねた。ところが、「参加したい(22%)」、「既に参加している(12%)」、「参加したくない(43%)」であり、ここでは約半数の人が「S地区推進協議会」に対して参加したくないと答える結果となった。

では、S地区推進協議会に「参加したい」と考えている人の「都市民との交流活動に対する参加意識」は、どのような関係にあるか。結果、来訪者に希望する交流活動でも「民宿」を除くほとんどの項目において地元推進協議会に「参加したくない」と答えた人よりも「参加したい」もしくは「既に参加している」と答えた人の方が遊休農地の貸し出しを通じた都市民との交流活動に対して高い参加意識を示した。これらより、地元推進協議会に対して参加意識の高い人の方が、都市民との交流活動に対しても強く参加したいと考えている。

このように、都市民との交流活動や受け皿となると考えられている農業法人について一般的に農業振興の手だてとして評価する姿勢にある。逆に、そのために負うべきリスクを軽視する傾向にあることがわかる。協議会幹部は「これまでの地域振興では殆どが(公的)補助金を頼りに行ったので自主的なアクションが出てこない」と述べる。生産から流通まで、完結している農村社

会の構造を変革させることは難しいことを指摘している。その意味でも、比較的歴史の浅い協議会活動は、実質的な利害調整や企画力に欠ける事もあり低調に陥りがちである。S地区でも町内会を初めとして並列して存在する26もの団体や、伝統的な農村歳事の維持が困難になっていることが挙げられる。

図4. 農都交流に向けたS地区民の参加意向

6.S地区外の都市民との交流活動に対する需要

前項まで詳述したように比較的に都市民との交流活動に前向きなS地区民であるが、東広島市内の他地域4地区の住民はS地区についてどの程度、認知されているのであろうか。本項では、S地区に求められる都市住民の農業体験や交流ニーズを比較する。

東広島市内の異なる地区性を有する4地区でアンケート調査を行った（配布票数400票、調査員を通じた全戸配布・回収、回答者：世帯主、回収率88.5%）²⁴。配布対象の属性は以下の通り。

表1. アンケート調査対象地区の概況

調査対象	定住型	人口動態	世帯型	農業経験
A 学生街地区	非定住	若年人口	単身	農業経験なし
B 新興住宅街地区	定住	高齢化未進行	核家族	農業経験なし
C 旧市街地	定住	高齢化進行	世帯	農業経験あり
D 農村地区	定住	高齢化進行	世帯	農業経験豊富

地区の認知度と都市民との交流活動の相互関係：S地区行われている行事もしくは地域の魅力資源について、「全く知らない」が50%で最も高く、半数の人が「知らない」と答える結果となった。S地区で開催されているイベントや祭りの情報について認知していない人の方が、S地区訪問に対しても低い意向を示している。「知らない」と答えた人の方が、S地区の訪問に対しても27%の人が「訪問したい」と答えており、地域資源を認識している人に比べ訪問意向が低いことが分かる。近郊型の都市民との交流活動では、観光施設整備の以前に、地域間の観光資源の情報宣伝に検討の余地がある。

東広島市内4地区の求める都市民との交流活動：まず、東広島市内4地区における農山村訪問の全体的傾向について述べる。東広島市の農山村地域の訪問に対して、全体の34%の人が「訪問したい」、59%の人が「訪問したくない」と答えている。また「訪問したい」と答えた人の理由は、「自然環境に触れたいから（50%）」が全体の半分を占めた。前項の、地域情報の認知度の低さとは相反した結果が出ており、潜在的には訪問や活動ニーズが高い。

地区別では新興住宅街地区で「子供にとってよい学習機会だから（29%）」や学生街地区で「余暇を過ごすため（29%）」が高い意向を示した。東広島市内4地区の住民は全体として自然環境に関係した交流活動を望んでおり、学生街地区では余暇が新興住宅街地区では子供が重要な要因として考えられる²⁵。

農山村に希望する交流活動：次に、東広島市内4地区が農山村地域に希望する交流活動について考察を行う。結果、「朝市や農産物直売所の利用（50%）」が最も高く、続いて「祭りや伝統行事に参加する（30%）」、「工芸・農産物加工の体験（23%）」と回答された。これらより「朝市・農産物直売所」「祭り・伝統行事」といった一時的な訪問に関する内容に関しては全体の意向は高いが、「民宿」や「農業体験」など地元住民との交流を伴う内容に移行するに連れ、全体の意向が低くなっており、これはS地区と同様の結果といえる。また、当調査のように隣接した地区においても日常的な住環境の相違や、農業体験の有無により活動意向が大きく異なることが示される²⁶。

農業体験に対する意向：交流活動の中でも「農業体験」について東広島市内4地区住民の意向を考察していく。農業体験への魅力

では学生街地区が25%と最も高く、続いて新興住宅街地区の22%が「是非とも体験したい」と解答している。

またその理由も地区別では特徴的な回答がみられる。新興住宅街地区において、農業体験をしたい理由として「子供の教育に良いから」が38%と最も高く、「安全な農作物を手に入れたいから」が29%であった。また学生街地区では「その他」の項目が70%と最も高い。その内容は「農業に興味がある」や「人生経験の一つとして農業を経験してみたい」等の農業に対して興味をもつという意見をもっていて、肉体的な疲労を伴う農業体験にも前向きな評価をしている。これらより、比較的若い世帯の方が交流活動に対して高い意識をもっている²⁷。

図5. 東広島市民のS地区での活動ニーズ アンケート調査結果

7. まとめ

① 複雑化する遊休化要因：遊休農地の発生状況は、広島県域全体で増加する傾向にある。また、同じ県域でも地域性による差異があり広島の場合の柑橘園での増加が進んでいる。また、ほ場整備の遅れや、日照・獣害などの従来の遊休化要因に加えて、アクセス道路や駐車スペース、自宅からの距離など、副次的な要因も加わり、複合的な増加要因となっている。最近では、ほ場整備済みの好条件農地でも遊休化が見られ、高齢化の影響が大きい。

② 困難な遊休農地の貸し借り：農地所有者にとって遊休農地の維持管理が農家の農業経営を圧迫している。村内の他農家に貸し出すには難色を示すが、農業法人などが設立されれば貸し出したいたいの意向が強い。なかでも若い農家世帯は、農業法人向け貸し出しに前向きである。農地の貸し出しは条件では無償でもよいと捉えられ、最低限の管理費程度でよいと回答した世帯が多い。売却については、法的制限があるがそれ以外にも、先祖代々の財産であり、容易に手放すことは出来ないと回答する農家が優勢である²⁸。このような農地に対する情緒的な側面なども十分に鑑みて遊休農地の利用を促進することが必要である。

③ 都市住民の農業体験への高い需要：「訪問型」の都市民との交流活動は手軽な農村交流として感じられているが都市住民の属性によって活動嗜好が大きく異なる。東広島市のような地方中小都市でも、すでに身近な生活空間には「自然がない」と感じる人が多く、また農業経験は非常に限られている。特に子育て世帯などには農村での交流や一時的な定住などにも前向きである。そのため、距離的にも身近な農村環境の魅力は強く、特に子供の教育上などで高い評価を得ている。若年層には少なからずチャンスがあれば「営農」したいと回答し潜在的なポテンシャルを秘めている。

④ 遊休農地活用に向けた合意形成：活性化に向けて、都市民との交流活動には期待が大きい。しかし、自らの参加意識を問うと、農業法人への投資や労働などについては非常に消極的である。現存の協議会活動では参加している人ほど農業法人の立ち上げに関心が高いが、職業別では非農業者が多く、肝心の遊休農地の運用については農家世帯と比べて発言力が弱い。またS地区の既存26団体の既存の役割や相互依存関係を越えて、個々の団体の持ち味を活かして発展的に再編する必要がある。また、新規事業が補助金助成の成果と短絡視して考える傾向にあり、安易に他地域での成功事例を、助成金の成果であると誤解している場合が多い。

8. 遊休農地利用の今後の課題

① 遊休農地の運用手法の検討：既に法体系の整備により遊休農地の転用手法については一定の筋道が存在する²⁹。また、今年度から始められる「中山間地域等直接支払制度³⁰」には一定の遊休農地発生に向けた抑制効果が期待できる。しかし、本研究で見たように遊休農地の発生は農地の傾斜角や、収益性に起因するのではなく、農地への自動車アクセスや畦畔の維持管理などの副次的要因によるところも大きい。補助形態として集落全体で環境を管理する資金をプールし村落環境の維持管理や生活環境の整備にあてるなど一定の仕組みが必要となる。また農地の転用については、土地所有者の「土地への執着」なども依然として根強く、単に資本財としてのみ評価し転用するには無理がある。また農業経営の現状や

世代などにより、土地資本への意向が異なるなど慎重に解釈するべきである。その意味で、遊休農地の活用的運用にあたっては、農業法人など農地の運用受け入れ団体（例えば「農地バンク」など）を公的団体が主導で設置し、その後に市民が運用すること、それをインターフェースにして都市住民の利用ニーズなどを調整する事が優位である。また既存作物だけではない新しい農作物の作付けも検討の余地がある。

② 村落組織のありかたについて：遊休農地といえども農地を利用していく場合には水利権、耕作権などの権利関係を調整する必要がある³¹。S地区においても農業、非農業世帯間の意識の差は明確であり、村落空間を共有する者が協同しリスクを共有できる形態が農業法人に求められる。法人を村落内に積極的な農業法人など就業機会を設けることが、長時間の兼業やパートタイムなどの労働と長距離通勤により疲弊する農村生活者の生活を支える有効な手法なのである³²。一方で、高齢化、過疎化の現状を見るにつけ、より村落組織を外部住民と協同する必要があると思われる。例えば自然体験や法人の運営活動上でも、外部者をアドバイザーとして協同者としてみこむこと、より内容を豊富化することになり、また訪問者との関係の深化がみこまれる。

③ 遊休農地の活用の多元化：遊休農地や既存宅地の転用が近年の法改正により比較的自由になっていることは、農村土地計画の自由度を増す意味で評価できる。しかし、そこでの乱開発や自然環境の破壊をより効果的に規制する意味でも、従前の個別型開発許可制度よりも、より詳細で農振・非農振の相互連携性のある土地利用計画を新たに策定する必要がある³³。また、安易に農業意欲の喪失を招かぬように進める必要がある。地井昭夫氏は遊休化の進行の度合いによっては遊休農地を積極的に山林に復元する「帰林」の可能性も説く。地域農業全体の活力を正確に把握し、継農の困難な農地に対しては積極的にリストラを行い農地利用の多角化・多機能化をねらうことが、増大する営農負担を緩和するうえで有効である。もちろん遊休農地の山林復元については、新たなコストの負担が必要であり、耕盤破壊や永続的な山林管理が必要となる。その意味で、ある種、無計画に遊休農地が増加する現状を放置するのではなく、逆に農地整備にかかる各種補助を農業の継続性可能性によって奨励的に重み付けし、営農支援を行う仕組みづくりが求められる。

図6. 遊休農地発生を見越した新たな農地利用

謝辞

調査にご協力頂いた、対象地区の皆様、広島県を初めとする行政担当者諸氏、また論文の考察部分で貴重なアドバイスをいただいた、広島大学教育学部・地井昭夫先生、広島県農業技術センター・吉永美和子氏、古土井妙子氏に深く御礼申し上げます。本研究の考察部分は、玉井 創 2000「グリーンツーリズムによる遊休農地の有効利用方策」広島大学・修士論文の一部を再編したものである。また調査は「Sサルビア計画」(S 商店街活性化委員会・東広島商工会議所)の現地調査(調査主査:宇高雄志)の一環で実施した。

注釈・参考文献

- ¹ 遊休農地:「遊休農地」:農林水産省構造改善局長通達の遊休農地解消実践活動実施要領によると「不作付地及び荒らし作り地(通常の栽培管理がされておらず、周辺農地と比較して収量が著しく低い農地をいう)」を遊休農地として把握することとなっている。また一方、「遊休農地」は農林水産統計用語辞典には定義がなく、全国農業会議所が平成 10 年度に行った調査では「遊休農地」を次のように定義している。「過去一年以上の間(実質的には二年以上)、不作付けの状態となっている農地」としている。ただし、輪作、地力増進等のため休閑中の畑などの条件に該当する土地は地目が農地(田・畑)となっても、「遊休農地」には含まない。遊休農地の発生については平成 10 年に全国農業会議所による悉皆調査「遊休農地の実態と今後の活用に関する調査」が行われている
- ² 古土井妙子 1999『村づくり活動による美しい農村景観の再構築 耕作放棄地の復元活動マニュアルの作成』農村建築研究会シンポジウム資料
- ³ 斉藤雪彦 2000『中山間地域における集落域の空間管理に関する研究』千葉大学博士学位論文
- ⁴ 「グリーンツーリズム」:グリーンツーリズムは、フランスとイギリスの一部で使われているものの一般的ではない。その概念について必ずしも一定ではない。イギリスではグリーンツーリズム、ドイツではルールツーリズムと言っているが、フランスの観光省等ではグリーンツーリズム、農業関係機関はアグリツーリズムなど、関係者によって更に細かい表現を採用しているように、国によってその表現方法は異なる。またグリーンツーリズムは欧米で一般的に使われている農村ツーリズムの一種であり、「グリーン」には農村の持続可能性や環境保全の意味が含まれている。我が国では 1992 年の「新政策」において「グリーンツーリズムは農村(山村も含む)の定住条件の整備の観点から、地域全体の所得の維持・確保のための施策」として農林水産省により提唱された。ここでは、国際化時代に生き残りの難しい農村地域に対して「農林業を中心として、その関連する領域や産業との融合を図り、地域として総合的な活力を高める」方策として打ち出されている。したがって、行政用語としてのグリーンツーリズムの表現は、わが国独自のものである。
- ⁵ 神吉紀世子 1996「グリーン・ツーリズムの取り組みと都市民の余暇活動ニーズの対応に関する研究ー京都府美山町における入り込み客と地元住民の意向調査ー」(都市計画学会論文集 31, pp.109-114、富樫慥、他 2 名「都市住民のグリーンツーリズム需要に関する研究 ー大阪府下都市近郊農山村に対するグリーンツーリズム需要ー」建築学会計画系論文集 497, pp.117-122、1997.7)、高橋慎也、他 2 名 1998「グリーンツーリズム型観光開発が過疎地域に及ぼす影響に関する実証的研究ー新潟県高柳町を例としてー」都市計画学会論文集 33, pp. 691-696
- ⁶ 「近年の観光レクリエーションの動向およびそれに対する対応」所収:「平成 10 年度版 観光白書」総理府編 p57-68
- ⁷ 日本人の余暇活動同行は、「余暇単価の高いものから安い物へ、余暇期間の短い物からより長い物へ、遠くへの旅行から近場での体験型へ」推移している。既出:「観光白書」
- ⁸ 祖田はドイツのクラインガルテンと我が国の市民菜園を比較している。その上で市民農園の機能・役割を以てのように挙げている。①人間と土地・自然の結合、②自然環境保護機能、③心身の健康の保持、④教育的意義、⑤自由時間の増大、⑥経済的意味、⑦都市計画上の意義。祖田修 1997「市民農園の意義と普及」:所収『都市と農村を結ぶ』富民協会
また鄭は「クラインガルテン」整備計画の事業評価を茨城県を中心に、大都市近郊部における開発ポテンシャルの高さを解析し、地域社会の「アメニティー度の著しい向上」を指摘している。鄭岩宇 1995『計画案選択の最適化手法 中山間地域における「クラインガルテン」整備計画を事例として』農村計画学会誌 14-2, p. 21-32
- ⁹ 平野秀樹 1999『棚田の再自然化と社会化 放棄地の適正管理システムを探るその 1、その 2』農林経済
- ¹⁰ 神吉は「景城管理」に注目して、資本財としての土地利用に加えて、生態学的な豊かさから見た土地利用手法を展望する。神吉紀世子 1998「生態学的環境と共生する土地利用計画」:所収『地域共生のまちづくり』学芸出版社、および、京大博士学位論文梗概集 1997
- ¹¹ 農林統計協会 1998「中山間地域を含む農村地域の現状と活性化への取り組み」:所収『図説農業白書』農林統計協会 p19-23、広島県の動き

では、広島県中山間地域活性化対策本部 1997『中山間地域活性化対策基本方針』広島県発行

- ¹² 広島県の農業と遊休農地:県域全体の産業構成では、1 次産業は 5.7%であるが農業粗生産高は全国平均を上回る。広島県の放棄面積は 4644ha におよび農家一軒あたり 0.2ha ある。農業就労者では全体の 59.3%を 65 歳以上が占めている。一方、25 歳以下の就業者は 6.5%を占めるに過ぎない。ほ場整備は順調に進み、水田では総面積の内 53%が完了している。全国的に見て、鳥獣害の被害と柑橘類農園の遊休化の割合が高い。また全国平均から見て畑地の放棄率がたかい。
- ¹³ 福与は農振法ゾーニングについて緒論を総括し以下の問題点に整理している。①区域指定の問題点:2 区分方式の硬直性など、②不十分な実現手段:地価政策の欠如など、③全国画一の運用。 福与徳文 1996「農振法ゾーニングに関する緒論点の整理と展望」農村計画学会誌 15-1
- ¹⁴ 水口は重複域における個別開発がウエイトとして計画開発よりもボリューム的に大きくなる地域の存在を指摘している。水口俊典 1997『土地利用計画とまちづくり』学芸出版社 p126-142
- ¹⁵ 相続税猶予対象として「レクリエーション農園通達」による「都市住民の農作業援助」を自己耕作であると認定し猶予されるケースもある。
- ¹⁶ 広島県農業会議 1998『耕作放棄地の復元で農村はよみがえる』広島県農業会議
- ¹⁷ 農水省「耕地及び作付け面積統計 1998 年」
- ¹⁸ 広島県では定住促進センターを設置し、U、J、I ターン希望者に自治体経由で定住化を図っている。広島県定住促進センター 1998『応援します あなたのふるさと探し』広島県
- ¹⁹ 山崎は都市内農地のケースから農業を核にした都市郊外地区の再編が現在の土地政策、都市計画のビジョンを決める上で重要であると指摘している。山崎寿一 1997「農を核にしたまちづくりの可能性」:所収『都市と農村を結ぶ』富民協会
- ²⁰ インタビュー対象 S 地区内の農家(兼業 18 世帯、専業 10 世帯)
- ²¹ 岩田の研究では、農家から離れている農地や、台地の上など作業環境の悪い農地が不作付け地になりやすいと述べるが、副次的な耕作環境の優劣も遊休農地の発生要因になっている。岩田俊二、他 1994『農家の構造分析から見た中山間地域整備の方向に関する事例的研究』農村計画学会誌 13-2, P.10-21
- ²² 柏は、「第三セクターを軸とした新たな農地管理システム」を検討しその公益性から存在意義を評価するが、採算面から運用上で問題が多いと指摘。柏雅之 1995「第三セクターによる農地管理の実態と課題 中山間地域における重層的な主体形成の可能性」農村計画学会誌 14-2
- ²³ 設立:平成 5 年、役員 13 名・会員 S 地区約 400 世帯、市・社協補助金などを財源に「蛸祭り」などを実施。おもな役員は各種団体の長を兼任している。
- ²⁴ 配布:票数 400 票(各地区 100 票)、方法:調査員を通じた全戸配布・回収、回答者:世帯主、回収:平均回収率 88.5%(内訳:学生街地区 78%、新興住宅街地区 94%、旧市街地 89%、農村地区 93%)
- ²⁵ 『農林水産統計速報 中国四国版 11-37 企画 3』:「小学校における農業体験学習の取り組み状況に関するアンケート結果の概要」
- ²⁶ 東広島版農業活力マップが発行され身近な農業の魅力が紹介されている。東広島市農業農村活性化推進塾 1995『農業探検ブック』東広島市
- ²⁷ 東広島でも最近では里山を中心にしたグループ活動が市民権を得始めた。塚本俊明 1999「里山づくりの楽しみ」:所収「まちづくり曼陀羅」大学教育出版
- ²⁸ 土地への情緒的認識は、いわゆる「土地分級」での経済的評価にゆだねる手法では、土地利用を効率化できないことを示している。
- ²⁹ たとえば、「遊休農地解消総合対策事業」など。農林水産省 1997『改良普及員のためのグリーンツーリズム指導方法 Q&A』農林水産研修所生活技術研修館 編
- ³⁰ 「中山間地域等直接支払制度」では地目別、農地の傾斜角別に補助単価を定め、農家への営農を支援するものである。補助細目や支払い体系は市町村の判断によるが、農地の地盤角度のみで遊休化の可能性を判断する手法には限界があるとの批判がある。
- ³¹ 山本敏は地域の合意段階を村全体によるものと、地権者の合意形成に分けた合意形成の 2 段階化が必要であると説く。山本敏 1995『農振計画と農村整備に関する一考察』農村計画学会誌 14-1, P. 4-7
- ³² 岩田は、現在の岐阜県八幡町をケースに「中山間地域の農業は副業以下の状態で存続している現状」を指摘し、農業の継続要件として「兼業労働の就業先を確保する」ことが「農業が継続していく条件であると」述べる。(前出:岩田、他 1994)
- ³³ 川島は静岡県袋井市の近郊農村の例を取り上げ集落地域整備計画としてのマスタープラン策定の可能性を試みている。川島雅章 1993「集落地域整備法による集落計画の試み」:所収『農村土地利用計画論』農村統計協会 p183-219

(2000 年 9 月 7 日原稿受理, 2001 年 2 月 7 日採用決定)