転作上の休耕の土地利用における意味

The Imprication of Fallowed Paddies under the Government Program for Rice
Set-aside from the Viewpoint of Rural Land Use

荒 幡 克 己*

Katsumi ARAHATA

I はじめに

農村地域の土地利用において、農地の遊休化が問題とされ始めてから久しい。これらのいわゆる遊休農地は、統計的には「不作付地」又は「耕作放棄地」として把握されているものである^{注1)}。地目としては、傾斜地の樹園地や畑において多いが、無論水田でも相当量の遊休化がある。ところで一方、水田では、周知のように転作が実施されている。転作の多くは、農地の有効利用を図るべく他の作物の作付が奨励されているが、単なる休耕も少なくない。

水田における遊休農地は、多分に転作と関係している。転作では、当初単なる休耕を基本的には認めず、例外的扱いとしてのみ休耕を容認してきた。しかし、こうした中でも昭和50年代半ば以降、徐々に休耕形態の転作は制度的に拡充されてきた。特に平成7年からは、湛水によって水田の潜在的な生産力を維持しての休耕を、ある程度の水準になる転作奨励金の交付によって推進する「調整水田」(別称「水張り水田」とも言われる。)が発足した。転作における休耕の扱いは、例外的容認から条件付推進へと変化したと言える。

水田における遊休農地の問題は、転作制度との関係を明らかにすることが重要である。転作は、耕作者が作付意向が強いにもかかわらず制度によって上から強制された休耕としての側面がある。こ

の意味からは、遊休農地と呼ぶべきではない。しかし、実態を見ると、名目的には転作上の休耕となっているものの、耕作者の稲作付への意欲はほとんど感じられず、耕作放棄と言って良い圃場も少なからずある。この意味からは遊休農地としての側面が強いケースがあることは否定できない。

これまでの研究における転作に関する議論では、集团的土地利用を初めとして転作作物作付に関する議論はなされてきたが、制度的タテマエでは消極的容認という姿勢であったこともあり、休耕形態の転作はほとんど議論の対象として来なかった。一方、農地遊休化に関する議論では、耕作放棄の実態を把握するに際して、統計的なデータの解釈においても、現地の圃場の実測的調査においても、転作と関係づけて論じられることは無かった。このようにして、転作上の休耕に関しては、先行研究はほとんどない。

本稿では、こうした問題意識から、転作上の休耕について、農地土地利用上の意味合いを分析・考察したものである。方法は、制度的な整理、統計的な概観を行なった後、土地利用に関する基礎理論をもとに、仮説を設定する。そして、その検証として、岐阜市近郊の特定集落を対象に、各筆毎の悉皆調査を行ない、その放棄の程度によるランクづけをした休耕圃場マップを作成する。これをもとに、集落レベルでの休耕を巡る土地利用行動を分析・考察する。

* 岐阜大学農学部 Gifu university, faculty of Agriculture

Key Words : 1) 転作, 2) 社会的休閑, 3) 体面維持, 4) 世代

Ⅱ 予備的考察

1 米の生産調整に関する制度における休耕地の扱い

米の生産調整では、発足以来既に四半世紀以上を経過し、この間制度変更も頻繁になされているので、名称、概念その他において変遷があるが、概して言えば、単なる水稲作付の休耕は、貴重な国土資源たる農地を効率的に利用しない、という点で望ましいものではないという考えに立ち、極力他の作付を作付けることが推奨されてきた。

しかし、こうした中であっても、農家の意向としては、むしろ全く逆に、極力他の作付を作付けるのは避けたいというのが底流にあった。この理由は、当初は、稲作作付への強い潜在意欲から、緊急避難的なものとして転作を理解し、いつでも水稲作付に復帰することを優先して、復帰の可能性がある水稲作付に悪影響がある他の作物作付は避け、できれば単なる休耕で済ませたい、というものであった。しかし、その後は、稲作の担い手が減少し、経営内での労働力の弱体化が進行したので、手間の掛る野菜等の他作物の作付けは、大きな負担となるため、転作をできれば避けたいし、仮に転作するとしても、できれば他の作物を作付けるのではない方法、即ちできるだけ安易な方法によって、配分面積を消化しようとする意向が強まった。

このような背景から、転作制度には、かなり早い時期から実質上、他の作物を作付けるのではない、休耕による転作形態が容認されている。

第一に、昭和53年度から、「水田利用再編対策」第一期の新規転作態様として、「水田預託」制度が発足した。これは、農家がその水田の管理を農協等に預託する制度であり、更にその細分化形態として、「管理転作」、「管理農園」、「保全管理」の三形態がある。このうち前二者は、水田に何らかの作付けがあるので不作付地とはならないが、「保全管理」は、水田状態で保全すべく管理されるので、統計的に不作付地又は耕作放棄地となる^{注2)}。前二者は預託を受けた農協が管理するが、

「保全管理」は、実質上その管理を農協が元の所有者農家に再委託することが通例である。

第二に、平成2年からは、「水田農業確立対策」前期の新規転作態様として、「自己保全管理」の制度が発足した。これは、農協への預託プロセスを経ずして、直接的に所有農家自らが保全するものである。その保全管理のために実行すべき要件等では、基本的に水田預託の保全管理と大差はない。ただし、異なるのは、地域限定があり、稲作の担い手不足が深刻な中山間地域及び都市近郊の市街化区域内に限定され認められていることである。なお、平成8年からは、この地域限定はなくなった。

第三に、平成7年度からは、「水田営農活性化対策」の最終年において、前年には米不足のため復田を促した経過があったにもかかわらず、それが一気に過剰に転じて、配分面積が急増したことへの急遽の対応策として、「調整水田」が発足した。これは、いわゆる「水張り水田」と呼ばれるものである。水田預託としての保全管理は、担い手不足による止むなき措置として、自己保全管理も、地域限定付きの例外的扱いとして、休耕休閑形態が認められていたが、地域普遍的、労働力事情等を問わない、自由な休耕は、制度的発足時における単純休耕の挫折の経緯もあったので、容認されていなかった。しかし、前年の復田時に水田の潜在的生産力の見直し論からその維持が問われ、また配分増加への対応として他の選択肢がなかったこともあって、水張り水田への要望が高まった。かくして、平成7年、相当程度の管理、特に貯水機能の維持を前提とした休耕として、「調整水田」が発足したのであった。

第四に、平成8年度からは、「多面的機能水田」が発足した。これは、例えばオタマジャクシを繁殖させて学童の自然観察のために水田を活用すること等を内容とし、農業生産以外の目的への水田利用を転作として積極的に認めていこうとするものである。その背景には、欧米で推進されている、過剰生産への対応としての粗放的土地利用、非生産的土地利用といった考え方に倣って、これをアレンジ・導入しようとする発想も窺える。

なお、以上の四形態とは性格が異なるが、作付

がないものでも転作上カウントされるという意味では「土地改良通年施行」も、もう一つの休耕形態の転作と言える。この場合、統計上は不作付地となることは確実である。これは、本稿が主題とする粗放化の程度等において議論の余地はないので、以下の分析では、基本的に除外して考える。

以上に整理したように、現在の転作制度には、幾つかの範疇の休耕形態の転作態様区分がある。これらは、これまでの説明でも明らかなように、それぞれ異なる趣旨の下に発足した措置であり、相互の整合性、体系性にはやや欠けているという性格もあるが、いずれにせよそれらによって、水田における転作関係の休耕地制度が構成されているのである。実態論としても、それぞれの農家の労働力保有状態や稲作への固執性に関する意識の違い等によって、同じく休耕地といっても、その管理乃至放棄の状況は、大きく異なっている。加えて、上記のような制度的な多様性が設定されることは、これに更に拍車をかけて、多様な休耕水田の態様を形成している。

ここでは特に、最近発足した休耕水田の制度である「調整水田」について、補足的に説明を加える。「調整水田」の転作態様としての制度的な画期性は、次の二点であろう。

①保全管理と作付の中間にある、中位の集約度の土地利用という範疇ができたことである。休耕ではあるものの、常にその水田という高度生産装置としての機能を維持すべく水張り、除草を課している。よって、それは何時でも生産力を発揮している水田生産に復帰できる準備がなされていることとされている。食料安全保障上の意義は大きいことは言うまでもない。土地利用上の意義は、休耕の粗放化の程度を一定の管理下に置く、いわば「管理された粗放化」とも言うべき新しい土地利用範疇ができたことである。

②一筆単位ではなく、一筆内での部分的地片利用区分が可能になったことである。制度的にはこれまでも1aに達していれば、部分的な転作、即ち一筆内での一部転作、一部稲作付が認められていた。ただし、それも仮畦畔の設置が、要件として課されていた。しかし、今回、調整水田制度に関しては、こうした規制は取り払われた。仮畦畔の

設置なしに、全く区分されない同一圃場に、その一部を稲作付、一部を水張り休耕に供することができるようになった。土地利用粗放化の空間的自由度を増やしたことに大きな意義がある。

2 「不作付地」に関する統計的な概観

制度的には上記のように転作上容認された形態としての休耕があるが、無論この他、制度とは何ら関係がない休耕水田もかなり多い。常識的には、転作上の休耕には、耕作者の意図としては作付したいにもかかわらず、不本意にも転作としての休耕を強制されているというものが多いであろう。これに対して、耕作とは関係がない休耕は、耕作者の意図として休耕していることとなる。放棄の程度は、耕作者の意図としての休耕がより高いことが予想される。

ところで、統計上は、水田の休耕に関しては、「耕作放棄地」と「不作付地」という二つの概念がある。統計上の「耕作放棄地」と「不作付地」の区別を決める判断基準は、現況不作付な土地に対する経営者の耕作継続の意思の有無である。よってそれは、直接的に雑草繁茂、原野化の程度を示す指標ではない。ただし、概して言えば、耕作継続の意思がないような圃場は、数カ年にわたって放棄されているようなことも多い。よって雑草繁茂、原野化の程度は激しいであろう。逆に耕作継続の意思があれば、比較的良好な管理下に置かれている場合が多いであろう。

かくして、《転作上の休耕、耕作者の意図に反した制度的強制、統計上の「不作付地」、良好な管理下の圃場》という典型的なパターンが一方の極にあり、他方で、《非転作休耕、耕作者の意図による休耕、統計上の「耕作放棄地」、劣悪原野化した圃場》という典型的なパターンが対極に置かれる。ところで問題なのは、転作制度上の扱い、統計上の分類、実態上の圃場の管理状態での区分、それぞれに整合性がないことである。転作制度上の扱いは、市町村担当事務によって調査される。一方、統計的な把握は、統計事務所の担当官によって調査されている。なお、遊休農地防止制度は、農業経営基盤強化促進法で措置され、農業委員会等がこれを監視する。周辺農地に病虫害蔓延の元

凶等として悪影響を及ぼすようなかなり放棄の程度が著しい場合のみ、農業委員会による勧告等の制度上の措置がとられることとなる。

従来の研究では、これらの相互の包含、排除関係を議論の対象として来なかった。そして、やや緻密さに欠ける議論として、不作付地と耕作放棄地をそのまま合計として、農業遊休化の指標とする解釈、一方で、転作上の休耕は全て制度的な強制であり遊休化の指標ではないものとする解釈等があった。

ところが、実態を見ると、名目的には転作上の休耕となっているものの、耕作者の稲作付への意欲はほとんど感じられず、耕作放棄と言って良い圃場も少なからずある。またこうした反面で、入念な除草、湛水管理がなされ、かなりの労働投下がある休耕水田もあり、遊休化の指標とはなり得ない圃場も多い。このように転作上休耕は、二つ側面が錯綜している。即ち、遊休農地としての側面と高い耕作意欲に反した強制された休耕としての側面である。そして、圃場毎に両側面の比重が異なる。

転作上の休耕は、基本的にこれら双方の側面から捉えるべきである。以下では、その第一歩としてマクロレベルでの統計的な数値の持つ意味について包含関係等を確認する。

表1によれば、平成7年度の全国の転作上の休耕は、「土地改良通年施行」までも含めると、約8.17万ha、一方同年実施のセンサス上の不作付地は約8.18万haである^{注3)}。およその数値として、両者はかなり近い水準である。ところで、これを都道府県別に見ると、両者の数値はかなり乖離しているものもある。ただし、類似した社会経済的条件下にあると考えられる隣接府県間等では、転作上の休耕が多いところは不作付地も多く、少ないところは不作付地も少ない、という比例的傾向が窺える。地域全体が転作上の休耕の方がやや多めであるところと、逆に少ないところとがあるが、隣接府県で相対的な大小を比較すると、比例的である。

これを更に詳細に見て、乖離の傾向を概観すると、概して関東、東海等の都市近郊的な地域では、転作上の休耕はセンサス上の不作付地より少ない。

表1 転作上の休耕関係面積とセンサスデータ不作付地面積との比較

	転作休耕地	センサス		転作休耕地	センサス
北海道	3,838ha	1,854ha	滋賀県	571ha	654ha
青森県	3,117	1,936	京都府	911	881
岩手県	2,271	1,756	大阪府	387	791
宮城県	2,688	2,699	兵庫県	2,563	3,555
秋田県	2,859	2,608	奈良県	1,254	1,597
山形県	2,456	1,326	和歌山県	446	433
福島県	2,845	3,648	鳥取県	634	509
茨城県	3,219	3,482	島根県	1,279	775
栃木県	4,028	5,360	岡山県	2,768	2,209
群馬県	872	1,402	広島県	3,045	2,641
埼玉県	2,435	3,544	山口県	2,491	2,060
千葉県	2,763	3,824	徳島県	712	857
東京都	12	64	香川県	1,544	1,706
神奈川県	185	326	愛媛県	1,182	830
新潟県	5,300	3,506	高知県	569	529
富山県	880	751	福岡県	2,467	3,985
石川県	1,485	830	佐賀県	699	1,025
福井県	810	238	長崎県	1,091	1,067
山梨県	491	499	熊本県	2,478	2,332
長野県	1,944	1,605	大分県	1,783	1,503
岐阜県	1,462	2,257	宮崎県	1,109	1,373
静岡県	1,003	1,267	鹿児島県	1,817	1,233
愛知県	1,343	2,316			
三重県	1,794	2,145	全国合計	81,678ha	81,821ha

資料：1995年農業センサス、平成7年度水田農業活性化対策実施状況。

注：転作休耕地の面積には、転作態様区分のうち、「調整水田」、「自己保全管理」、「水田委託」のうちの「保全管理」、及び「土地改良通年施工」の四つの区分の実施面積の合計値を計上した。

これに対して北海道、東北、北陸等の純農村や中国では、転作上の休耕がセンサス上の不作付地上を回る。これに関しては、農林水産省統計情報部からの聞き取りを踏まえると、次のような推論が可能である。前者では、転作上の休耕のほとんどが統計上不作付地とされるばかりでなく、転作以外の理由による不作付があり、それが加算されるので、統計上の不作付地が転作上の休耕を上回ることが考えられる。これに対して後者では一つに、転作上休耕形態として手続きしてもその一部に野菜を作付した場合、統計上は野菜作付になる、という制度上の扱いの相違が影響している可能性がある。ただし、いずれの方向への乖離も、ここでの指摘は、それらが理由の一つになっている可能性がある、という程度のものでしかなく、推論の域を出るものではない。地域別、都道府県別の転作上の休耕と統計上の不作付地との乖離傾向については、更なる分析が必要であろう。

いずれにせよ、全国ベースでは、転作上の休耕

と統計上の不作付地はほぼ一致する水準である。ところで問題なのは、この概略的解釈を前提にするとしても、その圃場の放棄程度がわからないことである。耕作を継続するという意思表示さえあれば、センサス統計上は不作付地になる。よってそれは、実態上の放棄の程度を意味しない。また転作上の休耕もそうした制度上のものであるというタテマエであって、放棄の程度を意味しないのである。

放棄の程度は、例えば、統計上の耕作放棄地で、転作上の休耕ではないものであれば、耕作継続の意思がなく、かつ制度的管理上のタテマエの制約もないので、それは放棄の程度がかなり劣悪なものとして想定してよいであろう。しかし、不作付、転作上の休耕では、放棄の程度にはかなりの幅があるものと見て良い。以下では特に、こうした設定の下に、統計上の不作付であり、同時に転作上の休耕地であるような圃場を念頭において、その幅がある放棄の程度について、土地利用上の特徴等を解明すべく分析を行うこととする。

Ⅲ 仮説の設定

転作上の休耕の放棄の程度は、前述のようにこの範疇にある圃場の置かれた性格と関連して、多様なものとなる。高い耕作意欲に反した強制休耕としての要素が強い場合には、相対的にはより良好な管理がなされ、放棄の程度は顕著ではないだろう。一方、遊休農地としての要素が強い場合には、管理の粗放化は著しく放棄の程度は高いものとなろう。以下では、この両側面それぞれについて、より深く土地利用の行動原理を考察する。

A. 体面維持仮説

日本の農村社会では、本来的に集落という共同体の内部での横並び意識が重視される。坂本³⁾は、特に稲作で兼業農家が農地を貸し出すことを忌避する行動原理を、農村社会の一員として体面を保とうとするからであるとした。転作は一層集落という共同体の強い強制と連帯意識の下で推進される。集落の連帯意識こそが転作の実効確保の原動力であるとの見方さえある。こうした背景か

らすれば、稲作のみならず転作としての休耕に関しても、共同体内での体面を維持しようとする行動原理が働くことが想定できる。転作上の休耕は、強制的な休耕としての側面からは、実利面から見ても水稻作復帰への期待を残して、良好な管理とするメカニズムが働くであろうが、加えて、こうした体面維持という動機も、周囲の管理状態との横並びや集落内での評判を気にしつつ、良好な管理の方向へと働くものと考えられる。現に、後述するように、実態調査においても、転作の休耕地に関しても、草を生やさぬ良好な管理としていることを誇り、粗放的管理の休耕地の所有者を批判する姿勢が、強く窺えた。

ここでは、それを「体面維持仮説」として、転作上の休耕の放棄の程度を弱め、管理を良好にする行動原理として仮定する。なお、これは、それほど積極的な「良好な管理」という意味だけではなく、手抜きとして休耕していることが表立つことがないようにする、という消極的な意味も含むものとして考える。

B. 社会的休閑仮説

各目的には転作によって制度的に強制された休耕であるが、実態を見ると、耕作者の手抜きが明白で放棄の程度が著しいものがある。その理由は、担い手不足である。担い手不足と言っても、過疎地域で後継者がいない高齢農家の場合には、圃場条件もまた中山間で限界的なところもあるので、休耕水田は放棄しても、残る水田は良好に管理することであろう。しかし、都市近郊を初めとする多くの地帯では、圃場条件はほとんどが平坦地で余り差がない。また、担い手不足の原因は兼業深化である。そこで生ずる農家の行動は、通常、転作上の休耕を手抜き、片手間で済ませることはもちろんであろうが、より本質的には、稲作自体もまた、手抜き、片手間の管理になる傾向が強い。即ち、営農全体が粗放化し、その延長として休耕地の管理もまた粗放化するのである。この考えに立てば、農家は、稲作自体でも十分な管理ができず手抜きするのであるから、手抜きが許される休耕は必要最低限の管理しか行わないことが想定される。

兼業深化による休閑地の発生について、諸外国において論証されている概念として、「社会的休閑」(Social Fallow)がある。小林1)によれば、「社会的休閑」概念を初めに提唱したのは1953年のクレッカーであるとされ、またより明確な形でこれを論じたのは1956年のハルトケであるとされているが、数カ国の動向をも踏まえたより包括的な論考としては、クラウト2)のそれが最も体系的である。

クラウトは、兼業深化が労力不足によって営農自体の粗放化をもたらしていることを指摘する。そして、その延長として、土地利用の粗放化が進行して休閑が生ずるとしている。クラウトの立論からすれば、営農の粗放化と社会的休閑は理由が同根であり、また現象的にも土地利用の集約度低下の延長に休閑があることとなる。

ここでは、クラウトの規定する「社会的休閑」概念に従い、転作上の休耕もそのようなものであるとする「社会的休閑仮説」を設定する。農家は転作対応として休耕以外の対応も可能である。そもそも休耕を選択したこと自体が、「強制されたから」とは言えない側面もある。他の収益性が高い土地利用を選択せず休耕を選択したのは、稲作自体でも既に手抜き、片手間なものとなり、その延長として転作も楽な休耕を採用したと仮定する。この仮定からは、必要最低限の管理しか行われないこととなる。

ところで、「体面維持仮説」と「社会的休閑仮説」は、休耕地管理の方向としては、むしろ相互に逆の方向を想定していることとなる。「体面維持仮説」からすれば、最低限以上に管理を励行し、体面を保とうとすることが考えられるが、「社会的休閑仮説」からすれば、最低限の管理しかなされないこととなろう。これらの仮説の統一的解釈としては、いずれの休耕圃場でも潜在的には両方向に働くベクトルがあるものと仮定しよう。しかし、それらはそれぞれの圃場と耕作者が置かれた諸条件によって強まったり、弱まったりするのであろう。以下の分析では、どのような場合に、どのような原理でこれらが作用するかを解明すべく論考を進める。

IV 調査と分析

1 調査の方法

集落レベルでの転作上の休耕に関する土地利用実態を調査するため、以下のようなフレームで調査を実施した。

対象集落の選定に当たっては、農家の圃場選択の自由度が高い下でどのような行動が取られるかが焦点であり、その自由度が高いことが要件となる。よって、ブロックローテーションや固定的転作団地化が採用されていない集落を選定する必要がある。この要件に叶う、いわゆる「バラ転作」となっている集落の中で、各筆の実測調査に便利な集落を選定した。

対象集落は、岐阜市近郊の農振地域にあるK集落の農地であり、その集落農地領域の大部分を占める約30haである。当該集落の農家は、調査対象農地以外にも域外やH集落等へ若干の出作もあるが、その反面、非公式には域外から調査対象農地への借地等での入作もあるという。差し引きすれば、当該集落農地がカバーする農地の面積規模は、概ね調査対象農地程度か、それをやや上回る程度と考えよい。また、調査の目的からして、層地的な把握を優先させての調査が妥当である。

調査手法は、平成9年8月に、現地実測観察によって各筆毎にその圃場状態を確認して、予め用意した後述するランク分けに基づいて評価して行なった。時期の選定は、市町村の事務職員によって転作の面積確認巡回事務がなされる8月上旬の後で益後とした。転作確認の際には、各筆に確認の旨の立て札が立てられるが、これは風等によって倒伏し、時間が経過すると判読困難となる。調査のポイントの一つは、転作事務区分上の休耕形態と実測との乖離にあることからすれば、判読可能な期間内に調査を実施することが要件となる。ところが一方、確認事務実施時点では、良好な管理を装うための直前の除草等も予想される。よって、この観点からは、確認事務直後ではなく若干の時間を置く方が、真の管理程度、放棄程度を知ることができる。このため、比較的除草等の管理

が行われにくい盆の期間を過ぎた直後である8月下旬が調査時期としてもっとも適当である。

ランクの設定は、これまでの研究ではこれに類するものはまったくないので、筆者独自の設定を行った。ポイントは、除草の程度、水張りの有無等である。

《Aランク》十分な水位の湛水があるとともに、雑草はほとんどなく裸地状態に近いこと

注)「十分な水位」=通常は地表がほとんど見えないこと。なお、他の通常水稲の水管理が飽水状態(ヨウカン状)で隣接水田水稲の状況からして、当該不作付水田の水位がそれらとほぼ同等と見なされる場合には、これも「十分な水位」と見なすこととした。

《Bランク》水張りしてあり、かつ水生雑草は繁茂しても過半を超えないもの。又は、過去二カ月以内までは湛水してあり、その痕跡としてヒビ割れがあり、雑草が2割程度しか繁茂していないもの。又は、水はわずかに浸水する程度でも、畑地雑草が雑草剤若しくは焼却処理、若しくは刈り払い作業によって適切に抑制されているもの。

《Cランク》A、B、D、Eランク以外のもの(典型的には、水張りはなく、ヒビ割れの跡もなく、過去二カ月以上、除草管理がなされていないが、一方春耕起を窺わせるように、宿根性雑草、多年生雑草はないもの。)

《Dランク》水張りがなくほとんど畑状態であり、雑草繁茂はかなりひどく、1.5m以上の草丈の雑草の繁茂がある。

《Eランク》葎、小灌木等が繁茂して、ほとんど原野と同等の放置状態にあるもの。

ところで、このランク区分に関しては、後述する考察との関係で、筆者なりの休耕水田の性格規定におけるいくつかの基準が内包されている。

第一に、水田の休耕↔耕作間の「可逆性」の観点からの区分である。Eランクは、水田としての機能がほぼ喪失し、水稲作への復帰は不可逆である。Dランクは、土壌の畑地化、地力消失が見られ、復帰は不可能ではないものの、漏水防止等かなりのコストが掛かる。これに対して、C、B、Aランクでは、翌春の耕起、代掻きによって比較的容易に復帰可能である。確かにCランクは、Aランクと比較すれば、良好な管理では

図1 集落農地における休閑形態の転作水田の立地配置
(岐阜市近郊K集落の事例)

ないが、水田機能は概ね維持され、多少入念な代掻きを行えば、耕作復帰に決定的な障害はない。

第二に、水田の外見上の体裁の観点からの区分である。外見上は、A、B、Cの格差が大きい。Cランク以下では、外見上はいずれも草むらと化しているので体裁が良くないことでは余り変わらない。しかし、A→B→Cは、除草が丁寧にできているかどうか、その水田の耕作者の姿勢が問われる程、目立つ差が生ずる。

かくして、E、D、C間には、水田の実質的可逆性において区分に意味があり、A、B、C間には、水田の外見上の体裁において区分に意味があると解釈される。以下では、このことを念頭においてランク区分の調査結果を分析する。

2 調査結果

集落の対象農地における

休耕水田の分布は図1に示した通りである。その各休耕水田のランク分けと特徴をまとめたものが表2である。更に、ランク別、転作態様別に集計したものが表3である。これらを見ると、次のようなことがわかる。

(休耕圃場の立地配置)

①集落居住地近傍では、水稻作付が多く、転作上の休耕対応は少ない。転作上の休耕地の集落居住地からの距離は、中位乃至は遠隔である。

一方、野菜転作は、居住地の極近接地には少ないものの、その外側では比較的近いところを選択される傾向がある。遠隔圃場は少ない。

②劣悪休耕水田(実質完全耕作放棄)は、縁辺圃場で人目に付かないところで見られる傾向がある。

表2 岐阜市K集落の水田のうち休耕状態にある圃場の放棄・粗放化状態

圃場 番号	面 等 区 積 級 分	特 徴	圃場 番号	面 等 区 積 級 分	特 徴
1	22a B保	水張り跡ひび割れ、草少	28	6a B調	部分6 13、草少
2	12a C不	短い草、刈り跡	29	8a C保	カヤツリ草多
3	1a A不	部分1 10、水張り、草極少	30	4a B保	部分4 8、水張り
4	20a B保	葦繁茂荒廃	31	12a A保	部分12/20、水張り、草少
5	3a B調	部分3 10、水張り、草少	32	8a C保	ひび割れ、草中位
6	4a E保	葦繁茂荒廃	33	2a B調	
7	5a C青	青刈以前から草繁茂、水張り	34	4a A保	水張り深い、除草手取り
8	3a C保	里芋作付けが一部あり	35	4a B保	水張り、草少
9	4a C保		36	4a B保	水張り、草少
10	8a D不	草1.5m丈あり	37	4a C保	草中位
11	7a C保	カヤツリ草多	38	4a C保	草中位
12	5a A保	水張り、草無	39	4a C不	草中位
13	5a A保	水張り、草無	40	3a B不	部分3/4、水張り、刈払跡
14	2a A保	水張り、草極少	41	4a C保	
15	5a B調	水張り、カヤツリ草少々	42	1a C保	里芋作付多
16	3a A保	水張り、草無	43	2a B保	水張り
17	3a C保	水張り、カヤツリ草多	44	6a C保	
18	2a B調	水張り、	45	3a D保	草繁茂
19	3a B保	水滲む、草短	46	6a D保	ほとんど畑状態
20	3a B不	水張り、除草剤散布跡	47	4a A保	部分4/7 中央帯休閑
21	4a C保		48	10a B保	部分10 20 刈払跡、草短
22	4a B保	水張り、	49	10a C保	パイプハウス跡、草中位
23	4a B調	部分4/10、草少	50	10a B保	草焼却跡、水滲む
24	9a C調	草中位	51	12a B不	水張り、草少
25	10a D保	草繁茂、水滲む	52	19a B保	畑状態、別作物収穫直後
26	45a D保	草極繁茂			
27	10a E保	灌木、葦繁茂			

注：1) 「調」は調整水田、「保」は保全管理及び自己保全管理、「青」は青刈である。なお、「不」は、立て札が倒伏又は消失して、区分が確認できず不明なものである。「青刈り」は、休耕ではないが、8月時点では、外見は休耕と近似した状態となるので、ここではあわせて示した。

2) この他、区域内には、転作上の休耕ではないが、耕作放棄状態となっているものが三ヶ所「40a」、20a、4a) あり。このうち一部は、資材置き場に充てられている。

(転作面積消化のための弾力的面積微調整)

③小区画圃場は、休耕水田として好んで選択される傾向がある。

④同一圃場内部で部分的に休耕する手法は、制度として容認されている調整水田以外でも、農家の工夫として弾力的な運用がなされていた。

(制度上の名目区分と実態上の放棄の程度)

⑤転作態様の名目的な相違と実質上の放棄の程度は、ほとんど関係がない。形式的には調整水田の方が、保全よりも高い管理水準ということとなっているが、実態は、むしろ逆の評価平均点となった。

表3 調査集落の転作上の休耕水田に関するランク別、
転作態様別の圃場数とその比率

	調整水田	保全管理	青刈り	不明	計
Aランク	—	7 (19%) 87%	—	1 (14%) 13%	8 100%
Bランク	6 (86%) 32%	10 (27%) 53%	—	3 (43%) 16%	19 100%
Cランク	1 (14%) 6%	13 (35%) 76%	1 (100%) 6%	2 (29%) 12%	17 100%
Dランク	—	4 (11%) 80%	—	1 (14%) 20%	5 100%
Eランク	—	3 (8%) 100%	—	—	3 100%
合 計	7 13%	37 71%	1 2%	7 13%	52 100%
評 価 点	2.14	2.62	3.00	2.43	2.54

注：1) 実数は圃場数、その下段のパーセントは、ランク毎の当該転作態様の比率、() 内は転作態様毎の当該ランクの比率である。

2) 評価点は、Aランクを1点～Eランクを5点として、平均点を求めたものである。少ないほど管理が良好といえる。

この他、休耕圃場を有する農家からヒアリングを実施したところ、次のような回答が得られた。

◎「保全管理」と「調整水田」は、特に違いはなく同一のものとして認識されていた。

◎管理の程度は、個人差が大きい。いずれの農家も共通して、劣悪な管理状態のある水田となっている他の農家の水田が存在することを指摘するとともに、それには批判的で、かつ自己の水田はそれよりかなり良好な管理下にあることを指摘していた。

◎「保全」として制度的に認められるための必須は、「春の耕起」との認識が多数意見であった。

◎高齢者は、水張りは、除草効果があるのでやっておいた方がよいとの見方がかなりあった。また、休耕は、「草の守り」が大きい負担であることを強く認識していた。なお、「草の守り」ができていないか否かの基準に、カヤツリ草の繁茂を指標として挙げる見方が複数の農家から指摘された。

◎これに対して、40代以下の年齢層では、「草の守り」との意識は窺えなかった。

V 考察

1 休耕圃場の立地配置問題

転作上の休耕対応は、集落居住地近傍では少なく、中位の距離を隔てる所や遠隔圃場で多く見られた。これは、人目に付きやすいところでの休耕を避ける意向があることを示唆するものである。とりわけ、劣悪休耕水田（実質完全耕作放棄）は、縁辺圃場で特に人目に付かないところで見られる傾向がある。これと比較して、野菜転作は、居住地の極近接地には少ないものの、その外側では比較的近いところが選択される傾向がある。遠隔圃場は少ない。

これらのことから、体面維持仮説は、かなりの程度妥当性があることがわかる。農家に聞くと、「土地所有が分散しているのだから、転作の配置自体はランダム。よって、休耕地もランダム」との回答があった。しかし、実際には、縁辺部で休耕圃場が多く、集落近傍は少ないということは否定できない。

2 休耕圃場の放棄の程度その1

—意外に良好な管理である側面—

休耕圃場の放棄の程度は、当初制度的な規定から予想していたものと比較して、かなり良好な管理であることがわかった。通達等から解釈できるミニマムの管理水準としては、調整水田に関しては、〈春耕＋6月頃の湛水＋除草〉であり、これらの管理の結果としての放棄の程度は、概ねBランク程度と推測される。保全管理に関しては、春耕のみでも保全の要件は満たすものであり、結果的には概ねCランクで可能である。当初は、これら通達上のミニマム基準、場合によっては通達が緩めに解釈されて、一つ下のランクもあることを予想した。しかし、調査結果では、調整水田ではほぼ通達程度の管理水準であったものの、保全管理では、通達上のミニマムを上回る管理がなされていることがわかった。

特に保全管理は、Cランク程度でも制度上支障がないにもかかわらず、相当な労力を投下して、

場合によっては炎天下の除草作業を入念に行ってAランクに維持しているというものもあることがわかった。ここからも、体面維持仮説が妥当なものとして検証されたと言える。

3 休耕圃場の放棄の程度その2

—少数だが放棄性が著しい側面—

(1)、(2)の事実だけを見ると、社会的休閑仮説は棄却されるが如き様相である。しかし、少数ではあるものの放棄性が著しい圃場が見られることに眼を及ぼすと、体面維持仮説だけが支配的な訳ではなく、社会的休閑仮説の現実性が窺える。即ち、保全管理や区分不明の休耕水田の中には、可逆性という観点から見て、ほとんど稲作への復帰が不可能なものや、可能であっても相当なコストがかかるE及びDランクのものが少なからずある。このような放棄の程度に至っている圃場の耕作者は、仮に名目的には制度的強制という理由があるにせよ、実質的に耕作者の意思で放棄しているものと断定せざるを得ない。兼業深化による労働力欠落の下で、手抜き、片手間が過度に進み、最早粗放の休耕管理さえもなし得ない状態となっているものと推測される。

転作態様として収益性が高い作物を選択しないで、休耕形態を選択したことは、それ自体がそもそも手抜き片手間志向の反面であるが、こうした潜在的な社会的休閑の要素は、このような放棄の程度が高い休耕水田においては、より強くそれが顕在化しているものと解される。

4 体面維持を重視する者と社会的休閑を顕在化させる者の世代

このように調査に先だって設定した二つの仮説は、ともに部分的には妥当であることがわかった。ところで、更なる論点として、それらは、世代間で大きな差が見つけられることがある。即ち、体面維持仮説を裏づけるようなAやBランクの管理良好水田の耕作者は、農家からのヒアリングによれば、高齢者層が多いとのことであった。即ち、良好なる管理を既成通念として有している高齢者層は、「草の守りをする」という行動規範に則って、最低限以上にかなりの労力を割いて除草管理

等を行うものと考えられる。これに対して、概ね40代よりも若い世代では、こうした通念が乏しく、必要最低限の管理という意識になっているものと推測される。そこには社会的休閑によって説明できる行動規範があるものと考えられる。

このように、概ね世代に応じて形成されている水田管理の行動規範が、実際の休耕水田の放棄の程度を規定するとの仮定は、限られた特定集落のヒアリングからの推測でしかなく、今後更に実証的確認が必要であるが、これまでにも通説として言われている農村社会の実態からしてそれほど乖離したものではなく、常識的なものである。そして、注意すべきことは、良好な管理を励行している行動原理は、実のところ共同体内での体面維持を優先するやや古い農業観であり、その担い手は、高齢者であること、そしてそれらの担い手は、後継者不在の下でやがて消失する可能性が高いということである。この意味からは、「調整水田」が制度発足の趣旨として目指す「管理された粗放化」は、脆弱な基盤にあることがわかる。

ヨーロッパとの風土的な相違から、「管理された粗放化」は労働の集約的投下を要求する。ヨーロッパでの過剰生産抑制のための、管理保全的な粗放化生産が日本の風土では成立し難いことがかねてより指摘されているが、それは、労力負担が膨大になることによる。こうした過大な除草労力の負担をこなす体面を維持しようとする社会的通念をもっているのは、最早高齢者だけであり、その高齢者層は、後継者不足で、いずれはそうした丹念な除草をする人がいなくなるのは時間の問題である。かくして、「管理された粗放化」としての休耕は、水田で実施されることの可能性はますます遠のくことも危惧される。

VI 結論

本稿では、転作上の休耕について、集落レベルで各筆圃場の放棄の程度を評価して、農家の土地利用行動の原理を探った。その結果、農家は、転作上の休耕においても共同体内での体面を維持しようとする意識がある一方、担い手不足で手抜き、片手間志向が強い場合には、そもそも転作選択肢

としては粗放的な休耕を、更に放棄の程度を最大化しようとする農家も部分的には見られた。

統計的にはこれら転作上の休耕は、概ね「不作付地」に区分されるものであろうが、その放棄の程度は多様なことがわかった。名目的な転作態様区分と実際の放棄の程度にはあまり関係がなく、むしろ耕作者の世代が、それぞれの農家の行動規範を通してそれに影響しているのではないかと見られた。即ち、高齢世代が体面維持を重視し、若い世代が社会的休閑を顕在化しているものと考えられる。

注

注1) 統計上は、「耕作放棄地」とされた場合、農地から除外される。

注2) 統計調査において、転作制度との照合がなされる訳ではないので、転作上の「保全管理」水田が、統計上耕作放棄地とされて、農地の範疇から除外

されることがある。

注3) 「土地改良通年施行」は、本稿の考察対象からは基本的に除外するが、データの制約上センサス統計値からはそれが除外できないので、ここでは転作の数値にもそれを含めて、整合性のある比較とした。なお、「土地改良通年施行」を除外した転作上の休耕の面積は7.56万haであり、都道府県別傾向を見るに際して、それを含むか含まないかは大勢として大きな相違をもたらすほどのものではない。

引用文献

- 1) 小林浩二著、『変貌する西ドイツの都市と農村』、古今書院、1990年、p.260。
- 2) クラウト、H.D. 著、石原他訳、『農村地理学』、大明堂、1983年、p.73。
- 3) 坂本慶一、「兼業農家の役割と日本の農業の方向」、『農業経済研究』第54巻、第2号、1982年、p.73。

This paper discusses about the fallowed Paddies under the government program for rice set-aside from the viewpoint of rural land use. They are to be not only realized explicitly as the compulsory forced-fallow by regulation, but also realized implicitly as the "Social Fallow" because of the unsufficiency of labor of their user's farms.

In Japanese rural society, there have been common sense that farmer would not have been seemed as lazy farmers. Especially, the typical index whether he is lazy or not is how carefully he endeavor to weed. Therefore, at some paddies, it was observed that farmers worked hard to weed over the minimum criteria which is stipulated on the program of rice set-aside.

However, it was also observed at some paddies that farmers substantially abandoned to maintain the condition of paddies at least to the level under which farmer could reversibly re-start to grow rice after the period of fallow.

This phenomenon can be explained as the "Social Fallow" which is widely observed suburban areas among other advanced countries. Farms in which labor resources are unsufficient seems to get the land use of their farms extensive, besides, to neglect the care of their fallowed paddies.

The problem is that there is the difference between elder generation and younger generation about the consciousness for the care of fallowed paddies, especially for the weeding. Elder generation tend to consider the reputation of them within the village community and it induce them to weed carefully. But, most of them do not have their farms' successor. In future, it would be doubtful that such kinds of behavior continue to exist in modernised rural society.

Key Words : 1) set-aside, 2) Social-Fallow, 3) Reputation, 4) generation

(1997年10月29日 受理)

(1998年8月17日 再受理)