不耕作農地解消への取り組みの現状と課題

Present Situations and Problems of Activities of Reusing Uncultivated Farmland

九鬼康彰 高橋 強

KUKI Yasuaki and TAKAHASHI Tsuyoshi

(京都大学大学院農学研究科)

(Graduate School of Agriculture, Kyoto University)

I 研究の背景と目的

2000 年農業センサスによると全国の耕作放棄地面積は 21 万 ha で、5 年前に比べて 4 万 8 千 ha 増加し、これに不作付け地を加えたいわゆる不耕作農地¹⁾は 48 万 8 千 ha にも上る。近年のこうした増加傾向に対し、全国農業会議所などによって不耕作農地の解消を目的とした様々な取り組みが行われつつある^{1),2)}が、不耕作農地の活用事例を検討した研究は(財)農村開発企画委員会等が行った^{3),4)}他には十分に行われていないのが現状である。したがってこれまでに取り組まれている全国の不耕作農地活用事例を整理し、その現状や問題点についての共通項を明らかにすることは今後不耕作農地の解消を検討する地区において参考になると考えられる。

さらに星ら⁵⁾が指摘しているように、非農家住民の農業に対する関心の高さを背景に不耕作農地活用策の 1 つとして農園⁶⁾が注目されている。1999 年に施行された食料・農業・農村基本法において都市と農村の交流等の視点から市民農園の整備推進が謳われていることから不耕作農地の活用を考える場合、農園という選択肢は時宜に合った活用方法と考えられる。そこで本研究では、これまでに取り組まれてきた不耕作農地の活用事例の現状や問題点を把握するとともに農園利用にも注目し、その背景や問題点について明らかにすることを目的とする。

II 研究の方法

1. 事例の収集

まず不耕作農地の活用事例を収集するにあたっては農水省統計情報部が毎月発行する全国農林漁業現地情報をデータベースとして利用し、1985 年 1 月から 2000 年 7 月の間に掲載された全ての記事から、耕作放棄地や遊休地、荒廃地といった不耕作農地に関連するキーワードをもとに不耕作農地を活用している 449 事例を抽出した。続いて 2000 年 10 月に 449 事例の中から関係者の連絡先が掲載されている 321 事例を対象に、郵送方式による配布・回収のアンケート調査を行った。調査票では活用している農地の面積や取り組み主体の属性、今後考えられる課題等について尋ね、197 事例(うち有効回答は 175 事例 177 地区⁷⁾)より回答が得られた。

2. 事例の類型化

(財)農村開発企画委員会の調査³⁾では、不耕作農地の活用方法は①菜園②生産③植林④住宅⑤交流⑥植栽⑦自然環境⑧スポーツ・文化の 8 タイプに分類されている。本研究ではこれを参考に、収集した 449 事例をその記事の内容や農地としての利用特性から表 1 に示す 12 タイプに分類した。活用方法別の事例数をみると(図 1)、農園利用が最も多く次いで野菜栽培、果樹・樹木利用と続いている。地域類型別に見ても農園利用はいずれの地域でも数多く取り組まれており、後述するように農園利用を求める需要の高

さうかがえる。また、回答の得られた 177 の調査地区を活用方法別にみると、表 1 に示すように農園利用、野菜栽培、果樹・樹木利用の順に多く、元のデータベースとはほぼ同じ傾向が得られた。

Ⅲ 取り組みの概要

1. 農地の特徴

まず、活用した不耕作農地の面積をみると 50a 未満の地区が全体の 45.5%を占めている。特に復元や野菜栽培への活用では 50a 未満の地区が多い一方、1ha 以上の大規模活用では果樹・樹木利用や畜産放牧が多い。また農地の整備状況を見ると（図 2）全体の 52.0%が未整備で、未整備率が高い活用方法としては山菜・そば栽培（62.5%）、果樹・樹木利用（68.2%）、畜産放牧（60.0%）でその割合が高い。圃場整備の有無は農地の生産条件を左右することから、未整備の場合は粗放的な活用方法が選択されていることがうかがえる。

次に活用している農地がなぜ耕作されていないのか（複数回答）を見ると「高齢化や後継者不在による労働力不足」が 49.7%と最も多く、次いで「農地が通作に不便、或いは地形や土壌、用排水条件が悪い」33.9%、「米の生産調整」28.8%、「農業では十分な収入を見込めないから」27.7%の順に多かった。いずれの地域でも労働力不足がきっかけとなっているが、活用方法別で見ると魚貝類の養殖を行っている 12 地区では労働力不足（16.7%）よりも米の生産調整（58.3%）が高いことから、転作対応として取り組んだことがうかがえる。

一方不耕作農地の活用にあたっては、取り組み主体自らの所有地を利用する場合と、取り組み主体が不耕作農地を借りて利用する場合がある。アンケートでは全体の 65.5%にあたる 116 地区が不耕作農地を借りて取り組みを行っており、方法別では農園利用の場合に 76.9%と借地

表 1 本研究での活用方法の分類とデータベース事例・調査地区数

名 称	データベース事例数(構成比)	調査地区数(構成比)	備 考
復元	29(6.5%)	10(5.7%)	不耕作以前と同じ作物を栽培する
野菜栽培	60(13.4%)	24(13.6%)	わさび、豆類を含む
山菜・そば栽培	53(11.8%)	16(9.0%)	薬草や工芸作物を含む
果樹・樹木利用	59(13.1%)	22(12.4%)	ケナフや芝生育成を含む
家畜放牧等	28(6.2%)	10(5.6%)	カモや綿羊飼育を含む
魚貝類の養殖	24(5.3%)	12(6.8%)	釣り池を含む
花・景観作物栽培	33(7.4%)	9(5.1%)	香草を含む
農園利用	75(16.7%)	39(22.0%)	
制度的対応	35(7.8%)	14(7.9%)	オーナー制度や組織の設立、助成制度
植林	3(0.7%)	0(0.0%)	
ビオトープ	5(1.1%)	3(1.7%)	
その他	45(10.0%)	18(10.2%)	上記 11 タイプ以外のもの

図 1 地域類型別のデータベース事例数

図 2 活用方法別の圃場整備地区数割合

の割合が高い。そこで、借地条件を尋ねたところ利用権設定を行っているのは 32 地区、利用権は設定していないが有料で借りているのは 41 地区と、116 地区のうち 62.9%が利用料を支払っていた。また無料で借りている場合はその農地が未整備である割合が高く、活用方法別では花・景観作物栽培のケースで利用料が無料の割合が高いことが分かった。

図3 農地の10aあたり年間利用料の分布

さらに、10aあたりの年間利用料を整理すると図3のようになった。利用権設定を行っている場合では1万円台が最も多く(平均36,643円)、水田10aあたりの標準小作料の全国平均16,773円(平成12年(財)日本不動産研究所調べ)と比較すると、利用料の基準を標準小作料に置いている地区が多いことがうかがえる。一方、利用権設定を行っていない場合は5千円から2万円台が中心で、平均価格は31,290円と利用権設定を行っている場合よりも低い。また5万円を超える高額の利用料を支払っている13地区のうち、農園利用が5地区を占めることも分かった。

2. 取り組み主体とサポート体制

不耕作農地の活用に取り組んでいる主体は農家39地区、地元住民グループ34地区、農家だけのグループ26地区の順に多く、不耕作農地の解消には地元の人達が積極的に関わっていることが分かる。一方自治体が主体となっているのは24地区で、そのうち14地区を農園利用が占める。

表2 取り組み主体の時期別特化係数

取り組み主体	当該設 問回答 地区数	特化係数		
		1989年 以前	1990～ 1994年	1995年 以降
農家	39	1.59	0.91	0.76
非農家	16	0.97	0.68	1.33
農家だけのグループ	26	0.60	1.27	0.98
非農家だけのグループ	4	3.88	0.68	0.53
地元住民グループ	34	1.14	0.64	1.19
自治体	24	0	1.60	0.89
自治体関連組織	7	1.11	1.18	0.91
農協及び関連組織	7	2.22	1.18	0.61
その他	13	0	0.84	1.47
全体	170	1	1	1

図4 取り組みに関するサポート組織

さらにこれを取り組み始めた時期別の特化係数でみると表2のようになった。これを見ると不耕作農地解消の主役は、1989年以前は農家や農協であったが、1990年代前半には農家のグループや自治体が行き組むようになり、1990年代後半には非農家や地元住民のグループといった農業に直接関わりのない人達が行き組むようになってきている。つまり不耕作農地に対する認識が、以前は農家だけの関心事であったが最近では地域全体の問題として捉えられるように変化しており、さらに不耕作農地の解消が農業関係者だけでは解決し得ないほど深刻になっていることの表れとも解釈できる。

次に資金や労働力の面から取り組みをサポートしている組織について調べると、図4に示すように市町村、農業改良普及センター、農協の順に多く、農園利用においても同様の傾向がみられた。市町村を始めとする行政は制度を利用した資金援助や運営の窓口としての役割を担い、農協や農業改良普及センターは栽培指導や作物の選定といった作業上のアドバイザーとしての役割を担っていると考えられる。

さらに取り組みに係る収支状況を見ると(図5)、177地区のうち収入が支出を上回っているのは51地区(28.8%)に過ぎず、逆に支出が収入を上回っている地区は73地区(41.2%)に上る。方法別でみると収入が支出を上回っているのは魚貝類養殖や野菜栽培を行っている地区に多く、花・景観作物栽培、農園利用の場合は赤字経営が多い。目新しく、地域にとっての特産品となるような作物は一

定の収入が見込め、地域農業の活性化にもつながるが、逆に支出の超過は取り組み自体の存続を危うくする可能性もあることから、収支のバランスには配慮する必要がある。

3. 取り組みが継続する条件

177 地区のうち、調査時点で取り組みが終了しているのは 33 地区で、取り組み期間は 1～11 年、平均では 4.3 年であった。取り組みが終了した原因を挙げてもらったところ、次のような回答が得られた。

まず「協力が老人だけで体力的に限度があった（野菜栽培）」に代表されるように取り組みに関わる人達の高齢化や減少を挙げたのが 14 地区と最も多かった。次いで「採算性も追求する必要があったため（復元利用）」や「中国からの輸入により単価を下げられたため（山菜・そば栽培）」、「販売ルートの定着ができなかった（家畜放牧等）」、「県の景観作物助成制度補助金の廃止（制度的対応）」にみられる採算面での行き詰まりが 8 地区で挙げられた。この他には「強風により被害を受けた（野菜栽培）」、「連作障害が出るため（山菜・そば栽培）」、「気候条件が合わず生育が難しかった（魚貝類の養殖）」といったように取り組んだ作物の栽培技術に関する理由が多く挙げられた。

以上のことから取り組みを継続させるにはまず労働力、採算性の確保が欠かせない要件と言える。特に採算性の確保にあたっては、取り組みが続けられている理由に「県補助事業の導入（ウド栽培）」や「中山間農村活性化対策事業の補助金を受けられたこと（山ぶどう栽培）」など 11 地区で指摘された行政や農協からの支援という要素も大きい、「価格が比較的安定している（わさび栽培）」や「収入の良さ（タラの芽栽培）」など、栽培作物の選択によっては採算性が十分に成り立つ例も 13 地区で挙げられている。したがって不耕作農地を活用するには、農地の地形や土壌、用排水といった土地生産性に適して、かつ採算性を取れるような方法の選択が求められる。

4. 現在の課題

次に、現在も取り組みが行われている 142 地

図5 活用方法別の採算性

区のうち 116 地区が挙げた課題をみると、「グループ員の高齢化（野菜栽培）」や「若い人が入ってこない（〃）」といった高齢化と後継者不在等による労働力不足が 34 地区で指摘されている。現在はボランティアにより労働力を確保している地区でも「将来的には奉仕活動も大変であるから少しでも日当が支払えるようにすること（山菜・そば栽培）」や「労賃はボランティアなので無給だが多少なりと日当を出す必要がある（ビオトープ利用）」と考えており、無料での労働力確保を期待するのは難しいとみられる。また「採算ベースに乗せること（山菜・そば栽培）」あるいは「価格が低下しつつあること（野菜栽培）」のように採算性や生産物価格の不安定さを挙げるところが 32 地区に上り、収支に関する指摘は労働力についての指摘と同様いずれの活用方法でもみられた。

さらに野菜や果樹栽培では活用している農地面積が小さいため安定した収量を確保できない点やドジョウ養殖やキジ飼育のようにマーケットが十分に発達していないことから販売先の確保を挙げる地区が目立った。一方「農道拡幅等の整備（制度的対応）」や「遊休農地の基盤整備（山菜・そば栽培）」のように不耕作農地が未整備であることが課題として挙げられる地区や、「農家が忙しい時期に除草に労力がかかりすぎる（野菜栽培）」、「転作の強化で自宅近くの畑も余っている状況でわざわざ離れた農地まで耕作する人がいない（〃）」ように農業を巡る情勢の厳しさにより不耕作農地の活用どころか逆に不耕作農地の増加を不安視する地区もある。

現在の課題をまとめると、取り組み終了の原因となった労働力と採算性の確保に多くの地区が直面していることが言える。特に、取り組みへの参加人数等により取り組める規模（面積）が限られスケールメリットがないことや、新規作物への挑戦が販路の確保を困難にしているだけでなく、安い外国産物の輸入が野菜や家畜、魚貝類の養殖に対して打撃を与え、採算性の確保に困難を及ぼしていることが指摘できる。

5. 農園利用の特徴

不耕作農地を農園に利用している地区とそれ以外の地区を比較すると表3に示すように、農園利用の場合は面積が1ha以下と他の方法に比べて小さいことや、取り組みの主体が半数以上を自治体が占めており他の方法とは違って自治体主導であること、さらに赤字経営の地区割合が半数を超えていることが分かる。

次に、農園利用に至った背景を調べると「市民より野菜作りをしたい等の希望があった（多治見市）」、「非農家の方の畑を作りたいという要望（河合町）」のような非農家からの要請の他、「学校の敷地拡張時に校長が提案した（和歌山市）」や「JA 貯金の利用者へのサービス（飯塚市）」、「老人クラブ活動を活発化するため（山形市）」といった理由がみられた。さらに川越市で取り組まれている福祉施設農園のように近年その効果が報告⁹⁾されている園芸療法¹⁰⁾に着目して特別養護老人ホーム等でリハビリとして農作業を取り入れたいという希望がきっかけになっている地区もある。つまり農園開設に対しては非農家住民からの希望が根底にある一方で、福祉や教育といったさまざまな観点からも要望があることが分かる。

今後予想される問題点は28地区で挙げられたが、その内容は「利用者の管理に差がみられる」ことや「空いている区画の草刈り」、「農園の維持管理や運営を利用者自身が解決して行くようにしたい」、「運営面、資金面における地元の自主性の拡大」といった運営や管理に関する自治体側の過負担が目立った。一方、「各種の二

表3 農園利用の地区とそれ以外の地区の比較^{注4)}

	平均面積 (a)	取り組み主体（地区数）			赤字経営の 割合(%)
		1位	2位	3位	
農園	92.9	自治体(14)	地元住民 グループ(6)	農家(5)	51.4
農園以外	252.1	農家(34)	地元住民 グループ(28)	農家だけの グループ(25)	43.5
全体	215.4	農家(39)	地元住民 グループ(34)	農家だけの グループ(26)	45.3

ーズに応えられるような条件整備」や「特定農地貸付事業のため設備について不備な点があること」のように農園としての整備の拡充も指摘されている。現在の特定農地貸付法では貸付期間が5年以下と定められ、整備できる内容も限られていることから、利用者に好評な場合は市民農園整備促進法を用いた農園整備を検討する必要がある。

IV まとめ

まず、不耕作農地の活用方法には農園の他にも野菜、山菜・そば、果樹・樹木、家畜、魚貝類等の地域資源を活かした作物栽培が試みられていることが分かった。また活用方法は不耕作農地の規模や基盤整備実施の有無と関係が強く、面積が大きく未整備である場合は家畜放牧や果樹への利用が多い。さらに不耕作農地を借りて取り組んでいる地区の10aあたり年間利用料は5千円から1万円台であることが多く、通常の農地賃貸借と同じく標準小作料を基準にしているとみられる。採算性をみると、黒字経営は約3割、赤字経営の地区は約4割であった。これは活用方法と関わりが強く、野菜栽培や魚貝類養殖では収益性が高いが農園や景観作物栽培では低い傾向がみられた。

また取り組みを行う主体は時期によって異なり、1989年以前は農家や農協が主役であったが最近では非農家や地元住民のグループが取り組み始めるケースが多くなっている。不耕作農地の増加は農家だけでなく地域全体の問題であるという認識が強まりつつあると同時に、不耕作農地の解消が農業関係者だけでは解決し得ない問題だと認識されている表れともみることができよう。

一方、取り組みが終わった地区における原因と、現在も取り組みを続けている地区が抱えている最大の問題点はともに労働力と採算性の確保であることが分かった。農園や転作奨励作物のように行政の助成を得られる場合を除く大多数が個人の資金やボランティアに頼る状況であり、特に野菜栽培や魚貝類養殖の取り組みは成功すれば安定した収益は得られるが必要とする労働力と初期投資が大きく、個人やグループでの活動には限界がある。さらに活用する不耕作農地の立地や基盤条件、栽培技術の未熟さも取り組みの継続を左右する原因となっている点が明らかになった。

最後に、不耕作農地の解消策として非農家住民からの要望を受けて農園は各地で取り組まれているが、最近では高齢者福祉や学校教育といった観点からも必要とされていることが分かった。こうした需要の広がりとともに農園の運営や管理に関するノウハウは蓄積されつつあると考えられるが、アンケートの結果によると最大の課題は運営側である自治体の過負担であった。利用者同士の交流が深まり自主的な管理運営も行っている地区もあることから、今後は利用者が運営管理への参加意識を醸成できる工夫や、自治体を利用者ニーズに応える整備を行うことが求められよう。

V 今後の課題

本研究では不耕作農地解消の取り組みの全国レベルでの現状把握を行った。今後こうした取り組みが直面している課題を解消するためには、同じ取り組みを行っている地区間でネットワークを形成し、情報交換や人の交流によって解決策を模索することが有効と考えられるが、その検証は今後の課題としたい。また、最も事例数の多い農園利用についても、運営に係る収支や

問題点等について既往研究を踏まえてさらに考察を深める予定である。

謝辞：調査を進めるにあたってご協力いただいた近畿農政局統計情報部ならびにアンケートに回答いただいた各事例担当者の方々に記して深謝申し上げる次第である。なお本研究は平成 11～12 年度文部省科学研究費補助金を受けて行った。

【注】

- 注1) 本研究における不耕作農地とは、耕作放棄地だけでなく米の生産調整に対応する休耕田のように、ある一定期間耕作を行っていない農地も含めたものとする。
- 注2) 本研究では「農園」を市民農園や貸し農園、さらに学校農園や高齢者福祉農園のように、市町村や個人等が不特定多数を対象に小面積の区画を利用させている農園の総称として用いている。
- 注3) ここでいう事例とは掲載された記事に相当し、1つの記事の中で複数の市町村が行っているケースもあることからそれぞれを地区と表現した。ただし、各項目ごとに無回答の地区を含むため、それぞれ母数となる地区数は異なる。
- 注4) 園芸療法は草花の栽培、野菜類の育成、造園作業などを行いながら心身の機能回復、情緒の安定を図る療法で、第二次大戦後に欧米で退役軍人のリハビリテーションとして広まったのが始まりとされている。

【引用文献】

- 1) 全国遊休農地解消対策推進連絡協議会（1999）：「遊休農地解消マニュアル」全国農業会議所，pp.1～89
- 2) 広島県農業会議（1999）：「耕作放棄地の復元で農村はよみがえる一耕作放棄地を優良農地に復元した事例より一」，pp.1～42
- 3) （財）農村開発企画委員会（1998）：「農村地域の国土・自然環境・景観保全の推進に関する調査一耕作放棄地の有効利活用一」，pp.1～89
- 4) 全国農業会議所（1994）：「耕作放棄地の畜産的活用方策と活用可能性について一平成 5 年度畜産振興対策推進事業報告書一」，pp.1～88
- 5) 星 啓・森塚圭一・徳永幸之・須田 熙（1998）：「開設状況と利用状況からみた地方都市圏における貸し農園整備の方向性」日本都市計画学会学術研究論文集，No.33，pp.709～714
- 6) （社）農村生活総合研究センター（1999）：「農村地域における「社会園芸」の展開と課題」，pp.1～59

In this study, the questionnaire survey on the activities of reusing uncultivated farmland was done, and the present situations and the problems were considered. As a result, the followings were uncovered. 1) The ways of reusing uncultivated farmland are classified into 12 kinds, and the recreational garden is the most number of the cases. 2) The leader of the activities has been changed from farmer to the local populace. 3) The problems of activities are labor shortage and securing profitability. Therefore, the administration's supports are needed.