

耕作放棄地の活用方法に関する一考察

A Case Study of Practical Uses of Abandoned Farmlands

九鬼康彰* 高橋 強*

(*京都大学大学院農学研究科)

I 研究の背景と目的

耕作放棄地の解消に向けては、1998年9月に提出された「食料・農業・農村基本問題調査会答申」において、優良農地の確保という視点から検討されているように全国的にもその方策が模索されている。これまで耕作放棄地の解消策についてまとめられた報告としては、1991年に全国農業会議所が行った調査結果¹⁾や、1997年に(財)農村開発企画委員会が行った調査結果²⁾がある。これらの成果によると、耕作放棄地の活用方法は大きく次のように分類されている。1つは再び農地として利用するケース(市民農園等の貸し農園、棚田保全のような農業体験、景観作物等の転作)であり、もう1つは農地以外に利用するケース(植林、住宅、キャンプ場のような交流施設、景観緑地、ピオトープ、スポーツ・文化的施設)である。

しかしこの中では、ピオトープの事例については検討されておらず、また調査事例は行政が主導的な役割を果たしたものが多い。そこで本研究では、耕作放棄地を再び農地として利用するケースの事例と、ピオトープとして利用する事例を取り上げ、その活動に至った経緯や問題点、効果等を整理し、ピオトープなどへの利活用において検討するべき点を明らかにする。

II 研究の方法

研究は次のような方法で進めた。まず、事例の収集を農水省統計情報部が発行する「農林漁

業現地情報」の1996年から1998年の2年間に掲載されていた記事の中から、図1に示す京都府、滋賀県、兵庫県にまたがる5市町村での事例を本研究の調査対象とした。

次に各事例の代表者に対するヒアリング調査を1999年3月から4月にかけて行った。ヒアリングの内容は、活動の主体や取り組んだきっかけ、取り組みによる効果、今後考えられる課題等で、各事例で得られた結果をもとに、活用を行う際にクリアすべき点を考察した。

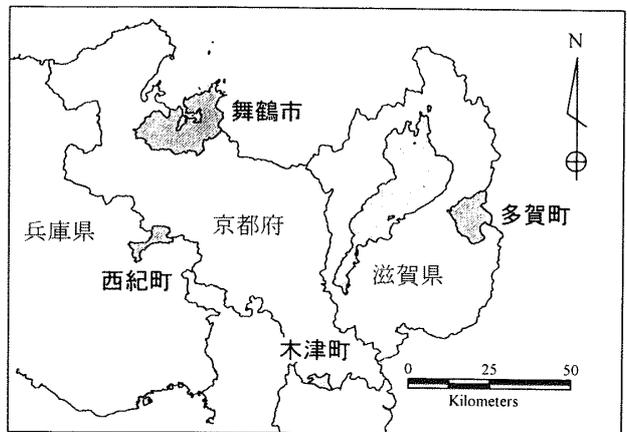


図1 調査事例の位置

注：但し5事例のうち1ヶ所は代表者の希望により掲載していない。また西紀町は町村合併により1999年4月1日より篠山市の一部となっている。

III 耕作放棄地の活用事例

1. 再び農地として活用している事例

(1) 京都府木津町

木津町では60～70歳代の非農家6人が集まり、

定年退職後の時間を利用して、特産品であるイチジク畑の耕作放棄地を復元させた取り組みを行っている。このグループは同じ地域に住む幼なじみで、町議会議員でもある M 氏（74 歳）がリーダーとしてメンバーを引っ張っている。木津町では昭和 52、3 年から町の特産物としてイチジクが町議会のアイデアで奨励されたが、イチジクは多くの労働力を必要とすることから、農家の高齢化や後継ぎの不在により 1980 年代に入って衰退し始めた。この移り変わりを目にしてきた M 氏が「自分たちで何とかできないか」と思ったことがきっかけで、1996 年 12 月から取り組みを始めた^{注1)}。

利用した耕作放棄地は、1996 年の春から 2 戸の農家が高齢化や病気を原因に放棄した圃場整備済みの道路に面するイチジク畑 10a ずつ合計 20a で、所有者も農地を荒らしたくない意向を持っていたことから取り組みの趣旨に賛同し、利用権の設定は 2 戸とも行っておらず無償で借りている。

栽培に関するノウハウは近隣の農家や農協に教わり、冬期が月に 2、3 回、春から夏は週に 1 回メンバーが集まり、早朝から農協に出荷する午前 10 時の間に作業を行っている。収穫されたイチジクは半分をメンバーで分け、それぞれが知り合いなどに直接販売し、残りの半分は農協に時期をずらして出荷している。活動による収支決算は表 1 に示す通りで、1 年目から高い収益を得た。2 年目に赤字となったのは農協から農業機械（¥265,650）を購入したため、メンバーから会費は徴収せず、収益の一部は忘年会や新年会といった行事に利用している。

さらに作業が一段落する冬期を有効利用するため、隣接する山城町で同じく農家の高齢化により 10 年以上前から放棄されている竹林 10a を無償で借り、週に 1 回間伐や肥料の投入、除草作業を行いながらタケノコの収穫にも取り組んでいる。

取り組みが成功した背景には、リーダー M 氏のイチジク復活に対する情熱だけでなくメンバーが幼なじみ同士でまとまりやすかったこと、利用した放棄地は基盤整備が行われておりメン

表 1 収支決算（単位：円）

		1997 年度	1998 年度	合計
JA 出荷 販売分	収入	469,967	429,061	899,028
	支出	91,083	499,989	591,072
	残高	378,884	-70,928	307,956
直接 販売分	収入	383,550	481,440	864,990
	支出	374,150	428,789	802,939
	残高	9,400	52,651	62,051
合計	収入	853,517	910,501	1764,018
	支出	465,233	928,778	1394,011
	残高	388,284	-18,277	370,007

※ただし金額にはイチジクによる収支だけでなく、タケノコやシイタケの栽培にかかるものも含まれる。
※支出には、資材費・肥料・農薬・所有者への謝礼^{注2)}・懇親会費等が含まれている。

バーの自宅からも近く、農作業面での環境に恵まれていること、そして 1 年目から利益があったことなどが挙げられる。逆に今後予想される課題には、継続性という面から次の点が指摘できる。それはメンバーの年齢がいずれも 60 歳以上と高齢なため、加入するメンバーがいなくなれば活動は自然消滅することである。

(2)滋賀県多賀町

多賀町では、元農家 U 氏（67 歳）が 1993 年から 2 戸が所有する合計 45a の耕作放棄地を借り上げて独力で開墾し、山菜が収穫できる観光農園を経営している。経営は U 氏 1 人で、時々妻が手伝う程度である。U 氏は所有していた農地が 1988 年に工業団地として用地買収されるまで兼業農家として農業に携わっており、退職がきっかけで再び農作業を始めた。

利用している耕作放棄地は 1989 年からイノシシや猿による獣害を理由に小作人が利用権設定を更新せず放棄されていた傾斜地の未整備水田で、所有者も高齢のため耕作する意志はない。利用にあたっては、片方の所有者には 10a あたり年間 1 万円の借地料を払っているが、もう一方の所有者からは 10 年間無償で借りており、ともに利用権設定は行っていない。

栽培しているのはフキや紫蘇、ふきのとう、つまみ菜といった猿の食べない作物が中心で、これらは客が摘み取るだけでなく、収入を増やすために U 氏自身も収穫して朝市や無人販売所に出荷している。客は兼業時の知り合いで近隣

市町村からが多いが、宣伝活動を行っていないにも関わらず、利用客の口コミにより少しずつ来客数が増えつつあり、現在は約30人とのことである。また冬場の雪を利用した無料開放のスキー場は近隣の幼稚園に人気が高く、年間を通じての利用が可能なおことから新聞^{注3)}等でも取り上げられ、耕作放棄地を所有する町内の他農家から利用を呼び掛けられるなど反響も大きい。

このように取り組みが成功している背景には、利用する放棄地が自宅から近いこと、U氏が稲作ではなく畑作が好きであること、規模に合った経営方針を貫いていること、山菜という他とは違った作物を売り物にしていることが挙げられる。一方課題には、現在の客数では年間約10万円の赤字が出ることから、客を100人ぐらいまで増やしたい点、また農園の入り口に不法投棄をされることが多いといった点が挙げられる。

(3)兵庫県西紀町^{注4)}

西紀町では農業委員会が1997年から耕作放棄された水田17aを4ヶ月かけて整地し、梅と柚子の苗木計130本を植えて再利用する取り組みを行っている。農業委員会は毎年8月に農地転用の実態について確認作業を行っており、その一環として耕作放棄地の確認も実施していた。町内では圃場整備の行えない傾斜地部分で耕作放棄地が多く、以前からその対策について話し合われていたが、1997年に委員長に着任したM氏(61歳)の発案で、前述の取り組みを行うことになった。

利用した耕作放棄地は寺の前に広がる傾斜地未整備水田で、20年以上前に所有者が転居したため放棄された。放棄直後に隣接する水田を所有する農家から流動化による規模拡大の依頼があったがその時には所有者の同意を得られなかった経緯を持つが、この取り組みを行うにあたっては、所有者の了解を得て利用権の設定は行わず無償で借りている。

作業は農業委員のボランティア活動として行われ、苗木の植栽後は5月と8月に草刈り等の管理作業も行っている。梅や柚子を選択したのは、寺の前に相応しい景観を作り上げるためと、実を収穫して町の活性化センターで加工し、特

産品として売り出そうという計画を立てているからである。

この取り組みが成功した背景には農業委員会の熱意と所有者の同意が得られた点が挙げられる。農業委員会では、町内にある他の耕作放棄地についても再利用の方法を模索していたが、1999年4月に町村合併を行ったため、農業委員会の事業として今後も継続して取り組むことができるかは未定であり、現在検討中である。

2. ピオトープとして活用している事例

(1)京都府舞鶴市

舞鶴市都市整備課では1997年に、市街化区域に存在する耕作放棄地1.2haを都市公園の一部に取り入れ、ピオトープとして整備を行った。利用した耕作放棄地は都市公園内にある農業用ため池の奥に位置する未整備の谷地田で、約10年前から通作の不便、減反を理由に放棄されていたが、周辺では市の環境課の調査でモリアオガエルやホタルの生息が確認されていた。

今回、ピオトープとして利用されることになったのは、地元農家およびため池の水利組合から、水田の放棄を契機にそれまで住民に散策路として親しまれてきたため池の周回路が荒れ始めたので何とかして欲しいという要望があったためである。そこで市は単に周回路を整備するだけでなく、放棄水田も公園内のピオトープとして活用して市民に開放する案を示し、放棄地の所有農家から用地買収の同意を得た。この買収においては、所有農家側に「谷の奥にあるためそのまま放っておく以外に利用用途がなかった農地なので整備してもらえただけありがたい」という考えがあったため、金額に関するトラブルはなく、周辺の水田価格と同等の金額で買収が行われた。

現在の課題としては、次の2点が指摘できる。まず、公園を利用する人の公園内の動植物を持って帰ったり、ゴミを捨てるといったマナーの悪さである。もう1つは、公共事業というハード面だけに止まり、整備したエリアを環境教育や自然観察の場として活用するソフト面での計画がない点である。前者の課題については効果的な対処策は見つかっておらず、後者について

も都市整備課はハード面を担当するまでの役割なので、ソフト面での対応は他の課に委ねざるを得ないという回答であった。

(2)A 村

A 村では、1991 年から自然の家が隣接する未整備の放棄された谷地田約 80a を生態系ビオトープとして整備し、自然環境教育の場にも利用している。整備を行っているのは自然の家の職員で、延べ 30 名ほどがこの取り組みに関わってきた。整備に際しては自然のまま利用することを前提にコンクリートを使用せず、山道の拡幅と締め固め、適度な木々の伐採、生きもの観察池の掘削など全て人力で行った。取り組み後、これまで確認されていたメダカやドジョウ等に加えてモリアオガエルやゲンジボタルも繁殖するようになり、生息種が増えつつある。

利用した谷地田は約 30 年前から通作の不便や減反、日照時間の少なさを理由に耕作放棄され、その後転売を繰り返しながら現在は地元の建設業者が所有している。今回、利用にあたっては所有者の了解を得て無償で借りているが、条件として大きく土地の形状を変えないことが決められている。現在の具体的な利用内容は小学生の林間学校と主催事業である「森と小川の教室」さらに教職員のための自然環境教育に関する研修活動の 3 つである。

このように取り組みが続いている背景には土地の所有者等の理解が得られている点が挙げられるが、一方で問題点として敷地内の動植物を無断で持ち帰るといった利用客のマナーの悪さが挙げられる。

IV 考察

前章で得られた 5 つの調査事例の要点を表 2 にまとめた。まず、活用内容についてみると、農地として復元している事例では、放棄される前と同じ作物を栽培しているのは木津町の場合だけで、他 2 事例はいずれも放棄される前の稲作を行っていない。これは、放棄されてからの経過時間が長いため水田として利用できる状態に復元するだけでも手間がかかること、にもかかわらず水稲では収益性が低いうえ、水稲を作付けすると減反の割り当てに影響するといった理由が挙げられる。

一方取り組みの主体は、行政組織等が行っている事例が 3 例、個人が行政からの資金援助を受けずに行っている事例が 2 例であった。農村開発企画委員会の調査結果²⁾でも行政主導で活用されている事例が多いが、行政主導で全ての耕作放棄地を活用することは不可能であり、今後は木津町や多賀町のように個人やグループに

表 2 調査対象事例の概要

	木津町	多賀町	西紀町	舞鶴市	A 村
地域類型	都市的地域 (農振農用地区域)	山間農業地域	中間農業地域	都市的地域 (市街化区域)	中間農業地域
活用主体	個人的な団体	個人	農業委員会	都市整備課	自然の家
きっかけ	個人の発意	個人の発意	遊休農地実態調査	地元の要望	個人の発意
活動開始年	1996 年	1993 年	1997 年	1996 年	1991 年
活用内容	イチジク畑の復元	観光農園(山菜)	樹園地	ビオトープ	ビオトープ
放棄地の所有	無償貸借 (利用権設定なし)	10a あたり 1 万円貸借 および無償貸借 (利用権設定なし)	無償貸借 (利用権設定なし)	市が買収	無償貸借 (利用権設定なし)
放棄地の特徴	圃場整備済み 接道農地	傾斜地未整備田	傾斜地未整備田	傾斜地未整備田	傾斜地未整備田
放棄理由	所有農家の高齢化 および病気	獣害	所有者の町外への 転居・離農	通作の不便 減反政策	通作の不便 減反・日照不足
放棄年数	1 年未満	4 年	20 年以上	10 年以上	30 年以上
問題点	取り組みの継続	ゴミの不法投棄 赤字経営	取り組みの継続	利用者のマナー ソフト的事業	利用者のマナー 取り組みの継続

※地域類型とは「平成 7 年農林統計に用いる地域区分」を指す。

よる取り組みの重要性も高まると考える。しかし、2事例はいずれも熱心なリーダーがいるといういわば特殊なケースである。したがって耕作放棄地の活用には個人の力を利用する場合、熱心なリーダー役をどのように掘り起こすのか等、参加者の確保が課題として挙げられる。

次に取り組みによる収益性を見ると、木津町での事例を除き耕作放棄地の活用で利益を上げている事例はない。前述の調査結果²⁾でも、採算ベースに乗っている事例は少なく、特に市民農園に整備して活用している場合は国や県等の補助金を得られるとはいえ、初期投資に多額の経費がかかる点が報告されている。これに対し、木津町の実例が利益を上げている理由としては、イチジクという収益性の高い作物を選んでいることや、ボランティア的な取り組みのため、作業に対する賃金がかからない点が挙げられる。

最後に耕作放棄地の活用による効果を考える。直接的には耕作放棄地が減ること、また維持管理が行われるのでそれに伴い周辺住民からの苦情が減る点が挙げられる。またビオトープとして利用している事例では身近な自然に対する重要性の啓蒙に役立っているだけでなく、絶滅が危惧される動植物の繁殖に成功している。一方農地として活用している事例では木津町や多賀町のように取り組みに加わる人が現れる^{注5)}などの波及効果がみられ、新聞等で取り上げられることもあって取り組みが周囲に与える影響は大きいといえよう。

V 結論

以上の考察から、耕作放棄地を本研究で取り上げた用途に活用する際に注意しなければならない点について述べる。

まず農地として活用する場合とビオトープとして活用する場合に共通する点として、位置や規模、周辺の土地利用といった耕作放棄地の特徴が利用目的に合っていることが挙げられる。ビオトープのような生態系保全に活用する場合は、農地としての機能が残っていないほど年数が経過した耕作放棄地でも差し支えないが、耕

作放棄地だけを利用するのでは効果がなく、周囲に里山や農地が一带となったまとまった規模が必要となる。また舞鶴市、A村に共通する課題であるビオトープ内の動植物の持ち帰りに対する防止策も講じなければならない。

一方農地として活用する場合には、西紀町では放棄地が寺の前にあることに配慮して梅と柚子を選択したように、例えば周囲を都市的利用に囲まれている場所では景観面だけでなくおい等においても周辺住民の理解が得られる利用内容にするなどの配慮が求められる。

もう1点は前章でも指摘した、取り組みに参加する人材をいかに集めるかという点である。多賀町のU氏や木津町のグループのように集約的な利用を行う場合には小規模でも相当の労働力が必要であり、ビオトープとして活用する場合でも維持管理のための労働力は欠かせない。本研究で取り上げた事例は公共事業として行った舞鶴市を除き、いずれも熱心な利用者の働きに負うところが大きく、現段階では特殊なケースといえる。

しかし、近年市民農園に限らず棚田保全のようなボランティア的な活動まで、自然とのふれあいを目的とした環境保護の取り組みに対する住民の参加意欲は非常に高い^{注6)}。また農地として活用しているいずれの事例においても、取り組みが新聞で取り上げられることによって利用客や参加者が増えつつある。したがって、町の広報誌などのメディアを利用して募集を行うことにより参加者の確保は可能であり、個人やグループが主体となる事例も今後は増えると考えられる。ただ、農地として活用する場合はもちろん、ビオトープとして活用する場合でも参加者が継続して利用できるようにアクセスを整えることや、農地として利用する場合には木津町のように農協による栽培指導等の協力が必要となる。

一方、農地として活用する場合特に重要なポイントとして経済的な収支バランスの取り方が挙げられる。多賀町、西紀町の場合はいずれも農地として利用できるまでに多くの時間と労力を割いている。多賀町では業者への委託費用が

かかったが、肥料は隣町から無料で配布される乾燥汚泥を利用するなどにより支出を抑えている。また西紀町でも農業委員が自己負担で排水改良から整地、植樹まで行いながら出費を抑える努力をしている。しかし、木津町の事例では農地が基盤整備済みであっただけでなく、放棄されてからの年数が1年未満であったこと等の好条件が重なったため、初期投資は少なかった。

したがって特に公共事業のような取り組みではない場合、収支バランスを取るためには初期投資が比較的かからない放棄年数の浅い農地を利用することや、作業は参加者のボランティアとするなどの支出抑制が求められる一方、木津町のように高収益の作物を栽培することも1つの対応策といえる。

最後にいずれの事例においても取り組みが継続されることが重要であり、そのためには耕作放棄地の活用について所有者の理解を得られることが前提条件となる。舞鶴市では、地元の要望に市が公共事業という形で応えたため所有者の同意を得やすく、ビオトープとしての維持管理活動の継続も保証されている。一方、ほかの4事例では、いずれの代表者もできるだけ長くこの取り組みを続けていきたいと考えているが、放棄地は所有者の好意により無償で借りていることから、所有者の意向が変化すれば取り組みを続けることができなくなることに不安を抱いている。

取り組みの継続性を保証するためには土地そのものを買取るなどの対応が必要だが、個人的な取り組みの場合には特に資金の面で難しいと考えられる。そこで取り組みが一定期間以上続けられている場合には、放棄地の所有者の理解が得られやすい自治体や農協、あるいは農業委員会といった公的機関がその取り組みを認定

し、土地の貸借を利用者の代わりに担保するなどの保護策を設けることが求められる。

VI 今後の課題

最後に指摘した所有者の同意が得られる条件や取り組みの継続を保証する条件については、放棄地の所有者に対するヒアリング等の調査により今後明らかにする予定である。また本研究では、耕作放棄地活用の一事例に関する考察にとどまったが、この他の活用事例についても検討を進めていきたい。

謝辞：最後になりましたが、本研究を進めるにあたって調査にご協力いただいた各事例の担当者、代表者の方々に記して深謝の意を示します。

【注】

- 注1) 1997.8.29 付け京都新聞で M 氏の取り組みが紹介されている。
- 注2) ここでいう謝礼とは、土地の使用料ではなく、所有者に対するお中元やお歳暮などを指す。
- 注3) 1998.1.29 付け京都新聞などで U 氏の取り組みが紹介されている。
- 注4) 現在西紀町は篠山市の一部であるが、取り組みを行ったのは町村合併以前のため、ここでは西紀町として扱う。
- 注5) 木津町では1999年4月から2人の女性が新たにメンバーに加わり、多賀町でもU氏と同じ集落に住む男性が荒廃畑を借りてフキの栽培を始めている。(いずれもヒアリング調査による)
- 注6) 1999.3.26 付けの全国農業新聞でも荒廃する竹林を都市住民がボランティアで手入れしている例が紹介されている。

【引用文献】

- 1) 全国農業会議所(1992):「遊休農地に対する指導等の実態に関する調査結果」全国農業会議所調査研究資料, 第197号, pp.1~62
- 2) (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—耕作放棄地の有効利活用—」, pp.1~89

In this paper, we studied the points that should be considered both when abandoned farmland is restored to farmland and utilized as biotope, taking up five examples in Kinki district. The following three points were evident from the hearing of each example:

- 1) select abandoned farmland with the characteristic that is suitable for the objects of use from the point of the location
- 2) secure talented men who are highly motivated
- 3) balance revenue and expenditure economically, by planning expenditure in case of the absence of the government support