

## 耕作放棄地の管理の現状と課題：和歌山県清水町

亀山 宏

### Management and policy response for abandoned cultivated lands: Shimizu town in Wakayama prefecture.

Hiroshi Kameyama

#### Abstract

This paper investigated the cause of abandoned farm land in hilly and mountainous area and proposed correspondence to cope with this problem. The progress of depopulation is also violent, and the population will be almost reduced by half from 1960 in fiscal year 1980. The farmland of the ratio of the abandoned cultivated land made a forest is also abundant 20% and in those . Through the investigation and the field survey focusing on the home pattern and the farmland condition, the generation factor of the abandoned cultivated land was analyzed . As the policy problems to the abandoned cultivated land, the adverse effect due to the cultivation abandonment was suppressed to the minimum with the maintenance of settling down condition, and it proposed (i) the obligation of managing farm land, and (ii) the reorganization of community and farm land, as a method to conserve it as much as possible.

Key Words : abandoned cultivate lands

#### 緒 言

1990年代前半から中山間地域においては、農業情勢の厳しさに加えて、地形条件の悪さ、高齢化、過疎化による労働力不足が進展し、急激な耕作放棄地の増加による農林地の保全問題や、地域社会の活力の低下による存続問題が顕在化して久しい。

これらを背景に、中山間地域について、食料生産、レクリエーション機能、文化遺産の継承、自然環境保全、水源涵養などの多面的な機能についての議論が高まりをみせている。中山間地域の農業はよほど条件に恵まれたところを除けば、近い将来担い手がほとんどいなくなり、かなりの農地が荒廃する可能性があり、中山間地域においては、農業問題を農業資源管理問題として課題を受けとめて、定住条件の整備や生産基盤の整備などとともに、よりソフト的な政策対応が求められてきた。

近年では、小田切<sup>(1)</sup>は、2014年に開催された中山間地域フォーラムにおいて、「農村たみ論」の意味、そして、その対抗軸のように発生しつつある若者を中心とする「田園回帰」傾向の実態や展望に触れている。このように外部からの地域サポート人材による農山村再生の方向性について議論されることが多くなってきた<sup>(2)</sup>。

本稿では、1990年代前半に実施した中山間地域農業の

調査にもとづき、農家世帯の条件と農地の条件から、耕作放棄地が発生する原因を検討することを課題とする。中山間地域という地形・立地条件が農業生産活動に不利な地域において、耕作放棄地の増加を効果的（かつ効率的）にくいとめるための方策を考察する<sup>(3)</sup>。

#### 調査対象地域

##### 清水町の概要

調査対象は和歌山県有田郡清水町である。本町は、一部に山村振興法、半島振興法、過疎地域活性化特別対策法の地域指定（44.5%）を受けている。総人口は5,823人、うち農家人口は2,592人である。世帯数は2,367世帯、うち農家世帯数は818世帯、販売農家数400戸である。財政力指数は平成3年度で0.128である。主要生産物は、米（747t）、野菜（836t）、みかん（1,430t）、栗（48t）、まゆ（2.5t）、乳用牛（38頭）、肉用牛（99頭）、豚（161頭）、にわとり（5万羽）である。

農用地は昭和50年度の419haから昭和61年度には336haへと、年平均2.0%減少しており、それぞれの地域に適した農業を振興し、農業経済の安定と向上のため、生産基盤の整備や優良農地の確保とその有効利用を図る必要がある<sup>(4)</sup>。

昭和35年から昭和60年の25年間において年齢層別の人口構成をみると、各年齢層の人口は若年齢層ほど減少が著しく、全体の人口がほぼ半減し、60歳以上人口は逆に増加した。60歳以上の割合が3倍に増加し、14歳未満の人口が半分以下に減少した。

### 耕作放棄地発生の現状

調査では農地面積として、①すでに雑木林などの永年植物が生えてしまっている耕作放棄地（樹林化）、②雑草などは生い茂っているが木などは生えておらず、農地として回復することがまだできる耕作放棄地（雑草）、③保全管理としてや、管理者の病気などの理由のため、ここ1～2年ほど休耕している農地（保全管理）、の三種類を合計している。ただし、この調査における耕作放棄地の定義は農業センサスの定義とは異なっている。これによると、耕作放棄地全体（①、②、③の合計）の半分以上がすでに樹林化しているということである（センサスではこのような土地は耕作放棄地はもちろん農地にも含まれない）。約3割が雑草の生い茂った農地である。

農地面積全体に占める耕作放棄地の割合を示した。町の平均をとると樹林化している農地が約1割、雑草の生えた農地が約6%、保全管理が約4%で、全体で農地の2割程度が耕作放棄地である。また、不在地主の耕作放棄地は全体で見るとそれほど多くないが、集落によってはかなりの割合を占めている所もある。不在者地主の耕作放棄地は、今後、高齢化や病気などで町外に転出していく人が増えると増加していきそうである。

### 調査対象集落

清水町にある26の集落からIとNの二つの集落を選んだ。あらゆる面に対称的で、耕作放棄地の発生状況との対応関係を見る（第1表）。

第1表 対象集落の特徴

	I集落	N集落
経済立地・高齢化の進展	小学校・中学及び農協のある集落で、比較的若い人も住んでいる。	高齢化がひじょうに進んでいる。
基盤整備の実施状況	下地区は、農地の基盤整備が進んでおり圃場条件はよい。	傾斜地で棚田が多い。
有力な作物の有無	野菜類と米ぐらいで特に有力な作物がない。	高冷地という気候を生かしたトマトづくりが盛ん。

注：現地での聞き取りによる。

## 方 法

### 調査項目

中山間地域における耕作放棄地の発生要因を、①農家条件（農業経営や農家の家族形態および将来意向）、②所有農地の圃場条件（農地の形状や立地条件）、などから分析する。

聞き取りによる圃場調査は以下のような方法で行った。

(ア) 農家意向調査の回収時に集落の白地図をもち農家を訪問。(イ) 農家の所有するすべての農地の場所を地図上に記入。(ウ) 地図に記入した農地について、次の項目について質問。面積、作物名、耕作形態（自作、作業委託、貸付）、家からの距離、農地の形状、日当たり、機械搬入条件、用水路の状態、水はけ、動物による被害。さらに、耕作放棄地については、耕作放棄する前に作付けしていた作目、耕作放棄したきっかけ、放棄している年数、今後の管理の意向、を記入し、回収した。

### 耕作放棄地の定義

1990年度農業センサスでは、「災害や労力の都合などで調査期日前1年間作物を栽培しなくても、ここ数年の間に再び耕作するはっきりした意思のある土地は耕地とした」<sup>(5)</sup>。また、耕作放棄地とは、「多少手を加えれば再び耕作できる土地」<sup>(6)</sup>であり、「長期にわたり放置し、現在原野化しているような土地」はここには含まれない。

農林水産省構造改善局農政部農政課によるアンケートによるアンケート調査の定義では、「過去2年以上作物を栽培していない土地（ただし、圃場整備中のもの、休耕地、保全管理地は含まない。）」<sup>(7)</sup>

以上の二つが耕作放棄地の代表的定義である。だが、いずれの定義にも基準があいまいなどの問題点がある。

前者の定義では、どこまでが「多少手を加えれば再び耕作できる土地であり」、どこからが「原野化している土地」なのかという境界が明確でない。これは、農地法における農地の定義が「耕作しようと思えばいつでも耕作できるような土地のように、客観的にみてその現状が耕作の目的に供されるものと認められるもの」あるいは「耕うん機やトラクター等を入れればすぐに耕作が可能になる土地」<sup>(8)</sup>であることと関係している。耕作放棄地は農地法において農地に含まれるからである。

また、「ここ数年の間に再び耕作するはっきりした意思」のない土地をただちに放棄されたものとみなしてよいのだろうか。この定義では例えば、現在病気の療養中で順調に回復すれば耕作をするつもりである場合や、15年ほど後に会社を退職すれば耕作するつもりである場合

も耕作放棄地になるだろうが、まだ、放棄されていないとも考えられる。

後者の定義の問題点は「保全管理地」の実態が不明であることである。例えば、所有者が年に一回程度草刈をするような土地はこれに含まれるのであろうか。実際、聞き取り調査を行った場合、雑草が生い茂っているにもかかわらず「休耕中」だとか「管理している」と答える農家も多い。また、この定義だと将来耕作する意志はないのだが草刈だけはきちんと行っているような土地、これは耕作放棄地に含めるべきであろう。

以上のように、これらの二つの定義にはあいまいな点があり、判断が難しい場合がある。今回の調査では両方の定義に対応できるような質問を行ったが、後者の定義だと「保全管理地」と「耕作放棄地」の区別が困難であることから前者の定義に従った。ただ、前者の定義だと原野化しているかどうかの判断が難しいのであるが、本調査では農家が農地だと答えた土地は農地の耕作放棄地とした。

第2表 集落別耕作放棄地 (a)

	I集落	N集落
樹林化	59	19
雑草	143	126
保全管理など	58	72
経営耕地	1,375	1,263
農地面積合計	1,635	1,480
うち不在地主の放棄地	0	46

### 調査結果

第2表は、I集落、N集落の耕作放棄地の筆数と耕作放棄地面積を示した。なお、ここでは農家が保全管理地だと答えた農地でも将来耕作するという明確な意思のない農地は耕作放棄地とした。N集落はほとんどなく、I上集落で20%強、I下集落で約5%であった。ただし、当該地区に居住する農家が所有している農地に関する数字である。実際には不在地主や土地持ち非農家があり、実際の割合はもっと多い。

耕作形態を作物別にみると、花き、トマトをつくっていた土地で耕作放棄されたのは一か所もない。放棄されたきっかけは米や野菜の農地では労働力不足が多く、桑やシュロでは採算の悪化が挙げられた(第3表)。

農地の圃場条件と耕作放棄との関係のみよう。耕作放棄の発生件数の割合でみると、全体では10%であるのに対して、機械搬入の「容易」な農地では2%とかなり低

い。「普通」「困難」となると、20%が耕作放棄されている。用水の便でも、「良い」では3%、「普通」では22%とかなり高い。傾斜地に立地する農地は、どこでも水はけが良い。二集落にある農地について、243か所(88%)が該当した。水はけはあまり参考にはならない。動物による被害では、「ほとんどない」農地は4%と低く、「少しある」では23%と急に高くなる。被害の多い農地はN集落がほとんどである。耕作放棄地がほとんどないためである。

人口構成をみると、N集落では若者がいない。I集落は町の平均程度にはまだいる。

年齢層別農業従事者の程度をみると、毎日農業に従事しているのは1人だけで、ほとんどいない。75%のほとんど農業経験を持たない(第4表)。

世帯類型別構成をみると(第5表)、I集落は大家族も多く、そのためか若い人も残り、兼業農家が多い。N集落は、町の中でもかなり奥まった場所にあり、交通の便なども悪いためか、若い人はほとんど他出してしまった

第3表 農地形状と耕作形態 (筆, %)

	米	トマト	野菜	樹園地	花	計
自作	137 (66)	27 (13)	35 (17)	8 (4)	1 (0)	208 (100)
作業委託	10 (67)		5 (34)			15 (100)
貸し出し	10 (48)	3 (14)	6 (29)	1 (5)	1 (5)	21 (100)
保全管理	4 (57)		1 (14)	2 (29)		7 (100)
耕作放棄	15 (65)		4 (17)	4 (17)		23 (100)
合計	176 (64)	30 (11)	51 (19)	15 (5)	2 (0)	274 (100)

第4表 年齢別農業従事者数 (人)

	毎日従事	2・3日に一度	週末や休日	農繁期などにたまに	農作業はしない	合計
16-49歳	1	2	8	16	18	45
50-54	3	1	6	2	1	13
55-59	7	1	3	2	4	17
60-65	11	4	3	4	2	24
65-69	15	6	3	3	1	28
70-74	13	3	0	1	3	20
75歳以上	3	4	0	4	9	20
合計	53	21	23	32	38	167

第5表 世帯類型構成 (戸, %)

	I	N
独居世帯	1 (3)	7 (23)
夫婦のみ	8 (27)	16 (52)
二世帯	8 (27)	5 (17)
三世帯	12 (40)	3 (10)
四世帯	1 (3)	0 (0)
合計	30 (100)	31 (100)

ものとみられる、農業労働力が安定的な三世帯農家はわずかである。

地区内での高齢化が進むにつれ夫婦のみの世帯や独居世帯が増えていき、労働力が脆弱化するため耕作放棄する割合が高まるとの仮説もたてられた。しかし、二世帯以上の農家の方が高かった (第6表)。

第6表 世帯類型と耕作放棄 (戸, %)

	世帯数	放棄世帯数	割合
独居世帯	8	2	25
夫婦のみ	24	4	17
二世帯	13	5	38
三世帯	15	3	20
四世帯	1	0	0
合計	61	14	23

注：割合は、世帯数に占める放棄世帯数の割合。

今後の意向をみると、たいていの場合、自分の所有する農地を耕作するだけで精一杯のようで、積極的に規模を拡大する余裕のある農家はほとんどいない (第7表)。

第7表 経営規模についての意向 (件)

	規模拡大	現状維持	規模縮小	やめたい
I	0	24	5	0
N	1	21	7	2

注：その他などはなし。

農地管理について、よほど、条件の良い土地でない限り、管理頼める人は容易に見つからない、放棄する、どうなるかわからないと答えた農家が多かった (第8表)。

第8表 農業をやめた後の農地の管理 (件)

	後継ぎが耕作	売りたい	貸し出し作業委託	放置する	その他
I	0	24	5	0	0
N	1	21	7	2	0

## 政策的課題と対応

### 「農地管理義務」の提案

農家にとって耕作放棄地が問題となるのは、①ウンカなどの病虫害の発生源、②(タバコのポイ捨てなどによって) 火事の原因になる、③労働意欲の低下、④景観の悪化、などの点である。これらは、離れ地が耕作放棄されている場合や、耕作放棄しても定期的にきちんと草刈が行われていれば実害はない。

傾斜地にある農地しか持たない農家などでは、耕作放棄をする場合が多い。しかし、必ずしも条件の悪い農地から放棄されているわけではない。多くの場合、複数の条件が重なっている。比較的圃場条件や立地条件からみて優良地でも、農業従事者の健康状態、後継者の不在など土地条件以外の点で耕作維持に困難が生じる場合もある。

本地域で問題にすべきは、①耕作放棄すると実害のある農地、②耕作放棄するにはもったいない農地(優良農地)、への対応である。

農地の所有者に農地を管理する義務を持たせるなどがある。耕作放棄をする権利を持つと同時に、最低の義務を果たさなければならない最低ラインを定める。例えば、「雑草」を定期的に刈る。「害虫」を駆除するなどである。義務を果たさない場合は罰金などの罰則を設ける。どうしても義務を果たせない場合は役場に申し出て、公的機関の管理下に置き、その形状、適正、立地条件から考えて最適な方法で活用する。傾斜地など条件の劣悪なものについては植林し、国あるいは公的機関が適正に管理する。比較的条件の良い土地については、労働力がありながら劣悪な土地条件の下で耕作している農家に売却、もしくは交換する。こうして、耕作放棄地の悪影響も優良農地の荒廃も防ぐことができる。

### 集落および農地の再編

耕作放棄地の発生を抑制するには、地区内での人口を維持することが重要である。

I集落のようなすでに極度に高齢化の進んだ地区は、多少、生活環境が改善されても、将来集落としての機能を維持できないほど過疎化が進み農地の大半が放棄され

第9表 村での生活や農業のことで困っていること(件)

内 容	I集落	N集落
若者・後継者がいない，人で不足，過疎や高齢化	3	11
道路が悪い，交通が不便	3	8
生活費，農業が金にならない，農業では生活ができない	6	1
圃場条件が悪い	3	1
医療施設がない，遠い，入院できる病院がない	2	1
その他，耕作放棄地の後始末，一人暮らし，結婚難，農作業が辛い，物価高，品薄（各1人）		
困っていないと答えた人，および無回答の人	9	1

る可能性がある。その場合には、集団移転などの措置が必要となる（第9表）。

謝辞：現地実態調査，データの収集と集計では，尾辻龍二氏（桐原書店勤務）の協力を得た。政策的課題と対応は，嘉田良平氏（アマタ持続可能経済研究所代表）による。記して感謝の意を表したい。

注

調査地域の概況などの詳細は，亀山（1994）を参照のこと。

引 用 文 献

- (1) 小田切徳美：「農村たたみ」に抗する田園回帰，世界，9月号，pp.188-208（2014）。
- (2) 亀山宏：和歌山県清水町における農業資源管理の現状と課題，農業の公益的機能評価および資源管理手法に関する実証研究，第4章，平成5年度公益的機能維持協調調査報告書（II），21世紀村づくり塾，pp.88-108（1994）。
- (3) 関司直也著，小田切徳美監修：地域サポート人材による農山村再生，JC総研ブックレット，No.3，筑波書房，東京（2014）
- (4) 資料：『清水町における集落機能及び耕作放棄地の状況等実態調査概要』，地域社会計画センター，東京（1992）。
- (5) 農林水産省経済局統計情報部編：1990年世界農林業センサス和歌山県統計書，東京（1991）。
- (6) 農林統計協会編：1985年農業センサス読本，農林統計協会，東京（1984）。
- (7) 農林水産省構造改善局農政部農政課：耕作放棄地に関する調査結果，東京（1991）。
- (8) 農林水産省構造改善局農政部農政課監修：農地の法律がわかる百問百答，全国農業会議所，東京（1985）。

付表1 耕作放棄地をもつ農家

農家番号	集落	放棄面積 (a)	農地面積 (a)	山林	農産物 出荷	農外所得	年金 (万円)	家族構成・ 年齢 ( ) は女	やめた後	居住の 意志	特記事項
12	N	3	3	200			70	75 (73)	4	1	山椒が折れた
16	N	3	60	1,200	米, トマト		90	68 (65)	1	1	トマトで忙しい
21	N	7	100	1,400	米, トマト		100	70 (68)	1	1	桑畑を道路に
25	N	4	15	100			40	70	3	1	病気, 事故が きっかけ
38	I	9	2	0	米	100		(72), 60 (53)	1	1	水不足で畑作 をしていた
40	I	40	60	900		800	100	(75), 55 (56)	3	1	夫婦で公務員
45	I	4	50	1,000	貸付	400		43 (42), (18, 15)	3	1	公務員
46	I	3	25	650		250		(71) 52 (48)	6	1	埋立て
51	I	30	30	0				(75), 45 (39), 18 (15)	6	1	盲学校に勤務
53	I	15	30	100		100	30	72 (64)	4	2	長男が町に出 てしまってい る, 昭和28年 の水害から
59	I		40	2,000				71 (69), 46 (42), 19 (16)	5	1	耕作者がいな くなり
60	I	10	50	500		140	170	67 (58), 33	1	1	
61	I	4	40	500		450		54 (51), 28 (26) 4 (3)	1	1	機械の搬入に 不便
62	I	30	70	-		120		34 (25) 1	1	1	

注：農産物出荷において「ト」は「トマト」

今後の規模拡大意向：ほとんどが「現状を維持したい」、規模を縮小は21のみ。

あなたが農業をやめた後：①後継ぎが耕作する。②他人に売る、③貸し出し、委託、④放置、⑤植林する、⑥他