

関係主体の意向を踏まえた耕作放棄地解消の課題と限界
The Problem and Limit toward Decrease of Uncultivated Farmland based on the Stakeholder's Intention

○ 山下 良平* 九鬼 康彰**
*Ryohei Yamashita **Yasuaki Kuki

1. 背景及び課題

農林水産省が実施した平成 20 年度耕作放棄地全体調査（以下、全体調査）によると、全国の耕作放棄地は 23 万 ha にのぼり、所有者が耕作再開の意向を有しない休耕地を含めると、40 万 ha 程度に及ぶとも言われている。食料自給率維持向上のための生産基盤として、あるいは景観形成や生物多様性保全の観点からも、耕作放棄地の解消は重要課題として位置づけられており、すでに独自の事業や地域特性を活かした取り組みを進める事例は数多く報告されている。また、対策に向けた全国的な事業化や法整備も進み、平成 22 年から実施される水田利活用自給力向上事業、あるいは先般施行された改正農地法及び農業経営基盤強化促進法等には、耕作放棄地の有効な利活用を推進するという理念が反映されている。

このような動向を背景としながらも、現場レベルでは依然として課題も多い。耕作放棄地の所有者が休耕に至った要因や流動化の際に担い手に求める条件は多様であり、かつ認定農業者や農業生産法人等の担い手も各々にニーズが異なる中で、双方の意向の隔たりが大きいほど、それらを結びつける事は容易ではない。よって、制約や限界を踏まえた到達点（管理目標）の設定こそが耕作放棄地対策において重要であり、実態に即さない対策や事業計画は空虚なものになることが危惧される。

そこで、本研究では神戸市を事例として、関係主体間の意向の重なりや乖離に着目し、実効性のある耕作放棄地対策を実施するための課題とその限界について考察する。

2. 分析の枠組み

まず、研究対象地域における全体調査の結果に基づいて耕作放棄地の所有者を割り出し、悉皆アンケートを実施した。これは、①現在に至るまでの耕作放棄地の面積及びその要因、②耕作放棄地の所有者の自力による再耕作の意向、③自力で管理できない農地を流動化させる意向や条件を捉えることが目的である。

また、当該地域で活動する認定農業者、農業生産法人、集落営農組織、食品関連企業へのヒアリングを実施した。当該地域においては、一般農家同士の作業受委託や農地貸借もみられるが、大局的には認定農業者、農業生産法人、集落営農組織、及び農業参入企業が中核的な担い手として位置づけられるため、これらの主体に焦点を絞って、現状よりむしろ追加的に耕作放棄地を借入等によって耕作する際の制約条件を把握することを目的とした。その結果から各々の主体のニーズや制約条件を明らかにして、上記のアンケート結果と重なり合う部分の整合性を検討することにより、耕作放棄地利活用の実効性について評価する。

* 東京理科大学理工学部, *Faculty of Science and Technology, Tokyo University of Science*

** 京都大学大学院農学研究科, *Graduate School of Agriculture, Kyoto University*

キーワード：耕作放棄、遊休農地、関係主体の意向、神戸市

3. 分析結果

アンケートは2009年1月に配布し、2月に回収した。配布数314に対して回収数は199（回収率63.4%）であった。また、ヒアリングは2009年11月～12月に実施した。

3.1 農地管理者（農地の出し手）の意向

現状では自己で耕作放棄地の復旧を考えている割合は全体の17%にとどまり、大半の農地が作付けされないことが予想される。しかも、調査時点で検討段階だったとはいえ、除草や整地等の補助を想定している復元制度にも期待しない回答が最も多かった。また、現状では他者に貸さずに所有し続ける意向が高く、尚かつその内の3割程度の回答者が保全管理に関する意識も低いことが明らかとなった。よって、農地としての利用に対する動機が低下していることは否めない結果となった。

他方、全体の85%の回答者（有効回答数60）は、委託相手となり得る具体的な心当たりはないと回答しており、管理を他者に委託したい農家が保有する耕作放棄地であっても、適切に他者によって管理されるとは限らないことが浮き彫りになった。

3.2 担い手のニーズ

ヒアリングの結果、耕作放棄地を借り入れる場合には、前年まで作付けされているか、もしくは保全管理されている等、ある程度管理されていることが全ての主体に共通する基本条件であることが得られた。これらの主体が借地経営を開始した時点では特に強い条件を課していた訳ではなく、経営を続ける中で耕作放棄地の解消に苦心してきたことの現れであろう。

また、何れの主体にも共通していた耕作放棄地の借り入れの条件として、拠点としている集落内であることを強く主張していた。そして、集落内であれば多少の荒地であったとしても借り入れを行い、遠方の場合にはかなりまとまった団地を一举に借りられない限り、基本的に借地の選択肢としないことが明らかになった。

この背景には、圃場までの移動距離が短く、限られた労働時間内で効率的に管理できるという物理的な制約の他に、地域の一員であるという使命感に因るところが大きいことがある。その一端として、全ての主体が「集落内では地域住民との信頼関係があるため、現在の悪条件の農地を放棄して、好条件の農地に転々と乗り換えることは出来ない」と述べていた。

4. 考察

担い手が集落内では多少の悪条件でも農地を借り入れることは、ある種合理性に反する社会的規範による行動であるが、農家が個人的な繋がりだけではなく営農組合や法人に委託の間口を広げられる根底には、このような担い手の配慮があるからと推察できる。

他方で一部の主体が、より効率的な経営を行うためには好条件の農地を優先的に選択し、悪条件の借地はその都度放棄していくことが望ましいと述べていたように、限られた労働力の範囲内で担い手も経営の効率化を図りたいと考えているのは事実である。また、同一集落に複数の主体を育成したとしても、個々の担い手の要望は基本的には変わらないため、好条件の農地に要望が集まるが、悪条件の農地の管理者が決まらないという状況は起こりうる。よって、必ずしも耕作放棄地の解消に繋がるとは言えない。

以上を踏まえると、担い手の疲弊を未然に防ぐ意味でも、利用しない農地の選定に関わる枠組みづくりを行う必要がある。逆に、維持すべき優良農地の保全管理に対する徹底した指導など、農業委員会等による適切な監督も不可欠であり、以上を連動して取り組まなければ、必ずしも耕作放棄地の解消に繋がるとは言えない。