

# 耕作放棄地の活性化に関する一考察

— 山口県における中山間地域の事例を中心に —

山根 秀夫

## 1. はじめに

中山間地域は、耕地面積、農業就業人口及び農業粗生産額の約40%、国土面積の約70%を占める重要な地域を形成し、総人口の約15%が住んでいる。そして、農水省の試算によると、全国の農林業生産所得は約5兆5千億円にすぎないが、国土・環境の保全などの公益については、全国の水田が約12兆円、森林が約39兆円を上げており、中山間地域は、この歴大な農地・森林の公益の約86%を国民に提供するという役割を果たしている<sup>1)</sup>。

しかし、中山間地域は、生産や生活条件が不利なために人口の流出、高齢化、後継者不足などによる過疎化の進行、昭和一桁世代のリタイアを契機として農業の担い手の激減、農地の多くが傾斜地に存在すること、ほ場整備の遅れ、零細規模農家が多いことなどを背景に、農林業は消滅の危機にさらされている。すなわち、限界集落化の進行は集落に存在する農地や山林の管理機能を急速に低下させ、農業生産の基盤ともいべき農地は荒廃し、また、山林の保水機能の低下による水資源の供給が不安定になるなど大きな問題を発生している。

そのため、地域の特徴を生かした集落機能の活性化と、農地保全とを組み合わせた施策が求められている。行政及び農協は、地域が持つ生産資源、自然・景観資源、人文・歴史資源などを、最大限に活用した特産物の生産・加工、森林資源を活用した木工製品、伝統文化の保護・継承、イベントの企画・運営などを通じて、定住促進と地域社会の活性化を図っている。

本稿では、山口県における中山間地域の事例から、耕作放棄地の実態を把握するとともに、その活性化の対策を考察した。調査対象としては、玖珂郡美和町と佐波郡徳地町を選定した。

## 2. 山口県における耕作放棄地の動向 — 農業センサス結果から —

山口県における耕作放棄は、昭和45年に始まった米の減反政策を契機に徐々に進んできた。特に、中山間地域における集落の場合、生産調整への対応として、集落から遠くて農作業に多くの労働力を必要とする谷間の水田から徐々に放棄が進行し、現在、これらの耕作放棄地には大きな樹木が茂り、復田は不可能な状態となっている。特に、標高の高い集落では、林業作業

の減少と、住民の高齢化などの進行に伴って、農地を管理維持することが困難な状況となっている。

耕作放棄の動向を、農業センサスの結果からみると<sup>2)</sup>、山口県全体の耕作放棄地の面積は、昭和60年では1,663haで、耕地面積（65,600ha）の2.5%、平成2年では昭和60年に比べ約1000ha増加して2,664haとなり、耕地面積（62,100ha）の4.3%、平成7年では2,497haで2年に比べ若干減少しており、耕地面積（57,900ha）の4.3%を占めている。

つぎに、農業地域別に耕地面積に占める耕作放棄地（平成7年）の割合をみると、都市的地域で4.3%、平地農業地域で6.9%、中間農業地域で4.9%、山間農業地域で2.4%となっており、中間及び山間地域では4.2%となっている。

調査対象における耕作放棄地は、美和町では、平成7年の耕作放棄地は30.0haで耕地面積の5.1%を占めており、昭和60年の14.9haから10年間で2倍に増加している。一方、徳地町では、平成7年の耕作放棄地は36.8haで耕地面積の2.7%を占め、昭和60年の15.2haと比べ2倍強に増加している。このように平成7年における耕作放棄地の割合は、美和町では山口県の4.3%を上回っているが、徳地町では下回っている。

### 3. 耕作放棄地の実態と活性化対策 — 美和町及び徳地町を対象として —

#### (1) 美和町における耕作放棄地の実態と活性化対策

##### ① 美和町の概況

美和町は、山口県の北東端に位置し、中国山系に属する標高500m前後の山岳と、これらの支脈、分脈が起伏している。西北部の境界に県下第2の羅漢山（1,109m）があり、ここに源を発する生見川、下畑川、小瀬川などの流域に谷底平野や河成段丘に耕地と集落が連なっており、平地率はわずか8%にすぎず、傾斜度15°以上の地形が85%を占め、開発可能な区域はきわめて限られている。

広島県と境を接する南北に長方形をなす山村であり、南に岩国市、東に大竹市（広島県）が約24kmの距離に位置している。

人口は、昭和31年合併当時の11,140人をピークに減少し続け、平成2年には5,426人と半減している。とくに高度経済成長期には、瀬戸内の工業都市を中心に人口流出が進み、昭和35年からの10年間に2,863人（29.6%）と大きく減少した。その後、経済の安定成長期に入り、近年、人口動向は落ち着きを見せている。

産業は、農林業を中心に発展してきたが、総就業人口が減少するなかで、農業の占める比率は年々低下している。

農業生産は、水稻を中心に、野菜、肉用牛、栗、茶、大豆、花卉など、中山間地域の特性を生かした複合経営によって行われており、特に栗、茶、椎茸が3大特産物となっている。

## ② 耕作放棄地の実態

美和町の農業管理センターが、平成7年に耕作放棄地を対象にした実態調査を行っている。それによると、耕作放棄している農家は125戸（平成7年の総農家数1,020戸の12.3%）、耕作放棄面積は21.1haで、1農家当りの耕作放棄地の面積は17aとなっている。この実態調査結果から、耕作放棄地の実態をみると、次の通りである<sup>31</sup>。

### 1) 耕作放棄前の作目

耕作放棄する以前に作付けしていた作目は、水稻が大部分で、119戸（95.2%）の農家で水稻を作付けしており、水稻以外の作目としては、野菜が5戸（4.0%）、花木が1戸（0.8%）で作付けされていたにすぎない（表1）。

表1. 放棄する前に作付けしていた作物 単位：戸、%

	水稻	野菜	花木	計
実数	119	5	1	125
構成比	95.2	4.0	0.8	100

### 2) 耕作放棄地のほ場整備の状況

耕作放棄地でのほ場整備の実施状況をみると、ほ場整備済みとする農家が95戸（76.0%）となっており、ほ場整備済みの水田でも耕作放棄が進んでいる（表2）。

表2. 耕作放棄地のほ場整備の状況

単位：戸、%

	整備済	未整備	計
実数	95	30	125
構成比	76.0	24.0	100

### 3) 耕作放棄地の区画の状況

耕作放棄地の区画は、やや不整形であるとする農家が89戸（71.2%）と最も多く、不整形が22戸（17.6%）、整形は14戸（11.2%）であり、耕作放棄地の区画の大部分は不整形か、やや不整形である（表3）。

表3. 耕作放棄地の区画の状況 単位：戸、%

	整形	やや不整形	不整形	計
実数	14	89	22	125
構成比	11.2	71.2	17.6	100

## 4) 耕作放棄地の日照条件

耕作放棄地での日照条件をみると、普通であるとする農家が74戸（59.2%）と最も多く、ついで不良であるが27戸（21.6%）、日照条件は良いとする農家が24戸（19.2%）である。このように耕作放棄地における日照条件は、その大部分が良いか、普通であるといえる（表4）。

表4. 耕作放棄地の日照条件 単位：戸、%

	良	普通	不良	計
実数	24	74	27	125
構成比	19.2	59.2	21.6	100

## 5) 耕作放棄地の傾斜の状況

耕作放棄地の傾斜の状況をみると、耕作放棄地は平地にあるとする農家が119戸（95.2%）と最も多く、耕作放棄地の大部分は平地に位置している（表5）。

表5. 耕作放棄地の傾斜状況 単位：戸、%

	急傾斜地	緩傾斜地	平地	計
実数	-	6	119	125
構成比	-	4.8	95.2	100

## 6) 耕作放棄地の排水の良否

耕作放棄地における排水の良否については、排水は普通であるとする農家が79戸（63.2%）と最も多く、ついで良いとする農家が38戸（30.4%）であり、大部分の耕作放棄地で、排水は普通であるか、良好であることがわかる（表6）。

表 6. 耕作放棄地の排水状況 単位：戸，%

	良	普通	不良	計
実数	38	79	8	125
構成比	30.4	63.2	6.4	100

7) 耕作放棄地の用排水施設の整備状況

耕作放棄地における用排水施設の整備状況をみると、まず、用水施設の整備については、整備されているとする農家が71戸（56.0%）、不良であるとする農家が46戸（36.8%）、ないとする農家が8戸（6.4%）となっており、耕作放棄地の約1/2で用水施設が整備されている（表7）。

つぎに、排水施設の整備については、良いとする農家が82戸（65.6%）、不良であるとする農家が37戸（29.6%）、ないとする農家が6戸（4.8%）となっており、耕作放棄地の約2/3で排水施設は整備されている（表7）。

表 7. 耕作放棄地の用排水施設の状況 単位：戸，%

	用水路			排水路			計
	良	不良	なし	良	不良	なし	
実数	71	46	8	82	37	6	125
構成比	56.8	36.8	6.4	65.6	29.6	4.8	100

8) 耕作放棄地の接路状況

耕作放棄地での接路状況をみると、耕作放棄地が車両の通行できる道路に接しているとする農家が83戸（66.4%）、車両は通行できないが道路に接しているとする農家が23戸（18.4%）、道路には接していないとする農家が19戸（15.2%）である。このように耕作放棄地の約2/3は車両を使つての運搬作業が可能である（表8）。

表 8. 耕作放棄地における接路状況 単位：戸，%

	車両が通行できる道路に接している	車両は通行できないが道路に接している	道路に接していない	計
実数	83	23	19	125
構成比	66.4	18.4	15.2	100

## 9) 耕作放棄地の周辺における農地利用の状況

耕作放棄地の周辺における農地利用の状況をみると、農地としてよく活用されているとする農家は25戸（20.0%）、概ね過半が耕作放棄されているとする農家は84戸（67.2%）、耕作放棄地が点在しているとする農家は16戸（12.8%）で、耕作放棄地の周辺における農地の耕作放棄が進んでいるようである（表9）。

表9. 耕作放棄地における周辺状況

単位：戸、%

	農地としてよく活用されている	耕作放棄地が点在している	概ね過半が耕作放棄されている	計
実数	25	16	84	125
構成比	20.0	12.8	67.2	100

## 10) 耕作放棄後の年数

耕作放棄後の経過年数をみると、耕作放棄してから10年以上経過しているとする農家が66戸（52.8%）と最も多く、ついで4～6年が34戸（27.2%）、3年未満が11戸（8.8%）、7～9年が10戸（8.0%）となっている。このように約半数の農家が10年以上前から耕作を放棄している（表10）。

## 11) 耕作放棄地の状況

耕作放棄地が現在、どのような状況にあるかについてみると、まず、雑草が繁茂しているとする農家が最も多く114戸（91.2%）、ついで山林化しているとする農家が7戸（5.6%）、土捨て、ごみ捨て場となっているが3戸（2.4%）となっており、大部分の耕作放棄地では、雑草が繁茂しているのが現状である（表10）。

表10. 耕作放棄の状況

単位：戸、%

	放棄年数						放棄の状況				
	～3	4～6	7～9	10～	不明	計	雑草が繁茂している	山林化している	土捨て、ごみ捨て場している	その他	計
実数	11	34	10	66	4	125	114	7	3	1	125
構成比	8.8	27.2	8.0	52.8	3.2	100	91.2	5.6	2.4	0.8	100

## 12) 耕作放棄の理由

耕作放棄の主な理由としては、農地の預かり手がないとする農家が47戸（37.6%）、高齢で、後継者がいないとする農家が38戸（30.4%）、生産調整のためとする農家が13戸（10.4%）、町外に居住していたためとする農家が8戸（6.4%）、病気のため放棄したとする農家が6戸

(4.8%)、農業に魅力がないとする農家が2戸(1.6%)、ほ場整備がなされていないためとする農家が1戸(0.8%)となっている。このように耕作放棄の理由は多岐に亘るが、農業の担い手不足、後継者不足から耕作放棄せざるをえないとする農家が約2/3を占めている(表11)。

表11. 耕作放棄の主な理由

単位：戸、%

	高齢、後継者がいない	預かり手がいない	基盤整備が出来ていない	農業に魅力がない	病気	生産調整のため	町外に居住しているため	計
実数	38	47	1	2	6	13	8	125
構成比	30.4	37.6	0.8	1.6	4.8	10.4	6.4	100

### 13) 耕作放棄地の活用方法に関する意向

耕作放棄地に対する今後の活用方法については、耕作放棄地をそのまま放棄するとする農家が最も多く67戸(53.6%)、ついで農地として貸し付けたいとする農家が21戸(16.8%)、美和町の利用計画があればそれに従うとする農家が16戸(12.8%)、農地として売却、転用目的で売却、自らが耕作するまたは自ら転用する、とする農家が各1～3戸であり約半数の農家はそのまま放棄するとしている(表12)。

表12. 耕作放棄地の今後の活用方法に関する意向

単位：戸、%

	このまま放棄する	農地として売却	農地として貸し付け	自ら転用する	転用目的で売却	特に考えていない	町の活用計画があれば従う	自ら耕作を行う	計
実数	67	3	21	1	2	13	16	2	125
構成比	53.6	2.4	16.8	0.8	1.6	10.4	12.8	1.6	100

### ③ 耕作放棄地の発生防止と活性化対策

美和町及び美和町農業管理センターは、耕作放棄地の発生の防止と、活性化対策として、次のような対策に取り組むとともに、最善の方策を模索している。

#### 1) 耕作放棄地の発生を防止するための対策

##### (a) 農業管理センターによる農作業の斡旋・調整

美和町農業管理センターは、農作業の委託と受託の希望に関する実態調査を町内全域を対象に行っており、農作業の受委託の斡旋・調整を通じて、耕作放棄地の発生防止に役立てようと努力している。

美和町農業管理センターが行っている農作業受委託の斡旋、調整の仕組みは図1の通りである。

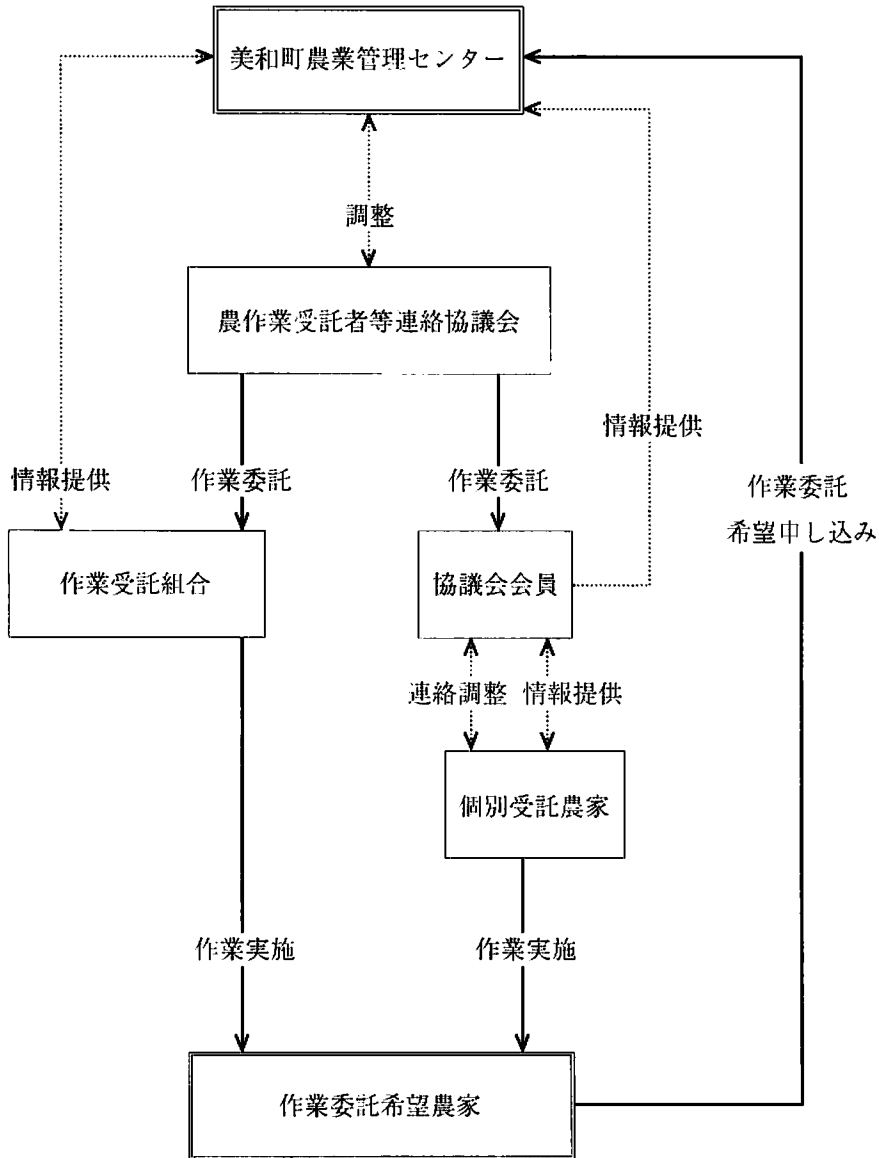


図1. 農作業受委託幹旋調査の仕組み<sup>4)</sup>.

(b) 農作業受託組合・集落営農組合の育成

秋掛、瀬戸の内及び長谷の3地区には農作業受託組合が組織されている。また、二つ野地区には集落営農組合が組織されているが、阿賀地区でも現在、ほ場整備を実施中であり、集落営農組合の設立が予定されている。これらの営農組織が高齢者農家の農作業を受託することによって、耕作放棄地の発生の防止に寄与しており、行政も集落営農組織などの育成に努力している。



(c) 集落の農業・農家の実態を把握するための実態調査への取り組み

耕作放棄地の発生を防止するとともに、その活性化を図るためには、地域の農業生産環境を保全するという観点からだけではなく、農村の生活環境を保全するという観点にたつて、地域全体の住民が協力して、農地や森林を守る工夫をしなければならない。

そのためにも、集落における農業及び農家の実態を把握し、適切な施策を講ずることが肝要であり、集落単位で、農業への取り組みに対する意向、農業経営の継続の有無、後継者の有無、農地のは場整備への意向、集落の維持、活性化に対する意向、などを調査して把握しておく必要がある。

美和町農業管理センターが集落調査を事例的に行っているが、それを示すと表13の通りである。

G集落では、現在、農業に取り組んでいる21戸の農家うち、15戸が近い将来農業をやめるとしており、そのため、残った6戸でG集落の農地（15ha）を耕作、管理しなければ耕作放棄地は拡大することになる。

表13. G集落における農家の実態<sup>5)</sup>

(a) 戸数	39戸
(b) うち空き家	6戸
(c) 居住家屋	33戸
居住家屋33戸の世帯主の年齢別戸数	
20～30才	30～50才
50～70才	70才以上
1戸	2戸
13戸	17戸
(d) 家庭状況	
独居老人（70才以上）	7戸
うち後継ぎなし	2戸
後継ぎはあっても、帰ってこない	2戸
将来帰ってくる可能性はある	3戸
(e) 独身者（70才以上）	4戸
うち後継ぎなし	4戸
うち高齢で農業はできない	1戸
うち高齢で農業を続けるのは数年先までが限度	5戸
(f) 夫婦のみ	13戸
うち高齢で農業はできない	1戸
うち高齢で農業を続けるのは数年先までが限度	5戸
(g) 居住している33戸のうち、現在農業（水稲）を行っているのは21戸	
(h) 農業を行っている21戸のうち、数年以内に農業をやめたいとする農家は6戸	
(i) 将来的に後継ぎがない農家9戸	

2) 耕作放棄地の活性化対策

(a) 岸根栗への転換を誘導

美和町の特産物である岸根栗を耕作放棄地に新植することを推進している。すでに中山間地域対策事業、落葉果樹振興事業などを導入して岸根栗の新植が進められている。

(b) 畜産生産（酪農、肉牛が中心）への利用

耕作放棄地を畜産（肉牛、酪農）の飼料生産、放牧地として利用することを模索している。耕作放棄地を牧草地、放牧地として利用するためには、ほ場整備を必要とする場合もある。水田をほ場整備する場合、整備後の利用を水稻に限定する補助事業ではなくて、放牧地、牧草地としての利用が可能な補助事業を用意する必要がある<sup>1)</sup>。

(c) 市民農園として利用

美和町は、岩国市、大竹市に隣接しており、これらの都市住民を対象に、耕作放棄地を市民農園として開放して、都市住民との交流を図る場として利用することも模索されている。これも耕作放棄地の利用を図るうえでの一手段となるであろう。

(d) 新規就農者の確保

平成4年に岩国市からの青年が就農し、耕作放棄地（80a）を借りて野菜（ホウレンソウ、ワサビ等のハウス栽培）と花卉（ハウス栽培）の栽培に取り組み、定着している。

美和町及び農協（農業管理センター）は新規就農者を確保するとともに、その育成に努力しており、今後も農業管理センターが中心となって新規就農者を確保することは、耕作放棄地の活性化に貢献できるものと理解される。

(2) 徳地町における耕作放棄地の実態

① 徳地町の概況

徳地町は、山口県の中央部に位置し、中国山脈を背負い、主要都市への距離は山口市へ約24km、防府市へ約21km、徳山市へ約48kmにあり、面積としては県下でも有数の広い行政区域をもつ町である。

耕地は北部山岳から南下する佐波川、島地川などの7つの支流沿いに枝状に分布し、その峡間に大小133の集落が散在している。

ア. 気候は、南部地域は比較的温暖であるが、北部地域は中国山地の高冷地に属しており、内陸山間部の気候域に含まれ、積雪寒冷地帯に属している。

イ. 人口は、昭和30年代後半の高度経済成長期に始まる若年層を中心とする人口の流出によって、昭和35年から平成2年までの30年間に大幅（41.8%）に減少している。近年、減少率は鈍化傾向にあるものの、若年層を中心とする流出は引き続き顕著であり、65才以上の人口割合は平成2年で24.5%を占めるなど急速に高齢化が進んでいる。

ウ. 産業は、農業が中心であり、農家数が緩やかな減少を続けるなかで、第2種兼業農家の割合は平成7年には73.4%に達している。そして、農業就業者の高齢化（65才以上が57.0%）

が進行しているなかで、後継者不足などによって担い手の質的・量的な低下をもたらしている。耕地は、水田の比率がきわめて高く92%を占め、また、耕地規模は零細で、分散している。一方、ほ場整備も23%と低く、耕作放棄地は増加の傾向にある。農業生産は、米が農業粗生産額の43%を占め、野菜7%、肉牛4%、乳牛4%で、依然として米中心の農業生産構造となっている。

## ② 耕作放棄の実態

水田を中心とする耕作放棄は、佐波川、鳥地川、三谷川などの上流の水田、山沿いの水田、ほ場整備が行われていない水田、棚田、大型の農業機械（トラクター、コンバイン等）の使用が困難である水田などを中心に進んでいる。

そして、限界集落化の進行は、集落に存在する農地や山林の管理機能を急速に低下させており、所有者が集落内に居住しておらず、しかもほ場整備が進んでいない農地は、その借り手がないまま耕作放棄され、すでに山林化しているという状況である。このように農地や山林などの地域資源の管理機能を喪失しつつある状況の下で、農業生産の基盤である農地は水田を中心に荒廃しつつある。

## ③ 耕作放棄の防止と活性化対策

徳地町は、水田を中心とする耕作放棄の防止と、耕作放棄地の活性化対策として、次の対策を講じている<sup>7)</sup>。

### 1) 耕作放棄の防止対策

#### (a) 集落営農組織の育成

ほ場整備済みの水田を所有している集落を中心に、13の集落で集落営農組合が組織されている。そして、集落営農組合の設立には、徳地町が積極的に支援しており、各種の補助事業を利用して大型機械などの導入を図っている。

集落営農組合は機械の共同利用、農作業の受委託などに取り組んでおり、集落内の農地は営農組合を中心に自分達で守るという意識の下に組織活動を展開している。

特に、高齢農家による作業委託の申し込みは多く、営農組合が農作業の一部を受託することによって、高齢農家の農業への取り組みを可能にしており、それは耕作放棄地の拡大防止に役立っている。

### 2) 耕作放棄地の活性化対策

#### (a) 景観の保持を図るための方策として、耕作放棄地にコスモス、カラー及びワイルドフラワーの栽培

防府農業改良普及センター、徳地町が指導して、三谷川流域の棚田の自然環境の保持と、農村景観を維持することを目的として、コスモス、カラー及びワイルドフラワーを栽培している。そして、これらの花卉の販売が可能であれば市場出荷をも視野に入れて栽培（試作）に取り組んでいる。

(b) 新しい作目の導入への支援

ア 三稜の栽培

和紙の原料としての三稜の栽培が、山沿いの転作田を利用して行われており、その苗木に対して一定の条件（集団で取り組む場合）の下で補助金を交付している。

イ 果樹の導入

転作田への果樹（くり、うめ）の導入に対しては、苗木の購入代金を補助しており、耕作放棄を防止するための一手段としている。

以上、美川町及び徳地町における実態調査からも明らかなように、中山間地域における耕作放棄は、農地の立地条件と社会・経済条件の組合せで発生していると理解される。

すなわち、耕作放棄の発生の主要因としては、次の3つがあげられる。

ア. 昭和45年に始まった米の減反政策を契機に条件不利な水田から耕作放棄が進み、転作による生産調整がはじまっても、地域に適した商品価値を持った転作作目が見つからないままに生産調整枠内での耕作放棄が進行することとなった。

イ. 従来、木材や薪炭などの生産が盛んに行われていた林業の衰退とともに、集落人口は著しく減少し、その結果、集落機能の低下とともに耕作放棄地が拡大していった。

ウ. 中山間地域全体に共通して言えることは、農業就業者の高齢化、後継者不足が農業経営の維持、存続を困難にしていることである。

そして、耕作放棄地の拡大は、農村の景観を損うとともに、放棄された農地は病害虫の巣となり、周辺の農地へ悪影響を与えることになる。また、耕作放棄地に繁茂している雑草は冬には枯草となり、枯草への発火は、家屋への延焼にも結びつく危険性をもっている。

#### 4. まとめ — 耕作放棄地の活性化対策 —

美和町及び徳地町における実態調査から、耕作放棄の発生の防止と耕作放棄地の活性化対策は、次のような項目に整理できるであろう。

### (1) ほ場整備の推進

中山間地域における耕作放棄は、農地の立地条件と社会・経済的条件の組合せで発生しているものと理解される。したがって、耕作放棄を防止するためには、まず、農地のほ場整備、道路や河川の整備などハード面の対策を講ずることが肝要である。

特に、水田のほ場整備は、機械化営農を行い経営合理化を推進していくうえで必要であるばかりでなく、水田を汎用化することによって転作作物の産地化が可能となり、担い手や後継者の確保にも好影響をもたらすであろう。

また、中山間地域における稲作の後退は、そのまま農業的土地利用の後退につながることになる。これは稲作以外に、収益を生む有力な作目を見いだすことのできないことの反映である。そこで、機械化作業が可能な水田のほ場整備を推進して安定兼業農業を保障することによって、集落からの転出というパターンを防ぎ、農業+恒常勤務の兼業形態を確立させ定住化を図ることが課題である。

なお、中山間地域における水田は急傾斜地が多く、団地規模も小さくてほ場整備に伴うつづれ地の比率が高く、また、地形が複雑であること、などによってほ場整備のコストが相対的に高くなり、それにスライドして受益者の負担も平地よりも高くなる。

そのため、急傾斜地や小団地の地形に適した整備手法を開発することなどによって、受益者負担をできるだけ軽くし、補助事業における負担の軽減を図る必要がある。

### (2) 集落営農組織の育成

現在、集落に残っている農家が、耕作されなくなった農地の面倒をみることは、農業従事者の高齢化が進んでいることもあって困難である。それどころか農業従事者の高齢化は、自己の所有する農地さえも耕作を継続することを困難にしている。

耕作放棄は、農村環境に重要な問題を発生させることにもなる。そして、農家も農地を荒廃させることは避けたいと考えており、もし他に耕作者があれば自分の農地を耕作してもらい、農業経営を委託する形でも継続していきたいと考えている。

したがって、地域がまとまって農業経営の全体に手がまわらない農家の農作業の受託や、農地を管理することが可能な集落営農組織を育成することが課題であると理解される。この組織は、集落の水田と農家を共存協榮の原理にに基づいて守り抜くという方針に基づいて組織されるが、その成否は、主として集落管理組織を構成するリーダーの献身的な努力と能力に依存しているところが大きい。そして、有能な集落リーダー達もやがて高齢になるので、その時までには有能で献身的な集落リーダーを育成することができなければ、集落営農組織は崩壊することになるであろう。

### (3) 第3セクターによる農地保全管理

通勤兼業に恵まれていない山間過疎地域では、後継者が帰ってこずに、一世代高齢夫婦または独居高齢者だけの農家世帯が支配的な集落が多くなっている。このような集落では、農業・農村をどのように維持したらよいか、が深刻な問題となっており、耕作放棄地の増加などによって農業の縮小・荒廃化傾向が見られるのは周知の通りである。中山間地域では、ほ場整備を行って中型機械がほ場に入るようになることによって、集落営農への取り組みが始まるが、やがて熟年のオペレーターがいなくなるにつれて、集落営農も行き詰まり、新たな農地利用の引き受手として「市町村公社」、農協の「直営」型法人、農協主導型法人に期待するようになる。

すなわち、農地の利用調整、農作業の受委託の調整を行うとともに、農作業の受託者がいない農地の作業受託、森林の保全管理、耕作放棄地の保全管理などを主要な事業内容とする公的な主体としての第3セクターの設立が、多くの地域で求められているのも事実である。

第3セクターによる耕作放棄地の保全管理が、その地域にとって必要不可欠であるとするならば、その機能類型からすると行政補完型になると考えられ、行政主体の行うべきサービスと位置付け、積極的に財政援助を行うべきであろう。

また、第3セクターの果たすべき機能は、第3セクター自らが永久的な担い手となるのではなく、新たな担い手を作り出し引き継ぐことにある。そのためにも農地管理型の第3セクターでは、その機能を十分に発揮することは困難であることから「地域産業振興公社」として事業の多角化を指向することも検討すべきであろう。

### (4) 集落機能の向上（定住条件の整備）

耕作放棄の発生を防ぐためには、地域の経済、生産活動を確保して安定化を図ることが重要な課題であるとともに、住みやすい、暮らしやすい集落機能を整備することが課題である。

すなわち、農村生活環境・施設を整備して、快適・安全・便利な農村生活を構築することが、集落内に住み続ける誘因となり、兼業農家が集落内に定住するならば、休日には農業に従事し、また、同居する高齢者家族などが恒常的に農業に従事することになり、農業振興の観点からは停滞的であっても農村活性化の観点からは、定住人口の過疎化を防ぎ、少なくとも農地や山林の荒廃を抑制することが可能となるであろう<sup>8)</sup>。

中山間地域における自給的農業（農地の保全）の存続には二つの条件があると考えられる。その一つは、農外への就業機会であり、他産業へのアクセスの極端に悪い地域で自給的農業を維持することは困難である。もう一つは、集落の定住環境が整備されていることであり、劣悪な定住環境に耐えてまで地域に居住し続けるための誘因は乏しいものと理解される。

集落機能の向上を図るうえでの施策は、農業生産の基盤整備や生活環境の整備といったハード面の施策を講ずることはむろんのこと、どのような手法で集落機能を向上させるかといったソフト面でも施策への取り組みが重要である。

しかし、集落機能の状況は、崩壊寸前の集落から、集落維持が今後も可能な段階の集落まで、多様な形態で維持されている。したがって、集落のタイプを区分して、集落の実態に適応した対策を講ずることが肝要である。

#### (5) 新規就農者の確保

美和町では平成4年に、岩国市から新規就農者が移住して80aの耕作放棄地を借りて、施設野菜、施設花卉の栽培に取り組んでおり、経営的にも成果を上げている。このように地域外からの新規就農者による耕作放棄地の活用は、耕作放棄地の有効利用を図るうえでの有効な手段になると理解される。

したがって、行政、農協、地域農業管理センターなどが中心となって、地域外からの新規就農者の確保に努力するとともに、行政（山口県、市町村）が各種の補助事業を利用して新規就農者の定着を図るような支援体制を整備することが課題であろう。

#### (6) 付加価値を高める農業への取り組み

中山間地域における水稲栽培は、地域の立地条件からも高収量を期待することは困難であると考えられる。したがって、有機低農薬米、環境保全米などを生産することによって水田農業の付加価値を高めることが出来れば、耕作放棄の防止の一手段となるであろう。

また、地域（集落）における従来からのライフスタイルに結びついた作物の生産に取り組むこと、すなわち、大豆と手作り味噌・豆腐の生産、蕎麦と手打ち蕎麦の生産、檜、三椏と和紙の生産など、季節や時期を考慮して取り組むことによって、都市との交流を図ることが、農業生産の付加価値を高めことにもなるであろう。

#### (7) 植林の補助金による誘導

集落機能が著しく低下していることによって、農地の維持が困難であると考えられる地域では、椎茸生産の原木活用と、自然環境の保全を目的に、檜、桐などの広葉樹の植林を誘導することも重要な課題であろう。

地域産業に関連する用材の植林、景観樹木の植林に対しては、森林管理費用の一環としての財政支援を必要とするであろう。

#### (8) 集落単位での農業・農家の将来に関する実態調査の必要性

中山間地域における農業は、農業就業者の高齢化、後継者不足などによって、今後の農業・農地の維持が懸念されている。特に、農業の後継者不足は農業経営の維持、存続を不可能とする深刻な問題であり、加えて、農業を放棄してしまった農家が残していった農地の荒廃は、直接農村環境の破壊につながる重要な問題である。

したがって、集落を維持し、農地保全を図るうえでの適切な施策への取り組みが早急に求められている。そのためにも、集落における農業生産・農家生活・農地管理などの現状と、また、これらの将来に対する意向を把握するための実態調査を行う必要がある。そして、その調査結果を参考にして、今後の集落における農業生産、農家生活、農地管理の在り方、対策を早急に検討し、用意しておくことが肝要であろう。

#### (9) 耕作放棄地対策として国・県・市町村のいずれか、または相互に補完し合う形で取り組むべき対策

中山間地域において持続的に適正人口が居住し、物心ともに豊かな生活を営むことができる住み良い農山村を構築するためには、生産・生活・交流の基盤を整備する必要があり、次のような対策を講ずる必要がある。

- ① 農林業の生産基盤に関する事業
- ② 生活基盤に関する事業
- ③ 都市への交通・通信網の整備に関する事業
- ④ 住環境の整備に関する事業
- ⑤ 僻地医療・福祉の確保に関する事業

中山間地域において深刻化している耕作放棄地の防止と、活性化を図るためには、次のような対策を講ずる必要がある。

- ① 耕作放棄地所有者の意向調査に基づいて所有・利用権の調整活動を推進する事業
- ② 集落再編に関する事業
- ③ 耕作放棄地の整備計画及び整備後の利用計画を支援する事業
- ④ 耕作放棄地を有効に利用する主体を財政的に支援する事業
- ⑤ 耕作放棄地を林地化する場合、椎茸生産などの原木活用のための広葉樹の植栽活動を財政支援する事業
- ⑥ 有害鳥獣の被害防止に関する事業



注

- 1) 頼 平：「中山間地域農業の振興対策」、近畿大学農学部研究紀要、第29号、118 (1996)。
- 2) 山口県農地経済課が、農業センサスを利用して作成した耕作放棄地に関する数値を参考とした。
- 3) 美和町の農業管理センターが平成7年に、耕作放棄地を対象に、その実態把握を行うために悉皆調査を行っている。その調査個票を使って作表した。
4. 5) 美和町の農業管理センターにおける資料を利用した。
- 6) 山口県錦農業管理センターでにおいて聴取調査した。
- 7) 山口県防府農業普及センター及び徳地町の産業経済課において聴取調査した。
- 8) 注1) の p.121。

参考文献

- 1) 小金澤孝昭：「中山間地域における耕作放棄地の有効活用のための一手法について」『新しい農村計画』、農村開発企画委員会、1996年。
- 2) 頼 平：「新農業基本法と中山間地域対策」、『菌茸』、第43巻、第1号、1997年。
- 3) 板垣啓四郎：「中山間地域の活性化をめぐる一つ視点」、『農林統計調査』、農村統計教会、1995年5月。
- 4) 鈴木誠：「農林地域環境の現状と今後の課題」、『農林統計調査』、農村統計教会、1996年2月。
- 5) 長浜謙一郎：「振興山村における第3セクターの現状と問題点」、『人間と社会』第3号、東京農工大学、1992年。