

遊休農地「問題」の収束を図る視点

岡山大学大学院環境生命科学研究科 准教授 九鬼 康彰
くき やすあき

1. はじめに

筆者は大学院生時代からの数年間、耕作放棄を主なテーマに研究していたこともあり、時々同様のテーマで執筆を依頼されたり、インタビューを受けることがある。ちょうど5年前にも『進むか耕作放棄地の解消』というテーマで意見を述べる機会を与えられた¹⁾が、当時と今を比べても「どうすれば解消できるか？」という問いに対する基本的な私の見解はそれほど変わっていない。それは、それぞれの地域で実際に耕作放棄された農地で汗を流す人が出てくれば、そこでの耕作放棄地は解消される、というものである。すなわち行動する人の存在(=有無)こそが鍵を握っていると言える。またこの考え方に立てば、現在政府が行っている耕作放棄地再生利用緊急対策(平成26年度の交付金予算額は約20億円)は、要件さえクリアできれば(あくまで農地としての利用に限られるが)多様な取り組みを可能にする支援策として、それなりに手厚いものと言えよう。

こう書くとここで話は終わってしまうが、それでは少々芸がない。そこで本稿では、平成の時代に入って以降問題視され続けている遊休農地¹⁾をどうとらえればこの話題に終止符を打てるのか、私見を述べてみたい。

¹⁾ 本稿では、遊休農地とは耕作に供されていない状態の農地を指し、具体的には耕作放棄された農地と休耕している農地を合わせたものとする。したがって農業センサスにおける耕作放棄地、不作付地や農地法における遊休農地等の定義とは必ずしも一致しない。

2. 遊休農地はどれくらいあるのか

現在、日本に遊休農地はどれくらい存在するのか、改めて確認しておこう。2010年の農業センサスでは土地持ち非農家の分を合わせた耕作放棄地が39.6万haとされているが、この面積は定義上、農地にはカウントされない。そこで、ここでは農林水産省が荒廃農地²⁾の面積を把握するために、農業センサスとは別に平成20年から実施している『荒廃農地の発生・解消状況に関する調査』(以下、荒廃農地調査)に基づく推移を表-1に示す。これによれば、公表されている最近のデータでは27.2万haの農地が荒廃状態にあり、センサスの耕作放棄地と合わせると約67万haもの荒廃した農地および元農地が存在することになる。

表-1 全国の荒廃農地面積

(単位: 万 ha, 出典: 農林水産省)

	総 荒 廃 農 地	再 生 利 用		再 生 利 用 され た 荒 廃 農 地
		可 能 な 荒 廃 農 地	が 困 難 な 荒 廃 農 地	
平成 20 年	28.4	14.9	13.5	-
平成 21 年	28.7	15.1	13.7	0.6
平成 22 年	29.2	14.8	14.4	1.0
平成 23 年	27.8	14.8	13.0	1.2
平成 24 年	27.2	14.7	12.5	1.4

²⁾ ここで荒廃農地とは、「現に耕作に供されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている」農地とされている。

荒廃農地調査では荒廃農地と判断された後、さらに再生利用の可否から二つに分類している。そこで再生利用が可能とされた農地が優良農地確保の観点から積極的に利用を働きかけられるべき対象になると考えられる。しかし、この農地のうち再生利用が果たされた面積は毎年1万ha程度に止まり、調査が始まって以降ほとんど変化がない³。荒廃農地全体の面積はここ数年で少しずつ減少しているとも言えるが、ここで対象とされているのはすぐに農作物の作付けが困難な、農地としての再生に時間がかかる土地であり、そう簡単に解消できるものではないことは想像に難くない⁴。であれば現実的には、耕作放棄地や荒廃農地を減らすことよりも、それらの予備軍と捉えられることの多い(平成17年農業センサスで約20万haとされる)休耕地に対する予防的な手立てを打つことの方が重要ではないだろうか。

3. 遊休農地を『耕境』概念から考える

唐突に冷や水を浴びせたような指摘になったが、話を本題に戻そう。遊休農地については『耕境』の一形態としてとらえる方法が、これまで用いられてきた^{2), 3)}。そこで、本章では現在の社会環境においてこの概念を適用した場合に、どのような遊休農地の解消方法が成り立つかを考察してみる。

(1) 『耕境』とは

最初に耕境という用語について簡単にみておこう。今井⁴⁾の整理によれば、耕境はリカードが取り上げて以来、経済学分野における地代論の中で議論されてきた抽象的な概念であったが、チューネンの農業立地論に地代論が適用されて以降、地理学分野でも盛んに研究されてきた。耕境とは、限

³ 当初の0.6万haに比べれば最近では1.4万haと約2.3倍に増えてきており取り組みの成果は上がりつつあるとも見られるが、再生利用可能な荒廃農地の総面積に対して十分な数値とは言えない。

⁴ 耕作放棄の理由として上位にあがるのは農地としての条件の悪さ(立地、区画形状、土壌、水利等)であり、圃場整備された優良農地は耕作放棄されにくい。つまり耕作放棄地や荒廃農地は、耕作を止める際に優先的に選ばれてきた、耕作に向かない農地と言える。

界費用と限界粗収益とが等しくなるところ、つまり地代が得られなくなる土地のことである。そして、この概念はチューネン圏でみた場合、農業的土地利用がその外側と接する場合の外延的耕境と、中心部の小都市に接する場合の内包的耕境に分けられる。外延的耕境は土地の生産性や中心部の小都市(=市場)からの距離に関係する地代論として扱われるが、内包的耕境は都市化の進展と関連する地価を中心とした土地問題として扱われてきた。

(2) 立地特性でみる遊休農地と『耕境』の関係

耕境は上述のように立地の特性から二つに分けて考えられてきた。遊休農地も同じくそれぞれに立地特性を持っているため、二つの耕境への対応関係として、次のような描写ができる。ただし遊休農地には、いずれにも対応しない三つ目のポジションが存在する。そこで、それを合わせた三つの立地特性別に遊休農地の対応策を述べる。

1) 外延的耕境

このケースは日本の場合、森林との境界エリアとして考えることができる。ここでは遊休農地が増えるようになると、『山が下りてくる』と喻えられることも多く、遊休農地をきっかけに集落の縮退が進む。また、この地域は概して中山間地域に多く観察することができ、これまでも福与³⁾は農業生産(団地単位)と社会・生活(集落単位)、そして国土・環境(市町村単位)という三つの視点を組み合わせて中山間地域の類型化を行い、その結果に基づく政策の提案を類型別に行っている⁵⁾。

これは現在第三期に入っている中山間地域直接支払制度の導入に向けた試論とも位置づけられるが、最近でも政策との関係はないながら、試行的な考察は行われている。例えば武山⁵⁾は、居住エリアとその周辺的生活・生産活動エリアを含む集落を単位とし、その外側の自然と接する境界領域を『ナチュラルルールラルフリンジ』と表現してい

⁵ ここでは中山間地域の農地の今後のあり方を考える視点から耕境を「農地として利用・保全・管理する必要があるか否かの境界線」と計画論的に定義している。

る。そして、このエッジの部分は放棄により失われやすい、すなわち自然の拡大が生じ、野生動物による農林業被害の拡大などが起こりやすくなることから、無秩序な粗放化を阻止して境界領域を計画的に制御することの重要性を主張している。さらに、そこでは農地と森林を一体的に扱うことが必要だとも述べている。

この外延的耕境の適切な管理の重要性はヨーロッパにおいても認識されている。具体的にはこのエリアの農地はHigh Nature Value Farmland、日本語で『自然的価値の高い農地』（以下、HNV農地）と呼ばれ、EU全域における分布把握と保全状態の評価（図-1）が行われるとともに、その粗放的管理を維持するプログラムが共通農業政策（CAP）に組み込まれることが目指されている⁷⁾。ヨーロッパに多くみられる牧草地や野草地といった半自然草地、あるいは混牧林地などの低投入の農地は、粗放の営農が行われるゆえに高い生物多様性が維持されてきた。しかし、近年の管理放棄及び集約化によってそれらが減少し、生物多様性の維持が危惧されつつあった⁸⁾点がHNV農地保全の背景にある。自然的価値の高さを維持する観点から農地という土地利用を積極的に支持しようとする姿勢、そしてHNV農地が農地と森林が混在した状態にあり、やはりその一体的な保全が目指されている点が特徴と言える。

2) 内包的耕境

このケースは要するに都市的土地利用との境界エリアを指すので、1990年代までは土地利用の競合という視点で捉えられ、両者の調整が主眼となり、農地そのものの状態は論点とならなかった。つまり市街地が拡大していく中で、いずれは自然に都市的土地利用に転換されると考えられていたため、たとえ休耕あるいは荒廃させていても問題視はされず、むしろ残存する農地をいかに早く転用させるかが議論の対象となっていた。

しかし図-2に示すように、1991年の35,781ha

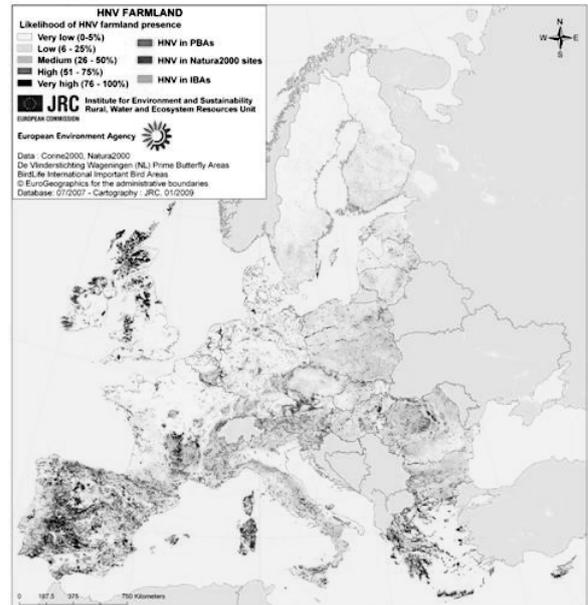


図-1 EUにおけるHNV農地の分布⁶⁾

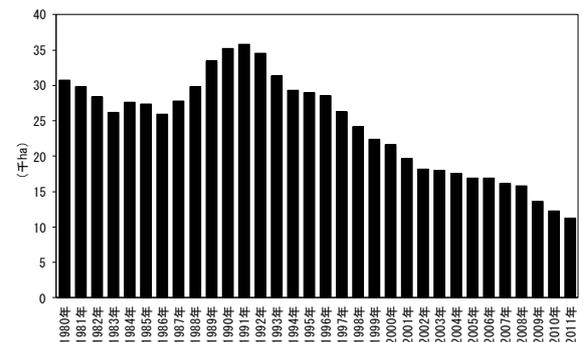


図-2 農地転用面積の推移 (出典：農林水産省)

をピークに全国の農地転用面積は一気に下降し、2011年にはピーク時の約3分の1、11,281haにまで減少している。これは1990年代以降の長期の景気低迷や自然災害の発生、そして2004年以降総人口が減少局面に入ったことなどが原因にあげられ、今後しばらくは（五輪を迎える東京を除いて）都市化圧力は高まる恐れは低いと考えるのが妥当と言えよう。

このように低成長時代に入ったが故に、この境界エリアの農地は初めて、その利用状態を問題視されるようになってきた。平成31年を目処に進行中の都市計画法制度見直しの作業において『都市と緑・農の共生』の実現が都市の将来像の一つとされており、作付けのされていない遊休農地は食

⁶⁾ 農地の耕作放棄が自然環境や景観に悪影響を及ぼすことはMacDonaldら⁸⁾をはじめ、多くの研究で確認されている。

料生産といった本来的な価値においてだけでなく、そのままでは緑地的な価値としても低いことから、適切な利用を図るべきと考えられるようになっていく。

この場合、都市的土地利用の内部にも空闲地と表現される未利用地が存在するが、それと一体的に考えることが望ましい。空闲地も遊休農地も、地目が何であれ、未利用地という点では共通するからである。雨宮⁹⁾によれば、人口ならびに世帯数の減少と都市部への集中が同時に発生した結果、郊外では宅地需要の低下が起これ、住宅地内部で無秩序な緑地(空闲地)化が進んだために、ゴミの不法投棄やセキュリティへの不安、特に犯罪の被害リスクの上昇といった悪影響が懸念されている。

しかし、このようにスポット的に存在する未利用地については、良質な緑地、例えばコミュニティガーデンとして住民等が共同で管理する取り組みが洋の東西を問わず盛んである^{9), 10)}。他にも災害時の避難場所や災害復旧・復興段階での一時利用(臨時のゴミ集積場や駐車場等)など、この境界エリアでは最近の気象環境の変化に対応したさまざまな選択肢が想定できる。また、昭和の時代に少年・少女時代を過ごした人であれば、近所に原っぱあるいは空き地と呼ばれる公園とは異なる場所があり、そこで野球や虫取りなどをした記憶があるだろう。つまりこのエリアでは、未利用地のままであっても、人がある程度密集して居住していることにより、農地以外の可能性が高いながらも利用は行われるものと考えられる。

3) 外延と内包の中間的耕境

遊休農地は上述のような耕境概念が対象とした両端のエリア以外でも発生している。それがこのケースで、ここでの遊休農地は通常、耕作農地などの農業的土地利用の中に介在していると考えられる。一般的にはこうした遊休農地は利用権の設定により流動化を図り、農家あるいは農業法人の経営規模拡大などに資することが再生利用への近道と考えられる。しかし、実際には所有者側の問

題(不同意や不在地主、所有者不明等)と耕作側の問題(受託規模の限界、担い手の不在等)から必ずしもすべての遊休農地が再生利用に漕ぎ着けられる訳ではない。こうなると、途端にその解消は困難になる。荒幡¹¹⁾は、高齢の農家は休耕にする場合でも「草の守りを行わねばならない」と共同体内の体面を維持しようとする行動規範があるが、50代以下の年齢層⁷⁾には同様の意識は見られず、必要最低限の管理しか行わないことを指摘している。したがって高齢農家のリタイアとともに、遊休農地の管理レベルは大きく後退することが予想される。

管理の粗放化は、それまでに侵入してきた外来動植物が優先的に生息・繁茂する場として遊休農地が利用されることにもつながる。この場合人間の働きかけがなければ外来動植物の自然淘汰は難しく、こうした遊休農地の存在が周辺の在来種の生息を圧迫することから、生物多様性にとって望ましくない状況を招いてしまう¹²⁾恐れがある。したがって外延的耕境と同じく、このエリアでもこれまで考えられてきた遊休化による悪影響(水路の維持管理の困難化等)以外の面にも配慮しなければならない。

4. 遊休農地として考えることの限界

(1) 『耕境』アプローチの限界

前章では、これまで遊休農地を議論する際に用いられた最もポピュラーな『耕境』概念を基軸に、専ら立地特性と重ねることで三つのケース別に現在の社会状況を踏まえた遊休農地(の解消)に対する考え方を整理した。しかし、このとらえ方では『耕境』概念が地代論から生まれたため、遊休農地の解消を考えると地代論に依拠せざるを得ない。すなわち、結局は経済的価値による評価(限界費用と限界粗収益の大小比較)になってしまい、現在の日本農業を取り巻く環境から判断すると、解消は望めないとの結論しか導かれない

⁷⁾ 当該論文では40代以下とされているが、現在は発表より10年以上が経過していることから、ここでは50代とした。

⁸という限界に直面する。

(2) 解消に取り組む際の障害

また近年は、相続によって世代交代が進むたびに地権者の人数が増加する傾向にあるため、それに応じて土地は細分化され、そこには多様な地権者の意向や意識が絡むことになる。したがって解消を図る際には、多数の地権者の意向や意識を把握した上で彼らを一定の方向にまとめなければならず、それに要する手間や苦労は想像を超えたものとなる。

一方で、国が主導している耕作放棄地再生利用緊急対策交付金のような事業は、実施の前提条件として都道府県単位及び市町村等の地域単位にそれぞれ協議会が設立されており、なおかつそこで実施計画が定められていること等があげられている。交付金事業なのでやむを得ない面もあるが、このように頭でっかちな構造を有する活動では、容易に『笛吹けど踊らず』の状態に陥る。実施計画の作成主体（市町村、農業委員会、公社等）と実際に遊休農地の再生利用に取り組む主体（農家、農業法人）が異なる上に、この順序としてまず『（十分な検討を経ない）数値目標のみの計画ありき』からスタートするからである。その結果、事業終了後をも見通した息の長い取り組みにすることが現実には難しく⁹、対症療法的との批判を受けることになる。

(3) 科学的姿勢がもたらすピットフォール

上述の問題とは別に、科学的な視点に立って解決を図ろうとする姿勢があまりにも社会に浸透しすぎた結果、対象を分解してとらえる科学的作法がかえって解決を困難にしているとも考えられる。これは遊休農地の問題に限らない。科学的姿勢により、対象が細かく分解されることによってさまざまな現象が解明されるようになったのは確かである。

⁸ 安藤も「国内の農地需要が劇的に増加に転じる可能性は乏しい以上、（企業の農業参入によって）耕作放棄地の解消が一気に進んだりするとはどうしても思えない」と述べている¹³⁾。

⁹ 実際、交付金で限界粗収益が賄われるからという理由で事業期間中は続いた事例は各地で聞かれる。

あり、その科学の進歩の恩恵を私たちの社会は数え切れないほど受けている。

しかし、一つの問題として、科学が分析の対象を細分化して見るあまり、患部だけを取り上げて治療しても治った実感が得られない、という状況が起きてくる。これは生きものであれ制度であれ、誕生してからの年月が長いものほどあてはまる。つまり、それまでの間にいろんな箇所であらゆる疲労が起きており、全体が慢性的に病んでいるのである。内田が中年を過ぎてからの病気を『他が全部健康で、特定の器官だけが単独に機能低下する』というものではなく、『身体のシステム全体』が失調し始めると、その『もっとも弱い環』から切れ始めるという仕方で発症するもの¹⁴⁾と喩えているように、日本の農村地域もまさしく長い歴史を持つ『生きもの』であり、どれか一つを取り上げて治そうとしてもたいした効き目は得られないほど『老いている』のではないか。だとすれば、一つ一つの問題を解きほぐし、その原因とつながりを明らかにしたからといって問題解決に近づけるとは限らないという限界に、私たちは直面していると言えまいか。

もう一つの問題として、本稿では遊休農地という土地利用の一形態を議論の対象としているが、これは図-3のような『分解』をしつつ対象を絞っていることを表す。しかしそこだけに集中するあまり、近くに類似の未利用地（空閑地や空き家）があってもそれらは視野に入らない、あるいは入っても「成り立ちや扱われる制度が異なる」との理由で考慮されないという状況に陥りやすい。しかしそうした見立てでは、すぐにアイデアの限界がやって来るだろう。したがってこの場合に必要なのは、今の次元を繰り上げて農地全体をどうするのか、あるいは土地利用そのものをどうするのか、という視点で検討することではないだろうか。前章で「農地と森林を一体的に扱う」ことや、空閑地について言及したのは、実はこうした考えに立ってのことである。

(4) 何が問題とされているか

では今、農村ではどういった点が問題視されているのか。限られた事例ではあるが、筆者が長年調査を続けているある都市近郊の市のデータを見てみよう。この市では平成26年6月に農業委員42名を対象とする農村活性化に関するアンケート調査を実施し、34名（うち市街化区域在住が5名）から回答を得ている。

これによると現在、集落での課題は何かとの質問に対し、ほとんどの回答者が「農業者の高齢化と後継者不足」を選んでいる（表-2）。次いで「営農意欲の低下」、「道水路の維持活動」などがあげられており、「遊休農地の増加」を選んだ回答者は約半数にとどまった。この結果から、都市近郊であっても農業者＝人の減少そのものが最大の不安であり、これと営農意欲の低下が農村資源（農地、道水路）の管理の放棄につながることを恐れている様子が読み取れる。したがって、何年か経てば状況は『さらに悪化する』と考えているのは想像に難くない。似たような質問はこれまでに幾度も、そしてあらゆる地域において行われてきたはずである。そして、結果もこれまでを通して大きく変化してはいないと考えられる。ということは、日本の農村はずっと「農業者の高齢化と後継者不足」という課題と直面し続けていることになる。このことはどう解釈すれば良いだろうか。

ここで少し話を変えよう。興味深い指摘が「その他」にみられる。それは「山の木の高木化」である。獣害の調査で訪れる山村でも同じ話を最近よく耳にする。これもまた地代論と同様、経営的判断から管理が行われなため、他の理由から伐採したくても木が大きくなりすぎて、現在の設備や立地状況から実施できない問題を引き起こしている。具体的には、特に住宅地の縁辺部において土石流や台風といった自然災害への備えから居住者が伐採を希望しても、森林の所有者が不在地主であったり、費用を惜しんだり、そもそも伐採技術を持っていないために話が進まない。このように、今後は農地よりも森林が集落に及ぼすリスクの方が大きくなる、という可能性が新たな農村での問題として指摘できよう。

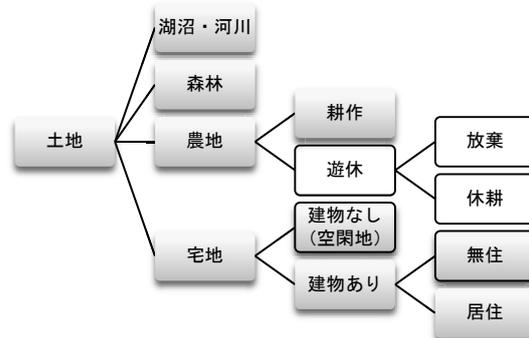


図-3 土地利用の分解ツリー

表-2 集落の課題（複数選択）

選択肢	回答数（人）
農業者の高齢化と後継者不足	32
農業収入の低迷による営農意欲の低下	23
農村資源の維持（水路維持、草刈り等）活動	19
住民の高齢化等による地域活力の低下	19
有害鳥獣による被害	18
遊休農地の増加	16
新規参入者と集落との調和	5
交通	4
働き口が少ない	2
医療福祉	1
その他	2

5. ではどう考えればよいのか

遊休農地の増加が問題として広く認識され、さまざまな対策が講じられるようになってからずいぶん経つ。にもかかわらず私たちは現在、70万haにも届こうかという広大な遊休農地を目の前に、ただただ呆然とせざるを得ない状況におかれている。これに休耕地と都市部の空閑地、そして管理の行われない植林地も加えれば、その規模はさらに跳ね上がり、それこそ再生利用という旗印はむなく響くだけだろう。ここまで遊休農地をどう考えれば良いかについて考察してきたが、最後にこの問題の収束に向けた視点を二つ述べて拙稿を閉じることにする。

(1) 人の行動原理から考える

人が農地・林地の区別なく土地に働きかけなくなる、あるいは働きかける範囲を縮小するという行動の理由としては通常、土地からの恵みを得られなくなったから、というのがあげられる。とすれば、日本の農地はもう食料生産に適さなくなったのだろうか。日本の山は木が育たなくなったのだろうか。もちろんそんなことはない。日本の土地は、今もなお十分に私たちに多くの恵みを与えてくれる。にもかかわらず、私たちはそれらの恵みを市場で取引される交換価値のみに置き換えて損得の判断を行い、その結果働きかけるのを止めただけなのである。

また私たちは身体という限界を持っているがために、年間に必要とする食料の量にはおのずと限界がある。つまり、日本の農地は自給目的とするには広大で、生業目的では働きかける（＝耕作する）だけの価値がない、ということになる。これは、農業が生産物（＝結果）に対して収入が得られる仕組みになっているから言えることである。ならば、耕作する行為（＝過程）そのものに対して収入が得られるように変えることが、地代論、言い換えれば人の行動原理をベースに考える時の一つの帰結点になるだろう。しかし、これはすでに中山間地域直接支払制度や環境保全型農業直接支援といった形で政策として採り入れられているため、何も目新しいものではない。

それでも多くの農家が相変わらず高齢化や後継者不足に対して不安を抱いているという事実は、それらの施策でもまだどこかに欠点があることを示唆していると考えられる。これ以上経済的側面について言及することは能力を超えるので、ここでは小田切¹⁵⁾が中山間地域の農山村での過疎化に関わる本質的な要素として指摘した『誇りの空洞化』という住民心理が一つのヒントになるとの見立てを示しておきたい。

というのも、前章で紹介した市のアンケート調査をもう少し紹介すると、後継者不足の原因を尋ねた質問で34名中28名が「(後継者自身に)農地を継ぐ意識が低い」を選び、同じく25名が「農業収入の低迷から経営継承を勧めにくい」を選びつ

つも、活性化の施策の方向性としては「農業者の子弟を後継者として育成し、居住者を増やす」を23名が選び、新規就農者の増加(9名)や都市住民との交流(8名)を大きく引き離すという複雑な回答者心理を示しているからである。一事例のみをもって一般化するのは適切ではないが、このことから農家は結局、自分の子弟に後を継いでもらいたいのが本音であるが、農業という職業の収入の低さを考えると継ぐようにとは勧めづらく、また子弟自身にも継ぐ意識が低いという八方塞がりの状況にあると言える。

ここで重要なのは、子弟自身に継ぐ意識が低い点である。もし親の見立てが正しいとするならば、これは子弟自身が農業という職業を取り巻く状況を冷静に把握してそうなった、というよりも親の背中を見て育った『結果』ではないか、というのが私の考えである。はっきりと「農業では食べていけないから他の職業に就け」と親に言われたり、親が仕事に対する苦労を吐露する場面に遭遇した経験を重ねてきたという経緯もあるだろう。つまり、親がそうした姿を見せてきたのに、同じ道を進んで欲しいと言われても「はい、分かりました」とは子弟の側からは到底言えないのである。また、もし農産物の値段が高騰し農業が高収益を保証する産業になったとしても、単に収入が良いからという理由だけで子弟が後を継ぐとも考えにくい。そこには過疎化の進行に伴って住民を蝕む『誇りの空洞化』と似通った「農業への冷めたまなざし」とも呼ぶべき後継者の心理が作用しているのではないだろうか。

結局のところ現在の日本型直接支払制度では、費用は充当してくれるが、それだけでは十分なインセンティブにはならない危険がある。高齢化が進んだ農村集落において、担い手が確保できないため直接支払の継続を諦めたケースなどはそれを如実に表しており、現実には金で片のつく話ではなくなって来ている。したがって最適解を見出すためには、遠回りであっても人はどういう行動原理をもつのか、という点から見つめ直す必要があるだろう。

(2) 「問題ではなく答えである」という見方

一方、現在、日本各地で拡大の一途を辿っている遊休農地は「問題ではなく、私たちが不断的な努力を続けてきた結果だ」というとらえ方も必要ではないか、というのが二つ目の視点である。耕作放棄地が急増した1990年代以降、日本の農業政策はグローバル化の中で生き残っていける農業を実現すべく、政策として支援の対象とする農家の選択と集中を行ってきた。基本的には規模拡大と生産効率の向上により競争力をつけることが目指され、要件に合わない農地や農家は政策の対象から外されていった。その結果、2010年の国勢調査によれば日本の第一次産業の就業者数は約238万人、半世紀前の約1,439万人の6分の1まで減少した。少数精鋭の農業者により優良農地を守る、というのが国の目指している姿であれば、現在の姿はそれに着実に近づきつつある。したがって、その過程で耕作されない農地が発生するのは当然の結果であり、問題視するにはあたらないはずである。身も蓋もない言い方ではあるが、いつまでもこれを何らかの原因によって生じた問題だととらえていても解決策が見つからないのであれば、見方を180度変えてはどうか、というのがここでの提案である。

そうして遊休農地やその予備軍と目される休耕地、そして都市部の空閑地と外延部の森林を合わせた未利用地を考えるにあたっては、上とは別の原理、例えば「市場メカニズムを優先させるのではなく、計画メカニズムを優先させるべき」という辻¹⁰⁾の指摘をあてはめることが必要ではないだろうか¹⁰⁾。つまり空間計画としてこうした土地利用を景観や防災、あるいは生物多様性といった市場に馴染まない価値のみで評価し¹¹⁾、肯定的に位置づけていくアプローチが成熟社会のあるべき

姿ではないか。そうすれば、この過程ではいわゆる『金の話』をしなくて済むことになり、きっと風通しの良い議論が期待できるに違いない。

参考文献

- 1) 九鬼康彰(2009)「視点をかえ、地域に応じた活用を」, AFCフォーラム, 57(3), 7-10, (株)日本政策金融公庫
- 2) 有菌正一郎(1974)「耕境地帯における耕地の後退—滋賀県高島郡朽木村を例にして」, 人文地理, 26(2), 164-192, 人文地理学会
- 3) 福与徳文(1995)「中山間地域の『耕境』判定に関する一考察(1)」, 農業および園芸, 70(1), 137-142, 養賢堂
- 4) 今井敏信(1985)「耕境に関する研究について」, 東北地理, 37(4), 279-292, 東北地理学会
- 5) 武山絵美(2013)「ルーラルフリンジの境界制御と土地利用計画に関する一考察」, 農村計画学会誌, 32(1), 11-15, 農村計画学会
- 6) M. L. Paracchini et al. (2008) 「High Nature Value Farmland in Europe」, JRC Scientific and Technical Reports, 87p, European Commission Joint Research Centre
- 7) 大黒俊哉・山本勝利・三田村強(2008)「欧州連合における『自然的価値の高い農地』の選定プロセス」, 農村計画学会誌, 27(1), 38-43, 農村計画学会
- 8) D. MacDonald et al. (2000) 「Agricultural abandonment in mountain areas of Europe: Environmental consequences and policy response」, Journal of Environmental Management, 59(1), 47-69, Academic Press
- 9) 雨宮 護(2014)「空閑地の暫定利用に基づく都市郊外部の緑地整備の方向」, 環境情報科学, 43(1), 18-23, 一般社団法人環境情報科学センター
- 10) 越川秀治(2002)「コミュニティガーデン—市民が進める緑のまちづくり」, 190p, 学芸出版社
- 11) 荒幡克己(1999)「転作上の休耕地の土地利用における意味」, 農村計画学会誌, 17(4), 256-266, 農村計画学会
- 12) 中島紀一(2008)「耕作放棄地の意味と新しい時代における農地論の組み立て試論」, 農業問題研究学会編, 『土地の所有と利用』, 29-53, 筑波書房

¹⁰⁾ 中島¹²⁾も、耕境においては経済的利得を得る土地という考え方がなく、民俗学でいう「ムラ・ノラ・ヤマ」とのとらえ方に基づく、ムラにとっての共有資源である自然地という考え方が抜け落ちていると指摘している。

¹¹⁾ 農業は『金儲け』のためにあるのではなく、『生き延びる』ためにあるという考えに基づく農業的利用ももちろん考慮に入れておくべきだろう。

- 13) 安藤光義 (2009) 「企業参入でも容易ではない農地需要拡大」, AFC フォーラム, 57(3), 11-14, (株)日本政策金融公庫
- 14) 内田 樹 (2014) 「街場のマンガ論」, 224-229, 小学館
- 15) 小田切徳美 (2009) 「農山村再生－『限界集落』問題を越えて」, 63p, 岩波書店
- 16) 辻 雅男 (2006) 「農村再構築のフレーム (II) －ソフト面からの接近」, 辻 雅男編著, 『農村再構築の課題と方向』, 15-25, 農林統計協会