

論文

耕作放棄地の実態調査と活用に向けた課題提示

— 島根県浜田市弥栄自治区における踏査を事例にして —

相川陽一・福島万紀*・笠松浩樹**・皆田潔・土田拓***・塚本孝之****

Reinvestigating abandoned farmland and its possible use in the future

— Discussing a case study conducted in Yasaka, Hamada City, Shimane Prefecture —

AIKAWA, Yoichi · FUKUSHIMA, Maki · KASAMATSU, Hiroki · MINATA, Kiyoshi · TSUCHIDA, Taku and
TSUKAMOTO, Takayuki

要 旨

農山村地域において耕作放棄地の増加が顕著であるが、非専門家が現状を把握し、活用方針を提示するための手法開発は行われてこなかった。そこで本稿では、非専門家も実施可能な手法を考案し、島根県浜田市弥栄自治区において2008年度に実施された耕作放棄地全体調査から特定した291筆(20.3ha)を再踏査し、目視による土面状況と植生の調査を行った。その結果、再農地化候補地29筆(1.5ha)、粗放的管理候補地34筆(2.8ha)、森林として自然再生地187筆(13.5ha)、農地以外に転換されているものが28筆(1.8ha)、耕作されているもの13筆(0.7ha)に分類された。研究者や行政機関の関係者の間では、耕作放棄地の再生が必要との議論が先行しているが、踏査結果では先行する耕作放棄地全体調査の結果とは対照的に、再農地化に多大なコストがかかる耕作放棄地が多くを占めることが確認された。以上から、耕作放棄地の活用のためには、再生ありきの議論のみではなく、耕作放棄地に対する市民調査の手法開発と調査実践を通じた主体形成、そして市民調査を通じた地域の土地利用をめぐる公論形成の場づくりが不可欠であると問題提起した。

キーワード：耕作放棄地、市民調査、住民自治

I はじめに

耕作放棄地の拡大は、基本法農政以降の日本農業が置かれた状況を象徴的に反映する現象である。1960年に607万haに増加した農地は2010年に459万haまで縮小し、対して耕作放棄地は13万haから40万haに増加した¹⁾。この背景には、高度経済成長期における第一次産業から第二次、第三次産業への産業構造の転換に伴う農家労働力の他産業への流出と農山村から都市への大量の人口移動がある。低成長期以降も農業従事者の高齢化と離農によって耕作放棄地はとどめもなく拡大し続けている。耕作放棄地の拡大は、戦後日本社会の構造変動の反映であ

り、偶発的な現象ではなく、離農を生む社会構造に対応して生じた構造的現象である。それゆえに耕作放棄地の拡大抑制は、各地域の個別努力のみでは容易に為し得ず、構造的要因の変革を必要とするが、変革は上意下達式の制度変更ではなく、地域社会レベルでの個別努力の同時多発的な展開との合力により、制度変革の動因を形成することが望ましい²⁾。

耕作放棄地の拡大抑制に関しては、放牧導入による農地の粗放的管理の手法開発に力点を置いた研究が草地研究分野で蓄積されている^{3) 4)}。現状把握に力点を置いた研究としては特定地域へのインセンティブな聞き取り

*現日本学術振興会特別研究員 **現愛媛大学農学部, ***現小平市史編さん室, ****現島根県立矢上高校

によって耕作放棄の要因特定を試みたもの⁵⁾や耕作放棄地発生的一般要因と地域ごとの発生原因を提示したものの⁶⁾があり、耕作放棄地の植生変化要因を特定し遷移制御の手法を提示したもの⁷⁾、耕作放棄地の立地条件に応じて潜在生産力を全国レベルで推定したもの⁸⁾などがある。いずれも耕作放棄地の拡大抑制を意図してなされた研究であり、調査や考察の遂行主体には職業的研究者が想定されている。既存研究で耕作放棄地の実態把握や拡大抑制策の開発に関する知見は蓄積されつつあると言って良い。だが、職業的研究者ではなく、耕作放棄地が存在する市町村の一般行政職員や地域づくりへの意欲を持つ市民をはじめとした非専門家層が特定地域の耕作放棄の現状を把握し、活用可能なパターンを提示する手法の開発には必ずしも力が注がれてこなかった。

そこで、本稿では、地域レベルで耕作放棄地の現状を把握し、行政機関や市民が活用を考えていく際に必要となる耕作放棄地の現状把握の手法開発を試みることを目的として、農業従事者の高齢化と農業の担い手不足が顕著であり、田畑の遊休化や森林化が進行している島根県西部の中山間地域を対象に、実態調査を試みた。その際、筆者らは、植生調査等の専門的訓練を受けていない非専門家によっても遂行可能な耕作放棄地の活用パターンの析出手法を考案し、試行した。

耕作放棄地の活用方針を地域で立案する際には、耕作放棄地の物理的特性と社会的属性の双方に関する現状把握が必要である。前者は耕作放棄地の土面状況に関する情報を総合したデータであり、後者は所有関係をはじめとした土地と人との社会的な接続様式を総合したデータであると定義する。

以下、本稿では、調査地の概要を示し(Ⅱ)、耕作放棄地の物理的特性データの取得方法と指標を開示し(Ⅲ)、耕作放棄地への踏査によって得られたデータから耕作放棄地の分類パターンを提示し(Ⅳ)、分類パターンごとの活用方針と社会的属性との連関を想定した課題を提示してまとめとし(Ⅴ)、以上をふまえて問題提起を行う(Ⅵ)。

Ⅱ 調査対象地の概要

調査対象地とした島根県浜田市弥栄町は、西中国山地に位置し、標高約100mから約500mの間に27集落が点在

する冷涼な中山間地域である。近代以前から「たたら製鉄」が営まれ、鉄精錬に使用する薪炭生産が盛んで明治期以後も木炭製造が続けられ、石油・ガスへのエネルギー転換が起こる高度成長期までは、小規模な田畑と、養蚕、シイタケ栽培、わさび栽培、木材の伐出など、山にかかわる多様な生業を組み合わせた多職的な生業世界が展開されてきた。

近代以降、5000人台で安定していた村総人口はエネルギー転換やダム工事に伴って1960年代初期を境に急減し、1963年の「38(さんぱち)豪雪」と続く豪雨災害を機に、出稼ぎや挙家離村が相次ぎ、県内で最も人口減少率の高い地域の一つとなった。人口減少と並行して、地域の産業構造は土木建設業(公共事業)への依存度を強め、住民の兼業先は山にかかわる生業から土木建設業へと移行し、しいたけ生産が1980年代にかけて一時盛んになったが、円高や外国産品の輸入増により衰退した。1990年代以降の構造不況下で公共事業も減少し、2010年時点の総人口は1494人に減り⁹⁾、往時の3分の1となった。農地の大部分が水田であり、縁辺集落では無住化に伴う農地や家屋跡の山林化が進行している。離村時に農地へスギ等を植林するケースもあり、農地の山林化も進行している。

Ⅲ 調査手法

1. 先行調査としての耕作放棄地全体調査

筆者らの踏査に先立ち、浜田市弥栄自治区では2008年度に、農林水産省の主導による耕作放棄地全体調査の一環で、耕作放棄地の現況把握調査が実施された(以下、2008年度調査と略)。2008年度調査の実施者である浜田市によると、このときの調査対象は農地台帳(2005年度)に掲載された農地12,373筆(733.2ha)のうち、「現況」の項目が田または畑と記載されていた6,164筆(495.9ha)であった。調査の結果、実際に田または畑として耕作されていた農地は5,157筆(435.6ha)であり、残りの1,007筆(60.4ha)では耕作行為が確認できないか、農地の場所を特定することが不可能であった。2008年度調査では、耕作の確認できなかった農地のうち、農地の場所を特定することができた305筆(20.3ha)について、下記の3分類がなされた¹⁰⁾。

①人力・農業用機械で草刈り等を行うことにより、直ち

に耕作することが可能な土地（195筆，13.2ha）

②草刈り等では直ちに耕作することはできないが，基盤整備を実施して農業利用すべき土地（5筆，0.7ha）

③森林・原野化している等，農地に復元して利用することが不可能な土地（105筆，6.4ha）

耕作放棄地全体調査の一環として実施された2008年度調査における分類方法は，分類指標が操作的に定義されず，分類基準があいまいであり，分類根拠が個々の調査者の主観的判断に依存する余地を多分に有していた。そこで筆者らは，操作的に定義した具体的な指標を用いた再検証が必要であると判断し，非専門家にも実行可能な踏査手法を考案して，踏査を実施した。

2. 調査の実施行程

まず，2008年度調査の調査対象地となった305筆のうち，2008年度調査時点で地図上に記入もれがあった14筆を除く291筆を調査対象地として選定した。総面積は20.3haである¹¹⁾。次に，291筆の耕作放棄地すべてを踏査し，目視やスケールを使用した計測によって以下のデータを取得した^{12) 13)}。主な確認項目と指標は表1の通りである。

表1 踏査時の確認項目および指標

確認項目	指標	判断基準
水路確保	ブルドーザー等の重機を使用した大規模な修復工事なしに手作業で修復が可能か	可/不可
耕地面	樹木が面積の4割以上に被覆しているか	有/無
	乗用の農用機械が入るか(20馬力のトラクタを基準にする)	可/不可
作付け停止後の雑草管理	定期的に刈り払いがなされているか	有/無

まず，水路の確保状況を目視によって確認し，水路が確保されているか否かを判断した。判断基準は，ブルドーザー等の重機を使用した修復工事なしに，スコップ等の手作業によって，2～3人役程度の労働量で修復が可能か否かとの指標を設けた。そして，全対象地をこの基準に該当するもの，しないものに分類した（判断基準1）。

次に，耕地面の保全状況を目視によって確認し，樹木・草本の被覆状況と乗用の農用機械の乗り入れ可能な経路を確認した。樹木・草本の被覆状況については，樹木および1m以上の高さに生育している草本が当該の耕作放棄地の何割以上に被覆しているかを記載した。そのうえで，耕作放棄地面積の4割以上に樹木が被覆しているもの，していないものに分類した。（判断基準2）¹⁴⁾。乗用機械の乗り入れ可能性についてはトラクタの乗り入れが可能であるか否かによって判断した（判断基準3）。

そして，耕地面の人為的管理状況を目視によって確認し，刈り払いなどの管理行為が行われているか否かを判定した（判断基準4）。この項目のみ社会的側面に関わる指標である。

以上の4基準に基づいて調査対象地の現況データを収集し，耕作放棄地を分類した¹⁵⁾。次節では，現況把握結果に基づく耕作放棄地の分類パターンと分類根拠を提示する。

IV 耕作放棄地の分類パターン

1. 耕作放棄地の分類条件 —— 物理的側面における

耕作放棄地をかつて耕作されていた状態に戻す，もしくはウシ等の家畜放牧による粗放的管理地にすることを耕作放棄地の再生と定義する。

耕作放棄地の再生を行う際に，物理的特性上の必要条件として，水路が確保されていること，人力や乗用機械によって耕作放棄地の保全が容易であることがあげられる。筆者らは，表1の通り，耕作放棄地を再生する際の必要条件を(1)水路確保の可能性の有無，(2)樹木の被覆状況，(3)乗用機械の進入可能性の有無，(4)刈り払い等の保全活動の有無の4点に設定した。踏査後に，この条件にしたがって，調査対象地291筆を以下の4カテゴリーに分類した。

4カテゴリーは，①再農地化が可能な耕作放棄地（再農地化候補地），②家畜放牧による粗放的管理が可能な耕作放棄地（粗放的管理候補地），③農地にも放牧地にもできず山に移行させる耕作放棄地（森林として自然再生地），④耕作放棄地と判断されていたが実際には耕作などの農用活用が確認できる土地，もしくは作付け実態はないが土面状況の保全が人為的に図られている土地である。以下，4カテゴリーの分布状況と詳細を記す。

2. 分類結果および分類根拠

まず、調査を実施した291筆(20.3ha)のうち、一部または全部が耕作されており、「耕作放棄地」に該当しない農地が13筆(0.7ha)あった。加えて、家の庭(17筆)、残土埋たて地(4筆)、豚舎(3筆)、養蜂場(2筆)、しいたけのほだ場(1筆)、粗大ごみ捨て場(1筆)など、農地以外に利用方法が転換されているものが合計28筆(1.8ha)あった。これらを合わせると、41筆、2.5haであった。

上記の41筆をのぞく250筆(17.8ha)の耕作放棄地のうち、63筆(合計5.0ha)では水路が確認できた。これらを、樹木の被覆状況や、農用機械の進入可能性の判断基準によって、図1にあるように、さらに細かく分類した。

水路が確認できた63筆のうち、41筆(合計3.3ha)で樹木の被覆が確認された。そのうち樹木の被覆率が1～3割の28筆(合計2.1ha)では、林床が適度に明るいため1m以上の草本および1m以下の草本の被覆率が高く(図2,3)、カヤ、ヨモギなどの、ウシ、ヤギ、ヒツジ等の餌となる草本種が豊富であった。適度な樹木被覆は、家畜の適度な日よけ場所を提供することが可能と考えられる。以上の点を考慮し、これらは粗放的管理に適していると判断した(図1)。

一方、樹木の被覆が4割以上であった13筆(合計1.2ha)にはスギなどの針葉樹のほか、ネムノキ等が被覆し、ウシ、ヤギ、ヒツジ等の放牧に必要な草本類の被覆率が低い傾向がみられた(図2,3)。また樹木の被覆率が高い場合は、伐根作業等にも相当の労力を要すると考えられる。そのため、これらの13筆は、森林の自然回復を誘導し、山に戻すことが適切であると判断した(図1)。

残りの22筆(1.7ha)では、樹木の被覆が確認されなかった。これらは、乗用の農用機械が進入可能かどうかによって分類した。樹木の被覆が確認されなかった耕作放棄地のうち、15筆(0.9ha)では乗用の農用機械が進入可能な経路が確認され、7筆(0.8ha)では乗用の農用機械の進入経路が確認できなかった。乗用の農用機械の進入経路が確認できなかった7筆のうち、1筆(0.1ha)では草刈り作業による管理が確認されたため、管理者が荒地化防止に向けた意志を有している土地と捉え、再農地化が可能と判断した(図1)。残りの6筆(0.7ha)は、

乗用の農用機械の進入経路がなく、再農地化には多くの労力を要すると判断した。また、水路が確認できなかった187筆(12.8ha)においても、家屋に比較的近い13筆(0.6ha)では、草刈り作業の跡が確認できた。これらはもともと立地条件がよく、畑として耕作されていた土地と推測し、再農地化が可能と判断した。

以上から、2008年度調査で析出された耕作放棄地291筆(20.3ha)は、①再度の農地化が可能な耕作放棄地29筆(1.5ha)、②家畜放牧による粗放的管理が可能な耕作放棄地34筆(2.8ha)、③農地にも放牧地にもできず山に戻す耕作放棄地(森林として自然再生地)187筆(13.5ha)に分類され、残りの41筆(2.5ha)は耕作放棄されていないことが明らかとなった。

V まとめ——分類カテゴリーごとの活用可能パターンと課題整理

分類結果を総論し、活用可能パターンと課題を提示する。なお、課題提示は、耕作放棄地の物理的特性と社会的属性との連関を想定して行う。

1. 再農地化候補地

再農地化候補地とは、水路があり、樹木がなく、農用機械が入ることができる物理的特性を備えた耕作放棄地である。再農地化候補地は、営農意欲のある者が継承することで農地に再生可能な物理的特性を有している。

しかしながら、社会的属性との連関を想定すると、住民の不在化と高齢化によって農地維持機能が低下した多くの中山間地域では、行政機関も住民も、水田面積の現状維持に力を注ぐ傾向にある。調査対象地においても、農地を維持するための集落営農法人の設立等が農政上の喫緊の課題であり、耕作放棄地の復田や復畑は二次的な課題にとどまる。加えて、農地の借用や売買が成立するか否かは、所有者へのアクセス可能性、貸借関係を取り結ぶ双方の状況やパーソナリティ、借用を希望する人物の地域コミュニティへの浸透状況等の無数の条件に左右されるため、再農地化候補地の再生可能性は偶有的である。

2. 粗放的管理候補地

粗放的管理候補地とは、水路を有し、耕地面に適度な

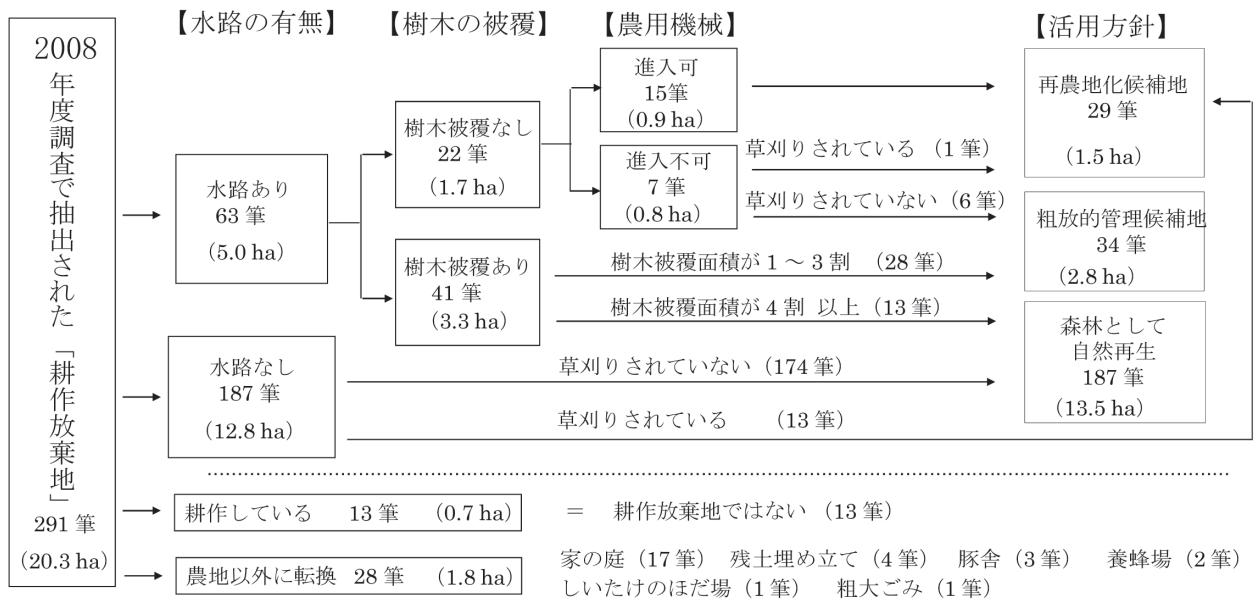


図1 2008年度調査の再踏査による耕作放棄地の分類

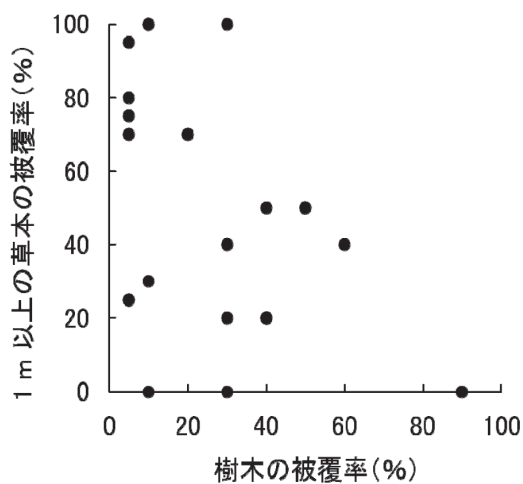


図2 樹木の被覆率と1m以上の草本の被覆率

(樹木および草本の被覆率が同じ数値である場合は、同点に表示)

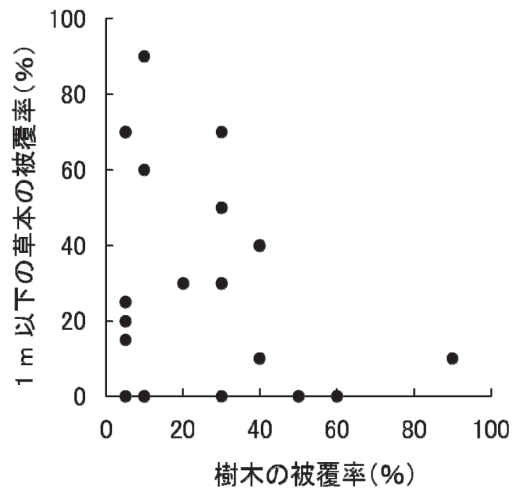


図3 樹木の被覆率と1m以下の草本の被覆

(同左)

樹木被覆がある物理的特性を備えた耕作放棄地である。

しかしながら、社会的属性に即してみると、粗放的管理の導入には、土地の所有者および管理者の導入意思と管理労力、近隣住民の同意が必要であり、2012年5月時点で、調査地での導入例は1戸とごく少数にとどまっている。行政機関による働きかけも過去に実施されており、2009年11月には島根県西部農林振興センターによる「集落放牧説明会」が調査地で開催され、集落単位での家畜放牧が地域に提案されたが、住民参加者は10名以下にとどまった。筆者らによる同会参加者への聞き取りでは、住民の不在化と高齢化が進行した集落では戸別もしくは複数戸による家畜管理も難しい、高齢者には大型動物を扱う自信がない等の意見が寄せられた。同会開催以前から放牧を実践する1戸を除き、2012年5月現在まで調査地に導入例はない。以上から、粗放的管理の必要性が高い区域は住民の不在化と高齢化によって人力による農地管理が困難化した区域だが、農地管理が困難化した社会的要因が、粗放的管理の導入においても阻害要因化している状況が指摘できる。

3. 森林として自然再生地

最もケース数が多かった森林として自然再生地とは、水路がない、もしくは水路が使用不能で、人力による補修が不可能であり、重機等を使用してコストをかけた復旧作業が必要になる物理的特性を有した耕作放棄地である。水の確保が困難であることから、農地としての再生および家畜放牧による粗放的管理も不可能と判断した。

タンクを設置して水を溜める、近くの沢から引水するなどの措置によって家畜の飲水を確保する措置も技術的には可能である。しかしながら、設備の導入および管理コストを考えると粗放的管理の導入は、前項に記した水路が機能する区域の方が低コストの導入が可能である。将来的に調査地で粗放的管理の導入例が増加した場合でも、相対的にみて低コストで導入が可能な水路のある耕作放棄地が優先されると考えられる。

4. 耕作実態が確認された土地および農外利用地

農地以外に転換されている耕作放棄地の内訳は図1に記した通りである。このうち、耕作されている農地や、しいたけのほだ場等に農用活用がなされている土地は、

2008年度調査では耕作放棄地であったが、同調査の実施後に営農行為が再開された土地と考えられる。農地以外に転換されている耕作放棄地では、残土埋め立て地や粗大ごみの捨て場にされた土地が確認された。これらは地域環境の悪化を招くリスク要因である。行政機関や地域住民の主体的な対応が求められる。

5. 農地力保持地域（再農地化候補地の下位分類）

特記事項として、草刈りがなされている耕作放棄地があり、筆者らは水路の有無にかかわらず、これらを再農地化候補地の下位分類として捉えて、再農地化候補地に分類した。その根拠は、いかなる環境下にあっても、人力で草刈りがなされている形跡が目視によって認められるという事実は、管理者が農地機能の保全を目的に主体的な努力を行っている具体的な証拠であり、当該地は農地としての活用可能性が放棄された土地ではないと判断されるゆえである。したがって、上記の社会的属性を持つ土地を再農地化候補地に分類した。

次節における問題提起を一部先取りする記述になるが、前段落に記した理由から、統計上（台帳上）は耕作放棄地に分類されている土地であっても、草刈り作業がなされているか、何らかの管理の形跡がみられる土地を耕作放棄地と呼称することは適切ではないと筆者らは考える。例えば「農地力保持地域」のように、管理労力を払う主体への敬意を示す呼称を考案することが必要であろう。

なぜならば、「名づけるとは、事物を創造または生成させる行為であり、そのようにして誕生した事物の認識そのものであった」と思想史家の市村弘正が述べたように、名づけとは、単に対象物へ記号（名称）を付与する行為ではなく、対象物を認識する行為であり、さらには対象への価値付与を含んだ評価行為だからである¹⁶⁾。この発想に立脚した時、耕作放棄地とは農地の所有者や管理者が耕作行為を断念したことに対するネガティブな評価が内蔵された呼称であると解釈せざるを得ない。また、結論部で詳述するが、耕作放棄と耕作を交互に繰り返すことで、外部からの肥料投入に過度に依存せず、内部循環を活かした地力維持が可能になる事例が報告されている。呼称内在的な観点のみならず、このような実証的観点からも、作付けはされていないが今後耕作される潜在

力を持った土地は「農地力保持地域」に類する名称で呼称することが適切ではないだろうか。

VI 問題提起

前節をふまえて、耕作放棄地の活用に向けた5点の問題提起を行い、結論とする。

1. 森林化する元農地をめぐる公論形成の場づくりの必要性

踏査結果では、森林として自然再生候補地が、筆数、面積ともに約6割にのぼった。このような土地をどのように利用・管理していくのが、調査地ならびに他地域において耕作放棄地の活用を考えるうえで大きな課題となる。

その際、本稿のような踏査に加えて、森林の遷移を進ませた場合に、地域の自然・社会環境に生じる帰結や人的管理のあり方や労力投入量に関する予測が必要になると考えられる。しかし、何よりも必要なことは、「森林化しつつある区域をどうしていくか」という公論形成の場の形成である。公論形成の場とは、船橋晴俊によれば「公共圏の構成要素となるような個別具体的な、意見交換と意思表示の場」であり、公共圏とは社会的諸課題を持続的に討議し、解決に向けた合意形成が図られる場を指している¹⁷⁾。

耕作放棄地の拡大という個別具体的な事例をめぐる公論形成の場とは、耕作放棄地の所有者や管理者、相続可能性を持つ人びと、耕作放棄地の拡大によって被圧迫環境に置かれる可能性のある人びと、保全義務を追う人びとなどが、相互の事情を交換し合い、耕作放棄地の拡大抑制や再生に関して合意形成を図る場である。そして、耕作放棄地をめぐる公論形成の場の役割とは、さまざまな利害関係者間の合意形成を通じて、地域社会における耕作放棄地の拡大抑制策や森林育成上の意思決定に、住民意思を介在させることであろう。ここで重要なことは、何のための、誰のための放棄地再生あるいは森林育成なのかという主体を介した視点を外さないことである。何のための、誰のためのという、目的や主体を抜きにして「地域の森をどうしていくか」との問いは成立しえない¹⁸⁾。

近年、バイオマス利用が着目される一方で、高度成長

期以前に比べて現代における森林の使用圧力は低減している。逆に言えば、これまでよりも、より自由な発想に基づいて、森の育成について議論することが可能な時代になったともいえよう。再生ありきでもなく、課題放置でもなく、森林化しつつある土地の将来像を構想し、耕作放棄地から森へ遷移した土地の活用をめぐる議論を豊富化させていくことが重要である。

2. 所有・管理情報の一元化による社会的属性データの整備の必要性

物理的特性上は再生可能な耕作放棄地であっても、社会的属性によって活用が阻まれるケースが予想される。したがって、所有者、管理者、継承者に関する情報を一元化し、社会的属性によって活用不全に陥るケースを極小化する行政施策が必要である。これは、次項で述べる農地台帳情報の更新にも関連した問題提起である。

高度成長期に多数の住民が他出した過疎地域では、挙家離村した住民や在村者の高齢化と物故により、他出した子供世代が土地の所有権を相続するケースも多く、調査地においては2008年時点で、実に4割の土地が町外居住者の所有地となっている¹⁹⁾。高度成長期に他出した人びと（他出一世）の中には、帰郷することなく他出先で生を終える人びとも多いことが予想され、他出一世の子供世代（他出二世）の中には、本人が一度も目にしたことのない農地や山林を相続する人びとも出てくるであろう。不在地主から不在地主への土地相続例が増加すると、不在地主の所有地を含んだ区域一帯の面的利用を図っていく際に、在村者と域外に居住する土地所有者との意思疎通が滞り、土地利用上の阻害要因や紛争事例となる懸念がある。これは、挙家離村型の人口流出の多い西日本の過疎地域において顕在化しつつある新たな不在地主問題であり、政策対応が必要な地域課題といえよう。

具体的な政策対応としては、市町村役場等の行政機関が土地の所有者と管理者に関する情報を一元的に把握・管理し、不在地主の所有地を含んだ一帯を面的に活用する計画が地域で発案された際に、利害関係者と迅速にコンタクトを取ることを可能にするためのデータベース構築や人員配置が挙げられる。

このほか、不在地主への所有地の活用をめぐる意向調査も必要である。意向調査は、財産情報や財産処分への

意向などのセンシティブな情報を含むため、同郷集団(出身者会)などの社会集団を介して行うことが有効であろう。調査地である浜田市弥栄自治区(旧弥栄村)では、旧村時代の他出者によって、広島弥栄会、近畿弥栄会、関東弥栄会という3つの出身者会が結成されている。筆者(福島)が2011年度に近畿弥栄会と関東弥栄会に実施した調査票調査と聞き取り調査では、不在地主の所有地や空き家の管理活用に向けた意向を聞き取る際に、社会集団を介して実施する方法が有効である可能性が示唆された。出身者会への調査結果は稿を改めて論じたい。

3. 農地台帳データ更新の必要性

このたびの踏査は、農地台帳に基づいて対象地を設定したが、踏査の途上において、実際には、農地台帳上の放棄地面積よりもかなり広い耕作放棄地が、森林化しつつある状態で存在していることが明らかになった。このたびの調査対象地は「氷山の一角」と言って良い。したがって、調査対象とした305筆(踏査対象は291筆)を何らかの全数と設定して、その中の分類パターンを割合で示すことには、母集団の輪郭づけがあいまいになるため、統計上の問題が生じるという限界も有している。しかし、登録されていない耕作放棄地には、筆者らが目視した限り、森林化が進行しているものも多く、森林として自然再生地が耕作放棄地の大半を占める現状には変わりがないと思われる。

これは、踏査を行うことで明らかになった事実であり、本稿では、この事実に基づいて、農地台帳データの整備と更新が耕作放棄地の現状把握において喫緊の課題であると問題提起したい。耕作放棄地の正確な実態把握と活用パターン提示のためには、まず何よりも、農地台帳等のデータベースへの情報登録と正確な更新が必要である。

関連して、農地台帳データの更新が不十分な背景事情にも触れておきたい。農地の所有者や管理者に関する情報は、農地台帳に記載され、市町村の農業委員会に情報が集約化されているが、近年、情報更新が滞っている。背景には、農地台帳の作成に法定根拠がなく、農林水産省の通達を根拠としているために、同台帳と固定資産課税台帳や住民基本台帳との照合が個人情報保護法を根拠に困難化している事情がある²⁰⁾。法改正等による事態改

善が図られることが望ましい。

4. 耕作放棄地への新たな視点

耕作放棄地の活用をめぐることは、耕作放棄地の拡大現象に対して無前提にネガティブな評価を貼りつけるのではなく、休耕地の役割を再評価し、休耕と耕作を交互に行うことで農地維持を図るといった柔軟な発想が必要である。

例えば、現代日本の農地をめぐる状況を、農地の使用圧力が緩和された時代と捉えて、「耕作放棄による耕作上のメリット」を指摘し、耕作放棄と耕作再開の繰り返しを通じて肥料多投入型の農業からの脱却を図る発想が既に提示されている²¹⁾。茨城県阿見町における中島紀一らの実践研究によれば、谷津田の耕作放棄地を復田した年には水田雑草が抑制され、その後も数年にわたり土中窒素によって無肥料栽培が可能となったとの報告がある²²⁾。耕作放棄と耕作を交互に繰り返すことで、抑草効果が生じ、外部からの肥料投入に過度に依存せず、内部循環を活かした地力維持が可能になる可能性が既に提示されている。

上記の手法を実施する場合、耕作放棄という行為は恒久的な不作付けや管理放棄ではなく、復田を前提として地力回復のために耕作を休止する行為を意味し、近い将来耕作される可能性を残した休耕地に対して耕作放棄地との呼称は適切でない。このような土地は、V-5に記したように「農地力保持地域」に類する名称を考案し、使用する方が正確であろう。

耕作休止と耕作を繰り返す農地維持方式は、米の生産販売による経済的利得の獲得ではなく、農地を維持することそれ自体が主たる営農目的となっている多くの中山間地域の水田経営者においては、突飛なものに受け取られる向きもあろう。現在は、集落営農に代表されるように、農地や労働力を集約化させることによって、農地維持と経営継承を図る方が政策的に進められている。しかし、集落営農組織の設立も、集落営農組織による作業受託も困難な区域においては、耕作休止と耕作を交互に行う営農形態も将来的には検討せざるを得ないのではないだろうか。いずれにしても、必要なことは、耕作放棄地に対して無前提にネガティブな評価を貼りつけず、農地を維持するという行為の手法や意味する範囲をできるだ

け広義に保つことである。

5. 住民主体を介した地域構想へ

最後に、耕作放棄地問題という用語について問題提起し、耕作放棄地の拡大に向き合う上で必要不可欠な研究視座と課題を提示して、結びとしたい。

本稿では、耕作放棄地の拡大現象に対して、耕作放棄地問題という用語を取って使用しなかった。社会問題あるいは地域問題とは、ある現象の生起を被害や損失と捉え、望ましい方向への集合的努力を図っていかうとする人びとの存在があつてはじめて生起するものであり、ある現象を問題と捉えるか否かは、その現象に向き合う主体の認知のあり方に依存するからである²³⁾。したがって、現象としての耕作放棄地の拡大が、耕作放棄地の拡大に対する人びとの興味関心を自動的に生むわけではなく、耕作放棄地の拡大現象を脅威や不利益と感じた人びとによる集合的な言挙げ行為があつて初めて耕作放棄地問題が発生すると言つた方が正確である。何らかの自然・社会現象を「問題」だと言明する際には、誰にとつての問題なのか、誰が問題と認識しているのかという発話主体の存在を看過して議論を展開することはできない。住民不在の状況で、復田や復畑をおこなうこと、それ自体が自己目的化すると、誰の何のために耕作放棄地を再生するのかという主体や地域社会の存在が後景化していく。これは、耕作放棄地の再生ありきの政策潮流を反映した技術開発の抱える根本的な問題点であり、研究者だけでなく住民や行政関係者など、立場の異なる複数の主体による技術開発のガバナンス構造と住民主体を介した地域構想が必要である²⁴⁾。

したがって、耕作放棄地の拡大現象に研究者が向き合う際には、上意下達式の政策実施を与件化せず、技術先行型の議論のみに偏ることもなく、前段落の問題提起をふまえて、土地利用をめぐる意思決定に住民意思を介させる公論形成の場²⁵⁾を地域に構築していくための研究を進めていく必要がある。そして、耕作放棄地の活用と管理をめぐる公論形成の場が形成されるためには、耕作放棄地の拡大を社会問題だと認知する住民主体の形成と市民調査の実施が必要である。

市民活動の現場と研究の双方に身を置く宮内泰介は、「市民調査は職業的研究者による調査研究の簡易版では

ない」と述べ、市民自らが調査することの有効性を論じる中で、「問題解決の主体と調査の主体が同一、ないし近い」ことを指摘した²⁶⁾。つまり、市民調査とは、地域問題の発見や問題解決への方向づけを、地域問題によって不利益を被る住民自身ではなく、行政関係者や研究者に安易に委ねてしまう代行主義的な地域づくりからの脱却を図り、住民による地域自治を獲得するための行為である。市民による自主的な調査が実施されることで、調査成果が地域社会に還元されるだけでなく、市民調査の企画実施過程を通じて、住民間に地域問題への関心が喚起されていく随伴的な効用も期待できる（市民調査を通じた主体形成）²⁷⁾。

近年、研究者や行政機関の関係者の間では、耕作放棄地の再生が必要との議論が先行している。だが、本踏査によって明らかになった耕作放棄地の実態に即して言えば、農地への復旧に多大なコストを要する土地が大半であり、再生以外の可能性も検討しなくてはならない状況にあることが明らかになった。すなわち、再生ありきの政策潮流を反映した議論を相対化する必要があるということである。地域における耕作放棄地対策においては、耕作放棄地の拡大によって不利益を被る人々自身が調査を行い、結果を地域社会内で共有し、耕作放棄地の再活用にかかるコストや森林化させる際の方針等について検討することが、より重要な課題であろう。研究者には再生ありきの政策潮流を相対化する姿勢が、耕作放棄地の拡大に直面する地域の住民と行政機関には現状把握を通じて地域の実情に根ざした耕作放棄地対策を構築する姿勢が求められる。

いわゆる「平成の大合併」以前の旧町村レベル、または小学校区レベルの範囲を地域と想定し、同範囲内の耕作放棄地の現況を把握し、活用方針を構想するうえで、筆者らは、非専門家も遂行可能な耕作放棄地の現況把握手法と、将来の活用可能性を診断する手法を開発した。この先には、地域住民の発意によって行われる調査行為を、住民の自主性を損なわずに、研究者はいかにサポートできるか、という研究者の立ち位置と住民主体の形成を主題とした、次なる研究課題が待ち受けている。

VII 引用文献および注

- 1) 農林水産省(2011)平成22年度 食料・農業・農村白書。

- 農林水産省：280-283.
- 2) 本段落における問題把握と解決に向けた方向性の提示に際しては、船橋晴俊による環境問題の解決サイクルの発想に示唆を得た^[1].
 - 3) 安部亜津子(2006)西日本における遊休農地の畜産的利用. 日本草地学会誌52(2)：120-123.
 - 4) 小山信明(2006)耕作放棄地の畜産的利用. 日本草地学会誌52(2)：109-110.
 - 5) 今井健・奥村彰浩・柳田洋吉(1997)耕作放棄地の現状と課題—岐阜県可児市A地区の事例分析. 岐阜大学農学部研究報告62：51-55.
 - 6) 九鬼康彰(2009)耕作放棄地はなぜ、どのようにして発生するのか. 現代農業11月増刊 耕作放棄地活用ガイド—考え方・生かし方・防ぎ方：80-87.
 - 7) 嶺田拓也(2009)耕作放棄地の植生はどのように変わっていくのか. 現代農業11月増刊 耕作放棄地活用ガイド—考え方・生かし方・防ぎ方：72-79.
 - 8) 佐々木寛幸・神山和則・松浦庄司：耕作放棄地の分布と潜在生産力の推定, 日本草地学会誌 53(3), 189-194 (2007).
 - 9) 2010年度国勢調査を参照した。
 - 10) 耕作放棄地全体調査の調査デザインと都道府県レベルの調査結果概要については下記の文書を参照。「耕作放棄地全体調査の実施マニュアル」(http://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/pdf/s_manual.pdf), 「平成20年度耕作放棄地全体調査(耕作放棄地に関する現地調査)の結果について」(<http://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/pdf/kekka.pdf>, いずれも2012年1月30日最終閲覧)。
 - 11) 2005年度世界農林業センサスにおける弥栄町(センサス実施時点では弥栄村)の耕作放棄地の総面積は24 haである。
 - 12) 取得したデータは、携行した調査票に1筆ごとにペンで書き込んだ後に、表計算ソフトウェア(Microsoft Excel)に入力し、集計を行った。
 - 13) 踏査は2009年9月24日から同年10月1日にかけて実施し、追加調査が必要となった地点に対しては2009年10月15日に再踏査を実施した。実査には20人役を要し(再踏査含む)、取得データの集計には4人役を要した(データ入力に2.5人役, エラーチェック等に1.5人役)。
 - 14) より正確には, 草本が耕作面に優勢している場合も, 草本の種類によっては小さな樹木と同じくらい抜根の作業負荷がかかると考えられる。
 - 15) 4つの判断基準は, 筆者らのうち相川, 福島, 笠松が作成した。踏査には, 左記の3名に加えて, 筆者らのうち皆田, 土田, 塚本が参加し, 他に浜田市役所弥栄支所職員1名と島根県立大学の大学生サークル里山レンジャーズ部員が参加した。
 - 16) 市村弘正(1996)増補「名づけ」の精神史. 平凡社: 134.
 - 17) 船橋晴俊(1998)環境問題の未来と社会変動(講座社会学12環境. 船橋晴俊・飯島伸子編, 東京大学出版会): 211.
 - 18) 社会問題は, 問題を認識し, 発言する主体なくして生起し得ない。筆者のうち福島は, ナラ枯れ問題を事例に, このことを指摘した^[2]。「問題だと思っているのは誰か」と主体を問う, このような観点は, 社会科学的観点から捉えるに, 社会構築主義的な発想の森林生態学への応用であり, 意味的な分野連関に向けた問題提起といえる。構築主義の基本発想については^[3]^[4]を参照。
 - 19) 島根県中山間地域研究センター編(2008): 中山間地域の未来像を語ろう—脱温暖化・環境共生社会の構築をめざして—資料集. 島根県中山間地域研究センター: 65.
 - 20) 以下の新聞記事を参照した。「農地基本台帳 法定化急務 個人情報保護で自治体照合拒否」『毎日新聞』2009年3月3日号。
 - 21) 中島紀一(2009)「放棄地」の草から見えてくること—農地と自然地の関係を見直す. 現代農業11月増刊 耕作放棄地活用ガイド—考え方・生かし方・防ぎ方: 68-71.
 - 22) 中島紀一ほか(2006)耕作放棄谷津田の復田過程に関する研究—茨城県阿見町上長地区うら谷津における実践事例報告. 有機農業研究年報6: 167-177.
 - 23) Hannigan J (1995) ENVIRONMENTAL SOCIOLOGY: A Social Constructionist Perspective. Routledge

(環境社会学:社会構築主義的観点から,松野弘監訳,2000,ミネルヴァ書房)。

- 24) 平川秀幸 (2010) 科学は誰のものか—社会の側から問い直す。日本放送出版協会:42-81.
- 25) 船橋晴俊(1998)環境問題の未来と社会変動(講座社会学12環境. 船橋晴俊・飯島伸子編, 東京大学出版会):211.
- 26) 宮内泰介 (2005) 市民調査という可能性:調査の主体と手法を組み直す。社会学評論53(4):571.
- 27) なお, 宮内は, 市民という用語を, 職業的研究者に対置する概念であると同時に, 問題発見・問題解決の主体として用いている。そして, 市民とは, 解決すべき問題が浮上し, 解決のための営みを続けるプロセスに参加する過程において生成する主体であり, このプロセスに参加することで, 職業的研究者もまた市民調査の主体になり得ると述べている^[5]。

本稿における市民の定義も上記に準拠する。

VIII 参考文献

- [1] 船橋晴俊(2001)環境問題解決過程の社会的解明(講座環境社会学 第二巻 加害・被害と解決過程. 船橋晴俊編, 有斐閣):4.
- [2] 福島万紀(2011)山村に暮らしながら里山と林業を考える。国民と森林117:2-5.
- [3] 平英美・中河伸俊編(2000)構築主義の社会学—論争と議論のエスノグラフィー。世界思想社.
- [4] 上野千鶴子編(2001)構築主義とは何か。勁草書房.
- [5] 宮内泰介 (2005) 市民調査という可能性:調査の主体と手法を組み直す。社会学評論53(4):576.

ABSTRACT

Even though areas that can be classified as “abandoned” farmland are increasing at a remarkable rate, easy methods for non-specialists to survey this land have not yet been developed. With this in mind, we investigated abandoned farmland, identified by a census conducted in 2008, in Yasaka, Hamada city, Shimane prefecture. The survey was conducted from September to October in 2009 by means of simple visual judgment and a vegetation survey, which non-specialists are qualified and able to conduct.

We identified 291 plots of “abandoned” farmland, covering a total area of 20.3 ha, and classified them into (i) abandoned farmland that is in a condition to be recultivated (29 plots of farmland, with a total area of 1.5 ha), (ii) abandoned farmland that is suitable for extensive farming, including cattle grazing (34 plots of farmland, with a total area of 2.8 ha), and (iii) abandoned farmland that is not suitable for recultivation, and vegetation is allowed to regrow (187 plots of farmland, with a total area of 13.5 ha). The remaining plots of farmland were deemed to be not abandoned, with 28 plots (covering an area of 1.8 ha) farmed in other ways and 13 plots (covering an area of 0.7 ha) converted and the land put to other use.

Recently, researchers and government officials discussed reviving farmland that has been deemed abandoned before reviewing alternative ideas. Our reinvestigation survey found that the cost to revive most of the plots of farmland will be very high; this result is in contrast to the result of a former census. Through our survey, we demonstrated the importance of developing new survey methods that are easy for non-specialists to employ and the necessity of educating citizens' learning. We also determined that it is essential to provide the public opportunities to air their opinion before methods of reviving abandoned farmland are discussed.

Keywords: abandoned farmland, citizens' research, local autonomy

