

農村景観保全のための「コンパクトファーム」 構築に関する研究

小泉 雄大¹・横内 憲久²・岡田 智秀³

¹ 正会員 日本大学大学院 理工学研究科不動産科学専攻 (〒101-8308東京都千代田区神田駿河台1-8-14)
E-mail:koizumi.yuta@gmail.com

² 正会員 日本大学教授 まちづくり工学科 (〒101-8308東京都千代田区神田駿河台1-8-14)
E-mail:yokouchi.norihisa@nihon-u.ac.jp

³ 正会員 日本大学教授 まちづくり工学科 (〒101-8308東京都千代田区神田駿河台1-8-14)
E-mail:okada.tomohide@nihon-u.ac.jp.

わが国では減反政策による転作地の増加をはじめ、農業の主労働力の高齢化や担い手不足による耕作放棄地の増大など農村景観形成に関わる農業経営問題が露呈している。そのため日本古来の原風景である水田風景がモザイク状となり、その魅力が失われつつある。

農業経営形態の改善にはこれまで担い手増強策が注目されてきたが、今後さらに進むであろう少子高齢・人口減少問題をふまえると、今後の農村景観保全方策の一つとして、見せるべき健全な農地を集落の中心に配し、余剰農地を集落外縁に移転して周辺山林と景観的融和を図る、コンパクトな農村景観形成方策を構築すべきと考える。

そこで本研究では、農業生産人口の減少に応じて、農地を縮小させつつ美しい農村景観を創出するための「コンパクトファーム」を提案し、その実現可能性について考究する。

Key Words : *Rural Landscape, Maintenance Policies, Compact Farm, Hilled Rural Area*

1. 研究目的

わが国の農業就業人口は、1960(昭和35)年の1,454万人をピークに減少をはじめ、2014(平成26)年には227万人と、全盛期の約6分の1となり、総農家数は、1950(昭和25)年の全盛期である618万戸を境に、2010(平成22)年には253万戸と半数以上の減少がみられるなど、わが国の農業生産人口は著しい減少傾向にある¹⁾。さらに、近年の社会問題となっている、わが国の少子高齢・人口減少問題が今後さらに進んでいけば、わが国の農業生産人口の減少化はより一層急速に進んでいくことになる。

こうした農業生産人口の減少化は、全国各地で発生する耕作放棄地の原因にもつながっており、特に、水田を有する中山間地域では農業生産条件の立地的不利性から顕著である。この点につき、水田が作り出す風景は、美しい日本古来の原風景として認識されてきたものの、耕作放棄地のみならず減反政策による無作為な転作地の増加も相まって、近年では原風景としてのその価値が薄れつつある。

こうした農村景観の問題は、建物や構造物等の色や形

といった表層部分の対応では解決できず、農業経営形態の改善という本質的な対策が必要とされる。現在、その解決策として、農地のオーナー制度やボランティア制度といった、担い手増強策に着目した取り組みが見受けられる²⁾が、こうした担い手増強策は、農業経営問題の一つの解決手段として重要な視点であると考えられるものの、今後さらに進むであろう、わが国の少子高齢・人口減少問題をふまえると、中山間地域におけるそうした手段にも限界があると思われる。

そこで、今後の農村景観保全方策のあり方の一つとして、減少する農業生産人口に応じて、現在も耕作が行われている見せるべき健全な水田を集落の中心に配置し、耕作放棄地や荒地等の余剰農地や転作地といった農地を目につきにくい集落外縁に移転させ、その移転した耕作放棄地等については周辺山林等と景観的融和を図ることより、コンパクトな農村景観を構築するといった、新たな手段の検討が必要と考える。

そこで本研究では、人口減少社会に対応したコンパクトな農村景観形成方策を「コンパクトファーム」として提案し、現行法制度の分析、行政ヒアリングおよび「コン

「コンパクトファーム」の実施主体となる農業従事者の見解から、その実現可能性について考究することを目的とする。

2. 「コンパクトファーム」の概要

筆者らが提案する「コンパクトファーム」とは、水田を主として構成される農地を対象として、当該地域における農業生産人口の減少に応じて、農地を縮小させながら、美しい農村景観(水田風景)を創出する新たな農村景観形成方策である。具体的には図-1に示すように、ある特定の地域における農村景観の中で、目につきやすい転作地や耕作放棄地を目につきにくい山裾側へ移転し、生きた健全な山裾側の農地(水田)を目につきやすい農地中央に集積させるといふ、農地の景観ゾーニングを行い、交換後の山裾側の耕作放棄地等については、周辺山林と融和させるために山林化等を行うことで、全体としてコンパクトで美しい農村景観を創出するものである。

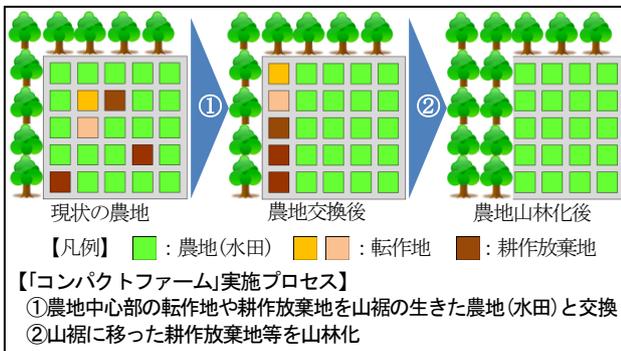


図-1 コンパクトファーム概念図

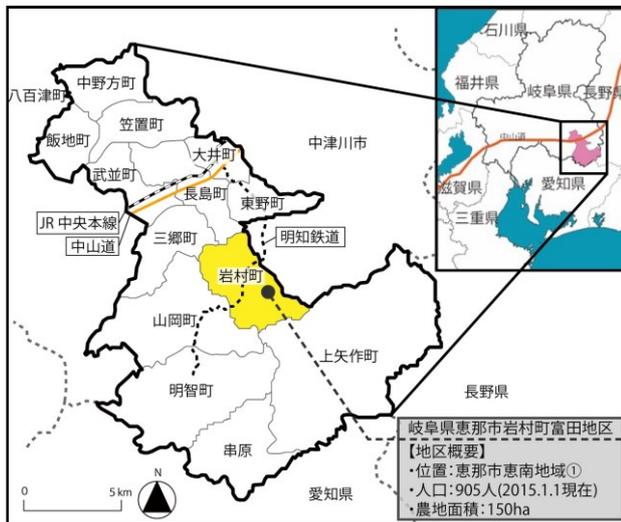


図-2 研究対象地



写真-1 富田地区全景

3. 研究方法

以上をふまえて、本研究では「コンパクトファーム」の提案とその実現可能性を導出するために、岐阜県恵那市岩村町富田地区(図-2)を研究対象地とする。この富田地区は、国土問題研究会*1により、「古い日本の農村景観を見事に残している」と称賛を受け、1989(平成元)年に「農村景観日本一」の称号が与えられた地域³⁾である。しかしながら、近年の転作地の増加や耕作放棄地の増大はこの地域でも例外なく発生しており、写真-1で示す富田地区の豊かな農村景観が年々衰退していることが地域住民の間で問題視されている。

そこで、上述した目的を達成するにあたり、本研究では以下5項目の調査・分析を展開する。

(1) 「農業活動」からみた景観パターンと課題点の抽出

水田の景観形成と農業活動形態との関連が十分に明確になっていないことから、本研究では現地の年間の農業活動形態の把握を行い、それらによって現出する景観の特徴および課題点について捉えるため、長年、現地の農業に携わり、自らも耕作を行いつつ地元の農業経営について日頃より議論・討論を重ねている地元農業従事者に対してヒアリング調査(表-1①)を行うとともに、現地踏査(表-1②)を実施する。

表-1 調査概要

調査方法①	ヒアリング調査(直接対面式)
調査期間	2014年8月20日(水)15:00~17:00
調査対象	NPO法人農村景観日本一を守る会理事長の吉村攻平氏 NPO法人農村景観日本一を守る会理事の神谷良男氏 富田をよくする会会長の細井健吉氏 美濃丈プランニング事務所代表の中田誠志氏 一般農家の成瀬功氏
調査内容	富田地区における農地利用状況および農業活動実態の把握
調査方法②	現地踏査
調査期間	2014年8月18日(月)~20日(水)
調査対象	富田地区全域
調査内容	富田地区における農地利用状況および農業活動実態の把握
調査方法③	法制度分析のためのWEB調査
調査期間	2014年9月2日(火)~2015年1月23日(金)
調査対象	農林水産省 HP ¹⁾ 、恵那市 HP ²⁾ 、みほま総合事務所 HP ³⁾
調査内容	コンパクトファームを行う際に必要な法制度の分析
調査方法④	法制度分析のための文献調査
調査期間	2014年9月11日(木)~2015年1月23日(金)
調査対象	全国農業会議所:「改正農地法で進めよう! 農地の集積集約」 ⁶⁾ 全国農業会議所:「農地転用許可制度の手引き 改訂5版」 ⁷⁾ 林直樹ら:「撤退の農村計画」 ⁸⁾
調査内容	コンパクトファームを行う際に必要な法制度の分析
調査方法⑤	実現可能性について意見把握のための行政ヒアリング調査(電話)
調査期間	2015年1月20日(火)14:00~15:00
調査対象	恵那市農業委員会事務局長
調査内容	コンパクトファーム実現可能性についての意見把握
調査方法⑥	ヒアリング調査(直接対面式)
調査期間	2015年1月6日(火)14:00~18:00
調査対象	NPO法人農村景観日本一を守る会理事長の吉村攻平氏 NPO法人農村景観日本一を守る会理事の神谷良男氏 美濃丈プランニング事務所代表の中田誠志氏
調査内容	コンパクトファーム実現可能性についての意見把握
調査方法⑦	ヒアリング調査(ワークショップ形式)
調査期間	2015年3月8日(日)15:30~18:00
調査対象	富田の10年を考える農村景観まちづくりワークショップの参加者 計10人 〔内訳: 地元住民4人, 農業従事者6人(そのうち3名が新規参加者)〕
調査内容	コンパクトファーム実施に対する評価と課題点の把握

(2) 「地理的特徴」からみた景観問題の抽出

上述する新たな農村景観形成方策(コンパクトファーム)の重要性を明確化するにあたり、地理的特徴からみた農地の利活用上の利点・問題点について把握することが重要であるとの認識から、富田地区における耕作地の地理的特徴および景観的課題について捉えるため、農業従事者に対してヒアリング調査(表-1①)とともに、現地踏査(表-1②)を実施する。

(3) 現行法制度および行政ヒアリングを通じてみた「コンパクトファーム」の実現可能性の導出

前述の(1)と(2)で捉えた農村景観の問題点を改善するために提案する「コンパクトファーム」について、現行法制度の観点からみた実現可能性を捉えるため、「農地法」や「農業振興地域の整備に関する法律」(以下、農振法)といった農業関連法制の解説がみられるWEB調査(表-1③)および文献調査(表-1④)、また、その裏付けとして行政ヒアリング調査(表-1⑤)を実施する。

(4) 導入主体となる地元農業従事者の見解による「コンパクトファーム」の実現可能性の導出

前述の(1)と(2)で捉えた景観問題を改善するために提案する「コンパクトファーム」について、本提案の実施主体となる農業従事者の見解よりその実現可能性を捉えるため、日ごろから地域の農村景観に高い関心を持ち、自らも農業を営んでいる地元農業従事者に対してヒアリング調査(表-1⑥)を実施する。

(5) 地元住民と農業従事者の意見交換にみる「コンパクトファーム」の実現性評価

前述の(3)と(4)で捉えた、「コンパクトファーム」の実現可能性について、本提案の実施主体となる地元住民と農業従事者より「コンパクトファーム」の実現性評価を行うため、ワークショップ形式によるヒアリング調査(表-1⑦)を実施する。

4. 結果および考察

(1) 「農業活動」からみた景観パターンと課題点

現地踏査とヒアリング(表-1の調査方法①)をもとに作成した、富田地区における1年間の農業活動内容と農地の景観パターンを表-2に示す。これより、農作業に応じて「稲作準備のための田おこしの風景」をはじめ、「稲が青々と成長を遂げている風景」や「黄金色に輝く収穫時期の風景」など、1年間の中で9種の景観パターンを捉えた。この中で、最も作業が長期にわたり、水田の区画を際立たせるという意味において、景観形成上の骨格となる重要な要素として「ボタ*2草刈り」を捉えた。ヒアリングによれば、この課題点として、①農業従事者間にお



写真-2 ボタの管理状況



写真-3 除草シート

表-2 富田地区における1年間の農業活動内容と農地の景観パターン(筆者がヒアリング内容をもとに作成)[凡例: ■実施期間]

農業活動	時期												景観的特徴
	春			夏			秋			冬			
	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	
【秋おこし】 収穫後の田おこし 残った株等も一緒に 土に混ぜ込み土壌 づくりを行う													<ul style="list-style-type: none"> ・糞は肥料として再利用 ・農家全体の8割が行う作業 ・1反1時間、1日で終わる ・兼業農家の方は空き時間で実施 ・雪が降るまでに実施
【苗作り】 バケツや苗床で苗を発 芽させる													
【田おこし】 土を混ぜ、土壌づくりを行う													
【水つけ】 田に水をはる													
【ボタ草刈り】 ボタと呼ばれる田の境 界線にあたる土手の草 刈りを行う													
【田植え】 苗を田に植える													
【除草剤散布】 雑草が生えてくるのを抑制 させる薬を散布する													
【水田管理】 稲の育成に必要な水の 入れ替え、また除草 作業などを行う													
【水抜き】 稲刈りの際に機械を田 に乗り入れさせるため、													
【稲刈り】 稲を収穫する													

いてボタ草刈りのタイミングが合わず、現状は手入れされた統一感のある全体景観が現出できていない(写真-2)、②ボタ草刈りの手間を省くために除草シートでボタを覆う場所が出てきており、それがボタの見栄えを劣化させている(写真-3)、③ボタ草刈りは「機材で刈る方法」および「機材でなぎ倒す方法」の2つがあり、刈り取った草についてもそのままに放置しておくことや集めて燃やすなど、所有者によって処理方法が異なるため、その姿も不統一であるといった現状問題が挙げられた。こうした要因は、農業従事者が自身の水田の見栄えを意識しているものの、集落全体の景観形成という視点が共有されていないことによるものといえよう。したがって、「農村景観日本一」の称号はあるが、その景観的価値を今後も維持していくには、営農組合などの組織的な取り組みにより「ボタ草刈り」を行うことで、刈り取る時期やその処理方法を統一することから、美しい農村景観を現出するといった、地域全体としての景観形成ビジョンの構築が急務と考える。

(2) 「地理的特徴」からみた景観問題

現地踏査とヒアリング(表-1の調査方法①)より捉えた、耕作地の地理的特徴と景観的課題を有する現地写真を図-3に示す。これより、用水路から遠い場所は水入りが悪いいため、転作地や耕作放棄地になりやすいことが把握できた。現状ではこうした農地が点在していることから、特に田植え後において富田地区全体が見渡せる「農村景観日本一展望所」*³(重要視点場)からの眺望は、モザイク状の不揃い感を与えているとの回答を得た(写真-4)。また、転作地における作物の違いにより更にその印象が強調されているとの指摘も挙げられた。このような景観問題の解決策としては、もともと水田であったところは新たに水路整備を行うことにより水田に戻すことの検討、その他の転作地は展望台などの重要視点場から目の届かない山裾などに移動させる集約的配置など、重要視点場から望む農地の統一感を図ることが重要と考える。

さらに、谷戸地形を有する洞(ホラ)の扱いについては、日照不足や獣害問題により荒廃化が進んでいるという。



図-3 耕作地の地理的特徴と景観的課題を有する現地写真(現地踏査およびヒアリング内容をもとに筆者作成)

これらより、人口減少時代の農地のあり方として、荒れた洞農地は順次山に戻すこと、さらに農地の中心部に発生した耕作放棄地は、山裾にある生きた農地と交換し、交換後の山裾の農地を山に戻すこと(山林化)により、地域全体として農地のコンパクト化を目指す方が考えられる。これらの実現にあたっては、「農地の集積・集約」、それに伴う「農地交換」、山裾に移動させた耕作放棄地等については周辺山林との融和を図るために農地転用による「農地山林化」が必要と考えられる。そこで、こうした農地の集積・集約や交換および山林化等については、法規制や行政評価が重要になることから、以降では、それらの実現性についての法制度分析と行政ヒアリングを実施する。

(3) 現行法制度および行政ヒアリングにおける「コンパクトファーム」の実現可能性

本研究で提案する「コンパクトファーム」とは、図4に示すように、見せるべき健全な農地を集落の中心に配し、余剰農地を集落外縁に移転して周辺山林と景観的融和を図り、農業生産人口の減少に応じて農地を縮小させつつ、美しい農村景観を創出する方策である。その実現にあたっては、農地の集積・集約や山林化のための農地転用などが求められることから、それらに関する実現可能性を把握するため、上述した「コンパクトファーム」の実現にあたり、農地の集積・集約に伴う農地交換および農地山林化において必要と思われる手順をまとめたものが図5である。以降では、この図をもとに考察を行う。

a) 農地集積・集約に伴う農地交換に関する手続き

農地交換に関する手続きは、申請者が農地法第三条に基づき申請書やその他必要な関係書類を恵那市農業委員会に提出し、当委員会はその内容の審査を行った後、総会にて許可が決定される。この一連の手続き期間は長くても28日と後述する他の手続き期間と比較して短く、また手順も少なく簡易である。

さらにヒアリング(表-1の調査方法⑤)によると、農地交換に関する当手続きのうち、元々岐阜県知事が行っていた内容を、平成24年より恵那市農業委員会が受け持つことになったため、手続きがさらに簡素化されたことであった。

したがって、「コンパクトファーム」実現のための農地集積・集約に伴う農地交換については、上述した手続きにより実現可能であることが明らかとなった。

b) 農地山林化に関する手続き

本研究対象の富田地区は、農地に「農業振興地域」(以下、農振)が設定されている。農振は農振法の規定により、農地以外の土地利用を制限し、農地転用を禁ずる定めがある。

したがって、農振のままであれば農業継続が必須とな

るため、集落外縁部の山裾付近の農地においては果樹園とするならば、山林的風景が演出できるといえよう。

他方、上述の事由から農地転用による農地山林化を目指す場合には、次項で述べるように、農振の設定解除が大前提となる。

b-1) 農振の解除手続き

農振の解除には、都道府県知事の許可が必要になるため、前項a)とは異なり、手続きは三者ないし四者で行われる。まず、恵那市が岐阜県と共同で農地利用計画の改正案を策定し、住民に公告し、広く意見を募集する。これを恵那市が検討したうえ、岐阜県知事と再検討を行い、計画が決定されることで農振の設定が解除される。意見の募集期間および異議申し立て期間が合計で45日設定されており、ほかにも検討時間を要するため、設定が解除されるまでには多くの手順と時間がかかることを捉えた。



写真4 モザイク状の農地



図4 「コンパクトファーム」によるイメージ風景

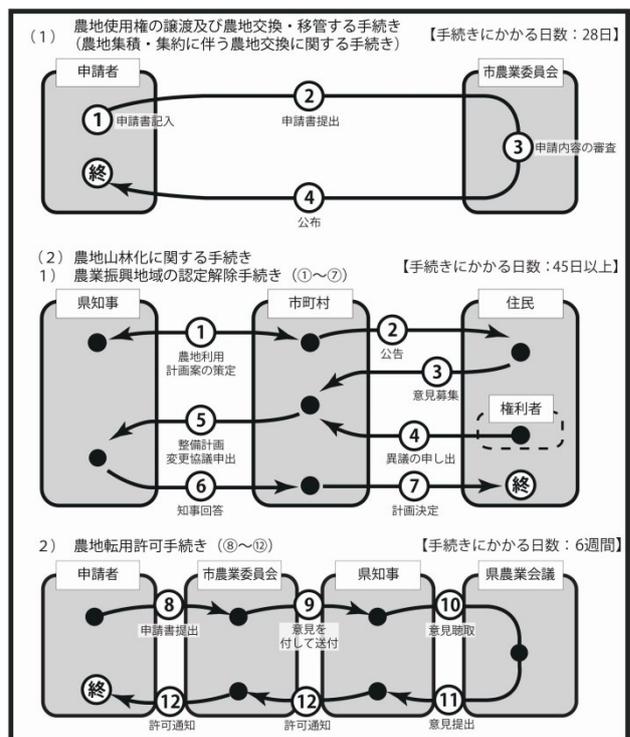


図5 農地の交換・転用等に関する手続きの流れ (文献調査およびヒアリング調査をもとに筆者作成)

これまでの農振解除事例について、ヒアリング(表-1の調査方法⑤)によると、恵那市では平成24年度には保育園建設のための許可事例を出した実績があり、また平成25年度には農家住宅を建てるために15件の許可事例があった。農振解除による農地山林化については前例がないとのことである。

b-2) 農地転用許可の手続き

農振が解除されたあとは耕作放棄地等を山林化するための農地転用の手続きを行う必要がある。手続きは申請者をはじめ、恵那市農業委員会、岐阜県知事および岐阜県農業会議の四者で行われる。申請者は農地法第四条に基づき申請書を提出し、恵那市農業委員会が意見を付して岐阜県知事に提出する。岐阜県知事は岐阜県農業会議に意見を聴取した上で、許可の通知を農業委員会を経て申請者に送る流れとなっている。手続き期間は6週間と、農振の解除とほぼ同程度となる。これより、農振解除関連の諸手続きは、農地集積・集約と比して長期的かつ汎雑になりがちといえそうである。

しかしヒアリング(表-1の調査方法⑤)より、農地から公園への転用であれば公共性が高いことから、転用許可が下りる可能性があるとの回答を得た。この具体策としては、周辺部の山林と一体化した里山公園の整備などが考えられよう。

以上から、現行法制度より「コンパクトファーム」を実現するためには、農地法第三条に基づく農地交換および農地法第四条に基づく農地転用の手続きを用いることで、

農地の集積・集約に伴う農地交換および農地転用による山林化が行えることが明らかとなった。

しかし、「コンパクトファーム」を導入する対象地域において、農地全体に農振が設定されている場合、農地転用による山林化を行うには農振解除を必要とすることを捉えた。この点につき、農振解除にあたっては公共性が求められることから、里山公園といった公共施設としての山林化を提示した。一方、土地利用を農地のままにして山林化を図るには、果樹園にすることで山林的演出が可能であると思われる。

(4) 導入主体となる地元農業従事者の見解による「コンパクトファーム」の実現可能性

ここでは、ヒアリング(表-1の調査方法⑥)より得られた農業従事者の見解をまとめた表-3をもとに、「コンパクトファーム」の実現可能性について考察する。

a) モザイク状の農地について

ヒアリング(表-3①)より、現状の富田地区に広がるモザイク状の農地は良くない風景として共通の見解を得た。その理由として、水田と転作地などが入り混じっていることや農業政策による集団転作によってできた風景であるから住民が納得してできた風景ではないこと、耕作物に関係なく手入れがされていない農地が目につくことが挙げられた。また、富田地区の年間で一番美しいとされる秋の黄金色の水田風景が、背丈3mになるトウモロコシの転作地によって阻害されており、この改善策とし

表-3 富田ヒアリング調査による農業従事者の「コンパクトファーム」に対する意見のまとめ

質問項目	住民の回答 (回答者:A氏37歳、B氏67歳、C氏70歳)
① モザイク農地に関する質問	
モザイク状の農地が広がる現状をどう思うか	【回答】よくない風景である。(A氏、B氏、C氏) <意見>・転作地が散在し、一年間で一番美しい秋の黄金の水田風景が壊されていると感じるから。 ・集団転作によって、地域が納得してできた風景でないと思われるから。 ・耕作物が散在している事よりも、管理が行き届いていない農地が目につく。
これからの富田の農の風景に対する理想は	【回答】もう一度水田が広がるきれいな農地を作りたい。(Aさん、Bさん、Cさん) <意見>・もともと水田であった転作地や耕作放棄地を元の水田に戻したい。 ・農の風景を壊している目につく酪農家の転作地を水田に変えていきたい。
② 農地の集積・集約に関する質問	
農地の集積・集約に対してどう考えるか	【回答】ぜひやってみたいと思う。(A氏、B氏、C氏) <意見>・茅の宿の前など、美しい農村景観を創出したい。 ・農地を集積することにより農業経営基盤を強化できると考えるから。 ・耕作物を集約することにより、景観的に良くなるだけでなく作業効率上がるから。
実施する為の手続きはどうすれば良いか	【回答】農業委員会が関わっていると思われる。(A氏、C氏) <意見>・前例がないので、定かではない。 ・土地を交換したくない人がいる事や水の管理が難しい農地もあるので全てが上手くいく交換は無いと思う。
③ 農地交換に関する質問	
農地の使用権の交換についてどう思うか	【回答】使用権の交換についてはやってもいい。(A氏、B氏、C氏) <意見>・すでに岩村営農組合に農地の使用権を貸し出して、農作業の委託を行っている。
農地の土地所有権の交換についてどう思うか	【回答】若い世代であればケースバイケースで土地所有権の交換をしてもよいと考えている人がいるかもしれない。(A氏) <意見>・若い世代は、農地に対する思いは年配者ほど強くないと思われるから。 【回答】家から遠い農地であれば土地所有権の交換を考えてもよい。(Bさん) <意見>・土地所有権の交換を考えるのは家から遠く耕作が不便なところ 【回答】土地所有権の交換には気がすまない。(C氏) <意見>・先祖代々守ってきた土地であり、親が農地を耕して守ってきた姿を見てきたことから、簡単に農地を手放したくない。
実施する為の手続きはどうすれば良いか	【回答】市農業委員会を通す事で可能はず。(A氏、B氏、C氏) <意見>・農地交換を実際に行うのであれば、仲介役を担う専用の窓口を設置しても良いと考える。
④ 農地山林化に関する質問	
耕作放棄地を山裾に移動させ林地に転用の上、自然に返すという方法はどうか考えるか	【回答】農村景観保全方策の一つとしては新しい発想で良いと思う。(A氏) <意見>・必ずしも、すべての耕作放棄地を山に戻そうとは考えないが、保全方策の一つとして考えるのはあり。 【回答】実施するには難しさを感じる。(B氏、C氏) <意見>・農地を山に戻すという発想をしたことがなく、仮に農地を山に戻した場合、誰がその土地を管理するのか。 ・山裾が農地中心部へ近づくことから、新たな鳥獣被害が起きないか懸念する。
実施する為の手続きはどうか	【回答】恵那市農林課が関係していると考えられる。(C氏) <意見>・農業振興地に指定されているため、森林化をするのであれば農振除外が必要であると考えられるから。

て、目につく転作地を水田に変えていくことの必要性が指摘された。

これらの見解を含め、もともとは水田であった畑地や耕作放棄地については再び水田に戻し、美しい農村景観を創出したいという農業従事者の思いが捉えられた。

b) 農地の集積・集約について

ヒアリング(表-3②)より、農地をコンパクト化する集積・集約についてはやってみたいという共通の見解が得られた。その理由は、前項a)で述べた農村景観の骨格となる美しい水田風景の回復を期待するためである。これに加えて農業経営の観点からも、農地集積による農業経営基盤の強化や耕作物集約による作業効率の向上を期待することが挙げられた。

これらのことから、農地の集積・集約を実施することは、単に農村景観の向上を満たすばかりでなく、農村景観形成の根幹となる農業経営形態の改善にも寄与するものであると捉えられよう。

c) 農地交換について

農地交換を行うには、「農地の使用権の交換」と「農地の土地所有権の交換」の2つの方法がある。

ヒアリング(表-3③)より、農地の使用権の交換については実施しても問題はないという共通の見解が得られた。その理由として、当地域ではすでに個人農地を富田営農組合に対して使用権を貸し付け、農作業の委託を行っているとのことである。一方、農地の土地所有権の交換については、年配の農業従事者から抵抗があるという見解が示された。その理由は、先祖が代々守ってきた農地であり自分の親が農地を耕して守ってきた姿を見ていることから、簡単に農地を手放すことができないという思いが述べられた。しかし、若い農業従事者は農業に対する気力が低下し、農地があるからとりあえず耕作を行うという兼業農家が多いとされ、ケースバイケースで農地を手放すことも考えられることが見解として得られた。

以上より、「コンパクトファーム」の実現において、農地の集積・集約および農地交換は、営農組合を活用した農地の使用権の移転によって実現可能であることを捉えた。これにより、農地の集積・集約を行い、農地中心部へ現在も耕作されている生きた農地を集め、目につくにくい洞(谷戸)や山裾側には転作地や耕作放棄地を集めるという、農地の景観ゾーニングを行うことが可能と考えられる。

d) 農地山林化について

ヒアリング(表-3④)より、農地山林化については実施することは難しいであろうという見解が得られた。今まで農地を山に還すという発想は経験したことがなく、実際に農地を山に還した場合、山に還した土地の管理問題や山裾が農地中心部へ近づくことによる新たな鳥獣被害を懸念する農業経営問題が理由として挙げられた。

以上の見解より、農地山林化については、農業従事者の中で今まで考えられたことがなく、土地管理や新たな鳥獣被害などの懸念事項があることを捉えた。これら解決策には、営農組合が農地を一元管理することによって土地管理問題は改善され、さらには、土地管理を行うことで農地に人の手が入ることから、新たな鳥獣被害の抑制にもなると考えられる。

(5) 地元住民と農業従事者の意見交換にみる「コンパクトファーム」の実現性評価

ここでは、前節の回答者であった農業従事者(表-1の調査方法⑥)と新たに地元住民を交えたワークショップ形式によるヒアリング(表-1の調査方法⑦)より「コンパクトファーム」導入によるその評価と課題点の把握を行う。

そのヒアリングより、今後の農地のあり方として「コンパクトファーム」を導入することで、農地を縮小させていき、自分たちの手で農地を守っていくことは、考え方の一つとして可能性があるとの参加者共通の見解が得られた。その大きな理由として、今の美しい農地を守っていきたいという声が農業従事者のみならず地元住民からも挙げられた。また、その実施に当たっては、営農組合が農地を一元管理することにより、農地集積・集約に伴う農地交換や景観ゾーニングが行えるとの見解が示された。

しかしながら、農地交換において、転作地や耕作放棄地を水田と交換することは容易でないことが意見として挙げられた。その理由として、転作地については家畜の糞尿を肥料として撒いていること、耕作放棄地については雑草によって農地に深く根を広げてしまっていることから、水田耕作を行うための土壌改良が必要であり、この農地再整備に大きな手間がかかることがあげられた。このことは、今後「コンパクトファーム」を導入する際の実務レベルの課題点となる。

また、一人の農業従事者より、年配の農業従事者ほど土地に対する思いが強く、手放すことを拒む気持ちが強いことから、農地交換によって、余剰農地を山裾に移し山林化を行うことは難しいという、前回のヒアリングと共通の見解を得た。その代案として、現状の耕作放棄地の活用については、木を植えて山に戻すのではなく、花を植える事や転作を行うなど、今ある場所で他の営農方策も検討していくべきとのことである。

この他の営農における課題点として、農地集積・集約による農地と水路の位置的問題が指摘された。当地域ではこれまで、場当たりに必要に応じて貯水池から水を引っ張ってきたために、水の利用が集中すると下流域に行くほど、または水路から遠い農地ほど、水不足の問題が発生する恐れがあることから、農地集積・集約の際に取水に不利な農地に移転した場合の営農に対する懸念が

指摘された。これについては、①水を計画的に貯水すること、②取水するエリアを計画的かつ段階的に行うことにより、水路の位置の問題は解決できると考えられる。この実施にあたっては、零細農家の個別対応ではなく、地域全体としての組織的取り組みが必須となる。このことから、営農組合による農地一元管理が実現できれば、効率的な水の管理が行えるものとする。

これらのことから、「コンパクトファーム」の導入にあたっては、地元営農組合に農地管理を一元化することにより実現可能であることが明らかとなった。しかし、営農組合が地元の農村景観への価値をどこまで理解しているのかが不明であることや採算性だけで農村景観の保全を無視して話が進んでしまわないかといった懸念事項があること、また、営農組合側でも耕作がしづらく請負いたくない農地があるといった問題点が指摘された。

したがって、地元住民や農業従事者、その地域を所管する行政や営農組合、農協との話し合いから、将来の地元地域の農村景観ビジョンを構築し、その実現に向けた手順やルールを設定する必要があると考える。

5. まとめ

(1) 農村景観形成に関わる農業経営問題について

本研究では、「農村景観日本一」を称する富田地区においても地理的特徴としては、用水路から遠く離れた農地は水入りが悪いことから転作地や耕作放棄地が点在し、谷戸地形を有する洞農地については、日照不足や獣害問題により水田の荒廃化が進んでいるという、全国的に広がる農業経営問題が確認された。

そこで本研究において、今後も富田地区の水田風景の景観的価値を維持するために、目につきやすい転作地や耕作放棄地は、洞や山裾側にある今も耕作が行われている農地(水田)と交換し、交換した耕作放棄地等は周辺山林と融和的景観を図るために山林化を行うといった、縮小型農村景観形成方策としての「コンパクトファーム」を提案した。

(2) 「コンパクトファーム」の実現可能性について

上述した「コンパクトファーム」の実現可能性として、農地の集積・集約に伴う農地交換については、現行法制度から、農地法第三条に基づく農地交換によって実施可能であり、農業従事者ヒアリングからは、営農組合への農地の使用権移転によって農地の集積・集約に伴う農地交換を効率的に実施することが可能であることが明らかとなった。さらに、営農組合へ一元的な農地管理を委ねることは、「ボタ草刈り」の不統一な処理という、現状の農村景観問題の改善や「コンパクトファーム」実現のための農地集積・集約に伴う適正な水管理についても期待が大きいことが明示された。また、耕作放棄地等を山に戻

す農地山林化については、現行法制度から、農地法第四条に基づく手続きによる農地転用によって可能であることが明らかとなった。しかし、それには課題点があり、現行法制度では農振設定地域においては農振解除を行わなければ農地転用による農地山林化が行えないこと、また、農業従事者ヒアリングからは、農地山林化によって山裾が農地中心部に近づくことによる新たな鳥獣被害の懸念や農地山林化後の土地管理問題が指摘された。これら解決策として、土地利用を農地のまま山林化を行う場合には、果樹園にすることにより山林的演出が可能であるとともに、これら山林化後の農地を営農組合が一元管理することで土地管理問題も改善され、さらには人の手が入ることから新たな鳥獣被害が抑制できるであろうことを考察した。一方、現状では困難とされる農振解除は、現行法制度において公共性の高い施設であれば、実現可能性があることから、農地と山裾の間に里山公園的な空間整備を展開することで、周辺山林と融和的景観が図られ、さらには、里山公園が山裾と農地の緩衝帯となって、新たな鳥獣を農地に近づけさせない役割があることを考察した。

(3) 「コンパクトファーム」導入による評価と課題点

「コンパクトファーム」の導入による、地元住民と農業従事者の意見交換からみたその評価と課題点については、今の美しい農村景観を維持することができるのであれば、「コンパクトファーム」によって、農地を縮小化していくことも考え方の一つとして是認する旨の見解が得られた。しかしながら、富田の農地に対して、年配の農業従事者ほど農地に対する思いが強く手放すことを拒む傾向にあり、一方で若い農業従事者では、農地に対する思いが弱く手放しやすいというヒアリング結果より、現時点における「コンパクトファーム」の導入は、世代間における意識差が合意上の課題となることを捉えた。この点につき、スムーズな合意形成を図るには、その地域の地元住民や農業従事者、その地域を所管する行政や営農組合、農協の間で、富田の将来に向けた農村景観保全方策のためのランドデザインを構築し、その中で「コンパクトファーム」を成立させるための転作地・耕作放棄地のあり方や、農地管理についてルール化する必要があると考える。

謝辞：本研究成果の一部はJSPS科研費21340043(代表：早稲田大学・佐々木葉)によるものである。また、本研究を進めるにあたり、多大なご協力を頂いた吉村攻平氏、細井健吉氏、神谷良男氏、成瀬功氏、中田誠志氏、恵那市農業委員会事務局の山村智氏、そして岐阜県庁、恵那市役所、ならびに恵那農林事務所の職員の皆様に対し、ここに厚く御礼申し上げます。

補注

* 1 : 「国土問題研究会」とは、「住民主義」、「現地主義」、「総合主義」の調査『三原則』を基に、被災者や住民団体、自治体等の委託に基づく各種地域問題、災害問題の調査及び助言を行う組織である。

* 2 : 「ボタ」とは、田と田を分ける境界部の盛土であり、全国的には畦(アゼ)と呼ばれているものである。

* 3 : 「農村景観日本一展望所」とは、国土問題研究会から農村景観日本一の称号を受けたことを契機に、地元住民らによって造築された展望所であり、富田地区に広がる美しい農村景観が一望できる施設である。

参考文献

- 1) 農林水産省 HP <http://www.maff.go.jp/> (閲覧日 : 2015.4.15)
- 2) 永菅裕一 : 「棚田と人をつなぐ仕組みの現状と課題 :

棚田を保全・活用するための「ヒト継ぎ」「ヒト起こし」の提案」, 日本の科学者, Vol.49, No. 4, pp.236~241, 2014. 4

- 3) ふるさとふれあいプロジェクト HP <https://f-ouen.jp/> (閲覧日 : 2015.4.15)
- 4) 恵那市 HP <http://www.city.ena.lg.jp/> (閲覧日 : 2015.4.15)
- 5) みほま総合事務所 HP <http://www.mihoma-office.com/> (閲覧日 : 2015.4.15)
- 6) 全国農業会議所 : 「改正農地法で進めよう！農地の集積集約」,pp.2-35,2014.3.
- 7) 全国農業会議所 : 「農地転用許可制度の手引き 改定 5 版」,pp.5-60,2014.11.
- 8) 林直樹ら : 「撤退の農村計画」,学芸出版社,pp.127-166,2014.6.

(2015. 4. 24受付)