

## 耕作放棄地の農園利用としての継続性に関する事例的考察

Case Study of the Continuity of Using Abandoned Farmlands to the Allotment Gardens

九 鬼 康 彰<sup>†</sup>

(KUKI Yasuaki)

### I. はじめに

1990年以降、農業センサスの調査結果が発表されるたびに耕作放棄地の急増ぶりが注視されてきたが、2005年の調査結果では全国の耕作放棄地面積は約38万6千haに上り、耕作放棄地率は経営耕地面積の減少も影響して9.7%と、約1割の農地が農業生産に供されていない事態となっている。耕作放棄地の解消は農政の喫緊の課題と位置付けられ、その推進がかつてないほど叫ばれている。またそうした情勢を受けて、全国各地の解消事例について紹介したものも多く見られる<sup>1),2)</sup>。

筆者が行った調査によると、耕作放棄地の解消方法として農園<sup>注1)</sup>に利用する事例が最も多いことが明らかになっている<sup>3)</sup>。近年の定年帰農や二地域居住志向の高まりに加え、輸入食品をはじめとする食に対する安全性への不安から非農家の農への関心はますます高まっており、耕作放棄地を農園として利用することは今後も有意義な方法の一つと言える。しかし耕作放棄地の利用に当たっては、所有者自らが取り組む以外の場合には所有者の同意が必要であること、また所有者の意向次第で利用が継続できなくなる恐れがあることが課題として挙げられ<sup>4)</sup>、三宅ら<sup>5)</sup>も農園には開設、存続の面で同じ問題があることを指摘している。そこで本報では、耕作放棄地を農園に利用している事例を取り上げ、農園利用に至った背景や所有者の同意を取り付けることができた理由を明らかにするとともに、利用の継続性を確保するための工夫、特に所有者との契約方法について事例的に検討した。

### II. 調査の方法

耕作放棄地を農園に利用している事例として、既往研究<sup>3)</sup>で実施したアンケート調査に対して回答のあった中から追加調査の承諾が得られた3つの事例を抽

注1) 本報では農園という用語を市民農園や貸し農園、さらに学校農園や高齢者福祉農園のように、市町村や個人等が不特定多数を対象に利用させている入園形式の農園の総称として用いている。

出した。そして農園を運営している関係者に対し、2000年11月から2001年3月にかけてインタビュー調査を行った<sup>注2)</sup>。調査では農園利用に至った背景や、利用している耕作放棄地の所有者のプロフィール、運営主体と所有者間の土地に関する契約内容等について聞き取り、それらの結果をもとに所有者の同意を得られた理由や継続の利用が可能な契約方法等について考察を行った。

### III. 利用事例

ここでは聞き取り調査を行った3事例について、農園利用の背景や耕作放棄地の所有者像、農園利用に関する契約の内容を述べる。対象としたのは埼玉県川越市、和歌山市、長崎県長与町の2市1町で、川越市では農業委員会と福祉施設職員、和歌山市では農園開設当時の小学校長とP.T.A.会長、長与町では町の担当者からそれぞれ聞き取りを行った。表-1に各事例の概要を示す。

#### 1. 福祉施設農園(川越市)

(1) 農園利用の背景 川越市は人口334,657人(2008年2月時点)、都心から30km圏に位置しベッドタウンとしての役割を果たす一方、現在も野菜を中心とした近郊農業が盛んである。耕作放棄地を福祉施設利用者向けの農園として利用するに至った背景の1つには、当時の市長から高齢化社会に向けた生きがい対策について問題提起されたことが挙げられる。これに対し農業委員会で検討したところ、特別養護老人ホーム等でリハビリとして農作業を取り入れたいとの希望が多いことが分かった。そこで福祉施設周辺の農地の状況を調べ、耕作放棄地の所有者に交渉した結果、施設の農園として利用できることになり、1998年7月に開園した<sup>注3)</sup>。

もう1つの背景には都市近郊特有の税金対策が挙

注2) 以下、本文では調査時に得られた情報について述べるため、現在の状況とは必ずしも一致しない可能性がある。しかし、本報の目的である所有者の同意を得られた理由や継続の利用を可能とする契約方法については、現在も他地域において参考にできると考える。

注3) この取組みは1998年7月17日付の全国農業新聞で紹介された。

<sup>†</sup> 京都大学大学院農学研究科



表-1 調査対象3地区の概要

	川越市	和歌山市	長与町			
			'87年開設	'89年開設	'00年開設	
耕作放棄地面積	2,500 m <sup>2</sup>	439 m <sup>2</sup>	2,605 m <sup>2</sup>	1,906 m <sup>2</sup>	2,883 m <sup>2</sup>	
法律の指定状況	市街化調整区域 農振白地	市街化調整区域 農振白地	都市計画区域外 農振農用地区域		都市計画区域外 農振白地	
所有者	年齢	70歳	80歳代半ば	50歳代後半	74歳	60歳代前半
	専業別	自給的農家	自給的農家	非農家	専業農家	専業農家
	兼業の内容	会社経営	商店経営	会社員	—	—
農園利用の背景	市の福祉対策 税金対策	小学校の意向 敷地拡張	住民の要望			
働きかけた主体	農業委員会	小学校長 P.T.A.会長	町			
農園整備主体	所有者・施設	和歌山市	町			
農園利用者	施設入居者	小学校児童	町民			
農地の借り手	福祉施設	小学校	町			
年間借地料	100,000円	20,000円	45円/1m <sup>2</sup>			
継続の見込み	後継者次第	後継者次第	覚書により10年間は保証			

注) ただし和歌山市の年間借地料は契約書では規定されていない謝礼としての金額。また長与町の年間借地料は2001年度以降の予定額。

げられる。川越市では相続税評価額が高いことから納税猶予を受ける農地が多く、これが農地流動化を妨げる要因となっている。所有者にとっては、耕作放棄地になっている場合はもちろん、利用権設定を行った場合にも納税猶予は取り消され、賃貸料では到底及ばない高額の税負担を強いられることから自作地として経営でき、福祉対策にも耕作放棄地の解消にもつながるメリットを持つ入園形式の農園利用が選ばれた。

農園は福祉施設職員1名がトラクタ等での主要な作業を行い、施設利用者は個人区画を利用して花や野菜を育てている。また共有区画で栽培された野菜は施設で提供する食事の材料に利用している。さらに栽培指導は施設の職員だけでなく、近隣の農家もボランティアで協力するなど、地域の理解も得られている。

(2) 所有者の同意を得られた理由 耕作放棄地の所有者は約3.7haを所有する自給的農家である。本業として会社経営を行っており、所有農地はすべて自己保全管理田として扱い、耕作はほとんど行っていない。農園利用の候補となった耕作放棄地は福祉施設の向かいに位置しているが、所有者の自宅からは遠く、河川沿いの低平地のため古くからたびたび水害に遭っており、農園利用の話が持ち上がった当時は休耕後4、5年が経過し、ヨシが一面に生えた状態であった。つまり耕作放棄地は、農園利用者にとって彼らが住む福祉施設に隣接する便利な場所にある反面、所有者にとっては生産効率が悪く、十分な管理も行えない未整備農地であった。所有者にとっては税金対策としてのメリットが大きかったと言えるが、農地の立地条件も農園利用に対する同意の一因だったと考えら

れる。

(3) 農地の利用契約 利用に当たっては福祉施設と所有者の間で「入園利用契約書」を取り交わしている。内容は、福祉施設が入園料とそこで収穫される農産物代金を合わせた10万円を所有者に支払うこと、その更新は1年ごとに行われることなどである。福祉施設はそのほかにも耕うん用のトラクタや種苗代を支出しているが、利用者から農園利用に相当する料金は徴収していないため、収益はまったくないのが実状である。農業委員会の話によると、現在の所有者はこの農園が地域に根付きつつあることに理解を示しており、その後継者も引き続き農園利用に同意してもらえると予想している。

また契約書では、所有者が契約を解除できるのは施設側が解除を申し出た場合や農地が良好に管理されていない場合に限定しており、農園としての継続可能性は利用者側の責任にかかっていると見える。ただし、利用料等の還付を定めてはいるものの所有者が農園を閉鎖する場合も契約書には記載されており、突然所有者が利用を打ち切る可能性は否定できない。契約期間が1年と短く、所有者が高齢であることから、長期的な農園の継続を確保するためには早い段階で後継者に理解を求めることが必須であり、同時に契約期間を複数年にできるよう所有者と話し合うことも必要だろう。

## 2. 学校農園 (和歌山市)

(1) 農園利用の背景 学校農園として利用している和歌山市立S小学校は市街地から約5km離れ、周囲を水田に囲まれた平野部に位置する。農園の規模は

約 12 a で全校生徒 454 人 (2000 年時点) のうち、3 年生以上が 1 人当たり 1 m<sup>2</sup> の区画を利用している。耕作放棄地を借りて農園にすることになったのは、1990 年に行われた小学校の敷地拡張が契機となっている。当時の校長が前任の小学校でも学校農園に取り組んでおり、土に触れることによる教育効果を認識していたことから S 小学校でも開設したいと考え、敷地拡張の折に、隣接する水田の所有者に農園として貸してもらえるよう依頼した。この交渉では農協に勤務し、S 小学校の周辺に水田を所有する兼業農家でもある当時の P. T. A. 会長が仲介役として大きな役割を果たした。その結果、隣接する水田 840 m<sup>2</sup> と 20 年以上前から耕作放棄されていた水田 439 m<sup>2</sup> を借りられる<sup>注4)</sup>ことになり、1992 年に開園の運びとなった。

(2) 所有者の同意を得られた理由 耕作放棄地の所有者は約 50 a の農地を所有していたが、商売が忙しいため他の所有農地はすべて売却し、当該農地だけが残っていた。S 小学校に隣接するその農地は、所有者の自宅から遠いうえ道路に接しておらず、用排兼用の河川に接した排水不良田という条件の悪さもあって売却できず放置していた。農園としての利用を持ちかけられた当初、所有者は長年放置して周りの農地に迷惑をかけていたことを気にしていたためすぐに同意したが、所有者の息子は売却できる財産としての意識が強く、農園に貸すことに反対したため交渉は難航した。その後半年にわたって P. T. A. 会長や所有者が説得し、固定資産税相当額の謝礼を渡す形で息子からの同意を得ることができた。

(3) 農地の利用契約 利用に当たっては所有者と S 小学校の間で「土地無償貸借に関する協定書」を交わしている。当初は 1 年間の協定期間だったが 1999 年からは 3 年間に延長されており、所有者から農園利用に対する理解を得られていることがうかがえる。しかし協定書では所有者から土地の返還を求められた場合、小学校側は原状に回復した上速やかに返還しなければならないとしており、所有者が貸借期間途中で協定を破棄することに対するペナルティはない。これは農園用に借りた農地が 2 筆あり、耕作放棄地ではない筆の所有者とも協定を結ぶ必要があったことによる配慮と考えられる<sup>注5)</sup>。ここでも川越市と同様、契約内容は所有者と利用者の双方に配慮したものとなっているが、総体的には所有者側に譲歩している傾向が

強い。

### 3. 町民農園 (長与町)

(1) 農園利用の背景 長与町は長崎市から JR 長崎本線で約 20 分の通勤圏に位置し、中央を流れる長与川沿いの平地の周囲を山に囲まれた人口 42,342 人 (2008 年 2 月時点) の町である。農地の 85.0% をみかんの樹園地が占め、河川沿いの低平地に圃場整備済みの水田が広がる。総世帯数の 3.4% (2005 年センサス) を占める農家では、1980 年代後半からみかんの不振とともに自給目的以外の農地の放棄が目立つようになり、町では利用権設定による流動化を促進したが、傾斜地の未整備農地が多く、思うように進まない状況にあった。

その頃町内では住宅開発が進むに伴って長崎市から住民が多く転入し、彼らの要望によって当初福祉課が担当して町民農園の設置を検討することとなった<sup>注6)</sup>。町では住宅地から近いことや、駐車スペースが確保できること、用水が確保できることを条件に場所を選定し、1987 年を皮切りに 1989 年、そして 2000 年と 3 カ所の耕作放棄地を町民農園として運営している<sup>注7)</sup>。農園に利用する際は町が単独事業として整地、伐根、トイレや駐車場の整備などを行い、施設の管理と運営は町が担当し、農園内の草刈りは所有者に依頼している。

(2) 所有者の同意を得られた理由 最も古い 1987 年開設の農地所有者は聞き取り調査時点で非農家の息子に替わっており、元はみかん畑でその不振によって放棄された農地であった。所有者も持て余していたため、農園利用には快く同意してもらえた。また 1989 年開設の農地所有者は専業農家で、1.4 ha のみかん畑と 1.8 ha の水田を所有している。みかん栽培に手間がかかることから放棄していた水田であったため、この場合も同意を得やすかった。さらに 2000 年に開設した農園の農地所有者も専業農家で、約 4.4 ha を所有している。夫が他界後娘と 2 人で営農しており、やはり手が回らないため、同意を得ることができた耕作放棄水田 2,883 m<sup>2</sup> を農園に利用している。

いずれの所有者の場合も川越市、和歌山市と異なり自宅と耕作放棄地の距離は近い。またいずれの耕作放棄地も山間傾斜地にあることから所有者の資産的意識は薄く、むしろ耕作していないことを申し訳なく感じていたため同意を得やすかったと考えられる。

(3) 農地の利用契約 いずれの農地も所有者と町の間で貸借借に関する契約書を交わしている。これは

注 4) 学校農園として利用しているのはこの 2 筆だが、本文では耕作放棄地であった 439 m<sup>2</sup> の水田について述べる。

注 5) 水田として耕作していた筆の所有者は 70 歳代半ばの兼業農家で耕作意欲は高かったが、S 小学校に孫が通っていたこともあり、無料で提供してもらっている。なお協定の内容は両者とも同じである。

注 6) 現在は農林水産課が担当窓口となっている。

注 7) 現在、町では 6 カ所の農園を運営しているが、聞き取り調査後に開設された 3 カ所の農園が耕作放棄地を利用したかは不明。

特定農地貸付法に基づくもので、その期間は1年間としている。賃料は標準小作料を基準としていたが、小作料の低下や農地価格の上昇を理由に2001年度から標準小作料の3倍とする予定であった。この価格は町が公共用地等の用地買収を行う際の倍率を基準としており、これまで所有者に賃料とは別に支払っていた草刈りの委託料も含んでいる。契約の解除は川越市や和歌山市と同様、借り手である町が賃借料の納入を怠ったり、農園以外に利用した場合などに所有者が解除できるほか、特約事項として所有者側の事情による解約も認めている。また利用者である町民からも利用権等を主張しない旨の誓約書を取っている。このように契約の内容は所有者保護に重点を置く傾向にあるが、長与町では別に工夫をしている点が注目できる。

それは契約書とは別に覚書を所有者と町の間で交わしている点で、覚書は農地の借地期間について定め、10年間をその期間としている。これは町民農園として整備するために町の事業費を投資しており、その償還を考慮した場合、町では最低でも10年は農園として利用することが必要と位置付けているためである。所有者にもその点を説明し同意を得ていることから、賃貸借における1年契約という期間の短さを十分補える手法と言える。また聞き取り調査を行った時に開設されていた農園3カ所は、現在も引き続き農園として利用されていることから、覚書の有効性は把握できないものの、継続的な利用に役立っていると考えられる。

#### IV. 考察

本報では都市近郊で耕作放棄地を農園に利用している事例を取り上げ、その背景や所有者の同意を得られた理由、継続利用のための契約方法について検討した。得られた知見は以下のとおりである。

①耕作放棄地が農園に利用される背景には、都市住民からの要望だけでなく高齢者福祉や食農教育の場としての要望もあり、農園が果たす役割は多岐にわたる。また都市近郊特有の背景として税金対策の一面があることも明らかになった。都市近郊では納税猶予を受けている農家が多いが、所有農地を賃貸借にしても、あるいは耕作放棄地にしても高額な税負担が発生する。したがって後継者不在等による耕作放棄地化を解消でき、かつ相続税の納税猶予も受けられる2つのメリットを持つ入園方式の農園は都市近郊における耕作放棄地の有効な利用方法と言える。

②3つの調査事例における耕作放棄地の位置的な特徴を表-2に示す。いずれの事例も利用者である福祉施設利用者、小学校児童、町民から近い場所の耕作

表-2 農園に利用された耕作放棄地の特徴

		川越市	和歌山市	長与町
距離	所有者から	遠い	遠い	近い
	利用者から	近い	近い	近い
地形的特徴		水害地 低湿地	道路未接続 低湿地	傾斜地

放棄地が利用されており、再利用した耕作放棄地の管理を良好に保つためには、利用者からの距離が近いことは大切である。一方川越市と和歌山市の事例は、所有者の自宅から離れた場所に位置し、低湿地であるなど、生産条件の低い農地であった。本来であれば、こうした条件の悪い耕作放棄地が利用される可能性は低いと考えられるが、周辺の立地施設を含めた検討を行えば、その可能性は高まると言える。また、所有者から近い耕作放棄地を利用した長与町のケースでは、農園の草刈り等の管理面で所有者の協力を得られ、運営者側の過剰負担が指摘される<sup>3),5)</sup>農園の課題を解決できていると言える。

③福祉施設関係者によると、川越市の事例では農園開設の約2カ月後、台風によって河川が氾濫し、農園をはじめとする施設周辺が冠水する被害を受けた。しかし台風通過後、水に流された作物の様子を見て利用者たちは皆、自然の力の大きさと農家の気持ちを身をもって知ることができたと話したという。このことは、所有者から見て農業生産や資産的価値が低い耕作放棄地であっても、農園の利用者にとってはこの上ない学習の場としての価値を持っていることを示しており、農業生産性や都市的土地利用といった一面的な評価で耕作放棄地の利用方法を検討するには限界があることを教えている。

④3事例の農地貸借に関する契約内容は、利用者にも配慮しつつも所有者保護が明確であるが、長与町のように契約とは別に貸借期間に関する念書を取ることで、農園としての継続利用を確保するケースも見られた。これは農園としての整備に際して公共事業を用いたことから妥当な措置と言える。

耕作放棄地を農園に利用する際に行政や農協の仲介や支援が欠かせない現状では、こうした契約方式を積極的に導入して利用者が安心して長期間農園を利用できるように図ることが望ましいと考える。ただし同時に、利用者側には利用権等が発生しないことを承認させ、所有者の権利も保護しておくことが必要なのは言うまでもない。また契約方式だけでなく、③で述べた以外にも農園が果たすさまざまな役割（高齢者に対するリハビリ効果<sup>6)</sup>や児童に対する教育効果）を所有者に理解してもらうことも重要と言えよう。

謝辞 聞き取り調査にご協力いただいた3事例の関係者の方々に記して感謝申し上げます。

引用文献

- 1) 全国農業会議所：遊休農地解消ハンドブック，p.124 (2005)
- 2) これならやれる！耕作放棄地の解消対策（21世紀の日本を考えるNo.40），農文協，pp.1～90(2008)
- 3) 九鬼康彰，高橋 強：不耕作農地解消への取り組みの現状と課題，農村計画論文集3，pp.205～210(2001)
- 4) 九鬼康彰，高橋 強：耕作放棄地の活用方法に関する一考察，農村計画論文集1，pp.247～252(1999)

- 5) 三宅康成，松本康夫：市民農園の立地特性と地権者の意向—大都市圏域の愛知県一宮市を事例として—，農村計画学会誌16(1)，pp.49～57(1997)
- 6) 杉原式穂，小林昭裕：高齢者施設における長期的園芸療法活動の効果，環境科学研究所報告9，pp.187～198(2002)  
[2008.3.10.受稿]

九鬼 康彰

略 歴



1993年 京都大学農学部卒業  
 1998年 京都大学大学院農学研究科助手  
 ウェストミンスター大学客員研究員を経て  
 2007年 京都大学大学院農学研究科助教  
 現在に至る

農業土木学会選書16

高生産性水田農業と基盤整備

—その事例と展望—

(社)農業農村工学会発行

目 次

I. 本 編	第11章 大区画圃場整備と乾田直播
第1章 直播栽培の技術	—福島県原町市高地区—
第2章 高生産性水田の管理技術	第12章 大区画圃場整備と乾田直播
第3章 稲作機械化の新技術	—千葉県印旛沼地区—
第4章 高生産性水田における水管理技術	第13章 圃場整備を契機とした集落営農
第5章 大区画水田の基盤整備技術	—新潟県三島町三島南部地区—
第6章 大規模水田経営と生産組織	第14章 乾田直播栽培—福井県春江町姫玉地区—
—国際化と日本稲作農業の対応方向—	第15章 不耕起乾田直播栽培の適用例
第7章 農政の国際規律と土地改良	—岡山県岡山市幸田地区—
II. 事例編	第16章 大区画圃場の整備と先進的低コスト水田農業
第8章 植民区画の再整備	の確立—広島県大和町福田地区—
—北海道深川市新千代第6地区—	III. 資料編
第9章 大区画圃場整備事業を契機にした集落農業の	第17章 パネルディスカッションの記録
再編—岩手県紫波町土館地区—	「高生産性水田農業と農業基盤整備の展開」
第10章 大区画圃場整備と農地の利用集積	第18章 高生産性圃場の整備技術
—山形県遊佐町月光川右岸地区—	—岡山県鍋島実験農場—
	第19章 圃場整備の事業制度の変遷

A5判 約200ページ 定 価3,400円(内税・送料学会負担)  
 会員特価2,800円(内税・送料学会負担)  
 [会員特価は、個人会員による前金購入の場合のみ適用されます]

申込先 〒105-0004 港区新橋5-34-4  
 (社)農業農村工学会  
 ☎03-3436-3418 FAX03-3435-8494