

農地の多面的利用

——土地利用調整方策として——

合 田 素 行
東 廉

1. はじめに
 - (1) 農地と非農地との区別
 - (2) 土地利用カテゴリーについて
2. 農地利用を取りまく環境——農地の「過剰」
3. 農地の多面的利用
 - (1) 農地の多面的利用の意義
 - (2) 多面的利用の可能性に影響する要素
4. 農地の多面的利用の政策
 - (1) 多面的利用を行う非農業者への農地賃貸借の促進
 - (2) 多面的利用のための施設整備の許容と制約
 - (3) 多面的利用の地域的誘導又は専用地域指定
 - (4) 多面的利用から生じる「開発」利益の公平な分配
 - (5) 多面的利用のための農法の制約と補償的措置
 - (6) 多面的利用のための開放性の促進と外部不経済の内部化
5. 農地の多面的利用の事例
 - (1) 農業生産的利用と教育福祉的利用との二重的利用
 - (2) 農業生産的利用とレクリエーション的利用との二重的利用
 - (3) 農業生産的利用及び環境保全的利用との二重的利用
6. むすび

1. はじめに

(1) 農地と非農地との区別

農地と非農地との土地利用調整問題を考える際よく疑問に思うことは、そもそも農地と非農地はどのように区別できるだろうか、ということである。この疑問は土地利用調整の目的とは何かという根本的なところに根ざしている。

一般的に土地利用調整とは、秩序ある生活空間を形成するために、土地の利用をコントロールすることであろう。そうすると秩序ある生活空間とは何かを示す基準が必要となる。残念ながら明確な基準は存在しない。ある人には秩序あるものと映っても、他の人にもそうだとはいえないからである。というより生活空間といったものの捉え方にはじめから違いがあると言わなければならない。しあわせの一

般的基準を求める場合と同様だと言ってよい。歴史的にはしかし一定の観念がこの問題について形成されてきた。例えば田園都市運動は、土地利用調整という視点からみれば、秩序ある生活空間の一つのモデルを提供してきたし、実際にその方向に沿った政策・施策の展開があり、また幾分は実現されたといってもよい。また西欧の都市や農村を見て美しいとか、秩序だったとかの印象が語られることが多いが、これも特定のスタイルは明かではなくとも秩序ある生活空間が存在しているし、実現したいという人々の願望の表れでもあった。

現代的な課題に即して考えてみよう。いわゆる都市化＝農地の潰廃にたいして農地をどのように守るか、という問題がある。農地は一方的に潰されてはならない、何らかのスタイルで残しておくべきだという判断がその背後にはある。しかしなぜ農地を守らなければならないか、と疑問を發するならば、秩序あ

る豊かな空間の形成とは何かという問題にここでも突き当たる。

また、都市化の過程に生ずる費用の問題として土地利用調整を捉える視点がある。都市化は道路や下水等、一定の投資を伴うが、土地利用調整がなされない都市化は結局費用が多くかかってしまい、無駄が多いという考え方である。これは費用という分かりやすい基準を持っているために、かなり説得的な考え方であったが、これも費用の算出方法、誰が負担するのか、他の無駄と比較考量すべきではないかといった問題を考えると、思ったほど分かりやすいものではない。

このように土地利用調整問題はその根のところに非常に大きな疑問を抱えている。本稿では無論これら土地利用調整に関する根本的な疑問になんらかの解答を試みようとするものではない。こうした問題のむづかしさを側面からほぐすようなつもりで農地の利用という問題の一側面を検討、紹介したいと考えている。

(2) 土地利用カテゴリーについて

農地と非農地の区別が土地利用調整の前提にあるが、都市内の公園やいわゆる緑地は農地と外見上それほどの違いはないにも関わらず、非農地と区分されるのが普通である。外見上の違いをやや細部についてみれば、作物が植えられているとか、土壌が露出しているといったことが考えられるが、これも区別の基準としてそれほど適切とは思われない。緑地に近い土地利用としての農地と非農地との区別は、いわゆる農地が、第三者の立ち入りを原則として認めないということにあると考えてよいだろう。この点を区別の基準として農地と都市的な緑地や公園とが区別される。市民農園や観光農園はそういう意味で非農地と区分されるべきかもしれない。

しかし考えてみれば土地利用を調整することが、とにかく秩序ある豊かな空間の実現で

あるとするなら、土地利用のカテゴリーをその目的に合わせて決めるのが本筋というものであろう。農地、非農地という区分がその目的にふさわしい区分であるとは、思えないのである。およそ農地・非農地が対立概念であるとする考え方は、社会が農業的な社会から都市的な社会に転換する際に成立してきたのであって、古典的な都市化が問題ではなくなっている現在、違った枠組みのもとで土地利用調整が行われるべきだと考えるのはむしろ自然ではないだろうか。それは例えば固定的土地利用と浮動的土地利用の調整とか、継続的土地利用と一時的土地利用との調整というような組み替えである。

それはともかく現在のところ、農地という土地利用はいまだ揺るぎない概念としてとりあえず存在しているとして、以上のような疑問を抱きながら農地の土地利用の枠組みを現時点でどの程度緩やかなものにすることができかを考えてみたいのである。具体的には農地と区分されている土地をどの程度、これまでとは異なった枠組みで利用しようとしているか、いわば農地と非農地との中間的形態によって利用しようとしているか、を探ることである。これを農地の多面的利用という。実際想像以上にその例は多種多様にすでに展開している。

また現実の問題として農地の多面的利用を実現するにはいくつかの乗り越えるべき問題も少なくない。これについても検討を加えておきたい。

農地の多面的利用とは何か、またそれはいかにあるべきか。まず2.において都市化に伴う土地利用調整問題の一般的な捉え方を示す。次に3.で都市化に伴う土地利用調整の一形態としての農地の多面的利用の意義を明らかにしながら、多面的利用の可能性に影響を与える要素を指摘する。3.を踏まえて4.では農地の多面的利用を促進するための政策について議論する。最後に農地の多面的利用の

概念の理解を助けるために例示的に示した3つの類型別にわが国の事例紹介を行う。

2. 農地利用を取りまく環境——農地の「過剰」

先進国の多くは農産物過剰に悩んでいる。つまり、一方で農業生産性の急速な上昇があり、他方で食料消費が飽和しつつあることにより、農産物の需給ギャップが生じている。しかもこの状況に対応する生産要素の非農業への移動が不十分なため、非農業に比して過剰な資源（具体的には労働力）をかかえた農業は、生産要素の報酬率すなわち所得が非農業に比して低下するという問題に苦しんでいる。過大な労働力の他部門への移動により報酬率の低下を解決しようというのがいわゆる「農業調整問題」である。

日本にあっては希少な土地に比して労働力が豊富なことから労働生産性が低位であり、農業調整のためにはより少数の農業労働力で生産性の高い農業構造を目指す必要があるとされる。この必要から見るともう1つの生産要素である農地は決して過剰ではない。もともと労働力に対して希少な農地がさらに減少することは労働生産性の向上の足かせとなる可能性がある。

ところが、生産要素の報酬率の非農業との格差の是正という観点からみて生産要素が過剰というのとは別に、農業生産量からみて生産要素量が絶対的に過剰となる場合がある。また、生産性が改善されることによってこの意味での生産要素の過剰が進むこともあろう。農地についてこのような状況が生じ得る。

ただ、日本では食料の自給率からみると飼料作物、麦、豆等を中心としてこの点でも決して農地は過剰とは言えない。ただ米をとりあげる限り水田は過剰であり、米作の生産性の改善がさらになされると、過剰は一層進む可能性がある。その意味で農地の「過剰」を

言うことができよう。

農業と非農業との間で後者の意味での過剰な生産資源の配分を調整する問題を改めて「土地利用調整問題」と呼ぼう。秩序ある豊かな生活空間を形成するべく土地利用の調整を行うには、ここにいう「土地利用調整問題」に解決の方向を見いだしておく必要がある。この土地利用調整問題にはいくつかの課題を見ることができる。

第一は、どれだけの量の農地を農業は必要とするか、あるいは農業側に残す必要があるかという問題である。この問題はまずもって食料供給という観点から考えるべきであるが、それにとどまらず都市住宅問題や国際的な貿易関係という観点からも併せて考えなければならない。

第二に、一定の土地資源の非農業への移動の中で都市スプロールによる農業環境への悪影響をどう排除するか、あるいは残された農地における転用期待を含んだ農地価格形成をどう排除するかである。具体的にはどのような強度と空間的形態の開発転用規制を行うかである。

更に第三に土地資源の非農業への移動の中で生じる開発利益の帰属の問題がある。生じた開発利益が農家間あるいは農家と非農家の間に分配の不正をもたらしえないかという問題である。

さて、第一の土地利用調整問題をわが国において考えると、既にのべたように「過剰」の水田をどうするかがまず問題となる。すべての農産物を可能な限り自給するという立場からは、全体として農地は決して過剰ではないのであるから、自給しえていない農産物を生産する空間として残すべきということになろう。例えば飼料米や牧草の生産性が改善されれば現在の転作制度と同じ程度の財政負担で水田において広汎に飼料を生産する経済的可能性が生まれるとされる。

しかし、都市住宅問題や国際的な貿易関係

を考えると、自給率を一定にとどめこれに要しない農地を非農業へ移動させて行くこともやむをえないというのが現実である。特に農地の転用がなかなか進みえない状況は都市における土地価格の高騰の一端を作りだしているからである。わが国においては転用の要請がことのほか強い。

このように土地利用調整としてどれだけの農地を残していくかは、農業調整問題に直面しているとはいっても、わが国のように全体として農地過剰とは言えず、他方で都市の地価高騰が大きな問題となっている状況では極めて判断が困難な問題である。

ところで、土地利用調整という場合、2つの方向が考えられる。1つは転用であり、もう一つは農地としての継続である。後者の道を選べば過剰に対応する方法は政策的休耕となる。つまり、転用か農地としての継続かという二者択一が大前提であった。この前提にたって必要な農地量はどれほどかといったすべての議論が行われていたのである。しかし、ここで前者と後者との中間的な形態として、農地を同時に農業以外の目的にも利用していく形態は考えられないだろうか。このような中間的形態を導入することによって土地利用調整のありかたに新たな次元を見いだすことはできないだろうか。ここに農地の多面的利用の位置づけが考えられる。

3. 農地の多面的利用

(1) 農地の多面的利用の意義

農業的利用と非農業への転用の中間形態をいま差し当たって農地の多面的利用と呼ぶが、農地の多面的利用は諸外国でも議論されており、その内容は2つに大別される。これらを参照しつつ本稿でいう農地の多面的利用の概念を検討してみよう。

第一はオランダやアメリカの研究者グループ ISMUL (International Study Group for

Multiple Use of Land) の言う農村地域の土地の多面的利用である⁽¹⁾。van Lier によれば多面的利用とは、土地利用の各機能の分離あるいは純化に反対して、土地利用の機能的統合あるいは様々な機能の混在を主張する概念である。つまり北米やオランダ等の農村部の土地利用にあつては農業、集落、森林、自然保護地域等の機能分離が空間的に進むと同時に各機能の土地利用強度が強まった結果、工業的農業による環境への負荷の増大、景観の単純化等の問題が生じた。このため個々の土地利用の強度を弱めるとともに機能の混合を進めることによって土地利用からみた産業活動や景観の人間主義化を図るべきであるというのである。

第二はイギリスの Hodge 等によって理解されている農地の二重的ないしは多面的利用 (dual-use or multiple use of agricultural land)⁽²⁾ である。これは同じ農地を農業生産と同時にレクリエーションとか環境保全等に二重に用いることを指す。Hodge は英国の状況に即して、高人口密度の先進諸国ではレクリエーションや環境保全に対する需要が農地に向けられているにもかかわらず農業保護政策の結果として農地がこれらに十分仕向けられないので、農地の二重的利用を押し進めることが重要であるという⁽³⁾。

わが国にあつてはどのように考えるべきであろうか。

日本の農村部にあつても前者の言うような機能の混合の必要性が無いわけではない。例えば雑木林を切り倒し丘陵地を均平化して広い水田を作り出したり、水田再整備の結果従前の木々や小さな森が取り払われ、水田が一面に広がる単純な風景に変えられてしまう事業などは改めるべき時がきているであろう。しかし農村部の都市化の状況は、土地利用の混合化が進んだため農業と非農業間相互の外部不経済が増大しているのが現状である。したがって上記のような一面の水田といった場

合を除いてこれ以上の土地利用の混合化はむしろ不適当な場合が多いであろう。

わが国の土地利用調整の置かれている状況は、農地転用への強い圧力と他方で食料供給からの農地確保という二つの対立する要請をどう調整するかである。一定の範囲ではあろうが、農地を農地として残しながら同時に非農業的な目的のために二重に農地を利用することが可能であれば、その限りで二つの要請を満たすことができ、土地利用調整の有効な手段となろう。また、重要なのは、農地としての利用が二重的利用により相当程度低下しても、基本的な農地の機能が保持されるならば、食料安全保障上十分意味が生じてくる点である。

そこで本稿で農地の多面的利用という場合、状況は英国とはやや異なるが Hodge の概念を用いることとする。また用語的にみると一つの農地については多面的利用というより二重的利用という方が正確である場合が多いので、二重的利用の表現も適宜用いる。

(2) 多面的利用の可能性に影響する要素

さてこのような農地の多面的利用を可能にするにはどうすべきかが次の問題であるが、それに進むに当たって多面的利用の可能性にどのような要素がどのように影響するか明らかにして置きたい。

図 1～4 について説明しよう。いずれの図も縦軸に農業生産量がとられ、横軸に農地が農業生産と二重的に利用されて生産される非農業サービス量がとられる。農地を含めて投入財が一定とした場合の 2 つの生産量の可能な組合せが無差別曲線の内側の領域で示される。点線の長方形が二重的利用の生産可能性曲線の限界線である。

まず、農業の形態の違いや農業以外の利用目的の違いが二重的利用の可能性にどのような違いをもたらすかみてみよう。

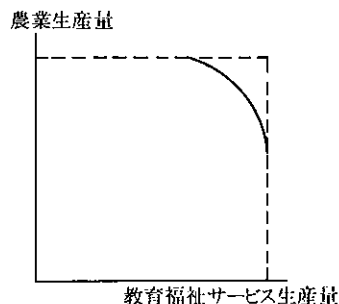
農業の形態について伝統的農業（図中実線

で示す）と近代的農業（図中破線で示す）と 2 つの類型を設定する。伝統的農業は環境に影響が少ないが、近代的農業は農薬や肥料を多投し植生について単純な作目構成を志向し、環境に対する影響が大である。

農業外の農地利用活動については、その目的から教育福祉的利用、レクリエーション利用、環境保全的利用という 3 類型に分けて農業生産との二重利用を考えてみよう。

農業形態と農業外の利用目的という二種類の類型群の組み合わせによって両立の可能性を見る。

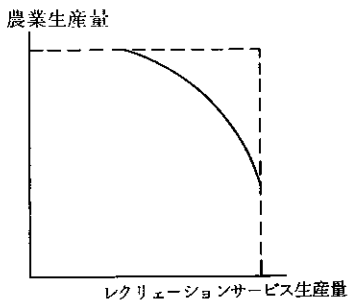
教育福祉的利用の場合、具体的には教育農場や社会福祉施設や療養施設等が考えられる。これらの施設の場合、自然との触れ合いや軽作業を通じて肉体や精神の発達治癒の助けとするため、むしろ伝統的な農業形態が求められ、伝統的農業形態そのものが同時に教育福祉となり、教育福祉的利用の強度を上げても農業生産活動との両立の可能性は非常に高い（第 1 図）。このような目的の利用と、あまりに工業的な農業とか環境へ悪影響を及ぼす農業形態による農地利用とはそもそも両立しない。



第 1 図 伝統的農業と教育福祉の二重的農地利用

レクリエーション的利用の場合、具体的には、農業体験の対象として利用する、景観として利用する、活動空間として利用する等が考えられる。農業体験や景観としての利用にあっては一応既存の農業形態や圃場形態をほぼそのまま用いることができよう。活動空間

も、散歩道などにとどまる限り、あるいは既に放牧地であるところを乗馬場にする等の場合であれば既存の形態で行える。したがって近代的農業形態でもある程度両立しよう。しかしレクリエーションの利用が強度になる（例えば入り込み客が増える等）につれて農業生産との両立が困難になる（例えば混雑が生産に影響を与える等）局面が増えよう（第2図）。

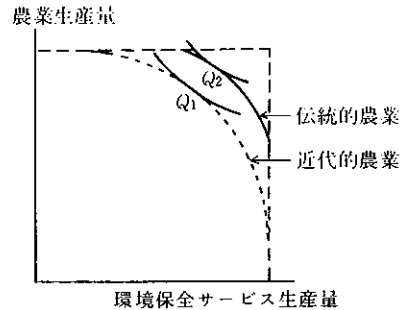


第2図 近代的農業とレクリエーションの二重的農地利用

環境保全の利用の場合、具体的には野生動物保護的な利用とか国土保全的な利用が考えられる。特に前者のような場合は、近代的農業にあっては農業生産の大幅な減少なしには環境保全の利用の増加は困難であろう。他方、伝統的農業の場合は農業生産の大幅な減少なしに環境保全の利用が可能であろう。ただし、その程度は教育福祉の利用よりも少ないであろう。ここで一定の社会的効用曲線を考えると生産可能性曲線との接点が社会的に最適な二重的利用の形態となり伝統的農業との接点の方が近代的農業との接点より社会的効用が高い場合がありえよう（第3図）。

後者のような国土保全的な利用にとどまる場合、特に水田の洪水調節や貯留機能の拡充等である限りは両者の両立が容易な場合もありうる。

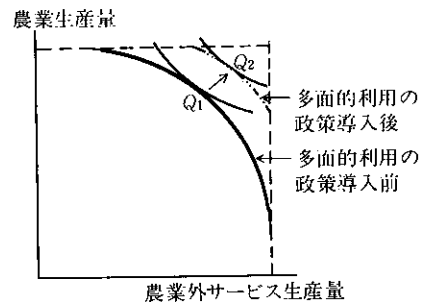
次に農業の形態や非農業的利用の形態を一定として、多面的利用の生産可能性に影響す



第3図 農業と環境保全の二重的農地利用

る要素を考えよう。

農地の保有や転用の規制に関する制度的枠組みによっては二重的利用の可能性は拡大されよう。また、農業生産活動と他の利用活動との相互的外部不経済を減らすことによって同じく二重的利用の可能性は拡大されよう。この状況を第4図に示す。太い線は、農地を二重的に利用した場合生じる両活動主体間に少なからず外部不経済が発生し、また制度的枠組みが二重的利用を阻害しているような場合（当初生産可能性無差別曲線）である。他方二点鎖線は外部不経済が最小限に抑えられるとか、二重的利用を促進するような制度的枠組みが作られた場合（改善後生産可能性無差別曲線）である。



第4図 農地の多面的利用促進制度措置の導入効果

4. 農地の多面的利用の政策

望ましい農地の多面的利用を促進するために必要な政策について一般的な議論を行う。(1)、(2)においては農地の賃貸借や利用に関する規制の緩和による二重的利用生産可能性の改善、(3)においては空間及び立地的な観点からの規制の導入、(4)では農地の価値の上昇に関する分配の公正の面からの配慮、(5)は農業形態についての規制による二重的利用生産可能性の拡大、(6)は外部不経済の内部化である。

(1) 多面的利用を行う非農業者への農地賃貸借の促進

農地の多面的利用にあって特徴的なのは、農業生産活動は農家でレクリエーションの利用や環境保全の利用は非農業者と都市住民との2つの利用主体に分かれることである。更にレクリエーションの利用でも市民農園のような場合とか教育福祉の利用にあっては双方の利用においてもっぱら非農家が主体となる。農家の労働力に制約があることから農家側からそのような形態が好まれることもあろう。このようなケースで農地の保有主体に関する規制が厳しいと農地の二重的利用の可能性を低位にとどめることにつながる。したがって、農地の転用に関する規制は残しつつも、賃貸借や保有主体については規制を緩和し、非農家による農地の多面的利用を促進するのが適当であろう。特に教育福祉の利用については公共性が高い点を考慮すべきであろう。

(2) 多面的利用のための施設整備の許容と制約

農地の多面的利用を促進していくに当たっての最大の制度的課題は、農地の付帯施設としてどのような施設をどのような形態で許すかにある。特にレクリエーション的農地利用

にあっては施設の必要性が高い。ところが日本の農地制度にあっては観光農業やこのような形態の農地利用をあまり念頭に置いていない。例えば、観光農業の場合農地景観の中に施設を設置することが必要な場合があるが農地のまん中の一部をそのような目的で農外転用することを農地法は想定していない。あるいは観光牧場の農用地の真中に2階部分が個室の宿泊施設となっている牛舎の新設は、農振法上農業生産施設とは認められない。日本の市民農園では利用者が小屋を建てることが認められてこなかった⁽⁴⁾。これらはそれを示す事例である。つまり農地の利用形態についての規制が二重的利用の可能性を低位なものにしていたのである。したがって、この観点からの農地の利用について規制緩和が必要である。しかし他方で、農地としての範疇にとどめ、かつ非常時の安全保障的な意義を農地の多面的利用に求めるならば、施設の目的や整備水準、恒久性、空間的分布形態等からの一定の制約が求められよう。

(3) 多面的利用の地域的誘導又は専用地域指定

ある種の農地の多面的利用の場合通常の農業利用の中に分散的に立地するのは好ましくない場合があろう。例えば、市民農園について、公共緑地空間として望ましい箇所での立地が考えられるとか、多数の利用者の来訪による周辺の既存の農業への悪影響を避ける等の理由から一定地域での開設に有利な措置を講じるなどの誘導（誘導地域制）が必要になることが考えられる。またさらに進んで、一定地域内のみで市民農園の開設を認める（専用地域制）という方法も考えられる⁽⁵⁾。

(4) 多面的利用から生じる「開発」利益の公平な分配

農地の多面的利用、特にレクリエーションの利用を促進する場合は(2)で見たように

一種の土地利用規制の緩和であるので、いわゆる「開発」に限りなく近くなり、純粋な農地と比べて地代収益や土地価格が高まる可能性もある。したがって多面的利用を許す農地と許されない農地の区分が設けられた場合、分配の公正の観点からは前者の「開発」利益を吸収するのが望ましい。このための制度手法として農地整備の有する可能性は高い。多面的利用自体を目的として圃場整備や換地を行う必要がある場合は、農地整備の際このようなメカニズムを組み込む方策を考えればよい。ただし、現在のわが国の土地改良制度にあっては、非農用地化に伴う農地の開発利益はたまたま換地前にその場所に農地を有していた底地権者に帰属することも多く、このメカニズムの組み立ては困難が多いことも事実である⁽⁶⁾。

(5) 多面的利用のための農法の制約と補償的措置

農業生産活動の形態によって農業生産的利用と環境保全的利用との両立の可能性は大きく左右される。伝統的農業と近代的農業の農法の違いによって農業空間の環境的要素へ及ぼす影響は大きく異なる。したがって生産的利用と環境保全的利用の両立が難しい場合、一部の地域において関係者の合意により伝統的な農業形態を選択して環境保全的利用を優先することも有り得る。このような場合、公的ないしは私的な協定によって生産者に農法の制約を求めるとともに、見返りとして、利用者（又は一般納税者）が生産者に対して生産の減少費用を支払う補償的措置も必要になる。また、既に農業自体が環境保全的機能を果している場合は次に述べる(6)のような農業の維持自体についての費用を外部経済の内部化という形で一般納税者が支弁することも必要になろう。農業の生産調整プログラムにおける環境保全の観点を含めた粗放化措置は、このような文脈において理解することが

できよう⁽⁷⁾。

(6) 多面的利用のための開放性の促進と外部不経済の内部化

レクリエーション的な利用という意味の農地の多面的利用を行う場合、実際にその空間への出入りが必要になる。その場合2つの形態がある。一つは閉鎖的な空間として入場者から対価を得る形態であり、もう一つはそれと反対に、開放的な空間として無償なアクセスを許す形態である。フリーライダーを技術的に排除するのが不可能であるとか、公共的な価値が存在することも開放的な空間とする理由である。農家民泊や有料農業公園や観光農園等は前者の例であり、後者の例として、ヨーロッパの市民農園において都市公共緑地としての開放性が追求されてきたこととか、英国の国立公園制度の歴史のなかで私有農場を通行する権利が追求されてきたこと等があげられよう。

ところで、レクリエーション的利用する主体と農業生産的利用する主体の間には相互に外部不経済が発生する可能性が高いが、前者の形態にあっては1つの経営のなかで内部化されうる。ところが、後者にあっては、2つの主体の間で外部不経済が発生するため何らかの公的介入により、その不経済を最小化したり内部化する必要がある。

つまり、最小化と言うのは、両者の活動目的にとってマイナーなことがらから生じる外部不経済を技術的制度的に最小化することである。例えば、利用者による農業活動へのダメージを防ぐ（例えば飼養動物のため通行者への犬の同行を禁じる、道を外れて歩くことを禁じる等）、農業者に景観を壊す行為を禁じる、第3者機関を設けて調整措置（柵の設置、開放の日時の限定、標識の設置等）を講じさせる等である。他方で、内部化というのは、制度的に利用者に開放性を保証する（協定とか計画法により）見返りに、農業生産を

維持したり開放によって生じる費用を利用者（一般納税者）が負担する補償的措置である⁽⁸⁾。

5. 農地の多面的利用の事例

以下の事例は日経4紙、朝日新聞、日本農業新聞等の新聞記事データベースや現地調査、専門家の聞き取り等によって収集した情報を整理したものである。なお本事例は収集したものから代表的なもののみを挙げた。

(1) 農業生産的利用と教育福祉的利用との二重的利用

1) 福祉施設型農地空間利用

養護の必要な老人や心身障害者のための施設に農園が付置され、施設収容者が農産物の自給や軽作業による心身の健康の増進に努めるものである。

① 秋田県南福祉総合エリア（秋田県大森町）
老人ホーム等各種の福祉施設を集積したエリアに農園を設置し農地所有者の指導によって施設員や近隣の学校児童が農業や農業体験を行う。

② 福祉農場久住コロニー（精神薄弱者授産施設大分県久住町）
精神薄弱者の農業コロニーを目指して1975年建設（社会福祉法人博愛会の1施設）。施設の職員5名で農事組合法人をつくり、所有農地4ha、賃借農地1haを保有。米、野菜、畜産をてがけ、年間1,200-1,300万円の販売（大分市内で野外直売。）

2) 教育農場型農地空間利用

教育施設に農園を付置して、生徒が学習活動の一環として農作業を行うものである。

北海道家庭学校（非行少年矯正施設北海道遠軽町）

わが国最初の民間非行少年矯正施設として古い歴史を持つ。450haの敷地を持ち農園作業等を通じての更正を目指す。

3) 療養施設型農地空間利用

病院等の療養施設に農園が付置され療養者が軽作業により心身の健康の回復（リハビリ）に努めるものである。

① （社福）聖隷事業団（静岡県浜松市）

精神病者のための農園として100坪ほど近辺の農家より借りている。その他事業団の全国3ヶ所の有料老人ホームではそれぞれ50坪ほどの菜園を敷地内にもうけている。

② 大和医療福祉センター（新潟県大和町）

町立の大和医療福祉センター（検診センター、老人ホーム）では200種類の薬用植物園（4,000種内外）を開設し、患者、町民ぐるみで管理と利用を行っている。

(2) 農業生産的利用とレクリエーション的利用との二重的利用

1) 休憩食事施設型農地空間利用

美しい耕作景観を楽しみつつ食事をしたり宿泊するものである。

① （有）那須南ヶ丘牧場（栃木県那須市）

1戸の農家が、牧場で食事や宿泊等を提供するという考え方で観光牧場として農業経営（有限会社）をかえていった。この種の観光牧場のわが国の先駆けでマザー牧場や小岩井農場のモデルになったという。入り込み200万人（？）、宿泊8千人、年商14億円という。

② （財）神戸市立六甲山牧場・農業公園（兵庫県神戸市）

自治体による農業公園の建設・経営の先鞭をつけた。六甲山牧場は1950年開設、1975年に一般公開され年間入り込み68万人。農業公園は31haで年間入り込み客40万人。

③ 清里清泉寮（山梨県清里村）

キリスト教の宣教師によって立教大学の学生のために作られたこの施設は（財）牧場の中にロッジ風の宿泊施設が点在する。

全国的に有名になった清里の核的な存在である。清泉寮のみならず近在には民間の牧場ロッジが作られている。

2) 味覚狩り・農業体験農園型農地空間利用

訪問者が味覚狩りなどの農業体験を楽しむものである。

南楽園（大阪府堺市）

地主2名、経営者1名による味覚狩りを主にした観光農園。味覚狩り観光農園の先駆的存在。一帯は地形にめぐまれており、フィールドアスレチック、洞窟喫茶、イベント等の種々の試みが行われている。入り込み客は14万人という。

3) 市民（家族）農園型農地空間利用

区画された農園が個別に家族単位で貸し出され、家族が農産物の自給や余暇の増進に努めるものである。

遊農園（兵庫県春日町）の試み

阪神間から車で50分の丹波の田園地帯にある貸農園（45平米）。春日観光農園入場券、農産物宅配、温泉入浴券、町営宿泊施設の割引券等も含んでいるが年間利用料3万円で現在わが国で一番料金の高い市民農園。将来コテージやスポーツ施設も計画。

4) 消費者共同農場型農地空間利用

消費者のグループが自給や体験を目的として共同で耕作をおこなう。

灘神戸生協による「ふるさと村」計画（兵庫県千種町）

灘神戸生協が創立70周年記念事業として過疎の町村2～3カ所に1カ所20億円程度かけて建設を計画している。千種町に第一号として7.3haの借地に12億円の計画で1990年夏に完成予定。施設は中心宿泊施設や野外キャンプ施設のほか農家を建設し分散型個別宿泊施設とする。共同農場としてはふるさと村の内部的なものとしてこの農家付属型の農場、そしてふるさと村外の農場の2つを検討中。個別区画の市民農園タイプのものは1989

年度に試験的に50区画（1区画、40平米）をふるさと村農園として実施。

5) スポーツ施設型農地空間利用

広い農地を利用して馬等の飼養動物に乗ることを楽しむ。場合によっては、農地にたいする悪影響を抑えつつその他の乗り物を楽しむ。

① 乗馬ペンション（山梨県小淵沢町）

戦後開拓農家が酪農を経営していたが経営不振のため約0.8haの草地を利用して乗馬民宿を開設した。馬は10頭程度で、農業の方は野菜の自給程度である。なお、この町では近年乗馬を売物にするペンションが増えてきており、他のもう1戸の農家はペンションの乗馬用地に牧場を利用させている。

② トウモロコシ畑の迷路（北海道上川）

広大なトウモロコシ畑を利用して巨大迷路を作り観光客の誘致を行う。

③ モトクロス大会場（熊本県阿蘇町）

農家はその広い牧場草地を利用してモトクロス大会を開催。観客相手の売店を開く。

6) 植物園型農地空間利用

珍しい植物を栽培して客がこれをみて楽しむ。

① 西武舞鶴農場（京都府舞鶴市）

昭和44年に西武レストランが山林（共有林）を買収して肉用牛牧場を開設したが、これを昭和48年に西武百貨店が譲り受け牧場景観のリゾート施設開設した（50ha）。フィールドアスレチック、ポニー放牧場、テニスコート、花菖蒲園、ログハウス山荘（会員制ビラ、非会員制山荘）、レストラン等があるが、一番の売り物は、3haの椿園（1,100種、2万本）で、京大、中国科学院等と連携して学術的にも日本有数のものを作り上げている。

② 薬草薬樹公園（兵庫県山南町）

古くからオウレンやサフランなどの薬草栽培で有名な「漢方の里」山南町が180

種類の薬草・薬樹を集めて作った植物園型公園。現在は土産販売施設等しかないが、温室や薬膳レストランは今後順次整備の構想。

7) 景観形成型農地空間利用

広い花の景観を人為的に作り出し客がこれを見て楽しむ。

① ヒマワリ（北海道上川空知地方）

上川空知地域で、米からの転作作物として栽培面積が増えているヒマワリの畑を、富良野のラベンダー畑のような観光資源に育てようという動きが具体化してきている。例えば比布町のヒマワリ畑を訪れた人が七月末から三週間にノートに感想を書き記したのは約 600 人。実際に訪れた人はこの数倍という。

② ラベンダー園（長野県信濃町）

昭和 63 年に五岳開発が信濃町内に建設していた黒姫ラベンダー園（約 6 万平米、7 万株）が完成。園内にはログハウス風売店とレストハウスがある。大手旅行業者とタイアップしてツアーも組んでいる。

③ 菖蒲園（大阪府高槻市緑の村）

水田転作として観光用に菖蒲をかなりの面積植えることはかなり多くの市町村で行われている。高槻市緑の村の菖蒲園は先駆的であり 1.6 ha と面積も広い。

④ 南部梅園（和歌山県白浜市）

生産用梅林を観光用に開放することは、多くの農家組合や農家がかなり以前からおこなっている。

8) イベント空間型農地空間利用

農地空間の広さと雰囲気を利用して、イベント空間として使ったり貸し出す。

牧場コンサート（栃木県南那須町志鳥牧場）

牧場を利用して毎年 5 月の連休に菜の花コンサートを開催する。また大阪の南楽園では農園の雰囲気を利用した結婚式の事例があるという。

9) 農園工房（工場）型農地空間利用

農園を工房に付置き農業と工芸を複合させる。

アリス・ファーム（北海道仁木町）

木工、建築、染織、農業・牧畜・食品加工等を一体として志向する共同の工房＋農園。どちらかといえば工房が主体となる。岐阜県清見村のオーク・ビレッジもこのタイプに属する。

10) 工場農園型農地空間利用

工場に農園を付置き、原料を生産したり工場や農園の見学や散策を楽しむ。

ラグノオ・ファーム（洋菓子工場、りんご園）（青森県弘前市）構想

洋菓子のフランチャイズを展開している洋菓子メーカーのラグノオささき（本社弘前市）は弘前市内で岩木山が望め、周囲にりんご園などの田園風景を残すところに約 6,600 平米の用地を取得して、工場、農場、津軽三味線記念館、多目的ホール、ペンション等をあつめたラグノオ・ファームを昭和 66 年度に開設予定。

11) フルーツ・パーク型農地空間利用

果樹園を主体にして農地空間の形成を行う。

① 藤ヶ鳴フルーツパーク（岡山県岡山市）

岡山市近郊に 13 ha（借地）の規模で株式会社＋農事組合法人の形式。7 ha の各種の果樹園のほか、宿泊施設、レストランがあり、キャンプ場、アスレチック、ゲートボール、野外音楽堂、プール、トリム迷路、グラウンド、ゴルフなど各種の活動ができる。年間入園者 8 万人、売上 2 億円という。

② 神戸フルーツ・パーク構想（兵庫県神戸市）

神戸市は六甲山北に 100 ha の規模で、果樹を中心とした 60 ha の農地開発（加工用ブドウと肉牛）を行い、ブランドや各種果物などの新しいブランド商品を開発するとともに、同時に 40 ha のサービスゾーンに各種施設（花き・果実育苗センタ

一、ブランデー醸造所、展示資料館等）の整備を行う。

12) 文化活動型農地空間利用

草花や果樹の庭園を構成しそのなかで各種の文化活動を行う。

① 茶花の里庭園（茶会、句会 大阪府河内長野市）

造園業者の経営による庭園空間。茶会、句会、陶芸等が楽しめる。一部のサービスについては会員制をとる。近年 NHK 学園茶花の里学舎も設置（茶事講座、陶芸講座）。

② 寿長生の郷（茶と和菓子、懷石料理 滋賀県大津市）

和菓子メーカーの叶匠寿庵（本店京都）が昭和 60 年に建設した本社工場、農園（梅、柚子、約 1,000 本、マルメロ、杏、約 200 本）、茶花（数百種、10 万株以上）、野の花（5～6,000 平米）、野の花観音道、（散歩道）、茶室（数寄屋造り）、点心席、池、お祭り広場、竹林等が一体として作られた庭園（63,000 坪）。

③ 農業文化園（農業の歴史と文化、バイオテク 愛知県名古屋市の）構想

名古屋市は古くからの露地花の産地である港区南陽町の 3 ha の用地に「花と水と自然の恵み」をテーマに「親しみながら農業を学ぶ場」としての農業公園を作る予定。農業自然科学館（農業の歴史と文化、バイオテクなどについての紹介）、フラワーセンター（蘭、ペゴニア、熱帯花木）、栽培展示館、催し物広場等がある。

(3) 農業生産的利用及び環境保全的利用との二重的利用

1) 野生動物保護的農地空間利用

私設野鳥保護区の設定（静岡県沼津市）

日本野鳥の会が、野鳥の安心して住める環境整備として農地や山林の地主と協定を結ぶことによって私的な野鳥保護地域づくりを進

めている。その第 1 号として沼津市南部の山林 2.3 ha についてヒヨドリ、シジュウガラなど 50 種以上の野鳥を保護するため協定が結ばれる。

2) 国土保全的農地空間利用

水田による地下水かん養（岐阜県各務原市）
各務原市は伏流水が乏しく将来都市化が進むにつれ地下水不足が起きる可能性があり、冬場雨水によって水田に水を張り地下水のかん養を行うこととなった。

6. むすび

事例でもわかるように農地の多面的利用は実際に非常に幅広く展開しているといっている。本稿においては、従来十分に論じられてこなかった土地利用調整の一形態としての農地の多面的利用について、土地利用調整問題からときおこしその意義と農地の多面的利用の可能性に影響を与える要素を明らかにし、これを踏まえて必要な政策を論じた。

農地の多面的利用の土地利用調整に果たし得る役割は決して少なくない。必要な政策が講じられることが期待されるが、開発利益の調整メカニズムのところでも触れたように、どのような施策が可能か、また例えば農地法という現実の強い制約の中でどこまで可能かといったことは今後の研究課題である。

注(1) Steiner, F.R. and H.N. van Lier. *Land Conservation and Development: Examples of Land-Use Planning Projects and Programs*, North-Holland, 1984.

(2) Hodge, Ian. Conflict and Management in the Dual-use of Agricultural Land, *Journal of Environment and Management*, vol. 1982.

(3) Hodge, Ian Uncertainty, Irreversibility and the Loss of Agricultural Land, *Journal of Environment and Management*, vol. 1982.

- (4) わが国では1990年6月に市民農園整備促進法が制定され、建物等については従来の枠組みが踏襲されている。しかし整備運営計画が認定されると農地転用が自動的に認められるようになっている。(同法第11条)ドイツの場合については、東 康「農地の多面的利用と市民農園」(『転換期における土地問題と農地政策』農業総合研究所研究叢書第113号, 1992, 第5章)あるいは東 康『緑と人のふれあう市民農園』(家の光協会, 1991)に詳しい。
- (5) 市民農園整備促進法では第4条に「市民農園区域」の指定について触れており、専用地域性の方向性が窺われる。
- (6) この開発利益の帰属についてはより根本的な法的措置が必要だと思われる。たとえば、合田素行「圃場整備による土地利用調整」(前掲農業総合研究所研究叢書第113号, 第4章)

では、農地整備についてはめ込み型、総合型の土地利用調整を主張しているが、ここに言うメカニズムの組立のむずかしさの克服までについては回答できていない。

- (7) とくに EC 諸国における農業政策では、環境に対する配慮からここに述べた補償的措置と同様のものが実施に移されようとしている。たとえば合田素行、西澤栄一郎「EC の農業・環境政策」『農業総合研究所多面的機能特研資料第6号』(1992) 参照。
- (8) 多面的利用に伴う開放性の保証は、例えばレクリエーションの利用の場合のように不特定多数の人が利用する場合、利用者の側に農地の農業的利用に対するよりよい理解が必要である。この点でも例えばイギリスの国立公園内の農地の扱いは参考になる。合田、西澤前掲論文参照。