

農道離着陸場計画期の展望そして現在と将来

齋藤 喜章^{*a)}

Plan and prospect of The Farm road air field, from the present to the future.

Yoshiaki Saito ^{*a)}

要旨 本論は昭和63年当時、農林水産省が農業振興や地域振興を図るため農道離着陸場という発想を打ち出し、全国8カ所に施設を造った。しかし、マスコミを中心とする批判は強く、「税金のムダ使い」との声も強く、設置者側も大胆な運営を躊躇せざるを得なかった。中でも、中心的事業であった農産物空輸には空輸コストなど多くの問題もあり、開始数年で空輸の中止を余儀なくされた。そのような中、各施設は多面的な活用に活路を見つけ特徴ある運営をしているケースも生まれ現在に至っている。それらの実態を検証し、今後の運用を考えてみようというのが本稿のねらいである。

キーワード 公共施設 フライト農業 農道空港 多面的活用

1. はじめに

農道離着陸場が全国に設置されてから、四半世紀が経つ。本稿は今一度、農道離着陸場の設置当時に考えられた農業振興を核とした展望を理解しつつ、昨今の現状をアンケート調査の手法を用いて明らかにした上で、今後の可能性を検討する。このような検討を踏まえ、一般に言われる「税金のムダ使い」との批判に一石を投じることとしたい。

2. 計画期における展望

農道離着陸場の設置（調査・計画・建設・施行）は、その計画の甘さが指摘され虚像累々¹⁾とまで言われ、税金のムダ使いの象徴として語られてきた。しかし、このような批判にあっても全国の農道離着陸場8カ所は現在でも用途の幅を広げながら何らかの特徴を出しつつ運用されている。

さて、農道離着陸場の構想をみると「食品ニーズの多様化に伴う生鮮食料品等の空輸量の増加に対応するとともに、薬剤散布、施肥等の

農作業時における航空機の利用を可能とするため、農道離着陸場整備事業が昭和63年度から進められている。当事業は、高速交通体系から取り残され、さまざまな制約を受けていた地域で実施するものであり、地域振興の核となることが予想される²⁾とし、その有効性が展望されていた。

この時代、日本列島改造論³⁾を背景に、第四次全国総合開発計画（四全総：1987年6月）が策定され、全国に14,000kmの高規格幹線道路網が打ち出された。前回策定・国土開発幹線自動車道建設法制定（1966年）の7,600kmと比較すると、一気に倍増するという時代（高度経済成長期）であり、これらに後押しされた施策が舞い踊っていた。

これと並走するかのように、農林水産省が打ち出した農道離着陸場構想は、第一次製品の輸送にあって「自動車や列車で県都周辺の空港まで3~4時間かかることも少なくなく、高速交通体系が完備しているとはいえない²⁾」地域に光を当て、地域振興の核になることが目指された。

四全総では「安全でうるおいのある国土の上に特色のある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や経済機能、行政機能等諸機能の過度の集中がなく地域間、国際間で相互に補完、触発しながら交流している国土を形成

* 福島大学うつくしまふくしま未来支援センター
Fukushima University, Fukushima Future Center for Regional Revitalization (FURE), 1 Kanayagawa, Fukushima-shi, 960-1296 Japan

a) E-mail: pilot@ffa.or.jp
特定非営利活動法人ふくしま飛行協会 理事長

する【多極分散型国土の構築】¹⁴⁾と言われており、農道離着陸場のニーズが地域に存在していたことがわかる。

調査対象となった農道離着陸場候補地 18 ヶ所の調査は、昭和 62 年から開始された。対象は北海道北見地区・北海道余市町・北海道十勝地方西部地区・北海道美唄市・岩手県久慈市・秋田県横手市・山形県最上町・福島市飯坂地区・群馬県太田市・新潟県上越市・岐阜県高山市・京都府京丹後市・島根県飯南町・岡山県笠岡地区・佐賀県伊万里市・長崎県島原市・熊本県球磨村・大分県豊後大野市である。

そして、平成元年度から順次着工し最終的に農道離着陸場は平成 10 年度まで 8 ヶ所が設置された。

農道離着陸場設置候補地（18 地域）に A～R のコードを付した。

【候補地域別コード表：赤は農道離着陸場が設置された地域】 A：北海道北見地区 B：北海道余市町 C：北海道十勝地方西部地区 D：北海道美唄市 E：岩手県久慈市 F：秋田県横手市 G：山形県最上町 H：福島市飯坂地区 I：群馬県太田市 J：新潟県上越市 K：岐阜県高山市 L：京都府京丹後市 M：島根県飯南町 N：岡山県笠岡地区 O：佐賀県伊万里市 P：長崎県島原市 Q：熊本県球磨村 R：大分県豊後大野市

これらの地域は空輸に適合する農水産物が生産されている。しかし、高速道路は開通（福島飯坂地域は開通済み）していない。そのため、農道離着陸場の建設によって、地域振興が期待される場所が候補地として選ばれている。

表 1 計画上の出荷産物の例

区分	農産物名
野菜	アスパラ、サヤエンドウ、イチゴ、枝豆、ホウレン草、インゲン、西洋野菜
果樹	サクランボ、ブドウ、モモ、イチジク、
花き	菊、カスミ草、バラ、桜
山菜・きのこ類	タラの芽、シドケ、葉ワサビ、タケノコ、生シイタケ
魚介類	カレイ、アワビ、ウニ、サザエ、エビ、アユ

農林水産省が小型機による空輸に適合であろうと例示した農水産品¹²⁾が表 1 である。

これらの農水産物は、希少性があり空輸による付加価値が付与され、高価なものとして取引が可能である。少なくとも今以上の価格が維持される産品であるため、候補に挙がったと考えられる。

続いて、表 2 と表 3 を説明していく。これらの表は、候補地と高速道路整備状況（1988 年）の関係を示したものである。これにより候補地が、「高速道路から取り残されている」現状を見ることができる。上段に行くほど高速道路からは疎遠であり、最上段は 1988 年にはまだ高速道路の計画がなく、最下段ではすでに高速道路が開通している。

3. 空輸適合農水産物の産地と高速道路延伸

昭和 62 年に一気に高速自動車道の延伸計画が打ち出された第四次全国総合計画で示されたこの計画は、「多極分散型の国土を構築するために、地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進・基幹的交通、情報通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進・多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成」¹⁴⁾するものである。

では、候補地（A～R）の表 1 で示された空輸適合農水産物と高速道路延伸状況との関係（表 2・表 3）を見てみよう。

表 2 の表低は空輸適合農産物の生産農業経営体数を示している。表 2 から判るのは福島飯坂地区を除き、候補地は「高速道路未開通」、かつ「空輸適合農産物はある」が「経営世帯数の少ない」地域であることがわかる。「経営体数が少ない」ことは、限られた空輸量からすれば合理性として理解できる。但し、空輸可能な季節に平均して生産できるかどうかは、その後の生産計画に依るところが大きい。

表 3 の表低は空輸適合水産物水揚量（t）を示している。表 3 からわかることは、農道離着陸場が設置された A 地域（貝類）・B 地域（カレイ類）・N 地域（エビ・カレイ類）には一定の水産物の水揚げがあり、適合農産物との適切な組合せが可能になれば、空輸の可能性が高まるということである。

表2 予定候補地別 空輸適合【農産品】の経営体数と高速道路延伸計画との関係



高速道路整備状況 (1988年) ↓							
計画なし (1988時点)		E	P	L			
第四次総合開発計画 (計画済: 1987)					I		
全国総合開発計画 (計画済: 1962)	G M	B			K		
既に計画が事業化	A C N Q	O R			J		F
既に部分的に開通		D					
既に開通							H
空輸適合農産物生産経営体数 →	~200 未満	200~ 400 未満	400 ~ 600 未満	600~ 800未満	800~ 1000 未満	1000~ 1200 未満	1200以上

表3 予定候補地別 空輸適合【水産品】の水揚量と高速道路延伸計画との関係



高速道路整備状況 (1988年) ↓						
計画なし (1988時点)	E	L				
第四次総合開発計画 (計画済: 1987)				B		
全国総合開発計画 (計画済: 1962)						
既に計画が事業化	O	N				A
既に部分的に開通						
既に開通						
空輸適合水産物水揚量 (t) →	100 t 未満	100 t ~ 300 t 未満	300 t ~ 700 t 未満	700 t ~ 1200 t 未満	1200 t ~ 1800 t 未満	1800 t 以上

実際に農道離着陸場設置が実現した地域の期待を推定し、整理したものが以下になる。

- A 地域：適合水産物と付加価値ある農産品との組合せの空輸への期待
- B 地域：適合水産物と付加価値ある農産品との組合せの空輸への期待
- C 地域：地域振興への期待
- D 地域：付加価値ある農産品空輸と地域振興への期待
- H 地域：農産品のブランド化による地域振興への期待
- K 地域：付加価値ある農産品空輸と地域振興への期待
- N 地域：適合水産物と付加価値ある農産品

の組合せ空輸への期待

R 地域：付加価値ある農産品空輸と地域振興への期待

現在では、農産品空輸は K 地域のみが、輸送量こそ少ないものの実現している。他の農道離着陸場はすでに空輸を取りやめ、多面的な活用に軸足を移し利用の拡大を図っている。

4. 空輸を阻害した隠れた要因

あまり着目されていないが、農水産物等の空輸を阻害した要因の 1 つに「輸送距離を阻んだ給油設備」の問題がある。農道離着陸場の滑走

路基本設計は、小型航空機の離着陸を前提にしている。そのため、長さ 800m・幅 25mに統一されており、航空法における滑走路等級では H 級となる。使用する航空機は小型機に制限され、輸送量はおのずと限られる。航続距離は 1,000～1,500km 程度であろう。

しかし、農道離着陸場に給油施設（航空機用燃料で小型機専用ガソリン）が整っていたのは豊肥地区農道離着陸場のみであった。他の農道離着陸場には給油設備がない。そのため輸送機が他の空港で燃料を満タンにして出発し、農道離着陸場に到着後、荷を積み予定空港に空輸することになる。到着した空港の専用ガソリン給油施設の有無により航続距離の制限がかかり、500km 程度の空輸しか実施することができなかった。

このような限定された中での農産物空輸事業では、産地と市場が適切に連動されず需要と供給のミスマッチが起きたことも事実である。

その後、給油施設が設置された豊肥地区農道離着陸場は人員輸送可能な「その他の飛行場」に格上げされ、大分県央飛行場と改称し活用範囲を拡大し現在に至っている。

5. 活用の「多面的」と「多目的」

現在、農道離着陸場は活用目的として「多面的活用（機能）」と「多目的活用（機能）」の二面性をもって運用されている。「多面的」と「多目的」は似ているが、それぞれ異なった意味合いや運用側面を持つ。

農業一般にかかる「多面的活用（機能）」とは「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業活動が行われることにより食料その他の農産物の供給機能以外の多面にわたる機能」¹⁵⁾と定義されている。

具体的には「○国民生活に長期的な安心・安全をもたらす食料保障の機能、○農業的土地利用が周辺の自然生態系の物質循環系に組み込まれ、それを補完しつつ発揮される機能、○農業が、里山、畑地、水田、水路、畦畔などの形態を取り、独自の自然生態系を構成し、そこから発現される機能、○生産・生活・生態環境を一

体化した持続的農業が地域社会・文化の形成・維持に果たす機能、○農業・農山村の存在が都市的緊張を緩和する機能」¹⁶⁾を指す。

このように「多面的活用（機能）」は、いずれにしても農業という業態の範疇から派生する各種の機能である。

他方、「多目的活用（機能）」は「多くの目的をもつ・こと（さま）」¹⁷⁾であり、農業の範疇に限らない自由で多様な目的あるいは機能を指す。

現在、農道離着陸場は、農産物空輸を伴わない（飛騨高山農道離着陸場は除く）「多面的」あるいは「多目的」に利用されている。「多面的」としつつも「多目的」な利用の基準（条例や要綱など）を設けている場合と、基準において「多面的」と表示しないが「多面的」な活用を実施する施設もある。

しかし、この「多面的」と「多目的」の性質を十分に咀嚼しないまま運用することにより、当初の目的であった農業振興・農産物空輸に期待した地域住民と、農業には関係なく多目的に利用できると理解した施設使用者（利用者）¹⁸⁾、あるいは施設の運用目的に説明責任を持つ管理者（自治体等）との間で、理解に齟齬が生じ施設の有効利用が出来なくなってしまうという事例¹⁹⁾があった。

このような事例は、施設利活用の将来に影を落とすことになりかねない。そのため、施設設置者（管理者）は活用目的を明確にし、関係者間の十分なコンセンサスをとっていく必要がある。その後、当該施設設置者は要綱・要領を策定し目的等を明確にし、取り組んでいる。

農道離着陸場は農水省関連予算で設置された施設であり、本質的な利用方法は「多面的活用」であることが筋である。しかし、基準に「多面的」と明示するのか、明示しないのかは、設置者の判断に委ねられている。

6. 設置から四半世紀、活用種目の飽和の時期

このように、「多面的活用」と「多目的活用」が併存する中で、さまざまな利用方法が模索されてきた。農産物空輸を軸に防災航空訓練、県警ヘリ訓練、RC 飛行関連、遊覧飛行、スカイスポーツレジャー（航空機・グライダー・ダイ

ビング), 地域 (文化) イベント・踊りの練習, 車両 (バイク・スノーモービル) 展示訓練やレース, 撮影会等会場, 航空・車両等の実験系など, 広範囲に利用されているのが実態である。

しかし, 離着陸場の「多面的機能」を十分に活用されているわけではなく, 多種の利用を受け入れてはいるが, その量的拡大が現在の課題である。このような状況にあつて, 高い稼働率で運用されているのが, 笠岡市農道離着陸場である。「多目的」にすそ野を広げ RC 飛行の聖地と言われ, 各種の活用に使われている。

稼働率を考える場合, 北海道・東北地方の農道離着陸場では, 冬季間 (1 月~3 月) の運用は不可能である。そのため, そこを理解した上で考察を進めなければならない。

数々の利用を受け入れ, その種目の拡大を図ってきたものの, その量的水準が上がらない状況を「活用種目の飽和」と呼ぶとすれば, 種目は多いが利用量は増えず, 稼働率 (収益率も含め) も上がらない, この現状はまさに「活用種目の飽和」状態にあると言えよう。

7. 公共施設と収益性

公共施設の収益性を考える場合, 先ずは設置目的から考察しなければならない。公共施設は「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設 (これを公の施設という。)」^[10]と定義される。収益性は, 以下に整理することができる。

- ① 公共施設を利用させ, その利用料金の収受をもって, 公的負担の軽減を図るもの。
- ② 公共施設に親和性の高い民間施設を併設させ, その使用料や効率化をはかり公的負担を抑制しようとするもの。(PPP・PFI)
- ③ 公共施設の余剰地などを活用し民間に利用させ, 公共施設の公的負担の軽減を図るもの。

農道離着陸場は①に該当する。ここで注意しなければならないのは, 農産物空輸の輸送コス

トと施設運用コストを混在させ, 空輸コストが高いことを理由に, 農道離着陸場が赤字であるかのごとき論法が突っ走ることは避けなければならない。

輸送コストは, チャーター便を使ったために高額な輸送費に至ったわけで, 設置者 (地方自治体や JA 等) が, 自ら航空機材を所有し自らの職員パイロットが運用すれば, チャーター便のコストとは全く異なったものになる。あえて言うのであれば, 農水省は農道離着陸場構想^[2]の段階で自家用機運輸についても言及している。

施設運用費用と施設利用料の収受について考察してみよう。農産物空輸が実施 (一部を除く) されていない現在では, 一般的公共施設と同様な方法で収益性を検討することが必要である。

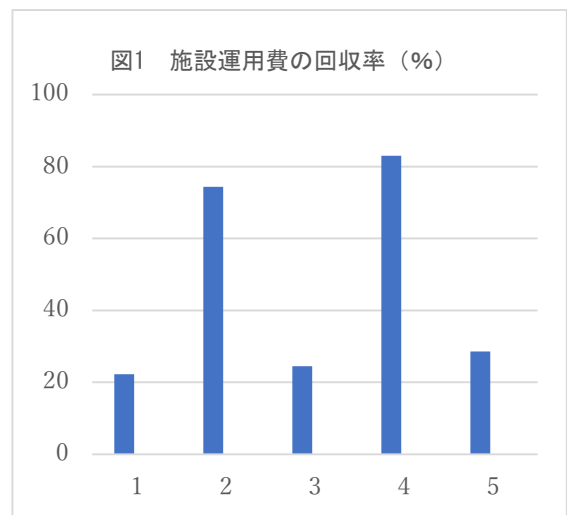


図 1 は, 各農道離着陸場の施設利用料の回収率【回収した利用料 (収益/年) ÷ 運用経費 (人件費を含む) × 100】 (%) を示したものである。

公共施設のサービス分類から農道離着陸場 (多面的・多目的活用が前提) は, 第 3 分類 (非市場的な選択的サービス)^[11]となり, 受益者負担率は 50%であり, これをクリアしている農道離着陸場はアンケート回答中 2 ヲ所であり, 中には 80%を超える施設もある。

農道離着陸場を取り上げる場合は収益性のみを論じるのではなく, 第 3 分類である競技場, 野球場, 体育館, テニスコート等と同様に公共

の福祉にいかにか寄与するのが問題であり、どのように地域福祉に寄与するかを論じていくことが求められている。

8. 多面的機能を発現させる装置

福島市農道離着陸場には Wing café という施設がある。この施設は、オープンデッキを備えた 20 席ほどのカフェレストランである。ここでは、福島を産地とする農産品等を活用した洋風料理が提供され、風光明媚な環境を満喫しながら航空機の離発着を楽しむことができる。地元の常連客も増えている。

この施設は、地元の企業が設置し福島市に寄付採納したものであり、当該企業が Wing café を運営し行政に土地使用料を支払っている。いわゆる「行政と民間が連携して、それぞれお互いの強みを生かすことによって、最適な公共サービスの提供を実現し、地域の価値や住民満足度の最大化を図るもの」^[12]である。小規模ながら PPP を実現したのが、福島市農道離着陸場ということになる。

この施設には大きな役割（機能）があり、農道離着陸場の本来の目的である農業振興のための多面的活用を実現するための装置となっている。

すべての来場者（施設利用者を含む）に対し、福島の農産物を味わうことのできる均等な機会を提供することで、農道離着陸場に農業振興の多面的活用機能を組み込んでいる。

このような施設を設けることで、農業関係者や地域住民の理解を得やすくなったことは事実である。



図 2 Wing Café

さらに、この農道離着陸場には無料入場可能な小型航空機の動態機体展示場がある。来場者が自由に見学できるギャラリーが併設されており、飛行機が飛んでいなくても本物の航空機を見学することができる。このように航空文化をとおし住民福祉に寄与しているといえよう。また、見学に来た来場者が、Wing café で食事をしていくなど、憩いの場所ともなっている。

このように、農道離着陸場に農業振興や文化福祉の機能を持たせることで地域との良好な関係が維持され、本来の設置目的である多面的活用も実現している。

9. 新たな活用の創出

ここまでみてきたように、農道離着陸場に農業振興や文化福祉の施設機能を有すれば、一見、「多目的活用」に見える様々な活用さえ、「多面的活用」の範疇で運用することが可能となる。

次に新たな活用可能性を紹介しよう。すでに欧米や韓国では LSA（Light・Sports・Aircraft：軽量スポーツ航空機）がすでにカテゴリー化（法制化）され、一般的な軽飛行機並みの扱いを受け、幅広い年齢層がこれを使用し、豊かな航空文化（教育を含む）を享受している。

LSA は、完成した機体を購入することも可能であるが、キットで購入し組み立てをするという DIY の楽しみ方もある。しかし、日本では、LSA はカテゴリー化されておらず、自作（実験）航空機として扱われ欧米のように一般空港での離着陸が特別な場合を除き許可されてい

い。

しかし、LSA のニーズは、国内において高まっており、企業や団体、個人が制作に着手、あるいは検討の段階にあり、優良な制作・運行の場所を求めている。

一般に農道空港と呼ばれている農道離着陸場は、場外離着陸場に分類され利用者が使用の許可申請（航空法第 79 条・但し書き）を行い、航空局の承認を得て離着陸が行なえる場所でもある。

すでに航空局は LSA の制作・運行の承認基準（サーキュラーNo1-006）を作成しており、多少複雑さはあるものの、実施は可能となっている。

まさに LSA 運行（制作拠点としても）のニーズに応えられるのが農道離着陸場ではないだろうか。何といたっても長さ 800m・幅 25m の滑走路は魅力である。さらに公共施設であるので受益者負担が廉価であり施設のメンテナンスもしっかりしている。このような活用法も検討の対象になろう。

そこで、福島市農道離着陸場の指定管理者（特定非営利活動法人ふくしま飛行協会）は、福島市と協議・承認を得て「ふくしまスカイパーク 自作航空機運航実施に伴う『使用許可申請書』の申請に係る要領」（www.ffa.or.jp）を策定し公開をしている。この使用申請を行い、許可を得、航空法第 79 条但し書きの申請を行うことで、農道離着陸場の機能範囲で行われる自作航空機や実験航空機の運用が可能となり、現代的・航空ニーズに合った対応を担うことが可能になる。

10. おわりに

いずれにしても、農道離着陸場の積極的活用は弛まず推進しなければならない。そのためにも、地域を巻き込こむ多面的機能を準備し、地域福祉が実感できるような施設を目指すことが重要になる。

最後に、本稿を上梓するにあたり、北海道北見地区・北海道余市町・北海道美唄市・福島市飯坂地区・岐阜県高山市の各農道離着陸場管理

者からアンケート等の協力をいただいた。心から感謝申し上げます。

文献

- [1]河北新報社編集局編 1998 年 11 月 15 日
- [2]農土誌 58 (6) 1990 年 Jun. 631 p ~ 農道整備の実際（その 6）－ 農林水産省構造改善局開発課 志野尚司 内藤馨
- [3]日刊工業新聞社 1972 年 6 月 20 日
- [4]全国総合開発計画（概要）の比較 国土交通省
- [5]食料・農業・農村基本法（平成 11 年法律第 106 号）
- [6]「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について（答申）日本学術会議（平成 13 年 11 月）
- [7]三省堂大辞林
- [8]スカイスports 団体
- [9]農道離着陸場使用許可申請不許可決定処分
- [10]地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百四十四条
- [11]総務省 セグメント分析（受益者負担の適正化）
- [12]内閣府 民間資金等活用事業推進室（PPP/PFI 推進室）

