

神奈川県伊勢原市における農地保全の課題に関する調査研究

D2-07406 大竹 晃弘

1. はじめに

1. 1 研究背景と目的

近年、食料自給率の向上や食の安全性から農のニーズが高まっている。また、農地は食料供給の他、防災、教育、景観、レクリエーションなど多面的機能を有していることが注目されている。

しかし、戦後の人口増加や高度経済成長による都市化によって、宅地や工場用地確保のために多くの農地が転用されてきた。現在では、農業就業者の高齢化や担い手の不足等が原因で耕作放棄地が増加し農地転用も進み、農地減少が深刻な問題となっている。

神奈川県伊勢原市でも同様に、農業就業者の高齢化や担い手の不足、中山間地域では鳥獣被害による営農意欲の低下などで耕作放棄地の増加や農地転用が進み、農地が減少し続けている。また、大規模な都市計画道路の開発により農地が買収されている。

日本の都市全体で農地の減少が目に見えてきており、これに対し国土交通省は平成 21 年に『都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告』を発表し、「農との共生」を謳い、農の重要性を見直し、農を活かしたまちづくりが将来のまちづくりにおいて重要な位置づけであることを示した。そのためにも都市における農地を保全していく必要がある。

そこで本研究では、神奈川県伊勢原市を調査対象地域とし、農地減少に対する課題、それに対して行われている農地保全活動の実態を分析し、農地保全における課題を明らかにすることを目的とする。

1. 2 研究方法

神奈川県伊勢原市における農地の実態を明らかにし、現在行われている農地保全における課題を保全活動団体にヒアリング調査を行い、それをもとに農地保全における課題を分析・考察する。

2. 日本の都市における農地の実態

2. 1 日本の農地の現状

日本の都市における農地面積は減少し続けている。戦後、高度経済成長の発展により都市が拡大し、線引きにより都市部農地には宅地並み課税が課され農地転用が進んだ。農地面積は 1961 年の約 609 万 ha をピークに 2012

年には約 450 万 ha まで落ち込んだ。

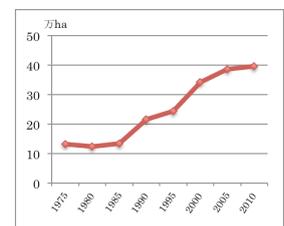
農地減少原因の割合として、耕作放棄地によるものが約 51%と農地転用によるものが約 48%となっている。

耕作放棄地は 1980 年に約 12 万 ha であったが、2010 年には約 40 万 ha と 30 年間で約 30 万 ha もの耕作放棄地が増加している。耕作放棄地の発生要因として、農業就業者の高齢化と担い手の不足が最も高く、2010 年の農業就業人口の割合は 60 歳以上の農業就業人口が 74%と、就業人口のほとんどを占めている。また、鳥獣被害による営農意欲の低下や農産物の価格低迷なども挙げられる。

耕作放棄地、農地集積の阻害や雑草の繁茂、病害虫の発生、有害鳥獣の棲家となり被害の拡大を招くなどといった形で周囲の営農に影響を与えるおそれがある。また、農地の多面的機能の低下にもつながる。1 つの集落に耕作放棄地があることで、新たな耕作放棄地を発生させる悪循環となってしまう。



(1) 耕地面積の推移



(2) 耕作放棄地面積の推移

図 1 耕地面積と耕作放棄地面積の推移

(出典：農林業センサス累年統計より作成)

2. 2 農地の役割

農地は食料の供給はもちろん、私たちの生活や国土を守る大切な多面的機能を有しており、都市の一部として重要な役割を担っている。食料自給率の向上と農地の多面的機能を維持するためにも、農地を保全していく必要がある。

表 1 農地の多面的機能

①国土保全機能	⑥伝統文化の保存・継承機能
②河川流況安定機能	⑦保健休養・安らぎ機能
③地下水かん養機能	⑧体験学習と教育機能
④自然環境保全機能	⑨地域社会の活性化機能
⑤景観保全機能	

3. 伊勢原市における農地の実態

3.1 耕地面積と耕作放棄地

伊勢原市における耕地面積は年々減少し続けている。1993年に約1400haあった農地は2010年に約1130haと約270haもの農地が減少した。

一方、耕作放棄地は増加し続け、2010年には約126haもの耕作放棄地があり、耕作放棄地のある農家数は559戸ある。これは農家（世帯）1戸あたり約20aの耕作放棄地を所持していることに相当する。このうち、土地持ち非農家数が全体の40%を占めており、高齢化や担い手の不足による耕作放棄地の発生が問題となっている。

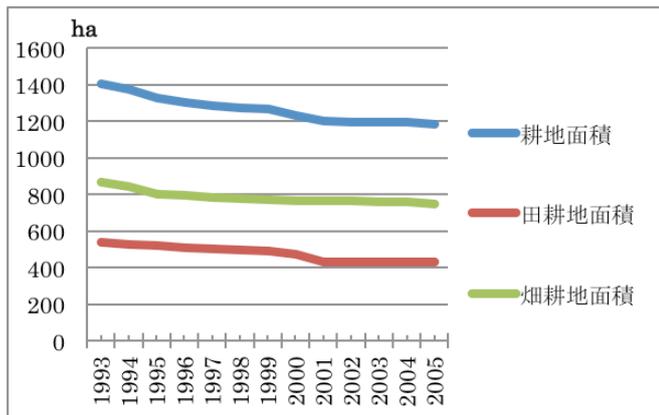


図2 伊勢原市耕地面積累年統計

(出典：2010年農林業センサスより作成)

3.2 農地減少の内部要因と外部要因

(1) 内部要因

内部要因とは、農家の事情により農地減少につながる要因をいい、主な要因として高齢化と担い手の不足がある。農業就業人口、総農家数ともに減少し続け、農業就業人口は2000年の2145人から2010年には1346人にまで陥り、これに比例するように総農家数も減少し2010年には1300戸を下回っている。

また、農業就業人口が減少してくなか、60歳以上の農家は増え、全体の約7割を占め高齢化が進み、さらに担い手が不足していることがわかる。

(2) 外部要因

外部要因とは、農家が外部から受ける問題により農地減少につながる要因をいい、主な要因として鳥獣被害と都市開発圧力がある。

市域の約1/3を森林に覆われている伊勢原市では、中山間地域において鳥獣被害が深刻な問題になっている。2009年度の鳥獣被害は、被害金額が約2600万円にもおよび、被害面積は約26haとなっている。年間を通じて果樹や野菜類への被害が多く発生しており、営農環境に影響を及ぼしている。

また、市街化区域の制度により農地を手放さなくては

ならない農家もある。その他に、現在新東名高速道路と厚木秦野道路の2つの都市計画道路の計画があり、この計画における用地取得によって、農地を含む多くの土地が買収されている。この他に、一般法人による宅地開発も進行しており、都市開発の圧力により農地が減少している。

3.3 農地保全における課題

(1) 都市住民と農家の交流

都市住民が農に関わることで、「農」の理解を深め、都市において農地が多面的機能を有していることを認知させ、地域が一体となって農地を保全していく体制をつくるのが課題である。

(3) 鳥獣被害の軽減

耕作放棄地を増やさないための1つの課題として、鳥獣被害を軽減することが課題となっている。被害を受けたことによる営農意欲の低下を防ぎ、耕作放棄地化することを未然に防ぐ必要がある。

(4) 農作物の販売振興

農作物の価格が低迷していることで農業をやめてしまう農家が増加しないようにするためには、スーパーや飲食店、学校の給食などで地元の農作物を利用する地産地消を推進し、農業経営の向上をめざし、農業の価値を高めていくことが必要である。

4. 伊勢原市における農地保全活動の課題

4.1 八幡谷ふれあいガーデン

後継者のいない農地を地主の合意のもと、市民農園として活用し、市民が野菜及び花の栽培を通じて自然と触れ合うとともに市民相互の交流を促進し、地域の活性化及び農業に対する理解を深めることを目的とし、伊勢原市の事業として、株式会社中村園が指定管理者として活動している。専門講師による講習会や収穫祭などの催し物を開催し、農に対しての理解を拡げる他、農園利用者が同士が交流できる等の工夫をしている。

現在、216区画中84区画の利用者がおり、利用者からは「農業の難しさを知ることができた」、「自分で野菜をつくる価値がわかった」など好評を得ており、「農」に対する理解が深まっている。

しかし、総区画数に比べ利用者が少なく空き区画ができてしまっている。原因として、市内に土地が余っており、土地所有者が低条件で土地を貸し出している実態があることが挙げられる。

4.2 谷戸田オーナー制度

耕作放棄地となってしまった谷戸田の農地を地主から借り上げ復元整備し、当制度を通じて市民が水田農業を体験することで農に対する理解を深めるとともに、谷戸

田の原風景の保全を図ることを目的とし、伊勢原市の事業として、NPO 法人伊勢原森林里山研究会が委託を受け中心となり、オーナーとなる会員とともに活動している。水田を利用した生き物調査や収穫祭といった催し物を開催し、オーナー同士が交流できる環境を整えている。

最大募集組数（目標値）を 30 組とし、平成 25 年 12 月現在では 12 組が参加している。オーナーからは「農業の大変さを理解できた」、「できるだけ継続してほしい」など好評を得ており、「農」に対する理解が深まってきていることや「農」に興味を持つ参加者が増えている。また、事業発足してから初めて、自分の農地を持ち農業を営みたいというオーナーがおり、伊勢原市と伊勢原森林里山研究会は市内に余っている農地を斡旋し、協力していく方針でいる。

里山の原風景や農業体験を求めている都市住民が増えているにもかかわらず、参加組数が目標地を達していない。原因は八幡谷戸ふれあいガーデンと同様のことが挙げられることや、都市住民が当制度について認知していないことが考えられる。

4. 3 伊勢原市鳥獣被害防止計画

計画を立てることで国からの補助を受け、効率的な鳥獣被害の軽減を図ることを目的とし、伊勢原市有害鳥獣対策協議会などの複数の組織と協力して、農地保護のため防護柵の設置や農家などを対象にした研修会を行うことで鳥獣被害軽減の向上を目指している。

計画は平成 23 年度～平成 25 年度で行われ、平成 23 年度には平成 21 年度に比べ被害金額は 65%、被害面積は 51%が減少した。

しかし、猟友会や農家の高齢化や担い手の不足により、今後対策を行っていく従事者が不足してしまうおそれがある。

4. 4 石田牧場のジェラート屋「めぐり」

地元の共生と地元農作物の応援として、市内の野菜・果樹・花き農家と提携し、新鮮な農作物と自身が経営する牧場で採れる新鮮なミルクをジェラートに加工し販売している。特に、若手農家にスポットをあて農家の経営向上に貢献している。

多い日には 1 日 500 人以上が来店し、リピーターも多い。店内には提携している農家の写真やコメントがあり、消費者が農家を身近に感じることができるほか、地元農作物の PR として役立っている。

しかし、一度に提携できる農家は地域の一部に限られてしまうことが問題として挙げられる。

4. 5 その他の活動

田植え体験や生き物調査などの保全活動が行われてい

る。しかし、田植え体験や収穫体験などは都市住民が参加しやすい利点もあるが、単発的なものが多く、継続性のあるものが少ない。また、募集人数を超える応募があるなど成果があるのに対し、都市住民が参加できる機会が少なく、定期的なイベント開催が必要である。

4. 6 保全活動の課題

全体的に参加者や担い手が不足しており、原因として都市住民が活動を認識していないことが考えられる。活動を継続する上で、PR 方法などの見直しが必要となっている。

5. 考察

5. 1 農地保全をするために

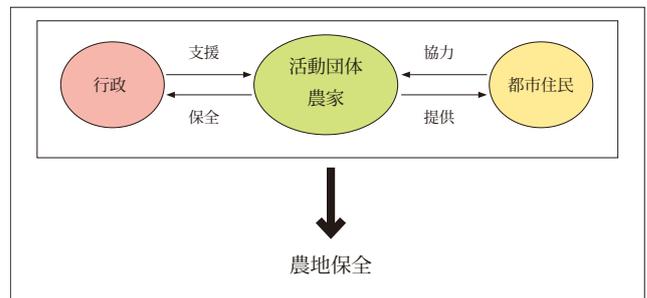


図 3 農地保全の 3 つの関係性

農地を保全していくためには、図 3 の様な関係性を持つことが必要である。

行政と活動団体・農家は、お互いの考えを共有し理解し合い連携して保全活動に取り組むことが重要である。そのためにも、行政は活動団体が円滑に保全活動を行えるように、活動資金の援助や活動しやすい環境の整備などで支援することが望ましい。活動団体・農家は積極的に保全活動を行い農地の多面的機能の維持や都市住民に対し都市における「農」の理解を深めることで、農地保全につなげることができる。

活動団体・農家と都市住民は、都市住民が「農」に興味を持ち保全活動に参加することで「農」の理解を深め、その中から担い手になるものや地元産の農作物の価値を高めることで、伊勢原市の「農」に協力することが理想的である。活動団体・農家は、都市における「農」の必要性を理解してもらい、担い手や活動団体の従業者の獲得につなげることが理想である。

5. 2 まとめ

伊勢原市の農地保全活動には、図 3 の関係性において欠けている部分があり、行政と活動団体・農家間ではお互いの意思疎通が取れておらずうまく連携がうまくいっていない。活動団体・農家と都市住民間では、都市住民側が保全活動の存在を認知していないことや保全活動数

がニーズに対応していないなど協力と提供の関係が成り立っていない。

それぞれのつながりが弱いために農地保全の理想関係が欠如し、保全活動において問題が起きていると考えられる。

農地を保全していくためにも、地域全体が共通の「農」の必要性や価値を理解し、一体となって保全活動に取り組むことが重要である。

今後の課題として、保全活動を継続していく中で、活動を通して行政と活動団体・農家がお互いの考えを共有し連携を整え、保全活動をスムーズに行うことが必要である。活動団体・農家は行政の支援を受けることで、都市住民のニーズに対応し、都市住民の協力を得られる環境をつくりあげることが重要だ。

こうした関係性を保ち農地を保全していくことで、伊勢原市の地域の活性化や都市価値の向上につながると考えられる。

6. 参考文献

- 1) 国土交通省：都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告、2009
- 2) 農林水産省：耕作放棄地の現状、pp.2・3、2011
- 3) 樋口修：都市農業の現状と問題 - 土地利用制度・土地税制との関連を中心に、農林環境調査室、pp.4・9、2008
- 4) 宮田陽一：都市農業を途絶えさせないためにどんな対策が必要か、pp.2・5
- 5) 農林水産省：都市農業の振興に関する検討会 中間取りまとめ、2012
- 6) (財) 東京市町村自治調査会：多摩地域の「農」の環境保全に向けて 「多摩地域の里地里山の保全に関する調査研究」報告書、pp.151・179