

農地保全と地域活性化

—甘楽富岡事例を中心に—

701-027 倪 鏡 指導教官 吉田俊幸

The Role of Community Activities for Farmland Conservation The Case Study of Kanra Tomioka Region

Jing NI

農林業の生産活動は、農村地域の生活、文化、自然環境等に深く関わっており、農村地域資源の活用や保全・管理の担い手としての重要な役割を果たしている。農業や農村の有する多面的機能の維持・発揮は、地域住民による正常な農林業の生産活動によって支えられており、農村地域資源の保全や利活用を図るためには、農業生産をいかに安定的・持続的にやっていくのかが重要な課題である。農地は農業生産活動の基礎であり、また農地保全することは農業の多面的機能の維持、発揮するため、中心的な課題でもある。とりわけ中山間地域において、農地の荒廃化、耕作放棄地の増加が深刻で、そのことが農業生産の維持、多面的機能・発揮を困難にしているだけでなく、地域社会の存続にまで影響を与えている。

そこで、本論文では日本の耕作放棄地の発生状況とその要因および解消策について、検討していきたい。

まず、耕作放棄地の発生要因について検討する。近年、農村地域の兼業深化、担い手の高齢化の進行等、農村活力低下によって、中山間地域だけではなく、平坦水田地域においても耕作放棄や、低利用地が目立つような事態になっている。

日本全国の耕地面積は、昭和36年の608万6千haをピークとして年々減少しており、平成13年にはピーク時から約2割減の479万4千haとなった。耕地のかい廃要因を見てみると、高度経済成長期から安定成長期への移行時まで長期にわたって、工場用地や宅地等への転用が最も多くなっていたが、平成3年のバブル経済崩壊による景気低迷等を背景に、こうした非農業用途への転用面積は平成4年を、ピークに減少傾向にある。反面、耕作放棄が増加傾向にあり、近年の農地の減少が農業外部より高齢化の進行等の農業内部の事情に起因する傾向を強めている。

1985年以降の動向を見てみると、1985年以降耕作放棄地の拡大が急速に進んでいることがわか

る。1985年 - 1990年 5年間5.8万ha急増した。1990 - 1995年でややその増加が鈍化しているが、2000年のセンサスでは1990年 - 2000年の間に4.8万ha増加し、全体で21万haに及んでいる。その結果、耕作放棄地の面積はこの15年間11.7万haも増えていることが伺える。ここで、「経営耕地面積 + 耕作放棄地面積」に対する耕作放棄面積の割合を「耕作放棄率」とすると、1985年の2.0%から、2000年には5.1%にまで高まった。

また、経営耕地の中でも、不作付け地が増加傾向にある。全国の全農家の不作付面積は、1985年に14.1万haであったが、1990年に16.0万ha、1995年に16.5万haへと増加した。2000年には販売農家のみで27.8万haとなり、1995年より10.3万haも増加した。これにより、経営耕地面積に対する不作付け地の割合である不作付け率は、1985年以降5年ごとに、3.1% 3.5% 3.9% (以上全農家) 7.2% (販売農家) へと上昇した。

一方、土地持ち非農家の耕作放棄地も近年著しく増加している。同調査によると、同じ期間に土地持ち非農家の耕作放棄地は5万ha増加して13万3千haとなり、同期間における増加率は販売農家や自給的農家を上回る61%となっている。こうした結果、土地持ち非農家の耕作放棄地率は、12年には販売農家(4%)や自給的農家(27%)を上回る28%となっている。

したがって、耕作放棄地面積は農家所有の21万haと土地持ち非農家の13.3万haの合計34.3haとなっている。さらに、不作付地が販売農家のみであるが、27.8万haが存在するので、実際には62.1万ha以上の農地が耕作放棄地、不作付地となっている。

耕作放棄が発生する要因は主として農地の耕作条件が悪く、採算が悪化した場合と地域に耕作者が存在しない場合との二つが想定される。具体的に見てみると、これまでの論文は、第一は所有者の高齢化、後継者不在による耕作放棄地の発生である。第二は圃場条件、作業能率の悪い農地が耕作放棄とされる。第三は、農地の資産的保有によるものである。第四は生産調整による休耕田が定着した場合であるということが指摘されていたが、その中に主な発生要因については、高齢化や、担い手不足が第一の原因となっている。農地の不利条件は第二の原因である。

農業地域類型別に見ると、耕作放棄地、不作付地の割合の高いのは都市的地域を除く、中山間地域である。中山間地域耕作放棄地の発生要因を見てみると、平成10年の全国農業会議所の調査によって、担い手に係わる要因が第一であり、次いで土地条件の悪さ、米の生産調整の順となっている。担い手にかかわる要因は、「高齢者、労働力不足のため」が86.4%と圧倒的に高く、次いで「農地の引き受け手がない」が34.9%、「離農したため」が13.2%である。つまり、高齢化などによる労働力不足による規模縮小や、離農するが、借手がないことが大きな要因となっている。

次に耕作放棄地解消の対策について検討する。これまで各地域がさまざまな耕作放棄地の解消策をみてみると、農業政策の面で重視されてきたのは、離農か規模縮小農家の農地を賃貸借、農地流動化させることにより担い手農家に農地を集積することである。そのことは借地による規模拡大を目指す担い手育成策でもあった。

農業センサス(平成12年)によると、平成7年~平成12年の間に総農家数の減少割合に比べて

農地保全と地域活性化

経営耕地面積の減少割合が低い水準にとどまった道県においては、その間の借入耕地面積の増加割合が高い水準となるなど、経営耕地面積減少率と借入耕地面積増加率の間には逆相関が認められ、貸借による農地の利用集積が耕作放棄等の抑制に一定の効果을あげていることがうかがえるが、経営耕地面積減少率が高い県は、同時に農家の減少率が高い。そのような県では、本来ならば、離農した農家の農地の借入面積が増加していなければならない。ところが、経営耕地面積の減少率の高い県で、借入面積率が低いことはそれだけ離農農家の農地が荒廃化していることを意味している。以上のように、農地流動化は耕作放棄地の発生か解消に一定の効果을あげているが、それだけでは耕作放棄地の発生を抑制し、解消できないのである。

そこで、耕作放棄地の解消か活用について、市町村単位での平成11年全国農業会議所の市町村単位で行ったアンケートによると、「自ら耕作するよう地域をあげて取り組む」の55.6%と「規模拡大指向農家への農地の利用集積」の52.8%が主要な内容であるが、その他では「植林等」が35.3%と高く、「市民農園」が16.6%、「新規就農」が15.3%、「市町村農業公社」が12.9%である。

したがって、「圃場整備」と「借手の育成」つまり担い手、市町村公社の育成はすでに、中山間地域での農地保全の方策として、多く指摘された点であるが、これらの取組とほぼ同等以上の有効な方策が「朝市等の少量多品目」と「特産作物等の高付加価値化」の農業活性化である。これらは、「自ら耕作するよう地域をあげて取り組む」の具体的な内容を示していると言える。

さらに、農政調査委員会と全国農業会議所の事例報告に基づき整理すると、中山間地域での農地保全されている旧市町村では、農産加工、販売所等の農業の高付加価値化等の活性化を積極的に取り組んでいる地区である。同時に、以上の取組が、農業生産の活発化や農家数の維持等を通じて、直接的にも、間接的にも、農地保全に役立っていることが以上の事例報告や農業会議所アンケートによって、明らかにされた。

以上の検討を踏まえ中山間地域である甘楽富岡地域の耕作放棄地の解消と地域活性化との関連を検討した。群馬県甘楽郡甘楽町は群馬県の南西部に位置する農村である。隣接の高崎市や、富岡市へ交通の利便性がある、他出可能という地理上の特徴と、農業生産性の原因で、20年前から耕作放棄地が生じ始めたが、近年高齢化や、後継者不在による担い手不足、または主要農作物である蒟蒻や、桑の価格低迷により、耕作放棄地の増加が深刻化した。そこで、町は耕作放棄地の活用推進計画を策定した。その結果、ここ数年にわたって、耕作放棄地の増加が食い止められた。畑の面積は各種の統計調査によって、増加に転じたことがわかった。この解消策は多様な地域の活性化の取り組みと結びついているのが特徴である。

次にそのさまざまな対策の内容と実績は以下の通りである。

- (1) 遊休桑園跡利用事業 桑抜根補助金によって抜根された桑園は茄子、玉ねぎ、タラノ芽、飼料用作物などの作付けを推進して、地域活性化にもつながることになった。
- (2) 酪農家の耕作放棄地活用事業 耕作放棄地に牧草を生産し、収穫した牧草は酪農家の飼料となっている。事業は耕作放棄地を解消したと同時に、酪農家の糞尿処理や、自給飼料の増産も果た

した。

- (3) ちいじがき蕎麦オーナー事業 1 aの畑を10,000円で提供し、種蒔き、土寄せ、花見、収穫、蕎麦打ち体験をし、土に親しむことにより、3 haあまりの耕作放棄地が解消されたと同時に都市住民に農業を理解してもらおう。
 - (4) 農村資源活用型農業構造改善事業 遊休しつつある農地を将来的にも農地として利用するために、耕作条件を整備し、実施面積3 haの「甘楽ふるさと農園」を開設した。耕作放棄地を解消しながら、都市住民との交流も実現されている。
 - (5) ブルーベリーの里づくり事業 遊休した山間傾斜地に新規作物ブルーベリーの苗木を1,211本導入し、栽培した。現在に至って、約1.1 haの遊休農地に1,600本のブルーベリーが栽培し、地域の物産センターへ出荷されていて、売上が年々増殖中である。耕作放棄地の解消のもう一つ良い対策として、地域に貢献している。
 - (6) 乾燥芋づくり事業 高齢者や、婦人による天引乾燥芋組合が約1.5 haの遊休農地にサツマイモを栽培してきた。生産した乾燥芋は「天引乾燥芋」として直売所などに出荷して販売し、特産化を遂げている。
 - (7) タラの芽ふかし栽培事業 JAタラの芽生産部が新規作物としてタラの芽ふかし栽培を行い、約1.5 haの遊休農地を解消した。」実施した事業である。
 - (8) 梅の栽培 JA梅部会はJA甘楽支部が抜根した遊休地を利用し、梅を611本を植栽した。
 - (9) 山林化事業 山間地については、将来の水確保のため、農地転用し、広葉樹の植栽を実施した。
- 以上の取り組みの中で、地域活性化と耕作放棄地の解消と結びついた典型的な例として秋畑那須集落の「そばの里オーナー制度」と「ふるさと市民農園」がある。

秋畑那須地区は甘楽町の最南端、霊峰稲含山の山麓に位置する典型的な山間地域集落である。耕作放棄地について、不利な耕作条件のため、20年前から発生したが、近年では、後継者不足と高齢化により、また離農と人口の流出が続き、耕作放棄化も急速に進んでいた。

平成7年度に群馬県が実施した「美しい農村景観保全活用モデル地区調査研究」をきっかけに、平成8年度から「蕎麦の里」事業を推進している。その取り組みは地元の特色を活かした蕎麦づくりである。内容は1口10,000円の会費で、約1 aの畑を提供し、「種蒔き」「土寄せ」「花見」「収穫」「蕎麦打ち体験」の5工程を体験させ、蕎麦粉2 kgのお土産付で、地元の住民の指導により、蕎麦づくりの秘伝を伝技するものである。

蕎麦オーナー制度の成功によって、協議会から那須地区を「蕎麦の里」として活性化する方向性が打ち出され、その拠点施設を整備したいとの要望が高まって「蕎麦打ち実習館 那須庵」を同事業で建設した。那須庵の特徴は、「那須庵」で使用する食材は、可能な限り地場産で賄うことをコンセプトとしている。現在、地元の主婦18人で委員会を組織し、「那須庵」の運営をしている。今後は地域住民全員が蕎麦づくりに参加できるよう推進し、遊休農地を利用して蕎麦栽培を普及することによって、那須地区の活性化をさらに促進しようと地元の住民は考えている。

農地保全と地域活性化

蕎麦の里オーナー制度による地域へさまざまな効果をもたらしている。まず、耕作放棄地の解消されたことである。この制度によって、荒廃した耕地約1.3haが蕎麦に作付され、確実に解消されたのである。と同時に、地域住民の農地保全意識が高まってきて、耕作再開や、耕作放棄地の耕耘回数を増やしている人が現れてきた。次に、オーナー制度では、100口のオーナーが毎年確実に埋まっている。それに、1口1万円の管理費があるので、農地管理には有効に役立っている。また、那須庵の設立によって、蕎麦、野菜などの農産物及び加工品を販売していて、その売上が年々伸びており、その生産のために農地が有効利用されている。最後に、オーナー制度の実施によって、都市参加者との交流を通じて、伝統文化が維持されると共に、農業の多面的機能への認識が高まったという波及効果がある。

次に、甘楽ふるさと農園による地域活性化と耕作放棄地の解消事例である。

甘楽ふるさと農園のある上野地区は、高崎市中心部から凡そ15km、熊谷からは50km程度の交通便利な地域であり、それに平地農村から中山間地域へと変わるなだらかな傾斜地で、甘楽富岡地区の有機野菜産地として知られた地域でもある。甘楽町のほかの地域と同じく、高齢化等の原因によって、近年耕作放棄地が目立つようになってきた。

地域の住民は便利な交通（首都圏から日帰り可能）と地域の独特な資源を活用して、平成12年に凡そ3ha程度の規模で広がる市民農園を設立した。

使用農地は一部遊休した田と畑であるが、畑は主として桑園や、キウイフルーツの果樹園となっていた。農園の総面積は3ha、実農地面積約2.8haである。農園の区画は、休暇小屋有する300m²区画が10区画、休憩小屋を有さない300m²と150m²の大きな区画が52区画、80m²の小区画が50区画あり、週末利用型の市民農園となっている。

高崎市や隣接の富岡市・吉井町からの利用者が多く、さらには周辺に藤岡市、本庄市、伊勢崎市、熊谷市、前橋市等の地方都市があり、周囲に大きな需要がありながら、東京からの日帰り利用が可能であるため、姉妹都市の東京都北区の住民が主として、多数の東京住民も利用している。この事業によって、都市との交流が活発となり、耕作放棄地が解消されたのである。

以上の耕作放棄地解消のための取り組みは酪農家への貸し出しを除くと、地域の特産作り（桑園の跡地利用、ブルーベリー里づくり事業、乾燥芋作り事業、タラの芽ふかしと梅栽培）及びと都市との交流（貸し農園、蕎麦の里）が主体であり、地域活性化の取り組みであることが特徴である。これらによって、約96haの農地が新たに利用されたのである。

今回調査対象となる甘楽富岡地域は典型的な中山間地域として、ほかの地域と同じく、耕作放棄が深刻になってきている状況の下で、地域の特徴に基づいて、自ら耕作するよう地域をあげて、取り込んできた。「ふるさと農園」のような都市との交流や、「オーナー制度」のような体験農場、それから地元の高齢者、婦人による農産加工、直売など多種多様な対策がそれぞれ直接、或いは間接的にこの地域の耕作放棄の解消を確実に実現した。さらに、このような取り組みを通じて、地域住民の農地保全意識が高まり、自ら地域振興に取り組もうという波及効果も見逃すことができない。

倪 鏡

耕作放棄地の解消については、耕作放棄地の解消や農地保全のためには、従来まで指摘されていた基盤整備による耕地条件の改善や、借り手の育成による農地集積に加えて、農業の高付加価値化による農業・地域の活性化が必要であることが明確となった。とりわけ、中山間地域などは、耕地が狭く、傾斜地の多いという不利条件を克服するために、借り手の育成、土地条件の改善とともに、地域の現状に基づいて、高齢者、女性を含めて地域の活性化のさまざまな取り組みが必要であることがここで明らかにした。