特集【論説】 農地法改正と農地の有効利用

海老名市の都市農業政策

Urban agricultural policy of Ebina City

Hirokazu MOTOKI : Ebina City Agriculture Committee Chief examiner

本木 大一*

はじめに

平成21年12月15日、改正農地法が施行され、新たな農地制度がスタートした。今回の農地法等の改正は、食料自給力の強化という大願のもと、その基礎的な資源となる農地等の確保と効率利用を促進に重点が置かれているのは諸先生方の寄稿にも述べられているところである。一方、各自治体において組織される農業委員会においては、本改正に伴う転用規制の厳格化に対応した許可事務等をはじめ、貸借規制の緩和による利用集積化を図り、幅広い農業参入についても積極的な検討を推し進めることが求められている。

今回の原稿は、法改正の主旨に沿った、耕作放棄地の解消と未然防止、担い手に対する農地の利用集積の促進を目的として海老名市農業委員会が取り組む「都市型農業推進事業」について紹介させていただくものである。

海老名市の地勢 農業の現状

神奈川県多くの市町はその立地において、県内経済の中心である横浜や川崎はもとより、首都東京へも電車で概ね1時間で移動できるという現況を有している。海老名市も同様で、26.48平方キロの市域に鉄道3線が9駅を有し、昭和46年の市制施行以来、急速に大都市のベッドタウンとして発展してきた。駅の周りにすら田んぼが広がる風景が海老名の顔

として長い間認知されていたが、バブル経済の盛り上がりと共に駅周辺の都市化は目覚ましく、郊外部の農地も大型ショッピングセンターや収用移転者の代替地として多くの農地が消えていった。近年では圏央道海老名インターチェンジの供用開始に伴い、流通業務施設の立地やロードサービス型店舗の建設が目立っている現状である。

交通至便な立地条件だけでなく、市域のほとんどが平坦な地形であることも土地利用がしやすい要因の一つであるが、その平坦な地形は、現在も隣接市町に比較して水田による稲作も盛んであるという現状を有している。

都市近郊農業の形態として兼業化が挙げられるが、これは海老名市の農家も同様で、1985年から2005年の20年間で、専業農家は31%減少し、農家全体の1割程度でしかない。また、自給的農家は農家全体の40%を占めている状況である。

野菜栽培に比べ手間のかからないといわれる稲作を中心とした農家においては兼業化の一途をたどるが、農家は農業をやめるわけではなく、機械化によりほぼ週末の農作業だけで収穫に至る稲作のため、平日は会社勤めをして給料を得ることが可能になった。見方を変えれば、農業は儲からないので会社勤めをし、手間のかからない稲作の継続を選択していったといえるかもしれない。それでも兼業という形で農家でありつづけたのは、農業が金を生み出すのではなく農地がそれを生み出すことが実態として認識されたためではないだろう

うか。

人口減少社会の中で農家の兼業化・高齢化の進行は、深刻な後継者不足に拍車をかけており、農業経営規模は農地転用に伴って縮小している実情がある。一方では転用もままならない条件の農地では、耕作放棄地も増加の傾向が顕在化している。

対して消費者である都市近郊住民は、食の安全・安心への関心を高めており、生産者の顔の見える農産物の販売は「食の安全」に対する意識の高まりから、様々なスタイルの直売施設など地元生産者からの農産物の直接購入が注目され、直売施設は連日多くの来場者で賑わっている。そして、家庭菜園や市民農園など、土とのふれあいを通じて、農業に本格的に従事したいと考える住民も増加傾向にある。

こうした背景の中、都市近郊農業としての効率性を重視した農業を進めていくためには、どういった施策が必要なのか。安易に農家保護を増やし、結果として農家家計の維持だけが目的となった従来の政策の轍を踏むことなく、生産者である農家と消費者である都市住民とが一体となってお互いの利益につながる都市型農村の発展に向けた一歩を踏み出すために何が必要なのかを考えなければならない。

都市農業に必要な転換

筆者は、昨年政策研究大学院大学在学中に「都市型農村の研究 畑作転換による生産性向上に転用期待が与える影響 (Research on farm lands in urban neighborhood: Effects of speculative motives on the agricultural land use) (2010)」という研究論文を執筆したが、同論文では、都市型農村の振興には、稲作から畑作への転換が必要であるにもかかわらず、畑作転換を阻害する要因の一つとして、都市近郊の農地が商業系用途としての利用価値も高いことから発生する転用期待により、農業への投資を控えることから、生産性向上に繋がらない点に注目したものである。さらにい

えば、転用期待とは文字通り期待であり、期待通り全ての農地が転用されることは考えられない。これが経済的な損失を生んでいるとした内容である。農業の生産性及び転用期待の影響についての研究には齋藤・大橋(2008)があり、我が国の農業発展のためには、稲作農家の転用期待収入を低下させ、小規模農家の滞留や耕作放棄を解消していくことが必要であると述べられており、また、神門(2006)では、農地転用から得られる期待収入により、農業の経営規模拡大が進まないとしている。

転用期待によるマイナス要素については先行研究と同様のスタンスであるが、人口減少社会における都市型農村の持続可能な発展の必要性という観点から、田・畑作の生産性、転用期待が畑作転換へ与える影響を(1)耕地面積からみた生産性推計、(2)田面積・畑面積の生産性推計、(3)畑面積に転用期待が与える影響の推計と段階的に分析した結果、経営規模が小さい都市近郊農業の場合は、畑作の方が稲作に比較して生産性が高く農業経営の観点からも効率的であるにもかかわらず、転用期待が畑作への転換の阻害要因となっており、さらに、畑作転換は生産性が高まるにもかかわらず、転用期待が大きいほど、畑作転換へのインセンティブが低いという結果が導かれた。

当然筆者としても海老名市の農政において、稲作から畑作への転換を推進していくことが急務であると主張するものであるが、肝心の転用期待の排除が市町村レベルの農政ではままならず、実現の光が見えない状況である。

農業委員会の取り組み

前段で、畑作の転換には転用期待を排除することが必要であるということを述べたわけであるが、繰り返しになるが、現在の農政及び税制、都市計画制度においては、農家の持つ転用期待を排除することは容易ではなく、劇的な対応を図るのは難しい状態である。そこで、各市町村の農業委員会や農政担当部署により、PRをはじめとし

た地道な活動が必要になっている。

都市型農業推進事業とは

海老名市農業委員会が取り組む、都市型農業推進事業とは、市民に農業の大切さや農業を守り育てることへの理解を深めていき、ひいては農業者の耕作しやすい環境づくりに繋がっていくことを目標に、平成17年度から実施されているもので、初年度は農業者を対象とした「利用集積・納税猶予に関する講演会」を、翌平成18年度は市民を対象とした「食農教育とキャベツの収穫体験」を、平成19年度は、市のテーマ「子どもの年」に沿った事業として、小中学生を対象に「コサージュ・バイオボトル作り・トラクター試乗体験」を実施してきた。

平成20年度からは、耕作放棄地を使ったソバ・小麦等の栽培実験を行うこととした。具体的には、耕作放棄地や未利用農地を使って、農業委員の手によって復活再生の道を開くというもので、利用の集積化によって規模の経済を働かせ、より多くの余剰を得る方法には及ぶべくもないが、都市に居住する農業者の多くが兼業であることを考えると、消極的であるが農地の荒廃化を防ぐ一つの手段と考えられ、農業者に対するより実践的なアピールとして影響を与えることが出来ると考えたものである。

耕作放棄地や未利用農地の多くは、相続によって農地を取得したが耕作の方法や管理方法も不明であったり、あるいは、農業者の高齢化により農作業が困難になったりといった理由で発生するものであるが、農地の貸し借りは、当然優良な農地から行われていくことから、荒廃化しつつある農地については借りてもらうことさえままならない。そこで、農地を荒廃させないためには、農業従事者にとって比較的手間のかからない作物、つまり片手間でも栽培可能な作物を選択することも必要になってくる。そうした観点から都市型農業推進事業では、ソバや小麦、そしてダイズを栽培実験

の対象とした。

ソバ・小麦・ダイズの栽培実験

本事業は、はじめに圃場を選定するところから事業はスタートした。いくつかの候補地の中から、事業に携わる約20名の農業委員等で対応できる面積などを考慮し場所の選定を行った。そして次は、土地所有者との借地交渉であるが、農地を貸し借りする場合、農地法の規定もしくは農業経営基盤強化促進法による利用集積によることが求められるが、その借主に農業委員会になることは法に想定されていない。よって都市型農業推進事業実行委員会には耕作放棄地の所有者を含めたメンバーで構成することで法に適合させた。

次の段落以降では具体的な作業について述べる。

(1) そば (H20.8～20.11)

平成20年8月、確保された農地は約3,000平方メートルであった。不定期に雑草の刈り取りなどは行われていたものの約20年ほど耕作をされていなかったという農地は、想像以上に圃場整備が困難なものであった。

写真1：荒廃化した農地

この圃場は元々「石垣イチゴ栽培」のための畑であり、その際に使われたコンクリート板の残骸が残っていたり、さらには水道管が埋設されていたりと正に耕作を放棄された農地を耕作可能な農地

に戻すことの大変さを目の当たりにした瞬間だっ
といえよう。伸びきった雑草は人の背丈ほどもあ
り、既に草刈り機だけでは手に負えず、建設業者
からハンマーナイフモアという専門機械で雑草を
粉碎するなどし、委員総出での作業を行い数日間
の格闘の末、農地と呼べる状況にまで回復した。

写真2：圃場整備後

圃場の整備を開始してから約1カ月後の8月に
第1回目の耕運機による整備を行い、中旬には施
肥、圃場周辺への除草剤散布、月末に播種を行った。

写真3：市民参加による播種

使用した種は、ソバ種「信州大そば（1反当た
り4kgから5kg）」を10kg、肥料は 日の本化成
12号（1反当たり60kg）160kg（参考成分：窒素
3・リン7・カリ10）を選択した。播種以降の作
業としては、圃場の草取り・中耕・土かけ作業と

いった流れになるが、生育不良箇所への追肥など
も行った。なるべく手間をかけないことが本事業
のポイントではあるものの、農業委員も多くは現
役農業者である。やはり農業者の心情としては、
ほったらかしに出来ないものなのだろうと思わせ
る対応があった。

11月下旬にソバの刈り取りを行った。収穫量は、
脱穀後水分量15%まで乾燥させた状態での最終的
な収穫量は約220kgであった。収穫されたソバの
利用方法であるが、本来は出荷ルートに乗せて、
農業者として次の耕作に全力を傾けるのが最善の
対応であるが、収穫物の活用方法を提示すること
でより大きなPR効果をねらうものとした。その一
つには、市内蕎麦店経営者の協力を仰ぎ、蕎麦打
ちの実演試食会を実施したり、製麺工場に地粉を
持ち込んで乾麺を製造したりした。その乾麺は市
民まつり等のイベントで、同実行委員会の取り組
みの紹介をしながら販売を行ったが、多くの来場
者の注目を浴び好評のうちに完売御礼となった。

(2) 小麦（H20.11～21.6）

平成21年11月のソバの収穫後、同時に実施した
小麦栽培については、市内の県立中央農業高校の
生徒による試験栽培も合同で行われ、使用種子は
「農林61号12kg・にしのかおり2kg・あやひかり
1kg」の三種類を合計15kgであった。小麦栽培時
には、当然新たな圃場整備は必要なく、トラク
ターによる耕運作業のみで播種に移ることが出来
た。年明け（22年1月）には「麦踏み」作業を行っ
たが、圃場付近の保育園児などの参加により、マ
スコミなどにも取り上げられ、予想外のPR効果が
あった。6月の中旬には小麦の収穫を行い、脱穀
後510kgの種子を得ることが出来た。

その後製粉作業を行い、小麦については地粉販売
のほか乾麺としての販売を前述の蕎麦同様に実施
した。販売PRとして県立中央農業高校の生徒によ
る地粉を使用したパン試食が功を奏し、順調な売
れ行きを見せた。

写真4：小麦の収穫・農業高校の生徒も参加

(3) 21年度以降の栽培

平成21年度においては小麦の収穫時期の都合上、ソバの播種は11月となり、いわゆる「秋そば」として栽培実験を継続し、初年度同様に地粉での販売や乾麺を製造販売を実施した。小麦粉においては製粉時にまとめて購入したいという申し出があったりと、地元産であり安全・安心な原材料としての需要も見込める明るい兆しが見えてきている。また、今年度は、圃場の一部を使ってダイズの栽培を行った。使用した種子は、「津久井在来大豆」といわれる品種で、神奈川県北部の旧津久井郡（現相模原市）において、古くから郷土食の素材として栽培されてきたもので、昭和50年頃系統の検定を行われ、「津久井在来」と呼ばれるようになった品種である。「幻の大豆」などと評され、味噌などの加工品に向いているということから、神奈川県内では近年話題になっている品種である。余談ではあるが、NASA（アメリカ航空宇宙局）では、火星で最初に栽培する植物にダイズを検討しているようで、「宇宙大豆プロジェクト」にはこの「津久井在来大豆」も選ばれており、宇宙へ送られたようである。

11月上旬にソバ・ダイズを刈り取りし、その後はまた小麦の栽培を行うというサイクルで進んで

いるが、併せてダイズの活用方法も検討を行っている最中である。

本事業は栽培・収穫には活動主体である農業委員に加え、広く市民の参画を募集し都市住民の参加型とすることで、都市住民の求める食の安全や土と触れ合う機会といったものを踏まえたものである。到達すべき目標は、農地所有者への耕作喚起、他の農業者への転作等も視野に入れ取り組むこととしたものであることから、これまでの実験栽培の結果をまとめ、広く農業者に訴えていく時期に差し掛かって来ている。

おわりに

農業委員で組織される都市型農業推進事業実行委員会が耕作放棄地対策として始めた、ソバ・小麦・ダイズの栽培であるが、海老名市にはもう一つの都市農業政策へのアプローチがある。本稿で述べてきた都市型農業推進事業と平行して、行政からの提案により農業者らで組織される農業活性化事業組合が行う「菜の花栽培実験」である。その効能は、水田の裏作として菜の花を栽培することで、春は菜の花畑で市民等の目を楽しませ、その後、収穫された菜種から菜種油を搾油し、その油はバイオディーゼルの燃料として使うというサイクルを実践していくというもので、昨年度の実績は、栽培面積約5,000m²、収穫された菜種566kgのうち500kgを使用して、搾油されたバイオディーゼル用油は165kgとなっている。

現時点では、こうした都市における農業の今後のあり方を実験栽培により実施検討することで、今後の可能性を模索している段階であるが、今後は、農業委員会を中心とした「都市型農業推進事業実行委員会」、そして農業者を中心とした「農業活性化事業組合」、これらを統合した事業母体を組織して、より実行力を備えたものにしていく必要がある。

以上