

匝瑳市の農業振興を考える

～地域でつくる農業ビジョンで次世代につないでいく～



匝瑳市 渡辺 崇男

はじめに

我が国の農村・農業地域は、著しい人口減少に直面しており、このことに伴って、日本の耕地面積は、昭和 36 年の耕地面積 609 万 ha をピークとして、その後減少を続け、令和 2 年においては、437 万 ha となり、約 28%減の状況となっている。

要因として、労働環境やライフスタイルの変化により、住宅や事業用地への農地転用が進み、農業以外への就業者が増えたことや、少子高齢化による生産人口自体の減少に伴う農業就業者の減少、さらには、耕作者不在による耕作放棄地の増加などが挙げられる。

農業は、食物を生産する重要な産業であることに加え、国土や自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承などの多面的機能があり、様々な恩恵を国民に与えている。

また、ここ数年では、新型コロナウイルス感染症の影響から、新しい生活様式が求められているなかで、低密度な農村地域の価値も見直され始めている。これまで農業との関わりが薄かった都市部の人間から、就農や農村交流に対する関心が高まっている。

千葉県匝瑳市は、市面積の半分以上が農地であり、農業は、水稻、野菜、畜産など幅広い経営がなされ、市の基幹産業として位置づけられている。一方で、全国的な農村状況と同様に、農業就業人口は減少を続け、担い手の確保が難しくなり、耕作放棄地が増加している。

また、農村地域においては、生活に必要なインフラである農業用道路や水路などが農業と共有されていることから、農業の衰退が、その地域に住む住民の生活基盤やコミュニティへも波及していくことが懸念される。

当市の基幹産業である農業を、将来にわたって経営が可能で、やりがいをもって次の世代に継承できるものとして推進し、振興を図ることで地域の活性化につながる可能性を当レポートにおいて提言したいと考える。

1 匝瑳市の概要と農業の現状

(1) 匝瑳市の位置・地勢

匝瑳市は、千葉県北東部に位置し、東京の都心から約 70 km 圏内、県庁所在地の千葉市から約 40 km、成田空港からは約 20 km の距離にある。東西が約 12.5 km、南北が 15 km で、総面積は約 101.52 km²である。(図 1)

市の主要部分は平たん地で土地改良により整地された広大な田園地帯からなり、北部は下総台地の緩やかな丘陵地帯となっている。

図 1 匝瑳市位置図



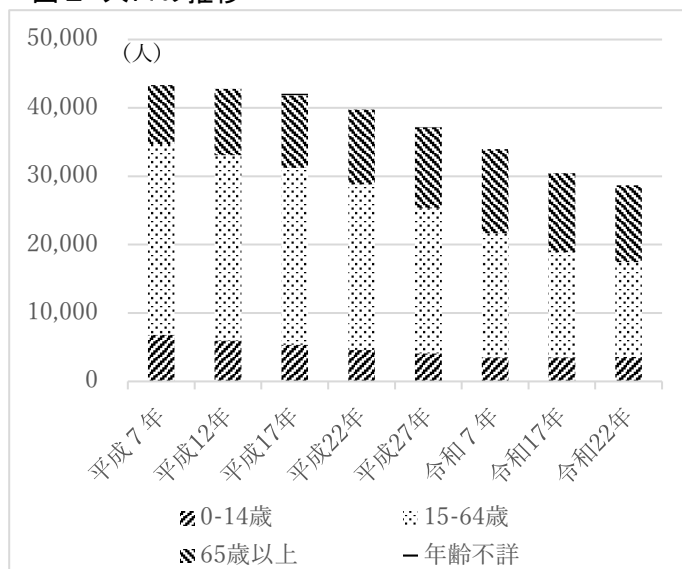
海洋性の温暖な気候で、年間平均気温は 16℃、夏は涼しく、冬は暖かく、ほとんど降雪は見られず、とても過ごしやすい土地柄である。

(2) 匝瑳市の人口

国勢調査をもとに市の人口の推移を見ると、平成 7 年から減少を続けており、年少人口（15 歳未満）と生産年齢人口（15 歳以上 65 歳未満）が減少していく一方で、老年人口（65 歳以上）は増加し続けている。

平成 28 年に策定された「匝瑳市まち・ひと・しごと創生総合戦略」の匝瑳市人口ビジョンによると、今後もこの傾向は続くと推計される。(図 2)

図 2 人口の推移



(出典：匝瑳市まち・ひと・しごと創生総合戦略)

(3) 匝瑳市の農業状況

当市では、水稻を中心にトマトなどの施設野菜やねぎなどの露地野菜、畜産では、肉牛や酪農、養豚、養鶏などが盛んで、複合経営も多くみられ、多様な農業が展開されている。

令和元年度における匝瑳市の分野別農業算出額及び県内の順位は以下のとおりである。

(表 1)

なかでも、花きに含まれる植木は、伝統的な植木造形技術及び知識に優れた県内の植木生産者である「千葉県植木伝統樹芸士」として、県内で 63 人中 40 人が認定され、「千葉県植木銘木 100 選」には、市内の植木 104 本中、68 本が認定されており、「日本一の植木のまち」といわれている。県内でも有数の農業が中心の自治体である。

表 1 令和元年度 匝瑳市の分野別農業算出額及び県内の順位

	水稻	野菜	花き	畜産	合計
匝瑳市産出額	358 千万円	250 千万円	67 千万円	706 千万円	1,497 千万円
千葉県内順位	4 位	17 位	2 位	5 位	7 位

(出典：市町村別農業産出額 (推計) より筆者作成)

① 農業の経営体数と経営規模の推移

第 1 次産業の就業者割合が 15.2% であり、千葉県や全国と比べると高くなっているが (表 2)、農業経営体数 (個人経営者と法人経営を含む) は、大きく減少している。年齢別の内訳は、59 歳以下が減少している一方で、60 歳以上の経営体数は変わっておらず、内 75 歳以上は増加の傾向がある。(図 3)

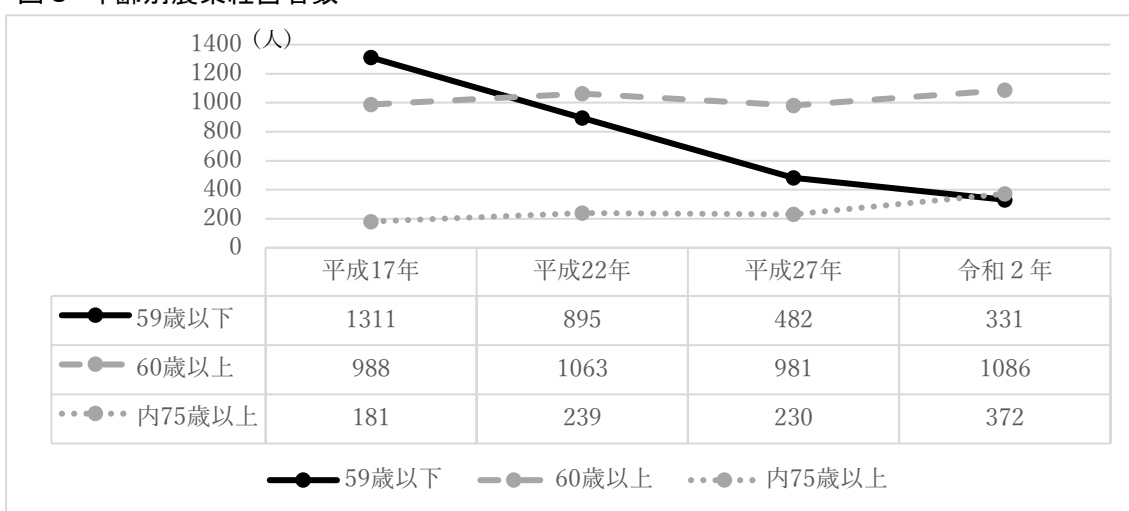
つづいて、経営耕地面積規模別経営体数を見てみると、耕地が 5 ha 未満の経営体が減少していることに対して、5 ha 以上の経営体は増加傾向にある。(図 4)

表 2 産業 3 区分別就業者構成比 (平成 27 年)

	匝瑳市	千葉県	全国
第 1 次産業	15.2%	2.8%	3.8%
第 2 次産業	24.3%	19.4%	23.6%
第 3 次産業	58.8%	72.3%	67.2%
分類不能	1.6%	5.5%	5.4%

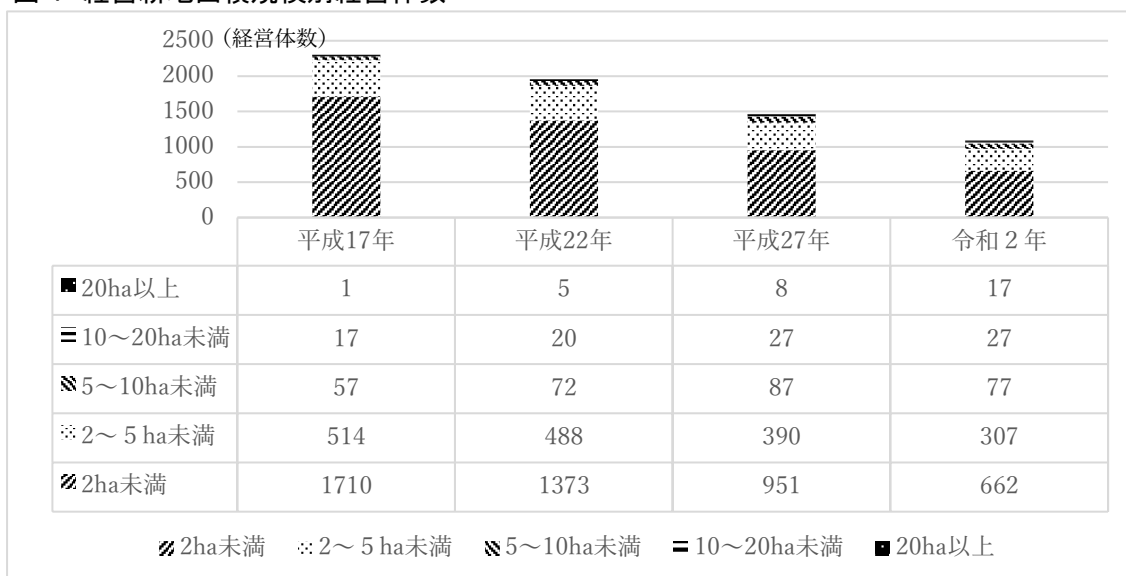
(出典：第 2 次匝瑳市総合計画)

図 3 年齢別農業経営者数



(出典：2020 年農林業センサス)

図 4 経営耕地面積規模別経営体数



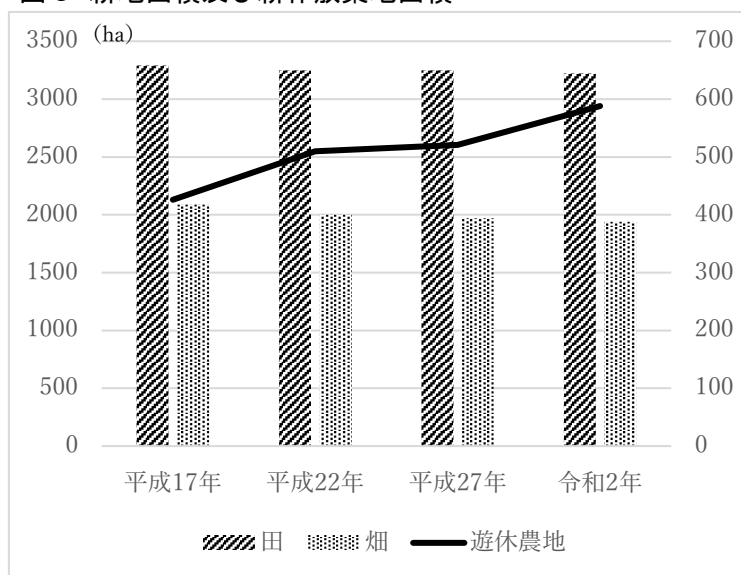
(出典：2020 年農林業センサス)

②経営耕地と耕作放棄地の推移

当市の土地利用の状況は、田畑が 55.6%となっており、千葉県や県内市部に比べても割合が高い。令和 2 年の状況を見ると、耕地面積が 5,116ha で、千葉県内で 6 番目となっており、うち、耕作放棄地面積は推計で 530ha と、約 10%が耕作されていない田畑であった。過去のデータをみると、耕地面積は微減しており、耕作放棄地は増え続けている状況である。(図 5)

この 15 年間で、農業経営体数が 38%減少しつつも、耕作している面積は約 8%の減少にとどまっていることから、農業経営者は離農する経営者の耕地を引き受けつつ大規模化を図る一方で、後継者が見つからずに経営を続けざるをえない状況にある可能性があることが考えられる。また、後継者が見つからず、耕作できない耕作放棄地も年々増えている状況となっている。

図 5 耕地面積及び耕作放棄地面積



(出典：2020 年農林業センサス及び作物統計調査) ※令和 2 年耕作放棄地面積は、前回調査までの増加率を按分して推定値とした

2 匝瑳市における農業振興への取組と課題

高齢化が進む経営体が、経営耕地の維持をしつつ、次世代に事業を承継していくためには、新規に参入する就農者やほかの地域からの入り耕作者など、新たな担い手の発掘が必要となる。新たな担い手が安定して営農していくためには、農地基盤の整備や改良が必要となるため、面積が広くて耕作がしやすいほ場の確保や使いやすい水利の整備、有害鳥獣などの発生が懸念される耕作放棄地の抑制などが課題となる。

(1) 行政の取組

①担い手の育成・確保について

農業経営基盤強化促進法の制定に伴い創設された認定農業者制度は、農業者が意欲をもって経営の改善・発展に取り組むことや経営者としての自覚を高めることが期待できることから、市は関係機関・団体と連携して制度の普及推進に取り組んでいる。あわせて、効率的かつ安定的な農業経営の育成・確保を進められることから、農業経営の法人化も推進している。

新たに農業従事者になるものについて、後継者や新規参入者を受け入れ、育成・確保していくことが重要であることから、就農研修の実施など、意欲ある農業従事者の資質向上に向け、関係機関と連携し、農業次世代交付金事業を活用し、経営開始の資金を合わせた支援体

制の充実を図っている。

②安定した農業経営のための施策

農業経営を効率よく行うための基盤整備について、ほ場の大区画化や農用地利用集積を推進している。意向のある地域には、県や土地改良区と横断的な連携を取りながら、農地の集積・集約化を進めている。

そのほか、経営に必要な機械導入に関わる補助事業や自然災害による収量減少や市場価格の下落をはじめ、様々なリスクに対応できる情報の提供も行っている。

③流通に関する施策について

地産地消や都市部との農業交流を事業内容とした、都市と農村の交流総合ターミナルでもある直売場「ふれあいパーク八日市場」や、観光拠点としてオープンした「そうき観光物産センター匝りの里」では、市内産の新鮮な農産物や郷土料理などによる消費を見込むほか、農業体験や消費者と生産者の交流イベントなど、都市部との関わりも行われており、これらは指定管理者制度により運営されている。

(2) 地域農業者の意識・意向について

上段で行政の施策について説明したが、地域農業が抱える問題の解決には、行政の事業展開のみでは足りず、当事者である地域農業者との問題意識の共有が必要不可欠である。

令和元年度に当市が行った「地域農業の将来に関するアンケート」では、以下のような回答結果となり(表3)、地域の農業者が感じている問題意識を見いだすことができた。なお、アンケートは、市内の土地所有者または耕作者、4,181人のうち、36%である1,488人からの回答を得た。

表3 地域農業の将来に関するアンケート集計結果 (一部抜粋)

質問内容	回答数1位	回答数2位	回答数3位
地域農業の5年後についてどうなっていると思うか	高齢化が進む	後継者・担い手の不足が深刻化する	耕作放棄地が増加する
地域農業の中心となる農地の担い手について	いるが、不足している	わからない	いない
地域農業を維持するために今後必要だと思うこと	担い手への農地集積	集落営農や法人化	ほ場整備(土地改良)の実施
農地中間管理機構を知っているか	知らない	知っているが、利用したことはない	未回答
地域農業の将来に関する地域の話合いの必要性	必要と思う	わからない	未回答

(出典：アンケート結果より筆者作成)

回答結果を集計したところ、「地域農業の5年後についてどうなっていると思うか」の回答として、「高齢化が進む」「後継者・担い手の不足が深刻化する」「耕作放棄地が増加する」が上位の3回答であった。また、「地域農業を維持するために今後必要だと思うこと」の回答として、「担い手への農地集積」「集落営農や法人化」「ほ場整備（土地改良）の実施」が多数の意見であった。さらに、地主と担い手のマッチングや賃貸借契約事務等を支援し、効率的に農地の集積を行うための団体「農地中間管理機構」については、48.1%の人が「知らない」と回答している。

一方で、担い手が不足すると不安視している回答が多いなかで、一部の担い手からは、耕地面積を拡大して経営規模を拡大する意向があることがわかった。

（3）見えてきた課題

アンケートの結果として、将来、地域農業が抱える問題である、「高齢化による離農」「後継者・担い手の不在」「耕作できなくなる耕地の増加」の3つは、行政と地域の農業者が共通して、同じ問題意識をもっていることが明らかとなった。また、担い手の確保や農地集積など地域農業を維持していくために、今後必要となる対策についても同じ思いをもっていることがわかった。

さらに、アンケートを地域別に分析したところ、市北部の山間部地域と南部の平野地域では、山間部の方が現在の担い手の割合が低く、話合いの必要性を感じている回答者も多いことから、危機感が高いこともわかった。

一方で、地域と行政が同じ問題意識をもっているにもかかわらず、解決するために行政が企画している施策情報が、地域に対して周知不足であったり、地域内においても地主と耕作者とのコミュニケーション不足による合意形成がなされていなかったりする状況が浮き彫りとなった。

また、地域ごとに抱える課題は共通でも、優先すべき課題は異なり、市内一律の施策を実施するよりも、地域に合わせたきめ細かい対応が必要であることも判明した。

このような状況に対して、行政としてどのような取組を行うべきかを考察するために、同様の地域課題に直面しながら、地域農業の維持に対する活路を見いだしている事例を調査した。

3 事例調査

（1）一般社団法人おいでんさんそん（愛知県豊田市）

（一社）おいでんさんそんは、都市と農山村が共存する豊田市において、それぞれの地域の異なる課題を、お互いの強みを生かして解決していく活動をしている中間支援組織である。

まちと田舎の人材が交流できる事業をコーディネートするとともに、企業研修やスモールビジネスの起業支援、自然資源を活用した体験事業などを通して、人口減少が進み、コミュニティの維持が難しくなった集落に元気を取り戻させ、移住者の取込にも貢献している。

これからの人口減少社会において大切なことは、多様な価値観を認め支えあえる共同体

が中心となるということを重要視して活動しており、成果として、過疎地域である農業集落を、都市部との関係人口増加により活性化しているのが、当事例の特徴である。

なかでも、多岐にわたる事業のうち、耕地を保全していくための耕作放棄地の解消策として、「源流米ミネアサヒ CSA プロジェクト」がある。これは、地域の住民が組織する集落営農と地域外の者が共同体となる仕組みで、持続的な営農ができるシステムを構築している。

(2) 一般財団法人本山町農業公社（高知県本山町）

高知県にある本山町では、棚田による水稻栽培を中心とした複合経営を行っている農業経営が昔から続いている。しかし、令和3年時点では高齢化率が46.8%となっており、農業就業者数も急速に減少を続けている。

このような状況のなかで、平成6年に四国初の町立農業公社が農林業を中心とした地域づくりのために設立された。公社の事業は、農業の作業受託、農地貸借の中間的な役割、担い手の育成、農地の有効活用、特産物の開発・販売、都市と農村の交流などを行い、多岐にわたって、地域農業の維持に貢献している。

さらに、国の事業である、農地の保全等を目的とした多面的機能交付金事業における事務局を団体が担っているのが当事例の特徴である。手続きが煩雑な国の補助事業の事務を公社が担うことで、行政のもつノウハウが効果的に導入され、地域の意見や意向をまとめて事業に取り入れられることは大きな利点である。成果として、米のブランド化や農業集落としての機能を維持することに成功した。

(3) 「人・農地プラン」と千葉県香取市における同プランへの取組

人・農地プランとは、国が地域ごとに策定することを推進している事業で、地域農業の高齢化や担い手不足などの課題に対して、地域農業者の徹底的な話し合いにより、今後中心となる経営体や将来の農業のあり方などを設計図として明確に定めものである。

千葉県内では、多くの自治体人が人・農地プランを策定しているが、特に香取市では、この人・農地プランを、計画だけに終わらせずに、課題の解決に向けた取組を実行している。香取市は、耕地面積、水稻生産面積ともに県内1位であり、当市と同様に農業が基幹産業であるが、担い手の高齢化に伴う後継者不足や農業就業者数の減少、これに起因する耕作放棄地の増加が大きな課題となっている。香取市による人・農地プランの作成方法は、集落ごとに話し合いの場を作り、市農政課、農業委員、地域農業者が対面でのワークショップを開催し、今後の農業経営について話し合い、将来の方針を決めている。市を含めた関係機関が、集落が抱える悩みを直接地域農業者から聞き、徹底的な話し合いの機会を作り、人・農地プランを策定している。様々な関係者を交えた話し合いを、何度も行うことにより、有益な施策情報などが共有でき、専門家による意見を取り入れることは、課題を効率的に解決する計画を作るうえでの大きなメリットであると考えられる。結果として、現在では、65もの集落で人・農地プランが策定され、担い手への集積・集約化を進めている。

(4) 事例の考察結果について

調査した事例の概要は以下のとおりである。(表4) 事例から得られる学びをいかにして当市の農業振興に生かしていくべきか考察を行った結果、課題を解決する組織、規模、方策に差はあっても、課題を地域関係者と共有し、協働して実行していることが共通項として明らかとなった。

特に、中間支援組織や農業公社といった組織が地域農業のけん引役をすることで、行政との連携も生まれ、効果的な事業が展開されている。

また、香取市でも、地域の農業者に加えて、行政や農業委員などが話し合いに加わることで、多様な考えが生まれ、地域農業の維持や振興につなげている。

地域農業や農業者がもつ悩みや課題を的確に吸い上げ、当事者や関係者が一丸となり解決に向けて取り組むことが、地域農業を振興させるための必要条件であると考ええる。

表 4 農村地域の将来に向けた 3 つの取組のまとめ

	(一社) おいでん さんそん	(一財) 本山町農 業公社	香取市による人・ 農地プランの策定
事業主体	一般社団法人	一般財団法人	地域農業者
関係者	農業者、農業法人、 地域外の住人、行政	農業者、農業法人、 JA、商工会、行政	農業者、農業法人、 農業委員会、行政
活動内容	農地・森林の荒廃対 策事業のほか、農山 村地域に係る様々な 課題の解決に向けた 事業	農用地利用推進事業 (農地利用集積・農 作業受委託)、米生産 事業と種苗事業、特 産品普及事業	担い手と貸手のマッ チング 地域農業の将来像に 対する設計図の策定

(出典：筆者作成)

4 地域や集落単位による組織の設立

地域農業の課題を考えていくには、地域で農業を営む農業者のほか、地域に暮らす住民や関係する各種団体が問題を共有し、解決に向けた話し合いを行い、合意形成を図っていくことが重要であることから、地域又は集落単位の組織設立を提言する。

前述のアンケート結果や香取市内の 65 集落に及ぶ人・農地プランの策定から判明したこととして、地域や集落によって優先する解決手段は異なることがある。また、農業を振興する際には、農地を維持する問題だけでなく、農業用道路や水路、農薬などの散布範囲にある居住エリアに対する配慮など、関係者への影響も考慮し、多岐にわたる利害関係者の意向を取り込める組織であることが望ましい。

(1) 組織の役割・構成

重要である点として、組織の中心となって主体的な存在となりうるのは、農業者、地主、さらには地域に住む住民である。地域と密接に結びついている農業と農地の問題について、

将来に向けたビジョンを話し合うためには、担い手となる農業者、離農して、農地の貸し手となる地主などの意向が原則となるからである。

つづいて、様々な助言を行うことができる関係者も組織の構成員として必要と考える。地域農業や農家を熟知している地元選出の農業委員、農地の水利管理をしている土地改良区、安定した営農を流通の観点から助言できる農業協同組合が考えられる。

最後に、地域の担い手を把握し、各種補助事業に関する情報提供、地域の合意形成に至る工程の調整役として行政の参加は必須であると考えられる。

(2) 組織の設立について

当市には、国の補助事業であり、(一財) 本山町農業公社の事例にもあった、「多面的機能交付金事業を活用している組織 (以下「保全会」という。)」が、令和3年時点において、28組織あり (図6)、耕地面積のうち、農用地区域内の2,209haをカバーしている。

組織の設立にあたっては、各地区で活動を行っている保全会を母体として活用する。当市の保全会に所属する関係者は、農業者だけでなく、地域住民も組み込まれていることが多く、地域全体からの意向を集約することが可能と考えられる。

また、地域の中心となる農業者が、保全会の役員として中核を担って運営していることから、将来の担い手についての話し合いの場を形成しやすいと考えられる。

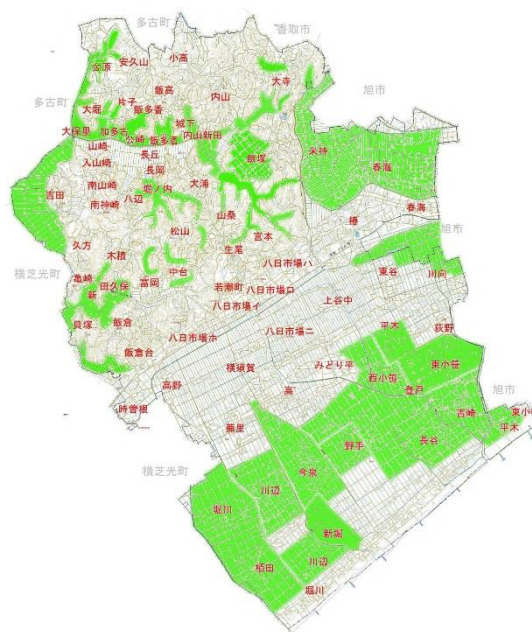
なお、保全会の組織づくりが成されていない地域については、地域の農家組合や担い手となって大規模に営農している農業者をキーマンとした組織を新たに設立するなどし、いかに地域の意見を集約できるかという点に配慮していく必要がある。

一方で、現在組織化されている保全会において、参加者は農業者と地域住民が中心であり、農地や農地に係るインフラ設備などの保全活動を行っているものの、地域農業が抱える課題について、地域の意向や将来のビジョンを集約するまでには至っていないのが現状である。このような状況を改善するためには、既存の保全会を補完する部会やワーキンググループを設立し、そこに、行政や関係機関が参加できる仕組みを作っていく必要があると考える。

(3) 行政の役割と関係性

アンケート結果から、地域が求めている事業や情報にもかかわらず、周知が不足していることが判明したが、このような意味においても、地域や集落単位の組織に、行政や各種関係

図6 市内保全会の活動範囲図
※色が濃い部分が活動範囲



出典：匝瑳市資料より筆者作成

団体が参加し、展開している農業施策について説明をすることは有効である。

さらに、話し合いの結果として、地域の意向が反映され、その地域の風土に沿った事業を行っていくことで、事業効果は相乗的に増すことが期待される。

地域ごとに特色のある農村地域を盛り上げていくため、農業者だけではなく、そこに住む住民や行政を含む関係機関が、同じ方向に向かうって協働をすることで、地域を維持しながら農業も営む農業者が、持続的な営農を行うことが可能となり、次の世代にバトンを渡せるような農村地域となりえることが期待される。

さらには、農業振興を発端として、地域コミュニティの活性化や新たな交流人口の創出など、活力にあふれ、魅力ある農村づくりにつながることを望ましいと考える。

おわりに

筆者は、7年間、農政の担当者として、地域農業の振興に携わっていくなかで、年々高齢化し、わずかずつではあるが、確実に活気を失っていく現状を見てきた。

以前より感じていた、行政の施策と、地域農業者との意識や距離の差を埋めて、一丸となって当市の農業を盛り立てていくためには何が必要かということについて、全国地域リーダー養成塾において、日本各地の地域農業の実態や、活性化に結び付けたすばらしい事例を数多く学ばせていただいた。

引き続き、地域に寄り添いながら、課題解決に専念していくとともに、得た情報を職場内で共有し、行政としての在り方を模索していきたい。

【参考文献等】

- ・おいでんさんそんセンター<<https://www.oiden-sanson.com/>> (令和4年1月7日アクセス)
- ・押井の里<<https://oshii.net/>> (令和4年1月7日アクセス)
- ・香取市 (人・農地プラン)
<https://www.city.katori.lg.jp/smph/nogyo_sangyo/norinsuisangyo/plan.html> (令和4年1月7日アクセス)
- ・政府の行政改革 (香取市の「人・農地プラン」・集落営農等の推進について) <<https://www.gyokaku.go.jp/review/aki/H30/img/skl.pdf>> (令和4年1月7日アクセス)
- ・匝瑳市 (平成28年) 『まち・ひと・しごと創生総合戦略』 pp.2-5
- ・匝瑳市 (令和2年) 『第2次匝瑳市総合計画』 p.10
- ・全国農業会議所 編 (平成30年) 『DVD 人・農地プランの話し合いで進める農地利用の最適化』 全国農業会議所
- ・一般財団法人本山町農業公社<<https://town-motoyama.jp/>> (令和4年1月7日アクセス)