圃場整備事業による農地の面的集積

～新潟県三島郡三島町を事例として～

Surficial Agglomeration through Land Consolidation

～A Case Study of Mishima Town in Santo District, Niigata Prefecture.～

関野智* 佐藤洋平* 石川雅也* 下荒地勝治* 橋本禪*

*Satoshi SEKINO *Yohei SATO *Masaya ISHIKAWA *Katsuji SHIMOKOUJI

*Shizuka HASHIMOTO

(*東京大学農学生命科学研究科)

(*Graduate School of Agricultural and Life Sciences, The Univ. of TOKYO)

I. はじめに

新農業基本法に「国民が最低限度必要とする食料は、凶作、輸入の途絶等の不測の要因により国内における需給が相当の期間著しくひっ迫し、又はひっ迫するおそれがある場合においても、国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じないように、供給の確保が図られなければならない」と述べられている。WTO 農業交渉で自由化が進められる現状で、我が国の健全な農業経営を維持することが政策課題の一つである。そこで、本研究では低コスト稲作経営の実現のための基盤作りとして圃場整備事業による農地の面的集積に注目した。

本研究では、新潟県三島郡三島町で行われた県営担い手育成型基盤整備事業三島南部地区(平成6～10年)を対象地区に選定した。

II. 農地の面的集積の問題点

圃場整備事業の換地で面的集積を実施するには、担い手の自作地の集団化と共に担い手への利用権設定農地を集団化することが重要である。利用権は不安定であるので、利用権設定された農地は、地域により、所有者が事業参加資格者となるような場合がある。担い手に利用権設定される農地の集団化を進めると利用権設定を受けた担い手の経営農地の集団化に結びつく。他方、担い手の経営農地の集団化を進めると、担い手に利用権設定さ

れる農地の所有者にとっては土地が分散されることになる場合もある。こうした状況があるため、圃場整備事業による換地によって面的集積を実施するのが困難であり、面的集積を達成する事例は少ない。

III. 調査対象地

図1 三島町の地図

(1) 三島郡三島町の概要

三島町は地方中核都市である長岡市の北西10kmに位置する(図1)。西部は標高200~300mの緩やかな丘陵地帯であり、東部は信濃川流域の越後平野に属する平坦地帯である。近年、長岡市の通勤圏として宅地開発が進みつつあり、人口は、6888人(昭和60年国調)、7091人(平成2年国調)、7269人(平成7年国調)とやや増加傾向にある。農家は高齢化が進んでおり、農家人口も減少している(図2)。兼業小規模農家が多く、後継者も少ない。

(2) 研究の方針

ヒアリング調査を中心に、書類、図面データ、農業センサスのデータを用いて、調査地区で農地の面的集積が実現した実態を分析する。図面データとして、担い手の所有、利用農地の実態の現況図を作成した。

現地調査は1999年11月26~28日、2000年1月28~31日に行った。

図2 三島町の農業従事者と60歳以上の割合

(3) 三島町における圃場整備事業

本地域では平成6年から平成10年にかけて担い手育成型圃場整備事業が行われた。担い手の農地増加率が206.9%、連担集積率(2ha連担化率)が57.7%である。また受益面積226ha、受益戸数349戸、担い手数16、生産組織3となった。事業に該当する集落は鳥越、七日市、上岩井の3集落である。

この事業は、まず、七日市集落が単独で21世紀型圃場整備事業の申請を行い、その後、同時に他の2集落も圃場整備を行うことが決まり、事業

要件の達成が容易な担い手育成型圃場整備事業が実施されることになった。

表1 圃場整備事業年表

日程	事業概要
H5	アンケート調査
H6.4	担い手育成型圃場整備事業開始
H6.10	換地計画原案作成
H6.12	面工事開始
H8.3	面工事終了
H8.5	一時利用地指定
H8.7	県単事業開始
H9.8	生産組織設立
H11	換地処分終了
H11.12	集落営農協議会解散

担い手育成型圃場整備事業の事業要件は、事業完了時までに、担い手の経営面積(事業実施地区)が20%以上増加することである(図3)。要件を達成することで、その年度の事業費の10%相当額を無利子貸し付けになる。担い手とは、将来その地域の農業を担っていく農業経営体のことである。平成8年から県単農地集積促進圃場整備支援事業が併行して始まった。事業要件は2ha連担化率50%以上であり(図4)、要件を達成することで前年度事業費の5%が無利子で貸し付けられる。標準区画は事業前に10a区画であったのが、事業後に50aと1haの区画となった。

事業前に将来の営農規模の予定、所有農地の委託希望等についてアンケートを実施した。

また、本事業において集落営農協議会という組織が重要な役割を果たしていた。集落営農協議会は、県単事業にあたって利用権設定の調整を行うために発足した。換地委員がそのまま役目を引き継いだ。集落営農協議会の役割は、小作料を集落で一律に設定し、農地の利用権の設定する相手を決めることなどである(図5)。委託部会は農地の委託者、営農部会は担い手、調整部会は営農、委託部会の代表および、地元農業委員会、農家組合で構成される。

委託部会、営農部会がそれぞれ希望する小作料を議会でそれぞれ決定し、その決定を受け、調整

部会がその年の小作料を決定する。この小作料は集落全部の農地に適用されるため、どの農地でも小作料は一定となる。また、農地の委託者が農地

○ 担い手育成型圃場整備事業の要件

1 面積条件：20ha

2 事業要件：①大区画化投稿生産性圃場の整備が図られる事
②おおむね5年間で事業が完了する事
③担い手の経営面積が20%以上増加する事

担い手の条件

①認定農業者

②農業によって自立しようとする意欲、技術があると認められるもの

●事業完了時、経営規模が3ha以上の個別経営体

●事業完了時、オペレーター一人あたりの作業規模が3ha以上で、規約により成立している農業生産組織

●事業完了時、常時従事している構成員一人あたりの作業規模が3ha以上の農業生産法人

③経営規模3haとは自作地、借受地、農作業受託地の合計

図3 担い手育成型圃場整備事業の事業要件

○ 県単農地集積促進型圃場整備支援事業(県単事業)の要件

事業要件：事業区域内で担い手に2ha以上の連担化生産団地を50%以上集積。

前年度事業費の5%を促進費として交付

図4 県単農地集積促進型圃場整備支援事業の事業要件

調整部会

営農、委託部会の代表および地元農業委員会、農家組合等で構成
農地集積および利用権設定等
利用料金の調整と清算
集落生産組合の推進
協議会すべての調整に関すること

営農部会

中核農家(担い手)自作農家で構成
営農計画(集落内農地)策定と取り組み
協業(共同利用)組織づくり
農地集積および利用権設定等
集落生産組合の基盤作り

委託部会

農地集積の協力、利用権設定
営農部会の作業労働力の支援
集落生産組合の推進

図5 集落営農協議会の構成と役割

を貸したい時は、集落営農協議会が農地の面的集積を達成する担い手を見つけるという調整を行う。なお、事前に農地の委託者に対して利用権設定をする際は、集落営農協議会に任せるという同意をとっていた。集落営農協議会は換地委員が県単事業の際にそのまま受け継いだ。換地を調整した換地委員がそのまま集落営農協議会として利用権設定を行った。

事業前の営農状況は、鳥越集落は高齢の小農家が多く大農家が少ないという状況、七日市集落は、比較的大農家が多いという状況、上岩井集落は中規模の農家が多い(表1)という状況であった。上岩井集落は、ほとんどの農家が兼業農家であり、これ以上農地を増やそうと考えず、また、農業をやめようとも考えない農家がほとんどであるため担い手に農地が集積しなかった。七日市集落は大規模の農家が積極的に経営農地を拡大し、かつ農地の面的集積も成功した。鳥越集落は、小規模の農家が農業をやめ、生産組織を中心とした担い手に農地が集まり、さらに面的集積も成功した。生産組織は、機械の共有のみを行っており、利用権設定は個々の農家に対して行われている。

本研究では、日本国内の農村の担い手不足の状況をふまえ、担い手が少ない状況のなかで生産組織をうまく活用させて面的集積を達成した鳥越集落が分析対象として選定した。

表2 3集落の経営面積別分布割合(%) 90年

	0.3ha未満	0.3～0.5	0.5～1.0	1.0～2.0	2.0～3.0	3.0～5.0	5.0ha以上
鳥越	0.0	22.0	41.5	20.7	7.3	4.9	3.7
七日市	0.0	3.8	26.9	26.9	21.2	15.4	5.8
上岩井	0.0	11.7	23.3	43.3	18.3	3.3	0.0

表3 鳥越集落の担い手一覧

担い手	年齢(才)	専・兼	事業前経営面積(ha)	事業後経営面積(ha)(H11)	生産組織
A	69	専業	約1.6	約10	加入
B	48	専業	約1	約8	加入
C	42	兼業	約1.1	約5.5	加入
D	42	兼業	約2.0	約8	非加入
E	68	兼業	約0.7	約13	非加入
F	70	兼業	約0.3	0	非加入

IV. 面的集積の実態

図6 事業前後の担い手の所有農地

図7 担い手Aの事業後の利用農地とその従前地

(1) 換地計画の策定

換地配分要領によると、従前の土地が最も密集した位置に換地して集団化を行う母地換地方式が採用された。一時利用地の指定はほぼ換地原案どおりに行われた。これは面工事が一年で終わったことが大きく関係している。もし、面工事が複数年かかると面工事が終了する時期が農地によって異なってくるので、耕作が可能な時期にずれが生じてしまう。そのため、一年間まったく農業収入がなくなってしまう農家も出てくることも考えられる。そこで、計画原案通りの一時利用地指定を行わずに、各農家が均等に耕作できるような措置をとることがある。農家はいったんその農地で耕作をすると自分の土地であるという意識が強くなってしまったため、換地処分が換地原案でなく一時利用地指定通りになってしまうことが多い。すると、面的集積を目的にした換地原案どおりに換地が進まないため面的集積が阻害されることが多い。

(2) 換地の実態

小農家の農地は、できるだけ母地換地方式を用いたが、何らかの理由で同意が得られなかった場合があった。そのような農家は農地の資産的価値を重要視していることが多かったため、幹線農道に接している農地や、集落からの距離が近い農地を希望し、そういった農地に換地することで解決を行った。担い手の農地は、母地換地方式を基本とし、集団化を達成した(図6)。例として担い手A、担い手B、担い手D、担い手Fが挙げられる。彼らの所有農地は事業前の分散されていた状態から、換地後には一つの団地に集団化されている。

表4 鳥越集落の担い手の集積状況

担い手	実施前 営面積(a)	事業後 営面積(a)	うち2ha 連担(a)	増加率 (%)	連担率 (%)
担い手A	90	450	450	400	100.0
担い手B	160	530	530	305.6	100.0
担い手C	110	590	590	226.3	100.0
担い手D	200	590	590	218.2	100.0
担い手E	60	330	300	450	90.9
担い手F	30	180	180	500	100.0

母地換地方式を採り入れていたが、集団化を達成するため、集落から遠い位置に換地が行われるケースもあった。その例として担い手Eが挙げられる。彼の所有農地は事業前の分散した状態から一つの団地に集団化されているが、従前地とはまったく違う位置に換地されているのが分かる。この担い手については今後の調査を要する。

委託者の農地は、事業前に行われたアンケートの結果を重視し、農地を利用権設定することを前提に担い手の農家の所有農地に隣接させるように換地を行った。このように、面的集積を目的とした換地が成功した理由として考えられるのは、集落営農協議会が利用権設定の調整(受託者の選定、小作料の決定等)を行うことにより、安心して農地を任せることができたということと、担い手がその農地で営農をし、管理をきちんとするという信頼感を得ていたということである。

(3) 利用権の設定

事業以前はヤミ小作がほとんどで、利用権設定はほとんど無かった(25筆2.1haのみ)。一時利用地指定後の利用権設定は、従前のヤミ小作、利用権設定をいったん合意解約してから、新たに利用権設定を行ったため、従前の農地の貸し借りの状況が面的集積の達成に影響を与えなかった。

県単事業の事業要件の2ha連担化率50%以上を達成することにより、農家の負担は約150万円/1haから約88万円/1haに減少した。

(4) 利用権の設定の実態

図7は、担い手Aの事業後の利用農地とその従前地の図面である。この担い手Aは生産組織の中心メンバーの一人である。この図面を見て分かるように、利用権設定された農地は担い手の所有農地に隣接するように換地されているということである。担い手Aの所有農地はほとんど従前地と同じ位置に換地されたが、ほかの利用権設定された農地は従前地とは違う位置に換地されたことが分かる。たとえば、委託者Aの所有農地を見てみると、従前地は担い手Aの農地からかなり距離のある位置にあったのに対し、事業後は担い手Aの所有農地に隣接するように換地されている。

また、利用権設定による面的集積が成功した背景には、事業前に小農家が多く、担い手が少なかったので、農地の委託希望者が貸す相手が見つからないという状況であったことが挙げられる。圃場整備事業による圃場の大区画化、農地の集団化で労働生産性の向上が達成されたため、担い手がより多くの面積の農地を耕作できるようになったので、利用権設定が促進された。

V. 考察

(1) 換地の成功要因

換地による面的集積が実現できたのは、換地委員が利用権設定を調整する機関である集落営農協議会として機能したということが成功要因である。換地を調整する機関と利用権を設定する機関が同じだったので、利用権設定を考慮しながら換地を実施できた。また、なかなか合意を得られない小農家を比較的資産的価値の高い幹線沿いの小区画の農地（図面の左端の農地）に誘導することによってその農地の従前地を担い手に集団化できた。

(2) 利用権設定

利用権設定の際に農地の委託者と担い手の間に集落営農協議会が入って調整を行ったことが成功要因である。委託者が農地を貸す相手を自分で見つける場合には、地縁、血縁関係で貸す相手を選択する場合が多く、面的集積はあまり考慮しないことが多いため、担い手の耕作農地が分散してしまう。今回の事業では、第三者である集落営農協議会の調整部会が間に入ることにより、面的集積を考慮した利用権設定を行うことができた。委託者が集落営農協議会に農地を任せる信頼感があったのは、背景として以下のようなものがある。佐

藤¹⁾によると、利用権の設定による面的集積を図ることを可能にする要件として、①行動力と信頼性を有するリーダーの存在②経営能力の優れた経営者③農業以外に稼得の機会がある、という3点が挙げられている。鳥越集落では①のリーダーとして、事業以前に長岡農地事務所に勤めていた方がおられた。この方は圃場整備関係の方面に明るく、またリーダーシップを持っていた。このかたが積極的に農地の面的集積の重要性を訴えて説得を重ねた。残念ながら調査時には亡くなれていたためお会いすることができなかった。②の経営者として、生産組織が挙げられる。比較的若い営農者と経験豊富な担い手と農協の職員という組み合わせで組織されているためさまざまな状況に対応できる。③は、地方中核都市の長岡市から車で10分という好立地条件にある。以上のように3つの要件が満たされていたという背景が面的集積を促進した。

VI. 結論

- ① 事業前は農地の委託希望者が多く、担い手が少ないという状況が面的集積を促進する。
- ② 換地委員が利用権設定を調整する集落営農協議会の役割も兼ねた結果、利用権設定による面的集積を考慮しながら換地を行った。
- ③ 事前に農地の委託者に対して利用権設定をする際は、集落営農協議会に任せるという同意をとっていたので、利用権設定の際に農地の委託者と担い手の間に集落営農協議会が第三者として入り、面的集積を目的とした利用権設定を行った。

【参考文献・引用文献】

- 1) 佐藤洋平(1989)：報文『大区画水田の整備と利用権の面的集積』、農業土木学会誌第57巻第3号、pp. 35-42

This paper concerns the surficial integration of the farmland by right to use setting in the land consolidation. The success example of the surficial integration of right to use was investigated, and the success factor was investigated from ground, drawing of the replotting and hearing investigation. The reason why the surficial integration of right to use succeeded in this region is unified in the consciousness that the whole colony should change the agricultural business of large scale, and it is because the organization which adjusts right to use setting of colony agricultural business joint council functioned.