農振農用地区域における非農地判断制度の導入が 農地の維持管理に及ぼす影響

愛媛県松山市を事例に

The Effects of Implementing Judgement as Non-Farmland in Area of Agricultural Land
on the Maintenance and Management of Farmland
A Case Study in Matsuyama City, Ehime Prefecture

藤原 千里¹ 武山 絵美^{1*}
Chisato FUJIWARA¹ Emi TAKEYAMA^{1*}

Abstract : Judgement as Non-Farmland involves the designation system of Non-Farmland applied to nonrenewable abandoned farmland (Class B) provided by the Agricultural Committee. The purpose of this study was to clarify the details on how Judgement as Non-Farmland operates at the level of municipal government in the Area of Agricultural Land and why Judgement as Non-Farmland for the area is used by farmland owners. In accordance with the above purpose, we considered the effects of implementing Judgement as Non-Farmland in Area of Agricultural Land on the maintenance and management of farmland. Our investigation revealed that management policy of Judgement as Non-Farmland differs between the national and municipal levels. This difference might arise from the perception of local government in the area that the introduction of Judgement as Non-Farmland may promote the increase of class B farmland as Area of Agricultural Land in their location. Second, we pointed out that some owners have received a Judgement as Non-Farmland designation for their farmland on mountainside slopes and among the mountains in the Area of Agricultural Land due to (1) difficulty associated with converting land with low demand for development and (2) dues required by the Land Improvement District and the burden imposed by the municipal property tax. Thus, we indicated that implementation of Judgement as Non-Farmland in the Area of Agricultural Land may lead to the following unwanted outcomes : (1) deterioration of the Land Improvement District, (2) detrimental effects on surrounding farmland, and (3) difficulties associated with consolidation.

Keywords : *Area of Agricultural Land, Devastation of Farmland, Judgement as Non-Farmland, Orchard Field, Land Improvement Districts*

キーワード : 農用地区域, 農地荒廃, 非農地判断, 樹園地, 土地改良区

1. 研究の背景と目的

我が国の食料自給率を維持するために、農地の保全と適切な利用を図る農用地区域（以下「青地」、農業振興地域のそれ以外は「白地」）の維持は重要である。しかし、全国の青地内の「確保すべき農用地等の面積」は H26～R1 年で 405 万 ha から 400 万 ha¹⁾と減少傾向である。よって、現状のままでは農林水産省の定めた R12 年の目標である 397 万 ha を達成することは厳しい。

このような青地内農地の減少理由として、農地転用等の青地からの除外によるものと荒廃農地の発生によるものがある。農林水産省は R1～12 年の間に、青地内農地のうち 7.0 万 ha が転用等により除外され、8.3 万 ha が荒廃農地になると見積もっており²⁾、後者の方が農地減

少の理由として深刻であると受け止められている。

ここで、荒廃農地には外部性問題があることが知られる。木村³⁾は、荒廃農地の外部不経済について、荒廃農地が周辺農地に(1)直接的影響（病虫害や日陰地の発生等）と、(2)間接的影響（水路・道路における維持管理の粗放化、通作や水管理の困難化等）を与えて拡大させている。さらに、Izumi et al.⁴⁾は、傾斜地の樹園地で発生する荒廃農地が地滑りの起点となるなど、土砂災害のリスクを高めることを報告しており、武山ら⁵⁾は、荒廃農地は周辺での獣害の温床になることを報告している。すなわち、外部性問題に鑑みても、荒廃農地の発生防止と解消は喫緊の課題である。

このような荒廃農地に係る研究には、例えば荒廃農地の発生原因と拡大化の過程を検討した木村⁶⁾や耕作放棄

¹愛媛大学大学院農学研究科

¹Graduate School of Agriculture, Ehime University

Corresponding Author* : takeyama@agr.ehime-u.ac.jp

地の位置的特徴や農家の特徴から耕作放棄化防止の要件を考察した九鬼ら⁷⁾がある。また、青地の保全に係る研究には、不耕作化の発生要因を発生位置と営農状況や営農意向から求め、青地保全のための計画的課題を検討した藍澤ら⁸⁾がある。

一方、近年青地の荒廃農地に係る制度変更があった。具体的には、H24年度から荒廃農地を再生利用可能なA分類と再生利用困難と見込まれるB分類に区分することとなり、H26年度から農業委員会がB分類に対して非農地としての判断（以下、「非農地判断」）を速やかに行うこととなった。しかし、このような制度変更が青地内農地の維持管理に及ぼす影響を検討した研究は無い。H21年度の農地法改正による遊休農地の再生等への影響を検討している緒方⁹⁾や、長野市の非農地判断の取り組みから遊休農地対策の実施体制と荒廃農地への対応を明らかにしている堀部¹⁰⁾があるものの、青地内での制度変更に着目している研究はなく、青地において荒廃農地の取り扱いに係る制度変更が実際の現場でどのように運用されているかは不明瞭な点が多い。

そこで本研究は愛媛県松山市を対象として、第1に、青地における非農地判断が実際の地方自治体レベルでどのように運用されているのかを明らかにする。第2に、青地における非農地判断の仕組みが、農地所有者によって選択される背景を明らかにする。以上より、青地における非農地判断という新たな仕組みの導入が、地域における農地の維持管理に及ぼす影響を考察する。

2. 研究の概要

2.1 研究対象地域の概要

松山市は、愛媛県のほぼ中央にある松山平野に位置し、R2年現在の人口は51万人である¹¹⁾。

H30年のデータ^{注1)}によると、市域面積42,940haのうち、都市計画区域は21,447ha、そのうち市街化調整区域は14,419haを占める。さらに市街化調整区域全体と都市計画区域外にわたり、農業振興地域25,635haが設定されており、その20%を青地が占める。青地内農地のうち、樹園地は84%を占め、そのうち93%は基盤整備^{注2)}未実施である。また、H13年度のデータによると、青地内の樹園地のうち傾斜度8度以上のものは80%を占め、傾斜地での柑橘栽培が盛んである¹²⁾。

松山市は、荒廃農地に係る制度変更を受け、H27年から荒廃農地をA分類とB分類に分け始め、H29年から青地における非農地判断の運用を始めている。

2.2 調査の方法

第1に、青地における非農地判断が実際の地方自治体レベルでどのように運用されているのかを明らかにするため、まず、Table 1-NO.1~5の非農地判断および非農地判断の前段階となる荒廃農地の判定状況に係る法律と通知を整理し、国における制度変更の経緯や運用上の条件と手続きを把握した。次に、松山市農水振興課(R1.10.4, 12.9)、松山市農業委員会事務局(R1.12.9)、松山市資産税課(R2.4.15)への聞き取り調査を行い、松山市の青地における制度導入の経緯や運用上の条件と手続きの実態を把握した。また、比較として、松山市における白地の荒廃農地に係る制度運用上の条件や手続きを把握するため、松山市農業委員会事務局への聞き取り調査およびTable 2の要領の整理を行った。

第2に、青地における非農地判断の仕組みが、農地所有者によって選択される背景を明らかにするため、Table 3-NO.1, 2の分析を行い、非農地判断を受けた農地の面積・場所を整理した。次に、非農地判断を申請した農家の属性やその理由を把握するために、申請者リストの入手を試みたが、個人情報保護の観点から了承されなかった。そこで、本研究では渋谷¹³⁾の例に習い、非農地判断を申請した農家の属性やその理由について松山市農水振興課に聞き取り調査を行うことで代替した。また、比較として、白地における荒廃農地と非農地判断を受けた農地の面積を把握するため、Table 3-NO.1, 3の分析を行った。最後に、土地改良区の非農地判断に対する見解等を把握するため、松山市農水振興課に対し、非農地判断の申請者が属する土地改良区の特定を試みたが、個人情報保護の観点から了承されなかった。そこで、本研究では、松山市において組合員数最大のC土地改良区に対する聞き取り調査(R1.12.5)を行った。C土地改良区はS32年に行われた国営事業の後に設立された広域土地改良区であり、松山市内の地区単位の土地改良区と連携していることから、C土地改良区の見解は松山市の土地改良区全体を代表するものと判断した。

3. 国における制度変更および運用

3.1 国における制度変更の経緯

H19年度に農林水産省は、「農地政策の展開方向について」¹⁴⁾において「現状を的確に把握した上で、それぞれの状況に応じたきめ細やかな対策を実施することにより、5年後を目途に耕作放棄地の解消を目指す」とした。この目標を達成するために、農林水産省はH20年度、Table 1-NO.1の通知により、荒廃農地の荒廃状況を一筆毎に把握する耕作放棄地全体調査を始め¹⁵⁾、耕作放棄

Table 1 荒廃農地の判定に係る法律と通知、およびその発行元
The law and notice related to judgment of devastated agricultural land and the publishers who provided them

NO.	発行元	制定・通知日	法律・通知名
1	農林水産省 農村振興局長	H20.4.15	荒廃農地の発生・解消状況に関する調査要領
2	(農林水産省) 経営局長	H20.4.15	耕作放棄地に係る農地法第2条第1項の「農地」に該当するか否かの判断基準等について
3	農林水産省 経営局長・ 農村振興局長	H21.12.11	「農地法の運用について」の制定について
4	農林水産省 構造改善局長	H12.4.1	農業振興地域制度に関するガイドライン
5	農林水産省	S44.7.1	農業振興地域の整備に関する法律（第15条の2）

Table 2 非農地証明取扱要領の条件
The condition in guidelines of Non-Farmland proofs

NO.	非農地証明の対象とする土地
1	農地法が施行された日（昭和27年10月21日）前から非農地であった土地
2	自然災害による被災地で農地への復旧が困難な土地
3	昭和27年10月21日以降農地であった土地のうち、耕作不適、耕作不便などやむを得ない事情によって20年以上にわたり耕作放棄されたため自然潰廃し、雑木林が繁茂した土地で、農地への復旧が著しく困難なもの
4	その他、農地転用許可を要しない事案など、適法に転用が行われた土地

Table 3 非農地判断の分析に用いた資料とその発行元
The data used for analysis of Judgement as Non-Farmland and their publishers who provided them

NO.	発行元	データ 記載期間	資料名
1	松山市 農水振興課	H22～30年	確保すべき農用地等の面積の目標の達成状況
2	松山市 農水振興課	H29～R2年	松山市農用地区域における非農地判断一覧
3	松山市 農業委員会 事務局	H21～30年度	農業委員会事務処理実績報告

地を土地の現況により、「緑（簡易な作業で営農再開可）」、「黄（基盤整備により営農再開可）」、「赤（森林化・原野化しているもの）」に区分するとともに、「赤」の耕作放棄地に対し **Table 1**—NO.2 の通知に基づき、農地・非農地の判断を行うこととした¹⁶⁾。

また、H25 年の農地法改正では、農業委員会の手続きを大幅に改善・簡素化することにより、遊休農地の発生防止と速やかな解消を図ることとされた。これに先立ち、農林水産省は H24 年度、**Table 1**—NO.1 の通知を改正し、荒廃農地を「A 分類（再生利用可能なもの）」と「B 分類（再生利用困難と見込まれるもの）」に分けることとしていた。なお、この通知を改正した際、「耕作放棄地全体調査」の名称が「荒廃調査の発生・解消状況に関する調査」へ変更された¹⁵⁾。

さらに H26 年の農地法改正では、遊休農地対策が強化され、A 分類は農地としての活用を図る措置が設けられ、B 分類は速やかに非農地化して整理することとされた。この改正にあたり、**Table 1**—NO.3 も改正され、農業委員会は利用状況調査の結果、B 分類があった場合は、原則として利用状況調査を行った年内に、非農地判断を行うことが適当とされた¹⁷⁾。

すなわち、遊休農地の発生防止と速やかな解消を図るために、荒廃農地を A 分類と B 分類に区分し、B 分類に対して非農地判断を行うよう、制度が変更されてきた流れであったと言える。

青地で非農地判断された土地は、**Table 1**—NO.4 により青地に残置することが適当とされているとともに、**Table 1**—NO.5 により開発行為が規制されている。ただし、青地で非農地判断された土地を青地に残置するかの判断は、各市町村に委ねられている。

3.2 国における制度運用上の条件

Table 1—NO.1 において B 分類に区分する条件は、荒廃農地のうち、「森林の様相を呈しているなど、農地に復元するための物理的な条件整備が著しく困難なもの」又は「周囲の状況からみて、その土地を農地として復元しても継続して利用することができないと見込まれるもの」と定義されている。B 分類に区分された荒廃農地は、非農地判断を受けることができる（**Table 1**—NO.3 参照）。

3.3 国における制度運用上の手続き

農地の所有者が非農地判断を申請すると、農業委員会は利用状況調査又は荒廃農地の発生・解消状況に関する調査等を行う。その結果、当該農地が B 分類に該当すれば、総会又は部会の議決により非農地と判断され、所有者および都道府県、市町村、法務局等の関係機関に対してその旨が通知されるとともに、農地台帳が整理される（以上 **Table 1**—NO.3 より）。

4. 松山市における制度変更および運用

松山市農水振興課への聞き取り調査をもとに、以下に松山市における制度の導入経緯・運用条件・手続きを整理する。

4.1 松山市における制度導入の経緯

H27 年から荒廃農地を A 分類と B 分類に分ける制度を導入した理由は、「長年にわたる耕作放棄による荒廃化の進展や集団的な荒廃化が進んでいる状況に対応するため」とのことであった。

このうち青地の B 分類に対し松山市では、H29 年から非農地判断を導入している。そのきっかけは、農地の耕作が困難になった農地所有者へ、事業者が太陽光発電を提案し、その事業者の代行者が松山市農水振興課に「荒廃農地を非農地にしてもらえないだろうか」という相談をしたことであった¹⁸⁾。その相談を受けて行われた愛媛県と松山市の話し合いにおいて、「Table 1-NO.3 の法律に準拠すれば、青地であっても非農地判断を行うことが可能なのではないか」という結論に至ったとのことである。具体的には「所有者には現況に合わせて登記を変える権利があるにも拘わらず、『青地なので農地でなければいけない』という農業政策上の制限により、固定資産税や賦課金を支払う義務を課して良いのかと考えたときに、青地に残置し開発を規制するという条件付きであれば、個人単位の登記変更を認めてもいいのではないか」という結論に至ったとのことである。

なお、白地に非農地判断を導入した経緯は、前述の青地とは異なる。白地では、Table 1-NO.3 の改正以前から、Table 2 の要領に基づき、非農地判断が行われている。具体的には、農業委員会により法律に基づかないサービスとして、農地所有者からの申請農地に対し、非農地判断を行っている。白地における非農地判断の導入経緯を松山市農業委員会事務局に尋ねたところ、「いつからどのような経緯で導入されたのかは分からないが、S38 年度には既に非農地判断の実績があったことを確認できた。松山市で現在運用している要領 (Table 2) になったのは、H26 年である。」とのことであった。

4.2 松山市における制度運用上の条件

B 分類の条件は「3.2 国における制度運用上の条件」の通りである。松山市農水振興課によると「樹園地の荒廃は山林と区別するのが難しい。」とのことであったが、松山市農業委員会事務局によると「国の B 分類の基準以外に判断基準は設けていない。日ごろの農地パトロールで養った農業委員会の目で復旧可能か否かを見極めている。」とのことであった。松山市では、Table 1-NO.3 の法律に基づき、「農地が B 分類であること」のみを基準に青地での非農地判断を行っている。

これに対し松山市における白地での非農地判断の条件は、Table 1-NO.3 の改正以降も変わらず Table 2 の要領に基づいている。特に荒廃農地に係る非農地判断 (NO.3) は「20 年以上にわたり耕作放棄された」ことが条件とされており、具体的な年数が明記されていることが青地と異なる点である。

松山市農水振興課によると、このような非農地判断の青地と白地における条件の違いは、H29 年の制度導入に

ついでの話合いでは「議論にならなかった」とのことであったが、条件の違いをどのように捉えているかを尋ねたところ、担当者個人の見解として「青地の条件を白地に統一した方がいいのではないか」と話された。

4.3 松山市における制度運用上の手続き

松山市農水振興課によると、青地における非農地判断の存在を知っているのは、実際に非農地判断を行ったことがある人か手続きに関わっている人 (行政書士・司法書士等) くらいであり、農地所有者から非農地判断について問い合わせを受けることはほぼ無いとのことであった。農地所有者から荒廃農地について「農地を何十年も耕作しておらず荒れてしまったが、後継者もない。確認してみたところ農地が青地に入っていると分かったが、このまま荒廃農地として置いておくしか手は無いのか。」といった相談を受け、農地復旧や後継者育成等の様々な事業を勧めた後、最終手段として非農地判断を紹介するとのことであった。荒廃農地の相談頻度は「月に数回」、非農地判断の紹介に至る頻度は「3 か月に 1 回程度」とのことであった。

非農地判断の紹介を受けた青地の農地所有者は、松山市農水振興課に非農地判断の申請を行う。申請を受け、松山市農水振興課は対象地の現地確認を行う。その後、農業委員会に非農地判断を依頼し、農業委員会による現地調査にて B 分類と認められれば、毎月 1 回開催される総会に諮られる。総会にて非農地として判断されれば、農業委員会は農地所有者に対象地が非農地である旨の通知を送るとともに、対象地を農地台帳から削除する。

また、松山市資産税課によると、農業委員会から対象地が非農地判断されたという報告を受け、その土地の現況を現地調査で確認し、課税地目を決定しているとのことであった。

5. 松山市における制度運用下での荒廃農地の現状

5.1 件数および面積

まず、農業振興地域における耕地面積と荒廃農地面積の内訳 (H30 年) を Fig.1 に示す。松山市の青地における B 分類は、耕地面積と荒廃農地面積の合計 5,101ha のうち 400ha (7.8%) であった。一方、白地における B 分類は、合計 3,777ha のうち 260ha (7.0%) であった。よって、青地における B 分類の割合は白地より 0.8% 高かった。また、青地における B 分類の割合を比較すると、松山市は全国平均 (1.9%) より 5.9% 高かった。

次に、松山市の非農地判断を受けた件数・面積の推移を Fig.2 に示す。青地の非農地判断は導入開始の H29 年

Fig.1 農業振興地域の耕地面積と荒廃農地面積の内訳

The area percentage of cultivated fields and abandoned farmland in the agricultural promotion area

出所) 松山市の値は Table 3-NO.1, 全国平均の青地内耕地の値は農林水産省¹⁾, 全国平均の青地内 A・B 分類の値は農林水産省¹⁹⁾より作成

Fig.2 非農地判断を受けた件数・面積の推移

The transition of the farmland numbers and area judged as Non-Farmland

注) H31 年度の値は, R2 年 1 月末時点のものである。R2 年 2~3 月分の非農地判断を受けた件数・面積の値は不明であるので, H31 年度のグラフを点線で表記している。

出所) Table 3-NO.2, 3 より作成

度では 1 件, 0.5ha であったが, H30 年度では 3 件, 2.0ha であり増加していた。なお, 白地における荒廃農地に係る非農地判断は H27~30 年度にかけて, 件数は 1 件から 6 件, 面積は 0.3ha から 2.8ha と, ともに増加していた。

5.2 場所

まず, Table 3-NO.2 を用いて H29~R2 年に青地の非農地判断を受けた農地全 3.7ha が立地する地域の農業地域類型を調べたところ, 中間農業地域が 1.8ha, 都市的地域が 1.1ha, 平地農業地域が 0.7ha, 農業地域類型を特

定できなかった地域が 0.2ha であり, 半数が中間農業地域であった^{注3)}。また, 青地における非農地判断を受けた農地面積のうち, 登記地目が畑のものは 82%, 田のものは 18% であった。ここで, ゼンリン電子住宅地図デジタウン愛媛県松山市を用いて, これらの全 30 筆の農地の地番をプロットした。ただし, 農地の地番を住宅地図で確定することはできなかったため, 最も近い地番の位置にプロットした。その結果, 非農地判断を受けた農地の場所は 8 か所にまとめられた。次に, その 8 か所を Google map にプロットし, 航空写真で確認した。その結果 Fig.3 のように, 非農地判断を受けた農地全てが山際および山中に立地していた。

5.3 申請者の属性

松山市農水振興課に H29~R1 年度末の申請書類を確認していただいた。それによれば, 青地における非農地判断の申請者は 13 人であり, そのうち 11 人が 60 歳以上, 7 人が申請農地以外にも耕作農地を所有していた。しかし, 松山市農水振興課への聞き取り調査によれば, 「耕作農地を所有している 7 人の大半は, 実際にはほとんど作っていないとおっしゃっていたと記憶している。」と

Fig.3 非農地判断を受けた農地の場所 (航空写真)

The location of farmland judged as Non-Farmland (an aerial photograph)

注) Google Map で作成。8 か所のうち 2 か所は同じ地区内のためプロットが重なる。

出所) Table 3-NO.2 より作成

のことであった。

5.4 申請理由

松山市農水振興課への聞き取り調査によれば、青地における非農地判断の申請理由として代表的なものは2つあるとのことであった。1つ目は、「賦課金の免除」であった。非農地判断を受けた農地は、土地改良区から地区除外されると考えられる。よって、農地所有者は土地改良区に対する賦課金を払う必要がなくなる。2つ目は、「固定資産税の軽減」であった。松山市資産税課によると、「固定資産税は基本的に、課税地目が農地より山林の場合の方が安い」とのことであった。よって、農地所有者は非農地判断を受け、松山市資産税課により課税地目が山林と判断されれば、固定資産税を軽減することができる。

なお、松山市農水振興課への聞き取り調査によれば、「非農地判断により0.7haを非農地化した農地所有者の場合、その理由は相続の際の財産整理であった。子世代に賦課金や比較的高い固定資産税がかからないようにする方法を土地改良区に相談したところ、非農地判断を受ければ賦課金の免除が可能であると言われ、非農地判断の申請を決めた。」とのことであった。

そこで、松山市で組合員数最大のC土地改良区に聞き取り調査を行ったところ、「今までに非農地判断による地区除外の相談を受けたことはない」とのことであったが、今後非農地判断を受けた組合員から地区除外について相談された場合は、「地区除外の方向で進める」とのことであった。

6. 考察

6.1 地方自治体レベルにおける非農地判断の運用実態

国は、遊休農地の発生防止と速やかな解消を図るために、荒廃農地A・B分類の区分及びB分類の非農地化を進めることとしていた。一方、松山市は青地における非農地判断を最終手段として紹介する等、非農地判断を極力避けたい方針であり、国の考え方との間に差がみられた。

このように松山市が非農地判断に消極的な背景として、非農地判断の仕組みが荒廃農地の再生を妨げる可能性がある点を指摘できる。非農地判断の存在は、傾斜地にある未整備の青地・樹園地のような、条件は悪いが規制は強い農地の所有者にとって荒廃化を肯定するものとなり、再生意欲の低下につながる可能性がある。

6.2 非農地判断が農地所有者に選択される背景

松山市の青地にはB分類が比較的多かった。この背景として、松山市の青地内農地には樹園地が多く含まれており、このような樹園地の傾斜地率と未整備率は高いことから、傾斜地にある未整備の樹園地が多いことが推察される。

また、青地における非農地判断の制度は、山際および山中の農地で利用されていた。この背景を検討するために山際および山中におけるB分類の条件に着目する。まず、前提条件として、B分類は再生利用困難な荒廃農地であることから、農地所有者による農地としての活用は難しい。そこで農地を農地以外とする方法として農地転用と非農地判断があるが、山際および山中における開発需要は低いため農地転用による活用は厳しい。よって、山際および山中に立地するB分類の所有者は、B分類を農地以外に活用することも出来ずに所有し続け、土地の維持費を払い続けなければならない。これに対し非農地判断を受けると、「賦課金の免除」や「固定資産税の軽減」が期待できる。以上より、青地における非農地判断が山際および山中の農地の所有者によって選択される背景として、山際および山中の農地における開発需要が低く、金銭的負担の軽減が非農地判断を利用するメリットになっていることを指摘できる。

6.3 非農地判断の導入が青地内農地の維持管理に及ぼす影響

非農地判断の導入が青地内農地の維持管理に及ぼす影響を検討するために、B分類が非農地判断を受ける場合と受けない場合を比較する。まず、B分類が非農地判断を受ける場合、土地改良区から地区除外され、賦課金を支払う必要がなくなると考えられる。非農地判断を受けた土地が土地改良区から地区除外されると、賦課金収入が減少する。このような土地改良区の経営悪化は、賦課金単価の上昇や土地改良施設の維持管理の困難化、ひいては土地改良区の解散につながり、農家の営農状況の悪化とさらなるB分類の増加を招く可能性がある。また、本研究の通り、非農地判断の申請理由が農地以外の用途としての利用ではなく、金銭的負担の軽減である場合、非農地判断を受けた後の土地は全く管理されない可能性が高い。荒廃農地の外部性問題に鑑みると、非農地判断を受けた後の土地が地域農業に及ぼす悪影響は大きい。さらに、本研究では青地に未整備の農地が多く含まれていることが分かった。非農地判断を受けた土地が青地内に点在すると、これを含む地域の今後の圃場整備の検討が困難になり、ひいては地域全体の農業の活性化を阻む要因となり得る。

一方、B分類が非農地判断を受けない場合、B分類の所有者は土地改良区の賦課金を支払い続け、金銭的負担を抱える。その代わり、農地再生事業や圃場整備事業を検討したり、新たな担い手を探したりする可能性が残る。実際に、武山ら²⁰⁾は、管理不足の樹園地が72%を占める地域において、圃場整備を実施した例を報告している。

7. 結論

本研究では、青地における非農地判断が、実際の地方自治体レベルでどのように運用されているのかを明らかにした。また、青地における非農地判断の仕組みが、農地所有者によって選択される背景を明らかにした。以上より、青地における非農地判断という新たな仕組みの導入が、地域における農地の維持管理に及ぼす影響を考察した。

その結果、第1に、国レベルと現場レベルの非農地判断の運用方針には違いがあり、その背景には、非農地判断の導入は青地でのB分類の増加を促進するのではないかという現場の懸念があることを指摘した。第2に、青地における非農地判断の仕組みが選択される背景として、開発需要が低い山際および山中に立地する農地の所有者にとって、土地の維持費を軽減できるというメリットがあることを指摘した。最後に、青地における非農地判断の導入は、土地改良区の経営悪化や周辺農地への悪影響、圃場整備事業の困難化につながる危険性があることを指摘した。

今後の農地制度には、非農地判断を受ける条件の厳格化や土地利用計画に基づく非農地化、非農地判断を受けた後の土地の維持管理方法を具体的に検討することが求められる。農地を適切に保全しうる農地制度や適切な非農地判断制度のあり方について、他国の農地制度等との比較研究から明らかにすることを今後の課題としたい。

謝辞

本研究の遂行にあたり、松山市農水振興課、同農業委員会事務局、同資産税課、およびC土地改良区の皆様より、多大なるご協力を賜った。ここに記して深謝申し上げる。なお、本研究は科研費(17H03890)および愛媛大学柑橘イノベーションセンター・宇和島市受託研究(令和2年度)の成果を含む。

注釈

注1) Table 3-NO.1 のデータより

注2) 松山市農水振興課によると「基盤整備」の定義は、「大規模な事業を指す。土地改良事業、かんがい排水事業、圃場整備事業を含む。」とのことであった。なお、未整備の農地が青地に多い理由を確認したところ「柑橘が儲けていた時代に、条件の悪い山を切り開いて樹園地とし、青地を初めて設定する際にそのような樹園地の多くを補助事業が使えるようにするために青地に入れた可能性がある。」と

のことであった。

注3) 小数点第2位を四捨五入している関係で、青地の非農地判断を受けた農地全3.7haと農業地域類型別の面積の合計(3.8ha)が一致しない。

引用文献

- 1) 農林水産省(2020)(参照2020.11.20):農用地等の確保等に関する基本指針,(オンライン),入手先<https://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t_sinko/sinko_04.html>
- 2) 農林水産省(2020)(参照2020.11.19):令和2年度第5回配付資料,(オンライン),入手先<https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/nousin/bukai/r02_1119/siryou.html>
- 3) 木村和弘(1993):山間急傾斜地水田の荒廃化と全村圃場整備計画,農業土木学会誌,61(5),405~410.
- 4) Izumi, T., Takeyama, E., Sato, Y. and Kobayashi, N. (2021): Damage to Agricultural Infrastructure in Ehime Prefecture Resulting from the Heavy Rain Event of July 2018—Focusing on Damage to Orchard Fields and Irrigation Tanks—, *Journal of Rainwater Catchment Systems*, 26(2), 15-25.
- 5) 武山絵美・九鬼康彰(2013):獣害対策改善への合意形成に資する集落診断手法の検討—和歌山県古座川町潤野地区への適用結果から,農業農村工学会論文集,81(1),17-23.
- 6) 木村和弘(1981):山村農地の荒廃化とその対応,農業土木学会誌,49(4),309-316.
- 7) 九鬼康彰・高橋強(1997):都市近郊農業集落における耕作放棄の実態とその防止策—都市近郊農地の耕作放棄防止に関する研究(Ⅱ),農業土木学会論文集,191,33-45.
- 8) 藍澤宏・井上健介・野間正純(1993):大都市近郊における農振農用地内の農用地の保全に関する研究,日本建築学会計画系論文報告集,447,79-88.
- 9) 緒方賢一(2013):2009年農地法改正における遊休農地対策規定とその適用の現段階,高知論叢,106,75-103.
- 10) 堀部篤(2015):中山間地域における遊休農地対策の実施体制と荒廃した農地への対応—長野市農業委員会における農地利用調査および非農地判断の取り組みから,農村研究,120,27-38.
- 11) 松山市役所(2020)(参照2020.9.11):松山市の位置・気候・地形・人口,松山市公式ホームページPCサイト,(オンライン),入手先<<https://www.city.matsuyama.ehime.jp/shisei/matsuyama/iti.html>>
- 12) 中国四国農政局農村計画部農村振興課(2006):中国四国の農地の現況—第4次土地利用基盤整備基本調査.愛媛県,171.
- 13) 渋谷往男(2011):企業の農業参入における撤退要因と農地管理についての考察,農業経営研究,49(1),81-86.
- 14) 農林水産省(2007)(参照2020.9.4):農地政策の展開方向について,(オンライン),入手先<<https://www.maff.go.jp/j/press/keiei/koukai/pdf/071106-01.pdf>>
- 15) 国立研究開発法人 農業・食品産業技術総合研究機構 農村工学研究部門(2017)(参照2021.2.16):Google Earthを用いた荒廃農地の可視化マニュアル,(オンライン),入手先<http://www.naro.affrc.go.jp/publicity_report/publication/files/kohainochi-kashika_manual_3.pdf>
- 16) 農林水産省(2010)(参照2021.2.16):耕作放棄地全体調査の実施について,(オンライン),入手先<https://www.pref.yamaguchi.lg.jp/cms/a17200/houkichi/index/apd1_2_2010021209094333.pdf>
- 17) 福島県農村振興課 一般社団法人福島県農業会議(2020)(参照2021.2.16):再生困難農地の非農地判断と利活用に向けた話し合いの進め方マニュアル,(オンライン),入手先<http://www.fnkaigi.com/20030263_view.pdf>
- 18) 松山市役所(2020)(参照2020.9.10):農業委員会総会等の議事録を公表します,松山市公式ホームページPCサイト,

(オンライン), 入手先<https://www.city.matsuyama.ehime.jp/kurashi/sangyo/noringyo/nochi/nougyou_gijiroku.files/163soukai.pdf>
19) 農林水産省 (2019) (参照 2019.7.7): 荒廃農地の発生防止・解消等, (オンライン), 入手先<<https://www.maff.go.jp/j/nou sin/tikei/houkiti/index.html>>

20) 武山絵美・西久保依里佳 (2021): 傾斜地の樹園地圃場整備に向けた合意形成促進要因—愛媛県松山市の柑橘園地における農地中間管理機構関連農地整備事業を対象として, 原著論文, 農業農村工学会論文集, 312, 掲載決定済.
(2020.12.13 受理, 2021.3.14 採用)