

土地改良区を中心とした農地集積の条件

— 埼玉県西吉見南部土地改良区の事例 —

研究員 亀岡 鈺平

農地中間管理事業の推進に関してはいくつかのパターンが形成されているが、中には土地改良区が中心となって事業を活用している事例が見られる。ところで、土地改良区が農地集積の中心的役割を担うのは、どのような条件がそろっている場合であろうか。この点につき、西吉見南部土地改良区の事例に即して検討したい。

1 改良区と管内の農業の概要

西吉見南部土地改良区は、都心から1時間強ほどの埼玉県比企郡吉見町に所在している。1961年に設立され、91年から06年まで実施された県営ほ場整備事業によって敷設された揚水機場およびパイプラインの維持管理が現在の主業務である。このほ場整備事業には、区画の拡大とともに、虫食いの存在し、営農を阻害していた転用予定地を集積する目的もあった。また、地区面積は91.4ha、組合員数は99人(18年10月時点)であり、組合員資格は土地改良法の原則通り所有者ではなく耕作者を基礎としている。しかし、自給的農家が多く、担い手として把握されている組合員は20人強ほどである。管内に組織経営体、作業受託組織のような組織体はなく、機械所有も含め営農は戸別完結的である。

2 改良区による中間管理事業への対応

改良区が管内農地を対象とした中間管理事業の推進役となったのには、先行したほ場整備事業が関係している。

当地区におけるほ場整備事業は、単に担い手農家が引き受けやすいほ場を造成するだけ

ではなく、転用予定地の集積を通じて、維持すべき農地を確定させる機能を持つものであった。そのため、事業主体であった改良区が、整備後の農地管理についても自ずと調整役を担うことになった。加えて、改良区自身が地域農業維持のために農地集積が必要だとの認識を強く持っていた。また、出入作がほとんどなく、人的にも領域的にも改良区内で営農が完結しており合意形成が図りやすかったことも、改良区が集積の調整役となった背景事情として指摘できる。

改良区による集積にかかる具体的な活動内容は、①事業内容の周知と農地所有者の懸念の払拭(台帳面積や境界が変わらないことの理解醸成)、②農地所有者・耕作者双方への事業参加に関する意向調査、③各耕作者の経営規模や分散状況の把握、換地を通じた集積、④小作料の統一、といったものであった。これらを通じた現在までの集積率は、67%となっている(第1表)。直近では集積率の上乗せは鈍化しているが、貸借関係を掘り起こせる農地はほぼ出尽くした中で、自給的農家が離農した際の農地を中間管理機構に回すという流れが定着しているのが現状である。

第1表 農地集積の実績

		(単位 ha)
2014年度		20.8
15		36.1
16		3.4
17		0.7
18		0.3
計		61.3

集積率67%

資料 西吉見南部土地改良区提供

3 初年度の実績の背景

—まとまりのある農地の利用調整—

当地区では、中間管理事業の初年度にまとまった面積の集積に成功している。この点についても、先行したほ場整備事業が関係している。

当地区では、ほ場整備事業を契機として、転作組合(麦作組合)による転作団地が01年に誕生した。この麦作組合では、4人の担い手農家を中心に麦用機械は組合有、作業は戸別単位という形態で、整備済みほ場を集積して効率的な土地利用を行っていた。しかし、この麦作組合は14年に担い手の1人が逝去したことでその後解散を余儀なくされた。組合の解散は、麦作付地20.9haの再調整という問題を地域に生じさせたが、受け手の確保は難航した。その最大の理由は、担い手農家が約30件にのぼる麦作付地所有者への小作料支払い事務に負担感を感じたためであった。

麦作組合はほ場整備事業によって誕生した組織であるため、解散に伴う土地利用の再調整についても、改良区が主体となった。奇しくも同じ14年に中間管理事業が開始されたことで、麦作組合の作付地への対処から、当地区における中間管理事業への対応はスタートした。当地区の初年度の事業の実績は20.8haだったが、これは旧麦作組合の作付面積とほぼ一致する。中間管理事業は、借り手(担い手)の側から見れば、貸借関係を「中間管理機構—借り手」の一つに整理する効果を伴うため、麦作付地受け入れのネックとなっていた小作料支払い事務の煩雑さを解消する役割を果たした。この利点は借地一般に妥当するものであり、15年度以降の集積の進展に際しても作用している。

4 農地所有者参画の背景

—改良区による地域農業との接点づくり—

中間管理事業の実績を上げるためには、農地の出し手である農地所有者の協力が不可欠である。当地区においては、水路法面の保全

活動を通じた農地所有者と地域農業の接点作りが意味を持った。

ほ場整備事業を機に、改良区では水路法面管理の省力化に取り組んでいる。農業者の減少・高齢化が進展し、法面の除草作業の省力化が課題となる中、改良区の単独事業として雑草抑制効果のあるセンチピートグラス等の植栽が03年から開始された。この活動はその後07年からは農地・水・環境保全向上対策事業、14年からは多面的機能発揮促進事業による活動へと遷移しながら、地区内をめぐる形で継続している。

防除活動に当たっては、改良区が事務局を担っており、事業趣旨に即して、現況の耕作者だけではなく、土地持ち非農家ほか地域住民全体を含めた形での活動が定着している。これは、活動の継続の中で、水路や景観を地域資源として捉える意識が十分に醸成されてきたためであると考えられる。環境保全活動を通じて農地所有者全体が地域農業との接触を保ち続けたことが、地域の土地利用に直結する中間管理事業にかかる円滑な合意形成にも寄与したものと推察される。このことは、整備された農地を有効に利用するためには、耕作者以外の者の主体的参画が必要であることを示唆している。

5 土地改良区を中心とした農地集積の条件

中間管理事業の実施に当たって、改良区が調整役を担った背景事情として、①先行するほ場整備事業の存在、②改良区の範囲で営農が完結しており、改良区が利用調整に機動的に動いたこと、③中間管理事業で処理するのに適切な農地がまとまりをもって存在したこと、といった諸点を挙げるができる。③は当地区固有の事情だが、ほ場整備事業に関連したのもであった。加えて、改良区は土地持ち非農家を含む土地所有者全体との接点を有しており、その点でも中間管理事業との関係は順接的なものとなりやすかったと考えられる。

(かめおか こうへい)