

都市近郊における農地の管理と利用

宮本 誠*・馬場 高史

Management and Planning of Farmland Use in the Suburbs

Makoto MIYAMOTO and Takashi BABA

Key words: Farmland management, Collective land use .

京阪神に隣接する奈良県は、集約的・土地節約的な農業を志向し、高度な農地利用を展開してきた。

しかし近年、農地の粗放な利用が目立ち始め、耕地の利用率は95%¹⁾で全国の最下位に肩を並べている

(1987年)。転作水田における休耕面積(実績算入分を含む保全管理。1988年²⁾)は2409haで、転作等実施面積の34%、全水田の13%を占める。土地需要の高い都市近郊で、このような遊休農地が増加するのは、不自然なことである。

零細な経営、分散した耕地は、日本農業の最大の弱点とされてきた。粗放な土地利用も、この生産構造と深くかかわった問題である。

高橋は、この生産構造を現代農業の基本問題としうえで、地域農業の「構造再編」を主張する³⁾。すなわち、「地域農業の仕組みを変えて、その中での中核農業者の生産分担シェアを高め、もってわが国農業の基本問題である零細農耕制という体質を是正し、土地利用型農業でもコストダウンが可能になる生産単位、経営単位の規模拡大」の実現にある、と。

担い手の弱体化、安定兼業化、農地利用の粗放化のなかで、都市近郊地域の農業構造の再編は、はたして可能だろうか。奈良盆地の南東に位置するA市S集落の取り組みは、この課題に有力な方法を提示していると考えられる。本稿では、S集落の事例を検討⁴⁾し、今後の農地管理と利用のあり方について展望したい。

S 土地利用組合の土地管理と利用

S集落は、農家数82(専業1、1兼6戸)、耕地面積26.2haで、1戸当り32aの零細で兼業化がすすんでいる。小河川に囲まれた排水不良の耕地10.2haが、団体営圃場

整備事業(1982-85年)で、水田9.2ha、畑0.5haに整備された。また、農地の管理を目的として、整備途上の1983年9月には、受益農家56戸をもって、「農事組合法人S土地利用組合」が結成された。

数字だけをみると、小さな集落に小規模な圃場整備が行われたに過ぎない。しかし、関係者の農地の管理と利用に関する取り組みは、高く評価すべきものがある。

その第1は、土地利用組合が実行主体となり、都市化に対処した土地の管理と保全を行っていることである。

具体的には、共同減歩⁵⁾で保留地を設け、その売却益が二つの資金に用意された。一つは、整備事業に伴う地元負担金の支払いで、これによる受益者の負担軽減は、事業への賛同を得やすくし、斬新な取り組みを行う上で好結果をもたらしたという。もう一つは、農地購入の基金としてである。農地の売却を希望する農家があれば、まず、集落内の購入希望者(組合員)による入札が優先される。だが、買い手がないときは、その売却益を基金に充て、組合が購入することとされている。こうして、所有権の集落外への流出が阻止されている。

なお、将来転用を余儀なくされた時は、組合が主体となり、スプロール化しないように土地交換を行い、整備圃場の一角から計画的に開発して行くことが考慮されている。

これらの実現を可能にしたのは、組合長の「むらの土地は、むらで守り、むらで育てて行く」という言葉に要約できる基本姿勢であろう。所有権の集落外流出を含めた農地のスプロール化は、将来の営農に大きな禍根を残す。農地は都市圧が強いほどスプロール化されやすい。組合はその防御策を用意したのである。

* 現兵庫県立中央農業技術センター

1) 農水省統計情報部, 1988, 作物統計, 30:184. 2) 奈良県園芸農産課資料, 1989. 3) 高橋正郎, 1983, 農業経営改善ハンドブック, 405-415. 4) 調査は農研センター、中国農試、奈良農試の三者で行った。中国農試盛田清秀氏の分析は『農業経営通信』(1989, 159:25-27)を参照されたい。5) ある一定の比率で土地を出し合うこと。

ここには、基盤整備によって資産価値を高めながら、また都市化のなかで高地価を利用しながら、土地を良好に保全して行こうとする姿を読み取ることができる。

第2は、農地の管理と利用である。1983年の設立総会で重大な決定がなされた。すなわち、「将来の土地利用に関しては、地域内の土地は、所有面積を問わず、全面積を組合に貸していただき、耕作希望者は別に組合から借りていただき、まとめて耕作していただく」⁶⁾こと、と決まる。つまり、整備された農地(水田)は、いったん土地利用組合に預け、営農意欲のある人が組合から借りるといった、いわば「農地銀行」による所有と利用の分離が試行されたのである。これは効率的で計画的な土地利用の必要性から編みだされた方法であり、せっかく圃場整備しても、組合員個々が従来のように利用したのでは営農効果が低いからである。

いま一つ重要なことは、組合が作付計画を行っていることである。圃場は三つのブロックにわけ、3分の2は小麦・大豆の転作、残り3分の1は水稻を作付ける3年周期の集団田畑輪換が始まった。また、組合は毎年耕作希望をとり、希望面積に応じて、なるべく圃場が集団となるように、作業性を重視した割り当てを行っている。

このような作付計画は、役員会で決められ、農地の計画的・集団的利用を実現している。

農家の本音と担い手の今後

では、農地の所有と利用を分離した結果、利用農家はどのようになったか。

1988年の耕作農家は、中心となる担い手が2戸、3.7ha、家庭菜園、飯米規模が10戸、1.9haでしかなく、大半の農家は当初から組合に貸し付けたままである。残り3.6haは、組合がA市農協に貸し付けている。農協は、大型機械による低コスト栽培圃場として、一部は非農家職員の稲作実習田として活用しており、農協の起動力が農地銀行の運営を支えている。

本県の農用地流動化率⁷⁾は2.6%と振るわない(1989年6月現在。全国平均4.4%)が、このことから「奈良県の農地は動かないものだ」と読み取って良いのだろうか。実際には、「信頼できる相手があれば農地を預けたい」と考える農家は着実に増えており、大多数の農家が組合に預けたままのこの事例は、本県における安定兼業農家の本音を代弁したのと考えられる。

一方、本県の農業後継者の就農は、毎年20~30名⁸⁾しかなく、このまま推移すれば、農家の補充はわずか数パーセントに過ぎない(毎年25名が就農し、40年間働くと

仮定すれば、県下の農家46千戸の補充率は2.2%となる)。しかもその多くは、施設園芸や茶・果樹などの限られた作目、地域に偏在し、土地利用型耕種農家の補充は無に等しい状況が続いており、地域農業の担い手は深刻な危機に瀕している。

ここでは、耕作者を引きつけるような土地基盤の整備と、そこで活躍する担い手の育成が急がれる。A市農協は、地域農業を担う「時代の後継者は、その組織のなかで作らねばならない」という考えのもとに、一つは職員として2人を採用、もう一つは農協青壮年部の組織化を通して、という独自の方法で養成している。

このような農協、あるいは市町村による育成は、今後考慮すべき課題であろう。特に、世襲的な担い手構造を維持し続ける農業に対して、広く人材を求め、養成しながら、受け皿の完成とともに送りこむ。こうした人材は、また地域農業の活力を高める上でも貴重な存在となろう。

要約

以上、都市庄の強い地域にあるS土地利用組合は、スプロール化への防護をしながら、地域農業の「構造再編」を行った。すなわち、「農地銀行」によって零細かつ分散した所有を克服し、計画的・集団的利用を実現した。さらに、これらの農地管理と担い手の育成をかみ合わせながら、生産規模の拡大を図ろうとしている。

この取り組みは、都市近効地域における農業構造の再編として評価すべきものである。さらに、農地に対する農家の意識は安定兼業化のなかで大きく変わりつつあり、条件の整備いかんでは少数の担い手に農地の利用を集積し、スケールメリットの大きい土地利用型農業の成立が可能であることを、また、条件整備を機に地域農業の仕組みを変えて行くことの有効性を、示唆してくれるものである。

なお、これからの土地利用方式を考える上では、都市近郊においても、合理的な輪作を基本とした土地利用型農業とその担い手の育成が必要であると考えられる。土地利用型農業をベースとした上で、都市近郊のゆえんたる集約型農業を、地域の実状に応じて結合・補完させることが望まれる。奈良盆地における商品生産が、作目・地目交替を伴う規則正しい輪作方式(田畑輪換)のなかに組み込まれてきたように。ここに農業本来の高度な土地利用が期待できる、と思うのである。

このような「構造再編」の実施と、その普遍性を追求するなか、本県農業の新たな展望がみいだせるのではなからうか。

6) S土地利用組合、1933。設立総会議案書。7) 奈良県農政課資料、1989。8) 奈良県農政課、1988。

農業後継者確保育成対策の概要、および農政課資料、1989。