

農地集積の進展に伴う集落組織の変容と課題

Changes of Rural Communities with Progress of Farmland Accumulation and Its Issues

矢 挽 尚 貴* 白 川 正 昭** 細 野 達 夫***
(YABIKI Naoki) (SHIRAKAWA Masaaki) (HOSONO Tatsuo)

I. はじめに

1991年に農地集積を図るためのソフト事業である「21世紀型水田農業モデルほ場整備促進事業」が創設され、1993年に圃場整備と農地集積を併せて行う「担い手育成基盤整備事業」、「担い手育成農地集積事業」が創設されて以来、土地改良事業、とくに面的整備を行う事業は、農地集積率の向上に大きく寄与してきた。農村地域では、担い手への農地集積が進行するのに伴い、耕作者数の減少、土地持ち非農家の増加が進行しており、集落組織にもさまざまな変化が生じている。本報では、圃場整備事業を通じて高度に農地集積が進んだ地域を対象に、担い手への農地集積状況と、集落をベースとした組織の実態を調査し、課題を明らかにするとともに、農地集積が進展した地域における集落組織のあり方について考察を行うものである。

II. 調査対象地域

圃場整備事業を通じて担い手への農地集積が高度に進んでいる地域として、新潟県上越市三和区を調査対象地域に選定した。1994年に三和村（現上越市三和区）が、ガット・ウルグアイ・ラウンド関連農業農村整備緊急特別対策の対象地域となり、三和区のほぼ全域で8地区の圃場整備事業が順次開始された。このうち、末野地区と三和中部第2地区を調査対象とした。圃場整備事業の概要を表-1、調査対象地区の位置を図-1、調査対象地区の世帯数、農家数等を表-2に示す。

表-1 圃場整備事業の概要

地区名	末野	三和中部第2
受益面積 (ha)	60.2	200.5
揚水機場数 (カ所)	1	3
着工年度	2000	1999
完了年度	2012	2017
目標農地集積率 (%)	65.4	67.3

注) 末野地区と三和中部第2地区の農村地域活性化計画書より引用。

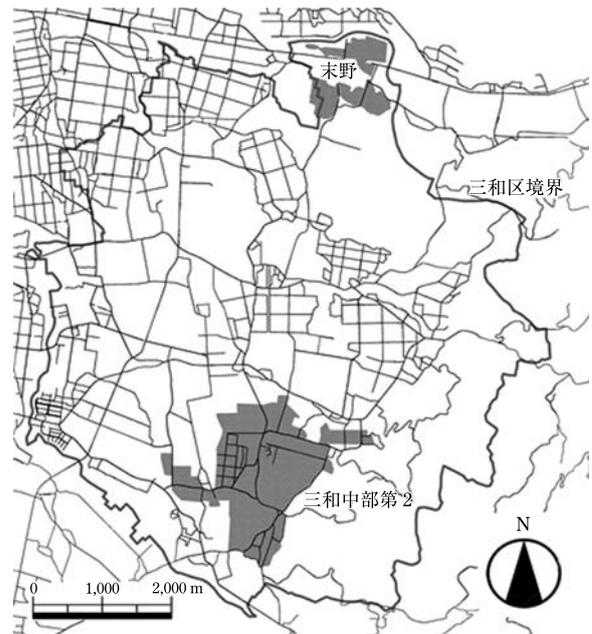


図-1 調査対象地区位置図

表-2 調査対象地区の世帯数・農家数等

事業地区	末野			三和中部第2			
	末野	末野新田	山腰新田	大西	大東	鴨井	水吉
世帯数	19	70	10	41	47	31	47
販売農家数	3	1	5	13	17	8	5
自給的農家数	2	2	0	5	5	2	0
土地持ち非農家数	10	39	4	19	18	11	29
集落営農数	0	0	0	1	0	1	1

注) 世帯数は2015年国勢調査、農家数は2015年農林業センサス¹⁾、集落営農数は開取り(2019年2月)による。

*農研機構農村工学研究部門, **三和村土地改良区
***農研機構中央農業研究センター

担い手, 農地集積, 集落組織, 土地利用調整, 水管理

III. 圃場整備に伴う変化

1. 圃場整備を通じた用水システムの再編

(1) **末野地区** 圃場整備事業実施前は、河川を水源とする末野新田用水組合と4つのため池を水源とする末野用水組合が存在していた。圃場整備事業により、これらの用水システムが1カ所の調整池に集められ、揚水機場が設置された。このため、用水管理組織が1つに統合された。

末野地区では、圃場の水管理も用水管理組織が行う規則となっており、農家自身が水管理を行うことはできない。このような管理体制は、三和区内では末野地区のみである。圃場の水管理を行う担当者は、水配係と呼ばれ、揚水機や河川からの取水ポンプの操作と、圃場の水管理を行う。このような水管理体制は圃場整備事業実施前から行われていた。この地区では、下層の土質（礫層）により減水深の大きな水田が存在することから、効率的な水利用のため、水管理を個人ではなく水配係が一括して行う体制がとられていた。

(2) **三和中部第2地区** 圃場整備事業実施前は、河川を水源とする四ヶ村用水、両川口用水やため池を水源とする用水システムが、三和中部第2地区の4集落（大西、大東、鴨井、水吉）を含む複数集落で利用されていた。圃場整備事業実施後は、3カ所の揚水機場と調整池が設置され、3つの用水管理組織に再編された。鴨井と水吉では揚水機場が各1カ所設置され、大西と大東は1つの揚水機場を共同で利用している。

2. 農地集積状況

(1) **末野地区** 末野地区の農地集積状況を表-3に示す。5戸の担い手のうち2戸は他集落からの入作者で、事業着工前(1970年代)から末野地区内で耕作実績があり、農地集積計画で担い手として位置づけられた。農地集積計画の担い手ではないが、近隣集落の組織経営体(株式会社)が3ha耕作している。この組織は広範囲に規模拡大を進めており、今後さらに末野地区内で規模を拡大する可能性がある。

(2) **三和中部第2地区** 三和中部第2地区の農地集積状況を表-4に示す。2017年に事業完了を迎え、農地集積率は95%以上を達成した。さらに面的集積率80%以上を達成すると、促進費の上乗せが受けられることから、農地の利用権調整による連坦化に取り組み、目標値を達成した。

3. 集落組織の状況

(1) **末野地区** 末野地区では、圃場の水管理を農家自身が行えない規則であるが、他集落からの入作者もこれに従っている。2戸の入作者はいずれも50ha規模の経営体で、耕作地が広範囲に分散しているた

表-3 末野地区の農地集積状況

担い手	耕作面積 (ha)	担い手	耕作面積 (ha)
A01	14.0	A04 ●	13.7
A02	6.2	A05 ●	9.4
A03	8.0		
集積面積合計 51.3 ha 集積率 85.2%			

注) 2018年度時点。●は地区外居住者。耕作面積は末野地区内の面積。担い手の定義は、地区内におおむね3ha以上の耕作地がある認定農家。

表-4 三和中部第2地区の農地集積状況

担い手	耕作面積 (ha)	担い手	耕作面積 (ha)
B01	17.9	B12	2.4
B02	5.2	B13 ●	0.4
B03	2.6	B14 ●	0.5
B04	17.6	B15 ●	1.8
B05	3.3	B16 ●	3.3
B06	13.2	B17 ●	0.7
B07	12.4	B18 ★	36.8
B08	6.4	B19 ★	22.6
B09	25.3	B20 ★	8.8
B10	6.7	B21 ★●	1.6
B11	2.1		
集積面積合計 191.6 ha 集積率 95.6%			

注) 2017年度時点。●は地区外居住者、★は集落営農(農事組合法人)。耕作面積は三和中部第2地区内の面積。担い手の定義は、地区内・地区外に合計3ha以上の耕作地がある認定農家。

め、このような水管理体制は、むしろ利点が多い。水管理に要する費用(年間約70万円)は、揚水機の運転経費などと合算されて、土地改良区の経常賦課金として徴収される。

一方で、地区内の3戸の担い手は兼業農家と元兼業農家で、担い手以外で耕作を継続している農家は、地区内居住者では3戸のみとなっている。地区内の農家数が著しく減少するのに伴い、現在の用水管理体制を維持するのが困難な状況となっている。末野地区の水管理体制は、大規模経営体の規模拡大をバックアップしてきたと考えられるが、今後も同様の体制を維持するのは厳しい状況にある。末野地区では圃場の高低差が7mあり、農家が個別に用水利用を行うと水が掛からない圃場が発生する。

末野地区では用水管理組織は1つになったが、町内会等の集落組織は集落ごとにある。これらの組織は役員のみ手が少なく、組合長の任期は長期化している。2018年度末に交代した組合長(69歳)は13年間務めており、後任は前組合長と同年齢の人が就任し、世代交代が進まなかった。

(2) **三和中部第2地区** 三和中部第2地区は、4集落(大西、大東、鴨井、水吉)で構成されるが、用水管理組織は3つである。農地の面的集積に関しては、4集落が個別に取り組み、農地の利用調整を行っ

た。このうち、大西では、3戸の担い手のうち2戸の離農が予定されている。農地集積率が95%を超えてもさらに担い手の減少が進行している状況は、今後三和区内の他地区でも起こりえることから、大西を重点的に調査した。

大西では、圃場整備事業の実施を契機に集落営農が設立され、2013年に法人化し、10戸の組合員から構成される農事組合法人大西（以下、「(農)大西」という）となった。組合の代表（67歳）は元JA職員で、営農組織および集落のまとめ役として活躍している。

大西で離農を予定している2戸の担い手の耕作地は合計19.6haであるが、これを(農)大西と1戸の担い手が引き受ける必要が生じている。(農)大西の耕作地は、現在26ha（作業受託を含む）であるが、現在の機械装備と労働力では30ha程度が適正と考えられるため、(農)大西は離農農地のうち4ha程度を引き受け、残りは個人の担い手が引き受ける予定である。近い将来、大西の耕作者が(農)大西と1人の担い手のみになると、水路などの管理は厳しい状況になる。現在実施されている多面的機能支払交付金制度による共同作業の継続が期待されている。大西は隣接する大東と同一の用水管理組織に属するほか、多面的機能支払交付金制度による活動も2集落で1組織となっている。2005年の上越市との合併を機に町内会の合併が検討されたが、合併は実現しなかった。

IV. 担い手と集落組織の関係

1. 2階建方式モデルによる分析

担い手への農地集積が高度に進行した地域では、少数の担い手と、さまざまな機能を有する集落組織が相互依存関係にある。この両者の関係性を模式的に表す方法として、楠本²⁾が提唱する2階建方式の地域営農システム（図-2）が有効であると考えられる。

2階建方式モデルの1階部分は、集落をベースとする土地利用調整や地域資源管理、自治会機能などを担う組織であり、2階部分は営農を行う組織等である。末野地区と三和中部第2地区の担い手と集落組織の関係を表-5に示す。

2. 2階建モデルから見た調査対象地域の集落構造

(1) 末野地区 1階部分に該当するのは、各集落単位の町内会、農家組織と集落をまたぐ用水管理組織などである。また、三和区全体を対象とする組織として三和区振興会があり、全世帯が加入する組織である³⁾。2階部分は担い手と、担い手以外の農家である。

1階部分と2階部分の関係をみると、地区外の耕作者は、用水管理組織の構成員であるが、役員ではないため組織運営には関わっていない。また、水路や道路の管理作業は集落の農家組織が行っているが、地区外の耕作者は参加していない。集落内の農地所有者でも、土地持ち非農家は共同作業に出役しなくなってきている。多面的機能支払交付金制度による活動は、3集落が1組織となって実施している。

1階部分の農家組織は、土地利用調整機能がないため、2階部分の耕作者が離農した場合、集落組織による土地利用調整が行われないまま、農地の利用権が地区外の耕作者に移動するケースがあった。

(2) 大西 三和中部第2地区の中から大西を取り上げる。農地面積は末野地区とほぼ同じである（約60ha）。

1階部分について、用水管理組織や多面的機能支払交付金制度による活動組織は、隣接する大東と共同である。町内会や農家組合は集落単独である。

2階部分は、(農)大西と3戸の担い手、1戸の農家から構成される。いずれも集落内の居住者である。

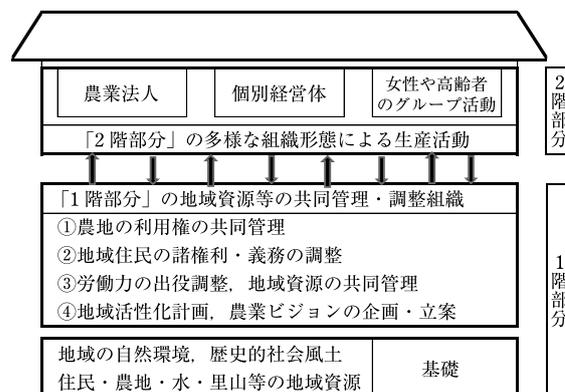


図-2 2階建方式の地域営農システム²⁾

表-5 2階建モデルによる末野地区と大西集落の構造

地区名	末野地区	大西集落
2階部分	担い手	認定農家（地区内3, 地区外2）
	担い手以外	組織経営体（地区外1）、個人農家（地区内3, 地区外1）
1階部分	用水管理組織	末野地区（3集落）で1組織
	多面的機能支払交付金	末野地区（3集落）で1組織
	土地利用調整	なし
	町内会・農家組合	地区内3集落に各1組織
	行事等実行組織	三和区振興会（三和区内の全世帯が参加）

近い将来、2戸の担い手と1戸の農家は離農する予定で、2階部分は1法人と1戸の担い手により構成されることになる見込みである。

1階部分と2階部分の関係については、集落内の大部分の農家（集落営農の構成員を含む）と非農家が共同作業に参加しており、協力関係が維持されている。水路や道路の管理には、多面的機能支払交付金制度を活用していることから、ほぼ全戸が共同作業に参加している。また、離農予定農家の農地は集落組織による土地利用調整が行われ、利用計画が策定された。

3. 担い手と集落の将来展望

調査対象とした上越市三和区では、担い手への農地集積率が8割を超えているが、さらに規模拡大を進めている大規模個人経営体や組織経営体が存在する。

末野地区の事例では、地区外からの耕作者が専業の大規模経営体であるのに対して、地区内の耕作者は兼業および元兼業農家（経営継承すると再び兼業となる見込み）であることから、今後、集落外の耕作者の面積シェアが拡大することが予想される。それに伴って集落組織、とくに農業関係の機能を担う組織の弱体化が一層進むと予想される。現在の用水管理体制が維持できなくなると、地区外の大規模経営体は労力面でデメリットを受けることになる。

三和中部第2地区の大西でも、耕作者が極度に減少し、農地が2つの経営体に集積すると予想されるが、急速な集落組織の弱体化は考えにくい状況である。この要因として、2階部分が集落内の経営体で構成されることから、1階部分と密接な関係があること、隣接する大東集落との共同活動が行われ、組織の構成員をより広い範囲から確保できていることが挙げられる。

三和区内には、末野地区のように、地区外からの耕作者が農地の大きな部分を担う集落が少なからず存在する。このような集落では、1階部分の集落組織、とくに農業関係の機能を担う組織が弱体化しやすく、2階部分の経営体にも悪影響が及ぶ恐れがある。1階部分の機能別に分かれた重層的な組織を再編し、1つの組織が多様な機能を担う体制にすることや、より広域的な組織とすることにより、担い手を支援するための持続可能な集落組織を再構築することが、高度に農地集積が進んだ集落では急務であると考えられる。

V. おわりに

農地集積が進行する状況にある集落の構造を、楠本²⁾の2階建方式に倣って分析を行った。

わが国の農村の共同体は、かつて生産から生活に至るまでの共同体であったが、高度経済成長期を経て機械化や圃場整備の進展により農業生産の合理化が進むとともに、農村の共同体は崩壊の一途をたどっている。農地集積が高度に進んでいて、さらに担い手の減少が進行するとみられる上越市三和区の事例から、担い手を支えるための農村の共同体、すなわち集落組織の再編・再構築が急務であると考えられる。

謝辞 聞き取り調査でご協力をいただいた末野地区用水管理組合、(農)大西の関係者の皆様に感謝申し上げます。

引用文献

- 1) 農林水産省：地域の農業を見て・知って・活かす DB～農林業センサスを中心とした総合データベース～（2019），http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/shuraku_data/（参照2019年4月9日）
- 2) 楠本雅弘：進化する集落営農—新しい「社会的協同経営体」と農協の役割—，農山漁村文化協会，pp.52～59（2010）
- 3) 大藤文夫：第3章 三和区，地域自治の最前線—新潟県上越市の挑戦—（山崎仁朗，宗野隆俊編），ナカニシヤ出版，pp.46～62（2013）

[2019.7.17.受理]

矢挽 尚貴（正会員）



略 歴
1964年 北海道に生まれる
1989年 農林水産省入省
1999年 北陸農政局上越土地改良建設事業所
2014年 農研機構農村工学研究部門
現在に至る

白川 正昭



1977年 新潟県に生まれる
1995年 三和村土地改良区入社
現在に至る

細野 達夫



1964年 北海道に生まれる
1989年 農林水産省入省
2004年 農研機構中央農研北陸研究センター（現北陸研究拠点）
現在に至る