

中山間地における農地保全を目指した地域営農体制 －福井県池田町を事例として－

山田正美*・前川英範*・朝日泰蔵**

A Regional Farming System which aims Preservation of a Regional Farmland in Hilly and Mountainous Area - A Case Study on the Municipality Ikeda in Fukui Prefecture -

Masami YAMADA, Hidenori MAEGAWA, Taizou ASAHI

傾斜地、小区画圃場など立地条件の悪い中山間地においては、担い手不足等により農地の荒廃が進展しやすい状況にあり、いかに農地を守っていくかが大きな課題となっている。そこで典型的な中山間地であり、農地保全に積極的に取り組んでいる福井県今立郡池田町の事例から、中山間地水田農業における農地保全のための地域営農体制について検討した。

その結果、この地域の営農体制を明らかにし、農地保全のための地域営農体制として、担い手支援や農地調整の中心となる、旧村あるいは市町村を範囲とする広域的な地域農業推進組織の存在が重要である。また、担い手農家相互の補完・連携のための組織化、委託農家や地域住民による農地保全への協力や支援が必要であることを明らかにした。

Keywords 中山間地、農地保全、地域営農、市町村農業公社、耕作放棄地

I. 緒 言

福井県の農業は、農業粗生産額に占める米生産額の割合が全国2位(1997年)、兼業農家率も全国3位(1997年)と高く、米生産に偏った兼業農業地帯である。近年の米価の下落により、平坦水田地帯においても担い手の確保が困難となっている中、中山間地の農業は傾斜地、小区画圃場など立地の悪い圃場条件が加わり、農地の荒廃が進展しやすい状況にある。

本稿では、福井県の典型的な中山間地にありながら、担い手の育成など、地域農業のビジョンを持ち、かつ調整機能と実行組織を持って活動している池田町を事例として取り上げる。池田町における市町村農業公社(池田町農林公社)を中心とした農地保全に対する取り組みの現状と課題から、中山間地水田農業における農地保全のための地域営農体制について考察する。

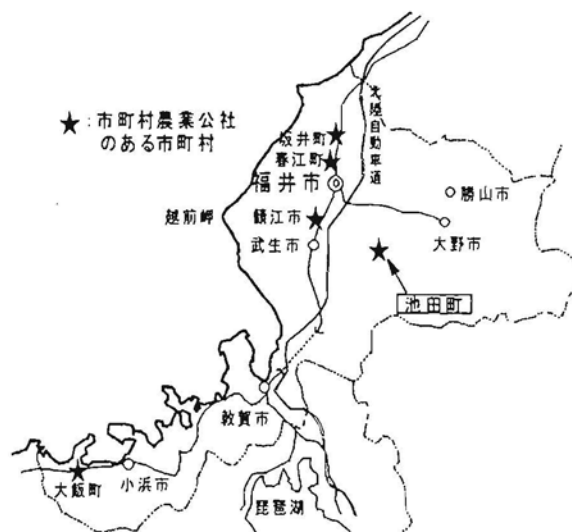
なお、この研究を遂行するに当たり、調査に快く協力していただいた池田町役場、池田町農林公社の方々、また、アンケートに回答していただいた農家の方々に対し、衷心より感謝の意を表します。

* 福井県農業試験場作物経営部地域営農研究グループ

** 福井県農林水産部 農業技術経営課

II. 地域農業の概況

福井県今立郡池田町は森林面積比率91.6%、耕地面積比率2.7%と周囲を山に囲まれた農山村地帯である。しかし、北陸中山間地特有の多雪地であるため、耕地の水田化率は90%にも達し、水稻中心の農業が営まれている



第1図 福井県今立郡池田町の位置

第1表 池田町およびA集落の概要

項目	池田町	A集落	県平均
平均経営耕地面積	56a/戸	49a/戸	94a/戸
農家世帯員に占める65歳以上の比率	27.5%	33.5%	22.9%
同居後継ぎがいない農家世帯率	52.6%	56.3%	33.7%
基幹男子農業専従者のいる農家率	9.5%	2.1%	21.0%
稲刈り・脱穀作業を請負わせた農家率	87.4%	97.9%	38.4%

注) A集落はアンケート実施集落 (資料: 95年農業センサス)

(第1図, 第1表)。

一方, 1965年から1995年の30年間に人口は61%, 農家戸数は64%と大幅に減少し, この間に3集落が無住となった。また65歳以上の人口比率は27.5% (1995年) と県内でも最も高齢化が進んでおり, さらに一戸当たりの経営面積は小さく, 同居後継ぎがいない農家世帯率が高いなどいずれをとっても脆弱な農業生産構造を示している典型的な中山間地帯である。

III. 地域営農への取り組み

1) 公社設立の経緯

池田町農業委員会が1992年に行った耕作放棄地の実態調査によると, 5.7ha (町内経営耕地総面積の1.1%) がすでに耕作放棄されていることがわかった。また翌年実施されたアンケート調査結果からは, 近い将来遊休地化すると見込まれる農地面積が31.1ha (同7.2%) にのぼること, さらに農地委託希望面積が43.1ha (同10.0%) もあることが明らかになった。

町ではこのような調査結果に基づく将来の農業に対する危機感から, 農地保全と担い手育成を目的とした(財)池田町農林公社を, 1994年3月に農協との共同出資により設立した。

2) 農林公社を介した農地保全

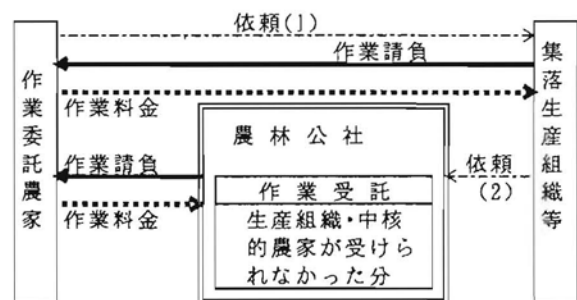
公社は設立当初から, 農地保有合理化事業による農地貸借の仲介とともに, 管理耕作と農作業の受託を行っている。ここでは公社を介した農地保全の仕組みを紹介する。

(1) 作業受託

農家が機械作業委託を希望する場合, まず当該集落かその周辺集落の生産組合や比較的規模の大きい中核的農家に委託農家が直接依頼する。しかし, これらの生産組合や中核的農家が今以上の作業受託を引き受けられなかった場合に限り, 公社は生産組合等からの依頼を受けて作業を受託する(第2図)という流れになっている。このように公社が作業委託希望農家から直接依頼を受けないのは, 生産組合などによる集落を基盤とした農地保全が

基本であるとしているためである。

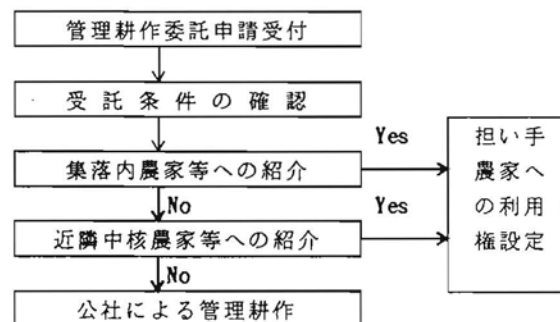
なお1996年に公社が受託した作業実績は耕起1.6ha, 移植3.9ha, 収穫5.9haであった。



第2図 公社における作業受委託の流れ

(2) 管理耕作

次に, 作業を委託していた農家が何らかの理由で管理作業すら困難な状況になったり, 作業受託や農地の引き受け手となっていた生産組合オペレータや受託農家がリタイアしたりするなどの理由で, 農地の管理を第三者に委託しなくてはならない場合には, 公社が農地貸借の仲介をすることになる。その手続きは, 一旦公社と委託農家との間で貸借関係を結び, 第3図のように, その後中



第3図 公社における農地受託の流れ

核的農家の活動拠点などを考慮して農地を再委託し, 貸借関係を結ぶという流れである。どうしても調整できなかった農地については公社自らが管理耕作を行うことになる。このように公社は調整機能を活用し, 中核的農家

第2表 農林公社における農地保有合理化事業の状況

(単位:ha)

項目	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年
農家からの管理委託面積	7.1	11.2	14.8	19.1	22.5
中核的農家への再委託面積	0.6	3.9	6.2	8.1	6.8
公社による管理耕作面積	6.5	7.3	8.6	10.9	15.7

注) 1998年は年度当初の計画値

の経営規模拡大を積極的に支援しようとしている。

しかし公社設立年からの農地貸借の推移(第2表)についてみると、農家からの管理委託面積は毎年新たに3~4ha程度出てきているが、中核的農家への再委託面積は1996年以降頭打ちになっており、中核的農家の規模拡大が限界に近づいていることを示している。このため、公社が引き受けざるを得ない管理耕作面積が大きく増加しているのが現状となっている。

3) 担い手支援への取り組み

池田町では1992、1993年に「ふるさと十字軍」と称して農林業に情熱を持つ40歳以下の夫婦を募集し、その結果10世帯43人が関西などから転入し定住した。彼らは町内で水稻や園芸、畜産部門の経営を開始したり、森林組合に就職したりしているが、そのうち1名は高齢を理由に引退しようとしていた集落生産組合のオペレータに代わり、新しくオペレータとして入ることができた。公社はこのような新規参入者のうち、農地斡旋希望者6名に管理耕作の一部を斡旋し、新しい担い手として経営基盤が早く安定するよう支援を行っている。

また、公社は既存の農家のうち2.5ha規模以上の農家

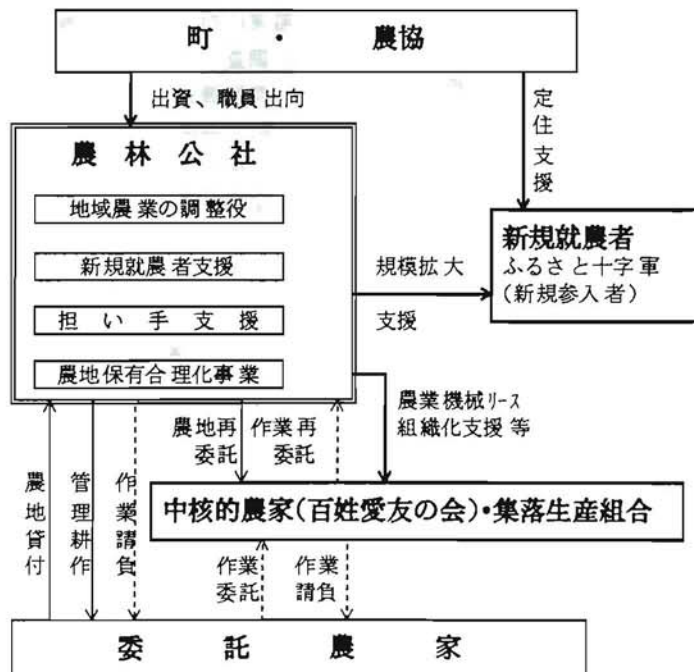
を中核的農家と位置づけているが、これらのうち10haを越える経営規模のものは、1農家と1法人の2経営体のみであり、他は兼業あるいは比較的高齢な専業農家となっており、十分な経営基盤となっていない。このような中核的農家を支援するための公社の取り組みとして、すでに述べた管理耕作の再委託以外に農業機械の貸与がある。これは公社が補助事業を活用して大型機械を購入し、中核的農家に貸与するという形をとることで、中核的農家の負担を軽減しようとするものである。

さらに公社は中核的農家のネットワーク化による連携強化を目的として1994年に7戸の中核農家と1法人で「百姓愛友の会」という名称の組織を作り、先進地視察等により会員の営農意欲を高めている。こういった働きかけにより、今後耕作圃場の交換等による農地の集積などが期待されている。

このような池田町の農林公社を中心とした地域営農支援体制を第4図にまとめて示した。

4) 農地保全に対する効果と問題点

公社側の話によると、公社設立以降新たな耕作放棄地は生じていないということであり、農地保全という当初



第4図 池田町の地域農業支援体制

の目的は達成されている（第3表）。

第3表 池田町における耕作放棄面積の推移

項目	1992年	1995年	1998年
耕作放棄面積 (ha)	5.7	7.4	1.8
耕地面積 (ha)	538	522	512

（池田町農業委員会/統計情報事務所調べ）

注）公社は1994年に設立。

1998年欄の耕地面積は1997年の値

しかし、中核的農家に再委託できずに公社が直接管理する農地は町内の周辺地域に分散し、しかも条件不利地が多く、作業効率も悪いことなどから事業収支は赤字となっている。公社としても、水稻の農閑期を利用した施設でのミディトマト栽培や、草花苗の生産などを試みているが、現状では町からの財政的支援が必要な状態となっている。

IV 農地保全に対する担い手と一般農家の関わり

1) 担い手の状況

池田町では町内の34集落のうち、約三分の一にあたる12集落で生産組合が組織され、農業機械による基幹作業を請け負っている。これらに加えて2.5ha以上の経営面積を持つ5戸の中核農家と1農業生産法人が池田町の中核的担い手となっている。これらの中核的担い手と公社による機械作業面積が最も多いのはコンバインによる刈り取り作業で、池田町全体的水稻作付面積の57%、次いで移植43%、耕起33%となっており、地域農業を維持する上でこれら担い手の役割は現状でかなり大きくなっていることがうかがわれる（第4表）。

第4表 担い手農家・組織(18)と公社が所有する農業機械台数と作業面積¹⁾

機械種類	台数	作業面積	比率 ²⁾
トラクタ ³⁾	21	126.8ha	33%
田植機	21	162.8ha	43%
コンバイン	23	216.2ha	57%

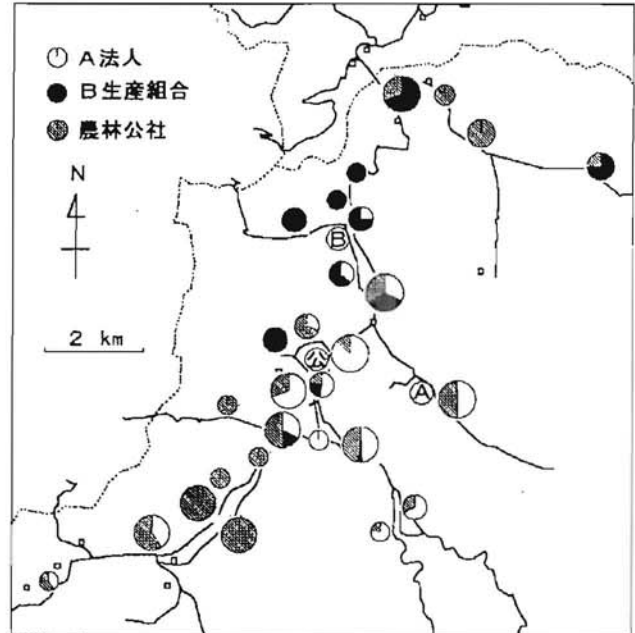
注1) アンケートによる集計値

注2) 池田町水稻作付面積382ha(1996年)に対する比率

注3) トラクタの作業面積は耕起のみの面積

2) 受託農地の分布

経営規模の大きい2経営体と公社が管理耕作している農地の集落別分布を第5図に示した。これによるとA法人、B生産組合の耕作地は作業拠点を中心に大部分が半径4km以内に分布しているが、両経営体の中間に位置する集落では、受託地の錯綜が見られる。



第5図 2経営体と公社の集落別受託状況

注) 丸印の中のA・B・公は各々の作業拠点

一方、公社の受託農地は町内全域に分布し、特に町の中から離れた周辺の集落に多い。このことは中核的農家との間で調整できなかった農地が条件の悪い周辺の集落で多く残ったためと思われる。

3) 農業に対する意識と農地保全への協力に関するアンケート調査

(1) 意識調査

池田町の農家が町内の農業・農地保全についてどのような考えを持っているかを把握するため、一戸当たりの水田面積や一筆区画面積が小さく、農作業受委託率が高い1集落を選定し、農業経営主とその後継者について、1997年12月にアンケート調査を行った。後継者については経営主と別居し、町外に居住している者についても調査した。調査対象農家は58戸で、回収率は経営主が84%、後継者が63%で、このうち経営主と別居している後継者が55%を占めた。

意識調査結果の全体的な傾向として、農業収入が家計の重要な収入源であると考える人は少なく、何らかの理由で耕作が出来なくなった場合、田を荒らさないためなら受け取る地代が少額になっても委託するとする人が多いという結果であった（第5表）。また、田が荒れることは見苦しく、出来ることなら荒らしたくないと考えて

第5表 地域や農業に対する意識調査結果

設 問	経営主	後継者	平均	差
池田町に生れ育ってよかった	+1.55	+0.93	+1.24	-0.62
池田町内で就職先を探すのは難しい	+2.12	+2.66	+2.39	+0.53
農業収入は家計の重要な収入源である	-0.56	-1.83	-1.20	-1.27
農地は自分の代で無くしてはいけない	+1.80	+1.41	+1.61	-0.39
田を荒らさないため、地代が少額であっても委託する	+1.47	+1.41	+1.44	-0.06
田を荒らさないためなら管理委託料を払ってもよい	-1.46	-1.14	-1.30	+0.32
荒廃防止のため、個人個人のレベルで努力すべきである	+2.00	+0.79	+1.40	-1.21
荒廃防止のため、集落のレベルで努力すべきである	+1.64	+0.52	+1.08	-1.13
荒廃防止のため、役場や公社、農協で努力すべきである	+1.84	+1.07	+1.45	-0.77
荒廃防止のため、地域の組織や人が連携し努力すべきである	+1.80	+1.28	+1.54	-0.52

注1) アンケート調査は池田町の一集落を対象に、1997年12月に行ったもの。

注2) 数値は設問に対する選択肢としての「そう思う」「まあそう思う」「あまりそう思わない」「そうは思わない」に対し、それぞれ+3、+1、-1、-3の得点を与え、平均したものである。

注3) 差の欄は後継者の得点から経営主の得点を差し引いた値である。

いるが、そのために管理費用を支払ってまで委託することには、抵抗があるようである。

さらに、農地を保全するために個人あるいは地域レベルで努力すべきという設問に対しては、どちらも「そう思う」と回答した人が多く、農地保全に対する関心は高い。また、この設問に「そう思う」と回答した人は後継者よりも経営主、若齢者よりも高齢者、男性より女性に多く、日頃から農業に接している人ほど意識が高いことがわかった。

(2) 余剰労働力活用調査

一方、公社が1998年に行った一般農家に対する余剰労働力活用のアンケートでは、60代、70代の高齢者を中心に、何らかの農作業に協力できるとした人が76%で、畦畔除草と水管理がそれぞれ45%、37%もあり、予想以上の協力が得られそうなのことがわかった(第6表)。このような人達の労働力提供を、公社が適切に受け入れることによ

って農地保全や地域農業の活性化に結びつけることが可能になるものと思われる。

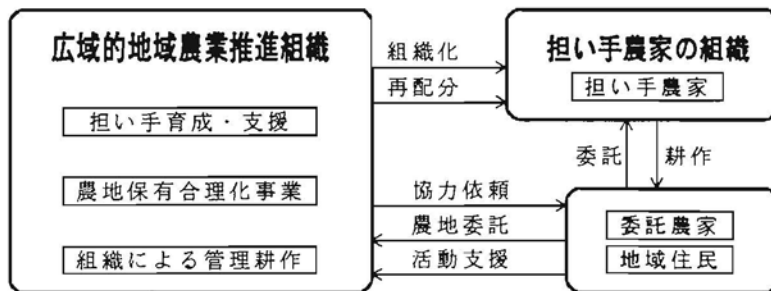
第6表 住民に対する余剰労働力調査結果

項 目	男	女	計
何らかの農作業が出来る	111(77)	28(76)	139(76)
あぜ草刈りが出来る	69(48)	12(32)	81(45)
水管理が出来る	59(41)	9(24)	68(37)
防除の補助が出来る	46(32)	8(22)	54(30)
移植・収穫の補助が出来る	43(30)	12(32)	55(30)

注1) アンケートは農林公社が1998年に住民に実施

注2) 有効回答者数は、男性145名、女性37名、計182名

注3) ()内の数値は有効回答者数に対するパーセント



第6図 農地保全を目指した地域営農体制のイメージ

4) 農地保全を目指した地域営農体制

池田町の中核的農家や農林公社を中心にした営農体制は、農地保全の面から一定の効果が出ている。また、アンケート調査結果にも見られるように、住民が農地保全に対して積極的に協力したいとの意向を持っている。

これらのことから、中山間地における農地保全を目指した地域営農体制を、一般化した形で第6図に示した。

この中で示した広域的農業推進組織は、市町村農業公社である必要はなく、地域農業のビジョンを持ち、地域の農地を保全するため、担い手の育成支援、農地保有合理化事業、管理耕作が出来る旧村あるいは市町村の範囲にまたがる組織を想定している。また、今回の調査結果から委託農家や地域住民の農地保全に対する積極的な協力も重要であることが示唆された。

V 考察およびまとめ

福井県今立郡池田町では、中核農家や組織等による水稲作業面積シェアは、耕起・移植・収穫作業で約3割～約6割と高く、地域農業の担い手として重要な位置を占めている。また公社は農地保有合理化事業による担い手への農地仲介や農業機械の貸与、中核的農家のネットワーク化等を通じて担い手の育成を図っている。また再配分できなかった農地については、公社自身が管理耕作することにより、農地の保全が図られており、新たな耕作放棄地は出していない。このように公社は、池田町における農地の保全を積極的に行っているとともに、担い手育成など地域農業の支援組織としての重要な役割を果たしている。

しかし、公社は担い手に対して優良な農地を優先的に再配分しているため、公社が管理耕作する圃場は町の周辺部に広く分布している。このため、作業効率が悪く、町からの財政支援が必要な状況となっている。これを補うために農閑期の労力を活用したトマト栽培に取り組み始めているが、赤字解消には至っていない。その一方で公社が管理耕作する農地が大幅に増加し、町の農地を保全していく上で、その役割がますます大きくなってきているが、このままでは収支不均衡がさらに拡大する懸念がある。隣接する中山間地域であるM町のH生産組合では、地代をゼロと設定している所もあることから、公社が支払う地代を引き下げることも十分に考えられる選択肢であろう。

アンケート結果からは、所有している農地を自分の代で無くしたくないと思っている農家が多く、農地の財産管理という考え方が示唆され、地代の低下もやむを得ないとする考えがかなりの割合を占めていた。

一方、地代を低く設定した場合、委託に出されるべき

農地が委託に出されず、耕作放棄地となる可能性もあることから、農地保有者に対し、耕作放棄地を出さないため、何らかの規制も必要になるものと思われる。また、担い手育成の立場から、公社の地代を担い手の地代より低く設定し、担い手への農地集積を促進する等の処置も必要になると思われる。さらに、遠藤¹⁾が示したように、耕作条件の良否による農地の区分けも必要となり、条件の悪い農地では省力的作物の作付け等による最低限の農地保全にとどめなければならないという可能性もある。

農地保全に対する町民へのアンケート結果により、高い関心や婦人・高齢者を中心とした農作業への協力が示されたことから、現在の地域営農体制に加え、町民の支持や労力の積極的活用を考慮した総合的な農地保全の体制構築が望まれる。

以上、中山間地域で農地保全を積極的に進めるためには、中核的な担い手への支援や農地調整の中心となる、旧村あるいは市町村の範囲にまたがる広域的な地域農業推進組織の存在が大きな役割を果たしていることを明らかにした。また、条件不利地において、財産としての農地を保全するという面から、将来においては地代の引き下げとともに、耕作放棄防止に対する何らかの規制の必要性、さらに委託農家や地域住民による農地保全への協力という視点の重要性が示唆された。これらのことから中山間地における農地保全を目指した一つの地域営農体制イメージを提示することが出来た。

引用文献

- 1) 遠藤和子(1998), 中山間地における農地荒廃の要因と保全主体の形成, 農業経営研究成果集報, 第17号, pp15-20

A Regional Farming System which aims Preservation of
a Regional Farmland in Hilly and Mountainous Area
- A Case Study on the Municipality Ikeda in Fukui Prefecture -

Masami YAMADA, Hidenori MAEGAWA, Taizou ASAHI

Summary

Many hilly and mountainous area's farmland are tend to quit farming because its poor farming conditions, therefore how these farmland are preserved comes to a big subject.

The municipality Ikeda in Fukui prefecture, a typical hilly and mountainous area, has been chosen as a case study area to examine a regional farming system aimed preservation of the farmland. The municipality has a agricultural public corporation which preserve regional farmland and they make effort to keep farming even in a poor conditioned field.

The farming system of the area was investigated and it was found that an existence of a regional agriculture promoting organization which plays central role such as supporting of core farmers and adjustment of entrusted farmland is very important. And it was also suggested that formation of core farmers group and cooperation of inhabitants to the preservation of regional farmland.