

J A 農地保有合理化事業による土地利用調整と地域農業振興

鹿児島大学農学部 岩元 泉

1. はじめに

欧米の農業と対比される日本農業の特質の一つは個々の農業経営が集落を単位として集団的なまとまりを形成して存立していることである。農場制農業の形態をとる欧米農業における農村コミュニティが個々の農業経営に対して持つ機能とは異なる機能を持っている。それは「集落制」農業といってもよい構造であり、農業経営発展のあり方や地域農業の組織化を規定している。

「集落制」農業の特質は分散耕地制と零細土地所有であり、集落を単位として括られる土地所有であるという点である。零細農耕問題はつとに知られた問題であったが、1980年代の中型機械化体系による経営の技術的適正規模が現実には耕地の分散制によっては達成されないという問題が登場して現実問題となった。

個別経営の規模拡大に際しての圃場分散問題を克服する方途として、自己の所有農地に隣接する農地片を次々と買い足していくという現実には極めて希な方法を除くと次の4つがある。第1は、圃場整備に伴う換地による圃場の団地化である。耕地整理事業の時代から行われている手法であるが、元々の所有地に固執する意識や土地条件格差などがあってなかなか進まないばかりか、相続によって所有が零細化していく中では再び分散化が進むため効果が継続しない。第2は、借地した農地を協定などによって交換耕作し、集団化する方法である。交換耕作による集団的な土地利用は畑地において実施されている事例が多いが、水田で行われる場合には 交換耕作による機械化の効果が歴然としていること、 地味・圃場条件に差がないこと、 基盤整備を契機としていること、 転用圧力がないことなどを条件に成立しており¹⁾、所有権にふれずに成立しているなどかなり不安定要因を含んでいる。第3には、大規模経営の作業効率を下げないために圃場別の管理方式を工夫するという方法であり²⁾、それを基盤として支えるのが大区画

圃場である。第4の方法は、最も多く採用され実施されている集団的土地利用による分散耕地の克服である。このとき分散耕地制を克服する主体を営農集団や組織に求めることもあれば、個別経営におくこともあり得るわけだが、後者の事例は少ない。

この4つの分散耕地制克服方向のうち、第3を除く3つの方法はいずれもその成立条件に集落ないし一定範囲の地域における調整、合意形成を必要としている。個別経営の規模拡大に伴う耕地分散問題の克服には地域の合意や調整が前提となるということである。

2. 農協の事業としての農地利用調整の意義

農業経営基盤強化法によって農地保有合理化事業が農用地の利用集積や計画的な利用と管理の方策として大きく位置づけられた。農協は農用地の利用調整についてこれまで進めていた「地域営農集団育成運動」に加えて農地保有合理化法人の資格取得を推進し、農地保有合理化事業に取り組む姿勢を強めてきた。その結果、一定の実績も上がってきた。

その際、農協が農地保有合理化事業に取り組む意義としては、地域の基本的な生産資源である農用地の有効活用、農用地の計画的利用、農用地の面的集積、団地化等があげられているが、農協の事業にとって農地保有合理化事業に取り組むことが持つ意義については必ずしも明確ではない。農協に農用地の利用調整の役割が期待されていることは事実であり、農協には「JAは、生産から販売まで一貫してたずさわって、営農計画に基づく農業経営全体を通じる指導が可能である。JAは、地権者が自主的に組織化した組織なので地域での合意づくりに取り組みやすい。JAは、営農指導のみでなく生活指導にもたずさわるので地域住民と密着の度合いが深い」³⁾という特徴があることは確かであるが、農地利用調整に取り組むことが農業の経済事業全般にいかなる影響や効果を生むのか、

あるいは営農指導事業の一環としての意義にとどまるのか、必ずしも明らかにされてきたとは言い難い。

本稿では、福岡県ＪＡ糸島における140haに及ぶ農用地利用調整の事例を紹介し、この事業が農協の事業に持つ意義を検討し、併せて地域農業振興に果たす役割に言及してみたい。

3．ＪＡ糸島農地保有合理化法人による土地利用調整

事業実施の契機

対象地区は福岡県二丈町深江地区である。二丈町は、福岡市に隣接する糸島郡に属し、近年福岡市への通勤地帯として急速にベッドタウン化が進行している町である。しかし農業は町の基幹産業であって高度経済成長期にはみかんが急速に拡大した。その後、みかん過剰、価格暴落を経て、みかん農業から施設園芸農業へと産地転換が行われ、米麦作農業についても大規模乾燥貯蔵施設の設置やほ場整備事業などハード面での地域農業の体制づくりが進んできた。

ＪＡ糸島農地保有合理化法人が関与する大規模な土地利用調整の契機となったのは、ほ場整備事業である。二丈町役場は昭和40年代のほ場整備計画の失敗を教訓にして、「儲かる農業」をキャッチフレーズにした「一ほ区・一農場制」による営農集団の構想を打ち出した。積極的な将来構想を打ち出すことで、借金が将来に残るのではないか、将来の米麦作が不安である、償還計画が立たない、零細農家が切り捨てられるのではないか、等の不安に答えていったのである。また深江地区に隣接する一貴山地区では農業機械銀行や集落営農から集落農場制に転換するモデル集落構想を推進し、実践的・経験的にも説得力を高めていった。

以下では深江地区の取り組みをこの構想の柱となっているほ場整備事業、構造改善事業について概説し、さらに、ＪＡの農地保有合理化事業、および推進体制について検討し、問題点と課題を整理してみたい。

事業実施経過

ほ場整備事業に至る経緯は先にも述べたとおりだが、深江地区の特徴を付け加えておく。地域全体の面積は約200haで、本事業の対象地域はその中心にある150ha余りの優良水田であるが、大正時代の古い10aの区画整理のまま今日まで来ていた。この150ha余の水田に周囲の19の集落から混交して耕作をしているという状態であった。これはおそらくこの地域が古い時期の干拓地帯であるためだと推察され、本地区の特徴の一つである。また、零細な土地所有者と零細な耕作者が入り交じっていることも特徴である。すなわち、本地区には313人の地権者がおり、そのうち町外からの入作者も3分の1に達している。また耕作者は133人（平成8年度）で、借地関係が複雑に錯綜している。

本地区のほ場整備事業は、一ほ区を3.5haの同一均平なほ場に整備するハード計画である低コスト型大区画ほ場整備事業に加えて、担い手への農用地利用集積を図るソフト計画である21世紀型モデルほ場整備事業を上乗せする形で行われた。低コスト大区画圃場整備事業は、154haの事業面積を5つの工区にわけ、平成3年から平成7年度まで5カ年で完了した。事業面積のうち148.4haは高生産性農業区としてそれぞれにブロック営農組合が設立された。また4.7haを集約農区として施設園芸営農組合が設立された。

また、農家負担の軽減を図るために、21世紀型モデル整備事業に取り組んだ。これはほ場整備事業実施地区において2ha以上の団地が全体の半分以上を越えるように農用地の利用集積が図られたときに、農家負担分の軽減が図られるという措置である。事業計画書では143.7haの高生産性農区のうち110.6ha(77.0%)を集積することになっている。事業要件からも農地の集積が義務づけられたのである。

町役場は、ほ場整備の進行と併せて深江地区を対象に「農業農村活性化農業構造改善事業」に取り組んだ。この中で、ブロック営農組合の上部組織である深江地区営農組合連絡協議会を事業主体として、活動の拠点となる地域営農センター

建設と農業機械の整備を行った。当初の計画では汎用コンバイン 4 台，田植機 5 台，無人ヘリコプター 2 機の導入予定であったが，実際には平成 5 年から 7 年にかけて，汎用コンバイン 2 台，田植機 4 台，無人ヘリコプター 2 機（オペレータ 7 人）が導入された。また，県単事業でトラクター 1 台，自脱コンバイン 1 台が追加導入された。

この事業を実際に実行するにあたって総合的に解決すべき課題は以下のようなものであった。

- a. 関係集落が 19 集落（農事組合）にも及ぶため，その効率的な合意形成の方法
- b. 中核的担い手農家への農用地利用集積の方法
- c. 経営移譲年金受給者が支給停止にならないための解決方法
- d. 相続税納税猶予農地の取扱い
- e. 生産調整への対応方法
- f. 大型農業機械導入にあたっての効率的な利用方法

二つの大きな仕掛け

上記の課題をクリアーするために，二つの仕掛けが必要であった。一つは農地保有合理化事業である。二つ目は営農組合の設立である。

ほ場整備事業の要件を満たし，「儲かる農業」を実現するためには，機械の共同利用を行って，個々の農家が農業機械装備をせずつむようにすることと，農業の基幹的な担い手に農地利用を集積し，高生産性農業を実現することであった。

農地の利用集積を図るためには，特定の生産者または営農集団に農地を貸し付けるか，委託をしなければならないが，その際に農業者年金制度および農地の納税猶予制度との関連が問題となる。これらの制度による特定農地の権利移動が，当時認められていなかったからである。そこで J A による農地保有合理化事業を利用する農用地の利用集積が構想された。

そのためには J A が農地保有合理化法人資格を取得する必要があるということ

で、JA指導層もJA真岡、JA安城を視察して、深江地区に保有合理化事業を導入することを決めた。二丈町においても農業経営基盤強化法による市町村構想を平成7年3月に作成し、JA糸島を農地保有合理化法人と認定した。

もう一つの仕掛けは19の集落別農事組合を解体し、各関係農家は5つのブロック営農組合に属することとしたことである。この場合、農家は所有農地が最も多い一つのブロック営農組合に属するというのが原則である。つまり営農組合を集落単位ではなく、属地的な集団に再編成したことである。これは実際はまだ過渡期にあり、完全に整理されて再編成が終わってはいないが、次第に統合されることになっている。

4. 土地利用調整の実際

農地流動化対策の現状

JA糸島（1市2町）の農地保有合理化法人の資格取得は二丈町、前原市については平成7年5月に市町村基本構想で位置づけられ、志摩町については平成7年1月に位置づけられたことによって管内全域で資格取得が出来たことになる。

その結果、平成8年度JA糸島で一挙に245.46haの農地の利用権設定が行われた。本稿が対象としている深江地区の場合には313名の地権者のうち、一括利用権設定を行ったものが289名、140.42haあったのに対して、24名、8haが対象外となったが、そのうち4名は農地の生前一括贈与の納税猶予対象となっており、20名は農業者年金の経営移譲年金受給対象で他県からの入作者であった。

JA糸島は289名の地権者から一括利用権の設定を受け、それを127名の耕作者に再委託した。再委託した耕作者のうち、当該深江地区内の耕作者は68名、地区外で町内在住者が38名、町外在住者が21名であった。入作が相当程度に進んでいることが分かる。利用権設定を受けた耕作者を、耕作面積が10a以上増加したもの、耕作面積が10a以上減少したもの、それ以外の耕作面積が現状と同じであったもの

に区分して示したのが、表1である。利用権再設定の結果、43名が規模拡大し、うち18名は1ha以上の耕作面積の拡大となった。

担い手構想の現状

ほ場整備の面工事と合わせ、工事完了地区から順に営農組合が設立されていった。各営農組合の加入者は、属地的に地権者が所属し、町外の所有者も加入している。農地を複数のブロックに所有していれば、複数の組合に所属することになるが、先にも述べたように耕作者はブロック間で利用権の調整を行うため、1つのブロックに耕作地を集積することになる。したがって、営農組合はほ場整備によって区切られたブロックによって組織される属地的な機能集団ということになり、これまでにあまり類例をみない集落の再編が果たされるのである。ただJAの末端集落組織である実行組合は生活単位であるため従来の集落毎に残される。新しい営農組合は農地における生産面の機能集団という性格をよりはっきりと持つことになる。営農組合の組織体系図を図1に示している。

土地利用型の5つの営農組合と施設型の営農組合を統括し、連絡調整、機械施設等の管理運営を行う組織として営農組合連絡協議会が設置されている。これまではこの連絡協議会（通称連協）が農地利用の調整を全面的に行っていた。その方法は、農地の一体的な運営を図るために農地所有者全員が「集团的土地利用調整を基礎とした農用地利用増進計画」により利用権を設定し、それを営農組合に白紙委任するという方法である。したがって貸し手からの白紙委任に基づき借り手農家に農地を貸し付けるが、その際なるべく農地が一カ所に集積するように調整を行うため、営農組合を超えた調整が必要となり、連協でなければその調整が行えないのである。しかし、営農組合は任意組合であり、農地貸借の受け皿としては十分ではない。JAが農地保有合理化事業に乗り出す理由もここにある。

連協のもとに現在オペレータ部会が組織され、収穫運搬作業班、田植作業班、防除作業班に分かれて活動をしている。無人ヘリコプターのオペレーター養成も

この組織で行った。したがって一見すると連協が実質的な営農集団であり、ブロック営農組合は地権者の集団であるかのように見えるが、現在はまだ耕作者がブロックにまたがって存在している状態であり、土地利用の調整が進むとブロック営農集団が機能的な営農集団として活動できるようになるのである。

5. JAの取り組み

合意形成

この事業推進にあたっては、役場農政課、農業委員会、JA糸島の密接な連携と、かなり濃密な研究、検討が行われた。JA糸島は、農地保有合理化法人資格取得を機に、営農企画係長を担当者として農地保有合理化事業推進に専念させた。実施にあたっては農地保有合理化事業に平成8年度から乗せるために、300名を超える地権者を対象に、土地持ち非農家のみ説明会、耕作者への説明会などを別々にもった。また、入作者が遠方におり、特に町外、県外の入作者の場合、同意取り付けにJAの担当者が出向いていった。遠路はるばる来たということですので同意してくれる例が多かったという。ただ、零細な耕作者ほど一旦JAへ土地を預けるといふ保有合理化事業への理解が悪く、ほとんど非農家である委託者のほうが理解がよかった。それは平成7年以前の営農組合の時点で農用地利用改善団体への利用権一括白紙委任を経験していたためである。また、周辺の集落営農組合での利用権一括委任の実績も地権者を納得させる要因だったという。

JA農地保有合理化法人の役割

平成8年度以降はJA農地保有合理化法人が一括借り上げた農地を営農集団が調整をして耕作者に配分することになった。実際にはJAは借り手への配分については連協に再委託するので連協が利用調整を行うが、JA糸島深江支所が借り受けの窓口になっており、利用権設定の事務もJAが行うことになった。

JAが農地保有合理化法人として介在するために営農組合は運転資金の心配をしなくてよくなった。これだけ大規模の利用権の流動化では料金の出入りはかな

りの金額になる。農協の担保機能が作用しているわけである。

また、膨大な事務量をコンピュータ処理するシステム作りを行った。これまで役場農政課、農業委員会が行ってきた業務をJAが肩代わりすることになる。それだけではない。a.農地の利用権の調整、b.営農組合による作業受託の配分、c.小作料と委託料、オペレーター賃金の精算、しかも小作料は、現物、現金、現物+現金に区分されている。d.転作の調整など、営農組合にかかることも必然的にこの業務に関連するため、一緒に処理せざるを得ない。事務量の膨大さは気が遠くなるほどである。しかも現在、利用権設定と調整への手数料は取っていない。したがって農地保有合理化事業は事業としてはまるまる手出しとなっているわけである。このことによって地域の農地が農地として守られ、効率のよい農業経営が営まれるようになり農協への信頼感が高まるという波及的効果を期待しているのである。

6. JA農地保有合理化法人の課題

担い手の育成と自主的管理

JAが農地利用権調整へ取り組む際には、担い手育成の課題との関連を考慮する必要がある。地域農業構造の実態によるが、担い手が存在しない地域ではJAの直営方式による農地管理を考慮に入れる必要があるし、既存の担い手経営や営農集団がある場合には、集積した利用権の再配分を行う際に受け皿となる。JA系島農地保有合理化法人では平成8年度245ha余りの利用権設定を行ったが、深江地区の140ha以外についても営農集団などの受け皿があるケースについてのみ引き受けている。したがって、JAの取り組みとしては受け皿となる経営体の育成が利用権の調整と並んで課題となる。

さらに、JA農地保有合理化法人が利用権調整の窓口となるにしても、実際の土地利用や作業のシステムは担い手経営体が構築することになるし、地権者との利用権の調整は末端地域での合意による必要がある。その意味では、地権者と耕

作者の権利の調整が自主的なシステムとして行われる必要があり，その仲介者としてＪＡが機能することになる。

市町村との連携

元来，農地の権利移動や調整にかかる業務は市町村農業委員会の分掌事項であった。農業委員会の機能が十分でないこともあって，ＪＡ農地保有合理化法人の役割が大きくなるとはいえ，市町村役場，農業委員会との連携，協調なしには農地に関する業務は遂行できない。ＪＡ糸島の場合も深江地区に関しては二丈町役場，農業委員会との密接な連携，業務上のデータや情報の交換などを行っている。

ＪＡ職員の専任配置

ＪＡ糸島も今まで未知だった農地利用調整に乗り出すために，農地利用調整の担当者をおいてその任に当たらせ，農地保有合理化法人関係の専門家として育成しようとしている。この人的配置に伴う人件費コストをＪＡ事業全体の中でどう考えていくかが問題となる。さらに借地料，作業料金の徴収にかかる業務のコスト問題もある。

もともと農地保有合理化事業を営農指導事業の一環と考えるならば，これらは営農指導事業にかかるコストであり，元来の営農事業コストと何ら変わりはない。しかし，これをＪＡの経済事業と考えるとコストは問題となる。農地の利用調整に不動産業的に手数料収入を期待する考え方がなじまないとすれば，あくまでも営農指導事業の一環として考え，そのもたらすＪＡへの信頼感を事業効果とするべきであろう。

地域農場システムとしての課題

二丈町深江地区の取り組みを地域農業振興の視点から見た場合には，効率的な高生産性農業が実現し，ＣＥの利用率が高まるなどの展望は描けるが，高齢者や兼業しながら農業に従事したいという零細農業など多様な担い手の育成の上からは問題もある。これらの小さい農業の担い手を支える受け皿が用意される必要が

ある。さらに、この地域では合鴨農法、赤米、減農薬など環境保全型農業が盛んな地域でありそれらとの調和も課題である。要するに土地利用調整に基づく大規模営農集団の活動を地域全体の農業振興と結びつけていく課題は残されているのである。

参考文献

1.全国農協中央会，1997『総合的地域づくりと地域農場システム』

1)八巻正・朝日泰蔵，1991,水田地帯における交換耕作の意義と課題，農業経営研究第29巻第2号p49-50.

2)梅本雅，1997，圃場分散に対する圃場別生産管理の実態と特徴，農業経営研究第34巻第4号p23-33.

3)J A 全中農業対策部営農課,1993「農用地利用調整」で築こう地域の農業，月刊J A 1993年9月号。