



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	集落構造・集落組織の変化に対応した土地利用計画と農業生産基盤整備手法に関する研究〔論文内容及び審査の要旨〕
Author(s)	矢挽, 尚貴
Degree Grantor	北海道大学
Degree Name	博士(農学)
Dissertation Number	甲第14214号
Issue Date	2020-09-25
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/79570
Rights(URL)	https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Type	doctoral thesis
File Information	Naoki_Yabiki_abstract.pdf, 論文内容の要旨



学 位 論 文 内 容 の 要 旨

博士の専攻分野の名称： 博 士（農学）

氏名 矢 挽 尚 貴

学 位 論 文 題 名

集落構造・集落組織の変化に対応した土地利用計画と農業生産基盤整備手法 に関する研究

東アジアのモンスーン地帯に立地するわが国では、古来より稲作が営まれてきた。元来、農村は農業生産を営むという目的をもった集団の社会であり、わが国の農村共同体の根底をなすものであった。第二次世界大戦後、日本社会の民主化が進められ、農地改革によって多くの小規模自作農が生み出された。また 1949 年には土地改良法が制定され、多種多様な事業制度が相次いで創設された。高度経済成長期には農村から都市への労働力の流出が進んだが、その一方で、食糧管理制度のもと、農村では農業生産基盤の整備や機械化の進展が兼業を可能とし、農村の住民の多くは農業との関わりをもち続けた。このような情勢下で、わが国の農政では農業の構造改革が重要な政策課題とされ、1990 年代には土地改良事業においても農地の整備と農地集積を併せて行う事業制度が創設された。その結果、いわゆる担い手農家への農地集積による経営規模の拡大が進み、零細農家は大幅に減少した。現代の農村では、農家数の減少と土地持ち非農家の増加が進行し、農村集落の共同体は大きく変容した。すなわち、かつて農業生産を支えていた集落組織が弱体化し、その機能が低下した。

これまでの土地改良事業は農村集落の共同体の存在を前提としており、用排水などの土地改良施設は集落をベースとする組織により管理されるものとして計画されてきた。また土地改良事業は申請事業であり、事業実施には事業参加資格者による申請が必要である。その事業参加資格者は土地改良法では耕作者を原則としているが、圃場整備のような換地を伴う事業では地権者の同意も必要となる。規模拡大を進めたい大規模農家が耕作者として広域に展開しようとしている一方で、耕作者よりも地権者の集団である集落の意向が農地整備計画に反映されてしまうということが生じている。さらに、集落単位での合意形成順に事業が着工となるケースも多く、その結果、広域的な視点で見ると、様々な不合理が発生している。

このような背景を踏まえ、本研究は、全国の 12 地区で実施した現地調査から、大規模農家や集落営農組織といった農業経営体による土地利用の現状と課題を明らかにし、新たな土地利用調整や整備計画策定手法の提案を行うものである。

まず圃場整備事業と大規模農家への農地集積の関係を分析するために、広域的に事業が実施された地域（新潟県上越市三和区）で、大規模農家への農地集積状況の分析とその農家への聞き取りを行った。この地域では、1994 年から圃場整備事業が集中的に着工されたが、大規模農家は 1980 年頃から規模拡大を広域的に進めていた。地域のほぼ全域をカバーする圃場整備事業が実施されたため、担い手への農地集積が加速し大規模農家は経営規模をさらに拡大したが、集落営農組織の設立の影響により、規模拡大のペースが鈍化している現状を明らかにした。

施設管理の面では、大規模個人農家は、圃場整備事業実施後は他集落での共同作業には出役を求められなくなっていた。圃場整備事業で設置された揚水機場は、集落をベースとする組織によ

り管理されており、これらの組織と入作者（大規模農家）の間に軋轢も散見された。しかし担い手が不足している集落にとって入作者は不可欠な存在であり、両者は共存していた。集落内の農家数が極度に減少していく中で、集落の組織も弱体化が進み、農業関係の機能は衰退している。現在の管理体制の維持が困難になるとみられる集落も少なからず存在することを明らかにした。

これからの地域農業を支えるもう一つの主体と目される集落営農組織については、農地を集積するとともに集落の機能を維持する効果があり、継続的な生産活動を行うための仕組みとして各地で期待されている状況が見られた。北海道では、政策対応的に設立された集落営農組織は定着しにくい状況が見られ、経営合理化を目的に設立された任意組織が活動の主体となっていた。それに対して府県では、集落営農組織は定着しているようにも見えるが、労働力不足や後継者難となっている組織も少なからず存在することから、集落営農組織の再編が予想された。また、経営の多角化や集落外への規模拡大により経営発展を目指す集落営農組織も出現しており、地域農業の担い手の多様化がうかがえた。

地域農業を支えているのは、大規模農家や集落営農組織のみではなく、集落内の組織による様々な活動であることも調査から明らかになった。農業法人や個人農家など多様な耕作者のグループがあるのに対し、地権者や地域住民から構成される組織の中には、農地の利用権の集約や、労働力の出役調整、地域資源管理などを担う組織として機能しているケースがあることを示した。またこのような組織が用排水施設の管理を担えば、農家数の減少によって弱体化した施設管理体制を補うことが可能となることも提示した。

現在の土地改良事業制度では、農地集積計画を策定し、その際に認定農家や集落営農法人といった農地集積先の担い手を確保し、一定の集積率を達成すれば事業要件を満たすこととなっているが、担い手の持続性や施設の管理体制に問題が生じている状況が現地調査で確認された。農家の規模拡大が進み広域的に耕作地を展開している現状や、集落の機能が低下している実情を考慮し、これに対応する農地整備計画手法を以下のように提案した。

従来の農地整備事業は、集落単位で事業が構想されていたが、市町村や土地改良区単位などからなるより広い地域を対象として、今後整備が必要な農地（未整備や、前歴の整備から年数が経過している農地）を抽出して、広域での整備計画の策定と事業効果の算定を行うことを提示した。農家の耕作地が分散している場合には土地利用調整を行い、同一用水系統内に農地をできるだけ集中させる計画とすること、都道府県営事業として地区を分割して事業施行する場合は着工順が問題となるため、階層評価法（AHP）により整備優先度評価を行い、その結果を参考に着工順位を決めること、を提案した。

また農地整備計画とともに、担い手の経営発展計画や後継者育成計画を策定し、関係機関による支援を行うことの重要性も指摘した。さらに、土地利用調整や労働力の出役調整、用排水施設や地域資源の管理を行う組織を設立することを推奨し、法人化（例えば一般社団法人）した場合には、促進費の交付などの優遇措置を行うといった案を提示した。すなわち、土地改良事業の実施と同時に、持続可能な複層の地域組織の設立を促すものである。

かつて農村は、農業生産を目的とする集団であるという均質性を保っていた。現在ではその均質性は失われたが、一方で現代の農村地域は、多様な人的資源が居住する場である。土地改良事業の実施を通じて農村地域の共同体を再構築し、多様な人材が活躍できる場を整えることが期待される。土地改良事業も新たな制度設計に基づいて将来の農村共同体の構築に向け推進することが、今後の農業農村整備に必要であり、本研究ではそのための方途のいくつかを提示した。