

真の低コスト稲作のための巨大区画水田整備の実現策  
 An analysis of the method for realizing land consolidation projects  
 constructing huge rice paddy fields for reducing rice production cost in Japan

石井 敦\*

ISHII Atsushi\*

## 1. はじめに

平野部水田地帯に広がる水田群を今後保全してゆくためには、現状より米価が下落した場合でも採算がとれる、真の低コスト稲作を可能とする大規模稲作経営体を創出してゆく必要がある。すなわち、大規模稲作経営体に水田を利用集積し、集積された水田を集団化して、5 ha 以上の巨大区画水田群として整備し、250 馬力以上のトラクター等の大型機械を効率よく利用して、専従者 1 人あたりの経営規模 (ha/人) を現在の 10~15 ha/人から 60~80 ha/人以上に拡大するといった、圃場整備事業を実施することである<sup>1)</sup>。

巨大区画での圃場整備事業にはまた、末端用排水路や給排水口を大幅に削減することで、整備費や整備後の維持管理・水管理の労力・費用を大幅に節減でき、現在問題とされている、担い手の経営規模拡大にともなう水管理や水路の維持管理の困難化といった問題がまば解消される、といった効果もある<sup>1)</sup>。

こうした ha/人の拡大と巨大区画水田の整備は、現在の土地改良長期計画でも「講ずべき施策」の一つに挙げられ、また、土地改良事業計画設計基準付録技術書でも取り上げられている。

しかし、このように必要性、効果があり、農政の方針の一つとして示されているにも関わらず、現在、巨大区画水田を整備して ha/人の大幅な拡大を実現している地区は、一部の先駆的な地区に留まっている。

本稿では、担い手に農地を利用集積して巨大区画水田整備事業を行うための課題と対策について、国内の先駆的事例を参照・分析して論考する。

## 2. 巨大区画水田整備事業の内容

巨大区画水田整備事業の基本的な内容をモデル的に示すと下記ようになる。

### 1) 事業を計画する区域

大規模経営体は専従者数名から構成される方が分業協業のメリットがあり、その場合、経営体全体の水田

経営規模は 60~80 ha/人×数名分となる。そのため、圃場整備事業の区域は複数集落からなる数百 ha 以上のエリアとし、そこで大規模稲作経営体育成の取り組みや地域の営農・土地利用計画を策定することになる。この取り組みの実施例として、熊本県の「スーパー重点地区」や福井県の「メガファーム」などがあり、おもに旧村単位で集落が連携し、それぞれ 100 ha を超える大規模稲作経営体が創出されている。

### 2) 利用集積

事業計画区域のすべての水田を大規模経営体に集積することは困難だし、また、そうすべきではない。平野部であっても、集落の周辺や幹線道路や河川などによって地域が分割される等して 5 ha の巨大区画を創出できない、大規模経営体にとっての「条件不利地」になるエリアの水田までも集積すると農作業の効率が格段に悪くなり、経営規模/人の拡大が十分にできなくなるためである。

また、農村地域には、当面は兼業を継続したい農家や、飯米・趣味の“農”を楽しみたい農家がまだかなりいるし、施設園芸や高収益作物での営農を指向する農家等がいる地域も多い。こうした農家から一気に農地を借り上げることは困難だし、あえて借り上げようとするれば相当高額の小作料を設定する必要が生じる等して、大規模経営体の経営を圧迫するおそれもある。また、農村集落の活力の確保や、大規模経営体の臨時的補助労働力の確保等といった意味からも、こうした多様な農家と大規模経営体とが共存する農村の方が望ましい。

### 3) 土地利用のゾーニング

上記の多様な農業経営に対応できるように、事業区域を、大規模稲作経営体が耕作するエリアと、それ以外の零細農家等の耕作地のエリアとに分け、それぞれに見合った圃場整備を行う。大規模稲作経営体のエリアを巨大区画水田として整備する。

\* 筑波大学生命環境系, Faculty of Live and Environmental Sciences, University of Tsukuba

巨大区画水田、農地利用集積、耕作地調整、大規模稲作経営、低コスト稲作

各エリアの選定手順は、まず、地理的地形的な制約から確保することが難しい大規模稲作経営体のエリアを決め、次いでその周辺部に単位経営規模の大きい順に、露地野菜栽培、施設園芸や飯米栽培の団地を配置する。

### 3. 課題と対策

#### 1) 利用集積地を対象とする圃場整備の基本的問題

圃場整備事業では、担い手農家等に利用集積された農地については、通常、農地の借り手（耕作者）ではなく、貸し手（所有者）が参加資格者となって事業に同意をし、費用を負担している。そのため、巨大区画水田整備事業が実施できるかは、零細な土地持ち非農家らの意向にかかっている。

また、事業区域の中には、当面は営農を継続する意向の零細自作農家らも多く、彼らの意向も圃場整備事業実施の可否やその内容に大きく影響する。

これまで平野部の水田地帯では、中山間地域等と違って、農地は宅地や公共施設用地等として開発・転用の可能性のある土地資産としてとらえられてきた。こうした状況では、土地持ち非農家らは所有農地について、将来の土地利用・処分の自由度が高い状態を求め<sup>2)</sup>、そのため、借り手がつくための基盤整備は求めるものの、巨大区画水田のように単独での土地利用・処分が困難になる農地の一部として整備されることは、基本的には望まない。

とはいえ、近年になって農地の価格は下落を続けており、平野部水田地帯でも地域によっては、農地転用の期待よりも水利費や固定資産税の支払いや農地の保全管理に煩わされる負担感の方が大きくなり、農地を売却したい、もしくは借りて管理させてもらえればよく、区画形態に強くはこだわらない、といった考え方を持った零細農地所有者が増えている可能性がある。

こうした状況下では、巨大区画水田整備は、巨大区画内に所有地（換地）が取り込まれるのを受け入れる農家の土地を、巨大区画ゾーン内に集団化することで可能になる。このうち当面の営農を希望する者もあるはずだが、それについては巨大区画外のエリアと利用権だけを交換調整する「耕作地調整」を行って、耕作地を確保すればよい。耕作地調整を受け入れてもらうためには、彼らにとっての何らかのメリットが必要になるが、それはさほど困難で

はなく、たとえば福井県河合地区の事例では、耕作地調整に応じた零細農家に対して集落近傍の通作条件のよい農地を提供したり、耕作地の面積を増大したり、転作の割り当てを引き受ける等の措置をとることで実現し得ている。

#### 2) 利用集積面積／人の拡大の問題

稲作農業の経営規模と水田の区画規模、使用する農業機械の規模、営農方策（移植、直播）はパッケージとなって最適化される。そのため、専従者 1 人あたり 60～80 ha/人の水田が大規模経営体に貸し出されないと、大規模経営体側にも巨大区画水田整備の必要性が出てこない。

すでに従業員を多数雇用して 100 ha を大きく超える稲作経営体が存在する地区では、巨大区画水田整備の効果は大きいので、こうした地区を優先的に事業対象としてゆくことが望ましい。

10～20 ha 程度の担い手農家が多数存在する地区では、そのままでは巨大区画水田整備の効果は小さく、どのように 1 人当たりの集積面積を 60～80 ha/人に拡大するかが課題になる。現在国・県で推進されている高付加価値農業との組み合わせによる「選択的拡大」が期待される。

担い手農家がほとんどおらず、主に零細稲作農家が当面の営農を行っている地域では、前記の河合地区で見られたように、巨大区画水田整備と同時に、少数の専従者からなる大規模稲作経営体の創出を地域営農計画として明確に位置づけることで、一気に 1 人あたり経営規模の大きい大規模稲作経営体を創出できる可能性がある。

その際、いわゆる集落営農のように土地所有者全員が参加して合議する方式の場合、利用集積は進めやすくなる反面、専従者以外の土地持ち非農家や零細農業継続農家らの合意を得るため、小作料の増額や労働参加報酬の支払い等の措置が必要になるケースもあり、専従者の利益が圧迫される可能性もあり<sup>3)</sup>、注意を要する。

#### 引用文献

- 1) 石井敦, 国際競争力をもった低コスト稲作農業の可能性, 自立と連携の農村再生論 (岡本雅美監修), 東京大学出版会, 45-63 (2014)
- 2) 広田純一, 大区画圃場整備における区画割の考え方, 農土誌 63(9) (1995)
- 3) 石井敦, 集落営農方式による巨大区画水田の創出, 農業土木学会論文集, 244, 165-170, 2006