

水田担い手育成と圃場整備 Fostering Large-scale Rice-growing Farms and Land Consolidation

藤崎浩幸
FUJISAKI, Hiroyuki

1. はじめに

1986年に高度利用集積大区画ほ場整備事業が創設されて以来、2003年創設の経営体育成基盤整備事業に至るまで、圃場整備事業は、大区画圃場の整備と同時に、利用権設定率や利用集積率などの事業要件が盛り込まれることで、水田の担い手となる大規模経営の育成の一端を担ってきた。その結果、こうした圃場整備事業に取り組んだ地区において、1ha程度の大区画水田の造成と同時に、水田担い手の育成され、一定の成果を上げている。しかし、個別の地区における事業への取り組みの状況を見ると、担い手育成に圃場整備が果たす役割を、十分認識しているわけではなく、補助金を多く獲得するためのハードルとしてとらえているに過ぎない地区もあるなど、実効のある担い手育成につながっていない場合も少なくない。

そこで、本研究では、担い手育成に対する圃場整備の意義を考察し、圃場整備事業を通じた実効ある水田担い手育成のための方策について検討した。

2. 日本の水田所有制の特徴と水田経営の規模拡大

日本では、第2次世界大戦後の農地改革によって、水田は、多くの農家が1ha前後の面積を何箇所かに分散して所有することとなり、1箇所に数haを上回る規模の水田を所有する農家は消滅した。また、都市化の進行により農地価格は都市的な利用を念頭に置いた価格となり、農業経営の存続が困難になった農家は、農地を売却するのではなく、機械作業を委託したり、借り手に耕作権の発生しない利用権という形で水田を貸し出したりすることが多く、かつ、農地の売却や作業委託や貸し出し希望は、通常、農家個々の事情に起因するので、散発的に分散して発生する。

こうした事情により、大半の大規模水田経営は、周囲で発生する売り手、貸し手、作業委託者の成り行きに応じて規模拡大しているので、圃場が分散し、かつ耕作継続が不安定な状況である。青森県S集落のように地域ぐるみで交換耕作を行ったり、集落単位の生産組織を立ち上げたり、千葉県S地区のように地権者が組合を作って一括して委託するなど、なんからの集団的な対応が行われないうえ、大規模経営に適した団地化した耕作地を安定して確保することは不可能である。

3. 圃場整備の特質と担い手育成

圃場整備は、ある一定区域内の耕作者(利用権の場合は所有者)が行う共同事業である。従って、圃場整備事業を実施していく過程では、関係者が集まる協議の場が何度も設けられる。次に、圃場整備事業には受益者負担が伴う上に、区画拡大により農作業機械の更新も検討する必要があるため、事業参加者は、自分の農業経営のあり方を考える必要がある。さらに、換地が行われるので、耕作地を集団化するため土地を移動することができる。こうしたことから、圃場整備は、地域の農家が集まって、地域の水田の将来像を検討する絶

好機であり、この検討を通じて、地域として水田担い手の育成とそのための協力体制が構築できる可能性がある。

しかし通常、圃場整備は、耕作者の何人かが自分の作業する農地を良くしたい、というところから始まり、補助金を得るためには、国の事業制度で担い手育成が必要、という流れになりがちである。

しかも、圃場整備は、自作継続農家の意向を中心に遂行される構造を有している。つまり、貸し手や作業委託者は自らの農作業の利便性への関心が低いため、圃場整備への関心も低くなりがちであるのに対し、自作を継続している農家は、少しでも自分の農地を良くしたいと大きな関心を持つ。もちろん担い手とその候補者にとっても圃場整備は、最重要事項であり、うまくすれば最大の利益を享受できるのだが、圃場整備を通じて担い手を育成しようとする場合、周囲からは最も得をする立場と見られることや、人数が自作継続農家に比べ圧倒的に少数であることもあり、事業実施の過程で、担い手（とその候補者）の側から積極的に行動するには難しい面があるからである。

その結果、担い手への利用集積という事業要件を乗り越えるため、担い手は安い作業料で農作業を押しつけられたり、換地などを通じた担い手の耕作地の集団化がまったく考慮されなかったり、結果として、自作継続農家の農地を良くするための人身御供として担い手が利用された（I県Tさん談）ということも起こり得るのである。

4．圃場整備を通じた担い手育成のために

もっとも重要なのは、事業計画立案時に、地域の水田の将来像を考えたとき、担い手の育成が必要だ、という点について、地域的な合意をきちんと形成することである。併せて、水田農業が国際競争にさらされつつある状況を踏まえ、なるべく担い手に良い条件を整えることが地域の利益につながることへの理解を得ることが望まれる。事業の発端は、自分の耕作する農地を良くしたい、ということでも構わないのだが、なるべく早い段階で、そこから一步踏み込んで、地域の将来のため担い手育成が必要で、そのために圃場整備を行う、という発想に転換するよう、行政等が誘導していくことが必要である。

次に、利害調整役が必要である。事業参加者は、所有機械や労働力などその状況は千差万別な上に、自作継続か委託か担い手かといった立場の違いもあり、例えば担い手の耕作地を集団化しようすると、場所が大きく移動する自作継続農家が生じるなど、いろいろと利害が対立しがちである。さまざまな立場から地区内の情勢を判断し、全体の利益につながるような調整が必要である。うまくすれば、例えば、千葉県K地区のように、担い手の耕作地を集団化する前提で、水路延長を削減し工事費を安価に収めるなど、双方に利益が生じる方策を構築できる場合もある。

こうした状況を整えた上で、具体的な担い手の育成方策を構築する。

まず、個別の営農意向調査や育成する担い手像の検討、委託者の発掘などを通じて、地区内の営農状況が何年後にどうなりそうかについて把握し、次いで、可能な範囲で担い手の耕作区域を設定し、それに基づいて、道水路や圃場区画等の設計、換地原案等を作成していく。また、個々の農家の営農意向は、さまざまな要因で常に変化するので、地域内の農地利用調整の仕組みを構築する。特に、農地利用調整は、圃場の設計や換地などにも影響するので大切である。

こうした手立てにより、圃場整備を通じた、実効ある担い手育成が大いに期待される。