

中山間地域における計画的な粗放的農地管理区域設定のための土地交換 Farm Land Exchange for Setting Uncultivated Area Rationally in Hilled Rural Area

○土屋恒久*, 石井敦**

Tsunehisa TSUCHIYA*, Atsushi ISHII**

1. はじめに

中山間地域の農地は、国内の食料安定供給及び多面的機能確保の観点から、保全が望ましい。しかし、生産条件が不利な農地が多く、かつ人口減少も著しい中山間地域において、全国の約4割を占める膨大な農地すべての保全は困難であり、国土利用計画(平成27年)でも、保全する農地と粗放的管理等を行う土地とを分ける方法が、今後の土地利用の在り方の一つとして提示されている。

現在でも、農地の区分けを行う制度として農業振興地域制度のゾーニングがあるが、これは都市化に対応したもので、中山間地域の農地の粗放的管理を想定したものにはなっていない。実際、中山間地域の農地のほぼ90%が農振農用地区域に指定されている。

農地のゾーニングを行う場合、耕作条件の良否と土地所有者の意向は必ずしも一致しないから、合理的なゾーニングのためには、ゾーン間の土地交換が必要となる。

本研究では圃場整備と一体的に粗放的管理を行う区域(保全管理区域)と、圃場整備を行う区域(生産区域)とのゾーニングを要件とする唯一の事業である農地環境整備事業を対象に、保全管理区域に関する土地交換の実態と課題を明らかにし、合理的なゾーニングのための土地交換手法について検討した。

2. 研究の方法

農地環境整備事業の実施状況を確認するため、農林水産省から全国の実施地区数や事

業規模に関する資料を入手し、地域分布や推移等を求めた。次いで、最も事業が実施された新潟県を対象にアンケート調査を行い、各地区の保全管理区域の面積や指定場所、土地交換の有無を求めた。さらに、保全管理区域と生産区域との間で土地交換が行われた地区を対象に、主に保全管理区域を取得した農家の交換動機と土地交換の調整手法について、現地土地改良区への聞き取り調査を行い、その実態を求めた。

3. 農地環境整備事業の実施状況

農地環境整備事業は、平成4年に中山間地域を対象とする補助事業として創設された。データの得られた平成22~30年の事業採択地区は70地区(年7地区程度)である。創設来約30年間でも150地区程度であろう。これは、中山間地域で圃場整備を行う代表的事業の中山間地域総合整備事業(毎年60地区程度採択)と比べて極めて少ない。

70地区の実施県は千葉、神奈川、山梨、新潟、愛知、滋賀、兵庫、奈良、島根、福岡、鹿児島のみである。地区数が多いのは、新潟の23地区、鹿児島の15地区で、両県で全国の半数以上を占めた。新潟で多い理由として、県が独自に事業の補助率を上乗せし、農家の事業負担率を中山間地域総合整備事業より低くする等、この事業を推進していることがある。

4. 新潟県における土地交換の実態

新潟県への聞き取りにより、新潟県では平

*筑波大学大学院生命環境科学研究科、Graduate School of Life and Environmental Sciences, University of Tsukuba **筑波大学生命環境系 Faculty of Life and Environmental Sciences, University of Tsukuba
キーワード：土地利用計画、圃場整備、換地、中山間地域、耕作放棄地

成 4～21 年にも 22 地区が採択されていたことがわかった。そこでこれを含めた 45 地区のうち、令和元年度までに完了した 27 地区を対象に、前記のアンケート調査を行った。

結果、保全管理区域と生産区域の間で土地交換を行ったのは 5 地区にとどまることがわかった。また、土地交換を行わなかった 22 地区の事業計画図及び地形図の確認により、保全管理区域はいずれも山林や耕作放棄地で、事業要件である保全管理区域を設定するため、地区除外するような営農意欲がなく荒廃した土地に重ねる形で設定したことが推察された。以上は、本事業の保全管理区域と生産区域との土地交換が困難であることを示唆するものとする。

5. 個別地区における土地交換の実態

上記で土地交換を行い、農家個人又は営農組合が保全管理区域の土地を取得した A 地区、B 地区の 2 地区の現地調査を行なった。

・A 地区(生産区域 20.7 ha、保全管理区域 0.9 ha)： 保全管理区域に関する土地交換の状況を Table 1 に示す。事業前の保全管理区域予定地内の底地所有者は 9 名(1 団体含)であったが、離農のため不換地が 7,911 m²(5 名)生じた。このうち 1,229 m²は底地所有者 3 名が畑地利用として増歩換地を受けた。また、もう 1 名は「換地委員の責任感」から 2,984 m²を引き受けた。

一方、非底地所有者が新たに保全管理区域

Table 1 A 地区の保全管理区域に関する土地交換
Farm land exchange concerning setting of
uncultivated area in the district A

農家	人数	保全管理区域の 所有面積(m ²)		摘要
		従前地	換地	
底地所有者	3	1,206	2,435	畑を増歩 換地委員 不換地
	1	183	3,167	
	5	7,911	0	
非底地所有者	4	0	1,069	抵当権 農業生産法人株主
	1	0	2,208	
合計	-	9,300	8,879	

換地計画書と現地聞き取りで作成
注) 従前地と換地の合計の差は、管理用道路面積の増加による

に換地を受けたものとして、抵当権付きの土地 1,069 m²があった。これは、圃場整備の事業費負担を避けるためである。残る 2,208 m²は受け手が決まらなかったため、この地域の農業生産法人の株主が、法人による換地の管理を前提に引き受けた。この背景には、①農業生産法人が地域の営農継続を目的に設立されたことや、②保全管理区域の評価額が m²当たり 5 円と安く、引き受けた土地 2,208 m²で 1 万円程の支出であったことがある。

・B 地区(生産区域 44.2 ha、保全管理区域 1.5 ha)： 地区内に分散していた耕作放棄地(1.1 ha)を、上流部や山側など条件不利な場所に設定した保全管理区域へ集約した。耕作放棄地は、事業実施前に売買・贈与により本事業の地元役員の所有地とし、換地を保全管理区域に定めた。この役員の土地取得にともなう負担は、事業参加者全員によって調整されている。一方、保全管理区域の底地所有者の一部は、底地を生産区域に転出させて換地を受けている。

6. 土地交換の課題と実現条件

生産区域と保全管理区域の土地交換がほとんど行われていなかった。要因として、保全管理区域の換地を新たに望む者がいないことが考えられる。耕作放棄志向の土地所有者は、条件がより不利で今後の管理も粗放的になる土地を新たに望むことはなく、圃場整備に参加して担い手に耕作してもらうか、圃場整備を忌避して不換地を望むかを選択するのだろう。

これに対し、交換を行った A、B 地区の事例から、地区内に発生した不換地を事業参加者全員で共同的に保有し、保全管理区域に換地する土地交換の方式が考えられる。その場合、①不換地が保全管理区域より多く発生し、②不換地の価格が受益者全員に合意できる程度に安いことが必要になる。

謝辞：農林水産省、新潟県、土地改良区など多くの関係者の方々に御協力頂いたこと、ここに感謝申し上げます。