

耕作維持に対する集落の農地利用構想の影響
ー地域計画における目標地図に着目してー
Impact of Community Agricultural Land Use Plans on Preserving cultivation
- Focusing on Target Maps in Regional Planning -

○盛田 波奈* 東口 阿希子** 武山 絵美** 鬼塚 健一郎**
○Hana MORITA*, Akiko HIGASHIGUCHI**, Emi TAKEYAMA** and Kenichiro ONITSUKA**

1. 背景と目的 食料安全保障の確保のために農地総量確保の方針が示されるほどに、農地の減少が深刻化している。集落内外での農地流動化を促すため、集落としての将来の農地利用構想を明示する地域計画の策定が2023年に義務付けられた。これは、集団的な取り組みを誘導する意図はありつつも個別農地の所有者の意思に基づく従来の施策とは、性質が大きく異なる。地域計画では、全農業関係者の協議にもとづき、農業利用を行う区域と担い手を定めた目標地図を作成する。地域の実情から困難な場合には、粗放的利用や省力的管理を行う保全区域の設定も認められることが特徴である。

耕作放棄地の発生・抑制要因に関しては、標高や傾斜角等の土地条件や日本型直接支払等の制度、農家の個人属性や経営規模等の影響が明らかにされてきた。しかし、個別の農家・農地の特徴やその農業集落別集計に着目した既往研究が多く、地域計画の作成義務化で反映が期待される、農地利用への集落の意思の影響は明らかでない。そこで本研究は、地域計画における目標地図に着目し、耕作維持に対する集落の農地利用構想の影響を明らかにすることを目的とする。個別農家・農地に起因する耕作が放棄されやすい条件を解明したうえで、それへの集落構想の影響を検討し、構想実現にむけた対応の実態を把握した。

2. 研究方法 地域計画において、個別農家・農地に起因する耕作放棄の実態が現況地図、集落の農地利用構想が目標地図に表出するとした。まず、農林水産省が「地域計画の策定に参考となる事例」とした京都府京丹波町を選定し、耕作放棄と目標地図作成の実態を把握するため、地域計画作成を主導する農業委員3名への予備的聞き取り調査を2024年6月に実施した。続いて、耕作放棄地が一定程度存在することを条件に2地区4集落を研究対象地とし、表1に示す条件候補に関するデータを得た。対象集落はいずれも山間農業地域で、15～49世帯、農家率は14.5%～43.1%であった。聞き取りによると、農業委員が地域計画作成を主導していた。また、農業者が参集した協議がない(UA・UB)、集落営農に取り組んでいる(UA)、観光地である鍾乳洞が存在する(SB)との特徴がわかった。現況地図における不作付地の割合は、SAが約40%と最も高く、UA・SAが約20%、UBが約10%と続いた。

表1 耕作が放棄・維持されやすい条件とデータソース
Conditions under which cultivation is likely to be abandoned or maintained and data sources

条件	放 維 ^注		データソース
	放	維	
土地条件 近隣農地数 標高 農地の形	●	●	・筆ポリゴン ・基盤地図情報数値標高モデル 5mメッシュ
制度 直接支払の協定農地 農振農用地	●	●	町提供資料
耕作条件 獣害柵の有無 水利条件	●	●	現地踏査(2024年10～11月) 聞き取り調査(2024年10～11月)
栽培 作物 粗放的な土地利用 特産品の栽培		●	対象者:地域計画作成の主導者 各集落1名
担い手 条件 大規模経営体の有無 新規就農者の有無		●	※UA/SA:農地利用最適化推進委員, UB:農業委員, SB:農家組合長

注) 放: 放棄されやすい条件, 維: 集落構想実現に向けた維持方策

* 京都大学大学院農学研究科 Graduate School of Agriculture, Kyoto University
** 京都大学大学院地球環境学堂 Graduate School of Global Environmental Studies, Kyoto University
キーワード: 地域計画, 耕作放棄, 山間農業集落

3. 現況地図に表出する耕作が放棄されやすい条件

集落営農を行う UA と、自治会主導により獣害柵で囲った SA は、現況地図に集落構想がすでに反映されていると判断し分析対象から除外した。現況地図の耕作有無を目的変数にしたロジスティック回帰分析の結果（表 2）、既往研究で主要な要因とされた標高や農地区画の形状に有意な影響は確認されず、隣接農地数や水量が少なく獣害柵を設置していない農地、各種制度の対象外である農地が耕作放棄されやすいことがわかった。聞き取り調査では、山からの谷水や川からのポンプアップを取水源とする水利条件の悪さが、耕作放棄の主要因であるとの指摘で共通した。また、同一の水利団地内での耕作者減少や団地内上流部での放棄が、残された耕作者の管理労力を増加させ、水利団地内での一体的な放棄が危惧されている現状も明らかになった。

4. 集落構想の影響と構想実現にむけた対応の実態

4 集落とも、全農地での耕作維持の非現実性から、放棄されやすい条件の農地の大半をそのまま耕作を諦める農地に位置付けていた。また、現状と異なる構想がなく放棄を減らすための個別対応にとどまった UB・SA は、集落構想の影響が全くなかった。しかし、現状と異なる明確な構想があった UA・SB では、悪条件でも集落の意思で耕作維持を目指す農地が少数存在した。集落営農を行う UA では、湿田が主因の放棄地での耕作回復が目指されていた（図 1）。また、放棄地率が 40%と高い SB では、目標地図作成の協議をきっかけに、観光地周辺農地への景観作物の導入が計画されていた。集落構想は耕作維持に限定的な影響を与えると示唆された。

集落構想の実現のためすでに取り組まれている方策として、大規模農家を活用した取り組みが全集落で確認された。離農に瀕する農地での耕作を維持するため、集落内外の大規模農家による受託が、水量や労力を抑制できるソバ等の粗放的作物を積極的に導入しながら取り組まれていた。しかし、耕作放棄発生時の受け皿として期待した新規就農者と高収益な特産品の栽培は、労働集約的な営農となり面的な耕作維持への貢献が少なく、新風としての刺激にとどまるとわかった。

5. 農地総量確保に向けた提言

地域リーダーの育成や行政職員による協議のファシリテートで、集落構想作成力を向上すべきである。また、農地形状よりも水利改善を優先した農地整備、水利団地上流への優先的な担い手配置、用水量の少ない粗放的作物の奨励が農地総量確保に有用と考える。

謝辞 本研究は科学研究費（若手・課題番号 23K14034）の助成を受けた。実施にあたってご協力を賜った京丹波町農林振興課、農業委員会および住民の皆様方に記して深謝申し上げる。

表 2 個別条件に起因する耕作有無の要因
Results of the analysis on the presence of cultivation

説明変数	Exp(B)	
	UB	SB
土地条件	隣接農地数が少ない	- 2.67*
	標高が高い	- -
	農地の矩形度が低い	- -
制度	多面的協定外	17.79* -
	中山間直払協定外	- -
	農振農用地でない	27.74* -
耕作条件	獣害柵がない	- 11.06*
	水量が不十分	18.12* 28.12*
	水利管理労力が大きい	- -
定数項	0.07*	0.00*
決定係数 R ²	0.86	0.85

*: p<0.05, - : 最適モデル外の変数



図 1 UA 集落における集落構想と実現方策

Settlement Concepts and Realization Measures in UA Settlements