

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 6 年 6 月 14 日現在

機関番号：24302

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2018～2023

課題番号：18K05872

研究課題名（和文）農地意識変容の規定要因の解明と農地管理手法のあり方に関する研究

研究課題名（英文）Changes in Consciousness Towards Farmland and Its Determining Factors, and Methods of Farmland Management

研究代表者

桂 明宏（KATSURA, Akihiro）

京都府立大学・公共政策学部・教授

研究者番号：90233767

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,100,000円

研究成果の概要（和文）：研究から明らかになったことは、次の通りである。農家の代替わり・土地もち非農家化によって、家産的・むらの農地意識は著しく後退してきている。その傾向は、土地もち非農家と若い世代で著しい。家産的・むらの農地意識の後退は、農地所有者の農地への執着を薄れさせ、農地中間管理事業の白紙委任的農地管理が進めやすい状態になっている。他面で、地域における農地管理体制が弱体化がすすんできており、農地集約のみならず集団転作などにも悪影響が出てきている。結論として、家産的・むらの農地意識の後退は、一面では白紙委任化を容易にするが、他面では集約化を実現する地域力を低下させるなど、正負両面の効果をもっている。

研究成果の学術的意義や社会的意義

現在進められている農業経営基盤強化法による農地の集積・集約政策は、農地中間管理機構の介在による白紙委任的農地移動と、地域的な農地管理による地域計画の策定の2つのようなそからなっているが、家産的・むらの農地意識の希薄化は、前者にはプラスに後者にはマイナスに働いており、両義的な効果をもっていることがわかったが、これは農地政策の推進に当たって単に地域主義的農地管理を復活させるだけではなく、合意形成組織を再編することの重要性を示唆しており、社会的・政策的な意義を持つと考えられる。

研究成果の概要（英文）：The succession of farmers and the increase of the non-farming landowners are progressing, and the familial and communal consciousness towards farmland has significantly declined. This trend is particularly noticeable among non-farming landowners and the younger generation. The decline in familial and communal consciousness towards farmland has diminished the attachment of landowners for farmland, making it easier to advance the blind-trust-style management by the farmland Intermediary Management Program. On the other hand, the farmland management system in the region has been weakening, and it is having a negative impact not only on farmland consolidation but also on group cropping. The decline in familial and communal consciousness towards farmland makes it easier to delegate the right to lease farmland to the farmland Intermediary Institution on one hand, but on the other hand, it reduces the regional power to realize consolidation.

研究分野：農学

キーワード：農地意識 農地中間管理事業 農地管理 農地集約 農地制度

1. 研究開始当初の背景

現下の農地政策の主要な手段となっている農地中間管理事業は、白紙委任状態で地権者から農地を借り受け、それを再構成して担い手に農地を貸し付けることを想定しているが、これが従来型地権者意識に合致するかどうか問題になっていた。伝統的な農地意識は、イ工的・ムラの農地所有意識に基盤を置いているため、この農地所有意識がどの程度変容しているかということが白紙委任の農地管理が有効に機能するかに大きく影響すると考えられた。また、農地中間管理事業を地域主義的に運営するため、農地利用に関する「地域計画」の策定が推し進められているが、官邸主導農政のゴリ押しによって生じた地域主義的農地管理のブランク期間が存在するなかで、農業集落などの地縁団体による農地管理が今も有効かどうか、農地所有意識の変容と関わっている。

以上のような意味で、世代交代と離農が進行する中でイ工的・ムラの農地所有意識の変容の実態を明らかにすることが、農地政策の推進にとって重要であると考えられた。

2. 研究の目的

(1)本研究では、これまで根強く存在してきた先祖代々の農地を継承・伝達する家産意識(イ工的な土地所有)と個人の農地利用も村落社会のルールに従わねばならないという村落意識(ムラの土地所有)の2つから構成される伝統的農地意識が、どのように、またどの程度変化してきているのかを明らかにし、農地政策の実施にどのような影響を与えるかを明らかにしようとした。

(2)また、集落営農などの活動によるソーシャルキャピタルの蓄積が、個別農家・地権者の農地意識にも影響を与えるのではないかと、あるいは地縁的な協力意識が高まることによって地域主義的農地管理が実行しやすくなるのではないかとという仮説のもとに、ソーシャルキャピタルと農地政策の実行可能性との関係を明らかにしようとした。

3. 研究の方法

本研究は、伝統的農地意識(家産意識、村落意識)の変容とそれが農地政策の遂行に与える影響を、アンケート調査とヒアリング調査の2つの方法で明らかにすることである。

(1)アンケート調査:家産意識・村落意識が特に強い地域でありながら兼業化と離農が顕著である滋賀県内において、A.集落営農が盛んな集落とB.集落営農がない集落、C集落営農はないが個別経営による農地集積が進んでいる集落の3タイプに分け、複数の集落を選定して農家世帯員全員を対象に農地意識に関するアンケート調査を行うことを企画した。アンケート調査では、地域条件・家族条件・個人条件のハラエティが反映されるように対象地域を設定したうえで、個人レベルの集落悉皆調査を実施する事で農地意識との相関関係を分析することとした。

しかし、コロナの影響で、アンケート調査を行うための調整作業や予備調査が滞り、結果として、農家世帯員を対象としたアンケート調査は断念せざるを得ない状況となった。このため、その代替措置として、滋賀県内の全農業委員と最適化推進委員を対象として、担当している地域の農地の利用状況と農地意識の変化等についてアンケート調査を行うこととした。

(2)ヒアリング調査では、当初、アンケート調査を実施した集落の農業委員、農地最適化推進委員、地域農業リーダー、集落営農リーダー層等から、どのような農地管理手法をこれまでとってきたのか、その理由は何か、今後の村落社会と農家の意識変化の方向と今後の農地管理手法の望ましいあり方についてヒアリング調査を行い、農地政策の方向性について検討を行う予定であったが、これもコロナの影響でヒアリング調査を十分に行うことが出来ず、結果として、長浜市農政課と滋賀県農地中間管理機構、大規模農業法人へのヒアリングに留まらざるを得なかった。

4. 研究成果

(1)滋賀県内の農業委員会の全農業委員・最適化推進委員を対象とし、農地と担い手の状況、農地や集落に対する意識とその変化などについて質問したアンケート調査(N=419)からは、次のようなことが判明した。

集落農地の借入地割合が高いほど人・農地プランの実質化が進んでいること、ブロックローテーションの実施率が近年下がっていること、集落の農地は集落で守るという意識が薄れてきていること、地代水準に対する集落のルールもなくなりつつあること、農地の長子一括相続に関する意識が薄れてきていること、入作を嫌う風潮も薄れていること、農地市場の借り手市場化のなかで借りてくれるなら誰でもいいという考えが強まってきていること、などが判明した。農家の世代交代の進展とともに旧来型の農地意識・集落意識が、滋賀県のような集落枠組みの強い農村地域でも急速に希薄化してきている様子がうかがえる。

以上のことは、農地の貸し手の農地への執着を薄れさせ農地中間管理事業の白紙委任方式の推進にプラスの影響を与える可能性がある。しかし他方では、集落機能を活用した人・農地プラン実質化による農地管理手法にマイナスの影響を及ぼす可能性もある。特に、農地集積が進んでいる滋賀県の平場農業地帯では、農地集約が重要課題になりつつあるが、そのためには地域主義的な農地管理が必須であり、その面ではマイナスの影響がでる可能性もある。

即ち、旧来型の農地意識・集落意識の後退は、農地の集積・集約を推進する農地政策にとって正負両面の影響を与えうるということが予測できる。

(2)土地利用型の大規模農業法人からのヒアリングからは、次のようなことが判明した。

土地利用型農業法人からのヒアリングでは、地域では地権者の世代交代と離農が進んでおり、農家・農地所有者の農地意識が急速に変化してきているため、地域における農地管理に問題が生じつつある、特に集約化のための合意形成の社会基盤が弱体化し、地域における集団転作や農地利用調整が難しくなっていることが明らかになった。他方、ロボット農機などのスマート農業の利点を活かすためには農地の集約化が極めて重要だが、一部地域を除いて地域における農地の利用調整は困難になりつつあり、担い手同士の交換耕作を通じてしか集約化が進んでいないことがわかった。これは、(1)と同様の結論である。

(3)滋賀県長浜市のヒアリングからは、次のようなことが判明した。

同市では、農家の代替わり・土地もち非農家化が急速に進行しており、農地意識も極めて大きな変化が生じている。なかでも、土地もち非農家は所有農地の位置すら分からない世代が世帯主になってきていること、農家においても若い後継者層の農地継承意識が非常に弱まっていること、しかしそれらの意識変容には集落によって大きな地域格差があることなどがわかった。

他方、農地所有者の農地への執着が薄れた地域では、農地の白紙委任的な農地管理が進めやすい状態になっており、中間管理機構が介入することで農地集約（集団化）が進んだ地域も存在している。しかし反面、ムラの土地所有意識が後退することによる地域主義的農地管理の困難性がどの程度集約化にマイナスの影響を与えるかは、明らかにはできなかった。

(4)農地中間管理機構でのヒアリングからは、次のようなことが明らかになった。

中間管理法の改正によって、農村現場レベルの人・農地プランと農地中間管理事業の緊密な連携が図られるとともに、中間管理事業の手続きの簡素化も行われて、同事業の進捗に対してプラスの要因となっているが、他方で関係機関間の連携や地元農村集落との関係では課題も多い。メガ農場の形成と集落を越えた地縁組織の再編を通じて、中間事業の農地白紙委任機能を最大限に生かした農地管理が行われている地域もあるが、他方では中間事業を利用する地権者のなかにも白紙委任に対する抵抗感がいまだ残っており、地権者の白紙委任性向には地域差が極めて大きい。

ただ、中間事業による農地再分配機能を活用するためには、地域主体による調整が不可欠であり、既存集落の調整能力の低下に対応する新たな組織化（例えば、集落を越える範囲での社団法人など新たな組織の設立など）が必要であることが示唆された。

また、地域計画の策定状況については、それぞれの地域が置かれている条件によって方向性が大きく異なっていることがわかった。およそ次の3つのパターンに分けられる。

まず中山間地域では、担い手の確保そのものが不確実であり、地域計画策定が困難に直面している。多様な担い手確保の方針を取っても、地域農業の持続可能性の確保は極めて不確実である。

他方、平地農業地域では、集落営農の展開している地域と農業法人等個別担い手の展開している地域によって方向性が大きく異なる。集落営農が展開している地域では地域計画は描きやすいが、組織内部の担い手の確保可能性に課題が残る。場合によっては、農地の利用調整を集落営農組織に任せ、2階部分は集落外の法人や個別担い手に任せるといった選択肢も可能性としてはありうる。

農業法人等個別担い手の展開している地域では、農地集積よりも集約が大きな課題であるが、農地集積が集落を越えて展開しているため、集約化には集落を越えた農地調整を行う主体の設立（上述の新たな社団法人など）が必要である。現状では、これはほとんど実現していないし、その見込みも薄い。

(5)以上のように伝統的農地意識の後退は、一方では家産意識の後退によって白紙委任を容易にする一方で、村落意識の後退によって白紙委任された農地の再調整を困難にするなど、二律背反の様相を呈している。この困難を乗り越えるためには、地縁組織を代替する集落を越えた範囲での新たな機能的組織を設立するという方向が考えられる。

本研究では、集落単位のアンケート調査によって集落のソーシャルキャピタルの蓄積が特に村落意識の後退を抑止することで集落などの地縁組織による農地管理を容易にすることを明らかにしようとしたが、残念ながらコロナのために果たせなかった。ソーシャルキャピタルが蓄積している集落は、集落営農などの集落活動が活発な集落と重なり合うため、集落営農のない地域では、地域的な農地管理が存在しないいわば「無重力状態」になってしまうため、集約

化などが実現しづらくなることが想定される。そうすると、JA などの既存の広域的な農地管理機能をもつ団体の役割が重要となるが、残念ながら JA も農地利用円滑化事業が廃止されたことから農地への関与が後退しており、ジレンマ状態にあると考えられる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 桂明宏	4. 巻 51
2. 論文標題 農地中間管理事業の制度見直しと今後の展望	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 土地と農業	6. 最初と最後の頁 4-18
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 桂明宏	4. 巻 2020年3月臨時増刊号
2. 論文標題 食料・農業・農村基本法下の農地政策	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 『農業と経済』	6. 最初と最後の頁 35-43
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------