

# 地域農業構造改革とその担い手問題

## — 北海道の取り組みと府県先進事例 —

(社) 北海道地域農業研究所

常務理事

黒澤 不二男

### I 新基本法の制定と地域農業確立の必要性

(一) わが国の食料・農業の現状をみると、食料自給率は長期的に低下傾向で推移しており、カロリーベースの自給率は一九九七年度には四一%と先進国中最低の水準にある。

農地についても、この三五年間で約二〇〇万畧が潰廃される一方で、造成は約一〇〇万畧にとどまり、現在、耕地面積は四九〇・五万畧にまで減少し、耕地利用率も田畑計で九四%まで低下している。耕作放棄も九五センチサスで一六万畧にのぼり、そのほか農地持ち非農家の所有する耕作放棄地は八万畧になっている。全国農業会議所の遊休農地調査(調査時点/一九九八年八月一日)によると、遊休農地面積のうち中山間地域が五五%を占めており、特に中山間地域等においては農地の

荒廃化が進んでいる。増加傾向にある遊休・荒廃農地について、農業資源としての保全や多面的機能を維持増進する観点から、適切に管理することが重要な課題である。

また、農業生産の担い手が大幅に減少するとともに、農業就業人口の四六%は六五歳以上(九五センチサス)となるなど高齢化が進んでいる。総農家戸数三四万戸のうち、自給的農家は七九万戸(二三%)にもなっている。農地持ち非農家も九〇万戸に達するなど、兼業農家の脱農化が進んでいる。我が北海道においても、基本的な傾向は軌を一にしている。

(二) 「農業経営者意向調査」(北海道農政部一九九九年八月実施、二〇〇〇年五月公表 有効回答 回答数約三万四千人)によると、一後継の

## 黒澤 不二男 (くろさわ ふじお) さん

- 1940年 樺太(現ロシア・サハリン州)生まれ  
1963年 北大農学部農業経済学科卒業  
道立滝川畜産試験場 畜産経営研究に従事  
1979年 道立中央農試経営部 稲作経営、生産組織関連研究に従事  
1982年 北大農学部で学位取得  
研究員から専門技術員 以降経営管理指導、  
農業情報関連指導に従事  
1995年 道農政部 総括専門技術員 経営指導に関する企画調整に従事  
1997年 道農政部 首席専門技術員 全道専門技術員活動の総括等  
2000年 (社)北海道地域農業研究所 研究部長  
2001年 常務理事  
地域農業振興計画策定援助、受託研究実施などの統括

○北海道農業情報研究会、北海道農村研究会、北海道農業普及学会等の設立と運営に関与

担い手がいる」と答えた経営者は全体の三〜四割と少なく、また世代構成をみても主力が五〇才代のところが多く、五〜一〇年先には、「担い手が現状より減少する」との認識が圧倒的多数を占め、地域農業の担い手の高齢化と不足がさらに深刻になると現場では見通している。

(三) 以上のような担い手問題の深刻化に加えて、輸入農畜産物の急増や米価等の下落が経営を圧迫するという農業を取り巻く危機的な状況下においても、地域によっては大規模農家への農地利用の集積が進んでおり、作業受委託も増加している。また、農業経営の複合化や多角化・高付加価値化や法人化も進んできており、農業を産業として支えるたくましい経営が着実に育ちつつある。同時に、集落営農組織など地域農業をシステム化する地域の自主的な取り組みが全国各地で生まれてきている。こうした農業経営や地域の取り組みを支援し、それぞれの地域ごとに望ましい農業構造を確立することが課題となっている。

(四) こうしたなかで、食料の安定供給の確保、多面的機能の発揮、農業の持続的な発展、農村の振興を基本理念とする食料・農業・農村基本法が、三八年ぶりに制定された。

同法では、効率的かつ安定的な経営体を確保・育成し、それらが農業生産の相当部分を担う望ましい農業構造の確立を図ることが明確に打ち出された。そのため、家族農業経営の活性化と法人化の推進により農業経営の展開を図る一方で、集落営農組織など農業生産組織の活動を促

進し、地域における効率的な農業生産を図ることとされた。

(五) このためには、地域農業の基盤となっている地域社会の維持・発展に十分配慮しながら、地域農業の確立に向け合意を形成し、農業者が主体となって取り組むことが重要となっている。

(六) 以下では、地域の実情に応じ創意工夫を重ねつつ地域農業の確立をめざす取り組み事例を紹介して、地域農業の確立に向けた課題や方策を明らかにすることも、そのなかにおける農業関係機関・団体の役割と活動の方向(支援システム)の役割)について若干の提起をしたい。

## II 地域農業の確立をめざした多様な取り組み

### 一、北海道における集落営農の取り組み事例

厳しさを増す農業情勢のもとで、個別経営の規模拡大や経営体質強化のみでこの苦境を突破するには限界があるとの認識が一般化しているといつてよい。その中で、有力な選択肢として提唱されてきたのが「集落営農の展開」である。

兼業農家のウエイトの高い府県農業の関係者にとってはかなり一般化している概念であるが、本道の関係者にとっては比較的馴染みのない言葉と考えられるので、その定義・概念を復唱してみよう。

農林水産省では「集落営農とは「集落」を単位として、農業生産過程における一部又は全部についての共同化・統一化に関する合意の下に実

施される営農のことをいう。」と幅広い概念としてとらえている。したがって、その活動内容も品種・栽培方法の協定をはじめ、農業機械の共同利用からオペレーターによる農作業の受託、農業経営の受託、全面的な協同経営を行うもの等多様であり、その名称もまた様々のようである。本道農業にとって耳新しく聞こえる「集落営農」という言葉といつかその概念は、実はかなり以前から存在していたものである。平成六年度に策定・公表された【北海道農業・農村のめざす姿】のなかに、市町村域を包括的にサポートする「地域システム」とその構成要素としての集落単位の営農活動をサポートするものとして「営農集団を核とする集落システム」という概念を用いて地域農業の活性化ビジョンを提唱しており、まさに現在の「集落営農システム」とオーバーラップするものとなっている。

この北海道が提唱した、地域農業の展開は、必ずしも、地域で共通の問題意識となり関係者一体となった取り組み・実践活動を展開するものとはならなかった。しかし、必ずしも万全なものとはいえないが、全道各地、とくに稲作地帯を中心に様々な取り組みが展開されてきた。ここではその事例として空知管内長沼町の実践事例と胆振管内厚真町の計画事例を紹介してみよう。

#### (一) 営農集団を核とした集落営農

##### ～空知管内長沼町における集落営農の展開事例～

南空知にあり、比較的面積規模の大きい稲作を営む町村として知られる長沼町の平均経営面積規模は約一〇<sup>ハ</sup>であるが、兼業化や高齢化の

進展などに伴い、集落内の活力が低下するとともに、労働力不足が顕在化し、地域内の農業生産額も減少してきた。また、後継者のいない農家が半数おり、近い将来は三分の一の農家が農業をやめると予想され、担い手への農地集積が早急に必要になったことから、農地の権利移動を円滑に行うため、平成四年に農協が農地保有合理化法人の資格を取得。また併せて、町内に三二ある行政区(三〇〇七〇戸程度の広がりを持つ集落)ごとに、意欲的な農家による農作業の受託農家グループを設立し、委託希望者の作業受託を行うとともに、将来的には農地の賃貸借によりその農家グループへの農地利用集積を図ることを通じ、地域の活性化と農業の体質強化を図るために、集落ぐるみの営農展開を志した。

#### (イ) 取り組みの概要

農協では、各行政区の中で、作業受託作業等により規模拡大を図っていきこうという専門的な担い手農家を自ら立候補させ、地域全員の同意のもとに、当該農家によるグループを組織化し、農協に登録する仕組みを採用した。農協は、町内の全農家から、農作業の受託及び農地の賃貸借希望を募り、それを原則として同じ集落内で登録されているグループに一括して任せ、グループでは話し合いにより、共同作業を行ったり、最もふさわしいと思われる者に割り当てるといふ仕組みを取った。農協では、こうしたグループの育成を図ることを目的に、結成初年度に三〇万円(用途を問わない)活動補助金を交付し、町がこうした集団を対象に、国や道の補助事業の適用を図るとともに、それでは対象とはならない機械施設の補助事業を創設し、必要な機械等の導入を推進した。上か

らの押しつけによる集団化は、過去に失敗事例が多いため、あくまで担い手農家からの自発的な申請によってグループ化を進めたのが特徴であった。

九年度までは各年二グループ程度であった設置数も、各地の取り組みが伝えられた十年度は、一挙に二〇地区でグループが設立されるなど、十一年度末現在では、二九の集団が各行政区に設置されるに至った。

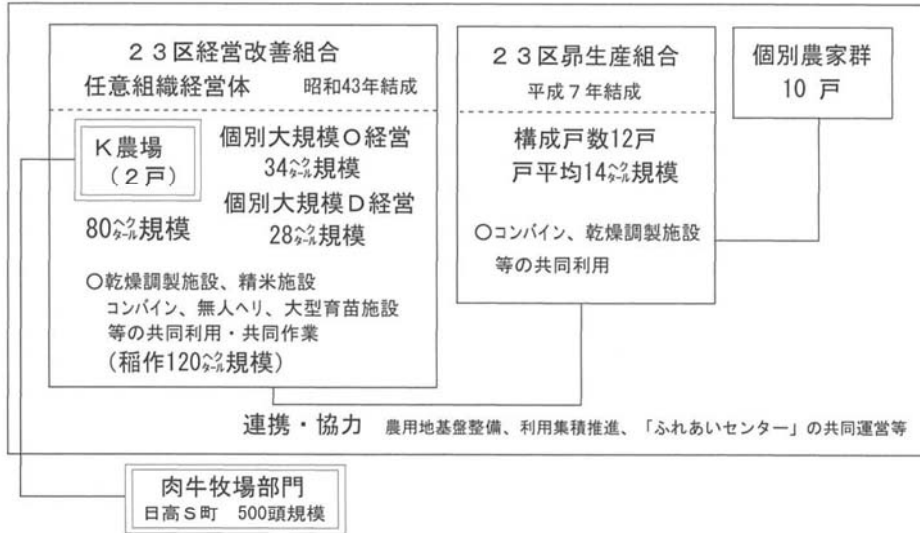
#### (ロ) 営農集団の実践事例

先行グループの活動をみてみよう。「一七区グリーン営農集団」では、地区内の二八戸の中から規模拡大に意欲的な二戸で組織しており、十年度は水稻・小麦の収穫・乾燥調整や、大小豆の脱穀、心土破砕などの農作業を地区内外の農業者から受託しており、約八〇〇万円の作業受託料を得ている。また、農作業の受託を通して組織内にまとまりが生まれ、六・十一月には集団の構成員自らが生産した野菜などを近くの国道沿いで直売を開始し、現在では道の駅で常設店舗を設け、年間四千万円あまりの売り上げを得るなど、経営的にも大きな効果を上げている。

さらに同集団では、車で三〇分程度の札幌市内の団地において農産物の移動販売や交流会などを行っているほか、農産物の加工販売等にも取り組んでいる。こうした活動を経て、設立当初は約二〇名だった構成員の平均耕作面積も、現在では、借地を加え二五畝となっており、機械施設の有効利用に寄与している。

この他、「二三区」では、集落の大多数の専業農家は、「昂(すば)の営農集団」の構成員として集団営農に参画、それ以外の専業大規模の二

## 23 区集落営農のフロー



戸は農事組合法人の駒谷農場と任意組織経営体の「二三区経営改善組合」を構成して大規模稲作農業を展開しており、結果として「二三区集落全戸が集落営農システムに関わっていることになり、機械作業の合理化や稲作コスト低減、転作の集団対応を効率的に展開している。

### (八) 集落営農の果たした役割と今後の課題

町内全体の作業受託は、水稲の防除を中心に、水稲や小麦・大小豆の収穫、耕起、乾燥調整など多岐にわたっており、平成五年度では二八八戸だった作業受託も八年度では七六二戸となり、担い手農家への作業集積が進んだ。しかし、米価の低迷などに伴い、作業受託集団数が大幅に増加したものの、委託作業量が伸び悩み、十年度の作業受託面積は八二八戸と最近では停滞している。

一方、これまでは農外の仕事に主に従事することから、朝出かけて夜戻るとなかなか地域で農業のことを話し合う機会が少なくなっていたものが、意欲ある農業者の集団化を行ったことで、地域の農業の将来について語り合う場が生まれ、地域の大きな意識改革の呼び水となったという予想外の効果もあった。

今後の課題としては、米価の低落に伴い、農作業の出し手にとつては委託料が負担となってきたおり、前述したように委託面積は減少傾向にある。また、受託集団を構成する農家がいずれも専業的経営であり、専任オペレーター体制を取っていないことから、受託作業に応じ、共有機械をこうした農家間でまわしているにすぎず、本来の共同利用とはなっていないため、必ずしも低コスト化につな

がっていない。

このため、地域では、今後、作業受託を借地へとシフトさせ、集団による機械の共同利用を徹底することで米の「コスト削減に努めること」に、減肥や透水性の改善などにより、米の食味向上に努めていくことを目標としている。

## (二) 集落レベルからの地域農業構築

### ～胆振管内厚真町の農業振興計画と集落営農～

胆振管内厚真町では、平成十二年度に策定した町農業振興計画「Agriculture」の中で、その基本施策として「地域農業システムの形成」を掲げ、集落段階での含意形成と関係機関における調整・管理指導機能を一体的・広域的に行うシステムを実現することとしている。

このように、「地域農業システム」、なかんずく「集落システム」を前端的に打ち出した市町村の農業振興計画は、極めて例が少ないので、その内容を以下に紹介する。

振興方針の内容としては、地縁的な結び付きを主体とした地域農業の支援と経営感覚にすぐれた担い手の育成を支援する集落システムを形成し、さらにそれを個別経営や生産組織、各集落システムを支援する全町的な農業システムを構築する必要があることを強調している。その具体的な進め方として、専業農業者のみならず高齢農家や兼業農家をも広く包括した地域の話し合いによって、地域における目標やそれぞれの役割分担を明確化させる「集落アクションプラン」を全地域で計画的に作成するよう取り組むこととしている。

## (イ) アクションプランの内容

① 地域内農業者の話し合いによる含意づくりを目的とし、集落営農体制等の把握と予測を農業者自らの取り組みとして推進する。

### ② 目的と機能

・ 高齢農家や兼業農家も広く言めた話し合いの中で、地域内におけるそれぞれの役割分担を明確化する。

・ 遊休化しつつある土地や、高齢農家、兼業農家の経営耕地等の活用を地域内で話し合い、農地銀行等を通じて将来、地域内の担い手農家や生産組織の規模拡大、作業単位の拡大に結び付けて有効利用を図る。

・ 地域全体として農業機械・施設の効率的利用が図られ、また、農作業受委託等が、組織的に担い手農家や生産組織と結び付くような調整を図る。

・ 耕種農家と有畜農家の有機的結合等、各種の資源を地域内の各経営間で有効利用を図る地域複合化等の取り組みにより、経営の効率を地域全体として高める。

・ 集落施設の整備については地域共同乾燥施設の運営、防除体制、地域単位のエンジン力侵入防止柵の設置など集落施設を整備する。

その他、農業者・営農集団と町ならびに関係団体との役割分担を以下のように明確に打ち出しているのも特色としてあげることができよう。

### (ロ) 農業者・営農集団の役割分担

① 地域内の幅広い人達の話し合いを繰り返し、地域における目標や役割分担を明確にする「検討委員会」の設置。

②土地利用の再編成、土地基盤整備、機械施設の利用、転作田の団地化など生産性向上体制と地域の「担い手」の合意。

③地域の活性化を促す活動促進。

④中核的農家を中心に作業受託組織、部門別専作集団を組織し、高齢農家、兼業農家などの作業受託を進め、地域農業の安定と、農業機械の効率化を促進。

⑥高齢者の役割分担の推進。

⑦作業受託・機械リースなどによるコストの低減。

⑧地域内農作業計画樹立のための調整部会を組織する。

⑨地域内の保有機械を把握し、効率利用による過剰投資の防止。

⑩地域で、施設の共同利用などの調整。

⑪各種情報の活用により経営や生活の向上を図る。

#### (ハ) 関係機関・団体の役割分担

①各関係機関がそれぞれ積極的に啓蒙活動を行うが、行政機関とJAは直接支援措置に対応することが可能であるため、中心的役割を發揮する。

②「集落アクションプラン」を全集落で実施されるよう年次計画に基づき指導する。

③「集落アクションプラン」に基づき展開される事業に対する助言及び支援を行う。

④実践集落での活動を広く他の地区に紹介する。

⑤農作業受託をめぐり集団に対し、補助事業・金融支援などによる

ハード部門を整備。

⑥JAなどによる労働力の調整や供給システムの整備。

⑦農業機械銀行と連動する農作業受託組織の育成支援。

⑧農作業受託の斡旋・仲介機能の強化。

⑨農業機械の賃貸借制度の充実。

⑩地域を越えた農業機械のリレー活用方式の検討。

⑩地域実態に応じた集落営農を支援する調整システム等地域システムを計画的に整備。

⑫補助事業などを活用した施設、支援システムの整備。

⑬情報システムの整備と各種経営・生活情報の提供。

以上の二事例の他にも、上川管内の旭正農協管内のコントラクター組織を核とした集落営農の展開事例など、創意に満ちた取り組みが見られるようになってきている。

集落営農の効用が効果的に發揮されるなら、①農地の集団化、すなわち農用地の利用調整が整然となされ、転作を組み込んだ農地のブロックローテーションが実現する。②生産性については、土地生産性では平均的な水準を維持しながら、投下労働時間や生産費の縮減効果を發揮し、大規模経営体の生産性に近づくと、経営革新効果が期待できる。③専業農業者を核としながらも兼業農業者や高齢者、女性、後継者も含めた労働力の確保と編成がなされ、継続性・安定性の観点からも「担い手システム」が形成されてくる。④優良農地を中心に受託しがちな生産組織とは異なり、集落全体の農地をカバーすることによって、農地をはじめ

様々な地域資源の保全と有効活用が図られる。⑥活動が農業面に限定されることなく、広く地域社会の維持・活性化にも寄与するという事態が実現することになるだろうと考えられる。

しかし、集落営農は創設段階やその後の管理運営において、リーダーの有無やその生命ともいえる集落の合意形成に多大な努力と時間を要することもあって、どこでもすぐできるというものでもない。このため、成功事例においては、必ず行政、改良普及センター、農協といった関係機関の支援の存在が不可欠の要素となっている。

## 二、府県における先進的の取り組み事例

— 経営主体に着目した全国農業委員会の調査事例から —

地域農業の確立をめざした取り組みは、その地域が抱える自然的、社会的、経済的条件や地域農業のこれまでの経緯によって大きく異なり、多様な形態をとって進められている。地域の範囲についても、一集落から数集落、合併前旧町村単位とさまざまである。また、地域農業は一つの経営体や営農組織のみで担われているのではなく、兼業農家も含めてさまざまに農家や組織が相互に補充し合って営まれている。

ここでは、「全国農業会議所」が平成十一年度を実施した全国各地の農業委員会による実態調査結果をとりまとめた報告書の中から、経営主体毎に先進的と目される取り組み事例を整理したものを紹介してみたい。

ここでは地域農業の確立をめざした事例を、とつという形態の経営あるいは組織によって地域の農地利用が担われているか、経営判断の主体が

どこにあるか、さらに農業経営としてどのように展開しているかを六つのタイプに分けられているが、それは地域農業確立へのアプローチの多様な形態と捉えているものである。

### (一) 専門的な家族農業経営を中心とした取り組み

比較的生産条件にも恵まれている都市近郊や平地農業地域を中心に専門的な家族農業経営が地域農業の相当部分を担っている取り組みである。そうした経営は、経営規模の拡大や経営の複合化・多角化等により経営発展を図っている。特に、関係機関・団体による支援や地域の合意をもとに、担い手の経営確立と新規就農者等の円滑な参入を進めるため、農地の利用集積を積極的に進めている。

#### (イ) 秋田県合川町農業委員会の事例

同町では、認定農業者六五名に町内の農地の約三五%を利用集積し、担い手の農業経営の確立を進めている。同町農業委員会では農地のマッチングシステムを導入するとともに認定農業者でもある農業委員が集落内の話し合いを基礎とした農地流動化に積極的に取り組んでいる。とりわけ、認定農業者間の利用権の交換、機械作業の交換を行い、経営規模の拡大と効率的な稲作経営の確立を実現している。

#### (ロ) 群馬県玉村町の(財)玉村町農業公社

(農地保有合理化法人)の事例

同町では町、農協、農業改良普及センター、農業委員会が協力して約





一千戸の水稲農家を約一〇〇戸にし「飯が食える農業」をつくる一方で、兼業農家については野菜や花の生産に取り組み収益性を高めることを目標とする「新農業ビジョン」を策定し、農家の合意形成に努めた。それを実現するために、町と農協が出資して農業公社を設立、認定農業者への農地の利用集積に積極的に取り組んでいる。

#### (八) 愛知県津具村の事例

同町では、愛知県新規就農ガイドセンター（県農業会議）との連携を密にし、担い手の高齢化や後継者不足を補うため積極的に新規就農者を受け入れ、ハウストマトの産地の維持を図っている。平成四年には「村農業後継者育成確保推進協議会」を設立し情報収集を図り、さらに「就農認定基準」を策定するとともに、就農相談員、育成基金、機械施設整備など新規就農者に対する支援を強化してきた。現在、一〇人が同村に新規就農し、トマトのハウス栽培を行っている。

#### (二) 農業生産法人を中心とした取り組み

平地農業地域を中心に、数人の農業者が農業生産法人を設立し、広範な農地を利用して農業経営を行っている。作業受託組織からの発展型や個別農家が共同化するなど経緯はさまざま、他産業並みの雇用条件の確保に配慮するとともに、従業員を地域農業の担い手として育成する役割も担っている。

稲作をはじめとする土地利用型農業で規模拡大を図ったり、周年就農

や収益性を向上させるための複合化や加工・販売など経営の多角化により経営の確立をめざしている。

(イ) 岩手県金ケ崎町の(有)ライフクリエイトケイ

(構成員二二戸)の事例

改断集落(二九戸、六〇畝)の二十一世紀型圃場整備モデル事業への取り組みを契機に設立された作業受託組織(集落営農組合)を有限会社化したもの。現在、二名の役員が専従者となり、改断集落を中心に稲作作業受託三〇畝のほか、借入地九畝で転作を受託。花(リンドウ)・キャベツ・大豆・大麦等を生産し、さらに種苗販売、農産加工(漬物)にも取り組み農業所得の向上に努めている。

(ロ) 新潟県白根市の農事組合法人東萱場生産組合

(構成員二二戸)の事例

東萱場集落(五二戸)では、生産組合の三名のオペレーターが稲作一八畝、転作(大豆)一〇畝を作業受託し集落の水田農業を支える一方で、稲作部門を組合に任せた個々の農家は果樹部門の拡充に努めている。生産組合では、稲作の拡大路線を転換、周年就業をめざして施設切り花(チューリップ・四〇〇坪)を導入し経営確立に努めている。

(ハ) 鳥取県気高町の(有)みどり農産

(特定農業法人、構成員二戸)の事例

「地域とのつながりを大切にして信頼を得る」ことを基本に、借地や

作業受託で水田農業の規模拡大を実現している。同法人自らが活動範囲としている二集落に提案し、稲作品種の統一、転作の団地化など計画的・効率的な水田農業の確立をめざし合意を取り付けている。近隣集落の青年を従業員として受け入れ、その後、大規模稲作の担い手として独立させるなど、人材の養成にも努めている。米の生産量の約六割は計画外流通米として町内や隣接する鳥取市等へ宅配している他、米・麦の加工、「もぎ取り野菜園」など、いわゆる「六次産業」にも取り組んでいる。

(二) 佐賀県東背振村の(有)石動農産

(特定農業法人、構成員二戸)の事例

石動地区(三集落)で米麦作業を担ってきた三名が、地域内の担い手不足を背景に農地集積を進め有限会社化したもの。経営は稲作生産と調製・精米、販売までにわたり、特に自己生産米は「有機米」として、福祉施設、食堂、スーパー、産直・朝市等販路が確立(小売業者登録)され、周辺農家からも買付集荷するなど、米の「アグリビジネス小企業体」となっている。現在、集落内農地の七割近くを借地、作業受託で集積している。地元集落だけでなく、複数集落にまたがる基幹的な農業の担い手の役割を果たしている。

(三) 集落一農場による取り組み

中山間地域を中心に、高齢化や兼業化による担い手不足で農地の荒廃と農業の衰退に加え、過疎化が進み、地域の関係者の危機感をバネに取

り組まれている。地域の合意をもとに「一集落あるいは数集落を一農場として運営している。

組織化にあたっては、集落機能を活用しながら、経営の複合化、加工・販売・交流等の多角化を進め農業生産法人化（特定農業法人）するなど、機能集団としての経営展開をめざしている。

#### (イ) 京都府亀岡市の農事組合法人犬甘野営農組合

##### (構成員七〇戸)の事例

都市近郊ながら中山間地にあり、農地への産業廃棄物の投棄問題をきっかけにした地域づくりの話し合いと農用地区域への逆線引きを契機に設立された。三集落の農家六三戸と非農家七戸で構成され、稲作作業受託と特産の「犬甘野そば」（転作）、米、野菜の直売所での販売を行うほか、トマトの水耕栽培（オーナー制度）やカフトムシ狩りなど都市農村交流イベントも実施している。営農組合が転作を含めた水田農業を担うことで、組合員農家の一部はハウス野菜を中心とした集約部門への取り組みを始めている。

#### (ロ) 島根県柿木村の農事組合法人グリーンファンタジー

##### (特定農業法人、構成員一七戸)の事例

山間地で過疎化・高齢化が著しく担い手が不足している殿明集落（二〇戸）で設立された。集落内の水田面積の八割を利用集積し有機米を生産する集落一農場を実現している。生産コストは県平均の六割程度まで削減され、集落の農業・農地を守る主体として位置づけられ、耕作放棄地

は皆無である。女性を中心にモチの加工・販売も実施している。

#### (ハ) 福岡県前原市の農事組合法人さなほり組合

##### (特定農業法人、構成員七戸)の事例

都市近郊で兼業化が進んでいる山間部の飯原集落（七三戸）で、農業委員会会長でもある組合長が「農家は俺一代で終わり」という親爺さんたちに「それでいいのか」と問いかけ、農家の組織化を訴え設立された。農家がオール兼業化するなかで、地域の稲作を維持し、水田の耕作放棄を防止している。集落内の水田の大半を利用権設定し「さなほり米」として独自ブランドで販売している。

#### (四) 集落営農組織を中心とした取り組み

一集落から数集落を範囲に地域の農家の全員参加を基本に組織化し、機械・施設の共同利用や栽培技術の統一などにより農地の有効利用と農作業の省力化、農産物の品質向上など効率的な農業生産に取り組んでいる。経営の主体はあくまでそれぞれの構成員農家となっており、営農組織が個々の農家の経営を補完する役割を担っている。

#### (イ) 大阪府堺市の鉢ヶ峯営農組合（構成員八六戸）の事例

棚田の圃場整備と新農業構造改善事業の受益農家全員（九集落）で設立された。ブロックローテーションによる集団転作を実施し、大豆をはじめ特産のキクナを栽培。米は有機・減農薬で市内の小学校の学校給食に供給している。野菜、花壇苗、水稻が主要作物だが、トマトのもぎ取

りや農産物の直売所が軌道に乗り、体験農園の設置など交流型農業を定着させている。高齢者や女性が中心の営農活動だが、定年退職者の就農も進み、現在、一五名が帰農し、青年の新規就農者も受け入れている。

(ロ) 鹿児島県大隅町の笠木原地区営農組合

(構成員二二二戸)の事例

圃場整備事業を契機に、土地改良区が母体となった一集落を範囲に結成された。営農組合による二元的な土地利用調整と水稻品種や栽培技術の統一、計画的な稲作作業により効率的な水田農業を実現している。地区の水稻作付面積の過半の作業を営農組合の機械施設部会が受託し、稲作部門の省力化を図ることで、構成員農家の一部は複合部門(露地野菜、畜産)の一層の充実を図っている。

(五) 作業受託組織を中心とした取り組み

平地農業地域や中山間農業地域において、一集落から数集落を範囲として、機械の過剰投資の防止や稲作の省力化を図ることを目的に、作業受託組織が地域の稲作農業を支えている。この取り組みには、稲作部門を農業生産組織に委ね省力化することで個々の農家の複合部門(園芸など)を拡充しているものや、担い手が欠落している地域において水田の維持・保全に取り組むものがある。

(イ) 新潟県中条町の宮川営農組合(構成員二〇戸)の事例

中条町では、全農家の意向を調査したうえで、集落ごとの基本構

想(地域農業の将来像)を策定している。その構想に沿って、宮川営農組合(一三二戸)では、集落の稲作作業をすべて専業農家の、後継者八名のオペレーターに委ねている。営農組合が稲作部門を担うことによって、構成員農家は砂丘畑を利用したチューリップ球根、葉タバコ、露地野菜など複合部門の生産を強化し、経営確立に努めている。

(ロ) 徳島県山川町の西川田稲作機械共同利用組合

(構成員六四戸)の事例

兼業化による労働力不足と機械の過剰投資の解消を目的に西川田地区の九集落で定年退職者等高齢者が中心となって組織したもの。稲作機械の共同利用や作業受託により水田の荒廃防止に取り組んでいる。飯米生産が中心であり、農地の保全・管理が主な役割となっている。

(六) 農業公社など第三セクターを中心とした取り組み

中山間農業地域など高齢化が進み担い手不足の著しい地域や兼業農家が大半を占め農地の受け手が皆無になっている地域における取り組み。市町村や農協が出資・設立した農業公社など第三セクターにより、耕作放棄の防止・解消を図り地域農業を維持している。

農作業の受託や農地の保全・管理にとまらず、新規就農者の養成など担い手の育成や加工・販売などを通じた地域農業の活性化に取り組む

ものも生まれてきている。

(イ) 長野県生坂村の(財)生坂村農業公社

(農地保有合理化法人)の事例

養蚕の衰退や担い手の不足と高齢化による農地の遊休化に対応して、村、農協、特産品開発組合が出資して設立された。同公社は担い手への農地の利用集積、稲作作業受託のほか、借り手のいないブドウ団地を自ら管理耕作(八割)している。新規就農研修生の管理耕作地での実地研修や特産品の開発・製造・販売も行っている。農地の保全・管理と流動化、担い手対策、さらに加工・販売までを一体的に担う営農支援センターとして機能している。

(ロ) 兵庫県宍粟郡の(財)宍粟北みどり農林公社

(農地保有合理化法人)の事例

兵庫県宍粟郡三町(一宮町、波賀町、千種町)とJAハリマが設立した。農地の賃貸借の仲介のほか、借り手のいない水田の管理耕作、農作業受託を六名の専従オペレーターで行っている。担い手が不在で地域農業の組織化の動きもないなかで、公社は棚田や水利の悪い水田、山際で獣害のひどい水田なども基本的に引き受け、耕作放棄の防止に寄与している。

小括にかえて、地域の条件と多様な形態

以上みてきたように、地域農業の確立をめざした取り組みは、地域の



実情により多様である。東北・北陸や九州などの稲作等を中心とした複合経営に取り込む専門的農家が多い地域では、家族農業経営や農業生産法人が展開し、それを補完する形で稲作部門において集落営農組織や作業受託組織が共存している。また、水稲単作の兼業農家が大半を占める地域では、集落営農組織や作業受託組織が中心となり地域農業の維持や農地保全、農業生産の効率化に大きな役割を果たしている。

こうした組織化の動きがない地域では、農業公社など第三セクターにより農地の保全に努めている。担い手が欠落した山間地域や都市地域では、集落一農場(特定農業法人等)の取り組みが生まれ、地域や地域農業の維持にとまらず、農業経営としての展開をめざしている。

地域の実情により取り組みの契機(入り口)は、農業経営の担い手づくりを目標とするもののほか、農作業の担い手、資源管理の担い手、地域の担い手づくりなど多様である。地域農業を確立する取り組みにおいては、農地など資源の維持・管理と農業経営の確立・展開を基本視点に、意欲ある担い手の確保・育成と地域農業のシステム化を基本課題とすることが必要であろう。また、資源管理あるいは経営展開の視点で取り組み事例を整理すると、以下のように多様な形態のものが相互に補完しながら共存している点がある。

- ① 担い手の欠落など危機的な状況に対応して、当面の対策として市町村農業公社など第三セクターが農地の保全・管理を行っているもの。
- ② 担い手が欠落した地域で高齢者等の作業受託組織が農地の保全と地

域農業の維持を行っているもの。

- ③ 作業受託組織や集落営農組織により作業単位を拡大し、効率的な農業生産を実現させているもの。

- ④ 作業受託組織や集落営農組織により稲作部門を組織化・省力化することで、個々の農家の複合部門の拡充を図るなど個別農家の経営を補完しているもの。

- ⑤ 地域あるいは集落を基礎にした農業生産法人(集落一農場など)が経営としての展開をめざしているもの。

- ⑥ 複数の農業者による農業生産法人が経営として展開しているもの。

### Ⅲ まとめにかえて

#### 地域農業構造改革の手順

##### 一、 実態の把握と危機意識の共有

先あげた取り組み事例においては、農業者やリーダーといわれる人々、行政や関係機関・団体の関係者に「このままではムラとムラの農業は滅びてしまう。何とかしよう」という危機感が強くある。その危機感が地域農業を確立する取り組みのきっかけとなっている場合が多い。

圃場整備事業を契機として稲作農業の組織化に取り込む事例が多いが、圃場整備で生産性の高い水田ができて、従来通り個々の農家がそれぞれ自己完結型の零細で効率の悪い稲作を続けていたのでは、圃場整備の償還金も支払えないといった危機感が関係者にあるからであろう。こうした機会を利用して中間保有機能をもつ農地保有合理化法人と連

携して、利用権レベルでの担い手への連担的な利用集積の実現など土地利用の再編成を進めることが重要である。

また、米の生産調整を契機として稲作や転作を担う集落営農、組織等をつくる取り組みも、耕作放棄を防止し、水田の有効活用を図らなければならぬという一種の危機感からいえる。

地域で農業を担っている農業者の高齢化の状況と見通し、農業後継者の実態、遊休・耕作放棄農地の現状と見通し、農業者の意向など、具体的なデータをもとに実態を明らかにし、農業者の危機意識を高める契機とする取り組みが、多くの事例でみられる。地域の農業がいかに危機的な状況に瀕し、非常事態に陥っているかを認識することが、地域農業を確立する取り組みの出発点であるところである。

## 二、地域農業のビジョンづくりと合意形成

ビジョンづくりにおいては、地域の農業者が主体となった話し合いと合意形成が基本だが、取り組み事例では、①市町村行政、②地域リーダー、③農業生産法人の経営者などが地域農業の方向性やビジョンを示し、合意づくりを主導しているケースも多くみられる。農業生産法人自らが転作の団地化などを地域に提案し働きかけ、効率的な水田農業の確立に向けた合意づくりをリードしている事例も生まれてきている（鳥取県の「みどり農産」）。

また、合意づくりにおいては、農業者の意向を十分踏まえたものとするのがポイントとなる。地域社会をどう維持していくか、そのなかで若者が魅力とやりがいのある農業をどうつくりだすかという話し合い

のなかで、兼業農家や高齢者、女性が果たす役割にも十分配慮されている場合が多い。

例えば、稲作作業の一部分担のほか、野菜や花など米以外の作物の積極的な導入（複合化）や加工・販売の導入、都市との交流（多角化）などにより、兼業農家や高齢者、女性の地域農業への参画のビジョンを描いているケースが多くみられる（群馬県玉村町、京都府の「大甘野営農組合」、大阪府の「鉢ヶ峯営農組合」、島根県の「グリーンファンタジー」、福岡県の「さなほり組合」）。

地域のなかで、兼業農家や農地持ち非農家が多数を占める地域も増えてきており、そうした地域では、農業のあり方を話し合いの入り口とするよりも、まず「地域をどうしていくか」を入り口にした取り組みが成功している（京都府の「大甘野営農組合」）。そのなかから、地域農業とその担い手のあり方をどうしていくか話し合われていることに留意すべきであろう。また、地域によっては林業や漁業も含めた対応も必要であろう。

「地域」の範囲については、取り組み事例では数集落にまたがるケースが多く、ビジョンづくりにおいては単一の集落にこだわることなく、集落の大きさや担い手の状況、作業受託組織など農業生産組織の現状や経緯などを踏まえ、むしろ数集落を単位として考えていくことが現実的ではないだろうか。

なお、市町村では「農業経営基盤の強化の促進に関する基本構想」を定めており、五年ごとの見直し・改訂にあたって「マスタープラン」として、農業者の目に見える具体的な目標として地域ごとに農業ビジョン



(基本構想)を策定しているが、その内容の実質化(実践の具体的手順等)が強く要請されている。

### 三、地域リーダーの確保と役割

地域農業を確立するための国や都道府県の支援施策は、これまでも整備され今後も充実されていくものとみられる。こうした外部条件を活かし地域農業の確立を積極的に推進するリーダー役がいて初めて、地域農業を変革する動きが具体化するといえる。したがって、地域農業を変えようとする場合、農業者のなかで中心となってそれを推進する地域リーダーあるいは市町村職員、農協職員、普及員などの外部リーダーが必要不可欠である。

同時に、地域農業ビジョンづくりや具体的な支援施策の活用、組織づくりなどを円滑に進めるためには、実務的・専門的な能力を有する地域農業マネージャーが求められている。

先に述べた取り組み事例のなかからリーダー像を描いてみると、①地域農業についての危機意識を強くもっていること、②企画力があること、③地域農業ビジョンづくりなど話し合いと合意形成をリードする力があること、④実行力とともに人望、包容力があることなどが共通点として浮かび上がってくる。

農業生産法人経営などにおいては専門的な農業者自身がリーダーとなっているが、集落営農組織や集落一農場の取り組みにおいては、市町村等の職員や民間企業に勤務する兼業農家あるいは定年退職者がリーダーとして活躍している。また、地域農業を大きく変革するときには、



「リーダーは一人よりも数人のリーダー群を形成すること」が大切である。前原市の「さなほり組合」では、リーダーである組合長が、地域で信望のあるサブリーダー群に機能分担させて組合運営にあたっている。

なお、集落機能が低下し地域リーダーを見いだしたがたい地域では、市町村や農協、普及センターの職員に外部リーダーの役割を期待せざるを得ない。今後、こうした地域リーダーや外部リーダーあるいは地域農業マネージャーとなる人材を意識的に見いだすことや養成、確保することが極めて重要な課題となると思われる。

#### 四、経営支援施策の一層の充実

(一) 地域農業を確立するためには、効率的かつ安定的な農業経営を広範に育成することが重要な課題である。「食料・農業・農村基本法」の理念と政策の方向に沿って、家族農業経営の活性化、農業経営の法人化を積極的に進めるとともに、農業生産組織の活動を促進する地域での取り組みを助長する必要がある。このため、地域農業を変革する新たな経営構造対策を含む経営施策を体系的に整備し、農業経営の展開をめざす担い手や農業生産組織に施策を集中することがポイントとなる。

この場合、地域農業変革の目標や計画（ビジョン）づくりに向けた地域の主体的な取り組みに対する支援対策を強化することが必要である。同時に、農業経営者の自主性の発揮や創意工夫を助長する観点にたつて、農業経営の発展段階に応じて、経営効率化対策と経営安定化対策を体系的に整備する必要がある。

(二) 「経営者アンケート調査」によると、農業法人経営者や稲作経営者が現在直面している問題点として、生産面では「圃場の分散で効率が悪い」「農地の利用集積がうまくいかない」などがあげられている。また、販売面では「農産物の販売価格が安定しない」「販路拡大が進まない」が多く、経営面では「運転資金の資金繰りが難しい」「経営戦略のための情報不足」があげられている。

また、今後の経営戦略については、「農地の購入や貸借による規模拡大」「現状の規模を維持し生産」「ストを削減」「消費者との交流・産直の拡大」をあげており、そのほか、農業法人経営者が「加工・販売部門の拡大や観光農業の導入など経営の多角化」、稲作経営者が「有機米など有機・低農薬農産物の栽培」を多くあげている。

さらに、同調査による経営発展のために必要な支援措置について農業法人経営者は、「資金を借りる際の保証人や担保不足の対策」が最も多く、次いで「運転資金の円滑な融通」と、金融に関係する支援措置が上位を占めている。

(三) こうした経営者が直面している問題等を解決するため、「ヒト」、「モノ」、「カネ」、「技術」、「情報」について総合的に支援する措置として、①新規就農や農業への就職の促進による農業を担う幅広い人材の確保・養成、②担い手への農地の利用集積の一層の促進、③価格変動に対応する経営安定措置、④設備資金や運転資金の円滑な融通、⑤自己資本の蓄積、⑥経営管理能力の向上や経営情報の提供などについて検討を深めることが課題であらう。