

「農業者所得補償制度を中心とする農政の展開・検証と国際交渉の帰趨」研究会

第2回研究会(10月31日)

テーマ：主要水田作地域における近年の農業構造変化の特徴と地域性について

報告者：農林水産政策研究所 吉田行郷政策研究調整官

コメンテーター：中央農業研究センター農業研究領域 梅本雅研究領域長

I 報告 農林水産政策研究所 吉田行郷政策研究調整官

○講師（吉田行郷氏） ただいまご紹介にあずかりました農林水産政策研究所の吉田と申します。本日はよろしくお願ひいたします。

今回報告します研究は、所内で組織された全部で10人強の研究員からなる個別所得補償モデル対策・構造分析チームで実施した研究成果です。全体のとりまとめを担当しました私から、本日は、報告させていただきますが、一緒に調査分析を行い現地事情にも詳しい小野も参加させていただいておりますので、あわせてよろしくお願ひします。

この研究課題は、昨年度1年間、経営局経営政策課からの要請を受けて研究を行いました。戸別所得補償制度のモデル対策が昨年4月から実施されたので、それに合わせて今後モデル対策から制度の本格実施へと続く中で農業構造にどういう影響が出るかということを追いかけてきました。昨年はモデル対策ということもありまして、我々も本格的なプロジェクトというよりは、プロジェクトのプレ調査的な位置付けで、全体像を俯瞰するための調査をしようということで、現地調査を組みましたし、また、ちょうど2010年農業センサスが昨年より速報版が出だして、正確にいきますと戸別所得補償制度の導入前までの動きになるのですが、そこまでの数字を押さえられますので、その総括をしておいて、今年から本格的な研究の実施につなげていこうということで行った研究の成果になります。その成果については、この5月に公表させていただきましたが、まだそんなに古びれていないと思いますし、今回のこの研究会での議論にはお役に立つのではないかとということで、その後把握した情報も踏まえて若干追加修正したものを、ご報告をさせていただきます。

〔報告の構成〕

早速ですが、本日の報告の構成ですが、最初に「研究の背景と課題」についてお話をさせていただいた後、2010年農業センサスの速報のほか「集落営農実態調査」という集落営農組織について毎年とっている統計がありますので、そういう統計データによりまして農業構造変化の特徴と地域性を、全国的に俯瞰した後、県別にいろいろ違いがありますので、その辺のご紹介をしたいと思います。

それから、「Ⅲ 代表的な水田作地域における集落営農組織、大規模個別経営等の動向」で、典型的な類型ごとに代表的な県について動向を紹介します。その類型の考え方については、後ほど紹介させていただきます。各県毎の動向につきましては、実際に現地に入りまして調査を行ったり、県や市町村の担当の方といろいろ意見交換をしたりして現在の状況についてとりまとめましたので、その報告をさせていただきたいと思います。

最後に、昨年1年間かけて行った調査結果を踏まえた今後の課題について簡単に報告をさせていただきたいと思います。

〔Ⅰ 研究の背景と課題〕

まず、「研究の背景と課題」ですが、もともと高齢化が進展する中で、経営所得安定対策、戸別所得補償制度にかかわらず、農地の引き受け手というのが、高齢者が農地を出してきますのでだんだん増えてきています。その1つの流れが大規模個別経営の形成ということでもあります。それから、もう1つの流れとして、小規模農家が多い地域を中心に集落営農組織等の組織経営体の動きが拡大しているという現状があると認識しております。そういうことで、恐らく2010年農業センサスでもそうした農業構造の変化をとらえることができるのではないかとということで、今回そういうことについて整理してみたところです。また、平成23年度より戸別所得補償制度が本格実施されるということで、これが農業構造にどの程度影響を与えるのか。農業構造には影響を与えずにニュートラルなものでないかという考えもありますし、やはり影響が出るという考えもあると思います。いずれにしましても、どういう影響が出るかということ把握しておく必要があると思います。今後の農業構造がどう変化していくかを考えるに当たっては、この時点で農業構造の現状と課題を把握しておくというのは大事な研究であり、意義のあることではないかと考えている次第です。

研究の課題と方法として、2つ整理しました。1つは、農業センサス、集落営農組織等の統計データを用いまして、直近及び近年の農業構造の変化を統計で分析します。それか

ら、2つ目が主要水田作地域における集落営農組織の展開状況、集落営農組織と大規模個別経営との関係、これらについて現地調査を行いましたので、その結果を報告したいと思います。これらのマクロの数字と現地調査の結果を合わせることによって、みえてくるものがあるのではないかと、そういうことを期待して実施したところであります。

〔Ⅱ 農業センサス等による農業構造変化の特徴と地域性〕

まずは、「農業センサス等による農業構造変化の特徴と地域性」です。

「水田の借地寄与率による担い手形成状況の地域性」ということで、まず、縦軸は農家以外の事業体の寄与率です。田借地面積の増加量のうち農家以外の農業事業体が農地の引き受け手としてどれだけ借地の増加を引き受けているかという寄与率になります。横軸が大規模個別経営がどれだけ寄与しているかを表した寄与率でありまして、左上に行けば組織の寄与率が高い、右下に行けば個別大規模農家の寄与率が高いということになります。

図を見ていただくと分かりますが、この寄与率の違いにより3つのグループに分かれます。まず、「組織対応型」です。ちなみに、これは1990年と2005年を比較しておりますので、2005年までの動き、つまり経営所得安定対策導入の前までの動きです。その15年間でどこが新たに出て来た農地を引き受けてきたかという動きについてみますと、組織がこれまで主に対応してきた県が5つあります。富山、岐阜、島根、福井、広島です。それから、逆にその対局にあるのが「個別農家対応型」ということで、大規模な認定農業者等が主に農地の引き受け手となっている県、これは20県ほどあります。そして、真ん中が組織と個別農家の両方が半々に引き受けているグループになります。大きく分けてこのように3つにグループ分けできるのではないかと思います。これが2005年までの姿になります。

それが、今度は2005～2010年の5年間、つまり、水田経営所得安定対策の前後の変化をみたのが次の図になります。まだ2010年農業センサスは速報しか出ていないので、速報の一部で使えるデータと集落営農実態調査を使って集計した結果です。今後、農業センサスの新たな詳細データが出れば、それを使って更新できると思います。農地を集落営農組織がどれだけ集積しているかをみたのがこの集積率の図になります。

まず、左上の1つ目のグループは、前から集落営農組織による集積率が高かった県です。3～4割近くの集積率となっているのですが、集積面積の増減をみると、ちょっとプラスのところから、ちょっとマイナスのところ分布しています。幾つかの県では、減ってしまっています。いずれにしても、先発型組織化地域では、組織による集積率は高いのです

けれども、近年は頭打ち状況にあるということがこの分析の結果でわかるかと思えます。

続きまして、青い右上のグループです。ちょっと佐賀が突出してしまっているのですが、これらの県は2005～2010年にかけて集積面積が10%以上増えています。そのことによって結果的に、低いところはまだ2割ぐらいですが、集落営農組織による集積率が4割とか65%という県もあります。これをどう評価するかというのはあるのですが、一応統計的にはセンサスで65%という数字になっています。今まで組織による集積率は低かったのですけれども、急速に集落営農の組織化が進んだ県のグループになります。これが2つ目のグループです。

それから、もう1つのグループとして、「後発型組織化進行地域」ということで、青いグループほどではないのですけれども、やはり全国平均より高い集積率の地域。集落営農の組織化がそこそこ進んでいるということで、先ほどのグループは「急進地域」ですが、こちらはただの「進行地域」というように分けました。

この3つのグループに、主に集落営農の組織化については、大きく分けられるのではないかと考えています。残った下のほうに位置する県は、これまで個別経営が主な農地の引き受け手でしたが、これが2005～2010年についても個別の経営が引き受け手に引き続きなっている県ということになります。いずれにしても、2005～2010年でまだセンサスの統計が全部出ていない中で、実態がどの程度伴っているかはわかりませんが、少なくとも統計的には地域性を伴ってこれまでにない大きな変化が把握されたということがわかるかと思えます。

これを、もう一度、類型ごとにマトリックスで整理したのが、次の表です。表側が、2005年までの主なタイプということで、先ほど説明しましたように組織が先行して農地の引き受け手として対応してきたところ、組織と個別が分担しているところ、個別農家がこれまでは対応してきたところ、その他ということで、果樹とか、余り水田がないところ、この4つに分けました。表頭が先ほどの2005～2010年の数字です。こちらは、左から、先発型組織で、前から組織化が進んでいて伸び悩んでいるところ。それから、後発型で、これまでは余り伸びていなかったのですが急速に組織化が進んだところ、そこまでいかないのですけれども、そこそこ組織化が進んだところ、余り進んでいないところと分けてあります。これをクロスしますと、特徴的なグループということで、まず、これまでも組織化が進んでいて、今回はあまり組織化が進んでいない、伸び悩んでしまっているグループ。ただし、先行的なグループなので「先発型組織化」というグループにしました。それから、

2つ目のグループとして、これまでは個別対応だったのですが急速に組織化が進んでいるところということで、「後発型組織化急進」のグループです。それから、3つ目が後発型ですが、そこそこ組織化が進んでいるところで、今回は三重と大分の2県がこのグループになります。最後に、今も昔も個別農家に対応している県ということになるかと思います。

この中で、四角で囲った9県について、研究者で手分けして調査を行いまして、それぞれ各県ごとの特徴を整理したものを後ほど紹介したいと思います。いずれにしても、統計上はこういうグループに大きく分けられるような、それぞれ県ごとに違う動きがありましたので、それらを整理してグループ化することを試みてみました。

統計分析の結果を簡単におさらいします。まず、集落営農先発地域です。富山県、広島県はこれまでも集落営農が多いところで有名でしたけれども、こういうところにおきましては集落営農組織による農地の引き受けがどうも近年は余り伸びていない。頭打ち状況になっていることが数字的には出てきました。

それから、②で個別農家が農地の引き受け手だった地域については、経営所得安定対策導入等もありまして集落営農組織が設立され、農地を引き受ける動きが大きく進展している県が幾つかあります。そして、特に2005～2010年にかけて農業構造が大きく変化していることがどうも出てきているということで、そのことに言及しています。

〔Ⅲ 代表的な水田作知己における集落営農組織、大規模個別経営等の動向〕

続きまして、こうした整理を踏まえまして、先ほどの9県についてのそれぞれごとの特徴を整理しましたので、県ごとにご説明させていただきたいと思います。

まず、最初に「後発型組織化急進地域」で、今までは個別経営が専ら農地の引き受けだったのですけれども、急に集落営農組織がいっぱいできたところとを考えてください。それらのうちの佐賀県、福岡県、秋田県、山形県ということで、北九州と東北それぞれ2県ずつを代表させて分析しました。それから、「後発型組織化進行」で、「急進地域」のグループほどではないのですけれどもそこそこ組織化が進んだところということで、三重と大分が入っていたのですが今回は大分県を選んでいきます。それから、「先発型組織化」ということで、これまで伝統的に集落営農組織の多かったグループのうちから富山県と広島県をピックアップしています。最後に、「個別農家対応型」です。数的には多いのですが、代表的な県ということで栃木県と福島県を紹介しています。それぞれ作目も微妙に違うので、これがまた組織化に影響を与えています。それはまた後ほどご紹介させていただきます。こ

の4類型9県の特徴的な動向をこれからご紹介します。

〔(1) 後発型組織化急進地域〕

まず、後発型なのですが組織化が急速に進んだところ、佐賀、福岡、秋田、山形についてのご紹介です。

〔①□ 佐賀県〕

佐賀県は、表作は米・大豆がほとんどで、それに裏作麦が組み合わされた地域です。水田作の盛んなところですが、これまでも個別経営が中心とはいえ、集落単位をベースに水田作の重層的な組織的取り組みが進展してきました。米については、米の集団栽培から機械の共同利用組織、それから集団転作と発展してきました。麦につきましては平地農業地域の水田でまず裏作麦がつくられて、それが米麦共同利用組織ということで利用組織ができています。それから、大豆につきましては、佐賀県では、生産調整の大部分が大豆で対応されているのですが、受託組織ができています。その上にさらに、複数集落で運営するカントリーエレベーター、共同乾燥施設があるということで、かなり複雑な形で組織が活動しており、複層的・重層的にいろいろな組織が重なり合うような形で動いています。しかもそれぞれの活動の大きさが違ってきます。

このように組織が重層的に重なっていたわけですが、経営所得安定対策導入の時にいろいろな地域で話し合いが行われまして、既存の重層的な組織的のいずれかを集落営農組織に衣がえしようということで取り組みが行われました。実際、今ある集落営農組織の73%は18~19年に設立ということで、まさしく経営所得安定対策のために設立された組織がほとんどということになります。大部分の集落営農組織が集落単位をベースにしているのですが、中には共同乾燥施設単位とかJA支所単位という形で、100ヘクタールを超える大規模な集落営農組織も数多く設立されているのが佐賀県の特徴になります。実際に、佐賀大の品川先生の報告では、19年8月現在で41組織に388集落ということで、1組織に10集落ぐらい入っている組織が平均的な姿となっています。それぐらい大きな組織が40組織と結構数多く立ち上げられたということになります。

あと、佐賀県の特徴は、米を経営に取り込んでいる組織が94%ということで、経営所得安定対策に加入している組織は481組織あるのですが、そのうち453組織は米でも同対策に入っている。麦・大豆だけという組織も結構あったのですが、経営所得安定対策の導入

を機に、米を取り込んだ組織が増えています。全国的には、経営所得安定対策は、米に対する直接支払いがなかったため麦・大豆だけの組織の加入も多かった中で、佐賀県は設立当初から米を経営に取り込んだ組織が圧倒的だったということになります。

続きまして、その現状を踏まえて佐賀県における課題を整理してみました。

平地農業地域のほとんどの集落では、行ってみるとわかるのですが、佐賀市周辺に大平坦地が広がっているのですが、その地域では集落営農組織か大規模な認定農業者のどちらかが営農しているということで、どちらも規模拡大をしようにも余地がないという地域が出てきています。

また、集落営農組織というのがある一方で、先ほどみたいな重層的な組織になっていますので、あるどこかの階層の組織を集落営農組織にしていると残りの既存の組織的な取り組みが残っているわけです。そうすると、多くの地域で集落営農組織と残りの組織的な取り組みとが複雑に重なり合っていて、今もなおそれぞれが活動しています。ということで、法人化するといってもどのレベルで法人化してよいか決まらないということになります。ですから、653も組織があるのですが、22年2月現在でわずか1%の法人化率ということで、6組織しか法人化していない。参加農家から法人化の合意が得られないということで、我々も実際に現地に入って話をうかがいましたが、かなり立派な組織でも法人化については参加農家の合意ができないということが起きています。

一方で、先ほどご紹介をしたように大部分の集落営農組織が米を経営に取り込んでいますので、逆に戸別所得補償制度モデル対策になって米の直接支払いが導入されても、それが新たな組織化のインセンティブになるということはないので、対策加入組織数というのはあまり変化をしていません。

〔② 福岡県〕

続きまして、福岡県になります。福岡県は佐賀県と隣接しているわけですが、微妙に状況が違ってきます。

まず、県北のほうは早場米地帯なので、裏作の麦がつくられていません。田植えを早くしなければいけないので、それが麦の収穫と重なるということで、例外的に米の単作地帯となっています。他方で、県南のほうは佐賀県と同じように米や大豆と裏作麦が中心で、平地の農業地域の多くで裏作麦がつくられています。生産調整もやはり大豆が圧倒的に多いのですが、やや佐賀県と違うのは園芸作も盛んで、野菜も結構あるという点が異なりま

す

先ほど佐賀県では組織的な取組が3つの重層的な形になっていることを紹介しましたが、福岡県では、2層になっているところが多くなっていきます。県の育成方針もありまして、米麦の作業受託組織、機械利用組合というのが集落単位として組織化が進んでいました。それから、大豆中心の転作受託組織が発展してきました。これは大豆コンバインの大きさに合わせて組織化されているので、集落単位より、もう少し広いエリアで設立されています。つまり複数集落を範囲にしているところが多くなっています。そういうことで、福岡県は大豆の転作受託組織と米麦の組織とが、大きさが違う組織として二層に重なっているということになります。

当然ながら、経営所安定対策の導入の時にどうしたかということ、やはり既存の組織を母体にして集落営農組織を作るということで、既存の米麦の機械利用組合や作業受託組織が集落営農組織に衣がえされました。ただ、そうすると当然、米麦組織をベースに集落営農組織を作っていますので、活動範囲の異なる大豆生産組合が残っているわけですね。先ほど佐賀県は、三層のところが多いという話をしましたが、福岡県は二層の形で併存しているところが結構ある訳です。そういうのが福岡県の特徴になります。

福岡県は佐賀県と違って、法人化率が12%となっています。全国平均は15%なのでそれに比べれば低いのですが、新しく集落営農が一気にできた県なのにもかかわらず、12%と結構高く、健闘しています。また、個別農家だけではなく、集落営農組織でも、組織で園芸に取り組んでいるところが出てきているところが佐賀県と違うところになります。

続いて、福岡県における現状を踏まえた課題ということで、以下の3点を整理しました。

これは佐賀県と同じですが、県北の早場米地帯を除いて、平地農業地域のほとんどの集落で、集落営農組織か大規模な認定農業者のどちらかが営農している。今後の規模拡大の余地が少ないということが県の方々の問題意識として上がっています。ただ、県北のほうは早場米地帯で組織化が進んでいませんので、麦・大豆です。こちらは引き続き大規模個別経営が規模拡大を進めている地域ということになります。

そして、中山間地域については、状況が異なります。福岡県は、佐賀県より中山間地域が多いのですが、平地がそのように担い手がお互いにらみ合っている状況なのに、中山間地域では高齢化してリタイアする農家の農地の受け手が不足して耕作放棄地も増えてきています。これが福岡県の課題になっています。

先ほど佐賀県は米での協業化も進んでいる話をしましたが、福岡県では進んでいません。

米での協業化が進展していないため、米を経営に取り込んでいない組織が31%あります。先ほど佐賀県は94%米を取り込んでいるという話をしましたが、福岡県では麦・大豆だけの組織が31%あります。しかも法人化している組織はほとんど米を取り込んでいる組織ということなので、逆に言えば、法人化していない組織については米を取り込めていない組織が多いということになります。県としては、米の経営への取り込みと稲作での協業化の進展が当面の課題ということで、それが最重点で取り組まれています。

また、法人を除いた任意組織に対して県で独自にアンケート調査を実施しています。昨年の春実施して夏に公表しておりますけれども、67%が法人化の意欲を喪失してしまっていることが分かっています。また、37%の組織で中心的な担い手がおらず、「オペレーターとしてこの人達に任せる」と決められない状態になっています。高齢化で何とかやっている人たちがやっているのですけれども、中心的な担い手がこの人達だというのが決められずに組織単独での運営が困難になる懸念がある。将来高齢化していくと組織単独でやっていけないのではないかと懸念されています。このままずるずるいってはまずいので、任意組織である集落営農組織の育成・再編が課題になっていることがこのアンケート調査から浮き彫りになっています。それが佐賀県とちょっと違うところだと思います。

〔③ 秋田県〕

一転しまして、今度は東北の2県についてです。東北のほうでもどの県を取り上げるかという議論があったのですが、やはり隣接している県同士で比較するとより差がみえるのではないかとということで、秋田県と山形県を選択しています。

まず、秋田県ですが、秋田県はご存じのとおり米単作地帯で、一部大豆の産地もありますが、基本的には稲作単一地域ということになります。個別認定農業者の生産シェアがこれまでも高かったところですが、特に特徴的なのが4ヘクタール以下の中規模な認定農業者が多かったということです。4ヘクタールというのは経営所得安定対策の規模要件ですので、こういう規模要件をクリアできない認定農業者を助けるために、中規模農家を取り込んだ集落営農組織がたくさんできました。4ヘクタール以下の中規模認定農業者を含めて集落営農組織が設立されているのですが、集落営農組織の82%が同対策に加入しているということで、まさしく対策のための集落営農組織ということになるかと思います。稲単作地帯でもあるので、裏作とかありませんし、大豆を作っている地域よりも作っていない地域が多いので、やはり米のために経営所得安定対策に加入している組織が多いというこ

とになります。米のために、収入変動対策をにらんで作られたので、米を経営に取り込んでいる組織が多くなっており、92%が米を取り込んでいる組織になります。

法人化率は実は意外と高く、全国平均より1ポイントだけ低い14%あります。急遽立ち上げられた組織が多い割には、法人化が進んでいます。法人化率は東北では一番高く、前年同月より19組織増加しています。

秋田県における課題を、これも3点紹介します。

対策加入集落営農組織数は、全国ベースでは増えています。そして、21～23年でまた増えているのですけれども、秋田県では21～22年にかけて減ってしまいました。23年はちょっと増えていますけれども、中身をみると集落営農組織の法人化によって任意組織が減っている面があります。それから、もう1つあるのが認定農業者の脱退を機にした集落営農組織の解散です。これが結構マスコミに取り上げられて話題になったわけですが、この両方あって、少なくとも昨年については対策加入の任意組織が減ってしまいました。

組織の解散の理由の1つになるのではないかと考えているのが、特定農業団体が17%と低いことです。東北で最低ということ、とりあえず特定農業団体ではない、準ずる組織で、取り急ぎ4ヘクタール未満の認定農業者をいっぱい入れてつくった組織が多かったということになります。つまり、農地の引き受け手として集落営農組織がきっちり位置づけられていない地域が多いということがいえるのではないかと思います。

実際、同県の調査結果なのですが、集落営農組織の6割が「将来しっかり組織が維持されるかは不透明」だということで、先行きが大変心配される状況になっています。

〔④ 山形県〕

これに対して、山形県の状況を見てみます。

山形県は日本海側と内陸部で生産作目が変わります。日本海側の庄内地域等は稲作単一経営が多く、内陸部の村山地域等は果樹・園芸作との複合経営が盛んな地域ということになるかと思えます。

こちらでも個別経営が地域の水田農業を担ってきた地域ですが、これまでは個別認定農業者の生産シェアが高かったという点は秋田県と同じです。それが、やはり経営所得安定対策の導入を機に急速に集落営農組織の立ち上げが行われました。県によれば、経営所得安定対策に加入した組織で、導入前に集落営農組織と呼べる組織は3組織のみだったといわれていますので、かなり急速に立ち上げられたといえるかと思えます。21年産で経営所得

安定対策に加入している組織は 201組織ありますが、その94%は米を経営に取り込んでいます。

また、組織の構成員をみると3～5ヘクタール規模層が厚く存在ということで、やはり山形県も秋田県同様に中規模の認定農業者がかなり組織に入っていることがうかがえます。しかし、ちょっと秋田県とは違っているのが、きちんとデータでは取れないものの、多くの関係者が証言しているのですが、組織内で認定農業者の農地の利用集積が進んでいるようです。要するに、(実質的に規模拡大が進むので) 集落営農組織に参加している意義を感じている認定農業者が多いということですね。先ほど紹介しましたように、秋田県では、どちらかというに参加意義を見出せずに脱会している認定農業者が多かったのですが、どうも山形県では入っている認定農業者には農地が割と集まってきている。これがもう少しきちんと数字を押さえられるとよいのですけれども、組織に参加している認定農業者に対して農地の利用集積が進展しているという証言が関係者の方々からあります。

それを裏づける点として、特定農業団体になっているところが59%あることが挙げられます。特に庄内地方で多いのですけれども、やはり集落営農組織が地域の担い手、農地の引き受け手として位置づけられていて、そちらに農地の集積が進んでいるということは、結果的にその中心にいる認定農業者の方々に農地が利用集積されていると類推できます。この動きについては、またきっちり今後の研究で追いかけていきたいと思っています。

山形県における課題については4点ご紹介します。

まず、経営所得安定対策に未加入の組織が結構あります。秋田県はほとんどの組織が水田経営所得安定対策のために組織化された組織でしたが、山形県は実は48%の集落営農組織が経営所得安定対策に入っていない。ということはどういうことかということ、それまでに組織的な動きはあったのですが、それが、集落営農とまではいかなかったということです。機械の共同利用組織や作業受託を行っている組織がこれまでもあって、それはただ米を生産・販売していないので経営所得安定対策等に入っていないということになります。そういう形の組織があったということで、この辺がどうも秋田県と違うバックボーンで、組織的な取組に対するアレルギーが少ないのかなと思いました。

一方で、法人は少ない。秋田県は多かったですけれども山形県は少なく、経営所得安定対策導入後に法人化した組織は5組織のみになります。多くは今後も任意組織を継続する意向ということで、我々がいろいろ集落農家の方に聞いても、「法人化の展望がみえない」ということを言われるところが圧倒的に多かったです。やはり組織に現在は参加している

規模拡大意欲のある認定農業者の方には、組織の法人化にインセンティブが働かないということもあるのではないかと思います。組織に入っているだけで自分のところに農地が集まってくるので、無理矢理組織を法人化する必要はないのではないかと考えている方が多いのではないかとということが類推されます。

また、内陸の果樹・園芸地帯である村山地域は、ちょっと庄内地域とは違って、こちらは特定農業団体が少なくなっています。庄内地域は特定農業団体が多かったのですが、内陸のほうは特定農業団体に準ずる組織がほとんどです。その理由の一つとして、米部門は集落営農組織で経営して果樹・園芸作部門は個々の農家で経営するので、米だけで特定農業団体の集積要件を満たすのは難しいということが挙げられています。そういうこともあって準ずる組織が多かったと説明されています。

村山地域のように、山形県には、中山間地域が結構あります。そういうところでは、やはり農地の引き受け手が不足して、組織を立ち上げるためのリーダーとなる人がいないので、そもそも集落営農組織を立ち上げられないことが中山間地域では深刻な問題になっているということが挙げられます。

以上が後発型の急進地域です。

〔(2) 後発型組織化進行地域：大分県〕

次は、後発型なのですがそれほど大きく組織化が進んでいなかった地域の1つとして大分県を紹介します。

何で今までの4県と違うかは、これから説明を聞いていただければわかるかと思います。大分県も佐賀県や福岡県と同様に米・大豆と裏作麦の地帯ではあるのですが、担い手不足への対応やコスト低下のために、県は早くから集落営農の組織化や法人化にも力を入れてきました。そのことで裏作麦と転作大豆での協業化が進展しました。ただ、稲作における協業化は遅れていまして、実はこの背景には、JAへの出荷率がすごく低いというのがあります。このため、米については皆さんそれぞれ同じ集落内でもどこに売っているかは内緒にしたいというのがあって、なかなか米についての協業化は進まなかったというのがこの地域の特徴です。そういう中で、早くから大分県は、広島県と並んで、担い手不在地域において農業分野への企業参入にも力を入れてきたところではあります。

こういう県における特徴として、まず、1つが法人化率が高いことが挙げられます。全国は15%という中で、28%ということで、全国平均の倍近く高い法人化率になっています。

22年度は 496組織のうち法人組織は実に137あります。

認定農業者については、東北のほうはできるだけみんな参加する形で集落営農組織を作ったわけですが、こちらは集落営農組織に加入している者もいれば、加入せずに組織とすみ分けている者もいる。先ほど説明しましたが、佐賀県も福岡県もそういう感じだったのですけれども、こちらも同じように参加している者といない者がおります。

あと、モデル対策の「10 a 控除」の特例措置の影響が挙げられます。農家各戸は自給用の米の生産相当分である10 a を対策の対象面積から控除しなければいけないのですが、集落営農組織を作った場合には集落営農全体で10 a 控除だけでいいというのがメリット措置として認められました。こういうメリットがあると、小規模農家がいっぱいいる集落ではこのメリット措置の効果が大きくなります。例えば、集落内に30人とかいけば、集落全体で3ヘクタール控除されてしまうのが10 a で済むということで、集落全体で潤うので、1農家当たりの平均規模が30aといたかなり小規模な農家が多い地域では、このメリット措置が集落営農の組織化のインセンティブになっています。大分県でも、実際に、そういう規模の小さい農家が多い地域で、このメリット措置がインセンティブになっています。例えば、麦・大豆のみの集落営農組織が、そういうことをインセンティブにして、米を経営に取り込む形でモデル対策に加入してきています。

こうした状況を踏まえた大分県における課題ですが、米の協業化が遅れているので、やはり米を経営に取り込む組織が少ないのが結局一番大きな課題になっています。21年産で経営所得安定対策に加入している任意の集落営農組織 110組織のうち76%が麦・大豆のみとなっています。したがって、センサスの先ほどの数字とか統計の数字でも組織数の割には、面積での集積率が上がらないわけです。麦・大豆だけの組織しかないので、米は個別に経営していますから、組織による水田面積のカバー率が上がらないということになります。とはいえ、モデル対策の加入状況からみると、米を経営に取り込んで戸別所得補償制度に加入する組織の増加を期待できる状況ではあります。10 a 控除のメリット措置も効いていますし、米の直接支払いということもありまして、組織で米をやっ払いこうという動きはできているのですが、やはり米の出荷先がJAでない人が多くて抵抗が強いということが課題になっています。

また、米を経営に取り込む組織が少ないため、集落営農組織に参加している認定農業者が複合部門や水田部門を自ら経営して認定を取り消さないケースが多く見られます。それが佐賀県や福岡県と違うところで、大分県ではオペレーターとして参加するけれども自分

の経営は外側にあるといった人達が多くなっています。

また、集落営農組織のリーダー層の多くが70歳前後の高齢者なので彼らの引退後に組織が解散するおそれがあるということで、県が法人化を急がせています。何で県が法人化を急ぐかという、組織をまず外側からかためたいという思いがあるようです。法人化して組織の外側を固め、そこに後継者を呼び込もうということで、法人化を最優先の課題として取り組んでいます。これがちょっとほかの県とは違うところです。

〔(3) 先発型組織化地域〕

以上が後発型組織化地域でしたが、先発型組織化地域の代表的なところということで、富山県と広島県を紹介します。

〔①□ 富山県〕

まず、富山県ですが、水田率、兼業農家率が高くて、兼業農家の多い県ですが、早くから集落営農組織が発達していました。一方で、1戸1法人や数戸の受託組織が発展した「大規模企業法人」として、100ha以上の規模の有名な組織が幾つかあります。このような集落営農組織ではなくて、あちらこちらに経営農地が点在する形で経営している大規模企業法人が多い点も富山県の特徴になります。

集落営農組織では、当初は、あまり米での協業が進んでいなかったのですが、最近は進展してきていて、法人化率も23%ということで、やはり全国平均より高くなっています。しかも、年率10%前後で法人化率が上がってきており、法人化も着々と進展しています。

一方の大規模企業法人については、50ヘクタールを超える組織も珍しくなく、100haを超える組織も散見される状況となっています。こうした大規模な組織は新規就農の受け皿にもなっていて、最近は、雇用される形で、結構若い人が入ってきたりしています。そういう若い人を受け入れるためには雇用の場を確保しなければいけないということもあって、施設園芸等の複合部門も積極的に導入されています。この辺が稲作ばかりの集落営農組織と大規模企業法人の違いにもなったりしています。

集落営農組織の数は平成に入ってから安定的に増加していき、増えてきてはいるのですが、平成20年以降はちょっと頭打ち気味で、地元にも聞いても、「そろそろもう育てられるところがない」という状態になってきているということを知っています。

集落営農組織は、全体で集落の絶対数は頭打ちなのですが対策への加入組織は増えてい

まして、21～22年に70組織ぐらいが新たに加入してきています。これはまだ県の方でも、きちんと分析できていないそうなのですが、既存の組織が加入したものと推測されていて、経営所得安定対策の規模要件を満たさないであきらめた組織が入ってきたり、それから転作組織が新たに水稻も作付けるようになって入ってきたりしていると言われてしています。

富山県における課題ですが、平地農業地域においては大規模企業法人と集落営農組織との棲み分けはされています。大規模企業法人が立地しない集落で集落営農組織の立ち上げが行われているので、棲み分けられているようなのですが、両者とも立地していない集落も散見されます。そういうところに集落営農組織を立ち上げればどうかということが議論されるのですが、そこで無理して集落営農組織を立ち上げてしまうと大規模企業法人の今後の規模拡大の余地がなくなってしまうということで、行政的には無理して集落営農組織を立ち上げないで、そこで出てくる農地は、大規模企業法人に預かってもらったほうがよいのではないかとこの声も出ています。いずれにしても、大規模企業法人と集落営農組織があちらこちらにあるような状態になっているので、こうした地域での土地利用調整が課題になっていると言えそうです。

それから、平地農業地域ではそういう感じで担い手同士が棲み分けのような状況ですが、中山間地域では農地の受け手が不足していて、やはり集落営農組織のさらなる立ち上げが必要ということが認識されています。

また、近年の米価下落もあって、複合部門導入の必要性を感じている組織がかなり多くなっています。これまで稲作単作地帯であったのですが、やはり複合も何か入れていかなければいけないということで色々な取り組みをされているのですが、なかなかうまくいっていないようです。兼業農家が多いので、土日だけでやれる複合部門はなかなかないですから、そういうこともあってなかなか拡大していないというのが現状のようです。そういうことで、平日に営農できないことが組織の足かせになっていることが富山県の課題といえます。

〔② 広島県〕

続いて、広島県に行きます。

広島県は県全体が中山間——日本海側の島根県のように「山間」とまではいかず、盆地状の割と緩やかな斜面が続く中山間地域が多い県になります。県ではこうした条件不利地域で、早くから地域の担い手として集落営農の組織化を推進してきていますが、法人化に

はそれほど積極的ではなかったと言われていました。それが、昭和一けた世代のリタイアで個別経営が集団へ経営権を移すことが本格化してきて、12～13年に県として集落営農の法人化を積極的に打ち出そうということになったと聞いています。県独自の「集落法人」という名称で呼んでいるのですが、この設立を推進するようになっています。

この「集落法人」ですが、集落全体で法人化ということになるのですが、法人数は全国トップレベルの179、法人化率も28%で全国平均の倍近くということで、富山県と同じで法人の多い県となっています。集落法人は増え続けていて、22年度末までには200を超える見通しということでしたが、実際に先日確認したところ200を超したようです。着々と集落法人が増えています。

ただし、以前は地域全体で組織を作るぐるみ型の集落法人が多かったのですが、最近は大規模個別経営とか参入企業が特定農業法人となる集落法人が増えていまして、現在集落法人に占めるその割合が高まっていると言われてしています。22年8月現在で18%がそういう組織ということで、大規模個別経営や参入企業を農地の引き受け手として集落が認めたという形の集落法人というのが増えてきているという点も特徴になります。

このほか、集落間連携という言葉がよく言われますが、将来の統合を視野に入れて、一つ一つの集落が小さ過ぎるのでそれだけ立ち行かなくなっているということもありまして、集落営農組織間の連携というのも進展してきています。

以下、広島県における課題を整理してみました。

任意の集落営農組織の多くが機械の共同利用組織で、ほとんどが経営所得安定対策には未加入で、県が育成している集落法人は全部対策に入っている状況でした。任意組織のほうは実際は420近く組織があるのですが、経営所得安定対策にほとんど入っておらず、21年には5組織のみの加入でした。ところが、モデル対策で10a控除のメリット措置ができたため、小規模な経営でもそれをメリットに感じて、対策に加入する任意の集落営農組織の数が急増しています。44組織までそういう任意組織の加入が増えています。さらに、23年産でも引き続き増えているようですので、加入組織が今後とも増えていく状況になっています。

一方で、地元では農家の世襲による農業継承が限界に来ているという認識がかなり強くなっていまして、これに対応するための集落法人の設立等については拒否反応がなくなっていて、むしろそれしかないかなということで乗ってくる地域がふえてきている状況だと聞いています。農地を守ってもらえるのであれば、地域外から農業の後継者を確保しても構わ

ないという認識の地域も増加していることが先ほどの集落法人の増加につながっていると県ではみています。

〔(4) 個別農家対応型地域〕

最後に、「個別農家対応型」地域ということで、栃木県と福島県における最近の動向を整理しました。

〔①□ 栃木県〕

まず、栃木県ですが、こちらは米だけではなくて裏作麦もあり、また裏作麦に占めるビール用麦の割合が高いのが特徴の地域です。

栃木県はこれまでも個別経営が地域の水田農業を中心的に担ってきた地域ですが、広大な平場地域においては大きな自作地を基礎とした大規模個別経営が層として展開して、どちらかという個別経営が思うように規模拡大できずに睨み合っているようなところも少なくない聞いています。一方で、営農集団的な取り組みを推進してきているわけですが、結果的には個別認定農業者のシェアがまだまだ高い地域ということになります。

こちらではどういうことが最近起きているかといいますと、やはりこういう県でも集落営農組織は数多く設立されています。今は 194組織が対策に加入しています。特に、対策加入集落営農組織が経営所得安定対策から戸別所得補償制度に変わるときに増えているのですが、これは先ほどいいましたように、こちらの裏作麦の多くがビール用大麦であることが要因となっています。ビール用大麦というのはビール会社が直接高く買い取っている麦ですので、経営所得安定対策の固定払いの対象ではなく、その生産者は、あまり経営所得安定対策にメリットを感じていなかったのですけれども、今回、米の直接支払いが入ったということで、対策にそういうビール用大麦と米を作っている組織が入ってきたのが大きな理由ではないかと県ではみています。

栃木県における課題を整理しますと、集落営農組織はたくさんあるのですが、やはり枝番管理方式の組織が多いこともあって、実態は個別経営の延長にあるということで、法人化率は4%にとどまっています。

あと、モデル対策の10a 控除の措置をメリットと感じない農家も多いことが挙げられます。阻害要因として、共済加入の一本化への抵抗感、組織としては加入申請の手間が挙げられており、要は実態として個別経営が残っているので、なかなかこういう組織的なこと

に対して抵抗感があるというのが10 a 控除をメリットと感じてくれない理由になっているようです。ですから、実際、報告書の本体のほうで紹介していますが、対策に加入している組織が20あって、そのうちの1組織だけが控除を受けていて、10 a 控除の措置を受けていない組織が多くなっています。

一方で、農地の引き受け手の状況なのですが、認定農業者を中心として農地の引き受け手が確保されている地域が多い一方で、零細農家からの貸し付け希望も多くなっているため、農地の引き受け手の確保が課題になっている地域が増加傾向にあるようです。認定農業者がいっぱいいて引き受け手が確保されていて、むしろ睨み合っている地域もある一方で、零細農家は多いのだけれども農地の引き受け手がいなくなって困っている地域もあるということで、認定農業者の分布がまだら模様になっているということが言われていて、一概に県全体で語るのは難しい状況となっています。

〔② 福島県〕

続いて福島県ですが、福島県については、今回の報告はあくまでも震災前の調査結果の紹介であり、そういう性格の分析結果ということで見ていただければと思います。福島県は、大変広大な面積で、東西に広く、かつ2つの山脈で分断されているので、浜通りと中通りと会津で気候も農業も全然違うということが特徴となっています。県全体では水田単作地帯なのですが、麦は会津・浜通りで作られており、県北には果樹生産地帯、県南には野菜があるということで、複雑な状況になっていて、集落営農組織の設立状況についても3地域毎に特徴があります。

特定農業法人は会津地方に多くて、県内の7割が会津地方にあります。一方で、特定農業団体、任意組織になると今度は浜通りに集中している。中通りはどちらも少なくなって、JAに出荷されないお米が多いことが、それらの理由になっていると考えられます。

経営所得安定対策に加入している集落営農組織数は少ないのですが、県が丁寧に育成に当たってしまして、特定農業団体の割合は東北で一番高い61%となっています。組織を作る時は、きちんと地域の農地引き受け手として位置付けをして、丁寧に特定農業団体として立ち上げさせている結果のようです。

一方で、モデル対策が導入されてからは、やはり10 a 控除の措置を受けたいという組織が出てきており、これにより対策加入組織の数が増えているということが福島県でも起きています。栃木県では増えなかったもので、そういう意味で、丁寧な指導の効果もあってか、

絶対数はそんなに多くないのですけれども、やはりメリットと感じて入ってくるところが出てきています。

福島県における課題ですが、経営所得安定対策に加入している個人の認定農業者は 2,364人。一方で、全体のセンサスでの大規模な経営はもっと多いので、引き算してみると、どうも生産調整に参加せずに認定農業者でもない大規模個別経営がかなりいることとなります。ですから、大規模の個別経営の数は多いのですが、認定農業者が総水田面積に占めるシェアが13%にとどまるといわれています。大規模だが、認定農業者でもない、集落営農組織にも加入していない人たちのシェアがかなり高いというのが福島県の特徴です。

特に中通り地区ではJAへの出荷率が低くて稲作は個別に行うという考えが強いので、共同作業を行う集落営農組織の育成がなかなか進まない地域も多くなっています。県や市町村の方々が「とにかく将来を考えましょう」といっても、自分の死後のことをあまり考えない方々が多いということで、大変悩まされているということを知っています。

〔(5) 小括〕

ここまで、9地域の話を書き足で紹介しましたので、ここで簡単に小括しておきたいと思います。

まず、特徴的な点としては、21年の経営所得安定対策加入から22年産のモデル対策加入で組織数の変化があったところというのは、実は米の取り組み状況によって違ったのではないかと整理できるかと思っています。小規模な稲作農家が多い地域、大分県とか広島県の中山間地域、こういうところではモデル対策の10a 控除の措置を組織化のメリットとしてとらえるということで、対策加入組織を増加させる要因の1つになっていると思います。もともと大分県や広島県は、米を経営に取り込んでいない任意の組織が多かったのですけれども、そういうメリット措置も出てまいりまして、米を取り込んで対策に入ってきている組織がふえている。そういうことで、結果的に顕著な増加となっています。

一方で、佐賀県、秋田県は、前にも申し上げましたが、経営所得安定対策に入った時にそもそも米を経営に取り込んでいる組織が多くて、今さらモデル対策になったからといって、新たに入ってくる組織はないということで、ほぼ同数ということで変化がなくなっています。

2つ目の特徴として、同様な気候・生産体系である隣接する県同士で、集落営農組織の内実というか、転換の仕方に相違がありました。佐賀県と福岡県、秋田県と山形県でそれ

ぞれ整理してみました。

まず、佐賀県と福岡県ですが、米を経営に取り込んでいる集落営農組織の割合は、佐賀県の94%に対して福岡県は69%。これに対して、法人化率は逆に福岡県が12%で佐賀県は1%。当面の課題も違っていきまして、佐賀県では法人化の推進、米を経営に取り込んでいる組織がほとんどなのですが、法人化ができないでいることを悩みとしています。これに対して、福岡県は、米の経営への取り込みがとにかくできていないので、これをまず進めてその後に法人化ということで、優先順位が違ってきます。

秋田県と山形県も、特定農業団体の割合が全然違っていきまして、秋田県の17%に対して山形県は59%。逆に法人化率は秋田県のほうが高いわけですが、秋田県では壊れる組織が増えていきまして、やはり集落営農組織が地域農地の引き受け手としてなかなか認められていないこともあって、組織の再編をしていかなければいけないということが一番の問題とされています。それから、山形県は逆に、法人化がとにかく進まないということで、組織に参加している認定農業者は自分のところに農地が集まるからよいのだけれども、組織としては法人化が進まないということで、法人化をどう進めるかということに関係者は頭を悩ませているということがあります。

続いて、法人化が進んでいる3県についても、それぞれ進んでいる理由が違ってきます。

富山県については、県の支援の歴史が長くて、組織的な取り組みが進展した結果として法人化が割と自然な感じで進んでいるといえるのではないかと思います。

一方で、広島県は、県が中山間地域の農業の担い手として「集落法人」を推進しているということで、かなり行政的に法人をつくり上げているという印象です。しかも、大規模な個別経営とか企業とかを農地の引き受け手に設定して、それが農地の引き受け手でいいですねという合意を集落の皆さんから取り付けて集落法人にしているケースも増えてきているということで、かなり政策的に法人ができてきています。

大分県でも法人が増えているのですが、どちらかというとも中は後で、まず壊れないように、できた組織の形を外から固めたいということで、とりあえず法人化しましょうということで法人化を行政が押し進めています。同じ法人化率が高い3県といっても法人化の中身はかなり違っているように思います。

一方で、法人化率の低い地域もありまして、全国平均15%に対して佐賀県は0.9%、山形県は7.9%、栃木県は4.1%ということで、法人化が進んでいません。これから進むあてもなかなかないということで、そういうことに悩んでいる県もあります。

農地の利用集積について、集落営農組織や大規模個別経営への集積で、特徴的な県を紹介したと思います。

まず、佐賀県、福岡県、富山県です。こういうところはもちろん平地農業地域での話ですが、農地の引き受け手が十分確保されている地域が存在しています。農地の引き受け手は集落営農組織か大規模個別経営ということで、我々は本年度、実は佐賀県と富山県に入って詳細な調査をしているのですが、両者が棲み分けて規模拡大の余地がだんだん少なくなっている状態になっているところもあります。

これに対して、逆に広島県は、集落営農組織をどんどんつくっているとはいいながら、やはり中山間地域では引き受け手が不足していて、引き受け手の不足している地域というのが中山間地域を中心に増えてしまっています。

そして、栃木県、福島県では、個別経営が引き受け手ですが、ここもその分布がまだらになっていますので一部の地域で引き受け手が不足しています。

〔IV 今後の課題〕

以上が9県を比較分析した結果を簡単にまとめたものでして、今後の課題について中長期的な分析の視点、課題を整理してみました。

まず、1点目が「集落営農組織と大規模個別経営の立地状況とその農業構造への影響把握」ということで、農地の引き受け手層の形成をみますと、厚く存在していて、今後規模拡大を図っていくための農地が不足している地域があります。佐賀県や福岡県では、特に個別経営の方々が集落営農組織が周囲にできてしまって規模拡大できなくなって困っているという話を聞きますし、集落営農組織自身も、自分たちも周りの集落に広がっていきたいのだけれどもなかなかそうもいなくてということをして、そういうところでは規模拡大を進めるための農地が不足しています。

一方で、担い手はそこそこいるのだけれども層としての厚みがなくて、地域の水田を全体・面的にはカバーし切れていない。ですから、これ以上高齢化が進んでしまうと困ってしまう地域もあります。

一方で、中山間地域等の生産条件不利地域においては、引き受け手が空白の地域があります。全く担い手がない。高齢化によって農地がどんどん出てきたら耕作放棄地になってしまう地域が出てきていて、大変、事態を深刻化させています。やはり担い手の形成状況によって各地の農業構造は異なる変化をみせると推測されます。よく乱暴に日本1つで

議論されたりしますけれども、構造政策等を進めていく上でも地域ごとに必要な支援策には違いがあると思いますので、もう少しその辺を丁寧にやっていく必要があるのではないかと考えています。

そういう中で政策研究所としては、集落営農組織、個別大規模経営の相互の関係とか、それぞれの営農展開が将来の地域農業構造へ及ぼす影響についてさらに調査・分析を深めていく必要があると思っていまして、昨年度末に佐賀県と富山県で、旧村レベルの広い範囲で面的に調査を実施しました。本年度は秋田県と山口県で同様な調査をするということで、その辺の個別経営と集落営農組織の関係についてしっかり整理していきたいなと思っています。

2番目として、「引き受け手空白地域」における新たな「引き受け手」の育成条件の解明」ということで、引き受け手空白地域においては、やはり集落営農組織の立ち上げがもちろん効果的なのですが、実際になぜ立ち上がらないかということと人材が決定的に不足していることが挙げられます。人材がないので立ち上げられない地域が圧倒的に多くなっています。そうするとやはり、多様な方法で引き受け手層を作り出す取り組みが必要であるということで、実際に広島県のように、個別経営を連れてきたり企業を地域の農業の担い手に位置づけたりとかいうことをやったりしているところもありますし、法人化して外部からオペレーターを雇うとかしているところもあるということで、いろいろなことが行われているわけですが、いずれにしても今後はこの農地の引き受け手層をもう少し、効率的かつ安定的な農業経営というだけではなく、幅広く担い手層をとらえ直していく必要があるのではないかと考えています。今後は、引き受け手層を実際に形成できた地域、いまだにできていない地域を比較分析して、そうした差が生じた要因を分析し、地域特性の違いを踏まえた効果的な引き受け手層の形成のあり方について明らかにしていくことが研究の課題としてあるのではないかと考えています。

引き受け手空白地域や引き受け手層の厚みがない地域においては、担い手としてきちんとやっていける人を確保できればよいですが、やはり困難な地域も多いので、「効率的かつ安定的な農業経営体」を育成することで産業としての農業を確立するだけでは農村という地域社会を支えていくことは困難だという認識に立って、より広く、地域資源を保全するとか地域社会を支えていくという観点からも、地域農業の担い手を作り出していくことが必要ではないかと考えています。そういう意味で、「担い手」の概念を幅広くとらえ直すことも必要ではないかということで、あえて政策研としては問題提起をさせていただいてお

ります。

最後になりますが、急いで立ち上げられた集落営農組織がたくさんあるわけですが、できてしまったから、もうそれでよかったということではなく、その内実をよく見てみますと、各地で立ち上げられた集落営農組織の発展状況に大きな差がありました。また、取り組むべき優先課題も違っていました。先ほどの佐賀県と福岡県、山形県と秋田県で違っていましたが、そういう違いに着目して集落営農組織の経営発展に向けた支援方策をもう少し丁寧に考えていく必要があるのではないのかと思っています。特に、今一番これからの課題になるのは、設立から何年も経過しているにもかかわらず、既に経営取得安定対策の導入から5年目に入っているわけですが、組織としての一体的な営農など取り組み面での進展がみられない組織が結構あります。政策研が昨年発表した成果によると、3分の1近くの組織がやはりそういう危ない状態にありました。しかも、県とかから推薦をいただいている組織に対する調査で、そんな状況ですのでそうした状態の組織は実際にもっとたくさんある可能性があります。そうした組織についてはこのままでよいのかという話があると思います。

それから、参加農家の高齢化・脱退やそれによる規模縮小等によって、先ほど秋田県の話も紹介しましたが、組織の維持・存続が困難となった組織が出てきている。解散したり再編したりするところも出てきていますので、やはり再編の方向性とその手法というのをきちんと、「後始末」という言葉は悪いですが、組織ができてしまって、むしろ現状を固定化してしまったり悪化させたりしてしまった場合には、農業構造の変化をとめてしまっている可能性もあるので、やはりそこはきちんと手を打っていく必要があるのではないかと考えています。そういうことで、再編していく必要があり、そのための手法を解明するのも大事な研究課題ではないかと書かせていただきました。

ということで、1時間を少しオーバーしてしまいましたが、説明を終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

Ⅱ コメンテーターのコメントと報告者の回答

コメンテーター：中央農業研究センター農業経営研究領域 梅本雅
研究領域長

○梅本委員 大変興味深いお話をお聞きしました。私自身も集落営農に関心をもって現地の動きをみておりましたので、そういう問題意識で幾つかコメントをさせていただければと思います。

一番問題意識をもっておりますのは、組織化の内実、あるいは、組織の内実ということです。今回は「農業構造変動と集落営農組織との関連」が大きなテーマとなっています。富山県や滋賀県、福井県など、いわゆる集落営農が早くから進展した地域は、組織化と農業構造変化というのはかなり関係性をもって動いてきているのですけれども、いわゆる政策対応として形成された品目横断的経営安定対策の要件を満たすための集落営農組織、これはきょうお話しになった佐賀県や秋田県、山形県で多いのですけれども、それは果たして農業構造を変えているのかどうかという点です。佐賀県は、類型としては「急進」ということなのですけれども、本当に組織化される前とされる後で、農業者の実際の作業の構造は違っているのかが非常に大きな関心事です。

先ほど組織としての一体的な営農に取り組む上で進展がみられない組織があるといわれましたけれども、私が調査している枝番型の組織の方は、「いや、農業の構造を変えないで助成金をもらうために組織化したのだから、変わらないのですよ」という言い方をしています。今の場合の集落営農そのものは構造を変える機能をもともともっていないのです。補助金の要件さえ満たせばよい。そうだとすると、組織の数としてはふえているのだけれども、構造は何も変わってはいないと理解できる面もあると思います。

ただ、一方で、昨日、集落営農の勉強会をしまして、岩手県の集落営農の方に報告をいただいたのですけれども、品目横断の当初はいわゆる転作についてのみの協業化をして、それが稲作も含む協業体となったのですが、そして今、高齢化が進み、なおかつ米価が厳しいという状況で、今後は専従者を中心とする集落営農へと展開しようとしています。やはり環境変化に対応して組織も変えていくのであり、その中で地域農業の担い手としての構造も変わっていくのかなと感じました。このように、最初は政策への対応であったとしても、それをきっかけとして組織として発展しているものもあるかもしれないのであり、実は数だけではわからない、内実がどうなっているのかなという思いがしています。吉田さんは現地の状況にお詳しいと思いますので、実際にどういう動きをしているかどうかと

いう点についてコメントしていただければと思います。

例えば、佐賀県は本当に農地を集積したのでしょうか。数字の上では60%になっているわけですがけれども、利用権設定と特定作業受託は、経営的には相当意味が違うと思うのです。この点で本当に経営組織としての発展性をもつような集落営農組織になっているのかどうか。そこが一番の関心事です。

第二は、集落営農組織自体の発展の可能性です。集落営農組織は、もともとは個別経営の補完として展開したわけですがけれども、それが協業経営として展開し、そして、法人経営として成立するようになりました。きょうご紹介いただいた富山県の集落営農には、従来の稲・麦・大豆を中心に機械の共同利用・共同作業をしてコストを下げていく組織から、場合によっては集落営農が合併して百何十ヘクタールという大きな法人になっているものもあります。また、きょうご紹介があったように、果樹や野菜を入れていって多角化をしていくとか、あるいは、専従者を確保して、その専従者に給与を払うなど、いわゆる借地型の農業経営に似た展開をとってきている組織もあります。集落を基盤にしているということでは個別経営とは異なるのですが、経営の展開方法としては、ここで「個別経営」とおっしゃっている企業的な経営と余り変わりません。そういう経営として展開するなど、集落営農自体も大きな変化を遂げてきているように思うのです。そうすると、大規模経営や個別経営と集落営農とのすみ分けという問題も、基本的には、担い手が地域の農業を担っていくという姿としては同じであると思います。このように、集落営農組織自体の形態としての性格も変わってきているのではないかなと思うのです。

3番目は、一番最後におっしゃいました地域農業の担い手を幅広くとらえる必要性があるという点です。これはおっしゃっているとおりですがけれども、もともと「担い手」の概念というのは幅広かったのです。狭くなったのは品目横断的経営安定対策で要件を決めたからで、そもそも狭いものではなかったということだと思うのです。問題は、地域農業の担い手確保と関わって、今まで組織化ができなかったところで果たして組織的な対応ができるだろうかという点です。これはやはり、もう難しいのではないかと同時に、では個別経営が形成できるかという点、それも難しいと思います。そうすると、これまで担い手が育たなかった地域で、そこで地域資源を保全して地域社会を支えていく担い手について、個別経営や集落営農組織とは違う組織体といえますか、担い手像を考えていく必要があるのではないかと。そういう意味では、集落営農の延長ではないアプローチが必要ではないかなと考えるのですけれども、この点についてもご意見をいただければと思います。

○服部委員 わかりました。それでは、まず、吉田先生からお考えを述べていただいたほうがよいかと思うので。

○講師 まず、実際に組織の内実がどうなっているかについては、農業センサスとかではなかなかとらえられません。集落営農組織のうち幾つが枝番で、いくつが実際に組織として進化していますというのが本当にわかればよいのですが、なかなかこの辺は統計データでは分からない部分だと思います。ですから、できるだけ実態調査でカバーするしかないと思っています。

私が所属しています農林水産政策研究所では、佐賀県には実は18年から21年にかけて4年間、集落営農組織に関する現地入っています。その上でこの2月にまた、今度はじっくり1つの地区に対して、具体的には旧村単位で集落営農が3つ、それから大規模認定農業者が何人かいる地域に面的調査をかけました。そこは当時、18年の時から入っていたところだったのですが、当時はやはり枝番の組織ができたばかりという状況でした。それがどうなっていくのか4年間かけて把握してきたのですが、変化もなさそうで発展していかないのかなと思っていたのですが、今回調査に入ってみると結構立派な組織になっておりまして、個別に農家が所有していた機械の処分が進んで、オペレーターへの作業の集約がどんどん進んでいました。やはり組織というのは、一度できると組織を維持していこうという力が働いて、最初のきっかけは枝番で、とりあえず現状を肯定する形で組織化しようというところから始まったのが、やはり高齢化が進んで、「このままではまずいよね」ということで、組織が話し合いの場になって、そうすると「やはり機械の集約化をしていこう。」というように、徐々に、麦・大豆だけの協業だったのが「米で協業をやっていこう。」かということになり、5年かけて少しずつ発展してきています。そうこうしているうちに、18年調査当初は高齢者ばかりだった組織に2人若い人が帰ってきていました。現在は、40代のオペレーターが2人いる組織になっており、前の組織と全然別の組織のようになっています。

他方で、富山県はもともと集落営農組織が盛んなところではあったのですが、政策研が調査に入った地区は、経営所得安定対策導入の前は、大規模企業法人が1つだけあって、それが旧市町村レベルで広域に100ヘクタールぐらいの経営をしていたところへ、経営所得安定対策を機にポコポコッと集落営農が3つ新しくできた地区でした。これらの集落営農組織も、できた時はかなり現状追認型の性格の強い組織だったと思うのですが、やはり個別に農家が所有して機械の処分が相当進んで、園芸作物等を作って複合化の方向

で頑張りたいというように変わってなっています。このように、具体的事例を拾っていくと、最初は単なる枝番の組織でもその後変化している組織も増えてきて認識しています。

梅本先生の紹介された岩手県の例もまさしくそうだと思いますが、きっかけは現状維持のための組織化だったのだけれども、それをきっかけに内実のある組織になって、瓢箪から駒のような部分もあるかもしれませんけれども、そういう組織化の取り組みがいきっかけになったというところもありました。後から振り返ってみると、当初は4ヘクタールの規模条件等に対して反発したけれども、結果的には無理矢理にでも組織をつくってよかったというところもあります。一方で、やはり組織を立ち上げてみたものの、全然先がみえずにどうしようかと悩んでいるところもあります。組織の組合長さんも、やる気のあった人が輪番制替ってしまい、次の組合長さんにやる気がないという組織もあって、本当に今のうちに何とかしなくてはいけない組織もあります。そういう意味では、ある程度進むべき方向に発展していく組織もあるけれども、現状が固定化されてしまった組織もあるということです。両方をきちんと追いかけていく必要があるのではないかと考えています。あと、そうした動きををうまく全国ベースでとらえられる統計的な手法というのがないものかなとすごく思うのです。現在は、表面上の経営ではなく、経営の内実についてもしっかりマクロにとらえられるデータがないわけですので、その辺は統計部とも相談していきたいと思っています。

○小野氏 枝番組織の統計的把握に関して、経理自体の枝番状態をとらえるデータはありませんが、平成23年度の集落営農実態調査で、集落営農組織が使用した機械の所有形態が組織か個人かのデータがあるので、後者はほぼ枝番組織だと考えます。

佐賀県の調査結果を今まとめているところなのですが、ある旧村で、3つ組織があるといったようなところでは、農業センサスを見れば先ほどのように2005～2010年の間に組織化がすごい勢いで進んでいます。実際にそういうことが起きているのかなと思って現地に入ってみると、3つのうち2つの組織は2004年に組織ができています。つまり、2005年には既に組織化されているのです。残りの1つは2007年にできて、これは典型的な枝番組織なのですが、先の2004年にできた2組織というのは比較的内実がしっかりある。ただし、1つは完全に米を含めてプール計算しているのだけれども、もう1つの組織は麦・大豆は組織でプール計算をやっているけれど米は個別に枝番管理となっています。このように、それぞれ発展に段階差があって、全く協業組織なところと米だけは個別のと

ころと全てが個別ところとで3つ種類があるわけです。それで、これが2005年のセンサスの時にどのようにとらえられていたかという、最も協業化が進んでいる組織さえも経営体組織としては把握されていませんでした。統計上は、事業体にまだなっていない、2010年になって始めて把握されたので、2005年から2010年にかけて集落営農組織が0が3になったという整理になっているのです。完全プールの組織は2004年から実態が変わっていないのですけれども、統計上、そのように補足されている。2005年にあった完全プールの組織も任意組織で、組織として農産物を販売しても、農家としての実体があるので、農家として把握され、農家以外の事業体として把握されていないのでしょう。だけど、経理の一元化が行われ政策の対象となる体裁が整った組織は、センサスでも農家以外の事業体として補足するということが2010年にはなっていると思います。統計上の集落営農組織の把握の仕方が変わったことで急進したように見える部分もあるようです。

また、センサスでは、組織を農家以外の事業体として補足するなら経営耕地を保有していることになる。それは所有地ではないから全部事実上の借地として整理される。反面で、構成員は組織に農地を貸している土地持ち非農家としてカウントされることとなります。そう整理するから、集落営農組織を農家以外の事業体として把握するとドーンと土地持ち非農家が増加する。

また、もう1つおもしろい点は、この3つの組織とも、田植機とコンバインは組織で持っているのですがトラクターは持っていないのです。どういうことかという、「トラクター作業は個別でやってください。」、つまり、「耕起・代かきは自分でやって下さい。」となっている。だから、動ける人は全員がオペレーターになっているわけです。そういう意味で、米でも、協業形態にほぼなっていて、米も組織で一括して売っている組織でも、構成員の自作の部分を残している。さらに、「水管理もあぜ草刈りも自分でしなさい。」ということになっていて、いわゆるぐるみ型的な部分を一生懸命残しているのです。これがいつまで続くかという問題はあるのですけれども、協業経営でオペレーターが基幹作業を集約したとしても、やはりぐるみ型な部分は残っていて、それによって、集落内の農業生産をみんなで維持する体制を再生産しようとしています。そういう意味では統計では把握しきれない非常にグレーな部分はまだあるのだということです。

○講師　　そうした事情も踏まえて、統計の結果を評価する必要があると思います。

○梅本委員　　トラクターをもって作業しているけれども、土地持ち非農家になっているということですね。

○小野氏　そうです。土地持ち非農家になっているわけです。

○服部委員　3つ質問があったと思うのですが、続けてお願いします。

○講師　2つ目ですが、集落営農組織の発展の可能性ということですが、5年間をかけていると相当発展してきたものもありますし、個別経営の補完と梅本先生もおっしゃいましたけれども、本当にうまく個別経営の補完をしている集落営農組織もが出てきています。政策研の調査対象組織でも例えば、滋賀県の例では、後継者がいない大規模な認定農業者が20ヘクタールの経営をやっていたのだけれども、だんだん年とってくるとそんなに広い面積の経営やれなくなってくるわけです。そうすると、やれなくなった農地を次々に地主に返したいと思うわけですが、でもそんな風にして返されても、貸しているほうも困るわけです。それで集落営農組織がその方の近くにできて、それがうまく農地を引き取っていくということで、連携ができています事例もあります。

あと、高齢者が多い中山間地帯の集落営農組織の例なのですからけれども、できるだけ多くの方々に農業を続けてもらうために集落営農組織をやっているという認識で、地域の農家の皆さんにできるだけ自分のやれる作業をやってもらう、そして、できないところだけを組織が拾いますということで、個別経営をできるだけ残すために活動している集落営農組織があります。いずれも、色々な有機的な結びつきが個別経営と組織の間であって、スパッと個別経営か集落営農組織かと簡単に割り切れない部分があります。こうした連携事例があちこちでいっぱい出てきているので、やはりうまく補完し合うというのが本来あるべき姿だと思っています。

富山県でも、大規模な法人経営だけではなく集落営農組織ができて、そういう意味で大規模な経営のほうは規模拡大の可能性が減ってきてはいるのですけれども、一方で将来的にはこの集落は大規模補法人で、こちらの集落はこちらの集落営農組織でと、うまく利用調整ができればお互いが生産性を上げられ、それぞれが農地を一体的に集約できる可能性もあるわけです。まだ今はできていないのですけれども、将来的にそういう大規模法人と集落営農組織が上手くすみ分けられるかもしれません。あと、後発の集落営農組織がやはり大規模企業法人をモデルにしている面があります。「あそこの法人はもう周年の人を雇い入れて、園芸をやって若い担い手を3～4人入れている。だからうちだってできないわけではないのだから、うちもやろうではないか。」みたいな感じで取り組もうとしていたりします。そういう形で見本になっているということがあるわけです。競合する部分もあるけれど、お互いに良い意味で影響し合うということもあるかと思います。そういう意味で、

集落営農組織が将来、大規模企業法人みたいになっていくことは十分あり得ると思いますし、どこまでそういう発展ができるかというのは、当然、面的にきちんと農地の利用調整ができるかという点にかかっていると思います。もともと集落営農組織は、担い手として日本にすごく向いている組織だと個人的には考えています。大規模な担い手が後継者がいないでパタンと倒れるよりは、何戸かで法人化してそのうちの誰かを後継者にして上手く継承していくという、そういう形で組織を継承していければ、発展性の高い担い手として集落営農組織は有望なのではないかなと思っています。

○小野氏　多分地域性も随分あると思います。先ほど佐賀県の事例を紹介しましたけれども、オペレーターを少数・専従にしていくという、企業の経営のように非常に合理化していくという方向性もあるのだと思うのですが、オペレーターを少数にしていく方向が、どこでもストレートに当てはまるのかどうかというところがあります。先ほどの佐賀県の事例のようなところだと、なるべくたくさんの方々に「作業をやってください。」と言って、その代わり佐賀県は富山県とは違って専業農家が何人かいるので、そこが中心のオペレーターになる。でも、なるべく、ぐるみ的なところを残していく、それも多分集落営農組織の1つの進む方向性なのかなと思っています。組織化した時に、水管理とか、あぜ草刈とか誰がやるのだということになるので、「なるべく働き手を残したい。」というところがもう一方ではあるのだと思います。オペレーター専従型に行くのか、あるいは、ぐるみ型的な部分を残していくのかどうかというところが組織や地域で色々違ってくるのかなと考えています。どちらの方向かは圃場の条件にもよるでしょう。たとえば、1ヘクタール圃場になっているのか、3反区画なのかでも大分違ってくると思います。

○講師　1ヘクタール圃場だと管理が楽なので、2戸ぐらいで30ヘクタールをやり切れるので、ぐるみ型的な部分が要らなくなるかもしれません。

○小野氏　そういう問題があるのです。

○講師　あと、最後に、担い手を幅広くとらえる必要性についてですが、政策研では、別の「農村再生プロジェクト」という研究グループが、「農村の多様な担い手」というテーマで、新しく農村に入ってきた多様な主体を担い手をつかまえて、それを分析しています。過疎化・高齢化の進展で農業者だけで農村が立ち行かなくなっているのを、色々な農外の力を入れていかなければいけないのではないかという観点から、多様な主体による新しい取り組みをどんどん勉強して、何か提言していこうということでやっています。そういう意味では、「地域マネジメント法人」といわれている、地域をマネジメントするための法人

を立ち上げて、それに地域の農業も担ってもらうことにも注目しています。中山間地等での農地の維持管理というのは儲からないので、収益部門を別途持って、その収益で農地の維持管理をするということで、地域全体をマネジメントする。あと、その他にも年寄りを連れてくるコミュニティバスを運営する。それも儲からないので収益部門でそれを賄うとかも考えられます。そういう収益部門を持ちながら、地域を維持する活動の一環として農地の維持保全等を行う方法もあるのではないかとということで、その取り組みについても分析・研究しています。そういう組織も農業の担い手との一つとしてみてもよいのではないかと趣旨で先ほどの話をさせていただきましたし、報告書にも盛り込みました。

そういう新しい担い手、色々な担い手がいると思うのですが、その1つには社会福祉法人というのもあるのかなと思っています。去年、政策研でも研究成果としてプレスリリースさせてもらったのですが、社会福祉法人が障害者のために産業分野に進出してきています。実は、障害者のやれる仕事というのが、今地方で減ってしまっているのです。どんどん工場が海外に行ってしまって、下請け仕事がなくなってきています。一方で、地方の社会福祉法人の周りをみると、高齢な農家がどんどん農業をできなくなってきていて、農地がどんどん荒れているわけです。そういう場所で、社会福祉法人が「お手伝いをしましょうか。」という、「ああ、お願いします」ということになります。実は、障害者がそういう農地の維持管理の部分に結構入ってきています。障害者だけではなく、当然社会福祉法人の若い職員の方も一緒に入ってきます。これらも、多分、農地の維持管理という面では、担い手の一つになってくれると期待しています。

また、最近では、ただ農地を維持するだけでなく、大変高い品質の農産物を作る所も増えています。北海道の共同学舎とか、栃木のこころみ学園とか、世界的に誇れる品質の農産物やそれを使った食品を作っている施設も出てきているので、こういうも組織も、当然新しい農業の担い手としてしっかり捉まえていく必要があるのではないかと考えています。

いずれにしても、色々な担い手が考えられて、それらの担い手にどんどん、とにかく来てもらうのが大事だと思っています。

Ⅲ 質疑応答・意見交換

○服部委員　それでは、ご自由に、吉田先生の報告についての質問なりご意見があれば出していただきたいと思います。

○田家専務理事　ちょっと技術関係だけれども、いいですか。

○服部委員　どうぞ。

○田家専務理事　私、山形県の農政課長をした関係で、山形県に定点的というか、あるときに入って、ちょっと資料33と17のところなのですけれども、山形県でお米の経営への取り込みが21年産で同対策加入 201組織の94%というところで、私、一応内陸しかみていないのですけれども、これをみると21年産からお米を取り込んで経営安定対策に加入したと読めてしまいますよね。ところが、33ページに行くと、21年産までは取り込んでいないということで。21年産の山形県、大分県、広島県の共通点。21年産まではお米を経営に取り込んでいないと書いてあるけれども。山形を含めて集落営農組織が多いのだと。こちらでは21年産から取り込んでいるということが書いてありますよね。というのは、僕はモデル対策の21年産の秋に山形県に入ったものですから、やはりお米は個別経営、麦・大豆が集落対応というのがほとんど——ほとんどというか、たまたまみに行ったところではそうだったのです。だから、米は個別対応、麦・大豆では集落対応という集落組織に入ったものですから、僕は事実だけを。だから、21年産までというと……

○講師　これは言葉が足りないのですね。加入している組織では米を経営に取り込んでいる組織の割合がところは高いのですが、次の18ページに書いてあるように、これ以外に未加入の組織が48%あるのです。これら未加入の組織は米の生産・販売をない組織が98%ということです。秋田県は、できている集落営農組織のほとんどが経営所得安定対策に入っていて、お米もやっているのです。これに対し、山形県は半分ぐらいの組織が経営所得安定対策に入っていて、入っている組織は米もやっているのですけれども、未加入の残りの半分は米をやっていないのです。そして、その米をやっていない未加入の組織から米を取り込んで入ってくる組織が増えていますという説明をしているのが18ページです。

○田家専務理事　いや、17ページの「米を経営に取り込み（21年産で同対策加入 201組織の94%）」ということは、これはどう読むのですか。

○講師　この201組織は対策加入組織なのです。経営所得安定対策に加入している組織の98%は米をやっているのです。

○田家専務理事　うん。それとの関係で……。

○講師 33ページは対策加入ではなくて集落営農組織全体なので、要は山形県で集落営農組織が400ぐらいあるのです。そのうちの200ぐらいが対策に入っていて、その200はほとんど米が入っているのです。逆に、入っていない200は何かというと、米をやっていない経営なのです。その入っていない経営が今回米を取り込んで入ってきたので、対策加入組織が増えていますということを書いているつもりなのですが。

○田家専務理事 私が何で聞いたかという、17ページの話聞いたときに、いかにもお米を経営に取り込んでいるところが多いというふうに聞こえたから。私が入ったところはたまたま、私が県庁にいたときからそうだったのですけれども、お米は個別対応で、集落営農は大体転作対応なのです。という印象があったものですから。21年産で201組織の94%ほとんどがという誤解があるような表現だったので聞いたわけです。

○講師 そうですね。対策加入の組織に限れば94%ということですよ。申しわけないです。

○田家専務理事 別に言葉じりをとるわけではなくて、そういう印象をちょっともっている、書き方がちょっと奇異だったので質問したのです。

もう1点だけ。そのときもずっとあれしたのですけれども、要するに、昔は麦・大豆もなかなか、特定の地域は集団化で対応していたのですけれども、ところが最近、経営対策があった関係で麦・大豆が結構できているのですけれども、そのときに、びっくりしたのがJA事務局が財務経営の管理を担っているのですよね。JA支所がほとんど。そういうものはどう評価したらよいのですかね。

○講師 余り望ましくないことだと思います。

○田家専務理事 多分多いのではないかと思います。JAがほとんど一緒に、何かずっと集落に入って聞いたのです。JAの人に一緒に来てもらってJA支所でお話を、2カ所でたまたまね。ちょっとあれっと思って。それをどう評価されているのか。

○講師 JAが全てやっていると、次に進むきっかけがないのです。それから先へ行く余地がない。逆に、枝番管理といわれて実質的には参加農家に番号をつけて個別管理しているのだけれども、自分の組織に経理をしている人がいるところは、何か少しでもきっかけがあれば一歩前進しようとする傾向があります。例えば、今度、「大豆の交付金を組織してもらったから、これは各農家に配ってしまわず、みんなでプールにしませんか」と持ちかけたりします。何かちょっと、チャンスがあれば、少しずつでもプールにするところを増やそうとするのです。それが、5年ぐらい続くと「お陰さまでプールで管理する部分が増えました」となるのですけれども、農協が会計を全て代行している限りは、

それがないのです。最初は枝番管理でもよいのですけれども、まずは経理のできる人を育て、自分でやるところから始めないと前へ進まないというのが事実のように思います。要するに、JAに任せ切りで、自分たちの組織をどうしていくか主体的に考えられない。逆にJAが、すごく強い意思をもって、「これから、これは、このようにしなさい」とか指導してくれるとよいのですけれども、なかなかそういう例は多くないです。

○田家専務理事　ただ、そういう意味では一步前進したという印象をもって帰ってきたのですが。前はそういう発想はなかったですからね。

○講師　JAが協力するということですか。

○田家専務理事　いえ、そういうのではなくて、一緒にやるとか。要するに、お米も含めて機械はまず自分でやるという地域だったものですから、JAでも入って地域で一定の農業部門を協業するというのは一步前進なのかなと思いついていたのですけれども。

○講師　私が知っている例で、理想的だと思ったJAの考え方は、宮崎県の例なのですが、実はそこは1つの支所に3つの集落営農組織があって、それが全部支所の管内をカバーしてしまったので、日本一機械の販売額の少ない支所と言われていて、JAにとっては不名誉なことなのかもしれませんけれども、でもJAからすれば、とにかく担い手の3つの組織を支援していくのがJAの仕事ですし、それから離れていってはいけなないので、まずその3つの集落営農組織を法人化して、それぞれにJAが出資をされていて、なおかつ経理のアドバイザーとして経理なんかをチェックしてあげたりとか色々な支援をろしてあげています。そういう形でJAも支援するし、組織もJAを頼りにしているという関係にあるようです。

○田家専務理事　財務管理部門でかなり依存している感じなので。

○講師　それだと財務管理できる担い手が今後も育たないですね。そういう仕事をやっているJAの人が定年とかで辞めてくれて、その組織に入ってくれるとよいのでしょうか。

○田家専務理事　どうもありがとうございました。済みませんでした。

○吉田委員　ご報告、統計と実態調査で素晴らしい報告であり、また梅本さんも非常に的確なコメントだったので議論のしようがないようなところもあるのです。まとめた中で、引き受け手のいない地域というのは集落営農立ち上げが効果的だという意見でした。実際には集落営農を立ち上げるにはなかなか人材不足だということです。契機の問題では、実態がないが営農意識がある先ほどお話があった、集落営農が幾つあるのか、疑問です。1つか何かは契機として集落営農ができ上がって動き出したということですか。

それから、ある東北の農協も行ってみせていただいたら、1つの組織に大体20～30センチぐらいの二重帳簿がありまして、だけど、そこでも2～3つは集落営農として動き出した。担い手不足地域では、担い手・引き受け手として集落営農がすべてではないとしても、自立的な力がないところで可能なのでしょうか。人材の問題と同時にどういう形で集落営農ないし引き受け手をつくり出していくか。内在的には多分難しいのではないか。かなり外在的な部分が必要なのではないかということで、その辺については今回の調査でどうお考えになっておられるのかをうかがいたい。

○吉田委員 最初のほうはなかなか質問しにくいのであえて質問したのですが、引き受け手のいない地域をどのように契機で変えていくか、これは1つは、よい悪いにしてもこんなを受け入れて幾つかできたと思っております。

○講師 もう集落営農組織もできないぞみたいに決めつけられた書き方は、その地域に対して失礼だと思いますし、やはり集落営農組織の立ち上げが原則で、どうしても立ち上げられなかったら、外から来てもらうという2段論法で整理させていただいています。

○梅本委員 集落営農だけでやるのは無理で、コミュニティビジネス組織みたいな形にしていく必要もあると思います。実際に島根県の集落営農で介護をやっている、高齢者の送り迎えをしている集落営農もあるのです。先ほどおっしゃった福祉とか介護とか、いわゆる条件不利な農村で求められていること、それを「ビジネス」といえるかどうかは別ですけれども、いわばサービスですね。そういうものを引き受ける。だから、作物の生産だけではない。そういうことを行う主体を育成していという方向が1つ要るのではないかなと思います。

○講師 かなり公的な部分を呼び込むということですね。

○梅本委員 ええ。そうです。

○服部委員 前回、所用があって欠席されて、きょう初めて出られた林さんから一言。

○林委員 よろしくお願ひいたします。木曜日にいつも所用がございますので、ちょっと出られませんが失礼いたしました。今後ともよろしくお願ひいたします。

ついでで申しわけないのですが、統計の話が出ましたので、ちょっと私も2005年センサスの検討段階で関与したことがありまして、そのときにまた集落営農の話もかなり政策的に議論していた時期ですので、そのときのお話をちょっと申し上げたいと思います。もちろん、その後、実際どのように2005年センサスを調査したのかということやその後の2010年の話は存じませんので、その検討段階の話ということで聞いていただきたいので

すけれども。

釈迦に説法かもしれませんが、2000年センサスまでは農家調査というのと農家以外の事業体というのは全く違う調査体系をとっていたのです。前者は市町村、後者は統計上組織で。2つ並べても全然わからないわけですね。集落営農するときには当然農家ではなくて経営法人なりになるということなので、接合性をもたせるにはどうするかということで、経営体という概念を持ち込みまして、それでとにかく経営を行っているものは全部農家だろうと法人だろうと何でも共通の物差しでとらえることにしたのです。そのときに、集落営農自体をどのようにとらまえるかというのが1つあって、法人形態であれば全く問題ないのですけれども、それ以外の何となくフワフワとしているものは、調査員調査ですから、客観的に判断できるものでないとうしようもない。販売金額のような、諸外国のほうもみていないメルクマールではなく、何アール、何頭以上の経営していますという外形基準でみている。

それから、集落営農でも要するにだれが経営をやっているのかということに着目しますから、集落営農にしてしまった場合には農家としては経営していないので、農家としては調査されない。センサス調査では調査できない、法人形態をとらない集落営農については、別途独自に集落営農調査をやっている。

あと、集落というのはそもそも何なのという問題があって、これはもちろんご存じのように都市化してしまったために集落でなくなっているというありますが、これは別に集落営農になったために、集落調査では農家ゼロの集落というのは存在するわけですね。しかし、そもそもの問題として、集落というのをどうみるかということは非常に悩みなのです。ご存じのように、もうずっと昔に線引きしてそれ以来なので。一方の定義としては、集落として、人としての機能体をどうみるかというのがあるのですけれども、それは非常に判断しにくい要素があるので、放ったらかしになっている。それを集落営農として、集落を単位別にしてといったときに、集落というのはどうやってみているのかと。集落数は2～3つかもされないけれども、実際には集落を超えて再編しているのではなくてそれが実態をあらわしているとみるべきかもしれない。

ということがあったのですが、結局、経営体調査で一本化するということもあって、悉皆調査としての集落調査というのは2005年にやめているのですね。そこは必要なものだけやっていきましょうということになって。多分数字のところは、2005年にいきなり市町村調査で法人というか形態をつかまえるようにしたので落ちているものがあるのかもしれない

いと。あるいは、十分調査主体である市町村のところ、意識の高いところとそうでないところによる差が出ているのかもしれないという気はいたします。

集落営農が進んでいる地域と進んでいないところでグルーピングされました。一体どうしてこういう差が出てくるのかなというのが。市町村の取り組みの差だとか、もともとそういう素地があったのだとか、そこら辺はいろいろな要素があると思うのですけれども、1つは受け手としての集落とはそもそも何なのかという実態にもかなり影響されている面があるのではないかという気がするのです。

北海道と沖縄県というのはもともと集落の区切り方が違うのです。それはこのペーパーで出ている5ページで北海道と沖縄県は全然特異な数字になっていますけれども、それはそうした状況が反映しているのかもしれないという気はします。そういう意味で、政策的に集落営農を進めるための一般的方法論として何が必要なのかという要素分析、フォーミュラというのを一体何に求めるのか、なぜこういう差が出るのかというのがもうちょっとわかるとよいなという感じがいたしました。

○講師 歴史的に先行地域はやはり組織化が以前から進んでいました。先発型組織化地域というのは、昔から行政とJAが一緒になって、一生懸命組織化に取り組んで来ましたよね。その積み重ねがすごくあって、ある県の担当者の方と意見交換をしたときに、「我々県が芽が出たと思う芽と、国からみる芽というのは全然違って、我々の芽というのが10年ぐらい育つとやっとなりに見える芽になる」感じだそうです。そのぐらい、実際にしっかりした組織ができていくのには時間がかかるのかもしれませんが。やはり長い積み重ねが開いているところが、今きちんとした組織の多い県なのではないでしょうか。

佐賀県とかは、急いで一挙に組織化したと言われますけれども、やはり先ほど御説明させていただいたように、重層的になるほど色々な組織化の取り組みが進んでいたわけです。例えば、大豆のコンバインなら1戸1戸入れても仕方がないので、「2集落に1台ぐらいで買しましょう。」とか、場所によっては、全7集落ぐらいで2台ぐらいの大う用のコンバインを使う組織を作っていて、機械の操業度を考えると、すごく合理的な機械の利用状況になっているわけです。そして、麦は米の裏作ですから、全面的に米を作った後の水田に作りますから、「米・麦は2戸で1台のコンバインを持ちましょう。」というところから始まって、「何なら、集落ぐらいで1台にしましょう。」というところまできている。そうやって、品目ごとに違う形で、それぞれの品目生産に応じた合理的な機械の操業度の大きさで取り組んでいます。当然カントリーエレベーターになるともっと利用範囲が広がってし

もうわけですけれども、そういうこと重層的に組織的な取り組みが積み重なっている。だから、「どこか1つの段階で法人化しなさい。」と言われても、「決められません。」というのが佐賀県の答えなのだと思います。そういう意味では、佐賀県は佐賀県なりに組織化が進んではきているのだと思います。

○吉田委員　佐賀県は、カントリーの利用のために昔からコンバインの共同買い取り組織ができていますよね。だから、それはそういう動きができる。

○講師　先ほど言い忘れてしまいましたが、大型のカントリー単位の組織ができてるのは、やはり、カントリーエレベータへの受け入れスケジュールの関係で収穫調整をしているので、具体的には、今日はこことここを収穫しましょう。次はここを収穫しましょう。」と皆さんで決められているので、「どうせ収穫でみんな一緒になって相談するのだから、集落営農組織もその単位でよいではないか。」ということで集落営農組織をカントリーエレベータ単位のされたりするようです。ある意味、それはそれで合理性があるように思えます。

○梅本委員　合理性はあると思いますけれども、そこで稲刈りしている人が土地持ち非農家になってしまうというのは、そこはやはりちょっと問題ですね。

○小野氏　集落営農の中の従事者というか、従事メンバーとして把握されるような仕組みがあればいいのですか。

○梅本委員　そのような把握の仕組みがあればよいと思うのですけれども。

○小野氏　現行の調査では、集落営農の構成員の数はわかります。純粋に雇われている人もわかるのですけれども、その構成員が農業従事している状況は把握されていないのです。

○梅本委員　そうです。見えなくなってしまう。

○服部委員　それは、2000年までのようなセンサスをやっていけばそういうことが2005年以降も明らかにしていったであろうということを含んでいるわけですか。

○講師　いえ、そうではないです。

○小野氏　2000年も同じです。ただ、当時の農業以外の事業体としては集落営農組織がほとんどなかったの、ほとんど問題にならなかった。

○梅本委員　要するに経理の一元化ということが入ってきたから1つの組織になってしまったということですね。労働投下の部分と、いわゆる販売名義の部分が、ある意味不整合になっているということです。

○服部委員　本当はその実態を把握することが非常に大事なのですよね。

○講師　　そうですね。

○小澤研究員　　不案内で、ちょっと見当外れの質問になるかもしれませんが、集落営農が法人化している割合が、全国で15%ですね。法人化した集落営農は、自立した経営体とみてよいのかとびうい問題です。法人化した場合には、農業法人についての基礎知識がないのですが、集落営農の構成農家の全農家が、その農地を法人に借地として出していると理解していいのであよろか。

○講師　　年金の関係とか色々あるので、事情がある場合は作業受託になるのですけれども、基本的には利用要件を組織に設定しています。

○小澤研究員　　集落営農のなかで法人化している15%の集落営農の内実はいろいろあり得ると考えられるが、それ以外の85%の集落営農の経営実態はさらに多様で、経営安定対策との関係でそれを契機に形式的に組織されたものも多いのでしょうか。しかし、そのなかにも、しっかりとした担い手がいたり、機械の共同利用をきちんと実施したりして、実態的にも経営体としての性格をもっているもの存在しているような気がします・・・。

○講師　　なぜ法人化しないのか不思議な立派な組織もたくさんあるのですがね。

○小澤研究員　　その辺をどのように評価したらよいかについては、きょうの報告の中ではもうひとつ明確なイメージがつかめなかった。特に、農業法人については、一時的に、法人化、法人化と組織化との関係で強調されましたが、掛け声だけだったのであよろか。

○講師　　経営所得安定対策では、5年で法人化しなければいけないという要件があったので、法人化が大きく取り上げられました。

○田家専務理事　　例の品目横断。例外的な措置として、5年以内で法人化するという約束にすれば対象にしますよと。要するに、個人は4ヘクタールでしょう。集落は20ヘクタールでしたっけ。夏まで品目横断のお金を出しますよということだったので、その後あの規程はどうなったのですか。

○講師　　当初は20ヘクタールでした。それで、集落営農全部で12ヘクタールしかない場合には、規模要件を満たさないなので、法人会したりして加入しています。

○田家専務理事　　12ヘクタールでしたっけ。

○講師　　最初は20haなのですからけれども、その後、実質的に緩和されました。規模要件が20haの時に、12haしかない組織でも、それが法人化してしまえば1人の認定農業者として認められるので、4ヘクタールを超えていけば対象になります。それで無理矢理小さな集落営農を法人化している例もあります。

○田家専務理事　　5年以内に何かというのはそういう要件に書いてありましたね。

○講師　　今は法人化が一応5年目標なのですけれども、5年たって法人化できなくても、よいことになっています。文書としては書いてあるはずです。

○梅本委員　　この間、福岡県の集落営農法人をみていたら、法人化しているけれども枝番管理なのです。

○小野氏　　今説明があったように、当初は任意組織だと20ヘクタールでなくてはだめだったのですけれども、その時でも、法人化すると個人の認定農業者と同じ扱いになるので4ヘクタール以上あれば規模要件をクリアーできるのです。そうすると、例えば農地が10ヘクタールしかないところは任意の集落営農組織ではだめだけれど、法人化してしまえばクリアできるということで、枝番管理だけれど法人化した組織が結構あるようです。実際に小規模の法人組織というのはすごくたくさんある。法人化しているから形態として内実があるとは必ずしもいえない部分があります。

○講師　　一方で、法人化して後から内実がついてくるという例もあります。法人化して見えてくることもたくさんあります。法人化して利用権を設定したり、法人会計をやっているうちに何となくだんだん法人っぽくなっていくところもあるようです。だから、内実が伴わないものもいっぱいありますが、そういうものが必ずしもだめとはいえないと思っています。

○吉田委員　　あと1点ですけれども、5ページの後ろに興味深い図があって、佐賀県の話はやっと明快にわかったのですが、富山県や滋賀県や福井県は集落営農の集積率が減ったわけですね。

○講師　　そうですね。

○吉田委員　　それは、集落営農が集落営農ではない法人になったと解釈をしてよいのか。

○講師　　私が担当して計算したのではないの、ちょっと理由は分かりません。

○梅本委員　　集落営農が法人化して1つの経営になるとどういう扱いになるのでしょうか。

○講師　　実態調査を使ったやつなので、おそらく、変わらず対象に入っていると思います。

○梅本委員　　滋賀県の集落営農の中では1戸でやっている集落営農もあって、これは集落の農地を全部受けているのですけれども、でも1戸の個別経営でやっているのです、これは経営のほうに入るのではないかと思います。

○小野氏 分母の数字はセンサスの経営耕地面積なのですけれども、分子の数字は、今回これで使っているのは集落営農実態調査の集積面積なのです。集落営農実態調査の回答者は市町村の職員ですが、集積面積は経営面積と作業受託面積との合計で、その作業受託面積は部分作業の受託も入っているけれども、合算になっています。作業受託が借地にもしも変わっていくと減る可能性があります。

○吉田委員 富山県は集落営農がだんだん法人化しているというイメージがあるからそうなったのかなと思ったのですけれども、そうでもないですね。

○梅本委員 借地であればそれでは当然減りますよね。

○吉田委員 先進地は枝番が少ないとみていいの。

○小野氏 枝番は特にないと思います。ないですね。

○服部委員 時間が押してきたので、まだ発言されていない方で。まず、大賀さん、何かありますか。

○大賀研究員 これからどうなるのだという最後の展開方向にかかわるのですけれども、実態把握として集落営農とか法人にするという議論について、それが将来どうなっていくかに関心があります。単なる一時しのぎで、担い手が減っていった、さあ困った、とりあえずこうやっていけば形がついているし、農業崩壊が食いとめられるから何とかなるといふ意味合いでの法人なりへの組織がる一方、積極的な意味をもって、個人ではなかなかうまくいかないところを今後は組織・法人にしていくというのがある。単なる一時しのぎのものによって日本の農業が崩壊していくのが食いとめられるという意味合いでの組織・法人なのか、それとも、これが核になって日本農業の発展がどんどん進んでいくようなものなのか。これらを区別して実態をとらえられないのでしょうか。以上です。

○講師 実は、今日紹介した研究の1つ手前で集落営農組織についての研究プロジェクトを3年かけてやっていたのですが、集落営農組織の将来性ということで、1つは効率的な経営体として生産性の高い経営を目指して発展していきそうなグループがって、もうひとつとして、あくまでも地域の農地維持・保全として地域の農地を守っていくグループと、2種類ありますよねという整理をまずして、それを類型ごとにみていくと発展の仕方が違うのではないかとということで研究をしていたのですが、どうも発展の方向を見ていくと、どうも最後は似てくるのです。農地の維持・保全のための組織というのは、その農地を維持・保全をしようと思ってやっていくと経営の持続性も伴わなければいけないので、そうするとやはり周年でやる若い人を雇わなければいけない。そうすると、複合部門を持たな

ければいけないということで、園芸が入れて稼ぐことになってくるので、だんだん稼ぐためのような経営になってきてしまうのです。一方で、稼ぐための経営ですから結構割り切って効率性重視でいきますよという経営も、いざ横の集落から泣きつかれて「何とかしてくれ」ということで効率の悪い農地を引き取ることになってしまったりとか、何かボランティアなことをしたりということで、結局、究極はどちらもやるような組織になってきている感じはしています。それはやはり個別の企業がフットワークよくどんどん経営発展するのと違う面があるような気がして、大賀先生がおっしゃるようにスパッとどちらかといえない部分があるように思います。ただ、将来10～20年たったときに、日本農業の担い手としてかなりの集落営農組織が残っている気はするのです。ウエートは高くなっているのではないかと思います。むしろ個別経営では、大規模でも後継者がいなくて、特に水田農業は、米で儲からないということで息子さんが帰って来ない家が多いので、今は大規模な農家で後継者がいない比率はすごく高いのです。こういう個別経営が10年ぐらいたれば、高齢化からばたばた倒れていった時に、受け皿になるのは集落営農になってしまうので、個人的な案考えですが、10～20年したらかなりのシェアで集落営農組織、企業のような共同経営の法人が残っているという絵になるのではないのかなと思っています。

政策研調査をした富山県と佐賀県の事例を先ほど紹介しましたが、実は富山県と佐賀県のそれぞれの調査対象地域が10年後どうなるかという見込み話を、地域の皆さんに聞いているのです。そうすると、うちの集落では、この7戸はいなくなっているとか、そうするとこの3戸で受けるとかいう絵がみえてきます。それらの分析結果も将来の姿として提示していこうかなと思っています。それから、また少し議論のご参考になる材料が出てくると思いますので、また呼んでいただければご説明させていただきます。

○服部委員　　また呼ばさせていただきます。今のお話は吉田先生のお考えとして承っておこうと思います。

では、最後に理事長からお願いいたします。

○岸理事長　　きょうのお話を聞いていますと、集落営農の永続性とか発展の方向というのは、詰まるところコミュニティビジネスみたいなものと考えたらよいのでしょうか。

○講師　　そう単純ではないです。

○岸理事長　　仮にそうだとした場合、それは生産だけではなくてもっと地域を守るという立場だろうと思うのですが、個別大規模経営ではそれはできないということになるのかどうか。

もう1点、集落営農は10年後も存在するのだというのをおっしゃったけれども、自民党の経営安定対策から民主党の戸別所得補償になったことは、これを推進する力になるのか、それとも阻害する要因になるのか。どういう想定で研究を進められるかということのを伺いたかったのですが。

○講師 後者から申し上げますが、私の意見ではなくて地方で聞いてきた話を紹介させていただきます。先日福岡県で聞いてきた話では、福岡県や佐賀県のように裏作もしっかり作っている、耕地利用率が200%といった地域では、改革の変更で受け取る助成金が大変増えたそうです。それで、戸別所得補償制度になって「それならそしきであたらしいことをやろうよ。」あるいは「麦・大豆をもっと増やそう。」ということになり、集落営農組織に参加している農家の元気は出てますという話は聞いてきました。

○岸理事長 それでは大規模個別経営も同じですね。

○講師 そうだと思います。

○岸理事長 相当なお金が入っているわけですね。でも、どこに影響するのかというのがよくわからないのです。

○講師 一生懸命やればそれだけ助成金がもらえるようになっているので、そういうことがやれる大規模な方々が元気になったと言っていることだけはお伝えしておきます。

あと、前者の話ですが、先ほどちょっと話が混乱してしまったかもしれません。中山間地域のようなところでは地域マネジメント法人のような担い手が必要という話でしたけれども、平地ではまたちょっと違う展開だと思っています。サカタニ農産を参考にしていくなところも集落営農組織では出てくると思います。富山県なんかはサカタニ農産のような大規模企業法人を見習いながらやっている部分があります。だから、後継者を入れるには周年で企業化していかなければいけないとか、この経営部門を入れていかなければいけないと思ったりしています。当然見習えば似たものになっていくと思います。

○岸理事長 集落営農というのは過渡的な形態みたいに思われているところがあるではないですか。もっと形は変わっていくのだろうけれども、かなり永続性のあるものだと考えていいわけですか。

○講師 形が変わった先が「集落営農」といっていいものかどうかということはあると思います。オペレータ2~3人で経営は十分というふうになってくると、形としては集落営農だけれど、実際は2~3人の専従者がやっている協業経営みたいな話になってくる可能性があると思います。

- 服部委員　それは、永続していけば法人組織になってくるということですね。
- 岸理事長　法人があることは確かだけれども。
- 服部委員　もう1つ、理事長はコミュニティビジネスだとおっしゃいました。梅本さん、きのう集落営農についての別の研究会に2人の方を呼ばれたでしょう。名前を忘れてしまったのだけれども……。
- 梅本委員　下新田上集落営農組合の近田組合長です。
- 服部委員　そう。その方の話を聞いていて僕はコミュニティビジネスのような感じがしたのです。
- 岸理事長　中山間はそうなるでしょうね。
- 服部委員　そこは古川市の近くで中山間ではないのです。まさにコミュニティビジネス。本人はコミュニティビジネスという言葉は使っていなかったけれども、それもやはりあり得るかなという感じがしたのです。
- 時間が過ぎましたので、きょうはこれで終わりたいと思います。どうもありがとうございました。

IV 報告への最終コメント

中央農業総合研究センター 農業経営研究領域長 梅本 雅

本日の報告は、集落営農の今日的な展開状況を地域性を踏まえつつ詳細に整理したもので、興味深い点が多々あった。そこで、以下では、集落営農に関する営農現場の動きを見る中で感じていることを中心に3点コメントしたい。

集落営農組織の増加をどう評価するか

第一は、集落営農を評価する上で、組織化の内実、あるいは組織の内実をどう見るかという点である。今回の報告では、農業構造変動と集落営農組織との関連が大きなテーマとなっている。確かに、富山県や滋賀県、福井県など、集落営農が早くから進展した地域では、組織化と農業構造変化はかなり関係性をもって動いてきている。しかし、いわゆる政策対応として形成された、換言すれば品目横断的経営安定対策の要件を満たすために設立された集落営農組織は、果たして農業構造を変えているのかという点の検証が必要であろう。例えば、報告にあった佐賀県や秋田県、山形県ではそのような組織が多いのであり、特に、佐賀県は、統計的な処理では「組織化急進地帯」に位置付けられているが、本当に、組織化前後で、農業者の作業実態や地域農業の構造は変化したと見ていいだろうか。この点が、重要な論点であろう。

報告では、枝番管理型の組織の中には、「組織としての一体的な営農などに取り組む上で進展がみられないものがある」と指摘されている。我々が調査を行っている枝番管理型の集落営農でも、その組織の代表者は、「農業構造を変えないで助成金をもらうために組織化したのであり、組織化しても何も変わらない」と述べている。このような場合、組織化そのものは構造を変える機能をもともと持っていないのである。補助金受給の要件さえ満たせばよいという集落営農が多いとすれば、組織の数としては増えているが、農業構造は何も変わっていないと理解すべきであろう。

ただ、一方で、仮に契機は政策対応であったとしても、組織化を進めたことで、新たな展開が生まれてきている事例もある。先日、集落営農に関する勉強会を行い、岩手県の集落営農組織の代表者から報告を受けたが、そこでは、米政策改革の開始当初は転作部門のみの協業化であったが、それが、品目横断的経営安定対策が始まると稲作部門も含む協業体となり、そして今、高齢化のもとで農業労働力が確保できなくなることが予想され、かつ、米価が大

大きく下落する状況から、今後は、専従者を中心とする借地型の集落営農へと展開しようとしている。すなわち、環境変化に対応して組織も変えていくという動きが見られるのであり、その中では、地域農業の構造も変わってきていることが確認されるのである。

最初の議論に戻ると、佐賀県は、集積を示す数字は60%になっているが、本当にそうだろうか。この数字は利用権設定と特定作業受託の面積を足して出しておられるが、利用権設定と特定作業受託では経営的な意味合いはかなり異なる。経営組織としての発展性をもつような集落営農組織になっているのかがポイントであろう。

以上の点は、最初は政策の対応としてであったとしても、それをきっかけとして組織として発展しているものもあるかもしれないし、そうでない事例もあるかもしれないということである。それらを踏まえると、議論の要点は、集落営農の数だけではわからないのであり、その組織としての内実がどうなっているのかが重要であろう。したがって、この点は、現地の状況に詳しい報告者にもう少し補足して頂きたい。

集落営農組織の質的变化

第二は、集落営農組織自体の発展の可能性である。集落営農組織は、もともとは個別経営の補完組織として形成されたが、それが、協業経営として活動するようになり、さらに、法人格を持って、一つの経営として展開してきているものも多い。今日紹介頂いた富山県の集落営農の中には、従来の、稲・麦・大豆を中心に、機械の共同利用・共同作業を通してコストダウンを図っていくことを目的とするような組織とは大きく異なり、複数の集落営農組織が合併して百何十ヘクタールという大きな法人になっていく経営や、果樹や野菜類などを導入して経営の多角化を進めている組織、あるいは、専従者を確保して、その専従者に給与を支払いつつ、いわゆる借地型の経営に似た展開をとっている事例も出てきている。そして、それらの営農組織を見ると、集落を基盤に活動しているという点では個別経営とは異なるが、経営運営の方法や展開方向それ自体は企業的な農業経営とあまり変わらない。そういう経営として展開してきているという点で、集落営農組織それ自体も変化を遂げてきているのだと思う。このような、集落営農組織それ自体の質的变化についても、注目していく必要があるのではないだろうか。

コミュニティ・ビジネスの主体としての集落営農

第三の論点は、最後に指摘された、地域農業の担い手を幅広くとらえる必要性があるとい

う点に関わるものである。これはその通りであるが、もともと「担い手」の概念は広がった。それが限定されたものとなったのは、品目横断的経営安定対策で、細かく助成要件が設定されたからである。しかし、地域農業の担い手として集落営農組織を想定していく上では、「営農」の担い手をどう確保するかという観点からでは限界があるのではないだろうか。

地域農業をどのように再編していくかについては、これまで、長い年月がかけられてきている。その歴史を見ると、これまで地域農業の組織化の動きが進まなかったところが、今後、果たして組織的な対応ができるだろうか。これは、やはり難しいと考えるべきではないか。しかし、同時に、ではそのような地域で個別経営が円滑に形成されていくことも展望できない。特に、条件不利地域では、そのような担い手の育成・確保は困難であろう。

このように考えると、これまで担い手が育たなかったような条件不利地域で、地域資源を保全しつつ地域社会を支えていく担い手を展望するとすれば、個別経営や集落営農組織とは違う担い手像を考えていく必要があるのではないだろうか。この点では、単なる集落営農の延長ではないアプローチ、例えば、コミュニティ・ビジネスを担う主体としての組織体を構想していくことが必要ではないかと考える。そして、組織が提供するものも農産物や商品に止まっていたら、十分な価値は実現できない。それらに加えて、例えば、農村公園やレストラン、体験、あるいは、福祉、介護など様々なサービスを提供する主体として事業を展開していくことが今後求められよう。この点では、「営農」という表現が適切かどうかは議論の余地はあるが、名称は何であれ、コミュニティ・ビジネスという観点からの地域農業の再建方策も検討すべき時期に来ているように思われるのであるが、この点についてもご意見をいただきたい。