

## 中山間地域の農業公社による集落支援の可能性 — 定点観測3-1 —

山 浦 陽 一

### 目 次

1. 問題意識と調査対象
2. 地域農業の現状と公社・生産法人の性格
  - (1) 山国町の位置と地域農業の概況
    - 1) 地域概要
    - 2) 地域農業の概況
    - 3) 担い手と地域農業の諸条件
    - 4) 農地政策への対応
  - (2) 「公益社団法人農業公社やまくに」の活動と経緯
    - 1) 農作業受託事業
    - 2) その他事業の展開
    - 3) 経営と構成員
    - 4) 公社の設立とその後の経過
  - (3) 「株式会社農業生産法人やまくに」の役割と背景
    - 1) 農作業・農業経営の状況
    - 2) 生産法人設立と公社との連携の背景
    - 3) 今後の展望—「地方創生総合戦略」での位置づけ—
3. 中山間支払第4期対策と公社・生産法人
  - (1) 中山間支払第4期対策の特徴と背景
  - (2) 大分県における第4期対策への移行
    - 1) 協定数・協定面積の維持
    - 2) 後退的指標と市町村ごとの多様性
    - 3) 小括—表面的な現状維持と内実の後退—
  - (3) 山国町における第4期の対応と公社・生産法人の役割
    - 1) 2015年度の協定数と面積
    - 2) 単価設定とその背景
    - 3) 更新断念から10割、超急傾斜に取り組むT地区と公社・生産法人
    - 4) 協定更新を断念したY地区と公社・生産法人

5) 公社・生産法人にとっての中山間支払

#### 4. まとめ

(1) 事例の位置づけ

(2) 公社・生産法人の役割と課題

## 1. 問題意識と調査対象

中山間地域の農業・農村の将来像を展望する上で、参考となる特徴的な事例の定点観測を行うことが筆者に与えられた課題である。毎年ひとつのテーマに絞り、大分県を主なフィールドに事例を分析する。取り上げるテーマは中山間地域における水田農業、生活インフラ、コミュニティ組織等である。概ね5年ごとに同じ事例を取り上げ、その変遷を追う。問題意識や論点の整理は行うが、主眼はあくまで事例の定点観測であり、現時点で何らかの結論を導き出すことには重きを置いていない点をあらかじめ断っておきたい。

今年は中山間地域で水田農業に取り組む市町村農業公社を取り上げる。市町村農業公社は、90年代に「最後の受け皿」「駆け込み寺」として期待され、設立が相次いだ。近年は存在感がない。実践、研究が進むにつれ、条件の悪い圃場が分散して集まる等の限界が指摘されるとともに、2007年の品目横断的経営安定対策による集落営農設立の本格化が影響していると考えられる。他には2005年をピークとする市町村合併、2000年代後半の公益法人改革による組織再編、機能縮小等も相当数あると思われる<sup>1)</sup>。

本稿では取り上げられることの少なくなった農業公社の現状をあえて紹介してみたい。集落営農にやや偏重した中山間地域の水田農業の担い手像について再検討する必要があるとの問題意識からである。先に触れたように集落営農は2007年前後に設立が集中したが、それからもうすぐ10年が経過しようとしている。その時期にできた組織も経営の安定化や世代交代の困難性が言われており、またそもそも集落営農がない地域も少なくない<sup>2)</sup>。そのような地域の水田農業は誰が担うのかを考える際に、今後農業公社に改めて光が当たる可能性がある。今後の中山間地域の水田農業の維持、発展にとって農業公社がどのような役割を果たせるのか、事例を通して考えてみたい。その際本稿では、今年度

から第4期に入る中山間地域等直接支払制度への公社の対応に特に注目する。

取り上げるのは大分県中津市山国町の「公益社団法人農業公社やまくに（以下では公社）」とその実働部隊として2014年に設立された「株式会社農業生産法人やまくに（以下では生産法人）」である。高齢化やリタイヤにより農地の貸付希望が増え、公社と別に生産法人を立ち上げて対応することとなった。中津市では結果として集落営農設立が進まず、他方で公社が様々な機能を備えている。

結論としては、公社は最後の受け皿として農作業、経営を担うだけでなく、新規就農者育成、中山間支払等の制度の担い手としての役割も期待されており、公社経営の安定化の点からもそれを進めるべきであることが浮かび上がる。

## 2. 地域農業の現状と公社・生産法人の性格

### (1) 山国町の位置と地域農業の概況

#### 1) 地域概要

大分県中津市は図1にあるように大分県北西部、福岡県との県境に位置し、人口8.5万人、高齢化率27.9%となっている。農用地面積4,190ha、うち水田が2,965ha（70.8%）、水田整備率は57%、認定農業者は263人である。山国川の源流から河口まで、旧中津市、山国町を含む1市3町1村で2005年に合併した。

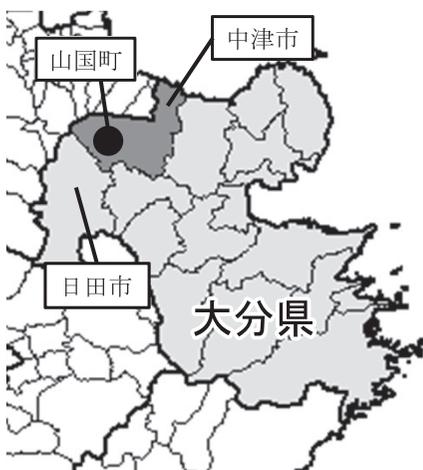


図1 中津市山国町の位置

旧中津市は県北の中心都市で、北九州市まで約30分、大分市、福岡市まで約1時間の距離にある。国道10号線、日豊本線が通り、2016年には東九州道が全線開通の予定で、産業としては、近年自動車産業の集積が進んでいる。

山国町は市の西部、山国川の源流に位置する中山間地域である。中津市中心部まで車で約50分かかるのに対し、県西部の中心市である日田市と接しており、日田市の中心部までは20分の時間距離で、

生活面では日田市との関係も強い。2015年現在人口2,562人、世帯数1,110戸、高齢化率46.8%となっている。行政区（≒農業集落）の数は79、大字は10で、小学校区（昭和の合併前の旧村）は3つである。

## 2) 地域農業の概況

山国町では3つの旧村とも農業地域類型上の山間農業地域に区分されている。農地台帳上では農用地面積393ha、水田284ha、水田率72.3%となっており、水田は水稻単作で麦大豆はほとんどない。棚田百選の羽高（はだか）棚田をはじめ急傾斜の条件不利圃場が多く、後に見るように多くの集落が中山間地域等直接支払制度（以下中山間支払）に取り組む。水田以外では梨が名産だが、高齢化に伴い近年縮小傾向にある。

やや古いが2010年センサスから山国町の農業構造について確認する（表1）。総農家戸数は521戸で総世帯数の約半分を占めており、農家率は高い。うち販売農家は292戸、残り229戸は自給的農家で全体の4割以上を占める。農業経営体は295、うち経営耕地3ha以上は1経営体のみである。農業経営体の経営耕地面積は195ha、うち田が170ha、田のある経営体は291、1経営体当たり田面積は58aである。田の借入がある経営体が101、面積としては35haで、流動化率は15%程度、借入経営体あたりにすると30aほどになる。以上から、高齢専業農家、第2種兼業農家等の小規模な稲作農家が多い農業構造といえる。

1990年から2010年の変化をみると、総農家戸数は30.4%減少、販売農家は

表1 山国町の農業構造の推移

	農家戸数						総農家経営耕地面積		
	総農家戸数	変化率	販売農家戸数	変化率	自給的農家戸数	変化率	計	変化率	田面積
1990年	749戸	100.0%	519戸	100.0%	230戸	100.0%	358ha	100.0%	303ha
1995年	683戸	91.2%	421戸	81.1%	262戸	113.9%	309ha	86.3%	253ha
2000年	634戸	84.6%	382戸	73.6%	252戸	109.6%	282ha	78.8%	241ha
2005年	584戸	78.0%	334戸	64.4%	250戸	108.7%	272ha	76.0%	不明
2010年	521戸	69.6%	292戸	56.3%	229戸	99.6%	233ha	65.1%	不明

資料:農林水産省各年次農林業センサスより作成。

注 1:変化率は1990年を100としたときの各年次の戸数、面積の割合。

2:2005年センサスから 総農家の地目別の経営耕地面積は調査されていない。

43.7%減少、それに対し自給的農家は90年代前半は増加、その後横ばいとなっている。この担い手不在の状況下で1990年からの20年で経営耕地面積は34.9%減少しており、経営耕地面積減少率が農家減少率を上回っている。農家減少率が残存農家の規模拡大には繋がらず、地域農業の縮小が進んでいる。

### 3) 担い手と地域農業の諸条件

2015年現在の山国町の認定農業者は27人で、うち水稻に取り組むのは8人である。うち法人は生産法人と管内唯一の集落営農法人で、3ha以上はこの2法人のみである。個人が6人いるが、うち若手（50代以下）は2人だけで、ぶどうとピーマンが主力の50代と、しいたけ、キュウリが中心の40代で、どちらも米がメインではない。

大分県は集落営農の組織化、さらに法人化が進んでいる県のひとつだが<sup>3)</sup>、山国町では4つ、うち法人は上で見た1つのみである。3つの任意組織は、機械の共同利用や品種統一、イベント実施が活動の中心で、作業の共同化、経理の一元化、法人化は進んでいない。残る法人は現在約6haを経営するが、実態としては家族経営に近く、今後の大幅な規模拡大は期待できない。

地代はこれまで60kg（1俵）/10aだったものが、近年30kg（1袋）/10aに下がりつつある。作業料金は農業委員会、農協でガイドラインを策定、公社も含めてこれが管内の基準となっている。小規模な水利施設が多く、共同作業はあっても水利費を取るところはない。圃場整備も近年は行われておらず、償還金が残っている地区もほとんどなく、地代は下げやすい環境といえる。他方で獣害がひどく、既にほぼすべての圃場に防護柵（ワイヤーメッシュ）が設置されている。現在は既存の柵の修繕や二重、三重の柵の設置が進んでいる。

農協がライスセンターを運営しており、管内の半分程度のコメは農協が乾燥している。ただし農協のライスセンターの利用者は自家消費、縁故米用で引き取るケースが多く、農協出荷は多くない。農協ではその他の作業受託もするが、オペレーターは基本的に1人しかおらず、条件の良い圃場しか対応できない。また面積も縮小傾向にある。

### 4) 農地政策への対応

「人・農地プラン」は山国町全体で1つのプランを作成した。2014年11月現在で67集落中56集落が参加し、加入面積は87.5%、「中心経営体」は29である。

農地中間管理事業については、管内の借受希望者は18人で、面積は87ha、うち50haは生産法人分である。既に申請したのは生産法人の分が2014年度0.8ha、2015年度0.8haのみで、それ以外はない。登記がされていない、残す農地を10a未満にできない、10年契約に抵抗がある、抵当権が設定されている等、他地域と同様の要因で、事業の利用は進んでいない。生産法人が借りる約40人の地主のうち、申請できる可能性がありそうなのはあと7-8件である。実際には農地移動は少なくないが、要件のクリアが難しい中で、無理に制度に乗せる必要はない、というのが関係者の認識である<sup>4)</sup>。

このような山国町の水田農業の中で公社・生産法人がどのような活動を行っているのかを次に検討する。

## (2) 「公益社団法人農業公社やまくに」の活動と経緯

### 1) 農作業受託事業

公社では主に以下の4つの事業を行っている。一つ目は農作業受託事業である。近年の実績は表2のとおりだが、2014年度の金額は合計1,532.0万円だった。2010年と2014年を比べると各作業とも受託量は増加しており<sup>5)</sup>、金額で見ると前年から154.8万円の増加である。2015年には代掻き、田植えとも多少面積が減るが、利用権設定へ移行したことが影響している<sup>6)</sup>。なお後に見るように2014年度以降は、公社が受けた作業はすべて生産法人へ再委託している。

集落営農がある集落や田のない中心部の集落をのぞけば、ほぼすべての集落に作業受託（もしくは生産法人の農地借入）に入っている。

表2 公社・生産法人の受託・経営面積の推移 (ha)

		2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年 (9月末)
作業 受託	耕起	8.6	6.4	6.8	12.3	19.6	2.1
	代掻き	8.4	10.1	9.3	8.4	14.9	9.2
	田植え	11.0	12.3	13.0	14.1	15.1	13.1
	稲刈り	26.8	30.0	27.6	28.2	34.7	0.0
	畦塗り(km)	12.8	16.0	14.4	14.7	15.2	18.1
経営田面積		—	—	—	—	3.5	13.1
うち水稻作付		—	—	—	—	2.9	9.5

資料: 中津市山国支所公社係資料より作成。

主な機械・施設は、農作業用としてはトラクター3台、田植機3台、コンバイン4台、乾燥機、色彩選別機等がある。これに主に堆肥センターで使うホイールローダーやフォークリフト、堆肥運搬用のダンプ等が加わる。機械・施設は基本的に農業公社名義で購入するが、費用は市が負担するケースが多い。設立初期に導入した一部機械・車両は県、市のリース事業を利用しており、所有はまだ県・市となっているものもある。2014年度には事業の要件の関係でコンバイン1台を生産法人名義で導入している。公社の乾燥機は生産法人の経営分に利用し、作業受託で稲刈りした分は量の少ない早生を除いて農協のライスセンターへ斡旋している。作業受託料金は、農業委員会やJAが設定している金額を基準に、個別の事情に応じて対応している。

## 2) その他事業の展開

二つ目は農地集積円滑化事業である。これについては前身の合理化事業<sup>7)</sup>も含めて正式な実績はない。ただし農地移動そのものは一定程度あり、公社・生産法人としてもそれにかかわってきた。公社・生産法人への農地相談は、例えば2014年4月の生産法人設立から2015年10月までで61件寄せられた。面積にすると20.4ha、207筆で、管内水田の1割前後になる。一部は相談者が引き続き耕作し、残りは他の担い手と生産法人で分担し対応している。具体的には、20.4ha中、相談者自身が4.9ha、他の担い手が2.2ha、残り13.1haが生産法人である。相談者が引き続き耕作するのは、相談の中でいざとなれば生産法人が引き受けてくれるという安心感から、逆にあと数年やってみようという気にさせているためである。また担い手を、自分ができなくなった際は生産法人が引き継いでくれることが、引き受ける理由になっている。なお相談は農家本人だけでなく、農業委員、JA等からも寄せられ、斡旋は公社・支所が連携して日常的に実施している。

三つ目は担い手育成事業である。直売所向けの少量多品目の野菜生産を支援するため、ビニールハウスのリース事業を2014年度まで実施してきた。13戸の農家に計40a分のハウスを10年リースで貸し出したもので、公社が事業主体だが、費用は市が負担した。現在は各種就農イベント参加、短期研修受け入れ、若手農業者育成のための公社従業員の増員（公社・生産法人の事業に臨時職員として従事）、さらに梨の就農学校の計画が進行している<sup>8)</sup>。

最後は堆肥センターの運営（公共施設等の管理事業）で、金額的にはこれが一番大きい。堆肥センター自体は現在県の所有で、その管理委託を公社が受けている。家畜糞尿や焼酎粕を市内外から4,508t受け入れて製造し、出来た堆肥3,375tを販売している。堆肥の納入・販売先は農協、大手ホームセンター、あとは直接販売である。公社では製造だけでなく散布作業も行う。2014年度の堆肥事業の売り上げは堆肥の販売に廃棄物の処理代金を合わせて2,246.0万円だった。

### 3) 経営と構成員

公社の基本財産は、中津市の1.4千万円と、JAおおいた中津事業部の100万円からなる。2014年度の収支は、経常収支が△195.2万円で、正味財産は4,954.1万円である。市からの運営費補助が600万円/年あり、それと別に機械・施設の導入補助も行われている。

役員構成については、公社の理事長は市役所の山国支所長が務め、副理事長はJAおおいた中津事業部の総括事業部長（農協の地元トップ）が担当する。他に理事が7人おり、市役所本庁の農政水産課長、農協の事業副部長、山国町地域振興協議会から2人、地元の和牛改良組合副会長、農業委員会山国地区審議会会長、地元畜産農家からなる。監事は市監査委員と旧JA山国支店監事である。

従業員については、正規職員は5人で全員山国在住である。A氏は農協のOBで、最も古い2004年に採用されている。公社の現場のトップとして業務全般を担うとともに生産法人代表取締役も兼任する。B氏は2007年の採用で水田の作業を主に担う。C氏は2011年の採用で堆肥生産が中心、D氏は2012年採用で堆肥散布の責任者、E氏（2005年～）は事務担当の女性である。E氏以外は50代男性で、後述のように生産法人に1株ずつ出資している。公社設立以来退職した正規職員は1人のみである。

これ以外に先に触れた臨時職員が3人いる。2015年春の採用で、3人とも20代の男性で旧中津市在住である。1人は農業大学卒業後いったん農業法人に就職しそこからの転職で、他の2人は新規就農である。ベテランの正規職員の下で公社・生産法人の業務全般を担当している。ちなみに3人の人件費は市が別途全額補助することとなっている。パート職員は現在12人で、60代以上の男性を中心に、数人の若手農業者（40代50代）も彼らの農閑期に雇用している。

#### 4) 公社の設立とその後の経過

2001年に大規模畜産団地とそれに対応した堆肥センター設置の構想が持ち上がり、市・農協・県による設立検討会議が設置された。堆肥センターの運営について議論がされたが、農協はあまり積極的でなく、町が中心となり公社を設立することとなった。その後畜産団地計画は中止になり、堆肥センターのみが建設されることになる。堆肥センターの本格稼働はまだ先だったが、準備もあり公社は2003年1月に設立される。理事長は当時の町長である。公社設立時には役場職員が兼務で公社業務に対応し、専任の職員はいなかった。2004年9月に堆肥センター竣工式、11月からA氏が参加し、2005年9月から堆肥センターが本格稼働となる。前後するが2005年3月1日に新中津市が合併で誕生する。それに伴い、市からの運営補助が削減される。2004年度までは1千万円/年だったが、合併した2005年には800万円に減り、さらに2008年度までには600万円/年まで削減された。その後は横ばいである。

上で触れたように設立当時は町長だったが、合併後は副市長が理事長を兼任するようになり、2013年度から山国支所長が理事長を担当することとなった。公益法人への移行も2014年4月に行った。また2014年度から支所農林建設課の中に農業公社係を新設し、専任職員2人体制で公社、生産法人をサポートしている。

### (3) 「株式会社農業生産法人やまくに」の役割と背景

#### 1) 農作業・農業経営の状況

主な業務は、図2にあるように公社と連携した農作業の受託業務と農地を借り受けての農業経営、農地管理業務である。

農作業受託は上で見たように公社が受けた分をすべて受託する。公社は作業委託料を生産法人に支払い、生産法人は出向者の作業分の労賃、機械・施設の利用料、事務手数料等を公社に支払う、という関係である<sup>9)</sup>。生産法人が職員に直接労賃を支払うことはない。機械・施設も一部生産法人で導入したものもあるが、基本的に公社のものを利用する。

農業経営については、公社、支所に相談があったものの中で、相談者本人や他の担い手が受けなかった農地を生産法人が耕作する。2014年度は田3.5ha、

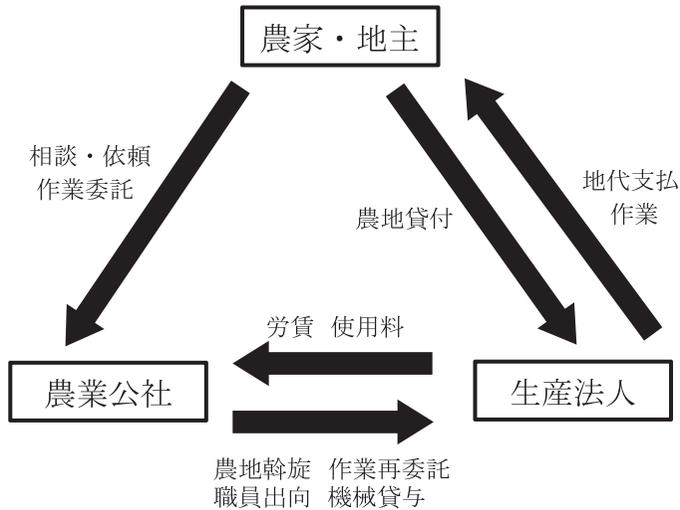


図2 公社・生産法人の役割分担

42筆、梨園0.7haを生産法人が耕作した。田は3.5ha中2.9haに稲を作付け、条件の悪い残りの田は草刈のみである。山国町では水田の減少により、残った田で生産調整をする必要はなく、生産法人も作ろうと思えばすべての田に主食用米を作付けできるが、条件が悪い圃場（生産法人が引き受ける際に既にコメを作っていない田）については草刈のみで対応している。

梨園は生産法人として0.7haを引き受け、既存の木を伐採し現在は草刈のみ実施しているが、今後は就農支援事業と連動して県試験場が開発した新技術（大苗育苗と流線型仕立）を導入し再生する予定である。なお2014年度、公社への相談自体は田6.4ha、梨園1.0ha分あった。

2015年度、生産法人の借入は水田が13.1ha、119筆、30集落と大幅に拡大する。うち水稲作付面積は9.5ha、102筆である。山国町内で稲を作っている田が約180ha、うち公社・生産法人の作業受託は稲刈りで34ha、農地借入が13haを超えており、50ha近い水田に公社・生産法人がかかわっていることになる。

借り入れしている田、作業受託を受けている田の中で最も遠い圃場は事務所から20分程度であり、町内全域に散らばっている。なお生産法人として地主の貸付希望を断ったケースはまだない。

生産法人では、飼料米、酒米も含め5品種を栽培している。それらはJAには出さず全量を独自で販売する<sup>10)</sup>。まず主食用米は近隣の病院や福祉施設、飲食

店、卸業者などに販売している。試食会の開催、地元イベントでの販売、大都市での営業等も行っている。飼料米（SGS）2.4haは、市内の和牛繁殖農家、酪農家に販売する。酒米2.7ha分は、県外の酒造メーカーとの契約栽培である。酒米は単収が低く、倒伏しやすい。また契約の中で作業のタイミング、肥料の指定等の規制が多く栽培は難しいが、価格は良い。現在別の酒蔵から問い合わせもある。なお今年は面積の急増に作業が追いつかず、通常8俵取れるはずのところでも5-6俵の圃場もあるなど、収量が大幅低下した圃場がある。

生産法人の地代は基本30kg（1袋）/10aで、ほとんど物納だが金納の場合は5-6千円を払う。草刈のみの圃場については、地代は支払わない。この地代水準は管内でも高いとはいえない。生産法人の収益性向上のためでもあるが、生産法人が仮に高い地代を払うと、規模が大きく、また公的な性格を持っているがゆえにそれが管内の基準となり、他の担い手の経営を圧迫したり、公社に農地が集まりすぎることを避ける意図がある。なお現在機械の侵入、区画の広さ、水利の状況等で3段階に分けて地代を設定する案を検討している。

生産法人が耕作する田のある集落の共同作業には、できるだけ参加する方針だが、今年度はまだ2集落のみで、ベテラン職員が対応した。

2014年の生産法人の売り上げは2,273.8万円で、うち7割が作業受託、3割がコメ代金である。ここから公社へ支払う人件費、機械リース、事務手数料等を差し引きし、最終的には57.7万円の黒字だった。

生産法人は2014年3月に登記され、8月に農業生産法人として承認を受けた。設立にあたり1株1万円で105株を発行したが、うち100株は市役所、残り5株は公社職員が1株ずつ出資している。なお農協にも出資を呼びかけたが、見合わせている。出資金と別に、設立に当たり事務用品等の整備のために市から400万円の支援があった。

## 2) 生産法人設立と公社との連携の背景

生産法人を設立する必要性については、まずは高齢化等で作業委託にとどまらず貸付の希望者が増加していたことがある。公社も合理化事業の中で管理耕作が可能だが、経営所得安定対策等の支援や農業共済の加入ができない。既存研究が指摘するように、一般に中山間地域の市町村農業公社には条件不利圃場が分散して集まるため赤字になりやすい。山国の公社でも市からは既に一定の

支援を受けているため、農地借入に伴う増額は期待できない。したがって、農地の借入に当たっては、公社のまま管理耕作で引き受けるよりも、別会社を作り極力政策を活用することが必要だった。

他方で、中長期での農地の借入やコメの販売等、作業受託以上にリスクの高い経営判断が必要になるとともに、意思決定の迅速化が必要で、公社のままでは対応が難しい面もあった。

次に公社との一体的な運営の背景については、水稻単作の水田経営と農作業受託だけで組織を維持するのは困難であり、生産法人単独で新規事業に取り組むことも現実的ではなかった。堆肥センター等他の事業を抱え、作業の繁閑の吸収が可能な公社と一体となった経営が望ましい。これらを同時に満たす手法として、他市町村での事例も参考にしつつ生産法人が設立された。

なお農作業受託については、もともと公社が行っていたものであり、生産法人設立にあたっても公社が引き続き担当することもできたが、労務管理の煩雑さもあり、一括して生産法人で行うこととした。

他の農業公社でも別会社を作るケースがあるが、公社と別会社の役割分担は様々なパターンがある。別会社が機械や人員を抱え農業経営、農作業受託を行うケース、公社と別会社がそれぞれ機械、人員を抱え調整するケース、公社が機械、人員を抱え、別会社は公社に作業を委託するケースなどである。山国町では、公社が機械、人員を抱え、相談・依頼も公社で受けるなど、公社に多くの機能を残している点が特徴といえる。

### 3) 今後の展望－「地方創生総合戦略」での位置づけ－

2015年度、各市町村では「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定を求められており、中津市では2015年10月に公表している。その中津市の総合戦略には5つの柱があり、そのひとつが「中津の第1次産業に新たな道を拓く」、である。その「施策の方向性と具体策」には10の施策が取り上げられている。そのうち3つに公社・生産法人が登場する（以下中津市「総合戦略」4-5頁より、下線は筆者）。

#### ① 農業生産法人の体制強化

中山間地農業では、地域の過疎化による後継者不足や農業従事者の高齢化

の問題に加えて、平野部の農地に比べ作業負担が大きく収益性が乏しいなどの事情により農地が耕作放棄地となりやすい状況にあり、こういった農地の受け皿として市が出資する農業生産法人を設立しました。この農業生産法人において人員体制や設備環境の充実を図ることで農地集約を進め、耕作放棄地の増加を防ぐとともに規模拡大による効率的農業を目指します。さらに現在山国地域を中心に行っている業務を市内全域にも展開することで、農業生産法人の機能を効果的に活用していきます。また、新規就農者向けの研修受入や移住環境についても整備することで、地域作物を継承していく新たな担い手の確保を図ります。

## ② 営農コンサルティングができる人材の確保・育成

多くの小・中規模農家の農業経営においては、商品需要の分析や企画・販売などのノウハウが乏しく、このことが農業収益や生産活動の低下の要因のひとつとなっています。従来も営農指導による農業経営のサポートは行われてきましたが、マーケティングも含めた総合的な農業経営についてコンサルティング能力のある人材を農業公社において確保・育成することで、農業経営における収益性の向上、生産活動の活性化を目指します。

## ③ 農業版人材登録制度の確立

農業では収穫・出荷の繁忙期など時期によって作業量変動するため必要となる労働力が一定ではなく、特に規模が拡大した経営体においては臨時的に人手不足が生じています。この人手の需要に柔軟に対応できる仕組みを構築するため、農業公社内に農作業の基礎的な技術習得も可能とする人材登録制度を設け、農業未経験者や元気な高齢者などの労働力を活用していきます。

さらにこの「中津市の第1次産業に新たな道を拓く」の6つの重要業績評価指標（KPI）に「農業生産法人における収益10%増」と直接生産法人についての項目があり、また「第1次産業新規従事者5年間で70人」も盛り込まれている。以上のように公社・生産法人の取り組みが、市政の目玉に位置づけられている。

これを受けて、公社系では、山国以外からの作業受託、農地借入可能性のシミュレーションも実施している。集落営農の存在を考慮し、各支所の関係

部署と意見交換しながら作成した。結論としては、5年後に最大で山国町内で120ha、他の支所管内で33haの水田の受け皿が必要になる。これを仮に公社・生産法人ですべて受けるためには、30人近い増員が必要になる。規模拡大やコンサルティング等の取り組みの実現に向けた人員確保、体制整備が必要となる。

### 3. 中山間支払第4期対策と公社・生産法人

#### (1) 中山間支払第4期対策の特徴と背景

本節では中山間支払の第4期対策に山国の公社・生産法人がいかに対応しているのかを検討するが、その前提となる第4期対策の特徴、および大分県内での実施状況についてまず確認する。

周知のように中山間支払は1999年の食料・農業・農村基本法の制定を受けて2000年から始まった。中山間地域等の条件不利地域の農業の維持を目的とした制度である。5年間の耕作継続等を条件に、単位面積当たりの生産コストのかかり増し分の8割を耕作者へ支払う<sup>11)</sup>。水田の場合、1/20以上の傾斜があれば2.1万円/10aが交付される。ただし耕作者に直接支払うのではなく、集落協定を経由することが大きな特徴である。交付金も半分は集落協定として共同で活用することが推奨されており、共同作業の日当や防護柵の設置、集落営農の育成等に活用されている。

協定は5年ごとに切り替えられるが、2015年度から第4期に入る。切り替えのたびに検証が行われ制度が見直されるが、第4期の開始に当たってもいくつかの変更がある。詳細は省略するが、B要件の見直し、超急傾斜加算新設、免責事由の追加、個人配分上限の100万円から250万円への緩和などである。第1期から第2期にあたっては段階的な単価設定の導入など、より地域に厳しい変更があったが、第3期は逆にC要件の新設等<sup>12)</sup>、大幅な要件緩和があった。今回は第3期に続く大幅な要件緩和とあってよい。

#### (2) 大分県における第4期対策への移行

##### 1) 協定数・協定面積の維持

各年度の実施状況は、例年2月頃に「見込み」、6月頃に確定値が公表される

ため、第4期対策についての全国的な動向は、2015年10月現在、まだ不明である。そこで、ここでは大分県の状況（2015年8月末時点での見込みのデータ）を紹介する。

まず主な項目は現状維持的であり、心配されたような大きな後退は見られない。大分県全体で、協定数は8つ増加し1,211協定、面積は160ha（1.0%）減り15,905ha、交付金額は6.8千万円（2.8%）減り23.8億円である。第1期から第2期への移行時にも面積は減っており、今回の減少も大きなものとはいえない。金額は面積以上に減少しているが、それでも3ポイント弱であり、大きな数値とはいえない。

ちなみに中津市でも協定数は1つ増えて96協定、面積は15ha増で564ha、金額は315.3万円増えて9,460.4万円と大きな変化はない。

## 2) 後退的指標と市町村ごとの多様性

他方で取り組みの後退、地域の疲弊が表れている数値もある。協定数は県全体で8つ増加したが、内訳は70協定が新規に締結、逆に62協定は継続せずに離脱した。新規締結が増えたことは積極的に評価できるが、他方で62（2014年度の協定数の5.2%）もの協定が第4期に参加しなかったことも認識する必要がある。

次は8割単価を選択した協定の急増である。通常単価（10割単価）の協定面積は14,288haから10,116haに急減し、逆に基礎単価（8割単価）が1,778haから5,789haと3倍以上に急増した。上で見た面積の減少以上に金額が減っている理由がここにある。制度としては家族の病気、転用による面積減少等、免責要件が大幅に緩和されており、少なくとも第3期と同様の活動ができれば10割単価の適用を受けられる。8割単価の急増は、要件をクリアする力、また制度を活用する力が多くの地域で落ちていることを想像させる。

三つ目は、特定市町村での協定数・面積の急減である。県全体で見れば、協定数、面積、金額には大きな変化はないが、しかし市町村ごとに見ると多様性がある。まず協定数については、県全体での協定数は62減だったが、市町村ごとに偏りがある。1つ以上減少は11市町あるが、うち10以上減少したのは3市で、豊後大野市が18、杵築市11、竹田市10と3市で全体の減少の約半分を占めている。面積は県全体では160haの減少だったが、協定数以上にはっきりと地域差が出

ている。面積が減少したのは5市町だが、うち100ha以上減少したのは2市あり、豊後大野市が423ha減、竹田市が160ha減となっている。豊後大野市、もしくは竹田市は協定数、面積、金額いずれの指標も県内で最も大きい。これまで最も熱心に制度に取り組んできた2市において取り組みが後退している。

また10割単価と8割単価の面積割合にも地域差がある。既に見たように県全体ではほぼ2：1の割合だったが、市町村ごとでは、8割単価の方が多い市町村が5市（大分市、津久見市、竹田市、杵築市、由布市）ある。津久見市は柑橘類が中心で、性格が異なるが、後の市町村は水田が中心であるにもかかわらず8割単価が過半を占める。

最後は低位な加算措置利用である。第4期対策の加算措置は①協定の広域化、②小規模・高齢化集落支援、③超急傾斜農地保全の三つである。大分県では①が27ha、②は取り組みなし、③は339haとどれも低位な利用にとどまる。①は豊後高田市のみ、③は7市町が取り組むが、由布市（114.4ha）と別府市（98.7ha）、豊後高田市（49.0ha）の3市で全体の8割を占めるなど偏りが見られる。

ちなみに中津市は、10割単価が494.1ha、8割単価が70.3haと10割が多数を占める。またこの時点での加算措置の申請は出ていない。

### 3）小括－表面的な現状維持と内実の後退－

大分県の第4期初年度の状況は、協定数、面積、金額に大きな変化はなく、表面上は大きな後退はない。他方で、要件緩和の中での8割単価の急増、低調な加算措置利用など、後退的な状況も広がりつつある。また特定の市町村、特に制度に熱心に取り組んできた市での大幅な縮小も進んでいる。

市町村単位でも違いが出ているが、市町村内の旧町村単位ではどうなっているのか、公社・生産法人がその中でどのような役割を果たしているのか、山国町での状況を次に検討する。

## (3) 山国町における第4期の対応と公社・生産法人の役割

### 1) 2015年度の協定数と面積

2015年度、山国町では38協定が締結の予定である。行政区≒集落単位の協定が多いが、4つの行政区で締結するケースもある。ただし大字単位の協定はない。第3期最終年度の2014年度は35協定で、そこから4協定が新設、1協定が撤退<sup>13)</sup>

となっている。継続する各協定は、面積には大きな変化はない。面積が減る協定も一部あるが、理由は市道整備等の転用であり、農業内部の要因での減少はない。新規締結の4つは、第1期、第2期では様子見や、生産調整の未達成で制度に乗れず、その後第3期には制度変更等の情報が十分伝わらず未締結だった地域である。その後作業受託、農地借入により公社・生産法人、支所と日常的なコミュニケーションが活発化し、その中での働きかけが奏功した。更新を断念した協定は、後に見るY地区で、管内で唯一地目が畑の協定だった。公社・生産法人が利用権設定、作業受託をする集落で協定を締結していない集落は2集落で、リーダーの不在が大きな要因である。

第4期に際し、協定の統合はない。支所から提案した地域もあったが、まとまらなかった。他方で既存協定に未締結だった集落が新たに加わったケースが1つある。これも支所からの提案で話が進んだ。水利の一体性があり、これまでは同じ作業でも協定のある集落では日当がでるなど、不公平感があった。

## 2) 単価設定とその背景

単価は10割単価が34協定、8割単価は4協定で、第4期に単価の引き下げる協定はゼロである。2014年度は35協定中8割単価が8つあり、そこから半減したことになる。上で見た県全体とは逆の動きといえる。元々10割並みの活動をしていても、慎重を期して、もしくは制度の理解が十分でなく8割に、というパターンが多かった。全体説明会や資料を読んだだけでは判断できないが、協定書作成の過程で、公社・生産法人、支所担当者と相談し、単価を引き上げている。なお10割に上げた3協定とも、生産法人が経営する田はないが、作業委託は行っており、C要件を選択しその担い手として生産法人の名前を挙げている。この3協定のように、生産法人の農地のない21協定のうち10割が17協定あり（すべてC要件）、そのうち7-8割の協定はC要件の農地の受け手として公社の名前を協定書に記載している。

生産法人との連携によるC要件クリアのアイディアは、説明会等で宣伝したわけではなく、地域と公社・生産法人、公社係との日常的なコミュニケーションを通じて生まれたものである。協定の書類は地元で作るが、手書きのものを役場にもってきてチェックする際に市役所職員がアドバイスするケースが多い。

また生産法人が耕作する圃場のある集落の話し合いには、基本的に生産法人代表者を中心に公社正規職員、もしくは支所公社係が参加し、積極的な協定締結を呼びかけている。

この仕組みを活用して、離脱から協定締結、10割単価、さらには超急傾斜加算までステップアップしたのが次に見るT集落である。

### 3) 更新断念から10割、超急傾斜に取り組むT地区と公社・生産法人

まずT地区の協定の概況から確認する。T地区は大字0の中の集落で、行政区としては2つ(「T上」、「T下」)に分かれる<sup>14)</sup>。T集落の協定は2015年度の参加者は10人、面積4.9ha、金額126.4万円/年で10割単価である。2014年度の共同取組活動への配分割合は54%で、主に防護柵設置時の地元負担分に充当してきた。

T地区の現在の総戸数は12戸だが、最も多かった頃は21戸あった。協定参加者10人のうち経営主自身で、ある程度農作業ができるのは3戸だけ、それも経営主は全員70代で、同居あとづぎはいない。残りは80代以上の高齢者もしくは女性1人の世帯である。これらを背景に、5年間の耕作継続と事務作業がネックで更新断念の意向を支所担当者に伝える。

T地区では既に生産法人が52a、4枚の田を耕作しており、それ以外に各種作業受委託でも関係があった。さらに生産法人への来年度の新規農地貸付希望もある。事務作業、耕作が困難化した場合の支援どちらも公社・生産法人で対応すると提案し、協定を締結することとなった。さらに管内で唯一超急傾斜加算にも取り組むこととなっており<sup>15)</sup>、4.0ha/4.9haが該当し、24万円/年が加算される。超急傾斜加算は、超急傾斜農地保全のための取り組みを求められるが、T地区では公社・生産法人と連携してクリアすることとしている。具体的には、公社の堆肥を用いたコメ作りとそのブランド化、イベント等での販売により対応する予定である。加えて、公社・生産法人がサポートしてくれれば、将来的に大字でひとつにまとまることにも抵抗はないという。

### 4) 協定更新を断念したY地区と公社・生産法人

T地区のように公社・生産法人により積極的な協定を締結できた集落がある一方で、1つだけだが公社・生産法人がかかわりながらも更新を諦めた協定もある。梨団地で締結されていたY地区の集落協定である<sup>16)</sup>。

2014年度の参加者は12人で、面積11.2ha(急傾斜5.2ha、緩傾斜6.0ha)だっ

た。Yは集落ではなく梨団地としての協定で、農家はそれぞれいくつかの集落に居住している。単価は8割で、交付金額64.4万円/年だった。共同取組活動への配分割合は71%である。

協定更新断念の背景は、今年70代の経営主2人が相次いで亡くなったことが大きい。この2人には後継者もいなかった。亡くなった2人と同じ年代の経営主が3人おり、この3人はまだ元気だが妻が体調を崩しているケースもあり、また地域全体で後継者のいる農家も2戸にとどまる。

亡くなった2人の農地の管理のため生産法人が手を上げたものの、あと5年間の営農継続は自信がない、というのが他の農家の結論だった。梨の場合、誰かが急に体調を崩すとフォローが難しい。稲作と違い機械化されておらず、品種や圃場の特性も分からず、また他の農家もギリギリの労働力編成で余裕がない。

Y地区は、団地の造成から30年以上経過し、インフラの老朽化が深刻化している。第1期は全額を老朽化した用水施設と配管の改修に充当し、その後は配管の途中のタンクの修繕に交付金を利用しつつ、残った分は将来のポンプ等の大規模修繕に備えて、共同作業の日当支払とその回収により別会計に移して積み立てている。できれば第4期も取り組み、交付金を貰いたいが、5年間の継続は難しいと判断した。話し合いでも、あと5年やろう、という人は誰も居なかったという。

#### 5) 公社・生産法人にとっての中山間支払

2015年度、生産法人が農地を借り入れる集落は30集落あり、そのうち17の協定に生産法人は参加し、その17すべての協定が10割単価で申請している。経営面積の約7割強が中山間支払の対象となり、個人配分を50%だとすれば、約80万円/年が生産法人に入ることになる。それ以外にもT地区を含め2協定では事務作業も担当することになり、その手当ても生産法人の収入になる。

また直接生産法人に入らない共同取組活動への配分も、メリットがある。共同配分は一般に共同作業の日当や、水路・農道の整備、防護柵の設置等に使われる。公社・生産法人では極力共同作業に参加することになっているが、参加する従業員の日当が協定から出るとは大きい。またインフラ整備が協定として行われることも、生産法人の負担軽減になる。

以上のように、中山間支払は地域にとってだけでなく、公社・生産法人にも

大きなメリットをもたらしている。公社・生産法人としては、作業受託、借入する農地が協定に含まれていることが重要なポイントとなってくる。第4期の協定締結にあたり公社、支所公社係が積極的に対応した背景には、このような事情がある。

## 4. ま と め

### (1) 事例の位置づけ

山国の公社は集落営農の設立が進まない中で、農作業の受け皿として機能してきた。2014年からは、貸付ニーズの高まりに合わせて生産法人を立ち上げ、農地、農業の担い手として新しい役割を担うことになった。また公社・生産法人が直接耕作を担うだけでなく、その存在が安心感を生み、相談者や他の担い手の営農意欲を持続させている。さらに若手育成や梨園の再生にも挑戦している。中山間支払をめぐっては、協定の更新、単価の維持が難しくなった地域に対して、事務作業や営農継続面でのサポートで存在感を示している。大分県全体では単価が下がるなど後退しつつある地域も目立ちはじめた中で、山国町では（Y地区のケースもあるが）公社・生産法人の存在により協定数、単価とも一定の成果を出している。

今後の公社・生産法人の課題としては、まずは制度の更なる活用が必要であろう。C要件で受け手に指定された以上、立場上その協定内の農地は引き受けていかざるを得ない。公益的組織としての役割、性格が明確になった一方で、それが経営の重荷になる可能性もあり、別途収益性の確保が必要となる。条件不利地域の公社ゆえにコスト削減には限界があり、また有利販売には不確定要素も大きい。下でも触れるように、まずは集落連携加算、超急傾斜加算の獲得等、制度の有効活用が課題となる。

### (2) 公社・生産法人の役割と課題

公社・生産法人の評価としては、地域の農地、農業の維持に大きな役割を果たしているといえる。他方で公社・生産法人とも、市から金銭的、人的支援を受けており、それなしでの運営は現時点では難しい。市の財政負担と公益的な

機能のバランスをどう考えるかということになる。様々な考え方がありうるが、ここでは中山間支払の成果との関係から整理してみたい。

上で見たようにC要件を選択した多くの協定が担い手として生産法人を指名している。公社・生産法人がいることにより10割を選択できた協定も多い。そこでその2割分が公社・生産法人の貢献だと考えると、山国町で受ける交付金は3,530万円/年なので、その2割の約700万円/年は公社・生産法人のおかげとも言える。この金額は、市から公社への運営補助600万円/年を超えている。また公社・生産法人のサポートで締結できたT地区の協定は今後年間126万円の支払いを受けるが、これを5年間積み上げれば、市から生産法人への設立支援400万円を大きく超える。市役所としては持ち出しも多いが、地域全体としてみると農業・農地の維持と同時に収支もプラスになっていると理解することもできる。

最後に、さらにもう一步踏み込んで、制度を活用した自立の必要性と可能性について考える。仮に地域としては収支がプラスだったとしても、財政難の中で市からの金銭的、人的支援がどこまで継続できるかは不透明といえる。また中津市では現在のところ予定はないが、他の市では支所の人員削減が進行し、農業関係部署をすべて本庁に集める市も見られる。県内で第4期対策に取り組みが縮小、後退した市のひとつも、この間支所機能を大幅に縮小させており、今回の後退はその弊害である可能性がある。中津市では2015年11月15日に市長選挙が予定されており、3期務めた現職は立候補せず引退を表明しているため、新市長が誕生する予定である。上で見たように公社・生産法人は「総合戦略」の目玉に位置づけられており、急な方針転換は考えにくい。市政の方向性は不透明であり、組織の安定性、持続性を高める取り組みが必要となっている。

そこで改めて山国での中山間支払の活用について考えてみたい。更なる制度の活用で、どこまで市への依存を減らせるかを検討する。まず現在160haある1/20以上の急傾斜水田の半分の80haが超急傾斜加算（6千円/10a）に取り組めれば、480万円/年となる。生産法人がT集落と連携して取り組むブランド米生産や直売が軌道に乗れば、公社が参加する他の協定でも超急傾斜加算が受けられる可能性は十分ある。またもともと山国町では秋の「かかしワールド」を中心に景観形成に積極的な地域が多い。これをメニューに取り込むこともできる。

もうひとつは集落連携加算（3千円/10a）である。1集落5haとして15万円、10集落と連携できれば150万円/年となる。例えばT集落の協定代表者は、公社・生産法人の存在を前提に大字単位での協定の統合に前向きであり、再編を公社が主導することは不可能ではない。この両者を足し合わせれば600万円を超え市からの公社の運営支援額を上回る。中山間支払の制度は2015年4月から法制化されており、安定性が増している。制度の更なる活用で、市からの財政負担を中長期的に大幅に圧縮できる可能性があるといえる。

## 付 記

本稿作成に当たり、農業公社の皆様、T地区、Y地区の皆様、中津市山国支所農業公社係および農林水産係の皆様、大分県農林水産部農山漁村・担い手支援課の皆様にお世話になりました。特に公社係の渋谷正芳氏には各種資料の提供、調査のセッティングとアテンド、原稿へのコメントなど、本稿作成全般にわたって多大な支援を頂きました。記してお礼申し上げます。

## 注

- 1) 中山間地域の農業公社を扱った論文としては、2005年の仁平の網羅的な著作が出たあとはほとんど進んでいない（仁平恒夫『中山間地域における担い手型農業公社の現状と展開方向』農林統計協会、2005年、265頁）。特に市町村合併や公益法人改革による農業公社の解散や組織再編については、品川や農林水産政策研究所が中国地方の事例を紹介しているが、全国的な状況を直接扱った研究は見当たらない。詳しくは、品川優『条件不利地域農業』（筑波書房、2010年、第3章）、農林水産政策研究所農村再生（農村活性化）プロジェクト第三セクター研究チーム「市町村合併に伴う農業公社統合の実態と将来展望」（『農村活性化プロジェクト研究資料（第4号）』2012年）参照。
- 2) 集落営農研究では、組織間の連携、統合再編も議論されているが、中山間地域でそれらの取り組みが増えるかどうかはハッキリしない。条件不利圃場が多く、集落間の農地の連たんも弱く、共同作業の延長線上で取り組まれてきた組織の多い中山間地域では、組織の連携、統合は難しいのではないかと、というのが筆者の認識である。詳しくは拙稿（「中山間地域における広域的農地管理」『日本の農業』241号、農政調査委員会、2007年）第6章参照。
- 3) 大分県の集落営農については昨年度の拙稿（「中山間地域における集落営農の現状と展

望』『農業研究』第27号、日本農業研究所、2014年)を参照。

- 4) 2015年度、大分県は県単事業として、中間管理事業の受け手に2万円/10aを助成するが、その効果が注目される。
- 5) 表2の2015年の耕起は2.1haだが、年度末が3月で、その年度末直前の2-3月に作業があり、現時点ではその分がまだ反映されていないため。また2013年度の耕起の急増は、その年の田の水害復旧作業の受託が理由である。
- 6) 生産法人設立前までは農作業受託のみで管理耕作は行っていない。また全作業受託も1件だけだった。
- 7) もともと管内ではJAが合理化事業を実施していたが、公社設立に伴い山国だけ合理化事業を移管した。その後円滑化事業も市から認定を貰っている。今後県公社による中間管理事業が存在感を強めると、市町村レベルでの円滑化事業の意義がますます弱まる可能性が高い。
- 8) 大分県内では、ここ5年ほどで「就農学校」「ファーマーズスクール」といわれる研修事業を運営する地域が増えている。2015年度までに8つが運営を始めているが、作目はピーマン、トマト、小ねぎなど園芸品目ばかりで、土地利用型の作物を対象にしたものはない。運営母体は8つのうち公社は3つで、農協が3、市直営が1、民間が1となっている。
- 9) 労働力は現在のところ公社からの出向で処理しているが、出資者である公社職員は、生産法人の構成員として150日要件をクリアする必要がある。
- 10) ただし機械・施設、資材、燃料等はほぼすべて農協を通して購入している。
- 11) 支払われるのは単位面積当たりの生産費のかかり増し分のみで、単収の減少は考慮されておらず不十分な面がある。他方で今回の第4期対策では、1/10以上の超急傾斜の不利性に対応している点は大きく評価したい。新潟県の試算でも1/20以上に比べて大幅な生産性の格差が報告されている。詳しくは拙稿（「中山間地域水田農業の実態と支援方策」『農業問題研究』農業問題研究学会、第45巻第1号、2013年、1-11頁）参照。
- 12) 第3期対策の詳しい変更点や実施状況については、注12の拙稿および拙稿（「中山間地域等直接支払制度の運用にみる地域農業の実態」『大分大学経済論集』第64巻第2号、2012年、31-51頁）を参照。
- 13) 市内の他の旧町村では、第3期の最終年度で耶馬溪39、本耶馬溪16、三光5の協定があったが、第4期にかけての協定数の変化はない。
- 14) 大字0には6行政区（5集落）があり、第3期まではTを含め、3集落が集落ごとに協定を締結していた。残り2集落は今回新たに2集落で1協定を締結することとなった。
- 15) 管内に1/10以上の条件を満たし棚田オーナー制度に取り組む協定があるが、高齢化でオーナー制度の存続が見通せず、超急傾斜加算には取り組まない。
- 16) 梨園は傾斜があると水はけは良くなるが、堆肥が流れ肥培管理が難しくなり、畦畔管理も必要となる。また底水で根腐れがおきたり、三脚での作業が傾斜があると不安定で危険などの不利性がある。

