

中山間地域の農業公社の課題と可能性 — 一定点観測3-2 —

山 浦 陽 一

目 次

1. 課題の設定
2. 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
3. 公社・生産法人の現状と5年間の変化
 - (1) 事業概要—公社と生産法人の関係—
 - (2) 面積の変化と背景
 - (3) 機械装備と経営の収支
 - (4) 農業公社の構成員
 - 1) 職員の性格
 - ① D氏—若手から中堅へ—
 - ② E氏—地元農家出身で農大卒—
 - ③ G氏—中堅として期待—
 - 2) 5年前からの変化
 - (5) 今後の展望
4. 中山間地域等直接支払制度と公社、生産法人
 - (1) 第5期対策の仕組み
 - (2) 大分県の実施状況
 - (3) 山国の動向
5. まとめ
 - (1) 公社・生産法人の5年間
 - (2) 山国のインプリケーション

1. 課題の設定

中山間地域の農業・農村の将来を展望する上で、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、大分県をフィールドに事例を分析する。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、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。

今年度は、2015年に取り上げた、中津市の「公益社団法人農業公社やまくに（以下では公社）」のその後の展開を検討する¹⁾。農業公社は、90年代に中山間地域の水田農業の「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。理由として、条件の悪い圃場が分散しながら集まる、公益的な性格から地代の減額、作業料金の引き上げが難しい等の限界が指摘されている。また2007年の品目横断的経営安定対策開始前後での集落営農設立の本格化、市町村合併、公益法人改革による解散や民営化等も背景にある。存在感の低下に伴い、近年は研究も少ない。本稿では2015年度に引き続き、取り上げられることの少なくなった農業公社の現状を紹介し、中山間地域の水田農業の維持、発展にとって農業公社はどのような役割を果たせるのかを検討する。

前稿の調査時は、公社の関連会社である「株式会社農業生産法人やまくに（以下では生産法人）」の設立直後だった。公社による作業受託から、生産法人による農業経営へ舵を切り始めており、急激に農地集積が進みつつあった。それに伴って労働力確保が必要となり、若手職員を積極的に採用し、その育成に取り組んでいた。また生産したコメの販路については、若手職員と別に営業担当の職員を採用し、高付加価値・独自販売路線を模索していた。さらにコメ以外にも地域の特産である梨の新規就農プログラムを運営する「梨学校」の構想があり、加えて当時大分県が進めていた「地域農業経営サポート機構」事業を受ける準備も進めていた。市役所も支所に農業公社係を設けるなど、人的にも財政面でも手厚い支援を行っており、地方創生の総合戦略でも、目玉のひとつとして農業公社を位置付けていた。

地域との関係では、前稿の2015年はちょうど「中山間地域等直接支払制度（以下中山間支払）」の第4期対策が始まるタイミングだった。高齢化が進み、全国、また大分県でも大幅に協定面積が減少する中で、公社のある山国町では面積は減らず、単価の引き上げ、加算措置の利用など積極的な動きがみられた。その背景には公社や生産法人の存在があった。耕作者として各集落協定に参加するのはもちろん、C要件²⁾での農地の受け皿に位置付けられ、さらに一部の協定では事務作業も受託していた。

本稿では、5年後の2020年時点での公社、生産法人への農地集積の状況や職員の構成、市役所や地域との関係等の変化とその背景について検討する。その際、前稿同様に中山間支払の実施状況と、そこでの公社、生産法人の役割について詳細に分析を行う。

本稿の構成は、まず第2節で、公社、生産法人が主に活動する中津市山国町の地域農業の概況を整理する。第3節では、公社、生産法人の現状と5年間の変化、およびその背景について検討する。第4節では、中山間支払の第5期対策の仕組みを確認した後、大分県における2020年度の実施見込みのデータ、山国での公社、生産法人の地域での活動を分析し、最後に第5節で中山間地域の農業公社の意義と課題、今後の方向性、および必要な政策について考える。

2. 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8.4万人、高齢化率30.2%となっている（2020年10月現在）。農地台帳上の農地面積は4,714haで、水田が3,307ha（70.2%）を占める（2019年3月現在）。他方センサス上の経営耕地面積は2,272haで、うち水田が1,868ha（82.2%）である（2015年農林業センサス）。

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。旧中津市は県北の中心都市で、北九州市まで30分、大分市、福岡市まで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し、産業としては、近年自動車産業の集積が進んでいる。

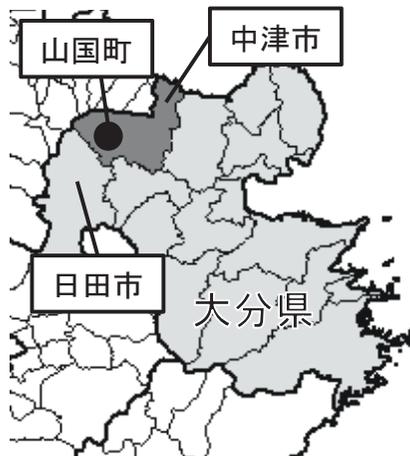


図1 中津市山国町の位置

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。2020年10月現在人口2,173人、世帯数1,031戸、高齢化率52.5%となっている。5年前の2015年では人口2,553人、1,102戸、高齢化率46.9%であり、いずれの数字もこの5年間で悪化している。行政区（≒農業集落）の数は79、大字は10で、昭和の合併前の旧村は3つである。かつてはこの3旧村ごとに小学校があったが、現在では山国で1校に統合されている。

表1 山国町の農業構造の推移

	農家戸数						経営耕地面積	
	総農家戸数	残存率	販売農家戸数	残存率	自給的農家戸数	残存率	計	残存率
1990	749戸	100.0%	519戸	100.0%	230戸	100.0%	358ha	100.0%
1995	683戸	91.2%	421戸	81.1%	262戸	113.9%	309ha	86.3%
2000	634戸	84.6%	382戸	73.6%	252戸	109.6%	282ha	78.8%
2005	584戸	78.0%	334戸	64.4%	250戸	108.7%	272ha	76.0%
2010	521戸	69.6%	292戸	56.3%	229戸	99.6%	233ha	65.1%
2015	448戸	59.8%	256戸	49.3%	192戸	83.5%	218ha	60.9%

資料：農林水産省各年次農林業センサスより作成。

注：残存率は1990年を100としたときの各年次の戸数、面積の割合。

(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。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。

やや古いのが2015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448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256戸、残り192戸は自給的農家で全体の4割以上を占める。表出していないが、農業経営体は260（2010年は295）、うち経営耕地3ha以上は3経営体である（2010年は1経営体）。農業経営体の経営耕地面積は193ha（2010年は195ha）、うち田が165ha（同170ha）、田のある経営体は256（同291）、1経営体当たり田面積は64a（同58a）である。田の借入がある経営体が98（同101）、面積としては44ha（同35ha）で、田の流動化率は26.7%、借入経営体あたりになると45a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。

表1で近年の推移（1990年から2015年の変化）をみると、総農家戸数は4割減少、販売農家は5割減少、それに対し自給的農家では90年代前半は増加、その後横ばいだったが、2005年以降減少局面に入っている。他方1990年からの25年間で経営耕地面積も4割減少しており、経営耕地面積減少率と農家減少率が平行に進んでいる。農家減少率が残存農家の規模拡大には繋がっていないことがわかる。

(3) 担い手と地域農業の諸条件

2020年現在の山国町の認定農業者は25人で、水稻に取り組むのは9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7人いるが、うち若手（50代以下）は3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、梨中心の40代で、稲作がメインではない。

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、山国町では4つ、うち法人は上で見た1つのみである。法人化していない3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。唯一の法人は、約6haを経営するが、実態としては家族経営に近く、園芸が中心で、今後の大幅な水田の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、5年前には30kg（1袋）に下がりがつつあったが、2020年現在ではほぼ30kg（もしくは5千円）に統一された。作業料金は、引き続き農業委員会が策定したガイドラインが基準となっている。

小規模な水利施設が多く、土地改良区はない。共同作業はあっても水利費を取るところもほとんどない。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い。他方で、引き続き獣害がひどく、既には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。農協は引き続きライスセンターを運営しているが、乾燥調製以外の農作業受託は止めている。

「人・農地プラン」の実質化については、2019年度に以前のプラン同様山国町全体で1つのプランを作成している。2014年時点では67集落中56集落、中心経営体は29だったが、今回は全集落が参加し、中心経営体は27となっている。農地中間管理事業については、借り受け希望者は12人、面積は36haだが、2015年は18人、87haであり、大幅に減少している。

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。

3. 公社・生産法人の現状と5年間の変化

(1) 事業概要—公社と生産法人の関係—

公社は、市が1,400万円、農協が100万円を出資し、2003年に設立された。水田の農作業受託とたい肥生産が主な事業である。ただし生産法人ができた2014年度以降、農作業はすべて生産法人へ再委託している。たい肥生産は、近隣の畜産農家や焼酎メーカーから材料を引き取り、製造、販売している。公社では特産の梨の新規就農者を育成する「梨学校」事業も持っているが、2020年10月現在、研修生はゼロである。公社の正職員は8人で、正職員と別にパートが約

10名おり、機械のオペレーターや草刈りを担当している。

生産法人は、2014年に市が100万円、当時の公社職員4人が1万円ずつ4万円を出資して設立された。生産法人の社長は公社の事務局長が兼ねている。主な業務は、公社からの農作業の受託と農地を借り受けての農業経営である。農作業受託については、公社は作業委託料を生産法人に支払い、生産法人は公社からの出向者の労賃、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。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。

表2 公社・生産法人の受託・経営面積の推移 (ha)

		2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019
作業 受託	耕起	8.6	19.1	4.4	3.9	4.7	4.8	4.3
	代掻き	8.4	9.1	9.2	9.9	10.0	12.0	9.9
	田植え	11.0	12.1	13.1	15.9	16.9	18.8	19.3
	稲刈り	26.8	31.7	31.3	37.8	44.6	39.8	41.5
	畦塗り(km)	12.8	15.2	18.1	17.9	12.0	16.9	17.3
経営田面積		—	4.2	13.2	22.6	27.3	30.7	28.9

資料：中津市山国支所公社係資料より作成。

注：各作業で最も作業量の多かった年を網掛けとした。

(2) 面積の変化と背景

まず、2014年度から2019年度の農作業受託の変化について確認する（表2）。耕起は19.1haから4.3haと大幅に減少、代掻きは横ばい、田植えは13.1haから19.3haへ増加、稲刈りも31.3haから41.5haと3割増えている。2014年度は、生産法人が利用権設定を受け始める直前で、2015年には耕起が大幅に減少したが、その後はほぼ横ばい、もしくは増加に転じている。

他方の経営面積は13.2haから28.9haと2倍以上に増加した。うち中間管理事業を利用したのは17haである。なお経営面積の増加は2018年の30.7haまでで、2019年はそこから1.8ha減少している。背景には、主に労働力の制約から、公社、生産法人としての受託、借入れ面積が限界に達していること、それに伴い公社が受ける前に本人による耕作の継続、一部作業委託、他の担い手による耕作など、農業委員会等と連携した受け手の確保に力を入れていることがある。

前稿の調査時点では、公社や市役所の公社係に相談に来た水田を積極的に借

り受けていたが、2019年度からは、すべての相談は一度農業委員会に諮り、そこで受け皿を検討し、他の受け手が見つからなかった場合のみ、生産法人が借り受けることとした。また生産法人が経営する水田であっても、条件が良く他の担い手の水田と隣接する水田については、他の担い手に耕作を依頼している。具体的には、2019年度、地主23人7ha強の相談があり、5人分は作業委託も含め耕作者が経営を継続、残る18人分の権利が移動した。生産法人としては、前年経営していた水田のうち3.6ha分を当該圃場の近隣で耕作する担い手に引き継ぎ、他方で新たに1.8haを借り入れ、差し引き1.8ha分の減少となった。

経営面積の28.9haは畦畔、法面込みの面積で、地主の都合で草刈りのみの圃場も2.3ha借りており、作付けは20ha弱である。主食用4.3ha、酒米0.3ha、飼料稲（SGS）13ha、ジャガイモ3品種0.6ha、カボチャ2品種0.5haとなっている。

主食用米について、5年前は専任職員を配置し、ブランド化を進めようとしていたが、当該職員が定年で退職したこと、価格が不安定なこと、農作業受託も含め面積が増え、また職員の入れ替わりもあり肥培管理が十分行き届かないことなどが要因となり、主食用米の生産は増えていない。現在は近隣の飲食店、福祉施設等、以前から継続して取引がある分のみを作付けている。5年前は酒米も2.7ha生産していた。単価や契約量が安定するメリットがあったが、これも肥培管理の問題から大きく減らしている。代わりに増えたのが飼料稲（SGS）である。助成金により収入が安定すること、作業の分散や肥培管理の面でもメリットが大きい。ただ作業の遅れ等により単収は6俵前後と高いとは言えない。

ジャガイモやカボチャは新たな収益作物としてチャレンジを始めた。ジャガイモは稲と作業時期がバッティングするため、カボチャに力を入れていくこととしている。カボチャの収穫作業の一部を近隣の障がい者施設に委託している。草刈りのみの水田2.3haのうち、1.5haは県のレンタカウ制度を利用している。対象の水田に電柵を張り、基本的に飲み水の管理だけで済むため省力化に効果があるが、周辺地域からの水源の汚染等への心配の声もあり、面積拡大は難しい。

地代は、5年前は一部10a当たり1万円、1俵という契約もあったが、現在は基本的に5,000円もしくは現物30kg、草刈りのみの圃場は無償に統一された。

生産法人が経営する約30haの水田は43集落に分散するが、そのうち22集落については、水路清掃や農道整備などの共同作業に公社職員が参加している。5

年前は、作業に参加していたのは30集落中2集落のみであり、この5年で急増した。背景には、地主が高齢化や不在村地主化で対応できないケースが増えていることがある。

生産法人では、水田と別に梨園0.4haも借り入れ、その管理も行っている。5年前に梨園を1ha（園地として樹が植えられるのは0.7ha分）借り入れ、県が推奨する大苗技術を導入するなど整備を進めていた。その後公社として梨学校事業を立ち上げた。梨学校は、2年間公社職員および地元農家から指導を受け、3年目に独立するカリキュラムで、50歳以下の2人単位で、農業次世代人材投資資金を利用し、山国での定住・就農・生産組合への加入を前提に、毎年2組の受け入れを目指していた。

2020年3月に、梨学校から最初の就農者が誕生したが³⁾、当該就農者は研修時に作業していた生産法人の梨園の半分程度を引き継ぎ独立した。そのため、生産法人は残りの0.4haの管理を続けている。上でも触れたように現在梨学校に研修生はいないが、梨の技術指導を担っていた職員が急逝したこと、またコロナで募集活動自体が行いにくいことが影響している。なおここ5年で梨農家の離農はなく、生産法人への梨園の貸し付け希望もない。

(3) 機械装備と経営の収支

農業公社が所有する主な機械・施設は、農作業用としてはトラクターが5年前から1台増えて4台、田植機は1台更新し3台、コンバインは変わらず4台、乾燥機、色彩選別機、そして新たに防除用のドローン2台が加わった。これらと別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もある。機械・施設について、5年前の時点では、費用は市が負担するケースが多かったが、その後各種補助事業は活用するものの、公社が自己資金から購入する形になっている。

公社は、稲作の作業受託とたい肥生産が主な事業だが、まず2019年度、公社の作業受託収入は1,465万円だった。5年前の2014年度は1,532万円であり、微減となっている。たい肥生産については、2019年度材料の処理代金やたい肥の販売収入が2,816万円で、5年前から約400万円増加している。両者の合計の収入は4,281万円で前年度から310万円増加している。

経常収支は440万円プラスである。ただしここには市役所から600万円分の運営費補助が入っており、また県のサポート機構事業の予算が加わる。公社としては、これらの金額を主に人件費に充てている。なおサポート機構の予算は2019年度が最後で、2020年度から県の支援はなくなるが、市としては激変緩和措置として半額の600万円を支援することとしている。それと別に新たな県の事業である後述の人材バンク事業を受託し、240万円分の助成を受けている。

他方、生産法人の2019年度の収入は4,572万円で、うち農産物の売り上げ、補助金・助成金がそれぞれ約1,000万円である。経費を引いた計上利益は利益271万円の黒字だった。5年前は2,274万円であり、利用権設定面積の増加に合わせて収入も大きくなっている。

(4) 農業公社の構成員

1) 職員の性格

2020年10月現在、公社の職員は8人で、全員が正職員である（表3）。なお後

表3 公社職員の概要

	番号	年齢・世代	就職時期	出身	役職等
公社職員	A	50代男性	2011	山国 出身・在住	公社事務局長・ 生産法人代表
	B	50代男性	2007	山国 出身・在住	係長
	C	40代女性	2006	山国 出身・在住	事務担当
	D	30代男性	2015	旧市在住	係長
	E	20代男性	2016	山国 出身・在住	農大卒
	F	20代男性	2019	大分市出身・ 山国在住	農大卒
	G	30代男性	2020	旧中津市 出身・在住	
	H	20代男性	2020	耶馬溪 出身・在住	事務・作業半々
市役所	I	60代男性	2020	—	理事長 (市役所再任用)
	J	40代男性	2020	—	山国農林建設課 副主幹
	K	60代男性 (2019亡)	2003	山国出身	前公社事務局長・ 生産法人代表

資料：ヒアリングより作成。

注：網掛けはヒアリング対象。

述の理事長（I氏）は、身分上は市役所の再任用職員である。現場での作業に当たる職員としては、A氏、B氏が50代で、40代から30代後半がおらず、30代前半が2人、20代が3人と世代のギャップが大きい。30代前半より下の5人のうち3人は就職してまだ2年以内であり、年齢だけでなく、勤続年数も短い。また若手メンバーのうち山国出身者は1人だけであり、あとは地域外から通勤、もしくは就職と同時に市営住宅に移住したケースである。特にD氏、G氏は旧中津市に住み、約40分かけて通っている。また将来独立を考えている職員は今のところおらず、あくまで公社の職員として農業に従事することを希望している。

以下、若手職員3人に行ったインタビュー結果を紹介する。

① D氏ー若手から中堅へー

D氏は、2015年公社に就職し2020年現在6年目である。30代前半で、旧中津市中心部の実家に住み、片道40分かけて山国に通勤している。非農家出身で、公社に勤めるまで農業経験はなかった。通勤時間が長い、生活の不便さを考えると、今のところ山国に住む気はない。

公社では、事務作業のみの日も年に数日あるが、基本的に現場を担当している。水田の機械作業、草刈り、たい肥製造や配達など全般的に担う。基本的にはA氏からの指示で作業するが、徐々に後輩には助言もするようになっていく。また係長として、たい肥の配達はD氏自身が責任者となっている。各集落での共同作業への参加については、既に5年やってきたので、地域の方の顔と名前もわかってきた。将来独立するイメージはまだない。仮に独立を考えると山国では条件が厳しく難しいかもしれない。

台風やウンカなどもあるが、収穫の喜びは他には代えがたく、やりがいになっている。収入は勤続年数や役職に応じて徐々に上がるが、多いとは言えず、その点ではモチベーションはあまり高まらない。現在は独身で実家暮らしのため何とかなっているが、結婚、子育て、となると現在の給与では厳しい。また農繁期は早朝、土日休日などの仕事も多く、肉体的な負担も大きい。この給与面と肉体的な負担が、若手職員があまり定着しない要因だと考えている。

前事務局長が急逝し、それ以外のベテランも定年退職し、ここ1年で業務量、責任が重くなったと感じている。公社、生産法人として、現在の面積、作業量からすると人手不足であり、あと1-2人は補充が必要である。各業務の担当を

明確に決めるなど、役割分担や指揮命令系統の整理も進める必要性を感じている。

② E氏—地元農家出身で農大卒—

山国出身で、県立農業大学校を卒業後、そのまま実家にUターンして公社に就職し、現在5年目である。事務作業はせず現場での作業全般を担当している。農大での勉強は即戦力として役立つものは多くなかったが、フォークリフトなどの資格、免許は役に立っている。作業については、先輩職員がサポートしてくれるので安心して従事できる。現在は乾燥調製について任されており、やりがいと責任を感じている。実家も農家で、その手伝いもするが、自分が独立するイメージはまだない。

休みが少なく不規則なのと、給与の安さがネックで、農繁期は肉体的な負担も感じている。しかし地元で働ける数少ない就職先なので、やめようと思ったことはない。また現理事長が着任後、残業手当が拡充されるなど制度が整備されてうれしい。現在は独身で実家暮らしのため、生活は問題ないが、将来結婚等を考えると、このままでは厳しいかもしれない。

公社の人員は明らかに足りないが、募集しても採用に至っておらず、しばらくこの状況が続くのもかもしれない。またここ数年で若手が4人退職しているが、うち2人は農大出身だった。現在の条件では、何らかの地縁、血縁等がないと続かないのもかもしれない。自分自身は地元出身なので、地域に知人も多く、共同作業への参加もイヤではない。

③ G氏—中堅として期待—

2020年4月に公社に就職し、10月から正職員になった。年齢はD氏の1つ上で、D氏同様旧中津市の市街地から、40分かけて通勤している。非農家出身で、本格的な農業の経験はない。公社の求人はハローワークで見つけた。土日休日は休み、という条件にひかれて就職したが、人員不足もあり実態は伴っていない。給与面も十分満足できる水準とはいえず、他に選択肢の多い20代の若手の入れ替わりが激しいのはしょうがない。人間関係が良く、それが公社の強みのひとつだが、根本的には他の求人に見劣りしない労働条件や給与体系を整備しないと続かない。G氏自身は30代で若手職員では最も年長であり、腹をくくって仕事をしていくつもりである。地域外、農業外からの視点を持ちながら仕事をし

ていきたい。農業公社で働いていることが誇り、ブランドになる必要がある。公社から独立して農業する気は今のところない。

理事長、J氏が加わるなど、メンバーが替わったこともあり、公社や生産法人の今後の方向性を職員みんなで考える機会があればと思うが、目の前の作業に追われてそういう雰囲気はない。職員間で十分なコミュニケーションが取れているとは言えないが、仕組みやルールでコントロールするほどの規模の組織でもない。先進事例の研修や、他の農業公社との情報交換に若手職員も参加させると良いかもしれない。

2) 5年前からの変化

前回調査した5年前は、正職員5人のうち、事務を担当する女性職員以外の4人は50代男性だった。その5人と別に、若手の臨時職員を2015年春から3人採用していた。その中で、現在残っているのは、事務担当の職員を含めて正職員3人と若手1人（D氏、現在は正職員）である。当時公社の事務局長、および生産法人の社長だったK氏は2018年4月に定年を迎えて退職し、事務局長はA氏に代わったが、それでも実態としてはK氏が引き続き経営、経理、作業、人材育成の中心だった。しかしそのK氏は2019年10月に急逝してしまう。梨学校が止まっているのも、研修生の指導をK氏が主に担っていたことがある。

他方で若手職員の入れ替わりも激しかった。サポート機構の事業も活用し若手職員を採用してきたが、当初の3人のうち2人は退職し、その後採用した若手も長続きしないケースが多かった。ここ3年で6人が辞めている。また5年前、現場の作業に当たる4人の正職員は生産法人に1株ずつ出資していたが、その後就職した若手職員は出資せず、既存の出資分は残った職員が引き受けている。

経営上の課題に加え、このようなK氏の急逝、また若手職員の定着の難しさもあり、そのサポートのため、2020年4月から公社の理事長が交代した。それ以前、理事長は副市長や市役所山国支所の支所長が兼務していたが、それを専任のポストとし、市役所の担当部長経験者を招聘した。合わせて市役所山国支所の山国農林建設課付きとして、J氏が公社に常駐し機械のオペレーター、若手の技術指導、人材育成を担うこととなった。それに伴って、公社係は2人から1人になっている。

理事長以外の理事については、農協の総括事業部長、市の担当課長、山国町の地域振興協議会委員、地元畜産農家など8人いたが、5年間で人数や役職についての変化はない。

(5) 今後の展望

5年前、公社、生産法人では、経営規模の拡大に合わせて、コメの高付加価値路線、直売路線を志向していた。それに対し2020年では、農地保全と経営の安定性を重視し、作物としては飼料稲の面積が増えている。背景のひとつには、公社は山国だけでなく市全体をカバーしてほしい、という市役所の方針がある。それを受けて、現在公社では旧中津市内で稲刈りを4ha、本耶馬溪で全作業受託、耶馬溪でも稲刈りやそばの刈り取りも引き受けており、山国町外で延べ約6haの作業を受託している。

このような面積の拡大に対して、結果として職員の確保、定着が十分進まず、肥培管理にも手が回らない状況が続いていた。地域内での調整を重視しつつ公社としての拡大を抑制するなどの対応を始めていたが、そんな中でK氏が急逝してしまう。そこで市役所は専任の理事長I氏を置くとともに、現場での作業を含め公社、生産法人の業務全体をサポートするJ氏を配置した。市役所が関与を強めながら、公社、生産法人の経営改善を進めようという方針といえる。

理事長は今後の方向性として、次のようなイメージを持っている。まずA氏、B氏が50代で、あと数年で定年となる。それまでにD氏、G氏をはじめとした若手へ技術習得や権限移譲を進めていく。その若手職員のモチベーション向上のためにも、一定水準の賃金の確保が必要となるが、中長期的には市役所からの支援に依存せず、自立を目指していくことが求められる。その方策として、まず山国町内では、今後も他の担い手との連携を強化して、公社、生産法人の負担を軽減し、また農地集約を進めていく。そしてたい肥を活用した循環型の主食用米生産による高付加価値路線に力を入れる。一定面積に限定した上で食味や栄養価、単収を重視した稲の栽培を行う。できたコメは、オリジナルの商品名を付けて商標登録するとともに、ネット通販も含め独自に販路を開拓し、高単価での販売を目指す。

他方、耶馬溪より北の下流域では、公社、生産法人の支所、支店を整備し、

山国と同じように農地の最後の受け皿の機能を担うことを目指している。同時に公社以外の受け手の掘り起こしも進める。山国町内で始まったように、相談者本人や近隣農家でどうか管理できないか改めて検討してもらう。それが難しければ、担い手への作業委託、利用権設定へ進み、それでも受け手がいなければ公社にという流れを作り、その仲介、調整役を公社が担う。

さらに、地域の農作業の受け皿を増やすため、次の構想も持っている。まず県の「農業サポーター人材バンク」事業を活用し、機械のオペレーターを確保する。この事業は設立2年目以降のサポート機構が対象で、県と市から半々ずつ合計240万円が補助され、サポーターおよび支援を受ける担い手の登録制度を整備する事業である。予算は制度の周知のためのチラシやHPの作成に加え、人件費にも使える。もともとの事業のイメージとしては、受け入れは労働集約型で人手不足に悩む園芸や果樹、花卉の担い手農家、法人を想定している。他方サポーター側は、一定の技術を持ち状況判断が必要な作業も担える「農業経験サポーター」と、未経験で除草や運搬、単純な収穫作業などを担う「一般サポーター」の2種類の人材を想定している。

公社では、この制度を水田での機械作業にも活用できないか模索している。山国では、すでに独自の事業として2019年度から人材バンク制度の整備に取り組んでおり、草刈りを中心に18人が活動した。2020年度は県の事業も活用し、10月時点で40人の登録があった。40人の内訳としては、山国町内が35人で大部分を占め、年齢は60～80代男性、農家・非農家はほぼ半々で、専業農家3人もオペレーターとして登録している。ロコミで広がり、シルバー人材センターの農業版として受け止められ、実際シルバーと両方登録している方もいる。10月に市内全域にポスターを張り、チラシも配布、ホームページの立ち上げの準備も進めており、山国以外の地区でも登録人数は増えると期待されている。機械オペレーターとしては、現役・OB農家だけでなく、技術を持つ農協職員にも期待している。

この人材バンクでオペレーターを確保する一方で、そのオペが乗る機械については当初リタイアする農家からリースで借り上げることを想定していた。しかし一気に離農せず、可能な範囲で耕作を継続するため農繁期には貸せないケース、壊れるギリギリまで使ってから離農するケース、リースではなく売却

を希望するケースなどがあり、機械は思ったように集まっていない。今後は水田再生協を通じたアンケート等による掘り起こし等を進めることとしている。

これら全体の取り組みを担う人材として、公社と市役所が連携し、公社付きの地域おこし協力隊を2人採用することとした。既に面接も済んでおり、2020年12月から着任予定となっている。なお協力隊員には3年の任期後も山国に定住し、職員として公社に残る、もしくは山国で新規就農してもらうことを期待している。

4. 中山間地域等直接支払制度と公社、生産法人

(1) 第5期対策の仕組み

本節では中山間支払の第5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、まずその前提となる第5期対策の特徴、および大分県内での実施状況について確認する。

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での農業の維持による多面的機能の発揮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。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、共同作業の活発化や防護柵の設置、集落営農の育成等に活用されている。

中山間支払は5年単位で集落協定を締結することになっているが、その5年に合わせて制度の見直しが行われてきた。2020年度は2000年度から始まった制度が第5期に入る年で、制度も大きく変更された。詳細は省略するが、体制整備単価の要件を集落戦略の作成に一本化、交付金遡及返還の対象の緩和、集落機能強化加算、生産性向上加算という2019年度に試行された2つの加算措置の恒久化、棚田地域振興法、「人・農地プラン」との連動などである。第1期から第2期の移行にあたっては、段階的な単価設定の導入など地域に厳しい変更があったが、第2期から第3期、第3期から第4期は大幅な要件緩和があった。今回は要

件の緩和もあるが、どちらかといえば支援の上乗せに重心があったといっている⁴⁾。

(2) 大分県の実施状況

各年度の実施状況は、次年度の6～9月に農水省から確定値が公表されるため、第5期対策初年度についての全国的な動向は、2020年10月時点ではまだ不明である。そこで、ここでは大分県の状況（2020年10月時点での見込みのデータ）を紹介する（表4）。

表4 大分県における第5期対策への移行状況

	協定面積	協定数	交付金額
2014	16,065ha	1,203 協定	24.5 億円
2015	15,117ha	1,182 協定	22.8 億円
2019	16,034ha	1,231 協定	24.2 億円
2020	15,517ha	1,219 協定	24.0 億円

資料：県地域農業振興課資料より作成。

注：2020年の数値は10月現在の見込みの数値。

まず最も重要な数値である協定面積の推移から見る。大分県の第4期最終年度の2019年度の協定面積は16,034haだったが、2020年度は15,517haであり、518ha、3.2%の減少である。それに対し、第3期の最終年度の2014年度は16,065haだったが、第4期初年度の2015年度には15,117haと、948ha、5.9%減少していた。第4期から第5期への切り替えは、第3期から第4期の切り替え時に比べて減少幅は縮小している。しかも協定面積は第4期の5年間のうちに、ほぼ第3期の最終年度の面積まで回復している。これらの数値からは、この5年間、大幅な取り組みの後退は起きていないといえる⁵⁾。

次に交付金額の推移である。第4期から第5期への移行で、県全体では1,990万円、0.8%の減少となった。第3期から第4期への移行時は1.7億万円、6.8%の減少であり、面積と同じように減少幅は大幅に縮小している。さらに重要なポイントは、面積の減少率と金額の減少率の差である。先ほど見たように第4期最終年度から第5期初年度にかけての面積の減少率は3.2%であり、金額の減少率0.8%は、面積の減少率を大きく下回った。この背景には体制整備単価を選択した協定の多さと、加算措置を利用する協定の多さの2つが考えられる。

まず前者については、第4期対策までのA～C要件がなくなり、集落戦略の作成に統一された。第4期の体制整備単価に比べると、交付金の遡及返還の要件が緩和されており、また作成も3年目までに作成すればよく、それらが10割単価を選択する呼び水となっている可能性がある。後者の加算措置については、第3期までは加算措置の利用は低調だったが、第4期から導入された超急傾斜加算は一定の広がりを見せており、それが今回さらに面積を増やしている。それに加え第5期では防除用のドローンの導入など、比較的取り組みやすい生産性向上加算ができたことが影響している。表出していないが面積では超急傾斜の約3倍、金額でも1,450万円大きい。

制度は広域化加算を設けるなど、協定の再編、統合を推奨してきたが、今回協定の再編は進んでいるとはいいがたい。協定数には大きな変化がなく、後述のように広域化加算の利用も低調であり、協定の再編、広域化は進んでいないと考えられる。

次に市町村別に実施状況をみる。第3期から第4期の移行時は、制度開始当初から協定面積の大きかった竹田市や豊後大野市で大きく減少したことが全体に影響した。今回は日田市の面積、協定数、金額の縮小がやや目立つものの、他に突出した市町村はない。

単価設定を見ると2019年度基礎単価ゼロの市町村は4つだったが、2020年度には津久見市と竹田市が加わり6市町村となった。これらの市町村では、行政当局が体制整備単価での取り組みを推奨しているものと考えられる。他方で、日田市、玖珠町、九重町では基礎単価の割合が高く、特に玖珠町では第5期への移行に際し唯一基礎単価が大幅に増加し、体制整備単価よりも面積が大きくなっている。

加算措置は利用状況に地域差がある。先に触れたように超急傾斜加算は全体としては増加していた。市町村別にみると由布市が急増し全体を引き上げているが、減少している市町村が多い。第4期には取り組んでいたが、第5期には止めている市町村もあり、手放しで評価できない。なお由布市は協定面積が増加し、次に見る生産性向上加算の利用も多く、第5期にあたり県内では最も積極的な取り組みが広がった市といえる。

全体では超急傾斜加算よりも面積、金額とも大きかった生産性向上加算は、

取り組んでいる市町村の数は8で、超急傾斜加算より少ない。またこの加算の対象になった全面積2,027ha中、豊後大野市と由布市の2市で全体の79.5%を占めているなど偏りが大きいのが特徴である⁶⁾。

その他、棚田地域振興活動加算⁷⁾、広域化加算⁸⁾、集落機能強化加算⁹⁾については、取り組んでいるのは3-4市町村で、面積や金額も先の2つの加算に比べると半分以下で、広がりはまだない。

最後にサポート機構による事務代行の状況にも触れておきたい。県ではサポート機構の自立に向けた事業のひとつとして、中山間支払の事務作業の受託を奨励している。制度上も事務の簡素化は進んでいるが、それでも高齢化に伴い、事務作業が困難になる協定の増加が危惧され、その受け皿としてサポート機構が事務を代行することが期待されている。

サポート機構による中山間支払の事務代行は、2020年10月現在で12組織中5組織が取り組んでいる。金額は3万円など協定規模にかかわらず定額の組織と、交付金額の3%、10%など定率とするところに分かれる。1組織当たりの受託件数は竹田市が10数件あるが、それ以外は数件で、サポート機構の大きな収入源になることころまでは行っていない¹⁰⁾。

(3) 山国の動向

5年前、山国町には38の集落協定があったが、2020年は39協定が締結される予定である。1協定増えているが、これは新規の締結ではなく、既存協定の分裂である。協定の統合はなかった。ある地区では、多面的支払が既に広域化しており、そのエリアに合わせ3つの集落協定を統合する話があったが、交付金の配分方法や用途のすり合わせができず、まとまらなかった。

各協定の面積は、多少の増減はあるが、ほぼ変化はない。全国的には個人配分を増加させる傾向があるが、山国では交付金の配分割合にも大きな変更はない。協働取組分の交付金の用途としては、以前は共同利用用の機械の購入や防護柵の設置が多かったが、最近ではセンチピードの吹き付けや防草シートの設置など、畦畔管理の省力化に使う協定が増えている。

2019年度は、38協定中3協定が基礎単価だったが、第5期対策では全地区が体制整備単価を選択した。集落戦略の作成については支所がサポートし、戦略に

位置付ける担い手としては生産法人がいる、ということで説得した。超急傾斜加算については、第4期は最終的に11協定が取り組んだが、第5期に向けて改めて周知、提案し対象農地のある約20の協定中17協定が取り組むこととなった。なお超急傾斜加算は、対象農地の保全に加えて「超急傾斜農地で生産される農作物の販売促進等」を行うことが求められる。山国ではこれを個別にやるのではなく、地域振興部局との連携の下、秋のイベント（案山子ワールド）で行われる軽トラ市において農産物を販売することでクリアする。

また公社では、2019年は30ha弱、2020年度は約50ha分、ドローンによる防除作業をしており、これを生産性向上加算として取り入れるよう各協定に働きかけている。生産性向上加算は、例えば防除の実施は協定の一部の面積であっても、協定の全面積を対象に交付される。

公社による事務代行については、2019年度は3地区だった。2020年度は10月現在5地区からは既に依頼があり、さらに1-2地区増える可能性がある。生産法人が参加している協定のうち、高齢化の進んでいる集落が頼んでくる。

5. まとめ

(1) 公社・生産法人の5年間

山国では前回の調査時から、様々な変化があった。まず公社、生産法人の事業面では、生産法人の経営面積の急拡大と頭打ち、経営規模の拡大と労働力確保の困難性による付加価値路線から省力化重視への転換、さらに作業受託や直営から仲介・調整機能の重視と高付加価値路線へ回帰、と方向性が変わってきた。

人材面では、ベテランの退職、特にこれまで公社、生産法人の運営をけん引してきたK氏の急逝、若手の入れ替わり、新しい専任の理事長とJ氏の配置などが起きていた。また今後の各種取り組みの担い手となる地域おこし協力隊の採用も準備されていた。

地域との関係については、町内の過半の集落には生産法人が経営する水田があり、共同作業にもより積極的に参加するようになっていた。中山間支払の事務作業の受託、人材バンク事業での労働力の掘り起こしなどを通じて地域と

の関係を深めていた。

以上のように公社、生産法人は山国の水田の1/3以上の作業、経営を引き受け、担い手の掘り起こし、集落協定の単価引き上げ、加算への挑戦など前向きな成果が出ており、地域農業への貢献は大きい。他方で、サポート機構事業が2019年度で終わり、自立的な運営が求められているが、高付加価値路線や、仲介・調整機能の整備はこれからであり、それらが軌道に乗るまでの市からの財政的支援の継続が期待される。

中山間支払等の事務作業の引き受けも広がりつつあるが、加算措置と組み合わせた受託料の引き上げや、委託する側への「踏み切り料」的な上乗せ措置なども有効だと考えられる。またまだ山国町内でも多面的支払に取り組んでいない集落も多く、公社による事務作業受託を材料にそれらへの制度参加を促すことも、公社の経営改善に有効であろう。

公社では、市役所の方針を受けて、山国以北での事業も準備していた。まずは下流域の三光村に支所、支店を置くことをイメージしているが、それに加えてオペレーターの掘り起こしと機械の確保の構想があった。オペレーターの確保はすでに始まっている一方で、乗る機械の確保が進んでいなかった。使われなくなった機械のリースは思ったほど反応がなく、公社が直接導入するにしても、集落営農法人などと比較して公社が利用できる既存の事業は少なく、対応に苦慮していた。

そこで可能性のひとつとして考えられるのが「無人集落営農」である。各種事業を活用し、集落、もしくは小学校区単位に必要な機械、施設を整備し、公社がオペレーターを紹介、そのオペレーターが当該集落の機械に乗り作業をする。機械の管理、整備は集落、もしくは地域運営組織が行えば、公社の負担は大幅に軽減できる。集落営農向けの事業は相対的に充実しており、自己負担分には中山間支払の交付金の共同取組活動分も充てられる。集落の機械、施設であれば管理、整備の責任の所在もはっきりする。公社はオペレーターを紹介に徹することができ、負担も小さい。

(2) 山国のインプリケーション

現在の農地政策は、中間管理事業を軸に全国一律で集積率を重視し、いかに

担い手に農地を集めるかに腐心している。ところが山国では、公社、生産法人以外に作業や経営を受けられる主体の掘り起こしに力を入れ始めていた。公社よりも他の担い手、担い手の前に周辺の農家、そしてできれば現在の耕作者がより長く耕作できる体制の整備をすすめている。この両者のギャップをどのように考えれば良いのだろうか。山国の実態を踏まえれば、少なくとも担い手が限られる中山間地域での集積率の向上は、「選手層の薄さ」による不安定性の拡大や担い手への負担の増大を意味している可能性があり、手放しでは評価できない数値と言えよう。

また逆に山国のように、農家の高齢化が進み、担い手も少ないと思われた地域でも、受け手の掘り起こしの余地はまだ残っていることも指摘できる。地域内には受け手がもういないという前提で生産法人が設立されたが、実は上手くコーディネートすれば活用できる余力が地域にはまだあり、以前はそれに十分気づけていなかった面があるといえる。公社とともに農業委員会の仲介・調整機能強化が期待される。

また農業委員、最適化推進委員には、中山間支払の集落戦略の作成の支援にも期待したい。山国では支所や公社によるサポートのもとで円滑に作成が進むものと期待できるが、そのような地域は限られる。集落戦略は事務作業の負担軽減のため、書式は選択肢に○をつける選択式で、それに担い手の名前を書けば出来上がるようになっている。様式の簡素化は重要だが、それで話し合い自体も簡素化、省略されてしまっては意味がない。近年「人・農地プラン」の実質化のサポートのために、農業委員、最適化推進委員を対象に、ワークショップ運営やファシリテーションの研修を行う地域が増えている。そのスキルを集落戦略の作成にも生かし、担い手の掘り起こしや支援体制の整備が進むことが期待される。

付 記

本稿作成に当たり、公益社団法人農業公社やまくにの皆様、中津市山国農林建設課の皆様、大分県農林水産部地域農業振興課、農地活用・集落営農課の皆様には、資料の提供、ヒアリングへの対応、原稿の確認など、大変お世話にな

りました。ここに記してお礼申し上げます。

注

- 1) 前回5年前の山国の実態については、拙稿「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—」(『農業研究』28号、2015年、269-291頁)を参照。
- 2) 2019年度までの第4期対策については、10割の体制整備単価で交付を受けるための要件のひとつである。A～C要件のどれか1つを選ぶが、大部分の協定がC要件を選択していた。具体的には、A要件は生産性の向上、B要件は女性・若者等の参画、C要件は協定参加者の農地保全の受け皿整備である。C要件は営農継続が困難な参加者が出た場合の受け手が整備されていればよく、他の2つよりもハードルが低く取り組みやすい。
- 3) 本来は2人で研修を受講することが条件となっている。この研修生は、他に希望者がおらず、また意欲、能力があり1人でも独立が可能と判断され受講が認められた。
- 4) 多様な加算措置が整備される一方で、制度本体の交付単価は変更されなかった。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とされ、単収や一等米比率の低さは考慮されていない。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。
- 5) 第5期の期間を通じてこれも徐々に回復することが期待されるが、協定から除外され、そのまま耕作放棄に向かう農地も一定程度存在すると考えられる。今回の第5期の制度のパフレットでは、前年度まではなかった林地化に対する支援が明記されている。制度としては以前からあったが、制度の趣旨とのギャップもあり、これまであまり重視されてこなかった。しかし制度から外れ、農地ではなくなる圃場は今後一定程度発生すると予想されることから、この林地化の仕組みはもっと活用されてよい。ちなみに大分県内では年間数件、数haしか報告がない。
- 6) 生産性向上加算は、農産物のブランド化、農地集積、機械・農作業の共同化、農作業の省力化への取り組みが要件で、定量的な目標を定める必要がある。単価は地目にかかわらず10a当たり3千円で、これは例えばドローン防除をする圃場だけでなく、協定面積全体に対して交付される。ただしその加算措置で支払われる交付金は、該当する生産性向上のために使う必要がある。協定全体が対象となり、金額が大きくなるメリットがある一方で、用途が限定されるため、交付金を上手く活用できず利用を見送る協定もある。大分県では、ドローン防除が中心で、自走式草刈り機の導入など、他の取り組みは進んでいない。
- 7) 棚田地域振興活動加算は、棚田振興法において「指定棚田地域振興活動を通じて保全を図る棚田等」に指定されている必要がある。単価は10a当たり1万円と非常に高いが、保全に関する目標、多面的機能の維持発揮に関する目標、地域振興に関する具体的な数値目標を立て、実現のために取り組まねばならず、利用は広がっていない。
- 8) 広域化加算は、広域化した協定を運営する人材の確保と、具体的な活動が求められる。単価は10a当たり3千円で協定内の全農地が対象となるが、上限が200万円/年度に設定されている。本文でも書いたように協定の統合は多くないが、その数少ない統合事例であっても、人材の確保や協定全体での活動に取り組むことはハードルが高いと感じ、この加算を取らないケースがある。
- 9) 集落機能加算はこれまでの制度の役割を大きく超える画期的な加算である。高齢者サロンや生活支援など、農業と直接関係のない地域活動の実施が要件となる。単価は10a

当たり3千円で、これも上限は200万円とされている。中山間地域に限らず、これらの活動は各地で行われており、潜在的なニーズは一定程度あると考えられる。しかし行政内部の縦割りで情報共有が十分でなかったり、集落協定のエリアと、サロンや生活支援のエリアがずれていたりして取り組みが難しい地域が多い。またこれも定量的な目標設定と用途の限定があり、それがよりハードルを上げている。ただし大分県内でも地域運営組織と連携し、生活支援の有償ボランティア制度の運営にこの加算の交付金を当てようとしている事例がある。

- 10) 現場では中山間支払よりも多面的支払の事務の受託が先行している。事務がより煩雑なのと、単価が低いため、制度参加のモチベーションが相対的に低いことがある。特に大分県は多面的支払の実施率が低い。関係機関では、活動組織を広域化し、事務をサポート機構に委託することを推奨している。