

大区画圃場整備を契機とした担い手の確保に関する分析

羽子田 知子・吉田 行郷

1. 背景

東日本大震災の津波被害により、壊滅的被害を受けた農地については、今後、地域の条件等に応じ戦略的に復興していくことが必要である。

平野部の農業地帯については、復興構想会議の復興への提言においても、大規模な平野が広がる地域や集落営農が盛んな地域では、土地利用計画の見直しや大区画化を通じた低コスト化戦略をとるべきとされており、加えて、農業機械や施設が大きな被害を被っている地域では、個別農家が一から経営を立て直すには困難が伴うことから、大区画圃場整備を行い、組織的な取り組みで農業の再建を進めていこうとする地域も少なくないことが予想される。

1 ha 規模の大区画圃場は、小規模農家の所有する農地面積を上回ることから、地域農業の担い手の再編と所有と利用の分離が必要であり、圃場整備を機にした集落単位（あるいは集落を越えた地域）での十分な話し合いにより、既存の地域営農システムを見直すことが不可欠である。

このため、本稿では、これまで大区画圃場整備を行った地区がどのように地域営農の将来の担い手について合意を形成し、どのように圃場整備の実施を機に集落営農組織等の組織的な取組を進めてきたかを過去の文献から整理し、東日本大震災の被災地における復興への含意を得ることを目的とする。

2. 大区画圃場整備事業を機とした担い手の確保に関する既存研究の概要

大区画圃場整備事業における「合意形成の過程」に関する研究としては、換地や農地集積に関する研究成果の蓄積が多い。また、農業農村整備事業導入前の集落の土地利用や将来像について考えるマスタープラン作りに関する研究成果が農村計画分野で見られる。

農業経済分野では、主に、①事業導入に伴う地域農業の担い手の育成・再編、②事業導入後の土地利用調整方式等の視点からの分析が進められており、全般的に、圃場整備前後における地域営農システムの変化について分析した研究成果が多い。また、将来の地域農業の担い手の特定や集落営農組織の設立をいかに進めたかという合意形成については、個別事例の紹介に留まっているものが多い。

以下では、集落営農の組織化に大きな影響を与えた水田・畑作経営所得安定対策（以下、「経営所得安定対策」という）の導入前後に分けて、代表的な研究成果を紹介する。

（1） 経営所得安定対策導入以前に行われた研究

1) 大区画圃場整備事業と地域の営農システム再編に関する研究

大区画圃場整備と地域の営農システムについては、仁平・迫田〔5〕が詳しい。ここでは、

東北、北陸において、大区画圃場整備事業の実施を経てどのような営農システムが採用されているか、個別集落の事例（第1表）をもとに比較研究がなされており、圃場整備後の担い手としては、大別して①～③のいずれかから選択されていると整理している（事例は別表1）。

①集落ぐるみ営農組織

全面的・等質的な兼業化進行、個別経営や有志組織が見あたらない場合、階層分化が進んでいない（志向しない）場合

②有志組織又は③個別大規模経営

階層分化が進み担い手が特定可能な場合

これらの選択について、複数の観点から特徴や課題が以下のように整理されている。

第1表 大区画圃場整備地区における土地利用調整と営農主体

営農主体の主な類型	主な営農主体	事例における地域概況指標			換地主体及び調整主体	当面の課題	別表1の事例番号
		稲作単一経営	販売農家中の専業農家率	10ha以上の経営体数			
①集落ぐるみ組織	集落営農組織	87.1%	1.8%	0	集落	組織内での継承者の育成、確保	1
	集落営農組織+個別受託組織	97.9%	0.0%	0	JA	個別受託組織と集落営農組織の共存	3
②有志組織	集落内で選んだ有志組織	74.4%	3.5%	1	集落	有志組織の経営的確立と農地集積	4
	集落単位の有志組織+大規模経営	88.0%	2.2%	3	集落(JA、行政)	集落単位の担い手育成と既存大規模経営の共存	5※
	有志組織+個別経営	89.5%	1.6%	0	集落	有志組織への農地集積誘導と経営確立	
③個別大規模経営	個別経営	92.6%	3.5%	11	農業委員会	個別大規模経営と集落営農組織の棲み分け	
	個別経営	97.5%	2.5%	2	集落	個別大規模経営の強化	6
	個別経営	40.8%	5.7%	0	営農センター(行政)	個別大規模経営への農地集積、育成	7

資料) 仁平恒夫・迫田登稔(1999)「基盤整備の推進と営農改善計画策定に向けて」から一部を抜粋

注1) 販売農家中の専業農家率は、男子生産年齢人口のいる専業農家率

2) 地区概況指標は、※の地区のみが村単位の数字、他地区は該当地区が含まれる旧村単位の数字

3) 事例は別表1

(i) 営農システム

①の集落単位での組織化については、組織維持の面からは重要なタイプであるが、組織内での平等性を重視するあまりにマネージャー機能に対する評価が低く、兼業体制の維持が可能な形態ではあるものの、一方で現状維持的になりやすく、兼業農家主体の生産体制が固定化しやすいとしている。

一方、②や③のように担い手を特定していく場合には、階層分化が相当程度進んでいるこ

とが集落で認識されており、平等主義から一歩進んだ地域自らの選別機能が発揮されなければ、合意形成は困難と分析している。また、特定の担い手への農地集積を行う場合には、自分だけで耕作を継続したいと希望している兼業農家（特に高齢農家）の位置付けが問題になる。等質な農家の中から新たな稲作の担い手を育成する場合には、指導機関の誘導により担い手への農地の集積は行われているものの、高齢農家のリタイアにより農地が出始めるのを待つしかない状況も見られ、このように、個人への集積を進める場合には、条件の見極めが必要であり、担い手候補自体が成長以前につぶれてしまう危険もあると指摘している。他方で、有志組織が営農の中心となる場合には、将来に向けた担い手の絞り込みが容易になるとしている。

（ii）農地集積と換地

農地の集積と換地については、②のように階層分化が進み今後の担い手への依存が鮮明になってきている地域では、耕作者単位の団地化が必要であるとの認識の高まりから、大多数の地権者の理解を取り付ければ、耕作者単位で団地化する方向での換地が可能であるとしている。しかし、その後の賃貸借の契約が個々の地権者に委ねられるため、価格メカニズムで賃貸借関係が成り立っている担い手の場合、団地的土地利用は時間の経過や農業情勢の変化とともに崩壊していく可能性があるとして指摘している。

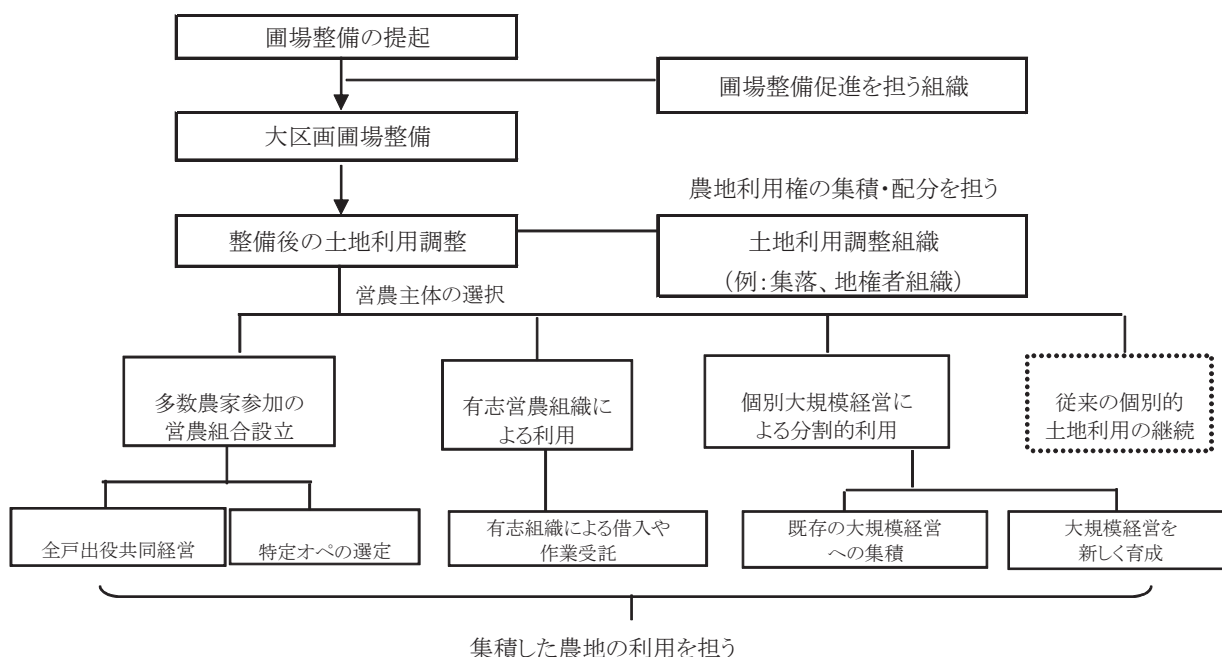
これに対し、階層分化が進んでいない地域では、可能なエリアから担い手への利用集積を進めていくため、区画の大きさにも柔軟性を持たせている例が見られるが、圃場の分割的な利用も予想され、区画に合わせた営農システムが自動的に形成されるわけではないとしている。

（iii）営農システムと集落

農地の管理と営農について、一つの「集落」が重要な単位となっているが、機械装備に適した面積規模は集落の範囲を超えることも多く、土地利用調整と営農双方の合理的な単位が異なっていることも考慮しなければならないとしている。集落単位では、土地利用の本格的な舞台としては小さすぎ、より広域的な営農単位と土地利用調整が不可避であると指摘している。

（iv）土地利用システムと利用調整・農地管理組織としての地権者組合

第1図は大区画圃場整備地区における事業運営の仕組みとして、各地で構成されている基本的な体制をモデル的に示したものである。大区画化に適合する営農システムの形成には、整備後も引き続き土地利用調整機能を果たす組織が重要であり、転用や売却等個人財産の分割処分という調整や斡旋の行為に対して地域単位で合意するケースが多く、長期にわたって土地利用調整を円滑に実施するには、特にこの組織が重要であるとしている。



第1図 大区画圃場整備事業地区における事業運営の仕組み
(基本的体制のモデル図)

資料：第1表に同じ

注) 土地利用調整組織と営農主体は共通する場合もある

(v) 営農改善計画の策定と地域的な合意形成

大区画圃場整備の実施は、営農再編のための手段として位置付けられるべきであり、事業の実施に先立って営農改善計画を策定することが極めて重要であるとしている。

また、農業者の農業収入のウェイトが低下する中で、大区画圃場整備事業により省力化が図られ、特定の担い手への農地の集約が進む場合、これまで以上に集落との結びつきが低下し、地域の農地資源の維持管理にも影響が及んでしまう。このため、高齢者や女性活動も意識した地域づくりをあわせて推進することとし、計画を策定することが重要であるとしている。

しかし、このような営農改善計画や活性化計画が計画としての規範を有しているかどうかについては疑問もあるとしている。農家自身が事業を我がこととして真剣に受け止めることは事前には難しく、このため、農家への働きかけ、先進事例の視察等を通じ整備後の営農イメージや営農に与えるインパクトを明確化するべきであると指摘している。

また、合意形成プロセスに関しては、以下の点が重要であるとしている。

- ① 地域における「営農再編」のオープンな提起と検討（ともすると補助率が高いことの説明が中心となりがちであるが、集積率等の事業要件についても十分に検討をすべき）
- ② 営農体制の検討の場の早めの組織化（事業実施の計画段階から、事業地区レベルの検討に加え、集落内の各層の参加による集落ごとの営農委員会を組織し検討することが必要。参考事例として新潟県O地区⁽¹⁾が挙げられている。）

- ③ 40～50 代前半の世帯主層を中心とした検討（農地という財産の所有者＝60 代以上の高齢者の発言に左右されることなく、20 年、30 年先を展望した検討を行うべき。参考事例として別表 1 にある富山県 F 地区が挙げられている。同地区では、親世代が営農継続の観点から機械等を個別に装備した集落ぐるみ組織を作ろうとしたが、40 代の世帯主層が中心となって経済的メリットを検討し、集落内の規模拡大農家の育成と同農家への委託を取り込んだ営農組織の設立を認めさせている。）
- ④ 集落の農家の経営規模、階層分化の程度、地価等を踏まえた計画づくりを行い、単に集積率だけにとらわれた安易な「集落ぐるみ組織」の選択は避け、また、地域内の既存の担い手との競合を回避し、連携が図られるようにすべき。

以上のような点を踏まえ、事業の実施に際しては、土地改良区に任せきりではなく、農業関係機関のソフト面の支援（特に営農面での普及センターの支援）と連携が必要としている。

また、坪井・塩谷・平泉〔2〕でも、同様の問題意識から事例を類型化し、分析を行っている⁽²⁾⁽³⁾。

2) 農地流動化促進に関する大区画圃場整備事業の効果調査

続いて、後藤らが、農林水産省の委託事業により 2000 年に実施した調査報告〔6〕を紹介する。

これは、大区画圃場整備事業を契機とする農地利用の集積の促進や集団化の状況などを把握することで、構造政策の推進に資することを目的に実施された調査である。

生産性の高い稲作経営体を育成するために実施する大区画圃場整備事業は、担い手の特定と担い手への利用集積、経営耕地の連坦化が要件として組み込まれている。また、これと同時に実施されるソフト事業は、一定以上の担い手への集積率を達成すると、農家の費用負担が低減される仕組みとなっており、一層の集積効果がもたらされている。

後藤らは、この報告書で全国 10 カ所の調査地区での事業の効果や担い手の育成状況等についての調査結果をまとめている。

この調査地区を、担い手の形態と農地の利用集積方法により類型化したものが第 2 表である。分化が進んでいない A～C のような地域では、生産組織を担い手とするのは、そうした組織化をしないと事業要件をクリアできないためであり、個別担い手農家に連坦化するよりもはるかに連坦化率の上昇が容易となるのに加え、個別農家よりも生産組織へ委託する方が安心感があるためであるとしている。

また、これらの事業の実施により、事例では、兼業を中止しての農業の専業化、新規参入の動きが少なからず見られ、集積要件のついている事業の実施により、地域によっては新しい担い手がドラスティックに作り出される契機ともなっていることは注目に値するとしている。また、圃場整備の負担金問題については、農家の自己負担が 5% であれば問題にならないというわけではなく、これを機に売却希望農家が出てきている地区も見られることも踏まえ、負担金、小作料、地価の問題も検討する必要があると指摘している（調査事例：別表 2）。

第2表 担い手の形態と農地の集積方法による調査地区の類型

	オペレーターが特定化されているが 集落組織的色彩のある生産組織	オペレーター＝担い手農家 のみによる生産組織		担い手経営体	
	ア	ア	イ	組織経営体	個別経営体
作業受託が主	A 岩手県T地区 宮城県O地区 福島県M地区 福岡県H地区	B 長野県T地区 新潟県S地区	C	D	E
借地が主				F	G 茨城県G地区 (新潟県S地区) 兵庫県F地区 山口県A地区

資料：後藤光蔵(2000)「平成11年度現地実態調査報告のまとめ」、『平成11年度事業効果フォローアップ検討調査（農地流動化促進効果調査）報告書－現地実態調査－』から抜粋

注1) アは作業受託地及びオペレータの経営地を併せて共同作業している生産組織の運営方法のうち、集団転作地の作業受託をしている（作業料金のみ受領）場合、イは転作受託している（地代なしで収穫物を取得、転作補助金は土地所有者が受領）場合

2) 事例は別表2

3) 小括

1) 及び2) で取り上げたものを中心に、主な事例を文献から整理し、別表1及び別表2にまとめた。これらを見ると、圃場整備事業や営農組織設立の合意形成のポイントとしては、①先進地調査に農業者が啓発された、②行政が主導した、③以前から地区において営農システムの転換について検討していた、④コスト削減の意識が高いリーダーが主導した、⑤農村環境整備と一体となった整備を行い、地域全体の計画作りから積み上げた等が挙げられており、地域の状況に応じて様々である。

また、大区画圃場整備事業後の農地利用の主体（農地の引き受け手）は、階層分化が進んだ地域では、主に個別経営となり、階層未分化の地域では、集落営農組織等となっていることがわかる。集落営農組織等が新たに設立された例もあるが、前身となる営農組合や機械利用組合等を再編しているケースも多い。地域において、担い手をいかに認識し、営農システムに反映させていくかが問われる部分であるが、個別経営や「担い手型」の集落営農組織等を志向した地域では、これらの者が十分に農業所得を得られるだけの作業量の確保や複合経営部門との調整、「ぐるみ型」の集落営農組織等を志向した地域では兼業化の進行や高齢化による組織の維持や後継者の確保等がそれぞれ課題となっている点にも留意が必要である。

また、別表2の調査事例の多くで、農地の利用調整を図る農用地利用改善団体の設立が行われていることも注目される。

(2) 経営所得安定対策実施後の大区画圃場整備事業を機とした集落営農組織の設立と再編

これまで見てきた事例は、今から10～15年程度前に実施された事業の事例が中心であった。その後、農業を巡る情勢は大きく変化しており、特に、平成19年度に経営所得安定対策が導入されたのを機に、地域農業の担い手として数多くの集落営農組織が設立されていることから、以下では経営所得安定対策の実施後における大区画圃場整備事業と集落営農組織との関係に関する研究成果を紹介する。

1) 兼業地帯での大区画圃場整備を機に設立された集落営農組織の再編に関する研究

中核的な担い手の不足する兼業地帯での集落営農組織の役割は大きく、(1)の1)2)でも整理したように、一般的には「ぐるみ型」の組織が設立されやすい。このような地域において、大区画圃場整備を機に設立された集落営農組織のその後の再編の動きを詳細にフォローしているものとして、荒井らによる研究〔10～12〕を紹介する。

ここでは、兼業地帯である岐阜県において、

- ① 近年、大区画圃場整備を実施し、これを契機に集落営農組織を設立した事例
- ② 1980年代に大区画圃場整備事業を実施し、担い手への農地の利用集積を図り、機械利用組合を立ち上げた地域での経営所得安定対策導入を機にした集落営農組織の再編の事例

についての分析が行われている。

(i) 近年、大区画圃場整備を実施し、これを契機に集落営農組織を設立した事例に関する研究

まず、大区画圃場整備事業の実施前は兼業農家による自己完結的な水田営農が展開していた地域で、同事業実施後、大面積の水田を引き受ける個別農家がいなかったため、集落営農組織が複数設立された事例から、大区画圃場整備事業の実施を機に兼業主体として立ち上げられた集落営農組織の特質として、以下の点を指摘している。

- ・ 兼業農家からなる「ぐるみ組織」。
- ・ 耕作農地は構成農家の所有地にほぼ限定。土地利用は組織が意思決定。基本的な農業機械を組織が装備。経理は一元化され、実質的に集落一農場型の共同経営。
- ・ 土地基盤を活かし、高い収益性を実現。
- ・ 農作業労賃、役員報酬を抑制し、収益を参加農家に農地面積割で配分。一般的な地代水準を大きく上回り、安定兼業と恵まれた土地基盤の下での地権者組合的性
- ・ 農作業は全員出役する共同作業組織。役員、オペレータともに設立時からほとんど入れ替わりなく高齢化。後継者が懸案。

このような集落営農組織では、水田作業が省力化されたことから、兼業農家主体でも農作業への出役負担が軽減され、中核的農家を確保する必要性が低いこと、地権者的性

格を有する組織であることから、収益が面積割で配分され、高い地代を形成している一方、役員報酬、労賃が抑えられていることから、現状では、中核的な農業専従者の確保が困難としている。

他方で、集落営農組織の経営の継続性が課題となっている状況の中で、①ぐるみ型、兼業農家主体の地権者組合から出発した組織であっても、法人化も視野に入れた少人数の中核的な担い手中心の組織化への組織再編と規模拡大を進めるとともに、企業的な経営展開を行い、次世代の担い手確保のために経済的自立ができる条件を確保しようとしている例や、②少ない負担での水田の維持管理に組織の目的を置いた地権者組合的性格を持ちつつも、60代のオペレータの引退促進と意識的な若手取り込みを行い、他産業従事者でも両立できる程度の作目選定、省力化等を図り後継者対策を行っている例もあることを紹介している。前者は現下の農業情勢では、なかなか難しいことから、後者が可能であれば、これを選択する組織が多いただろうと予想する一方、今後、大区画圃場整備による生産基盤を十分に活かし、中核的な農業専従者主体の営農体制の実現のためには、新たな所有権と利用権の調整が不可避としている。

(ii) 1980年代に大区画圃場整備事業を実施し、担い手への農地の利用集積を図り、機械利用組合を立ち上げた地域の経営所得安定対策導入を機とした集落営農組織の再編の事例に関する研究

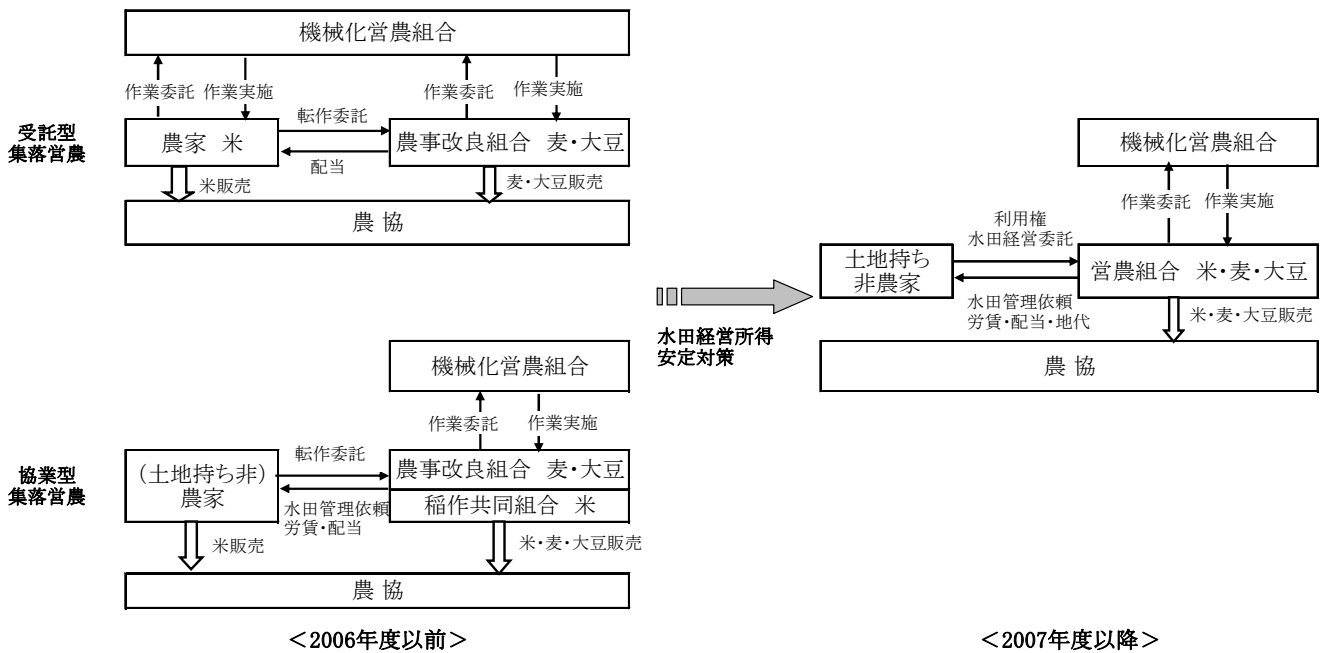
続いて、兼業地帯ながらも不安定兼業が一定の割合を占めていた地域で、もともと集落を基礎とする機械作業の受託組織として、個別経営を補完し、二種兼零細農家を維持するものとして位置付けられてきた営農組織が、大区画圃場整備事業や集団転作への対応を機に稲作部門も含む協業組織に再編され、徐々に個別経営を補完する関係から包摂する関係へと進化を遂げている事例を紹介している。こうした変化の背景には、兼業が深化し、不安定兼業から安定兼業への移行が増加してきたことも挙げられるとしている。

また、経営所得安定対策の要件として、経理の一元化、法人化計画の策定などが求められたことから、受託型、協業型を問わず、集落営農組織が第2図のように再編されてきており、今後、さらなる組織間の連携・統合の中で、法人化が検討され、利用権設定して地主化する者の割合も増えてくることが予想されるとしている。

(iii) 集落営農の再編の成果

以上で紹介したような岐阜県で行われた集落営農組織の再編の成果としては、

- ・労働生産性の向上
 - ・耕作放棄地の解消も含めた土地利用率の向上
 - ・労働力に余裕が生じたことによる新規部門への取組（農地の利用調整の容易さから、新規作物の団地的作付けが可能に）の増加
- が見られるとしている。



第2図 典型的な営農組合における水田経営所得安定対策実施前後の組織変化

資料：荒井聡(2011)「集落営農の再編強化による兼業農業の包摂」，荒井聡・今井健・小池恒男・竹谷裕之編著『集落営農の再編と水田農業の担い手』

2) 大区画圃場整備事業実施地区で設立された集落営農組織と農地の引き受け手の状況に関する事例分析

農林水産政策研究所では、経営所得安定対策の導入を踏まえ、19～21年度に76の集落営農組織に対する継続調査を行っているが、この調査対象事例の中には、過去に大区画圃場整備事業を実施した地域で立ち上げられた集落営農組織が12組織含まれている。

これらの事例から、同整備事業実施後の農地の引き受け手の状況についてまとめたものが別表3である。取り上げた全12事例では、大区画圃場整備事業の実施に合わせ、集落営農組織の前身となる受託組織か機械利用組合（そのような前身組織なしに、いきなり集落営農組織というケースも1事例ある）が新たに立ち上げられていることがわかる。

そして、大区画圃場整備事業実施の時点で集落営農の組織化まで至っていない地域では、経営所得安定対策や県のモデル事業等を契機として、これらの受託組織や機械利用組合を集落営農組織化していること（12事例中11事例）、12事例中5事例では、集落営農組織の法人化まで行っていること、12事例中10事例で農用地利用改善団体が設立済み、若しくは設立予定となっていることが調査から明らかになっている。

これらから、これまで組織的な取組が行われていなかった地域において大区画圃場整備事業を実施するに当たっては、いきなり集落営農組織を立ち上げるのではなく、大規模圃場での農作業の引き受け手として、まずは受託組織や機械利用組合を立ち上げることも、将来の地域農業の担い手の確保にとって十分に有効であることがうかがえる。また、集落営農組織が立ち上げられ、組織の役割が農作業の引き受けから農地の引き受けへと移行する段階では、過去の研究成果にもあるように、農地の出し手、集落営農組織

間の農地の仲介や、集落営農組織間や既存の個別担い手との農地の利用調整を行うシステムの構築が必要になってくるものと考えられる。

3) 小括

大区画圃場整備事業の実施を契機として立ち上げられた（中には、事業の農地集積要件をクリアするためのものも多い）受託組織、機械利用組合、集落営農組織も、経営所得安定対策の実施を経て、地域営農の重要な担い手として位置付けられ、本格的な経営体として発展することが期待される組織へと変貌してきている。今後は、こうした組織で、組織の継続性と発展性をいかに確保していくかが課題と考えられる。

(3) 大区画圃場整備に伴う地域営農システムの構築を巡る合意形成に関する研究

(1) 及び (2) では、主に圃場整備前後の地域営農システムの変化に関する研究について紹介したが、地域営農システムの再編は、大区画圃場整備を行うことにより自動的に好転していくわけではない。地域営農システムの合意形成に焦点を当てた研究の例は少ないが、佐藤〔3〕、東山〔4〕らは、大区画圃場整備に伴う地域営農システムの構築には、そのための合意形成のソフトの必要性を強調している。

佐藤〔3〕は、大区画圃場整備事業の実施事例の状況から見ると、「基盤整備の実施→営農システムの構築の合意形成・ソフト活動→革新的な諸変化」という三段階の変化が起こることが望ましく、この合意形成プロセスで重要な点として、以下の点を挙げている。

- ① 地域生活の向上を共通の課題としてかかげ、あくまで地域住民のコミュニケーションを先行させ、地域住民の定住条件の整備という主目標とそのための副目標としての農地整備と新たな営農システムを作り上げること
- ② 基盤整備、営農システムに多様な集落コミュニティの歴史や個性を反映し、個性的な社会構造を創造すること
- ③ これらを実現するための制度的な制約条件について行政が対処方針を早急に明確化すること

3. まとめ

宮城県、岩手県、福島県といった東北の水田地帯の圃場整備の水準は全国的に見ても進んでおり、30a～1 ha 程度の圃場が 51%、1 ha 以上の圃場が 11%と北海道に次いで高くなっている（平成 22 年度食料・農業・農村白書）。

これらの地域は、以前から大規模個別経営が複数存在している地域であるが、19 年 4 月の経営所得安定対策の導入前後から集落営農組織も増えており、特に、岩手県、宮城県では、組織化が急進し、高齢化した農家が耕作できなくなった農地を個別大規模経営と集落営農組織が分担して引き受けている状態にある。一方、集落営農組織の形態としては、麦・大豆の転作については協業化が進んでいるが、米については、組織で経理を行う中で個別の営農スタイルが継続されているいわゆる「枝番方式」の組織も多く、こうした組織で

は、集落営農組織への実質的な米の取り込みが課題となっている〔14〕。

このような状況を踏まえ、これまで整理した研究や事例をもとに、今般の震災後の東北における大区画圃場整備事業の実施に際しての担い手の確保等に対する含意をまとめると以下のとおりである。

（１） 大区画整備事業実施後の農地の引き受け手の確保

大区画圃場のメリットを最大限に発揮するためには、大規模経営であることが必要である。宮城県の平野部などで、今後、大区画圃場整備事業の実施の可能性がある地域では、個別大規模経営が数多く営農を行っているという特徴があるものの、今回の被災地で大区画圃場整備事業の実施が検討されている地域では、農業機械や施設も大きな被害を被っている地域が多いと考えられ、個別農家が一から経営を立て直すには困難が伴う。このため、大区画圃場整備事業の実施をきっかけにして、当面は営農組織による集団的な協業経営で投資リスクを回避する等の取組が有効である。

また、事業実施に当たっては、一区画が1haと小規模農家の所有する農地面積を上回ることから、地域農業の担い手の再編と所有と利用の分離が必要であり、地域の営農システムを再編することも必要である。このためには、まず始めに、地域全体で、個別経営、既存の受託組織、機械利用組合、集落営農組織等の状況や将来に渡る営農の継続・発展の方向を十分把握し、共通認識を持つことが重要である。

その上で、既存組織の再編や集落営農組織を新たに設立する等により農地の集積を図っていく場合には、先行事例も参考にしつつ全戸共同型（ぐるみ型）がよいのか、オペレータ主体型（担い手型）の組織が良いのか将来を見据えた検討を行う必要がある。

なお、これまで全く共同での取組がなかったような地域では、いきなり集落営農組織を立ち上げるのではなく、大規模圃場での農作業の引き受け手として、まずは受託組織や機械利用組合を立ち上げることも、将来の地域農業の担い手の確保にとって十分に有効と考えられる。

さらに、安定兼業地帯で、大区画整備事業の実施に合わせて兼業農家による「ぐるみ型」の集落営農組織を設立したケースでは、農作業の効率化・省力化により作業が容易になり、高齢化が進行しても構造変化が起きにくくなるというデメリットも指摘されている。このため、このような地域では、10年先の後継者について、地域の農業者が共通認識を持ち、円滑な世代交代の仕組みも検討すべきではないか。

また、地域の農地所有への意向や担い手の状況から、集落営農組織の営農の範囲をどの程度広げるかについてもあらかじめ検討しておく必要があるのではないか。

一方、個別大規模経営が数多く営農を行っている地域では、集落営農組織による農地の囲い込みが、引き続き個別経営を志向する農家の規模拡大を阻害することもあるため、集落単位にとどまらず、地域全体で集落営農組織と個別経営の棲み分けや規模拡大の余地も考慮した農地の利用調整システムを構築する必要があるのではないか。この点に関しては、事例でも、集落ぐるみ、あるいは数集落をまとめた広域での農用地利用改善団体が設立されているケースが多く見られることから、その設立経緯が参考になると考えられる。

(2) 合意形成のためのソフトの実施

一般的に、圃場整備事業を行う前には、代表者による事業推進組織の設立、地域の担い手となる者による勉強会等を積み上げることにより大区画圃場整備事業が農地の利用集積、リタイア農家の農地の受け皿作り、将来にわたる地域農業の持続性の確保等に大きな効果を有することへの理解を深め、将来の地域営農の姿を明らかにしていくという作業が必要であり、これには、本来、複数年（3～5年、場合によっては10年という事例も見られた）の準備を要する。

しかしながら、被災地の農業者は、農業からの収入が当面見込めないだけでなく、兼業農家であれば、兼業機会も失っている例が少なくないこと、また被災農地での圃場整備は、通常の圃場整備時のように、面工事の一定期間を除けば農業ができるという状況は想定できないことから、農業者が営農できずに、十分な所得を確保できない状況が長く続き、離農を引き起こすおそれがある。また、営農意欲の減衰、高齢化の進行等もあり、事業実施前には営農の担い手が十分に確保できると見込まれていたケースでも、圃場整備後の担い手が不足する可能性がある。このことに十分配慮し、農業者の合意の取り付けに際しては、タイムスケジュールを明確化し、これまで以上に計画づくりを迅速化できるよう関係機関が全面的にバックアップする必要がある。

また、事業実施への合意の取り付けまでには、

- ア 関係者の特定
- イ 地積・境界の画定の迅速化
- ウ 農家負担の軽減のための方策の提示を行い、事業実施についての合意を図るとともに、これと並行して
- エ 先進地視察によるイメージの共有
- オ 地域営農システムの検討
- カ オを達成するための換地に関する合意の取り付け

を進める必要がある。

特に、ウに関しては、これまで紹介した事例からは、合意の取り付けは農家の自己負担率により大きく左右されることが明らかになっている。また、集落営農組織や作業受託組織の設立への合意形成には、圃場整備事業と同時に実施されるソフト事業での農地の担い手への集積率要件による自己負担率低減が大いに関係していることが示されていることにも留意が必要である。

さらに、単なる圃場整備事業ではなく、地域の生活の場としての集落の整備の一環として行われる場合には、農家以外の生活者の意見も十分に取り入れる仕組みとすると合意形成の促進に有効であることも過去の事例の分析からは示されている。

こうした点を踏まえれば、大区画圃場事業の実施に関わる国、自治体、関連団体は、対象地域の農家や集落の意向を踏まえつつ、将来の地域営農の継続性を確保することが可能な青写真を描き、複数パターン具体的な計画を積極的に提示し、議論を深めてもらう必要があると考えられる。

(3) 世代別に異なる農業者の意見の集約

これまでの大区画圃場整備事業の実施地区での事例分析では、経営の主体が子供の世代に移っていても、農地の所有に関する主導権は高齢な親世代の意向が強いことが指摘されている。こうした世代は、農地は集落の財産として認識していることが多く、集落を越えた集落営農組織の設立や個別大規模経営の入作が進行することには強い抵抗感を示し、事業実施段階における合意形成においても、そうした意識が強く反映され、将来の地域農業の担い手である世代の意見が反映されにくい。このため、大区画圃場整備事業の実施後の担い手となることが想定される、現在40～50代の農業従事者の意志を尊重した意見の集約を行っていくことが必要と考えられる。

一方で、事例分析からも明らかのように、大区画圃場整備事業の実施により農地の利用集積、効率化・省力化が図られれば、複合化や新規作物の団地的作付けが容易になる。そうした新規部門を、高齢者や小規模の農家で自作の継続を希望する者の受け皿としていくことも重要であり、このような点も踏まえた総合的なマスタープランづくりを行う必要があると考えられる。

(4) 関係機関の連携

事例でも見られたように、一部の強力なリーダーがいない場合には、土地改良区、普及、土地利用調整、行政のプロのリード、サポートが不可欠である。岩手県U村（別表1参照）で見られたように、リーダーのいない地域では、これらの関係者の出向により一体となった機関を設立し、調整と支援の円滑化を図ることが有効と考えられる。

(5) 地域外、農外からの地域農業の担い手の参入の促進

一般に東北地方は、農家数の減少が他地方に比べ少ない地域と言われているが、被災地によっては、農地に対し十分な担い手が確保できない地域もあると考えられる。農業や文化の地域性や住民の抵抗感を考えると、集落内に担い手がいない場合には、隣接する集落から、それでも不足する場合には、近隣地区の農業者から担い手を見いだすことが望ましいが、それでも将来的な農地の引き受け手が不足することが予想される場合には、遠隔地や農外からの参入を促進することが必要な地域もあると考えられる。

その場合には、例えば、広島県のように、大規模個別経営や参入企業を地域の農地の引き受け手である「集落法人」として位置付けて育成している例〔15〕、集落営農組織の法人化や統合・再編、NPO法人による人材の確保・育成のための研修システム等の構築の例〔16〕にならい、大区画という条件の良い農業環境を活かした新規就農者を取り込む仕組みの構築、あるいは、農地の引き受け手のいない地域において、地域外の集落営農組織や個別経営による受託も含めて利用調整を行えるような、広域での土地利用調整システムの構築等についても検討する必要があると考えられる⁽³⁾⁽⁴⁾。

4. 今後の研究上の課題

2. でも紹介したように、大区画圃場整備事業の実施を機に集落営農組織が立ち上げられた地域で、どのように合意形成が図られたかについて詳細に研究した例がないことから、今後さらに、10年程度以内に設立された集落営農組織を中心に、関係者からの詳細な聞き取り等を行い分析することが、東日本大震災の被災地で事業を実施していく上で有効と考えられる。

また、事例を単年度だけ調査しても分からない大区画圃場整備事業実施後の集落営農組織の再編や発展の状況（政策研の事例では解散等の例もある）を調査・分析することで、今回の震災後の大区画圃場整備事業の実施に併せて設立されると見込まれる集落営農組織やその他の任意組織の発展の方向付けに寄与する含意を抽出できる可能性がある。

別表 1 大区圃場整備を契機として形成された営農方式の事例

	圃場整備地区	設立された組織、営農の状況等	合意形成や事業実施に当たったの特記事項
1	福井県O市※1	<p>設立された組織、営農の状況等</p> <p>生産組合(構成農家24戸(全戸兼業、集落内農家は30戸、経営面積(34.8ha))を設立</p> <ul style="list-style-type: none"> 共同経営で収益はプール制 典型的なぐるみ型。共同作業 オパレーター 田植え6名、刈り取り10名 	<ul style="list-style-type: none"> 従前から地域のリーダーが個別機械所有の無駄を指摘、組織化によるコスト削減、省力化等を説得 圃場整備の検討が始められた(当初30a区画)頃に、兼業の若・壮年層から「組織化して専従者を基幹として営農を行うのであれば整備に賛成」という声があり、生産組合を設立。圃場も90a区画で整備 労賃の増加は作業の公共的意識を減ずるため、体制の基本を揺るがすとの認識 兼業を辞めて組織に専従することは、報酬の面から勧められず、現体制の維持が現実的と認識 次代への引き継ぎと役員層への報酬の可否が課題
2	滋賀県G町Y地区※2	<p>生産組合(任意組織)を設立。組合員資格は地区内居住かつ農地所有者</p> <ul style="list-style-type: none"> 村づくり委員会に生産組合検討部会を組織。検討部会→生産組合部会→生産組合に移行 兼業深化地域で公平な農作業を希望、村ぐるみ活動が盛ん、大区画に複数の耕作者、福井県O地区の集落農場を視察したことで、協業経営を志向 全加入者参加の協業経営。加入者は土地の利用権を組合に一任 2年目に農家の保有機械を処分 	<ul style="list-style-type: none"> もともと、村ぐるみの営農に関する活動が盛ん 発意は集落住民にあるが、行政側からの高度な専門性に裏打ちされた情報提供が有効 生活環境整備を合わせた集落全体の整備計画とし、集落の合意をとりつけ(事前に全戸参加の村づくり委員会がビジョンを作成) 普及所等関係機関のコーディネートが寄与 集落農場に土地利用権を預けることを規約に明記
3	富山県D町F地区※1, 3	<p>中核的担い手を取り込んだ営農組合を組織</p> <ul style="list-style-type: none"> 中核的担い手との連携による集落営農システムが特徴 集落内の担い手に機械作業を委託。農繁期には、営農組合から派遣 集落の世帯主層は恒常的勤務に従事し、農業にはほとんど従事せず 営農組合の水管理は婦人部で専任、婦人部として集落隣接の小区画において園芸部門を耕作 	<ul style="list-style-type: none"> 町では新農構によるライスセクター・育苗施設の導入を契機とした集落ぐるみの営農組合の設立が盛ん 当該地区でも圃場整備を機に、町内の先進事例を受け、組織化の機運が高まり、普及の支援を得て、各集落で営農組合を設立 工事に先立ち、推進委員会において営農体制について検討(40～50代の世帯主層中心) 当該層は営農については委託、外部化に前向き 収穫感謝祭、交流会が盛んであり、(ほとんど農業に従事しない)40代の世帯主層を中心に活発な集落活動を行い、これが担い手農家に對する集落としての認知と作業の委託を可能とする土台作りに

	<p>設置された組織、営農の状況等</p>	<p>合意形成や事業実施に当たったの特記事項</p>
<p>4 福島県H市※1</p>	<p>設立された組織、営農の状況等</p> <ul style="list-style-type: none"> • 地区ごとに異なる営農システムの多様性が特徴 • 昭和40年代から集落営農の取組を進めてきたが、従来の共同利用中心の方式から役割分担を強めた営農組織に転換 • A地区：大規模稲作農家を担い手とし、農家組合が行う土地利用調整において、利用権、作業受託を当該担い手に集積(4戸で後に組織化)。自己耕作している農家も機械の更新を機に組織へ委託する合意化)。 • B地区：機械利用組合が土地利用の中心となっていたため、事業実施後も基幹3作業を受託 • C地区：大規模経営の育成のみに偏重しないよう留意して事業導入。地区をブロックに分けた作業班を構成。上部組織として地権者組織を設立(地区の総合コントロール)。今後は、地権者組織を作業受託組織として必要な機能だけを持つ組織に再編の意向 • D地区：構成する2集落で集落営農組織を設立(2集落の意識に差があり、組織化は難航)。大規模農家が存在するが、借地を吸収されるとの不安感から組織には加入せず • E地区：畜産、ハウスの複合経営地帯で、水稲の主たる担い手がおらず、A地区の組織に委託との案も浮上 	<ul style="list-style-type: none"> • 兼業化と高齢化による担い手の脆弱化が見られ、農業を重視する行政のリードで総合的な農村整備を実施。長期的な視野に立った事業実施 • このため、所有面積の減少となる減歩をなるべく抑え、償還金の地元負担の軽減が合意形成のポイント • 営農システムに関する話し合いに市負担のソフト事業を導入 • 市が地元の話し合いによる調整に任せる姿勢を取ったことから、地区ごとに多様な営農システムが実現 • 行政としては、継続性から個人経営よりも組織経営を志向。担い手を絞り、集落営農を再生産という形を推進(B地区をモデルとして期待) • 集落単位の作業受託体制から、集落内での分業体制意識が明確になってきているとの評価
<p>5 新潟県K村※1</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 集落単位の営農組織化。機械の共同利用、集落内の作業受託を実施 • 個別大規模経営と共存 	<ul style="list-style-type: none"> • 行政主導による、総合的農村整備事業として実施。共同減歩により公共地創設による農家負担軽減 • 10年前から農業機械の過剰装備が問題となっており、「集落農業(土地利用や農業生産、生活環境に関し集落全員の話し合いに基づき計画策定、農家の状況に応じて役割分担)」を構想 • 地域へ若い人を定住させるという方針のもと、農地売買、賃貸借を集落内で完結。集落内農地は組織経営体と個別経営体に二分。できる限りの機械の共有化を目指す • 個別の経営展開は行政(又は下部組織としての集落)による強い管理下におく体制を推進 • 集落単位で営農システムを再編する可能性がある反面、兼業農家中心の生産体制を固定化させ、営農意欲を持つ経営体の発展の受け皿としては不適合な面も • 営農の中心世代(40～50代)の農家組合は、集落内での営農に関する事項以上の決定権がなく、農地(財産)に関わる土地利用調整は父親世代で構成する集落の会議が決定権。保守的発想に傾きがち

	圃場整備地区	設立された組織、営農の状況等	合意形成や事業実施に当たった時の特記事項
6	新潟県J市※1	<ul style="list-style-type: none"> 5戸の個別大規模経営への集積(一つは地区外の法人。地区内3名は借地中心、地区外2名は作業受託中心の集積を誘導の意向)。 10ha規模の経営を目標 過去の転作時の経験(集落ぐるみでの生産組織での天候に左右されながらの作業出役は精神的負担感が大きかった等)から、組織的対応には否定的 地区内から3名、地区外から2名の担い手を選定(始めは地区外の者が有力であったが、集落の財産管理の面から地区内3名を追加) 恒常的勤務化が進む中、共同出役の減少は不可避であり、外部への委託も選択肢 	<ul style="list-style-type: none"> 市の公共事業を契機に、町内会長が大区画圃場整備の導入を強力に主導 半日で事業導入を合意 土地改良区と町内会役員中心の「ほ場整備促進協議会」を構成し、事業を推進 換地に際し、案の公表前に、①複数箇所への換地を受ける者が換地案に対して異議を申し立てる場合には、所有全ほ場を対象として、条件の悪い箇所だけの異議は認めない、②一部の者からの異議については、全員の同意をとるだけのことという2項目に合意を求めた。このため、換地案に修正なく短時間で同意を取り付け 農地の所有権と耕作権の分離を進めるため、1区画1名の地権者とする場合には、所有地は連担化しないという原則を示し、予め確認 所有地籍が動いてやむなしという条件の中で、意向調査や整備前の賃借を参考に、耕作者の所有ほ場の周囲に賃貸借の可能性の高い地権者の所有地籍を配置 アンケートの結果では、自己耕作希望者が半数に達していたが、高齢であること等から継続性に疑問をもった協議会が、個別の担い手への集積を推進
7	岩手県K村 ※1	<ul style="list-style-type: none"> 賃貸地区(担い手へ集積)、作業委託区(機械銀行への委託)、自己耕作区の自作の3つに分け、営農土地管理組合の調整による土地の割当(土地管理組合には、全戸加入) 農協直営の機械銀行は実質的なオベ7、8名 村主導で、高齢者リタイア後の受け皿としてUターン者1名を担い手として育成し、優先的に農地集積(8.5ha+作業受託(オベ)) このほか、3ha程度の2~3戸の農家が担い手候補 土地管理組合が、専業的担い手農家には団地化した大区画水田を、零細農家には所有地とは別の農地を割り当て 高齢者の生き甲斐農業としての自己耕作意欲が高く、集団化を阻害(約30%) 	<ul style="list-style-type: none"> 村(行政)主導。16集落代表によるほ場整理促進協議会を構成。勉強会、情報伝達、とりまとめ 土地改良区の理事が印旛沼角来工区を視察したのを契機に水害対策のため河川改修の残土を活用した大規模圃場整備に取り組み 土地利用調整は、村主導で設立した地区ごとの全戸加入の「営農土地管理組合」が実施(属地的に5ブロックに分けた地区割) 地権者は組合に全農地を貸し付け、組合が農家の意向に沿って、賃貸地区(担い手へ集積)、作業委託区(機械銀行への委託)、自己耕作区の3エリアに分類。所有地は考慮せず、利用権主体で団地化 事業完了後1つの組合に合併。その中間的移行組織として「K村農業活性化センター」を設立(農協、行政から出向)し、役場の持つ農地利用調整機能を継承・強化

	圃場整備地区	設立された組織、営農の状況等	合意形成や事業実施に当たったの特記事項
8	千葉県S市 U工区 ※2、4、5	農業組合(農事組合法人)を設立 ・地主代表3名と耕作者2名で設立 ・利用権を法人に集中させ、農地の大半を1戸の家族経営に委託(全耕作者106名中98名を2戸の農家に集約) ・数年後から、盛土事業者代表が農事組合法人に加入し耕作。農外部門からの農業参入、パートナーとしての社会的責任が芽生え ・直播の導入	・海外視察等で大規模区画、直播等が行われているのを目の当たりにした土地改良区リーダーの動きがポイント ・行政及び民間の建設部門と連携して事業実施。検討の場には、集落を単位とした人選 ・農業者に負担を求めない、農業者イニシアティブをもった農建連携システムが社会的合意形成の重要条件(本工区では、換地清算金を圃場整備事業の資金とし、建設発生土を活用した盛土事業費(農業者負担)及び休耕保証金を民間建設部門の負担として農業者の負担なし) ・農地を将来の転用期待含みの資産として保有、耕作放棄に近い農地を耕作してもらい小作料が受け取れるという好条件

資料：※1) 仁平恒夫・迫田登稔(1999)「基盤整備の推進と営農改善計画策定に向けて」、北陸農試農業経営研究 54

※2) 塩谷幸治・平泉光一・八木宏典(1994)「大区画圃場整備を契機とした集落農場の取り組み(上)」, 農政調査時報 第453号

※3) 小林哲郎(1997)「水田の大区画化が地域農業に及ぼす影響—富山県大門町の事例から—」 富山県立大学紀要第7巻

※4) 宮崎勇(1998)「大区画圃場整備事業の社会的合意形成過程—印旛沼土地改良区における農建連携システムの分析—」, 農村計画学会誌 第17巻第1号

※5) 兼坂祐(2000)「後継者のいない米作を近代的産業に!」, 農業経営者 第49号

注1) 市町村名やデータは調査時点のものである。

2) 事例2と類似の事例として、滋賀県野洲町南桜地区の例がある(文献例：※2, 塩谷幸治・平泉孝一「野洲町南桜地区における農地の利用調整システム」『大区画圃場整備と土地利用調整』, 農業研究センター経営研究第33号)。

3) 事例7については平成9年時点のものであるが、「塩谷幸治(1996)も、「川崎村薄衣地区における農地の利用調整システム」について平成6年の調査結果を詳しく紹介している。ここでは、「K村農業活性化センター」について、土地や労働、機械の利用調整に加え、農業に関するシンクタンク機能、技術指導機能等も併せ持った地域の農業振興を総合的に支援するための機能を統合、実践していると記述されている。

4) 事例8は、大区画圃場整備事業の先進事例として多くの事業実施地区が視察等を行っている地区であるため、合わせて紹介した。

別表2 大区画圃場整備事業を実施した地区の担い手等の概要と農地の集団化・集積のための取組の特徴

地区名	実施事業名 実施前の地区の状況	地区内の担い手の育成(位置付け)、 農地の集団化・集積のための取組み	地区内の農業の変化/効果や課題
<p>岩手県 M市 T地区 (都市的地域)</p>	<p>低コスト化水田農業大区画ほ場整備事業(H3~8) 21世紀型水田農業モデルほ場整備促進事業(H3~11)</p> <p>・ほとんどが兼業、5戸が専業。半数が種子生産農家であり、階層分解が進まず、個別農家の稲作継続意向が強い地域</p>	<p>・隣接地域での排水整備事業を契機に実行組合総会で事業導入を決議。改良区・市職員などによる勉強会、女性を含めた現地視察を実施</p> <p>・換地委員等による個別訪問を重ね入作者を含めた地権者全員から実施同意を得る</p> <p>・価格が有利な水稲種子生産農家＝稲作継続意向農家が多いため、全戸参加の地域ぐるみ型稲作生産組織(営農組合)を設立。組合への作業委託推進により種子生産圃の拡大と面的集積</p> <p>・組合への集積(作業委託)を推進するため、規模の大きい農家も全経営地につき3作業以上委託、1ha区画圃場は3作業以上委託、受託料を市標準の半額にする等誘導策</p> <p>・担い手＝オペレーターは、経営規模が比較的大きく基幹的労働力が確保されている農家6戸(実質4戸)で、機械作業を共同化</p>	<p>・大規模層での複合部門の拡大、中小規模層での新規作目の導入が進む</p> <p>・組合への作業集積により作業効率性が向上</p> <p>・複合部門を持つオペレーター農家の負担解消、複合部門との両立が課題</p>
<p>宮城県 K町 O地区 (平地農業地域)</p>	<p>低コスト化水田農業大区画ほ場整備事業(H4~14) 21世紀型水田農業モデルほ場整備促進事業(H5~14)</p> <p>・兼業深化地域。大規模兼業農家が層として厚く、離農農家も少なく、流動化進んでいない</p>	<p>・隣接町で実施した30a区画整備事業の一部が地区農地に掛かったことが契機となり一気に機運が高まる</p> <p>・戸当たり規模が大きく、2ha団地の形成が容易であることから、21世紀型事業が活用できるとの判断が事業導入を決定的に</p> <p>・利用集積は果公社、転作団地は農協、換地の調整は土地改良区、全体的指導は町という体制で座談会、意向調査に取組み</p> <p>・担い手・生産組織への集団的利用集積を図るため、改善団体機能を果たす地区アグリセンターを集落単位に設置</p> <p>・果公社が「濃密型集合事業」を活用し、作業受委託を中心に利用集積を推進</p>	<p>・集落を単位に担い手農家で構成する生産組織を作り、生産組織に作業委託し転作を集積する計画</p> <p>・離職就農した担い手が中心となり、受託希望農家(集落農家の半数)を構成員とする生産組合(オペレーター4人)を組織し作業受託</p> <p>・自作志向の強い集落では、基幹3作業の委託推進、転作地の位置如何に関わらないプロックローテーション転作の実施等、担い手組織への利用集積、2ha連坦化の向上による要件クリアが課題</p>
<p>福島県 I市 M地区 (中間農業地域)</p>	<p>担い手育成基盤整備事業(H6~13) 担い手育成農地集積事業(H6~13)</p> <p>・水稲単作地帯、若い世代の労働力の確保面が弱い</p>	<p>・近隣地区における圃場整備実施、収量・米質向上が直接の契機</p> <p>・果公社が推進する集合事業と圃場整備事業の農地集積活動との連携手法に土地改良区が理解。改善団体設立→受託組織の設立→集合事業・リース事業と進む</p> <p>・改善団体によるアンケートの結果、個別担い手農家による集積では目標に達しないことが判明。担い手を中心とした受託生産組織による営農に切り替え、生産組合を設立</p> <p>・農地集積経験に蓄積のある原公社による集合事業と圃場整備事業とのパッケージ手法が有効なノウハウを提供。リース事業も活用しメリットを拡大</p>	<p>・作業受託組織(生産組合)が基幹3作業以上の受委託(稲作、転作)により約60haを集積</p> <p>・オペレーターは希望者を募り、4名が登録(2名が認定農業者)</p> <p>・稲作省力化による複合部門の拡充、ソバの集団転作の実施</p> <p>・圃場整備に伴う農地集積活動を契機に集落営農方式がスタート</p> <p>・組織的・団地的土地利用方式の確立が課題</p>

地区名	実施事業名 実施前の地区の状況	地区内の担い手の育成(位置付け)、 農地の集団化・集積のための取組み	地区内の農業の変化/効果や課題
茨城県 U町 G地区 (平地農業地域)	低コスト化水田農業大区画ほ場整備事業(H6～11) 21世紀型水田農業モデルほ場整備促進事業(H6～15) ・大半が兼業農家。水稲+野菜型の複合経営。認定農業 者数も伸びず、組織経営体が生まれる可能性もほとんどな い	<ul style="list-style-type: none"> 町による全戸対象のアンケート(3回)と役場担当者・地区役員による精神的な個別訪問により意向把握、合意形成 換地段階で集落毎に農地をまとめた上で、規模拡大意向の3戸に集積する方針の下に、所有と利用の分離、集積による事業費負担の低減を強調して地権者を説得。自作希望者は優良地の1団地にまとめる 地区外地権者の農地は合理化事業を活用し、事前に地区内農家に売却処理 	<ul style="list-style-type: none"> 一挙に3戸の担い手経営を創出。担い手は規模拡大と複合部門導入を検討。法人化も視野に 町担当者の強力なリーダーシップと精神的な活動、自作希望農家の団地化等により農地集積に成功 今後、自作農家から出る農地の担い手への団地的集積のフォローアップ体制の構築(=複数集落での農用地利用改善団体の設立)が課題
長野県 N村 T地区 (中間農業地域)	<ul style="list-style-type: none"> 担い手育成基盤整備事業(H8～12) 担い手育成農地集積事業(H8～12) 兼業化→土地持ち非農家化の進行段階。担い手の多くは果樹部門を有する複合経営 	<ul style="list-style-type: none"> 住環境整備も併せ行うこと、公共用地創出等による負担軽減等を材料に事業の合意形成を展開 担い手農家5戸による営農組合の組織(再編)と組合への基幹3作業委託による農地集積 大区画圃場に対応した農業機械導入のため、集落単位の営農組織を地区外集落も含めた全集落を対象とした地区の組合に再編 組合の再編(大型機械の導入)に際しては、県公社の農作業料金前払い制度を活用 	<ul style="list-style-type: none"> 集落単位の営農システムの取組経験が地区単位での営農組合再編の素地になり、農地集積に効果 組合が経営体として発展しうるか、できない場合、どのように現体制を維持するかが課題 オペ農家は自己の経営地の拡大とともに、組合の作業規模の拡大も志向
新潟県 S村 S地区 (平地農業地域)	<ul style="list-style-type: none"> 担い手育成基盤整備事業(H6～11) 農地集積促進圃場整備支援事業(H7～11・県単) 水田単作地帯。ほとんどが兼業だが、半数以上は販売農家 集落営農が村の方針であり、44集落のうち11組織設立(作業受託組織が主体) 	<ul style="list-style-type: none"> かつて断念した圃場整備を、若い人が中心となり他の集落と併せて実施 集落により担い手選定は異なり、集積要件の達成が難しい個別農家ではなく生産組合を担い手として集積を図った地区、中核農家数戸に集積を図った地区等がある 事業を契機に売却農家が相当数発生 	<ul style="list-style-type: none"> 組合の作業受託が増えず、出役に偏り。担い手の自己経営との競合も課題 事業を契機とした集落意識の醸成が、集落を越えて存在する担い手と矛盾する状態を惹起
兵庫県 K町 F地区 (中間農業地域)	<ul style="list-style-type: none"> 担い手育成基盤整備事業(H元～11) 担い手育成農地集積事業(H5～9) 水稲主体。農業の機械銀行オペレータの農家が中核的な農家として育っており、集落営農がほとんどなく、個別展開が中心 最近の新規就農者が5名いることも特徴 	<ul style="list-style-type: none"> 集落単位の話し合いから関係全集落による準備会に発展 後継者の有無、地域バランスを考慮し、集落毎の相談の上、担い手を選定 費用負担を原因とした離農が連鎖反発的に発生 	<ul style="list-style-type: none"> 利用権を中心とした集積が進展。10ha超の農家が5戸出現する等構造が大きく変化 規模拡大に伴う経営地の分散化、耕作者減少に伴う水利施設維持の労力不足が課題

地区名	実施事業名 実施前の地区の状況	地区内の担い手の育成(位置付け)、 農地の集団化・集積のための取組み	地区内の農業の変化／効果や課題
山口県 M町 A地区 (中間農業地域)	低コスト化水田農業大区画ほ場整備事業(H7～12) (ソフト事業なし) ・良質畑作地帯。兼業条件は悪い ・男子生産人口のいる専業農家割合、高齢専業農家割合ともに高い ・経営耕地面積規模は周囲に比べ大きい	<ul style="list-style-type: none"> ・県営事業が実施できるだけの農地がまとまっている町内最後の地区であり、ウルグアイラウンド対策による低負担を背景に、アンケートを実施。調査の都度、不換地希望が増加 ・当初は個別担い手と作業受託組織の2本立ての計画だったが、組織設立は合意に至らず 	<ul style="list-style-type: none"> ・不在地主、高齢の不換地希望農地を合理化事業により担い手に集積 ・事業を契機に所有権移転による流動化とこれに伴う規模拡大が進んだ ・圃場の大区画化と集約化による省力化が進んだ ・組織への委託に対する委託側の安心感、受託側の大規模農家の個別畑作部門注力の必要性等から、その後水稲作業受託組織の整備が浮上し、この育成が課題
福岡県 Y町 H地区 (平地農業地域)	低コスト化水田農業大区画ほ場整備事業(H4～8) 21世紀型水田農業モデルほ場整備促進事業(H3～10) ・典型的水田地帯。米・麦・大豆の土地利用型農業が盛ん ・転作対応のため、生産組織を結成。機械の過剰投資、農家の高齢化・兼業化に対応するため、町、農協主導で集落営農作りに取組み ・自己完結型中核農家が多い集落	<ul style="list-style-type: none"> ・環境整備事業の経験が事業導入の契機となり同意が進む ・転作団地の団地化、集落営農の取組が下地となり、21世紀型を展開。当該事業の推進を壮年層に委ねる ・生産組織が基幹作業を受託する計画 ・同時に農用地利用改善組合を結成し、作業受託の調整と農用地の利用調整を実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・水稲作業時間が6割減 ・生産組織を結成し、作業受託を奨励した結果、地区外地を含め基幹作業受託が急速に進んだ。転作麦・大豆はほとんどを組合が受託 ・合理化事業を通じ規模拡大を図る認定農業者も ・離職就農者が認定農業者となり米麦作の担い手に成長 ・省力化＝農作業離れが進む兼業農家の農業参加の確保が課題
鹿児島県 O町 S地区 (平地農業地域)	低コスト化水田農業大区画ほ場整備事業(H5～11) 21世紀型水田農業モデルほ場整備促進事業(H6～12) ・生産組織による農作業受託を実施 ・事業への参加者は平均年齢70歳と、高齢飯米農家が多い	<ul style="list-style-type: none"> ・生産組織による機械の共同利用、共同作業が事業導入の機運を醸成 ・先進地視察や集落座談会を重ね合意形成 ・担い手農家1戸と1生産組織に利用集積する計画 ・この生産組織が農用地利用改善組合として機能 	<ul style="list-style-type: none"> ・組合による作業受託が進んだ ・圃場毎に協力を設置し、大区画圃場の作業方法を決定 ・稲作の省力化により複合部門の規模拡大が進んだ ・プロックローテーションによる集団転作も進んだ

資料：後藤光蔵(2000)「平成11年度現地実態調査報告のまとめ」、『平成11年度事業効果フォローアップ検討調査(農地流動化促進効果調査)報告書—Ⅰ—』、全国農地保有合理化協会から抜粋、加筆
注)市町村名やデータは調査当時のものである。

別表3 政策研調査事例における大区画圃場整備と農地の引き受け手の状況

集落営農組織	基盤整備状況		設立総会の年	農用地 利用改善 団体の有無 (H20当時)	基盤整備 開始時の 組織活動 の有無	基盤整備事業と組織設立との関係		農地の引き受け手
	基盤 整備 完了年	1ha以上 の区画 の割合				基盤整備事業実施からこれまでの経緯		
宮城県Y市 Y組織	平18	4	平18	無	無	<ul style="list-style-type: none"> 圃場整備事業の実施に伴い、地区内の認定農業者11名による転作作業受託組織を設立 (H11) 実質は受託組織内に3組織が併存。そのうちの1つが集落営農組織(認定農業者6人)に発展し、他の2組織は解散し個人経営に戻っている 集落営農組織も21年度で解散し、3～4戸による法人経営と個人経営に分割 		農地の引受組織が設立されたが解散し、結果的には、農地の引き受け手は個別経営と1法人組織
宮城県O市 F組織	平8	7	平18	有	無	<ul style="list-style-type: none"> 平成5年度より担い手育成事業で1ha区画の圃場整備が始まり、面整備終了(8年)後の10年に18戸(うち認定農業者2人)が集まり、JAのリース事業で大型機械を導入して農作業受託組織を設立 平成18年に経営所得安定対策に加入するため特定農業団体として新組織を設立 		農地の引受組織が設立され、それが集落営農組織に発展
秋田県Y市 (農)J生産組合	平14	8	平18	予定あり	無	<ul style="list-style-type: none"> 平成10年度からの基盤整備事業の導入をきっかけに、8戸(うち認定農業者2人)で、任意組織の生産組合を11年に設立 「集落営農を組織して後継者や担い手を育成しながら集落機能を維持しよう」と呼びかけ、17年の県のモデル事業をきっかけに法人化。現在、構成員は認定農業者2人とその後継者1人 		農地の引受組織が設立され、それが集落営農組織に発展
秋田県Y市 Y営農組合	平17 (8年開始 13年に 一区切り)	5	平14	有	無	<ul style="list-style-type: none"> 基盤整備事業の実施中である平成11年にJA県中央会の「新農村集落創造運動」の将来のモデル地区として指定され、アンケートを何回も行い、集落内の各層のあらゆる組織(老人クラブ、PTA、婦人部など)に参加してもらい、「Y集落振興会」を作って方向付け 「集落一本の生産体制で行こう」と、14年に集落営農組織を設立(地域の認定農業者6人中5人が参加) 		農地の引受組織として集落営農組織が設立される

集落営農 組織	基盤整備状況		設立総 会の年	農用地 利用改善 団体の有 無(H20当時)	基盤整備開 始時の組織 活動の有無	基盤整備事業と組織設立との関係		農地の引き受け手
	基盤 整備 完了年	1ha以上 の区画 の割合				基盤整備事業実施からこれまでの経緯		
秋田県K市 F 営農組合	平16	4	平19	無	無	<ul style="list-style-type: none"> ・基盤整備（平成9年～）の実施を機に、12年に転作大豆の受託組織が設立 ・専業農家が1人もいなかったため（認定農業者は12人）、手の空いた人が交代で出役 ・経営所得安定対策の導入を機に集落営農組織へと改組 ・現在は、20代1人、30代1人の専業オペレータが機械作業を実施。他の者は補助作業に回っている 		農地の引受組織が設立され、それが集落営農組織に発展
福島県S町 (有)M	平15	4～5	平18	有	無	<ul style="list-style-type: none"> ・平成8年から県営の基盤整備事業が実施されたのを機に、整備された水田を効果的に活用するため13年に農用地利用改善組合が設立 ・同年、生産者6名（認定農業者は5人）が出資して受託組織を設立し大豆生産を開始 ・同組織を再編して18年に集落営農組織（有限会社）が設立され、引き続き、集団転作による大豆栽培を実施 		農地の引受組織が設立され、それが集落営農組織に発展
福井県F市 M生産組合	平7	8.5	平18	有	無	<ul style="list-style-type: none"> ・基盤整備事業の実施を受け、平成5年度に受託組織が設立され、麦、大豆だけでなく米も含めて受託作業を実施（麦、大豆は販売額を組織全体でプール計算） ・経営所得安定対策の導入時に、集落営農への検討を始めた際、あまり抵抗がなく、18年に集落営農組織に再編（米のプール計算も実現） ・地域内に認定農業者はいない 		農地の引受組織が設立され、それが集落営農組織に発展
福井県F市 N生産組合	平17	6	平18	有	無	<ul style="list-style-type: none"> ・経営所得安定対策導入前から、近隣で集落営農を設立しようとする取り組みがあり、自分たちも思っていたときに経営所得安定対策が打ち出されたため、これを契機に集落営農組織を設立 ・準備委員会を立ち上げて2年程度検討し、平成17年に、前身組織となる生産組合を設立 ・その時点では集落内の唯一の認定農業者も参加していたが、18年に設立された集落営農組織からは外れている 		農地の引受組織が設立され、それが集落営農組織に発展。ただし認定農業者は独立

集落営農組織	基盤整備状況		設立総会の年	農用地 利用改善 団体の有無 (H20当時)	基盤整備 開始時の 組織活動 の有無	基盤整備事業と組織設立との関係		農地の引き受け手
	基盤 整備 完了年	1ha以上 の区画 の割合				基盤整備事業実施からこれまでの経緯		
滋賀県K町 (農)K	平17	4	平19	有	無	<ul style="list-style-type: none"> ・平成11年からの圃場整備の実施を機に、任意の受託組織を設立 ・19年からの経営所得安定対策の導入により、全作業受託を行う集落営農組織（農事組合法人）に再編 ・3人の認定農業者（平均5～6ha）は集落営農組織に不参加 ・集落営農組織は、高齢の認定農業者の農地の引き受け手として機能している 	農地の引受組織が設立され、それが集落営農組織に発展。ただし認定農業者は独立	
京都府A市 (農)T	平17	6.6	平19	有	無	<ul style="list-style-type: none"> ・平成9年度から府営の基盤整備事業を4集落で実施 ・「対象地域の1/4を占める担い手の育成」が事業要件であり、事業開始直後から話し合いをしてきたが、完成後の農地の管理の主体に合意が得られず、市の提案により、集落毎に組織を立ち上げ、法人化を急ぐこととなった ・当初は圃場整備組合の役員2名で耕作を行っていたが、委託を希望する地権者が増加してきたため、12年に組合員45名（認定農業者はいない）で受託組織を設立。19年に法人化 ・他の3集落中、2集落で集落営農組織が法人化。残りの集落では個別経営が農地を引き受けている 	4集落中3集落で農地の引受組織が3つ設立され、それが集落営農組織に発展。残りの1集落では個別経営が農地の引き受け手	
島根県H町 F営農組合	平成7、10	6	平18	有	無	<ul style="list-style-type: none"> ・平成3年に当該集落も含めた広域のエリアで転作物の受託組織を設立 ・16年から、この組織の法人化検討委員会が設立され、エリア内の全戸が参加する形での特定農業団体化が提案されたが、機械の処分計画等について地域内の意見調整が不調に終わり、エリア内3地区のうち2地区で参加希望者のみによる集落営農組織を設立 ・残りの1地区では全転作を個別の認定農業者が受託する形で営農が行われている ・当該集落営農組織は45戸（うち認定農業者1人）からなる経営規模64haの組織 	3集落で農地の引受組織1つが設立され、それが2集落で集落営農組織に発展。残りの1集落では個別経営が農地の引き受け手	

集落営農 組織	基盤整備状況		設立総 会の年	農用地 利用改善 団体設立 の有無 (H20当時)	基盤整備 開始時の 組織活動 の有無	基盤整備事業と組織設立との関係		農地の引き受け手
	基盤 整備 完了年	1ha以上 の区画 の割合				基盤整備事業実施からこれまでの経緯		
長崎県I市 (農)H	平成9	6	平成20	有	無	<ul style="list-style-type: none"> ・21世紀型圃場整備事業（平成4～7年工事、その後14年頃まで換地を実施）の実施を機に、8年にこれまで個別営農をしていた4集落の35戸で機械利用組合を設立 ・補助事業で大型機械を導入し、各集落ごとに作業班を作り組合の機械を使って作業を実施 ・その後、経営所得安定対策の導入を機に、平成18年に集落毎の機械利用から全体を一つにまとめた作業形態とする集落営農組織へと再編（参加25戸、うち認定農業者4人）。この組織が20年には法人化 		農地の引受組織が設立され、それが集落営農組織に発展

資料：農林水産政策研究所調べ
注）データは調査時のものである。

- 注1 新潟県〇町で平成4～9年に実施された県営担い手育成圃場整備事業では、地域の基盤整備と営農再編は不可分という地域条件の下、事業化の発意と同時に営農体制の検討を開始した。1集落では、平成2年から圃場整備の可否を検討するための研究委員会を設置し（30代、世帯主層（壮年層）、60代の各世代から5名ずつ計15名）、整備の方向を確認した後は、さらに集落の役員を中心とした推進委員会を設け、3回の農家アンケートの実施、新聞の発行を通じた討議内容の公開を行った。他の1集落でも同様の検討が事業参加の決定前に行われている。また、事業採択決定後は、圃場整備委員会のもとに両集落からなる営農部会を組織し、今後の営農のあり方の検討が推進され、1集落では、面工事開始と同時期に、他の1集落でも工事完了前に生産組合が設立された。
- 2 この研究では、大区画圃場整備事業では、①複数地権者がいる区画の形成と土地の所有単位を超えた利用単位の設定の実現、②土地基盤の改善が競争的優位に結びつくよう整備圃場における大規模経営の経営面積シェアの拡大（農業生産構造の改善）の2つの課題が実現されるべきとしている。この課題を踏まえ、大区画圃場整備事業の実施に対応して地域的な営農再編を行うためには、土地利用調整組織は「ぐるみ型」であることが必要であるが、土地の利用者（経営主体）は地域それぞれの事情により、（ア）個別農家や有志組織であったり、（イ）土地利用調整主体と同じであったり異なる。（ア）は担い手経営の多い東北地方で、（イ）は兼業化の進行した近畿地方に見られることは、その地域の農業生産構造やその変容の経過の違いが反映されているのではないかと考察している。
- 3 さらに、2の（ア）は、土地利用型農業での大規模経営や拡大意向を持つ経営が多数存在している地域で成立しやすい類型である。そうした地域で経営主体としてのぐるみ組織を立ち上げても、柔軟性に欠け、守りの経営になりやすいとしている。一方、（イ）は、土地利用型農業での大規模経営や拡大意向を持つ経営が皆無に近い地域では成立可能であるが、オール兼業化地帯のような同質な農家構成でないと、様々な立場の人々を一緒にする「呉越同舟」の組織であり、合意を取りつつ運営することが難しいとしている。
- 4 広島県では、集落毎に農用地利用改善団体とその2階部分に相当する特定農業法人（集落の構成メンバーから成る農事組合法人の場合もあれば、法人化した個別大規模経営、新規参入企業の場合もある）から構成される「集落法人」の設立を推進している。
- 5 同県では、農用地利用改善団体のメンバー農家が農事組合法人を立ち上げる「全戸共同型」ではなく、個別大規模経営や参入企業が農用地利用改善団体から特定農業法人として認められる「担い手型」の割合が高まる傾向にある。

【主な参考文献】

- [1] 両角和夫(1992)「圃場整備と農地利用調整」、島本富夫・田畑保編『転換期における土地問題と農地政策』、研究叢書第113号、pp.323-358. 農業総合研究所
- [2] 坪井伸広・塩谷幸治・平泉光一(1996)「大区画圃場整備と土地利用調整」、『農業研究センター経営研究』33号、pp.1-58. 農業研究センター
- [3] 佐藤了(1997)「大区画圃場整備に伴う地域営農システム」、『公庫月報』第44巻12号、pp.4-9. 農林漁業金融公庫
- [4] 東山寛(1999)「大区画圃場整備に伴う地域営農システム構築の課題」、『1999年度日本農業経済学会論文集』、pp.142-147.
- [5] 仁平恒夫・迫田登稔(1999)「基盤整備の推進と営農改善計画策定に向けて」、『北陸農試農業経営研究資料』54、pp.1-75. 北陸農業試験場
- [6] 後藤光蔵(2000)「平成11年度現地実態調査報告のまとめ」、『平成11年度事業効果フォローアップ検討調査（農地流動化促進効果調査）報告書ー現地実態調査ー』、全国農地保有合理化協会。
- [7] 淵野雄二郎(2001)「大区画圃場整備事業と合意形成システム」、『東京農工大学人間と社会』第12号、pp.23-36. 東京農工大学
- [8] 中村勝則(2001)「大区画圃場整備に伴う稲作生産組織形成と複合化に関する考察」、『2001年度日本農業経済

学会論文集』， pp. 35-40.

- [9] 細山隆夫(2004)『農地賃貸借進展の地域差と大規模借地経営の展開』，総合農業研究叢書第52号，pp. 128-174.
(独) 農業・食品産業技術総合研究機構中央農業総合研究センター
- [10] 荒井聡(2011)「集落営農の再編強化による兼業農業の包摂」，荒井聡・今井健・小池恒男・竹谷裕之編著『集落営農の再編と水田農業の担い手』，筑波書房，pp. 49-72.
- [11] 徳田博美(2011)「大区画圃場整備を契機に設立された集落営農と兼業農家」，荒井聡・今井健・小池恒男・竹谷裕之編著『集落営農の再編と水田農業の担い手』，筑波書房，pp. 73-90.
- [12] 荒井聡(2011)「集落営農再編の成果と課題」，荒井聡・今井健・小池恒男・竹谷裕之編著『集落営農の再編と水田農業の担い手』，筑波書房，pp. 233-251.
- [13] 塩谷幸治・平泉光一・八木宏典(1994)「大区画圃場整備を契機とした集落農場の取り組み(上)(下) 滋賀県蒲生町横山地区と野洲町南桜地区を事例として」，『農政調査時報』第453号，pp. 34~36，第454号，pp. 42~54. 全国農業会議所
- [14] 農林水産政策研究所(2010)「平成21年度水田作地域における集落営農組織等の動向に関する分析研究報告書」
- [15] 農林水産政策研究所(2011)「近年の農業構造変化の特徴と地域性に関する研究成果報告」
- [16] 江川章(2011)「農業における人材確保・育成の動向と課題—雇用就農者と独立就農者を中心に—」『農林水産政策研究所レビュー』第41号，pp. 8~9. 農林水産政策研究所