

## 第7章 広域の土地利用集積と水田経営所得安定対策

— 宮城県登米市豊里地区の事例から —

東北大学農学研究科 石井 圭一

### 1. はじめに

豊里地区は2005年4月に9カ町合併により登米市の一部となった。2005年センサスによれば、総農家数816戸、うち販売農家663戸である。2000年の総農家数は960戸であり、この間15%減少した。経営耕地総面積は1,503ha、うち1,395haが水田である。水田の生産基盤の整備が進んでおり、整備済み面積は89%、50a以上の区画の圃場は65%に達している（宮城県全体でそれぞれ、57%、18%、2004年）。（第1表）

第1表 登米市における担い手の状況

地区 (旧町)	水田のある 集落数	経営耕地		圃場整備率 うち50a区 画以上		水田農業ビジョン担 手がいない集落数	
		ha/戸	ha/集落	%	%		%
迫	57	1.9	50	62	20	16	28
登米	21	1.4	32	78	64	5	23
東和	38	1.1	23	39	14	18	47
中田	51	1.7	60	68	35	2	4
豊里	17	1.8	70	89	65	0	0
米山	40	1.9	63	100	8	7	18
石越	21	1.8	59	100	76	2	10
南方	29	2.1	77	90	8	0	0
津山	27	0.8	9	-	-	16	59
登米市	301	1.7	49	80 <sup>*</sup>	29 <sup>*</sup>	66	22

資料: 宮城県東部地方振興事務所登米地域事務所「登米地方の経営所得安定対策ニュース」(2008年5月)および東北農政局資料による。

注. 圃場整備率は2004年3月、旧登米郡8カ町の整備率で、津山地区を含まない。

2008年水田農業ビジョン担い手リストによると、認定農業者数は13法人、75名、水田経営所得安定対策の加入者数は11法人、38名である。

同地区は水田経営所得安定対策の対応として、従来の転作集団を法人化した。JA登米管内では集落営農の構築を推進しているところだが、豊里地区ではこれまでの農地集積の経緯から取り組んでいない。本稿では、豊里地区における農地集積の実績、農地の利用調整や転作農地の管理にかかる広域的な徹底の仕掛け、水田経営所得安定対策への対応ぶりに

ついて報告したい。集落を超えた農地集積と利用調整の取組が、集落営農を通じた水田経営所得安定対策の対応を難しくした事例である。

なお、登米市の水田農業は経営耕地1戸当たり1.7ha、1集落当たり49ha、圃場整備率は83%である。農業産出額の5割は米で、環境保全米の取組は全国でも名高い。豊里地区は水田農業ビジョンにおける担い手がない集落がなく、地区の関連機関でも「担い手過多」の地域として認識している。

## 2. 農地集積の先進性

### (1) 全国・県内の集積比較

「経営確立助成面積を生産調整水田における構造再編の進展を示すもの」<sup>(1)</sup>と捉え、農地集積の地域間格差を眺めたい。宮城県における経営確立助成面積割合(生産調整実施面積に対する)は38%と東北トップであるが、全国的には滋賀(62%)、佐賀(59%)、福井(45%)で低い。

宮城県の経営確立助成面積のうち、団地型の割合は22%である。東北では福島で34%とその割合は高い。全国的には茨城(53%)、福井(63%)、滋賀(82%)、佐賀(85%)で高率である。茨城を除くと、これらは集落営農を積極的に推進している県として知られている。

また、高度利用加算(1年2作型)面積の割合は宮城県で10%と東北では最も高い。全国的には、北関東、福井、滋賀、愛知、愛媛、九州各県といった伝統的な畑作地帯、西南暖地で高い割合となっている。

全国的にみると、集積率が高い県では集落を媒介に地域資源管理の一環として、農地が集積されている。ここでは「地域を守るための規範」の表れであり、他産業従事者なみの生涯賃金を獲得できるような農業専従者は生まれない。他方、集積率が低い県では個別経営による農業生産本位の経営展開が反映しており、個別経営が支配的な北関東などでは、集落による制約を受けないことで、土地利用型の「経営体」として展開が進む。しかし、反面では水田の合理的利用はますます困難な様相を呈する。

平成15年度の特別調整水田を含めた生産調整実施面積473haのうち、団地型経営確立助成は313ha(66.9%)、集積型経営確立助成集積型は2ha、計315haである。1年1作型高度利用加算278ha(59.4%)、1年2作型高度利用加算が29haである。

第2表は平成15年の宮城県の市町村別の経営確立助成面積について上位10市町村の実績を示す。県内平均の該当面積割合37%に対して、南郷町を筆頭に米山町、豊里町、石越町といった現登米市を構成する旧町で高い成績を上げた。豊里町の経営確立助成金等該当面積割合は68.4%(県内第3位)、経営確立助成金等交付額(10a当たり)は30,829円(県内第3位)、転作等実施面積割合は89.2%(県内第4位)である。豊里町は県内第3位で高位に位置する。助成面積割合上位の市町村において団地化型で実施したのは、豊里町のほか、桃生町、中田町である。桃生町、豊里町は全町規模の集団転作を行ってきた地域として知られ、県内でも指折りの転作団地が形成された。このため、転作集団は集落の枠を飛び越え、組織化と利用調整の範囲は広域の旧町レベルとなっている。

第2表 水田農業経営確立助成の実績（平成15年度）

	基本助成		高度加算 一年二作 型	確立助成等 該当面積	転作実施面 積	交付額	10a当たり交 付額
	団地化型	土地利用集 積型					
	%	%	%	%	ha	1,000円	円
南郷町	0	100	6	84.1	614	233,893	38,072
米山町	1	99	12	68.7	951	296,886	31,220
豊里町	99	1	9	68.4	473	145,777	30,829
石越町	0	100	0	68.0	405	123,700	30,551
桃生町	99	1	89	60.9	607	176,491	29,065
古川市	0	100	4	64.4	2,078	603,099	29,022
中田町	100	0	8	64.3	1,091	315,637	28,943
松山町	0	100	15	50.5	324	74,537	23,032
南方町	0	100	7	51.5	756	173,275	22,928
仙台市	1	99	22	50.8	1,964	446,888	22,749
県計	25	75	13	37.1	36,710	6,034,900	16,440

資料: 宮城県

注. 米山町、豊里町、石越町、中田町、南方町は2005年4月町村合併、登米市に移行。

豊里地区は担い手が比較的豊富にいる地域にありながら、集落営農の育成に熱心な地域なみに組織的な集積を進め、全国的に見ても極めて合理的で先進的な農地利用を行うことができた。これらの成果は水田農業経営確立対策の実績をベースにして配分される産地作り交付金額に反映している。

## (2) 豊里地区の仕掛け

これまでの農地集積にかかる豊里地区の取組を見ておこう。

第1は、「21世紀型圃場整備事業」の集積要件を達成するための仕掛けである。1996年に町内19集落に農用地利用改善団体に類似の地域農業集団として「地区アグリセンター」を設置、その連合組織として「とよさとアグリセンター」を設置した。「地区アグリセンター」では、地権者の意向調査を踏まえ、農作業受委託(基幹3作業以上)を通じた担い手への農地集積の推進を担い、「とよさとアグリセンター」では転作制度や農地流動化、担い手支援等の推進の企画、総合調整を図る。このとき、地区アグリセンターには実行組合長、副組合長、換地委員など、地区の信頼を集める「顔役」を中心に構成された推進部会が農地集積の推進を行う一方、担い手どうしの連携を図る担い手部会が置かれた。推進部会と担い手部会の2つの部会を設置したのは、アグリセンターによる集積の推進に受益者たる担い手が参加することで、円滑な利害調整を阻害するのではないかという点に配慮した結果である。

担い手への集積の仕掛けとして、経済的な誘因も機能した。1つは、「21世紀型圃場整備事業」促進費を受益地の均等配分とせず、集積に協力する農家に対して大きな傾斜をつけたことである。2つは、農作業受託の作業料金の割引(10~15%)である。3つは、契約の管理や賃貸料、作業料金の受け渡しなどを宮城県農業公社が実施することで、当事者双方の手間を大幅に省いた。このように集積の仕掛けには利害調整を円滑にする制度と経済的誘因が働いた。

第2は、ブロックローテーションから固定団地における転作作物の本作化である。集落ごとに組織されたアグリセンターを介して土地利用調整を果たし、2001年から約300haの固定団地において、麦、大豆、園芸作物、飼料作物などの輪作体系の確立を進めた。転作作物の統一栽培や固定団地の管理、団地の配分はJA登米豊里営農経済センターの呼びかけで2000年に結成された豊里町転作集団連絡協議会が行う。豊里町の転作にかかる諸々のルールを決める団体である。

転作配分面積の74%における期間3年の連担団地型固定転作である。転作団地数は20数か所に上るが、それぞれの団地の面積は6～45haである。1995～99年の間、ブロックローテーションを行った後、固定団地による転作は第1期(2001～03年)、第2期(04～06年)、第3期(07～09年)を進んだ。

一般に固定団地による集団転作は地権者間の不公平や転作地の管理への不安などから、合意が難しい。仕掛けとして機能したのが、アグリセンターを通じた調整と地権者には魅力的な水準の転作補償であった。2004年の補償額は58,000円/10aで、その原資は転作奨励金と地域とも補償金(水稻作付面積10a当たり5,500円の抛出)である。なお、2008年度の補償金額は37,000万円/10aに下がっている。水利費は地主負担、転作集団から地主に対する小作料の支払いはない。

第3は、転作集団の構成員の要件を厳しく設定したことである。構成員は55歳以下、構成員数は3人以上とし、同一家族内から複数名の参加は不可、認定農業者を含むこととした。2001年に成立した転作集団は13集団、このうち、麦・大豆を生産する集団が9、畜産経営による自給飼料生産を行う集団が3、野菜生産の集団が1であった。転作集団は18まで増えたが、転作地の管理が不十分であったり、夜間に作業する集団はやめてもらっている。転作集団の構成員の絞り込みと、転作地管理の徹底が広域的に実現した。担い手として位置づけられる転作集団の構成員のそれぞれの経営は、水稻のほか、路地野菜もしくは施設野菜の生産、繁殖牛や乳牛を飼養する多角経営が多い。

第4は、転作地の管理にかかる地権者の信頼の獲得である。その1つが、2002年に畜産・堆肥センターを設置、圃場への堆肥投入を徹底した。これにより化学肥料は使用していない。一義的には転作作物の安定生産、品質向上を目的とするが、地権者から見れば適切な農地管理手法として信頼を集める。また、転作団地の栽培管理について、復田に先立ち実施する事項、団地のローテーションのために実施する事項について、全町的にルールを設定することで、集団ごとの管理の平準化に努めた。

2008年度には各転作集団がトラクターを購入し、プラウ、レザレベラーにより340haの転作地の整地を実施する。これは転作地の効率的利用とともに、借入地の管理を目的とした。財源は水田に戻して返却する時の費用に充てる積立金である(10a当たり3,000円/年)。2008年度に転作面積は23ha増加したが、転作地への希望を募ったところ46haに上っている。

第5は、転作作物の販売促進である。大豆、小麦のほか、青大豆、ハト麦の「豊里産」の名称で契約販売に成功したほか、大豆や小麦の後作の飼料作物として、ライ麦(11月播種、5月中旬収穫)の普及を図り、転作地の高度利用を展開している。また、「豊里産」大

豆による油揚げが県内生協で販売されるなど、固定団地による安定的な畑作輪作体系を構築し、転作作物の高収益化を追求している。

### 3. 水田・畑作経営所得安定対策への対応

さて、旧町内全19集落に対して、転作集団は14組織、このうち、大豆・麦の転作集団9組織が法人化（農事組合法人）した。残る5集団は畜産農家による自給飼料生産を行う転作集団である。（第3表）

第3表 豊里地区の転作集団

転作集団	集落	平成16年度 経営面積 ha	平成20年度		法人
			経営面積 ha	経営類型	
1	A	13.5	29.1	大豆, 麦	○
2	B	11.5	28.6	大豆, 麦	○
3	C	21.7	28.2	大豆, 麦	○
4	D	27.3	29.0	大豆, 麦	○
5	E	18.3	32.1	大豆, 麦	○
6	F	24.7	28.9	大豆, 麦	○
7	G	16.8	29.1	大豆, 麦	○
8	G	-	28.7	大豆, 麦	○
9	H	-	14.2	大豆, 水稻	○
10	I	13.0	-	解散	
		146.8	247.9		
11	C	14.7	9.3	飼料作物	
12	D	15.5	9.3	飼料作物	
13	J	21.2	9.7	飼料作物	
14	F	8.1	10.5	飼料作物	
15	K	40.5	23.9	飼料作物	
		100.0	62.7		
16		33.7	-	解散	
<b>転作集団経営面積</b>		<b>280.5</b>	<b>310.6</b>		

資料:水田農業ビジョン担い手リストより作成.

大豆・麦による所得目標を250万円/人とする、おおむね構成員1人当たり10haが必要になる。そこで、従来、各転作集団の利用面積はそれぞれ異なったが、1集団の構成員を3名に限定し、各集団への配分面積を原則30haとした。これにより、47名（2005年）を数えた大豆・麦の転作集団の構成員を27名に絞り込んだ。3名を超える構成員がいる転作集団では、集団内で調整の上、構成員からはずれた者については新たな法人が雇用することとした。法人構成員から外れたのは高齢の転作集団構成員である。

法人の構成員になるに当たって要件とされたのが、構成員が個別に受ける水稻の作業受託を2010年より法人組織に統合し、法人内で作業の調整を行うとしたことである。転作集団の構成員は、それぞれが個別に作業受託や借地を通じて水稻作を展開しており、作業の

調整を行い効率化する余地は小さくない。このような水稲作の法人組織への統合を嫌い、法人組織に参加しなかった転作団体の構成員は、転作団体構成員全体の約2割に上った。この要件を嫌ったのも比較的高齢者が多いという。

こうして、旧町を単位として担い手を絞り込み、絞り込まれた担い手に対して、転作団地の徹底した管理による地権者の信頼醸成と売れる転作作物作りに向けた栽培管理を求め、転作団体の法人化と水稲作の統合まで進む道筋が付けられた。

なお、野菜畑作の転作団体は解散した。転作団体の構成員はそれぞれ異なる野菜の作付を望み、団地内の統一的な栽培ができていない。このため、種類が異なれば薬剤の種類や散布時期が異なり、飛散のリスクが大きいことが懸念された。

豊里地区における経営所得安定対策の加入者は大豆・麦転作団体9法人、認定農業者に個人加入者は38名、有限会社2法人である。2008年度に市町村特例で加入するのは2～3名程度と見られている。(第4表)

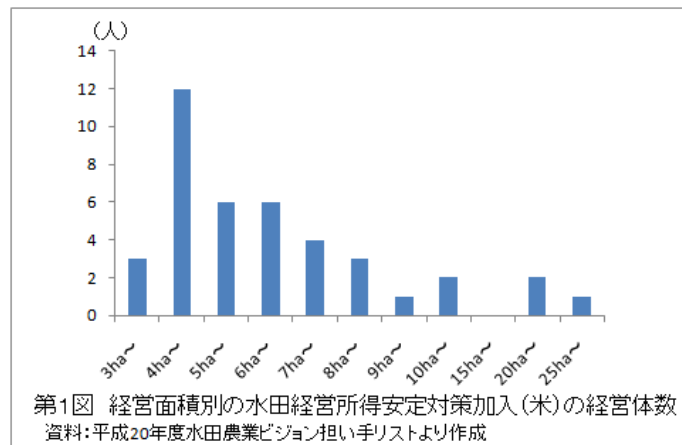
第4表 経営組織別の「担い手」と経営所得安定対策加入者(米)

経営組織	水田農業ビジョン 担い手		認定農業者		水田経営所得安定対策加入者	
	人	%	人	%	人	%
水稲単作	35	31	20	27	15	39
水稲+繁殖	4	4	3	4	1	3
水稲+肉牛	31	27	21	28	10	26
水稲+酪農	14	12	8	11	6	16
水稲+野菜	15	13	11	15	4	11
その他	14	12	12	16	2	5
計	113	100	75	100	38	100

資料:平成20年度水田農業ビジョン担い手リストより作成.

水田農業ビジョンの担い手は計113名、そのうち35名、31%が水稲単作経営である。ビジョンで数えられた担い手の43%が酪農もしくは畜産経営である。認定農業者数は75名、水稲単作経営の割合は27%と、ビジョン担い手に比べて若干、割合を下げる。経営所得安定対策加入者38名のうち水稲単作経営は15名、全体の39%である。ビジョン担い手の水稲単作経営のうち、経営所得安定対策の加入者は5割に満たないが、認定農業者の水稲単作経営の75%が加入した。家畜生産(繁殖、肉牛、酪農)経営では、経営所得安定対策の加入者はビジョン担い手の35%、認定農業者の53%である。経営面積別では4～5haが最も多い。10ha以上の経営体は有限会社による2経営体を含め、5経営体にすぎない。

(第1図)



#### 4. 今後の土地利用調整の課題

以上のように、豊里地区では集落営農を媒介とせず、水田・畑作経営所得安定対策に対応した。転作集団に組織された担い手は集落の枠を飛び越え、旧町単位の土地利用調整の中で営農に取り組んでいるからである。しかし、このことは必ずしも集落との関連を失わせているわけではない。法人組織は同一集落の仲間たちで構成されており、他集落の担い手が加わったとしても、構成員の親戚筋に限られる。将来、集落の農家が集落営農を必要とした場合、法人組織をその作業班として活用できるとする見方がある。

さらなる土地利用調整として、2つが検討されている。

1つは、法人化した転作集団と認定農業者間の農作業受委託の調整である。法人に対して地権者が信頼を寄せていることから、個別展開の認定農業者の間には農地が法人に集積するのではないかという不安がある。転作集団を前身とした法人と認定農業者の間で、不平等が起きないような調整が求められている。

2つは、法人化した転作集団における水稲作を含めた一元化と利用権の設定である。2010年から構成員の作業請負を法人に一元化する際に利用権を設定、高齢の地権者を臨時に雇用し水管理や育苗の作業を担ってもらおう構想がある。

これまで、転作団地の利用調整と農地管理の徹底について、旧豊里町全体で広域的に行ってきた。他方、圃場整備の完了と転作の固定化により、地区アグリセンターを媒介にした集落レベルの調整が不要となり、アグリセンターの活動は休止している。今後、転作組合構成員も含めて、個別に展開してきた水稲作の農作業受委託もしくは利用権についても、広域的な調整ができるか否か、また、法人化した転作集団と集落の関わりは、今後深まるか、薄まるか、注視していくべき点である。

注(1) 経営確立助成面積からみた全国の農地集積の動向については、安藤光義「米政策改革による水田農業構造再編の可能性と限界」『農業問題研究』第58号、2005年による。