

# 第10章 品目横断的経営安定対策下の集落営農組織の再編の現状と課題

— 岐阜県を中心として —

岐阜大学応用生物科学部 荒井 聡

## 1. 本稿の課題

一般に兼業滞留地域においては、小規模個別経営が主体となり、集落を基礎とした任意の営農組織に補完されるなどして水田農業が営まれているところが多く、「担い手」として位置づけられる個別経営の割合は小さい<sup>①</sup>。これら地帯においては、安定対策加入のいわゆる「5要件」を満たす集落営農組織の育成に期待がかけられているが、そのハードルが高く、特に米の場合、経営安定対策の対象となるものは一部に留まっている。こうした地域における集落営農組織の経理の一元化などの見通しや必要な支援措置のあり方について、実態に基づいてより明らかにすることが求められている。

そこで、ここでは岐阜県を対象として水田経営所得安定対策（旧：品目横断的経営安定対策）下の兼業滞留地帯における水田農業の担い手の現状とそこでの集落営農組織の位置づけ・役割などを明らかにすることを課題とする。まず、2007年度における品目横断的経営安定対策への加入状況と集落営農組織の特徴を県内地域ごとに整理し、平地農村で同対策への加入率が高く、逆に中山間地・都市近郊地域での同対策への加入率が低い特徴を明らかにする。平地農村には集落営農が比較的形成され、それが安定対策への米の加入率を高めていること示す。次いで、安定対策への加入率が高く、集落営農組織が担い手の中心として位置づけられた海津市の事例と、逆に安定対策への加入率が低く、集落営農組織が会社化して認定農業者となっている岐阜市の事例に即して、安定対策で担い手として位置づけられようとしている集落営農組織の現状と課題を考察していく。

## 2. 岐阜県における水田経営所得安定対策への取組と集落営農の動向

### （1）水田経営所得安定対策（旧：品目横断的経営安定対策）加入状況

岐阜県は農家1戸当たりの経営面積が75aと小さく、水田農業の担い手農家の成長があまりみられず、兼業滞留的に小規模経営が維持されている。特例を考慮しても安定対策の加入対象となる農家割合は小さく、集落営農組織による対応が期待されている。

2007年度岐阜県の品目横断的経営安定対策での米の加入面積は4,440haであり、それは2006年米作付面積25,700haの17.3%のカバー率に留まり、全国平均のカバー率25.9%と比較すると低いものになっている（第1表）。他方で、水田転作が本格化する1970年代から80年代にかけて、特に平地農村地帯において圃場整備事業と一体化して集団転作が行わ

れ始め、そのための集落を基礎とした様々な組織が形成されてくる。そのためもあり麦・大豆の安定対策の加入面積率はやや高くなっている。4 麦合計で 2007 年加入面積は 2,721ha であり、2006 年作付面積 2,600ha に対し、104.7%の面積カバー率となっている。これは全国平均 93.3%より高い。また、それは 100%を超えており、過去実績がなくても若干の「担い手」が新たに麦作りに取組み始めたことも意味している<sup>(2)</sup>。大豆の 2007 年加入面積は 2,171ha であり、2006 年作付面積 2,430ha の 89.3%の面積をカバーしている。これも全国平均のカバー率 77.5%より高い。このように岐阜県では、米の安定対策の加入率は低いが、麦・大豆についてはほとんどが「担い手」に集積されていることがわかる。

第1表 品目横断的経営安定対策の加入実績(岐阜県2007年度)

農林 事務所	加入経営体数				麦加入面 積(ha)	大豆加入 面積(ha)	米加入面 積(ha)	米加入割 合(%)
	個別	法人	集落	計				
岐阜	30	12	7	49	204	24	506	8.7
西濃	62	19	73	154	1,664	1,541	2,647	37.0
揖斐	62	12	9	83	605	340	500	27.6
可茂	6	3	6	15	35	95	93	4.3
中濃	13	2	2	17	99	53	155	11.6
郡上	3	7	0	10	41	10	53	4.3
東濃	0	2	0	2	0	1	47	7.2
恵那	3	2	7	12	42	71	110	3.6
飛弾	71	10	0	81	30	31	316	12.3
下呂	1	2	0	3	0	5	14	2.7
合計	251	71	104	426	2,721	2,171	4,440	17.3
(岐阜市)	11	4	1	16	53	1	87	4.7
(海津市)	8	4	27	39	859	975	1,284	63.8

資料:岐阜県農産園芸課資料より作成

安定対策への加入組織数は、個別経営 251 戸、法人経営 71 組織、集落営農 104 組織で、合計で 426 経営体である。加入組織数に占める集落営農の割合は 24.4%であり、全国のその割合 8.7% (3,477/40,178) と比較すると高くなっている。

安定対策加入経営体数が多い地域は、西濃(154)、揖斐(83)、飛弾(81)、岐阜(49)の順であり、これら以外の地域は少ない。集落営農 104 組織のうち 73 組織が西濃地域に集中している。他の地域は、おおむね個人ないし法人を中心として対策に加入している。郡上、東濃、飛弾、下呂の各地域では、安定対策に加入している集落営農はない。特に、東濃は法人 2 組織のみ、下呂は個人 1 戸、法人 2 組織、計 3 経営と極端に少ない。西濃は、「担い手」として集落営農の割合が高く、逆に飛弾は個人が 71 戸と多く集落営農はゼロである。

主として麦は西濃(1,664ha)、揖斐(605ha)、岐阜(204ha)、大豆は西濃(1,541ha)、揖斐(340ha)、可茂(95ha)で安定対策に加入している。これら 3 地域で県の大豆・麦の加入面積のそれぞれ 91%を占めている。米の加入面積率は、西濃 37.0%、揖斐 27.6%のみ高く、他はおしなべて低い。特に、中山間地域での同加入率は、下呂 2.7%、恵那 3.6%などと極端に低い。

## (2) 集落営農の動向

岐阜県の集落営農数は、2005年5月302組織から2008年2月306組織へと微増している(第2表)。ここ数年は解散・廃止と新設がほぼ拮抗しており、毎年1組織減となっていたが、2008年には+6組織とやや増加した。法人組織は2005年27組織(8.9%)から2008年56組織(18.3%)へと倍増している。農業生産法人化計画を「策定している」若しくは「策定予定あり」の合計は、47組織(15.6%)から121組織(39.5%)へと急増しており。法人化にむけて大きく動き出している。

第2表 集落営農の組織形態の推移(岐阜県)

調査年月	実数	解散・廃止	新規	法人					非法人			
				小計	農事組 合法人	会社		うち農業 生産法 人	小計	農業生産法人化計画		
						株式 会社	有限 会社			策定し ている	策定して いない	(策定予 定あり)
2005.5.1	302	*	*	27	18	—	9	*	275	11	264	36
2006.5.1	301	20	19	42	24	—	18	35	259	23	243	65
2007.2.1	300	26	25	52	34	—	18	45	248	61	194	58
2008.2.1	306	11	17	56	38	—	18	50	250	107	149	14

資料:農林水産省『集落営農実態調査結果』

その活動内容(複数回答)としては、「農業機械を共同所有しオペレータ組織が共同利用する」もの276組織(90.2%)、「作付け地の団地化など、集落内の土地利用調整をする」もの188組織(61.4%)などの割合が高い(第3表)。「認定農業者、農業生産法人等に農地の集積を進め、集落単位で土地利用、営農を実施」する組織は83組織(27.1%)とあまり高くないが、徐々に割合を高めている。

第3表 種類別集落営農数の推移(岐阜県・複数回答)

調査年月	実集落 営農数	農業機械を共同所有		一括管理・ 運営	集落単位で 土地利用・営 農	共同で農 作業	集落内土地 利用調整
		共同利用	オペレータ				
2005.5.1	302	27	289	114	74	131	170
2006.5.1	301	25	279	111	80	131	171
2007.2.1	300	30	274	127	88	139	180
2008.2.1	306	33	276	126	83	150	188
2005.5.1	100.0	8.9	95.7	37.7	24.5	43.4	56.3
2006.5.1	100.0	8.3	92.7	36.9	26.6	43.5	56.8
2007.2.1	100.0	10.0	91.3	42.3	29.3	46.3	60.0
2008.2.1	100.0	10.8	90.2	41.2	27.1	49.0	61.4

資料:農林水産省『集落営農実態調査結果』

2008年2月1日現在で、品目横断的経営安定対策に加入する集落営農数は144組織まで増加している。活動内容別にみた、品目横断的経営安定対策加入組織割合は、「認定農業者、農業生産法人等に農地の集積を進め、集落単位で土地利用、営農を実施」する組織が94.0%、

「集落内の営農を一括管理・運営」する組織が 74.6%などと、経営体としての実体を持つ組織の安定対策への加入割合が高くなっている（第4表）。

**第4表 品目横断的経営安定対策に加入している集落営農数**

単位：組織、%

調査年月	加入実集 落営農数	農業機械を共同所有		一括管理・ 運営	集落単位で土 地利用・営農	共同で 農作業	集落内土地 利用調整
		共同利用	オペレータ				
2007.2.1	111	3	106	84	68	65	97
2008.2.1	144	7	132	94	78	85	125
2007.2.1	37.0	10.0	38.7	66.1	77.3	46.8	53.9
2008.2.1	47.1	21.2	47.8	74.6	94.0	56.7	66.5

資料：農林水産省『集落営農実態調査結果』

県内主要地域の経営安定対策実施前の集落営農の状況を市町村別にみると、法人化計画は海津市、揖斐川町で策定予定割合が高く、岐阜市・中津川市などで低い（第5表）。法人化計画策定割合の高い地域では麦類に取り組んでいる集落営農の割合が高く、品目横断的条件不利補正対策への加入を想定して早くから法人化計画の策定を予定していた。

**第5表 岐阜県内主要地域の集落営農**

単位：組織、%

地域名	市町名	計	法人	非法人			法人ま たは法 人化計 画策 定、策 定予 定有 り	同左割合	麦類 に取 り組 んで いる	麦類 に取 り組 んで いる 割合	
				法人化計画策定							
				小計	あり	なし					
		A	B	C		D	B+C+D	(B+C+D)/A			
岐阜	岐阜市	27	1	26		26	2	3	11.1	5	18.5
	大垣市	10						0	0.0	7	70.0
西濃	海津市	37	3	34	1	33	10	14	37.8	33	89.2
	揖斐川町	14	4	10		10		4	28.6	10	71.4
中濃	郡上市	10	1	9		9		1	10.0	5	50.0
東濃	中津川市	35		35	2	33	—		0.0	5	14.3
西濃	高山市	5	2	3		3	2	4	80.0	2	40.0
岐阜県		302	27	275	11	264	36	74	24.5	131	43.4

資料：岐阜県資料より作成（原資料は、農林水産省『集落営農実態調査結果』2005年）

### （3）県の集落営農育成対策

岐阜県でも集落営農組織の立ち上げと組織強化に支援策を講じてきている。2005年度には「集落営農組織化マネージャー養成講座」を開設するなどして、地域リーダーの育成につとめてきている。2006～2007年度は集落営農組織等育成支援事業により 35 組織に対し

機械整備の支援を行い新規組織の設立等を支援してきている。

県で把握している集落営農は2007年度で314組織あり、これを2010年度には397組織まで増やす目標を設定している。また水田農業関係の農業法人数は、2007年度の92組織から2010年度の108組織へと増やす目標を設定している。このため、2008年度の重点事項として小規模農家組織化支援事業（5,200万円）、担い手経営力向上サポート事業（479万円）、担い手農地集積高度化促進事業（875万円）、担い手協議会活動事業交付金（789万円）などを予算化している。

### 3. 経理一元化による集落営農組織の再編強化

#### —高加入率・平地農村・海津市の事例—

##### （1）市の水田農業の担い手の特徴

海津市の安定対策への2007年度加入面積は米1,294ha、麦859ha、大豆975haであり、どれも県では最大である。また加入面積率は米63.8%、麦95%、大豆110%であり、米の加入率は県で最も高い。経営安定対策に加入した集落営農組織も27組織と最も多い。

海津市は岐阜県最南端の海拔ゼロメートル地帯を含む平地農村に位置する。2005年3月に3町（海津町、平田町、南濃町）が合併し誕生した。旧海津町と旧平田町は長良川と揖斐川に囲まれた輪中地帯のなかにあり、肥沃な耕地が広がる。市の農用地総面積は3977.8ha、うち田が3221.8ha（81.2%）である。2005年の農家戸数は2,745戸で、一戸平均経営面積は145aとやや大きい。温暖な気候を利用してトマト、キュウリなど施設野菜作栽培も盛んで、野菜農家に認定農業者が多い。

1980年より県営圃場整備事業が開始され、用排水分離で汎用化も可能な大区画圃場が整備されてきた。それにともない、転作が集団化され、麦・大豆の作付けが広がるとともに、それらを担う営農組織も形成されてきた。しかし、兼業の深化とともにオペレータは不足傾向にあり、また土地持ち非農家もあらわれるなど農地の資産保有傾向も目立つようになる。そんななか機械更新、世代交代を機に徐々に農地の流動化が進んでいる。

産地作り交付金・稲作構造改革交付金の使途として麦・大豆のウエイトが高い。水田裏として集団での麦・大豆の栽培を奨励するためである。10a当たりの交付単価は、担い手が小麦または大豆を作付した場合、4万9千円（基本部分1万2千円、担い手加算3万4千円、新需給システム3千円）となる。

2006年7月には合併後初めての農業基本構想が新しく策定され、水田農業のモデル営農類型は、個別経営で面積20ha（水稲12ha、麦8ha・大豆8ha）、組織経営で面積100ha（水稲60ha、小麦40ha・大豆40ha）の規模にまで引き上げられた。組織経営の就業者数は、基幹労働力6人、補助労働力3人である。専門的に経営が成り立つためにはこの程度の規模が必要であるとの試算に基づく。しかも、最近米価の低下により担い手の所得目標は引き下げされている。また、担い手の経営規模の目標値の上昇とは反比例して、育成目標担い手数は減少している。「担い手」の面積シェアの目標は57%に設定している。

## (2) 安定対策への加入状況と集落営農の動向

水田農業ビジョンに位置づけられた担い手が安定対策の加入対象者である。現在の担い手数は 39 経営体であり、その経営面積の合計は 2,379ha である。これは市の水田面積の 59.8%となり、既に市の農地集積目標水準に達している。市では農地利用集積率を 7 割へ引き上げることも検討している。

担い手の内訳は個人が 8 戸、集落営農組織が 27 組織、法人が 4 組織（いずれも有限会社）である（第 6 表）。39 経営体の栽培作物は、米が 39 経営、小麦が 35 経営、大豆が 27 経営である。個人の経営面積は 5～40ha に分布し、平均が 20ha と基本構想並みの規模に達している。集落営農組織は 21～126ha に分布し、平均 52ha であり、全組織が安定対策の面積要件を満たしている。法人は 127～324ha で、平均が 201ha と大きく、基本構想の規模目標を遙かに凌駕している。

第6表 品目横断的経営安定対策加入経営体の経営面積(海津市2007年度)

経営形態	経営体数	経営面積 計	平均経営 面積	最大経営 面積	最小経営 面積	作物別栽培経営体数		
						米	麦	大豆
集落営農	27	1,411	52.2	125.7	20.9	27	27	22
法人	4	804	200.9	323.6	127.4	4	4	4
個人	8	164	20.5	39.6	4.5	8	4	1
計	39	2,378				39	35	27

資料: JAI にしみの資料より作成

安定対策前後での集落営農組織数は、合併 1、解散 2、新設 1 の変化のため、2 組織減少している。合併 1 は、18.4ha の規模をもつ組織と 39.7ha の規模をもつ組織との合併である。解散 2 は、個人（15ha 経営）への吸収が 1 組織、法人（42ha）への吸収が 1 組織である。解散、吸収合併が行われているのは小規模組織であり、これら組織で中心的担い手が「不在」となった組織である。新設は 1 組織で、これまで組織のなかった南濃町に新設された。

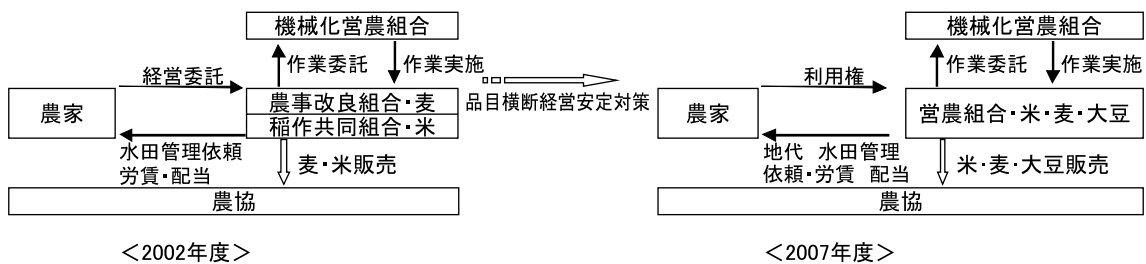
また 2005 年に 20ha 未満の集落営農が 4 組織あったが、うち 1 組織は解散し、3 組織は規模を拡大し 20ha 以上へと上昇した。これらは安定対策の加入対象となるための措置でもある。さらに、同対策加入への対応として 5 名の個人が新しく認定農業者となった。

## (3) 安定対策と集落営農組織の再編強化など ー 経理の一元化等 5 要件への対応 ー

筆者はかつて海津市旧平田町の集落営農組織調査を通じ、任意の集落組織が機能別に重疊的に存在している実態を明らかにした<sup>(2)</sup>。そうした任意の営農組織は安定対策を契機としてドラスチックに再編されてきている。すなわち経営所得安定対策の加入要件に対応すべく経理を一元化した組織（営農組合）が 2006 年に新設され、5 年以内の法人化計画を策定

するなどその経営体化が図られている。任意組織ながらも経営受委託や農地の賃貸借が広範に展開しており、法人化の内実を高めている。

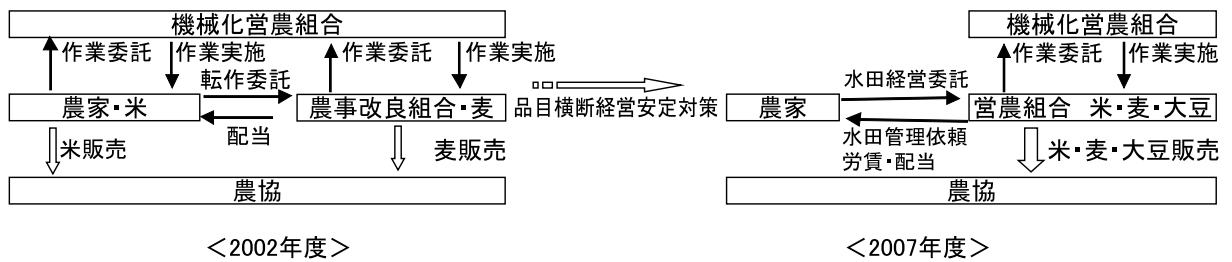
旧平田町内 15 集落のうち 11 集落で集落営農組織が形成され、うち稲作の共同経営にまでふみこんだものが 7 集落に及んでいた。その集落では、稲作の共同経営を行う共同稲作組合、麦作の共同経営を行う麦作共同組合（多くは全戸加入の農事改良組合）、実際に作業を実施する機械化営農組合などの組織が重疊的に形成され、それぞれ独立採算にて運営されていた<sup>(3)</sup>。それが安定対策加入のため経理の一元化が必要とされたため、新たに営農組合を立ち上げ、米・麦・大豆の生産を一元的に担い、販売・経理も一元化することになる。但し、それは任意の組織にとどまったままであり、依然として機械化営農組合も併存する段階にあり、組織として機械を保有するところは少なく、機械化営農組合に委託料を支払って、機械作業を委託している（第 1 図）。従来は、米・麦・大豆とも、それぞれ別の組織に経営委託をすかたちになっていたが、それを営農組合に一括委託することに集約化された。しかも、利用権の設定にまで踏み込んできている。但し、任意組織である営農組合には利用権を設定する権限がないため、代表者を認定農業者として利用権の設定を進めている。ここでの利用権設定は、JA 農地保有合理化事業を活用している。すなわち、地権者はいったん JA に利用権を預け、JA が営農組合代表者に利用権を再設定するのである。



第1図 品目横断経営安定対策実施前後における協業型集落営農の組織変化－利用権の場合－

資料: 旧平田町における各年度の各組合等からの聞き取りにもとづき筆者作成。

また、かつて機械化営農組合による作業受託組織段階に留まっていた集落組織での、営農組合設立後の組織変化は顕著である。従来、ここでの構成員は、機械作業のみ機械化営農組合に委託し、管理作業、販売までは自らが行ってきた。それが営農組合への経理一元化にともない、また安定対策への加入対象となるために、自らの経営権を営農組合に委譲して、自らは営農組合の指示を受け、自己所有地の管理作業に従事し労働報酬を受け取ることに変わったのである（第 2 図）。



第2図 品目横断経営安定対策実施前後における営農組合の組織変化

資料: 旧平田町における各年度の各組合等からの聞き取りにもとづき筆者作成.

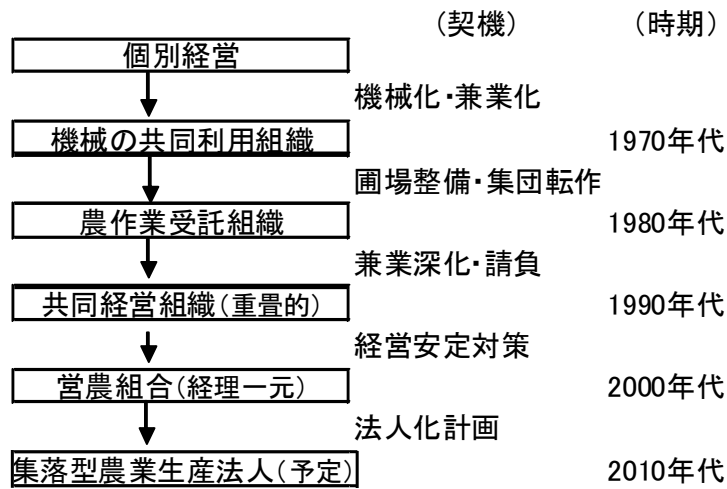
これは、組織として経営安定対策の加入対象となり、引き続き政策支援を受けるための措置である。JA担当者は幾度も地元へ足を運び、同対策の説明を繰り返すなかで、合意が図られた。しかし、生産者の耕作継続意向は強く、担当者にとり「地権者への説明は、きつい作業」であった。こうして安定対策を契機として、集落営農組織の経理一元化が進み、個別経営を補完する立場から転じて、自らが経営を主宰するところまで進む組織もあらわれた。これにより個別経営体が基本的に解体し、利用権設定も急増（850ha）することになる。集落の水田農業の担い手は営農組合に限定され、ドラスチックな農業構造の変動がみられた。安定対策への加入のために「あきらめて農地を貸す」といったところが農家の心情である。営農組合への農地利用権の委譲が余儀なくされるなど、地権者が安定対策を「農地改革」と受け止める向きもある。他方で、依然として個別経営には耕作継続意向もあり、組織がどう展開するかは、今後の政策展開に大きく左右される状況にある。

#### (4) 集落営農組織の展開と経営安定対策の位置

旧平田町での集落営農の展開過程を整理すると第3図のようになる。機械化、兼業化、圃場整備、集団転作などの諸契機により、集落営農組織は共同利用組織、作業受託組織、共同経営組織などとして、順次進化してきた<sup>(4)</sup>。この過程で機械の大型化などにより組織の構成単位は、数戸の組単位のものから集落単位のものへと拡大してきた。しかも機械の更新時期に対応するかのようになり、ほぼ10年を区切りとして組織が再編強化されてきている。経営安定対策への対応として2010年代には集落を単位とした農業生産法人が形成される見通しである。

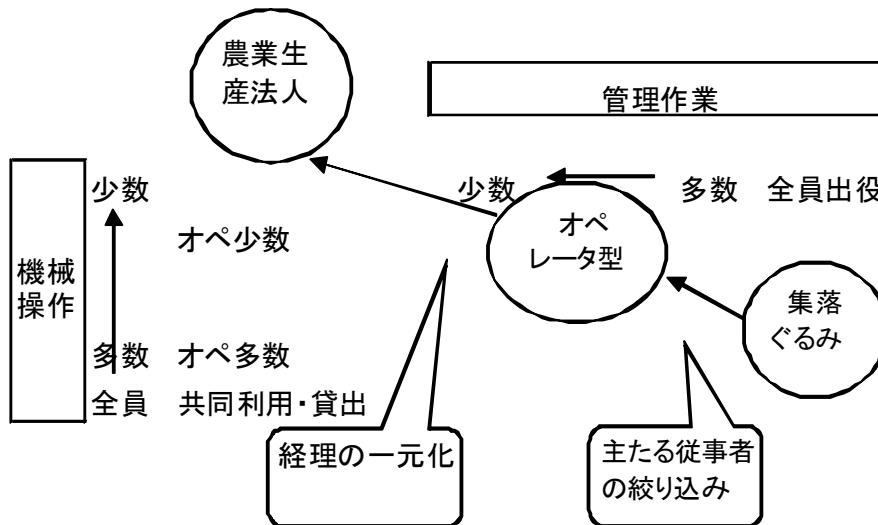
これを、作業主体からみて集落営農組織の類型変化を整理すれば、第4図の通りとなる。機械作業・管理作業とも原則全員参加で行われていた「集落ぐるみ型」の機械共同利用組織から、組織の担い手が絞り込まれる「オペレータ型」へと変化してきている。構成農家が労働力不足や、機械の大型化への対応などの理由により、それぞれの作業労働力が徐々に失われているためである。「オペレータ型」組織の経理一元化と組織再編を進め、法人組織へと転化する見通しである。





第3図 旧平田町における集落営農の展開論理

資料: 現地実態調査等により筆者作成.



第4図 作業主体からみた集落営農組織の類型変化

資料: 旧平田町の集落営農組織の展開実態などを元に筆者作成.

(5) 集落営農組織の経営体化にともなう変化

営農組合構成農家の多くは、営農組合の設立にともない自営から賃労働へと転化した。これにともなう効果として、作業の均質化・高位平準化が指摘されている。従来の個人経営での管理作業労働は個人の裁量において実施されてきており、管理の程度はまちまちで

あった。それが営農組合として年3回以上の草刈り実施などの管理基準を一括揭示し、日時を指定して作業を実施することになった。地権者には管理圃場の面積、畦畔の距離に比例して作業労賃が支払われる<sup>6)</sup>。収入から費用を差し引いて計上される剰余金は、面積に応じて組合員に分配される。管理作業に従事できない組合員を准組合員として、分配金を支給せず、地代支払いのみにしている組合もある。

営農組合は5年以内の法人化をめざしており、経営拡充のため新たに麦・大豆などの水田転作作物の栽培に取り組むところもある。例えば、旧平田町11集落で麦を栽培する組織は9組織から11組織へと増加、大豆は2組織から8組織へと増加している。また、ダイコン（T組合）、チコリ（W組合）を栽培する営農組合もある<sup>6)</sup>。これまで集落の転作作物栽培を旧町内の広域的な担い手集団（2006年に法人化）に委託していた組織も、営農組合に転化することにより、これら法人に委託していた麦・大豆栽培を自ら実施することになってきた。多いところでは麦・大豆あわせて40haの栽培面積を委譲することになった。転作版「貸し剥がし」とも言えなくもない。この場合、「過去実績」が元の転作実施者に留保されたままになることが多い。

営農組合として機械を保有するところは未だ少ないが、機械化営農組合が保有する農用機械の更新にあたり、リース支援事業（国2分の1補助）を活用しているところもある。また、自ら機械を購入したり、減価償却積み立てを始めたりするなど、法人化にむけた準備を開始している。

営農組合の収入は農産物販売代金が基本である。米がその中心であり、米代金が納入される前の7月に運転資金が不足する傾向がある。しかし、収入に占める販売代金の割合は、57.2%（米51.2%、麦2.5%、大豆3.5%）に留まる<sup>7)</sup>。収入に占める助成金の割合は、品目横断補助金12.5%、産地作り交付金23.7%と高い。これら助成金無しに経営は成り立たないのが現状である。費用と剰余の合計金額（＝収入金額）に占める剰余金割合は21.8%であり、助成金により剰余金が形成されている。

営農組合の規模や麦栽培「過去実績」の有無により配当金単価に大きな格差が生じている。大規模法人で「過去実績」が有る組織では、10a当たり3万5千円程度の配当金であるが、小規模で「過去実績」が無い組織では、1万円程度に留まる。仮に10a当たり1俵の飯米を確保するとすれば、1万円を超える米価の分を飯米確保のために支払う必要がでてくる。金銭を払って飯米を確保するということが習慣にはなく、これに違和感を覚えるものがでてきている。「過去実績」のない組織から何らかの支援要望が提出されている。

#### （6）集落営農の見通しなど

集落営農の活動範囲は集落内と定められており、エリア化されている。それぞれの機械格納庫から1km以内を活動範囲とすることが基準である。これにより農地の面的集積を図るとともに、組織間の競争による軋轢などが防止できる。営利を目的するのではなく、地域内農地の効率的維持・管理を目的としており、将来の法人形態も農事組合法人が念頭におかれている。

基本構想には営農組織規模を 100ha とする目標が示されており、いくつかの営農組合の統合も検討されている。JA としては、市管内にある 7 つの支店単位で 300ha 規模の法人組織を育成したいとのことである。

こうしたなか、安定対策の「見直し」により法人目標に関する要件も緩和されたことにより、営農組合の法人化の動きが止まっている。また市町村特認の創設により、4ha 未満の農家でも安定対策への加入の可能性がでてきており、個別経営の経営継続意向も強いところもあり、「せっかく営農組合として組織強化されたにもかかわらず、崩壊しかねない」可能性も孕んでいるという。今回の「見直し」は、安定対策という「直球からいきなりカーブ」を投げ込まれたようなもので、営農組合を育成するうえで「加入要件としての下限面積の引き下げは困る」とみる。

### 3. 広域的農業生産法人の形成 —低加入率・都市近郊地帯・岐阜市の事例—

#### (1) 水田農業の担い手の状況

岐阜市の安定対策への 2007 年度加入面積は米 87ha、麦 53ha、大豆 1ha で、加入面積率は米 4.7%、麦 87%、大豆 6% である。麦の加入率は高いものの、米と大豆の加入率は著しく低い。経営安定対策に加入した集落営農組織も 1 組織に留まる。いくつかの営農組織は、安定対策の実施前後に法人化し、法人として安定対策に加入している。

岐阜県の県都である岐阜市は県中央部の長良川中流域に位置する。市街化区域内農地面積も多く、農業は主として都市近郊地域において営まれている。水田の土地改良は 1953 年から始まり、ほぼ市全域で実施されているが、土地条件の制約から 10a 区画圃場が多い。長良川左岸では地下水位も高く用排水未分離地区も多い。2005 年センサスでの市の経営耕地のある総農家戸数は 6,727 戸、経営耕地面積は 3,379ha で、1 戸当たり平均 50a と小さい。内訳は販売農家が 4,071 戸、自給農家が 2,656 戸である。また、農業経営体数は 4,116 経営体で、うち田のある経営体は 3,804 経営体、2,262ha、畑のある経営体は 2,791 経営体 479ha である。経営耕地面積が 4ha 以上の上層農家数は 20 戸と少なく、3~4ha でも 12 戸に留まる。

市では、安定対策の実施前 2006 年 9 月に、市にある 380 の農業集落の代表者にアンケートを実施し、水田農業の担い手の状況を把握した。それによると、担い手の存在する集落は 177 集落 (46.6%) に留まる。ここでの担い手とは、集落営農、認定農業者、JA 出資法人・(有) 援農ぎふの 3 者を意味する。援農ぎふは、集落営農組織、認定農業者が不在の集落をカバーし、機械作業を受託して農家の稲作を補完している<sup>(8)</sup>。担い手の中心が「集落営農組織」の集落が 52 集落、「認定農業者」が 73 集落、「JA 出資法人」が 49 集落で、「担い手混在」集落が 3 ある。他方、自己完結中心集落は 203 集落にのぼる。

#### (2) 集落営農組織の状況

安定対策実施前の 2005 年に市には、集落を基礎とした営農組織が 29 組織あった。一集

落を事業基盤とする「集落型」組織が8組織、複数集落～旧村を事業基盤とする「広域型」組織が21組織である<sup>9)</sup>。稲作の部分3作業受託平均と全作業受託と経営受託を合計した実質的な経営面積は、「集落型」が平均5.5ha、「広域型」が平均7.7haに留まる(第7表)。

第7表 岐阜市営農組合の事業実績(2005年)

		単位:戸、%、人、ha							
		オペレータ	耕起	代播	田植	収穫	全作業	経営受託	3作業平均+全 作業+経営受託
		人数							
集落型 (8組織)	単純平均	8.3	4	2.9	4.2	6.2	0	0.9	5.5
	該当割合	100.0	87.5	50.0	50.0	75.0	0.0	25.0	100.0
	該当平均	8.3	4.6	5.8	8.4	8.3	0	3.6	
広域型 (21組織)	単純平均	6.2	6	4.5	5.4	11.1	0.4	0	7.7
	該当割合	100.0	90.5	76.2	71.4	90.5	9.5	0.0	100.0
	該当平均	6.2	6.9	3.9	7.8	12.8	4.2	0	
合計 (29組織)	単純平均	6.6	4.9	3.6	4.5	8.7	0.2	0.2	6.2
	該当割合	100.0	89.7	69.0	65.5	86.2	6.9	6.9	100.0
	該当平均	6.6	6.3	4.1	7.9	11.8	4.2	3.6	

資料:岐阜市資料より作成.

いずれも任意組織として活動を行ってきたが、うち4組織が安定対策への加入に備えて、有限会社として法人化した(うち3社は商法改正直前の2006年)。うち1社が「集落型」、3社がJA単位の「広域型」である。4社とも過去3年平均で5.9～17.0haの麦栽培実績がある。

### (3) 品目横断的経営安定対策の加入と農業生産法人の状況

2007年度の品目横断的経営安定対策の市での加入経営体数は、個別経営11戸、法人4組織、集落営農1組織の合計16経営体に限定される。土地条件の制約もあり麦・大豆の栽培面積が少なく、集団転作率も10%程度に留まる。米の加入面積割合は4.7%と低い。これは、第1に同対策の加入対象となる上層農家が限られていること、第2に市にいくつかある集落営農組織もいわゆる「5要件」を満たしうるものが少なく加入にまでふみきれなかったこと、などのためである。

加入要件の「見直し」により個人は2名追加された。いずれも3ha前後の経営規模であり、ナラン対策加入が目的である。またその後、旧村単位の「広域型」営農組織のうち2組織が株式会社となり、安定対策に加入した。うち1社は麦の栽培過去実績(9.6ha)がある。

岐阜市の集落営農組織で農業生産法人化したものは6組織ある。いずれも経営安定対策の加入要件を満たすために近年あいついで法人化された。多くは旧JAの農作業受託部門を引き継ぐかたちで組織を展開させたものであり、活動エリアは現JA支店や旧村を基礎とするものがほとんどである。組織設立にあたりJAが深く関与している。地域の農地の維持・管理が主目的であるが、法人形態は集落型を含めていずれも会社組織であり、新規作物への取組を模索するなどして経営体としての展開も計画している。稲作主要3作業の

受託平均面積は 10.5~40.0ha, 麦の栽培過去実績は 4.1~15.8ha である (第 8 表)。

第 8 表 農業生産法人化した営農組織の組織概要

		K社	M社	A社	G社	I社	N社	平均
法人化した年	年	2006	2004	2006	2006	2008	2008	
組織形態		有限	有限	有限	有限	株式	株式	
組織基盤・活動エリア		K集落	M旧村北	A旧村	G旧村	M旧村南	N旧村	
オペレーター数	人	11	8	3	9	4	14	8.2
オペレーター平均年齢	才	58.9	63.9	52.7	58.4	68.5	60.4	60.5
稲作主要3作業受託面積平均値	ha	19.8	40.0	26.1	13.1	12.9	10.5	20.4
麦・過去実績	ha	15.8	4.1	9.3	9.1	7.8	0	7.7

資料: 岐阜市資料から作成、数値は2005年度のもの。

麦作は集団転作によるブロックローテーションで面的集積が進んでいるものの、稲作は土地利用調整組織もなく、活動エリアの広域化に比例して分散化が進んでいる。「担い手」が混在する地域においては、法人は「悪い田だけ頼まれる」こともしばしばである。米の反収も低く非銘柄米地帯であることもあり、麦の過去実績が少ない組織では経営状態が芳しくなく、赤字を計上しているところもある。このような地域においては、たとえ法人が設立されたとしても、耕作放棄地の発生を防止できる保障はない。また、法人化にともない水田管理作業は、自己経営として行うのではなく法人からの委託により行うことになり、一部で管理作業がおろそかとなり単収減となるところも散見される。

いずれにしても法人化まで展開できる営農組織は少数にとどまり、ほとんどが任意組織で、安定対策に加入の見込みのないままで組織を存続させている。市としては、これら組織への何らかの支援を継続し、市の農地の維持管理の担い手として位置づけるように計画中である。すなわち、経理一元化・法人化が困難な集落営農組織でも、次のような条件を備えているところは「岐阜市集落営農モデル」として支援対象にできないか検討している。それは、第1に組織の構成員は集落内農家の出資者で、組織規約は有るが、法人化計画は当面無く、主たる従事者の所得目標も無い。第2に、機械作業はオペレータが従事するが、管理作業は地権者が行い、収穫物の販売名義も地権者とする。第3に、農用地の利用集積目標は作業受委託で設定し、農用機械については非更新とするなどの集落内合意形成を行うなどである。また市では、今回の加入要件見直しは、これら組織の安定対策への加入可能性を高めるものとみており、「生産者の安定対策への加入努力の励みになる」と好意的にとらえている。

#### 4. むすび ー集落営農研究の成果と課題ー

小規模農家が兼業滞留する岐阜県では、水田農業の個別担い手の形成が微弱で、米の安定対策の加入率も低い。2007年県産米は対前年比 11.12%下落し、10%を超える 1.12%はそのまま補填対象となった。いわゆる戻し金は、10a 当たり 1万2千円になり、拋出金 3

千円との差は9千円となり、ナラシ対策のメリットを認識する機会となった<sup>(10)</sup>。そのためもあり市町村特認による面積要件の見直しにより、新たに約40経営体が安定対策に加入してきている。4haを超える大規模経営が少ない岐阜県の各地域では、今回の見直しをおおむね好意的にとらえている。その意味で2～4ha層の動向が鍵となる。

すなわち、第1にこれらの層が営農組織に加入し、その構成員として機能するか、個別経営として展開していくか、どちらを選択するかが一つのポイントとなる。中山間地域にあってはこれ以下の階層も含めて、集落営農との関わり方の可能性を検討する必要がある。またこれに関連し、法人化した、あるいは法人化を目指している集落営農組織の構成員の営農意欲の変化をどうみるかである。米の安定対策加入率の低さに示されるように、個人経営の耕作継続意欲は強いものがある。営農組織の経理一元化後の構成員農家の営農意欲と労働意欲がどう変化し、構造変動を引き起こす要因となりうるか、実態に即して明らかにする必要がある。いずれにしても、こうした層の集落営農への参加誘導のためには、法人化メリットをいかに示し得るかがポイントである。

第2に、集落営農の中心的担い手のあり方と関わりで、その「終着駅」をどうみるかである。集落営農をその中心的な担い手への農地利用集積の一過程と見るか、永続した組織とみるかでもある。営農組織の中心的担い手のみで管理作業をやりきれるところは少なく、地権者の参加が不可欠である。また構成農家も耕作意欲を示しており、意欲と能力を備えている者に農業生産に関わり続ける仕組み作りが必要である<sup>(11)</sup>。

しかし兼業の深化とともに地権者の管理能力・意欲は次第に薄れ、土地持ち非農家する者も徐々にあらわれている。旧平田町の営農組織の展開過程からも、機械の大型化などともないオペレータ数は次第に限定され、また労働力不足などから管理作業に従事できる営農組合構成員も減少し、総じて「集落ぐるみ型」から「オペレータ」型にゆるやかに移行してきている。構成員農家の耕作意欲が喪失してきているところでは、個別化の可能性もでてくる。例えば、S営農組合では、個人が集落の機械作業を一手に引き受けるなど、中心的な担い手は1名に絞り込まれている<sup>(12)</sup>。

第3に、圃場条件などを考慮しつつ集落営農組織の活動エリア、標準経営をどう措定するかである。岐阜県の集落営農は66%が1集落の範囲内で活動している。自治機能や水利の便などを考慮すれば、集落内での組織作りが最もまとまりのあるものとなりやすい。しかし集落内に中心的な担い手がない場合など、複数集落や旧村を単位として営農組織を再編せざるを得ない。また中心的な担い手が失われた集落で営農組織の継続も困難となり、他の集落の担い手に依存せざるを得ない。その割合は、徐々に高まってきている。

岐阜市などのように、担い手が集落にいない場合、営農組織は形成されず、JA受託部会やJA出資法人に頼らざるを得ない。担い手不在地域においては、営農組織が集落の枠を超えて組織されざるを得ない。その場合、農地の分散・利用調整など組織運営に独自の課題が生じるとともに、構成員の繋がりもうすれる。一部の中核的な担い手集団が組織運営を担うこともあり、その場合営農組織は会社組織として形成されている。そうした場合、集落機能をいかに組織運営に反映するかが課題である。

また、安定対策に加入する組織でも規模が20haぎりぎりの集落営農も少なくない。低単収・非銘柄米という不利性を有する岐阜県の場合、現行の米・麦・大豆の価格水準では集落営農組織が経営の採算を十分採ることはできず、支援措置が不可欠な状況にある<sup>(13)</sup>。

注(1) 例えば、典型的な兼業滞留地域としての東海地域の水田農業の担い手の今日の特徴を明らかにしたものとしては、荒井(2005b)を参照のこと。

(2) 旧平田町の集落営農の重疊的な構成の詳細については、荒井(2004)を参照のこと。

(3) 楠本(2006)のいう、「2階建て方式」による集落組織が、別々に自発的に形成されている。同じ集落にある組織でもそれぞれの代表者は異なるところが多い。安定対策前までは実質的な作業主体である機械化営農組合が「担い手」として位置づけられていた。

(4) 1980年代半ばまでの平田町における集落営農組織の展開については、御園(1986)に詳しい。

(5) 例えばW営農組合の場合、草刈り代として1m当たり30円、水管理代として1㎡あたり2.5円が作業実施者に支払われる。作業は原則として地権者が行う。

(6) T営農組合でのダイコンは養老町からの入り作者が栽培している。またW営農組合でのチョコリは、中津川市に本社があるサラダ・コスモが栽培している。これらの地代収入が営農組合の貴重な収入源ともなっている。

(7) 海津市の営農組織のうち任意に選んだ8つの営農組合（平均収入3,666万円）の2007年度決算平均値である。

(8) (有) 援農ぎふの事業実績やその機能等については、谷口ら(2006)、荒井(2007)に詳しい。

(9) 岐阜市の集落営農組織の現状の詳細は、荒井(2007)を参照のこと。なお、同書には農業生産法人化した組織等の経営事例の詳細な紹介もある。

(10) この措置だけで米作担い手経営を十分に安定させることは難しく、標準的な経営を想定した価格の下支え措置を検討する必要がある。

(11) その意味では、組織化により析出される余剰労働力を活用して新規作物を栽培し、近年伸長が著しい地産地消活動に結びつけるなど、夢のある提起が必要である。そのため農地の利用調整を通じた集落内に地産地消ゾーンなどが設定できるかも1つの鍵となる。なお、集落営農組織による地産地消の取組の可能性を考察したものとして、荒井(2008)などがある。

(12) 「認定農業者を取り込んだ集落営農組織については、その後、組織が維持できなくても、結果として認定農業者への農地の利用集積が促進される可能性がある」（経営安定プロジェクト研究 農地・集落営農チーム(2008) 19頁）と指摘されるように、集落営農にいかにか認定農業者が取り込まれているかも一つのポイントである。

(13) 活動エリアを旧村にまで広げ規模を拡大した集落営農組織でも、その経営は各種助成金により支えられていることは揖斐川町での事例にも示されている。詳しくは、荒井(2005a)を参照のこと。

#### [参考文献]

[1] 荒井聡(2004)「兼業深化平地農村における集落営農の展開と担い手の動向—岐阜県海津郡平田町を中心に—」(田代洋一編著『日本農業の主体形成』筑波書房, 所収)。

[2] 荒井聡,(2005a)「『米政策改革』下における地域参加型集落営農法人組織の展開論理—岐阜県揖斐郡揖斐川町K営農組合を中心に—」『農業・食料経済研究』第51巻第2号。

[3] 荒井聡,(2005b)「新基本計画と中部地域における水田農業担い手形成の課題—東海地区を対象として—」『農業・食料

経済研究』第52巻第1号,2005年。

- [4]荒井聡(2007)「岐阜市における水田営農組織の特徴と担い手の形成の課題」(今井健・荒井聡編著『岐阜市における水田営農および担い手の現状と課題』に所収)
- [5]荒井聡(2008)「集落を基礎とした営農組織等の機能と地産地消の展開条件—大垣南営農組合を中心として—」(『大垣市の地産地消推進に関する提言と調査結果』に所収) >
- [6]経営安定プロジェクト研究 農地・集落営農チーム(2008)「経営所得安定対策下における農業経営組織の設立等が地域農業、農地利用集積等に与える影響」『Primaff Review』No.28 農林水産政策研究所。
- [7]楠本雅弘(2006)『地域の多様な条件を生かす 集落営農』農文協。
- [8]御園喜博編著(1986)『兼業農業の再編』御茶ノ水書房。
- [9]谷口信和・李侖美(2006)『JA(農協)出資農業生産法人』農文協。