

4. 条件不利地域における集落営農組織の特徴と役割

はじめに

集落営農組織の立地条件の違い、とりわけ農業生産条件の差異は、現状での組織活動を規定しているばかりでなく、今後の組織の発展状況にも大きく影響するものと考えられる。ここでは、集落営農組織が所在する旧市町村の農業地域類型⁽⁹⁾と中山間地域等直接支払制度の対象農用地の有無⁽¹⁰⁾に着目し、生産条件の制約が大きい中山間地域等の条件不利地域における組織の態様や運営目的の特徴、さらには地域農業に果たしている役割等を、平場に所在する組織と比較分析する。

(1) 集落営農組織の立地属性

平成 20 年度の集落営農実態調査（農林水産省統計部）によると、全国の集落営農組織数は約 1 万 3 千であり、このうち約半分の組織が水田・畑作経営所得安定対策に加入している（第4-1表）。しかし、この加入率は農業地域類型によって大きく異なり、平地農業地域が 64 %であるのに対し、中間農業地域では 40 %、山間農業地域では 25 %と低い。4 割強の組織が中間あるいは山間農業地域に所在しているにもかかわらず、水田・畑作経営所得安定対策に加入している組織に限れば、その割合は 3 割にもみならず、2 千組織弱に過ぎない。これをさらに、中山間地域等直接支払（以下、「中山間直払い」という）の対象農地がある組織に絞り込むと、その数は 1,162 組織（中間農業地域 861 組織、山間農業地域 301 組織）となる。この 1 千余りの組織が、水田・畑作経営所得安定対策に加入している組織の中では、より生産条件が不利な地域に所在する組織といえよう。

そこで、当研究所が 20 年度に調査を実施した 77 組織を、同じように分類すると、平地農業地域が 48 組織（全体の 62 %）と最も多く、次いで中間農業地域が 18 組織（同 23 %）となる。都市的地域および山間農業地域はそれぞれ 7 組織、4 組織と少なく、4 つの農業地域類型別に分析できるだけのサンプル数ではない。そこで、以下の分析では中間農業地域と山間農業地域を合計した中山間地域（計 22 組織）を 1 つのカテゴリーとし、平

第4-1表 農業地域類型別の調査客体数

		H20年 集落営農実 態調査客体			経営所得安定 対策に加入		中山間直払の 対象農用地がある		政策研 調査客体		中山間直払の 対象農用地がある	
		数	(%)		数	(%)	数	(%)	数	(%)	数	(%)
組織 数	計	13,062	(100.0)	6,663	(100.0)	1,908	(100.0)	77	(100.0)	18	(100.0)	
	都市的地域	1,645	(12.6)	938	(14.1)	48	(2.5)	7	(9.1)	-	(-)	
	平地農業地域	5,967	(45.7)	3,804	(57.1)	698	(36.6)	48	(62.3)	3	(16.7)	
	中間農業地域	3,726	(28.5)	1,496	(22.5)	861	(45.1)	18	(23.4)	12	(66.7)	
	山間農業地域	1,724	(13.2)	425	(6.4)	301	(15.8)	4	(5.2)	3	(16.7)	
構 成 比	計	100.0		51.0	100.0	14.6	28.6	100.0		23.4		
	都市的地域	100.0		57.0	100.0	2.9	5.1	100.0		-		
	平地農業地域	100.0		63.8	100.0	11.7	18.3	100.0		6.3		
	中間農業地域	100.0		40.2	100.0	23.1	57.6	100.0		66.7		
	山間農業地域	100.0		24.7	100.0	17.5	70.8	100.0		75.0		

資料：平成20年集落営農実態調査（農林水産省統計部）組替集計，農林水産政策研究所調べ

地農業地域との比較を行う。また、中山間地域の 22 組織のうち、中山間直払いの対象農地がある 15 組織を抽出した分析結果も併記する。

(2) 組織形態の特徴

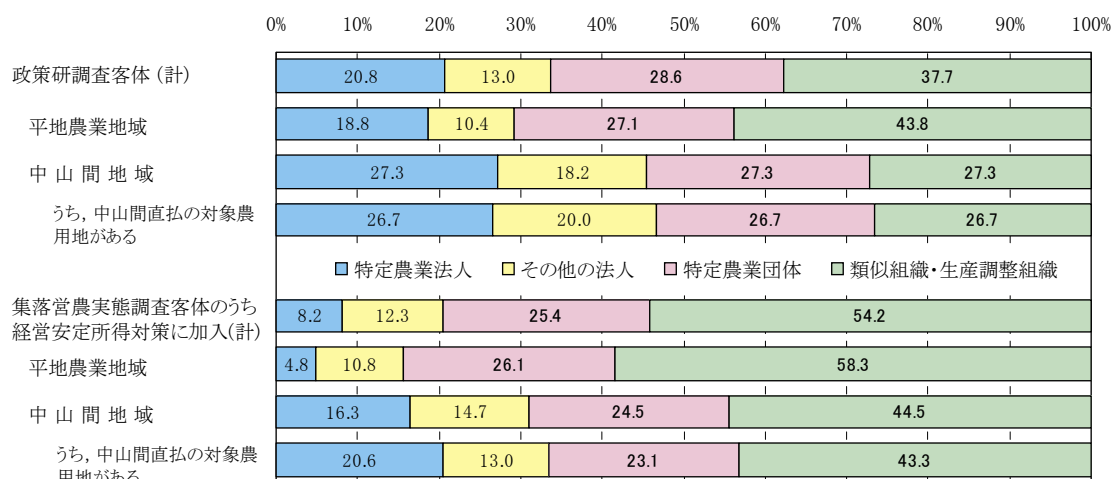
まず始めに、当研究所が調査した集落営農組織の組織形態をみると（第4-1図）、平地農業地域に比べ中山間地域の方が法人となっている組織割合が高く、「特定農業法人」（27 %）と「その他の法人」（18 %）の両方で 4 割を超える。逆に、「類似組織・生産調整組織」の割合は 27 %と低い。またこの組織構成は、中山間直払いの対象農用地がある組織に限定しても大きな違いはみられない。

参考までに、平成 20 年度の集落営農実態調査における水田・畑作経営所得安定対策に加入している組織の組織構成と比較してみると、当研究所の調査客体は、平地農業地域も含め法人の占める割合が高く、非法人組織の割合が低いといった違いはあるが、平地農業地域に比べ中山間地域の方が、法人組織の割合が高い点については共通している。

しかしこの結果から、中山間地域の方が集落営農組織の法人化が進んでいるとみるのは早計である。中山間地域において法人形態の組織割合が高くなっているのは、任意組織（特定農業団体を除く）における経営所得安定対策への加入率が地域類型間で顕著に異なるためであり、平成 20 年度集落営農実態調査結果によると平地農業地域では同形態の組織の 52 %が経営所得安定対策に加入しているのに対し、中山間地域では僅か 20 %に過ぎない。

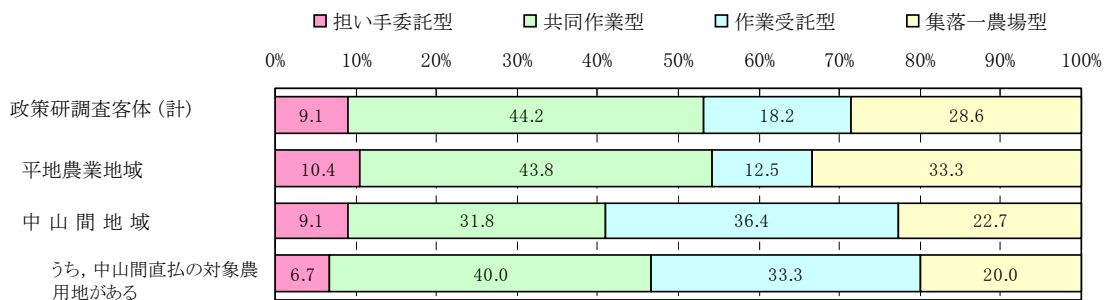
したがって、同実態調査の全集落営農組織に占める対策に加入している法人組織の割合を求めてみると、平地農業地域が 10 %、中山間地域が 11 %であり、両地域間に大きな違いはない。僅かながら中山間地域の割合が高いのは、集落営農組織として経営所得安定対策の規模要件を満たせない組織の一部が、法人化し認定農業者になることで規模要件を満たし、同対策に加入していることが影響していると推察される。

いずれにしても、当研究所が調査した集落営農組織も含め、経営所得安定対策に加入し



第4-1図 組織形態別の組織構成

資料：平成20年集落営農実態調査（農林水産省統計部）組替集計，農林水産政策研究所調べ



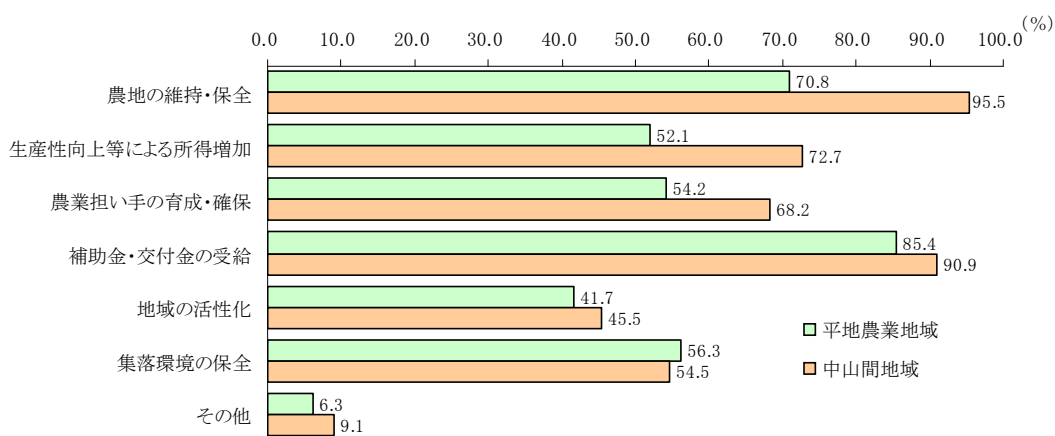
第4-2図 組織タイプ別の組織構成

資料: 農林水産政策研究所調べ

ている組織に限定すれば、中山間地域において相対的に法人形態の組織割合が高まる結果となるが、前述したように両地域ともに対策に加入している法人化組織の割合は1割程度に過ぎず、現段階では集落営農組織の法人化進展状況に地域類型間の差はないとみるべきであろう。

なお、中山間地域で任意組織の経営所得安定対策への加入率が低い理由としては、①地形的制約から本対策への加入要件に満たない小規模の集落営農組織が多い（一部は、法人化し認定農業者として加入）、②生産条件の制約から麦・大豆に取り組まない米のみの組織が多く、また構成員の多くが零細規模であるため飯米用の比重が大きく本対策への加入メリットが小さいこと等が考えられる。

次に、組織タイプをみると（第4-2図）、中山間地域では「作業受託型」が36%を占め最も多く、平地農業地域で44%を占める「共同作業型」は32%にとどまっている。また、平地農業地域では3分の1が「集落1農場型」であるが、中山間地域では23%とその割合が低いといった特徴もある。特に、中山間直払いの対象農用地がある組織での同割合は20%とさらに低く、かつ「担い手委託型」も7%に過ぎない。生産条件が不利な地域においては「共同作業型」あるいは「作業受託型」のタイプの組織が多いといえよう。



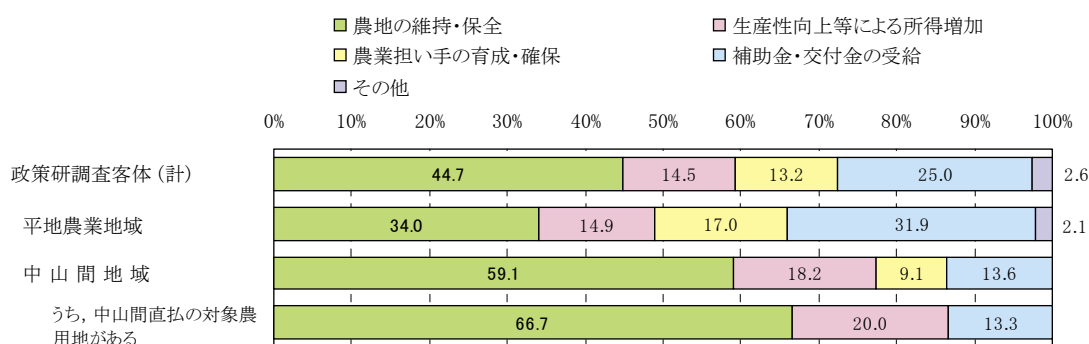
第4-3図 集落営農組織設立時の目的別組織数割合

資料: 農林水産政策研究所調べ

(3) 組織の運営目的

立地条件が組織の性格に強く反映している事項の一つに組織の運営目的がある。第4-3図は、平地農業地域と中山間地域に所在する組織の運営目的を、複数回答してもらったものであるが、「集落環境の保全」を除く項目全てで中山間地域の組織の方が高い割合となっている。平地農業地域の組織に比べ中山間地域の組織は、より多くの目的、すなわち様々な効果を期待して設立されていることがわかる。また、農業労働力の高齢化や担い手不足による農地の荒廃が懸念されている中山間地域の実態を反映し、96%の組織が「農地の維持・保全」を目的に掲げている。この割合は平地農業地域に比べ25ポイントも高い。その他、「生産性向上等による所得の増加」および「農業担い手の育成・確保」でも、それぞれ21ポイント、14ポイント中山間地域の組織の方が高い回答割合となっている。

さらに、これら目的の中で最も重視したものをみると（第4-4図）、中山間地域の組織の59%が「農地の維持・保全」と回答している。このうち、中山間直払いの対象農用地がある組織に限定すると、この割合はさらに高まり67%となる。平地農業地域での同割合は34%に過ぎないことから、生産条件が不利な地域に所在する組織ほど、集落内の農地保全を主目的に組織を設立していることがわかる。



第4-4図 集落営農組織設立時に最も重視した目的別の組織数割合

資料：農林水産政策研究所調べ

(4) 水田農業における組織の役割

集落営農組織が立地する地域の水田農業が、どのような生産主体によって担われているかをみると（第4-2表）、「集落営農組織」が耕作する面積割合は、平地農業地域で62%と高い割合なのに対し、中山間地域では40%と20ポイント以上低い。中山間地域では、「集落内の組織参加農家」の耕作割合が32%、「集落内の組織非参加農家」が22%と比較的高く、地域の水田の過半が集落内の農家によって個別に耕作されている。

このように、中山間地域において組織が耕作する割合が低い理由としては、前掲第4-2図でみたように、中山間地域には作業受託型の組織が多く、共同作業型の組織が少ないことと無関係ではない。第4-3表に1組織当たり平均の田の集積面積を示したが、中山間地域の組織の面積は平地農業地域の半分程の34haであり、このうち13haが特定農作業受

第4-2表 地域の水田農業における担い手状況

	集落営農を構成している集落数<1組織当たり平均>(集落)	組織が立地する地域の水田面積<1組織当たり平均>(ha,%)		組織が立地する地域の水田の耕作者別面積割合(%)						
				集落営農組織が耕作	集落内の組織参加農家が耕作	集落内の組織非参加農家が耕作	認定者	集落外からの入作者が耕作	認定農業者	誰も耕作していない
政策研調査客体(計)	3.0	85	100.0	56.8	15.5	16.9	12.0	7.8	5.5	3.0
平地農業地域	3.2	91	100.0	62.0	10.4	15.4	11.6	8.3	6.0	3.9
中山間地域	2.6	80	100.0	39.7	31.9	22.4	13.2	5.8	3.9	0.2
中山間直払の対象農用地がある	2.6	75	100.0	43.1	40.9	11.4	1.7	4.2	0.8	0.4

資料:農林水産政策研究所調べ

第4-3表 集落営農組織による田の集積状況と生産基盤

	1組織当たり平均の田集積面積(ha)					借地を実施している組織割合(%)	作業受託を実施している組織割合(%)	田の団地数(箇所)	田の区画整理実施割合(%)	
	集積面積	経営面積	集落外の面積	特定作業受託面積	集落外の農家から				30a区画以上	1ha区画以上
政策研調査客体(計)	51.1	41.4	1.4	9.8	0.4	51.9	75.3	3.4	58.2	10.0
平地農業地域	62.2	52.9	1.7	9.3	0.6	47.9	77.1	2.6	65.5	14.0
中山間地域	34.4	21.4	1.3	13.3	0.3	68.2	77.3	5.0	41.5	4.4
中山間直払の対象農用地がある	36.2	21.8	1.7	14.8	0.3	73.3	80.0	5.5	36.3	2.0

資料:農林水産政策研究所調べ

託面積である。また、借地を実施している組織が68%を占め、平地農業地域に比べ20ポイント以上高いといった特徴もある。

くわえて、田の団地数が平地農業地域の2倍の5箇所、30a区画以上に整備された圃場割合が42%と20ポイント以上低いことから明らかなように、零細な圃場が分散している中山間地域の現状が示されている。これら条件下において、管理作業を含む一体的な生産を組織が全面的に担うのは容易ではないことから、個々の農家ができることは農家にまかせ、管理作業すらできなくなった農家の圃場を組織が引き受け、集落の農地を維持・保全していこうとする中山間地域の集落営農組織の姿が垣間みえる。なおこのことは、中山間直払いの対象農地がある組織でより鮮明に窺うことができる。

(5) 地域資源の管理活動への取組

これまでの分析から、中山間地域に所在する組織の多くは、地域の農地保全を主眼に置いていることがわかった。そこで、第4-4表において農地等の地域資源の保全を目的に実施されている中山間直払いや農地・水環境保全向上対策の実施状況をみた。すると、中山間地域の22組織のうち、中山間直払いの対象農用地がある15組織は全て中山間直払いに取り組み、このうち6組織が農地・水環境保全向上対策にも取り組んでいる。

また、中山間直払いの交付金を集落営農組織の運営経費に活用しているものも半分以上の8組織ある。この8組織について、その特徴をみると(第4-5表)、組織を構成している集落数が平均2集落と少なく、かつ組織参加農家率も90%を超えており、集落営農の

第4-4表 中山間地域の集落営農組織における中山間直払および農地・水環境保全向上対策への取組状況
(単位:組織)

	政策研 調査客 体(計)	中山間地域等直接支払への取組						農地・水環境保全向上対策への取組				
		集 落 協定を 締結し ている	集落協定の範囲と 営農組織の範囲との関係				交付金 を集落 営農組 織の運 営経費 に活用	実施中	2 階 部分を 実 施	未実施	取組 む予定 がある	
			範囲が 一致し ている	大部分 重なっ ている	一部重 なっ ている	別組織					2 階 部 分	
中山間地域(計)	22	15	3	7	2	2	8	13	6	9	3	1
中山間直払の対 象農用地がある	15	15	3	7	2	2	8	6	3	9	3	1
中山間直払の対 象農用地がない	7	0	0	0	0	0	0	7	3	0	0	0

資料:農林水産政策研究所調べ

第4-5表 中山間直払の交付金活用の有無別比較

	政策研 調査客 体(計) (集落)	組 織 参 加 農家率 (%)	構 成 集落数 (集落)	集落協定と営農組織との 範囲別集落数割合(%)			
				範囲が 一致し ている	大部分 重なっ ている	一部重 なっ ている	別組織
中山間直払に取り組んでいる(中山間地域計)	15	87.1	2.6	21.4	50.0	14.3	14.3
交付金を組織運営に活用している	8	90.9	2.0	37.5	50.0	12.5	-
交付金を組織運営に活用していない	6	79.8	3.7	-	50.0	16.7	33.3

資料:農林水産政策研究所調べ

注:交付金の活用状況が不明の組織があるため、表側の計と内訳が一致しない。

範囲と集落協定の範囲が概ね一致している組織が多い。農産物の販売収入や作業受託の収入だけで運営していくのは容易でない中山間地域の組織において、中山間直払いの交付金が活用できることの意味は大きなものがあるが、受益者の一致がその前提となることをこれら結果は示している。

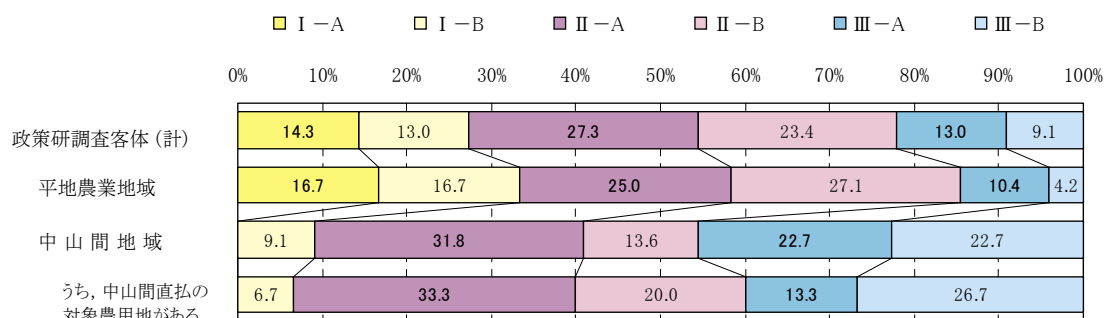
なお、中山間直払いの対象農用地がない7組織についてみると、そのすべてが立地する地域で農地・水環境保全向上対策に取り組んでいる点も注目される。

(6) 類型別の組織構成

最後に、3.の(1)で作成した6つの類型別に組織構成を比較した(第4-5図)。その結果、平地農業地域と中山間地域とで明確な違いがみられた。平地農業地域では、運営目的が生産性向上による所得の増加であるⅠに分類される組織が3分の1を占め、担い手主体で運営されているⅠ-Aの組織も17%存在する。これに対し、中山間地域ではⅠ-Aの組織は全く存在せず、全戸共同で運営されているⅠ-Bの組織が9%存在するだけである。

また、農地の維持保全が目的のⅡに分類される組織の割合は、A、B併せて平地農業地域で52%、中山間地域45%と最も高いが、平地農業地域では全戸共同のⅡ-Bの割合(27%)が、中山間地域では担い手主体のⅡ-Aの割合(32%)が比較的高いといった違いがある。なお、中山間地域の組織では、目指す方向が未定のⅢに分類される組織もA、B併せて45%を占めており、中山間直払いの対象農地がある組織ではⅢ-Bに分類され

た組織割合が 27 % と高い。生産条件がより厳しいこれら地域の組織，とりわけ全戸共同で運営されている組織において，現段階では組織の展開方向がまだ定まっていないものが多いことがわかる。



第4-5図 類型別の組織構成

資料: 農林水産政策研究所調べ

おわりに

中山間地域に所在する組織は，法人化しているものが多いものの，運営目的は主に地域の農地保全であり，作業受託型の組織割合が高いといった特徴があった。

傾斜水田を多く抱え，区画が小さく，かつ団地としてのまとまりが少ない圃場条件の下で，組織運営を図っていくためには，負担の大きい管理作業（畦畔の草刈りや水路の維持管理等）をできるだけ集落内の多くの農家に担ってもらう必要があり，平地農業地域の組織のように，少数の担い手だけで地域内の水田を一手に引き受けることが難しい状況が示されていた。

また，類型別の組織構成をみると，中山間地域における組織の半数近くが目指す方向が未定のⅢ型に分類されていた。生産条件が不利な地域に所在するこれら組織においては，地域内の農地の保全を図りつつ，同時に経営体として安定的な発展を図っていかなければならない。そのためには，分析結果からも窺えたように，中山間直払制度や農地・水環境保全向上対策といった地域対策と組織活動をいかにうまく連携させていくかが，重要な鍵を握っているといえよう。

(橋詰 登)

注(9) 平成 13 年 1 月の「農林統計に用いる地域区分」(農林水産省統計情報部)に基づく類型区分であり，旧市町村は昭和 25 年 2 月 1 日時点での市町村である。

(10) 中山間地域に所在する集落営農組織の中には，例えば，町村の中心部の平坦なところで活動しており，傾斜水田を全く有さないものも少なくない。そこで，中山間地域等直接支払制度の対象農用地の有無を加えることにより，条件不利地域の組織をより明確化することとした。