

第2章 急激な農地集積と集落営農組織の変動

—宮城県角田市の事例—

北海道大学大学院農学研究院 柳村 俊介

1. 課題—急激な農地集積をめぐる—

東北と北陸はいずれも高単収・良質米生産地域であり、今日も地域農業の中心を稲作が占めている。この点で共通項をもつ両地域だが、稲作をめぐる経済条件はかなり異なることが指摘されてきた。すなわち、地場産業が発達し農村労働市場の展開がみられる北陸に対し、東北は工場進出が遅れ遠隔地的な産業立地特性をもつ。東北における農家兼業は土木・建設業や女子雇用の比重が高い企業への就業に偏り、賃金水準の低位性や就業の不安定性を免れなかった。それは稲作をめぐる分配関係に反映して低賃金・高地代を結果せしめ、兼業傾斜による農業離脱と農地集積の双方を制約した。こうして中規模稲作農業と不安定兼業が結合したまま滞留する傾向が続くことから、農民層分解は農地貸借を通じた両極分解には至らず、農作業受委託にとどまるとされてきた。

しかし、もはやこうした「農民層分解の停滞性」によって今日の東北水田農業を理解することは難しくなっている。以下で取り上げる宮城県南部の角田市に関する統計数値をあげてみよう。

- ① 第2種兼業農家割合をみると、1970年までは40%未満の水準にあり、50%を超えていた北陸平均はもとより東北平均や宮城県平均よりも低かった。しかし、1975年にかけて第2種兼業農家割合は急上昇して北陸と同水準の70%に達し、1990年以降は北陸を上回る80%台で推移している。
- ② 2005年における販売農家の世代構成をみると、1世代家族の割合が69.0%を占める。これは宮城県(58.1%)、東北(58.4%)を10ポイント以上上回り、北陸(65.0%)よりも高い。
- ③ 農業経営体の2005年借入耕地面積割合は22.5%、借入田面積割合は23.6%で、宮城県(それぞれ18.9%、18.5%)や東北(19.5%、23.7%)に比べると高いが、北陸(32.3%、41.0%)よりもかなり低い。ただし、販売農家のうち農地の貸し手になる可能性が高い「男子生産年齢人口のいない専業農家」「第2種兼業農家のうち世帯主兼業主・恒常的勤務」「第2種兼業農家のうち世帯主兼業主・自営兼業」の合計は53.9%を示し、宮城県(47.8%)、東北(43.4%)、北陸(46.8%)を上回る。他方、農地の借り手となる可能性が高い「60才未満の男子専従者がいる農家」は7.5%で、同様の観点から「経営耕地面積3ha以上の農家」をみても7.3%にとどまる。宮城県(13.0%、13.9%)、東北(15.5%、15.0%)を下回るだけでなく、北陸(8.1%、10.0%)よりも低い。つまり、実際の借地展開には結びついていないが、北陸以上に借り手市場化する要素を潜

在的にもつことがうかがえる。

このように、農地貸借を通じて両極分解傾向を示す北陸と比較すると、東北や宮城県ではなお明瞭な差が認められるものの、観察範囲を狭めると、角田市のように北陸の農業構造に近似した数値を示す地域が存在することがわかる。

さて、ここで注目したいのは、両極分解傾向を加速する農地集積の取り組みが東北各地で実施されている点である。以下で取り上げる角田市A地区では、担い手育成を目標とする県営圃場整備事業とそれに続く地区的なまとまりをもつ一括利用権設定によって農地の面的集積が劇的に進んだ。圃場整備事業を契機として一気に農地集積をはかる取り組みは「圃場整備事業と農地保有合理化事業のパッケージング」と称されるもので、宮城県では1983年から「集合的利用権等調整事業」とともに始まり、以後、圃場整備事業を実施する各地区で推進されている。福島県でも同様の取り組みが進められているが、角田市A地区の農地集積は両県のなかで最大の規模であり、東北南部における農地集積についての代表的事例と目されている。

このように、東北農業における両極分解傾向は、中長期の趨勢としてだけでなく短期・局地的な取り組みの結果としても現れている。しかし、「農民層分解の停滞性」を脱して両極分解傾向が顕在化したのは事実であるとしても、その一点をもって北陸農業への接近あるいは東北農業の独自性喪失と考えるのは早計であろう。というのも、後に述べるように、急激な農地集積のプロセスのなかに東北農業の構造的特徴と考えられる点が存在するからである。

以下では、急激な農地集積を支える地域農業システムの形成が東北農業の構造的特徴と密接な関連をもつのではないかと、言い換えれば、両極分解傾向の東北的メカニズムの所在を問うという視点から角田市A地区の事例を検討する。

2. 角田市A地区における急激な農地集積

(1) 圃場整備事業を通じた農地集積

角田市はかつて養蚕が盛んで、比較的小規模な稲作に養蚕が加わって農家経済が営まれていた。しかし養蚕が衰退、その一方、1960年代後半から自動車部品等の工場が次々に進出し、1970年代に一気に兼業化が進んだ。

兼業化の波に煽られたためか、A地区では本格的な農業振興策が講じられてこなかった。1960年代に用排水整備が実施されたものの水田区画は10アールのままであり、圃場整備事業の導入にはいたらなかった。水田転作についても転作団地は形成されず、「バラ転」の状態が続いていた。水田の耕作は維持されていたが、桑園は耕作放棄地と化し、農業従事者の高齢化が進行する中で農業後継者の確保が懸念される状況が生じていた。

A地区における圃場整備事業はようやく1998年から2008年にかけて実施された。211.4haの水田を対象に、50a（全面積の72%）ないし100aの区画の造成工事が行わ

れた。地権者は 336 名を数えるが、このうち農地集積に意欲をもつ 11 名を担い手として位置付け、1999 年に集団転作組合を設立した。工事を挟んで事前・事後の転作対応を行うにあたり、転作組合が大豆と大麦の作業を担当することになった。転作を行う水田は土地改良区が一時利用地の中で団地として設定した。したがって、転作団地の形成は転作組合ではなく土地改良区の手による。また、作業受託の形式をとりつつも実際は借地であり、転作助成金の一部を定額の地代として支払っていた。

2002 年から担い手は 13 名に増加した。A 地区に出作地をもつ農家が隣接地区に多数いるのだが、そのうち 2 名が出作地の転作を引き受けることになり、転作組合に加わったのである。

これら 13 名の担い手が転作組合によって栽培している転作および個別に栽培している水稲の合計面積は 1998 年の 36.2ha から 2003 年の 132.8ha と急増し、2008 年には 139.8ha に達した。圃場整備事業工区全体の水田面積 211.4ha に占める担い手の耕作農地面積の割合は 17% から 66% に上昇したことになる。この数字は圃場整備事業工区内の水田に関するものだが、担い手は工区外でも農地の拡大を図っている。1997 年は 13 名の経営耕地面積の合計は工区内 35.8ha、工区外 65.4ha、合計 101.2ha だったが、2006 年では工区内 130.1ha、工区外 101.4ha、合計 231.5ha となり、平均面積は 7.8ha から 17.8ha に拡大した。

担い手の中には早い時期から積極的に水田の拡大をはかり、圃場整備事業開始以前においてすでに 10ha 以上の水田面積に到達していた者もいた。しかし、半数以上は圃場整備事業の開始前には農外兼業に従事しており、農地集積を期待して担い手として名乗りを上げた。1 名は現在も農外兼業に従事しているが、この兼業従事者を含む担い手は圃場整備事業の工区内外で水田の拡大をはかり、最大規模の農家の水田面積は 36ha に達している。

したがって、農地集積と言っても、単純に少数の担い手への絞り込みが行われたわけではない。取り組みを開始するにあたり担い手の掘り起こしがなされ、実際、担い手となることを自覚する専業的農業者が増加した。その上で担い手の特定と農地集積が進められたのである。

(2) 一括利用権設定と農地所有の持分化

A 地区の圃場整備事業は工事が完了し、2008 年 3 月に換地を行った。ここで懸念されたのが一時利用地を利用した農地集積の成果が換地によって水泡に帰すことであった。そのために実施されたのが「換地と農地集積の一体的取り組み」をうたった一括利用権設定である。

「村ぐるみ手法による農地集積」とも称されており、農地利用集積の完成型とも言う内容である。すなわち、農地保有合理化事業によって農地保有合理化法人（角田市では角田市農業振興公社）が当該地区の全ての水田を一括して借り入れ、その後、耕作希望に応じて水田利用権の配分を行うのである。実際に利用権が設定されたのは圃場整備事業で造成された水田面積の 88% にあたる 185ha であった。入作農家の一部が応じなかったため、全水田面積には及ばなかったが、「一括利用権設定」の呼称に相応しい内容が保たれ

たといえる。冒頭に述べたように、宮城県と福島県で行われている類似の取り組み例と比べてもA地区における利用権設定面積の大きさは抜きんでている。

これによって引き続き転作団地が維持されることになったが、A地区ではブロックローテーションではなく3年間の固定団地とし、3年毎に移動させる方針である。10アール当たり小作料は1万円ないし玄米30kgのいずれかで、標準小作料よりも低く設定されている。小作料は稲作か転作かに関わりなく同額である。A地区の土地改良区経常賦課金は10アール当たり18,350円（2008年度、償還金含む）と高額だが、水田利用権の配分を受けた者がこれを支払う。他方、圃場整備事業に関わる賦課金（10アール当たり1,520円）は農地所有者が負担している。

ところで、A地区では、圃場整備事業中の一時利用地の設定とそれに引き続く一括利用権設定によって、農地所有は圃場整備事業工区211.4ha内の「持ち分」として観念されるようになっていく。換地の計画や実際と切り離されて利用する水田が配分され、あるいは実際の所有地の状態とは関わりなく、所有面積から利用面積を差し引いたものが貸付面積となり、小作料単価を乗じた金額が地代所得となる。こうした「農地所有の持分化」が農地移動の流動化を促進する原因のひとつとなり、急激な農地集積に結びついたことは疑いない。

「農地所有の持分化」はいくつかのステップを踏んで進行したと考えられる。まず、一時利用地設定と一律の小作料支払いという、圃場整備事業に伴う特殊な農地問題の処理が最初のステップである。2番目のステップは一律の地価（計画時10アール80万円、実際は60万円）による換地処分、そしてこれに続く3番目のステップとして一律の小作料による一括利用権設定が実施された。これらの意味を考えると、次の点があげられる。

- ① 従前地主義とそれを前提にした一律の地価評価による換地処分によって圃場整備事業前の農地所有が極力維持された。
- ② 換地処分における一律地価に加え、一時貸付地以来の一律小作料を踏襲することによって農地に対する経済的評価が回避された。
- ③ 小作料の一律化は下方平準化を意味し、標準小作料を下回る水準に低下した。これによって借り手の小作料負担が軽減された。
- ④ 上のことを条件に圃場整備事業工区内の全水田の耕作が担保され、同時に、工区内水田の集団的利用に関するコンセンサスが形成された。具体的には、土地改良区による利用権の配分、担い手に対する利用権集積、転作団地の形成と担い手による転作である。

ようするに、農地所有の改変や経済的評価には手をつけずに、小作料の下方平準化によって工区内全水田の耕作を保障する合意を形成したのである。「農地所有の持分化」の内実は以上のように理解される。

（3） 農地集積に向けた地域システム

上記のように、一括利用権設定における小作料水準は標準小作料を下回っており、下方平準化した。このことは、まず借地をめぐる需給関係を反映したものと理解すべきだが、

一つに、農地貸付によって地権者は高額の土地改良区経常賦課金の支払いを免れること、二つに、次に述べる農地集積による圃場整備事業費の負担軽減をあわせて考慮する必要がある。地権者はこれらのバランスの中で地代の抑制を了解しているとみられる。

圃場整備事業費の負担について説明を加えると、A地区で実施された担い手育成基盤整備事業は、担い手（認定農業者や特定農業団体）への農地集積を目標として地元補助率を軽減、また集積目標を達成した場合には農家自己負担分の6分の5について無利子資金の融資を行うという内容である。さらにA地区では水田連担化に関わるソフト事業が加わったので、最終的な受益農家の事業負担割合は3.25%という低率になった。こうした要件を備える事業であるがゆえに、農地集積と連担化の目標達成がA地区の農業展開の方向を規定したのである。

農地集積の実務は圃場整備事業を推進する土地改良区が担当した。そればかりか土地改良区は集団転作組合の事務局として役割も果たした。面工事が終わると、換地および一括利用権設定に向けた調整組織として行政区単位に6つのアグリセンターが設立されたが、アグリセンターは年間2、3回の会合をもつにとどまり、農地利用調整の実務の大半は土地改良区が担当している。

このように土地改良区が積極的にA地区の農地集積に関与してきたが、これは農業経営基盤強化促進法において農協とならび土地改良区が農用地利用集積計画に関わる主体として位置付けられ、さらに圃場整備事業が担い手育成政策の性格を強めたことを反映している。また、圃場整備事業完了後も2007～2011年にかけて土地改良区の農地利用調整活動に対する補助事業（農業経営高度化支援事業）が導入されており、これによって農地利用調整活動に要する費用をカバーしている。

こうして、圃場整備事業費の農家負担軽減、地代抑制、土地改良区の強力な関与による農地集積と利用調整、それを補完するアグリセンターの設置といった要素が関連し合って農地集積に向けた地域システムが形成された。この地域システムの機能を端的に言えば農地集積コストの最小化である。個別的な農地集積は多数の地権者との交渉が必要であり、集落営農組織による「貸しはがし」といった担い手間の競合問題にも直面する。また、集積後も農地分散化によって営農費用がかさむ。これとは対照的にA地区では、一連の取り組みの結果、担い手の農地集積に関する各種のコストが極めて低い水準に抑えられている。一括利用権設定によって、農地集積に要する取引費用と営農費用の嵩上を大幅に軽減することが期待できるのである。

3. 担い手経営の組織展開と「二階建方式」の地域農業システム

(1) 担い手経営の組織化の動向

農地集積を実現した担い手の農業経営の動きをみよう。

13名の担い手で設立された転作組合は、その後、縮小再編に向かう。A地区全体で一

括利用権設定が行われたのとは対照的な動きが現れたのである。

まず、2004年に3つの作業班、実質的には3つの組合（1班：5名、2班：6名、3班：2名）に再編された。また1班のうちの1名は翌年脱退し、同じ行政区の非担い手5名とともに別の営農組織を立ち上げた。

その後、2007年度に始まる品目横断的経営安定対策への対応を迫られるなかで転作組合は解散することになった。各作業班の方向はまちまちである。1班は法人化を検討したものの、時期尚早と判断し、農業機械の共同利用を残しながら転作については個別で対応することになった。2班は集落営農組織として再出発し、法人化を目標にすえた。6名の認定農業者によって構成された集団なので、将来はA地区全体を担うことになることと期待された。しかし新法人設立の具体化に向けて足並みがそろわず、結局2年で解散することになり、3名は個別展開、残る3名が法人化に踏み切った。ただし、法人設立後も稲作は個別で、転作のみの部分協業経営にとどまる。

結局、品目横断的経営安定対策に加入した集落営農組織は、転作の作業受託を行う2組織（旧1班の脱退者が設立した組織と旧2班を引き継いだ組織）で、その一方（後者）も再編を余儀なくされたのである。

担い手の農業経営は当初から個別展開を指向していたのではなく、旧1班、旧2班ともに法人経営の設立を検討した。特に旧2班は早期の法人化を目標に掲げて集落営農組織を立ち上げた。

法人化が検討された理由の1つは後継者問題であり、担い手の中には後継者が就農に向けた決断ができない農家や後継者確保の見通しが無い農家が存在する。法人化によって後継者の就農条件を拡大するとともに、後継者が確保できない場合の対応の幅が広がると考えられている。もう1つの理由は農業所得の増大であり、転作物の栽培管理強化による収益向上、農機具などの固定資本投資の負担軽減、野菜の作付拡大や直売所経営による事業拡大が期待された。

しかし、農地集積コストの抑制を実現したにもかかわらず、これまでのところ担い手農業経営の組織化には成功していない。むしろ、「集団転作＋個別稲作（＋個別野菜・農外兼業）」という枠組みの中で急激な農地集積を実現してきた結果、集団転作と個別の稲作・野菜作等との間の矛盾が拡大し、転作物に関する作業の出役調整が十分に行えず、栽培管理が粗放化し転作物の低位生産性を脱することが出来ないという状況に陥った。

この点は、北陸等で見るとような零細兼業農家による稲作主体の集落営農とは大きく異なっている。すなわち、①一定の水田規模を有し個別で固定資本装備をした担い手農家が集落営農の中心を担い、②それらの農家が稲作ではなく転作で結合しているからである。担い手農家主導の「転作組合」型集落営農ということができよう。

こうした「転作組合」型集落営農が稲作部門を含む経営体に発展する展望を描くことは難しい。というのも、零細稲作を共同化する場合とは異なり、一定の稲作規模を実現している個別経営は稲作のコスト低減をほぼ達成しており、共同化による規模の経済を享受しにくいからである。

このような「転作組合」型集落営農は東北各地に広く存在している。品目横断的経営安定対策において稲作の加入割合は低く、たとえ稲作に加入していたとしても「枝番方式」等で形式を整えたにすぎない場合が多い。そしてこれらの多くが、法人化に不可欠な稲作共同化の展望を描くことに苦慮している。「転作組合」型集落営農は集団転作から出発していることが多く、さらに集団転作は圃場整備事業を契機にスタートしている場合が多い。この点でもA地区との共通性が指摘される。

(2) 「二階建方式」の地域農業システムと「転作組合」型集落営農

ところで、農地の面的集積を推進する行政サイドでは、しばしば楠本雅弘氏の提唱する「二階建方式地域営農システム」の意義が強調される。農家・農地・水・地域資源が「基礎＝土台」となり、その上に農地・労働力・農機具・作業委託の利用調整組織（具体的には農用地利用改善団体等）が「1階」に存在、さらに農作業の実働組織が「2階」を形成するという3層から成るシステムである。「二階建方式」の要点は「1階」の構築にある。「土台」の村落社会原理と「2階」の経済効率を追求する原理を接合するのが「1階」の役割だからである。

このことの当否はさておき、上述のような「転作組合」型集落営農は「二階建方式」の形成につながりやすいことを指摘しておきたい。零細兼業農家が集落営農を組織し、その外側に個別経営展開をはかる大規模経営が存在するという、北陸等で一般的な状況に比べると、「転作組合」型集落営農は内部に担い手を含んでいることから、農地集積を指向する地域システムと重なり合う。角田市A地区の例は「二階建方式」をまさに体現するものであった。

「二階建方式」では土台に村落があり、村落の総有観念に基づく共同性が想定されている。それが1階部分の調整組織を下支えし、さらにその上に2階部分の実働組織が形成されるという構図である。政策に目を向けると、土台に対し農地・水・環境保全向上対策、2階に対し経営所得安定対策がてこ入れしている。残る1階部分が稼働すると農地利用調整が機能し、農地の面的集積と村落の維持・活性化が両立することになる。政策間の関連は土台→1階→2階という脈絡で考えられていると思われるが、現実には、土台部分のムラ作りの延長に農地利用調整の發揮、担い手経営の確立が達成されるというメカニズムは働いておらず、土台・1階・2階のてこ入れをはかる政策が相互関連性を欠いたまま実施されている。

たとえば、角田市は「角田市協働のまちづくり推進基本指針」を2006年に策定し、これに基づいて地区単位に自治センターを設置、地区振興協議会による住民自治機能の向上を目指している。この協議会の中には地区の農業振興をはかるための組織もおかれているが、現在のところ全く機能していない。角田市A地区内には8つの行政区があり、圃場整備の実施地区はそのうち5つの行政区にまたがっている。農地・水・環境保全向上対策は行政区単位の保全隊によって取り組まれている。保全隊は4行政区（営農支援については3行政区）で組織されており、いずれも圃場整備事業の実施地区内の行政区であるが、農

地利用調整の役割を担うアグリセンターとの結びつきは特に認められない。

このように、「二階建方式」の地域農業システムを構成する要素は存在し、コミュニティ形成に向けた行政、村落レベルの対応も行われているのだが、これらがA地区における農地集積に向けた地域システムを成立させる重要な要因になっているかと問えば、そうではない。

A地区における農地利用調整を実現した主因をあげると、圃場整備事業・米生産調整政策・経営所得安定対策の3つであろう。農地利用調整は「ムラの農地を守る」という次元とは異なる私権の調整が求められる。農用地利用改善団体のような意識改革に依存した組織強化策では足りず、圃場整備事業・米生産調整政策・経営所得安定対策のような強力な経済的誘導によって農地利用調整への対応を迫り、それに向けた地域体制の構築をはかっているのが実状と思われる。村落社会原理が介在していないというわけではないが、地域農業システムを左右するのは政策の経済的インパクトである。

急激な農地集積を指向する地域農業システムはこのように複数の政策によって支えられており、「二階建方式」のイメージとは違って、システムの自立性は低いと言わざるを得ない。加えて、政策の継続性についての懸念が地域農業システムの安定性を揺がす要因になるとと思われる。

[参考文献]

- [1] 宇佐美繁「農民層分解と土地問題」、河相一成・宇佐美繁『みちのくからの農業再構成』、第七章、日本経済評論社、1985年
- [2] 平野信之編『東日本穀倉地帯の共生農業システム』、農林統計協会、2006年
- [3] 梅本雅『水田作経営の構造と管理』、日本経済評論社、1997年
- [4] 矢口芳生編著『資源管理型農場制農業への挑戦』、農林統計協会、1995年
- [5] 楠本雅弘『地域の多様な条件を活かす集落営農』、農文協、2006年