

## 7. まとめ

以上、集落営農組織の動向とその影響を総括的にみた後、個別課題ごとに詳細な分析を行ってきたが、最後に、これまで3年間における集落営農組織や認定農業者に対する調査・分析の結果を、①集落営農組織の経営の安定化・発展状況、②類型区分ごとにみた集落営農組織の今後の発展の方向性、③集落営農組織の設立や活動による地域への影響と今後の地域農業における位置付けという括りで横断的に整理し、併せて今後の研究課題についても触れる。

### (1) 3年間における集落営農組織の経営の安定化・発展状況

以下では、個別の課題ごとの分析を踏まえつつ、4.(1)の分析に使用した経営の安定化・発展状況を把握するための5指標に沿って、個別の課題ごとの分析も踏まえ、この3年間における調査対象組織の動向を総括する。

#### 1) 農地の利用集積、組織の分割・統合

農地の利用集積については、利用集積面積の増加という点では、平成19～20年度から20～21年度にかけて一段落しつつある。しかしながら、リタイアする高齢農家の農地の引き受け等の必要性から、将来的には組織の経営規模が拡大すると見込んでいる組織も多かった。

また、集落営農組織と水田作の認定農業者との関係については、依然として「競合」関係にある地域もあれば、時間の経過とともに「棲み分け」から「協力・補完」の関係へと変化している地域も存在した。

さらに、集落営農組織の適性規模に関する分析からは、30～50ha規模層で、法人割合が一番高く、最も効率的な営農が行われていることが明らかとなった。

また、このことは、組織の分割・統合に関する分析結果にも表れている。相対的に規模の小さい組織(30ha未満)では、組織の統合を予定したり、将来的に統合を視野に入れている組織も多く、逆に規模の大きい組織(100ha以上)では組織の分割を視野に入れている組織の割合が高かった。特に、「所得増」を運営目的とする組織において、生産性向上のために統合を検討している組織の割合が高かった。今後、こうした組織再編の動きが具体化してくると考えられることから、戸別所得補償制度の導入という新たな政策の展開が、このような動きにどのような影響を与えていくのかを注視していく必要がある。

#### 2) 農業機械の共同利用

組織で共同利用する機械の導入が進み、かつ、活発に更新されている実態を明らかにした。特に、農地の維持・保全を目的とした組織でこうした動きが盛んになりつつあることを示した。また、機械の更新費用を準備している組織も過半を超えており、調査対

象とした組織においては、組織の持続性に対する意識が高いことがうかがえた。

以前は補助金で農業機械を導入して組織を立ち上げた場合、機械が壊れると組織を解散するといった事例が散見されたが<sup>(18)</sup>、当時は、組織が解散しても、参加農家がまだ若く、兼業収入もあって経済的にゆとりがあったため、各農家が個別に使うための機械を再導入する余裕があった。しかし、現在は、高齢化の進展で、農業収入以外は年金収入という高齢専業農家が増えており、組織が解散した場合に、個別に機械を買えない農家も多いと考えられ、地域農業を維持していくためには、組織の持続性の確保が重要である。

しかしながら、本研究における調査対象組織は、設立間もない組織が多く、新たに共同利用する機械を導入したばかりの組織では、本格的な機械の更新が始まるのは、かなり先のことになる。このため、これらの組織が、どれだけ持続性を持っているかは分からない面も多い。したがって、今回、新たに立ち上げられた組織を中心に、農業機械の更新に向けた取組等について、引き続き調査・分析を行い、組織の持続性を明らかにしていくことが重要であろう。

### 3) 若いオペレータの確保

オペレータの属性と活動状況に関する分析からは、高齢化の進展を受け、オペレータ数が減少する中で、高齢なオペレータから若いオペレータへの交替が進んでいることを明らかにした。また、併せて、組織の農作業を行える農家数が減っており、全戸共同型の組織では、全戸で共同作業を行うスタイルが維持できなくなりつつあることを指摘した。

こうした中で、組織に参加している農家の後継者だけでなく地域外の人材も含めて、若い世代をオペレータとして取り込むことに成功した組織も出てきている。今後は、こうした若い世代にとっての魅力作りや参加しやすい条件整備を図っていくことが重要な課題と言える。このため、実際にオペレータ等で就農した若い農業従事者に対する調査を実施し、若いオペレータの確保のためには何が必要かを具体的に明らかにしていくことも重要であろう。

### 4) 複合部門・多角部門の導入

本報告では、多くの集落営農組織が複合部門、多角部門の導入に積極的であることを明らかにした。特に、法人経営において、複合部門や多角部門の導入割合が高くなっており、法人化した組織の経営安定に必要な収益の拡大のために、あるいは、専従者の確保に必要な周年での働き場所や給与支払いのために、複合部門や多角部門の導入が経営展開上の重要な路線になっている組織も多いことがうかがえた。

また、複合部門、多角部門に対する期待は、米・麦・大豆といった土地利用型の作物だけでは安定的な組織運営を続けることが難しい中山間地域の組織において一層高くなっており、複合部門、多角部門への展開が、組織発展に向けたポイントの一つになって

いることを示した。

複合部門、多角部門については、意欲が高くても、実際に導入するには、様々な困難が伴うことから、「導入予定」としている組織で、今後、実際にどれだけの導入が実現するのか、あるいは実現しなかった場合にはその要因は何か、引き続き調査・分析していく必要がある。

## 5) 経理の改善と法人化

調査対象組織においては、法人化計画を前倒して法人化した組織が76組織中8組織あったほか、計画どおり法人化する予定の組織も9組織あるなど、今後も法人化の進展が見込まれる。

また、経理の一元化や複式簿記の導入と法人化との関係の分析からは、経理の一元化や複式簿記の導入が、集落営農組織が法人化する上での一つの条件になっていることを示したが、他方で、米、麦、大豆すべての販売額でプール計算を行っている39組織のうち17組織(44%)が法人化しておらず、プール計算の実現がただちに法人化に結びつくものではないことも明らかになった。

調査対象組織では、組織による農地の利用権設定やオペレータを雇用するための労働条件の整備等それぞれの組織にとって経営展開上必要な取組を実行するために法人化の必要性が認識され、実際に法人化された例が多く見られた。このことを踏まえれば、法人化それ自体が最終目標ではなく、あくまでもその組織が行いたい経営展開においてクリアすべきステップの一つという位置付けで、集落営農組織の法人化のタイミングと法人化を円滑に行うための要件を明らかにしていく必要がある。

## (2) 類型区分ごとにみた集落営農組織の今後の発展の方向性

集落営農組織の経営の安定化・発展に関して、最後に、上記の分析結果も踏まえ、類型区分ごとの集落営農組織の発展の方向性(類型間の移動状況)について整理してみる<sup>(19)</sup>。

### 1) 組織の営農を担う者の変化

大きな流れとして、「全戸共同型(B)」から「オペレータ主体型(A)」へ移動する傾向がある。実際に、平成21年度に行った再分類では、6組織がそのように移動しており、逆向きの動きはない。高齢化の進展、後継者不足から、「全戸共同型(B)」の組織の多くで、参加戸数の減少、土地持ち非農家(地主)の増加、オペレータの高齢化と高齢なオペレータの減少が確認されている。こうした状況の中で、現在は「全戸共同型(B)」に分類されている組織の中に、近い将来、「オペレータ主体型(A)」へ移行する可能性が高いところも6組織ある。

### 2) 組織の運営目的の変化

組織の運営目的では、「所得増(I)」と「農地維持(II)」の間では、上記の「全

戸共同型（B）」と「オペレータ主体型（A）」の間のような一方的な動きは見られず、双方向の動きがある。

例えば、「農地の維持（Ⅱ）」を目的として立ち上げられた組織が、若い担い手を集落外から確保する必要性から、法人化して雇用条件を整備した事例や、周年で賃金を払えるようにするため、生産性の向上や複合部門、多角部門の導入を図り、組織としての収入を増加させる方向に経営の舵を切る事例があり、これら2組織が「農地維持（Ⅱ）」から「所得増（Ⅰ）」へと移動している。一方、設立当初はオペレータ集団を整備し「所得増（Ⅰ）」を目指していたのが、立地する地域で高齢化の進展等により耕作放棄地等が増加し、地域農業の維持のため、効率性を犠牲にしても農地を引き受けていくことを考えている事例や、一集落での組織的な取組では、所得増も不十分であり、かつ、周辺の集落の農地の荒廃も止められないため、新たに広域で農用地利用改善組合を立ち上げ、農地の維持・保全のための組織として組織を再編させていこうとしている事例があり、これら2組織が「所得増（Ⅰ）」から「農地維持（Ⅱ）」へと移動している。

こうした動きとは別に、経営所得安定対策への対応を目的に組織を立ち上げたものの、その後、組織の運営目的が「所得増（Ⅰ）」や「農地維持（Ⅱ）」に定まり、積極的な経営展開を見せている組織が5組織あり、これらが「目的未決（Ⅲ）」から「所得増（Ⅰ）」もしくは「農地維持（Ⅱ）」へと移動している（この逆の動きはない）。

### 3) 類型区分ごとにみた発展の方向性

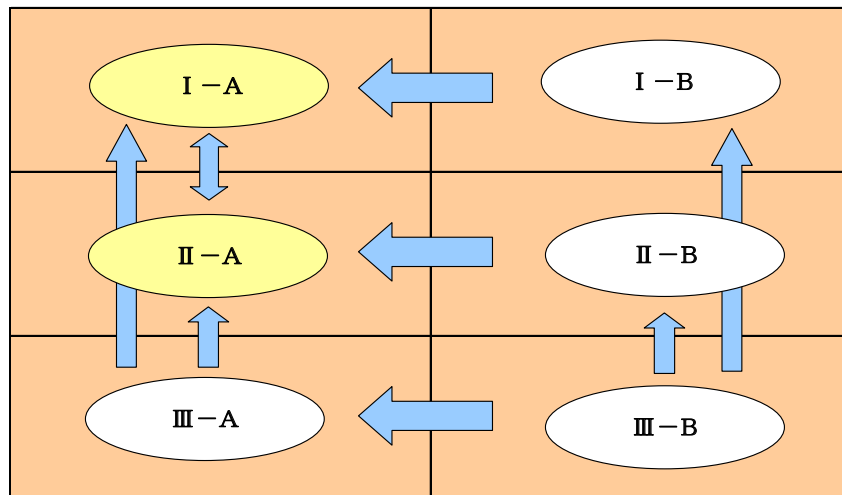
以上の類型間の移動状況から、将来的な方向性を検討すると、「所得増・オペレータ型（Ⅰ-A）」と「農地維持・オペレータ型（Ⅱ-A）」の二つの類型区分のどちらかにやがては収束されていくことが推察される。特に、従来は、集落営農組織の最終形の一つと見られてきた「農地維持・全戸型（Ⅱ-B）」に属する北陸のぐるみ型集落営農組織の中に、高齢化の進展や後継者の不足から、「Ⅱ-A」に移行する組織が出てきていることにも注目する必要がある。また、全戸共同型の組織の中には、組織の法人化を機に、参加農家の組織への依存度が高まり、集落としての一体感が薄れたり、作業に出てこない農家が増えたりする傾向があるとの指摘もある。これを過渡期の問題として捉えるか、全戸共同型組織の法人化に向けた特有の課題として捉えるべきか、今後、さらに分析を深めていく必要がある。

さらに、「所得増・オペレータ型（Ⅰ-A）」と「農地維持・オペレータ型（Ⅱ-A）」の間では、若い担い手確保の面で問題を抱える「Ⅱ-A」が「Ⅰ-A」へ、周辺農地の維持・保全において問題を抱える「Ⅰ-A」が「Ⅱ-A」へと相互に移動する流れが続いていくものと考えられる。

以上の点を踏まえて、集落営農組織の将来に向けた発展の方向性を類型間移動で表現すれば、第7-1図のとおりとなる。実際に、新設組織、既設組織別にみた類型ごとの組織分布を第7-1表でみると、すでに集落営農組織として経営実態のある組織では「所得増・オペレータ型（Ⅰ-A）」、「農地維持・オペレータ型（Ⅱ-A）」の占める割

合が高く、前身組織なしで立ち上げられている組織では「農地維持・全戸型（Ⅱ－B）」、「目的未決・オペレータ型（Ⅲ－A）」、「目的未決・全戸型（Ⅲ－B）」の占める割合が高くなっている。これらからは、活動年数が長くなれば、「Ⅰ－A」、「Ⅱ－A」に移動する組織が増えていくことが類推される。

今後は、第 8-1 図で描いた仮説を検証するためには、5年、10年の単位で、こうした集落営農組織の動きを把握し、分析していく必要がある。



第 7-1 図 類型区分ごとにみた発展の方向性（仮説）

第 7-1 表 新設組織，既設組織別にみた類型ごとの組織分布

		(単位:%)						
		合計	Ⅰ－A	Ⅰ－B	Ⅱ－A	Ⅱ－B	Ⅲ－A	Ⅲ－B
全	体 (n=76)	100.0	17.1	10.5	27.6	23.7	13.2	7.9
既設組織	(n=28)	100.0	▲ 25.0	7.1	▲ 32.1	▼ 21.4	▼ 14.3	▼ 0.0
新設組織 (前身組織あり)	(n=33)	100.0	▲ 12.1	▲ 18.2	▲ 30.3	▼ 24.2	▼ 6.1	▼ 9.1
新設組織 (前身組織なし)	(n=15)	100.0	▼ 13.3	0.0	▼ 13.3	▼ 26.7	▼ 26.7	▼ 20.0

資料：農林水産政策研究所調べ

#### 4) 集落営農組織の再編

すでに活動している集落営農組織や、今後、新たに設立されてくる組織については、前掲の第 7-1 図に示した発展の方向性も踏まえながら、その維持・発展を支援していく必要がある。

その際、留意しなくてはならないのは、経営所得安定対策への対応のため、前身となる組織もない状態で急遽立ち上げられ、いまだに組織の運営目的も定まらず、この3年間、全く経営の安定化・発展に向けた動きもなければ、地域に対しても全く影響を与えていない組織の扱いである（こうした組織は「Ⅲ－B」に属する組織が多いが、「Ⅰ－A」に属する組織も含まれる。このうち後者では、大規模な認定農業者が構成

員に含まれるため、「所得の増加」を目的として立ち上げられたものの、独立意識の高い認定農業者と兼業農家等の間で膠着し、組織の一体化に向けた動きが見られない組織が多い)。

これらの組織の多くは、今のままでは、今後も状況が変わるとは考えられないことから、今回の新たな政策展開に合わせて、もう一度、10年、20年先を見据えて、地域農業をどうしていくのかを当事者間でよく話し合う必要がある。その上で、現行のままで組織を維持することの意義が見いだせない場合には、組織の再編を行うことも選択肢の一つと考えられる。

今回の調査対象組織の中には、こうした状況を打開するために、関係者間で話し合った結果、組織を再編させ、新たな組織として動き出している地域がある。こうした事例を失敗事例(マスコミではそのような取り上げ方をされがちであるが)としてではなく、組織再編の先進事例として捉え、その再編の経験から学んでいく必要がある。

なお、「枝番方式」を採用して立ち上げられた組織は、設立当初、組織としての実態が伴っていないということで、関係者から批判されることもあった。しかしながら、本研究では、こうした組織の発展の可能性や、その方向性も把握する必要があると考え、あえて調査・分析の対象としてきた。6類型区分で言えば、主に「Ⅲ-A」,「Ⅲ-B」に分類されるこれらの組織の中には、この3年間で目覚ましい発展をしているところも決して少なくないことが明らかになった。組織再編に関する話し合いでは、「枝番方式」を採用している組織でも、取組方次第で、こうした発展の可能性のあることを踏まえて、現行組織の枠組みの是非を検討する必要があるだろう。

### (3) 集落営農組織の設立や活動による地域への影響と今後の地域農業における位置付け

#### 1) 集落営農組織の地域への影響

集落営農組織の設立とその活動が地域に与える影響に関する分析結果を踏まえれば、組織としての一体性が高い組織(具体的には、共有機械による共同作業、農産物の販売額等のプール計算、法人化等を実現した組織)が設立された地域では、その組織が活動することで、集落内での意思の疎通、農地の有効利用、若いオペレータの確保、高齢者・女性の働き場所の創出等、様々な好影響がみられた(第4-4表参照)。その際、意志の疎通と農地の利用集積面で、特に効果のあった組織の割合が高く、世代交代や若手労働力の確保の面では、依然課題が残っていることがうかがえた。地域の活性化が平地農業地域より難しいと言われている中山間地域でも同様の傾向がみられるが、先進的な取組を行っている組織が立地する地域では、様々な好影響が出ていた(第4-16図参照)。

また、こうした地域への影響については、あくまでも集落営農組織の代表者による自己評価であるので、客観的な評価という面では課題が残る。今後、地域への影響については、集落営農組織への参加農家、不参加農家、JAや市町村等の関係者からの

評価も踏まえて総合的に判断するとともに、可能な限り具体的な指標で客観的に明らかにしていくことも検討する必要がある。

## 2) 集落営農組織の地域農業における位置付け

集落営農組織の地域農業における位置付けに関しては、集落営農組織に対する調査結果だけから分析するには限界がある。そこで、地域内の農地の担い手別の利用状況、地域に住む農家や非農家の全体像とその中での参加農家の状況、地域内の認定農業者との棲み分け状況等の分析を行ったほか（第 6-1 表等参照）、認定農業者に対しても別途調査を実施しており、その結果を本報告でも紹介している（第 6-4 表参照）。しかしながら、調査対象の推薦を外部機関に依頼したことから、選定基準の統一が十分に図れず、事例分析の域を出ていないとの指摘もあろう。このような限界があることを踏まえつつ、認定農業者や集落営農組織に対する調査結果、JA や市町村に対するヒアリング調査の結果から、集落営農組織の地域農業における位置付けを整理すれば以下のとおりである。

- i) 大規模な個別農家が 1 戸で集落全体の営農を担っている 2 件の事例や、集落営農組織とはいいながら、実質的に 2 戸の農家で営農を行っている事例も見られ、地域の条件（圃場の整備や分散の状況等）によっては、こうした大規模個別農家のみで地域農業が維持される可能性も示された。一方、大規模個別農家が複数戸地域内で営農を行っていても、それらの農家だけでは、将来も含めて地域内の農地をカバーしきれないと思われる地域が数多くあり、これらの地域では、地域の農地全体の維持・保全のためには、大規模個別農家だけでなく集落営農組織も必要と認識されている。
- ii) 小規模兼業農家だけでなく大規模個別農家（認定農業者等）の高齢化も各地で進展している。特に 10ha を超えるような大規模経営で、後継者がいないケースでは、不測の事態が生じた場合の経営農地の引き受け手を近隣の個別農家から見つけ出すことは容易ではない。したがって、後継者のいない大規模農家が立地する地域では、その将来の経営農地の受け皿として集落営農組織が期待されている。実際に、そのような観点から集落営農組織が立ち上げられたり、認定農業者から農地を引き受けている事例が 3 件あった。
- iii) 個別の担い手が不在で、集落営農組織もないという水田作地域（平成 21 年度農業白書によれば、こうした地域は、水田集落の 4 割以上を占めている<sup>(20)</sup>）では、これから大規模な個別の担い手を新たに育成するのは難しく、集落営農組織を立ち上げていくのが現実的な対応と考えられる。今回は、直接、こうした地域の調査を行えなかったが、JA や市町村の担当者からは、推進役となり得る人材がいないため、こうした地域で集落営農組織を立ち上げていくことの難しさが指摘された。

今後、戸別所得補償制度の導入という新たな政策展開の下で、集落営農組織がどのように展開していくのかを明らかにするためには、地域農業がどのような者によ

って担われ、どのように変化していくかという幅広い視点からの分析が必要である。そのためには、当然のことながら、集落営農組織に対する調査・分析を行うだけでは不十分であり、今回の研究成果も踏まえ、農業集落の代表者、組織への参加農家、組織への不参加農家、JAや市町村等の関係者等を対象とする多面的な調査・分析を行い、集落営農組織の地域での位置付けや将来的な役割等を浮き彫りにしていく必要がある。

また、前述のように、大規模個別経営も集落営農組織もないという水田作地域では、地域農業の担い手として、まずは集落営農組織を立ち上げていく必要がある。しかしながら、推進役の不在等によって、こうした地域で組織を立ち上げることは容易ではない。実際にどのようにすれば組織を立ち上げることができるのか、対応すべき課題は何か明らかにしていくためには、このような地域を対象とした調査・分析を併せて行っていく必要もあろう。

(吉田 行郷)

- 注(18) 例えば、秋田県では、JAの担当者からの聞き取り結果によれば、昭和40年代に、集落農場を育成するため、大型機械の共同利用を要件に助成が行われ、集落農場が各地で立ち上げられたが、ほとんどの組織で機械の更新が行われず、解散、休眠となってしまった。
- (19) あくまでも、近年、新たに立ち上げられた組織を中心とした76組織の3年間における動きのみを踏まえた整理であるので、仮説の域を出るものではないが、今後、戸別所得補償制度の導入等新たな政策展開の下で集落営農組織の動向に関する調査・分析を行っていく中で、引き続き検証していくこととしたい。
- (20) 平成21年度農業白書では、「農林業センサス」の組替集計により、稲作1位経営の主業農家も集落営農組織もない集落が29,326集落あり、これは7万1千の水田集落(農業集落内の耕地面積に占める水田の割合が70%以上の農業集落)の41.5%であることを紹介している。