

近年の農業構造変化の特徴と地域性に関する研究成果報告

～集落営農組織の動向と大規模個別経営との関係を中心に～

(概要版)

平成 23 年 5 月 17 日
農林水産政策研究所

1. 研究の目的

近年、高齢化が進展する中で、水田農業において、大規模個別経営だけでなく、小規模な農家が多い地域を中心に、集落営農組織等の組織経営体が農地の引き受け手となる動きが拡大しており、そのことが農業構造を変化させている。

こうした中で、平成 23 年度より、農業構造にも影響を与えられられる戸別所得補償制度が本格実施されることから、現時点で農業構造の現状と課題を把握しておく必要がある。

このため、農業センサス結果*と集落営農組織に関する既存データを用いて、直近の動向も含めて近年における農業構造の変化に関する統計分析を行った。

加えて、主要水田作地域における集落営農組織の展開状況や組織と大規模個別経営との関係性について現地調査を実施し、統計分析結果と重ね合わせることで直近の動向も含めて近年の農業構造変化の特徴とその地域性を明らかにするとともに、今後の課題を整理した。

2. 統計分析でみる農業構造変化の特徴と地域性

農家や組織経営体等の動向を農業センサス結果等によってみると、特に 2000 年以降に、それまでとは異なる動きが散見される。以下では、そのうち地域によって異なる農地の引き受け手に着目した分析結果を抜粋して紹介する。

(1) 水田農業における農地の引き受け手層形成の地域性

近年、借地による農地の流動化が加速する傾向にあるが、この傾向はとりわけ水田において顕著である。これら水田農業における農地の引き受け手層（以下「引き受け手層」という。）となっているのが、大規模個別農家と農家以外の農業事業体であり、2005 年の農業センサス結果によれば、借地に出された水田の過半を両者で引き受けている。

そこで、農地の引き受け手の状況についての地域性をみるため、1990 年から 2005 年までの「田借地寄与率」を都府県別に求め、散布図上にプロットすると (図1)、概ね三つ（「その他」を加えれば四つ）のグループに分かれる。

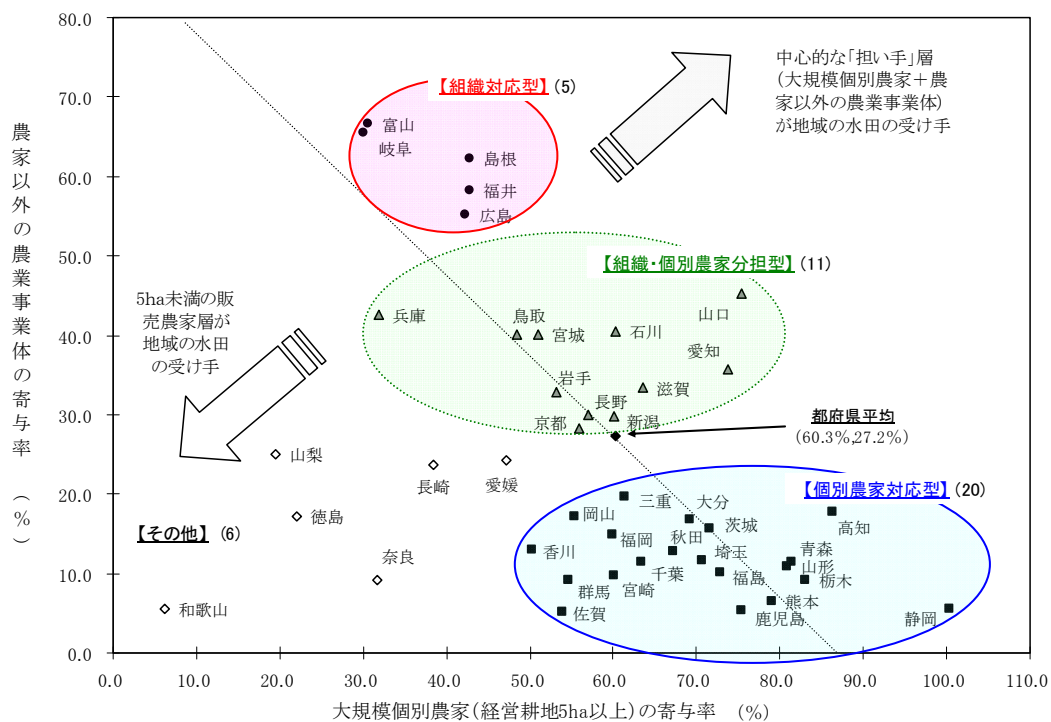


図1 田の借地における「引き受け手層」別の寄与率（都府県：1990～2005年）

資料：農業センサス(1990年, 2005年)

注1) 東京, 神奈川, 大阪, 沖縄を除く。

2) 「寄与率」とは、1990年から2005年の間に増加した田借地面積(総量)に対する、各主体の田借地増加面積の割合をいう。

3) 図中の斜線は、大規模個別農家と農家以外の事業体の合計寄与率が都府県平均と一致するところを示す。

第1のグループは、新たに借地となった水田を主に集落営農組織等の農家以外の事業体が引き受けてきた「組織対応型」の県である。

第2のグループは、組織的な対応ではなく、主に大規模個別農家が地域の水田を引き受けてきた「個別農家対応型」の県である。

第3のグループは、両グループの中間に位置し、大規模個別農家と農家以外の農業事業体が分担して引き受けてきた「組織・個別農家分担型」の県である。

このように、1990年以降2005年までの水田農業における「引き受け手層」の形成は、地域の実情に応じて異なる展開をしてきている。

(2) 農地集積状況からみた集落営農組織展開の地域性

集落営農組織による2010年の農地集積水準と2005年から2010年にかけての集積動向によって、集落営農組織の展開状況を道府県別にみると(図2)、集落営農の先進地域である富山県、福井県、岐阜県、滋賀県、島根県および広島県の6県(「先発型組織化地域」)は、2010年での集積面積率が20～40%と高いものの、近年は頭打ち状況になりつつある。

これに対し、岩手県、秋田県、宮城県、山形県、長野県、香川県、福岡県、佐賀県および熊本県の9県(「後発型組織化急進地域」)は、いずれも2005年から10ポイント以上集積面積率を高めている。このほか、2010年の集積面

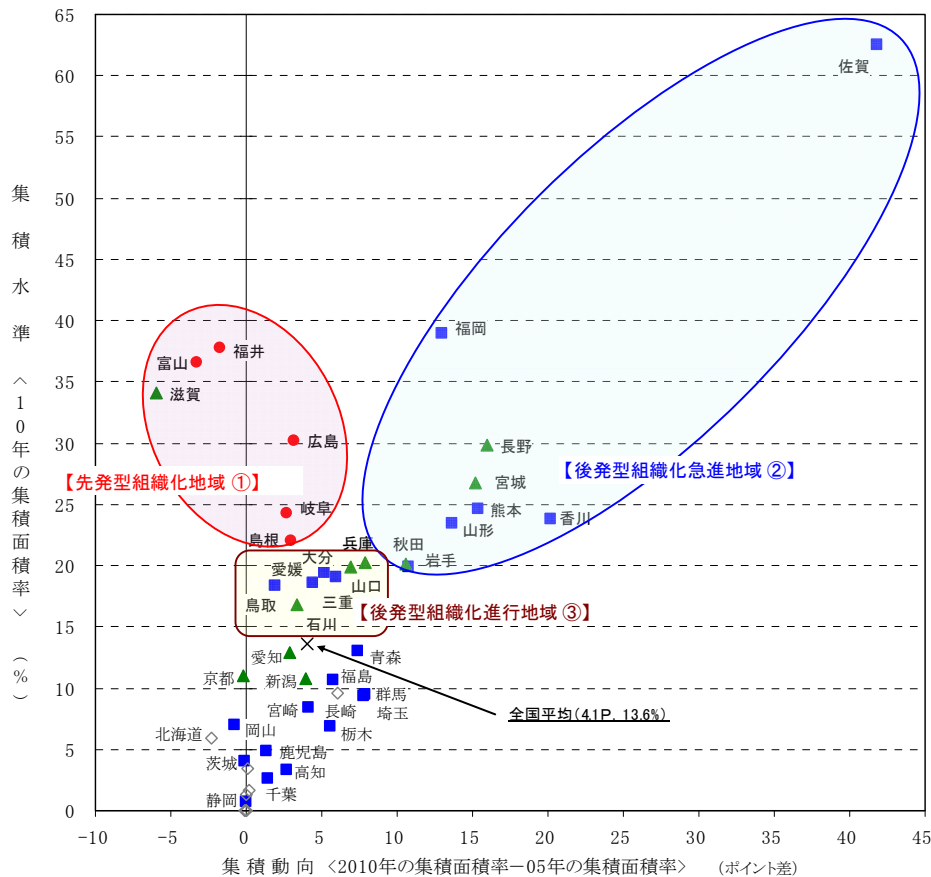


図2 2005年農業センサス以降における集落営農組織の農地集積状況

資料: 集落営農実態調査結果(2005年, 2010年), 農業センサス(2005年, 2010年(概数値))

注1) 集落営農組織のない東京都, 神奈川県を除く。

2) 集積率は, 集落営農組織の集積面積(経営耕地+農作業受託面積)を農業経営体の経営耕地面積で除して求めた。

3) 2005年まで, ●は「組織対応型」, ▲は「組織・個別農家分担型」, ■は「個別農家対応型」の都府県を示す(図1参照)。

積率が全国平均を上回っているのは、石川県、三重県、兵庫県、鳥取県、山口県および大分県の7県（「後発型組織化進行地域」）である。

このように、地域の農業構造、とりわけ水田農業をめぐる構造は、地域性を伴って2005-10年間にこれまでにない変化をみせており、2010年農業センサスの詳細な結果（市町村別の小地域別データ等）を用いて、さらに分析を深めていく必要がある。

3. 代表的な水田作地域における集落営農組織、大規模個別経営等の動向

農林水産政策研究所では、平成22年度に、主要な水田作地帯（19道県）で、戸別所得補償モデル対策（以下「モデル対策」という。）の下での集落営農組織の動向や組織と大規模個別経営との関係性について現地調査を実施した。

以下では、「後発型組織化急進地域」である佐賀県、福岡県、秋田県、山形県の4県、「後発型組織化進行地域」である大分県、「先発型組織化地域」である富山県、広島県の2県、「個別農家対応型」である栃木県、福島県の2県、合計9県における調査・分析結果から特徴的な動きを紹介する（図3）。

		組織の農地集積動向		2005年以降の集落営農組織の展開状況による地域タイプ			
				先発型組織化地域	後発型組織化地域		その他
				組織化急進地域	組織化進行地域		
大規模個別農家の田借地寄与率		高		高	中	低	
農家以外の事業体の田借地寄与率		小		大	中～小	中～小	
2005年までの主な田借地主体による地域タイプ	組織対応型	高	低	富山 福井 岐阜 広島 島根			
	組織・個別農家分担型	中	中	滋賀	岩手 宮城 長野	石川 兵庫 鳥取 山口	愛知 京都 新潟
	個別農家対応型	低	高		秋田 山形 香川 福岡 佐賀 熊本	三重 大分	青森 栃木 群馬 千葉 茨城 群馬 静高 岡山 鹿児島
	その他	低	低				山梨 奈良 愛媛

図3 「引き受け手層」形成タイプ別にみた地域性

資料：農業センサス(2005年, 2010年(概数値)), 集落営農実態調査結果(2005年, 2010年)

注1) 北海道および集落営農組織のない東京都, 神奈川県を除く。□で囲んだ県は事例として紹介するところである。

注2) 組織の農地集積水準(農地集積率)は, 2010年の集落営農組織の集積面積を農業センサスの農業経営体の面積で除して求めた。また, 農地集積動向は2005年と2010年の集積率のポイント差による。

注3) 田借地寄与率とは, 1990年から2005年の間に増加した田借地面積(総量)に対する, 各主体の田借地増加面積の割合をいう。

- ① 水田経営所得安定対策加入組織数(21年産)と比較した22年産モデル対策加入集落営農組織数については、県によって以下のような違いがみられた。

県名	共通点	21年産から22年産にかけての両対策加入集落営農組織数の変化
山形県、大分県、広島県	21年産までは米を経営に取り込んでいない集落営農組織が多い	顕著な増加(20%以上)
佐賀県、秋田県	経営所得安定対策への対応のため米を経営に取り込んで設立された集落営農組織が多い	ほぼ同数(3%以内)

また、小規模な稲作農家が多い地域(大分県および広島県の中山間地域等)では、モデル対策における10a控除の措置(参加農家毎ではなく集落営農組織全体で10aのみ控除)は、集落営農の組織化のメリットとして捉えられており、そのことが対策加入組織数を増加させる要因の一つとなっていた。

- ② 同じような気候や生産体系であるにもかかわらず、隣接する佐賀県と福岡県、秋田県と山形県では、それぞれ近年新たに設立された集落営農組織の内実や展開の仕方に違いがみられた。

県名	米を経営に取り込んでいる 集落営農組織の割合	法人化率	既存の集落営農組織における当面の課題
佐賀県	94%	1%	法人化の推進(米を経営に取り込んでいる組織がほとんど)
福岡県	69%	12%	米の経営への取り込み(法人化は一定程度進展)
県名	経営所得安定対策加入集 落営農組織における特定 農業団体の割合	法人化率	既存集落営農組織における当面の課題
秋田県	17%	14%	組織の再編(法人化は一定程度進展)
山形県	59%	8%	法人化の推進(組織内の認定農業者への農地の利用集積は進展)

- ③ 富山県、広島県、大分県では集落営農組織の法人化が進展しているが、その理由に違いがみられた。

県名	法人化率	法人化率が高い理由
富山県	23%	県の支援の歴史が長く、組織的な取組が進展した結果、法人化
広島県	28%	県が中山間地域の農業の担い手として「集落法人」を推進
大分県	28%	県が立ち上げられた組織を確固たるものにするため法人化を推進

他方で、佐賀県、山形県、栃木県のように集落営農組織数は増加したものの、法人化率が低い地域もある。

- ④ 集落営農組織や大規模個別経営への農地の利用集積については、農地の引き受け手が十分確保されている地域もあれば不足している地域もみられた。

県名	区分	農地の引き受け手	引き受け手の過不足
佐賀県、福岡県、 富山県	組織化地域 (平地農業地域)	集落営農組織か大規模個別経営 (富山は「大規模企業法人」)	両者が棲み分け、規模拡大の余地が少ない状態
栃木県、福島県	個別農家対応型	大規模個別経営	一部の地域で引き受け手が不足
広島県等	組織化地域	集落営農組織	中山間地域で引き受け手が不足

4. 今後の課題

(1) 集落営農組織、大規模個別経営の立地状況とその農業構造への影響把握

以上、統計分析、現地調査結果双方で見てきたように、「引き受け手層」の形成が着実に図られている。ただし、「引き受け手層」が形成されている地域でも、その「引き受け手層」が、専ら集落営農組織である地域もあれば大規模個別経営である地域もあり、両者が併存している地域もある。

加えて、市町村さらには農業集落といった小地域を単位にみれば、こうした「引き受け手層」が地域の水田を面的にカバーするだけの層としての厚みがない地域もあれば、「引き受け手層」が厚いため、逆に個々の「引き受け手」が

規模拡大を図っていくためには農地が不足している地域もある。他方で、中山間等の生産条件不利地域を中心に、そうした「引き受け手」がいない地域（以下、「引き受け手空白地域」という。）も少なくない。

こうした違いによって、今後、各地の農業構造に異なる変化をみせると予想されることから、構造政策等を進めていく上でも地域毎に必要な支援策が異なってくると考えられる。このため、集落営農組織、大規模個別経営の相互の関係や、それぞれの営農展開が地域の農業構造へどのような影響を及ぼし、今後、どのような方向へと進んでいくのか、さらに調査・分析を深めていく必要がある。

（２）「引き受け手空白地域」における新たな「引き受け手」の育成条件の解明

「引き受け手空白地域」等で新たな「引き受け手」を育成していくためには、地域の農家を構成員とする集落営農組織を立ち上げるのが効果的な方法ではあるが、リーダーや会計担当となり得る人材不足等から困難に直面している地域も多い。他方で、近年、こうした人材のいない地域でも、隣接する集落営農組織の広域化、近隣の大規模個別経営あるいは地域外からの民間企業等の地域内への呼び込み等で「引き受け手層」を形成しているところも出てきている。

したがって、このように各地域で、多様な方法で「引き受け手層」を形成しようとして取り組まれていることも踏まえ、今後は、「引き受け手層」を幅広く捉えるとともに※、実際に「引き受け手層」を形成できた地域と未だに形成できていない地域の比較分析を行い、そのような差が生じた要因を明らかにし、地域特性の違いを踏まえた効果的な「引き受け手層」の形成のあり方を明らかにする必要がある。

※ 地域農業の「担い手」を幅広く捉える必要性

「引き受け手空白地域」や「引き受け手層」の厚みがない地域では、今後、農地の引き受け手となる「担い手」を確保していく必要があるが、新たな「担い手」の育成や「担い手」の拡充（集落営農の組織化、新規参入者の確保等）が難しい地域も多いと考えられる。このため、こうした地域では、「効率的かつ安定的な農業経営体」を育成することにより産業としての農業を確立するだけでは、農村という地域社会を支えていくことが困難なことから、農業を持続し農地等の地域資源を保全することで地域社会を支えていく地域農業の「担い手」も作り出していくことが必要ではないか。したがって、今後の構造政策の推進に当たっては、このように、「担い手」の概念を幅広く捉え直すことも必要ではないか。

(3) 集落営農組織の経営発展に向けた支援方策の解明

経営所得安定対策の導入により、各地で集落営農組織が数多く立ち上げられているが、集落営農組織の内実や発展状況には大きな差があり、優先課題も異なっている（同じような気候と生産体系の近接県同士であっても違いがあった）。このことに留意して、今後、集落営農組織の経営発展に向けた支援方策を明らかにする必要がある。

特に、組織が設立から何年も経過しているにもかかわらず、組織としての一体的な営農など取組面で進展が見られない集落営農組織や、参加農家の高齢化・脱退やそれによる規模縮小等により組織の維持・存続が困難となっている組織も散見されることから、こうした組織における組織の再編の方向性とその手法を解明する必要がある。

*本稿では、「世界農林業センサス」、「農林業センサス」、「農業センサス」をすべて「農業センサス」と表記する。