

# 解説 多様な担い手の形成と 地域農業振興システム

富山大学経済学部 助教授 酒井 富夫

## 地域社会の心配

「新政策」は、市町村基本構想、担い手認定制度、特定農業法人制度等をスタートさせた。これらは、各々の地域条件に応じた構造改革を、地域が主体になって行うべきことを要請している。そこでの中心課題は、地域農業の担い手をどのような性格のものとして設定し、どのように育成していくかということだろう。しかし地域自身の手で、担い手を計画的に決めるというのは実際のところ容易なこ

とではない。

例えば、農業の法人化が進めば、農協から離れて行くのではないかと、といった心配はよく聞かれる話である。確かに農協サイドが何もしなければ、そうなることも多いであろう。実際にも、そうしたケースにちよくちよく出会う。しかしだからといって法人化の動きを無視して、従来のような農協の事業展開が今後とも可能なのだろうか。農業法人化と農協の関係な

どは、今後の地域農業の担い手と地域社会の関係を考えていくうえでのポイントとなる。

## 担い手多様化の方向

### 農業法人のタイプ

法人化は担い手の制度上の器だが、その法人に限ってみてもその形態・性格は多様化してきている。土地利用型農業にかかわる法人のタイプは、法人の形成プロセスや地域との関係から、大きく二つに分けられると思う(図1)。

なお本稿での「地域」は、集落、農協、行政(市町村)等として広く考えている。

第一のタイプは、地域があまり面倒みなくても、農民が独自に着々と経営を発展させてきたタイプである。家族経営が法人化した一戸一法人や少人数グループによる企業の経営がある。第二のタイプは、地域が農業法人に対していろいろな形で支援する中で展開するタイプである。支援の仕方はこれまた

多様である。地域農業振興システムに支援された法人、集落共同経営の法人化、地主出資の多数型法人、JAや自治体のバックアップによって設立された法人などがある。

法人の構成員が多様化しており、農作業受託サービス事業者等、法人の事業内容も多様化している。また図示はしていないが、農協自身の直営（的組織化）も、多様な担い手を含むことができよう。

### 「耕作者主義」からの遊離

農地法は、いわゆる「自作農主義」を徐々に緩和してきたが、「耕作者主義」は現在でも維持している。「耕作者主義」とは、「労働（耕作）圃場での農作業」する者が農地を所有すべきである」という考え方である。「新政策」による農業生産法人要件の改正でも、ぎりぎりのところで「耕作者主義」の枠内に踏みとどまったとみてよい（注）。ところで実態としてはどうであろうか。

図2は、この「耕作者主義」による経営が、どういう方向に動い

ているかを模式的に示している。

左半分が経営の側面、右半分が農地所有の側面を表している。経営面では、耕作者主義以外の経営が出現してくる方向にある。また「耕作者主義」のみでは対応しえなくなってきたともいえる。経営の発展によっては、圃場での農作業をほとんどしない経営専門者が増える可能性があるし、農協出資の法人経営も厳密な意味での「耕作者主義」から外れる。制度的な制約があるので表面化しにくいであろうが、遊離への潜在的圧力は強まるのではないだろうか。ただし誤解のないように付け加えておくが、「耕作者主義」型農家を無視しろということでは決してない。農外からの新規参人も含めた、より開かれた「耕作者主義」はさらに強化しなければならないだろう。ただそれだけでは、今後対応しきれないのではないかとということなのである。

他方、農地所有面ではどうであろうか。こちらは明らかに耕作しない所有主体が増えている。離農者がそうであるし、水管理だけ担

当するといふのも「耕作者主義」からみれば「部分離農者」といえる。

さらに注意しなければならないのは、「耕作者主義」から遊離するだけでなく、これらが地域社会からも遊離しはじめている点である。経営体の構成員が、当該地域に居住していないケースやその出身者でないケースが出てきて

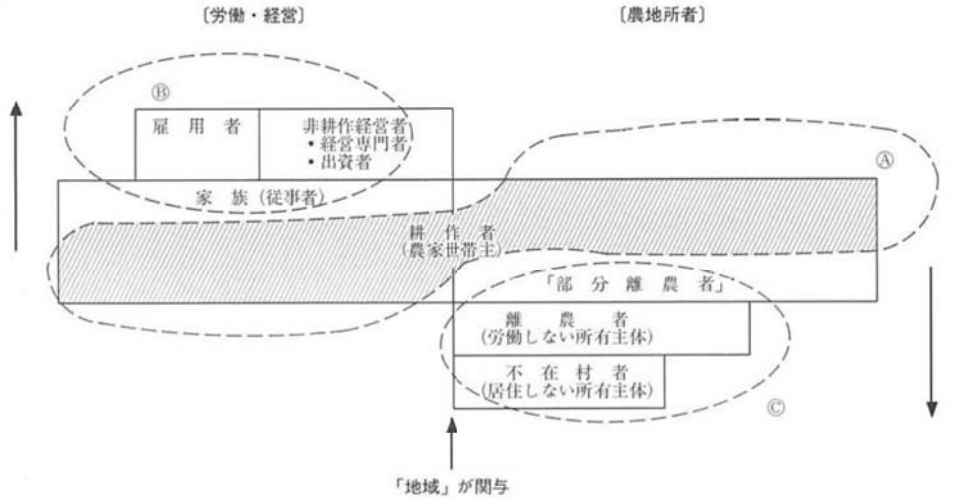
図一 法人の形成プロセスと企業形態

形成プロセス	家族経営	集団経営		JA経営・公社営	
		企業経営	集落営農		地主経営
農民的独自展開型	(有)小林農場・北海道 (有)グリーン・新潟	(農)黄金崎・青森 (農)策二区・新潟 (農)サカタニ・富山 (有)六星・石川 (有)船方・山口			
地域間与型	分担型	(農)角来・千葉 (農)高棚・愛知 (農)いつわ・長野 (農)神杉・広島			
	参加型		(農)野口・富山 (農)井関・石川 (農)上小松・山形	(任)大垣南・岐阜 (農)関・岐阜 (農)徳高・長野 (農)宮本・新潟	
インテグレート型	JA型				(有)門前・石川 (有)手取・石川 (農)大野・福井
	資本型				
公共型					[(有)千代田・広島] [(財)みわ・広島] [(財)向原・広島] [(財)鹿沼・栃木]

注：(農)は農事組合法人、(有)は有限会社、(財)は財団法人、(任)は任意組合である。なお、公共型は制度上の農業経営は行えないので、別に農業生産法人を設定しているケースがある。

図-2

「耕作者主義」からの遊離



(注)「耕作者主義」とは、労働(耕作=農作業)する者が農地を所有するシステムである。

いる。所有面では、離村して当該地域に居住しない不在地主が増えている。従来、地域社会の内部で完結していたところへ、経営・農地所有の両面から地域社会以外の考え方が入り込んで来ているといってもよい。こうした動きを不可逆的なものとしてみるかどうか。地域の法人化に対する姿勢も、その判断に左右される。

地域社会の対応

地域が法人に関わるといった場合、大きく分けて二つの問題状況がある。第一は、自立的に経営展開している農業法人に対して、地域がいかに対応すべきかといった課題である。第二は、担い手が不在化した地域等で、地域農業の担い手として法人をいかに育成していくかといった課題である。

これらに対し、現在は以下のような対応がみられる。  
①従来のシステムで可能な範囲でのみ対応する。

飯島型システム (長野県飯島町の事例)

背景と農業振興計画

中央アルプスと南アルプスにはさまれた伊那谷に飯島町がある(図3)。南下する天龍川の兩岸には、みことな河岸段丘がみられ、その段丘上、標高四〇〇〜八〇〇mに農地が広がる。米の作付品種に気を使うし、傾斜もあるので畦畔率が高くその管理が大変である。

②より強力なタイプで、現行システムの枠内で展開するように要請する。

③それとは逆に、展開する農業法人に対し、サービスのグレードアップをはかる。

④さらに徹底して、地域の論理の射程内に農業法人を設立する。

①、②は農業法人に対して消極的タイプ、③、④は積極的タイプである。以下に挙げる長野県飯島町のケースは、上記③、④を組み合わせた形の積極的タイプの典型である。

ただし圃場整備はおおむね済んでおり、大型機械が入ってきている。また天龍川に沿って中央高速道路が走り、東京まで三時間余り、名古屋までは二時間の位置にある。水と空気がきれいだというところもあって、中央道開通にともなって精密、弱電関係の企業がどんどん立地してきた。兼業化、農業の担い手不足は当地でも深刻化してき

図-3

### 飯島町の位置



#### 位置・地勢

飯島町は長野県の南部に位置し、その大部分は天竜川の右岸にあって（日曾利のみ左岸）南駒ヶ岳を背負って東方に傾斜した地帯です。西は中央アルプス、南駒ヶ岳（標高2,842m）を経て木曾郡大桑村に、東および南は中川村に、南は下伊那郡松川町に、北は中田切川を隔てて駒ヶ根市にそれぞれ接しています。

町の総面積は92.52km<sup>2</sup>で、東西26.3km、南北9.3km、その周囲は83.43kmであり、可住地は、おおむね標高550mから830mにおよんでいます。

たのである。

飯島町の長期農業振興計画は、『地域複合営農への道』と名付けられている。計画のポイントは、地域農業の中心的担い手である農業経営体の育成にある。しかも地域から全く遊離した経営体ではなく、地域と共存しうる経営体であってほしい。そうした経営体像を目標に、地域は全面的にバックアップを行なう体制を整えるというものである。

### システムの構成

図4は、支援システム全体の構成を示している。まず「営農センター」は、議会議員、農業委員、普及所・県農業公社・農協の代表、地区営農組合代表等により構成される公的性質をもった一種の行政委員会である。ここで町農業の基本方向を策定する。飯島町内には四つの「地区」（旧村単位）がある。平成元年には、各々に「地区営農組合」が設立され、これが地元農民による実質的な調整機関である。その後、各地区内の営農を中心的に担う農事組合法人が一

法人ずつ設立されてきた（表1）。地区営農組合は、地区内農業の調整・支援を行なう主体であり、支援システムの中枢的機能をもっている。総代会、理事会制をとる非出資の任意組合で、制度上は農用地利用改善団体である。組合員は、地区内農地の所有権またはその他使用収益権を有する者であり、かつ地区内に居住する者であって、一戸当たり一人の加入形式をとる。生産者だけでなく、離農者（農地貸付者）をも含んだ地縁型の組合である。

### 地域農業の担い手法人

地区内に設立された農事組合法人は、Uターン者を中心とした五十人から構成されている。就業・社会保障条件等の面でも、他産業と同等の待遇でなければ若い人を確保し得ないことなどから、任意組合でなく法人を選択した。各々の法人は、法人として当該地区営農組合に加入している。また現在設立されているのは、草や花を経営の中心とする複合経営法人である。今後は、さらなる農地貸付の増加が予想される中で、土地利用部門を中心とする法人や農業公園を核とした都市住民との交流型大法人等、新たな経営体設立も検討されている。

### 支援の内容

ところでバックアップの内容は、生産面での調整・共同と農地の権利調整面に分けてみることができる。この両側面を一体的に推進しているところが、飯島型システムの特徴である。前者では、作付調整（水稻品種の標高別・地帯

図-4

飯島型地域農業振興システム

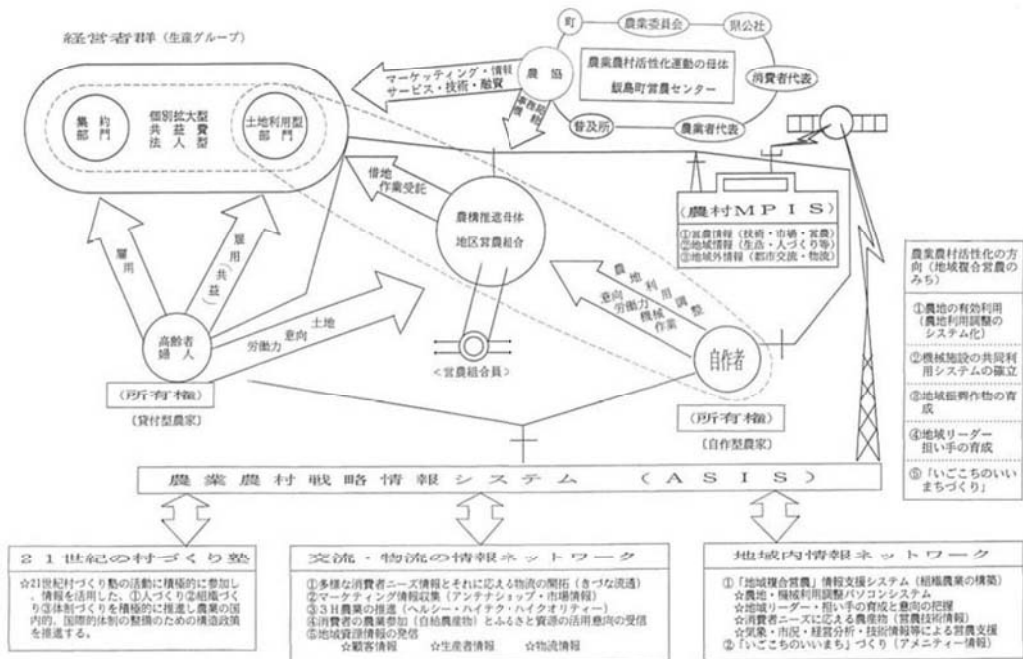


表-1 地区営農組合と農事組合法人 (飯島町)

地区営農組合	組合員 ① (人)	対象者 ② (人)	加入率 ①/② (%)	耕地面積 (ha)	地区内の農事組合法人		
					法人名	組合員数	主作目
飯島地区	462	477	96.9	436	越百農産	10人	きのこ
田切地区	265	281	94.3	258	あすなろ	5	きのこ
本郷地区	189	191	99.0	173	いつわ	5	きのこ
七久保地区	420	448	93.8	326	七久保花卉生産組合	6	花卉
飯島町計	1,336	1,398	95.6	1,193	4法人		

別団地化、転作ブロックローテーション、機械の共同利用、情報システムの整備等が行なわれている。水稲機械は、以前からあった(数)集落単位の組織を地区単位へ統合・再編し、地区営農組合で所有することにした。法人は、オペレーターの一人として活躍するとともに、これら共同機械の利用は自らの経営のコストダウンをも可能にしている。今後は、地区間調整により一層のコストダウンをめざす。またこうした水稲機械や法人の集約作目施設への国の補助金は、さらに背後からこのシステムを支えている。

他方、農地の所有と利用の調整は、飯島町独自に設定した管理基準(図5)に従って進められている。

①貸借方向のコントロール

農地利用計画の原案は、調整主体である地区営農組合が策定するが、その利用計画に基づいて貸借方向をコントロールする。借り手の条件として、借りた後3ha以上になる人を第一優先とし、そこへの借地集中と面的集積を図っていく。

## ②耕作者義務の設定

貸付けの相手方を地区営農組合に一任することについて理解を得る。これによって、ヒモツキ利用権（土地所有者が、希望する借り手を指定して貸付に出す利用権）を無くそうとしているのである。そのために、畦草の管理、地力維持（有機質投入）、除草の徹底等は耕作者の義務としている。

## ③地主義務の設定

畦畔率の高い当地では、畦畔除草は借り手にとって規模拡大のネックとなっている。こうした作業は、財産を管理すべき地主が行うべきものという考え方を普及させたい。参加の仕方は違うものの、貸付け地主も一緒になって地域農業を維持し、共に利益を享受しようといった「共益」（図6）の考え方がそこにある。具体的な仕組みとしては、借地料の中に畦畔管理費を入れ込むコスト化方式（管理を地主がやらない場合は、小作料から差し引かれる）としてセツトした。小作料水準の実質的な調整機能をも有しているといえる。

## ④支援システムの活動費

農地の利用調整を行うには、それなりのコストがかかる。ここでは、農地流動化推進のための農業委員への手当てとともに、「共助制度」が重要な役割を果たしている。「共助制度」は、転作奨励金の一括受領、農家拠出金、町補助金を基礎に運営され、作付誘導を図るとともに、支援システムの財源を確保している。

## システムの特徴

以下、飯島型から参考にすべき点をまとめておく。

### ①「協同原理」と「企業原理」

ここでは、地区営農組合による「協同原理」を基礎に、農事組合法人の「企業原理」を強化している。その際、「協同原理」による経営体ではない点に注意されたい。しかも企業化しても、地域社会を離れない仕組みをつくる努力をしている。意識醸成からして地域全体で取り組み、地域から法人の参加者を募集している。また地域全体で法人へ各種の支援をしている。法人と兼業農家、地主間の調

図一5

## 流動化農地管理基準

地区営農組合の農地利用計画に基づく農地の効率利用を推進するために、次の基準を設定する。

### 1. 経営拡大と農地管理について

(1)地区営農組合は、貸付者より利用権の一任を受けて、土地利用計画を樹立し、これに基づいて認定農業経営体に優先的に農地の利用権を集積する。

(2)借受者は、地区営農組合の土地利用計画に基づいて、効率的な利用をすると共に、周辺農地との調和ある善良な管理を行わなければならない。

### 2. 共益制度の実行

(1)借受者は、農地を効率的に活用するため、原則として共益制度を活用し経営拡大に努める。

(2)借受者・貸付者は、地区営農組合の指導の下に下記の共益仕様及び別記共益協定に拠り相互理解の下に実行する。

### 3. 互助制度の実施

転作の団地化を促進するために、地区営農組合の互助制度に参加すると共に、土地生産性の向上に努める。

### 4. 借入者の負担

利用権設定による農地の所得税、農業災害補償法による共済掛金・賦課金、農協の賦課金、地域営農ブロック協議会農家拠出金、営農組合の賦課金、互助制度負担金は借入者が負う。

### 5. 修繕及び改良

借入農地に改良が必要な時は、借入者が農地所有者の同意を得たうえで農協と協議のうえ、行うことができる。ただし、その改良が軽微の場合には同意を要しない。

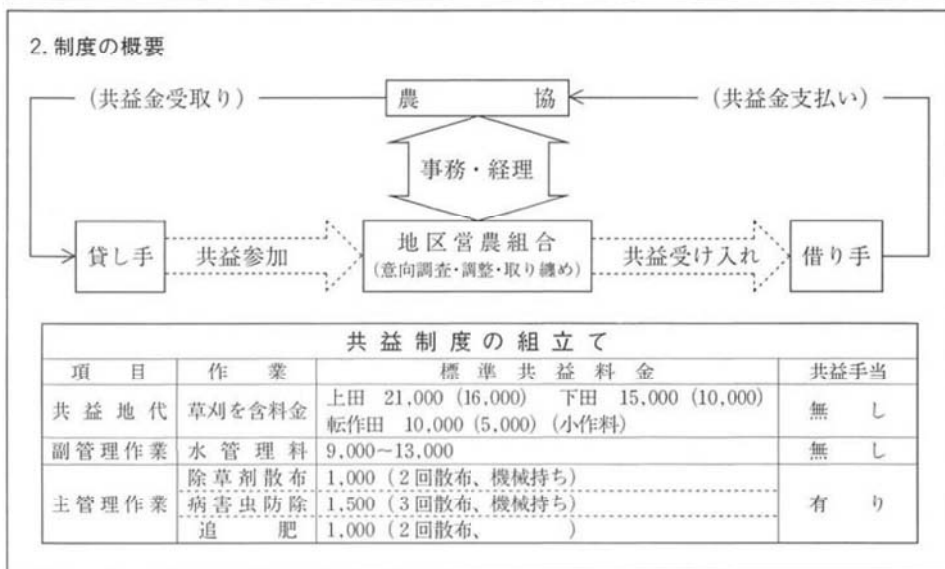
### 6. 基準の改廃

この基準の改廃は、飯島町営農センター委員会の議を経て行う。

図一 6

共 益 制 度

1. 制度のねらい  
 共益制度は、『地域複合営農へのみち』に基づいて地主が畦畔管理を行う他、可能な範囲の作業を担うことにより自己所有農地を次代に継承すると共に、地域に不足している担い手を育成して農業の安定的な発展を図ると共に地域住民の連帯と相互扶助の心を醸成し、農村機能の維持と地域の活性化に寄与するための制度とします。



3. 算出基準

①共益地代	上田 21,000円 (16,000)	☆畦畔の草刈りは原則として地主が行うこととします。
	下田 10,000円 (5,000)	☆草刈りには、集積を含みます。
	転作田10,000円 (5,000)	☆機械・燃料は作業者持ちとします。
②水管理	10~19a 圃場 9,000	☆管理期間 田植え後から落水期。但し、次の期間は耕作者が管理します。
	20~29a 圃場 11,000	①代播一田植え期間 ②障害型冷害が心配される時の深水管理の期間
	30a以上 13,000	③落水期以降の走り水
③除草剤散布	圃場10a 1回当たり 500	☆散布機、燃料は作業者持ち ・ 共益料金の対象農薬は粒剤とします。 ☆散布薬剤・散布量・時期は、双方協議して決定します。
④病虫害防除	圃場10a 1回当たり	☆機械、燃料は作業者持ちとする。(耕作者の動力散布機を使用した場合は使用料100円/10aとします。)
	粒剤 500 粉剤 1,000	☆散布薬剤・散布機・時期は、双方協議して決定します。
⑤追肥(穂肥)	圃場10a 1回当たり 500	☆施用時期、量は双方協議して決定します。

4. 実施主体 制度の実施主体は地区営農組合とし事務は農協が行います。

5. 具 体 例

	作業内容	10a圃場の場合	20a圃場の場合	30a圃場の場合	備 考
共益地代	小作料と草刈料	上田 21,000	42,000	63,000	☆草刈の意向の確認は、流動化の取り纏めに併せて行います。
副管理作業	水管理料	9,000	11,000	13,000	
主管理作業	除草剤散布2回当り	1,000	2,000	3,000	
	病虫害防除3回当り	1,500	3,000	4,500	
	追肥2回当り	1,000	2,000	3,000	
	主管理作業計	3,500	7,000	10,500	☆主管理作業の意向は申込書により取り纏めて行います。
共 益 料 金 計		33,500	60,000	86,500	



整にあたって、経営体優位の調整を行っているといえよう。これらによって、法人が土地利用部門から撤退するのを踏み留まらせているのである。

#### ②多様な担い手の位置づけ

経営体優位の調整を行なっているからといって、兼業農家や地主を否定しているのではない。兼業農家だけでは地域農業の維持は困難だが、兼業農家に今すぐ手を引かれては、町全体の農地を維持できないとみている。その意味では、将来の時間的変化を、現在のシステムに組み込んでいるのである。また共益制度にみられるように、地主もむしろ地域農業へ別の形で参加すべきだと考えている。離農Ⅱ地域からの遊離、地域への無関心では困るのである。

#### ③地域的な経営政策と土地政策

J A伊南は、飯島町を含む一市一町二村を管内とする広域農協で

## 地域農業振興システムの必要性 基本的考え方

飯島型にみられたように、地域

ある。J A伊南では、米代金に關してプール精算方式を開始した（部分的な品種間単価差を前提とする「点数制共同精算」方式。またJ Aによる農地保有合理化事業にも取り組んでいる。これらと町レベルによる品種協定、機械の協同利用、あるいは共益制度等が一体的に推進されているのである。農地流動化は目的ではなく、一つの手段なのである。

#### ④単位の調整

システム全体は、各々の機能をもった単位が組み合わさったものである。J Aは協同サービス主体（広域農協）、営農センターは地域マネージメント主体（町単位）、地区営農組合は協同利用・合意主体（旧村単位）、農事組合法人は地域農業の担い手（小人数型の経営単位）である。また行政、J A、地域農家により構成され、必要なコストは分担されている。

が経営体を育成するが、その際地域と離れないように、経営体をつくる苦労がある。「耕作者主義」

からの遊離は、その遊離度の地域差をはらみながらも、農業経営体の側面と農地所有の側面の両面から生じつつある。そうした中で、従来の労働優位の考え方から、経営優位の考え方へ転換させたシステムを、住民（居住）の論理の中で再構築しうるかどうか重要なポイントとなっていると思う。システムに今日求められている点は、存在する農家間の単なる調整機能ではなく、経営体自体の創出、育成にある。

そのためには、「経営体」と「土地所有・共同体（ムラ）」の間のクッション機能が必要である。これは経営体と地域社会の新たな関係の模索である。その方向は、「公・協支援型」経営体、「公・協制限型」土地所有の形成であり、農業における市場原理・企業原理の新たな活用法の追求であるといえる。

### 大きい農協の役割

こうした遊離に対応しうる位置にあるのが、農協であると思う。むしろ経営体、「耕作者主義」型

農家、土地所有者を包括的に把握することができるのは、農協しかないといってもよい（前掲図②のA、B、C）。言うまでもなく農協は、生産者集団であると同時に、地主集団でもある。経営体と土地運用の方向・情報を両面から把握できるというのは、農協の強みである。経営体サービスと土地運用（不動産）サービス、これらサービス間の連携がなければ、うまくいかないケースもある。問題は、農協がこうした強みを活かせるかどうかであるであろう。特に広域合併が進む中で、農協がこうした基本的姿勢を持てるのかどうか。

まず農協は、経営体優位の方向に自らの視点・路線を定めうるかという基本的な課題がある。また、どのような性格・レベルの経営体に長期的な焦点をあてるか。これらがまず確認されなければならぬ。そのためには、組合員（「耕作者主義」型農家や地主）の合意が必要である。そのうえで農協は、その経営体へのかかわり方を選択することになる。

現在の農業法人等の経営体にと



って経営展開上必要なのは、資本力、販売力（マーケティング）、地域的土壌調整、経営コンサルであると考え。これらの中には、もともと一経営体だけの力では対応できない部分もある。農協は、従来の調整機能にとどまらず、これらの面でさらに一歩踏み込んだ対応ができるかどうか。この場合、法人等にいかなるメリットを与えるかがポイントである。

さらに組織体制面の課題もある。多様化した組合員のニーズに対応するためには、営農指導体制、生産部会のあり方等の再検討が必要であろうし、場合によっては新たなサービス事業体設立による支援も必要であろう（メニュー型経営支援システム、サービス経営体連結システム）。さらに単協で対応しえないサービスは、より広域的な対応も検討しなければならぬ。また経営体が自立的に展開していない地域等では、農協自らが何らかの形で農業経営自体にも乗り出さざるをえないことになる。農協出資型の経営体・事業体では、条件の悪い土地ばかり集ま

る傾向があり、赤字経営化しているケースが多い。農協型経営では



飯島町全景

採算性確保、赤字負担のあり方がポイントである。

さらに農協だけでは対応できない部分がある。「協」の限界は、行政等の「公」との連携で対応していく必要がある。地域農業振興システムは、「協」と「公」の役

割分担とコスト負担によって確立される。この役割分担のあり方は、

地域によって多様である。飯島型では、地区営農組合と農協の二つの「協」と町という「公」が連携していた。

### システム確立の

#### ポイント

システムの機能は、以下の三つの側面からみておかねばならない。第一は、経営体自体が多様化していることである。従来の農家とは異なる異質経営体がある。将来の構造変化をある程度予測し、それに対応するため多様な経営体を序列的に位置づけ、配置している。まずこの点の認識が必要である。そのうえで第二に、経営体を伸ばす面における支援システムである必要がある。関連サービスの強化、生産要素の調達において、経

営体の企業原理を強めていく。さらに第三に、地域とうまく調和させる面における合意システムが必要である。地域による協同原理に基づいて、生産要素や経営体を計画的に配置していく。

つまり地域社会との調和の中で、企業原理を強化させていく必要があるのである。その際、様々な単位を工夫しつつ、経営的要素を重層化・連結化させ、いわばトータルとしての経営体を形成している。これらは、今後の「経営」のあり方を考えるうえで重要なポイントとなろう。また、これらを各々の地域の事情に合わせてどのように仕組めるか、これが課題である。

〔注〕「新政策」による農業生産法人制度の改正については、拙稿「農業生産法人育成の制度的課題」（『農業と経済』一九九三年、六月号所収）を参照のこと。