

中山間地域の水田農業の多様な担い手

— 定点観測 1 - 2 -

山 浦 陽 一

目 次

1. 課題の設定
2. 中山間地域の水田農業の変化
 - (1) 水田農業の全国的な状況
 - (2) 中山間地域の水田農業の現状
 - (3) 大分県の水田農業の概況
3. 地域農業経営サポート機構事業の展開
 - (1) サポート機構事業の目的
 - (2) 事業の内容と特徴
 - (3) サポート機構の具体像
 - (4) 課題と展望
4. 野津町の水田農業の変化
5. 西日本農業社の5年間の変化
 - (1) 事業内容の変化
 - (2) 労働力構成の変化
 - (3) 今後の展望
6. うすき農尊協同組合
 - (1) 設立の経緯と当初の活動
 - (2) サポート機構事業申請の目的
 - (3) 事業導入後の活動内容
 - (4) 組合のスタッフの性格
 - (5) サポート機構事業終了後の展望と課題
7. まとめ

1. 課題の設定

中山間地域の農業・農村の将来を展望する上で、参考となる特徴的な事例の

定点観測を行うことが筆者に与えられた課題である。毎年ひとつのテーマに絞り、大分県をフィールドに事例を分析する。概ね5年ごとに同じ事例を取り上げ、その変遷を追う。なお問題意識や論点の整理は行うが、主眼はあくまで事例の定点観測であり、何らかの結論を導き出すことには重きを置いていない点をあらかじめ断っておきたい。

今年度は、2013年に取り上げた臼杵市の(株)西日本農業社を分析対象とする。当時この事例を取り上げたのは、水田農業の担い手として集落営農の設立、法人化が全国的に進む一方で、中山間地域では担い手が不在のままの集落も多く残っており、それらの集落をどうカバーするのか、という問題意識からだった。

分析に当たっては、①経営・機械作業と、②地域資源管理・農地利用調整作業、それぞれを誰がどう担っているのかに注目した。まず①について、西日本農業社では水田農業以外に収益部門を持ちつつ、労働力や機械・施設の有効活用を図っていた。②については、西日本農業社主導で防護柵の設置や地代の引き下げ等の環境整備が進みつつあった。他部門との兼営による相乗効果と、地域資源管理や農地利用における地域との調整によって、異分野からの参入者が担い手不在集落の農地の受け皿として存在感を増していく、という方向性を提示した。本稿では、これらの当時の状況がどう変化したのか、5年前の期待の通り、西日本農業社の農地集積が進み、担い手不在集落の解消が進んだのかどうかを確認する。

本稿のもうひとつの課題は、5年前にはなかった環境の変化について整理することである。大分県庁では、2016年度から「地域農業経営サポート機構」事業を開始した。詳細は第3節で説明するが、水田農業における担い手のサポートを目的とした組織の育成を目指したものである。西日本農業社もこのサポート機構事業にかかわっており、本稿でもこの事業の仕組みや実施状況について検討する。

本稿の構成は、まず第2節で、農林業センサス等からこの間の全国、大分県の中山間地域の水田農業の変化を概括する。第3節ではサポート機構事業の仕組みや背景、実施状況について検討する。第4節でこの間の野津町の水田農業の変化を整理し、第5節で西日本農業社の5年間の取り組みを、そして第6節で西日本農業社も参加するサポート機構である「うすき農尊協同組合」の活動

を紹介する。以上を踏まえ、最後に第7節で中山間地域の水田農業の現状と展望について整理する。

2. 中山間地域の水田農業の変化

(1) 水田農業の全国的な状況

センサスの2010年から2015年の農業構造の変化を理解するためには、2005年から2010年にかけての変化を確認する必要がある。2007年度の品目横断的経営安定対策の影響により、2005年から2010年にかけて、農業構造は激変した。具体的には、集落営農の急増と小規模農家の急減である。ただし実態としては個別農家が従前の経営を続けているケースも多く、また2009年から2012年にかけての民主党政権を挟んで、集落営農の組織化や法人化に対するプレッシャーが弱まったこともあり、2015年センサスでは、担い手への農地集積や集落営農の実質化の動向に関心が集まっていた。

2015年センサスでは、表1にあるように、総農家戸数の減少率は14.8%と小規模農家の減少は加速している一方、田のある組織経営体数は2割以上増えており、傾向としては前期の延長線上にあるといえる。表2にもあるように、1経営体あたり田経営面積は2010年の1.29haから2015年は1.54haへ、1経営体あたり田借入面積は2010年の1.51haから2015年は2.00haへ、組織経営体の田経営面積シェアは2010年の13.1%から、2015年には17.5%へ、借入面積に占める組織経営体シェアは2010年の34.0%から2015年は37.4%へと、それぞれ担い手への農地集積が進む方向での変化が見られる。また集落営農実態調査によれば、集落営農の法人化も2014年の22.1%から2018年は33.8%と、10ポイント以上も高くなっている。以上のように、集落営農や一部の大規模経営が水田農業の担い手として存在感を増しているといえる。

他方で、それら大規模個別経営や集落営農も、数としては頭打ちとなっている。例えば集落営農は、2005年10,063、2010年13,577、2015年14,853と、これまで一貫して増加傾向にあったが、2016年から2017年にかけての増加数は15,134から15,136と、わずか2組織にとどまった。さらに、2017年から2018年にかけては、わずかながら(25組織)も減少に転じている。ちなみに水田率が

7割以上の集落は全国に7万弱あり、この水田集落に対する組織数はまだ2割程度である。また、集落営農の広域化も十分に進んでいるとは言い難い。1集落1組織の割合は2005年の79.3%から、2017年73.7%と、12年立っても5.6ポイントほどしか減っていない。

政府は2013年に48.7%だった担い手への農地集積を、10年間で8割まで引き上げる目標を設定し、農地中間管理機構をはじめとした様々な施策を展開している。4年が経過した2017年時点では6割を超える集積率となっている必要があったが、実際は目標の半分程度の55.2%にとどまり、6年後の8割達成は厳しくなりつつある¹⁾。

以上を整理すると、引き続き大規模個別経営や集落営農への農地の集積や規模拡大は進んでいるものの、経営数としては頭打ちになっており、政府が設定した目標達成も難しい状況といえる。十分とはいえない担い手数を前提に、どう面的に水田をカバーしていくかが課題となっている。

表1 2010-2015年の中山間地域の農業構造の変化（農業経営体のうち組織経営体、総農家）

	総農家データ		組織経営体データ			
	総農家戸数減少率	総農家+土地持ち非農家減少率	田のある経営体数増加率	平均経営田面積	経営体全体に占める組織経営体経営田面積割合	平均経営田面積の増加率
都府県	-14.8%	-8.5%	23.5%	19.7ha	17.5%	27.3%
都市的地域	-14.4%	-8.5%	24.3%	18.2ha	15.4%	34.5%
平地農業地域	-15.4%	-8.2%	15.5%	25.6ha	20.4%	21.6%
中間農業地域	-14.1%	-8.0%	32.3%	15.2ha	14.6%	35.2%
山間農業地域	-15.6%	-10.4%	35.0%	10.9ha	13.6%	39.4%
大分県	-15.3%	-10.3%	40.4%	8.4ha	12.0%	22.1%
野津町	14.3%	-10.0%	-	-	-	-

資料：各年次農林業センサスより作成。

注1：各項目で最も数値の小さい（ネガティブな）ものを網掛けとした。

注2：旧村別の組織経営体のデータは公表されていない。

（2）中山間地域の水田農業の現状

水田農業の全国的な状況は以上の通りだが、地域差が大きい。例えば、2017

年度の担い手への農地集積の状況を都道府県別にみると、北海道の90.6%を筆頭に、東北、北陸では軒並み全国平均以上となっているのに対し、関東、東山以西では、滋賀県と佐賀県を除き、すべて平均以下となっている。

様々な要因が考えられるが、圃場の条件や労働市場の展開、単収等、多くの条件不利性を抱えている中山間地域の割合の多寡も影響していると考えられる。表2にあるように、1経営体あたりの田面積では、平地農業地域と山間農業地域で1.97倍、1経営体あたり借入田面積では2.21倍の差がある。組織経営体に限定しても、前者は2.35倍、後者は2.34倍で大きな差が生じている（表1）。そして、表出していないが、水田集落に対する経営田のある組織経営体の割合も、平地農業地域32.9%に対し、山間農業地域は15.4%と、平地の半分以下となっており、中山間地域での担い手の不在が目立っている。

しかもこれらの格差は拡大傾向にある。表2にあるように、2010年から2015年にかけて、1経営体あたりの田面積は、農業経営体平均で平地農業地域では36a大きくなったが、山間農業地域では15aにとどまる。表1で組織経営体に絞ってみても平地農業地域は1.3ha拡大したのに対し、山間農業地域は30aと3倍の差がついている²⁾。

担い手への集積が進まない一方で、経営面積の減少は進んでいる。農業経営体の経営田面積は、平地農業地域では5年間で3.5%の減少だが、山間農業

表2 2010-2015年の中山間地域の農業構造の変化（農業経営体）

	2015年農林業センサス・農業経営体データ（増減率は2010-2015年）						
	田のある経営体数の減少率	田のある経営体の田面積減少率	経営体当たり経営田面積	経営体当たり経営田面積の増加率	田借入有経営体率	経営体当たり借入面積	田借入面積増加率
都府県	-20.1%	-4.8%	1.54ha	19.3%	32.5%	2.00ha	13.0%
都市的地域	-21.7%	-6.6%	1.26ha	19.2%	28.8%	1.81ha	14.0%
平地農業地域	-20.0%	-3.5%	2.11ha	20.5%	33.3%	2.79ha	12.2%
中間農業地域	-19.2%	-4.9%	1.28ha	17.7%	33.5%	1.52ha	14.0%
山間農業地域	-20.4%	-7.2%	1.07ha	16.5%	34.0%	1.26ha	13.3%
大分県	-17.6%	-5.7%	1.20ha	14.4%	38.8%	1.35ha	9.2%
野津町	-23.2%	-24.9%	0.84ha	-2.2%	43.4%	0.77ha	-31.8%

資料・注：表1に同じ。

地域では7.2%と2倍以上の減少率となっている。さらに山間農業地域では、2010年から15年にかけて、わずかだが土地持ち非農家の減少も見られる(表1)。通常土地持ち非農家は、在村のまま、所有する農地を貸し出し離農した元農家である。この土地持ち非農家の減少は、都市部の後継ぎ宅や高齢者施設に転居する、もしくは他界したことにより所有権が地域外の相続人に移ることで生じていると考えられる。土地持ち非農家は、離農後も農道、水路の管理等の共同作業に参加するケースが多く、また集落営農の構成員としてその経営、作業に携わることもある。土地持ち非農家の減少は共同作業の困難化や、地代や基盤整備等、地主と耕作者や関係機関との意思疎通の困難化に繋がるため、水田農業にとってはマイナスの現象といえる。

以上のように、中山間地域の水田農業は、十分な担い手がおらず、土地持ち非農家も減少し、経営耕地面積も引き続き減少するなど、厳しい状況におかれているといえる。

(3) 大分県の水田農業の概況

大分県内の現在の市町村を農業地域類型別に見ると³⁾、18市町村中5市が都市的地域、12市町村が中間農業地域、1町が山間農業地域で、平地農業地域に該当する市町村はない。242ある旧村別に見ても、76.0%が中間農業地域、もしくは山間農業地域に区分されており、大分市や別府市などの都市部、また県北部の宇佐平野を除けば、大分県はほぼ全域が中山間地域といえる⁴⁾。

中山間地域等直接支払制度にも多くの地域が取り組んでおり、協定の対象となっている田面積を都道府県別に見ると、大分県は全国で6位、急傾斜の田に限れば、岩手県、新潟県について全国3位の面積となっている。

また表1・表2にあったように、2010年から2015年にかけての農業構造の変化も、全国の中山間地域の変化に準じたものとなっている。表出していないが、大分県は農業従事者の高齢化も進んでおり、2015年時点で全国平均が60.0歳に対し、大分県は62.5歳で、全国46位となっている。

条件不利地域を多く抱える中で、県庁をはじめとした関係機関が力を入れてきたのが集落営農の育成である。2005年から15年にかけて600組織設立し、そのうち200組織を法人化する、という目標を立て、多くの政策資源を投入し育

成を進めてきた。そして2017年時点で578組織、うち218法人となっており、目標をほぼ達成したといえる。それにより当初は6割以上あった担い手不在集落も、約5割まで圧縮された。中山間地域であっても、県庁をはじめとした関係機関の取り組みにより、一定の成果が挙げられているといえる。

他方で、組織数は2015年以降頭打ちになっており、また設立から10年を経過する組織では役員やオペレーターの人材確保の困難性が顕在化しており、結果としての高齢化が進んでいる。その対応策として関係機関がまず力を入れたのが、組織間の連携である。市町村単位に協議会を組織し、機械の共同利用や資材の共同購入、オペレーターの融通などを進めており、一定の成果が出ている。ただし基本的には既存の法人同士の連携であり、集落を越えた農地集積や担い手不在集落のカバーまで広がっているケースは多くない。

次に力を入れているのが園芸品目や農産加工の導入である。中山間地域では水田農業だけでは現役世代の常時雇用は難しく、またこれまで労働力の中心だった定年後の60-70代男性も過疎化や再雇用、定年延長で確保が難しくなり、役員やオペレーターの高齢化が進んでいる。そこで、集落内の60-70代男性だけでなく、現役世代の常時雇用者の確保を目指して、収益性が高く、水田農業の繁閑を平準化させる園芸品目や加工の導入を推進している。しかし圃場の排水性向上等の基盤整備、栽培技術習得、機械施設等の導入、販路確保等課題は多い。どの組織でもすぐに取り組めるわけではなく、中長期的な課題といえる。

組織間の連携、園芸品目の導入に加えて、2016年度から新たに取り組み始めたのが、「地域農業経営サポート機構」の設立支援である。定点観測の対象として本稿が取り上げる西日本農業社もこの事業にかかわっており、次節ではこのサポート機構事業について整理する。

3. 地域農業経営サポート機構事業の展開

(1) サポート機構事業の目的

大分県では、関係機関が集落営農間の連携を進めてきたが、サポート機構事業は、一言で言えばそれを高度化させようとするものといえる。特徴は以下の2点である。まず、既存の連携は集落営農を重視していたのに対し、サポート

機構は集落営農だけでなく、大規模個別経営や企業、農業公社といった他の担い手も含めた取り組みを前提としている。関連して、サポート機構という名称は自己完結的な組織を連想させるが、コンセプトとしては担い手の連合体を目指している。もうひとつは、既存の連携がメンバー内の連携、相互扶助を重視していたのに対し、サポート機構では、担い手不在集落等、外部の支援を意識している点に特徴がある。

サポート機構に期待される役割は3つある。一つ目は「集落支援」である。特に中山間支払や多面的機能支払等の地域が取り組む各種事業の事務を支援することで、各集落の水田農業を側面から支えることが期待されている。

二つ目は「担い手支援」で、担い手同士での機械・資材の共同購入、労働力の融通、農地の利用調整などを進め、効率化、低コスト化により担い手の経営力を強化し、それによって担い手不在集落を含む経営規模の拡大を進めることである。水田の多くない一部市町村を除き、18市町村中14市町に1つずつサポート機構を立ち上げ、現在県全体で約5割の担い手不在集落を3割程度まで減らすことを目標としている。

最後は「新規就農支援」である。大分県内では、企業の農業参入が進み、また市役所や農協による「就農学校」、篤農家の下で研修を受ける「ファーマーズスクール」など各種の新規就農の仕組みが整っており、就農の選択肢は少ない。しかしそれらの多くは園芸を対象としており、水田農業への参入ルートの整備は進んでいない。サポート機構で研修生を受け入れ、技術を習得すると同時に地域でのネットワークを築きながら、水田農業の担い手として育成することを目指している。

なお事業の検討に当たっては、既に活動を始めていたうすき農尊協同組合や各地の先進的な農業公社、集落営農のネットワーク組織等、関連事例を参考にしている。

(2) 事業の内容と特徴

上で見たように既存の連携が集落営農同士の相互扶助にとどまる中で、この事業の焦点は、それを超えて担い手不在集落へ活動を広げられるかどうかである。サポート機構事業では、その体制整備のための財源として、破格の補助金

を準備している。

まずは総額で、年間上限1,200万円という金額である。2-3人分の人件費と事務所の整備、それに各種ソフト事業をイメージして金額を設定している。この人件費は、担い手間やエリア内の集落、地主等関係者間のコーディネート役に対する手当を想定している。既存の集落営農の連携では、多くの場合、市役所や農協職員、もしくは県の出先機関にいる普及員が事務局を務めているが、他の業務と兼任であり、資料作成や会議の準備、研修やイベントの手配等が業務の中心で、それ以上の取り組みには手が回っていないケースが多かった。サポート機構事業では、コーディネートの必要性を重視し、そのための専任スタッフを配置することを目指している。

補助金は機械や施設等のハード面には基本的に使えないが、それ以外には用途に細かい指定はなく、コーディネーターの人件費だけでなく、機械のリース料や簡易な基盤整備、作業員の雇用に活用することもできる。なお、作業員の人件費はサポート機構事業からの充当も可能だが、県としては農の雇用事業や、それに該当しない45歳以上の場合は県独自の「集落営農構造改革対策事業（基本的な仕組みは農の雇用事業と同じで45歳以上もカバー）」の活用を想定している。

金額の大きさと並んだもうひとつの特徴は、この補助金は単年度でなく、補助率を下げながらも3年続く点である。初年度は県と市町村が1/2ずつで満額補助、2年目は県、市町村が1/3ずつで残り1/3は地元負担、3年目は県、市町村が1/4で、地元が1/2負担となる。3年間の中で、組織を設立し運営の仕組みを整えるとともに、事務作業受託等で一定の自主財源を確保し、4年目以降は自立的に運営されることを目指している。

なお事業を利用するためには、県からサポート機構として認定を受ける必要がある。そしてその認定は、基本的に3年間の事業が終わっても継続され、その後もサポート機構としての役割を担っていくことが期待されている。

また、農地集積や担い手育成に関する各種事業の実行部隊として県や市の各種事業の委託先としても期待されている。

(3) サポート機構の具体像

事業は2016年度に始まり、初年度と2年目の2017年度にはそれぞれ2事例、そして2018年度は6事例がサポート機構として認定され、活動を始めている。2016年度の2事例は、本稿が取り上げる西日本農業社と、同じく2013年度に拙稿で取り上げた中津江村農林支援センターが関係しており、また2017年度に認定された組織のひとつには2016年の拙稿で取り上げた農業公社やまくにかかわっている。

この合計10のサポート機構のうち、6つは農業公社が運営の中心を担っており、残りは担い手の連合体が2、市役所担当課が中心となっているものが1、単独の農業法人が1である。県当局によれば今後設立が予定されているのも公社型のサポート機構が多いという。農業公社が中心となっている理由は、以下のように公社の性格や抱えている課題とサポート機構事業の趣旨が合致しているためである。

多くの農業公社は、農作業受託や管理耕作を行うが、基本的に公社に依頼されるのは他に受け手のいない条件不利圃場であり、所在も分散している。他方で、その公的性からコストに見合う作業料金や地代の設定（場合によっては管理料の徴収）ができておらず、市役所から実質的な財政支援を受けているケースが少なくない。また市町村合併により活動範囲が広域化したものの、マンパワーも限られる中で、作業委託や貸付のニーズに十分対応できていない公社も多い。サポート機構により担い手の育成、規模拡大が進めば、農地保全と同時に公社の負担も軽減される可能性がある。

他方で、作業受託や管理耕作ができるという公社の性格は、農地の出し手と受け手のタイミングのズレを一定程度吸収することができる点にメリットがある。農地中間管理機構（農地バンク）の事業が思うように進んでいない理由のひとつが、農地バンクそのものに農地を中間保有する機能がないことがあるが、農業公社であれば、一定程度その役割を担うことができ、サポート機構としてさらに強力かつ柔軟な対応が可能になる。

さらに、園芸品目の研修事業を実施している公社も多く、新規就農支援についての一定のノウハウを持っており、水田での新規就農、もしくは園芸と水田の複合型の経営を取り入れてもらえる可能性もある。これらの点から、農業公

社がサポート機構の核として活動することが期待されている。

(4) 課題と展望

サポート機構の一般的な課題としては、以下の3点を指摘できる。まず、サポート機構の最も重要な機能は、担い手間や担い手と集落、地主との間の各種の調整、コーディネートだが、調整やコーディネートはそれ自体としては直接的な収益を生むものではなく、日本型直接支払等の事務作業受託の収益から補填することが想定されている。しかし後にも見るように、この事務作業受託が十分進んでいない。

中山間支払については、各サポート機構の事業開始が第4期対策の途中だったこと、多面的支払については、一部地域では既に土地改良区が事務を受託しておりニーズが少ないこと、さらに共通してサポート機構がまだ浸透しておらず、特に公社型以外の組織は地域での認知度、信頼度の向上が必要なことが背景にある。中山間支払は2020年度から第5期対策に移るが、サポート機構が各協定の事務を受けるための取り組みが求められる。その際、県庁や市役所は、自らが公的に認定した組織である点を周知し、委託を促すことが期待される。またそもそもコーディネーターは公共性の高い役割を担っており、行政による恒常的な補助にも一定の合理性があると考えられる。

次にコーディネーターの確保、育成である。サポート機構のコーディネーターは、普及員や市役所、農協職員のOB、もしくは公社や法人の既存の職員が想定されている。しかし行政や農協職員は人数が減り、再雇用や定年延長もあり、確保が難しくなっている。他方農業公社や法人の既存スタッフは、農作業や事務作業が業務の中心で、地域に人的ネットワークを持ち、日常的な情報収集や関係者の意思疎通、農地移動や土地利用案の作成、会議の進行等を担える人材は多くない。人材の確保とともに、コーディネーター育成のための研修制度の整備も必要といえる。

3点目は、関係機関、人材との連携である。農地流動化や担い手育成を巡っては、普及員、市役所担当課職員、農協の営農指導員に加えて、農業委員、農地利用最適化推進員、農地中間管理機構の駐在員など、様々な主体がそれぞれの立場で活動を行っている。サポート機構では、事業を通じて補助をする県の

出先機関や市役所担当課との意思疎通はあるが、それ以外の主体との直接の関係構築はまだ十分図られているとはいえない。サポート機構にとって、それらの関係者の人的ネットワークや情報が、担い手の育成や農地集積等の事業推進の鍵になる。まずは定期的な情報交換や合同研修等で距離を縮めることが期待される。

4. 野津町の水田農業の変化



西日本農業社、並びに後に取り上げるうすき農尊協同組合は、臼杵市旧野津町が主な活動エリアである。野津町は図1のように大分県の南東の内陸部、旧大野郡に位置し、2005年、海岸側の臼杵市と1市1町で合併し、現在に至っている。大分市中心部から車で約40分、臼杵市中心部や旧大野郡の中心だった三重町から20分程度の距離にあり、そ

れらへの通勤は十分可能である。国勢調査によれば、合併した2005年の野津町の人口は9,006人だったが、2010年に8,351人、2015年には7,583人と人口減少が進んでいる。

前稿でも触れた野津町の農業の特徴は以下の通りである。まず水田が農地の約7割を占める大分県にあって、野津町では畑作が大きな割合を占めている。地形としては、台地上の畑と谷底の水田から構成され、面積上は田と畑・樹園地がほぼ半々だが、経済規模では畑作が中心となる。台地上の畑は畑灌事業で区画も大きく、灌漑施設も整備され、葉タバコ、甘薯、ピーマンを中心に、その他野菜、茶等が生産されている。

次に、野津町の水田農業の変化を農林業センサスから確認する⁵⁾。まず、2015年センサスでは、野津町の田面積は489ha、田のある経営体579となっている⁶⁾。もともと野津町の水田農業は、集落営農の組織化や大規模な家族経営もほとんどなく、小規模な高齢・兼業の稲作単一経営が大半を占める農業構造だっ

た。ちなみに2010年時点で1経営体当たり田面積は86a、販売農家に占める稲作単一経営は51.9%である。

野津町のこの5年間の水田農業の変化は、一言で言えば急激な縮小である。表2にあったように田のある経営体は23.2%減少したが、これは都府県の20.1%、山間農業地域20.4%、大分県17.6%のいずれも上回る。問題は、この離農者の放出する水田が、残る経営体に集積されているかである。農業経営体の田の借入面積はこの5年で283haから193haへ大幅に減少している。1経営体当たりの借入面積も95aから77aへ縮小しており、残る経営体の借入規模まで小さくなっている。結果として、田のある経営体の田面積も24.9%減少しており、わずかだが田のある経営体の減少率を上回っている。

表出していないが、耕作放棄地もこの5年間で213haから231haへ増加し、1戸当たり所有放棄地面積も27aから31aへ大きくなっている。水田の面積が大幅に減るだけでなく、残る経営体の平均経営面積まで減少しており、離農者の水田が担い手に集積されることはなく、そのまま耕境外に押し出されている可能性がある⁷⁾。

ふたつ目は、農村人口の変化があった。前稿では、2005年から2010年にかけて販売農家は14.0%縮小する一方で、自給的農家と土地持ち非農家が増え、合計の減少率はわずか2.7%にとどまっていたことを指摘した。離農は在村離農であり、地域に留まり共同作業に出役できる人数は減っていない、と整理した。しかし2010年から2015年にかけては大きな変化が見られた。販売農家の減少率は22.5%と加速する一方で、自給的農家、土地持ち非農家数はほぼ変化せず、全体として10.0%と前期の約4倍の減少率となった。離村や地主の他界に伴う相続によって不在村地主が増加し、地域資源管理の担い手は減少し、地主とのコミュニケーションも希薄化、困難化しつつある可能性がある。

なお県の整理によれば、野津町を含む臼杵市では、サポート機構導入時の2015年時点の担い手不在集落率は69.5%で、県平均の60.0%を上回っている。

5. 西日本農業社の5年間の変化

(1) 事業内容の変化

5年前、西日本農業社は水田農業（米麦）と、乾燥調製を中心とした農作業受託、それに周辺農家から米を集め出荷する卸業、さらにベビーリーフの調製・販売、生姜の加工・漬物製造、販売を営んでいた。生姜の加工、漬物の製造、販売は開始直後でまだ軌道に乗っていなかったが、ベビーリーフ事業がその分をカバーし、水田農業の収支はほぼ均衡していた。

5年が経過し、水田農業が中心となっていることは変わらないが、品目が主食用米と小麦から、飼料米、麦、大豆へと変わった。2017年度主食用米は4.0haのみで、飼料米が8.7ha、麦16.9ha、大豆18.4haとなっており、2018年度は主食用米を完全にやめその分飼料米を増やしている。大豆は麦との二毛作で、大豆は町内の集荷業者を通じて市内の豆腐店へ、麦は農協出荷である。

飼料米については、収穫以降は専用機械を持つ畜産農家に委託している。提携するのは臼杵市内ではなく、車で30分ほどかかる佐伯市の農家である。畜産農家からすれば遠方まで作業に来るには移動コストが大きい、それを補って余りあるメリットがある。前稿で西日本農業社との関係から農用地利用改善団体を立ち上げた豊倉地区を紹介したが、その後豊倉地区ではさらに西日本農業社への農地集積が進み、集落の水田の7割近い5ha弱の面積を西日本農業社が受けている。それをすべて飼料米用として畜産農家に任せることで作業効率を上げている。

5年前には、この豊倉地区のように西日本農業社側から集落に働きかけ、防護柵の設置や農地の取りまとめなどを委託する計画だったが、その後その取り組みは進んでおらず、引き続き各地主と個別に連絡を取っている。なお会社として共同作業に参加するのは5年前と同様2集落のみである。

農地面積は2011年度で田22.5ha、畑10.5haだったが、面積に大きな変化はない。ただし農地の入れ替えは3ha弱あった。防護柵のない圃場や移動距離が20分以上かかる圃場は返却し、近隣で新たに借り入れている。また地代も5年前は10aあたり1万円程度を払っていたが、その後引き下げ、現在は5千円もしくは現物で30kgとしている。

2017年の水田の機械作業の作業受託は15.1haで、乾燥調製は2013年度の26haから大幅に増加し60ha分を受けている。

ベビーリーフの調製・販売は前稿の直後に中止した。その分シロップやしょうが糖などの生姜加工品の製造・販売を増やしている。生姜は西日本農業社自身も無農薬、無化学肥料で10a栽培するが、水田の片手間での作業となり栽培技術が確立せず、また労働力不足、天候不順もあり、計画の1/4程度の生産しかできていない。他方で、加工食品会社の大口のOEMがあり、また独自の営業の成果も出始め、自社栽培分では需要に供給が追いつかず、足りない分は同じく無農薬、無化学肥料で生産する市内の生産者から買い上げている。

機械装備は5年前から65馬力のトラクターを新たに導入しただけで、他に大きな変化はない。

(2) 労働力構成の変化

2013年時点では、労働力は大分市在住の社長のA氏、A氏の両親（会長夫妻）に加え、30代男性1人、女性6人が常勤だった。30代男性のB氏は就農直後で、乾燥調製の作業に当たり、その後は圃場での作業も担当することになっていた。女性は2人がベビーリーフの調製、2人が生姜加工・販売で、残り2人はベビーリーフ、生姜の手の足りない作業に当たっていた。これに臨時労働力が水田で7人、生姜で4人程度が加わる。水田の7人の内訳は機械のオペレーター3人（うち1人は農機メーカーのOB）と草刈に地元から4人という構成で、全員野津町内在住の50-60代であった。

若者を水田農業に、という社長の方針もあり、西日本農業社としては一貫して20-30代の若者を水田農業の担当として採用し続けてきた。しかし2013年度からは方向を変え、地元の50-60代の臨時雇用中心の対応へ切り替えた。若者の定着が難しいと判断したと同時に、設立から9年が経過し、地域でもその存在が定着し人脈が広がったことも大きい。

2013年から5年が経ち、労働力の編成にも大きな変化があった。水田農業については、常勤の社員が2人と農繁期の臨時雇用が2人の合計4人で基本的な農作業を行っている。2人の常勤の社員はいずれも60代男性で、市役所とバス会社を退職後に西日本農業社に入り、2-3年勤めている。臨時雇用のスタッフ

も近隣在住の60代男性で、機械のオペレーターや草刈を担う。2013年当時は社長のA氏も農作業をしていたが、2015年から県議になったこともあり、現在ではほとんどタッチしていない。この4人とは別に、農繁期には後述のうすき農尊協同組合への作業委託を行っている。2018年度は乾燥調製を中心に、麦や大豆の播種、草刈など、4人でカバーしきれない作業を依頼した。

地主とのやり取りは引き続き会長夫妻が担っている。

2013年に方針を変えた後も若者を採用したが、当時採用直後だったB氏は臼杵市内で独立就農し、別の若手職員も採用したがその後離職し、2018年時点では、若手職員はおらず、A氏としては今後採用するつもりもないという。

一方の生姜加工は、常勤が7人、臨時が4人でいずれも女性である。常勤のうち4人は社会保険をかけている。勤続年数が7年目のスタッフが2人おり、加工所と事務・営業をそれぞれ管理している。

(3) 今後の展望

社長のA氏は、水田の経営や農作業受託からは、今後5年程度で撤退したいと考えている。これまで作業のIT化、業務用米や飼料米の導入、大豆と麦の二毛作、若者から地域のベテランへの切り替え、地主や集落との関係見直し等、様々な手を尽くし経営の効率化を進めてきたが、収益が大幅に上向く見込みがないこと、これから5年で更新時期を迎える機械・施設が多いこと、また社長自身が引き続き政界での活動をメインにしていく意向であることが主な理由である。後述のうすき農尊協同組合や市の農業公社⁸⁾、又は新たにJA出資法人などを整備し、農地や作業の継承を求めていくことにしている。撤退のプロセスとしては、繁閑の激しい分野の中で機械・施設の更新が必要になったものから撤退する。具体的には、まず農繁期に臨時雇用の確保が難しくなっている乾燥調製の縮小を考えている。

他方生姜については、2018年9月に農水省の六次産業化の総合事業にも認定されるなど、今後も力を入れていくこととしている。現在1,600万円程度の売上を、2-3年後には2,500-3,000万円まで引き上げる計画である。また2018年度からは、レモンの試験栽培も始めている。

6. うすき農尊協同組合

(1) 設立の経緯と当初の活動

うすき農尊協同組合（以下では農尊組合）がサポート機構の認定を受けたのは、2016年だが、組合の設立は2014年にさかのぼる。野津町では2010年代に入り農地法改正と葉タバコ廃作により、タバコ跡地への企業参入が進んでおり、様々な法人が畑作、園芸品目に取り組んでいる。農尊組合は、それら参入企業と地元の集落営農法人等、11法人により構成され、西日本農業社も参加している。なお実際の組合の活動は、水田の集落営農よりも、畑作の企業型の法人が中心となっている。また設立から5年目を迎えるが、いまのところ設立後に新たに参加した法人はない。

組織運営としては、11法人がそれぞれ理事となり、その中から理事長、事務局長、監事を互選している。西日本農業社のA氏が設立時の事務局長を務めたが、県議当選に前後して交代している。組合は法人同士が自発的、自主的に集まったものだが、サポート機構事業導入以前は、会議の進行や資料の作成など市の農業委員会がサポートしていた。後述のように、現在の農尊組合の事務員も、当時の農業委員会の臨時職員で、ボランティアで組合の事務や作業を手伝っていた。

日常的な業務は事務員と作業員が中心となり行っているが、理事は事業推進委員会と、運営管理委員会のどちらかに所属し、全員が集まる理事会とあわせ、意思決定を担う。各委員会、理事会の頻度は3ヶ月に1回で、事業推進委員会→運営管理委員会→理事会という順番で行われ、理事会には県庁の出先機関と市役所の担当者も同席している。

設立の主な目的は以下の諸点である。労働力の融通、機械・施設の共同利用、GAP等の勉強会、万が一撤退する法人が出た際の農地や雇用の受け皿、さらに将来的には、組合の作業員が、作業受託を通じて各法人を知り、各法人に就職する、もしくは独立して新規就農することもイメージしていた。

コンセプトとしては、組合員同士の顔が見え、対等な立場で、お互いが主体的に、助けあう、「本当の農協を作りたい」、それにより農業、農村の活性化に貢献したい、と言うもので、それらが組織名にも反映されている。

設立直後から機械・施設の相互利用や、農作業の受委託も始めたが、目玉の事業は組合員の1法人の冬作の大麦若葉の圃場12haに、夏場ひまわりを植える事業である。景観、緑肥に加え、自主財源確保を目指し、オイルを絞り加工品を開発、販売を始めた。

(2) サポート機構事業申請の目的

農尊組合は、組織設立から2年後の2016年に、事業初年度2事例のうちのひとつとしてサポート機構に認定された。なおサポート機構認定に当たり、農尊組合構成員の11法人に加え、周辺の集落営農や農業公社等4法人が連携組織として加わっている。

農業委員会に頼っていた事務局体制の整備と、組合専任の作業員の確保、また事務所の整備の三つが、農尊組合にとってのサポート機構事業申請の直接の動機だった。まず事務所については、市役所の紹介で、野津町内の閉校した小学校の一室を格安で利用できることとなった。作業員については、各法人が農繁期に一時的に必要とする労働力の補填を目的としている。各法人にはそれぞれスタッフがいますが、多くの法人では季節関係なく多忙で、他の法人を支援する余裕はほとんどなかった。他方で、多くの法人で植え付けや収穫など農繁期の一時的な労働力確保が難しく、常勤スタッフに過度な負荷がかかったり、適期の作業が難しくなるケースがあった。そのため組合で作業員を雇用し、各法人の作業受託を行うシステムが構想された。そして、このシステムの運用には、日程調整、事務作業が伴うため、そのための事務スタッフも必要になる。

前述のように県庁サイドは、担い手不在集落の水田農業への貢献を目指していた。農尊組合の場合、具体的には活動エリアも野津町だけでなく臼杵市全体に拡大させ、合計の経営規模は当初の368haから458haへ、担い手不在集落は162から108にすることを目標として設定した。一方、農尊組合側としては、もともと法人間の連携の促進を第一の目的としており、各法人の発展を通じた地域への貢献、という整理をしている。また組合参加法人の経営は園芸品目が中心であり、組合ではそれらの収穫や除草などの労働集約的な作業のマンパワー確保を主に狙っていた。水田農業を担うには機械・施設とそれらのオペレーターが必要となるが、農尊組合の中でのそれらの優先順位は高くない。このように

農尊組合と関係機関の間には、認識にややギャップがあると言える。

(3) 事業導入後の活動内容

サポート機構の認定を受けて以降の農尊組合の事業の中心は農作業の受託である。表3にあるように、農作業受託のボリュームは、1年目は1月当たり40人・日だったが、2年目、3年目は90日・人/月と2倍以上

表3 農尊組合の作業受託量の推移

	2016年 (10-3月)	2017年	2018年 (4-9月)
1ヶ月当たり 作業受託量	39.7人・日	89.8人・日	85.7人・日
組合内	39.7人・日	79.1人・日	60.2人・日
組合外	0.0人・日	10.8人・日	25.5人・日
その他受託	0件	1件	3件

資料:うすき農尊組合資料およびヒアリング調査より作成。

注1:その他は年間契約の水田管理と理事が受ける機械作業分。

2:受託する作業は多岐にわたるため、「人・日」で整理し表示した。

上になっている。受託する作業は、葉タバコやピーマン等の園芸品目の収穫作業と草刈が中心で、一部機械作業もある。機械作業は対応可能な理事が自社の機械を持って当たり、それ以外の作業は組合の作業員、事務員が担当する。

作業のボリュームとしては、作業員・事務員が8-9割、理事が1-2割となっており、作業員と理事が同時に作業をする機会は多くない。委託元を組合内外で分けると、初年度はゼロだった組合外部からの受託が2年目に1割強、まだ年度途中だが2018年度は3割を占めており、組合外部への貢献も進みつつある。

作業の依頼は多く、現在の組合のマンパワーでは、すべてを受けきれない。ただし極力断ることはせず、2人希望のところを1人、1ヶ月毎日希望のところを隔日で、というように1件当たりの作業量を圧縮する形で受託している。その調整は理事長と事務員が中心となっていく。

作業料金は「シルバー人材センター並み」で、組合内外で金額に差はない。なお前述のようにサポート機構事業の補助金は、機械・施設の導入以外は用途にあまり制限がなく、現場の裁量に任されている。農尊組合では主に受託料金と作業員賃金との差額の補填に補助金を充当している。

農尊組合では農作業受託に加え、事務作業の受託も行っている。具体的には、多面的機能支払の活動組織の事務代行を1件、2017年度から受けている。事務局長の知人の住む地区が、事務作業の煩雑さを理由に制度に取り組んでいなかったのを説得して活動組織を立ち上げてもらい、その事務を受託している。

作業の写真や、作業参加者への手当ての支払の領収書、名簿等の整理・チェック、総会資料の作成等が主な業務である。事務作業の受託料金は交付金額の1割としており、このケースでは交付金は年間68万円のため、組合は6.8万円で事務を行う。

2018年現在、農尊組合で受託しているのはこの1件だけで、県当局が思うほど事務作業の受託は広がっていない。多面的支払、中山間支払とも水田中心の事業なのに対し、組合の参加法人は園芸、畑作中心で、活動組織、集落協定に参加していないケースが多いこと、5年ごとの更新で、そのタイミングでの声かけが出来ていなかったこと、また野津町内では谷筋に水田が細く連なり、日当たりや区画、獣害など耕作条件は悪いが、傾斜が小さいため、そもそも協定が少ないこと等が背景にある。

組合では農作業や事務作業の受託以外にも、前述のひまわりオイルの加工品製造販売や、レタスの水耕栽培に取り組んできた。ひまわりについては、協賛金等も募りながら景観、緑肥として作付けは継続しているが、加工品の製造販売は2018年度から中止し、レタスの水耕栽培も技術の確立が困難で、事業化には至っていない。

(4) 組合のスタッフの性格

現在農尊組合には、事務員1人（C氏）と作業員2人（D氏、E氏）のスタッフがいる。事務員のC氏は臼杵市内在住の30代女性で、前述のようにサポート機構事業開始以前は市の農業委員会の非常勤職員だった。その頃からボランティアで組合の事務や農作業にも参加しており、事業開始とともに組合の職員となった。事務員として組合に雇用されたが、事務作業量はそこまで多くなく、業務時間の過半は作業員とともに農作業に従事している。

D氏は20代後半、E氏は30代後半の男性で、2人とも2017年の夏の採用である。D氏はハローワークを通じた求人で、C氏は組合参加法人の紹介で採用された。ともに農業経験はなく、B氏は大分市、C氏は臼杵市内にもともと住んでおり、そこから通勤している。

賃金については、本人の希望や適性に応じて時給制と固定給制、2つの形態がある。基本的に1日8時間の従事、土日や夜間の業務には残業代が出る。

労災と雇用保険には入っているが、社会保険や厚生年金は組合が任意組織であることもあり未整備である。

作業員については、この2人の以前に合計5人の作業員がおり、比較的短いスパンで入れ替わっている。上で見たように農尊組合では、組合のスタッフとして各法人、地域の農家の作業を行いながら、その中で興味、適性を判断し、改めて各法人へ就職する、もしくは独自に新規就農する仕組みを考えていたが、離職した5人で関係法人へ就職したり、独立した事例はまだない。

(5) サポート機構事業終了後の展望と課題

前述のようにサポート機構事業の補助金は3年間で、4年目以降は自立的な運営が求められる。農尊組合では、事業導入の3つの動機のうち事務所は確保したが、作業員や事務員の人件費と受託料の差額を補填していた補助金がなくなることへの対応が必要となる。そこで組合では、まずは作業料金の周辺相場並みへの引き上げを準備している。また中山間支払、多面的支払の制度切り替え時の事務作業受託の確保も課題となる。

加えて、スタッフの安定的な確保のために、社会保険や厚生年金の整備が必要で、そのための法人化も課題となっている。さらに、ハローワークや理事の紹介だけでなく、就農フェア等に参加してのスタッフの確保、そのための就農プログラムの利用や移住政策とのリンクも進める必要がある。

7. まとめ

この間、野津町の水田農業では急激な後退が進んでいた。田面積が減少するだけでなく、平均経営規模も縮小し、さらに離村も進み、地域資源管理や担い手と地主のコミュニケーションの困難化も危惧される状況となっている。

その中で、西日本農業社の水田農業部門も、5年前に想定した方向には進んでいなかった。麦大豆の二毛作、飼料米への切り替えなど、試行錯誤は続いていたが、経営規模はほぼ変わらず、地主や集落との関係にも大きな変化はなかった。さらに、労働力確保や収益向上の困難性、県議としての活動などから、A氏は水田農業からの撤退を考え始めていた。主食用米から飼料米への転換、二

毛作による土地利用率の向上などは、水田農業の経営発展の王道といえるが、収益面を大きく改善するまでの十分な成果が出ず、水田経営への意欲を低下させていた。A氏はもともと水田で大きな収益を上げようとは考えておらず、水田の保全に使命を感じていたが、交易条件が改善しないまま時間が過ぎる中で、区切りをつけることを考えるに至っている。

他方で新しい動きとしては、2014年に農尊組合が設立されていた。参加法人同士の相互扶助を目的としており、労働力の補完や、機械施設の融通、ひまわりプロジェクトなどを進めていた。A氏も設立にかかわり、初代の事務局長を務めている。2016年度には県のサポート機構に認定され、専任の作業員も雇用しながら作業受託を拡大させており、西日本農業社も農繁期の各種作業を委託している。組合外からの受託も徐々に増えているが、水田農業への波及はまだ限定的である。

仮に西日本農業社が水田農業から撤退する場合、その受け皿が問題となる。西日本農業社では、これまでも遠隔地や点在する圃場の返却事例はあるが、それらの多くは、1件当たりの規模は小さく、地主が周辺で受け手を確保しその後も耕作が継続している。しかし西日本農業社が、経営する約30haの田畑と、15haの機械作業、60ha分の乾燥調製のすべてから手を引くことになると、離村が増えていることと相まって、これまでの対応では受け皿を確保することは難しい。

A氏は農尊組合や市の農業公社、さらには新たに農協が出資して法人を設立することを期待している。しかし農尊組合は現時点では任意組織で利用権設定はできず、機械や施設も持たず、また労働力を新たに確保する必要もある。農業公社は堆肥生産が事業の中心で水田経営は行っておらず、農協も乾燥調製事業から撤退するなど、水田農業との接点が弱い。農尊組合が県の期待するサポート機構としてのコーディネート機能を発揮し、西日本農業社が持つ経営資源を他の担い手が上手く引き継ぎ、水田を維持していける体制が整うのか、もしくは農尊組合自身が西日本農業社の受け皿となるのか、それとも体制整備が難航し引き続き西日本農業社が経営を継続していくのかが、次回の定点観測の焦点といえる。

西日本農業社のように、中山間地域の条件不利性の克服に果敢にチャレンジ

し、大規模で効率的な作業体系を実現している経営であっても収支は厳しく、他方で小規模農家の離農は進み、集落営農も頭打ち、ということで、現時点で中山間地域の水田農業の明るい展望は描くことは難しい。今後サポート機構が期待通りの機能を発揮すれば後退を一定程度押しとどめることが出来るかもしれないが、中山間支払の見直しや、他の農村地域政策とのリンクなど、根本的かつ総合的な対応が求められている。

付 記

本稿の執筆に当たり、(株)西日本農業社、うすき農尊協同組合、臼杵市役所農林振興課、大分県庁農林水産部農地活用・集落営農課の皆様にはヒアリング調査への対応、資料提供と、大変お世話になりました。記してお礼申し上げます。

注

- 1) しかもこの農地集積率は分母である農地面積が減少する中での数字である点に注意が必要である。2017年から18年にかけては、担い手への集積面積は4万ha増えたが、その裏で農地面積自体が3万ha減少している。
- 2) 表1では、田のある組織経営体数の増加率が平地に比べ中山間地域の方が高くなっているが、これは平地では2005年から2010年に既に組織経営体の設立が進んだのに対し、中山間地域ではその後ようやく体制が整い設立が進み始めたと理解できる。
- 3) 農林水産省『農業地域類型一覧表(平成29年改定)』参照。
- 4) ちなみに地目で見ると、水田率70%以上の水田型の地域が62.4%、水田率70%未満30%以上の田畑型が28.9%、30%未満の畑地型が8.7%となっている。
- 5) 前稿では甚大な獣害について触れたが、その後2011年度から2017年度にかけて74地区、総延長208kmが整備され、2018年度も12地区30kmでの設置が予定されるなど、防護柵の設置が進み、被害は縮小しつつある。
- 6) 市役所の台帳ベースでは、2018年度の田面積は572ha、経営数は907となっている。うち認定農業者は69人で、238haを耕作する。うち集落営農は5組織で16ha、企業は2つで61haを担う。この企業のうちの1つが西日本農業社である。
- 7) 野津町の小作料の相場は9-10千円(≒60kg、圃場整備済み)で、未整備田や、整備田であっても獣害用の防護柵がなければ5千円(≒30kg)、場合によっては無償となっており、5年前と比べて減少傾向にある。
- 8) 正式名称は「臼杵市環境保全型農林振興公社」で、2002年に設立されている。主な事業は堆肥の生産・散布で、耕耘や飼料のラッピングは受けるものの、田植えや稲刈、乾燥調製には対応していない。

