日本農業研究所研究報告『農業研究』第38号（2025年）p. 347～373

中山間地域の農業公社の課題と可能性
－定点観測３-３－

山　浦　陽　一

目　次

１．課題の設定
２．山国町の位置と地域農業の概況
　(1) 地域概要
　(2) 地域農業の概況
　(3) 地域計画における水田農業の担い手
　(4) 地代・作業料金の動向
３．「やまくに」の現状と５年間の変化
　(1) 事業概要－公社と生産法人の関係－
　(2) 事業内容・規模の変化と背景
　(3) サポート機構としての役割
　(4) 「やまくに誉（ほまれ）」事業
　(5) 機械装備と経営収支
　(6) 農業公社の構成員
　(7) 理事長ビジョンの内容と特徴
　(8) 今後の展望
４．中山間地域等直接支払制度と「やまくに」
　(1) 中山間支払第６期対策の概要と特徴
　(2) 第６期対策初年度の大分県内の見通し
　(3) ネットワーク協議会構想とそこでの「やまくに」の役割
５．まとめ
　(1) 「やまくに」の５年間
　(2) 農地政策の動向と「やまくに」のインプリケーション

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。５年ごとに同じ事例を取り上げ、その変遷を追う。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、現時点で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、2015年、2020年に取り上げた、中津市の「公益社団法人農業公社やまくに（以下では公社）」のその後の展開を検討する。農業公社は、90年代に中山間地域の水田農業の「最後の受け皿」「駆け込み寺」として期待され、設立が相次いだが、近年は存在感がない。理由として、条件の悪い圃場が分散しながら集まる、公益的な性格から地代の減額、作業料金の引き上げが難しい等の限界が指摘されてきた。また2007年の品目横断的経営安定対策開始前後での集落営農設立の本格化、市町村合併、公益法人改革による解散や民営化等も背景にある。存在感の低下に伴い、近年は研究も少ない[1)]。本稿では2020年度に引き続き、取り上げられることの少なくなった農業公社の現状を紹介し、中山間地域の水田農業の維持、発展にとって農業公社はどのような役割を果たせるのかを検討する。

前回のレポートでは、公社の関連会社である「株式会社農業生産法人やまくに（以下では生産法人、なお公社と生産法人は一体的に運営されており、両者を一体的に表現する際は「やまくに」とする）」に農地が集まり始め、作業受託と合わせ手が回らなくなり、生産法人の経営分は主食用米から飼料米に切り替えが進んでいた。それまで公社全体をけん引してきた事務局長が急逝し、特に梨学校の運営ができなくなった。若手職員が増えてきたものの、定着しないケースが多かった。そこで市役所サイドは、新たに担当部長経験者を専任の理事長として置き、また市役所公社係から１人を公社に派遣し、経営改善に取り組み始めた。危機的状況を市役所からの支援と関与を強める形で乗り越えようとしていたといえる。もうひとつのポイントは、旧山国町だけでなく中津市全体での役割の発揮が公社に期待されていた点である。公社が他のエリアにも支部を置き、人員を確保し作業を受託することが目指されていた。2020年は中山間地域等直接支払制度（以下中山間支払）の第５期の初年度でもあった。生産法人は町内の多くの集落協定に参加し、一部協定では事務作業も担っていた。

本稿では、2025年時点での公社、生産法人への農地集積の状況や職員の構成、

市役所や地域との関係等の変化とその背景について検討する。その際、前回のレポート同様、特に中山間支払の実施状況と、そこでの「やまくに」の役割について分析を行う。

本稿の構成は、まず第２節で、公社、生産法人が活動する中津市山国町の地域農業の概況を整理する。第３節では、公社、生産法人の現状と５年間の変化、およびその背景について検討する。特に若手スタッフの属性や業務に対する評価などに注目する。第４節では中山間支払の第６期対策の仕組みを確認した後、大分県における2025年度の実施見込みのデータ、山国での公社、生産法人の地域での活動を分析する。最後に第５節で中山間地域の農業公社の意義と課題、今後の方向性、および必要な政策について考える。

２．山国町の位置と地域農業の概況

(1) 地域概要

大分県中津市は図１にあるように大分県北西部、福岡県との県境に位置し、人口8.1万人、高齢化率31.4％となっている（2025年３月末時点、市役所資料より）。山国川の源流から河口まで、旧中津市、山国町を含む１市３町１村で2005年に合併した。旧中津市は大分県北部の中心都市で、国道10号線、日豊本線が通り、2016年には東九州道が全線開通し、産業としては、近年自動車産業の集積が進んでいる。北九州市まではIRの特急で約30分、大分市まで１時間の距離にある。

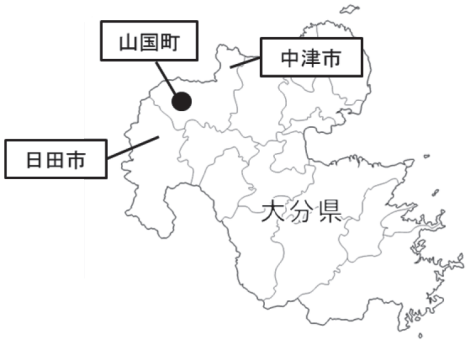

図１　中津市山国町の位置

山国町は市の西部、山国川の源流に位置する中山間地域である。中津市中心部まで車で約50分かかるのに対し、県西部の中心市である日田市と接しており、日田市の中心部までは20分の時間距離で、生活面では日田市との関係も強い。なお近年中津市と日田市を結ぶ地域高規格道路である中津日田道路の整備が進んでおり（全長約55km中、2025年現在29kmが開通）、完成すれば中津市中

心部から山国町まで移動時間が30分程度に短縮される。

2025年３月末現在、山国町の人口は1,811人、高齢化率57.0％となっている。５年前の2020年では人口2,173人、高齢化率52.5％であり、５年間で人口は17％減少、高齢化率は4.5ポイント上昇している。行政区の数は79（農業集落は68）、大字は10で、昭和の合併前の旧村は３つである。かつてはこの３旧村ごとに小学校があったが、2005年に統合し現在は山国で１校に統合されている（2024年５月時点での児童数は48人）。

表１　山国町の農業構造の推移

	農家戸数						総農家の経営耕地面積	
	総農家戸数	残存率	販売農家戸数	残存率	自給的農家戸数	残存率	計	残存率
1990	749戸	100.0%	519戸	100.0%	230戸	100.0%	358ha	100.0%
1995	683戸	91.2%	421戸	81.1%	262戸	113.9%	309ha	86.3%
2000	634戸	84.6%	382戸	73.6%	252戸	109.6%	282ha	78.8%
2005	584戸	78.0%	334戸	64.4%	250戸	108.7%	272ha	76.0%
2010	521戸	69.6%	292戸	56.3%	229戸	99.6%	233ha	65.1%
2015	448戸	59.8%	256戸	49.3%	192戸	83.5%	218ha	60.9%
2020	365戸	48.7%	203戸	39.1%	162戸	70.4%	171ha	47.8%

資料：農林水産省各年次農林業センサスより作成。
注：残存率は1990年を100としたときの各年次の戸数、面積の割合。

(2) 地域農業の概況

山国町では３つの旧村とも農業地域類型上の山間農業地域に区分されている。水田は水稲単作で麦大豆はほとんどない。棚田百選に選ばれていた羽高（はだか）棚田をはじめ[2)]、急傾斜の条件不利圃場が多く、後に見るように多くの集落が中山間地域等直接支払制度（以下中山間支払）に取り組む。水田以外では梨が名産だが、高齢化に伴い近年縮小傾向にある。

やや古いが2020年センサスから山国町の農業構造について確認する（表１）。総農家戸数は365戸で、うち販売農家は203戸、残り162戸は自給的農家で全体の４割以上を占める。表出していないが、農業経営体は206（2015年は260）、

うち経営耕地３ha以上は４経営体である（2015年は３経営体）。農業経営体の経営耕地面積は170ha（2015年は193ha）、うち田が154ha（同165ha）、田のある経営体は202（同256）、１経営体当たり田面積は76a（同64a）である。田の借入がある経営体が76（同98）、面積は66ha（同44ha）で、田の流動化率は42.9％、借入経営体あたりにすると87aほどになる。以上から、高齢専業農家、第２種兼業農家等の小規模な稲作農家が多い農業構造といえる。

表１で近年の推移（1990年から2020年の変化）をみると、総農家戸数は５割減少、販売農家は６割減少、それに対し自給的農家では90年代前半は増加、その後横ばいだったが、2005年以降減少局面に入り、2005年からの15年間で３割以上減少している。他方1990年からの25年間で経営耕地面積もほぼ５割減少しており、経営耕地面積減少率と農家減少率がパラレルに進んでいる。農家減少率が残存農家の規模拡大には繋がっていないことがわかる。

なお後述のように生産法人の経営面積は2020年で30ha弱、2024年では35haを越えており、上で見た2020年センサス時点での山国町全体の田の借入面積66haの約半分を占めるまでになっている。「やまくに」の存在感が数字の上でも大きくなっており、農家の数値を見る際には注意が必要といえる。

（3）地域計画における水田農業の担い手

次に山国町の水田農業の現状と展望について、地域計画から確認する。周知のように2022年の農業経営基盤強化法の改正に伴い、2025年３月までに地域計画を策定することとなっていた。計画のエリアは地域の実情に応じて設定ができるが、中津市では旧市町村ごとに対応が異なる。旧中津市、耶馬溪町では集落ごと、三光村では小学校区ごと、山国町、本耶馬渓町では町全体でひとつの計画を策定している。

山国町では町全体で１つの地域計画を策定したが、面積は301.5haで、うち田が267.3haを占める。計画書の中で地域農業の現状については、「町内は勿論、町外からの作付け希望者も現状では期待が持てず…」「農用地の維持ができなくなることは明白」「条件の悪い農用地については畑地化や林地化も視野に入れ…」など、悲観的な表現がみられる。その背景として、65歳以上従事者割合は79.9％で、その65歳以上が農地面積の90.1％を担っている点が指摘されている。そして実際の計画も担い手不足を反映し、規模縮小意向の面積が115.7ha

あるのに対し、今後担い手が引き受けられる面積は7.6haに留まっている。担い手への集積目標も、現状26％に対し、目標は29％と抑制的である。

なお目標地図に位置づけられた担い手は全部で26人（法人含む）おり、この中で規模拡大意向があるのは５人だが、うち４人は繁殖牛や養豚などの畜産分野だった。土地利用型、水田農業で規模拡大意向を表明しているのは生産法人だけで、上にあった担い手の拡大面積7.6haも、すべて生産法人が表明した面積である。

このように地域農業の縮小傾向が強まる中で、公社、生産法人がどう役割を発揮しようとしているのか、2025年時点の状況と、この５年間の変化について次節以降で詳しく見ていく。

（4）地代・作業料金の動向

この間、中津市では農作業受委託の料金に変化があった。公社、生産法人の動向を見る前に、その変化と影響について確認する。結論を先に示せば、農業委員会が発表する農作業の標準料金は、2024年度から2025年度に、作業ごとに３～４割値上げされた。例えば稲刈りは17,320万円/10aから22,500円/10aに、畦畔の草刈りは1,570円/hから2,000円/hという具合である（いずれも税抜き）。

他方で地代については、山国町で2021年の平均が6,400円/10aだったのに対し、2024年には7,600円とむしろ上昇している。背景としては以下の２点が考えられる。まずは2024年度の米価上昇で、それが物納の金額換算の地代を引き上げ、平均の地代金額が大きくなるというメカニズムである。2023年の平均は5,800円であり、2024年度に一気に1,800円上昇していることがその証左と言える。もう一つは、担い手が限られる中で、条件不利圃場についてはそもそも賃貸借が成立せず、結果として優良農地のみが契約に至り、地代の平均額が上昇している、とも理解できる。その証拠に2020年に山国町で55件あった契約件数は、増減を繰り返しながらも2024年には10件となっている。

ただいずれにしても地代は大きくは下がっておらず、農地を借り入れ耕作するよりも、作業受託の収益性が相対的に高まっているといえる。この地代と作業料金の関係の変化が、後に見るように「やまくに」の今後の戦略にも影響を与えることになる。

３.「やまくに」の現状と５年間の変化

(1) 事業概要－公社と生産法人の関係－

これまでのレポートでも述べてきたが、改めて公社、ならびに生産法人の概要と関係について確認する。まず公社は市が1,400万円、農協が100万円を出資し、2003年に設立された。水田の農作業受託とたい肥生産が主な事業だったが、生産法人ができた2014年度以降、農作業は生産法人へ再委託している。たい肥生産はほぼ横ばいで推移しており、2024年度は市内外の畜産農家や酒蔵から材料を5,163ｔ引き取り、3,375ｔ製造、販売している。公社では2015年から山国町特産の梨の新規就農者を育成する「梨学校」事業、2017年からは県の「地域農業経営サポート機構」事業を契機とした農地の利用調整事業、また2023年からは農産物のブランド化の事業も持っている。ただし梨学校は２人が修了、就農したものの、2019年に指導者だった公社事務局長が急逝し、その後指導者が確保できず休校状態が続いていた。2022年から募集を再開しているが、まだ入学者はいない。

生産法人は、2014年に市が100万円、当時の公社職員４人が１万円ずつ４万円を出資して設立された。５年前、生産法人の社長は公社の事務局長が兼ねていたが、2023年からは若手職員のひとり（後述のＡ氏）が代表となり、株主・取締役も当初のメンバーからＡ氏を含む若手職員５人に替わっている。主な業務は、公社からの農作業の受託と農地を借り受けての農業経営である。農業経営は水田での主食用米、飼料米（SGS）だけでなく、梨、蕎麦、露地野菜（じゃがいも）、さらに2024年からは梨園に隣接する遊休園32aを整備しキウイにも取り組んでいる（苗木100本を定植）。農作業受託については、公社は作業委託料を生産法人に支払い、生産法人は公社からの出向者の労賃、機械・施設の利用料、事務手数料等を公社に支払う、という関係である。生産法人が職員に直接労賃を支払うことはない。機械・施設も一部生産法人で導入したものもあるが、基本的に公社のものを利用する。

2025年10月現在、公社の正職員は15人で、うち理事長と事務局長は市役所の再任用職員の身分である。正職員と別に嘱託職員が２人おり、機械オペレーター

や草刈りを担当している。５年前は正職員９人、嘱託職員２人で、職員の人数は大きく増加している。

なおこの間、市役所側にも体制の変化があった。５年前は市役所山国支所の農林建設課に農林水産係と並んで公社係が置かれていたが、2023年度から公社係は、机は山国支所のまま、指示命令系統としては本庁の農政課の下に置かれるようになる。さらに2025年度からは各支所の農林水産係を支所農林水産課に一本化し、本耶馬渓支所に課長が配置され、各支所には係員が１人ずつ置かれることとなった。結果としてこの５年で公社係は本庁直轄となり、より市農政全体の中に位置づけられたのに対し、各支所の農林関係の人員や権限は減少し、地域農業を支える機能は縮小したといえる。

表２　生産法人の受託・経営面積の推移（ha）

		2010	2015	2020	2021	2022	2023	2024
作業受託	耕起	8.6	4.4	5.4	6.8	3.9	4.1	2.9
	代掻き	8.4	9.2	11.7	10.1	9.8	8.1	6.7
	田植え	11.0	13.1	17.3	19.1	18.9	17.3	16.8
	稲刈り	26.8	31.3	43.7	48.4	51.8	50.1	41.7
	畦塗り(km)	12.8	18.1	14.0	14.4	15.6	11.9	15.1
経営田面積		―	13.2	28.9	28.4	27.4	31.5	35.6

資料：中津市農政課公社係資料より作成。
注：各作業で最も作業量の多かった年を網掛けとした。

(2) 事業内容・規模の変化と背景

生産法人の農業経営と農作業受託のこの間の変化について確認する（表２）。2024年度、生産法人の借り受け面積は345筆、35.6haだった。そのうち20.7haはソフトグレインサイレージ(SGS)、主食用米が5.5ha、蕎麦が約３ha、梨とキウイ、じゃがいもなどのその他野菜が合計で50a程度、残りの約６ha弱は何も作付けせず年２-３回の草刈りのみをする保全管理となっている。表出していないが５年前の2019年度の経営面積は28.9haで、22年度までは28ha前後で推移してきたが、23年度31.5ha、24年度35.6haと増加した。

他方、作業受託は同期間に耕起は4.3haから2.9ha、田植えは19.3haから16.8ha、稲刈りは41.5haから41.7haと、横ばいもしくは減少傾向にある。背景

には、稲刈りなど一部作業を公社に委託しつつも自作していた農家がいよいよリタイアし、貸借に移行するケースが増えていることがある。後述のように公社ではまず他の担い手に斡旋を試みるが、受け手のいない水田については生産法人が受け入れることになる。

この間公社のマンパワーも強化されているが、受け入れ面積の増加には追いついておらず、結果として保全管理面積の増加、さらには後述の理事長のビジョンにもあるように、適期作業の困難性に繋がっている。なお各集落の水路清掃や農道の草刈りなどの共同作業にも、引き続き公社職員が参加している。

(3) サポート機構としての役割

前回のレポートで紹介したように、公社は2017年に県の「地域農業経営サポート機構」の認定を受けている。公社では県の支援期間（３年間）終了後も市の財政支援の下、担当者を置き、農作業受委託や貸借のマッチングを行っている。

まず作業受託については、2021年度までで農協が農作業受託事業から撤退したことから、公社がサポート機構として県の人材バンク事業を利用して農作業サポーターを確保し、受委託のマッチング業務を始めた。サポーターは、果樹や園芸については手作業が中心だが、水田農業については自身でトラクターなどの機械を持ち、作業を受けられることを前提にしている。2024年度は全体で99人のサポーターがおり、水田については22件の相談があり、うち20件のマッチングが成立し、６人のサポーターが、延べ7.5ha分の作業を実施している。なお面積7.5haのうち6.4haが旧中津市、残り1.1haは旧本耶馬渓町となっており、山国を含め他の地域ではゼロとなっている。旧中津市が大半を占めている背景には、平坦部のため少数の担い手に水田が集約され、その担い手は数集落に１経営体という分布となり、委託希望者が自身で委託先を見つけられない状況が広がっていることがある。裏を返すと実績が少ない、もしくはないエリアでは、まだ身近な当事者間で委託先を確保できる状況にあると理解できる。

農地の貸借については、2023年度、更新分も含め公社への相談件数は36件、14.9ha分あり、公社ではまず他の担い手に7.3haを斡旋し、受け手のいない6.5haを生産法人で借り受けた。

サポート機構は、当初３年間は県からの運営費補助があるが、４年目以降は自立を求められる。その財源のひとつとして、中山間支払の事務作業受託が想

定されている。中山間支払について、2025年度からの第６期の動向については第５節で紹介するが、第５期最終年度の2024年度、公社は山国町内に39ある集落協定のうち21協定に参加し、町全体の協定面積171haのうち16haが公社の耕作分だった。さらに21協定のうち５協定では事務作業を受託していた。この実績が、のちに見る協議会設立の下地となっている。

(4)「やまくに誉（ほまれ）」事業

2023年度「農産物等販売受託に関する事業」が新たに公社の事業として定款に追加された。生産法人では以前から高付加価値型の主食用米にチャレンジしてきたが、それを公社の事業として正式に位置づけ、さらに生産法人だけでなく、山国町全体でのブランド化とその有利販売を目指すこととした。その最大のポイントは、公社が生産する堆肥を活かした化学肥料投入の低減である。主食用米については10a当たり２ｔの堆肥を投入し、化学肥料の使用量の制限、農薬使用成分も限定し、環境保全型直接支払交付金の対象にもなっている。

コンセプトとしては果樹や野菜など作物、品種は問わずに、農産物全般のブランドとして確立することを目指している。まずは主食用米からだが、公社はつや姫、他の農家はなつほのか、ひのひかりも「やまくに誉」として生産、販売している。2024年度の実績は公社が5.5ha、1.1ｔその他農家が12戸で7.3ha、1.6ｔとなっている。通常の米価に一定の上乗せした価格で公社が買い上げ、色選、等級検査を実施し販売する。市内の道の駅、直売所、飲食店や福祉施設のほか、ふるさと納税の返礼品にも採用されている。既に一定の成果も出ており、生産法人が生産したつや姫は、2023年度の「第７回九州のお米食味コンクールin多良木」で「県奨励品種部門」で最優秀賞を受賞した。またふるさと納税では、コメ価格高騰もあり、2024年度は返礼品として639件を受け入れた。

(5) 機械装備と経営の収支

農業公社が所有する主な機械・施設は、トラクターが変わらず４台、田植機は自己資金で１台更新し３台、コンバインは４台、乾燥機、色彩選別機、そして防除用のドローンが２台である。これらと別に主に堆肥センターで使うホイルローダーやフォークリフト、堆肥運搬用のダンプ、軽トラック等もある。施

設面では、30ha分の水稲育苗ハウスを新たに整備した。機械・施設について、５年前の時点では、費用は市が負担するケースが多かったが、その後各種補助事業は活用するものの、公社が自己資金から購入する形になっている。

次に、公社の2024年度の決算書から収支の状況を確認する。まず事業収益については、生産法人とのやり取りを除くと、金額が大きい順に堆肥製造が4,002万円、農作業受託が3,176万円、サポート機構などのその他受託事業が1,317万円などとなっており、全体では１億2,735万円である。５年前に比べると、農作業受託は4,280万円から1,104万円減となっている。全体では1,631万円増えているが堆肥事業の拡大と、生産法人の規模拡大に伴う出向負担金と機械リースの収益の増加が影響している。また事業収益と別に、市からの補助金等は５年前の2,039万円から3,203万円と大幅に増えている。

続いて2024年度の生産法人の収支の状況について、売り上げは5,202万円、売上原価2,142万円、販売費一般管理費4,510万円、営業損失が1,341万円、SGSの助成金を中心とした営業外収益1,346万円で、概ね収支のバランスが取れている。売り上げは５年前の4,572万円から630万円アップ、営業損失は701万円から640万円アップ、営業外収益は972万円から374万円アップなどとなっており、経営規模の拡大とSGSへの依存傾向の強まりが確認できる。

(6) 農業公社の構成員

1) 職員の人数と構成

2025年４月現在、公社の職員は18人で、うち正職員は15人である。残り３人のうち、嘱託職員が２人、県の中間管理機構の駐在員１人も公社の一員として位置付けられている。また正職員のうち、理事長と事務局長は市の再任用職員である。年齢構成は18人中20代が４人、30代が４人、40代が３人､50代が４人、60代が３人で、各世代３～４人とバランスが取れている。なお後でみるように20代４人は全員が山国町出身で、県立農大の卒業生でもあり、卒業後新卒で公社へ就職している。

勤続年数を見ると、前回のレポート以降職員となったのは９人で、公社での経験の浅い職員が半数を占めている。居住地については、18人中12人が山国町内に住んでおり、40歳未満の若手職員８人の中でも５人が山国町在住となって

いる。残り３人について、１人は旧中津市出身、在住だが、１人は隣接する耶馬溪町出身・在住、残り１人はもともと山国町出身で、結婚を機に旧中津市に転出した。

表３　若手職員の公社・生産法人の評価（n=8）

テーマ	選択肢	回答人数	点数
公社の課題	農繁期に十分休みが取れない	7	－
	仕事量に対して給与が少ない	7	－
	経営や将来の展望についての話し合いがない	6	－
	仕事量に対して職員が足りない	5	－
	研修がなくスキルアップできない	5	－
	作業に追われ職員間のコミュニケーションが希薄	3	－
	外部との交流が少なく刺激がない	3	－
今後力を入れるべき事業	高付加価値	7	21
	多角化（梨等）	8	12
	省力化（飼料米）	3	5
	新規就農支援	3	5
	農地農作業　仲介	3	4
	直売	1	1
	事務受託	0	0
	その他	0	0
10年後の自身のポジション	現場の作業を極めたい	6	14
	農業で独立したい	3	7
	先輩として後輩を指導したい	4	6
	直売や園芸など新しい分野に取り込みたい	4	6
	指示されたことをこなしたい	3	5
	公社・生産法人を経営したい	2	4
	公社を離れ農業と関係ない仕事をしたい	2	4
	その他	0	0

資料：ヒアリングより作成。
注：点数は１位を３点、２位を２点、３位を１点で換算。

2）若手職員アンケート結果

次に20-30代の若手職員８人（平均年齢30.5歳、平均勤続年数5.3年）に行ったアンケート結果を紹介する（表３）。まず現在公社が抱える課題については、８人中７人が、農繁期の休日取得と給与水準の２つを挙げている。それに経営

や将来展望についての話し合いがないことが６人となっている。職員間のコミュニケーションや外部との交流は３人で、課題としての認識は弱い。このほぼ同じ設問を５年前にも聞いており、回答の傾向には大きな変化はないが、唯一職員間のコミュニケーション不足の認識は、5/7から3/8に減少した。班長会議の定期開催に加え、後述のＡ氏のように日常から意識的にコミュニケーションをとろうとする職員が増えた結果だと考えられる。

次に、公社の方向性、力を入れるべき分野の認識を聞いた。最も重視すべきとされたのは「やまくに誉」などの高付加価値路線の強化で、それに梨などの多角化が続く。農地や作業の仲介、新規就農支援は重視されておらず、公社や生産法人自体が主体的に収益を上げることが優先されている。５年前と比較すると、５年前は新規就農支援に一定の票が集まっており、収益性重視がこの５年で強まったことがわかる。

表４　若手職員の性格

番号	年齢・性別	勤続年数	出身	役職等
A	30代後半男性	11年	旧市出身・在住	課長補佐・代表取締役
B	20代後半男性	10年	山国出身・旧市在住	農大卒、班長・取締役
C	20代後半男性	7年	大分市出身・山国在住	農大卒、取締役
D	30代前半男性	5年	耶馬溪出身・在住	事務担当
E	30代後半男性	4年	鹿児島出身・山国在住	新規就農希望、G氏夫、班長、取締役
F	20代前半男性	3年	山国出身・在住	
G	30代後半女性	2年	豊前市出身山国在住	元協力隊・E氏の妻班長、取締役
H	20代前半男性	0年	山国出身・在住	農大卒

資料：ヒアリングより作成。
注：勤続年数は2025年４月現在。

最後に、10年後の自身のポジションについて聞いた。最も重視されたのは、「現場の作業を極めたい」で、直売や梨などの新分野への挑戦、農業で独立が続く。傾向としては５年前と大きく変わらないが、独立や転職の数値が増加した。上記の公社の方向性と矛盾するが、独立については後述のＥ氏、Ｇ氏夫妻の回答、転職については給与水準への評価が影響している。またわずかだが「指示されたことをこなしたい」の割合が減少し、「指導したい」「経営したい」が増加した。組織運営手法の見直しが、勤続年数の増加と合わせ、組織の中での役割の自覚を促していると考えられる。

3）若手職員へのインタビュー結果

①Ａ氏

次に20～30代の若手職員への個別のインタビュー結果を勤続年数順に紹介する。最初に、Ａ氏は30代後半、旧中津市出身で、実家から通勤、大卒、他産業での事務職を経て公社へ。勤続11年、中堅となり、周囲からの期待もあり、現場作業だけでなく若手の指導や公社、生産法人の経営を意識するようになってきた。公社では課長補佐兼班長となり、最近特に理事長が自身を含め若手の自覚を促しているのを感じる。理事長の改革により給与や休暇などの職場環境は改善されてきた。

生産法人への出資とともに、代表取締役社長に就任したが、まだ業務についての実質的な変化はなく、日常ではあまり意識していない。ただ生産法人の経営の立て直しの必要性は認識しており、その為には地代や作業料金の見直し、果樹経営の本格化が重要。繁忙期は作業が追い付いていないが、新人を採用して育成するのも大変。生産法人の機械、施設は公社からのリースで、経営上は恵まれているが、老朽化が進んでおり、更新の必要性を感じている。

②Ｂ氏

Ｂ氏は20代後半、勤続年数９年、農大卒業後新卒で公社に。山国出身で実家から通勤していたが、その後結婚し現在は旧中津市在住。高速道路の整備が進み、通勤は少し楽に。ここ５年で給与や休暇の制度が整備され、働きやすくなり、退職者も減った。しかし家族のためにももっと稼ぎたい。班長、生産法人への出資、取締役就任など、方針は理解できるが、実態が伴わずあまり自覚は

ない。仕事上感じる課題としては、生産法人の経営面積が増える一方、若手職員も多く、圃場管理アプリの導入が必要。

③Ｃ氏

Ｃ氏は20代後半、公社７年目、大分市の非農家出身だが農大に進学、卒業後新卒で公社に就職。農業には関心があったが、独立するよりも組織の中で安定した仕事としてやりたかった。生産法人の株主、取締役にはなったが日常で自覚する場面は少ない。今後「やまくに」としては「誉」、梨、直売に力を入れ、経営を軌道に乗せる必要があると考えている。

④Ｄ氏

Ｄ氏は30代前半、山国町に隣接する耶馬溪町の出身・在住、公社５年目。前職は市役所臨時職員で、５年前は現場にも出ていたが、その後事務作業専門に。事務所にいるので現場の課題や今後の方向性については他の職員と感じ方が違うかも。給与水準や休暇についても大きな不満はない。仕事にも慣れてきたので、将来を考えるとスキルアップの機会がもっとあると良い。

⑤Ｅ氏

30代後半、鹿児島県出身で、福祉施設で働いていたが、もともと農業に興味があり、妻（Ｇ氏）の実家が中津市に隣接する福岡県豊前市にあり、旧中津市のぶどう農家で将来の第三者継承も意識して農業研修。その間妻が中津市の地域おこし協力隊として公社に勤務するように。その後研修先での経営継承がまとまらず、他方公社では「梨学校」再生の話があり、４年前に公社へ入社。Ｇ氏とともに2024年度から復活した果樹部門を担当。将来的には夫婦での独立を目指す。山国町内で果樹を中心に経営したい。旧中津市での研修時から山国町に居住、昨年古民家を購入。公社での仕事を通じて、地域に溶け込むことができ、スムーズに独立できそう。

公社は過渡期、若手へのバトンタッチの最中、作業や経営だけでなく、地域や地主とのやり取りの移行も課題。公社の公的な立場ゆえに作業水準に対して地主や周辺住民から厳しい指摘も受けている。生産法人の経営面積が増えており、公社としての作業受託から生産法人の農業経営に軸足を移すべき。

⑥Ｆ氏

Ｆ氏は20代前半、山国出身で、農大卒後新卒で公社へ。実家は兼業農家で、

公社の存在は農大進学前から知っていたが、就職先として意識はしていなかった。先輩から誘われて公社へ。現在は現場作業全般を担当、体を動かす方が性に合っているが、パソコンのスキルもあるのでいずれは事務も担当したい。まずは仕事を覚え、いずれは後輩指導や新規作物担当も。生産法人の経営などはだいぶ先のイメージ。機械・施設の老朽化や不足が深刻。実家だから暮らしていけるが、将来を見据えると現在の給与では厳しい。

⑦Ｇ氏

30代後半女性。元々市の地域おこし協力隊として2020～2023年公社に籍を置き活動。夫であるＥ氏が2020年に公社へ就職。Ｇ氏も協力隊卒業後公社へ改めて就職。協力隊任期中は現場の作業が中心だったが、公社職員となった後は現場の作業にも関与しつつバックオフィス業務が増加、人員配置などを担当（前職でも人事を担当）。公社の人員配置は繁閑のバランスが悪く、農繁期は足りないがそれ以外はそうでもない。個人的には農繁期でも週１回の休日は確保しつつ、年間でバランスが取れれば良いと考えるが、他の若手職員は違う考えかも。Ｇ氏夫妻は将来独立を目指しているが、他の若手でそういう声はない。

班長会議では作業の調整はするが、公社や生産法人の経営について話すことはほとんどない。生産法人の取締役の自覚はあまりないが、若手が主体的に経営に関わっていく必要性は感じている。若い職員とは積極的にコミュニケーションをとっている。当面は公社の梨部門に携わりながら、タイミングを見て独立したい、５年後はいないかも。

⑧Ｈ氏

20代前半、山国町出身、実家は兼業農家（水田）、公社での就職も意識して農大（水田コース）へ進学、2025年３月に卒業、新卒で公社へ。将来についてはまだイメージできない。まずは仕事を覚える。各部門で人は足りていない感じはする。

（7）理事長ビジョンの内容と特徴

2024年３月、公社理事長Ｉ氏が公社職員、市役所公社係などからの意見聴取の上、公社、生産法人それぞれの将来ビジョンを策定し、関係者と共有した。その内容から、Ｉ氏が考える「やまくに」の課題と将来像について検討する。

まず公社、生産法人の強みと弱みについて、両ビジョンから抜粋したポイントは以下のとおりである（それぞれ記載があるがほぼ共通なので一括して表示。カッコは筆者による補足）。強みとしては、「若い職員が多い」「（市役所から）運営補助…等があり」「（誉の）食味が良い」「差別化が図りやすい」「（作業が）自社で…完結できる体制」がある点などが挙げられている。

他方弱みとしては「地域との関係が希薄」「業務範囲が広くなりすぎ…適期作業に支障」「公益という面が強く、コスト意識や経営感覚が…ない」「市への依存度が高い」「目標が明確化されていない」などが指摘されている。職員の構成や高付加価値化についてポテンシャルはあるが、地域との関係性や公益と営利のバランス、人材育成などの面で課題があり、結果として行政依存となっている、という認識といえる。

次に公社、生産法人それぞれの将来ビジョンについても、抜粋したポイントを紹介する。まず公社については「山国町の農地を地域と一丸となり守る」「中津市全体の農地は…他の農業者と協力し守っていく」「担い手への農地集積」「新規販路開拓」「依存度の高い…補助金からの脱却」「強靭な法人」「全事業を全員が理解」「ゼロベースで再構築」「梨を守る」「地域一体」「スピード感を持って」「補助金や行政に依存しすぎず」などの表現がある。注目されるのは以下の４点である。まず公社が直接的に営農に関与するのは山国町に限定し、耶馬溪以北の下流域は調整役として貢献する旨が明記されている。次に、地域全体でのブランド化推進を公社が先導することが強調されている。三つ目は関係機関からの財政的自立、四つ目は職員の育成の強化である。

他方、生産法人のビジョンのキーワードは次のとおりである。「山国町の優良農地を守り」「儲かる農業のモデル」「利潤追求型」「農業公社との経営切り離し」「高収益作物の導入」「職員に還元」「果樹で収益」「水稲の省力栽培」「条件不利農地は、小作ではなく…受託を受け…」「主導権をとり…指導できる立場」、などの表現が注目される。水田については、優良地は高付加価値の主食用米栽培に力を入れ、条件不利地は地主に返却した上で別途作業受託し、収益性を確保する。法人全体としては梨やぶどうなど高収益が見込める果樹を中心に収益を上げ、産地形成や担い手育成に貢献する。以上により公社、関係機関からの財政上の自立を目指す。さらに職員の確保、育成を強化し、公社や関係

機関からの運営上の自立も目指す。

条件不利圃場の作業受託への切り替え、公社からの経営切り離しなど、生産法人のビジョンの方がより踏み込んだ内容だといえる。「待遇改善→収益性向上＋職員育成→自立的経営→地域農業持続発展」というイメージである。特に財政上、運営上の自立に力点があるのが特徴である。やまくにのケースに限らず、一般に農業公社は農地保全や事務支援などの公益性発揮と、財政面、人材面の自立運営のバランスのとり方がポイントとなる。今回のビジョンでは、市役所からの自立を重視した方向性を明確に打ち出したといえる。

(8) 今後の展望

当面理事長のビジョンに示された方向に進んでいくなかで、課題となるのは以下の２点である。標準料金が改定され、作業受託の収益性が相対的に改善したこともあり、まずは保全管理分を地主に返却し、改めて作業受託として受け入れる意向だが、地主とのコミュニケーションが円滑に進むか、また不在村地主など返却が難しい場合、地代の引き下げ、場合によってはマイナスの地代まで要求できるかが収益に影響を与えることになる。公益性を期待されている公社として、どこまで踏み込めるかが問われる。

もうひとつはＥ氏、Ｇ氏夫妻の動向である。公社として梨やキウイなどの果樹栽培を本格化させつつあり、夫妻はその中核を担っている。またＧ氏は現場の作業だけでなく、人員配置、経営管理にも関わっており、公社に欠かせない存在となっている。他方で、公社としては新規就農の促進、支援も大きな役割であり、夫妻の独立を支援する必要もある。夫妻の意向が優先だが、公社としてどちらを重視、優先するのか、仮に独立を重視するとすれば現在の夫妻のポジションをどうカバーするのか、難しい対応が求められる。

その点で、近年コンスタントに地元出身で農大に進学し新卒で公社に就職する、というコースが定着しつつあることが注目される。公社では小中学校の農作業体験や職場体験などを受け入れているが、それらを強化するとともに、高校生へのアプローチも期待される。もうひとつは地域おこし協力隊の確保である。Ｇ氏卒業後募集は続けているが、結果として採用には至っていない。協力隊制度を使って就農を目指すプログラムは全国で少なくないが、山国では公社

に所属し任期後も公社に残る選択肢もあり、就農のスタイル、タイミングの選択肢が多く、またゼロから始めるには多額の資金を必要とする果樹にも無理なくチャレンジできる点が「やまくに」の強みと言える。このメリットをさらに磨きＰＲすることが求められる。

４．中山間地域等直接支払制度と「やまくに」

(1) 中山間支払第６期対策の概要

本企画で「やまくに」を取り上げる際には、ちょうど同じタイミングで制度が切り替わる中山間支払の動向についても検討してきた。本年度も、新しく始まる第６期対策の概要と地域での対応について紹介する[3)]。

第６期対策の最大の特徴は、ネットワーク化を提起した点である[4)]。これまでも大規模協定に有利な体制整備要件の設定、各種加算措置などで協定の広域化を推進してきたが、今回はネットワーク化が体制整備単価の要件となり、より踏み込んだ内容となっている。ただしすべての協定に連携や統合を促しているわけではない。例えば、まず協定面積10ha以上の協定は、役員の継承や参加者の安定的な確保に向けた取り組みを明記すれば、体制整備単価を受けられる[5)]。10ha未満の協定については、①ネットワーク化、②（周辺協定と）統合、③（農業以外の）多様な組織等の参画のどれかに取り組む必要がある。③は協定間の連携や統合ではなく、非農家や農業とは直接関係のない組織等との連携強化であり、エリアの拡大が求められているわけではない。

10ha未満という規模については、集落協定の平均面積が都府県で14ha（2024年度農水省データ、以下同様）、体制整備単価に限れば16haであり、都府県に限っても平均以上の協定規模であれば、大きな対応は必要ない。ただし平均面積は一部の大規模協定の存在が影響しており、注意が必要である。協定の数でみると、５ha未満の協定が33.5%、５～10haが26.6%と合わせて６割を超えており、「10ha未満」は、過半の協定に一定の対応を求める、より踏み込んだ基準と言える。

10ha未満という基準についてもう少し検討する。10ha未満の協定は、大まかに３つのタイプに分けられる。具体的には㋐１集落内に協定が複数あるケース、㋑傾斜が緩く集落の一部のみが制度の対象となっているケース、㋒もとも

と集落の農地面積が狭いケース、の３つである。㋑㋒については、１集落１協定であり、先の③、集落内の多様な主体との連携を選択することが想定される。㋐については、①もしくは②で協定間の関係強化を選択するケースが相対的に多くなると考えられる。したがって物理的な協定の広域化は１集落複数協定、いわゆる団地型の協定を主な対象としていると考えられる。

第５期対策は、集落戦略の策定を体制整備単価の要件としたり、集落機能強化加算を設定するなど、集落単位でのまとまりを強化し、さらに生活支援や介護予防など農業以外の活動も奨励するなど、集落を重視した点に特徴があった[6)]。第６期対策は一見そこから大きく方針を転換したように見えるが、実態としては１集落複数協定、団地型協定に対する再編奨励の性格が強く、本格的に１集落１協定の広域化を進めようとしているわけではない。ネットワーク化という名称とはややイメージが異なり、通常の１集落１協定を強力に広域化するための制度変更ではないと言える。

ネットワーク化の要件化に関連して、ネットワーク化加算を新設したのも第６期の特徴である。体制整備の要件では③が認められていたが、ネットワーク化加算では集落内での連携は対象とせず、より明確に協定間の関係強化を要件としている。なおその他の加算については、周知のように集落機能強化加算は経過措置を残しつつ基本的に廃止されたが、棚田加算、超急傾斜加算、スマート農業加算は継続されることとなった。

(2) 第６期対策初年度の大分県の見通し

全国の実施状況が公表されるのは次年度の８月前後のため、ここでは大分県庁から提供された2025年９月時点の見込みの数値から第６期対策初年度である2025年度の動向を検討する（表５）。

県庁のとりまとめでは、大分県では1,153協定、１万4,977haの実施を見込んでいる。第５期最終の2024年度は1,236協定、１万5,842haであり、協定数で6.7％減、面積は5.5％減となる。減少幅は第５期への移行時よりもやや拡大しているが、大きな変化はないといえる。市町村別にみると、豊後大野市で253ha減、日田市、国東市、杵築市で100ha程度の減少が見込まれている。前回大幅に減少した竹田市は71haとやや減少面積は小さくなった。

表５　大分県における第４・５・６期対策の移行状況

	協定面積	協定数	交付金額
2014	16,065ha	1,203協定	24.5億円
2015	15,117ha	1,182協定	22.8億円
2019	16,035ha	1,231協定	24.2億円
2020	15,367ha	1,197協定	23.7億円
2024	15,842ha	1,236協定	24.4億円
2025	14,977ha	1,153協定	24.3億円

資料：大分県水田畑地化・集落営農課資料より作成。
注：2025年の数値は10月現在の見込みの数値。

単価については、県全体では体制整備単価が891協定で全体の78％を占める。第５期最終年度の2024年度は92.7％が体制整備単価であり、15ポイント以上下落している。高齢化や人口減少が進み積極的な取り組みが難しい協定が増えていることに加え、上記のネットワーク化がハードルとなって一定数の協定が基礎単価を選んでいる可能性がある。

なお、上で見たようにネットワーク化は①協定間連携、②協定統合、③多様な主体との連携の３つのメニューがあるが、面積が10ha以上の協定を除くと、③を選択する協定が多いという。自治会や老人クラブ、子ども会など集落内の諸組織との連携を選択する地域が多い。これら農業と直接関係のない組織、団体も、実態としては協定とメンバーが重なり、実質的な体制強化が進まないケースも想定される。

体制整備単価の割合を市町村別にみると、93％の中津市をはじめ、高い市町村がある一方で、日田市（38％）、玖珠町（39％）、杵築市（43％）など、多くの協定を抱える地域でも体制整備単価が半分に満たない市町村もある。

加算措置の利用見込みについては、引き続きスマート農業加算（185協定）、超急傾斜加算（167協定）が中心となっている。スマート農業は43協定、超急傾斜加算は49協定とそれぞれ約1/4を中津市が占める。集落機能強化加算は引き続き活用するのは９協定（うち由布市が６協定）で、中津市をはじめほとんどの協定は第６期への移行を機に中止となっている。他方で、第６期対策の目

玉であるネットワーク化加算は利用が広がっていない[7)]。その県内でのネットワーク化加算のほとんどを占めるのが中津市であり、その内容について節を改めて検討する。

(3) ネットワーク協議会構想とそこでの「やまくに」の役割

中津市では、2024年度94の集落協定があったが、そのうち基礎単価は９協定で、９割以上の協定は体制整備単価となっていた。特に山国町では全協定が体制整備単価で、セーフティーネットとしての「やまくに」の存在もあり、積極的に制度を活用してきたといえる。中津市全体の協定の面積を見ると、2024年度は平均で5.2ha、94協定中10ha未満が85協定を占める。これらの協定では、第６期対策で体制整備単価を得るためには、本格的なネットワーク化が求められる。

中津市でも、2025年10月現在まだ完全に協定の内容が決まっていないが、2024年度実績に対して協定数は９協定、協定面積は85ha減少する予定となっている。2024年度は95協定、501haであり、協定数（9.5％）、面積（17.0％）と、１割前後の減少となる見込みである。先に見た大分県全体の減少幅の見込み（協定数6.7％減、面積5.5％減）を上回っている。県のデータは９月時点のものであり、県全体でも最終的な数値は変化する可能性があるが（９月時点では中津市は協定数は３減（3.2％）、面積は36ha（7.2％）減）、大分県内では、中津市の状況は楽観できるものではないといえる。

ただし市役所担当者によると、減少の理由は営農継続の不安やリーダーの不在が中心で、事務作業の限界を理由とした終了はない。背景には市役所の「中津市中山間ネットワーク協議会（以下では「協議会」とする）」構想の存在がある。協議会は2025年11月の発足を予定しており、89協定のうち80協定が参加予定となっている。各支所ごとに２～３つの協定は不参加だが、いずれの協定も基礎単価で、体制整備単価の獲得や加算の利用の意向がないのが主な理由となっている。

協議会全体の事務局を公社が担当し、事務・会計を取りまとめると共に、管理作業の仲介や機械の利用調整を行う。事務作業については、事務員を山国町以外の旧町村単位に１人ずつ配置する。事務員は関係機関ＯＢで、協議会との関係は業務委託となる。各協定がネットワーク加算を申請し、その交付金の一部を協議会に拠出する。上で見たように、ネットワーク加算は第６期から新設

された加算で、協定間の連携、統合を目的としている。体制整備単価の協定のみ申請可能で、連携、統合により20ha以上の規模となることが要件となっている。協定の統合でない場合は、協議会等の組織体を設置する必要がある。

単価は段階的に設定されており、５haまでは１万円/10a、５～10ha分は４千円/10a、10～40ha分は１千円/10a、上限は１協定当たり100万円となっている。より小規模な協定に連携や統合を促す仕組みであり、制度としてはここでも10haに満たない協定を主な対象としているといえる。協議会では、加算分の交付金の半額を協議会へ拠出、残り半額は各協定で活用することとしている。ただし拠出額の上限は協定当たり25万円に設定し、それ以上の拠出は求めない。市役所の試算では、協議会には概ね1,500万円が配分される想定で、その交付金の使途は以下のようにイメージされている。約２割（300万円程度）は公社に配分し事務のとりまとめ、作業や機械の調整を行う。約３割（450万円程度）は支部ごとの事務員への業務委託費で、残りの約５割（750万円程度）は、共同利用用のドローンやリモコン草刈り機などを導入する。半額を各協定に残すことで、公社を中心とした連携だけでなく、直接協定間の連携も促すことが狙いである。

協定面積が市内平均の5.2ha程度であれば、加算交付金が51万円、うち25万円を協議会に拠出し、残り26万円を協定として活用することとなる。なお加算分の交付金は使途がネットワーク化に関係するものに限定され、協定内のみで受益するような使途は認められていない。協定外からの作業員の確保、逆に協定外からの作業受託促進のための機械導入などが想定されている。市役所としては、協議会の体制整備が順調に進むか、また加算措置が第７期以降も継続するかが不透明な中で、協議会に機能を集約しすぎず、バランスを重視し、このような枠組みを設計した。

また協議会の運営上の課題としては、導入した機械の運用、オペレーターの確保、運搬などが意識されている。公社のサポート機構事業と連携しながら、現・元農家やJAだけでなく新たに市内の土木業者や農機具店にも声掛けを予定している。

県庁担当者によると、事務作業の受託を検討している公社・サポート機構が数件あるが、2025年10月現在ではまだ具体化しておらず、引き続き「やまくに」

が唯一となっている。県内では旧町単位で協議会を設立し事務を受託しているケースはあるが、当該協議会には農業経営や農作業受託の機能はなく、協定間の作業支援や機械の共同利用などの連携も十分進んでいるとは言えない。

５．まとめ

(1)「やまくに」の５年間

この５年間、公社、生産法人にはいくつかの変化が見られ、また今年度からはさらに新しい役割を担おうとしている。まず組織体制については、公社の職員数が増え、年齢構成のバランスは改善、勤続年数も伸びつつある。特に山国町出身の農大の卒業生がコンスタントに公社に就職、定着していること、将来独立を目指す夫妻が公社に就職し、業務の中核を担っていることが大きな変化と言える。以前は町外からの通勤者が多く、仕事と生活が分離していたが、地元出身の若手職員が増え、また定住、就農を志す移住者を受け入れるなど、地域政策上の成果も出始めているといえる。

この間の休暇や給与水準の改善は、若手職員には前向きに受け止められているものの、まだ十分な水準とは理解されていない。また班長制や、生産法人への出資、取締役就任は、役割や責任が明確化していないなど実態の変化はまだ小さく、認識や行動に大きな変化を生むには至っていない。他方、職員同士のコミュニケーションは活発になり、職場の雰囲気は改善している。

以上のように体制は整えられつつあるものの、それでも特に農繁期の人員不足、また技能の未習熟などで、地域からの期待には十分応えられていない。経営上も生産法人の経営分が適期に作業できず飼料米の単収が上がらない、保全管理のみの圃場が増え収益性が悪化する、機械施設が老朽化し作業スピードが上がらないなどの課題を抱えている。

このような現状に対して、理事長がビジョンを策定した。様々な内容を含むが、力点は経営の確立と行政からの自立にある。待遇改善や権限の付与を通じて職員の意欲や能力を向上させ、「やまくに誉」や梨などで収益を上げ、ひいては財政的にも、人員の面でも市役所に依存しない経営を目指すとしている。

他方で、市役所サイドとしては、公社の公的な役割をさらに強化する方向に

舵を切っている。この間の中山間支払の各協定での役割発揮、また農作業や農地貸借の調整などの成果を踏まえ、第６期対策では、市全体で協議会を設置し、その中核を公社に担わせる準備を進めている。大分県内では協議会を立ち上げ事務作業を集約する事例はこれまでもあるが、農業公社が核となり、作業員や機械の融通まで一体的に行う例はなく、先進的な取り組みとして注目される。

収益性、自立性を重視する理事長のビジョンと、協議会の事務局など公的な役割を重視する市役所サイドの間で力点が異なっているといえる。現時点でそれが大きな問題として顕在化しているわけではないが、条件不利圃場の引き受けの判断や、地代、作業料金の水準、草刈りの頻度や共同作業への参加をめぐって対立が顕在化し、調整が必要になる可能性もゼロではないといえる。

(2) 農地政策の動向と「やまくに」のインプリケーション

近年農地政策は完全に局面が変わりつつある。農水省は2024年度４月末時点で、地域計画において10年後の受け手を指定できなかった農地が全国で31.7％、133万haに上ることを発表した。51.9％の大分県を含む17都府県では50％を超えており、将来を見通せない地域が多く、発表時の小泉大臣も会見で「大変厳しい状況」と発言している。この状況を受け、農水省は各県の農地中間管理機構に本格的な「中間管理」機能を持たせる準備を進めているという。日本農業新聞によれば、中間管理機構が「受け手のいない農地を積極的に引き受け、次の耕作者が見つかるまで荒れないよう管理する。」「現状…受け手のいない農地を預かって、管理したり耕作者を探したりすることはほとんどない」。農水省は「…農地バンク本来の機能を強化したい」「実際の管理は農地バンクが担う他、近隣農家へ委託することなども想定している」[8)]。

また2023年度から始まった「相続土地国庫帰属制度」についても、2024年度までに国が引き取った土地49.5haのうち農地が21.7haを占め最大となっている。制度は法務省の所管だが、引き取った土地が農地の場合は農水省の管理となり、「委託を受けた事業者など」が「農地として利用できる状態」を維持するという[9)]。担い手の育成が進まないまま制度が浸透すれば、引き取り面積が爆発的に増える可能性もある。

このように農地を公的に管理せざるを得ない状況が広がりつつあり、その受

け皿の整備が改めて求められる。「近隣農家」や現在の県単位の中間管理機構が直接管理をするのは現実的ではなく、市町村レベル、さらには平成の市町村合併以前の町村レベルでの何らかの組織的な対応が現実的であろう。特に中山間地域においては、「やまくに」のように利用調整、作業受託、農業経営、後継者育成を行政支援の下でワンストップで行う形がひとつのモデルといえる。「やまくに」のこれまでの成果を踏まえれば、農業公社は、財政や人材面での自立を意識しつつも、あくまで公的な存在として改めて地域農業の中にその役割を再設定し、支援を強化する必要があるといえる[10)]。

付記

本稿作成に当たり、公益社団法人農業公社やまくにの皆様、中津市農政課の皆様、大分県農林水産部水田畑地化・集落営農課の皆様には、資料の提供、ヒアリングへの対応、原稿の確認など、大変お世話になりました。ここに記してお礼申し上げます。

注

1）管見ながら、2020年以降では公社による研修事業やWCSの流通システムの運営についての研究があるものの、公社そのものの経営や役割などを論じた論考は確認できない。

2）羽高棚田は2000年からオーナー制度を行い、イベント時は毎回200人前後の参加者を集めたが、高齢化などで取り組みは終了し、つなぐ棚田遺産の認定も受けていない。

3）制度の成り立ちから第５期から第６期への制度の移行、特に集落機能強化加算の廃止の経緯や評価については小田切徳美、橋口直也『どうする中山間直接支払制度』（農山漁村文化協会、2025年）を参照。

4）ネットワーク化と関連したもうひとつの特徴として、地域計画とのリンクが挙げられる。交付対象農用地を地域計画の対象地に限定するとともに、ネットワーク化も地域計画の単位が想定されている。

5）ただし役員の継承については後任予定者の個人名を明記する必要があり、その候補者がいても了承を得られない、そもそも候補者がいないなどで、要件を満たせないケースが発生する可能性がある。

6）集落戦略は第６期のパンフレットでは文言としては登場せず、その実現を行政サイドがどうサポートするのか、そもそも策定した戦略の実践を期待しているのか、十分なメッセージを発しているとは言えない。集落機能強化加算の廃止と合わせ、第６期の

コンセプトや第５期からの変更の意図、集落戦略とネットワーク化の連続性などについて、丁寧な説明が求められる。

７）ただし県内でも2026年度に中山間支払の事務をまとめ、ＲＭＯが受託する準備を進めている地域がある。なお多面的機能支払では、ＲＭＯが事務を受託しているケースが県内に複数ある。

８）日本農業新聞「「受け手不在」預かり強化」（2025年10月13日１面）参照。

９）日本農業新聞「相続国有化 農地が最多」（2025年５月15日１面）参照。

10）ただしこれらはあくまで農地を農地として維持する前提での話である。現実には耕作放棄面積が増えており、林地化などの対策は追い付いていない。政府は食糧安全保障を重視する姿勢を強化し、放棄地の復旧に力を入れているが、現場の実態とは方向性が乖離しつつある。農地として維持、復旧できない場合のプランＢ、プランＣを準備する必要がある。それは狭義の農業政策としてではなく、地域社会、生活環境、生態系など、総合的な地域政策として検討されるべきである。