集落営農形成の意義と戦略的課題

平 塚 貴 彦

The Significances and the important Tasks on the Formation of the Group Farming based on the Village

Takahiko Hiratsuka (Shimane University)

The summary of the analysis in this paper is given below.

1. In this paper, the group farming based on the village as the ideal one, namely cooperative one, among various types of the group farming based on the village is investigated. It has the utilization right of farmland. And its management is independent of each individual farm house-hold as a member.
2. The necessity to form the group farming based on the village is increasing. But its position as a farm management is very minor at present.
3. Compared especially with the individual family farm, the group farming based on the village has many economic, social, and public significances. They are as follows: for example, the cost-down and the earnings increase in the village as a whole, the maintenance of the village itself, cultivation of water resources

and flood prevention.

4. The important tasks on formation of the group farming based on the village are as follows: (1) ensuring its own successor, (2) progressing the earning power, (3) rationalizing the distribution method of earnings, (4) enlightening a consciousness and making on consensus on formation, (5) adjusting relations between the group farming based on the village and the existing group farmings, machinery and facilities, (6) the various supports by the national government and the local autonomy.
5. In the future with the collapse of the family farms various types of the group farmings based on the village will turn into the cooperative type, and it will turn into the incorporated one. The development directions of various types of the group farming based on the village vary from one agricultural region to another.

1. 問題の所在と課題

わが国農業の構造問題としての担い手問題は、経営体及び農業者・農業労働力の両側面において、稲作など土地利用型農業に典型的・象徴的に現れている。たとえば稲作経営の多くは職業として成り立たず、展望が持てないことから、とりわけ若者には魅力のない存在になっている。それは畜産や施設園芸などと違い、農業後継者の就農の受皿が準備されていないところにも原因がある。

いずれにせよ、このままでは農地利用の後退が進み、農村地域自体の活力低下・衰退・崩壊の進行が懸念され、基礎食料供給力の減退・食料自給率の一層の低下、そして農業の外部効果の縮小などが惹起する。

こうした状況でまさに緊急の課題として、土地利用型農業の担い手の経営形態やその経営的要件がどうあ

るべきか、担い手育成の方向性と具体的方策が問われている。そんななかで、集落または隣接する複数集落の範囲で組織化された営農単位、すなわち各家族経営の衰退・崩壊による農地の荒廃、農家や集落の崩壊を防ぎ、「零細農地所有一大規模経営」を可能にする土地利用型農業の日本型構造改善の多様な担い手の一経営形態として、集落営農¹⁾が注目されている。その背景には家族経営単位の規模拡大だけでは、農業構造の改善が容易に進展しそうにないという現状認識が多分にある。

本報告ではその集落営農を対象に、①集落営農の形態と担い手としての位置、②集落営農形成の必要性和目的、③集落営農の経済的及び社会的・公益的な意義、④集落営農が備えるべき要件及び形成上の戦略的課題、⑤集落営農の展開方向など若干の将来展望について、それぞれ考察する。

2. 集落営農形成の必要性和意義

1) 集落営農の形態と担い手としての地位

集落営農という用語は、センサスなどの統計には使用されていない。一般的には多様な地縁的営農集団を含む幅広い意味に使われており、農家以外の農業事業体の1つである協業経営体に属するものから、農作業受託・機械や施設の共同利用・栽培協定・集団転作などを行ういわゆる生産組織や農業サービス事業体に該当するものがある。

本報告では前者を協業経営型²⁾、後者を生産組織型と呼ぶ。協業経営型は農家から独立した経営体で、農地の所有権及び事実上の利用権を有し、経営主宰権を持っており、法人格を持つものと法人格を持たない任意組合形態のものがある³⁾。一方、生産組織型は、農家の農業経営を補完する組織体で、経営主宰権は農家にある。そして本報告では協業経営型集落営農（以下、集落営農と呼ぶ）を考察対象とする。また、生産組織型に比べて担い手としての量的地位が低い協業経営型を対象にするのは、それが経営主宰権を持ったより高次の主体性を持つ担い手であることに加え、生産組織型が補完する多くの家族経営の崩壊（家族協業体制の崩壊）が今後一層進行し、その協業経営型への転換を展望するからである。

さて、1990年センサスによると水稻を収穫した農家以外の農業事業体数は全国に763あり、収穫面積シェアは0.35%、そのうち協業経営体は583、収穫面積シェアは0.28%である。これはたとえば水稻収穫面積5ha以上農家の面積シェア5.96%に比べてもなお格段に低い。そして、これら農業事業体のすべてが集落営農ではないため、協業経営型集落営農のシェアはさらに小さいといえる。ただ、実際は農業経営を行っているも、機械利用組合などの名称で生産組織に分類され、協業経営体に分類されていないものもあろうが、大勢に影響はないだろう。

一方、その多くが生産組織である農業サービス事業体は、水稻を対象とするものが全国に11,706⁴⁾あり、水稻の全作業と耕起・代かき、田植・稲刈り・脱穀の3作業平均の受託面積は、全国水稻収穫面積の4.44%を占めている⁵⁾。これは、前述の農家以外の農業事業体のシェアの10倍以上であるが、5ha以上農家のそれよりは低い。

2) 大規模農家形成の一定の限界と集落営農形成の必要性

土地利用型農業構造改善の中心的担い手である5ha以上の農家は次第に増加しているが、そのシェアは依然低い。たとえば1990年センサスによると、水稻収穫面積5ha以上の農家は、全国で戸数シェア0.61%、面積シェア5.96%である。都府県ではそれぞれ0.22%、2.34%とさらに低い。

中核農家（基幹男子農業専従者のいる農家）や自立経営農家に農地を面的に集積することは現段階では容易ではない。それは貸付希望農地をまとめて団地化して借手に集積する何らかの農地利用調整システムが整備されていないことに加え、農地を貸付けて非農家になることで集落内でのステイタスが低下することや特定の農家に集落の農地の大部分を貸付けることに一般農家の抵抗感がなお根強いことなど、多様で複雑な要因があると考えられる。そのため、農地の賃借は基本的には1筆ごとに相対で行われ分散錯圃の欠陥を克服できていない。それどころか借手の絶対的不足下で、借手と貸手のミスマッチが発生し、農地利用の後退をもたらしている。また、借手による規模拡大もたとえば5ha以上の作付面積になると規模の経済を十分発揮するに至っていない⁶⁾。

こうした農業構造下では、そこから派生する耕作放棄地や不作付地の増加に象徴される諸問題を解決する一方策として、集落営農の形成が期待される。なぜなら零細分散錯圃状態の農地所有下での団地的農地利用を伴った大規模経営は、まずは農家の合意形成が比較的容易な“集落”において集落営農形態で形成されるのがごく自然な方向であると考えられるからである⁷⁾。

そこで集落営農形成の目的あるいは必要性を整理すると以下の3つに要約される⁸⁾。

第1は、農業所得の向上によって参加農家の総所得の増加を実現するとともに、集落の農業を中心的に担う人材の経済的自立を集落全体で支援する。

第2は、集落の農業生産と農家生活の基礎資源である農地を守り、農業の維持発展を図って集落を定住可能な地域社会として存続させる。これはとくに中山間地域で重要な位置を占める。

第3は、広く国民経済的観点から消費者利益を高めるため、大規模経営（集落営農もその一形態）を形成して高生産性・低コスト農業を実現し、国際競争力を高めつつ食料の安価かつ安定供給を図る。これはおおむね農業構造政策のねらいでもある⁹⁾。

これらのうち集落営農及びその参加農家は第1と第2を意図しており、定住・くらしの観点が強く反映され

表1 協業経営体の経営構造

		水 稻 作 付 規 模 別						組 織 類 型 別		
		平 均	5ha未満	5～10	10～15	15～20	20ha～	専 業 農家型	集 落 営農型	中間型
一 組 織 当 た り	農業就業者(人)	28.6	12.4	18.5	22.5	15.5	76.4	9.7	60.2	23.0
	構 成 員	27.0	11.4	15.8	20.4	14.9	75.1	8.2	57.5	22.6
	{ 男	16.1	8.5	9.2	16.4	8.4	39.8	5.0	33.4	14.5
	{ 女	10.9	2.9	6.6	4.0	6.5	35.3	3.2	24.1	8.1
	年 雇	1.6	1.0	2.7	2.1	0.6	1.3	1.5	2.7	0.4
	{ 男	0.9	0.5	1.3	1.5	0.5	0.6	0.8	1.5	0.4
	{ 女	0.7	0.5	1.4	0.6	0.1	0.7	0.7	1.2	—
一 組 織 当 た り	世 帯 数	18.9	9.4	9.1	17.1	16.8	46.0	7.2	39.3	14.6
	{ 専 業	2.9	1.4	2.7	4.3	1.5	4.4	2.2	4.9	1.4
	{ I 兼	3.5	1.5	1.5	3.8	2.6	8.9	1.0	7.4	3.3
	{ II 兼	11.2	6.5	4.4	7.3	11.9	28.7	3.6	24.1	8.9
	{ 非農家	1.3	—	0.5	1.7	0.8	4.0	0.4	2.9	1.0
水 面 稲 積 作 (a) 付	農業就業者 1人当たり	52.2	28.8	42.3	53.5	109.1	47.6	137.0	34.2	44.3
	一世帯当たり (非農家を除く)	84.7	38.0	91.0	78.2	105.7	86.7	195.4	56.5	74.9

資料：農林水産省『平成2年産米生産費調査』より作成。

注：1) 専業農家型

オペレーター農家（世帯）が複数戸集まり、共同で組織内外の作業を行っており、オペレーター農家（世帯）数が構成員のおおむね8割以上の組織をいう。

2) 集落営農型

集落内のおおむね8割以上の農家（世帯）が集まり、そのうちのオペレーター農家（世帯）を中心として共同出役により組織内の作業を行っている組織をいう。

3) 中間型

複数戸の農家（世帯）が集まり、そのうちのオペレーター農家（世帯）を中心として組織内外の作業を行っている組織をいう。

る。一方、第3は国の構造政策的観点から需給事情を反映した価格政策、すなわち市場原理の導入などと深く連動している。そして今日の農業問題に対する経済界等の世論は第3の考えに偏向しており、第1、第2と相容れないという大きな問題がある。

3) 集落営農の経済的意義

(1) 集落営農の経済性

集落営農の生産費等の経済性を他の協業経営体や大規模農家のそれと比較してみよう（表2参照）。まず、生産費は大規模農家は10ha以上が上昇し、規模の経済はみられない。協業経営では20haまでは低下するが20ha以上で上昇している。協業経営を組織類型別に表1とも併せてみると、集落営農型は他類型より規模は大きい、とくに専業型に比べて高く、中間型と比べてもそれほど優ってはいない。

このように、表2をみる限り大規模農家では10ha、協業経営では20haに規模拡大のカベがありそうだが、協業経営の場合はむしろ類型の違いが規模に反映しているとみられる。

つぎに10a当たり所得・労働報酬、1日当たり労働

報酬で収益性をみると、大規模農家も協業経営も規模の経済が認められず、ともに最上層の低位が目立っており、協業経営では集落営農型がとくに低い。

(2) 集落営農化の経済効果

集落営農の経済性は、上述のように大規模農家や他類型の協業経営に比べ決して高くはない。しかし参加農家当たり規模は小さいが、組織体としての経営規模は大きく、参加農家数や農業就業者数は多い。したがって、大規模農家や他類型の協業経営よりも集落営農の方が地域の農地面積を面的により多くカバーし、土地利用型農業の構造改善、地域農業の維持、そして地域定住条件の確保などへの貢献度はより大きいとみられる。

ここでは集落営農が形成された場合の経済効果を、各農家が自己完結的に稲作経営を行っている場合と比較試算する。表3は、表1、表2の集落営農型協業経営と参加農家平均に相当する『米生産費調査』のデータを使って試算した結果である。同表によると、農家毎の経済効果はもとより、集落全体として大幅な費用節減、労働時間節減（余暇創出）、付加価値増加の効果

(単位：a, 円, kg, 時間)

表 2 大規模農家及び協業経営体の稲作の経済性

作 付 面 積 〔 自作地 借入地	大規模農家（都府県販売農家）										協 業 経 営 体						同 左（組織類型別）			
	3 ～ 5 ha		5 ～ 10		5 ～ 7		7 ～ 10		10ha ～		平 均	5 ha未満	5 ～ 10	10 ～ 15	15 ～ 20	20 ha ～	専業農家型	集客営農型	中間型	
	374.5	270.9	610.2	347.8	262.4	563.7	332.6	413.7	396.8	603.2	1491.5	356.9	783.0	1204.8	1690.4	3639.5	1329.0	2058.2	1018.3	
10 a 当 たり 生 産 費	103.6	103.6	262.4	347.8	262.4	231.1	332.6	413.7	396.8	603.2	370.3	101.2	277.9	308.2	656.9	547.0	632.8	161.0	125.4	
	131,097	94,128	124,953	78,583	82,863	131,960	103,960	65,762	72,311	107,196	70,717	54,913	68,223	117,144	63,448	60,623	64,389	68,408	94,488	
	567	34.3	569	30.3	31.3	567	31.3	27.5	25.5	542	527	466	513	549	542	522	516	522	570	
	179,194	179,194	174,968	174,968	175,304	173,960	163,330	158,753	143,374	159,598	176,412	163,323	159,598	176,412	163,323	152,088	159,170	151,585	178,330	
	60kg 当 たり 主 産 物 価 額	18,621	18,204	18,204	18,204	18,260	18,039	17,948	17,746	18,068	18,340	18,068	18,340	18,809	17,824	17,138	18,246	17,024	18,434	
	10 a 当 たり 所 得	103,402	106,395	106,395	105,220	109,915	92,236	95,774	66,877	88,896	111,044	106,894	90,677	98,579	88,802	90,677	98,579	88,802	108,318	
	10 a 当 たり 労 働 報 酬	56,111	58,279	56,916	62,363	50,842	56,420	37,417	51,647	60,337	67,212	53,689	57,116	60,337	67,212	53,689	57,116	54,397	60,376	
	1 日 当 たり 労 働 報 酬	13,480	16,022	15,077	19,189	16,807	16,295	10,965	10,965	15,079	17,944	18,867	15,562	15,079	17,944	18,867	15,562	14,038	18,435	
	種 苗 費	2,334	2,304	2,308	2,308	2,675	2,804	2,804	2,804	2,675	2,675	2,804	6,021	2,729	2,422	3,370	2,423	2,334	2,479	5,011
	肥 料 費	8,848	10,016	10,033	9,964	9,823	7,970	10,076	10,076	9,823	9,823	7,970	6,501	9,403	9,622	7,099	7,169	7,721	7,747	9,289
農 業 費	7,339	7,654	7,521	8,050	8,299	6,503	6,501	6,501	7,780	7,780	6,503	6,501	7,780	5,872	5,887	6,585	6,354	7,123	5,115	
賃借料、料金	4,814	4,682	4,839	4,210	5,119	11,642	25,311	15,786	6,665	7,539	12,546	9,090	15,786	6,665	7,539	12,546	9,090	14,369	10,674	
農機具費	34,998	28,767	30,094	24,792	27,990	19,499	18,981	21,884	24,226	19,293	19,293	18,981	21,884	24,226	19,293	17,341	19,494	18,017	23,792	
労 働 費	38,540	34,015	35,103	30,756	26,825	31,516	39,536	31,935	30,903	32,293	32,293	39,536	31,935	30,903	32,293	30,541	27,990	35,506	29,534	
費 用 合 計	113,432	101,623	104,360	93,420	96,822	92,893	115,959	100,846	95,325	86,415	90,353	115,959	100,846	95,325	86,415	90,353	85,445	97,874	98,661	
第 1 次 生 産 費	110,057	99,150	101,574	91,886	95,517	89,900	112,880	98,088	91,112	84,222	87,359	112,880	98,088	91,112	84,222	87,359	83,115	94,347	95,415	
	資本利子	6,826	6,462	6,769	5,544	4,342	4,201	4,369	3,973	3,925	3,925	4,201	4,369	3,973	3,925	3,925	3,973	4,371	5,303	
	地 代	40,465	41,654	41,535	42,008	35,689	35,012	25,259	32,880	44,590	35,757	25,259	32,880	44,590	35,757	33,051	37,507	30,034	42,639	
第 2 次 生 産 費	157,348	147,266	149,878	139,438	136,911	129,254	142,340	135,337	141,819	123,904	124,347	142,340	135,337	141,819	123,904	124,347	124,578	128,752	143,357	
	第 1 次 生 産 費	11,655	10,464	10,751	9,613	10,580	10,243	14,537	11,470	9,951	9,315	14,537	11,470	9,951	9,315	10,041	9,671	10,848	10,046	
	資本利子	723	682	716	580	632	495	541	511	668	434	541	511	668	434	453	460	503	558	
第 2 次 生 産 費	4,286	4,396	4,396	4,396	3,953	3,969	3,253	3,845	4,870	3,955	3,799	3,253	3,845	4,870	3,955	3,799	4,363	3,453	4,489	
	16,664	15,542	15,863	14,588	15,165	14,727	18,331	15,826	15,489	13,704	14,293	18,331	15,826	15,489	13,704	14,293	14,494	14,804	15,093	

資料：農林水産省『平成2年産米生産費調査』より作成。

表3 集落営農化による経済効果の試算
(単位: 時間, 円, %)

	玄米60kg 当たり	10 a 当たり	農 家 当たり	集落営農 全 体
労働時間	△ 2.48 △ 41.1	△ 20.0 △ 39.2	△ 113.0 △ 39.2	△ 4,116.4 △ 39.2
費用	物財費	△ 4,638 △ 39.3	△ 37,413 △ 37.5	△ 211,383 △ 37.5
	農機具費	△ 3,673 △ 63.9	△ 30,521 △ 62.9	△ 172,444 △ 62.9
	費用合計	△ 7,755 △ 40.8	△ 62,745 △ 39.1	△ 354,509 △ 39.1
	第1次生産費	△ 7,577 △ 41.1	△ 61,334 △ 39.4	△ 346,537 △ 39.4
用	第2次生産費	△ 7,946 △ 34.9	△ 63,470 △ 33.0	△ 358,606 △ 33.0
	付加価値額	3,946 62.5	35,883 67.3	202,739 67.3
				7,379,700 67.3

資料: 農林水産省『米生産費調査(平成2年産)』より作成。

注: 1) 農家数 36.4戸, 水稲作付面積 2,058.2a, 平均56.5aの集落(表2の集落営農型参照)が各農家自己完結型の農業構造から集落営農型協業経営に変化した場合を想定している。

2) 自己完結型農家の数値は都府県全調査農家0.5~1.0ha層(平均71a)のものを使用。集落営農は表2の協業経営体の集落営農型の数値である。

3) 各項目の上限は実数, 下限は増減率(%)を示す。

4) △印は減少を示す。

5) 付加価値額=粗収益-(費用合計-労働費)

がもたらされることを示している。なかでも付加価値増加率と農機具費減少率が目立って高く、後者が前者に大きく寄与していることもわかる。

(3) 集落営農の経済的意義

これまでの考察結果もふまえ、集落営農がもたらす経済的意義を整理しておこう¹⁰⁾。

第1に、経営及び作業の面積規模が拡大し、農地利用の団地化も実現する。これは経営の零細性と農地の分散性の同時克服であり、参加農家率が高いほど効果も大きい。現段階ではそれが容易ではない家族経営に対する集落営農の有利性でもある。

第2に、農地の借手と貸手のミスマッチや借手不足などによる耕作放棄や荒らし作りの回避、農地の維持と高度利用がもたらされる。転作の団地化や裏作麦などの導入による経営複合化効果も得られる。

第3に、機械・施設の適正装備と効率的利用により、自己完結家族経営の場合の不経済が解消する。

第4に、栽培技術や栽培管理の高位平準化が進み、集落全体の単収向上や農産物の品質向上が期待される。

第5に、集落の農地が特定の農家に集積されると、共同作業や賦役の形で維持管理されている農道や排水路等にかかる社会的費用が顕在化するが、集落営農ではこの問題は回避される¹¹⁾。

以上の各種の意義の集積結果として、さきの表3に示したように、大幅な労働時間や費用の節減、そして付加価値の増加が面的拡がりをもって発現するのである。また、これらの経済的成果が、集落の農業や集落自体の活性化に生かされなくてはならない。

4) 集落営農の社会的・公益的意義

農村では農地が耕作され農業が健全に営まれることが、地域社会としての集落を維持・活性化するための基礎的要件である。

ところで、今日家族経営の多くが崩壊しつつあるが、それに代わる新しい担い手が形成されていないため集落自体が崩壊の危機に直面しているところも少なくない。こうした事態は農業の多面的な公益的機能の維持にも支障をきたすのである。

ここでは、農村地域社会の維持・活性化、農業の公益的機能の維持といった側面から、集落営農がもたらす社会的・公益的意義を考察する¹²⁾。

第1に、もともと集落営農のねらいは異質な農家を包摂し、参加農家全体の経済的利益を高めることにあるが、集落営農の形成と存続それ自体が集落の定住条件を維持する効果を発揮する。この社会的意義の重要性は、とりわけ中山間地域では経済的意義のそれを超えるといつてよい。

第2に、集落営農の形成過程及び形成後の管理運営についての話合いのなかで、集落内の連帯意識や相互協力精神が高揚し、集落機能が強化される。また、農業労働力の不足・高齢化で耕作できない農家も維持・管理され、集落の社会的安定性と活力が高まる。

第3に、農道・農業用排水路・畦畔等が共同作業や賦役の形で維持管理されているので、農村の景観と環境の保全に役立ち、人々に快適感と安心感、そして集落活性化への意欲と自信を与える。

第4に、農業労働時間の大幅節減は、農家の就業選択の幅を広げる。たとえば農業は主として男性が担う労働組織を形成し、女性は自由な就業選択をすることも可能になる。これは農家後継者のいわゆる嫁不足の解消、すなわち農家後継者の確保、したがって集落の維持にも役立つ。

第5に、集落営農の形成で稲作など土地利用型農業が守られるので、水資源の保全とかん養、洪水や土砂

崩れの防止、都市住民等の保養・レクリエーション・交流の場の確保・提供など農業の多面的な公益的機能も維持される。

3. 集落営農の要件と形成の戦略的課題

1) 集落営農の要件

(1) 後継者確保の要件

集落営農が長期持続的に発展するためには、管理運営の中心になる優れた人材が必要である。それはリーダーとか経営者と呼ばれ、多くは中高年であるが、結局はその後継者を確保できるかどうかが集落営農の将来を左右する。集落営農における経営者の後継者は、たとえば最初はオペレーターとして就農し、次第に経営者能力を修得していくことになるが、優れた潜在能力を持った若者が後継者として就農するかどうかは、集落営農がどれだけ就農したがって職業としての魅力を備えているかである。その意味で集落営農が備えるべき主な要件を検討しよう。

第1に、後継者に少なくとも地域の社会的平均的水準の生涯所得が保証され、休日の確保、社会保険（年金・健康・労災・雇用保険など）の適用などが必要である。

第2に、経営者としてとくに革新的能力を十分発揮できる環境を準備し、参加農家以外の人材の参入にも道を開くことが大切である。

第3に、集落営農の管理運営が企業的・近代的な契約関係を基本に行われる体制が求められる。そのため企業形態を集落営農の発展段階に応じて任意組合、農事組合法人、有限会社の中から適切に選択し、固定化せずに若者にとってより魅力的な形態に転換する必要がある。

第4に、後継者が孤独にならないように、同じ集落営農内または周辺集落等に仲間を確保しなくてはならない。そのため小規模な集落では複数集落単位の集落営農を形成するとか、地域内に多くの集落営農を形成する必要がある。

第5に、集落営農の経営者という職業の社会的・経済的な客観的評価が、少なくとも地域の一般勤労者と同等以上でなくてはならない。この客観的な職業イメージは上述の諸要件の整備によっても高められるが、配偶者確保なども深くかかわっており、農業・農業経営者の役割などの正しい理解を求めて広く社会啓発活動を展開することも必要である。

以上の他に収益力の確保・向上、収益分配の適正化

が基礎的要件として要重で、これらは以下に項をあらためて考察する。

(2) 収益力の確保・向上

集落営農が持続的に発展するためには後継者を年間雇用し、参加農家やオペレーターの労働と農地用役に市場価格での適正な代価を支払い、役員にも一定の報酬を出し、少なくとも機械・施設の更新のための内部保留が可能な収益力の確保と、その安定的向上が必要である。

表2の集落営農型協業経営の全労働報酬は約11,196千円、総労賃分配額は約7,308千円で差引剰余金は約3,888千円となる。現状はほぼ全員参加型であるが、今後これが次第に専業農家型へ移行すれば、労働が常雇のオペレーターなどに集中するので複数の後継者雇用も可能になる。しかし、集落営農型は他の類型に比べて、規模が大きく、農機具費と支払地代は少ないといった優位も、単収と販売単価が低く、労働時間と借賃料金が多いために生かされず、生産費と収益性でとくに専業型に及ばない。それだけに経済性向上の余地も大きいといえる。

以上の稲作部門にたいして、転作部門は奨励補助金が漸減するなかで、経営採算性を確保できるかどうか問題である。農機具費、施設費、地代などの固定費を稲作との間で分担する部分も多いので複合経営としての採算性判断も必要である。

また、後継者やオペレーターを年間雇用するためには収益の絶対額の増大が必要で、経営の合理化や複合化のほか周辺集落からの経営受託や作業受託を進めるなど、広域的な経営展開を図ることも大切である。

(3) 収益分配の適正化

収益分配は集落営農の管理運営上最もむずかしい問題の1つである。ここでは地縁集団的性格の強い集落営農が、後継者にとって魅力的な企業的经营体への変革を目指す場合の収益分配適正化の方向を考察する。

第1は、トレードオフの関係にある農地用役と労働（経営管理、オペレーター労働を含む）への分配の調整である。これは基本的には農地用役と労働のそれぞれの市場需給関係の相対関係、すなわちどちらの生産要素がより不足しているのか、また将来より不足するのかで判断されるべきである。一般的には農地用役よりも労働（とくに若年労働力）がより不足しており、その傾向は今後一層強まるので労働を重視すべきである。ちなみに近年、水田の実勢小作料や田の標準小作料は全国的に低下している¹³⁾。

第2は、平等原則が依然重視されて労働の質がほとんど考慮されない労働分配方式に、貢献原則を導入することである。現在の50～60才台の役員（経営者）やオペレーターは、多くが兼業就業と両立させながら平等原則を甘受して半ば献身的に就農している。かれらは集落の和や参加農家の平等性というむらの論理を重視する性向が強いともいえる。

しかし、かれらに続く若い後継者を経営者やオペレーターとして確保するためには、企業経営のように貢献原則を導入し、かれらが企業者能力を十分発揮でき、それが適正に評価されるような分配方式を採用する必要がある。

集落営農の農作業のうち、各参加農家が行う水管理・畦畔草刈りなどのオペレーターによる機械作業以外の労働には農外臨時雇賃金並みの支払でもよいが、かれらにはそれではすまない。なぜなら職業選択の幅が広いかれらの主観的な労働力供給価格は、単に年々の所得ではなく社会保障等を含めた周辺地域の平均的勤労者、たとえば農協職員並みの平均的生涯所得であるからである。

以上、収益分配適正化の方向は、いわゆるむらの論理・平等原則・農地重視から、徐々に経営の論理・貢献原則・労働重視へと転換していく必要がある。換言すれば、いえやむらのしがらみ、非企業的な経営体質から脱皮して企業の経営管理システムを備えた、後継者に魅力的な経営体への変革である。それは結局、参加農家が集落営農形成の目的・必要性、とりわけより高次で共通のそれである「地域社会の維持」の意義を十分認識・評価し、その実現のために上述の収益分配適正化への意識改革と組織内合意形成ができるかどうかにかかっている。

2）集落営農形成の戦略的課題

（1）農家の意識啓発と合意形成

平成2年度の農業白書によると、今後の地域農業の担い手について、多くの地域（集落）で合意形成ができていない市町村は3％に過ぎず、一部の地域（集落）はできている（42％）、合意形成ができていない地域（集落）はない（55％）とする市町村が多い¹⁴⁾。

この実態は近年多くの農業集落で集落機能が低下し、問題解決への活力が失われていることを物語るもので、集落営農形成への内発的エネルギーは弱い。こうした集落で集落営農形成への合意形成を図るには、市町村・農協・土地改良区・農業委員会・普及所などの外部リーダーが、農家に意識啓発、助言、指導など

を積極的に行い、その過程で内部リーダーを育成することが必要である。

外部リーダーは、まず農家に対して前述のような集落営農形成の目的や必要性を、ついで集落営農の多面的な意義を具体的に示し、十分理解を深めさせる活動を展開する必要がある。

集落営農の多面的意義を、たとえば表3のように数字化できるものは試算して具体的に示し、理解度を高める努力が必要である。零細な自己完結経営の不経済な実態、現状延長線上の集落の農業と社会の将来予測などを、総合的に分析しその結果を提示するとともに、現状及び将来の諸問題を解決する基礎的手段として集落営農が位置づけられ、参加農家率が高いほどその意義が増大することを認識させなくてはならない。

こうした農家への働きかけにより、集落営農形成への気運が生まれ、内発的エネルギーも醸成されて内部リーダーが出現してくれることが集落合意形成への出発点である。

（2）既存の集落内農業組織等との調整

集落営農の形成は白紙に絵を描くようにはいかない。集落には多様な集団が重層的に存在し、複数集落に関わっている集団もあろう。独自に規模拡大を指向している農家もあろう。機械や施設もすでに農家や集団に装備され、利用されている。集落営農の形成に際してこれらとの関係調整が必要である。

まず生産組織等は、集落営農との間で相互に補完機能を発揮できるものを除き集落営農に統合し、集落営農の規模の経済を十分発揮させるべきである。一方、中核農家はできるだけ集落営農の中心的担い手に位置づけ、農業に専従して経済的に自立できるようにオペレーターなどとして参加を求める必要がある。

つぎに既存の機械や施設のうち処分が必要なものは、農協が公正に評価し、集落営農が必要なものは買取るか借りあげ、不要なものは農協が他の農家等へ売却を斡旋するなどの協力が必要である。

（3）国及び地方自治体の支援策

① 機械・施設等の更新に対する補助

協業経営や生産組織等が機械・施設を導入する場合、初回に限って半額補助がある。家族経営に代わる担い手を育成するため、とりわけ傾斜地や条件不利な圃場の多い中山間地域の集落営農等には、更新時も半額補助が可能なように制度改善が望まれる。もとより集落営農等も更新時に備えて正規の減価償却を行うべきであるが、この支援策は若い後継者を確保するため

の間接的な事実上の所得補助にもなるのである。

② 広域的転作受委託に対する支援

集落営農に限らず稲作経営にとって転作の対応は重要課題である。集落営農の場合、比較的団地化し易いが、一律減反の弊害を除去するためにも集落や旧村だけでなく市町村を超えて転作受委託を実施すべき時期にきている。そして広域的な団地化転作の受委託に対しては、転作を実施する受託者に奨励補助金を上乘せる支援策が必要である。集落営農が委託者になるか受託者になるか、いずれにしても経済的効果は大きい。また、広域的転作受委託は、広域農協合併を契機に展開の可能性は高まる筈であり、その推進は広域合併農協の課題でもある。

③ 集落営農形成目標の設定と担い手育成施策の一元化

各市町村は集落営農の形成を担い手育成計画の一環として位置づけ、具体的な育成目標を明示し、普及所や農協との協力体制のもとに推進する必要がある。そのためには農地保有合理化法人の設置など農地利用調整機能の強化も不可欠である。集団営農の形成は、それぞれの集落の事情をふまえて生産組織の形成から始める方法もある。いずれにしてもすでに指摘したように外部リーダーの役割が大きい。

また、県、市町村などが実施している担い手育成にかかわる施策は数多く、しばしば現場では類似のものが別ルートで降りてきて繁雑で効率も悪い事例がみられる。これを整理・一元化し、効率的な担い手育成施策体系を構築する必要がある。

④ 後継者確保のための所得補助

近年、中山間地域の農家に直接的な所得補助を行うべきだとの論議が高まっているが、これには様々な困難な問題が多く実現は容易ではない¹⁵⁾。そこで、集落営農などの集団型担い手や法人経営（1戸1法人を含む）の後継者を対象に、年間雇用契約のもとに就農する場合、就農前に一定の研修期間を設けて一定額の研修費を貸与し、就農後一定期間を経過すれば返済を免除する事実上の所得補助を行う方法も有効である¹⁶⁾。

そのほか、集落営農などの後継者を地域社会の担い手としても位置づけ、国や地方自治体が集落営農などの経営体に人件費の一部を助成する方法も検討すべきである。これは農業政策ならびに地域政策の一環としての人材確保ならびに雇用促進対策でもある。

⑤ 農業政策と総合的な地域政策の連携

集落営農の形成・持続的発展には、その集落及び周

辺地域の定住条件が確保され、できるだけ多くの農家が定住していることが必要である。これはとりわけ中山間地域において重要である。

そこで第1に、農業生産基盤の整備は、単に農業政策としての経済効率基準だけでなく、定住促進・地域社会の維持といった地域政策的な観点から実施の是非が判断されなくてはならない。これらインフラの整備率は中山間地域ではとくに劣っており、それを平地並みに引き上げるための整備は地元・受益者負担ゼロで行うべきである¹⁷⁾。

第2に、若者・後継者の定住に不可欠な生活環境の整備として、とりわけ中山間地域において大切なものは、テレビ共同受信施設、文化・レクリエーション施設、近代的な賃貸住宅などがある。賃貸住宅は新規参入者などのほか、農家の後継者でも都会的な生活スタイルを希望する者には有効である。一定年数経過後、希望者には譲渡する自治体も珍しくない。

第3に、農家の農村定住を確保するため、農業所得向上対策に加えて農外所得向上対策が重要である。そのためには道路網を整備充実して通勤圏を拡大し、企業誘致などによって少なくとも通勤圏内に就業機会の増加を図る必要がある¹⁸⁾。

以上要するに集落営農の形成・持続的発展のためには、各種農業政策に加えて総合的な地域政策を、各種農業政策と有機的に連携させて講じる必要がある。そして、とりわけ中山間地域ではその必要性和緊急性が高い。

4. 集落営農の将来展望—むすびにかえて—

1) 多様化する担い手の経営形態

稲作など土地利用型農業の担い手の経営形態はすでに多様化しつつあるが、将来は一層の多様化が進むだろう。たとえば表4によると、現在の中心的担い手は小規模農家である市町村は84%と圧倒的に多く、大規模農家・法人が13.3%で続き、生産組織・営農集団等とその他は各1.3%できわめて少ない。それが、将来「担うべき」形態では生産組織・営農集団等とその他が大幅に増加し、両方で51%に達している。大規模農家・法人も倍増するが1/4強である。反対に小規模農家は激減している。

このように市町村の担当者は構造変化を伴った担い手の多様化を予測（期待も込められているのだろう）している。具体的には、家族経営の後退とそれに代わる（あるいはそれを補完する）担い手として、家族経

表4 地域農業の担い手の現状と将来（稲作）

	大規模農家・法人	小規模農家 (青壮年男子中心)	小規模農家 (婦人・高齢者中心)	生産組織、 営農集団等	その他	計
現在1位{	297 (13.3)	1,244 (55.5)	639 (28.5)	30 (1.3)	30 (1.3)	2,240 (100.0)
担うべき{	563 (27.2)	285 (13.8)	168 (8.1)	580 (28.0)	474 (22.9)	2,070 (100.0)

資料：農林統計協会『農業白書附属統計表（平成2年度）』より引用。

注：1）原資料は農林水産省『農業の担い手の動向等に関する調査』（平成2年9月）。

2）担い手の実態、確保状況等を中心とした地域農業、農村の動向に関し、東京都特別区を除く全市町村の農政・企画担当者を対象として実施したアンケート調査結果であり、回答市町村数は2,588である。

3）「生産組織等」とは、農作業の受託等を行う複数の農家からなる農業生産組織等である。

4）「その他」とは、1～数集落の範囲で共同で農作業等を行う集落営農、農作業受託等を行う農協や第3セクター等である。

5）上段は回答市町村数、下段は％。

営の枠を超えた多様な集团的担い手の形成が、基本的な方向として展望されている。なかでも農協や第3セクター等（表4の注記参照）が将来の担い手として重視されているのは注目される。

2）集落営農の展開方向

集落営農の展開方向を展望する場合の基本的視点は、農業労働力の不足と高齢化の進行を最大かつ直接的契機とする家族経営の崩壊である。機械作業中心の部分委託から水管理など栽培管理を含む経営委託へ進む農家が急増することは間違いない。

まず第1に、集落営農の経営形態の展開方向を展望すると、1つは生産組織型から主として協業経営型への転換である。家族経営補完型の前者は、補完すべき家族経営の崩壊で、いわば存立基盤を失い必然的に変貌せざるを得ない。多くは協業経営への転換が模索され、一部は担い手が少なくて協業経営型が成り立たずに解体し、特定農家による借地型自立経営の形成母体になるもの、農協・農業公社・第3セクターなど公的な経営体を受皿に引き継がれるものもでてくる。2つは協業経営型自体の変貌で、たとえば参加農家の階層分化による全員出役型から次第に専業農家型への純化¹⁹⁾、米の販売主体・農地利用権問題などへの対処やより近代的・企業的な経営形態を目指して任意組合から農業生産法人（農事組合か有限会社かの選択もある）への転換が進む。また、経営の管理運営面では、むらの論理・平等原則・地代重視から経営の論理・貢献原則・労働重視へと、より企業的な管理システムへの転換が求められる。

図第2に、地域別展開方向を簡単に展望する。まず都

市の農業地域では、農業生産環境が悪化しており、農地の農業利用と農外利用へのスプロールの転用が混在し、若者はじめ労働の機会費用も高く、耕作放棄地率や不作付地率もむしろ中山間地域より高い。そして農業集落そのものがほとんど崩壊しているので、集落営農の形成はむずかしいといえる。反面、地代の急速な低下もあり、借地型自立経営農家や広域的な農業サービス事業体が成立する可能性がある。

平地農業地域は集落の規模が大きく、集落機能も比較的維持されており、相対的に最も条件が揃っている。集落営農も多様な形態が成立しており、今後は多くの家族経営が崩壊する一方、大区画圃場整備などを契機に上述の展開方向が展望される。同時に借地型自立経営農家形成の可能性も高まろう。

中山間農業地域は総じて集落機能が弱体化または崩壊しているが、農家率が高く潜在的には集落の連帯意識が残っている。リーダーや若者がいないため地域農業再生の内発的エネルギーが乏しく、外部リーダーの役割がとくに大きい地域である。大規模農家の形成は難しく、集落営農が主要な担い手になるが、生産組織型から出発するにしても家族経営の崩壊が激しく、早晚協業経営型への展開が必要になる。集落の規模が小さく、中心的担い手も著しく不足しており複数集落での組織化も必要である。ただ、どうしても担い手確保が困難な場合は、農協・農業公社・第3セクターなどに頼らざるを得なくなる。また、この地域では集落営農形成のねらいは今後も地域社会と生活の維持に力点が置かれる。

3）「新政策」の農業経営体と集落営農

表5 稲作を主位とする農家以外の農業事業体

		2ha未満	2～5	5～10	10～20	20～30	30～50	50～	計
S. 60	全 体	236 (45.2)	72 (13.8)	73 (14.0)	81 (15.5)	35 (6.7)	14 (2.7)	11 (2.1)	522 (100)
H. 2	全 体	196 (33.7)	104 (17.9)	85 (14.6)	114 (19.6)	41 (7.0)	25 (4.3)	17 (2.9)	582 (100)
	うち協 業経営	133 (28.2)	89 (18.9)	75 (15.9)	104 (22.1)	36 (7.6)	21 (4.5)	13 (2.8)	471 (100)

資料：各年次センサスより作成。

注：1) 収穫面積規模別である。

2) 単位は事業体数。カッコ内は構成比(%)。

「新政策」は10年程度後の稲作中心の望ましい経営体像と形成目標数を明確に示している。ただ、現状とのギャップが極めて大きく、どのような対策を講じて実現するのかが問題である。

「個別経営体」は田面積5ha以上の農家を15万戸形成するが、現在水稻収穫面積5ha以上の農家は全国に15,695戸(都府県5,480戸)しかない(1990年センサス)。大部分が現在の中核農家からの発展と考え、かりに基幹男子農業専従者を1戸1人として平均30年サイクルでも、毎年約5,000人の新規就農者を確保しなくてはならない²⁰⁾。「個別経営体」形成には、公的機関が農地を委託農家から一元的に集積し、それを団地化して担い手農家にまとめて貸付けるシステム整備などの支援策が必要である。

「組織経営体」は本報告の集落営農とほぼ同じ性格のものが想定されている。統計的には表5の農業事業体がそれに該当するが、集落を基礎にしたものの数はわからない。表5の農業事業体数は目標の2万集団に比べてきわめて少数であり、「新政策」が目指す35～50ha(水稻収穫面積は25～35haだろう)規模のものはとくに少ない。表2の集落営農型は約20ha、都府県の1集落当たり規模が農家28戸、田の面積18.7haであることから、もう少し小規模な「組織経営体」の形成を目指すべきである。いずれにせよ、前述の戦略的課題の実行や水稻生産組織など生産組織型集落営農からの転換が重要なカギになる。

4) 総 括

農業労働力の絶対的不足と高齢化による家族経営の崩壊が進行するなかで、農地用役市場は供給過剰・地代低下傾向が強まり農業構造変化の可能性が高まる。したがって後継者受皿として多様な経営体を準備することも可能になる。そして結局は、それらの経営体が後継者にとって魅力的な要件を備えられるか、そうし

た経営体形成の戦略的課題がどれだけ実行できるにかかっている。

集落営農の形成・発展には実に多くの関係者による莫大なエネルギーの投入と相応の財政支援が必要である。それでも集落営農がもたらす経済的、社会的・公益的意義は大きく、家族経営に比べて後継者を幅広く確保できるなどの利点もあり、その形成・発展を推進しなくてはならない。

ただ、中山間地域などでリーダーやオペレーターがなく、外部リーダーが働きかけても集落営農形成の見込みがないところでは、当然大規模農家の形成も困難で、農協・農業公社・第3セクターなどによる対応が必要になる。

一方、農地用役市場の買手市場化が進むと、農地を大量に集積して団地化し、団地単位に貸付を斡旋する公的システムを作れば、借地型自立経営農家形成の可能性は大いに高まる。借地分散の弊害を克服していわゆる10haの壁を破り、集落営農などに比べて優る経営管理運営面での機動性・柔軟性などを生かした企業的家族経営の展開も期待できる。ただ、用排水路・農道等の公的管理システム²¹⁾(費用負担を含めた)の形成が課題になる。

「新政策」の経営体形成目標の実現には、農業構造変化の条件は整いつつあるが現状とのギャップが大きく、相当の政策支援と地域の主体的努力が必要である。なお、「新政策」がいま1つ迫力と説得力を欠くのは、たとえば食料自給率目標とその実現計画の明示といった、国策としての農業・食料政策の基本理念が不明確だからである。この基本理念が明確にされないと、若い後継者の確保はますます困難になる。また、本報告の考察はすべて米の国内完全自給及び現状程度の米価水準を前提にしていることを付言しておきたい。

- 注1) 厳密には集落営農集団とか集落営農組織などと記すべきであろうが、簡単化して集落営農と記す。
- 2) 詳しい定義等は、拙稿「農業の担い手としての集落営農」『農林業問題研究』第28巻2号、1992年6月、36頁、参照。
- 3) 稲本志良は集団経営を法人協業経営と任意協業経営に区分している。稲本志良「大規模水田農業経営の成立・発展と農業法人の現代的意義」『農林業問題研究』第26巻第3号、1990年9月、2頁、参照。
- 4) 農林統計協会『農業白書附属統計表（平成2年度）』1991年4月、132頁。
- 5) 農林統計協会『農業白書附属統計表（平成3年度）』1992年6月、153頁。
- 6) その主な理由は借地を含む経営地の分散にある。例えば稲本志良『農業の技術進歩と家族経営』大明堂、1987年1月、213頁、参照。他に『大規模稲作農家の技術と経営』農業研究センター研究資料第17号、1989年3月、参照。
- 7) 下村義人も「集団的営農」の存立基礎として集落を強調している。下村義人『集団的営農の計画と管理』明文書房、1989年6月、6～7頁、参照。また、1990年センサスによると集団的土地利用方式で集団転作に取り組んだ集落数は、全国で26,007（全集落の18.6%）あり、取り組んだ範囲は「集落の一部」が43.6%、「集落全体」が40.2%、「複数集落」が16.2%とほとんどが「集落」が単位である。農林水産省『ポケット農林水産統計（平成3年度版）』107頁、参照。
- 8) 前掲拙稿、40頁を参考にした。
- 9) ただ、たとえば米生産費低減を短絡的に米価引き下げにつなげると、担い手は育たなくなる恐れがあり、第1と第2の目的・必要性は実現がむずかしくなる。例えば拙稿「地域農業の担い手育成をどう進めるか」『農業と経済（臨時増刊号）』第57巻第6号、1991年5月、参照。
- 10) 前掲注2)拙稿、38～39頁を参考にした。
- 11) この点は例えば嘉田良平「農業構造政策の経済理論」（頼平編『農業政策の基礎理論』家の光協会、1987年11月、所収）、275頁、参照。
- 12) 前掲注2)拙稿、39頁を参考にした。
- 13) 農業白書（平成2年度）によると、平成元年の水田小作料は昭和62年に比べ全国で6.1%下落し、田の標準小作料は平成元年の改訂で昭和61年に比べて全国平均6.2%（暫定値）の引き下げとなった。
- 14) 原資料は農林水産省『農業の担い手の動向等に関する調査』1990年9月、である。
- 15) 詳しくは例えば拙稿「中山間地域農業振興の方向と課題」（頼平編著『国際化時代の農業経済学』富民協会、1992年3月、所収）、228頁、参照。
- 16) 具体的な事例として拙稿「Uターン就農者のプロ農業者への道」『農業と経済』第56巻第5号、1990年5月、参照。
- 17) 詳しくは前掲注15)拙稿、226頁、参照。
- 18) その他、農業を核にした新しい地域産業の形成も重要である。前掲注15)拙稿、223頁、参照。
- 19) その過程で構成員の中心は、後継者としての若者をはじめ農家から人に移るだろう。
- 20) ちなみに平成2年の新規学卒就農者と34才以下の離職就農者は、それぞれ1.8千人、1.9千人である。『前掲書、注5)』、133頁。
- 21) これは集落営農が専業農家型に純化した場合にも同様に必要である。
- （謝辞）大会シンポジウムでは大原興太郎、山本 修、波多野忠雄、新山陽子の各氏から貴重なコメントをいただいた。記して謝意を表する次第である。
- （筆者：島根大学農学部）