【招待講演】

水田土地利用型農業の担い手の将来像

－秋田県の集落営農組織を中心に－

椿 真一・佐藤加寿子*

(愛媛大学・*弘前大学)

Perspective of Paddy Fields Agriculture in Tohoku Region A Case Study on Community-Based Farming Groups in Akita Prefecture

Shinichi TSUBAKI (Ehime university)

Kazuko SATO (Hiroshima university)

1. はじめに

本報告に与えられた課題は、東北の水稲単作地帯において地域農業の受け皿として設立された集落営農組織の現状を明らかにし、今後の展望とそのためどのような対策を講じていく必要があるのかを検討することである。そのためにまず、東北農業にとって大きなトピックである水田農業政策の転換が何を意味するのか整理する。次に東北における水田農業の特徴を確認するとともに、規模拡大・農地集積の可能性を水田農業政策の転換による影響を加味しながら検討する。結論を先取りすれば、今（2018）年度から実施される米政策の見直しは大規模経営層の農地集積力を削ぎ、中小規模においては経営危機が予想され、それは地域農業の衰退につながる。それへの対応として集落営農の組織化が位置づけられることを示し、水稲単作地帯である秋田県を事例に集落営農組織の実態から、政府の構想する「強い農業」とは異なる集落営農組織の将来像を考察する。

2. 水田農業政策の転換は何を意味するのか

1) 米政策改革の再スタートしかし所得目標は引き下げ

米・水田農業政策をめぐる大きなトピックは、

2018 年産米から国による生産数量目標の配分が廃止されるとともに、生産調整への参加メリットとして「生産調整の円滑な推進」に大きな役割を果たしてきた米の直接支払い交付金（7,500 円/10a）が廃止されることであろう（以下、これらを米政策の見直しと呼ぶ）。米政策の見直しは全国的にも大きく注目されていることは言うまでもないが、とりわけ全国の水稲作付面積（H29 年産作物統計）の 25.6%を占め、稲単一経営の割合も都府県より高い東北に関心が高いといえよう。

この米政策の見直しは、2013 年秋に「経済同友会や産業競争力会議の農業分科会が、自民党農政に反映させるべく行った提言」（田代〔7〕）を発端とするが、もともとは米政策改革（2004 年～09 年）が目指した路線であり、言うなれば原点に回帰したといえる。そもそも米政策改革の目的は何であったのか。米政策改革は「米づくりの本来あるべき姿」として 2010 年度までに、（ア）農業者や農業者団体（農協）が自らの判断による主体的な需給調整を実施し、需要に応じた売れる米づくりを行うことを基本とし、（イ）「効率的かつ安定的な農業経営」が水田経営面積の約 6 割（生産の大宗）を占める農業構造を実現することを目指したものであった。この時の「効率的かつ安定的

経営」は、水田経営規模 15～16ha の水稻・麦・大豆作経営で主たる従事者 1 人当たり年間所得が 700～750 万円、集落営農では経営規模が 44ha の水稻・麦・大豆経営で主たる従事者 1 人当たり年間所得 600 万円とされた（磯田〔2〕）。

ところが、米政策改革が取り組まれて以降、生産調整は弛緩し、米価は下落を続けて生産費を割り込んだ。さらに選別政策も契機となって政権交代がおこり 2009 年に民主党政権が誕生した（田代〔7〕）。しかし、2012 年にはまた政権交代がおこき自民党が政権に復帰した。田代〔7〕は政権復帰した自民党農政の第一号が 2018 年度からの国による生産調整配分の廃止であり、米政策改革大綱が目指した「農業者・農業者団体が主役となる需給調整システム」を 10 年遅れで実現にこぎつけたことになると指摘している。

このように、2018 年の米政策の見直しは 2004 年からの米政策改革が目指した路線であり、水田農業政策を転換し、強い農業構造をつくるのが目的である。ただし、米政策改革当時と異なる点が 3 点指摘できる。第 1 に、米価下落が相当に進んだことである。米政策改革が取り組まれた 2004 年当時の全銘柄平均価格は 60kg 当たり約 1 万 7,000 円であったが、2016 年には米生産調整の超過達成により米価が回復基調とはいえ約 1 万 4,000 円にまで下がっている（図 1）。米価が下がっても、米の直接支払い交付金があった時は米価下落による所得低下を一定補填する役割を担って

いたが、それが廃止されることで、米価下落による所得低下が稲作経営に与える影響は大きくなる。2019 年 1 月に、自然災害や農産物価格の低下などで収入が減少した場合に、減少分の一部を補償する「収入保険制度」の導入が予定されているが、米価下落による所得低下分をどの程度カバーできるかは今のところ未知数である。

第 2 に、米による転作が認められたことで飼料用米や WCS の作付けが拡大しており、水田土地利用に変化もみられる。

第 3 に育成目標である「効率的かつ安定的な農業経営」の姿が変更されたことである。2015 年の食料・農業・農村基本計画では、水田作家族経営で 25～30ha の稲・麦・大豆経営で主たる従事者 1 人当たり年間所得 660～680 万円、法人集落営農では経営規模が 80ha の水稻・麦・大豆経営で主たる従事者 1 人当たり年間所得 530 万円となった。国は TPP に耐えうる「強い農業」を実現するために、2023 年度までに全農地の 8 割を担い手に集積する目標を掲げており（谷口〔6〕）、経営規模や集積割合の目標を以前より引き上げる一方で所得目標は引き下げている。

つまり、米政策の見直しは、2004 年米政策改革の焼き直しであるが、大規模経営のさらなる農地集積・規模拡大を目指すも、米価下落と所得保障の撤廃から、その所得目標は引き下げられている。

2) 「強い農業」の実像

図 2 は全国の農地面積および作付延べ面積の推移と担い手の農地利用集積率を示したものである。

全国の担い手への農地利用集積率は 2004 年の 33.0% から 2010 年に 48.0%、2016 年では 52.3% にまで高まった。同期間の農地面積の推移を見ると、全国では農地面積が減少するとともに、作付延べ面積も減少している。図中には示していないが、1994 年からは作付延べ面積が農地面積を下回り、耕地利用率が 100% を切る状況が続いており、2016 年には 91.7% にまで落ち込んだ。

つまり担い手の集積率は高まったが、作付延べ面積の減少には歯止めがかかっていない。食料自給率も 2016 年には 38% に低下した。単に担い手集積割合を高めることが生産量の確保・食料自給

図1 米価格の推移

資料：農林水産省総合食料局食糧部計画課「米の取引価格について」（平成20年5月）および農林水産省ウェブページ
<http://www.maff.go.jp/j/seisan/keikaku/soukatu/kakaku.html> による

図2 農地面積および作付延べ面積の推移と担手の利用集積率(全国)

資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」、「集落営農実態調査」(組替集計)、農林水産省調べ

注1) 各年3月末の数値

注2) 担手の集積率は、認定農業者(特定農業法人を含む)、市町村基本構想の水準到達者、集落営農経営(2003年度から)が、所有権、利用権、農作業受託(集落営農経営は、農作業受託のみ)により経営する面積が農地面積に占める割合

率の向上につながってこなかったのは明らかであり、今後は担手以外も含めて農業全体の底上げを図っていくことが重要だと考えられる。

東北では東日本大震災によって農地面積と作付延べ面積が大きく減ったが、2011年から2016年まででも作付延べ面積が9,100ha減っている。稲・麦・大豆だけで1万4,700haも減っており、これら普通作物の作付面積の減少は食料自給率の低下にも大きく影響する。中小規模農家もこれら作物の生産を担っているわけであり、こうした層の離農を進め借地が可能な大規模層に農地を集めることでの構造変動は、農業生産量の確保あるいは食料自給率の向上という点では不十分だと考えられる。小規模農家、大規模農家にかかわらず生産を維持していくことが重要であろう。

3. 東北における水田農業の特徴

1) 東北の稲単作の特徴は継続しているが地域差がある

2015年農業センサス(農業経営体)では東北の稲単作単一経営の割合は58.5%で、2005年の63.0%と比較すると、徐々にではあるが稲単作単一経営の割合は下がっている。しかし、都府県(51.4%)よりは依然として高く、稲単作という特徴はまだ続いている。この東北における稲単作という特徴には地域差が確認できる。東北の稲単作単一経営割合(農業経営体)は2005年の63.0%から2015年には58.5%へと4.5ポイント下がったが(都府

県は52.8%→51.4%へ1.4ポイント減)、同期間に山形は9.6ポイント、青森は7.0ポイントも下がっている。山形や青森以外の県でも稲単作単一経営割合は下がっているものの、東北における稲単作単一経営割合の減少(水田作の複合化の動き)は、水田農業地帯である山形と、畑作・果樹作が一定展開している青森が牽引している。かくして、青森、山形は稲単作割合が低い一方で、宮城と秋田はその割合がいまだ高い(表1)。岩手、福島はその中間に位置する。水田農業地帯である宮城と秋田は東北の中でも稲単作の特徴が強く残っている地域であり、米政策の見直しによる影響が東北の中でもより大きく作用するものと推察される。

表1 東北および新潟の稲単作単一経営割合と水田率の関係

		稲単作単一経営割合		
		50%未満	50～70%	70%以上
水田率	60%未満	青森		
	60～80%		岩手 福島 都府県	
	80%以上	山形		宮城 秋田 新潟

資料：2015年農業センサス

注) 農業経営体の数値

2) 東北の水田作経営の農地集積力

農業構造変動が進展するか否かは農業経営の農地集積と関わっている。そこで本節では東北の水田作経営の農地集積の経済的可能性を検討する。なお、大規模層による農地集積の経済的可能性は、その地代負担力(土地純収益)と小規模階層の農業所得との比較に限定して検討する(磯田〔1〕)。地代負担力の算出に際して磯田〔1〕は、家族労働を米生産費調査で用いられている「毎月勤労統計」の建設業、製造業、運輸業、郵便業に属する5～29人規模の事業所における賃金データ(都道府県単位)を基に算出した単価で評価したものを地代負担力Aとし、「借り足し型」と位置づけた。また、家族労働を「毎月勤労統計」の全国・常用労働者・調査産業計(従業員5人以上全規模)の

図3 東北における水田作経営の規模別農業所得と地代負担力(10a当たり)

資料: 東北農政局「農業経営統計調査・個別経営の営農類型別統計—水田作経営—」(平成25年、平成26年)による

注1) 米政策の見直し前は平成25年のデータ。米政策の見直し後は平成25年のデータから米の直接支払い交付金分を差し引いて求めた。米政策の見直し後に米価が下落のデータは平成26年のデータから米の直接支払い分を差し引いて求めた。

注2) 米の直接支払い交付金分の算出については、稲作面積から10aを控除したものに平成25年は15,000円/10a、平成26年は7,500円/10aを乗じて求めた。

注3) 地代負担力=粗収益-物財費-雇用労働費-家族労働評価-支払利子・自己資本利子

注4) 地代負担力Aは家族労働を米生産費調査の労賃(10a東北平均)で評価したもので、地代負担力Bは毎月勤務統計の全国・常用労働者・調査産業計で評価したものである。

注5) 米政策の見直し後に米価が下落した場合の0.5ha未満の地代負担力Bは-12万6,809円である。

平均賃金（以下、全産業平均賃金）で評価したものを地代負担力Bとし、「借地経営型」と位置づけており、本論もそれに依拠した。

結果は図3のとおりである。図3は東北の水田作付面積規模別に10a当たり農業所得、地代負担力、支払い小作料を示している。使用したデータは2013年および14年の「個別経営の営農類型別経営統計（東北）－水田作経営－」である。2014年はここ25年でもっとも米価が下落した年である。また、図3の上段は米政策の見直し前の地代負担力を検討したもので、2013年でデータを使用した。中段は米政策の見直し後（米の直接支払い交付金が廃止された場合）の地代負担力で、こちらも2013年のデータを使用し、下段は米政策の見直し後に米価が下落した場合の地代負担力を検討したもので、2014年のデータを使用した。

(1)米政策の見直し前の地代負担力

水田作付延べ面積0.5ha未満層は農業所得がマイナスで、0.5～1.0ha層でもごくわずかである。このため、地代負担力Aなら5.0ha以上の全階層が実勢地代とともに1.0ha未満層の農業所得をオーバーしていた。また、7.0ha以上は農業所得が家計費を上回り、農業内自立（農業専業）も可能になっていた（図4）。15.0ha以上は地代負担力Bが1.0ha未満層の農業所得および実勢地代を超えることができ、借地型大規模経営として展開できる経済的基盤を有していた（前掲図3）。図示は

図4 水田農業の見直しが農業所得に与える影響試算

資料：東北農政局「農業経営統計調査・個別経営の営農類型別統計－水田作経営－」（平成25年、平成26年）による

注）米政策の見直し前は平成25年のデータ。米政策の見直し後は平成25年のデータから米の直接支払い交付金を差し引いて求めた。米政策の見直し後に米価が下落のデータは平成26年のデータから米の直接支払い分を差し引いて求めた。

していないが、農業所得も15.0～20.0ha層で1,087万円、20.0ha以上層で1,003万円となり、時間当たりでも2,443円、2,598円と全産業平均賃金（2013年・2,158円）を超え、他産業並みの所得を得る経営として存立できていた。

(2)米政策の見直し後の地代負担力

ところが、米の直接支払い交付金が廃止されるとこうした状況が悪化する。地代負担力Aがプラスになるのは7.0ha以上になり、廃止前まではプラスだった5.0～7.0ha層はマイナスとなった。7.0～15.0ha層は農業所得で家計費をカバーできなくなり、農業専業展開ができなくなった（前掲図4）。また、地代負担力Bがプラスになるのは15.0ha以上層であるが、その水準は実勢地代を下回る状況にまで落ち込む。水田作付延べ面積が15.0～20.0ha層の平均経営耕地面積は22.1ha、20.0ha以上層の平均経営耕地面積は30.4haであるが、こうした大規模農家であっても、借り足し型の展開しかできなくなるのである。また、家族労働1時間当たり農業所得も前者で1,881円、後者でも1,984円となり、大規模農家でも他産業並みの所得を得ることができなくなる。

(3)米政策の見直し後に米価が下落した場合の地代負担力

(1)および(2)は米価水準が比較的高かった2013年のデータをもとに算出したものである。2014年のような米価水準になれば状況はさらに悪化する。まず、20.0ha以上層を除く全階層で農業内自立が不可能になる（前掲図4）。地代負担力Aがプラスになるのは7.0ha以上層であるが、7.0～20.0ha層のそれは実勢地代を下回り、借り足し的な借地すらできなくなってしまう（前掲図3）。20.0ha以上層のみ地代負担力Aが実勢地代を上回り、かろうじて借地展開が可能となっている。米の直接支払い交付金の廃止と米価下落が重なればほとんどの階層で経営展開が困難になる。

(4)ごくわずかな販売農家しか借地ができなくなる

以上みてきたように、(1)～(3)で東北の水田作経営の農地集積の経済的可能性を検討した。2018年度から米政策の見直しがおこなわれたが、(2)

の米の直接支払い交付金が廃止された条件では、大規模農家であっても他産業並の農業所得を確保できず、借地経営型地代を支払って大規模借地経営として展開する条件は喪失する。借り足し的に借地が可能なのは水田作付面積 7.0ha 以上層であるが、水田作付面積 7.0～10.0ha 層の平均経営耕地面積は 11.5ha であって、東北の販売農家数（2015 年）のうち経営面積 10ha 以上のシェアはわずか 2.9%である（この階層の販売農家の水田面積シェアは販売農家の水田の 20.6%にとどまっている）。

さらに、(3)の直接支払いの廃止後に米価が下がるという条件では、水田作付面積 20.0ha 以上でなければ借地できなくなる。この層の平均経営耕地面積は 30.4ha である。30ha 以上の販売農家は販売農家数のわずか 0.2%ときわめて少ない（水田面積シェアでも 2.7%）。

米政策の見直しや、そのもとで米価下落が進めば大規模借地経営の展開にブレーキがかかる一方で、水田作付面積が 7ha 未満にあっては農業所得が赤字となる層の拡大や借地条件が喪失するなど存立基盤の動揺が予想される。

5) 地域農業を支える集落営農の組織化

このような地域農業の危機への対応として期待されるのが集落営農の組織化である。その理由として次の 4 点が挙げられる。

第一に、東北の水田作経営にあっては、中小規模農家であっても家計費の充足のために農業所得が不可欠であり（図 5）、農業所得の低下や農業か

らの撤退・離農は農村での生活基盤の喪失を意味し、農村での人口減少に拍車をかけかねない。中小規模農家の生き残りには複合化という道筋も考えられるが、中小規模の個別農家にとっては農外所得も家計費の充足（生活）にとって欠かすことができず、農外就業との兼ね合いもあるため、個別農家レベルでの複合化はそう簡単ではなかろう¹⁾。後で述べるように、集落営農の組織化によって土地生産性および労働生産性を高めることで農業所得の確保を目指す。

第二に、集落営農組織が政策対象となる担い手として位置づけられているからである。収入減少影響緩和対策（ナラシ）の対象として認定農業者や認定新規就農者だけでなく集落営農組織も位置づけられている。東北では経営規模が 5 ha 以上の農業経営体の 74.2%が認定農業者である一方、5 ha 未満の農業経営体で認定農業者は 11.2%であり、中小規模農家の認定農業者は少ない。また、収入保険制度は青色申告が必要であるが、2015 年度の青色申告加入者は全国に 44 万人いるが、農業経営体数（137.7 万人）の 3 割強にとどまる数である。このままでは中小規模農家は収入減少影響緩和対策（ナラシ）からも収入保険制度からも外れる可能性がある（この二つは重複選択できない）。

第三に、集落営農をはじめとする大規模組織経営体が農地集積の主役になりつつあるからである。2005 年から 15 年にかけて全国で組織経営体数が増加しており、水田の集積割合も高まっている。東北でのみ 2010 年から 15 年にかけて組織経営体数が減少しているが、これは 0.3ha 未満の組織経営体が大きく減ったことが影響しており、集落営農の減少とは異なる。東北では 20ha 以上層が集積している水田の 7 割が組織経営体によるものであり、大規模組織経営体の展開が確認される。

第四に、集落営農組織は水田作個別経営の平均と比較して土地生産性および労働生産性が高いからである。表 2 は全国の水田作個別経営と任意の集落営農組織および集落営農法人の経営収支を比較したものである。10a 当たり農業所得および農業投下労働時間当たり農業所得は集落営農組織が

図5 水田作経営(東北)の水田作付面積規模別農家所得(2013年)

資料:農林水産省「農業経営統計調査」

表2 水田作の個別経営と集落営農および集落営農法人の経営収支(全国)

		2013年			2014年		
		個別経営	任意組織の 集落営農	集落営農 法人	個別経営	任意組織の集 落営農	集落営農 法人
経営面積①	(a)	212.2	3,015	3,052	221	2,976	3,099
構成世帯数②	(戸)	—	34	35	—	32	37
農業投下労働時間③	(時間)	909	5,078	7,414	922	4,876	7,618
農業所得④	(千円)	538	9,403	16,121	272	5,977	12,693
うち米の直接支払い交付金⑤	(千円)	155	2,223	2,595	76	1,104	1,521
1世帯あたり農業所得(④/②)	(千円)	538	277	461	272	187	343
10aあたり農業所得(④/①)	(円)	25,353	31,190	52,814	12,324	20,086	40,956
農業投下労働時間当たり農業所得(④/③)	(円)	592	1,852	2,174	295	1,226	1,666
(参考) 米の直接支 払いが廃止 された場合	農業所得⑥(④－⑤)	(千円)	383	7,180	196	4,873	11,172
	1世帯あたり農業所得(⑥/②)	(千円)	383	211	196	152	302
	10aあたり農業所得(⑥/①)	(円)	18,049	23,817	8,881	16,376	36,048
	農業投下労働時間当たり農業所得(⑥/③)	(円)	421	1,414	213	999	1,467

資料:農林水産省「営農類型別経営統計(個別経営)」および「営農類型別経営統計(組織経営編)」

注1) 農業所得の数値は統計に記載されているものをそのまま利用した。なお、任意組織の農業所得は農業粗収益(共済・補助金を含む)から農業経営費を差し引いて導き出されている。他方で法人のそれは、農業粗収益(農業収入+事業外収入のうち農業に係る共済・補助金等受取金)から構成員帰属分(労務費+地代+給料+負債利子)を除いた農業支出を差し引いたものとなっている。

注2) 個別経営の農業投下労働時間は自営農業労働時間

注3) 集落営農組織(任意、法人)の構成世帯数には土地持ち非農家も含まれている。

個別経営を上回っており、特に集落営農法人は個別経営を土地生産性で2倍、労働生産性では3倍強も上回っている。1世帯当たりの農業所得をみると個別経営が集落営農組織よりも高いが、これは個別経営の平均経営面積が212aに対して、集落営農組織の構成員1世帯当たりの経営面積が任意組織、法人組織ともに1haに満たないことによるものである。なお、集落営農法人が任意の集落営農組織よりも農業所得が高い理由は、集落営農法人の農業粗収益が任意組織よりも高い(2013年度で約500万円)一方で、農業経営費は任意組織と法人組織とではほぼかわらないからである。任意組織で農業粗収益が低いのは転作の受け手としての性格が強いことが影響している。2013年度では任意組織の経営面積の60.2%が麦・大豆の作付けである一方、法人のそれは34.9%であって、それが任意組織の粗収益の低さにつながっていると考えられる。

つまり、集落営農の組織化によって、予想される中小経営の経営悪化・地域農業の縮小を回避し、地域農業を面的に支えることが必要であるし、制度的・経済的条件からも可能だと考える。

以下の実態調査では、東北の水田面積(農業経営体)の22.1%を占め、東北で水田面積がもっとも大きい秋田県を対象とする。秋田県は集落営農

組織数も東北では宮城に次いで多く、東北の22.0%を占めている。秋田県は面積当たり米収穫量の高さと生産費の低さに支えられた米生産の優位性のもとで、稲作中心の発展を遂げてきたが、2004年の米政策改革による生産調整配分の見直し以降、生産調整の大幅な強化にみまわれ、不作付けによる生産調整対応が拡大し農業産出額が急激に低下するなど、米政策の転換による影響がより先鋭的に現れた地域である(佐藤[3])。

4. 秋田県における集落営農組織の実態

以下では品目横断的経営安定対策を契機として設立された集落営農組織の実態を明らかにし、経営展開の課題を考察する。表3は秋田県において品目横断的経営安定対策への対応としてつくられた集落営農組織がその後、法人化したものを取り上げている。ほとんどが集落営農発足当初は枝番管理型であったが、活動を続けるうちに共同化を進めている。Aは法人化の際、集落営農が分裂し1戸の大規模経営を中心に3戸で法人を立ち上げたものである。Hは法人化の際におよ半数の農家が参加しなかった。B～Gは集落営農組織がほぼそのまま法人化した。

1) 枝番管理の集落営農組織として発足

表3 秋田県の集落営農法人の経営内容

		A	B	C	D	E	F	G	H	
地域概要	地域	県北	県北	県北	中央・沿岸	中央・沿岸	中央・沿岸	県南	県南	
	立地条件	平田地	平田地	中山間地	中山間地	中山間地	平田地	平田地	平田地	
	構成集落	1集落	1集落	4集落	1集落	1集落	1集落	1集落	1集落	
	集落農家数	47戸	23戸	22戸	17戸	30戸	14戸	37戸	37戸	
	集落農地面積	101ha	60ha	50ha	40ha	50ha	29ha	37ha	57ha	
集落営農	設立年月	2006年12月	2007年3月	2009年3月	2007年1月	2005年8月	2006年12月	2006年11月	2006年12月	
	構成農家数	34戸	18戸	19戸	13戸	27戸	23戸	11戸	33戸	
	集積面積	57ha	30ha	40ha	20ha	38ha	27ha	34ha	42ha	
	機械装備	コンバイン 1 台	なし	コンバイン 1 台	なし	なし	大豆管理機 1 台	トラクター 2 台、田植機 1 台、コンバイン 1 台、大豆コンバイン 1 台	なし	
	対象作物	米、とんぶり	米、枝豆、ソバ、トウモロコシ、枝豆、セリ	米、ソバ	米、大豆	米、大豆	米、大豆	米、大豆、ニンニク、ホウレンソウ	米、大豆	
法人	設立年月	2012年5月	2009年3月	2012年3月	2015年2月	2008年3月	2010年3月	2011年12月	2011年2月	
	法人形態	農事組合法人	農事組合法人	株式会社	農事組合法人	農事組合法人	農事組合法人	農事組合法人	農事組合法人	
	構成農家数	3戸	19戸	出資者9名	10戸	26戸	21戸	12名	17戸	
	経営面積	12ha	31ha	52ha	20ha	42ha	26ha	38ha	23ha	
	作付面積	主食用米	6. 8ha	15ha	19ha	12ha	30ha	13. 8ha	24. 5ha	13ha
		転作	飼料用米 1. 7ha	飼料用米9. 5ha	加工用米5ha	備蓄米4ha	大豆12ha	飼料用米2. 9ha	加工用米8ha	WCS1. 6ha
			キュウリ 14a	枝豆 4. 7ha	ソバ19ha	大豆4ha	ミニトマト6a	備蓄用米 1. 5ha	大豆 3. 7ha	備蓄米・輸出米90a
			ネギ30a	ソバ 1. 1ha	ネギ 1. 5ha			米粉用米 2. 4ha	キャベツ 54a	大豆 3. 1ha
			ウド90a	トウモロコシ23a	リンドウ 13a			大豆 2. 6ha	ホウレンソウ 3a	枝豆 60a
	機械装備	トラクター2台、田植機 1 台、コンバイン2台	トラクター、田植機、コンバイン	トラクター3台、田植機1台、コンバイン2台	なし	トラクター 1 台、田植機 2 台、コンバイン 2 台	コンバイン 2 台、大豆管理機 1 台	トラクター 2 台、田植機 1 台、コンバイン 2 台、大豆播種・中耕機 2 台、大豆コンバイン 1 台	トラクター2台、田植機3台、大豆コンバイン1台	
	オペレーター	2名	3名	5名	0名	2名	5名	12名	3名	
	作業形態	耕起・代かき	オペ	オペ・地主	オペ	地主	オペ・地主	地主	オペ	オペ
		田植え	オペ	オペ	オペ	地主	オペ	地主	オペ	オペ
		管理	オペ	地主	オペ	地主	地主	地主	地主	地主
		収穫	オペ	オペ	オペ	地主	オペ	オペ・地主	オペ	オペ・地主
	地代（10a）	現物 1 俵	1万円	7, 500円	1万円	9, 000円	1万5, 000円	2万円	1万5, 000円	
	管理料（10a）	800円 /hr	1万円	－	枝番管理	8, 500円	1万8, 000円	－	8, 000円	
	オペ賃金	800円/hr	850円/hr	役員報酬450万円	－	9, 000円/日	1, 000円/hr	1, 000円/hr	1万円/日	
	主たる従事者の所得（最大の）	200万円	150万円	450万円	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
課題や展開方向	園芸作をやっているため、今の労働力では水稻は20haまでが限界。雇用労働力を確保できれば拡大できるが、地域に人がいない。	所得確保のため規模拡大しないといけないが、従事者が高齢化しており、労働力がないので、積極的に農地を受けることができない	今後は圃場整備されている条件のよい農地を引き受けていきたい。会社にとってマイナスになる条件の悪い農地は引き受けたくない。	構成員の維持が課題。構成員が減ったら農道や用排水路の管理作業が困難になる。また所得確保のため今後は小菊栽培に着手。	米価下落に対して地代、労賃を下げたが、他法人で地代が高ければ、農地を引き上げ、脱退する構成員もでくるかもしれない。	オペ不足で新たな借地は受けられない。オペ賃金を上げて専任オペを確保しないと規模拡大はできない。	米価が低く規模拡大に躊躇。稲作主体の経営からの脱却を検討。また、JA 中心の販売から、今後は法人自ら新たな販売先を見つけていく。	労働力の確保が難しいことが規模拡大のネック。後継者世代の参加を図るための収益事業をどうしていくかも課題。		

資料：聞き取り調査により作成

- 注 1) 調査時期はA(2011年7月、2014年6月)、B(2009年11月、2014年7月)、C(2011年8月、2014年7月)、D(2015年12月)、E(2015年12月)、F(2009年7月、2014年1月)、G(2010年7月、2014年)、H(2009年12月、2015年8月)である。
- 2) 地域概要および集落営農のデータは集落営農を設立した当時の数値である。また、法人の経営面積は調査時点のもので、作付面積はその前年度実績であり、一致しない場合がある。なお、自己保全管理など不付けは作付面積に記載していない。
- 3) Gの作業形態は構成員全員がそれぞれの所有農地にかかわらず作業を行うが、管理作業のみ、所有農地を担当する。管理作業に対する支払いは配当に含まれており、単価は設定されていない。
- 4) 法人の経営面積はすべて借地である。
- 5) 主たる従事者の所得(最大の者)は労賃、配当、地代を含んでいる。
- 6) Fのオペレーター数は2009年の数値である。

調査対象の集落営農組織のうち、任意組織であった際にGのみが稲作機械をセットで所有していた。稲作作業については、Gのみが畦畔管理と水

管理を除いてすべての作業が共同化されており、各自が持ち込んだ農地に関わらず作業を行いブルー計算で精算していた。機械の共同所有がなかった

た組織が4（B, D, E, H）、コンバインのみ共同所有が2（A, C）、大豆用の機械のみ所有が1（F）である。G以外の組織は、コンバインの共同所有がみられたAとCで稲収穫作業でのオペレーターによる作業があったが、これらを含め基本的には各構成員が個別に所有している機械で自分の農地を作業し（構成員間での作業受委託も一部あり）、共同名義で販売する一方、その精算は個人の生産量ごとに行っていた。

2) 機械装備の充実とともに共同作業が進展

法人化した後はDを除いて機械装備を導入・拡充している。Dは法人化して間もないため機械所有がなく、枝番管理のままであるが、コンバインを購入するための補助事業の申請を行っている。それ以外の組織はオペレーターによる機械作業と協業化に取り組み、個々の経営の単なる積み上げを超える「実質的作業共同化」に取り組んでいる。この「実質的作業共同化」のタイプは次の3つにわけられる。

第一は、稲作に係る機械作業と管理作業のすべてをオペレーターが担当している組織である。これにはAとCが該当する。Aは大規模専業農家1戸と兼業農家2戸で構成されており、水稻作の基幹作業と管理作業はオペレーターである専業農家が行い、兼業農家は田植えや収穫の補助作業のほか、野菜作に出役している。Cは株式会社形態であり、役員と社員ですべての作業を分担しながら作業しており、稲作の管理作業などの地権者再委託などはしていない。

第二は、稲作に係る機械作業はオペレーターが担当する一方で、管理作業には地権者が関わっている組織である。これはGが該当する。Gは構成員全員がオペレーターであり、構成員の所有農地に関わらずオペレーター出役を行うが、管理作業については各自の農地を担当している。

第三は、オペレーターに加えて、機械を所有している構成員が各自の農地を作業するとともに、地権者が管理作業に関わっている組織である。これはB, E, F, Hが該当する。オペレーターによる作業がもっとも進んでいないFは、基本的に自分の水田は自分で作業するとしており、その理

由はオペレーターだけですべての作業はできない、労働力が足りないとのことである。

なお、法人化後も作業の共同化が進んでいないDも機械の導入を予定しており、機械導入後はオペレーターを2名程度に固定し、オペレーターに機械作業を任せる一方で地権者に管理作業を任せる方針である。

構成員全員がオペレーターであるGとオペレーターがいないDを除けば、オペレーターはある程度絞込まれているが、同時に水稻の管理作業（草刈り・肥培管理など）に地権者が従事している組織が多くみられる（B, E, F, G, H）。これらの組織では、法人に農地を貸し付けた構成員であっても、単なる土地持ち非農家とはならず、組織の作業に関わっている。

3) 米だけにたよらない方向を模索

法人化に移行したあとで野菜作の導入（C, E, H）や拡充（A, B, G）を図っており、Dも今後導入予定など複合化の取り組みがみられる。水稻単一経営が多い秋田県にあって、法人集落営農組織は園芸作の導入による複合的展開となっている。

4) 課題や今後の展開方向

積極的に規模拡大を考えているのはCのみであるが、圃場整備されている条件のよい農地に限るという。Aは園芸作をやっているため、今の労働力では水稻は20haまでが限界と考えている。Bは所得確保のため規模拡大は必要としつつも、従事者が高齢化しており、労働力がないので、積極的に農地を受けることができないという。Dは所得確保のために小菊栽培を行う予定であるが、構成員の数をどう維持していくかが課題としており、構成員が減ったら農道や用排水路の管理作業が困難になるという。Eは米価下落に対して地代、労賃を下げたが、それにより組織から脱退する構成員がでてくるのではないかと心配している。Fはオペレーターが不足しており新たな借地は受けきれないとしている。Gは米価が低いことで規模拡大に躊躇しており、今後は稲作主体の経営からの脱却も視野に入れている。Hは労働力の確保が難しいことが規模拡大のネックだという。後継者世

代の参加を図るための収益事業をどうしていくかが課題とのことである。このように法人集落営農組織が積極的に農地を集積する動きは少ない。

5. 水稻単作地帯における水田土地利用型農業の担い手の将来像

米政策の見直しにより個別大規模借地型経営の展開が限られてくる一方で、中小規模農家は危機的状況に陥る。中小規模農家を離農させないために集落営農の組織化が求められよう。

秋田県における集落営農組織は、当初は枝番管理とされ、経営体としての内実をもたない形式的なものであった。それが現在では法人化を経て枝番管理型組織から、共同化の内実を伴う組織へと展開をみせている。つまり、組織化によって土地生産性・労働生産性が向上し構成員の農業所得確保に貢献しているものと推察できる。さらに、新たに園芸作の導入・定着を図っており複合的展開につながっていた。

今後は集落営農の量的拡大による構造変動に期待したいが、その際、目指すべき経営体像は国がいう80ha規模の主たる従事者を限定したものとは異なると考える。第一に、個別展開では農業所得が赤字になる層（図4で言えば1.0ha未満層）でも、集落営農に参加することで農業所得（地代＋管理料など）を確保でき、それが農村における労働力を維持することにつながっている。それでも労働力は十分ではなく、高齢化も相まって規模拡大に消極的な組織が多い。生産調整政策の転換や米の直接支払いの廃止によって収益悪化が予想されるため、現状では規模拡大が進展するとは考えにくい。第二に、中小規模層であっても家計費充足にとって農業所得が不可欠な層が一定おり、主たる従事者を絞り込むことが簡単ではない。集落営農は「特定の従事者に所得を集中する」のではなく、できるだけ多くの農家が法人の作業に関わり、なおかつ、そこからある程度の農業所得を獲得できるような組織展開が重要だと考える。

なお、集落営農の組織化については、椿〔8〕が明らかにしているように、これまで自治体や農協が行ってきた地道な集落営農の組織化支援の経

験が活かされ则认为られ、こうした支援を継続すべきであろう。

最後に、政策インプリケーションについて述べたい。日本政府は「強い農業」として担い手への農地集積面積を全農地面積の8割にまで拡大する目標をかかげ、それに向けた施策を展開している。米の直接支払いの廃止もその流れの1つである。米の直接支払いの実施期間中は担い手（15ha以上層）への農地集積を進める条件（構造政策を進める効果）が見られていた。それに対し、米の直接支払いの廃止は、中小規模層の離農を促進する一方で、大規模層の農地集積力も低下させるため、構造政策を遅らせるだけでなく、農村の人口減少に拍車をかけることが予想される。当面は集落営農組織でこれらに対応することが1つの方向として考えられる。

同時に見ておかなければならないのは、これまで担い手の農地集積率を高めてきた過程でも生産量の確保・食料自給率の向上にはつながってこなかったことである。さらに米の直接支払いの廃止は大規模経営の農地集積にはつながらないことを本報告で明らかにした。「効率的かつ安定的経営」である担い手の育成やそれへの農地集積・生産集中に固執した施策展開を転換することが求められる。

注

- 1) 秋田県で進められている園芸メガ団地育成事業では農業生産法人や認定農業者が営農主体となっており、現状では中小規模の個別農家の経営複合化という視点で進められているものではない（佐藤〔5〕）。

引用・参考文献

- 〔1〕磯田宏「米・水田農業政策の展開と生産構造—米政策改革から戸別所得補償政策へ—」『食農資源経済論集』第62巻第1号、食農資源経済学会、2011年、1-13。
- 〔2〕磯田宏「政策転換のもとでの米・水田農業生産構造の動向」磯田宏・品川優編著『政権交代と水田農業米政策改革から戸別所得補償政策へ』筑波書房、2011年、29-65。

〔3〕佐藤加寿子「秋田県水田農業の与件変化—米政策改革による影響」鶴川洋樹・佐藤加寿子・佐藤了編著『転換期の水田農業』農林統計協会，2017年，1-18.

〔4〕佐藤加寿子「農業 米政策転換・縮小の20年（特集 産業再生対抗軸を探る）」『経済』No.235，新日本出版社，2015年，44-49.

〔5〕佐藤加寿子「秋田県農業の現状と園芸メガ団地育成事業」『農業・農協問題研究』第62号，農業・農協問題研究所，2017年，2-12.

〔6〕谷口信和「アベノミクス農政の黄昏—官邸主導型から官邸専決型へ」『農業と経済臨時増刊号』第83巻

第10号，昭和堂，2017年，42-59.

〔7〕田代洋一「生産調整『廃止』と水田農業の課題」『月刊 NOSAI』69巻8号，全国農業共済協会，2017年，14-24.

〔8〕椿真一『東北水田農業の新たな展開』筑波書房，2017年，1-198.

（付記）

本研究の一部はJSPS科研費16K07905およびJSPS科研費17K07970の助成をうけて実施した.