



新春の諏訪湖 編集部

## 目 次

年頭所感 .....梶井 功 (4)

### 特集 農地中間管理機構を通じた農業構造改革の動向

全国的動向 .....秋山 満 (10)

農地中間管理機構を通じた東北農業の構造改革 .....中村勝則 (21)

茨城県農業の構造変動と農地中間管理事業 .....西川邦夫・吉田健人 (30)

農地中間管理機構を通じた中四国農業の構造改革 .....板橋 衛 (38)

九州における農地中間管理事業の実態と構造変動 .....品川 優 (46)

国際労働力移動と外国人技能実習制度

—タイでの国際シンポジウムからの報告— .....安藤光義 (54)

#### 「連載 農研機構研究機関からの成果報告」⑱

施設園芸におけるバンカー植物を用いた

捕食性天敵タバコカスミカメ利用技術 .....日本典秀・安部順一郎 (61)

時評 抜本的な政策転換こそ急務 ..... (H2) (2)

☆表紙写真 湘南海岸の日の出 編集部

「農村と都市をむすぶ」2017年1月号(第67巻第1号)通巻783号

## 抜本的な政策転換こそ急務



果然としているときではない。日本は政策を根本的に考え直し新たな方向に急いで移行すべきである。

政治に引きずられたTPPからアジア重視・互惠戦略に回帰すべき

東アジア共同体を念頭に日中韓の地域間協定を議論していたときに、米国に市場を広く提供しアジアにコミットさせることを意図した日米関係重視のTPPが突如担ぎ込まれた。政治的意図に貿易政策が強引に変えられたのである。その狙いの印象を薄くするため、経済的利益は大きいと無理な説明がなされた。

が、経済界は貿易額も投資も巨大な中国との関係重視、アジア重視を願っていたはずである。そして当時は日本が外交上のリーダーシップ・主体性を持つことが可能な時期であり、関係国の無理な政治的主張を抑え込む影響力を日本が持つことができた時である。これに反してTPPは中国外しの米国向きであり、TPP促進こそが中国を含むアジアに貿易協定締結を促拍させると宣伝されたが、本質は対立を煽るものであった。

未だにTPPにこだわり、白紙に戻れば第二次大戦の

引き金になった保護主義の時代に戻るとする指摘があるが、多くの国がベースとしているWTOの仕組みを忘れている。トランプ次期米国大統領がそれすらひっくり返す暴論を実行したとしても、米国が利益を失うだけであり、今の貿易・投資の国際的枠組みが無くなり保護主義時代に戻るわけではない。

相当に米国に譲ったはずのTPP、グローバルな資本にとり利益が大きいはずのTPP、そのTPPが米国で否定された背景を推進者は未だに理解できていない。

**貧困層増大・所得格差拡大に果敢に対処する政策こそ急務**

トランプもヒラリーもサンダースも、大統領を目指したいずれもが貧困対策や中間層重視を最大の重点施策にしたのは象徴的である。日本が譲りに譲り米国こそが恩恵を受けるはずだから歓迎されるはずと思いきや日本の関係者は、今のTPPはかえって国内の貧困や雇用先喪失を招くとの共通の主張に驚かされた。グローバルな資本へのあからさまな利益誘導や投資機会への提供は米国内の経済政策としてはマイナスであるということ、この論点が優先したのである。TPPで大きな利益を受ける米国の国際資本があるとしても、それが国内の経済的メリットにならない、とりわけ貧困層や中間層の救済に役立たないということが、候補者により対応策の違いがあるにせよ、共通の主張であることを理解すべき

である。

ここには資本の利益になるよう自由な活動を認めることが、国民の利益にはならないという主張が米国大統領選の流れにある。規制緩和・新自由主義の対処策こそが大統領選で問われたのである。

日本も同様の課題を優先させるべきである。資本に有利な「雇用維持型の解雇ルールから労働移動型ルールへの転換」、「限定正社員」の導入、解雇を原則自由にする方向を検討している状況は驚きである。電通で行われていた勤務拘束時間の強制的な「自主」割引申告が摘発されているときに、である。非正規労働者、派遣労働者や有期・任期の労働者の急速な増大が貧困・格差拡大の原因である。日本の成長を支えた労働者が依存していた仕組みは、「終身雇用」という長期雇用慣行・年功序列賃金という定期昇給であり、賃金水準が若い時は十分でなくとも結婚して子供を養い家族を形成する、ライフサイクルの基礎にこの制度が役立っていたことを忘れてはならない。

今は、結婚したくても将来が不安で出来ず、絶えず次の転職先を考え職場で熟練を形成することが難しくなっている。今まで労働者にとり重要な規制を外す風潮下では、実質賃金が増えない中、消費は増えず、民衆から見ただアベノミクスは有害である。

**必要な岩盤や規制を維持し企業益を国民に回し  
将来を保証する政策こそ必要**

景気が回復せず消費が伸びないのは、国内経済の仕組みがうまく回っていないからである。企業に利益を貯めさせ、復興税対象から法人を外し国民に負担させる政策下では、庶民は財布の紐を締めるばかりである。

米国の政治は国内の経済政策に重点が移り、政策の評価が問われる時代になっている。政策の重心転換を消極的に捉える人がいるが、今のTPPが国内の経済の底上げにならないことをいずれの候補者も確認していることこそ重要である。

米国がTPPを見放しているのに、国内関連法を含め可決した姿勢は間違っている。今後の国際交渉でこれほどに譲歩した内容から日本は「出発します」と宣言したことになるからである。ましてやトランプが米国の利益最優先として、今以上に露骨な国益を求める二国間交渉を始めかねないこの時期に、である。

TPPからきっぱりと日本は離脱宣言をし、貿易政策はアジア重視・互恵的内容を基本とすべきである。

考えてみればTPPが日本を救い最重要策と唱えていた政策関係者で、見込み違いの責任を取る人が全く出てこないのは、まことに不思議である。

(H2)

# 年頭所感

「日本農業崩壊の第一歩を踏み出す年になるのではないか。不穏当な表現だが、二〇一六年の年頭に当たっての想いはこれにつきる。TPPがもたらすものはそれだ、と思うからである。」

これは去年の年頭所感の書き出しの文章だが、まさしくそうなってしまった。いや、なってしまったというより、させてしまったことの反省をこめて、今年重点を置いて対処するべきことは何か、について述べることにしたい。

## (一)

トランプ次期米大統領は、昨年の一二月二日動画投稿サイト「ユーチューブ」に公開したビデオ声明で今年の一月二〇日大統領任用一〇〇日以内に進める政策を公表したが、その中に「TPPからの脱退」「TPPに替わる公正な二国間の貿易協定交渉開始」があった。

二国間交渉となれば米国からの農産物市場開放圧力がまた始まる。始まったらどうなるか。日本農業新聞の記

事を拝借しておこう。

例えば乳製品では、TPPで日本はバター・脱脂粉乳で低税率の「TPP枠」を七万トン分新設することなどを受け入れた。一方で交渉の全体構造を見ると、米国は競争力が強いニュージーランドから輸入拡大を受け入れる一方、競争力の劣る日本やカナダの市場を開放しバランスを保った。日米二国間交渉となればカナダという輸出先がなくなり、日本への圧力が高まる懸念が強い。

牛肉でも、日豪EPAが先行する中、米国産はオーストラリア産に日本市場を奪われている。

「米国の農業団体の中でも、肉牛団体は屈指の政治力がある。二国間交渉となった途端、不満が爆発し、要求が先鋭化する恐れがある（JAグループ関係者）。」

日本が米国向けに最大七万トンの輸入枠を設けた米でも、同国の農業国からは市場開放が不十分だと

梶井 功

の声が上がる。豚肉でも米国の業界が経営安定対策事業（マルキン）などの日本の国内対策に不満を訴えた経緯もあり、「米政府が業界の求めを受け、TPPを超える市場開放を日本に迫る可能性は十分ある（日本の農業団体幹部）」（一六・一一・二三付日本農業新聞）。

EUとのEPA（経済連携協定）交渉がどうなるかも問題だ。EUは農産物ではEUが主力輸出品目とするチーズ、豚肉、チョコレート、パスタなどの加工品の関税削減を要求し、TPPで日本が合意した水準を超える市場開放を求めている。ソフトチーズなどTPPでは関税を維持した品目などで自由化を要求するなど、TPP以上の農産物市場開放を求めている。アメリカ第一主義を呼号するトランプ政権との日米二国間交渉だけでもTPP水準すらも危くなるのに、EUとEPA交渉がそれに重なる。一六・一二・一三の衆参両院の農林水産委員会は、EUとのEPA交渉で「国産が損なわれることがないよう」要求、特にEUが求めている豚肉、乳製品等の重要品目自由化については「再生産が引き続き可能となるよう、必要な国際措置をしっかりと確保する」ことを求める決議を行なっている。が、TPP交渉では国会決議は守られたとは言えなかったことからすると、この決議もどうなることが。

## （二）

元農水次官中野和仁氏は、最近の農地問題について次のように語っている。

「七五年には農水省を退官した。その後は各種団体の長を務めることになったが、七〇年の農地法改正に携わった関係で農地制度の改正や変遷については常に関心を持っていた。

〇九年には「平成の農地改革」と呼ばれる大改正が行われて賃貸借が解除条件付きとなり、企業の農地の権利取得が個人とはほぼ同様にできるようになった。一般企業の農業参入が容易になり、各地で農場を開設したり、農業生産法人を立ち上げる例が増えている。

私のような保守的な人間から見ると、企業一般に農地所有権を認めるなどこれ以上財界の言うことを聞き、無理して規則を緩めない方が良いと思う。

関連して農業要員会組織はこれまで、農地制度と一体となって円滑な運営に努めてきた。とりわけ「農地の番人」として農地を潰廃などから守ってきた役割は大きい。現在国会審議中の法改正で農業委員の公選制が廃止されるなど歴史的な改革が行われるが今後、組織がどう変わっていくのか気がかりだ。

心配なのは耕作放棄地が増えるなど農地の遊休化

の広がりが。農家の高齢化や減少が要因だが、政策的にきちんと手当しなくてはならない。農地中間管理機構などに期待が寄せられているが、環太平洋連携協定（ＴＰＰ）交渉の結着や数年後には米の生産調整廃止も日程に上っている。必要な農地を確保するとともに力強い担い手を育てる手だてを考える必要がある。」（一五・八・一四付全国農業新聞）。

農業委員会選制廃止で農地の自主管理体制はこわされ、〃市町村長が……任命する〃（改正農業委員会法第八条）取り組みに変わり、〃農地中間管理機構との連携に努め〃（改正農委法第一七条）させられる組織に変わった。この体制下で、農地制度と一体となって円滑な運営に努め〃られるか問題だが、農地法それ自体にも〃財界の言うことを聞き、無理して規則を緩め〃ることが続いている。一般株式会社リース方式での農業参入容認が、農地所有権取得容認の方向へ動きかねない状況になっているからである。

農業委員会法の改正は、農業協同組合等の一部を改正する法（二〇一五・九・四公布）で行われた改正だが、この時、農地法も改正され、農地を所有できる法人の名称・農業生産法人が農地所有適格法人となり、これまで１／４未満とされていた農業者以外の出資比率を１／２未満に引き上げ、企業の農業参入を容易にした。

企業参入という点でより重視すべきは昨年の六月に公布され、九月一日から兵庫県養父市（限定）で五年間の時限措置として始まっている国家戦略特区法改正による法人農地取得事業である。

この問題は、一六年二月五日の国家戦略特区諮問会議で竹中平蔵委員らから急遽提案され、安倍首相の〃……担当大臣に、実現の方向で対応策を検討していただき最終的には私の戦略で、法案に具体的成果を盛り込みたいと考えております〃という締めめの発言から、急遽、案がつくれ、四月二八日衆議院通過、五月二七日参議院で可決成立という慌ただしさでできた事業だが、問題は限定容認にせよ一般企業に農地所有を容認する特例措置を盛り込んだ立法だということである。特区諮問会議で一般企業の農地所有権取得を強く主張したのは、竹中委員の外では国家戦略特区になっている養父市の広瀬市長だが、市長は所有権取得が必要な理由として

①中途解約のほか、土地所有者の代替わりによって契約が更新されない等のリスクのあるリース契約ではなく、農地所有することで長期的・安定的経営を行い、スケールメリットを活かした思い切った事業展開が可能。

②事業拡大に合わせ、「企業ブランド」を活用した若者を新規採用に繋げ、担い手不足を解消。

をあげていた。が、これは所有権取得必要の理由にはならない。農地については、リースが成立した以上は、そして当該企業が本場に営農に励んでいる限りは、農地法第一七条及び第一八条で貸借の継続は保証されているといっているし、〃長期的・安定的経営〃を行うために利用権の長期安定が必要だというのであれば、昨年の農地法改正が賃貸借の存続期間は〃二〇年ヲ超ユルコトヲ得ス〃としている民法第六〇四条を、農地については〃五〇年〃とする〃と改めている（第一九条）ことの活用で足りるとしていい。これだけの手当がすでに農地法ではやられているのに、市長はそれでもリース契約は本来的に〃リスクのある〃契約だと主張するのだろうか。

問題なのは〃国家戦略特区で試行されたことが簡単に一般化されてきたという事である。一般株式会社リース方式での農業参入が認められたのは〇二年制定の構造改革特別区域法からだだが、農水省はその時〃担い手不足、農地の遊休化が深刻で、農業内部での対応ではこれらの問題が解決できないような地域〃で認めるのだと説明していた。が、〇五年の農業経営基盤強化促進法の改正で、リース方式での株式会社農業参入は特定地域ではなく一般的に認められることになる。この時、当時の経団連事務の立花宏氏は次のように語っていた。

〃特区で認められているリース方式の全国化が決ま

ったことは一步前進。ただ、二〇三年後まずはリース方式の功罪を検証し、議論をさらに進める必要がある。農地をどう有効利用するのかという観点で株式会社農地の農地取得も再検討してもらいたい。多様な経営主体が農業に参入することは、活力源になるはずだ。農地の利用規制の撤廃とセットで考える課題だろう。〃（〇五年三月二三日本農業新聞）

経団連は二〇年前に出した「農業基本法の見直しに関する提言」で、〃農地法制定から四五年経った今日、農地改革の成果を維持するという農地法の役割は既に終わったと考えられる。自作農主義を原則とした農地法そのものを抜本的に見直し、優良農地の保全とその有効活用という農業経営の視点を柱に据えた法律にすべきである。〃とし、〃株式会社の農地取得の段階的解禁〃を提言、〃第一段階として、農業生産法人への株式会社の出資要件を大幅に緩和し、第二段階として借地方式による株式会社の営農を認める。そして最終的に、一定の条件の下、株式会社の農地取得を認める方式が考えられる。〃と言っていた。〃最終的〃段階に來たと経団連の判断は強まっているのではないか。〃当面は兵庫県養父市に限定。〃五年間の時限措置。〃という限定が昨年の特区法改正にはつけられているが、その限定を取払えという主張が強くなるのではないか。注視する必要がある。

## (三)

昨年の農業白書は、“経営耕地面積規模別経営体の推移”を示した表2-13の経営耕地区分を、5ha未満、5〃2〇ha、5〃5〇ha、5〃1〇〇ha、1〇〇ha以上の五段階として〇五〃一五年の各階層の増減率を示していた。

一五年の数字でいうと都府県農業経営体の九四・四％は5ha未満である。それを一括して扱い、残り僅か五・六％の経営体を四階層に分け農業経営体の階層別増減を議論しているのである。“5ha未満がどうなろうと問題ではない。これからの農政は5ha以上層がどう動くかを問題にすればいい”というような表の作りかただといっている。これからは5ha以上層に力点を置いた農政になっていくのか、気にしているところで「平成二九年度農林水産関係予算概算要求の重点事項」を見、改めてその感を強くした。“重点事項”のトップに“担い手への農地集積・集約化による構造改革の推進”があげられているからである。“重点事項”をあげておこう。

- ① 担い手への農地集積・集約化の推進
- ② 水田フル活用と経営所得安定対策の着実な実施
- ③ 強い農林水産業のための基礎づくり
- ④ 農林水産業の輸出力強化と農林水産業・食品の高付加価値化

⑤ 人口減少社会における農山漁村の活性化

⑥ 林業の成長産業化・森林吸収源対策の推進

⑦ 水産物の加工・流通・輸出対策

この重点事項八項目のうち④を除いて、すべて平成二六年度概算要求の中にあつた項目であり項目の立て方が違うが（二六年度は一一項目）、重点事項の内容は変わらないかといっている。

が、問題はその順序であつて、二六年度は重点事項のトップに“水田フル活用の促進と経営所得安定対策”が置かれ、“担い手への農地集積・集約化等による構造改革の推進”は三番だった。それが二七年度は“構造改革の推進”がトップに来て、“水田フル活用”は二位となっている。昨年の参院選では東北一人区での自公与党一勝五敗、甲信越一人区で九勝三敗となり、米作農民の多い“東北・甲信越の乱”対策として“水田フル活用”政策を重視すべきという声が自民党農林族からは強かったらしいが、この予算重点事項の置き方からすると農政当局は意に介していないらしい。

水田フル活用予算要求の最後には、“収入保険制度の導入・農業災害補償制度の見直しに向けた準備”があげられていた。

収入保険制度については、青色申告者を対象に基準収入の九割を限度に補償することになりそうだが、問題は

青色申告者を対象にする、という点である。

農業経営者で所得税納税のため青色申告を申請している者は二〇一五年で四二万人しかない（国税庁事務年報）。五ha以上の農業経営者は青色申告しているとみていいだろう。青色申告が出来るためには簿記記帳が不可欠だが、それをしないでは五ha以上の農業経営も出来ないからである。

五ha以上農業経営者は二〇一五年一〇万五千経営だが、それが全部収入保険対象者になるとしたら、残りの保険対象可能経営者は三一万五千しかない。五ha以下経営者は全国で一二七万五千人だが、保険対象者はその二四・五％ということになる。農業経営体の九四％を占める五ha未満経営体の3／4は収入保険の対象外になるわけであり、収入保険は少数の担い手の経営安定策にしかないだろう。これでいいのか、である。

# 農地中間管理機構を通じた農業構造改革の動向―全国的動向

宇都宮大学教授 秋山 満

## 1 はじめに

安倍政権の農政改革の目玉であった農地中間管理機構がスタートして三年目に入っている。TPP交渉本格化の下、現場に不安感が高まる中での事業展開であり、貸し手からの白紙委任と担い手の公募制への移行を伴った事業推進は、県段階の機構と市町村の業務委託体制整備を進めながらの、まさに「走りながら考える」事業展開となった。初年度の機構実績は二・五万ha、機構集積目標に対する寄与度は5%に留まり、行政サイドから「デベロッパー感覚の欠如」と叱責されたが、酷というものであろう。二年目は八万ha弱とその実績を三倍に伸ばし、集積目標寄与度も一八%に高めてきたが、なお地域差も大きい。

本誌では昨年、初年度の取り組み状況を新潟県を事例に実態調査報告を行ってきた(注1)。本特集は、二年目の実績を踏まえて主要農業地帯(東北・関東・中四国・

九州)における中間管理機構の取組状況と構造変動の現段階を実態的に検討することを課題とする。本稿は、その予備的検討として、第一に、水田農業を中心に農業センサスによる構造変動の現段階を確認すると共に、第二に、農地中間管理事業の事業実績の全国的動向を整理し、第三に、担い手育成との関連で、事業展開する場としての集落等と中間管理事業の関連を検討することを課題とする。

## 2 農業構造変動の現段階―農業センサスから

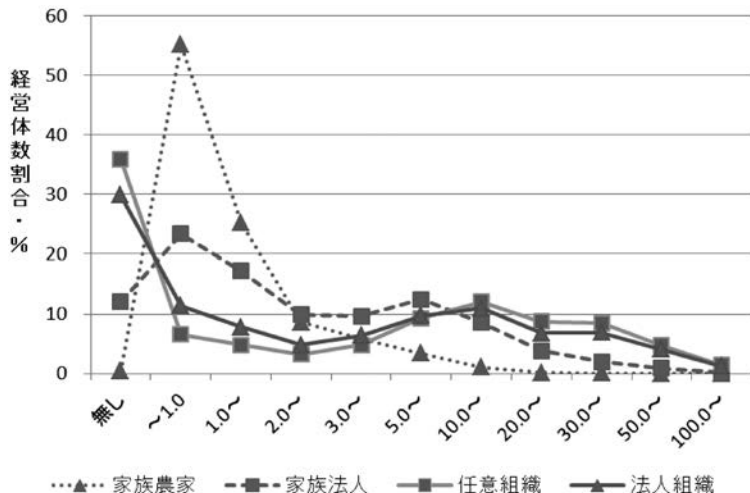
世代交代の本格化に伴い、農業経営体数は、〇五年二〇一年から一〇年一六八万、一五年には一三八万と一〇年間に六〇万経営も減少し、そのテンポが加速化している。他方、経営所得安定対策の影響もあり、組織経営体は〇五年二・八万から一五年三・三万へと増加するとともに、集落営農等の法人化も急速に進展(同期間、法人化率四九・四%から六九・二%)してきている。

都府県の規模別増減分岐層は5haのままであるが、テナポは鈍化したものの10ha以上層へのせり上がりが進展している。10ha以上層への農地集積率は11%から二七%に上昇、特に20ha以上層への集積（一七・四%）が顕著となってきている（注2）。

図1は、経営形態別の規模分布を見たものである。農家経営は1ha以下が五五%を占め、10ha以上は一・三%に留まる。家族法人、任意組織（組織経営体から法人経営を引いたもの）、法人組織は園芸や畜産経営が多いこともあり、耕地無しのウエイトが高い。家族法人では五〇一〇ha層、組織経営体では一〇〇五〇ha層のウエイトが高く、一〇ha以上は家族法人で一五・四%、任意組織で三五・三%、法人組織で三〇・〇%となっている。任意組織と法人組織の規模分布は、ほぼ組織形態にかかわらず同程度であることが注目される。

表1は、経営形態別の耕地面積シェアと水田の作付面積割合を見たものである。まず耕地面積シェアを見れば、組織経営体に経営耕地の一六・〇%、田の一七・四%が集積されている。任意組織では田のウエイトが高い点に特徴がある。借地面積は組織経営体に三四・七%、田借地で三七・五%が集積しており、任意組織を中心に田借地の組織経営体への集積が進行している。しかし、主食用米の作付シェアを見ると、組織経営体への集積率

図1 経営形態別規模別経営体分布割合・都府県・2015年センサス



- 注1. 2015年センサス「農業経営体分類編」より作成  
 注2. 家族経営体から家族法人経営体を引いたものを家族農家、  
 組織経営体から法人経営体を引いたものを任意組織と略記した

農地中間管理機構を通じた農業構造改革の動向—全国的動向

は一四・二％に留まり、転作関連の集積が進展していることがわかる。この点を水田作付面積割合で確認すれば、農家は稲作付八四％、主食用稲八〇％に対し、組織経営体では主食用稲が六〇％台へ低下し、飼料米、稲以外作物の作付割合が高くなる。任意組織が麦・大豆等の稲以外作物の二毛作が多いのに対し、家族法人、法人組織は、やや飼料米に傾斜

表1 経営形態別の耕地面積シェアと水田の作付割合  
(2015年・センサス・都府県)

|      | 面積シェア(都府県=100) |       |       |       |       | 水田作付面積割合(田面積=100) |      |      |      |      |     |
|------|----------------|-------|-------|-------|-------|-------------------|------|------|------|------|-----|
|      | 経営耕地           | 田面積   | 借地計   | 田借地   | 主食用米  | 稲作付               | 主食用  | 飼料用稲 | 二毛作  | 稲以外  | 不作付 |
| 都府県計 | 100.0          | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 80.6              | 76.8 | 3.8  | 4.8  | 15.3 | 4.1 |
| 家族農家 | 83.4           | 82.1  | 64.3  | 61.8  | 85.4  | 83.5              | 80.0 | 3.5  | 3.6  | 11.9 | 4.7 |
| 家族法人 | 0.6            | 0.5   | 1.0   | 0.7   | 0.4   | 76.7              | 69.4 | 7.3  | 9.1  | 21.1 | 2.2 |
| 任意組織 | 5.6            | 7.0   | 12.7  | 15.2  | 5.5   | 63.5              | 59.8 | 3.6  | 14.6 | 35.1 | 1.4 |
| 法人組織 | 10.4           | 10.4  | 22.0  | 22.3  | 8.7   | 69.7              | 64.1 | 5.7  | 7.1  | 28.3 | 2.0 |

注. 図1に同じ

した作付構成を示す。周年作業確保や関連事業等の多角化が関係しているものと思われる。

表2は、経営形態別の雇用導入と生産関連事業の動向を見たものである。家族法人を含む法人経営は雇用割合が六割を超え、常雇を持つ経営割合も家族法人で四一％、法人組織で五六・七％と高い。常雇人数もそれぞれ五人、九人となり、雇用型経営の性格が強

表2 経営形態別雇用と生産関連事業の動向

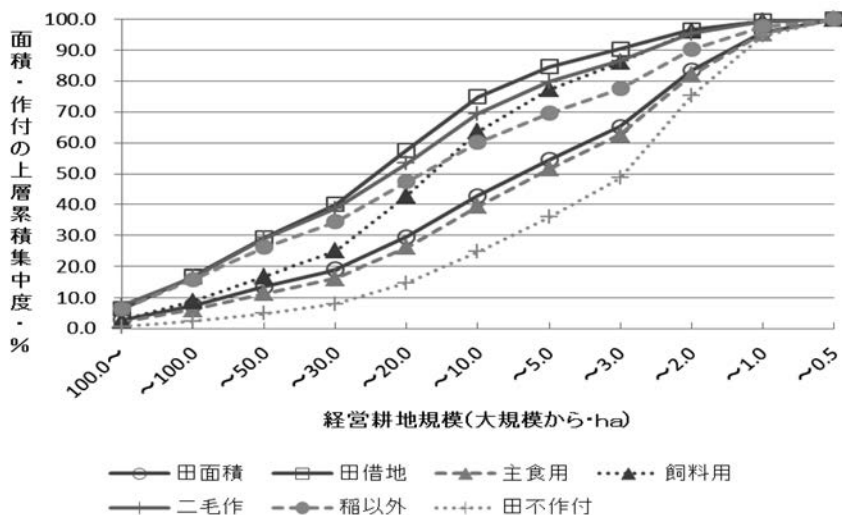
|      | 雇用経営割合 | 常雇経営割合 | 一経営当雇用人数 |      | 農業生産関連事業のある経営 |      |      |
|------|--------|--------|----------|------|---------------|------|------|
|      |        |        | 常雇       | 臨時雇  | あり            | 加工   | 販売   |
| 都府県計 | 21.9   | 3.6    | 4.1      | 4.9  | 18.4          | 1.8  | 17.4 |
| 家族農家 | 20.8   | 2.7    | 2.4      | 4.6  | 18.1          | 1.6  | 17.2 |
| 家族法人 | 64.5   | 41.0   | 4.7      | 6.0  | 31.1          | 10.8 | 26.2 |
| 任意組織 | 37.0   | 8.9    | 6.1      | 10.3 | 10.7          | 1.9  | 9.3  |
| 法人組織 | 79.5   | 56.7   | 8.8      | 9.7  | 37.6          | 15.3 | 30.3 |

注. 図1に同じ

い。他方、任意組織は臨時雇対応が主流であり、周年雇用対策の水準が異なっている。また、生産関連事業でも、法人経営においてその比率が高い。加工・販売に取り組む経営が多いが、任意組織ではそうした動きは鈍い。経営体としての成熟度の違いと言えよう。法人経営においては雇用型経営として経営複合化による周年作業体系の確立と付加価値確保を目指した経営多角化が進行しているが、任意組織はなお地域の防衛組織としての作業体的性格が強いと思われる。

図2は、都府県農業経営体における水田・作付面積の上層累積集中度を見たものである。上に凸となるほど、上層への集中度が高い。水田面積と主食用稲の上層累積集中度が五割に達するのは四haであり、特に主食用稲はなお零細層のウエイトが高い。田借地と二毛作、及び、転作物である飼料米や稲以外作物の上層集中度が五割に達するのは一〇haである。二毛作を伴う転作物部門を中心に大規模層への借地・作付集中化が進展していることがわかる。転作対応においては、より上層ほど稲以外作物による転作が進展し、中間層では飼料米作付が増える傾向にあり、その転換点は一〇haである。稲作の規模の経済の働く一〇ha前後までは飼料米による生産調整を行い、それ以上への規模拡大は二毛作を伴う稲以外作物による経営複合化を模索しているものと思われる。一八年

図2 水田面積・作付の上層集中度・都府県  
2015センサス



注1. 図1に同じ。各面積シェアを上層から累積させたもの。

から生産調整の自主調整が始まるが、主食用米の零細層依存と中間層における飼料米依存体質は、その自主調整への対応如何によっては需給バランスを大きく崩す可能性がある点が、要注意点であろう。

### 3 農地中間管理機構の事業実績の動向

農地中間管理機構の事業実績を、地域差にも着目しながら検討しよう(注3)。

まず、担い手への農地集積動向を確認しよう。センサスベースでは全国のおよそ5ha以上層への農地集積率は、〇五年の四三・三%から一五年の五七・九%に増加している。そのテンポはやや鈍化しつつも、着実に上層への農地集積が進展してきている。表3は、機構事業実績より担い手への農地集積動向を見たものである。H二六年四八・七%からH二八年五一・三%にまで集積率が上昇し、年間集積面積も八万haに達しつつある。地域差を確認すれば、集積率八八・五%の北海道を別格とすれば、東北、北陸が五割を超え、九州地域がそれに続くが、関東から中四国は二・三割程度に留まっている。集積率が大きく増加したのは、東北、北陸、北関東、東山及び山陰であり、担い手集積の到達水準、テンポとも地域差が大きい。機構の年間集積目標は、一〇年後にH二六集積率の二・五倍水準(上限九割)を目標としており、やや

表3 中間管理機構の実績 その1 (農地集積率の動向)

|     | 年間集積<br>目標面積<br>A | 26-27年<br>集積増加<br>面積<br>B | 27-28年<br>集積増加<br>面積<br>C | 担い手集積率 |       |       | 26-28年<br>集積率<br>増加 | 26-27年<br>年間目標<br>達成率<br>B/A | 27-28年<br>年間目標<br>達成率<br>C/A | 26-28年<br>年間目標<br>達成率<br>(B+C)/A*2 |
|-----|-------------------|---------------------------|---------------------------|--------|-------|-------|---------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
|     |                   |                           |                           | 26年度末  | 27年度末 | 28年度末 |                     |                              |                              |                                    |
| 北海道 | 9560              | 7244                      | 9562                      | 86.7   | 87.6  | 88.5  | 1.8                 | 75.8                         | 100.0                        | 87.9                               |
| 東北  | 34550             | 22263                     | 26044                     | 44.9   | 47.5  | 50.8  | 6.0                 | 64.4                         | 75.4                         | 69.9                               |
| 北陸  | 12530             | 6963                      | 12013                     | 50.4   | 52.8  | 56.8  | 6.4                 | 55.6                         | 95.9                         | 75.7                               |
| 北関東 | 15600             | 5574                      | 8628                      | 30.3   | 32.0  | 34.5  | 4.2                 | 35.7                         | 55.3                         | 45.5                               |
| 南関東 | 7410              | 1632                      | 638                       | 20.5   | 21.3  | 21.8  | 1.3                 | 22.0                         | 8.6                          | 15.3                               |
| 東山  | 5760              | 2770                      | 2463                      | 27.2   | 29.3  | 31.4  | 4.3                 | 48.1                         | 42.8                         | 45.4                               |
| 東海  | 12720             | 1380                      | 4094                      | 32.4   | 33.1  | 34.9  | 2.6                 | 10.8                         | 32.2                         | 21.5                               |
| 近畿  | 9000              | 1520                      | 4968                      | 24.0   | 24.9  | 27.3  | 3.2                 | 16.9                         | 55.2                         | 36.0                               |
| 山陰  | 2650              | 870                       | 1880                      | 23.5   | 24.8  | 27.5  | 4.0                 | 32.8                         | 70.9                         | 51.9                               |
| 山陽  | 5810              | 1291                      | 2213                      | 20.0   | 21.0  | 22.4  | 2.4                 | 22.2                         | 38.1                         | 30.2                               |
| 四国  | 5580              | 2971                      | 1128                      | 22.5   | 24.8  | 25.9  | 3.4                 | 53.2                         | 20.2                         | 36.7                               |
| 北九州 | 16950             | 7145                      | 3614                      | 43.3   | 45.5  | 46.9  | 3.6                 | 42.2                         | 21.3                         | 31.7                               |
| 南九州 | 9360              | 1079                      | 2629                      | 40.9   | 41.7  | 43.3  | 2.4                 | 11.5                         | 28.1                         | 19.8                               |
| 沖縄  | 1730              | 236                       | -151                      | 29.4   | 30.1  | 29.8  | 0.4                 | 13.6                         | -8.7                         | 2.5                                |
| 全国  | 149210            | 62935                     | 79727                     | 48.7   | 50.3  | 52.3  | 3.6                 | 42.2                         | 53.4                         | 47.8                               |

注. 「農地中間管理機構の実績等に関する資料」27年・28年版より作成

過大な目標となっている。年間目標達成率を確認すると、H二六年四二・二％からH二七年五三・四％へと急上昇しているが、南関東、東山、四国、北九州では達成率が低下しており、必ずしも順調に進んでいるわけではない。二年平均で目標達成率の高いのは、北海道、東北、北陸、東山、山陰であり、やはり地域差が大きい。

次に、機構事業面積の動向を見よう。表4は機構転貸面積の動向を見たものである。H二六年二・四万haからH二七年は七・七万haへと転貸面積は三倍に拡大したが、既存流動農地のいわゆる「付け替え」面積も多く、機構新規面積はH二六年七千haからH二七年二・七万haの拡大に留まる。この点を機構転貸面積の担い手集積面積寄与度、機構転貸しに占める新規面積割合で確認すれば、寄与度はH二六年三八％からH二七年九六・四％に大幅上昇しているものの、新規面積割合は同三〇・八％、三四・八％と三分の一度に留まり、多くは付け替え面積の増加であることがわかる。こうした付け替え面積の増加は、H二六年度には寄与度の高い北陸、東海、近畿、山陰、山陽のいわゆる集落営農地帯で顕著であったが、H二七年には集積増加面積を上回る機構転貸面積となっており、寄与度が一〇〇％を超える地域が全国的に拡大していった。機構による実質的な集積効果は集積増加面積に占める機構新規転貸面積割合で確認することが出来る

表4 中間管理機構の実績 その2 (機構転貸面積の動向)

|     | 26年度機構<br>転貸面積 |      | 27年度機構<br>転貸面積 |       | 機構転貸の<br>集積増加寄与度 |             | 機構転貸に占める<br>新規面積割合 |             | 集積増加に占める<br>機構新規転貸割合 |             | 年間集積目<br>機構新規面 |
|-----|----------------|------|----------------|-------|------------------|-------------|--------------------|-------------|----------------------|-------------|----------------|
|     | ①              | ②    | ③              | ④     | 26年度<br>①/B      | 27年度<br>③/C | 26年度<br>②/①        | 27年度<br>④/③ | 26年度<br>③/B          | 27年度<br>④/C | 26年度<br>②/A    |
| 北海道 | 3426           | 279  | 9475           | 642   | 47.3             | 99.1        | 8.1                | 6.8         | 3.9                  | 9.6         | 2.9            |
| 東北  | 7120           | 2758 | 21300          | 9541  | 32.0             | 81.8        | 38.7               | 44.8        | 12.4                 | 47.2        | 8.0            |
| 北陸  | 5019           | 2246 | 9772           | 4621  | 72.1             | 81.3        | 44.7               | 47.3        | 32.3                 | 57.2        | 17.9           |
| 北関東 | 791            | 413  | 5179           | 2112  | 14.2             | 60.0        | 52.2               | 40.8        | 7.4                  | 29.3        | 2.6            |
| 南関東 | 97             | 53   | 1435           | 515   | 5.9              | 224.9       | 54.6               | 35.9        | 3.2                  | 89.0        | 0.7            |
| 東山  | 259            | 51   | 1682           | 465   | 9.4              | 68.3        | 19.7               | 27.6        | 1.8                  | 21.0        | 0.9            |
| 東海  | 1087           | 174  | 4644           | 1471  | 78.8             | 113.4       | 16.0               | 31.7        | 12.6                 | 40.1        | 1.4            |
| 近畿  | 2405           | 159  | 5021           | 1543  | 158.2            | 101.1       | 6.6                | 30.7        | 10.5                 | 34.3        | 1.8            |
| 山陰  | 868            | 250  | 1613           | 705   | 99.8             | 85.8        | 28.8               | 43.7        | 28.7                 | 50.8        | 9.4            |
| 山陽  | 1173           | 504  | 3165           | 1182  | 90.9             | 143.0       | 43.0               | 37.3        | 39.0                 | 76.1        | 8.7            |
| 四国  | 190            | 152  | 830            | 373   | 6.4              | 73.6        | 80.0               | 44.9        | 5.1                  | 45.8        | 2.7            |
| 北九州 | 933            | 93   | 8079           | 2204  | 13.1             | 223.5       | 10.0               | 27.3        | 1.3                  | 63.5        | 0.5            |
| 南九州 | 522            | 209  | 4659           | 1330  | 48.4             | 177.2       | 40.0               | 28.5        | 19.4                 | 58.6        | 2.2            |
| 沖縄  | 11             | 11   | 15             | 11    | 4.7              | -9.9        | 100.0              | 73.3        | 4.7                  | -14.6       | 0.6            |
| 全国  | 23896          | 7349 | 76864          | 26725 | 38.0             | 96.4        | 30.8               | 34.8        | 11.7                 | 42.7        | 4.9            |

注. 表3に同じ

が、実質的な集積効果は、H二六年の一一・七％からH二七年に四二・七％に上昇し、新規集積増加面積の約四割が機構経由の制度的流動化となっている。徐々に制度的農地流動化の主流になりつつある段階と言える。こうした機構経由の新規集積面積割合が五割を超える地域は北陸、南関東、山陰、山陽、北九州、南九州である。やや過大な機構目標面積に対する機構新規集積寄与度（H二六年五％、H二七年一八％）よりは機構の位置づけは実質的に向上しており、制度的流動化の過半を迎えつつある。流動農地の単なる通過経路としてではなく、「公的管理」の性格が問われる段階に入りつつあると言える。

第三に、表5で機構事業の経営形態別利用実績を確認しよう。まず、地域内外の区別では、心配された地域外からの落下傘型新規参入は、経営体数で三・四％、面積で一・五％に留まり、基本的に地域内流動が主流となっている。地域的には香川県を中心とする四国でそのウェイトが高いが、その実態を含めて今後の検討課題である。また、新規就農を含む認定農業者以外の利用は、経営体数で三二・四％を占めるが、面積では一一・五％に留まり、地域内認定農業者の制度利用が主流となっている。認定農業者以外の利用が高い地域は、南関東、四国、南九州、沖縄であり、園芸や畑地利用との関連が予想さ

表5 中間管理機構の実績 その3（経営形態別利用実績）

|     | 地域内認定農業者 |      |       |      |      |      | 地域内認定以外<br>(認定新規就農含む) |      | 地域外参入者<br>(個人・法人等) |      | 一経営体当<br>機構拡大面 |
|-----|----------|------|-------|------|------|------|-----------------------|------|--------------------|------|----------------|
|     | 個人       |      | 法人    |      | 企業   |      |                       |      |                    |      |                |
|     |          |      | 農事組合等 |      |      |      |                       |      |                    |      |                |
|     | 経営体数     | 面積   | 経営体数  | 面積   | 経営体数 | 面積   | 経営体数                  | 面積   | 経営体数               | 面積   | 個人             |
| 北海道 | 73.5     | 22.1 | 4.9   | 25.1 | 16.6 | 50.2 | 2.1                   | 2.0  | 3.0                | 0.7  | 6.0            |
| 東北  | 64.9     | 32.6 | 7.9   | 47.2 | 4.0  | 9.1  | 20.3                  | 10.3 | 2.9                | 1.3  | 1.7            |
| 北陸  | 50.9     | 46.6 | 17.7  | 37.3 | 1.8  | 3.0  | 27.6                  | 11.6 | 2.0                | 1.4  | 2.5            |
| 北関東 | 72.0     | 54.4 | 3.3   | 15.1 | 5.4  | 20.1 | 15.8                  | 8.5  | 3.5                | 1.9  | 2.3            |
| 南関東 | 27.1     | 29.5 | 6.4   | 32.0 | 0.0  | 0.0  | 61.6                  | 34.6 | 4.9                | 3.9  | 2.4            |
| 東山  | 31.8     | 22.4 | 9.4   | 47.3 | 2.9  | 9.4  | 51.3                  | 18.7 | 4.6                | 2.2  | 1.6            |
| 東海  | 48.3     | 20.9 | 20.0  | 64.4 | 3.3  | 6.5  | 25.6                  | 6.4  | 2.8                | 1.8  | 2.0            |
| 近畿  | 32.3     | 16.2 | 13.9  | 60.8 | 5.4  | 7.2  | 44.1                  | 14.4 | 4.2                | 1.2  | 1.9            |
| 山陰  | 42.4     | 18.0 | 23.5  | 62.9 | 4.5  | 6.5  | 28.4                  | 11.8 | 1.2                | 0.8  | 1.6            |
| 山陽  | 24.6     | 10.3 | 32.7  | 72.7 | 12.3 | 12.2 | 29.7                  | 4.6  | 0.8                | 0.2  | 2.1            |
| 四国  | 36.8     | 27.2 | 7.3   | 30.0 | 7.3  | 11.7 | 35.4                  | 20.0 | 13.2               | 11.2 | 0.9            |
| 北九州 | 51.8     | 21.8 | 10.4  | 62.9 | 1.5  | 2.3  | 32.0                  | 12.0 | 4.2                | 1.1  | 1.1            |
| 南九州 | 35.9     | 46.1 | 0.9   | 4.9  | 3.6  | 12.9 | 56.3                  | 33.1 | 3.3                | 2.9  | 1.5            |
| 沖縄  | 60.0     | 63.5 | 10.0  | 7.4  | 0.0  | 0.0  | 30.0                  | 29.1 | 0.0                | 0.0  | 0.5            |
| 全国  | 50.6     | 30.8 | 9.8   | 43.0 | 3.8  | 13.3 | 32.4                  | 11.5 | 3.4                | 1.5  | 1.9            |

注：表3に同じ

れるが、その実態も含めて今後の検討課題である。

主流の流動形態は地域内の認定農業者であり、個別経営、農事組合等（法人から企業を引いたもの）、企業（株式会社・特例有限会社）の経営形態別の利用動向が問題となる。個人経営は経営体数では五〇・六％で主流となるが、面積では三〇・八％に留まり、農事組合等が経営体数で九・八％であるが、面積では四三％を占め、利用面積では主要な利用主体となっている。企業は経営体数で三・八％、面積で一三・三％に留まっている。H二六年と比較すると、個別経営での利用が経営体数、面積とも増大し、農事組合等では両者とも減少、企業はほぼ横ばいとなっており、個別経営での利用が増加傾向にある。地域的には、北海道はTMRセンターを中心とした草地利用が主体であり、やや別格となる。面積ベースで見れば、北陸、北関東、南九州、沖縄が個人拡大が主流であり、東山、東海、近畿、山陰、山陽、北九州の集落営農地帯で農事組合等の利用が主流となっている。H二六年と比較すると農事組合等が主流であった北陸が個別経営主導に変化しているが、新潟のウエイトが高まったためと思われる。また、北九州はH二六年には個別経営主導であったが、H二七年には農事組合等へ大きく変化しているが、申請時期のブレが大きく影響しているように思われる。

以上、経営形態別の利用実績は、地域内の認定農業者が中心であり、集落営農を主体とする農事組合等がその利用面積の四割を占めている。こうした集落営農を中心とした付け替えを含む事業利用がこの間の利用実績の中心である。センサスで確認した組織経営体における法人化の進展は、経営所得安定対策とも呼応しつつ、借地拡大へ向けた任意組織からの制度対応であったと理解できる。担い手への規模拡大加算から地域集積協力金への制度変更は、受給主体が担い手メリットから地域メリットへと移行しており、そうしたメリット措置を活用しやすい集落営農等の機構活用を後押ししたとして良い。地域的には、新潟、北関東に代表される個別経営主導地域と、新潟を除く北陸、近畿、山陰・山陽に代表される集落営農主体地域に大別されるが、東北、北九州はその中間形態に位置すると考えられる。二年目に入り付け替えの利用が集落営農地帯から全国に拡散する一方、新規流動面積の拡大も進行し、担い手への新規集積面積の四割が機構経由になってきているのが現段階である。集積協力金の影響もあり、今後制度的流動経路の主流となると思われるが、単なる流動経路としてではなく、優良事例に見られるように、集落営農の組織化・法人化、新規就農の受け皿確保など地域における計画的担い手育成としての活用、また、圃場整備を含む農地利用の団地化など地

域土地利用の計画的改善手法が課題となっている。公的農地管理におけるコントロール機能の内実が問われてくるものと思われる。農外企業参入を目指す上からの公的機関による農地管理強化が、人・農地プランの見直しを含めた地元生産者の声を反映した集团的コントロールが厳しく問われる段階に近づいてきているように思われる。

#### 4 担い手形態別集落の動向と農地中間管理事業

最後に、機構事業が展開する場である集落と担い手形態との関連を考察しよう。今時センサスでは主業農家・組織経営体の有無別集落数を集計しており、それを見たのが表6である。主業農家と組織経営体が併存する集落は一二・九%、主業のみの集落は四二・六%、組織経営体のみの集落が四・八%、担い手の存在しない集落が三九・六%となっている。主業農家のいる集落が併せて五五・五%を占めて最も多い。主業農家の中心は園芸や畜産を主体とする経営が多く、必ずしも土地利用型経営担い手の分布を示すとはいえないが、一つの目安とはなろう。地域的には、主業農家中心集落が多い地域が、北海道、東北、北関東、南関東、北九州、南九州であり、組織経営体のみ、担い手なし集落が多い地域が北陸、東海、

表6 主業農家・組織経営体有無別集落数割合

|     | 総集落数  | 主業農家<br>組織経営<br>がある | 主業農家<br>のみ | 組織経営<br>のみ | 主業農家<br>組織経営<br>いない |
|-----|-------|---------------------|------------|------------|---------------------|
| 全国  | 100.0 | 12.9                | 42.6       | 4.8        | 39.6                |
| 北海道 | 100.0 | 20.8                | 56.3       | 2.5        | 20.3                |
| 東北  | 100.0 | 20.8                | 49.9       | 3.2        | 26.1                |
| 北陸  | 100.0 | 14.2                | 30.6       | 12.3       | 42.9                |
| 北関東 | 100.0 | 13.2                | 58.7       | 2.2        | 26.0                |
| 南関東 | 100.0 | 9.3                 | 53.4       | 2.3        | 35.0                |
| 東山  | 100.0 | 12.9                | 38.7       | 4.3        | 44.1                |
| 東海  | 100.0 | 10.4                | 38.9       | 5.1        | 45.6                |
| 近畿  | 100.0 | 11.6                | 36.7       | 8.6        | 43.1                |
| 山陰  | 100.0 | 8.7                 | 26.8       | 7.0        | 57.5                |
| 山陽  | 100.0 | 5.3                 | 27.5       | 5.7        | 61.6                |
| 四国  | 100.0 | 6.5                 | 43.7       | 2.3        | 47.4                |
| 北九州 | 100.0 | 16.8                | 45.1       | 3.9        | 34.1                |
| 南九州 | 100.0 | 12.5                | 47.6       | 3.2        | 36.7                |
| 沖縄  | 100.0 | 30.0                | 52.8       | 2.3        | 14.9                |

注1. 2015年センサス「農業集落類型別統計書」より作成

注2. 全国より高い地域を太字

近畿、山陰、山陽の集落営農地帯である。東山、四国は中間地帯的性格が強い。

こうした集落分布と担い手への農地集積の動向、機構事業の寄与度の関連が問題となろう。図3は、担い手形

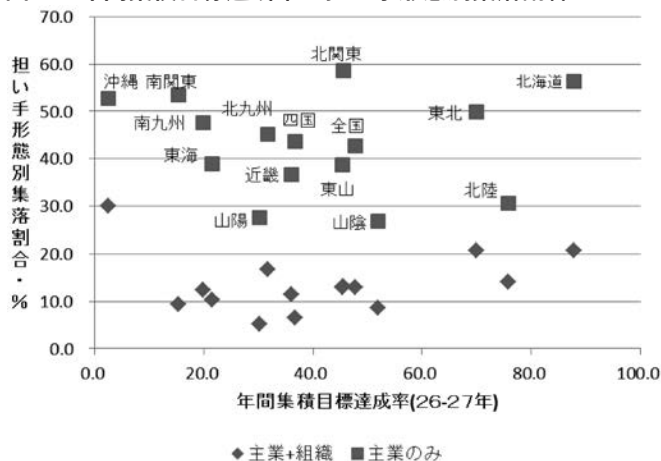
態別集落割合と担い手への機構年間集積目標達成率の動向を見たものである。主業農家と組織経営体が併存する集落割合と年間集積目標達成率は、大きく外れる沖縄を除けば、ほぼ正の相関関係にある。他方、主業農家のみの集落割合と年間集積目標達成率は一見してばらついていて、個別担い手層が分厚く存在する北海道、東北、北関東を外すと、むしろ負の相関関係にある点が注目される。担い手育成の方向として、個別か組織かではなく、個別と組織の併存ないし協働関係の構築こそが求められるといえよう。

図4は、同様に担い手形態別集落割合と集積目標への機構新規転貸寄与率を見たものである。主業農家のみ集落割合と機構寄与率は負の相関関係にあり、組織経営体のみ集落割合と機構寄与率は正の相関関係にある。機構活用の親和性は、地域集積協力金の活用を活かした地域との連携性が強い集落営農タイプの地域でこそ発揮しやすいと言えよう。

## 5 おわりに

集落・地域の担い手構造に合わせた担い手育成方向と地域経営ビジョンを描くのが人・農地プランの役割であったが、地域農家の話し合いに基づくプラン作成にはほど遠い状況であったように思われる。地域営農ビジョン

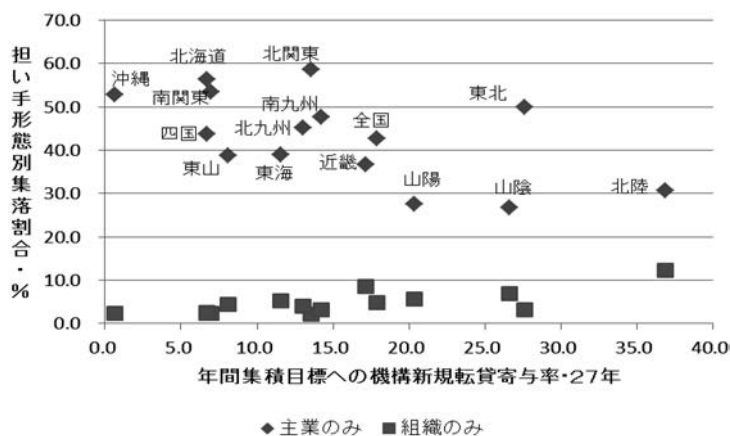
図3 年間集積目標達成率と担い手形態別集落割合



- 注1. 2015年センサス「農業集落類型別統計書」、「農地中間管理機構の実績等に関する資料」より作成  
 注2. 年間集積目標達成率は26-27年度実績  
 注3. 担い手形態別集落割合は、主業農家と組織経営体のいる集落割合と主業農家のみいる集落割合

としての人・農地プランの再設計が必要であろう。しかし、現状の事業推進体制では、市町村の役割は流動農地の掘り起こし活動に限定され、その誘因が働かない点に問題がある。

図4 機構寄与度と担い手形態別集落割合



注1. 表3に同じ

注2. 年間集積目標への機構新規転貸寄与率は27年実績

注3. 担い手形態別集落割合は、主業のみは図3と同様

組織のみは組織経営体のみある集落割合

また、事業推進上の問題点は、農地の集積過程と配分過程を分離し、所有者や地元の意向を切断し、担い手の公募制を導入した点にある。これに付随して事務手続き

の長期化、煩雑化を招くと共に、機構と業務委託される市町村のマンパワー不足の原因ともなっている。加えて、規模拡大加算から地域集積協力金への移行が、個別経営タイプにおける担い手メリットを喪失させ、個別担い手地域における活用の停滞を引き起こしている。

こうした問題を解決するためには、人・農地プランに基づく農地流動形態の場合には、思い切って市町村に権限を委譲し、公募制を省略する方式を検討するとともに、併せて集積協力金の活用方式も検討する必要がある。他方、担い手不足地帯への広域的対応や農外企業参入・新規就農者への支援においては公募制が有効であるので、県段階と市町村段階の二階建ての連携方式を再構築する必要があるように思われる。また、単なる流動化支援にとどめないためには、土地改良区との連携や営農指導部局との連携体制強化が求められていると思われる。

(注1)「特集 農地中間管理事業の実態―新潟県現地調査」農村と都市をむすぶ、二〇一五年一一・一二月号を参照。

(注2)「特集 座談会 二〇一五年農業センサスをめぐって(報告 橋本登)」農村と都市をむすぶ、二〇一六年五月号を参照。

(注3) 中間管理事業の初年度の同様の検討と制度上の問題点については秋山満「農地中間管理事業の現場での取り組みと課題」『農業と経済』昭和堂、二〇一五年一〇月号を参照。

# 農地中間管理機構を通じた東北農業の構造改革

秋田県立大学准教授 中村 勝則

## 1 はじめに

食料・農業・農村基本法第二条には、「国は、効率のかつ安定的農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立する」と明記されている。効率的かつ安定的農業経営とは、「主たる従事者の年間労働時間が他産業従事者と同等であり、主たる従事者一人当たりの生涯所得がその地域における他産業従事者と遜色ない水準を確保しうる生産性の高い農業経営」とされている。

二〇一四年度から開始された農地中間管理事業（以下、中間管理事業）は、「農業経営の規模の拡大、耕作の事業に供される農用地の集団化、農業への新たに農業経営を営もうとする者の参入の促進等による農用地の利用の効率化及び高度化の促進を図り、もって農業の生産性の向上に資すること」（「農地中間管理事業の推進に関する法律」第一条）を目的としている。その目標は、二

〇二三年度までに農地利用の八割を担い手に集積するというものである（ここでいう「担い手」とは、①認定農業者、②基本構想水準到達者、③集落営農経営、④認定新規就農者とされている）。

つまり、他産業並みに働き、応分の所得が得られるような生産性の高い農業経営（Ⅱ担い手）の育成が必要であり、そのための手段として中間管理事業による農地集積が位置づけられている。この点をまずは確認しておきたい。

中間管理事業がスタートしてから二年が経過した。東北地域にとって同事業の成果はどう評価されるであろうか。以下では、まず東北地域における中間管理事業の実績と特徴を明らかにする（第二節）。次に、秋田県を対象に中間管理事業を通じた農地集積の実態と経営体に対する効果をみていく（第三節）。以上を踏まえて、東北地域にとっての中間管理事業の成果と課題について考察する（第四節）。

## 2 東北地域における中間管理事業の実績と特徴

## (1) 担い手への集積動向

二〇一六年五月発表の農林水産省「農地中間管理機構の実績等に関する資料（平成二七年度版）」を中心に、中間管理事業の実績と東北の特徴をみていくことにする。

まず、表出はしないが、中間管理事業がスタートする直前の二〇一四年三月末時点における担い手への集積率を確認しておきたい。全国平均は四八・七％となっており、都道府県別に見ると北海道が八六・七％とダントツに高い。第二位は佐賀の六七・八％、第三位が秋田の五九・〇％であった。さらに山形が五〇・〇％で第七位、宮城が四七・〇％で第八位、岩手が四五・七％で第一位、青森が四三・四％で第二位と、東北の県が上位に名を連ねている。東北は、担い手への集積率が全国的にみて高いところからスタートしたといえよう。なお、集積率が五〇％を超えているのは、上記の佐賀、秋田、山形以外には、新潟五二・一％、富山五〇・七％、福井五〇・八％となっている。これらの県は水田面積の比率が高く、集落営農組織の設立が推進されたという共通項があり、それが比較的高い集積率の要因になっている<sup>注1</sup>。

次に、表1によって担い手への農地集積の動向を確認する。第一に、二〇一三年度末から一五年度末にかけ

表1 担い手への農地集積の動向

(単位：ha、％)

|       | 全耕地面積<br>(2015年) | 担い手への集積面積 |                          |      |                     |
|-------|------------------|-----------|--------------------------|------|---------------------|
|       |                  | 2013年度末   | 2013年度末<br>～15年度末<br>の増分 | 増加率  | 全耕地に<br>対する<br>増分比率 |
|       | ①                | ②         | ③                        | ③／②  | ③／①                 |
| 全国    | 4,496,000        | 2,208,258 | 142,662                  | 6.5  | 3.2                 |
| 北海道   | 1,147,000        | 997,852   | 16,806                   | 1.7  | 1.5                 |
| 東北    | 848,400          | 383,022   | 48,307                   | 12.6 | 5.7                 |
| 北陸    | 313,500          | 158,958   | 18,976                   | 11.9 | 6.1                 |
| 関東・東山 | 730,230          | 197,027   | 21,705                   | 11.0 | 3.0                 |
| 東海    | 261,900          | 86,009    | 5,474                    | 6.4  | 2.1                 |
| 近畿    | 227,300          | 55,438    | 6,488                    | 11.7 | 2.9                 |
| 中国    | 243,000          | 51,879    | 6,254                    | 12.1 | 2.6                 |
| 四国    | 139,600          | 32,022    | 4,099                    | 12.8 | 2.9                 |
| 九州    | 546,000          | 234,639   | 14,467                   | 6.2  | 2.6                 |
| 青森    | 153,300          | 67,661    | 9,328                    | 13.8 | 6.1                 |
| 岩手    | 151,100          | 69,415    | 5,220                    | 7.5  | 3.5                 |
| 宮城    | 129,400          | 60,892    | 5,923                    | 9.7  | 4.6                 |
| 秋田    | 149,500          | 88,394    | 8,164                    | 9.2  | 5.5                 |
| 山形    | 121,100          | 61,143    | 11,727                   | 19.2 | 9.7                 |
| 福島    | 144,000          | 35,517    | 7,945                    | 22.4 | 5.5                 |

資料：農林水産省「農地中間管理機構の実績等に関する資料」各年度より作成。

表2 農地集積における中間管理事業の寄与

(単位: ha、%)

|       | 機構の<br>転貸面積 |         |           | ①の担い手<br>集積寄与率 |
|-------|-------------|---------|-----------|----------------|
|       | ①           | うち新規集積  | ①に対する     |                |
|       |             | 面積<br>② | 比率<br>②/① |                |
| ③     |             |         |           |                |
| 全国    | 100,452     | 34,034  | 33.9      | 70.4           |
| 北海道   | 12,901      | 921     | 7.1       | 76.8           |
| 東北    | 28,249      | 12,281  | 43.5      | 58.5           |
| 北陸    | 14,782      | 6,867   | 46.5      | 77.9           |
| 関東・東山 | 9,402       | 3,609   | 38.4      | 43.3           |
| 東海    | 5,730       | 1,643   | 28.7      | 104.7          |
| 近畿    | 7,397       | 1,702   | 23.0      | 114.0          |
| 中国    | 6,791       | 2,639   | 38.9      | 108.6          |
| 四国    | 1,010       | 517     | 51.2      | 24.6           |
| 九州    | 14,164      | 3,835   | 27.1      | 97.9           |
| 青森    | 2,242       | 1,033   | 46.1      | 24.0           |
| 岩手    | 7,557       | 3,280   | 43.4      | 144.8          |
| 宮城    | 3,329       | 2,025   | 60.8      | 56.2           |
| 秋田    | 4,728       | 2,760   | 58.4      | 57.9           |
| 山形    | 7,210       | 2,146   | 29.8      | 61.5           |
| 福島    | 3,183       | 1,037   | 32.6      | 40.1           |

資料: 農林水産省「農地中間管理機構の実績等に関する資料」各年度より作成。

注: 1) 新規集積面積は、機構への貸付前の1年間において、担い手が特定農作業受託を含め、一度も使用していない農地を担い手に転貸した面積。

2) 担い手集積寄与率は、表1に示した2013年度末から2015年度末の担い手集積増分に対する比率。

て、一四二、六六二haが担い手に集積されたが、その一／三にあたる四八、三〇七haが東北によるものであった。第二に、東北の担い手の集積面積は、二〇一三年度末の三三三、〇二二haから一二・六%増加した。全国平均

の六・五%を倍近く上回るとともに、中国の一・一%、四国の一・八%と並んで高い値であった。

第三に、全耕地面積に占める集積面積増分の比率をみると、全国平均の三・二%に対し、東北は五・七%と、北陸の六・一%と並んで高い。他の地域はいずれも三%以下に留まっている。

以上のように、中間管理事業が掲げている八割という集積目標には及ばないかもしれないが、東北は事業開始までに水田地帯を中心に担い手への農地集積がある程度進んでいただけでなく、かつその後も比較的早いスピードで進行しているといえよう。

## (2) 農地中間管理機構を通じた農地集積の成果

では、担い手への農地集積において、中間管理事業はどの程度寄与しているのだろうか。表2によってみてみよう。

第一に、中間管理事業を司る農地中間管理機構(以下、機構)が転貸した面積のうち、機構への貸付前の1年間において、担い手が特定農作業受託を含め、一度も使用していない農地を担い手に転貸した新規集積面積(いわゆる「真水」部分)の比率をみると、全国平均が三三・九%であるのに対し、東北は四三・五%と、四国の五一・二%、北陸の四六・五%に次ぐ高さであった。東北の中では、宮城と秋田がそれぞれ六〇・八%、五八・四%

と高い。ただ、高いといっても、裏返せば半分以上はすでに特定作業受託などで実質的に担い手が耕作していた農地であつたともいえる。

第二に、担い手への農地集積に機構がどれだけ寄与したかをみるため、表1の担い手への集積増分(③の値)に対する機構の転貸面積の比率(担い手集積寄与率)を算出してみると、全国平均七〇・四％に対して東北は五八・五％とやや低い。他に低いのは関東・東山の四三・三％、四国の二四・六％であつた。東北をはじめこうした地域は、機構以外を通じた農地集積が少なからずあつたことを示している。

以上のように、東北では機構を通じて担い手以外から担い手へ集積が進んだが、その一方で機構を通さない農地集積も少なくないという特徴がある。

### (3) 転貸先みる東北の特徴

次に、表3によって機構が借り受けた農地の転貸先についてみよう。

第一に、全国に共通する特徴として、転貸面積のほとんどが借受希望者の募集をおこなった区域内の担い手に集積されていることが指摘できる。その比率は全国では九八・四％、東北は九九・二％であつた。

第二に、東北は集落営農法人と個人の認定農業者への集積が併存していることである。これは北陸と似た特徴

表3 機構の転貸先別面積

|       | 機構の<br>転貸面積<br>(再掲) | 地域内の<br>農業者 | 対転貸<br>面積比率<br>②/① | (単位: ha, %)          |                      |            |                     |
|-------|---------------------|-------------|--------------------|----------------------|----------------------|------------|---------------------|
|       |                     |             |                    | 地域内の農業者の内訳(面積比率)     |                      |            |                     |
|       |                     |             |                    | 個人の認定<br>農業者<br>分母=② | 法人の認定<br>農業者<br>分母=② | 企業<br>分母=② | 企業以外の<br>法人<br>分母=② |
| 全国    | 100,452             | 98,822      | 98.4               | 30.7                 | 58.6                 | 13.7       | 44.9                |
| 北海道   | 12,901              | 12,445      | 96.5               | 23.6                 | 74.8                 | 53.2       | 21.6                |
| 東北    | 28,249              | 28,012      | 99.2               | 34.0                 | 56.6                 | 9.5        | 47.1                |
| 北陸    | 14,782              | 14,558      | 98.5               | 39.7                 | 49.2                 | 4.4        | 44.8                |
| 関東・東山 | 9,402               | 9,215       | 98.0               | 44.4                 | 41.0                 | 14.3       | 26.8                |
| 東海    | 5,730               | 5,633       | 98.3               | 22.1                 | 72.0                 | 5.4        | 66.7                |
| 近畿    | 7,397               | 7,350       | 99.4               | 14.5                 | 72.7                 | 6.7        | 66.1                |
| 中国    | 6,791               | 6,789       | 100.0              | 11.2                 | 82.2                 | 8.4        | 73.9                |
| 四国    | 1,010               | 900         | 89.1               | 30.9                 | 47.1                 | 12.8       | 34.3                |
| 九州    | 14,164              | 13,894      | 98.1               | 33.2                 | 46.2                 | 6.0        | 40.2                |
| 青森    | 2,242               | 2,203       | 98.3               | 46.4                 | 42.0                 | 1.0        | 41.0                |
| 岩手    | 7,557               | 7,575       | 100.2              | 23.6                 | 71.4                 | 10.6       | 60.8                |
| 宮城    | 3,329               | 3,288       | 98.8               | 35.8                 | 42.1                 | 15.7       | 26.4                |
| 秋田    | 4,728               | 4,694       | 99.3               | 37.6                 | 58.4                 | 4.9        | 53.5                |
| 山形    | 7,210               | 7,100       | 98.5               | 32.5                 | 59.5                 | 5.3        | 54.3                |
| 福島    | 3,183               | 3,152       | 99.0               | 46.4                 | 37.4                 | 23.2       | 14.2                |

資料：農林水産省「農地中間管理機構の実績等に関する資料」各年度より作成。

注：1) ①は2015年度資料に表章された合算値。それ以外は単年度の値しか表章されていないため、各年度資料の数値を単純に合計した値を用いた。岩手への対転貸面積比率が100％を超えているのはそのことによる不突合であると考えられる。

- 2) 「地域」とは、借受希望者の募集を行った区域のこと。  
3) 「企業」とは、株式会社又は特例有限会社の形態の法人のこと。

である。集落営農法人は農事組合法人の形態をとることが多いが<sup>注2)</sup>、それは表頭の「企業以外の法人」に含まれる。その比率をみると東北は四七・一％と、北陸の四

四・八％に近い値となっている。東海および近畿、中国はそれぞれ六六・七％、六六・一％、七三・九％と、もっと高い値であるが、これらの地域ブロックは個人の認定農業者の比率が低い（それぞれ二二・一％、一四・五％、一一・二％）。その点、東北は関東・東山の四四・四％、北陸の三九・七％に次ぐ高さとなっている。さらに東北を県別にみると、個人の認定農業者の比率が高いのが青森、福島であり、集落営農法人を含む企業以外の法人比率が高いのが岩手、秋田、山形である。宮城は両者の中間的ポジションにある。このように個別経営と集落営農法人への集積が並行して進んできたというのが、機構を通じた農地集積における東北の特徴である。

### 3 中間管理事業を通じた農地集積の内実

#### ―秋田県を対象に―

##### (1) 農地集積の実態

秋田県を対象に、もう少し詳しく農地集積の実態をみていくことにする。まず同県の機構の実績について述べておく。二〇一四～一五年度における機構の転貸面積は四、七二八haで、東北では岩手、山形に次ぐ三番目の大きさであった。新規集積面積は二、七六〇haで転貸面積の五八・四％を占め、前述したように岩手に次いで高い比率であった。また、機構の貸付農地のうち、平坦地域

のそれは二〇一四年では六九％、二〇一五年では七四％を占めている。二〇一五年における転貸農地は九七％が水田となっている。また、同年における転貸農地の筆数の五八％が一〇a未満であったが、これは基盤整備とセットで従前地の集積を中間管理事業を使って行うケースが散見されたことによる。さらに、同年の受け手の平均経営面積は個人で借受前の八・一haから借受後には九・七haへ、法人は二八・九haから四二・八haへとそれぞれ拡大している。

次に、県の機構から業務委託を受けている市町村における集積状況について、横手市を例にみることにしよう。同市は転貸面積が県内で上位にランクされている（二〇一四年度第二位、一五年度第三位）。

第一に、横手市における農地のマッチング状況を示した表4をみると、JAが窓口になっているケースが多いことである。二〇一四～一五年度の二カ年でマッチングが成立した件についてみると、出し手の件数四六一件のうち八五・七％にあたる三九五件がJAを経由したものであった。受け手の方をみると、件数では一九一件のうち九五・八％にあたる一八三件が、面積では五〇二haのうち八五・一％にあたる四二七haがJA経由であった。第二に、表出はしないが、前述した転貸面積五〇二haうち、特定農作業受委託や農地集積円滑化事業から移行

表 4 秋田県横手市における中間管理事業のマッチング成立状況

(単位：件、ha、%)

|        | 出し手→機構 |         |           | 機構→受け手 |         |           |       |         |           |
|--------|--------|---------|-----------|--------|---------|-----------|-------|---------|-----------|
|        | 件数     |         |           | 件数     |         |           | 面積    |         |           |
|        | 合計     | 市<br>経由 | J A<br>経由 | 合計     | 市<br>経由 | J A<br>経由 | 合計    | 市<br>経由 | J A<br>経由 |
| 2014年度 | 224    | 63      | 161       | 100    | 6       | 94        | 250   | 70      | 180       |
| 2015年度 | 237    | 3       | 234       | 91     | 2       | 89        | 253   | 5       | 247       |
| 合計     | 461    | 66      | 395       | 191    | 8       | 183       | 502   | 75      | 427       |
| 構成比    | 100.0  | 14.3    | 85.7      | 100.0  | 4.2     | 95.8      | 100.0 | 14.9    | 85.1      |

資料：渡部ら〔5〕の表を一部改変し作成。

したのが四五二ha、九〇・一％であった。また、それと一部重複を含む数値だが、圃場整備地区に該当するのが九二・八ha、一八・五％であった。

以上のように、機構を通じた農地集積は平坦部の水田を中心としたものであり、地域限定的な、いわば出し手と受け手の顔の見える範囲で行われており、それは既存の農地集積の取り組みの延長にある。

では、実際に中間管理事業を通じて農地を集積した経営体にとって、事業はどのような効果があったのか。秋田県内の二つの集落営農法人の事例からみてみよう。

(2) H法人―農地集積には成功したが経営確立に課題―  
H法人は秋田県の中山間地域に位置する農事組合法人である。将来における農地維持と農業後継者不在の危機感から、地域の中でも比較的平坦なエリアで基盤整備を実施することになった。併せて品目横断的経営安定対策施行に向けて設立された集落営農組織を母体として二〇一四年にH法人を設立するとともに、中間管理事業を活用し担い手として新たに五五ha、七二三筆の水田を集積した。理事五名が常時作業に従事する。

基盤整備の合意形成では各種機構集積協力の存在が役立った。しかも地域で農地をまとめることができたので、地域集積協力金も得ることができた。その一部は法人のライスセンサー整備などに活用し、設備投資を軽減することができた。

さらに、法人経営の収益確保と周年就業体制をつくるため、県が二〇一四年からスタートさせた園芸メガ団地整備事業<sup>注3</sup>にも取り組むことにした。アスパラガス四ha、リンドウ三ha、コギク一haを作付けている。しかし、水田の集積と園芸団地の整備はできたものの、特に園芸部門の収穫作業等、農繁期における労働力不足に直面している。法人には労働力を周年雇用するだけの経営体力はまだなく、かといって農繁期だけ臨時雇用に来てくれる人も地域には少ないからである。このように、農地集

積には成功したものの、園芸作部門も含めた経営確立が課題となっている。

### (3) T法人―地域集積協力を活用し米を中心とした経営基盤を強化―

T法人は秋田県の平坦水田地帯に位置する農事組合法人である。品目横断的経営安定対策を契機に設立された集落営農組織を母体として、二〇一一年に法人を立ち上げた。経営耕地面積は約九〇haで、主たる作付は主食用米四九ha、新規需要米三〇ha、そば四haと、九割近くを米が占める。米を中心とした事業展開を図ろうとしている法人である。

二〇一四年度に、組合員が法人に特定作業委託していた農地六一haを中間管理事業を通すことで集積した。組合員外二三人からも九haを集積している。法人が主体となって農地をまとめて機構に申請したため、地域集積協力を最高単価で受け取ることができた。その金額は合計で一、七〇〇万円にのぼる。話し合いにより約三分の一は地権者に分配し、残りは稲作機械の更新や米の販売力強化のための色彩選別機の購入のほか、法人の純資産の増強に充てられた。

このようにT法人では、中間管理事業による集積が経営規模拡大に結びついたわけではないものの、法人が地域の農地利用調整主体として機能したことで、地域集積

協助力金という「臨時収入」を取得し、それを事業強化に結びつけることができた。もちろん経営耕地の外延的拡大の意欲がないわけではない。現在の機械・施設で、地域外も含め一〇〇ha程度までは拡大できるとしており、実際に農地の貸付要望はあるとの実感も持っている。ただ、農地に付随して水路や農道の管理負担などがついてくることや、出し手の所在地域にとっては入り作地になってしまうなどの問題があるため、そう単純にはいえない。

## 4 東北における中間管理事業の課題

以上を踏まえて、東北を念頭におきつつ中間管理事業の成果と課題を考察したい。

まず成果としては、第一に、離農希望者のリタイアを円滑に促したことがある。その下地となっているのは、従前の農地集積円滑化事業や農地保有合理化事業などの取り組みであり、中間管理事業はそれに各種集積協助力金および現地コーディネーターの派遣等を加味するものであった。特に、前者は基盤整備事業の合意形成に効果的であったことが伺える。ただし、こうした成果は平坦部の水田に限定され、中山間地域などの生産条件の良い農地の耕作放棄地化の懸念は依然として残っている。

第二に、地域内の農地について改めて話し合う契機と

なったことである。東北は水田地帯を中心に集落営農組織が多く存在するが、それが話し合いの場として機能したケースも多い。農地をうまくまとめ、地域集積協力金を得ることができた地域の中には、T法人のように経営強化に結びつけたケースもある。

次に課題として挙げられるのは、第一に、中間保有が機能していないことである。機構の業務委託先となる市町村の現場では、受け手と確実にマッチングできる農地しか事業に乗せない。マッチングの成果が予算配分に影響するからである。受け手が見つからなければ返還されるかもしれないというのは、安心して機構に貸すことはできない。よって条件の良くない農地はいずれ放棄されることになる。これでは「バンク」の役割を果たしているとはいえず、単なる仲介業者にすぎない。政策文書には「農地中間管理機構を中心とする関係者の総力で農地集積・耕作放棄地解消を推進」とあっただけに、現場関係者を失望させたことは否めない。もし耕作放棄地解消を謳うのであれば、中間保有機能をより強化するべきであろう。

第二に、ソフト事業の強化である。すでにみたように、中間管理事業の農地のマッチングはほとんどが一定の地域内で行われていたが、地域の中にあっても集落を跨いだ農地移動は、水路や農道などの資源保全を誰が負担す

るかという調整を必要とする。T法人でもその点を心配していた。農地集積は単に出し手と受け手だけで完結する問題ではない。農地が公共財と言われる所以である。農地集積にあたって地域の農地利用や資源保全のあり方も含めた話し合いが必要であり、それを支援するソフト事業が求められる。

二〇一八年には国による米の生産数量目標の配分が廃止されることになっている。そうした点からも地域農業についての話し合いはますます重要になってくると思われる。

第三に、中間管理事業そのものとは離れるが、受け手となる経営への支援をセットで行うことである。米の流通自由化に伴う米価の長期的下落により、水田作経営においては経営耕地面積が大きい階層ほど農業所得に対する助成金収入の比率が高くなっている<sup>注1</sup>。それだけ政策変更が経営リスクになっているということである。米の生産調整の見直しや直接交付金の廃止によるインパクトは大規模経営ほど大きい。加えて東北は、日本海側を中心に畑作物の作付けに不向きな排水不良田も多く、積雪により冬の栽培作物も限定される。そのような条件下では、当面は米を中心に経営を組み立てざるをえない。農地集積に併せて、米政策の変更に伴う受け手への激変緩和措置が必要である。

最後に、中間管理事業の数値目標についてである。冒頭で確認したとおり、中間管理事業はあくまで手段であり、その成果は本来、農業経営の生産性の向上を通じて農業所得の増大や食料供給力の増強等によって評価されるべきである。その意味で、集積率のみを評価指標とするのは必ずしも適切ではない。しかもそれを予算配分に反映させて各県を競わせる方式は、手段にすぎない農地集積を目的化させてしまう。何のための中間管理事業なのかが問われなければならない。

(注1) もちろん、集落営農組織の中には、実質的に構成員が個別に経営している「枝番管理型」もしくは「政策対応型」と呼ばれる組織も含まれており、見せかけの集積になっている可能性も否定できない。しかし、そのような組織でも、将来的には実質的に農地を集積していく受け皿になっていくものと考えられる。

(注2) 農林水産省「集落営農実態調査」二〇一五年によれば、全国三、六二二の集落営農法人のうち、農事組合法人は三、一四七で八六・九%を占めている。

(注3) 秋田県の園芸メガ団地整備事業は、「野菜や花きの産出額を飛躍的に向上させるため、本県の園芸振興をリードする大規模な園芸団地を整備し、園芸経営に専作的に取り組む経営体を

育成する」ことを目的として開始された。団地の販売額目標は一億円以上、団地規模は施設型で一〇〇～二〇〇棟規模、露地型で一〇〇～二〇ha規模、品目としてはトマト、キュウリ、ホウレンソウ、アスパラガス、ネギ、花きが想定されている。二〇一四年度から県内七箇所で開催された。

(注4) 中村〔4〕を参照。

引用・参考文献（著者五〇音順）

〔1〕安藤光義「農地中間管理機構の現状と課題」、日本農業年報六二『基本計画は農政改革とTPPにどう立ち向かうのか―日本農業・農政の大転換―』、農林統計協会、二〇一六年、四七～七七頁。

〔2〕樗真一「農地中間管理機構を活用した担い手への農地集積の現状と課題、方策」農政調査時報、五七三、二〇一五年、二三～三二頁。

〔3〕樗真一「農地市場における農地中間管理機構の効果と課題」農村経済研究、三四（一）、二〇一六年、九五～一〇三頁。

〔4〕中村勝則「農業所得の拡大は図られたか」農業と経済、八一（二）、昭和堂、二〇一五年、一二四～一二三頁。

〔5〕渡部岳陽・岩出俊輝・長濱健一郎・中村勝則「農地中間管理事業の実態と課題―秋田県内の取り組みを対象として―」東北農業経済学会青森大会個別報告（二〇一六年八月二七日、弘前大学）配布資料。

# 茨城県農業の構造変動と農地中間管理事業

茨城大学農学部 准教授

西川 邦夫

茨城大学大学院農学研究科

吉田 健人

## 1 掴みづらい茨城県農業の構造変動

### (1) 構造変動を示す二つの統計

本稿の課題は、水田農業を中心とした茨城県農業の構造変動の実態を主に統計面から明らかにするとともに、構造変動に対して農地中間管理事業が果たしている役割を検討することである。農林水産省『農林業センサス』を見る限り、茨城県において農業構造変動は急速に進んでいる。表1からは、都府県では二〇一〇—一五年は二〇〇五—一〇年と比べて構造変動のスピードが鈍化したのに対して、茨城県ではむしろ加速したことが、組織経営体増加率、五ha以上・二〇ha以上経営体への経営耕地面積集積割合、借入耕地面積割合のいずれの動きからも分かる。組織経営体の急増↓借入耕地面積割合の上昇↓担い手（特に経営所得安定対策の面積要件とされた二〇ha以上層）への農地集積という、二〇〇五—一〇年にお

いて全国的に見られた論理<sup>1</sup>が、茨城県では二〇一〇—一五年に強まっているのである。

一方で、農林水産省調べによる「担い手への集積面積割合」(以下、「担い手集積割合」)<sup>2</sup>は、茨城県では低迷している。二〇一五年度で茨城県の担い手集積割合は二六・六%と、都府県平均三九・九%を大きく下回っている。近年の変化を見ても、二〇一〇年度から一五年度にかけて二六・二%から二六・六%へとほとんど上昇していない。さらに、「農林業センサス」と比較すると、担い手集積割合と対応していると言える、五ha以上経営体への経営耕地面積集積割合(以下、「五ha以上集積割合」)(二三八・六%)を大きく下回っている<sup>3</sup>。二つの統計が示す茨城県の農業構造は全く異なるものとなっているが、果たしてこの違いは何によってもたらされているのだろうか？

### (2) 解釈の可能性

表1 『農林業センサス』から見る茨城県農業の構造変動

|     |                 | 2005年     | 10        | 15        | 増減率・ポイント     |              |
|-----|-----------------|-----------|-----------|-----------|--------------|--------------|
|     |                 |           |           |           | 2005-10年     | 2010-15年     |
| 都府県 | 農業経営体数 合計       | 1,954,764 | 1,632,535 | 1,336,552 | -16.5%       | -18.1%       |
|     | 組織経営体           | 25,916    | 28,757    | 30,463    | <b>11.0%</b> | 5.9%         |
|     | 経営耕地面積 5ha以上経営体 | 21.4%     | 32.1%     | 40.2%     | <b>10.7%</b> | 8.2%         |
|     | 集積割合 20ha以上経営体  | 5.7%      | 12.8%     | 17.3%     | <b>7.0%</b>  | 4.5%         |
|     | 借入耕地面積割合        | 23.4%     | 32.4%     | 38.5%     | <b>9.0%</b>  | 6.1%         |
|     | 農業経営体数 合計       | 85,551    | 71,542    | 57,533    | -16.4%       | -19.6%       |
| 茨城県 | 組織経営体           | 512       | 537       | 641       | 4.9%         | <b>19.4%</b> |
|     | 経営耕地面積 5ha以上経営体 | 19.9%     | 28.7%     | 38.6%     | 8.8%         | <b>9.9%</b>  |
|     | 集積割合 20ha以上経営体  | 5.9%      | 10.0%     | 15.4%     | 4.1%         | <b>5.4%</b>  |
|     | 借入耕地面積割合        | 24.8%     | 31.2%     | 38.4%     | 6.4%         | <b>7.2%</b>  |
|     |                 |           |           |           |              |              |

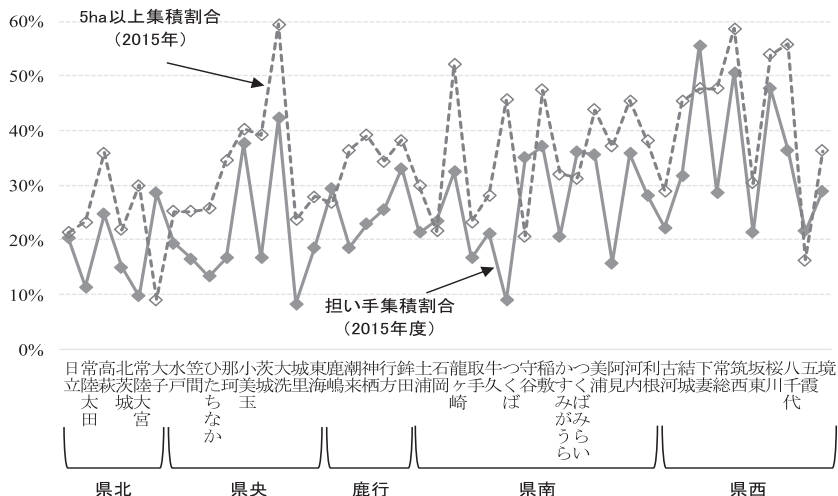
資料：農林水産省『農林業センサス』（各年版）より作成。

筆者の解釈は、二〇一〇―一五年の『農林業センサス』の動きは、実際の構造変動を過大に評価している可能性があるというものである。具体的には、二〇一〇―一五年の構造変動の一部が、何らかの理由によって二〇一〇―一五年に反映されている可能性が強いと考えられる。茨城県では二〇一〇―一五年に組織経営体が一九・四％も増加したことになるが、それが実態を反映したものとは考えにく

い。二〇〇五―一〇年に茨城県の農業構造を大きく動かした集落営農組織の設立動向は、二〇一〇―一五年には全く停滞的である。農林水産省『集落営農実態調査』では、集落営農組織は同期間に一五三組織から一五五組織、JA茨城中央会の調査でも九九組織から一〇三組織へのわずかな増加にとどまっているのである。経営所得安定対策への対応として二〇〇七年前後に設立された集落営農組織のいくらかは、二〇一五年センサスで初めて調査対象となった可能性が高いのではないだろうか。

しかしながら、以上の解釈で二〇一〇―一五年のセンサス上の構造変動（フロー）を説明できても、両統計の間に横たわる構造変動の到達点（ストック）の格差を説明することはできない。そこで考えられるのが、茨城県内に広範に広がる、利用権等が設定されていない相對借地（いわゆる「ヤミ小作」）の存在である。担い手集積割合は行政が把握している（農業委員会に届け出があった）農地移動のみを対象としているのに対して、『農林業センサス』はそれ以外も含んでいる。相對借地の存在が、農地流動化の実態把握を複雑なものとしているのである。図1は、市町村別に担い手集積割合と五ha以上集積割合を比較したものである。まず担い手集積割合を見ると、中山間地域の県北地域から平場水田地帯の県西地域にかけて高まる傾向にあることが分かる。しかしなが

図1 市町村別担い手集積割合と5ha以上集積割合



資料：農林水産省『農林業センサス』（2015年版）、及び茨城県提供の資料より作成。

注：2015年度の担い手集積割合の調査は2016年3月末時点であり、センサスの約1年後に実施されたものである。しかしながら、他に適当なデータを入手できなかったため本図では利用した。

ら、五ha以上集積割合で見ると、県南地域は県西地域と同程度に達することが分かる。両者の差が担い手に集積されている相対借地分と考えられるが、その差は稲敷市、龍ヶ崎市、つくば市等の県南水田地帯で顕著であることが確認できるだろう。

以上二つの統計の検討から言えることは、第一に茨城県では確かに農業構造変動は進んでいるということ、しかしながら第二に、それがどの程度のものなのか統計分析から正確に評価することは難しいということである。そして第三に、実態調査からは急速な構造変動が進んだことが確認されている二〇〇五—一〇年に對して、むしろ二〇一〇—一五年は停滞的であった可能性が高いということである。

では、構造変動が停滞した要因としてどのようなものが考えられるだろうか？ 第一に、集落営農組織化の停滞である。二〇〇五—一〇年における集落営農組織化が経営所得安定対策に對応したものであったため、その必要がなくなった時の熱意の低下も著しかった。第二に、二〇一〇—一三年にかけての米価水準の上昇と、民主党政権の戸別所得補償政策の影響による離農の抑制である。これらは稲作管理作業の収益性を改善することによって、作業委託に依存する高齢農業者の営農継続意欲を高めたと考えられる。第三に、担い手の急速な規模拡大

による「規模の不経済」の顕在化である。無秩序な規模拡大は、大規模経営の機械装備を大型機械複数体系へ移行させると同時に、管理作業の増加をもたらした。その結果、農機具費の減少停滞と労務費の急増によって、規模拡大が単位面積当り生産コスト低減の停滞、さらには上昇すらもたらすことになった。「規模の不経済」には、大規模経営の圃場分散問題の深刻化が寄与している側面がある。よって、茨城県においては農地団地化を一つの目標とする農地中間管理事業に対して、担い手の側からの期待は存在する。

## 2 茨城県における農地中間管理事業の実施状況

### (1) 農地中間管理事業の実績

茨城県における二〇一五年度の農地中間管理事業の実績は、全国的に見ても良好である。機構集積面積三、六二七ha、転貸面積三、五五七haであり、いずれも全国第五位である。年間集積目標面積（六、一三〇ha）に対する新規集積面積の寄与度は二〇％に達し、これは全国第一四位となっている。また、機構集積協力金の交付対象となった三、三九四haのうち、大半が地域集積協力金二、九八〇ha（八七・八％）によるものである。二〇一四年度と比べても事業の実績は大幅に改善されており、表2

からは転貸面積は三四八haから大幅に増加していることが確認できる。実績は県南地域を中心としたものとなっており、二〇一五年度の場合は、二、三一一ha（六五・〇％）を占めている。

農地中間管理機構に指定されているのは、（公財）茨城県農林振興公社である。現場で活動しているのは、県内の農林事務所五ヶ所に配置された機構推進員六名（農協のOB）であり、普及指導員や市町村職員と連携して事業を推進している。業務委託は、二〇一五年度は全四市町村において市町村が市町村農業公社となっており、農協に委託したケースは無い。

茨城県では、二〇一六年度は機構転貸面積を四、五〇〇haにまで増加させるとともに、県西地域での実績も向上させる目標を立てている。そのため、推進体制の充実を図っている。現場に配置する機構推進員を一〇名に増加するとともに、農業委員会との連携を試みている。特に、二一市町村で設置されている農地利用最適化推進委員の活動との連携によって、事業へのニーズを掘り起こしたいとしている。また、二〇一六年度からは県内の全農協に相談窓口を設置し、農協を訪問する貸出希望者を事業へと誘導したいと考えている。

### (2) 茨城県における推進の特徴

各所への聞き取り調査からは、茨城県における実績の

表 2 地域別機構転貸面積の推移

単位：ha

|     | 2014年度 | 計     | 15<br>うちモデル地区 |       | 16（目標） |
|-----|--------|-------|---------------|-------|--------|
|     |        |       | 面積            | 割合    |        |
| 合計  | 348    | 3,557 | 2,984         | 83.9% | 4,500  |
| 県北  | 20     | 117   | 90            | 76.9% | 420    |
| 県央  | 31     | 371   | 335           | 90.3% | 910    |
| 鹿行  | 15     | 150   | 118           | 78.7% | 550    |
| 県南  | 203    | 2,311 | 2,059         | 89.1% | 1,480  |
| 稲敷  | 28     | 709   | 670           | 94.5% |        |
| 龍ヶ崎 | 118    | 346   | 311           | 89.9% |        |
| 県西  | 79     | 608   | 381           | 62.7% | 1,140  |

資料：茨城県提供の資料より作成。

大部分が既存の借地の借り換えによるものである。ただし、東北・北陸等で多く見られる集落営農組織の法人化にともなうものは二、三件程度と多くはない。茨城県の場合は、個別大規模経営が主導する形で事業が進められる場合が多い。表 2 からは、モデル地区内での実績が

八三・九%を占めていることが確認できる。これは、①担い手間で事業利用の合意が形成されるとともに、②担い手への集積割合が、地域集積協力金の最高単価が交付される八〇%を超える見込みが立った地区、がモデル地区として設定され、重点的に事業が推進されてきたからである。茨城県において地域集積協力金の割合が多いのも、以上のような推進方法をとってきたことによる。

借り換えの手法の中心となってきたのは、利用権設定の途中解約・再設定とともに、従来相対借地であったものを、事業を通じて利用権設定に乗せるケースである。特に後者の方は茨城県において特徴的な手法であり、それが県南地域に実績が集中している一因となっている。この手法によって利用権設定された農地は、統計上は新規集積面積にカウントされることになると考えられるが、どのくらいの規模になるか全体像は不明である。しかしながら、龍ヶ崎市における聞き取り調査では、二〇一五年度の実績の概ね半分程度がこの手法によるものではないかとされていた。

茨城県における特徴の第二は、農協系統組織との関係によって実績の地域格差が生じているという点である。

農地中間管理事業に対する茨城県の農協系統組織の態度は消極的である。その理由の一つは、機構集積協力金の度重なる運用変更<sup>10</sup>に対する不信感であり、ある J A 茨

表3 農協領域別農地中間管理事業等の実績

|     | 円滑化団体 | 地域    | 米集荷率推計<br>(2015年) | 転貸面積<br>/耕地面積<br>(2014+15年) | 飼料用米作付面積<br>/田面積<br>(2015年) |
|-----|-------|-------|-------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| A農協 | ○     | 県北    | 24.0%             | 1.4%                        | 7.0%                        |
| B農協 |       | 県央    | 24.2%             | 0.8%                        | 8.7%                        |
| C農協 |       | 鹿行    | 4.9%              | 1.2%                        | 2.6%                        |
| D農協 | ○     | 鹿行    | —                 | 0.7%                        | 2.5%                        |
| E農協 |       | 鹿行    | 5.1%              | 0.5%                        | 2.9%                        |
| F農協 |       |       |                   |                             |                             |
| G農協 | ○     | 県央・県南 | 29.0%             | 0.7%                        | 7.4%                        |
| H農協 |       |       |                   |                             |                             |
| I農協 | ○     | 県南    | 29.3%             | 0.9%                        | 6.1%                        |
| J農協 | ○     | 県南    | 6.2%              | 11.9%                       | 10.0%                       |
| K農協 | ○     | 県南    | 33.7%             | 6.9%                        | 6.0%                        |
| L農協 |       | 県南    | 23.8%             | 2.1%                        | 9.6%                        |
| M農協 |       |       |                   |                             |                             |
| N農協 |       | 県南    | 31.6%             | 7.7%                        | 6.8%                        |
| O農協 |       | 県南    | 16.5%             | 5.4%                        | 3.6%                        |
| P農協 |       | 県西    | 15.9%             | 0.3%                        | 6.2%                        |
| Q農協 | ○     | 県西    | 47.0%             | 1.6%                        | 11.3%                       |
| R農協 | ○     | 県西    | 38.9%             | 2.4%                        | 4.1%                        |
| S農協 | ○     | 県西    | 9.1%              | 0.0%                        | 6.5%                        |

資料：茨城県提供の資料、J A 茨城中央会提供の資料、及び農林水産省「作物統計」より作成。

注：1) 農協と市町村の範囲は一致しない場合が多い。そのため、より大きな範囲に合わせる形で各指標を計算した。

2) 各農協の集荷率は、聞き取り調査、及び総代会資料等から計算した。

城中央会担当者曰く「あんな危なっかしいものは組合員に勧められない」とのことであった。また、国政レベルで事業の形成過程から農協系統組織が疎外されたという点<sup>11</sup>、現場レベルでの動きを鈍くさせたことも否定できない。

表3は、関連指標とともに、各農協管内の事業の実績を耕地面積に対する転貸面積の割合で示したものである。同表からは、茨城県の中心水田地帯である県西地域と県南地域の間、興味深い違いがあることが分かる。

県西地域の農協は、Q農協やR農協に代表されるように農協への米集荷率が相対的に高く（それぞれ四七・〇％、三八・九％）、農地利用円滑化法人の資格を取得して独自に農地利用調整に取り組む農協が多い<sup>12</sup>。そして、県西地域では事業の実績はほとんど上がっていない（〇・〇％～二・四％）。一方で県南地域は、県西地域と比べて米の集荷率が低く、農地利用円滑化法人資格を未取得の農協が多い。しかしながら耕地面積に占める転貸面積の割合は、J農協・K農協・N農協の管内を中心に高くなっている（〇・七～一一・九％）。以上の事実、二〇一五年度までの茨城県における事業の推進は、農協の存在感が相対的に小さい地域、つまり農協との関係を考慮する必要がある地域で、結果的に優先されてきたことを示しているのである。このことは、行政

・農協が協力して推進し、急速に作付が広がった飼料用米と極めて対照的である<sup>13)</sup>。表3からも、事業において見られた県西・県南の間の有意な格差は、田に対する飼料用米作付面積の割合においては見られない。農地中間管理事業に関する「政策策定過程の軌轢の構造」(安藤(二〇一四))は、茨城県における現場での推進にも投影されているとすることができる。

### 3 農地中間管理事業は茨城県農業の構造改革に貢献するののか？

本稿の検討から明らかになったことは、第一に茨城県における二〇一〇—一五年の間の農業構造変動は、停滞的な色彩が濃いということである。それは、二〇一〇年までに急速な構造変動が進んだことの反動であり、現局面はむしろ構造変動の調整期と位置づけられよう。そのような状況の中で、農地中間管理事業はこれまで行政が把握していなかった農地流動化を明るみにしたという点で、足元で進んだ構造変動の追認・整理にとどまっている。ただし、これまでブラックボックスに包まれていた農地の移動を把握したことは、今後の政策遂行上意義があると言える。

一方で第二に、茨城県における事業の今後は必ずしも明るいとは言えない。これまで依存していた相対借地の

ファンドはいずれ消失するので、現状のままでは事業の実績は今後尻すばみする可能性が高い。先述の様に、機構としては農協の存在感が大きい県西地域での推進も、二〇一六年度は本格化させたい意向である。その中で、農地利用円滑化事業からの貸付希望者の誘導も念頭に置かれている。以上の検討から明らかなのは、茨城県農業の構造改革に対して農地中間管理事業を今後有効に機能させていくためには、行政と農協系統との協力関係をどのように構築していくかが問われているということである。

#### 参考文献

- ・安藤光義(二〇一四)「農地中間管理機構にみる政策策定過程の軌轢の構造」、『農業と経済』、二〇一四年四月臨時増刊号、pp. 四二—五〇。
- ・安藤光義(二〇一六)「農地中間管理機構の現状と課題」、谷口信和・安藤光義(編)『基本計画は農政改革とTPPにどう立ち向かうのか—日本農業・農政の大転換—』(日本農業年報六二)、農林統計協会、pp. 四七—七七。
- ・西川邦夫(二〇一三)「組織経営体の展開と地域農業の構造変動—都府県水田農業を対象に—」、安藤光義(編)『日本農業の構造変動—二〇一〇年農業センサス分析—』、農林統計協会、pp. 一〇一—一四〇。

・西川邦夫（二〇一五）『政策転換』と水田農業の担い手―茨城県筑西市田谷川地区からの接近―、農林統計出版。

・西川邦夫（二〇一六）『庄内農業の構造変動の特質―現代的条件と歴史的条件から―』、農政調査委員会。

・堀口健治（二〇一五）「大規模経営の展開と構造・その時代区分と課題―土地利用型農業を対象に―」、堀口健治・梅本雅（編）『大規模営農の形成史』（戦後日本の食料・農業・農村 第一三巻）、農林統計協会、pp. 九―七二。

・吉田健人・西川邦夫（二〇一七）「茨城県における米の単協直販の要因分析―JA茨城みなみとJA北つくばの比較より―」、『農業経済研究』、第八八巻第四号（掲載決定）。

1 西川（二〇一三）、pp. 一〇八―一二三、を参照。

2 二〇一五年度のデータについては、農林水産省「農地中間管理機構の実績等に関する資料（平成二七年度版）」（二〇一六年五月）に所収されている。その他については茨城県提供の資料に拠った。本稿で利用する農地中間管理機構の実績に関するデータも、基本的にはこれからのものである。なお、ここでも「担い手」とは、農林水産省によると認定農業者（特定農業法人を含む）、市町村基本構想の水準到達者、特定農業団体、集落内の営農を一括管理・運営している集落営農を指す。

3 二〇一五年度の都府県担い手集積割合三九・九％は、センサス五ha以上経営体集積割合四〇・二％とはほぼ同じである。

4 茨城県における「政策対応型」集落営農組織の当時の設立動向については、西川（二〇一五）、pp. 一一七―一四〇、を参照。

5 属人統計であるセンサスと属地統計である担い手調査では、両者の格差に出作の影響も反映されている可能性がある。例えば、県西の八千代町も担い手集積割合が五ha以上集積割合を大幅に上回っているが、近年では堀口（二〇一五）、pp. 四五―五四、で担い手の他市町村への出作が指摘されている。

6 西川（二〇一五）、pp. 八七―一一五、を参照。

7 西川（二〇一五）、pp. 一二―一二三、を参照。

8 西川（二〇一五）、pp. 一四九―一五六、を参照。

9 福井県・岩手県の事例については安藤（二〇一六）、pp. 五七―七三、を、山形県の事例については西川（二〇一六）、pp. 七二―七四、を参照。

10 安藤（二〇一六）、pp. 五四―五六、を参照。

11 安藤（二〇一四）、pp. 四七―四八、を参照。

12 茨城県における農協米販売事業については、吉田・西川（二〇一七）を参照。なお、P農協・S農協の管内は園芸作が中心の農業構造であり、米の取扱高自体が小さい。

13 茨城県において飼料用米作付は急速な広がりを見せており、二〇一五年産では七、〇一一haと栃木・青森県に次いで全国第三位、二〇一六年産では七、八四〇haと青森県に次いで第二位となっている。農林水産省「飼料用米の推進について」（二〇一六年一月）を参照。

# 農地中間管理機構を通じた中四国農業の構造改革

愛媛大学農学部教授 板橋 衛

## 1 はじめに

中山間地域を多く含む中四国の農業構造は零細・高齢化を特徴とし、農業構造の脆弱さという点では全国的傾向を恒に先じた展開をみせてきたが、農地資源の面においても全国的展開より深刻な状況がみられる。二〇一五年農業センサスの結果からは農地総量の減少傾向が加速化していることが懸念されており、二〇〇五年から二〇一五年にかけての一〇年間で経営耕地面積の減少率は都府県平均で八・四％であり、特に二〇一〇年からその減少率が拡大している。他方、中国および四国地方における一〇年間の経営耕地面積の減少率は、それぞれ一二・六％、一六・〇％であり平均を大きく上回っている。また、耕作放棄地は二〇一〇年から再び拡大する傾向を示しており、二〇一五年の都府県平均の耕作放棄地率は一四・四％であるが、中国および四国地方ではそれぞれ二二・六％、二二・五％であり、より深刻な状況に

なっている。

さらに、中山間地域農業を支えてきた中山間地域等直接支払い制度の実施状況において、二〇一五年度の中四国地方の交付面積が、前年度に対してマイナス八、二一七ha、前年度比マイナス八・六％と大幅に減少している。二〇一五年度は中山間地域等直接支払い制度の第四期対策の初年度であり、新时期に対策が移行する年度では、交付実績がマイナスになる傾向はこれまでも確認されていたが、集落協定（特に集落体制整備単価の集落協定）が大幅に減少する一方で、個人協定が増加しており、集落機能の低下が懸念される動向がみられる。このように、中四国地方においては、条件不利地域農業から本格的に撤退する傾向がみられるのである。

本稿では、こうした農業構造の特徴を有する中四国農業において、農地中間管理機構（以下機構と略す）の実績を検討し、機構を通じた農業構造改革の方向性について考察する。

## 2 中四国における農地中間管理機構の実績の特徴

表1は、二〇一四年度と二〇一五年度の二年間分の中四国各県の機構が実施した転貸の実績を示したものである。

二〇一四年度は、新しく制度が創設されたばかりで地域農業の関係者への浸透が不十分であったことも反映し、全国同様にその実績は限定的であり、中国と四国地方の転貸面積は、それぞれ二、〇四一ha（うち新規集積七五四ha）、一九〇ha（うち新規集積一五二ha）である。中国地方では、集落営農における利用権の再設定に当たる、いわゆる付け替えを実施するに際して機構を利用したことが推測されるが、新規集積の実績としても全国平均より高い実績を示している。他方、四国地方では、集落営農の展開があまり進んでいないことも要因ではあるが、機構の実績は低調であり、転貸面積の八割が新規の集積であった。

制度がある程度定着した二〇一五年度においては、中国地方は転貸面積が四、七七八ha（うち新規集積一、八八七ha）であり、初年度からある程度は機構利用が進んでいたため全国平均よりは増加率は少ないが、それぞれ二・三倍、二・五倍に増加している。他方、四国地方で

表1 農地中間管理機構の転貸面積および寄与率  
(2014年度と2015年度合計)

単位：ha、%

|    | 機構の転貸面積 |            | 年間集積<br>(2年分)<br>目標に対する<br>寄与率 | 担い手への<br>集積増加面積<br>に対する<br>機構の寄与率 |
|----|---------|------------|--------------------------------|-----------------------------------|
|    | 合計      | うち<br>新規集積 |                                |                                   |
| 鳥取 | 1,126   | 412        | 18.9                           | 33.1                              |
| 島根 | 1,344   | 543        | 17.4                           | 36.1                              |
| 岡山 | 592     | 300        | 7.9                            | 25.0                              |
| 広島 | 1,566   | 695        | 21.5                           | 62.7                              |
| 山口 | 2,163   | 689        | 15.1                           | 57.5                              |
| 徳島 | 116     | 86         | 4.8                            | 5.1                               |
| 香川 | 498     | 271        | 10.7                           | 26.3                              |
| 愛媛 | 203     | 77         | 1.7                            | 8.0                               |
| 高知 | 193     | 83         | 3.8                            | 18.9                              |

資料：農地中間管理機構の実績等に関する資料（農水省）

は転貸面積八三〇ha（うち新規集積三七三ha）であり、同様にそれぞれ四・四倍、二・五倍へと増加している。集落営農における利用権の再設定においても機構を通すことのメリットが確認されたことから、新規集積よりも既存の担い手から担い手への移動が機構利用の転貸面積の増加に反映している。

二年間の実績からは、中国地方では比較的機構を通した担い手への集積が進んでいることが表1の寄与率から確認できる。全体としては既存の担い手から担い手への移動が中心ではあるが、二年間における中国地方全体の担い手への集積面積の増加に対する機構を通した新規集積面積の割合も四二・二％であり、全国平均よりも二倍近い値を示している。特に広島県は六二・七％、山口県は五七・五％と高い実績を示している。他方、四国地方は二年目に増加したとはいえ、四国地方全体の担い手への集積面積の増加に対する機構を通した新規集積面積の割合は一・二・六％であり、全国平均の半分程度の割合である。特に徳島県が五・一％、愛媛県が八・〇％と一桁台に留まっている。なお、こうした機構を利用した担い手への集積の推進もあり、中四国各県における担い手への集積面積は増加しており、集積率は各県とも二〜四ポイントほど上昇している。しかし、それでも二〇〜三〇％水準であり、全国的な集積率と比較すると低い状況にある。

また、機構からの転貸先の状況を面積の数値から示したものが表2であるが、中四国地方全体的に地域内の認定農業者とその中心である。認定農業者の中でも法人の割合が多く、特に中国地方では八八・〇％と高い割合を示している。これは、集落営農の法人化が進展していることが要因であり、前述したように機構を通した担い手への集積面積の割合が高い広島県や山口県で特にその傾向が顕著である。その中で、広島県において法人への転貸のうち企業の割合が一七・六％を占めている点が注目されるが、このことは後に検討することとする。

他方、地域外からの参入は全体的にきわめて限定的ではあるが、香川県においては全体の四分の一を占めており、突出している。地域外からの参入への転貸面積一〇〇・五haの内訳は表2に示した通りであるが、それに対応する参入経営体数は九四であり、個人五二、法人四三、企業二八である。一部企業による大規模な参入も考えられるが、新規就農者による農業参入が多いことが注目される。これは、香川県や香川県農協が前々から取り組んできた新規就農者の受入とその研修制度の実践成果が現れている結果とみられる。

次に、中四国地方の中でも機構を通じた担い手への農地集積が限定的であった愛媛県と比較的集積が進んだ広島県を事例として実態を詳細にみてみよう。

表2 農地中間管理機構からの転貸先の状況  
(2014年度と2015年度の合計)

単位：ha

|    | 地域内の農業者 |         |          |          |                 |      | 地域外からの参入者 |       |      |      |      |
|----|---------|---------|----------|----------|-----------------|------|-----------|-------|------|------|------|
|    | 合計      | 認定農業者   |          |          | 認定<br>新規<br>就農者 | その他  | 合計        | 個人    | 法人   | うち企業 |      |
|    |         | 合計      | うち<br>個人 | うち<br>法人 |                 |      |           |       |      |      | うち企業 |
| 鳥取 | 1,115.4 | 997.4   | 208.8    | 788.6    | 105.3           | 15.1 | 102.9     | 20.0  | 1.4  | 18.6 | 9.9  |
| 島根 | 1,343.5 | 1,187.0 | 148.4    | 1,038.6  | 7.6             | 3.3  | 153.3     | 0.8   | 0.0  | 0.8  | 0.0  |
| 岡山 | 593.5   | 471.4   | 61.3     | 410.1    | 87.7            | 0.0  | 122.1     | 1.0   | 0.0  | 1.0  | 1.0  |
| 広島 | 1,564.7 | 1,552.9 | 100.9    | 1,452.0  | 255.9           | 1.0  | 10.8      | 0.5   | 0.0  | 0.5  | 0.5  |
| 山口 | 2,172.1 | 2,135.7 | 243.0    | 1,892.7  | 110.6           | 19.5 | 16.7      | 3.3   | 0.2  | 3.1  | 3.1  |
| 徳島 | 112.3   | 83.1    | 39.2     | 43.9     | 25.1            | 2.1  | 27.0      | 6.0   | 1.9  | 4.1  | 4.0  |
| 香川 | 402.8   | 346.5   | 158.5    | 187.9    | 45.6            | 26.3 | 30.1      | 100.5 | 40.5 | 60.0 | 41.8 |
| 愛媛 | 198.9   | 180.2   | 45.6     | 134.6    | 19.0            | 3.7  | 15.0      | 4.5   | 1.0  | 3.5  | 0.0  |
| 高知 | 185.8   | 92.2    | 34.7     | 57.4     | 25.3            | 1.1  | 93.1      | 7.4   | 0.9  | 6.5  | 6.5  |

資料：表1と同様

### 3 愛媛県における農地中間管理機構の実績と 農業構造改革

愛媛県における機構の実績は表1に示した通りであり、転貸面積で見ると二〇一四年度は二四ha、二〇一五年度は一七九haである。二年目には集落営農法人等の利用権再設定時における機構利用が一定程度進んだ結果が現れているが、担い手への集積面積の増加に対する機構を通じた新規集積増加面積の割合は前述したようにきわめて低い値である。集落営農法人以外で目立った動きとしては、酪農地帯における個別農家への農地集積の整理と業務用野菜の生産拡大に取り組む農事組合法人の農地借入がみられる。業務用野菜の生産に取り組む法人は、全市町に借入希望を申請している点が特徴であるが、農業機械の能力の関係から借入地の一カ所の農地面積は1ha以上を必要としており、転貸にまで至るケースは借入希望面積の半分以下であった。また、愛媛県における二〇一六年度の機構の実績は、一月一日までの転貸面積が二三ha（うち新規集積二三ha）に留まっており、今後の見込みとしてもプラス一〇ha程度ではないかと見られている。このように、機構を通じた担い手への農地集積は停滞的な状況にあるが、その要因としては以下のことが考えられる。

一つには、機構を通じた農地集積制度のシステムにあるとみられる。根本的な問題はこれまでも指摘されていることではある<sup>2)</sup>が、二〇一六年において大幅に実績が低下している要因としては、機構集積協力金（特に地域集積協力金）の交付方法の変更が大きく関係している。集落営農法人等が利用権の再設定を行う時に機構を利用する場合に支払われる地域集積協力金の交付方法が変更される見込みとなった二〇一五年度の途中から、それまで地域内で進んでいた集落営農法人等の機構を通じた農地集積の話し合いの多くが頓挫してしまったのである。二〇一六年度に入って、交付方法は明確にはなかったが、新規集積面積に応じて地域集積協力金の交付総額が決定されるという方法が現場には正確には伝わらず<sup>3)</sup>、機構側も最終的な単価を示すことができないこともあり、今日でも地域内での話し合いは進展をみせていないのが現状である。

二つめとしては、愛媛県内の農地面積のうち四〇％以上を占める樹園地での機構利用がきわめて限定的であるためである。愛媛県内の代表的な柑橘産地である八幡浜市では、機構を通じた転貸面積の実績はゼロであり、それに象徴されるように、樹園地の農地移動時における機構利用はほとんど行われておらず、二年間の実績では、転貸面積はわずかに六・六haである。愛媛県の柑橘地帯

において機構を通じた農地集積が進展しない要因は様々であるが、転貸面積が小規模であるにもかかわらず手続きが多いこと、転貸決定までに少なくとも四カ月を必要とするため、その期間に剪定などの農作業が行えないために園地の生産管理に支障が生じること、園地の貸借は本当に必要な園地取得のための経過的位置付けのケースもあり、長期の貸借契約を確約できる見通しが立たないこと、地域の販売組織でもある共選所単位で園地移動のシステムが確立していること、等<sup>4)</sup>が考えられる。また、近年は柑橘価格が比較的安定しているために後継者が戻るなどの動きは確認できるが、作業面での機械化は遅れているため経営規模を拡大する経営体がきわめて限られていることも要因である。

三つめには、水田地帯においても基本的に農業の担い手が不足していることが考えられる。水稲生産は飯米程度と考えている農家も多く、集落営農として作業受託を行ってきた組織においては、担い手の高齢化から経営規模を縮小する動きもみられる。そのため、集落営農の法人化を図る動きも限定的になっている<sup>5)</sup>。

こうした根本的な農業構造問題を機構のシステムが打破して農業構造改革を進めることが期待されたのであるが、頼みの機構集積協力金の交付方法の変動もあり、現在は停滞的な動向にあるのが実態である。

#### 4 広島県における農地中間管理機構の実績と 農業構造改革

広島県における機構を通じた農地集積の実績は表1に示したように、一年目の二〇一四年度から、集落営農法人（広島県での呼称に従って以下集落法人とする）の利用権再設定を中心に機構の利用が進んできた。とはいえ、単純な付け替えを認めていた訳ではなく、利用権の再設定の時期であることと、機構を利用して再設定する時には小規模でも経営耕地面積の拡大を行うことを条件としてきた。

二年目の二〇一五年度においても基本的には同様の展開をみせて転貸面積は増加するが、前述したように法人の中で企業への転貸が一定程度見られる点が注目される。その転貸面積は、二〇一四年度は法人へ転貸された三四・四haのうち四四・四ha、一二・七%であり、一年目からある程度は確認されたが、二〇一五年度は同様に一一・四・一haのうち二・二・〇ha、一九・二%にまで拡大しており、二〇一六年度においてもこうした動向が拡大することが見込まれている。これらの参入企業は主に野菜生産を中心に農業経営を行っているが、これは広島県が二〇一〇年に定めた農業政策の指針「二〇二〇広島県農林水産業チャレンジプラン」に即した事業展開

でもある。つまり、野菜の産地育成につながる大規模な農地集積を進めるという方向として広島県全体の取組であり、その手法は以下の通りである。

対象となる農地は中山間地域に位置するが、過去に基盤整備が行われているために比較的圃場条件は整っている。とはいえ、条件不利地でもあるために農地利用は低位となり、不作付地や耕作放棄地化が進みつつある農地が主な対象である。そこを県が大規模野菜生産団地の候補地として選定し、関係機関（機構、県、市町、農協）一体となって「大規模農業団地推進会議」を設置して、担い手への集積の方向を探すための話し合いが地域で行われる。そこでの話し合いでは、担い手としての参入企業の可能性も含めた検討が行われており、実際のマッチングの結果として企業の参入がいくつか見られている。企業の参入を決定するに際しては、参入企業と地元的地権者等の意見を十分確認し、人・農地プランの再検討を行って、企業の参入を位置つけた新たな人・農地プランを作成している。その上で機構を活用するという手続きを行っている。また、新たな農業経営を始めるに当たっては、過去に基盤整備が行われているとはいえ野菜生産に対応した再整備が必要であり、そのための新たな土地改良が地権者の判断で実施されている。この時の資金として機構を通して集積した事により交付を受けた機構集

積協力金を利用する地域もみられる。

二〇一六年度の機構を通じた農地集積は、九月末までは新規集積を中心に一二haのみであったが、その後、水稻作業が終わった集落法人からの利用権の再設定の動きもあり、一月一日の見込みでは九七一ha（うち新規集積二七二ha）である。二〇一五年度よりは減少すると見られるが愛媛県のような大幅な減少とはならない見通しである。地域集積協力金の交付システムは全国同様であるが、愛媛県との違いとしては、交付単価をできるだけ国の定めた単価で配分する方針を明確に示しており、利用権の再設定であっても機構を通したメリットが地域にあることが認識されているためとみられる。とはいえ、南部・島嶼部の果樹地帯や小規模野菜生産地帯では、愛媛県の果樹地帯と同様に機構を通した担い手への農地集積は限定的である。その中で、農協が農業経営に直接取り組むことにより、樹園地の集積に係しているケースが新しい動きとして注目される。

## 5 おわりに

以上、中四国地方の機構を通じた農地集積の実態について概観してきたが、基本的にはこれまでの県、市町村、農協等の農地集積のための取組が機構を通じた実績として積み上がっているものと考えられる。機構が設立され

たから集積が進んだという動きではなく、機構集積協力金が増えたと見方があてはまる。広島県における野菜生産を行う企業参入に関しては、集落法人の設立が難しい条件不利地域における取組として興味深い展開ではあるが、もともとは集落法人の経営体質強化を目的として野菜生産の拡大が企図されてきた取組であり、圃場条件や技術問題から十分な成果が達成できていなかった反省の上に進めた事業でもある。そういった点では継続的な取組の成果といえよう。そうした中で、今後の機構を通じた農業構造改革の方向性として、担い手が圧倒的に不足し、条件不利地域農業から本格的に撤退する傾向にある中四国地方において検討しなければならない課題としては、以下の点が重要ではないかと考えられる。

一つは、中山間地域農業の農地管理のあり方である。そこでは、実効性のある「人・農地プラン」の再作成のために地域単位で徹底的な話し合いが求められ、中山間地域等直接支払い制度の第四期対策の活用や機構の利用方法を柔軟に検討し、農地保全の方針を明確に示す必要がある。中四国地方では、「人・農地プラン」は表面的には作成されているが、なほ崩壊的に耕作放棄地化が進んでいるのが現状である。そのため、広島県の野菜団地育成時における企業の参入を受け入れた取組のように、機構の活用を意識したJA出資型農業法人や企業参入の

あり方を地域単位で主体的に考える必要がある。

二つには、野菜・果樹作における新規就農者への農地斡旋である。就農支援制度が充実してきたことから、新規就農希望者が増加する傾向にあり、青果物の市場価格が比較的堅調に推移している近年の状況も関係し、新規就農希望者は青果物の生産を主に希望している。既存の青果物生産者の規模拡大は労力的な問題があり難しいことから、機構はそうした新規就農希望者の要望に応える必要がある、香川県の機構ではその実績が確認できた。個性が強く独自の考えによる農業経営を企図する新規就農希望者もみられるが、青果物の生産には地域農業における青果物産地づくりと関連した作目選択が必要であり、その場合には新規就農希望者の考えと農協の産地政策とをつなぐ役割が機構には求められる。

このように考えると、従来から指摘されているように、地域農業振興のための各種農業関連機関の連携が重要であり、地域の農地政策の面における機構の機能発揮が期待されているのである。

- 1) 注) 橋詰登「二〇一五年センサス（概数値）にみる農業構造変動の特徴と地域性」『農村と都市をむすぶ』第六六巻第五号、二〇一六年五月
- 2) 小針美和「農地中間管理機構初年度における農地集積の動向」

『農林金融』第六八巻第七号、二〇一五年七月、安藤光義「農地中間管理機構の現状と課題」、谷口信和編集代表『日本農業年報62基本計画は農政改革とTPPにどう立ち向かうのか』農林統計協会、二〇一六年三月、梶井功「農地中間管理機構の諸問題」『農業と経済』第八一卷第九号、二〇一五年一〇月。

3) 新規の転貸面積にのみ交付金が支給されると受けとめられ、既存の集落営農等の話し合いがストップしていると考えられる。

4) 果樹地帯の農地移動の特殊性に関しては、板橋衛「果樹地帯における農地荒廃化の構造と地域対策」梶井功編集代表『日本農業年報56民主党政権―政策の混迷は解消されるのか―』農林統計協会、二〇一〇年五月、徳田博美「果樹作産地の動向」八木宏典編集代表『日本農業経営年報No.10産地再編が示唆するもの』農林統計協会、二〇一六年二月、を参照。

5) 愛媛県における水田農業の特殊性に関しては、板橋衛「愛媛県の水田農業における担い手形成と土地利用」村田武編著『愛媛発・農林漁業と地域の再生』筑波書房、二〇一四年八月、を参照。

6) 農水省「平成二七年度農地中間管理機構の優良事例集」では、その一つの事例が紹介されている。

7) 広島県では、予算が不足する場合は、新たな集積農地の集積率や面積等を助案したポイント制により、ポイントの高い順に予算の範囲内で交付することになっているが、これまでは実施していない。

8) 安藤光義「前掲書」。

9) 香川県の農地中間管理機構の資料によると、香川県内の代表的な野菜生産地帯の三豊市における二〇一六年八月一日現在の借受希望者の中で、新規就農者が希望する生産作目は、野菜、果樹、花きのみである。

# 九州における農地中間管理事業の実態と構造変動

佐賀大学経済学部 教授 品川 優

## 1 はじめに

本稿に与えられた課題は、沖繩を含む九州八県における農地中間管理事業の実態と、それによる農業構造の変動を明らかにすることである。

周知のとおり事業の大きなねらいは、第一にリタイアする農家から農地中間管理機構が農地を借り入れること、第二にそれを担い手に転貸し担い手への農地集積を促進すること、第三に分散した農地を機構を通じて集団化すること、である（「農地中間管理機構パンフレット」）。さらに二〇一六年度からは、農地集積協力金の交付対象が新規の集積面積に限定されることから（後述）、新規の賃貸借による農地集積をねらいの第四に加える必要があろう。したがって本稿では、この四つの視点にもとづいて事業の実態をみていくことにする。

ところで、二〇一四年度は初年度であり、かつ現場での周知が十分ではなかったことから、事業実績は芳しい

ものではなかった。そのため一五年度の実績が、一四年度の何百倍あるいは何千倍もの増加を記録した県も少なくなく、兩年の比較分析では農業構造変動の実態がみえにくい。そこで本稿は、二年間の実績にもとづき事業を考察する（第二節）。また実績の数値だけでは、その数値の本当の意味がみえないため、簡単に現場の動きに触れつつ（第三節）、最後に事業の実態整理と農業構造への影響について明らかにする（第四節）。

## 2 農地中間管理事業の実績

### （1）担い手への農地集積

まずはじめに、九州八県の事業の概要について確認する。表1は、担い手への農地集積状況及び二年間の事業の主な実績について整理したものである。

二〇一五年度末の担い手への農地集積面積は表1のとおりであり、集積率では全国で五二・三％に達している。他方、九州各県で全国平均を上回るのは六八・八％の佐

賀のみで、都府県で一位の集積率である。その他に福岡・熊本・宮崎・鹿児島県の四県が集積率四〇％台と比較的高い。しかしこの集積面積には、事業の実施以前に集積した面積も含まれている。そこで、事業の実績に限定したのが集積増加面積率である。これは、二年間の集積目標面積に対して、同期間に事業で集積した面積の割合をみたものである。全国の集積増加面積率は四七・八％で、目標の約半分

表1 九州8県の農地集積状況

(単位: ha, %)

|     | 担い手への<br>集積面積 | 集積率  | 集積増加<br>面積率 | 機構の借入面積 |    | 機構の寄与度(転貸) |    |
|-----|---------------|------|-------------|---------|----|------------|----|
|     |               |      |             | 率       | 順位 | 率          | 順位 |
| 全国  | 2,350,920     | 52.3 | 47.8        | 2.3     | —  | 11.4       | —  |
| 福岡  | 39,437        | 46.7 | 53.1        | 2.7     | 19 | 9.9        | 18 |
| 佐賀  | 36,490        | 68.8 | 3.8         | 2.7     | 19 | 1.6        | 42 |
| 長崎  | 19,434        | 39.6 | 20.8        | 4.0     | 9  | 7.8        | 23 |
| 熊本  | 51,560        | 45.2 | 30.8        | 1.8     | 25 | 5.7        | 30 |
| 大分  | 20,510        | 36.2 | 25.5        | 2.2     | 24 | 5.6        | 30 |
| 宮崎  | 30,964        | 45.6 | 1.9         | 3.3     | 15 | 8.6        | 22 |
| 鹿児島 | 50,711        | 42.0 | 28.6        | 2.4     | 21 | 8.0        | 23 |
| 沖縄  | 11,499        | 29.8 | 2.4         | 0.3     | 43 | 0.6        | 44 |

資料: 「農地中間管理機構の実績等に関する資料(平成27年度版)」より作成。

注: 「担い手への集積面積」には、農地中間管理機構を介さないものも含む。

の実績ということである。全国平均を唯一上回るのが福岡の五三・一％である。逆に、佐賀・宮崎・沖縄は二・四％程度であり、その他の県も二・三割台と事業の実績が低調であることが分かる。

以上を踏まえると、①担い手への農地集積率が高いが事業実績は低調で、事業以前にすでに農地集積が一定水準に到達していた佐賀、②担い手への農地集積率が全国平均を下回るが、事業を通じて集積率を高めつつある福岡、③濃淡はあるが、農地集積率は高くはなく事業実績も低調なその他六県、に整理できる。

## (2) 機構による借入と転貸

また、表1には機構を介したものに限った指標として、機構の借入面積率及び寄与度も併記している。前者は、各県の全耕地面積のうち機構が二年間で借り入れた面積率である。全国の借入面積率二・三％に対し、それを超過するのは福岡・佐賀・長崎・宮崎の四県であるが、全国平均とはほとんど変わらない。その結果、同指標にもとづく全国順位は、長崎の九位を筆頭に、宮崎一五位、福岡・佐賀一五位とつづく。しかし、寄与度をみると、状況は一変する。寄与度とは、機構の借入面積を担い手へ転貸した面積のうち新規で集積した面積を分子とし、集積目標面積を分母としたものである。全国の寄与度は

一・四％であり、したがって残りの九割弱は、既存の集積農地ということである。こうした傾向は九州各県でも同様であり、全国平均を上回る県はなく、むしろその傾向がより強い点特徴である。特に、沖縄は〇・六％で全国四四位、佐賀も一・六％で全国四二位と下位にある。したがって機構の借入面積率は、福岡・佐賀・長崎・宮崎の四県で高いが、佐賀のみ新規による借入が特に低く、既存のものを機構を通して借地したものが中心といえる。

### (3) 機構からの転貸

表2は、機構が農家から借り入れた農地の転貸先を面積ベースで確認したものである。なお転貸先のうち、地域外からの参入者に転貸した面積は全国平均で全体の一・五％しかなく、ほぼすべてが地域内の農業者に転貸している。こうした傾向は、九州各県でも同じであるため(特に福岡は皆無)、表中は地域内の農業者に限定している。

全国の地域内の農業者への転貸面積は七五、六八〇haであり、このうち約九割を認定農業者に貸し付けている。なかでも個人ではなく、法人が全体の六割弱を占めている。また表には今後育成すべき農業者も記しているが、彼らには二・七％の面積を転貸している。

このような全国平均の姿を基準に九州八県の特徴を整理すると、第一に個人の認定農業者に多く転貸している

表2 機構からの主な転貸先 (面積ベース)

(単位: ha, %)

|     | 地域内の農業者 |        |        |            |       | 地域内の農業者 |       |      |            |
|-----|---------|--------|--------|------------|-------|---------|-------|------|------------|
|     | 計       | 認定農業者  |        | 今後育成すべき農業者 |       | 計       | 認定農業者 |      | 今後育成すべき農業者 |
|     |         | (個人)   | (法人)   |            |       |         | (個人)  | (法人) |            |
| 全国  | 75,680  | 23,640 | 43,222 | 2,032      | 100.0 | 31.2    | 57.1  | 2.7  |            |
| 福岡  | 2,264   | 215    | 1,996  | 4          | 100.0 | 9.5     | 88.2  | 0.2  |            |
| 佐賀  | 1,353   | 114    | 1,204  | 0          | 100.0 | 8.4     | 89.0  | 0.0  |            |
| 長崎  | 1,371   | 778    | 41     | 268        | 100.0 | 56.7    | 3.0   | 19.5 |            |
| 熊本  | 1,876   | 429    | 1,176  | 17         | 100.0 | 22.9    | 62.7  | 0.9  |            |
| 大分  | 1,093   | 219    | 823    | 2          | 100.0 | 20.0    | 75.3  | 0.2  |            |
| 宮崎  | 1,558   | 916    | 292    | 5          | 100.0 | 58.8    | 18.7  | 0.3  |            |
| 鹿児島 | 2,638   | 1,230  | 541    | 783        | 100.0 | 46.6    | 20.5  | 29.7 |            |
| 沖縄  | 15      | 9      | 1      | 4          | 100.0 | 63.5    | 7.4   | 24.3 |            |

資料:「農地中間管理機構の実績に関する資料(平成27年度版)」より作成。

注:2014~15年度の期間の実績である。

のが、長崎・宮崎・鹿児島・沖縄の四県で、五割前後から六割強に達する。第二に、法人の認定農業者の割合が大きいのが福岡・佐賀・熊本・大分の四県であり、特に前二者は九割と貸付先のほとんどを占めている。第三に、法人の認定農業者のうち企業(株式会社または特有限会社)の形態)のシェアが全国平均(一三・五％)を上回るのは、鹿児島(一四・七％)だけである(表略)。第四に、今後育成すべき農業者への転貸も多いのが、長崎・鹿児島・

沖縄の三県で二・三割近くを占める。

また表は略すが、農地の集団化の指標として、機構から転貸を受けた農業者の転貸前後の一団地当たり平均面積の変化をみると、全国では〇・四ha増加している。九州八県では、沖縄が〇・六haと唯一全国平均を上回り、佐賀と大分は全国と同水準、その他の県はあまり変化がみられなかった。したがって、総じて集団化は今後の課題といえる<sup>①</sup>。

#### (4) 小括

以上、「はじめに」で記した事業の四つのねらいにもとづき、九州各県の位置をみてきた。そして、それを整理したのが表3である(今後の課題である集団化は除く)。

表を縦方向にみると、転貸先が法人の四県に共通するのは、九州内でも集落営農の多い水田地帯の県である。

二〇一六年二月末の集落営農数は、福岡の六一二を筆頭に、佐賀五九八、大分五三〇、熊本三九五と九州の上位四県を占めている。それら集落営農が集積している経営面積と担い手への農地集積面積の割合をみると、佐賀と福岡は各七八・〇%・七五・七%、大分・熊本も四二・二%・四〇・六%と、全国平均(二二・三%)を大きく上回る。したがって、これら四県の農地集積は、集落営農を中心に達成しているといえる。しかし集落営農の法

人化率では、福岡三二・〇%、大分三七・二%に対し、

佐賀・熊本は八・〇%・八・六%にとどまる。

他方、転貸先が個人の四県のうち、宮崎・鹿児島・沖縄は畑作地帯で、個人での経営が中心となる。長崎は畑及び樹園地の面積比重が大きく、農地中間管理事業でも畑・樹園地の借受希望者が多いことから<sup>②</sup>、長崎も畑作地帯に位置付けられよう。

このような類型化をもとに限られた紙幅のなかで、次節では担い手への農地集積率の高い佐賀(集落営農)と、集積率は低い事業実績の多い福岡(集落営農)及び宮崎(個人)の現場について概観する。

### 3 九州三県の農地中間管理事業の取り組み

#### (1) 佐賀

佐賀において機構に貸した経営体は一、七九四経営体、面積は一、四四一haであり、それらを機構が転貸した経営体は二三三経営体、面積は一、四四〇haである(二〇一四～一五年度)。転貸先の二三三経営体のうち、個別農家が一九五戸・一八九haに対し、残り二八の経営体は集落営農法人で一、二五六haに達する。二八の集落営農法人のうち、佐賀市の「もろどみ」が二九五・〇ha(機構への貸し手三三三戸)、神埼市の「かんざき」が二三二・七ha(同二四三戸)と突出して借受面積が大きい。

表3 農地中間管理事業実績における九州各県の位置

|       |   |              | 認定農業者 |           | 今後育成<br>すべき<br>農業者    |
|-------|---|--------------|-------|-----------|-----------------------|
|       |   |              | 個人    | 法人        |                       |
| 農地集積率 | 高 | 中間管理<br>事業実績 | 多     |           |                       |
|       |   |              | 少     | 佐賀        |                       |
|       | 低 | 中間管理<br>事業実績 | 多     | 長崎<br>宮崎  | 福岡<br>長崎              |
|       |   |              | 少     | 鹿児島<br>沖縄 | 熊本<br>大分<br>鹿児島<br>沖縄 |

資料：「農地中間管理機構の実績等に関する資料（平成27年度版）」より作成。

一〇〇haを超えるのはこの二法人のみであり、その他の多くは三〇ha程度以下である。

大規模な両法人のアウトラインをみると、もろどみは昭和の合併市町村（旧諸富町）を、かんざきは明治合併村（旧神埼町）をベースとした集落営農である<sup>3)</sup>。旧諸富町では、品目横断を契機に二一集落中一四集落で一〇の集落営農を、旧神埼町も品目横断の面積要件をクリア

するため、全一四集落で集落ごとの「作業班」を糾合して集落営農を設立した。両集落営農とも当初は任意組織で、米・麦・大豆の一部共同作業と経理の一元化をおこなっていた。しかし、品目横断及び採択された補助事業の法人化要件や借地の受け皿の必要性などから、二〇一五年

に法人化している。もろどみは三二六haを集積（構成員一三二人）し、そのうち二九五haが機構からの転貸である（農地集積率五三％）。他方かんざきは、集積面積二八二ha（構成員一五三戸）で二三二haが機構からの転貸（同七〇％）である。その他の農地は、永久耕作権や未相続などの理由で利用権の設定が難しい農地である。

つまり、機構からの借受面積が突出して大きい両法人は、すでに品目横断を契機として明治及び昭和の合併市町村をベースとした集落営農を立ち上げ、そこに特定作業受託の形で農地集積していたものを、法人化とともに事業を活用して利用権設定したというのが実態である。他の集落営農法人もほぼ同じような経緯であり、それが佐賀の場合、農地集積率は高いが新規の農地集積しなわち機構の寄与度が低い理由である。

## （2）福岡

福岡で農地中間管理事業の実績の多い市町村が柳川市であり、二〇〇五年に旧柳川市・大和町・三橋町が合併したものである。農家数は約一、八〇〇戸、農地面積は三、四〇〇haで、米・麦・大豆の土地利用型と、アスパラやトマト、イチゴなどの施設園芸が盛んである。

市の二〇一五年度の事業実績は七一〇ha、一六年一月末では一、〇七〇haである。このうち八〇％近くが後述

する集落営農法人によるものであり、残りの二割程度が旧大和町の皿垣地区を中心とした個別大規模農家による。事業実績のうち新規の集積面積は、二割近くを占める。

集落営農は、二〇一五年度で三三組織（法人二一、任意一二）あり<sup>③</sup>、その多くは品目横断対応で〇六年前後に設立したものである。それを品目横断の法人化要件や、地域集積協力金の獲得のために、一四〜一五年にかけて法人化している。集落営農法人を旧市町単位でみると、旧柳川市六・大和町九・三橋町六法人あり、前二者は旧小学校区を範域としたものが多く、旧三橋町は集落単位が中心である。

集落営農法人のなかで最も規模の大きいのが、旧柳川市の両開生産組合である。両開地区は旧小学校区で、二七の集落で構成される。品目横断に合わせて集落営農を立ち上げ、法人化は二〇一四年である。法人の構成員は三六三人、借地面積は三三〇haで、このうちの約二六〇haで農地中間管理事業を活用し（農地集積率は七〇%強）、これらは新規の面積として扱っている。各作業は、基本的には集落ごとにおこない、構成員の多くが出役する形である。

福岡は、農地中間管理事業の実績が多く、新規による寄与度が高いことを先述した。しかし柳川市の事例によると、集落営農で事実上集積していた農地を、法人化とともに利用権設定し、それを新規の実績にカウントして

いるということである。また、市の集落営農法人による農地中間管理事業での農地集積率は、平均的には五〇%前後である。その原因は未相続農地にあり、全農地の一割程度存在する。一部は、事業を契機に未相続問題を解決し、相続の手続きが終了したものもある。だが、未相続農地の存在によって、事業の参加に挙手した際の集積率に比べ、事業の手続きが完了した際の集積率は一〇ポイント近く低下している。

### （3）宮崎

二〇一四年度の事業実績に限るが、宮崎の借受希望者は九六一経営体で、借受希望面積は四、四二一haであった。地目別では、水田五五%・畑四三%・樹園地二%と水田が過半である。だが、水田面積の三五%がイタリアン等の飼料作物、残りは麦・大豆等と米以外での利用も多い。一四年度は六三のモデル地区を中心に進めており、事業実績が三〇〜四〇haと多いのが、日南市の吉野方地区・下方地区、小林市の山之口原地区・立山前地区の四地区である。本稿では、そのなかの小林市の取り組みを概観する<sup>⑤</sup>。

小林市は、農地面積六、四〇〇haで、そのうち畑や草地等が六割を占める。市の二〇一四年度の事業実績は、大字Ⅱ藩政村に該当する東方地区での取り組みがすべて

であった。東方地区には一三八haの農地があり、同地区は農用地利用改善団体及び生産調整の範疇であるため、地区一本でプランを作成していた。だが、事業での農地集積率を確保するためには、分母の農地総面積が大きいと難しいことから、まとまりのある三つの地区ー山之口原、立山前、高津佐（集落に相当）に分割してプランをつくり直している。このなかの二つが、先の山之口原と立山前地区である。

三地区のなかで、先行して取り組んだのが山之口原地区である。山之口原地区の農地面積は四五・三haで、米やWCS、飼料作物、露地野菜、畜産が盛んである。地区でも高齢化が深化し、彼らの農地の受け手を確保する必要があること、他方、地区の中心経営体一〇人はほとんどが畜産農家で、WCSや飼料作物の確保を目的としており、彼らに農地集積を図るために、事業を活用することとなった。事業では三六・七haが機構から中心経営体へ転貸され、その結果、事業活用前の農地集積率六一・二％が活用後に八〇・九％へ高まっている。八〇・九％のうち六一・二％は、個別に利用権設定していたものを合意解約したのち再設定したものである。残りの一九・七％は、事業活用前も全作業受託をしていたが、主に未相続農地等のため権利設定ができず、今回事業を画期として新しく利用権を設定した新規の農地である。

#### 4 おわりに

全国と比較すると、九州全体は担い手への農地集積という点では後発スタートであった。そのなかでも、唯一農地集積率突出して高かったのが佐賀であり、その背景には事業以前に、品目横断の面積要件をクリアするため、急激に集落営農の選択に舵を切ったためであった。他方、農地中間管理事業の活用という点でも、福岡・長崎・宮崎を除く五県では実績が低調というのが実態であった。

しかし、実績のある福岡や宮崎での現場の動きを整理すると、次の三つのケースに区分できる。第一は、集落営農が特定作業受託をしていた農地を、法人化後に利用権設定したケース、第二は、利用権設定していた農地を合意解約したのち、機構を通じて再設定したケース、第三は、利用権を設定できない未相続等の農地を全作業受託していたが、それを新たに利用権設定したケースである。つまり、いずれのケースでも、実態としてすでに農地集積していた農地を、改めて事業にのせて利用権を設定したということである。したがって、事業実績の増加及び事業を通じた担い手への集積率の上昇が、実態としての集積率に大きな変化をもたらしているとは限らない。そして、三つのケースのうち第一と第三が、事業における新規の集積面積として扱われていた。だが、第一のケー

スについては、福岡では新規の集積面積としているのに対し、佐賀では新規として把握しておらず、それが機構への寄与度の相違となってあらわれているものと推察される。つまり、同じ事業であるにもかかわらず、新規の集積面積の定義や運用が県により異なっているということである。実際、国からの通知である「農地集積・集約化対策事業実施要綱」には、新規の集積面積に関する定義はみられない。したがって、新規の集積面積を基準とした事業評価は、適切な評価を反映しているわけではない。

その新規の集積面積も、二〇一六年三月の要綱改正により、「新規集積農地面積」として明確に定義づけ、それにマッチした農地のみが一六年度からは地域集積協力金の対象となる。その定義によれば、特定作業受託をしたことのある農地は新規とは認めないとされ、佐賀のように既存の集落営農が法人化し、特定作業受託の農地を利用権設定しても、新規の集積面積とはならないことが明確化された。したがって、法人化は後発的であるが、集落営農を中心に先発的に農地集積している佐賀にとっでは、事業を活用するインセンティブは弱い。しかも佐賀に限らず、地域集積協力金を受給するハードルがあがったことにより、担い手への農地集積の途上にある他の七県においても、農地中間管理事業が農地集積をサポートし、構造変動を促す直接的な効果は弱くなったといえ

る。ただし、他の事業の要件に農地中間管理事業の活用が課せられることで、間接的には事業の活用を促すが、そのことが構造変動のメルクマールになるわけではないといえよう。

(1) 集団化については、熊本県荒尾市川登地区の事例をあげておく(拙稿「農地中間管理事業による担い手への農地集積の現状と課題」『農政調査時報』No. 五七三、二〇一五年)。

(2) 借受希望者リストでは(二〇一四年八月―一六年八月)、のべ三、三三三人の希望者のうち水田の希望者は五三・八%、畑・樹園地の希望者は六七・四%と後者の方が多い。

(3) もろどみについては、拙稿「集落営農による農業構造変動の東西比較―東北と北部九州」(『佐賀大学経済論集』第四八巻第三号、二〇一五年)を、かんざきは拙稿「九州水田地帯における農業構造の変動と集落営農」(『農業問題研究』第四八巻第一号、二〇一七年)を参照。

(4) 二〇一六年度には、既存の集落営農二組織が法人化している。  
(5) 詳細は、拙稿「JAこばやしにおける農地利用・集積の取り組み」(『JAグループにおける農地利用継承・集積の今後の取り組み』JA全中、二〇一六年)を参照。

付記・本研究の一部は、JSPS科研JP一五H〇四五五四の助成を受けたものである。

# 国際労働力移動と外国人技能実習制度 —タイでの国際シンポジウムからの報告—

東京大学大学院農学生命科学研究科 教授 安藤光義

二〇一六年九月一〇日にタイ王立タマサート大学東アジア研究所において、サントリー文化財団の後援を得て、同大学および東京大学、早稲田大学の共同主催によって「日本の外国人農業労働力市場—技能実習制度に対する送出し国の評価とアジア国際労働力移動における日本の位置—」と題する国際シンポジウムを開催した。ここではその概要を紹介することにした。なお、本稿は私のメモに基づくものであり、場合によっては聞き間違いや誤解があるかもしれない。その点、最初にお詫び申し上げます。

日本では国家戦略特区諮問会議では農業分野で外国人労働者の受け入れを進めるための制度の検討が始まり（日本農業新聞二〇一六年一〇月五日）、この問題は風雲急を告げている。一方、タイは日本に外国人技能実習生を送出していると同時に、周辺諸国から多くの外国人

労働者を受け入れているという複雑な状況にあり、この問題への関心は高い。

当日の報告は、①趣旨説明（東京大学・安藤光義）、②日本の外国人農業労働力市場（早稲田大学・軍司聖詞）、③カンボジアの海外労働力移動と日本への技能実習生派遣の状況（C-PRO Co., LTD代表・和泉東）、④日本に滞在するタイ人技能実習生に対するケアの経験（タイ政府技能開発省・Suchart Saeng-Urai）、⑤タイ周辺国からの労働力流入の現状（タイ政府雇用省・Suthep Benjapakesakul）、⑥日本におけるタイ人技能実習生に対する期待（マルミヤ出荷協同組合代表・稲葉吉起）、⑦日本におけるタイ人技能実習生の分析（鯉渕学園・長谷川量平）、⑧日本での農業分野での技能実習生の経験談（Sonyod Chikong and Weerayuth Imcha）、⑨日本の外国人技能実習制度とタイの農業発展の可能性



開会挨拶を行う堀口健治先生

(Somchai Chakrakarn・タマサート大学)、⑩総括コメント(堀口健治・早稲田大学名誉教授)の一〇人によるものであり、会場には一〇〇人近い聴衆が集まる盛況であった。

## アジアの国際労働力における日本の位置

①では、アジアの国際労働力を概観するとともに日本の外国人技能実習制度の概要が確認された。アジア諸国はそれぞれ経済発展を遂げ、一人あたりGDPも大きく

伸びたが、依然として各国の間には大きな賃金格差が存在しており、それが国際労働力移動を引き起こす基本的な要因である。外国人労働力受入国側には

人口増加の停滞と高齢化という事情がある。二〇〇〇年から二〇一一年にかけての日本の人口増加率は〇・一％であり、タイも〇・九％で一％を切っている。主要な受入国である韓国や台湾の増加率も低い。日本は二〇四〇年には六五歳以上の割合が三六・一％と三分の一を超え、タイも二二・二％と五人に一人以上が六五歳以上となると推測されている。これに対し、カンボジア、ラオス、フィリピンの値は一桁にとどまっている。さらにASEAN諸国は農村人口の割合が高く、農村過剰人口の存在が送出し圧力となっている。その結果、アジアの先進国では単純労働力として外国人労働力の受入れが進んでいる。韓国の外国人労働力は六〇万人で、うち五〇万人が非熟練労働力として、台湾では四九万人の外国人労働力が単純労働力として働いている。日本では一五万人が外国人技能実習制度で働いている。中国が最も多く、ベトナム、フィリピン、インドネシアなどが主要な送出し国となっている。タイではカンボジア、ラオス、ミャンマーから合計二〇〇万人が働きに來ていると推計されている。日本の外国人技能実習制度は三年間の滞在が認められている。技能実習は労働者として行われ、労働法が適用される。農業分野の外国人実習生は増加しており、二万四千人にのぼる。こうした労働力移動が、本国における農村の過剰人口問題の解決に繋がる道筋をどう

構築するかが課題となっている。そのためには農村でイノベーションを起こし、小規模事業を起こす必要があるが、それには教育とマイクロファイナンスが重要となる。それを側面から支援することが国際労働力移動には求められている。海外で技術、企業家精神を身につけ、資金を蓄え、母国に戻って農村で事業を起こすことができれば理想的である。そのための長期的な支援が受入国でも求められている。

②では、アジアに国際労働力において日本、タイ、カンボジアの位置づけを統計的に行うとともに、日本への最大の送出し国となっている中国の状況についての事例紹介が行われた。統計的にみれば、日本と韓国が中国からの受入れ競争を展開していること、カンボジアはベトナムへの移住者が減少し、タイ、韓国、マレーシアへの移住が増加していること、タイはアジア有数の移住者受入れ国であり、ミャンマー、ラオス、カンボジアからは一〇〇〜二〇〇万人規模の移住者を受け入れていることが確認された。中国からの受入れ競争を規定するのは同国の内部事情だが、日本への技能実習を希望する者の数は内陸部においても減少しており、実習生の募集が難しくなっているという状況が報告された。

## タイの隣国カンボジアの状況

③ではカンボジアの詳細な事情が報告された。二〇一六年一月一日から八月三十一日までの実績だが、タイへ一万三一八〇人、韓国へ五五二二人、日本へ一〇四六人を送出している。マレーシア、シンガポールのほか、アラブ首長国連邦、クウェート、マカオ、香港などとも二国間協定締結のため協議中である。六四社が派遣資格を取得している。職業訓練学校は公営三九、民間四三、NGO二三であり、介護関連の学校が増えている。労働職業訓練省の改革が進行中で、主要な送出し先であるマレーシア、タイ、日本はそれぞれ独立の室が設置されている。

日本の外国人技能実習制度の目的は技能移転による国際貢献だが、経済格差を背景とした収入の獲得が技能実習に行く側にとっての絶対的な条件である。送出し機関としては事前教育をしっかりと行うことが大切である。C-PRO Co., LTDでは日本人の有資格者を常勤で四人以上雇用して事前教育を実施している。ただし、事前教育を受けたとしても全員が日本に行けるわけではない。タイではカンボジア人は労働者として受入れられているが不法労働者が多い。正規雇用六万人に対して不法は二一万人もいる。ただし、タイでのカンボジア人の取り扱いが改善している。この背景には労働力ニーズがあること

が大きいと考えられる。

## タイ側からみた日本での技能実習の実際

④では日本の大使館での勤務経験のある政府職員から、日本の外国人技能実習生の状況についての話があった（会場にいたタマサート大学の学生と送出し機関の関係者を意識しての講話であった）。「研修と労働の違いはなく、実習か雇用かは極めて曖昧である。日本語の学習は重要で、日本語ができないと帰国させられてしまう。

これは大使館ではどうにもならない。日本は広く、最低賃金も地域によって異なる。賃金は時給支払い。日本の賃金は高いが生活費も高い。お金を貯めるには節約する必要がある。タイの実習生は真面目に一生懸命に働くところが評価されている。お金と関係なくよく働くと言われている。酪農はタイ人には馴染みやすい。実習生がメモをとって熱心に勉強して意識が高いとホストファミリーも熱心に対応してくれる。タイの実習生の欠点はお酒を飲みすぎることに。日本人は酔っぱらっても喧嘩はしない。タイ人はそうではないし、翌日出勤できないことがある。お酒を飲むと放漫になってお金が貯まらない。職場を変えることは日本ではできない。実習先から逃げってしまう人もいるが、それで成功した人はいない。お互いに監視し合っている社会なので、アパートに別の人が住

むとすぐに分かってしまう。入国管理局が直ちにやってくる。日本では作業をしながらメモをとると勉強になる。仕事の順番、計画性、順序を学ぶことができる。我慢と忍耐が大切。人を頼ることはできない。ゴミの分別など生活習慣の違いに気を付けること。ピンは水洗いしてから捨てるように」と話していた。

## タイの外国人受入事情

⑤は雇用省の方からタイの外国人受入事情について説明である。「タイは送出しも受入れも行っている。ミャンマー、カンボジア、ラオスから多くの人を受入れている。これまでは不法労働者であったが、外国人労働者を正式に登録するようにした。この受入によって経済成長が可能になっている。タイでは機械を導入するよりも人手に頼る傾向にある。だが、アメリカから人身売買注意国の指定を受けてしまった。タイとしてもそうしたことがないよう努力しており、担当部署を設けた。ヨーロッパの労働法制の適用は難しい。特に漁業の場合は難しい。受入れ外国人に対しては健康診断を実施している。外国人受入れマニュアルも作成している。正式には一〇〇万人の外国人を受入れている。ミャンマーから六〇万人、カンボジアから三〇万人、ラオスから四万人である。しかし、近年は減少傾向にある。ミャンマーは政治が安定

してきたので帰国者が増えている。タイの賃金はASEANでは三番目に高く、タイに働きに來たい人は多い。タイには外国人労働法があり、職業の変更は一定の手続きをしないと認められない。国際的にも認められるような労働法を整備しているところである。外国人の受入れる企業には五〇〇万バーツの保証金を課して統制している」とのことである。

## タイからの技能実習生に対する評価



稲葉吉起氏

⑥は実際にタイからの技能実習生を受入れている農家の方からの話である。「生産組合は二六戸の農家で構成されており、二〇一〇年一二月から外国人技能実習生の受入れを開始した。タイから六〇人を受入れている。この数は今後増えていくと考えている。これまで結・手間替えて何とかしていたが、農業をやめていく人が増えて、その農地を借りて規模拡大はしたが、人手不足となり外国人技能実習制度を導入することになった。自分の現在の経営規模は二

〇ha。技能実習生に対しては、家族の了承・了解を得ること、目的を明確にもつこと、真剣に取り組むこと、研修後のビジョンを持つことの四つを求めている。日本とタイとの間の距離がある。簡単に帰ることはできない。そのため苦しい思いをすることがある。仕事に対して目的をもって取り組むことが大切。初心が失われるとよくない。三年間真剣に取り組んでほしい。将来のビジョンを持ってほしい。これが最も大切。三年間で貯めたお金をただ使うだけではなく、意味のあるものとして使ってほしい。自分のところで研修した人がタイに戻ってビジネスを始めることを願っている」。

⑦は日本での技能実習を予定している候補者と技能実習を終えて帰国した人たちに対して行ったアンケート調査結果が紹介された。前者は対日友好社の四三人（男性三〇人、女性一三人。平均年齢二一・三才。平均経営面積二〇・三ライ（一ライ＝一六a）、後者は面接調査とSNSの双方で二三人（男性一五人、女性八人。平均年齢二八・三才。平均経営面積二六・六ライ）からデータを集めた。当初は一〇〜二〇万バーツを送りたいと考えていたが（五四％）、実際には送金したのは六〇〜八〇万バーツ（六三％）である。当初の目的は農業教育を受けること（五五％）だが、帰国者はお金のためが六二％と多くなっている。このお金で自分の農業をどれだけ大



記念品を贈られる長谷川量平先生

きくしたかを調べるのが次の調査課題である。日本を選んだ理由は、前者は「高い農業技術」が六八%だが、後者は「お金」が六〇%となっている。現在の年収と送金額との関係を見ると、送金額が大きい方が現在の収入も多い傾向にある。「仕事は大変」という意見が多い。受入れ者への評価は高いと全体的に評価が高くなる傾向にある。最も低いのは残業に対する評価であった。少ないという評価と多すぎるという評価の二つが混在していた。平均残業時間は月三二時間であった。

**帰国した技能実習生の経験談と  
技能実習に対する支援**

⑧は帰国した二人の技能実習生からの話である。一人は「施設栽培農家で研修を行った。栽培の技術だけでなく流通における価格の重要性も学ぶことができた。直売で生産物を販売していたため、消費者が何を求めているのかを把握し、それに応えるために品質を安定させ、それをPRしていくこと

の大切さを学んだ。帰国後は、タイの農業発展のために寄与したいと考えている」と話していた。もう一人は「露地野菜農家で研修を行った。農業技術、特に農業機械のすばらしさに感激した。何をするのにも機械があり、機械の利用の仕方と、作業者の配置の仕方にまったく無駄がなく、それを学んで非常にためになった」と話していた（この技能実習生のところにはシンポジウムの前日に訪問した。彼は日本で貯めたお金でクボタのトラクターL3608SPを購入し、農業を本格的に行う計画であった。また、日本での実習先にあった大根洗い機を自分で製作していた）。

⑨はタイの農業高専と提携し、日本での技能実習を教育プログラムに組み込むことを計画しているタマサート大学のソムチャイ先生からの話である。「私自身、農業高専出身で、日本への留学というきっかけがなかったらラヨン県で細々と農業をしていただろう。英語も全くできず、自分の名前も英語で書けなかったが、教育の機会を与えられたことでここまですることができた。日本の技能実習も留学ではないが、教育の機会として位置づけ、タイの農業青年の発展のきっかけとしていきたい。そのためには、帰国後のケアが大切だと考えており、日本での研修をタイで学士として認定することで支援ができるよう、現在制度を整備しようとしているところであ

る」とのことであった。

最後の⑩では次のようなまとめが行われた。「日本の外国人技能実習制度は、結果として受入れ人数が決まる仕組みとなっている。往復運賃と日本語学習費用は農家が負担している。最近では入国の半年前に面接し、日本に来るまでの半年間を使って事前研修を行う動きが出てきている。これによって入国後直ちに労働者として働くことができる。韓国の外国人受入制度の場合、韓国語の学習費用と往復の交通費は自己負担となっている。これは労働者として自らの意志で韓国に働きに来ているという理解である。現在、日本では、現行の三年間の実習期間を五年間に延長するとともに、JITCOを廃止して国が直接関与する方向で検討が行われている。違法行為の取締りの強化が図られ、業種もサービス業にまで広がっていく予定である。そうしたなかで外国人技能実習制度は本来の目的を果たすことができるかどうかが問われている。単純労働力の受入れと同時に、彼らにメリットのある制度をつくっていく必要がある」。

二〇一七年三月三〇日に東京大学弥生講堂アネックスにおいて、サントリー文化財団の支援を受けて同様のシンポジウムを、今度は日本の最近の実情に焦点を当てて行う予定である。

「連載 農研機構研究機関からの成果報告」

⑬

# 施設園芸におけるバンカー植物を用いた捕食性天敵タバコカスミカメ利用技術

農研機構

中央農業研究センター

虫・鳥獣害研究領域

日本

典秀

農研機構

西日本農業研究センター

生産環境研究領域

安部

順一朗

施設園芸では微小害虫による被害が問題となっている。特に、コナジラミ類やアザミウマ類は、植物ウイルス病を媒介することもあり、重要害虫に位置づけられている。これまで害虫防除は化学薬剤に依存してきたが、これら微小害虫は薬剤抵抗性の発達が著しく、防除が困難になってきている。そこで、総合的病害虫管理（IPM…Integrated Pest Management）による防除法が注目を集めている。とくに、天敵昆虫類を利用した生物的防除が、その中心と目されている。十数種類の天敵昆虫・天敵ダニ類が生物農薬として農薬登録・市販され、ナス、ピーマンなどの一部産地では、これら天敵昆虫類を活用

した防除技術が普及してきている。

一方、トマト栽培やキュウリ栽培では、これまで天敵利用があまり普及してこなかった。これらの作物では、タバココナジラミが媒介するトマト黄化葉巻病や、ミナミキイロアザミウマが媒介するキュウリ黄化えそ病といった、収量を激減させるウイルス病が大きな問題となっている。ウイルス病の場合、媒介虫がごく少数でもいると施設内で二次感染が拡大し、結果的に多くの株を抜き取るなどの対応が必要になるため影響が大きい。したがって、病気の感染が広がらないよう、直接的な害虫被害のみを抑える場合と比べて、害虫密度をさらに厳しく低

く押さえなくてはいけない。トマト栽培ではコナジラミ類の寄生蜂であるツヤコバチ類が、キュウリ栽培ではアザミウマ類やコナジラミ類の捕食性天敵であるスワルスキーカブリダニやタイリクヒメハナカメムシが生物農薬として登録・販売されており、いずれも害虫密度抑制効果が認められているが、ウイルス病を十分に抑制するには至っておらず、より害虫制御能力の高い天敵が望まれている。

また、天敵利用の難しさは、その利用のタイミングにもある。餌となる害虫が存在しないと天敵は生存できないため、通常の天敵利用では、害虫の発生を確認した後、天敵を導入する。しかし、害虫の発生から時間が経過し害虫密度が高くなってしまうと、天敵が害虫を食べきれず抑制できない。そこで、害虫が発生した直後の、害虫が低密度の時に天敵を導入する必要がある。これを実現するためには、適切な害虫密度のモニタリングが必要となる。

しかし、微小害虫の、しかも極低密度でのモニタリングは非常に困難で、栽培管理や収穫に迫られる生産者にとっては、事実上不可能である。そこで考え出されたのが「バンカー法」である。バンカー法は、害虫とならない餌昆虫種（代替餌）と、その寄主植物（バンカー植物）のセットを施設内に導入して、そこに天敵を放すこと

で、圃場内で長期にわたって天敵を維持する方法である。これによって、害虫の発生前から圃場内で天敵を維持することが可能になり、害虫の侵入時には天敵が速やかに対応してくれる。すなわち、バンカー＝banker（銀行家）であり、バンカー法は施設内に天敵銀行を構築するものである。ただし、この方法では、代替餌の密度やバンカー植物の生育をうまく制御する必要があり、必ずしも簡便な方法とはいいがたかった。また、現状では、バンカー法による天敵利用はアブラムシ類の寄生蜂であるアブラバチ類に限られていたため、コナジラミ類やアザミウマ類に対応可能なバンカー法の構築も求められていた。

このような背景から、トマト栽培やキュウリ栽培では、害虫制御能力が高く圃場内で安定的に維持可能な天敵が求められていた。そこで私たちは、我が国在来で西日本ではすでにナス栽培やピーマン栽培で農家自身による野外から採集した土着天敵の利用が始まっていたタバコカスミカメに注目した。本種はカメムシ目カスミカメ科の体長約三・三・五mm程度の捕食性昆虫であり、コナジラミ類やアザミウマ類を始めとする様々な害虫を捕食できる。天敵としては、これまで用いられてきたものと比較して大型であるため捕食能力が高く、害虫制御能力に優れていると期待された。また特筆すべきは、本種が



タバコカスミカメ成虫

特定の植物種のみを餌としても生育できることである。このため、従来のバンカー法では「代替餌」と「バンカー植物」のセットを必要としてきたのに対し、タバコカスミカメを利用する場合は「代替餌Ⅱバンカー植物」の一つのみで天敵を維持できる可能性があり、バンカーの維持管理が容易になると期待された。本種を利用したトマト栽培やキュウリ栽培での防除体系を構築すべく、平成二四年度から二六年度にかけて農林水産業・食品産業科学技術研究推進事業「土着天敵タバコカスミカメの持続的密度管理によるウィルス媒介虫防除技術の開発・実証」（課題番号二四〇一七）を一大学・三県・一民間企業と共同で実施し、成果を得ることができたので紹介する。

タバコカスミカメ利用の先進県である高知県では、ゴマを餌にして本種を継代維持できることが見出されていたが、ゴマは加温施設内でも冬の生育が難しい。そこで事業の中で私たちはまず、トマトやキュウリの施設栽培で多く見られる促成栽培の作型、すなわち冬の施設内という光・温度環境が不十分な環境でも十分に生育し、タバコカスミカメを継代維持可能なバンカー植物種の選定を行った。露地栽培、施設栽培において一二種の植物種をスクリーニングし、タバコカスミカメの定着のしやすさと害虫の発生の少なさから、バーベナ、タピ



バーベナ ‘タピアン’

アン、とスカエボラをバンカー植物として選定した。

続いて農家圃場において、これらの植物種を作物とともに定植し、タバコカスミカメを導入して害虫密度抑制効果を検証した。その結果、トマト栽培、キュウリ栽培のいずれにおいても、害虫密度を抑制できることを明らかにした。また事業の中では、開発した技術を既存の防除体系に速やかに導入可能なように、他の病害虫防除に用いられる化学薬剤とタバコカスミカメの併用可能性についても検証し、タバコカスミカメに影響のない薬剤を選定した。さらに、野外にタバコカスミカメがほとんど分布しておらず、土着のタバコカスミカメの利用が困難な東日本や北日本においても本技術を普及できるように、本種を農薬登録するためのデータを取得し、現在登録申請中である。

これらの成果は、技術者向けのマニュアルと、普及・生産者向けの作物別マニュアルとしてまとめ、農研機構ウェブサイトに公開した。次のURLからダウンロード可能なので、ご活用いただければ幸いである。

施設キュウリとトマトにおけるIPMのためのタバコカスミカメ利用技術マニュアル（二〇一五年版）

[http://www.naro.affrc.go.jp/publicity\\_report/publication/pamphlet/tech-pamph/060741.html](http://www.naro.affrc.go.jp/publicity_report/publication/pamphlet/tech-pamph/060741.html)

## 編集後記

年が明けた。今年は解散総選挙があるらしい。新聞各紙は早々と選挙区毎の立候補者「予想される顔ぶれ」の全国一覧を掲載している。

昨年は年末にかけ、ブーチン大統領との日露首脳会談で北方領土問題を進展させ、安倍内閣の支持率を高めた上で解散総選挙とのシナリオがさんざんマスコミを賑わせた。しかし、交渉のふたを開ける前に大きな進展がないとわかり、早期解散論も急速にしぼんだ。

政治家だから、選挙に勝つために「成果を挙げる」とことは当たり前なのかもしれない。しかし、北方領土にかかる交渉のみならず、ハワイ真珠湾攻撃の犠牲者慰霊も選挙対策や高支持率維持の思惑が見え隠れしてしまうのではない。そう言えば、昨年五月の伊勢志摩サミットで、安倍首相が「世界経済はリーマン・ショック前に似ている」との景気認識をもとに財政政策などの強化を呼びかけたことに対し、批判的な論調で報じる海外メディアが相次いだ。首相の悲観論を国内向けの「消費増税延期の口実」と見透かす識者の見方も伝えていた。

一向に回復しない景気。一千兆円を超える国・地方の長期債務残高。そして少子高齢化の下、医療も介護も年金も不安が絶えない。農林水産業も、EUとのEPA交

渉の進展やトランプ米次期大統領の通商政策によってはTPP協定以上の深刻な影響が想定されるし、もとより高齢化と後継者問題が深刻の度を深めている。政府には、「華々しい外交」よりもまずは足下の課題をひとつひとつ丁寧に解決して欲しいものだ。

さて、本号では、農地中間管理機構を通じた農業構造改革の動向について特集した。耕作放棄地が滋賀県の面積とはほぼ同じ四〇万haに達する一方、担い手の農地利用が全農地の五割という現状を前に、「今後一〇年間で担い手の農地利用が全農地の八割を占める農業構造の実現」をめざし都道府県レベルに設置された組織が農地中間管理機構である。ただ、事業の集積状況は芳しいとは言えないようで、農水省は、集積協力を集積率にに応じて配分することによってインセンティブを高めている。

なお、この手法について、寄稿頂いた秋田県立大学中村准教授は、〃中間管理事業はあくまで手段。その成果は本来、生産性向上を通じた農業所得増大や食料供給力増強等によって評価されるべき。集積率のみを評価指標とするのは必ずしも適切でなく、それを予算配分に反映させ各県を競わせる方式は、手段にすぎない農地集積を目的化させてしまう。何のための中間管理事業なのかが問われなければならない〃旨指摘されている。そのとおりだと思う。

(花村)