

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	集落営農の経緯と現状—国連「家族農業の10年」に寄せて—
他言語論題 Title in other language	Developments in and Current Conditions of Community Farming: on the Occasion of the United Nations Decade of Family Farming (2019-2028)
著者 / 所属 Author(s)	岩澤 聡 (Iwasawa, Satoshi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 農林環境調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	823
刊行日 Issue Date	2019-08-20
ページ Pages	33-59
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	人口減少と高齢化に直面する農村において農業及び地域社会の維持・活性化を担う集落営農に注目し、その発展の経緯、現状や課題について概観する。

- \* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。
- \* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# 集落営農の経緯と現状

## —国連「家族農業の10年」に寄せて—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
専門調査員 農林環境調査室主任 岩澤 聡

### 目 次

はじめに

#### I 集落営農の発展の経緯

- 1 集落営農とは何か
- 2 集落営農組織数等の推移
- 3 集落営農の農政上の変遷

#### II 集落営農の評価

- 1 我が国の農業全体の中での集落営農の状況
- 2 集落営農の地域的特徴
- 3 中山間地域における集落営農
- 4 集落営農の法人化の進展

#### III 集落営農の課題

- 1 後継者等の人材の確保
- 2 集落の一体性の保持
- 3 補助金への依存度の高まり

#### IV 国連「家族農業の10年」に寄せて

- 1 「2014 国際家族農業年」から国連「家族農業の10年」へ
- 2 我が国における家族農業支援施策
- 3 家族農業と集落営農

おわりに

キーワード：集落営農、集落営農実態調査、法人化、中山間地域、家族農業、2014 国際家族農業年、国連「家族農業の10年」

## 要 旨

- ① 集落営農とは、農業経営の一部又は全部を共同で行う集落単位の組織である。平成 31 (2019) 年 2 月現在、集落営農組織数は 14,949、経営耕地面積と農作業受託面積を合わせた現況集積面積は 474,496 ヘクタール、構成農家数は 501,972 戸である。平成 28 (2016) 年に 15,000 を超えた組織数は、その後は伸び悩んでおり、集積面積及び構成農家数は、ともに平成 23 (2011) 年をピークとして、以後緩やかな減少傾向にある。
- ② 平成 11 (1999) 年の「食料・農業・農村基本法」成立前後の時点まで、集落営農は、中山間地域等において農地を守るための危機対応としての取組、あるいは「効率的かつ安定的な農業経営」を創出するための過渡的な存在とみなされてきた。2000 年代後半以降、政権交代を挟んで導入された品目横断的経営安定対策や農業者戸別所得補償制度を契機として、農政に積極的に位置付けられ、集落営農による営農の組織化が進展した。
- ③ 集落営農は、地域における農地の維持や営農の継続に重要な役割を担っており、我が国の農業全体が直面する厳しい状況の中で、その相対的な存在意義は高まっている。集落営農には地域的な多様性があり、特に、東北地方と近畿・中国地方とでは対照的な特徴の相違が見られる。一方で、全国的に共通の傾向として、過去 10 年は主として中山間地域において集落営農の設立が進み、また、法人組織の割合が一貫して増加している。
- ④ 集落営農の最大の課題は、後継者やオペレーター等の人材確保であり、定年退職者や女性の活用に加え、集落内外からの若年労働力の雇用等による円滑な世代交代が必須である。組織化に伴い構成員の階層分化が進む中で、集落の一体性を保持することも課題である。また、集落営農は、他の組織経営体と比較しても補助金への依存度が高まる傾向にあり、地域資源や集落機能を守るという観点も踏まえた適切な支援政策の在り方についての議論が必要であろう。
- ⑤ 国連総会の決議に基づき、2019～2028 年は国連「家族農業の 10 年」と宣言された。この国連決議へと至る過程で、飢餓の撲滅や食料安全保障の確保における小規模・家族農業の重要性に対する評価が世界的に高まっている。集落営農は、個々の力では存続が困難な家族農業を地域の協同により支える仕組みであり、国連「家族農業の 10 年」は、我が国において、集落営農の存在意義を改めて問い直す良い機会であると考えられる。

## はじめに

我が国の農家数や農村人口は減少の一途をたどっている。『平成 29 年度食料・農業・農村白書』によれば、平成 22 (2010) 年から平成 27 (2015) 年の 5 年間に、総農家数は 253 万戸から 216 万戸へ、1 農業集落当たりの農家数は 17.6 戸から 15.1 戸へと減少し、農家数 5 戸以下の集落の割合が山間農業地域を中心に高まっている<sup>(1)</sup>。これは、主として、後継ぎがない高齢農家の離農によるものと考えられる。農村地域の高齢化率（総人口に占める 65 歳以上の高齢者の割合）は都市部を大きく上回っているとされ<sup>(2)</sup>、このような傾向は、特に中山間地域<sup>(3)</sup>等を中心に今後一層進展することが懸念される。

農家単位で営農を継続することが困難な状況において、集落の農家が協同し、地域として営農の存続を図り、地域資源や農村社会を維持する手段の一つが集落営農である。集落営農は、また、法人経営や大規模家族経営等と並んで、農業競争力を強化し、強い農業を実現するために育成・確保を図る「多様な担い手」の一つとしても位置付けられている<sup>(4)</sup>。

本稿では、人口減少と高齢化に直面する農村において農業と地域社会の維持・活性化を担う集落営農に注目し、その発展の経緯、現状や課題について概観する。その際に、農林水産省が平成 17 (2005) 年から毎年公表している「集落営農実態調査」等に基づき、過去十数年の推移をたどり、そこから何が読み取れるのかを確認することとしたい。あわせて、第 72 回国連総会で 2019～2028 年を「国際連合家族農業の 10 年」（以下、一般的な表記に倣い「国連「家族農業の 10 年」」という。）とする決議が採択されたことを踏まえ、家族農業を支えるという視点から集落営農の存在意義を考察する。

## I 集落営農の発展の経緯

### 1 集落営農とは何か

「集落営農」は、農林統計上「集落を単位として農業生産過程における一部又は全部についての共同化・統一化に関する合意の下に実施される組織経営体」と定義されている<sup>(5)</sup>。すなわち、集落営農とは、農業経営の一部又は全部を共同で行う集落単位の組織であり、具体的には、農業機械の共同利用、集落内での農作業の受委託、作付地の団地化等の土地利用調整、農作物の共同での出荷・販売等を組織的に行うものである。ここでいう「組織経営体」とは、「世帯以外で事業を行う者（家族経営体でない経営体）」を意味し、農事組合法人、会社組織等の「組織法人経営体」と、法人化せずに農業経営を共同で行う「任意組織経営体」に分かれる<sup>(6)</sup>。したがって、集落営農には法人組織と任意組織がある。

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は 2019 年 6 月 18 日である。

(1) 農林水産省『平成 29 年度食料・農業・農村の動向 平成 30 年度食料・農業・農村施策』2018, p.192.

(2) 同上

(3) 中間農業地域と山間農業地域の総称。平地の外延部から山間部に至る地域に当たる。後掲注(6)参照。

(4) 農林水産省・地域の活力創造本部『農林水産省・地域の活力創造プラン』（平成 30 年 11 月 27 日改訂）pp.9, 27. 首相官邸ウェブサイト <[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/181127plan\\_honbun.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/181127plan_honbun.pdf)>

(5) 農林統計協会『農林水産統計用語集—農林水産の未来が見える— 2018 年版』2018, p.208.

(6) 同上, p.113.

2015年農林業センサスによれば、我が国には、平成27(2015)年2月現在、13万8千余りの農業集落<sup>(7)</sup>が存在するとされる<sup>(8)</sup>。これに対して、平成31(2019)年2月現在、集落営農組織数は14,949、経営耕地面積(自己所有地及び借地)と農作業受託面積を合わせた現況集積面積は474,496ヘクタール(ha)であり<sup>(9)</sup>、構成農家数は501,972戸である<sup>(10)</sup>(表1)。したがって、1組織当たりの平均集積面積は31.7ha、平均構成農家数は33.6戸となる。

表1 集落営農組織の現状(平成31年2月1日現在)

集落営農組織数			現況集積面積(ha)			構成農家数(戸)		
計	法人	非法人	計	法人	非法人	計	法人	非法人
14,949	5,301	9,648	474,496	212,801	261,695	501,972	216,498	285,474

(出典) 農林水産省大臣官房統計部『平成31年集落営農実態調査(平成31年2月1日現在)』2019.3.29. <<http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/einou/attach/pdf/index-10.pdf>> を基に筆者作成。

## 2 集落営農組織数等の推移

表2は、農林水産省の集落営農実態調査に基づき、平成17(2005)年以降の集落営農組織数、現況集積面積、構成農家数の推移を示したものである。

表2 集落営農組織数等の推移(平成17年～平成31年)

	平成17	平成18	平成19	平成20	平成21	平成22	平成23	平成24
組織数	10,063	10,481	12,095	13,062	13,436	13,577	14,643	14,742
現況集積面積(ha)	353,128	359,993	436,573	483,678	492,604	495,137	499,928	498,625
構成農家数(戸)	411,236	431,969	489,803	524,373	539,995	536,938	550,032	544,400
	平成25	平成26	平成27	平成28	平成29	平成30	平成31	
	14,634	14,717	14,853	15,134	15,136	15,111	14,949	
	492,408	491,108	493,332	492,374	490,991	481,812	474,496	
	535,022	530,014	530,011	529,064	516,817	510,680	501,972	

(出典) 『集落営農実態調査 長期累年』2018.10.18. e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00500238&tstat=000001015294&cycle=0&year=20180&month=0&tclass1=000001107635>>; 農林水産省大臣官房統計部『平成31年集落営農実態調査(平成31年2月1日現在)』2019.3.29. <<http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/einou/attach/pdf/index-10.pdf>> を基に筆者作成。

(7) 市区町村区域の一部において、農業上形成された自然発生的な地域社会であり、「家と家とが地縁的、血縁的に結びつき、各種の集団や社会関係を形成してきた社会生活の基礎的な単位」と定義される。同上、pp.128-129。

(8) 「2.1(1) 農業地域類型別農業集落数」『2015年農林業センサス報告書 第7巻 農山村地域調査報告書』2016.6.24. e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00500209&tstat=000001032920&cycle=7&year=20150&month=0&tclass1=000001077437&tclass2=000001077396&tclass3=000001085316>>

(9) 出典が異なるため直接比較はできないが、平成30年農業構造動態調査によれば我が国の経営耕地面積は3,593千haである。「1(1)ウ 経営耕地の状況」『平成30年農業構造動態調査』2018.12.27. 同上 <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00500211&tstat=000001015214&cycle=7&year=20180&month=0&tclass1=000001019791&tclass2=000001123456>>

(10) 集落営農を構成する農家とは、「農作業を受託している農家、委託している農家、集落内の営農に係わる事項について合意している農家等何らかの形で集落営農に参加している農家をいい、農地を所有している世帯(土地持ち非農家等)を含む。」「集落営農実態調査の概要」農林水産省ウェブサイト <[http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/einou/gaiyou\\_13/index.html#5](http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/einou/gaiyou_13/index.html#5)> なお、2015年農林業センサスにおいて、我が国の総農家数と土地持ち非農家数を合計すると約3,569千戸であった。「5.1 総農家数及び土地持ち非農家数」『2015年農林業センサス報告書 第2巻 農林業経営体調査報告書—総括編—』2016.6.24. e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00500209&tstat=000001032920&cycle=7&year=20150&month=0&tclass1=000001077437&tclass2=000001077396&tclass3=000001085297>>

平成 17 年と比較すると、平成 31 (2019) 年は、組織数で 1.49 倍、集積面積で 1.34 倍、構成農家数で 1.22 倍の規模である。ただし、集積面積及び構成農家数は、ともに平成 23 (2011) 年をピークとして、以後緩やかな減少傾向であり、組織数も、平成 28 (2016) 年に 15,000 を超えたが、その後は伸び悩んでいる。

### 3 集落営農の農政上の変遷

#### (1) 食料・農業・農村基本法における集落営農

集落営農の原点は、しばしば、1970 年代の地域農政において、農業を担う人材である担い手不足への対策として始まった取組に求められる<sup>(11)</sup>。具体的には、中国地方（島根県、広島県）の中山間地や富山県、滋賀県などの兼業地域等において、「農地を守るための地域の危機対応」<sup>(12)</sup>として「集落ぐるみ型」の営農の組織化が推進されており、代表的な取組として、島根農業振興対策事業（いわゆる「新島根方式」。昭和 50 年開始）<sup>(13)</sup>や富山県の「豊かな村づくりパイロット事業」（昭和 51 年開始）<sup>(14)</sup>等が挙げられる。

国の農政においては、平成 11 (1999) 年の「食料・農業・農村基本法」（平成 11 年法律第 106 号。以下「基本法」という。）により集落営農組織が規定された。同法第 28 条は、「地域の農業における効率的な農業生産の確保に資する」ことを目的として、「集落を基礎とした農業者の組織その他の農業生産活動を共同して行う農業者の組織」等の活動を促進するよう国が必要な施策を講ずることを規定している。一方で、「効率的かつ安定的な農業経営」が農業生産の相当部分を担う「望ましい農業構造」を確立する（同法第 21 条）としつつ、「専ら農業を営む者その他経営意欲のある農業者」を重視し、「家族農業経営の活性化を図るとともに、農業経営の法人化を推進する」（同法第 22 条）としており、集落営農が構造政策上に必ずしも積極的に位置付けられていたわけではない<sup>(15)</sup>。また、平成 10 (1998) 年度の農業白書では、「集落営農」が見出しとして登場<sup>(16)</sup>し、「地域の農業生産活動の維持保全」や「農地の合理的利用」等に果たす役割が強調されるとともに、「条件の整ったもの」について、法人化し、地域の農地管理の主体として育成すべきものとされた<sup>(17)</sup>。

このように、先行して発展した地域における取組の評価も含め、基本法の成立前後までの時

(11) 安藤光義編著『集落営農の持続的な発展を目指して—集落営農立ち上げ後—』全国農業会議所、2006、p.3; 小野智昭「第 1 章 集落営農の発展と法人化について」農林水産政策研究所編刊『集落営農の発展と法人化—2009 年度日本農業経済学会大会特別セッションの記録—』2010、p.2. 農林水産省ウェブサイト <[http://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/101130\\_22keiei3.pdf](http://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/101130_22keiei3.pdf)>

(12) 安藤編著 同上

(13) 「しまねの集落営農の歩み」島根県ウェブサイト <<https://www.pref.shimane.lg.jp/industry/norin/nougyo/ninaite/eino/ayumi.html>>; 中野真理「島根県における戸別所得補償と集落営農」『レファレンス』729 号、2011.10、p.165. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050712\\_po\\_072909.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050712_po_072909.pdf?contentNo=1)>

(14) 農林水産政策研究所『水田地帯における地域農業の担い手と構造変化—富山県及び佐賀県を事例として—』2012、p.16. 農林水産省ウェブサイト <[http://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/121031\\_24bunseki1.pdf](http://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/121031_24bunseki1.pdf)>

(15) 食料・農業・農村基本法に基づき平成 12 (2000) 年に初めて策定された「食料・農業・農村基本計画」において、「効率的かつ安定的な農業経営」とは「主たる従事者が他産業従事者と同等の年間労働時間で地域における他産業従事者とそん色ない水準の生涯所得を確保し得る農業経営」であると説明されており、主として大規模専業農家や企業の経営が想定されていたと考えられる。「食料・農業・農村基本計画」（平成 12 年 3 月 24 日閣議決定）p.30. 同上 <[http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/12\\_keikaku.pdf](http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/12_keikaku.pdf)>

(16) 田代洋一『集落営農と農業生産法人—農の協同を紡ぐ—』筑波書房、2006、p.19.

(17) 「集落営農—集落ぐるみの取組みによる農業の維持・発展—」農林水産省『平成 10 年度 農業の動向に関する年次報告』1999、p.179.

点では、集落営農は「中山間地域を対象とした緊急避難的なもの」とみなされ、あるいは「効率的かつ安定的な農業経営」を創出するための「過渡的な存在」と捉えられていたとされる<sup>(18)</sup>。

## (2) 農業構造改革の手段としての集落営農

地域の必要に応じて組織されたこれらの集落営農は、本来、農業における「協業」の具体的な形<sup>(19)</sup>として成立したものであったが、平成 14 (2002) 年の「米政策改革大綱」(以下「大綱」という。)<sup>(20)</sup>に始まる米政策改革では、集落営農がより積極的な役割を担うこととなる。大綱は、米生産の過剰基調による米価の下落の結果、一定規模以上の水田経営を行う担い手が特に大きな影響を受けているとして、これらの担い手に支援の重点化を図る政策の方向性を決定付けたものであるが、この大綱により、一定の要件<sup>(21)</sup>を満たす集落営農組織が「集落型経営体(仮称)」とされ、認定農業者<sup>(22)</sup>とともに地域農業の担い手として位置付けられたのである。なぜ、集落営農を地域農業の担い手とするのか、大綱は明確に説明していない。ただし、旧食糧庁の関連雑誌に掲載された米政策改革に関する Q&A では、米政策改革が零細農家や兼業農家の切捨てではないかとの問いに対して、零細農家や兼業農家であっても、集落型経営体を組織することにより担い手向け対策の対象となり得るとの回答が用意されており<sup>(23)</sup>、小規模兼業農家等の集落営農への組織化を通じて農業構造改革を推進する意図があったと考えられる<sup>(24)</sup>。

大綱に基づき、担い手経営安定対策<sup>(25)</sup>(平成 16~18 年度)及びそれを継承する品目横断的経営安定対策<sup>(26)</sup>(平成 19 年度~)において、一定の要件を満たした認定農業者及び集落営農組織が支援対象となった。少し具体的に見ると、品目横断的経営安定対策に集落営農が加入する際には、「特定農業団体又はこれと同等の要件を満たす組織」<sup>(27)</sup>という組織要件と、経営耕地面積

(18) 小野 前掲注(11), p.3.

(19) 田代 前掲注(16), p.16.

(20) 農林水産省「米政策改革大綱(平成 14 年 12 月 3 日省議決定)」『食糧月報』8 巻 2 号, 2003.2, pp.95-98. 消費者重視・市場重視の考え方に立って、需要に応じた米作りの推進により水田農業経営の安定と発展を図るとした。同大綱に基づき、米の生産調整の在り方が、従来の作付けしない面積の配分(減反)から需要に見合う生産数量目標の配分へ、いわゆる「ネガ」から「ポジ」へと転換された。

(21) 具体的には「一元的に経理を行い、一定期間内に法人化する等の要件」が規定された。同上, p.97.

(22) 「農業経営基盤強化促進法」(昭和 55 年法律第 65 号)に基づき、効率的で安定した農業経営を目指すため「農業経営改善計画」を作成し、市町村の認定を受けた農業者(農家又は法人)をいう。

(23) 「米政策の改革に関する Q&A」『食糧月報』8 巻 2 号, 2003.2, p.27.

(24) このように一定の要件に基づき集落営農を選別する仕組みについて「構造改革を急ぐ農政のご都合主義」との指摘があった。伊藤忠雄「米政策改革大綱と稲作構造の展望」『農林統計調査』624 号, 2003.3, p.25.

(25) 一定規模以上の水田経営を行う担い手を対象に、稲作収入の安定を図る対策として、全ての生産調整実施者を対象とする「稲作所得基盤確保対策」に上乗せして講じられた支援措置。

(26) 水田農業を始めとする土地利用型農業を対象とした対策。品目ごとに講じてきたそれまでの対策を見直し、意欲と能力のある担い手に対象を絞り、経営全体に着目した対策に転換したもの。支援内容は、①麦、大豆等を対象として、諸外国との生産条件の格差から生じる不利を補正するための補てん(生産条件不利補正対策)と②米、麦、大豆等を対象として、収入の減少の影響を緩和するための補てん(収入減少影響緩和対策)がある。

(27) 「特定農業団体」とは、担い手不足が見込まれる地域において、農用地利用改善団体(集落内の農地の地権者等からなる団体)の合意により定められた農用地の利用に関する規定に基づき、農作業受託によって農地利用の集積を図る任意組織で、平成 15 (2003) 年に農業経営基盤強化促進法の改正により制度化された。特定農業団体の具体的な要件として、①規約が作成されていること、②一元的な経理を行っていること、③農業生産法人化計画を有すること等が定められている。「同等の要件を満たす組織」とは、農用地利用改善団体の設立がなく、農用地の利用に関する規定を作成できない地域を想定したもので、それ以外の要件は特定農業団体と同じである。農林水産省経営局経営政策課「集落営農・特定農業団体に関する Q&A (第 2 版)」2006, pp.34, 44-45. <[http://www.maff.go.jp/j/ninaite/n\\_syuraku/pdf/tokutei\\_qa.pdf](http://www.maff.go.jp/j/ninaite/n_syuraku/pdf/tokutei_qa.pdf)>;「品目横断的経営安定対策に関する Q&A」(H19.5.25 改訂)衆議院調査局農林水産調査室『品目横断的経営安定対策関係資料 第 1 分冊』2007, p.116.

が20ha以上であるという規模要件が課された<sup>(28)</sup>。

平成17(2005)年の「食料・農業・農村基本計画」(以下「基本計画」と略す場合がある。)では、「個別経営のみならず、集落を基礎とした営農組織のうち、一元的に経理を行い法人化する計画を有するなど、経営主体としての実体を有し、将来効率的かつ安定的な農業経営に発展すると見込まれるものを担い手として位置付ける<sup>(29)</sup>と明記された。このような記述は、平成12(2000)年の基本計画<sup>(30)</sup>には見られなかったものである。

表2に示したとおり、2000年代後半に集落営農組織数は大きく伸びており、平成22(2010)年までの5年間で1.35倍に増えている。特に平成18(2006)年から平成20(2008)年にかけての増加は顕著である。品目横断的経営安定対策の支援対象に位置付けられたことが、全国的に集落営農の組織化を促進する要因となったと考えられ、特に、それまで集落営農組織が少なかった東北、関東・東山<sup>(31)</sup>、四国等で、同対策の実施に対応して集落営農が増加したことが指摘されている<sup>(32)</sup>。

### (3) 農業者戸別所得補償制度と集落営農

集落営農実態調査に見られる集落営農組織数の伸びは、平成21(2009)年になるとやや鈍化する。平成21年調査における組織数の伸びは前年比2.9%、平成22(2010)年調査では前年比1.0%にとどまる(表2)。水田・畑作経営所得安定対策(旧品目横断的経営安定対策)<sup>(33)</sup>は、本来、対象を担い手に絞り込んだ「選別的な」性質を持つものであり、集落営農が対策に加入するに当たり一定の要件を(規模要件は平成19年12月までに実質的に大幅に緩和された<sup>(34)</sup>とはいえ)課すものであったため、同対策による集落営農組織設立の誘導効果には限界があったものと考えられる。平成22年調査の時点で、水田・畑作経営所得安定対策に加入していた集落営農の数(7,423)は集落営農総数(13,577)の54.7%にすぎず、半数近くが対策に未加入であった<sup>(35)</sup>。

平成21年の自民党・公明党の連立政権から民主党中心の政権への政権交代に伴い、農政の担い手重視路線は転換を迎える。民主党は、既に平成19(2007)年の参議院議員通常選挙において、原則として全ての販売農家を対象に所得補償を行うことを公約していた<sup>(36)</sup>。政権交代後の

<sup>(28)</sup> ただし、規模要件には地域の物理的制約に基づく特例措置が設けられ、中山間地域の特定農業団体等については基本原則の5割、すなわち10haまで緩和できることとされた。さらに、平成19(2007)年12月の見直しにより、「地域水田農業ビジョン」に位置付けられた認定農業者又は集落営農組織で市町村が認めるものは、面積要件にかかわらず加入の対象とする市町村特認制度が導入された。「品目横断的経営安定対策に関するQ&A」同上, pp.22-23; 農林水産省農政改革三対策緊急検討本部「農政改革三対策の着実な推進について」2007.12.21. <[http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/nousei\\_kaikaku/pdf/1\\_santaisaku.pdf](http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/nousei_kaikaku/pdf/1_santaisaku.pdf)>

<sup>(29)</sup> 「食料・農業・農村基本計画」(平成17年3月25日閣議決定) p.40. 農林水産省ウェブサイト <[http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/20050325\\_honbun.pdf](http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/20050325_honbun.pdf)>

<sup>(30)</sup> 「食料・農業・農村基本計画」(平成12年3月24日閣議決定) 前掲注(15)

<sup>(31)</sup> 関東・東山は、農林統計上、全国農業地域の10区分の一つに該当し、このうち東山は山梨県及び長野県を指す。

<sup>(32)</sup> 小野 前掲注(11), p.7. 集落営農実態調査の平成19(2007)年調査と平成20(2008)年調査を比較すると、集落営農総数は967件(12,095件から13,062件へ)増加したのに対し、品目横断的経営安定対策に加入済み又は加入予定の集落営農数の増加は1,569件(5,654件から7,223件へ)と総数の増加を上回った。

<sup>(33)</sup> 平成19(2007)年12月の制度見直しにより、対策の名称が「水田・畑作経営所得安定対策」と変更された。

<sup>(34)</sup> 前掲注(28)参照。

<sup>(35)</sup> 「調査結果の概要」『平成22年集落営農実態調査報告書』2011.2.10. e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000012669799&fileKind=2>>

<sup>(36)</sup> 民主党「民主党 政権公約 MANIFESTO (マニフェスト)」2007, p.24. <[http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/imag/Manifesto\\_2007.pdf](http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/imag/Manifesto_2007.pdf)>



平成 22 年 3 月に改定された「食料・農業・農村基本計画」は、食料の安定供給や多面的機能の発揮など農業が果たす重要な役割の確保を図るために「意欲あるすべての農業者が将来にわたって農業を継続し、経営発展に取り組むことができる環境を整備する必要がある」とし<sup>(37)</sup>、このような認識の下で、平成 22 年度に農業者戸別所得補償モデル対策が実施され<sup>(38)</sup>、平成 23 (2011) 年度から農業者戸別所得補償制度の本格実施が開始された<sup>(39)</sup>。同制度に基づく交付金の交付対象者は、対象作物の生産数量目標に従って販売目的で生産する販売農家と集落営農であり<sup>(40)</sup>、このうち集落営農については「複数の販売農家により構成される農作業受託組織であって、組織の規約及び代表者を定め、かつ、対象作物の生産・販売について共同販売経理を行っているもの<sup>(41)</sup>」とされた。経営規模要件や法人化計画の要件は課されておらず、水田・畑作経営所得安定対策と比較して加入要件がより緩やかであった。

平成 23 年の集落営農実態調査では、集落営農組織数(平成 23 年 2 月 1 日現在)が前年比 7.9% 増と目立った伸びを見せた。この増加は、平成 22 年度の農業者戸別所得補償モデル対策への加入を契機としたものであったと考えられている<sup>(42)</sup>。販売農家と集落営農を幅広く支援対象とした同対策が、なぜ集落営農の新規設立を促す効果を発揮したのかについては、説明が必要であろう。同対策によって新たに開始された米戸別所得補償モデル事業では、交付金の交付対象面積の算定に当たり、主食用米の作付面積から自家消費米等分として一律に 10a を控除することとしていた。販売農家として個別に対策に加入すれば各農家の作付面積からそれぞれ 10a が控除されるが、集落営農として加入すれば、この控除分が集落営農全体の作付面積からの 10a 控除となるため、結果として構成農家が受け取る交付金の額が増えるというメリットがあった。この 10a 控除規定により、小規模兼業農家が集積する地域において集落営農の組織化が進むことが見込まれていたとされる<sup>(43)</sup>。平成 24 (2012) 年調査以降は、集落営農組織数の伸びが再び鈍化することから、農業者戸別所得補償制度による集落営農の新規設立は平成 22 年度に集中して行われたと指摘されている<sup>(44)</sup>。平成 23 年調査において、農業者戸別所得補償モ

(37) 「食料・農業・農村基本計画」(平成 22 年 3 月 30 日閣議決定) p.13. 農林水産省ウェブサイト <[http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/kihon\\_keikaku\\_22.pdf](http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/kihon_keikaku_22.pdf)>

(38) 具体的には、①水田を活用して食料自給率の向上等を実現するために重要な麦、大豆、米粉用米・飼料用米等の戦略作物の生産に対して、主食用米との所得格差を補償する交付金(水田利活用自給力向上事業)と②主食用米の生産に対して恒常的なコスト割れ相当分を補てんするものとして面積に応じて交付される 10a 当たり 15,000 円の定額部分と当年産の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合にその差額に基づき交付される変動部分からなる交付金(米戸別所得補償モデル事業)が導入された。

(39) 平成 22 (2010) 年度のモデル対策のうち、水田利活用自給力向上事業を「水田活用の所得補償交付金」に、米戸別所得補償モデル事業の定額部分を「米の所得補償交付金」に、同変動部分を「米価変動補てん交付金」に、それぞれ名称を変更して実施した。さらに、水田農業に加えて、麦、大豆、てんさい等の畑作物の生産に対して、標準的な生産費と販売価格の差額分に相当する交付金(畑作物の所得補償交付金)が導入された。なお畑作物の所得補償交付金は、平成 22 年度までの水田・畑作経営所得安定対策のうちの生産条件不利補正対策に代わるものとして導入され、もう一方の収入減少影響緩和対策は、農業者戸別所得補償事業との調整措置を行いつつ、平成 23 (2011) 年度以降も存続し、実施された。前掲注<sup>(26)</sup>参照。

(40) ただし、水田活用の所得補償交付金については、生産数量目標に従う要件は課されなかった。

(41) 「農業者戸別所得補償制度実施要綱」(農林水産事務次官依命通知、平成 23 年 4 月 1 日制定) p.3. <[http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu\\_hosyo/pdf/h23\\_seido\\_jissiyiyoukou.pdf](http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/h23_seido_jissiyiyoukou.pdf)>

(42) 荒井聡「戸別所得補償制度モデル対策の集落営農における効果と意味」『農業と経済』77 巻 7 号, 2011.6, p.39.

(43) 同上, pp.35-36.

(44) 荒井聡「第 3 章 戸別所得補償制度への転換による集落営農の新展開—岐阜県中山間地域を中心に—」農林水産政策研究所『農業構造の変動と地域性を踏まえた農業生産主体の形成と再編—客員研究員による各地域の現状分析—』2012, p.41. <[http://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/121031\\_24bunseki2.pdf](http://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/121031_24bunseki2.pdf)>

デル対策に加入している集落営農の数(9,357)は集落営農総数(14,643)の63.9%であった<sup>(45)</sup>。

平成23年と平成22年の集落営農実態調査の比較・分析において、平成22年に新設された集落営農組織は、法人化計画を持たない任意組織が多いこと、経営規模面積が小さなものが多いこと、共同の活動内容としては農産物(特に水稲・陸稲)の生産・販売を行うものが多く、それ以外の活動<sup>(46)</sup>は部分的にとどまることが指摘されている<sup>(47)</sup>。これは、農業者戸別所得補償制度における集落営農の加入要件の緩和を反映した当然の結果とも言える。平成17(2005)年基本計画の「担い手としての集落営農」に対して、平成22年基本計画は「地域農業の生産性向上、経営規模が零細で後継者が不足している地域における農業生産活動の維持等を図るため、小規模な農家や兼業農家も参加した集落営農の育成・確保を推進する。」<sup>(48)</sup>(下線は筆者による。)としており、政権交代を経て、集落営農に期待される政策上の役割に変化が生じたと考えられる。なお、地域的には、近畿、東北、東海で集落営農数の増加率が高かったことが指摘されている<sup>(49)</sup>。

#### (4) 経営所得安定対策の見直しと集落営農

平成24(2012)年12月の衆議院議員総選挙により、民主党・国民新党連立政権から自公連立政権への政権交代が行われると、農政は再度転換することとなる。自民党は、農業者戸別所得補償制度を「一過性のバラマキ」と批判し、これを全面的に見直して地域の実情に応じた多様な担い手の経営を支える新たな「経営所得安定制度」を構築することを公約していた<sup>(50)</sup>。平成25(2013)年度は、名称を「経営所得安定対策」と変更して民主党連立政権下での対策が継続されたが、平成26(2014)年度以降、対策の内容の見直しを順次行った。現在の経営所得安定対策においては、①麦、大豆等の畑作物に対して生産コストと販売額の差に相当する額を直接交付する「畑作物の直接支払交付金」、②米及び畑作物を対象に農業収入全体の減少による影響を緩和する「収入減少影響緩和交付金」が交付されている<sup>(51)</sup>。前者は農業者戸別所得補償制度の「畑作物の戸別所得補償交付金」の後継対策であり、後者は品目横断的経営安定対策から継続して実施されているものであるが、これらの交付金の交付対象者は認定農業者、集落営農又は認定新規就農者<sup>(52)</sup>であり、農業者戸別所得補償制度と比較して、支援対象がより絞り込まれた(ただし、規模要件は課されていない)<sup>(53)</sup>。このうち集落営農については、「定款又は規約が定められ

(45) 「調査結果の概要」『平成23年集落営農実態調査報告書』2017.6.28, p.18. e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000012669800&fileKind=2>>

(46) 機械の共同所有・共同利用、農作業受託、農家の出役による共同の農作業、集落内の土地利用調整等

(47) 荒井 前掲注(42), pp.36-38.

(48) 「食料・農業・農村基本計画」(平成22年3月30日閣議決定) 前掲注(37), p.26.

(49) これらの地域では、他の地域と比べて、集落営農の農業者戸別所得補償モデル対策への加入率と水田・畑作経営所得安定対策への加入率の差が大きいとの指摘もあり、農業者戸別所得補償制度による集落営農組織化の誘導効果が比較的大きかったことがうかがえる。荒井 前掲注(42)

(50) 自民党「J-ファイル2012 総合政策集」2012, p.66. <[https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/j\\_file2012.pdf?\\_ga=2.81183582.812230266.1554281034-322494034.1554281034](https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/j_file2012.pdf?_ga=2.81183582.812230266.1554281034-322494034.1554281034)>

(51) このほか、米の直接支払交付金(旧米の所得補償交付金)が、単価を7,500円/10aに削減した上で平成29(2017)年産まで実施され、平成30(2018)年産から廃止された。米価変動補てん交付金は平成26(2014)年産から廃止された。一方で、水田活用の直接支払交付金(旧水田活用の所得補償交付金)は、飼料用米等に対して収量に応じた数量払いを導入するなど、内容を拡充して実施されている。

(52) 農業経営基盤強化促進法に基づき、市町村が設定する農業経営の目標(所得目標等)の達成に向けて、今後5年間における取組を内容とする「青年等就農計画」を作成し、市町村から認定された新規就農者をいう。

(53) 水田活用の直接支払交付金については、販売目的で対象作物を生産する販売農家・集落営農とされた。

ていること」、「共同販売経理を行っていること」に加え、「地域における農地利用の集積及び農業経営の法人化を確実にを行うと市町村から判断を受けていること」<sup>(54)</sup>が要件として定められている<sup>(55)</sup>。

第2次安倍政権が農林水産業の成長産業化に向けた政策改革のグランドデザインとして発表した「農林水産業・地域の活力創造プラン」(平成25年12月)では、集落営農の「担い手」としての位置付けが改めて確認された<sup>(56)</sup>。また、平成27(2015)年の「食料・農業・農村基本計画」は、「効率的かつ安定的な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ため」、認定農業者、認定新規就農者とともに「将来法人化して認定農業者になることも見込まれる集落営農に対し、重点的に経営発展に向けた支援を実施する」としており<sup>(57)</sup>、現在の安倍政権下において、組織化・法人化を通じて農業構造改革を推進する主体としての集落営農の役割が強調されていることがうかがわれる。ただし、集落営農実態調査によれば、前述のとおり、平成24年以降、組織数はほぼ横ばいであり、集積面積及び構成農家数は緩やかな減少傾向にある。

以上に述べたように、2000年代後半以降、異なる政権の下で導入された品目横断的経営安定対策や農業者戸別所得補償制度を契機として、集落営農の新規設立が促進された。それぞれの制度において、集落営農組織が支援の対象となるための要件が異なり、また、この間の基本計画等に規定された集落営農の性格・役割は必ずしも一貫していないが、いずれにしろ集落営農は農政上に積極的に位置付けられてきた。

## II 集落営農の評価

### 1 我が国の農業全体の中での集落営農の状況

食料・農業・農村基本法は、「効率的かつ安定的な農業経営を育成し、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」ために必要な施策を講ずる(第21条)ことを国の役割として規定しており、これに基づき、「食料・農業・農村基本計画」の改定に合わせて、将来の「望ましい農業構造」のビジョンを示すものとして「農業構造の展望」が策定されている。直近の平成27(2015)年基本計画の参考資料として公表された「農業構造の展望」<sup>(58)</sup>には、集落営農に関する具体的な目標等は示されていないが、平成22(2010)年基本計画に伴う「農業構造の展望」は、集落営農に係る将来展望として、平成32(2020)年に組織数は2万程度、耕地面積は83万ha(農地面積の約2割)程度になることを見込んでいた<sup>(59)</sup>。既に見たように、平成31(2019)年時点の現実、組織数約1.5万、現況集積面積(経営耕地面積と農作業受託面積の合

<sup>(54)</sup> 特定農業団体を除く集落営農組織は、経営所得安定対策への加入申請前に市町村に申し出て、法人化や農地利用の集積についての市町村判断を受ける必要がある。

<sup>(55)</sup> 「経営所得安定対策等実施要綱」(農林水産事務次官依命通知、平成31年4月1日最終改正) pp.8-9. <[http://www.maff.go.jp/j/kobetu\\_ninaite/keiei/attach/pdf/youkou-44.pdf](http://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/keiei/attach/pdf/youkou-44.pdf)>

<sup>(56)</sup> 農林水産業・地域の活力創造本部『農林水産業・地域の活力創造プラン』(平成25年12月10日) p.17. <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/plan-honbun.pdf>>

<sup>(57)</sup> 「食料・農業・農村基本計画」(平成27年3月31日閣議決定) p.40. 農林水産省ウェブサイト <[http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/1\\_27keikaku.pdf](http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/1_27keikaku.pdf)>

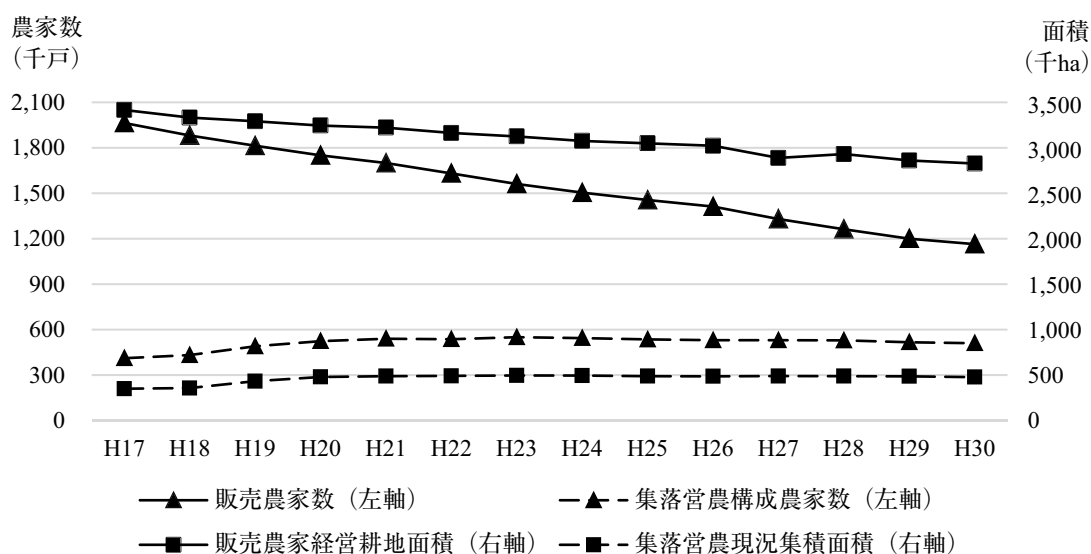
<sup>(58)</sup> 「農業構造の展望」(「食料・農業・農村基本計画」(平成27年3月31日閣議決定) 参考資料) 同上 <[http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/7\\_kozo.pdf](http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/7_kozo.pdf)>

<sup>(59)</sup> 「農業構造の展望—経営政策が目指す将来の農業ビジョン—」(「食料・農業・農村基本計画」(平成22年3月30日閣議決定) 参考資料) pp.12-13. 同上 <[http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/kouzou\\_tenbou.pdf](http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/kouzou_tenbou.pdf)>

計) 約 47.4 万 ha であり、平成 22 年当時の「展望」とは程遠い状況である。

図 1 は、平成 17 (2005) 年から平成 30 (2018) 年までの集落営農の構成農家数と現況集積面積を販売農家<sup>(60)</sup>の状況と比較したものである。販売農家は、全体として農家数が平成 17 年の 196 万 3400 戸から平成 30 年の 116 万 4100 戸へと約 6 割の水準まで大きく落ち込んでおり、経営耕地面積は、農家数ほどではないが、同じく 346 万 6770ha から 285 万 2600ha へと 8 割に近い水準に減少している。これに対して、表 2 で示したとおり、集落営農は、同じ時期に構成農家数が 1.24 倍、現況集積面積が 1.36 倍へと推移している。

図 1 販売農家と集落営農の推移 (農家数及び耕地面積)



(注) 販売農家数及び販売農家経営耕地面積は農業構造動態調査及び農林業センサスに、集落営農構成農家数及び集落営農現況集積面積は集落営農実態調査にそれぞれ基づいており、出典が異なることに留意が必要である。  
 (出典) 『農業構造動態調査 長期累年』2018.3.30. e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00500211&tstat=000001015214&cycle=7&year=20170&month=0&tclass1=000001034376&tclass2=000001101255&tclass3=000001101256>>; 「農林業センサス」農林水産省ウェブサイト <<http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/>>; 『集落営農実態調査 長期累年』2018.10.18. e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00500238&tstat=000001015294&cycle=0&year=20180&month=0&tclass1=000001107635>> を基に筆者作成。

平成 22 年基本計画時点に描かれた将来ビジョンと集落営農の現状との間には著しい乖離(か)いり)があるが、それでもなお、我が国の農業全体が直面する厳しい状況の中で、集落営農の相対的な存在意義は高まっており、集落営農の組織化が、地域における農地の維持や営農の継続のための下支えとして重要な役割を担っていると言える。

## 2 集落営農の地域的特徴

表 3 は、平成 31 (2019) 年集落営農実態調査から全国の地域別の集落営農の現状を示したものである。

組織数を地域別に見ると、東北、北陸、九州、中国、近畿の順で多く、これらの地域で全体の 8 割以上を占める。1 組織当たりの現況集積面積は、北海道は別格とすると、都府県の平均

(60) 経営耕地面積が 30a 以上又は過去 1 年における農産物販売金額が 50 万円以上の農家をいう。総農家数には、販売農家のほかに自給的農家(経営耕地面積が 30a 未満かつ農産物販売金額が 50 万円未満の農家)が含まれるが、ここでは「農業構造動態調査」により直近までの統計が連続的に把握できる販売農家を比較の対象とした。

(28.2ha) に対して、東北、関東・東山で大きく、近畿、中国、四国で小さい。これを農家1戸当たりの耕地面積で比較すると、都府県の平均(0.85ha)に対して、東北、北陸で大きく、東海、近畿、中国、四国で小さい。集落内の農家の参加状況を比較するため、総農家数に占める構成農家数の割合が70%以上の集落営農を仮に「集落ぐるみ型」とみなし、これに該当する組織数の割合を見ると、都府県の平均(49.0%、全国平均とほぼ変わらない。)に対して、東北、関東・東山、四国で低く、東海、近畿、中国で高い。法人組織の割合については、後述する。

表3 集落営農の地域別状況(平成31年)

	全国	北海道	東北	北陸	関東・東山	東海	近畿	中国	四国	九州
集落営農組織数	14,949	255	3,311	2,356	1,056	784	2,127	2,134	582	2,337
平均現況集積面積(ha)	31.7	234.8	38.6	27.6	40.7	31.8	14.5	17.7	16.0	32.3
平均構成農家数(戸)	33.6	13.7	33.9	25.2	48.3	54.0	36.8	27.3	27.1	34.6
1戸当たり耕地面積(ha)	0.95	17.08	1.14	1.10	0.84	0.59	0.40	0.65	0.59	0.93
「集落ぐるみ型」率(%)	49.1	51.0	38.6	48.0	25.3	56.8	67.7	64.4	40.0	44.2
法人割合(%)	35.5	14.9	28.0	51.9	34.0	36.9	27.8	42.7	32.6	33.0

(注1) 沖縄地方は集落営農の組織数が少ない(平成31年調査時点で7組織)ため割愛した。  
 (注2) 「集落ぐるみ型」率とは、ここでは、集落内の総農家数に占める構成農家数の割合が70%以上の集落営農を「集落ぐるみ型」とみなし、これに該当する組織数の割合を意味する。  
 (注3) 「法人割合」とは、集落営農組織数全体に占める法人組織数の割合を意味する。  
 (出典) 農林水産省大臣官房統計部『平成31年集落営農実態調査(平成31年2月1日現在)』2019.3.29. <<http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/einou/attach/pdf/index-10.pdf>> を基に筆者作成。

安藤光義氏(東京大学大学院農学生命科学研究科教授)は、集落営農組織が大きく2つのタイプに分かれることを早くから指摘していた。一方は、少数の担い手農家が営農組合を組織して集落内の農作業を請け負うものであり、東日本の平場地域に典型的なタイプとされ、もう一方は、農業専従の担い手が欠落していることを前提として集落全体で農地を守るための「集落ぐるみ型」の営農組織であり、西日本の中山間地域が典型とされる。前者は、農業専従者の自立経営と規模拡大意欲に見合う農地の供給があることが条件とされ、後者は、農地面積が零細であるため、専従者に集約しても農業所得のみで自立することが物理的に困難な集落が一般的で、兼業機会に恵まれていることが条件となる<sup>(61)</sup>。確かに、表3に見るとおり、直近の調査における耕地面積や「集落ぐるみ型」組織の割合に着目しても、特に東北地方と近畿・中国地方では、対照的な相違が存在する。

田代洋一氏(横浜国立大学名誉教授)は、上のような安藤氏の認識を共有した上で、担い手の有無が集落営農の地域性を最も際立たせるとした。すなわち、認定農業者を組織内に擁する集落営農の割合が高いのは北海道、東北、関東・東山、九州であり、逆に極端に低いのが北陸、近畿、中国であると指摘している<sup>(62)</sup>。そして、歴史的に見ても北陸・中国が集落営農の本場だと

(61) 安藤光義「集落営農の今日的意義を考える」『NOSAI』56巻7号, 2004.7, p.53.  
 (62) 田代 前掲注(16), pp.250-253. 田代氏が示した統計では、認定農業者を擁する集落営農の割合(%)は、全国53.1に対して、北海道98.0、東北85.3、関東・東山70.8、九州74.6、北陸39.8、近畿25.2、中国32.4とされている。資料中に明記されていないが、この出典は平成17(2005)年の集落営農実態調査であると推測される。直近の平成31(2019)年調査における認定農業者を擁する割合は未公表であるが、平成30(2018)年調査においては、全国61.6に対して、北海道94.1、東北84.8、関東・東山73.4、九州81.7、北陸46.8、近畿34.9、中国38.8となっており、全体的に割合が高まっているが、地域的傾向は全く変わっていない。

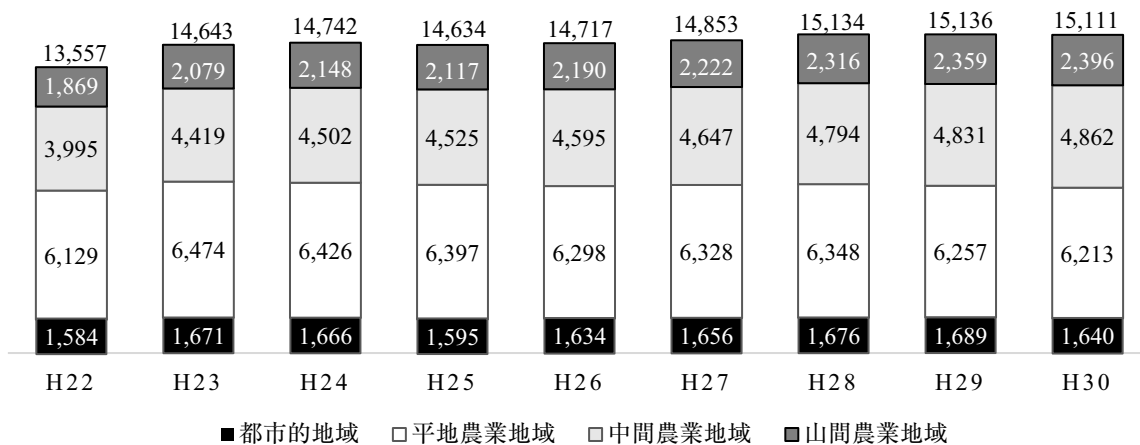
すれば、「集落営農とはそもそも認定農業者や「主たる従事者」がいない「営農」だといえる」と述べている<sup>(63)</sup>。田代氏は、東北に典型的な少数担い手農家の連合体は、集落営農よりもむしろ「生産者組織」の名称がふさわしいとしている<sup>(64)</sup>。

これらの見解に見られる「類型」の差異は、集落営農組織の大まかな地域の特徴や傾向を捉えるに当たり手掛かりになるものと言えよう<sup>(65)</sup>。

### 3 中山間地域における集落営農

集落営農実態調査では、平成 22（2010）年調査以降、農業地域類型<sup>(66)</sup>別の集落営農組織数、現況集積面積、構成農家数等を集計している<sup>(67)</sup>。図 2 は、同年以降の農業地域類型別の組織数の推移である。

図 2 農業地域類型別の集落営農数の推移（平成 22 年～平成 30 年）



（出典）平成 22 年～平成 30 年の各年の「集落営農実態調査」農林水産省ウェブサイト <<http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/einou/>> を基に筆者作成。

<sup>(63)</sup> 同上, p.253.

<sup>(64)</sup> 田代氏は、このような組織化の歴史的背景として、宮本常一氏や網野善彦氏に依拠しつつ、東日本は「『本家を中心とした同族関係が軸』となった『イエ中心の社会』という歴史的な要因」があり「要するに『むら』よりも『いえ』が強い社会」である」と指摘する。これに対して西南日本的な特徴について、同様に網野氏の著作から「西日本は母系的であり、女性・主婦の地位が高く、イエよりもむしろムラ全体を重んじ、婚姻などによって結ばれた個々のイエの協力によって秩序が保たれた、ムラ中心の社会」であると引用している。同上, pp.253-255; 網野善彦『東と西の語る日本の歴史』講談社, 1998, pp.44-47.

<sup>(65)</sup> 田代氏自身、これらの「類型」は「地域差として析出された」ものであるが、「他の地域にも散見される」ものであり、「その意味では地域差を超える類型差とみることができる」としている。田代 同上, p.253.

<sup>(66)</sup> 農林統計分析や農政推進の基礎資料として活用するために設定された地域類型区分。地域農業の構造を規定する基盤的な条件（耕地率や林野率、農地の傾斜度、宅地率や人口密度等）に基づき市区町村及び旧市区町村を分類したもので、都市的領域、平地農業領域、中間農業領域、山間農業領域の 4 区分がある。このうち山間農業領域は「林野率 80% 以上かつ耕地率 10% 未満の市区町村及び旧市区町村」、中間農業領域は「耕地率が 20% 未満で、「都市的領域」及び「山間農業領域」以外の市区町村及び旧市区町村。耕地率が 20% 以上で、「都市的領域」及び「平地農業領域」以外の市町村及び旧市区町村」と定義される。耕地率が 20% 以上の場合の中間農業領域と平地農業領域の区分は、一定の基準以上の傾斜の農地面積の割合等に基づく。中間農業領域と山間農業領域を合わせて「中山間地域」という。

<sup>(67)</sup> ただし、平成 31（2019）年調査における農業地域類型別の調査結果は原稿執筆時点で未公表であるため、本節は平成 30（2018）年調査までのデータに基づく。

前述のように、平成 22 年から平成 23 (2011) 年にかけては、民主党連立政権下における農業者戸別所得補償モデル対策の影響もあって集落営農組織数の伸びが際立っているが、その後の経過も含め、中間農業地域と山間農業地域を合わせた地域である中山間地域において集落営農の増加が大きいことが見てとれる。平成 22 年と比較した平成 30 (2018) 年の集落営農組織数の比率は全体で 1.11 であるが、農業地域類型別では、都市的地域 1.04、平地農業地域 1.01、中間農業地域 1.22、山間農業地域 1.28 となっている。すなわち、直近の約 10 年における集落営農の組織化は、ほぼ中山間地域において進展しているといえることができる。

表 4 は、同じ期間の集落営農の組織数の増減を地域別に示したものである。全国の全ての地域において、中山間地域における増減の合計が他の 2 つの地域類型における増減の合計を大きく上回っており、特に、東北、北陸、近畿、中国で中山間地域における増加数が顕著である。ただし、図 3 に示すとおり、集落営農の農業地域類型別の分布は、地域によって大きく異なっている。例えば、東北や北陸では平地農業地域に組織されたものが半数以上（平成 30 年調査結果では、東北 55.2%、北陸 52.7%）を占め、中山間地域を合わせた組織数を大きく上回っている。これとは対照的に、中国地方においては、集落営農は圧倒的に中山間地域に集中し（平成 30 年調査結果では、中間農業地域 47.5%、山間農業地域 37.7%）、平地農業地域の組織数は 1 割程度（同じく 9.9%）にすぎない。そのような地域による集落営農の分布状況の大きな差異を超えて、中山間地域における集落営農組織の顕著な増加は全国的な傾向となっている。

もともと平場において少数担い手農家の連合体としての集落営農の発展が見られたとされる東北も含め、全国的に中山間地域で集落営農組織が増えている近年の推移は、「農地を守るための地域の危機対応」としての「集落ぐるみ型」の営農組織化という「集落営農の原点」<sup>(68)</sup>に即した動きであるとも解釈し得る。

表 4 農業地域類型別の集落営農組織数の増減（平成 22 年～平成 30 年）

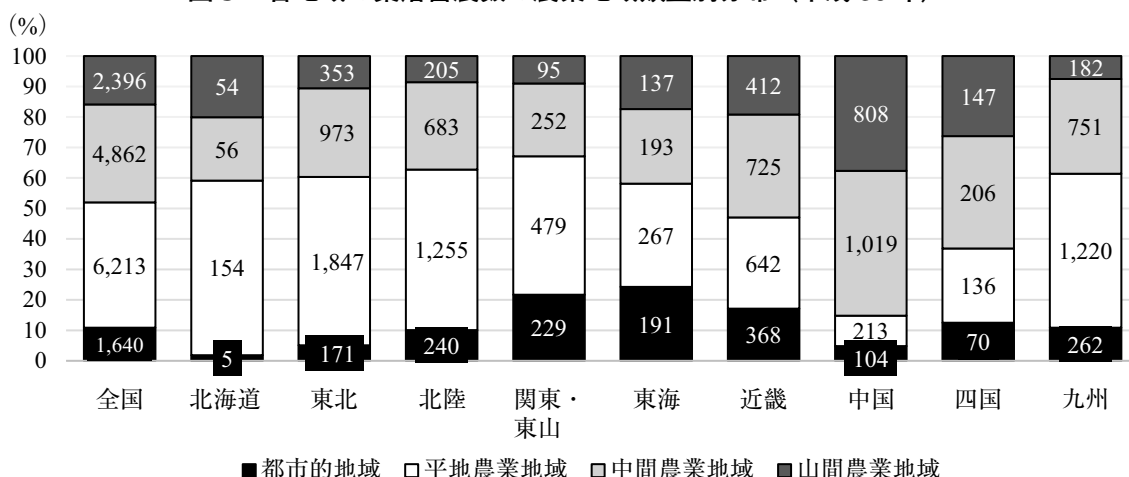
	全国	北海道	東北	北陸	関東・東山	東海	近畿	中国	四国	九州
全体	1,534	▲ 20	347	294	119	▲ 2	376	385	181	▲ 147
都市的地域	56	1	0	28	7	▲ 42	61	22	3	▲ 24
平地農業地域	84	▲ 43	108	97	▲ 7	33	7	18	48	▲ 177
中間農業地域	867	2	192	139	88	▲ 12	182	178	70	28
山間農業地域	527	20	47	30	31	19	126	167	60	26

(注) 『平成 30 年集落営農実態調査』に基づく組織数と『平成 22 年集落営農実態調査』に基づく組織数の差（増減）を示した。沖縄地方は集落営農の組織数が少ない（平成 30 年調査時点で 7 組織）ため割愛した。

(出典) 「2(1) 集落営農数、現況集積面積等—農業地域類型別—」『平成 22 年集落営農実態調査報告書』2011.2.10. e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00500238&tstat=000001015294&cycle=7&year=2010&month=0&tclass1=000001032277&tclass2=000001040408>>; 「2(1) 集落営農数、現況集積面積等—農業地域類型別—」『平成 30 年集落営農実態調査報告書』2018.10.18. 同 <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00500238&tstat=000001015294&cycle=7&year=2018&month=0&tclass1=000001032277&tclass2=000001119635>> を基に筆者作成。

(68) 安藤編著 前掲注(11)

図3 各地域の集落営農数の農業地域類型別分布（平成30年）

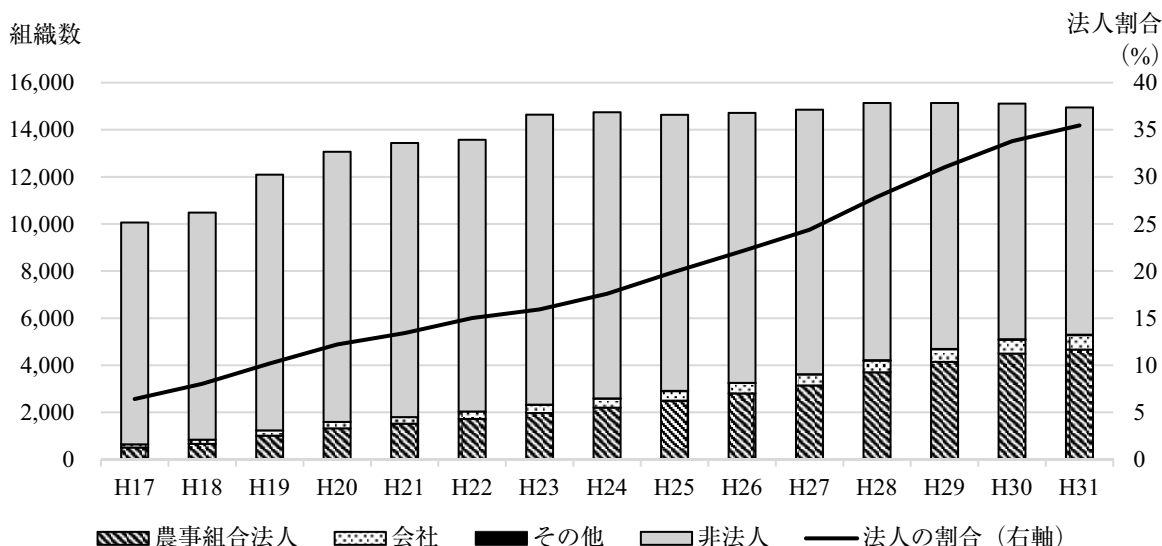


(出典)「2(1) 集落営農数、現況集積面積等—農業地域類型別—」『平成30年集落営農実態調査報告書』2018.10.18. e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00500238&tstat=000001015294&cycle=7&year=20180&month=0&tclass1=000001032277&tclass2=000001119635>> を基に筆者作成。

#### 4 集落営農の法人化の進展

全体としては、ここ数年、集落営農組織数の伸びは頭打ちであるが、そのような中で一貫して持続的な伸びを示しているのが農事組合法人、株式会社等の法人組織の占める割合（法人割合）である（図4）。

図4 組織形態別集落営農数と法人割合の推移（平成17年～平成31年）



(注1)「会社」は、株式会社、(特例)有限会社、合名・合資・合同会社を含む。  
 (注2)「その他」は、農業協同組合法に基づく農事組合法人及び会社法に基づく会社以外の法人(NPO法人等)をいう。  
 (出典)平成17年～平成31年の各年の「集落営農実態調査」農林水産省ウェブサイト <<http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/einou/>> を基に筆者作成。



集落営農実態調査によれば、平成 17（2005）年は集落営農総数 10,063 に対して法人組織数 646 であり、法人割合は 6.4% であったが、平成 31（2019）年は集落営農総数 14,949 に対して法人組織数 5,301 であり、法人割合は 35.5% と飛躍的に伸びている。

地域別に見ると、北陸地方において法人割合が圧倒的に高く 51.9% と過半数に達し、中国地方の 42.7%、東海地方の 36.9% がそれに次ぐ高さである。一方、比較的法人割合が低いのが北海道（14.9%）、東北（28.0%）、近畿（27.8%）である<sup>(69)</sup>（表 3）。法人組織と非法人（任意）組織を全国レベルで比較すると、1 組織当たりの現況集積面積は法人 40.1ha に対して非法人 27.1ha、構成農家数は法人 41 戸に対して非法人 30 戸、組織を構成する農業集落数は法人 2.3 に対して非法人 1.9 である<sup>(70)</sup>。前述のとおり、1 組織当たりの集積面積や構成農家数は地域的な差異が大きいですが、全体として、法人組織は非法人組織と比べて、より大きな耕地面積を持ち、より多数の農家により構成され、より広範囲な農業集落に関わっている。

I 3 で述べたとおり、米制度改革に基づき導入された担い手支援対策（担い手経営安定対策、品目横断的経営安定対策）においては、集落営農が制度に加入するに当たり法人化計画の策定が要件とされた。民主党連立政権下の農業者戸別所得補償制度の下で、法人化の要件は一時的に取り下げられたが、その間も含め、集落営農の法人割合は上昇し続けている。法人化は、集落営農組織を「法律のもとで社会的に認知された組織」として整備し、税制上の優遇措置<sup>(71)</sup>や経営体制の強化（雇用条件の整備、経営管理能力・対外信用力の向上等）といったメリットを活かしつつ運営するための手段とされる<sup>(72)</sup>。政府としても、任意組織としての集落営農は「経営・地域農業の発展を図っていくのに限界があり」、「法人化に向けての準備・調整期間と考え、法人化を実現していくことが重要」とし<sup>(73)</sup>、「農業経営法人化支援事業」等により、法人化の取組に対して経営相談や補助金の交付等を行っている<sup>(74)</sup>。

集落営農の法人形態としては、農事組合法人が圧倒的に多い。平成 31 年調査において、農事組合法人は 4,665 法人（法人組織全体の約 88%）、株式会社は 569 社（同じく約 11%）であった。農事組合法人は「農業協同組合法」（昭和 22 年法律第 132 号。以下「農協法」という。）に基づく法人であり、農業生産における協業を図ることで組合員の「共同の利益を増進すること」を目的として（農協法第 72 条の 4）設立されるものである。会社法に基づく株式会社とは異なり、構成員や雇用者の範囲、実施できる事業の範囲に制限が設けられている<sup>(75)</sup>。農事組合法人のメリットとしては、特に、事業に従事する役員や組合員への報酬として従事分量配当<sup>(76)</sup>が可能なことが

(69) ただし、近畿地方の 27.8% は、平成 17（2005）年調査の 1.8% と比べると非常に大きな伸びである。

(70) 農林水産省大臣官房統計部『平成 31 年集落営農実態調査（平成 31 年 2 月 1 日現在）』2019.3.29. <<http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/einou/attach/pdf/index-10.pdf>>

(71) 法人税において役員報酬の損金算入が可能であり、所得税上も給与所得控除の対象となること、欠損金の控除の年度を超えた繰越しが可能となることなど。

(72) 井出万仁「集落営農 法人化のすすめ方（第 3 回）法人化のメリットとデメリット」『現代農業』87 巻 1 号、2008.1, pp.336-340.

(73) 農林水産省「集落営農の法人化に向けた話し合いを進めましょう」2013.5, p.1. <[http://www.maff.go.jp/j/kobetu\\_ninaite/n\\_pamph/attach/pdf/syuuraku\\_einou\\_houjinka-1.pdf](http://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_pamph/attach/pdf/syuuraku_einou_houjinka-1.pdf)>

(74) 「農業経営法人化支援総合事業実施要綱」（農林水産事務次官依命通知、平成 31 年 3 月 27 日最終改正）<[http://www.maff.go.jp/j/kobetu\\_ninaite/n\\_seido/attach/pdf/seido\\_syuuraku-12.pdf](http://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/attach/pdf/seido_syuuraku-12.pdf)>

(75) 農林水産省「農事組合法人から株式会社への組織変更について」2016.4. <[http://www.maff.go.jp/j/keiei/sosiki/kyo\\_soka/k\\_sido/kumiai/pdf/sosiki\\_280513.pdf](http://www.maff.go.jp/j/keiei/sosiki/kyo_soka/k_sido/kumiai/pdf/sosiki_280513.pdf)>

(76) 事業に従事する組合員に対して確定給与を払わずに、剰余金の配当に従事分量（事業に従事した日数、時間等）の割合に応じて支払うこと。

挙げられる。経営基盤が弱い初期段階の集落営農組織においては、赤字回避のために、収益の様子を見ながら時給等を決定できる農事組合法人が選択されることが多いことが指摘されている<sup>(77)</sup>。

ただし、農事組合法人が行うことができる事業は、①農業に係る共同利用施設の設置又は農作業の共同化、②農業経営（関連事業として行う農産物を原材料とした製造・加工及び農業と併せて行う林業を含む。）、並びに③これらに附帯する事業に限定されており（農協法第72条の10）、事業の多角化（農家レストラン・民宿の経営、除雪作業の受託、太陽光発電事業等）を図る場合には株式会社等への移行が必要となる<sup>(78)</sup>。

集落営農の法人化が進展している主な要因としては、大きく分ければ組織運営上の要因と事業展開上の要因がある。具体的には、前者については、高齢農家のリタイア等に伴う農地の受皿としての機能の強化、適正な経営管理の実現、人材確保の有利性等が期待できること、後者については、前述の税制上の優遇措置に加えて、金融機関の融資等による資金調達の円滑化、信用力が高まり事業や販路の拡大につながること等が指摘されている<sup>(79)</sup>。また、近年は、農村社会の維持を目的として、高齢者の外出支援や配食サービス等の「社会貢献型事業」に取り組む集落営農法人が出てきていることも報じられている<sup>(80)</sup>。

### Ⅲ 集落営農の課題

#### 1 後継者等の人材の確保

農林水産省の平成27(2015)年「集落営農活動実態調査」<sup>(81)</sup>によれば、組織運営において「課題がある」と回答した集落営農組織は全体の90.3%であり、課題の内容（複数回答）としては「後継者となる人材の確保」（59.0%）が最も多く、次いで「オペレーター<sup>(82)</sup>等の従業員の確保」（37.3%）が多かった<sup>(83)</sup>。また、「経営を引き継ぐ予定者の有無」についての調査項目では、「予定者がいない」と回答した組織が28.7%と約3割を占めている<sup>(84)</sup>。人材確保は、全国の集落営農組織にとって最も切実な問題であると言える。

(77) 井出 前掲注(72), pp.337-338; 小野智昭「集落営農の法人化における法人形態（農事組合法人、株式会社）の選択について」『農林水産政策研究所レビュー』No.68, 2015.11, pp.4-5. <[http://www.maff.go.jp/primaff/kanko/review/attach/pdf/151130\\_pr68\\_03.pdf](http://www.maff.go.jp/primaff/kanko/review/attach/pdf/151130_pr68_03.pdf)>

(78) 農林水産省 前掲注(75); 小野 同上, p.5.

(79) 「長野県内の営農組織・農家、法人化で「攻めの農業」、補助金・融資で設備増強、遊休地使い栽培も拡大」『日本経済新聞』（長野版）2016.2.20; 「論説 集落営農の法人化 総力挙げて経営安定を」『日本農業新聞』2018.5.13; 「農業法人化へ相談が続々 6月開設の総合サポートセンター 24経営体に個別支援」『富山新聞』2018.8.26.

(80) 「集落営農法人 力発揮を 滋賀で経営強化へ研修会」『日本農業新聞』2019.1.22.

(81) 農林水産省は、集落営農数、法人化の状況、構成員等を調査事項とする集落営農実態調査と並行して、平成19(2007)年から平成27(2015)年にかけて、集落営農活動実態調査を行っている。同調査の調査事項は年によって異なるが、平成27年調査においては、組織の概況（活動目的、構成等）、農業生産の状況、収支・資産の状況、組織運営の課題等が調査事項とされた。同調査は平成27年で終了した。「集落営農活動実態調査」農林水産省ウェブサイト <[http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/einou\\_jittai/](http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/einou_jittai/)>

(82) 集落営農の構成員のうちの農業機械のオペレーターとして従事する者を指す。

(83) このほかに、「設備投資等のための資金面」（35.0%）、「農産物等の品目、生産技術」（30.6%）、「農産物等の販路」（27.5%）等が続いている。ただし、法人組織のみについて見ると、この順序は、「後継者となる人材の確保」（57.5%）、「設備投資等のための資金面」（44.1%）、「農産物等の販路」（42.0%）、「オペレーター等の従業員の確保」（40.2%）、「農産物等の品目、生産技術」（37.2%）となる。「1(20)ア 現在課題になっていること」『平成27年集落営農活動実態調査』2015.10.2. e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00500238&tstat=000001015294&cycle=7&year=20150&month=0&tclass1=000001032277&tclass2=000001062182>>

(84) 「1(3)オ 経営を引き継ぐ予定者の有無別集落営農数割合」『平成27年集落営農活動実態調査』同上

オペレーター等の人材確保の方策として、差し当たり集落内の定年退職者等の活用が有効とされる。株式会社農林中金総合研究所の集落営農事例調査によれば、長野県のある地区では、農地や地域を守る手段として地域全体で定年帰農のサイクルが出来ており、栗の栽培を行う社団法人形態の集落営農の事例では、出役（農作業の分担）に参加する構成員のほぼ全員が定年退職した元兼業農家であると報告されている<sup>(85)</sup>。また、鳥根県の水稲栽培を主とする有限会社形態の集落営農の事例でも、定年退職者を取り込むことにより、人材確保は差し迫った課題ではないと報告されている<sup>(86)</sup>。多様な職務経験や技能を有する定年退職者が組織に参加することは、事業の活動の幅を広げ、組織に新たな展開をもたらす可能性も期待できる<sup>(87)</sup>。年金と併せて農業収入が得られることは高齢者の生活を支える観点からも望ましいことであり、特に兼業農家が多い地域では、集落営農組織は定年退職後の労働力の受皿としても大きな意義を持つと考えられる<sup>(88)</sup>。

一方で、当然のことであるが「若い担い手の確保が出来る経営体制がなければ地域社会の持続的発展を展望することは難しい」<sup>(89)</sup>ことも指摘されている。集落営農組織の事業が円滑に継承され、将来に向けて持続的に発展していくためには、集落内の構成農家等に後継者が確保されていることが望ましいが、そうでない場合は、集落内外から従業員を雇用し、後継者として育成する必要がある。集落営農は、農家以外の出身で農業大学校を卒業した者や集落外の農業に意欲を持つ者の有力な就労先となる可能性があることも指摘されている<sup>(90)</sup>。

専従の従業員の雇用に際して重要なのは、社会保障制度を含む健全な就労環境や給与面での処遇を保証することであり、また、経営の多角化等により年間を通して安定した仕事量と収入を確保することである。事例を挙げれば、大分県の農事組合法人形態の集落営農組織では、Uターン者を含む若者3名を雇用しているが、通年常時雇用を可能とするため作目の拡大により冬場の作業時間を確保し、また、給与を月給制にし、社会保険料（健康保険、厚生年金）を負担するために役員報酬の半額をカットしたという<sup>(91)</sup>。同様に、Uターン者の若者3名を常時雇用する高知県の株式会社形態の集落営農組織は、園芸品目を導入し複合経営化を図ることで売り上げを拡大している<sup>(92)</sup>。これらの事例にも見られるように、従業員を常時雇用するに当たっては、組織の法人化が望まれる。

85) 農林中金総合研究所『集落営農の現状と今後の展開に関する調査（2017年度前期）』（総研レポート）2018.6, pp.5, 14. <<https://www.nochuri.co.jp/skrepo/pdf/sr20180711-03.pdf>>

86) 同上, p.32.

87) 実際に「企業や事業体で管理職をしていた人が入ってくることで大きく変わる営農組織はできて」との指摘がある。池田ほか「座談会 明日へのビジョンを語る（特集 次世代の集落営農を考える）」『農業と経済』82巻1号, 2016.1/2, p.12.

88) 一方で定年退職者の確保も困難とする事例も見受けられる。例えば、岡山県の農事組合法人の事例では、オペレーターや経理担当者等の人材育成について、定年退職者を順次雇用することを計画しているが、給与が少ないため他職種の再雇用先に人材が流出してしまうのが実態であるとしている。農林中金総合研究所『集落営農の現状と今後の展開に関する調査（2017年度後期）』（総研レポート）2018.6, pp.55-56. <<https://www.nochuri.co.jp/skrepo/pdf/sr20180711-4.pdf>>

89) 農林中金総合研究所 前掲注85), p.2.

90) 池田ほか 前掲注87), p.10. あわせて、多くの集落営農は集落内で後継者を見つけようとするが、農業者の後継世代は農業に従事しない者が多く、逆に農業経験のない部外者で農業に意欲を持つ者は増えているとも指摘している。

91) 大分県宇佐市の農事組合法人「橋津営農組合よりももの郷」の事例。農山漁村文化協会編『事例に学ぶこれからの集落営農—設立から次世代継承まで—』農山漁村文化協会, 2017, pp.59-61.

92) 高知県四万十町の株式会社「サンビレッジ四万十」の事例。同上, pp.86-91.

なお、多くの集落営農で、農産物の加工、直売所や農家レストランの経営、都市住民との交流活動等において、「女性部」等の女性グループが中心的な役割を担っている<sup>(93)</sup>。集落営農においては、定年退職者や女性、Uターン者を含めた外部人材等の多様な能力・スキルを取り入れることで経営や事業の多角化が図られ、そのことが集落や地域の活性化にもつながっていると考えられる。

## 2 集落の一体性の保持

集落営農の取組の進展に伴い、農業生産の効率化が図られる一方で、経營業務や基幹作業に主体的に関わる構成員が限定されることにより、その他の構成員の一部が事業に無関心となり、徐々に土地持ち非農家化するという実態があることが指摘されている<sup>(94)</sup>。集落営農においては、「集落ぐるみ型」の組織の場合でも、役員や農業機械のオペレーターを担うのは一部の中心的なメンバーであり、その他の構成員は主として自家所有農地の水管理・畦草刈り等の管理作業や共同作業への出役を通じて参加するケースが多い。特に圃場が狭小で分散しがちな中山間地の場合、経営規模の拡大や機械化による効率化には限界があり、個々の構成員が自家所有農地の管理作業を確実に担うことが重要な意味を持つ。ところが、組織の設立から10年以上を経過し、構成員の高齢化や農業経験のない新たな世帯主への交代等を契機として、これらの構成員が管理作業を担う役割を果たせなくなったり、集落営農の事業自体に関心を持たなくなると、構成員の非農家化が進行し、組織の存続に関わる事態となり得る<sup>(95)</sup>。このような状況、すなわち組織化により構成員の階層分化が進むことが一部の構成員の非農家化を促す状況は「集落営農のジレンマ」と呼ばれている<sup>(96)</sup>。無関心層や土地持ち非農家の発生を防止し、円滑な世代交代を実現することは、組織の活動を通じて集落の一体性を保持するという課題であると言えよう。

構成員の組織離れを防止し、集落の一体性を保持する方策としては、①構成員が組織の活動に参加するインセンティブを高める、②事業の多角化を通じて集落内での組織の存在意義を高める、③組織に対する集落外からの評価を高めることで組織や集落の価値を再認識させる、といった手段が考えられる。

①の事例として、水管理・畦畔管理等の管理作業に対して構成員に手厚い労賃を支払うケースがある。すなわち、集落営農組織が、借地や作業受託により引き受けた農地の管理作業を構成員＝地権者に再委託し、その労賃として地代とは別に管理費を配分するものである。特に中山間地域の集落営農では、「地域への還元」を理由に比較的割高な管理費を支払う場合が多いとされる<sup>(97)</sup>。このように地代とは別に手厚い管理費を配分する理由は、管理作業の労働力に対す

<sup>(93)</sup> 同上, pp.112-115, 152; 中塚雅也「交流が広げる集落営農の世界(特集 次世代の集落営農を考える)」『農業と経済』82巻1号, 2016.1/2, pp.92-93.

<sup>(94)</sup> 小林元「土地持ち非農家のコミットメントを確保するために(特集 次世代の集落営農を考える)」『農業と経済』82巻1号, 2016.1/2, pp.40-43.

<sup>(95)</sup> また、役割の固定化により、機械作業や経営実務の経験のない構成員が増加することで、役員層やオペレーター層の後継者問題が生じることも指摘されている。同上, pp.43-44.

<sup>(96)</sup> 伊庭治彦「第7章 近畿地域の農業構造変動—農業地域類型別にみる農業と集落営農の多様な展開—」安藤光義編著『農業構造変動の地域分析—2010年センサス分析と地域の実態調査—』農山漁村文化協会, 2012, pp.226-235.

<sup>(97)</sup> 小林 前掲注<sup>(94)</sup>, p.45

る純粋な対価というよりも、「構成員を農業から切り離さない」ためであり、それによって地域につながるという「地域対策としての色合いが強い」と指摘されている<sup>(98)</sup>。

②を代表するものとして様々な地域貢献活動の展開がある。具体的には、高齢者の買物や通院の際の足となる福祉タクシーを自治体と連携して運営する事例<sup>(99)</sup>や、墓掃除や家庭の庭先果樹の防除作業を有料で請け負う事例<sup>(100)</sup>が挙げられる。また、③については、組織の活動を通じて集落のファンを増やす取組が考えられる。例えば、標高や水質を生かして食味の良い米を栽培し、構成員全員の営業活動により直販を拡大したり、イベントや直売所を通じて集落の自然や加工品の価値を顧客にアピールしている事例<sup>(101)</sup>がある。②や③、すなわち集落内外での組織の存在意義を高めることが、必ずしも構成員の土地持ち非農家化を食い止める解決策にはならない場合もあろう。しかし、特に危機的な状況にある集落においては、内外の多くの関係者を巻き込んで集落営農組織の存続を支え、それにより地域資源を守ることは、集落の一体性を保持し、そこに住む人々の社会生活を成り立たせることと不可分であると言えるだろう。

### 3 補助金への依存度の高まり

平成 27 (2015) 年の集落営農活動実態調査<sup>(102)</sup>によれば、集落営農組織の 80% が主食用米の生産を行っており、長期的な米価の低迷は組織経営上の大きな負担となっている。今や、稲作は収益作物から環境保全作物へと変化し、その一方で、麦や大豆の助成金が経営を支えている状況であり、集落営農組織の経営は「政策の上で」成り立っていると指摘されている<sup>(103)</sup>。

表 5 は、農林水産省の「農業経営統計調査」に基づき、水田作経営の経営状況に関して、組織法人経営全体、組織法人経営のうちの集落営農、任意組織経営のうちの集落営農の 3 つの営農類型別に、耕地面積 10a 当たりの①農業粗収益、②共済・補助金等受取金、③農業所得及び④農業粗収益に占める共済・補助金等の割合（補助金等への依存度）の推移を示したものである。全ての営農類型において、平成 10 年代後半から 20 年代半ばにかけて、共済・補助金等の額及び農業粗収益に占めるその割合は顕著に高まっており、その後も高い水準で推移している。このうち、平成 18 (2006) 年から平成 20 (2008) 年にかけての伸びについては前述 (I3) の品目横断的経営安定対策の、平成 20 (2008) 年から平成 22 (2010) 年にかけての伸びについては同じく農業者戸別所得補償制度の影響をそれぞれ見てとることができる<sup>(104)</sup>。そのような中でも、集落営農組織は、組織法人経営全体と比較して補助金等への依存度がより高く、特に任意組織経営の集落営農は際立って高いことが見てとれる。任意組織の集落営農では、既に平成 20 年から共済・補助金等が農業所得を上回っており、これは農業経営自体が赤字であることを意味する。直近では、共済・補助金等が農業粗収益の半分弱を占めている。

<sup>(98)</sup> 同上

<sup>(99)</sup> 島根県出雲市の有限会社「グリーンワーク」の事例。農山漁村文化協会編『集落・地域ビジョンづくり—集落営農の事例に学ぶ—希望と知恵を「集積」する話し合いハンドブック—』農山漁村文化協会、2014、pp.186-187。

<sup>(100)</sup> 愛媛県西予市の株式会社「伊津農地ヘルパー組合」の事例。農山漁村文化協会編 前掲注(91)、pp.160-166。

<sup>(101)</sup> 広島県世羅町の農事組合法人「くろがわ上谷」及び山口県阿武町の農事組合法人「福の里」の事例。同上、pp.94-99、112-118。

<sup>(102)</sup> 「I(4)ア 生産農産物別集落営農数割合（複数回答）」『平成 27 年集落営農活動実態調査』前掲注(83)

<sup>(103)</sup> 池田ほか 前掲注(87)、p.8。

<sup>(104)</sup> 安藤光義「集落営農に対する経営所得安定対策の役割（特集 次世代の集落営農を考える）」『農業と経済』82 巻 1 号、2016.1/2、pp.69-71。安藤氏は、同様に「営農類型別経営統計（組織経営）」に基づき、平成 25 (2013) 年までの集落営農組織の補助金への依存状況について詳細に分析している。

これらの統計データから、実態として、集落営農組織の経営を支えるために、経営所得安定対策等による補助金が必要不可欠な存在となっていることが読み取れる<sup>(105)</sup>。前述のように、米政策改革以降の補助金は、本来、集落営農の進展を誘導するものとしての政策的な意味合いを持っていたわけであるが、今後は、自力での営農を支援するような、補助金とは異なる施策の方向性（例えば低金利の融資など）を探るべきであるとの指摘がある<sup>(106)</sup>。

表5 水田作経営（組織経営）の経営状況（平成16年～平成29年）

単位：千円、%

営農類型	耕地面積 10a 当たり	H16	H18	H20	H22	H24	H25	H26	H27	H28	H29
組織法人経営（全体）	農業粗収益 (a)	128.6	136.7	150.9	141.6	154.2	143.9	134.2	145.7	150.2	147.1
	共済・補助金等 (b)	15.1	21.4	34.0	46.7	44.5	41.5	40.4	46.5	47.2	46.4
	農業所得	33.1	41.1	49.9	48.5	60.0	50.0	39.4	46.4	49.2	50.1
	(b) / (a)	11.7	15.7	22.5	33.0	28.9	28.8	30.1	31.9	31.4	31.6
組織法人経営（集落営農）	農業粗収益 (a)			138.5	134.9	145.3	134.2	125.6	137.3	143.1	135.9
	共済・補助金等 (b)			35.7	46.7	44.8	42.9	42.1	48.5	49.2	47.8
	農業所得			51.3	50.8	61.8	52.8	41.0	50.8	57.5	54.1
	(b) / (a)			25.8	34.6	30.8	31.9	33.5	35.4	34.4	35.1
任意組織経営（集落営農）	農業粗収益 (a)	82.8	88.7	107.0	106.3	126.9	118.2	108.9	114.6	111.8	
	共済・補助金等 (b)	17.8	22.6	37.1	47.2	52.9	52.3	51.5	56.2	52.1	
	農業所得	30.2	35.4	24.1	23.5	34.5	31.2	20.1	26.6	26.8	
	(b) / (a)	21.5	25.5	34.7	44.4	41.7	44.3	47.3	49.1	46.6	

(注1) 「農業粗収益」とは、当該期間に農業経営により得られた総収益であり、農産物等の販売収入、農産物の在庫増減額、農作業受託収入、共済・補助金等受取金等の合計である。

(注2) 「共済・補助金等」（統計上正しくは「共済・補助金等受取金」とは、国、地方公共団体、農業団体等からの交付金及び農業共済の受取金である。

(注3) 「農業所得」とは、農業粗収益から農業経営費を差し引いたものをいう。

(注4) 斜線部分は当該年の統計調査におけるデータが存在しないことを意味する。

(出典) 『営農類型別経営統計（組織経営） 長期累年』2019.3.29. e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00500201&tstat=000001013460&cycle=0&year=20170&month=0&tclass1=000001033232&tclass2=000001061231&tclass3=000001083755>> を基に筆者作成。

一方で、そもそも「集落営農の成立には国の助成が欠かせない」とする見解もある。田代洋一氏は、既に平成18年の著作において、多数の集落営農の事例調査に基づき、大半の組織が「営業（農業）収支の赤字を営業外（農外）収支の黒字で補てんしてかろうじて総合収支トントンにもっていつている」とし、その「営業外収入の大半は転作関係等の交付金・補助金」であり、その意味では集落営農は「交付金・補助金に支えられた協業組織といっても過言ではない」と述べている<sup>(107)</sup>。その上で、「集落営農を農業経営の内実がないからとして経営所得安定対策の

<sup>(105)</sup> 平成28(2016)年の共済・補助金等受取金の内訳を見ると、組織法人経営の集落営農（水田作経営）については、水田活用の直接支払交付金が47%、畑作物の直接支払交付金が21%、米の直接支払交付金が8%を占め、任意組織経営の集落営農（同）については、水田活用の直接支払交付金が50%、畑作物の直接支払交付金が31%、米の直接支払交付金が6%を占める。「2(1)ア(エ) 損益の状況」『平成28年営農類型別経営統計（組織経営編）』2018.3.23. e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00500201&tstat=000001013460&cycle=7&year=20160&month=0&tclass1=000001033232&tclass2=000001035996&tclass3=0000113295>>; 「3(1)ア(ウ) 農業経営等収支」『同』

<sup>(106)</sup> 池田ほか 前掲注(87), pp.28-29.

<sup>(107)</sup> 田代 前掲注(16), p.269.

対象から外したり、あるいは今後の米政策改革においても産地づくり交付金<sup>(108)</sup>等の水準を減らしたり、いわんや廃止したりしたら、今日の集落営農や農業生産法人はほぼ消滅すると見てよい。」と予言した<sup>(109)</sup>。

農業経営統計調査のデータが示すように、集落営農への政策的支援が欠かせないとしても、適正な助成水準や助成のための要件の在り方については、今後とも議論が必要であろう。ただし、そのような議論に際しては、農業経営の側面のみに着目することで集落営農という「せっかく育ってきた芽を摘み取ってしまう」危険性がかねてから指摘されていた<sup>(110)</sup>ことに留意すべきであると思われる。

## IV 国連「家族農業の10年」に寄せて

冒頭で述べたように、国連総会の決議に基づき、2019～2028年は国連「家族農業の10年」と宣言された。この国連決議へと至る過程で、飢餓の撲滅や食料安全保障の確保における小規模農業及び家族農業の重要性に対する評価が世界的に高まっている。最終章では、このような大きな文脈の中に我が国の集落営農がどのように位置付けられるのか、その意味を考察することとしたい。

### 1 「2014 国際家族農業年」から国連「家族農業の10年」へ

2011年12月、第66回国連総会において、「2014年を国際家族農業年と宣言する」決議が採択された。同決議は、家族農業及び小規模農業が、「持続可能な食料生産の重要な基礎」であり、「食料安全保障の提供と貧困の撲滅に重要な貢献を果たし得る」との認識を踏まえたものである<sup>(111)</sup>。国際家族農業年（International Year of Family Farming: IYFF）において、「家族農業」（Family Farming）とは、「家族によって管理・運営され、主として男女の家族労働に依存する農業、漁業、林業、畜産業及び養殖業の経営方式」と定義される<sup>(112)</sup>。したがって、農業以外の第一次産業も包括し、また、家族経営ではあっても雇用労働力が過半を占めるような大規模・企業の経営とは対置されるものである<sup>(113)</sup>。国連食糧農業機関（Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO）によれば、このような家族農家は5億戸を超えて世界の農場の90%以上を占め、世界の食料の80%以上（価格ベース）を生産しているとされる<sup>(114)</sup>。

<sup>(108)</sup> 平成16（2004）年度から実施された水田での転作作物に対する助成措置。その後、民主党連立政権下の農業者戸別所得補償制度では、転作助成措置として水田活用の所得補償交付金が制度化され、現在の水田活用の直接支払交付金に引き継がれている。

<sup>(109)</sup> 田代 前掲注<sup>(16)</sup>, p.271.

<sup>(110)</sup> 同上

<sup>(111)</sup> United Nations, General Assembly, “Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2011, 66/222. International Year of Family Farming, 2014,” Dec. 22, 2011, A/RES/66/222. <[https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/222](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/222)>

<sup>(112)</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), “International Year of Family Farming 2014 Master Plan (final version),” May 2013, p.2. <[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/iyff/docs/Final\\_Master\\_Plan\\_IYFF\\_2014\\_30-05.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/iyff/docs/Final_Master_Plan_IYFF_2014_30-05.pdf)>

<sup>(113)</sup> 関根佳恵「国連の「家族農業の10年」がめざすもの」小規模・家族農業ネットワーク・ジャパン編『よくわかる国連「家族農業の10年」と「小農の権利宣言」』農山漁村文化協会, 2019, pp.19-21.

<sup>(114)</sup> FAO, “FAO’s Work on Family Farming: Preparing for the Decade of Family Farming (2019-2028) to achieve the SDGs,” 2018, p.10. <<http://www.fao.org/3/CA1465EN/ca1465en.pdf>>



「2014 国際家族農業年」の基本的な目的は、飢餓の撲滅、貧困の軽減及び食料安全保障の確保のために、家族農業及び小規模農業がなし得る貢献に対する認知及び支援を促進することである<sup>(115)</sup>。決議の採択に至る背景として、2007～2008 年の世界的な穀物価格の急騰とそれに伴う飢餓人口の増加、特にアフリカ、アジア等の小規模農業者において飢餓と貧困の負の連鎖が顕著に見られること、途上国で拡大する外国資本の大規模農業投資が受入国にもたらす食料安全保障上の脅威や自然資源の劣化に対する懸念などがあったことが指摘されている<sup>(116)</sup>。そのような国際環境の中で、世界農村フォーラム（World Rural Forum: WRF）や FAO 等において国際家族農業年の宣言の機運が高まり、国連総会での決議の採択に至ったものである<sup>(117)</sup>。

「2014 国際家族農業年」では、様々なイベントを通じた政策レベルの対話の促進や専用ウェブサイトの開設による家族農業政策の関連情報の共有等が図られた。その成果として、同年の前後には、世界的な小規模・家族農業の再評価や各国政府の政治的コミットメントの高まりが見られたとされる<sup>(118)</sup>。具体的には、例えば、2013 年 9 月に EU 加盟国農相の非公式会合において、家族農業が農村の社会及び経済の支柱であり、競争力と持続可能性を備えた市場志向型のヨーロッパ農業モデルの基礎であることが確認された<sup>(119)</sup>。また、2014 年 11 月には、世界中から結集した家族農業関連団体の代表者らにより「ブラジリア・マニフェスト」が発表され、全ての国が家族農業を通じて自国の食料生産を増進する権利を有するべきであると宣言された<sup>(120)</sup>。

主として、このブラジリア・マニフェストに基づき、FAO を中心に、多数の農業・農村団体や国際機関が参加して、家族農業を支持する国際キャンペーンを 10 年間延長する運動「IYFF+10」が展開された<sup>(121)</sup>。我が国においても、2017 年 6 月に、小規模・家族農業を農業・食料政策の中心に位置付けることを求める個人及び団体のネットワークとして「小規模・家族農業ネットワーク・ジャパン（SFFNJ）」が発足している<sup>(122)</sup>。

このような経緯を経て、2017 年 12 月、第 72 回国連総会において、2019～2028 年を国連「家族農業の 10 年」と宣言する決議が採択された<sup>(123)</sup>。同決議は、全ての国家に対して、家族農業に関する公共政策の策定、改善、実施とともに、その経験や成功事例の共有を奨励し、併せて、各国政府と関係機関、市民社会、民間セクター等の利害関係者に対して、国連「家族農業の 10

(115) FAO, *op.cit.*(112), p.1.

(116) 原弘平「情勢 2014 国際家族農業年—今問われる「家族農業」の価値—」『農林金融』67 巻 1 号, 2014.1, pp.53-55.

(117) FAO, *op.cit.*(112), p.1.

(118) 関根 前掲注(113), p.18; マルセラ・ヴィッヤリアル（関根佳恵訳）「ブックレットの出版によせて」小規模・家族農業ネットワーク・ジャパン編 前掲注(113), p.11.

(119) “EU agrimens in Vilnius focus on family farming,” *Baltic Course*, 2013.9.11. <[http://www.baltic-course.com/eng/markets\\_and\\_companies/?doc=80368](http://www.baltic-course.com/eng/markets_and_companies/?doc=80368)>; 「家族農業の持続可能性をいかに強化するか EU 農相が非公式特別会合」2013.9.9. 農業情報研究所ウェブサイト <<http://www.juno.dti.ne.jp/~tkitaba/agrifood/europe/news/13090901.htm>>

(120) “Manifest of Brasilia,” Nov. 15, 2014. Family Farming Campaign Website <[http://www.familyfarmingcampaign.org/archivos/documentos/brasilgia\\_manifest-2014.pdf](http://www.familyfarmingcampaign.org/archivos/documentos/brasilgia_manifest-2014.pdf)>

(121) ヴィッヤリアル 前掲注(118); “IYFF+10.” *ibid.* <<https://www.familyfarmingcampaign.org/en/iyff10/campaign>>

(122) 小規模・家族農業ネットワーク・ジャパン（Small and Family Farming Network Japan）ウェブサイト <<https://www.sffnj.net/>>

(123) United Nations, General Assembly, “Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2017, 72/239. United Nations Decade of Family Farming (2019-2028),” Dec. 20, 2017, A/RES/72/239. <[https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/72/239](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/239)>



年」の実施を積極的に支援するよう要請するものである。

## 2 我が国における家族農業支援施策

「農業構造動態調査」によれば、我が国の平成 30（2018）年の農業経営体の総数 122 万 500 のうち、家族経営体 118 万 5000、組織経営体 3 万 5500 であり、家族経営体が 97% と圧倒的多数である<sup>(124)</sup>。図 1 に示したように、農家の数は年々減少する一方で、集落営農を含む組織経営体は漸増傾向にあり、その結果、家族経営体の割合はじりじりと低下している<sup>(125)</sup>が、我が国においても、農業経営の大多数を家族農家が占めている状況に変わりはない。しかし、「2014 国際家族農業年」から国連「家族農業の 10 年」に至る経緯において、国際的に家族農業を再評価する運動が展開されたことと裏腹に、我が国においては「社会全体で小規模・家族農業を支援する機運が高まったり、それが関連政策に反映されているとは残念ながら言えない」<sup>(126)</sup>との指摘がある。

農林水産省は、ウェブサイト上に設けた国連「家族農業の 10 年」を紹介するページにおいて、家族農業経営は「地域農業の担い手として重要」であり、その活性化を図るために「様々な施策を講じている」と記している<sup>(127)</sup>。しかし、同ページで「施策例」として挙げられている具体的な事業は、支援対象を認定農業者や認定新規就農者等のいわゆる「担い手」に限定するもの<sup>(128)</sup>であったり、あるいは、農業・農村の多面的機能を維持・発揮するための地域の取組を支援するもの<sup>(129)</sup>であり、必ずしも小規模・家族農業支援に関する国際世論の高まりに直接呼応したのではない。

国会審議においても、「2014 国際家族農業年」や国連「家族農業の 10 年」は、たびたび取り上げられている。例えば、「2014 国際家族農業年」に係る政府としての姿勢や取組を問う質疑に対して、安倍晋三首相と林芳正農林水産相（当時）は、ともに、FAO が中心となって開催が予定される「式典や国際会議」に言及し、そのような「国際的取組に積極的に参画して」いきたいと答弁している<sup>(130)</sup>。また、国連「家族農業の 10 年」に向けた政府の取組についての質疑に対して、安倍首相は、「日本型直接支払制度を創設」し、「中山間地域に対する直接支払など、地域を元気にする施策」を進めてきたと答弁し、過去の実績を強調した<sup>(131)</sup>。これらの答弁や農林水産省のウェブサイトに見られるように、政府の取組は、国際的なイベントへの参加や、あるいは既存の施策の枠内での対応が中心であったと考えられる。

(124) 「調査結果の概要」『平成 30 年農業構造動態調査』前掲注(9)

(125) 平成 23（2011）年には、農業経営体総数 161 万 7600 のうち家族経営体数は 158 万 6100 であり、約 98% を占めていた。「1(1) 農業経営体数（全国）」『農業構造動態調査 長期累年』2018.3.30. e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00500211&tstat=000001015214&cycle=7&year=20170&month=0&tclass1=000001034376&tclass2=000001101255&tclass3=000001101256>>

(126) 関根佳恵「国連「家族農業の 10 年」の設置をめぐる一 小規模・家族農業の再評価と日本農業の課題—」『NOSAI』70 巻 6 号, 2018.6, p.25.

(127) 「国連「家族農業の 10 年」（2019-2028）」農林水産省ウェブサイト <[http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kanren\\_sesaku/FAO/undecade\\_family\\_farming.html](http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kanren_sesaku/FAO/undecade_family_farming.html)>

(128) 農業経営基盤強化資金、産地パワーアップ事業、農業人材力強化総合支援事業等

(129) 日本型直接支払、中山間地農業ルネッサンス事業等

(130) 参議院予算委員会における紙智子委員の質疑に対する答弁。第 186 回国会参議院予算委員会会議録第 14 号 平成 26 年 3 月 19 日 p.38.

(131) 同じく参議院予算委員会における紙智子委員の質疑に対する答弁。第 198 回国会参議院予算委員会会議録第 9 号 平成 31 年 3 月 14 日 p.18.

### 3 家族農業と集落営農

平成 25 (2013) 年の「日本再興戦略」<sup>(132)</sup>や平成 27 (2015) 年基本計画の参考資料「農業構造の展望」<sup>(133)</sup>では、10 年後の望ましい農業構造の在り方として、全農地面積の 8 割が「担い手」に利用される姿が描かれている。最近の国会審議において、「日本の農業経営体の 98% を家族経営が占める現実がある一方で農地面積の 8 割を担い手に集積するという政策が妥当なのか」という趣旨の質疑があり、吉川貴盛農林水産相は、これに対する答弁の中で、担い手の中には「小規模な家族経営が集まって立ち上げた集落営農も含まれて」おり、担い手への農地の集積と家族経営の維持発展は矛盾しないと述べた<sup>(134)</sup>。全農地の 8 割を担い手に集積する目標の妥当性についての議論はおくとして、集落営農が必ずしも家族農業と対置されるものではなく、家族農業を支えるという側面を持つことは間違いのないであろう。むしろ、既に再三述べたように、個々の農家単位での存続がますます困難となる地域において、集落ぐるみで地域資源である農地を守るこそが集落営農の原点であるとすれば、集落営農とは家族農業の協同であり、ネットワークであると言うべきであろう。

この点について、国連世界食料保障委員会専門家ハイレベル・パネルにより作成され、「2014 国際家族農業年」を推進する理論的・実証的バックボーンとされる報告書<sup>(135)</sup>に興味深い記述を見いだすことができる。同報告書は、「小規模農業とは何か」について論じつつ、「小規模経営の家族は、集団レベルでは社会的ネットワークを形成しており、そこでの相互扶助と互酬関係が、共同投資（おもに労働力を融通しあうことによる）と連帯意識の醸成につながっている。」と述べている<sup>(136)</sup>。また、小規模農業と他の経済主体との間の政治的・経済的な力の不均衡という課題について、「投資を行う際には、農民組織や協同のネットワークが重要な役割を果たす可能性がある。小規模農家が法的・制度的な環境改善に関わろうとするためには、交渉技術や交渉力、政治的発言力が重要だからである。」と論じる<sup>(137)</sup>。さらに、「市場へのアクセスや交渉力獲得の必要性は、たいてい農家による共同組織の設立を促進する役割を果たしている。多くの場合、小規模経営は、共同組織という方法を通じて、意思決定における政治的発言力を獲得している。」とも述べる<sup>(138)</sup>。ほかにも、同報告書において小規模農家の協同や組織化の意義を示唆する記述は多数見られる<sup>(139)</sup>。

<sup>(132)</sup> 「日本再興戦略 —Japan is Back—」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）pp.14, 80. 首相官邸ウェブサイト <[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou\\_jpn.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf)>

<sup>(133)</sup> 「農業構造の展望」前掲注58

<sup>(134)</sup> 衆議院農林水産委員会における亀井亜紀子委員の質疑に対する答弁。第 198 回国会衆議院農林水産委員会議録第 2 号 平成 31 年 3 月 7 日 pp.10-11.

<sup>(135)</sup> 国連世界食料保障委員会専門家ハイレベル・パネル（家族農業研究会・農林中金総合研究所共訳）『家族農業が世界の未来を拓く—人口・食料・資源・環境—食料保障のための小規模農業への投資—』農山漁村文化協会, 2014. 同書は、「2014 年国際家族農業年」の開始に先立って、小規模農業への投資に対する制約事項を解決するための政策提言として作成された報告書である。著者の専門家ハイレベル・パネルは、正確には「食料保障・栄養供給専門家ハイレベル・パネル」（High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition）。信頼できる科学的知見に基づいて FAO の世界食料保障委員会（Committee on World Food Security: CFS）に助言し、政策立案を下支えするため 2010 年に設立された。CFS の要請に基づいて、学識経験者から成るプロジェクトチームを組織し、政策の必要性に応じた実証的・科学技術的な分析及び勧告を行うことを任務とする。同, pp.15-16.

<sup>(136)</sup> 同上, p.21.

<sup>(137)</sup> 同上, p.69.

<sup>(138)</sup> 同上, pp.88-89.

<sup>(139)</sup> ただし、これらの指摘の多くが意味するものは、集落単位での農家の組織化にとどまるものではなく、農業協同組合のようなより広範な生産者組織の必要性についての見解を含むものであると推察される。

「2014 国際家族農業年」が我が国の農業・農村にどのような意味を持つのかについて、有識者や農業関係者が話し合う座談会が開催され、その記録が公表されている<sup>(140)</sup>が、そこでも集落営農の取組が重視された。座談会の司会者から、特に、中山間地域等「孤立した農家」が増えている地域で、集落営農は「非常に大きな意義を持つ」との考えが示され、それを受けて出席者の一人であった村上光雄氏（全国農業協同組合中央会副会長（当時））は、自分の地元では、農業生産よりも集落機能を守り、地域の定住条件を維持するために「みんなで一緒にやる」ことになったとし、その中で農業についても全面的に集落法人を推し進めており、「集落法人は、個々の家族経営を守っていく手段として生まれてきた」と思うと述べている<sup>(141)</sup>。

国連「家族農業の 10 年」へと至る世界的な小規模・家族農業支援の動きは、我が国においては、集落営農の存在意義を再評価する良い機会であると考えられることもできよう。

## おわりに

本稿では、集落営農の発展の経緯をたどり、様々な視点からその現状と課題を概観した。これまで見たように、我が国の農業全体の衰退とともに、ここ数年、全国の集落営農組織数も頭打ちであり、集積面積や構成農家数も「じり貧」の状態である。その一方で、「心強い」動きと言えるのは、組織の法人化が顕著に進捗していることであり、また、中山間地域では、この数年に限っても組織数が着実に増加していることであった。

しかし、本文では触れなかったが、中山間地域における集落営農組織数の増加の一方で、その集積面積や構成農家数はさほど伸びておらず、この数年はほぼ横ばいで推移している<sup>(142)</sup>。その結果、1 組織当たりの集積面積や構成農家数は、実は減少しているのである<sup>(143)</sup>。そうしてみると、中山間地域で農家の協同や組織化が進展している状況は、逆に言えば、それらの農山村コミュニティにおいて、個々の農家の存続がますます危うくなっている証拠であり、そこに深刻な危機感を読み取るべきなのかもしれない。つまり、集落営農とは、農地や農家の減少を少しでも食い止めるための懸命の自己防衛であり、あえて極端な表現を用いれば「集落機能の延命措置」であるという見方もできるかもしれない。そう考えると、集落営農の実像は、「強い農業」を実現するための「多様な担い手」の一つとは程遠いものと思えてくる。

国際家族農業年に関する座談会の中で、前述の村上氏は、農業経営の状況調査のために集落を訪れた大手流通業出身の県の役職者から「儲からないということが分かっているのに、なぜあなた方は経営をするのですか」と質問されたという話を紹介し、「儲けにならなくても地域を守っていくためにみんなの生活を守っていくためにはやらざるを得ないし、これまでもやって

<sup>(140)</sup> 村上光雄ほか「座談会 今問われる家族農業の価値—2014 年国際家族農業年に際して—」『農林金融』67 巻 5 号, 2014.5, pp.38-57.

<sup>(141)</sup> 同上, pp.51-52.

<sup>(142)</sup> 平成 22 (2010) 年に対する平成 30 (2018) 年の集落営農組織数の比率は、中間農業地域 1.22、山間農業地域 1.28 である (図 2) が、これに対応する現況集積面積の比率は、中間農業地域 1.04、山間農業地域 1.05 であり、構成農家数の比率は、中間農業地域 1.03、山間農業地域 1.08 にとどまる。「集落営農実態調査」(平成 22 年及び平成 30 年) 農林水産省ウェブサイト <<http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/einou/>>

<sup>(143)</sup> 平成 30 (2018) 年と平成 22 (2010) 年と比較すると、1 組織当たりの現況集積面積は、中間農業地域で 31.4ha から 26.9ha へ、山間農業地域で 26.0ha から 21.3ha へ減少し、1 組織当たりの構成農家数も、中間農業地域で 39.8 戸から 33.3 戸へ、山間農業地域で 33.7 戸から 28.3 戸へと減少した。なお、このような 1 組織当たりの現況集積面積や農家数の減少傾向は、都市的地域及び平地農業地域でも共通である。同上

きているわけです。」と実情を述べている<sup>(144)</sup>。まさに、地域の農家により営まれる農業は、「所得」や「利益」にとどまらない、それらを超えた価値（地域資源を守り、集落の生活の基盤を守ること）に動機づけられて辛うじて存続しているのであり、そのような農業を地域の協同により支える仕組みこそが集落営農であると言えるのではないだろうか。

国連「家族農業の10年」の開始の年に当たり、我が国の小規模・家族農業、そして集落営農を支援する施策の在り方を考える際には、地域の農業が、地域資源を守り、集落の生活の基盤を守るという重要な役割を担っており、それにより食料の供給を始めとした多様な恩恵を国民全体にもたらしているという視点を欠かすことはできないだろう。

（いわさわ さとし）

---

(144) 村上ほか 前掲注(140), p.56.