

〈論文〉

滋賀県の集落営農に関する研究

— 大津市の集落営農組織はなぜ一集落単位を越えて規模拡大しないのか —

田中 宏典

目次

- 序章（はじめに）
- 第Ⅰ章 日本の農業政策と集落営農
- 第Ⅱ章 滋賀県農政と集落営農
- 第Ⅲ章 大津市の集落営農
- 終章 まとめと政策提言

序章（はじめに）

《研究の目的》

水田農業は、我が国の食の根幹をなす米の生産を長年担ってきた。

日本経済は、1954（昭和29）年以降急速なテンポで成長した。農業従事者の所得が他産業従事者の所得に比べ低くなり、格差が拡大していった。農家人口の他産業への流出が進んだ。農業においては、機械化という省力化技術が進んだ。

これらを背景として、農業の向かうべき新たな面を明らかにし、農業に関する政策の目標を示すため、1961（昭和36）年に農業基本法が制定された。

第1条に示されている政策の理念は、「農業の発展と農業従事者の地位の向上を図ること」である。

これ以降、日本の農政は、農業の生産性の向上と農民の生活水準のアップを目指し、経営規模の拡大、農地の集団化、農業経営の近代化を中心とした構造政策が推進されてきた¹⁾。家族農業経営が農業の本来の姿だとすれば、協業経営はその補完的關係と考えるのが現実的である。

1992年（平成4年）に農林水産省から発表された「新しい食料・農業・農村政策の方向」（新政策）で大きな転換期を迎えた。

(1) 地域他産業並みの年間労働時間と他産業従事者と遜色のない生涯所得の確保

(2) 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の実現

が、今後の政策展開の基本となる考え方として発表された。

その後、1999（平成11）年の「食料・農業・農村基本法」で「集落を基礎とした農業者の組織」が施策の一つに位置づけられる。平成19年度からの「水田・畑作経営所得安定対策」において、担い手政策の対象として集落営農組織が直接的な政策対象とされた。

一方で、近年の耕作放棄地の増加は、個別農家による農地の維持・管理に限界があることを示している。国が目指した大規模農家への農地流動化が進んでいないという問題点が明らかになってきている。

滋賀県における集落が主体となった営農の取組み、いわゆる「集落ぐるみ農業」は比較的古い歴史をもっている。1970年代後半から集落を対象とする政策が形作られてきた。1978（昭和53）年に提唱された「土に生きる県民運動」²⁾において、「地域ぐるみで協力しあえる」農林水産業の振興方針が打ち出された。個別農家では維持しがたくなった農地を、集落（ムラ）の力で維持していこうというのが集落営農の出発点である。1990年代初めから国の農政を先取りするかたちで集落営農が推進されてきた。集落を基盤とする営農組織が数多く立ち上げられ、2012（平成24）年の集落営農実態調査結果³⁾では857組織、全国第2位の組織数を有する集落営農先進県である。集落営農を構成する農業集落数をみてもみると、1集落で構成する組織が96%と非常に高い割合を示している。そのため、1組織あたりの集積面積は17.7ヘクタールと狭小であり、経営基盤は脆弱である。集落の範囲を超えて拡大していない、あるいは組織間の連携が進んでいないことが原因である。

基盤整備によるほ場の大区画化や、兼業農家の増加による農作業の集約化が進んでいる。各組織では、農業用機械の大型化・重装備化が進んでいる。生産コストの削減が規模拡大により実現することは明らかである。集落営農先進県である滋賀県では、集落営農組織の規模拡大、すなわち、なぜ一集落単位を越えた規模拡大が進まないのか、その理由を明らかにすることが本研究の目的である。

《論文の構成と研究の方法》

論文の構成は、序章で研究の背景と目的、論文の構成と研究の方法、先行研究の整理を記述した。第Ⅰ章では、農業基本法制定時以降の日本の農業政策と集落営農について、農業白書、統計データ、文献調査等により整理を行った。第Ⅱ章では、集落営農に先進的で、かつ歴史がある滋賀県の農業政策と集落営農について、基本計画書、統計データ、各種事業報告書、文献調査等により整理を行った。第Ⅲ章では、大津市における集落営農の現状について、3つ

の集落営農組織の事例研究を、文献調査、現地調査、関係者インタビューに基づき行った。終章では、第Ⅰ章、第Ⅱ章で行った国と滋賀県での農業政策と集落営農の整理をもとに、事例研究で得られた要因を加味し、集落営農組織が一集落単位を越えて規模拡大しない原因のまとめの考察を行い、本研究をもとに政策提言を行った。

《先行研究》

「集落営農」に関する先行研究では、竹安（2011）⁴⁾や外山（2012）⁵⁾が、政策上の集落営農の位置付けとその変遷を整理し、集落営農の意義を考察している。山本（2011）⁶⁾が、集落営農に関する既存研究の整理を行なっている。福田（2011）⁷⁾は、「水田農業構造の再編と担い手形成という観点からは、集落営農組織はとりわけ考慮すべき重要なタイプ」であると評している。田代（2007）⁸⁾は、「今日では集落営農の育成が地域農政のメイン・イシュー」であると述べている。高橋・梅本（2012）⁹⁾は、「農業経営を取り巻く環境変化に適應」するための「集落営農組織の合併」に注目すべきであり、「農業経営研究における新たな研究領域の形成」であると述べている。その研究対象が、「どう組織化するか」から「どのように組織を発展・成長させるか」に移ってきている。

滋賀県の集落営農組織に関する既存研究では、吉岡（2002）¹⁰⁾が組織形態の類型化を軸に実態調査をし、分析を行なっている。桂（2005）¹¹⁾は、大津市の農事組合法人新免営農組合を事例として取り上げ、「認定農業者などの大規模な個別経営体と遜色のない成果をあげている」と評価している。楨平（2007）¹²⁾は、集落営農が担い手として位置付けられた2002（平成14）年の「米政策改革大綱」以降の滋賀県の担い手確保・育成施策の展開について述べている。安藤（2008）¹³⁾は、滋賀県では「むらづくりのための集落営農から「担い手」育成のためのそれへと急激な転換が進められている」と述べている。しかし、事例調査を通じて集落を越える規模拡大ができない原因に主眼をおいた研究はなく、滋賀県内の集落営農は、なぜ、一集落に留まっているのか、その事情を明らかにすることを目指す本研究の独自性はその点にある。

第Ⅰ章 日本の農業政策と集落営農

Ⅰ-1 農業基本法のもとでの農政展開

1961（昭和36）年に制定された農業基本法は、農政の理念及び施策の基本的なあり方・方針を法律という形式により抽象的に規定したものである。具体的な施策や方針については、広い幅での選択を認めるものであった。

同法では、生産性の向上と生活水準の均衡を政策の基本目標に定めた。政策は、①生産政策、②価格・流通政策、③構造政策の3本の柱で方向が示された。農業生産の根底を規定する構造政策が最重要課題であった。

農業基本法の制定から「新しい食料・農業・農村政策の方向」（新政策、1992年）までの30年間に、〈基本法農政→総合農政→地域農政〉と政策の見直しがなされた。

基本法農政では、構造政策としての土地利用型農業の経営規模の拡大は、当初、農地の所有権移転によって達成することを目指した。自立型農業経営の育成を促す一方で、「就業機会の増大」を掲げ離農を促していた。〈高度経済成長→就業機会の増大→農家人口・戸数減→農地流動化→規模拡大→生産性向上→所得均衡〉というコースの設定である。1962（昭和37）年、協業を助長し、農地を流動化するために、法人（農事組合法人）の農地取得を認める農地法の改正がなされた。機械化によって兼業化が容易になった。高度経済成長の結果、地価が上昇し、農地の資産化が進行した。農地の流動化は進まなかった。1967（昭和42）年、1968（昭和43）年にはコメが大豊作になり、米価の抑制政策の必要性が生じた。

第二次高度経済成長期の1969（昭和44）年、農政審議会答申「総合農政の推進について」に基づき総合農政がスタートした。基本法農政が目指した構造政策の想定と現実との乖離を修正するとともに、コメ過剰問題に対処することが課題であった。農地の流動化を促進するため、1970（昭和45）年、農地法が改正された。それまでの自作地主義から賃貸借規制の緩和による借地容認主義への変更は、画期的であった。その後続く1975（昭和50）年の農用地利用増進制度の創設、1989（昭和64）年の農用地利用増進法の改正、1993（平成5）年の農業経営基盤強化促進法の制定につながり、今日に至る農地に係る体系的な借地制度が確立されることになった。農村における就業と構造改善の促進を目的に1971（昭和46）年、農村地域工業等導入促進法が制定された。自立経営の育成対象を「家族農業経営から中核的担い手」へ、「協業の助長から集団的生産組織の助長」へと、効率的な経営の育成に重点が移った。世界恐慌による日本の高度経済成長の破綻とともに、総合農政が破綻した。

1980（昭和55）年、農政審議会答申「80年代農政の基本方向」が示された。いわゆる地域農政がスタートした。分散錯圃の条件下で農業構造改善を進めるためには、「地域ぐるみの対応が必要になってきた」という認識を踏まえた政策展開であった。コメの生産調整政策を徹底するため、地域ぐるみの話し合いに基づく計画的な転作を推進する必要があった。中

中央集権的な手法が行き詰まり、農業の発展方向の危機対応として集落が見直された。地域農業集団を基軸とする中核農家の経営規模拡大と、高能率な生産組織の育成による農業構造の確立が進められた。

I-2 「新しい食料・農業・農村政策の方向」(新政策)による農政の転換

ガット・ウルグアイ・ラウンドが1986(昭和61)年に始まり、国際化の急速な進展に対処する必要が生じてきた。同年、国際協調のための経済構造調整研究会報告書、いわゆる「前川レポート」が発表された。「国際化時代にふさわしい農業政策の推進」が提言された。育成すべき農業の担い手に焦点を当て、施策の集中・重点化を図り、徹底した農業の構造改善を進めるという内容であった。1992(平成4)年、「新しい食料・農業・農村政策の方向」(新政策)が示され、全面的な政策転換が図られた。「農政」としてひとくくりにされてきた政策を、「食料」「農業」「農村」として政策対象を明確にした。転換された政策は第一に、「土地利用型農業の経営の展開」が挙げられる。望ましい農業経営体としては、他産業並の年間労働時間と生涯所得水準が目標とされた。第二に、「経営体の育成と農地の効率的な利用」が挙げられた。自立経営あるいは中核農家に代わって、「効率的・安定的経営体」概念が登場し、支援を重点化すべき担い手とされた。農業経営の法人化の推進が追加された。

1993(平成5)年、効率的かつ安定的な経営体の育成のため、農業経営基盤強化促進法が制定された。認定農業者制度¹⁵⁾が導入され、経営規模の拡大のみならず、全般的な農業経営の改善が目指された。

同年、ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意を受け、制定以来30年以上経過した農業基本法に代わる新たな基本法の制定に関する検討が始まった。

1999(平成11)年、食料・農業・農村基本法(新基本法)が制定された。基本理念として、①食料の安定供給の確保、②多面的機能の発揮、③農業の持続的な発展、④農村の振興が挙げられた。望ましい農業構造を、「効率的かつ安定的な農業経営体が農業生産の相当部分を担う構造」とした。新政策の考え方を踏襲したものである。具体化する方策を示すため、基本計画を策定し、5年毎に評価を踏まえた見直しを義務付けた。

2000(平成12)年、食料・農業・農村基本計画が策定された。「効率的かつ安定的な農業経営を育成する観点から、育成すべき諸施策を集中することとし、それらを体系的総合的に実施する」ことになった。「農業生産法人の一形態としての株式会社形態の導入を含む」要件の見直しが提言された。

2001(平成13)年、農地法の一部が改正され、農業生産法人の一形態として株式会社形態が導入され

た¹⁵⁾。農業経営の法人化や法人経営の活性化が図られるよう緩和されたものである。

2002(平成14)年、米政策改革大綱が公表され、ここで初めて担い手として「集落営農」が登場する。「認定農業者に加え、集落営農のうち一元的に経理を行い、一定期間内に法人化する等の要件を満たす「集落型経営体(仮称)」を担い手として位置づける」とされた。

2003(平成15)年、農業経営基盤強化促進法が改正され、「集落型経営体(仮称)」が特定農業団体として法整備された。〈集落営農→特定農業団体→特定農業法人〉という担い手としての道筋が制度化された。

農業経営の規模拡大の動きは遅く、生産構造の脆弱化が進行する中、2005(平成17)年、食料・農業・農村基本計画の見直しが行われた。望ましい農業構造の確立に向け、①担い手の明確化と支援の集中化・重点化、②集落を基礎とした営農組合の育成・法人化の推進が掲げられた。

この計画の見直しに基づき、同年、経営所得安定対策等大綱が発表された。全農家を対象に品目毎に講じられてきた対策を、意欲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するものであった。戦後農政の大転換である。構造改革を加速化するとともに、WTOにおける国際規律の強化にも対応しうる対策とするためであった。対象となる担い手として、「認定農業者、特定農業団体又は特定農業団体と同様の要件を満たす組織」とされた。ここで初めて、農政の担い手として特定農業団体と特定農業団体と同様の要件を満たす組織＝集落営農組織が明記され、集落営農がその施策の直接的な政策対象になった。2007(平成19)年、水田・畑作経営所得安定対策(品目横断的経営安定対策)として米、麦、大豆を対象作物とし、都府県で4ヘクタール以上の経営面積の認定農業者および20ヘクタール以上の規模を持つ集落営農組織に加入が限定された。小規模農家や高齢農家は、集落営農組織に参加することにより、農地の流動化・団地化が促進されるという考えが根底にあった。

安藤(2011)は、水田・畑作経営安定対策の特徴と問題点を、「1つは、構造改革を進める一方、政策対応的な集落営農を大量に生み出した選別政策の功罪である。もう1つは、自給率向上と逆行した生産非刺激的な政策という点である。」¹⁶⁾と指摘している。

I-3 民主党政権による新たな政策について

2009(平成21)年の衆議院議員選挙により、政権が民主党に引き継がれた。農政の中心的な施策として「戸別所得補償制度」が登場した。小規模経営を含む意欲あるすべての農家が農業を再生するため、新たに国から農業者に直接交付する戸別所得補償制度

がモデル事業として実施された。

2010（平成 22）年、新たな食料・農業・農村計画が策定された。「これまでの農政が、農業・農村が厳しい状況に直面している流れを変えられなかったことを率直に反省」¹⁷⁾し、「『国民全体で農業・農村を支える社会』の創造を目指す必要がある」¹⁸⁾と指摘している。施策の方向として、戸別所得補償制度の導入により、意欲ある多様な農業者が安心して農業経営を継続できる環境整備を図ることとされた。一方で、小規模農家や兼業農家も参加した集落営農や、地域の雇用創出に寄与している法人経営の育成・確保を行うこととし、先の計画に継続して担い手の育成・確保にも努めることになった。

第Ⅱ章 滋賀県農政と集落営農

Ⅱ－1 滋賀県の集落営農－組織数が多いが経営規模は狭小である

1) 滋賀県における農業の概況

滋賀県は日本列島のほぼ中央に位置する。中央には、県土の約 6 分の 1 を占める、我が国最大の湖、琵琶湖がある。

気象は、近江南部は温暖な太平洋側気候である。湖北及び近江西部は、冬季の降雪量が多い日本海側気候である。

表 2－1：滋賀県の農業に関する状況

区分	単位	実数	全国順位
耕地面積	ha	53,300	29
田	ha	49,100	18
水田率	%	92.1	2
農業産出額	億円	532	42
米	億円	295	19
麦類	億円	8	7
豆類	億円	11	10

出典：滋賀県農政水産部農政課「しがの農林水産業平成 24 年」（2012 年）より筆者作成

農業に関する状況（表 2-1）は、耕地面積 53,300 ヘクタールのうち田が 49,100 ヘクタール、水田率が 92.1% と非常に高い。農業産出額においても 532 億円のうち米が 295 億円と 5 割以上を占めている。水稻に特化した土地利用型農業が中心である。

滋賀県の農業構造の推移を農林業センサスから見ると、1990（平成 2）年以降の統計では自給的農家の調査項目を簡素化する目的で、販売農家のみの数値に変更された（新定義）ため、単純に比較はできないが、農家戸数では、1960（昭和 35）年から 1980（昭和 55）年の間に 20,606 戸（22%）減少している。1990（平成 2）年から 2010（平成 22）年の間に 23,831 戸（51%）減少し、24,826 戸となった。

兼業農家率を見ると、1960（昭和 35）年の

69.0% から 1980（昭和 55）年の 96.1% がピークとなり、1990（平成 2）年の 95.6% から 2010（平成 22）年の 86.9% と若干であるが減少している。

農業従事者数を見ると、1960（昭和 35）年から 1980（昭和 55）年の間に 63,921 人（23%）減少している。1990（平成 2）年から 2010（平成 22）年の間に 69,043 人（48%）減少し、72,877 人となった。

60 歳以上の農業従事者率を見ると、1960（昭和 35）年の 16.7% から年々上昇し、2010（平成 22）年は 48.3% と農業従事者の約半数が 60 歳以上である。

京阪神に近い地理的位置と高度経済成長期における県内への企業進出により、近隣に良好な労働市場を有している。農業の機械化・省力化の進展と相まって、兼業化・高齢化が進んでいる状況にある。

2) 滋賀県における集落営農の概況

表 2－2：集落営農の設立状況

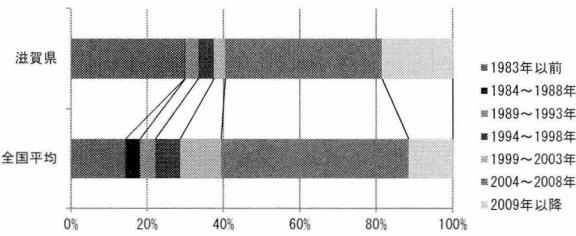
	宮城県	滋賀県	兵庫県	富山県	秋田県
組織数	882	857	817	779	728

出典：農林水産省「平成 24 年集落営農実態調査報告書」（2012 年）より筆者作成

集落営農の設立状況（表 2-2）は、宮城県が最も多く 882 組織を有している。次いで、滋賀県が 857 組織を有しており、全国第 2 位である。

集落営農の設立年次（図：2-1）を割合で見ると、

図 2－1：（設立年次別集落営農数割合グラフ）

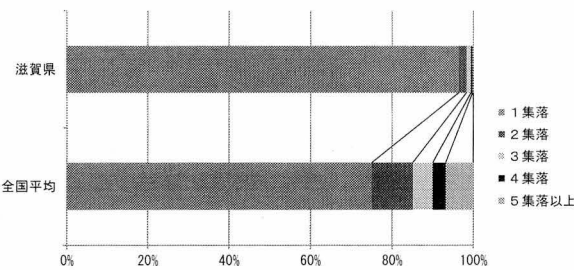


出典：農林水産省「平成 24 年集落営農実態調査報告書」（2012 年）より筆者作成

滋賀県では、「1983（昭和 58）年以前に設立された組織の割合」が全体の 29.8% あり、全国平均 14.4% と比較すると高い割合を示している。滋賀県における集落営農の歴史は古い。

集落営農を構成する農業集落数別集落営農数（図：2-2）を割合で見ると、滋賀県では、「1 集落で構成する組織」が全体の 96.4% を占めている。全国平均は 75.0% である。滋賀県では、1 集落単位で設立された組織が大半を占めている。集落を越えていない。

図 2-2: (集落営農を構成する農業集落数別集落営農数割合グラフ)



出典：農林水産省「平成 24 年集落営農実態調査報告書」(2012 年) より筆者作成

経営耕地面積規模別集落営農数を割合で見ると、滋賀県では、「5～10 ヘクタールの割合」が、全国平均 11.2% に対し、滋賀県 22.3% と高い。「20 ヘクタール未満の組織」が滋賀県では全体の 74.3% を占め、全国平均 58.7% と比べ割合が高い。経営規模が狭小である。

表 2-3: 集落営農 1 組織あたりの状況

	1 組織当たりの		
	現況集積面積	構成農家数	集落営農を構成する農業集落数
単位	ha	戸	農業集落
滋賀県	17.7	34	1.1
全 国	33.9	37	1.9

出典：農林水産省「平成 24 年集落営農実態調査報告書」(2012 年) より筆者作成

1 組織当たりの現況集積面積、構成農家数 (表 2-3) では、現況集積面積は滋賀県が 1 組織当たり 17.7 ヘクタールで、全国平均の 33.9 ヘクタールの 52.2% と、非常に狭小である。構成農家数は、全国平均とほぼ変わらない。集落営農を構成する農業集落数では、滋賀県は 1 組織当たり 1.1 農業集落で構成されており、全国平均が 1.9 農業集落であることから、滋賀県の集落営農組織は集落を越えていない。

表 2-4: 集落営農の現況集積面積の割合

	①現況集積面積 (ha)	②耕地面積 (田畑計)	率 ② / ①
滋賀県	15,134	53,200	28.4%
全 国	500,143	4,549,000	11.0%

出典：①農林水産省「平成 24 年集落営農実態調査報告書」(2012 年) ②農林水産省「平成 24 年度耕地面積」(2012) より筆者作成

全耕地面積に占める集落営農の現況集積面積の割合 (表 2-4) では、全国平均が 11.0% に対し、滋賀県は 28.4% となっている。全国平均の 2.5 倍、滋賀県内の耕地の 4 分の 1 以上を集落営農が集積していることになる。

表 2-5: 集落営農の構成農家の割合

	①構成農家数	②総農家数	率 ② / ①
滋賀県	36,017	29,305	81.4%
全 国	544,400	2,527,948	21.5%

出典：①農林水産省「平成 24 年集落営農実態調査報告書」(2012 年) ②農林水産省「2010 年世界農林業センサス」より筆者作成

総農家数に占める集落営農の構成農家の割合 (表 2-5) では、全国平均が 21.5% であるのに対し、滋賀県は 81.4% となっている。滋賀県では 10 軒中 8 軒の農家が集落営農に参画している。

表 2-6: 集落営農を構成する農家集落の割合

	①集落営農を構成する農業集落数	②農業集落数	率 ② / ①
滋賀県	916	1,549	59.1%
全 国	28,696	139,176	20.6%

出典：①農林水産省「平成 24 年集落営農実態調査報告書」(2012 年) ②農林水産省「2010 年世界農林業センサス」より筆者作成

全農業集落数に占める集落営農を構成する農業集落の割合 (表 2-6) では、全国平均が 20.6% に対し、滋賀県は 59.1% となっている。滋賀県では半数以上の農業集落に集落営農が組織化されている。

3) 他の都道府県との比較

農林水産省「平成 24 年集落営農実態調査報告書」(2012 年) の調査結果を基に、集落営農組織数が多い 10 県の比較を行う。

表 2-7: 集落営農の設立年次数一覧

	組織数	設立年次						
		1983年 以前	1984～ 1988年	1989～ 1993年	1994～ 1998年	1999～ 2003年	2004～ 2008年	2009年 以降
宮城	882	45	17	12	54	154	555	45
滋賀	857	255	2	29	35	26	352	158
兵庫	817	130	106	73	69	95	217	127
富山	779	119	22	53	112	104	290	79
秋田	728	65	8	2	13	27	553	60
新潟	677	62	19	35	56	97	359	49
岩手	661	83	8	7	26	85	402	50
広島	641	293	59	24	16	55	110	84
佐賀	623	39	9	10	31	28	504	2
福岡	616	24	7	35	52	59	404	35

出典：農林水産省「平成 24 年集落営農実態調査報告書」(2012 年) より筆者作成

設立年次別集落営農数を割合 (表 2-7) で見てみると、「1983 (昭和 58) 年以前に設立された集落営農の割合」が最も高いのは、広島県の 45.7% (293/641) である。次いで、滋賀県が 29.8% (255/857)、兵庫県

15.9% (130/817)、富山県 15.3% (119/779) と続く。

「2004 (平成 16) 年から 2008 (平成 20) 年に設立された集落営農の割合」が、佐賀県 80.9% (504/623)、秋田県 76.0% (553/728)、福岡県 65.6% (404/616) と全体的に高い割合を示している。

2007 (平成 19) 年に品目横断的経営安定対策が実施され、集落営農が直接的な政策対象となった時期に重なっている。

表 2-8：集落営農を構成する状況

	組織数	集落営農を構成する農業集落数					平均構成農家数	平均構成農業集落数
		1 集落	2 集落	3 集落	4 集落	5 集落以上		
宮城	882	676	111	42	34	19	39	1.5
滋賀	857	826	16	9	3	3	34	1.1
兵庫	817	769	22	13	6	7	41	1.1
富山	779	664	56	22	12	25	29	1.4
秋田	728	618	61	25	122	12	22	1.3
新潟	677	610	32	15	15	5	23	1.2
岩手	661	433	112	42	23	51	40	2.3
広島	641	389	112	53	44	43	27	2.0
佐賀	623	398	86	39	26	74	38	2.3
福岡	616	371	101	47	21	76	46	2.6

出典：農林水産省「平成 24 年集落営農実態調査報告書」(2012 年) より筆者作成

集落営農を構成する農業集落別集落営農数 (表 2-8) を見ると、「1 集落で構成する集落営農の割合」は、滋賀県が 96.4% (826/857) と最も高い。次いで、兵庫県 94.1% (769/817)、新潟県 90.1% (610/677) と続く。

平均構成農業集落数 (表 2-8) においても、滋賀県 1.1 農業集落、兵庫県 1.1 農業集落、新潟 1.2 農業集落と、集落単位を越えていない。

表 2-9：集落営農の現況集積状況

	組織数	現況集積面積							平均集積面積 (ha)
		5ha 未満	5～10ha	10～20ha	20～30ha	30～50ha	50～100ha	100ha 以上	
宮城	882	117	88	168	146	204	117	42	37.5
滋賀	857	232	191	213	112	78	28	3	17.7
兵庫	817	415	122	181	71	24	4	-	12.8
富山	779	123	86	174	195	153	45	3	25.9
秋田	728	119	29	79	214	185	95	7	36.8
新潟	677	149	88	150	125	112	47	6	27.0
岩手	661	274	27	47	88	118	86	21	40.5
広島	641	179	96	152	120	80	14	-	18.2
佐賀	623	134	4	27	133	191	98	36	46.0
福岡	616	94	45	128	129	123	72	25	41.8

出典：農林水産省「平成 24 年集落営農実態調査報告書」(2012 年) より筆者作成

現況集積面積別集落営農数 (表 2-9) を見ると、「5 ヘクタール未満の割合」が兵庫県においては、50.8% (415/817) と非常に高い。

平均集積面積 (表 2-9) では、兵庫県が 12.8 ヘクタールと最も少なく、次いで滋賀県が、17.7 ヘクタール

と狭小である。

表 2-10：集落営農の現況及び構成状況

	現況集積面積		構成農家数		集落営農を構成する農家集落数		集積面積	参画農家数	農業集落数
宮城	33,058	26.2%	34,589	52.7%	1,347	50.9%	37.5	39	1.5
滋賀	15,134	28.4%	29,305	81.4%	916	59.1%	17.7	34	1.1
兵庫	10,438	13.7%	33,596	35.2%	929	24.8%	12.8	41	1.1
富山	20,188	34.0%	22,891	77.2%	1,075	48.4%	25.9	29	1.4
秋田	26,814	17.9%	15,908	26.5%	980	35.4%	36.8	22	1.3
新潟	18,285	10.5%	15,487	16.8%	823	16.2%	27.0	23	1.2
岩手	26,758	17.5%	26,492	34.7%	1,507	41.7%	40.5	40	2.3
広島	11,653	20.2%	17,430	26.3%	1,277	24.3%	18.2	27	2.0
佐賀	28,657	52.9%	23,823	94.9%	1,439	74.4%	46.0	38	2.3
福岡	25,745	29.9%	28,322	45.7%	1,573	45.4%	41.8	46	2.6

出典：農林水産省「平成 24 年集落営農実態調査報告書」(2012 年)、農林水産省「2010 年世界農林業センサス」をもとに筆者作成

現況集積面積 (表 2-10) を見ると、宮城県 33,058 ヘクタール、佐賀県 28,657 ヘクタール秋田県 26,814 ヘクタールと続き、滋賀県は 15,134 ヘクタールである。これを各県の全耕地面積と対比した割合で示すと、佐賀県が 52.9% を示し、耕地の半分以上を集落営農が集積している。

集落営農を構成する農家数 (表 2-10) を見ると、宮城県 34,589 戸、兵庫県 33,596 戸、滋賀県 29,305 戸と続く。これを各県の全農家数と対比した割合で示すと、佐賀県 94.9%、滋賀県 81.4%、富山県 77.2% と、3 県が非常に高い割合を示している。

集落営農を構成する農業集落数 (表 2-10) を見ると、福岡県 1,573 農業集落、岩手県 1,507 農業集落、佐賀県 1,439 農業集落と続く。滋賀県は 916 農業集落である。各県の全農業集落数と対比した割合で示すと、佐賀県 74.4%、滋賀県 59.1%、宮城県 50.9%、富山県 48.4% と、これら県では半数以上の農業集落で集落営農が組織化されている。

これらの統計値から、滋賀県は、「1983 (昭和 58) 年以前に設立された集落営農の割合」、「1 集落で構成する集落営農の割合」、「集落営農を構成する農家数の割合」、「集落営農を構成する農業集落数の割合」が高い点で、富山県と類似性がある。楠本 (2006) が、集落営農の地域差に着目し、類型化した次の 3 分類の①北陸平野型に一致する。¹⁹⁾

①北陸平野型 (富山・石川・福井・滋賀)

兼業機会に恵まれ、大区画圃場整備が進んでいる

②中国山地型 (島根・広島・山口・大分)

都市近郊地域と中山間地域

③東北型 (東北地方・新潟・栃木)

国の農業政策の転換に対応

II-2 滋賀県の集落営農政策小史－規模拡大よりも 農村・農地保全としての政策

1) 「集落」の維持及び農地を守る農政

滋賀県における農業に関する振興計画策定の歩みは、1958（昭和33）年の「滋賀県農林振興計画」まで遡る。

1972（昭和47）年の「琵琶湖総合開発計画」の趣旨を踏まえ、1973（昭和48）年、「滋賀県農林発展計画」が策定された。国の「農業基本計画」の趣旨に則り、「自立を志向する意欲的な農業経営者を地域農業の中核的な担い手として育成する」ことを滋賀県農政の目標として掲げた。「経営規模の拡大」と「生産性の向上」のため、農地の流動化による個別農家の規模拡大に農政の軸足が置かれていた。

しかし、1978（昭和53）年、「土に生きる県民運動」が提唱され、県農政の目指す方向に変化が起きた。「農業経営の近代化が進む中、基礎産業としての農業が軽視されがちである。その結果、農地が潰されたり放棄されたり農業の生産活動に多くの問題を投げかけている」と述べ、農地の保全が県農政の重要な課題になってきたという認識を示した。「県民の1人ひとりが、人と土とのかかわりを見つめ直し、人間が自然と文明との調和の中で心豊かな生活ができるよう努める必要がある」と指摘する一方、農林水産業者に対しては、「大自然の恵みを有効に活用するとともに、生き生きとした生産活動が展開できるよう現状を見直し」、地域ぐるみ農業の振興に取り組むことの重要性を強調していた。すなわち、「自立した意欲的な農業経営」の育成に対して、「地域ぐるみの農業」「集落内で助け合える農業」「農地を守る」が県農政の前面に打ち出された。ここが、県農政の「地域ぐるみ農業」推進の出発点と言える。

具体的には、1979（昭和54）年、「集落ぐるみ農業推進事業」が県単独事業としてスタートした。「土に生きる県民運動」の一環として位置づける事業である。事業のプログラムは、「高度経済成長とともに兼業化の進展によって集落の自治機能が弱まり」、農村社会の継続可能性が危なくなっているという認識を示した。農民自らの手による農業の見直しや改善をしつつ、生活環境の整備や住民福祉などの幅広い農山漁村の問題解決にあたらなければならない、と述べていた。改善の場を生産と生活組織の原単位である集落におき、「農業経営」「生活環境」「住民福祉」の改善に取り組むことをこの事業の目的としていた。「兼業農家でも農業所得の高められる経営を育てる」「集団的な活動により集落の失われたよさをとりもどす」「心のつながりを深め集落の立て直しをはかる。」という期待を、「集落ぐるみ農業」へ寄せていた。換言すれば、農民の生活を守り、弱小兼業農家を守り、農地を保全するための「集落ぐるみ農業」という色

彩が強く打ち出された。

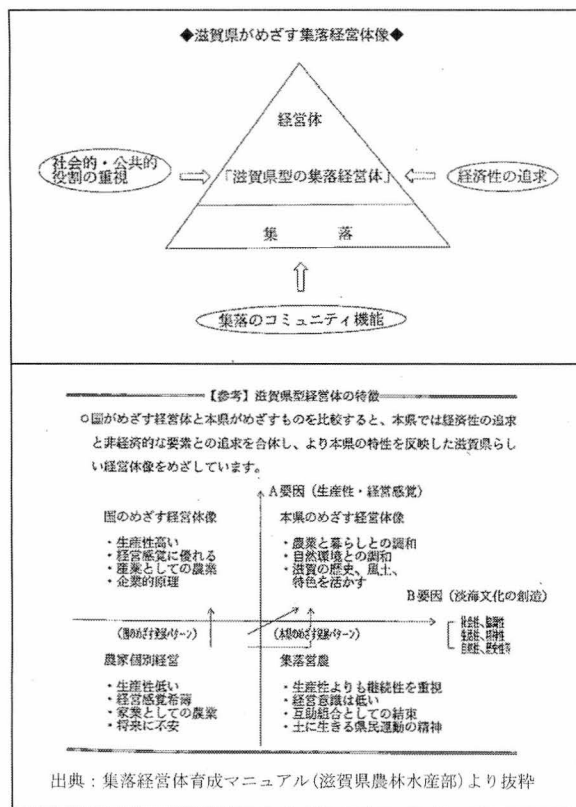
1980（昭和55）年、「第2次滋賀県農林発展計画」が策定された。滋賀県長期構想を受けて、農林水産業の地域性を生かした発展方策が立てられた。先の「集落ぐるみ農業推進事業」の基本方針を踏襲し、「集落ぐるみ農業」の推進と共に、「生活環境の改善」「土と人とのかかわりを見直す」農政の展開が掲げられた。

1985（昭和60）年、「活力あるむらづくり推進事業」がスタートした。国の補助を受けた事業と同時に、県単独事業の「モデル集落育成事業」が策定された。「モデル集落育成事業」は、それまでの「集落の暮らし」を守り、「農地を保全」することを目指した県農政を引き継いだ施策で、「集落ぐるみの創意と工夫によって農業の改善や環境の改善等幅広い“草の根自治”を推進することにより、モデル的な集落を育成」することを目的とした。推進事業の内容として、「農用地等の利用調整活動」「農作業受委託のあっせん活動」という農業構造の改善に係るものがある一方で、「土に生きるくらしと健康づくり、高齢者生きがい対策の推進」「伝統文化の継承とスポーツ、文化活動」「豊かな美しい環境づくり」などの農村の文化活動や生活環境の維持を目指す活動が重視された。

2) 高生産性農業の確立－県農政の転換

1988（昭和63）年、前年に策定された滋賀県長期構想「湖国21世紀ビジョン」を踏まえ、「湖国農林水産プラン」が策定された。土地利用型農業の体質を強化し、生産性の高い農業の実現の重要性が訴えられた。地域の実情に即した構造政策の推進が目標として掲げられた。湖国農林水産業の期待像（ビジョン）として、「集落ぐるみ農業」についても農地・農村の保全にとどまらず、「集落ぐるみですすめる高生産性土地利用型農業の展開」が強調された。「集落ぐるみ農業の推進には、リーダーの存在が不可欠であり、その育成を図る必要があるが、今後本県においては生産組織を中心とする営農が主体になると見込まれることから、生産組織の育成強化を通じた集落営農組織リーダーの育成」に努めることになった。

1989（平成元）年、「集落営農ビジョン促進対策事業」が県単独事業としてスタートした。時代背景として、①農業生産構造改善の必要性、②農村におけるライフスタイルの変化、③集落自治機能の弱体化－があり、農業・農村の活力の維持向上が求められた。この事業の視点が、①集落営農の確立、②生活環境の整備、③農村文化の伝承－の3点に置かれたが、特に生産性の高い地域農業の確立と、農村の活性化を目標に掲げたところに県農政の転換を読み取ることができる。2000（平成12）年までの事業期間中、延べ840集落が推進事業に取り組み、うち520集落が整備事業の取組みを行った。



1993（平成5）年、「湖国農林水産プラン」が改訂された。国の新政策の方向のもと、中間見直しがされた。生産構造の確立として、「集落ぐるみ農業の発展をはかりながら構造政策をすすめ、経営感覚に優れた経営体が稲作生産の概ね8割程度を支えるような生産構造の確立」が目指された。「集落営農の推進に重点的に取り組んできた経緯と実績を踏まえ、集落段階を基礎とした地域の関係者の意向を反映した形で、経営体の育成」を図ることとした。国の農政に沿って、県農政も農業生産性のアップを益々重視するようになった。

3) 県の集落営農政策も、生産性重視に

滋賀県が発行する「集落経営体育成マニュアル²⁰⁾」や「いま、未来を見つめて－湖国農林水産プランに沿った施策のポイント²¹⁾」では、滋賀県型の集落経営体を、「集落を基本とし、経営感覚に優れた効率的・安定的な経営体」とする一方、「集落のもつ社会的・文化的な役割との調和を図りながら、持続的な農業・農村の発展を目指す」組織と述べている。国の「新政策」は「集落営農」を農業生産性向上のための組織として評価していたが、県農政では、①農業生産性の向上、②農村・農地の保全－の二兎を追うものであり、一線を画すものであった。

1998（平成10）年、「みんなでがんばる集落営農促進事業」が県単独事業としてスタートした。「集落営農ビジョン促進対策事業」の理念を継承しつつ、「環

境と調和した農業」や「特色ある米づくり」等の滋賀ならではの農業を展開し、併せて、集落の主体的な営農活動を促進し、効率的かつ安定的な経営体へ発展することを事業の目的とした。

1999（平成11）年、国の「食料・農業・農村基本法」の制定を受け、2001（平成13）年、「しがの農林水産ビジョン」が策定された。水田農業の効率的かつ安定的な担い手を、「農業経営体（個別経営体）」、「集落営農」および「地域農業サポート事業体²²⁾」の3つの形態に分類した。それぞれの機能を活かしつつ連携を強化することにより、相互に補完しあう重層的な担い手の構造を目指した。県内では、副業的農家が大半を占めるため、農地の利用調整や用排水路などの集落機能を活用し、集落合意のもとに効率的な農業が展開できる集落営農を担い手の一つの重要な柱として位置づけ、育成・強化を図ることとした。

2003（平成15）年、特定農業団体制度（農業経営基盤強化促進法）²³⁾が新たに創設されたことを受け、特定農業団体の設立、法人化計画の実践等を事業の目的とした、「集落営農ステップアップ促進事業」がスタートした。

2005（平成17）年、国の「食料・農業・農村基本計画」の策定、2007（平成19）年産からの品目横断的経営安定対策の導入という、大きな政策転換が図られた。2006（平成18）年、「しがの農業・水産業新戦略プラン」が策定された。国の米政策改革の実施に伴い、水田農業の担い手が「認定農業者²⁴⁾」と「特定農業団体」に絞り込まれた。県では、「認定農業者の確保・育成と集落営農組織の特定農業団体等への移行を加速化することが緊急の課題」としている。「経営感覚に優れた担い手の確保・育成」を基本目標とした。「経営体（認定農業者・集落営農）の確保・育成と連担的土地利用集積の促進」を重点的、戦略的な取組みとした。

2010（平成22）年、国の「新たな食料・農業・農村基本計画」が策定され、これまでの政策が大きく転換された。2011（平成23）年、「しがの農業・水産業新戦略プラン」が改訂された。兼業農家が大半を占める中、全国に先駆けて集落営農の育成を進めてきたが、集落営農組織の構成員等の高齢化が進んでいる。担い手に対する農地の利用集積は十分に進んでいない。そのため、「担い手の確保・育成」を目指し、「認定農業者および集落営農組織を確保し、その安定経営を目指す」、「農地の受け手として集落営農組織の機能強化を図る」ことを重点戦略とした。

第三章 大津市の集落営農

集落営農が基盤とする農業生産と生活組織の原単位である集落や地域にはそれぞれ違いがある。よっ

て、集落営農組織の規模拡大、すなわち、なぜ一集落単位を越えた規模拡大が進まないのか、には幾つかの原因がある。今後の規模拡大の可能性を考えるために、大津市の農業政策・集落営農の調査・事例分析を通して、それらの原因を明らかにする。

Ⅲ-1 大津市の農業情勢

1) 大津市農業の概要

大津市は滋賀県の南西端に位置し、2009（平成21）年4月に中核市に移行した人口34万人を擁する県都である。大津市域は、琵琶湖に沿って南北に45.6キロメートルと細長く広がっている。歴史的に古くから開け、多くの史跡・文化財を有し、人と物が行き交う交通の要所として発展してきた。

南部は湖南アルプスと呼ばれる田上山系が控え、大戸川流域に平坦な優良農地が広がっている。中部は比叡連峰と琵琶湖にはさまれた緩傾斜地となっており、北部は、比叡山系・比良山系とつづく山地を背にした中山間地で傾斜地の農地が多く、棚田が美しい景観を見せている。

気候は、南部は比較的温暖で冬季の積雪も少ないが、北部では積雪も多く、比良山系から吹き下ろす烈風「比良おろし」が特徴となっている。

表3-1：大津市の農業に関する状況

区分	単位	大津市	滋賀県
耕地面積	ha	2,420	53,300
田	ha	2,310	49,100
水田率	%	95.4	92.1
農業産出額	億円	22.8	532
米	億円	16.0	295

出典：大津市産業観光部農林水産課「大津の農林水産業平成24年」（2012年）より筆者作成

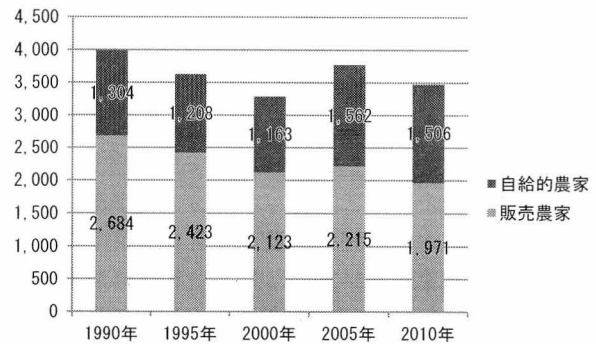
大津市の農業の概要（表3-1）は、市域の総土地面積46,410ヘクタールのうち、耕地面積は2,420ヘクタール（5.2%）である。耕地面積のうち、1,031ヘクタール（42.6%）で基盤整備が完了している。

耕地面積2,420ヘクタールのうち田が2,310ヘクタール、水田率が95.4%と、県平均92.1%と比べても高い割合を示している。

農業算出額においても22億8千万円のうち米が16億円と70.2%を占めており、米作中心であることが伺える。

大津市の農業構造は、総農家数（図：3-1）は3,477戸（販売農家1,971戸・自給的農家1,506戸）と、5年前と比べると300戸、8%減少している。専業農家の割合は14.8%、第1種兼業農家は1.1%、第2種兼業農家が84.1%と第2種兼業農家が大勢を占めている。経営耕地面積では、0.5～1.0ヘクタールの階層が最も多く943戸（47.9%）を占めており、ついで0.5

図3-1：（農家数の動向）



出典：大津市産業観光部農林水産課「大津の農林水産業平成24年」（2012年）より筆者作成

ヘクタール未満が667戸（33.8%）となっており、小規模農家が大勢を占めている。

2) 大津市における集落営農の概要

集落営農組織は23組織あり、うち7組織が農事組合法人として法人化されている。設立年次を見ると、1989（平成元）年から1993（平成5）年の間に約半数の11集落営農組織が設立された。この時期は「滋賀県集落営農ビジョン促進対策事業」が実施された時期である。集落営農を構成する農業集落数では、1集落で構成する集落営農組織が22組織、3集落で構成する集落営農組織が1組織あり、25農業集落で組織化されている。市内99集落のうち、25.2%、おおむね4分の1の集落で集落営農活動が行われている。集落営農組織による現況集積面積は291ヘクタールであり、全耕地面積の12.0%を占めている。構成農家数は1,021戸あり、市内全農家数の29.4%が集落営農に属している。

3) 大津市における集落営農への取り組み

大津市では、1979（昭和54）年、「滋賀県集落ぐるみ農業推進事業」の開始と同時に、3農業集落が指定集落に指定された。村づくり・人づくりの導火線となる効果的な事業として取り組みが行われた。集落が抱える諸問題を整理し、①農業関係では、転作のあり方について、②生活関係では、農村集落の生活環境改善について、③コミュニティ関係では、お墓そうじの励行など農村文化について－集落座談会等を通じて改善計画が策定された。

1989（平成元）年から開始された「滋賀県集落営農ビジョン促進対策事業」では、22組織が集落営農指定集落として指定され、集落の将来の集落営農ビジョンを作成した。うち17組織で「集落営農促進条件整備事業」に取り組み、集落営農ビジョン実現に向けた農業機械の整備等の条件整備事業を行った。

1998（平成10）年から開始された「滋賀県みんなががんばる集落営農促進事業」では、6組織が集落の

将来の営農ビジョンを作成する推進事業の取り組みを行った。集落営農ビジョンを実践するため、6組織で「みんなでがんばる集落営農整備事業」に取り組み、農業機械の整備等の条件整備を行った。

大津市の「農業経営基盤強化促進法第6条に基づく農業経営基盤の強化の促進に関する基本構想（2010（平成22）年）」では、「多くの農家が安定兼業農家であり、効率的かつ安定的な農業経営が農業の相当部分を占める農業構造は展望しにくい状況にある」と述べている。しかし、「地域農業においては集落営農が担い手として定着していることから、今後も大津ならではの農業・農村づくりのため、集落営農組織を水田農業の担い手」として位置づけている。

滋賀県の推進する「集落営農ビジョン促進対策事業」や「みんなでがんばる集落営農促進事業」の取り組みを通じて、集落の創意と工夫により、一集落一農場方式²⁵⁾などによる集落営農組織をはじめとした集落を単位とする生産組織の育成に努めることにより、地域資源の維持管理や農村コミュニティの維持が図られ、地域全体としての発展に結びつくものと考えられている。



Ⅲ-2 農事組合法人 堂営農組合

1. 集落の概要

大津市の南東部に位置する上田上堂集落は、1889（明治22）年の市制町村制施行により、栗太郡堂村から周辺7村と栗太郡上田上村として統合し、大字堂となった。1955（昭和30）年に瀬田町と合併し、さらに1967（昭和42）年に現在の津市に編入された。

気象条件は比較的温暖で積雪も少なく、適当な雨量もある。集落内を県道大津信楽線が通過し、名神高速や京滋バイパスにも近く、京阪神への通勤圏内にあり、都市近郊型の農村集落である。隣接する瀬田丘陵には龍谷大学、滋賀医科大学、県立図書館、県

立美術館などの文化ゾーンが広がっている。

堂集落は、世帯数が89戸、うち農家数は53戸である。集落内の耕地面積は32ヘクタールである。附近の都市化の進展で兼業化が進み、また65歳以上の農業就業者が多数を占めている。付近では、古くから田上米として名高い産地で、酒米や寿司米として高く評価されてきた。

2. 組織の概要

1) 生産組合の設立

堂集落を含む上田上地区（堂町・新免町・牧町・平野町・芝原町・中野町の6町）では、農業経営の安定と農業生産性の向上を図るため、ほ場整備事業実施に向けた検討がなされ、1989（平成元）年に上田上土地改良区設立準備委員会が発足した。

堂集落では、「機械化の過剰投資が心配」「農業後継者がいない」などの声があり、ほ場整備後の営農活動について検討が重ねられた。1991（平成3）年度に滋賀県集落営農ビジョン促進対策事業実施主体に指定された。

大区画はほ場整備の進行と連動し、1992（平成4）年度には「みんなで成功させよう集落営農」をスローガンに、集落営農ビジョンが策定された。

1993（平成5）年度の農業組合の総会で、前年度に策定された集落営農ビジョンに基づき、「ほ場整備後の水田は、一集落一農場方式で管理する」「農場の管理運営主体として、地権者全員が参加する農業生産組合を設立する」等の申し合わせが行われた。

設立のための合意形成には、役員が地権者各戸を訪問・説明を行い、1994（平成6）年7月に一集落一農場方式による「堂町農業生産組合」が設立され、新しい形での農業経営がスタートした。

1995（平成7）年度から集落農地の約70%にあたる22ヘクタールのほ場整備事業が順次完成し、大麦・大豆を転作作物とした米・麦・大豆を中心とした二年三作の生産体系による営農活動が行われるようになった。

2) 生産組合の法人化

年々、農業生産を取り巻く環境は、担い手不足や米の低価格化に伴い経営面で厳しい状況になってきた。

2007（平成19）年度から国の農政の転換により、農業構造改革が実施された。対象を絞った経営所得安定対策が実施され、助成措置の交付対象として国が基準を定めた担い手²⁶⁾に限定されることになった。そのため、生産組合として担い手の要件を備える必要がでてきた。

2007（平成19）年の所得申告から、「農業所得簡易計算（農業所得標準）」が廃止され、収支計算による

申告が必要となった。そのため、生産組合という任意組織形態では、経理の一元化による組合員への経費・収入の再配分という経理の複雑化が生じてくることとなった。

ほ場整備事業の取り組みにあたって、「オペレーターの育成」が担い手等育成目標として掲げられていた。そのため、主要三作業（耕起・播種・収穫）は、オペレーターに集約する必要があった。オペレーターが兼業農家のため、農作業が週末に集中してきていた。その結果、作付品種の単一化（コシヒカリに統一）、農業機械への過剰投資（大型化）が余儀ない状態となってきた。

これら問題を解決し、地域の農地を守り、農業を担う集落営農組織として、将来的に効率的で安定した農業経営を行うため、組織体制の強化策として法人化の検討が進められ、2007（平成19）年3月に農事組合法人堂営農組合が設立された。

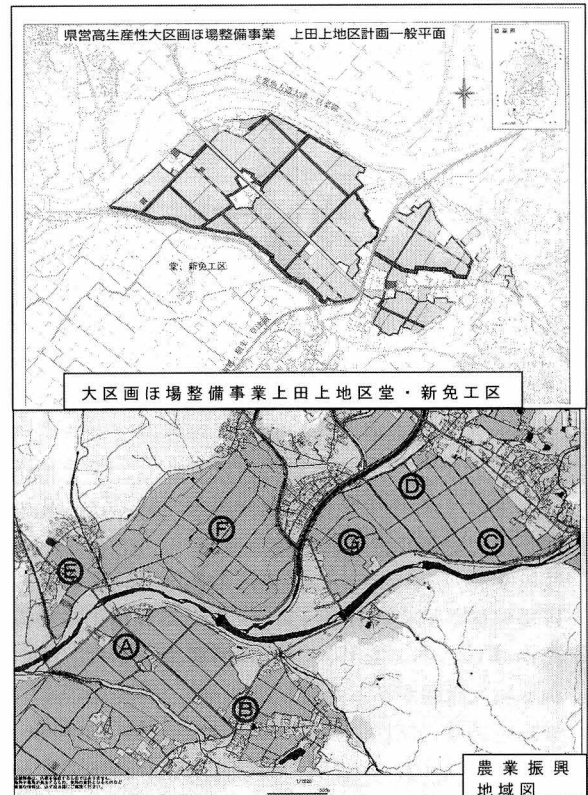
3) 現在の状況

農事組合法人堂営農組合は、現在、組合員数54名（うち、集落外入耕作者20名）である。集積経営面積は、ほ場整備済み水田22ヘクタール（水稻（コシヒカリ）作付65%、麦・大豆作付35%：2012（平成24）年実績）である。また作業受託地として未整備田0.7ヘクタールがある。水稻作付のうち、65%を「はなふじ米」²⁷⁾、35%を「環境こだわり米」²⁸⁾として高付加価値栽培を行なっている。

保有する農機具は、1ヘクタール区画の大区画ほ場に対応するため、8条植え田植え機、64馬力型クローラートラクター、6条刈りコンバイン、麦・大豆コンバインと大型化されている。

3. 圃場整備事業との関係

上田上地区では、農業経営の安定と農業生産性の向上を図ることを目的に、1989（平成元）年、上田上牧町（農業振興地域図③）・平野町（同図⑩）・中野町（同図⑥）・芝原町（同図⑦）・堂町（同図④・⑤）・新免町（同図⑧）による6町代表世話会が発足し、30アール区画のほ場整備計画が策定された。同年12月には上田上土地改良区設立準備委員会が設立された。ほ場整備実施に向けた調査、研究、研修を重ね、関係農家への合意形成に努められた。しかし、中野町（同図⑥）と芝原町（同図⑦）では、専業農家を中心として、一連の農作業を自己で行う自己完結志向が強い営農意欲が高い層が多く存在した。また、飯米の確保や資産形成を目的に農地を保有している入耕作者が多くいたため、ほ場整備実施に向けた合意形成を得ることが出来ない状況になった。芝原町を「住まいや暮らしは全般に裕福」であるが、「個人意識が他の集落より強く、自治会組織の機能は充分と



は言えない」と滋賀県発行の報告書²⁹⁾では評されている。ほ場整備計画が検討された当時の1990（平成2）年世界農林業センサスの結果においても、芝原町（同図⑦）では3.0ヘクタール以上を保有する大規模農家が1軒あり、また、中野町（同図⑥）・芝原町（同図⑦）では畑の保有面積が高い結果となっている。これらが、ほ場整備実施の弊害になったと考えられる。

1991（平成3）年になり、生産基盤の整備と併せて担い手育成の重要性が高まり、県営高生産性大区画ほ場整備（21世紀型水田農業モデルほ場整備促進事業）による、1枚30アール区画から1ヘクタール区画への整備計画に変更された。事業実施の同意が得られた牧町（同図③）・平野町（同図⑩）・堂町（同図④・⑤）・新免町（同図⑧）の4町をほ場整備区域として採択申請がなされた。1992（平成4）年に事業採択され、2001（平成13）年に事業が完了した。

21世紀型水田農業モデルほ場整備促進事業は、事業実施にあたり、あらかじめ将来の担い手等を明らかにし、換地や農地流動化等の手法により、担い手等に農地又は農作業を面的に集積することで生産コストの低減を図り、効率的で生産性の高い水田農業を確立しようとするものである。

1) 隣接する新免集落（同図⑧）や他のほ場整備済み区域に拡大できない理由

ほ場整備を実施するにあたり、対象区域の4集落で営農に対する考え方や地勢に違いがあった。

堂町集落（同図④・⑤）では、集落を二分するよ

うに大戸川が流れている。ほ場整備の区域も同じ集落であるにも関わらず、堂・新免工区（前頁：農業振興地域図④・⑤）と堂・芝原工区（同図⑥・⑦）に分断されている。堂・新免工区（同図④・⑤）ではほ場整備実施の合意はできたが、芝原町（同図⑥）ではほ場整備の同意が得られなかったため、堂・芝原工区としての堂集落内の一部区域（同図⑥）で未整備水田が残ることとなってしまった。

隣接する新免町集落（同図⑧）においては、未整備水田が集落の民家のまわりに2割程度残るだけと非常に少ないため、当初からはほ場整備区域外の未整備水田も含めた集落全体を営農区域として計画された。意欲的なリーダーが集落内に存在し、農業構造改善事業による施設整備に取り組むため、法人化の意向が当初から非常に強かった。

牧町集落（同図⑨）は、集落の約3分の2の農地がほ場整備されたが、約15ヘクタール程度の未整備水田が残ることとなり、これらの農地をどうしていくかという課題があった。

平野町集落（同図⑩）においては、1981（昭和56）～1987（昭和62）年の間、隣接する自集落内の農地ではほ場整備が既に行なわれていた。これに併せ、平野営農実行組合が組織化されていた。大型農業機械の共同利用、大豆を転作作物とした転作田の作業受託、集落の特産物である菜の花漬けや手作りみその加工作業を共同で行っていた。

土地改良サイドでは、当初のほ場整備事業計画で、担い手等育成目標として4集落による「上田上生産組合（仮称）」を設立し、営農意欲の高い者を中心にオペレーターとして育成し、組合所有の農機具等による農作業を一元的に行う計画であった。しかし、検討を進める中で、

- ①専業農家がゼロ、オール兼業農家の中で特定のオペレーターがすぐに確保できるのか
- ②効率化を重視する観点から、農機具を大型化する必要がある。一方で、非効率な未整備水田も存続し、

集落営農組織としてそれに対応するか、個別農家で対応するか

- ③飯米の確保・資産保有のために農地を保有している入耕作者の農地を、集落営農の一員として組織で取り組むか、個別農家で対応するか

等の課題について、考え方に各集落で違いがあり、調整が困難であることが明らかになってきた。

一方、営農サイドでは、既に平野営農実行組合が組織化されていた平野町（同図⑩）を除く3集落が、1991（平成3）年度に滋賀県集落営農ビジョン促進事業の指定集落となり、「集落営農ビジョン」策定作業が進められていた。

ここで、4集落による一元的な営農組織での営農を考えていた土地改良サイドの計画と、集落単位で設立された営農組織による営農を考えていた営農サイドの計画に乖離が生じていた。

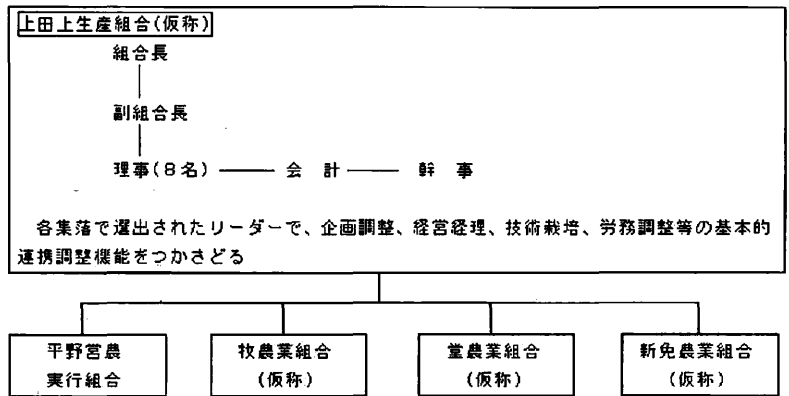
結果、各集落を一つの単位として一農場化した組織を土台に営農体系を構築することとなった。集落ごとに営農組織を構築することにより、推進事業終了後に受ける条件整備事業が、各々で受けられ、農機具の整備費用が軽減されるということも、集落ごとに営農形態を構築することになった重要な要因である。

現在では、専従者が確保できていない中、兼業農家中心の営農組織において出役者の都合で作業日程が組めることも、連携を阻害する要因である。

2) 堂集落内未整備水田（前頁：農業振興地域図⑥）に拡大できない理由

堂町集落（同図④・⑤）では、集落内を流れる大戸川を挟み、南側一体（同図④）はほ場整備が終了し、農事組合法人堂営農組合の営農区域となっているが、北側（同図⑤）ではほ場整備ができていない未整備水田となっている。上田上土地改良区の計画では、この区域は隣接する堂（同図⑥）・芝原（同図⑦）工区として整備する予定であった。

上田上生産組合の構想



出典：滋賀県大津滋賀地域農業改良普及センター（1996年）『上田上新免と歩んで』

芝原集落（同図⑥）では、専業農家を中心として、一連の農作業を自己で行う自己完結志向が強い営農意欲が高い層が多く存在した。また、計画区域の中心にバラを栽培するガラスハウス棟があり、その取り扱いについても大きな課題となった。約100軒程度の集落内に住所を有しない入耕作者が存在し、その合意形成にも困難な状況であった。入耕作者は、飯米の確保・資産保有のために農地を保有している。そのため、自己が保有する農地を特定することが困難になるほ場整備事業に合意を得にくい状況にあった。これらの理由によりほ場整備実施の合意形成に至らなかったため、事業実施が困難となり現在も未整備となっている。

現在では高齢化が進み、入耕作者の保有地を中心に耕作放棄地が増えてきている状況にある。そのため、堂集落の未整備水田（同図⑤）では、営農組合への作業委託の希望が年々増えてきている。しかし、ほ場整備が行われていない未整備水田であるため、集落営農組織が保有する大型農機具のほ場への搬入路の確保が困難な状況にある。また、未整備水田一帯の土質が柔らかく、農機具が煮えこみやすいため、法人が所有する大型農機具での耕作が困難な状況にある。そのため、組織としての営農意欲はあるが、農機具の機械装備上、営農区域として拡大することができないという状況にある。

Ⅲ-3 農事組合法人 農～夢せきのつ

1. 集落の概要

大津市の南部に位置する田上関津集落は、1889（明治22）年の市制町村制施行により、栗太郡関津村から周辺8村と栗太郡下田上村として統合し、大字関津となった。1951（昭和26）年に現在の大津市に編入された。「関津」という地名は、近江国に置かれた大石関と瀬田川の渡船場（津）があったことが由来とされている。

気象条件は比較的温暖で積雪も少なく、適当な雨量もある。名神高速や京滋バイパスにも近く、京阪神への通勤圏内にあり、都市近郊型の農村集落である。近隣には大型の新興住宅団地や産業団地もあり、都市化が進んでいる地域である。

関津集落は、世帯数が185戸、うち農家数は60戸である。集落内の耕地面積は40ヘクタールである。附近の都市化の進展で兼業化が進み、また65歳以上の農業就業者が3割を占めている。付近では、古くから田上米として名高い産地で、酒米や寿司米として高く評価されてきた。

2. 組織の概要

1) 生産組合の設立

田上関津集落では、自治会は1つの組織であるが、

農業組合は2組織（上関農業組合・下関農業組合）が存在している。「農業は水が命」といわれるが、当該地域では、用排水施設が未整備であり、農業用水の確保が原因で集落が二分され、二つの農業組合に分断されていたとのことである。

田上関津地区では、洪水被害、狭小不整形な農地、未整備な水利施設という長年の課題を解決するため、1999（平成11）年4月に土地改良区設立準備委員会が発足し事業の準備作業が進められた。

同時に、基盤整備完了後の農地の営農をどのような形で進めるか、種々検討がなされ、水稻における主要3作業の受託はもとより、集落全体の個別農家が所有する農機具への過剰投資を抑え、水稻コストの低減、作業効率の向上と経営の安定を図り、集落の共同の力で足腰の強い継続的農業経営とするため、2001（平成13）年4月に農業組合単位で上関農業生産組合と下関農業生産組合が設立された。ほ場整備事業の計画上、担い手の育成（法人化）や農地の利用集積が目標として掲げられているため、事業完了後に合併・法人化が計画されていた。その前身となる生産組合については、設立に伴う農機具等の初期導入経費が必要となる。農業組合を単位として設立することにより、それぞれが「滋賀県みんなががんばる集落営農促進事業」の補助対象となるため、初期導入経費の軽減を図ることができるという利点を生かし、二つの生産組合が設立された。基盤整備が完了したほ場から一集落一農場型経営による営農に取り組まれてきた。

2) 生産組合の合併と法人化

食料・農業・農村基本計画の見直しに伴う農政改革が2007（平成19）年度から施行された。対象を絞った経営所得安定対策が実施され、助成措置の交付対象として国が基準を定めた担い手³⁰⁾に限定されることになった。そのため、生産組合として担い手の要件を備える必要がでてきた。

関津地区で実施した経営体育成基盤整備事業において、担い手の育成（法人化）や農地の利用集積が目標として掲げられた。目標達成に伴い、無利子融資等による農家負担の軽減効果が見込まれた。

作業効率の向上と経営の安定を図り、集落営農組織の基盤強化を目的に上関農業生産組合・下関農業生産組合が合併・法人化し、2006（平成18）年3月に農事組合法人農～夢せきのつが設立された。

3) 現在の状況

農事組合法人農～夢せきのつは、現在、組合員数54名（うち、集落外入耕作者3名）である。集積経営面積は、ほ場整備済み水田23ヘクタール（水稻（コシヒカリ・日本晴）作付66%、麦・大豆作付34%：

2012（平成 24）年実績）である。また作業受託地として近隣の未整備田 0.3 ヘクタールがある。水稻作付のうち、57%を「はなふじ米」³¹⁾、43%を「環境こだわり米」³²⁾として高付加価値栽培を行なっている。

保有する農機具は、1 ヘクタール区画の大区画ほ場に対応するため、8 条植え田植え機、65 馬力型トラクター、4 条刈りコンバインと大型化されている。

3. 拡大できない理由

1998（平成 10）年、旧村単位で田上地区（関津町・里町・太子町・黒津町・稲津町）においてはほ場整備の検討がなされた。田上関津町（農業振興地域図④）ではほ場整備実施の方向で意見がまとまった。一方、周辺の里町（同図⑥）、太子町（同図⑦）・黒津町（同図⑧）・稲津町（同図⑨）では、個別農家での農機具の保有率が高く、＜耕起→田植え→収穫＞という一連の農作業を自己で行うという自己完結志向が強い営農意欲が高い個人農家が多く存在した。また、集落営農への参加意識が低い、規模が大きな専業農家も存在したため、ほ場整備に向けた同意が得られなかった。ほ場整備計画が検討された当時の 2000（平成 12）年世界農林業センサスの結果においても、里町（同図⑧）では専業農家が 5 軒あり、周辺他の地域よりも多く、また、太子町（同図⑦）・黒津町（同図⑧）・稲津町（同図⑨）では兼業率が高いが個々の農家の経営面積が狭小であり、農機具の近代化が進み、個別農家での営農が可能となってきたことから、ほ場整備の必要性が低かったのではないかと考えられ

る。

2002（平成 14）年、田上関津町（同図④）に関津土地改良区が設立され、それに伴い、集落営農が組織化された。装備する農機具も大型化され、周囲にはほ場整備済水田がないため、集落を越えた規模拡大ができない状況にある。

Ⅲ-4 農事組合法人 真野生産組合

1. 集落の概要

大津市の北中部に位置する真野普門集落は、1889（明治 22）年の市制町村制施行により、滋賀郡普門村から周辺 5 村と滋賀郡真野村として統合し、大字普門となった。1955（昭和 30）年に堅田町と合併し、さらに 1967（昭和 42）年に現在の大津市に編入された。

気象条件は、気温の上昇・下降が激しく日格差、年較差が大きい。冬場は積雪もあり、適度な雨量もある。湖西道路にも近く、京阪神への通勤圏内にあり、都市近郊型の農村集落である。1974（昭和 49）年の湖西線開通を契機に、近隣には大型の新興住宅団地が開発され、大阪・京都のベッドタウンとして急速に都市化が進んでいる地域である。

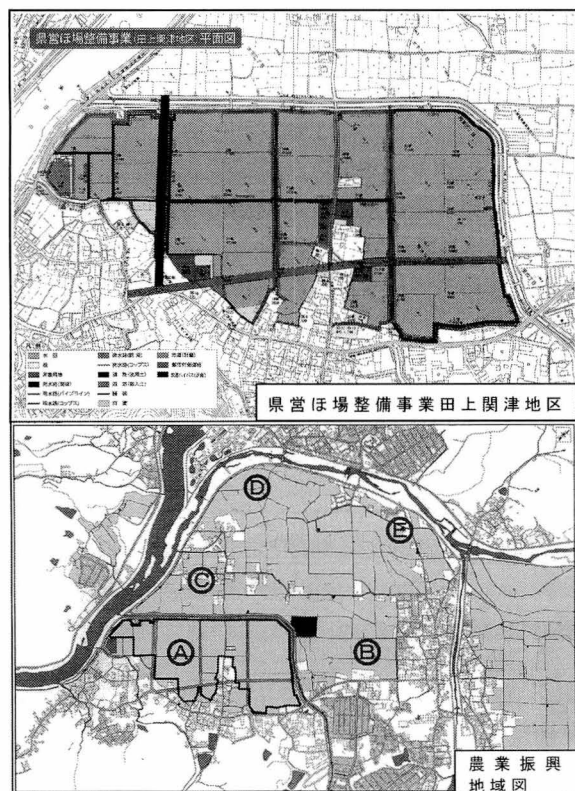
真野普門集落は、世帯数が 323 戸、うち農家数は 51 戸である。集落内の耕地面積は 28 ヘクタールである。附近の都市化の進展で兼業化が進み、また 65 歳以上の農業就業者が 3 割を占めている。

2. 組織の概要

1) 生産組合の設立

真野普門地区では、水田の区画が狭く、また、真野川に近い部分は過去のたびたびの氾濫により、畦畔の方向がかなり乱れているところも多くあった。近隣の宅地造成は湧水源を絶ち、農業用水を枯渇させた。琵琶湖の水を汲み上げる逆水施設が建設され、農業用水が確保された。この尊い水を大切に使い、明日の農業を築き「子孫に美田を」との声が関係者に広がり、1980（昭和 55）年、真野北部地区のほ場整備が計画された。10 アール区画によるほ場整備事業に着手し、1988（昭和 63）年に事業が完了した。しかし、小規模農家による自己完結型の経営により、農業機械への過剰投資が問題になった。また、農業の担い手についても、若い世代の農業離れなどから危惧される面が強くあり、混住化の進行も相まって、地域内のコミュニティが低下してきていた。これら営農活動とむらづくりについて、集落の実態に即応した活力あるむらづくりを推進する必要がある。集落の振興方向を明らかにした「集落営農ビジョン」を策定するため、1989（平成元）年に滋賀県集落営農ビジョン促進事業実施主体に指定された。大津市第一号である。

ほ場整備の完了と連動し、「みんなで考える うる



おい と 活力ある むらづくり」をスローガンに、集落営農ビジョンが策定され、普門地域むらづくり推進会が設立された。

普門地域むらづくり推進会は、営農形態として共同利用オペレーター方式³³⁾をとり、推進会と農家との作業受委託契約により、主要三作業（耕起・田植え・刈取り）を中心に、乾燥・調整作業も行なっている。

集落営農ビジョンでは、農業面と生活面にわたって計画が作成され、地域で古くから伝承されてきた「よもぎ団子」が地域の特産物として定着するよう、農村主婦を中心とした加工グループも結成された。

2) 生産組合の法人化

真野普門地域では、転作作物に「地力れんげ」が作付けされていた。食料・農業・農村基本計画の見直しに伴う農政改革が2007（平成19）年度から施行されるに伴い、「地力れんげ」を対象とした転作助成の大幅な減額が計画された。そのため、新たな転作作物に転換する必要が生じた。また、対象を絞った経営所得安定対策が実施され、助成措置の交付対象として国が基準を定めた担い手³⁴⁾に限定されることになった。そのため、生産組合として担い手の要件を備える必要がでてきた。

作業効率の向上と経営の安定を図り、集落営農組織の基盤強化を目的に、2007（平成19）年4月に農事組合法人真野生産組合が設立された。

3) 現在の状況

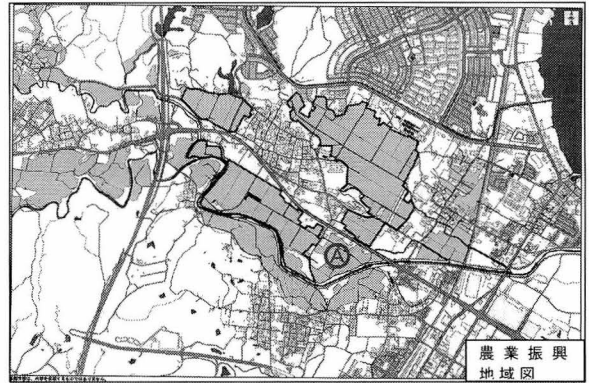
農事組合法人真野生産組合は、現在、組合員数116名（真野北部土地改良区組合員）である。集積経営面積は、ほ場整備済み水田12.6ヘクタール（水稻4.0ヘクタール、大豆8.6ヘクタール：2012（平成24）年現在）である。経営の主体は作業受託であり、田植え8ヘクタール、刈取り11ヘクタールと、乾燥・調整作業を受託している。

保有する農機具は、10アール区画の小区画ほ場に対応する農機具を揃え、5条植え田植え機、40馬力型トラクター、4条刈りコンバインを保有している。その他に、乾燥機を保有している。

3. 拡大できない理由

農事組合法人真野生産組合の営農範囲は真野北部土地改良区域内、農業振興地域図の赤線の範囲内である。隣接する農地（同図④）は、集落内にある酪農家の牧草採取地となっている。そのため、この区域への拡大はできない。

一方で、周辺地域の都市化が進んでいる。1970年代から隣接地に大規模な住宅団地の建設が進められ、近隣農地が宅地化され減少した。そのため、周辺に規模拡大できるまとまった農地がない状況となっ



ている。

また、農事組合法人真野生産組合では、共同利用オペレーター方式の営農形態をとっているため、農作業を委託している農家は、「農地は組合に預けた」という意識が強く、農家意識が希薄になっている。そのため、集落営農組織が行う農作業への出役者を確保することが困難な傾向にあり、役員が中心となって出役し農作業に従事しているのが現状である。今後は、組織の連携や、外部からの就農を求める必要が生じてくる可能性がある。

終章 まとめと政策提言

《一集落単位を越えられない理由はなぜか》

第I章で見た通り、日本経済の高度成長は農村にも及び、国の農業政策では、「自立型農業経営」の育成を促す一方で、「就業機会の増大」を掲げ、農地流動化を目的とした離農を促していた。農業分野にも機械化の進展という大幅な技術の進歩をもたらしたが、自立型農業経営の育成は進まず、兼業化の進展による農機具への過剰投資、後継者不足、さらには、農村環境の悪化や混住化による集落のコミュニティ機能の低下という問題をもたらした。

政策転換が図られた「新しい食料・農業・農村政策の方向（新政策）」では、他産業並の労働時間と生涯所得水準を目標とした「効率的かつ安定的経営体」を重点化すべき担い手とした。農業経営の規模拡大の動きは遅く、生産構造の脆弱化が進行する中、集落営農も重要な担い手として位置づけられた。

滋賀県の農業政策では、第II章で見た通り、1978（昭和53）年の「土に生きる県民運動」において、それまでの「自立した意欲的な農業経営」の育成から、「地域ぐるみ農業」「集落内で助け合える農業」「農地を守る」という農地・農村の保全を目的とした「地域ぐるみ農業」が農政の前面に打ち出された。その背景には、基礎産業としての農業が軽視されがちになり、兼業化による離農の進展や耕作放棄地の拡大を憂慮し、農地・農村の保全が県農政の重要な課題になってきたという認識を示したものである。ここが、県農政での「地域ぐるみ農業」推進の出発点である。

翌1979（昭和54）年には「集落ぐるみ農業推進事業」が県単独事業としてスタートし、施策が具体化された。その施策の対象を、農業生産と生活組織の原単位である集落におき、「農業経営」「生活環境」「住民福祉」の改善に取り組むことを事業の目的とした。

しかし、1988（昭和63）年になると、「湖国農林水産プラン」が策定され、県農政は改めて、農業の生産性向上を主要目標に、地域の実情に即した構造政策の推進が目標として掲げられ、「集落ぐるみ農業（＝集落営農）」についても農地・農村の保全にとどまらず、「集落ぐるみですすめる高生産性土地利用型農業の展開」が強調された。1989（平成元）年、「集落営農ビジョン促進対策事業」が県単独事業としてスタートし、施策が具体化された。この事業の視点が、①集落営農の確立、②生活環境の整備、③農村文化の伝承－の3点に置かれたが、特に生産性の高い地域農業の確立と、農村の活性化を目標に掲げたところに県農政の転換を読み取ることができる。しかし、「土に生きる県民運動」が、「集落内で助け合える農業」「農地を守る」ことを強調していたように、農家が協働し、農村の「生活環境」を保全し、農地を改廃から守ることが重視されていた。この県農政の姿勢が、その後の滋賀県での集落営農の方向性を決める上で、大きな影響を残すことになった。

生産性の高い地域農業の確立を求め、「担い手」である集落営農組織においても規模拡大が期待されている。しかし、滋賀県では、1983（昭和58）年以前に設立された、「むらづくり」、「農地・農村の保全」を設立の目的とする集落営農組織が今なお全体の3割程度を占めており、1978（昭和53）年当時の「土に生きる県民運動」の県農政の理念－「地域ぐるみ農業」「集落内で助け合える農業」「農地を守る」－が今なお残っている。また、総農家数に占める集落営農組織を構成する農家数の割合が高いことから、県全体としては、集落の結束力は強い。だが、集落単位で設立されているため、経営規模が狭小である。これらのことから、滋賀県では、「むらづくり」、「農地・農村の維持」としての集落単位を基礎とした集落営農にとどまらざるを得ない状況にある。

施策を具体化する補助金事業においても、交付要綱により、農業集落を事業実施主体とし、その耕地面積を基準として補助対象事業費の上限が設けられていた。そのため、特に、共同利用農機具・施設の整備を目的とした条件整備事業では、複数集落で組織化し、1地区として補助対象となるよりも、むしろ、各集落単位で組織化し、補助対象となることにより、補助金を最大限受け取る事ができるというメリットが生じてくる。各集落単位で集落営農を組織化し、集落営農ビジョンを作成し、ビジョン実現を目指し条件整備事業に取り組み、農機具を導入する。その結果、

集落単位で組織された集落営農組織が、各々、独自の営農形態を構築することに至った。よって、集落を越えた規模拡大や連携を行う必要性が生じてこないものである。

以上、滋賀県農政の流れの中で、滋賀県では集落営農の組織数は多いが、経営規模が小さいのか－すなわち、一集落単位に留まっているのかを明らかにした（セミマクロ）。

第Ⅲ章では、大津市の集落営農組織の事例分析を通じて、一集落単位を越えた規模拡大が進まない原因の検討を行った（ミクロレベル）。その結果、得られた共通の結論は次のとおりである。

第一の要因に、先にも述べたが「集落（ムラ）の結束力の強さ」が事例分析においても見られた。兼業化と高齢化が進む中、地域農業を守り、農地・農村を維持するという政策課題に対し、滋賀県が着目したことは、「集落（ムラ）」の活用であった。滋賀県で集落営農が進んできた背景として、①集落の自治機能の高さ、②集落の結束力の強さ³⁵⁾－を挙げている。「集落の農地は集落で守る」という言葉に言い表されているように、「一集落一農場方式」という集落をひとつの農場とみなす営農方式が提唱され、集落毎に独自の営農形態が確立され、現在もその形態が継続されている。そうした強い集落意識が、集落を越えた連携や規模拡大を妨げる方向に作用している。

第二の要因に「ほ場整備水田への特化」を挙げる。兼業農家主体の組織が営農に取り組むためには、農作業を効率化する必要がある。そのため、保有する農機具が大型化される傾向がある。その結果、営農区域は、ほ場整備済の水田に限定される。農機具の稼働率に余裕（＝ムダ）があるが、集落内や集落を越えた未整備水田には規模を拡大することができない状況となっている。

事例で取り上げた農事組合法人堂営農組合（経営面積22ヘクタール）が保有する農機具の稼働可能面積を計算³⁶⁾すると下記のとおりとなり、稼働面積に余裕が見られ、集約化によるメリットが図られる。

トラクター 3台（46ps+64ps+64ps）

⇒補助事業導入下限面積 41ヘクタール

田植え機 3台（6条+8条+8条）

⇒補助事業導入下限面積 27ヘクタール

コンバイン 3台（4条+6条+6条）

⇒補助事業導入下限面積 33ヘクタール

第三の要因に「入耕作者の存在」を挙げる。入耕作者の存在は、耕作者本人（出し手側）と集落営農組織（受け手側）の両面に作用する。入耕作者は、自己の飯用米の確保や資産保有を目的に農地を保有している。そのため、ほ場整備事業や集落営農への参

加意欲が低い。一方、集落営農では、第一の要因でも述べた「集落（ムラ）の結束力の強さ」が働き、部外者を排除する作用が働く場合がある。規模拡大を妨げる要因になっている。

第四の要因に「後継者の存在」を挙げる。兼業化と高齢化により、個別農家での営農維持が困難になってきている。一方で、近隣に労働市場（県内、京都、大阪）があることから、後継者世代が家に残っている。第一の要因でも挙げた「集落（ムラ）」機能が強く、また、結束力が強いいため、集落営農が組織化された後は、「家（イエ）」を代表する義務感や集落内相互の人間関係を背景に、組織の一員として農作業の出役に応じている。組織内での労働力確保や世代交代が順調に行われ、集落を越えた連携や規模拡大の必要性が生じてこないのである。

第五の要因に「専従者確保の困難さ」を挙げる。連携や規模拡大の結果、兼業農家の出役だけでは農作業を維持することができなくなる。そのため、専従者の確保が必要となってくる。一方で、専従者を確保・雇用する場合、生活を保証する必要がある、そのためには、一定規模以上の農地集積が必要となってくる。大津市の「農業経営基盤強化促進法第6条に基づく農業経営基盤の強化の促進に関する基本構想（2010（平成22）年）」では、具体的な経営の指標として、主たる従事者1人当たり

①他産業従事者と均衡する年間総労働時間：

概ね2,000時間程度

②他産業従事者並の年間農業所得：

概ね350万円程度

を確保できるような農業経営を育成することを目指している。現況経営規模から考えると、非常に高いハードルであり、その結果、集落を越えた連携や規模拡大に踏み込めないのである。

《政策提言》

食料自給率の向上とその達成を図る為の農業構造改革は重要な政策課題である。

滋賀県の集落営農政策は先進的で歴史があり、その施策の対象は、集落を単位としているため、依然として、「むらづくり」、「農村・農地の維持」としての集落営農にとどまっている状況にある。水田作を中心とした兼業深化地域で、農業・農村の持続性・永続性を求めた結果であるとも考えられる。

しかし、近年の低迷する米の消費動向やTPP問題等、今後の農業を取り巻く環境は厳しい状況下にある。昨年の自民党への政権交代により、「農業の担い手の育成の確保及び確保の促進に関する法律案（担い手総合支援新法）」や「自民党マニフェストJ-ファイル2012」が示すように、担い手重視路線に再転換されつつある。事例研究を行った3集落営農組織の

決算状況を見ても、国の補助金はその収益を支えている状況にある。そこで、水田農業に特化している滋賀県では、集落営農を農業の担い手として考え、規模拡大による経営基盤の強化により、「足腰の強い持続可能な農業」の実現を求める必要がある。

本研究により明らかとなった、一集落単位を越えた規模拡大や組織の連携が進まない原因をもとに、その方向性を実現するため、具体的に次の政策を提言する。

①「人・農地プラン（地域農業マスタープラン）」作成の広域化

現在、集落・地域が抱える人と農地の問題を解決するための「未来の設計図」となる「人・農地プラン（地域農業マスタープラン）」が集落や自治会等のエリアを基本として作成が進められている。滋賀県では、1978（昭和53）年当時の「土に生きる県民運動」の県農政の理念－「地域ぐるみ農業」「集落内で助け合える農業」「農地を守る」－が今なお残っており、「集落（ムラ）の結束力の強さ」が規模拡大を阻害する要因となっている。「集落（ムラ）」意識を和らげるとともに、複数の集落営農組織の連携や集落を越えた規模拡大を議論する場を設けるため、小学校区や旧村単位というまとまりのある区域での地域農業の将来像作成を推進する。

②リーダーの養成

現在の集落営農組織では、農地・農村を守る意識が強いため、経営意識が希薄になっている。集落営農組織の連携や集落を越えた規模拡大を考える上で、組織をまとめ、経営感覚を持つ、核となるリーダー養成が必要となってくる。奇しくも滋賀県では、龍谷大学に農学部が新たに設置される。経営意識を醸成し、リーダーを養成するため、アグリビジネススクールの養成機関を滋賀県農業普及関連機関と連携し設置する。

③集積協力金の要件緩和・拡大

これまでの国の農政では、農地集積に関し、受け手側（集落営農組織）への補助金政策のみであった。2012（平成24）年、国の「戸別所得補償経営安定推進事業」により、出し手側（個別農家）への補助金政策（経営転換協力金・分散錯圃解消協力金³⁷⁾）が新たに創設された。しかし、経営転換協力金は、全ての自作地を白紙委任する、今後10年間農産物を販売しない、農機具を廃棄処分する等（＝農業をやめる）、交付要件のハードルは高いものとなっている。分散錯圃解消協力金は、交付要件は緩やかであるが、交付単価が5千円/10アールと低い。農地集積を促進するため、交付要件を「全ての自作地」から「集落単位の自作地」と緩和（入耕作者は複数集落に複数

箇所の農地を所有している場合があるため）するとともに、集落営農からの要請による場合は交付単価の拡大を行う。

④ほ場整備事業の促進と簡易ほ場整備事業の導入

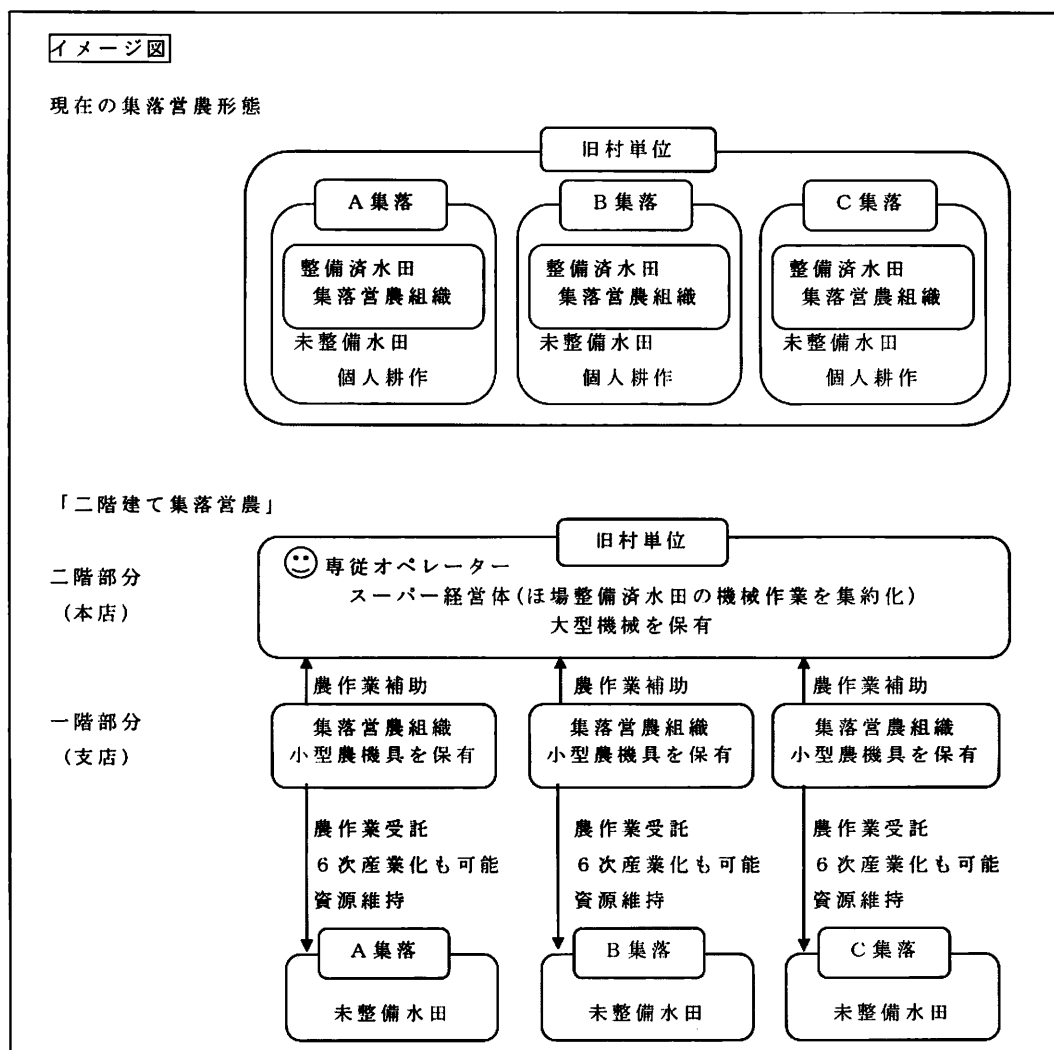
集落営農が行う営農区域は、兼業化により、農作業の効率性を求めた結果、農機具が大型し、整備済水田の営農に特化してきている。規模拡大するためには、ほ場整備事業の促進を図り、規模拡大ができる条件を整備する必要がある。ほ場整備事業は地権者の同意集約に多大な労力と時間が必要となる。同意の要件を緩和（3分の2から2分の1へ）し、ゾーニング（個人耕作地と組織耕作地の区分）の手法も取り入れ、ほ場整備事業の促進を図る。同意が得にくい地域では、既存畦畔を出来るだけ活用し、複数の狭小なほ場区画を一枚にまとめる「せまち直し」整備方式による簡易ほ場整備事業を導入し、その整備を図る。

結びに、「むらづくり」、「農村・農地の維持」という「滋賀県型集落営農」の持つ良さを残しつつ、国が目指す農業構造を確立する方策として、ほ場整備

済の水田を対象とした効率的営農に特化した構造政策としての集落営農と、「農村・農地の維持」を目指す地域政策としての集落営農との両立を、集落を越える規模拡大や連携による「滋賀県型二階建て集落営農」方式を提案し、本研究のまとめとする。

「構造政策としての集落営農」を目指す二階部分（本店）は、ほ場整備済水田の営農に特化している個々の集落営農組織の機械作業を集約化する。重複する機械設備への投資を抑制することができる。農業機械の減価償却費が節減されるメリットが生まれてくる。大豆収穫やヘリ防除の機械整備に新たに取り組むことにより、現在の作業委託から直営に転換することによる経費節減も見込める。規模拡大と経費節減により、専従オペレーターの確保も可能となる。

他方、「地域政策としての集落営農」を目指す一階部分（支店）は、個々の集落営農組織が保有する農機具を未整備水田に対応できるよう小型化し、ほ場整備済水田の集約化により余剰となった労働力を活用し、集落内の未整備水田の農作業を請け負うことにより、「集落の農地は集落で守る」という農村・農地の維持、しいては耕作放棄対策が可能となる。



謝辞

本研究を進めるにあたり、指導教員の矢作弘教授から、丁寧かつ熱心なご指導を賜りました。ここに感謝の意を表します。また、NPO・地方行政研究特別演習において、白石克孝教授、富野暉一郎教授には常に刺激的な議論を頂きました。ありがとうございました。

そして、事例研究にあたっては、本研究の趣旨を理解し快く協力して頂いた、農事組合法人堂営農組合の谷本眞澄様、農事組合法人農～夢せきのつの宇野宏太郎様、農事組合法人真野生産組合の西條忠彦様に心から感謝します。本当にありがとうございました。あわせて、各方面より各種資料提供・情報の提供に多大なご協力をいただいたことに深く感謝いたします。

- ・滋賀県農政水産部農政課
- ・滋賀県農業会議
- ・大津市産業観光部農林水産課
- ・レーク大津農業協同組合

注

- 1) 農林水産省図書館「昭和36年度農業の動向に関する年次報告」
<http://www.library.maff.go.jp/GAZO/50020343.htm> (2012年11月20日)
- 2) 滋賀県農林部農政課 (1978)「土に生きる県民運動」
- 3) 2012 (平成24) 年の集落営農実態調査結果

集落営農を構成する農業集落数別集落営農数

単位：集落営農

	組織数	1集落	2集落	3集落	4集落	5集落以上
宮城県	882	676	111	42	34	19
滋賀県	857	826	16	9	3	3
兵庫県	817	769	22	13	6	7
富山県	770	664	56	22	12	25
秋田県	728	618	61	25	12	12

- 4) 竹安栄子 (2011)「「むら」の再生と集落営農－小規模・兼業農家による集落営農の意義を考える」『現代社会研究科論集』(5), 21-41, 京都女子大学
- 5) 外山浩子 (2012)「集落営農：その言説と政策の変遷」『早稲田法学会誌』62 (2), 127-170, 早稲田大学法学会
- 6) 山本公平 (2011)「水田農業を主体とした集落営農に関する既往関連研究の整理と課題」『広島経済大学経済研究論集』33 (4), 101-116, 広島経済大学経済学会
- 7) 福田晋 (2011)「わが国農業構造の到達点と展望－水筒・畜産・野菜の比較検討を通して」『農業経済研究』83 (3), 175-188, 日本農業経済学会
- 8) 田代洋一 (2007)「この国のかたちと農業」筑波書房
- 9) 高橋明広・梅本雅 (2012)「合併組織における吸収・併存・融合に関する試論－集落営農組織の合併を事例に」『農業経済研究』83 (4), 234-245, 日本農業経済学会
- 10) 吉岡徹 (2002)「集落営農組織の成立と展開」『日本の農業－あすへの歩み－第221号』(単著), 財団法人農

政調査委員会

- 11) 桂明彦 (2005)「農業構造改革と集落営農の展望」『農業問題研究』40 (4), 381-392, 地域農林経済学会
- 12) 横平龍宏 (2007)「兼業深化地域における水田農業の多様な担い手の展開構造－近畿水田作地帯 滋賀県－」(梶井功編著『日本農業年報 (53), 147-162』財団法人農林統計協会)
- 13) 安藤光義 (2008)「水田農業構造再編と集落営農－地域的多様性に注目して－」『農業経済研究』80 (2), 67-77, 日本農業経済学会
- 14) 「認定農業者」は、農業者が、市町村の「農業経営基盤強化促進基本構想」に示された農業経営の目標に向け、自らの創意工夫に基づき、経営の改善を進めようとする計画を作成し、市町村の認定を受けた者を指す
- 15) ただし、株式の譲渡制限があるものに限られる
- 16) 安藤光義 (2011)『戸別所得補償制度の課題と展望－水田農業政策の展開過程－』レファレンス (729) 国立国会図書館
- 17) 平成23年度版 食料・農業・農村白書 農林水産省編
- 18) 平成23年度版 食料・農業・農村白書 農林水産省編
- 19) 楠本雅弘 2006『地域の多様な条件を生かす集落営農』農林漁村文化協会
- 20) 滋賀県農林水産部 (1994)「集落経営体育成マニュアル」
- 21) 滋賀県農林水産部 (1997)「いま、未来を見つめて－湖国農林水産プランに沿った施策のポイント」
- 22) 「地域農業サポート事業体」は、農協出資型農業法人等、農協・市町主導により設立された農業法人
- 23) 「特定農業団体制度」は、農業経営基盤強化促進法第23条第4項に規定されている。法人格をもたない集落営農のうち、一定の要件（規約の整備・経理の一元化・5年以内の法人化計画）を満たし、地域の農地面積の3分の2以上の集積計画を有する組織を「担い手」とみなす制度
- 24) 「認定農業者」は、農業者が、市町村の「農業経営基盤強化促進基本構想」に示された農業経営の目標に向け、自らの創意工夫に基づき、経営の改善を進めようとする計画を作成し、市町村の認定を受けた者を指す
- 25) 集落営農組織がその構成員の農地にかかる栽培管理等の作業を一括して実行するとともに農産物の販売や経費の支出等の事務を一元的に処理する方式（出典：集落営農運営マニュアル (1999年) 滋賀県農政水産部農政課)
- 26) 都府県で4ヘクタール以上の経営面積の認定農業者および20ヘクタール以上の規模を持つ集落営農組織
- 27) マメ科植物であるヘアリーベッチを緑肥としたレーク大津農業協同組合の直売所を中心としたブランド米
- 28) 農薬や化学肥料の使用料を通常の半分以下に減らし、琵琶湖や周辺環境にやさしい栽培方法で栽培される滋賀県認証制度
- 29) 滋賀県農林部農産普及課 (1981)「集落ぐるみ農業推進事業の概要 昭和54・55年度」
- 30) 都府県で4ヘクタール以上の経営面積の認定農業者および20ヘクタール以上の規模を持つ集落営農組織
- 31) マメ科植物であるヘアリーベッチを緑肥としたレーク大津農業協同組合の直売所を中心としたブランド米
- 32) 農薬や化学肥料の使用料を通常の半分以下に減らし、琵琶湖や周辺環境にやさしい栽培方法で栽培される滋賀県認証制度

- 33) 機械を共同で購入し、少人数のオペレーターが作業する方式
- 34) 都府県で4ヘクタール以上の経営面積の認定農業者および20ヘクタール以上の規模を持つ集落営農組織
- 35) 滋賀県農政水産部農政課（1999）『集落営農運営マニュアル』
- 36) 「滋賀県特定高性能農業機械導入計画（2009年）滋賀県農業経営課」により積算
- 37) 人・農地プラン（地域農業マスタープラン）を定めた市町村において、そのプランを実現するために農地集積に協力する者に対して、市町村等から交付される。

参考文献

- 農林水産省『農業基本法に関する研究会報告』
 農林水産省大臣官房統計情報部『世界農林業センサス』
 農林水産省大臣官房統計情報部『集落営農実態調査報告書』
 小田切徳美（1999）「日本農政の総括と展望」『土地制度史学（別冊）』, 123-132, 1999 政治経済学・経済史学会
 亀岡鉦平（2009）「農業基本法の法運用－「基本法」論序論－」『早稲田法学会誌』60（1）, 161-206, 早稲田大学法学会
 小林肇・飯山昌弘（2001）「農業基本法から食料・農業・農村基本法への移行」『鳥取大学農学部研究報告』54, 39-46, 鳥取大学
 鈴木宣弘（2010）『新たな食料・農業・農村基本計画の検討経緯と具体化に向けて』大成出版社
 長澤奨（2012）「集落営農組織をめぐる施策動向について」『経済科学論究』9, 35-45, 埼玉大学経済学会
 日本村落研究学会（2002）『日本農村の構造転換を問う－1980年代以降を中心として』農山漁村文化協会
 増田萬孝（1998）『現代農業政策論－21世紀の食料・農業・農村を見据えて』農林統計協会
 楠本雅弘（2010）『進化する集落営農：新しい「社会的協同経営体」と農協の役割』農山漁村文化協会
 滋賀県農林部（1958）『滋賀県農林振興計画書』
 滋賀県農林部（1973）『滋賀県農林発展計画』
 滋賀県農林部農政課（1978）『土に生きる県民運動』
 滋賀県農林部農産普及課（1981）『集落ぐるみ農業推進事業の概要－昭和54・55年度－』
 滋賀県農林部農政課（1987）『活力あるむらづくりをめざして－活力あるむらづくり推進事業10ヶ年の実績－』
 滋賀県農林部農政課（1988）『湖国農林水産プラン』
 滋賀県農林水産部（1994）『集落経営体育成マニュアル』
 滋賀県農林水産部農政課（1996）『集落営農ビジョン促進対策事業－6か年の実績－』
 滋賀県大津滋賀地域農業改良普及センター（1996）『上田上新免町と歩んで』
 滋賀県農林水産部農政課（1997）『集落営農ビジョン促進対策事業－平成7・8年度の実績－』
 滋賀県農林水産部農政課（1997）『みんなでがんばる滋賀の集落営農[第1集]－50集落の事例－』
 滋賀県農林水産部農政課（1998）『みんなでがんばる滋賀の集落営農[第2集]－50集落の事例－』
 滋賀県農政水産部農政課（1999）『集落営農運営マニュアル－みんなでがんばる集落営農－』
 滋賀県農政水産部農政課（2001）『しがの農林水産ビジョン』
 滋賀県農政水産部農政課（2002）『集落営農ビジョン促進対策事業－平成9年～12年度の実績－』

滋賀県農政水産部農政課（2006）『しがの農業・水産業新戦略プラン』

滋賀県農政水産部農政課（2012）『しがの農林水産業 平成24年』

大津市産業観光部農林水産課（2012）『大津の農林水産業 平成24年』

滋賀県担い手育成総合支援協議会（2010）『次世代型集落営農を目指して－次世代型集落営農育成マニュアル』