

## 営農主体の「多様化」と地域資源管理

はじめに

池上 甲一

日本における家族経営の危機をどのように捉えるか。この問題は「家族経営危機の日韓比較」を行う上で基本的な論点の一つである。今回は、そのための予備的考察を行なう。

ところで一九九一年五月、農林水産省は「新しい食料・農業・農村製作検討本部」を設置した。そこでの検討項目のトップに、「多様な担い手の育成」があげられている。<sup>1)</sup>新政策では、産業としての農業を一義的に追求する農業経営体を担い手として想定し、会社を含む法人の育成を「多様化」として捉えている節がみられる。「多様化」を論議するには、現実如何なる担い手が存在しているのか、その具体的な存在構造を説明する必要がある。その上で、「多様化」がいかなる性質をもち、家族経営と農村地域社会にいかに影響するのかが、が次の課題となる。

なお担い手＝経営体は産業としての農業に強く引きつけられた概念であり、それ以上の多面的性格を持つ家族や経営の実体を反映しない。ここでは、経済活動の基盤である水や農地など地域資源の共同管理・利用や、それに付随する農村の環境形成・維持、さらには消費者との直接提携などによる社会関係の再編も広く営農行為として把握したい。それゆえ以下では営農主体という用語を用いる。

### 一 農村の現代的課題

農業政策はいま二つに分裂している。ひとつは「国際化農政」であり、もうひとつは「新しい保護農政」である。前者は各種の国内的規制の緩和や農産物輸入の自由化を進める立場である。この立場からは、農業生産の絶対的縮小、農業地域資源の減少・資質低下といった問題も産業としての本質強化によって処理されるものとみなされる。後者は、就業機会の提供や地域社会の維持、さらには国土・環境保全といった農業の社会的・生態的役割に注目し、とくに中山間地の活性化という形で展開されている。

個別の営農主体はいずれにせよ、右のように分裂している農政の中で対応せざるをえない。「国際化農政」の下では、産地間競争はもとより、企業による開発輸入・輸入農産物との競争にもさらされることになる。一枚数ヘクタールに及ぶ水田が可能な所や施設型農業では、ある程度のコスト競争力強化も図れようが、そうでない所では品質競争の強化・商品差別化が残された道となる。

しかし農産物の品質は、決定的な差があるわけではない。それゆえ、条件不利地域としての中山間地域は、都市近郊や平地の農村地域と比べて、生産性・所得ともに低位におかれることになる。地域間の所得格差は、八〇年代始めまで次第に縮小しつつあったが、八〇年代後半から再び拡大しつつある。

この背景にはいうまでもなく、プラザ合意以降の経済構造調整の推進がある。それは再人口ばかりか、経済的・社会的・政治的諸機能の東京圏へ集中を加速させている。そのことはさまざまの問題をもたらしているが、農業集落に引きつけてみると、一〇戸〜九九戸の中程度の集落を大きく減少させ、かわって九戸以下と五〇戸以上の集落を急増させている。すなわち、過疎化農村と都市内農村への

分化である。

ことに過疎化農村では、農業の担い手ばかりか、広義の宮農主体さえ減少して、地域社会そのものの再生産が阻害されつつある。現状の人口推移が続けば、二〇二五年までに実に二〇の県で郡部人口が二〇%以上減少するという推計もある<sup>2)</sup>。そうした地域では、すでに耕作放棄・不作付地・農地の山林転用が著しく進んでいる。耕作放棄地の増加率は借入面積の増加率を上回っている。そのことは、農村の生産・生活の基盤としての資源管理が崩壊していることを示している。

地域社会消滅の危機に瀕している集落の増大は日本農村における焦眉の問題である。九二年五月に明らかにされた農業新政策の基本方針は、この問題をいっそう促進する危険性を孕んでいる。農業新政策が、担い手として想定する一〇〜二〇ヘクタールの稲単一経営は中山間地帯ではほとんど困難であるし、また直接所得補償もそうした経営を対象としているからである<sup>3)</sup>。九一年の国民生活審議会報告や九二年の経済審議会報告でさえ効率主義からの脱皮を訴えているのに、農業新政策は総じて効率主義・競争主義に即す「国際化農政」に偏しており、八〇年代後半から顕著な農業の縮小再編政策と軌を一にしているといわざるをえない。結局のところ、「担い手の多様化」とは低コストの経営体を創出することであり、多くの家族経営はそうした「担い手」としては不適当であることを表明しているにほかならない。

## 二 宮農主体の類型とその動向

### (一) 宮農主体の類型

産業としての農業という視点からのみ担い手を考察すれば、専従者のいない農家とか高齢者・女子専従農家はその担い手ではない。しかし、こうした農家なしに農村地域社会は存立しえない。また大規模借地経営の最大のネックは、圃場の分散、畦畔の草刈りや水管理にある。このネックを嫌って、借地を減らし作業委託に切り替える農家も少なくない。米価の長期低迷傾向が、そのことを促進している。このような傾向の中で、草刈りや水管理に象徴される地域資源管理は、まさに担い手ではない農家に依存している。

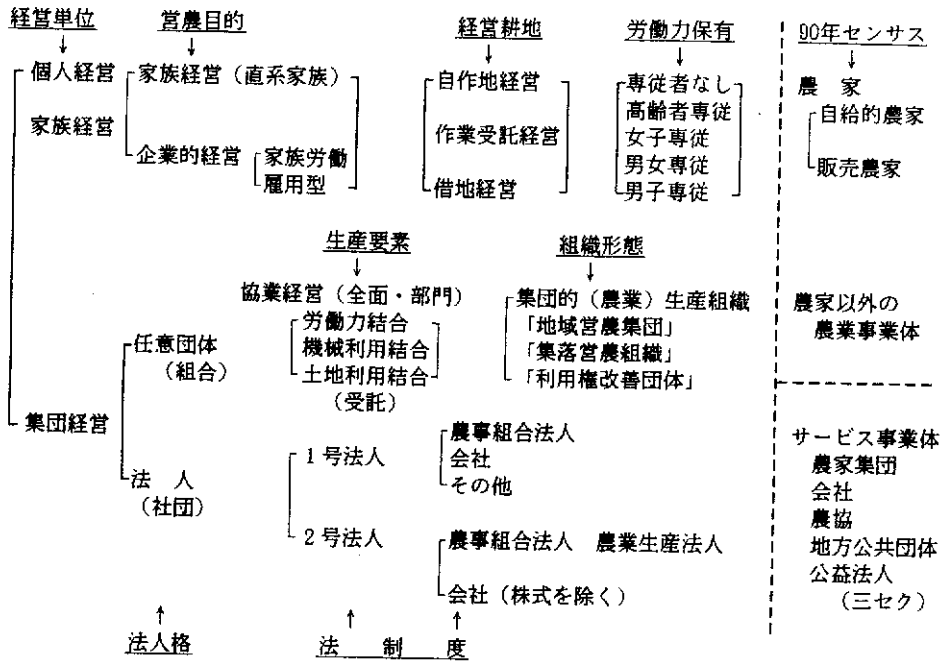
右のような点も考慮に入れて、図一のように宮農主体の諸類型を整理してみた。類型化の視角は多様でありうるが、さしあたり経営単位、宮農目的、労働力保有状態、法人格の有無、組織形態などが考えられる<sup>5)</sup>。これらのいずれをもっとも基本と考えるかによって類型化は異なる。また、実際の宮農主体は複合的な性格をもつので、複数軸の組み合わせが必要となる。例えば民法上の組合は、利潤追求の企業的集団経営でもありうるし、家族経営の相互扶助組織体でもありうる。

いずれせよ、この試論を今後精緻化していくことにして、ここではこれ以上立ち入らない。

### (二) 家族経営の動向

自作農としての家族経営が、農業生産の担い手として期待できなくなっているという論議は数多い。中にはそれが「脱農」と化しているという主張さえある<sup>6)</sup>。確かに、産業としての農業の担い手とみられている自立経営や中核農家も、その数的減少もさることながら、後継者の不在・高齢化に悩んでいる。しかしもともと、圧倒的多数の農家は自立経営でも中核農家でもなく、そのおかれている条件に

図1 営農主体の諸類型



注) アンダーラインは類型化の視角を示す。

応じて家族労働を農内・農外に適宜振り分け、生活と次世代の再生産を追求する家族経営である。すなわち、家族経営は生活単位であり、その意味で本質的に生業的である。

生業としての農業は多くの場合直系家族によって担われ、そのことが生業としての持続性を保障してきた。とはいえ、八九年の農業調査によると、一六歳以上の男子後継ぎのいる農家は五九%、そのうち農業を主とする後継ぎのいる農家は七%にとどまる。三世代家族が比較的多い東北の生業農家でも、男子後継ぎのいる農家は二四%となっている。つまり、一世代の家族経営(あるいは個人経営)が増加している。ここに、家族経営持続性への疑念の論拠がある。

また新規就農者の減少もその論拠となっている。新規卒業就農者は一八〇〇人まで落ち込んでいるし、離職して就農する農家世帯員の数も八〇年代後半から急減して、低成長期以降上回ってきた離職者数の数に近づきつつある。

だが前述のように、農家は生活単位であり、専従者がいないからといって農家であることを止めるわけではない。専従者の有無は、ライフサイクルによることも大きいのである。さらに、そのような農家がいこそ、農村の持続的安定性が保たれることを正当に評価すべきである。

もちろん家族経営の中にも企業的大規模経営が生れている。だがそれは規模拡大の可能な好条件地に限られている。また、より企業的人格の強い雇用型経営は、年雇にしても臨時雇にしてもさほど多くない。今後、雇用型経営の比重が高まるとしても、労賃を支払う以上、それは直接収益に関わる生産行為に限定され、家族経営のように「無報酬」の資源管理に振り向けられることはないだろう。

表1 農家以外の農業事業体

事業体種別	事業体数			
	1970	1980	1985	1990
総事業体数	12,230	12,051	12,227	11,820
協業経営体	4,697	3,738	3,655	3,581
協業組合	506	698	373	320
協業法人	4,192	3,040	3,282	3,261
任意組合	1,402	1,546	1,452	-
任意法人	171	119	159	-
任意組合	3,124	2,073	2,004	-
株式会社	871	1,237	1,244	1,199
その他の会社	1,008	1,758	1,770	1,915
農協等農協団体	1,477	1,564	1,497	1,287
国・地方公共団体	998	1,158	1,227	1,145
その他	743	670	806	705
その他	2,436	2,319	2,074	1,812
目的別				
生産目的	2,473	3,092	2,538	2,473
牧草生産	1,464	1,489	1,022	1,464
その他	2,883	3,020	3,166	2,583
用途別				
稲作	813	715	522	582
施設園芸	175	202	329	355
施設畜産	1,071	775	309	412
その他の作物	254	940	1,141	1,538
施設園芸	582	509	409	343
施設畜産	511	681	733	731
施設園芸	897	927	833	716
施設畜産	1,665	1,730	1,848	1,452
施設園芸	17	33	30	36
施設畜産	31	45	97	120
施設園芸	66	87	58	55
施設畜産	82	188	207	239
施設園芸	167	321	135	147
施設畜産	53	188	193	247
施設園芸	282	481	453	473
施設畜産	912	1,263	1,288	1,166
稲作面積				
5ha未満	596	407	306	-
5ha~10ha	74	78	73	-
10ha~30ha	145	180	116	-
30ha~50ha	13	23	14	-
50ha以上	15	27	11	-
販売金額別				
500万未満	4,280	2,428	2,123	-
500万~1千万	944	803	893	-
1千万~5千万	1,658	2,473	1,854	-
5千万~1億	303	978	958	-
1億以上	244	1,410	1,911	-
経営耕地				
総面積	120	201	179	-
田	9	13	11	-
(100ha)	111	188	168	-

資料) 『農業センサス 農家以外の農業事業体調査』、90年の「センサス結果発表」

(三) 集団的な営農主体の動向

農地法上、農地の権利主体となりうる集団的な経営体は、農業生産法人の資格をもつ農事組合法人と株式会社を除く会社(いずれも農協法上の二号法人)である。だが、農地の権利主体にはなれない任意団体(民法上の組合)も、営農主体としては重要である。農家集団や営農組合、集落営農組織などがそれであり、労働力・機械利用・土地利用・作業受託、あるいは「産消提携」運動などの諸局面において中心的な役割を果たしている。これらの農業生産法人や農家集団は、統計上、農家以外の農業事業体および農業サービス事業体、あるいは農業生産組織として把握される。

表一は農家以外の農業事業体(以下、事業体)の全体像を示す。農家集団の協業経営体は七〇年以降漸減傾向にある。数の上ではもともとも多い任意組合の比率は低下、農事組合法人は横ばい、会社法人は微増という傾向にある。株式会社は八〇年代に急増したが、九〇年にはやや減少し、代わりにその他の会社が増加している。首位部門には、ここ二〇年間の伸びが著しいのは、「その他の部

表2 農業サービス事業体

事業体数	運営主体別						対象作目		稲作サービス事業の地域範囲			
	農家集団	地方公共団体	農協	会社	その他	稲作	麦作	集落	旧村	市町村内	市町村外	
北海道	865	511	21	286	24	23	263	393	125	42	90	6
東北	5,587	4,410	11	1,086	8	72	3,058	415	1,631	782	515	130
北陸	2,025	1,398	8	613	2	4	1,553	563	631	429	437	56
北関東	1,463	1,024	10	368	9	52	785	556	341	215	187	42
南関東	804	501	12	269	3	19	473	245	165	143	128	37
東山	1,868	1,005	7	781	24	51	935	182	328	271	257	79
東海	1,923	1,237	32	612	12	30	1,012	355	303	240	357	112
近畿	1,381	783	9	568	4	17	868	406	387	123	275	83
山陰	909	520	2	326	11	50	568	101	231	155	157	25
山陽	1,117	611	2	489	6	9	723	182	204	198	269	52
四国	841	223	68	578	6	28	313	77	58	72	120	63
北九州	1,836	867	8	833	28	100	791	472	193	186	317	95
南九州	889	327	8	452	16	86	357	56	61	95	172	29
全国	21,814	13,679	139	7,297	156	543	11,706	4,002	4,658	2,953	3,285	810

資料) 『1990年農業センサス 農業サービス事業体調査』

表3 水稲作サービス事業体の運営主体別設立年次(全国)

運営主体	計	設立年次			作業種類				作業受託面積規模			
		-1969	1970-79	1980-	全作業	部分作業	単一作業	2作業	-10ha	10-30	30-50	50-
農家集団	7,775	952	3,960	2,863	458	7,653	3,511	1,842	4,506	2,177	531	364
農協	3,624	477	1,883	1,264	22	3,622	3,058	279	189	419	416	816
地方公共団体	29	8	5	16	-	29	20	4	-	4	4	8
会社	50	32	3	15	2	49	43	1	13	18	9	5
その他	228	163	33	32	3	228	209	2	69	97	27	20
計	11,706	1,632	5,884	4,190	485	11,581	6,841	2,128	4,779	2,715	987	1,213

資料) 『1990年農業センサス 農業サービス事業体調査』

門」として捉えられている事業体であり、「すきま産業」的な分野で組織化が進んでいることを窺わせる。事業体の割合の高い資本集約的な部門でも、施設園芸の他は養鶏を筆頭に減少傾向にある。他方、土地利用型部門における経営耕地面積に占める事業体のシェアは、八〇年に五ヘクタール以上の農家のそれを下回り、九〇年には半分以下になってしまった。

農業サービス事業体はこれまで、あくまで農家からの委託作業を請負う事業体として把握されてきたが、今後宮農行為を担う宮農主体として捉え直す必要があると思われる。表二と表三はサービス事業体の状況を示す。ごく大ざっぱに言って、サービス事業体は、農家集団が集落内で稲作を対象に農業サービスを提供するという性格をもつ。稲作における農業サービスは部分作業に限られ、多くて二作業までであり、その受託面積も一〇ヘクタール未満が四〇パーセントを占める。こうしてみると、東海地方のように市町村を越える企業性格のサービス事業体が目立つところもあるが、サービス事業体の多くは相互扶助的な性格と作業単位の拡大を目指す経済合理的な性格とを複合的にもつといえよう。

### 三 京都府における宮農主体の状況

——和知町と美山町を中心に——

京都府を山城地域、丹波地域、丹後地域の三つに分けると、さまざまな面<sup>(8)</sup>で中丹地域の落ち込みが激しい。京都府農業会議の調査によると、中丹地域では一〇年後に三割程度の農地が荒廃すると、五割以上の市町村農業委員が見込んでいる。共有林については、八割以上の農業委員が一〇年後の荒廃を予測している。

高齢化と後継者不足による地域社会の解体というシナリオは間近に迫っており、それが地域資源としての農林地を荒廃させる。いわゆる「中山間地」における全国的な危機状況が中丹地域でも鋭く現われているのである。和地・美山の両町とも、立地条件は中丹地域の中でも厳しい方である。そのような条件下でいかなる宮農主体がいかなる形で活動しているのか、また今後いかなる方向に展開しえるのか。その究明は、多くの過疎地域にも共通する課題である。ただし、詳細は今後の本格的調査にまたなければならぬ。

#### (一) 和知町における宮農主体の動向

和知町でも、「担い手」としての農家は他の過疎地域と同様、その地位が低下しつつある。農家戸数は八五年から九〇年に六%減少し、九〇年の農業就業人口中に占める基幹的農業従事者は二五%に過ぎない。また七七六戸の農家中、男子生産年齢人口のいる専業農家は一五戸、世帯主が農業専従か農業を主とする兼業農家も一種・二種合わせて四〇戸と限られている。他方、一ヘクタール以上の農家は二八戸と、経営耕地の規模拡大もあまり進んでいない。

このような状況の下、広義の宮農行為は、七九年から始まった集落宮農と呼ばれる方式によってはたされている。その狙いは、集落ごとに任意団体としての集落宮農組織を形成し、その共同的活動によって集落の基盤としての農地の荒廃を防ごうという点にある。現在、町内二七集落のうち二五集落で集落宮農がおこなわれている。その結果、耕作放棄・不作付地は減少しつつある。

集落宮農の内容は、それぞれの集落の抱える条件によって多様であるが、大きくは三つに整理できる。第一は、稲作と転作（主に黒大豆）の両部門における完全協業組織である。これは構成員が農地

を提供し、機械・施設の共同利用と共同作業ばかりか、宮農計画から販売まで行う集落農場型の宮農主体である。畦畔の草刈りや水の管理もまた協業経営組織の仕事であり、生産に関わる村機能の多くがそれに移されているといえよう。第二は、構成員が転作地を提供し、転作部門において共同利用と共同作業を行なう部門協業組織である。第三は機械を共同利用する組織である。

和知町における宮農主体の特徴として、さらにいわゆる第三セクターの設置がある。財団法人「ふるさと振興センター」(以下、センター)がそれである。その前身は、八四年に設立された任意団体としての「和知町農作業受託組合」である。これは、集落宮農が進んでいく中で、共同作業に出役できない高齢農家や、稲作部門の管理ができない集落の農地管理を、作業受託という形で補うために作られた。この組合は八八年にセンターが設立されると、その農作業受託部に組み込まれた。センターは農林作業受託、都市・農村交流事業、特産品振興、不動産事業(別荘分譲)を行うことにしているが、後三者はまだ緒についたばかりである。

農林作業受託のために、センターは三人の専任オペレーターと一人の事務兼任オペレーターを雇用している。給与形態は基本給+出没日当であり、また労災や雇用保険も整えられている。作業受託には町宮栗園・農道・町道の草刈りや除雪なども含まれており、年間就業の確保とともに、生産・生活基盤の整備も意図されていることが特徴である。耕起・田植・収穫等の作業受託は、料金が割安なこともあって、町内農地の五割近くをしめるに至っている。

和知町では、大規模な作業受託経営は存在していないが、それでも数ヘクタール規模の農家があり、これとの作業配分や料金水準の

調整をめぐる問題がある。センターは、家族経営の崩壊を支える目的をもって設立されたが、そのために企業制家族経営の発展を阻害する危険性もある。

#### (二)美山町における宮農主体の動向

美山町における八五年から九〇年の農家戸数減少率は和知町より大きく一〇%に達する。九〇年に、基幹的農業従事者は農業就業人口の二七%、また男子生産年齢人口のいる専業農家は、全農家九四八戸の二%にあたる二三戸に過ぎない。しかし、世帯主が農業専従かもしくはの農業を主とする兼業農家は、合計で七八戸とかなりの数になる。そのことは、兼業機会の過小性によるところが大きい。

全体としては零細農家が多い中で、美山町には一戸ながら、主に世帯主と後継者の二人で大規模作業受託を行なう農家(N農産)がいる。経営耕地は三・六ヘクタール、うち借地が二・九ヘクタールである。以前は積極的に借地を拡大してきたが、米価の低迷や圃場の分散などにより、経営の主力を借地経営から作業受託に移してきた。九一年の実績は全面作業受託が二ヘクタール、稲作の春作業が一七ヘクタール、秋作業が四一ヘクタールであり、その他に野菜育苗、麦・大豆の播種などを請負っている。N農産は一六石〇三三石の乾燥機を計九台備え、とくに秋作業の集中的受託を図っている。作業を請負う圃場は町内全域にわたっているが、それらはおおむね平坦地で圃場整備済みの田である。N農産の特徴のひとつに、年間就業と労働ピークの調整のために、隣接する京北町の農林業事業体と人的な結合(相互融通)を結んでいることがある。

N農産の作業受託は大規模であるが、美山町の農地は四六五ヘクタールであるから、なお九割程度の農地は家族経営が耕作している

ことになる。その多くは集落宮農によって支えられている。美山町の集落宮農は、圃場整備事業の完了を受けて、宮農主体としての事業組合を町内全集落で組織したことに始まる。

実行組合の組織形態は次の四つがある。第一に、零細稲作兼業と高齢農家が支配的な集落で、農作業従事可能者全員で強力しあう緊急避難的な農地管理型農事組合である。第二に、定年退職就農者・安定兼業従事者・婦人労働力がそれぞれの農家に存在している集落では、機械・施設の共同利用に重点のある農事組合が組織されている。第三に、小規模借地・作業受託経営が少数でも存在している集落では、土地利用権調整を主要機能とする農事組合が成立した。第四に、稲作規模の一定程度の拡大を指向する農家と非稲作部門拡大農家とが混在する集落では、稲作の受委託を要とする機能分担型の実行組合が組織されている。

集落宮農の開始以降一〇年余りを経て、実行組合の活動程度は大きく異なってきた。高齢化がいつそう進んだ集落では、もはや出役制の維持が困難になり、土地管理型のような集落宮農は沈滞化してきている。現在、そのような集落宮農がおよそ三分の一を占めている。残りは、現状維持的集落宮農といっそう活発化している集落宮農とが半々位である。

集落宮農が活発なところでは、受託組織や、女性を中心とする産直グループへ展開している例もある。ここではとくに後者に注目したい。それは、離村農家の水田を利用した共同転作経営の販売先として京都生協との産直が実現したことに始まる。そこでは一般的な転作物でなく、鶏の平飼いとその鶏糞を用いる有機無農薬野菜を結合する宮農形態を採用した。その後、対象品目の拡大や鶏の薫製加

工にも取り組んできた。産直グループは、それだけで生計を賄うまでには至っていないが、麦や大豆より高い収益をあげている。産直グループへの展開は経済行為であるとともに、それにとまらない都市との社会関係の積極的構築でもある。それは宮農行為の拡大であり、ここに女性を中心とする過疎化農村の再編可能性をみたい。宮農行為の拡大は、美山町の宮農主体を考えると見えにくいことのできない非農家出身の若手新規参入者たちにも妥当する。新規参入者たちは経済行為とともに、在村若手後継ぎを巻き込んだグループを創り、農業と農村に新風を吹き込もうとしている。

#### おわりに

都市近郊農村には、兼業農家の安定的再生産構造が存在する。平地農村では、装置化された大規模水田の整備が可能で、個別農家の外延的規模拡大もさほど困難ではない。ところが、中山間地帯は一般に兼業機会が過少で圃場条件も悪い上に、自然減過疎が広範化して地域社会そのものの存続が危うくなっている。

とはいえ、中山間地帯における大規模借地農及び法人組織の成立可能性は皆無ではない。和知町では数ヘクター程度の中規模借地経営が、また美山町でも大規模作業受託経営が成立している。一方で、大半の家族経営は集落宮農による組織対応で農業を継続している。京都府に五五ある受託組織のうち一が美山町に集中しているが、そのほとんどは集落宮農組織である。

和知町のような第三セクター方式は、このような集落宮農的な対応が困難する中で生まれてきた。それゆえ、三セクの議論そのものが家族経営の危機を示すものともいえる。ともあれその際に、既存

の借地・作業受託経営との競合が生じる。ここに、棲分けの可能性という問題が起こるが、三セクの性格上、条件の劣る地域の農地保全役割を軽視できなくなる。とすれば、三セクは農業の担い手ではなく、資源管理の担い手ということになり、経営的な再生産条件は別の事業で補うということになるだろう。

借地・作業受託経営にしても三セクにしても、農地ないし農作業を委託する多くの家族経営が前提となる。とすれば、家族経営が定置存続し、それに応じて農地が農地として保全されることが必要である。構造政策が最終的に目指す中小農家の離農促進は、ことに中山間地帯においては農地流動よりも農地荒廃化と低度の資源利用をもたらし、借地・作業受託経営や三セクの存立基盤を脅かすことになる。家族経営の量的存続、つまり地域社会の維持のためには、経済行為だけでなく、美山町にみられるような、都市との関係を含む社会関係の再編が重要に思われる。

- (1) 高木勇樹「新しい食料・農業・農村政策に関する検討の枠組みについて」『農業と経済』一九九一年一〇月号。
- (2) 農林中金総合研究所『二一世紀の農村人口と労働力』一九九二年。
- (3) 『朝日新聞』一九九二年五月一五日付朝刊。
- (4) 京都府美山町の大規模借地経営農家による。
- (5) 京都府農業会議『京都府における農業経営の展開方向と条件整備』一九九〇年三月。
- (6) 梶井功『現代農政論』柏書房、一九八六年。
- (7) 農林水産省『農家就業動向調査』。

- (8) 京都府農業会議内部資料。
- (9) 京都府農業会議『山村における村づくり運動と担い手問題』一九八三年三月。
- (10) 高橋正郎『地域農業の組織革新』農文協、一九八七年。