

「担い手」支援と自治体農政の地域的展開

：島根県下の公的セクターによる
農家への支援・農業参入を事例に

関 耕平・北垣由香

山陰研究 第4号 抜刷

2011年12月

島根大学法文学部 山陰研究センター

【論文】

「担い手」支援と自治体農政の地域的展開 ：島根県下の公的セクターによる農家への支援・農業参入を事例に

関 耕平・北垣由香
(島根大学法文学部)

摘 要

本稿の目的は、地域農業の維持と発展を意図して島根県内で展開されているさまざまな担い手支援策や農業参入の実態を明らかにすることを通じ、中央政府による規模拡大を意図した「担い手」支援や農業参入支援策との齟齬を明確にし、きめ細かな自治体農政の重要性と必要性を実証することにある。

中央政府が「担い手」として想定している認定農業者や集落営農組織とともに、生きがい・楽しみとしての営農を「農村地域社会の担い手」として扱うことで農地の集約が可能になり、営農者の利便性向上や地域農業の効率性向上が実現している斐川町農業公社の事例、高齢者を中心とした零細農家による「生きがいとしての農業」の維持を目的とした独自の担い手支援や農業参入が展開されている吉田ふるさと村の2事例を取り上げた。これら2事例に共通するのは、短期的には採算性を見込めない方式（農業への直接参入など）を含め多様な政策チャネルを維持し駆使しながら、多様な地域農業の担い手をトータルに支えているという点である。

以上のような地域農業の実態に合わせたきめ細かな自治体農政の存在は、今後もさらに重要になってくるが、市町村合併後も変わらず維持されるのか大いに危惧される。

キーワード：地域農業の担い手、斐川町農業公社、地域振興型第三セクター
吉田ふるさと村、自治体農政

はじめに

近年、農業の「担い手」不足や高齢化により、耕作放棄地¹が増加しており、これらの解消のため、企業参入などによる「担い手」の集約とそれに対する支援策が注目されている。例えば、農林水産省は農業経営に意欲的な企業が農業に参入することを促進するため総合的に支援することを明らかにし、企業等の農業参入法人数を2005年度末の156法人から2010年度までに5年で

¹ 農林水産省の統計調査における区分であり、農業センサスにおいて農家等の調査客体が、調査日以前一年以上作付せず、今後数年の間に再び耕作するはっきりした意思のない土地として調査票に自ら記帳した農地のこと。

3倍増の500法人に増やすことを政策目標とした²。また、中央政府は認定農業者など特定の力のある農業者を「担い手」として想定し、農地の集積を図り、優遇する政策を展開している。

こうした政策動向を踏まえ、本稿では鳥根県内で展開している農業における担い手支援の政策動向、主に公的セクターを中心とする担い手支援策や農業参入の実態を明らかにする。本稿の目的は、地域農業の維持と発展を意図して鳥根県内で展開されているさまざまな担い手支援策や農業参入の実態を明らかにすることを通じ、中央政府による「担い手」支援や農業参入支援策との齟齬を明確にし、きめ細かな自治体農政³の重要性と必要性を実証することにある。なお、財政面での詳細な分析は本稿では扱わず、公的セクターが実施している政策とその機能の実態を中心として扱う⁴。

本稿で第一に注目するのは、中央政府が想定している「担い手」像と地方、とくに鳥根県の実態における担い手像の「ズレ」である（本稿1節）。

第2節以降は、斐川町農業公社と吉田ふるさと村を事例に、鳥根県下における「担い手」支援策と農業参入の実態を明らかにする。本稿の事例にみるように、鳥根県下における「担い手」支援策と農業参入の実態は、農業者とのあいだの土地貸借をめぐる調整、農協をはじめとした各関連団体との対話や調整、直接的な農家への支援などに止まらず、自らが担い手として活動することも含めた、多様かつ複合的な役割を果たしつつある。こうしたさまざまな支援策を当該地域の特性に即して展開している主体は、農業公社や第三セクターといった公的セクターが中心である。これは当該地域における長い活動実績と定着を前提とした各主体との信頼関係の形成が、政策実施上不可欠となっており、その意味で、公的セクターが適任であることをあらわしている。

なお、本稿1.2、1.3、2.2、2.3および3.1の一部を北垣が、それ以外を関が主に執筆した。

1. 「担い手」概念とその政策的含意：その批判的検討

本節では、先行研究⁵を踏まえながら、「担い手」という用語に付随するその政策的含意を明らかにしつつ、批判的に検討してみたい。また、鳥根県における「担い手」概念も検討する。

² 農林水産省（2008）「平成21年度予算概算決定の概要（企業参入支援総合対策）」より

³ 「自治体農政」については多くの著作が刊行されている。最近のものとして、村山（2008）、石原（2006）など。ここでは最も初期のものとして小野（1975）を挙げておく。このなかで自治体農政の独自性として「国の農政（制度と資金）という一定の枠の中にあつたとしても、リーダーシップという独自の手段によって、それらを地域農業に創意性と組織性を持っていかに生かし、いかに運用するかという面にこそ、その自治体農政の独自性がある」（184頁）と述べられ、自治体が、中央政府による補助金をはじめとした農政の単なるパイプ役を越え、「地域農業の実状にそくした政策の主体」（241頁）として展開していく展望が述べられている。

⁴ 自治体農政が機能していくためには、その基盤ともいえる自治体財政の脆弱性を払拭することや、都道府県という広域自治体による補完等、地方財政論上の多くの論点があるが、本稿では政策の機能および実態を明らかにすることに重点を置き、これら論点は全面的に取り上げないこととする。

⁵ 農業における担い手をめぐる論考は数多く存在し、そのすべてを把握して検討していくことは本稿の課題ではない。「担い手」の意味の変遷からその政策的含意をさしあたり検討していく。

1.1 「担い手」の意味と変遷⁶

谷口（2006 a）によれば、「担い手」という表現は1971年の『農業白書』から使用されたという（25頁）。また、小田切（1995）は1980年代後半からの中山間地域問題の認識に基づいて「担い手」問題が政策的に議論され始めたといい、1980年代後半から1990年代前半までの担い手の変遷を実態とともに明らかにしている。ここでは、主にこの二つの論考をもとに「担い手」概念の変遷をみていこう。

1971年の『農業白書』に「担い手」という用語が登場して以来、「農業生産の担い手」、「農業の担い手」と表現され、個別経営体や組織経営体である集落営農も同列で扱われてきた（谷口、2006 a、26頁）。日本農業の総体としての「担い手不足」問題が認識されはじめた1980年代後半から、それが典型的に現れる地域としての中山間地域がクローズアップされてきた。こうした中で、畑作か水田地域かといった地目構成や農家人口・労働力構成といった人的要因などによって「担い手」問題は多様なものであり、中山間地域においては地域毎のきめ細かい方策が必要とされているという認識も一部見られた（1993年、農政審報告『今後の中山間地域対策の方向性』）（小田切、1995）。しかし、これら認識は中央政府による農政の基本的な方向性とはならず、「力づよい農業構造・農業経営」の構築のための経営体選別路線を歩む農政（小田切、1995、84頁）という全体状況と、中山間地域の担い手問題の解決として求められる政策との齟齬は大きくなっていく。

1991年の『農業白書』においては、地域農業の多様な担い手として個別の家族経営以外にも、「協業経営体、農業サービス事業体など」といった組織経営体も「大規模で生産性の高い経営を実現している」と表現されたが、具体的な規模や経営内容についても言及はなかった。1994年版では「担い手の育成」について、「経営感覚にすぐれた効率的かつ安定的な経営体の育成に向けて…施行された「農業経営基盤強化促進法⁷」を中心として…構造政策を展開した」と述べ、育成すべき担い手を「認定農業者」として特定化した。他方で、同時期に展開された市町村農業公社や第三セクターによる農地管理や農作業委託などについても「多様な担い手」という表現で簡単に言及されていた（谷口、2006、26頁）。

2001年からは「多様な担い手」という表現さえも消え、「望ましい農業構造」を担うべき「意欲と能力のある農業経営」、「育成すべき農業経営」という表現に変わり、重点的・集中的な政策の対象とすべき「担い手」像を明確化したのである。2002年の「米政策改革大綱」において、「効率的かつ安定的な経営体」が市場原理に基づいて生産を担うという「構造改革」が追求され、「担い手の明確化」をして財政資金をそこへ集中していくことがいっそう求められた。このように1990年代前半から徐々に明確化されてきた「担い手」とは、一定条件を備えた「認定農業者」と「集落型経営体」であった（谷口、2006、27頁）。

このように変遷してきた農業政策上の「担い手」概念は、現時点においても大きな変更はな

⁶ 本節は、谷口（2006 a）および小田切（1995）に依拠している。

⁷ 農業経営基盤強化促進法（昭和55年5月28日法律第65号）、第12条第1項。認定農業者制度そのものは、1993年に制定。

い。農林水産省によれば、「食料・農業・農村基本計画」(2005年3月閣議決定)において、「効率的かつ安定的な農業経営及びこれを目指して経営改善に取り組む農業経営」を「担い手」として位置づけ、これらを対象として、農業経営に関する各種施策を集中的・重点的に実施するとしている⁸。

以上のように、「担い手」概念が持つ政策的含意に着目するならば、1992年の「新しい食料・農業・農村政策の方向性」と翌年の農業経営基盤強化促進法改正による認定農業者制度に始まり、2000年代に入ってから「担い手」のよりいっそうの限定とそこに対する政策の集中化の過程を見出すことができる。

1.2 「担い手」の認定と形成

すでに述べたように、現在、中央政府は農業の「担い手」として「効率的かつ安定的な農業経営及びこれを目指して経営改善に取り組む農業経営」と規定している。この「担い手」としてみなされているのは、(1) 認定農業者、(2) 集落型営農体(集落営農組織)に大別されるが、ここでは(3) 企業参入も含め、「担い手」を類型別に概観しよう。

(1) 認定農業者

認定農業者とは、「農業経営基盤強化促進法に基づき、市町村が地域の実情に即して効率的かつ安定的な農業経営の目標等を内容とする基本構想を策定し、この目標を目指して農業者が作成した農業経営改善計画の認定を市町村から受けた者」を指し、農林水産省の調査によれば、2010年3月末の認定農業者は全国で24万9,376経営体となり、前年度に比べて3,271経営体増加した⁹。

中央政府が想定している「担い手」の中核的な存在である認定農業者制度は、1992年「新しい食料・農業・農村政策の方向」に始まる。同文書において、主たる従事者の年間労働時間は他産業並みの水準で、主たる従事者1人当たりの生涯所得が地域の他産業従事者と遜色無い水準を実現する効率的かつ安定的な経営体が、農業生産の中核を担うような農業構造を確立することを政策目標に掲げた。これに基づいて翌1993年に農業経営基盤強化促進法が改正され、農業者が作成する農業経営の規模拡大、生産方式・経営管理の合理化、農業従事の態様の改善等、農業経営改善を図るための計画(農業経営改善計画)を市町村の基本構想に照らして、市町村が農業者を「認定農業者」として認定する制度として創設されたのである。こうした認定農業者に対しては、専用の長期低利融資制度、農地流動化対策、担い手支援のための基盤整備事業等の各種施策が重点的に行われてきた¹⁰。

すでに述べたように2002年の「米政策改革大綱」から急速に「担い手の明確化」が進み、「担い手」への財政資金の集中が強められる。当初は、水田経営面積4ha(北海道は10ha)以上、集落型経営体(集落営農組織)の場合は20ha以上でなおかつ一元的経営を行い、5年以内に法

⁸ 農林水産省営農局「担い手の概念と農業経営改善計画の達成状況について」(2009年7月)。

⁹ 注8に同じ。

¹⁰ 注8に同じ。

人化すること、基本構想で定められた所得水準を確保できる主たる従事者を有することが要件とされ、これを満たしたものが稲作所得基盤確保対策、担い手経営安定対策の対象となり、基準値より米価が低くなった場合の補てんを受けることができるとした。

これに対して上記認定要件が地域農業の実態とそぐわない地方から、要件緩和を求める声が上がリ、その結果、中山間地域の集落営農は基本原則の5割までの緩和が許される「知事特認」が出されるなど、その後の法改正などにより集落営農にかんして特定農業団体として法人化を前提として面積要件なしに「担い手」として規定した¹¹。

地域の実態に即して面積要件の緩和などが実現したといえども、農業政策における「選択と集中」の傾向は今後、強まることが懸念される。たとえば、内閣府・行政刷新会議『規制・制度改革に関する分科会・第二次報告書（第三分冊）』（2011年7月）において「認定農業者制度」の認定要件が市町村によって柔軟に運用されている現状について、「認定農業者制度が形骸化し、農業のビジネス化への支援となっていない」と認識されており、支援の「対象とする層及び目指すべき姿を明確にした上で、多様な担い手の育成及び経営規模の最適化のため、…主業農家中心の新たな支援策へと転換すべきである。」と述べられている。

（2）集落型経営体：集落営農組織、特定農業団体、特定農業法人

集落営農とは統計調査の定義上、「集落を単位として、農業生産過程における全部又は一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営農」とされている。このような農業への地域を基盤とする集团的な取り組みは古くから人々の営みの中に存在していたが、それらは「生産組織」「地域営農集団」と呼ばれていた。集落営農論は70年代から論じられ、「集落営農」が固有の用語となったのは90年代のことである。（田代、2006）。

こうした集落営農組織のうち、「担い手」とみなされるのが「集落型経営体」であり、「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」である。当初この集落経営体の要件として、20 ha 以上の水田経営面積や、一元的経理の実施、5年後の法人化などがあげられていたが、地域の実態に即した要件緩和の要望が出される中で「特定農業団体」というかたちで面積要件無しでの規定が認められることとなった。（谷口、2006 aおよび谷口、2004）。

この「特定農業団体」は、5年以内の法人化計画があり、定款又は規約があること、一元経理を行っていること等の要件のほか、当該集落の農用地の3分の2以上の農作業受託といった利用集積を実施していることなどという条件がある。2010年3月末時点で1,802経営体ある¹²。

この特定農業団体が法人化したのが「特定農業法人」である。特定農業法人とは、農業経営基盤強化促進法に基づき、地域の農地の過半を農作業受託や借入などにより集積する相手方と

¹¹ これらが当初の通り実施された場合、また、一定緩和されたとしても、中四国地方においてはほとんど「担い手」要件を満たさず、政策の恩恵が及ばないことについての指摘は、谷口（2006 b）。

¹² 農林水産省経営局経営政策課「認定農業者、特定農業法人及び特定農業団体の認定状況（平成22年3月末現在）」（2010年12月）。

して、地域の地権者の合意を得た農業生産法人である¹³。

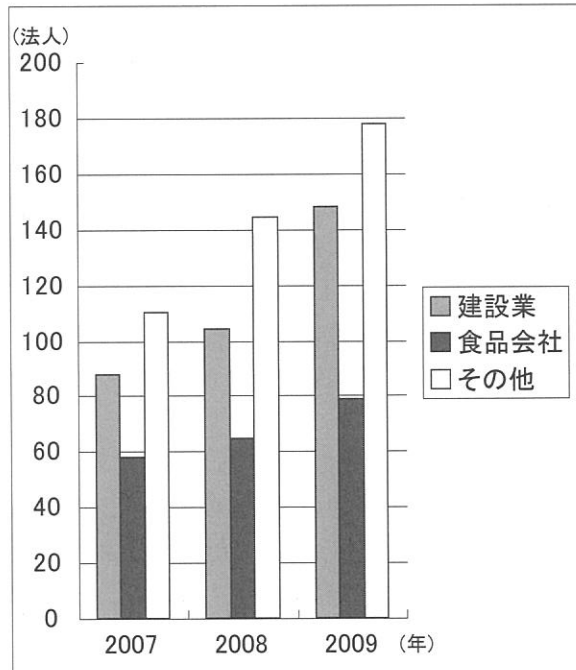
特定農業団体は農作業受託によって利用集積を図るのに対し、特定農業法人は農用地の借受を中心として、農用地利用改善事業の実施区域内で利用集積を図るものであり、2010年3月末時点で892法人である¹⁴。

(3) 企業の農業参入：特定法人貸付事業

特定農業団体や特定農業法人といった集落営農の一部が「担い手」として辛うじてみなされる一方で、2005年に特定法人貸付事業として農業生産法人以外の法人による農業参入が全国展開された。この事業は市町村等が遊休農地を農地所有者から買入れ又は借入れし、農業生産法人以外の法人にリース（借入れ）方式で農地の権利を設定させることで、遊休農地の解消や発生防止を図ることを目的とする制度である。これは構造改革特別区域法¹⁵の下で行われてきたいわゆる「リース特区」を全国展開するものとして、農業経営基盤強化促進法により創設されたものである。

特定法人貸付事業で参入した企業は、2009年9月1日時点で、全国198市町村で414法人、そのうち島根県では30法人となっており、業種別では全国で、建設業、食品産業をあわせ全体の約5割（227法人）を占めている（図表1）。参入企業等に貸し付けられている農地は1,279.6 ha

図表1：特定法人貸付事業実施参入法人数（業種別）



農林水産省（2009）より北垣作成

¹³ 注12に同じ。

¹⁴ 注12に同じ。

¹⁵ 平成14年12月18日法律第189号。

「担い手」支援と自治体農政の地域的展開：島根県下の公的セクターによる農家への支援・農業参入を事例に

で、うち約6割が遊休農地又は遊休化するおそれのある農地である¹⁶。なお、この事業は2009年度で終了し、農地法改正によって、現在では農業生産法人以外の法人に対して農家から直接的な農地の貸借が可能となっている。

田代(2009)はこの特定法人貸付事業を「[裸]の株式会社の進出」と表現し、「企業がビジネスとして農業に進出し」農業生産法人としてではなく株式会社として「地域農業の囲い込みを図ろうとすれば」、地元からの「抵抗や摩擦」が働くとしている。一方、株式会社による農業参入が地元農家から信頼され地域農業の守り手として機能している事例もあり、この点は田代も指摘しているように地元の株式会社による進出にみられる。これについては本稿の吉田ふるさと村の事例分析において取り上げる。

以上、中央政府による「担い手」概念の具体的な中身として、「認定農業者」、「集落型経営体」、また企業の農業参入をみてきた。これらのことから、「効率的かつ安定的な農業経営」を追求するため、地方の実情や要望から認定要件が緩和されたといえ、集落営農組織のすべてが「担い手」とされなかったことに見られるように、政策対象の「選択と集中」が進んでいることがわかる。また、企業参入の促進に見られるように、既存の地域農業の担い手とは別の主体に「効率的かつ安定的な農業経営」をゆだねる傾向が看取される。

1.3 島根県にみる担い手像とその支援策：地域貢献型集落営農組織制度

これまで見た中央政府による担い手概念の検討から明らかなように、地域農業、とくに中山間地域における農業の実際の担い手と支援策の実態とはズレが生じる。いうまでもなく、中央政府の担い手支援が必ずしも地域の現状に適合しているとは限らない。このズレを埋めるのが自治体農政だとすれば、島根県においてはどのような実態に即した独自の政策が展開しているであろうか。

島根県の認定農業者数は1,307経営体で前年の2008年からは6経営体増加した。一方、特定農業法人は93法人、特定農業団体は69団体となった¹⁷。すでに述べたように、2004年の米政策において「担い手」の限定が行われた際に地方からの要件緩和の声が上がったが、島根県もその例外ではなかった。谷口(2004)では、国の政策では「担い手」要件を満たす集落営農組織は県内における集落営農組織全体の約1割しか存在しないとし、国の農業政策について「担い手」となり得る集落営農は、農業生産機能において効率的な法人経営形態を志向するという限定的なものであるとしている。

島根県ではこれまで集落営農の確立を全国でも先進的に支援してきたが、新たに「地域貢献型集落営農組織」という概念を掲げ、地域に貢献する集落営農組織の設立や活動への支援策として「地域貢献型集落営農育成・確保支援事業」を展開している。集落営農組織の持つ地域経済や人材を維持・活性化する機能、伝統文化の保存、高齢者の生活支援などの地域貢献性に注目し、農地を維持・保全する機能だけでなくそうした地域貢献活動に積極的に取り組む集落営

¹⁶ 農林水産省「特定法人貸付事業を活用した法人の農業参入について」(2009年)より

¹⁷ 農林水産省「認定農業者、特定農業法人、特定農業団体の認定状況(平成22年3月末現在)」(2010年12月)より

農組織を地域貢献型集落営農組織と定めているのである。

この概念は「規模拡大や効率化」に重きを置く「経営発展性」という従来の評価軸と対角に位置し、人材・農地・経済の維持といういわば「地域の維持」を配慮した「地域貢献性」という評価軸を新たに加えることで、集落営農組織が本来持っている能力を総合的に評価できるという鳥根県独自のシステムである。地域貢献性評価指標として①農地維持機能、②経済維持機能、③生活維持機能、④人材維持機能が挙げられている¹⁸。

このように鳥根県では担い手支援が、中央政府の進めるような経営力向上以外の方向性として、地域への貢献度、地域維持機能といった新たな評価軸を組み入れ、独自の支援策をとるなどの展開をみせている。言い換えれば、中央政府の意図する「担い手」支援と地域農業の実態としての「担い手」とのズレを自治体農政として埋めることが目指されているとあってよい¹⁹。

以上、中央政府による「担い手」概念の変遷とその制度実態を概観した。そこで明らかになったのは「担い手」として想定している主体には、農業という産業の効率性の追求が強く求められ、また、そのことを前提として補助メニューを「担い手」に「選択と集中」していくことが意図されている点である。これは、担い手の育成というより、認定要件への「追い込み」であり、要件を満たさない営農者の「追い出し」(田代、2006、20頁)とあってよい。

農業がその土地に住む住民の営みの一環として展開されているものであるならば、今求められているのは、「農村地域社会の担い手」として営農者を位置づけ支援することである。まさに「地域農業とともに地域農村の「担い手」として位置づける必要がある」(谷口、2006b、76頁)のであり、「農家である前に地域の担い手であるという規定性」(向井、1996、26頁)を重視しなければならない。こうした地域農業の実態に即した政策志向は鳥根県における「地域貢献型集落営農組織」の概念にも萌芽的に現れている。

次節以降、公的セクターによる政策展開をより具体的に検討し、担い手支援および農業参入の実態を見ていくことで、地域農業の実態に即した自治体農政の展開とその多様な機能を明らかにする。

2. 斐川町農業公社・グリーンサポート斐川による担い手支援策の展開

本節では、斐川町農業公社を中心とした取り組み実態を分析し、公的セクターによる多様な担い手に対する支援策とその意義を明らかにする²⁰。

¹⁸ 鳥根県農林水産部農業経営課「地域貢献型集落営農の確保と育成に向けて」(2009年)。なお具体的な支援策は、地域貢献型集落営農ステップアップ事業として、県の一般財源から6000万円(2011-13年)の予算措置が取られている。

¹⁹ こうした鳥根県の独自性を持つ自治体農政は、1970年代の新・鳥根方式に見ることができる。さしあたり、谷口(2006a)22-23頁。

²⁰ 斐川町は2011年10月1日に出雲市と合併した。本稿は合併以前の状況を扱っているため、名称等もそのまま使用している。

2.1 先行研究の紹介

市町村農業公社の機能に関する研究は数多く存在する。竹山（1999）は島根県下の市町村農業公社を網羅的に分析している。副島・柏（2003）、同（2004）では農業への新規参入者への研修といった担い手創出の機能を分析しており、個別の公社を対象とした事例研究としては、竹山（1997）、谷口（1996）、鹿・秋山（2005）、中野（2005）、小松（2001）、恩田（2007）、倪（2006）など数多く存在する。樋口ら（1998）は鳥取県東部を事例に、市町村公社が農地の利用権調整を行いつつ、条件が不利で担い手が存在しない地域においては自ら耕作して地域農業を直接担っている事例と指摘する。本稿においても、斐川町農業公社を事例に担い手機能と農地利用調整機能に着目する。仁平（2005）は担い手機能を有する農業公社を包括的に分析している。こうした農業公社の機能については、各地で農業公社が集中的に設立され始めた1990年代初頭にすでに小田切徳美が「土地利用調整型」「担い手型」「地域振興型」「畜産型」という類型化を行っている。

斐川町農業公社（以下、公社）については、すでに村山（2006）や田代（2009）（2011）といった詳細な分析が存在するが、本稿ではとくに、公社が有している「土地利用調整型」（農地利用集積円滑化事業）および「担い手型」（農地の耕作・管理）の機能とその相互関係に着目して実態を分析していきたい。

2.2 公社の概要と事業内容

島根県斐川町は松江市と出雲市の間に位置し、平坦水田地帯を中心とした地域農業を展開してきた。同町では1963年から県、役場、農協で構成する斐川町農林事務局体制を構築し、その後、農業委員会・町土地改良区・公社を加え、現在では町農林振興課、農業委員会、農協、公社、町土地改良区、県（農林振興センター）で構成する「斐川町農林事務局」に再編されている。いわば関係機関が一体的に農業政策を決定する体制をとっている（斐川町農林事務局、2008）。村山（2006）はこれを「政策推進体制の一元化」として高く評価している（152頁）。

公社は、1994年に町と斐川町農協が2,500万円をそれぞれ出資し設立された。当初は農地の利用集積と自らが管理する耕作地における研修により、若い担い手農家を育成することなどを企図していた。後継者不足への危機感や、農地が飛び地になっていて作業効率が悪い現状を打開することが目的であった。現在、研修制度は行われていないが、利用集積のための取り組みが効果を上げ、町内に耕作放棄地はないという。

公社は2010年度、農協から450万円、斐川町役場から200万円の運営補助を受け、職員は正職員1名、県による交付金事業（ふるさと雇用再生事業）による雇用1名、農協からの出向が1名の体制で、町役場の農林振興課に公社担当の職員1名と連携し事業に当たっている。

最も力を入れている事業は、農地の利用調整²¹である。斐川町では農地の貸借は必ず公社を通して行うシステムとなっている。営農者だけでなく企業も必ず公社を通さなければならず、2010

²¹ 従来、農地保有合理化事業と呼ばれてきたが、2009年度より市町村段階では農地利用集積円滑化事業として一元化されている。

年度以降、企業が直接農家から農地を取得できるようになった現在でも敢えて変更していない。こうしていったん公社に貸し出された農地は、面的に集約・集積された上で各農業主体へと再配置され、これにより生産性向上が実現される。公社には毎年70件程度、約30-40 haの農地が新たに託されるため、こうした集積、再配置の作業は公社職員によって毎年行われるが、ほ場整備や水利など土地の生産性や条件の違いなどを踏まえて公平な集積、再配分ができるように細心の注意を払っている。

その他の事業としてリースハウス事業がある。公社が地主から農地を借り、ぶどうの高規格ハウス団地を建設した²²。このハウスを年間1棟あたり8万円程度の使用料で貸し出しており、現在、規模拡大を図ろうとする農家や新規就農者が10棟利用している。参入コストが高いため一般に個人では営農を開始しづらいところを、本事業により参入コストを抑えることで新規営農者を支援している。

さらに、集積・再配置してもなお引き受け手がない町内の農地は、公社の外郭団体である有限会社グリーンサポート斐川（以下、GS）が引き受け管理・耕作する仕組みとなっている。GSは町と農協が各490万円、公社の職員が20万円、計1,000万円の出資によっており、2003年に公社の機能のうち直接耕作する現業部門が分離した組織である。GSは後に見るように引き受けての条件不利な農地を耕作するという役目だけにとどまらず、認定農業者や集落営農とが農地利用・再配置をめぐる重なった際の調節弁として機能している。GSは条件不利な農地での耕作や管理を担うため、農協から苗や土づくりなどの作業を請け負うことで収益を補填し赤字にならないよう運営上の工夫をしている。

2.3 事業実績

1992年から市町村農業公社が農地保有合理化法人として法的適用を受けたことで、全国各地に土地利用調整型の市町村農業公社が次々に設立された。現在は財政難や市町村合併の影響で廃止や統合、地域振興センターとして再編される事例が多いが、全国34道府県に140の公社があるとされる。このうち鳥根県内には、隠岐の島町、奥出雲町、飯南町、吉賀町、斐川町、川本町、安来ふるさと公社の7つの農業公社がある。斐川町農業公社以外の農業公社は中山間地域に属し、斐川町農業公社は平地農業地域に属する。そのほか土地利用調整の機能を持つものにJAくにびき、JAいずも、JA石見銀山の3つの農協と、浜田市がある（全国農地保有合理化協会、2010）。

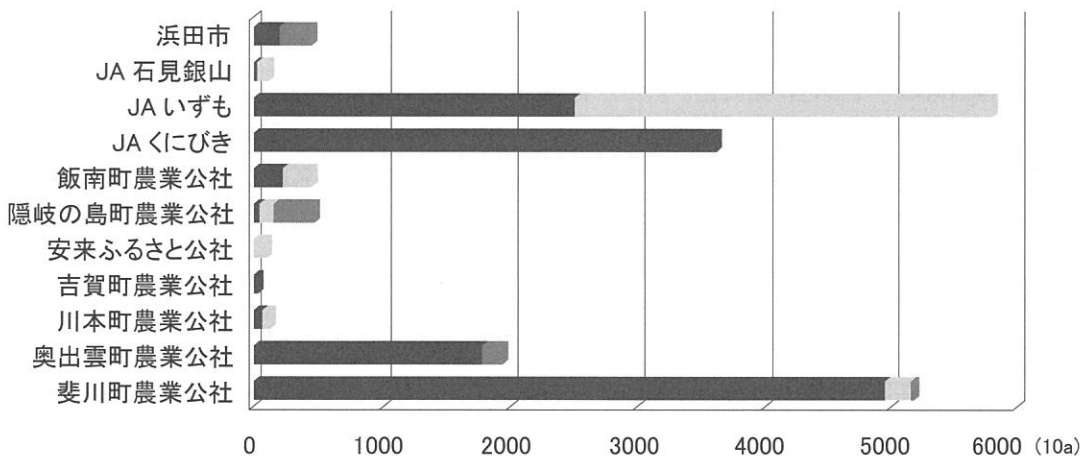
図表2は鳥根県内にある2009年度の間接保有量である。鳥根県内の法人ごとの比較すると、斐川町農業公社の貸借の面積の多さは圧倒的である。1,148件（498.1ha）もの農地がいったん公社に借り上げられ、転借人へ貸し付けられ、農地の利用が調整されているのである。斐川町の総農用地面積が2,471 haであり、町全体の農地のうち、約5分の1の農地が同公社を介して再配置され、集積利用されていることになる。もう一つの特徴として、保有量に対する未貸付農地の少なさが挙げられる。これに対して、隠岐の島町農業公社では保有量の約3分の2、浜田市

²² 2002年に中央政府より経営構造対策事業として1/2補助を受けている（公社へのヒアリングによる）。

では約2分の1が未貸付であり、他の営農者へ再貸付されていない状態となっている。

2009年度の事業実績（図表3）では、公社が2009年度中に新規借入の農地は93.6ha、新規貸付農地は92.6haである。2008年度以前から貸し付けている継続貸付は426.3haにのぼり、解約・返還面積はともに63.4haとなっている。毎年70名（約30ha）程度が新規で農地を公社に託しているが、2009年に引き続き2010年も例年より多く102名もの農地保有者が新規に公社に託すこと

図表2：島根県下における2009年度中間保有農地実績（単位：10a）



	斐川町農業公社	奥出雲町農業公社	川本町農業公社	吉賀町農業公社	安来ふるさと公社	隠岐の島町農業公社	飯南町農業公社	JA くにびき	JA いずも	JA 石見銀山	浜田市
■ 貸借	4981	1805	71	40	0	50	225	3639	2531	13	212
■ 使用貸借	208	0	68	0	107	111	225	0	3291	105	0
■ 未貸付	10	159	0	0	0	322	0	0	0	0	248

全国農地保有合理化協会（2010）『農地保有合理化事業等実績集計（市町村合理化法人）』より北垣作成

図表3：2009年度農地利用集積円滑化事業の実績（単位：10a）

		借入		新規貸付		継続貸付		解約		返還	
		件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積
市町村公社	斐川町農業公社	215	936	219	926	935	4263	152	634	157	634
	奥出雲町農業公社	2	68	4	96	13	1522	—	—	—	—
	川本町農業公社	—	—	1	8	19	107	2	24	2	24
	吉賀町農業公社	1	2	1	2	—	—	3	12	3	12
	安来ふるさと公社	4	107	—	—	—	—	—	—	—	—
	隠岐の島町農業公社	151	203	23	39	83	123	—	—	—	—
	飯南町農業公社	11	74	11	74	26	151	—	—	—	—
JA	くにびき	251	876	88	876	73	2166	5	21	5	21
	いずも	309	827	309	827	1859	4924	28	62	28	62
	石見銀山	22	59	22	59	26	59	14	40	14	40
市町村	浜田市	3	68	3	144	—	—	—	—	—	—

全国農地保有合理化協会（2010）『農地保有合理化事業等実績集計（市町村合理化法人）』より北垣作成

となっており（2010年12月現在）、面積にして50 haを超える見込みであるという²³。

このような実績を上げることが出来た要因は、村山（2006）が指摘しているように「政策決定の一元化」(149頁) によって地元集落の農業委員や農協関係者、公社が協力する農地流動化の推進体制が強固に組み立てられたためである。

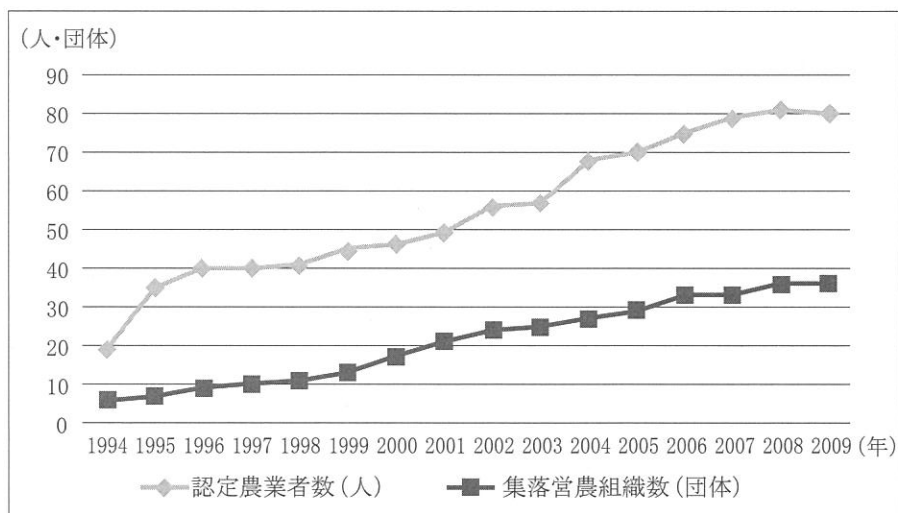
2.4 政策効果

(1) 認定農業者、集落営農組織の編成と農地の利用集約化

こうした土地利用調整はどのような政策効果をもたらしたであろうか。第一に、認定農業者と集落営農組織へと農地が集約化された点をあげることができる。図表4は斐川町内における認定農業者と集落営農数を時系列で見たグラフである。年々増加し、現在では町内には36もの集落営農組織が編成され、認定農業者の推移も同様に増加、現在80名にのぼる。こうした認定農業者と集落営農組織への集約化と公社による政策の関連についてみてみよう。

町内の東部地区に認定農業者が集中し、西部地区は集落営農が中心とされていた（村山、2006、144頁）が、筆者のヒアリング調査によると、集落営農組織、認定農業者とも、既に町内全地区に広がりつつあるという。その要因としては第一に、1990年代に入って「担い手」を確定してから圃場整備事業を実施した場合、補助金が一割高くなるという制度があったこと、第二に、1993年に協業型集落営農を開始した「あかつき今在家」の実績がよく、地域がそれに習ったこと、そして第三に、2001年から公社関連職員が二年もの月日をかけ、集落営農の提案を行ったことがあった。そして最後に拍車をかけた要因として、2006年の品目横断的経営安定対策によって政策対象を「担い手」に限定したことが影響したという²⁴。

図表4：斐川町における認定農業者数及び集落営農組織数の推移



斐川町農林振興課 提供資料より北垣作成

²³ 2010年12月15日実施、斐川町農業公社へのヒアリング調査による。

²⁴ 注23に同じ。

以上のように、本稿第1節で見たような中央政府による「担い手」の限定と、地域における先進事例、職員らによる丁寧な合意形成に向けた活動があいまって町内における認定農業者、集落営農組織の編成が進んでいった。認定農業者や集落営農組織が形成されてはじめて公社が中間保有している農地の集積利用が可能になるのである。

このような集落営農と認定農業者の増加は耕作農地のかち合いを生じさせる。こうした事態を打開するのが公社とGSの役割として重要である。例えば今まで農地を公社に託していた地主のいる地域で新しく集落営農組織を立ち上げることとなった場合、公社との委託契約を解除し、地主は集落営農組織へ農地を提供しようとするであろう。当該農地が公社を通じて認定農業者に集積利用されていた場合、認定農業者の利用農地が減少し、効率性が低下、認定農業者の経営悪化の可能性が出てくる。そこで公社は、GSが直接耕作している隣接の農地をその認定農業者に提供し、同規模の農地利用を維持・確保させるのである。

単に多くの土地を中間保有し、土地利用調整を実施しているだけでなく、GSが農地を自ら継続して耕作し維持管理している農地があり、当該農地がバッファーになるからこそ、集落営農組織や認定農業者へのスムーズな土地利用調整が提供可能なのである。

(2) 多様な担い手に対応した支援システム：土地利用調整機能を中心に

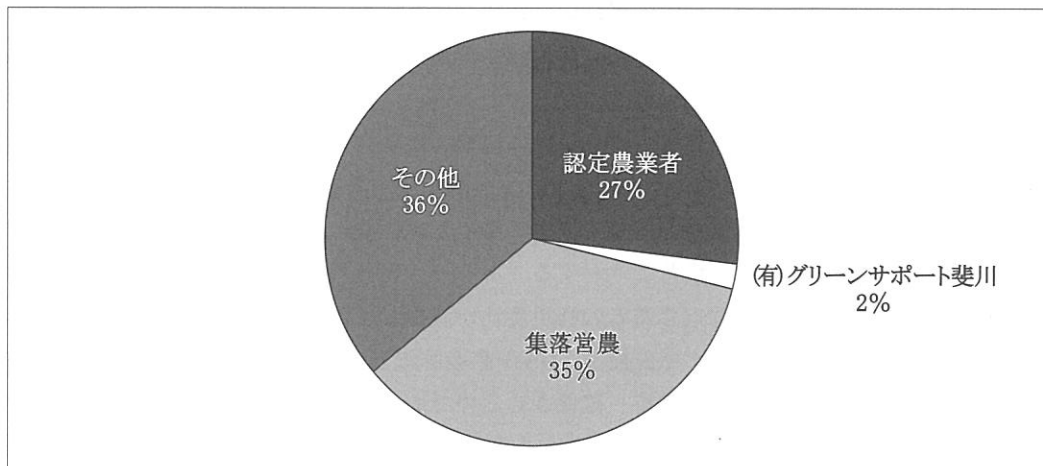
第二に、村山（2006）が述べるように「重層的な担い手」に対応した「重層的な支援システム」である。村山は1998年までの公社の分析に基づいて「新規参入者や新規収納者の研修と農地保有合理化事業、農作業委託の推進」という位置づけのもと、認定農家と農業委員会が認定農業者の農地集積、新規参入者は農業公社、集落営農は農協という分担でそれぞれ支援体制を敷いているという（149頁）。

しかし、2002年以降、公社における土地利用調整型の機能が高まったこと、新規就農者に対する研修事業を廃止したことなどから、「重層的な支援システム」は大きく変容しつつも、公社が持つ重要性はより高まっている。すなわち、土地利用調整機能を基軸にし、集落営農、認定農業者、生きがい・楽しみとしての農業を行う高齢者といった多様な営農者をそれぞれ重視し支援しているのである。

図表5は、2010年現在の斐川町における農地面積の耕作主体別の割合である。認定農業者、集落営農への土地利用調整による農地集積の促進という支援についてはすでに述べた。ここで注目すべきは36%を占める「その他」への支援である。「その他」とは生きがい・楽しみとして耕作している個人のことである。こうした個人に対して公社は、「飛び地の集約や自宅から近い場所に農地を集約することなどにより作業効率をあげることが可能になる」といい、中間保有として公社に貸し出し、土地利用調整への参画を呼びかけた。実際にこうしたメリットが発揮されるべく土地利用調整を行い、また、GSが作業を必要とする農地をこうした個人農家に耕作依頼するなど、認定農業者や集落営農と同様に農地の提供、農作業負担の軽減などを図る取り組みを実施している（斐川町農林事務局、2008）。

このように、斐川町農業公社においては、中央政府が「担い手」として規定する認定農業者と集落営農組織への農地の集積、規模拡大一辺倒に陥ることなく、生きがい・楽しみとしての営農についても同等の扱いをしながら土地利用調整機能を発揮することで、地域全体としての

図表 5：斐川町における農地面積（2,471ha）の耕作主体別の割合（2010年度）



斐川町農林振興課 提供資料より北垣作成

効率的な農地の活用を実現している点が注目される。

集落営農組織を選択するかどうかについて押し付けることなく、地域における合意形成を重視した点、農地集積を図る際にもまずは地域内の農家に優先し、土地を貸し出す住民の心理にも配慮するなど、きめ細やかな対応²⁵も注目される。こうした生きがい・楽しみで営農する高齢者や小規模農家への配慮があるからこそ、公社は地域からの信頼を勝ち取り、多くの農地を託され、逆説的であるが結果として認定農業者や集落営農への農地集積が可能となっているのである。また、農地が受け渡し・調整が可能な状態に維持できているのはGSによって直接に農地が管理耕作されているからであり、このことの意義も大きい²⁶。

以上みてきたように、斐川町においては「政策決定の一元化」による土地利用調整の強力な推進がみられ、地域の多様な営農者（認定農業者、集落営農組織、生きがい・楽しみとしての営農者）からの信頼を背景として公社が町内の農地のじつに5分の1以上を中間保有量し管理している。こうした農地を中央政府の規模拡大一辺倒ではない、地域内の多様な営農者をそれぞれ尊重した土地利用調整（農地の集約的利用や再配置）を実施することで地域農業全体の効率性の向上を実現しているのである。

²⁵ 注23に同じ。

²⁶ 斐川町において認定農業者などへの集積が進んでいるため未貸付農地が少ない。したがってGSが直接管理・耕作する農地は小さいが、果たす役割は大きいといえる。農地の適切な管理を維持し耕作放棄地を生じさせないという意義はもちろん、農地の状態を維持することで当該農地のスムーズな集約や再編を行う前提条件を整えることにもなっている。その点、隠岐の島農業公社が農地の耕作や管理を担う現業部門を廃止し、農地の貸借手続き作業などの土地利用調整機能のみを担うとしたことは農地の集約化とその利用を促進するうえでも問題を抱えてしまうものといわざるを得ない。まして隠岐の島町の場合は未貸付農地の割合が高く（図表2）、地域農業にとって農業公社の現業部門の果たす役割は大きい。

3. 吉田ふるさと村による担い手支援と農業参入の実態

本節で取り上げる（株）吉田ふるさと村（以下、ふるさと村）は、全国でも最も初期に設立された第三セクターのひとつであり、近年では「たまごかけご飯専用しょうゆ・おたまはん」というヒット商品で知られている。ふるさと村の高いパフォーマンスはよく知られているが、これを本格的に分析・研究したものはいまだない。

持田（1995）は地域振興型第三セクターの事業展開を5つに類型化している。1）地域特産物開発販売型、2）観光交流型、3）経営基盤強化・条件整備型、4）担い手育成型（就農者研修など）、5）雇用安定・労働力供給型（施設管理や農林業労務提供）の5つである。本節では、地域特産物開発販売型として成功したふるさと村を分析対象とし、高齢者による零細営農に対する担い手支援の実態と、同社の近年の動向として注目される農業参入の実態、それらの意義に焦点を当てる。なお、本節はヒアリング内容を中心として構成しており本格的な財務・経営分析にまで踏み込んでおらず、これら作業は今後の課題として残される。

3.1 ふるさと村の沿革と概要

ふるさと村は、鳥根県雲南市吉田町（2004年に吉田村が町村合併）に位置しており、旧吉田村時代、1985年に設立されている。吉田町地区は、広島県に近い山間地域で、かつては薪炭や製材など林業が盛んであったが、エネルギー転換や低価格の外国産材の輸入に伴い地域経済が衰退し、1950年代に5,000人以上いた人口が、2,049人（2010年国勢調査速報値）まで減少し過疎化・高齢化が進んでいる。

こうした地域の衰退に対する危機感を契機に、ふるさと村は1985年4月に設立された株式会社形態の第三セクターである。地域の雇用を創出し地域の産業を振興することを最大の目的として設立され、出資金は農協、商工会、森林組合などの団体のほか、多数の村民の共同出資によっている。設立時の資本金1,500万円のうち3分の1の500万円を当時の吉田村が出資、残りは村内に設立趣意書を配布し、1株5万円公募、予定を上回る人数の村民から申し込みがあったという。2011年現在の資本金は6,000万円（雲南市25%、法人・団体47%、個人株主28%）で、初年度4,800万円だった年商が、2009年度決算で4億3,400万円、2010年度で4億900万円であるという。また職員数も設立当時の職員はわずか6名であったが、2011年11月現在で従業員は69名（パート含む）であり、地域内での雇用効果は大きい。個人株主と法人・団体株主はそのほとんどが町民や町出身者であり、ふるさと村は地域を基盤とし、地域貢献を第一に掲げる会社といえる²⁷。

主な業務内容をみていこう。最も基幹的な事業は、地元農家で栽培された野菜や米を使用して農産加工品を製造・販売することで、売り上げの44%（2010年度決算）を占める。その他、管工事・水道施設工事・簡易水道施設の管理（20%：売り上げに占める割合、以下（）内は同様）、指定管理している温泉宿泊施設「清嵐荘」の指定管理（23%）、雲南市民バスの運行（10%）、など幅広く住民に密着した業務を行っている。最近になって展開し始めた事業に、地域資源を

²⁷ 2010年12月および2011年11月実施のふるさと村へのヒアリング調査による。

活用した旅行商品の企画・販売（観光事業部：3%）、たまごかけご飯専門店「飯匠お玉はん」の経営（2010年8月）、農業への参入（原料生産部）がある²⁸。先に述べた持田（1995）の類型に基づくならば、ふるさと村は、もともとは、「地域特産物開発販売型」からはじまり、近年になって指定管理者制度に基づく清嵐荘の管理運営などの「雇用安定・労働力供給型」事業や、「観光交流型」事業を展開し始め、後継者育成を意図した農業参入によって「担い手育成型」の機能も果たすようになって来ている。地域振興型第三セクターとして取りうるあらゆる手段を尽くして地域の維持を目指しているといつてよい。

3.2 ふるさと村が地域に果たす役割と意義：担い手支援の実態を中心に

ふるさと村が地域において果たす役割は第一に、雇用の創出である。ふるさと村ではラベル貼りや製品のビン詰め作業などをあえて手作業として維持するなど、規模拡大や機械化を避け、地域住民の雇用確保を優先的に考えている。

第二に、特産品の開発・製造・販売を通じて地域農業を維持することである。ふるさと村は、地元農家と契約栽培した原料から、添加物を一切使わずに加工することで、安心・安全を打ち出した製品を販売している。つまり望月（1995）のいう「地域特産物開発販売型」の側面を強化することで地元農産物の販路確保を実現しているのである。

ここで注目すべきは雇用創出でも見られたふるさと村の企業理念である。「市場（農協）に出して儲かるものは農家自ら市場へ出してもらおう。ふるさと村は、形が悪いが安心して口にできる農産物にこだわり、それを引き受ける」という企業姿勢に基づいて、高齢者の生きがいを創出している。これは、農作物の買取価格を、10年間の平均価格より少額上乘せした水準に設定している点に現れている。すなわち、農産物市場価格の変動が激しい現状に対し、ふるさと村がそのショック吸収（バッファー）機能を果たすことで農業が維持され、契約農家²⁹の高齢者たちは、安心して農業にいそしみながら「収穫の喜び」を得つつ、「小遣い稼ぎ」が可能になっている。いわば農家の高齢者たちの「収穫の喜び」という生きがいを、ふるさと村が保障してきたのである。

こうしたふるさと村の経営方針は「むらの時間でときを刻む」という企業理念に集約されている。収益性はもちろんであるが、それ以上に地域の雇用創出と高齢者による零細営農を前提として「生きがいとしての農業」を維持するという側面を重視している。そのため、結果として規模や出荷量の拡大を無理に追求しない企業活等が展開していると考えられるのではないか³⁰。

3.3 ふるさと村による農業参入の実態とその意義

ふるさと村は2008年より原料生産部門を新設し、農業へ参入した。部門だけを見ると大幅な

²⁸ 注27に同じ。

²⁹ 契約農家は12-13戸、本契約ではないが相場を見ながら自分の裁量で農産物を持ち込む農家が30戸ほどある。すべての吉田町内の農家である。

³⁰ 2011年11月のヒアリング調査による。

赤字を生み出しているが、更にこの部門の活動の強化を目指し、重視している。

(1) 農業参入の動機と背景³¹

ふるさと村が参入した第一の動機は、自らが直接農産物つくることによって原材料調達の実安定性・安全性をより向上させ、加工食品の付加価値を上げることであった。町内における就農者の減少により、原材料が不足する可能性が高いと考えられたのである。また、自社で作ることによってより農薬使用を抑えることが可能になり、トレイサビリティーの確保、安全性の向上につながると考えたのである。

農業参入の第二の動機は、耕作放棄地の解消である。農地が荒れていくことは地域のますますの衰退へとつながりかねないため、これを防止するための取り組みとして重視したのである。2009年から開始した原木しいたけの栽培とその背景にも同様に、林野の保全という意図があるという。すなわち、原木を山から切り出しほだ木をつくることによって、間伐といった森林の管理活動の強化を狙ったのである。

第三に、後継者育成である。原料生産部には2011年12月現在、2名の職員がいる。2名のうち、1名が主に農業に従事しており、もう1名は同社の農産加工部との掛け持ちをしている。農業経験豊富な高齢者への依頼がもっとも効率的であったが、あえて若い職員を配置し人材育成に重きを置いた。

(2) 経営実態と参入コスト³²

農業参入を行う原料生産部の立上げは2008年であったが、農地が耕作放棄地であったため水はけを良くするための機械による作業や、堆肥の撒布による土壌改良などに多くの時間をかけることとなった。特定法人貸付事業によって参入したため2009年度当初は、雲南市が地元農家とふるさと村の間に入り仲立ちをする三者契約をして農地を借りていたが、2010年の4月からの法改正により現在は直接農家から借りている。地元農家からは更なる農地借入・耕作の依頼があるという。

貸借している農地面積は現在約1.5 ha (2011年11月現在。2009年度は1.2 ha) で、これら農地は全て耕作放棄地であった。参入時の補助金はなく事業資金は融資を受けた。年度途中から耕作放棄地再生利用緊急対策事業 (680万円：雲南市単独事業) の補助金を受けた。1.5 ha の農地のうち耕作できているのはほんの1 ha (2011年11月現在。2010年度は0.3 ha) だけであり、2010年によりやく少量の胡麻が収穫できるようになり、2011年11月の時点ではゴマやたまねぎなどが収穫されたという。また原木椎茸の栽培にも取り組み、2009年春に植菌し、2010年12月の時点で30kgの収穫であった。

参入コストについては、トラクター、椎茸の乾燥機、軽トラック、柵木など700-800万円、そのうち椎茸の乾燥機は2010年3月に導入した設備であるが、2009年度「林業・木材産業省エネルギー対策事業」(中央政府からの事業費補助3分の1) を活用した。これを除いた300万円の機械の導入コストのうち150万円について雲南市の補助金を受けた。そのほか人件費、消耗品費な

³¹ 2010年12月のふるさと村へのヒアリング調査による。

³² 2010年12月および2011年11月実施のふるさと村へのヒアリング調査による。

ども合わせると2009年度の部門の赤字は600万円を越し、2010年度決算でも500万円程度の赤字だという。

3.4 小括

以上、ふるさと村における経営の理念や担い手支援策、農業参入の実態をみてきた。

高齢化と後継者不足で厳しい現実直面している吉田町において、地域農業の実態に即した注目すべき農家への支援が展開されていた。中央政府のいう「担い手」像からすればまったく様相を異にした、高齢者を中心とした零細農家による「生きがいとしての農業」が吉田町地域農業の実態である。こうした実態に即して、営農者の「小遣い稼ぎ」と再生産の維持を目的とした買取価格の設定、規模拡大とは一線を画した特産品開発による農産物販路確保といった独自の担い手支援＝自治体農政が展開されているといえよう。

さらに株式会社でもあるふるさと村の農業参入は、中央政府が「担い手」として想定しているような規模拡大による効率化を意図した「[裸]の株式会社の進出」(田代、2006)とはまったく異なり、むしろ正反対といってよい。安全性にこだわった原料の確保、結果としてではなく目的としての耕作放棄地の解消、後継者育成といった意図を持ち、短期的な収益性の確保が困難であることを見越しながらも地域貢献という目的から農業への参入を図っていた。高齢化や後継者不足の深刻化という地域農業の構造変化に対応して、ふるさと村自らが担い手として参入するという展開が見られたのである。

まとめにかえて：担い手支援と農業参入の実態にみる自治体農政の展望と課題

以上、中央政府による「担い手」への支援策の選択と集中を意図した政策動向を確認したうえで、島根県下の2つの事例を通じて担い手支援策および農業参入の実態を明らかにしてきた。

斐川町において公社は、中央政府が「担い手」として想定している認定農業者や集落営農組織とともに、生きがい・楽しみとしての農業を実施している営農者までを地域農業の担い手として重視し、農地の規模拡大と集約化一辺倒ではない形態での土地利用調整を実施していた。生きがい・楽しみとしての営農を「農村地域社会の担い手」として、集落営農や認定農業者と同等に扱うことで、公社への信頼を高め、結果として農地の貸出・委託が増加、町全体としての営農者の利便性向上や地域農業の効率性向上が実現したのである。まさに「競争を通じた効率性追求」ではなく、「協調を通じた効率性追求」(向井、1996、26頁)が地域農業において実現されているのである。さらに、GSによって農地の耕作が継続され、受け渡し・調整が可能な状態に常に維持されることで、町内のスムーズな農地の集約や再配置を補完していた。

ふるさと村は、「生きがいとしての農業」がほとんどという地域農業の実態に即して、農産物加工による販路の確保や価格の設定方式など、高齢者による零細営農を前提に再生産維持のための担い手支援を行ってきた。また、農業参入については、短期的な収益性確保は困難であるが、地域農業の衰退への危機感から農地の保全や後継者育成という効果や公益性を重視して取り組んでいた。

本稿で見た自治体農政の展開を一言でいうならば、短期的には採算性を見込めない方式を含

「担い手」支援と自治体農政の地域的展開：島根県下の公的セクターによる農家への支援・農業参入を事例に

め多様な政策チャネルを維持し駆使しながら、多様な地域農業の担い手をトータルに支えているということである。ふるさと村に見られるような買取価格の維持や特産品開発と販売による販路確保、斐川町でみられた土地利用調整の実施による農地の集約化や集積を促し効率性を実現すること、自らが農地の耕作と管理を実施することなど、政策チャネルの多様性があり、これを地域農業の担い手の状況や見通しに応じて組み合わせながら、きめ細かで多様な自治体農政が展開しているのである。

こうしたきめ細かで多様な自治体農政は、市町村合併後、ゆらいできつつある。例えば、2004年に4町村合併により再編された隠岐の島農業公社では、合併後5年程度経過した後に、農地の直接耕作や作業委託といった業務を行う現業部門が廃止され、土地利用調整の事務のみが残されることとなった。ふるさと村についても、雲南市による出資比率の低下がみられたほか、行政との距離が離れ、連携不足が生じていくことが懸念される。2011年10月に斐川町が出雲市に合併したが、この合併協議では公社や農林事務局方式は当面残されることとなっている。とはいえ「経過措置」として変更を迫られる懸念が完全に払拭されているとはいえない。

今後、合併後の地方自治体においては、旧町村単位の地域農業や担い手の状況といった多様性に応じたきめ細かい自治体農政の展開が求められている。

・参考文献

- 小野誠志 (1975)『地域農業と自治体農政：地域農業再編の論理とその担い手』明文書房
- 石原健二 (2008)『農業政策の終焉と地方自治体の役割：米政策・公共事業・農業財政』農山漁村文化協会
- 恩田崇史 (2007)「中山間地域の地域振興における市町村農業公社の役割と課題：島根県能義郡大瀬町を事例に」『島根地理学会誌』第41号, pp.1-16
- 小松泰信 (2001)「市町村農業公社の継続的機能発揮と組織間関係」『岡山大学産業経営研究会研究報告書』36号, pp.1-29
- 鹿国新・秋山邦裕 (2005)「市町村農業公社の経営支援機能：種子島農業公社の事例」『鹿大農学術報告』第55号, pp.69-76
- 副島恒治・柏雅之 (2003)「市町村農業公社における担い手創出の一形態」『農村計画論文集』第5集, pp.193-198
- 副島恒治・柏雅之 (2004)「市町村農業公社による担い手創出方式の意義と限界」『農業経営研究』42巻1号, pp.89-94
- 竹山孝治 (1997)「市町村農業公社における農作業受託事業の運営実態と展開方向」『島根農試研報』31号, pp.25-30
- 竹山孝治 (1999)「島根県における市町村農業公社および集落営農組織の現状から見た中山間地域対策の課題」『農林統計調査』第49巻5号, pp.14-19
- 田代洋一 (2009)『混迷する農政・協同する地域』筑波書房
- 田代洋一 (2011)『地域農業の担い手群像』農山漁村文化協会
- 谷口憲治 (1996)「中山間地域における農業公社の展開要因と自治体農政の役割」『日本農業経済学会論文集 (1996年度)』pp.100-106
- 谷口憲治 (2006a)「地域農業政策の展開と条件不利地域の集落営農」『農業法研究』41号, pp.19-33
- 谷口憲治 (2006b)「基本認識」の実現困難な中四国」『農業と経済』2006年3月号, pp.72-76

- 倪鏡 (2006)「中山間地域における市町村農業公社が直面する課題」『地域政策研究』第9巻1号, pp.51-69
- 中野哲二 (2005)「市町村農業公社の展開動向：鹿児島県の活動事例を中心として」『鹿児島経済論集』第46巻第3号, pp.257-276
- 仁平恒夫 (2005)『中山間地域における担い手型農業公社の現状と展開方向：北陸地方を中心として』農林統計協会
- 樋口英夫・小林一・村松一善・山田まどか (1998)「農業公社の農地保全・管理機能に関する研究：鳥取県東部地域を事例として」『鳥大農研報』51号, pp.77-84
- 向井清史 (1996)「中山間地域農業・農村経営の担い手の変貌と新たな展開」『農業経営研究』第33巻4号, pp.25-32
- 村山元展 (2006)『地方分権と自治体農政』日本経済評論社
- 持田紀治 (1995)「第三セクターによる中山間地域の活性化」『農業および園芸』第70巻1号

・資料

- 斐川町農林事務局 (2008)「農地の所有と利用を分離して面的集積（耕作放棄地解消事例集）」
<http://www.pref.shimane.lg.jp/industry/norin/nougyo/seido/zirei.data/0809hikawa.pdf> (2011年11月27日最終閲覧)
- 全国農地保有合理化協会 (2010)『農地保有合理化事業等実績集計（市町村合理化法人）』

Research on the Regionality of Rural Farm Support and Agricultural Policy : In case of Shimane-Prefecture

SEKI Kouhei and KITAGAKI Yuka

(Faculty of Law and Literature, Shimane University

)

[Abstract]

This paper discusses the regionality of rural farm support and agricultural policy in case of Shimane-prefecture.

Needless to say, local condition of agriculture is not uniform, so rural farm support and agricultural policies should have variety and various instruments. On the other hand, central government has been making much account of expansion of farm management scale in order to develop efficient and stable farm management. This paper points out the mismatch between central government's agricultural policy and local condition of agriculture.

This paper exam two cases in Shimane prefecture (Hikawa-town and Yoshida-town). In Hikawa-town, agricultural public cooperation plays an important part in allocation of agricultural land use in that area. Not only function of allocation, Hikawa agricultural public cooperation also plays an important part in firming on its own.

In Yoshida-town, petty and old farmers are supported by public sector (Yoshida-Furusato-mura) in various policy instruments, such as agricultural price supports and so on. Recently, they are beginning to firm on their own in order to sustain rural agriculture and to conserve farmland.

Therefore, the public sectors support rural farmers by making full use various policy instruments including non-profitable one, in order to sustain rural agriculture. This paper clarifies actual condition about agricultural policy in rural areas.

Keywords : rural farm support and agricultural policy, agricultural public cooperation, allocation of agricultural land use

