

研究ノート

## 農業生産諸資源の保全・再生の課題と可能性

—— 農地と人に焦点を当てて ——

小田 滋晃・横田 茂永・川崎 訓昭

Shigeaki ODA, Shigenaga YOKOTA, Noriaki KAWASAKI: Changes in and Re-organizations of Preserving the Agricultural Resources in Japan

This paper examines the driving mechanism and presents an ideal model that links farmland preservation and regeneration. The feature of this paper is that the connection between the farmers and the farmland is the key to the elimination of the abandoned cultivated land, assuming that a wider type of farmers contributes to the land. Securing and establishing human resources (farmers) is itself a mechanism for preserving and regenerating agricultural production resources, as well as the driving force for the land. The reason is that the existing farmland is already in use and there is no room for newcomers, so the only option is to use abandoned farmland. Also, new entrants may select different crops from existing crops, and there are cases where existing farmland cannot be taken over. This paper concludes the following three points. 1. The elements that make up the mechanism are the capabilities and skills / techniques (personal qualities of the farmers) of individual management entities, against the background of the local natural conditions. 2. Effort and patience to blossom those qualities and administrative support to support them are indispensable. 3. By the continuous cycle of these factors, the profitability of farmer's management, which is the source of driving this mechanism, can be established on the basis of understanding the region.

### 1. はじめに

本稿で掲げている農業生産諸資源は、農地とともに、農地の維持に関係する山林や水系等の周辺環境も含んだ意味で使用しているが、それら周辺環境の衰退は農地の荒廃と同時並行している。日本の農地は長期的に減少傾向にあるが、その原因として近年注目されているのが、耕作放棄地の増加である。耕作放棄地の研究については、その発生要因についての計量分析や新たな担い手と結びつけた耕作放棄地解消の実証分析が行われてきた。計量分析では、川島（2016）が耕作放棄地の抑制策として、農地貸借等の市場取引によるもの以外に、寄合等の集落内での協議などがあり、どちらも限定的ではあるが一定の効果を持つとしている。また、実証分析では、渋谷（2009）が一般企業の農業参入の研究から、耕作放棄地解消には土木系の農業参入が有効であることを指摘している。

本研究では、前者で指摘された地域の影響を踏まえつつ、また後者で指摘された土木系の農業参入が有効であることは認めながらも、より広いタイプの担い手が耕作放棄地解消に寄

与することを想定した上で、耕作者と農地の結びつきが耕作放棄地解消の要であるという視点から課題を設定した。

この論文の課題は、就農支援主体である山梨フルーツライン及びマルニ、信州うえだファーム、東御市、かみなか農楽舎およびその支援を受けた研修生や新規参入者、独自にボランティアを活用しているカタシモ・ワインフーズへの実態調査に基づいて、担い手の確保・育成（特に新規での農業参入を目指す人材に焦点を当てる）と農地保全・再生を関連付けた理念的モデルを提示しながら、その駆動メカニズムを明らかにすることである。

## 2. 農業生産諸資源の推移と現状

### (1) 農地と荒廃農地

耕作放棄地以外にも類似する用語として、荒廃農地や遊休農地があるが、それぞれ異なる調査で把握されている。

耕作放棄地は、農林業センサスで把握される農地（統計用語）で、その定義は「以前耕作していた土地で、過去1年以上作物を作付けせず、この数年の間に再び作付けする意思のない土地」である。

遊休農地は、農業委員会による利用状況調査で把握される農地で、「1号遊休農地：現に耕作されておらず、かつ、引き続き耕作されないと見込まれる農地」と「2号遊休農地：利用の程度が周辺の地域の農地に比べ著しく劣っている農地」からなっている。

荒廃農地は、市町村による荒廃農地調査（平成20～22年は耕作放棄地全体調査）で把握される農地で、「現に耕作に供されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている基準に該当する農地」で、A分類とB分類に分けられている。

A分類は、「再生利用が可能な農地（抜根、整地、区画整理、客土等により再生することにより、通常の農作業による耕作が可能となると見込まれる荒廃農地）」、B分類は、「再生利用が困難と見込まれる農地（森林の様相を呈しているなど農地に復元するための物理的な条件整備が著しく困難なもの、又は周囲の状況のみで、その土地を農地として復元しても継続して利用することができないと見込まれるものに相当する荒廃農地）」である。利用状況調査と荒廃農地調査は共同実施されており、1号遊休農地と荒廃農地A分類は同等である。

図1に示す耕作放棄地は主観ベースの数値であり、図2に示す客観ベースの遊休農地や荒廃農地に比べて、かなり大きな数値となっている。政策的には、客観ベースの数値を活用していくことが望ましいだろう。

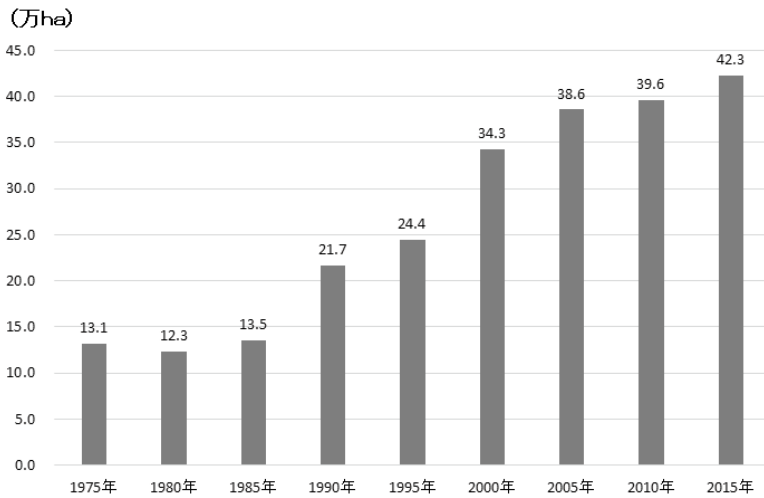


図1 耕作放棄地面積の推移

出典：農林水産省『農林業センサス』（各年度版）

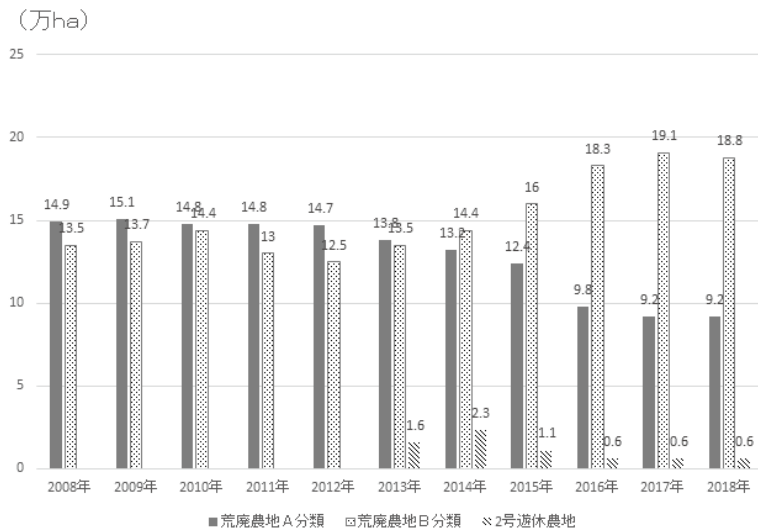


図2 荒廃農地面積の推移

※2015年までの荒廃農地面積は推計値を含む

出典：農林水産省「荒廃農地の面積について」「農地利用状況調査の結果」

## (2) 担い手と新規就農

一方担い手についてみると、基幹的農業従事者が減少傾向にあり、そのうち65歳以上が占める割合は64.6%（2015年）と高齢化が進んでいる。また、図3の農家出身の新規自営農業就農者も減少傾向にあり、そのうち65歳以上が占める割合は36.8%（2018年）となっていることから、就農する時点での高齢化も進んでいることがわかる。これに対して、数は

少ないものの増加傾向にあり、65歳以上が占める割合が相対的に低いのが、図4の新規参入者と図5の新規雇用就農者である。これらの者は、概ね非農家出身者であり、既存の農家出身者とは異なる新たな人材が農業に入ってきていることを示している。

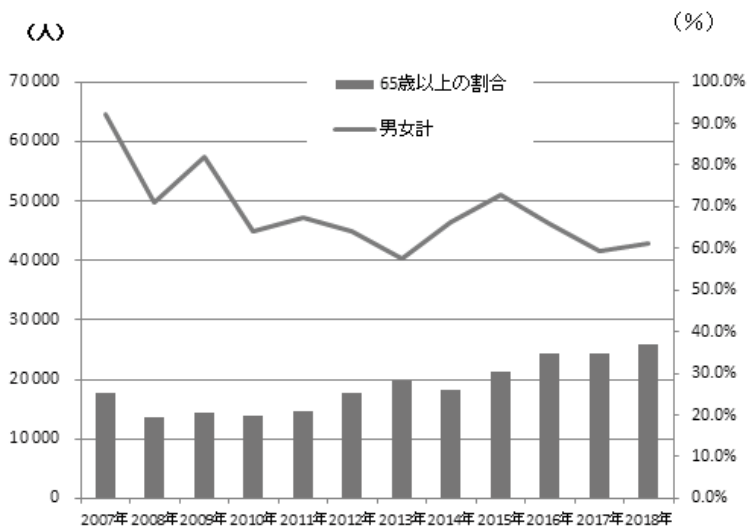


図3 新規自営農業就農者数の推移

出典：農林水産省「新規就農者調査」(各年度版)

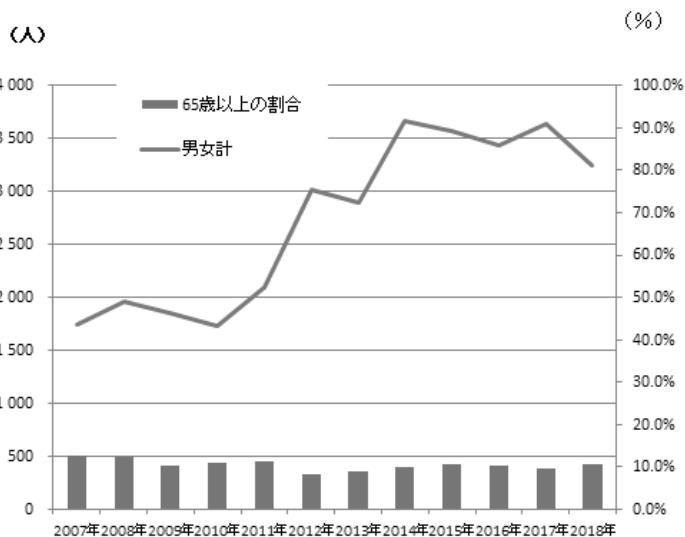


図4 新規参入者数の推移

出典：農林水産省「新規就農者調査」(各年度版)

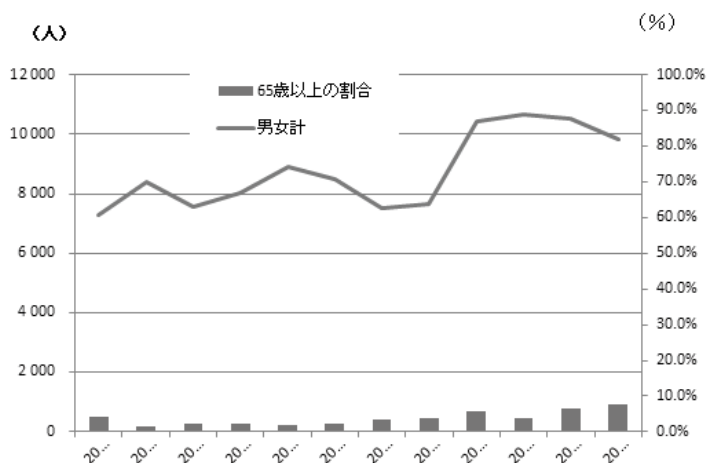


図5 新規雇用就農者数の推移

出典：農林水産省「新規就農者調査」(各年度版)

### (3) 農業生産諸資源の保全・再生における課題と方向

ここでは、農地と人に対する国等の施策を簡単に整理しておく。農地については、荒廃が進んでいることから、耕作放棄地再生利用緊急対策（耕作放棄地再生利用交付金（基金））が行われた（平成30年度は荒廃農地等利活用促進交付金に移行）。内容は、平成21年度～30年度を事業期間とし、国→都道府県協議会→地域協議会→取組主体へと交付金が流れる仕組みである。事業概要は、荒廃農地を引き受けて作物生産を再開する農業者、農地中間管理機構、農業者組織、農業へ参入する法人等が行う再生作業や土壌改良、作付け・加工・販売の試行、必要な施設の整備等の取組を総合的に支援するというものであった。

人については、就農前後の経済的支援として、農業次世代人材投資資金（旧青年就農給付金）と農の雇用事業が主要な役割を果たしている。また、認定新規就農者制度ができたことは、制度面で支援対象となる新規就農者の明確化や、新規就農者の担い手としての位置づけに大きく貢献した。これらは、原則45歳未満（平成31年度から農業次世代人材投資資金と農の雇用事業については原則50歳未満に変更）を対象としていたことから、就農の高齢化を食い止める役割も果たしていたといえる。

また、農業次世代人材投資資金や農の雇用事業だけでは、経営開始に伴う資金面での需要を満たせるわけではないことから、無利子融資の青年等就農資金（認定新規就農者）や融資残への補助金交付を行う経営体育成支援事業（地域の中核経営体）の役割が欠かせない。これら主要な施策は、人と技術と資金を結びつけるものとなっている。

### 3. 人的農業生産諸資源の確保・育成・定着の諸相

#### (1) 農業への参入希望者の志向

農業への参入希望者の志向が、専業農家として営農に専念することばかりとは限らない。既存の農家でも兼業農家が多数を占めているように、農業とそれ以外の部門や生活を組み合わせさせた様々なバリエーションが存在する。

異業種の企業等とコラボレーションを試みる者もあれば、自らの事業に農業以外の部門を取り入れているケースもあり、それについても半農半Xから農村生活の中での趣味の農業や家庭菜園の延長などその程度も異なる。また、カタシモワイナリーの例では、ワインブドウ栽培やワイナリーの活動にボランティアとして関わる中で、農的な価値を実現していく非農家の人々の姿が見られる。

#### (2) 農業への参入希望者を農に誘う入り口

農業への参入希望者が初期に相談するための窓口としては、全国と都道府県段階に設置されている新規就農相談センターや主要な都市で開催される新・農業人フェアが大きな役割を果たしている。新・農業人フェア以外にも地方自治体が独自に説明会等のイベントを開催することがある他、農業高校、道府県農業大学校、農業専門学校等が所属する学生の就農を支援・あっせんするケースもみられる。

相談前に農業に興味を持つきっかけとしては、書籍・雑誌やテレビをはじめとするマス・メディアからの情報、近年ではとりわけインターネットのウエイトが高くなっていることが考えられる。民間や行政等のホームページの整備も著しく、情報を得るだけに終わらず、それを介して直接相談に至るケースも聞かれるようになった。大学等で行われる先進的農業経営体でのインターンシップ、生協や流通業者が主催する農家の見学会、地方自治体や民間が企画する農業体験・短期研修などへの参加も入口としての効果が期待されるものとなっている。

#### (3) 農業への参入希望者の受け入れ主体と初期支援

農業への参入希望者を受け入れる主体としては、行政機関の末端としての市町村や市町村公社（あるいは第三セクター）、農業サイドの組織としての農協（JA）や農協（JA）出資法人、民間の農業経営体が主要なものとなる。

新規就農者、とくに新規参入者は経営資源（農地、資金、技術、販路など）と生活資源（住宅等）の取得が必須である。資金については、事前に自己資金の準備を始めておくことになるが、直接の就農に向けたスタートは研修（座学、実習、農村生活）から始まることが多い。支援主体となる窓口を通じて、研修場所を選択し、研修を開始することになるが、この際に雇用者として働くことで、給与をもらいながら事実上の研修を実施するケースもみられる。

農地は、その確保により営農開始となることから就農時における第1の重要事項である。既存農地・造成地・再生地等農地の斡旋・確保は、研修時点から就農時に向けて行われるが、研修先を中心に情報収集・あっせんが行われることもある。その後も適正な経営ができるように農地の集積・集約を進める必要がある。それだけでなく、経営を安定させるためには、農業生産資材（苗木等）や労働力（定植や収穫など）も確保していかなければならず、ここにも研修先を中心とする農業生産資材の確保・提供や農作業のサポートの支援策が整備されているかどうかが大きく関わってくることになる。生活資源では、とくに住宅の確保が最低限必要であり、就農住宅の建設・提供や空き家のあっせんなどが行われている場合もある。これらの支援をさらに下支えするのが、国や自治体等の各種支援制度であり、農業次世代人材投資資金や農の雇用事業等が活用されている。

#### （4）人材の定着とその持続化への課題

農業経営を安定させていくためには、就農時の課題である農地、資金、技術を取得したことに終わらず、その後も拡大・向上させていく必要がある。技術面では、生産物の質と量をアップさせ、収量を安定的に確保していくための努力が必要であるが、同時に販路の確保と拡大が大きな懸案事項となる。販路は行政が支援しづらい課題であり、JA や民間の力に大きく依存せざるを得ないが、これがなければ、経営主体の所得の安定化・持続化も実現できないことになる。

その上で、農業においては、農村が職場であるとともに生活空間であることも忘れてはならない。農村コミュニティの中で、自身の立ち位置の確保と役割分担が求められることになる。これは負担とばかりはいえず、小田ほか（2014）で指摘したように、他経営や他の地域主体とのネットワークを形成することで、その後の経営資源・生活資源の拡大、ひいては経営・所得の安定化につなげていくことができるのである。

## 4. 農業への新規参入者における課題

農地は就農の必須要件となる特別な経営資源であり、制度的には農地中間管理機構や農業委員会ネットワークによって、新規参入者も支援を受けることができるようになっている。しかし、実際の農地の権利移動はより複雑な人間関係の下で行われるため、研修を通じての間接的な支援主体によるあっせん、あるいは新規就農者の自助努力に任されていることも多い。また、就農時には、農地が第一の重要事項であるとしても、就農後経営を安定させることを考えると、他の経営資源の位置づけが劣るわけではない。資金は、品目にもよるが、自己資金（貯蓄）だけで賄うことは難しく、融資や補助金等も含めて調達する必要がある。技術は、栽培品目によって大きく異なることから、研修先の選択は最重要となる。就農地にも

よるが、販売方法も含めて販路の確保も独自で行うだけでは難しく、支援があることが望ましい。

生活資源として、住宅、商業施設、病院、学校等の確保も必須であるが、これこそ地域における既存の状態を変えることは困難であり、現状を受け入れつつも、地域のネットワークを駆使したより望ましい対応を模索していく努力が必要となる。

## 5. 人的農業生産諸資源の確保・育成・定着と農地の再生・保全

農地の荒廃は、土地条件（傾斜地・道路の有無・鳥獣害等）、収益条件（農産物価格の低迷、機械・資材のコスト増加等）、農地の所有条件（土地持ち非農家、離農、不在地主等）などにより加速するが、より決定的な要因となるのは耕作者の減少・高齢化である。

人的農業生産諸資源（耕作者）の確保・育成・定着は、小田ほか（2013）で指摘したように、それ自体が農業生産諸資源の保全・再生のメカニズムであるとともに、主要な農業生産諸資源である農地の保全・再生の原動力となっている。その理由としては、既存の耕作地はすでに担い手がいて、新規参入者の入る余地がないことから、耕作放棄された農地を利用するしかないことによる。また、新規参入者は、既存の作目とは異なる作目を選択することがあり、既存の農地を引き継ぐことができないケースがあるからである。

表1に就農支援主体の類型別に事例を示している。①の山梨フルーツライン及びマルニは、果実生産を行うとともに、フルーツラインで販売・加工、営農塾マルニで人材育成を実施している。マルニでは、耕作放棄地の再生を行い、研修生が独立就農するときその農地で就農できるようにするシステムをつくっている。

②の信州うえだファームは、マルニ同様に耕作放棄地を再生し、研修生がその農地で独立就農できるシステムをつくっている。JA 出資法人であることから、JA を主な販路として紹介することになるが、近年取り組んでいるワインブドウでの就農については、既存の JA ルートとは別の販路を必要とするため、新規就農者の自助努力に任されているところが大きい。同様に JA 信州うえだ管内にある③の東御市もまたワインブドウ栽培の新規就農支援をしつつも、販路確保を支援できない点では同様である。

同じく③の福井県若狭町（設立当時は旧上中町）が出資母体となっているかみなか農楽舎は、新規参入者と親方となる地域の既存農家とが共同して法人をつくる（合同会社形態や株式会社形態）形式をとることで、スムーズな経営資源の取得を可能とするシステムを形成している。また、かみなか農楽舎では研修を終えた研修生を社員として雇用しており、地域の耕作放棄地の直接の受け皿にもなっている。また、コンサルタント会社である株式会社類設計室にも出資してもらう形でかみなか農楽舎を設立したことで、販路開拓などにも独自の工夫がみられている。



表1 就農支援主体の種類

	支援主体	事例
①	農業生産法人等主導型	山梨フルーツライン及びマルニ
②	JA・JA 出資法人型	信州うえだファーム
③	行政型（公社、第三セクター含む）	東御市、かみなか農楽舎

新規参入に関する直接の支援には、①から③の主体が関わるとして、行政支援の及びづらい販路に着目したとき、旧来の農協ルート以外の流通ルートの存在が新規就農を促進するためには不可欠であり、民間の農業生産法人等がその仲介の役割を果たすだけではなく、直接的に別の農産物流通主体の存在が関係していくことが望まれる。また、もう一方の就農後の問題として労働力不足があげられる。雇用も選択肢の一つであるが、コストを考えたときボランティアの存在が欠かせない。カタシモ・ワインフーズにおけるボランティアを活用したワインブドウ栽培および販売が典型例となるが、ボランティアの活用が重要な支援策となっている。

整理すると、図6に示すように就農支援、販路支援、労働力支援を受けながら新規参入が軌道に乗って行くとともに、農地の保全・再生の主体となる構図が描ける。もちろん新規参入者が条件のよい農地の権利取得をするケースがないわけではないが、多くの場合最初は条件の悪い農地が回されてくることになる。その意味で、新規参入者の支援が農業生産諸資源の保全・再生の最重要課題となりえるわけである。

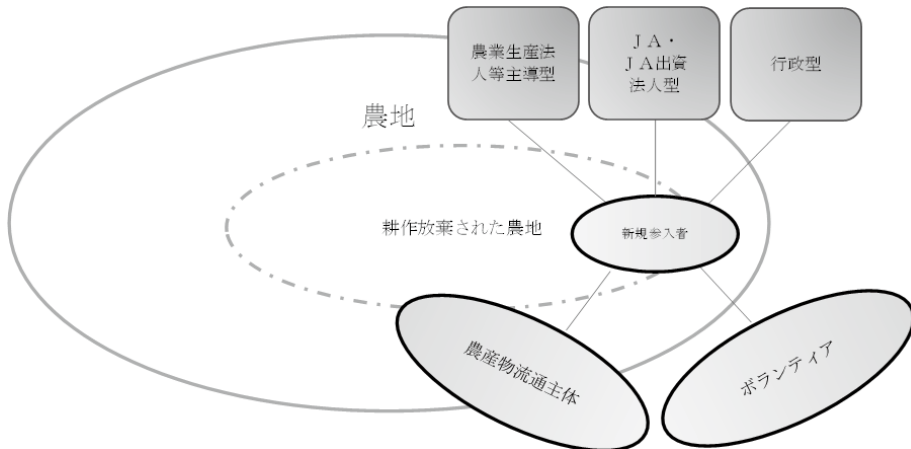


図6 新規参入に伴う支援主体

出典：山梨フルーツライン及びマルニ、信州うえだファーム、東御市、かみなか農楽舎、カタシモ・ワインフーズへのヒアリング調査をもとに筆者作成

## 6. 最後に―農業生産諸資源の保全・再生の駆動メカニズム―

5. で述べたように、新規参入者が否応なく耕作放棄された農地の再生に関与せざるを得ない現状から、新規参入者の支援こそが農業生産諸資源の保全・再生の出発点であり、その保全・再生の駆動メカニズムのエンジン部分になっていることがわかる。

ここでは、支援主体から見た5. とは逆に新規参入者の視点から見た農地の再生・復活に向けたメカニズムについて整理しておこう。当該メカニズムを構成する要素としては、地域の自然的条件を背景としつつ、個別経営体の能力や技能・技術（耕作者の個人的資質）がまず位置付けられる。そして、その資質を開花するための努力と忍耐、それらを支える行政支援の受け入れも不可欠となる。さらに地域の理解、地域ビジョンを共有する能力を有することで、これらの要素が好循環し、個別経営の収益力が高まって、農地の保全・再生に向かうこのメカニズムが駆動することになる。これらの考え方を図示したものが、図7である。

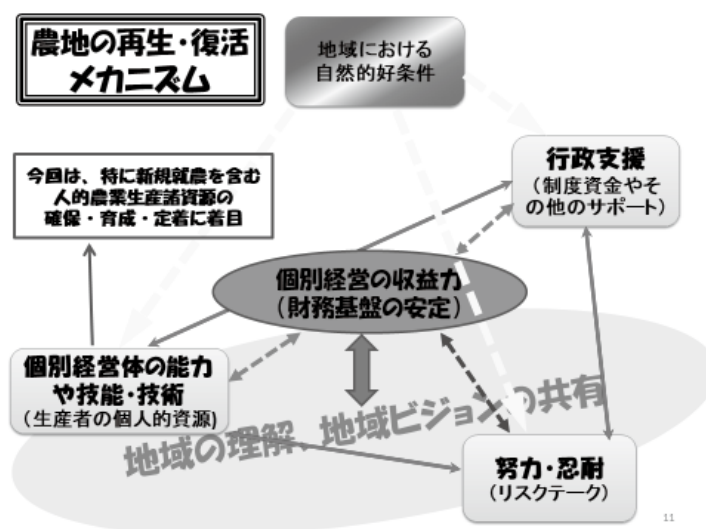


図7 農地の保全・再生のメカニズム

出典：ヒアリング調査をもとに筆者作成

人的農業生産諸資源の確保・育成・定着メカニズムには、個々の就農希望者の志向・努力・潜在力を第一としながらも、市場のあり様、受け入れ主体のあり様、支援のあり様が相互に結びつき、そのさらなる土台には、やはり地域・農村のあり様と地域特性の存在が欠かせないものとなっている。その上で、農地の保全・再生メカニズムが実際に動き出すため、すなわち耕作者と農地が結びつくためには、動機形成が必要である。農地の保全・再生の動機としては、個別経営の新たな展開として、規模拡大、新しい作目の導入、六次産業化、地域外の人々による価値創造、社会的貢献活動としての地域活性化、個人的事情・偶発的事情など

があげられる。いずれの理由であるかに関わらず、強い動機形成がなされたとき、このメカニズムが動き出す可能性が出てくる。

ここでは、農地を保全・再生することによって当然に当該地域で生み出されるあるいは生み出される可能性のある特産的農産物や同加工品、アグリツーリズム等の持つ魅力を前もって評価する必要がある。その評価の上に立って、農地を再生し、その農地を持続的に保全、継承するためには、当該メカニズムの駆動主体となる個別経営体の財務基盤を持続性を持って安定化させる必要がある。ただし現時点では、実際の事例における具体的な個別経営体においては、まだ緒についたところと言え今後の展開に注視していく必要がある。既に、先駆的な経営体においては、当該地域の特性を活かし、既存の慣行的農業を営んでいる地域農家と連携することで販売やビジネスが容易となる方策を独自に考案しながら財務基盤の一定程度の安定化を達成している場合も散見できる。

農地の保全・再生における先駆的な地域で、当該メカニズムを駆動する個々の経営体においては、その駆動の原動力となる動機形成と共にその動機を具体的な企てとして実現するために必要なアントレプレナーシップも重要な構成要素と考えられよう。そして、この展開メカニズムを明らかにすることは、日本全体の同種地域の展開・発展にとって大きな教訓となるだけでなく、他の農産物における農地を中心とした農業生産諸資源の再生・保全・継承にとっても大きな示唆になりうると考えられる。

これまでの議論を集約すると、農地再生のメカニズムには、耕作放棄された農地の再生をも担う就農支援に加え、販路や労働力の支援体制を前提としつつも、新規参入者の存在が不可欠であることがわかった。すなわち農地再生のメカニズムを駆動させるためには、新規参入の誘因となるような地域あるいは地域農業が持つ魅力を発信するとともに、外部環境を取り入れた上で、主体的に営農を継続していく能力を持つような新規参入者を地域が門戸を開いて受け入れていく必要があるといえる。

## 【引用文献】

- [1] 川島滋和・鹿野秀一郎「耕作放棄地の発生要因と抑制効果に関する計量経済分析—東北地方の農業集落データを用いた分析—」『農業経済研究』第88巻第3号、2016年、287～292頁
- [2] 渋谷往男「地域中小建設業の農業参入における業種特性と営農形態についての考察—経営資源活用と耕作放棄地解消の視点から—」『農業経営研究』第47巻第1号、2009年、88～93頁
- [3] 小田滋晃・長命洋佑・川崎訓昭編著『農業経営の未来戦略Ⅰ 動きはじめた「農企業」』昭和堂、2013年
- [4] 小田滋晃・長命洋佑・川崎訓昭・坂本清彦編著『農業経営の未来戦略Ⅱ 躍動する「農企業」ガバナンスの潮流』昭和堂、2014年