

中山間地域における 地域資源管理組織の現状と課題（その1）

——島根県飯石郡頓原町調査結果——

むらまつかつみ えがわ あきら たばた たもつ はしづめ のぼる ふくだりゅういち
村松功巳，江川 章，田畑 保*，橋詰 登，福田 竜一

1. はじめに
 - (1) 研究のねらい
 - (2) 農地資源管理に関する頓原町の取り組み
 - (3) 本稿の構成
 2. 頓原町の概況
 - (1) 頓原町の位置，自然概況
 - (2) 頓原町の人口動態
 - (3) 農林業の概況
 3. 個別農家による農地資源管理
 - (1) 個別農家の現状
 - (2) 調査農家の概況と農地管理の可能性
 - (3) 小 括
 4. 集落営農による農地資源管理
 - (1) 集落の概況および集落の農地管理の現況
 - (2) 集落営農の取り組み
 - (3) 小 括
 5. 頓原町農業公社と農地資源管理
 - (1) 設立過程
 - (2) 組織体制と運営
 - (3) 活動と成果
 - (4) 委託農家
 - (5) 小 括
 6. 農業関係諸機関と地域資源管理
 - (1) 土地改良区と水利組織
 - (2) 森林組合（飯石郡森林組合頓原事業所）
 - (3) 農協（JA 雲南頓原総括支所）
 - (4) 酪農協（頓原町酪農協）
 7. おわりに
- 補論 山村経済のしくみと地域資源管理問題の発生について
- (1) はじめに
 - (2) 山村経済のしくみ
 - (3) 山村経済の変化
 - (4) おわりに

1. はじめに

(1) 研究のねらい

近年における日本農業をめぐる経済環境の大きな変化のなかで，農業の生産条件が不利な中山間地域での農業活性化が大きな課題となっている。中山間地域の農林業を振興するためには，平地とは異なる生産技術の開発や地域振興策を推進する必要がある，中山間地域に賦存する地域資源をいかに有効に活用するかが重要なポイントとなっている。

以上のような認識のもとに，中山間地域の地域資源管理に関わるプロジェクト研究が農

業研究センターを主査場所として1997年度からスタートした（連携開発研究「中山間地域における地域資源の活用に関する総合研究」，1997～99年度）。

当所では，このプロジェクト研究の小課題の一つである「地域資源管理組織の活性化対策及び再編方向の解明」を担当している。本課題では，中山間地域における農地，林地，水等の地域資源の持続的活用を図るために，その資源管理とかかわりのある集落営農組織や農協，土地改良区，森林組合等の地域資源管理組織の再編および活性化方策を明らかにすることを目的にしている。

97年度は農業公社を核とした資源管理が

* 明治大学

行われている島根県頓原町と大分県国見町の事例を調査し、その現状と問題点の整理を行うとともに、両町の資源管理のあり方について比較検討を行った⁽¹⁾。

本稿はそのうち頓原町の事例をとりまとめたものであり、農業公社をはじめ、個別農家、集落、集落営農組織、農協、土地改良区等の総合的な調査の分析結果である⁽²⁾。本稿では地域資源として農地、林地、水を取り上げているが、その中でも耕作放棄地の発生などにより管理問題が深刻となっている農地（特に水田）に力点をおいて、1から5で論じている。また、林地や水の資源管理問題については6で取り上げている。

ここでは、まず、本稿で主な分析対象としている農地資源管理に関する頓原町の基本方針と取り組みを確認しておこう。

(2) 農地資源管理に関する頓原町の取り組み

頓原町における農地資源管理に関する取り組みの特徴としてあげられるのは、町が担い手の弱体化、高齢化の進行のもとで農地管理が大きな問題となってくることを見越して、町行政の最重要課題として農地管理体制の再構築に取り組んできたことである。

農地資源管理に関する町の方針、取り組みとして大きくは、1) 農地資源管理の視点からの圃場整備の計画的実施、2) 集落営農の組織化、3) 農業公社の設立の三つをあげることができる。以下この点について簡単にみておこう。

1) 農地資源管理の視点からの圃場整備の計画的実施

頓原町での圃場整備事業の取り組みは比較遅く、1979年の都加賀地区での実施が最初であった。町の方針のもとで圃場整備実施の体制を確立するとともに（1982年頓原町土地改良区設立）、各地区、集落での話し合いを進めながら、圃場整備関連の様々な事業を積極

的に導入した⁽³⁾。その結果、圃場整備の計画・実施地区は順次拡大し、全地区で事業が採択され、圃場整備事業の網掛けはほぼ完了するに至っている。1996年までの圃場整備終了面積は全水田面積の約60%、2000年には85%が終了予定になっている。それでもなお、事業不参加等もあって15%が未整備田として残ることになるが、これについては広域の中山間事業等でカバーし、全水田面積の95%までの事業実施が見込まれている。

なお、頓原町では「新島根方式集落振興事業」による集落話し合い事業、集落振興計画づくりが行われ⁽⁴⁾、その取り組みの過程で圃場整備についての機運が醸成され、事業の導入につながっていったことも重要であろう。

また圃場整備事業の受け入れを容易とするために、事業に対する町の助成を積極的に行っているのも一つの特徴であり、この助成によって事業費に対する受益者負担率は8.75%～27.5%にまで引き下げられている⁽⁵⁾。

2) 集落営農の組織化

頓原町の圃場整備のもう一つの特徴として、集落での関係者の話し合いを重ねながら圃場整備の完了と前後して各地区毎に集落営農組織をたちあげてきたこと——集落営農の組織化があげられる。

集落営農の実態の立ち入った分析については4で行われるが、頓原町は集落営農の組織化を推進する一方で、個別経営の規模拡大の方向に対しては慎重な姿勢を示している。この集落営農に重点をおいた農地資源管理を推進するのは、定住の観点から各人が農地を保有しながらコスト節減を図る必要があるという町（および町長）の姿勢が強く反映しているといえよう。かかる集落営農の組織化によって圃場整備後の機械作業については集落営農組織が受託する体制が作られ、農作業委託を希望する農家に対して受け手を確保することが可能となった⁽⁶⁾。

3) 農業公社の設立

自分で耕作や作業が出来なくなった者の農地や農作業の受け手として、集落営農に全てを依存することは困難である。なぜなら集落営農の組織化が難しい集落が町内に少なからずあり（旧志々村を中心に46集落中19集落）、また集落営農組織が受託できるのは農作業のみで、利用権の設定は不可能だからである。このように集落営農組織や担い手農家のいないところの農地や農作業の受け手として、1993年に設立されたのが頓原町農業公社（農地保有合理化法人）である。

頓原町農業公社については5で詳しく分析するが、農業公社は、集落営農組織と分担しながら町内の農地管理を担うという位置づけの組織である（農地管理への行政の直接的関与）。よって、農業公社が引き受ける農地（水田）は未整備や点在的なもの等、概して条件の悪い農地が多く、そのため農地管理のコストも高くなり、農業公社の経営は赤字になり易い構造となる。しかし、一面では引き受け手がない農地の管理を農業公社がカバーし、農地の荒廃化を防ぐ役割を果たしているということでもある。

以上のように、頓原町が農地資源管理に対して三つの柱で対応する背景には「頓原町は産業としては農林業が中心の町。農業だけでは生計は立てられないが、ここに住む価値は土地（農地）が存在するということにある」として、農地の保全管理を重視する考え方があることに留意しておくべきであろう⁽⁷⁾。

(3) 本稿の構成

本稿では、上でみたような頓原町の基本方針や取り組みを基にして、実際の地域資源の管理体制がどのようになっているのか、また管理上どのような問題が発生しているのか、そして資源管理の今後の展開方向はどうなるのかを実態調査によって明らかにする。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、

2で頓原町の概況を述べ、町の人口や農林業の動向を明らかにする。次に、3で町内の農業の担い手と農地利用動向の特徴に触れ、個別農家が農地資源管理の主体となりうるかどうかを検討する。4では集落および集落営農組織の農地資源管理の現況について述べ、集落営農の取り組みが農地管理にどのような影響を与えているのかを明示する。5では農業公社の農地資源管理に果たしている役割について検討し、また公社自体の組織上の問題点にも触れる。6では、林地や水等、農地以外の地域資源の管理にかかわる諸組織（土地改良区、森林組合、農協、酪農協）の現況を述べ、資源管理においてどのような問題点を抱えているかを明らかにする。最後に7で全体を概括し、農業公社を核とした地域資源管理のあり方について考察を加える。

なお、本稿の補足として、補論では中山間地域における地域資源管理問題を山村経済との関わりから考察する。

（江川 章，田畑 保，村松功巳）

注(1) 本研究の調査事例として頓原町および国見町を取り上げた理由は、第1に、中山間地域を多く抱える中国地方と九州地方に調査事例を求めたこと、第2に、農業公社を地域資源（農地）の管理主体として、その支援事業を行っている県を取り上げたこと、第3に農業公社設立から数カ年を経過し、一定の事業実績をあげている市町村を選定したことによる。

(2) 頓原町調査は1997年10月27日から30日にかけて実施した。なお、国見町については本稿と同タイトルで「その2」として本誌（『農総研季報』）に掲載する予定である。

(3) 主な事業として、団体営土地総合整備事業、団体営畜産環境整備事業、農村総合整備モデル事業、中山間地域活性化総合整備事業、県営圃場整備事業があげられる。

(4) 1976年に町内の都加賀集落が初めてこの事業の指定を受け、それに続いて長谷、宇山、小和田、獅子、花栗、才谷の6集落が指定を受けている。また、この集落の話し合いは4で論じ

る集落営農の組織化の下地を作ることにもつな
がった。

- (5) 団体営等の事業については補助率 72.5% ま
での助成、県営事業については 10% の助成が
あり、その他にも公共施設の補助残の助成、土
地改良区職員人件費等運営経費の助成がある。
- (6) 集落営農での機械・施設の装備については
様々な事業が活用されており、たとえば新島根
方式 3 地区、ふるさと農業活性化 2 地区、中山
間地域集落営農 3 地区、町単独事業 3 地区と
なっており、さらに今後もしまね地域農業活
性化特別対策事業の実施が予定されている。
- (7) 圃場整備をはじめとする農林業振興に対する
町の積極的な姿勢は町財政にもあらわれている。
農林水産費を 1985 年、90 年、95 年でみる
と、4.1 億円、5.9 億円、11.0 億円と推移してお
り、それらが歳出総額に占める割合は 20% 強、
国県支出金や起債等を除いた一般財源の中でも
10% 強の割合を占めている。95 年の農林水産
費の内訳は、農業農村活性化構造改善事業費
(2.0 億円)、中山間地域農村活性化整備事業費

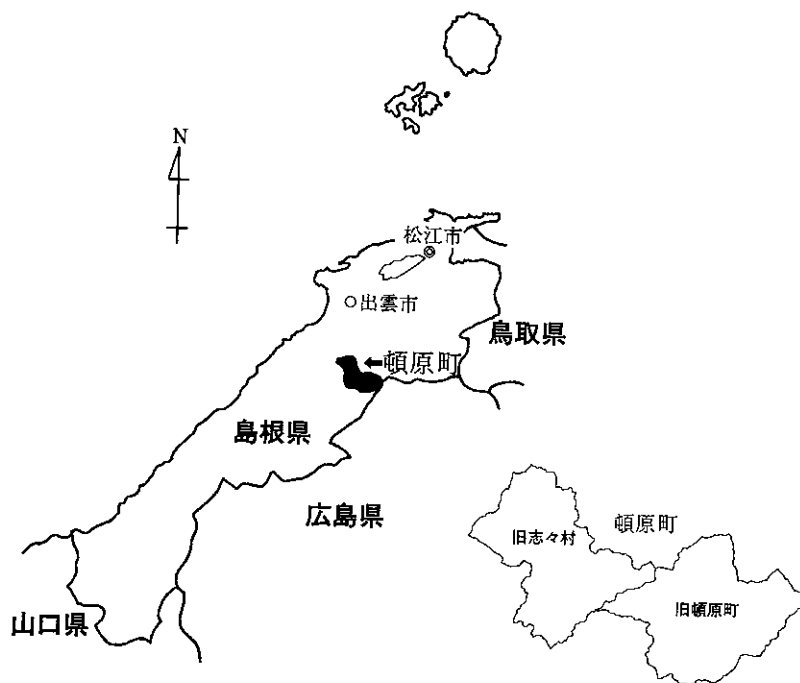
(1.3 億円)、圃場整備費 (1.3 億円) などの導入
事業にかかわるものが農林水産費の 4 割を占め
ている。

2. 頓原町の概況

(1) 頓原町の位置、自然概況

頓原町は島根県中部よりやや東、広島県と
の県境に位置し、近隣には出雲市がある（第
2-1 図）。頓原町は、町村合併促進法に基づ
き、1957 年に旧頓原町と旧志々村が合併した
町であり、地勢は一般に東部の旧頓原町は傾
斜が緩く、西部の旧志々村が急峻で平均標高
は 410 m である。農水省の統計区分では、旧
頓原町、旧志々村とも山間農業地域（林野率
80% 以上かつ耕地率 10% 未満）である。

年間平均気温は旧頓原町で 11.4 度、旧志々
村で 12.3 度と冷涼で、夏季（8 月）は旧頓原
町で最高気温 33.1 度、最低気温は 14.2 度と



第 2-1 図 頓原町の位置

第2-1表 頓原町の人口構成の推移

(単位: %)

	1960年	65	70	75	80	85	90	95
0～14歳	34.9	29.9	24.6	18.8	16.2	16.7	15.1	15.3
15～19	5.4	8.8	4.1	3.9	2.5	2.5	3.6	4.4
20～29	14.2	10.4	8.8	8.8	9.0	7.6	6.4	5.6
30～39	13.8	15.2	14.5	11.2	11.1	11.7	10.2	9.9
40～49	9.6	12.0	16.6	18.9	15.9	11.3	11.5	12.1
50～59	9.2	9.3	11.7	15.1	18.4	18.6	15.6	11.5
60～64	4.3	4.3	5.2	5.9	6.6	8.3	9.5	9.1
65歳以上	8.7	10.1	14.5	17.5	20.2	23.3	28.0	32.1
総計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
非生産年齢人口	43.6	40.0	39.1	36.2	36.4	40.0	43.1	47.4

資料: 国勢調査。

注: 「非生産年齢人口」とは0～14歳人口と65歳以上人口の合計である。

格差が大きい。このような頓原町の気候は、冷水に恵まれていることと相まって、当地を県内でも優秀な良質米の産地にしている。

(2) 頓原町の人口動態

1) 人口の推移

頓原町の人口は1960年に約6,000人であったが、1995年時点で3,172人まで減少した⁽¹⁾。年齢別の人口構成割合の推移を第2-1表でみると、近年0～14歳人口割合の低下が緩やかなのに対し、65歳以上人口割合の上昇は急激である。0～14歳人口と65歳以上人口を合わせた「非生産年齢人口」の占める割合は1975年の36.2%を底にして、現在まで上昇し続けている。この1975年以降の非生産年齢人口割合の上昇は前述の65歳以上人口の増加によるもので、それは0～14歳人口の減少を上回る勢いである。60年には13.0%しかいなかった60歳以上人口は、95年には41.2%に達していることから、頓原町では高齢者の厚みが増しているといえよう。

人口流出は主に10代後半から20代前半の若年層に多いとみられる。第2-2表によると、高度成長期の若年層(1956～70年生まれの各世代)は、15～24歳になると、8割前後の割合で頓原町を離れていったことがわか

第2-2表 頓原町における若年層人口流出の推移
(単位: %)

	10～14歳	15～19	20～24
1985～81年生まれ	100.0	71.6	—
80～76	100.0	60.6	40.4
75～71	100.0	48.6	41.3
70～66	100.0	26.6	29.7
65～61	100.0	29.9	24.7
60～56	100.0	24.8	19.5
55～51	100.0	59.1	20.4

資料: 国勢調査。

注: それぞれの世代の10～14歳時における人口を100とした。

る。しかし、1971年以降生まれの世代は、15～19歳を迎えても約半数が町内にとどまり、20～24歳でも40%台を保っている。これは、低成長期に入り労働力の外部吸引力が弱まったことに加え、高等教育の普及と町内外への通学・雇用機会が増大したためであろう。

一方、人口還流の動きを第2-3表でみると、1946年生まれ以降の世代に還流の動きがみられ、より若い世代ほど顕著である。定年退職後のUターンは、死亡率の増大と相殺されている可能性があり、はっきりとは確認できなかったが、近年若い世代を中心に人口の定着率やUターン率が高まっている。

以上のように、頓原町では高齢者層が急速

第2-3表 頓原町における人口還流の動き

(単位: %)

	20～24歳	25～29	30～34	35～39	40～44	45～49	50～54	55～59
1965～61生まれ	100.0	147.9	150.0	—	—	—	—	—
60～56	100.0	142.4	139.8	143.2	—	—	—	—
55～51	100.0	142.2	137.0	134.1	132.6	—	—	—
50～46	100.0	116.4	120.6	132.7	131.5	124.2	—	—
45～41	100.0	81.5	73.3	75.3	69.5	71.2	67.1	—
40～36	100.0	85.4	68.9	63.8	59.5	59.7	58.1	54.3

資料: 国勢調査。

注. それぞれの世代の20～24歳時における人口を100とした。

第2-4表 頓原町将来人口のコーホート予測結果

		1990年	1995	2000	2005	2010	2010/1995
人数 (人)	14歳以下	510	485	423	388	408	0.84
	15～64	1,922	1,666	1,492	1,416	1,360	0.82
	65歳以上	948	1,019	1,115	1,103	1,026	1.01
	総数	3,380	3,170	3,030	2,907	2,794	0.88
割合 (%)	14歳以下	15.1	15.3	14.0	13.3	14.6	
	15～64	56.9	52.6	49.2	48.7	48.7	
	65歳以上	28.0	32.1	36.8	37.9	36.7	
	合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

注(1) 国勢調査より推計。

(2) 2000年より推計値。

に増加しているが、若い世代も少なからず町内にとどまる傾向があるというところに特徴がみられる。

2) 人口のコーホート予測

上記の分析をふまえ、頓原町における人口のコーホート予測を行った。本来ならば、コーホート変化率は、直近の1990～95年を使うべきだが、旧志々村ではダム建設が行われ、同期間に一部住民の立ち退きが行われたため、コーホート変化率は1985～90年を用いた。ただし、1995年人口は予測値でなく、国勢調査のデータである。

予測結果を第2-4表に示している。2010年の頓原町人口は、1995年人口の88%に当たる2,794人と予測された。人口構成をみると、14歳以下割合は低下傾向だが、2010年には、一転して上昇すると見込まれる。逆に65歳以上割合は上昇傾向だが、2010年には低下に

転じ、生産年齢人口割合は、今後ほぼ下げ止まり状態になるとみられる。このように頓原町は、緩やかに人口が減少しつつ、5～10年後に高齢化のピークに達すると予測される。

(3) 農林業の概況

1) 農家戸数および経営耕地規模別の分布

まず、第2-5表で頓原町の農家数⁽²⁾を島根県および県内山間農業地域平均と比較してみよう。頓原町では、総世帯に占める農家戸数の割合が53.1%、総農家数に占める販売農家の割合が90.8%、販売農家のうち専業農家の割合が12.1%であり、いずれも県平均および県内山間農業地域平均よりも高い。

次に、第2-6表で経営耕地規模別の農家数割合をみると、1.0ha以上および1.5ha以上規模が頓原町ではそれぞれ39.5%、11.0%、同じく島根県では15.3%、4.6%であること

第2-5表 県平均との農家数比較（1995年）

		戸 数 (戸)			割 合 (%)		
		頓原町	島根県	山間農業地域 (島根県)	頓原町	島根県	山間農業地域 (島根県)
	総世帯数	918	246,400	47,891	総世帯数に占める割合		
	総農家数	487	54,651	20,793	53.1	22.2	43.4
専 業 別	専 業 農 家	67	7,492	3,662	13.8	13.7	17.6
	第1種兼業	70	5,520	2,039	14.4	10.1	9.8
	第2種兼業	350	41,639	15,092	71.9	76.2	72.6
	計	442	41,463	15,499	90.8	75.9	74.5
販 売 農 家	専 業 農 家	59	4,955	2,354	12.1	9.1	11.3
	第1種兼業	67	5,159	1,870	13.8	9.4	9.0
	第2種兼業	316	31,349	11,275	64.9	57.4	54.2
	計	45	13,188	5,294	9.2	24.1	25.5

資料：農業センサス，国勢調査。

第2-6表 県平均との経営面積規模分布比較（1995年）

(単位：%)

		0.3ha未満	0.3～0.5	0.5～1.0	1.0～1.5	1.5～2.0	2.0～2.5	2.5～3.0	3.0～5.0	5.0ha以上	総 計
頓 原 町		8.4	10.5	41.5	28.5	7.4	1.4	1.0	0.8	0.4	100.0
	旧頓原町	6.0	6.3	36.4	36.1	10.4	1.9	1.6	1.3	0.0	100.0
	旧志々村	12.9	18.1	50.9	14.6	1.8	0.6	0.0	0.0	1.2	100.0
島根県		24.0	21.3	35.8	13.3	3.9	1.0	0.3	0.3	0.1	100.0
山間農業地域(島根県)		26.4	23.1	35.2	10.8	3.0	0.8	0.4	0.3	0.1	100.0

資料：農業センサス。

から、頓原町は県平均と比較して、経営耕地規模の大きい層が多いことがわかる。旧町村別でみると、旧志々村では0.5～1.0 ha層が50.9%を占め、1.5 ha以上層は3.6%しか存在していない。一方、旧頓原町では1.5 ha以上層が15.2%の割合を占めていることから、全体的に旧頓原町の方が旧志々村よりも規模の大きな農家の割合が高い。

このように、頓原町は県内山間農業地域のなかでも農家率が高く、販売農家や専業農家も多いことから、比較的農業が盛んな地域であるといえる。また県平均と比べても、経営耕地規模の大きい農家がかなりの割合で存在していることがわかる。

2) 農業専従者、あとつぎ確保の状況

第2-7表は頓原町の農業専従者年齢別構成を示している⁽³⁾。農業専従者は、男子が65歳以上層、女子が40～59歳層がもっとも多い。40～59歳層は男女とも町内で20名ほど従事しており、多くは夫婦で専従していると思われる。このように、農業専従者も高齢化が進んでいるが、一部に40～50歳層の担い手も存在していることがわかる。

次に、販売農家のあとつぎ状況を第2-8表でみると、同居あとつぎがいる農家は37.3%（世帯主夫婦と同居あとつぎ+単身世帯主と同居あとつぎ）であり、残りの6割強の農家には同居あとつぎがない。ただし、他出あとつぎがいる農家の27.8%を含めて考える

第2-7表 農業専従者、基幹的農業従事者の状況（1995年、販売農家）

	人 数（人）			総数に占める割合（％）		
	旧頓原町	旧志々村	合 計	旧頓原町	旧志々村	合 計
農業専従者男女総数	98	33	131	100.0	100.0	100.0
男子総数	58	17	75	59.2	51.5	57.3
うち 15～29 歳	1	—	1	1.0	—	0.8
30～39	2	1	3	2.0	3.0	2.3
40～59	16	4	20	16.3	12.1	15.3
60～64	8	5	13	8.2	15.2	9.9
65 歳以上	31	7	38	31.6	21.2	29.0
女子総数	40	16	56	40.8	48.5	42.7
うち 15～29 歳	—	1	1	—	3.0	0.8
30～39	1	1	2	1.0	3.0	1.5
40～59	20	5	25	20.4	15.2	19.1
60～64	8	6	14	8.2	18.2	10.7
65 歳以上	11	3	14	11.2	9.1	10.7
基幹的農業従事者数	175	87	262			
うち男子	105	49	154			

資料：農業センサス。

第2-8表 販売農家のあとなつぎ状況（1995年）

		戸 数（戸）			販売農家戸数に占める割合（％）		
		旧頓原町	旧志々村	合 計	旧頓原町	旧志々村	合 計
販売農家		294	148	442	100.0	100.0	100.0
家 族 構 成 別	世帯主夫婦と同居あとなつぎがいる （うち同居あとなつぎ夫婦がいる）	121 (53)	34 (12)	155 (65)	41.2 (18.0)	23.0 (8.1)	35.1 (14.7)
	単身世帯主と同居あとなつぎがいる （うち同居あとなつぎ夫婦がいる）	11 (3)	3 (1)	14 (4)	3.7 (1.0)	2.0 (0.7)	3.2 (0.9)
	その他の世帯 （うち他出あとなつぎがいる）	162 (69)	111 (54)	273 (123)	55.1 (23.5)	75.0 (36.5)	61.8 (27.8)
	男子農業専従者がいる	55	16	71	18.7	10.8	16.1
	あとなつぎ男子農業専従者がいる	7	—	7	2.4	—	1.6
農 業 専 従 者 別	65 歳未満農業専従者がいる （うち60歳未満男子農業専従者がいる）	43 (17)	17 (5)	60 (22)	14.6 (5.8)	11.5 (3.4)	13.6 (5.0)
	農業専従者は女子だけ	11	8	19	3.7	5.4	4.3

資料：農業センサス。

と、あとなつぎがいる農家（同居＋他出）は65.1%となる。しかし、実際に農業に従事しているかどうかという点で、あとなつぎ男子農業専従者がいる農家をみると、旧頓原町の7戸だけしか存在していない。このように、「イエ」としてのあとなつぎは、他出あとなつぎも含めれば、6割の農家で確保されているが、現

時点で農業に専従している者はごく少数であることがわかる。なお、旧町村別では、あとなつぎおよび農業専従者ともに旧頓原町の方が旧志々村に比べてそれを確保している農家割合が高い。

3) 農地の状況と主要な農作物

町内の経営耕地総面積は1995年で490 ha

であるが、1970～95年の間に約30%の耕地が減少している⁽⁴⁾。耕地面積は80%以上が田であるが、その傾斜度を第2-9表でみると、田の大半が傾斜度1/20以上であり、生産条件は厳しいことがわかる。

第2-10表は事業別、地区別の圃場整備率を示したものである。圃場整備事業は1979年の「団体営土地総合整備事業」に始まり、「団体営畜産環境整備事業」、「農村総合整備モデル事業」、「中山間地域活性化総合整備事業」および「県営圃場整備事業」などを導入している。95年度までの採択分については、概ね80～100%の割合で整備されたが、面積の大きい県営事業等、整備が進んでいないところもあるため、全体の整備率は59%にとどまっている。

主な作物は米であるが、それ以外にも転作田を利用して大豆、小豆、あるいはメロン、ほうれん草、トマトなどの野菜生産も行われている。また、花きも80年代後半から生産が増加している。

4) 畜産

頓原町は古くから和牛の産地でもあった⁽⁵⁾。第2-11表は頓原町の肉用牛および乳用牛の飼養状況を示している。肉用牛の1戸当たり飼養頭数は5.8頭であり、県内の山間農業地域平均(4.4頭)より多く、島根県平均(8.1頭)より少ない。一方、乳用牛は飼養戸数が12戸と少ないが、飼養頭数は790頭、1戸当たりでは65.8頭と規模が大きく、県平均を大きく上回っている。頓原町における乳用

牛は1959年から本格的に導入されたが、70年代後半に入ると牛乳の供給過剰が顕在化したため、飼養戸数が減少した。しかし、1戸当たりの飼養頭数は増加しており、酪農経営の大規模化が進んでいる。これに伴い、酪農の専門化が強まり、現状では約7割が専業、残りが水稻+酪農の複合経営である。

5) 林業・その他

第2-12表で林家の規模別分布をみると、頓原町は県と比較して大規模層に多く分布しており、特に5～20ha層が多い。また、全国平均と比較すると、民有林の割合が大きく、国有林が少ないことも特徴である。

その他にもわさび、しいたけ、まいたけ、やまめ養殖も行われている。わさびは水害や病気の発生により減少傾向、しいたけは生産量こそ微減だが、中国産の輸入の増加によって価格の下落が著しく、近年では販売高が大きく減少している。

(福田竜一)

注(1) 人口の減少については補論参照。

(2) 農家数の推移については補論参照。

(3) 農業就業人口については、3. 担い手農家による農地資源管理を参照。

(4) 特に1990～95年にかけて志津見ダム建設により、田畑65haが消失した。このため、同期間の耕地総面積の減少は125haに上っている。

(5) 和牛生産については補論参照。

第2-9表 農業の生産条件(1993年)

(単位: %)

	田の傾斜度別面積割合				畑(樹園地含む)の傾斜度別面積割合		
	1/300未満	1/300～1/100	1/100～1/20	1/20以上	8度未満	8～15度	15度以上
頓原町	—	—	8.2	91.8	100.0	—	—
旧志々村	—	—	19.5	80.5	23.4	76.6	—

資料: 農業センサス。

注. 原資料は、「第3次土地利用基盤整備基本調査」(農水省構造改善局: 1993年) 結果を旧市区町村単位に組み替え集計したものである。

第2-10表 圃場整備事業の進捗状況（1996年度末現在）

地区名	地区面積	圃場整備の採択状況				95年度までの圃場整備の状況				96年度以降				未採択面積
		面積	事業費	実施年度	整備率	面積	事業費	実施年度	整備率	面積	事業費	実施年度	整備率	
(土地総)	ha	ha	百万円	年度	%	ha	百万円	年度	%	ha	百万円	年度	%	ha
都加賀1	27.8	23.7	300	54~60	85.3	23.7	300	54~60	85.3					4.1
才谷	28.3	21.5	305	57~63	76.0	21.5	305	57~63	76.0					6.8
佐見1	25.8	25.8	265	57~1	100.0	25.8	265	57~1	100.0					0
宇山	15.4	15.4	446	58~1	100.0	15.4	446	58~1	100.0					0
長谷1	9.7	9	124	59~1	92.8	9	124	59~	92.8					0.7
獅子	15.3	10.5	165	61~2	68.6	10.5	165	61~2	68.6					4.8
都加賀2	14.9	13.4	144	1~4	89.9	13.4	144	1~4	89.9					1.5
長谷2	20.3	18.2	222	2~5	89.7	18.2	222	2~5	89.7					2.1
瀬戸	7.7	6.9	137	3~6	89.6	6.9	137	3~6	89.6					0.8
小和田	14.3	13.1	163	4~8	91.6	13.1	163	4~8	91.6					1.2
敷波	28.5	16.3	222	4~8	57.2	16.3	222	4~8	57.2					12.2
門	15.8	11	207	9~12	69.6					11	207	9~12	69.6	4.8
佐見2	18.1													18.1
小計	241.9	184.8	2,700		76.4	173.8	2,493		71.8	11	207		4.5	57.1
(モデル)														
モデル敷波	8.3	8.2	141	61~4	98.8	8.2	141	61~4	98.8					0.1
モデル都加賀	1.9	1.9	48	1~4	100.0	1.9	48	1~4	100.0					0
モデル才谷	2.4	2	22	1~4	83.3	2	22	1~4	83.3					0.4
モデル小才田	7	5.1	149	4~7	72.9	5.1	149	4~7	72.9					1.9
モデル長谷	3	2.5	56	7~9	83.3			7~9		2.5	56	7~9	83.3	0.5
小計	22.6	19.7	416		87.2	17.2	360		76.1	2.5	56		11.1	2.9
(中山間)														
棚田東	5.3	4.7	76	2~5	88.7	4.7	76	2~5	88.7					0.6
棚田西	2.7	2.5	85	3~6	92.6	2.5	85	3~6	92.6					0.2
棚田志津	2.6	2.6	54	4~6	100.0	2.6	54	4~6	100.0					0
八神	20.7	17.7	266	3~6	85.5	17.7	266	3~6	85.5					3
小計	31.3	27.5	480		87.9	27.5	480		87.9					3.8
(県営)														
寺沢	47	47	704	2~9	100.0	36.5	614	2~9	77.7	10.5	90	2~9	22.3	0
角井	64	54	655	5~12	84.4	15.8	226	5~12	24.7	38.2	429	5~12	59.7	10
頓原上	62	60	980	7~13	96.8					60	980	7~13	96.8	2
小計	173	161	2,339			52.3	840		30.2	108.7	1,499		62.8	12
(団環)														
団畜花栗	8.6	8.6	50	63~1	100.0	8.6	50	63~1	100.0					0
団畜上区	1.4	1.4	6	63	100.0	1.4	6	63	100.0					0
団畜奥畑	5.5	5.5	30	63	100.0	5.5	30	63	100.0					0
団畜敷波	1.6	1.6	20	62~63	100.0	1.6	20	62~63	100.0					0
団畜長谷	1.5	1.5	7	63	100.0	1.5	7	63	100.0					0
小計	18.6	18.6	113		100.0	18.6	113		100.0					0
合計	487.4	411.6	6,048		84.4	289.4	4,286		59.4	122.2	1,762		25	75.8

資料：『頓原町誌』。

注. カッコ書きは、事業名の略称、土地総＝「団体営土地総合整備事業」、モデル＝「農村整備モデル事業」、中山間＝「中山間地域活性化総合整備事業」、県営＝「県営圃場整備事業」、団環＝「団体営畜産環境整備事業」。

第2-11表 頓原町の畜産（1996年）

	飼養戸数（戸）		飼養頭数（頭）		1戸当たり飼養頭数（頭）	
	乳用牛	肉用牛	乳用牛	肉用牛	乳用牛	肉用牛
頓原町	12	125	790	720	65.8	5.8
島根県	380	4,970	12,200	40,200	33.9	8.1
山間農業地域 （島根県）	156	3,073	4,431	13,466	28.4	4.4

資料：中国四国農政局島根統計情報事務所『島根農林水産統計年報』、農業センサス。
注：山間農業地域は1995年。

第2-12表 頓原町林家の規模分布（1990年）

（単位：％）

	0.1～1 ha	1～5	5～10	10～20	20～50	50 ha 以上	合 計
頓原町	7.8	37.7	27.2	18.0	8.2	1.1	100.0
島根県	33.3	44.5	12.4	6.6	2.7	0.4	100.0

資料：林業センサス。

3. 個別農家による農地資源管理

稲作農業を展開するには、決して恵まれた生産条件とはいえない中山間地域において、これまで農地資源が維持・管理されてきたのは、耕作できなくなった家の農地を地域内の個々の農家が引き受けながら、継続的に営農活動を行ってきたからに他ならない。しかし、高齢化等を理由に、個別完結型の営農が困難となった農家が急増する中で、これら農家の作業や農地を、地域内の個別農家のみで対応することが困難となりつつある。

本章では、近年における頓原町内の農業の担い手と農地利用の動向について、その特徴を概観した後、これまで農地管理に大きな役割を果たしてきた個別農家が、引き続き農地資源の管理主体となりうるのか、その可能性あるいは限界を、町内で実施した担い手農家調査結果から検討する。

(1) 個別農家の現状

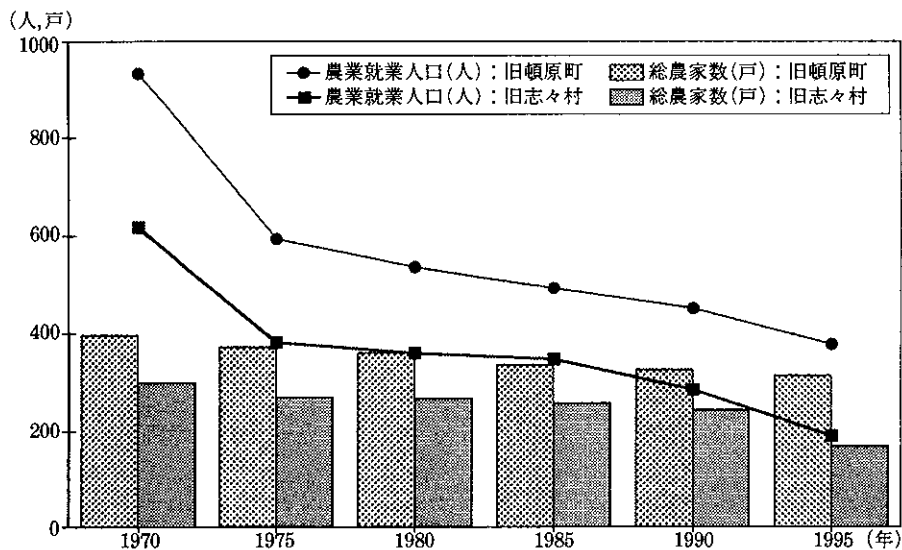
1) 基幹農業労働力の高齢化状況

始めに、頓原町内における農家数と農業就業人口の動きを確認しておこう（第3-1図）。

まず、旧村別の総農家数の推移をみると、旧頓原町、旧志々村共に1970年以降一貫した減少傾向にあり、旧頓原町では、70年時点に比べ約2割、旧志々村では同約4割の減少となっている。各年次間の農家数減少率をみると、旧志々村において90～95年の間の減少率が著しく高くなっているが、これはダム建設による移転の影響によるものであり⁽¹⁾、この期間を除けば、旧頓原町と同じように、総じて低い減少率にとどまっている。

一方、農業就業人口は大きく減少している。両旧村共に、70～75年の間に4割近い減少となるが、その後、減少率は1割未満で推移する。再び減少率が高くなるのは、旧頓原町では90年以降、旧志々村では85年以降であり、近年減少率が急激に高まる傾向にある。

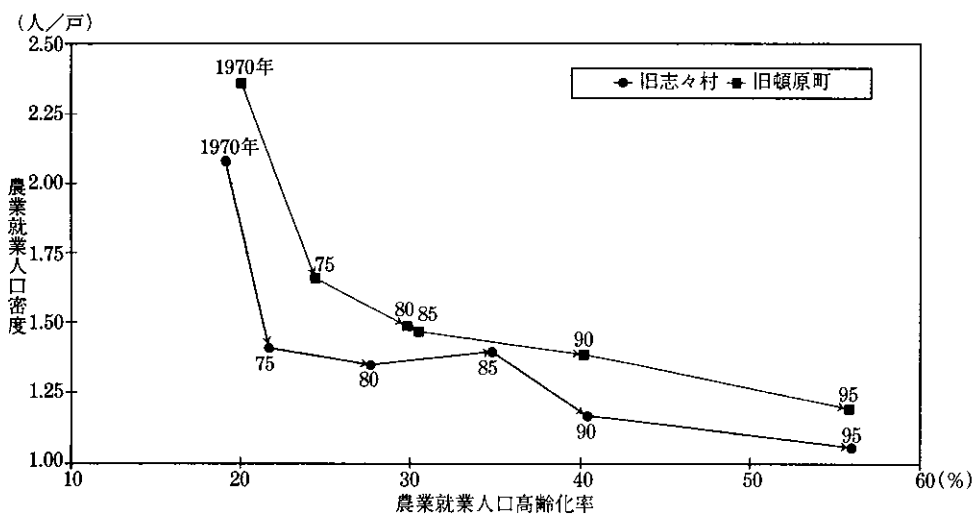
ところで第3-2図は、旧村別に農業就業人口密度（農家1戸当たり農業就業人口数）と高齢化の動きを示したものであるが、両旧村共に70年から75年にかけて、同密度は大きく低下するものの、この間の高齢化率はほとんど上昇していない。それに対し、90年以降をみると、密度の低下にも増して、高齢化の進展が著しい。近年の農業就業人口の減少



増 減 率		1975/70 年	1980/75 年	1985/80 年	1990/85 年	1995/90 年
農家数	旧頓原町	-6.1	-3.2	-6.4	-3.0	-3.4
	旧志々村	-9.4	-0.7	-3.4	-5.4	-30.2
農業就業人口	旧頓原町	-36.4	-9.6	-8.0	-8.5	-16.3
	旧志々村	-38.3	-5.5	-3.6	-17.5	-33.1

第3-1図 頓原町における総農家数および農業就業人口の推移

注. 農業センサス「農業集落カード」から作成.



第3-2図 農業就業人口の減少と高齢化の動き

注. 農業センサス「農業集落カード」から作成.

は、高齢化がその主要因となっており、70年代の減少とは本質的に異なるものであることがわかる。

このように、頓原町では、近年、農業の担い手の高齢化が急速に進んでいるわけだが、その進展度合いは、同じ町内であっても、農業集落によって地域差がある。第3-1表は、町内30の農業集落を単位に、農業就業人口の高齢化率別の5年間の階層移動状況をみたものであるが、一つ下の階層に移動した集落または階層移動していない集落が7集落存在する一方で、3区分以上上位の階層へと移動した集落も8集落存在する。集落間での格差がより広がっているのである。

なお、農業の担い手を60歳未満の農業専従者に更に絞り込んでみると、半数の15集落には同農業専従者は存在しない。特に、旧志々村においては、高齢化とともに兼業化も進んでおり、同専従者のいる集落は僅か4集落のみである。3分の2に当たる11の集落には、すでに若年の農業専従者がいなくなってしまうのである。

2) 認定農家の状況

このように、農業の担い手減少と高齢化が進む中で、町では1994年3月に「頓原町農業経営基盤強化促進基本構想」を策定し、担い手育成に力を入れている。この「基本構想」では、2002年までに主たる農業従事者1人当たり年間所得500万円、同年間労働時間2,000時間以内の効率的かつ安定的な農業経営体が、町内の農業生産の50%以上を担うような農業構造を確立することを目標としている。

また、個別経営体については、「水稲単作」、「水稲＋施設園芸＋繁殖和牛」、「水稲＋繁殖和牛」、「酪農」の4タイプの営農類型が示されており、経営面積の目標規模は「水稲単作」で6.5ha、他の類型では3～4haとなっている。所得目標の水準が低いこともあり⁽²⁾、山間農業地域である同町でも、比較的实现可能な経営規模であるといえる。

しかし、認定状況をみると、高齢化の進行によって若年の農業専従者がすでに希薄となっていることから、その数は極めて少な

第3-1表 農業就業人口の高齢化率別にみた農業集落の階層変動

1995年 1990年	30%未満	30～40	40～50	50～60	60～70	70～80	80%以上
30%未満		西秩木	城南・城山	寺沢城東			中村上
30～40		隠岐原 伸和・大年	安波岐	谷川 伊比 才谷	武智・奥畑・張戸 迫・小才田・泉川	東	
40～50		中村下	上町	門・瀬戸 岡	殿居・国倉 万場 宇山・小和田		北森脇
50～60				協和 獅子	古城・稲荷・田畠		
60～70%				南		琴引	中廻

注：太字は、旧志々村に所在する集落である。

い。1997年3月末時点で11の経営体が認定されているが、そのうち5経営体は酪農であり、他の6経営体は、水稻+施設園芸農家が3戸、水稻+繁殖和牛農家が2戸、水稻+施設園芸+繁殖和牛農家が1戸という内訳になっている。ちなみに、11経営体の地域分布を旧村別にみると、8経営体が旧頓原町に所在している。旧志々村には僅か3経営体あるのみで、しかもそのうち2経営体は酪農の法人経営である。これら認定農家すべてが、集落の農地管理の担い手となったとしても、その数はあまりにも少ない状況にあるといえる。

3) 担い手減少による農地管理の変化

次に、頓原町における農地管理の状況についても概観しておこう。まず、経営耕地面積の推移をみると、町内全体で90年から95年にかけての5年間に、146ha(20.3%)もの減少となっている⁽³⁾。旧頓原町に限ってみても、10.5%(42ha)の減少であり、同期間の農家数減少率6.2%を大きく上回っている。同旧村での80~90年の経営耕地面積減少率は8.6%であることから、この5年間に急激に農地が減少している様子が窺える。

頓原町の場合、水田率が極めて高いことから、これら減少した農地の9割弱が田である。多くは農地以外への転用等⁽⁴⁾によるものと思われるが、農業労働力の高齢化による担い手の不足から、耕作放棄された農地も決して少なくはない。

第3-3図は、旧頓原町の農業集落を対象に、農業就業人口密度と遊休・荒廃農地率からみた集落分布を、1980年と95年の2時点⁽⁵⁾それぞれ示したものであるが、担い手の減少に伴って遊休・荒廃農地が増加している様子が確認される。中でも、80年当時比較的農業就業人口密度が高かった集落、例えば「協和」、「迫・小才田・泉川」等の集落で、同密度が急激に低下し、かつ、遊休・荒廃農地が急増している。「伸和・大年」等ごく一部の

集落を除き、総じて農業就業人口密度の低下と共に、遊休・荒廃地が増加しているのである。

(2) 調査農家の概況と農地管理の可能性

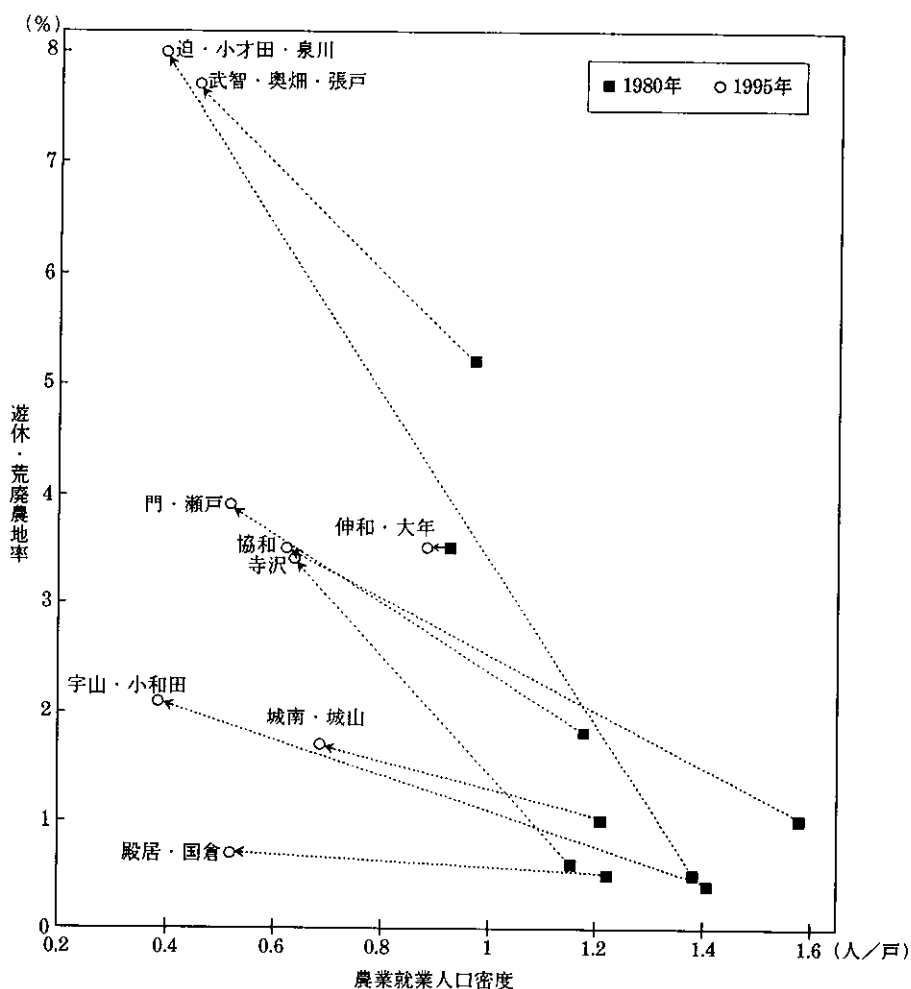
1) 調査農家の経営概況

頓原町においても、他の山間農業地域の町村と同じように、農業労働力の高齢化が進行し、若年基幹農業労働力が減少している様子が窺えた。しかし、希薄となったとはいえ、多くの集落に現在でも担い手と呼ばれる個別農家が存在し、営農を続けている。本節では、これら担い手農家を対象とした調査結果から、個別農家による農地管理の可能性を検討する。

同町においての調査では、5戸の農家にヒアリングする機会を得た。このうち1戸は、専業農家ではあるが、世帯主がすでに60歳代であり、しかもあとつぎがいないことから、残りの4戸を検討の対象とした。

第3-2表は、調査農家4戸の経営主の年齢、経営作目等を整理したものであるが、4戸共に世帯主は40歳代前半と若く、B農家を除き農業専従者である。経営作目は各農家多様であるが、相当規模の稲作を行っている点に共通点がある。経営規模をみると、町内平均の2倍以上と大きく、約2~3haの経営面積を有している。いずれの農家も、町内における数少ない担い手農家といえる。では、これら農家の経営概況を、土地利用状況を中心に、個別にもう少し詳しくみてみよう。

まず、旧志々村に所在するA農家であるが、経営耕地の内訳は、所有地130a(田90a)、借地50a(すべて田)であり、畑および田の一部をわさび栽培に利用している。借入田は集落内にあり、他出あとつぎの元へ転出した、高齢世帯のものである。世帯主はUターン就農で、わさび経営を営農の中心に据えており、今後もわさびを主体とする経営を指向している。労働力をみると、父母が補助



第3-3図 集落別にみた農業の担い手と農地管理状況の変化(旧頓原町)

注(1) 田面積が20ha以上ある9集落のみ対象とした。

(2) 遊休・荒廃農地率とは、耕作放棄地と不作付地の合計面積割合である。

労働力となっているものの、基幹労働力は世帯主のみである。したがって、稲作部門の規模拡大の可能性については、労働力の面から1ha程度が限度と回答している。

次に、同じ旧志々村のB農家であるが、稲作を中心とする経営であり、借地80aを含め240a(田210a)の経営である。現在、世帯主は和牛経営による負債返済のため農外に就業しているが、数年後には再び農業に専従する

意向である。当該農家は経営規模の拡大意欲が強く、当面5ha規模の稲作経営を目指している。世帯主の妻も基幹労働力となっていることから、将来的には10ha規模の稲作経営を行いたいという希望を持っている。なお、当該農家はA農家と同じ集落にあるが、この集落には、集落営農組織が存在しない。したがって、農地の集積に当たっては、町の農業公社の仲介・斡旋を受けたいとしてい

第3-2表 担い手調査農家の経営概況

農 家 名 世帯主年齢	所 在 地 (旧村・集落)	経営作物	経営規模	労 働 力	備 考
A 農家 42 歳	志々村 T 集落	主：わさび 従：水稻等	180 a (田140 a) うち借地 50 a	基幹：世帯主のみ 補助：父，母	集落営農組織なし
B 農家 45 歳	志々村 T 集落	主：水稻 従：キュウリ 繁殖和牛	240 a (田214 a) うち借地 80 a 和牛 2 頭	基幹：(世帯主)， 妻 補助：母	集落営農組織なし 世帯主は農外就業 中
C 農家 42 歳	頓原町 T 集落	主：水稻 従：なし	295 a (田 285 a) 借地なし	基幹：世帯主のみ 補助：父，母	集落営農組織加入 ・オペレーター
D 農家 45 歳	頓原町 O 集落	主：施設花き 従：水稻 繁殖和牛	267 a (田 267 a) うち借地 64 a ハウス 10 棟 和牛 7 頭	基幹：世帯主のみ 補助：妻，母 雇用あり	集落営農組織加入

る。

一方、旧頓原町の C および D 農家の所在する集落には、それぞれ集落営農組織が存在している。しかし、集落営農組織へのかかわり方は対照的であり、C 農家が集落営農組織のオペレーターとして受け手となっているのに対し、D 農家は稲作作業の出し手となっている。これは、両農家の経営形態の違いによる。C 農家は、3 ha 近い経営耕地面積を有し、水稻単作の経営を行っている。経営主自らが集落営農組織のオペレーターとして、田植、防除作業に従事しているが、他の作業は個人所有の機械で個別に行っている。稲作の経営規模は、現在の 2 倍位まで拡大したい意向があるが、農地は集落内に限るとしており、集落外から集積する意志はない。

他方、D 農家は 267 a (すべて田であり、64 a が借地) の経営耕地で稲作と施設園芸 (ハウス 10 棟) を営んでいる。この他に 7 頭の繁殖和牛がいる。稲作部門は集落内の集落営農組織に作業委託しており、このことによって生み出される余剰労働力を施設花き部門に振り向けている。将来の意向としては、施設花きにより特化するために、和牛部門を縮小、稲作部門を引き続き集落営農組織に委託することを考えている。施設花きが中心であるた

め、これ以上の耕地面積の拡大は必要としない。ちなみに、当該農家のみが認定農家となっている。

2) 担い手農家のタイプ

担い手調査農家 4 戸の経営概況をみてきたわけだが、それぞれ特色のある経営を行っている。そこで、これら調査結果を踏まえ、農地管理という視点から担い手農家のタイプ分けを試みた。

同町の担い手農家は、二つの軸によってタイプ分けすることができる。第 1 の軸の基準は、農家が稲作を主体とする土地利用型の経営を指向しているのか、あるいは稲作以外の作物を主体とする施設型を指向し、稲作を従とする経営を目指しているかである。前述した 4 戸の調査農家のうち、前者の経営としては B および C 農家が、後者の経営としては A および D 農家が該当する。

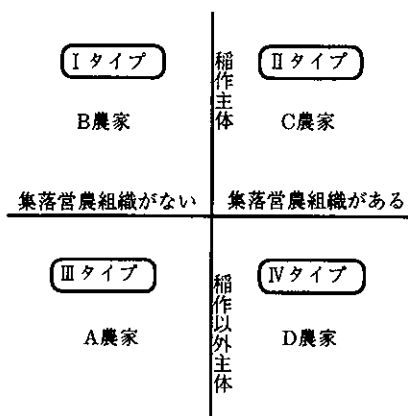
第 2 の軸は、担い手農家が所在する集落に、しっかりとした集落営農組織が存在しているかどうかである。C および D 農家の集落には集落営農組織があり、集落内の高齢農家等の稲作作業を受託している。これに対し、A および B 農家の集落には集落営農組織がなく、個別農家間で対応ができない農地や作業は農業公社に委託されている。

これら二つの軸をクロスさせると、第3-4図のようにⅠ～Ⅳの4タイプに区分される。そして、調査した農家がそれぞれのタイプに当てはまるのである。今回直接聞き取り調査を行った農家は、町内担い手農家のごく一部に過ぎず、どのタイプにどの程度の農家が該当しているかは正確にはわからない。しかし、役場を始めとする関係機関のヒアリングから、概ねこの4タイプにまとめることが妥当であると判断される。そこで、これら四つの担い手農家のタイプごとに、農地の管理主体となり得るのか、その可能性と問題点を、それぞれの調査結果を参考としながら検討する。

3) 個別農家による資源管理の限界

まず、Ⅰのタイプであるが、土地利用という面からみれば、最も期待される農家である。農作業受託を行う集落営農組織がない集落において、営農の継続が困難となった農家の農地や作業を受けるのは、まず第1にこれら担い手農家とならざるを得ない。まさしく集落における貴重な農地管理の担い手でもあるわけである。

しかし、このタイプの担い手はあまりにもその数が少ない。前述B農家の所在する旧村には、もう1戸同じタイプの農家が存在する



第3-4図 頓原町における担い手農家のタイプ

とのことだったが、わずか2戸で100ha余りにのぼる旧村すべての田を維持・管理することは不可能である。また、担い手農家の側からみれば、経営を安定させる上で、優良な農地を分散しないようにいかに集積していくかが現実的な課題としてある。今後農地の出し手が増加し、集落内の水田が受け手市場となれば、必然的に条件のよくない農地は、これら担い手農家に管理される可能性は低くなる。受け手もなく荒廃していく水田が少なからず発生してくることが予想されるのである。

他方、同じ稲作主体の経営を指向していても、Ⅱタイプの農家は、農地の集積、管理、更には機械資本の整備といった面で、Ⅰタイプに比べ数多くの優位性がある。当面は、集落営農組織のオペレーターを兼ねながら、個別作業にも取り組んでいくことになるが、将来的には、事実上同組織の作業の多くを、これら少数の担い手農家が担うこととなろう。集落営農組織により構築された、効率的な農地管理システムを、そのまま引き継ぐことが可能となるのである。しかし、このタイプの担い手農家に、まったく問題がないわけではない。集落営農組織の作業と個別作業とが併存している状況の下では、両者の調整をいかに図っていくかが重要な課題である。特に、担い手農家が個別に規模拡大を進めようとした場合、集落営農組織との調整は不可欠である。

これに対し、Ⅲ、Ⅳタイプの農家は、農地管理という面からだけみれば、そう多くは期待できない。稲作以外の作物、特に施設型の作物を経営の中心に据えとなれば、農業労働力の関係から、個別農家レベルで他の農家の農地や作業を引き受けることは極めて困難である。経営の安定を図るために、施設部門を拡充しようとするればするほど、集落内の農地管理から離れていくこととなるのである。

しかし、現実的にはⅢタイプのA農家の

ように、集落内に受け手となる他の農家や組織が存在しない場合、頼まれれば可能な限り受けざるを得ないと考えている農家も少なくない。集落内の農地管理と自分の経営との間で、正に苦悩しているのである。一方、IVタイプの場合、集落営農組織の力量にもよるが、担い手農家に集落内農地の管理負担がない。しかし、山間農業地域における新しいタイプの担い手像ともいえるこれらタイプの農家は、地域農業の振興には大きな役割を果たしているが、農地資源の管理主体としての機能は、極めて小さいといえるのである。

(3) 小 括

頓原町のような水田型の山間農業地域では、高齢化の進行により営農の継続が困難となった農家の水田を、地域（集落）でどのように管理していくかが大きな課題となっている。耕作放棄田の増加は、水管理の問題や病虫害の発生、更には住環境の悪化等、数多くの地域問題を派生させるからである。

同町では、集落営農組織の育成と農業公社の設立によって、農地の維持管理を図っていく方針を立てている。その背景には、個別農家だけで、町内の農地を維持・管理していくことが困難となっている現実がある。それは、前節での担い手農家調査の結果からも窺えた。一般的には、農地の管理主体として期待されている担い手農家ではあるが、そのすべてが必ずしも農地資源管理の担い手には結びつかない⁽⁶⁾。

近年、中山間地域の担い手育成は、新規就農者も含め、施設型経営が中心となっており、同町も決して例外ではない。しかし、これら担い手農家は既にみたように、農地管理の担い手としては限界がある。個別の経営の維持・発展を図ろうとすればするほど、集落内の農地資源管理とギャップが生じてくるのである。

他方、稲作の大規模専業経営を目指す農家

は、制約された生産条件等から、その数が極めて少ない。しかもこれら農家は、個別で規模拡大を図ろうとした場合、圃場の分散や機械資本の整備等、新たな問題を抱えることとなる。低米価が続く中での経営展開は必ずしも容易ではない。となれば、同町のような山間農業地域では、担い手農家と集落営農組織が併存し、両者がそれぞれを補完しながら連携していくことが、農地資源を維持・管理していく上で効果的な方法であるといえる。

ともあれ、長い間築かれてきた、個別農家による農地管理のしくみが崩壊しようとしている今、担い手農家のみでの対応には明らかに限界がある。個別農家を補完する地域組織が、中山間地域の農地資源の維持・管理には不可欠となっているのである。

(橋詰 登)

注(1) 旧志々村の志津見ダム建設によって、「岡」、「森脇」、「北」等の8集落が農家の移転や耕地の減少（水没予定すでに耕作されていない）がみられる。農地については、代替地として、谷を埋め立て新たに造成する計画もあるが、現段階ではまだ事業は始まっていない。

(2) 同町では、農業以外の産業でも年間給与水準は低く、例えば、町内の自動車部品製造業（事業所規模80名）の従業員所得は、年間約460万円である（頓原町資料「頓原町農業経営基盤強化促進基本構想」による）。

(3) この5年間に減少した耕地面積の約半分は、旧志々村のダム建設によるものとみられるため、これを除けば10%程度の減少と推定される。

(4) 農地の減少要因としては、公共用地等への農外転用の他、近年の基盤整備事業の実施によって減少した部分も少なくない。

(5) 同図は農業センサスの農業集落カードにより作成したものであるが、集落カードでは、耕作放棄地のデータが95年以前は80年と90年しか掲載されていない。このため、95年の比較対照として80年を用いた。

(6) 中山間地域において、「農業経営・農業生産

の担い手」と「農地管理の担い手」が乖離している問題については、安藤光義「中山間地域農業の担い手と農地問題」(『日本の農業』201, 農政調査委員会, 1997 年) が詳しい。

4. 集落営農による農地資源管理

3 では、中山間地域における農地資源管理は、個別農家だけではなく、集落や集落営農組織との連携・補完関係が重要であることが示された。しかし、実態としては農業就業人口の高齢化や農地の荒廃化における集落間の格差が生じており(前掲の第3-1表, 第3-3図), 個別農家, 集落, 集落営農組織の連携関係やその方向性は同じ町内といえども一様ではない。

本章では、以上のような集落間の相違を踏まえ、実態調査にもとづいた町内の集落および集落営農組織の農地資源管理の現況について述べる。ここでは特に、集落営農組織への取り組み状況如何が地域の農地資源管理にどのような相違をもたらしているのかを明示することに力点を置く。

(1) 集落の概況および集落の農地管理の現況

1) 集落の概況

頓原町における集落数は46であり、その範囲は自治組織の組(小字)に相当し⁽¹⁾, 概ね10数戸の世帯で構成されている。この集落が寄り合いや共同作業の基本単位となり、集落内の農地、水、林地などの地域資源を管理する役割を負っている。同町で46集落のうち5集落の実態調査を行い、集落活動、資源管理の状況、農地管理の方向性等に関して、集落の代表者へのヒアリング調査を行った。この調査内容を整理したものが第4-1表である。調査対象は東、武智、協和、宇山、城南・城山⁽²⁾の5集落であり、所在地は東集落が旧志々村、他の4集落は旧頓原町に位置

している。ここでは、①集落の構成・集落活動、②資源管理の状況、③集落営農組織に関してポイントを整理している。

① 集落の構成・集落活動

まず、集落の構成および集落活動をみると、農家戸数は東集落がやや少ないが、そのほかの集落は10数戸で構成され、離農・離村農家は東集落を除き、ここ10年間ではみられない。集落活動に関しては、月1回の会合(集落の共通経費を徴収する集金集会など)が開かれているほか、清掃や水路の草刈りなどの共同作業が行われている。

② 資源管理の状況

次に、資源管理の状況をみると、農地については、各集落とも圃場整備がほぼ完了しており、整備田の荒廃はみられないが、未整備田や畑(自家用の野菜が多い)に荒廃地が存在している。転作に関してみると、武智集落は1ha区画の圃場整備(合計3ha)が実施されており、そこで大豆を主体とした集団転作が行われているが、その他の集落では個別で転作が取り組まれている。

水については、町内の土地改良区は水管理に関与しておらず、小水系ごとの個人ないし水利利用者のグループで管理されている⁽³⁾。

林地に関しては、個人有林および集落の共有林とも、その多くは森林組合が管理しているが、武智集落は若手グループ(後述の「あすなろ会」)の活動の拠点として、また宇山集落では都市農村交流の一環(炭焼き生産組合)として、森林資源を生かした集落の組織化が図られている。

③ 集落営農組織

集落営農組織に関してみると、集落営農は東集落以外の武智、協和、宇山、城南・城山の4集落で組織されている。集落営農組織は、圃場整備を契機に作られたものが多く、集落単位の農地管理に関して重要な役割を担っている。

この集落営農組織の有無は集落と公社との

第4-1表 調査集落の概要

	東	武 智	協 和	宇 山	城南・城山
1. 集落構成・集落活動					
① 所在地	旧志々村	旧頓原町	旧頓原町	旧頓原町	旧頓原町
② 戸数	9戸	13戸	17戸	16戸	19戸
③ 離農・離村農家	3戸離村(10年はど前)	なし	なし	なし	なし
④ 会合	月1回(全員出席)	月1回(全員出席)	月1回(全員出席)	月1回(全員出席)	月1回(全員出席)
⑤ 共同作業	草刈り(1回/年), 除雪	清掃, 水路の草刈り	水路の草刈り(受益世帯のみ)	清掃, 水路の草刈り, 祭事(春・秋)	集会施設の整備(年1回), 祭事(年1回)
2. 資源管理の状況					
① 農地(面積)	10.7ha(田8.9ha, 畑1.8ha)	13ha	16ha	13ha	21ha
・荒廃地	田20a(水管理が困難なため)	田はなし, 畑は一部荒廃	田はなし, 畑は一部荒廃	50a(未整備田)	80a(未整備田)
・圃場整備	93年完了, ダム用途で補助率かさ上げ, 農家負担は事業費の10%＝反当2万円	集落内農地の50%は実施中, 残り50%は98年度から実施予定, 農家負担は事業費の10%	94～97年に実施(13ha), 3haは転換地(牧草地等)のため, 実施予定なし, 個別対応(圃場整備中は, 特定農家3戸で対応)	83年に完了(償還金は反当40万円), 50a(山つきの農地)は未整備, 個別対応, 今後は集団転作もありうる。	93年に完了(償還金は反当2万円), 未整備田280a, 個別対応, 施設園芸で対応し, 個人の割当面積は小, 頭百口(11方所)ごとに個別管理, 水利組合はなし, 個人有林10～15ha(1戸当)共有林は10ha(一部造林)があるが, 成木になってからには特に管理はしていない。
・転作	個別対応, 保全管理だけの圃場もある。	集団転作(大豆), とも補償実施			
② 水	個人管理(水路管理も含む)	個人管理, 頭百口(5カ所)の管理は近隣農家が行う。	受益者が話し合いで管理し, 集落は関与していない。	受益者が話し合いで管理し, 集落は関与していない。	
③ 林地	個人有林は森林組合委託, 4集落(40人)での共有林があるが, 成木になってからは特に管理はしていない。	個人有林は個別管理, 共有林が1haあるが, 管理はしていない, あすなろ会(若手グループ)で10haの公社造林を買収。	集落内林地の約半分が人工林(85年の分収造林が最後), 共有林は森林組合に委託。	個人有林合計60～70ha, 共有林360ha, 分収造林100ha, 炭焼き生産組合(都市農村交流)あり。	
3. 集落営農組織の有無	なし	あり	あり	あり	あり
4. 公社との関係	農地の委託先として期待は大	直接の関係はない	直接の関係はない	直接の関係はない	直接の関係はない
5. 今後の農地管理の方向	出し手は増加する, 公社へ委託	集落営農組織で対応可能, 若い後継者も多く存在	田は集落営農組織で対応し, 畑は個別の判断に任せる。	集団転作の実施	集落営農組織での集団転作が課題, 整備田は管理。
6. その他	集落内の農家は多くが高齢・後継者なしの農家である, 若年者(小中学校生)がいない。	「あすなろ会」を核とし, 生産・生活両面をサポートする組織作りが行われている。	集落営農組織のオオレーターは40歳代中心で, まだ十分に農地を委託する余裕がある。	都市農村交流による組織作りJA等にバック・アップ要請	高齢化が進行しており, 将来的には多くの農地が委託に出される可能性がある。

資料: 集落の代表者から聞き取り調査。

関係および今後の農地管理の方向に差異を生じさせている。組織が存在しない東集落では、高齢化・後継者不足のもと、集落での農地管理には限界があり、今後は公社へ農地を委託せざるを得ない状況となっている。

一方、集落営農組織が存在する武智、協和、宇山、城南・城山の4集落では、組織を核とした農地管理を集落内で完結することが可能であり、将来的には武智集落のように集団転作を行うことが目標となっている。また、武智集落や宇山集落では、集落営農組織を単に生産面だけではなく、生活面や都市農村交流にも生かし、地域の活性化に結びつけていこうとする取り組みが行われている。

以上の集落の調査結果を整理すると、第1に、調査集落は農家戸数の変動が少なく、一定の集落活動が維持されていることから、集落の安定性が高いことがわかる。ただし、東集落は高齢化の進行と離村農家がみられ、将来的には集落活動を維持することが危ぶまれると予想される。

第2に、資源管理の状況から、整備田は集落として最低でも保全管理しようという意向がみられる。また、林地に関しても武智集落や宇山集落のように、その管理を集落活動の一つとして積極的に取り入れているところもあり、資源管理に対する集落の取り組みに相違がみられる。

第3に、上記の2点と集落営農組織の有無によって、担い手が不足し、集落営農組織も存在していないため、公社に依存した農地管理を行わなければならない東集落と、集落営農組織を中心とした農地管理が行われている武智、協和、宇山、城南・城山集落に分類することができる。さらに後者のうち武智、宇山集落は組織を通じて地域の活性化を図り、より総合的な集落活動を行っている。このように、町内の集落は比較的類似した集落構成でありながら、その内容は担い手の存在状況や集落営農組織の有無によって、今後の農地

管理や集落活動が異なっている。

2) 東集落と武智集落の農地管理の取り組み

上記の集落のうち、集落活動に関して対照的な位置にある東集落と武智集落を取り上げ、その農家構成を詳しくみたものが第4-2表、第4-3表である。東集落の農家構成をみると(第4-2表)、全9戸中6戸が60歳以上の経営主+妻(+親)の高齢世帯であり、その6戸とも農地や農作業を委託している状況にある。現在のところ、集落の担い手農家と位置づけられるのは①番農家のみであるが、後継者夫婦が農外就業していることもあり、集落内の農地を全て受託するには限界がある。実際に、前述の6戸のうち5戸は農地を公社に委託しており、集落内で農地を管理することは難しい状況となっている。現在の農地管理の状況を田についてみると、田の総面積894aのうち、集落内管理が331a(37%)、集落外の農家へ委託が66a(7.4%)、公社委託が497a(55.6%)であり、全体の6割が集落外で管理されている。

一方、武智集落の農家構成をみると(第4-3表)、経営主の年齢が比較的若く(30歳代が3戸、40歳代が8戸)、全13戸中8戸が集落営農組織(頓原上「木精の里」機械共同利用組合)に入っている。この8戸の田は全て集落営農組織が管理しており、公社を通じての再委託分も含めるとその面積は11.3ha、集落内の田の面積19.3haの58.5%に及ぶ。現在個人で耕作されている田は8haあるが、将来的にはこれら田も集落営農組織でカバーすることが可能であり、集落内での農地管理に一応のめどがたっている。

なお、武智集落には「あすなる会」という若手で構成されているグループがあり、この会を中心として集落の生産・生活両面に渡った組織化が行われている。「あすなる会」は、日常の営農について話し合いを重ねるうちに結成され、1997年で設立から7年目を迎え

第4-2表 東集落の農家構成

農家 番号	世帯 員数	農業従事者・従事状態	所有耕地 (a)			農地の管理状況
			計	田	畑	
①	7	主 71a 妻 66b 子 47c 子の妻 46c	145	123	22	⑨から138a 借入, ④を作業受託
②	2	主 78a 妻 76a	191	149	42	田の春・秋作業を公社委託
③	2	主 68b 妻 70b	109	99	10	田の春・秋作業を公社委託
④	3	主 64c 妻 65d 母 93d	95	95	—	田の春・秋作業を①へ委託
⑤	2	主 67b 妻 63b	91	77	14	公社委託
⑥	3	主 66b 妻 59d 母 83d	67	63	4	田の秋作業を公社委託
⑦	2	主 62c 妻 48d	126	109	17	田を公社へ貸付
⑧	3	主 37c 妻 27c	110	66	44	田を他集落の農家へ貸付
⑨			138	113	25	世帯主の死亡（後継ぎは出雲市在住）に伴い, ①へ貸付

注(1) 表のデータは農家台帳に基づき, 集落の代表からの聞き取りによって得られた。

(2) 農業従事者・従事状態において, 数値は年齢, アルファベットは下記を表す。

- a: 農業のみ, ないしは農業が主
- b: 農外就業（臨時）
- c: “ （常勤）
- d: 就業なし

第4-3表 武智集落の農家構成

農家 番号	世帯 員数	農業従事者・従事状態	所有耕地 (a)			農地の管理状況
			計	田	畑	
*①	7	主 48c 妻 51c	116	112	4	田は集落営農組織へ委託
*②	6	主 40c 妻 36c	196	186	10	田は集落営農組織へ委託
*③	6	主 49b 妻 46a	89	70	19	田は集落営農組織へ委託
*④	6	主 46c 妻 45a	155	148	7	田は集落営農組織へ委託
*⑤	4	主 53c 妻 ?a	100	96	4	田は集落営農組織へ委託
*⑥	7	主 39c 妻 32c	92	80	12	田は集落営農組織へ委託
*⑦	6	主 38c 妻 36c	35	34	1	田は集落営農組織へ委託
		父 71a				
⑧	2	主 86d 妻 82d	194	187	7	田を公社へ貸付（集落営農組織へ再委託）
⑨	9	主 62c 妻 57c	154	147	7	農地は個人ルートで全て委託
		子 33c 子の妻 31c				
⑩	4	主 58c 妻 51c	268	262	6	全て個人管理
⑪	6	主 50c 妻 43c	209	200	9	全て個人管理
*⑫	2	主 45c	230	214	16	田は集落営農組織へ委託
⑬	2	主 85d 妻 78d (子 50c)	220	194	26	子は町外に在住し, 土日・休日に通作している

注(1) 表のデータは農家台帳に基づき, 集落の代表からの聞き取りによって得られた。

(2) 農業従事者・従事状態の数値, アルファベットは第4-2表と同じ。

(3) *印は集落営農組織に加入している農家, □囲みは, あすなろ会のメンバーを表す。

る。現在の「あすなろ会」は、武智集落をはじめ、隣接している奥畑、張戸の3集落にまたがり、20～40歳代の夫婦単位のメンバーを中心に40名で構成されている。「あすなろ会」の主な活動は懇親会、視察研修、共同作業等であり、集落の生産・生活両面をサポートしている。特に生産面についていえば、後にみる頓原上「木精の里」機械共同利用組合も「あすなろ会」の活動の積み重ねの中から結成されている。このように、武智集落では、単なる機能集団として集落営農組織が存在するのではなく、農村生活をトータルとして補完する「あすなろ会」が組織のコアとして存在し、その延長上に集落営農組織が機能しているところに特徴がみられる。また、集落活動が重層的に組織化されているという点で、武智集落は構成員の多様化に対応することが可能となっている。

以上の集落の概況を踏まえ、次には農地資源管理を直接的に担う集落営農組織の現況を述べる。

(2) 集落営農の取り組み

1) 頓原町における集落営農の位置づけ

頓原町における集落営農は町の重点施策として位置づけられており、近年急ピッチで取り組まれている圃場整備を機に設立されたものが多い。町の集落営農に対する位置づけを

「頓原町農業経営基盤強化促進基本構想」にみると、「集落営農については、農業生産法人への経営発展母体として、今後も推進していく必要があり、地域および営農の実態にあった組織整備と経営の合理化を図り、組織体制の整ったものから法人化を目指す」となっている。このことから、町は集落営農に関して地域農業を担う緊急避難的な組織形態としてではなく、より高次かつ永続的な法人化に移行するものとして位置づけていることがわかる。

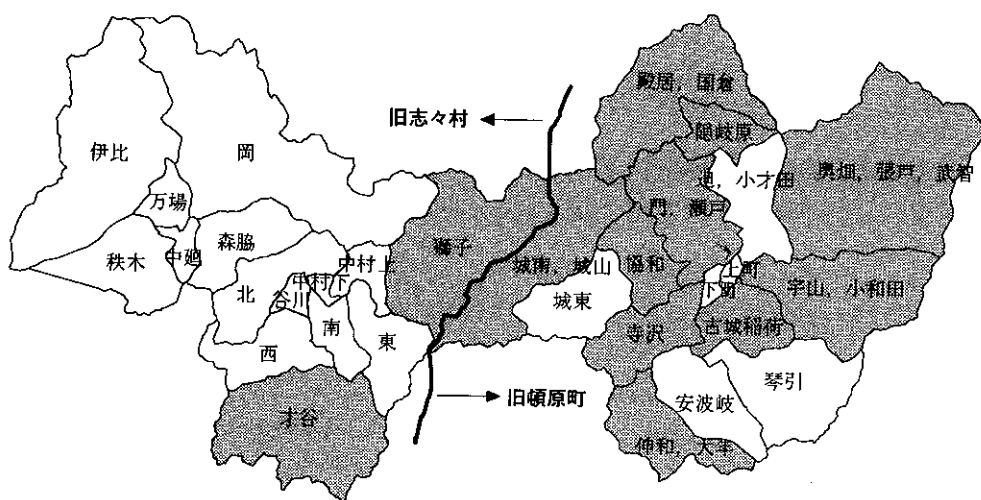
さて、この頓原町の集落営農に対する取り組みの現況をみるために、まず第4-4表で飯石郡内での頓原町の集落営農がどのような位置にあるかを確認しておこう。頓原町には郡内で最も多い14の組織があり、また各指標をみても、参加集落率が30.4%、カバー農家率が60.0%、集落営農がカバーする田の面積率が61.5%と高く、頓原町は組織化の取り組みが非常に盛んである。集落営農組織の一覧を第4-5表でみると、多くの組織は90年以降に設立されており、そのほとんどがオペレーター方式をとっている。集落営農は基本的には集落内で農地の保安全管理を図っていくものであるが、二城、寺沢、頓原上の集落営農組織では公社からの再委託があり、町単位としては集落営農組織と公社との連携がとられている。

第4-4表 飯石郡内の集落営農への取り組み状況

	総農家数	販売農家数	田の面積 (ha)	集落数	集落営農組織数	集落営農がある集落の農家数	集落営農がカバーする田の面積 (ha)	集落営農参加集落率 (%)	集落営農がカバーする農家率 (%)	集落営農がカバーする田の面積率 (%)
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧/④	⑨/①	⑩/③
三刀屋町	1,132	857	473	67	8	407	101.2	11.9	36.0	21.4
吉田町	417	363	332	28	7	213	182.0	25.0	51.1	54.8
掛合町	600	467	307	47	7	166	63.8	14.9	27.7	20.8
頓原町	487	442	420	46	14	303	258.3	30.4	60.0	61.5
赤来町	644	572	620	37	2	55	41.7	5.4	8.5	6.7

資料：95農業センサス、普及センター資料。

注：集落営農は集落内農家および集落内の田を全てカバーできるわけではないが、郡内の集落営農組織は全戸参加型が多いため、便宜上、集落内農家数と田の面積を集落営農組織がカバーすると仮定して集計を行っている。



第4-1図 集落営農組織の分布

次に、集落営農組織の分布を第4-1図で見ると、集落営農組織のほとんどは旧頓原町に存在し、旧志々村では担い手の不足やダム建設に伴う集落移転等もあって、組織化が遅れている。旧志々村における農地管理は、前述の東集落の事例でもみたように、その多くは農業公社がカバーしており、集落営農組織と農業公社の棲み分けが図られている。

2) 集落営農組織の実態

集落営農の取り組み状況を把握するため、ここでは前掲第4-5表の集落営農組織のうち、宇山振興組合、殿居営農組合、二城営農組合、寺沢営農組合、頓原上「木精の里」機械共同利用組合の5組織をとりあげ、その実態調査を行った。以下では、①組織構成、②機械装備、③活動状況、④作業実績および作業料金、⑤農地管理の今後の方向を第4-6表で見よう。

① 組織構成

まず、組織構成に関してみると、ほとんどが圃場整備を機に90年代に設立された比較的新しい組織である(全て任意組織)。参加形態は圃場整備が未実施の農家などを除き、ほ

ば全戸参加で組織化されている。なお、頓原上「木精の里」機械共同利用組合は、集団転作に関わる組織と実際の営農を担う機械利用組合の2段構成となっており、他の集落営農組織とは異なった組織構造を有している。また、同利用組合がカバーする範囲も5集落にまたがり、広域的な組織化が行われている。

② 機械装備

機械装備についてみると、全ての組織が稲作作業に必要な機械一式を保有しており、それらの機械類は組織結成時に補助事業(県単事業の「ふるさとしまね農業活性化事業」や「しまね地域活性化特別対策事業」など)を利用して導入している。機械導入における補助率は概ね50%であり、補助残は近代化資金の借入によって対応している(資金の各自の負担は面積割や利用高によって割り当てている)。

③ 活動状況

集落営農組織の活動状況をみると、5組織とも特定のオペレーターによる農作業受託を行っており、さらに宇山や寺沢では、水稻品種の統一を、頓原上では転作の団地化を行っ

第4-5表 頓原町における集落営農組織の概要

集落営農組織名	設立年	営農方式	参加戸数	備 考
① 隠岐原農機利用組合	1982	オペレーター方式	13	事業導入予定
② 宇山振興組合	85	オペレーター方式	16	都市農村交流、96年に改称
③ 獅子農業機械利用組合	85	貸出（共同利用）	13	
④ 才谷営農組合	85	貸出（共同利用）	23	
⑤ 殿居営農組合	93	オペレーター方式	14	
⑥ 二城営農組合	93	オペレーター方式	15	公社から再委託あり
⑦ 寺沢営農組合	93	オペレーター方式	22	公社から再委託あり
⑧ 瀬戸営農組合	93	貸出（共同利用）	12	
⑨ 小和田共同機械利用組合	93	オペレーター方式	10	
⑩ 敷波営農組合	95	オペレーター方式	26	
⑪ 協和営農組合	95	オペレーター方式	14	
⑫ 門営農組合	96	オペレーター方式	19	圃場整備中で99年から活動予定
⑬ 頓原上集落営農組合	97	オペレーター方式	52	5集落にまたがる広域組織
⑭ 佐見営農組合	97	オペレーター方式	54	
計			303	

注(1) 表は1997年10月現在である。

(2) 太字の集落営農組織は今回調査した組織である。

ている。なお、頓原上では経営受託が行われているが、これは集落内の担い手農家（認定農業者）に利用権を設定し、その農地を組織が管理する形態をとっている。オペレーターは各組織の機械作業を担える人材の存在状況によって、その人数は2人～23人と幅があり、賃金は時間当たり1,000～1,500円となっている。なお、補助者は何らかのかたちで出役しているが、補助者賃金を設定しているところ（宇山、二城、頓原上）、賃金の設定がない（支払いがない）ところ（殿居）、補助者とオペレーターが同一のところ（寺沢）という相違がある。

④ 作業実績および作業料金

作業実績は、組織がほぼ全戸参加形態をとっているため、集落内の農地（水田）はほぼカバーされている。作業料金の内訳は主に減価償却費、賃金、資材費となっており、各組織において町の標準作業料金（荒起し7,000円、荒代3,000円、植代4,000円、田植7,500円、収穫18,500円）より概ね低く設定されている。料金設定は毎年更新されてお

り、もし組織外の者から委託の希望があれば、町の標準料金で作業受託を行っている。

⑤ 農地管理の今後の方向

農地管理の今後の方向は、集落営農での受託を考えている組織もあるが（宇山）、長期的には集落内に個別の担い手農家を育成し、彼らが農地を集積していくことが望ましいという見方をしているところが多い（二城、寺沢、頓原上）。しかし、いずれにせよ転作対応や農作業の受委託、貸借の調整等において、集落営農組織は重要な役割を担うものと想定されており、組織自体は将来的にも存続させていくという方向が主流となっている。そのためにも、組織の法人化、機械更新費用の積み立てを課題にしている組織が多く、さらに作業面積拡大によってコスト低減を図るための組織の広域化（二城、頓原上）を目標にしているところもある。

(3) 小 括

頓原町では、集落単位での農地資源管理が推進されており、その核として集落営農組織

第4-6表 集落営

	宇山振興組合	殿居宮農組合
1. 組織構成 ① 設立年次 ② 参加戸数 ③ 設立契機	1983年(96年に組織再編, 改称) 16戸(基盤整備が行われていない一部の農家は不参加) 圃場整備, 町・農協の指導, 小規模農家の要望	1992年 14戸(集落内2戸は不参加) 圃場整備(1989~91年に実施)
2. 機械装備 ① 主要な機械・施設	トラクター2台(20ps) 田植機2台(4条歩行, 5条乗用) コンバイン2台(19ps, 3条刈) 乾燥機3台(24石) 糶すり機1台 格納庫1棟(150m ²) ライスグレーダー1台	トラクター2台(20ps) 田植機2台(4条歩行) " 1台(5条乗用) コンバイン1台(5条刈) 乾燥機2台(16, 20石)
3. 活動状況 ① 活動内容 ② オペレーターの確保, 出役方法 ③ オペレーターおよび補助者の賃金	農作業受託, 水稻品種の統一 オペレーターは特定者(2人)が日程割り出役, 補助者は作業が行われる農地の所有者が出役. 1,500円/時(オペレーター, 補助者とも一律)	農作業受託 オペレーターは特定者(4人)が希望出役(各人の都合に合わせ調整), 補助者は作業が行われる農地の所有者が出役. オペレーターは作業の種類に関わりなく1,000円/時, 補助者は自己の圃場のため賃金はなし.
4. 作業実績および作業料金	(96年実績) 耕起・代かき 10ha } 一括して, 田植え 12ha } 8,500円/10a 収 穫 12ha 4,900円/10a 乾 燥 12ha 120円/30kg	(96年実績) 耕 起 13ha 1,750円/10a 代かき 13ha 2,050円/10a 田植え 13ha 1,900円/10a 収 穫 9ha 5,000円/10a 乾 燥 6ha 2,200円/10a
5. 転作対応(転作物)	個人転作(牧草, 施設園芸), 互助制度はなし.	個人転作, 互助制度なし. 集団転作を検討中.
6. 集団で農地管理が困難になった農家への対応	集落営農組織で対応	親戚農家が受託. 親戚農家でも困難な場合は集落営農組織が受託.
7. 課題・問題点	機械更新への対応(積み立て金がない), 集団転作, 集落営農組織の法人化	経営受託を行うため, 組織の法人化について検討している.

が位置づけられている。しかし、本章でみたように、組織が存在していない集落では、今後の資源管理(特に農地管理)に困難が生じることが予想され、何らかのサポートが必要となる。頓原町ではそのサポート役を農業公社が担っており、集落内で対応できなくなっ

た農地管理を実質的に代替している。

一方、集落営農組織が存在するところでは、組織を中心とした農地管理が図られており、将来的にみても管理上の不安は生じないとみてよいだろう。ただし、組織の方向性には若干の違いがみられ、組織自体が地域の担

農組織の一覧

二城宮農組合	寺沢宮農組合	頓原上「木精の里」機械共同利用組合
1993 年 15 戸（2 戸は圃場が未整備のため不参加） 圃場整備，町・農協の指導	1993 年 22 戸 圃場整備（1991～93 年に実施）	1997 年 機械共同利用組合 23 戸，集落宮農組合 52 戸（全くの不参加農家は 2 戸） 圃場整備，地域リーダーの働きかけ
トラクター 2 台（28 ps, 17 ps） 田植機 2 台（4 条歩行） “ 1 台（6 条乗用） コンバイン 2 台（2 条刈, 3 条刈） 動力噴霧器 1 台 格納庫 1 棟	トラクター 2 台（28.5 ps） 田植機 2 台（6 条乗用） コンバイン 1 台（4 条刈） 動力噴霧器 1 台 グレイコンテナ 1 台 格納庫 1 棟（118.5 m ² ）	トラクター 2 台（50 ps, 33 ps） 田植機 2 台（6 条乗用） コンバイン 1 台（4 条刈） 粒剤散布機 1 台 防除ハイクリ管理機 1 台（14 ps） 格納庫 1 棟（189 m ² ）
農作業受託 オペレーターは特定者（6 人）が日程割りで出役。なお，オペレーターは各作業ごとによって変えている。補助者は希望日を調整して出役。 オペレーター 1,000 円/時，補助者は 830 円/時	農作業受託，水稻品種の統一 オペレーターは特定者（12 人）が希望出役（各人の都合に合わせ調整）。オペレーターの出役は 2 人 1 組で行っているため，いずれかが補助者となる。 オペレーター 1,000 円/時	農作業の受託，転作の団地化，経営受託 オペレーターは機械共同利用組合の加入者（23 戸）であり，希望日を調整して出役。補助者も同様。 オペレーター 1,250 円/時（または 10,000 円/日），補助者は 7,000 円/日
（96 年実績） 耕 起 8.95 ha 代かき 8.70 ha 田植え 8.18 ha 収 穫 7.27 ha 8,200 円/10 a 乾 燥 500 円/1 袋	（96 年実績） 耕 起 16.6 ha 5,500 円/10 a 代かき 16.6 ha 5,500 円/10 a 田植え 19.3 ha 6,000 円/10 a 収 穫 5.4 ha 15,000 円/10 a	（96 年実績） 耕 起 21 ha 3,300 円/10 a 荒 代 “ 2,000 円/10 a 植 代 “ 4,000 円/10 a 田植え “ 6,500 円/10 a 収 穫 “ 15,000 円/10 a
個人転作（牧草，施設園芸）	個人転作（施設園芸），互助制度（JA のとも補償あり）	集団転作（ブロック・ローテーションによる大豆作付）
特定農家が受託（集落内での調整が前提）	集落宮農組織が受託，将来的には特定農家の受託もありうる。	当面は集落宮農組織が受託，将来的には担い手農家を育成し，特定農家の受託を構想。
広域的な集落宮農の組織化，担い手農家の育成	各種宮農部会を組織化することによる集落の活性化，親睦会の開催など	組織の法人化，広域的な組織編成

い手となるのか，または組織が個別の担い手農家を育成するためのつなぎ役になるのかは，各集落がおかれた条件によって異なっている。

しかし，頓原町における集落は比較的規模が小さいため，担い手の形態が個別または組

織のいずれにしても，将来的に農地を面的に集積していくには限界がみられる。したがって，頓原上「木精の里」機械共同利用組合にみられるように，担い手のいない集落を包含した広域的な組織化が必要になってくるわけだが，そのためには集落間の調整を図る主体

が存在していなければならない。実際には、同じ集落内においても、農業公社が仲介役となって、集落営農組織へ再委託している事例もあり、調整主体として農業公社の果たす役割は大きいといえよう。

(江川 章)

注(1) 農業センサスによる集落の区分は30集落となっている。

(2) 二城は正確には城南集落と城山集落が合わせたものであるが、集落営農や自治組織の単位が同一であるため、ここでは便宜上1集落としてカウントしている。

(3) 水管理の状況や土地改良区の役割については、6の農業関係諸機関と地域資源管理を参照のこと。

5. 頓原町農業公社と農地資源管理

頓原町の農業は、担い手の流失、高齢化、過疎化等によってその維持を図ることが困難となっている。しかも個別農家の展開によって農作業、農地を受託して、地域の農業を維持することも困難であることから、集落営農組織を形成して地域農業として維持するとともにその再編を推進している。しかし、圃場条件の悪い地域、担い手のいない農家等では耕作放棄地も発生している。

このような状況に対して、町、農協は農作業および農地を受託による直接的な補完体制を市町村農業公社として整備し、地域農業の維持とともにその再編を積極的に図ろうとしている。

本章では、農業公社の設立過程と活動状況およびその活動が地域資源としての農地の管理にどのような影響を与えているのかを検討する。

(1) 設立過程

頓原町では、農作業の受託を個別農家や農協の青年連盟が実施してきた。しかし、受託

者の減少と年齢の上昇、他方における農家の農業労働力の流失、高齢化による委託面積の増加によって、1980年代後半に入ると農作業の受委託に対する本格的な対策が求められるようになった。そこで90年11月に農協が主体となって広島県の向原町農業公社(88年設立)を視察した。

さらに翌91年4月には町、農協、掛合普及所によって「農作業受託調査検討会議」を発足させ、受託組織形態を調査するために国東町農作業受託組織(大分県、89年設立)、鹿沼市農業公社(栃木県、74年設立)等の先進事例を視察した。6月の町長選で現町長(景山一氏)が地域農業振興対策のひとつとして、基盤整備とともにこの受託組織の整備を公約として掲げて当選、町が主体となって推進することになった。他方、町内におけるこのような組織に対する農家の意向調査も実施し、その新たな組織体制の在り方を検討した⁽¹⁾。

その結果、今までの農作業の受託方式から、今後の山間農業地域の担い手の在り方および地域農業構造の再編の問題等を考えた場合、公社方式の必要性を確信、91年8月に「町農業公社設立検討委員会」を発足させた(町、議会、農協、普及所)。そして先進地視察を重ねるとともに法的な関係の検討も進め、92年8月に「農業公社設立準備事務局」を設置(専従事務局体制)、県との話し合いを始めた。12月に「農業公社設立発起人会」を設置、93年4月1日の設立を目指した。しかし農協の広域合併(93年2月、雲南3郡10農協)、設立者の発起人会から出捐者(町、農協)への変更等の問題が生じ、許可申請書の提出が6月にずれ込み、6月に許可を得て7月6日に登記を完了して、設立された⁽²⁾。

しかし春作業はすでに始まっていたことから、設立準備事務局設置要領を急遽改正して、公社設立までの間は準備事務局が農家の農作業の受託を引き受けた(すでに事務局体制およびオペレーターの採用は決まってい

た)。なお、当初の構想では農作業の受託のみの計画であったが、前年（92年）に市町村農業公社が認可され、県からも農地保有合理化法人としての設立の指導を受けたことから、7月にその指定を受けた。

公社の目的は、「農地の有効利用、経営規模の拡大、中核農家の育成、特産加工の推進、新しい農業の開発等地域に密着した幅広い農業の振興施策を行って、頓原町農業の発展と地域農業者の経済的、社会的地位の向上を図り、もって住民福祉の向上に寄与すること」とかなり幅広い（「財団法人頓原町農業公社寄附行為」）。地域農業の担い手の問題とともに地域農業構造の再編による新たな地域農業構造づくりとその新たな農業による町おこしを図るための“コントロールタワー”となることが期待されたのである。

したがってその事業内容は（「同」）、農地保有合理化事業、農作業の受委託、農業施設の共同化および管理運営の受託、特産加工品の研究および開発、消費動向調査および市場情報の収集、都市と農村の交流の推進、その他公社の目的を達成するに必要な事業、と中山間地域における農業の担い手対策とともにJA、行政、農業委員会等の諸機能を統合した地域農業構造再編の総合的な地域調整組織としての役割、さらには新たな地域農業のトレイガーとなることなどがその主な事業内容となっている⁽³⁾。

（2）組織体制と運営

1）組織体制

農業公社の概要は第5-1表のようであり、頓原町とJA雲南による第3セクター（財団法人）として設立された。基本財産は前者が3,000万円、後者が300万円（ただしJAの差入れ補償金2,700万円がある）の3,300万円の出捐金であり、この利子によって運営されている。なお、当初は町とJAの同額出資（出捐）による設立の予定であったが、農協の広域合併によってJAは300万円の出捐金と2,700万円の無利子の長期貸付（15年間）となった（頓原町議会で問題とされた）。

役員構成は、理事長1名（町長）、理事8名、評議員10名、監事2名であり、事務局を置いて、各種規程（寄附行為、就業規則、処務規程、公印規程、経理規程、給与旅費規程）によって運営されている。会計年度は4月1日から翌年の3月31日までである。

職員は、事務局長（町産業課長補佐：農業委員会事務局長兼務）と事務員（女性）、オペレーター2名の計4名であり、事務所は平成7年度に建設された頓原町農業活性化センター（農業農村活性化農業構造改善事業による地域農業総合管理施設）に、農業委員会、農業活性化アドバイザーとともに同居している。公社の主な保有機械類は、町が過疎債によって購入した機械類を公社が無料で借り受けており、活性化センターに隣接する格納庫（94年度、しまね地域農業活性化特別対策事

第5-1表 頓原町農業公社の概要

(1) 設立年月日	1993年7月6日（登記） “ 7月30日（合理化法人指定）
(2) 法人形態	財団法人
(3) 構 成 員	頓原町、JA雲南
(4) 基 本 財 産	3,300万円（出捐金、頓原町3,000万円、JA雲南300万円） （ただしJA雲南：差入れ補償金2,700万円あり）
(5) 役 員 構 成	理事長1名（町長）、副理事長1名（JA理事）、理事7名、評議員10名、監事2名
(6) 職 員	事務局長（兼任）、オペレーター2名、職員1名
(7) 機 械 類	①トラクター1台、②田植機2台、③コンバイン2台、④動噴1台、⑤穀物乾燥機（24石×2台）、⑥3.5tトラック1台、⑦軽トラック1台

業、農地保有合理化法人等施設整備事業）に保管されている。

2) 運営

農作業の申し込みは、公社から行政ルートで各集落に回覧によって連絡されており、農家からは電話で直接申し込まれている。そして公社のオペレーターが全体計画を立て、農作業を実施している。なお、公社は原則として集落営農組織のある地域には機械を持ち込まないとの立場をとっており、これは町が「集落のことは集落が解決する」との方針で、集落営農の推進を図っていることによる⁽⁴⁾。集落営農を基本として、これを公社が補完するという体制をとっているのである。

申し込みの委託作業は、公社からの距離、集落営農組織の有無、公社の能力を超えた場合などに、個人または集落営農組織に再委託する場合があることが委託者との間で事前に了解されている。新規申し込みの圃場の場合は、大型機械の導入が可能かどうか、現場確認がなされている。

旧志々村地域は、圃場条件に恵まれていないことから、集落営農組織の形成が進んでおらず（2組織のみ）、したがって公社の受託圃場も後述のように主にこの地域に集中している。それとともに受託を希望する個別農家も現れており、これら受託農家の育成による地域的な受託体制の整備を図ることが課題となっている。なお、公社のこのような農作業および農地の受託によって、農家では圃場を大型機械の入る圃場に整備することの必要性を強く感じてきている。

刈り取りでは、乾燥機の能力（24石×3台）に大きく制約されて、刈り取り作業および乾燥作業の再委託がなされてきたが、97年度からJA雲南のライスセンター（JA雲南頓原除湿乾燥調製施設、能力175ha、経営基盤確立農業構造改善事業、96～97年）が稼働し始めたことから、この面からの制約はなくなった。

なお、集落営農の推進構想段階からこのライスセンターの構想があり、集落営農組織には乾燥施設の導入を認めなかった。しかし、ライスセンターの建設までに期間があったことから、集落営農組織はそれぞれに体制を整えてきており、また初年度ということもあり、97年度のライスセンターの稼働率は約20%程度にとどまったようである。

公社のオペレーターは、3～11月が農作業、12月がJA農産加工場（モチ加工）、1～2月が研修等となっている。なお、97年度から公社にも転作の割り当てがなされたことから、大豆の栽培とその関連の機械類が導入され、農作業種類が増加した。

上述のように、96年度からの基盤確立農業構造改善事業—ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策—によって、ライスセンター（JA雲南）、育苗センター（町）、堆肥センター（事業主体未定）等の中核施設の建設が進められており、公社はこれら大型施設と関連した運営体制へと転換しつつある。すなわち、育苗センターの管理と運営を町から委託されており、98年の春から稼働の予定である。

公社は、今後、事務局長を専任制にするとともに農作業の受託からは徐々に手を引いて集落営農組織、個別農家の育成をより一層図る予定である。そして、公社のオペレーターは、育苗関係に専従する方向での計画が立てられている（水稻100ha、花苗7万本）⁽⁵⁾。主任1人にパート3人の組み組織を想定しており、水稻の苗は芽出しのみで出荷し、硬化は各集落営農組織に任せる方針である。

市町村農業公社としての特徴である農地保有合理化事業では、農業委員会の事務局長と公社の事務局長とが兼任であることから、農地の一元的な管理が可能であり、農地の流動化とともに担い手の育成が有機的に結び付けられている。

地域農業構造の再編に当たって、農地の流動化と担い手の育成とが有機的に結び付けら

れているのである。しかも利用権設定では、公社が間に入っていることから農家に安心感を与え、設定面積がしだいに増加してきているとともに担い手農家に集積するなど、地域的な農業生産の新たな秩序関係の形成が進みつつあり、機能的な活動がみられる。

市町村公社としての最も大きな特徴である管理耕作では、条件不利地域の中山間地域の稲作として、とくに担い手のいない未整備田（後掲第5-6表参照）、あるいは整備されていても担い手のいない農家の圃場が公社によって経営受託されており、荒廃地化することが防止されている。それとともに公社の経営に当たって、この管理耕作が経営的にも重要な役割を果たしている。

しかし経済的には、年間600万円程の赤字が生じており、97年度現在で約2,000万円の累積赤字を抱えている。中山間地域の場合、自然的にも、また社会的にも条件不利地域で

あることから、地域の農地を維持し、管理する担い手の育成、さらには地域農業を再編したり自然環境を維持するためには地域総合的な対策が求められており、それら対策のための助成が求められている。

(3) 活動と成果

1) 実績推移

農業公社の実績の推移は第5-2表のようであり、93年度の春は準備事務局による受託であったが、全面受託（管理耕作）を含めて荒起、代かきが4～5ha、田植えが約8haであった。公社としての秋作業では稲刈りが7ha（含管理耕作）とまずまずの実績であった。

これが2年目になると全面受託が2haを超えるとともに春作業の荒代、植代（含荒代、植代同時）が7～9haに増加、その後の受託水準にほぼ達している。2年目にして、早く

第5-2表 農業公社の実績推移（農作業、農業経営、農地流動）

（単位：戸、a、俵）

年 度	1993		94		95		96		97	
	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積
荒 起	12	455	14	434	8	295	13	400	9	235
荒 代	7	257	15	585	16	620	15	484	11	383
植 代	8	291	16	679	16	591	13	456	11	399
荒代・植代同時	3	57	4	99	1	24	4	136	2	57
田 植 え	18	674.9	34	1,487	34	1,548	36	1,555	19	619
稲 刈 り	16	608	26	1,129	36	1,502	31	1,279.8		
乾 燥（俵）	10	465	13	987	23	1,472	16	493.5		
調 製（俵）	10	465	13	987	23	1,472	16	493.5		
パワ ー デ ィ ス ク	4	115					1	56	2	70
秋 期 荒 起	5	118	10	451					19	619
薬 剤 散 布			7	305	19	937	6	290		
植代直後の除草剤散布									3	89
追 肥					3	192				
全 面 委 託	3	81	6	241	8	400	9	432	10	410
管 理 委 託			1	100						
農 地 の 流 動 化			1	75	3	188	6	446	16	817

注(1) 農業公社資料より作成。以下、断りのない限り同資料による。

(2) 1俵は30kgである。全面委託は公社の管理耕作、管理受託（特定農地貸付）は市民農園、農地の流動化は農地保有合理化事業による幹旋（累積）面積。97年の秋作業は未集計。

も公社による全町的な受委託関係の形成がみられたのである。このような組織がいかに渴望されていたかがわかる（95年度の実績が農業センサスの委託面積に占める割合は、田植えが65%、稲刈りが42%と高い）。

95, 96年度は、農作業の受託は、ほぼ94年度の水準で推移しているが、乾燥、調製が著しく増加している。しかしすでに2年目にして公社の受託能力に達したようであり、その受託体制の整備が課題となったようである。

すなわち、公社の活動によって“公”の受託体制が整備されたことによって、急速に委託面積が表面化したのである。したがって公社の受託体制も急速それに対応することが求められたのである。

公社から集落営農組織、個別農家への再委託が始められたようであり、96年度には春作業で延べ854aが再委託されている（第5-3-1表参照）。とくに田植えが518aと多い。秋も刈り取り作業と乾燥、調製作業が再委託さ

第5-3-1表 春作業実績内容（96年度）

					(単位：a, 円)
作 業	項 目	作 業 実 績 (a)			金 額
		公 社	再委託	計	計
荒 起		318	82	400	280,000
荒 代		397	87	484	145,200
植 代		422	34	456	182,400
荒代・植代作業同時		43	93	136	88,400
割 増 料 金		22		22	8,800
デ ィ ス ク 作 業		56		56	44,800
薬剤散布〔	(1)	228		228	22,800
	(2)	62		62	1,860
田植え〔	圃場整備済	744	518	1,262	1,174,690
	圃場未整備	253	40	293	
ベスト〔	圃場整備済	850		850	505,437
	圃場未整備	240		240	
パドン〔	圃場整備済	850		850	150,855
	圃場未整備	240		240	
計		4,725	854	5,579	2,605,242

注. 田植圃場未整備の公社には施肥なしを含む。

第5-3-2表 秋作業実績内容（96年度）

					(単位：a, 俵, 円)
作 業	項 目	作 業 実 績 (a)			金 額
		公 社	再委託	計	計
稲 刈 り 作 業(a)		1,107.8	172	1,279.8	2,367,630
乾 燥 作 業(俵)		238.5	255	493.5	493,500
調 製 作 業(俵)		238.5	255	493.5	345,450
出 荷 手 数 料(俵)		236	—	236	55,696
飯米運搬作業(俵)		155.5	—	155.5	36,698
屑米運搬作業(俵)		33.5	—	33.5	7,906
計					3,306,880

注. 1 俵は 30 kg.

れているが、その能力、作業行程から後者の再委託面積が多い(第5-3-2表参照)。このように、中山間地域の圃場として、未整備、分散、小区画等、圃場条件に恵まれていないことから、オペレーター2名による受託可能面積は10～15ha程度のものであり、再委託および臨時オペレーターの雇用による対応が求められたのである。

この再委託先をみると、春作業はいずれも個人であり、旧頓原町地域で3人(認定農家1人)、旧志々村地域で4人(同3人)、秋作業では、前者の地域で集落営農組織3と集落営農組織の形成されていない地域の個人農家4戸、後者の地域では集落営農組織1となっている。旧頓原町地域では主に集落営農組織に、旧志々村地域では認定農家等に再委託されている。

このような受委託関係が96年度まで続き、97年度はいずれの農作業でも件(戸)数、面積ともに大幅に減少している。新たな体制へと転換しつつあるのである。すなわち、旧頓原町地域の集落営農組織の増加とともに旧志々村地域でも個別受託希望農家が現れるなど、新たな受委託体制の形成のメドが付き始めたのである。

公社の4年間の受託によって、受委託関係の形成の可能性とその推進の方法、およびその地域調整機能の重要性等が認識されるようになったのである。それとともに前述のように、ライスセンター、育苗施設等の地域の中核となる大型施設が建設され始め、地域農業生産の組織体制も新たな段階を迎えつつあるのであり、農業公社も新たな在り方へと転換を図りつつある。

なお、公社による全面受託が増加するとともに農地保有合理化事業による農地の流動化も急速に進んでおり、中山間地域においても公社の斡旋による農地の流動化が始まっている。しかし、まだ後述のように農作業の委託と農地の委託との間の相互関連性は弱く、農

作業の委託、全面受託(管理耕作)、農地の流動化が公社組織を通じて併進している。公社の受託および斡旋によって、農家のそれぞれの状態に対応した動きが一斉に現れたのであり、それにともなって中山間地域での農業構造の再編が進みつつある。

2) 受託の地域性

公社の農作業の受託戸数、面積が、96年度から97年度にかけて減少しており、公社の活動に変化がみられる。これは、主に旧頓原町地域において集落営農組織が新たに形成されたことによるものであるが(頓原上、門営農組合の形成)、それとともに育苗センターの稼働に向けての公社の運営体制の整備の過程でもある。

96年度の農作業別の委託戸数は第5-4表のように、荒起、荒代、植代は13～14戸ではほぼ同じであり、田植えと刈り取りも31～35戸で前者に比べて2.5倍と多いが、ほぼ同戸数である。これが97年度になると、荒起～植代はほぼ同じであるが、田植えが35戸から22戸へと著しく減少している(なお表の注参照)。

これを地域別にみると、委託戸数は旧頓原町地域では荒起～植代が4～5戸、旧志々村地域では8～10戸と後者の方が2倍も多い。田植え、刈り取りも前者が13～16戸であるのに対して後者が18～19戸とやや多く、旧志々村地域の方が委託戸数が多い。継続状態も、旧志々村地域では旧頓原町地域に比べて継続戸数が多く、とくに田植えが多く、旧頓原町地域では逆に中止農家が多く、公社の受託における地域性ははっきりしてきている。

委託面積をみても(第5-5表参照)、荒代では両地域とも戸数は変化していないが、中止農家と新規農家があることから面積が多少増加しているが、委託面積では旧志々村地域の方が約3倍と多い。田植えでは96年度は委託戸数、面積ともに両地域ともほぼ同じであるが、97年度になると両地域とも減少して、

第5-4表 農作業委託の継続、中止状況（96～97年）

（単位：戸）

項 目 作業、旧町村		96年 委託戸数	96年 → 97年			97年 委託戸数
			継 続	中 止	新 規	
荒起し	旧頓原町	13 [5 8	6 [2 4	7 [3 4	5 [2 3	11(2) [4 7
	旧志々村					
荒 代	旧頓原町	14 [4 10	11 [2 9	3 [2 1	3 [2 1	14(3) [4 10
	旧志々村					
植 代	旧頓原町	13 [4 9	11 [2 9	2 [2 0	3 [2 1	14(3) [4 10
	旧志々村					
田植え	旧頓原町	35 [16 19	20 [4 16	15 [12 3	2 [1 1	22(3) [5 17
	旧志々村					

注(1) 97年の継続（委託戸数）には植代・荒代同時、利用権設定、経営委託（隣家への委託）、全面委託等を含む（（ ）内戸数）。

(2) 97年の旧頓原町の各作業の委託農家は4戸が3～4作業同じ、2戸が1作業のみである。

第5-5表 公社の受託農家・面積の地域性

（単位：戸、a）

項 目	荒 代				田 植 え				刈 り 取 り	
	1996年		97		1996年		97		1996年	
	戸数	面積	戸数	面積	戸数	面積	戸数	面積	戸数	面積
旧頓原町	4	118	4	133	16	791	4	126	13	629
旧志々村	10	366	10	367	19	764	15	493	18	650.8
計	14	484	14	500	35	1,555	19	619	31	1,279.8

注(1) 植代・荒代同時、経営委託（隣家）、利用権設定などへの変更を含む。

(2) 田植え委託農家（97年）の分布は第5-1図参照。

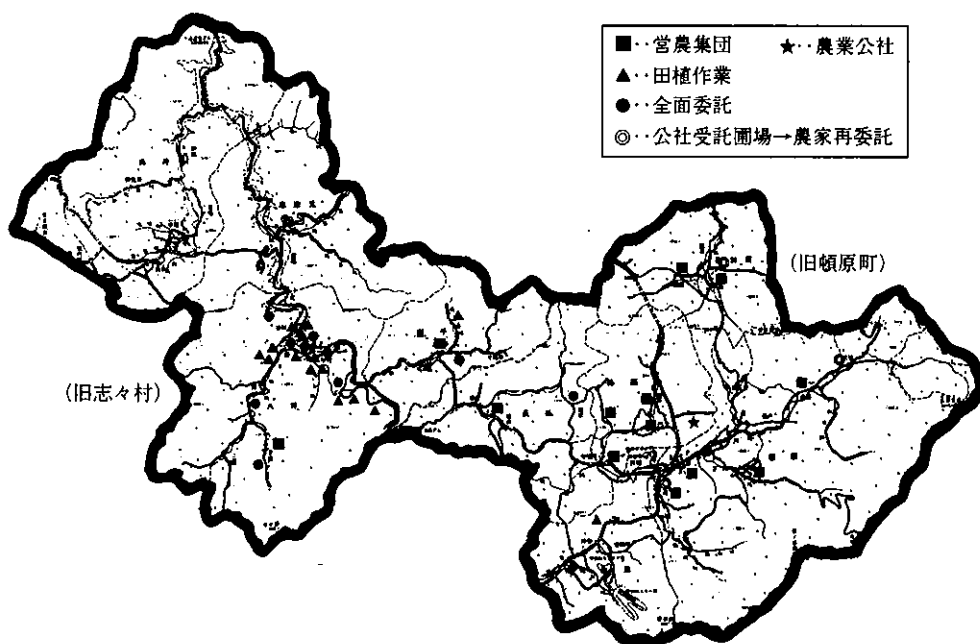
旧頓原町地域が4戸、126a、旧志々村地域が15戸、493aとなり、とくに旧頓原町地域での減少が大きく、公社の受託が主に旧志々村地域になっていることがわかる。

これは第5-1図のように、頓原町における農業生産の地域的な組織化が、旧頓原町地域では集落営農体制として整備され、ほぼ全地域的に組織化が進んでおり、一部未組織地域（佐見地区等）の農家を公社が補完的に受託するにとどまっているのに対して、旧志々村地域では獅子農業機械利用組合と才谷営農組合が組織されているのみで、主に公社と個人農家によって受託されているからである（全面委託の地域性と圃場条件の第5-6表も参照）。そして個人受託農家が受託を本格的に

希望するようにもなっており、これら受託農家による地域的な受委託体制の整備が公社によって配慮されるようになってきている⁽⁶⁾。

(4) 委託農家

部分作業の委託農家を、委託面積規模によってみると（第5-7表）、20a未満から140aまでとかなりの幅がある。しかし20～40aが35%、40～60aが26%とこの両規模層で60%を占め、比較的零細な委託である。そこで、公社への主な委託理由を60a未満委託農家と60a以上委託農家とに分けてみると（第5-8表）、60a未満層では経営規模の零細、機械の未装備がその主な理由となっていて、60



第5-1図 農業公社の受託圃場と営農集団の分布（1997年）

第5-6表 公社の受託圃場の基盤整備状況（97年度）

（単位：戸、a）

	整備済		未整備		計	
	戸数	面積	戸数	面積	戸数	面積
荒起	7	207	2	28	9	235
荒代	8	366	3	17	11	383
植代	8	366	3	33	11	399
荒代・植代同時	2	57	—	—	2	57
ディस्क	2	70	—	—	2	70
植代直後除草剤散布	2	83	1	6	3	89
田植え	13	552	6	67	19	619
全面委託	5	263	5	147	10	410

第5-7表 農作業委託面積規模別農家数（96年度）

（単位：戸数）

	～20 a	20～40	40～60	60～80	80～100	100～120	120～140 a	計
戸数	8	19	14	7	4	1	2	55
(%)	(14.6)	(34.6)	(25.5)	(12.7)	(7.3)	(1.8)	(3.6)	(100.0)

注. 春作業と秋作業面積が異なるときは大きい面積による.

a 以上層では機械の未装備と労働力不足、高齢化がその主な理由となっていて、階層性がみられる。

なお、この部分作業の委託農家を（55 戸）、春作業のみ、秋作業のみ、春－秋の一貫に分けてその戸数割合をみると 42%，24%，35% となっており、しかも 1 戸当たりの委託面積が（平均 45.0 a）、春のみが 50.0 a、秋のみが 54.4 a であるのに対して、春－秋の一貫委託農家は 32.5 a と零細な農家である。

つぎに全面委託農家についてみると（公社による管理耕作）、97 年度の全面委託戸数は 10 戸であるが、20 a 未満が 1 戸、20～40 a が 3 戸、40～60 a が 4 戸、60～80 a が 2 戸で、平均では 41 a と部分作業委託農家とほぼ同じ

規模である。これら委託農家の 96 年度と 97 年度の継続状態をみると（第 5-9 表）、旧頓原町地域では 2 戸と少ないとともに継続しており、旧志々村地域では 96 年度の 7 戸が全戸継続しているとともに新たに 2 戸が加わっており、全面委託農家のほとんどが旧志々村地域からである（表には全面委託から利用権設定に変更した農家を含む）。

農地保有合理化事業による農地の貸し付けでは、前述のように 94 年度の 1 戸、75 a から 95 年度の 3 戸、188 a、96 年度の 6 戸、446 a、97 年度の 16 戸、817 a と急速に増加している（前掲第 5-2 表参照）。これを 96 年度と 97 年度の設定農家によってみると、96 年度の 6 戸はそのまま継続しており、97 年度に 10 戸が

第 5-8 表 公社への農作業委託の主な理由（重複）（96 年度）

		（単位：件、%）						
委託規模	理 由	小 規 模	機 械 な し	労働力不足 (含病弱)	高 齢	圃場条件 悪	採 種	計
合 計	件数	13	30	12	12	1	4	72
	割合	23.6	54.6	21.8	21.8	1.8	7.3	(55)
～60 a	件数	13	18	8	7	1	3	50
	割合	31.7	43.9	19.5	17.1	2.4	7.3	(41)
60 a～	件数	0	12	4	5	0	1	22
	割合	—	85.7	28.6	35.7	—	7.1	(14)

注(1) 農業公社より聞き取り。

(2) 委託規模別（～60 a、60 a～）に主な委託理由件数を示す。割合は戸数（計）に対する割合。

第 5-9 表 公社への全面委託農家の継続状況

		（単位：戸、a）						
旧町村別	継続状態	96 年	96 年 → 97 年			97 年		
		計	継 続	中 止	新 規	計	圃 場	
							整 備	未整備
戸 数	旧頓原町	2	2	—	—	2	—	2
	旧志々村	7	7	—	2	9	5	4
	計	9	9	—	2	11	5	6
面 積	旧頓原町	145	77	(68)	—	77	—	77
	旧志々村	287	287	(—)	103	390	263	127
	計	432	364	(68)	103	467	263	204

注. 継続には農地保有合理化事業による利用権設定を含む（1 戸、旧頓原町）、（ ）内面積は委託面積の減少による中止。

新たに設定している（1戸は全面委託からの変更、部分作業委託からの変更はなし）。しかも設定期間が96年度は全戸が1年であったが（96年度までは1年設定のようである）、97年度は1年が6戸、3年が8戸、5年が2戸と長期化している（96年度からの継続農家は3年が5戸、5年が1戸）。

設定農家の経営規模は（第5-10表）、96年度は50a以上と比較的経営規模の大きい農家層であったが、97年度になると50a未満の農家も設定するようになっており、合理化事業も新たな段階を迎えている。農地の委託でも、農家は不安感をいなくことなく委託するような雰囲気形成されてきているのである。今後は、部分作業委託から全面委託、利用権設定へと動く可能性があり、中山間地域でも農業構造の再編が進むことが予想される。したがって公社の果たしている役割は大きいといえる。

（5）小 括

頓原町農業公社は、条件不利地域における担い手のいない農家の農作業、農地の受委託の斡旋およびその直接的な受託組織（いわゆる市町村農業公社）として設立された。山間地で、農作業、農地の受託者の確保が困難で

あることから公社がオペレーターを抱えて直営受託をしていることが大きな特徴であり、公社による直接的な補完体制を整えている。その活動は主に農地保有合理化事業としての農作業の受委託、農地の賃貸借の斡旋であるが、山間地として担い手のいない農家の農作業、農地を直営受託することによって、地域農業の担い手ともなっている。それによって地域の農地の荒廃化を防止するとともに農作業、農地の斡旋によって個別農家、集落営農組織の育成も積極的に図っており、新たな地域調整組織として地域農業の新たな生産秩序関係を形成しつつある。農業公社は、担い手の育成、確保の困難な山間農業地域において、地域資源としての農地の維持とともにその担い手の育成において重要な役割を果たしていることが指摘される。

（村松功巳）

注(1) 島根県における市町村農業公社（農地保有合理化法人）は、全国的に有名な（社）横田町農業公社が1989年9月1日に設立、96年現在では、（財）都万村農業公社（93年7月）、（社）六日市町農業公社（93年7月）、（財）斐川町農業公社（94年9月）、（財）川本町農業公社（95年10月）等がある。

(2) 町では、農業公社を「農業経営体、集落営農の補完的な機能を発揮し、農地の保全管理、経営体への農地・農作業のあっせんなどを積極的に行い、農業経営基盤強化促進事業および農地保有合理化事業を推進する」組織として位置づけている（頓原町『頓原町農業経営基盤強化促進基本構想』、1994年3月、4頁）。

(3) 頓原町農業公社については、竹山孝治「市町村農業公社の設立と運営上の課題」（児玉明人編『中山間地域農業・農村の多様性と新展開』、農林水産省中国農業試験場、1997年）、同「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」（島根県農業試験場『同研究報告第31号』、1997年5月）、長濱健一郎「農業公社による農地保全・管理の論理——中山間地域を中心に——」（農政調査委員会『地域農業の現段階

第5-10表 農地保有合理化事業（97年度）

（単位：戸）

期間 規模	96年継続農家			97年設定農家			計
	1年	3	5	1年	3	5	
～30a				3	1	1	5
30～50					2		2
50～70		3		2			5
70～100		1	1		1		3
100～130a		1					1

注(1) 97年度設定農家について（96年継続農家とは96年度にも設定した農家）。

(2) 設定期間は96年度はすべて1年間、97年度から1～5年間。

(3) 設定1戸平均面積は96年設定農家が74.3a、97年設定農家が37.1aである。

と農用地の利用・管理』, 1997年3月), 村山元展「(財) 頓原町農業公社」(『平成8年度村おこしアグリビジネス支援事業に係る経営実態調査報告書——地域農業総合管理公社の機能と役割——』, 全国農業構造改善協会, 1997年3月), 『頓原町誌——地誌・行政——』(1997年11月) 等参照。

(4) 雲南農業協同組合では, 地域農業の具体的な推進施策として「集落営農を中心とした組織経営体の育成・強化」を掲げているとともに多様な担い手の形成(個別経営体, 組織経営体, 農業公社およびJA, 女性・高齢者グループの形成, 若者の確保・育成, 農作業支援組織の形成)を目指している(『JA 雲南農業振興計画——21世紀に向けて雲南農業のめざすもの——, 計画年度1995年~2000年』)。

(5) 公社の計画による栽培スケジュールでは(『日本農業新聞』, 1998年2月10日付), 3月下旬から2万箱の水稲育苗がスタート, 4月にメロン育苗7万本, 6~8月上旬トルコギキョウ32万本, 7月中旬からストック苗32万本を生産予定。栽培機能では, 6~12月バンジー32万鉢, ピオラ16万鉢, ハボタン14万4千鉢, チューリップ百万本の生産予定。またインゲン豆, 枝豆, 野菜苗を生産するとともに花, 野菜, メロン苗などを町外に供給する予定である。

(6) 雲南農協では, 農業公社を次のように評価するとともに位置付けている(同上『JA 雲南農業振興計画』)。地域農業の担い手としての役割が大きくなる, 担い手育成機能が重要である(4頁)。個別経営体, 組織経営体の他に農業公社やJAも考える必要がある, 雲南では必要に応じて町村とJAが協力して農業公社を検討する, ただ, 組合員や地域住民に対する啓発活動と合意形成が重要である(8頁)。なお, 今後の対策として, 集落営農の形成, 個別経営体の育成等, 新しい稲作生産体制を構築する(10頁), 担い手育成, 農作業受託・斡旋の促進, JA出資による農業公社等の農業サービス事業の充実・強化をすすめる(60頁), としている。

6. 農業関係諸機関と地域資源管理

これまでは個別農家, 集落営農組織および

農業公社という主に農地管理に関与している組織ないし経営を取り上げてその実態や問題点について検討してきた。地域資源管理ということでは, このほかに森林や水等の管理問題もあり, それらにかかわる地域資源管理組織が存在する。

本章では農地以外の地域資源の管理も行っている土地改良区や森林組合, 直接的ではないにしても農地資源の管理に間接的に関与する組織である農協, 酪農協を取り上げて, その実態と特徴をみることにする。

(1) 土地改良区と水利組織

頓原町における土地改良区と水利に係る組織としては, 圃場整備事業に直接関わる「頓原町土地改良区」と小水系ごとに任意で組織されている「水利組織」が町内の水・農地管理にかかわっている。以下, これらの組織の概況をみよう。

① 頓原町土地改良区

頓原町土地改良区は圃場整備事業の実施を目的にして1982年に設立された⁽¹⁾。1979年の都加賀集落を皮切りに才谷・佐見(1982年)と順次圃場整備事業が広がり始める中で, 事業実施の体制を確立し, 圃場整備を全町に広げるためである。組合員は事業の実施地区の拡大とともに増加し⁽²⁾, 1997年現在組合員数430人, 地区面積379haとなっている。

頓原町土地改良区の特徴として, 第1に土地改良区がもっぱら圃場整備事業の実施(工事の施工)を担当する組織であることがあげられる。頓原町では, 事業の実施地区ごとに地区改良区が設置されており, 圃場整備完了後の維持管理はこの地区改良区が担当することになっている。特徴の第2は, 土地改良区として水利権を持たず(経常賦課金も徴収していない), 水管理には基本的に関与していないことである⁽³⁾。水管理に関しては, 後述のように従来からの水利組織が担っている。

このように頓原町土地改良区は圃場整備事業の実施・推進に特化した組織であるが、一方で圃場整備事業の償還金の面から集落営農の推進にも関与している。すなわち、集落営農が機能しているところでは、地区改良区の役割を集落営農組織が代行し、農家から償還金の徴収を行っているのである。よって、集落営農が正常に機能すれば、償還金も確実に徴収可能となるので、土地改良区は集落営農に積極的に取り組まざるをえないこととなる⁽⁴⁾。また、あとつぎのいない農家の離農や死亡等で農地が遊休化した場合は、集落の話し合いをもとに農地の引き受け手を確保し、その小作料を償還金にあてることも行われている⁽⁵⁾。

② 水利組織

頓原町土地改良区は前述のように水管理には全く関与しておらず、この地域で水管理を担っているのは小水系ごとの伝統的水利組織ないしは個人であり、その形態は多様である。たとえば、小さな谷ぞいに水田が点在するようなところでは水利権は個人に属し、水管理や水路の維持補修も個人単位で行われている。また、水田が面的に少しまとまり、水系も大きくなれば、そのまとまりの大きさごとに複数の農家あるいは集落、または数集落規模の水利組織が作られ、それが水管理の主体となっている。

以上のように頓原町における土地・水管理組織は、圃場整備事業の実施組織としての「頓原町土地改良区」と地区・集落の末端で水管理・水利施設等の維持管理を担う小水系ごとの「水利組織」、「地区改良区」という重層的な構成になっているのが特徴である。特に、頓原町における土地改良区は、水・農地を管理するだけでなく、集落営農の推進および担い手の育成という機能を有し、地域資源管理に重要な役割を果たしている。

(2) 森林組合（飯石郡森林組合頓原事業

所）

頓原町の森林面積は 10,770 ha、全町面積の約 9 割を占めており、森林が頓原町の地域資源の重要な一角を構成している。

森林構成をみると、森林全体のうち国有林が 2%、公有林が 11% を占め、残り大部分の 87% を民有林が占めている。民有林の管理に関しては、林家の高齢化等もあり、自ら山林の管理を行う林家はほとんど存在せず、管理作業は森林組合に、伐採は森林組合ないしは隣町の林業専門会社に委託している。また、町内のいくつかの集落（地区）は共有林を有しており⁽⁶⁾、1970 年代前半までは各集落が管理にあたっていたが、現在は森林組合が管理作業を行っている。このように、森林組合は町内の林業の担い手がなくなる中で頓原町で事実上唯一の森林資源の管理主体となっている。

現在の森林組合は 1989 年 12 月に飯石郡内の 5 カ町村が合併したものであり（飯石郡森林組合）、合併後は各町村に事業所が設置され、基本的に各事業所単位に作業が行われている⁽⁷⁾。頓原事業所⁽⁸⁾には造林班（40 歳代 2 名、他は 50 歳代以上の合計 10 名）と林産班（40 歳代 1 名、他は 50 歳代以上の合計 7 名）の二つの作業班があり、造林班は植林および保育管理作業を、林産班は伐採作業を担当している。

町内の人工林（人工林率 43%）については概ね管理されているが、頓原町では植林時期が遅く、4 令級以下のものが約半分を占めている。そのため、近年では除間伐が必要な山林が増えてきており、森林組合の作業としても間伐作業は増加する一方である。しかし、頓原町内では作業量に対して人員が不足しており、他事業所等からの人員派遣や業者への再委託によって作業をまかなっている。他方、植林は公社・公団の分収造林が中心であり、毎年 20 ha ほどの植林を行っている。伐採に関しては現在の市場価格では採算にあわ

ないことから、伐期を迎えても伐採を手控える傾向がある。このように総じて頓原町において植林、伐採は伸び悩みの状況にあるといえよう。

以上の森林管理の現況を踏まえて、今後の森林管理上の問題としてあげられるのは、まず第1に、将来的な林業の担い手確保の困難性である。今後10年位は上記の森林組合の体制で対応可能であるが、それ以降は作業班のメンバーの高齢化もあり、森林管理に支障をきたすことが予想される。担い手不足への対応方向としては、高性能の機械・施設の導入や森林組合の広域連携が必要とされている。

なお、この広域連携という点に関して、森林組合と農業公社との連携の可能性をみると、森林組合が農業公社に対して労務提供することはあっても、農業公社が山林管理作業を受託することは難しいというのが担当者の見方である。

第2に、町外に転出した不在地主の森林管理の問題があげられる。近年不在村の森林所有者が増加しており（現在30名ほど）、しかも彼らの中には森林組合から脱退する者もある。不在村地主の山林管理を行わなければ周囲の山林の管理作業にも支障が出るが、実際には森林組合が組合脱退者の森林を管理することは困難である。こうした問題に対応するためには、地域の合意があれば、不在村となった所有者の森林管理を森林組合が担うことができるようなしくみを作っていくことが必要である。

(3) 農協（JA雲南頓原総括支所）

JA雲南⁽⁹⁾は管内10カ町村の合併農協であり（1993年2月合併）、合併後は各町村ごとに統括支所がおかれ、頓原総括支所は正組合員619人、準組合員323人で構成されている。

農協の地域資源管理に果たす役割を考える

場合に、頓原町においては広域合併に伴う問題が起きていることをまず指摘しておかなければならない。すなわち、①農家指導においてキメの細かい対応が困難、②頻繁な人事異動のため、農家との信頼関係の構築が難しい、という問題である。5まででみてきたように、頓原町では「公社を核とした地域営農体制」が確立しつつあり、その中で農協にどのような役割があるかが模索されている状況にある。

ここでは、現在取り組まれている農協の事業のなかで、土づくり対策としての「堆肥センター」、婦人・高齢者の活躍の場としての農産物直売所「ぶなの里」および「農産加工所」を取り上げ、地域資源管理の観点からその概要をみておこう。

1) 堆肥センター

JA雲南は97年に堆肥センターを建設した。これは土作り対策として農協の肥育センターから出される堆肥を用いて完熟堆肥の生産を行い、農家に提供しようというものである。堆肥の種類は完熟堆肥（畑）と未熟堆肥（田）の2種類で、散布込みで4,200円/tでの供給が考えられている。農家は従来三刀屋町の民間業者や町内の肉牛農家との稲藁交換で堆肥を利用していたが、堆肥センター設立によって堆肥の投入がより容易となった。

2) 農産物直売所「ぶなの里」

頓原町を走る国道54号線沿いの「道の駅」に隣接して、農産物直売所「ぶなの里」が95年に設置された。直売所では会員として登録した農家が各自の農産物を持ち込み、それを販売している⁽¹⁰⁾。現在50名ほどの会員がおり、その中心は婦人・高齢者で、いわば婦人・高齢者に活躍の場を提供している。

営業期間は4～11月、営業日は毎週水、土、日、祝日の7時から17時までである。レジに3人を配置し（2人は会員の輪番によるボランティア、1人は一般のパート）、会計は農協が担当している⁽¹¹⁾。

直売所は国道沿いで「道の駅」に隣接していることもあって、国道を通過する人が立ち寄り（リピーターも多いと思われる）、売上高も1995年700万円、96年1,500万円、97年1,800万円（見込み）と着実に増加している。

3) 農産加工所（JA 雲南頓原農産加工所）

農産加工所は、農家所得の向上と就業の場を確保するために、水田利用再編対策関連の事業で78年に農産処理加工施設を建設したことに始まる。当時は水田転作等による大豆、野菜の振興・有効利用と農産加工によって付加価値をつけることにねらいがあった。加工所では二次加工までを行い、完全な加工品として販売しており、当初からの味噌と漬物（大豆と野菜）のほか、92年に餅加工場を建設し、餅加工も行うようになった。総売上高は83年に1億円、88年に2億円、92年に3億円を突破し、順調に売上高を伸ばしている（1990年朝日農業賞受賞）。

加工所は町内における雇用の場および地元農産物の利用という点で、地域に果たす役割は大きい。雇用の場という点では加工所職員37人（男性12人、女性25人）、パート10人を受け入れており、中山間地域における労働市場として重要な就業先となっている。

地元農産物の利用という点に関して、もち米は頓原産を100%使用しているが、その他の原料は町外からの調達が主になっている。加工所建設の目的は前述のように転作の大豆、野菜の有効利用にあったが、①量的な確保が出来ない、②品質・規格が統一されていない、③原料価格が高い、④加工所での需要期と頓原町での収穫期とが異なる等の理由によって地元外からの原料調達に転換しているのが実情である。ここでは、地域資源の有効活用というねらいと経営的な要請とのギャップが生じており、それをいかに調整していくかが地域資源の活用という面からの課題として残されている。

（4）酪農協（頓原町酪農協）

頓原町酪農協（1970年発足）は集乳と代金清算、輸入粗飼料の共同購入を主な事業とする組織である。組合員は発足時30人だったが、酪農家の減少とともに減少し、現在20人のうち実際に牛乳を出荷しているのは9人である。

酪農協、酪農家の地域、地域資源管理とのかかわりをみると、土地利用型農業としての酪農という面では、（集団）転作の受託者として地域内での転作田の貴重な受け手（飼料作による転作対応）となっていることがあげられる。ちなみに、頓原町酪農協組合員で頓原町の認定農業者となっているのは3人であり、酪農協組合員は頓原町での土地利用型農業の貴重な担い手となっている。

酪農協の今後の課題としては、酪農家と地域との関係を再構築するという狙いから、①ミルクファームの建設（酪農プラントでの地元牛乳の処理加工、地元での消費）、②堆肥センター設立（和牛の減少の中で乳牛のふん尿の有効利用、地元への還元）、③老廃牛の肥育、町内への還元、の三つがあげられている。このうち②は和牛の減少傾向の中で堆肥の生産で地域に貢献しようとするもので、2000年に堆肥場の建設という方向でその具体化が追求されている。

（田畑 保）

注(1) 現在の頓原町土地改良区のスタッフは、専任3人（事務1人、技術2人）、兼任（事務局長＝町職員）1人、臨時職員1人の計5人である。なお、理事会は理事13人、総代37人となっている。

(2) 圃場整備事業の事業種類別・地区別の実施経過は前掲第2-10表を参照のこと。

(3) 頓原町土地改良区は財政的には経常賦課金を徴収していないことから、独自財源に乏しく町からの助成に全面的に依存している。1996年度における町から土地改良区への助成は、借入金の償還助成1,400万円、土地改良区の運営費

助成 2,300 万円の合計 3,700 万円であり、土地改良区の運営費はこれによって賄われている。

- (4) 土地改良区の担当者の説明によれば、高齢化・担い手不在で集落営農を組織できないところでは、実際に償還も滞るところが出てきているという。この償還金の未納は 1995 年までゼロだったが、1996 年に 3 件発生している。
- (5) このようなケースは、現在のところ 4 件発生している。なお、この小作料による償還金の支払いということでは、米価下落等により小作料が低下し、小作料で償還金を支払えないという事態が発生することに土地改良区は危機感を持っている。
- (6) 町内で共有林を有している集落（地区）は、宇山・小和田、花栗、獅子、都加賀などがあげられる。
- (7) 飯石郡森林組合では森林組合直営の製材所が 2 カ所（赤来町、掛合町）と集成材の加工所が 1 カ所（赤来町）あり、この 3 事業所に合計 20 人ほどが雇用され、地域の森林資源の活用、また就業の場となっている。しかし、集成材加工では当初郡内の間伐材の利用を想定していたが、価格的な問題から現在は外材を利用するようになっており、地域の森林資源の活用という点では問題を残している。
- (8) 頓原町内の組合員は正組合員 655 名（準組合員 30 名）であり、林業センサスでの林家数 551 戸をかなり上回っている。なお、森林の 1 戸平均所有面積は約 10 ha と県平均（3.8 ha）よりもかなり大きい。
- (9) 合併の範囲は、飯石郡 5 カ町村（三刀屋町、吉田村、掛合町、頓原町、赤来町）、仁多郡 2 カ町（仁多町、横田町）、大原郡 3 カ町村（大東町、加茂町、木次町）であり、現在の組合員構成は、正組合員 13,330 人、準組合員 9,500 人である。
- (10) 直売所の運営のしくみは、毎年 3 月に会員の募集を行い、会員（年会費 6,000 円）として登録した人が営業日に各自が持ち込んだ農産物に値段と名前を記入し陳列することとなっている。
- (11) 農協は手数料として売上の 13.3% を徴収し（運営費 10%、農協事務手数料 3%、個人の出資金 0.3%）、運営費から会員に 2 千円を上限として種苗費を助成している。

7. おわりに

97 年度は、「中山間資源」特研の初年度として、中山間地域における農・林地、水などの生産諸資源とそれにかかわる農家、集落、農協、森林組合等との諸関係の基本的な認識を得るために、中山間地域として代表的な事例を実態調査することとし、その事例として島根県頓原町を実態調査した。同町は中山間地域として代表的な中国中山間地域にあり、しかも最近の新たな対策として行政主導による市町村農業公社（農地保有合理化法人）が設立されている事例である（1. はじめに）。調査結果の概要は次のようである。

中山間地域では、農林業労働力の減少段階から高齢化段階に進んでおり、農林業の担い手問題がより深刻化している（2. 頓原町の概況）。そのような状態にあっても、個別経営として展開している事例もみられるが、それら農家は多様化しており、地域の農地とのつながりの弱い経営もみられ、地域の農地資源を維持・管理するためには、地域調整によって個別農家と地域組織との相互補完関係を形成する必要がある（3. 個別農家による農地資源管理）。

農業労働力がまだ比較的確保されていることから、基盤整備を実施して集落を基盤とした集落営農体制を整備し、個別農家との補完関係を強めて地域農業の維持と再編を図っている（4. 集落営農による農地資源管理）。しかし、最近の中山間地域の農家の補完、支援は、生産過程に対する間接的な支援の強化とともに直接的な支援を必要とするようになっており、町と農協は市町村農業公社（農地保有合理化法人）を設立して、集落営農体制の整備出来ない地域の農家の農作業、農地の直営受託（管理耕作）を実施している（5. 頓原町農業公社と農地資源管理）。

地域の基礎的な組織でも、新たに土地改良

区を設立して圃場整備を実施するなど、地域農業推進のための前提条件を整備し、集落営農を推進している。森林組合では作業班による農林家の森林管理の直接補完をしており、農協でも農業公社への出捐による財政的な支援を行うとともに農産加工所等による水田転作作物の活用など、間接的な補完関係も強めている（6. 農業関係諸機関と地域資源管理）。

このように、山間農業地域では個別農家の生産における完結性の崩壊、特に担い手の欠落によって農業、農家そのものの崩壊が進んでいることから、集落、農協および森林組合等、既存の基礎的組織でも直接的に個別農林家の生産過程を補完するようになっている。すなわち、農業公社をはじめとする諸組織が、資源管理により直接的に関与するようになってきているのである。

頓原町農業公社は地域資源管理を包括的に担う組織として新たに設立され、現在では地域的な信頼関係も構築し、その存在意義が大きくなっている。このような頓原町における農業公社を中心とした地域営農システムは中山間地域における資源管理の一つのタイプとして、参考にすべきところが多い。

しかし、そこでは山間農業地域において、地域資源管理（特に農地管理）に行政等が直接的に関与するということの評価が問題となる。すなわち、放置すれば荒廃化しかねない農地管理を農業公社が行うということをどのように評価し位置づけるか、広くいえば農地をはじめとする地域資源管理の公共的性格をどのように考えるか、ということである。このような観点から頓原町では、今後、地域住民や町行政の地域資源管理に対する意識や態度が問われることとなろう。

最後に、本稿で分析の中心とした農地資源管理に関わる頓原町農業公社の位置づけを行って本章の結びとする。

第1に、農地の直接的な管理主体（担い手）としての位置づけである。旧志々村のように

個別農家や集落営農組織の育成が困難な地域では、農業公社が農地管理を直接的に担わざるを得ない。農業公社の方針として、将来的には各地区に担い手を確保し、彼らへ農地を集積していく予定であるが、現時点で農地管理を行い、その荒廃化・遊休化を防止しているという点で農業公社が果たしている役割は大きいといえる。

第2に、地域的調整主体としての位置づけである。頓原町においては、個別農家や集落営農組織を農地管理の直接的な担い手として位置づけ、その育成を図っているが、いずれにせよ、農地の貸借や農作業の受委託における地域的調整が不可欠である。現在ではその調整主体として農業公社が機能しており、委託農家と受託農家（組織）を結ぶ重要な役割を果たしている。また、農業公社の事務局長が農業委員会の事務局長も兼任していることから、農地に関する制度的なバック・アップも可能となっている。

以上のように、頓原町では農業公社を核とした地域資源管理体制を整備しているが、公社に対する町の財政的負担があり、運営上の問題が残されている。この課題への対処として、頓原町では農業公社が育苗センターを管理・運営し、公社の経営基盤を確保する方向に動いている。

今後は、頓原町のような山間地における農業公社の意義を明確にしていくためにも、中山間地域の農業の位置づけとその対策を政策的に早急に打ち出していく必要があるといえる。

（村松功巳，江川 章）

補論 山村経済のしくみと地域資源管理問題の発生について

（1）はじめに

かつて山村においては、稲作、木炭、和牛

を主とする農業、林業、畜産が三位一体となって地域住民の生活を支えていた。また、それは地域資源管理のしくみを支える条件でもあったといえる。頓原町においても、かつてはこのような山村経済が成立していたが、近年では農、林、畜の有機的関連が弱まりつつあり、それに伴って地域資源管理の問題が発生している。

本章では、以上のような山村経済のしくみとその変化について考察し、地域資源管理問題の発生について論じる。

(2) 山村経済のしくみ

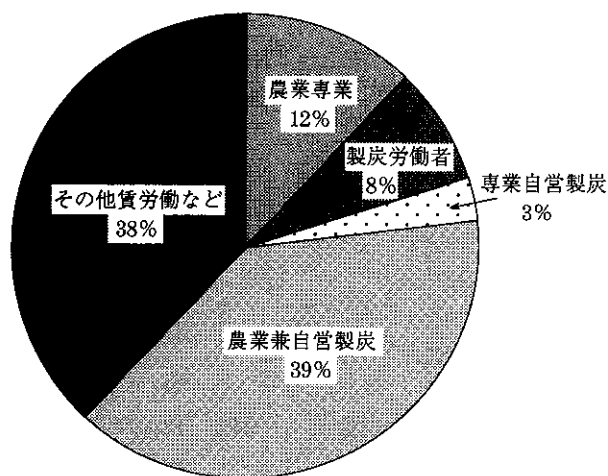
過去の頓原町農林家経済を示す資料は乏しく、そのしくみを数値的に表すことは困難である。ここでは頓原町に限定せず、入手可能な資料をもとにして、かつての山村経済のしくみに接近してみたい。

そこで頓原町と同じ島根県飯石郡にある吉田村の事例をみることにする⁽¹⁾。第補-1図をみると、1951年の吉田村では総世帯の39%で農業と製炭の兼業が行われていたことがわかる。そもそも頓原町を含む当地の木炭生産

は砂鉄を原料とした鉦製鉄により発展したが、明治時代になると、鉄鉱石による製鉄の本格的な開始に伴い、鉦製鉄は衰退した。このとき木炭生産も衰退したが、木炭には家庭用燃料などの需要もあり、ある程度生産は続いていた。そのため、1950年代半ば頃まで依然として農家の副業として木炭生産は重要であった。また、農業専業は12%であるが、総農家の約7割が和牛生産を行っていたとされている。このようにかつての山村は、それぞれ小規模で低所得の稲作、木炭、畜産などを複合的に行うのが一般的であった。

さらに第補-1表で1956年の吉田村における農産物等の生産金額と販売金額をみると、水稻は生産金額は多いが、販売金額は少なく商品化率は30%にも満たない。これは稲作が自給用中心に行われていたことを示している。一方、木炭は生産金額では水稻に劣るものの、販売金額では上回っており、商品化率も98%と高い。他にも用材、たばこ、犢（こうし）、炭俵などが金額的には水稻、木炭に劣るが、高い商品化率を示している。

このように1950年代半ば頃まで、吉田村



第補-1図 吉田村の職業別世帯構成（1951年）

資料：全国販売農業協同組合『木炭の生産と流通』。

第補-1 表 吉田村の主要農産物生産と販売
(1956 年)

(単位: 百万円, %)

	生産金額 A	販売金額 B	商品化率 B/A
水 稲	78.0	23.1	29.6
麦 類	2.6	0.1	2.7
大 豆	1.5	0.1	4.0
小 豆	0.6	0.0	0.0
馬 鈴 薯	1.2	0.0	1.7
雑 穀	0.1	0.0	0.0
計	84.0	23.3	27.7
タ バ コ	3.2	3.2	100.0
チ ョ マ	0.0	0.0	0.0
茶	0.8	0.0	0.0
果 樹	0.1	0.0	0.0
計	4.1	3.2	78.2
檳 榔	2.9	2.2	75.9
繭 糸	0.9	0.9	100.0
炭 俵	0.2	0.1	31.3
炭 俵	2.1	1.5	71.4
計	6.1	4.7	76.7
用 材	20.3	18.9	93.1
木 炭	52.9	51.8	97.9
薪	0.7	0.6	85.7
ミツマタ	0.1	0.1	100.0
しいたけ	0.8	0.2	25.0
アベマキ	1.3	1.3	100.0
計	76.1	72.9	95.8
合 計	170.2	104.0	61.1

資料: 全国販売農業協同組合『木炭の生産と流通』。

の農林家経済は水稻を生産の中心としていたが、それはきわめて自給的であり、商品としてはあまり販売されなかった。そのため、稲作以外に木炭生産をはじめとして和牛、たばこ等の副業を導入しており、これを商品化して現金収入を得ていた。主食である米の自給は確保されており、幾分余った米と木炭や和牛の生産・販売によって、必要な現金所得を得ていたのである。

当時の現金支出としては、吉田村の場合、当地の大山林地主である田部家から多くの製炭原木を購入しており⁽²⁾、ほかにも農業機械

の普及が進んだため、その購入資金として多額の現金を必要とした。以上のような生産要素の購入はもちろん、貨幣経済の浸透とともに、生活面の現金支出も増大していったとみられる。

ところで、このように複合的な経営形態をとる山村農家は、平地農家に比べて優位に立つような時代もあった。戦後直後においては、木材需要が強く、また家庭用燃料においても木炭以外に競争相手がなかったため、「頓原町のような農村は、物資のきわめて少ないときに都市あるいは都市近郊の農村に比較して米は勿論、木材、薪炭、家畜等の収入に恵まれて、わずかであるが経済的な余裕があった」(『頓原町誌』545頁)とある。つまり、山村は戦後直後の一時期には、平地に比べて所得条件においてむしろ優位ですらあったのである。

さらに、「大量の敷草、敷藁をまや(冬季において母屋の一部を牛小屋として利用した)にいて牛に踏ませて大量の堆肥を作り、水田へ元肥として還元していた」(同上591頁)とあるように、和牛生産は物質循環面でも稲作と有機的な関連があった。加えて、かつて牛は農耕用としても広く用いられており、和牛飼育は副業的な意味合いのみならず、物質面や労働面でも密接な関係があったのである。稲作+和牛という経営形態は、いわゆる「複合経営(稲作+α)」としてみれば、わが国の農業経営で広く採用されているしくみであり、必ずしも山村特有とはいえない。しかし、畜産の導入は、特にこの地域における山村経済を支えていくために重要な役割を果たしていたといえる。

以上、この地域における経済の特徴は、①水稻作を中心としながらも、それは自給的な意味合いが強かった、②そのため現金収入を得るための商品として木炭や和牛の生産などが副業として営まれていた、③それらの副業は、所得を補うだけでなく、生産における物

質循環面や労働力で補完関係にあった、という3点に要約できる。このような経済のしくみは、わが国の山村に多くみられていたものであり、決してこの地域に特有なものではない⁽³⁾。しかし、この地域は、耕地面積が1ha前後と山村としては大きく、優良米を生産する諸条件に恵まれ、なおかつ所有林地面積が広いなどの理由から、山村の中でも比較的豊かであったと想像される。

(3) 山村経済の変化

つぎにこのような山村経済のしくみがどのような要因によって変化したのか、その内部的な要因をみてみよう。

① 木炭生産の減少

木炭には家庭用燃料等の需要があり、木炭生産が続けられていたことは先に述べた。しかし、木炭に代わり、豆炭、石油コンロが開発され、さらに1950年代半ば頃から都市ガス、プロパンガスの普及が進み、木炭は家庭用燃料としても必要とされなくなった。島根県の木炭生産の推移をみると1955年の9万トンピークに、その後は激減した。また、薪炭林には木炭以外にも、一時期パルプ、チップ原料の需要があったが、「紙パルプ産業の原料転換（外材チップ傾向）により（旧薪炭林の）利用は衰退、また燃料革命によって新生産業への復帰は不可能になり、労働力の地域内での継続的な循環構造が崩れて農林業以外への流出が起きた」（前出の町誌、606頁）とある。木炭生産の減少は、それまでの山村経済のしくみを支える重要資源であった山林を、結果的に資源としてはほとんど無価値なものへと変えてしまったのである。

② 和牛生産の衰退

和牛生産は現在でも多くの農家で行われており、全面的に衰退したとはいえない。しかしながら、1988年の牛肉輸入自由化およびそれに続くバブル経済の崩壊とともに牛肉価格は下落し、飼育頭数は減少傾向にある。さら

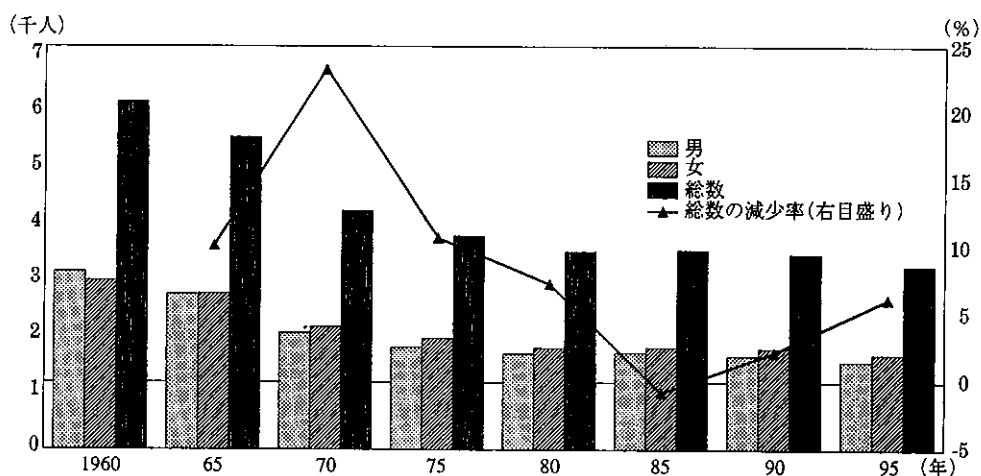
に、自給飼料から購入飼料への転換にみられるように、稲わらなどを通じた、山村の自給経済のしくみは崩れていった。また、農業機械の普及により、役牛としての役割も皆無となった。このように、和牛生産は行われつつも、その多面的な機能や価値は失われつつある。また、戦後導入された酪農においても大規模専業化傾向は強く、低コストを実現するためには、山村資源の有効利用よりも輸入飼料等を用いなければ、経営が成り立たないことは明らかである。つまり、低コスト重視の生産は地域資源の活用とは合致しなくなったのである。

③ 農家現金支出の増大

農業機械や肥料・農薬等の普及、あるいは電化製品、衣料品、高等教育等の浸透により、自給的経済が濃厚であった山村においても、現金支出の増大を余儀なくされた。頓原町は都市部や平野部の農家に比較して、農業機械の導入が早かったとされている。しかし、和牛、木炭生産の低迷に加えて小規模な稲作だけでは、必要な現金支出に見合う現金収入は得られなかった。

以上のような、山村経済のしくみの変化が招いたのは、急激な人口流出である。第補-2図によると、1960～75年頃までに頓原町の人口が急速に減少したことがわかる。また、農家戸数の推移を第補-2表でみると、そもそも頓原町では、第1種兼業農家が多く、主な兼業先は製炭等の林業であったと思われる。

しかし、第1種兼業農家の割合は年々減少し、特に1970～75年にかけて著しかった。これは、過疎対策の一環として、企業誘致が相次いで行われ、林業以外の在宅兼業が行われるようになったためである。また、自家用車の普及に伴い、他市町村への在宅兼業も可能になったのもこの時期とみられる。よって、第1種兼業の激減とともに、第2種兼業が増加し、その割合は農家総数の7割にまで至っている。この結果、先の第補-2図にあるよう



第補-2 図 頓原町人口の推移

資料：『国勢調査』。

第補-2 表 頓原町専業・兼業別農家数

		総農家数	専 業	うち男子生産年齢人口のいる世帯	兼 業		
					計	第1種	第2種
戸 数 (戸)	1960 年	797	92	—	705	486	219
	1965	748	73	—	675	473	202
	1970	709	67	—	642	426	216
	1975	651	41	24	610	255	355
	1980	637	54	28	583	159	424
	1985	600	72	34	528	137	391
	1990	573	63	24	510	107	403
	1995	487	67	18	420	70	350
うち	旧頓原町	316	40	10	276	82	228
	旧志々村	171	27	8	144	22	122
60 年に対する 95 年の比		0.61	0.73	—	0.60	0.14	1.60
総割合 (%) 農家戸数に しめる	1960 年	100.0	11.5		88.5	61.0	27.5
	1965	100.0	9.8		90.2	63.2	27.0
	1970	100.0	9.4		90.6	60.1	30.5
	1975	100.0	6.3	(58.5)	93.7	39.2	54.5
	1980	100.0	8.5	(51.9)	91.5	25.0	66.6
	1985	100.0	12.0	(47.2)	88.0	22.8	65.2
	1990	100.0	11.0	(38.1)	89.0	18.7	70.3
	1995	100.0	13.8	(26.9)	86.2	14.4	71.9
うち	旧頓原町	100.0	12.7	(25.0)	87.3	15.2	72.2
	旧志々村	100.0	15.8	(29.6)	84.2	12.9	71.3

資料：農業センサス。

注. 表中の () 内の数値は男子生産年齢人口のいる世帯が専業農家に占める割合を表す。

に、1975 年以降になると人口の急激な減少に一応歯止めがかけられたのである。

以上のような内部的要因の他にも、高度成長期における若年層に対する労働市場の強い吸引力が人口流出をもたらしたなど、外部的な要因もあげられる。1990～95 年の人口減少率の再上昇は、ダム建設による住居移転のほか、バブル景気の影響が少なからずあったと推測される。

(4) おわりに

かつての山村は、経営規模は零細であったが、主に自給用の稲作を中心に他作目、林業、畜産などを複合的に組み合わせることによって生計を成り立たせていた。そして同時に、山林をはじめとする地域資源を管理するしくみも存立させていたのである。

しかし、林業や畜産の不振、農村への貨幣経済の浸透などが、そのしくみを崩し、加えて高度成長期における都市部からの労働力人口の強い吸引力が、山村から大量の人口を流出させたのである。その流れは、高度成長の終焉と地元での兼業機会の拡大によって一応歯止めがかけられた。だが過疎に加えて、新たに超高齢化という難問が発生している。現在の山村では、かつての複合経営が消え、稲作を残しつつ他産業に従事する兼業農家が主流となった。農林家の兼業先は林業から他産業へ変わり、彼らが田以外の地域資源を管理することは少なくなり、田であっても機械が入らないところは耕作放棄されがちである。かつての自給品目から商品化が進んだ米であったが、稲作の機械化は、機械の導入に著しく不利な山村を条件不利地域へと変えたといっていよう。

だが、従来の山村に対する視点と異なった見方をすれば、山村経済のしくみは時代の変化に応じて、その形態を柔軟に変えてきたとみるべき点も多いのではないだろうか。経済

環境の変化に応じ、山村人口は流動し農業の形態も大きく変わった。時代に敏感であったのは、ほかでもない山村だったのであり、経済環境の変化に合わせて、合理的かつ効率的に変化し続けたと解釈すべき点もあるように思える。しかし、そのような効率性の追求は、一方では山村経済に歪みをもたらし、効率性追求の限界に直面したともいえよう。それが、急速な人口減少と高齢化などを通じ、地域資源管理問題として顕在化させているのである。

(福田竜一)

注(1) 吉田村の事例は、御園喜博「旧株小作地帯における製炭——島根県飯石郡吉田村——」(全国販売農業協同組合『木炭の生産と流通』1958年に所収)にあるデータを用いた。吉田村には大山林地主田部家があり、村内外経済に強い影響力を持っていた。そのため、必ずしも頓原町と同一視することはできない面もあるが、頓原町への地理的な近さもあり、頓原町に近い山村経済の事例として取り上げた。

(2) 原木の購入には、資金不足のために、借入金などによってまかなわれたこともあった。

(3) このような山村研究の事例として赤羽武「山村問題の分析視角に関する一試論——山村における農民層分解の基礎的考察——」(『林業経済』第22巻 No.6, 248号, 1969年)、塩谷勉編『林業の展開と山村経済』(御茶の水書房, 1972年)など多数ある。

〔付記〕

本調査にあたっては、ご多忙にもかかわらず協力を頂いた頓原町の農家の方々をはじめ、頓原町役場、頓原町土地改良区、飯石郡森林組合頓原事業所、JA 雲南頓原総括支所、頓原町酪農協、掛合農業改良普及センターの方々に深く感謝致します。

特に、調査の準備・調整をしていただいた頓原町農業公社の吉岡達雄事務局長には大変お世話になりました。記して感謝致します。