

【調査報告】

滋賀県における担い手の農地集積の実態と地域計画

佐賀大学経済学部教授 品川 優

1. はじめに

2022年5月の農業経営基盤強化促進法の一部改正により地域計画の策定が法定化され、人・農地プランから目標地図を含む地域計画をつくるべく現場では動き出している。地域計画の作成にあたっては、各地域・集落の地域類型（平野部、中山間地域）や担い手の賦存状況によって進捗状況や地域計画の内容、そこでの課題等は大きく異なると推測される。

そこで本稿では、担い手が一定程度活動・展開し、かつ農地を集積しており、地域計画の作成も比較的進んでいると思われる平野部の水田地帯＝滋賀県を対象に、担い手の活動・農地集積の実態と地域計画の進捗状況及びそこでの課題について接近したい。滋賀県内は6地域（大津・南部、甲賀、東近江、湖東、湖北、高島）に区分され、本稿は以下の理由で東近江地域（近江八幡市、東近江市、日野町、竜王町）を対象とする。1つは、農地面積や「担い手」の展開、産出額、さらには農地中間管理事業の実績等で突出するなど、東近江地域は県内農業の中心地域であることである。いま1つは、2013年に調査した事例を通じて、一部は10年間の変容をみることができるためである（『農地集積協力金等を活

用した利用集積事例集』全国農業会議所、2014年）。具体的には県内でも地域計画が進んでいる竜王町、2013年にも調査した竜王町の個別大規模農家「(株)ファームA」、同じく近江八幡市の集落営農「(農)ファームにしおいそ」、東近江市の個別大規模農家「グリーン・ファームB」である。

2. 滋賀県農業・農政

(1) 生産品目

滋賀県はほとんどを水田で占めており、米・麦・大豆の土地利用型が主流である。特に米は県の農業産出額の約6割を占める。滋賀における米の特徴の1つが「環境こだわり農業」である。減農薬・減化学肥料（各半減）と濁水をみだりに琵琶湖に流さないこと等を条件とする「環境こだわり農産物認証制度」（2001年）がスタートし、「環境こだわり農業推進条例」（2003年）にもとづき、米の場合10a当たり5,000円を交付する直接支払を講じてきた。2011年以降、交付金は国の環境保全型農業直接支払に一本化されている。

近年の米の作付面積は3万haほどであり、こだわり米は1.3万ha台と全体の5割弱を占める。反収は一般米よりも1～2割落ち、米価は品種により60kg当たり1.4

万～1.5万円ほどである。ただし、一般米とほとんど米価は変わらず、生産者にとっての経済的インセンティブは直接支払の交付金にとどまる。一方、環境面ではこだわり米だけではなく、一般米でも農薬・化学肥料の減少につながるなど相乗効果を生んでいる。

麦は、水田の1/3で生産調整にしなければならなくなった際に、転作作物として導入し、その後麦あとがもったいないということでその裏に大豆をつくる3年4作体系（米→小麦→大豆→米）が構築された。麦・大豆はブロック・ローテーション（以下「BR」）に取り組んでおり、作付面積は麦7,500～8,000ha、大豆6,500～6,900haである。

園芸作物では、露地は転作対応としてのキャベツやタマネギが多く、施設はトマトやイチゴが盛んである。後者は、都市近郊で消費者が多く単価も高いことから直売所が主要な販売先である。畜産では、肉用牛には大規模の若手農家があり、輸出にも注力していることから、肉用牛の1戸当たり飼養頭数は257頭で都府県1位である。

（2）担い手形成

農業センサスによると、2020年の滋賀の農業経営体数は14,680経営体で、2010年に対し43.0%減少している。この減少率は、都府県36.2%、近畿33.2%と比べても大きい。他方、借地面積率をみると、滋賀県は2020年68.9%（2010年50.4%）であり、2020年の都府県45.4%、近畿45.1%

と比較しても滋賀の借地率はかなり高いことが分かる。

その一方で、直近（2015～2020年）の経営体及び経営面積の増減分岐点は都府県、滋賀ともに10haであるが、近畿はワンランク下の5haにとどまる。2020年における10ha以上の経営体・面積のシェアをみると、都府県は経営体3.1%・面積36.5%、同じく滋賀は6.1%・53.6%と滋賀の方が10ha以上層の形成・集積が進んでいる。この10ha以上の農業経営体が集積した経営面積のうち組織経営体（集落営農）が占める割合をみると、都府県では50.4%を占め個別経営体とはほぼ半々である。一方、滋賀は57.0%を占めており、集落営農による農地集積が一步抜き進んでいるのが、滋賀の担い手の特徴の1つである。

その要因の1つが、早くから集落営農を推し進めてきた県ということである。1989年の「集落営農ビジョン促進対策事業」、それにつづく1998年の「みんなでがんばる集落営農促進事業」を講じ、特定農業団体の形で集落営農を設立してきた。ただし集落営農といっても麦対応が基本であり、米は従来通り個別農家でおこない、裏作の大豆は個別農家が期間借地でおこなうのが滋賀の集落営農の特徴である。そのため集落営農の規模も10haほどと小規模であった。その後、少しずつ大豆も集落営農でおこなう形に発展し、近年では法人化した集落営農で米も取り込むケースが増え、今日に至っている。

その結果、集落営農の平均規模は約30haまで拡大したが、最も多い階層は20ha規

模である。つまり、集落営農の基本は集落単位による組織化ということである。県の認識では、集落営農内部の構成員数や高齢化の問題に加え、専従者による経営を目指すには規模が小さく、今後は集落営農の広域化が求められるとみている。しかし地域によっては、隣の集落と話をすることもままならないケースも少なくない。したがって、集落営農の合併による広域化よりは、集落営農連携の方が可能性は高いなど、新たな局面に入りつつある。

県が「農業経営基盤の強化の促進に関する基本方針」に位置付けた「担い手」は、主に認定農業者、集落営農、基本構想水準到達者（主たる従事者1人当たり年間農業所得概ね500万円）などであり、2020年で約3,100経営体、農地集積率は63%である。具体的な姿として、土地利用型では「個別経営（米・麦・大豆）で27ha以上」が167経営体（農地集積率17%）、集落営農法人（米・麦・大豆）が361経営体（同17%）などである。

10年後の2030年には、「担い手」は約2,500経営体に減少するが、農地集積率を75%まで高める目標を掲げている。「個別経営27ha以上」は330経営体、集積率35%と2倍の拡大を図るのに対し、集落営農法人は370経営体、集積率20%とほぼ現状維持である。すなわち、今後10年間の「担い手」及び農地集積の中心は個別大規模農家となる。一方、集落営農法人は飽和状態に近く、故にその先に集落営農の広域化も求められる。

（3）農地中間管理事業

滋賀の人・農地プランは、2021年度末で754プラン（937集落）作成され、いずれも実質化している。この人・農地プランと連動する農地中間管理事業であるが、滋賀の農地中間管理機構である「（公財）滋賀県農林漁業担い手育成基金」（以下「県機構」）の業務体制は、農地業務班に5人、主に新規就農関係を担当する担い手基金班1人、総務班2人を配置している。また農地業務班のもとに「地域窓口」を6地域に設け、指導員と事務員を各1人（東近江地域は各2人）を配し、地域からの相談・対応を担う。さらに、県機構が担当していた事業の周知・啓発や受付等の一部業務を知事が指定した18市町、8農協に委託するなど県機構業務の負担軽減を図っている。

表1は、県機構による転貸実績をみたものである。転貸面積が多いのが2014～15年度であり、両年で全体の1/3を占める。これは、農地集積協力金の受給が大きく影響している。ところが、協力金という経済的メリットの消失とともに転貸実績は大きく減少し、2019年度には639haまで落ちている。しかし2020年度以降再び増加

表1 農地中間管理事業における実績の推移

(単位:ha,%)

年度	転貸面積	再転貸		新規	
		再転貸	割合	新規	割合
2014	1,863	0	0.0	110	5.9
2015	1,749	20	1.1	495	28.3
2016	1,074	16	1.5	372	34.6
2017	1,170	48	4.1	327	27.9
2018	979	119	12.2	195	19.9
2019	639	52	8.1	176	27.5
2020	1,149	170	14.8	218	19.0
2021	1,157	56	4.8	178	15.4
2022	1,236	286	23.1	490	39.6
総計	11,016	767	7.0	2,561	23.2

資料：「滋賀県農林漁業担い手育成基金資料」より作成。

に転じており、出し手としては規模縮小や離農による県機構への農地供給圧力の強まり、受け手は事業活用のための県機構の利用増によるものと思われる。

滋賀の特徴が表中の再転貸であり、これは現場の耕作者及び地権者間による交換分合をあらわしている。農水省がホームページで公表する事業実績には「再転貸」の項目はなく、したがって「再転貸」は滋賀の特徴といえ、2022年度は転貸面積の1/4を占めている。一方、新規は年度によりバラツキが大きく、2022年度は490haで全体の39.6%と過去最大である。貸借期間は出し手・受け手ともに10年が基本である。2024年から2014年度の契約更新がはじまるため、事務負担の急増とその対応に不安を覚えている。

農地集積が一定程度進んでいる滋賀の課題は、農地集積から農地の集約化、団地化にステージが移りつつあり、その手段の1つが交換分合である。さらに団地化においては、圃場の大区画化も重要な鍵となる。県の圃場整備率は約9割で、1区画当たり面積は30aが最も多い。しかし限られた労働力において作業の効率化を図るためには、さらなる大区画化が求められるなどハード面での対応も重要である。

3. 竜王町における地域計画への取組

(1) 農業概況

蒲生郡竜王町は、琵琶湖の南東に位置し、東近江市、近江八幡市など5市と隣接している。2020年の農業経営体数は421経営体であり、10年前と比較すると275減少

している。町によると、集落のお寺やお宮は、そこでの生活や農業生産などあらゆる活動と大きく関係し、米農家にとって切り離せない関係であり、近年はそれを煩わしく思う人も増えてきたことが離農という形になってあらわれているのではないかとみている。また資材価格の高騰により小作料の支払いが難しくなったことも離農の一因である。

農地面積は1,280haで、そのうち水田面積が1,210haの水田地帯である。水田のうち土地利用型が1,033haを占め、認定農業者が712ha（米462ha＋麦・大豆250ha）、それ以外が321haである。認定農業者は集落営農法人19、個別農家・法人等33の計52経営体である。米・麦・大豆が中心の地域であるが、個人の認定農業者で常勤従業員を雇用している経営体は、周年労働と収益性確保のためにキャベツやブロッコリーなどを導入している。

ところで町内には27集落あり、そのうち19集落で集落単位による集落営農法人がある。残り8集落のうち7集落には集落ごとに任意組織の集落営農があり、1集落のみ集落営農がない。当該集落では、入作している近くの企業的法人を中心経営体に位置付けている。集落営農(法人)では、米は個人でつくりたいという農家が多いため、転作麦とそのあとの大豆のみをつくるパターンが多い。しかし、構成員の高齢化や後継者不在、採算性の問題、所有機械の故障などを理由に集落営農法人では米もカバーしつつある。その一方で、集落営農の役員も高齢化が進み、集落営農も農地

保全がメインのため、収益性を高める方向には進まないのが現実である。そのため常勤雇用をしている集落営農法人はなく、集落営農の合併もみられず、他集落からの入作者で農地保全を図ろうという動きが強い。

(2) 農地中間管理事業

町内の農地面積1,280haのうち「担い手」（認定農業者、集落営農法人等）への集積が861ha、集積率は67.2%であり、2030年には集積率を75%に高める目標を設定している。竜王町での県機構の活用は計207ha（2022年度）であり、農地面積に対する割合は16.2%である。これは県平均の20.1%、東近江地域の27.4%よりも低い。その低さは、県機構を利用する経済的インセンティブが弱いことにある。町では主に基盤法を利用しており、同法の改正にともなう猶予期間中も手続の簡便性から引き続き基盤法を利用していく。

2023年の小作料は、平均で水田10a当たり7,200円、畑5,300円、樹園地1万円であり、5年前と比較すると総じて1割ほど低下している。また山間部や不適作地では使用貸借もあり、筆数換算で全体の1割が該当する。

町では比較的相続が適切におこなわれており、未相続農地の問題はほとんどない。むしろ問題は、相続人がいない場合や相続放棄のケースである。農村部のため実際は誰かが保全管理しているが、農地法第3条による当事者の許可申請の問題が生じることになる。

また、町内には耕作放棄地が7.1ha（緑区分6.1ha、黄色区分1.0ha）あり、そのほとんどは畑で発生している。以前、県機構を活用した畑のマッチングをおこなったが、借受希望者があらわれなかったこともある。今後、水田地帯における畑の担い手集積や遊休農地対策をどうするのかも大きな課題である。

(3) 地域計画

地域計画は、町の農業振興ビジョンの重点プロジェクトに位置付けている。2022年に策定したビジョンの基本構想である30年先の将来像を土台に、当面5年間での具体的な実施計画を定めている。実施計画では5つの重点プロジェクトを掲げ、そのうちの2つが「地域計画の策定」と「圃場や土地改良施設の整備」である。両者は密接に関係しており、地域計画の作成により農地集積が進んだ先に、圃場の大区画化が進められるのではないかということである。町内の水田はほぼ整備済みであるが1区画20～30aが多く、これを1ha区画に再整備するものである。土地改良事業についてはまずは「可能性調査」と称し、国・県・団体営のいずれの事業を活用するのが工事的に適切であるのか、どれが金額面・労力面・施設整備などの条件で最も合理的であるのか、さらに1ha区画でどのような品目をどのくらいつくり、どこへ出荷するとどの程度の販売金額になるか等を含め2023～24年にかけて調査し、農家に対し具体的な経営展望を提示したいと考えている。

町のホームページでは地域計画の作成の経過を掲載している。それによると町や県機構、農業委員会、JAなどで構成し、地域計画の具体的な推進方法やスケジュール等を検討する「地域計画推進会議」を2022年12月の1回目以降、23年11月まで7回開催している。

その間、7月には71の「担い手（個人・集落営農）」に意向調査を実施している。個人の結果をみると、95%が認定農業者であり、年齢は60代が最多の43%、70代と合わせると60%に達するが、40代も21%いる。農業後継者がいるのは、同居で22%、他出12%であり、いないが51%を占める。農地の団地化は、「進めるべきで協力したい」51%、「必要性は分かるが現状のまま」49%と拮抗している。今後10年間の営農については、①現状維持が50%、②規模拡大24%、③縮小17%、④離農10%である。①は年齢・後継者面から労力問題による限界が想像される。②はその農地条件として「圃場整備済み」47%、「団地化可能な農地」27%、「獣害等の被害が少ない農地」20%とつづき、借地期間は約10年が56%、20年以上44%と長期が多い。③は10年後以降に縮小が50%、1～5年後33%、④は6～10年後が60%である。③・④による農地の貸付先は個人（法人を含む）の67%に対し、集落営農は17%と農地の受け皿としての期待は低い。

以上を踏まえ、個人では労力等の問題により現状維持をベースとしつつも、拡大希望者に対しては良好な農地条件の提供が叶えば、長期的な借地による農地保全が見

込まれ、地域計画がその調整役として期待される。

一方、集落営農は構成員の41%が70代、33%が60代と高齢化が進んでいる。しかし65%で後継者がおり、その年齢は50代38%、60代31%が中心である。今後10年間の営農については、①現状維持47%、②規模拡大35%、③縮小12%、④離農6%である。①は、積極的には集落「ぐるみ」型によりほぼ農地集積が終了していること、消極的には個人同様、構成員と後継者の労力問題による限界が推測される。②は個人よりも10ポイントほど高く、不参加農家による集落営農への参加が推察される。農地条件では「圃場整備済み」50%、「獣害等の被害が少ない農地」25%、「団地化可能な農地」13%である。個人よりも団地化が低いのは集落「ぐるみ」によって一定の団地化が進んでいること、逆に獣害等が高いのは集落の農地保全を目的とする集落営農は、条件不利な農地も丸ごと引き受けることの弊害を示しているものと思われる。借地期間は約5年と約10年が50%ずつであり、長期展望を見通すことが難しい。③の縮小面積の貸付先は100%個人（法人を含む）としており、集落外からの入作も射程に入れている。④は集落営農の解散を意味するものと思われ、その時期は6～10年後が100%を占める。

以上を踏まえると、今後10年以内が集落営農にとって勝負の期間といえる。その点で、地域計画の作成が大きな意味をもつといえる。

さらに、8月には地域計画の全体説明会

をおこない、理解増進のための研修会も実施している。対象は農事改良組合長、自治会長、農村保全委員連絡協議会集落委員である。農村保全委員連絡協議会とは、町は町営による土地改良事業を推進してきたため、県内で唯一土地改良区が設置されておらず、2002年に「農村保全委員連絡協議会」を設置して集落ごとに委員1人を選出し、土地改良施設の維持管理や景観保全に関する活動をしている。

その後、9月から地域計画作成の啓蒙活動や素案づくり、目標地図の作成等を農地利用最適化推進委員・農業委員を中心に進め、11月末に各集落における地域計画の進捗状況の中間確認のヒアリングをおこなっている。執筆段階では中間確認の現況は不明である。

上記の動きのなかで、いくつかの特質を列記すると以下のとおりである。第1は、集落農家からは何をどうつくればよいのかという戸惑いの声はあったが、地域計画の作成への反発は少なかったようである。第2は、集落側から声かけし、必ず入・出作の農業者も地域計画の作成に参加するよう町は周知徹底している。第3は、集落にとって地域計画を作成するインセンティブやメリットは何かという点である。土地改良施設の改善や機械補助事業の活用等に地域計画が求められるであろうことから、町としては先述した重点プロジェクトの推進が重要になってくる。第4は、目標地図の作成では、農振法の農用地区域は掲載するが、それ以外の農地（山の田、屋敷畑など）は掲載しない。すなわち、保全す

べき農地の線引きを集落内でおこなうと同時に、獣害対策等実態としてはそれ以外の農地もどう対応するのか、例えば粗放的利用や市民農園、半農半X用など検討する必要がある。

4. 個別大規模農家による農地集積と地域計画—竜王町

(1) 作付品目と労働力

本節でみる個別大規模農家のファームA（以下「ファーム」）は、西出・東出・新村・西山の4集落で構成する大字山之上（以下「山之上地区」）のなかの西出集落にある。かつての生産調整は集落単位でおこなうが、東出・西出集落で1つの小寺があり、氏神の祭礼は山之上地区と隣接する宮川集落でおこなうなど、活動により範囲が重複する。

ファームの代表かつ現在農業委員会会長でもあるA氏（現在60歳）は県経済連を退職後、1997年に就農し、2012年に株式会社化している。

前回と今回調査によるファームの作付品目とその面積を示したものが表2である。2013年は、米24ha（うち酒米4ha）、転作小麦6ha・大麦3ha（BR）、麦あと大豆9ha（1haは期間借地）、ハクサイ1ha、果樹0.7haをつくっていた。

それが2023年には、米34ha（うち酒米7ha）で作業時期の分散のため11品種づくり、品種ごとに団地化している。このうち環境こだわり米を27ha（うち有機栽培23ha）で取り組み、その多くは生協や道の駅、酒造会社などに出荷している。こだわ

表2 ファームAの作付品目と経営面積の推移

		(単位:ha)	
年		2013	2023
作付品目・面積	米	24	34
	小麦	6	16
	大麦	3	0
	大豆	9 ⇒	21
	ハクサイ	1	0
	キャベツ	0	1
経営面積	果樹	0.7	1.2
	総計	30	50
所有地	計	2	3
	借地	28 ⇒	47
	西出	17	31
	東出	7	7
	新村	2	9

資料：ヒアリング調査（2013・23年）より作成

り米は一般米に対し200円高い程度であり、その他に直接支払を受けている。県ではこだわり米が当たり前になっているが、一方で地力の収奪問題が生じている。こだわり米以外は、獣害圃場等を中心に一般米かつ多収米をつくっている。

米以外には、転作小麦16ha、麦あとの大豆21ha（うち期間借地6ha）と秋冬の露地キャベツ（JA加工用）1ha、ブドウ95a、ナシ25a、ハウスイチジク（200㎡×4棟）の果樹である。地力収奪の小麦・大豆は、窒素の少ない有機肥料を散布した農地でつくるため、土がどんどん痩せていくなど土づくりが重要になっている。

キャベツは、契約栽培先の漬物屋の事情で止めたハクサイに代わって2017年に開始している。果樹類は、売り上げベースで道の駅に約10%出荷し、ブドウ狩りが10～15%、その他のほとんどは庭先販売をしている。それ以外に水稻の収穫+乾燥・調製3ha、大豆の収穫25ha、大豆の

乾燥・調製15ha、ドローン防除50haの作業受託をしている。

ファームの家族労働力は、父親が他界後はA氏1人となり、2023年からは公務員であった妻が退職してファームの取締役に就任している。水田作業の多くは代表が従事しているが、家族労働力をカバーすべく2005年から常勤従業員を雇用している。

常勤従業員は、前回調査から在籍する男性1人（37歳）と、その後新たに雇用した男性4人（22歳、29歳、47歳、55歳）の計5人である。きっかけは、県農大での紹介・斡旋やアグリナビ、ハローワーク、就職説明会を通じたものである。5人のうち2人は県外出身者であり、彼らは近い将来、地元に戻って就農することを希望している。作業は、基本的には米・麦・大豆、果樹、草刈り担当など割り当てているが、オペレーターが退職すると作業が回らなくなるため、誰でも機械に乗れるように全員がオペレーターをしている。また、果樹担当者は週に1日は草刈りにも従事している。この地域では、農地を預かったものがすべておこなうという風習であり、管理作業を地権者に再委託することはなく、ファームで完結している。その他は、夏の果樹作業でパートを1～2人入れる程度である。

(2) 農地集積

ファームの農地集積の状況をみると(表2)、2013年の経営面積は30ha、そのうち28haが借地で西出集落に2/3が集中し、残りは地区内の2集落である。2023年には

経営面積が50haへ1.7倍に増え、借地は47haと20ha増加している。47haのうち西出集落が31haと2/3を占め、新村集落が7ha増えている。

地区の水田面積は180haで、西出集落が70ha、新村集落20haと両者で地区の半分を占める。西出集落には2007年に設立し16年頃に法人化した集落営農「(農)青空ファーム西出」があり、ファームを除く24戸が参加している。集落営農は転作麦の全作業受託をメインとし、米は個人でしてきた。だが構成員の多くが高齢化し、法人化前からファームに借地を依頼する構成員も少なくなく、法人化後も離農を機に借地依頼するため、ファームの集落内での借地面積が増加している。その結果、集落の約半分を集積するまでに至っている。

また、東出・西出・新村集落にも集落営農がある。前2者はほとんど麦だけの組織であり、現在も米は個人で対応している。そのため東出集落でのファームの借地面積は10年前と変化はなく、西出集落での借地はない。他方、新村の集落営農は麦の全作業をしつつ、麦あとの大豆は近江八幡市の個人法人が期間借地をしていた。しかし数年前に個人法人が撤退したことに加え、構成員の多くも高齢化していること、さらに期待していた若手が急死したことが重なって集落営農は危機に陥り、2023年にファームに対して12haの借地依頼をしている。ファームとしても一気に増やすことは難しいため同年に3haを借地し、残り9haは毎年3haずつ引き受ける予定である。その結果、新村集落の水田20haの

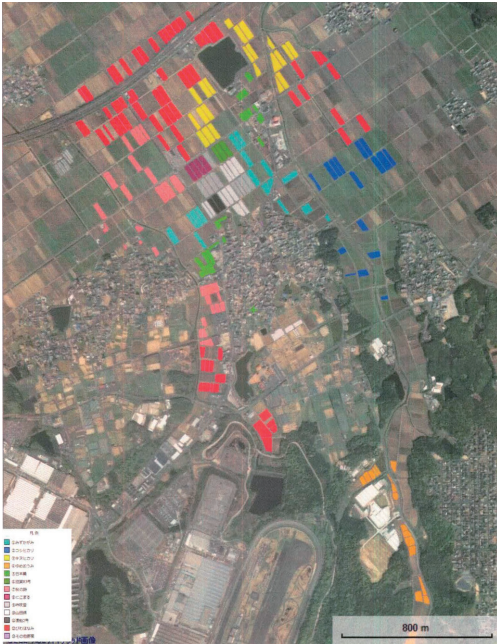
うち数年後には9割近くを集積することになる。

これまで借地は基盤法による農用地利用集積計画によって利用権を設定してきた。県機構の場合、一度設定すると期間の変更の手続きが煩わしいこと、地権者との関係が疎遠になり「預けている」「預かっている」という関係性が弱くなることを懸念して遠慮してきた。利用権は基本は10年設定であり、獣害区域の場合は5年設定としている。小作料は、2013年は10当たり9,000円であったが、2023年は7,200円と低下している。一方、獣害区域の場合、小作料が0円の農地もある。小作料も、機構であれば書面のやりとりで終了し、地権者は誰に預けているのか分からなくなってしまう。それに対しファームの場合、物納であればA氏自らが自宅まで運搬し顔を合わせて保冷庫までもっていき、金納も明細書を必ず自ら手渡しするなど、顔をみて挨拶することを心がけている。

前回調査から変わらず、ファームから借地を働きかけることはなく、あくまでも地権者から依頼された水田のみを借地している。その際、集落に他の借り手がないのか必ず確認し、借り手がいなければ、地権者から集落に対しファームに貸し付ける旨の話をしてもらい、集落の顔を立てた上で借地するよう心がけている。ファームとしては、条件の悪い水田も含め話がきた水田はすべて引き受けている。それが集落の信頼に結び付くとともに、条件のよい水田の集積にも寄与している。集約化のための交換分合などは特におこなっておらず、

農地を引き受けるなかで自然と集約化・団地化が進んでおり、図1のように農地が「パズル」のように埋まりつつある。

図1 ファームAにおける農地の集約化状況



資料：「ファームA資料」を一部加工・修正。

その一方で、米をつくっても量・質ともに十分な収穫ができない不利地も出てきており、畑作に代えてもイノシシに荒らされることから、これら獣害圃場は保全管理にとどめている。しかし本来、獣害圃場は危険地帯であり、ファームからするとそうした農地で従業員を作業させることができない。つまりは、保全管理できない農地といえ、集落による線引きが求められているといえよう。ファームの代表は地権者の顔を知っており、不利地も引き受けているのに対し、従業員はそうした状況にない。そのため従業員は、なぜそのような不利地を法人が引き受けるのかの理解が難しく、

これも離職の理由の1つかもしいない。

(3) 今後の展望

A氏の長男(26歳)は関東で会社員をしているが、30歳になると帰村帰農する予定である。A氏は、次の世代が農業しやすい環境・状況に整えて引き渡すのが自分の役目と考えている。その意味でも地域計画では保全すべき農地の選定まで踏み込む必要がある。

地域農業の持続可能性を求めるとであれば、農地の整備が必要であり、西出集落の場合、それが大区画化である。ファームの経営地は合計240筆あり、1区画の平均面積は20aで、50%以上が10a未満である。経営地は名神高速道路を境に北側・南側に分かれており、北側は畦畔の高低差が30cmあるため畦畔を除去することが難しいが、南側は畦畔除去を進めている。加えて、土地利用型農業の場合、地域密着でなければ、地権者の理解を得て、農地を集積し集約化することは難しいと考えている。その地権者も代替わりが進んでおり、農地を預けているという感覚もだんだん薄くなってきていると感じている。

(4) 地域計画

前節で述べたように、竜王町では町1本での人・農地プランを作成しており、ファームも中心経営体に位置付けられている。さらに、県から町に向した職員の音頭のもとプランの実質化を図ることとなり、話がしやすく農業委員でもあったA氏に白羽の矢が立てられ、5年ほど前に集落独自で

プランを作成している。プランでの中心経営体はファームや集落営農法人、果樹農家、畜産法人などの6経営体である。現状では、集落の農地面積67haのうち77.6%を彼らが集積し、1経営体当たりの平均面積は8.7haとなる。しかしファームが30haを集積していることから、文字通りファームが集落の経営体の中心といえる。将来の出し手からの9haを集積すると、中心経営体による集積率は91.0%まで上昇する。

A氏は長く農業委員を務め、現会長ということもあり地域計画の作成に深く関わっている。A氏によると、地域計画の作成には早くから取り組んでいるが、まだ地権者や非農家には地域計画の話をしていない。まずは自治会の役員等が理解し、地域に説明できるよう努めている。そのため役員レベルには3回ほどその目的や内容等の話をしているが、まだ十分に理解していない人が多いようである。耕作者には、2023年の10月中旬に地域計画の説明をしたが、まだ十分理解しているわけではない。

調査時点では、集落の耕作者・地権者を対象とする地域計画に関するアンケート案を、農業委員や農地利用最適化推進委員会を中心につくっているところであった。その一方で、山之上地区は4集落間で所有する農地が交錯していること、地区には土地利用型の個人法人が4経営体あり、そのうちの2つは地区・町内の4～6集落にまたがり50ha及び100ha規模を経営していることなどを踏まえると、集落単位での地域計画の作成はなかなか難しく、地区一本で

の作成を進めないと厳しいのではないかという意見も出ている。また、面積はそれほど大きくないが、集落には3～4件くらいの未相続農地がある。こうした未相続あるいは相続未登記の農地は、地域計画では外すことも重要とみている。

地域計画は地域を見直すいい機会であるが、新型コロナによって寄り合いがなくなりコミュニケーションをとりにくくなったこと、さらにきちんと農業・農地の位置付けと計画をするのであれば、これを機に離農しようという声もあり、離農に拍車がかかることを懸念している。また、集落によって農地の「ボス」は様々であり、集落に合った地域計画の進め方が重要とのことである。現状を踏まえると、西出集落でも2023年度中の作成は難しく、町内全体でも2～3集落程度の作成にとどまるのではないかとみている。

5. 集落営農法人による農地集積と地域計画—近江八幡市

(1) 集落営農の体制と農地集積

本節でみる農事組合法人ファームにしおいそ（以下「ファーム」）は、西老蘇集落を土台とする。同集落は旧小学校区の老蘇地区にあり、地区は①西老蘇、②東老蘇、③石寺、④内野の4集落で構成される。氏神の祭礼は各集落でおこない、地区には2つの小寺がある。集落規模は、①農家80戸・水田60ha、②農家50～60戸・水田72ha、③農家50～60戸・水田82ha、④農家110戸・水田110haであり、いずれも兼業農家中心の水田地帯である。ただし西

老蘇集落では、2010年頃に市街化区域の農地を転用し住宅団地を造成したことで約30戸の住民が新しく移住し、非農家は既存を含め47戸と混住化が進んでいる。さらに、水田の一部を工業団地に転用したため、4集落のなかでは水田面積が一番小さい。一方、高齢化の面では西老蘇集落を除く3集落の方が厳しい状況である。

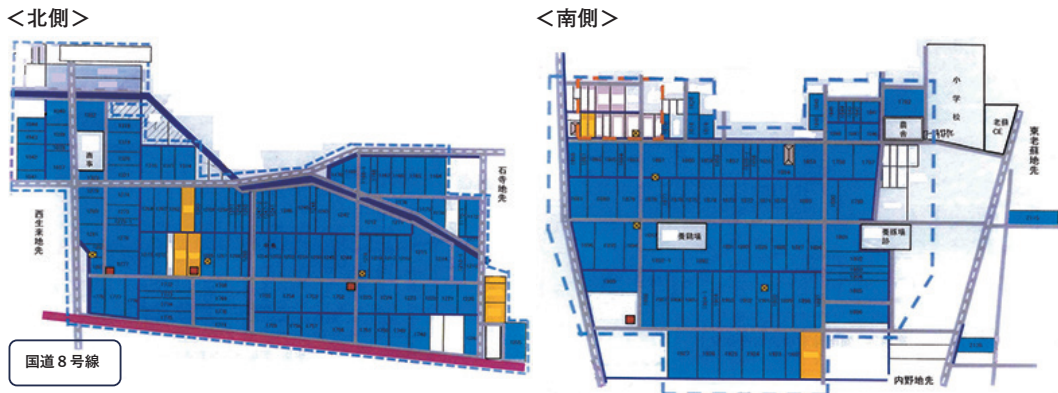
1990年代の圃場整備の終了（1区画平均30a）と県の「みんなでがんばる集落営農促進事業」を契機として、2001年に集落営農「西老蘇営農組合」を設立している。その後、米政策改革において2004年に特定農業団体となり、2010年には労災問題や経理の透明化などを理由に法人化している。

現在ファームには78戸が参加し、自分で農業をしたいという理由で2戸・2.4ha（60代前半と70代、ともに後継者なし）が参加していない。前回調査では、ファームは57haを集積し、48haで10年間の利用権を設定し、残り9haは特定作業受委託

や未相続問題など様々な理由により全作業受託で対応していた。ファームの特徴が、57haのうち土壌や水利面で優良な農地約17haを自分でつくりたい高齢の構成員に再委託する点であった（ただし、作業の効率性を優先するため、所有地が再委託されるわけではない。）。

今回調査におけるファームの変容は次のとおりである。第1に10年前の特定作業受委託等のほとんどは利用権設定となり、第2に未相続農地約1haも代表相続人による県機構を通じた利用権設定となっている。第3に、ファームから再委託を受けていた農家が高齢化や他界し後継者も不在ということもあり、ほとんどをファームが作業している。第4に、ファームが借地していた水田2haを地権者が集落外の農家に売却すると聞き、団地化が崩れることを回避するためにファームが購入している。第5に西老蘇集落の西隣に隣接する西生来集落との間で相互に所有する水田1haの利用権を、ファームと西生

図2 ファームにしおいそにおける農地の集約化状況



資料：「ファームにしおいそ資料」を一部加工・修正。

注：「青色」部分が、ファームにしおいその集積農地を示す。

来の集落営農同士で交換分合している。両者はほとんど顔見知りであり、BRの障害になることから交換しようという話となり、交換後の小作料は各集落内の水準に変更している。

以上の結果、現在ファームは県機構を通じた利用権設定面積58haと所有水田2haの計60haを経営しており、それは図2に記すように国道8号線を挟んで集落内の農地を集積・集約化している。利用権は10年設定であり、小作料は10a当たり1.3万円である。

(2) 生産品目

ファームは、2021年より米からの脱却へ方向転換している。その要因は、主食用米の需要減少や米価の継続的下落、近年の高温障害、収量の低下などであり、水田の2/3は麦や大豆、野菜へシフトしている。2023年実績をみると、米は20.8ha（前回調査43ha）で作付けし、内訳は主食用米18.7ha、輸出用1.0ha、モチ米2.0ha、飼料用米1.0haであり、作業時期の分散のため計6品種つくっている。環境こだわり米に取り組んでおり、牛糞は集落外から、鶏糞は集落内の養鶏場から調達して水田に入れている。反収は480kg、主食用米は60kg当たり1.4万～1.5万円であり、飼料用米はJAに出荷し、輸出用は「水田リノベーション事業」で10a当たり4万円の交付金を受けている。

麦は二条大麦6.2ha、小麦14.4ha、裸麦9.6haの計30.2ha（同14ha）である。二条大麦はJA出荷経由でキンビールと契約

している。麦あとで大豆31.3ha（同16ha）をつくっており、交付金を含めると麦・大豆は10a当たり15万円ほどになる。野菜は2013年に取り組んでいたバレイショは反収がよくなり、販売先の確保も難しいため2023年に止めている。バレイショに代わってメインとなったのが、2013年では試験導入であった青ネギである。青ネギは3.4haつくっており、ハウスによる周年栽培が特徴の1つである。地域集積協力金の一部を活用し選別施設を建て、そこで選定したのち近隣及び大阪の加工場に出荷している。その他には、前回同様にタマネギ0.7haと6～7年前に開始したキャベツ0.3ha、柿0.1haがあり、年間就業のための取り組みである。

(3) 労働力

構成員78戸のうち農作業に出役するのは実質51人であり、年齢は33歳～70代で最も多いのは60代前半である。このうち平日の作業に出てくることができるのは、60歳以上の15人ほどである。近年は企業の定年が60歳から65歳へ延長したことで、60歳以上の出役者の確保も難しくなっている。作業にはオペレーター1人と補助作業員3～4人が必要である。オペレーターは51人のうち法人の役員18人を含む28人が従事し、ほとんどが50代～60代である。前回調査では出役者全員が機械作業に従事していたが、今回調査では特定の構成員に絞られている。出役者数自体は、前回調査と大きな変化はないが、オペレーターの確保という点では前回調査

で危惧した減少に直面している。

その他の23人は補助作業がメインであり、草刈り作業は地権者にお願いしている。しかし、高齢化等で地権者の1/3は従事できないため、ファームが対応している。また、水管理はファームですべておこなっており、水田の1/3には自動給水機を導入している。

一方、出役者の高齢化とオペレーターの減少にともない、野菜、特に青ネギの作業は非常勤従業員2人（男性）とパート15人（女性）に依存している。非常勤従業員はともに市内の地区外出身であり、年齢は67歳と70歳である。2人とも構成員の知人で、会社を定年退職したのち雇用されている。2人は非農家出身、かつ農業経験はなく、ファームでは野菜に加え、米・麦・大豆も担当する。雇用は1年契約で毎年更新している。以前、農の雇用事業を活用して従業員を2人（20代～30代）雇用したが、給与体系や社会保障の充実度に満足できず早期退職したことがある。そこで、農事組合法人の経営体力で若い常勤従業員を雇用することの厳しさから、非常勤従業員の雇用にとどめている。

（4）集落営農連携の追求

前回調査において、老蘇地区での集落営農連携を模索していた。地区の4集落では、いずれも集落営農法人を設立している。集落間で農地の所有が錯綜しており、それらについては各集落営農が全作業受託する形で調整していた。例えば、A集落にあるB集落の農家の水田は、A集落の集

落営農が全作業受託している。こうした方式はすでに2004年から取り組んでおり、概ね同世代が集落営農の役員をしていたことが幸いし、地域の話し合いから生まれた取り組みである。

そのような結び付きを組織化したものが、2007年に設立した「JAグリーン近江老蘇集落営農連絡協議会」である。各集落営農の法人化前は、同協議会で共同防除をおこなっていた。しかし、法人化後は、消費税還付を踏まえ各集落営農法人で防除をおこなうことになり、その後の協議会の検討課題は労災対応に移っていった。

今回調査では、その事故防止・労災対応として協議会主導のもと2017年にグローバル・ギャップ（G G A P）に取り組んでいる。G G A Pでも価格はプラスアルファ程度にとどまるのに対し、毎年検査の更新が必要であり経費もかさむ。事故防止・労災対応が目的のため必ずしもG G A Pである必要はなく、A S I A G A Pへの切り替えを検討している。

ファームの今後の展望としては、集落内の農地集積はほぼ終了しており、かつ労力面から規模の拡大は限界・飽和状態である。そこで、老蘇地区4集落での集落営農連携が引き続き求められる。その際、出資形態や集落状況が異なるため、集落営農の合併ではなく連携法人の設立が選択肢になるとみている。現在、地区4集落の農地面積約320haに対し、集落営農4法人の集積面積は280haと集積率は約9割に達する。4集落では互いに所有農地が交錯しているため、地区全体での交換分合をしよう

表3 近江八幡市及び老蘇地区の人・農地プラン

(単位:ha, 経営体, 人, %)

集落	区域内 農地面積 (①)	近い将来の出し手		中心 経営体 (③)	近い将来の受け手					
		農業者	貸付 予定 面積 (②)		現状の 経営 面積 (④)	1経営体 当たり 平均面積 (④/③)	農地 集積 面積率 (④/①)	集積 予定 面積 (⑤=②+④)	1経営体 当たり 平均面積 (⑤/③)	農地 集積 面積率 (⑤/①)
近江八幡市	3,193.6	210	148.8	295	2,416.9	8.2	75.7	2,565.7	8.7	80.3
西老蘇	60.0	0	0.0	4	56.8	14.2	94.7	56.8	14.2	94.7
東老蘇	71.8	0	0.0	9	70.7	7.9	98.5	70.7	7.9	98.5
石寺	82.3	2	0.3	4	78.7	19.7	95.6	79.0	19.8	96.0
内野	110.0	7	1.7	5	99.7	19.9	90.6	101.4	20.3	92.2

資料：「近江八幡市役所資料」より作成。

という話になっている。また、地区の集落（営農）にはそれぞれ特徴があり、石寺は米が多く、西老蘇と内野は野菜・施設園芸を本格的に取り組んでいる。そうした集落（営農）の特性を踏まえた地区内での棲み分けを考えている。一方、共通の課題として4つの集落（営農）ともに構成員や作業従事者の高齢化が進んでおり、労力・機械を含む作業の共同化を図る必要がある。

(5) 地域計画

表3は、2023年における近江八幡市及び老蘇地区の人・農地プランである。近江八幡市では人・農地プランを市一本のプラン及び各集落で作成したプランの2種類あり、表中の近江八幡市は52プランの合計値である。市合計では、将来の受け手による現状の平均経営面積は8.2haで、プランの区域内農地面積の3/4を集積している。将来の貸付予定農地を受け手が引き受けた場合の平均経営面積は8.7haへ拡大し、集積率も8割へ上昇する。

老蘇地区のうち西老蘇集落をみると、4つの中心経営体はファームと集落の個別農家2戸、入作者であり、これまでみてきたように規模はファームが圧倒的に大き

い。集積率も94.7%に達しており、すでに集落内の農地集積はほぼ終了している。そのため将来の出し手はいない。地区内の残り3集落も同様の状況であり、農地集積はほぼ終了し集積率も9割を超える。このように西老蘇集落及び老蘇地区では、農地集積がほぼ完了しており、プランの実質化もおこなわれていることから、地域計画についてもほぼ完成している。

農地集積と集約化がほぼ完了した西老蘇集落の目下の課題は、大区画化の整備である。先述したように1区画の平均面積は30aであるのに対し、地区内の内野・石寺集落は1ha区画がメインと格差がある。その解消のために地権者の承諾を得て畦畔を除去し、50～90a区画への大区画を進めている。

6. 人・農地プランから地域計画へ—東近江市

(1) 地域概要

本節で対象とする東近江市の栗見新田集落は、能登川地区（昭和合併村）に属する。数十年前は集落に90戸の農家があったが、現在は19戸まで減少している。その多くは高齢化と後継者不在によるもので

あり、19戸のほとんども高齢専業農家かつ後継者がいない状況である。耕作者は農家19戸、集落営農である農事組合法人くりみ（以下「法人」）の計20経営体である。そのうち中心経営体は7経営体であり、法人と認定農業者6戸である。認定農業者のうち最も若く（30代）かつ最大規模が後述のB氏であり、次が40代で10ha規模1戸である。その他は数ha規模で、年齢も50代～70代である。

集落には水田が120ha（地権者90人）あり耕作放棄地はない。120haのうち中心経営体が94haを集積しており（集積率78%）、9haが残る13戸による耕作、17haは他集落の居住者で栗見新田集落に農地を所有している農家が耕作している。

ところで、集落営農は品目横断的経営安定対策への対応として2006年に設立し、17年に法人化している。構成員は18戸で集落ではB氏を含む2戸が参加していない。法人の集積面積は36haで、米・麦・大豆をつくっている。機械作業、草刈り、水管理はほぼ特定の構成員が従事している。

以下では、集落の若手大規模農家、かつ農業委員であり、地域計画の作成にも大きく関わっているB氏を中心にみていく。

（2）グリーン・ファームB

グリーン・ファームBの代表・B氏は36歳（2023年）で、＜農業高校→県農大＞を卒業後20歳で就農している。当時の経営面積は25ha（うち所有地4ha）で、父親（現在72歳）が米・麦・大豆をつくってい

た。25haは4集落にまたがり、いずれも栗見新田集落と隣接していた。B氏が他集落に所有する70aと同集落の農家で栗見新田集落の所有地90aとの所有権を交換分合し、現在の範囲は3集落に縮小している。

2021年に父親から経営移譲を受け、2023年の経営面積は47haである。このうち集落内が41ha（うち所有地6ha）で集落の1/3を集積している。その他は大中集落2ha、福堂集落4haである。前者は、借地を地権者の事情から購入したものである。後者はすべて相対の借地であり、地域計画の作成後に利用権を設定する。集落内と福堂集落は圃場整備済みであり、1区画平均20～30aである。大中集落は干拓地のため1区画1.5haと大きい。

作付品目は、米26ha（うちモチ米・酒米が計2ha）で、作業時期を分散するため12品種つくっており、環境こだわり米が7割、一般米3割である。出荷先はJA65%、業務用で米業者35%、その他地権者への販売もある。こだわり米は一般米より60kg当たり500円高い程度であるが、直接支払を受けることができる。一方で、地力の維持ができなくなっており、収量低下の問題を抱えている。その他に転作の小麦19ha、麦あとの大豆14ha、野菜5ha（キャベツ、ダイコン、赤カブ）があり、野菜は直売所等で販売している。

労働力はB氏と父親、従業員である義理の兄の3人が主力であり、その他に野菜でのパート7人、冬場の臨時パート2人などがある。

現在個人事業主であるが、新たな従業員の雇用と信頼性の確保を念頭に、近い将来法人化を考えている。すでに同級生に声かけされていたり、県農大生の研修を受け入れるなどのつながりもあり、新たな従業員の候補者は複数いる。逆にハローワークでの募集は、給与や休日等数字だけをみて判断するので長続きしないとみている。

B氏から集落の農地を集めることはしないが、常勤雇用を入れるためにも規模拡大が不可欠とみている。能登川地区には大規模の若手農家が少ないため、今後は集落外の農地も対象に拡大していき、地区全体の受け皿を考えている。その一步として、野菜づくりによる経営の安定化・基盤づくり、さらには従業員の周年対応を確立する必要がある。

(3) 人・農地プランから地域計画へ

栗見新田集落では、2016年に集落単位で人・農地プランを作成し、2020年に実質化もしている。さらに、以下の理由により集落農地の集積及び集約化を図るため、2020年4月に中心経営体による「担い手会議」を実施している。その第1の理由は、琵琶湖の水をポンプであげる揚水機場の改修工事が必要となり、補助事業を受け地権者負担を軽減するためには、県機構を通じた利用権の設定と農地集積率55%以上が求められたことである。この地域は相対での貸借が主流であり、利用権の活用が約20%と低かった。第2は、中心経営体の農地が分散し必ずしも作業効率がよくないため、利用権の設定とともに農地の集約化も推

し進めようということである。第3は小作料がバラバラであり、農地を集約化する上でも小作料の統一化を図るというものである。

そこで、耕作者及び地権者の地域農業・農地に対する意識の統一化を図るためアンケート調査を実施している。そのなかで①今後の展望については、耕作者の50%が現状維持、離農44%、規模拡大5%と回答している。また②農地の集積・集約化に対しては、耕作者・地権者の62%が賛成、2%が反対、36%が分からない、であった。①・②の結果より規模拡大を志向する中心経営体に農地を集積していくとともに、規模拡大・現状維持双方の農地を集約化させることで作業の効率化と営農継続条件を創出し、集落農業の維持と農地保全を図っていく意識の統一化が図られた。

それを具体化する農地調整組織の立ち上げを検討し、2020年7月に「くりみ結いの会」(以下「結いの会」)を設立している。結いの会は、自治会、土地改良区、農事改良組合(=農事実行組合)、中心経営体で構成される。結いの会では、農地の集約化や県機構の活用、小作料、物納などの問題について、運営委員会を11回(2020年10月～23年5月末時点)開催し、別途地権者説明会2回、耕作者説明会も1回開いている。さらに集落は11の組に分かれ、組のなかに「代議委員会」という組長の会がある。月1回会議がおこなわれ、そこでも各組の地権者や耕作者に様々な説明や意見聴取をおこなっている。このような各段階における問題の解決案の提示と意見聴

取を経て、最終合意に至っている。

それは、まず2021年から相対による貸借を県機構を通した利用権設定に切り替えていくことである。先に記したように、揚水機場の改修工事費用の負担軽減を目的とするが、地権者にとっても一定期間、固定資産税の1/2軽減を享受できることや、離農による経営転換協力金の交付などのメリットが県機構の活用に結び付いている。

次に小作料は、親世代から継続する高額のケース（2万円）や1.2万円、1.5万円など農家によってバラバラであった。また、法人も小作料を1.5万円から1.3万円に引き下げたばかりなどタイミングの面でも様々であった。それを2021年から1.1万円に統一している。小作料が下がる地権者からは不満の声もあがったが、先の地権者・耕作者への説明会で双方の意見を聞き、また近隣集落や市内の小作料を参考にしたところ9,000円が平均であるなどの客観的数値も明示することで、地権者からは平均よりも2,000円高いということもあって理解を得ている。また、県機構が物納を廃止したため、集落でも2022年より廃止している。それとともに、地権者が耕作者から米を購入する米価を1.6万円に統一している。米価は、4～5ha規模の労賃込みの生産費60kg当たり1.5万円をベースに、1.6万円に設定している。米価も客観的な数値を明示するとともに、集落の農業・農地を守るために必要なコストであるという理解を地権者から得ている。

さらに農地の集約化に際しては、中心経

営体やその他の耕作者に対し再度アンケートを実施している。①「農地を集約して、引き続き同じ規模で営農したい」が全体の16.0%、②「農地を集約して、効率が上がれば今よりも多くの水田を担うことができる」が8.0%（B氏と法人のみ）、③「農地の集約はせず、今の場所で耕作を続けたい」56.0%である。他方、④「農地を預けたい」が20.0%おり（一部はすでに作業委託）、その時期は2022年以降に規模の縮小や離農を検討している。

以上の意向に加え、圃場条件の精査もおこなっている。集落の水田は砂地が多く排水性がよいのが特徴であり、個別に圃場条件の聴き取りをおこない、その色分け作業（排水性がよい、悪い、その他）をしている。それをJA全農営農管理システムや農業委員会サポートシステムを活用して圃場と面積の明確化、色分け・可視化をしている。その結果をベースに、耕作者や地権者全員からの意見・希望を聴取するとともに、特に小規模な耕作者には優先的に条件のよい水田を割り当てるなどして、最終的には図3の集約化が果たされている。このような集落全体での主体的な取り組みは、集落内での担い手連携など新しい動きを生み出している。例えば、乗用管理機の担い手間での貸借や生産資材の融通である。

一方、課題も生じている。他集落の農家が耕作する集落内の水田と、集落営農法人が耕作している他集落の水田の利用権を交換しようと話し合いをしたが、法人側の草刈りが十分ではなかったため実現しなかったことがある。農作業の丁寧さの相違

図3 栗見新田集落における農地の集約化状況

<集約前(2021年まで)>

<集約後(2022年から)>



資料：「東近江市農業委員(B氏)提供資料」を一部加工・修正。

に対し、結いの会を中心に技術研修会もおこない、誰がつくっても同じ作業レベルになるよう心がけている。

栗見新田集落の場合、結いの会や農業委員、若い中心経営体などを中心に農地の集積や集約化、それに関わる様々な問題をクリアしてきた。その特徴として、結いの会には自治会も参加し、自治会長には必ず挨拶と話をしてもらっている。直近の会長は全員非農家であり、もと農家もいれば農業とは全く無縁の人もいる。そうした農業と距離のある会長が、地域農業・農地のことを伝えることに意味があり、その結果非農家や地権者にも現在の集落農業がおかれている状況と対応の必要性が伝わる。

また、様々なレベルでの説明会や意見聴取の機会を設けることで、問題解決を図っている。その際、各人の希望が100%満たされるわけではなく、希望の70～80%を満たし、すべての人が理解し合える形を徹底することで合意形成を図っている。また「くりみ結いの会」広報紙を発行することで、地権者・耕作者に結いの会の活動状況

や地域農業・農地の現況、農政の動きー地域計画の作成などを周知し、意識と情報の共有化を図っている。

その地域計画は現在作成に向けて動いている。地域計画自体は、実質化した人・農地プランをベースに、目標地図を作成すれば概ね完成することになる。地権者に対し地域計画の説明会を2回おこなったが、多くの方が作成しなければならないことを知らなかった。

そこで、2023年9月に目標地図の作成に向けて、農事改良組合と農業委員とでアンケートの内容を検討・作成し、10月に地権者・耕作者に対し実施している。ここでは、地域計画が法律で位置付けられたことを明記することで、みんなが地域計画をつくらなければならないという意識を醸成するとともに、「何年まで農業ができるのか」「〇年後には地域の農業・農地はどうなっているのか」、さらには「集落内で農業のパート・アルバイトしたい人(農業体験を含む)の発掘」なども含め確認しているところである(調査時点)。

7. まとめ

以上、平野部の水田農業地帯である滋賀県を対象に、担い手の展開と農地集積の実態を踏まえつつ、そこでの地域計画の作成状況をみてきた。

県内でも農業が特に盛んな東近江地域ということもあり、個別大規模農家や集落営農法人、あるいは両者が並立する集落・地域など状況は様々であるが、彼らは50～60haに及ぶ農地を集積していた。一方、県の2030年の姿では、個別大規模農家の農地集積率が上昇し、集落営農法人の集積率は飽和状態と描いていた。この飽和状態をどう捉えるか。

1つは、転作麦と裏作大豆への対応が滋賀型の集落営農としたが、高齢化や後継者不在等による個別農家の限界により米も集落営農がカバーする形に変容しつつある。そうした集落営農法人内の熟度を高める段階のため、他の農地をカバーする余裕がないという捉え方である。ファームにしろいその場合、構成員個人への再委託農地も法人が作業する形に収束し、すでに集落農地の集積・集約化も概ね完了していた。地区内の他の集落営農も同様に農地集積を果たしており、次のステップとして地区内での品目の棲み分け、交換分合、労力や機械の共同化など新たな集落営農連携を模索していた。集落営農法人内、特に地区内での熟度を高める新たな方向は、県が描いた姿を超えた動きといえよう。

いま1つは、集落営農法人自体が限界に直面しつつあるという捉え方である。竜王町の意向調査では、農地の受け皿としての

集落営農にはあまり期待できず、受け皿は個別大規模農家であった。実際ファームAでは、集落内及び地区内他集落の集落営農（構成員）からの借地が集中して集積率がアップし最大の受け手となっていた。意向調査に即せば限界に対する残された時間は10年内であり、今回の地域計画の作成は重要な鍵となる。

ところで農地集積が進み、すでに一定の農地の集約化を果たしていた東近江地域では次の課題として、①保全すべき農地の線引き、②圃場の大区画化、③農地の交換分合をあげていた。①について、地域計画では「農業上の利用がおこなわれる区域」と「保全等を進める区域」に分けることになる。意向調査や事例では、特に獣害圃場に対して懸念があがっていた。作業従事者（従業員）を獣害圃場に向かわせることは、特に法人化が進み、使用者の安全配慮義務の点で責任が追求されることから、獣害農地は保全管理できない農地とする必要があるとしていた。また、未相続農地や相続未登記農地なども対象外という意見もあった。後者は、集積や集約化に支障をきたすかどうか圃場の位置関係にもよろう。「担い手」が特定化されつつあるなか、彼らの労力や採算性も視野に入れつつ、地域計画は農地の利用・保全・保全外を検討・合意形成する機会といえる。

②は竜王町の農業振興ビジョンの重点課題にも位置付けられていた。大区画化は、現「担い手」にとって不可欠なものだけではなく、将来世代が地域農業を継承する、あるいは地域外の農業者に委ねざるを

得ない場合も含め、それらを担保する環境整備である。

③の農地の交換分合は、再転貸による把握や調査事例でもみられ、まさしく地域計画で整理すべきことである。その際のポイントが、1つは小作料の統一化、いま1つは集落を超えた範囲での交換分合である。地域計画は集落単位が基本であるが、こうした集落及び集落間において小作料の格差や農地の権利関係が錯綜していること、さらには複数集落にまたがる個別大規模農家の展開や集落営農連携などの実態を踏まえると、集落を超える地区全体での地域計画など重層的かつ柔軟な計画の追求もありえよう。

3つの調査事例では、いずれも人・農地プランを作成・実質化しており、その段階において、個別大規模農家に借地する際の集落への声かけや一部交換分合の実行など、すでに一定の集落や地区での話し合いや密なつながりがみられた。さらに、地域計画の作成では、農業委員（結果的に個別大規模農家）を中心に、中心経営体や耕作者、地権者、非農家とそれぞれの実情を踏まえ、段階を踏んだ説明会やアンケート調査を通じて、作成の機運醸成、理解促進に努めていた。それでも各立場によって地域計画に対する理解の温度差は小さくない。さらに、地域計画を機に離農する農家が出ることへの懸念もあった。その払拭のための取り組みの1つが、ファームにしおいそや栗見新田集落でみられたように自作したい小規模農家等に対し優先的に条件が優良な農地を割り当てて、営農継続しても

らう環境づくりである。それは同時に、「担い手」だけでは地域の農業・農地を守ることが困難なことを示しており、多様な担い手の維持・確保が求められる。

（あしがき）

調査にあたっては、各個別大規模農家（農業委員）、集落営農法人、滋賀県農政水産部みらいの農業振興課、滋賀県農林漁業担い手育成基金、滋賀県農業会議、竜王町農業振興課、農業委員会の各担当者の甚大な協力を得たことに感謝したい。調査は筆者の他、全国農地保有合理化協会の井上暢朗が担当した。