

担い手育成も観点にインフラ整備と保全

土地利用型農業の生産性向上には、ほ場を含めた農業インフラの整備、保全が重要になる。そこには、大区画化をめぐる受益者の負担や、土地所有者との合意形成をどうするかといった解決しなければならぬ課題もある。国民食料の安定化のために、担い手の育成の観点から考える。



学習院女子大学 教授

荘林 幹太郎 Mikitaro Shobayashi

しょうばやし みきたろう
1957年兵庫県生まれ。82年東京大学大学院農学系研究科修士課程終了後、農林水産省に入省。農村振興局、滋賀県農政水産部などを経て、2007年より現職。博士(農学)。主な著書に『農業直接支払の概念と政策設計』(共著)などがある。

ほ場大区画化の核心

ほ場整備事業やかんがい排水事業などの農業関連インフラ事業が農業生産性向上に果たしてきた役割は大きい。

例えば、ほ場整備実施地区と未実施地区を比較すると、前者において圧倒的に大きい担い手への集積率と小さい耕作放棄地率が、同事業の効果を実証している。また、農業用水施設が水田などにとって必要不可欠であることも言うまでもない。

先般策定された「食料・農業・農村基本計画」においても、ほ場の大区画化や農業水利施設の持続的な維持更新の必要性が示されている。特に、農業インフラの整備・保全が大きな役割を果たすべき土地利用型農業の生産性向上の必要性

が、わが国農政の喫緊の課題であることを考えると、農業インフラの整備・保全の在り方について議論を深めていく必要がある。

本稿では、そのような問題意識に基づき、特に担い手育成の観点に焦点を絞って農業インフラの整備・保全に関する課題と、それに対応するための選択肢について概観する。

まず、ほ場の大区画化は担い手の経営効率の改善に大きな影響を与える一方で、コストが伴う。従って、大区画化に伴う課題の核心は、どの程度の大区画化をどのような方法で進めるべきかに尽きる。

その際、担い手との関連では、担い手(特に個別経営体)の経営耕地の大部分が借地であるという事実が重要となる。借地を大区画化するに土地所有者の合意が必要となるからである。

農林水産省によると、二〇一三年度のわが国の水田面積二四七万鈔のうち三反区画程度に整備されている面積が一二四万鈔、それ以上の大区画のものが一二二万鈔、標準区画未満の未整備水田が九一萬鈔となっている。水田面積全体の六三％(一五六万鈔)が、すでに標準区画あるいはそれ以上に整備済みとなっている。また、整備済み水田の六四％(九九万鈔)が、すでに担い手に集積されているのに対して、未整備水田では二四％にとどまっている。

標準区画により整備された水田のうち、ほ区(支線用排水路で囲まれた複数のほ場の集まり)単位でほぼ均平であり、畦畔の除去などにより簡単に大区画化が可能な面積が五三万鈔(標準区画整備済み面積の四〇％)、それ以外の八一万鈔は均平作業が必要とされている。

以上の数字を元にすれば、担い手の生産効率性向上のための大区画化についての議論の中心は、標準区画整備済み水田一三四万畝にあり、その中でも緊急に対応が可能な面積は五三万畝であることが分かる。

また、均平作業が必要な八一万畝についても、すでに基本的な区画やそれに応じた用排水路は整備されていることから、未整備の水田に対するほ場整備に比べれば、その工事ははるかに軽微なものになるはずである。

大区画化負担を誰が担う

では、一三四万畝の大区画化についてのよりに考えていけばよいのか。まず、現行の政策体系を見てみよう。

現行の大区画化は、ほ場整備事業（農業競争力強化基盤整備事業）か、農業基盤整備促進事業と呼ばれる畦畔除去などの簡易な整備のいずれかで行われることが一般的である。

ほ場整備事業の場合で見ると、一定の受益面積を有する地域を対象に都道府県が工事を実施し、国が五〇%の補助を行うとともに、都道府県と市町村が合わせて三七・五%程度を負担することが一般的であり、残りは年度ごとに土地改良区を通じて受益者から徴収される。

土地改良事業の実施に関して常に議論の対象となるのは、事業参加資格者と受益者負担金の負担者をどのように定めるかという点にある。

一九四九年に制定された土地改良法は、耕作主義を土地改良事業の実施などに係る意思決定の中核に据える法律であった。土地改良事業

に参画する資格を定めているのが同法三条であることから、「三条資格者」と呼ばれる参加資格を有する者は耕作者を中心とすることが明記されている。

多くの農家が自作農であった時代から利用権の設定を通じて経営規模が拡大されるようになると、耕作者主義は構造的な問題を提起するようになった。

ほ場整備事業のように所有者の個人財産である農地の形状や位置を変更する場合、土地所有者の同意なしに事業を行うことは実際問題として困難であり、また利用権の設定期間が長期に及ばない場合、受益者負担を耕作者から徴収することが難しい。

従って、耕作者主義が緩和され、土地所有者を三条資格者に追加することを一般的な運用とするとともに、受益者負担金を耕作者ではなく、土地所有者に負担させるケースが増加することとなった。

また、事業実施の可否に関する判断には、担い手に農地が集積するほど、相対的な人数が多くなる土地所有者の意向がより強く反映されるようになった。その結果、耕作者が望む区画の拡大について所有者が同意せずに事業が行われない状況が頻発したのである。

このような構造的な問題を軽減するために採用されてきたのは、受益者負担金そのものの軽減である。その結果、近年では、ほ場整備を契機として担い手に農地を集積する場合、集積率や面的集約（連担化）率に応じて受益者負担金が軽減されるシステムにより、農家の負担をゼロに

することが可能となっている。

農業基盤整備促進事業についても、畦畔除去などは定額の補助が行われ、その金額以内に工事費を抑えれば受益者の負担はゼロになる。

ほ場整備事業における受益者負担軽減策が未整備水田を標準区画にする上で果たした役割は大きく、政策的にも合理的だと言える。未整備水田の整備においては一般的に区画の形状を劇的に変更するものであることから、対象地域全体の農地を一体的に改良する必要がある。その際、所有者全体の同意を得るためには、事業に対する支払い意思額の小さな所有者の同意を得なければならず、従ってそれには負担金を一律に下げる選択肢が必要とされた。

大区画化のための新たな原則

しかしながら、標準区画から大区画への変更に対しても同様の対応を講ずることには、いくつかの観点から慎重になる必要がある。まず、原理的な問題について考えてみよう。

大区画化への財政支援は、基本的には担い手の経営を財政支援することと同義である。大区画化により機械を大型化し、経営効率を向上させる行為に対して補助を行うことは、その大型機械の購入補助と基本的には同じである。

標準区画化と比べ、地域全体の区画を一括して変更しない大区画化投資は単純な私的固定資本投資であり、それに対する財政支援は正当化されるのかという問題を引き起こす（*1）。さらに、その延長線上には、過大投資を誘発しないかという懸念も発生する。

加えて、担い手の経営形態や経営戦略により異なる大区画化効果を踏まえた投資判断が必要なものも考慮すべきである。

例えば、同じ規模の水田経営においても、作付け品種の選択によって田植えや刈り取りのピーク時期とその作業量は異なるはずである。作業ピークをずらす担い手にとっては、大区画化はそれほど切実な課題ではないかもしれない。

このような原理的な問題は、実務的な問題も引き起こす。厳しい財政状況で、担い手負担を原則とすべき事業に公費を投入することにより、後述するようなかんがいは排水施設の適切な維持管理に向けられるべき予算が確保されない懸念がある。さらに、補助金では予算制約を強く受けるとともに、手続き上の迅速性に欠けるということもある。

では、標準区画整備済み地域における大区画化はどのように推進されるべきか。ここでは二つの原則を提案したい。

まず一つ目には、連坦化の促進に全ての政策資源を投入すべきであり、標準区画以上の大区画化と連坦化をセットにしないことである。

連坦化によって物理的な投資なしに担い手の効率性は著しく改善すると期待されること、連坦化した農地を前にして、その担い手にとっての大区画化の必要性や程度が把握されること、大区画化の投資判断が優れて経営的な事項であるのに対して、連坦化は土地所有者数が多いことから担い手の努力以外の政策の役割が極めて大きいこと、による。その際、農地中間管理機構に加えて、集落単位の土地所有者組合の可能性

も追求されるべきだろう。

集落の土地所有者全体が関与する換地が不可欠であった標準区画のほ場整備が完了した区域においては、農地条件の均一化を通じて農地流動化の基本的要件は満足していると考えられる。このような地域においては、物理的な投資を伴わずに担い手の経営効率性を格段に改善させる連坦化が現実的で速効性がある。

担い手の主導する投資判断

二つ目の原則は、連坦化された経営農地で大区画整備を担い手が実施したい場合、その事業費の全額を担い手が負担することとし、その資金については担い手に対する現行の譲許的政策金融スキーム（スーパール資金）の拡大を基本とすることである。

担い手負担とするのは、前述の通り、私的固定資本形成に係る費用であることに加えて、土地所有者が負担して、それを事後的に地代で回収する方式では土地所有者の大区画化に対する合意を得ることが一般的には困難だからである（*2）。

資金調達への支援を政策金融資金とすることにより、経営判断の一環としての大区画化投資の妥当性を審査段階で他の投資案件と同列にチェックできることとなる。

その上で、大区画化に対する担い手支援がある程度は行うべきという政策判断をするなら、金融支援の譲許性を強めることや財政支援を金融支援に組み合わせること、土地所有者から畦畔除去などに係る工事に関する合意を得る作業

を土地改良区などに完全に委託する方式とした上で、その費用を別途財政的にそれらの団体に支給することなどで対応してはどうか。

一方で、このスキームの最大の課題は、借地に對する投資を借り手である担い手の全額負担で行うことに担い手が踏み切れるか、という点にある。基本的には借地契約の期間とその安定性によるが、投資の回収が長期にわたる場合、担い手は投資に躊躇する可能性がある。借地契約終了時点で投資額を土地所有者が補償することを前提とすると（有益費補償）その躊躇は軽減されるが、土地所有者の同意を得るのは困難になる。しかしながら、土地所有者の同意なしに軽微な大区画化といえども実際問題として困難であることを考えると、大区画化の工事ができると自体が安定的、長期的な貸し手と借り手の信頼関係を前提としている。

従って、担い手が躊躇する懸念をそれほど深刻に捉える必要はないのかもしれない。

この懸念が深刻な場合は、何らかの中間団体が政策金融の融資をもとに大区画化を実施し、その費用を長期にわたり耕作者から通常の地代に對する上乘せとして徴収する方法が考えられる。農地中間管理機構も現行の補助事業制度の枠内でそのようなスキームを有している。この場合、担い手が投資を躊躇する懸念を回避しつつ、担い手が投資資金の最終的な負担者になることが可能となる。

一方で、農家の負担をゼロにする場合よりは軽減されるとはいえ、投資判断を担い手ではない第三者が行うことに伴う過大投資リスクは発

生する。それぞれの担い手の経営判断をベースに中間団体が投資決定を行うメカニズムの構築が必須だろう。

いずれが総合的に望ましいかは、政策の安定性などを踏まえた上での政策価値判断の問題であるが、ポイントとして大区画化の投資判断は連担化終了時の担い手が主導的に行い、費用負担も基本的には担い手負担とすることに変わりはないことである。担い手にとって真に必要な大区画化のみをスピーディーに行い、行政の支援は連担化と土地所有者の合意形成に特化するものである。

かんがい排水施設保全の課題

基幹的かんがい排水施設の維持管理更新についても前述の三条資格者・受益者負担の問題が影響を与えている。長期にわたり受益者負担を返済する必要のある更新事業については、土地所有者が負担することが一般的に多く、毎年の経費をその都度分担する維持管理については耕作者が負担するケースが多い。

その結果、土地所有者は更新事業に躊躇するケースが多く、一方で米価格の低迷などから維持管理費の増額を歓迎する耕作者は少ない。本来ならば、施設の耐用年数期間の総費用を最少化する必要があるにもかかわらず、それが構造的に困難となっている。

加えて、わが国財政においてはインフラの維持管理費補助は極めて抑制的に行われぬのに対して、更新事業に対しては高率の補助が支給される。このことも、維持管理に適切な資源

を投入し、施設寿命を延ばすことへの障壁となっている。

かんがい排水施設の維持管理更新費用は、経営努力で削減できるものでもない。また、担い手の経営規模が大きくなるに伴い、生産費に占めるかんがい排水施設関連負担金の割合は大きくなることが普通である。かんがい排水施設の安定的な維持管理更新は、そのような点でも担い手にとって重要な事項となるはずである。

多くの要素が絡む複雑な政策問題であることから、検討のたたき台をここで提示したい。

一つは、少なくともかんがい排水事業については三条資格者を耕作者に限定した上で、更新事業の負担金を事後的に徴収するという発想から、減価償却費を通常の維持管理費に加えたものを毎年、耕作者から徴収する発想に転換することである。このこと自体は現行の土地改良法でも可能であり、実際に更新事業費の負担金を組合員から徴収して積み立てている土地改良区もある。

しかしながら、更新事業に対する高い補助への期待や事後的に受益者負担を償還させる現行の制度的枠組みのために、そのような積み立てを行わない改良区が大多数である。

耕作者主義を貫徹し、土地所有者に長期の債務を負担してもらう道を閉ざすことにより、減価償却費積み立てに土地改良区は転換せざるを得なくなるのではないだろうか。

これを後押しするために、更新事業と維持管理事業の補助率を等しくすることも必要になるだろう。これにより更新事業に改良区が傾くバ

イアスを除去し、担い手の総合的な負担を抑制するメカニズムが働くことになる。維持管理費補助の大幅な拡大となるが、食料安全保障に対する財政支援として理論的には正当化されるのではないだろうか。

生産調整水田に対して農家は本来、水利関係経費を支払う必要性を感じないが、かんがい排水施設の維持管理更新に要する費用は、実際の配水面積ではなく、受益面積全体に課せられることが一般的である。

しかしながら、そのことは食料供給力の源泉であるかんがい用水施設のうち、その機能の受益者である国民(財政)が維持管理費用を負担する部分についても農家が負担していることと同義である。

いずれにしろ、インフラの性格に依じて、整備・保全を行うのに最も適した者が限られた財政資源の中で最も効率的に実施できるような制度的枠組みの構築が必要となる。土地改良区の在り方に関する議論も含まれるべき制度構築議論に本稿が少しでも貢献することができれば幸いである。



(※1) 関税から直接支払いによる国内生産支持に転換するなど農産物価格を引き下げる必要がある場合には、農場内投資への財政支援を直接支払いの一環として行う選択肢はある。ただ、その場合においても本稿で示す通り、大区画化投資の判断は担い手の経営判断の一部になるような仕組みが望ましいことには変わりはない。

(※2) 土地所有者組合などが、そのような投資判断をすること自体は選択肢として望ましいが、一般的には困難であろう。

水田の大区画化と汎用化による農業活力

米価低迷など厳しい農業情勢下で、水田農業地域の「地方創生」を図ることが急務だ。そのカギは、ほ場整備によって水田を大区画化・汎用化し、農地の集積・集約化と複合型生産構造への転換を図ることにある。それが集落の消滅を防ぎ、食料自給力確保に結び付く。

農地集積と経営複合化で所得を増大

一般には「ほ場整備事業」と聞いて、いったい何のことか分からないという方が多いかもしれないので、まずは事業の概要から記述させていたいただきたい。ほ場整備事業とは、不整形・狭小な水田の区画の整理・拡大、暗渠排水^{あんきょ}、地下かんがい、用排水路、道路などの整備（土木工事）と、分散・錯綜した権利関係の整理（換地処分、利用権設定など）を一体的に行う事業である。

事業による最も直接的な効果は、区画を拡大して湿田を乾田化することによって、農業機械の作業効率が向上することだ。同時に大型機械の導入が可能となり、水稲、大豆、麦などの土地利用型作物の単位面積当たり労働時間が縮減され、労働生産性が向上する（図1）。これにより一経営体当た

りの経営面積を拡大することが可能となり、地域農業の担い手となる個別または組織経営体に農地が集積・集約化され、単位面積当たりの生産費（施設・機械費、労務費など）が縮減される。

また、従来は水稲以外の作物生産が困難であった湿田に、暗渠排水や排水路、地下かんがいなどを整備することによって「水捌け」と「水持ち」を両立させ、水稲以外の多様な農作物（大豆、麦、野菜など）の収量・品質を向上させることが可能となる（図2）。いわゆる調整水田や自己保全管理水田も解消され、耕地利用率も向上する。これにより土地利用型作物の生産拡大や園芸作物を組み合わせた経営複合化が可能となり、生産額の増大が図られる。

このように、ほ場整備事業で生産費が縮減されたとともに生産額が増大することにより、農業所

得の増大が図られることになる。

未整備水田の集約に課題

二〇一四年度の数値で見ると、秋田県の農地面積は約一五万haで、そのうち一三万haが水田である。ほ場整備事業は、六〇～八〇年代は三〇％程度を、九〇年代以降は一ha程度を標準区画として実施してきており、これまでの累積整備面積は約八・七万ha（水田全体の六六％程度）となっている（図3）。秋田県では、水田一三万haのうち、団地化できない水田や市街化区域内の水田を除いた一〇・六万haを要整備面積と位置付けており、これに対する整備率は八二％となっている。

一方、担い手経営体への農地の集積率は六七％（二〇一三年値）にのぼる。個々の担い手経営体が耕作している水田は、多くの場合、三〇ha～一ha

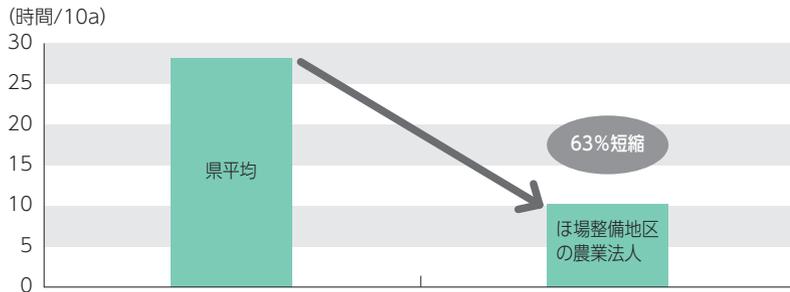


秋田県農林水産部 参事(兼)農地整備課長

瀧川 拓哉 Takuya Takigawa

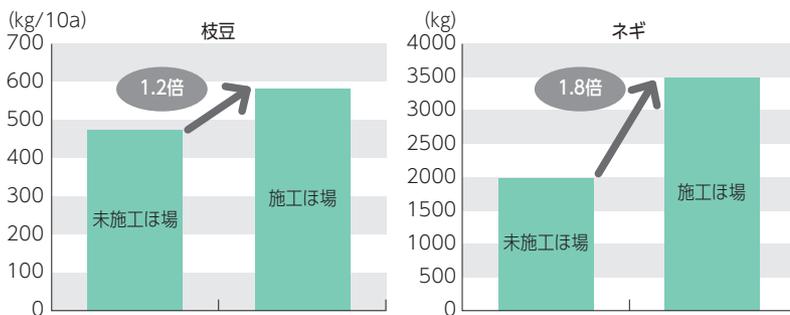
たきがわ たくや
1969年広島県生まれ。94年北海道大学農学部を卒業後に農林水産省入省。大臣官房秘書課、農村振興局設計課などを経て、2014年4月から秋田県農林水産部に出向。15年4月より現職。

図1 稲作労働時間



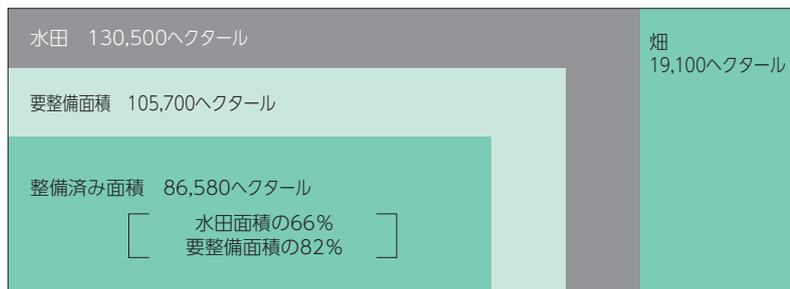
注：秋田県調べ

図2 地下かんがいシステムによる収量増大



注：秋田県調べ

図3 秋田県のほ場整備状況 (2014年)



秋田県では、他の道府県と同様、いわゆるウルグアイラウンド対策期間をピークとして積極的にはほ場整備を実施してきたが、前述のとおり、現在においても、要整備面積一〇・六万鈔のうち約二万鈔が未整備のまま取り残されている。これらは、地元の合意形成や自治体の費用負担が困難であったなどの理由によってこれまで事業が実施されなかった地域であるが、一五年現在では、このうち一万鈔弱について、地元から早期整備の要望が寄せられている。これは、現在の厳しい農業情勢の下で、地域の生き残りをかけてほ場整備を実施したいとする現場の痛切な声と言っている。

秋田県としては、農村現場のニーズに応え、引き続き、ほ場整備事業を積極的に推進していきたいと考えている。また、主食用米偏重からの脱却が秋田県農政の重要課題となっていることから、

に整備されたものが中心となつてはいるが、未整備のもの（不整形の水田や八〇〜一〇〇程度程度の小区画水田）も相当程度混在した状態になっている。経営面積の拡大を志向する経営体にとっては、条件の良い整備済み水田を面的に集積することがベストであるが、現実には、条件の悪い未整備水田の耕作を請われるケースも多い。また、条件の良い水田だけを請け負ってはいは地域の信頼を得られないこともあり、結果として、分散した数アールのほ場を何枚も含んだ経営となつてはいる。

このため、小型の農業機械も具備している、作業箇所が広範に分散しているなどの非効率率を内包

した経営とならざるを得ない。

また、担い手経営体であっても未整備水田の請負には限界があり、担い手経営体が請け負えない未整備水田は現耕作者のリタイアと同時に耕作放棄地化していくことが懸念される。国の農政の最重要施策として開始された農地中間管理事業の初年度である一四年度の実績を見ても、秋田県では約一〇五〇鈔で貸借（所有者↓農地中間管理機構↓耕作者の貸借）が成立したが、その八割がほ場整備済みの水田であり、未整備水田が取り残される傾向を傍証する結果となつてはいる。

ほ場整備は、一般的に集落単位で実施されてき

ており、逆に言えば、未整備水田は集落単位で残っている場合が多い。整備済み集落と未整備集落とが近傍に位置する場合は、整備済み集落で育成された担い手経営体が未整備集落の水田を請け負うこともあるが、地形的に孤立した未整備集落では、担い手経営体が存在していない場合が多い。今年三月に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」は「農業の構造改革の進展等に伴い、農村では大規模経営体と小規模農家への二極分化、土地持ち非農家の増加等も進行」していることを課題として掲げている。しかし、二極分化が生じるのは整備済み集落のみであり、未整備集落からみれば贅沢な悩みと言える。未整備集落の水田を整備するか否かは、当該集落そのもののありように関わることと言えるだろう。

今後の事業実施に当たっては、担い手への農地集積と複合型生産構造への転換に向けて最大限の効果発現を追求することとしている。

最大限の効果を出す取り組みとは

効果を最大限に発現させるためのポイントとなるのは、①事業実施前の営農計画（誰が、何を、どのように生産・加工・販売していくか）と整備計画（営農計画を実現するために最適な整備内容）の策定、②事業実施中・実施後の見直し・フォローアップの二点に集約される。

①のうち「営農計画」については、事業実施前に三年間程度の期間をかけて、地元主体の話し合い、ワークショップなどを重ね、地域特性や伝統作物・加工品といった「地域の強み」の再発見を含めて、十分な合意形成を図ることとしている。例えば「誰が」については、既存の中心的な農家が中核となった集落営農法人を設立し、農地中間管理事業も活用して当該法人に農地を集積・集約化する。「何を」については、土地利用作物のブロックローテーションを中心として、これに野菜・花きなどを組み合わせる、「どのように生産・加工・販売していくか」は法人における常雇用者・期間雇用者の確保、施設・機械の導入などを含めて具体的内容を練り上げていく。

次に「整備計画」については、営農計画と地形・地質などの自然条件を踏まえ、区画形状、暗渠排水・地下かんがいの要否、道水路の配置などを詰めていく。その際、例えば、地区の中央に事業への未同意者がいる場合には、交換分合によって縁辺部へ移動してもらうことも含めて、できるだけ効

率の良い区画形状となるよう調整に努める。また、野菜などの導入に当たっては多額の設備投資が必要になることから、県単事業の「園芸メガ団地育成事業」によって施設・機械経費を支援しており、ほ場整備とメガ団地の連携によって野菜、花きなどの産地形成を図っている。中山間地域では水田を畑地化することを条件として農家負担相当額を秋田県が肩代わりする支援を講じている。さらに、農地中間管理事業の一環として地元へ交付される地域集積協力金の有効活用を促進している。もちろん施設用地は換地処分によって創設することを基本としている。

また、個別経営体であれ組織経営体であれ、経営面積が大きくなった経営体にとっては、畦畔やのり面の草刈り、水路の泥上げといった農地・施設の保全管理作業が課題となる。このため、大規模経営体、小規模農家、離農者（土地持ち非農家）などの役割分担をあらかじめ定めておくことが望ましく、秋田県としては、日本型直接支払を活用して体制を整えることを地元へ働きかけている。

②の「事業実施中・実施後の見直し・フォローアップ」は、①以上に重要である。「営農計画」については、国の各種施策の変更（経営所得安定対策、旧農地・水保全管理支払交付金などの見直し）に即応して不断の見直しを重ねていく必要がある。秋田県としても経営体などに対して適切な情報提供と指導、助言を行っていかねばならない。「整備計画」については、例えば、ほ場の整備水準が水稲前提となっていて野菜の作付けには表土厚が足りない、石れきが多い、地下かんがい施設による地下水水位制御が想定通りにできないなど

の事態が生じ、整備内容あるいは操作方法の見直しを重ねる必要がある。大規模経営体・小規模農家・土地持ち非農家の役割分担も走りながら考えざるを得ない場合が多く、現実に即して試行錯誤する必要がある。

例えば、二〇二二年度に着工し現在実施中のほ場整備事業「中仙中央地区」では、地元において、着工前に百回を超える検討会が行われ、集落営農法人の設立、当該法人への農地集積、経営複合化の営農構想などが議論されてきた（図4）。現在の予定では、四つの集落営農法人に受益地二五七畧の九割が集積されることになっており、工事の進捗に合わせて、順次、利用権設定が行われている。

また、園芸メガ団地育成事業で造成したハウス一〇四棟（二六〇坪）によるトマトの生産・出荷が本年開始され、さらに、暗渠排水・地下かんがいの整備進捗に合わせて露地野菜（キャベツや枝豆）の生産や水稲・大豆のブロックローテーションも拡大されていく予定である。今後も、野菜生産の労働力確保、品質・収量の向上、売り先の拡大などに向けた不断の取り組みが重要である。

集落営農法人のフォローアップ

秋田県の集落営農法人は現在二二五法人となっており、その過半の二二三法人がほ場整備を契機として設立されたものである。これらは事業実施前の地元における綿密な話し合いを経て設立されており、加工・販売など六次産業化の取り組みも徐々に具体化・本格化してきている。

法人の役員の方々は、多額の公費を投じて実施される事業の効果を地域全体で享受しようとする

図4 「中仙中央地区」のほ場整備事業



る責任感が強い。筆者が最近聞いた印象的なコメントには次のようなものがある。

「野菜の生産・出荷作業で多くの雇用を生み、きちんと賃金を払いたい」「経営は厳しいが、借地料はできるだけ下げたくない(土地所有者は高齢で収入が限られるため、借地料はきちんと払いたい)」といったものだ。賃金や借地料は企業経営のコストカット対象と捉えられがちであるが、『フレの正体』(藻谷浩介著)では、「付加価値額」とは「企業の利益に、その企業が事業で使ったコストの一部(人件費や賃借料などのように地元に落ちた部分)を足したものと解説されている。先のコメントの役員の方々は、経営を複合化して売り上げを高め、利益と賃金と借地料という、いわば地域農業の「付加価値額」を最大化しようと取り

組んでおられるのである。一方で、役員の方々にとっては、地域農業の中心的な役割を担うことへのプレッシャーも相当大きいと考えられる。このため、ほ場整備を実施中の地区であれば可能な限りその要望を整備内容に反映するべきであるし、過去にはほ場整備を実施した地域においても、畦畔除去による区画拡大や暗渠排水などの簡易な農地整備によって、法人による付加価値額向上の取組を支援することが重要である。簡易な農地整備に対しては、近年、国が面積当たり定額(一〇〇当たり一〇万円など)の補助金を交付しているが、当該施策は、農地中間管理事業を円滑に推進する上でも重要な役割を果たす施策であり、その継続実施と十分な予算確保が望まれる。

なお、役員の代替わりが迫っているケースも増加してきているため、県では、専門家(税理士、中小企業診断士など)による相談・指導活動を実施し、農業法人の円滑な経営継承を支援することとしている。

「地方創生」に資するほ場整備

先述した通り、ほ場整備が実施されていない集落では、「今後、地域を維持できるのか」という危機意識が高まっている。財政当局からは「公費の投入には選択と集中が必要であり、ほ場整備も絞り込むべきだ」という声が聞こえてきそうであるが、世界人口が二〇五〇年までに九〇億人を超えると見込まれている中で、わが国が食料自給力を維持していくためには、ほ場整備によって守ることができる地域は現時点において整備しておくべきであり、秋田県の穀倉地帯は、将来にわたつ

て自給力に寄与できる、守るべき地域の一つだと考えている。

『地方消滅(増田寛也編著)』は、「地域が活きる六モデル」の一つに秋田県大潟村を挙げたが、大潟村に「消滅可能性」がないのは、そもそも農業所得当たりの人口が少ない(最小限の人口構成となっている)ことも大きいと言っても干拓事業によって大区画のほ場が個々の農家に面的に集積されていること、すなわち農業所得が確保されていることが大きな理由だろう。

このことに鑑みれば、「消滅可能性が高い」とされている市町村においても、集落単位で見れば、ほ場整備を行って担い手経営体に農地を集積・集約化しておけば、複合型生産構造への転換による付加価値増大の努力と相まって、その集落は消滅を免れ、ひいては食料自給力の確保に寄与し続けることができるだろう。

本誌五月号で示唆に富んだ寄稿を行われている有限会社横田農場の横田修一氏は、一四年四月の衆議院農林水産委員会において、農業経営体の視点で「ほ場整備をして、区画がしっかりとされたほ場があれば、私たちはリスクを負って、自分たちが自立した経営を行うことができる」とした上で「しっかりとした基盤」と「継続できる政策」を国に提言している。

近年、ほ場整備に係る国の予算は不安定な状況にある。秋田県としては、県農業の振興、農業経営体の育成といった観点からほ場整備事業を重視しているが、政府・与党には「地方創生」「食料自給力」といった観点からも、十分かつ安定的な予算措置をお願いしたい。

独自の基盤整備で独自の経営を展開

受託農業の課題の一つに所有者との間に生じる問題があるが、それを難なくクリアして、難しいほ場整備を解決する。農業インフラに徹底した投資をする狙いは、良質な農産物の生産にある。時代を読み、独自の経営を展開する中山間地域のエコファーマーの実践報告。

まず根本からの土づくり

有限会社田中農場は、鳥取県東部の八頭郡八頭町にある稲作を主体に経営する法人です。農場のある地域は標高五〇〇〜一〇〇〇メートルの中山間地域ですが、おおむね三〇メートルの区画が整っており、ほ場の条件には恵まれています。

現在、約一〇八分のほ場で米九二分の他、大豆や白ネギなどの野菜を作付けしています。米の半分は「山田錦」などの醸造用米です。化学肥料や農薬は極力使用せず、堆肥などの有機質肥料にこだわり、エコファーマーの認定を受けて、鳥取県特別栽培農産物の認証を取得した農産物を独自のルートで全国に販売しています。

このうち、醸造用米に関しては県内外の酒蔵に販売しており、うち七社では田中農場産の醸造用

米一〇〇%の酒を仕込み、「田中農場」の名前で売っていただいている酒もあります。

さて、ここからが本題です。一九七一年に私が就農した時、養豚主体の経営でしたが、その頃、地元で構造改善事業による区画整理が進められていました。七六年に、その区画整理状況を見た隣の農家から「田んぼを借りてほしい」と頼まれて、転作の大麦を作付けしたのが、水田農業に取り組んだきっかけです。

構造改善事業では狭小な田んぼは三〇メートル×三〇メートルの区画に整備されました。それまでは機械の入り口も作れない小さな田んぼばかりでしたので、区画整理されたことで、当然、機械化が進んで生産性も上がるものと思っていました。何しろ、これまでとは見違えるほど大きくなった田んぼ、そして一枚一枚に水が入るように



有限会社田中農場 代表取締役

田中 正保 Masayasu Tanaka

たなか まさやす
1951年鳥取県生まれ。71年に自営で農業(養豚主体)を開始。80年には大豆・大麦作中心の田中農場を設立し、88年に稲作を開始。96年に法人化。2006年に毎日新聞社主催の全国農業コンクールで名誉受賞。

設計された水路、幅の広い農道、どれ一つとっても見た目にはとても立派に映ったからです。

ところが、いざ田んぼを借りてみると肥沃であったはずの表土がどこかに行ってしまう、しかも土は硬く、大きな石がゴロゴロとあって排水も悪いのです。作物を育てる条件としては良くありませんでした。全てが予想外のことでした。

土が悪いため、周りの農家は浅く耕して化学肥料をどんどんつき込みます。せっかく区画整理で、田んぼの生産性を良くしようとしたはずなのに、これでいいのだろうかと思問を持ち、私は一転、土づくりにチャレンジすることにしました。

まずは排水を良くし、作物の根がしっかりと張るように石を取り除いて、深く耕すことに努めました。そのため、当時、どの農家も持っていないかったフォードの二〇馬力的大型トラクターや、北

海道の畑作農家しか使っていない二〇インチのプラウ、排水性を良くするためのサブソイラー、シヨベルカーなどを導入しました。

排水不良の瘦せた田んぼで大麦を作っても一〇坪一〜二俵しか取れず、その一方で経費が四〜五万円もかかるため、完全な赤字経営でした。

そんな私に対し、周りから「できないのが分かっているのに作るなんて共済金泥棒だ」などといった陰口が聞こえてきました。悔しい思いをしましたが、私は「根本的な土づくりをやらないと、何年たっても良い作物はできない」と反論したので、今でもよく覚えています。

敗戦後の占領政策で農地解放が行われ、小作農たちは自作農に変わりました。作った米は食糧管理法の下、国が全量買い取ってくれるという農家にとって恵まれた時代が続きました。

しかし、日本の経済は着実に変化していききました。その一つが六五年ごろから始まった米の過剰在庫を発した転作だったのです。いつかは稲作主体の経営に転換したい、と考えていました。が、当時はまだ米価が高水準で、皆、米を作りたいがっていましたので、その時期ではないと思いましたが。

ビジネスチャンスに備え

しかし、私は「いつか米価は下がる。その一方で銘柄や品種によって価格差が開き、品質の良い米だけが高くなる。生産者が自分で売る時代も来るだろう。その時がビジネスチャンスだ。それに備えて、まずは農地を集めることに集中しよう、皆が嫌がる転作ならば喜んで田んぼを貸してくれ

るだろう」と考えたのです。

貸してもらった農地に、私は大豆・大麦を作り、転作奨励金九万三〇〇〇円の全てを地主に差し上げました。貸し手、借り手折半が常識だった当時としては異例のことでした。

ところが、区画整理によって荒れた田んぼの石を取り除き、堆肥を入れて土づくりをする私の姿勢を見て、一人、また一人と耕作を依頼してきました。そうした人たちが増え、面積も着実に拡大してきました。そして八七年、三一年ぶりに米価が下がったのを機に、私はかねての方針通り、米作りにチャレンジしました。

現在、約一〇八畝のうち、自作地は一畝にも届きません。あとは全て借地で、地主は二二八人もなおります。借り受ける場合は、田中農場のある郡家地区内を原則としており、そのほとんどが半徑三キロメートル以内を集約できています。

鳥取県では大規模経営はできないと言う人もいましたが、ここまで規模拡大できたのは、地域の皆さんの理解と応援のおかげだと感謝しています。

借地の契約期間は三年、六年、一〇年とさまざまです。これらの農地に、大型トラクターなどの機械を使って土づくりをすることは大きな投資となります。

「いつ返すのか分からない農地に、自己負担でどこまでやるのか」とよく問われます。しかし、私は自作地であっても借地であっても一反の農地を活用し、作物を生産することに変わりはないと思っています。田んぼから石を取り除き、深く耕して堆肥を入れるのは私の作物のためだけでは

なく、その土地が農地である限り必要なことなのです。

地力上がり地主から感謝も

ある時、私に貸した自分の土地に大きな重機が入るのを見て驚いて「何をするのだ」と抗議してきた地主もいました。しかしその後、契約期間が終わって自身の農地の返還を受けたとき、地力が上がっているのを見て、逆に感謝されました。土づくりは地域のためでもあるのです。

一般的な米作りでは、田植の前にロータリーで一〇センチメートルほどしか耕さないで、稲の根も浅くしか張れません。しかし田中農場の場合、二〇センチの大きな畑作用のプラウを使って地表から三〇センチメートルも起こします。

話は横道にそれますが、四〇年前、本州にはなかったこのプラウをどうしても手に入れたくて、北海道の十勝に何度も通いました。プラウを牽引するのに最初に八〇馬力、二年後に二二二馬力ものトラクターを導入しました。そのトラクターは北海道でもまだ六台しかない時代で、プラウを製作したメーカーの社長が鳥取県で使うことに驚いて、北海道からわざわざ見に来てくれたほどです。

田中農場の場合、深く起こそうとすると、石が当たってプラウの爪も傷めてしまうので、まずパワシヨベルを使って大きな石を取り除きます。機械が入る現代の農業では作土の三〇センチメートル以下に硬盤ができますが、これがあると田んぼの水がなかなか引かず、排水不良となってしまう。このため、サブソイラーを使って硬盤を破

砕するのです。

私たちの地域では、設計上だいたい地下六〇センチメートルほどのところに暗渠(あんきょ)廃水の土管が埋まっていると言われています。しかし、実際はもっと浅いところにある場合がありますので、土管をプラウやサブソイラーで壊してしまわないよう気を付けています。

傾斜水田と深水管理を工夫

また、ほ場を均平にする効果があるレーザレベラーを使い、水口側から排水側に向けて二センチメートルほどの傾斜をつける「傾斜水田」をつくっています。

傾斜と深水管理をうまく組み合わせることで田んぼの中の水が流れやすくなり、病気も発生しにくくなるのです。田んぼに水を入れたり排水したりする時間も短くなり、水の管理がしやすくなるメリットもあります。

また、肥料は化学肥料ではなく、有機肥料にこだわって、連携している養牛農家から牛ふんを手し、完熟にした堆肥を一〇㌔当たり二〜三㌔投入しています。

苗もポットで成苗まで育てたものを使っています。その成苗は根の活着が良く、雑草との競合に強いので、農薬を抑制する田中農場の栽培に向いています。ただし、ポット用の苗箱は値段が高く扱いにくいので、一般の農家はあまり使いがりにません。

そうまでしてこだわりの土づくりを行っても、田中農場の米の反収は現在七俵／一〇㌔ほどです。これはこの地域平均よりも一〇%は低いです。

この点に関しては、私なりの考えがあつてのことです。一反当たりの収量を上げようと思えば上げられるのですが、田中農場は株間を広くとって風の通しを良くし病気の広がりを防ぐなど、健康で丈夫な稲を育て安全な米を生産しています。そのため、わざと反収を低くしているのです。

この取り組みによつて、田中農場の稲は台風が来てもびくともしません。地域の他の水田の稲が風や雨で倒れているのを見れば、いかに丈夫かが分かります。また、冷害や最近の猛暑にも耐える力があり、災害で減収や品質を落とすということはほとんどありません。これらはいずれも日ごろから丈夫な稲を作るための対策を打っている結果なのです。

私たちのこだわった米作りに対して、次第に理解してくださるお客さまが増え、販売単価は一般より高くなりました。反収が低くても品質で十分に勝負できるのです。私が「いつかビジネスチャンスがくる」と言っていたことが予想通りになったのです。

下がってしまった農地の価値

化学肥料の値段が高くなったと言われます。しかし、田中農場では化学肥料を使っていないので、コストの上昇圧力にも耐えられます。

米の他に作っている白ネギなどの野菜や、飼料用トウモロコシ、大豆などの畑作物に関しても、田中農場の場合、連作障害を避けるため田畑輪換をしています。

水を張ることによつて、土壤消毒になり、ミネラルなどの補給効果もあります。深く耕し排水を

良くしているのです。いつでも畑に切り替えることができます。

白ネギ栽培は、大阪のフグ料理店から、農薬や化学肥料を極力使っていない白ネギがほしいと言われ、始めたものです。白ネギの収穫は冬場に雪が積もるため、雪を掘り起こして収穫することもあります。甘みが増すと好評です。この白ネギを主な原料とする「白ねぎ酢」や「白ねぎぼん酢」などの商品も生まれ、上質な調味料として評価されています。

これほどまでに田んぼと土に投資をする農業者は、私の地域はもちろん、全国にもそうはいないでしょう。なぜでしょうか。

農地解放まで地主は自分の農地を小作人に貸し与え、小作人はそこから生産された米を地主に納めていました。農地と、そこから生まれる米は地主にとつても、小作人にとつても、とても価値のあるものだったに違いありません。だから、畦や水路が傷めば、命がけで直していたのでしよう。

しかし、今や一畝の米作りでは、とても生活できません。だから皆、兼業になります。米作りは経費が掛かり、大赤字です。高齢になると自分では作れないので、田んぼを貸してしまいか、あるいは売ってしまいか。

ある人が「小規模だと作っても赤字だからやめてしまいたい、親は補助金が付くからやめるな」と言う。いっそ補助金がなかったら、やめられるのに」とこぼしていました。それほど農地の価値は下がってしまったのです。

こんな状況では、よほどのことがない限り、自分の農地に金と手間をかけようとする人はいな

いでしよう。貸せば地代がいくらからもらえる、しかし用水の水利費などは負担したくない、こんな目先の利益にとらわれて、将来に向けてどのような場づくりをしていこうなどと考えられない時代になってしまいました。

生産と販売は車の両輪

借り手の負担は重く、地主も金をかけたたくありません。これでは農業の生産性が上がるはずがありません。自作地であるうが、借地であるうが、食料を生産する農地に対する投資は絶対に必要です。

稲作と畑作は別で、水田を畑地化することは難しいと言われています。しかし、作土層をより深く豊かにし、また排水性を高めるため暗渠を整備して、その暗渠は今までより深いところを通すなど基盤をしっかりとつければ、決して難しいことではありません。

農地は個人の所有物ですが、国民に必要な食料を生産する国民の財産でもあります。

私個人は、税金の使いみちについて、小規模農家をつなぎ止めるような補助金よりも、農地のよいうな公共性の高い農業基盤に重点的に使ってほしいと思っています。公共事業でなくても、生産者が自主的に行う基盤整備の取り組みも支援してほしいのです。

日本は緑豊かで四季があり、水に恵まれています。農地の価値を高め、恵まれた自然環境を活かすことで、消費者から支持されるおいしい安全な農産物が作れます。これこそが日本農業の道だと思ふのです。

生産と販売は車の両輪です。いくら良いものを作っても、売れなければ生産は持続できません。生産できなければ当然、農地も不要になります。逆に販売が伸びれば農地も設備も必要になり、雇用も生まれて、資金ニーズが発生します。

今、世界で通用する価格ということで増収とコストダウンの必要性が強く言われています。しかし、これだけではどうしても無理があると思います。消費者に認められ買っていたただける作物、自分たちが自信を持って薦められるおいしく安全な作物を生産し、消費者からこれを食べたい、加工業者からこんな材料が欲しい、と言われたときに、それに十分に応えられる農業経営基盤が必要なのです。

農業は後継者が育たないと言われていますが、本当に農業は嫌われているのでしょうか。どの産業、企業でも若者が入ってこないと衰退してしまいます。田中農場では社員に労賃を払うため、何をつくり、どう販売するのかを常に考えています。若者が魅力を感じる農業を目指したいと思っています。

また、労働時間や休日などの勤務条件を整え、若い人たちが働きやすい職場づくりを行っています。私は現在、六四歳ですが、三〇歳代の息子二人をはじめ、二〇〜三〇歳代の社員が六人います。四〇〜五〇歳代の社員を含め半数以上は非農家出身です。皆、個性を持っています。

このように条件を整えば、農業にもさまざまな人が入ってくると思います。それぞれ異なる経験やスタイルを持つ人が集まれば、農業にも新しい方向性が見えてくるでしょう。

「高齢化で若い後継者がいない、米価が下がって作り手がなくなり、農地は荒れてしまう」。そう思われていることが過去の話になった、と言われるように、田中農場は常にチャレンジして農業界に貢献したいと思っています。



上:20インチ4連プラウで30cmの深さまで畑を起こす
中:プラウ後レーザーレベラーで均平かつ100mごとに2cmの勾配をつける
下:作業しやすいよう両脇にレールを敷いて作業台からポット苗箱を並べている