

新規就農者等の農地取得に関する現地調査結果報告書

平成24年3月

全国農業会議所

はじめに

平成21年12月の改正農地法の施行を踏まえ、農業委員会系統組織では「新たな農業のパートナーづくり」の推進など、農業内外からの幅広い就農、企業の農業参入の促進を進めています。

一方、依然、「農地法が農業参入の障壁になっており規制・制度の見直しが必要」との意見や、「農業委員会は新規就農者の農地権利取得に積極的でない」、などの指摘があります。

そこで、新たな農地制度を踏まえ、新規就農者・農業参入企業を積極的に支援している農業委員会・市町村の対応の状況や課題等を整理するとともに、新規就農者の営農定着に向けた農地利用集積等支援措置の状況や課題等を整理するための現地調査を実施しました。

本報告書では、新規就農者の農地権利取得や企業の農業参入を積極的に支援している農業委員会・市町村部局、農地の権利を取得した新規就農者・参入企業への現地調査の結果をとりまとめております。

現地調査のヒアリング、報告書のとりまとめは、社団法人J C総研の基礎研究部客員研究員の和泉真理氏、同研究員の大仲克俊氏、ならびに本会事務局が行いました。

最後に、関係各位のご労苦に感謝申し上げますとともに、調査の実施にご協力頂いた市町村農業委員会、都道府県農業会議ほか関係各位に、この場を借りて厚くお礼申し上げます。

平成24年3月

全国農業会議所

目 次

新規就農者の農地取得に関する現地調査結果総括	1
------------------------------	---

現地調査結果

1. 神奈川県南足柄市	7
-------------------	---

2. 福井県鯖江市	18
-----------------	----

3. 福岡県糸島市	41
-----------------	----

4. 静岡県浜松市	64
-----------------	----

5. 山梨県甲州市	86
-----------------	----

「新規就農者等の農地取得に関する現地調査」結果総括

「新規就農者等の農地取得に関する現地調査」結果総括

社団法人 J C 総研
基礎研究部
研究員 大仲 克俊

1. はじめに

2009年6月改正(12月施行)の農地制度改正は、農地を農地以外のものとすることを規制し、農地を効率的に利用する耕作者が地域との調和に配慮して農地の権利取得を行うことを目的に行われた。この農地制度改正では、農地の農外利用を厳しく規定するとともに、農地の権利(所有権・賃借権)を所有する者は、「農地を適正かつ効率的な利用を確保しなければならない責務(農地法第2条の2)」が設けられた。これは具体的な法的効力を直接持つ物ではないが、農地の権利を有する者の責務の明確化がなされた。

その一方で、今回の農地制度改正では、貸借等による農地の利用促進も目指している。この農地の利用促進では、従来の農業者への農地の集積・拡大等の促進だけでなく、「解除付き農地貸借」や「農地法の農地権利移動における下限面積要件の弾力化等」が設けられた。これは、従来の農業者だけではなく、企業や農家子弟以外の個人(新規就農者)等に対して農地の権利取得を認め、多様な主体が農業へ新規参入を行えるようにしたものである。

また、これらの貸借などによる農地利用の促進では、「農業委員会の適切な事務執行」が求められている。これは、解除条件付き農地貸借や農地法の農地権利移動における下限面積要件の弾力化等において、農業委員会の役割(適正な利用の確認・地域調和要件の確認等)が重要になっているためである。

このように、多様な主体(農業内外)による農業への新規参入が可能になっているが、農地制度が企業の農業参入や新規就農に対する制限になっていると指摘されている。また、農地制度を基に農地の権利移動や農地の荒廃防止策等を実施する農業委員会が、結果的に新規参入の制約になっているとの指摘もある。

そこで、本報告では、農業委員会を中心に、新規就農者や企業の農業参入による農業への新規参入を積極的に受け入れている事例について報告する。その中で、新規参入において農業委員会が果たしている役割について検討するとともに、新規参入が継続的に営農するのに必要な支援措置・課題について報告する。

2. 5 事例の概要と特徴

本報告では、5つの事例について取り上げている。神奈川県南足柄市、福井県鯖江市、福岡県糸島市、静岡県浜松市、山梨県甲州市である。

この内、農業委員会による新規就農者の支援を実施しているのは、南足柄市、鯖江市、糸島市、浜松市である。この中で、鯖江市の新規就農者の支援は、南足柄市の支援制度を参考にしたものであり、制度の内容はほぼ同じである。ただ、各事例を見ると、各市の農業委員会による取組には似通っている。共通点は、①農地権利移動の下限面積以下での農地貸借、②新規就農希望者への営農計画の作成・提出を求める、③地元農業委員による農地の斡旋や農業内容の指導等である。これは、新規就農者は就農直後では、農地権利移動の下限面積以上の農地の確保が困難であること、また、新規就農者は下限面積以上の農地での営農開始が困難であることによると考えられる。さらに、農業委員会に営農計画を提出させることにより、新規就農者が地域の実情に合わない品目や農法に取り組むことを防止している。つまり、各事例の農業委員会の新規就農支援では、農地の斡旋等だけではなく、継続して営農を行うために、農業経営に対しても指導(支援)を行っている点が特徴である。加えて、下限面積以下での新規就農基準の設定は、地域農業を維持する新たな農業経営体の育成だけではない。農業経営体には規模が満たないが、地域の農地を適切に利用する担い手の育成も行っている。これは、特定農地貸付や市民農園等より規模が大きく(南足柄市・鯖江市では、3a~10a未満となっている)、定年帰農等を通じて、地域農地利用の裾野を広げることを目指しているのである。

一方、企業の農業参入の事例は、浜松市、甲州市の事例である。これらの企業の農業参入の事例では、農業参入企業に対して、耕作放棄地等の農地問題の解消だけではなく、地域農業を通じた、地域振興策を期待している点が特徴である。甲州市では、地域のワイン産業の発展に対する寄与を期待し、浜松市では、食品関係企業の農業参入を通じて、農業生産から加工・販売まで取り組む企業の誘致を行っている。

3. 新規就農者に支援に対する農業委員会の支援の取組と課題

新規就農者及び企業の農業参入に対する農業委員会の支援の取組を見ると、①農地の斡旋、②地域の適正にあった農作物・農法への指導(支援)が行われている。

農地の斡旋では、行政の耕作放棄地解消事業等の活用や農業委員が持つ地域の空き農地情報を通じて、新規就農者や農業参入企業に斡旋している。

一方、農業委員会での農作物・農法等の指導では、地域の農業に精通した農業委

員によるものや、地元 J A の生産部会等への紹介等を行っている。

各事例を見ると、農地の斡旋等については、農業委員等により比較的スムーズにできているように思える。特に、耕作放棄地に関する情報や地域内の空き農地の情報については、地元に着した農業委員及び農業委員会事務局で十分に提供できていると各事例から見る事ができる。むしろ、今後課題になるのは、新規参入を行う、新規就農者や農業参入企業がどのように継続的に営農(農業経営)できるように支援するかである。その中で、南足柄市は農業委員会の事務局職員や農業委員、地域の認定農業者による農業技術面での支援が行われている。また、糸島市・浜松市の事例では、地元 J A の生産部会等を通じた支援が行われている。糸島市の事例では、新規就農者が J A の生産部会を通じて地域農業の情報を得ている。今後、新規就農者への支援として、農地の斡旋だけではなく、農法・農業技術も含めた、農業経営全体の支援ができる体制が必要になってくる。

今後、新規就農者及び企業の農業参入といった新規参入に対して重要な点は、農地の斡旋等の農地権利移動に対する面だけではない。新規就農者及び農業参入企業を、地域農業の仲間として取り込んでいくような取組が必要であろう。そのためには、農業委員会が、新規就農者(新規就農及び農業参入企業)と地元農業者(地元の農家及び J A (生産部会も含む))双方に情報を提供し、お互いが協力関係を構築することが必要だと考えられる。

現地調査結果

神奈川県南足柄市における新規参入支援の取り組み

－多様な新規参入による地域振興政策－

社団法人 J C 総研
基礎研究部
研究員 大仲 克俊

1. 南足柄市概要

(1) 南足柄市の概要

南足柄市は神奈川県西端に位置し、横浜市から約50km、都心から約80kmの距離である。人口は44,020人(2010年国勢調査)であり、地域農業類型第1次分類では市内の北足柄村の山間地域を除いて都市的地域である。地域農業類型第2次分類では市内の福沢村のみが田畑型であり、残りの地域は畑地型である。また、南足柄市の交通については、伊豆箱根鉄道大雄山線により、南足柄市中心部から、小田原駅(JR東海道本線や新幹線、小田急線が接続)に20分程度でアクセスが可能になっている。また、主要な道路として、東名高速道路、国道1号線、国道246号線等が整備されている。

また、南足柄市は、箱根、伊豆、小田原市といった観光地に隣接した地域である。箱根とは県の事業により整備され、箱根につながる一般道(県道)が設置される予定である*1。そのため、南足柄市及び南足柄市農業委員会では、県道整備により、箱根観光の交通の通過点として、さらに、箱根に農産物を供給できることを期待しており、立地条件を利用した農業振興計画*2を作成している。

(2) 南足柄市の地域農業

南足柄市の農業所得は11.6億円(2006年度)である。その内訳は、果実が6.4億円、米が1.7億円、野菜が1.1億円となっている。また、詳細は不明であるが、畜産が1.3億円(豚・鶏卵)である。また、作付けの上位では、みかんが155ha、水稻が128haとなっている。みかんは、地域内の主力である果実の作付け面積の56.8%を占めており、地域農業の中心的な作物である。

表1 農業経営体・総農家・販売農家の変化

経営体数 戸数	2005年			2010年			2005-2010年の変化率		
	農業 経営体	総農家	販売 農家	農業 経営体	総農家	販売 農家	農業 経営体	総農家	販売 農家
都府県	1,954,764	2,789,058	1,911,434	1,632,535	2,476,745	1,587,156	-16.5	-11.2	-17.0
神奈川県	17,121	29,681	16,414	15,612	27,996	14,863	-8.8	-5.7	-9.4
南足柄市	650	1,120	611	587	1,081	544	-9.7	-3.5	-11.0

資料：農林業センサスより作成

南足柄市の農業構造を見る。農業経営体は果樹農家を中心であり、果樹単一の経

営が51.3%であり、次いで水稻経営が14.6%で続いている。

農業経営体の動向を整理したのが表1である。南足柄市の農業経営体、総・販売農家の減少率を見ると、農業経営体は9.7%、総農家は3.5%、販売農家は11.0%の減少率であり、都府県平均に比べて減少率が低い。また、神奈川県との比較では、総農家戸数の減少率は低いが、農業経営体、販売農家戸数の減少率では高い。

表2 農業経営体の経営耕地面積の変化

農業経営体 経営耕地面積	2005年				2010年				2005-2010年の変化率			
	経営 耕地	水田	畑	樹園地	経営 耕地	水田	畑	樹園地	経営 耕地	水田	畑	樹園地
都府県(千ha)	2,620.8	1,857.9	536.2	226.8	2,563.3	1,824.1	528.1	211.2	-2.2	-1.8	-1.5	-6.9
構成比(%)	100.0	70.9	20.5	8.7	100.0	71.2	20.6	8.2	-	-	-	-
神奈川県(ha)	13,606	3,124	7,486	2,995	12,691	3,018	6,944	2,729	-6.7	-3.4	-7.2	-8.9
構成比(%)	100.0	23.0	55.0	22.0	100.0	23.8	54.7	21.5	-	-	-	-
南足柄市(ha)	416	125	67	225	388	122	59	207	-6.7	-2.4	-11.9	-8.0
構成比(%)	100.0	30.0	16.1	54.1	100.0	31.4	15.2	53.4	-	-	-	-

資料：農林業センサスより作成

一方、南足柄市の経営耕地面積の減少率では、都府県平均に比べて全地目で減少率が高く、神奈川県との比較では、畑の面積の減少率が高い(表2参照)。

表3 耕作放棄地率の変化

	耕作放棄地率 推移 ^{注1} (%)		耕作放棄地の詳細(2010年)			
	2005年	2010年	耕作放棄地面積(ha)		耕作放棄地率(%)	
			総農家	土地持ち	総農家	含む土地持ち
都府県	12.2	7.9	206,625	171,724	7.9	11.5
神奈川県	9.4	9.4	1,512	1,076	9.4	14.2
南足柄市	10.6	11.7	63	35	11.7	16.3

注1：総農家の耕作放棄率である。また、耕作放棄地率は(耕作放棄地面積/耕作放棄地面積+経営耕地面積)でもとめた(土地持ち非農家については、所有農地を経営耕地に含めている)。

資料：農林業センサスより

また、南足柄市の耕作放棄地率を見ると、2005年は10.6%、2010年は11.7%となり、2005年から2010年にかけて1.1ポイント上昇している。2005年の耕作放棄地率は神奈川県平均よりも高く、2010年の耕作放棄地率は都府県と神奈川県平均よりも高い。さらに、2010年の耕作放棄地率において、土地持ち非農家を含めるた南足柄市の耕作放棄地率は16.3%となり、都府県・神奈川県平均よりも高い(表3参照)。

表4 耕地流動化率と1経営体当たり面積

2010年	耕地流動化率(%)				1経営体当面積(ha)	
	水田	畑	樹園地	2005年	2010年	
都府県	32.4	35.5	29.9	12.3	1.3	1.6
神奈川県	11.3	19.7	11.1	2.7	0.8	0.8
南足柄市	5.9	14.8	3.4	1.9	0.6	0.7

資料：農林業センサスより作成

南足柄市における経営耕地流動化率(経営耕地面積に占める借地率)は、5.9%であり、都府県、神奈川県平均に比べて著しく低い。加えて、1経営体当たりの経営耕地面積についても、2005年が0.6ha、2010年が0.7haとなっている。

以上から、南足柄市は、果樹農業の地域であり、特にみかん経営を中心とした農業経営体が地域農業の中心である。また、南足柄市の農業経営体の減少率は低いが、

農業経営体の1経営体当たりの経営耕地面積は小さく、耕地の流動化も進んでいない。さらに、経営耕地面積の減少は進んでおり、耕作放棄地率も高くなっている。

2. 南足柄市の農業委員会の取り組み—新たな地域農業の担い手育成と地域農業振興

先述した通り、南足柄市は耕作放棄地率が高く、その上、耕作放棄地率は上昇傾向にある。また、南足柄市は、農業経営体の経営体数の減少率は必ずしも高いわけではないが、農業経営体の中心は、兼業農家であり、83.4%(第1種8.8%、第2種74.6%)を占めている。そのため、南足柄市の農業委員会は、地域の農地を維持するには既存の農業経営体(農業委員会資料では「担い手」として表記されているため、以下、担い手)では限界があるとして、新たな担い手確保施策に取り組んでいる。その取組が、「南足柄市新規就農基準」と「市民農業者制度」から成る、新たな担い手の育成制度である。

(1) 南足柄市の新規農業参入システム—新規就農基準と市民農業者制度

南足柄市農業委員会は、新しい農業経営体の育成及び地域の耕作放棄地の活用を目指し、「南足柄市新規就農基準」、「市民農業者制度」、「市民農園制度*3」の3種類の方法での農業参入を推進している。本稿では、南足柄市農業委員会が独自に制度設計を行い、取り組んでいる「南足柄市新規就農基準」、「市民農業者制度」について報告する。

① 「南足柄市新規就農基準」—新たな農業の担い手育成を目的にした制度—

「南足柄市新規就農基準」は、新たな担い手の確保を目的にした制度である。この制度では、自立できる新規就農者(法人も含める)の育成を目指したものである。新規就農を希望する希望者の農地については、10a以上を農業経営基盤強化促進法による農地の利用権設定で貸し付けている。また、「南足柄市新規就農基準」は、南足柄市で新規就農を希望する者に対して、一定の基準及び施行期間を設置している。また、新規就農希望者については、農業委員会による面接等による審査を行っている。

「南足柄市新規就農基準」は、以下のように基準及び申請が設けられている。基準及び申請は2段階に分かれており、「就農者」となるための1年間の試行期間、試行期間終了後の「就農者」になるための本申請が設定されている。

試行期間としては以下の基準及び申請が設定されている。①就農希望者は「就農計画」を作成し南足柄市農業委員会へ提出すること、②年齢は20歳以上65歳未満であり、かつ、南足柄市で農業を営める距離に居住すること、③「就農計画」には、就農する時期、地域、どのような農業経営類型を目指すか等の目標設定や掲げる所得目標等を明記すること、④希望者は、農業委員会事務局*4と就農にかかる相談を

行うと同時に、就農希望地区の農業委員と調整を図り、施行期間用の利用権設定等(1年間で10a以上)に関する申請書(地区担当農業委員の就農計画内容確認書も添付)を農業委員会へ提出する、⑤年間所得目標は、就農後3カ年経過した時点で、南足柄市の基本構想で定めた年間所得目標の35%以上(主たる農業従事者：600万円/1人、個別経営体700万円/1経営体)であること、⑥年間労働日数は150日以上であり、世帯労働日数についても150日以上であること(配偶者の労働日数含む)

1年間の試行期間終了後に、「就農者」となるためには、以下の申請が農業委員会に必要である。①「就農計画(試行期間用)」の提出後1年間を経過した時、「新規就農者認定申請書」を作成し農業委員会へ申請すること(地区担当の農業委員の意見が付された「就農計画履行確認書」の添付が必要)、②申請が農業委員会定例総会の承認された後、「新規就農者認定書」が交付され正式な農家として就農できることとする、③就農者は、新たに利用権設定等に関する申出書を農業委員会に提出し、更なる農業経営規模の拡大を目指すことが可能となるとされている。

つまり、この基準は、南足柄市で新規就農を希望するものに対し、農地の斡旋を農業委員会を通じて行うとともに、就農希望者に対して農業経営の内容等に指導するものと言える。また、南足柄市の農業委員会事務局長によると、新規就農者に対して、農業計画の提出を通じて、地域の農業の実情にあった栽培品目の選定や農業経営の指導を行っているとのことである。新規就農希望者に対する審査は、農業委員会事務局だけではなく、月1回行っている農業委員会での新規就農希望者(個人・法人ともに)のプレゼンテーションが行われている。

②市民農業者制度一定年退職者等の地域農業の担い手の補完として設定一

「市民農業者制度」は、南足柄市の新たな担い手確保において、「南足柄市新規就農基準」とは異なり、より多様な担い手の確保を目指して策定された制度である。

「南足柄市新規就農基準」では、10a以上の面積での農業であり、目指すべき担い手も、「自立した担い手」となっている。それに対し、「市民農業者制度」では、「3a以上10a未満の農地を全て耕作・常時従事・効率的な利用を行い、農業による自立を目指さない者」への農地貸付を行うとしている。農地の利用権設定は3年未満とし、更新は可能としている。さらに、「市民農業者制度」として3年間耕作経験を積んだ場合、南足柄市の農業委員会へ申請すれば「就農希望者」になることができる。

この制度では、定年帰農者等に対する農地の貸付を想定したものである。しかし、南足柄市農業委員会事務局長によると、「市民農業者制度」による農業参入では、若い年齢層(20～40代)の希望者もあるとのことである。今後、「市民農業者制度」を通じて、東京・横浜市の若い都市住民の土日休日の滞在等を期待できるとしている。また、「市民農業者制度」により就農を希望する市民農業者には、耕作放棄地

への農地貸付を積極的に行えるとしている。耕作放棄地は、南足柄市内でも圃場面積が小さい丘陵地帯に集中的に発生している。これらの農地は、市民農業者の経営規模に適合しており、市民農業者に人気がある。そのため、「市民農業者制度」は、地域内で耕地として利用し難い耕作放棄地の解消に加え、市民農業者制度による週末農業等を通じて、若い人の地域内での滞在等に効果があると、南足柄市農業委員会は期待している。

(2)南足柄市における新規参入者の現状

以上の制度により、南足柄市では、2012年1月時点で、新規就農者は8名、市民農業者が2名就農している。また、これらの個人の新規就農者以外に、企業による農業参入も受け入れている。企業が設立した農業生産法人が2法人、解除条件付き農地貸借による農業参入企業が2法人ある。

個人の新規就農者の8名の内、2名は女性である。基本的に、新規就農者には他産業従事も含めた兼業農業を勧めており、地域で就労の場を見つけている希望者を受け入れている。一方、専業農家として新規就農している者も2名いる。これら専業で農業を営んでいる農業者は、有機農業への取組や独自の販路(レストラン等への直売)を構築し、地域でも特色ある農業経営を行っている。また、新規就農者は2012年3月から3名が追加する予定である。

市民農業者は2名であり、1名は女性である。2012年3月より1名増加する予定である。市民業者は10a未満の経営耕地であるが、「農業者」として税申告できるようにしており、JAの組合員になることも勧めている。

企業の農業参入を見る。農業生産法人設立による企業の農業参入では、2法人が参入している。この2法人は、土建業の会社と地元フィルム会社によるものであり、両法人は株式会社である。南足柄市としては、この2法人には、水稻+水田転作による農業を求めている。このような農業経営を求める背景には、南足柄市内には、圃場整備がされた水田が30haあるが、地域内で農地を集積している経営体が存在しておらず、将来的に担い手の確保が困難となる恐れがあるためである。そのため、2法人に水田の2/3程度集積することを目指している。また、この2法人には、地域の他の農業経営体と異なる水稻・転作の作付けを求めている。水稻では業務用に用いられる多収量品種の作付けを求め、転作では、うどん・ラーメンといった、麺類に適合した品種の作付けを求めている。

解除条件付き農地貸借では、2法人参入しており、2012年3月より1法人が追加で参入する予定である。これらの法人は、社員の福利厚生の一環として、農業参入を行っている企業が中心である。

以上の個人及び法人による新規就農・農業参入により、5.3haの農地の利用権設

定がされている。その内、耕作放棄地解消面積は2.0haである。また、南足柄市全体の利用権設定面積は18.6haであり、新規就農・農業参入による農地利用権設定は市の利用権設定面積全体の28.5%を占めている。

また、地域内には、みかん農家が多数存在しており、これら農家が高齢化により、みかん農業を維持するのが難しくなっている。そのため、みかんの樹園地の受け皿も必要だと南足柄市農業委員会は考えている。今後、新規就農者等に、これらの樹園地の受け皿として期待している。特に、新規就農者は、インターネット等を通じて独自の販路を構築していることが多い。今後、新規就農者には、地域のみかん農業の樹園地の担い手だけではなく、販路開拓等により、新たな産地展開を行うことを期待している。

また、これらの新規就農・農業参入の取組には、南足柄市農業委員会の事務局長や農業委員OB・地域の認定農業者による農業技術支援も重要な役割を果たしている。地域農業に熟知した技術指導者が、地域に適合した品種や栽培方法を新規就農者・農業参入企業に指導しており、農地の斡旋だけではなく、就農・農業参入から営農まで支援を行っている点も、本取組では重要である。

3. 所感

南足柄市は、大都市圏に近く、観光地にも隣接しており、市場アクセスという面では、非常に条件良い地域である。また、近年整備される予定の箱根への直通路の整備により、さらに、条件は良くなる可能性がある。そのため、農業を中心とした地域振興を目指しやすいと、南足柄市は考えている。しかし、地域の農業経営の担い手は少なく、大半が兼業である。さらに、地域の農業経営体の減少は、耕作放棄地の増加を招いており、地域農業の新たな担い手が必要とされている。つまり、南足柄市の新規就農・参入では、農業を用いた新たな地域振興を目指すにあたり、その担い手として新規就農者・農業参入企業に期待しているのである。また、その新規就農・参入においては、耕作放棄地解消等を目的にした農地の斡旋だけではなく、農業技術支援等の営農活動に至までの支援を行っている。

言わば、南足柄市の新規就農・参入では、地域の農業経営の担い手や耕作放棄地の解消等の地域農業政策だけではなく、地域振興政策として位置づけられているのである。

また、南足柄市の取組では、農地利用を3段階に整理している。これら3段階の農地利用を3段階に分けることにより、本格的な農業経営を目指すことだけではなく、農業に触れたいと願う住民に農業に携われる機会を増加させている。これらの取組により、農業への理解が農業外の住民に広まるように制度を作成している点、本事例の特徴である。

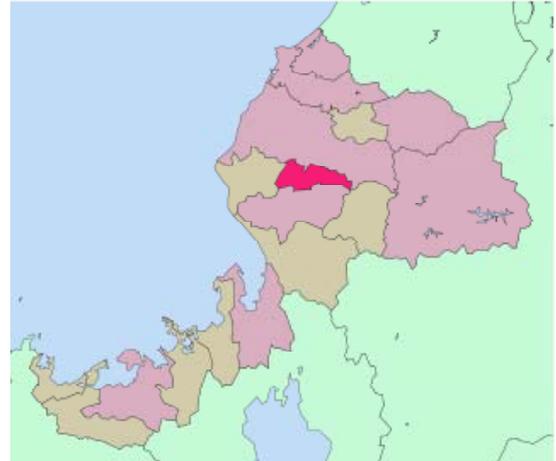
-
- *1 現在でも、南足柄市と箱根町は林道により繋がっているが、一般車両は通過できない。県道の整備事業は、この林道が一般道に整備されることとなっている。
 - *2 箱根等の観光地の通過地となることを活用するために、南足柄市では国の補助事業等を活用し、第3セクターで大型直売センターを設置する予定である。この直売センターでは、地元農産物の直売だけではなく、地元農産物を活用した独自の食品加工の研究も行う予定(2015年開設予定)である。南足柄市としては、大型直売センターを通じて、地域農業を中核にした地域振興策を目指しているのである。
 - *3 特定農地貸付制度、農園利用方式によるものである。一般市民を対象にしたものである。
 - *4 本事例においては、南足柄市農業委員会事務局長の発想によるところが大きい。都市住民への農業へのニーズや新たな地域農業振興施策だけではなく、事務局長自身が農業技術者である点も大きい。様々な農業の品種に詳しく、新品種導入も自ら率先して行っており、地域の農業技術の先駆者である。これら、事務局長等の地域の農業技術社が、農業の知見・技術を、地域の農業者や新規就農者・農業参入企業に提供しているのも本事例の特徴である。

福井県鯖江市における新規就農者への支援

社団法人 J C 総研
基礎研究部
客員研究員 和泉 真理

1. 鯖江市の担い手の状況と新規参入の位置付け

鯖江市は福井県嶺北地方の中央部、福井市の南側に位置する人口約69,000人（2012年1月）の市である。鯖江市は、世界有数の眼鏡フレーム製造、業務用の漆器生産など工業主体の都市で、福井県の市町村の中では、人口密度、人口増加率が最も高い。また、隣接する福井市にも大手企業があり、就業機会（兼業機会）に恵まれた地域と言える。



農業については、鯖江市は水田地帯であり、農業産出額の85%を米が占める。

鯖江市の主要な農業関連データ(2010年センサスデータ)

農地面積 2,031ha

うち田 1,998ha

農地の借地率 62.8%

農業経営体数 904

うち売り上げ1,000万円以上 24

うち経営耕地面積10ha以上 37

農業就業人口 1,099人 うち49歳以下 98人 (8.9%)

基幹的農業従事者 445人 うち49歳以下 22人 (4.9%)

農業産出額 22.8億円 (2006年)

主要作目 米(84.6%)、野菜(5.7%)、麦類・畜産(各3.1%)

2. 鯖江市による新規就農支援制度

(1) 経緯と目的

鯖江市では、2010年から「鯖江市新規就農促進支援システム」(以下「鯖江システム」と略す)という新規就農希望者支援事業に取り組んでいる。この事業は、神

奈川県南足柄市が導入した「市民農業者制度」を参考にしたもので、南足柄市の担当事務局長の講演を聞いた鯖江市長から同様の制度の導入を指示されたことがきっかけとなっている。

(参考) 2009年から導入された南足柄市の「市民農業者制度」においては、10a以上で農業経営基盤強化促進法による農地の貸し借りを可能としている。

事業の目的は、「新たな農業担い手の確保」「市内食料自給率の向上」「条件不利地・遊休農地の有効活用」である。この目的が示すように、専業農家、地域農業を牽引する担い手農家としての新規就農者を対象としているのではない（このような新規就農者への支援は県が行っている）。一方、市民農園の制度は鯖江市として別途ある。当事業は、この両者の中間、すなわち、専業農家にはなれないが、新たにプロ農家となり市内の農地を活用して営農を行うような層を対象としている。具体的には、定年後や自営業の傍ら農業を始めたいという人を主たる支援対象としているとのことである。

(2) 制度の枠組

鯖江システムは、自立できる農業者の参入を支援する「鯖江市新規就農システム」と余暇を利用した農業者の参入を支援する「鯖江市市民就農システム」の2本立てとなっている。

市の広報パンフレットによれば、「鯖江市新規就農システム」は「職業として農業がしたい人」、「鯖江市市民就農システム」は「少し本格的に農業がしたい人」を対象としている（資料1）。

事業の対象となるための要件は、以下のようになっている。

- ・ 農地を所有していない者または農地所有面積が10a未満である者
- ・ 20歳以上70歳未満で、市内で農業が営める距離に居住している者で次のいずれかの者

- ・ 農業収益の安定および拡大により自立した農業経営を行おうとする者
- ・ 余暇等の空いた時間を活用し農業収益を得ることを目的に就農する者

鯖江システムの中心となるのは、当事業の対象者について、農業経営基盤強化法に基づき、おおむね10a以上の農地に利用権を設定することであり、さらに希望があり諸条件を満たせば所有権を認めることである。これについて、市長の意向として、「自ら手をかけた土地を自らのものにできる途を開きたい」とのことがあった。

担当者の話によれば、制度の検討段階では農地法の3条によることも考えたが、3条で認可した場合に「転用不可、農地を荒らしてもいけない」という条件を付与することは無理と農政局から言われ、農業経営基盤強化法によることにした。農業経営基盤強化法においても所有権の移転は可能との農政局の見解であった。市の農

業振興計画の中に考え方を明記し（資料2）、県からは「十分に注意して執行するように」との注文がついた上で承認された。

懸念されたのは、読み方によっては鯖江市では農地法の枠外で何でもやれてしまうと思われることであり、そのために事業の実施においては色々な審査過程が盛り込まれている。ある面では、国よりもハードルが高いくらいである、と担当者は述べた。

上記審査の詳細は「鯖江市新規就農促進支援システム実施要綱」（資料3）にあるが、その主な内容としては、

- ・ 試行期間中の就農計画（資料4）と農用地利用集積計画書の農業委員会への提出
- ・ 2年間の試行期間
- ・ 農家組合および土地改良区の関係者との地域の取り決め遵守の合意（資料5）
- ・ 1年後の計画更新（農家組合長と農業委員の意見付き）

などである。

(3)制度の実績

鯖江システムが導入されて2年目となるが、2年間で問い合わせは25件程度にのぼる。家庭菜園の延長で考えている人や、まったく農業をしたことがない人なども多く、担当者側からは「採算をとるのが条件である」「ある程度の経費負担が必要である」ことを説明し、約半数は市で行っている市民農園事業を斡旋したそうだ。その中で、鯖江市システムの事業対象となったのは、これまで4名、2012年にさらに1名が予定されている。すでに就農した4名については作目は全員野菜で、経営規模は2名は10a以上、2名は10a以下となっている。

就農予定者も加えた5名のプロフィールは以下の通り。

- A氏 58歳自営業 家庭菜園から農業参入希望
- B氏 58歳前後 会社勤務、非農家、60歳で退職した後本格的に農業への参入を希望
- C氏 63歳前後 自営業、非農家、家業を代譲りし農業参入を希望、ハウスを作った
- D氏 49歳 自営業 畑も少し持っているが規模拡大を希望
- E氏 30代後半（就農予定者）自営業の傍ら農業参入を希望

このうちすでに就農している4名の状況は、「何とかやっている」とのことで、3名は生産物を販売している。就農半年で地元スーパーへの出荷までこぎつけた人もいるそうだ。

この「鯖江システム」で就農した人達への農地の斡旋について、担当者によれば、山ぎわの耕作放棄地で鳥獣害にあったり、市街化の進む地域で農地を失ったりしないよう、まずは就農希望者の計画・話を聞き、計画が具体化してきた段階で、近くで良い条件の農地を農業委員などが探す。例えば、転作を不作付けで行っているような農地をターゲットに所有する農家に話を持っていく。ある程度条件の良い農地でないと、就農してからが続かないからだ。その上で、地元の農家組合とも話をし、受け入れの合意を取り付けるといふ。地代については、市の平均地代を払うように就農者に言っている。

一方、販路については、主な担当はJAであり、市は情報提供を行っている。JAの持つ直売所や、給食食材、JAがスーパーに設けているインショップ、野菜専門の巡回ルートなどに入れてもらうように依頼している。

技術的な支援は、JAの営農指導員が主体であり、県の普及指導員も支援を行っている。しかし県が実施する新規就農者向けの農業研修は、専業農家向けであり、鯖江システムの対象者は受講対象とはならない。鯖江システムは、仕事をしながら片手間であっても次第にノウハウを身につけ農業に移行するものである。

(4) 地域の反応など

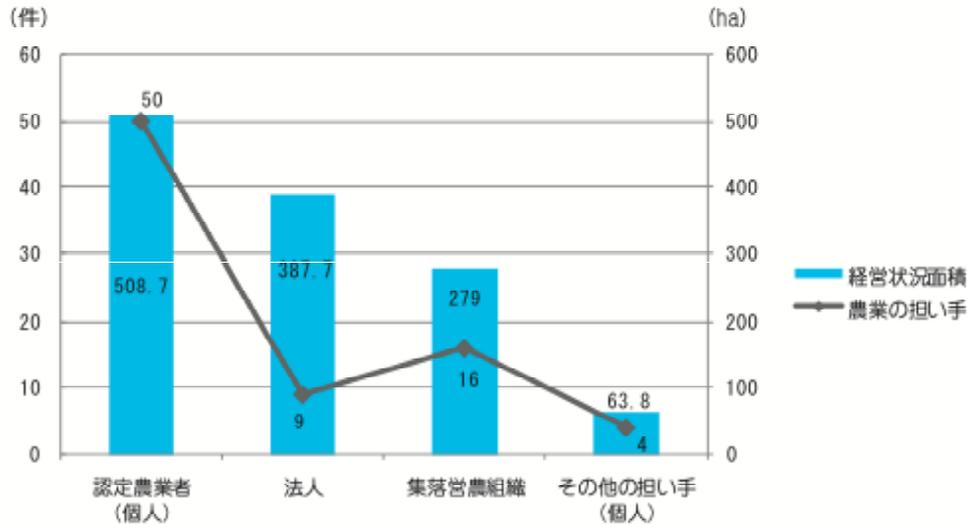
鯖江システムについて、今までの所、就農者が農地を荒らさずに営農を続けていることもあり、受け入れた地域からは「一生懸命やっているね」との評価である。2～3年の試行期間中は、毎年営農状況の報告を出してもらい、その際には農業委員や当該地区の農家組合長などのコメントも添えるようになっている。

就農した4名の内1名は規模の拡大を希望しているそうだ。また、指導する立場の市の担当者からは、過剰投資をしないように、という点を特に注意しているとのことだった。

3. 本制度の背景となる鯖江市の担い手の状況

鯖江システムは、自営業や退職者などが農業に参入し、小規模の野菜生産などを行うプロ農家となることを支援しているが、この制度導入の背景となる鯖江市の農業の担い手および後継者の確保状況についてここで触れておく。

鯖江市には約2000haの農地があるが、そのほとんどが水田であり、土地利用型経営が主体とならざるを得ない。市の資料によれば、平成22年時点で農業経営体数は約900あるが、農業の担い手として、50名の認定農業者、9戸の法人経営、16の集落営農組織、4名の個人農業者をあげている。



市の担当者によれば、土地利用型経営では、採算がとれるためには1農業者あたり20ha必要である。20ha規模程度の経営では、後継ぎが半分くらいいる感じだが、5~10ha規模ではなかなかいない状況だそうだ。他方、30~50haやそれ以上層では、後継者がすでに経営に入っているか、後継者が就農予定となっている。また、市内には100ha規模の法人が2戸あり、若い就農希望者の受け皿となっている。一方、後継者のいない地域では、集落営農もかなりある。鯖江システムは野菜経営を対象としているが、土地利用型経営の場合は、初期投資が大きく、また地元、地主との繋がりという点から、新規参入での経営は困難であり経営継承にならざるを得ない。市の担当者としては、このような大規模な土地利用型経営は、転作奨励金などあって、将来的にもある程度残っているとみていた。問題は、5~10ha規模の経営が経営継承がうまくいかなかった場合で、地域の農地の作り手が一気にいなくなることになり、そこをどう埋めるかが課題との認識だった。

鯖江市では若い新規参入者はいないが、企業参入の事例はある。福井市から1社、地元企業が1社、社会福祉法人が1社参入している。

他方、鯖江市の特徴として、地元には大きな眼鏡産業があり、隣接する福井市にも大手企業があることから、「共働きがしやすい環境」であり、女性が企業で働くため、結果として野菜生産や直売所活動など他の地域で女性が主力となっている部分に女性がいない。退職者や土日の労働で、その部分を賄うしかない。

鯖江システムの目的には、上記の状況も踏まえ、農業者の底辺を広げ、市内の地産地消を拡大するとともに、市民に農業への理解が広がることを目的としている。

4. 所感

鯖江市の新規就農者支援制度は、非農業から専業農家未満~家庭菜園以上のプロ

農家を育成するという市独自の担い手育成の視点から実施されている。そのために、農業経営基盤強化法に基づく10a規模での利用権の設定、賃借権から所有権への移転という制度を作ったところである。この制度を成功させるため、事業対象農地について、

事業による農業参入者が農地を荒らしたり転用したりしないことの担保、

事業による農業参入者が農業経営を安定的に継続できる条件の良い農地の確保の2点がポイントとなっている。このため農業委員は、事業対象者の試行期間中の営農状況についての確認やコメントを行うことが求められる一方、事業対象者が利用しやすい農地について情報収集し、斡旋する役割を担う。

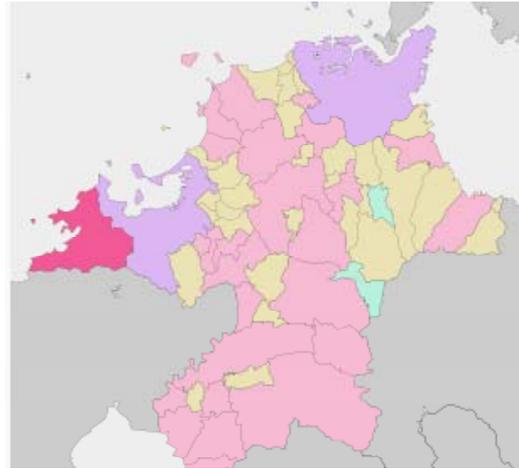
鯖江市はこの制度導入にあたり、神奈川県南足柄市の制度を参考にしたとのことだが、両市とも、国や県の担い手育成施策では対象とならない小規模な農業経営を支援対象とすることで、市内の農地の管理や農業者の確保を図っている。農業経営基盤強化法の要件が10aと小さい中、地元の農業委員の日頃からの情報収集やさらには新規就農者への支援が期待されている。

福岡県糸島市における新規就農者への支援

社団法人 J C 総研
基礎研究部
客員研究員 和泉 真理

1. 糸島市の担い手の状況と新規参入の位置付け

糸島市は、2010年1月1日に前原市・志摩町・二丈町が合併して発足した。総面積216km²、人口は98,000人である。福岡県の西端にあり、福岡市の西部に隣接しており、市の東部は福岡市のベッドタウンとして発展している一方、中央部から西部にかけて糸島平野が広がり、南部は背振山系の山地となっている。



糸島地域の農業は、対馬暖流の影響による温暖な気象条件から、野菜、果樹、花卉などの園芸作物の栽培に適しており、年間を通じて多品目の農産物が生産されている。農業産出額159.5億円の内訳は、米が13%と少ない一方、野菜（28%）、花き（21%）、畜産（31%）となっている。

福岡市に隣接し、また海や山のレジャースポットもあることから、レジャー客相手の農産物直売所が市内には多く点在し、中でも J A 糸島による直売所「伊都菜彩」は全国最大規模の売上高を出している。

糸島市の主要な農業関連データ(2010年センサスデータ)

農地面積 3,577 ha

うち田 2,995 ha

農地の借地率 43.7 %

農業経営体数 1,785

うち売り上げ1,000万円以上 366

うち経営耕地面積10ha以上 50

農業就業人口 3,432 人 うち49歳以下 746 人 21.7 (%)

基幹的農業従事者 2,947 人 うち49歳以下 472 人 16.0 (%)

農業産出額 159.5億円 (2006年)

主要作目 米(13%)、野菜(28%、うちイチゴ11%)、花き(21%)
畜産(31%、うち豚9%、生乳8%)

2. 糸島市による新規就農支援制度の内容

(1) 経緯と目的

糸島市では、平成21年から市独自の新規就農支援制度として「チャレンジ農業者等育成事業」（以下「チャレンジ事業」と略す）に取り組んでいる。この事業はもともと旧前原市が導入したものだが、平成22年の合併により、糸島市の「糸島市農力を育む基本条例」（平成22年1月1日、条例第119号）に包括され、基本計画において具体化されている。

チャレンジ制度の導入の背景として、農業を始めたい市民が増えており、市民農園や体験農業への参加者が増えている一方、農業人口は減少し耕作放棄地が増加している中、農業に対して意欲ある人に農業の門戸を拡げたいとの発想からである。

糸島市の「糸島市農力を育む基本計画」（計画期間2011～2015年）では、政策目標値として、

農業後継者の新規就農者数（単年度） 8名（現状）→10名（2015年）

農外からの新規参入農業者数（単年度） 7名（現状）→10名（2015年）

耕作放棄地のうち再生利用可能な農地（128.5ha）の耕作再開面積

0.5ha（現状）→13ha（2015年）

を設定している。新規就農の促進・支援策として、後継者の育成と合わせ、チャレンジ事業と研修生受入事業が位置付けられている。

チャレンジ事業が対象としているのは、

- ・脱サラなど転職して農業を職業とした市民（新規就農者）
- ・趣味や生きがいから精神的な充足を目的として販売もしたいという市民（チャレンジ農業者）

である（両者を併せて「チャレンジ農業者等」と略す）。

制度の核となるのは、利用権設定等促進事業であり、遊休農用地等の農地を農業経営基盤強化促進事業によりチャレンジ農業者等に貸借を行うことである。これによって、農地法上の下限面積である50aに達しなくても一定の要件を満たす事でチャレンジ農業者等が農地を借りることができるようになっている。50aという下限面積は特に新規参入者にとってクリアするのは難しいので、将来的には50aを取得するという計画で、当初3年程度は下限面積以下でも農地が借りられるような制度である。

(2) チャレンジ事業の内容と実績

チャレンジ事業の手続きは資料1「チャレンジ農業者等育成事業について」の（別紙1）のような流れで行われる。

チャレンジ農業者等は市の農業振興課・農業委員会と相談しながら、「営農開始計画」（資料2）を作り、申請することになる。営農開始計画では、5年以内に経営規模50a、300万円の農業所得をあげるような計画であることが求められる。農業振興課・農業委員会は、申請者が地域と上手くやっていける人なのかどうかも見極めつつ、最終的には農業委員会の総会で同意を得て、利用権を設定する。このため、各地区の農業委員は新規参入希望者との面談などを担当している。

チャレンジ事業は23年度に開始したばかりで、4～6月期での実績は3件となっている。

糸島市への新規参入農業者は、この3年間で50人程度である。ほとんどが個人経営であり、雇用就農は少ない。ほぼ全員が小規模な野菜経営である。彼らの多くはヤミ小作で農業を営んでおり、チャレンジ事業によって制度的にきちんとした賃借関係に移行することが期待されている。なお、ヤミ小作だからということでのトラブルは余り無いとのことである。

また、糸島市は直売所が多いため、新規参入者にとって販路を見つけやすいという利点を持つ。特にJA糸島の直売所「伊都菜彩」ができて以降新規参入者が増えたという。他方、JA側も直売所へ出荷者する生産者を増やしたいことから、新規就農者は直売所に出荷してほしいとの立場である。

(2) 関連する新規就農者支援策（資料3）

糸島市の新規参入農業者の確保・支援のための施策はチャレンジ事業の他、以下のものがあり、相互補完している。なお、現在は県の事業となっている就農相談会はもともと糸島市の事業であり、就農希望者に対し新規参入して農業を行っている農業者がアドバイスをを行うようになっている。

ア. 農業研修生を受け入れるまちづくり事業

全国各地の農業参入希望者を対象に、市の農業交流体験施設が農業研修生の寝食を提供し、受け入れ農家での実地研修を行うものである。期間は3ヶ月で、その間研修生に月3万円、受け入れ農家に月2万円が支払われる。初年度の2010年度においては5名の研修生、56件の研修受け入れ農家という実績だった。2011年度は8名程度で、年15名を目標にしている。

イ. 糸島地域新規参入農業者支援協議会

2007年11月に設立された糸島市への新規参入農業者の就農や営農等の支援を図るための協議会。当初は7団体で構成されていたが、2011年度からは県予算が縮小されたため、糸島市農業委員会、糸島市、JA糸島、福岡普及指導センターの4団体と

なった。就農相談会や、新規参入希望者のための「糸島農業ツアー」などを実施している。

ウ. 新規就農者ネットワーク糸島

2011年2月に、糸島市内の新規参入農業者が自ら立ち上げた組織。発起人は糸島市に新規参入して30年余になる岩城賞弘氏（後述）。会員は設立時は19名だったが、2011年10月現在で26名となっている。これまでの主な活動内容は、農業視察や講習会の開催である。事務局は糸島市に置いているが、運営は農業者のみで行っている。糸島市は、24年度から活動費を支援するための予算を計上する予定である。

エ. 耕作放棄地対応

糸島市と農業委員会による「糸島市地域耕作放棄地対策協議会」は、2011年11月に耕作放棄地所有者意向調査を行うことにしている（資料4）。2010年度の耕作放棄地調査によれば、市内には533haの耕作放棄地があり、うち農地として活用が可能な区分1、2に該当するのが135ha、農地への復元が不可能な土地が398haとなっている。意向調査では、区分1、2の所有者に対しては今後の活用方法、区分3の所有者に対しては農地からの除外手続きの意向を把握することになっている。この中で、区分1、2に該当する農地で「貸し付けたい」との意向が示されたものについては、チャレンジ事業への活用が検討されている。

3. 本制度の背景となる糸島市の担い手の状況

多様な農産物を生産し農業生産額が高い糸島市のデータをみると、農業就業人口や基幹的農業従事者に占める49歳以下層の割合も全国に比べて高いが、糸島市の担当者は、後継者が十分に確保できていないわけではない、という。糸島市では企業参入の事例はなく（生産法人になっている事例はある）、集落営農も発達しておらず、個別農家主体である。市としても、今後の担い手として、専業農家を維持していきたいと考えている。農地法の改正で、市は、もっと多くの企業や法人が参入してくるのではと考えていたが、あまり変化が無かったようだ。法人が入る地域と担い手である専業農家が担当する地域を分けたいとの意向であった。

糸島市一帯はもともと水稻主体の農業地帯であり、現在でも40～50aの水田の所有者が多く、「自分の食べる分は自分で」作っている。ただし、機械作業や裏作麦は大規模経営に任せるのが一般的である。この中で、土地利用型得経営としては少なくとも10haの規模が必要であり、そこに至らない場合は複合経営となる。市内には20～30ha層も一定数いる。法人化はメリットが無いとの理由で進んでいない。集落営農はこれから中山間地で進むかもしれないとのことだった。

一方、施設型経営（イチゴ、トマトなど）は担い手が高齢化しており、この分野で離農が多い。部会の農家において研修を行った後、このような農家から居抜きで施設を借り新規参入する事例も出ている。

3年間で50名ほどの新規参入の農業者は、出身は市内と市外が半々くらいで、市外は福岡市からが多い。8割は20～40代の若者である。ほとんどが野菜経営で、その中には特定の自然農法のグループに所属して参入してくる人もいるが、生活が成り立っていないようだ。全体として、新規参入してから辞めていく人の割合は1割程度（後述の岩城氏によればもっと多いとのこと）、また、経営が成り立っているのは2割程度で、あとは兼業、アルバイトで生活している。農業委員会を通じて利用権設定した新規参入者でも、きちんと作っている人とそうでもない人とがおり、今後農業委員会として彼らのフォローが必要ではと考えている。

「新規就農総合支援事業」について、マスタープランに位置づけられれば150万円もらえるとの話が1人歩きしており、問い合わせがどんどん来ている。

4. 糸島市の新規参入者へのインタビューから

糸島市に新規参入して農業に取り組む2名の農業者にインタビューを行った（資料5）。

「新規就農者ネットワーク糸島」の設立発起人である岩城賞弘氏（62歳）は、30歳の時に糸島市に新規参入し、現在は養豚とアスパラガスの生産を行っている。まったくの非農家出身だが、帯広畜産大学を卒業し畜産がやりたいと考えていた。企業に勤務した後、九州で畜産での新規参入を試み、最終的に福岡市での養豚を開始した後、糸島市に移った。当初は和牛経営だったが、BSE発生を機に養豚にした。参入にあたっては、何カ所も断られ、条件の悪い沼地を買って牛を飼うなど多大な苦勞をしてきた。

一方、福岡市出身で今年で就農して8年になる一ノ宮浩氏（40歳）は、30歳で結婚し子供ができたのを機に就農を考えたが、まったくつてが無く、2年間は八方ふさがりだったそうだ。農地を求めてあちこち行った後、たまたま糸島市の農業委員会の会長の友人のつてで農地を借りることができた。福岡市の就農フェアで知り合った農家が花農家だったことから、センリョウの栽培を初め、技術を少しずつ習得していった。就農して3年目を過ぎた頃から、農業で食べていける目処がたったという。現在は借地60a（うちハウス40a）で花きを生産をしている。一ノ宮氏は「新規就農者ネットワーク糸島」の事務作業を担当している。

「新規就農者ネットワーク糸島」の設立・運営をリードしてきた両者からみた市内の新規参入農業者の状況は、過去10年で60人程度の新規参入があり、うち10年以内に20人程度が辞め、40人程度が残っている状態だという。「新規就農者ネットワ

一糸島」には現在25～26人程度の会員がいるが、このうち、10年近く就農しているのは両者を含めた3名のみであり、また売り上げで1000万円以上の経営をしているのは4名程度だろうとのことだ。経営が伸びない理由として、技術が無いために、売れるような数の生産ができていないことがあるそうだ。

両者に言わせると、この4～5年で、就農資金面については行政の支援が得られるようになり、就農のための条件は良くなった。しかし、こういう中、就農にあたりまず農地取得に走るようになり、これは危険なやり方だと言う。30～50aの農地を借り、有機農業を試みるも、管理しきれず、生産物も十分にできず、草を生やすといったケースが多いという。以前は就農のネックは資金だと言われていたが、今は就農以前にいかにか技術を習得するかが新規参入の成功の鍵ではないかとのことだった。

また、新規参入者の中には、世間に流布されている「JAはダメだ」とのイメージや手数料を嫌がりJAの部会に入らない人が多いが、JAの部会に入ることによって他の農家から技術を学んだり情報を得たりできる。岩城氏は「自分はJAの共選に育てられた」と語り、新規参入者はもっとJAを活用すべきだと言う。一方、JA側は以前は新規参入者を拒絶する風潮があったが、JAにもメリットがある話であり、働きかけが必要とのことだった。

また、農地については、条件の良い農地が新規就農者に回ってこない、行政やJAが空きハウスの情報を出さないなど、課題も多いそうだ。

5. 所感

糸島市は農業生産額の高く多様な作目が生産されている農業地帯であり、福岡市に隣接しているという販売面での地の利も持っており、新規参入希望者にとっては有利な条件が多い。現にかなりの数の若い新規参入者がいるが、彼らの経営状態は必ずしも良くなく、他方、市内に耕作放棄地や廃業が見込まれる高齢施設園芸農家もいるなどの課題を抱え、今後両者のミスマッチを解消し、どのようにつなげていくことで、地域の農業の担い手を確保するかが課題である。糸島市が2011年度から新たに開始したチャレンジ事業は、農業研修生受け入れ事業や耕作放棄地対応のための意向調査とともに、このようなミスマッチを解消することが期待される。

なお、農業後継者と新規参入者との連携があまり行われていない印象を受け、若い世代を地域として一体的に育てていくシステムが必要であると感じた。新たに立ち上がった「新規就農者ネットワーク糸島」を活用し、農業後継者と新規参入者との交流などを行政やJAは考えていくべきではないか。

静岡県浜松市における新規参入支援の取り組み

－企業の農業参入と新規就農者－

社団法人 J C 総研
基礎研究部
研究員 大仲 克俊

1. 浜松市概要

(1) 浜松市の概要

浜松市は、2005年7月に12市町村が合併して誕生した。浜松市は静岡県の西部に所在し、南北約73km、東西約52kmに渡り、太平洋に面した臨海部から長野県境の山間部まで含んでいる。人口は80.1万人(2010年国勢調査)である。

また、浜松市は、東海道新幹線・東名高速道路・国道一号線が通過する交通の要衝であり、また、三大都市圏(東京・大阪・名古屋)に繋がっている。加えて、世界的な製造業企業が多数立地する全国有数の工業都市でもある。

一方、農業所得額は、540億円(2006年)であり、産出額の内訳は、果実類が31.5%、野菜類が23.4%、畜産類が15.0%、花卉類が14.4%である。市町村別の農業所得額は、2006年の時点で全国4位であり、農業分野でも全国有数の市である。

(2) 浜松市の農業構造

先述した通り、浜松市の農業所得額は全国有数であり、その農業内容は、果実類・野菜類・花卉類を中心にした農業経営である。主な作付け内容では、果実では、みかん(2650ha)、かき(201ha)、ネーブルオレンジ(134ha)であり、野菜では、ばれいしょ(362ha)、たまねぎ(224ha)、だいこん(191ha)、花卉では、きく(164.6ha)等である。

浜松市の農業構造を見る。浜松市の農業経営体、総・販売農家の変動を見ると、都府県や静岡県平均よりも減少率が低く、農業経営体は2005年から2010年にかけて14.1%、総農家は7.2%、販売農家は13.9%減少している(表1参照)。

表1 農業経営体・総農家・販売農家の変化

経営体数 戸数	2005年			2010年			2005-2010年の変化率		
	農業 経営体	総農家	販売 農家	農業 経営体	総農家	販売 農家	農業 経営体	総農家	販売 農家
都府県	1,954,764	2,789,058	1,911,434	1,632,535	2,476,745	1,587,156	-16.5	-11.2	-17.0
静岡県	47,209	76,718	45,954	36,712	70,283	38,969	-22.2	-8.4	-15.2
浜松市	9,057	14,932	8,687	7,784	13,855	7,477	-14.1	-7.2	-13.9

資料：農林業センサスより作成

農業経営体の経営耕地面積の変動を見ると、2005年から2010年にかけて浜松市の経営耕地面積は増加している。これは、畑地面積の増加によるものであり、18.5%

増加している。一方、水田は5.6%、樹園地は5.7%減少している(表2参照)。

表2 農業経営体の経営耕地面積の変化

農業経営体 経営耕地面積	2005年				2010年				2005-2010年の変化率			
	経営 耕地	水田	畑	樹園地	経営 耕地	水田	畑	樹園地	経営 耕地	水田	畑	樹園地
都府県(千ha)	2,620.8	1,857.9	536.2	226.8	2,563.3	1,824.1	528.1	211.2	-2.2	-1.8	-1.5	-6.9
構成比(%)	100.0	70.9	20.5	8.7	100.0	71.2	20.6	8.2	-	-	-	-
静岡県(ha)	48,211	17,746	8,424	22,041	46,111	17,088	8,224	20,798	-4.4	-3.7	-2.4	-5.6
構成比(%)	100.0	36.8	17.5	45.7	100.0	37.1	17.8	45.1	-	-	-	-
浜松市(ha)	8,080	1,863	2,304	3,914	8,180	1,758	2,731	3,691	1.2	-5.6	18.5	-5.7
構成比(%)	100.0	23.1	28.5	48.4	100.0	21.5	33.4	45.1	-	-	-	-

資料：農林業センサスより作成

耕作放棄地の状況を見ると、浜松市の総農家の耕作放棄地率は、2005年が12.0%、2010年が12.1%となっている。浜松市における土地持ち非農家も含めた耕作放棄地率では、20.8%となっている。都府県・静岡県平均と比較すると、浜松市の耕作放棄地率は高くなっており、土地持ち非農家を含めた耕作放棄地率では、都府県平均の2倍近くになる(表3参照)。

表3 耕作放棄地率の変化

	耕作放棄地率		耕作放棄地の詳細(2010年)			
	推移 ^{注1} (%)		耕作放棄地面積(ha)		耕作放棄地率(%)	
	2005年	2010年	総農家	土地持ち	総農家	含む土地持ち
都府県	12.2	7.9	206,625	171,724	7.9	11.5
静岡県	10.5	10.9	6,032	6,463	10.9	17.7
浜松市	12.0	12.1	1,180	1,365	12.1	20.8

注1：総農家の耕作放棄率である。また、耕作放棄地率は(耕作放棄地面積/耕作放棄地面積+経営耕地面積)でもとめた(土地持ち非農家については、所有農地を経営耕地に含めている)。

資料：農林業センサスより

次いで、表4から耕地流動化率(経営耕地面積に占める借地の割合)と1経営体当たりの経営耕地面積を見る。経営耕地面積全体の耕地流動化率では19.8%であり、水田は39.0%、畑は18.2%、樹園地は11.9%である。水田の耕地流動化率は、都府県平均を超えているが、畑・樹園地の流動化率は低い。

表4 耕地流動化率と1経営体当たり面積

2010年	耕地流動化率(%)			1経営体当面積(ha)		
	水田	畑	樹園地	2005年	2010年	
都府県	32.4	35.5	29.9	12.3	1.3	1.6
静岡県	29.1	43.7	22.0	19.8	1.0	1.3
浜松市	19.8	39.0	18.2	11.9	0.9	1.1

資料：農林業センサスより作成

1経営体当たりの経営耕地面積を見ると、2005年が0.9ha、2010年が1.1haであり、都府県、静岡県平均に比べて小さい。また、表5から、経営耕地面積の階層別に農業経営体の動向を見ると、都府県・静岡県平均に比べて1.0ha未満層の構成比率が高くなっている。また、2005年から2010年にかけての経営階層別の農業経営体の変動状況を見ると、3.0ha未満層では農業経営体数は減少し、3.0ha以上層では増加している。

表5 階層別の農業経営体数の動向

		農業経営体	経営耕地無し ～0.3ha未満	0.3～0.5ha	0.5～1.0ha	1.0～1.5ha	1.5～2.0ha	2.0～3.0ha	3.0～5.0ha	5.0ha以上
05年	都府県(千体)	1,954.7	59.4	411.2	674.2	326.1	173.6	160.2	94.7	55.4
	構成比(%)	100.0	3.0	21.0	34.5	16.7	8.9	8.2	4.8	2.8
	静岡県(体)	47,209	3,634	12,743	16,685	6,434	2,940	2,708	1,423	642
	構成比(%)	100.0	7.7	27.0	35.3	13.6	6.2	5.7	3.0	1.4
	浜松市(体)	9,057	909	2,524	3,241	1,184	478	405	231	85
	構成比(%)	100.0	10.0	27.9	35.8	13.1	5.3	4.5	2.6	0.9
10年	都府県(千体)	1,632.5	52.3	320.7	554.8	270.7	143.8	84.8	87.0	67.8
	構成比(%)	100.0	3.2	19.6	34.0	16.6	8.8	8.3	5.3	4.2
	静岡県(体)	40,102	2,808	10,379	14,096	5,401	2,594	2,474	1,551	799
	構成比(%)	100.0	7.0	25.9	35.2	13.5	6.5	6.2	3.9	2.0
	浜松市(体)	7,784	640	2,047	2,817	1,087	438	398	252	105
	構成比(%)	100.0	8.2	26.3	36.2	14.0	5.6	5.1	3.2	1.3
05-10年	都府県(%)	-16.5	-12.0	-22.0	-17.7	-17.0	-17.2	-47.1	-8.1	22.4
	静岡県(%)	-15.1	-22.7	-18.6	-15.5	-16.1	-11.8	-8.6	9.0	24.5
	浜松市(%)	-14.1	-29.6	-18.9	-13.1	-8.2	-8.4	-1.7	9.1	23.5

資料：2010年農林業センサス

以上から、浜松市は野菜・果実・花卉中心の農業地帯である。経営耕地面積では、畑地面積が増加しており、農業経営体の経営耕地面積を増加させている。しかし、地域内の耕地流動化は少なく、1経営体当たりの経営耕地面積は小さい状況にある。また、耕作放棄地率は都府県・静岡県平均に比べて高く、土地持ち非農家を含めた耕作放棄地率は、都府県平均の約2倍となっている。

2. 浜松市の新規参入支援の取組

浜松市は、市内の耕作放棄地の増大^{*1}しており、その解消を目指し、企業の農業参入及び新規就農者による新規就農を進めてきた。企業の農業参入では、構造改革特区及び特定法人貸付事業に基づく参入を実施しており、現在でも複数の企業が農業参入を行っている。一方、新規就農者では、一定以上の基準を満たした場合、農地法に定めた下限面積以下での農地貸借を行っている。さらに、新規就農者では、農外からの新規就農だけではなく、農家指定の農業後継者の支援も行っている。本稿では、浜松市における企業の農業参入の現状と今後の受け入れ政策と新規就農者の現状と支援施策について報告する。

(1) 企業の農業参入－構造改革特区・特定法人貸付事業と解除条件付き農地貸借による企業の農業参入－

① 浜松市における企業の農業参入の現状

浜松市における農業参入企業数は、2011年12月時点で29法人である。その内、構造改革特区・特定法人貸付事業(以下、旧農地リース制度)による農業参入企業は5法人であり、2009年6月(12月施行)の農地法改正で創設された、解除条件付き農地貸借(新農地リース制度)による農業参入企業は24法人である。

旧農地リース制度による農業参入企業は、2011年に1法人が撤退しており、同制度では6法人が参入していたことになる。旧農地リース制度による農地貸付面積は15.3haである。旧農地リース制度による農業参入企業で最も経営耕地面積が大きいのは総菜製造・販売会社のT法人であり、経営耕地面積は2011年12月時点で12.3haに達している。作目は露地野菜(ばれいしょ・ねぎ・にんじん・ほうれん草等)であり、農業従事者は5名従事している。T法人の詳細については、後述する。その他の4法人の規模は、0.4ha～1.3haであり、野菜類を生産し、農業従事者は2～3名である。業種は、食品販売企業、農業機械製造・販売、人材派遣業(2法人)である。参入時期は2005年が3(2)法人(T法人・食品販売業・食品廃棄物処理業者(2011年に撤退))、2006年に1法人(農機)、2009年に2法人(人材派遣)となっている。

新農地リース制度による農業参入企業は24法人である。株式会社による参入が19法人。NPOによる参入が4法人、社会福祉法人が1法人である。24法人に貸し付けられている農地は12.3haであり、経営規模は0.03ha～3.1haである。1ha未満が20法人、1～3ha未満が3法人、3ha以上が1法人である。取り組んでいる農業内容は、露地野菜、施設園芸(ドラゴンフルーツ・菌床椎茸)、水稻、ソバ、果樹、茶等である。また、農業参入企業の業種は、非常に多様な業種による参入であり、建設業関連から小売業、部品製造企業、地域おこし(NPO法人)等となっている。

以下、2005年に旧農地リース制度により農業参入を行い、浜松市で最も長く農業経営に取り組んでいるT法人の実態について報告する。T法人は、農業経営期間が長いだけでなく、浜松市内の農業参入企業の中で最も経営耕地面積が大きい法人である。

②T法人の農業経営の取組－総菜製造・販売企業の農業参入－

T法人は、浜松市に本拠地を置く総菜製造・販売を行う株式会社(資本金：7366万円)である。総売上高は44億円(2011年3月期)である。T法人は2005年7月に構造改革特区を活用して農業参入を行っている。この構造改革特区についても、T法人が農業参入の要望を浜松市に持ちかけたために設置された経緯がある。

T法人の農業参入の目的は、自社の総菜で利用する野菜の確保を行うためである。これは、自社の総菜の高付加価値化を目指し、有機や特別栽培の野菜の確保を目指したが、市場流通等で確保が困難*2であったためである。

現在、T法人の経営耕地面積は12.3ha(2012年は14haになる)である。農業参入当初の2005年は2.0haであり、約6倍に増加している。農地は、浜松市内の西区の借入農地であり、自社の所在地から5km以内で農地を集めている。また、西区は、浜松市内で農業は盛んな地域であるが、施設園芸農業による集約的な農業が中心であり、耕作放棄地が市内でも手中して発生している地域である。農地の斡旋は、浜松市及び浜松市農業委員会から受けている面積が大きい。浜松市の耕作放棄地支援事業か

ら2ha確保しており。農業委員会からは2009年から2010年にかけて4haの斡旋を受けている。地代は10a当たり12000円であるが、耕作放棄地を復旧した農地は、地代が6年間無償である。

T法人の農業に従事している社員は8名であり、年齢は20代が4人、30代が2名、40代が2名である。また、女性が2名、男性6名である。パート(恒常的に従事)は4名(男2名・女2名)、アルバイト(週2回従事)は2名(男)雇用している。農作業は3グループに分かれて農業に従事しており、施設野菜グループ(2名+パート1名)、露地野菜(葉物野菜)グループ(社員1名+パート2名)、露地野菜(葉物・根菜)グループ(社員5名+パート1人+アルバイト2人)の体制で行っている。また、農作業に従事している社員の20名の4名は、他法人に1年間ほど農作業に研修を受けており、今後、T法人の農業経営の中核になることを期待している。

作付け品目は、年間40~50品目あり、主な内容は、ジャガイモ(2ha)、人参(2ha)、大根(1ha)、ミニトマト(施設)、ホウレンソウ(2ha)、ハクサイ(20a)となっている。農法は、以前は自然農法に取り組んでいたが、近年では認定を受けるわけではないが、有機JASの範囲内(資材・農薬)で行っている。また、農産物の生産では、自ら収穫した大根から切り干し大根の生産を農業部門で行っている。

農業機械・設備では、トラクター2台(40ps、25ps)、管理機3台、播種機5台、動力噴霧機2台、草刈り機6台、トラック8台(3t・2t・1t・軽トラ5台)、ビニールハウス6棟(810㎡×5・900㎡×1)となっている。

生産した農産物は、T法人で全量利用しており、T法人の野菜原材料の10%(数量・金額)程度を占めている。2011年時点で原材料費を売上高を換算すると5100万円となる。2012年に農業生産部門の黒字化を目指しており、7000万円の売上高(自社で利用する原材料の価格で換算して)となる野菜生産量の確保を目指している。

今後の農業経営展開は経営耕地面積の規模拡大であり、目標面積は50haである。また、自社で必要とする野菜原材料の50%供給を目指している。

③浜松市の企業の農業参入の推進施策

浜松市は、企業の農業参入が進んだ地域であるが、市内の耕作放棄地増加に対処するため、更なる企業の農業参入施策を進める予定である。2010年度より、企業の農業参入を通じた地域活性化を推進する施策の構築を目指している。

浜松市農林水産部の資料を基に施策の方向について報告する。浜松市は、農業参入企業を地域の農業生産を担う主要な担い手として位置づけており、さらに、企業の農業参入を促すとしている。その形態としては、①既存農家の法人化、②市内企業(食品・流通関連)、③市外大企業(食品・流通関連)、④JA出資法人(地元JAの農業生産法人の株式会社)を想定している。厳密に見れば、企業の農業参入は②ないし③である。浜松市農林水産部によると、今後、企業の農業参入については、

市外の企業も含めて推進する予定である。特に食品加工・販売企業等で、「農産生産→加工→販売」まで自ら行える企業の参入を目指すとしている*3。また、これらの参入企業には、地域での農地利用による農業生産の取組だけではなく、農産物の加工等もセットにした展開を期待している。さらに、農業参入企業の誘致にあたり、耕作放棄地が集中的に発生している地域(浜松市内の西区*4)で、農業参入のモデル地区を作る予定である。

浜松市の施策の目指す方向性を整理すると、現状の多数の農業参入企業のような小規模による参入ではなく、市外・市内問わず、大規模な農業経営を行う予定の食品企業等の農業参入を誘致を目指していると考えられる*5。また、浜松市は食品企業の農業参入を積極的に進めることにより、耕作放棄地の解消だけではなく、農業参入企業の加工の取組等により、地域の雇用等に対する効果を見込んでいるのである。

(2)新規就農支援－非農家の新規就農者と農家子弟の新規就農者支援

浜松市は、非農家及び農家子弟(農家後継者)の新規就農の支援も行っている。非農家の新規就農支援では、農地法の下限面積以下の農地の貸付を、農業経営基盤強化促進法の利用権設定により行っている。また、非農家の新規就農者の支援では、農地の斡旋だけではなく、農業体験や研修等も含めて支援を行っている。下限面積以下の農地貸付では、以下の一定の条件を定めている。基準は、①面積基準(10a以上)、②3年後を見据えた計画書を添付(新規就農計画書・耕作管理計画書)、③権利移転の種類(賃貸借・使用貸借・農業経営の受委託における農地の貸し手・借り手の確認事項、利用権を設定する土地の「案内図」、「公図」)、④就農のための研修等を受けていることである。

新規就農者に対する農地の利用権設定については、旧市町村別で構成されている農業委員会の調査員(公選農業委員の推薦で選定)の意見を求めることになっている。これは、新規就農者が農地の利用権設定により農地を借入れるのに当たり、地元農業に精通した農業者の意見を踏まえるためである。この中で確認することは、新規就農者が「地元と交流できるか?」、「就農準備ができているか?」という点について確認している。

下限面積以下での新規就農者には、3年後に下限面積以上の農地を確保することを求めている。新規就農者への支援では、地元JAが農地保有合理化事業等を通じて支援を行っている。

さらに、浜松市では、市独自の新規就農助成事業を行っている。農業研修の支援として「農業研修費助成事業(○補助対象経費の1/2補助(上限10万)→農業研修にかかる受講料・教材費・保険料等(2010年度：150万円))」、農地の確保・新規就農を

目的にして「就農支援資金助成事業(○融資残高の1/10(上限50万円)→就農時に農業用施設や機械を融資により購入した場合(2010年度：280万円))」が設けられている。その他に、非農家と農家子弟の新規就農支援として「農業技術研鑽助成事業」が設けられている。この事業では、非農家に対しては、農業技術研鑽助成として1月当たり5万円の助成を12ヶ月受けられるとしている。この助成は、就農計画の認定を受けた認定就農者が対象である。また、農家子弟に対しては、農地借入助成として10a当たり6000円(1年間)の助成、農業技術研鑽助成として1月当たり5万円の助成を12ヶ月受けられるとしている。農家子弟で農業技術研鑽助成を受ける場合は、認定農業者の子弟であり、10a以上の経営耕地面積の拡大を行うことが条件となっている。

浜松市の新規就農者は、2010年度は51名であり、2011年度(12月時点)は28名である。その内、下限面積未滿の新規就農者は、2010年度が31名、2011年度が16名である。しかし、新規就農者は、本格的な農業経営を目指しているわけではない。むしろ、定年帰農による新規就農が多いと、浜松市農業委員会は述べている。浜松市における認定就農者(静岡県認定)は、2010年度は51名の新規就農者の内の2名である。

ただ、新規就農については、上記のようなケースだけではない。長野県の農業生産法人が研修生の新規就農先として、浜松市に参入している事例もある。これは、静岡県から長野県の農業生産法人への斡旋による面もある。現在、研修生(農業生産法人の社員という扱いであるが、将来的に独立予定)は1.5haの経営耕地面積で農業経営を行っているが、この農地は、浜松農業委員会が地元調整を行い農地を用意している。

3. 所感

浜松市は、地理的条件も良く、果実・野菜・花卉農業による農業所得が大きい地域であるが、耕作放棄地面積が大きい課題を抱えている。これは、浜松市の農業経営の特徴による影響も大きい。浜松市の農業経営は集約的な農業が中心であり、既存の農業の振興では、必ずしも農地の有効利用に結びつかないとののである。そのため、市内で農業が盛んな西区において、耕作放棄地面積が集中している。

このような現状に対応するため、浜松市は、新規就農や農家子弟(後継者)の新規就農と企業の農業参入を推進してきた。新規就農では、担い手として自立した農業経営体の育成だけでなく、定年帰農等による重層的な農業経営の担い手を育成している。一方、企業の農業参入では、現状の中小規模の農業参入だけでなく、耕作放棄地が集中する地区において、耕作放棄地の復旧・農地の集約を通じて、食品関連企業等による大規模な農業参入の誘致を目指している。

以上から、浜松市は、小規模の定年帰農等により新規就農、中小規模の農業参入企業、大規模な農業経営を行う農業参入企業等、複合的な地域農業経営の担い手の育成を目指している。また、企業の農業参入の推進の取組は、耕作放棄地問題等の地域農業に対する地域農業政策だけではなく、地域経済も含めた、地域政策としての性質も含まれている。

-
- *1 浜松市農業振興協議会農政推進委員会(地元J A、農業委員会、商工会で構成され、市農政への意見を出す)に提出された、浜松市農林水産政策課資料(2011年12月14日)によると、耕作放棄地発生要因を4点に整理している。①農業従事者の高齢化・後継者不足、②インフラの未整備(用水が無い・区画が狭い)、③施設園芸による農地の効率的な利用、④農地の分割相続
 - *2 T法人は、例えば大根・人参では300~400kg/1日消費している。この規模は、産地との直接取引では規模が小さく、個人の農家との取引では規模が大きすぎる。そのため、T法人は自社の求める品質・農法の野菜の確保が難しいとしている。
 - *3 浜松市農林水産部は、実際に東京の企業等に農業参入を打診しており、5法人から農業参入における取組内容や浜松市への要望を確認している。
 - *4 浜松市によると、西区においては農用地の耕作放棄地率は16.1%とのことである。
 - *5 浜松市は、農業参入企業に対して、その取組内容から、類型化を行いたいとしている。農業参入企業を「認定企業」として認定し、地域農業の担い手として明確に位置づけ、農地の斡旋等を積極的に行えるようにしたいとしている。

**山梨県甲州市における果樹園地に対する農地流動化
—地場産業であるワイン産業の振興と耕作放棄地対策—**

社団法人 J C 総研
基礎研究部
研究員 大仲 克俊

1. 甲州市の概要

(1) 甲州市の農業—果樹農業で構成される農業経営—

甲州市は、山梨県北東部(甲府盆地の北東部)に位置し、人口33,927人である。2005年11月に、塩山市、勝沼町、大和村の3市町村が合併して誕生した。農林業センサスにおける地域農業類型第1次分類では市内の全域が中山間地域となり、地域農業類型第2次分類では畑地型である。

2006年の生産農業所得統計によると、甲州市の農業所得は110.7億円である。農業所得は、果実分野が大半であり、果実の所得は101.7億円である。果実の作付面積では、ブドウの作付面積が最も大きく、2009年の耕地作付け統計によると、ブドウの作付面積は1040haであり、地域内の果実作付面積の55.3%を占めている。

(2) 甲州市の農業構造

甲州市の農業構造の特徴を見る。甲州市は果樹農業が盛んな地域であり、地域農業構造の変化も他地域と異なっている。2010年センサスによると、販売のある農業経営体において、単一の果樹経営の農業経営体の割合は97.5%(準単一まで含めると98.3%)となっている。

また、農業経営体、総・販売農家戸数について分析したのが表1である。表1によると、農業経営体、農家戸数の減少率は、都府県・山梨県平均に比べて低い状況にある。それに対し、経営耕地面積の変化について分析したのが表2である。甲州市の経営耕地面積の減少率は6.3%であり、都府県・山梨県に比べて減少率が高い。ただ、この減少については、地域内の経営耕地面積の大半を占める樹園地に限れば、都府県・山梨県に比べて減少率が高いわけではない。

表1 農業経営体・総農家・販売農家の変化

経営体数 戸数	2005年			2010年			2005-2010年の変化率		
	農業 経営体	総農家	販売 農家	農業 経営体	総農家	販売 農家	農業 経営体	総農家	販売 農家
都府県	1,954,764	2,789,058	1,911,434	1,632,535	2,476,745	1,587,156	-16.5	-11.2	-17.0
山梨県	24,063	39,721	22,529	21,309	36,805	20,043	-11.4	-7.3	-11.0
甲州市	2,920	3,192	2,680	2,623	2,995	2,426	-10.2	-6.2	-9.5

資料：農林業センサスより作成

表2 農業経営体の経営耕地面積の変化

農業経営体 経営耕地面積	2005年				2010年				2005-2010年の変化率			
	経営 耕地	水田	畑	樹園地	経営 耕地	水田	畑	樹園地	経営 耕地	水田	畑	樹園地
都府県(千ha)	2,620.8	1,857.9	536.2	226.8	2,563.3	1,824.1	528.1	211.2	-2.2	-1.8	-1.5	-6.9
構成比(%)	100.0	70.9	20.5	8.7	100.0	71.2	20.6	8.2	-	-	-	-
山梨県(ha)	16,886	4,813	3,117	8,956	16,004	4,612	3,134	8,258	-5.2	-4.2	0.5	-7.8
構成比(%)	100.0	28.5	18.5	53.0	100.0	28.8	19.6	51.6	-	-	-	-
甲州市(ha)	1,781	14	55	1,712	1,669	12	52	1,605	-6.3	-14.3	-5.5	-6.3
構成比(%)	100.0	0.8	3.1	96.1	100.0	0.7	3.1	96.2	-	-	-	-

資料：農林業センサスより作成

耕作放棄地率の変化を表3から見る。甲州市の耕作放棄地率は、2005年は5.8%、2010年は7.0%であり、都府県・山梨県平均に比べて低い。ただ、2005年から2010年にかけて、都府県、山梨県は耕作放棄地率が減少しているが、甲州市では耕作放棄地面積が増加している。

表3 耕作放棄地率の変化

	耕作放棄地率		耕作放棄地の詳細(2010年)			
	推移 ^{注1} (%)		耕作放棄地面積(ha)		耕作放棄地率(%)	
	2005年	2010年	総農家	土地持ち	総農家	含む土地持ち
都府県	12.2	7.9	206,625	171,724	7.9	11.5
山梨県	23.4	14.9	3,118	2,667	14.9	22.4
甲州市	5.8	7.0	128	112	7.0	11.5

注1：総農家の耕作放棄率である。また、耕作放棄地率は(耕作放棄地面積/耕作放棄地面積+経営耕地面積)でもとめた(土地持ち非農家については、所有農地を経営耕地に含めている)。

資料：農林業センサスより

また、表4から、甲州市の耕地流動化率(経営耕地面積に対する借地率)を見る。甲州市の耕地流動化率は、都府県・山梨県平均に比べて低いのが特徴である。これは、他地域でも耕地流動化率が低い樹園地が経営耕地の大半であるためである。

加えて、表4及び表5から経営耕地面積の階層別に農業経営体を見る。1農業経営体当たりの経営耕地面積は、2005年、2010年ともに0.6haとなっている。階層別に農業経営体を見ると、2010年時点では0.3ha~1.0ha未満の階層が72.1%を占めている。1.0ha以上の層では、都府県・山梨県平均に比べて農業経営体の占める割合は低い。また、2005年と比較すると、1.5ha未満層では減少し、1.5ha以上層で増加している。甲州市は、都府県平均に比べて階層別の減少から増加に転じる階層が低いのが特徴である。

表4 耕地流動化率と1経営体当たり面積

2010年	耕地流動化率(%)			1経営体当面積(ha)		
	水田	畑	樹園地	2005年	2010年	
都府県	32.4	35.5	29.9	12.3	1.3	1.6
山梨県	20.4	26.0	33.1	12.6	0.7	0.8
甲州市	11.5	8.3	15.4	11.5	0.6	0.6

資料：農林業センサスより作成

表5 階層別の農業経営体数の動向

		農業経営体	経営耕地無し ～0.3ha未満	0.3～0.5ha	0.5～1.0ha	1.0～1.5ha	1.5～2.0ha	2.0～3.0ha	3.0～5.0ha	5.0ha以上
05年	都府県(千体)	1,954.7	59.4	411.2	674.2	326.1	173.6	160.2	94.7	55.4
	構成比(%)	100.0	3.0	21.0	34.5	16.7	8.9	8.2	4.8	2.8
	山梨県(体)	24,063	2,513	6,922	10,683	2,906	623	246	83	87
	構成比(%)	100.0	10.4	28.8	44.4	12.1	2.6	1.0	0.3	0.4
	甲州市(体)	2,920	461	695	1,386	314	46	16	2	0
	構成比(%)	100.0	15.8	23.8	47.5	10.8	1.6	0.5	0.1	0.0
10年	都府県(千体)	1,632.5	52.3	320.7	554.8	270.7	143.8	84.8	87.0	67.8
	構成比(%)	100.0	3.2	19.6	34.0	16.6	8.8	8.3	5.3	4.2
	山梨県(体)	21,309	2,013	5,813	9,545	2,780	649	269	126	114
	構成比(%)	100.0	9.4	27.3	44.8	13.0	3.0	1.3	0.6	0.5
	甲州市(体)	2,623	363	610	1,279	300	50	16	5	0
	構成比(%)	100.0	13.8	23.3	48.8	11.4	1.9	0.6	0.2	0.0
05-10年	都府県(%)	-16.5	-12.0	-22.0	-17.7	-17.0	-17.2	-47.1	-8.1	22.4
	山梨県(%)	-11.4	-19.9	-16.0	-10.7	-4.3	4.2	9.3	51.8	31.0
	甲州市(%)	-10.2	-21.3	-12.2	-7.7	-4.5	8.7	0.0	150.0	-

資料：2010年農林業センサス

以上から、甲州市は、果樹農業を中心にした農業地域であり、地域の農地の大半は、樹園地である。担い手である農業経営体の規模は小さい。甲州市の農業経営基盤強化促進法の基本構想(以下、基本構想)における露地の農業経営の指標においても、個別経営体で0.9ha～1.6ha、組織経営体で3.0ha程度である。果樹農業を中心にした集約的な農業経営であるため、中小規模層の農業経営体が残る状況にある。加えて言えば、基幹的農業従事者の高齢化率も低いのも特徴である。しかし、樹園地は、一都府県全体的な傾向であるが一経営耕地面積の減少率が高くなっており、さらに言えば、耕地流動化率も低い。また、耕作放棄率が都府県、山梨県では減少傾向にあるが、一低いとは言え一甲州市では耕作放棄率が上昇している。

以上から、甲州市は、果樹農業の集約的な農業経営体により地域農業が維持されており、また、農業経営体の減少率も少ない。しかし、離農した農業経営体の経営耕地(樹園地)が、借地等による流動化が進んでいない。そのため、離農した農業経営体により放出された経営耕地に対する受け手がおらず、耕作放棄地化している可能性がある。また、農業委員会によると、市内の果樹農家は、今後10年で大幅に減少する可能性があり、果樹農家の担い手問題の顕在化と農地の放出が急速に進むことを恐れている。

2. 農業委員会の概要と地域農業への取組－耕作放棄地対策を中心に－

(1) 農業委員会の取組

甲州市農業委員会は、産業振興課が事務局等の業務を兼務(農地担当)している。甲州市の農業委員は37名で構成されており、選挙委員は30名、選任委員が7名(議会推薦4名、農協推薦1名、農業共済推薦1名、土地改良区推薦1名)で構成されている。

本稿では、甲州市農業委員会の活動の内、農地流動化に対する取組と耕作放棄地

対策について述べる。これらの取組を通じて、甲州市内の担い手や企業の農業参入への農地集積を実施しており、さらに、下記のワインを中心にした農業振興を進めているためである。

農地流動化に対する取組では、「農地流動化奨励補助金(以下、奨励補助金)」を甲州市は設けている。甲州市農業委員会の提供の資料によると、「近年増加している耕作放棄地の発生防止、遊休農地の有効活用を図るとともに、認定農業者及び担い手農業者の生産規模拡大や農地の利用集積を奨励することを目的とする」としている。対象となる農地は、1a以上の農振農用地であり、引き続き農地として利用するものである。この奨励補助金は、農地の貸借・所有権の移動の両方に補助金を交付するものであり、農地の借り手・買い手(認定農業者・認定農業者に限る)、貸し手・売り手にも補助金は交付される。農地の貸借では、5～10年の貸付期間(10年以上貸付期間)では、借り手は15000円(20000円)、貸し手は5000円(10000円)交付されている。農地の売買では、買い手が25000円、売り手が12500円を交付されている。この奨励補助金は、2007年度より始まっており、2007～2010年度までの4年間の実績は、642件で93.1haに達している。

一方、耕作放棄地解消に対する取組について述べる。甲州市は、「耕作放棄地全体調査」により、市内の耕作放棄地の調査を農業委員が実施している。調査に基づき耕作放棄地の解消計画を策定しており、5カ年(2012年度まで)に耕作放棄地面積の5割解消を目指している。目標とする耕作放棄地解消面積は74ha(耕作放棄地を161haから87haにする)である。

耕作放棄地解消は、「甲州市耕作放棄地対策協議会(2009年度設立)」で国・県の事業を活用しながら行っている。対策協議会は、農業委員会(3名)、JAフルーツ山梨(5名)、県峡東農務事務所(2名)、土地改良区(1名)で構成されている。2010年度の事業の取組を整理すると、①耕作放棄地再生利用交付事業(2010年度：3.02haの解消)、②耕作放棄地再生活用促進事業費補助金(国)、③山梨県耕作放棄地整備・景観保全事業、耕作放棄地再生利用交付金事業、甲州市補助金となる。

また、甲州市耕作放棄地対策協議会は、耕作放棄地の解消対策として企業の農業参入を進めるとしている。企業の農業参入については、①の耕作放棄地再生利用交付事業等を活用して行っている。2010年度の実績では、農業参入企業の2法人に耕作放棄地を再生及び斡旋を行っている。2010年度の2法人への耕作放棄地の再生・斡旋面積は30.1aである。これらの法人は、1法人はワイン醸造を行う企業であり、1法人は物流企業である。この2法人はワイン用のブドウ生産を行っている。また、企業への農地貸借は、「解除条件付き農地貸借」を通じて行われている。

(2) 甲州市のワイン用ブドウ生産の現状と今後の展開

甲州市の果樹農業は、ブドウが果樹作付面積の過半を占めており、ブドウ栽培が地域農業の中心である。また、甲州市には、市内に36社のワイン醸造を行う会社があり(中小メーカーだけで20社)、ワイン産業は地域の主要な産業の一つである。甲州市で生産されるワインは、海外から原料ブドウを輸入して生産するワインや海外品種のブドウを国内で生産するワイン等、多用な醸造(生産)が行われているが、近年評価を受け、山梨県や甲州市が発展を期待しているのは、「甲州」と呼ばれる品種のブドウから生産したワインである。この「甲州」(以下、甲州ブドウ)は、地域内で古くから栽培されている品種であり、生食用・ワイン用の両面から利用されてきた。近年、国内ワイン醸造会社における醸造技術の向上と、この甲州ブドウにより生産されるワインの地域性が評価され、甲州ブドウを基に醸造されたワイン(以下、甲州ワイン)の国内消費量・輸出ともに伸びてきている。しかし、甲州ワインに必要な甲州ブドウが足りない状況となっている。

一方、甲州ブドウは、地域で生産されてきた品種であり、晩生の品種である、基本的にブドウの生産を行う果樹農家は、農作業を平準化するために様々なブドウ品種を含めた生産体系を形成している。甲州ブドウは、生産体系の1品種として栽培が行われてきた。しかし、甲州ブドウは、基本的にはワイン用と生食用では価格の差がある。ワイン用では1kg当たり200円であるのに対し、生食用は1kg当たり400～700円である。また、甲州市の基本構想によると、他の品種のブドウの10a当たりの粗収入は、76.5万～144万円であるが、甲州ブドウの10a当たりの粗収入は60万円となっている。つまり、甲州ブドウは地域の果樹農家が果樹生産体系における農作業の平準化として生産しているものであり、かつ、その生産目的においても、必ずしもワイン用として生産しているわけではない。

そのため、山梨県における甲州ブドウの栽培面積・収穫量は年々減少している。山梨県農政部によると、甲州ブドウの収穫量は、1993年は13700tであったのが、2006年では7060tまで低下している。また、醸造仕向量も年々低下している。山梨県ワイン酒造組合(甲州市産業振興課提供資料)によると、1993年の7163tから、2010年には2145tまで減少している。

このような現状に対し、甲州市では、ワイン醸造を行う企業によるワイン用ブドウの生産を目的にした農業参入が行われている。農業参入では、解除条件付農地貸借だけではなく、農業生産法人を設立することによる参入も行われている。農業生産法人による参入では、3法人が農業参入を行っている。これら法人は3.7haの農地で農業を行っている。

一方、ワイン用ブドウの生産を目的にした、解除条件付き農地貸借による企業の農業参入も行われている。現在3法人が参入しており、先述した通り、耕作放棄地

の解消事業等を活用し、甲州市・農業委員会の支援を受けて農業参入を行っている。その内、ワイナリーが2法人、物流会社が1法人である。物流会社もワイン用ブドウの生産を行っており、自社の雇用労働力の労務管理(余剰労働力対策)として農業を行っている。

以上から、甲州市では、在来品種である甲州ブドウを原料にしたワインが伸びているが、それに対応できる甲州ブドウの生産体制が十分にできていない。ワイン醸造会社等による農業参入企業が甲州ブドウを中心にしたワイン用ブドウの生産を行っているが、その規模は小さいのが実態である。これは、甲州市の農業構造によるところが大きい。甲州市では、1戸(1経営体)当たりの経営耕地面積は小さいため、離農しても大規模な農地の放出がされない。また、中山間地の圃場であるため1区画当たりの圃场面積は小さい。その結果、大規模に農地を確保できず、可能であったとしても、圃場が分散する状況にある。そのため、農業参入企業の農業参入が行われても、大規模農業団地による農業経営展開は困難であると、甲州市の産業振興部の職員は述べている*1。

一方で、地域の基幹産業の一つであるワイン作業の振興には甲州ブドウの生産体制の充実が必要と甲州市は考えている。その戦略として、生食用ではなく、甲州ブドウのワイン用ブドウの生産を軸にした農業経営を育成することを考えている。ワイン用の甲州ブドウは価格は低いが、ジベレリン処理等の農作業が必要がなく、少ない労力で大面積の作付けに対応ができる。そのため、2ha規模のワイン用ブドウを専門に行う農業経営体の育成モデル*2を考えている。これは、先述した通り、今後の地域の農業者が、高齢化により一斉に引退し、農地の放出が進んだ際に、ワイン用ブドウを軸にした農業経営体が農地の受け皿となることも期待している。

つまり、甲州市は、地域政策としてワイン産業の振興を目指しており、その振興に必要な、ワイン用ブドウの生産体制の強化を必要としている。そのために、企業の農業参入も含めた、ワイン用ブドウを軸にした農業経営体の育成を甲州市としては推進している。しかし、地域農業構造の現状から、企業の農業参入が難しい状況なのが甲州市の実態である。

以下、企業の農業参入事例ではないが、親から農業経営を継承し、ワイン用の甲州ブドウを軸にした農業生産法人K(以下、K法人)について取り上げる。K法人は、ワイン用の甲州ブドウの大規模生産を展開しており、地域における耕作放棄地解消や放出されるの受け皿となっている。さらに、今後、自らワイン醸造を行うことを目指しており、甲州市のワイン振興において、期待される農業経営体である。

(3) ワイン用ブドウを軸にした農業経営－農業生産法人K－

K法人は、株式会社の農業生産法人であり、経営耕地面積4.5ha(所有農地1.2ha、

借入農地3.3ha)でブドウ栽培を行っている。作付け内容は、1.1haの農地では生食用のブドウの栽培を行っている。生食用では、約60種類の品種を作付けしている。また、約0.1haの面積でモモ栽培を行っている。ワイン用のブドウは、3.3ha作付けしており、甲州ブドウの作付けを行っている。

K法人の経営者(男性：51歳)は、2001年に41歳で経営を継承し、2009年に農業経営を法人化している。当初は、生食用のブドウ生産を中心にした農業経営を行っていたが、2005年からワイン用の甲州ブドウによる規模拡大に取り組んでいる。3.3haの借地は、その過程での経営規模の拡大である。ワイン用の甲州ブドウの生産に取り組んだのは、ワイン用の場合、農作業が少なく、容易に規模拡大ができ、売上高は少なくとも高い収益性が見込めると考えたためである*3。また、山梨県での甲州ブドウによるワインのPRや、消費の高まりにより甲州ブドウの需要が増加することも考えたためである。現在、農作業は、経営主1人と雇用1人(後述)、その他に研修生(海外からのワーキングホリデー)を延べ100人受け入れることで行っている。

また、K法人のワイン用の甲州ブドウの生産の特徴は、量ではなく質を追求した生産に切り替えている点である。質では、糖度を追求した甲州ブドウの生産を行っており、糖度が20度を超えることを目標にしている。そのため、10a当たり1.5t~2t程度の収量となっている(水分量(果汁)を減らすことによる)。また、この生産においては、静岡大学の大学院生や他のワイン醸造会社、ブドウ農家とグループを作り、農業栽培技術を研究を行っている。

このような、K法人の質を追求した取組の背景には、将来的にK法人は自らワイン醸造に取り組むことを目標としているためである。このワイン醸造への取組は、国の補助事業を用いて行う予定であり、2012年6月より行う予定である。そのために、アメリカの大学でワインに関する専門教育を受けた人材(女性：31歳)を1人雇用している。また、自ら高品質のワインを生産することを通じて、地域農業だけではなく、甲州市全体の地域振興を図りたいとしている。

一方、課題点では、経営耕地に問題を抱えている。ワイン用の甲州ブドウの作付け面積を拡大してきたが、拡大した農地(借入農地)は、耕作放棄地であり、農道アクセスや農業機械が運用しにくい農地である。また、農地は狭小(2~3a)と条件が悪い点である。また、K法人の経営者によると、地域の農地を維持していくには、現状の担い手だけでは難しく、新たな人材が入っていくことが重要だと考えている。しかし、新たな人材が入ることが必要とされる農地は、K法人がワイン用ブドウの生産拡大を行っている耕作放棄地が中心である。そのため、K法人としては、地域農業を守るためにも、耕作放棄地に対する基盤整備等を行い、新規参入者やK法人のように経営規模拡大を行う経営体へ農地が集積できるようにする必要があるとしている。

4. 所感

甲州市は、果樹農業が盛んであり、経営耕地や農業経営体の減少が低い状況にある。しかし、甲州市でも農業経営体の高齢化による担い手の減少により、農地の放出が発生しており、耕作放棄地の増大を招いている。

また、ワイン産業においても、近年のワイン産業の努力により、地元品種のワインが発展しているが、その原料供給の段階では課題が発生している。そのため、甲州市としては、地域産業と地域農業の振興として、ワイン用ブドウの生産体制の強化を目指し、耕作放棄地解消に積極的に取り組んできた。それを受けて、甲州市農業委員会では、企業の農業参入の推進や、地域内の規模拡大意向を持つ農家への農地の集積を進めている。

しかし、甲州市では、離農する農業経営体(農家)の1経営体(戸)当たりの農地の放出面積は少ないのが現状であり、大量の農地が一斉に出る状況でない。そのため、甲州市農業委員会は、企業の農業参入や地域の農業経営体への農地集積を推進しているが、現状の地域の農業構造変化では、その農地集積の実績は限定的である。

つまり、甲州市農業委員会では、企業の農業参入といった、新規参入に対して、地域のワイン産業の振興策も含めて積極的に行ってきた。しかし、現状の地域農業構造を見ると、企業の農業参入等を受け入れるのが難しい状況である。ただ、甲州市内では耕作放棄地は増加しており、その対策が必要となっている。今後、甲州市農業委員会が耕作放棄地の解消対策に取り組む中で、耕作放棄地を企業の農業参入や規模拡大意向を持つ農業経営体に農地を集積することは必要である。しかし、耕作放棄地は圃場条件が悪い可能性が多々あり、耕作放棄地の圃場再整備を実施することも含め、解消した耕作放棄地で継続的に耕作できるようにするための施策を模索するのも必要だと考えられる。

*1 甲州市の産業振興課の担当者によると、ワイン醸造等を本格的に行うことを目指す農業参入企業は、地域で農地確保できず、他県を選択することが多いとも指摘している。

*2 甲州市の産業振興課では、必要に応じて甲州市内でワイン用ブドウの価格補償(契約販売等による価格補償等による)を行うことも必要ではないかとしている。また、その際の補償の基準は、基本構想における農業所得550万円を確保できる範囲となるとしている。

*3 K法人の経営者によると、地元の果樹農家は、高単価の生食用ブドウの生産に注力し、ワイン用ブドウの生産を嫌ってきた。しかし、生食用で高単価のブドウの生産には、莫大な労力と物財費用が必要であり、必ずしも収益率が高いわけではないと、K法人の経営者は考えている。