

〔論文〕

大崎平野における農地利用ガバナンスの変容

－営農組織のネットワークに注目して－

庄子 元

I. はじめに

農業従事者の高齢化と減少が課題となっている日本農業では、農業労働力が質的かつ量的に減少するなかで、どのようにして農地利用を継続するかが求められている。さらに、日本における主要な農業の一つである水稲作については、米価を下支えしていた「食糧管理法」が1995年に廃止となり、需要の減少にともなって米価が長期的に低迷していることも課題となっている。

こうした農業労働力の減少と米価の低迷に対して、政策では水稲作の大規模化と効率化が促されている。このなかでも、水稲作の大規模化と効率化の大きな転機となった政策が、2007年に施行された「品目横断的経営所得安定対策(以下、品目横断)」である。品目横断では助成対象が面積要件によって限定されるとともに、集落営農組織の法人化が促された¹⁾。つまり、日本における農地利用の主体は、従前の個別農家だけでなく、集落営農組織や農業生産法人といった営農組織も「担い手」として位置付けられるようになってきている。

農業地理学における営農組織を対象とした研究は古くからなされている。これらは個別農家の農業経営を補完するものとして営農組織を位置付けてきた(例えば松井(1964)や規工川(1979)など)。しかし、こうした研究の状況は品目横断が実施され、営農組織が農業の担い手として位置付けられると変化し、営農組織を農

業の主体として分析する研究が増加した。市川(2011)は集落の範囲を超えて農業経営を行っている組織を「広域的地域営農」と定義し、広域的地域営農に土地持ち非農家や高齢者などの様々な主体が参加することで、農作業や農地管理作業を分散させ、組織が存立していることを明らかにした。また、水稲単作地域における営農組織の設立過程を整理し、営農組織によって農地の維持管理機能が強化されただけでなく、消費者との交流機能ももたらされたことを指摘した清水(2013)や、営農組織が農業機械を操作するオペレーター農家、農業経営を継続する個別農家という順序で農地利用を再配分し、面的な農地集積を可能としていることを示した庄子(2013)など、広域化した営農組織の機能に注目した研究も行われている。このように営農組織に関する研究成果は多く蓄積されているものの、これらでは営農組織の設立から広域化に至るまで、組織がどのような連関のもとに成立、または再編したのかは十分に検討されていない。そこで本稿では、営農組織の設立・再編の過程を、農地利用および農業経営に関する主体の連関の変化から検討する。

営農組織の設立や広域化を検討するにあたり、本稿ではこれらを農地利用ガバナンスの再編と捉える。ガバナンスとは、社会システムに安全、繁栄、一貫性、秩序、持続性をもたらすことを目的とする指揮命令メカニズム(King and Schneider 1991)であり、多種多様な空間

スケールでの関係が重なり合い、互いに影響しあって存在するネットワークとパートナーシップ (Healey et al. 1995 ; Painter 2000) と定義されている。そして、地理学におけるガバナンス研究では新自由主義下における自治機能の変化や福祉サービスの市場化、グローバルな経済活動などを政治学のガバナンス概念を援用して検討してきた。これら地理学におけるガバナンス研究の特徴は、名古屋市のボランティア組織による「地域」の補完と代替を検討した前田 (2008) や、「都市再生特別措置法」の導入による関係主体の利害調整と都市空間の再構築を分析した武者 (2011) のように、中央政府と地方政府、市民団体、さらには国際的な企業の連関によって統治される都市域を中心にガバナンスの空間的な仕組みを明らかにし、その範囲を提示してきた点にある。空間的なスケールに着目して地理学におけるガバナンス研究を整理すれば、北海・バルト海地域の空間計画や地域政策の分析を行った柑本 (2014) のように、国をまたがるガバナンスが研究されている一方、木曾川水系における多目的ダム事業をめぐる流域ガバナンスを検討した富樫 (2011) や、国家より峡域の地理的範囲を対象とし、多元的なアクターが参加することによる統治様式を示した佐藤・前田 (2017) といったローカルガバナンスの研究などもある。これらを踏まえれば、本稿で取り上げる農地利用ガバナンスの空間は、集落、ないしは隣接する複数集落が対象となり、ローカルガバナンスのなかでも極めてミクロな空間となるが、農地利用ガバナンスに連関する主体は、この範囲にとどまらない。

農地利用ガバナンス、すなわち農地利用に関する主体の連関をとらえるにあたっては、「Actor Network Theory (以下、ANT)」の援用が有効である。Jóhannesson・Barerenshold (2009) と B・ラトゥール (2019) によれば、ANT とは社会的なものを安定化させたまま説明するのではなく、常に変化していると捉え、

その過程を説明し、社会的なものを結びつけ直す新たな制度や手続き、概念の考察によって社会的なものを組み直すことを目指す方法である。こうした ANT の概念は、ドラスティックに変化している営農組織を捉える上で適している。また、ANT では人間アクターだけでなく、非人間アクターも行為主体性を導く存在と捉える点も、技術や制度、自然環境による影響が大きい農業に適当である。農業や農村における ANT を用いた研究には、農村部の鉱物開発に関する地方と国の対立を示した Murdoch・Marsden (1995) や、能登地域で生産されているワインの体系を、ショートサプライチェーンにおける知識と技術の構築から示した伊賀 (2017) などがあるが、その研究蓄積は少ない。

以上を踏まえ、本稿の目的は、水稻単作地域における営農組織の設立と展開を農地利用ガバナンスの再編と捉え、その形態の変化について ANT を念頭に、連関する主体の空間的スケールに注目して明らかにすることである。上述した目的から、本稿では三つの課題を設定した。第一に、本稿では営農組織の設立以前、集落単位での営農組織の設立、営農組織による地域農業の発展という時期区分を行い、各時期における集落や地域農業の連関を説明する。第二に、こうした時期区分において、営農組織の設立や発展を促した政策および環境を、非人間アクターと位置付けて説明する。第三に、各時期区分における地域農業の形態を、その空間的な特徴に注目して検討する。

II. 宮城県における農地貸借の動向

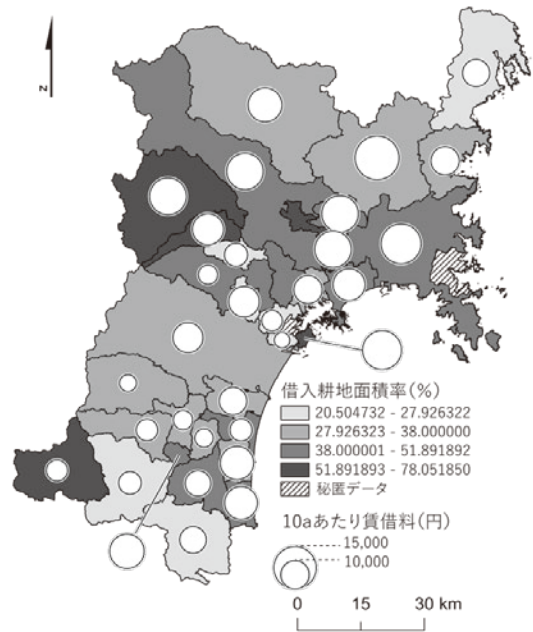
宮城県の農業産出額 (2018年) は1,939億円であり、その42.2% は米によるものである。米に次いで産出額が大きい農業は畜産 (758億円) であるが、耕種農業に限れば、米に続くのは野菜となる。この野菜の産出額は277億円と、米の産出額のおよそ3分の1に過ぎず、宮城県の農業は米を中心としていることがわかる。こうし

た米への偏重は、農地利用に顕著に表れている。宮城県の経営耕地面積は108,025ha²⁾であり、このうち田の面積は89.3%を占めている。これに対して、畑は10.1%、樹園地に至っては0.6%に過ぎない。

こうした米への偏重という宮城県の特徴は、特に県北部で色濃い。例えば新田開発が古くから行われていた迫川流域の金成耕土が位置する栗原市や、江合川および鳴瀬川流域の大崎耕土が広がる大崎市において経営耕地面積に占める田の割合をみると、栗原市が92.0%、大崎市が91.7%であり、どちらも宮城県の平均を上回っている。また、両市と同じく宮城県北の内陸部に位置する登米市においても、田が占める割合は92.9%と大きい。一方、これらの市と同じく宮城県の内陸部であるものの、県南部に位置している角田市や白石市では田が占める割合は小さく、角田市は85.5%、白石市に至っては54.6%となっている。

こういった特徴の背景には、宮城県の地形が関係している。宮城県北部は上述した迫川や江合川、鳴瀬川などによって形成された低地が広がっている。一方の宮城県南部は山地が多く、また山形県との県境に位置する蔵王山周辺は火山地形となっている。地形的な違いと同様に、表層地質も南北で異なる。北部は河川によって運搬された泥や砂などの沖積堆積物、後背湿地堆積物が広くみられる。これに対し南部には火山性岩石に加え、阿武隈山地から続く花崗岩質岩石も広範に分布している。

上述した宮城県における農業の南北差は、農地貸借の地域差につながっている。各耕種農業において農地貸借の進捗を比較すれば、一般的には水稲作で進みやすく、野菜作や果樹作では進みにくいという特徴がある。これは水稲作において積極的に農業機械が導入されているためであり、水稲作が土地利用型農業、野菜作や果樹作が労働集約的な農業と分類されることに起因する。そのため、水稲作が盛んな地域では農



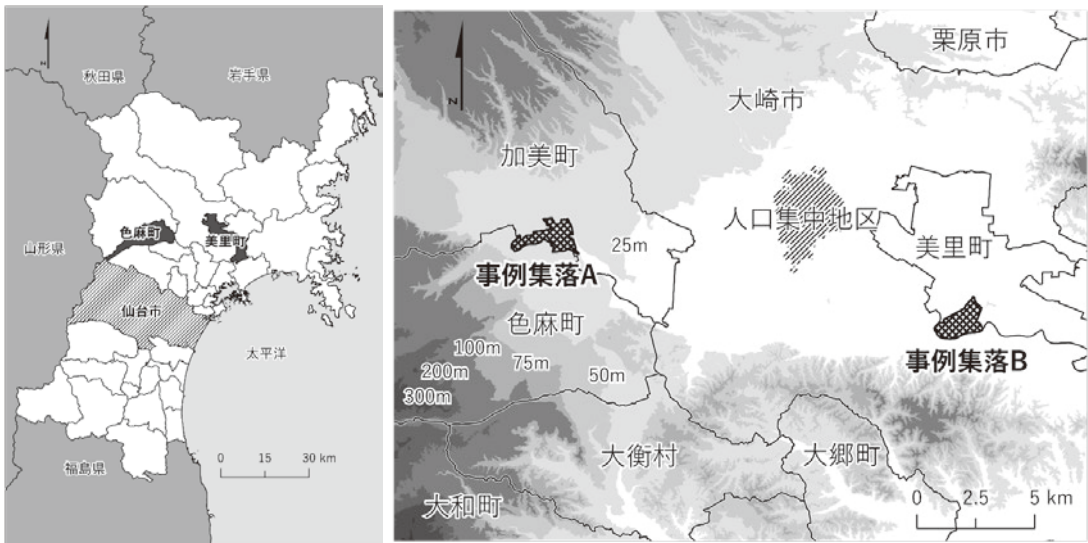
- 1) 借入耕地面積率の分類方法には自然分類を用いた。
- 2) 10aあたり貸借料は、借入耕地面積率が秘匿データである塩竈市、女川町に加え、貸借料のデータが得られなかった大郷町を除いて表現している。

第1図 借入耕地面積率と水田の貸借料の地域的特徴（宮城県）

2015年宮城県版農林業センサス、各農業委員会聞き取り調査（2019年）より作成

地貸借が活発に行われるのである。

宮城県内における農地貸借の地域的な特徴を、借入耕地面積率と水田³⁾の貸借料からみると（第1図）、米への偏重という特徴がみられた宮城県北部の市町村で借入耕地面積率が高くなっていることがわかる。宮城県南西端に位置する七ヶ宿町でも借入耕地面積率が高くなっているが、これは山村である七ヶ宿町には農地が少なく、なおかつ高齢化が進行していることから、少ない農地を少数の農家が利用しているた



第2図 研究対象地域

国土数値情報，基盤地図情報より作成

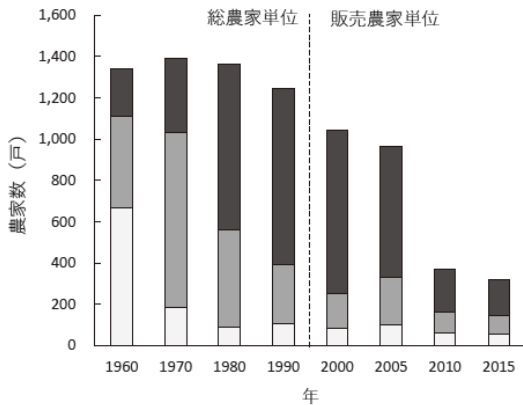
めである。また、沿岸部において借入耕地面積率が高い市町村が分布しているのは、東日本大震災からの復興事業によって農地の大規模化とともに、農業生産法人に対する農地集積が促されたことによる。こういった農地貸借の地域的な差異は、各地における水田の貸借料にも違いをもたらしている。宮城県における水田の10aあたり平均貸借料は10,000円である。しかし宮城県北の内陸部における貸借料は、多くの地域でこれを上回っている。例えば上述した栗原市の貸借料は12,000円であり、大崎市は12,900円、登米市に至っては15,500円と、宮城県内で最も高い。他方、宮城県南の内陸部では10,000円未満である市町村が多く、例に挙げた角田市は9,000円、白石市は7,996円である。このように宮城県では土地利用型農業である水稲作が優位を占める北部において農地貸借が活発に行われており、それにともなって水田の貸借料も高い状況になっている。

Ⅲ. 事例集落における農地利用

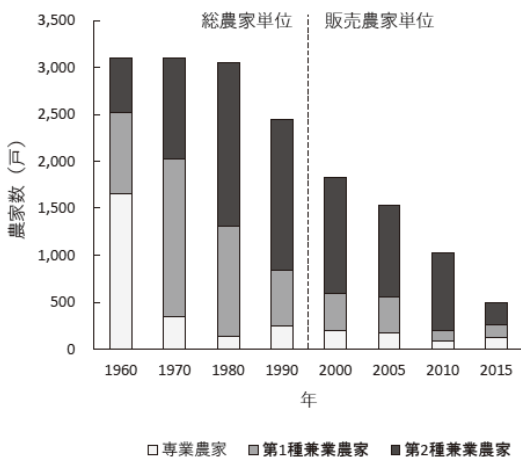
1. 色麻町と美里町における農業の変化

本稿では農地利用ガバナンスを検討する主要事例集落と、主要事例集落における農地利用ガバナンスに影響を与えた補助事例集落の二つを事例とする。主要事例集落であるA集落は色麻町北西部、補助事例集落のB集落は美里町中央南部に位置している(第2図)。A集落とB集落は異なる自治体に属しているものの、どちらも大崎平野に含まれており、世界農業遺産に登録された「大崎耕土」の一部である。集落の標高に注目すると、A集落の標高は25mから50m、B集落は25m未満であり、どちらも低地の集落である。また、両集落は大崎市の人口集中地区である古川地区(旧古川市)から近距離に位置しており、政令指定都市である仙台市まで車を使用して片道1時間で行くことができる。したがって両集落は都市近郊という性格を有している。

こういった特徴を踏まえ、色麻町および美里町における農家数の変化を、専業兼業別にみる



a. 色麻町



b. 美里町

- 1) 農林業センサスの集計単位が2000年以降、販売農家に変更されたため、1990年以前とは接続しない。
- 2) 美里町は2006年に小牛田町と南郷町が合併し、新設された町であるため、2005年以前の数値は上記2町の数値を合算したものである。

第3図 農家構成の変化 (色麻町・美里町)

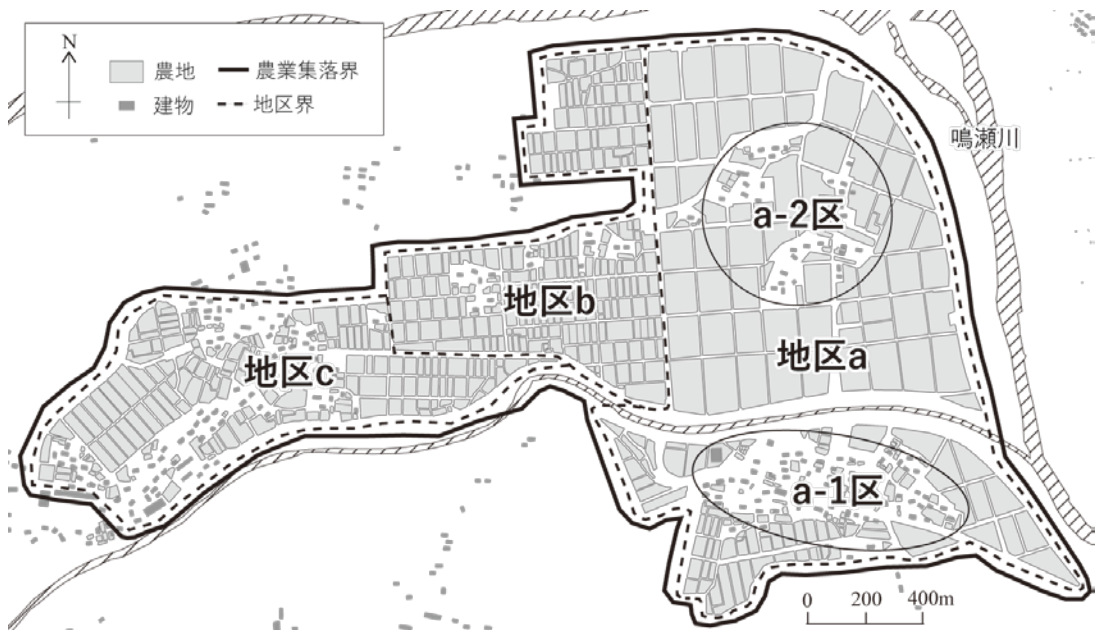
各年宮城県版農林業センサスより作成

と(第3図),そこには共通する傾向が読み取れる。1960年における専業農家数は色麻町が667戸、美里町が1,663戸であり、どちらも農家のおよそ半数が専業農家であった。しかし、1970

年になると専業農家は両町で急減し、色麻町は187戸、美里町は351戸となった。専業農家に代わって増加したのは第一種兼業農家であり、その後、兼業化が進むにつれて両町における農家は、第二種兼業農家に移り変わった。また、2000年以降、構成比で見ると専業農家が増加しているが、これは農業者の高齢化によるものと推察される。つまり、兼業先を定年退職し、農業のみに従事するようになったことで、兼業農家から専業農家に区分が変わったのである。そして、注目すべきは色麻町において2005年から2010年に農家数が急減している点である。属地統計である作物統計調査から色麻町の耕地面積をみれば、2005年の耕地面積は2,900ha、2010年は2,890haであり、この間における耕地の減少はわずか10haに過ぎない。したがって、上述した農家数の急減は農地の減少をとまっておらず、これは農地利用の主体が農家から組織経営体へと移行したことを意味する。2015年の農林業センサス⁴⁾によれば、色麻町の経営耕地総面積(2,610ha)のうち66.2%にあたる1,729haが組織経営体によって利用されており、もう一方の美里町でも4,020haの67.7%が組織経営体の経営耕地面積である。

2. A 集落の地区構成と農地状況

本稿の主要事例集落であるA集落は、地区aから地区cに大別され、このうち地区aはa-1区とa-2区に少分される(第4図)。A集落という範囲は行政的ならびに統計的な区分であり、寄り合いや祭事といった自治活動は、a、b、cの地区単位で行われている。これらの自治活動は低調になりつつある。いずれの地区も祭事は1980年代に行われなくなり、最近では寄り合いの開催頻度も減少している。自治機能は低下しているものの、各地区では従来通り、合議によって区長が選出されており、いずれの区長も任期は3年間となっている。この区長選出に関して、地区aではbおよび地区cとその方法が異なる。



第4図 事例集落Aの地区構成

2019年現地調査，基盤地図情報より作成

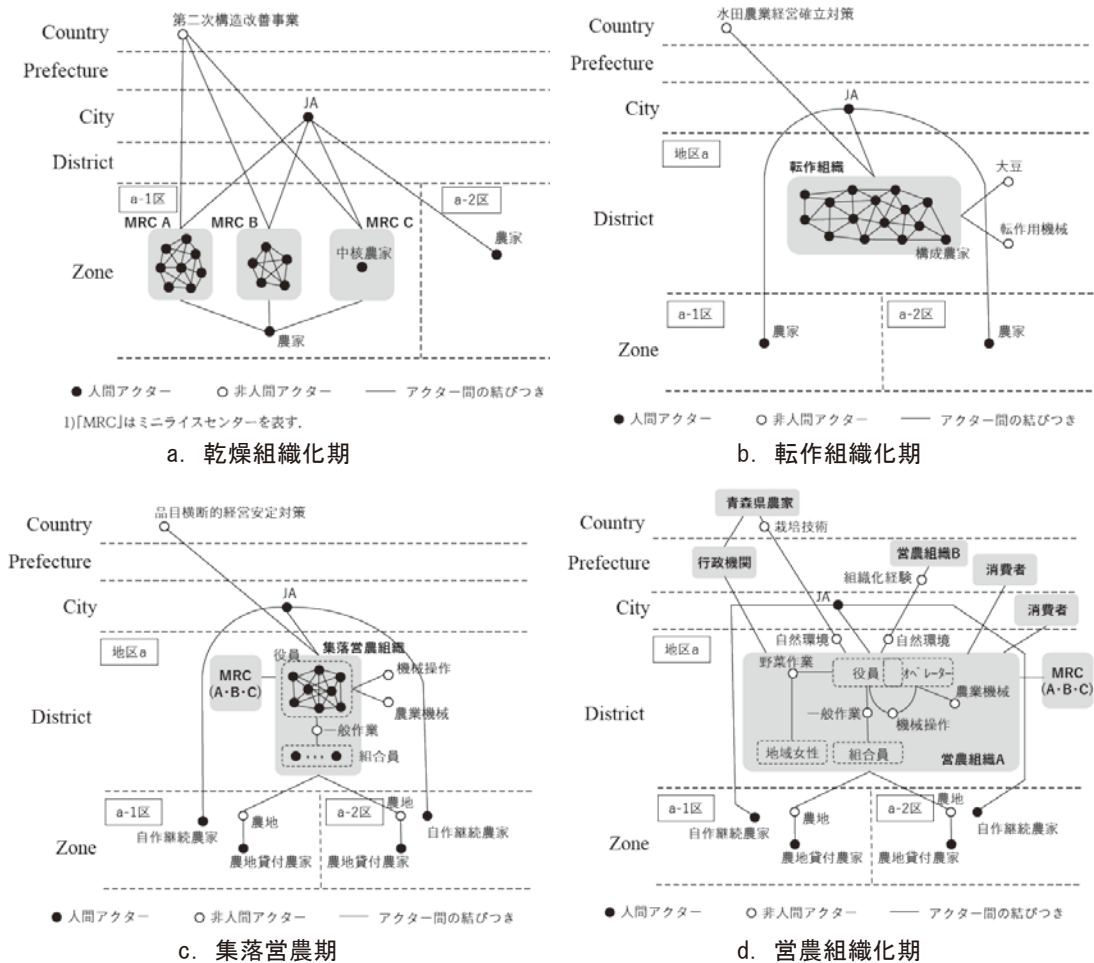
地区bと地区cでは全居住世帯の合議によって区長が選出されているが，地区aではa-1区の居住世帯が合議によって区長を選出した後，a-2区が選出された区長を承認するという方法がとられている。そのため，地区aの区長は，a-1区の居住者のみが務めている。

次に地区aから地区cにおける農地の状況を見ると，その特徴も地区aと地区b,cで異なる。地区aにおける農地所有者は地区内の居住者であり，地区aでは農地の基盤整備事業が2012年に着工し，2015年に完了した。これによって地区aの農地は1筆あたり80aを基準とする区画に拡大し，現在は後述する営農組織Aが集約的に利用している。これに対して，地区bおよび地区cでは古くから色麻町に隣接する加美町の農家による出作が多かった。このため当該地区における農地所有者は地区内の居住者に限定されず，加美町にも分散している。農地所有者が広域に分散していることから，地区bお

よびcでは1960年代に10a区画の基盤整備事業は実施されたものの，農地所有者の意見調整が困難であったことから，それ以降は基盤整備されず，現在でも個別農家単位で地区内の農地が利用されている。こういった地区間の状況から，次章では営農組織の設立と再編を捉えることが可能である地区aを取り上げ，営農組織がどのようなネットワークによって発展していったのかを検討する。

IV. 農業の組織化段階におけるネットワーク

地区aにおける農地利用は，その特徴から個別対応期，乾燥組織化期，転作組織化期，集落営農期，営農組織化期に分類⁵⁾できる。このうち個別対応期は1970年代前半以前である。この段階の地区aにおける農地は，地区内の個別農家によって利用されており，農作業を共同で実施する組織は存在していなかった。そのため，以下では農業に関する組織化がみられた乾燥組



第5図 農業の組織化段階におけるネットワークの変化

2019年聞き取り調査より作成

組織化以降を対象に、どのようなアクターによって農業に関する組織のネットワークが構成されていたのかを整理する。また、各アクターを、a-1区やa-2区というZoonレベル、地区aという範囲のDistrictレベル、色麻町が範囲であるCityレベル、宮城県内のPrefectureレベル、日本国内のCountryレベルに分類し、ネットワークの空間的な特徴を把握する。

1. 乾燥組織化期

乾燥組織化期は1970年代後半から1980年代前半である。農業における近代化施設の導入を目的の一つとした「第二次構造改善事業」が1969年から実施されたことで、全国では1970年代以降、米穀の乾燥調整作業を共同で行うライスセンターが、各地の農業協同組合（以下、農協）の主導によって多数建設された。こういった潮流は地区aにおいても例外ではなく、a-1区で乾燥調整作業を担う三つの組織が設立された。

これら組織では小型の乾燥機を使用しており、当該地域では「ミニライスセンター」と呼ばれている。そのため、本稿では上述した3組織を、ミニライス A, B, C と表す。

ミニライス A は1976年に設立した組織であり、その構成員は8名である。他方、ミニライス B と C は1985年に設立された。ミニライス B の構成員は6名であったが、高齢となったことを理由に、2003年に1名が脱退した。ミニライス C の構成員は設立当初から1名であるが、他のミニライスセンターと同様に、複数農家の乾燥調整作業を請け負っている。a-1区ではこれらのミニライスセンターが設立され、乾燥調整作業が組織化されたのに対して、a-2区では乾燥調整作業を個々の農家で行いたいという希望が多く、ミニライスセンターは設立されなかった。上述した a-1区におけるミニライスセンターはいずれも存続しており、現在では個別農家の乾燥調整作業ではなく、後述する営農組織 A から乾燥調整作業を受託している。

こういった乾燥組織化期におけるミニライスセンターの設立を、関係するアクターの空間的スケールに注目して整理すれば、設立の契機となったものは Country レベルの非人間アクターである「第二次構造改善事業」である（第5図左上）。そして、City レベルの人間アクターである農協が主導し、a-1区という Zone レベルで主要農家を中心となって三つのミニライスセンターが設立された。したがって、乾燥組織化期における組織のネットワークは Zone レベルが中心であり、さらにそのネットワークは a-1区におけるすべての農家をカバーするものではない。つまり、狭域かつ限定的なネットワークであったが、組織設立には Country レベル、City レベルという広域なアクターも関係していたと整理できる。

2. 転作組織化期

地区 a において乾燥組織化期の後に農地利用

の組織化がなされたのは、2001年から2005年にかけての転作組織化期である。この組織化のきっかけとなったのは、2000年に実施された「水田農業経営確立対策」である。上記対策では麦と大豆への転作に対する助成金額の引き上げと高度利用加算が設定された。

これを受けて、地区 a では地区全域を範囲とする大豆の転作組合が15戸の農家で設立された。この大豆転作組合では、設立時、宮城県の在来種をもとに育成された「ミヤギシロメ」を栽培していたが、その後は機械化適性の高い「タンレイ」や「タチナガハ」に栽培品種を変更している。また、現在では大豆転作組合は解散しており、地区 a における水稻の転作作業は、次節で述べる集落営農組織、営農組織 A という順で引き継がれている。

こういった大豆転作組合のネットワークを整理すると、ミニライスセンターと同じく、設立契機となったのは、Country レベルの非人間アクターである「水田農業経営確立対策」である（第5図右上）。そして、City レベルの農協が、組織設立のフォローや大豆の出荷先として機能している点も乾燥組織化期と変わらない。その一方、乾燥組織化期と大きく異なるのは、組織化の空間的な範囲であり、大豆転作組合は Zone レベルではなく、地区 a 全域を対象とする District レベルの組織に拡大している。

3. 集落営農期

次に地区 a において組織化の進展がみられた時期は、2006年から2013年の集落営農期である。この時期に地区 a では、農業労働力の不足と農業機械投資の削減から、一元的な協業体制の構築が模索された。その結果、集落営農組織がミニライスセンター構成員の14名と認定農業者3名で検討され、2006年に設立された。

集落営農組織の農家構成は、組織運営を担う役員が8名であり、組合員として組織の農作業に従事する農家は、設立時24戸であった。その

後、設立時には枝番管理方式⁶⁾を希望し、参加していなかった3戸の農家が農業労働力の不足を理由に、2009年に加入したため、最終的な組合員は27戸となった。組織の農作業を担当する組合員に対し、農作業を行わず、集落営農組織への農地貸付のみを行う農家は28戸である。また地区 a の農地所有世帯（65戸）のうち、10戸が自作を継続するために参加していない。したがって、地区 a における集落営農組織は組合員と農地貸付農家の合計55戸で組織されており、これは地区 a における農地所有世帯の84.6%を占めている。

こういった農家構成であった集落営農組織の2006年における農地利用をみると、経営耕地総面積は53.1ha である。その内訳は水稲が40ha、大豆が12ha、えごまが1ha、露地野菜が0.1ha となっている。水稲の作付け品種は宮城県の主要なうるち米品種である「ひとめぼれ」と、同じく宮城県の主力もち米品種の「ミヤコガネ」である。大豆転作組合から引き継がれた大豆は、「タンレイ」と「タチナガハ」が作付けされていた。

上述したように集落営農組織の設立契機は、農業労働力の不足と農業機械への投資削減であったが、設立を後押しした非人間アクターには、Country レベルの品目横断がある（第5図左下）。そして、City レベルの農協は、転作組織化期と同じく、組織運営の補助や農産物の出荷先として機能している。しかし、大豆転作組合と比較して大きく異なる点は、District レベルでのネットワークである。この段階では上述したミニライスセンターが水稲の乾燥調整作業の受け皿として機能するとともに、集落営農組織の構成は、組織運営に加えて農業機械の操作を担当する役員と、農業機械操作以外の一般作業⁷⁾を担う組合員に分離した。つまり、非人間アクターの農業機械操作、一般作業という農作業種別によって構成員が区分されるようになったのである。

第 1 表 営農組織 A の構成員（2018 年）

農家番号	世帯主年代	役員	農作業	世帯形態	世帯員		専業農家	水稲以外
					男	女		
1			一般	子同居	2	2	×	
2	75歳以上		一般	独居	1	0	×	
3			一般	子同居	2	4	×	
4		役員	一般	子同居	2	3	×	
5		役員	一般	子同居	1	2	×	
6			一般	子同居	2	3	×	
7	70~74歳		一般	子同居	3	2	×	
8			一般	子同居	2	3	×	
9			一般	夫婦	1	1	×	
10			一般	独居	0	1	×	
11		役員	一般	子同居	2	3	×	
12		役員	オベ	子同居	3	3	○	りんご
13			一般	子同居	2	3	×	繁殖牛
14			一般	子同居	1	2	×	繁殖牛
15	65~69歳		一般	子同居	2	4	○	繁殖牛
16			一般	子同居	1	3	×	
17			一般	夫婦	1	1	×	
18			一般	子同居	2	3	×	
19			一般	子同居	2	2	×	
20			一般	子同居	2	4	×	
21		役員	オベ	子同居	3	3	×	
22		役員	オベ	子同居	2	2	×	
23	60~64歳		一般	子同居	1	3	×	
24			一般	子同居	3	3	×	
25			一般	夫婦	1	1	×	
26			一般	子同居	2	2	×	
27		役員	一般	子同居	1	2	×	
28		役員	オベ	子同居	2	1	×	
29	59歳以下		オベ	子同居	3	2	×	
30			オベ	子同居	1	2	×	
31			オベ	子同居	1	3	×	
32			一般	子同居	1	2	×	

- 1) 農作業項目の「オベ」は農業機械の操作、「一般」は一般作業を表す。
- 2) 世帯員の数字は同居している世帯員数を表す。
- 3) 専業農家の○は専業農家、×は兼業農家を意味する。

2019年聞き取り調査より作成

4. 営農組織化期

集落営農組織によって一元的な農業経営が行われるようになった地区 a では、2014年に集落営農組織が法人格を取得し、営農組織 A に移行することで、より発展的な農業経営が行われるようになった。この2014年から現在までが営農組織化期である。

営農組織 A の役員は集落営農組織と同じで

ある。一方、組合員は1戸が農地貸付農家へと転じたため、26戸に減少した。営農組織 A の組合員には組織から所有農地の水管理作業と耕起作業の実施が求められている。組合員から農地貸付農家へと移行した1戸は、仙台市において他産業に従事する兼業農家であり、上述した作業の実施が困難であったことが、移行した理由となっている。ここで営農組織 A における構成員の世帯状況（第1表）をみると、構成員には高齢者独居世帯と高齢夫婦のみ世帯は少なく、子ども世代が同居している世帯が多いこと

がわかる。こうした世帯状況は、大崎市古川地区や仙台市、さらには宮城県北部の工業団地の通勤圏に地区 a が含まれているためである。しかし、それ故に子ども世代は、これらの地域において他産業に従事している。また、集落営農組織では役員が組織運営と農業機械の操作を担当していたが、役員が高齢になったことで、営農組織 A における農業機械操作は世代交代し、50代の兼業農家が中心となっている。さらに、現在は組織運営に携わる役員の世代交代も検討されている。

農地貸付農家の増加に加え、各世帯が営農組織 A に貸し付ける面積も増えたことで、集落営農組織であった頃と比べて、営農組織 A の経営耕地面積（2018年）は88.3haに拡大した。この農地利用の内訳を見ると、水稲が³45.8ha、水稲の転作部分が³41.5haである。水稲転作は飼料用米である「ふくひびき」の作付けが16.8ha、大豆の「タンレイ」が³24.7haとなっている。そして、これに露地野菜が³0.5ha、除草作業のみを実施している保全管理農地が³0.5haと続く。最も作付面積が大きい水稲を品種別に整理すると、「ひとめぼれ」（13.7ha）と「ミヤコガネ」（2.5ha）を作付けしているのは集落営農期から変わらない。営農組織 A では、これらに加えて多機能玄米である「金のいぶき」を7.5ha、多収の業務用米である「げんきまる」を5.3ha作付けしている。こうした品種構成からは国が推進する需要に応じた水稲作付けに対応していることがうかがえる。これら農作物の作付農地の分布をみると（第6図）、品種ごとに面的な集積が果たされており、地区 a 全域を対象とする営農組織が展開していることで、農作業が効率的に実施されている。面的には効率のよい農作業が実施されている一方、地区 a における水稲の10aあたりの収量は、宮城県において最も作付面積が大きく、地区 a においても主要な水稲品種である「ひとめぼれ」を例にすれば約480kgと低くなっている。これは地区 a が



- 1) 主食用米の英字は、Hが「ひとめぼれ」、Mが「ミヤコガネ」、Kが「金のいぶき」、Gが「げんきまる」を表す。
- 2) 図中の矢印は、河川の流向を示す。

第6図 営農組織 A の作付け状況（2018年）

2019年聞き取り調査より作成

鳴瀬川の氾濫原に位置し、砂壤土・礫層の土壌となっているためである。

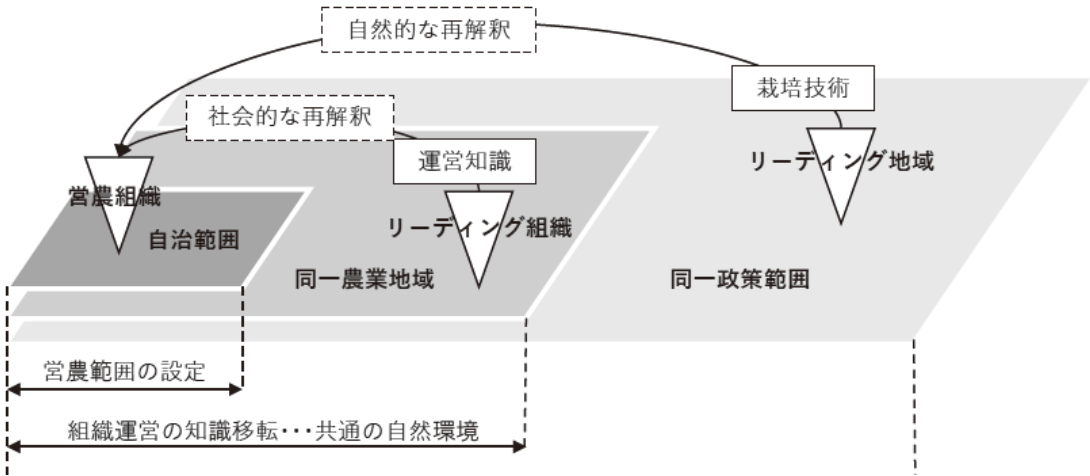
営農組織 A では組合員に対して、農地の賃借料として10aあたり20,000円と、水管理作業と耕起作業を行う管理料として10aあたり15,000円が支払われている。さらに、農業機械の操作を担当するオペレーターには、農業機械の借り上げ代に加えて時給1,250円が、一般作業を行った組合員には時給1,000円が支払われており、これらの費用を低収量という条件下でどのように捻出するかが求められている。

そのため、営農組織 A は農業経営を発展させるために国内の先進地（リーディング地域）と、大崎地方の先進組織（リーディング組織）への視察を行なっている。まず、リーディング地域として訪れたのは、青森県三沢市である。営農組織 A では水稲に代わる将来的な農作物としてゴボウが検討されていたため、国内の主要なゴボウ産地である三沢市で、ゴボウの栽培技術を取得した。その結果、営農組織 A が作付けする露地野菜（0.5ha）のうち0.4haでゴボウが栽培され、残り0.1haでは集落営農期から続くえごまが栽培されるようになった。こうしたゴボウの導入は、営農組織 A のアイデアではなく、宮城県の行政機関である北部地方振興事務所からの提案である。視察先も同事務所の協力によって手配されている。

リーディング地域の視察に対して、同じ大崎地方におけるリーディング組織への視察は、営農組織 A を設立する際に組合員によって実施されたものである。このリーディング組織は、2007年に集落営農組織として発足した後、2014年に法人格を取得した美里町の営農組織であり、2017年には日本農業賞を受賞している。当該組織は2018年において、水稲を28.2ha、水稲の転作部分を84.0ha、露地野菜を7.7ha作付けしている⁸⁾。大規模な営農組織であるだけでなく、省力米である「もえみのり」（14.3ha）を導入したり、地下水制御によって均一な水管理

が可能となるシステム⁹⁾を設けたりするなど、先進的な農業生産を行なっている組織でもある。さらに、当該組織には専務理事や常務理事が配置され、集落内の農家をまとめる情報発信をこまめに行うなど、組織運営についても優れた知見を有している。こうした取り組みから、この営農組織は大崎地方において農業の組織化のモデルとなっており、営農組織 A も組織経営のノウハウを取得するために視察したのである。

本章の最後に、営農組織 A のネットワークを整理すると、そのネットワークはこれまでに以上に多くの、そして多様な空間的スケールのアクターが関連することによって成立している（第5図右下）。その大きな変化は、上述したリーディング地域およびリーディング組織の視察にともなうものであり、Prefecture レベルの行政機関が仲介することで、Country レベルの青森県農家からゴボウの栽培技術が営農組織 A にもたらされ、Prefecture レベルのリーディング組織からは営農組織 A に組織化の経験が移転された。こうしたリーディング地域およびリーディング組織からの技術や知識の移転について、注視しなければならないのは、ゴボウの栽培技術と組織化の経験のどちらもが、District レベルの自然環境および社会環境を踏まえて再解釈されている点である。つまり、リーディング地域やリーディング組織と営農組織 A は置かれている自然環境、社会環境が異なっていることから、そのまま技術や経験を持ち込むのではなく、自身の自然環境および社会環境にあわせて改変する必要があった。そのため、District レベルの自然環境、社会環境も営農組織 A を成立されている非人間アクターとして位置付けられる。また、リーディング地域からゴボウの栽培技術がもたらされたことで、District レベルには新たにゴボウ栽培という非人間アクターが生じ、これに対応するために地区 a の女性が担い手として位置付けられるよう



第7図 営農組織の空間的連関の模式図

2019年聞き取り調査より作成

になった。そして、農産物の出荷という点からすれば、これまで出荷のネットワークはCityレベルの農協だけがアクターであったが、ゴボウはPrefectureレベルおよびCityレベルの消費者に直接販売されており、農産物出荷のネットワークも多元化、広域化しているといえる。

V. 結び

本稿は営農組織の設立および再編の過程を農地利用ガバナンスの変容と捉え、そのネットワークを農地利用および農業経営に関する主体の連関の変化から検討した。

水稲作を中心とする農業地域である大崎地方の事例集落Aでは、Countryレベルの農業施策に対応する形で農業の組織化が進み、組織の空間的範囲はZoneレベルのa-1区からDistrictレベルの地区aへと拡大していった。その後、集落営農期になると、ミニライスセンターや大豆転作組合といった既存組織の再編、既存組織との連携によってDistrictレベルで農業が一体化するとともに、農業機械の操作と一般作業という作業種によって組織を構成する農家が分化した。さらに、営農組織化期には隣接地域の

リーディング組織から組織化の経験や組織運営の知識がもたらされ、営農組織AはDistrictレベルの社会環境を踏まえてこれらを再解釈し、組織を運営するようになった。この社会環境を踏まえた再解釈で大きく影響したものは、事例集落Aにおける自治機能である。出作の歴史から農地所有者が分散し、農地集積に多くの労力を要する地区bおよび地区cは組織の範囲には含まれなかった。そのため、営農組織Aの範囲は地区aに限定され、組織化のノウハウをもたらしたリーディング組織の営農範囲と比較して、小規模なものとなっている。こういった社会環境を踏まえた再解釈から生じた小規模経営という課題に加え、土壌的な水稲作の低生産性という困難に対して、営農組織Aではゴボウの導入による農業経営の発展が図られている。ゴボウの導入に際しては、Prefectureレベルの行政機関が仲介し、リーディング地域である青森県のゴボウ農家から栽培技術が導入され、それをDistrictレベルの自然環境にあわせて再解釈することで、営農組織Aにおけるゴボウの作付けが実現した。

こういった事例集落Aにおける営農組織の

設立と再編を整理すれば、農地利用ガバナンスは異なる空間的なネットワークによって構成されているといえる（第7図）。すなわち営農範囲の設定は、農地所有者との調整が重要となるため、自治範囲がその空間的スケールとなる。これに対してリーディング組織からの組織運営に関する知識の移転は、農業種がある程度共通である必要があるため、農業種を左右する自然環境が類似していることが求められる。そして、リーディング地域からの栽培技術の移転は、導入作物で農業経営を発展させるという点から、リーディング地域と同一経済、同一政策の範囲、多くの場合は同一国内がそのスケールとなる。

本稿で示した農地利用ガバナンスの再編は、集落単位での部分的に協業を行う営農組織が、一体的に農地利用を行う営農組織へと発展した地域の事例、すなわち個別農家による農業経営からの連続性を有する地域の再編形態である。したがって、他地域の営農組織に組み込まれ、従来の農業経営の形態からの連続性が失われた地域では、農地利用ガバナンスの再編は異なると考えられる。また、自身で市場を創出できるようなアグリビジネスの企業が中心となってい

る農地利用では、本稿で示したリーディング地域からの栽培技術の移転範囲はより広域に、場合によってはグローバルな範囲にまで広がっていると推察される。これらは農業労働力の減少にともなった営農組織の広域化や、フードシステムのグローバル化を踏まえれば、今後の日本農業を検討する上で重要な視点であるが、これらによる農地利用ガバナンスの再編については稿を改めたい。

附 記

本研究では色麻町 A 集落の皆様、美里町のリーディング組織の方々、宮城県北部地方振興事務所農業振興部の職員の皆様に多大なる協力を賜った。記して感謝の意を表したい。

また、本研究には JSPS 科研費 若手研究費「地域営農組織の広域化による農地利用ガバナンスの再編に関する地理学的研究」（18K12583 代表者：庄子元）、JSPS 科研費 基盤研究（B）「地域統合下におけるアジア農民の生計戦略と持続可能性に関する研究」（16H03115 代表者：横山智）を使用した。

注

- 1) 品目横断において集落営農組織が助成を受ける要件には、面積や法人格の取得に加え、地域農地の3分の2以上を利用する集積目標の設定、規約の作成、経理の一元化、主たる従事者の所得目標の設定がある。また、認定農業者の面積要件は都府県では4ha 以上であるが、北海道では10ha 以上に設定されている。
- 2) ここでの経営耕地面積および田、畑、樹園地の面積は、2015年農林業センサスの農業経営体単位の数値である。
- 3) 経営耕地面積に占める田の割合では、項目に陸稲が入っているため「田」という用語を用いたが、貸借料では水稻が基準となっているため「水田」と表現する。
- 4) 農林業センサスは属人統計であるため、経営耕地面積が属地統計の作物統計調査における耕地面積と異なっている。
- 5) 地区 a における組織化段階は、当該地域における農地利用を変化させた組織の設立や再編の時期によって分類した。すなわち乾燥調整作業を共同で実施するミニライスセンターが設立された段階が乾燥組織化期、水稻の転作作業を組織的に行う大豆転作組合が成立した段階が転作組織化期、そして地区 a における農業を一元的に行う集落営農組織が成立した段階が集落営農期

であり、この集落営農組織が再編成され、農業経営の発展が目指された段階が営農組織化期である。なお上記組織が成立する以前は個別農家単位で農業が行われていたことから、個別対応期と表した。

- 6) 枝番管理方式とは、経理のみを営農組織が一元化し、農地利用については従前の個別農家単位を維持する方法を指す。
- 7) 農業機械の操作以外の作業を、多くの地域では補助作業や補助労働と呼称することが多いが、当該地域では一般作業という言葉が用いられているため、本稿でも一般作業と表す。
- 8) リーディング組織が生産する作物の詳細は、主食用米の「ひとめぼれ」と「つや姫」が13.4ha、もち米である「ミヤコガネ」が0.5ha、省力米の「もえみのり」が14.3haであり、以上が水稻の作付けである。水稻転作部分は、飼料用米の「まなむすめ」が31.8ha、小麦品種の「しらねこむぎ」が13.8ha、「タチナガハ」と「ミヤギシロメ」の大豆が38.4haとなっている。これら水田部分に加え、トウモロコシを1.6ha、玉ねぎを2.4ha、長ねぎを3.7ha栽培している。
- 9) Farm Oriented Enhancing Aquatic System (FOEAS) という農業・食品産業技術総合研究機構と株式会社パディが共同開発したシステムである。当該システムでは、これまでに排水に使用していた暗渠管を灌漑にも使用することで地下水位を容易に調整することができ、これによって水田の畑地利用が可能となるとともに、水管理労力も削減される。

文 献

- 伊賀聖屋 2017. 能登地域におけるワイン専用種ブドウの供給体系の生成—知識・技術構築の観点から—. 経済地理学年報63 : 115-135.
- 市川康夫 2011. 中山間農業地域における広域的地域営農の存立形態—長野県飯島町を事例に—. 地理学評論84 : 324-344.
- 規工川宏輔 1979. 佐賀平野における稲作生産組織の地域的展開. 地理学評論52 : 675-688.
- 柑本英雄 2014. 『EUのマクロリージョン』勁草書房.
- 佐藤正志・前田洋介編 2017. 『ローカル・ガバナンスと地域』ナカニシヤ出版.
- 清水和明 2013. 水稻作地域における集落営農組織の展開とその意義—新潟県上越市三和区を事例に—. 人文地理65 : 20-39.
- 庄子元 2017. 北上川沿岸の基盤整備農村における地域営農組織の存立形態—農地利用の再配分に注目して—. 季刊地理学68 : 247-261.
- 富樫幸一 2011. 工業・都市の変容からみた都市用水と水資源開発—木曾川水系を事例として—. 経済地理学年報57 : 39-55.
- 前田洋介 2008. 担い手からみたローカルに活動するNPO法人とその空間的特徴. 地理学評論81 : 425-448.
- 松井貞夫 1964. 大都市圏内における兼業農家の組織化. 人文地理16 : 1-19.
- 武者忠彦 2011. 「都市再生」をめぐる都市ガバナンス. 経済地理学年報57 : 307-319.
- ブリュノラトゥール 2019. 社会的なものを組み直すアクターネットワーク理論入門. 法政大学出版局 (Bruno Latour 2005. Reassembling the Social: An Introduction to Actor-network-theory. Oxford University Press).
- Healey, P., Cameron, S., Davoudi, S., Graham, S. and Madani-Pour, A. 1995. Managing Cities: The

- New Urban Context. Chichester : John Wiley and Sons.
- Jóhannesson G, T · Baerenhold J, O 2009. Actor-Network/Network Geographies. *Human Geography* 1 : 15-19.
- King, A. and Schneider, B. 1991. *The First Global Revolution*. London : Simon & Schuster.
- Murdoch, J · Marsden, T 1995. The spatialisation of politics: local and national actor spaces in environmental conflict. *Transactions, Institute of British Geographers* 20 : 368-380.
- Painter, J. and Goodwin, M 2000. Local governance after Fordism: a regulationist perspective. In *The new politics of British local governance*. ed. Stoker, G. ,33-53 : Red Globe Press.

(青森中央学院大学 経営法学部 講師 しょうじ げん)