

〈4〉宇都宮市の農村地域における 新規就農者の受け入れ体制から みた集落コミュニティの活性化

市政研究センター 専門研究嘱託員 橋本 操

1 はじめに

(1) 調査研究の背景と目的

近年、耕作放棄地の増加や離農する農家の出現に伴い、集落内の農地の管理など、集落の維持が困難になっている。以前は地域住民全体の年中行事と位置づけられていた用水路の管理を農家のみが担当する（中田2005）など、従来の集落を維持してきた「伝統的な村落社会」の性格が変化しており、集落の社会のあり方について見直す必要に迫られている（吉田2011）。

過疎化や高齢化により生活維持機能が衰退していることを受けて、集落営農組織や農業生産法人により集落の農業を維持することが一部で行われてきた（五條1997，大竹2008）。しかしこれらは人材確保や後継者育成などの課題があり，長濱（2003）は，地域住民も参加できる農業生産法人の設立や，老人や子どもを含む地域住民がより容易に農業に参加できる方策，といった非農家も含めた組織による集落の維持が必要だ，としている。

これに対し，新規就農者は集落の重要な人材として注目されてきた。新規就農者は就農する際，集落の農家や農業生産法人との農業観の違い（野口2013），集落行事等への戸惑い（飯坂2010），集落の住民の信用・信頼だけでなく集落の秩序を遵守し，家や集落の維持に寄与する存在として承認を得る（三須田2005），等の課題を乗り越える必要があり，その数を増やすのは容易ではない。一方，新規就農者が新しい価値観を通して地域農業や集落の活性化に寄与していることは，無視できない（例えば，大野2010）。こうした中，本市は新たな農業の担い手を確保するため，新規就農

支援を進めており，徐々に新規就農者や親元就農者を増やしている。新規就農者や親元就農者は地域農業の担い手であることから，かれらへの就農支援は集落の活性化につながると考えられる。

以上より本研究では，新規就農者の受け入れ体制からみた就農支援上の課題について明らかにし，集落コミュニティの活性化に関する政策について検討する。

(2) 研究の視点

本研究では，まず市内348集落について統計データ等を用いて，各集落の特徴を把握した（2章）。次に，新規就農者，親元就農者，法人22人を対象に聞き取り調査を実施し，就農する際の課題とそれを解決するための集落内での活動や取組について分析した（3章）。そのうえで，京都府内の住居と農地をセットにした条例や就農支援策について紹介し，その利点について示した（4章）。そして，就農支援および集落コミュニティの活性化に向け，本市が取り組むべき施策について考察した（5章）。

(3) 新規就農者および親元就農者の定義

新規就農者および親元就農者については，農林水産省に従えば次のとおりに定義できる。新規就農者は，市内に在住し，非農家，農家出身にかかわらず，独立・自営で新たに市内において農業経営を開始した農業従事者を指す。また，新たに法人等に常雇¹として雇用されることにより，農業に従事することとなった者²も含む。また，親元就農者は，親族³が市内で農業経営をしており，独立せず自ら農業経営をしていない農業従事者を指す。

認定就農者に認定されるためには，原則45歳以

¹ 年間7か月以上雇用することを指す。

² 外国人研修生及び外国人技能実習生ならびに雇用される直前の就業状態が農業従事であった場合を除く。

³ 3親等以内を指す。

下の新規就農者であり、親の作付している作物とは異なる作物を独自に作付していることや、親が農業を完全に引退し経営の名義が移行しているといった条件が必要である。本研究では、親が非農家で新たに就農した新規就農者と区別する際には、「独立経営の親元就農者」と呼ぶが、特に区別する必要がない場合は、新規就農者とする。

2 宇都宮市における農業集落の特徴

(1) 宇都宮市における農業の特徴

本市の農家数は、6,141戸（農家世帯員20,623人）、そのうち農業就業人口は7,446人（男性3,600人、女性3,846人）である⁴。就業人口の高齢化率は55.9%と、半数以上を65歳以上が占めており、今後のさらなる高齢化が懸念される。また、本市の経営耕地面積は、10,470ha（田9,031ha、畑1,056ha、樹園地383ha）であり、鬼怒川水系を中心とした水田地帯、市域東西部の台地畑作地帯により形成されている。加えて、首都圏や都市近郊に位置しているため、市内、県内だけでなく首都圏への農産物の供給基地として位置づけられている。

本市の農産物としては、水稻を基幹作物とし、園芸、花卉、果樹、畜産など多様な農産物が生産されている。その中でも本市がうつのみや農産物ブランド推進事業として力を入れている作物は、トマト、イチゴ、アスパラ、ナシ、ニラ、シイタケ（宮どんこ）、米（みやおとめ）、牛肉（宇都宮牛）である。

(2) 主成分分析およびクラスター分析からみた宇都宮市における農業集落の特徴と新規就農者

農林水産省の平成22年農林業センサス⁵より30変数を用いて、SPSS14.0を使用し主成分分析を行っ

た（表1）。その結果、第1～7主成分を抽出することができた。第1～3主成分は、固有値が2以上、累積寄与率が58.52%に達したため、第1～3主成分により各集落を性格づけられるとした。

表1 主成分分析の結果

変数	主成分						
	1	2	3	4	5	6	7
総農家数	0.93	0.03	0.24	-0.08	0.03	-0.11	-0.02
販売農家数	0.95	0.03	0.12	-0.15	-0.09	-0.07	-0.01
自給的農家数	0.39	0.00	0.46	0.17	0.34	-0.17	-0.05
土地持ち非農家数	0.49	-0.08	0.24	0.09	0.25	-0.32	-0.09
専業農家数	0.74	0.14	-0.01	-0.05	-0.20	0.03	0.01
兼業農家数	0.92	-0.01	0.15	-0.18	-0.04	-0.07	-0.01
第2種兼業農家数	0.84	-0.08	0.25	-0.26	-0.02	-0.08	-0.04
第1種兼業農家数	0.80	0.19	-0.18	0.11	-0.05	-0.02	0.06
経営耕地総面積	0.92	-0.14	-0.13	0.11	-0.10	-0.07	0.02
田耕地面積	0.88	-0.25	-0.17	0.07	-0.04	-0.11	0.02
畑（樹園地を除く）耕地面積	0.51	0.58	0.13	0.13	-0.12	0.06	-0.04
樹園地耕地面積	0.22	0.36	0.19	0.32	-0.48	0.29	0.17
耕作放棄地面積	0.32	0.26	0.59	0.30	0.24	0.21	0.14
耕作放棄地率	-0.06	0.15	0.40	0.28	0.48	0.38	0.19
農業就業者数	0.97	0.09	0.02	-0.04	-0.12	-0.02	0.02
農業就業人口65歳以上	0.91	0.04	0.19	-0.19	-0.09	-0.03	-0.04
農業就業人口64歳以下	0.89	0.13	-0.17	0.13	-0.14	0.00	0.08
農業就業者高齢化率	0.33	-0.09	0.41	-0.54	0.12	0.19	-0.13
稲作付面積	0.71	-0.47	-0.21	-0.05	0.07	0.19	0.08
野菜類作付面積	0.45	0.57	-0.44	0.01	0.18	0.17	-0.04
花き類・花木作付面積	0.12	-0.02	0.17	-0.12	-0.13	-0.12	0.78
麦類作付面積	0.42	-0.59	-0.10	0.43	0.00	-0.01	-0.09
雑穀作付面積	0.09	0.09	0.16	-0.03	-0.36	0.50	-0.37
いも類作付面積	0.15	0.19	0.19	0.12	0.00	-0.26	-0.32
豆類作付面積	0.35	-0.51	-0.18	0.50	-0.03	0.04	-0.07
作付面積	0.75	-0.50	-0.25	0.10	0.07	0.17	0.06
耕地利用率	0.38	-0.49	-0.10	-0.33	0.26	0.43	0.04
施設作付面積	0.52	0.48	-0.57	-0.03	0.30	0.02	-0.01
施設野菜類作付面積	0.53	0.48	-0.57	-0.03	0.29	0.01	-0.01
集落面積	0.45	0.06	0.41	0.19	0.10	-0.01	-0.15
固有値	12.09	2.89	2.58	1.47	1.28	1.11	1.02
寄与率	40.31	9.63	8.58	4.89	4.27	3.72	3.41
累積寄与率	40.31	49.94	58.52	63.41	67.68	71.39	74.80

注1) 色を塗っている主成分得点は、絶対値0.40以上。

注2) 集落面積は、ArcGIS上で計算して算出した。

平成22年農林業センサスから作成

また、次のような傾向から第1～3主成分を名づけた。第1主成分は、農業就農者が多く、耕作地面積が全体的に広く、とりわけ稲の作付面積が広い傾向がみられたことから、「土地利用型農業性」とした。第2主成分は、耕作地面積が全体的に狭いが、畑面積や野菜類の作付面積、施設の作付面積が広いことから、「集約型農業性」とした。

⁵ 農林業センサスでは、単位に満たないもの（例：0.4ha）は「0」、調査は行ったが事実のないものは「-」、個人、法人又はその他の団体の個々の秘密に属する事項を秘匿するため、統計数値を公表しないものは「X」、事実不詳又は調査を欠くものは「…」としてデータが提供されている。本研究では「0」、「-」、「X」、「…」とされているものはすべて0として分析した。また、データは正規化して分析に用いた。

⁴ 平成22年農林業センサスによる。

第3主成分は、高齢化率が高く、耕作放棄地面積が広く、自給的農家が多い傾向がみられたことから、「農業衰退性」とした。

次いで、第1～3主成分を用いて、R 3.3.1を使用し、ウォード法によりクラスター分析を行い、市内348集落を次の4タイプに分類した（表2、図1）。

表2 クラスター分析により分類した4タイプにおける第1～3主成分得点の平均値

タイプ	第1主成分 (土地利用型農業性)	第2主成分 (集約型農業性)	第3主成分 (農業衰退性)
1. 都市近郊型	-0.52	0.01	-0.15
2. 衰退傾向型	1.05	0.34	0.15
3. 農業困難型	-0.18	-0.22	0.25
4. 土地利用型	2.99	-0.42	-1.74

平成22年農林業センサスから作成

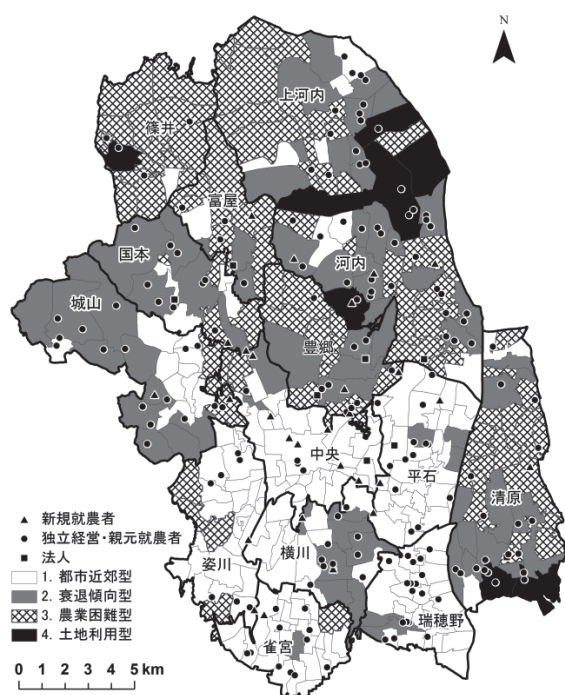


図1 クラスター分析による集落の分類および平成19～27年度の新規就農者の分布

注) 新規就農者の位置データは、居住地の住所データを用いた。
平成22年農林業センサス、農業企画課の資料から作成

タイプ1は都市近郊農業が維持できている集落（都市近郊型）、タイプ2は土地利用型農業と集約型農業の両方行っているが今後農業が衰退傾向にある集落（衰退傾向型）、タイプ3は自給的農

家が多く、耕作放棄地も増えている農業経営が困難になっている集落（農業困難型）、タイプ4は土地利用型農業が中心の集落（土地利用型）とした。

本市の新規就農者の平成19～27年度の推移をみると、平成21年度に最も多くなり（38人）⁵、その後、年20～30人で推移している。そのうち、非農家出身の新規就農者については、農家出身の新規就農者に比べて少ないが、平成27年度に急増している。平成19～27年度までの新規就農者の数は222人⁶であり、集落タイプによらず市内全域に分布している⁷（図1）。各集落タイプの農家戸数⁸の構成比から新規就農者数の期待数を算出し、その期待数と実測数の適合度について分析したところ、適合している結果となった⁹。ここから、各集落タイプに関係なく、新規就農者が分散して就農していることがわかった。これは、集落の活性化を特に必要としている集落に対して、新規就農者が上手く参入できていないことが推測できる。

(3) アンケート調査結果からみた宇都宮市における農業集落の特徴

平成27年度「地域の農業（担い手と農地）の将来に関するアンケート」（市内に農地がある市外の農家を除く、N=6,262¹⁰）のデータを用いて、（2）で分類した4タイプの集落における、各地域の10年後の地域農業の問題の有無、地域内で必

⁵ 法人は平成23年度よりデータを取り始めた。

⁶ 新規就農者である期間は、就農して5～6年間であるが、元新規就農者を含めた数である。

⁷ 都市近郊型71人、衰退傾向型92人、農業困難型49人、土地利用型10人である。

⁸ 平成22年農林業センサスによると、都市近郊型1,940戸、衰退傾向型2,153戸、農業困難型1,725戸、土地利用型323戸である。

⁹ 新規就農者は、居住地のある集落に基づいて分類し分析に用いた。そのため、農地のある集落に基づく集落タイプとは異なる場合がある。 χ^2 値は5.693、自由度は3、p値は0.128と算出できた。

¹⁰ 集落タイプ別回答者数は、都市近郊型1,930人、衰退傾向型2,303人、農業困難型1,792人、土地利用型237人である。

要な取組，各個人の10年以内の農業経営方針，農地の集約化の意識，後継者の有無について分析した。

各集落タイプの10年後の地域農業の問題の有無については，すべての集落タイプにおいて「問題あり」との回答が半数以上を占めており（3,468人，55.4%），地域の農業に対して危機感を抱いていることがわかった。とりわけ，農業困難型の集落は「問題なし」と回答している割合が他のタイプの集落よりも少なく（119人，6.6%），地域農業に対してより危機感を抱いていた。

また10年後の地域農業の問題としては，どの集落タイプも地域農業の高齢化が最も多く（2,353人），地域農業の担い手不足（1,079人），耕作放棄地の増加（920人）の順になっており，地域農業の高齢化がより進み，若い農家が少なくなることが考えられた（図2）。

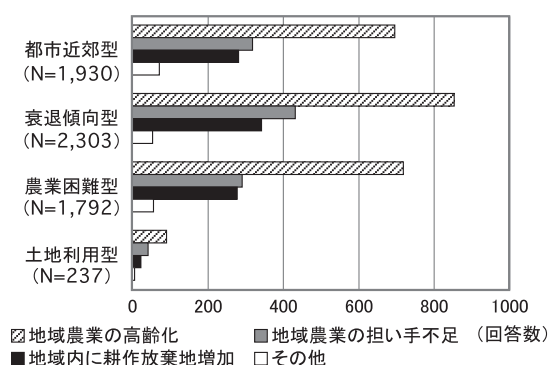


図2 各集落タイプにおける10年後の地域農業の問題
注）複数回答
平成27年度「地域の農業（担い手と農地）の将来に関するアンケート」から作成

地域農業にとって今後10年間で必要な取組については，どのタイプの集落も「地域で担い手を育てる」との回答が最も多く全体で28.8%であった（図3）。しかし，「担い手に農地の集積」をすることに対しては，8.5～11.4%とどの集落もあまり積極的ではないことがわかった。「特になし」との回答については，土地利用型の集落の割合が最も少なく，土地利用型の集落は他の集落よりも取組の必要性を検討していることがうかがえた。

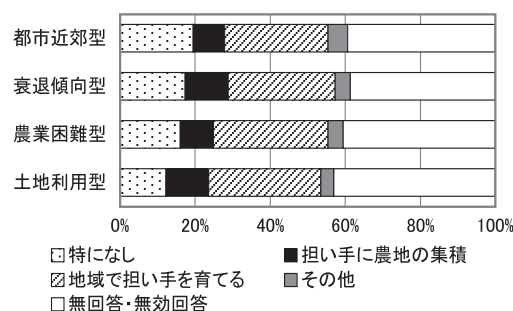


図3 各集落タイプにおける10年以内に必要な取組
平成27年度「地域の農業（担い手と農地）の将来に関するアンケート」から作成

加えて，各個人の農地の集約化の意識については，どの集落においても「今後引き受けるつもりはない」との回答の割合が，最も多かった（図4）。しかし，土地利用型の集落については，「農地を引き受けている」，「今後引き受ける意欲はある」の割合が他の集落よりも多く，農地の集約化に比較的意欲的であることがわかった。

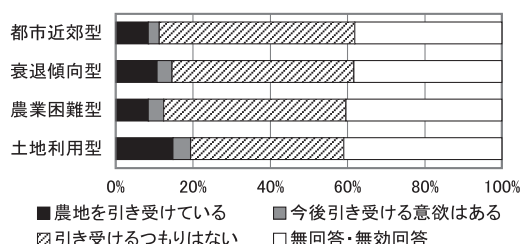


図4 各集落タイプにおける農地の集約化の意識
平成27年度「地域の農業（担い手と農地）の将来に関するアンケート」から作成

一方，各個人の10年以内の農業経営方針については，どのタイプも「10年間で経営規模を維持」との回答が最も多く，次いで「10年間で引退」との回答が多かった（図5）。しかし，土地利用型の集落は，他の集落タイプよりも「10年間で引退」する割合が少なく，「10年間で規模拡大」を考えている割合が多いことから，農業経営に積極的であることがわかった。また，「10年間で規模拡大」をする内容としては，最も多いのが「農地の規模拡大」（全回答数253，41.6%）¹¹であった。

¹¹ 全複数回答数は608（都市近郊型162，衰退傾向型245，農業困難型175，土地利用型26）であり，そのうちの割合を示す。

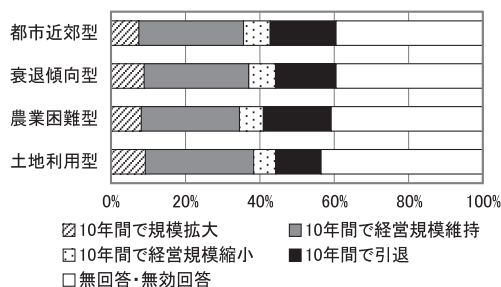


図5 各集落タイプにおける各個人の10年以内の農業経営方針

平成27年度「地域の農業（担い手と農地）の将来に関するアンケート」から作成

さらに、各個人の後継者の有無については、どの集落も「後継者なし」の割合（全33.6%）が「後継者あり」の割合（全29.9%）よりも若干多かった（図6）。さらに、後継者の内訳をみると、どの集落においてもほとんどが「家族」であった。

以上の分析から、地域農業や各個人の農業経営については、各集落ともに高齢化・後継者不足を感じていた。しかし、地域での担い手の育成や家族以外の担い手に農地や経営を任せることにはあまり積極的ではなく、各集落とも経営規模を維持すること以外には手が回らない状況がうかがえた。

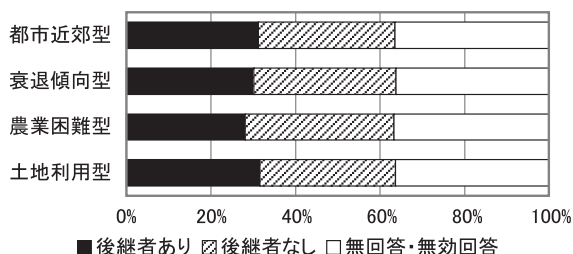


図6 各集落タイプにおける各個人の後継者の有無
平成27年度「地域の農業（担い手と農地）の将来に関するアンケート」から筆者作成

3 新規就農者・親元就農者の就農時における課題と地域との関わり

(1) 宇都宮市における新規就農者・親元就農者への支援政策

本市では、国、県の支援制度も活用しながら、これらの新規就農者の就農段階にあわせた支援事業を独自に行っている（表3）。就農準備期以降

の支援事業の多くは、認定就農者¹²および認定農業者の子息が対象であり、支援事業を受けるためには、認定就農者の認定を受ける必要がある。

表3 本市における新規就農者の支援制度

就農段階	市	県	国
地域の担い手期	・担い手育成金の交付		
安定・拡大期	・農業金融支援事業（利子補給）		
就農直後	・新規就農者の集い ・新規就農者生活資金貸付事業		・青年就農給付金（経営開始型）
就農準備期	・新規就農者機械・施設等導入支援事業 ・新規就農者農地貸付促進事業 ・農地流動化推進事業 ・認定就農研修制度in先進農家	・農地中間管理事業 ・就農準備校「とちぎ未来塾」	・青年就農給付金（準備型） ・青年等就農資金の貸付 ・認定就農者の認定
検討期	・新規就農者等体験実習会 ・就農フェア	・就農相談会 ・新規就農セミナー	

筆者作成

(2) 新規就農者・親元就農者の就農時における課題と集落との関わり

本研究では、新規就農者および親元就農者は、集落の農業の担い手であることから、かれらへの就農支援は集落の活性化につながると考えた。そのため、新規就農者や親元就農者の就農理由やプロセス、就農の際の課題と取組、集落との関係について把握することにより、現在の就農支援の課題を明らかにすることを目的に、聞き取り調査を実施した。聞き取り調査は、市内の新規就農者、親元就農者、法人22人を対象に、平成28年11月4日～12月12日に①就農理由とプロセス、②作付作物と経営戦略、③就農の課題と取組、④集落内での活動、についてデータを収集した（表4）。

就農プロセスをみると、元々本市出身であるが、進学や就職のために一度市外に出ており、転職や就農のために市内に戻ってきている人がほとんどであった。就農理由としては、認定就農者の多く

¹² 原則18歳以上45歳未満（知識・技能を有する者は65歳未満）で、市町村から「就農計画」の認定を受けた新規就農者を指す。

表 4 聞取り調査対象者の就農プロセスと理由、および就農時の課題と取組

	No	地区	年齢	性別	出身	U/I ターン	家族構成	就農年	作物/作目	制度の利用 状況	就農理由	居住地	集落内等活動	就農時の課題	取組
新規就農者	1	豊郷	41歳	男	市内	U	父、母、配偶者 (東京とW居住)	4年目	有機肥料・ 無農薬野菜 (少量多品目)	b	・リーマンショック・震災を経験 ・食に関係、ベンチャー・アインドを極き立 てられる、最終的に残る産業、将来関連 分野で起業、農業に魅力	集落外	I(高校生等との交流提 供、農業体験受入、技術 継承)	制度が利用でき なかった(認定 就農者は2年 目)	・農地のある集落の他の農家、販売先と交流 (農地、技術、人間関係の情報交換) ・コミュニティスペースの開放、高校生や都市部 住民と集落住民との交流
	2	横川	35歳	男	市内	U	独身	2年目	イチゴ	a, h	・会社だと成果を出しても給料が同じ、実 家は非農家だが農業で起業したい ・栃木が産地、技術を持っている人も多 い、販路もある(U)→イチゴを選択	集落内	D, F(専門部会), G (LINE)	②(条件が悪い), ⑤(経理の方 法)	・JAイチゴ部会の新規の農家中心でLINEグルー プ形成(技術相談、情報交換、作業手伝い) ・研修先農家への相談
	3	瑞穂野	44歳	男	市内	U	義父、義母、 配偶者	3年目	アスパラ	a, b, c, f, g, h, j	・配偶者の実家が農家で、後継者がいな いので結婚を期に就農	義父母と 同居	A, C(委員、持ち回り), E (地区)	-	・同じ地区のアスパラ農家を中心に交流 ・とちぎ未来塾での県内同世代や他品種の新規 就農者との交流(技術相談、情報交換)
	4	豊郷	37歳	男	秋田県	I	独身	1年目	トマト(主)、 露地野菜 (有機野菜)	a, b, h (2件各3 日), j	・イベントで友人の農家の野菜販売を 手伝い、残った野菜をスーパー等の 直売コーナーで販売→起業 ・販路が確立している、野菜が足りない 時期がある、おいしい野菜を販売したい	集落外(車で 20〜30分)	I(技術相談、情報共有、 障害者施設の農業作業手 伝い受入)	①(経営面), ② (価格が高い)	・障害者施設との関係で農作業受入れや豆腐 造り販売支援、施設の近くの農地を選択 ・研修先、地主、野菜を仕入れている農家との 交流(技術相談、情報共有) ・バー4名雇用
	5	豊郷	34歳	男	栃木市	J	配偶者、 子2名	6年目	ズッキーニ(9 割)、露地野菜 、ミニトマト	b, e, f	・食品関係の仕事をしていて農業に興味	集落外(車で 10分くらい)	C(農林業祭手伝い)、D、 E(地区農家集まり・青壮 年部、農地保全会)、F (専門農家)	①(経営面)、② (40a以上になる のに2年かかっ た)	・初期投資が比較的高いから、すぐに土地を 返却できる、条件が悪い土地でも生育できる、 忙しすぎない→露地野菜を選択 ・農家番号1とトラクター等の農耕機具の賃借や 共同購入・農作業協力
	6	国本	39歳	男	市内	U	父、母、 配偶者	8年目	シタケ(主)、 野菜	b, d, e	・両親(非農家)の面倒をみるためUターン ・宇都宮で事業を起こしたい、農業は将来性 があると検討	集落外 (車で15分)	C(お雛子保存会)、F(青 壮年部、果樹組合)、G (作業場、水場、 トレの確保)	①(経営面)、② (40a以上になる のに2年かかっ た)	・集落内に居住地を探し→中集落内の農家との交 流、お雛子保存会で活動 ・集落の人口減少に伴う借りの相談 ・近所のバスランとの交流で販路拡大 ・機械が必要ない、山梨、東京、鹿沼のワナ リを見学→ワイン(ブドウ)を選択
	7	国本	37歳	女	市内	地元		2年目	ブドウ (ワイン用)	b	・お酒が好きで、ワインナーを志望して 自分でもできる→検討 ・夫(農家番号6)を手伝い、制度も知って いる		G(LINE)、F(地区の専門 部会)、I(技術相談、交 流)	①(生活面・経 営面)、③(病 気)、⑦、⑧	・農家番号2のLINEグループ参加 ・就農前にJAイチゴ部会の農家に集落内の活動 について相談(居住していないので自治会活動 等に入らず) ・JA清原地区のイチゴ農家の部会で情報交換・ 共同作業(イチゴ苗管理等)
	8	清原	44歳	男	市内	地元	配偶者、 子2名	2年目	イチゴ	a, b, f, h, i, j(1度 のみ)	・元々自営業に興味があり、色々調べて 農家を選択 ・栃木県の特産→イチゴを選択	集落外 (車で20分)	G(LINE)、F(地区の専門 部会)、I(技術相談、交 流)	①(生活面・経 営面)、③(病 気)、⑦、⑧	・農家番号2のLINEグループ参加 ・就農前にJAイチゴ部会の農家に集落内の活動 について相談(居住していないので自治会活動 等に入らず) ・JA清原地区のイチゴ農家の部会で情報交換・ 共同作業(イチゴ苗管理等)
認定就農者	9	平石	35歳	男	市内	U	父 (水稲兼業)、 母、配偶者	2年目	トマト	a, b, c, f, h, j	・自動車関連会社ではどんなに頑張っても 給料が一律で、仕事へのやりがいがない ・年間の作業量、収入、同じ集落内に 先輩のトマト農家がいる→トマト選択	実家	A, F(青壮年部)	①(生活面)	・初期費用が比較的高いから1年2年の努力が いるタイプを選択 ・消防団、研修先、JA青壮年部、JA専門部会、 とちぎ未来塾の同期の農家と交流(経営、技 術、情報交換)
	10	篠井	40歳	男	市内	U	母、配偶者、 子1人	4年目	水稲、 シシトウ	b, k, j	・父が亡くなったため、Uターン	実家	A, C(運営、各戸1人)、 D, E(地区青壮年部)、F (協力員、勉強会)、小学 校PTA、親友会	③、④、⑧	・集落内農家との交流(知識・技術的な相談) ・集落のインシの駆除を請け負っている
	11	城山・ 国本	29歳	男	市内	地元	父 (直売所経営)、 母	4年目	トウモロコシ (夏) ニンジン(冬)	b	・自分の手でものを作りたい	実家	A, F(青壮年部)	①(経営面)、② (条件が悪い)、 ③(農薬)、⑦	・資金を父から借りて対応 ・集落内農家との交流(技術・農地確保) ・JA青壮年部(城山支部)での交流(農林祭準 備、飲み会で情報交換(特に機材関係))
	12	平石	32歳	男	市内	地元	祖母、父、 母	2年目	トマト	a, b, f, h, i	・何でも良いので農業を継いで欲しい という親の希望 ・自身の好物、おいしいものを作りたい →トマトを選択	実家	A(来年度から)、C(知人 主催のバザーにトマト提 供)、E(集落の青壮年 部)、F(専門部会)、G (LINE)	①(生活面・経 営面)、③、⑧	・とちぎ未来塾だけでは就農が難しいため、認定 就農研修制度とセットで研修 ・とちぎ未来塾同期、研修先、JA専門部会、集 落内の同世代・仲間、作物の異なる周辺農 家と交流(技術相談、情報交換) ・農家番号2のLINEグループに参加
独立経営・ 親元就農者	13	豊郷	38歳	男	市内	U	父、母、姉	6年目	露地野菜 (ナス、ズッキー ニ、ネギ等)	b, f, j (1度のみ)	・父が水稲兼業農家で定年退職するた め、合わせて独立経営で就農することに ・初期投資が少ない露地栽培を選択	実家	A, D, E(農地保全会)、F (専門部会)	③、⑤(作物の 選択)	・とちぎ未来塾、近所の農家、JA専門部会で経営 方法、技術を習得、販路等を確保 ・農家番号6も農業機械をシェア・作業協力 ・消防団で農地の情報交換(空いている農地の利 用を依頼される)
	14	横川	36歳	男	茨城県	I	義父、義母、 配偶者	4年目	水稲、麦	b, j	・義父の後を継ぐため、Uターン	義父母と 同居	B(役がきた時のみ)、E (南部地区の経営研究 部)、I(農作業協力 力、種まき)	③、④	・農地の賃借の依頼がわけて受ける ・経営研究部で集荷オペレーター等の共同作業 ・近所のUに農作業の手伝い・依頼(長年の経験・ 技術持っている人との人間関係の強固)
	15	姿川	31歳	男	市内	U	父、母	4年目	水稲、ネギ	-	・母親の力が弱くなったため、Uターン	実家	A, D(園場が関係する時 のみ)、F(青壮年部)、H	①(経営面)、② (面積が小さい)	・水稲の値段が下がっているため、ネギの作付に 着手 ・初期投資の資金、農地の確保が障害 →集落内の農家に土地の賃借を依頼
	16	河内	44歳	男	市内	地元	父(共同)・母・配 偶者・子3人	3年目、 (父40年 程前)	肉牛、水稲 (主に飼料用、 一部食用)	k	・元々継ぐ予定だった、一度動機に出た 方が良いと思い就職	実家	A, F(専門部会)	③	・今後の親の引退・子どもに継ぐ意思がないため 人手不足→5年後を目途に法人化、やむがいに 引き継ぐことを検討 ・消防団での交流(他の地域も含めて)
親元就農者	17	清原	27歳	男	市内	U	父、母、兄2名	6年目	パセリ	-	・元々農業をするつもりがなかったが、 2011年震災被害がひどく、親を手伝う ことに→農業が楽しく (父:脱サラ→就農)	実家	A(来年度から)、F(専門 部会)、H	①(経営面)、③	・研修制が使えるため、個人的に色々な 産地を回って勉強 ・若手パセリ就農農家2名、4Hクラブとの交流 (技術、助成金、経営等情報交換)
	18	上河内	49歳	男	市内	U	父、母	2年目	水稲、麦	-	・両親の高齢化(数えてもらえなくなる前 に継ぐため)	実家	A(世代交代で今はな し)、C(祭り手伝い)、D、F (専門部会)、I(農作業協 力、種まき)	③	・新しい技術や農法の勉強会等に参加 ・集落内の様々な農家との交流(技術習得、基礎 を勉強、情報交換)
	19	中央	28歳	男	市内	U	祖母、母、配偶 者、妹(2名)	3年目	ナシ	k	・父が亡くなったため	実家	B, C(夏祭り、運動会、文 化祭等)	③、⑤(経理)	・ナシ農家組合の交流を重視 ・ナシ農家組合青年部、4Hクラブでの交流
	20	清原	職員22〜 24歳・4名、 パート複数 (シルバー)	男	市内1 名、県 外3名	地元・I	-	開場 7年目	露地野菜など	-	・農業関係で勉強 ・未経験でも農業に興味	市内	C(BBQ・運動会等、食材 提供)、D, I(技術継承)、 高校生の受入れ	⑤(収益、特産 品作り)	・農地、販売先の確保・保証 ・集落での交流(行事、技術、共同作業) ⇒企業イメージを悪くない
法人(企業)	21	清原	常勤4名、 パート6名 (シルバー3名、 20代農家1名)	男女	-	U/I	-	事業開始 7年目	露地野菜 (17品目)、 ネギ	-	・食品残滓の堆肥化事業で作った有機肥 料を活用し、食品関係の事業で使う野菜 を作りたい	市内	C(地区食と農のイベント 参加)、D, E(集落、賛助 会員)	⑧(利益が上 がりづらい)	・食と農の循環システムを企業内でできるように 事業を展開 ・市内農家の独立、育成支援→作物・加工品を 買い上げ、流通・販売(農家が集中して品質の 高い作物を作れるように)
	22	城山	70代1名、60代3 名、40代1名、30 代2名、20代2名	男女	-	-	-	1年目	イチゴ (なつおとめ、 とちおとめ)	県いちご研 究所研修	・市と宇大の太谷地域の地下水を利用 したイチゴ栽培の事業化の相談があった ・さくら市の障害者の就農支援の経験が あった	市内(徒歩、 自転車、車)	-	③(経験がない 中、作業を教 えるのが難しい)	・夏秋イチゴを栽培することで1年間通して栽培 できる長期雇用を確保 ・集落農家の農業委員、県の集まりで知り合った 新規就農者、市内農家法人と交流 ・いちご研究所に農業等の技術相談

注1) 農家番号15, 16, 19は、認定農業者である。
 注2) 農家番号6, 7は夫婦である。
 注3) U/Iターンの地元とは、進学も就職も宇都宮市内で、一度も市外へ出たことがないことを指す。
 注4) 就農年は、平成28年12月現在。

a: 青年就農給付金(準備型)
 b: 青年就農給付金(経営開始型)
 c: 青年等就農資金
 d: 耕作放棄地再生利用緊急対策交付金
 e: 農の雇用事業
 f: 就農準備校「とちぎ未来塾」
 g: 新規就農者等体験実習会
 h: 認定就農研修制度in先進農家
 i: 新規就農者機械・施設等導入支援事業
 j: 新規就農者の集い
 k: 家族協定

A: 消防団
 B: 自治会
 C: 行事参加
 D: 用水路・草刈・清掃活動
 E: 地区や集落の農家の集まり・青壮年部
 F: JA専門部会・青壮年部、役員等
 G: JA以外農家団体
 H: 4Hクラブ
 I: 集落内の農家等との交流
 J: 宇都宮市農村生活研究グループ協議会(女性)

① 資金不足
 ② 農地の確保
 ③ 農業技術の習得
 ④ 販売先の確保
 ⑤ 作物の選択、経理・確定申告など経営方法
 ⑥ 地域住民との交流
 ⑦ 労力不足
 ⑧ 天候など自然災害

が、農業に対してビジネスとしてやりがいや魅力、将来性が見込まれると考えており、一企業として起業したように捉えていた（9人）。農家番号1は、ベンチャーマインドを掻き立てられ、将来農業のICT技術開発や経営コンサルタント等の事業を起業できると考えていた。また、農家番号6・7は、将来ワインを製造し、ワイナリー等の観光農園の運営を検討していた。農家番号11、16も将来法人化を検討しており、農家番号4、法人21、22は、障がい者や定年退職した高齢者を雇っており、就業支援事業として今後広げていく可能性も検討していた。一方、親元就農者は、親の後を継ぐためとの回答がほとんどであった（4人）。

就農時の課題としては、農業技術の習得（10人）、資金確保（8人）、農地の確保（7人）等があげられた。親元就農者は、親が持っている農地を活用でき、親と同じ作物を作付しており、同じ農業機械を利用できるため初期費用がかかっていた。これに対して、新規就農者は、農地を一から確保しなければならず、独立経営の親元就農者も親と異なる作物を作付することから、農業機械を新たに購入する等の初期費用がかかっていた。

このうち、資金確保と農業技術の習得については、補助金や研修制度といった支援制度を利用することで課題に対応していた。農家番号5・13については、資金不足を解消するため、共同で農業機械を購入していた。しかし、親元就農者は、これらの支援制度が受けられないため、農業機械を新調したい場合や親等から直接農業技術を継承できない場合には、困難になっていた。

農地の確保については、支援制度があるものの、農家番号5のように、研修終了後土地が見つからず、40a以上になり経営農家として認められるのに2年もかかった事例や農家番号2、11のように、農地が見つかっていても耕作条件が悪かった事例、農家番号6・7のように、農地だけでなく作業場、

水場、トイレの確保で苦労した事例もあった。

新規就農者の多くは、農地がある集落外に居住しており、農地に通っていた。そのため、集落内の活動としては、親元就農者に比べ、消防団や自治会への参加が少なかった（7人）。しかし、新規就農者は、行事への参加や集落内の農家、研修先や同期生の農家、JAの部会¹³等との交流を重視し積極的に行っていた。これは、農地の確保や農業技術の相談について、これら交流を通して行うことで、集落内に居住していなくても農地や農業技術の情報を確保できるように配慮しているためであった。

とりわけ、農家番号2は、SNSのLINEを活用し、市内の若手イチゴ農家中心のグループを形成し、農業技術の相談や共同で農作業をしていた。また、農家番号5・13は、とちぎ未来塾での同期生であり、農家番号13が農家番号5に農地を紹介し、共同で農業機械の購入や農作業を手伝うなど、2つの農家で集落営農のような形を形成していた。農家番号2、8、9、12についても、とちぎ未来塾の同期生であり、農業技術の相談や農作物の購入等の交流を行っていた。加えて、居住地と異なる集落の活動に参加しづらい中、集落のお囃子保存会に所属し、集落内の伝統行事を継承している農家番号6・7の事例や、作業場の一部にコミュニティスペースを設け、農業高校の生徒や農業体験を求めている都市部住民と集落の住民との交流イベントを定期的に開催することで集落の活性化に貢献している農家番号1の事例もあった。

これに対し、親元就農者は、行事への参加や集落内の農家、JAの部会等との交流のほか、消防団や自治会に参加することで、より農地の賃借情報や農業技術の相談がしやすい状況にあった。農家番号9、13、16によると、消防団に入っている農家は、JAの部会等でも顔を合わせ頻繁に交流

¹³ ここでは、JAの専門部会や青壮年部、勉強会等の活動を指す。

しており、とりわけ集落内で空いている農地を借りて欲しいと依頼がくる、とのことであった。

さらに、集落からの動きとして、農家番号5・13の集落では、居住の有無にかかわらず農地が集落にある農家に対し、集落の農地保全会への入会を義務づけている事例が一部みられた¹⁴。

4 京都府内での農村地域への 移住促進に向けた政策

以上、2～3章から、集落内で家族以外の新規就農者に農地や経営を任せる意思が低いうえに、新規就農者の住居と農地が異なる集落にあることが農地の確保の妨げになっていることがわかった。本章では、京都府の住居と農地をセットにした政策と新規就農者への支援制度を事例として取り上げることで、制度の優位性について検討する。

(1) 「京都府移住の促進のための空家及び耕作放棄地等活用条例」

京都府¹⁵は、過疎化・高齢化が進む農山漁村への移住対策を強化するため、平成28年4月から「京都府移住の促進のための空家及び耕作放棄地等活用条例」（以下「条例」という）を施行した。

中山間地域は空家や耕作放棄地が放置されている状況がある。また、集落活動には、農地や山林、地域文化の維持・管理・継承、草刈等の共同作業、冠婚葬祭等の行事といった従来の農村集落の活動が含まれるため、移住者が非農家であっても農業に従事・関係する、との考えが条例策定の背景にある。条例の内容は、①移住促進特別区域（以下「特別区域」という）の指定、②空家所有者の責

務、③税の軽減等の支援処置、④支援対象となる空家・農地の登録、⑤空家・農地を一体的に活用する事業者支援、となっている。

①の特別区域は、旧村、旧小学校区単位（自治会単位）であり、現在移住者の受入れを重視し、移住促進への取組計画を策定した8市町36地区が指定されている。特別区域は、「命の里」事業¹⁶や日本型直接支払制度等で地域活動や営農活動等を元々実施していた京都市以北の丹後、中丹、南丹地域の地区が主に指定されている¹⁷。⑤の事業者としては、個人から企業、NPO等さまざまな事業者が該当する。事業内容としては、登録された空家と農地をセットで活用することが定められており、事業計画が移住の促進および地域の活性化に寄与すると京都府知事に認められたものである。事例としては、個人の住居と農園としての利用のほか、体験農園つきの農家民宿、滞在施設つき市民農園としての利用などが想定されている。

(2) 「担い手養成実践農場整備支援事業」および「援農マッチングシステム整備事業」

京都府が実施している就農支援策¹⁸のうち、担い手養成実践農場整備支援事業とは、新規就農をめざす研修生の地域定着を図るため、就農予定地域で1～2年間の実践的な研修を行うものである。

研修後に就農して耕作する農地は、実践農場として研修生が利用した農地である。これにより、一部例外¹⁹を除き、基本的には住居と農地が同じ

¹⁴ 農家番号5・13の集落では、多面的機能支払制度を利用し、集落の農地保全会で遊休農地の把握と景観としての活用を進めていた。

¹⁵ 京都府は京都市が府内人口の57%を占め、県庁所在地への人口集中割合が東京都に次いで高く、周辺市町村の集落での過疎化・高齢化が進んでいる。府内全農村集落1,703集落のうち141集落が65歳以上の人口が5割を超えている。

¹⁶ 「命の里」事業は、地域住民による地域連携組織が、京都府、民間企業やNPOなどのサポートを受けながら、人材育成や地域づくり、地域ビジネスづくり、福祉バス運行等に取り組む事業である。この事業では、改修した空家を活用した移住・定住の取組も行っている。

¹⁷ たとえば、南丹市では、条例施行以前から、空家や農地を斡旋する移住促進政策を独自に実施しており、すでに実績があったことから特別区域に指定されている。

¹⁸ 京都府が実施している就農支援としては、農林水産業ジョブカフェの設置、就農インターンシップ、担い手養成実践農場整備支援事業、人材育成事業、援農マッチングシステム整備事業がある。

¹⁹ 京都市内に近い場合は、空家がないため、場合によっては住居と農地のある集落が異なることもある。

集落にあり、研修した地域で研修後に就農することが制度を使用する条件になっている。研修には、認定農業者や指導農業士等を技術指導者、農家組合長や自治会長等を担い手づくり後見人として配置している。これにより、農業技術指導だけでなく、研修農場や住居となる空家の確保等においてもサポートできるようにしている。

また、援農マッチングシステム整備事業は、農作業を手伝う市民ボランティアを農作業応援隊（以下「援農隊」という）として登録し、農家から募集のあった農作業へ派遣するマッチングシステムである。多くの農家は、高齢化や過疎化により定植時期や収穫時期等に人手が不足している。また、農業に興味があり、都市部にはない経験を求める市民が増加している状況がある。農作業は、援農隊として登録した市民が自由に選ぶことができ、個人だけでなく、NPO、自治会、学校、企業団体等の登録も可能である。事業を利用している南丹市では、平成28年度現在6戸の農家が援農マッチングシステム整備事業を活用している。このうち、新規就農者がミズナ収穫に援農隊の支援を受けている事例、さらに、南丹市で援農隊として活動していた大阪府在住の登録者の新規就農につながった事例もある。

以上より、同じ集落内に空家と耕作放棄地が存在している状況が一般化している京都府において、住居と農地が同じ集落内に確保される制度は、新規就農者の就農を保障するだけでなく、地域住民にとっても農業の担い手が定着することにつながっている点で優位である。

5 宇都宮市の就農支援および集落コミュニティの活性化政策の方向性

以上2～4章より、本市における新規就農者・親元就農者および集落を取り巻く課題としては、次のように整理できる。①新規就農する際の課題

には、土地の確保、技術の習得、営農資金の確保がある。これらに対し、新規就農者は支援制度や集落内の農家と交流することで克服に努めている。②従来の農家は知らない人に農地を貸しながらない傾向にある。そのため、居住地と農地が異なる集落にある新規就農者は、集落内の空いている農地を借りて欲しいという依頼を受けにくいことから、農地の確保が困難になっている。③集落では、集落に農地があっても居住していない新規就農者を消防団などの自治会活動に参加させることができない。これは、集落の活性化を阻害する要因になる。④資金確保については、補助金等の支援を活用できるが、年齢制限や独立経営など制度上の問題がある。

以上の①～④の課題をふまえ、本市における就農支援および集落コミュニティの活性化に向けた政策の方向性について、以下に提案する。

①については、新規就農者を含めた集落の交流促進支援を行うことである。南丹市で行っている集落の教科書²⁰や移住ツアーのようなお試し居住・就農をする取組は、新規就農者が集落へ入りやすくなると共に、集落にとっても地域のコミュニティを見つめ直す良い機会になると考えられる。さらに、本市の動きとして、多面的機能支払制度を利用した集落の農地保全会のように、居住に関係なく集落に農地がある農家を含めて、集落内の農地の活用を検討する取組を注視すべきである。また、京都府の援農隊のような農作業支援システムについても実施すべきである。本市においても農業体験の講習会を実施しており、子どもから中・高齢者まで広く農作業に親しんでいる。この講習会利用者を援農隊として取り込むことで、集落内で高齢化や過疎化により農作業が困難になっている問題を一部解消でき、新たな新規就農者が

²⁰ 南丹市は独自の移住促進事業として、NPOと地域住民で「集落の教科書」を作成しており、移住者が地域で生活する際の心得や、地域住民のために集落での行事の方法等をまとめている。

出てくる可能性も見込まれる。

②・③については、従来の農地だけでなく居住を含めたマッチング支援を行うことである。現在の土地の賃借支援では、研修が終了しても農地が確保できず、すぐに就農できなかった事例もみられた。京都府の条例や就農予定地域での研修事業のように、研修後の就農と居住を保証するシステムを確立するべきである。そのためには、空いている農地や住宅の見える化を進めるため、GISやICT等を活用して農地や住宅を把握し、インターネットで情報提供サイトを運営する。

④については、申請者の事業計画の実態調査とそのデータベース化を行うことで、無理のない事業計画を把握し、就農経験を紹介することである。そのうえで、45歳以上の新規就農者や親元就農者が利用できる補助金の整備や、農業技術と合わせて経営方法を学べる講習会や研修会を開催する。

以上の支援策を行うためには、県、市、JA、農業公社、地域の農家組合や自治組織等とより緊密に連携した情報共有の仕組みづくりを行うべきである。本市の就農支援策には、段階的にさまざまな組織が関わっており、窓口が多く広く開かれている反面、担当機関がわかりにくい。また、地域の自治組織を取り込んでいくことで、集落内の農地や住居、地域農業の状況をより詳細に把握することができ、地域内で農業を助け合う仕組みをつくることもできる。一方、集落内で空いている農地については、市や農業公社も積極的に情報を集めていく努力も必要である。今後農家の世代交代が進み、農家を継がない選択をした場合、空いている農地が出てくることも考えられる。その際に、新規就農したい人に上手く農地を貸し出せるような仕組みづくりをするべきである。

6 おわりに

本研究では、新規就農者の受入れ体制に着目し、

集落コミュニティの活性化政策について検討してきた。新規就農者は新しい価値観を持ち農業に対してビジネスとしての魅力を感じており、農業だけでなく集落コミュニティの活性化を進める存在である。新規就農者にとって、農地と居住地が異なり、地域を越えて就農することは非効率である。また、集落にとっても農地の集約が進まず、今後さらなる農業経営の困難化や集落の衰退が進むことが考えられる。新規就農者は、農業に対して将来性やICTの技術開発、農村観光、就労支援等の新しいビジネスの可能性を見込んでいる。そのため、今後郊外部での農業をキーワードにした就業も増えると考えられ、郊外部に新規就農者が増えることで、各集落の活性化も見込まれる。そのため、新規就農者への就農支援策の整備を早急に進めることが重要である。

本研究では、農業企画課および農林生産流通課の担当者、新規就農者、親元就農者、法人の担当者など多くの方々にご協力いただきました。心より御礼申し上げます。

参考文献

- 飯坂正弘, 2010, 「農村移住者たちの社会関係構築課程—移住者への聞き取りから—」『農村生活研究』53(2), 30-35
- 大竹伸郎, 2008, 「砺波平野における農業生産法人の展開と地域農業の再編」『地理学評論』81, 615-637
- 大野剛志, 2010, 「グリーン・ツーリズム導入における新規参入者の役割—北海道夕張郡長沼町R区を事例として—」『村落社会研究』17(1), 11-22
- 五條陽子, 1997, 「稲作生産組織の成立と地域的展開—石川県松任市を例に—」『人文地理』49, 32-46
- 中田實, 2005, 「地域共同管理論の成立と展開—ムラの理論から地域の理論へ—」『村落社会研究』11(2), 1-6
- 長濱健一郎, 2003, 『地域資源管理の主体形成—「集落」新生への条件を探る—』日本経済評論社
- 野口憲一, 2013, 「新規就農をめぐる困難—農業法人と新規就農者との『農業観』の乖離に着目して—」『村落社会研究』19(2), 14-24
- 三須田善暢, 2005, 「新規参入者の土地確保課程と村落—山形県飽海郡遊佐町藤井での事例—」『村落社会研究』11(2), 30-42
- 吉田国光, 2011, 「中山間地域における農地利用の維持基盤—熊本県天草市宮地岳町を事例に—」『地理空間』4(2), 97-110