

# 動き出す農地中間管理機構と現場からの示唆

主事研究員 小針美和

## 〔要 旨〕

- 1 安倍政権が2013年6月に公表した日本再興戦略において、農地中間管理機構（以下「機構」）による農地集積が重要施策に掲げられた。現在、各県に機構が設立されるなど、具体的な機構の運用に向けた動きが進んでいる。本稿では、機構の成立過程や特徴を整理し、現場における実際の農地の利用集積に向けた取組みをみることで、これから機構を有効な仕組みとしていくうえでの課題を整理したい。
- 2 機構の成立過程の特徴は、①構想の登場から法制化までが非常に短期間であったこと、②議論が規制改革会議や産業競争力会議等の政策会議の場を中心になされ、農林水産省の検討案を両会議の議論で修正するという形で進められたこと、③議論が進むなかで、実際に成立した法律の内容は、農地の利用権の大部分を機構が保有した上で、担い手に貸し付けることを基本とする当初の構想とは、異なるものになったことがあげられる。
- 3 機構の根拠法である「農地中間管理事業の推進に関する法律」においては、これまでの農地法制のベースにある、農地の権利移動における地域の主体性の尊重という考え方が希薄化していると考えられる。具体的には、①法律の目的に地域との調和への配慮が明確にうたわれていないこと、②機構の運営における都道府県の権限の強化、③白紙委任と公募にもとづいた貸付先の決定、などがあげられる。
- 4 しかし、現場をみると、円滑な農地の利用集積は、現場での主体的な取組みによって進められている。本稿では、水田地帯における担い手農業者が主体となって利用集積に取り組む事例（ボトムアップ型）と、畑作地帯における認定農業者のみでなく、新規就農者や参入企業などの多様な担い手を行政がコーディネートする形で利用集積に取り組む事例（コーディネート型）を考察した。地域の農業条件によってその方法は異なるが、農業者や関係団体が一体となって、積極的に農地の出し手、受け手に働きかけを行い、時間をかけて信頼関係を築きながら農地集積を進めていることは共通している。
- 5 また、地域の状況に応じた形で担い手農業者や関係団体が集まる場をつくり、地域農業のあり方について議論するなかで農地の利用集積を進めている。今後、高齢農業者のリタイアが進み、地域農業における担い手農業者の果たす役割が大きくなるなかで、円滑な農地の利用集積を進めていくためには、人・農地プランの推進と合わせて、地域農業を実際に担う担い手農業者のレベルでの話し合いの場も重要になると考えられる。
- 6 これまでの機構の成立過程においては、施策を推進する現場の声を制度設計に反映することが必ずしも十分でなかったと思われる。今後は、現場との対話のなかで推進体制の整備を進めていき、現場の取組みが生かされる仕組みを構築していくことが求められる。

## 目次

### はじめに

#### 1 農地中間管理機構の成立過程

- (1) 農地中間管理機構の構想の登場と日本再興戦略への位置付け
- (2) 日本再興戦略への位置付けと農地中間管理機構（仮称）のスキーム
- (3) 規制改革会議等による法律案の検討と修正過程
- (4) 国会審議における地域調和要件の追加、15の附帯決議

#### 2 農地中間管理事業の推進に関する法律（機構法）の特徴

- (1) 主な3つの特徴

#### (2) 従来の農地法制との相違

——農地の権利移動・利用調整における地域の主体性の希薄化——

#### 3 現場にみる農地の利用集積を進めている取組み

- (1) 担い手農業者が主体的に農地の利用集積を進めている事例
- (2) 農地の面的集積により企業等の参入も進めている事例
- (3) 事例からの示唆

#### 4 今後の取組みに向けた提起

- (1) 農業者等による協議の場のあり方をめぐって
- (2) 公平・公正な事業のあり方をめぐって  
おわりに

## はじめに

安倍政権が2013年6月に公表した日本再興戦略（成長戦略）では、農業を成長産業にするために、新たに創設される農地中間管理機構（以下、本文中では「機構」という）を活用し、10年後までに農地の8割を担い手に集積することとされた。そして、産業競争力会議や規制改革会議等の議論、国会審議等を経て、14年3月には早くも農地中間管理事業の推進に関する法律が施行され、各県に機構が設立されるなど、現在制度の運用に向けた動きが進んでいる。

本稿では、機構の成立過程や特徴を整理し、現場における実際の農地の利用集積に向けた取組みをみることで、これから機構を有効な仕組みとしていくうえでの課題を

整理したい。

## 1 農地中間管理機構の成立過程

まず、機構の成立過程を概観するが、その大きな特徴としては、①構想の登場から法制化までが非常に短期間であったこと、②議論が規制改革会議、産業競争力会議（以下、両方を示す場合には「両会議」という）中心に進められたこと、③議論が進められるなかで、その内容が大きく変化したことの3点があげられる。

### (1) 農地中間管理機構の構想の登場と日本再興戦略への位置付け

機構の構想が最初に登場したのは、政権交代から約2か月が経過した13年2月18日

の産業競争力会議である。農林水産省が同会議で提出した資料「『攻めの農林水産業』の展開」において、「農地集積の推進・耕作放棄地の解消（平成の農地改革の推進）」のための対策として、「(1) 耕作放棄地の解消対策（所有者への指導）」「(2) 農地の出し手・受け手の仲介組織（市町村段階）の活用」につぐ3番目の項目として、「(3) すぐに出し手・受け手の契約までいかない場合の中間的受け皿組織（県段階）の活用」が盛り込まれたのである。

その後、4月23日の産業競争力会議でも、新浪議員の提出資料において「面的集積を加速する仕組みの構築、都道府県が仲介役となって、農地の出し手から受け手に貸借・売買」がトップ項目として取り上げられた。また、農林水産省の提出資料においても、「生産現場の強化：担い手への農地集積／耕作放棄地の発生防止・解消の抜本的な強化」が重点課題とされ、それを実現する政策手法として、「農地の中間的受け皿（県農地中間管理機構（仮称））の整備・活用（法整備・予算措置・現場の話をセットで推進）」が項目の第一にあげられている。

## **(2) 日本再興戦略への位置付けと農地 中間管理機構（仮称）のスキーム**

さらに、5月17日の安倍首相の「成長戦略第2弾スピーチ」においては都道府県段階での農地の中間的な受け皿機関、「農地集積バンク」の創設について言及がなされ、機構が政府の成長戦略の手段としても位置付けられることになる。

首相スピーチ後の5月30日の規制改革会議では、機構の構想がより具体的に示された。農林水産省提出資料「『攻めの農林水産業』の推進について」によれば、①都道府県段階にリース（貸借）方式で中間的受け皿となる機構を組織すること、②新たな仕組みのポイントとして、地域内農地の相当部分の利用権を機構が保有して（エリア全体を借受）「準公有状態」を作り出し、③圃場の大区画化等の基盤整備を機構の負担で行い、④利用権を再配分しながら農地集積を進めていく、としていた。また、推進体制については、⑤マンパワーが必要となるため、市町村、信託銀行等の民間企業にも積極的にこの業務を委託する。財源については、⑥十分な国費投入を行うこととされた（第1表）。

そして、政府が6月に閣議決定した日本再興戦略においては、農業分野の重点施策の具体策として、この5月30日に農林水産省が提示したスキームがそのまま記載されている。また、13年秋までに具体化、速やかに法制化を含む措置を実施するとされたことにより、その後機構の法制化に向けた作業が急ピッチで進められていくことになる。

## **(3) 規制改革会議等による法律案の 検討と修正過程**

機構の創設に向けた法案の具体的な議論は、8月22日の規制改革会議から開始された。特に焦点となったのは、同会議に農林水産省が示した「農地中間管理機構（仮称）の検討状況」における①機構の運営体制と、

第1表 農地中間管理機構の構想と機構法の相違

|                |          | 日本再興戦略<br>における記載内容                  | 法案作成前の農林水産省案                                                      | 法案及び国会審議により<br>修正・可決された機構法                                                           |                                                                                                                   |
|----------------|----------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 農林水産省の<br>説明資料 |          | 13. 5. 30                           | 13. 8. 22                                                         | 13. 10. 4                                                                            | 13. 11. 28(注2)                                                                                                    |
|                |          | 「攻めの農林水産業」<br>の推進について(注1)           | 農地中間管理機構(仮称)の検討<br>状況                                             | 農地中間管理機構の制度の骨格(案)                                                                    |                                                                                                                   |
|                |          |                                     |                                                                   | 法案                                                                                   | 修正のうえ成立した機構法                                                                                                      |
| 根拠法            |          |                                     | 農業経営基盤強化促進法の改正                                                    | 農地中間管理事業の推進に関する法律                                                                    |                                                                                                                   |
| 機構の目的          |          |                                     | 経営規模の拡大、農地利用の集約化その他農地の利用の効率化及び高度化を促進                              | 経営規模の拡大、利用農地の集団化、農業への参入の促進その他の農地利用の効率化・高度化を図り、もって生産性の向上に資する                          |                                                                                                                   |
| 運営体制           | 運営体制     |                                     | ・運営委員会の設置<br>(認定農業者や人・農地プランの中心経営体、中立の立場の学識経験者等で構成)<br>・地域部会を設置できる | ・役員の選任、解任は知事の認可<br>・役員の過半数が経営に関し実践的な能力を有する者<br>・事業評価委員会の設置                           |                                                                                                                   |
|                | 業務委託     | 市町村、民間企業等                           | ・市町村、民間企業(信託銀行を含む)<br>・市町村からの再委託を認める                              | ・委託先の決定は知事の承認が必要<br>・再委託は行わない<br>・委託できる事業を限定                                         |                                                                                                                   |
|                | 国の関与     |                                     |                                                                   | 国は機構の事業実施状況を評価、先進的事例を横展開するため公表                                                       |                                                                                                                   |
| 募集の区域          |          |                                     | 人・農地プランが作成されている地域内の農地等、農地利用の集約化等が見込まれる農地等                         | 農地の利用の効率化及び高度化が効果的に促進されると見込まれる区域において重点的に事業を実施                                        |                                                                                                                   |
| 機構による農地の借受     | 農地の借受    | 地域内農地の相当部分の利用権を持つ(準公有状態)            | 地域内農地の相当部分の利用権を持つ                                                 | 地域内の分散し錯綜した農地利用を整理し担い手ごとに集約化する必要がある場合や、耕作放棄地等について、機構が借受                              |                                                                                                                   |
|                | 白紙委任     | 白紙委任を前提(準公有化状態)                     | (特に記載はないが、説明内容は白紙委任を前提としている)                                      | 民法の転賃にかかる規定の除外を機構法で措置                                                                |                                                                                                                   |
|                | 農地の滞留防止  |                                     | 農地として利用することが著しく困難な場合等は、借受を行わない、賃貸借契約の解除等により滞留を防止                  | ・農地として利用することが著しく困難な場合等は、借受を行わない、賃貸借契約の解除等により滞留を防止<br>・地域における農地の借受を希望する農業者の状況等を考慮して借受 |                                                                                                                   |
| 機構による農地の貸付     | 公募       |                                     | 受け手となる担い手が不足している場合などには、公募を行う                                      | ・定期的に、区域ごとに、農地の借入を希望する者を募集し、これらの者に関する情報を整理し、公表<br>・必ず機構が公募を実施、公募は機構のみが行う             |                                                                                                                   |
|                | 農地の貸付ルール |                                     | 適切な貸付ルールを設ける                                                      | 貸付先の選定ルール等を定めた事業規程を機構が作成、知事の認可を受けるとともに公表                                             |                                                                                                                   |
|                | 権利の設定・移転 |                                     | 農用地利用配分計画の公告                                                      | ・農用地利用配分計画の公告<br>・知事による認可                                                            |                                                                                                                   |
| 地域調和要件         |          |                                     |                                                                   | なし                                                                                   | (第26条)市町村は、当該市町村内の区域における農地中間管理事業の円滑な推進と地域との調和に配慮した農業の発展を図る観点から、定期的に、農業者その他の当該区域の関係者による協議の場を設け、その協議の結果を取りまとめ公表(注3) |
| 人・農地プランの位置付け   |          |                                     | 人・農地プランを法律に位置付ける方向で検討                                             | 法律には位置付けず                                                                            |                                                                                                                   |
| 基盤整備           |          | ・圃場の大区画化等の基盤整備を機構の負担で行う<br>・所有者負担なし | ・圃場の大区画化等の基盤整備を機構の負担で行う<br>・所有者負担なし                               | 農地の貸付が確実に行われると見込まれる場合に、利用条件の改善                                                       |                                                                                                                   |
| 国費の投入          |          | 十分な国費投入                             | 十分な国費投入                                                           |                                                                                      | 13年度補正予算、14年度予算合計705億円                                                                                            |

資料 内閣府、農林水産省資料等をもとに筆者作成

(注) 1 日本再興戦略における機構に関する記載事項は、5月30日の規制改革会議における農林水産省の説明資料とほぼ同様の内容となっている。

2 衆議院で可決された年月日。

3 「根拠法」から「機構による農地の貸付」までの各項目は、法案、成立した機構法ともに同じ内容である。機構法では、国会審議における修正により第26条が付加されている。

②人・農地プランの位置付けである。

農林水産省の案では、①機構の運営体制については、通常の機構の役員とは別に、認定農業者や人・農地プランの中心経営体、学識経験者等で構成する「運営委員会」により行い、地域ごとに地域部会を設置することも可能にするという仕組みを想定していた。

また、②人・農地プランについては、法律に位置付けることを検討するとしただけで、機構による農地利用再編成の推進プロセスとして、地域における機構の活用機運の醸成（人・農地プランの作成）を出発点として、地域に受け手となる担い手が不足している場合のみ公募を行う仕組みとしていた。

この農林水産省案に対して、規制改革会議や産業競争力会議の委員からは、人・農地プランを法定化するべきではない、借受希望者は必ず公募すべきなどの批判、農業委員会をはじめとする地域の農業関係者の関与を排除するべきとする発言が相次いだ。

そして、これらの意見や会議としてのとりまとめを受けて、10月4日に農林水産省が提出した「農地中間管理機構（仮称）の制度の骨格（案）」では、目的規定の変更、運営委員会は設置しないこと、機構運営における都道府県知事の権限強化、農地の滞留のさらなる防止等、両会議の意見を反映する形で内容の修正が行われた。

なお、当初農林水産省は機構の創設について農業経営基盤強化促進法の改正のみで対応する形で検討をしていた。しかし、内閣法制局の判断で、新たな仕組みは基盤強化

法にはなじまないとされたため、新法を制定することとなった。

#### **（４） 国会審議における地域調和要件の追加、15の附帯決議**

「農地中間管理事業の推進に関する法律（案）」は、「農地中間管理機構（仮称）の制度の骨格（案）」をもとに作成され、11月13日から法案審議が開始された。

しかし、その国会審議において、参考人や国会議員からは同法案に対する懸念の声が続出した。機構のような中間組織の必要性を認識する立場は共通するものの、同法案の内容では、

①制度の骨格が、競争入札的な方法と抽象的な選定基準によって機構が専横的に借り手を選定する仕組みとなっており、地元の農業関係者の意向が反映される仕組みや地域農業との調和要件が課されていないこと、

②農地の利用集積のための推進体制の構築や推進担当者のマンパワーの向上が必要であるが、それに対する配慮がみられないこと、

③新しい制度が機能するためには、政策に対する地元の農業関係者からの信頼が必要であることなどが指摘された。

また、国会議員からは、両会議を中心になされた法律案の作成過程について批判する意見も多く出された。

そして、①の課題に対応するため、いわゆる地域調和要件として、「市町村は、当該市町村内の区域における農地中間管理事業

の円滑な推進と地域との調和に配慮した農業の発展を図る観点から（中略）定期的に、農業者その他の当該区域の関係者による協議の場を設け、その協議の結果を取りまとめ、公表する」旨（第26条）を付加し、また、異例ともいわれる15もの附帯決議を付ける形で法律の成立をみることになったのである。<sup>(注1)</sup>

（注1）参考人の意見については、第185回国会衆議院 農林水産委員会会議録 第7号（13年11月20日）を参照。

## 2 農地中間管理事業の推進に関する法律（機構法）の特徴

当初の農林水産省の検討案を両会議の議論で修正するという経緯を経た結果、機構法は、特に、地域との調和や、農地の権利移動や利用調整における地域の主体性という観点において、従来の農地法制とは異なる特徴を有することになった。

### （1）主な3つの特徴

第一に、法の目的規定において、新規参入の促進が明記された一方で、地域との調和に配慮することはうたわれていないことである。機構法の第一条では、その目的として「農地中間管理事業について、農地中間管理機構の指定その他これを推進するための措置等を定めることにより、農業経営の規模の拡大、耕作の事業に供される農用地の集団化、農業への新たに農業経営を営もうとする者の参入の促進等による農用地の利用の効率化及び高度化の促進を図り、

もって農業の生産性の向上に資すること」<sup>(注2)</sup>とされている。

第二に、機構の運営における都道府県知事の権限が強いことである。受け手を定める農用地利用配分計画の決定や公募は機構として実施し、市町村等には委託できないとしており、①役員の選任・解任、②貸付ルール等を記載した事業規程、③農用地利用配分計画、④業務委託先等、機構の重要な決定事項については、都道府県知事の認可もしくは承認が必要とされている。

第三に、貸付先の決定において、機構が白紙委任により借り受けた農地を、公募した借入希望者の中から機構が決定することとし、農業委員会の許可は要しない仕組みが導入されたことである。機構法では、機構が貸付を目的に取得する利用権等を「農地中間管理権」と定義し、第18条第7項において、農地中間管理権を有する農地等の貸付については、民法（第594条第2項及び第612条第1項）の適用除外として、貸主の承諾を得ずに転貸できることとしている。また、借受希望者については、地域ごとに機構が募集し、公表することが義務付けられている（機構法第17条）。

そして、農地中間管理権の設定・移転については、機構が農用地利用配分計画を作成し、都道府県知事の認可を受けたうえで決定・公告することで効力を発することとし、農業委員会の許可を不要としたのである。

（注2）なお、機構法の目的においては、農地の利用の効率化・高度化をもって生産性の向上を図るとしており、農業経営基盤強化促進法において目指すべき経営体を「効率的かつ安定的な農

業経営」としていることとも対比することができる。

## (2) 従来の農地法制との相違

### —農地の権利移動・利用調整における 地域の主体性の希薄化—

上記の3点は、従来の農地法制を貫く考え方とは異なる考え方にもとづいた仕組みである。<sup>(注3)</sup>農地法では、第一条の目的のなかに、農地の権利取得は地域との調和に配慮してなされるべきことがうたわれている。

また、関谷(2002)によれば、農業経営基盤強化促進法にもとづく利用権設定の仕組みは「地域において地域ごとの状況に応じて農地の利用を自主的に調整し、農地の流動化と有効利用を図る方式」であり、この方式を支えるのは「それぞれの地域ごとに農地の所有者の集団としての活動によって農地の利用を調整することが農地の有効利用のために最も望ましいという『農地の自主的管理』」の考え方である<sup>(注4)</sup>とされている。

これに対して、上記のように機構法の目的には地域との調和への配慮はうたわれていない。また、機構運営における都道府県知事によるガバナンスの強化や、白紙委任と機構による借受者の公募を前提に機構が貸付先を決定する方法は、「農地の自主的管理」<sup>(注5)</sup>とは異なる考え方といえる。

そのため、同法律案の審議段階においては、ややもすれば「管理機構が地域農業の現場や地元農業者の意向とは離れたところで、農地の利用の効率化及び高度化を促進するため、それをなし得る者、なかんずく新規参入企業等に農地の利用権を再配分し

ていく事業」<sup>(注6)</sup>となりかねないと懸念されたのである。

なお、第26条の地域調和要件の追加は、地域への配慮が欠如したこのような仕組みに対して、機構の決定において地域の意向を反映すべきことを盛り込んだものであるといえる。しかし、それでもなお、機構法の枠組みを全体としてみると、地域の主体性を尊重するという考え方は希薄化していると考えられる。

**(注3)** 農地法、農業経営基盤強化促進法にもとづく利用権設定等促進事業(農用地利用集積計画)、農地利用集積円滑化事業、旧農地保有合理化事業等については、農林水産省経営局のホームページ「農地制度」(<http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/index.html>)、人・農地プランについては([http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/hito\\_nouchi.html](http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/hito_nouchi.html))等を参照。

**(注4)** 関谷(2002)246頁を参照。

**(注5)** 国会において、農林水産省は「都道府県の関与、これを大幅に強化いたしました。それから、役員の選任、解任に関する規定等々で、ガバナンスの強化を図っております。そしてさらに、国による評価の規定を設けたということもありまして、これまでにない新機軸を打ち出しております。」と答弁している。

**(注6)** 第185回国会衆議院 農林水産委員会会議録第7号(13年11月20日)における原田純孝参考人の発言。

## 3 現場にみる農地の利用集積を進めている取組み

前述のとおり、機構法では、機構が白紙委任により農地を借り受け、公募に応じた借受希望者の中から事業規程で定めるルールにもとづき貸付先を決定するという流れになっている。

しかし、機構法では機構が農地利用配分

計画を作成する際には、市町村に対して配分計画（案）の提出を求めることができるとされており、現実には、多くの地域では、計画は現場からの積み上げによって策定されていくと考えられる。

また、実際にも、地域の主体的な取組みなくしては、政策の目指す地域農業の健全な発展に資する農地集積は促進されないと考えられる。なぜなら、現場で農地の利用集積を円滑に進めている取組みをみると、農業者や関係団体が一体となり、積極的に農地の出し手、受け手に働きかけ、地域農業をコーディネートするなかで農地集積を進めているものが多数を占めているからである。

以下では、農地利用集積円滑化事業（以下「円滑化事業」という）を有効に活用し、農地の利用集積を進めている2事例を具体的にみていくことで、これから機構をより有効な仕組みとしていくために示唆される点を明らかにしたい。<sup>(注7)</sup>

**(注7)** 農地利用集積円滑化事業は、各市町村に設立された農地利用集積円滑化団体（以下「円滑化団体」）が市町村農地保有合理化事業でも実施していた、主に農地所有者から農用地等を借り受け、集約等の調整を行い、耕作者に貸し付ける「農地売買等事業」と、09年に創設された円滑化団体が農地の所有者から貸付の委任を受け、意欲ある農業者等に地権者の代理として契約を行う「農地所有者代理事業」からなる。

農地売買等事業を実施できるのは市町村、農協、市町村公社に限定されているが、農地所有者代理事業は営利を目的としない法人も円滑化団体として事業に取り組むことができる。

## **(1) 担い手農業者が主体的に農地の利用集積を進めている事例**

まず、水田地帯において、円滑化事業（農

地売買等事業）を活用し、担い手農業者が主体的に農地の利用集積を進めている事例である。

### **a A地域の概要**

A地域においては、平野部では基盤整備済みの水田が広がっているが、管内には中山間地域も多く含んでいる。また、過疎化、高齢化が進み、農業が続けられず農地の委託を希望する農家も多いことから、組合員が農地を安心して預けられる仕組みとして農協が円滑化事業（以下「同事業」という）に取り組んでいる。

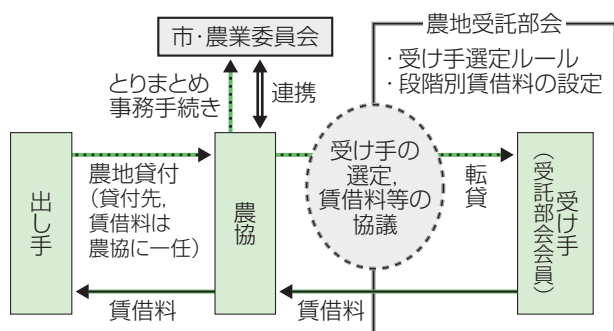
### **b A地域における円滑化事業の仕組み**

まず、農地の委託については、農協が毎年おおむね年初に組合員に「農地委託申込書」を配布し、委託希望の農地を募る。その際の条件として、農地の貸付先や賃借料を指定しないこととしている<sup>(注8)</sup>（第1図）。

委託を受けた農地の受け手や賃借料は、認定農業者を中心とする地域の担い手農業者（法人を含む、13年度では152人）で組織する農協の部会組織「農地受託部会」（以下「受託部会」という）において決定する。

受託部会には、担い手農業者の話し合いのなかで農業者自らが生み出した受け手の選定、賃借料についての独自のルールがある。受け手の選定ルールとしては、第1順位が委任された農地に隣接する、もしくは最も近い圃場を有する同じ集落の会員、第2順位が隣接集落の会員としている。それでも受け手がいない場合には、第3順位として

第1図 A地域における農地集積の仕組み



資料 A農協提供資料およびヒアリングにより筆者作成

主に農協と管内の行政が出資して設立したJA出資型の農業生産法人が受け手となることで、耕作放棄地を出さないようにしている。

賃借料については、農業委員会が提供する賃借料の情報をもとに、転作率や農地条件などを加味して10段階の賃借料単価を定め、農地の筆ごとに適用する。

これらのルールにもとづいて、委託された農地ごとに受け手と賃借料を決定していく。しかし、出された農地に隣接する担い手農業者が複数存在するなど、農地によってはルールにもとづくだけでは決められないケースも出てくる。そのような場合には、他の農地の引受状況や経営面積なども考慮して担い手農業者同士が話し合うことで決定する。

また、農業委員会との連携により、農業委員会が整備しているマッピングシステムを活用して農地の集積状況を地図でも確認している。視覚的に分かりやすく農地の集積状況が把握できることも、会員同士が納得して合意形成を進める上での大きなポイ

ントとなっている。

さらに、同事業を通じた貸借にかかる賃借料の徴収・支払いは農協を通じて行っている。耕作者にとっては賃借料の払い忘れの防止となるとともに、地権者に対しては確実に賃借料が支払われる仕組みとなっている。

(注8) 時期を限って委託の申込みを集中して受け付けることで、推進業務の負担を減らすとともに、春作業が始まる前に受け手を決められるようにしている。

### c 同事業の仕組みのメリット

同事業の仕組みには、以下のようなメリットがある。

第一に、農地の受け手や賃借料を、あらかじめ定めた「ルール」と「ルールにもとづいた話し合い」によって決めることで、出し手、受け手ともに納得できる仕組みとしていることである。特に、賃借料は、出し手と受け手の利害が対立しやすく、当事者のみでは決定が難しいケースもある。しかし、A地域では、受託部会において農地条件に合わせて段階別に細かく分類した賃借料体系を明示したうえで、筆ごとにどのランクに適合するかを受託部会が客観的に判断している。そのため、仮に決定内容に不満をもった者が現れたとしても、きちんと農協が説明することで、納得が得やすい仕組みになっている。

第二に、農協が間に入ることで、センシティブな面をあわせもつ賃借料の決定や授受等にかかる交渉を当事者同士で行わなくて済むことがあげられる。また、自ら相手

先を見つめる手間やコストをかける必要もない。

同事業が継続するなかで、組合員にこれらの同事業のルールやメリットが浸透し、出し手・受け手が相対でやりとりをするよりも、同事業を利用した方が双方にとって合理的であるという認識が広まってきた。これまで相対契約をしていた農地についても、契約期限が到来した際に同事業を通して契約する形に切り替えるケースも増えている。

#### **d 同事業が地域に浸透するプロセス**

しかし、A農協においても、当初から管内全域でスムーズにこの仕組みが機能していたわけではない。A農協が同事業に取り組んだのは、合併前の95年に、管内の中でも担い手への農地の利用集積が進んでいた旧a町において、さらなる集積を進めるために当時県が実施した農地の利用集積のための事業（先導的利用集積事業）に取り組んだことをきっかけとする。その際、旧a町の認定農業者等の担い手農業者が自らの耕作する農地をまとめるとともに、新たな利用権を円滑に設定するためのツールとして同事業を導入し、前述したルールをつくったのである。

その後、99年に農協が合併した際に同事業の実施区域も農協管内全域に拡大されたが、運営や受託部会の組織化は旧町村ごとになされた。旧a町以外の地域では、それまで長年相対で農地を拡大してきており、他者を介した農地の借入に対する不安感を

もつ農業者もいた。そのため、同事業に対する理解や取組姿勢には、地域によって大きな差があった。そこで、A農協では、各地域の状況に合わせて担当者が時間をかけて丁寧な説明を続け、担い手農業者の理解を深めていくこととした。そして、合併から約10年を経た10年に受託部会が一つに統合され、現在では農協全域で統一した事業推進が行われている。

また、受け手側の理解もさることながら、出し手となる農家が農地を農協に預けなければ同事業は拡大していかない。A農協では、同事業による農地利用調整のみでなく、営農経済事業全般において組合員へのさまざまなサポートを行い、信頼関係を築いている。また、同事業を利用すれば、出し手となる組合員自身も安心して農地を預けることができ、かつ地域全体の営農の効率化にもつながることを集落座談会等を通じて組合員に説明している。貸付先を指定しない仕組みでも組合員が納得して農協に農地を預けているのは、耕作者が誰でもよいということでは決してなく、農協に預ければ、地域の担い手農業者がきちんと農地を守ってくれるということへの安心感、時間をかけて醸成されてきた信頼があってこそなのである。

13年度末の委託契約者数は1,186人、農地の筆数は4,806筆、利用権設定面積は680.3haにのぼり、地域の水田面積約3,000haの2割を超えている。特に、最近では、旧a町以外の農地の委託依頼が増えてきている状況にある。

このように、A地域では、組合員の農協に対する信頼感のもと、担い手農業者によるルールづくりとルールにもとづいた話し合い、いわばボトムアップ型の仕組みを構築・運営することで、農地の利用集積を円滑に進めている。

## (2) 農地の面的集積により企業等の参入も進めている事例

次に、市町村（行政）が主体的に畑作農地の面的集積に取り組んでいる事例である。

### a B地域の概要

B地域の平野部の水田地帯では、古くから集落ごとのブロックローテーションによる農地の利用調整が進んでいる。そのため、水田農業については、品目横断的経営安定対策の導入を契機に、主に集落ごとに法人形態の集落営農を設立、集落ぐるみの利用集積を図ってきた。

一方、海側の丘陵地には1971年から16年間かけて国営事業によって開発された約1,000haの畑地圃場がある。丘陵地は複数の行政区域をまたがっているため、行政の垣根を越えて丘陵地全域で統一した産地振興を図ることを目的として、地方自治法にもとづきB地域営農推進協議会（以下「協議会」という）を設立して共同管理・執行を行っている<sup>(注9)</sup>。

**(注9)** ここでの協議会とは、地方自治法にもとづき、複数の行政区域をまたがって行政推進をする場合に、共同管理・執行をするためのもので、農業再生協議会のような、行政、農業者、農業団体による任意組織としての協議会とは性格が異なる。

### b B地域で協議会が円滑化事業に取り組んだきっかけ

畑地圃場では、圃場ごとに給水栓があり、また1筆当たりの面積も40aと恵まれた圃場条件のもと、県内最大の園芸の産地としての生産振興を図ってきた。

しかし、農業者の高齢化や担い手不足によって、特にスイカや大根などの重量野菜の作付けが減少、園芸産出額も05年には約27億円とピーク時に比べて半分以下に減少するなど、産地の崩壊が危惧された。

そこで05年度から、丘陵地においては地域の担い手農業者の支援のみでなく、県の事業も活用して県内外の農業法人や新規参入を希望する企業（B地域では、これらの法人を「農企業」と表現している。本稿においても「農企業」という）を誘致し、産地の再建、振興を図ることとした。しかし、農村では、見ず知らずの者に農地を貸すことに対しての抵抗感は根強い。また、農地を集約して貸し出すには、参入予定地の複数の農地所有者からの同意を得る必要がある。そのため、参入の際には、協議会が農企業と地権者を集めて地元説明会を開催するなどして、両者の橋渡しをしている。

さらに、近年では、06年に圃場整備の償還が終了して肩の荷がおり、耕作者を探してほしいと協議会に依頼してくる農業者も増えてきた。これらのことを背景に、09年の円滑化事業の創設を契機に、協議会として円滑化団体の資格を取得した。

### c B地域における円滑化事業の仕組み

B地域では、協議会が地権者から委任を受けた農地について、面的な調整を行ったうえで耕作者と代理契約する「農地所有者代理事業」を行っている（第2図）。

そのため、賃借料は受け手者が出し手者に直接支払うが、賃借料の設定に際しては協議会がアドバイスや調整を行っている。畑作の場合、作目によって収益性や使用期間が異なるため、それぞれの条件に合わせた賃借料設定が必要となるとともに、同一品目で耕作者によって賃借料水準が大きく異なると、産地としてまとまりにくくなるためである。

特に、B地域の場合、農業者が栽培している作物は、露地野菜、果樹、施設野菜、施設による苗生産など多岐にわたる。そのため、新規参入する農企業等にとって、地権者との良好な関係を構築するうえで協議会によるアドバイスや調整は不可欠なものと

なっている。

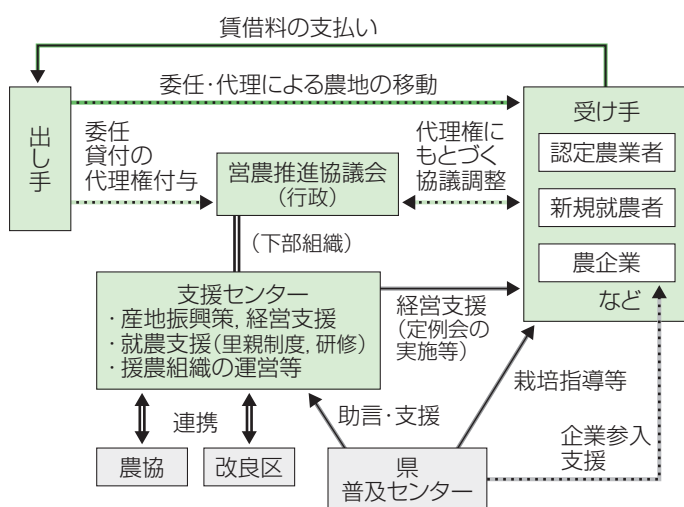
### d 協議会を中心とした関係機関の連携による農企業等への支援

さらに、11年には、土地改良区や農協との連携や、県の助言・協力のもとに協議会の下部組織として「支援センター」を設立し、担い手農業者に多角的な支援を行っている<sup>(注10)</sup>。特に、新たに農業を始める企業では、農業に関する技術が全般にわたって未熟であることが多い。そのため、協議会では、就農支援制度の仕組みを活用して農企業の農場担当者の研修の場を提供したり、農企業が技術向上のために必要としていた技術指導者について、協議会が地域のベテラン農家をあっせんするなどの協力をしている。また、他地域での営農経験がある農業生産法人であっても、B地域の気候風土に適した栽培ができず、十分な収量をあげられないケースがあることも課題となっていた。

これらの経験をもとに、12年からは支援センターが中心となり、農企業や新規就農者と、栽培指導のできる地域のベテラン農業者、県職員や普及員等が参加して農企業等の作物生育状況や圃場の管理状況をチェックし、アドバイスを行う定例会を毎月実施している。

定例会の開催は、農企業等の栽培方法の改善や技術向上につながるとともに、タイプの異なる担い手農業者同士が集まり議論する場として機能していることの意義も大きい。同

第2図 B地域における農地集積の仕組み



資料 B地域提供資料およびヒアリングにより筆者作成

じ丘陵地の中で耕作をしていますが、圃場の位置が離れていたり、地元の認定農業者と新規参入者では農産物の販売先等も異なるケースが多いことから、これまでは農業者同士が直接交流する機会は限られている状況にあった。定例会ができたことで、タイプの異なる担い手農業者が集まり情報交換をする場となるとともに、定例会でのつながりを通して、日頃の農作業のなかでも相互に協力をする動きがみられている。

これらの取組みにより、現在、B地域では13の農企業が農業を営んでいる。近年は、業務・加工用キャベツの作付面積が増加傾向にあり、園芸産出額も05年度を底に増加している。また、円滑化事業の実績をみると、12年度までの累積で50件、面積ベースでは126.7haと丘陵地の耕地面積の13.8%を占めるに至っている。

このように、B地域では、行政が主体となり、関係機関との連携のもと地域農業をコーディネートするなかで、農地の利用調整を進めている。

(注10) 支援センターでは、農地の利用集積や遊休農地の解消のほかに、加工・業務用野菜の産地化に向けた取組み（国の産地収益力向上支援事業等を活用した実需者ニーズと生産情報のマッチングシステムの構築、年間作付体系の構築等）、就農支援や研修生の受入れ、援農組織「ねこの手クラブ」（簡易な農作業の手伝いを希望する農家や法人に対して、支援センターが仲介役となり作業従事者を派遣する）の運営等を行っている。

### (3) 事例からの示唆

#### a 地権者との信頼関係の構築

第一に、いずれの地域も農地の利用集積を進めていくなかで、関係者の信頼関係を

構築していることである。

A地域、B地域ともに、推進担当者が関係者のもとに足を運び、丁寧に説明をすることによって、地権者からの理解を得ている。また、A農協の営農経済事業や、B地域の支援センターにおける担い手農業者に対する経営支援についても、担い手農業者が確実に耕作し、きちんと農地を管理することを通じて地権者への信頼の醸成にもつながっている。

#### b 関係機関の連携関係の構築

第二に、関係機関の連携のもとに、取組みを進めていることである。

A地域では、地域の農協と農業委員会の連携により、両者の強みを生かすことでより円滑な農地利用調整が可能となっている。また、B地域では、支援センターの構成にみられるような協議会を中心とした地域の農業関係団体との横の連携とともに、企業の農業参入や参入企業等への栽培指導にあたっては、県の事業や普及組織を活用しており、縦の連携関係も構築している。

#### c 地域・産地における継続的な話合いの場

第三に、地域や産地で担い手農業者や関係団体が集まって話し合う場があり、地域農業のあり方について議論がなされていることである。<sup>(注11)</sup>

A地域においては、受託部会のように担い手農業者の主体性がより発揮されたボトムアップ型の話合いの場がある。また、B地域においては、支援センターの定例会に

みられるように、協議会がコーディネーターとなって集まりの場を形成している。

このようなA地域、B地域における集まりの場の形態の違いは、両地域の担い手農業者の性格の違いに起因すると考えられる。すなわち、A地域における水田経営では、新規就農者は少なく、受託者部会も地域の農家、もしくは地域の農家を出自とする農業生産法人で構成されている。

一方で、B地域の場合には、農地の開発当初から営農をしている農家や認定農業者もいれば、新規に参入した農企業、新規就農のための研修者など、さまざまなタイプの農業者がいる。そのため、地域としての集まりの場の形成にも、コーディネーターが重要となると考えられる。

(注11) 地域における話合いの場がある地域で農地流動化が進んでいることは、定量的にも検証されている(高橋(2010))。

## 4 今後の取組みに向けた提起

機構はまだ始動の段階にあり、これから関係者が農地の利用集積の取組みを進めていくなかで、有効な仕組みに作り上げていくことが重要になると考えられる。最後に、現場からの示唆を踏まえた今後の取組みに向けての若干の提起を行いたい。

### (1) 農業者等による協議の場のあり方をめぐって

成立した機構法には、国会審議において第26条として「農業者等による協議の場の設置」が盛り込まれている。国会に提出さ

れた法案の内容では地域との調和への配慮が欠けているとの指摘を受けたものだが、この協議の場としては、農林水産省が地域での話合いのツールとして推進している人・農地プランが念頭に置かれているとみられる。

人・農地プラン作成の基本的な考え方となっている、集落・地域に住む農家自らがその将来を徹底的に話し合うことは非常に重要である。さらにいえば、現場をみると、農業構造が大きく変化しているなかで、地域の話合いや地域との調和のあり方も多様になっている。特に、今後担い手農業者に農地が集積されていくことが予想されるなかで、担い手農業者による話合いや合意形成の場も重要になると考えられる。

現在、水田農業においては、多くの地域で担い手農業者の経営耕地は複数集落をまたいでおり、今後は集落を超えた利用調整が必須となってくる。また、どのような形で農地を集積すると効率的かを判断するには、農業者の経営判断も求められる。そのため、先にみたA地域の事例のように、担い手農業者による農地利用調整のルールづくりや合意形成を行う場が、今後はさらに重要になると考えられる。

実際に、担い手農業者へのヒアリングでは、農政改革の目玉として機構が位置付けられ、その動向がマスコミ等でも取り上げられるようになるなかで、農地利用調整の仕組みに関する関心や地域の農地利用調整に自ら取り組む意向を強める担い手農業者もみられる。<sup>(注12)</sup>

その背景には、高齢農業者のリタイアが進み、農地を受けてほしいという離農者のニーズが強まっていること、特に近年では、これまで農地の受け手であった専業農家においても、後継者がおらずに出し手に転じるケースも出てきており、農地の貸出圧力がさらに強まっていることがある。

一方で、米価下落等により、水田農業経営の収支は悪化しており、効率性に劣る現在の圃場の分散状態のままでは、これ以上の規模拡大は限界があるとする担い手農業者も増えている。そのため、政策のいかににかかわらず、担い手農業者自身にとって農地の利用調整や区画拡大を行うことで、より効率的な営農を行うことの必要性、当事者として参画することへの意識が高まっていると考えられる。

A地域の法人経営者は、「集落の多くの面積を法人が耕作するようになり、営農をする農家が少なくなると、集落で集まる機会も少なくなる。集落に任せているだけでは、地域の話合いや人・農地プランの作成は進まない。また、行政担当者も現場から遠ざかっている。担い手農業者からの働きかけを強め、集落の話合いを促進していくことも重要になってくる」と、より円滑な利用集積を進めていくためには、担い手農業者同士が話し合うのみでなく、集落、地権者に働きかけることによって、集落レベルでの合意形成（人・農地プランの作成の促進）<sup>(注13)</sup>も進めていくことが必要と考えている。

また、担い手農業者の集まりの場があることは、地域外から参入する農業者や企業

にとって、地域に溶け込む場としても機能すると思われる。B地域の取組みは、地域における話合いが新規参入者や企業を排除しているのではないことの証左であるといえよう。

**(注12)** 農地の利用集積が早く進んでいた地域のみでなく、東北、北陸等のこれまで農地集積がなかなか進まなかった地域においても、その意識が高まっている。

**(注13)** 筆者がヒアリングした東北のある法人経営者は「我々担い手となる法人が、地域の仕組みを動かすエンジンとならなければならない。今の政策では、人・農地プランや農地中間管理機構の設置のように、乗り物は作られているが、それを動かすエンジンとなる仕組みとエンジンを動かすための支援がない。我々はエンジンにならなくてはならない」と述べている。

## (2) 公平・公正な事業のあり方をめぐって

規制改革会議の機構に対する意見においては、「関係者が目標と政策課題を共有し、新規参入者を含め地域が一体となり、意欲ある多様な担い手への利用集積と集約化を公平・公正に促進していくことが重要」と<sup>(注14)</sup>されている。しかし、その決定が公平・公正かを判断するには、何らかの物差しが必要となる。また、農地や農業経営の条件は、地域によって異なる。そのため、その物差しは、地域の実情に応じたものであることも求められる。

そのための物差しのひとつとして、A地域の取組みにみたような、地域でルールをつくり、ルールにもとづいた話合いによって農地利用調整を行うボトムアップ型の農地利用調整の仕組みの応用が考えられる。

すなわち、地域ごとに、①農地利用調整

の場に参画する者の条件（A地域でいえば受託部会会員）と、参画者の協議で決定する利用調整の方法（A地域でいえば受け手の選定ルールや段階別賃借料等）を定める。機構は、地域ごとの参画条件や定められた方法といったルールが適当であるか、新規参入を希望する者を不当に排除していないかといったルールそのものの妥当性を検討する。そして、ルールが適当であると判断されれば、実際の地域における農地の利用調整が、ルールにもとづいて適正に行われているかを機構がチェックするのである。

また、国は農地集積の先進事例を公表し、横展開していくこととしている。円滑な利用調整に資する地域のルールを蓄積し、他の地域にも情報提供していくことは、今後それぞれの地域が農地の利用集積を推進するにあたって有用であると考えられる。

（注14）規制改革会議「農地中間管理機構（仮称）の創設に関する規制改革会議の意見」（13年9月19日）

## おわりに

農地政策の立案にあたっては、もう少し長い時間軸で政策のあり方やその効果を考えることはできないだろうか。これまでの機構の成立過程をみると、機構設立までの時間が非常に短時間であったために、十分な議論、特に実際に施策を推進する現場の意見の反映や、過去の政策の総括が十分にされないままに制度設計がなされてきた感が否めない。

先の事例にみたように、農地の利用調整において最も重要となるのは信頼関係である。現場の信頼を得て、現場で生かされる政策でなければ、期待通りの効果を発揮することは難しい。今後は、現場との対話のなかで制度や推進体制の整備を進めていき、現場の取組みが生かされる仕組みを構築していくことが求められる。

ただし、制度や政策がどのように変わろうとも、農地の利用集積や利用調整を進めていくうえで、現場の主体的な取組みが不可欠であることは変わらない。

今後、昭和一桁世代のリタイアが目前に迫るなど、農地の利用集積ニーズがこれからさらに高まることが予想されるなかで、地域の主体的な取組み、そしてそのなかで農協としての役割を発揮していくことが、今後ますます重要になると考えられる。

### <参考文献>

- ・安藤光義（2014）「農地中間管理機構にみる政策策定過程の軋轢の構造」『農業と経済 2014.4 臨時増刊号』第80巻、第3号
- ・稲垣照哉（2014）「動き出す農地中間管理機構の論点—成立までの経過と展望—」『農政調査時報』第571号
- ・伊庭治彦（2014）「人・農地プランの行方」『農業と経済 2014.4臨時増刊号』第80巻、第3号
- ・上場重俊（2014）「農地中間管理事業2 法案の修正と付帯決議の意味するもの」『土地と農業』第44号
- ・関谷俊作（2002）『日本の農地制度（新版）』（財）農政調査会
- ・高橋大輔（2010）「農地の流動化と取引費用」『農業経済研究』第82巻、第3号
- ・田代洋一（2014）「これからの農地利用と日本農業の方向性」『農政調査時報』第571号
- ・『農業と経済』編集委員会（2013）『農業と経済 2013.12 臨時増刊号 農地はだれのものか？ -その公共性を問い直す』第79巻、第11号

（こばり みわ）