

農地中間管理機構初年度における 農地集積の動向

—求められる詳細な分析にもとづく政策評価—

主事研究員 小針美和

〔要 旨〕

2014年度から本格的に始動した農地中間管理機構の初年度実績が15年5月に公表された。2010年代に入り横ばいで推移していた担い手への利用集積面積は、15年3月末に前年比約6万3,000ha増加したものの、機構を通じた貸借の割合は1割強にとどまっている。

農林水産省は、機構の実績が低調なのは機構の役職員の体制が不十分であるためとして、機構に体制の強化を求めるとともに、各県の機構の利用実績にもとづいてランク付けし、それを農林水産予算の配分に反映させることも検討するとしている。

しかし、実際には、地域により違いはあるものの、農地の出し手は信頼できる人に農地を貸したいという思いが強く、受け手を指定できない機構の仕組みではなく当事者間の合意にもとづく貸借を多くの出し手が選択したと推測される。また、制度設計の段階で十分な検討を踏まえないままに施策が運用されていることにより、現場で事業を活用しにくい面があることも、機構の実績を低調にする要因のひとつと考えられる。

農地中間管理機構は、農地集積のためのひとつの手段である。機構の実績のみではない農地に関するデータの総合的な分析や、現場の取組みの調査により農地集積の実態をとらえ、今後の方策を検討していくことが重要である。

目 次

はじめに

1 機構創設前の農地集積の動向

- (1) 担い手への利用集積面積
- (2) 農地の借入に関する制度

2 農地中間管理事業の仕組み

- (1) 農地中間管理事業の概要
- (2) 複線化する農地賃貸借のルート

3 機構の初年度の実績

- (1) 担い手の利用集積面積
- (2) 農地中間管理事業の実績

(3) 機構の推進体制

4 農林水産省による初年度実績の評価について

- (1) 初年度実績にもとづく機構のランク付け
- (2) 全体の農地集積のなかでの機構の位置づけ
- (3) 地域性や各県の取組意向への配慮

5 事業を推進するなかでの課題

—聞き取り調査の結果より—

- (1) 現場からの声
- (2) 求められる課題の洗い出し

おわりに

はじめに

2015年5月に農林水産省は農地中間管理機構の初年度実績を公表した。「農地中間管理機構による農地集積・集約化」は安倍政権の農政の目玉のひとつとして動向が注目されていることもあり、その結果はマスメディアにも多く取り上げられている^(注1)。しかし、一部には農地集積・集約化の実態への正しい理解がないまま、そのための制度の一部である農地中間管理機構（以下「機構」という）の初年度実績のみに着目することで、農地集積の動向に関して誤解を招く評価をしているものもみられる。

そこで、本稿では、機構創設前の農地集積の動向と、機構が行う農地中間管理事業を含む農地集積に関する現在の施策を整理したうえで、機構初年度の実績と農林水産省による評価について考察し、現場での聞き取り調査を踏まえて、農地集積の現状と課題を検討することとしたい。

(注1) 農地の「集積」とは担い手に対する面積的な農地の集中・拡大（いわゆる規模拡大）のことであり、「集約化」とは分散錯圃の解消や団地化等による圃場区画の拡大を示す。

1 機構創設前の農地集積の動向

はじめに、機構創設前の農地集積に関するデータと施策について整理する。

(1) 担い手への利用集積面積

まず、日本再興戦略のKPI（成果目標）とされている「担い手への利用集積面積」の推移についてみる。ここでの農林水産省による「担い手」の定義は、「認定農業者（特定農業法人含む）」^(注2)「市町村基本構想の水準到達者」^(注2)「集落営農（任意組織）」であり、これらの「担い手」が所有権、利用権（賃借権、使用貸借権等）、もしくは権利設定はせずに作業委託により耕作する面積を「利用集積面積」としている。

「担い手への利用集積面積」（以下「集積面積」という）は、07年導入の品目横断的経営安定対策に向けた対応として、同対策の規模要件に即した認定農業者、農業生産法人、集落営農の育成が進められたこと、また、同時期から認定農業者や集落営農の作業受託面積も集積面積に算入することとなったことから06年から大きく増加し、08年に200万haを超えた（第1図）。その後はほぼ横ばいで推移し、14年3月末では220万ha、日本の全農地面積（約453万ha）に占める割合は48.7%となっている。

このように、10年以降、量的には集積面積に大きな変化はみられないものの、質的には変化がみられる。集積面積を「自作地」（耕作している農地のうち、担い手自ら所有している農地）、「借入地」（担い手に利用権を設定して耕作している農地）「作業受託地」（担い手に権利設定はしていないが、主要な農作業を担い手が行い、実質的に担い手が耕作している農地）の別にみると、「自作地」の面積が最も大きいですが、認定農業者数の減少等

第1図 担い手への利用集積面積の推移



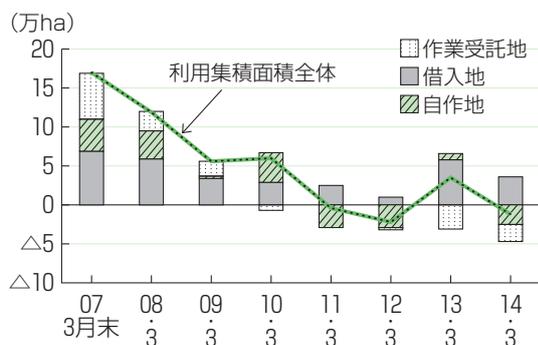
資料 農林水産省「担い手の農地利用集積の概要について」「農地中間管理機構の実績に関する資料」
 (注) 1 農林水産省経営局農地政策課調べ及び農林水産省統計部「集落営農実態調査」(組替集計)をもとに集計。
 2 「担い手」とは、「認定農業者(特定農業法人含む)」「市町村基本構想の水準到達者」「集落営農(任意組織)」。
 3 「自作地」とは担い手自ら所有している農地、「借入地」とは利用権を設定して耕作している農地、「作業委託地」とは担い手に権利設定はしていないが、実質的に担い手が耕作している農地。
 4 15年3月末は「自作地」等の内訳が公表されていない。

により10年をピークに減少に転じ、集積面積に占める割合も低下傾向にある。

また、集落営農の法人化等に伴って「作業受託地」の面積も減少しているなかで、「借入地」の面積が増加している(第2図)。そのため、集積面積に占める「借入地」の割合は継続して上昇、14年3月末には35%となっている(第1図)。

(注2)「市町村構想の水準到達者」とは、①年間農業所得、営農類型、経営規模等から判断して市町村で策定する「農業経営基盤の強化の促進に関する基本的な構想」における「効率的かつ安定的な

第2図 担い手への利用集積面積の前年比増減



資料 第1図に同じ

農業経営の指標の水準」に到達しているとみなせる者。②経営改善計画の終期を迎えた認定農業者のうち、再認定を受けなかったものの、従前の経営面積を維持又は拡大している者(11年度以降再認定を受けなかった者が対象)のうち、認定農業者や集落営農ではないものをいう。

(2) 農地の借入に関する制度

次に、近年増加傾向にある農地借入についての制度・事業の概要を整理する。

a 農地の権利設定に関する制度・政策

農地を借り入れるために賃借権等の権利設定を行うには2通りの方法がある。ひとつは、農地法第3条にもとづき農業委員会の許可を受ける方法であり、もうひとつは、農業経営基盤強化促進法(以下「基盤強化法」という)にもとづく、市町村が定める「農用地利用集積計画」の公告による方法(いわゆる利用権設定)である。後者は、貸借による規模拡大を促進するために1975年に農用地利用増進事業として導入され、80年(注3)に法定化された。

現在では、貸借による権利移動のうち、9割以上が農用地利用集積計画の公告による利用権設定によるものとなっている。利用権が設定されている農地面積(ストックベース)は10年で推計98万ha(農林水産省経営局「農業経営構造の変化」[12年12月]による)であり、現在では100万haを超えているもの(注4)とみられる。

特に近年では、規模の大きな農業者(農業生産法人を含む)への集積が進んでいる。第3図は都府県における年ごとの賃借権の設定面積(フロー)と借入者が10ha以上の

第3図 都府県の農地の賃借権設定面積(フロー)と10ha以上の経営体が占める割合



資料 農林水産省「農地の移動と転用(農地の権利移動・借賃等調査)」

経営体への割合をみたものである。賃借権の設定面積が増加傾向にあるとともに、10ha以上の割合が95年では6.8%と1割に満たなかったものがその後拡大し、直近の12年調査では31.2%と3割を超えている。

このように、集積面積に占める借入地の割合とともに、借入地に占める規模の大きな農業者のシェアが徐々に高まっていると考えられる。

(注3)「農用地利用集積計画」とは、農地の賃借等を集団的に行うために個々の権利移動を1つの計画にまとめたもので、市町村が作成する。同計画で設定された賃借権は、農地法の法定更新の規定を適用しないため、賃貸借の期間が満了すれば、出し手に農地は自動的に返還される。

(注4) 利用権設定は、農林水産省が定義する「担い手」以外の農業者でも可能であるため、先にみた「担い手」の「借入地」の面積よりも大きい。

b 農地の集積・集約化を促進するための事業

農地の集積・集約化を促進するための事業には、「農地移動適正化あっせん事業」や基盤強化法にもとづく「利用権設定等促進事業」、「農用地利用改善事業」、「農地利用集積円滑化事業」(以下「円滑化事業」という)のほか、土地改良法にもとづく交換分

合等さまざまなものがある。このうち機構創設前の主たる事業が円滑化事業である(注5)(第1表)。

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」という)が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、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。

主に円滑化団体が農地の転貸を行う農地売買等事業は、90年代から市町村公社もしくは農協により実施されてきたものである。その後、09年の農地法改正時には、農地の集積をさらに促進させる目的で、農地の権利を中間保有するリスクをもたず、円滑化団体が農地の仲介ができる農地所有者代理事業が導入されるとともに、円滑化団体を全市町村に設置することとされた。

当時、円滑化団体を全市町村に設置することとしたのは、農林水産省「担い手への農地の利用集積の現状と課題(07年2月)」にみられるように、都道府県レベルの農地保有合理化法人では現場との距離が遠く、円滑な利用調整の推進には当事者との距離がより近い市町村レベルで行うべきであるとの考えにもとづいていたからである。

また、JAグループにおいても、担い手への農地集積に積極的に取り組むとして全農協での同事業の実施を目指して取組強化を図ってきたことから、5割を超える市町村において農協が円滑化団体に指定されている。

第1表 農地集積に関する主な事業

事業名	実施主体	事業開始年	概要
利用権設定等促進事業 (農地利用集積計画)	市町村	1975年に開始。 80年法定化	出し手と受け手との農地の貸借等を集団的に行うため、市町村が個々の権利移動を1つの計画(農用地集積計画)にまとめ、個々の契約をとりかわすことなく、一挙に貸借等の効果を生じさせる。
農用地利用改善事業	農用地利用改善団体又は特定農業法人、特定農業団体 (主に集落単位で構成)	1980年	農地に関し権利を有する者で構成する組織が農用地の利用に関する規程を定め、当該規程の定めるところに従い意欲ある農業者に対する農用地の利用集積等を推進する。
農地移動適正化あっせん事業	農業委員会	1970年	認定農業者から農地の利用権の設定等について斡旋を受けたいとの申し出があった場合、農地の利用関係の調整に努める。
農地保有合理化事業 ^(注) (売買事業)	都道府県農業公社	1970年	離農農家や規模縮小農家等から農用地等を買入れ、規模拡大意欲のある農業者に売り渡す。
農地利用集積円滑化事業 うち農地売買等事業	農地利用集積円滑化団体 (市町村、農協、地域担い手協議会等を指定。09年度までは「農地保有合理化法人」)	1970年に開始。 90年代から市町村レベルでの取組みが本格化	農地利用集積円滑化団体が農用地等の所有者から農用地等を借入、意欲ある農業者に転貸する。
農地利用集積円滑化事業 うち農地所有者代理事業	農地利用集積円滑化団体 (市町村、農協、地域担い手協議会等)	2010年	農地利用集積円滑化団体が農用地等の所有者から農用地等の貸付け等の委任を受け意欲ある農業者に貸付等を行う。

資料 東京財団「政策提言 農業構造改革の隠れた課題～変わる農村・取り残される農政～」(2013年4月)及び農林水産省ホームページ
 (注) 都道府県公社が行う農地保有合理化事業は主に売買によるものが中心である。機構の設立後は、機構の特例事業として実施されている。

円滑化事業の実績をみると、農地売買等事業の面積は品目横断的経営安定対策への対応が進められた06年度に増加した。その後、10年度に農地所有者代理事業が導入され、さらに11年度からは円滑化事業を利用した場合に面積に応じて農地の受け手に2万円/10aを交付する「規模拡大加算」が措置されたこともあって、農地売買等事業、農地所有者代理事業ともに実績が大きく増加し、13年度には円滑化事業の実績は5万4,808haとなり、利用権設定面積(フロー)に占める割合も上昇している(第4図)。

(注5) 農地保有合理化事業の売買事業については、北海道を中心に、主に都道府県レベルの農業公社が農地保有合理化法人として業務を行っていた。

第4図 農地利用集積円滑化事業の実績



資料 農林水産省ホームページ

機構が創設されてからは、農地の売買による事業は機構の特例事業として継続されている。

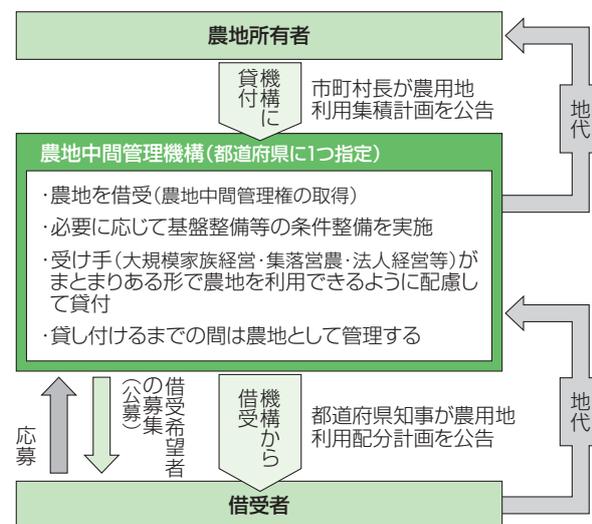
2 農地中間管理事業の仕組み

このように、農地集積に関する事業はこれまで主に市町村レベルで進められてきたが、2012年の自民党への政権交代をきっかけに、都道府県レベルで農地の利用権の中間保有・転貸を行う機構の構想が打ち出された。そして、13年12月には「農地中間管理事業の推進に関する法律」（以下「機構法」という）が公布され、14年度から運用されることとなった。

(1) 農地中間管理事業の概要

農地中間管理事業は、農用地等を貸したい農家（出し手）から農用地等の有効利用や農業経営の効率化を進める担い手（受け手）への農用地の集積・集約化を進めるため、都道府県に1つ設置する機構が農用地等の中間的受け皿となる事業である（第5図）。

第5図 農地中間管理事業のスキーム



資料 筆者作成

これまで市町村レベルで行われてきた貸借による転貸事業について、都道府県を主体とする事業として行おうとするものである。

a 農地中間管理事業による農地の権利設定の流れ

農地中間管理事業では、以下の順序で農地の権利設定を行う。

①市町村では、人・農地プランを充実させるなど、地域の話し合いによって担い手（農地の受け手）を明確化し、地域の農地の受け手、出し手の状況を把握する。

②機構は、借受希望者の募集（公募）を実施。応募した借受希望者の希望内容を取りまとめ、公表する。なお、公募の回数、期間等は県域によって異なる。

③市町村等は、機構への出し手（貸付希望者）の受付窓口となり、受け手があると見込める農地など機構で定める借受農地の基準に適合すれば、貸付の申出を受ける。出し手から機構への貸付の申請を受けた農地について、市町村は農用地利用集積計画の公告により機構への権利設定を行う。機構の取得した利用権は「中間管理権」として、機構は貸主の承諾なしに貸付先を変更できるものとなっている（いわゆる白紙委任）。

④市町村等は、機構が借り受けた農地について、公募に応募した借受希望者リストのなかから機構の事業規程で定められた貸付先決定ルールに則して受け手を選定、マッチングを行う。市町村は、これらのマッチングの結果をもとに、農用地利用配分計画（案）を策定する。

⑤機構は市町村が作成した農用地利用配分計画（案）をもとに農用地利用配分計画を作成。都道府県知事の認可・公告により受け手に権利が移動する。

このように、まず、機構が農地中間管理権を取得するには、市町村による農用地利用集積計画の公告（もしくは農地法第3条による農業委員会の許可）を経なければならない。また、現場での業務について、機構はこれまで農地の利用調整を行ってきた市町村段階の関係機関等（行政、農協、農業委員会、円滑化団体等）に委託できるとされており、実際に業務の大半を市町村等に委託している^(注6)。

特に、③、④にあるように、出し手と受け手とのマッチングを実際に担っているのは市町村等であり、機構では市町村が作成した農用地利用配分計画（案）をもとに権利設定の事務手続きを進めているのが一般的である。

そのため、機構（都道府県レベル）による転貸事業という枠組みではあるものの、当事者間の調整などの現場での実務の多くは市町村段階でなされている。

(注6) ただし、借受希望者の公募、農用地利用配分計画の作成・決定は委託できない。また、農用地利用配分計画（案）の策定を委託できる先は市町村のみである。そのため、本稿では、農協等の市町村以外の組織も業務を行っている場合には「市町村等」、市町村のみが行うものを「市町村」と表記している。

b 農地中間管理事業への予算措置

機構の実施する事業や業務に対しての予算措置は、これまでの農地集積・集約化の

施策への予算額に比べて大幅に増額された。

15年度では、機構が農地の集積・集約化に取り組むために必要となる事業費（農地賃料、保全管理費等）及び事業推進費として72億1,800万円が措置されているほか、機構に対し、①まとまった農地を貸し付けた地域、②離農して担い手に機構を通じて農地を貸し出す出し手農家に協力金を交付する「機構集積協力金」が当初予算で90億円、14年度補正予算と合わせて290億円措置されており、総額では400億円を超えている。

機構集積協力金のうち①の地域集積協力金は、機構にまとまった農地を貸し付ける地域（人・農地プランの策定地域や集落などの一定のまとまりのある区域）に対する支援として、地域内の農地に占める機構への貸付面積の割合に応じて交付金を交付するものである。

(2) 複線化する農地賃貸借のルート

原田（2015）が指摘しているように、機構の創設により農地の賃貸借のルートは、①農地法によるもの、②基盤強化法によるものに加えて③機構法によるものの3つに複線化した。また、機構の創設にあたって、従来からある農業委員会による斡旋事業や、円滑化事業等との調整は行われていない。これまでの仕組みの上に新しい事業が追加され、農地流動化のための制度はさらに複線化した状況となっている。

ただし、国は機構の利用を促すために14年度以降、円滑化事業への予算措置は行わず、農地集積に関する予算を農地中間管理

事業に集中している^(注7)。

現場では、このような状況のもとで、当事者の意向や地域での話し合い、さらには事業利用のメリット等を踏まえて、これらの事業・手法からふさわしいものを選択して権利設定の手続きを行っていると思われる。

次節では機構の初年度の実績を考察するが、機構が農地集積のための唯一の施策としてあるわけではなく、農地集積に関するさまざまな事業・手法のひとつに機構があることに留意する必要がある。

(注7) これまで円滑化事業の予算措置とされていた農地集積協力金は14年度から円滑化事業には措置されなくなり、規模拡大加算は廃止された。

3 機構の初年度の実績

以上を踏まえたうえで、農林水産省が公表した機構の初年度の実績等をみていきたい。

(1) 担い手の利用集積面積

担い手の利用集積面積は、15年3月末で227万1,193haとなった(前掲第1図)。14年3月末に比べて6万1,000ha増加しており、10年3月末以降48%前後で推移していた担い手への集積率も、50.3%と初めて5割を超えた。都市部に近く農地面積が少ない3県域を除いてほとんどの県域で集積面積が増加しており、集積面積の増加は全国的な傾向とみることができよう。

(2) 農地中間管理事業の実績

次に、農地中間管理事業の実績をみる。出し手からの借入面積については、3月末

までに機構に権利が設定された面積が2万8,822ha(3月末までに農用地利用集積計画が公告されたが、権利移動は4月以降のものが3万20ha)となっている。このうち、3月末までに機構から受け手に転貸された面積が2万3,896ha(3月末までに農用地利用配分計画が公告されたが、権利移動は4月以降のものが2万5,113ha)となっており、農林水産省が設定した初年度の年間集積目標面積15万haを大きく下回る結果となった。

このうち、借り手が新たに農地を借り入れた「新規集積面積」(これまで利用していた農業者とは異なる者に権利設定された面積)は7,349haとなっており、機構の転貸面積の3割程度にとどまる^(注8)。

機構からの転貸先をみると、「地域内の農業者」が7,795経営体で2万3,142ha、「地域外の農業者」が287経営体747haとなっており^(注9)る(第2表)。地域内の農業者のうち、認定農業者が6,120経営体で、うち個人が4,759経営体、うち法人が1,361経営体と経営体の数

第2表 農地中間管理機構の転貸の状況
(2014年度実績)

(単位 経営体, ha)

	経営体数 (a)	面積 (b)	1経営体 当り面積 (b/a)
全体	8,082	23,896	3.0
地域内	7,795	23,142	3.0
認定農業者(個人)	4,759	6,671	1.4
認定農業者(法人)	1,361	14,725	10.8
その他	1,675	1,746	1.0
地域外	287	747	2.6
個人	192	270	1.4
法人	95	478	5.0
うち新規就農	102	69	0.7

資料 農林水産省「農地中間管理機構の実績等に関する資料」

(注) 四捨五入の関係で、「地域内」と「地域外」の合計と全体の値が一致しない。

では個人が4分の3を占める。しかし、面積では個人が6,671ha、法人が1万4,725haで、おおむね個人が3分の1、法人が3分の2の割合となっている。

1 経営体当たりの面積は個人では1.4ha、法人では10.8haとなっている。法人の面積が大きい要因のひとつとしては、集落営農法人や、集落等の地域の農地面積の大宗を耕作し地域の中心的な担い手となっている農業生産法人等のある地域で、地域集積協力金等を活用しながら地域ぐるみで機構の利用を進めているケースも多いためと考えられる。機構集積協力金の執行状況を見ると、交付対象面積は1万8,600haで、そのうち地域集積協力金の対象面積が1万1,369haとなっている。

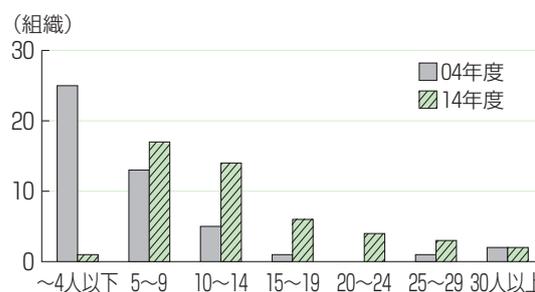
(注8) 任意組織の集落営農の法人化や、これまでの作業受託地を機構を通じて賃借権を設定したケースなど、受け手が機構利用前の実質的な耕作者と同じ農地は新規集積面積には含まれない。

(注9) ここでの「地域」とは、機構が借受希望者の公募を行う際に、市町村ごとに設定する募集の区域のことを指す。市町村全体をひとつの「地域」とするケースもあれば、旧市町村をひとつの「地域」とするケースなど、機構や市町村の意向により任意に設定することができる。

(3) 機構の推進体制

機構の職員数（都道府県からの出向や兼務を含む）は、690人となっている。1組織当たりの担当職員数別の組織数の分布を04年（都道府県農業公社の農地保有合理化事業の担当職員数）と比較すると、担当職員数が増加した県域が多く、機構の創設をきっかけに推進体制を強化している県域が多いことがうかがえる（第6図）。

第6図 農地集積の担当職員数別にみた農業公社・機構の数



資料 農林水産省「担い手への農地の利用集積の現状と課題」「農地中間管理機構の実績等に関する資料」

次に、市町村等への機構からの業務委託の状況をみると、業務委託を締結している市町村数は1,178で、全市町村に占める割合（締結率）は75%となっている。また、行政や農協等で組織する担い手協議会や地域農業再生協議会を含む「その他」の回答数は111で、県域別には市町村の締結率が低い県域で「その他」の回答数が多い。基本的に、機構業務は市町村に委託することとされており、実際にも、総じて市町村もしくは市町村が構成員となっている組織に業務が委託されている。

また、業務委託を締結している農協数は299で、全農協数（679組合）に占める割合は44%となっている。

現場において機構の推進活動をしている職員数（15年1～3月平均）は機構、都道府県、市町村、農協等を合わせて5,590人となっている。このうち市町村（農業委員会を含む）が2,819人、農協が1,273人と、両者を合わせると全体の7割以上を占めている。機構・都道府県の担当職員数も増員されているものの、現場の活動は市町村行政や農協職員の力で支えられているといえよう。

(注10) 比較している04年度はやや古いデータとなるが、民主党政権下の事業仕分け等もあって、農地保有合理化事業は事業を縮小せざるを得ない状況が続いていたことから、13年度では04年度よりもさらに都道府県公社の人員が削減されていたと考えられる。

4 農林水産省による初年度実績の評価について

農林水産省は、これらの初年度実績にもとづいて機構の評価を行い、“機構の取組みが軌道に乗っていない”との総括のもと、今後の施策の方向性を示した「農地中間管理機構を軌道に乗せるための方策について」(以下「軌道に乗せるための方策」という)をまとめている。以下では、その内容について検討する。なお、引用は全て「軌道に乗せるための方策」によるものである。

(1) 初年度実績にもとづく機構のランク付け

農林水産省は、初年度実績にもとづく今後の方策のひとつとして、「初年度(26年度)の実績をもとに、各都道府県の機構をランク付けし、公表する。このランク付けは、毎年度実施する。」こととしている。そして、14年度については、農林水産省が各都道府県の集積目標率等から算出した年間集積目標面積に対する機構の新規集積面積の比率を「機構の寄与度」とし、その比率によりランク付けをして公表している(第3表)。

さらに、「各県・機構に対し、2年目(27年度)に機構事業を確実に軌道に乗せるよう要請するとともに、実績を上げた県につ

第3表 新規集積面積にもとづく機構の「寄与度」によるランク付け

(単位 %)

順位	年間集積目標に対する機構の寄与度	各順位の道府県数
全国	5	-
1	26	1
2	25	1
3	16	1
4	15	1
5	14	2
7	12	1
8	10	2
10	9	2
12	6	1
13	5	2
15	4	2
17	3	4
21	2	7
28	1	12
40	0	7

資料 第2表に同じ

いて各般の施策について配慮する仕組みを検討する。」としている。

しかし、このような形で機構の実績の一部のみでランク付けを行うこと、そしてそれを他の事業を含めた農業振興予算の配分に反映させることについて疑問を呈する声も聞かれる。

第4表は、「寄与度」0% (小数第1位で四捨五入) としてランク付けされた7つの県域について、担い手の集積率と集積面積の前年比増加率をみたものである。このよ

第4表 40位とされた県域データの比較 (2015年3月末)

(単位 %)

	担い手への集積率	集積面積の前年比増加率
全国	50.3	2.9
大阪府	8.8	△1.0
神奈川県	19.5	△1.2
熊本県	44.5	6.3
佐賀県	69.1	1.4
静岡県	39.4	1.9
千葉県	19.9	△0.3
和歌山県	23.6	3.2

資料 第2表に同じ

うに、「寄与度」では同じ順位付けがなされている県域でも、この1年間での担い手への農地の集積動向や集積率は大きく異なっている。

例えば、熊本県では、初年度における機構の利用実績は少なかったが、集積面積の前年比増加率は6.3%と全国を大きく上回っている（第4表）。熊本県では、12年度から①貸借、②売買、③特定農作業受委託のなかから担い手農業者にとって望ましい方法で、担い手への農地集積を図り、13年度からは県で設定した集積目標である2,100haを超える実績を上げている。14年度についても、集積面積は2,182haと前年度を上回っており、作業受託面積を含めると担い手への集積はさらに進捗すると見込まれている。

また、佐賀県は、これまでに集落営農の組織化によって担い手への農地集積を進め、集積面積はほぼ7割に達している。そのため、同県では、今回の機構の創設をきっかけとして、農地中間管理事業を活用してまずは集落営農の法人化に向けた取組みをさらに進めることを県の方針の柱として、新規集積面積の拡大よりも、組織化した集落営農の法人化を促進することに推進の力点を置いている。そして、昨年度から実際に、約40組織が法人化に向けた取組みを進めている。

先にみたように、担い手への農地集積の手法は農地中間管理事業のみではない。現場ではさまざまな手法により農地集積を進めようとしており、そのなかで機構の実績だけをランク付けして発表することは、大きな目的である担い手への集積に繋がらな

いのではないかと、懸念を示す声も聞かれる。また、集積された農地について担い手の経営に資するよう集約することも、農地中間管理事業の重要な目的のひとつである。機構の集積実績のみに着目し、全体の集積面積を増加させたり、担い手の経営向上に資する集約化に取り組む県域が最下位とされる指標を唯一の方法としてランク付けすることは、政策評価の方法として適切とは思われない。

(2) 全体の農地集積のなかでの機構の位置づけ

14年度において、集積面積が6万2,934ha増加しているうち、機構による新規集積面積は7,349haであることから、新たに集積された面積のうち機構を通じた貸借は11.5%にとどまっているということになる。集積面積の詳細が公表されていないため正確なところはわからないが、14年3月末までの傾向を考慮すると、集積面積の増加分の多くは借入地の増加によるものと思われる。

つまり、14年度における貸借による農地集積の多くは、当事者間の合意にもとづき、従前の制度を利用して権利設定を行っていると考えられる。都道府県別にみても、集積面積の増加分に占める機構の新規集積面積の割合が5割を超えるのは2県域のみで、ほとんどの都道府県では機構以外のルートの方が多。

例えば、熊本県においても、昨年度増加した2,182haのうち、所有権移転が537ha、貸借が1,645haとなっており、貸借のほとん

どは当事者同士の合意にもとづくものとなっている。地域によっては円滑化事業が活用されているケースもあろう。機構の実績のみでなく、農地集積が全体としてどのような形で進んでいるかをデータで把握し、今後の施策のあり方を検討することが重要であると考えられる。

(3) 地域性や各県の取組意向への配慮

また、このようなランク付けにおいては、地域性や各県の取組意向はどこで加味されるのだろうか。

例えば、石川県では、これまで農地保有合理化法人として指定していた公社ではなく、農業法人等の経営支援・新規就農や企業参入等を支援するいしかわ農業総合支援機構を農地中間管理機構として指定することで、営農相談、農地の斡旋、経営支援までをワンストップで行う新たな体制の構築を図っている。

また、これまでの市町村による農地集積の施策への取組実績が少ないことから、機構の創設をきっかけとして機構・県から市町村への働きかけを積極的に行い、初年度においては市町村で関係者が地域農業や農地のあり方を考える場、機運を醸成することで県域全体の推進の土台づくりを行うことを優先的な課題としている県もある。

このように、各県の置かれている環境や目指す方向によって取組みの内容も異なってくる。事業の進捗を評価するにあたっては、各県で定めている推進方針や年度計画に即して、実際の取組みはどのようになさ

れたのかをチェックする仕組みも必要ではないだろうか。

農林水産業・地域の活力創造プラン（14年6月24日改訂）では、「農地中間管理機構の運用状況を評価するなど、政府としてその進捗状況を的確にフォローアップしつつ、現場で実効あるものとなるよう地域の視点に立って、中長期的に計画的な農業経営の展開が可能となるよう制度の安定性に配慮しながら、必要な見直しを進めていく」ととされている。今後のフォローアップが地域の視点に立って行われていくことを期待したい。

5 事業を推進するなかでの課題

—聞き取り調査の結果より—

「軌道に乗せるための方策」においては、各都道府県や機構の役職員の意識改革や体制整備が必ずしも十分ではないことが、事業を軌道に乗せるうえでの最も大きな課題であるとしている。しかし、機構や市町村、農業者等、関係者の声に耳を傾けると、機構の体制整備のみでは解決は困難だと思われる推進上の課題が浮かび上がってくる。

(1) 現場からの声

a 出し手の農地に対する思い、機構の利用に対する抵抗感

出し手の農家には、自ら耕作ができなくなっても、自分の農地は信頼できる人に貸し付けたいという気持ちが高い。機構の利

用が低調な要因としては、誰に貸し出されるかわからないという機構の仕組みを敬遠する出し手が多いことが影響しているとみられる。

また、当初、地域集積協力金の交付のためには10年以上の貸借契約を結ぶことが望ましいとされていたこともあって、契約期間を10年に設定する地域も多くみられたが、地権者には後期高齢者も多く、相続等を考慮すると10年の期間を長すぎると感じて機構の利用を見送るケースもみられる。

制度が想定する姿と当事者の意向とが必ずしもマッチしていない面がある。

b 性急な政策形成、推進が現場に与える影響

(a) 早急な制度導入による現場の困惑

農地中間管理事業は、市町村をベースに農地集積を進めようとする円滑化事業を現場で推進しているさなかに制度化され、十分な準備期間がないままに運用がなされている。そのため、円滑化事業の創設をきっかけに、市町村として取り組む仕組みが定着し始めたところに都道府県を主体とする機構の仕組みが導入されたという状況になっている地域もある。

貸出希望のある農地について、どの事業をどのように利用したら、地域農業や農家のためによりよいのか、複数の事業が並存するなかで現場で判断することが難しいケースもみられる。

(b) 事務手続きにかかる時間や煩雑さ

農地中間管理事業によって権利設定を行う場合、出し手の申し出から受け手が正式に決定するまでに他の事業に比べて時間がかかりタイムラグがあること、事務量が多いため事業を活用しにくいといった声もある。

例えば、市町村内で手続きが完結する円滑化事業では、出し手から転貸者への権利移転と転貸者から受け手の権利移転が同時に行われるが、農地中間管理事業を利用する場合には、市町村の農用地利用集積計画により機構に農地を貸し出した後、農用地利用配分計画が作成され、県が認可するまで受け手に権利が設定されない。そのため、すぐに農地を利用したい場合などには機構を利用しにくい。

また、権利設定のために農用地利用集積計画と農用地利用配分計画の2つの計画が必要となるため、両者に齟齬そごがないかのチェックが必要となる。さらに、配分計画の作成にあたっては、事業対象となる全筆の登記事項証明書を用意する必要がある。そのほか、受け手も借り受けた農地の利用状況を報告しなければならず（機構法第21条）、その報告書のチェック等も市町村等の現場の職員が行うこととなる。

これらの事務作業は、機構職員のみでなく、現場の市町村や農協職員の負担となるところが大きい。ある地域の職員は、「既に集積済みの農地について機構を介する形に変えれば機構の利用実績はあがるが、市町村の担当職員の事務負担も増大する。現場

から機構の活用を求められれば対応するが、現場担当職員の事務量を考慮すると機構の利用を勧めることが難しいケースもある」としている。

(c) 政策のブレによる現場の負担感の増大

機構は安倍政権下の農政改革の中心施策に位置付けられたこともあって、制度の骨格、詳細が固まっていない段階での施策のイメージが日本再興戦略に掲載され、会議資料等にも公表されていた。しかし、その後の機構法の成立過程においては、当初の検討案が規制改革会議等での検討過程で大きく修正され、さらに国会審議において第26条と附帯決議が付加された。

そのため、改訂前の「日本再興戦略」で示されマスコミ等でも大きく報道された「農地中間管理機構が地域内農地の相当部分を借り受け（準公有状態）、大区画化等の基盤整備を行った上で、担い手への農地集積・担い手ごとの農地の集約化に配慮して貸し付けることにより農地利用の再配分を行うスキーム」という機構のイメージと、現在現場で実際に運用されている機構の仕組みでは内容が大きく異なっている。

その結果、現場では、機構の仕組みを日本再興戦略で示されたスキームと誤解している農業者がおり、実際の制度の仕組みを説明して正しい理解を得るまでに時間がかかるケースもある。農業者の失望感は、制度の信頼も低下させかねない。

また、14年度においては、地域集積協力金の交付について年度途中で交付要件が変

更されるなど、制度設計が曖昧なまま政策が推進されたことで現場が混乱し、その調整に担当者が苦慮する場面もあった。

c 米政策の見直し、米価下落に伴う受け手の規模拡大意欲の減退

14年度では、米政策の見直しにより米の直接支払交付金が半額に減額されたことに加えて米価が大幅に下落したため、規模の大きい担い手農業者ほど所得が大きく減少することとなった。米価下落のショックと足もとで米価が回復する兆しが見えない局面で規模拡大を図ることを躊躇する経営体も多い。特に、後継者がいない担い手では、保有する機械や労働力で対応できる面積までは拡大できても、先の見通しが立たないなかで新たに設備投資をしてまで規模拡大を図ろうとする農業者は少ない状況にある。

東北のある地域では、機構の設立を契機に、機構が集落営農法人に対して、現在集落営農法人が作業受託として耕作している農地の一部について、機構を通じた賃貸借に切り替えることを働きかけた。しかし、受け手となる集落営農組織は、構成員も高齢化しており、先行きが見えないなかで賃貸借契約に切り替えて経営リスクを高めることは厳しいと機構の利用には至らなかった。規模拡大よりも集積された農地の集約化によって経営効率を高めることに期待するという担い手農業者の意見も聞かれる。

(2) 求められる課題の洗い出し

ここで取り上げたのは、現場の声の一部

をあげたものにすぎない。実際には、①機構の制度や仕組みそのものに起因する課題、②機構だけではなく農地集積・集約にかかる制度全般に起因する課題、③農業や地域を取り巻く環境要因によるものなどが複雑に絡み合っており、また、地域が異なれば課題の発現の仕方も大きく変わる。

初年度の取組みを踏まえた各地域での取組状況や、取組みのなかで顕在化した問題を比較・分析することで共通する課題を洗い出し、解決のために必要な方策を考えていくことが求められている。

おわりに

以上みてきたように、現時点の農地集積は、機構の機能を通じた貸借よりも、顔が見える関係のなかで人への信頼をもとにしているものが多いとみられる。

農地にはそこに住む人たちのさまざまな多くの思いがある。そのため、農地集積を進めていくためには、地域の農地を誰がどのように担い、地域の農地をどのように守っていくのかを、丁寧かつきめ細かな話し合いによって地域自らが考えていくことが重要となる。そして、その取組みにはある程度の時間とそれに関わる人たちの多大な努力を要する。現場においてどのような活動がなされているのか、その実態をとらえ、それらの人々を支える支援が求められる。

昭和一けた世代のリタイアが進むなかで、貸出を希望する農地が増え、担い手への農

地集積は自ずと進んでいくと思われる。一方で、特に稲作においては担い手の経営環境は厳しくなっている。受け手の経営支援のひとつとしても、耕作しやすく農地をまとめることへのニーズは強い。

また、今後は地域外に住む農地所有者がさらに増え、当事者同士で賃貸借契約を結ぶことが困難な案件が増加するであろう。機構に期待される農地の仲介機能の重要性も高まると思われる。

さらに、地域のなかで担い手を確保できないケースなど、地域のみで人・農地の問題を解決することが困難となる地域が増える懸念があることを考慮すれば、市町村を超えた枠組みを担保しておくことも必要になろう。都道府県と市町村との協力体制のもと、より実効力のある仕組みを構築していくことが求められる。

農地集積・集約を進めるベースとなるのは地域の信頼関係とそれを支える人である。地域をまとめる機能をもつ農協が果たすべき役割もますます重要になろう。

<参考文献>

- ・小針美和 (2014a) 「動き出す農地中間管理機構と現場からの示唆」『農林金融』6月号
- ・小針美和 (2014b) 「農地中間管理機構の創設と生産現場に求められるもの」『生活協同組合研究』第466巻10月号
- ・東京財団 (2013) 「農業構造改革の隠れた課題～変わる農村・取り残される農政～」3月
- ・原田純孝 (2015) 「農地中間管理機構創設の意義と問題点」『日本農業年報61アベノミクス農政の行方—農政の基本方針と見直しの論点—』農林統計協会

(こばり みわ)