

担い手への農地集積・集約化の加速化に向けて

— 農地中間管理機構法施行5年後見直しの国会論議 —

日下 祐子

(農林水産委員会調査室)

《要旨》

令和元年5月、担い手への農地利用の集積・集約化を加速化させるためとして政府が提出した農地中間管理機構法の施行5年後見直し案が成立した。見直しの主眼は、農地中間管理機構と地域で農地利用のコーディネーター役を担う組織である農業委員会、農業協同組合、土地改良区等との連携強化等である。

本改正案の審査では、農地中間管理機構の実績に対する評価及び課題、農地及び担い手の確保に向けた地域の話合いを推進する方策、中山間地域等の条件不利地域における農業及び地域振興など、農地集積・集約化の在り方を改めて問う議論が展開された。

今後、各地域で創意工夫に基づいた新制度の活用が期待されるとともに、人口減少時代における農業及び農村地域の振興に向けた農政の真摯な議論が求められている。

1. はじめに

第198回国会(常会)の令和元(2019)年5月17日、「農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部を改正する法律案」(以下「本改正案」という。)が参議院本会議で可決・成立した。

本改正案の衆参両院農林水産委員会における審査では、新規就農支援の在り方を始め、農地及び担い手の確保に関する議論が多岐にわたって行われた。農地政策と担い手政策は密接で切り離せない関係ではあるが、本稿では、農地中間管理機構による農地集積・集約化の現状と課題に焦点を当てて概観する(本改正案の審査経過は図表1参照)。

2. 本改正案の概要及び提出の経緯

「農地中間管理事業の推進に関する法律」(平成25年法律第101号。以下「機構法」という。)は、担い手(効率的かつ安定的な農業経営及びこれを目指して経営改善に取り組む農業経営を行う経営体)への農地利用の集積・集約化を図るため、各都道府県の農地中間

管理機構（以下「機構」という。なお、機構は「農地集積バンク」、「農地バンク」とも呼ばれる。）が、所有者（出し手）から農地を借り受け、必要に応じ基盤整備や管理を行った上で、当該農地を、集約化（面的なまとまり）に配慮しながら公募に応じた借受希望者（受け手）に転貸することを内容とする農地中間管理事業を定めるものである（機構の概要は図表2参照）。

図表1 審査経過

		衆議院	参議院
国会提出		平成31(2019)年2月12日(衆議院先議)	
本会議趣旨説明・質疑		—	—
農林水産委員会	本付託	4月2日	令和元(2019)年5月8日
	趣旨説明	4月9日	5月9日
	対政府質疑	4月11日、17日	5月14日、16日
	参考人質疑	—	5月14日(※)
	討論	4月18日	5月16日
	採決	4月18日(可決多数)(※※)	5月16日(可決多数)
	附帯決議	4月18日(全会一致)	5月16日(全会一致)
本会議討論		—	5月17日
本会議採決		4月23日(可決多数)	5月17日(可決多数)

(※) 参議院農林水産委員会に、佐藤博・公益社団法人秋田県農業公社理事長（注：同公社は、平成26年4月1日に農地中間管理機構として知事の指定を受けている。）、安藤光義・東京大学大学院農学生命科学研究科教授、宇田篤弘・紀ノ川農業協同組合組合長理事の3名が参考人として招致された。

(※※) 衆議院農林水産委員会で、本改正案に対する修正案（立憲民主党・無所属フォーラム提出）は、否決された。

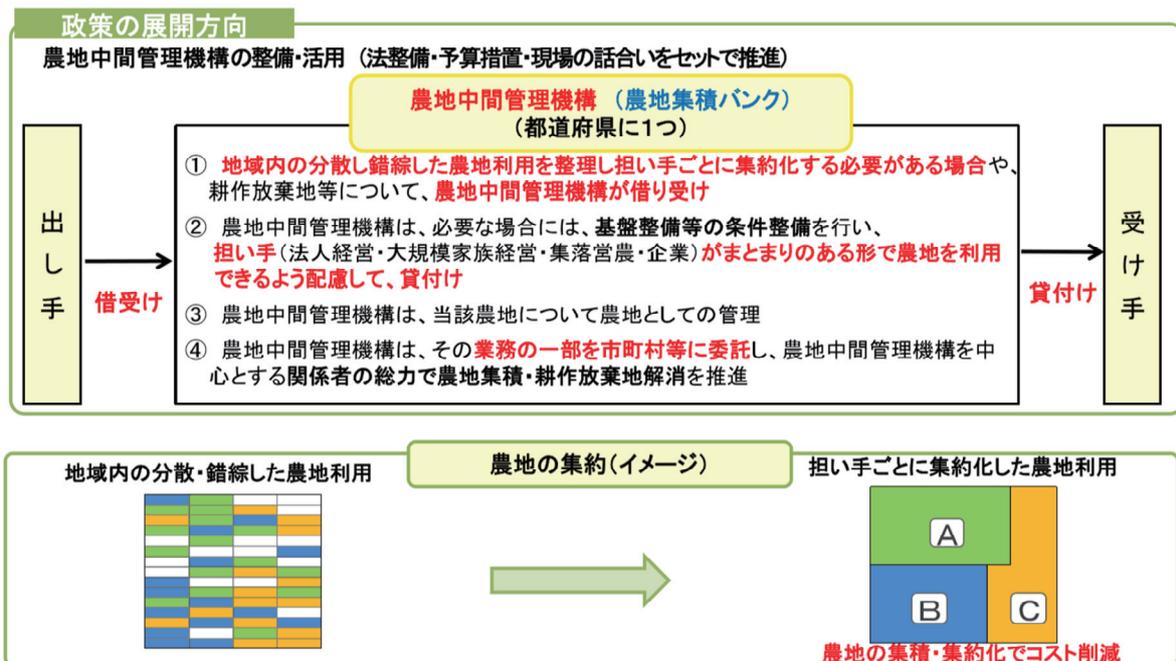
(備考) 参議院農林水産委員会は、法案審査に先立ち、4月23日に栃木県足利市において農地中間管理事業の実情調査（視察）を行った。

(出所) 筆者作成。下記衆参両院ウェブサイトの議案情報参照（令元.8.22最終アクセス）。

<http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_iinkai.nsf/html/gianrireki/198_198_kakuho_23.htm>

<<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/198/meisai/m198080198023.htm>>

図表2 農地中間管理機構（農地集積バンク）の概要



(出所) 農林水産省ウェブサイト「農地中間管理機構（農地集積バンク）について」

<<http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/>>（令元.8.22最終アクセス）

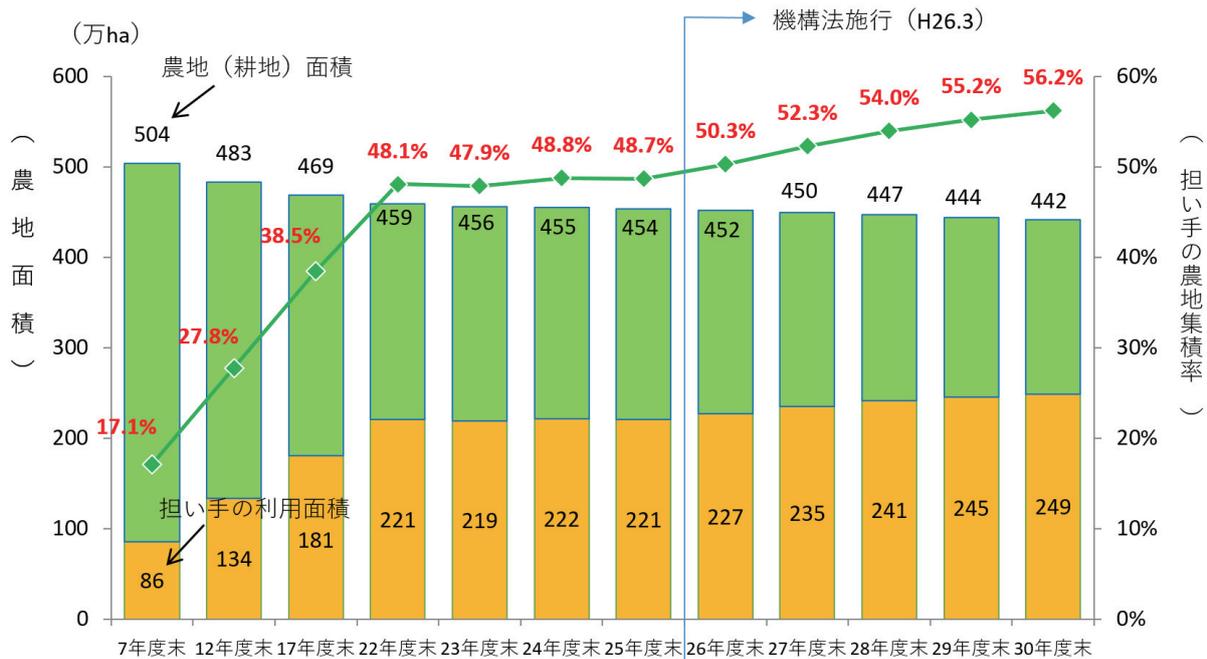
担い手への農地の集積は、農業経営の規模拡大による自立経営の育成を目指すこととされた旧農業基本法の制定（昭和 36（1961）年）以降、長年にわたり、農地の流動化に向けた農地制度の改正を重ねて進められてきた（農地集積率の推移について図表 3 参照）。

しかしながら、集積された農地は、小区画のまま数か所に分散し、他者が耕作する農地と混在、錯綜している状態（分散錯圃（さくほ））となっており、経営の大規模化が一定程度進展したとはいえ、生産性の向上につながっていないところが多い。

そこで、平成 24（2012）年度から、担い手への農地利用の集積・集約化、耕作放棄地の発生防止・解消などの「人と農地の問題」を解決するべく、地域ごとに人・農地プラン（地域農業の将来の設計図）の作成及びその定期的な見直しを行うことが推進されている。この作成プロセス等において、「信頼できる農地の中間的受け皿があると、農地の集積・集約化が円滑に進む」という指摘があった。

機構法は、「人と農地の問題」を解決するための「切り札」¹として、また、農業の成長産業化を標榜する安倍政権が「日本再興戦略」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）において「平成 35（2023）年までに担い手の農地利用面積割合を全農地の 8 割（現状 5 割）」にすると

図表 3 農地面積と農地集積率の推移



(注) 「担い手の利用面積」とは、認定農業者（特定農業法人含む）、認定新規就農者（平成 26 年度から）、市町村基本構想の水準到達者、特定農業団体（平成 15 年度から）、集落営農組織（平成 17 年度から）（平成 17 年度～平成 24 年度：集落内の営農を一括管理・運営している集落営農。平成 25 年度以降：組織の規約を定め、対象作物の生産・販売について共同販売経理を行っている集落営農）が、所有権や利用権に基づき、又は特定農作業受委託（平成 23 年度までは作業委託（基幹 3 作業：耕起・代かき、田植、収穫）により経営する面積をいう。

(出所) 農林水産省「農業経営構造の変化」、同「耕地及び作付面積統計」、同「農地中間管理機構の実績等に関する資料」を基に筆者作成

¹ 第 197 回国会参議院農林水産委員会会議録第 1 号 2 頁（平 30. 11. 13）

掲げた目標を達成するための重要な手段として、平成 25 年 12 月に制定²、翌年 3 月に施行され、機構と関連する事業に様々なメリット措置（予算・税制措置、土地改良事業との連携等）が講じられてきた。

本改正案は、機構法附則の施行 5 年後見直しの規定に沿って、担い手への農地集積・集約化のペースを加速させるためとして、平成 31 年 2 月に政府から国会（衆議院）に提出されたものである。主な内容は、農地中間管理事業の手続を簡素化するほか³、機構と農業委員会、農業協同組合、土地改良区等の地域で農地利用のコーディネーター役を担う組織との連携強化、農地集積・集約化に支障を及ぼすおそれのある農地転用への規制の導入、広域的に活動する認定農業者への対応、認定新規就農者向けの無利子融資の拡充等である⁴。

3. 主な国会論議

（1）機構法施行後の農地集積・集約化に対する評価

ア 農地集積率に対する評価

機構法施行後の実績を見ると、農地中間管理事業以外の手法（農地利用集積円滑化事業（以下「円滑化事業」という。）⁵や相対取引等）によるものも含め、農地集積率は上昇しているものの 55.2%（平成 29 年度末時点。本改正案審査時における最新数値）⁶にとどまっている。特に中山間地域の占める割合が多いとされる近畿、四国、中国地方では、集積率は低い傾向にある⁷。

これに関し、政府は、「平成 26 年度以降は上昇に転じているので、農地バンク創設の効果はあった」、「農地バンクは、（平成 29 年度までに）全国の農地の 4.2%に当たる 18.5

² 機構法案の提出経緯については、西村尚敏「『担い手』への農地集積による農業の競争力強化に向けて―農地中間管理機構の創設―」『立法と調査』第 346 号（平 25. 11. 1）53～68 頁を参照願いたい。「人・農地プラン」は、機構法の制度設計時に農林水産省が法定化しようとしたところ、地域外・農外関係者による新規参入の機会の確保を重視する政府の「産業競争力会議」及び「規制改革会議」がその法定化に慎重論を唱えたため政府提出案に盛り込まれなかったが、国会での修正（機構法第 26 条の追加）により、「農業者等による地域協議の場」として位置付けられている（第 185 回国会衆議院農林水産委員会議録第 8 号 27 頁（平 25. 11. 27））。

³ 現行制度では、機構が集積計画で集めた農地を転貸するためには、借受希望者を公募し、配分計画の案を作成・縦覧し、都道府県知事の認可を得るプロセスが必要である。このように、農地の借受プロセスと貸付プロセスとを切り離れた点は、「機構のレーゾンデートル」であり、「貸付先の決定が機構に一任されたことで、集約化の推進や企業の農業参入の促進という効果も期待された」が、「農村の現場では、誰に農地を貸すかは相手との信頼関係が決定的に重要であり、機構への農地の貸付けも、借り手が事前に内定している場合が多く、当初の想定どおりにはならなかった」（安藤光義参考人（第 198 回国会参議院農林水産委員会議録第 9 号 26～27 頁（令元. 5. 14）））こともあり、機構が地域外の者に転貸するケースは数パーセントにとどまっている（平成 29 年度は面積ベースで 3%、経営体ベースで 4%）。

本改正案では、農業関係団体及び地方自治体等からの手続の簡素化を求める要望を受け、配分計画案の縦覧手続を廃止するほか、借り手が事前に内定している場合には、集積計画のみで一括して権利設定する手法（他の事業による集積手法と同様）も可能とすることとしている。

⁴ 本改正案の概要及び提出経緯については、日下祐子「農地中間管理機構（農地集積バンク）法等の改正案」『立法と調査』第 411 号（平 31. 4. 15）73～75 頁も参照願いたい。

⁵ 市町村レベルの実施主体である市町村、市町村公社、農協等（農地利用集積円滑化団体）が農地所有者を代理し、農地の受け手を見つけて売却・貸付けを行う等の事業をいう（農業経営基盤強化促進法第 4 条第 3 項。平成 21 年導入）。

⁶ 本改正案成立後の令和元年 6 月 7 日に公表された農地集積率の最新数値は 56.2%（平成 30 年度末時点）

⁷ 農林水産省が全国ブロック別で農地集積の傾向を分析した結果による。例えば近畿地方 30.1%、中国地方 27.4%となっている（第 198 回国会衆議院農林水産委員会議録第 6 号 7 頁（平 31. 4. 11））。

万 ha を転貸しており一定の成果を上げている」(図表 4 参照) と評価する一方で、「農地集積率の伸びは近年鈍化している」との認識を示した⁸。その要因として、「農地の集積・集約化の機運が以前からあった平場の水田地帯での集落営農による事業の活用が一巡した」と分析し、「今後は、中山間地域を始めとして新たに話し合いから始めなければならない地域で事業をどう進めていくかが課題である」との問題意識を示した。この課題に対処するため、今回の見直しのポイントとして、「農地バンクと農業協同組合、農業委員会など地域でコーディネーター役を担ってきた組織が一体となって農地集約化のための話し合いを推進していく枠組みをつくらうとしている」と述べた⁹。

イ 農地集積率「8割目標」の是非及び達成見込み

令和 5 (2023) 年までに農地集積率を 8 割とする目標については、目標値の設定それ自体や、目標の達成見込みに対する疑念が呈された。これに対し、政府は、まず 8 割目標について、「平成 12 年から 22 年までの 10 年間で農地集積率が 3 割から 5 割へと増加したことを踏まえ、この伸び率を 26 年度以降 1.5 倍に加速させるという考え方」で設定された「意欲的な目標」であり、『農林水産業・地域の活力創造プラン』に位置付けられた K P I」でもあると説明した¹⁰。また、8 割目標を達成したときの我が国の農業と農村の姿について、「スマート農業の展開も含めた効率的な農業が展開される基盤が構築されるため、農業の成長産業化や新規就農増にもつながり、地域の農地が放棄されず維持されていくと考える」と述べた¹¹。

目標達成の見込みについては、農地集積ペースを「相当加速化しなければならないということは事実であり、自戒している」との認識を示しつつも、「目標の見直しは、生産現場に誤ったメッセージを送ることになりかねないため考えていない」ことを明らかにした。その上で、「各地域の体制を人・農地プランを中心に立て直し、地域で真剣に議論することを進めたい」、「分母の耕地面積を減らして農地集積率を上げるようなことは考えておらず、耕作放棄地の解消にも努めていきたい」と述べた¹²。

図表 4 農地中間管理機構の累積転貸面積



⁸ 第 198 回国会衆議院農林水産委員会議録第 6 号 6 頁及び 15 頁 (平 31. 4. 11)

⁹ 第 198 回国会参議院農林水産委員会議録第 9 号 11 頁 (令元. 5. 14)

¹⁰ 第 198 回国会衆議院農林水産委員会議録第 6 号 15 頁及び 18 頁 (平 31. 4. 11)、第 198 回国会衆議院農林水産委員会議録第 7 号 15 頁 (平 31. 4. 17)、第 198 回国会参議院農林水産委員会議録第 10 号 26 頁 (令元. 5. 16)

¹¹ 第 198 回国会参議院農林水産委員会議録第 10 号 2 頁 (令元. 5. 16)

¹² 第 198 回国会衆議院農林水産委員会議録第 6 号 16~17 頁 (平 31. 4. 11)、第 198 回国会参議院農林水産委員会議録第 9 号 11 頁及び 18 頁 (令元. 5. 14)

ウ 機構の新規集積への寄与度と予算の効率性

平成 29 年度末における機構の累積転貸面積 18.5 万 ha のうち、担い手への新規集積は 7.1 万 ha である（図表 5 参照）。

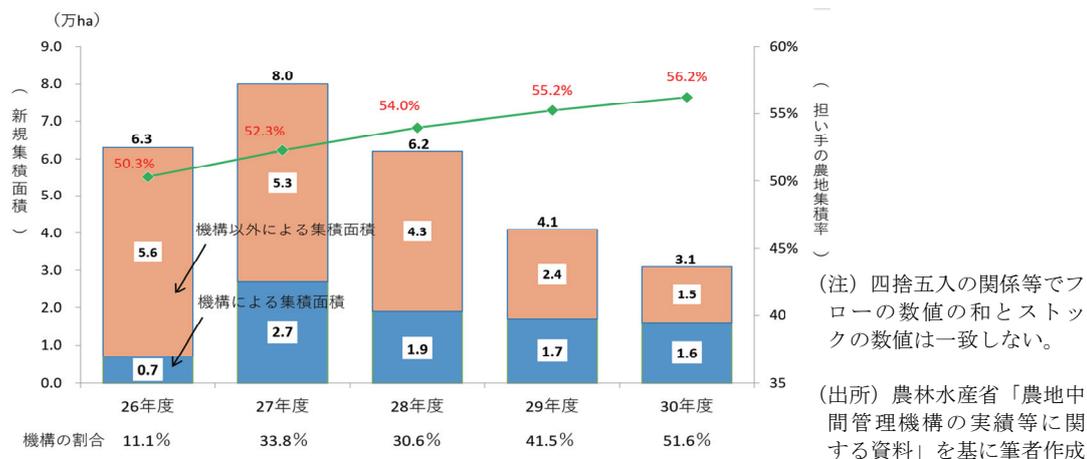
この新規集積としてカウントされているものの中には、すでに集落営農組織への利用権が設定されていたものを解約し、当該組織が集落営農法人へと法人化して「担い手」に分類されたところに機構が貸し付けるといふ付け替えのケースが含まれており、このようなケースを除いた実績を示すべきとの指摘に対して、政府は、「農地バンクが 10 年以上の長期間の借受けをすることで、今後、担い手同士の農地の交換や、（現在の耕作者が）リタイアした際に新たな担い手に貸せるという潜在的な農地ともなる。新規集積のみが農地バンクの成果ではない」と説明した¹³。また、機構による新規集積 7.1 万 ha は、政府の集積目標への寄与度が 11.8%にとどまっていることに対し、政府は、「目標との関係でいうと、加速化しなければいけない」との認識を示した¹⁴。

図表 5 農地中間管理機構の新規集積への寄与度
【担い手への新規集積（ストック）】

	26 年度	27 年度	28 年度	29 年度	30 年度
集積目標（※）	14.9 万 ha	29.8 万 ha	44.8 万 ha	59.7 万 ha	74.6 万 ha
累積新規集積 （集積目標に占める割合）	6.3 万 ha (42%)	14.3 万 ha (48%)	20.5 万 ha (46%)	24.6 万 ha (41%)	27.7 万 ha (37%)
機構によるもの	0.7 万 ha	3.4 万 ha	5.2 万 ha	7.1 万 ha	8.7 万 ha
集積目標に 占める割合	5%	11%	12%	12%	12%
累積新規集積に 占める割合	11%	24%	25%	29%	31%
機構の累積転貸に 占める割合	29%	34%	37%	38%	39%

（※）集積目標は、年間集積目標面積（149,210ha）×取組年数。年間集積目標面積は、各都道府県の平成 26 年 3 月末時点の集積率を 2.5 倍した集積率（上限：北海道は 95%、都府県は 90%）又は現行の農業経営基盤強化促進基本方針（農業経営基盤強化促進法第 5 条）の集積目標率のいずれか高い方に、平成 25 年の耕地面積を乗じて算出した 10 年間の集積目標面積を、10 年割したもの。

【担い手への新規集積（フロー）】



¹³ 第 198 回国会参議院農林水産委員会会議録第 10 号 16～17 頁（令元. 5. 16）

¹⁴ 第 198 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 7 号 20 頁（平 31. 4. 17）

機構発足後の5年間（平成25年度補正予算から令和元年度予算まで）において、国費ベースで、機構の事業推進費などで381億円、機構集積協力金の交付事業に799億円が投入されている¹⁵。このほか、機構関連の土地改良事業などのメリット措置が講じられている。このように、機構に予算を集中させているにもかかわらず、実績が芳しくないのは、そもそも機構が現場から遠い都道府県レベルに設置されているからであり、今回の見直しが「地域の話合いをベースにする」というのなら、いっそ機構を廃止して、市町村レベルの農業委員会や農地利用集積円滑化団体（以下「円滑化団体」という。）を支援するとともに、農業者への戸別所得補償制度を復活させるべく法制上の措置を講ずるべきといった主張が、野党からなされた¹⁶。

こうした主張に対し、政府は、①機構の廃止は現場への影響が大きいこと¹⁷、②円滑化団体のうち9割の団体が実績に乏しくなっている中で、機構の役割を完全に担わせることは困難であり、二者択一ではなく、それぞれの良さを生かして一体的に集積・集約化を進めていくのがよいと考えていること、③旧戸別所得補償制度は担い手への農地の集積ペースを遅らせる面があり、また、十分な国境措置がある米への支援について納税者等の理解が得がたい等の課題があるとした¹⁸。

エ 集約化における機構の機能の効果の分析手法

分散錯圃の解消という機能が発揮されているか確認するためとして、機構が担い手に転貸（配分）する農地のうち、再配分を行い集約化が実現したものに関する客観的なデータについて問われたところ、政府は、「膨大な作業になるので、現在のところ調査したものはない」と答弁した¹⁹。そして、「現在は優良事例を公表し、横展開を図るという手法をとっている」と説明するとともに、今後、衆議院農林水産委員会の本改正案に対する附帯決議²⁰で要望されたことも踏まえ、集約化の状況の把握及び分析について「早急に研究する」旨答弁した²¹。

（2）人・農地プランの実質化

ア 人・農地プランの現状に対する評価

農地集積率8割目標の達成に向けて、まずは「人・農地プランの実質化が大事である」と政府は説明した。9割以上の市町村において、全国約1万5千の人・農地プランが作成されているが、その実態を見ると、「農地の出し手が記載されていないものが半数を占めるなど、実質的な話合いに基づくものとは言い難いものが相当ある」と分析し、「地域の真剣な話合いに基づいたプランが既に作成されている地域は全体の3割程度と考えら

¹⁵ 第198回国会衆議院農林水産委員会議録第6号8頁及び18頁（平31.4.11）

¹⁶ 衆議院農林水産委員会において、本改正案に対する修正案が、立憲民主党・無所属フォーラムから提出され、否決された（第198回国会衆議院農林水産委員会議録第8号1～3頁（平31.4.18））。

¹⁷ 政府は、機構は約30万人の所有者から約114万筆、18.5万haの農地を借り受け、7.5万人の受け手に転貸しており、仮に廃止されると、これらの農地について受け手が所有者と再交渉する必要が生じると説明する。

¹⁸ 第198回国会参議院農林水産委員会議録第9号6頁（令元.5.14）

¹⁹ 第198回国会衆議院農林水産委員会議録第7号11頁（平31.4.17）

²⁰ 参議院農林水産委員会でも同内容の附帯決議が行われた。

²¹ 第198回国会参議院農林水産委員会議録第9号15頁（令元.5.14）

れ、残る7割のうち少なくとも5割以上で実質化したい」との方針を示した²²。

イ 人・農地プランの実質化の意味

人・農地プランの「実質化」の意味について、政府は、「今回は結果よりもプロセスに着目する。農地の出し手や担い手を特定することまでは今回求めず、大まかな方針が良いので、そのかわり、農業委員会などのコーディネーター役の下で話し合いを行い、地図を作成するというステップを踏むことを、実質化を見る際の一つの基準にしたい」と説明した²³。

そして、市町村に対し、話し合いの際に「地図」を活用する努力義務²⁴を機構法に明記した狙いについて、政府は、「農業者の情報を地図に落とし込むことで、5年後、10年後の地域の状況が共有でき、話し合いが進んだという優良事例を参考にしたい。努力義務として明記することによって、人・農地プランの考え方を共有させたい」と説明した²⁵。

ウ 人・農地プランの実質化の責任主体

今回の見直しによって、人・農地プランの作成における農業委員会の役割が機構法に明記されることとなった²⁶。農地集積率「8割目標」が達成できなかったときの責任はどこにあるか、農業委員会だけが責任を押しつけられるような運用にならないかと問われたのに対し、政府は、「人・農地プランは、法律上は『農業者等による地域協議の場』であるが、これを設置するのは市町村の役割となっている。ただ、法律で位置付けているという意味で、国の意思というのでも示されている。農業委員会は法律で権限が決められている法的な存在であり、農地利用の最適化が役割であるが²⁷、市町村が設置する協議の場に入っていきにくいという農業委員会系統組織の意見を踏まえて法定化した。決して農業委員会だけに責任があるということではない」と説明した²⁸。

なお、担い手農家が「あそこの耕作放棄地になりそうなところを借りたい」と思ったときに、農業協同組合、市町村、機構の「どこも主体的な責任を持っていないから、たらい回し状態」のことがあるとの指摘に対し、政府は、「そういう実態も解消するように、今回、統合一体化を打ち出した。どこに行っても最終の農地のリストは一つになることを理想としたい」との考えが示された²⁹。

エ 人・農地プランごとの集積・集約化の目標設定

地域の気候条件、地形条件、栽培品目などによって農地利用の形態が異なる中で、全

²² 第198回国会衆議院農林水産委員会議録第6号20頁（平31.4.11）、第198回国会衆議院農林水産委員会議録第7号31頁（平31.4.17）

²³ 第198回国会衆議院農林水産委員会議録第7号20～21頁（平31.4.17）

²⁴ 本改正案は、農業者等による地域協議の場において、市町村が、農地に関する地図を活用して、農業者の年齢別構成や後継者の確保状況等の情報を提供しよう努めることとしている（機構法第26条第2項）。

²⁵ 第198回国会参議院農林水産委員会議録第9号4頁（令元.5.14）

²⁶ 本改正案は、農業者等による地域協議の場において、農業委員会が、農地所有者の利用意向を提供することや、農業委員及び農地利用最適化推進委員の出席等の必要な協力を行うこととしている（機構法第26条第3項）。

²⁷ 農業委員会等に関する法律（昭和26年法律第88号）の平成28年改正により、「農地等の利用の最適化の推進」（農地集積・集約化等）が農業委員会の最重要の業務として明確に位置付けられた。

²⁸ 第198回国会参議院農林水産委員会議録第10号17頁（令元.5.16）

²⁹ 第198回国会衆議院農林水産委員会議録第7号23頁（平31.4.17）

国画一的な目標を神格化しないためにも、人・農地プランの実質化に当たっては、プランごとに地域の実情に応じたきめ細かい集積目標の設定が必要ではないかとの指摘があった。これに対し、政府は、「記載事項の詳細を指導して結果的に形式的なプランが多くなった」という反省の下、「地域の実態に沿った、かつ具体的なものになるようにしたいというのが現時点の答弁であり、現場の意見を聞きながら考えていきたい」と述べた。

また、集約化の目標も設定すべきではないかとの指摘に対しては、政府は、「集約化に関しては、これまで具体的な指導という形はなかった」が、今回の見直しに当たり、「集積から集約化の段階に移っていくべき」と考えており、「プランの中に、『中心的経営体への農地の集約化の将来方針を記載することを必須化する』との方向を出しているところだが³⁰、どこまで数値化するか、これから詰めなければいけない」との考えを示した³¹。

(3) 地域一体での推進体制の構築

ア 農業委員会の役割の明確化と実施体制の整備

前述のように、今回、農業委員会の地域の話合いの推進に向けた役割が機構法上に明確化されることとなった。前述とはまた別の理由として、政府は、「(農業関係に従事する)市町村の職員が少なく、マンパワー不足という問題」を抱える中で、「農地利用最適化推進委員の活動状況を見ると、集積・集約化に向けた現場活動を積極的に行う一方、人・農地プランに関しては法律上明確でないことも一因となって、主体的な推進役としての意識が乏しいところもあるため」と説明した³²。

農業委員会の活動経費の支援や事務局体制を強化する必要性の指摘に対し、政府は、令和元年度予算で対応するほか、成果払い的な上乘せ報酬である「農地利用最適化交付金」の活用に必要な条例の整備を市町村に更に働きかけていく旨の答弁を行った³³。

イ 円滑化事業の農地中間管理事業への統合一体化

機構の発足後、地域の意向として自発的に円滑化事業から農地中間管理事業への移行が進められてきており、円滑化事業の実績はピーク時の3分の1程度まで減少しているが、一部の道県（北海道、栃木県、長野県、新潟県、愛知県）では活発であり、円滑化団体である農業協同組合が米、麦、大豆のブロックローテーションに配慮した形で担い手への農地集積に係る土地利用調整を実施するなど特色のある活動を行っている³⁴。

このため、政府は、統合一体化においては「このような実績ある円滑化団体が配分計

³⁰ 農林水産省・地域の活力創造本部「農林水産省・地域の活力創造プラン」(平成30年11月27日改訂)別紙10「農地中間管理事業の5年後見直し等について」

³¹ 第198回国会参議院農林水産委員会会議録第10号6～7頁(令元.5.16)

³² 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第7号3頁及び13頁(平31.4.17)

³³ 第198回国会参議院農林水産委員会会議録第10号21頁(令元.5.16)。なお、全国の市町村のうち、上乘せ報酬条例の整備済みが6割、整備見込みを含めると7割となっている(平成31年3月時点)。

³⁴ 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第7号16頁(平31.4.17)、第198回国会参議院農林水産委員会会議録第9号16頁(令元.5.14)。なお、既存の契約の自発的な機構への切替えのみならず、新規についても、機構の集約化等の機能に鑑み、「農地利用集積円滑化団体が農地所有者代理事業を行う場合には、農地中間管理機構への農地貸付けを最優先に事業を行うことが適当」である旨が、運用方針として示されている(農林水産省経営局長通知「農業経営基盤強化促進法の基本要綱」(平成24年5月31日、平成30年1月17日最終改正)第8・2)。

面の原案を作成できるようにすることで、旧円滑化団体の事業を農地バンクの事業として実施できるようにする」等の様々な措置を現場の意見を聞きながら手当している旨を説明するとともに、統合一体化により「農地のリストが県段階で統一され、担い手農家にとって、利用する農地の集約化のチャンスが広がる」との期待を示した³⁵。

ウ 土地改良区との連携強化

地域農業に密接に関わる団体である土地改良区と機構との連携について問われた政府は、「農地集積の契機づくり」の観点から連携は望ましく、「機構集積協力金に『農地整備・集約協力金』を創設し、農地耕作条件改善事業に取り組む農家の負担軽減措置を講じる」とともに、「人・農地プランの作成に当たり、土地改良区もコーディネーターとして推進体制に積極的に入ってもらう主体の一つとして位置付ける」ことにより、連携を強化していくと述べた³⁶。

(4) 今後の課題

ア 中山間地域等の条件不利地域での推進

(ア) 中山間地域等の条件不利地域における事業推進の手法

前述のように、中山間地域等で新たに話合いから始めなければならないところが多く、中山間地域等直接支払交付金の集落協定等を議論する場の活用が期待されている。

農地の受け手がない中山間地域における事業推進の手法について問われた政府は、「地域の意向を無視して外から担い手を持っていくと地域の合意が取れないので、あくまでも地域の徹底した話合いで、農地利用や新規作物などを議論してもらおう」と示した上で、地域主導で農地利用の在り方を検討する体制をつくることを後押しするインセンティブ措置として、予算面において『地域集積協力金』の6割を中山間地域向けの優先枠にし、最低集積要件を平場の5分の1に緩和する」など手厚くすると述べた。さらに、「機構事業が契機となって、例えば新しい作物を導入することによって担い手が生み出されていくとか、外部の販路を持っている者が中山間地域にも入ってきて、新しい担い手として認知されていく場合もある」と述べた³⁷。

このほか、中山間地域等の条件不利地域に関し、中山間地域等直接支払交付金や多面的機能支払交付金の拡充、鳥獣被害対策支援、棚田の保全を通じた地域振興の取組への支援の必要性などが主張された³⁸。

(イ) 果樹園地の集積・集約化

中山間地域には果樹産地が多く存在するが、果樹農業では、水稻農業と異なり、担い手や農地利用のことだけで関係者が集まる習慣が少ない。このため、政府は、人・農地

³⁵ 第198回国会参議院農林水産委員会会議録第9号16頁(令元.5.14)。なお、配分計画の原案を作成できる者について、本改正案は、従来の市町村に加えて、「農用地の利用の促進を行う者であって農林水産省令で定める基準に適合するものとして市町村が指定するもの」とする(機構法第19条第1項)。

³⁶ 第198回国会参議院農林水産委員会会議録第10号9頁(令元.5.16)

³⁷ 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第7号25頁(平31.4.17)、第198回国会参議院農林水産委員会会議録第9号12頁(令元.5.14)

³⁸ 第198回国会参議院農林水産委員会会議録第9号12頁(令元.5.14)、第198回国会参議院農林水産委員会会議録第10号23頁(令元.5.16)

プランではなく、産地の構造改革計画の話合いの場を利用することや、産地の協議会がキーマンとしての役割を果たしているという認識の下、「産地協議会と農地バンクが連携した場合に果樹の改植等の支援をする予算の優先配分を行う措置を講じてきており、今後、更に強化したい」と述べた³⁹。

イ 地代算定のルール作り及び機構の業務増大への対応

今後、機構が農地の交換を行って面的集約を実現するためには、地域内での地代を算定するルールの統一が不可欠である。地代の公平公正なルール作りと透明化について問われた政府は、その重要性への認識を示し、「なるべくルール化して事務の簡素化に努める」旨の方針を示した。賃料を取らない使用貸借のケースもあり⁴⁰、これについては「参考人質疑の中でも議論があったので、更に研究を進めたい」と述べた⁴¹。

また、地代未収のケースは全国で 0.32%であることから、政府は、「現時点で大きな問題となっていないが、今後状況は注視しなければいけない」と述べるとともに、機構で統一的に処理することにより、「直接契約に比べて担い手の負担が軽減されるという農地バンク制度のメリット」を果たしていきたいとした⁴²。

さらに、借り手からの地代の減額請求への対応や、貸し手の相続人の探索・地代振込口座変更など、今後、機構が取扱面積を増加するに伴い、業務が増大していく。これについて、政府は、「標準的な解決方法を国が示すなど、工夫していきたい」と述べた⁴³。

ウ 大規模集積した担い手同士の交換及び離農後の農地の受け皿

広域的に活動する担い手も散見されることから、従来のように農村集落という単位での協議とは異なる仕掛けが必要ではないか、大規模集積した担い手同士を組織化して担い手同士の協議の場の実質化を図るべきではないかとの指摘がなされた。これに対し、政府は、「各地域において担い手同士の農地交換ニーズが高まっており、機構集積協力金に『集約化タイプ』を創設した」、「担い手中心も大事だが、別の人が出てくると納得感が得られにくいので、地域の話合いと組み合わせていく必要がある」と述べた⁴⁴。

また、後継者を確保できない大規模経営者の離農とこれによる農地の耕作放棄地化について、政府は、「このリスクは増えてくる」との認識を示した上で、「機構を通じた貸借ならば、当面、担い手がいなくなると農地は機構に戻り、機構が新たな担い手を探す。こうした機構の機能は、今後重要な部分になってくる」との見解を述べた⁴⁵。

エ 地域に合わせた特色ある農業の担い手育成と農地集積・集約化の在り方

農地集積・集約化は目的ではなく、一つの手段である。地域に合わせた特色ある農業

³⁹ 第 198 回国会衆議院農林水産委員会議録第 7 号 23 頁（平 31. 4. 17）、第 198 回国会参議院農林水産委員会会議録第 10 号 2 頁（令元. 5. 16）

⁴⁰ 使用貸借は、全ての貸借の約 18%を占めており（平成 28 年）、わずかだが増加傾向にある（第 198 回国会衆議院農林水産委員会議録第 7 号 25 頁（平 31. 4. 17））。

⁴¹ 第 198 回国会参議院農林水産委員会会議録第 9 号 28 頁（令元. 5. 14）、第 198 回国会参議院農林水産委員会会議録第 10 号 14 頁及び 22 頁（令元. 5. 16）

⁴² 第 198 回国会参議院農林水産委員会会議録第 9 号 13 頁（令元. 5. 14）、第 198 回国会参議院農林水産委員会会議録第 10 号 14 頁（令元. 5. 16）

⁴³ 第 198 回国会衆議院農林水産委員会議録第 7 号 26 頁（平 31. 4. 17）

⁴⁴ 第 198 回国会衆議院農林水産委員会議録第 7 号 24 頁（平 31. 4. 17）

⁴⁵ 第 198 回国会衆議院農林水産委員会議録第 7 号 25 頁（平 31. 4. 17）

の担い手育成と、規模拡大だけではない農地集約の在り方が必要になっており、その意識付けが今回の見直しでどのように盛り込まれているかが問われた。これに対し、政府は、同様の認識を示した上で、「地域の将来を担う経営体が地域の実情に応じた農業経営を展開できる機運を醸成する、そのための環境づくりの一つに農地の集約化がある」との見解を示した。そして、「規模拡大が困難な地域においては、6次産業化の取組が大事」であり、認定農業者の認定基準となる「目標所得」に「6次産業化の取組による所得を含める考え方」を既に示しており、「人・農地プランの実質化を図る上でも、この考え方を改めて周知徹底し、各地域の実情に応じた特色ある担い手がプランに位置付けられ、これに基づく農地の集積・集約化が進むように指導する」旨の方針を示した⁴⁶。

また、人口減少・高齢化が進展する農村地域の現状と将来を見据えれば、安定的な兼業農家を、農地の出し手としてのみ捉えるのではなく、地域を支え農地を維持する貴重な存在として政策的に位置付ける時期に来たのではないかと、担い手のみならず兼業農家へも集約し、これらの各経営体に後継者がいるという姿をつくることで農地を次世代に引き継いでいくということ、人・農地プランの実質化を契機に進めるべきではないかとの主張もなされた⁴⁷。

4. おわりに

今回は機構法施行後初めての見直しであったが、農地集積・集約化の加速化に向けた特効薬は示されず、政府からは、「地域の話合いの徹底とそのための体制作り」が繰り返され、地域がどのくらいできるのか、まずはやらせてもらいたいとの姿勢が強く示された。衆参両院農林水産委員会の附帯決議は、政府に対し、地域の取組への十分な支援を講じるよう要請した。次の5年後見直しの時期は、農地集積率「8割目標」の期限と重なる。それまでの間、各地域の創意工夫に基づいた新制度の活用により、農地・担い手の確保と地域活性化の実現が期待される。

今回の審査においては、農地集積・集約化の議論に関連して、複数の委員及び参考人から、人口減少時代を迎えた今日、地域全体でどのような将来像を描くかが大事であるとの認識の下、集積後においても担い手以外の農家や離農者を包含するような農業・農村政策の展開が求められた。また、食料安全保障等の観点から必要な農地面積を割り出し、その確保に向けたゾーニングや所有者管理責任の強化、荒廃農地を林地へ戻すこと等も提案された。さらに、相続等において農地の所有権放棄・寄付のニーズが出てきており、政府全体でこれに対応することの重要性も指摘された。今秋に本格化する次期「食料・農業・農村基本計画」に向けた検討においても、このような農地を巡る課題に真摯に向き合った議論が求められる。

(くさか ゆうこ)

⁴⁶ 第198回国会衆議院農林水産委員会議録第6号2頁(平31.4.11)

⁴⁷ 第198回国会参議院農林水産委員会議録第10号6～8頁(令元.5.16)