

The Tokyo  
Foundation

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3月

## 本プロジェクトについて

この提言は、東京財団「日本の農政改革」研究プロジェクトにおける研究成果である。プロジェクトでは、農業者や有識者との議論を重ね、農地の利用調整や農業インフラの維持管理についての課題を整理し、農業・農村の長期的な変化をふまえた農業政策について検討を行ってきた。

### 【プロジェクト・メンバー】

生源寺眞一 東京財団上席研究員／名古屋大学大学院生命農学研究科教授<リーダー>  
吉田 誠 三菱商事株式会社国際戦略研究所渉外企画チームシニアアドバイザー  
小針 美和 株式会社農林中金総合研究所主事研究員  
富田 清行 東京財団政策研究ディレクター兼研究員  
坂野 裕子 東京財団研究員兼政策プロデューサー

### 【本提言に関する問い合わせ】

東京財団研究員兼政策プロデューサー 坂野裕子  
電話：03-6229-5494 / Email：banno@tkfd.or.jp

## はじめに

---

世代交代がスムーズに行われず、農地の荒廃が進み、産業としての衰退がなお進んでいる日本の農業。東京財団「日本の農政改革」プロジェクトでは、これまで平地の水田農業や中山間地域について、喫緊に対策が必要だとして長期的ビジョンを示し政策提言を行ってきました。この中で、農業は、コミュニティの基層の上にビジネスの層がある2層構造であることを示しました。今回は、産業としての農業を支える基層の部分に着目し、農村社会そのものが大きく変化している現状把握を行い、その変化に伴う課題について検討しました。

環太平洋パートナーシップ協定（TPP）への交渉参加の是非が問われる中、農業政策としては農産物の高付加価値化、輸出力強化などが求められていますが、その一方でこれまで整備されてきた農業インフラは老朽化し、それを支える農村住民も変化しています。地域における農地に関する利害調整や、農業インフラを支える仕組みは、地味なテーマではありますが、農業者や農村住民だけの問題でなく、消費者、納税者である国民1人ひとりにとっても、日本の農業の位置づけに関わる重要な問題であり、日本の農業の発展のためには欠かせない議論です。

本提言では、すべての問題に対して解決策を提示することはできませんが、解決に向けて考えるべきことを示しました。農政改革が求められる中、国としての方向性とそれぞれの地域の実情に合わせた議論の両方を始めなければなりません。私たちも国民的な議論を始めるよう働きかけていきます。

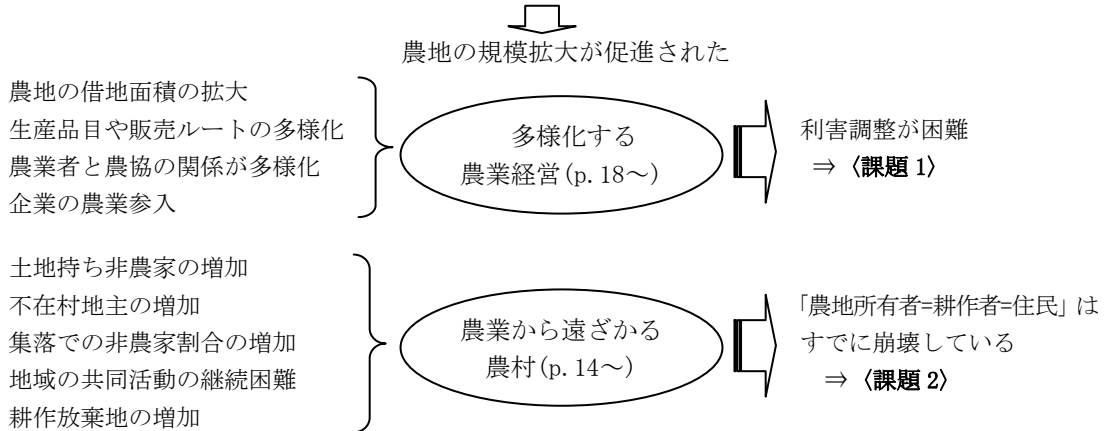
是非ご一読いただき、ご意見をいただけますと幸いです。

公益財団法人 東京財団  
理事長 秋山昌廣

# 要 旨

## 農業・農村の構造的な変化をとらえよ！【第1章、第2章】

コスト高の小規模農地、農業就業者の減少と高齢化



## 変化に対応できず顕在化する課題【第3章】

### 〈課題 1〉 農地の利用調整での公平・公正性をどう確保するのか？

〔従来の農協や農業委員会による農地の利用調整の仕組みでは、多様なメンバー間での調整について、公平・公正な判断について懸念される状況 (p. 23~)。〕

### 〈課題 2〉 農業インフラの維持管理コストは誰が負担するのか？

〔農業経営が多様化する中、農業インフラの維持管理についてすべての農家に同じ分量の出役を要求する根拠が希薄となっている。農地所有者、または耕作者が行うか地域の実態に合ったルールが必要 (p. 26~)。さらに、農業インフラの補修改修事業の実施にも誰を事業参加資格とするかについて課題がある (p. 31~)。〕

## 解決のための政策提言【第4章】

### 〈課題 1〉 → 提言 2, 3, 4, 5 (p. 37~)

- 2 農政における農協の位置づけの明確化
- 3 制度や政策の運用の合理的ルールの設定、透明性の確保と担保措置の設置
- 4 農地に関する組織間の情報の共有化
- 5 農業委員会委員の公選制改革

### 〈課題 2〉 → 提言 6, 7 (p. 38~)

- 6 農業水利施設管理における農地所有者と耕作者の義務と権利を地域ごとにルール化
- 7 土地改良事業参加資格者の見直しと農業インフラの公的な位置づけの整理

# 目 次

---

はじめに 1

要 旨 2

第1章 人・農地プランで顕在化した農業・農村の問題..... 5

1. 迷走する農政 5
2. 既存の制度と合わない点 6
3. 農業・農村の構造的な変化に合わない点 9
4. 人・農地プラン作成プロセスの問題 12

第2章 農業・農村の不可逆的な変化..... 14

～等質的で安定的な農村社会の成立から多様なメンバーからなる変化に富んだ農村社会への移行～

1. 農業から遠ざかる農村（「農村」の変化） 14
2. 多様化する農業経営（「農業」の変化） 18

第3章 農業・農村の構造的変化に伴う利害調整とインフラ管理の難しさ..... 22

1. 農地集積に関わる利害調整の問題 22
2. 農業から遠ざかる農村住民～農業インフラの維持管理コストの負担～ 26
3. 農業インフラの残された問題～土地改良事業参加資格者について～ 31
4. 国民に開かれた農政の議論の必要性高まる 34

第4章 政策提言..... 36

1. 国としてのぶれない方針の確立 36
2. 農業・農村の変化に対応できる農地等のルールづくりの推進 37
3. 農業インフラ整備の主体と費用負担のあり方に関する抜本的な議論の開始 39



## 第1章 人・農地プランで顕在化した農業・農村の問題

---

2012年度から「地域農業マスタープラン」（以下、「人・農地プラン」）の作成を軸とする新たな施策が導入された。これは集落・地域での話し合いによって、今後の「中心となる経営体」（個人、法人、集落営農）を定め、その経営体にどのように農地を集積するかについて決める政策手法である。市町村がアンケート調査や集落・地域での話し合いを通じて原案を作成し、農業関係機関や農業者の代表で構成する検討会を経て正式決定される。

人・農地プランの作成は、TPP交渉参加に関連して、経済連携の推進と食料自給率の向上や国内農業・農村の振興を両立させ、持続可能な力強い農業を育てることを目的とする。すなわち、「平地で20～30ha、中山間地域で10～20haの規模の経営体が大宗を占める構造を目指す。これを実現させるため、担い手、農地、生産対策、関連組織等に関する仕組みを見直し、一体的に改革する」と謳った政府の「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」<sup>1</sup>（以下、「基本方針・行動計画」）を受けて農林水産省が策定した「取組方針」<sup>2</sup>に基づいて進められる。

農林水産省の発表によると、人・農地プランを作成しようとしている市町村1561のうち47%にあたる731の市町村で、作成が行われたとされている（2013年1月末現在）。

### 1. 迷走する農政

農政の分野では近年、目指す方向性が異なる法律や基本計画が策定されている。

民主党は2009年の総選挙で「小規模の農家を含めて農業の継続を可能とし、農村環境を維持する」と訴え、政権交代後の2010年3月に閣議決定された食料・農業・農村基本計画（以下、「基本計画」）では「兼業農家や小規模経営を含む意欲あるすべての農業者が将来にわたって農業を継続し、経営発展に取り組むことができる環境を整備する」とした。強調点は兼業農家や小規模経営の農業の継続である。しかし、今回の基本方針・行動計画では、20～30haへの規模拡大が掲げられた。現在の水田作農家の平均規模は2ha弱であり、10倍以上の規模拡大を目指そうとしている。地域における利用可能な農地の面積は限られるため、小規模農家の継続と20～30haの経営が大宗を占める構造が両立するとは考えにくい。

農業経営の所得のかなりの割合を占めているのが、政策的に給付される助成金であるという収益構造の下では、安定性を欠いた農政は深刻なリスク要因として農業経営にネガティブな影響を与える。農業政策に転換が必要な場合はあるが、その転換には従前の政策の評価を含む十分な説

---

<sup>1</sup> 「食と農林漁業の再生実現会議」の取りまとめを経て、「食と農林漁業の再生推進本部」で決定された（2011年10月25日）。

<sup>2</sup> 「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」に関する取組方針（2011年12月24日決定）。

明が伴わなければならない。説明抜きの政策転換は、さらなる政策転換への懸念を増幅しかねないからである。

また、本来基本計画は、食料・農業・農村基本法の理念を現実の政策に具現化するための道具である。食料・農業・農村基本法は1999年に制定されたが、民主党政権下で策定された2010年の基本計画には、「兼業農家や小規模経営を含む意欲あるすべての農業者」を所得政策の対象とする点で、基本法の理念とは異なる政策方針が掲げられていた。

食料・農業・農村基本法は、経営政策の対象として専業・準専業の農家や法人経営、集落営農などの組織的な営農を想定している<sup>3</sup>。同法第21条にある「効率的かつ安定的な農業経営」は、主な従事者の労働時間が他産業従事者と同等で、地域の他産業従事者と同程度の生涯所得を確保できる農業経営を意味する。この概念は、1993年の農業経営基盤強化促進法で掲げられ、国として育成すべき農業経営像として食料・農業・農村基本法にも引き継がれている。

基本政策の転換を図るなら、それは基本法の見直しを通じて行われるべきである。ところが食料・農業・農村基本法とは異なる方向の基本計画が策定される一方で、規模拡大の強力な推進を謳う基本方針が決定された点で、現下の農政はいわばトリプルスタンダードの状態となっており、法制度に求められる整合性・体系性に対する意識が希薄だと言わざるを得ない。

## 2. 既存の制度と合わない点

この節では農地の集積の領域に絞って、人・農地プランが既存の制度と噛み合わない状況について具体的な問題を指摘したい。

### (1) 中心となる経営体

人・農地プランのキーワードのひとつが「中心となる経営体」である。基本方針・行動計画には、「地域の中心となる経営体の育成、農地の集積、新規就農等の実現に資するため、施策・事業を集中展開する」とあるが、経営体の育成や農地の集積については同様の政策目的を掲げた農業経営基盤強化促進法<sup>4</sup>に基づく「認定農業者制度」がすでに機能している。

認定農業者制度の下では、政策支援を希望する農業経営は、市町村に農業経営改善計画の認定

<sup>3</sup> 食料・農業・農村基本法の条文は次の通り。第21条では「国は、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するため(中略)必要な施策を講ずるものとする」とあり、第28条は、「国は、地域の農業における効率的な農業生産の確保に資するため、集落を基礎とした農業者の組織その他の農業生産活動を共同して行う農業者の組織、委託を受けて農作業を行う組織等の活動の促進に必要な施策を講ずるものとする」とし、第30条2は、「国は、農産物の価格の著しい変動が育成すべき農業経営に及ぼす影響を緩和するために必要な施策を講ずるものとする」とある。

<sup>4</sup> 農業経営基盤強化促進法第1条には、「この法律は(中略)育成すべき効率的かつ安定的な農業経営の目標を明らかにするとともに、その目標に向けて農業経営の改善を計画的に進めようとする農業者に対する農用地の利用の集積、これらの農業者の経営管理の合理化その他の農業経営基盤の強化を促進するための措置を総合的に講ずることにより、農業の健全な発展に寄与することを目的とする」とある。



を申請する。計画を認定された農業経営は認定農業者となる<sup>5</sup>。この制度は作目を問わないが、土地利用型農業の認定農業者を支える施策の柱は農地の集積である。つまり、人・農地プランが目指すことと基本的に同じである。

制度開始後の農林水産省経営局長通知<sup>6</sup>では「中心経営体は、今後の地域を支えていく農業者となっていく必要があることから、認定農業者制度を活用し、各種支援措置を利用して効率的かつ安定的な経営を実現することが望ましい（中略）人・農地プランが策定された市町村において中心経営体から経営改善計画の認定申請があった場合には、人・農地プランとの整合性の確保を図り、当該中心経営体が認定されるよう」と配慮を求めている。けれども、地域の「徹底した話し合い」に委ねると言いながら、こうした配慮を求めざるを得ない根本の原因は、「中心となる経営体」と「認定農業者」の2つのカテゴリーを持ち込んだところにある。

また、人・農地プランに伴う政策支援に「スーパーL資金<sup>7</sup>の当初5年間無利子化」があるが、対象は中心となる経営体のうちの認定農業者に限られる。逆に、中心となる経営体でありながら、認定農業者でなければ、無利子化の措置が受けられないばかりか、スーパーL資金の融資対象にもならないのである。

## (2) 農地集積協力金

次に、農地を貸す側に支給される農地集積協力金についてである。農地集積協力金には、分散錯圃解消協力金と経営転換協力金の2つがある。農地の集積に協力する者に対して協力金を支払うもので、人・農地プランに記載された中心となる経営体が農地の借り手となることが前提である。

### ①分散錯圃解消協力金

分散錯圃解消金は中心となる経営体が耕作する農地に隣接する農地を当該経営体に対して提供する場合に支払われる。農作業の効率化のために面としてまとまった形で集積されることを政策的に後押しするものである。しかし、農地が中心となる経営体の農地に隣接していなければ、協力金の給付を受けられないので、その農家の意向や行動では如何ともしがたい事情によって受給資格が左右される。0.5万円/10aと金額は小さいものの、制度の公平性という見地からは議論の余地がある。

<sup>5</sup> 2010年3月末の時点で24万9376の認定農業者が存在し、そのうち1万4261は法人経営である。なお、認定農業者制度については、認定後の計画の実現に向けての総合的支援の実施（スーパーL資金融資以外の技術指導、経営指導など）、計画進捗状況の把握、評価があまり実行されておらず、制度が形骸化しているという問題も指摘されている。

<sup>6</sup> 2012年5月31日付け農林水産省経営局長通知

<sup>7</sup> 認定農業者を対象に日本政策金融公庫が、農地の取得や施設整備に必要な長期資金を低利で融資する制度。

## ②経営転換協力金

経営転換協力金は、農業からリタイアする農家や、土地利用型農業<sup>8</sup>を中止し他の品目に転換する農業者が、農地集積に対する協力者として受け取ることができる<sup>9</sup>。ただし、協力者に対して、借り手を指定しない白紙委任を求めており、白紙委任を受けることで農地の権利設定の自由度を確保し、地域全体として合理的な農地の配置を実現しようとしている。

経営転換協力金は、提供される面積に応じて0.5ha以下は30万円、0.5ha超2ha以下は50万円、2ha超では70万円が交付される<sup>10</sup>。この金額の重みを考えてみると、例えば0.5ha(=50a)の場合、10a当たりの交付額は6万円になる。現在の水田の借地料は、地域によって差はあるものの、10a当たり1万円強<sup>11</sup>の水準である。6万円の交付額は借地料のおよそ6年分で、これだけの金額が借り手から支払われる農地の毎年の借地料とは別に支給される。

協力金の根拠のひとつは農地の提供を前倒しで行うこと、すなわち農地集積の加速化への貢献に対する給付という意味合いが考えられる。しかし、協力者として想定される農家の大半は高齢の小規模農家であり、間もなく農業生産からの離脱が現実視されている存在である。そして、前倒しの離脱で高齢農家が失うものは、少なくとも金銭面ではほとんどないはずである。そもそも農業収入で経費をカバーできない状態だったからである。

協力金のもうひとつの意味合いは、白紙委任を行うことに対する給付である。ただ、個別の事情はあるものの、農地の提供者が白紙委任によって失う価値がそれほど大きいとは考えにくい。

当初、農林水産省は、協力金の給付要件としてトラクター・田植機・コンパインの廃棄(または中心となる経営体への無償譲渡)を求めていた。人・農地プランに至る概算要求の段階では、経営転換協力金の算定には農業機械の処分費用を考慮しているとの説明も行われた。農業機械処分の要件は、協力金給付の根拠として措置されたわけである。上述の前倒しや白紙委任に対する給付だけでは協力金給付の根拠として薄弱だと認識があったのではないか。しかし、2012年4月の段階では農業機械の処分という要件は消えた。こうした経緯からも協力金の支給の妥当性については疑問が残る。

<sup>8</sup> 土地利用型農業とは、稲、麦、大豆、そば、なたね等を生産する農業を言う。また、施設園芸や加工型畜産や高級果樹生産など、比較的小さな面積のもとで営まれているものを集約型農業と言う。

<sup>9</sup> 他の品目に農業経営を集中することに伴う農地の提供については、高齢農家のリタイアによるケースほど単純ではない。施設園芸や畜産を主部門とする農業経営が地域の水田耕作を引き受けている事例は各地にある。多くの場合、地域にその経営以外に担い手がいないためである。また、自らの経営判断のうえでも、土地利用型部門を組み込むことによる資源の循環利用やリスク分散、また、将来の施設拡大に向けた用地の確保など、様々な考慮事項が念頭にあるだろう。したがって、協力金給付を契機に土地利用型農業を中止するケースが広がることは考えにくいと思われる。

<sup>10</sup> ただし、これらは国から市町村に交付される額であり、市町村はその一部を農地のまとまった集積に必要な事業、例えば障害物の除去や畦畔の撤去に充当することもできるため、提供者が受け取る最高額である点に留意する必要がある。

<sup>11</sup> 全国農業会議所「農地情報提供システム」によれば、水稲作賃借料平均額は1万1033円であった(2011年)。

### ③合理的な財源投入方針の欠如

農業に産業政策として財源を投入することについては、国民経済的な観点からも評価される必要がある。農地をまとめたかたちで集積することは、農業の効率化とコストダウンにつながり、担い手の確保は農業生産の持続性を高めることにもなる。結果的に消費者として、また、納税者としての国民の負担軽減にも結びつく。その意味では、財源の投入には意味がある。問題はいかなるかたちの財源投入が合理的かという点にある。

農地の集積を進めるための財源投入には、基本的には借り手と貸し手への給付が考えられる。さらには権利移転の調整を担当する組織の支援もありうる。いずれをとるべきか、どのようなバランスが妥当であるかについて考える必要がある。

農地集積協力金は貸し手に対する給付であるが、この制度の導入の背後にも農政の迷走ぶりがある。貸し手への給付という発想は、2009年の総選挙前、当時の麻生内閣が大型補正予算の中で、農地を貸し出す農家に対して最長5年にわたって1.5万円/10aを助成する施策を打ち出した際にも存在していた。予算額は約3000億円と大規模であったが、民主党政権はこの予算を凍結した。この判断は、農地の貸し手ではなく借り手を重視するというメッセージになった面もある。しかし今回、制度の細部に違いはあるが、貸し手に対する給付という点では、当時の民主党が否定した手法と同様の施策が導入された。この点についても十分な説明が行われなければならない。

## 3. 農業・農村の構造的な変化に合わない点

農業・農村の構造的な変化が人・農地プランに投げかけている問題もある。農業・農村の構造変化に関係する論点は多岐にわたるが、以下では前節と同様に農地集積の問題に絞って、集落中心のプラン作りと農地利用集積円滑化団体の2つを取り上げる。

### (1) 集落を基本とするプラン

人・農地プランを作成する範囲について、農林水産省資料「各地域の人と農地の問題の解決に向けた施策」は、「集落や自治会のエリアが基本」としながらも「地域の実情に応じて複数集落やもっと広いエリアでも可能」としている。地域の実情に応じた柔軟な対応が可能だと理解できるものの、集落単位で農地集積を行うというスタンスが市町村の現場に浸透する懸念もある。土地利用型農業、中でも水田農業の規模拡大が必要だとの認識は、基本方針・行動計画を取りまとめた「食と農林漁業の再生実現会議」のメンバーに共有されていたと考えられる。しかし、基本方針・行動計画にあるような「平地で20～30ha、中山間地域で10～20haの規模の経営体が大宗を占める構造を目指す」という具体的な数値に関しては、その根拠をめぐる深い議論はなかった<sup>12</sup>。

<sup>12</sup> 再生実現会議としての根拠は明確ではないが、全国農業協同組合中央会（JA 全中）が2011年5月に公表した「東日本大震災の教訓をふまえた農業復権に向けたJAグループの提言」において「担い手経営体」の将来像を「わが国

## ①農業の生産技術と集落

そもそも集落が歴史的に形成された明治期以前と現代とでは、農業の生産技術が大きく異なっている。とくに高度成長期以降の機械化の進展は目覚ましく、効率的な作業体系に必要な農地面積も急速に拡大した。さらに農業経営のタイプも多様化している。とくに多くの役員や従業員からなる法人経営の成長が著しい。かつて水田農業の担い手の大半は夫婦や親子の家族経営であった。言い換えれば、作業のユニットと経営のユニットが重なり合っていた。ところが何人もが農業に従事する法人経営の場合、複数の作業ユニットを包括するかたちでひとつの経営が成立している。耕作している農地が集落の面積をはるかに超える法人経営も少なくない。活動範囲が集落を超えるケースは、比較的マンパワーの豊富な家族経営の中にも存在する。

機械化が進展した現代の農業の場合、まとまりのある農地ならば、集落の範囲を超えて作業を行うことに技術的な障害はない。したがって、現時点では活動が比較的狭いエリアに限定されている地域であっても、将来の発展の可能性を視野に入れながら、自由度の確保できる広域での農業経営展開が考えられてよいだろう。例えば、土地改良事業の工区の範囲や小学校区とも重なる旧村の範囲は、農村社会ではメンバーに馴染みのあるエリアである。

いずれにせよ、20～30haを謳った基本方針・行動計画や集落を基本とした人・農地プランが、農地の集積が集落内に限定されるとのメッセージとならないよう、したがって、農地の利用主体を集落内の農業者に限定するとメッセージとならないようにすべきである。

## ②規模拡大の数値目標への懸念

20～30haという数値目標の一人歩きによって、比較的小面積の経営が農業の担い手として成長する可能性が排除されてしまうことへの懸念もある<sup>13</sup>。

今日の土地利用型農業には施設園芸や畜産や高級果樹といった集約的な部門との複合経営として営まれている場合も多い。また、食品の加工・流通や外食といった農業の川下部門の事業を取り込んでいる農業経営も少なくない。さらに、それほど広くない面積で有機農業を営みながら、納得のいくライフスタイルを模索する若い農業者も現れている。現代の農業経営の規模については、単純に農地面積の多寡だけでは評価できないのである。

また、気象条件と品目によっては、露地野菜栽培のように年間2作から3作の生産が可能である。つまり、年間3作可能な気候条件下では、6haの農地で3品目(1品目は穀物で1作とすると)を各2ha輪作すれば、実質14haの作付けと同じ年間生産量を得ることができるのである。逆に品

---

の平均的な集落単位である20～30ha規模を基本に」描いたとしており、これが数値の出所と考えられる。全中が全中の立場からこの種の提言を公表することに問題はないが、その提言の一部をそのまま借用したことにより政府の進める政策にバイアスがかかるような事態があっては困る。

<sup>13</sup> ここでの小面積の経営とは、片手間の兼業農業や高齢者の生きがい農業ではない。あくまでも農業経営の育成策の対象であるから、農業を主たる職業とする経営であること、また、そのような経営を目指していることが前提である。

目によっては、20～30haの規模では、十分な収益を得ることができず、経営基盤が安定しないケースがあることも忘れてはならない。

## (2) 農地利用集積円滑化団体

人・農地プランで注目を集めることになったのが、農地利用集積円滑化事業（以下、「円滑化事業」）である。円滑化事業は2009年の農地法等の改正によって新たに導入された制度であり、農地の効率的な利用のために農地集積を促進することを目的としている。事業を実施する組織は農地利用集積円滑化団体である（以下、「円滑化団体」）。円滑化事業はいくつかのメニューがあり、その中心は農地所有者代理事業である。農地の所有者から委任を受けた円滑化団体が、所有者に代わって農地の貸付けを行う事業である。この場合、借り手を決定するのは委任を受けた円滑化団体である。

このような白紙委任によって農地を提供する所有者に協力金を給付する経営転換協力金は、円滑化事業の枠組みのもとで実施される。つまり、人・農地プランは農地の集積に関する限り、インセンティブ措置を講じることを含めて、円滑化事業を強力に推進することをねらいとする施策とみることもできる。

### ①円滑化団体としての農協

問題は円滑化団体が円滑化事業を公正に、かつ、農業の発展という観点から合理的に実施することができるかどうかである。円滑化団体には市町村や市町村公社の他に農業協同組合（以下、「農協」）もなることができる（農地所有者代理事業の実施だけであれば土地改良区なども円滑化団体になることが可能である）。現に円滑化団体1740の50.7%は農協であり、市町村の27.1%を大きく上回っている<sup>14</sup>。

しかし、農協陣営は、集落営農の育成に力点を置いて活動を行ってきた。専業農家や農業法人といった農地の借り手候補が複数存在する場合、円滑化団体としての農協がもっぱら農地利用の合理性の観点に立って借り手を決定できるだろうか。また、2009年の農地法改正により、農外からの参入企業が農地を借りるケースも増えている。このような農協組合員以外の農業経営にも農協は公正で公平な姿勢を貫くことができるだろうか。農協が円滑化団体になることは農業経営基盤強化促進法で認められており、その限りでは法的な問題があるわけではない。むしろ、法制度そのものの妥当性が問われているというべきであろう。円滑化事業の推進をねらいとする人・農地プランを契機に、問題が短期間で顕在化したわけである。

<sup>14</sup> 農林水産省 HP 農地利用集積円滑化団体の設置状況（2012年8月末現在）。

## ②農政推進体制の脆弱化

農村における農政遂行に関わるマンパワーの脆弱化の進行という現実もある<sup>15</sup>。農協のマンパワーの支援が求められる分野は少なくない。事実、人・農地プランに取り組む市町村からは、市町村職員のマンパワー不足により、市町村、県、農協、農業委員会、土地改良区など、関係者の協力が必要であるといった声が挙がっている。

しかし、農協の法制度上のポジションも変化している<sup>16</sup>。わが国における戦後の農協<sup>17</sup>は、生産者の自発的な組織という性格に加えて、農業政策遂行の補完組織という性格も持ち合わせてきた。農業基本法（1961年制定）には、「農産物の流通の合理化、加工の増進及び需要の増進」「農業資材の生産及び流通の合理化並びに価格の安定」は、農協を通じて行われるべきだと明記されていた。また、やや抽象的ではあるが、1947年の農協法にも農協を農業政策の担い手として位置づける趣旨の文言が謳われている<sup>18</sup>。しかし、1999年制定の食料・農業・農村基本法では「農業協同組合」の文言はなくなり、代わりに「農業に関する団体」が用いられた。この点では農協の農業政策の推進役としての位置づけは弱まったと考えられる。ただし、農協法の改正は行われていないことから、農業政策上の農協の位置づけについてはあいまいな部分が生じることになった。農協の政策的な位置づけの問題についての本質的な議論が求められている。

また、農協自体の多様化が進んでいることにも留意が必要である。金融事業、共済事業に特化している農協や、農地の転用後の賃貸など農家の資産管理に重点を移している農協もある。一方、農家からの生産物買い取り、直接販売、契約栽培の仲介、直売所、高次加工場の運営など、従前の無条件委託販売、共同計算、系統全利用<sup>19</sup>のスタイルからの脱却を目指し、経済事業強化を図る農協もある。すべての農協を一様に議論することも難しくなっている。

## 4. 人・農地プラン作成プロセスの問題

ちぐはぐの目立つ人・農地プランの策定が求められる中で現場の関係者がとるべき基本的な姿勢は、地域に存在する担い手、すなわち専業・準専業の農家や法人経営、さらには、経営の内実を備えた集落営農のこれまでの経営努力の成果を損なわないことである。そして、新たな担い手

<sup>15</sup> 市町村における農政執行の現場は、平成の市町村合併により農政関係の職員数や決算額の削減が他の分野と比較しても著しく、地域の特性に応じた政策対応が難しくなっている。（東京財団「日本農業の長期的ビジョン」2011年7月）。

<sup>16</sup> 増田佳昭編「大転換期の総合JA」家の光協会（2011年8月）4～18ページをもとにまとめた。

<sup>17</sup> 信用・共済・購買等の事業を総合的に行う総合農協と、信用事業を行わない農協の組織の2つがあるが、ここでは一般的に農協と呼ばれる総合農協を対象とする。

<sup>18</sup> 農業基本法第12条は、農産物流通、加工、農業資材の流通の諸分野において、農業協同組合（又は連合会）が行う事業に「必要な施策を講ずるものとする」と定めている。また同法第17条は生産・流通の協同化において、同法第18条は農地の貸付や売渡において、農協がそれに取り組むことを求めている。また、農業協同組合法第1条は、「農業者の経済的社会的地位の向上を図り、もって国民経済の発展に寄与することを目的とする」とある。

<sup>19</sup> 無条件委託販売とは、農業者が農協に条件をつけず販売を委託すること。共同計算とは、一定の期間内での平均価格で組合員に精算すること。系統全利用とは農業者が販売する農産物全量を農協を通じて販売することである。

の芽の成長を含めて今後の経営展開に停滞を招かないことである。

人・農地プランの作成にあたっては、相続等の結果として耕作放棄地の所有者を探し出すことが難しい、地域の農業者が話し合う場がないなどの課題<sup>20</sup>も挙げられている。不在村地主の増加、農家率の低下といった農村の構造変化に伴う問題は人・農地プランの作成プロセスにおいても現れている。

---

<sup>20</sup> 農業者へのヒアリング調査、農林水産省説明資料などからまとめた。

## 第 2 章 農業・農村の不可逆的な変化

～等質的で安定的な農村社会の成立から多様なメンバーからなる

変化に富んだ農村社会への移行～

---

戦後の農地改革（1947～1950）は、政府が地主から保有限度を超える農地を強制的に買い上げ、小作農に売り渡した。その結果、都道府県では農地面積 1ha 弱の自作農が多数誕生した。同じ地域の農家であれば、同じ程度の規模の農地を耕作し、同じ種類の作物を栽培する、等質的で安定的な農村社会が出現したのである。

1955 年から 1973 年までの約 20 年間、日本は高度経済成長を経験する。経済成長とともに、工場用地と労働力の需要は高まり、1960 年代以降、農業部門から土地と人が激しく流出する。新規学卒者の農外就業、続いて既に農業に携わっていた 20 代、30 代の人々の農外就業も増加し、農業就業人口が大幅に減ると同時に、農家世帯員の兼業従事者が増加することになった。農工間の所得格差の拡大が見込まれる中で、農業の生産性の向上が政策的にも目指され、農村では農地や農業水利施設の整備が進み、農作業の機械化も進んだ。機械化は兼業農家や高齢化する農業者を支え、同時に兼業農家の農外収入の増加がこれらの投資を可能にした面もあった。

そして日本は、高度経済成長期からバブルの崩壊までの安定成長期を経て、構造的な不況や地価の長期下落を経験する。この長いプロセスの中で農村の住民は次第に農業から遠ざかり、残る農業経営も多様化していった。

### 1. 農業から遠ざかる農村（「農村」の変化）

2010 年の時点で農業就業者の平均年齢は 65.8 歳<sup>21</sup>となった。戦後の日本農業の中心的役割を担ってきた昭和 1 桁世代（1925～1934 年生まれ）は 75 歳を越え、多くが農業の第一線から引退しつつある。農業就業者全体の高齢化は、世代交代が順調に進んでいないことを意味している。

高齢化した農家は、農地を所有しながらも、家計の収入源としては農業を営むことなく、やがて農地を貸し出す土地持ち非農家となり、その数は増加している。

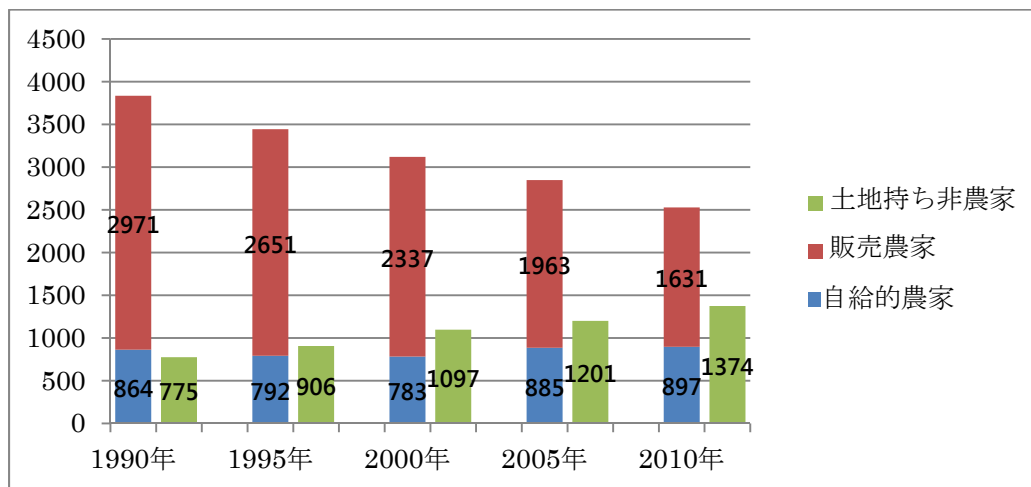
---

<sup>21</sup> 農林水産省 2010 年農林業センサス。



【図表 1】 農家数・土地持ち非農家数の推移

(単位：千戸)



販売農家（経営耕地面積が 30a 以上又は 1 年間の農産物販売金額 50 万円以上の農家）。土地持ち非農家（農家以外で耕地及び耕作放棄地を 5a 以上所有する世帯）。自給的農家（経営耕作面積 30a 未満かつ 1 年間の農産物販売金額が 50 万円未満の農家）。

（出典）農林水産省「農林業センサス」

一方、農地所有者の死去に伴う相続によって、地域から離れて暮らす相続人が農地所有者となるケースが増えていくことが予想されている。全国農業会議所の調査<sup>22</sup>は、農業委員会が不在村者の農地所有面積を把握している範囲は 19 万 8000ha に達しており、そのうちの 14%にあたる 2 万 7000ha は「耕作放棄」「無断転用」「不法投棄」の状態にあるとしている。

同じく全国農業会議所の調査<sup>23</sup>では、農地を不在村者が所有していたため当該農地を借りることができなかった（利用権を設定できなかった）事例や、不在村者が所有する農地が原因となって土地改良事業の合意形成に至らなかったケースも報告されている。

増加する不在村者の農地所有に起因する諸問題は時間が経過するほど解決が困難になる。言い換えれば、早く手を打てば人的にも財源的にも解決のためのコストを抑えることができる。

つまり、耕作放棄地の発生の背景には、土地持ち非農家や不在村地主の増加がある。転用の可能性が高い都市的地域と担い手不足が深刻な中山間地域では耕作放棄地が相対的に多い。また、農地が荒廃することで、隣接する農地や家屋や公共施設、あるいは地域の水路や農道などに悪影響が及ぶおそれがあるケースについては、何らかの管理あるいは予防措置が必要となる。その際、これらの管理、予防措置の経費負担を農地所有者に課することが現実的に可能かどうかの検討も必要である。とりわけ中山間地域では、耕作放棄地を維持・活用することのみに固執するのではなく、果たして今後も生活の基盤となる持続可能な農業生産が可能か否かについて、現実的かつ真

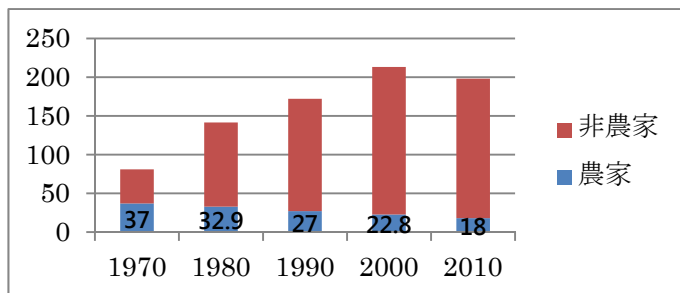
<sup>22</sup> 全国農業会議所「農業委員会における不在村農地所有者の情報把握に関する調査」（2005 年 3 月）

<sup>23</sup> 全国農業会議所「不在村農地所有の管理実態に関する調査」（2007 年 3 月）

剣な議論が必要とされている。農業者の判断としても、条件の悪い農地を引き受けることは一般的に難しい。

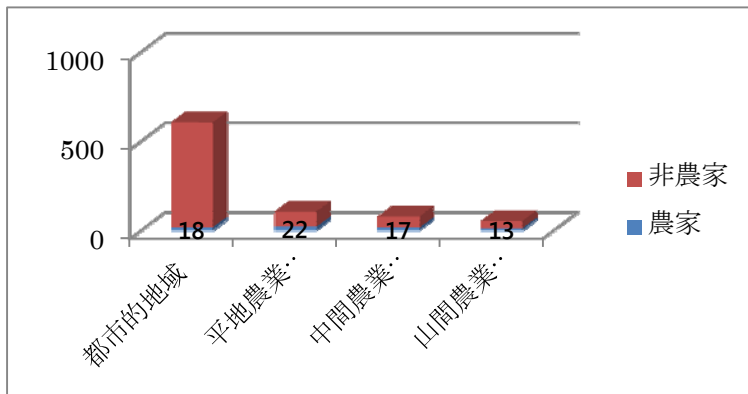
農業集落<sup>24</sup>における非農家の割合も高い。都市化や農地の宅地化によって1農業集落あたりの戸数は増加する一方で、農家割合は減少している。2010年の農業集落<sup>25</sup>の混住化率は93%に達し、混住化率の増加傾向は今後も続くと予測される。

【図表2】1農業集落当たりの農家・非農家の平均戸数の推移（単位：戸）



(出典) 農林水産省「農林業センサス」

【図表3】農業地域類型別1農業集落当たりの平均戸数（2010年）（単位：戸）



(出典) 農林水産省「農林業センサス」

<sup>24</sup> 農業上形成されている地域社会のことで、もともと自然発生的な地域社会であって、家と家とが地縁的、血縁的に結びつき、集団や社会関係を形成してきた社会生活の基礎的な単位。具体的には、農道・用水施設の維持・管理、共有林野や農産物の共同出荷等の農業面ばかりでなく、冠婚葬祭その他生活面にまで密接に結びついた生産及び生活の共同体であり、さらに自治及び行政の単位として機能してきた（「2010年農林業センサス」第7巻農山村地域調査報告書 利用者のために）。

<sup>25</sup> 2000年農林業センサスまでは、農業集落の立地条件や農業生産面及び生活面でのつながりを把握するため、農業集落機能があると認められた地域を調査対象としてきたが、2005年以降、集落機能のない農業集落であっても資源量把握の観点から調査対象とすることとし、農政の施策の対象範囲外である市外化区域が全域となっている農業集落については調査対象から除外されている（「2010年農林業センサス」第7巻農山村地域調査報告書 利用者のために）。

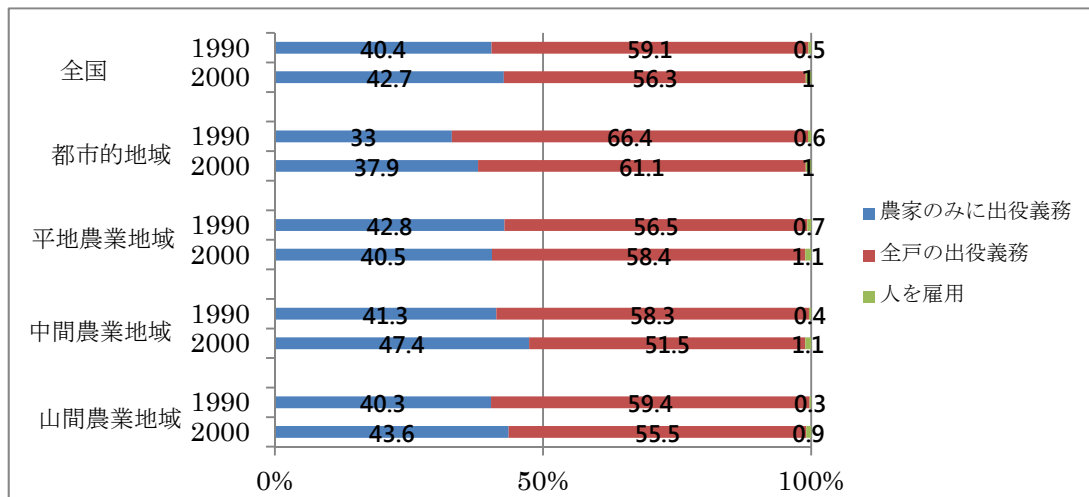
江戸時代の前半、各地で進んだ新田開発に伴い、水の管理と配分に関する社会的ルールとしての用水慣行が形成された。水の管理・配分に関わる労働の割当ては「いえ」単位で行われた。耕作面積の大小や家格序列の差などによる負担の差がないのが一般的で、市場経済と親和性のある応益負担とは異なる原則によって運営されていた<sup>26</sup>。

用水慣行の基本は、日本社会の近代化のプロセスにおいても維持されてきた。非農家の割合が低い農業集落では、農業用インフラの維持管理への住民の理解度も高く、そのための労働力の確保も容易であった。しかし、専業農家の減少、土地持ち非農家の増加、混住化率の上昇により、労働力の確保は困難となっている。かつては、所有している農地を貸し出しても、所有者は地域住民の一員として水路の清掃活動や草刈りに参加するほか、自家消費用に家庭菜園を行うなど、農業に親しむ生活を送っていた。しかし今日では、若年層を中心に農業に関連する作業経験が少なく、関心も薄い人々が農村で増えている。

新たに移り住んできた住民は農業インフラの管理に全く関わらない場合が多い。宅地化の進展などで、非農家混住率が高い農業集落においては、集落住民の農業への理解度が著しく低下し、農業用インフラの管理は自分たちの責務ではないという意識が強くなっている。

【図表 4】 農業用排水路の集落管理の変化

(単位：%)



注：対象物のない集落を除いて計算した数値

(出典) 農林水産省 「農林業センサス」 農業集落類型別報告書

<sup>26</sup> 玉城哲 日本農業の近代化仮定における水利の役割 「水利の社会構造」 東京大学出版会 (1984年11月)

## 2. 多様化する農業経営（「農業」の変化）

農業経営の規模は多様化している。農地面積 1ha 未満の農家が過半を占めるものの、2ha 以上、3ha 以上、5ha 以上層の農家の割合も増えている。また、5ha 以上層に農地全体の 51.4%が集まっており、農地面積規模の拡大が進みつつある。

【図表 5】 経営規模別農家数と割合

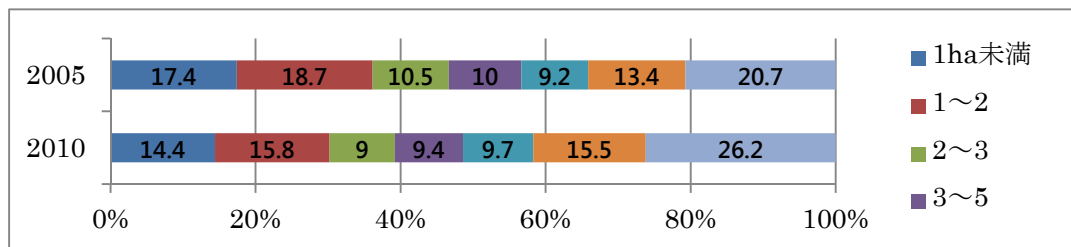
（単位：千戸  
：％）

年次	0.3ha 未満	0.3～ 0.5	0.5～ 1.0	1.0～ 1.5	1.5～ 2.0	2.0～ 3.0	3.0～ 5.0	5.0 ha 以上	例外 規定	計
1950	1428 24.0	1032 17.4	1951 32.9	944 15.9	363 6.1	175 2.9	26 0.4	0 0	7 0.1	5930 100
1970	1106 21.1	909 17.3	1618 30.9	874 16.7	406 7.7	243 4.6	56 1.0	5 0.1	14 0.2	5236 100
1990	—	664 23.0	1048 36.3	514 17.8	268 9.3	222 7.7	99 3.4	26 0.9	39 1.3	2883 100
2010	52 3.2	320 19.6	554 33.9	270 16.5	143 8.8	135 8.2	87 5.3	33 2.0	—	1632 100

（出典）農林水産省 「農林業センサス累年統計書農業編（明治 37 年～平成 17 年）」、及び「世界農林業センサス」から作成

【図表 6】 経営耕地面積の集積割合

（単位：％）



（出典）農林水産省 「農林業センサス」

中山間地域は別として、1 経営体の農地が拡大するにつれて、「集落の農地の耕作者＝集落内の住民」という構図は成立しなくなっている。大面積の農地を耕作する専業農家ほど自分が所属する集落外の農地を集積している事例が多い。

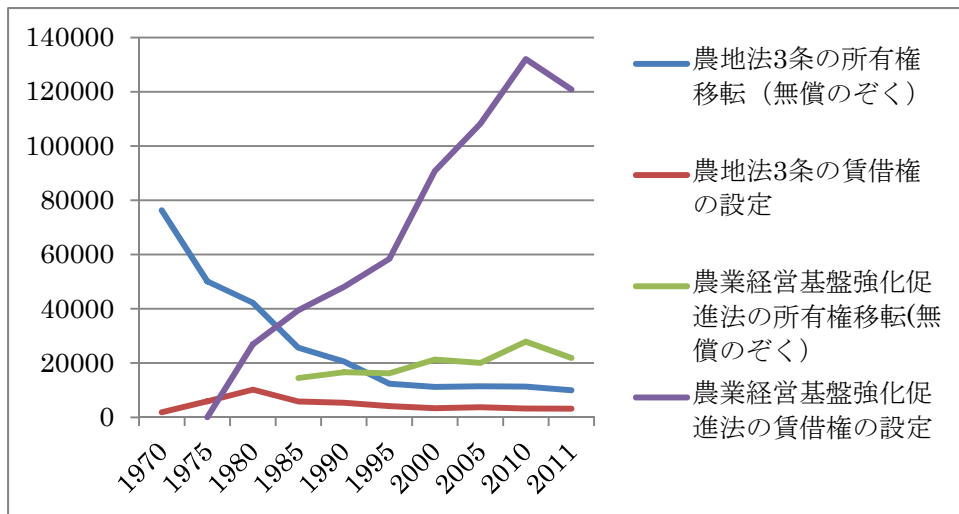
なお、農業経営の農地面積の拡大については、売買（所有権の移転）ではなく、貸借（賃借権の設定）によるものが圧倒的に多い。これは、経済成長の下で生じた農地価格の高騰によって、農地を買い入れて規模拡大することが困難になったからである。そのため、1970 年の農地法改正

や1975年の農用地利用増進事業の導入以降、政策的にも借地による規模拡大が追求されてきた。

農地価格高騰の背景には、転用規制の厳格な運用の必要性が叫ばれてきたにもかかわらず、現実には長年にわたって優良農地の転用が許可されてきた実態がある。宅地などへの転用事例が存在するとき、近隣の農地価格には転用による資産価値上昇が織り込まれ、農業の収益地価をはるかに上回ることになる。その結果、都市近郊や地方都市周辺の農村では農地の農地としての売買がほとんど行われなくなった。なお、今後の農地売買については、これまで一定の抑止力として働いていた父祖伝来の農地を手放すことへの抵抗感が、世代交代とともに希薄化している点にも留意する必要がある。

【図表 7】 利用権設定面積と所有権移転面積

(単位：ha)



(出典) 農林水産省 「平成 21 年土地管理情報収集分析調査」

農地面積規模の多様化とともに生産品目の多様化も進んでいる。1950年には農業総産出額のおよそ半分、そして1980年代にはおよそ30%を占めていたコメの産出額は減少傾向が続く。1999年以降コメの産出額は畜産を下回り、現在は20%を切っている。野菜の産出額も2004年以降コメを上回っている<sup>27</sup>。

米価の下落傾向もあって、野菜や果樹の導入による収益確保の試みも広がっている。農産物の販売金額が小さい層ほど稲作のみの農家が多く、販売金額が大きい層ほど複合経営の割合が高い。

生産者が市場を通すことなく消費者に直接販売する直販率の高まりや、食品の加工業者・流通業者や外食企業と直接結びついて行われる栽培作物の選定も増加している。その結果、今日の農

<sup>27</sup> 2010年算出額は畜産2兆5500億円(30.6%)、野菜2兆2400億円(26.8%)、コメ1兆5500億円(18.6%)、果実7400億円(9%)である。(農林水産省「生産農業所得統計」)。

産物の販売ルートは、農協出荷だけでなく、消費者への直接販売、生協・量販店や専門店などの小売への出荷、加工業者・外食企業への販売などに多様化している。

農協の農政における位置づけが変化しているのは、第1章で述べたが、農協の組織力の変化も指摘されている。農協の組合員には、農協の運営に参加する議決権を持つ正組合員と議決権を持たない准組合員があり、後者の割合が増えてきた。2009年度には、全国総数で准組合員数が正組合員数を上回るに至った。

また、農協合併の進捗によって1980年代には約4000を数えた農協は700あまりに減少しており、組合員と農協の間の距離が遠くなっているとの指摘もある。

農業経営の法人化の動きも進んでいる。法人経営は、個人経営と比べて経営管理能力の向上や事業資金調達などに必要な対外信用力の向上、また従業員の福利厚生の実施などに優れた点がある。家族経営や集落営農にも法人が増えている。

一方、一般法人の農業参入についても規制が緩和されてきた。とくに2009年の農地法改正で一般法人も借地であれば農業に参入できるようになった。この改正によって、それまでの実績をはるかに上回るスピードで一般法人の農業参入が増えており、2010年には364法人、2011年には677法人、2012年3月末には838法人に達している。企業の農業参入の主流は、地元の建設業者や食品加工業者などである。今後も地域の企業が雇用の持続、あるいは素材の調達など、本業との結びつきを念頭に農業分野に進出するケースの増加が予想される。

そうした中、農産物が食料・食品として消費者に届くまで、加工・流通・外食部門の多くの人や企業を経由するようになった。この意味で消費者と農業の距離も遠くなったと言える。

【図表8】最終消費から見た飲食費の部門別の帰属額及び帰属割合の推移（単位：兆円）

	2000年（構成比）	2005年（構成比）
合計	79.5（100.0%）	73.6（100.0%）
農水産物	11.8（14.8%）	10.6（14.5%）
国産	10.6（13.3%）	9.4（12.8%）
輸入	1.2（1.5%）	1.2（1.6%）
輸入加工品	4.6（5.8%）	5.2（7.1%）
食品製造業	21.7（27.3%）	19.2（26.1%）
外食産業	14.5（18.2%）	13.2（17.9%）
食品流通業	26.9（33.9%）	25.3（34.4%）

（出典）農林水産省「平成20年度 食料・農業・農村白書参考統計表資料」

推計によれば、2005年の飲食費支出73兆6000億円の産業部門別の帰属額は、上位から食品流通業、食品製造業、外食産業、農水産物（国産と輸入の合計）であり、原料である農水産物に帰属したのは、わずか14.5%の10兆6000億円であった（そのうちの国産は12.8%）。

さらに、都市生活者と農村との直接的な関わりも薄くなっている。戦後から高度成長期にかけて、地方から人口が流入し、都市部の人口は大幅な社会増が続いた。首都圏では1950年代後半には156万人、1960年代前半には186万人の流入が生じる<sup>28</sup>とともに、高い合計特殊出生率などもあって人口は増加した。高度経済成長期に都市部へ移動した人々の子どもの成長とともに、都市部で生まれて育った人口も増えている。このように都市部の人々と農村の距離が遠くなったことで、農業や農村に対する認識が漠然とした印象論に流れることも懸念される。

例えば、小規模農家は経済的に恵まれていないといった認識も一部にある。けれども小規模な自給的農家の中には、給与所得や年金所得を農業の赤字補填にあてている場合も多い。したがって、彼らの政治・政策に対する意識や投票行動も、農家としてよりも、サラリーマンや年金生活者としての利害に依拠している面も強いはずである。

実態の正確な認識を伴わない印象論は、農業政策が政局に利用される危険性を増す。政治家が農業・農村に対する誤解を利用し、結果的に筋の通らない乱暴な政策を押し通す可能性も否定できない。

---

<sup>28</sup> 内閣府「地域の経済」2011補論1 <http://www5.cao.go.jp/j-j/cr/cr11/chr11040101.html>

## 第3章 農業・農村の構造的変化に伴う利害調整とインフラ管理の難しさ

### 1. 農地集積に関わる利害調整の問題

#### (1) 農地集積を目指す政策と課題

##### ①農地の維持と農業の効率化のための農地集積

小規模水田農家の高齢化が顕著に進む中で、所有者自らが耕作できない農地が増えている。また、世代交代により農地所有者の農業への関心が薄れている。所有者の高齢化などにより耕作が難しくなった農地をいかに次の担い手に引き渡すかが問われている。

水田農業のこのような状況下で、機械や労働力を効率的に利用し、生産コストの削減を実現するため、規模拡大を加速すべきだとの認識が広がりつつある。少数の農業者が効率的に農業を営むことができるための「農業構造改善」である。当然のことだが、農作業の効率化のためには、圃場の遠距離化や分散化を避けることが望ましい<sup>29</sup>。

##### ②農地集積の効果は生産性の向上とコストの削減

土地利用型農業の収益性は経営規模つまり作付面積によって異なる。一般に、家族経営のように作業のユニットと経営のユニットが重なっている場合、規模の拡大とともに生産物当たりのコストが低下し、収益率と総収益額は上昇する。しかし、一定の面積に達すると、逆にコストは上昇し始める。収益率ももっとも高い水準に達する規模とコスト上昇と収益率低下が始まる規模までの区間は適正規模と呼ばれる。

適正規模は品目や地域によって異なるが、コメの全国平均をとるならば、現在の技術水準のもとでの適正規模は10ha以上15ha未満であると判断される（2011年現在で農業所得640万円、農業所得率35.3%）<sup>30</sup>。適正規模を超えて作付面積を拡大するとき、収益の総額は増加しても、生産物当たりのコストは徐々に上昇し、収益率も低下し始める。このような規模と収益率の関係を踏まえるならば、経済効率の観点からは収益率が最大化される適正規模の生産を目指すべきである。

ここで述べた適正規模は全国平均であって、経営によっては、収益総額の増大のために一層の規模拡大を図るケースもあるだろうが、コストの水準、とくに人件費や機械施設などの固定費負担に

<sup>29</sup> これは、多くの家族経営のように、作業の範囲がひとつの地域内に限定されている場合についての議論である。今日、先進的な農業経営の中には、異なる地域に複数の農場を営むことで、気象条件や市場へのアクセス性の違いを活かした販売戦略を実現し、マンパワーや大型機械などの効率的な利用を図るケースが出現している。むしろ、個々の農場においては圃場が合理的に配置されていることが望ましい。

<sup>30</sup> 農林水産省「農業経営統計調査」平成23年個別経営の営農類型別経営統計（水田作経営）



留意し、経済効率を損なわない工夫が求められる。「規模拡大＝経済効率の向上」とは言えないのである。この点は多数の従業員を擁し、複数の作業ユニットからなる法人経営の場合にもあてはまる。

小規模なコメ生産は明らかに高コストである。農地の集積による生産コストの削減は、農業経営の収益の確保につながるとともに、農産物価格の適正化や安定化、国際競争力の向上にも結びつく。そのための政策は消費者としての国民にとっても有益であり、理解は得られやすいと考えられる。

### ③農地集積政策を進める上での課題

しかしながら、農地の集積については3つの課題がある。

1つ目は、第1章で述べた通り農業政策そのものが、ぶれていることである。日本農業のあるべき姿について、十分な説明なしに政策の方向転換が行われてきた。度重なる政策の転換は、農地面積を拡大するか否かの判断を左右する点で農業経営上の深刻なリスクにさえなっている。

2つ目は、売買や貸借など農地の権利移動等に関わる制度が、別表(p. 41)のとおり法律のレベルでは、農地法、農業経営基盤強化促進法、土地改良法がある点に関係する。ひとつの法律の下にもいくつかの制度が存在し<sup>31</sup>、農地の権利移転に関わる制度を運用する主体も、市町村や農業委員会の他、農協や土地改良区、市町村農業公社、都道府県農業公社、担い手育成総合支援協議会などに及んでいる。圃場の遠距離化や分散化を避け、効率的な農地の利用を達成するためには、農地の権利移動に関わる複数の組織が互いに連携し、必要な調整を行わなければならない。

3つ目は、借り手である耕作者が、専業農家、農業生産法人、法人化された集落営農や農業参入企業など多種多様になっている状況で、農地の利用調整を行う仲介機能のあり方やその運用主体のあり方が改めて問われていることである。その具体例として、第1章では人・農地プランに関連して、円滑化団体としての農協が農協組合員以外の農業経営を含む候補の中から、農地の借り手を公正に判断し、決定できるかという論点を提示した。

なお、農地の権利移動に農協が関与する制度は、円滑化事業が初めてではない。1970年の農地法改正<sup>32</sup>によって創設された農地保有合理化事業でも、農協は市町村や市町村公社と並んで農地保有合理化法人になることができた。この事業はいくつかのメニュー<sup>33</sup>からなっていたが、中心には農地を所有者から借入れて（購入して）、これを新たな耕作者に貸付（売却）する仲立ちする農地売買等事業<sup>34</sup>がある。

<sup>31</sup> 農業経営基盤強化促進法では、農地利用集積円滑化事業、利用権設定等促進事業、農地保有合理化事業、農用地利用改善事業が定められている。

<sup>32</sup> 1970年の農地法改正は、借地による農地の流動化に道を開いた。

<sup>33</sup> 農地売買等事業と農地売渡信託等事業、農地貸付信託事業のほか研修等事業がある。

<sup>34</sup> 農林水産省「農地政策に関する有識者会議」第1回（平成19年1月30日）配布資料「農地政策をめぐる事情」では、農地借入（買入）後の貸付（売渡）先がほぼ決まったものを対象とするなど、必ずしも中間保有機能が発揮されていない等の問題も指摘されている。

このように農地の権利移動への農協の関与は40年以上前に遡るが、農地の権利移動の中心は農家間の合意に基づく貸借であり、一部の地域を除いて、農地保有合理化事業のルートは協役であった。しかるに2009年の農地法等の改正によって、円滑化事業と円滑化団体は、市町村レベルの農地保有合理化事業と農地保有合理化法人を引き継いだ面を持つとともに、事業の力点が農地売買等事業から新たに設けられた農地所有者代理事業へと移行した。農地所有者代理事業は、農地の所有者から委任を受けて、円滑化団体が所有者に代わって農地の貸付や売渡しを行う事業である。ただし、農地売買等事業も継続されている。つまり、円滑化団体は一時的に農地の権利を保有できる法的性格を有する必要がある、農協がその資格を有する点で重要な意味を持つ。

このように、農地売買等事業から農地所有者代理事業に事業の力点が移行したわけであるが、制度改正の段階ではあくまでも理念ないしは期待のレベルでの移行であった。しかし、2011年度からは戸別所得補償制度の規模拡大加算のもとで、2012年度からは人・農地プランの協力金の形で新設の農地所有者代理事業を後押しする予算措置が講じられた。その結果、農地保有合理化事業を引き継いだ円滑化事業が、中でも農地所有者代理事業が農地の権利移動のメインストリームとなる状況が現実味を帯びることになった。

このこととも関連して踏まえるべき点は、農業・農村の構造的な変化である。ひとつは小規模農家の高齢化が顕著に進む中で、農地の貸出しが急速に進展し始めたことであり、分散錯圃の解消という積年の課題とも相俟って、農地所有者代理事業が有効に機能しうる環境が形成されてきたことである。さらには、農地所有者の世代交代につれて、農業への関心が薄れることになった結果、みずから白紙委任するタイプの所有者が増加すると考えられる点である。農地のある市町村に在住しない所有者、すなわち不在村地主も確実に増えていることも、この流れを加速させる。

構造変化のもうひとつの要素は、地域の農業者の中に農協との関係の希薄なケースが存在するようになったことである。企業やNPOの農業参入が進行し、また、本格的に農業に取り組んでいる農協組合員であっても、農協事業の利用は限定的という場合もある。中には、農産物販売の領域で農協のライバルとなるビジネスを展開している農業者もいる。

これらの変化は、一面では円滑化団体が意思決定を求められる農地の権利移動の案件が増大することを意味し、別の側面では借り手候補の幅の拡がりを意味する。つまり、農地をめぐる近年の構造変化は、円滑化団体の果たすべき役割の比重を高めると考えてよい。言い換えれば、円滑化団体としての農協の役割をめぐる問題提起は、今後さらに重みを増すに違いない。

政策の運用における公正・公平性の確保の重要性については、農地の利用調整に関わる他の組織にも当てはまる。

農地法などの法律に基づき農地の貸借や転用についての審査、許可を行う農業委員会には、地域の農地利用について公的な判断が求められている。しかし、農業委員会は地域の農業者の中から選挙によって選ばれた農業委員を中心に構成されていることから、耕作放棄地の地権者が仲間の農家であることで毅然とした姿勢がとりにくいことや、将来の自分の農地の転用可能性から転

用条件への態度が甘くなるなど、仲間内の組織であることが農地制度の運用の歪みや不徹底につながる懸念もある<sup>35</sup>。現に「農地の違反転用・遊休農地に対する是正指導が不十分」、「農業委員会の活動が外から見えにくい」、「農地の転用許可が恣意的に行われているのではないか」という批判もある。農業委員会も議事録公開などの対策を採っているが、制度の適切な運用のためには、さらなる対応の検討が求められている。

## (2) 解決の方向性

これらの課題の解決に向けては、第1に何よりもぶれない農政が必要<sup>36</sup>である。

そして2つ目として、本来、複線化した制度そのものの抜本的な見直しが求められてしかるべきだが、農地をめぐる逼迫した状況を勘案するならば、短期間に実現可能な次善の策を採ることも考えられるべきである。この観点からは、地域全体として適正な農地の利用を実現するため、複線化している農地の権利移動のルートを横断する情報共有の仕組みづくりが求められる。地域全体の農地の売買や貸借の意向、離農の見通しなどの情報を一元的に把握できれば、合理的な農地集積のための調整の幅を広げることができる。

3つ目に、制度が本来いかにあるべきかという政策理念のレベルの検討と、現に存在する制度の運用弊害を最小限にとどめるための経過措置といった制度運用のレベルでの検討が必要である。

本来、公的な判断を伴う政策や制度の運用にあたっては、国や地方自治体が運用主体となり、実施責任を担うべきである。そして、そのための必要な予算と人員の確保にも責任を負わなければならない。しかし現実には、ここで論じている農地制度を含めて、行政は制度運用の一部を農協などに委ねてきた。この背景には、行政機構が縮小する中で、地方自治体で農政を担当する職員も削減の対象とされてきたことがある。

けれども、農政のマンパワー不足を補うとしても、行政は実施主体として責任を果たし、農協などの外部組織に対しては「業務委託」の形態を採ることが妥当であろう。行政は、必要な予算を確保して委託料を支払うとともに、適正な運用を確保するための指導・監督業務を行う役割を果たすべきである。つまり、効率的な実施体制の確保と適格なガバナンスの確保の両面が求められているのである。

また、農地の賃借や売買に関わる制度や政策の運用には、合理的なルールと透明性の確保が必要である。可能な限り情報を公開することは、公益的な観点を逸脱した判断を下すことへの牽制という意味も持つ。さらに、この考え方の延長線上で制度の適正な運用を担保する仕組みとして、第三者機関による不服審査の手続きを設けることも考えられる。

国は政策や制度を設計するだけで、実際の執行を農協などに委ね、経費負担の一部を補助金で

<sup>35</sup> 生源寺眞一「日本農業の真実」筑摩書房（2011年5月）158ページ

<sup>36</sup> ぶれない農政の必要性については、東京財団「日本農業の長期的ビジョン」（2011年7月）においても主張している。

補填する手法は、ときに公平さや公正さを欠いた運用といった問題が発生させかねない。また、安易な新規事業の立案につながり、実施された事業の評価の責任があいまいになる要因にもなる。

なお、円滑化事業について述べるならば、円滑化団体となった農協の担当職員の大半は真面目に業務に取り組んでいるに違いない。案件を取り巻く利益相反の構図に向き合っ、真剣に悩み続ける日々があるかもしれない。ここで掲げた情報の公開や第三者機関による裁定の仕組みは、逸脱した判断に対する抑制装置の意味を持つと同時に、現場で懸命に働く人々の観点からは、こうした補完的な仕組みが確保されていることによって、農協であることだけを理由に後ろ指を指されるような事態を回避することにもつながる。制度の設計に際しては、制度を運用する現場の人々が直面しうる様々な状況にも十分な配慮が必要である。

## 2. 農業から遠ざかる農村住民～農業インフラの維持管理コストの負担～

農村集落では非農家世帯や土地持ち非農家が増加し、借地による農地集積が進んでいる。農地集積の進展を含む農村の変化は、多くの農村住民を農業から遠ざける作用を有している。

言い換えれば、「農地所有者＝耕作者＝地域住民」という、かつての構造が成り立たない状況が生まれており、これは日本の農業生産、とりわけ水田農業の前提を大きく変えている。この問題は農業インフラの維持管理コストの負担において顕著に表れている。

日本列島はアジアモンスーン地帯に位置し、多くの農村は沖積平野や扇状地などの限られた平地を中心に立地し、河川水を制御し有効に利用する水利システム<sup>37</sup>に支えられた水田農業に特徴付けられる。農業用水に典型的な地域資源の利用システムは、コミュニティの共同行動や公平な用水配分のルールによって成り立っており、日本の農村地帯ではこうした共同の営みが脈々と受け継がれてきた。

しかし、農村住民の多くが農業生産から離れ、農業水利施設などに対して無関心となる状況が生まれている。このような「脱農化」が農業水路などの農業インフラの維持管理を揺るがす背景となっている<sup>38</sup>ことも指摘されている。

なお、ここでの議論は農業水利施設を中心に検討するため水田農業を念頭に置く。

### (1) 農業インフラの維持管理

農業インフラの維持管理には、日常的なメンテナンスに必要なコストと補修や更新のための投資的な事業の実施に伴うコストの両面が必要である。また、農家の負担という意味では金銭による費用負担と作業に出役する労務負担がある。

<sup>37</sup> 基幹的な農業用排水路の延長は、約4万9千km。ダム、頭首工、用排水機場等は約7000ヶ所ある。その資産価値は再建設費で約18兆円である。コミュニティの共同行動によって支えられる末端の水路を含めると、同排水路の総延長は40万kmに達する。

<sup>38</sup> 福与徳文「地域社会の機能と再生 農村社会計画論」日本経済評論社（2011年8月）168ページ

## ①日常的な維持管理

水田農業の農業水利施設で最も多いのは河川から取水するタイプである。用水路は、取水口に始まり幹線用水路から支線用水路、さらには末端用水路へと枝分かれする。河川水を用水路に引き入れる施設である頭首工や幹線用水路など基幹的な施設については、一般に土地改良区や自治体が維持管理を担当している。土地改良区とは、農業用排水施設の管理等を行う土地改良事業を実施することを目的として、土地改良法に基づいて水系や行政単位などの一体性を有する地域の農業者によって設立される法人である。土地改良区が設立された地域の農業者は、土地改良法上の事業参加資格者となる。日本の土地改良制度の特色は、事業参加資格者の3分の2以上の同意が得られれば、不同意の農家にも土地改良区への加入や土地改良事業への参加を強制できる点にある。土地改良区は費用負担を求める強い権限も有しており、公共組合<sup>39</sup>としての性格を備えている。

一方、末端の用排水路については、集落や複数の集落を母体とする受益農家の自主的な組織（インフォーマルな組織）が維持管理を行っている。つまり、地域住民による共同活動である。農業水利施設の維持管理システムは、基幹施設をカバーする土地改良区というオフィシャルな組織と農家のインフォーマルな組織からなる二層の構造である場合が多い。同時に土地改良区は事実上、末端のインフォーマルな組織を統合する役割を果たしており両者は相互に密接な連携のもとにある<sup>40</sup>。

末端施設が地域共同で維持管理されているのは、もともと農業用水が防火用水や収穫物などを洗う生活用水としても使われていたことに起因している。農道も生活道路を兼ねており、農業インフラは暮らしのインフラでもあった。

田植えが始まる前には、農業用水路の清掃と補修が行われ、水路の泥やごみを取り除き、漏水の恐れがないかを点検する。各世帯からひとりずつ出る取り決めになっている地域が多い。夏には水路の草刈りが定期的に行われる。

一連の水利施設は、利用する地域の農家の共有のストックであり、取水口にはじまる水利施設の全体が機能してはじめて用水が確保される。農家は用水路の維持管理に参加し、全体として維持管理された水利システムによって自らの水田に水を引くことができる<sup>41</sup>。

<sup>39</sup> 公共組合とは、特別の法律に基づいて、公共的な事業を行うために一定の組合員によって組織される法人。地域的な土木事業を行う公共組合（土地改良区・土地区画整理組合など）、社会保険事業を行う公共組合（健康保険組合・各共済団体・厚生年金基金など）がある。公共組合には、組合への強制加入、組合に対する国の監督、組合の業務遂行への公権力性の付与、組合費の強制徴収など、行政主体としての法的特色が認められる（櫻井敬子・橋本博之著「行政法」弘文堂（2007年3月）38ページ）。

<sup>40</sup> 生源寺眞一「現代日本の農政改革」東京大学出版会（2006年3月）119ページ

<sup>41</sup> これが合理的であるのは、河川かんがいや溜池かんがいなど一連の水利施設のすべてが機能してはじめて用水が得られるという水利施設の特性による。圃場整備も地域すべての農家の参加で効果的に事業を実施することができる。生源寺眞一「農業再建」岩波書店（2008年1月）224ページ。

## ②農業インフラの更新事業

農業インフラの更新事業は、一般的に土地改良法に基づいて土地改良事業として行われる。一般に土地改良事業は、農地の環境条件を整備して農業上の利用度を増進するものであり、原則として事業の成果を享受する受益地の農業者の意思に基づいて、また、受益者が費用を負担することによって実施される<sup>42</sup>。実施に当たっては、土地改良区が事業に対する組合員の同意手続きや建設費の一部を受益者負担として徴収する役割を担っている<sup>43</sup>。土地改良区も事業を実施できるが、今日では国営や都道府県営の事業として行われることも多い<sup>44</sup>。

### (2) 借地農業における農業水利施設のインフォーマルな維持管理～共同作業の継続困難に～

農地の耕作者と所有者が同一人で、各農家の農地面積や栽培作物などが均一であった時代には、負担と受益の関係に関する共通認識の醸成は比較的容易であった。農業水利施設の維持管理に関する共同作業も安定的に行われていた。兼業農家の増加に伴い作業日を週末に設定することが一般化し、ときには共同作業に参加できない世帯から一定の金額を徴収したり、作業労働（出役）に対して日当が支払われたりするなど、地域それぞれの工夫も行われてきた。

しかし、今日の農村社会を構成するメンバーは、同じ農家でも農地面積の規模の大きな農家と小さな農家が混在し、栽培品目も多様化している。専業農家であっても水田作が中心とは限らない。メンバーが多様化した結果、すべての農家に同じ分量の出役を要求する根拠はかつてほど自明なものではない。また、大規模に農地を借りる経営の場合には、複数の集落や複数の水系の農地を耕作していることが多く、耕作者が水利施設の共同作業に出役するならば、作業の日時が重なるなど調整が困難となる場合も多い<sup>45</sup>。潜在的に存在する負担の不均衡を解決するには、これまでの慣習的なルールによるのではなく、明示的な了解に立脚した共助・共存の関係を構築<sup>46</sup>し

<sup>42</sup> 農林水産省構造改善局管理課監修「土地改良法解説」全国土地改良区連合会（1994年10月）37ページ

<sup>43</sup> 土地改良区の組合員が負担する費用は、補修・更新事業など投資的なプロジェクトのための「特別賦課金」と日常的な維持・管理のための「経常賦課金」からなる。

<sup>44</sup> 農業インフラの整備の概略は次の通り。戦後の食糧増産時代は国民に十分な食糧を供給するため農地の造成や干拓が大々的に実施された。高度経済成長期に入ると農工間所得格差是正を目指した農業の省力化が目的とされ、30aを標準区画とする圃場整備が全国で行われるとともに、大規模用排幹線水路の整備と関連水利施設の改良が取り組まれた。そしてグローバリゼーションが急速に進み農業の保護政策が緩和される中、担い手への農地利用集積等の施策が実施され、生産規模の拡大に資するよう大区画圃場整備が推進された。一方で農業・農村の多面的機能を見直す動きが広がり食料の安定供給の確保、農業の持続的な発展、農村の振興、多面的機能の発揮が柱である食料・農業・農村基本法が1999年に制定される。現在は食料・農業・農村基本法に基づき、農業インフラの整備が展開されており、単純な経済性や収益性を越えた領域が重要視されている。食料・農業・農村基本法第3条では多面的機能を「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物供給の機能以外の多面にわたる機能」と規定され、将来にわたって、適切かつ十分に発揮されなければならない、とされている。

<sup>45</sup> 生源寺眞一「現代日本の農政改革」東京大学出版会（2006年3月）128～129ページ

<sup>46</sup> なお、集落機能に着目し、農業水利施設や農道といった農業生産に直結する地域資源の維持保全活動に農家だけでなく地域の人たちの参加を得て、農地や農業用水などの施設を共同で支える「農地・水保全管理支払交付金」（2007年度から導入された「農地・水・環境保全向上対策」は、2012年度より「農地・水保全管理支払交付金」となり、2016年まで継続されることになっている）が導入されている。この制度では、農地や用水路などの保全管理と農村環境の保全向上を目的とした共同活動に取り組む地域に対して助成金が支払われるが、今回論じている問題に対しては貢献があるにしても付加的なものだと考えられる。農業水利施設が継続的に維持管理される仕組みは、全国す

なければならない。

新たな仕組みの工夫が求められていることは、裏返せば、現状のままでは共同活動の実施は難しくなりつつあることを意味する。ある農業生産法人の代表は、水路の法面の草刈りなど、農業水利施設の維持管理に関する負担を極力小さくすることが必要であり、そのためにも用水路のパイプライン化が企業の農業経営の最低限の条件<sup>47</sup>だとしている。用水路のパイプライン化は、維持管理作業の負担を軽減できるひとつの解決策として期待できるが、維持管理作業を完全にゼロにすることは不可能である。また、用水路を地中に埋めることで、水が流れる農村風景が失われ、水利施設の親水機能が低下するというマイナスの面も考えられる。

【図表 9】農村で行われる様々な共同作業の例



(出典) 農林水産省ホームページ 農地・水・環境保全向上のために パンフレット

### (3) 農地所有者不明化の懸念

一般に小規模農家の若い世帯員は農業や農地への関与が希薄である。他方で不在村所有者の農地は今後とも確実に増加が見込まれ、農地の権利を保有する人々の間で権利や義務について調整作業を行うことが困難になるだけでなく、権利を保有する人々と連絡をとることも困難なケース

べての水田について必要であり、その意味で政策は網羅的でなければならないが、「農地・水保全管理支払交付金」の水田の取り組み面積は対象農用地面積の45%（2011年度）にとどまっている。

<sup>47</sup> 福与徳文 地下水制御システム FOEAS が導く水田農業の近未来「農林水産技術研究ジャーナル」農林水産技術情報協会（2012年9月）

が増すことになる。

さらに、そもそも所有者が不明という問題も提起されている。日本では、不動産登記簿<sup>48</sup>や固定資産課税台帳などにより、土地の所有者は行政が正確に把握していると思われてきた。しかし、土地の境界や所有者等の確定調査である地籍調査の進捗率は未だ 50%<sup>49</sup>の状態にあり、不動産登記は任意であるため「変更」の登記漏れが多いなど、国土管理の基本情報には不備がある。こうした土地所有者の不明化問題が静かに広がりつつあることについては、当財団の「国土資源保全」研究プロジェクトが警告している<sup>50</sup>。

農地の情報については、自治体が課税に使用する登記簿や土地補充課税台帳に加えて農業委員会が使用する農地基本台帳があるが、それぞれ別個に管理されており、必ずしもデータが照合されているわけではない<sup>51</sup>。所有者不明の農地が拡大する中で、農地制度の運用にあたる関係者の間で農地の情報についての懸念が強まっている<sup>52</sup>。

#### (4) 解決するために考えるべきこと～耕作者と所有者の義務と権利の領域を明確にする～

農業インフラの維持管理コストの問題を考えるにあたっては、農業水利施設が農地の所有者の資本であるか、耕作者の資本であるかの原則を明らかにさせることが議論の出発点となる。この点についての原則が合意されているならば、維持管理の共同作業の負担についても、その原則を様々な調整に向けた出発点とすることができる。

仮に所有者の資本であれば、維持管理は所有者の義務となる。良好に管理された水利施設を使用する耕作者は、その対価を所有者に支払う地代の一部として支払っていることになる。この原則のもとで所有者が負担することが困難であれば、維持管理の作業を耕作者、あるいは第三者に委ねるであろう。その場合には、金銭の授受が生じるかもしれない。

逆に農業水利施設の管理責任を耕作者が負う場合、作業を耕作者が負担できなければ、義務の不履行についての支払いを行うなどの対処が求められることになろう。様々なケースが想定される中で、農地の所有者と耕作者の権利義務関係の調整が円滑に進むための必要条件は、権利と義務が明瞭に定義されていることである<sup>53</sup>。

<sup>48</sup> 不動産登記法に基づき登記簿に土地に関する物件として登録することで、第三者への対抗要件が得られる。

<sup>49</sup> 国土交通省地籍調査 web サイト (2012 年 3 月末)

<sup>50</sup> 東京財団「失われる国土～グローバル時代にふさわしい『土地・水・森』の制度改革を～」(2012 年 1 月)

<sup>51</sup> 年に 1 度、農地基本台帳と住民基本台帳、土地補充課税台帳の照合を行っている農業委員会もあるが、農地基本台帳が法定化されていないことで個人情報保護の観点から実施していない農業委員会もある。

<sup>52</sup> 農地の場合も、所有者として登記簿に登記、もしくは土地補充課税台帳に登録されている者が固定資産税の納税義務者となる。しかし、固定資産税の免税点(土地の場合 30 万円)未満の課税されない者には固定資産税の通知が行われない。2009 年の農地法改正では農地法の許可を要しない相続時の権利取得についても農業委員会への届け出が義務付けられた。農地所有者の死亡の際には、市町村の住民課とも連携をし、課税台帳だけでなく農地基本台帳の情報更新が行われるようになっているが、過去の相続には適用されず、不在村地主も存在する中ですべての情報を把握することは現状では困難である。短期的には条例等のルールによって登記簿や住民基本台帳、土地補充課税台帳、農地基本台帳などのデータを照合し整合性を確保する仕組みが考えられる。また農地所有者には農地適正利用の義務履行を求める通知を出すなどが考えられる。

<sup>53</sup> 生源寺眞一「現代日本の農政改革」東京大学出版会(2006 年 3 月) 129 ページ



作業負担と費用負担の面から、所有者資本と耕作者資本のケースについて利点と欠点をまとめた。

#### 水利施設を耕作者資本または所有者資本とする場合のそれぞれの利点と欠点

##### 耕作者資本

- 利点…農業インフラ使用という受益に対する負担として、維持管理活動への参加へのインセンティブが働き、また維持管理費の負担についても納得が得やすい。農業の現場であり、作業負担を担うことができる。
- 欠点…広域で農地集積が進むことで地域の少数の担い手だけでは、すべての維持管理活動に参加することが困難になる可能性がある。

##### 農地所有者資本

- 利点…耕作者に比べて人数の多い所有者の維持管理活動への参加により、個々の維持管理活動の負担が軽減される。
- 欠点…所有者が農作業に従事していない場合は、維持管理活動への参加のインセンティブが低い。維持管理費用に対しても同様に負担するインセンティブは弱い。その地域に住んでいない不在村地主の場合、現実に維持管理活動に参加することは不可能である。

地域の農地インフラの維持管理については、これまで集落がその基本的方向を決め、農家がこれに従うことによって維持されてきた。農地の利用者が多様になればなるほど、所有者と耕作者の間の費用負担や労務負担についても、従来の地域の慣行に依拠することが困難になる。また、調整がスムーズに進まなかったり、当事者間のトラブルが発生したりする可能性もある。所有者の置かれている状況も考慮しなければならない。ルールはあくまでそれぞれの地域の実情に合わなければ機能しない。そのためには地域の合意形成に向けて現場での議論の積み重ねから始める必要がある。

### 3. 農業インフラの残された問題～土地改良事業参加資格者について～

#### (1) 原則と運用で異なる土地改良事業参加資格者

農業インフラの建設や更新といった投資的な事業の実施には、受益農家の費用負担が発生する。一方で、これまで述べてきたとおり、農地に関する権利を保有する人々が農家や農業生産法人、土地持ち非農家、不在村所有者など様々なタイプに分化する中、誰がこの費用負担を行うかが問題となる。さらに、更新時期を迎えつつある農業水利施設も増えており老朽化による機能の低下が懸念されている。

土地改良法は、農業インフラの建設や更新などの事業の参加資格者について耕作者を原則としており、農業委員会が承認した場合に限り、例外として所有者を参加資格者として認めている。しかし、実際にはこの原則とは異なる運用が行われている。

事業参加資格について定めている土地改良法第3条は、1949年の制定当時から変わっていない。第3条は借地で農業を営む者の耕作権を強く保護していた当時の農地法と整合的な規定であり<sup>54</sup>、自作農が中心で、借地の場合も「第2所有権」とも言えるほどに耕作者の強い権利を前提にしていたと解される。1970年の改正<sup>55</sup>までの農地法による農地の賃借については極めて強く耕作権が保護されていた。その後、借地による規模拡大を促進する農用地利用増進事業を導入した1975年の農業振興地域の整備に関する法律（以下、「農振法」）の改正<sup>56</sup>や、1980年の農用地利用増進法<sup>57</sup>の制定を通じて、5年や7年といった比較的短期の利用権設定に道が開かれた。いわば農地法によらないパイパスを設けることで、農地所有者が貸しやすい環境が整備された<sup>58</sup>。一連の改正を通じて、農地の賃借は農地法でなく農用地利用増進法、そしてそれを引き継いだ農業経営基盤強化促進法<sup>59</sup>（1993年）によるものが主流となった（p19 図表7参照）。

こうした動きに合わせて、農振法の改正や農用地利用増進法、農業経営基盤強化促進法の施行の際に農林水産事務次官や構造改善局長から通達や通知<sup>60</sup>が発出された。すなわち、土地改良事業の参加資格者については、利用権が設定される期間が短期になると考えられるため、土地所有者が土地改良事業の参加資格者となるよう行政指導<sup>61</sup>が行われた。現在も農業経営基盤強化促進法基本要綱<sup>62</sup>の中で、同様の考えが示されている。

<sup>54</sup> 生源寺眞一「現代日本の農政改革」東京大学出版会（2006年3月）129ページ

<sup>55</sup> 1970年の農地法改正では、農地の権利取得の上限撤廃や、書面に基づく合意による解約及び10年以上の期間を設定した賃貸借期間満了による賃貸借終了の場合の都道府県知事の許可を不要としたほか、取得上限面積制限の撤廃・下限面積制限の引き下げ、公益法人による農地保有合理化のための農地取得を可能にする農地保有合理化促進事業の実施などが盛り込まれた。

<sup>56</sup> 1975年の農振法改正では、市町村が農用地利用増進計画を定め公告することで利用権（貸借権及び使用貸借による権利）が設定され、その利用権は期間の満了とともに権利が消滅するという農用地利用増進事業の創設が定められた。農用地利用増進事業は、農地法の適用除外とされ、新しい賃貸借制度が登場することになった。

<sup>57</sup> 1980年の農用地利用増進法制定では、農用地利用増進事業の拡充として、①利用権設定等促進事業、②農用地利用改善事業、③農作業受委託の促進事業を総合的に推進することが盛り込まれた。①は、利用権の設定・移転、所有権の移転、開発して農用地等とする土地の利用権の設定等を促進する事業、②は、地区内の農用地の権利者の3分の2以上で組織する団体が農用地の利用関係を改善する事業である。

<sup>58</sup> 借地による耕作者の貸借関係の継続性や耕作者の地位の安定を図るために、農地法第17条では期間の定めのある農地の賃貸借について当事者が期間満了前の日程期間内に更新をしない旨の通知をしないときは、従前と同一の条件で賃貸借をしたものとみなす規定があり、同法第18条には賃貸借契約の解約の申し入れには（書面により解約の合意をした場合には適用されず）都道府県知事の許可を受ける必要があるという規定がある。しかし、農業経営基盤強化促進法による農用地利用集積計画に基づく賃貸借については農地の利用を進めるという観点からこれらの規定の例外とされている。

<sup>59</sup> 1993年の農業経営基盤強化促進法制定では、認定農業者制度の創設、農業経営基盤強化のための措置（市町村による農用地利用集積計画の作成・公告の事業を積極的に進める、農業経営基盤強化促進事業の促進）、農地保有合理化事業の法定化、特定農業法人制度の創設などが盛り込まれた。農業経営基盤強化促進事業は利用権設定等促進事業、農地保有合理化事業、農用地利用改善事業、農作業受委託促進事業からなる。

<sup>60</sup> 土地改良事業の参加資格者について、行政指導が行われたのは、農業振興地域の整備に関する法律の一部を改正する法律の施行について（昭和55年7月15日付け農林事務次官通達）、農業振興地域の整備に関する法律の一部を改正する法律の運用について（昭和55年7月15日付け農林省構造改善局長通達）、農用地利用増進法の施行について（昭和55年8月29日付け農林水産事務次官通達）、農業経営基盤強化促進法の施行について（平成5年8月2日付け農林水産事務次官通知）、以上の4回である。

<sup>61</sup> 指導の具体的な内容は、「設定される利用権の存続期間等が形式上は短期になると考えられることにかんがみ、一般的には土地所有者が土地改良事業の参加資格者となること、土地改良事業の円滑な推進上からも、利用権設定等促進事業の推進の上からも実質的であると考えられるので、その方向で関係機関を指導」などである。

<sup>62</sup> 平成24年5月31日付け農林水産省経営局長通知。

これは、土地改良法上は事業参加資格者を原則耕作者としているものの、短期の借地については所有者を事業の参加資格者とする運用である。また、用水が利用可能になることに伴い土地の価値が上昇し、その増価額の範囲内で受益者、すなわち農地の所有者に負担金として賦課する<sup>63</sup>という考え方もある。土地改良法の運用の基礎には、土地改良ストックは地主資本だとの考え方が流れていると理解できる。

今後増加が予想される老朽化による改修事業を実施する場合にも、新しく事業を実施する場合と同様、当該土地改良区の組合員の3分の2の同意が必要となる。しかし実質、事業参加資格者の多くを占める農地所有者の農地に対する関与も様々に変化しており、負担を伴う事業の実施に農地所有者である組合員から同意を確保することが困難になることも予想される。なぜならば、自ら耕作しない所有者の場合、地代を引き上げることができない限り、費用負担を伴う事業への同意を拒む可能性が高いからである。さらに、地域外に住む所有者が多い場合には合意を取り付けるのに多くの手間と時間がかかる。実際、土地改良区の組合員の多くが地域を離れているケースも報告されている<sup>64</sup>。

## (2) 解決に向けた問題提起

農地所有者の農業インフラ投資へのインセンティブが低い状況の下では、農業インフラのあり方を規定する土地改良制度について、地域の農業生産を牽引する農業者の意向が反映されるシステムとはどのようなものか、という基本的な観点のもとで、制度のあり方をめぐる議論を深めるべき時期にきている。ただし、運用面でも耕作者を事業参加資格者とすれば済むという話ではない。とくに短期の利用権設定の場合、土地改良事業への投下資本を未回収のまま借地を返還する際に問題が発生する。いわゆる有益費償還<sup>65</sup>の問題である。土地改良法上は、農地所有者は返還の時点で残存する農地の増価額を償還する<sup>66</sup>こととされているが、現実にはこの法規定に具体的な運用基準はない。この問題についての見通しがはっきりしないならば、また、耕作者が長期にわたり耕作する権利が確立されていなければ、耕作者が事業費を負担するという決断をすることは難しい。

さらに問題を根本的に考えると、土地改良事業によって形成された農業インフラは一面では公共的な財産としての性格を持っている。大量の公的な資金が投入<sup>67</sup>されている。しかし、土地改

<sup>63</sup> 佐竹五六 農業水利管理制度の諸問題「長期金融」農林協会（1972年3月）

<sup>64</sup> 福与徳文「地域社会の機能と再生 農村社会計画論」日本経済評論社（2011年8月）によれば、地区外に居住する組合員が4分の1を占めるという例（184ページ）が紹介されている。

<sup>65</sup> 民法196条2項には「占有者が占有物の改良のために支出した金額その他の有益費については、その価格の増加が現存する場合に限り、回復者の選択に従い、その支出した金額又は増価額を償還させることができる」との規定がある。

<sup>66</sup> 土地改良法第59条には、「土地改良事業に費された有益費を民法の規程により償還する場合には、償還すべき額は（中略）増加額とする」とある。

<sup>67</sup> 土地改良事業の農家の負担割合の平均は、国営の事業は1.9%、県営事業は15%、団体営（土地改良区・市町村等）の事業は17%で、残りは国、都道府県、市町村から出される（農林水産省「土地改良制度をめぐる状況」平成

良制度はあくまでも「私的財産としての農地の改良」という前提の下に組み立てられている。したがって、根本的にはこの点の見直しが必要となるだろう<sup>68</sup>。

公共物としての農業インフラの利用については、公共施設の所有・管理の主体と利用する主体とを明確に区分し、それぞれの役割と負担を再整理した上で、利用者たる農業生産者から料金を対価として徴収するシステムが適切ではないかという考え方があがる。また、新たな農業インフラの建設ではなく更新事業の場合、所有者だけでなく普段利用している耕作者も新たな費用負担に抵抗することも予想される。水利用や農道の利用に関して従前と同様のサービスを享受し続けることに対して、新たに費用を負担することに釈然としない気持ちを抱いたとしても、それはむしろ自然であるからである。農業インフラの公的な性格を強める方向で制度を見直すとなれば、当然、事業参加資格者が誰であるかという点や事業実施に至る手続きについても根本的な検討が必要になる。

今日改めて議論が必要なことは、農業インフラの整備にあたって、当該施設の維持管理コストを利用者がどの程度負担するのかという根本的な問題である。また、整備費や維持管理経費の公的負担についても、基本的な負担者が国なのか地方自治体なのかといった問題もある。今後、日本農業の国際競争力の向上を図る上でも、産業用道路、港湾、工業用水道、下水道など他の産業用インフラとの比較も含め、抜本的な検討が必要となるだろう。

#### 4. 国民に開かれた農政の議論の必要性高まる

国の財政難が深刻化する中、農業政策の立案者は国民からの納得が得られる合理的な説明を行わなければならない。

しかし、農業政策の中には国民の理解が得られないのではないかと懸念される政策もある。耕作者が円滑化事業を通じて農地を拡大した場合に耕作者に支払われる規模拡大加算は、その予算執行率の低さもあり<sup>69</sup>、詳しい分析と十分な説明が求められる政策のひとつであろう<sup>70</sup>。

低い予算執行率について、農地利用集積円滑化団体を対象にしたアンケート調査<sup>71</sup>では75%が「評価できる水準に達していない」と回答し、その理由としては「面的集積するのが難しいため」(29%)、「農地の出し手が少ないため」「農地の受け手が少ないため」(ともに15%)となった。これに対し農水省は、面的集積については規模拡大の要件を緩和するとしているが、農地の出し

---

17年9月6日)。

<sup>68</sup> 生源寺眞一「アンチ急進派の農政改革論」農林統計協会(1998年10月)194～195ページをもとに作成。

<sup>69</sup> 規模拡大加算については、生産調整に参加しなければ助成の対象にならない点で戸別所得補償制度と円滑化事業をつないだことによる問題もある。

<sup>70</sup> 戸別所得補償制度加入者が、農地利用集積円滑化団体を通じた農地集積によって経営規模を拡大すると10aあたり2万円が支払われる。これは、2011年度に100億円の予算で実施されたが、実績は33億2000万円で、面積ベースでも目標5万haに対して1万6500haであった。

<sup>71</sup> 農林水産省 平成23年度規模拡大加算の交付申請実績等の資料  
([http://www.maff.go.jp/j/kobetu\\_ninaite/kobetu/pdf/kibo\\_bunseki.pdf](http://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/kobetu/pdf/kibo_bunseki.pdf))

手と受け手が少ない点については「農地集積協力金や規模拡大加算を継続していくことで、次第に問題が解消していくものと考えられる」とコメントしている<sup>72</sup>。その結果、規模拡大加算は2012年度も前年度と同様の100億円の予算が組まれた。そして、さらに上記の農地の貸し手に支給する農地集積協力金として新たに65億円の予算も据置きされた。

農地集積を促す政策は、農業生産のコストダウンをもたらし、消費者もしくは納税者の負担軽減にもつながる点で、また、農業経営の収益性の向上と経営基盤の強化につながり、より安定的な食料供給を持続できる点で、国民の理解を得やすい政策であり、今後強化する必要がある。しかし、納税者が疑問を持たざるを得ないような施策がオープンな議論なしに繰り返されている近年の状況が続くとすれば、少額の予算規模であっても、筋の通らない政策が引き金となって、農政全体が国民から見放される危険性もある。農地集積の促進を目指した制度は順調に進んでいるとは言い難く、制度の問題なのか、運用の問題なのか、真摯に問題を分析することが求められる。

さらに、これまで検討してきた農業インフラの維持管理コストも含めて考えると、日本の農業を持続可能なものにしていくには、コスト削減や単収増加、人件費のコストパフォーマンスの向上などの努力は不可欠であるものの、他方で経営の自立を阻害しないかたちの公的な支援も不可欠である。

農業インフラの整備は、多額の税金が投入されなければ成り立たない。施設の長寿命化などのコスト削減策もはじまっているが、日本の農業が、すなわち国民への食料の安定供給が、農業インフラに支えられていることを考えると、農業インフラの維持管理にかかるコストについて食料安全保障政策の視点からも納税者にきちんと説明し、納得してもらう必要がある。

TPP 交渉参加の是非を巡る議論が行われ、また、人口減少が急激に進む中で、日本農業の輸出型への転換も迫られている。日本の農業をどう位置づけ、どのように支援をするかは、すべての国民にとって重要な課題であり注目される。その際の予算額はかなりの規模になるだろう。説明なしの方針の転換や政策変更、加えて疑問を持たざるを得ない予算の使用は、農政や農業への不信感を高め今後の農政のあり方にとって深刻な問題になりかねない。農業政策の議論は国民に広くオープンにすべき環境にある。

---

<sup>72</sup> 脚注 71 と同じ。

## 第4章 政策提言

---

これまで農業・農村の構造的な変化により農地に関わる利害調整と農業インフラの維持管理コストの負担について課題が発生していることを指摘した。

TPP 交渉参加の是非をめぐる議論もあり、農業の競争力の強化が叫ばれているが、これまで述べてきたとおり、農地の利用調整が適切に行われない結果、耕作放棄地が拡大していること、また、生産活動の基盤となる農地や農業インフラについて、管理やコスト負担に関する責任の所在があいまいで、生産活動を妨げるといった根本的な課題が現場では起きている。こうした日本農業が抱える課題は、TPP 交渉の有無に関わらず、今後ますます深刻になることが予想される。この課題の克服なしには、日本農業の持続さえも危ぶまれるのである。

農業から遠ざかる農村住民と多様化する農業経営は不可逆的な変化で、この前提のもとで、あるべき農業政策を検討しなければならない。

農業は、2 層の構造にある。上層はビジネスの層であり、基層にはコミュニティによる共同活動などである<sup>73</sup>。農業の競争力を強化するためには、ビジネスの層で付加価値を高めたり、作業の効率化を進めたりすることが必要であるが、同様に基層の部分も無くてはならない要素である。むしろ基層の部分こそが、地域独自の慣習や農地という個人の財産に関連して難しい問題を抱えている。このような意味から、これからの農業政策は、ビジネスの部分で創意工夫が行われ、新たなチャンスを生み出す環境を整える政策と、生産活動を支える農地や農業インフラの維持管理活動とを分けて考えるという視点がより重要になってくると考える。

以下で現状と課題を踏まえた提言をまとめた。「国としてのぶれない方針の確立」、「農業・農村の変化に対応できる農地等のルールづくりの推進」、「農業インフラ整備の主体と費用負担のあり方に関する抜本的な議論の開始」に早急に取り組むべきである。

いずれについてもひとつの結論が必ずしも用意されているわけではないが、農業・農村の構造的な変化を認識し、課題解決に向けた土台を提供したつもりである。

### 1. 国としてのぶれない方針の確立

国の方針そのものが変わることは農業経営にとっての最大のリスクとなる。わが国の財政難の中での農政には、国民への説明も求められる。そのためにも政策体系の簡素化、優先順位の明確化、実施体制の整備が必要である。

---

<sup>73</sup> 東京財団「日本農業の長期的ビジョン」(2011年7月)

### 提言 1 政策体系の簡素化と国民に開かれた農政の議論

国として保全すべき農地をどのように考え、そのために必要な施策は誰を対象として何をするのか、ぶれない農政の実現に向けたぶれない方針が必要である。その上で、予算規模、優先順位が示されなければならない。また、施策の必要性を裏付けるデータ整備も欠かせない。厳しい財政状況のもとで、効果や緊急性について説明責任を果たし、国民の理解を得なければならない。

現在の日本の農業政策は、制度が積み重ねられ、同じ目的の複数の事業が併存し、設立された複数の機関の機能が重複するとともに、ときには制度が矛盾している場合さえある。このような事態となるのは、既存の政策について検証を十分行わないままに新たな政策が行われているからである。制度が複雑化することは、農業・農村の現場での混乱を招きかねない。

政策立案の際には、目的に応じてこれまでの政策の真摯な検証を行うことが不可欠であり、同時に定期的に政策体系を見直すことで、政策体系そのものを簡素化していくことが求められる。

### 提言 2 農政推進におけるガバナンスの確保と農政における農協の位置づけの明確化

農政実施体制の整理も長期的視点から見直しを始めるべきだ。農業政策の推進役としての農協の役割を弱めた食料・農業・農村基本法と、農協を農業政策の担い手とする農協法の整合性についてはさらに議論が必要である。農業・農村の構造的な変化による農協と農協を取り巻く環境の変化を考えると、農業基本法が廃止されたことを踏まえて再検討することが妥当であると考えられる。今日の農協の性格は地域によって大きく異なっており、農政の推進役として全国一律に同じ役割を担うことは困難になりつつある。

一方で、市町村合併や自治体の財政難等による現場における農政のマンパワー不足も深刻である。今後は、農政における農協の位置づけを明確にしたうえで、農協を制度運用の担い手として位置づける場合には、制度運用に責任を負う国が農協を含む団体等に「業務委託」するなどの形態を採ることも考えられる。国が必要な予算を確保して委託料を団体等に支払うとともに、国や地方自治体は適切な運用を担保するための指導・監視業務を行うのである。農政の効率的な実施体制の確保と適格なガバナンスの確保の両者のバランスが求められる。

## 2. 農業・農村の変化に対応できる農地等のルールづくりの推進

農業は地域性に大きく左右される。そのため、変化の激しい地域の実情に合わせて対応を柔軟に行うことができる体制と活動を牽引する役割を担う人材が必要である。

### 提言 3 農地の貸借や売買に関わる制度や政策の運用に関する合理的なルールの設定、透明性の確保とその担保措置の設定

各種判断基準の法令化と運用方法についての可能な限りの情報公開を通じて、制度・政策と運

用の透明化を進める。情報公開は、公平・公正な観点を逸脱した判断を下すことへのけん制にもなる。

さらに、公平性の担保措置として、農業政策に関する不服申し立てを調停する第三者機関を都道府県レベルに設置する。第三者機関には、広域的な連携や都道府県農地行政と連携による公平性の確保も期待される。

賃料の額や契約更新など農地の利用関係の紛争については、農業委員会が和解の仲介を行う制度もあるが、地域の農業者からは多少距離のある都道府県段階で紛争を処理する機関が妥当である。

#### **提言 4 農地の権利移動に関わる組織間の情報の共有化**

地域全体として適正な農地の利用を実現するため、農地の権利移動に関わる諸組織を横断する情報共有の仕組みづくりを行う。情報の共有化により、地域全体の農地の売買や貸借の意向、離農の見通しなどを一元的に把握できるようにする。

具体的には、市町村、農業委員会、農協、農地利用集積円滑化団体、農地保有合理化法人、土地改良区等の関係機関がそれぞれ有する情報を持ち寄って定期的に連絡会議を開き、情報の共有を徹底する。

#### **提言 5 地域の農業者の代表機関である農業委員会の役割の再認識と機能強化**

農業委員会が真の意味で農業者を代表し農業・農村の構造的な変化に対応するには、委員の公選制についての検討も必要である。現状では耕作者が複数の市町村にまたがり借地を耕作している場合であっても、耕作者の居住地のある自治体の農業委員選出にしか関わることができない。また、借地により農業参入した一般法人にも選挙権・被選挙権は認められていない。農地の有効利用を進め、農業委員会の地域農業における代表性を確保するためには、地域農業の担い手として役割を果たしている場合には、選挙権・被選挙権を与えることが検討されてよい。

また、非農家である地域住民から耕作放棄地や農地転用に関する情報提供もあることから、農業委員会や委員は、農業者と非農家とを結ぶつなぎ役として、地域農業の状況について広く地域住民に伝える必要性も増している。

そのため、農業委員会事務局の人員確保、とりわけ農地の制度・実務に精通した職員の確保や、農業委員OBの協力や自治会活動・NPO活動との連携など、地域での農業委員の活動をサポートする体制づくりも求められる。

#### **提言 6 農業水利施設のインフォーマルな管理についての地域ごとの農地所有者と耕作者の義務・権利領域の明確化**

末端の農業水利施設の管理については、これまでの慣習的なルールではなく、明示的な了解に



立脚した共助・共存の関係を構築していく必要がある。そのためには農地の所有者・耕作者の状況を踏まえ、地域の実情に合わせて、農業水利施設が農地所有者資本であるか、耕作者資本であるか、原則を確認することが出発点となる。また、世代交代が進むにつれて農地所有者が耕作から離れ、農業水利施設関連の負担に対する抵抗感が強まる可能性も高く、原則を定める議論が急がれる。

さらに、農地所有者が地域を離れるなど、農地所有者が費用や作業の負担を担えない場合に、残された農地を誰が管理し、その費用を誰が負担するかについて、地域でルールを決めておくことが求められる。

地域の農地の所有者と耕作者が議論し、合意形成を進めなければならないが、内発的に議論が巻き起こるとは限らない。市町村の農政担当者や農業委員会の委員がリーダーシップをとりながら農業関係団体と連携し、耕作者や所有者が話し合うきっかけをつくる運動が必要になる。

### 3. 農業インフラ整備の主体と費用負担のあり方に関する抜本的な議論の開始

農業インフラの老朽化が今後さらに進む中、これまでと同じようにすべての施設について整備し続けることは、国の財政面でも、農地の所有者や耕作者の同意を得て費用負担を求める点でも困難になることが予想される。土地改良事業実施決定のプロセスのあり方や、責任の所在を明確にすることが必要で、そのためにも農業インフラの整備については本質的で深い議論を始めなければならない。

#### 提言 7 土地改良事業参加資格者の見直しと公的な位置づけの整理

農業インフラのあり方を規定する土地改良制度については、原則として農業生産を牽引する農業者の意向が反映されるシステムが求められる。そのための制度設計の議論が必要である。

具体的には事業の同意・不同意の権限を有する事業参加資格者は農地の所有者であるか、耕作者であるかについて制度の運用面も含めた議論が求められる。その際、土地改良事業への投下資本を未回収のまま借地を返還する場合に、農地の所有者が農地の増価額を償還する場合の具体的な運用基準の策定も必要である。

また、事業参加資格者の3分の2の同意で事業実施の強制力を持つが、現行の参加資格者の人数による割合を維持すべきか、3分の2以上の面積を基準とすべきか、さらには「3分の2」の基準が適正なのかについても議論が求められる。

一方、多額の公的資金が投入されていることから農業インフラは、公共的な財産としての性格を持っており、長期的には公共施設としての所有・管理を国や自治体が行い、利用する農業者との明確な区分のもとで、それぞれの役割と負担を見直すことも考えられる。農産物の価格低下により、インフラ整備の受益者が消費者となれば、農地所有者や耕作者が事業費の一部を負担する

ことが難しいからである。建設などはすべて国や自治体が行い、耕作者からは農業インフラの使用料を対価として徴収するシステムの導入も考えられる。

インフラ整備つまりストック形成は国もしくは地方自治体が責任を持ち、ストックを利用する耕作者は使用料を払い生産活動を行う。今日、土地改良事業の国民経済的な意義にマッチした費用負担方式の模索が要請されており、農業という産業が自立していくためには、国がどのような支援をするのかといった視点からも検討する意義は大きい。

### 農地の権利移動に関する制度

- ・農地の権利移動(売買・貸借)の規制は、農地法第3条に基づく許可を受ける場合と農業経営基盤強化促進法第20条に基づく農用地利用集積計画による行政処分による場合の2系統。
- ・いずれも農地を効率的に利用する者が権利移動を認められる。

名称	概要	法律	実施主体	実施主体2	内容	特徴	担当
農地の権利移動についての規制	農地の権利移動について農業委員会が農地法に基づき許可をする。	農地法第3条	農業委員会(都道府県知事)		当事者の申請に基づき農業委員会が許可要件を確認して許可をする。	機関満了前の一定期間内に更新拒絶の通知をしないう限り法的更新となる。農用地利用増進事業(利用権設定等促進事業)の導入後は農地の権利移動について主流ではなくなる。	経営局農地政策課農地調整グループ
農業経営基盤強化促進法による農地利用集積計画の公告	地権者と農家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。	農業経営基盤強化促進法第20条	市町村	農地利用集積円滑化団体による調整・農用地利用改善団体による調整・農協による調整・土地改良区による調整、農業委員会による調整を経る。	市町村が農協などと協力して農用地の利用関係を調整し、農業委員会の決定を経て市町村の農地利用集積計画が作成され、公告によって利用権設定等の効果が発生する。	農地の賃借、売買に農地法第3条の許可を必要なし。農地法第6条による小作地所有の制限なし。貸付けた農用地は契約期間がくれば確実に戻り、離作料を支払う必要もない。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事業。	経営局農地政策課流動化グループ

### 農地の面的集積に関する施策

#### ○農業経営基盤強化促進法による施策

名称	概要	法律	実施主体	実施主体2	内容	特徴	担当
利用権設定等促進事業(農地利用集積計画)※上記農地利用集積計画の公告と同じ	地権者と農家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。	農業経営基盤強化促進法第18条、20条	市町村		農地利用集積円滑化団体による調整・農用地利用改善団体による調整・農協による調整・土地改良区による調整、農業委員会による調整を経る。	農地の賃借、売買に農地法第3条の許可を必要なし。農地法第6条による小作地所有の制限なし。貸付けた農用地は契約期間がくれば確実に戻り、離作料を支払う必要もない。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事業。	経営局農地政策課流動化グループ
農地保有合理化事業	都道府県段階に設置する農地保有合理化法人が、離農農家や規模縮小農家等から農用地等を買入れ又は借入れし、規模拡大意欲のある農業者に売買又は貸付けを行う。	農業経営基盤強化促進法第7条	農地保有合理化法人	都道府県農業公社	農地売買等事業(農地の所有者から農地の買入れや借入れを行いその農地の売渡しや貸付を行う)、農地売渡信託等事業、農地貸付信託事業のほか研修等事業がある。	中間保有機能により利用権をプール化することで面的集積を図る事例もあるが、売買によるリスクの抱え込みなどの課題もある。	経営局農地政策課保有合理化グループ
農地利用集積円滑化事業	市町村段階に設置する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(又は借入れ等をし)、意欲ある農業者に貸付け等を行う。	農業経営基盤強化促進法第11条の9	農地利用集積円滑化団体	市町村26%、農協52%、地域担い手協議会11%、その他5%	農地所有者代理事業(農地の所有者から委任を受けて、その者を代理し農地について売り渡しや貸付をする)、農地売買等事業(農地の所有者から農地の買入れや借入れを行いその農地の売渡しや貸付を行う)のほか研修等事業がある。	中心は農地所有者代理事業。農地を保有せず委任を受けて実施するので営利を目的としない法人も実施できる。	経営局農地政策課流動化グループ
農用地利用改善事業	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。	農業経営基盤強化促進法第23条	農用地利用改善団体又は特定農業法人、特定農業団体		農地利用の規程に従い、農用地の効率的かつ総合的な利用を図るための作付地の集団化、農作業の効率化その他の措置及び農用地の利用関係の改善を行う。	集落などの話し合いにより、担い手を明確化し農地を集積させるが、話し合いのみでは農家の意識を変えることは難しい。	経営局経営政策課経営育成グループ
農業委員会による認定農業者への利用権の設定等の促進	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。	農業経営基盤強化促進法第13条	農業委員会		必要に応じて農地保有合理化法人や農地利用集積円滑化団体を含めて調整を行う。		経営局農地政策課農業委員会グループ

#### ○土地改良法による施策

名称	概要	法律	実施主体	実施主体2	内容	特徴	担当
土地改良事業に伴う換地処分	農地の区画整理を行う際に、従前の保有農地に対応する区画整理後の農地を定める。	土地改良法第52～55条	国、県、市町村、土地改良区、その他土地改良事業実施資格者		区画整理の実施について合意が得られた段階で関係する農家の意向で農地をまとめあげる換地を定めるか決まる。	1回限りの集約化。交換分合事業の代替にもなったとみられる。	農村振興局整備部土地改良企画課農地集団化班
交換分合	区画整備事業が完了し、その後の権利変動等により分散している農用地について、区画、形状の変動することなく農用地を集団化する。	土地改良法第97～111条(このほか農業振興地域の整備に関する法律第13条、集落地域整備法第11条・12条、市民農園整備促進法第5条もある)	農業委員会、土地改良区、農協、農地保有合理化法人、農地利用円滑化団体、市町村		地域の農家が自分の農地も事業の対象になることを前提として、農家の代表者のグループに交換分合計画の立案を委任する。作成された計画案は個々の農家の意向を汲み取りながら何度も修正される。	戦後実施数多かったが、現在は実践例多くない。	農村振興局整備部土地改良企画課農地集団化班

---

## 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3月発行

発行者 公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報渉外) Fax 03-6229-5508

E-mail [info@tkfd.or.jp](mailto:info@tkfd.or.jp) URL <http://www.tokyofoundation.org>

---

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。  
東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、競艇事業の収益金から出捐を得て設立された  
公益財団法人です。

公益財団法人 東京財団 | 政策をつくる・人を育てる・社会を変える

〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル3階 | tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508 E-mail: info@tkfd.or.jp