みずほインサイト 政 策 2013 年 6 月 12 日

農地集積に向けた環境整備を急げ
「みずほ総研コンファレンス」の議論を踏まえて

政策調査部　主任研究員
堀　千珠
03-3591-1304
chizu.hori@mizuho-ri.co.jp

○政府は、農地集積を通して日本農業の再生を図るべく、農地の中間的な受け皿となる新たな組織（仮称：県農地中間管理機構）を整備するとともに、耕作放棄地対策を強化する方針を打ち出した
○上記の方針は、新たな組織が農地の基盤整備を行う点などにおいて評価できるが、対策の効果を高めるには、まず農地情報を正確に把握し、一元的な管理体制を構築することが重要である
○また、農地取引の促進に関わる新たな組織と既存組織の機能重複によって生じる非効率を防ぐ観点から、後者を前者の代行機関と位置づけ、農地集積への取り組みを「単線化」することが望ましい

１．はじめに

政府は現在、日本農業の再生に向けた重点課題のひとつとして、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[1]」を指す）への農地集積を掲げている。日本農業において、農地の小口分散化や耕作放棄地の拡大といった問題が顕著ななかで、担い手がより多くの農地を面的にまとまった形で利用できる状態が実現（＝農地集積が進展）すれば、経営効率の向上などの効果が現れ、日本農業の競争力基盤が強まると期待される。

2013年4月の産業競争力会議では、政府が担い手への農地集積を進めるための対策として、農地の中間的受け皿となる新たな組織を整備するとともに耕作放棄地対策を強化するとの方針を打ち出した。これを受けて、本稿では、①農地利用の現状、②これまでの農地集積に向けた取り組み、③上記の方針の実施に伴う具体的な手法や期待される効果、を概観したうえで、新たな組織による農地集積を円滑化するために政府が取り組むべき課題を示すこととする。

なお、本稿は、みずほ総合研究所が2013年4月23日に開催した「2013年度第1回みずほ総研コンファレンス～日本農業の再生に向けた政策的課題～」にて、生源寺眞一氏（名古屋大学大学院教授）、髙木勇樹氏（日本プロ農業総合支援機構理事長）、新福秀秋氏（新福青果代表取締役）をパネリストに迎えて議論した成果を踏まえ、執筆したものである[2]。

２．農地利用の現状と農地集積の意義

農地集積の加速化に向けた課題を論じるに先立ち、日本農業における農地利用の現状と農地集積の意義を確認しておこう。日本農業は、農地の小口分散化を受けて、規模拡大による経営効率の向上が

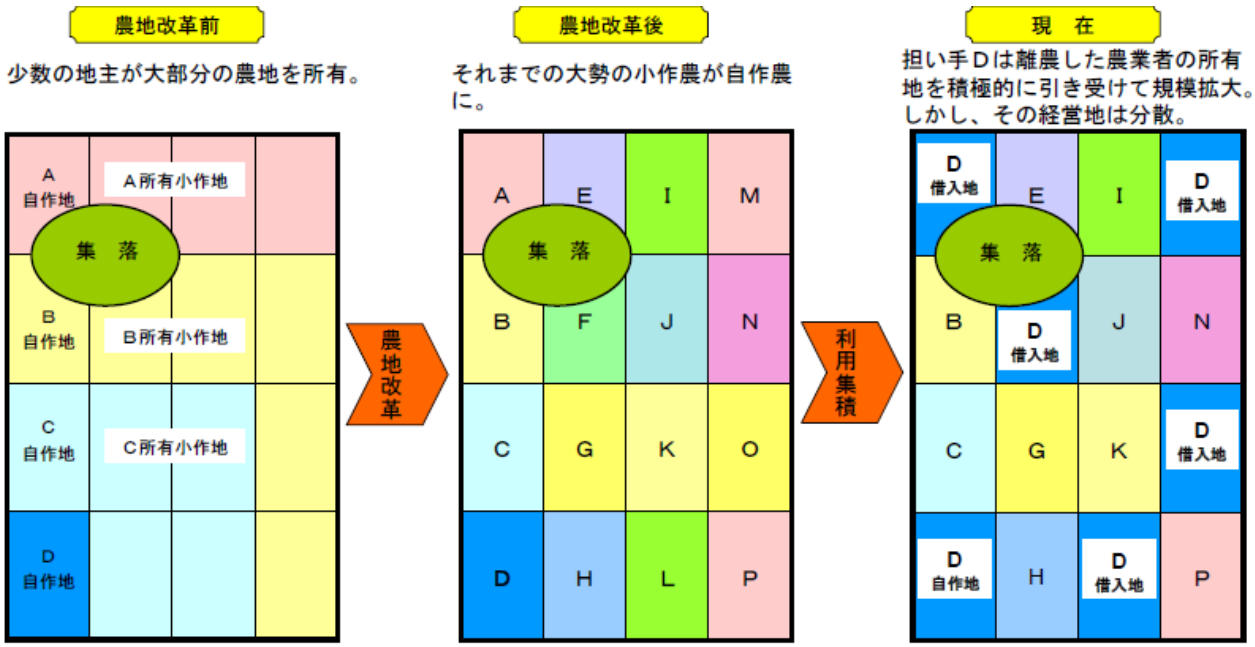
図りにくい状態にあるほか、耕作放棄地の拡大によって農地の収益機会ロスが顕著となっている。これらの問題を克服するうえで、農地集積は極めて重要であるといえる。

日本農業における最大の弱点は、農地利用の小口分散化である。日本では、第二次世界大戦後、1947～1950 年の農地改革によって、北海道を除いた都府県では 1 ヘクタール(以下、ha)以上の所有が原則として禁止され(cf. 北海道では 4ha 以上)、農地が少数の地主から多数の小作農へと分配された結果、農業経営が零細化した（図表 1)。その後、一部の意欲的な担い手は、近隣の農地を借り入れるなどして経営規模を拡大しているが、2012 年時点でも農家 1 戸当たりの耕地面積は全国平均で 2.3ha にとどまっている（小口化)。また、規模拡大に意欲的な担い手の意向と、近隣の農家の意向（例：自ら耕作したい、営農はしないが自ら農地を管理して、転用・相続に柔軟に対応したい、など）が合致するとは限らないなかで、担い手（図表 1 では農業者 D）が、隣接するまとまった農地を確保するのは容易でない状況にある（分散化：農業用語では、こうした状態を「分散錯圃（ぶんさんさくほ)」と呼ぶ)。

しかし、農地集積によって小口分散化を緩和・解消できれば、規模拡大によって経営効率を向上させやすくなる。ここに、農地集積の意義がある。例えば、日本の代表的な農業ともいうべき稲作では、10haまでは規模が拡大するほど、1 俵(60kg)当たり生産費が急速に下がるとの研究結果があり[3]、担い手への量的な農地集積（＝小口化の解消）によって 1 戸当たりの耕地面積が現状の約 5 倍に拡大すれば 2～3 割のコストダウンが可能と試算されている。また、330 カ所に分散した農地を経営する、ある担い手の試算例では、農地間の移動による損失額が粗利益の 5%相当に達したとのことだが、農地が面的な集積（＝分散化の解消）によって数カ所程度にまとまれば、こうした損失を抑制することができる。

農地利用におけるもうひとつの弱点としては、耕作放棄地の拡大があり、これを防ぐためにも、農地集積は重要である。農業就業人口の約 6 割が 65 歳以上となって、高齢化に伴う離農者が増えたり、

図表 1　農地改革を契機に小口分散化した農地



（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」(2007 年 2 月)

相続の未登記や住居移転などを背景に農地所有者が不明となるケースが数多く発生したりしているなかで、耕作放棄地の面積は 2010 年時点で、耕地面積 459.3 万 ha の約 1 割に相当する 39.6 万 ha に達している。離農者の農地や長期間にわたり農地所有者が不明となっている農地が積極的に担い手へと売却・貸し付けされるようになり、農地集積が進めば、さらなる耕作放棄地の拡大による農地の収益機会ロスを抑制できるとみられる。

３．農地集積に向けた取り組み

では、政府は現在、農地集積を進めるために、どのような取り組みを行っているのか。また、これから、どのような取り組みを進めようとしているのか。以下で詳しく見てみよう。

（１）現状：農地保有合理化事業や農地利用集積円滑化事業による権利移動の促進

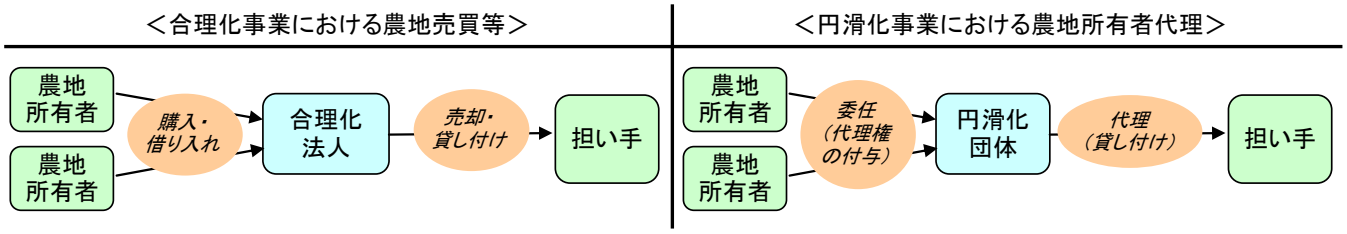
売買・貸借といった農地の権利移動は、原則として農地法第3条に基づき、当事者が地元の農業委員会から「許可」を得たうえで相対取引する仕組みとなっている。一方で、政府は、農地の権利移動ひいては農地集積を「促進」する観点から、農地保有合理化事業（以下、合理化事業）や農地利用集積円滑化事業（以下、円滑化事業）といった仕組みを設けて、担い手が農地所有者から農地を購入・借り入れしやすいよう配慮している。

ａ．合理化事業

合理化事業とは、離農する農家や経営規模を縮小する農家などから農地を購入・借り入れし、規模拡大による経営の安定を図ろうとする担い手に対して、農地を売却・貸し付けする「農地売買等事業」を主体とする事業で（図表2）、1970年に開始された。かつては、都道府県公社、市町村公社、市町村、農業協同組合（以下、農協）が都道府県知事の承認によって、同事業の実施主体である農地保有合理化法人（以下、合理化法人）となっていたが、2009年12月に市町村レベルでの事業が廃止されたことを受けて、現在では、都道府県レベルで事業を手がけていた都道府県公社の47社のみが、売買取引を主として同事業を継続している。2011年度はこれら公社が合計7,863haの農地（うち購入が6,422ha、借り入れが1,441ha）を農地所有者から預かった。

合理化事業の特徴は、合理化法人が一旦、農地を預かる点にある。規模拡大に意欲的な担い手が農地の購入や借り入れを行う場合、複数の農地所有者と個別に交渉する必要があり、農地を確保するタイミングがばらばらとなる可能性が高いが、合理化法人から売却・貸し付けされる形で

図表２　合理化・円滑化事業における権利移動の仕組み



（注）円滑化事業における農地売買等の仕組みは、合理化事業の場合（左図）に同じ。
（資料）みずほ総合研究所作成

あれば、担い手は自らの求めるタイミングや規模に応じて、まとまった農地を確保しやすくなる。一方で、合理化法人は、預かった農地が不良資産化するリスクを背負うことになる。この点が問題視された結果、2009年以降、より財務基盤の安定した都道府県レベルに合理化事業が絞り込まれることとなった。

ｂ．円滑化事業

円滑化事業は、2009年12月に合理化事業が都道府県レベルに限定されたのに伴い、市町村レベルでの農地取引を促進する事業として開始された[4]。事業を実施する農地利用集積円滑化団体（以下、円滑化団体）として市町村の承認を受けているのは、2012年9月時点で1,744機関（市町村474、市町村公社121、農協887、協議会他262）である。2011年度には、円滑化団体が32,064haの農地取引に関与した。

円滑化事業の特徴は、円滑化団体が、合理化事業と同様に農地を一旦預かる「農地売買等事業」だけでなく、農地の権利を有する所有者の代理として担い手と取引する「農地所有者代理事業」を手がけていることである（図表2参照）。2011年度は、円滑化団体が取引に関与した上述の面積のうち、17,423ha（54％）が農地売買等、14,641ha（46％）が農地所有者代理事業によるものだったが、円滑化団体が現在預かっている農地が担い手への売却・貸し付けによって減少するにつれ、同団体にとってリスクの少ない農地所有者代理事業のウェイトが高まっていくと政府関係者は見込んでいる。なお、農地所有者代理事業では、売買・貸借取引とも代理可能だが、ほぼ全てを貸借取引が占めている[5]。

円滑化事業で農地所有者代理事業の仕組みが導入されたことは、専門家によって概ね評価されている一方で、円滑化団体という公的な役割を農協が担っていることについては、「公平・公正な判断をする主体として妥当か疑問符がつく[6]」との声もある。例えば、農協の組合員と非組合員が、同じ土地を農協の代理によって借り入れることを希望した場合に、前者が有利となるのではないかといった懸念である。こうした懸念を払拭するために政府は、全国の各地域・集落に対して2012年度以降、市町村の第三者機関である検討会を経て、地域農業の「中心となる経営体」を定めることや、同経営体への農地集積に向けた「人・農地プラン」を作成することを促している。政府としては今後、上記検討会での決定によって、合理化法人や円滑化団体が売却・貸し付けを実施する先が実質的に特定されるケースが増え、円滑化団体が恣意的に取引相手を選ぶ可能性は低下するとみている。

（２）今後：県農地中間管理機構（仮称）の整備と耕作放棄地対策の強化

合理化事業や円滑化事業はある程度の成果をあげてはいるものの、日本農業の再生を図るうえでは、農地集積を加速させる必要がある。こうした認識のもとで政府は、2013年4月の産業競争力会議において、県農地中間管理機構の整備と耕作放棄地対策の強化を新たな方針として示した（図表3→次頁）。

ａ．県農地中間管理機構の整備

政府は現在、各都道府県の合理化法人の役割を見直し、新たに県農地中間管理機構（以下、機構）へと改組することを検討している。見直しの主なポイントとしては、①農地取引において、

売買よりも貸借に重点を置いていくこと、②大区画化・水路工事といった基盤整備を行う機能を強化すること、③業務の一部を市町村・農協・民間企業などに委託可能とすること、が挙げられる。こうした役割の見直しを前提に政府は、農地を借り入れる賃料、基盤整備を実施する経費、農地が担い手に引き渡されるまでの農地管理にかかる経費、につき国費を投じて機構を支援する予定であり、林芳正農林水産大臣は「かなりの規模の予算が必要になる[7]」と述べている（実際には、数千億円程度と推測される）。

3つのポイントをもう少し詳しくみると、第一に、貸借に重点を置く背景には、農地を手放すことに抵抗感がある農地所有者が少なからず存在することや、農地売買では合理化法人のリスクが大きいことがある。政府としては、貸借に重点を置くことで、機構がより多くの農地を集めたり、リスクを低減したりできることを期待している。集めた農地は、機構から各地域・集落が「人・農地プラン」で中心となる経営体として定めた担い手へと貸し付けていく方針だが、こうした担い手がすぐにみつからない地域では、機構が中間的受け皿として、所有者から借り入れた農地を維持・管理する。

第二に、基盤整備の機能を強化する背景には、農地所有者から集めた農地が全て、担い手にとって引き受けたい農地であるとは限らない、ということがある。現在、合理化事業や円滑化事業では予算の制約上、基盤整備は殆ど実施されていないが、政府としては今後、相応の予算を投じて機構による基盤整備を進めることによって、改善した状態の農地を担い手が積極的に借り入れるようになると見込んでいる。

第三に、業務委託を可能とする背景には、役割の見直しに伴い組織の事務負担が増えると見込まれることや、農地集積に関わっている他の組織と機構との機能重複を避けたい、との政府の意向があるものとみられる。現時点では、農地の維持・管理に伴う草刈り・機械作業や、農地取引の意向を持った所有者・担い手を探す業務などが、委託内容として検討されている模様である。

ｂ．耕作放棄地対策の強化

政府は従来、既に耕作放棄地となった農地を耕作放棄地対策の対象としてきたが、今後は、耕

図表３　政府が打ち出した新たな方針

方針	具体的な手法
県農地中間管理機構の整備	・地域内の農地を担い手ごとに集約化するなどの目的で、同機構が農地を借り入れる（貸し付け先が見つかるまでの間は、同機構が当該農地を管理） ・同機構は、必要に応じて基盤整備を実施したうえで、担い手に農地を貸し付ける ・同機構は、業務の一部を市町村・農協・民間企業などに委託する
耕作放棄地対策の強化	・耕作放棄地となるおそれのある農地も対策の対象とする ・農業委員会を通して、農地所有者が上記機構に貸す意思があるかを確認する ・所有者不明となっている耕作放棄地の利用権を上記機構が設定できるようにする

（資料）農林水産省「『攻めの農林水産業』の具体化の方向」（2013 年 4 月）より、みずほ総合研究所作成

作していた所有者の死亡などにより耕作放棄地となるおそれのある農地も対策の対象とする方針を打ち出した。そのうえで、機構の整備を受けて、①農業委員会が農地所有者に対し、農地を機構に貸す意思があるかを確認するよう促す、②所有者不明となっている耕作放棄地について、都道府県知事の裁定により、機構が利用権を設定できるようにする、といった措置を講じる予定である。政府としては、これらの措置によって、さらなる耕作放棄地の拡大を防ぐとともに、担い手への農地の引き渡しが円滑化することを見込んでいる。

４．政府による取り組みの評価と今後の課題

政府が新たな方針として示した機構の整備と耕作放棄地対策の強化については、前向きな動きとして評価される部分がある一方で、これらの方針を軸に農地集積を加速させるうえでは、追加策が必要との見方を示す専門家が少なくない。日本農業の競争力基盤を強化すべく、農地集積を加速させるためには、上記の取り組みに加え、農地情報の正確な把握・一元的な管理体制を構築して機構が農地取引を行いやすくしたり、農地取引を促進する仕組みを単線化して、機構と円滑化団体が有する機能の重複感を解消したりすることが求められる。

（１）新たな方針に対する評価

機構の整備については、これまで相互に関連なく実施されてきた農地集積への取り組みと農地の基盤整備の取り組みを連携させることにより、機構が農地を良好に整備したうえで、担い手に渡そうとしている点が「一歩前進した」と評価されている[8]。また、耕作放棄地対策の強化については、私権を侵害するおそれがあるとしてこれまで実施されてこなかった、都道府県知事の裁定による利用権設定[9]を進めようとしているところが、改善点と捉えることができる。

ただし、専門家の間では、2つの方針を実行していくうえで、追加策によって農地集積に向けた環境整備を図るべきであるとの声が少なくない。その主な背景としては、農地を取引する前提となる農地情報を正確に把握したり、農地集積の対象となりうる農地を一元的に管理したりする体制が整っていないことや、転用・相続などに柔軟に対応したいといった意向により、農地取引に消極的な農地所有者が依然として多いことがある。このうち、後者の点については、農地に対する課税を大幅に強化したり、農地取引に対して大規模な支援金を投じたりするといった「アメとムチ」が対策として想定しうるものの、政治的な要因や予算上の制約により、これらの対策が実現できる可能性は極めて低い状況にある。

また、機構が円滑化団体と同様に貸借取引に重点を置くことによって、両者の機能の重複感が強まるおそれも懸念される。①機構は都道府県レベル、円滑化団体は市町村レベルで農地集積に取り組む、②機構は、所有者から農地を直接借りて担い手に貸し出す役割、円滑化団体は、農地所有者と担い手との貸借取引を代理する役割が主になると見込まれる、といった違いはあるものの、今後、農地所有者や担い手が、国による予算手当てが充実した機構を集中的に利用するようになった場合には、円滑化団体の存在意義が問われる可能性がある。

（２）農地集積の加速化に向けた課題

新たな方針が前述のように評価されているなかで、政府は以下の対策を講じることで、機構による農地集積の円滑化を図ることが求められる。

ａ．農地情報の正確な把握・一元的な管理体制の構築

農地集積を進めるうえでは、何よりもまず、農地情報を正確に把握し、一元的な管理体制を構築することが重要である。これが実現すれば、全国の農地を取引する際の取引相手が明確化するとともに、どの土地が農地集積の対象となりうるかを早期に把握したり、担い手に対して農地情報を円滑に提供したりすることが可能となり、機構としても活発な農地取引を行いやすくなるものと期待される（図表4）。

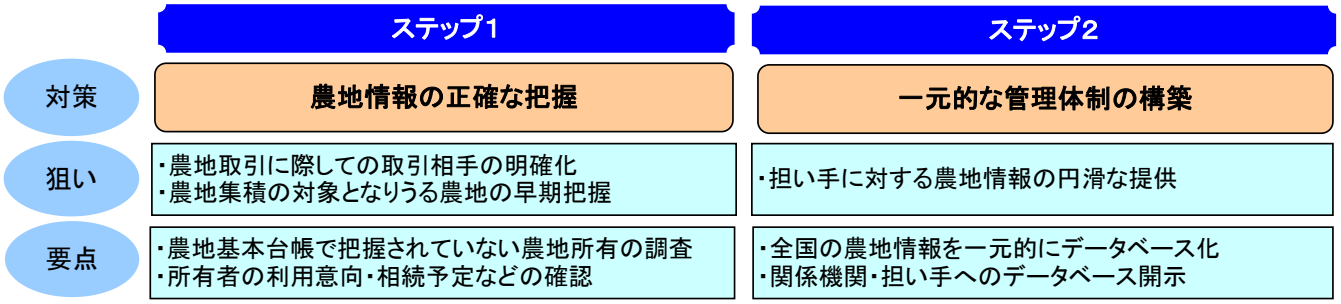
第一のステップは、農地情報の正確な把握である。日本の農地は原則として、市町村の農業委員会が管理する農地基本台帳に基づき把握されているが、相続が届け出られていないなどの理由で、誰が所有者なのか分からなくなっているケースが少なくない。こうしたケースは、戦後の日本農業を担ってきた昭和一桁生まれの農業者が減少することで今後、急速に増加するおそれがあり、政府としては、所有状況の把握を急ぐ必要がある。また、所有状況を調査する際に、農地所有者の利用意向（例：自ら耕作したい、売りたい、貸したい）や相続予定なども確認し、農地集積の対象となりうる土地を早い段階で把握することが望ましい。

第二のステップは、農地情報を一元的に管理する体制を構築することである。現状では、農地集積の対象となりうる土地の情報が全国各地の農業委員会、円滑化団体（市町村、農協など）、合理化法人（都道府県公社）などに分散しており、担い手にとって、自らが求める条件にあった農地を探す手間が多くかかる傾向にある。こうした状況を改善するために政府は、第一のステップで得た全国の農地情報を一元的なデータベースとしてまとめ、そのうち、農地集積の対象となりうる土地の情報を、個人情報の保護に配慮した一定のルールのもとで、上記の関係機関や担い手が閲覧できるようにするべきであると考えられる。また、担い手が購入・借り入れを希望する農地の条件についても情報を集め、公開していくことが望ましい。

ｂ．農地取引を促進する仕組みの単線化

（１）で述べたとおり、今後は機構が貸借取引に重点を置くことによって、機構が手がける事業と既存の円滑化事業との重複感が強まり、場合によっては円滑化団体の存在意義が問われる事態も想定される。政府としては、こうした事態による農地集積への取り組みの非効率化を防ぐべ

図表４　農地情報の正確な把握・一元的な管理体制の構築に向けたステップ



（資料）みずほ総合研究所作成

く、いわば複線化する予定となっている機構と円滑化団体の位置づけを、以下で述べるように「単線化」することが望ましい。

現在の案によれば、機構と円滑化団体は一部の業務内容において機能が重複する一方で、機構による基盤整備や円滑化団体による取引の代理など、どちらかのみが実施できる業務もあり、機構と円滑化団体による農地取引の仕組みが別個のものとして並存する予定である。しかし、これでは従来と同様に、2つの仕組みが競合し、農地集積に必要な情報・人材・資金などが分散してしまう。こうした事態を防ぐためには、円滑化団体の担っている全ての業務（取引の代理を含む）を機構が都道府県レベルで担うこととしたうえで、機構が担う全ての業務（基盤整備を含む）を市町村レベルで代行する機関として円滑化団体を位置づける策が有効と考えられる（図表5）。これにより、円滑化団体の業務を機構という傘のもとに取り込み、農地取引を促進する仕組みを単線化することができる。

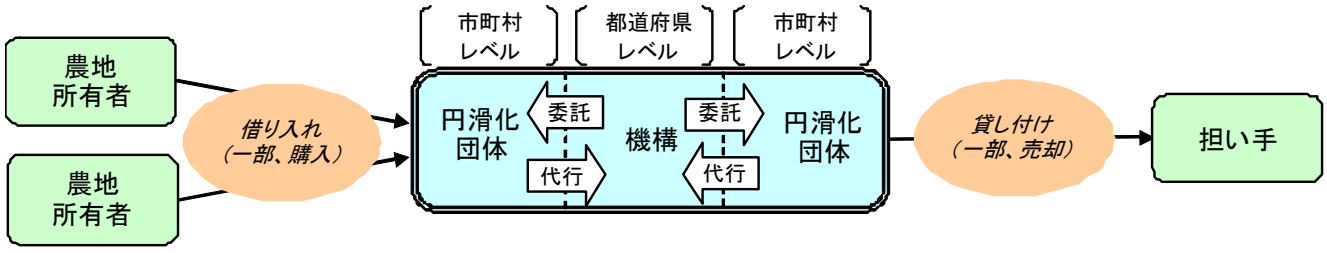
なお、単線化によって円滑化団体が機構の代行機関となれば、公的機関である機構が円滑化団体の業務執行に対して責任を有する立場となり、円滑化団体の公平・公正性を確保しやすくなるといった効果も期待できる。機構は、農地所有者や担い手が個別の円滑化団体の業務執行に対して不満を有する場合には、裁定・是正する役割を担うべきであると考えられる。

５．おわりに

農地情報の正確な把握・一元的な管理体制の構築や、農地取引を促進する仕組みの単線化は、大規模な予算を投じて実施される見込みである機構の整備に比べて、社会的な注目度の低い、地味な取り組みといえる。しかし、農地集積ひいては日本農業の再生を図っていくうえで、その重要度は決して低くない。

日本の農政は、手間・コスト負担や関係者の強い反発を避ける観点から、農地情報の正確な把握を見送ったり、重複感のある複数の事業を放置したりしてきたが、このようにいつまでも問題を先送りし続けるべきではない。農地情報の正確な把握については、対応が遅れるほど、所有者不明の農地が拡大し、調査コストが膨らんでしまう。政府としては今後、強力な政治的リーダーシップのもとで早急に、農地情報の正確な把握・一元的な管理体制の構築や、農地取引を促進する仕組みの単線化を断行することで、農地集積に向けた環境を整備し、農業の成長産業化への道筋をつけていくことが求められる。

図表５　機構・円滑化団体による農地集積の単線化イメージ



（資料）みずほ総合研究所作成

[1] 農林水産省「食料・農業・農村基本計画」（2005 年）。
[2] みずほ総研コンファレンス「日本農業の再生に向けた政策的課題」（2013 年 4 月 23 日開催）の概要および基調講演資料については、弊社のサイト（http://www.mizuho-ri.co.jp/service/research/conference/）を参照されたい。
[3] 生源寺眞一（2011）『日本農業の真実』筑摩書房。
[4] これを受けて、農地所有者や担い手は、政府による農地集積の仕組みを利用する都度、都道府県レベルで農地を取りまとめる合理化法人と市町村レベルで農地を取りまとめる円滑化団体のいずれかを契約先として選択する形となった。合理化法人と円滑化団体には対象地域だけでなく、業務内容にも多少の違いがあり、農地所有者や担い手は、自らのニーズに照らし合わせて契約先を選択している。その結果、後述のとおり、農地情報などが分散してしまうといった問題が生じている。
[5] 農地所有者代理事業は、農地を一旦預かる形をとらないため、複数の所有者の農地を束ねにくい。これを受けて担い手は売買取引に際し、代理事業を利用するよりも、個々の農地所有者と相対取引したり、農地売買等事業を利用して複数所有者の農地をまとめて確保したりする傾向にある。
[6] みずほ総研コンファレンス「日本農業の再生に向けた政策的課題」（2013 年 4 月 23 日開催）における生源寺眞一氏の発言。
[7] 日本農業新聞「今後 10 年の農地集積で農相　8 割担い手に」（2013 年 5 月 23 日）。
[8] 山下一仁「農地集約の新機構案」（NHK第一ラジオあさいちばん「ビジネス展望」2013 年 5 月 14 日放送原稿）。
[9] こうした権利設定は、2009 年の農地法改正によって法律上は可能となったが、まだ運用された事例がない。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。