

令和元年5月21日現在

機関番号：16301

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K07905

研究課題名(和文) 公的機関の農地利用調整が農地流動化を促進する条件に関する研究

研究課題名(英文) Effects and issues of establishment of the farmland re-distribution institutions

研究代表者

椿 真一 (TSUBAKI, SHINICHI)

愛媛大学・農学研究科・准教授

研究者番号：20404204

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は農地中間管理機構による農地流動化が顕著な地域と遅れている地域において、農地中間管理機構の事業内容や実績を調査・分析した。農地中間管理事業下では、水田、樹園地といった地目の相違にかかわらず農地の市場圏は拡大していないこと、取引費用の低減については水田では限定的で、樹園地ではほとんどないことを明らかにした。農地中間管理事業による農地流動化の促進のためには、業務委託先の負担を十分に措置する必要があること、受け手が見つかるまで農地や園地を一時的に管理する仕組みや、受け手の確保などが重要であり、これらを農地中間管理事業やその関連対策が補完できるような制度対応が求められることを指摘した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

農業の収益性が低下し、耕作放棄地が増える中で、個別大規模経営層や集落営農への農地集積が課題となっている。しかしながら担い手への農地集積は近年停滞している。国は農地中間管理事業に取り組むことで全農地の8割を担い手に集積することを目指しているが、事業は伸び悩んでいる。農地中間管理事業による農地流動化を高めていくことが求められている中で、本研究の目的である中間管理事業による農地流動化の促進条件を解明することの意義は大きい。研究成果としては、中間管理機構の業務委託先の負担を十分に措置すること、農地の受け手が見つかるまで機構が農地を一時管理する仕組みが求められること等が明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：Regional government supported institutions has been established in each prefecture as a reliable intermediary manager of farmlands to accelerate farmland to business farmers in 2014 in Japan.

The findings of this study is as follows:(1) Farmland markets is remains local market. (2) Transaction costs for land owners and renter farmers did not have dropped under the institution's intermediary. (3)Farmland owner who had given up farming renewed their rent contract through the institutions. (4)When farmers rent an orchard from the institutions, they would confirm orchards by oneself in order to collect more information about farmland than the institution has. (5)It takes long time before farmers rent farmland from the institution. (6)Farmers think that the program of institution cannot prevent an orchard from being abandoned. (7)Even if farmers utilize this intermediary institution's system, land owners cannot get subsidies for providing their farmland.

研究分野：農業政策

キーワード：農地中間管理事業 農地流動化 取引費用 農地市場

## 1. 研究開始当初の背景

政府の成長戦略である日本再興戦略が平成 25 年 6 月に閣議決定され、農業分野においては、担い手への農地集積面積を全農地面積の約 5 割（平成 25 年 3 月末）であったものから、今後 10 年間で 8 割にまで拡大することが目指された。この実現のために整備されたのが、農地利用調整のための公的機関である農地中間管理機構である。平成 26 年 3 月に農地中間管理機構の関連法が施行され、これをうけて 47 都道府県で農地中間管理機構が発足している。全農地の 8 割を担い手に集積するためには、単純に年間 14 万 9 千 ha の農地を流動化させる必要があるが、26 年度に担い手が集積した面積（6 万 ha）はこの数値の 42%にとどまっている。また、平成 26 年度の農地中間管理機構（以下、機構）による担い手への農地の権利移動面積は 3 万 千 ha（貸借 2 万 4 千 ha、売買 7 千 ha）であるから、機構による権利移動農地に限れば 20.8%とさらに低くなる。今後、農地中間管理機構による農地流動化を飛躍的に高めていく必要があるが、そのためには、機構による農地流動化の効果と効果の発揮にかかわるメカニズムを明らかにすることが求められる。

農地流動化とは賃貸や売買によって農地の利用権や所有権が移動することであり、農業経済学分野では農地市場分析として取り扱われてきた。生源寺（1998）は農地市場における取引には、「取引相手の探索、農地条件の確認、取引条件の交渉、制度上の手続き等々の大きな取引費用を伴う」としている。また農地市場には空間的制約があり、地域ごとに市場圏が形成されることが指摘されてきた。この市場圏の具体的な範囲については、最も狭くて集落、次いで旧村で、せいぜい合併前の市町村を越えない範囲だとしている（東山，2013）。このような主張に対し、福田（2001）は、農地市場を、（ア）1対1ないし数人の、相互に信頼関係のある親族や集落内の極めて親しい知人同士で行われる取引である「原始的農地市場」、（イ）個々相対の信頼関係ではなく、集落内の共同体としての信頼関係にもとづいた機能調整を利用した取引である「地縁的農地市場」、（ウ）公的機関や任意の土地利用調整組織を介して農地流動化を進める「機能的農地市場」の 3 タイプに整理した。機能的農地市場は、公的機関の介入という制度的な裏付けがあるため広範な信頼を受け、狭い範囲にとどまらず自治体レベルでの情報を収集できることから取引費用が著しく低いか、ゼロに近くなるという。また広範な貸し手と借り手が集まることによって、誰の土地を耕作しているかわからない事態も生じ、一般的な財市場と極めて近い性格を有することになるとしている。つまり、福田の主張は公的機関の介入によって取引費用がゼロに近くなることで農地市場における取引が活性化し、農地市場の市場圏が拡大することを含意している。しなしながら、農地市場への公的機関の介入によってどの取引費用がどれだけ下がるのか、また、取引費用の低減と市場圏の拡大との関係性や、市場圏拡大の限界点、農地市場が一般財市場に近くなるという質的転化をいかにして遂げるのかといった実現性を問う上での重要な点について実証はなされていない。

平成 26 年度から始まった農地中間管理機構は、福田のいう「機能的農地市場」の創出を目指したものと見える。公的機関である農地中間管理機構が、離農する農業者などから農地を機構がいったん借り受け（買い受け）て、農地の受け手を広い範囲から公募によって集め、農地の集積・連担化を図る担い手に貸し付ける（売り渡す）仕組みである。しかし、公的機関による農地利用調整はすでにそれ以前の農地保有合理化事業（昭和 45 年の農地法改正により創設）からはじまっている。同事業も、規模縮小農家から農地保有合理化法人が農用地等を買入れ、又は借り入れて、規模拡大志向農家などの担い手への貸付けや売り渡し等を行い、担い手農地の面的集積を図るものであった。農地保有合理化事業は平成 25 年の法改正により農地中間管理機構に引き継がれることになったが、農地中間管理機構とは制度の取り組み内容に異なる点がある。農地保有合理化事業は、主として農地の売買事業を行う都道府県段階の農地保有合理化法人（事業主体は都道府県公社）と、主として農地の貸借事業を行う市町村段階の農地保有合理化法人（市町村や市町村公社、農協）に分かれていたが、農地中間管理機構は都道府県機構（都道府県公社）が都道府県を範囲として農地の貸借を主な事業として実施するものである。これにより、都道府県を範囲として公的機関が農地貸借を進めていく体制が整ったことになる。農地保有合理化事業の実績は 2000 年以降年間 1 万～2 万 ha 前後で推移してきたが、農地中間管理機構の初年度実績はそれを大きく上回る 3 万 ha となった。農地中間管理機構による農地利用調整が進展している要因は何か。そこには農地保有合理化事業とは異なる農地利用調整の実施体制（人員配置や業務体制）や制度の運用（目標設定や経済的誘因）といった現場の取り組みがあるものと予想される。それらが農地の出し手、受け手間の取引費用を低減させているかを実証的に明らかにする。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、担い手経営体への農地集積を進めることが主要な政策目標となる中で、公的機関による農地利用調整が農地流動化に与える効果、影響を明らかにし、農地流動化の促進条件を解明することである。具体的には、まず農地中間管理機構の設置による農地貸借市場圏の拡大と、それによる農地市場の活性化を分析する。次に、農地中間管理機構による農地利用調整において、取引費用の態様と変化（どの取引費用を誰が負担しているのか、取引費用で軽減されたものは何か）を明らかにし、農地流動化促進のための諸条件を実態調査から明らかにする。

### 3. 研究の方法

本研究では、農地中間管理機構による農地流動化が顕著な地域において、県段階の農地中間管理機構の事業内容や実績（公募状況、機構の借受、貸付）を確認する。農地中間管理機構は相談窓口業務、出し手・受け手との条件交渉やマッチングなど農地の集約化・連坦化に関わる業務を市町村等に委託している。したがって、機構業務委託先である市町村段階の取り組みと実績についても確認し、現地において取引費用の中身や変化を明らかにする。そこから農地中間管理機構制度によって農地の市場圏が拡大しているかどうかや、取引費用が低減しているかを確認し、その要因を明らかにすることで、機構による農地流動化を促進するための提言を行う。本研究における実態調査は秋田県、山形県、広島県、高知県、愛媛県、鹿児島県を中心に、農地中間管理機構やその業務委託先である市町村、ならびに農地中間管理事業の推進に関わる農業委員会、担い手農家等を調査した。

### 4. 研究成果

#### (1) 秋田県での実態調査結果と得られた知見・課題

秋田県農地中間管理機構は、農地の集約化・連坦化に関わる業務は市町村等に委託しており、県内 25 の市町村のうち、市町村が業務委託先となっているところが 17 ともっとも多い。市町村以外では地域農業再生協議会が 5、農業農村支援機構が 2、農業公社が 1 となっている。機構はマッチングした農地しか借り受けしないため、機構の実績は業務委託先のマッチング実績に依存する仕組みになっている。

そこで、経営耕地面積に占める機構利用率が県内で 2 番目に高く、農地中間管理機構の取り組みが活発である X 町を事例に、農地中間管理事業の取り組み実態を調査したところ、以下の点が明らかとなった。行政が業務委託先となっているが、相談窓口業務、農地の確認、受け手の探索、事務手続き代行などは J A が無償で担当している。これにより、出し手、受け手双方の取引費用は低減している。集積協力金があるため、農地の受け手が農地の出し手の掘り起こし・働きかけが容易になっている。マッチングした農地しか機構は借り受けないため、条件の悪い農地は機構を介して流動化しにくい状況にある。つまり、本制度の下では受け手がすぐに見つかるような条件のよい農地という限定条件で農地の流動化は進んでいくことが予想される。他方で、J A の取り組みに対する業務委託費問題や、米価低落傾向の中で小作料を金納払いに限定している点などの課題も明らかとなった。

#### (2) 山形県での実態調査結果と得られた知見・課題

山形県および Hh 町を事例に農地中間管理機構による農地流動化の実態分析から、農地市場の市場圏の拡大状況および取引費用の中身や変化を明らかにした。

山形県は、2015 年度の農地中間管理機構の転貸面積が北海道、岩手について大きく（14 年度は 4 位）、機構による農地流動化が進展している。Hh 町は、山形県の中では機構による転貸面積および経営耕地面積に占める機構利用率がともに県内で 2 番目に高く、農地中間管理機構の取り組みが活発な地域に位置づけられる。

山形県における実態調査から明らかとなったのは以下である。第一に、農地中間管理機構の制度下でも農地市場の市場圏は拡大していないことである。山形県機構の調査から、農地の借り受け段階では、山形県機構が全県から農地を借りているという形式をとっており、貸付実績でも割合はまだ小さいものの、市町村を超えて農地を借りた経営体が増えている。しかし、業務委託先である Hh 町の実態からは、農地の市場圏は広域化しているとはいいたがたいものであった。すなわち、市町村を超えて農地を借りた経営体はすべて入作者の構成員をもつ集落営農法人であった。出し手と受け手のマッチングを集落組織である実行組合をベースに行っており、集落内や周辺集落を範囲として受け手を見つけるようにしており、地域外の受け手が農地市場に参加する余地がほとんどない。

第二に、取引費用の低減効果もほとんどみられないことである。取引費用の負担について農地中間管理事業と農地利用円滑化事業を比較したところ、制度上の手続きについてのみ、中間管理事業で取引費用の負担がわずかに軽減されていたが、基本的には両制度下で負担割合にそれほど差はなかった。

以上から、農地中間管理機構による農地流動化が増えている要因として、市場圏の拡大や取引費用の低減が関係しているわけではないことが明らかとなった。現時点では、農地利用円滑化事業で利用権設定された農地を、農地中間管理事業を通じて借り換えていることが、機構実績の高まりに影響していることが影響していると考えられる。

#### (3) 広島県での実態調査結果と得られた知見・課題

広島県を事例に農地中間管理機構の設置による農地市場の空間的範囲への影響を分析した結果、農地の市場圏の拡大はきわめて限定的なものであることが明らかとなった。すなわち、広島県機構が県内の農地所有者から農地を借り受ける形であり、農地借受段階では広域化しているとみることができる。そうした農地に対する受け手の応募（借受希望）の段階では、広域的な借地希望経営体の存在が確認されたが、経営体数の約 6%、面積で約 10% が区域外の農地を希望し、そのうち市町を越えた農地を希望した経営体はわずか 7 経営体にとどまっており、広域的な借地希望は限定的なものであった。さらに貸付段階（実績）では、市町を越えた農地を

希望した7経営体への転貸実績はなかった。以上から、農地の市場圏は実態としては広域化しておらず、依然として地域限定的市場であることが明らかである。この理由として、人・農地プランの話し合いを重視していること、機構転貸に際して区域内の担い手を最優先に位置づけていることから、区域内の担い手を中心とした農地流動化になっており、それが農地市場の範囲を決定づけているものと考えられる。最後に、農地の出し手と受け手をマッチングする業務を請け負っている市町の取り組み内容や方針にも農地市場の範囲を決定づける要因があると考えられるが、それらの分析は今後の課題として残された。

#### (4) 高知県での実態調査結果と得られた知見・課題

農業委員会法の改正にともない、担い手への農地利用の集積・集約化、遊休農地の発生防止・解消、新規参入の促進を内容とする「農地利用の最適化」が農業委員会の必須事務に位置づけられ、新設された農地利用最適化推進委員と農業委員が連携してこの実現に取り組み、成果をあげることが急務となっている。

農業委員会法の改正によって農業委員は農地法等の許認可業務のみをおこない、推進委員だけが現場に出るとすると、法改正以前の体制よりも現場にでる人数が減ることになり、現場での最適化活動にとって推進委員だけではマンパワー不足になることが危惧されている。さらに、農地法等の法令業務には法制度の知識と現場に基づく知識・経験との双方が必要であり、農業委員も地域を担当し、現場に出て調整活動を行う必要があるとの指摘もある。行友弥(2015)も同様の指摘をおこなっており、法改正によって農業委員を半減させ、その分を推進委員で補い、農業委員は事務専門、現場対応は推進委員となることについて、2013年時点で農業委員1人当たり100ha以上の農地を担当しているが、その半分の推進委員だけで「十分な機能を果たしうるかは疑問である」としている。

以上のような指摘に対して、高知県南国市農業委員会では農業委員も推進委員と同様、現場回りをおこなっており、さらに、農業委員未経験者へのOJTをおこなうチーム制を採用することで、農地利用最適化の取り組みを円滑に遂行できるよう体制を整えている。このチーム制をベースとして担当地区ごとに座談会を開催したことで、人・農地プランの見直しにつながり、プランに位置づけられた中心経営も増える結果となっている。

南国市では新制度における体制整備が進み、農地利用最適化の活動が「目に見えるもの」となりつつあるが、農地利用最適化の取り組みのうち新規参入の促進は新たな活動であり、試行錯誤による対応とならざるをえないこと、また、法定業務に位置づけられた農地利用の最適化の業務を委員会活動に定着させるためのマニュアル化など取り組むべき課題も残されていた。

#### (5) 愛媛県での実態調査結果と得られた知見・課題

政府は2023年までに担い手の農地の利用率を8割に高める目標(KPI)を定め、それを具体化するために2014年に農地中間管理機構を設置した。全農地の8割を担い手に集積するためには、年間14万9,200haの農地を流動化させる必要があるが、2014年度の農地中間管理事業の実績は年間集積目標の20.8%にとどまり、15年度では56.4%に高まったが、16年度には33.8%にまで下がっている。安藤(2017)は、農地中間管理事業の実績は上位数県に集中しており、「全国的に農地が動く地域と動かない地域とに分かれてきている」とした。「上位県ののびしろは次第に少なくなってくるので、下位の都府県の底上げを図って」いかなければ、KPIの達成は難しいと指摘している。年間集積目標に対する農地中間管理事業の転貸面積および新規集積面積の割合がもっとも低い層には樹園地率の高い県が見られた。KPIの達成には農地中間管理事業の実績が低い樹園地農業地域において、同事業の実績をいかに高めていくかが鍵を握る。

そこで、農地中間管理事業による農地流動化が遅れている愛媛県において、樹園地流動化の特徴や課題を明らかにするとともに、なぜ樹園地地帯で農地中間管理事業の活用に至らないのか、最後に考察した。調査対象は愛媛県農地中間管理機構および愛媛県D市K地区である。

愛媛県では2014年と15年の2ヶ年の集積目標(4,640ha)に対する愛媛県機構の転貸面積(203ha)の割合はわずか4.4%(全国33.7%)であり、農地中間管理事業による農地集積は進んでいない。農地中間管理事業に関する樹園地の出し手、受け手が決定的に少ないことが機構を通じた樹園地の流動化の低さにつながっていた。しかし一方で中間管理事業以外での樹園地流動化は一定存在していた。ではなぜ農地中間管理事業による樹園地の流動化に至らないのか、愛媛県D市K地区で実態分析を行った。

愛媛県D市は、経営耕地に占める樹園地の割合が98.1%と愛媛県内で最も高く、また樹園地借地率も12.7%と愛媛県平均よりは高いが、農地中間管理事業による農地流動化の実績は2014年の事業開始から3年間ゼロである。K地区は柑橘農業が盛んな地域であり、樹園地の農地流動化が進展していた。K地区で農地中間管理事業の活用に至らない理由として、樹園地の圃場評価項目が多岐にわたり、農地情報の正確な把握が求められるため、借り手自身の目で確認する必要があること、機構から農地を借りるまでに要する期間が長いこと、K地区では5年以上の小作契約は受け手にとって負担となっており、機構集積協力金の要件である10年以上の契約は難しく、協力金を受けるメリットを享受できないことが明らかとなった。

#### (6) 鹿児島県での実態調査結果と得られた知見・課題

鹿児島県機構の転貸実績は2年目には大きく伸びたが、3年目は2年目を下回り、伸び悩ん

でいる。基盤整備に連動させて中間管理事業を活用した地域で実績が伸びている一方で、市町村と農業委員会の連携があまり取れていないところでは実績が小さいという。市町村レベルでの関係機関の連携を強化していくこと、また、機構業務を委託している団体等では機構関係の事務処理や地域に入っの説明など人がいなければ進んでいけないため、マンパワーを含めた推進体制の強化が目指されていた。さらに、圃場区画が小さく分散していることも担い手への集積が進まない点であるとし、機構としても基盤整備を進めることで担い手が使いやすい農地に変えていくことが必要とのことであった。

鹿児島県機構への聞き取り調査では、借受希望申込みのうち市町村の範囲を超えるものが3ヶ年で延べ440件、1,886haもあり、これは借受希望申込み件数の5.8%、同面積の8.4%を占める。一方で、市町村外の機構貸付実績（市町村外の農地を鹿児島県機構から借り受けた担い手の数と面積）は3ヶ年で210経営体、203haであり、機構から転貸された農地のわずか4.2%にとどまっていた。しかし、市町村の範囲を超える農地集積は地域的偏りをみせていた。特にAa町において町外の経営体からの農地借受希望が多く、転貸実績も県内で最も高かった。こうした地域での実態調査によってその要因を解明することが必要であるが、今後の課題として残された。

#### (6) 総括

本研究では農地中間管理機構による農地流動化が顕著な地域に加え、遅れている地域についても対象とし、農地中間管理事業の内容や実績を調査・分析した。また、農地中間管理機構は相談窓口業務、出し手・受け手との条件交渉やマッチングなど農地の集約化・連坦化に関わる業務を市町村等に委託しており、機構業務委託先である市町村段階の取り組みと実績についても確認し、現地において取引費用の中身や変化を調査した。さらに、農地中間管理事業との連携が期待される農業委員会の実態についても調査を行った。

農地中間管理事業においては、水田、樹園地といった地目の相違にかかわらず農地の市場圏はそれほど拡大していないこと、取引費用の低減については水田では限定的で、樹園地ではほとんど効果がないことを明らかにした。

農地中間管理事業による農地流動化の促進のためには、農地流動化の成否が機構業務委託先に依存していることから、業務委託先の負担を十分に措置する必要があること、受け手が見つかるまで農地や園地を一時的に管理する仕組みや、受け手の確保などが重要であり、これらを農地中間管理事業やその関連対策が補完できるような制度対応が求められることが考えられる。

#### 引用・参考文献

- 生源寺真一，現代農業政策の経済分析，東京大学出版会，1998，41  
東山寛，農地市場に関する主要文献と論点，食料・農業市場研究の到達点と展望，筑波書房，2013，22  
福田晋，農地用役市場の特質と分類に関する考察，機能的農地市場の形成に関する研究，平成12年度科学研究費補助金成果報告書，2001，1-7  
行友弥，農業委員会制度の見直しについて「農地の番人」はどこへ向かうのか，農林金融，農林中央金庫，2015，43  
安藤光義，農地中間管理事業を活用した農地利用集積推進の現状と課題，土地と農業 No.47，公益社団法人全国農地保有合理化協会，2017，34-36

#### 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 7件)

- 椿真一，樹園地における農地中間管理事業の実態と課題 - 愛媛県柑橘農業地域を事例に - ，農村経済研究，査読有，36巻2号，2019，41-52  
椿真一，柑橘産地における担い手経営の労働力確保の実態と今後の展開方向，愛媛大学農学部紀要，査読無，63号，2018，8-15  
椿真一，農地市場における農地中間管理事業の効果と課題 - 山形県を事例に - ，農村経済研究，査読有，35巻2号，2018，29-38  
椿真一，農地市場における中間管理事業の効果 - 広島県を事例に - ，愛媛大学農学部紀要，査読無，62号，2017，11-17  
椿真一，新たな農業委員会体制下における農地利用最適化への取り組み - 高知県南国市農業委員会 - ，農政調査時報，査読無，2017秋(578)，2017，13-20  
椿真一，東北における水田農業の担い手形成と展開条件 - 秋田県の集落営農法人の事例分析を通じて - ，農業問題研究，査読有，48巻1号，2017，20-28  
椿真一，農地市場における農地中間管理機構の効果と課題 - 秋田県を事例に - ，農村経済研究，査読有，34巻1号，2016，95-103

〔学会発表〕(計 2件)

- 椿真一，佐藤加寿子，水田土地利用型農業の担い手の将来像 - 秋田県の集落営農組織を中心に - ，東北農業経済学会，2018

椿真一，農地市場における農地中間管理事業の効果と課題 - 山形県を事例に - ，東北農業経済学会，2017

〔図書〕(計 1件)

椿真一，筑波書房，東北水田農業の新たな展開，2017，1-198

〔産業財産権〕

出願状況(計 0件)

取得状況(計 0件)

## 6．研究組織

(1)研究分担者

なし

(2)研究協力者

なし

科研費による研究は，研究者の自覚と責任において実施するものです．そのため，研究の実施や研究成果の公表等については，国の要請等に基づくものではなく，その研究成果に関する見解や責任は，研究者個人に帰属されます．