

平成 30 年 6 月 6 日現在

機関番号：12201

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2017

課題番号：26450305

研究課題名(和文) 農政改革下における担い手育成支援と地域営農システムの実証的研究

研究課題名(英文) Study on agricultural management support and local farming system under agricultural policy reform

研究代表者

秋山 満 (AKIYAMA, MITSURU)

宇都宮大学・農学部・教授

研究者番号：10202558

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：農政改革下における担い手育成支援と地域営農システムに関して、主に農地中間管理機構を活用した取り組みに関して、その実績と制度設計上の課題に関して取りまとめた。担い手の構造変動と水田大規模経営の展開方向を整理する中で、雇用型・複合型大規模化が進むとともに、6次産業化を含む生産関連事業への事業範囲の拡大が確認できた。こうした担い手の経営展開を支えるためには、中間管理機構による農地集積支援のみでは限界があり、農地管理、雇用管理、6次化の推進、販売戦略による補完が必要であり、関係機関を巻き込んだ地域一体的農業支援システムの確立が必要である。

研究成果の概要(英文)：I studied agricultural management support and regional farming system under agricultural policy reform. Regarding the efforts utilizing the agricultural intermediary management organization, we compiled the results and issues. The direction of development of large-scale agricultural management using paddy fields has been changing to complex type management as employment has increased with scale expansion. At the same time, large-scale management has expanded the scope of its business to production related business. In order to support agricultural management, it is necessary to manage agricultural land, manage employment, expand business scope, and support sales strategies. It is necessary to establish a comprehensive agricultural support system in the area in cooperation with agricultural related organizations.

研究分野：農政学、農業経営学

キーワード：農地中間管理機構 米政策改革 農地流動化 担い手育成 大規模雇用型複合経営 農外企業参入 地域営農システム

### 1. 研究開始当初の背景

T P P 交渉参加を背景に、政権交代に伴い農政改革の具体化が進行途上にある。すでに方向が具体化されつつあるものとしては、第1に、農地中間管理機構の新規設立を中心とした農地制度の見直しであり、管理機構の法案化と共に関連する農地制度改正議論が進む予定となっている。第2に、日本版直接支払制度のあり方をめぐって、経営所得安定対策の見直し着手が予定されており、産業競争力会議の提言を踏まえながら、生産調整のあり方にまで及ぶ制度見直しが開始される予定となっている。T P P 交渉如何によっては、さらなる制度改正が必要となると思われる、ここ数年のうちに土地利用型経営、とりわけ水田農業の担い手を取り巻く政策環境は大きく変更されることが予想される。

他方、水田農業における担い手の育成動向は、本格化する世代交代局面で、従来の家族経営の枠を超えた 20~50 ha といった大規模経営が増加すると共に、雇成型大規模経営、組織法人経営、集落営農、公協型出資法人等公的経営体、農外からの参入法人等、その多様化が進展途上にある。こうした水田農業の新しい担い手は、規模拡大によるスケールメリットと共に、独自販売や生産関連事業の拡大等、経営多角化による範囲の経済を併せて追求する付加価値型農業への転換を進めつつあるが、同時に、水田農業における日本版直接支払制度に対応して、その所得形成の過半が交付金等に依存する政策依存傾向を強めてきている実態がある。

こうした現状の下では、農政改革の動向、取り分け農地制度の改正方向と経営所得安定対策を中心とする日本版直接支払制度の方向により、水田農業の担い手の形態や確保水準が大きく影響を受けることが予想され、制度改正方向の吟味とその影響を実態的に検討する必要がある。

### 2. 研究の目的

T P P 交渉参加をはじめ、農地中間管理機構の設置を中心とした農地制度見直し、生産調整対策の抜本的見直しを含む経営所得安定対策の見直し等、水田農業を中心とする土地利用型農業をめぐり農政改革が急ピッチで進展しつつある。T P P 交渉の結果如何によってはさらなる制度改正が求められよう。

他方、水田農業における担い手育成の動向は、世代交代の急激な進展下において 20~50 ha といった従来の家族経営の水準を超えた大規模経営が増加するとともに、雇成型大規模経営、法人経営、集落営農、公協型出資法人等の担い手の多様化が進展途上にあるが、所得形成における直接支払いを中心とした政策依存傾向を強めている実態がある。

進行途上にある政策枠組みの変更と担い手育成方策、及びその影響を実証的に研究することが本研究の目的である。

### 3. 研究の方法

本研究では、今後進展が予想される農地制度改正動向と経営所得安定対策等日本版直接支払制度の2つの制度変更に着目し、その改正をめぐる議論と方向を今までの担い手育成政策との関連から評価する。また、制度改正後の影響について、これまで調査してきた本格的農業地帯である北海道、東北、関東、中国、九州等における担い手育成や集团的土地利用の優良事例地域を実態調査し、その影響と再編動向を整理する。併せて 2015 年センサスの結果も利用しながら制度改正の構造変動に及ぼす影響やその改善方向に関して実態的に研究する計画である。

### 4. 研究成果

#### (1) 大規模担い手の動向と規模の経済

水田農業の規模の経済は、稲作作付規模 10 ha 程度で急激に下げ止まり、個別経営、組織経営、任意組織に関わりなく、L 字型のコストカーブを描く。同様に、転作を含めた水田作付け規模では、20~30 ha 程度で費用曲線が一定となり、企業形態に関わりなく、ほぼ同じ費用曲線となっている。こうした規模の経済を反映した形で、経営規模で 20~30 ha 以上層、稲作付規模で 10~15 ha 以上層へのせり上がりが進展途上にある。

こうした中で、経営規模別の作付の上層集中度を見ると下層では主食用稲、適正規模階層の 10 ha 前後層では飼料米への傾斜、15 ha 以上の大規模層では、稲以外作付の集中度が高く、複合化等の経営展開の方向が異なってきている。こうした規模拡大と作付状況を反映して、上層においては、借地による規模拡大に連動して稲以外転作による複合化を推進すると共に、年間就業の平均化を図りつつ、雇用拡大と生産関連事業への取り組みを強めつつある。くわえて、こうした転作拡大を媒介した規模拡大は、大規模層の収益における奨励金依存を強めつつあり、その経営展開が政策依存を強めつつある点が問題となっている。

#### (2) 農地中間管理機構の実績

農地中間管理機構は、2014 年から本格化する。利用権設定を含めた担い手への農地集積率は、14 年の 48.7% から 16 年の 52.3% へと、農地利用の過半が担い手に集積されつつあるが、担い手への 8 割集積を目標とする集積目標対比では、その達成率は 50% 程度に留まり、その集積テンポが問題とされている。こうした中で機構による転貸面積は 16 年度で 7.7 万 ha に達するが、既存の賃貸借から機構に預け替えるいわゆる「付け替え」面積も多く、新規集積面積は 2.7 万 ha、新規集積面積割合は 35% に留まっている。そのため、集積増加面積に対する機構転貸面積の寄与度は 42.7% となり、流動農地の過半に達していない現実がある。やや過大な目標面積との関係ではその寄与度は 18% にまで下がり、その介入率が問題となってきた。

次に、地域差を確認すれば、集積率 88.5% の北海道を別格とすれば、東北、北陸が 5 割を超え、九州地域がそれに続くが、関東から中四国は 2~3 割程度に留まっている。集積率が大きく増加したのは、東北、北陸、北関東、東山及び山陰であり、東日本が中心である。担い手集積の到達水準、テンポとも地域差が大きい点が第 1 の注目点であろう。機構の活用においては、2014 年度には集積寄与度の高い北陸、東海、近畿、山陰、山陽のいわゆる集落営農地帯で顕著であったが、2015 年度には集積増加面積を上回る機構転貸面積となり、寄与度が 100% を超える地域が全国的に拡大していった。いわゆる「付け替え」による農地制度の使い分けが集落営農地帯から全国化していったのであり、見かけ上の集積が進行していたといえよう。

第 3 に、機構事業の経営形態別利用実績を確認しよう。主流の流動形態は地域内の認定農業者であり、個別経営、農事組合等、企業の経営形態別の利用動向が問題となる。個人経営は経営体数では 51% で主流となるが、面積では 30.8% にとどまり、農事組合等が経営体数で 9.8% であるが、面積では 43% を占め、利用面積では主要な利用主体となっている。企業は経営体数で 3.8%、面積で 13.3% にとどまっている。地域的には、北海道は TMR センターを中心とした草地利用が主体であり、やや特殊・別格となる。面積ベースで見れば、北陸、北関東、南九州、沖縄が個人拡大が主流であり、東山、東海、近畿、山陰、山陽、北九州の集落営農地帯で農事組合等の利用が主流となっている。

以上、経営形態別の利用実績は、地域内の認定農業者が中心であり、集落営農を主体とする農事組合等がその利用面積の 4 割を占めている。こうした集落営農を中心とした「付け替え」を含む事業利用がこの間の利用実績の中心である。センサスで確認した組織経営体における法人化の進展は、経営所得安定対策とも呼応しつつ、借地拡大へ向けた任意組織からの制度対応であったと理解できる。この間の流動支援は、担い手への規模拡大加算からムラ等への地域集積協力金へと制度変更しており、受給主体が担い手メリットから地域メリットへと移行してことになる。そうしたメリット措置を活用しやすい集落営農等が機構をうまく活用してきたとしてよい。

### (3) 中間管理機構の取組(新潟市の事例)

新潟市は、平成 17 年に周辺 12 市町と合併、平成 19 年に日本海側初の政令指定都市となった大型自治体である。市の水田面積は全国 1 位、米産出額も第 1 位、農業産出額は全国 3 位、認定農業者数も第 1 位となっている。

2012 年から人・農地プランへの取り組み、2014 年から農地中間管理事業の取り組みが本格化した。認定農業者数 3317 (約 100 経営増)、認定農業者への農地集積率 58.3% (8% 増)、年間新規就農者 60 人 (約 15 人増)、耕

作放棄地 186 ha (約 30 ha 減) と、事業取り組みを契機に担い手育成と農地集積の改善が進展してきた。

人・農地プランへの取り組みは 2012 年から行政区 8 地区のうち、都市部の中央区を除いた 7 地区の地域再生協議会単位で 7 プランを作成していった。その基礎には、2 月の転作配分、8 月の出荷調整時に開催される全集落 (573 集落) 対象の集落座談会がある。こうした広域プランを具体化するため、平成 25 年からは各地区単位でモデル地区を設定 (151 集落) 重点地区 (17 地区) を中心に地域単位での話し合いを強化していった。ここでは、ベースはあくまでも人・農地プランとし、耕作放棄の未然防止や担い手育成のための地域の話し合いを基本とすること、地域の土地利用を圃場図に落とす中で、無理をせず可能な農地から集約化を図ることを基本とした。そして、中間管理機構は、そうした農地集積の手段であり、規模拡大や農地利用の集団化においてうまく中間管理機構を活用するとともに、折からの米価下落傾向の中で補助金を上手く活用しようというものだった。こうした中で、人・農地プランの中心経営体は 2012 年の 177 人から 2014 年末には 1866 人と着実に増大、認定農業者自体の増加も伴いながら、担い手のリストアップと地域におけるその認知化が進展していった。

新潟市では、担い手育成と地区内土地利用改善を主眼に中間管理事業の活用を進めることになった。その特徴点は以下の点である。

第 1 は、事業推進における業務委託体制の確立と責任の明確化である。事業推進に当たり、中間管理機構及び業務委託先たる市町村の現場においても担当者のマンパワーが不足していた。関係機関との業務委託関係の確立と連携が不可欠となった。第 2 は、重点地区を中心とした地元における徹底した話し合いの重視である。特に圃場図を活用した目に見える形での合意づくりを重視している点に特徴がある。第 3 は、借受希望者の絞り込みである。新潟市における認定農業者は 3317 経営であり、人・農地プランにおける中心的経営体は 1866 経営、認定農業者の 56.3% となっている。中間管理機構の借受希望公募者はさらに絞り込まれ、1160 経営、認定農業者対比 35%、プラン担い手対比 62.2% である。担い手対象は、絞り込まれた担い手育成となっている点に特徴がある。第 4 は、出入り策の調整問題である。借受希望者は広域応募の者も多く、他市町村から 17 経営あるとともに、新潟市からも他市町村へ 223 経営ほど出作希望している。個別拡大が主流の中で出入りが激しい地域であり、新潟市全域では近隣市町村への出作者が多い点に特徴がある。借受者のうち、1022 戸が面積の拡大希望 (88%)、農地利用の集団化希望の者が 724 戸 (62.4%) となっており、農地利用調整に関する期待は、規模拡大ばかりでなく団地化による作業改善を望む割合も高い。ただし、

機構配分の圃場筆数は 5770 筆、一筆当たり面積は 8.4 a と零細圃場中心の流動化である。

中間管理機構の集積実績は、脱農型の経営転換協力金の利用者は、101 件、152.7 ha となっており、出し手の平均面積は 1.5 ha 規模である。ほぼ中間層にまで農地の出し手層が拡大してきたことがわかる。団地化に協力する耕作者協力金は、23 件、12 ha に留まった。

地域集積協力金は、新潟市においては 4 地区で対象となった。4 地区合計で 168 ha、地区内集積率 64.2% に達しており、目標の 8 割にはまだ距離があるが、新潟市平均の認定農業者への集積率 58.3% より 10% ほど高く、この集積率の上昇が初年度の中間管理事業の実績と言える。担当者や地域代表者の意向として、あまり無理に集積率を高めるのではなく、まず形を作る中で徐々に集積率は高まっていくとみている。性急な成果を求めめるのではなく、時間をかけて無理なく集積を進めることが、結局は集積率と共に地域に合致した土地利用システムを形作っている。

中間管理事業の特徴は、農地の中間保有において、農地の集積過程と配分過程を分離して、立候補型の公募借受希望者に中央統制的に農地を配分させる仕組みにある。貴重な資産である流動農地の管理においては、これまで地権者や地元の意向を調整する形で丁寧な利用調整を図ってきた農家や現場からすると、その管理手法に違和感や不信感が強い。流動農地の制度別使い分けの底には、こうした中間管理手法への違和感・不信感がある。

この取組の過程で事業推進上の課題となっている点を列挙すれば以下のようなものである。第 1 に、制度上の問題である。今回の機構の仕組みは、農地の集積過程と配分過程を分離し、配分過程において所有者や地元の意向を切断した点にある。配分過程への「不信感」がその根本にある。これに付随して、貸借成立までの手続き期間の長期化（4 ヶ月ほど）煩雑化（登記簿の必要など）がある。第 2 に、推進体制上の問題である。機構本体のマンパワー不足と共に、業務委託される市町村等の体制不足の問題がある。第 3 に、農地属性に伴う問題である。該当農地の抵当権、未相続、荒廃程度、公図・台帳上の不備など、その確認を含めて膨大な作業が必要となる。第 4 に、貸借契約上の問題である。10 年以上という長期貸借要件、物納制の不可などが指摘されている。第 5 に、受け手に関わる問題である。規模拡大加算が廃止され、地域集積協力金に変更されたことによる受け手メリットの喪失と、毎年の利用状況報告に代表される受け手負担の増大などが問題であろう。第 6 に、長期契約に伴う問題である。土地改良に連動した流動化の場合の償還金や有益費等の扱い、米価下落の小作料の長期契約への不安など、諸負担の帰属関係をめぐる不透明さがあげられている。合理化事業段階から引き続き問題もあるが、集積と配分分離に伴う新しい問題もある。問題整理と運用上の改善の検

討が必要であろう。

（4）国家戦略特区を使った農外企業活用（兵庫県養父市の事例）

養父市は兵庫県北部の中山間農業地帯である。過疎化と高齢化による地域農業崩壊への危機感から、国家戦略特区に手を挙げた。特に注目されたのは、企業による農地所有権取得の特例（2016 年認可）であり、企業による農地取得の露払いとなるのではとの危機も呼んだ。実績としては、参入企業 13 社が貸借を中心に 18.63 ha の農地取得を進めると共に、うち 4 社が 1.34 ha の農地所有権取得を行っている。こうした、参入企業による担い手の育成・活用の象徴的事例となっているのが市南東部の能座地区へ参入した建築関連企業（株）Amnac の土地利用型農業の参入事例である。耕作放棄地を復元した特区活用の成功事例として、全国的に注目されている。

旧養父市建屋地域能座地区は、現地に行くとかかなり急傾斜の山間農業地帯である。2017 年総戸数 34 戸、人口 87 人、高齢化率 49.4% の山間過疎集落である。農地面積は 16.6 ha、水田は 14 ha だが、傾斜地のため法面面積が大きく、耕作地は半分ほどになる。限界集落化が進むとともに遊休地や空き家が発生しつつある状況であった。離村の発生や、3 分の 2 に及ぶ遊休地・耕作放棄地の増加、高齢化による共同管理作業への出役困難等により、集落管理活動の限界感・あきらめ感が広がっていたという。

こうした中で、2014 年、養父市が中山間農業国家戦略特区に名乗りを上げた。すでに農業部門を立ち上げていた三木市の建築関連会社、山陽 Amnac が「養父で酒米づくりをしたい」と応募、同年養父を訪問し、市担当者、集落関係者と現地視察を行った。翌 2015 年 3 月、再度 Amnac 会長が現地を訪問、能座役員との面談を行った。話し合いの過程で現地に根ざした担い手となることを提案、三本の矢として 能座地区の休耕田ゼロを目指す、事業を受け皿に定住者呼び込む、能座の酒米を原料にオール但馬で作った日本酒を海外へと呼び掛けた。地区役員は、「何もしなければ能座はなくなる」との危機感の下、3 日後に能座地区総会で検討、「守ってきた農地が活かされる」と Amnac の受入を決定、併せて、ムラぐるみで 2 年がかりの遊休地等の復元再生作業に協力することを決定した。あわせて、他出者を含む農地権利移動の合意作りを図りつつ、人・農地プランの作成、農地中間管理事業の導入を通じて、企業の耕作体制に向けた準備を進めていった。

2015 年秋、現地法人 Amnac（株）を設立、役員体制は Amnac から 3 人（会長、社長、現地職員）、能座地区役員 4 名の 7 人体制とし、定例役員会を年 4 回開催する形で地域の協力体制を作り上げていった。あわせ

て、従業員であったM氏(女性)が家族ぐるみで能座に移住、現地役員に就任することで企業の本気度を示す形となり、地域の信頼感を高めていった。復田への取り組みに連動して、能座地区の農地の過半を集積すると共に、近隣地域にも集積農地を拡大する形で経営耕地は10haに達してきている。

農外企業参入の成果と地域農業の課題をまとめると以下のようである。短い期間に10haに及ぶ遊休地復元を行ったこと、地元農家、進出企業、行政の3者が連携を強化し、農地の保全体制と進出企業の定着基盤を確立してきた実績は、現地の耕地条件を考慮すると、非常に高く評価できる成果である。遊休地復元を契機に、企業も連携する形で地元の話し合いが強化され、むらづくり委員会主催の懇親会やお祭りの復活、福祉委員会主催の交流会等が活発化した点も、地域おこしの観点から重要であろう。今年度からは進出企業が提携するスーパーの従業員の農業体験研修先として、都市住民とのボランティア交流も広がってきている。進出企業受入を契機に、地域住民の自信と誇りを取り戻す形で、地域の農業構造と活力が一新された。

そうした高い評価の一方で、いくつかの課題も見えてきている。進出企業の経営基盤は、法面の草刈や水路管理等、地元農家の協力体制の下でその継続性が担保されている。高齢化の進行の下で、こうした地域の支援体制が徐々に弱体化する可能性が高いが、企業体みの体制でそうしたカバーが可能かが問題となる。従業員の現地移住等はなかなか見込めない中で、地元雇用も含めた従業員対策と共に、長期的には公共的な支援システムの確立が必要となろう。農地管理体制の強化である。相続の発生に連動して、地元との関係が切断した相続人や所有者不明農地の発生が危惧される。流動農地を県一本の中間管理機構で管理することには無理があり、世代交代に連動して、市町村や現場レベルでの農地情報の管理体制の強化とストック保有体制の強化が求められよう。農業委員会やJAの役割の再評価が必要である。企業への所有権取得解禁の評価である。国家戦略特区による企業参入への取り組みを契機に、農地利用体制が再建強化された点は高く評価できるが、企業の農地所有権取得は現場を見る限り必要悪としての農地所有であり、経営的有利性確保の誘因は少ないように感じられる。転用機会の少ない養父市の場合、副作用も少ないと判断できるが、都市部を含む拙速な全国展開には、問題が多いように感じられる。企業における農地所有権取得の意味を吟味すると共に、少なくとも中山間地等の地域限定を課す方向での検討が必要であろう。

#### (5) まとめ

平成30年度には、中間管理機構の運用を含む農地制度の見直しと再検討が進むことが予定されている。担い手の構造変動の現段

階と経営展開における雇成型・複合型大規模経営の方向と、組織的な生産関連事業へのビジネス範囲の拡大を支える担い手育成システムが求められる。他方、市場環境の悪化に連動して、担い手経営における奨励金依存・政策依存の傾向が強まっている。自立化に向けた市場環境の整備が急がれる。こうした中で、農地制度としては、中間管理機構を活用した農地流動化が目指されているが、制度上や運営上の課題が多く、より現場に密着した方向での運用改善が望まれる。また、地域における希少資源は、農地から労働力に移るとともに、6次化を含む産地育成機能が求められている。農業支援システムとして、農地・雇用・6次化・販売の一体的支援システムが求められているのであり、関係機関を巻き込んだ地域営農支援システムの確立が必要であろう。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計6件)

秋山 満、土地利用型農外企業参入と中山間地農地利用再生の取り組みー兵庫県養父市能座地区Amnacの参入事例ー、農村と都市をむすぶ、全農林、査読無、67巻第11号、2017、pp.24-31、

秋山 満、農地中間管理機構を通じた農業構造改革の動向 全国的動向ー、農村と都市をむすぶ、全農林、査読無、67巻第1号、2016、pp.6-16、

秋山 満、新潟市における農地中間管理事業の取り組み、農村と都市をむすぶ、全農林、査読無、65巻11号、2015、pp.4-13、

秋山 満、農地中間管理事業の現場での取り組みと課題、農業と経済、昭和堂、査読無、81巻9号、2015、pp12-21、

秋山 満、水田農業のコストダウンの可能性と課題、AFCフォーラム、日本政策金融公庫、査読無、63巻2号、2015、pp.3-6、

秋山 満、旧町一農場を目指した八頭船岡営農組合の取り組み、農村と都市をむすぶ、全農林、査読無、64巻11号、2014、pp.59-65、

[学会発表](計0件)

[図書](計4件)

秋山 満、農政改革の動向と栃木県農政・農協(第1章)、栃木県農業振興の課題と展望(第12章)、宇都宮大学農学部農業経済学科編、下野新聞新書11食と農でつむぐ地域社会の未来 12の眼で見たとちぎの農業、下野新聞社、2018、9-34p、243-276p、

秋山満、農地中間管理機構を通じた構造改革の現実(第7章)、谷口信和編著、日本農業年報 63 官邸主導型農政改革の狂騒、農林統計協会、2018、147-170p、

秋山満、TPP・アベノミクス農政の下での農業政策・地域政策(総論第1章)、栃木県の農業政策の動向と課題(各論第2章)、とちぎ地域・自治体研究所編、住民自治がかがやくとちぎに、随想舎、2016、26-33p、51-58p、

秋山満、水田農業の規模問題(第3章)、日本農業経営学会編、農業経営の規模と企業形態、農林統計出版、2014、47-64p、

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

〔その他〕 特になし

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

秋山 満 (AKIYAMA, Mitsuru)

宇都宮大学・農学部・教授

研究者番号：10202558

(2) 研究分担者 無し

(3) 連携研究者 無し

(4) 研究協力者 無し