

4年目に入った農地中間管理機構とみえてきた課題

研究員 植田展大

農地中間管理機構(以下「機構」)^(注1)が、「担い手」への農地の集積により、農業の生産性を向上させることを目的に2014年に設立されてから4年目に入った。しかし、一律の基準で集積を進めるなかで、次第に課題も顕在化している。

1 農地の集積状況

「担い手」への集積が伸び悩んでいる。17年3月には「担い手」の集積面積^(注2)は54.0%となり、耕地の集積率は14年3月から5ポイント増加した。この間、集積面積も20.5万ha増えた。一方、16年度の集積増加面積は6.2万haと前年度比で8割にとどまった。

機構は都道府県レベルで出し手から農地を引き受け、中間保有のうえ、集約化して「担い手」に転貸し、農業の生産性を高めることを目的とする組織である。機構の16年度の転貸面積は4.3万haであり、前年度から40%以上減少した。手続きの煩わしさや10年にわたる長期の貸付けなどを嫌う出し手も多く、機構を介さない相対取引が依然相当数あるためとみられる。

各都道府県の機構は集積目標の達成に向けて取り組んでいるが、目標は地域の固有性を無視して機械的に設定されている。政府は農地の8割を「担い手」へと集積するため、都道府県ごとに年間集積目標を定めている。年間集積目標は13年の耕地面積に集積目標率を乗じ、さらに10年に分割して作成される。集積目標率は、①90%（北海道のみ95%に設定）を上限に14年3月時点の集積率の2.5倍、ある

いは②農業経営基盤強化促進基本方針で作成されたもの、いずれか高い方の値に設定される。

「担い手」への集積率を目標にするのは、土地利用型の経営規模拡大に主眼を置いているためである。実際に、半数以上の都府県で「担い手」への集積率が4割を下回るなか、東北・北陸の稲作地帯は5～6割と相対的に高水準にある。

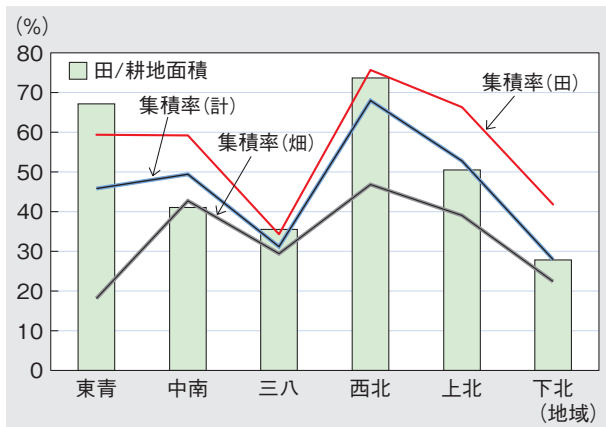
稲作地帯のうちでも平場では今後も集積が進むが、相対的に集積が困難であろう中山間地や稲作以外の農地では進まず、次第に集積の勢いは落ちていくと考えられる。

2 耕地の種類で異なる農地の集積

青森県と秋田県の例をみる。17年3月の青森県の集積率は、14年3月から8ポイント増加して51.4%、秋田県は7ポイント増加して66.2%となった。青森県と比べ集積率の高い秋田県では、水田が耕地面積の9割近くを占める。一方、リンゴなどの果樹栽培が盛んな青森県の水田率は5割である。リンゴの生産は労働集約的であり、規模拡大は志向せず、家族労働力の範囲で行われるため、稲作と比べて集積は進まない。

青森県内をみると、集積率の高い地域では田も畑も集積率が高いが、田の集積率が畑の集積率を常に上回っている(第1図)。最も集積率の高い西北地域は県内有数の稲作地帯であり、リンゴ生産の盛んな中南地域は集積率が低い。集積目標は都道府県単位に設定され

第1図 「担い手」への農地の集積と田の割合(青森)



資料 (公)あおもり農林業支援センター

ているが、実際には耕地の種類が集積率に影響を与えているとみられる。

3 青森・秋田県の機構の取組状況

秋田県(耕地面積149.0千ha)では、青森県(152.3千ha)と比べて機構を介した農地の転貸事業が盛んである。16年度の集積面積は前年度との比較で青森県は1.4千ha、秋田県は2.0千ha増加した。増加した集積面積のうち機構を介した面積は、青森県で6割、秋田県で9割であり、秋田県では集積に果たす機構の役割が大きくなっている。両県の農業の違いが事業実績に影響を与えていることがわかる。

青森県では、公益社団法人あおもり農林業支援センターが中間管理事業を担う。16年度は21.6千haの借受希望面積に対し、累計転貸面積は3.6千haにとどまった。果樹園の場合には、追加的な労働力の確保が困難であることに加え、果樹園ごとに管理方法や品種構成が異なるため、転貸が進みにくい。県および関係機関が連携し、弘前市相馬地区をモデル地区に産地協議会が中心となり、「担い手」への集積を進

める先行事例を構築するなどの対策をとりはじめている。16年度からは新規集積面積が基準に達しないため、国から農地の出し手に支給される協力金(機構集積協力金)が削減され、集積推進を困難にする新たな要因となった。

秋田県では、公益社団法人秋田県農業公社が中間管理事業を担う。市町村とJAなどの関係機関とが一体となって農地の集積に取り組み、水田の基盤整備事業と連携して農地の出し手を掘り起こしている。それと同時に、園芸を専門的に行うことで野菜・花きの産出額を増やしながら農地の出し手の雇用の場ともなる法人などを育成するため、園芸メガ団地を新設している。これら一連の取組みが成果をあげ、集積率を高めている。さらに、集積可能な平場の優良農地が減るなかで、中山間地での受け手確保と農地の維持にも力を入れている。

4 今後の課題と展望

「担い手」への農地の集積という手法は、集約化によってコストを削減し、農業の生産性を高めることができる平場の稲作経営などを主眼に置いている。都道府県の農地集積の数値目標は全国ほぼ一律の基準で、地域性に十分配慮していない。青森県のように成績の悪さから協力金が削減されることもあり、そうした場合は集積で生産性を高めることのできる経営体への集積も進まない可能性がある。

17年5月には、機構が借り受けた農地を、貸し手の費用負担や同意を求めずに基盤整備できる土地改良法の改正が可決・成立した。基盤整備が進み、農地の集積が再び進むとの期待もあるが、財政的な制約もあり、その効果はどの程度のものになるかは不透明である。今後の動向に着目したい。

(うえだ のぶひろ)

(注1) 認定農業者(特定農業法人を含む)、市町村基本構想の水準到達者、特定農業団体、集落営農。

(注2) 所有権、利用権、作業委託により経営する面積。