

農地中間管理事業開始以後の宮田方式(1)

—— 農地利用の権利に焦点を当てて ——

主任研究員 若林剛志

1 農地利用の変容

日本では、農業の生産性を向上させるために、所有と利用とを分離し、耕作する経営主体が賃借により経営面積を拡大する、あるいは効率的作業が可能な主体が農作業を受託するなどしてきた。特に21世紀に入ってから農地貸借に関する制度上の動きは、それを一層促進するものとなっており、2009年には農地利用集積円滑化事業が、2013年には農地中間管理事業が創設された。

農地の所有と利用の分離、農作業受委託の普及と言え、早くからこれに取り組んできた長野県の宮田村を想起する人も多いであろう。本稿では、農地中間管理機構(以下、機構)が稼働した2014年以後の同村の動きを、農地利用の権利に焦点を当てて確認する。

2 宮田方式の概要

宮田村の農業生産方式は宮田方式と呼ばれている。宮田方式は、水稻作の機械化一貫体系が確立し、1978年から転作奨励の助成がなされるなかで、1981年にその骨子が確立されたとされている(星・山崎編(2015))。同村では、1970年代に、機械化の恩恵を受けるために、村内各地区に集団耕作組合という機械利用組合を創設して農作業受委託の基礎をつくった。そして、1981年には転作実施に伴う有利不利を調整するため、農地利用を調整する農地利用委員会を立ち上げた。同委員会が関与することで、農地の所有と利用を分離するとともに、利用に伴う地代を村内で平準化する必要性から統一地代制度を導入し、以来これまで1村1農場での営農を模索してきたのである。

宮田方式の目的は、機械化により効率的な水稻作経営を進めるとともに、農地の効果的

な活用により生産調整にも対応し、各農家がそれぞれ行う休耕や転作実施による機会損失を防ぐことにある。これらに加えて、見落としてはならないのは、真の目的が農家の暮らしの維持や向上にあり、村内各世帯が一定水準の生計を立てられることにあったという点である。村が関与してきた本来の意義はここにあり、誤解を恐れずに言えば、村は分配の機能を担おうとしてきたのである。

なるほど、水稻作の効率化や生産調整における機会損失の防止や軽減ならば、村が深く関与しなくとも集落などを範域として機械利用組合を創設し、加えてブロックローテーションやとも補償を講じることで対応可能である。しかしながら、宮田村では、こうした単一集落や複数集落で可能な取組みに加えて、一部の水田を団地化し、果樹団地とする等、基礎自治体が広域での計画的な農地利用に関与してきた。こうした措置は、村民の暮らしの維持や向上を目指してのものである。例えば小規模な自作専業世帯には経営規模の拡大やオペレーター従事による収入の拡大、果樹団地での相対的に収益性の高い作物の生産に従事することを可能にした。

3 2014年以降の担い手への農地の集積

宮田村農業委員会によれば、同村の担い手への農地集積率は、2021年4月時点で69.2%である。同村の耕地面積の8割が水田であることから、集積率は高くなりやすい傾向があるが、それでも長野県全体の集積率が39.5%、都府県のそれが47.3%であることと比べ集積率が高いことがわかる。そして、その集積率は、農地の賃貸借の増加とともに高まってきているようである。

村が関与することで所有と利用を分離してきたと言っても、権利関係の諸相は他の市町村と変わらない。地権者が自作する場合、利用の分離に伴う特段の手続きはない。一方で、地権者が農地を貸し出す場合には、借り手の利用権が設定されることになる。ただし、同村では水稻作における主要3作業を集団耕作組合が受託しており、耕起と移植は地区集団耕作組合が、収穫は村全体で1つの集団耕作組合を継承する形で設立された1つの農業法人が作業を受託している。したがって、自らが作業のオペレーターとなることはあるが、自作でも主要3作業については作業を受託する営農組織^(注)に任せているのである。

4 機構稼働後の農地利用の権利関係

農地への権利設定への関与という点で、機構が稼働する直近の2014年まで宮田村では、農地利用集積円滑化事業を活用しながら、貸し手の農地に借り手の利用権を設定し対応してきた。同事業は、農地の賃貸借を促す事業であり、市町村を基本範域とした事業である。一方で、農地中間管理事業の主体となる機構は県を基本範域とした組織である。

両者は利用権を設定するという点に違いはないが、後者は地権者から借り手として機構が利用権を得ることになり、利用権が一旦村の外へ出ることとなった。つまり、契約手順の一部に村を基本範域としない工程が生じている。

宮田村では、村が農地の利用を調整し、その下で農地の貸借が行われる。したがって、村内で生じる全ての農地利用調整が可能であるとともに、そのための手続きは基本的に村内で完結可能である。それゆえ農地利用集積円滑化事業の下では、利用権の異動に伴う諸手続きを迅速に行うことができた。一方、機構は村外の組織であり、手続きの一部が外部

の手順に依存することとなり、少なくとも迅速性は弱まる。

また、農地中間管理事業の推進に関する法律に基づく利用権設定は、原則借り手を指定しないこととなっている。利用調整を行う村は、この点に不確実性を残している。例えば、原則に近づけようとする力が働けば、利用調整を制約することとなるかもしれない。ただし、現状機構では、借り手となる耕作者が確実な状態で貸借を行っている。これに加え、作成地区の話し合いで形作られる人・農地プランが、そこに記載された担い手や中心経営体を借り手と見込むことから、一定程度地区の意思を反映させることができる仕組みとなっている。

5 農地貸借と宮田方式

村が関与しながら計画的に農地利用を行ってきた宮田村では、機構稼働後の2015年に、農地所有者を構成員とする農事組合法人が設立された。この組織は集団耕作組合の系譜を受け継いでおり、作業受託組織という位置付けにある。同時に、転作による麦や大豆の栽培地および農業への従事が困難になった地権者の水田については、同法人が農地の借り手となっている。

同村においても農地の貸借は増加傾向にある。同法人は集団耕作組合を引き継ぎ、村の法人として設立されており、村の農業者から頼りにされている。そのため、今後農地貸借が一層増加し、同法人の位置付けが、作業受託組織というよりむしろ農地の借り手であるという認識が強まる可能性もある。そうなれば生産者の離農が進展する可能性がある。こうした動きに宮田方式がどのように対処しているのか、宮田方式の今後の展開が注目される。

<参考文献>

- ・星勉・山崎亮一編著(2015)『伊那谷の地域農業システム：宮田方式と飯島方式』筑波書房。
- ・若林剛志(2022)「農地中間管理事業開始以後の宮田方式(2)―農作業受委託に焦点を当てて―」『農中総研情報』第93号、14-15頁

(注)農地中間管理事業開始以後の宮田村における農作業受委託については若林(2022)を参照。

(わかばやし たかし)