

## 平成 29 年度農地中間管理事業にかかる評価意見書

### 平成 29 年度事業の概要

#### (1) 2 年連続の低調な借入面積

農地中間管理事業を推進する上でのインセンティブであった機構集積協力金が平成 28 年度に見直されたことを背景に、平成 29 年度の計画面積はこれまでの 9,000ha から 4,700ha に下方修正された。しかし、機構（北海道農業公社）が借り入れた 29 年度の農地は 121 件・1,095.3ha であり、計画に対し 23.3%の達成率にとどまった。機構から貸し付けられた農地は 80 件・1,064.8ha で、計画に対する達成率は 22.7%である。28 年度は借り入れが 195 件・1,278.2ha、貸し付けが 194 件・1,370.0ha だったので、29 年度はいずれも下回り、2 年連続して 1 千 ha 前半の低い実績となった。

#### (2) 酪農関連への貸付先割合が再び上昇

貸付先の内訳を見ると、個人が 56 件・324.3ha、法人が 24 件・740.5ha で、法人への貸付面積の割合が全体の 69.5%を占める。28 年度の法人への貸付面積割合は 54.4%であったので、シェアが上昇した。28 年度の法人貸付面積のうち TMR センターの割合は 12.4% (92.2ha) だったが、29 年度も同程度の 14.7% (108.8ha) にとどまった。

経営作目別に貸付先の割合（面積）を見ると、稲作 11.6%、畑作 18.2%、酪農 59.1%である。好調な生乳生産を背景に酪農の規模拡大と法人化が進み、貸付先全体に占める酪農関係の割合は再び上昇に転じた。TMR センターを加えると前年に比べ 29 ポイント増加し、7 割に達した。

#### (3) 1 件当たりの借入、貸付面積は増加

機構の借入先（実件数）の 121 件は全てが個人からであり、借入先の平均年齢は 68.0 歳（28 年度 67.9 歳）である。他方、貸付先の個人の平均年齢は 51.8 歳（28 年度 52.3 歳）である。借入先・貸付先ともに個人の平均年齢は前年並みで、農地中間管理事業を通じて若い世代に農地が移動している。

1 件当たりの平均面積は借り入れが 9.1ha、貸し付けが 13.3ha である。28 年度の 1 件当たり平均面積は借り入れが 6.6ha、貸し付けが 7.1ha だったので、前年より 1 件当たりの面積は借り入れ・貸し付けともに大きく拡大した。貸付前後に貸付先の平均経営面積がどの

ように変化したのかを見ると、個人が 40.7ha から 46.5ha に、法人は TMR センターが 39.3ha から 148.1ha に、TMR センター以外は 107.7ha から 135.2ha に拡大した。経営体全体の平均面積は 59.7ha から 73.0ha となり、22.3%増加した。

貸借期間別の内訳を見ると、機構の借入れ、貸し付けともに、10 年ないし 10 年超がほとんどを占めている。

#### (4) 事業の評価

28 年度に機構集積協力金の配分基準が見直された影響を考慮して、29 年度は目標面積を下方修正し取り組んだものの、実績では 28 年度よりさらに減少する結果となった。

機構集積協力金の配分基礎となる出し手側の非担い手の面積は 169.2ha と前年度並を確保し、機構集積協力金を希望する市町村に対する配分は概ね満たすことができた。

もともと担い手の農地集積率が高い本道は、農地の出し手についても大半が担い手であり、農地の移動は担い手から担い手への動きにならざるを得ないことはこれまでも指摘してきたところである。本道農業がそのような特徴をもつことから、28 年度の制度変更は事業の実績に大きな影響を与え、低調な水準にとどまった。

しかし、このような中であって、29 年度は 1 件当たりの平均借入面積が前年度より 38% の増となる 9.1ha となるといった前進面を見逃してはならない。その背後には、個人経営を廃止して複数戸による大型の酪農新設法人を設立する動き等がある。貸付については、10ha 以上の比較的まとまった農地の貸し付け割合が 28 年度では 57% だったのに対し、29 年度では 71% と高まった結果、1 件当たりの平均面積は 13.3ha となった。当事業を利用した経営規模拡大の進展が認められる。

また、法人に対する貸付先の内訳を見ると、農地中間管理事業を活用した TMR センターの件数・比率・面積はいずれも 28 年度以降減少傾向（26 年度：3 件、52.2%、1,787.5ha、27 年度：17 件、38.0%、3,600.9ha、28 年度：5 件、6.7%、92.2ha、29 年度：1 件、10.2%、108.8ha）にあり、これは地域において当面对応が必要な TMR センターの設立がほぼ一巡したものと史料される。その一方、29 年度は八雲町や雄武町等の酪農地帯、喜茂別町の畑作地帯において、地域の将来の在り方を見据えた協業型法人の新設に農地中間管理事業が活用されており、新たな担い手への農地移動を通じた経営発展に本事業が寄与している。

本道における農地集積の全体を見る場合、機構の特例事業としての売買事業で買入れた実績も考慮する必要がある。29 年度は 4,887ha であった。特例事業等を加えて本道において担い手の規模拡大に直接繋がる年間の権利移動面積の合計を積算すると 3 万 ha 程度になり、そのうち約 4 割程度が売買、6 割程度が貸借によるものと考えられる。農地中間管理事業の貸付面積は過去には 1 万 ha 近い実績もあったことを鑑みると、昨年度も提起したとおり、当事業以外のルートによる貸借面積をいかにして機構に取り込むかが課題となる。

ところで、29年度の機構（公社）の取り組みのなかには、30年度の制度改正を見据えて全道市町村、農業委員会及び農業協同組合等に対してアンケート調査を実施し取りまとめたこと、ホームページをリニューアルして受け手と出し手を探している農地の情報を掲載するなどの活動があった。これらは積極的な意味をもつ取り組みとして評価できる。

## 課題 1－事業活用事例を参考とした出し手の掘り起こし

前述したとおり、北海道の年間農地移動面積の3万haのうち、賃貸借によるおよそ1.8万haの4分の1程度に当たる4,700haを農地中間管理事業に取り込むことは数字的には無理のないものと思われる。しかし、アンケート調査結果では、事業を活用しないとする理由として「メリット感不足」や「事務負担増」などが挙げられており、これらの解決が求められる。事業を活用した個人や法人に加え、支援した市町村や農協等からも詳細な情報を収集し、どのようなアプローチが出し手の掘り起こしに効果的に作用したかの検証を進めて課題解決に当たることが必要である。

アンケート調査における今後5年から10年を見通した農地の需給のバランスの問いでは、市町村及び農協ともに「問題が生じる（離農が進み農地の引き受け手が不足）」との回答が約7割あり、将来についての危機感がうかがえる。「人・農地プラン」等を用い、持続可能な地域農業の確立に向けて徹底した話し合いを促す必要がある。

事業開始から4年が経過し、機構と市町村・JA・農業委員会等が共催で会議・研修会等の実施も定着し、借り受け市町村数・希望件数・面積から見ても事業が浸透していることがうかがえる。他方、農地の出し手となる農地所有者に対しては会議・研修会を通じた広報活動だけでは十分に浸透し切れていない可能性がある。出し手の掘り起こしを意図して北海道新聞、日本農業新聞、農業雑誌などを活用した広告宣伝を行っているが、農地所有者の理解を得るには事業制度の仕組みやメリットに加え、30年度から実施される農業者の負担を求めない農地中間管理機構関連農地整備事業をアピールする等、出し手の関心を高めるための工夫を凝らした広報活動を展開することが求められる。

今後も集積協力金制度や固定資産税の軽減措置のメリット周知、農地台帳や地図情報も活用できる農地情報電子地図システムの高度利用、「人・農地プラン」の検証活動等を通じて、出し手をターゲットに据えたきめ細やかな掘り起こし対策が求められる。さらには、農地バンクとしての公社の借り受け面積ストックの拡大を図るため、農業委員会等と連携を密にしながら既存賃貸借の契約期間満了案件はもとより、公社自らが簡易圃場整備を実施した後に貸し付ける新たな事業に取り組むことも有効な手法と考えられる。

## **課題 2－ターゲットを絞った農地集積率の底上げ**

北海道における担い手への農地集積率は前年度より 0.4 ポイント向上して 90.6%となり、全国の農地集積率（55.2%）の向上に大きく貢献している。しかし道南などにおいては国の目標である農地集積率が 80%に満たない市町村も存在しており、北海道の農地集積率目標 95%の達成に向けてその底上げが求められている。ターゲットとなる市町村を絞り関係者によるキャラバン活動を行うなどの効果的な対応が必要である。また、大型経営であっても後継者不在のケースがあること等を考慮し、既に集積率が目標に達している市町村においても、様々な事態に対応できるように農地の受け手を育成・確保することが肝要である。他地域の事例等を示した提案型の取り組みも積極的に行うべきである。

このため、北海道や市町村等の関係機関・団体とも連携を密に、農地の出し手や受け手に対する個別具体のアプローチなどを含め、地域の将来を見据えたきめ細かい戦略・方針をもって事業の推進をはかることが重要になる。

## **課題 3－機構関連農地整備事業等との連携による着実な実績確保**

30 年度から実施される農業者の負担や同意を求めない機構関連農地整備事業については、農地所有者から多くの関心が寄せられているところであり、事業の実績としても着実に積み上がることが見込める。道の農地整備部局等と情報共有を図りながら、希望市町村等に対して事業の円滑な推進が図られるよう連携して取り組むことが重要である。

耕作条件改善事業や T P P 関連農業農村整備対策の実施にともない水田地帯を中心に設定している重点実施区域については、本年度が目標年度となる。いまだ農地中間管理事業の顕著な実績が現れていない市町村に対しては、実施区域の農地の権利関係を把握し、既存賃貸借の契約期間満了案件がある場合は、農地中間管理事業への誘導の理解を得て、実績に結びつけていくことが求められる。

## **課題 4－効率的な事業推進体制の見直し**

農地中間管理事業は、毎年度機構（公社）が定める活動方針のもと、本所（農地中間管理事業本部）・支所が一体となり、地域を熟知している市町村、農業委員会、J A 等との密接な連携・協力により推進するものである。言い換えれば、地域農業の将来像を共有した上で、各々が地域の実情に応じた機能や役割を分担することを通じて担い手への農地集積が進むのである。

本事業を執行する推進体制については、26 年度以降幾度の配置数の見直しを行い、29 年度は前年度より専任を 1 名減員して 12 名、兼任は前年同様 14 名、準職員・臨時職員は 1 名減員して 6 名の合計 32 名体制で推進してきた。年齢構成や定年退職等公社内部の人員配置の課題もあろうが、計画的な職員育成を図り適任配置に努めることが重要である。

29年度の事業の収支は、総収入 765,225 千円、総費用 789,992 千円となり、差引 24,767 千円の赤字である。その主な原因は、前年同様、①農地の借入料と貸付料が同額であること、②事業収入のほとんどが国庫補助金である半面、国庫補助金の対象とならない経費が増加したことにあるが、加えて③4,700haの年間目標借入面積に対して 1,095.3ha と大幅に事業量が減少したため、予定していた手数料収入を得られなかったことが影響した。平成 33 年度に単年度収支の改善が達成される見通しであったが、収支改善の達成は 1 年ずれ込み 34 年度の見込みである。

### 課題 5－アンケート結果を制度改正に反映

この事業の最大のメリットであった出し手に対する機構集積協力金が 28 年度に新規集積面積のみの積算に見直されたことの影響が大きく、計画を下方修正したものの 29 年度も 28 年度に引き続き計画が未達成となった。

この結果は、裏を返せば、国の政策目標を大きく超える本道の集積率に対して、国の農地政策がマッチしているとは言い難いことを意味している。すなわち、本道が直面する農地問題の主要な課題は、非担い手から担い手への農地集積という次元ではなく、「担い手の再編強化」であり、担い手経営間の農地移動をいかに円滑に進めるかが問われているのである。

昨年度は機構（公社）が市町村を始め関係機関・団体等に対してアンケート調査の実施・取りまとめを行い、問題点を把握した。本年度は、制度改正を見据え、道や農業関係団体と調整した上で、国に対する提案型の要望・意見等をまとめるよう、適切に対応されたい。

担い手の農地集積率の維持、分散農地の集約化、大型離農への対応、更には人口減少・高齢化による集落の維持等、本道が抱える諸課題は今後府県でも生じると予想される農地問題の先取りと位置付けられる。このような見地から、制度改正に向けて、我が国の農地政策をリードする気概を持って取り組むべきである。

特に各地で見られる地域農業の将来を見据えた協業型法人の設立は、上述した担い手の再編強化に向けた取り組みの代表例である。農地の出し手の多数は担い手であり、地域農業における担い手の体制の再構築に向けた取り組みである。農地の受け手側の支援充実をはかる提案を含め、これらの取り組みを後押しする施策の重要性を本道が強く主張することが望まれる。

以上、平成 29 年度農地中間管理事業の実績と課題について検討した。30 年度の活動方針では公社自らが圃場整備を実施し、貸付先を確保する農地バンク機能を発揮する新たな独自事業に着手することである。効果的な事業推進に向け関係機関・団体と緊密な連携をはかりながら、目標の達成に向け不断の努力と農地整備部門を含めた組織の総力を発揮して取り組むことを期待し、評価意見とする。