

## 平成 30 年度農地中間管理事業にかかる評価意見書

### 平成 30 年度事業の概要

#### (1) 3 年連続低調な借入面積

平成 30 年度の農地中間管理事業の実績は低調であった。機構の借入面積は 4,700ha の計画に対し 631.6ha (35 市町村・114 件) と昨年度の 1,095.3ha (38 市町村・121 件) を約 460ha 下回る過去最低の面積で、計画比 13.4% の達成率にとどまった。また、機構からの貸付面積は 680.9ha (35 市町村・119 件) であり、これも昨年度の 1,064.8ha (33 市町村・80 件) よりも約 380ha 少ない過去最低の面積で、計画比 14.5% の達成率にとどまる。事業推進のためのインセンティブである機構集積協力金が平成 28 年度に見直されたことが引き続き大きく影響しており、3 年連続して最低面積を更新する低い実績となった。

他方、新たに事業を実施した市町村が 6 つあるなど、事業は着実に浸透しており、対象市町村 171 のうち 6 割に当たる 105 市町村が実施している。

#### (2) 法人への貸付比率が低下

貸付先の内訳を見ると、これまでは TMR センターや協業型法人の新設による面積が多くを占め、概ね 7 割が法人への貸し付けとなっていた。平成 30 年度は個人が 86 件・353.6ha、法人が 25 件・327.3ha であり、新設の法人は 1 件・116ha (酪農) にとどまる。法人への貸付面積の割合は平成 29 年度の 69.5% から大きく低下し、事業開始以降の 5 年間ではじめて個人への貸付面積の割合が 5 割を超えた。

また、TMR センターは 1 件・18.1ha だけであった。この案件は既存 TMR センターが周辺の農地を吸収したものだが、農地中間管理事業を活用した TMR センターの農地集積の動きは一段落したと見られる。

作目別に貸付先の面積割合を見ると、酪農 47.3%、稲作 28.3%、畑作 19.3% の順でこの 3 作目で 95% を占める。平成 29 年度は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、TMR センターを加えると貸付先全体に占める酪農関係の割合が 7 割に達したが、平成 30 年度は 5 割にとどまった。

#### (3) 1 件当たりの借入、貸付面積も縮小

機構の借入先 (実件数) 96 件の内訳は個人が 93 件、有限会社が 1 件、農事組合法人が 1 件、農業協同組合が 1 件である。有限会社 (花き経営) は規模の縮小 (0.5ha)、農事組合法人 (酪農) は離れている農地の貸付による土地利用の効率化、農業協同組合は機構事業を利用した貸付先 (10.7ha) の変更を行ったケースである。

借入先の平均年齢は70.8歳（平成29年度は68.0歳）である。他方、貸付先の個人の平均年齢は52.5歳（平成29年度は51.8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入が5.5ha、貸付が5.7haである。平成29年度の1件当たり平均面積は借入が9.1ha、貸付が13.3haだったので、前年より1件当たりの面積が借入・貸付ともに大きく縮小した。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26.6haから30.7haに、法人はTMRセンターが160.9haから179.0haに、TMRセンター以外は135.2haから148.1haに拡大した。経営体全体の平均面積は50.3haから56.4haとなり、12.2%増加した。

賃貸借期間別の内訳を見ると、機構の借入、貸付ともに、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

平成28年度に機構集積協力金の配分基準が見直された後、その影響を考慮して平成29年度からは目標面積を下方修正した。しかし平成30年度の事業の実績は低い水準にとどまり、過去最低の結果となった。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66.6haと前年度の169.2haから大きく減少した。前年度同様、北海道は希望する市町村に対して機構集積協力金を再配分する対応を行った。

もともと担い手の農地集積率が高い本道では、農地の出し手についても大半が担い手であり、農地の移動が担い手から担い手への動きにならざるを得ないことをこれまでも再三指摘してきた。平成28年度の制度変更は事業の実績に大きな影響を与え、低調な水準で推移してきた。

また、平成29年度までは新設法人の設立により100haを超える面積の移動があり、1件当たりの平均面積は機構による借入よりも機構からの貸付の方が大きく現れていた。しかし、平成30年度の新設法人は1件だけであったことや、1つの借入案件に対して複数に貸し付けることが多かったことから（7つの借入案件がそのようなケースに該当）、1件当たり貸付平均面積が小さくなり、借入面積との差が縮まった。

加えて、過去の事業面積のなかでTMRセンターがかなりの割合を占めていた（平成26年度：3件・1,787.5ha、52.2%、27年度：17件・3,600.9ha、38.0%、28年度：5件・92.2ha、6.7%、29年度：1件・108.8ha、10.2%）が、平成30年度はそれが18.1haと大きく減少した。前述のようにTMRセンターによる農地中間管理事業の活用はほぼ落ち着いたと見られる。

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い入れた実績も考慮する必要がある。平成30年度は29年度と同程度の4,810haと、ここ2年間は5千haを下回っている。農家の離農や規模縮小の動きがゆるやかになり農地の供給が減少したのか、それとも他の移動手法を用いた流動化が進んでいるのかを分析する必要がある。

特例事業等を加えると、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は3万 ha 程度で、そのうち約4割程度が売買、6割が賃貸借という状態には変化がないと見られる。農地中間管理事業の貸付面積が過去には1万 ha 近い実績があったことを考えると、他のルートによる賃貸借面積が多くを占めると推測される。それをいかに機構事業に取り込むかが重要な課題になる。

機構が平成29年度に行ったアンケート調査では、市町村等からの農地バンク機能の強化に関する要望が把握された。これに応えるために独自の事業制度を設け、遊休化している農地を機構の基盤整備部門と協力して再生・整備し、貸し付ける取り組みが行われた。平成30年度に着手された新しい活動として注目すべきであり、今後の展開が期待される。

昨年度の評価意見書では、「5年後見直し」について、本道の農地集積の実態に即し「担い手の再編強化」を主眼においた事業の進め方を国に提案すべきことを強調した。北海道や農業団体と連携を図りつつ努力が払われた結果、今般、担い手間での移動について機構集積協力金が一定程度交付される制度改正が実現した。高く評価すべき点である。

## 課題1－新たな「出し手」と「受け手」の掘り起こし

本道の年間農地移動面積の3万 ha のうち賃貸借設定面積は約1.8万 ha を占める。その約4分の1に当たる4,700ha を農地中間管理事業に取り込むことは無理のないものと思われる。しかしこの間、事業活用のメリット感の不足から実績は低調に推移している。

今回の「5年後見直し」により、機構集積協力金交付事業が「出し手対策」から「受け手対策」へと見直されたことや、本道が求めていた担い手間での移動も交付対象となったことから、今後はこの制度改正を最大限に活かした取り組みが求められる。特に「担い手から担い手への農地の再編」に対しても交付される地域集積協力金の「集約化タイプ」は、市町村内の地域における農地中間管理事業の活用率に応じた交付単価が設定されている。

さらに、今回の地域集積協力金の見直しは交付対象を「受け手」にシフトするとともに、6年以上の機構への貸付が協力金の交付要件となっている。地域集積協力金の交付を受けするためには「地域」のエリア設定に工夫を凝らすことや、地域内での合意に基づき、交付金の一部を出し手に配分することも可能であることなどについて、地域の実情を踏まえた柔軟な対応ができるよう適切な助言を行う必要があることから、市町村や農業委員会等の関係機関の要請に応じて協議の場に参加するなどの現場対応が求められる。

さらには、昨年度も提起した、農地バンクとしての機構の借入面積ストックの拡大を図る取り組みが重要である。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を機構事業に取り込むこと、加えて、昨年度実施した、遊休農地の再生・整備を図った後に貸し付ける機構独自のモデル事業も有効な手法である。これらについての積極的な取り組みが期待される。

## 課題2－農地集積率が低い市町村の底上げ

本道における担い手の農地集積率は前年度より0.4ポイント上昇して91.0%となり、全

国の農地集積率（56.2%）の向上に大きく貢献している。しかし道南などの一部の地域では国の目標である農地集積率 80%を下回る市町村も存在しており、北海道が定める農地集積率目標 95%の達成に向けて底上げが求められている。今回の地域集積協力金の見直しでは、交付対象面積のうち 1 割以上が新たに担い手に集約されることを要件とする「集積・集約化タイプ」が設けられた。このタイプに該当する可能性がある地域をターゲットに、交付要件等のわかりやすい説明を心掛けながらキャラバン活動を行うなどの効果的な働きかけが必要である。

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。

### **課題 3 ー 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**

平成 30 年度から実施された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、檜山管内厚沢部町と空知管内深川市が取り組んだ。農地中間管理事業の実績が着実に積み上がるものであることから、先行事例を参考にして、北海道の基盤整備部局と連携して事業の普及に取り組むべきである。

農地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とあわせ、市町村からの申請により平成 30 年度までを目標とする重点実施区域を設定していた。水田地帯を中心に 90 市町村 100 区域を設定したが、農地中間管理事業の実績が上がったのは 61 市町村 69 区域にとどまり、期待したようには進まなかった。本年度から新たな区域を設定するが、これまでの問題点を点検して事業実績に結びつくように農地整備事業を担当する部署等とも協議しながら効果的な取り組みを進める必要がある。

### **課題 4 ー 効率的な事業推進体制の見直し**

農地中間管理事業は、毎年度機構が定める活動方針のもと、本所（農地中間管理本部）・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、平成 26 年度以降数次にわたる配置数の見直しを行い、平成 30 年度は前年度より専任を 2 名減員して 10 名とし、兼任を前年同様 14 名、準職員・臨時職員を前年同様 6 名配置して合計 30 名の体制をとった。機構内部の人員配置の課題に対処しつつ計画的な職員育成と適任配置に努めることが重要である。昨年度の指摘に応え、平成 31 年度から、機構の特例事業である農地売買事業を所管していた担い手農地部と組織を統合した。新たに農地中間管理本部ー農用地部ー農地調整課ー農地中間管理課ー農地売買課の 1 本部 1 部 3 課体制とし、農地業務の一元化を図ることになった。

平成 30 年度の事業の収支は、総収入 792,808 千円、総費用 814,043 千円となり、差引 21,235 千円の赤字である。その主な原因は、前年度と同様、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あること、③4,700haの年間目標借入面積に対して631.6ha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。単年度収支改善の目標年度として前年度と同様に令和4年度が見込まれている。

### **総括－5年後の見直しの改善点を活かした再スタート**

国の政策目標を大きく超える高い農地集積率を示している本道の農業は、その大幅な引き上げを意図する農地中間管理事業がフィットしているとは言い難い。昨年度の意見書では、制度改正を見据え、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と指摘した。

国は、各都道府県機構の理事長等との意見交換を通じ、出し手対策から受け手対策に重点を置く方向に舵を切った。また、機構集積協力金は地域の取り組みへの支援を重視することとなり、本道が強く求めていた「担い手から担い手への農地移動」に対する取り組みに対しても、一定の要件を満たせば交付できることになった。さらに、機構への10年以上の貸付期間を求める要件が経営転換協力金に関して引き続き適用されるものの、地域集積協力金については6年以上の貸付で可となったこと、機構事務の短縮化や簡素化が認められたことなど、本道からの改善要望の多くが実現した。

今回の「5年後見直し」では、農地利用集積円滑化事業を農地バンク（機構）事業に統合一体化（継承）する仕組みが措置されることになるとともに、農地の出し手や受け手の地域の将来を見据えた「人・農地プラン」の実質化が叫ばれていることから、地域の話し合いも実効性のあるものとなることが求められている。北海道等の関係機関の協力を得ながら地域に働きかけ、スムーズな事業展開による円滑な担い手の再編強化に資するよう努める必要がある。

これまでは平成28年度の機構集積協力金の見直しの影響により低い実績もやむを得ない面があったが、今回の見直しは本道の要望に国も一定の理解を示して制度の改善が図られた。新しい制度を最大限に活かす取り組みが求められる。組織統合により一元化された農地業務の職員が互いに切磋琢磨しながらスキルを磨き、令和元年度を再スタートの年と位置付け、農地の権利移動の手段である売買事業と賃貸事業を車の両輪として、目標達成に向け奮起されることを期待し、評価意見とする。