



新潟県農林公社の説明を聴く 編集部

— 目 次 —

特集 農地中間管理事業の実態—新潟県現地調査(その1)

農地中間管理事業の1年目の実績と新潟県の位置…谷口 信和(4)

新潟県における農地中間管理機構の取り組みの現状…安藤 光義(20)

新潟市における農地中間管理事業への取り組み……秋山 満(29)

「連載 農研機構研究機関からの成果報告」④

酵素で剥皮加工した果実新商品に対する消費者の評価

……………河野 恵伸(38)

〔時評〕 生産調整廃止はどこも難産……………(M2号)(2)

☆表紙写真 濁川生産組合の集約農地を視察する調査メンバー 編集部
「農村と都市をむすぶ」2015年11号(第65巻11号)通巻769

生産調整廃止はどこも難産



EUでは乳価の低迷が続いており、生産者の不満が高まっている。二〇一五年九月十五日付けの日本農業新聞の報道（山田優特別編集委員）によると、ベルギー・ブリュッセルでの抗議活動には六千人の農家が

二千台のトラクターとともに集まり、生乳を道路にぶちまけたとのことである。乳価急落の要因は、ウクライナ問題に端を発するロシアの食料品輸入の禁止、中国の乳製品輸入の減少、二〇一五年三月の生乳生産調整の廃止の三点だと分析している。

生乳の生産調整廃止が決定された時は中国の乳製品輸入が好調で、世界的に需要が拡大している状況にあった。こうした追い風が吹いているうちは農政改革を断行しても問題は生じないが、風向きが変わると大変である。当時、ウクライナ問題は発生していなかったし、世界経済の牽引車である中国の輸入が減少するとは予想もしていなかった。思い切った改革が定着するかどうかは、こうした偶然―市場の動向―に大きく左右される。

例えば一九九二年の共通農業政策のマクシマリー改革は、農産物支持価格水準を引き下げ、それに伴う減収分を補償支払いで置き換えるものであったが、改革後の農産物市場は好調だったため補償支払いは生産者の所得を増加させる方向に作用する結果となった。これによって

直接支払いに対する生産者の不安は払拭され、その後も市場志向型の改革が推進されることになったのである。

日本でも前の前の政権の末期は、米価の下落に耐え切れず、政策の名称を変更するとともに担い手の規模要件を緩和し、米価下支えのための市場介入を行った。前の政権も、米の戸別所得補償モデル事業を導入した当初は、持ち越し在庫の圧力と最低保障価格の設定により米価は下落し、買い叩きはやめるようにという大臣声明が出された。最終的に米価を反転させたのは東日本大震災・福島原発問題だったが、その後、現在の政権は戸別所得補償制度のうちの変動部分である米価変動補填交付金を廃止したが、これは米価が回復していたことが大きい。もし、米価が現在のように低迷していたら、この政策変更は難しかっただろう。この廃止に一番ホッとしたのは農水省だったのではないか。変動部分の支払いで農水省の予算が消えてしまうという危険を米価暴落前に摘み取ることができたからである。この点はともかく、農政改革が受け入れられるかどうか、円滑に進むかどうかは市場の動向という偶然によるところがある。

話は現在のEUに戻る。EU委員会代表ジャン・クラウド・ユンカー氏は二〇一五年九月九日のEUの現状に関する初めてのスピーチにおいて、酪農部門における小売の寡占体制を打破する必要がある、生乳の市場構造を精査しなくてはならないと述べた。また、それに先立つ九月七日にはEUの基金のうち五億ユーロを用いて困難

にある酪農部門に対して支払いを行うことが表明された。「今週、ブリュッセルで抗議活動を行っているヨーロッパの酪農家たちを引き合いに出すつもりはないが、市場に何かの間違いがあるという彼らの意見には同意する。一リットルの牛乳の値段が一リットルの水の値段よりも安いというのは合点がいかない。だが、EU委員会が直接的に生乳市場を微細に管理することはできないし、そうしたことはするべきではないと考える」とユンカー氏は話している。もちろん、小売業者はこの見解に反論している。EU委員会は生乳価格低迷のスケープゴートを小売業に設定したということなのだろうか。

再び話は日本に戻る。米の生産調整は二〇一七年度に廃止されることになっている。あと三年後の話だが、それがどのような姿となるのか全くみてこない。考えたくないことだが、おおまかな青写真さえも描かれていないとすれば大変なことである。かつての品目横断的経営安定対策では制度を解説するパンフレットの改訂が繰り返されて最終版が確定しないまま、キャラクターとして登場した雪だるまがサーフィン姿となったのは今でも悪い冗談としか思えない。農地中間管理事業についても当初の回答と違いが生じており、制度的に問題がある設計だったと考える。それ以上に問題なのは、証拠として残る文書による回答は行われず、電話や口頭による回答しか行われていない点にある。さらに伝え聞くところによると二〇一六年度からは新規の貸し借りでないと機構

集積協力金は出ないとのことである。「当初と話が違う、やってられない」と思うのは私だけではないだろう。こうした事態が二年半後に生じない保証はない。様々な問題が未解決のままの見切り発車となってしまうのではないか。杞憂で終わることを切に祈っている。

EUの生乳の生産調整の廃止も相当の年月をかけて議論し、十分な準備を行って踏み切ったのである。それでも乳価が下がれば大規模な抗議活動が起り、政策的支援措置が講ぜられ、EU委員会は小売業者を人身御供として差し出さざるを得ない。日本の過去を振り返っても米価の下落は何らかの政策的対応を引き出しており、見切り発車も最終的には発車し切れないかもしれない。

二〇一五年産米の価格は少し回復しているが、三年後に生産調整を廃止できるような状況にあるだろうか。こちらはEUの生乳市場と同様、全く読むことができない。もし、米価が大きく下落した場合は、やはりEUと同じく小売業者のバイイング・パワーを問題視し、米市場について精査を命じることになるのだろうか。

この時評を執筆したのは二〇一五年九月二十五日である。農家は苗の準備もあり、麦播きのことと考えると二〇一七年度の最低一年前（二〇一六年四月一日）までに生産調整廃止のための全ての仕組みが整えられている必要がある。それに至るまでの合意を含めて、あと一年半で本当に米の生産調整を廃止することはできるのか。

農地中間管理事業の1年目の実績と新潟県の位置

東京農業大学教授 谷口信和

アベノミクス農政⁽¹⁾は二〇一四年度から四つの改革（農地中間管理機構創設、経営所得安定対策見直し、水田フル活用と米政策見直し、日本型直接支払制度創設）が実施過程に入るとともに、二〇一五年度には三つの改革（農協改革、農業委員会改革、農業生産法人制度改革）が法律化され、二〇一六年度からの実施が見込まれている。

さらに、二〇一五年一〇月にはTPP協定交渉の大筋合意が図られ、協定の調印・批准・実施の見直しにはかなりの不透明感が漂うものの、国内対策の構築が政治日程に上っており、アベノミクス農政は第三段階に入りつつある。

こうしたアベノミクス農政の「功罪」を冷静に評価する上では、実施一年目とはいえ、四つの改革における「目玉政策」である農地中間管理事業に関する「地に足のついた」検討が欠かせない。そこで、「農林行政を考える会」はそうした観点から現場における農地中間管理事業

の実施状況を検討すべく、事業推進上の「先進県」と評価される新潟県を対象地として調査を実施した。本誌の一月号と二月号にその調査結果を掲載し、読者の評価を仰ぐことにしたい。そのうち、本稿は農地中間管理事業の全国的な実績を整理・検討する中で、新潟県の位置を明らかにして後続の論稿の前座を務めるものである。

1、農地中間管理事業の政策的なねらい

(1)これまでの農地流動化政策の経緯

従来の農地流動化政策は二〇〇九年六月の農地法・農業経営基盤強化促進法改正によって大きく転換した。二〇〇九年度まで農地流動化政策は「農地保有合理化法人」による農地保有合理化事業（農用地の買入・売渡、交換、借入・貸付）を通じて実施されており、都道府県段階の合理化法人である「都道府県農業公社」が主とし

て農地売買事業を、市町村段階の合理化法人（JA・市町村農業公社・市町村）が主として農地賃貸借事業を担当する棲み分けが成立していた。

二〇一〇年度からは市町村段階の合理化法人が廃止され、JA・市町村農業公社・市町村が「農地利用集積円滑化団体」（以下では円滑化団体）となって、地域内の農地を一括して引き受け、まとまった形で担い手に再配分を行う「農地利用集積円滑化事業」（以下では円滑化事業）を通じて、①農地所有者代理事業（所有者から委任を受けて、農地の売買・貸付・農作業委託を代理する）、②農地売買等事業（農地の買入・売渡、借入・貸付、交換を実施）、③研修等事業（保有農地を活用した新規就農希望者の研修）が実施されてきたが、上述のような都道府県レベルⅡ売買事業、市町村レベルⅡ賃貸借事業（①＋②）という棲み分けは基本的に維持されてきた。

これに対して、二〇一四年度からは都道府県農業公社が農地中間管理機構（以下では機構）に再編され、農地保有合理化事業から農地中間管理事業の実施主体に移行するとともに、都道府県レベルの機構と市町村レベルの円滑化団体が併存しながら、ともに賃貸借を軸とした強力な農地流動化政策が取られるようになった。ここでの眼目は二つある。一つは賃貸借を通じた農地流動化の実

施主体として機構が前面に出たことである。すなわち、機構は農地中間管理事業として、①農地の借受・貸付、②農地の貸付信託の引受、③研修等（終了後に貸付）といった賃貸借を中心的に担うとともに、農地の所有権移転に関わる、①農地の買入・売渡・貸付、②農地の売渡信託の引受、③農業生産法人への現物出資、④研修等終了後に売渡）を機構の特別事業として引き継いだからである。

もう一つは予算を伴った農地流動化推進策が農地中間管理事業に集中していることである。すなわち、円滑化事業で農地の出し手に交付されていた「農地集積協力金」は「経営転換協力金」に名称変更された上で、機構に農地を貸し付けた者に限定される²⁾とともに、同じく円滑化事業で農地の受け手に交付されていた「規模拡大交付金」は「耕作者集積協力金」に名称変更された上で、機構への農地貸付者または機構への貸付農地の旧耕作者に対して交付されることになった。さらに、人・農地プランに基づいて機構にまとまった農地を貸し付けた地域に対する「地域集積協力金」が新設された。

このように、農地流動化に関わる支援交付金もっぱら出し手に対して交付され、それが機構の事業に関わるものに一元化されたところに著しい特徴がある。すなわち、機構を通じて実施される強力な農地流動化政策によ

って、農業構造改革を一〇年以内に達成しようというのである。そして、その際の隠された狙いは機構を通じて非農業の一般法人が全国どこでも自由に農業参入を果たせるシステムの構築によって、強力な農業構造改革が実現できるというものであろう³⁾。

(2) 農地中間管理事業のねらいと本稿の視点

農水省の「農地中間管理機構に関するQ & A」によると、人・農地プランの作成プロセスにおいて「信頼できる農地の中間的受け皿があると人・農地問題の解決を進めやすくなる」との指摘に依って整備したのが機構であるという。そこでは、第一に、借受と貸付の分離によって流動化（集積）と集約化が同時にかつ急速に進む（対応する支援Ⅱ地域集積協力金と経営転換協力金）、第二に、機構が介入することによって担い手相互間での分散錯綜農地の集約化を実現することができる（対応する支援Ⅱ耕作者集積協力金）、第三に、貸付相手が見つからない農地の耕作放棄地化を防止するために、借受希望者の募集・中間管理の実施・新たな農地活用可能性の発掘（市民農園・新規就農者研修農場としての利用など）が可能となることが指摘されている。

人・農地プランと機構の関連については後者の構想の提案から法制化、さらには実施にわたる全過程において、両者を連携させるのか、分離させるのかをめぐって

規制改革会議（産業競争力会議）と農水省・政府与党・農業団体・国会の間で激しい綱引きが行われた。しかし、「Q & A」では「各地域の人・農地プランの作成・見直しの話合いの中で、地域でまとまって機構に農地を貸し付け、地域内の農地利用の再編成を進めることで合意するのが最も理想的な姿」⁴⁾と、まとめられている。

以上のような整理からすれば、農地中間管理事業の検討にあたっては、①これにより農地流動化のスピードが以前より上がったのか、それは機構の活動の成果といえるのか、②担い手への農地集積とともに、農地の集約化（団地化）が進んだのか、③人・農地プランの進展と中間管理事業の展開に関連が見出されるのか、④借り受け希望者が少ない地域Ⅱ農地流動化が遅れた地域で機構の活動が活発になり、流動化が進展したのか、⑤地域外からの担い手の農業参入が進んだのか、といった論点を意識しながら行うことが求められるといっていよう。

2、農地中間管理事業の全国的な展開動向の概観

そこでまず、表1によって、この間の農地利用の担い手への集積過程を振り返っておこう。これによると、第一に、担い手への集積率は二〇一〇年に四八・〇％に達した後、一進一退という停滞状況にあったのが、二〇一五年には五〇・三％と初めて五〇％の上台を超え、上向

表1 農地利用の担い手への集積状況の推移

単位：万ha、1000人

年3月末	担い手 計	認定農 業者	水準到 達者	集落営 農	自作地	借入地	作業受 託地	担い手 集積 率%	同左対 前年増 加%	認定農 業者数
2006	180.6	157.1	17.5	6.0	112.8	47.1	20.7	38.5	—	200.8
2007	197.6	174.0	11.8	11.8	116.9	54.0	26.6	42.3	3.8	228.5
2008	209.5	182.9	11.1	15.5	120.5	59.9	29.1	45.1	2.8	239.3
2009	215.1	188.5	9.9	16.8	120.8	63.3	31.0	46.5	1.4	246.1
2010	221.1	195.5	9.7	15.9	124.6	66.2	30.3	48.0	1.5	249.4
2011	220.7	195.3	10.0	15.5	121.7	68.7	30.3	48.1	0.1	246.5
2012	218.5	195.6	7.3	15.6	118.8	69.7	30.0	47.9	-0.2	237.5
2013	222.0	195.6	11.0	15.4	119.6	75.5	26.9	48.8	0.9	233.4
2014	220.8	198.6	8.8	13.5	117.1	79.1	24.7	48.7	-0.1	231.1
2015	227.1	—	—	—	—	—	—	50.3	1.6	—

(注) 網掛けはピークを示す。

(出所) 農水省「農地中間管理機構の実績等について」(2015年5月)などの各種資料による。

きに転じたことが確認できる。

第二に、この間の流動化停滞状況は二つの相異なる要因の合成によって生じているものとみることができ。すなわち、一方では、いわゆる昭和一桁世代の完全リタイアと昭和二桁戦前世代のリタイア開始の影響によって認定農業者数(個人経営)が減少局面に入り、自作地が後退するとともに、農作業受託を担う法人の任意組織である集落営農が減少し、作業受託地

面積が後退したのに対し、他方では、法人化した集落営農を含む法人認定農業者数増加と規模拡大によって借入地の増加がもたらされ、集積農地の減少と増加がほぼ均衡する水準にあったからである。したがって、二〇一四年度の集積の進展は新たな状況への転換の幕開けとなる可能性が高いともいえる^⑨。

農地中間管理事業の実績についてはすでに農水省自身による評価が加えられている。それを要約すれば、①担い手の利用面積シェアは二〇〇〇年度の二七・八%から二〇一〇年度の四八・一%に上昇した後、停滞していたが、二〇一四年度には再び上昇に転じ、五〇・三%に達した。担い手の利用面積は六万ha増加した。

②機構の二〇一四年度実績は借入二・九万ha、転貸二・四万haで、これに買入・売渡の〇・七万haが加わって、機構が権利取得した面積は三・六万ha、権利移転は三・一万ha(中間保有が〇・五万ha存在)となる。旧農地保有合理化法人時代の実績(賃貸借で〇・二〇・三万ha、売買を含めて〇・八〇・一万ha)と比べると、賃貸借だけで約一〇倍、売買を含めると約三倍に拡大した。

③一〇年間で担い手のシェアを五割から八割に引き上げるためには、機構を軌道に乗せ、実績数字をさらに大きく拡大していくことが必要、というものである^⑩。こ

れだけを見ると、満点ではないが機構はそれなりに活躍しているとの評価とも読み取れる。

だが、この評価と同時に公表された「農地中間管理機構を軌道に乗せるための方策について」⁷⁾では、①農地中間管理機構が旧農地保有合理化法人時代から大きく変わっておらず、デベロッパーとしての自覚が不十分であり、それにふさわしい役職員体制になっていない。

②農地を機構に貸し出す方向での人・農地プランなどの話し合いが進んでいない。

③農地の所有者が農地貸付に踏み切れない。

④機構と農地整備事業との連携が不十分。

⑤農地情報の電子地図システムが整備されていない、ことをあげて農地流動化が期待通りには進んでいない危機感を声高に叫んでいる。なぜか。

現在、農水省が担い手と認定するのは、①認定農業者（特定農業法人を含む）、②市町村基本構想の水準到達者（認定農業者ではない）、③任意組織の集落営農（特定農業団体は二〇〇三年度から、集落内の営農を一括管理・運営している集落営農は二〇〇五年度から）、④認定新規就農者（二〇一四年度から）、⑤今後育成すべき農業者（二〇一四年度から）、⑥農外参入企業（認定農業者以外は二〇一四年度から）となっているが、機構が農地を転貸するのは③を除いた五種類の事業体である⁸⁾。

この担い手への農地集積率を五割から八割に引き上げる牽引者として機構が登場したわけであるが、北海道ではすでに二〇一四年三月末の集積率が八六・七％に達しているのに対し、都府県の集積率の平均は三五％で、八・八％の大阪から六七・八％の佐賀までの幅があり、一律に八割の農地集積目標（二〇二三年度末）を設定するのは不適当だと判断された。

そこで、各都道府県の直近の集積率（二〇一〇年）を二・五倍したものを集積目標率と定め⁹⁾、北海道は九五％、都府県は九〇％を上限として算定するか、現行の基盤強化基本方針における集積目標率のいずれかの高い方を採用することとされた。この集積目標率を二〇一三年の耕地面積に乗じて算出した一〇年間の集積目標面積を均等割（一〇年割り）したものが年間集積目標面積として各都道府県に提示されたわけである¹⁰⁾。

したがって、機構の業績の判断基準は、①一年間の集積目標面積（全国で一四・九万ha）に機構以外も含めた集積（貸付）面積が到達したか、②農地流動化が目標通りに進んでいるか、③集積面積のうち、どこまで機構の実績が貢献したか、④機構の寄与度はどの程度かということになる。

ところで、機構が借り入れた面積の全てが、年度内に転貸し貸し付けられるわけではない。また、借り入れた

面積のうち、非担い手から借り入れられ、担い手に転貸された部分は新規集積となって、担い手への集積率の増加につながるが、担い手↓担い手、担い手↓非担い手、非担い手↓非担い手の農地移動はそうには評価されない。ちなみに、新潟では一、八三一haの転貸面積のうちの五五・一％である一、〇〇八haが非担い手から担い手に集積され（これを新規集積面積という）、全国一の実績を誇っている。これに担い手間の移動面積七二七ha（同三九・七％）を加えると九四・八％が担い手に集積されているところに新潟の先進性が示されているといつてよい。反対に、非担い手相互の移動面積は八八ha（四・八％）、担い手↓非担い手の移動面積は八ha（〇・四％）となっている。

そこで改めて、表2によって、機構による実績を全国ベースでみると、①年間集積目標面積一四万九二一〇haに対して、担い手への集積増加面積は機構と機構以外をも合わせて六万二九三四haで四二・二％に止まり、五〇％に達しなかった。

②機構の転貸Ⅱ貸付面積中にしめる新規集積面積割合は三〇・八％に止まり、貸付の七割は担い手への集積増大に直接貢献することはなかった。

③しかも、この担い手への集積増加面積のうち、機構の新規集積面積は七、三四九haと一一・七％でしか

く、八八・三％は市町村レベルの円滑化事業によって担われていた。

表2 2014年度の農地中間管理機構の実績

担い手への集積面積ha	2014年3月末 2015年3月末 増加	① ② ③=②-①	2,205,258 2,271,193 62,934
機構の貸付面積	ha	④	23,896
機構の新規貸付面積	ha	⑤	7,349
機構以外の新規貸付面積	ha	⑥=③-⑤	55,585
年間集積目標面積	ha	⑦	149,210
年間集積目標の達成率	%	⑧=③/⑦	42.2
機構の貸付中の新規割合	%	⑧=⑤/④	30.8
機構の集積増加寄与率	%	⑨=⑤/③	11.7
年間集積目標に対する機構の寄与率	%	⑩=⑤/⑦	4.9

(注) 1. 機構以外の新規貸付面積は担い手への集積面積の増加から、機構の新規貸付面積を引いたもので、担い手の集積面積の純増に寄与した分だけを示す。

2. 機構以外の他の新規貸付面積とは農地利用集積円滑化事業などによる担い手への新規貸付をさす。

(出所) 表1に同じ。一部筆者算出。

④したがって、年間集積目標に対する機構の寄与度(機構の新規集積面積/年間集積目標面積)はわずか四・九%と「惨憺たる」実績に止まったのである。ここに、先の農水省の「危機感」が声高に叫ばれざるをえなかった冷厳な現実が存在している。

3、農地中間管理事業展開の地域的特徴と新潟県の位置

以下では、都道府県別の機構の活動状況をみる中で、新潟県の位置を明らかにすることにした。

(1) 担い手への農地集積にドライブはなかったか

表3に、都道府県別の機構の活動実績を示した。そこでは、第一に、二〇一五年三月末現在での担い手への集積率四〇%で都道府県を二分して、集積率の高低と機構の活動の関連を、第二に、集落営農カバラー率(集落数に対する集落営農が関与する集落数の割合)を取って、集落営農組織化の活発度と機構の活動の関連を検討することにした。

第一の視点から検討してみよう。表3の②の欄に二〇一四年三月末と比較した担い手への集積率の増加が示されている。全国平均一・六%を超え、網掛けが施されている一八県のうち、集積率が四〇%より高い一六道県(Aグループとする)には一二県、集積率が四〇%より低い

三二都府県(Bグループとする)には六県が属しており、前者は七五%、後者は一九・四%が平均以上となっていることが分かる。すなわち、元々集積率の高い地域で二〇一四年度に集積率が高まった割合が著しく高い反面で、集積率の低い地域では集積率の高まった割合が低く、機構の設立を契機とした農地流動化の促進は、流動化の遅れていた地域の底上げを図る方向では進展していないことが明らかである。

次に、集積率の増加に機構がどのように関与したのかをみてみよう。⑧欄の網掛けは機構の集積増加寄与率が全国平均の一・七%を超えるところに付けたが、Aグループには八県が、Bグループには一二県が属し、グループ内における割合はA五〇・〇%、B三八・七%となっている。

Aグループのうち、担い手集積率増加が全国平均以上で、かつ機構の集積増加寄与率が全国平均以上は六県あり、三〇%以上が五県となっていて、ここでの機構の役割の大きさが示されている。とはいえ、最大の富山でも三七・八%に止まり、流動化の主力が円滑化団体にあることが注目されるところである。しかも、担い手集積率増加が全国平均以上でありながら、機構の集積増加寄与率が全国平均を下回る六県のうち四県は寄与率が六・六%以下に止まり、機構の活動は担い手集積率の向上には

表3 都道府県別の農地中間管理機構の担い手への集積促進実績

番号	地域	担い手集積率%		担い手への集積面積 ha			機構新規	機構以外の新	機構の集積	機構以外の集	2015年集落 営農カバ 率 %
		2014年3 月末	対前年 増加	2014年3月 末	2014年3月 末	増加	貸付面積	規貸付面積	増加客与率	積増加客与率	
		①	②	③	④	⑤= ④-③	ha	ha	%	%	
0	全国	50.3	1.6	2,208,258	2,271,193	62,935	7,349	55,586	11.7	88.3	21.0
1	北海道	87.6	0.9	997,852	1,005,096	7,244	279	6,965	3.9	96.1	7.6
2	佐賀	69.1	1.3	36,398	36,896	498	5	493	1.0	99.0	70.3
3	秋田	60.6	1.6	88,394	90,671	2,277	722	1,555	31.7	68.3	35.7
4	新潟	54.0	1.9	90,096	93,133	3,037	1,007	2,030	33.2	66.8	16.8
5	福井	53.8	3.0	20,680	21,854	1,174	402	772	34.2	65.8	52.1
6	山形	53.6	3.6	61,143	65,502	4,359	463	3,896	10.6	89.4	47.7
7	富山	53.5	2.8	29,989	31,570	1,581	597	984	37.8	62.2	48.3
8	宮城	48.8	1.8	60,892	63,398	2,506	288	2,218	11.5	88.5	54.0
9	青森	48.0	4.6	67,661	74,328	6,667	198	6,469	3.0	97.0	22.4
10	岩手	47.9	2.2	69,415	72,564	3,149	956	2,193	30.4	69.6	40.1
11	滋賀	47.2	1.3	24,307	24,896	589	110	479	18.7	81.3	58.8
12	宮崎	45.8	0.8	30,846	31,204	358	98	260	27.4	72.6	16.1
13	石川	45.7	3.1	18,193	19,364	1,171	240	931	20.5	79.5	18.7
14	福岡	44.6	3.5	35,010	37,876	2,866	23	2,843	0.8	99.2	46.0
15	熊本	44.5	3.0	48,101	51,155	3,054	28	3,026	0.9	99.1	22.3
16	栃木	43.3	2.9	50,698	54,097	3,399	223	3,176	6.6	93.4	9.1
17	静岡	39.4	1.1	26,520	27,021	501	6	495	1.2	98.8	3.1
18	鹿児島	39.4	0.8	47,121	47,842	721	111	610	15.4	84.6	8.9
19	長崎	37.4	1.0	18,313	18,640	327	16	311	4.9	95.1	7.5
20	大分	33.8	0.8	18,850	19,250	400	21	379	5.3	94.8	30.2
21	長野	32.0	2.3	32,795	35,219	2,424	35	2,389	1.4	98.6	31.2
22	愛知	31.7	0.4	24,391	24,574	183	46	137	25.1	74.9	5.1
23	岐阜	30.7	0.6	17,286	17,551	265	65	200	24.5	75.5	3.1
24	群馬	30.2	1.3	21,194	21,901	707	60	647	8.5	91.5	11.4
25	三重	30.1	0.9	17,812	18,243	431	57	374	13.2	86.8	20.4
26	沖縄	30.1	0.7	11,414	11,650	236	11	225	4.7	95.3	1.5
27	香川	29.1	2.3	8,427	9,074	647	77	570	11.9	88.1	51.7
28	島根	27.6	1.6	9,851	10,390	539	138	401	25.6	74.4	20.0
29	福島	26.9	2.3	35,517	38,822	3,305	131	3,174	4.0	96.0	15.0
30	愛媛	25.8	1.2	12,827	13,204	377	21	356	5.6	94.4	8.2
31	山口	24.6	0.9	11,655	12,020	365	224	141	61.4	38.6	16.4
32	茨城	24.5	0.9	40,803	42,271	1,468	130	1,338	8.9	91.1	6.7
33	埼玉	24.2	2.5	16,876	18,617	1,741	35	1,706	2.0	98.0	15.9
34	和歌山	23.6	1.0	7,825	8,076	251	4	247	1.6	98.4	1.3
35	徳島	22.3	5.3	5,197	6,779	1,582	38	1,544	2.4	97.6	3.4
36	鳥取	21.8	1.0	7,255	7,586	331	112	219	33.8	66.2	25.5
37	東京	21.2	0.4	1,542	1,542	0	-	-	-	-	-
38	高知	21.0	1.4	5,571	5,936	365	16	349	4.4	95.6	5.7
39	千葉	19.9	0.0	25,386	25,322	-64	17	-81	126.6	-26.6	7.4
40	岡山	19.8	1.2	12,532	13,210	678	57	621	8.4	91.6	9.1
41	神奈川	19.5	0.1	3,890	3,845	-45	1	-46	102.2	-2.2	0.5
42	兵庫	19.5	0.6	14,311	14,729	418	28	390	6.7	93.3	25.4
43	広島	19.2	0.6	10,586	10,834	248	223	25	89.9	10.1	26.2
44	山梨	17.1	1.4	3,843	4,189	346	16	330	4.6	95.4	0.1
45	京都	16.7	0.6	5,083	5,217	134	13	121	9.7	90.3	35.0
46	奈良	13.0	0.8	2,715	2,855	140	3	137	2.1	97.9	3.6
47	大阪	8.8	0.0	1,197	1,185	-12	1	-13	108.3	-8.3	0.6

(注) 1. 集落営農カバー率は各都道府県の集落数のうち集落営農が関与する割合。集落営農の影響の広がり
の指標とした。

集落数は2010年、集落営農が関与する集落数は2015年の数字。

2. その他の表頭の意味するところは表2に準じる。

3. 網掛けは全国平均以上の数値、及び東北・北陸の諸県につけた。

4. 2015年3月末の担い手集積率40%のところに区切り線を挿入した。

(出所) 表1に加え、「集落営農実態調査」2015年による。

とんど寄与していないといわざるをえない。

反対にBグループでは、集積率増加が全国平均以上の六県のうち、機構の集積寄与率が全国平均以上は二県しかなく、その水準もさほど高くはなく（二一・九～二五・六％）、集積率の増加に機構が果たしている役割は大きくはない。また、集積率が低く、かつ集積率増加が小さいか、マイナスになっている諸県で異常に高い機構の集積寄与率が散見されるが、ここでは円滑化団体の活動が低調な中で機構が孤軍奮闘する形になってはいるものの、集積はほとんど進んでいないことが明らかである。

次に第二の視点からの検討に入ろう。集落営農カパー率が全国平均の二一・〇％を超える県は一八あるが、このうち一一県がAグループ、七県がBグループに属している。集積率の高いAグループ一六県のうち六八・八％が集落営農の活動が活発だといえることができる。とはいえ、集落営農カパー率が高く、かつ機構の集積増加寄与率も高いのは五県に止まり、残りの六県は機構の集積増加寄与率はかなり低い。こうした差を生み出した背景として、前者では集落営農の法人化が進み、農地賃貸借を通じて流動化に踏み出しているのに対し、後者では任意の作業受託組織に止まり、農地賃貸借に踏み込んでいない点が指摘されよう（典型は佐賀と福岡である）。

Bグループ三二県のうち二二・六％で集落営農活動が

活発といえるが、このうち機構の集積増加寄与率が高く、かつ担い手集積率の増加が全国平均以上は香川のみで、集落営農活動活発度と機構の集積増加寄与率との間に有意な相関はみられない。総じて、集落営農活動の活発度と機構の集積増加寄与率との間に強い関連がみられるのは秋田・福井・富山・岩手・滋賀・香川くらいで、その他の集落営農活動が活発な地域は円滑化団体の活動に大きく依存しているといえることができる。

以上のように二〇一四年度の担い手集積率の増加に機構が果たした役割は極めて限定的であり、市町村段階の円滑化団体が依然として有力な役割を担っているといえることができる。

こうした中で新潟は、①二〇一五年三月末現在の担い手集積率が五四・〇％で全国四位に位置するとともに、対前年増加が一・九％と全国平均を上回っている、②機構の新規貸付面積が一、〇〇七haと全国一の水準に達している、③機構の集積増加寄与率が三三・二％で、集積が進んでおり、集積率の増加が全国平均以上の地域の中では富山の三七・八％、福井の三四・二％に次いで第三位となっているが、④集落営農のカパー率は相対的に低い地域に属している、ということが特徴として指摘できる。

(2) 中間管理事業と人・農地プランの関連の地域的特徴

農水省の発表によれば、二〇一五年六月末現在の人・農地プランの作成状況は、一、五七五市町村の九八％（一、五三八市町村）、一万四四九〇地域の八九％（一万二九五八地域）とされている。すでにほとんどの市町村・地域で作成していることになるが、不思議なことに、後者は作成地域数が二〇一五年三月末より九八増加したにも関わらず、割合は一％減少している。これは割合の基礎となる市町村数や地域数がその時々によってプランを作成しようとしているものを基準としているためである。しかし、これはおかしい。一度は作成しようとしたが、断念した市町村や地域は母数から除外されるから、作成割合は時間の経過とともに限りなく一〇〇％に近づいていくことになるからである。

そこで、実質的な作成割合を算出するために、一度は作成しようとした市町村数や地域数が最大となった時を基準として計算し直すと、前者は一、五七五で変わらないうが、後者は二〇一二年一〇月の二万一二九となるから、二〇一五年六月末現在の作成率は市町村数九七・七％、地域数六一・三％と後者は大幅に先の数字を下回ることになる。地域数レベルでみると人・農地プランは作成すべきものの六割強しか作成されていないのである。人・農地プランの作成が進んでいないという現場感覚に

より近い数字だというべきであろう。

表4の表頭に示した「一市町村あたりプラン作成済み地域数」は単に経営開始型新規就農支援給付金を受け取るためだけに市町村一本でプランを作ったのではないことを示す指標としての役割を与えた。また、「一集落営農あたりプラン作成済み地域数比率」は集落営農が存在するような地域単位では人・農地プランが作成されるのが当然であると考え、この数字が一〇〇％に限りなく接近するところにプラン作成の進捗状況が示されるものと判断したい。さらに、「二〇一三年度の経営開始型給付人数」はこの事業への早期の対応は市町村単位での人・農地プラン作成と結びついている可能性が高かったと考え、一市町村あたりのプラン作成数が少ないこととの強い相関があるものと判断した。

以上の点を前提にして**表4**をみると以下の諸点が指摘できるだろう。第一に、担い手集積率が高いAグループの一六道県のうち、秋田から石川に至る八県は機構の集積増加寄与率と一市町村あたりプラン作成済み地域数とともに大きく、宮崎・石川を除いて集落営農数もほぼ六〇〇を超える点が共通している。すなわち、集落営農法人にみられるような地域農業の組織化の進展に対応して人・農地プランの作成が進み、機構の事業が活発に展開する構造が一部であれ成立しているといえる。

表4 農地中間管理事業と人・農地プランの関連

	地域	担い手集積率% 2015年3月 月末	対前年 増加	機構の 集積増 加寄与 率 %	1市町村あた りプラン作成 済み地域数	集落営農数	1集落営農あた りプラン作成済 み地域数比率%	2013年度経 営開始型給 付人数
0	全国	50.3	1.6	11.7	8.5	14,852	87.2	7,890
1	北海道	87.6	0.9	3.9	4.9	275	297.1	397
2	佐賀	69.1	1.3	1.0	6.7	605	22.0	156
3	秋田	60.6	1.6	31.7	16.1	727	55.3	181
4	新潟	54.0	1.9	33.2	29.0	704	115.2	105
5	福井	53.8	3.0	34.2	44.2	599	125.5	27
6	山形	53.6	3.6	10.6	19.1	443	151.2	298
7	富山	53.5	2.8	37.8	15.8	780	30.4	38
8	宮城	48.8	1.8	11.5	5.3	900	18.8	51
9	青森	48.0	4.6	3.0	4.9	191	103.1	388
10	岩手	47.9	2.2	30.4	13.3	667	65.8	227
11	滋賀	47.2	1.3	18.7	26.2	867	57.3	67
12	宮崎	45.8	0.8	27.4	12.7	128	258.6	242
13	石川	45.7	3.1	20.5	28.2	290	184.5	81
14	福岡	44.6	3.5	0.8	6.5	618	55.5	337
15	熊本	44.5	3.0	0.9	10.9	47	1046.8	572
16	栃木	43.3	2.9	6.6	6.6	203	80.8	143
17	静岡	39.4	1.1	1.2	2.3	29	265.5	188
18	鹿児島	39.4	0.8	15.4	11.1	146	327.4	461
19	長崎	37.4	1.0	4.9	9.3	115	170.4	218
20	大分	33.8	0.8	5.3	24.2	549	74.9	126
21	長野	32.0	2.3	1.4	3.6	344	80.2	325
22	愛知	31.7	0.4	25.1	2.2	115	96.5	177
23	岐阜	30.7	0.6	24.5	6.3	341	78.0	121
24	群馬	30.2	1.3	8.5	3.1	116	88.8	107
25	三重	30.1	0.9	13.2	7.8	306	73.5	83
26	沖縄	30.1	0.7	4.7	3.4	6	1816.7	307
27	香川	29.1	2.3	11.9	11.5	217	79.3	108
28	島根	27.6	1.6	25.6	12.4	487	48.3	86
29	福島	26.9	2.3	4.0	5.1	378	55.3	107
30	愛媛	25.8	1.2	5.6	20.1	101	398.0	174
31	山口	24.6	0.9	61.4	15.9	329	82.4	104
32	茨城	24.5	0.9	8.9	5.2	155	147.1	248
33	埼玉	24.2	2.5	2.0	3.3	83	208.4	66
34	和歌山	23.6	1.0	1.6	2.9	14	557.1	220
35	徳島	22.3	5.3	2.4	4.6	27	407.4	174
36	鳥取	21.8	1.0	33.8	2.5	280	17.1	103
37	東京	21.2	0.4	-	1.0	-	-	14
38	高知	21.0	1.4	4.4	6.3	119	179.0	228
39	千葉	19.9	0.0	126.6	3.1	78	171.8	126
40	岡山	19.8	1.2	8.4	11.9	248	129.4	115
41	神奈川	19.5	0.1	102.2	2.0	7	757.1	32
42	兵庫	19.5	0.6	6.7	12.6	836	51.1	118
43	広島	19.2	0.6	89.9	15.1	670	38.4	91
44	山梨	17.1	1.4	4.6	2.0	2	2650.0	150
45	京都	16.7	0.6	9.7	7.5	319	49.2	106
46	奈良	13.0	0.8	2.1	4.9	30	436.7	79
47	大阪	8.8	0.0	108.3	2.0	2	1900.0	43

(注) 1. 1市町村あたり人・農地プラン作成数は青年就農給付金の経営開始型受給要件のためのプラン作成動向をみたもの。

2. 1集落営農あたりプラン作成済み比率は集落営農への取り組みに応じて人・農地プランの作成意向が強い傾向をみようとしたもの

3. 薄い網掛けは全国平均以上等の数値に（経営開始型は給付人数200人以上）、濃い網掛けはそのうち担い手への集積率増加、機構の集積増加寄与率、1市町村あたりプラン作成済み地域数、1集落営農あたりプラン作成済み地域数比率が全国平均以上につけた。

4. 人・農地プランは2015年6月末現在の数字。

(出所) 表1に加え、「集落営農実態調査」2015年、「人・農地プランの進展状況」による。

とはいえ、一集落営農あたりのプラン作成済み地域数比率が六五・八％（岩手）～三〇・四％（富山）の低いグループと、一一・五・二％（新潟）～一二・五・五％（福井）の高いグループに分かれているように、前者では多数存在する集落営農の一部でしかプランに取り組んでいないこと、後者ではプラン作成はできていても集落営農法人にまでは結びついていないことが示唆され、全体として機構の活動に結びつくような動きが低調なため、機構の集積増加寄与率が低水準に止まる背景となっているものと思われる。

第二に、担い手集積率が低いBグループでも、集落営農数が多い大分・広島・兵庫やこれに準ずる諸県でいずれも一集落営農あたりプラン作成済み地域数比率が低く、反対に集落営農が低調な多くの県で一集落営農あたりのプラン作成済み地域数比率が高くなっていることが全体としてプラン作成の遅れと機構の低調な活動に結びついている点はAグループの場合と同様である。

ここでは、さらに経営開始型給付人数の多い七県で一市町村あたりのプラン作成済み地域数が著しく少ないことに象徴的に示されるようにプラン作成そのものに正面から向き合っていない地域が多いことが担い手集積率の増加に結びつかない原因となっていると考えられる。

こうした中において新潟は集落営農数が多い上に、一

集落営農あたりプラン作成済み地域数比率が高いことから、一市町村あたりのプラン作成済み地域数も福井の四一・四に次いで二番目に多い二八・五に達し、上述のように、機構の集積増加寄与率が担い手集積率の高いAグループの中で三位の三三・二％を確保している理由となっているものと思われる。

(3) 転貸を通じた担い手育成の方向性に変化はみられるか

表5に、機構からの転貸先の経営体数と面積を全国と新潟を対比させる形で掲示した。

これによれば、第一に、転貸先は経営体数・面積とも全国・新潟に大差はなく、地域内に九六・九七％が集中しており、中間管理事業一年目の実績としては地域外からの担い手参入は全国・新潟とも大きな意味をもたなかったといえる。

第二に、地域内では全国の場合、認定農業者が経営体数で七五・七％、面積で八九・六％を占めたが、新潟はそれぞれ七五・〇％、八〇・五％と全国に比べて面積の割合が低い。これは「その他」に一五・二％の農地が転貸されたからであるが、新潟県農林公社の説明では「その他」ではなく、「今後育成すべき農業者」に区分すべきものだとのことである。

第三に、認定農業者のうちで面積をみると、全国が個

表5 機構からの転貸先の構成

機構からの転貸先		実数			割合 %	
		経営体数	面積 ha	面積／経 営体 ha	経営体数	面積
全 国	合計	8,082	23,889	3.0	100	100
	地域内	7,795	23,142	3.0	96.4	96.9
	認定農業者	6,120	21,396	3.5	75.7	89.6
	個人	4,759	6,671	1.4	58.9	27.9
	法人	1,361	14,725	10.8	16.8	61.6
	企業	369	3,349	9.1	4.6	14.0
	集落営農	992	11,376	11.5	12.3	47.6
	認定新規就農者	84	99	1.2	1.0	0.4
	基本構想水準到達者	125	17	0.1	1.5	0.1
	今後育成すべき農業者	775	687	0.9	9.6	2.9
	非認定農業者の参入企業	7	26	3.7	0.1	0.1
	その他	684	764	1.1	8.5	3.2
	地域外	287	747	2.6	3.6	3.1
	個人	192	269	1.4	2.4	1.1
	法人	95	478	5.0	1.2	2.0
	企業	53	157	3.0	0.7	0.7
	集落営農	42	321	7.6	0.5	1.3
新 潟 県	合計	1,113	1,830	1.6	100	100
	地域内	1,075	1,786	1.7	96.6	97.6
	認定農業者	835	1,474	1.8	75.0	80.5
	個人	668	782	1.2	60.0	42.7
	法人	167	692	4.1	15.0	37.8
	企業	4	3	0.8	0.4	0.2
	集落営農	163	689	4.2	14.6	37.7
	認定新規就農者	10	29	2.9	0.9	1.6
	基本構想水準到達者	5	3	0.6	0.4	0.2
	今後育成すべき農業者	0	0	-	0.0	0.0
	非認定農業者の参入企業	2	2	1.0	0.2	0.1
	その他	223	279	1.3	20.0	15.2
	地域外	38	44	1.2	3.4	2.4
	個人	32	33	1.0	2.9	1.8
	法人	6	11	1.8	0.5	0.6
	企業	0	0	-	0.0	0.0
	集落営農	6	11	1.8	0.5	0.6

(注) 法人のうちの集落営農は法人から会社形態の法人を除いたものであり、厳密ではない。

(出所) 表1に同じ。

人二七・九%・法人六一・六%であるのに対し、新潟は個人四二・七%・法人三七・八%となっている。全国では法人が個人の二倍以上のシェアを占めているのに対して、新潟では個人が法人を凌駕しているという対照的な姿が示されている。

第四に、同じく面積をみると、全国では法人のうちの企業（会社）が一四・〇%に対して、集落営農が四七・六%を占めているが、新潟では企業が〇・二%でしかなく、三七・七%とほとんどが集落営農となっている。

改めて、転貸先の面積シェアを多い順に並べれば（いずれも地域内）、全国は、集落営農四七・六%▽

表6 新規参入経営体の状況

新規参入経営体		経営体数	面積 ha	面積／経営 体 ha
全国	総数	102	68	0.7
	個人	87	46	0.5
	法人	15	22	1.5
	企業	11	20	1.8
	その他	4	2	0.5
新潟県	総数	2	2	1.0
	個人	0	0	-
	法人	2	2	1.0
	企業	2	2	1.0
	その他	0	0	-

(注) 新規参入経営体とは機構からの農地転貸によって初めて農地の権利を取得した経営体をさす。

(出所) 表1に同じ。

個人の認定農業者二七・九％、法人企業一四・〇％、新潟は、個人の認定農業者四二・七％、集落営農三七・七％、法人企業〇・二％となる。全国における集落営農の五割に近い高いシェアと法人企業のそれなりの高さ、新潟における個人の認定農業者の著しい高さと法人企業の著しい低さが特徴として指摘できるだろう。

なお、一経営体あたりの転貸面積をみると、全体の平均が全国三・〇ha、新潟一・六haで新潟が小さいことが明らかである。大きい順に並べると、全国は、集落営農一・五ha、法人企業九・一ha、個人の認定農業者一・四ha、新潟は、集落営農四・二ha、個人の認定農業者一・二ha、法人企業〇・八haとなっていて、全般的に新潟

の規模が小さいことが明らかであり、とくに集落営農と法人企業でそれが著しいことが指摘されるべきだろう。

(4) 新規参入の「現実」

表6は機構からの転貸によって初めて農地の権利を得た経営体の状況を示したものである。中間管理事業実施一年目ということが影響したのか、全国でも一〇二経営体で六八ha、一経営体あたり〇・七haに止まり、さほど大きな意味をもたなかった。また、規模は法人の方がやや大きいものの、経営体数の八五％、面積の六八％は個人となっており、一般企業の「落下傘的な」参入という状況は顕著ではないといえる。

新潟では企業の二経営体による二haの権利取得に止まっているが、農外一般企業の農業参入は現地の個人経営への資本参加という形で進められているため、実態が統計に正確に反映されていないという問題点が指摘できよう。

(5) 農地集約は進んだか

最後に集積と並んで、機構の機能へのもう一つの期待であった農地集約化の状況を表7によってみておこう。これによると、転貸による規模拡大は全国平均で一三・二haから一五・三haへと二・〇haの拡大であり、拡大率が一五％程度に止まる中で、団地数が〇・五ほど増加し、一団地平均面積が一・七haから一・九haへ一二％の

表7 転貸による農地集約化の状況

地域	平均経営面積 ha			平均団地数			1団地平均面積 ha		
	転貸前	転貸後	変化	転貸前	転貸後	変化	転貸前	転貸後	変化
全国	13.2	15.3	2.0	8.6	9.0	0.5	1.7	1.9	0.2
北海道	49.3	64.6	15.3	6.1	7.1	1.0	7.1	9.1	2.0
新潟県	12.9	14.6	1.7	5.2	5.4	0.2	0.6	0.6	0.0

(出所) 表1に同じ。

拡大となっている。成果は極めて端的であるというべきだろう。

新潟県の水準も、全国平均と似たり寄ったりだが、一団地平均面積が〇・六haとかなり零細である上に、団地の規模拡大が全く実現していないことが気になるところである。

以上のように、全国的にみれば機構の活動が最も活発だと評価される部類に入る新潟でも、補助金を集中した農地中間管理機構機構（新潟県農林公社）の実績は中間管理事業実施一年目という条件を考慮したとしても期待に沿った芳しいものであったとはいえない。なぜ、機構ではなく円滑化団体の実績に一日の長があったのかは新潟県の問題ではなく、中間機構・中間管理事業の構想の基本に関わる問題であろう。現場に即したそれらの検討が以下の論稿で行われることを期待してむすびとした

い。

(注)

(1) アベノミクス農政の命名とその全体像については、谷口信和「総論 アベノミクス農政の「全体像」」『日本農業年報61アベノミクス農政の行方』農林統計協会、二〇一五年三月を参照されたい。

(2) 経営転換協力金は機構を介さずに集落営農組織との間で特定農作業委託契約を一〇年以上締結した場合も対象となる。

(3) 東京などの大都市に本社を構える非農業大企業がいきなり全国各地の市町村レベルでの農地情報を収集して農業参入することは容易ではないが、都道府県レベルの機構を通じてならば参入が容易になるという事情が背景にあるといっ

(4) 農地中間管理機構に関する制度・実施体制・事業内容・事業実施方式のいずれにおいても、農地利用集積円滑化事業までの従来の農水省における農地流動化方式Ⅱ下からの合意形成方式と、規制改革会議の強力なイニシアティブで機構制度に埋め込まれた農地流動化方式Ⅱ上からの統制方式という二つの魂が一つに昇華されることなく併存しているところに大きな問題がある。人・農地プランに対してこのように整理されているといっても、現場に近いところの実態からすれば農水省が人・農地プランの策定運動を本気で

支援しているとはいえない。

- (5) 新潟県の実態からはナラシ対策の加入促進による認定農業者数の増加が大きく寄与したことが示されている。

- (6) 農水省「農地中間管理機構の実績等に関する資料」二〇一五年五月。

- (7) 同前、資料3。

- (8) 二〇一三年度からは特定農業団体以外の任意の集落営農組織は「複数の農業者により構成される農作業受託組織であって、組織の規約を定め、対象農作物の生産・販売について共同販売経理を行っている組織」とされている。

- (9) 実際には担い手の農地の集約化のために、非担い手の耕作地との交換などが行われ、機構による転賃を通じて非担い手に農地移動が発生することがある。

- (10) $三五\% \times 二・五 \parallel 八七・五\%$ となるから、都府県が八〇％を超える水準のきりの良い乗数を定めたということであろう。

- (11) 経営局農地政策課「都道府県別の農地集積目標（二〇年後）の設定及び予算配分の考え方」「農地中間管理機構関連二法都道府県等向け説明会（第二部）資料」七三ページによる。

（参考文献）

- (1) 『農業と経済』二〇一五年一〇月号、「特集 農地を活かす」に掲載された「農地中間管理事業を中間検証する」論稿。

- (2) 小針美和「農地中間管理機構初年度における農地集積の動

向」『農林金融』二〇一五年七月号。

新潟県における

農地中間管理機構の取り組みの現状

東京大学大学院農学生命科学研究科 准教授 安藤 光義

初年度の農地中間管理機構に対する農林水産省の評価で新潟県は第四位に位置しており、新規集積面積では一、〇〇〇haを超え、都府県全体の一割以上を占めている(表1)。農地集積の質と量の両面で新潟県は一定程度の成果をあげていると考えることができる(注1)。本稿では、この新潟県の農地中間管理機構である新潟県農林公社(以下、新潟県公社あるいは機構とする)の取り組みの現状と課題を簡単に報告することにした。

(二〇一四年度の実績とそれに対する評価)

二〇一四年度の新潟県公社の目標は借入面積三、〇〇〇ha、貸付面積二、九〇〇haに設定した(表2)。借入面積と貸付面積との差は、市町村の公告、県への申請、三

週間の公告縦覧などの手続きにおおよそ二ヶ月かかるため、借入から貸付までタイムラグがあることによる。実際には新潟県公社が借り入れた農地は全て貸し付けられている。

国からは六、五七〇haの実現が毎年の目標として課せられているが(表3)、農家の間での個人的な相対での貸し借りやJAがこれまで熱心に取り組んできた農地利用集積円滑化事業も並行して走っているため初年度は三、〇〇〇haを目標面積として設定したとのことである。ただし、二〇一五年度の目標面積については新潟県庁と相談の上、六、〇〇〇haに設定している。

新潟県の耕地面積は約一七万五千haあり、このうち約九万三千haが担い手に集積されているが(担い手への集

表 1 農地中間管理機構の実績（抜粋） 単位：ha

機構の 寄与度 に基づく 順位	県名	機構の転貸面積				機構からの転貸先の状況		
				うち新規集積面積		地域内の農業者		
		3月末ま でに権利 が発生	3月末ま でに認可 公告	3月末ま でに権利 が発生	3月末ま でに認可 公告	認定農業 者・個人	認定農業 者・法人	うち企業
1	富山	2311	2311	597	597	234	1983	284
2	福井	559	1054	402	402	94	396	0
3	秋田	1049	1049	722	722	512	499	30
4	新潟	1830	1831	1007	1008	782	692	3
5	岩手	2359	2359	956	956	443	1864	340
5	広島	380	380	223	223	28	348	44
—	都府県	20470	21687	7070	7335	5826	12547	1484

注：農林水産省「農地中間管理機構の実績等に関する資料」2015年5月

積率は五四％、表3にみるように二〇一四年度は三千ha以上の増加となっている。このうちの概ね三分の一（三三・二％）を農地中間管理事業の新規面積（一、〇〇八ha）が占めており、全国平均の三倍近くとなっている。

ただし、実績面積は二千haで目標面積の三千haには到達しなかった。この要因について新潟県農林公社は次のように説明している。

一点目は農林水産省の方針の迷走である。「国は当初は付け替え（注2）を認めていたが、予算が足りないということで、機構集積交付金の優先配分ルールを提示する必要が生じ、そのため現場での推進にブレーキがかかった」とのことである。この問題は他県でのヒアリングでも確認されており注3、政策に対する不信任感を現場に蔓延させることになったし、地域集積協力金をめぐる迷走は現在も続いているように思う（注4）。

二点目は「現地で活動できるコーディネーターが不足している」点である。「新農業構造改善事業の時はこのコーディネーターが設置されていて効果があつたが、今はない。市町村やJAを退職した人たちにお願したい」と話していた。ただし、「定年延長の影響で六〇歳を過ぎても仕事に就いていることが多くなり、コーディネーターを頼みたいと思うような人材はどそうなっている」ということで適切な人材が不足しているという状況もあるようだ。

表 2 2014年度の中間管理事業の実績

	借入		貸付	
	件数	面積(ha)	件数	面積(ha)
計画	6,200	3,000	3,000	2,900
実績	2,524	1,964	1,482	1,828

資料：新潟県農林公社提供資料
注：国への報告後に合意解約等による貸付面積の変更がある。

表3 農地中間管理機構の転貸面積の状況

		国が設定した 年間集積目標	3月末までに 認可公告	H26.4～H27.3の集積増加面積 (中間管理事業での割合)	
				うち新規集積	
1	北海道	9,560	3,426	279	7,244 (3.9%)
2	岩手	6,740	2,359	956	3,149 (30.4%)
3	富山	2,330	2,311	597	1,581 (37.8%)
4	山形	4,900	2,173	463	4,359 (10.6%)
5	滋賀	2,340	1,863	110	589 (18.7%)
6	新潟	6,570	1,831	1,008	3,038 (33.2%)
7	秋田	4,640	1,049	722	2,277 (31.7%)
	全国	149,210	25,113	7,614	62,934 (12.1%)

資料：新潟県農林公社作成

三点目は「中山間地域では農地の受け手自体がない。農地の出し手はおり、それをマッチングさせようとしても相手が見つからない。農地を耕している人たちも高齢者ばかりで農地を引き受けるだけの余裕がない」という問題である。農地中間管理事業は農地の受け手がいてはじめて機能する事業であり、その条件を満たしていない中山間地域ではそもそも機能しないということなのである。

四点目は「経営転換協力は現場では離農促進政策として受け止められてしまった」とことである。「集落の集

まりで説明をしても、担い手の出席率が高いが、農地の出し手候補者の出席率は低い。離農給付金を支払えば農地が出てくるというわけではない」と話していた。新潟県は2ha以上の中小規模層が分厚く存在しているという特殊事情を反映した要因と考えられ、こうした話を他県では聞くことはできないかもしれない。

五点目は「小作料の物納が認められていないため、一部の地域では取り組みが進まなかった」ことである。「自分の田でとれた米を食べたい」という要求が良食味米地帯では特に強いことであろう。小作料の物納については新潟県以外でもそれを認めてもらいたいという声があがっている。ただし、小作料の物納については後で指摘するような問題点が残されている。

（業務遂行体制―市町村の現場が重要―）

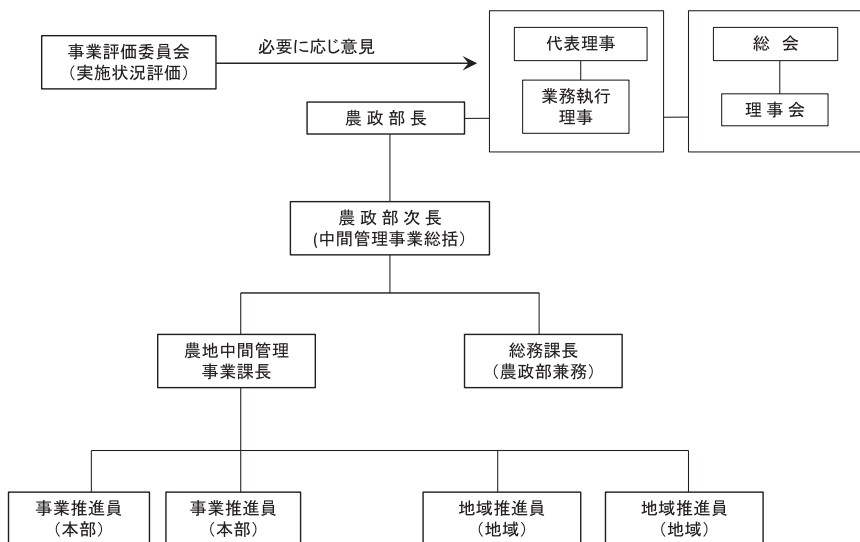
新潟県公社の組織は図1に示した通りである。機構のスタッフは限られており、当初は一〇人体制でスタートしたが、地域推進員の二人は確保できていなかった。これに数人の臨時職員が加わるという状況である。二〇一五年度からは農政部長と代表理事が兼務となる一方、農地中間管理事業課長の下に新たに主事が一人置かれた。また、地域推進員は企画調整員と名称が変更されたが、トータルとしての一〇人体制に変更はない。もともと新

潟県農林公社は売買事業を中心に手がけており、その規模を徐々に縮小してきたので農地中間管理機構になるまでは二人体制、しかもそのうち一人は嘱託職員という状況であった。そのため機構が立ち上げられた時に県から農政部の次長の派遣を仰いでいる。

広大な新潟県の全域をこの一〇人で隅々まで把握することは不可能であり、市町村を含め九〇の団体と業務委託契約を締結している。九〇の業務委託契約先の内訳は、市町村二一、農業再生協議会七、JA二七、市町村公社七、土地改良区二八となっており、土地改良区との委託契約の多さが目立つ。

「農地行政は既に市町村段階に下ろされており、機構の問題ではなく市町村の問題である」というのが新潟県公社の認識である。機構は書類の確認、作成などの事務処理で手一杯であり、業務委託先がどのような活動を展開するかに機構の実績はかかっている。新潟県公社が設置した評価委員会でも「県段階の機構の役員はあまり関係ないという認識。市町村の推進体制の方が重要で、地域が、自分たちが地域農業をどうしていくのかの自覚があるかどうか的大事」（新潟県農業法人協会柄澤副会長）という意見が寄せられている。また、「現地コーディネーターが重要なのはその通り。五年後、一〇年後のことを真剣に考え、話し合っている人が、地域はまだま

図 1 新潟県農林公社の組織図



だ少ない。リーダーが必要」(愛宕商事高橋代表取締役・新潟県経済同友会事務局推薦)という意見も寄せられている(注5)。

いずれにしても機構は事務処理を請け負う一方、農地の借り入れと配分は市町村を中心とする現場に任せられているというのが農地中間管理事業の業務遂行体制なのである。こうした状況はどの県でも同様である。ただし、これを突き詰めて考えていくと、県段階ではなく市町村段階に機構集積協力金の受け皿を設置し、そこでの裁量で全てを動かすような体制を構築した方がよかったということになりかねない。評価委員会での意見にみるように、担い手への農地集積推進の鍵を握っているのが現場の市町村にあるという認識が正しいとすれば、裁量性の高い予算を市町村に与えた方がよかったのではないだろうか。機構集積協力金がなければ機構は不要な業務を増やす―市町村段階で完結していた業務に、市町村と県との書類の往復という業務が加わった―だけの存在、さらに言えば、農村の現場に農地を動かすためのお金を少しでも多く流すための必要悪にすぎないのかもしれないのである。そうした矛盾が露呈しないよう、事務処理を円滑に進めるべく機構は全力をあげて取り組んでいるのである。

(地域差の存在)

こうした状況を反映して農地流動化の実績は地域差が大きい。実績があまりあがっていない市町村を特定することになってしまったため具体的な数字の一覧を公開することはできないが、佐渡市や新潟市はかなりの実績があがっている。

佐渡市は圃場整備事業を契機に設立された集落営農の法人化が大きく進み、地域集積協力金を中心に実績をあげている。新潟市は集落営農の法人化もあるが、同時に個別大規模経営への農地集積(経営転換協力金)でも実績をあげている。この個別大規模経営への農地集積が多いのが新潟県の特徴であり、長岡市、上越市、燕市、新発田市、村上市でもそうした動きを確認することができると。中小規模層の分厚い存在が新潟県の農業構造の特徴だが、この階層の離農が進行していると推察される。だが、「地域集積協力金に取り組みないと面積は伸びない」と新潟県公社は話しており、個別相対での貸し借りの積み上げだけでは目に見えるような数字となって成果はあらわれにくいということであった。この話の通りだとすれば、経営転換協力金を中心の長岡市や上越市などでは急速な勢いで構造変動が進んでいることになる。実際、新潟県では農地利用集積円滑化事業の実績はあがってお

り、その面積は五千 ha 前後にのぼることである。

新潟県の農地流動化は集落営農の法人化によるものだけでなく、離農を通じた担い手への農地集積も進んでいる点は注目される。ただし、経営転換協助力金がその後押しとなっているかどうかについては現地でのヒアリングによって確認する必要がある。

（二〇一五年度の取り組み方針）

二〇一五年度の目標は借入面積六、〇〇〇 ha、貸付面積五、九八〇 ha である。その実現のため次の五点に取り組みとしている（新潟県公社提供資料からの引用）。

一点目は「地域の関係者が主体となって人と農地の問題に取り組みよう、市町村や J A 等の関係団体との連携を強化するとともに、地域での取り組みが円滑に進むよう、業務委託費を活用した市町村等による現地コーディネーター役の配置等を推進」することである。しかし、コーディネーターの適任者の確保は前述したように難しい。支払われる賃金水準がそれほど高くはないことも適任者の確保を難しくしている要因の一つである。

二点目は「出し手となる農地所有者の機構事業に対する理解促進を図るため、市町村等の関係機関と連携した説明会の開催や各種広報媒体による P R を積極的に推進する」ことである。広報では新潟日報に広告を掲載する

という説明があった。

三点目は「地域集積協助力金に取り組んだ優良事例の成果の波及」を図ることである。県内の六市町村一九地区で地域集積協助力金を獲得しており、それを優良事例として各地への波及を図る予定である。

四点目は「圃場整備地区と農地中間管理事業との連携を進め、熟度の高い地区を支援」していくことである。圃場整備事業では農地集積促進費を獲得するため担い手への農地集積を進める動きが強まっているが、そこに農地中間管理事業を絡めていくことで成果をあげていく狙いである。「新潟県の圃場整備は遅れており、整備率は六割程度にとどまっている。これから基盤整備を進めていくので土地改良区にも農地中間管理事業に関わってもらいたい。そのため二七の土地改良区と業務委託契約を締結した。実績があがるのはこれからになる」とのことであった。

五点目は「効率的な事務を進めるため、業務支援システムを市町村等委託先に導入」することである。これは Web システムであり、農地の出し手と受け手のデータをクラウドに蓄積していくことで書類の作成作業を可能な限り省力化していきたいとしていた。ただし、「出し手と受け手を直接訪ねて契約書に印鑑をもらう作業だけは省力化はできず、これは最後まで残る仕事」と話して

いた。結局、県段階の組織を設立し、そこで効率的な事務処理を行ったとしても、農家との間の直接的なやりとりは不可欠なのである。

（今後に残された課題）

以上がヒアリング調査の結果だが、今後に残されている課題と思われる点を三点ほど記して本稿を終えることにしたい。

一点目は小作料の物納が本当に可能なのかどうかである。制度上、機構が農地の借り手から小作料を徴収して地主に支払う仕組みとなっているため、物納の場合は、借り手から現物の米を機構が受け取って地主に渡すことになるが、それは実際問題として不可能である。借り手が機構に小作料としての米を運び込む手間が発生してしまう。佐渡島から船で運ぶことになるのだろうか。また、受け取った米を機構はどこに保管するのだろうか。そのための管理費用はどこから手当てしたらよいのだろうか。さらに機構は地主に小作料を届けなければならぬが、そうした一連の作業は本当に実施可能なのだろうか。結局、物納に関しては借り手と地主との間で直接やりとりをしてもらえない。その場合でも小作料の収受が確実に行われたかどうかを機構がどのように確認したらよいかという問題が残る。借り手が地主に小作料を

支払わなかった場合でも、地主の小作料の直接的な請求対象は制度上、機構なのである。農林水産省は物納を認めたようだが、こうした問題はどのように対応したらよいと考えているのだろうか。また、借り手と地主の間での直接的な物納を認めたのだとすると、農地の借り受けプロセスと貸し付けプロセスを切り分けた当初の意味は完全に失われることになってしまう。これならば機構などない方がよかったのではないだろうか。農地の貸し借りは市町村の現場レベルで行うべきものだという事にはならないか。

二点目は地域集積協力金の受け皿をどのように整えていくかという問題である。この問題について新潟県公社から次のような話があった。「地域集積協力金の使途は、集落営農の場合は機械施設への投資で分かりやすいが、個別経営の場合は地主にも一部を渡すことが多い。自分たちだけが貰うのはあまりいい気がしないのでそうなる。この地域で受け取ったお金をどのように使っていくか、その受け皿をどうするかが問題である。また、これに課せられる税金にどう対応していくかが問題である」ということである（注6）。

最後が米価下落の影響である。米価の下落によって小作料の減額請求が機構に寄せられることになるが、その対応をどうするかである。制度上、農地の借り受けプロ

セスと貸し付けプロセスは切り離されているので、機構が地主に小作料の減額を認めてもらうための交渉を行わなければならないが、果たしてそれは可能なのだろうか。実際には借り手と地主との間で直接やりとりをお願いすることになるが、それでは機構の当初の趣旨を否定することになってしまう。標準小作料制度があれば、小作料の調停に市町村に一役買ってもらうこともできたのだが、同制度は廃止されてしまった。また、米価の下落によって借り手の経営が悪化すると小作料を徴収できないようなケースも出てくる可能性がある。その場合でも機構は地主に小作料を支払わなければならない。この小作料未収問題にどのように対応したらよいか(注7)。新潟県公社は借り手と地主の双方から小作料の1%を徴収し、この問題に備えているが、他の都道府県の機構はどのように対応するのだろうか。今後、機構のストック面積が順調に増加していけば、そうした問題が発生する面積もそれだけ増加することになる。米価の下落はこの問題を深刻なものにするのではないだろうか。

注

(1) ブロック別の実績については、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』二〇一五年一月号を参照されたい。新潟が含まれる北陸については「農事

組合型の集落営農のウェイト」の高さが指摘されている点が注目される。また、都道府県別の動きについては、安藤光義「担い手の農地集積のための課題―農地中間管理機構をめぐる―」『月刊NO SA I』二〇一五年八月号を参照されたい。

(2) これまでの賃貸借契約を一旦解消し、農地中間管理機構に農地を預け直して、再び同じ賃貸借関係を結ぶことを「付け替え」と呼ぶ。こうした農地中間管理機構の制度的な問題については、安藤光義「農地中間管理機構は機能するか―課題と展望」『JIC総研レポート』第三〇号(二〇一四年夏号)、原田純孝「農地中間管理機構創設の意義と問題点」『日本農業年報61アベノミクス農政の行方』農林統計協会(二〇一五)などを参照されたい。

(3) 同様の事例を広島県のヒアリングでも確認している。広島県の機構では当初から「付け替えは認めない」方針を打ち出していたが、所管の農政局から「付け替えも認めるように」という指導が入ったとのことである。広島県はこの指導を受け入れなかったが、農政局の方針は朝礼幕改となったので、その判断は正解だったということになる。こうした指導は必ず文書で行うべきものだと考えるが、霞が関にはそれができない事情があるのだろうか。

(4) あくまで本稿執筆時点での状況にすぎないが、二〇一六年度からは「付け替え」分について機構集積協力は支出しな

いという怪情報が流れている。最初にルールをしっかりと決め、それを動かさないということが政策のあるべき姿ではないだろうか。ルールが途中で変更されるようなゲームでは誰にも受け入れてもらえないのは当然である。

(5) 以上は新潟県公社がまとめた「農地中間管理事業評価委員会の主な意見」よりの引用である。

(6) この税金対策として一般社団法人の設立の有効性が森剛一氏によって指摘されている。森剛一『法人化塾（第三版）』集落営農法人化のメリットと成功のポイント』農山漁村文化協会（二〇一二）、一〇～三四頁を参照のこと。

(7) 小作料の未収問題については深谷成夫氏が指摘している。深谷成夫「農地流動化の実態と農地中間管理事業の課題」『農業と経済』二〇一五年一〇月号、二九～三〇頁の記述を参照されたい。

新潟市における農地中間管理事業への取り組み

宇都宮大学教授 秋山 満

1、新潟市における水田農業の概要

新潟市は、平成一七年に周辺一二市町と合併、平成一九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一位、米産出額も第一位、農業産出額は全国三位、認定農業者数も第一位となっている。水田面積は都府県レベルと比較しても第三位、米産出額では一八位、認定農業者数で二六位となっており、新潟市の農業力は、水田農業を中心に都府県レベルの農業地帯を形成しているといえる。

合併に伴い、行政区は八行政区に分かれ、農業委員会は六委員会、JAは六単協に分かれている。信濃川、阿賀野川流域の平坦な土地が多く、海拔〇m以下の土地が地域の三分の一を占めており、農業排水施設を中心とし

た土地改良が重要な役割を果たしてきた地域である。大型土地改良区七つを中心に水利組合等が多数存在している。また旧新潟市から設立されていた市農業公社も存在する。農業振興策を展開するに当たり、広域行政に伴う行政や団体の調整活動が必要な地域となっている。

新潟市の主要農業部門は周知のように米である。良質米生産を基盤に「売れる米作り」をめざすとともに、生産調整対応として非主食用米（米粉・飼料用・加工用）生産支援に取り組んでいる。特に亀田製菓等の加工米契約生産に取り組むと共に、市内に立地する一五の酒蔵と連携して酒造適合米の生産にも取り組んできた。また、市単独で「田んぼフル活用促進事業（転作支援）」に取り組む、生産調整の集团的対応にも取り組んできた。近年は、輸出用米の補填対策の形態で、新規需要開拓とし

表 1 新潟市における農業の動向

	平成22	平成23	平成24	平成25	平成26	22→26
認定農業者(法人含)	3212	3187	3203	3122	3317	105
農地集積率(認定)	52.6	52.1	54.3	53.7	58.3	5.7
新規就農者	48	46	49	66	62	14
耕作放棄面積(ha)	214	202	201	197	186	▲ 28

て輸出用米生産促進にも取り組んできた。良かれ悪しかれ、水田農業主体の農業振興策に力点を注いできた地域である。

もう一つの特徴は、集落営農が盛んな北陸において、相対的に個別規模拡大や法人の育成に熱心に取り組んできた点である。平成二〇年から始まる「がんばる農家支援事業」は、市単独のハード1／3、ソフト1／2の補助事業であり、認定農業者を中心に支援事業に取り組んできた。認定農業者数(所得目標四〇〇万)は三三一七経営体、総農業経営体九八七九の三三・六％に達すると共に、農生産法人は一〇六法人、うち農事組合法人三四、株式二〇、有限会社五二となっており、有志型のグループ農業が展開している。集落営農が多い北陸の中では個別ないし法人タイプの担い手が分厚く形成されている地域である。しか

し、一〇ha以上層の形成では、新潟県平均分布を下回り、近隣市町村と比較しても大規模経営体形成が少し遅れている地域に位置付いている。

表1は新潟市における近年の農業動向を見たものである。平成二四年から人・農地プランへの取り組み、平成二六年から農地中間管理事業の取り組みが本格化した。認定農業者数三三一七(約一〇〇経営増)、認定農業者への農地集積率五八・三％(八％増)、年間新規就農者六〇人(約一五人増)、耕作放棄地一八六ha(約三〇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ことがわかる。

2、新潟市における人・農地プランと中間管理事業への取り組み

(1) 人・農地プランへの取り組み

人・農地プランへの取り組みは平成二四年からである。市の行政区八地区のうち、都市部の中央区を除いた七地区の地域再生協議会単位で七プランを作成していった。今後の中心となる経営体は誰か、どうやって農地を集積するか、地域農業のあり方をどうするかを中心に、農家組合長会議、農業委員会総会等で広域プランとして話を詰めていった。その基礎には、二月の転作配分、八月の出荷調整時に開催される全集落(五七三集落)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、平成二五年からは各地区単位でモデル地区を設定（一五一集落）、重点地区（一七七地区）を中心に地域単位での話し合いを強化していった。平成二六年からは全地域で人・農地プランの具体化を図ると共に、事業内容が明らかになってきた農地中間管理機構の取り組みとの連携を模索していった。そこでは、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ことにも、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。農水省における既存貸借の中間管理機構への「付け替え」も可能との判断の下、米価下落や戸別所得補償縮減の中で、中間管理機構による集積協力金や農地集積に期待が膨らんでいったという。こうした中で、人・農地プランの中心経営体は平成二四年の一七七人から平成二五年一二四六人、平成二六年末には一八六六人と着実に増大、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と言える。

（2）地域集積協力金の優先順位方針

農水省で「付け替え可能」の判断が示される中、中間管理機構に対する活用意向・期待が高まっていた。県の春先の意向調査では配分予算（新潟県一億円）を上回る活用意向が示され、農水省の方針も揺れる中、協力金の優先配分の方針が示されることになる（平成二六年八月）。

新潟県における地域集積協力金に関する優先順位の考え方は、一、経営転換協力金・耕作者集積協力金（出し手交付）を最優先、二、地域集積協力金は残額の中から取り組み地区に優先順位を付けて交付、三、予算不足の場合、交付できない地区は翌年度以降に改めて優先順位を検討するというものであった。予算制約の下での苦肉の策といえる。具体的には、一、優先順位は、担い手に新たに集積・集約された実面積の割合（新規集積・集約率）で試算、二、集積率同率の場合は、集積率・集積面積の順で判定、三、担い手の法人化に伴う貸付（集落営農の法人化に連動した中間管理機構へのいわゆる「付け替え」と思われる）は新たな集積の対象としないというものであった。優先順位の確定に伴い、機構活用の期待がしぼむと共に、大規模農家の既存貸借や集落営農の法人化等によるいわゆる「付け替え」型の取り組みが困難化することとなった。優先順位によってはおそらくの話

し合いの成果も交付対象にならない場合があることとなり、急速に活用意欲・期待が減退していったという。こうした予算制約の下での協力金の優先配分方針は、中間管理機構活用の意欲減退を招くと共に、新潟県も含めて全国的に予算の未消化地域の拡大に帰結していった。新潟市においては、いわゆる「付け替え」型の流動化を抑制する中で、本来目的たる新規の農地流動化の掘り起こしや、借地交換等による農地利用の団地化、未整備地区における圃場整備に連動した農地利用の集団化等の経営改善的な方向での中間機構活用が目指されることになった。なお、新潟県においては、予算制約(配分・未消化)を踏まえつつ、平成二七年度からは優先配分方針の一部変更を行っている。基本的な理由は、中間管理機構活用在市町村格差の存在である。優先枠を県一本にした場合、市町村間の管理機構活用の地域差が拡大する可能性がある。そのため、予算枠を市町村枠と全県枠に配分しなおし、市町村枠を確保することで集積率の低い市町村においても地域集積協力金配分を可能としたのである。市町村内部においては、取り組み地区の集積率を基準に優先順位を決め、機構活用の競争的促進を図ると共に、全県枠も確保することで、集積率が高いにもかかわらず、市町村内部では配分対象とならなかった地区に救済的な配分方式で補完することとしたのである。基本的

に、優先枠をめぐる競争条件の確保と地域格差の抑制を狙うと共に、予算枠の有効活用を見据えた方針転換であったといえる。

3、新潟市における中間管理事業の推進体制と取り組み実績

(1) 中間管理事業の推進体制

先の地域集積協力金の優先配分方針の下、農家や地区レベルでの機構活用意欲が減退するなかで、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。事業推進の特徴点を整理しよう。

第一は、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。新潟市においては、新潟市農政部の主要担当者は三人、広域対応には無理があった。関係機関の連携体制として、市農政部、八つの行政区に連動した再生協議会、六つの農業委員会、六つのJA、旧新潟市時代に設立された市農業公社、主要七土地改良区と、業務委託・連携システムとして事業推進会議協議会を確立していった。さらに、責任体制の明確化も行っ

た。単なる情報交換、連携に留まらないように、事業推進に関わる相談窓口から権利関係確認、事務処理に至るまで一五の事項を列記、さらに各事項に関わる具体的業務内容に細分化して二九の具体的業務に整理していった。各業務単位に、関係機関における主責任機関・協力機関、補助機関とを区別し、業務の流れに連動した関係機関の役割分担と責任体制の明確化を図っていった。また、事務の効率化のため、委託費の多くを電算処理等のシステム改修に活用、事業推進情報の共有化と効率化の体制整備も進めていったのである。

第二は、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。話し合いのベースは農家組合の単位、農地利用の計画単位は「農地・水・環境対策」の単位を基本とし、出作・入作関係などが多い土地柄から、地元の意向によっては隣接する地区等への計画単位の拡大を図っている。そこでは、市の担当者が重点地区に足繁く通い、まず地域の担い手や土地利用の状況を把握し、それを圃場図に落とす形で、目で見える形で地域の問題点と目指すべき土地利用の方向を提示していった。土地の流動化や集団化に当たっては、組合長や担い手の意向を十分把握すると共に、先の圃場図に具体化する形で集落での話し合いを進

めていったのである。具体的な権利調整や活用後の利用体制については、農業委員会や土地改良区、JAとも連携を強め、体制整備を図っていった。また、話し合いの過程で新たな調整課題が発生したときには、そのたびに圃場図に反映させ、具体的な権利調整の事務手続きへと進んでいった。こうした話し合いをモデル的に示せば、およそ五月ぐらいから半年をかけて合意づくりを進め、一〇月末には機構への原案を提示、機構での公告・利用配分計画の確定を待って、翌二月に認可が公告されるというスケジュールである。こうした地域における徹底的な話し合いを基軸に、一七地区の重点地区を中心に成功事例育成に努め、その成果を全地域へと波及させていく方針であった。

(2) 中間管理事業の取り組み実績

表2は、新潟市における中間管理機構の配分実績を見たものである。新潟市における認定農業者は三三一七経営であり、人・農地プランにおける中心的経営体は一八六六経営、認定農業者の五六・三％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、一一六〇経営、認定農業者対比三五％、プラン担い手対比六二・二％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。

借受希望者は、広域応募の者も多く、市外からの希望

表2 中間管理事業の配分実績

平成27年6月現在

	実数	割合等
認定農業者	3317	100.0
プラン担い手	1866	56.3
機構借受希望者	1160	35.0
うち市外	17	借受希望100
規模拡大希望者	1022	88.1
集積(団地化)希望者	724	62.4
拡大希望面積	3920	一個当3.4ha
中間管理機構配分面積	485	希望対比12.4%
機構配分筆数	5770	一筆8.4a

者が一七経営あるとともに、表出は省いたが、新潟市からも他市町村へ二三経営ほど出作希望している。個別拡大が主流の中で出入作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。こうした出入り作関係への配分調整方針が問題となろう。

借受者のうち、

一〇二二戸が面積の拡大希望(八八%)、農地利用の集団化希望の者が七二四戸(六二・四%)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。ニーズに応じた農地管理方式が望まれている。

借受希望者の拡大希望面積は三九

二〇ha、一経営当たり三・四haほどの拡大希望であるが、中間管理機構の初年度の配分実績は四八五ha、希望面積の一・四%に留まった。目標面積対比ではなお低いが、走りながら対応した初年度実績としては立派な成績と評価したい。ただし、機構配分の圃場筆数は五七七〇筆、一筆当たり面積は八・四aと零細圃場中心の流動化である。初年度の取り組みとしては、作業的に問題の多い未整備地の一〇a区画などの圃場を中心に利用調整が進んだと思われ、今後の本格的流動化や農地集団化対応が望まれる。

表3は、中間管理機構の集積実績を見たものである。

脱農型の経営転換協力金の利用者は、一〇一件、一五二・七haとなっており、出し手の平均面積は一・五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、二三件、一二haに留まった。一件当たり面積も五〇aほどであり、利用交換等の面積は小口対応の範囲に留まっている。合意づくりを優先し、無理の無い範囲での農地利用調整を重視した結果であろう。

地域単位での集積率で交付金の水準も変化する地域集積協力は、新潟市においては四地区で対象となった。四地区合計で一六八ha、地区内集積率六四・二%に達しており、目標の八割にはまだ距離があるが、新潟市平均

表 3 中間管理機構の集積実績

平成27年 6 月実績

地域集積協力金	地区面積	対象面積	集積率
k地区	44.8	24.0	53.6
ko地区	77.6	47.1	60.7
N地区	34.4	27.9	81.1
NU地区	104.7	68.8	65.7
4地区計	261.4	167.8	64.2
経営転換協力金	件数	面積	一件当
計	101	152.7	1.5
耕作者協力金	件数	面積	一件当
計	23	12.0	0.5

の認定農業者への集積率五八・三％より一〇％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成するという覚悟がある。事例の分析は別稿に譲るが、地域の話し合いの中で作り出されてきた土地利用調整方式を高く評価し

たい。

4、中間管理事業取り組みの問題点と課題

(1) 制度別農地流動化の動向

新潟市における農地貸借の制度別流動化（平成二六年実績）は以下のようである。六つの農業委員会を窓口とした農地法三条による貸借権の設定は、七件、三五二㎡とわずかに過ぎない。特殊な事情の農地の流動化で利用されているとして良い。経営基盤強化法による農業委員会窓口の利用権設定は、二八七六件、一八四六・三haとなっており、一件当たり六四aの流動化である。貸借期間としては一〇年のものが八割を占め、安定的長期貸借を結んでいるものが多い。JAを窓口とした農地利用集積円滑化事業（白紙委任・一〇年中心）は、一五二一件、一〇四九・三ha、一件当たり六九aの流動実績である。農業委員会実績には及ばないが、流動化奨励金が廃止されても、身近なJAの信用を基盤に着実に実績を上げているとして良い。利用権設定は、農業委員会、JAを併せて二八九五・六haに及び、集積協力金で推進した平成二六年度の中間管理機構の実績四八五ha（貸借流動農地の一四・三％）と比較すると、なお主流の位置を占めているとして良いであろう。集積協力金等のメリット措置にもかかわらず、制度的に安定し信用されている利

用権設定が選ばれているといえる。中間管理事業の制度の問題が絡んでいるとみるべきであろう。

(2) 中間管理事業の制度的問題点

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・不信感があると言える。

最後に、現場から聞こえてきた中間管理事業をめぐる制度的な問題点を整理することで結びとしたい。

第一は、集積過程と配分過程を分離したことによる権利手続き期間の長期化である。利用権設定や従来の合理化事業の場合は、二ヶ月程度の期間ですんだ手続きが、最短でも四ヶ月以上かかることとなった。翌年の作付確保のためには前年の秋に手続きをスタートする必要がある、計画的な生産の障害となっている。手続きの短期化・簡素化が求められている。

第二は、手続きの煩雑化である。中間管理事業は農地の登記簿等、書類作成だけでも大変な労力が必要とされ

る。地元における推進体制のマンパワー不足の下での負担増大が、事業推進の足かせとなっている。

第三は、農地属性の確認問題である。該当農地の抵当権や相続状況、荒廃程度や台帳上の不備など農地の確認業務に膨大な作業が要求される。業務委託を含む関係機関の役割分担体制の確立と共に、こうした農地属性確認の簡素化と効率化を進める体制整備が不可欠となっている。

第四に、貸借契約に関わる問題である。一〇年以上の長期貸借、小作料の物納納制の不可、合意解約や米価下落における小作料減免措置の困難性など、貸借契約における使い勝手の悪さが指摘されている。

第五に、借受希望者のメリット喪失と負担の増大である。規模拡大加算が廃止され地域集積協力金に編成替えされたが、受け手に取ってはメリットが喪失する一方で、毎年の利用状況報告の義務化など負担のみが増大している点が不満を呼んでいる。

第六に、土地改良と連動した負担分担の不分明である。土地改良に連動した機構活用も進展してきているが、償還金の扱いや契約解除後の有益費の扱い等、諸負担や権利の不分明さが事業推進の足かせとなっている。

また、次の二つも運営上の問題として指摘されている。

第一は、機構利用における取り扱い手数料の問題である。機構利用においては、貸付者、借受人双方から毎年、小作料の1%（計2%）が徴集されている。円滑化事業等の利用権設定においては、設定時のみに1%または500円（新潟市の場合、JAによっても対応差がある）の負担であるが、管理機構のほうが手数料的に不利となる。特に出し手からの不満が強い。こうした手数料をめる軽減化措置と他事業との整合性が必要であろう。

第二に、マンパワー不足へ地域連携推進委員の待遇改善と、地元自治体負担の軽減化措置の要望である。農地利用調整を扱う人材は、知識と共に地域の人望が必要であり、加えて、単発的な取り組みでなく継続的持続的対応が求められる。しかし、現在の人材確保へ向けた支援は時給・日給制であり、自治体の半額負担が求められており、待遇と地元負担に不満が強い。推進体制の強化へ向けて、嘱託制度などを活用した月給制（希望額としては年一五〇万から二〇〇万程度）による人材確保対策と共に、財政の厳しい自治体負担の軽減化措置が要望されている。

以上、中間管理事業には、集積過程と分配過程の分離に伴う新たな問題や事業推進上の体制問題があり、現場では制度的問題やデメリットとして意識されている。そうした中でも、現場の担当者や地域リーダーは情熱を持

ち、工夫する中で必死に事業推進を図ってきており、担当者の地域リーダーの地道な努力は、厳しい環境の中で優良事例を生み出していた。

農水省の評価では、事業進捗の遅れを現場の運営主体の経営者感覚の欠如やデベロッパー感覚の欠如等、もっぱら現場の推進主体の責任に帰しているが、そうした判断には問題があらう。まずは、制度的な問題の洗い出しと改善対策の早急な検討が必要であり、現場のニーズに対応した事業推進システムの改善が望まれている。

「連載 農研機構研究機関からの成果報告」

④

酵素で剥皮加工した 果実新商品に対する消費者の評価

農研機構・中央農業総合研究センター

河野 恵伸

1、はじめに

農林水産省の推計によると、果実の需給構造は、国産品が約四割、輸入品が約六割であり、国産品は主に生鮮品として、輸入品は六割強が果汁等加工品として消費されている。近年、生鮮品としての消費は減少または停滞傾向、加工品は輸入量が増加傾向にある。一人あたり一日の果実摂取量でみると一二〇g以下であり、果物の摂取推進運動の目標量である二〇〇gを下回っている。特に、二〇〜四〇歳代の摂取量が少ない状況になっている。

このような状況下で、国産果実の需要を喚起し、国民一人当たりの摂取量を増加させるためには、国産品の特徴を活かすとともに消費者が求める価値を提供していく

必要がある。特に、美味しさと簡便性等を両立させることが重要であり、その一つの方策としてフレッシュ感を失わず生鮮に近い食感や香りを保持できる食品用の酵素を用いた剥皮技術が注目されている。こうした新しい技術を用いて商品化する際は、最終的に商品を購入する消費者の評価を把握しておく必要がある。そこで、酵素を利用して加工した温州ミカンを対象に、試食アンケートによる消費者評価やウェブアンケートでの選択実験による消費者の支払意思額の把握から、酵素剥皮技術を用いた商品の受容性をみる。

2、酵素剥皮技術とは

一般に、缶詰などのシロップ漬け果実加工品では、酸

アルカリ法が幅広く利用されている。これは食品加工用の製造用剤による化学的な皮むき方法で、低濃度に希釈した塩酸と水酸化ナトリウムの水溶液を用いて、果肉を包む袋状の薄皮（じょうのう膜）やその周りに付着した白い筋や綿を取り除き、表面が綺麗な果肉を調製する。用いた酸やアルカリは果肉の水洗により除去される。

一方、ここで対象にしている酵素法は、食品加工用の酵素剤による皮むき方法である。果皮成分であるペクチンを分解する酵素の水溶液を用いて、厚い外皮と薄皮を分解・除去して、表面が綺麗な果肉を調製することができ。果肉の水洗により、分解した果皮と用いた酵素は除去される。酵素法は酸アルカリ法に比べ、生の果実の新鮮な風味を残しやすい利点がある。また、ナイフなどを用いた手むきよりも細胞の損傷を抑えられること、実割れが起きにくいことから、褐変、ドリップ、栄養成分の劣化などを抑制できる可能性が高い。こうしたことから、品質の高い加工品を製造できる技術として注目されている。

なお、農研機構果樹研究所のホームページに「酵素剥皮」の専門ページを設けている。

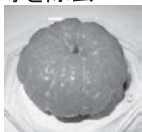
<http://www.naro.affrc.go.jp/fruit/koushakuhi/index.html>

3、温州ミカン新商品の試食試験

農研機構と（株）弘法屋、東京農大等は、農林水産省の農林水産業・食品産業科学技術研究推進事業において研究コンソーシアムを組んでおり、その中で、温州ミカンの外皮を除去した後の果実丸ごとを酵素剥皮して、果実の玉の表面の薄皮を除去したきれいな球形の商品を試作した。球形であるため、房と房の間の薄皮は残っているが、球の表面は今までにない光沢のあるきれいな果実丸ごと商品（皮むきミカン）に仕上がっている。

この試作品を用いて、名古屋市の（株）弘法屋の店頭で、消費者一〇〇人を対象に試食アンケートを行った。試食後の評価は、総合評価で五段階中四・〇三と高く、総合評価にはジュシーさや見た目などが寄与している（表1）。また、性別や年代別では評価に違いは見られないが、ミカンが大好きな消費者やミカンの購入頻度が高い消費者の総合評価が高く、これらの消費者層から好評を得た。さらに、カットフルーツの購入頻度が高い消費者の評価も高くなっている。購入意向は、「買みたい」一九人、「値段によっては買ってみたい」七三人、「買う気がない」五人であった。試験に用いた試作品の製造原価は調査当時の相場で約三〇円／個で、それに対する消費者の支払意思額は四〇～一〇〇円の回答が多く、

表1 試食アンケートに用いた皮むきミカンと試食後の評価

試料(皮むきミカン)の作成方法	試食後の消費者評価		
	評価項目	食味評価の平均値	(重回帰分析)標準偏回帰係数
外皮を手剥き後、 ペクチナーゼ系酵素により表面の薄皮等を除去 	総合評価	4.03	-
	ジューシーさ	4.33	.401 ***
	見た目	3.80	.226 ***
	酸味	3.70	.191 *
	香り	3.63	.174 *
	食感	3.81	.100
	甘み	3.78	.056

注1) 酵素剥皮法で加工した温州ミカン(株)弘法屋店頭で消費者100人に試食、評価してもらった。うち回答に不備がある者を除いた64人(男性4人、女性60人)の結果を集計した。

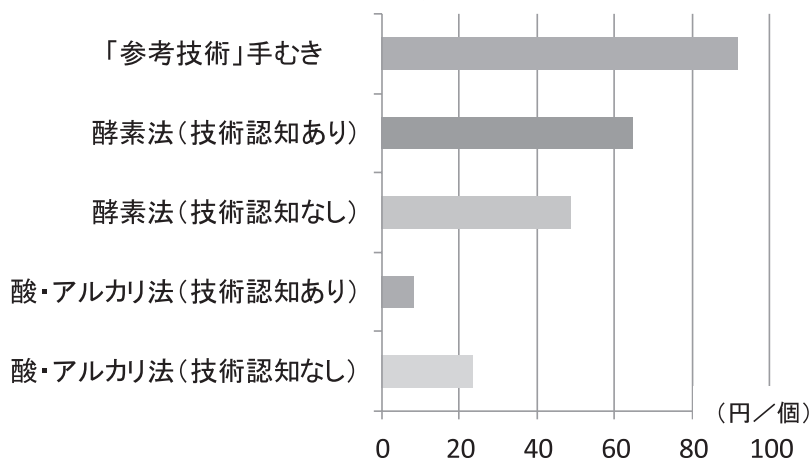
注2) 食味評価は「嫌い」1、「やや嫌い」2、「普通」3、「やや好き」4、「好き」5の5段階評価。

注3) 標準偏回帰係数は、「総合評価」を被説明変数、他の項目を説明変数とした重回帰分析による。1%水準で有意な項目は***、10%水準で有意な項目は*を付けた。N=64、AdjR²=0.725(p<0.01)。

平均で八二・五円であった。年代別にみると、高齢層の支払意思額が高い傾向にあり、商品形態については、「カットフルーツ盛り合わせの中に丸ごと一つ」「三個売りパック」「二個売りパック」が主に希望されていた。想定される購入場面としては、日常場面(通常の家で食べる時)が多いが、「自分だけのプチ贅沢」などの回答もあり、様々な非日常場面で購入される可能性がある。また、商品形態は丸ごとのものが選好されており、皮むきミカンの商品化に際しては、房に分けるよりも果実丸ごとを利用する方が酵素剥皮技術の特徴を活かせるといえる。

加えて、この皮むきミカンのイメージを用いて、加工方法に関するウェブアンケートを実施した。加工方法としては、酸アルカリ法、酵素法、手むきの三種類を提示し、消費者の選好を選択実験によって把握した。その結果、酵素法の商品への支払意思額は手むきよりも低く評価されたが、酸・アルカリ法より高くなった。また、酵素法については、缶詰ミカンの一般的な剥皮方法である酸アルカリ法のことを知っている消費者は、知らない消費者よりも高く評価する傾向にあることがわかった(図1)。このことより、酵素法という言葉のイメージは、従来の酸・アルカリ法よりも評価が高く、加えて加工方法の認知度が上がることさらに評価が高まることが明

図1 選択実験による皮むきミカンの支払意思額



注1) 20代～60代の男女600名へのウェブアンケート調査による。

注2) 選択実験の属性は剥皮技術 (3水準)、栽培方法 (2水準)、価格 (6水準) で、調査時には皮むきミカンの写真 (表1と同じ) を提示した。剥皮技術は名称のみ提示し、詳しい内容は示していない。

注3) 整合性の取れない回答者を除く393人のデータを使用し、推定方法として条件付きロジットモデルを用いた。剥皮技術の認知 (缶詰みかんの薄皮をむく技術を知っているか) の有無別に支払意思額を算出した。

4、酵素剥皮技術の可能性

らかになった。ただし、手むきの方が酵素法よりも評価が高いこと、酸アルカリ法、酵素法ともに加工助剂であり表示義務が無いことから、加工技術をアピールするよりも酵素法によって商品自体に新たな価値を付加できるかが重要な視点になるといえる。

今回、温州ミカンの果実丸ごと商品を試作したが、この商品は手むきでは製造できない。果実丸ごとの表面の薄皮を手やナイフできれいに取り除くことが難しいためである。そのため、この事例のように酵素剥皮技術を用いて果実の形状や見た目、生鮮の食味を活かした商品を開発することは、美味しさと簡便性の両立だけでなく、新たな価値を提案することになり、需要喚起につながると考える。現在、様々な品種や商品開発に合わせた加工方法が開発されつつあり、今後の利用拡大によって、果実消費が維持拡大されることを期待する。

なお、温州ミカン、ブンタン、カキについては、前記ホームページにて酵素法の加工工程を紹介している。

編集後記

農地中間管理機構は、農業の成長産業化を掲げる安倍政権によって農地の集積・集約化の切り札として導入された。農用地等を貸したい農家（出し手）から、農用地の規模拡大や経営の効率化等を希望する農家（受け手）への集積を図るため、都道府県に各一つ設置された農地の公的な受け皿機関といえる。それまでの農地の集積・集約化は、都道府県レベルに農地保有合理化法人等があったものの、各市町村毎に設立された農地利用集積円滑化団体が中心となって「農地利用改善事業」、「農地利用集積円滑化事業」などとして農地の転貸事業や売買事業が行われてきた。農地を円滑に利用調整するためには、当事者間との距離がより近い市町村レベルで行うことが適切との考えが背景にある。こうして、市町村が中心となり農協や集落営農団体などが協力・連携し、地道な努力を通して今日まで利用・集積が図られてきた。

こうしたことから、都道府県単位に設置される中間管理機構法案をめぐって激しい論戦が繰り広げられた。論戦といっても与野党間ではなく、与野党が手を組んで相手にしたのは機構を自らの意のままに成立させようとした政府の規制改革会議や産業競争力会議である。機構の農地集積を農外・地域外からの新規参入促進に重点化

したい政府会議の面々と、地域の話し合いを基本に農地集積を進めるべきとする議員の対峙は、進められている「人・農地プラン」を法律に位置づけることで、かろうじて立法院の面目が保たれた。法案審議の参考人質疑で、ある県の農業公社理事長が語った「誰に貸すか分からないが農地を貸し出せという話は、世間常識上あり得ない」は、貸し手である所有者の心情を如実に表している。

そうした経緯の上に一四年度からはじめられた事業は、懸念されたように低調なスタートとなった。低調の要因について農水省は、「導入初年度で機構の仕組みが十分周知されておらず、農地を貸すことに心理的な不安があった」と分析している。一方で、今後に向けた強化策として①出し手や地域への補助金の拡充、②耕作放棄地への増税など、アメとムチの施策が検討されていると聞く。だが、長年守り続けてきた農地への農家の愛着は強く、そうした心情に配慮したきめ細かな対応が求められている。

農地中間管理機構は必要な組織であり、法に則り十全に機能して欲しいと思う。とりわけ担い手が高齢化する土地利用型農業では、担い手の確保・育成の観点からも農地の集積・集約化は最重要の課題といえる。それだけに、地域合意を基本に関係者が一体となり農地の利用集積が図られるよう強く望みたい。

（太田）