

担い手への農地の利用集積の現状と課題

平成19年2月
農林水産省

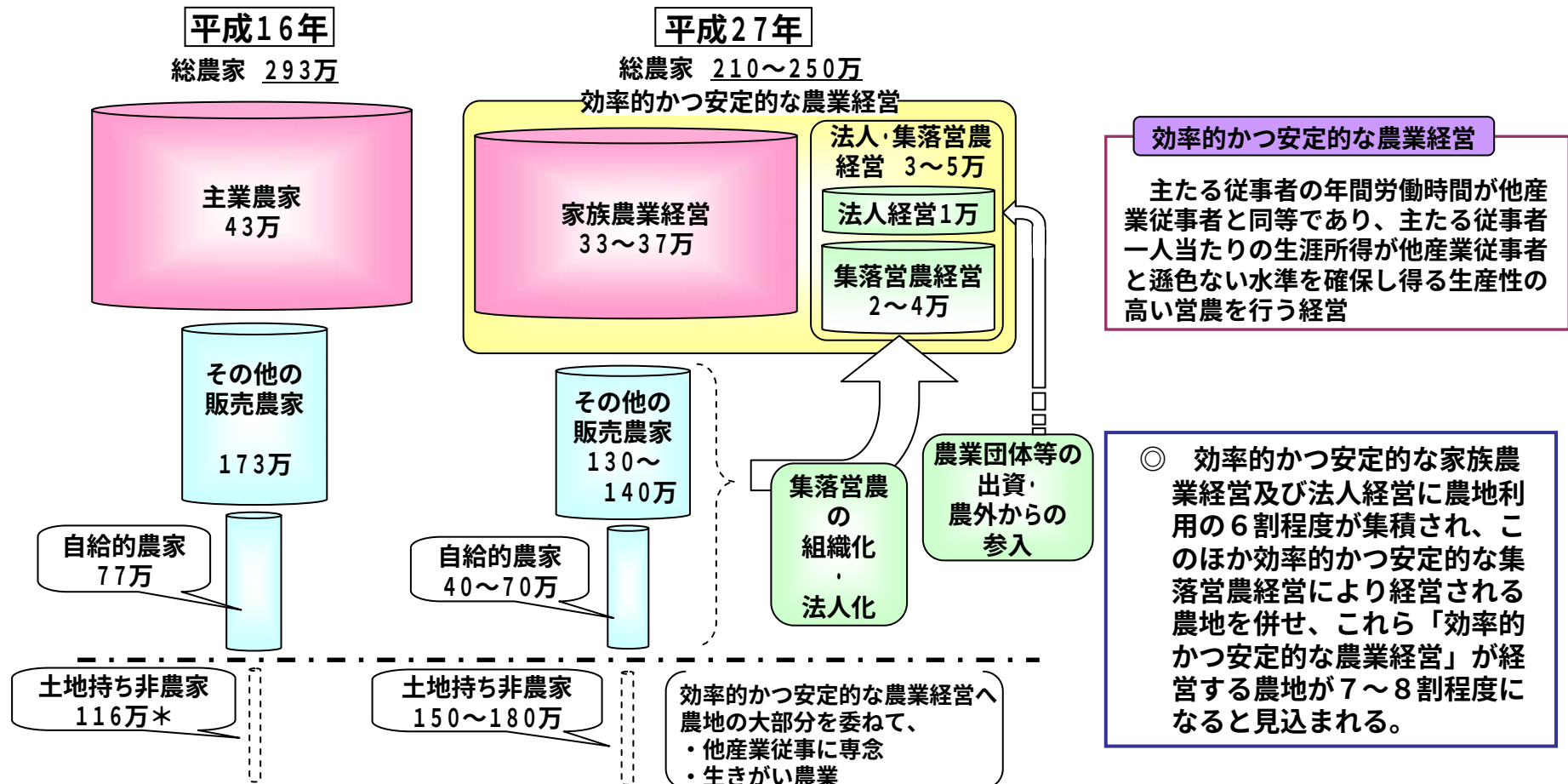
目 次

1. 担い手への農地の利用集積	
(1) 農業構造の展望	1
(2) 担い手への農地利用集積の推移と課題	2
(参考) 長期(11年以上)の借入期間が妥当と考える理由	3
2. 担い手の農地の分散とそのデメリット	
(1) 農地分散化の事例	4
(2) 農地が分散している場合のデメリット	5
(3) 「農業経営の展望」にみる農業経営の姿	6
3. 担い手の農地が分散している要因	
(1) 農地改革の実施とその後の農地の分散錯圖	7
(2) 農地所有者の意識等	8
(3) 農地の面的集積を図る上での阻害要因の増大	9
4. 農地の面的集積に関する既存施策の限界	10
(参考1) 農地保有合理化事業の現状	11
(参考2) 農業委員会の現状	12
(参考3) 農用地利用改善団体の現状	13
5. 担い手への農地の面的集積の取組事例	
事例1 (S県I市N地区)	14
事例2 (K県K市T地区)	15
事例3 (S県Y町K地区)	16
6. 面的集積についての意向等	
(1) 面的集積についての担い手の意向	17
(2) 担い手が考える効率的な営農が可能となる1団地当たりの面積	18
(3) 担い手への面的集積等についての農業団体の提言	19
7. 農地の利用集積及び面的集積を進めるための論点	20

1. 担い手への農地の利用集積

(1) 農業構造の展望

- 平成17年3月の「農業構造の展望」では、平成27年に効率的かつ安定的な家族農業経営及び法人経営に農地利用の6割程度が集積され、このほか効率的かつ安定的な集落営農経営により経営される農地を併せ、これら「効率的かつ安定的な農業経営」が経営する農地が7～8割程度になると見込んでいる。



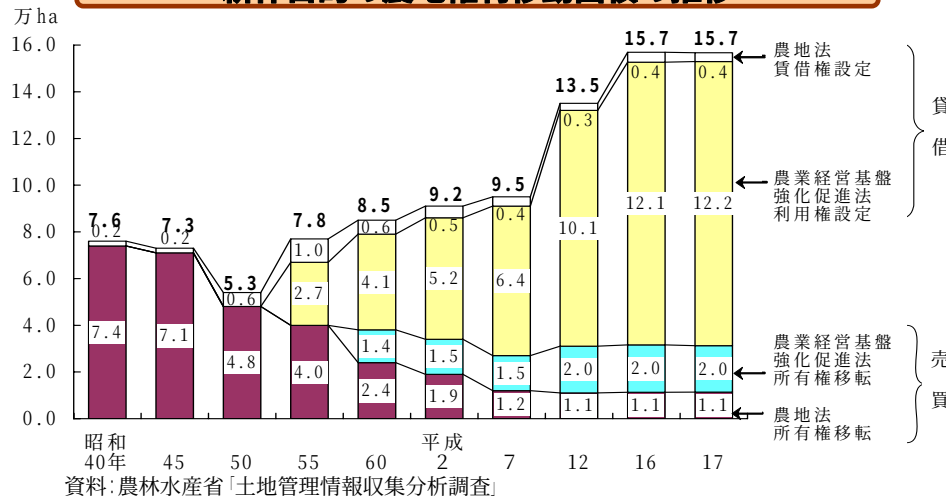
(注) *平成16年の土地持ち非農家数については、7年から12年にかけてのすう勢を基にした推計値である。

- ・法人経営 : 一戸一法人や集落営農の法人化によるものを除く。
- ・集落営農経営 : 経営主体としての実体を有するもの。法人化したものを含む。

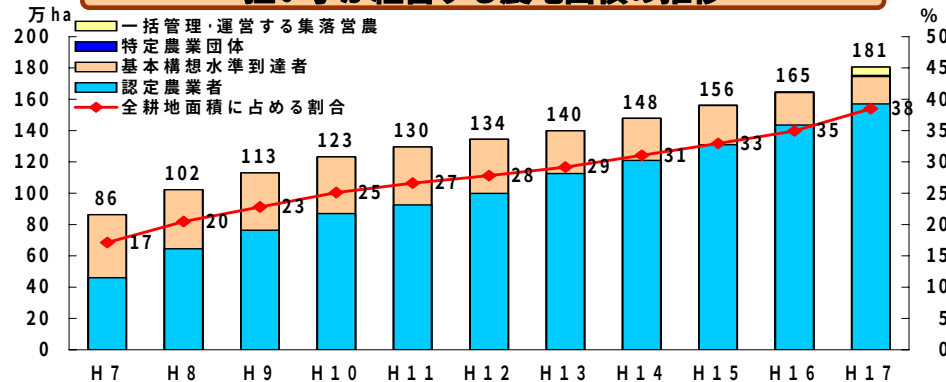
(2) 担い手への農地利用集積の推移と課題

- 認定農業者等の担い手が経営する農地面積は年々増加し、平成17年度には181万ha（全耕地面積の約4割）。
- 担い手への農地の利用集積が進まない理由としては、「農産物価格、農業所得が不安定」の他、「集積した農地が分散」するとともに、「農地の資産保有意識」や「兼業農家が農地を手放さない」等の貸し手の意識が要因。
- 「農業構造の展望」が見込む「望ましい農業構造の姿（効率的かつ安定的な農業経営が経営する農地が7～8割程度）」を実現するためには、担い手への施策の重点化を図り、担い手の経営不安を解消するとともに、これらの阻害要因を解消することにより、担い手への農地利用集積を更に加速化することが課題。

耕作目的の農地権利移動面積の推移



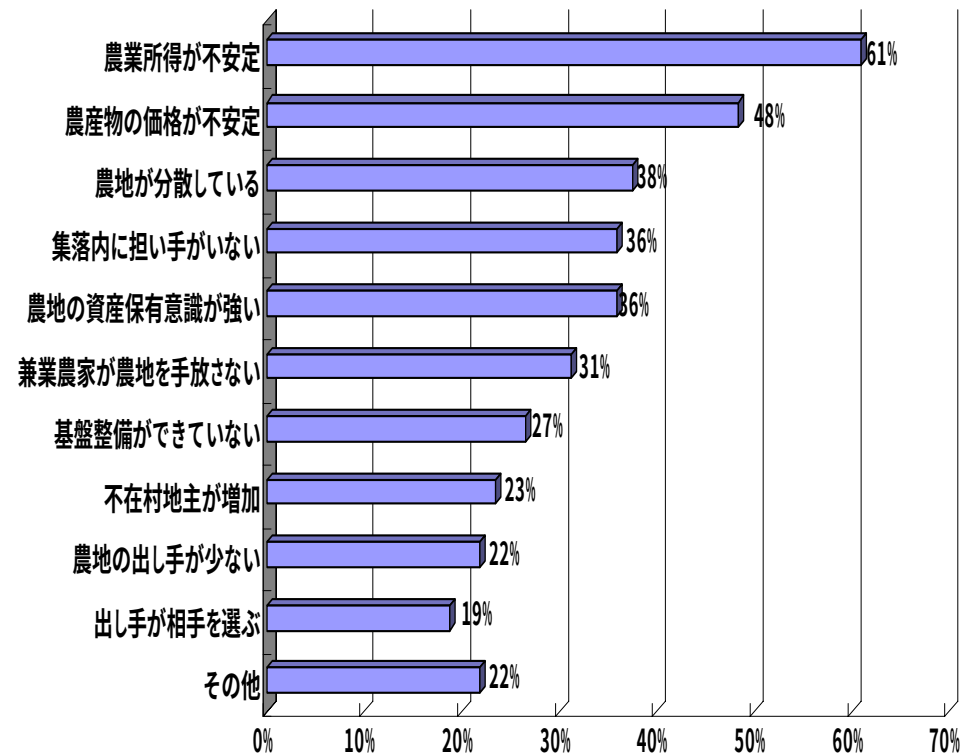
担い手が経営する農地面積の推移



注：担い手とは以下の者をいう。

- ① 認定農業者（特定農業法人含む）
- ② 市町村基本構想の水準到達者
- ③ 特定農業団体（平成15年度から）
- ④ 集落内の営農を一括管理・運営している集落営農（平成17年度から）

担い手への農地利用集積が進まない理由

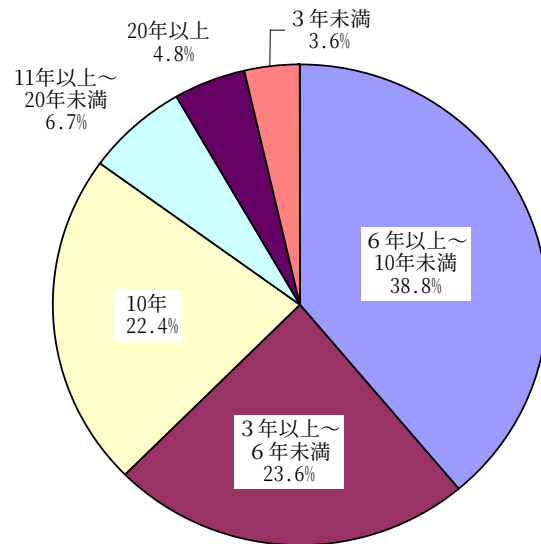


資料：農林水産省経営局構造改善課「平成16年度担い手への農地利用集積に関する実態調査」

(参考) 長期（11年以上）の借入期間が妥当と考える理由

- アンケート調査によれば、担い手は実際の賃借期間より長期の借入を望む傾向にあり、11年以上の借入を望んでいる担い手は、約1割となっている。
- この主たる理由としては、①土作りに時間を要すること、②長期にわたる経営計画が立てやすいこと、③施設等の投資の回収に一定の期間を要すること、等があげられる。

担い手が希望する賃貸借期間



長期（11年以上）の借入期間を望む理由

理 由	回 答 法 人 数
地力増進、土作りに時間を要するため	5
長期借入により計画的な経営が可能となるため	4
農機具や施設への投資の回収に必要なため	4
栽培期間が長期のため	4
借入の更新手続きに手間がかかるため	1
その他	2

※重複回答を含む（19法人）

資料：農林水産省経営局構造改善課調べ（平成18年9月）

注：主たる作目が「稲作、麦類、露地野菜、その他作物」である法人（167法人）のアンケート結果である。

2. 担い手の農地の分散とそのデメリット

(1) 農地分散化の事例



(2) 農地が分散している場合のデメリット

- 担い手へのアンケート調査によれば、平均経営面積約15haが約30団地に分かれ、1団地の平均面積は0.5haと小さく、農地間の距離は3.7kmとなっており、経営農地は分散している状況。
- 経営農地が分散している場合、ほ場間の移動時間の増加、機械の効率的利用が困難といった問題から、規模拡大をした場合のメリット（生産コスト低減効果）が十分生かせない状況。さらに、拡大できる規模にも限界あり。

平均的な担い手の経営農地

経営面積は相当程度あるとしても
農地が分散
(ほ場が小さい・遠い)

- 平均経営面積:14.8ha
- 平均団地数:28.5団地
- 1団地の平均面積:0.52ha
- 最も離れている農地間の平均距離:3.7km
- 大規模団地(2ha以上)
団地数 1.2団地 (全体の4.1%)
農地面積 3.94ha (同 26.6%)

資料:農林水産省「平成18年度農地の面的集積に関する市町村実態調査」

注:調査先230経営体のうち、北海道を除く202経営体(うち無効回答除く)の平均値である。

デメリット

- ほ場間が離れているため、
 - ・ 機械運搬や移動に時間と人手がかかる
 - ・ 管理労働(水管理、畦畔除草等)に時間がかかる
- 1団地当たりの面積が小さいので、
 - ・ 機械の効率的利用が困難
 - ・ 効率的な大型機械で作業ができない
 - ・ ほ場に合わせた機械が複数必要となる
 - ・ ラジコンヘリ、直播等の新技術の導入が困難

- 機械償却費の増加
- 労働時間の増加
- 燃料費等の増加
- 経営判断等のための時間の創出が困難
- 合理的な作業体系の構築が困難

- 拡大できる規模に限界
- 規模拡大のメリット(生産コスト減)が生かせない

(3) 「農業経営の展望」にみる農業経営の姿

- 平成17年3月の「農業経営の展望」では、10年程度後の「効率的かつ安定的な農業経営」の具体的な姿を例示。

農業経営の展望（平成17年3月） （効率的かつ安定的な農業経営）

実現のために必要

水田作・家族経営（水稲単作・麦及び大豆2毛作） のケース

経営規模：16ha
作付：水稲11ha、麦5ha、大豆5ha

<生産性>

- 10a当たり労働時間：現状の5割程度
- 10a当たり費用合計：現状の7割程度

10年後に定着が見込まれる
技術体系の導入

農地は集団化・団地化

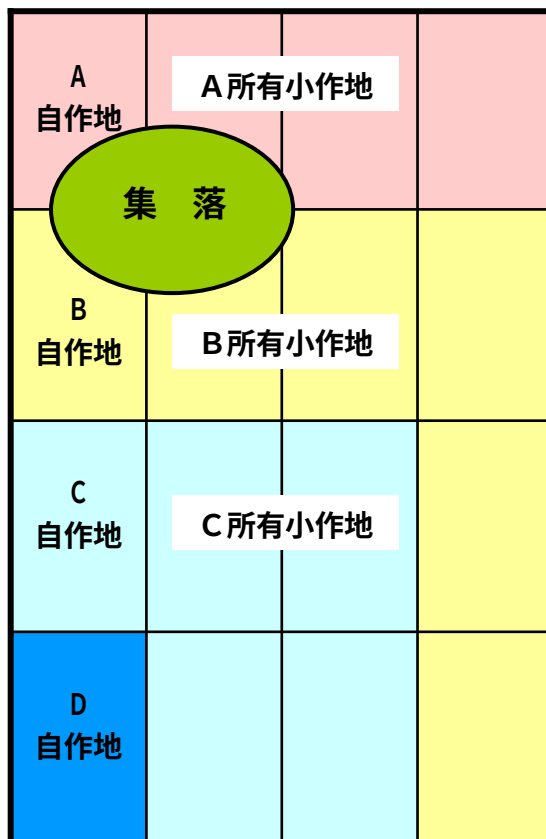
3. 担い手の農地が分散している要因

(1) 農地改革の実施とその後の農地の分散錯圖

- 農地改革は、小作農を自作農化し、農村の民主化、社会の安定に多大な貢献があったものの、経営規模が著しく零細化され、これにより、その後担い手が利用集積する場合、このような零細農地が随時バラバラに貸付農地として出現することにより、経営農地が分散錯圖する大きな要因に。

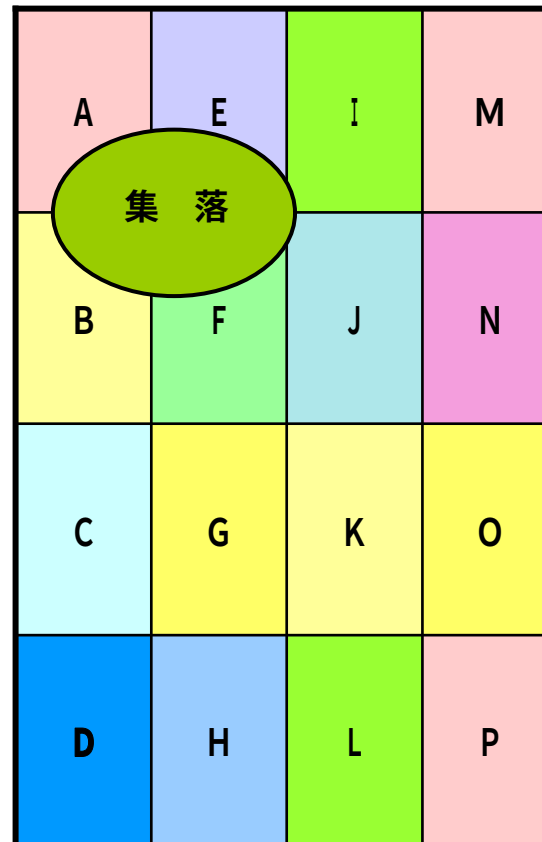
農地改革前

少数の地主が大部分の農地を所有。



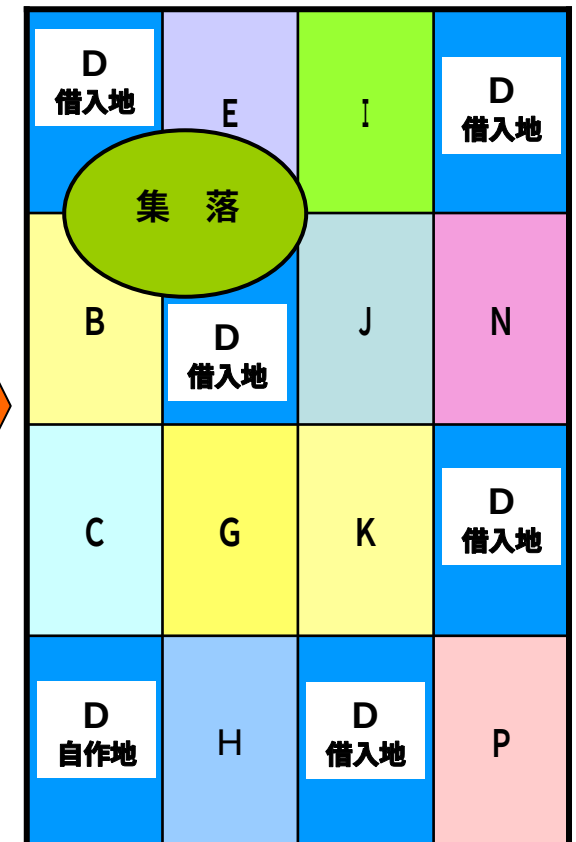
農地改革後

それまでの大勢の小作農が自作農に。



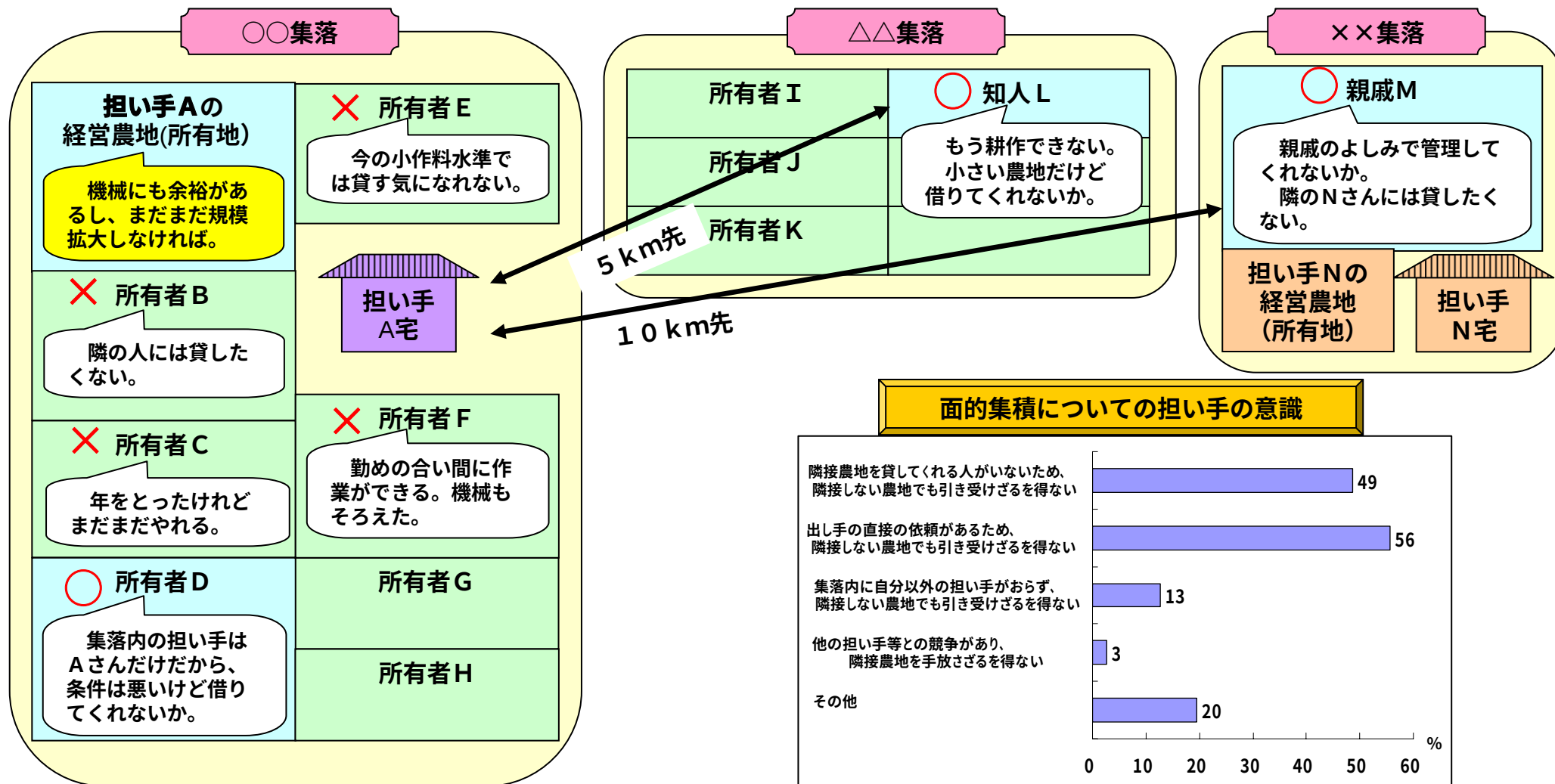
現在

担い手Dは離農した農業者の所有地を積極的に引き受けて規模拡大。しかし、その経営地は分散。



(2) 農地所有者の意識等

- 地主は、一般的に「年をとってもやれるうちは耕作する」など、農地の貸付を嫌がる意識があることに加え、「隣の人には貸したくない」という特別な意識もある。
- 一方、規模拡大を指向する担い手は、隣接農地を借りられないことから、遠方の農地でも引き受けざるを得ない状況（断ると、規模拡大が困難となるおそれ。）



資料：農林水産省「平成18年度農地の面的集積に関する市町村実態調査」
注：調査先230経営体による複数回答である。

(3) 農地の面的集積を図る上での阻害要因の増大

- 今後、相続の発生などにより都市住民等の不在村地主が増加することが見込まれ、これにより農地利用の調整が困難となり、担い手への農地がまとまった形での面的集積を進めることが、更に阻害されるおそれ。

土地持ち非農家の所有面積の推移

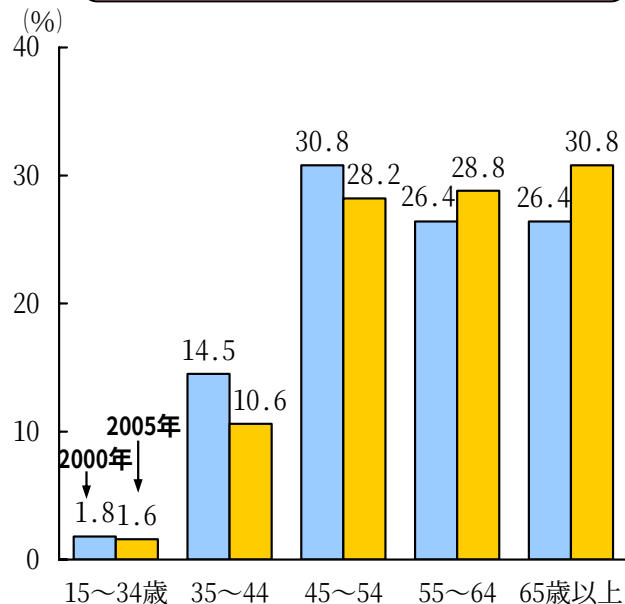
単位：万ha

区 分	実 数					②／①
	昭和60年 ①	平成2年	7年	12年	17年 ②	
所有耕地	13.4	22.1	30.2	34.1	43.6	3.3倍
耕作放棄地	3.8	6.6	8.3	13.3	16.2	4.3倍
計	17.2	28.7	38.5	47.3	59.9	3.5倍

資料：農林水産省「農林業センサス」

注：「土地持ち非農家」とは、耕地及び耕作放棄地をあわせて5a以上を所有している非農家世帯である。

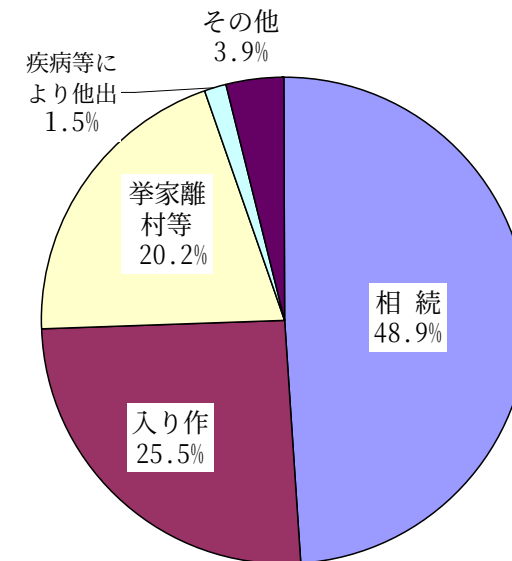
農地所有者の経営主年齢別の所有地面積割合（全国）



資料：農林水産省「農林業センサス」

注：所有地面積割合は、所有地のある販売農家の割合である。

不在村者が農地を所有するようになった経緯

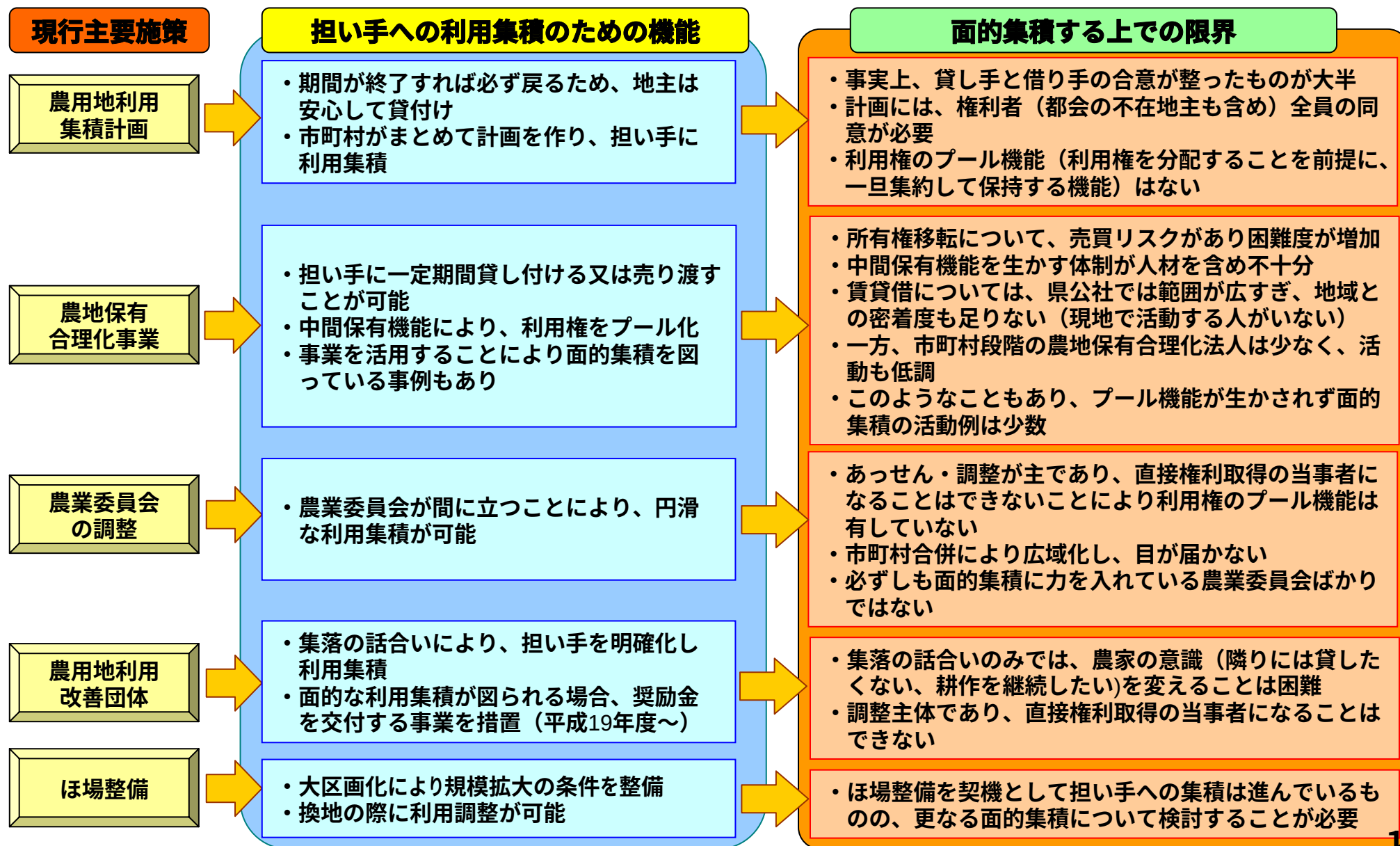


資料：全国農業会議所「農業委員会における不在村者農地所有の情報把握に関する調査」（平成16年8月）

注：37都府県1,329市町村からの回答のうち「不明」を除く。

4. 農地の面的集積に関する既存施策の限界

- 担い手への農地の利用集積を図るため種々の施策が用意されており、量的な集積といった面では、一定の成果を上げているが、農地がまとまった形での面的集積を図るためにはそれぞれ問題点があり、既存制度のままでは限界。

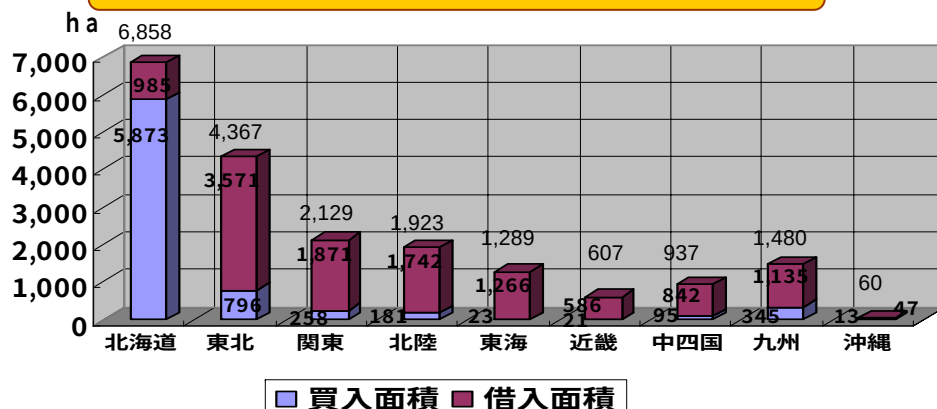


(参考1) 農地保有合理化事業の現状

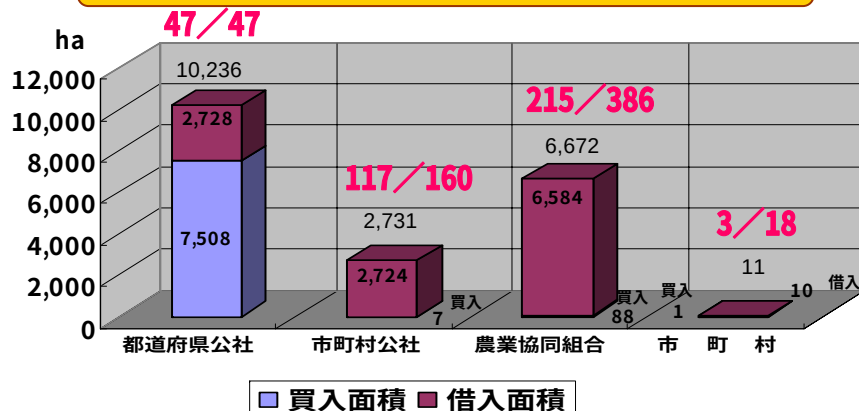
- 農地保有合理化事業の実績は、北海道、東北地方では多いが、東海、近畿、中四国地方では低調。主体別にみると、売買では都道府県公社が多いが、貸借では農協が多い。
- 農地保有合理化法人の体制は、専従者が少ないなど脆弱。近年農地価格の下落局面においては、中間保有によるリスクが増大。

実績

ブロック別の事業実績

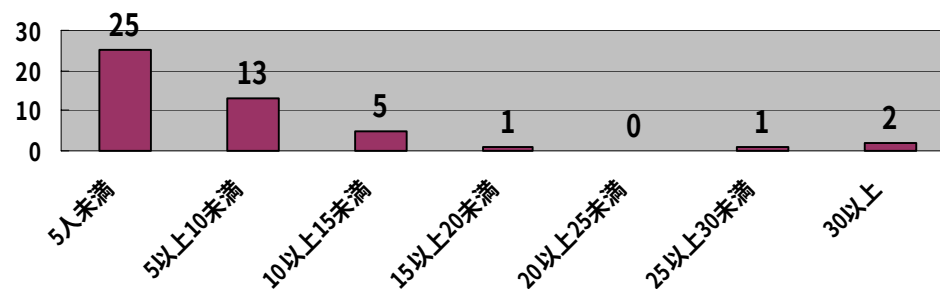


主体別売買貸借の実績



課題

都道府県農業公社の合理化担当職員数の分布

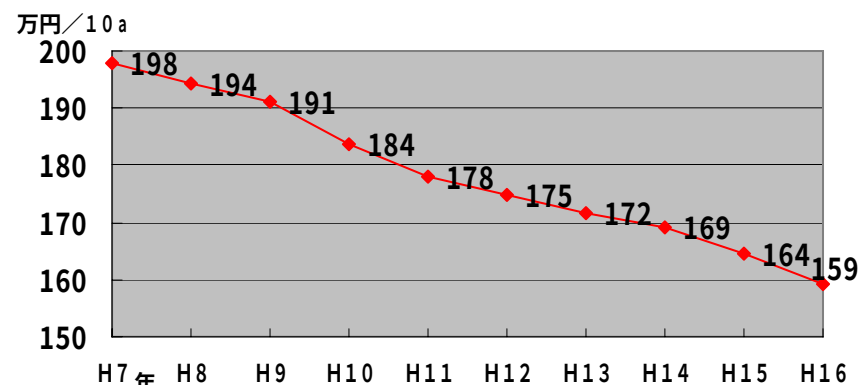


市町村段階の合理化法人の担当者

市町村公社：専任0.29人 兼務1.05人
J A：専任0.21人 兼務0.79人

資料：農林水産省経営局構造改善課調べ（平成16年度結果）

農地価格の推移（水田）



平成6年以降は、農地価格が年2%程度下落。農地を中間保有する合理化事業は、売買差損を生じるおそれ。

資料：全国農業会議所「田畑売買価格等に関する調査」

(参考2) 農業委員会の現状

- 農業委員会数及び農業委員数は、平成の大合併による市町村数の減少に応じて減少。
- 1 農業委員会当たりの農業委員数は市町村合併により若干増加したが、活動範囲が拡大。

○ 農業委員会数等の推移

単位：委員会、人

区 分	H2年	7年	12年	15年	16年	17年
農業委員会数	3,272	3,243	3,223	3,172	3,035	2,223
農業委員数	62,524	60,917	59,254	57,875	56,348	45,379
うち選挙委員	46,057	45,177	44,340	43,435	42,463	34,317
うち選任委員	16,467	15,740	14,914	14,440	13,885	11,062
1委員会当たり委員数	19.1	18.8	18.4	18.2	18.6	20.4
職員数	11,184	11,054	10,760	10,398	10,082	8,766
1委員会当たり職員数	3.4	3.4	3.3	3.3	3.3	3.9

資料：農林水産省経営局構造改善課調べ

- 農地法に基づく権利移動許可等に係る事務については減少する一方、農業経営基盤強化促進法に基づく利用権の設定に係る事務については、増加傾向にある。

○ 農地の権利移動許可等（法令業務）

単位：千件

区 分	H2年	7年	12年	16年
農地法第3条 (権利移動許可)	257	160	131	105
農地法第4・5条 (知事の転用許可に係る 意見、届出受理)	318	258	211	183
農業経営基盤強化促進法	144	159	214	242

資料：農林水産省経営局構造改善課調べ

注：農地法第4・5条による転用許可は農林水産大臣又は都道府県知事の業務であり、農業委員会の業務は知事許可案件に係る申請書を受理し、これに意見を添付し知事へ送付することである。

○ 農業委員会による利用調整

単位：ha

	H13年	14年	15年	16年	17年
基盤強化法による権利移動	120,879	124,101	128,650	143,013	143,468
うち 要請	64,362	57,701	65,293	83,023	98,538
(割合)	53.2%	46.5%	50.8%	58.1%	68.7%
あっせん	32,999	32,390	32,507	33,520	34,696
うち 売買	11,520	12,690	11,083	12,555	11,648
賃貸借	18,614	18,393	19,222	19,609	21,619

資料：農林水産省「土地管理情報収集分析調査」及び経営局構造改善課調べ

注1：「要請」とは、農業経営基盤強化促進法第13条第4項の規定による要請に基づき、農用地利用集積計画が作成されたものをいう。

注2：「あっせん」とは、農地移動適正化あっせん事業によって、農業委員会が売買や賃貸借等をあっせんしたものをいう。17年度のあっせんは暫定値である。

(参考3) 農用地利用改善団体の現状

- 地域の話し合いにより、担い手や特定農業法人、特定農業団体に利用集積を進める農用地利用改善団体は平成18年9月現在で、1998団体。

農用地利用改善団体数

項目 農政局等	市町村数 (市町村)	農用地利用 改善団体数 (団体)	構成集落数 (集落)	構成農家戸数 (戸)	地区内 農用地面積 (ha)
北海道	31	252	696	7,114	114,278
東北	64	378	768	24,203	26,914
関東	18	61	154	4,444	4,339
北陸	50	521	559	18,122	19,005
東海	14	51	97	4,608	3,969
近畿	40	287	346	16,138	11,400
中国・四国	53	269	589	10,684	8,087
九州	31	179	405	8,497	8,506
沖縄	0	0	0	0	0
全国計	301	1,998	3,614	93,810	196,497

資料：農林水産省経営局経営政策課調べ（平成18年9月末現在）

1改善団体当たりの構成集落数 1.8 集落
 構成農家戸数 47.0 戸
 地区内農用地面積 . . . 98.3 ha
 47.1 ha（都府県）

5. 担い手への農地の面的集積の取組事例

- 以上のとおり、担い手への農地がまとまった形での面的集積は、全体として進んでいない現状にあるが、一部地域では面的集積を実現している例がみられる。
- しかし、現時点ではこれらは点的な動きに止まっており、これを全国的な動きに広げることが必要。

事例1 (S県I市N地区)

取組前

地区の概要

- 担い手の経営面積(水田) : 217ha
- 担い手(5ha以上の水田専業農家) : 17名

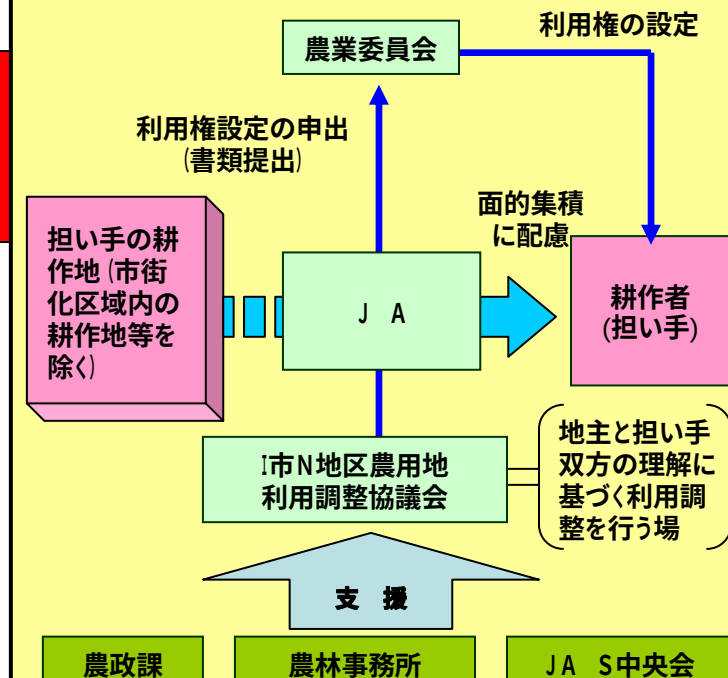
課題

- 高齢化・兼業化の進展に伴う水田貸出希望の増加の反面、担い手の農地は分散し、これ以上の規模拡大はできず貸出希望に応じることができない → 耕作放棄地拡大の懸念。
- 貸借関係は、相対契約が主
- 農業委員会などの既存の地域組織による利用調整の限界
→ 分散状況に応じた広域的な利用調整の場の設定の必要性

取組の概要

経営農地の分散を解消するため、17人の担い手(5ha以上の水田専業農家)の既存耕作面積217haのうち、市街化区域内の耕作地等を除く190haをJAが主体となって再配分を行い、分散を解消し面的集積を実現。

仕組み



取組後

農地の状況



- 面的集積が図られ、作業効率のアップ、生産コストの削減、水管理が容易等のメリット
- 地主への小作料支払いが楽(JAが支払い代行)
- 担い手間に横のつながり形成
- 耕作放棄の未然防止
- 他地区での取組への波及

成功した要因

- I市に積極的に進めようとする熱意を持った職員がいた
- 地区内の貸付希望農地のすべてを本事業に乗せた
- JAが全面的に協力し、仲介に入ることにより地主の信頼が向上
- 出し手側への十分な説明 等

事例2 (K県 K市 T地区)

取組前

農地の状況

- 平均10a、410筆



地区の概要

- 農地面積: 35.7ha
- 農業者数: 130名

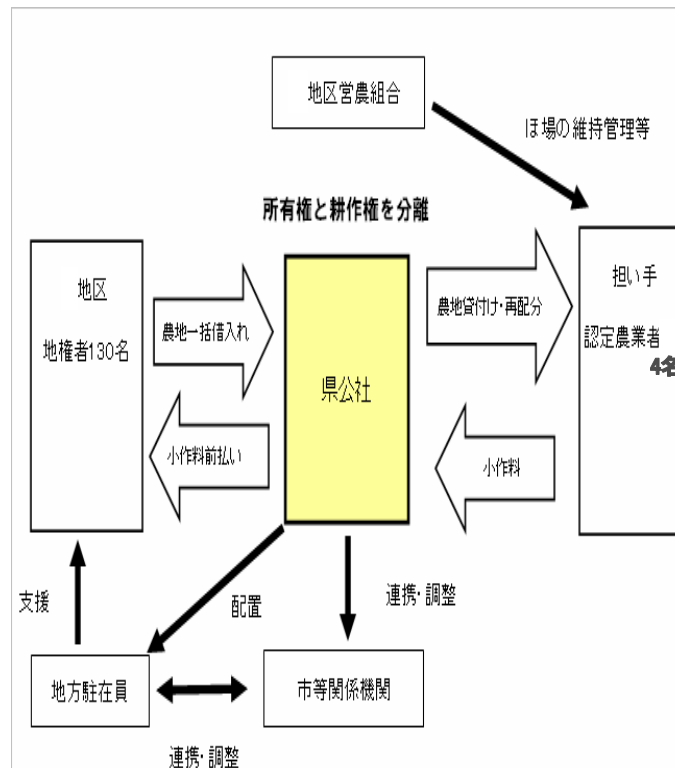
課題

- ほ場の平均区画が10aと狭小、農道も未整備
- 担い手の経営地が分散し、機械作業効率が悪い
- 兼業農家と高齢農家が大半。担い手不足が大きな課題

取組の概要

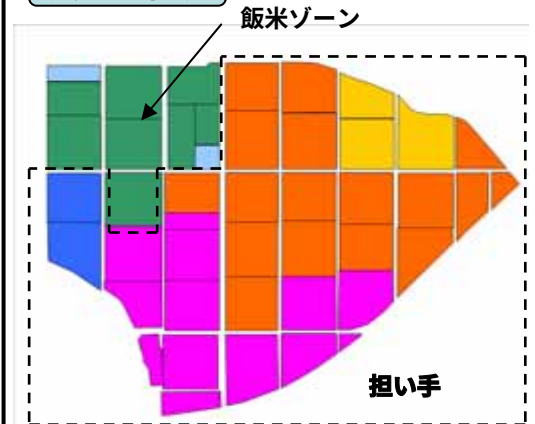
- 大区画のほ場整備後、すべての農地を県公社が一括借上げし、所有権と耕作権を分離。市が作成した土地利用計画に基づいて担い手へ集積。
- 土地利用調整や関係機関との調整を行う者(地方駐在員)を地区に張りつけ実施。

仕組み



取組後

農地の状況



- 平均1ha、40区画
- 地区の約8割を担い手(4名)へ利用集積(28.6ha)し、集団化
- 残りの約2割を飯米ゾーンとして団地化

成功要因

- 地域の同意や関係機関との調整に当たって、先導的な地元出身者(元銀行員)や有識者(元農業大学校長)が調整し、一括借上げを実現
- 全地権者と耕作者で構成する営農組合を立ち上げ、諸施設の管理等を実施することにより、将来の農地管理に対する安心感を付与
- 県公社による小作料一括前払を活用することにより、地権者の負担軽減を図り、ほ場整備を実施

取組前

地区の概要

- 農地面積：43ha
- 農業者数：57名

課題等

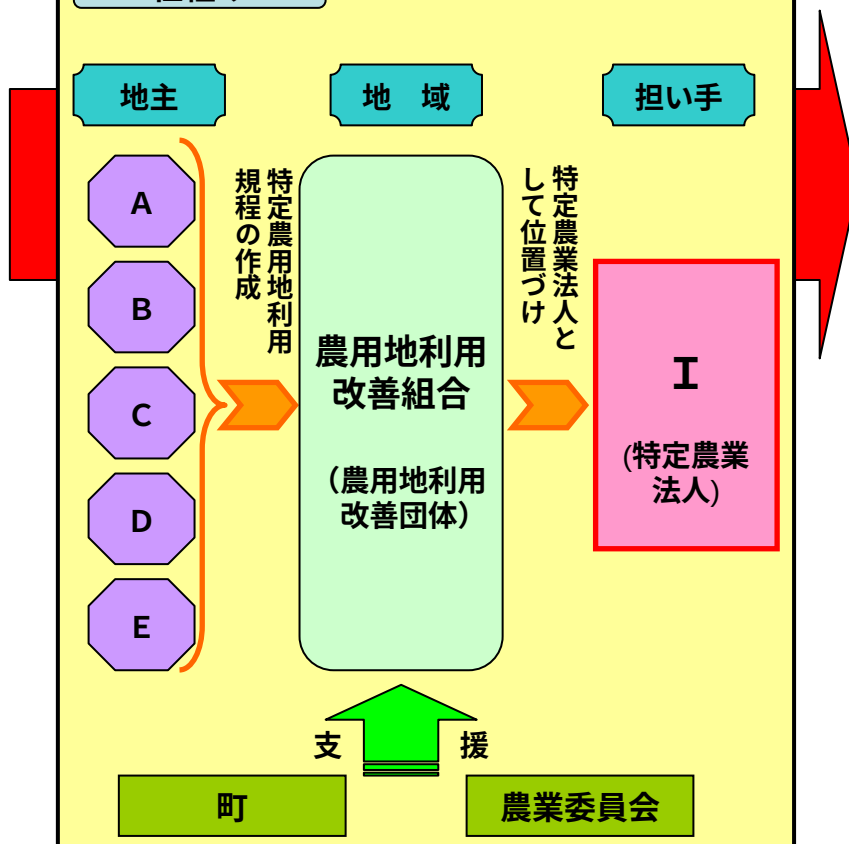
- 地区では、企業誘致等で農業の兼業化が進展
→ 担い手不足が懸念
耕作放棄地が拡大
- 担い手は、家族経営に
限界を認識。法人化へ
→ 作付の効率化
生産コスト低減、
生産販売のシステム化等で限界感
- 担い手2名で法人化した
が、地主との相対では
規模拡大は進まず

事例3 (S県 Y町 K地区)

取組の概要

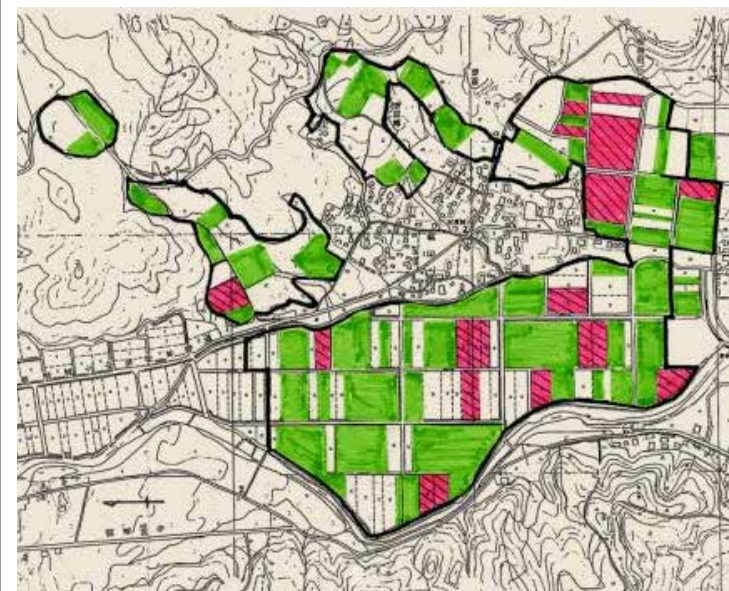
- 地主との個別相対ではなく、地域に農用地利用改善組合を設立し、担い手2名による法人(株)Iを特定農業法人として位置づけ
→ 法人：経営規模の拡大
地区：耕作放棄地の増加に歯止め

仕組み



取組後

農地の状況



農用地利用改善組合の実施区域
利用権設定
農作業受託

- Iは、特定農業法人として位置づけられた後、
地域内農地の7割以上(32ha)以上を集積。

成功した要因

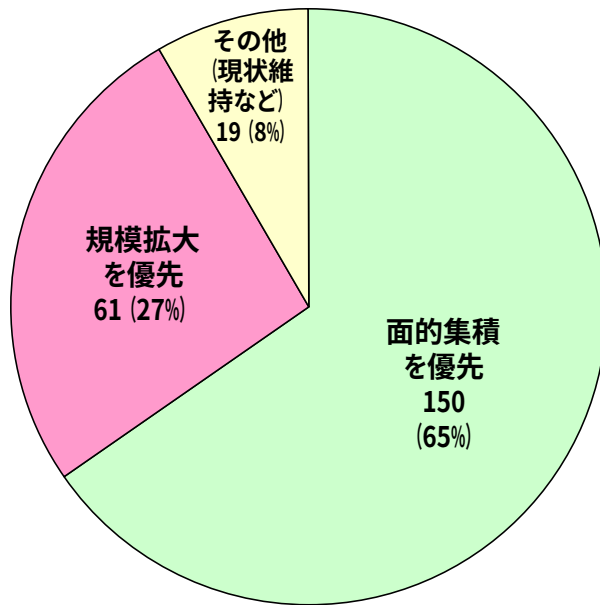
- Iが、特定農業法人と位置付けられたこと
- 農業委員会等の関係機関の協力があったこと
- 貸し手農家の公平感を確保するために、ほ場条件によって分類した細やかな対応を行ったこと

6. 面的集積についての意向等

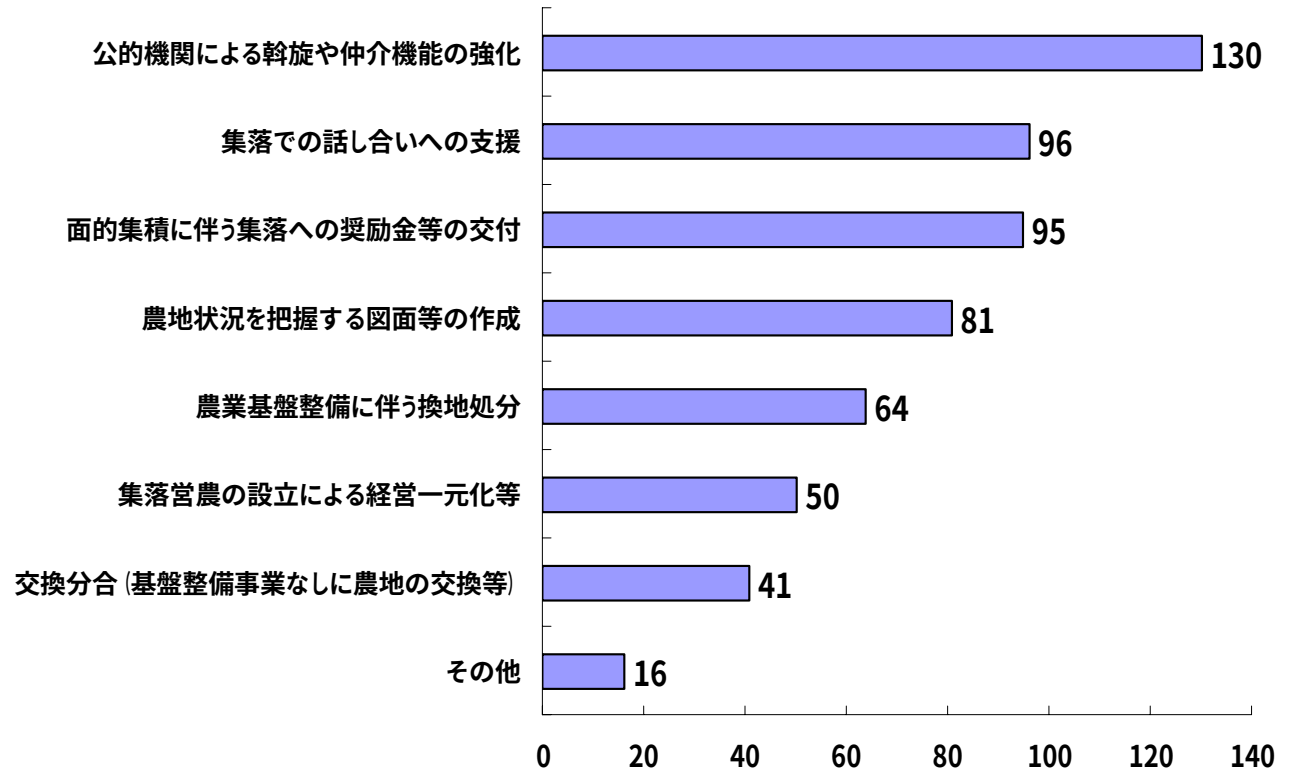
(1) 面的集積についての担い手の意向

- 担い手の今後の経営改善の方向をみると、65%が規模拡大よりも面的集積を優先するとしており、面的集積に必要な取組としては、「公的機関による斡旋や仲介機能の強化」、「集落での話し合いへの支援」、「面的集積に伴う集落への奨励金等の交付」、「農地状況を把握する図面等の作成」を要望。

今後の経営改善の方向



面的集積に必要な取組



資料：「平成18年度農地の面的集積に関する市町村実態調査」
注：全国の担い手230経営体による回答である。

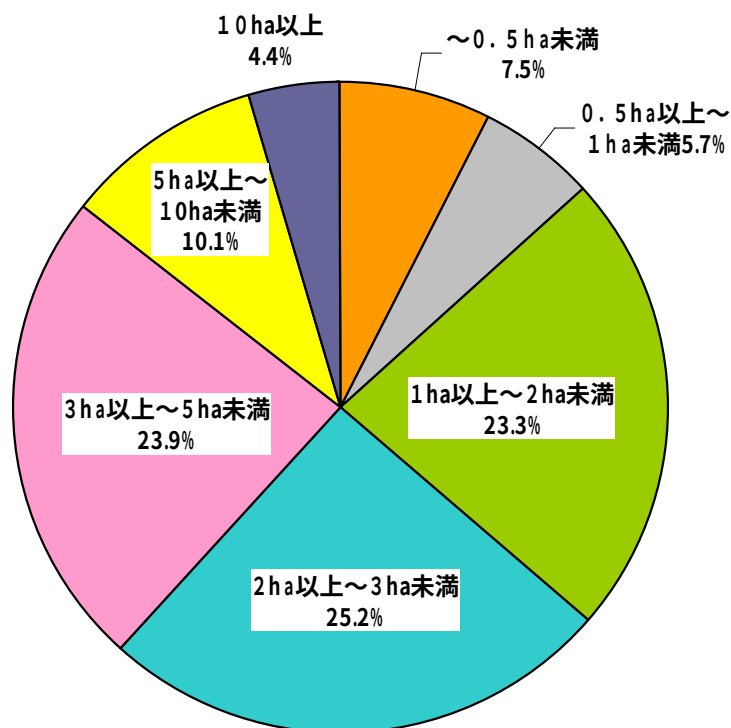
資料：「平成18年度農地の面的集積に関する市町村実態調査」
注：全国の担い手230経営体による複数回答である。

(2) 担い手が考える効率的な営農が可能となる1団地当たりの面積

- 大規模稲作経営者に対する「1団地当たりどの程度以上の面積であれば、効率的な営農が可能となるか」というアンケート調査結果をみると、9割近い担い手が少なくとも1ha以上のまとまりは必要と考えている。

なお、少なくとも必要と考える面的なまとまりについては、地域、作目、営農形態等によって幅があると考えられる。

1団地当たりどの程度以上の面積であれば効率的な営農が可能となると考えるか



(参考)

1. 調査の概要
全国稲作経営者会議の調査モニターに対するアンケート調査（調査時期 平成18年6月）
2. 調査数 159名
3. 調査モニターの平均規模等
 - ① 平均経営面積 19.8ha
 - ② 平均団地数 30.1団地
 - ③ 1団地の平均面積 0.65ha

(3) 担い手への面的集積等についての農業団体の提言

- 担い手への農地がまとまった形での面的集積等に関しては、農業団体も積極的に提言。

全国農業会議所（平成18年度全国農業委員会会長大会 提案・要請決議
「経営安定対策の導入等による農業構造改革に向けた政策提案決議」抜粋）

2. 認定農業者等担い手への農場的な農地利用集積の推進

- 分散錯圃を解消し、農場的な農地利用調整を可能とするため、認定農業者等担い手の経営確立に着目した借地の交換や自作地の交換歩合等の一括実施など、特定のモデル地域を指定した「面的農地利用集積調整パイロット事業」（仮称）を創設すること。その際、事業効果をより一層高めるため、農用地利用改善団体へ交付される現行の認定農業者農用地集積促進費の規模要件を緩和し、対象者を拡充すること。
- 併せて、担い手の面的利用集積を支援するため、市町村、農業委員会、JA、農地保有合理化法人、土地改良区等が連携を強化しつつ話し合いや計画づくりを助長する施策を講じること。

全国農業協同組合中央会（「新たな基本計画の策定に向けたJAグループの政策提案」抜粋（平成16年7月））

1. 望ましい農業構造の実現に資する農地制度の確立

- (1) 「農地を農地として利用する」農地制度への見直し強化
 - 持続的な家族農業経営を基本に、地域に根ざした農業者やその集団・法人が、「農地を農地として適切に利用する」ことをすすめることができる農地制度への抜本的な見直しをはかること。
 - 「農地利用、農村整備計画」づくりのもとに、効率的な利用をはかる農地、資源保全すべき農地、生きがいや交流・体験農地、住宅地など、農地等の利用区分を地域の合意に基づき明確にする仕組みを構築すること。
- (2) 担い手へ面的な利用集積をすすめる仕組みの確立
 - 現行の農用地利用改善団体の地区設定の促進や機能拡充等を通じて、地域の合意に基づく特定農業法人・団体または特定された農業者、合理化法人への面的な利用集積をすすめる仕組みを強化すること。
その際、相続による分散所有農地や、農地所有非農家・不在地主等の農地の農業的利用を担保する利用調整制度を確立すること。

7. 農地の利用集積及び面的集積を進めるための論点

- 担い手への農地がまとまった形での面的集積を進めるためには、面的集積が進まない要因や優良事例を踏まえ、担い手の意向等を考慮しつつ、次のような論点について対応することが必要。

- 農地を貸したくないという兼業農家や高齢農家の意識の改革
- 都市に住む不在地主についてもその意向等の把握と担い手への利用集積の誘導
- 地元に密着して、出し手の農地を一括して受け、担い手に配分する組織の確保

《留意点》

- ・ 利用を一括して受ける場合、出し手との関係をどのように構築すればよいか
- ・ 担い手間の調整はどのようにすべきか
- ・ 地元に密着したコーディネーター活動はどうあるべきか など

- 併せて、基盤整備（大区画連担化）が重要