

**担い手への農地の面的集積の促進に向けて
（「農地政策に関する有識者会議」の概要）**

**農林水産省
平成19年3月**

農業の担い手育成と農地制度について

「農政改革基本構想」(平成16年5月 第3回食料・農業・農村政策推進本部提出)

【主要3課題】

食料自給率向上の前提となる人(農業経営)と資源(農地・農業用水等)の確保を図る観点から、

担い手を対象とした
品目横断的政策の導入

環境や農地・農業用水路等を
保全する政策の確立

担い手・農地制度の改革

食料・農業・農村基本計画(平成17年3月)

改革実施項目

これまでに具体化された改革、

- ア 品目横断的経営安定対策
- イ 米政策改革推進対策
- ウ 農地・水・環境保全向上対策
- エ 担い手支援の集中化・重点化
- オ 集落営農の推進

(19~21年度:集中改革期間)

残された課題

農地政策の見直し・再構築

直面する課題

担い手が減少・高齢化する中、
ア 優良農地の確保と担い手
への集積
イ 耕作放棄地の発生防止と
利用率の向上

が課題

検討方向

担い手への面的にまとまった形での農地の利用集積の促進を中心として、
・ 農地の効率的利用のための新規参入の促進
・ 農業経営の法人化の促進
・ 遊休農地の発生防止・解消
・ 優良農地の確保

農地をめぐる最近の動き

【農村現場の状況】

- ・ 平成19年度からの品目横断対策の実施に伴う、集落営農づくりの加速化の中で、作業受委託等様々な取組が急速に拡大
- ・ 農地の利用調整についてのいろいろな課題(安定的な権利関係の構築等)が表面化

【経済財政諮問会議等の動き】

経済財政諮問会議

- ・ 1月に日本経済の進路と戦略を策定
- ・ グローバル化改革に関する専門調査会を設置
- ・ 農業改革を含めた議論を行い、春頃、中間取りまとめ(農地の利用集積に関心)

規制改革・民間開放推進会議

- ・ 昨年12月に最終答申
農地制度、農業委員会制度等が主要論点
- ・ 新組織の立ち上げ

農地は農業の基礎的資源

- ⇒ 農地政策が抱える課題に対応するため、法令、予算、税制等農地に関する全ての制度・事業について点検・検証し、例えば、公的機関の仲介による面的集積など実施可能なものから施策の改革を進める必要。

このため、農林水産省として農地政策の再構築に向けた検討を加速化する旨を表明し、省内にPTを設置。(12月5日、大臣記者会見)
今後、スケジュール感を持って主導的・主体的に検討を進めていく考え。

【当面の検討作業】

- ・ 現行農地政策の効果等の点検・検証
- ・ 農地政策についての国内外の必要な調査
- ・ 農業関係団体との意見交換
- ・ 有識者会議の設置 等

「農地政策に関する有識者会議」開催要領

第1 趣旨

農業の構造改革を促進し、意欲ある担い手の育成・確保、国内農業の食料供給力の向上を図る上で、農業の基礎的資源である農地のあり方は最重要施策の一つである。

特に、担い手の減少・高齢化が進む中で、優良な農地の確保と担い手への集積、耕作放棄地の発生防止と利用率の向上等が直面する課題となっている。

こうした中、農地政策の再構築に向けた検証・検討を進めるに当たり、その基本的な方向等について、各界の有識者からご意見をうかがう場（以下、「有識者会議」という。）を設けることとする。

第2 構成

- 1 有識者会議は、別紙の委員によって構成する
- 2 有識者会議は、必要に応じ適当と認められる関係者から説明又は意見を聴取することができる。
- 3 有識者会議の下に、専門的・法制的な事項についてご意見をうかがう場として専門部会を設ける。
- 4 専門部会は、必要に応じ適当と認められる関係者から説明又は意見を聴取することができる。また、必要に応じ適当と認められる者を調査委員として委嘱することができる。

第3 座長

- 1 有識者会議には、座長を置く。
- 2 座長は、委員の互選により選任する。
- 3 座長は、有識者会議の議事を運営する。
- 4 前3項の規定は、専門部会に準用する。

第4 運営

- 1 有識者会議の配付資料、議事概要等については、ウェブサイト掲載その他適当な方法により公表する。ただし、座長が特段の支障があると認める場合は、非公表とすることができる。
- 2 前項の規定は、専門部会に準用する。
- 3 有識者会議の庶務は、農村振興局地域計画官の協力を得て、経営局構造改善課において行う。

農地政策に関する有識者会議委員名簿

（敬称略、五十音順）

さくらい	たけひろ	
櫻井	武寛	(株)一ノ蔵代表取締役会長
そのだ	としひろ	
園田	俊宏	熊本県農業協同組合中央会会長
たかぎ	まさる	
高木	賢	弁護士
たちばな	ひろし	
立花	宏	(社)日本経済団体連合会専務理事
ちゅう	さとし	
忠	聡	(有)神林カントリー農園代表取締役
なかむら	ひろむ	
中村	裕	全国農業会議所専務理事
にしやま	やすまさ	
西山	泰正	北海道農政部長
はらだ	すみたか	
原田	純孝	東京大学社会科学研究所教授
ふくにし	よしゆき	
福西	義幸	農事組合法人酒人ふぁ～む理事
ふじ	しげお	
富士	重夫	全国農業協同組合中央会常務理事
もぎ	ゆうざぶろう	
茂木	友三郎	キッコーマン(株)代表取締役会長CEO
よしかわ	ひろし	
吉川	洋	東京大学大学院経済学研究科教授
よしみず	ゆみこ	
吉水	由美子	伊藤忠ファッションシステム(株)マーケティング・ディベジジョン R&Dグループマーケティングディレクター

（座長）

有識者会議のスケジュールについて

済 第1回有識者会議（1月30日（火）10:00～12:00、飯野ビル会議室）

- ・農地政策をめぐる事情、今後の進め方等

済 第1回専門部会（1月30日（火）13:30～15:30、飯野ビル会議室）

- ・農地政策をめぐる事情、今後の進め方等

済 第2回専門部会（2月20日（火）15:00～17:00、三番町共用会議所）

- ・担い手への農地の利用集積の現状と課題

済 第3回専門部会（3月1日（木）13:30～15:30、農林水産省共用第8会議室）

- ・担い手への面的集積

済 第2回有識者会議（3月9日（金）14:30～16:30、三番町共用会議所）

- ・担い手への面的集積の現状と課題・今後の検討の方向、
その他の検討テーマの提示

済 第4回専門部会（3月23日（金）13:30～15:30、三番町共用会議所）

- ・優良農地の確保、遊休農地対策の推進等

今後の有識者会議での議論テーマ（予定）

- ・優良農地の確保、遊休農地対策の推進、法人化、新規参入の促進等

「農地の面的集積に係る論点と方向」
 (平成19年3月9日 農地政策に関する有識者会議)

論 点	方 向
<p>まだ農業を続けるという兼業農家や高齢農家等の意識の改革 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</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「農地は限りある経営・生産資源として有効利用すべき」との理念を明確化し、その浸透を図ることが必要。 ・ また、そのためのインセンティブを与えるため、面的集積に向けた取組に参加する者に対して、メリット措置の集中化・重点化を進めること(場合によっては参加しない者にデメリット)が必要。
<p>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</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 所有と利用を切り離し、農地の利用について、地域の一定の組織(面的集積を促進する機能を持つ組織)が間に立つことにより、 出し手・受け手の関係を遮断 その農地を上記の組織が一括して引き受け まとめた形で担い手へ再配分 必要な場合に賃借料の徴収等を代行する仕組みが、面的集積の促進には必要。 ・ その際、上記の組織は市町村単位を基本に全域をカバーする組織(旧市町村単位など地域が重ならない範囲で複数も可)として整備することが必要。
<p>《留意点》</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 組織が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 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 面的集積を達成するため、誰に農地の利用をまかせるかは上記の組織に委ねてもらうことが必要。
<ul style="list-style-type: none"> ・ 担い手間の調整はどのようにすべきか 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 面的集積を達成するため、担い手からも一旦農地の利用を上記の組織に委ねてもらうことが必要。その際、担い手の意向を十分尊重。
<ul style="list-style-type: none"> ・ 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 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 面的集積に向けて、地域における農地利用の調整をサポートする者を育成・確保するとともに、上記の組織内に位置付けることにより、その活動をサポートしていくことが必要。
<p>基盤整備の活用</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農地がまとまった形での面的集積を更に促進するための方策の検討が必要。

担い手への農地の面的集積に関する現状

平成27年に担い手が経営する農地が全農地の7～8割程度となる見込みに対し、現状は全農地の約4割

更なる担い手への農地利用集積の加速化が必要

しかし、現状では**担い手の経営農地は分散**
規模拡大のメリット生かせず、規模拡大できる面積にも限界あり

この要因は、農地の貸付を嫌がる所有者等の意識や個別相対での農地集積等。また、今後は相続による不在地主の増加のため利用調整が更に困難に

関係者の意識改革が必要

担い手への農地の利用集積を図るための**既存施策**（農地保有合理化事業や農業委員会の調整等）には**限界**

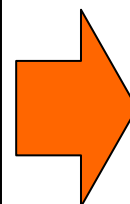
新たな面的集積に向けた仕組みが必要

コーディネーターの活動等により、農地利用を一定の組織に一括して任せて担い手に再配分したり、集落の話し合いによって地域の法人に利用を集積することにより**面的集積を図っている優良事例**もあり

点的な動きを普遍化する必要

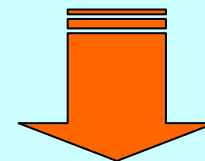
担い手も規模拡大より面的集積を希望し、関係団体も面的集積の重要性を提言

面的集積の**条件整備として基盤整備が重要**



有識者会議における
議論の流れ

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て対応することが必要



「農地の面的集積に係る論点と方向」

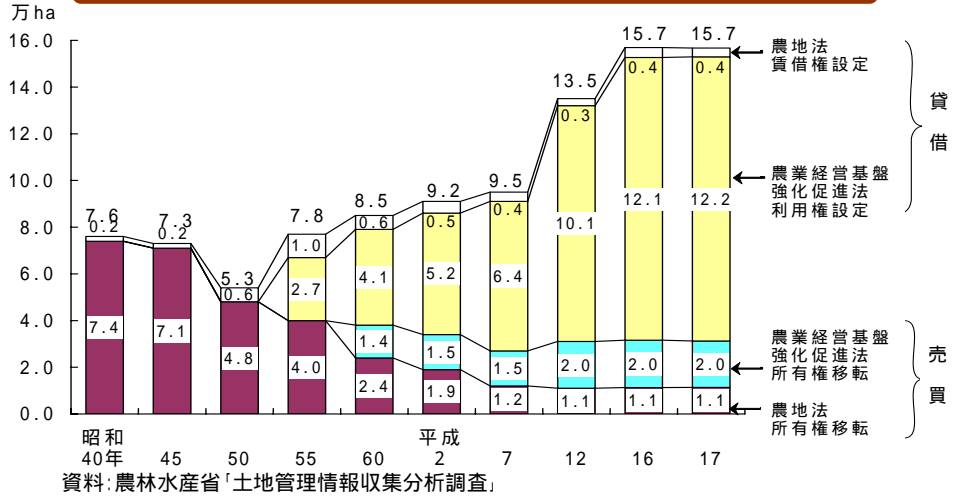
担い手への農地利用集積の推移と課題

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）。

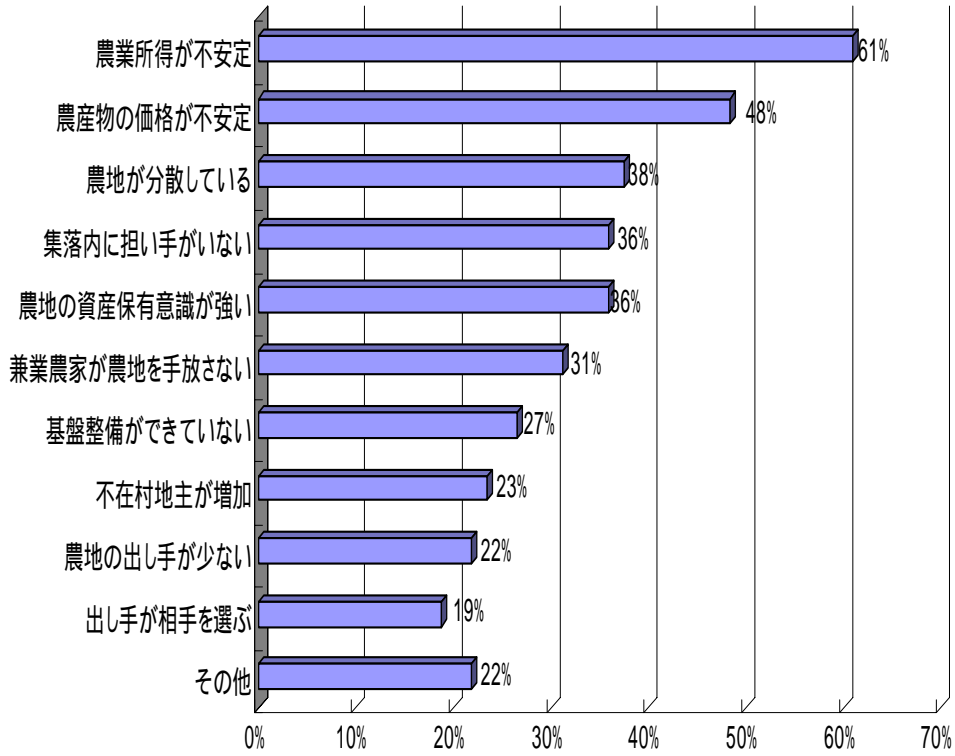
担い手への農地の利用集積が進まない理由としては、「農産物価格、農業所得が不安定」の他、「集積した農地が分散」するとともに、「農地の資産保有意識」や「兼業農家が農地を手放さない」等の貸し手の意識が要因。

「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

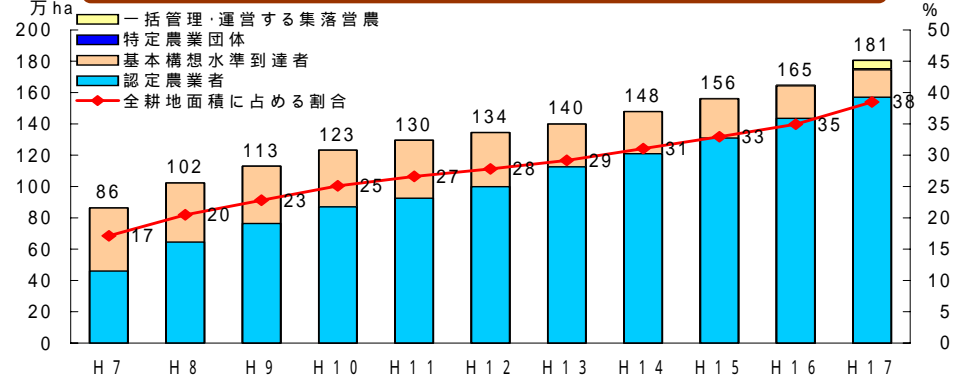


担い手への農地利用集積が進まない理由



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」

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。
 認定農業者(特定農業法人含む)
 市町村基本構想の水準到達者
 特定農業団体(平成15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(平成17年度から)

(1) 農地分散化の事例



認定農業者 A

営農類型 水稲専作

経営規模 16.4 ha (写真の一部)

団地数 70 団地

(1 団地当たり面積 0.23 ha)

最も離れている農地間の直線距離 5.0 km

1 ha 以上に面的集積した農地面積 0 ha

(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

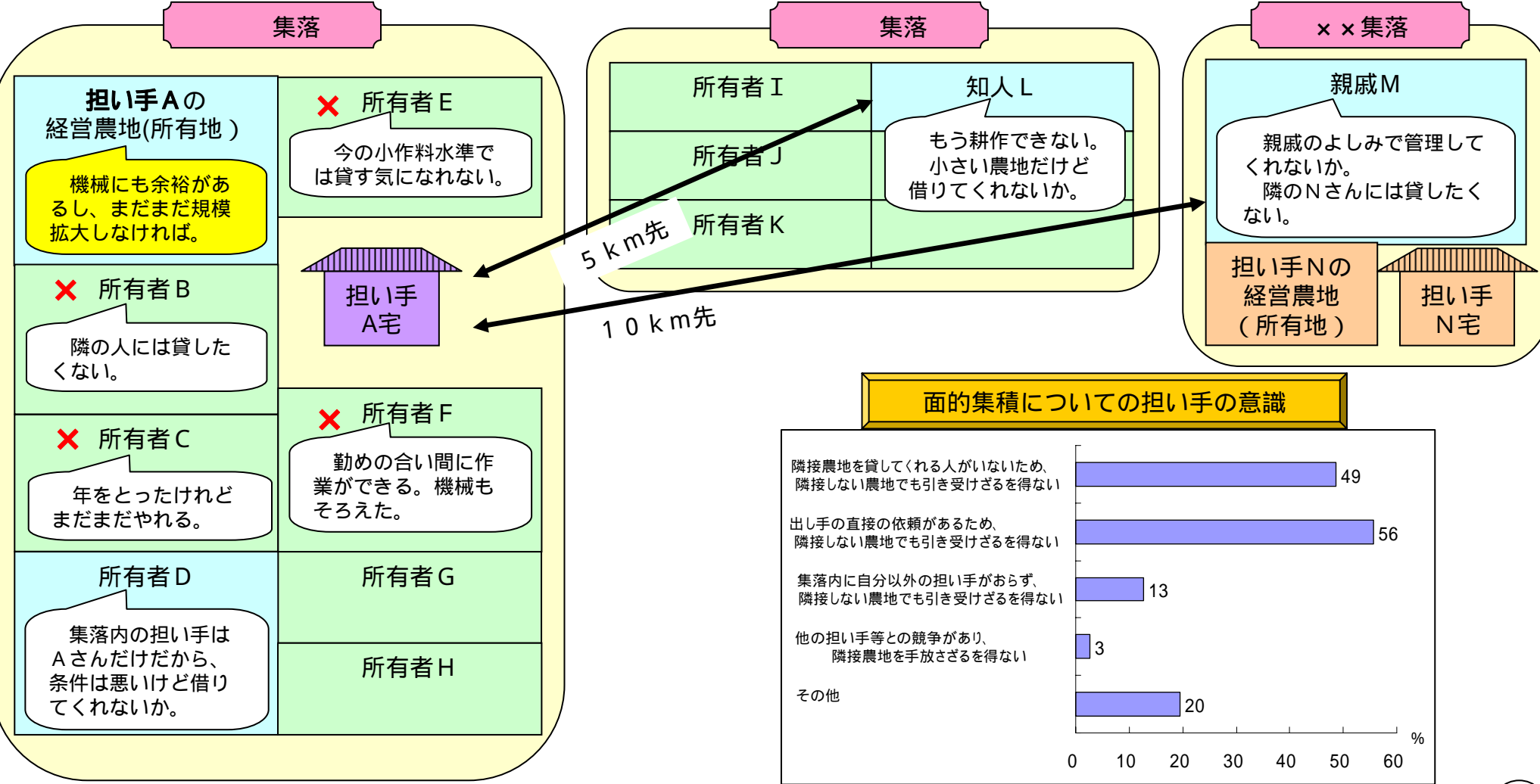
合理的な作業体系の構築が困難

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

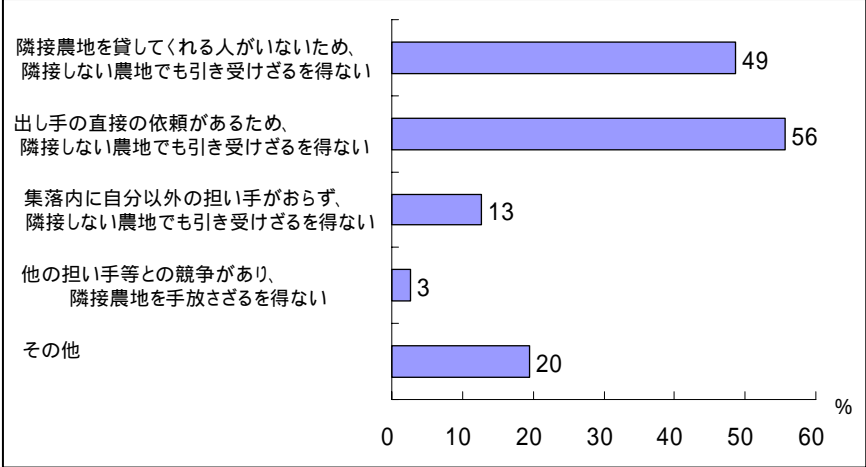
農地所有者の意識等

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。）



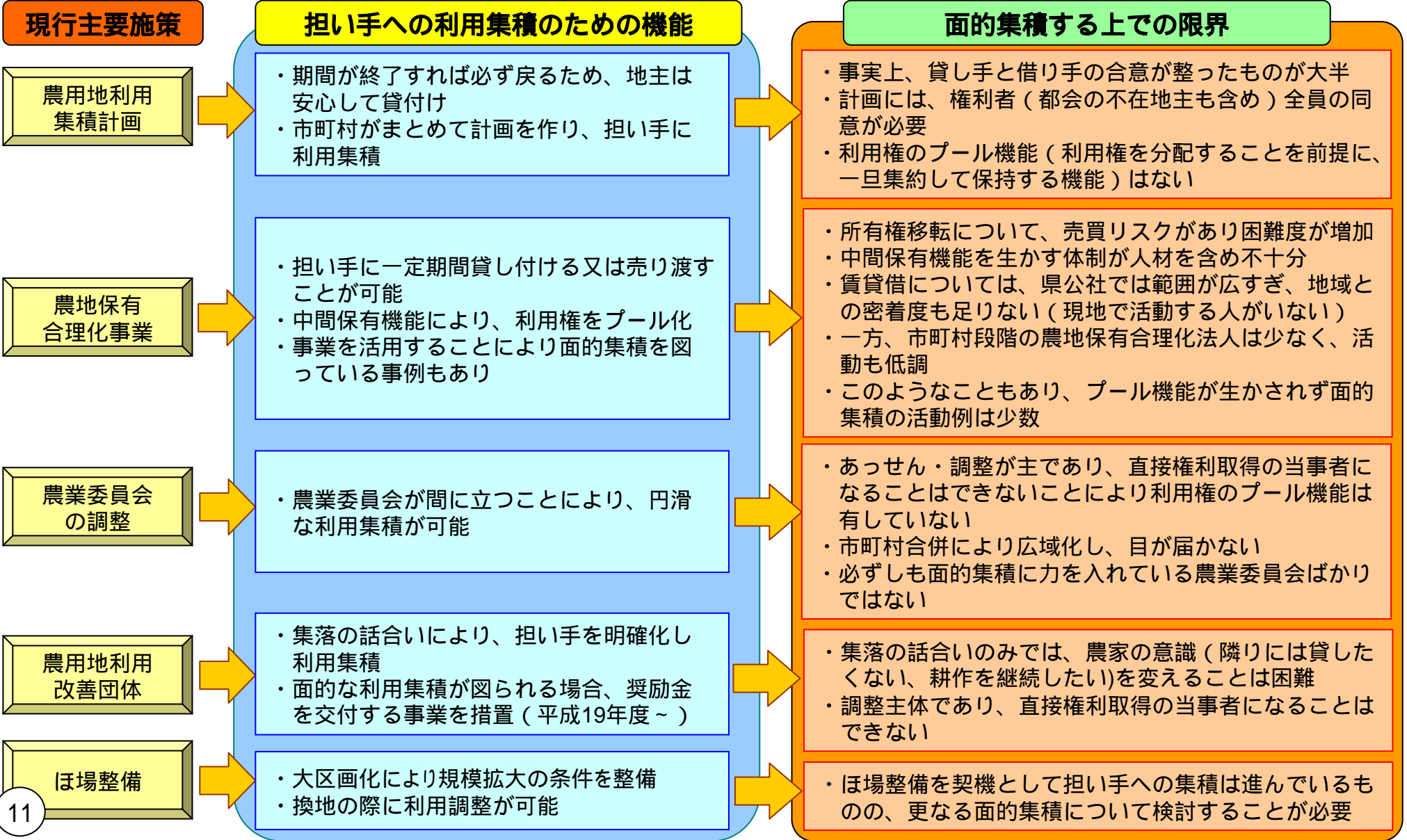
面的集積についての担い手の意識



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。

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。



農地の面的集積を図っている優良事例

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

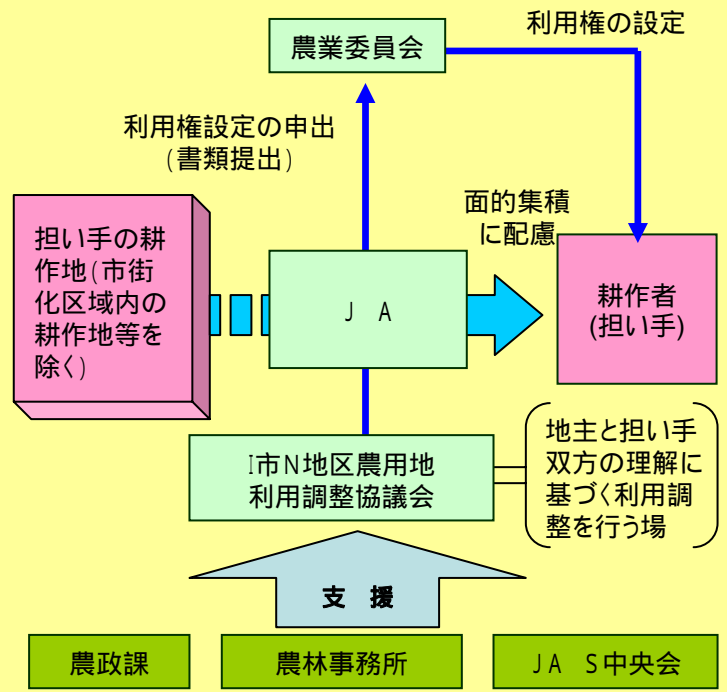
課題

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、市街化区域内的の耕作地等を除く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

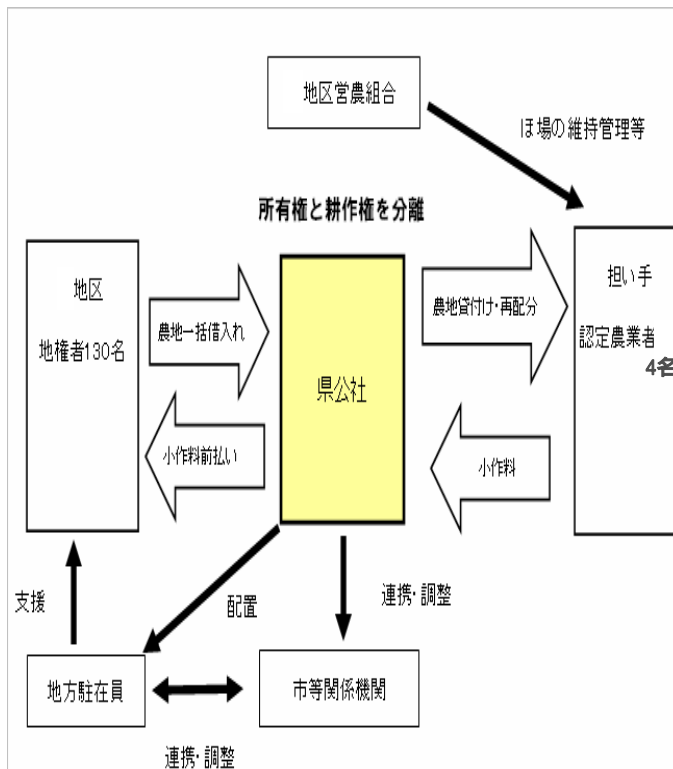
兼業農家と高齢農家が大半。担い手不足が大きな課題

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。

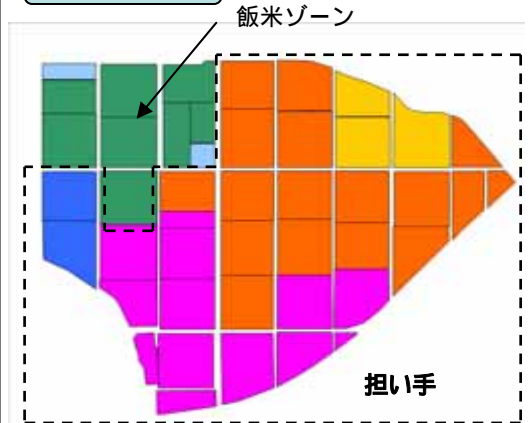
土地利用調整や関係機関との調整を行う者(地方駐在員)を地区に張りつけ実施。

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

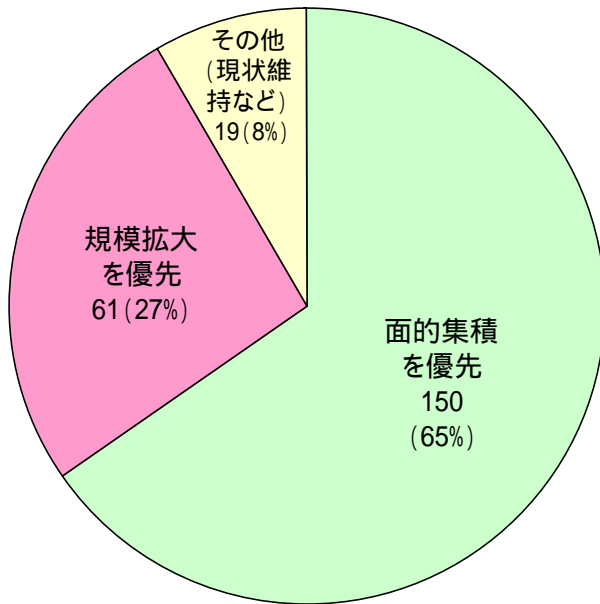
県公社による小作料一括前払を活用することにより、地権者の負担軽減を図り、ほ場整備を実施

面的集積についての意向等

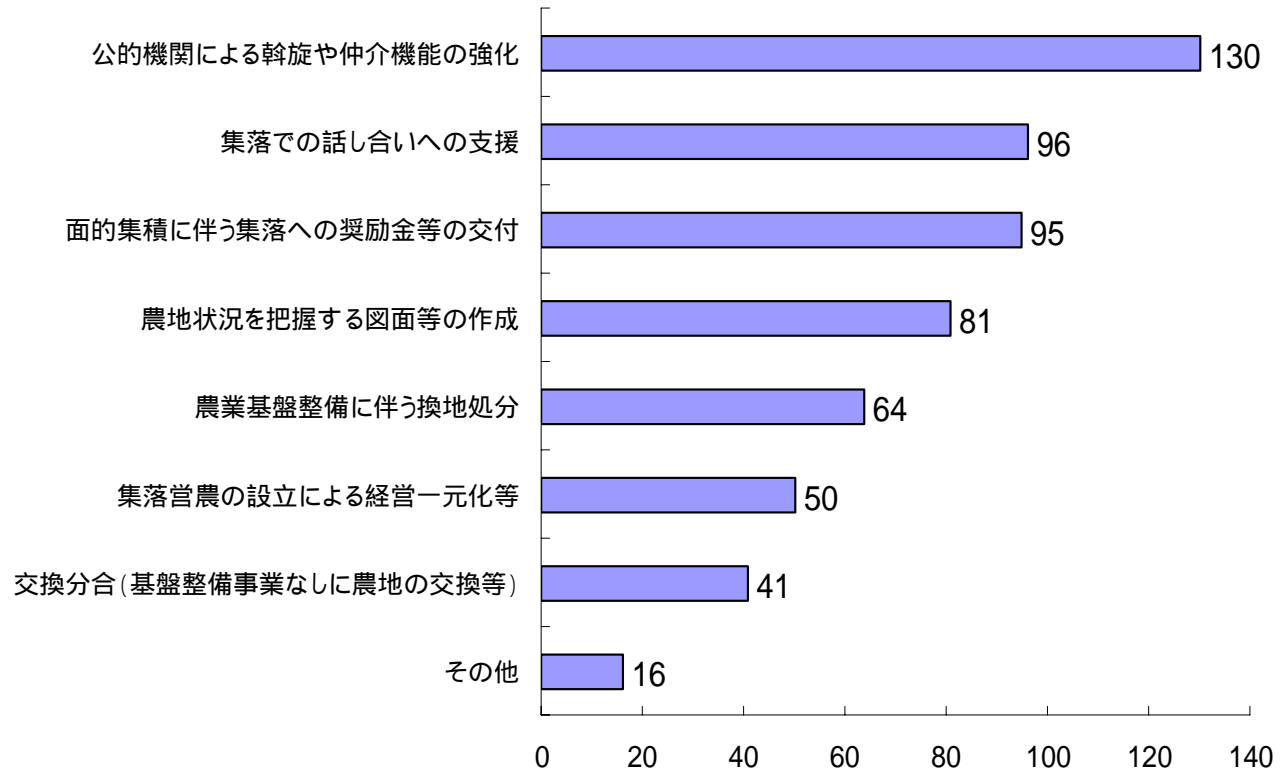
(1) 面的集積についての担い手の意向

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分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

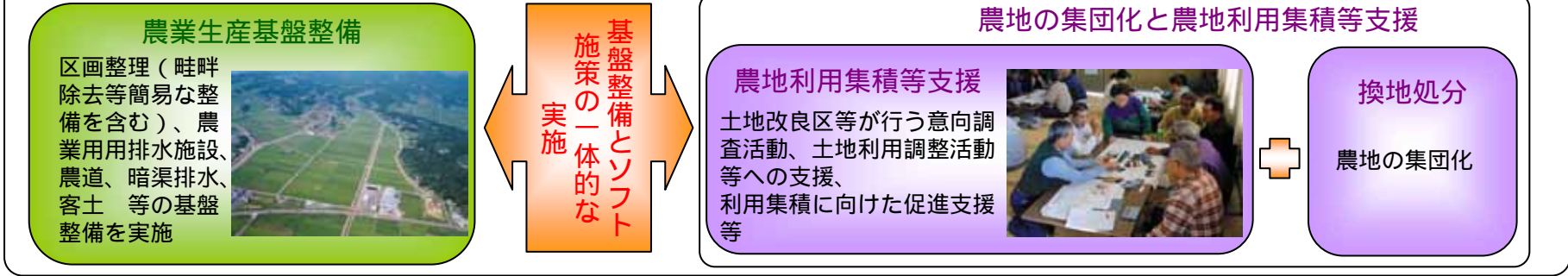
現行の農用地利用改善団体の地区設定の促進や機能拡充等を通じて、地域の合意に基づく特定農業法人・団体または特定された農業者、合理化法人への面的な利用集積をすすめる仕組みを強化すること。

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。

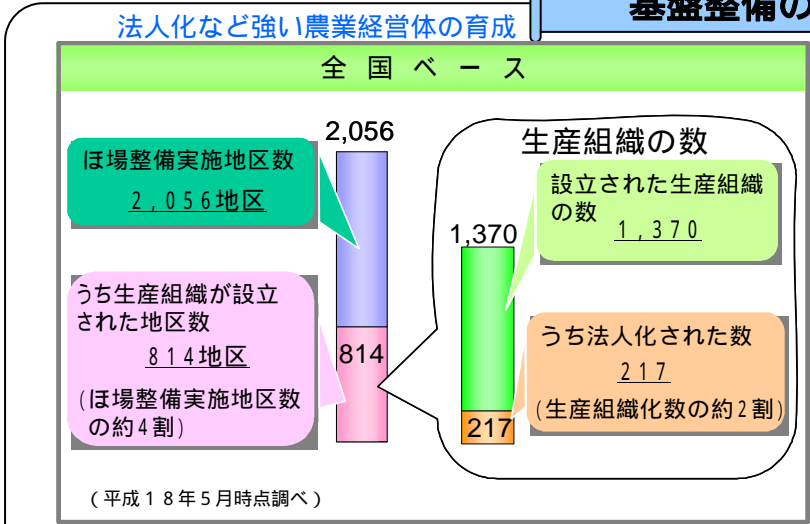
面的集積の条件整備としての基盤整備

基盤整備はソフト施策との一体的な実施により、農業生産法人などの担い手の育成や担い手への農地の利用集積の推進に大きく貢献しているが、農地がまとまった形での面的集積を更に促進するための方策の検討が必要ではないか。

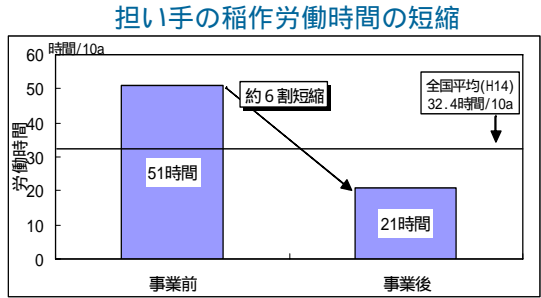
これまでの基盤整備の取組



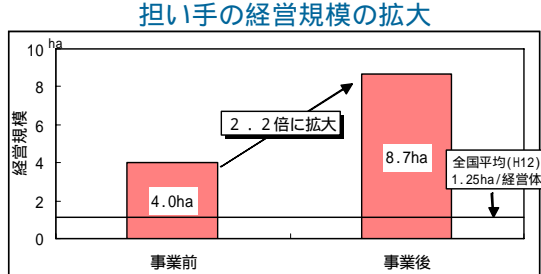
基盤整備の効果



法人を育成して農産物の加工・販売に取り組み、
通年雇用を実現 (H県T地区)



注：平成8～14年度に完了した都道府県営ほ場整備事業644地区の実績



注：平成8～14年度に完了した都道府県営ほ場整備事業552地区の実績

注1) H5～H14に採択されたほ場整備事業(一般型・担い手育成型)、土地改良総合整備事業(一般型・担い手育成型・支援型・水田農業緊急整備型)2,056地区の実績。
注2) 生産組織の定義については、複数の農家が参加しており、代表者及び規約の定めがある協定が結ばれているなどの県営ほ場整備事業等において定義されていた組織を意味する。