

担 手 へ の 面 的 集 積 （ 論 点 と 方 向 ）

平成19年3月
農 林 水 産 省

－ 目 次 －

I 農地の面的集積に係る組織の役割

1. 農用地利用集積計画に係る関係組織	1
2. 農業委員会による利用調整	2
3. 農地保有合理化事業（1）（2）	3
4. 農用地利用改善団体による利用調整（1）（2）	5
5. 土地改良区による利用調整（1）（2）	7

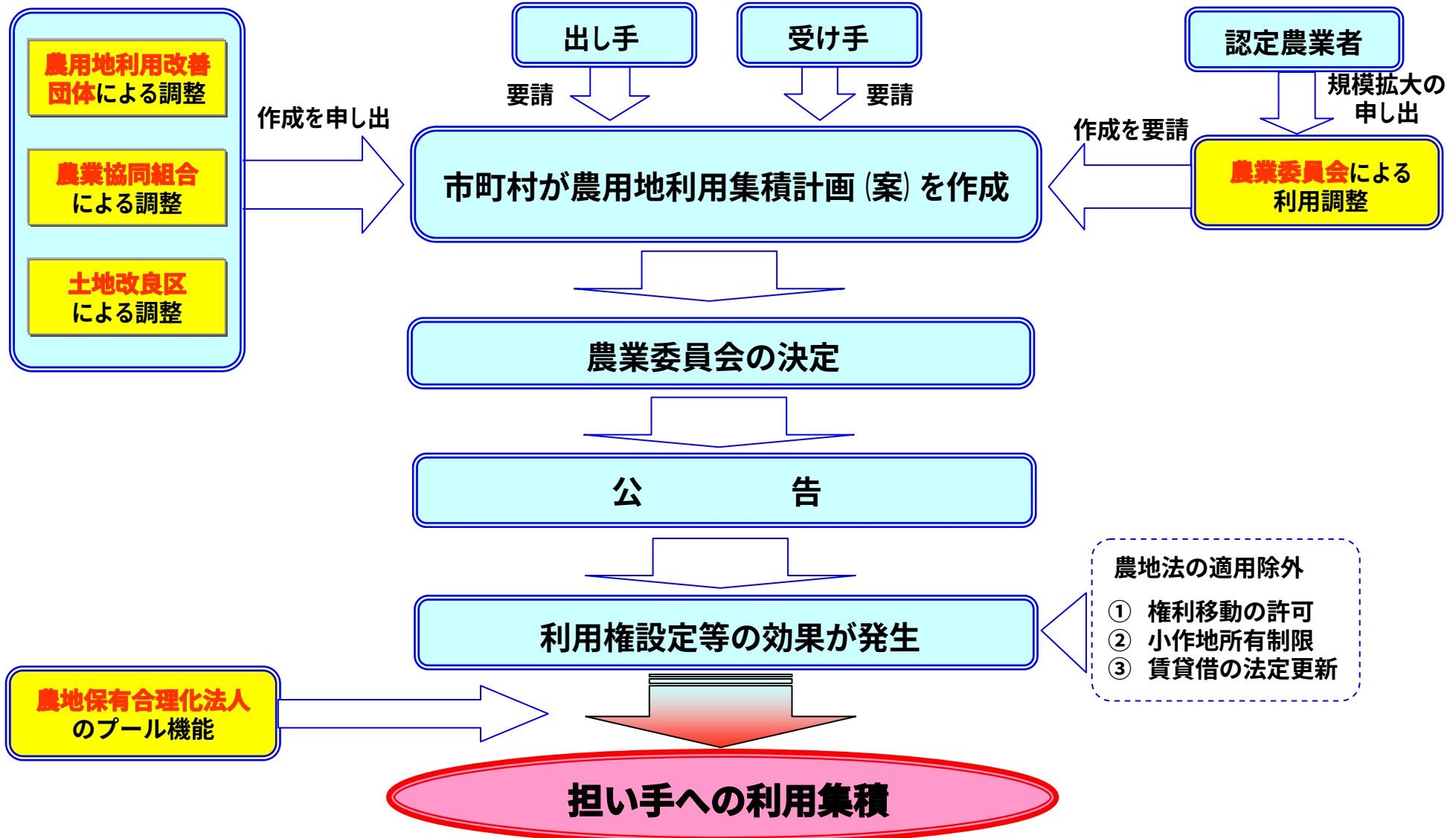
II 担い手への面的集積（論点と方向）

1. 農地の利用集積及び面的集積を進めるための論点	9
2. 農地の所有者をはじめとする農地関係者の意識の改革	10
3. 面的集積を行う組織の確保	11
4. 面的集積を図る上での各組織の役割	12
5. 面的集積を図る場合の留意点と対応方向	13
6. 基盤整備の活用	14
（参考）面的集積を図るための論点と施策の対応方向	15

I 農地の面的集積に係る組織の役割

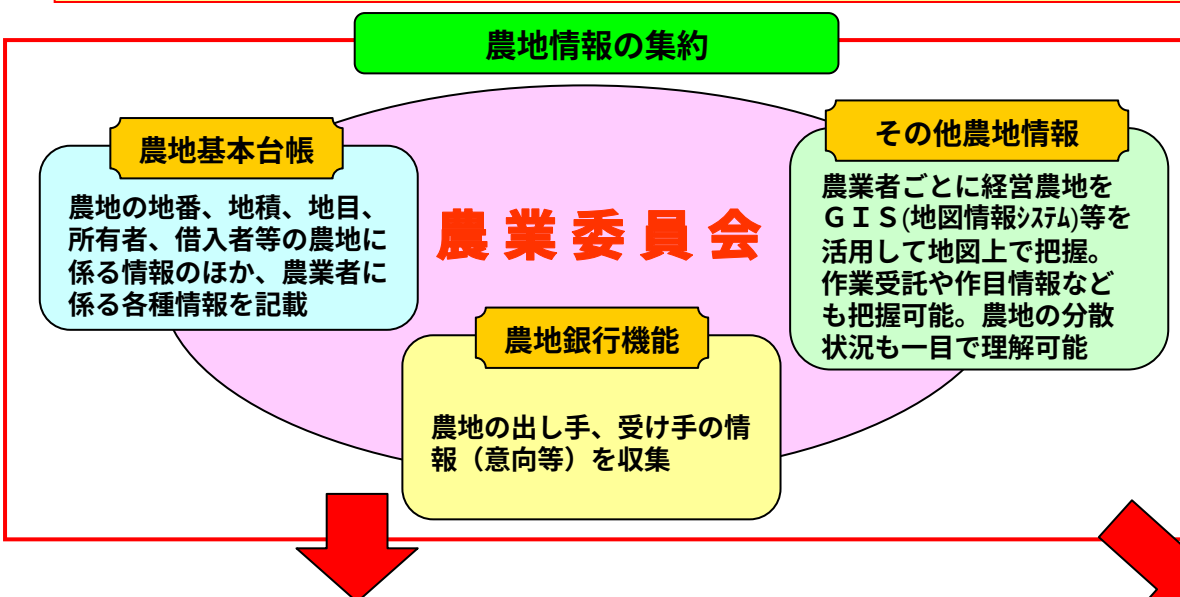
1. 農用地利用集積計画に係る関係組織

- 担い手への農地の利用集積については、農業委員会、J A、土地改良区、農用地利用改善団体が、出し手・受け手間の調整を行い、必要に応じて農地保有合理化法人のプール機能も活用し、その調整結果に基づき、農用地利用集積計画の作成について、市町村に対して要請や申出を行うことにより促進。



2. 農業委員会による利用調整

- 農業委員会は、農業委員会法等に基づくあっせん又は農業経営基盤強化促進法に基づく調整により、出し手・借り手間の権利移動を調整することにより、担い手への利用集積を促進（平成17年のあっせん実績は35千ha、市町村への要請実績は99千ha）。



農業委員会による利用調整

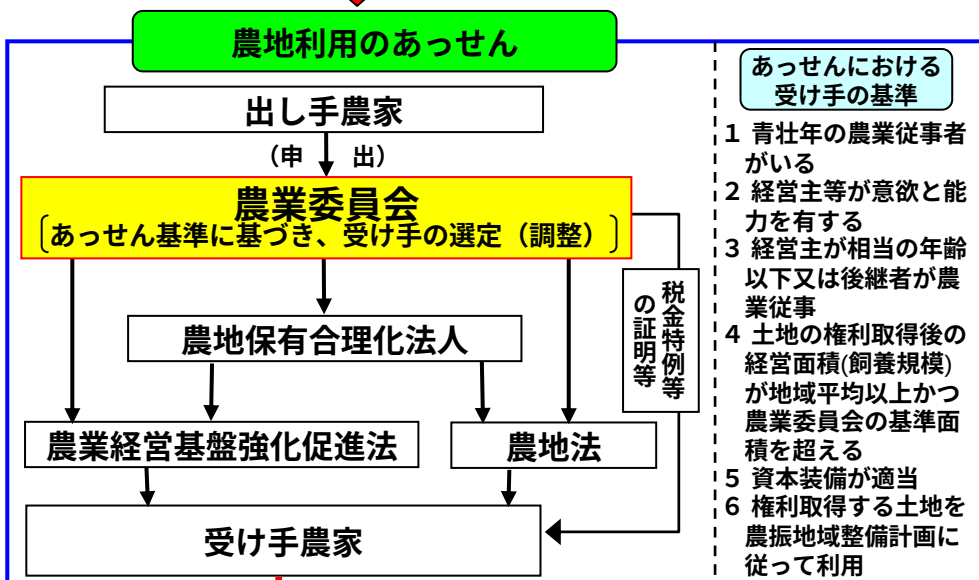
単位：ha

	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

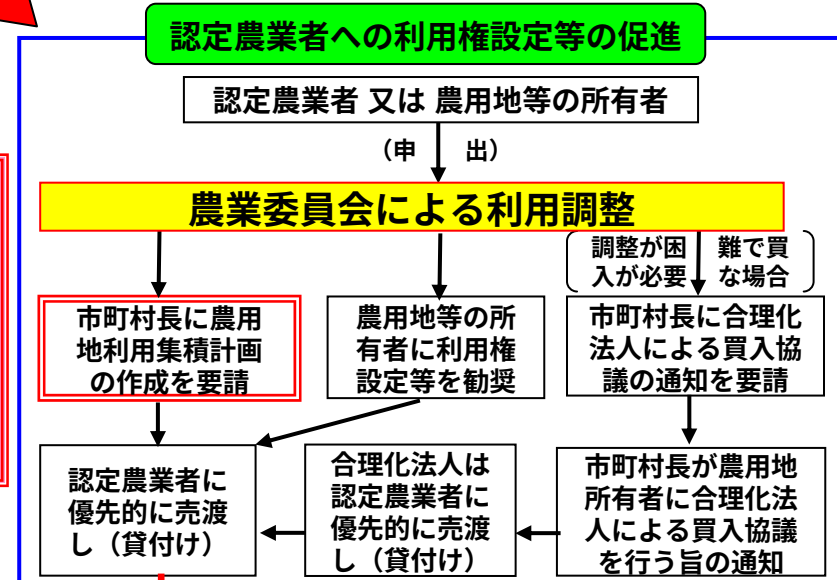
資料：農林水産省「土地管理情報収集分析調査」及び経営局構造改善課調べ

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年度のアっせんは暫定値である。



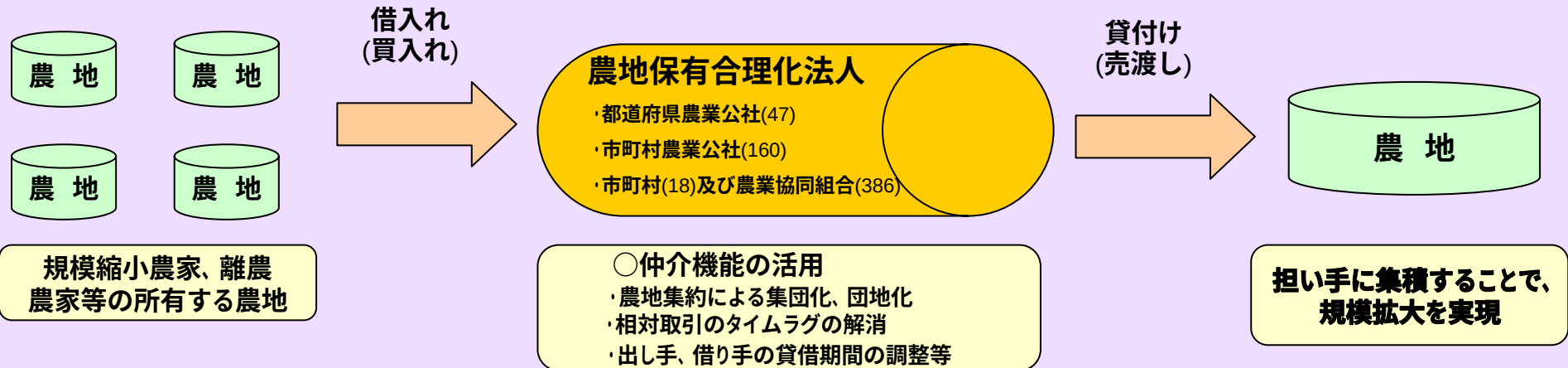
担い手への利用集積を実現



3. 農地保有合理化事業（1）

- 「農地保有合理化事業」は、農業経営の規模の拡大や農地の集団化等を促進するため、農地保有合理化法人が、離農農家や規模縮小農家等から農地を借入れ（買入れ）て、当該農地を担い手農家に貸し付け（売り渡す）事業（農地保有合理化法人は農地を一時的に中間保有する）。

○ 基本的な仕組み



○ 農地保有合理化事業の種類 (農業経営基盤強化促進法第4条第2項)

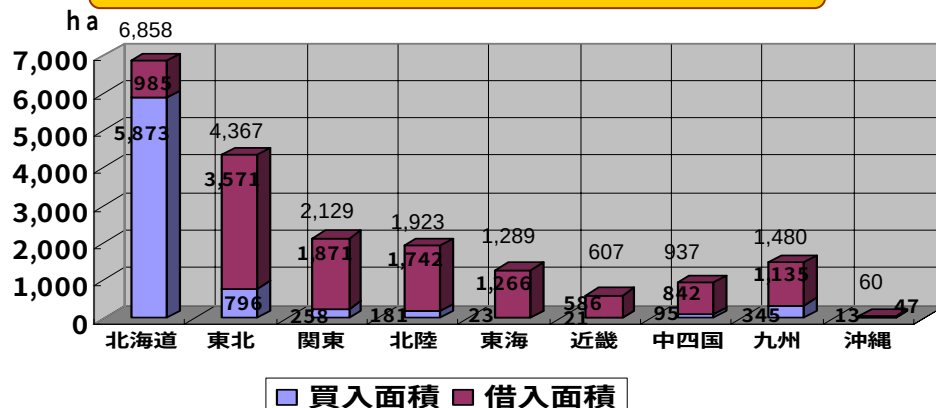
農地売買等事業（第1号）	規模縮小農家等から農地を借入れ（買入れ）して、一定の要件を満たす規模拡大農家に貸付け（売渡し）を行う事業
農地売渡信託等事業（第2号）	離農農家等から農地の売渡信託を引き受け、当該農家に信託引受農地の一定評価額を無利子貸付けする事業
農地貸付信託事業（第2号の2）	農地所有者等から農地の貸付信託の引受けを行う事業
農業生産法人出資育成事業（第3号）	農業生産法人に農地を現物出資又は農地の仲介と併せて金銭出資を行い、出資により取得した当該法人の持分を構成員に計画的に譲渡する事業
研修等事業（第4号）	農地売買等事業により一時的に中間保有する農地を、新規就農者の研修ほ場や地域特産物の実証ほ場等に活用する事業

3. 農地保有合理化事業（2）

- 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。

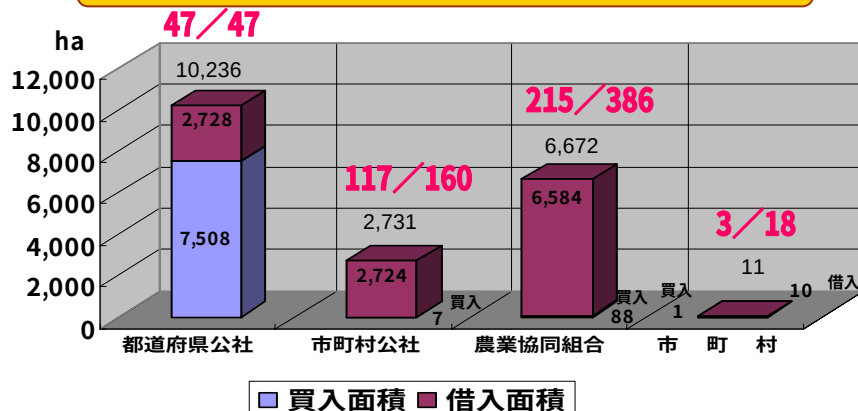
実績

ブロック別の事業実績



資料：農林水産省経営局構造改善課調べ（平成16年度結果）

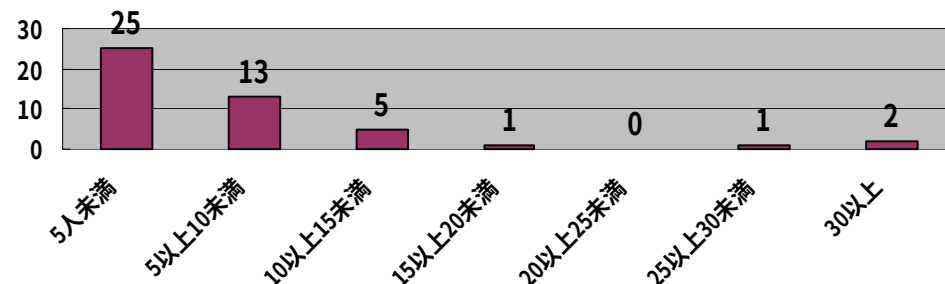
主体別売買貸借の実績



資料：農林水産省経営局構造改善課調べ（平成16年度結果）
注：赤字は、実績のあった合理化法人数/全合理化法人数

課題

都道府県農業公社の合理化担当職員数の分布

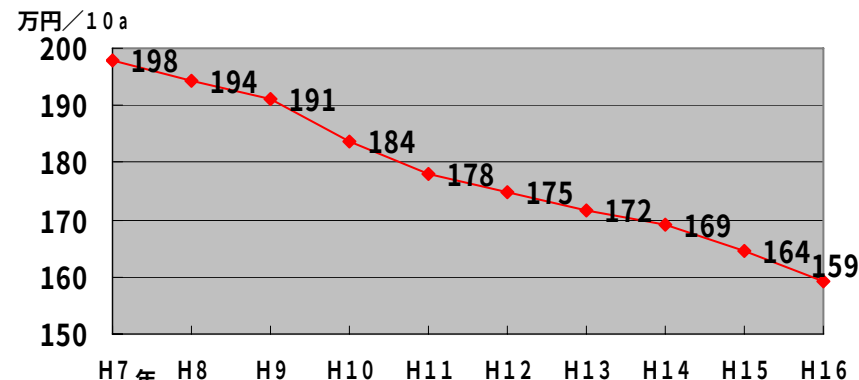


市町村段階の合理化法人の担当者

市町村公社：専任0.29人 兼務1.05人
JA：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」

4. 農用地利用改善団体による利用調整（1）

- 集落等の地縁的なまとまりのある区域において、農用地の効率的・総合的な利用を図るために関係権利者が集まって、地域の担い手を明確にし、担い手への農地集積等の農用地の利用関係の改善等を実施。

農用地利用改善事業

農用地利用改善団体の設立

農用地利用改善事業の実施主体として、農用地の地権者（所有者や利用者）の2／3以上が構成員となった団体。

◇ 農用地利用改善団体 1,998団体（平成18年9月末現在）

農用地利用規程の認定

農用地利用改善団体が、作付地の集団化、農作業の効率化、担い手への農地集積等の農地の利用関係の改善等の活動をどのように実施していくかについて、地域内の合意内容を取りまとめた文書を市町村が認定。

農用地利用規程の内容

- 一 農用地の効率的かつ総合的な利用を図るための措置に関する基本的な事項
- 二 農用地利用改善事業の実施区域
- 三 作付地の集団化その他農作物の栽培の改善に関する事項
- 四 認定農業者とその他の構成員との役割分担その他農作業の効率化に関する事項
- 五 認定農業者に対する農用地の利用の集積の目標その他農用地の利用関係の改善に関する事項
- 六 その他必要な事項

地域内に担い手（認定農業者）がない又は不足すると見込まれる場合

- 農用地の利用集積の相手方として、農用地利用規程（特定農用地利用規程）に、特定農業法人（農業生産法人）又は特定農業団体（集落営農組織等）を位置づけることが可能。
- 特定農業法人及び特定農業団体は、当該地域における効率的かつ安定的な農業経営へと発展することが期待されるもの。

特定農業法人

446（H18年12月末）

地域内の農用地の過半を集積することを目指す

特定農業団体

1,067（H18年12月末）

地域内の農用地の2／3以上を集積することを目指す

4. 農用地利用改善団体による利用調整（2）

- 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. 土地改良区による利用調整（1）

- 土地改良区は、土地改良事業等の実施に併せて、担い手への利用集積活動を実施。
- 換地を伴う土地改良事業における利用権設定面積は、約12千haと平成8年度と比較して約2倍に増加しており、全国の利用権設定面積の約1割を占めているところ。
- 換地を伴う土地改良事業における申出による利用権設定面積は平成8年度と比較して約11倍に増加。

経営体育成基盤整備事業の場合

事業計画（基盤整備関連経営体育成等促進計画）

農業生産基盤整備
地域の農地の整備状況に応じた必要な工種の柔軟な組合せが可能

実施要件

受益面積20ha以上

経営体への農地利用集積

経営体の育成
(認定農業者の増加等)

農業経営高度化支援事業

土地利用調整活動など農業生産基盤整備に関連する活動を支援

実施要件

農業生産基盤整備の経営体の中から、品目横断的経営安定対策の対象者等を育成

＋
(一体的に実施)

○ 土地改良区数等の推移

区 分	H5年	9年	13年	17年
土地改良区数	7,892	7,414	6,816	5,853
面 積(千ha)	3,211	3,102	2,972	2,830
1土地改良区当たり面積 (ha)	407	418	436	483
組合員数(千人)	4,608	4,466	4,263	4,041
1土地改良区当たり組合員数(人)	584	602	626	690
職員数(人)	15,831	14,624	13,339	11,849
1土地改良区当たり職員数(人)	2.0	2.0	2.0	2.0

資料：農林水産省農村振興局土地改良企画課、全国土地改良事業団体連合会調べ

○ 換地を伴う土地改良事業における利用権設定の状況(平成17年)

(単位:ha)

	平成8年		平成17年		増 加 率(H17/H8)	
	地区数	面 積	地区数	面 積	地区数	面 積
換地を伴う土地改良事業地区面積 ①	3,177	287,595.0	1,719	139,573.4	0.54倍	0.49倍
うち利用権設定面積 ②	546	5,914.8	671	11,536.5	1.23倍	1.95倍
(利用権設定割合 ②/①)	17.2%	2.1%	39.0%	8.3%		
全国の利用権設定面積に占める割合	—	7.9%	—	9.5%		
うち申出による利用権設定 ③	10	111.8	41	1,247.0	4.10倍	11.15倍
(申出による利用権設定割合 ③/①)	0.3%	0.0%	2.4%	0.9%		

※ 利用権設定面積とは、当該年度に実施中の土地改良事業において、利用権の設定が行われた又は行われると見込まれるものの合計。

※ 全国の利用権設定面積に占める割合は、農林水産省「土地管理情報収集分析調査」に基づく数値(H8は74,788.0ha、H17は121,692.2ha(速報値))に対する割合。

※ 「申出」とは、農業経営基盤強化促進法第18条第5項に基づき、土地改良区が市町村に対して換地計画の作成と相まって農用地利用集積計画の作成の申出を行うこと。

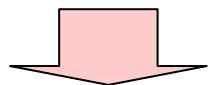
5. 土地改良区による利用調整（２）・・・事例

- F県S地区では、県営ほ場整備事業を契機として、土地改良区が換地計画の作成を通じた土地利用調整を図り、4つの生産組織を設立し、地区農地104haの約9割を集積。

○事業実施前後の経営構造の変化

事業実施前（H4）

- 規模拡大志向農家
25戸、36.5ha
(1戸当たり 1.5ha)
- その他農家
96戸、71.6ha
(1戸当たり 0.7ha)



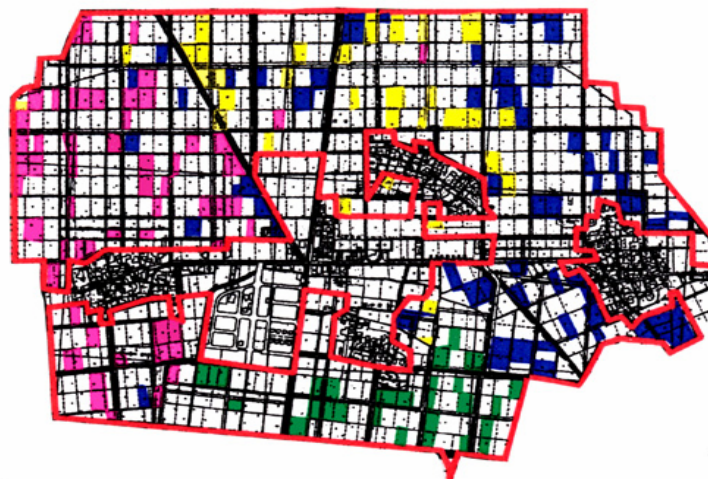
事業実施後（H11）

- 生産組織
4組織、93.2ha
(1組織当たり 23.3ha)
- 自給的農家
33戸、10.6ha
(1戸当たり 0.3ha)



○生産組織への農地の利用集積

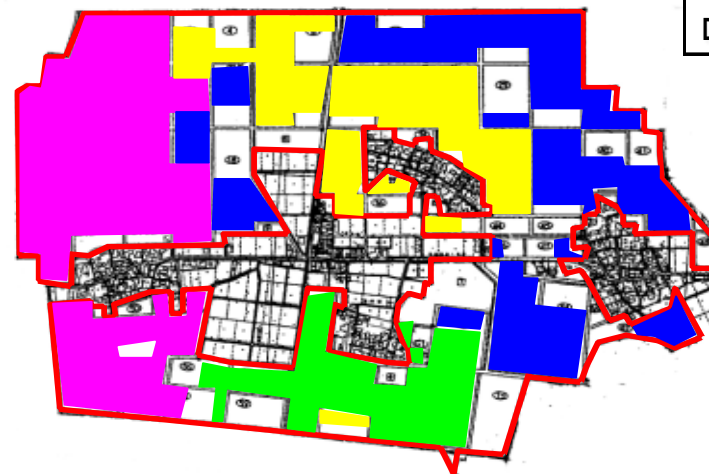
（事業実施前）



標準区画：10a
(18m×55m)

凡	例
A 営農組合	Blue
B 生産組合	Yellow
C 生産組合	Pink
D 生産組合	Green

（事業実施後）



標準区画：3.4ha
(125m×270m)

II 担い手への面的集積(論点と方向)

1. 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

２．農地の所有者をはじめとする農地関係者の意識の改革

- 農地がまとまった形での面的集積を図るためには、農地の所有者をはじめとする農地関係者の意識の改革（「農地の利用（あるいは利用しない）は所有者の自由」⇒「農地は限りある経営資源として有効利用すべき」）を促すとともに、そのためのインセンティブを与えるため、面的集積に参加する者に対し、メリットを集中化・重点化（場合によっては参加しない者にデメリット）することが必要ではないか。

現 状

兼業農家、高齢農家等の意識

- 年をとってもやれるうちは耕作する。
- 勤めの合い間に作業ができる。機械もそろえた。
- 隣の人には貸したくない。
- 今の小作料水準では貸す気になれない。
- 貸すとしても親戚、知人等の信用のおける人。

不在村農地所有者

- ・ 農地の管理ができないから、耕作しない
- ・ 貸すにしても相手が分からず、不安
- ・ 貸す場合の手続きが面倒

利用集積機関（市町村、農業委員会、ＪＡ等）

- ・ 農地の所有者が不明
- ・ 円滑な利用権の調整・手続きが困難

担い手への利用集積が困難

「農地の利用（あるいは利用しない）は所有者の自由」という意識

意識改革

対応方向

- 「農地は限りある経営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ではないか。
- 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）が必要ではないか。

3. 面的集積を行う組織の確保

- 農地がまとまった形で面的集積を図るためには、農地保有合理化事業等の既存施策には限界があり、地域の一定の組織が間に立つことにより、農地をまとめた形で担い手に再配分する仕組みが必要ではないか。

農地保有合理化事業

- ・ 所有権移転は、売買リスクがあり困難
- ・ 人材を含め体制が不十分
- ・ 県公社では範囲が広すぎ、地域との密着度が不足
- ・ 市町村段階の農地保有合理化法人は少なく、活動が低調
- ・ プール機能が生かされず面的集積の活動例は少数

農業委員会

- ・ あっせん・調整が主であり、直接、権利取得の当事者になることはできないため、利用権のプール機能は有していない
- ・ 市町村合併により広域化し、目が届かない
- ・ 必ずしも面的集積に力を入れている農業委員会ばかりではない

農用地利用改善団体

- ・ 集落の話し合いのみで農家の意識を変えることは困難
- ・ 直接権利取得の当事者になることは不可

既存施策の限界

対応方向

- 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（面的集積組織）が間に立つことにより、
 - ① 出し手・受け手の関係を遮断
 - ② その農地を当該組織が一括して引き受け
 - ③ まとめた形で担い手へ再配分
 - ④ 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ではないか。
- その際、面的集積組織は市町村単位を基本に全域をカバーする組織（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ではないか。

4. 面的集積を図る上での各組織の役割

- 担い手への利用集積を図るための既存の組織は、それぞれ特徴的な機能を有しており、農地がまとまった形での面的集積を図るためには、それらが密接に連携して活動することが必要。

	市町村	農業委員会	J A	土地改良区	合理化法人 (市町村、公社、J A)	農用地利用 改善団体	
農地を一括して受けるための出し手への働きかけ	○	○	○	○	△	○	
農地を一括して受けるための利用調整	△	○	○	○	△	○	
プ ー ル再配分 (権利取得)	×	×	×	×	◎	×	
小作料の徴収 ・支払等の代行	×	×	◎	×	○	△	
農地情報の把握	△	◎	△	△ (事業地区内は◎)	△	×	(区域内は○)

意識改革
情報収集
参加促進

利用をプール

支援

○ 兼業農家
○ 高齢農家
○ 不在村地主
○ 担い手（農地分散）

利用
→
←
小作料

面的集積組織

利用(再配分)
→
←
小作料

○ 担い手（面的集積）

5. 面的集積を図る場合の留意点と対応方向

- 農地がまとまった形での面的集積を図るためには、出し手・受け手に対してメリット（場合によっては参加しない者にデメリット）を付与し、農地を一括して手放させるための働きかけと、それを進めるコーディネーター活動を推進することが必要ではないか。

留意点

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。

担い手間の調整を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。

対応方向

面的集積を達成するため、誰に農地の利用をまかせるかの選択権は面的集積組織に委ねてもらうことが必要ではないか。

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面的集積組織に委ねてもらうことが必要ではないか。

面的集積に向けて、地元で恒常的に実践的な活動を行う者を育成・確保するとともに、面的集積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ではないか。

6. 基盤整備の活用

- 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

農業生産基盤整備

区画整理（畦畔除去等簡易な整備を含む）、農業用排水施設、農道、暗渠排水、客土等の基盤整備を実施



基盤整備とソフト施策の一体的な実施

農地の集団化と農地利用集積等支援

農地利用集積等支援

土地改良区等が行う意向調査活動、土地利用調整活動等への支援、利用集積に向けた促進支援等



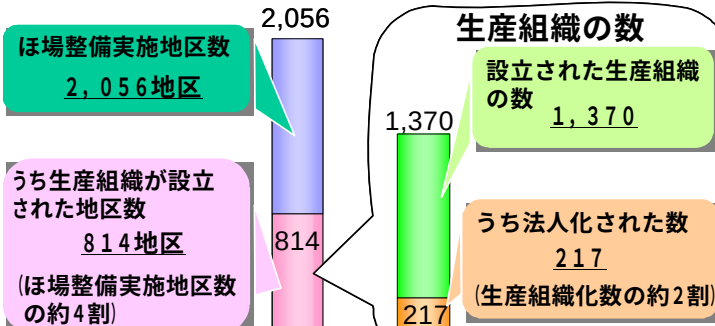
換地処分

農地の集団化

基盤整備の効果

○法人化など強い農業経営体の育成

全国ベース



（平成18年5月時点調べ）

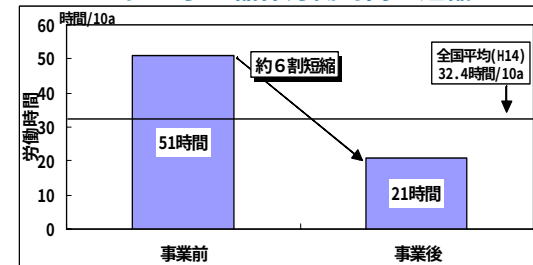
注1) H5～H14に採択されたほ場整備事業（一般型・担い手育成型）、土地改良総合整備事業（一般型・担い手育成型・支援型・水田農業緊急整備型）2,056地区の実績。

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。

○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）

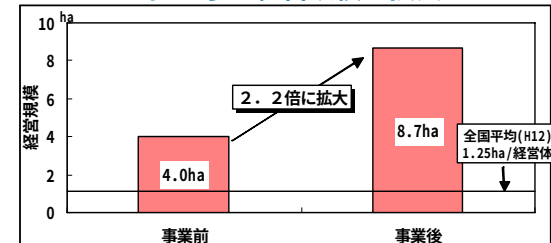


○担い手の稲作労働時間の短縮



注：平成8～14年度に完了した都道府県営ほ場整備事業544地区の実績

○担い手の経営規模の拡大



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

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。

(参考) 面的集積を図るための論点と施策の対応方向

論 点	対 応 方 向
○ 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	・ 「農地は限りある経営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ではないか。 ・ 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）が必要ではないか。
○ 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	・ 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（面的集積組織）が間に立つことにより、 ① 出し手・受け手の関係を遮断 ② その農地を当該組織が一括して引き受け ③ まとめた形で担い手へ再配分 ④ 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ではないか。 ・ その際、面的集積組織は市町村単位を基本に全域をカバーする組織（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ではないか。
《留意点》	
・ 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	・ 面的集積を達成するため、誰に農地の利用をまかせるかの選択権は面的集積組織に委ねてもらうことが必要ではないか。
・ 担い手間の調整はどのようにすべきか	・ 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面的集積組織に委ねてもらうことが必要ではないか。
・ 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	・ 面的集積に向けて、地元で恒常的に実践的な活動を行う者を育成・確保するとともに、面的集積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ではないか。
○ 基盤整備の活用	・ 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。