

表 1-7 担い手の確保・育成策の重要な課題（複数回答，2 つ以内）

（単位：市町村数，％）

		回答 市町村数	農地流動化	法人化	受託組織 育成	集落農業 育成	兼業農業 者の確保	高齢農業 条件整備
全	国	1,265	63.0	16.4	44.9	32.7	21.7	9.8
農 業 地 域	北海道	104	76.9	15.4	38.5	28.8	9.6	11.5
	東北	198	68.7	17.7	54.0	26.8	19.7	7.6
	北陸	114	60.5	22.8	36.8	44.7	19.3	5.3
	北関東	76	77.6	13.2	51.3	27.6	19.7	2.6
	南関東	83	49.4	13.3	45.8	27.7	33.7	15.7
	東山	49	67.3	12.2	40.8	30.6	24.5	10.2
	東海	119	67.2	23.5	38.7	22.7	18.5	13.4
	近畿	113	46.9	18.6	35.4	46.0	27.4	11.5
	山陰	35	51.4	17.1	40.0	57.1	25.7	5.7
	山陽	56	44.6	12.5	44.6	42.9	33.9	10.7
	四国	71	54.9	15.5	57.7	16.9	23.9	21.1
	北九州	164	65.2	12.8	45.1	34.8	22.6	5.5
	南九州	63	63.5	12.7	52.4	39.7	15.9	11.1
	沖縄	20	85.0	10.0	45.0	20.0	15.0	15.0
農業 地域 類型	都市的	242	62.0	15.3	40.9	31.8	24.4	12.8
	平地	422	70.9	16.1	48.1	29.9	18.0	6.4
	中間	404	59.9	18.8	44.8	34.9	20.0	10.4
	山間	197	53.8	13.7	43.1	35.5	29.4	12.2

注. 表 1-5 のうち (A) と (B) と答えた市町村に対して質問を行った。

い手への土地集積が中心課題になっていることがうかがわれる。

（松 久 勉）

2 農地流動化対策

(1) 農地流動化施策にとっての重要課題

まず最初に，それぞれの市町村で農地流動化施策を進めるにあたって最も重要な課題及び重要な課題は何かを聞いてみた（表 2-1，上段が最重要課題，下段が重要課題）。全国でみると，最重要課題としては，「農地の受け手農家・組織の育成・確保」（以下「受け手の育成・確保」）が 38% で最も多く，次いで「基盤整備による土地条件の改善」（「基盤整備」，17%），「農地の出し手農家の掘り起こし」（「出し手の掘り起こし」，13%）が多く，その他「出し手農家に対する受け手の斡旋」（「受け手の斡旋」，9%），「借り入れ地・受託地の

集団化」（「借り入れ地の集団化」，7%），「第 3 セクター等の新たな受け手の創設・育成」（「新たな受け手の創設・育成」，6%）が主なものとなっている。

重要課題ではかなり入れ替わり，「受け手の育成・確保」がやはり最大だが 20% に低下し，「借り入れ地の集団化」がそれに並ぶほどに大きくなる（18%）。さらに「基盤整備」はやや低下する一方（15%），「新たな受け手の創設・育成」（11%），「受け手の斡旋」（11%）が 10% を超える高さとなっている。

これらの課題のうち，「受け手の育成・確保」や「受け手の斡旋」，あるいは「新たな受け手の創設・育成」等受け手の確保に関わる課題で大きく括ると，最重要課題では 53% と過半を占め，重要課題でも 43% で，大半の市町村がこれらの課題を非常に重要と受けとめていることが改めて確認できる。「借り入れ地の集団化」や「基盤整備」等貸借の促進

表 2-1 農地流動化の最重要課題と重要課題

(単位: 市町村数, %)

		回答市町村数	出仕手の掘り起こし	受け手の幹旋	受け手の育成・確保	借入れ地の集団化	施設整備	基盤整備	新たな受け手の創設・育成	農地流動化で守れない	わからない	その他	不明
全	国	2,714	13.1 7.4	9.3 11.0	37.8 20.4	7.3 18.2	1.1 3.2	16.5 15.3	6.3 11.3	2.9 4.3	2.4 1.3	1.7 0.8	1.7 6.9
農業地域	北海道	176	10.2 5.7	19.3 17.0	34.1 18.2	6.8 18.2	0.6 1.7	9.7 11.9	5.7 6.3	2.3 4.5	4.0 0.6	4.5 1.1	2.8 14.8
	東北	329	11.2 5.8	6.1 9.4	40.1 18.8	8.8 21.9	2.1 7.6	20.4 19.1	6.4 10.3	2.1 1.5	0.9 0.9	0.9 0.6	0.9 4.0
	北陸	196	18.9 7.1	9.7 7.7	37.8 24.5	7.7 22.4	1.0 5.1	14.8 13.3	7.7 11.7	1.5 4.6	- -	1.0 1.0	- 2.6
	北関東	158	16.5 9.5	12.0 12.7	38.0 20.3	4.4 21.5	1.9 6.3	15.2 10.8	3.8 8.9	1.9 2.5	1.3 0.6	2.5 0.6	2.5 6.3
	南関東	214	16.4 9.3	5.6 12.6	31.8 16.8	7.0 15.0	0.5 0.9	13.6 14.5	4.7 6.1	6.5 5.6	6.1 2.3	4.7 0.5	3.3 16.4
	東山	143	10.5 8.4	11.9 13.3	42.0 18.9	9.1 19.6	- 1.4	11.9 10.5	2.1 10.5	2.1 4.9	4.9 2.8	3.5 -	2.1 9.8
	東海	296	13.9 11.1	4.1 12.5	42.6 19.6	12.8 22.3	0.3 1.4	11.8 10.1	5.7 9.5	5.1 4.7	1.7 2.0	1.0 0.3	1.0 6.4
	近畿	277	14.8 5.1	6.1 9.7	37.9 19.9	4.0 13.0	1.1 3.6	14.1 15.2	8.3 15.5	4.7 5.4	4.3 2.2	1.8 1.1	2.9 9.4
	山陰	80	7.5 2.5	8.8 10.0	51.3 17.5	10.0 22.5	2.5 2.5	6.3 15.0	11.3 20.0	- 5.0	1.2 -	1.2 -	- 5.0
	山陽	185	5.4 3.2	11.9 10.8	41.1 17.8	2.7 10.8	1.6 3.2	18.4 21.6	10.3 18.4	4.3 7.0	3.2 0.5	0.5 1.1	0.5 5.4
	四国	184	12.5 4.9	7.1 7.6	28.8 25.0	6.0 14.1	0.5 -	29.9 23.9	7.1 12.0	3.3 4.3	2.2 1.6	- 0.5	2.7 6.0
	北九州	324	7.4 8.3	16.0 9.0	37.7 24.4	6.5 17.9	1.9 3.4	23.1 14.5	4.9 13.0	0.6 4.6	0.6 0.6	0.3 1.5	0.9 2.8
	南九州	112	18.8 13.4	6.3 12.5	35.7 20.5	11.6 20.5	0.9 0.9	17.0 17.0	7.1 11.6	- 0.9	- -	0.9 -	1.8 2.7
	沖縄	40	52.5 10.0	2.5 17.5	20.0 25.0	2.5 12.5	- -	5.0 17.5	2.5 -	- 2.5	5.0 5.0	5.0 2.5	5.0 7.5
農業地域類型	都市的	559	15.2 8.2	5.9 12.3	38.3 17.4	7.0 16.6	1.4 2.9	12.5 14.1	3.4 8.4	5.9 3.9	4.8 2.0	3.0 1.1	2.5 13.1
	平地	666	15.9 8.3	9.3 10.1	39.2 22.5	10.2 23.0	1.1 4.5	15.5 14.4	4.5 8.3	1.4 3.8	0.2 0.6	1.8 0.8	1.1 3.9
	中間	865	10.5 6.7	11.7 10.3	38.6 23.4	7.5 17.9	1.2 3.4	19.1 16.2	5.7 12.1	2.0 4.2	1.6 0.6	0.9 0.8	1.3 4.5
	山間	624	11.7 6.6	9.0 11.7	34.6 17.0	4.3 14.9	1.0 1.8	17.5 15.9	11.7 16.2	3.0 5.3	3.5 2.2	1.4 0.5	2.2 8.0

注. 上段が最重要課題、下段が重要課題の割合。

のための借り入れ地の条件整備にかかわる課題が最重要課題として 24%, 重要課題としては 34% でこれに次ぐ。これに対し「出仕手の掘り起こし」といった出仕手の確保のための課題は最重要課題で 13%, 重要課題で 7% とややマイナーな位置にあることが分かる。

この点をもう少し詳しくみるために最重要課題と重要課題とをクロスさせて集計した結果を示したのが表 2-2 である。最も大きい割

合の組み合わせは最重要課題で「受け手の育成・確保」、重要課題で「借り入れ地の集団化」(以下「受け手の育成・確保-借り入れ地の集団化」というように表現) で 11% を占め、次いで「受け手の育成・確保-基盤整備」で 8%, これら受け手の育成・確保と借り入れ地の条件整備という組み合わせが最大で、最重要課題と重要課題とが入れ替わったものを含めればこれらは合わせて 28% を占めるこ

表 2-2 農地流動化施策の最重要課題と重要課題の組みあわせ（全国）

（単位：市町村数，％）

		重 要 課 題							計
		受け手の 育成・確 保	受け手の 斡旋	新たな受 け手の創 設・育成	借入れ地 の集団化	基盤整備	出し手の 掘り起こ し	その他	
最 重 要 課 題	受け手の育成・確保	-	143 (5.3)	147 (5.4)	294 (10.8)	219 (8.1)	107 (3.9)	115 (4.2)	1,025 (37.8)
	受け手の斡旋	103 (3.8)	-	30 (1.1)	32 (1.2)	44 (1.6)	16 (0.6)	27 (1.0)	252 (9.3)
	新たな受け手の創設・育成	54 (2.0)	13 (0.5)	-	29 (1.1)	32 (1.2)	9 (0.3)	34 (1.3)	171 (6.3)
	借入れ地の集団化	67 (2.5)	18 (0.7)	31 (1.1)	-	46 (1.7)	25 (0.9)	12 (0.4)	199 (7.3)
	基盤整備	176 (6.5)	34 (1.3)	69 (2.5)	71 (2.6)	-	36 (1.3)	61 (2.2)	447 (16.4)
	出し手の掘り起こし	124 (4.6)	81 (3.0)	17 (0.6)	59 (2.2)	54 (2.0)	-	20 (0.7)	355 (13.1)
	その他	30 (1.1)	9 (0.3)	14 (0.5)	9 (0.3)	19 (0.7)	7 (0.3)	177 (6.5)	265 (9.8)
計		554 (20.4)	298 (11.0)	308 (11.3)	494 (18.2)	414 (15.3)	200 (7.4)	446 (16.4)	2,714 (100)

注. その他には不明もふくむ。

となる。

さらに「受け手の育成・確保」と「受け手の斡旋」ないしは「新たな受け手の創設・育成」という受け手の確保にかかわる課題同士の組み合わせも 15% に達している。これに対し「出し手の掘り起こし」は最重要課題と重要課題とを合わせると 21% になるが、その組み合わせをみると、出し手の確保にかかわる課題と対になるのが 13%、借り入れ地の条件整備にかかわる課題と対になるものも含めると 20% で、「出し手の掘り起こし」もそのほとんどはこれらの課題との組み合わせであることが分かる。

このように農地流動化施策としては受け手の確保にかかわる課題、あるいはそのための借り入れ地の条件整備にかかわる課題が多く、の市町村で非常に重要な課題として受けとめられている。

その点を確認した上で、表 2-1 に立ち戻って農地流動化施策にとっての重要課題の地域的特徴についてみてみよう。「受け手の育成・確保」は沖縄と四国を除いてどの地域でも最も高い割合で、とくに山陰は 50% を超え、山陽、東海、東山そして東北も 40% を超える高さである。「受け手市場」化が強まっている西日本の地域だけでなく、まだそれほどは「受け手市場」化していないとみられる東

北でも「受け手の育成・確保」が最大の課題として受けとめられているのである。

最重要課題として「受け手の育成・確保」の割合が高いこれらの地域ではまた重要課題としては「借り入れ地の集団化」がほぼどの地域でも 20% を超えているのも特徴である。さきにみた「受け手の育成・確保—借り入れ地の集団化」の組み合わせがこれらの地域では非常に高い割合の組み合わせとなっているからである。

「出し手の掘り起こし」に関しては、最重要課題で沖縄が 53% と突出して高い割合なのはやや特殊であるが、その他南九州（19%）、北陸（19%）、北関東（17%）、南関東（16%）も比較的高い割合の地域となっている。これらの地域でも「受け手の育成・確保」が最大の課題であるが、それと併せて「出し手の掘り起こし」も最重要課題として受けとめられているのである。

四国では「基盤整備」が最重要課題で「受け手の育成・確保」を上回って高い割合となるとともに、重要課題でも 24% と極めて高い。傾斜地が多く、基盤整備が遅れているこの地域では基盤整備が農地流動化にとってもとくに重要な課題として受けとめられているのである。

四国に次いで北九州、山陽、東北が「基盤

表 2-3 土地利用型農業の担い手確保の見通し別にみた農地流動化施策の最重要課題と重要課題

(単位：市町村数、%)

	市町村数	出し手の掘り起こし	受け手の斡旋	受け手の育成・確保	借入れ地の集団化	施設整備	基盤整備	新たな受け手の創設・育成	農地流動化で守れない	わからぬ	その他	不明
ほぼ確保が可能	116	21.6 7.8	10.3 6.9	35.3 20.7	7.8 25.0	1.7 3.4	14.7 12.9	0.9 8.6	0.9 4.3	1.7 -	4.3 1.7	0.9 8.6
一定数の確保が可能	1,149	14.3 7.7	8.4 10.7	41.0 24.3	10.8 21.8	1.3 3.6	16.1 15.4	5.0 10.2	0.8 2.3	0.7 0.3	0.6 0.7	1.0 3.1
かなり困難である	1,123	12.3 7.7	9.7 12.8	37.3 18.4	4.9 15.9	0.7 2.9	16.9 15.2	8.2 12.9	4.0 4.7	1.9 1.2	2.0 0.6	2.0 7.6
見通しが全く立たない	283	7.4 5.7	10.2 7.4	27.9 12.7	3.2 11.7	1.8 2.1	18.7 15.2	7.4 11.3	8.1 10.6	9.2 5.7	3.5 1.4	2.5 16.3
不明	43	16.3 -	11.6 4.7	34.9 20.9	4.7 7.0	2.3 4.7	4.7 18.6	- 9.3	- 4.7	16.3 4.7	2.3 -	7.0 25.6

注：上段が最重要課題，下段が重要課題。

整備」をあげる割合が高くなっている。山陽は四国に近い事情からと思われるが、東北や北九州でも市町村レベルでみれば「基盤整備」を重要な課題とするところが少なくないことを示すものであろう。

「新しい受け手の創設・育成」については山陰、山陽が目だって高い割合を示し、とくに重要課題としては20%、18%の高さである。これらの地域での担い手不足の深刻さが「新しい受け手の創設・育成」に期待せざるをえなくさせている、そうした状況の反映であろう。

表 2-1 の下段には、農業地域類型別の割合も示してあるが、「受け手の育成・確保」については都市農業地域、平地農業地域、中間農業地域等を問わずほぼ共通に40%近い高い割合を示していること、「借り入れ地の集団化」は平地農業地域でとくに高い割合を示していること、「新しい受け手の創設・育成」は担い手不足がとくに深刻な山間農業地域でとくに高い、等の特徴が指摘できる。

表 2-3 には先に第1章で検討した土地利用型農業での担い手確保の見通しと農地流動化の重要課題とをクロスさせた集計結果を示した。これによれば、「土地利用型農業の担い手の確保がほぼ可能」(以下「ほぼ確保が可能」)とする市町村では、「出し手の掘り起こし」を

流動化の最重要課題としてあげる市町村の割合が高くなり、さらに重要課題では、「借り入れ地の集団化」が最も高い割合となっている。「受け手の育成・確保」に関しては、「取り組み次第では一定数の確保が可能」(以下「一定数の確保が可能」)とする市町村が41%と最も割合が高く、ここでは「借り入れ地の集団化」も重要課題では高くなる(22%)。

「新たな受け手の創設・育成」については、「確保がかなり困難である」(以下「かなり困難である」)とする市町村と、「確保の見通しが全く立たない」(以下「見通しが全く立たない」)とする市町村で高くなり、後者の「見通しが全く立たない」という市町村では、「農地流動化の推進では農業・農地は守れない」というのも8~11%の高い割合となっているのも特徴である。「見通しが全く立たない」という市町村が置かれた状況を最も端的に示す点であろう。

(2) 農地の貸し手、借り手に対する奨励金制度

農地流動化の促進のために政府や県が行っていた貸し手奨励金制度に呼応する形で市町村でも貸し手に対する奨励金制度を、さらに担い手不足、農地の借り手不足が大きな問題となるようになって借り手に対する奨励金制

表 2-4 農地の貸し手および借り手に対する奨励金制度

(単位: %)

	貸し手に対する奨励金制度				借り手に対する奨励金制度			
	あ る	以前あったが、 廃止した	な い	不 明	あ る	計画して いる	な い	不 明
全 国	20.0	11.0	67.5	1.6	23.8	2.6	72.2	1.4
北海道	1.7	2.3	94.3	1.7	6.3	0.6	92.6	0.6
東 北	24.9	8.5	66.0	0.6	24.9	3.6	70.5	0.9
北 陸	38.3	11.7	49.0	1.0	28.1	2.6	66.8	2.6
北関東	50.6	5.7	42.4	1.3	17.1	3.2	78.5	1.3
南関東	21.0	5.6	71.5	1.9	12.6	1.4	83.6	2.3
東 山	9.1	10.5	79.0	1.4	14.0	0.7	83.9	1.4
東 海	15.9	7.4	75.0	1.7	16.9	1.7	80.1	1.4
近 畿	15.9	14.1	68.2	1.8	26.4	2.2	71.5	-
山 陰	16.3	21.2	61.2	1.2	60.0	2.5	37.5	-
山 陽	11.9	17.8	67.6	2.7	36.8	4.9	57.8	0.5
四 国	14.7	12.0	70.1	3.3	17.9	1.6	77.7	2.7
北九州	20.7	13.6	65.1	0.6	35.2	3.7	58.6	2.5
南九州	16.1	24.1	57.1	2.7	30.4	4.5	64.3	0.9
沖 縄	15.0	7.5	75.0	2.5	10.0	2.5	85.0	2.5

度を導入する市町村が増えてきた。表 2-4 は、こうした農地の貸し手及び借り手に対する奨励金制度の導入状況を示したものである。

まず、貸し手に対する奨励金制度についてみると、全国では、「ある」が 20%、「以前あったが廃止した」が 11% で合わせると 31% で、約 3 分の 1 の市町村が一度は貸し手奨励金制度を導入した経験を有していることが分かる。

農業地域別には、北関東の 51% を筆頭に「ある」とする市町村の割合は北陸、東北等東日本の地域で高い。これに対し近畿以西の西日本の地域では「ある」とする割合は北九州が 21% である他はいずれもあまり高くないが、「以前あったが廃止した」とする割合が南九州 (24%)、山陰 (21%) をはじめとして高いのが特徴である。農地流動化の促進のため政府、県の政策に呼応して貸し手奨励金制度を導入したが担い手不足が進むこの地域では、貸し手不足よりも借り手不足がより大きな問題となる中で、さらに政府の政策の変更もあって後述のように貸し手奨励金制度は廃

表 2-5 貸し手奨励金制度の有無別、借り手に対する奨励金制度の有無

(単位: 市町村数, %)

	合計	ある 計画している ない 不明			
		あ る	計画して いる	な い	不 明
全 国	2,714 100.0	646 23.8	70 2.6	1,960 72.2	38 1.4
貸し手 奨励金 制度	ある	542 100.0	274 50.6	19 3.5	248 45.8
	以前あったが、 廃止した	298 100.0	131 44.0	19 6.4	146 49.0
	ない	1,831 100.0	234 12.8	31 1.7	1,546 84.4
	不明	43 100.0	7 16.3	1 2.3	20 46.5

注. 上段が市町村数, 下段が割合。

止し借り手奨励金制度に移行していった市町村が多くなってきたのである。

その借り手奨励金制度は全国では、24% の市町村に存在し、3% が計画中となっていて、貸し手奨励金制度を導入している市町村を 4 ポイント近く上回っている。地域的には、「ある」とする市町村の割合は山陰が 60% と突出して高く、山陽 (37%)、北九州 (35%) がそれに次ぎ、総じて西日本の担い手不足、借り手不足の地域で高いといえるだろう。そし

表 2-6 農地の貸し手および借り手に対する奨励金制度の実施方法（全国）

（単位：市町村数，％）

	市町村数	県単事業をそのまま	町で単価を上乗せ	県単対象外に、実施	全く町単独	その他	不明
貸し手に対する奨励金制度	542	49.3	7.4	7.2	14.8	4.1	21.0
借り手に対する奨励金制度	646	41.0	7.4	6.7	31.6	2.8	16.9

てそれらの地域は、貸し手奨励金制度が「以前はあったが廃止した」とする市町村の割合が高い地域とほぼ重なっている。

この点ともかかわって、貸し手奨励金制度の有無と借り手奨励金制度の有無とをクロスさせた集計結果をみると（表 2-5）、貸し手奨励金制度が「ある」とする市町村の中で、借り手奨励金制度も「ある」という市町村は 51％にも達し、貸し手奨励金制度が「以前はあったが廃止した」という市町村の中で借り手奨励金制度が「ある」という市町村（つまり貸し手奨励金制度から借り手奨励金制度に切り替えた）も 44％に達している。貸し手奨励金制度が「ある」、ないしはあったところでは借り手奨励金制度も設ける市町村の割合が極めて高いのである。

借り手奨励金制度が「ある」という市町村についてみると、貸し手奨励金制度が「ある」という市町村（A）が 42％、「以前あったが廃止した」という市町村（B）が 20％、合わせると 62％を占めることになる。そしてこの A の全市町村に対する割合は 10％、B のそれは 5％である。ちなみに、この A、B の全市町村に対する割合を借り手奨励金制度の導入割合の高いいくつかの地域についてみると、山陰（13％、15％）、山陽（8％、10％）、北九州（12％、8％）、南九州（8％、10％）、近畿（13％、5％）、北陸（18％、5％）、東北（15％、3％）となっていて、B の割合が山陰、山陽、南九州等の地域でとくに高いことが分かる。

次にこの奨励金制度の実施方法についてみると、表 2-6 のように「県単事業をそのまま」というのが貸し手奨励金制度で 49％、借り手

表 2-7 農地の貸し手に対する奨励金制度の実績（1991～93 年度累計）

（単位：市町村数，％）

	市町村数	なし	1～9 件	10～49	50～99	100 件以上	不明
全 国	542	10.5	19.4	34.5	13.3	10.5	11.8
東 北	82	11.0	22.0	37.8	12.2	12.2	4.9
北 陸	75	12.0	14.7	28.0	21.3	14.7	9.3
北関東	80	1.2	17.5	42.5	15.0	13.7	10.0
北九州	67	11.9	14.9	26.9	17.9	6.0	22.4

奨励金制度で 41％で最も多いが、「全く町村単独」というのや単価の上乗せや対象範囲の拡大等で市町村が何らかの改善を施しているのを合わせて、貸し手奨励金制度では 29％、借り手奨励金制度では 46％である。後者の場合「県単事業をそのまま」というのを上回る形になっており、とくに「全く町村単独」というのが 32％にも達しているのが注目される。借り手奨励金制度の導入割合が高くて、それが「全く町村単独」という割合が高い地域は山陰（46％）、山陽（46％）、北陸（47％）である。

貸し手奨励金制度の件数別実績は表 2-7 の通りで、全国的には「10～49 件」というのが 35％で最も多く、次いで「1～9 件」が 19％、「100 件以上」というのが 11％の他、制度はあるが実績は「なし」というのが 10％を占めている。地域的には導入割合が最も高い北関東では「100 件以上」が 14％、「50～99 件」が 15％と実績件数の多い市町村割合が大きく（「なし」は 1％）、北陸、東北も同様に件数の多い市町村割合が大きい。

借り手奨励金制度については、新規借り入

表2-8 農地の借り手奨励金の新規借入の反当最高額

(単位: 市町村数, %)

	市町村数	0.5万円未満	0.5~1万円	1~2万円	2~3万円	3~5万円	5万円以上	不明
全 国	646	4.3	7.6	26.5	28.9	15.8	3.3	13.6
東 北	82	1.2	4.9	17.1	39.0	22.0	2.4	13.4
北 陸	55	12.7	16.4	32.7	18.2	9.1	-	10.9
近 畿	73	5.5	20.5	21.9	24.7	6.8	2.7	17.8
山 陰	48	6.3	10.4	16.7	27.5	12.5	2.1	14.6
山 陽	68	4.4	2.9	23.5	23.5	32.4	-	13.2
北九州	114	2.6	3.5	21.1	40.4	7.9	9.6	14.9
南九州	34	2.9	-	26.5	32.4	23.5	-	14.7

表2-9 農地の借り手に対する奨励金制度の実績 (1991~93年度累計)

(単位: 市町村数, %)

	市町村数	なし	1~9件	10~49	50~99	100件以上	不明
全 国	646	9.8	22.0	33.1	12.4	11.3	11.5
東 北	82	8.5	17.1	47.6	9.8	7.3	9.8
北 陸	55	9.1	14.5	18.2	20.0	18.2	20.0
近 畿	73	13.7	24.7	28.8	9.6	12.3	11.0
山 陰	48	6.3	12.5	27.1	25.0	10.4	18.8
山 陽	68	5.9	23.5	30.9	20.6	10.3	8.8
北九州	114	7.0	31.6	33.3	10.5	4.4	13.2
南九州	34	17.6	23.5	41.2	8.8	2.9	5.9

れの場合の反当金額の最高額も聞いてみた(表2-8)。全国では、「2~3万円」が29%で最大、「1~2万円」が27%、「3~5万円」が16%となっている。地域的には、高地地域では「2~3万円」、「3~5万円」の割合が高くなり、低地地域では近畿等では、「0.5~1万円」の割合も高くなるという地代の高低の地域差に対応した高低差も現れている。

借り手の件数別実績では(表2-9)、「10~49件」が33%、「1~9件」が22%、「50~99件」が12%、「100件以上」が11%で貸し手奨励金制度の場合とほぼ同じような構成となっている。地域的には、北陸は「100件以上」と「50~99件」の市町村割合が高く、それに対し近畿、南九州、北九州等の西日本では「1~9件」と「なし」の市町村割合が高くなっている。その中では山陰、山陽では「50~99件」の割合も高くなっている。

自作地売買=農地所有権取得に対する助成金措置についてもきいてみたが(表出は略)、助成措置が「ある」というのは全国で6%、161市町村で、「ある」とする割合が高いのは北海道(16%)と東北、北九州、南九州(各8%)、これらの地域で「ある」とする市町村の56%を占めている。助成方法は、「利子補給」が中心で(57%)、その他「助成金支出」が29%を占めている。件数別実績でも「1~9件」が44%、「なし」というのも17%を占め、総じて実績は低調といえよう。

(3) 担い手農家認定制度

次に、担い手農家認定制度についてみてみよう。なお、この担い手農家認定制度についてはかなり早い時期にいくつかの県で先行的に実施され(その内容は様々であるが)、その後1989年に農用地利用増進法の改正による

表 2-10 担い手農家認定制度の実施状況

(単位: %)

	実施している	計画中	実施も計画もない	不明
全 国	36.9	29.6	32.8	0.7
北海道	27.8	31.3	39.8	1.1
東 北	63.2	21.3	15.5	-
北 陸	62.8	18.4	18.9	-
北関東	27.2	39.9	32.3	0.6
南関東	16.4	23.4	57.9	2.3
東 山	18.2	31.5	47.6	2.8
東 海	32.8	29.4	37.5	0.3
近 畿	33.2	29.2	37.2	0.4
山 陰	40.0	26.3	32.5	1.2
山 陽	16.2	42.2	40.5	1.1
四 国	33.2	32.6	33.7	0.5
北九州	44.1	32.7	22.8	0.3
南九州	48.2	33.0	17.9	0.9
沖 縄	22.5	35.0	42.5	-

規模拡大計画認定農家制度が設けられ、それらに対応して担い手農家認定制度（ここでは名称は様々な同種の制度を担い手農家認定制度と一括して表現することにする）を導入する市町村が増えてきた。さらに1993年に成立した経営基盤強化促進法により各市町村で策定する経営基盤強化基本構想（1994年8月現在で800市町村で策定）に基づく認定制度が新たに発足している。

担い手農家認定制度をめぐるこうした経緯や、このアンケート調査の回答時期が主に1994年2月から4月にかけての時期であったこともあり、担い手農家認定制度についての回答で従来からの担い手農家認定制度と経営基盤強化促進法に基づくそれとが、きちんと仕分けられていない部分も含んでいると思われる。以下の分析に当たってはそのことも十分考慮して集計結果を読んでいく必要がある。

まず表2-10によって担い手農家認定制度の実施状況についてみると、全国では「実施している」とするのが1,002市町村、37%で、「計画中」とするのが30%である。「実施している」という中には、前述のように従来から

の担い手農家認定制度と経営基盤強化促進法によるものとが混在しているものと思われる。なお、「実施も計画もない」とするのがこのアンケートの調査時点では33%もある形になっている。

地域的には、東北と北陸で「実施している」という割合が高く（それぞれ63%）、南九州（48%）と北九州（44%）がそれに次ぎ、東北、北陸、九州という主要農業地域で既に実施している割合が高くなっている。まだ実施していないところでは、概して「計画中」という割合が高い（山陽42%、北関東40%等）。さらに、南関東と東山ではこの時点では、「実施も計画もない」とする市町村の割合が高くなっている（それぞれ58%、48%）。

表2-11には、農業地域類型別の他に借り手奨励金制度の有無や土地利用型農業の担い手確保の見通し別と、担い手農家認定制度の実施状況とをクロスさせた集計結果も示した。農業地域類型別には、「実施している」という市町村の割合は平地農業地域で最も高く（49%）、中間農業地域がそれに次ぐが（42%）、山間農業地域は25%とかなり低い。

借り手奨励金制度の有無別には、「ある」という市町村で「実施している」という割合が59%と非常に高くなっているのが特徴で、両者の制度の相関度はかなり高いとみることができる。

さらに、土地利用型農業の担い手確保の見通し別には、「ほぼ確保が可能」とする市町村での実施割合が63%ととび抜けて高い。また、「一定数の確保が可能」とする市町村も実施割合は47%と高い。これに対し、「かなり困難である」とする市町村での実施割合は30%と低く、さらに、「見通しが全く立たない」とする市町村では実施割合が15%と非常に低く、「実施も計画もない」とする市町村の割合が66%にも及んでいる。このことは、今後経営基盤強化促進法に基づく市町村構想を策定し、認定制度を広めていく上でもこう

表 2-11 農業地域類型別等の担い手農家認定制度の実施状況

(単位:市町村数, %)

		市町村数	実施して いる	計画中	実施も計 画もない	不 明
全 国		2,714	36.9	29.6	32.8	0.7
農業地域 類型	都市的	559	29.0	24.7	45.1	1.3
	平 地	666	49.1	30.8	19.7	0.5
	中 間	865	41.5	31.3	26.8	0.3
	山 間	624	24.7	30.3	43.9	1.1
借入金の手 制有 奨度無	ある	646	59.0	25.7	15.0	0.3
	計画している	70	35.7	40.0	24.3	-
	ない	1,960	29.8	30.7	39.0	0.6
土農手 地業の 利の見 用担通 型いし	ほぼ確保が可能	116	62.9	25.0	12.1	-
	一定数の確保が可能	1,149	47.2	32.6	19.6	0.6
	かなり困難である	1,123	29.9	29.7	39.3	1.1
	見通しが全く立たない	283	14.5	19.8	65.7	-

表 2-12 認定農家の要件としての水稲作の経営規模の規定の有無とその面積

(単位: %)

		水稲作の経営規模の規定				ある場合の面積					
		あ る	な い	想定して いない	不 明	2 ha 未満	2～3	3～5	5～10	10 ha 以上	不 明
全 国		65.6	21.2	8.1	5.2	27.9	21.0	19.6	22.5	3.7	5.3
農 業 地 域	北海道	49.0	10.2	12.2	28.6	-	-	8.3	50.0	41.7	-
	東北	75.0	17.3	5.3	2.4	11.5	21.2	34.6	26.3	1.3	5.1
	北 陸	86.2	9.8	0.8	3.3	9.4	19.8	25.5	43.4	-	1.9
	北関東	81.4	7.0	11.6	-	8.6	11.4	31.4	31.4	14.3	2.9
	南関東	68.6	28.6	2.9	-	41.7	8.3	4.2	37.5	-	8.3
	東 山	42.3	42.3	11.5	3.8	45.5	18.2	9.1	9.1	18.2	-
	東 海	58.8	23.7	11.3	6.2	43.9	28.1	5.3	17.5	-	5.3
	近 畿	67.4	19.6	8.7	4.3	66.1	12.9	6.5	8.1	-	6.5
	山 陰	53.1	37.5	9.4	-	58.8	17.6	5.9	5.9	-	11.8
	山 陽	70.0	16.7	6.7	6.7	23.8	23.8	33.3	4.8	-	14.3
	四 国	39.3	39.3	9.8	11.5	54.2	16.7	16.7	4.2	-	8.3
	北九州	72.7	18.9	6.3	2.1	37.5	34.6	11.5	7.7	4.8	3.8
	南九州	27.8	42.6	25.9	3.7	20.0	26.7	13.3	13.3	-	26.7
	沖 縄	11.1	33.3	11.1	44.4	100.0	-	-	-	-	-
農業地域 類型	都市的	73.5	14.8	6.8	4.9	37.8	17.6	15.1	16.8	4.2	8.4
	平 地	70.9	17.7	6.1	5.2	14.2	25.9	22.0	30.6	3.0	4.3
	中 間	60.2	25.9	8.9	5.0	30.1	21.3	19.4	19.0	4.6	5.6
	山 間	58.4	24.0	11.7	5.8	44.4	12.2	20.0	17.8	2.2	3.3

した市町村での進め方についてはとくに考慮を必要とすることを示唆するものであろう。

ともあれ、このように担い手農家認定制度の実施状況がそれぞれの地域での土地利用型農業の担い手確保の見通しの如何と強い相関

関係にあることは興味深い点である。

認定農家の要件としての水稲作の経営規模の規定の有無についてみると(表 2-12)、全国では「ある」とするのが担い手農家認定制度を実施している 1,002 市町村のうちの約 3

分の2の66%、「ない」、あるいは「想定していない」とするのが合わせて約30%となっている。

地域的にみると、北陸、東北、北関東及び北九州等の水田地帯で、「ある」とする市町村の割合が高く（73～86%）、南九州や四国、山陰、東山等畑作、園芸や工芸作物、果樹作の

ウェートの高い地域では「ない」、あるいは「想定していない」とする割合が高くなっている。

水稲作の経営規模の規定がある場合の面積は、全国では「2ha未満」から「2～3ha」、「3～5ha」、「5～10ha」の各階層にほぼ同じような割合で分散する形となっているが、地域的にみると府県の中でも北陸、北関東、南関東、東北では5ha以上の割合が高く、東山以西の西日本では、2ha未満の割合が40～60%と高くなるという地域差が強く現れている。農業地域類型別にみても平地農業地域では5ha以上の割合が高いのに対し（34%）、山間農業地域、都市的地域では2ha未満の割合が高い（44%、38%）という地域差が鮮明である。

実際に認定された戸数別の市町村割合をみると（表2-13）、全国では「1～9戸」が36%、「10～49戸」が32%で49戸以下が大多数を占めている。しかし、これも地域差が大きく、東北、北陸、北関東といった府県の中では担い手の層が相対的に厚い地域では「50～99戸」、「100戸以上」の割合が比較的大きいの

表2-13 認定戸数

（単位：市町村数、%）

	市町村数	なし	1～9戸	10～49	50～99	100戸以上	不明
全 国	1,002	8.4	36.2	31.7	9.4	8.4	5.9
北海道	49	-	38.8	34.7	8.2	14.3	4.1
東 北	208	1.9	24.5	42.8	15.9	11.5	3.4
北 陸	123	2.4	25.2	43.1	14.6	10.6	4.1
北関東	43	14.0	34.9	23.3	16.3	11.6	-
南関東	35	17.1	51.4	17.1	5.7	2.9	5.7
東 山	26	7.7	57.7	11.5	3.8	11.5	7.7
東 海	97	12.4	58.8	22.7	1.0	1.0	4.1
近 畿	92	14.1	34.8	29.3	7.6	9.8	4.3
山 陰	32	15.6	43.8	18.8	3.1	6.3	12.5
山 陽	30	16.7	56.7	20.0	-	-	6.7
四 国	61	11.5	34.4	31.1	3.3	6.6	13.1
北九州	143	9.1	32.9	32.2	9.8	7.7	8.4
南九州	54	13.0	37.0	24.1	7.4	7.4	11.1
沖 縄	9	11.1	66.7	11.1	-	-	11.1

表2-14 認定農家制度の評価（1）

（単位：%）

	受け手の育成に有効	運用次第では効果が期待	あまり効果が期待できない	特定農家集中は問題もある	担い手の育成は期待できない	どちらとも言えない	その他	不 明
全 国	15.5	27.8	14.3	3.6	20.2	12.6	1.7	4.3
北海道	17.0	19.3	10.8	6.3	22.7	17.0	4.5	2.3
東 北	22.8	30.7	10.0	3.3	20.1	8.5	1.2	3.3
北 陸	28.1	26.5	9.2	2.0	18.4	11.7	1.5	2.6
北関東	17.7	34.2	12.0	3.2	15.8	9.5	0.6	7.0
南関東	9.8	23.8	14.5	3.3	21.0	16.4	3.7	7.5
東 山	9.8	25.2	19.6	2.8	18.2	17.5	-	7.0
東 海	11.5	22.6	19.6	4.7	22.0	14.9	1.4	3.4
近 畿	11.2	24.2	15.5	3.2	24.5	15.5	1.8	4.0
山 陰	11.3	33.7	15.0	-	25.0	7.5	1.2	6.3
山 陽	5.4	30.3	25.9	3.8	18.4	13.0	-	3.2
四 国	10.3	31.0	16.3	3.3	21.7	11.4	2.2	3.8
北九州	20.1	32.7	10.5	4.0	16.7	9.9	1.9	4.3
南九州	17.0	33.0	10.7	4.5	18.8	11.6	1.8	2.7
沖 縄	25.0	25.0	7.5	5.0	17.5	10.0	-	10.0

表 2-15 認定農家制度の評価 (2)

(単位: %)

		受け手の育成に有効	運用次第では効果が期待	あまり効果が期待できない	特定農家集中は問題もある	担い手の育成は期待できない	どちらとも言えない	その他	不明
全 国		15.5	27.8	14.3	3.6	20.2	12.6	1.7	4.3
認定制度状況 農家実	実施している	24.9	29.6	9.1	2.4	22.8	8.2	1.8	1.3
	計画中	14.2	40.1	12.8	4.4	17.1	9.0	0.7	1.7
	実施も計画もない	6.2	15.1	21.7	4.4	20.2	21.1	2.5	8.8
農業地域類型	都市的	12.5	23.6	14.8	3.8	18.6	18.2	2.7	5.7
	平 地	24.2	29.6	6.9	3.9	20.6	9.9	1.5	3.5
	中 間	15.3	30.6	15.5	2.9	20.0	10.6	1.0	4.0
	山 間	9.1	25.8	20.0	4.2	21.3	13.3	1.9	4.3
土地のし 地担 利用 手型 の見 農通	ほぼ確保が可能	34.5	20.7	3.4	5.2	17.2	13.8	3.4	1.7
	一定数の確保が可能	22.4	33.1	7.3	4.4	17.8	10.4	1.3	3.4
	かなり困難である	9.3	26.4	20.3	3.2	21.7	13.0	1.0	5.1
	見通しが全く立たない	4.2	15.2	24.7	1.1	26.5	19.4	4.9	3.9
	不明	16.3	25.6	4.7	4.7	9.3	16.3	4.7	18.6

に対し(25~28%), 南関東から山陽にかけての西日本の地域では担い手農家として認定される戸数も「1~9戸」,あるいは「なし」というのが50~73%と多数を占めている。

ではこうした担い手農家認定制度を市町村の農政担当者はどのように評価しているであろうか(表2-14)。全国では、「農地の引き受け手の育成に有効」(「受け手の育成に有効」,16%),あるいは「担い手が少ないが運用次第では効果が期待できる」(「運用次第では効果が期待」,28%)というプラスの評価が合わせて43%に対し、「農地の引き受け手がないのであまり効果が期待できない」(「あまり効果が期待できない」,14%),「認定農家制度では担い手の育成は期待できない」(「担い手の育成は期待できない」,20%)というマイナスの評価が合わせて35%と大きく二つに分かれている。

地域的にみると、東北、北陸、北関東、南北九州といった主要農業地域では、プラスの評価の割合が相対的に高く、山陽をはじめ東海、東山、近畿等ではマイナス評価の割合が高くなるという地域差が現れる。なお、マイナス評価のうち「担い手の育成は期待できな

い」という、ある意味では制度自体に否定的な評価を行っている割合は、17~25%で比較的地域差が小さいのに対し、「あまり効果が期待できない」の方は、その地域の農地の引き受け手の有無によって評価に差が生じるだけに、評価割合の地域差が大きくなっているのは注目される。また、この担い手農家認定制度は、担い手候補の層が厚い場合には選別的な性格を持つ可能性があるが、「特定農家だけに利用権を集中することになり問題もある」(「特定農家集中は問題もある」)というのはいずれも数パーセント程度の低い割合であり(最大が北海道の6%),担い手が小数化する中でこの点についての市町村の農政担当者の心配の必要性が小さくなっていることを示すものといえよう。

認定農家制度の実施状況別や担い手確保の見通し別にみると、認定農家制度の評価の差がかなり顕著に現れる(表2-15)。認定農家制度の実施状況別には、「実施している」という市町村の場合にはプラスの評価割合が合わせて55%に達しているのに対し、「実施も計画もない」という市町村の場合には、「あまり効果は期待できない」というのが22%にも

のぼっている。

土地利用型農業の担い手確保の見通し別にはこの差はさらに大きくなる。「ほぼ確保が可能」という市町村では、「受け手の育成に有効」というのが35%にも達し、プラス評価の割合は合わせて55%であり、「一定数の確保が可能」という市町村でもほぼ同じ高い割合である。これに対し、「かなり困難である」という市町村では、マイナス評価の割合がかなり高くなり、とくに、「見通しが全く立たない」という市町村では、マイナス評価の割合が合わせて51%と非常に高くなっている。農地の引き受け手の有無によって評価に差がで易い項目である「あまり効果が期待できない」という割合が「ほぼ確保が可能」という市町村で3%であるのに対し、「見通しが全く立たない」という市町村では、25%とその差が非常に大きくなるだけでなく、比較的差が小さい項目である「担い手の育成は期待できない」という割合についても「ほぼ確保が可能」という市町村では17%であるのに対し、「見通しが全く立たない」という市町村では、27%と大きな差がでているのも注目される点である。

以上のように、認定農家制度の実施状況の差によって制度の評価に大きな差が生じることは当然予想されることであるが、それ以上に担い手確保の見通しの差によって担い手農家認定制度の評価に大きな差がでていることは大いに注目される点である。

(4) 地域農業の今後の担い手についての合意

農業の担い手が不足・減少する中で、地域農業の今後の担い手を誰にするのかについて地域（集落）で合意を形成し、担い手をもり立てていくことが課題となっている。この点について聞いた結果を示したのが表2-16である。全国では「多くの地域でできている」とする市町村は極めて少なく2%で、「一部

表 2-16 地域農業の今後の担い手についての合意形成

(単位: %)

	多くの地域でできている	一部の地域でできている	できている地域はない	不明
全 国	2.4	35.1	60.2	2.2
北海道	8.0	30.1	57.4	4.5
東 北	2.7	37.1	59.0	1.2
北 陸	4.6	45.9	46.9	2.6
北関東	1.9	32.9	63.3	1.9
南関東	0.5	23.8	72.9	2.8
東 山	4.2	23.8	68.5	3.5
東 海	2.4	32.4	63.5	1.7
近 畿	1.4	36.5	58.1	4.0
山 陰	1.2	53.7	42.5	2.5
山 陽	1.6	33.0	64.3	1.1
四 国	1.1	30.4	67.4	1.1
北九州	1.5	38.9	57.7	1.9
南九州	0.9	49.1	49.1	0.9
沖 縄	2.5	30.0	65.0	2.5

の地域でできている」とするのが35%、これに対し、「できている地域はない」という市町村は60%にものぼっている。地域的差異はそう大きくないが、「できている地域はない」という割合は南関東（73%）、東山（69%）、四国（67%）で高く、「一部の地域でできている」という割合は山陰（54%）、南九州（49%）、北陸（46%）等で比較的高い。とくに山陰、南九州は農業の担い手が少数化している中でも過半、ないしは約半ばの市町村で一部の地域（集落）で今後の担い手についての合意が形成されているのは注目すべきであろう。

この地域農業の今後の担い手についての合意形成の状況と土地利用型農業の担い手確保の見通し別等とクロスさせた集計結果をみると、非常に興味深い結果が現れている（表2-17）。

農業地域類型別では、山間農業地域と都市的地域では「できている地域はない」という割合が比較的高く、平地農業地域で「一部の地域でできている」とする割合がやや高いが、農業地域類型別の差異は全体としてそれ

表 2-17 土地利用型農業の担い手確保の見通し別等の地域農業の担い手についての合意形成状況

(単位: %)

		多くの地域 できている	一部の地域 できている	できている 地域はない	不 明
全 国		2.4	35.1	60.2	2.2
土農手通 地業確し 利の保 用担の 型い見	ほぼ取り組みが可能	13.8	43.1	42.2	0.9
	一定数の確保が可能	3.0	46.9	48.0	2.1
	かなり困難である	1.0	28.8	68.0	2.2
	見通しが全く立たない	1.1	10.2	85.9	2.8
担家度況 い認実 手定施 農制状	実施している	3.5	45.0	50.2	1.3
	計画中	2.1	39.1	57.5	1.2
	実施も計画もない	1.6	20.9	74.5	3.0
農 業 地 域 類 型	都市的	1.6	32.4	63.0	3.0
	平 地	3.0	39.2	55.6	2.3
	中 間	2.4	36.8	58.6	2.2
	山 間	2.6	30.8	65.1	1.6

ほど大きくはない。

ところが、担い手農家認定制度の実施状況別にみるとその差はかなり大きくなり、「実施している」という市町村では、「一部の地域できている」という割合が45%と高くなり、他方「実施も計画もない」という市町村では「できている地域はない」という割合が75%と高くなる。

さらに、土地利用型農業の担い手確保の見通し別にみると、この差は一層拡大し、「ほぼ確保が可能」とする市町村では、「多くの地域できている」という割合が14%と突出して高くなり、「一部の地域できている」というのも合わせると57%にも達する。これに対し、「確保がかなり困難である」とする市町村では、「できている地域はない」という割合が68%に、さらに「見通しが全く立たない」という市町村では、86%にも達している。

このように、地域農業の今後の担い手についての地域（集落）での合意形成の如何は、土地利用型農業での担い手確保の見通しの如何と極めて密接に関連していることがあらためて確認できるのである。

(田 畑 保)

3 担い手等の育成、確保対策

(1) 若い担い手を確保する上での課題

1) 土地利用型農業における担い手確保の課題

担い手対策は、「担い手」の量の確保の問題と質の問題、さらにはその就農条件の問題まで幅広い。この節のアンケート項目では、主に担い手としての「人」の面に視点をおいて、その確保と育成対策、その実施状況と実施内容、それによる担い手の確保状況について聞いてみた。

なお、本節では調査回答項目に不明（未記入または回答があっても集計出来ない市町村）が多いことと設問回答間での相互比較をするために、これらの不明回答市町村を除いた有効回答市町村数を主に用いるとともにそれによる割合を用いることにする。

「担い手」問題は、特に土地利用型農業において深刻な状態にあり、担い手問題を最も先鋭的に現わしていることから、この土地利用型農業における若い担い手を確保するに当たった課題について聞いてみた。その結果