

「地域計画」と農地の集積・集約

地域農業の未来設計図である「人・農地プラン」を、地図に表して見える化する「地域計画」の作成を求める法律が成立した。高齢化の進行で小規模水田農家などが引退し、耕作されなくなる農地を、担い手を中心とする「農業を担う者」に集積・集約して、地域農業を守るのがねらいだ。

人・農地プランから地域計画へ

「農業経営基盤強化促進法」などの一部を改正する法律が、2022年5月に成立しました。将来の地域農業のあり方を明確にする「人・農地プラン」を法定化し、「地域計画」の策定を市町村に求めるものです。地域農業の将来像である地域計画をなぜつくりたくないといけないのか、その意義について説明します。

わが国では人口減少や高齢化が進み、農業者が減り続け、耕作されない農地が増えています。5年後や10年後、後継者のいない農業者が農業をやめるとき、その農地を誰かに耕作し続けたい、地域農業を何とか守らなければならない、地域の農業関係者に共通する願いだと思います。

そこで、政府は12年から「人・農地プラン」の策定を市町村に求めてきました。人・農地プランとは、地域の農業者が話し合いに基づき、地域農業を担う中心経営体を明らかにし、地域農業の将来のあり方を示すものです。19年度末時点で、プラン作成の意向のある1591市町村において、2万1389の区域で作成の取り組みがおこなわれています。

人・農地プランでは、高齢化などで耕作できなくなる農地を担い手に集積することになっています。その農地の集積を促進するため、14年には農地中間管理機構（いわゆる農地バンク）を発足させ、地域内に分散する農地を借り受け、まとまった形で担い手に再配分する事業を実施しています。農地バンクの活動もあって、担い手への農地利用集積面積は年々増えています。20



農林水産省経営局 経営政策課長

日向 彰 HINATA Akira

ひなた あきら
1973年横浜市生まれ。96年農林水産省入省。これまで、農協政策、担い手（品目横断・金融・農地）政策、米政策、TPP農業対策、生産資材政策などを担当。また、静岡県庁、(株)ニチレイに出向。経営局協同組織課長、内閣官房副長官補室内閣参事官を経て、2022年6月より現職。

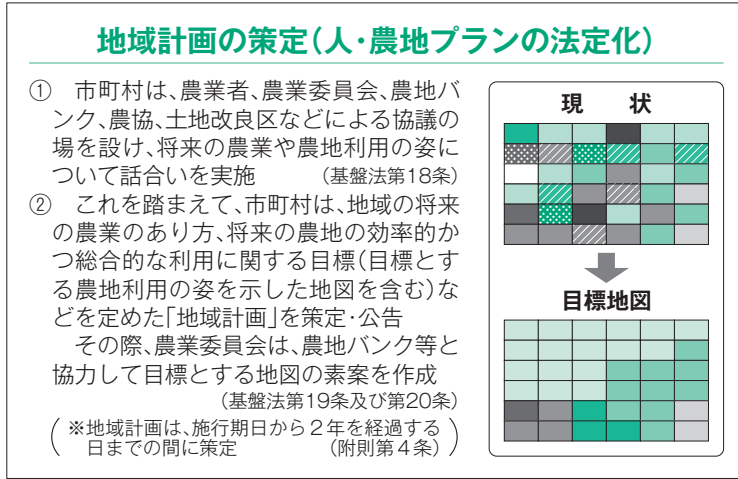
年度末現在では254万畝となり、全農地面積に占める担い手への農地利用集積率は58%となっています。政府は23年度末までに80%とする目標を掲げています。

人・農地プランの取り組みは、多くの市町村で進められていますが、そのなかには地域の話し合いが不十分なところもあります。そこで、真に地域の話し合いに基づくプランにするため、19年からアンケートの実施を求めるなどの「実質化」を働きかけてきました。今回さらにその動きを加速するため、人・農地プランを法定化し、「地域計画」にグレードアップしました。

個別の農地の「目標地図」を作成

地域計画はこれまでの人・農地プランを土台とするものですが、地域計画は、地域の話し合

図1 目標地図の作成手順



資料：農林水産省作成

いやアンケートに基づき、一枚一枚の農地を将来、誰が耕作するか地図化してもらおうものです。いわば「地域農業の未来設計図」です。

改正法は2023年4月1日から施行予定で、その後、2年間のうちに、プラン作成の意向のある市町村に地域計画を作成していただきます。

地域計画の作成に当たっては、まず、農地が利用されやすいように集積・集約する必要があります。人口の減少と高齢化の本格化で、耕作放棄地が増えて農地が適切に利用されなくなる懸念を払拭するためです。ここでの農地の「集積」とは、所有権や貸借権などの権利の移動のこと、「集約」とは、それらの農地を寄せて地

続きにすることです。いくら農地を担い手に集積しても、数百カ所に分散しては、生産効率が上がりにません。

さらに、地域の農地を継続して利用する「農業を担う者」を確保し、特定する必要があります。その農業を担う者は、認定農業者や集落営農組織、認定新規就農者など「担い手」中心になると思いますが、今回の改正では規模の大小にかかわらず、農地を継続的かつ有効に利用する者であれば地域計画に位置づけることとしています。

これまでも、人・農地プランの作成過程では、地域や集落の抱える「人と農地の問題」の解決策について、話し合いで決めていただいていたきました。地域農業を今後、中心となって支える経営体はどこか、その中心となる経営体に農地をどうやって集めるのか、さらに、中心となる経営体以外の兼業農家や自給的農家を含めた地域農業のあり方をどうするのか、などです。

もちろん、最初から完全な形のプランができるわけではありません。新規就農者が新たに入ってきたとか、集落営農法人を設立することになったとか、状況が変わることがありますから、随時、見直せるようになっていきます。

法定化によってやっていただきたいことは、アンケートや地域の話し合いを実施してもらい、だれだれが何年後には引退を考えていること、その場合の後継者の有無、後継者がいない場合は一枚ごとの農地について具体的に誰に耕作してもらおうか把握し、それを地図に書き込み「見える化」していただくことです。その地図を「目

標地図」と呼んでいます。

「地域農業を守る」共通認識の醸成

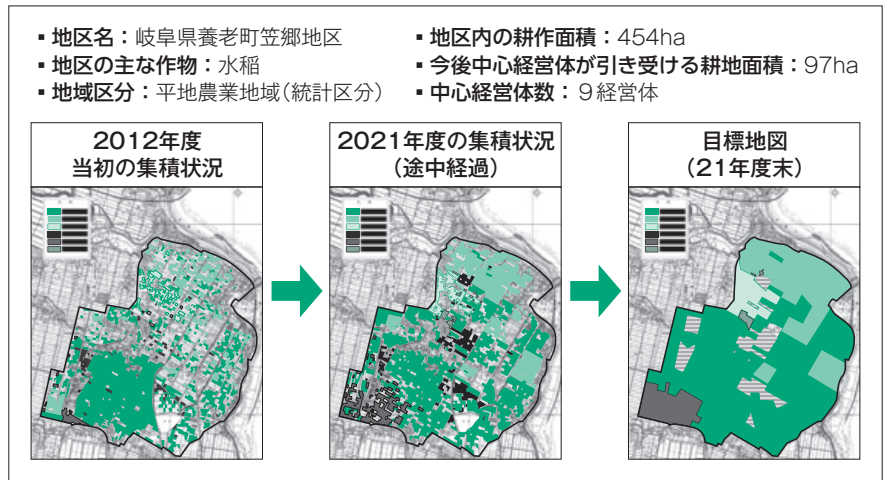
目標地図の作成手順については、こう考えています(図1)。まず、農業委員会は、農地の出し手・受け手の意向を踏まえて目標地図の素案を作成し、市町村に提出します。素案を受けた市町村は、地域の徹底した話し合いを通して、出し手・受け手との調整を進めていきます。

この段階で、「受け手が見つからない」など最終的な合意が得られない農地もあるでしょう。その場合には「今後検討」としてもやむを得ません。あるいは、「多面的機能の交付金や中山間地域等直接支払交付金で活動する農地」としたり、「農協など農業支援サービス事業体に農業を委託する農地」としたりすることも可能です。「新規就農者や農業法人の誘致を検討する」こともあるでしょう。

これまでの人・農地プランの作成に当たって、集落内に担い手がいなくても、受けてもらえず、受け手未定の「白地」となる農地は、地形が悪くて集約しても生産効率がよくないところや、鳥獣被害が懸念される農地が多いと思います。

地域内の農地をできる限り農地として利用し、食料の安定供給という大きな目的のため、多くの農地を守ることが基本です。しかし山ざわなど農業生産の条件の悪いところで、農業上の利用の可能性を最大限追求していただいたうえで農地として維持することがどうしても難しいところについては、放牧や鳥獣被害の緩衝地帯など粗放的な利用による農地の保全など「保全

図2 実質化された人・農地プラン



資料：農林水産省作成

区域」とすることもできます。ただし、農地としての機能はできる限り維持できるようにしていただきたいと思っています。

人・農地プランを法定化したからといって、目標地図の完成を強引に進めるものではありません。また、目標地図は農地ごとに将来の受け手をイメージとして記すもので、これによって権利が設定されるものでもありません。権利決定のタイミングは、柔軟に調整できます。

これまでの人・農地プラン作成事例で、実質

化できているところは、集落座談会を重ねて、地域の合意を取り付けているところです。今回の法定化の趣旨を踏まえ、地域で話し合いの場を重ねていただき、地域や集落の農業の未来像をつくり、地域で頑張つて実行していこうという共通認識を醸成してもらえればと思っています。

地域の関係者の頑張りに期待

農地の集積が思うように進まない背景には、農地の利用を申し出る「出し手」と、農地を利用する「受け手」の双方に事情があります。

小規模で米を作っている高齢農家のなかには、「死ぬまで米作りを続ける」という人もいますでしょう。そうした農家に、農地を担い手に貸し出すべきだという考えは、毛頭ありません。ただ、ご自身が引退するとき、後継者がおらず、相続人がどこにいるのかもわからないのでは困ります。

きちんとした話し合いの場を重ねることが大切だと思いますので、地域の自治体や農業委員会、農地バンク、農協、土地改良区の皆さんの頑張りに大きく期待しています。

もちろん、国はさまざまな支援策を用意しています。例えば、農地利用の最適化のために活動する農業委員会の必要な経費を支援したり、農地バンクの活動を強化するための現地相談員の増員にかかわる費用を助成したりします。

また、人・農地などの情報マッチング事業も推進します。農地の出し手や受け手の意向をタブレットで把握し、データベース化を進めます。一方、新たに農業を始めたいという個人や法人

から相談があれば、全国のどこにどんな農地があるかといった情報にアクセスできるようにしたいと思っています。さらに、農業者の法人化や経営継承などについて支援する就農サポート・経営サポート事業も実施します。

関係者の頑張りで人・農地プランの実質化を図った事例を挙げましょう(図2)。岐阜県養老町笠郷地区では、2012年からプラン策定の取り組みがスタートし、そのなかで地図の作成が将来的に必要なと思います、関係機関と協力して取りかかりました。

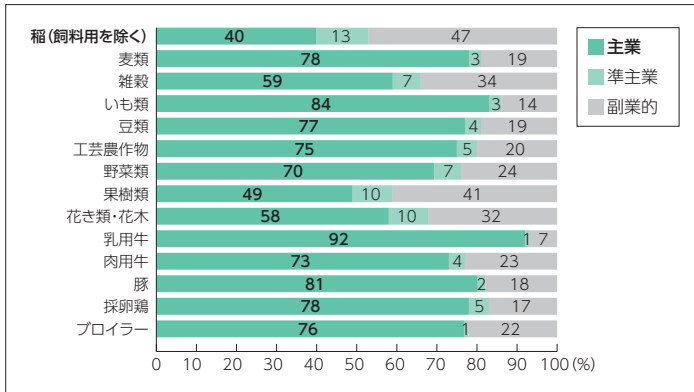
地権者・担い手など全員が参加して地図を作成することは困難と考え、まずは担い手が率先して話し合い、その後担い手の意向を基にプランの素案を作成した後、地権者にゾーニング地図の説明を実施しました。ゾーニングするに当たって、70〜80代の農業者からは、若手の担い手を地図に位置付けるよう提案がありました。ゾーニング地図を作ったことで、この地区はこの人がやるという合意形成が地域でされたことから、集約化が進みました。

農地の受け手は「農業を担う者」

今回の改正で「受け手」は「農業を担う者」としました。地域農業を支える者を幅広く確保・育成する観点から、経営規模の大小、家族経営か法人かを問わず、農産物の生産活動などに直接かかわる者を「受け手」としたのです。

農地の受け手となって地域農業を支える者としては、「効率的かつ安定的な農業経営をしていく担い手」を想定していることに変わりはありません。

図3 個人経営体における品目別にみた主副業別シェア
(作付(栽培)面積、飼養頭羽数ベース)



資料：農林水産省「2020年農林業センサス」
注1：主副業別シェアの数字については、四捨五入の関係でそれぞれの品目の和が100%にならない場合がある。注2：ブロイラーは出荷羽数。

りません。しかし、今後、高齢化が急速に進んで耕作をやめざるを得ない人が増えて、耕作放棄される農地が急増する恐れがあります。そこで、経営規模の大小にこだわらず、そうした農地を有効に使う者を「農業を担う者」として確保・育成する必要がありますと考えました。地域内の農地が継続利用されなければ、担い手の営農活動にとつても支障となります。

また、今回の改正で、農地の権利取得時の下限面積要件を廃止しました。これまでは農地法で原則「都府県で50[㍓]、北海道で2[㍓]」という下限面積要件を定めていました。ただし、地域の実情に応じた下限面積を自由に設定できることになっていたので、実態上は新規参入者の障壁

にはなっていないませんでした。新規就農者は、野菜・果樹分野が約7割を占め、参入時の経営面積の半分以上が50[㍓]未満でした。

下限面積要件を撤廃することで、農地集約化の阻害要因になるのではないかと懸念する声があるようです。しかし、下限面積要件の撤廃のねらいは、あくまでも農地の有効活用にあります。小さな面積でも新規就農で野菜を作る農業者はウェルカムですので、ぜひ頑張ってもらい、担い手予備軍として育てていけるかもしれません。

いわゆる「半農半X」は、担い手政策の対象ではありませんが、農地を有効に使う限り、目標地図上は「農業を担う者」の一員となり得ます。

水田農業の「構造改革」が課題

地域計画の作成を急ぐ背景には、わが国の水田農業を中心とした土地利用型農業の構造改革が遅れていることがあります。部門別の農業で、農業所得が主である主業経営体が作付(栽培)面積、飼養頭羽数をどのくらいのシェアを占めているか見ると、乳用牛は9割、肉用牛は7割、養豚は8割、野菜類は7割を超えています。米のみが4割にとどまっています(図3)。

米を除くほとんどの農産物は、主業経営体が生産の大半を担う構造になっているのに、米だけは小規模な副業的経営体が依然として多く残っていて、構造改革が進んでいません。わが国の販売農家が減少し続けていますが、そのほとんどが小規模な米農家の減少によるものです。米販売農家の約7割は作付面積が1[㍓]未満ですので、引退する米農家の農地をいかに円滑に

担い手農家に引き継げるかが、日本農業の課題になっています。

ちなみに、2018年の主業農家の農業所得は661万6000円で、勤労世帯の平均所得(481万2000円)を大きく上回っています。また販売金額が1000万円以上の農業経営体が農業産出額全体の79%を占め、そのうち販売金額500万円以上の農業経営体が農業産出額全体の48%を占めています。

「日本農業はだめだ」とか「農業はもうからない」という先入観を持っている人がおられると思いますが、わが国の農林水産業の総生産額は、実は世界第8位と大きいのです。フランス、ドイツ、イギリスはもちろん、農業の盛んなオーストラリアやニュージーランドより多い。「日本農業はだめ」なのではなく、「日本農業は頑張っている」のです。

地域計画のめざす担い手への農地集積率(20年度末)を地域別に見ると、北海道は91%、北陸は65%、東北は58%と比較的高い反面、中山間地域を多く抱える中四国は30%、大都市圏を抱える関東は37%と低い。営農条件の違いから、農地集積率に地域差が生じてしまっています。

しかしながら、どのような地域でも、農業をやる人がいなくなったり、農地が荒れてしまうのはよいことではありません。国としてもさまざまな支援策を用意し、地域の農業者、自治体、農業委員会、農地バンク、農協など関係者のみなさんと一緒になって地域計画を作成し、わが国の農業構造を強いものにしていきたいと思っています。