【資　料】

農地保有合理化事業に関する論点整理

平成17年３月

農地保有合理化事業研究会

はじめに

担い手への農地利用の集積をはじめ、土地利用型農業における構造改革への加速化が急務とされ、農地保有合理化事業に対する期待も大きいが、近年、農地をめぐる情勢が大きく変化しているなかでその事業実績は伸び悩んでおり、農地保有合理化法人をめぐる環境も厳しさを増している。

このような状況の下で、現下の政策課題に的確に応えるため、農地保有合理化事業に関する諸課題とその解決方策、さらには積極的展開方向を検討することを目的として、別添「設置運営要領」のとおり、平成16年５月に「農地保有合理化事業研究会」を設置し、約１年間、６回にわたり討議してきた。未だ検討が不十分な点や、意見が統一されていない点も多いが、とりあえずこれまでの議論を整理し、このたび「農地保有合理化事業に関する論点整理」をとりまとめたものである。

各方面の各位に、農地保有合理化事業に対する理解を深めていただき、積極的なご意見やご支援を頂く一助となることを期待している。

平成17年３月

農地保有合理化事業研究会
（事務局：全国農地保有合理化協会）

総目次

農地保有合理化事業に関する論点整理（要旨）

農地保有合理化事業に関する論点整理

参考資料

○農地保有合理化事業研究会設置・運営要領

○農地保有合理化事業研究会委員名簿

○農地保有合理化事業研究会の検討経過

農地保有合理化事業に関する論点整理＜要旨＞

第１　農地保有合理化事業の意義と役割

１　政策上の役割と評価

・　構造政策の中核的役割を担う事業
・　これまで、売渡22万ha、貸付10万haの実績
・　売渡の９割が認定農業者へ集積、１件当たり面積も大きい
・　構造展望実現のためには欠くことのできないものという評価

２　経済的便益及び社会的意義

・　農業経営の規模拡大効果は明白
・　公的機関の介在により、双方に、心理的、労力的、時間的メリット
・　面的集積すれば、さらにコスト低減、反収増加、品質向上につながる
・　地域社会にとって、経済的波及効果の他、環境維持、担い手確保等の効果
・　生産性向上は、農産物価格低下等で国民一般の利益に還元される

３　事業実施主体の性格と運営コスト負担の考え方

(1) 合理化法人の性格

・　極めて強い政策的役割・法人形態も公益法人
・　知事の強い監督規制のもとにある行政代行機関

(2) 合理化事業運営コスト負担の考え方

・　便益は消費者一般に及び、農業生産者よりその部分が大きい
・　利用者（生産者）に負担させることは困難
・　国や地方自治体が公費（財政）で負担することを基本
・　財政支援の拡充（運用益方式の見直し等）が必要

第２　農地保有合理化事業の現状と問題点

１　事業実績の低迷

・　売買面積、介入率は平成10年をピークに減少傾向
・　貸借面積は近年大幅増加、介入率はまだ低い

２　地域格差－空白地帯の存在－

・　都道府県農地保有合理化法人（県公社）の売買事業の県間の格差が大きい
・　貸借事業は実績無しの県公社が多い
・　市町村間の格差はさらに大きい。過半数の市町村が13年度実績無し
・　地域性の要因が大きいが、財政的要因や人的（体制的）要因もある

３　リスクの増大　－中間保有機能発揮の困難性－

・　農地価格は下落が続く・小作料水準も下落が続く
・　合理化事業の創設時には予測してない事態
・　合理化事業の仕組み、予算等は、価格上昇時と変わらないものも多い
・　中間保有による差損の発生のリスクが増大
・　一時貸付による差損補填制度は利用が少ない
・　県公社は、即売り方式でリスク回避

４　長期保有地による県公社経営の危機

・ 長期保有地は県公社にとって大きな問題
・ 地価下落により取得原価で売れないことが主要原因
・ 処分促進のため県公社も努力しているが、差損発生は不可避
・ 保有中の金利負担額が増大、含み損も大きい
・ 県公社の経営にとって重荷、合理化事業（買入）休止の県公社もある

5 担い手の農地に関するニーズの変化

・ 農地の売買全体は毎年おおむね３万haで推移しているが、水田は停滞傾向
・ 貸借（利用権設定）は着実に増加し、年間10万ha程度
・ 担い手の規模拡大意向はあり、借入希望が過半だが、購入希望も約1/4ある
・ トータルとして、農地移動における県公社事業のウェイトが低下
・ 量的拡大から面的集積へニーズの質的変化もある
・ 担い手のニーズの的確な把握が重要。合理化事業活用の余地はまだ大きい

6 県公社と市町村合理化法人との関係

・ 市町村段階の合理化法人（市町村、市町村公社又はＪＡ。以下「市町村法人」と総称する）は増加しているが、全市町村をカバーしてはいない
・ 県公社と市町村法人は法律上の差異はなく、上下関係もない
・ 具体的には、各県単位に「連絡会議」を設けて調整、分担しており、「売買は県公社、貸借は市町村法人」という棲み分けが多い
・ 県公社は手足を持たず、現地対応の体制は不十分で農業委員会頼りが多い。貸借や地域全体の土地利用調整には手が回らない県公社が多い
・ 市町村法人の体制や意識はまちまちで、合理化事業（貸借）の実施率は低い

7 県公社の体制の弱体化 －県行政からの支援の縮減、組織の統廃合－

・ 県公社の運営の基本財源たる基金の運用益が大幅に減少
・ 合理化事業の収支はほとんど赤字。他の収益部門も縮減
・ 県財政も厳しく、県公社への助成を削減、経営改善等を要求
・ 県公社の職員も減少傾向
・ 県外郭団体の見直しで、他団体との統合が増えている

第３ 農地保有合理化事業の今後の課題と展開方向

1 土地利用型農業の構造改革のスピードアップの必要性

・ 土地利用型農業の構造改革の遅れが各方面から指摘されている
・ 特に、水田営農における農地の利用集積のテンポを相当速める必要がある
・ 合理化事業を軸とした政策展開が相当大きな部分を担うことが期待されている

2 耕作放棄地の防止・解消

・ 耕地面積は減少を続け、その要因は耕作放棄が大きい。しかも条件不利地域だけでなく、平地農業地域でも増えており、今後の進行が懸念される
・ 他方、多様な潜在的ニーズもあり、農地需給のミスマッチの指摘もある
・ 耕作放棄地対策は、中山間地直接支払い以外は有効に機能していない
・ 優良農地は担い手による利用に繋げることが耕作放棄防止対策の基本
・ 今回の制度改正で、「要活用農地」のリストアップや強制措置が整備され、合理化法人にも期待されている

・　その実効性を期するための措置や工夫が必要

3　担い手への利用集積と地域の総合的土地利用調整の重要性

(1) 担い手への土地利用の集積

・　規模拡大の限界感は耕地の分散が大きな要因で、面的集積すればまだ可能

・　今後の政策として「担い手の明確化」と「これへの土地利用の集積」が強く打ち出され、地域水田農業ビジョン作りで、現地でもその取組が始まった

・　県公社の売買等事業にとっても大きなチャンス。地域で明確化された「担い手」を出発点にした、リスクの少ない合理化事業のお膳立てができる

・　新規の担い手を呼び込むためにも、集積された農地の提供が有効

・　経営資産の一括承継の手法も検討課題

(2) 地域全体の土地利用の再編成のための総合的土地利用調整

・　今後の水田農業の課題は、担い手への農地の集積とともに、これを核とした地域全体の合理的土地利用の実現＝地域的広がりをもった集団的な土地利用への再編成が必要

・　集落営農の法人化のためにも、集落における土地利用関係の明確化、合理化が必要

・　このような土地利用調整は１回で完結せず、定期的継続的に必要。また、多様な利用権や作業受託なども組み合わせた総合的手法が必要

・　このような総合調整による土地利用の面的集積は、他作物の本作化や有機農業の地域的展開等にとっても重要

・　非農地を含めた地域内の多様な土地利用ニーズの調整、一括再配分が行える仕組みも検討課題

4　面的利用集積のための中間保有、再配分機能の有効性

・　担い手への面的集積、さらには地域全体の土地利用の再編成は、多数の農地と関係者の権利関係の整理、調整が必要で、複雑で困難な作業

・　地域全体の合意、盛り上がりのためには、所有権と利用権を分離するとともに、担い手以外の者への再配分も必要

・　このためには、地域の農地の利用権の大部分を合理化法人に一括して預け、これを耕作者に再貸付することにより、一挙動で再配分するのが効果的

・　このような取組の実績、成果も見られるが、全国的にはまだわずか

・　合理化法人単独での遂行は困難で、強力な動機付けと推進体制が必要

5　総合的土地利用調整の手法としての合理化事業の実施体制

－県公社と市町村法人との分担、連携による普遍的展開－

・　総合的土地利用調整に積極的に取り組むには、合理化法人の体制強化が必要だが、県公社だけでは困難

・　とくにこのような事業の全国的、普遍的展開のためには、市町村法人を含む総体としての合理化事業の実施体制（責任や分担を明確にした効率的でわかりやすいネットワーク）の構築が重要

・　市町村法人の空白地帯を無くし、全ての市町村で貸借を中心とする総合的合理化事業に取り組む体制を作ることが望ましい

・　当面、市町村法人の体制が十分でない場合は、県公社が貸借を含む合理化事業全般の受け皿となる。３，４のような事業は、地域関係機関と連携して、重点的、モデル的に実施する

・　将来的には、県公社が市町村法人の指導機関的役割を担うことも検討さるべき

・　市町村合併、ＪＡ合併に伴い、市町村法人の体制強化につながり、決して弱体化にならないよ

う、県行政や県公社の強力な指導、働きかけが必要

6　中間保有リスクの回避・軽減

（合理化事業のリスクマネジメントの考え方）

・　中間保有を基本的機能とする合理化事業にはリスクは避けられない

・　リスクを避けるため売買等事業に消極的になるのは、存在意義の放棄だが、「売れそうもない土地は買わない」という対応はやむを得ない

・　「即売り」しか受け付けないのも、存在意義は弱い。買うけれども「できるだけ早く、確実に売る」工夫や努力が必要

・　「地域で明確化された担い手」に着目した事業は、リスクが少ない

（買入価格の適正化）

・　優良農地を、なるべく安い価格で買うことが肝要

・　地価下落傾向のもとでは「適正な価格」の算定は困難だが、少なくとも、売り手やその債権者の「言い値」をそのまま採用してはならない

・　予め、客観性のある価格決定の方法を定めておき、複数の公正な第三者の意見を聴いて決めることが望ましい

（リスクヘッジ制度の拡充、改善）

・　農地売買円滑化事業は、一時貸付に伴う差損の補填制度として積極的に活用すべき。しかし制度上も実行面でも、改善や工夫が必要

・　一時貸付以外の中間保有に伴うリスクも、幅広くヘッジする制度が検討されるべき

（信託の活用）

・　「農地信託等事業」は農地価格の下落によるリスクを避けるための仕組みで、もっと活用されるべき。このため、政府資金の償還条件の緩和等が望ましい

・　今回制度化される「貸付運用信託」は、合理化法人にとって、リスクが無くメリットもあるうえ、土地持ち非農家等の潜在的ニーズに沿っていると思われるので、活用が期待される

7　合理化事業に向けての現地における土地利用調整

－合意形成の推進主体の重要性－

・　合理化事業は、権利調整の最終的手段で、当事者が意思決定していることが大前提

・　特に地域全体の土地利用調整のためには、その発意から計画策定、合意形成までの主体、仕掛け、体制が重要

・　外からの指導推進体制と、地域内の関係者の合意形成の体制の、両方がうまくかみ合うことが重要

・　前者として、農業委員会、市町村、ＪＡがあるが、意識や体制はまちまちで、その強化による積極的な取組に期待

・　合理化事業の理解が十分でないので、関係機関や地域リーダーに対する啓発、普及が重要

・　「農用地利用改善団体」とその「農用地利用規程」の強化拡充に期待するが、現場でこれを活用する仕掛け、インセンティブが必要

8　新たなニーズや課題への対応とその留意点

・　最近の農地利用に関するニーズや政策課題は多様化しており、合理化法人としてもこれに積極的に取り組むことが重要

・　このため、合理化事業の範囲の拡大、弾力化も検討すべき

・　一方、土地を扱ううえでは、様々な制約や留意点がある

(1) 耕作放棄地の公的管理

・　優良農地でない耕作放棄地は、合理化事業による引受けは慎重に。立地条件を活かした具体的利用希望者がいる場合や、整備して優良農地として受け手が確実にある場合などに限るべき

・　要活用農地のリストアップ等新たな制度を市町村が活用することに期待

・　合理化事業だけでは担い手を作り出すことはできない。他の施策、他の機関や地元での担い手の育成確保と連携すべき

・　担い手に繋ぐのでなく多面的価値に着目した保全管理は、合理化法人の本来の役割ではない。仮にこれを引き受けるときは、永続的なその経費の負担について、行政や地元関係者と合意、確認しておく必要がある

(2) 農業生産法人への支援

・　農業生産法人に対する農地の集積や、参加者と不参加者との土地利用調整など、その設立、育成に際し、合理化法人も積極的に関与し、支援すべき

・　農業生産法人出資育成事業の活用はまだ少ない

・　合理化法人による金銭出資制度が設けられるが、そのための合理化法人の体制の整備強化も課題である。

・　また、借入金での出資を持ち分譲渡で回収する場合のリスクを国や県などが負担する仕組みが望まれる

(3) 新規就農者への対応

・　新規就農希望者と受け入れ側とのミスマッチが指摘されているが、農地情報の提供、さらには農地の提供は合理化法人の役割である

・　「研修等事業」にも積極的に取り組むことが期待されるが、改良普及センターやＪＡ等との連携、協力が望ましい

(4) 市民的農地利用

・　一般市民の農地利用のニーズは高いが、農業側とのミスマッチが多い

・　このような具体的ニーズに即した農地の積極的活用については、合理化法人の機能を活用すべき

・　ただし、農地の「出し手」の要請から始めるのでなく、買入も避けるべき

・　マクロとしてのニーズは続くが、個々の利用者は、永続性に疑問がある。短期の貸借によるべき

・　優良農地の細分化、混在化につながらないよう留意すべき

(5) 特定法人への農地リース（特区方式の全国展開）

・　民間企業等特定法人への農地貸付が全国展開されるが、具体的ニーズに即した遊休農地の活用という意味では、前向きに対応すべき

・　しかし、対象農地の選定、関係者の意向の調整、協定内容、手続き等、慎重な事前対応が重要で、貸付中の監視やアフターケアも必要

・　持続性に懸念があり、返還されたときの対応が正念場。予めこれを想定して、合理化法人だけが背負い込まないよう、所有者や関係機関との協議了解が必要

農地保有合理化事業に関する論点整理

目　次

第１　農地保有合理化事業の意義と役割 ……182
１　政策上の役割と評価 ……182
２　経済的便益及び社会的意義 ……183
３　事業実施主体の性格と運営コスト負担の考え方 ……184
(1) 合理化法人の性格 ……184
(2) 合理化事業運営コスト負担の考え方 ……184

第２　農地保有合理化事業の現状と問題点 ……185
１　事業実績の低迷 ……185
２　地域格差－空白地帯の存在－ ……186
３　リスクの増大　－中間保有機能発揮の困難性－ ……188
４　長期保有地による県公社経営の危機 ……191
５　担い手の農地に関するニーズの変化 ……192
６　県公社と市町村合理化法人との関係 ……194
７　県公社の体制の弱体化　－県行政からの支援の縮減、組織の統廃合－ ……195

第３　農地保有合理化事業の今後の課題と展開方向 ……197
１　土地利用型農業の構造改革のスピードアップの必要性 ……197
２　耕作放棄地の防止・解消 ……197
３　担い手への利用集積と地域の総合的土地利用調整の重要性 ……198
(1) 担い手への土地利用の集積 ……198
(2) 地域全体の土地利用の再編成のための総合的土地利用調整 ……199
４　面的利用集積のための中間保有、再配分機能の有効性 ……200
５　総合的土地利用調整の手法としての合理化事業の実施体制
－県公社と市町村法人との分担、連携による普遍的展開－ ……200
６　中間保有リスクの回避・軽減 ……202
(1) 合理化事業のリスクマネジメントの考え方 ……202
(2) 買入価格の適正化 ……202
(3) リスクヘッジ制度の拡充、改善 ……203
(4) 信託の活用 ……204
７　合理化事業に向けての現地における土地利用調整
－合意形成の推進主体の重要性－ ……205
８　新たなニーズや課題への対応とその留意点 ……206
(1) 耕作放棄地の公的管理 ……207
(2) 農業生産法人への支援 ……208
(3) 新規就農者への対応 ……209

(4) 市民的農地利用 ……209
(5) 特定法人への農地リース（特区方式の全国展開） ……210

参考資料
Ⅰ．農地保有合理化事業研究会設置・運営要領 ……211
Ⅱ．農地保有合理化事業研究会委員名簿 ……212
Ⅲ．農地保有合理化事業研究会の検討経過 ……212
(1) 検討事項 ……212
(2) 研究会開催状況 ……213

第１　農地保有合理化事業の意義と役割

１　政策上の役割と評価

(1) 政策上の役割

農地保有合理化事業（以下「合理化事業」という。）は、公的機関である農地保有合理化法人（以下「合理化法人」という。）がその公的信用力を基礎として、農地等の権利移動に直接介入することにより、農家間の相対取引に委ねていては解決することが困難な担い手の農業経営の規模の拡大、農地の集団化その他農地保有の合理化を図る事業であり、構造政策の中核的役割を担うものである。

(2) これまでの実績

ア　売買事業

昭和45年度以降、平成15年度までの実績（累計）は、26万haの買入、22万haの売渡で、現在では所有権移転の４分の１程度までの介入となっている。

制度発足後しばらくの間は、農地開発事業等の事業関連用地を対象とした買入も多く、昭和52年度（1.2万ha）にピークに達し、農地の外延的拡大に貢献した。

その後、担い手への農地の集積のための既墾地に重点が移り、再び第２のピークを平成10年度（１万ha）に迎えたものの、以後、漸減傾向にある。

イ　貸借事業

昭和45年度以降、平成15年度までの実績（累計）は、11万haの借入、10万haの貸付となっている。

貸借事業は、平成に入ってから市町村段階の合理化法人（市町村公社、ＪＡ等以下「市町村法人」という。）を中心として実績が伸び始め、平成13年度には初めて借入面積が買入面積を上回わり、以後、借入面積は着実に増大している。

ウ　売買貸借以外の事業

平成５年に農業経営基盤強化促進法（以下「基盤強化法」という。）が制定され、新たに「農業生産法人出資育成事業」、「農地信託等事業」及び「研修等事業」が創設された。

農業生産法人出資育成事業は、延べ17都道府県農業公社（以下「県公社」という。）で実施され、25件、352haの農用地を現物出資した。

農地信託等事業は、延べ14県公社で実施され、41件、96haの農用地の信託を引き受け、売渡された。

エ　実施主体

売買事業は制度発足時以降、県公社が中心となって実施しているが、貸借事業は累計面積ベースで、県公社が52%、ＪＡが38%、市町村公社が10%のシェアーとなっている。

(3) 政策上の効果

一般的に考えられる農地流動化の促進、農地取引の適正化、透明化等の効果のほか、政策的な視点から合理化事業の特徴的な効果を整理すると次のとおりである。

ア　認定農業者等の担い手への集積が大部分を占めていること。

合理化事業は、取得後の経営面積が基準となる面積（地域の平均経営面積）を超える担い手に再配分することとなっているため、担い手の規模拡大を支援する機能を果たすような仕組みとなっている。

補助事業では、再配分の対象者は、原則として認定農業者に限定しているため、売買事業では、約９割が認定農業者となっている。

イ　１件当たりの取扱面積が格段に大きいこと。

合理化事業の１件当たりの売渡又は貸付面積は、相対取引による売渡又は貸付面積に比べ格段に大きく、担い手の規模拡大に大きく貢献している。

平成15年の合理化事業による売渡面積の平均は、１件当たり158ａで、農地移動全体平均の約3.3倍、貸付面積では99ａで約1.9倍となっている。

ウ　中間保有・再配分機能を活かした多様な効果を上げていること。

合理化法人のもつ中間保有・再配分機能を活用し、担い手への利用集積において多様な効果を上げている。

①　農地の出し手と受け手の、時間的ミスマッチの解消を通じた農地流動化の促進効果

②　集落等一定の地域の全部又は大部分の農地を一括して借り入れて、その再配分を通じて担い手への農地の面的利用集積や、作付けの団地化の実現等、農地利用再編成効果

③　一定期間貸し付けた後に売り渡すことにより、担い手や新規就農者が負担する初期負担の軽減を通じた担い手や新規就農者の定着促進効果

④　当面、受け手のいない農地を借り入れて行う管理耕作を通じた遊休農地の防止効果

エ　このようなことから、合理化事業の有効性の評価は高く、最近、土地利用型農業の構造政策全般の低迷傾向の中で、合理化事業の役割と期待は高まっている。

農林水産省の平成16年７月の政策評価では、合理化事業を含む「担い手への農地利用集積の推進」という政策分野で、①目標値に対する達成状況からの「有効性評価」と②構造展望実現の視点からの「必要性評価」が行われている。

前者については、達成状況は50％で「十分ではない」とされているものの、流動化施策全体の中で合理化事業は34.5％と最も高い比率を占めており、また、後者についても、構造展望実現のためには、「欠くことのできないもの」との評価がなされている。

2　経済的便益及び社会的意義

上記１の国の政策上のマクロ的にみた意義、役割とは視点を変え、合理化事業を利用する個人や地域のレベルでの経済的便益（具体的メリットないしベネフィット）や社会的意義についてみると、次のように整理できよう。

①　「規模拡大」は個別農業経営にとっての経済的メリットは言うまでもないが、特に合理化事業による場合、１件当たりの面積が大きい等その効果が大きい。

②　個人的に探して相対で買うのに比べて、心理的、労力的、時間的に大きなメリットがある。特に、新規就農者や新規部門開始者、地域外からの参入者等にとっては、土地確保の困難さの解決、初期投資負担やリスクの軽減には極めて有効である。

③　売り手、貸し手にとっても、安心、簡単、迅速（すぐにお金が入る）等のメリットが大きい。

④　分散錯圃のままの量的規模拡大には限界があるが、集団化（団地化、面的集積）すればさらに大きく生産性向上（単位当たり労働力、機械施設償却コストの低減等）が図れる。この面的集積に合理化事業は極めて有効である。

⑤　さらに土地利用の面的集積（団地化）により、合理的輪作体系が可能となり、反収増加、品質向上につながる。

⑥　また、水田の集団転作、ブロックローテーションや有機農業の円滑な展開のための集団的土地利用の調整に、合理化事業はきわめて効果的である。

⑦　これらの効果（便益）は、個別経営にとってはもちろんだが、地域の農業生産、販売等にかかわ

るＪＡ等にも及ぶ。

⑧ 地域社会、自治体にとっても、経済的波及効果の他、効率的土地利用の実現により、遊休化の防止、環境や景観の維持、地域の担い手の育成確保、ひいては地域社会の維持発展につながる。

⑨ さらに、これらの効果は、農産物価格の低下等につながり消費者（国民一般）の利益に還元される。

なお、これら合理化事業の便益（経済効果）については、マクロ的にも、ミクロ（モデル）的にも、具体的数値として試算や検証することが望ましい。

3 事業実施主体の性格と運営コスト負担の考え方

(1) 合理化法人の性格

上記１のように、合理化事業は極めて強い政策的役割を果たす制度であり、それ故に農地制度の大原則の例外として唯一自ら耕作せず中間保有という形で農地の権利取得を認められているのが合理化法人である。

従って、法人形態としても、営利を目的としない公益法人又は市町村、ＪＡに限定され、しかも公益法人の場合は、都道府県又は市町村が議決権又は寄附財産の過半を有することが要件とされ、かつ、農業経営基盤強化基本方針等で明記され都道府県知事等の強い監督規制のもとに置かれている。すなわち、いわば行政代行機関として、政策目的にそって、公正、適切な事業運営を義務づけられている。

(2) 合理化事業運営コスト負担の考え方

上記２のとおり、合理化事業の便益は、直接的には主として合理化事業を利用する当事者、特に農地の受け手に発生するが、長期的、最終的には、消費者ひいては国民一般に及ぶ。

特に、最近のように農産物の価格が低下している時は、規模拡大等経営改善のための投資によって生ずる便益は生産者の手元に残る部分は小さく、消費者に帰属する部分が大きい。

合理化事業によって当事者が受ける便益が、コスト（中間保有に伴う土地の維持管理費を含む合理化法人の事業運営経費）より大きい場合は、これを利用料等として負担させることも可能であろうが（それなら民間ベースのサービス業として成り立つ）、上記のようなことから、ほとんど負担させることは困難である。合理化事業のコストをすべて利用者に負担させるとしたら、少なくとも現状では利用者はなくなるであろう。

事業及び事業主体の性格や政策的位置づけと上記のような状況からみて、合理化事業に要する経費は、原則としてすべて国や地方自治体が、公費（財政）で負担することを基本とすべきものと考えられる。

現に、県公社の合理化事業運営経費（人件費等）の基本財源として、国費及び県費により「強化・拡充基金」が造成されているほか、毎年度、国及び都道府県の助成が行われている。しかし近年、（次章でもふれるが）低金利により基金の運用益が激減していることに加え、地方財政の逼迫等を背景に、合理化事業に対する地方自治体の支援、助成が縮減される傾向があり、合理化事業実施体制の縮小や、他の収益部門による補填を余儀なくされている合理化法人も多い。

しかし、このことによって合理化事業が停滞したり休止する事態は避けなければならない。財政支援、助成の拡充、基金運用益依存の仕組みの見直し等が必要と思われる。

一方、合理化法人としては、業務運営の効率化等により極力件数当たりの経費低減に努めるとともに、サービスの質的向上などにより利用者や関係機関の適切な負担、支援が得られるような努力も必要であろう。

第２　農地保有合理化事業の現状と問題点

１　事業実績の低迷

(1) 現　状

ア　売　買

県公社による買入面積は、平成７年度以降大幅に増加したが、平成10年度をピークに減少を続けている。

平成10年度と15年度の県公社が買入れた農地面積を比較してみると、北海道では10年度の7,506haが、15年度では5,660haと24.6%、都府県においては、10年度の2,785haから15年度の1,860haと33.2%の大幅な減少となっている。

○県公社による買入面積(ha)

	全国計	北海道	都府県
平成10年度	10,291	7,506	2,785
平成15年度	7,519	5,660	1,860

資料：(社) 全国農地保有合理化協会調べ

自作地有償所有権移転全体面積における、合理化法人の占める割合（介入率）を見ると、北海道では10年には49.6%であったが、15年には40.1%と低下し、都府県でも10年の15.4%から15年には14.4%へと低下している。

○合理化法人による買入面積における介入率(%)

	全国	北海道	都府県
平成10年	35.8	49.6	15.4
平成15年	28.1	40.1	14.4

資料：「土地管理情報収集分析調査結果」農林水産省経営局構造改善課

イ　貸　借

借入面積は、近年大幅な増加傾向にある。

平成10年度と15年度の県公社が借入れた農地面積を比較してみると、10年度に2,280haであったが、15年度には3,297haと44.6%の増加となっている。

市町村公社は、10年度では707haであったが、15年度には2,814haと約４倍に増加し、ＪＡでは、10年度は3,457haであったが、15年度は5,686haと64.5%の増加となっている。

このように合理化事業による貸借への介入は近年急激に増加し、13年度に売買面積を上回っており、15年度では合計で11,828haと売買面積の1.5倍以上になった。

○合理化法人による借入面積(ha)

	合理化法人計	都府県	市町村公社	ＪＡ	市町村
平成10年度	6,444	2,219	707	3,457	0
平成15年度	11,828	3,297	2,814	5,686	31

資料：(社) 全国農地保有合理化協会調べ

利用権等設定面積に占める合理化法人の借入面積の占める割合（介入率）を見ると、10年の6.2%から15年は8.5%へと上昇している。

○合理化法人による借入面積における介入率(%)

	全国	北海道	都府県
平成10年	6.2	1.1	8.4
平成15年	8.5	2.0	11.6

資料：「土地管理情報収集分析調査結果」農林水産省経営局構造改善課

ウ　その他

農地信託等事業については、10年度以降新規実績がない。また、農業生産法人出資育成事業については、事業創設から数年は、毎年２～５法人に対して出資した実績があるものの、近年は、わずかに平成14年度に宮城県で1.5ha、15年度に北海道で218haの出資にとどまっている。

(2) 低迷の要因

ア　売　買

県公社の売買実績の低迷は、担い手の減少や意欲の低下、地価下落に伴うリスクの増大によって介入に慎重になってきたことなどを指摘するものが多い。

しかし、農地売買市場全体（自作地有償所有権移転面積）で見ると、平成10年には30,692ha、15年は31,307haと減少していない。しかし地域差があり、北海道では10年の16,286ha、15年の17,753haと９％の増加に対し、都府県では10年の14,407ha、15年の13,554haと６％の減少となっている。

売買における譲受人の譲受前の経営規模階層は、都府県では農地法によるものは１～２ha層、基盤法によるものは３～５ha層が最も多く、10年から14年までほとんど変化がない。

このように見てくると、公社の売買実績の低迷、介入率の低迷の原因が必ずしも農地市場の状況や譲受人の経営規模の層の変化によるものではないことを示しており、合理化法人側の事情も含め、地域ごとに詳細な要因分析が必要である。

イ　貸　借

売買にくらべ、まだ貸借の介入率が低い原因としては、出し手の農家が小作料の一括前払を受けられること以外は合理化法人が介入するメリットが少ないこと等が挙げられている。

なお、大半の県公社の貸借実績の低迷は、市町村法人との間で、「売買は県公社、貸借は市町村法人」という役割分担が原因の一つにある。一方、次の２や６で述べる市町村法人の体制不備（空白地帯等）も考えられる。

2　地域間格差　－空白地帯の存在－

(1) 都道府県間における格差

各都道府県間での合理化事業実績に格差があることは、以前から課題とされている。平成15年度までの５年間の買入・借入面積累計規模別の県公社の分布をみると、次表のとおりである。

【表１】５年間の県公社の買入れ・借入れ累計規模別　　**単位：公社数**

	1 ha 未満	1～10	10～20	20～50	50～100	100～500	500～1000	1000 ha以上	計
買入面積	1	2	8	3	12	13	5	3	47
借入面積	3	8	3	6	11	10	4	2	47

資料：全国農地保有合理化協会調べ

買入れ・借入れとも、それぞれ５年間の累計面積で1,000ha以上実施している県公社が存在する一方、10ha未満の県公社もあるなど格差が著しい。

買入れでは、北海道の30,975haは別格として、秋田県、青森県など東北地方が高い実績をあげている。一方、買入の実績が低いのは、総じて農地価格の高い大阪府、東京都など大都市周辺に多く、地域としては東海・近畿ブロックの県公社に多い。

借入れでは、福島県の2,648haに次いで宮城県、青森県など東北地方や、広島県、長野県などで高い実績をあげているが、多くの県ではまだ借入れの実績は少ない。

全体の傾向を見ると、①買入・借入ともに実施している県公社、②買入に偏っている県公社、③借入に偏っている県公社、④買入・借入ともに実績が殆ど無い（又は皆無）県公社の４つに区分される。

平成15年における自作地有償所有権移転（売買）及び利用権設定（貸借）における合理化法人の介入率でみても、地域間での格差が著しい。

【表２】平成15年における農地保有合理化法人の介入率　　**単位：％**

	北海道	東北	関東	北陸	東山	東海	近畿	中国	四国	九州	沖縄
自作地有償所有権移転	40.1	24.4	10.6	16.8	18.1	1.8	1.9	3.5	6.2	12.3	11.9
利用権設定	2.0	22.5	5.2	7.8	21.1	18.5	11.4	6.7	3.7	7.0	4.2

資料：「土地管理情報収集分析調査結果」農林水産省経営局構造改善課

なお、この場合の介入率は、合理化法人全体の合計数値でみたものだが、特に自作地有償所有権移転では殆どが県公社の実績と見てよいので、買入れ・借入れ規模で見た地域の傾向に近い特徴が出ている。

一方、利用権設定については、市町村法人の実績の高い地域で若干傾向の異なる特徴が見られる。

(2) 市町村間での格差

市町村別の実施状況は、さらに格差が見受けられる。

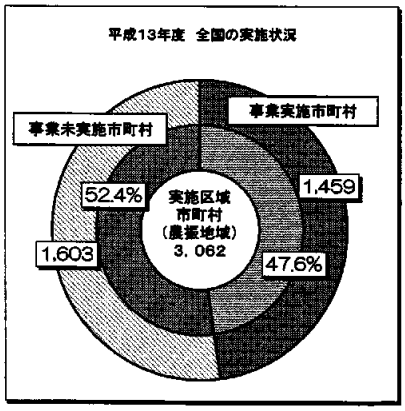
図１は、平成13年度における全国の市町村での県公社、市町村法人の実績を合わせた合理化事業（買入・借入）の実施状況をみたものである。

単年度実績（フロー）であるため、過年度の実績及び保有中の案件（ストック）を考慮していないが、全国の半数近くの市町村で合理化事業が実施されている一方、半数を超える市町村で全く実施されていない。

平成13年度の県公社事業について都道府県別に実施市町村率を見ると、県内の殆どの市町村で合理化事業を実施、又は50％以上実施している県が存在する一方で、全く実施していない、又は20％以下の県公社が存在する。

これらのことから、合理化事業の市町村での実施状況にはかなり格差があり、空白地帯も多いと見込まれる。

【図１】



(3) 要因など

これらの合理化事業の地域間格差にはその主な原因が何点か考えられる。

ア　都道府県間の格差

(ｱ) 地域的要因

例えば、土地利用型農業、特に水田地域等平場地域が多く展開する地域と中山間地域、島嶼地域等の条件不利地域を多く抱える地域との差違、また、大都市近郊の農地価格が採算を超えるような

土地条件の地域がある一方、農地価格が低くかつ下落が続く地域もあるなど、その都道府県の抱える地理的条件の差違によるもの。

(イ) 経済的要因（財政支援）

県公社の業務は、多くを都道府県からの財政支援に依存しているが、近年の都道府県財政の緊縮下において、合理化事業関連予算、人件費等の県公社に対する予算の縮減が、事業推進に影響の出ていることも考えられる。

(ウ) 人的要因（体制的条件）

県公社の合理化事業推進体制は、担当者が30人以上の規模から、２～３人規模のところまで様々である。特に少人数の県公社では、全県下で事業推進をするには体制面で不十分である。（農地保有合理化事業担当職員　平成10年8.4人→平成15年7.1人）

イ　市町村間の格差

(ア) 地域的要因

アの(ア)と同様の条件がそれぞれの市町村にもあることから、これらが差違に現れることも考えられる。

また、そのほかに、圃場整備等の土地改良事業の実施されている地域とそうでない地域での差違も考えられる。

(イ) 人的要因

市町村担当者、又は農業委員会の合理化事業に対する認識度の格差（地元市町村等の対応を原因とするもの。）

市町村やＪＡ等関係機関、又は地元農業者への合理化事業のＰＲ不足による認識度の格差（県公社の対応を原因とするもの。）

(ウ) 組織的要因

売買事業、貸借事業を県公社と市町村法人が棲み分けしていることによるもの。市町村又はＪＡ管内の貸借事業に県公社は関わらない場合もあるので、県公社の実績はないが、市町村法人で貸借事業のみが実施されている場合もあり得る。

合理化事業を活用せず、基盤強化法の利用集積計画で担い手への集積のため土地利用調整を行っている市町村も存在すること。

関係機関（県公社、市町村、農業委員会、ＪＡ、普及指導センター等）との関係が縦割りで意思疎通が出来ていないこと。

等が考えられるが、これらは推測する部分が多いため、今後詳細な分析が必要である。

3　リスクの増大　－中間保有機能発揮の困難性－

(1) 農地の需給構造の変化

ア　農地価格の動向

中田の農地価格は、全国平均の場合、平成６年の2,002千円／10ａをピークとして単純平均で毎年２％程度の下落を続けており、平成15年は1,644千円／10ａとなっている。

北海道については、昭和59年の520千円／10ａから毎年下落を続けて、平成15年には約40％減価の310千円／10ａとなっている。

イ　小作料の動向

全国農業会議所調べの実勢小作料は、昭和60年の34,655円／10ａをピークとして毎年下落をして

おり、平成14年には19,084円／10ａとなっている。

日本不動産研究所調べの実勢小作料や、米生産費調査についても同様に下落を続けている。

ウ　これらの下落の要因としては、

①　米の生産調整の長期継続、農産物価格の低下、農業への将来性の不安等を背景とした担い手の減少、規模拡大意欲の低下、農地の受け手市場から出し手市場への変化

②　バブルの崩壊、不景気の長期化、人口減少・高齢化、資産デフレ、農地の資産としての信用崩壊

等が言われている。

エ　今後の予測

生産調整は今後とも続き、転作作物には輸入圧力が働き農産物価格は引き続き下落するものと思われ、コスト的にペイしない。

農業の交易条件は悪化しており、農家の投資意欲も低下している。

人口の高齢化と減少、経済のグローバル化が進む中で日本経済全体の縮小の懸念もある。

等の背景の下で、今後とも一定程度の農地価格の下落は続くものと言われている。

(2) 中間保有に伴うリスクの発生、増大

ア　上記のような農地価格の長期的、構造的な下落については、合理化事業の創設当時もまたその後も想定されておらず、制度の仕組みや予算措置も、合理化法人の事業のやり方も、農地価格の上昇時と基本的には変わっていない点が多い。

イ　農地売買等事業における買入価格イコール売渡価格の原則は、地価上昇を暗黙の前提とし、その抑制機能に大きな意義があったが、もはやこの機能は失われた。この原則を貫くことによってむしろ買受け者にとってはデメリットが発生する。

ただでさえ買い控え傾向の下で、円滑な売渡しのためには当然のことながら下落した時価での売渡しとせざるをえないが、これにより合理化法人は差損の発生というリスクを負うこととなる。

ウ　また、長期保有地化（デットストック）が増大する等、合理化事業はその制度の発足当初は想定していなかった深刻な事態となり、中間保有は、必然的にリスクを内包する状況になっている。

(3) 差損補填の制度

以上のような状況を背景に、国の助成による次のような売買差損の補填制度が設けられている。

ア　農地保有合理化法人機能強化事業

平成７年度から始まったＵＲ対策の一つとして創設された事業で、県公社事業の啓発普及、人員体制の整備の他、農地価格下落の差損補填を行う制度である。

なお、この事業の対象となる新規買入れは平成12年度で終了している。

この事業の差損補填の制度は、ＵＲに伴う経営転換の支援のため、７年度から12年度までの間に県公社が買入れて一時貸付中の農地等について、売渡し時に差損が発生した場合に、価格下落の10%までの部分についてその9/10を国が補填するものである。

実際の利用は、この事業による買入実績の量と水田地帯における農地価格の下落等からして北海道公社がほとんどである。

イ　農地売買円滑化事業

平成13年度から設けられた差損補填のための単独の制度で、合理化法人が合理化事業で農地等を買入れて担い手等に一時貸付し、その売渡し時に差損が発生した場合に、価格下落の10%までの部分について9/10を国が補填する事業であるが、次の点で上記の機能強化事業と異なっている。

この事業の対象とするためには、あらかじめ県庁に設置された対策会議で、買入価格、貸付料、売渡価格の適否についての決定を経て、全国協会に登録をしたものに限定される。

また、貸付中の小作料については準備金として積立て、差損が発生した場合にはまずこの準備金で補填し、なおかつ差損がある場合に国の補填の対象とされる。

ウ　制度活用の実態

現時点での買入れについては農地売買円滑化事業による補填制度のみとなるが、この制度を活用しているのは３道府県公社のみとなっており、活用率はきわめて低い。

登録面積としては、北海道公社がほとんどであるが、その場合でも５年以内の貸付けのものに限定されており、５年を超え10年以内のものは登録されていない。

その理由としては、①差損補填は取得価格の10%が上限とされていること（10%以上の差損が生じても補填されない）、②差損補填は先ず積立小作料を充当することとしていること（多くの公社では、積立小作料で10%相当の差損補填が可能であるため登録するメリットが期待できない）、③登録を行うためには、あらかじめ都道府県の対策会議の決定を経なければならず、日時を要し手続きが煩瑣なこと、④現行の仕組みでは、差損額の計算は県公社ごとに年間の売渡物件のトータルで計算することとなっているため、個別物件ごとに差損補填ができないこととなっていること、等があげられている。

なお、一時貸付け以外のものの中間保有リスクについては、現行制度では、差損補填の対象となっていない。

(4) 合理化法人における対応の実態

ア　リスク回避のための県公社の意向と実際の対応

近年は、県公社が買入れをする場合、リスクを回避するため、その土地の買い手が見つかってから買入れの契約をする例が多く、また、一時貸付けをしてその後に売渡す方式でなく３ヶ月程度の間に売渡すいわゆる即売り方式が多くなっている。

一時貸付けをする場合においても、貸付期間中、買い受けの意思を撤回されるリスクが生じるので、貸付期間終了後、県公社の買入価格で確実に買い取ることの担保が得られる場合にのみ実施することとしている県公社が多い。

具体的な担保措置としては、①買受予定者から買受確約書の徴求、②売買予約契約の締結、③買受予約金、保証金等の徴収等を行っている。

さらに、貸付タイプの事業を実施する場合でも、その期間（５年以内）を短縮して、２～３年程度で独自の期間を設定している事例が多い。

全国協会から県公社へ貸付ける合理化資金の制度としては、一時貸付け方式を原則としているが、全国協会の融資実績では、全面的な一時貸付け方式を取っている北海道公社を除き、都府県公社への貸付実績の86%がいわゆる即売り方式となっている。

このことについては、直ちに売渡すのが困難で一定期間貸付を行わなければならないというような事情を抱えた事案はそもそも多くはなく、「今、買うことができない者が、５年後は確実に買い受けることができるのか」という意見もある。

なお、平成16年度から長期育成タイプの事業（10年以内の貸付後売渡を行うもの）で、売渡代金の割賦支払を認める仕組みが創設された。これは、所有権を公社に留保しており、途中で買い受けを断念した場合には、徴収した割賦金は損害金に充当できるというもので、公社のリスク回避の視点からは有効な仕組みであるといえる。

イ　売買事業の機能の低下

中間保有機能を発揮する場合、中間保有をする合理化法人にとっては、出し手の物件と受け手側の希望の双方をある程度のストックを持って、その中から地理的・経営的な条件により望ましい形でのカップリングにより再配分を行ってゆくことが理想的と思われる。

しかし、県公社の売買事業における現実的な対応としては、差損の発生や長期保有地化を避けるため、あらかじめ受け手が確実なものを単発的に短期間保有するだけで極力ストックを持たない対応となっている。

さらに、最近の受け手の意向としても価格下落が続けば買い控え傾向となり、規模拡大は所有権の移転から、賃貸借権の設定等利用権の設定にシフトしてきており、売買中心の県公社よりもＪＡや市町村公社のウエイトが高まってきており、今後この傾向はさらに進むものと思われる。

4　長期保有地による県公社経営の危機

(1) 全体の概況

県公社の保有期間が５年以上となり、国からの利子助成期間を経過した、いわゆる「長期保有地」は、平成16年３月末現在で894ha，13,891百万円（取得価格）となっている（全国協会調べ）。

これを平成14年３月末と対比すると、面積では72ha減少しているものの、金額では746百万円（取得価格）の増加となっており、県公社によっては年々深刻さが増している。

長期保有地を有する県公社は33公社でここ数年変化はなく、取得金額ベースで上位５県公社で６割を占めているのが特徴である。

(2) 長期保有地化の要因

合理化事業により取得した農地は、「取得価格＋経費」で売り渡すことが基本となっている。

しかし、予想を上回る農地価格の下落や農業者の規模拡大意欲の減退が続く状況の下では、「取得価格＋経費」で売り渡すことは、極めて困難な状況となっている。

全国協会の調査（平成16年12月）によれば、長期保有地の売渡が進まない理由として、開発事業用地では、①売渡予定価格が高い（43%）、②買入後も負担金が必要なため（15%）を、また、開発事業用地以外でも、①売渡予定価格が高い（43%）、②買入後も負担金が必要なため（９%）を挙げており、価格を要因とするものが過半を占めている。これが長期保有地問題の主要な要因であるが、個別には、そのほか買入時やその後の様々な事情も影響していると考えられる。

(3) 長期保有地の今後の見通し

長期保有地は、これまでの実績等からみて、面積ベースでは、開発事業の減少に伴い、減少するものと見込まれるものの、金額ベースでは、ＵＲ対策期間中（平成７年度～平成12年度）に取得した農用地が相当量あるので、増加するものと見込まれている。

しかし、県公社では、「即売り対応」等の長期保有地化しないための措置を講じつつあるため、中長期的には、新たな長期保有地の発生は抑制されるとみるものもある。

(4) 処分促進のための県公社の取り組みのあり方

長期保有地の処分促進のための取り組みとしては、その態様によっても異なるが、一般的には、①買受予定者への買い取り要請、②広く近隣農業者や認定農業者等への買い受け要請（ＤＭ含む。）、③売り地看板の設置、④ホームページ等での情報提供、⑤買い受けに必要な制度資金のあっせん等、今後とも県公社による積極的かつ直接的な働きかけが必要不可欠である。

しかし、このような取り組みを行ったとしても、農地価格の下落が続く状況の下では、長期保有地

を「取得価格＋経費」で処分することは困難であり、「時価」をベースとした処分をせざるをえない。その際、「取得価格＋経費」と「時価」との差額（以下「売買差損」という。）を補填する財源の確保が最重要課題となるが、現状では、県公社はその財源を確保することは極めて困難である。

(5) 公社経営への影響

長期保有地の保有に伴う当面必要となる直接的な経費は、取得資金の金利負担額である。低金利時代とはいえ、取得資金を借入金利１～２％（最大）を要するとすれば、長期保有地全体で単年度1.3～2.6億円が必要となり、利払いのためにさらに借入を行えば複利計算で借入金が増大し、長期化すればするほどその負担は増大し、公社経営は危機状態となってくるのは必至である。

また、根本的な問題として、地価の下落傾向の下で長期保有地の時価は年々下落しており、県公社の取得価格に経費を加えた「売渡予定価格」と「時価」との差、いわゆる県公社の含み損は相当額に達していると見込まれる。その多くは、時価で処分せざるを得ないが、その負担は県公社の経営に重大な影響が生ずるものと考えられる。

さらに、時価会計が求められている状況の中で、このような含み損を計上した場合、債務超過となる公社もあり、債務超過とならないまでも、正味財産に食い込む公社も相当数生ずるものと考えられる。

今後とも、農地価格の下落が続くとすれば、さらに公社経営は悪化の一途をたどるものと考えられる。

このようなことから、長期保有地の存在は、県公社にとって、財政的にも心理的にも重荷となっており、新たな農用地の買入を停止するという極端な例も生じている。

今後、合理化事業の正常な展開を図っていくためには、長期保有地の早期処理が喫緊の課題である。

5　担い手の農地に関するニーズの変化

(1) 農地移動の全体的傾向

ア　売買の動向

平成７年以降15年までの売買全体（自作地有償移転）の面積を見ると、全国計では、多少の上下があるものの、毎年おおむね３万haで推移している。

そのうち北海道が過半を占め、増加傾向にあるが、都府県は平成９年をピークに減少傾向である。なお、北海道の移動面積の3/4程度は畑で、これが増加している要因であり、全国的に水田の農地移動は停滞傾向にある。

全国的に農地価格は下落を続けており、都府県では毎年の移動量と価格動向とに相関も見られるが、北海道では顕著な相関は見られない。

イ　貸借等の動向

農地法による賃借権設定と基盤強化法による利用権設定は、確実な増加傾向にあり、平成15年には９万６千haとなっている。

また、農作業の受委託も増加傾向にあり、特に稲作基幹作業の受託面積は14年には24万haとなっている。なお、その1/3はサービス事業体による受託である。

ウ　農地供給の要因の変化

このような動向の要因を、供給（出し手）サイドについて推察すると、もともと農地所有者は家産・資産保有意識が強く、売りは負債整理などやむを得ずの処分が大部分であったが、近年、後継者不足や世代交代による意識の変化に加え、長期化する不景気と農産物価格の低下による先行き不

透明感などから、出し手も増加しているものと思われる。

特に、貸し手は、これら社会的経済的事情に加え、利用集積計画制度による利用権設定等促進事業の定着により、「貸したら返ってこない」といういわゆる農地法アレルギーが払拭され、さらに出し手が増加している要因ともなっている。

(2) 担い手（認定農業者）の意向

ア　農水省が平成13年に実施した「地域就業等構造調査」によると、認定農業者の今後の農業経営規模拡大の意向は、「現段階の農業経営改善目標を達成したい」42.6％と「達成後さらなる規模拡大を図りたい」17.8％を合わせて60.4％となっている。

イ　規模拡大の方法としては、「耕地の借入」が51.5％と極めて高く、「耕地の購入」は23.4％となっている。一方「農作業受委託の拡大」は16.2％となっている。

この需要サイドの要因を推察すると、担い手は権利が安定している所有権志向は根強いものの、最近の経済事情や農業情勢の不透明から、当面の経営戦略の展開としては借入志向が強いものと思われる。特に農地価格の下落が続いている状況の下では買い控え傾向となる。また企業的な経営では、値下がり傾向にある資産を持つより、借地により小作料を損金として処理するほうが合理的とあるという考え方もでてきている。

なお、作業受委託は、機械投資等の償却費回収の一助にはなるが、所有者の意向に沿わざるを得ないなど、担い手の経営戦略として計画的に規模拡大を目指す場合については、不安定な側面があるものと考えられる。

(3) 農地保有合理化事業における傾向

ア　１及び２で見たように、合理化事業の実績はこれまで都道府県公社が担ってきた売買が停滞傾向にある。

なお、合理化事業の売買の3/4程度を北海道が占め、その７割は畑であるが、これも最近は落ち込みが大きい。(1)のアで見たように北海道の畑の売買全体はむしろ増加しているので、合理化事業の売買の減少がすべて貸借へのシフトのためであるとは言えない。

イ　一方、合理化事業による貸借は、最近大幅に伸び、その面積は売買事業を上回っている。これは、主として市町村公社とＪＡによる合理化事業の活用が増加しつつあるためである。しかし、介入率から見ると売買と比較して極めて低い。

ウ　最近一部の県公社では貸借が増加しているが、大半の県公社ではいまだ売買依存であり、トータルとして県公社事業の農地移動全体に対するウェイトが低下していることは否めない。

(4) 農地保有合理化事業による担い手への土地利用集積支援

ア　(1)で見たように、売買全体は減少していない。また(2)で見たように、認定農業者の４人に１人は規模拡大意欲を持っている。一般に売り手に比べて買い手が不足しているとはいえ、買入れのニーズは根強いようである。

合理化事業の売買事業の低迷は、３で見たリスクの増大による公社の慎重姿勢によるところが大きいのであろうか。認定農業者等担い手のニーズを的確に把握すれば、合理化事業による売買事業の量的拡大の余地は十分にあると考えられる。

イ　貸借（利用権設定）は伸びており、認定農業者の過半は借入による規模拡大を望んでいる。しかし、合理化事業による貸借事業の取組みはまだ十分ではない。

後述するように、この手法による担い手への利用権の集積は極めて有効であり、合理化事業活用の余地は大きい。

ウ　また、第３で詳述するように、今後は担い手の農地の量的規模拡大だけではなく、面的土地利用集積やそれを主目的にする地域全体の土地利用調整、再配分のニーズは高まるものと思われる。いわば農地移動に対するニーズの質的変化であり、これに対する合理化事業の再配分機能の活用の余地は極めて大きなものがあろう。

6　県公社と市町村合理化法人との関係

(1) 基盤強化促進法上の県公社と市町村法人の位置付けとしては、

ア　県公社は必置であるが、市町村法人は任意となっている。ちなみに、平成16年４月１日現在で、市町村公社157、ＪＡ392、市町村自体17の合計566が合理化法人となっているが、全市町村をカバーしきれてはいない。

イ　県公社と市町村法人の合理化事業の範囲については法律上の差異は無く（合理化事業規程例）、上下関係もない。

(2) 県公社と市町村法人の連携について、農水省は、①県公社は市町村法人の行う合理化事業について、必要に応じ助言、指導を行う。②市町村法人は、合理化事業を同一地域において重複して行わない。③県公社と市町村法人は事業計画等の作成に当たっては、相互に調整を図る。④市町村法人は県公社が行う合理化事業等に対して協力する。等と指導している。

(3) 実際は、各県単位に「市町村農地保有合理化法人連絡会議」を設置し、県公社が主宰して総合調整をしている。35道府県公社で設置済みであるが、全ての市町村法人が参画しているわけではなく（特にＪＡ）、活動状況にも温度差がある。

なお、この連絡会議の運営経費については、平成12年度から国の補助がある（17年度予算額は事業費ベースで232千円）。

(4) 現在の県公社と市町村法人の体制については、次のような問題がある。

ア　県公社は人的・財政的な体制が不十分であり、特に現場段階での実行部隊はほとんど持っていない。支所・事務所（合理化担当）を設置しているのは、北海道など数公社にすぎず、非常勤の地域駐在員の設置も岩手など13公社で総勢60名程度である。

このため積極的な事業展開（出し手、受け手の掘り起こし、担い手のニーズの把握、地域全体の土地利用調整など）に限界がある。

大部分の県公社の事業推進は市町村・農業委員会への業務委託に依存しており、当該市町村・農業委員会の意識・体制に左右されることは否めない。

更に、主に財政上の問題等もあって、従来どおりの売買中心、しかも即売りにシフトしており、貸借事業やこれを活用した地域の集団的な土地利用調整への取組みに積極的になり得ない。

イ　市町村法人の合理化事業担当者は、専任者が少なく圧倒的に兼務者が多く、人的体制が弱い（平成10年の調査で、市町村公社は１公社当たり専任が0.6人、兼務1.3人、ＪＡは専任が0.1人、兼務が2.0人）。

事業実績（貸借事業）から実施率を見ると、市町村公社は13年度143公社中101公社の70%、14年度は151公社中109公社の72%であり、ＪＡは13年度423中218の52%、14年度は399中226の56%であり実施率がそもそも低い状況となっている。

一方、14年度実績で１ＪＡで100ha以上の実績があるのは10ＪＡであり、最高は「あいち中央」の229haである。

ウ　県公社と市町村法人の合理化事業については法律上の差異は無く、上下関係もないことから、合

理化事業の取組みは協議によって調整・分担をしており、実際は「売買と小作料前払いは県公社」「小作料年払いの貸借は市町村法人」と棲み分け（分担）を行っているものが多い。

しかし、この分担も責任をもって推進することを義務付けているわけではなく、一般の農家等に対して必ずしも明確で分かり易いものとなっていないのではないかとする指摘もある。

エ　これらのことから、市町村法人がない地域は勿論、あってもその意識・体制等が弱い地域では貸借事業が空白になる懸念がある。

(5) 県公社と市町村法人との具体的な連携の姿として、これまで全国協会では次の４パターンを提示している。

① **重層・垂直型連携方式**　⇒　現場段階の土地利用調整活動は、専ら市町村公社等が行い、具体的な事業の実施は、市町村法人と県公社がそれぞれの機能と役割に応じ、担当する事業分野を仕訳けて事業展開を図るもの。

② **事業分野仕訳型連携方式**　⇒　県公社と市町村法人がそれぞれ実施する担当事業分野を仕訳けて（例えば、金融機関から資金借入を要する売買、前払い資金を要する貸借等の事業は県公社、その他は市町村法人と仕訳け）事業展開を図るもの。

③ **実施地域仕訳型連携方式**　⇒　県公社と市町村法人がそれぞれ実施する担当地域を仕訳けて（例えば、旧○○町は県公社、旧○○村は市町村法人と仕訳け）事業展開を図るもの。

④ **特定目的実施型役割方式**　⇒　市町村法人は「地域における土地利用調整活動が重視される事業」を中心に行われるべきであるという観点に立って、例えば、一定の地域を対象とした野菜団地、転作団地等の形成や担い手育成型の圃場整備事業の実施地域内の農用地の利用集積を図る目的で事業を実施し、県公社は、すべての事業を一般的に実施するという視点に立って事業展開を図るもの。

(6) 具体的な連携等の状況

県公社の推進プランなどによると、事業分野仕訳型方式の「資金借入を要する売買、小作料前払資金に係る貸借等の事業は県公社、その他は市町村法人」という棲み分けが大層を占める。

また、特定目的実施型方式により、農地保有合理化担い手育成地域推進事業等を連携により取り組んでいる県もある（茨城、島根、広島など）。

なお、昨今の都道府県の行革・財政上の問題から、一部の県では市町村法人の設立を助長し、県公社は市町村法人の指導機関的な機能と未設立地域での事業実施に特化させる検討の動きもある。

7　県公社体制の弱体化　－県行政からの支援の縮減、組織の統廃合－

(1) 県公社の業務運営体制にかかる環境の変化

合理化事業を推進するためには、その業務運営体制が整備されていることが重要である。

しかし、近年の県公社の業務運営体制を巡る状況は、厳しさを増してきている。

特に、超低金利の継続は、県公社の業務運営体制整備の基本財源となっている強化・拡充基金の運用益を大幅に減少させている。

平均利回りは平成３年度の6.63％から14年度の0.85％とこの10年間で大幅に下がった。過去の金利の良かった時期の債券等が償還時期に来て、利回りの低い債券に切り替わるので、今後さらに状況は悪化することが見込まれる。

このように、低金利時代においては、合理化事業の運営基盤たる財源を基金の運用益でまかなう方式は機能しなくなっており、他の財源措置が十分でない場合は、応急措置として基金の取り崩しを行

うことも緊急に検討されるべきとの意見もある。

このこともあって、近年、県公社の収支は悪化の傾向を示し、特に、合理化事業の実施に係わる直接収支（補助金収入＋基金運用収入＋手数料収入－人件費等）で見ると、最近はほとんどの県公社でマイナス（赤字）となっている。

県公社は、合理化事業に係わる収支の赤字を補填するために、過去の蓄積を取り崩したり、収益部門であった農地等の基盤整備部門などの利益の中から繰り入れて補填をしている。

しかし、地方行財政改革の強化により、県公社の収益部門が民業圧迫ということで排除されるケースが多くなり、基盤整備等の部門からの繰入が難しくなっているばかりでなく、県公社全体の運営上の大きな課題となっている。

また、財政難となっている県では、これまでの県公社への財政支出に厳しいシーリングがかけられたり、県公社へコスト削減等経営改善計画を求めるなど、厳しい対応となっている。

そのほか、平成14年４月１日から「公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」が施行され、これまでと違い、いわゆる「弁当持ち職員」を県公社へ出向させることについて一定の制約がある。

これらの影響を受け、県公社の合理化事業従事職員の減少傾向が続いている。

なお、農地売買等事業では県公社が買入れに要する費用の7/10について全国協会が無利子融資を行う場合、残り3/10については金融機関の借入れに対し、無利子となるよう、県が利子助成を行っている。

現在は、低金利であるが、金利が上昇過程に入った場合、県の利子助成は増額し、県の財政事情によっては利子助成予算を対前年よりカットされ、新規事業が制限されることにもなりかねない。

(2) 県公社の組織再編・統合

近年、財政の悪化、社会情勢の変化、地方分権の本格的な動きなどから、地方行財政改革の動きが激しくなり、都道府県行政の担う分野の見直しが求められている一方で、特に行政補完・代替等の機能を有する都道府県出資外郭団体の見直しが検討・実施されている。県公社もその例外ではなく、存廃の議論の俎上に上げられている。

その一環として、平成16年度までの過去５年間で20の県公社が他団体と統合している。現在検討中のものもあり、統合数は今後増える可能性がある。

統合の相手は、林業公社、畜産公社、後継者育成基金などが多い。後継者育成基金を統合する場合は、担い手への融資業務と、合理化事業の業務との連携できる部分もあるが、林業公社や畜産公社の場合、統合によるメリットは必ずしも明確でない。

都道府県の意向や事情もあるため、この評価はもう少し詳細な検討の必要がある。

そのほか、都道府県農業会議（以下「農業会議」という。）との統合も検討課題とされているが、県公社は民法34条法人であり、農業会議は特別法人という法律上の法人格の違いから現行法上組織としての統合は不可能なため、共同事務局化、ワンフロア化（人事交流も含む）が全国で検討・実施され、いわゆるワンストップサービスの提供も行われている。

現在、平成16年９月末現在で14公社で実現されており、今後、共同事務局化、ワンフロア化が実施される都道府県は増えていくものと見込まれる。

第３　農地保有合理化事業の今後の課題と展開方向

１　土地利用型農業の構造改革のスピードアップの必要性

(1) 我が国農業の構造改革の立ち後れが、各方面から指摘されている。

(2) 新たな食料・農業・農村基本計画においては、

① 第１の１の(3)として、「農業構造の立ち遅れ」をとりあげ、次のように指摘している。

土地利用型農業を中心に農業経営の規模拡大の動きは遅く、農業の生産構造のぜい弱化が進行している。これに対し、これまでも認定農業者の育成・確保、農地の利用集積、新規就農の促進等に取り組んできたが、その効果は限定的なものにとどまっており、従来の取組のままでは、食料の安定供給の確保や多面的機能の発揮、地域の経済社会の維持・発展に支障が生じるおそれがある。

このため、・・・・・担い手（効率的かつ安定的な農業経営及びこれを目指して経営改善に取り組む農業経営（以下同じ。））の育成・確保や担い手への農地の利用集積に向けた動きを加速させていく必要がある。水田農業については平成16年度から、米づくりの本来あるべき姿を実現し、「地域水田農業ビジョン」の策定による地域の担い手の明確化やその稲作経営の安定を図るための施策の導入等の取組が開始されている。こうした取組も踏まえながら、構造改革の加速化を進める観点に立って、地域農業の再編の取組を推進していく必要がある。

② 第３の２－(3)の「農地の有効利用の促進」においては、次のように記述されている。

ア　担い手への農地の利用集積

地域の話し合いと合意形成に基づいて集落を基礎とした集落営農の育成・法人化を図りつつ、担い手に対し農地を面的なまとまりのある形で利用集積することを推進する。

また、生産性の高い農業を展開するため、農地保有合理化事業について農業生産法人への金銭出資や農地の貸付信託等の仕組みを導入するとともに、農業委員会が中心となって農用地利用集積計画に基づく農地の利用権の設定の仕組み等を活用することにより、いわゆる「農地版定期借地権」の適切な設定や交換分合等を進め、離農や相続に係る農地等の経営資源も含め、担い手に対して集団化・団地化した形で利用集積することを促進する。

(3) 現在進められている米政策改革において、平成22年の「米作りのあるべき姿」の実現のためにも、水田営農における農地の利用集積のテンポを相当速める必要がある。

(4) そのためには、思い切った政策展開、ドラスティックな政策手法が必要と思われるが、現状の政策体系や財政状況などを考慮すると、合理化法人を活用した政策展開が相当大きな部分を担うことが期待されていると思われる。

２　耕作放棄地の防止・解消

(1) 耕作放棄地の増加

ア　耕地面積は減少を続け、平成15年では474万haとなり、基本計画22年目標の470haの確保が危ぶまれている。

この耕地面積減少要因は、近年、転用よりも耕作放棄が上回っている。

イ　平成12年センサスによると耕作放棄地面積は34万３千ha（うち非農家保有133千ha）で、この他にかなりの遊休不作付地がある。

特に、山間地域や中間地域など条件不利地域で耕作放棄地率が高いが、平地農業地域においても近年上昇しており、高齢化の進行等に伴い今後一層耕作放棄が進行することが懸念されている。

ウ　担い手の農地利用はよりまとまった一団の集積を志向しているため、高齢農家等が保有する小規

模農地と条件が合わず、結果的にこれらの農地が耕作放棄地化する一因ともなっている。

エ　これらの耕作放棄地は、雑草、病害虫等により周辺農業に障害を与える他、環境や景観の悪化等多面的機能発揮にも支障となる。

オ　他方で、非農家などから多様な農地利用の潜在的ニーズもあり、農地の需要と供給のミスマッチに対する指摘もある。

(2) 耕作放棄地対策

ア　耕作放棄地対策は、制度的にも、予算措置としても、これまでいろいろ講じられてきたが、中山間地直接支払制度以外は必ずしも有効に機能していないという指摘がある。

イ　構造改革特区における、農業生産法人以外の法人（株式会社等）に対する農地貸付方式による農地利用に関心と期待が高まり、これを全国展開する方向が打ち出された。

また、市民農園方式、さらには下限面積緩和により、非農家等による小規模農地利用の拡大の方向も示されている。

ウ　しかし、優良農地については、担い手による有効利用につなげることが耕作放棄の防止、解消の基本である。

エ　今回の基盤強化法等の改正では、市町村の基本構想に、遊休農地とそのうち「農業上の利用の増進を図る必要があるもの」をリストアップし、その利用集積等の活用施策を定めるとともに、指導や勧告に従わない所有者に対して合理化法人又は特定農業法人への特定利用権の設定の裁定や、周辺の支障除去のための草刈り等の措置命令など、強制措置を制度化することとなっている。

オ　これらの制度の発動は、先ず市町村や農業委員会の意識や活動に期待、依存するもので、その実効性を期するためには、これらの機関や関係者のモチベーションを高める等の措置や工夫が必要である。

カ　また、いずれにしても、これら遊休農地の具体的保有や利用に関しては、合理化法人の中間保有機能に大きく期待されている。

3　担い手への利用集積と地域の総合的土地利用調整の重要性

(1) 担い手への土地利用の集積

ア　第２の５で見たように、担い手の規模拡大意向はまだかなり強いと思われる。

一方、水田農業における規模拡大意欲の減退、大規模経営の増加テンポの鈍化が指摘されているが、その要因の一つは、耕地の分散によりスケールメリットの発揮（機械稼働効率の向上や反別労働時間の短縮等）が限界となっていることであろう。担い手の農地についての問題意識としても、「農地が分散している」が最も高い。

従って、担い手の立場からすれば、分散した小規模農地でなく、現在の経営農地の隣接地や、良好な営農条件を備えた集団的農地であれば、まだまだ規模拡大は可能であり、このような面的集積のための農地取得を望んでいる者は多いと思われる。

イ　今後の構造政策や米政策としても、「担い手の明確化と、これへの土地利用の集積」が強く打ち出され、地域水田農業ビジョンの策定などを通じて、現地でもその合意形成のための取組が始まっている。これを制度的に農用地利用改善団体の農用地利用規程にとりこむための法改正も行われることになっている。

ウ　このような状況は、県公社の売買等事業の低迷を打開するうえでも、大きなチャンスと言えよう。

売買等事業は、合理化事業の中核であるが、すでに述べたように、様々な問題をかかえ低迷状況

にある。しかし第1の1及び2などで述べた意義や役割は今後とも大きいことは言うまでもない。

しかし、農地の需給関係が構造的に変化した今日、発想や手法の転換、改革は必要である。すなわち、これまでの「出し手」や「売りたい農地」の掘り起こしから始める手法でなく、「担い手」のニーズを出発点とする発想や手法が重要である。このことは、後述する中間保有リスクの回避にもつながる。

この出発点たる「担い手」が地域において明確化され、しかもこれへの土地利用集積が合意されていれば、あとは、いかにして具体的に面的集積するかであり、合理化事業の舞台、お膳立ては出来上がっているも同然であろう。

（なお、この「お膳立て」の困難性、重要性とその推進主体の問題については、7で後述）

エ　現在担い手がいない地域においても、新規の担い手を呼び込むためには、集積された農地（農場）の提供が有効である。

オ　なお、これらの者の導入、定着のためには、初期投資負担の軽減が必要であるが、合理化事業は一時貸付方式、分割払い方式、研修事業、機械リース事業等の活用、組合せが用意されている。

カ　さらに、後継者のいない担い手の交代の円滑化のための経営承継ないし事業承継のシステムとして合理化事業は有効であるが、その場合、利用権を含む集積された農地の一括承継はもちろん、施設及びその用地、機械、さらにはノウハウ等のソフトな資産についても一括した承継（譲渡）に介入する手法の開発及びこれに対する財政的支援を検討すべきと思われる。

(2) 地域全体の土地利用の再編成のための総合的土地利用調整

ア　今後の土地利用型農業、特に水田農業の課題は、①集落を基礎に担い手を明確化し、その経営に農地を集積するとともに、②これを核として地域全体としての合理的土地利用の実現、つまり、個別経営の範囲では完結しない一定の地域的広がりをもった集団的な利用への再編成を行い、③経営耕地の合理化（保有の合理化）にとどまらず、地域全体として何をどのように作るかということまで含んだ土地利用の調整が必要となっている。

イ　また、集落営農の法人化も課題となっているが、その前提として、単なる機械の協同利用や協同作業、作業受託などから、土地利用関係の明確化、合理化が必要となると思われる。

ウ　個々の農家や地域の農業関係者においても、近い将来の経営、土地利用のあり方についての不安や自覚が顕在化しつつあり、特に米政策改革、地域水田農業ビジョン作りなどを契機に、土地利用の再編成の必要性の認識、気運は高まりつつあると思われる。

エ　このような地域全体の土地利用の再編成のための調整手法として、合理化事業の中間保有、再配分機能は極めて有効である。

従来の主として個別農家の量的規模拡大に焦点を当てた合理化事業だけでなく、むしろ、このような課題に、積極的に事業展開する必要がある。

オ　なお、そのような土地利用調整は、1回で完結させることは困難で、同一地域においても定期的、継続的に必要となる。

また、所有権だけでなく、多様な利用権や作業受委託なども組み合わせた総合的な手法による利用関係の調整が望ましい。

カ　このような総合調整による土地利用の面的集積、連担化は、麦・大豆・飼料作物等の本作化や有機農業などの地域的展開にとっても重要な課題である。

キ　なお、農村地域でも農業的利用とそれ以外も含めた多様な土地利用のニーズ、さらには、景観保全等の多面的機能や地域資源の保全管理の観点にも適切に対応した土地利用計画（ゾーニング）と、

これに即した土地利用調整、土地利用の再編成が重要な課題である。

これを円滑に進める手法として公的機関による非農地を含めた中間保有、さらには整備したうえでの再配分が効果的であり、これによって優良農地の面的確保にもつながるものと考えられる。

現在の合理化事業の範疇（コンセプト）からは困難であるが、合理化法人の機能の活用範囲の拡大を検討することも考えられる。

4　面的利用集積のための中間保有、再配分機能の有効性

(1) 上記のような、担い手への面的集積や地域全体の土地利用の再編成に当たっては、零細・分散・錯圃という土地保有構造のもとでは膨大な筆数の農地について多数の関係者の権利関係を整理、調整しなければならず、極めて複雑で困難な作業が必要となる。

(2) 農家、土地所有者の意向は多様性があり、農地の資産保有意識もまだ強い。とくに担い手の規模拡大、農地集積のみを前面に出し、それを所有権中心で進めようとすることは、地域全体の盛り上がりが期待できず、反発も多くなる。

所有権から利用権を分離して、これを大多数が納得するようなきめ細かい利用計画に基づき、担い手以外の耕作者も含めて再配分することが効果的であろう。

(3) これを、一定地域の農地の大部分を対象に、一括して行うには、一旦、公的機関たる合理化法人に利用権を預け、合理化法人が農業者に再貸付することにより、簡単に一挙動で実現できる。膨大な筆数の農地について個別に相対で権利調整する場合を想定して比較すればその有効性は明らかであろう。

(4) 以前から各地でこのような試みが行われ、国の補助事業としても、「集合的利用権等調整事業」等によりこれを推進してきており、実績、効果をあげた例も少なくない。しかし、全国的にみると、合理化事業のこのような活用はわずかであり、このような有効性に対する認識も極めて不十分である。

(5) しかも、このような権利調整、一括再配分の前提となる地域の土地利用計画の策定から、これを実現するための権利関係の調査、確認とその移動についての全ての関係者の具体的、確定的同意徴収まで、合理化法人が単独で遂行することは極めて困難であり、他に何らかの強力な動機付けと強力な推進体制、さらに相当の時間が必要である。

(6) このような合理化事業の前段における合意形成のソフト活動の推進体制については７で述べるが、ハード事業、特に圃場整備とのパッケージングは極めて有効である。特に、大規模圃場整備については、面工事と併せて農地利用の集積が要件とされ、その程度に応じて成功報酬的補助が加算されるが、これを換地手法だけで実現することは困難であることから、そのサイドからも合理化事業の活用、合理化法人との連携が求められている。

5　総合的土地利用調整の手法としての合理化事業の実施体制
－県公社と市町村法人との分担、連携による普遍的展開－

(1) 従来、県公社は、主として、個別の農地の売買の仲介中心に合理化事業に取組んできた。

しかし、既にふれたように、政策的な重要性としても、現場のニーズとしても、所有権だけでなく、「利用の合理化」に着目した利用権や作業受委託を含む面的土地利用集積の必要性が高まっている。

しかも個別の出物があって仲介に乗り出すのでなく、担い手への面的集積や地域全体の土地利用の再編成のための総合的土地利用調整手法としての合理化事業の活用が期待されている。

(2) このため、このような事業に積極的に取り組んでいる県公社もあるが、まだ少数であり、今後全ての県公社においても、このような取組を強化する必要がある。

しかし県公社は自ら手足となる組織を持っておらず、売買事業でさえ現在の体制では十分でないところも多い。

とくにこのような事業は職員の現地における労を惜しまぬ活動に負うところが大きく、職員の増員や資質の向上が要求される。県公社の体制強化についての国、県からの支援の拡充が必要と思われる。

いずれにしても、現実問題として、県公社だけでは、全県下で上記のような総合的かつ能動的な事業を広範に実施することは限界がある。

(3) 市町村、市町村公社及びＪＡで合理化法人資格を有するものも増加しているが、現状ではすべての農振区域をカバーしてはいない。しかも、資格はあっても実際には合理化事業の実績の無いものも多い。

(4) 一方、前記１から４のような事情を考慮すれば、全国的な合理化事業の普遍的展開、すなわち農業振興地域全域にわたり、「どこでも」「いつでも」合理化事業を活用した土地利用調整を実施する体制、手法及びこれを動かす政策（予算）体系を準備しておく必要がある。

この場合、県公社だけでなく、市町村法人を含む総体としての合理化事業の実施体制が整うことが肝要であるが、責任や分担を明確にし、効率的かつわかりやすい体制にしておく必要がある。

(5) 先にふれたように、現在多くの県では、売買事業は県公社、貸借は市町村法人という分担となっている。当分これを基本とすることが現実的であろう。

また、県公社と市町村法人との橋渡しとして、当面、地方駐在員制度の活用、充実を図ることも重要である。

(6) 合理化事業の普遍的展開のパターンとしては、次のようなことが考えられる。

ア　将来的には、全県下を市町村法人がカバーし、すべての市町村法人で貸借（利用権）についての合理化事業に積極的に取り組む体制（ネットワーク）を作る。

この場合、市町村法人の形態としては地域の実情により、市町村、ＪＡ、市町村公社となろうが、いずれにしても合理化事業の実施責任を明確化し、その専任体制を整えるとともに、関係機関の連携が必要である。

イ　そのような体制が整うまでの間は、市町村法人が無いか有っても体制や意識が十分でない地域については、県公社が貸借を含む合理化事業全般の受け皿となるべきである。

ウ　しかし県公社の体制が十分でない場合が多いので、上記のような地域に着目した総合的土地利用調整手法としての合理化事業については、市町村、農業委員会、ＪＡなどと連携して、地元関係者の合意が得られやすい地域について重点的、モデル的に県公社が実施し、逐次拡大していくこととなろう。

(7) なお、本来は、合理化事業はすべて県公社が一元的に行うべきであり、その体制を強化することが先決であるという意見があり、他方、県公社は市町村法人の指導機関的役割を担い、総合的土地利用調整は主として市町村法人が担う体制とすべきという意見もある。

(8) 現行の組織体系としては、県公社と市町村公社、ＪＡは別個独立、対等の機関で、それぞれ意思決定、運営、責任等についてなんら相互関連も上下関係もない。

したがって、指揮、監督、命令などという法的権限は持ち得ないが、支援、助言、協議、調整といった意味での指導的役割は県公社が担うべきである思われる。この場合、行政（特に設立、監督者たる都道府県）の強力なバックアップが重要である。

(9) 他方、現在、市町村合併が急速に進められているが、これに伴い、市町村公社の統合、再編成が必要になる。市町村公社のカバーエリアの拡大や体制強化につながることが期待されるが、廃止、縮小、

弱体化の恐れもある。ＪＡ合併に伴い、ＪＡ合理化事業についても同様である。

この点についても、県行政及び県公社の強力な指導、働きかけが必要であろう。

(10) なお、土地改良区に合理化法人資格を与えるべしとの意見、要望もあるが、本来の性格、機能や、沿革、実態からみてふさわしいかどうか、合理化事業専任の実務処理体制を敷くことが可能かどうか、現行の合理化法人との分担調整をどうするかなど、理論的、制度的、実体的に慎重な検討、調整が必要であろう。

6　中間保有リスクの回避・軽減

(1) 合理化事業のリスクマネジメントの考え方

ア　今後とも農地価格や小作料の下落が続くとすれば、中間保有を基本的機能とする合理化事業にはリスクは避けられない。

イ　この中間保有に伴うリスクには、「売れないリスク」と、売れても「差損がでるリスク」が考えられるが、現在のところ、前者のリスクの顕在化たる長期保有地なども、大きな差損を覚悟すれば処分できないわけではないようで、その意味では、後者の差損リスクの程度の差といえるかもしれない。

ウ　リスクの回避又は軽減策として考えられることは、

(ｱ) まず「そもそも中間保有をしないこと」だが、売買等事業をやめてしまったり極端に消極的になるのは存在意義の放棄につながる。

しかし、「売れそうもない土地は買わない」という慎重な対応はやむをえない。なお、実質的に中間保有しないのでリスクを回避できる仕組みが「信託」で、その活用は大いに検討すべきである。（後述）

なお、リスク軽減策として平成16年度から創設し、平成17年度に一定の実績が見込める「分割払い型」についても、その積極的な活用を検討すべきである。

(ｲ) 次に「できるだけ保有期間を短くすること」だが、その極端なのが、買い手が決まっているものだけを買い瞬間タッチで売ってしまうこと。現在多くの公社がこれに近い「即売り」方式をとっている。事前の買い手探しや双方の意向や条件の調整など実質的に仲介機能を果たしているのなら問題はないが、「即売り」しか受け付けないというのではやはり存在意義は弱くなるし、一時貸付方式などの政策目的が十分達成できない。買うけれども、できるだけ早く売る工夫や努力が必要であろう。

(ｳ) これらの観点からも、出し手サイドに立った事業から転換し、「担い手（受け手）に着目した事業」に取り組むことが重要である。前述のとおり、今後は政府も農業団体も「地域における担い手の明確化」とこれへの農地利用の集積に取り組むこととされている。合理化事業としても、市町村やＪＡなどとの連携を強化して、地域水田農業ビジョンや農用地利用規程の策定への参画、その情報の早期把握により、地域において合意された具体的な担い手と土地利用計画に即した合理化事業に取り組めば、リスクは著しく軽減されるであろう。さらに、法人化を含む「担い手」の育成確保のための各種施策と連携協調することにより受け手の早期確保が図られ、リスクの軽減につながるであろう。

(ｴ) さらに、売買事業のリスク軽減で極めて肝要なのは、「良い土地を安く買うこと」であろう。

(2) 買入価格の適正化

ア　優良農地を、農業採算に見合う適正な価格で担い手に売り渡すのが、合理化事業の本来の役割で

ある。

イ　実際の買入価格が理論的な農業採算価格、収益還元価格と大幅に乖離していることは好ましいことではないが、現実にオープンのマーケットで成立している価格であれば、それなりの妥当性があり、合理化事業で採用するのはやむをえない。

このような意味では、現実に形成される農地価格が低下し採算価格に近づくのは、むしろ望ましいことである。

農家及び関係者の資産保有意識は払拭されなければならない。

ウ　いずれにしても、要は、買入価格が適正であること、高すぎてはならないということである。

エ　厳密な意味で客観的に「適正な価格」とはいくらか、の算定は困難で、農水省の通知による指導でも、いわゆる「近傍類似価格」としている。すなわち「土地の種類及び農業上の利用目的ごとにそれぞれの近傍類似の土地の通常の取引（転用のための農地の売買に係る場合を除く。）の価格に比準して算定される価格を基礎として、土地の生産力を勘案する、必要に応じて農業委員会に意見を聞く等により定める」こととされている。

オ　しかし農地については必ずしもオープンなマーケットが形成されておらず、「近傍類似の土地の通常の取引」も多くはなく、価格情報も把握しにくいのが通例ではなかろうか。

また、地域や状況によるが、取引事例価格には転用期待が反映していることも多い。

カ　また最近のような地価下落傾向では、数年前はおろか数ヶ月前の取引事例価格でもそのまま採用はできない。

ましてや、売り手やその債権者の希望価格（言い値）をそのまま採用してはならないことはいうまでもない。たとえ、買い手がその言い値を了承していても、適正価格による取得という原則は貫くべきである。

キ　北海道公社では、各市町村に定点観測地点を設け、毎年売買事例等により実勢価格を観測する。これを一定の修正方式を用いて修正する等により、市町村ごとの適正価格を算定している。

ク　すべての合理化法人がこのような方式をとることは困難であろうが、少なくとも、売りの物件が出た時点でその都度当事者間で価格を決めるのではなく、あらかじめできるだけ客観性のある価格決定の方法を、公正な関係機関や有識者の参画を得て定めておき、常時できるだけ多くの最新の価格情報の収集に努めることが望ましい。

また、具体的な価格決定に当たっても複数の公正な第三者の意見を聞くなど、買受予定者はもとより誰もが納得するような価格で買い入れることが重要である。

ケ　特に明確に地価下落傾向が続いており、農産物価格も下落傾向にある場合には、買い手が決まっておらず容易には見つかりそうにない場合などは、値下がりを見込んで「近傍類似価格」より極力安く買い入れるよう心がけることが必要ではないか。

なお、既に耕作放棄の状態にあるなど、売渡までの間に修復や管理の経費がかさむ土地については、これを差し引いた価格で買い入れるべきであろう。

(3) リスクヘッジ制度の拡充、改善

ア　差損補填制度の必要性

以上のようなできるだけリスクを少なくする配慮、努力にも限界があるし、これによって事業への取組そのものが慎重、消極的になりすぎては本末転倒である。

合理化事業の積極的かつ円滑な展開のためには、合理化法人のリスクヘッジ、具体的には差損補填の制度が必要である。

また、そのような制度の立ち上げや運営等に要する経費は、合理化事業の当然のコストと考えるべきであり、その負担については、第１の４で述べたように、基本的には国と地方公共団体の公費（財政）とする全国的な制度とすべきであろう。

イ　現行の差損補填制度

第２の３で述べたように、一時貸付中の農地価格の値下がりリスク（差損）を公費で補填するための助成制度として「農地売買円滑化事業」があるが、メリットが十分でないとしてあまり利用されていない。

しかし、一時貸付に伴う差損の補填制度としては極めて有効な制度であるので、合理化法人としては、これを積極的に活用して一時貸付方式の事業に取り組むことが望まれる。

ウ　差損補填制度の拡充・改善

現行制度が利用されない理由とされる、当該農地の小作料収入を差し引くことについてはやむを得ないであろう。しかし、1/10を超える差損部分の補填やその他の手続き面などは、国の制度上も実行面でも、改善や工夫が可能ではないかと思われる。

また、一時貸付以外の中間保有に伴うリスク、例えば、買入時には売渡予定者が決まっていなかったり、売渡予定者が死亡、疾病又は辞退してしばらく保有せざるをえなくなった場合の差損については補填されない。このような場合を含めて、売買等事業に伴うリスクを幅広くヘッジする制度が検討されるべきであろう。

この場合、原則は、今後買い入れ又は借り入れる農地を対象にすることになろうが、既に保有している農地であっても差損の発生について責めに帰すべき者がいない場合等やむを得ない場合は、モラルハザードを考慮しつつ、これを公的に補填することも検討すべきではなかろうか。

(4) 信託の活用

ア　平成５年の基盤強化法により、合理化事業の一環として「農地信託等事業」が創設された。この制度はまさしく、保有期間中の農地価格の下落による差損の発生を避けるための制度である。

イ　事業の仕組みは、合理化法人が、離農者や規模縮小農家等農地売渡希望者から、売渡を目的とする信託の引き受けを行い、その委託者に対し農地価格の一部（70％を限度）に相当する金額を無利子融資するというものである。信託期間は５年以内で、この間に買い受け者があれば、土地代金は委託者に帰属し、これで借入金を一時償還することになる。なお、売れなければ土地が委託者に戻るが、貸付金の回収が困難な場合が想定されるので、予め信託農地に合理化法人を第１順位とする抵当権を設定することとされている。

この無利子融資の原資は、2/3が政府資金で、都道府県が1/3を上乗せして合理化法人に無利子で貸付けることとされている。

ウ　この制度を利用した信託受託は、15年度までで41件にすぎず、あまり活用されているとはいえない。その理由としては、①信託という制度が我が国ではなじみが薄く、十分な理解が無く敬遠されていることに加え、②売り手にとっては合理化法人に買い取ってもらうのに比べメリットが明確でなく価格低下時にはむしろ不利になること。③合理化法人は、政府資金を１年以内の据置期間を含み５年以内に均等年賦償還することとされており、売渡による回収ができなくても償還しなければならないことなどが指摘されている。

エ　この制度は、今後もっと活用されてもよいと考えられるが、そのためには、上記③の合理化法人からの償還条件の緩和（期間延長や弾力化）が望ましい。

また、ネーミングを含めＰＲのしかたや、他のサービスとの組合せなど、いろいろな工夫も必要

であろう。

オ　なお、貸付信託の制度が加わることになっている。

この制度は、合理化法人が、農地所有者から、貸付けを目的とする信託の引き受け（一旦、所有権を移転）を行い、これを耕作希望者に貸付けるもので、信託期間が終了すれば所有権は委託者に戻ることになる。受託者たる合理化法人は、自己の名前と責任で貸付け、小作料を受け取り、固定資産税をはじめ諸費用を差し引いて委託者に支払う。

合理化法人にとって、売買差損というリスク回避ではないが、借入れて貸し付ける貸借事業に伴うリスク（小作料の低下、不払い、途中解約等）は回避できるし、管理費用等は受託者に転嫁できる。また、転貸ではないので貸付にあたって委託者の同意を得る煩わしさがない。

カ　離農や相続による土地持ち非農家や不在地主の増加が、結果として地縁血縁による消極的貸借や、他地域者への貸付等の増加、さらには耕作放棄地の増大につながり、集落内の効率的土地利用の障害になっている。所有者としても、収益は度外視してでも管理や貸付の煩わしさを避ける財産管理的意味で、このような信託の潜在的ニーズはあるものと思われる。

キ　第３の３、４で述べた地域全体の総合的土地利用調整や担い手への面的集積に当たっても、地縁血縁や地域感情から完全に遮断された合理化法人手持ちの土地は極めて有効であろう。

ク　これらのことからも、この貸付信託の制度の活用が期待される。

なお、この制度の運営にはほとんど新たな財政負担は不要である。

7　合理化事業に向けての現地における土地利用調整
－合意形成の推進主体の重要性－

(1) 合理化事業は、権利調整の最終的手段であり、それ自体関係者の意思決定に関与するものではない。前述のような地域全体の総合的土地利用調整はもとより、個別農地の移動にせよ、農用地利用集積計画による利用権の設定にせよ、合理的土地利用に向けた権利者及び関係者に対するインセンティブが先ず必要であり、これによって当事者が意思決定していることが大前提である。

(2) 特に、地域全体の土地利用調整のためには、その発意から計画策定、合意形成までの、主体、仕掛け、体制が重要である。

(3) 行政機関や上部団体などによる外からの指導推進体制と、地域関係者（当事者）自らの合意形成の仕組みや、体制の双方が整っており、これがうまくかみ合うことが重要である。前者についても、外野やスタンドからの応援団だけでなく、みずからグランドに下りて一緒に汗をかく監督やコーチが求められる。

(4) 前者については、現行制度上は、主として農業委員会の役割とされているが、地域によってはその体制や意欲は必ずしも十分ではなく、今後も過大な期待はできないという意見もある。

(5) 地域農政の推進主体として、権限、財源、人材等の面でも最も力があるのは市町村であり、実績をあげているケースをみると市町村主導の場合が多い。しかし近年、量的にも質的にもその体制は弱体化しており、市町村合併や米政策の転換などによりさらに弱体化が憂慮される。

(6) ＪＡがもっと取り組むべきという意見が強いし、最近全中などでは米改革などを契機にそのような意識も高まり指導もされつつある。現場での意識や体制はまちまちであろうが、今後の取組が期待される。

ＪＡによる合理化事業を活用した土地利用調整の実績を挙げている地域もあるが、ＪＡ単独ではなく市町村の主導的取組や関係機関の連携による場合が多い。

(7) これら諸機関の「連携」は、窓口担当者による会議や単なる協議によって総論了解で終わっては意味がない。各自が本来の仕事として責任をもって取り組む仕組み、体制が重要である。

(8) 現場関係機関に地域農業に対する危機意識や土地利用調整の重要性に対する認識が十分でないことが多い。

また、未だ合理化事業の意義を理解していない人が多い。関係機関や地域リーダーに対する啓発・普及が重要である。

(9) 仕掛け人や主導者は誰でもいい。地域によっていろいろな形態、役割分担がありうる。要は、熱意と行動力と信頼関係である。

(10) しかし、普遍的に推進し実現していくためには、本格的かつ実効性のある推進システム、特に関係権利者の合意形成システムの構築のための制度や指導的人材の育成確保及びそのための十分な財政的支援が必要である。

(11) 既存の制度としては、農用地利用改善団体とその農用地利用規程の制度がある。全国に1万2千作られたようだが、ほとんど有効に活動していないようである。この度の制度改正でその強化拡充を図ることとされているので、集落としてのあるべき農業の方向についての合意形成、認定農業者等に対する農地の利用集積や特定農業法人による遊休地の活用等改善団体の能動的な取組に期待したい。

また、合理化法人としても農用地利用改善団体に対して、その取組の中で、農地保有合理化法人の機能の活用を働きかけることが必要であろう。

しかし、制度面だけでなく実態として活性化させる仕掛け、インセンティブが必要である。

また、税制等を含め、一貫した斉合性のとれた制度的枠組、政策体系の見直し、再構築が必要と思われる。

8　新たなニーズや課題への対応とその留意点

農地をめぐる状況は著しく変化してきており、農地利用に関する社会的・経済的ニーズも政策課題も多様化してきている。

農地保有合理化事業の最大の政策的役割は、土地利用型農業の構造改革であり、そのための現下の主たる課題、論点は1～7で述べたとおりであるが、その他にも、最近の農地利用に関する様々なニーズや課題に対して、農地保有合理化法人の特質である「公的機関による」「土地の中間保有」という機能を活用することが適切かつ有効と思われる場合が多く、政策的にもそれが期待される分野も増えてきている。

このため、法制度や予算措置としても、幅広い視点から、多様なニーズや新たな課題に対応できるよう、合理化法人や合理化事業の範囲の拡大、弾力化を検討すべきである。

農地保有合理化法人としても、人材、ノウハウ、経験等を活かし、事業量と収益を確保するとともに、その存在意義を高めるうえでも、特に社会的、経済的にみてニーズが大きく政策的にも重要な課題については、積極的にこれに対応し、取り組んでいくことが重要である。

一方、現行制度上は農地制度上の特例が認められる事業は限定されていることはもちろん、土地を扱う上では法的にも経済的にも様々な制約や複雑な手続き、関係者の多様な意識や利害関係、さらには資金調達、リスク回避等諸々の問題も伴うことに留意しなければならない。

このような視点から、最近の農地利用に関するいくつかの社会的ないし政策的課題についての合理化法人としての対応と留意点を整理してみた。

(1) 耕作放棄地の公的管理

ア　上記3(2)のとおり、耕作放棄地の解消は、担い手による有効利用が基本である。既に耕作放棄状態の農地であっても、通常の合理化事業すなわち中間保有により担い手の規模拡大、できれば面的集積につなげることは、合理化法人本来の役割である。

イ　したがって、優良農地（基盤整備済み又は集団的農地）が、所有者のみの事情や意向によって不耕作の状態である場合や、たまたま手近に受け手が見つからないだけというような場合は、合理化法人が介入すれば受け手に繋げやすいであろうし、ましてや、3、4で述べたような一括土地利用調整、再配分を行えば容易に解消できるであろう。

ウ　このような場合、合理化法人が買入又は借り入れて担い手に繋げるまでの一時的な通常の管理を行うことは、合理化事業の範囲内のことであってやむを得ない。ただし、その管理経費をその後の受け手に負担させることは不適当又は困難な場合が多い。このため、国の助成制度も講じられている。

エ　また、一定の整備をすれば優良農地になり、受け手がでてくることが確実な耕作放棄地については、補助事業等により合理化法人や受け手の負担を極力少なくすることが必要であり、このような制度を拡充することにより耕作放棄地の解消に努めるべきであろう。

オ　他方、優良農地でない耕作放棄地は、合理化事業による引き受けは慎重にならざるをえない。採草放牧等粗放的利用や特殊な立地条件を活かした利用などの具体的利用希望者が明確な場合に限るべきであろう。特に買入はリスクが大きすぎる。

カ　この度の制度改正で、市町村が「遊休農地」の仕分けをして「農業上の利用の増進を図る必要があるもの（要活用農地）」をリストアップすることとされている。

これにより、合理化事業として対応すべきかどうかの判断がしやすくなる。市町村はこの制度を責任を持って積極的に活用することが期待される。

キ　なお、所有者が不明又は不在な耕作放棄地は、合理化事業にのせることはもちろん、事実上の管理をすることも、法的措置（立法とこれに基づく手続き）無しには出来ないのは言うまでもない。所有者探しは、合理化法人の役割の範囲ではないが、受け手の希望がある場合等は、市町村、農業委員会と協力して対応すべきだろう。

ク　受け手がいそうもない耕作放棄地が現実には最も多いであろう。しかしこの場合が、合理化法人にとりあえず期待されがちであり、一番悩ましいケースであろう。

ケ　近年担い手不在や高齢化が一般化し、水田でも米が作れない状況のもとでは、作り手がいないから遊休地化しているのであって、単なる時間的空間的ミスマッチではない。これを合理化事業、合理化法人のみで解決できないのは言うまでもない。

合理化事業は、農地利用の方向付けのためのパイプであって、それ自体で担い手を作り出すことまでは出来ない。従って、担い手の育成、確保について他の関係機関や地元の具体的取組が行われているなど、近い将来、当該農地の受け手が現れることが確実と見込まれる場合以外は、合理化法人としては慎重に対応すべきであろう。

コ　効率的な農業生産の場としては条件不利な農地であっても、棚田等、環境・景観・文化財的価値や国土保全、地域資源維持管理など、いわゆる多面的価値に着目した農地の保全管理の問題は、合理化事業ではなく、合理化法人本来の役割ではない。

しかし、これを個人の経済活動たる農業経営にゆだねることは困難となりつつあり、公的管理の必要性も指摘されている。現にこのような観点からの管理を期待されて引き受けている市町村公社

もある。

しかしこれは、エンドレスな保有管理となる可能性が高い。少なくとも、その経費等について合理化事業とは明確に区分し、永続的なその負担の仕組みについて行政や地元関係者と合意確認しておくことが必要である。

なお、市町村公社やＪＡが行っている単なる作業受託や管理受託は、合理化事業でも中間保有でもないことは言うまでもない。

サ　基本的には、このような問題については、中山間地直接支払いの制度や、現在検討されている「資源保全施策」等、構造政策とは別の政策体系にゆだねるべき課題である。

シ　その場合、公的機関が農地の保有、管理をするという具体的機能に着目して、現在の合理化法人、合理化事業のコンセプト（目的、役割、事業範囲）を拡大してこのような役割まで担わせるかどうかは、その財政的裏付けを含めて、十分な検討と国民的合意が必要である。

(2) 農業生産法人への支援

ア　農業生産法人支援の必要性

構造政策、担い手育成政策上、農業生産法人の位置付けが高まっている。

特に、土地利用型農業（水田作）の担い手として、個別大規模農家と並んで、集落営農を農業生産法人化する方向が明確に打ち出された。

土地利用型農業生産法人の経営基盤の安定、法的権利関係の明確化等のためには、農地の所有権や安定的利用権を集積することが重要である。

また、集落営農法人化への参加者と、個別経営指向者等不参加者との土地利用調整や、集落を超えた法人化のための仲介・調整等についても、合理化事業が有効な場合が多い。

合理化法人としては、農業生産法人の設立、育成に積極的に関与し、支援することが望ましい。

イ　農業生産法人出資育成事業

平成５年の経営基盤強化法で、合理化事業の一つとして、「農業生産法人出資育成事業」加えられ、合理化法人が生産法人に農地を現物出資する制度が設けられている。

この事業は、合理化法人が買い入れた農用地を、農業経営改善計画に従って設立され、又は資本を増加しようとする農業生産法人に現物出資し、これによって取得する「持分」を、その法人の構成員に25年以内に分割して譲渡する事業である。

この事業の趣旨、目的は、農業生産法人の経営の健全化のための自己資本の充実と経営規模の拡大を図ることにある。

また、土地や資本を持たずに法人に参加した者に、後で持分を取得させ法人経営に参加して生き甲斐や目標を持たせる手法としての意義も有している。

なお、合理化法人が取得する持分は当該法人構成員全員の持分の合計（資本の総額）の1/2以内とされており、法人の経営に参加はするが当該法人（その他の構成員、従事者）の自主性を尊重することとされている。

この事業に供する農用地の買入資金については、国2/3、県1/3の無利子資金が用意されている。その償還は25年以内（うち据置１年以内）の均等年賦払いであり、合理化法人は持分の譲渡対価をもってその返済にあてることになる。

これまで約10年間でこの事業は延べ17公社で25件実施されている。

ウ　金銭出資の意義と留意点

この度、合理化法人が農地現物出資だけでなく、金銭出資をする制度と予算措置が設けられるこ

ととなった。

その趣旨は、生産法人の自己資本を公的資金の注入によって早急に強化しようというものであろう。

合理化法人としては、効率的かつ安定的な農業経営を育成するという使命を有しており、農地の中間保有・再配分機能と相俟ってこれをさらに発揮するための多様な機能が与えられたことは、意義あるものといえるだろう。

しかし、出資には本来、責任とリスクが伴う。そのリスクを軽減するためにも、また設立（又は増資）に参加する公的機関の責任としても、出資先法人の経営内容に踏み込んだ判断や経営管理への関与が必要となる。現在の合理化法人の実態からみて、このような能力や体制は十分ではないので、その整備強化も課題である。

また、合理化法人は自ら資産や運用資金を有しているものはほとんど無く、出資の財源を調達する必要があるため、国は予算措置として、全国協会に基金を設け、そこから合理化法人に出資財源を無利子で貸し付けることとしている。

合理化法人は、数年後に持ち分権を他の構成員に分割譲渡し、その対価を長期年賦で回収して返済するという仕組みである。

これは売買予約契約ということになろうが、その実行、持ち分譲渡による回収を確実ならしめるための担保措置を講ずるとともに、万一の回収リスクを合理化法人のみに負わせるのでなく、国や県などが負担するなどの仕組みを設けることが望まれる。

(3) 新規就農者への対応

ア　担い手不足、耕作放棄地の増大、農村社会の活力の低下等の一方、雇用の不安定、就職難などの社会情勢もあって、新規就農がクローズアップされている。農業も人材獲得競争の時代に入ったとも言われている。

しかし現状は、就農希望者と、受け入れ側の農業の現場や関係機関の実態や意向とのミスマッチが多いことが指摘されている。その最大のものが、農地に関することである。

また、新規就農者は、意欲はあっても、土地も経営資本も技術も情報も経験も十分でなく、農業経営に大きなハンディキャップを負っている。

イ　まず、農地の提供は、合理化事業の本来の役割であり、積極的に支援すべきであろう。

その前に、農地に関する情報が円滑に提供されなければならない。その役割も、農業委員会系統と連携して、合理化法人も積極的に担うことが望まれる。

ウ　一方、新規就農希望者は、その資金力や経営能力、技術等からみて、直ちに農地の権利（特に所有権）を取得させることが適当でない場合が多いと思われる。

そこで、合理化事業の一環として「研修等事業」があり、合理化法人が保有している農地を利用して新規就農希望者に農業技術・経営方法の研修を行わせ、就農の見通しが立ち生活基盤が確立されたところでこれらの農地を売渡し又は貸付を行うことができる。

合理化法人としては、この事業に積極的に取り組むことが期待される。

ただし、この場合、合理化法人のみでは効果的な研修指導やその後のアフターケア等は十分にできない場合が多いので、普及指導センターやＪＡ、指導的農業者等との連携、協力のもとに行うことが望ましい。

(4) 市民的農地利用

ア　近年、都市やその近郊を中心に、一般市民による家庭菜園、市民農園、体験農園等での野菜栽培

やこれをコミュニティ活動の場として利用する活動、さらに農山村でも土日や休日に滞在して農作業を行う者も増加している。

経済社会の成熟、高齢化の進展等に伴い、このような一般市民の余暇活動としての農地利用のニーズは今後もますます増大するものと思われる。

イ　一方、農村地域では耕作放棄地、遊休農地が増大している。特に、中山間地域では、過疎化、高齢化が著しく、いわゆる「担い手」すなわち「効率的かつ安定的な農業経営」はおろか農地管理的耕作の担い手もいなくなりつつある。

また、都市近郊においては、土地利用の混在、細分化等、農地の生産条件が悪化するとともに、地価の高騰、労働力不足等から農家による農業経営の維持継続が困難な農地が増えている。

ウ　これらの地域の農地の大部分は、いずれも今後とも、効率的な農業経営の場としての利用は極めて困難であると思われる。

しかしながら、いずれの地域でも、農地の多面的機能の評価という側面からその維持の重要性が指摘されているし、地域住民としても農地として維持したいという意向が強い。地域資源の活用による地域社会の維持、活性化や良好な環境や景観の維持も重要な政策課題である。

エ　このような農地利用については、ニーズと提供側とのミスマッチが多い。その調整には公的制度に基づき公的機関が関与すべきであろう。特定農地貸付法や市民農園法、特区法の仕組みの意義も主としてそこにある。

オ　(1)の耕作放棄地の公的管理という消極的な意味からではなく、ニーズに即した農地の積極的な活用という観点から、このような地域の農地の市民的利用に合理化法人の機能を活用することは前向きに対応すべきであろう。

ただし、このような農地利用に対する合理化法人のアプローチは、けっして農地の出し手から始めてはいけない。

また、買入は厳に避けるべきである。このような市民的農地利用のニーズは、マクロとしては永続するであろうが、個々の具体的なニーズは多様かつ不安定、すなわち気まぐれで永続性が無いものが多いからである。利用者は中高年者が多いと思われるが、その後継者などほとんど期待できない。具体的ニーズを把握したうえで対応すべきである。

また、平坦農業地域の優良農地については、このような市民的農地利用は、双方の希望があっても慎重に対応すべきである。特に、農地利用の細分化、混在化につながるようなことがあってはならない。

(5) 特定法人への農地リース（特区方式の全国展開）

ア　一般民間企業による農地の取得、利用については、様々な問題があり、意見が分かれていて議論が続いている。

一方この度、耕作放棄地が相当程度存在する地域における、農業生産法人以外の法人（民間企業やＮＰＯ法人など）に対する農地の貸付が、特区法によらず基盤強化法により全国展開されることになった。

イ　その貸付主体は、地方公共団体又は合理化法人のみとされている。

合理化法人のこの制度への対応については、(4)のオと同様の側面がある。

ウ　農地利用の現状（遊休化）とニーズのミスマッチの調整とそのための公的機関の中間介入という意味で、合理化法人の機能に着目されたわけで、前向きに対応をすべきであろう。

しかし、地域及び農地の選定、関係者の意向、協定の内容や手続き等慎重かつ適切な事前対応が

必要なうえ、貸付中の監視、アフターケアも重要である。

また、この農地利用については、持続性、継続性が最も懸念されている。期間満了は当然としても、相手方の事情特に経営破綻や協定違反等で、農地が返還された時が実は問題で、合理化法人の正念場であろう。後を引き継ぐ利用者を確保することは極めて困難であろう。予めその場合を想定して、所有者や地域関係機関とも十分協議了解をしておくことが重要である。

参考資料

Ⅰ．農地保有合理化事業研究会設置・運営要領

（平成16年５月19日）

１．目　的

担い手の明確化と担い手への農地利用の集積が農業構造政策の喫緊の課題となっている。食料・農業・農村政策審議会における「基本計画」の見直し、その一環としての「担い手・農地制度」の見直しも、こうした政策課題を早期に実現すべく、担い手への施策の集中化・重点化を図る方向で検討されている。農地流動化施策をはじめとする個別施策の具体化は同審議会における今後の検討にまつことになろうが、担い手の経営規模の拡大、経営地の面的集積に一定の役割を果たしてきた農地保有合理化事業に対する期待は、今後益々高まるものと考えられる。特に産地づくり対策を活用した地域水田農業ビジョンの実現は農業構造改革の現下の焦点であり、水田農業地域において培った農地保有合理化事業の経験、知識、ノウハウに期待するところは極めて大きいものと思われる。

しかしながら、農地保有合理化事業の実績は、米価の傾向的低下に伴う担い手の規模拡大意欲の減退などが要因となって近年漸減傾向にあり、政策の期待に十分応えるものとなっていない。特に売買事業については、担い手の経営戦略が単なる規模拡大から複合化や高付加価値化にシフトしつつあることから、今後の事業推進に限界感が伴う状況にある。また都道府県農業公社のなかには、地方財政逼迫の影響を受け、事業・組織の再編・再構築を迫られるなど、推進体制に問題を抱えているところもある。

政策の課題と農地保有合理化事業が果たすべき役割、そして現状（期待との乖離）をこのように認識するならば、その要因・要素を分析するとともに、事業のコンセプト、目的などを見直し、地域の実態や新たなニーズを踏まえた展開方向を早急に検討する必要がある。このため、農地保有合理化事業を巡る諸問題とその解決方策、さらにはその積極的展開方策を検討するため、本協会に「農地保有合理化事業研究会」（以下「研究会」という。）を設置する。

２．検討事項

研究会は、農地保有合理化事業の基本問題をはじめ、以下の諸問題を検討する。

(1) 基本問題（農地保有合理化事業のコンセプト、目的、役割など）
(2) 「食料・農業・農村基本計画」の見直し及びその一環としての「担い手・農地制度」の見直しと農地保有合理化事業の関連に関する問題
(3) 農地保有合理化事業を巡る諸課題とその展開方策に関する問題
(4) 農地保有合理化事業の推進体制に関する問題
(5) 農地保有合理化法人に対する公的財政的支援に関する問題
(6) その他農地保有合理化事業の推進に関する問題

3．研究会の構成など

(1) 研究会は、以下の者で構成する。

① 学識者(3，4名)

② 都道府県公社の役職員(2，3名)

③ 全国協会役職員

(2) 研究会に座長をおき、研究会を統括する。

4．設置期間

当面、平成16年5月～平成17年3月とする。

5．運営（進め方）

研究会は、以下により運営する。

(1) 研究会

① 原則として、隔月開催する。

② 検討の必要に応じ、学識者、事情精通者などを招請し、意見などを聴取する。

③ 必要に応じ、農林水産省担当官の出席を要請する。

(2) 資料収集等

必要に応じ、資料・文献の収集整理及び現地調査を行う。

(3) 理事会等への報告

① 必要に応じ、検討結果(中間報告、政策提案など)を常任理事会、企画委員会などに報告する。

② 検討結果は、必要に応じ、関係機関及び関係者に配布し周知を図る。

6．事　務

研究会の事務(企画・運営)は、全国協会が担当する。

Ⅱ．農地保有合理化事業研究会委員名簿

○	後藤　光蔵(座長)	武蔵大学経済学部　教授
○	安藤　光義	茨城大学農学部　助教授
○	梅本　雅	農業・生物系特定産業技術研究機構　中央農業研究センター 関東・東海総合研究部　総合研究第1チーム長
○	長濱　健一郎	農政調査委員会　主任研究員
○	中村　武久	長野県農用地整備協会副会長(長野県農業開発公社前理事長)
○	片平　純	福島県農業振興公社　農地調整課　参事兼課長
○	徳永　芳也	熊本県農業公社　事業推進部長

Ⅲ．農地保有合理化事業研究会の検討経過

(1) 検討事項

研究会では、以下の事項を検討。

① 基本問題(農地保有合理化事業のコンセプト、目的、役割など)

② 「食料・農業・農村基本計画」の見直し及びその一環としての「担い手・農地制度」の見直しと農地

保有合理化事業の関連に関する問題

③　農地保有合理化事業を巡る諸課題とその展開方策に関する問題

④　農地保有合理化事業の推進体制に関する問題

⑤　農地保有合理化法人に対する公的財政的支援に関する問題

⑥　その他農地保有合理化事業の推進に関する問題

(2) 研究会開催状況

・第１回研究会（平成16年５月31日）

第１回の研究会では、研究会立ち上げの趣旨及び進め方を確認するとともに、農地保有合理化事業の現状と課題等について検討。

・第２回研究会（平成16年８月２日）

第２回研究会では、①農林水産省で検討されている「担い手・農地制度の見直しの検討状況と今後の施策展開方向（今城構造改善課長）②水田農業構造改革と地域ビジョン（梅本委員）、③農地流動化に対する市町村の評価等（長濱委員）について説明を受けるとともに、農地保有合理化事業制度の目的、コンセプト、農地保有合理化法人の果たすべき役割と機能について討議した。

・第３回研究会（平成16年９月10日）

第３回研究会では、「政策・地域ニーズに即した事業展開の現状と阻害要因、今後の展開方向」について、①研究会委員のうち、都道府県農業公社の片平・徳永委員、②市町村行政の中で、農地保有合理化事業を活用しながら、農業構造改革に取り組んでいる静岡県磐田市岡本農政課長から問題提起・報告を受け、意見交換を行った。

・第４回研究会（平成16年10月15日）

第４回研究会では、長濱委員から岩手県下における現地調査報告を受けるとともに、今後の論点整理について意見交換を行った。

・第５回研究会（平成16年12月10日）

第５回研究会では、第４回研究会で委員から要求のあった「農地保有合理化事業の内容と課題等」について説明するとともに、第４回研究会で提示した中間整理メモについて意見交換を行った。

・第６回研究会（平成17年２月17日）

第６回研究会では、第５回研究会の意見交換を踏まえて作成した「論点整理案」基づいて意見交換を行った。

〔編　集　後　記〕

○　全国農地保有合理化協会機関誌「土地と農業」No36をお届けします。掲載論文等が多岐にわたり早々に入稿いただいたものもありますが、編集に手間取ってしまいました。ご一読頂ければ幸いです。

○　改正基盤強化法が昨秋に施行されました。農地貸付信託や生産法人金銭出資など合理化事業制度も強化拡充され、政策要請に応えうる事業展開が求められているなかで、平成16年度の合理化事業実績が公表されました。これをみてみますと、買入が約7,000㌶・借入が約１万1,300㌶・合計１万8,300㌶との結果でした。この農地が、認定農業者などの担い手に集積されていくことになります。昨今の農業情勢を反映してか、買入は５年前の約１万㌶から30％減と年々減少傾向にありますが、逆に借入は、５年前の7,200㌶から大きく伸びています。とりわけ、ＪＡ合理化法人が伸びており借入全体の57％を占めています。

平成19年度からの品目横断的経営安定対策の導入等に伴い、担い手への農地利用集積が急務とされる中で、18年度合理化事業予算も拡充されています。都道府県公社、市町村段階の合理化法人一丸となった更なる事業推進が望まれます。

○　平成17年度は農地保有合理化事業制度が創設されてから、ちょうど35年の節目の年となりました。そこで、島本富夫氏に「農地保有合理化事業35年の軌跡－制度の展開と実績－」と題して、この35年間を振り返って頂きました。農地法による合理化事業制度の発足経過やその後、今日までの政策展開の中での合理化事業の変遷等々について、詳細かつコンパクトにまとめ上げて頂きました。本来は私共、全国協会が整理しなければならない事柄ですが、島本氏に客観的立場でのご指摘なども頂くということでお願いをしたものです。

論文末尾には、合理化事業の実績累計と制度の変遷（略年表）も掲げましたので、都道府県公社の担当役職員は勿論のこと、農地行政や農地問題に係わる方々には是非参考にして頂きたいと思います。

○　さらに、島本論文と関係しますが、本誌巻末に資料として「農地保有合理化事業に関する論点整理」（平成17年３月）を掲載しました。これは平成16年度に、全国協会内に有識者による「農地保有合理化事業研究会」を設置して、合理化事業の諸課題やその解決方策等について数回の研究会を開き討議・検討したもので、近時の合理化事業の現状と課題が明らかにされています。

○　また、梅本雅氏には研究会委員として係わって頂いた関係もあり「合理化事業の便益（経済効果）」について、福島県での事例をもとに研究して頂きました。日頃、現場で苦労されている合理化事業の担当者には是非とも、読んでいただきたい論文です。特に、梅本氏には公私ともにご多忙の中、数度にわたる現地調査をしていただきました。

○　株式会社の農業参入が、平成13年農地法改正以降各地でみられるようになり、現在まで120近くが参入していると言われています。今般「特区」のリース方式が「特定法人貸付事業」として全国展開されることになり、農地保有合理化法人も、貸付主体等として係わることとなったのを機に、広島・宮崎・鹿児島にある５つの株式会社形態の農業生産法人について、田代洋一氏に現地調査をお願いしました。併せて、田代氏が別途調査された他の事例等も踏まえて「農業生産法人形態での企業の農業進出」としてとりまとめて頂きました。株式会社の農業参入の評価を結論づけるには、未だ早いとも思いますが、その経営実態について常に関心をもって見守ることが必要だと思われます。

○　田畑保氏がアイルランドの留学を終え帰国されました。アイルランドにも過去において「農地保有合理化事業」的な制度が存在することを教えられました。これまでも全国協会では、海外の先進諸国における農地制度の紹介をしてきた経過もあり、田畑氏に依頼して、「アイルランドの土地問題と土地政策」を投稿して頂きました。

（平成18年３月／調査広報部長　小野甲二）

土地と農業 No.36
2006. 3

編集発行人　森永正彬

発行　㈳全国農地保有合理化協会
東京都千代田区紀尾井町3-29　日本農研ビル
〒102-0094　TEL　03(3263)9361

印刷　共立速記印刷㈱
東京都千代田区飯田橋3-11-24
〒102-0072　TEL　03(3234)5511