［研究論文］

農地保有合理化事業を活用した集団的土地利用調整の成果と課題
―集合的利用権等調整事業の総括―

東京大学大学院農学生命科学研究科准教授　安　藤　光　義

1.はじめに

農地の面的集積を加速度的に推進するために農地中間管理機構が設置され、2014年度から活動を始めることになった。農地中間管理機構が農地を一手に借り受け、それを面的に集積したかたちで担い手に再配分を行うことが狙いである。この再配分過程に、「人・農地プラン」を反映させるか否かを巡って大きな議論があったことは記憶に新しい。しかしながら、これと同様の仕組みは既に存在していた。農地保有合理化事業の集合的利用権等調整事業がそれに該当する。

本稿は、全国農地保有合理化協会が発行している『ふぁーむらんど』に収録されている事例、農地保有合理化事業に関する報告書、事業推進のために作成された業務資料に依拠して集合的利用権等調整事業の展開過程を整理し、圃場整備事業とのパッケージングとして結実していく道筋を、主として宮城県農業公社（現みやぎ農業振興公社。本稿では集合事業実施時の宮城県農業公社と表記する）の取り組みに注目して明らかにすることを通じて、その成果と引き継がれるべき遺産を析出することを課題とする。

構成は以下の通りである。

Ⅰでは農地保有合理化事業の展開過程を整理する。農地の中間保有機能と再配分機能が農地保有合理化事業のポイントであり、これまでの事業の到達点を確認する。

Ⅱでは集合的利用権調整事業の展開過程を、圃場整備事業のパッケージングの成立に注目しながら整理する。1982年（昭和57年）に始まった実験事業が集合事業の出発点であったが、農地集積の効果の発現が見込めるよう、事業実施適地として圃場整備事業が施工済ないしは施工中であることが条件とされたことが圃場整備事業との関係を深めていったのである。以降、集合事業は名称を変えながら、売買、貸借だけでなく農作業受委託まで事業領域を広げ、畦畔抜きなど簡易な圃場整備も実施できる総合的な事業へと発展していくことになった。

Ⅲでは集合事業を積極的に推進し、事業を進化させてきた宮城県農業公社の取り組みを概観する。米山町（現登米市）では農家の負債整理対策という点から農地を買い入れた県公社が合理化法人としての中間保有機能を活用し、農地を売り渡すまでの間に担い手の農地の集団化が図れるような調整を行っていた。これは利用権設定についても同様である。亘理町では県公社による熱心な地域への働きかけによって集合事業実施のための合意が形成されたこと、耕地整理事業での10ａ区画の水田ではそれだけでは十分な成果をあげることができず、大区画圃場整備事業の実施が必要とされ、21世紀モデル事業とのリンケージを強め、担い手への農地集積要件を満たすためのパッケージング手法が完成していった過程が明らかになる。中田町では中間保有機能を活用した、圃場整備事業の工区間の利用調整という新しい経験が付け加わる。これは複数の集落で農地を借り受けて規模拡大を図っている大規模経営が錯綜しているような地域に応用することができる事例である。豊里町は現地の農業構造の実情に応じるべく、農作業受委託による担い手への農地集積が実施された事例であり、東和町は集積ゾーンを設定することで担い手への農地集積要件をクリアした事例であ

る。こうした経験の積み重ねにより宮城県農業公社は集合事業のノウハウを洗練化させ、21世紀型モデル事業を想定した事業推進マニュアルを完成するに至った経緯が明らかにされる。

Ⅳでは宮城県と同様、圃場整備事業実施地区に積極的に介入することで農地保有合理化事業の実績を伸ばしてきた福島県農業振興公社の経験を簡単に紹介する。ここでの圃場整備事業は担い手育成圃場整備事業であり、それとのパッケージングが実施されている。

最後のおわりにでは、これまでの集合事業の展開過程と到達点を振り返り、その成果と引き継がれるべき遺産をまとめる。地域に働きかけて合意形成を図るノウハウは他の事業にも適用できる普遍性を有していること、農地保有合理化事業の本質は運動であり、地域を動かすという熱意がある人がいることの２点がポイントとして指摘される。また、これまで事業に取り組んできた経験に即し、農地中間管理機構に対するメッセージが記されることになる。

なお、最後に付属資料として「公社活用集団的利用権等集積実験事業実施要領」「公社活用集団的利用権等集積実験事業の実施に当たっての留意事項等」「亘理町集合事業推進パンフレット」を収録した。

Ⅰ　農地保有合理化事業の展開過程

１．農地保有合理化事業の目的

「農地保有合理化」という用語が政策に初めて登場したのは1961年（昭和36年）に制定された農業基本法においてである。同法では「農業経営の規模を拡大、農地の集団化、家畜の導入、機械化その他農地保有の合理化及び農業経営の近代化を図ること」（農業基本法第2条第1項第3号）とあるように農業構造の改善を進めるための取り組みを意味していた。日本農業の宿命ともいうべき零細な土地保有構造の合理化を図り、効率的な農業生産を実現していくことが農地保有合理化事業の目的である。ここでいう農地保有の合理化は経営規模の拡大だけでなく、農地の集団化等を含んだ概念である。

この農地保有合理化事業は､1970年（昭和45年）の農地法の改正により創設された。農地保有の合理化を促進するために、営利を目的としない法人（農地保有合理化法人。以下「合理化法人」）が農地を買い入れ、あるいは借り入れ、合理化法人が中間保有した後、担い手農家に売渡し、あるいは貸付けて再配分を行うものである。この「農地の中間保有機能」と「農地の再配分機能」の２点が、貸し手と借り手の間をつなぐだけの他の農地流動化施策と大きく異なる。これが農地保有合理化事業の最大の特長である。

２．農地保有合理化事業の展開過程

（１）農地保有合理化促進事業の発足

―1970年農地法改正―

農地保有合理化事業の起源は農地管理事業団構想にまで遡ることができる。1965年（昭和40年）に農林省（当時）は、構造政策の基本課題である農業経営の規模拡大を推進するため、公的機関の介入を通じて農地移動の方向づけを行うことを目的に、政府全額出資の特殊法人である農地管理事業団（以下､「管理事業団」）の設立を計画した。事業団自らが農地の売買・貸借等を行い、構造政策を推進するものである。この構想は最終的に実現しなかったが（1965年、1966年の国会で審議されたが法案は不成立となり、構想は実現しなかった)、農地の売却あるいは貸付を希望する場合、管理事業団への通知を義務づけ、その農地を管理事業団が優先的に取得し、規模拡大を志向する農家に計画的に配分していく仕組みは、現在の農地保有合理化事業の基本的なコンセプトとして引き継がれている。

その後、1967年（昭和42年）に農林省は構造政策を積極的に推進するべく､「構造政策の基本方針」を決定し、農地の流動化の促進、土地基盤整備の充実、経営規模拡大に対する総合的な助成指導、機械化技術の確立と普及などを重要な政策課題に定めた。また、農地流動化を促進するには農

地の賃貸借のハードルを引き下げる必要があるとの立場から、賃借権の保護規定に関する規制の緩和を検討することになった。そして、この「構造政策の基本方針」に基づいて、1970年（昭和45年）に農地法が改正され、10年以上の賃貸借については法定更新の適用が除外されることになった。同時に「農業経営の規模拡大、農地の集団化その他農地保有の合理化を促進するため、農地、採草放牧地又は開発して農地とすることが適当な土地を買い入れ、又は借り受けて、これらの土地（開発して農地とすることが適当な土地については、その開発をした場合にあっては、開発後の土地）を売り渡し、交換し、又は貸付ける事業」（第3条第2項ただし書）として農地保有合理化促進事業が創設された。ここから農地保有合理化事業（以下、「合理化事業」）がスタートする。その後の合理化事業の展開過程は表１に示した通りである。

（２）農地保有合理化事業への移行
―1993年農業経営基盤強化促進法―

1993年（平成5年）の農業経営基盤強化促進法（以下、基盤強化法）の制定により、農地保有合理化促進事業の法根拠はこちらに移行するとともに、事業名から「促進」が消えて「農地保有合理化事業」となった。合理化事業は「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促進するため、合理化法人が行う農地売買等事業、農地信託等事業、農業生産法人出資育成事業、研修等事業」から構成される。これまでの事業目的、実施主体はそのまま引き継がれるとともに事業は拡充された。農地保有合理化促進事業は売買・賃借事業であったが、合理化事業は農地売渡信託等事業、農業生産法人出資育成事業、研修等事業にまで事業領域を拡大し、農地流動化の方向づけだけでなく担い手の育成まで手がける事業となったのである。また、2005年（平成17年）の基盤強化法の一部改正によって農地貸付信託事業が追加され、構造政策を推進するための総合的な事業として整備が進められていった。

（３）合理化事業の実施主体は都道府県公社に限定―2009年農地制度改正―

担い手の減少と高齢化、耕作放棄地の防止と優良農地の確保、農地利用の向上と担い手への集積などの課題に対応するために、①農地情報のデータベース化、②耕作放棄地の解消のための取組の実施、③優良農地の確保対策の充実・強化、④農地の面的集積を促進する仕組みの全国展開、⑤所有より利用を重視した農地の有効利用の促進等が農地政策の展開方向とされ、2009年に農地制度が大きく改正された（2009年12月15日から施行）。

合理化事業に関連する制度変更としては、基盤強化法の改正によって、効率的かつ安定的な農業経営を営む者への農地の面的利用集積の円滑な促進を図るため、市町村段階に農地利用集積円滑化団体（以下、「円滑化団体」）を設立し、この円滑化団体が農用地等の所有者から委任を受けて、その者の代理として農地の貸付け等を行う農地利用集積円滑化事業（以下、「円滑化事業」）が創設された点がポイントである。この改正によって合理化事業は、市町村段階の合理化法人は廃止され、合理化法人は都道府県公社だけとなった。市町村レベルで農地流動化の方向づけを行う組織は円滑化団体となったが、それまでの合理化事業の実施を通じて構築されてきた農地流動化の仕組みはそのまま引き継がれることになった。こうした政策、事業が残した遺産のうえに、人・農地プランの策定が進められているということができる。

（４）農地の面的集積を図る集合事業
―合理化事業の要―

合理化事業は農地保有の合理化だけでなく担い手の育成まで事業領域を拡大して現在に至っているが、その特長は何といっても中間保有機能を活用した農地の再配分機能にある。農地の集団化、現在の用語でいえば農地の面的集積がこれによって実現することになる。合理化事業の展開過程を整理した表１で、それに該当するのが1983年度（昭和58年度）から始まった集合的利用権等調整事業（以下、「集合事業」）である。この集合事業は合

理化事業の要ともいうべきものであり、同事業についての検討が本稿の課題であり、次節以下で詳しくみていく。

集合事業は1982年度（昭和57年度）に公社活用集団的利用権等集積実験事業（以下､「実験事業」）としてスタートしており、その成果を受けて1983年度（昭和58年度）に正式な事業となり、1999年度（平成11年度）に農地保有合理化総合推進事業（以下､「総合推進事業」）に改組され、さらに2004年度（平成16年度）に農地保有合理化担い手育成地域推進事業（以下､「地域推進事業」）へと衣替えされ、簡易な農地整備や担い手育成関連事業が拡充されてきた。そのポイントは農地の面的集積であり、21世紀型水田農業モデル圃場整備促進事業（以下､「21世紀型モデル事業」）や担い手育成基盤整備事業とのパッケージングで効果を発揮する仕組みが、宮城県等を中心に構築されてきた点にある。この点については「Ⅲ」で詳しくみることにしたい。

３．農地保有合理化事業の到達点

少し過去に遡るが、合理化事業については2004年度（平成16年度）に総括的な検討が行われていた（注１）。そこでは「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」が喫緊の課題であり、それには「合理化事業の（農地の―引用者）中間保有､再配分機能は極めて有効」だが､「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」であることが指摘されていた。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」く､「土地利用の面的集積、連坦化は、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」であると認識されていた。これに応えたのが1999年度から始まった総合推進事業であった。

農地の「面的利用集積のための中間保有、再配分機能の有効性」については､「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」であり､「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」であると説明していた。これは現在の農地中間管理機構にもあてはまる。

だが､「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づけと強力な推進体制､さらに相当の時間が必要」となる。この動かない地域を動かすためには｢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」であった。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｣なため、土地改良事業側からも「合理化事業の活用、合理化法人との連携」が求められていたことも大きかった。

このように集合事業は合理化法人が持つ農地の中間保有機能と再配分機能を活用して農地の面的集積を図るものだが、売買や貸借だけでなく作業受委託まで事業領域を広げ、土地利用調整によって集団転作を実現するとともに、圃場整備事業との同時推進という方向に向かっているのである。

注：

（１）農地保有合理化事業研究会（2005)「農地保有合理化事業に関する論点整理」『土地と農業』No.36、全国農地保有合理化協会、173-213頁。

Ⅱ　集合事業の展開過程

表１　農地保有合理化事業の展開過程

年度	制度等
1972 年度	・農地開発事業等と併せ行う農地保有合理化促進事業について農用地等の取得に必要な資金を、全国農地保有合理化協会（以下、全国協会）が無利子で融資する「農地保有合理化促進事業」の創設。
1980 年度	・農用地利用増進事業関連の合理化促進事業が拡充。
1983 年度	・地域レベルの土地利用計画に基づき合理化法人がその中間保有・再配分機能を活かして、一元的な土地利用調整を行い、農地等を面的に集積し担い手に流動化する「集合的利用権等調整事業」（以下、集合事業）の創設。
1988 年度	・担い手の規模拡大を支援するため農地等を担い手の経営が安定するまでの一定期間（５年以内）貸付けた後に売渡す「担い手確保農地保有合理化促進特別事業」の創設。
1991 年度	・「中山間地域農地保有合理化促進特別事業」が創設されるなど、それぞれの目的に応じた合理化促進事業の仕組みの整備。
1993 年度	・これらの特別事業を統合して新たに「農地保有合理化促進特別事業」（新特別事業と総称）とし、合理化法人が買入れた農地等を一定期間貸付けた後に売渡す事業を中心に合理化事業を推進することになった。 ・同時に、農用地利用増進法が農業経営基盤強化促進法に改正され、合理化促進事業が新たな基盤強化法に位置付けられ（農地保有合理化事業に名称変更）、合理化事業の法的仕組みが確立。
1995 年度	・ウルグアイ・ラウンド（ＵＲ）対策事業（2000 年度まで）がスタート。ＵＲ関連事業として「経営転換タイプ」が新特別事業の中に創設されるとともに、合理化法人の財務基盤強化を図るための助成事業（農地保有合理化法人機能強化事業）が創設され、全国協会が助成を実施。 ・合理化法人が取得した中山間地域の農地について管理耕作等を行うことができる「中山間農地保有保全対策事業」の創設。 ・ＵＲ関連で「農地保有合理化法人債務保証事業」の創設。
1997 年度	・長期（５年超の 10 年以内）にわたり一時貸付けを行った後に売渡す「長期貸付け農地保有合理化事業」の創設。
1998 年度	・ＵＲ対策期間の中間年の見直しを受けた「農地保有合理化緊急加速事業」の創設と「中山間農地保全対策事業」の拡充。
1999 年度	・集合事業を「農地保有合理化総合推進事業」（以下、総合推進事業）に改組。
2000 年度	・これまで多岐に分かれていた各種補助事業を「農地保有合理化促進事業」（以下、合理化促進事業）に統合。 ※基盤強化法上の合理化事業のメニュー事業の「農地売買等事業」を補助事業として実施する事業を「合理化促進事業」と称することになる。
2001 年度	・農地価格の下落地域における農地売買等事業を補完する措置として、一定の要件のもとに売渡時価と買入価格との差額（差損）を助成する「農地売買円滑化事業」を創設。 ・長期育成タイプに係る農用地等の買入資金が全国協会からの原資貸付方式（所要額の 7/10 以内で無利子）となった。 ・合理化促進事業に「農業用機械・施設リース事業」を追加（2007 年度まで）。
2002 年度	・地域レベルの土地利用調整を総合的に行う事業として「利用集積緊急推進事業」を創設。当該事業に係る農用地等の買入れ、借入れに要する資金の 7/10 以内の額を全国協会から無利子融資することが併せて措置される。 ・農業生産法人出資育成事業で、農業生産法人に農用地等を現物出資する場合、合理化法人の取得する持分又は株式は現物出資後の全持分又は全株式の 1/2 以内という制限を、合理化法人の議決権を総社員又は総株主の議決権の 1/2 以内に改正。
2003 年度	・農用地等の買入資金に係る国の助成措置が、一般タイプの事業を除き、利子助成方式から、全国協会からの原資貸付方式（所要額の 7/10 以内で無利子）となる。
2004 年度	・売渡・貸付相手方の年齢を「60 歳未満から 65 歳未満」に引上げ。 ・土地代金を分割して支払う「分割払い型」（5 年超 10 年以内の分割払い）の創設。 ・総合推進事業が改組され「農地保有合理化担い手育成地域推進事業」の創設（2007 年度まで）。
2005 年度	・基盤強化法の改正により、 ①「農地貸付信託事業」の創設。 ②現物出資のみであった農業生産法人出資事業について、現物出資、売渡し、貸付け等と併せて「金銭出資」を追加。 ・この事業に要する資金は、政府貸付金のほか、全国協会からの原資貸付け方式（所要額の 7/10 以内で無利子）を追加。 ・合理化事業の枠外であるが、①「特定法人貸付事業」により、合理化法人が農業生産法人以外の法人（特定法人）に農用地等を貸付けることができ、②合理化法人は市民農園の開設主体となることができ、地方公共団体・ＪＡ以外の者が市民農園を開設する場合、これらの開設者に農地の貸付けを行うことができることになった。
2006 年度	・「農地保有合理化総合支援事業」の創設（2006 年度限り）。 ・長期保有地を担い手等の売渡しに際しての、合理化法人の取得価格と売渡価格の差損を補填する「農地保有合理化緊急売買促進事業」（以下、緊急売買促進事業）の創設（2008 年度まで）。
2007 年度	・合理化法人の仲介機能を活用し、担い手に対する面的集積を一層推進するため、売買、貸借、農業生産法人出資の事業等をメニュー化して推進する「担い手支援農地保有合理化事業」（以下、担い手支援事業）の創設。この事業に要する資金は、全国協会が所有額を無利子で融資。 ・このことにより、合理化促進事業の新規買入れ、借入れを 2006 年度で終了。 ・小作料一括前払額と受取小作料の合計額との差額の全部又は一部を合理化法人に対して助成する「農地貸借円滑化事業」の創設（2008 年度限りで終了）。 ・合理化事業を①担い手のニーズを起点とする発想、②売買からの貸借への重点化、③地域の視点に立った体制、連携の強化の３つの観点からの実施。 ・年齢要件（売渡・貸付相手方は 65 歳未満と研修対象者はおおむね 40 歳以下）の撤廃。
2008 年度	・担い手支援事業の売渡・貸付相手方の年齢要件（65 歳未満）の撤廃。
2009 年度	・緊急売買促進事業を 2010 年度まで延長。 ・合理化促進事業に「経営再生支援事業」を追加拡充 ※「農地法等の一部を改正する法律」（2009 年 12 月 15 日施行）により、市町村段階の合理化法人・合理化事業制度は廃止され、「円滑化団体」による「円滑化事業」となる（実際の取組は、法手続等を経た 2010 年度以降となる）。 ・合理化法人機能強化事業の助成は 2009 年度で終了。
2010 年度	・農地売渡信託等事業、農業生産法人出資育成事業への国の農地保有合理化支援資金の助成措置の廃止。 ・農地保有合理化促進事業強化基金及び拡充基金として造成された基金のうち、国庫分については 2012 年度末迄に返還となる。 ・緊急売買促進事業が 2010 年度で終了。 ※通知上の用語「小作料」が「賃借料」等に改正される。
2011 年度	・全国協会が行う担い手支援資金の 2011 年度以降の新規融資にかかる原資資金は、全国協会が金融機関からの借入れによって対応することに変更（利息は国庫補助）。 ・都道府県公社への地方スペシャリスト手当等の廃止。
2012 年度	・担い手支援事業（６事業メニュー中、簡易な土地基盤整備事業を除く）を合理化促進事業に移行（担い手支援農地保有合理化事業の補助事業名称は廃止）。 ・簡易土地基盤整備事業は農地継承円滑化事業で実施。 ・担い手支援事業が合理化促進事業に移行しても、全国協会が行う融資資金「担い手支援資金」の名称は変更なし。

注：全国農地保有合理化強化「平成24年度　農地保有合理化事業等の概要（未定稿）」をもとに筆者作成。

１．集合事業の概要と実施プロセス

集合事業とは、地域農業集団や農用地利用改善団体などの土地利用調整活動と連携しながら農地流動化と農地利用調整を、個々の農地の貸し手と借り手との間で行うのではなく、合理化法人が持つ農地の中間保有機能と再配分機能を活用して集合的に行う権利調整手法のことである。具体的には、利用権等を一旦、県公社に集中し、県公社の持つ農地の保有・転貸・再配分・調整機能を活用して、地域ぐるみでの計画的な土地利用や担い手への農地利用集積をスムーズに進めるための仕組みである。

集合事業は次の７つのプロセスを経て実施される（注１）。

(1)基礎データの収集。

(2)アンケート調査：地域の農業や農地を巡る諸問題を明確にするとともに、農家の意向を把握する。

(3)話し合いでの合意形成：地域農業集団、農用地利用改善団体など集落単位で農家の多様な意向を踏まえた土地利用について考え、話し合いを行う。

(4)土地利用計画の作成：(3)の話し合いの結果を踏まえ、具体的な土地利用計画（面的集積、作付地の集団化、ブロックローテーションなど）を作成する。

(5)土地利用計画の達成目標年次の決定：具体的な土地利用計画を達成する目標年次(再配分時期)の決定。

(6)農地の中間保有（ストック）：土地利用計画に基づき、規模を縮小したい農家などに農地の売却や貸付を働きかけ、計画目標年次までの間、県公社が農地を買い入れ、あるいは借り入れて中間保有（ストック）する。

(7)中間保有（ストック）農地の暫定的貸付：県公社が中間保有する農地を計画目標年次まで各農家に暫定的に貸付けを行う。そして、計画目標年次に面的集積が実現するよう農地の再配分を実施する。

このプロセスのなかで注意したいのは、単に農地を面的集積するのではなく、土地利用計画の策定が行われている点である。これは集団転作を実現するための取り組みである。その背景には、①生産調整を実のある農業振興につなげていきたいという要望と、②圃場整備事業で高い補助率を獲得するためには担い手への面的集積が求められ（特に21世紀型水田農業モデル圃場整備事業における高生産性農業区の造成要件。これに担い手要件が加わる。この点については後述する）、それをクリアするための転作団地の設定あるいはブロックローテーションの実施（この転作を引き受けるために生産組織、営農組合が設立されるケースが多かった）という２つの事情が存在している（注２）。

２．集合事業の展開過程―圃場整備事業と合理化事業のパッケージング―

（１）当初は農用地利用改善団体を通じた面的集積を構想

圃場整備事業と合理化事業のパッケージングが集合事業の１つのかたちとして定着をみることになったが、それは当初から構想されていたわけではない。1982年度（昭和58年度）に実験事業がスタートした時は、農用地利用改善団体の活動へのテコ入れが念頭に置かれており、「地域農業者の自主的な話し合いの機運を醸成しながら農用地利用改善団体の活動を支援すること」がポイントであった。以下は実験事業の実施要領（注３）に記載されている「趣旨」と「実施方針」である。これに該当する箇所にアンダーラインを付した。

第１　趣旨

最近における農業をとりまく諸情勢に対応するため、農業構造政策の新しい展開は、土地利用型農業部門の生産性向上をめざして、中核農家等への農用地利用の面的集積を集団的土地利用秩序の形成の上で実現していくことを強く要請している。

本実験事業は、農地保有合理化促進事業の実施

について多くの経験と実績をもつ道府県農業公社が、関係行政庁の指導の下に、市町村及び農業委員会の協力を得て、農用地の計画的・集団的利用に関する地域農業者の自主的な話し合いの機運を醸成しながら農用地利用改善団体の活動を支援することにより、道府県農業公社のもつ土地保有機能を積極的に活用して、その地域の実情に即して、意欲的に農業に取り組む者の経営農用地が集団的に、しかも安定的に拡大される方策を探求し、もって、その地域の農業振興と農業の担い手の育成・確保を資しようとするものである。

第２　実施方針

本事業の実施に当たっては、農用地利用増進法に基づく農用地利用改善団体が組織されているところにあっては、その団体の事業実施地域を単位とし、農用地利用改善団体が組織されていない地域にあっては、その組織化を支援しながら、組織が予定されている集落を単位とし、関係農業者の合意と協力の下に、これまで行われていた点的に所在している分散圃場による経営規模の拡大方式をさらに進めて、中核農家等へ行われる農用地の面的利用の集積を利用権等の集積によって形成されるよう十分配慮するものとする。なお、この事業の実施に当たっては、市町村、農業委員会及び農地銀行との連携を図り、この事業が円滑かつ効率的に実施されるように努めるものとする。

（「公社活用集団的利用権設定等実験事業実施要領」1982年6月）

ここから分かるように、重要なのは「自主的な話し合い」であり、利用調整を行う「単位」は農用地利用改善団体（以下、「改善団体」）とされていた。この「運動」を重視している点は現在の「人・農地プラン」にも引き継がれているが（注４）、このことは当初から明確に意識されていた。当時の全国農地保有合理化協会専務理事中江淳一氏は公社活用集団的利用権等集積実験事業中央検討会議の「開会挨拶」（注５）で次のように述べている。

…この実験事業、あるいは「面的利用集積」といったこと、さらには農地保有合理化促進事業全体は、ひとつの事業ということのほかに、運動という面を多分に含んでいると考えられます。…結局、この仕事にとりかかるためには、やはり、「今のままでは農業はつぶれてしまう」、あるいは「農業だけでは食べていけなくなる」というような自覚から、「なんとかしてみんなで立ち上がって、本当の意味の構造改善を自らの手でやっていこう」という気運が基礎になろうかと思います。そういう自覚が、あるいはそういう気運が出ていない、「今のままでいいんだ」というところは、そういう気運がおこるまで待たなければならないかと思います。

（中江淳一「開会挨拶」1983年３月９日）

農用地利用改善団体が危機意識を持たせ、自らが農業構造の改善を図るために動くようになるかどうかが全てであり、それだけの機運が醸成されていないところについては待つしかないということなのである。しかし、実際にはそれでは構造改善は進まない。そのため県公社が熱意を持って現場に入って、そうした機運を醸成していく必要があるし、「やらなければならない」という制約を外から積極的に呼び込むような手法も必要とされたのである。結果として、これが次に述べる「事業実施地域の選定」と関わって圃場整備事業とのリンケージが強化されていったのではないだろうか。

（２）圃場整備事業実施地域での事業実施

実験事業が成果を出すことができるよう、事業実施地域の選定についてはいくつかの条件が課せられていた。当然のことながら、農地供給層の形成が進んでおり、農地流動化が進みやすい地域が候補とされていた。「都市近郊の高地価・兼業化地帯で、集団的な農地管理を推進し、又は推進しようとしている市町村」「農業経営主の高齢化、兼業化にともなう土地利用対策を積極的に推進し、又は推進しようとしている市町村」（注６）

とあるように兼業化地帯が想定されていた。

もう１つの条件が、圃場整備事業が行われていることであった。これは農地の面的集積が機械作業の効率アップにつながることを期待してのことである（注７）。

本実験事業の実施地域の選定にあたっては、実施要領第3に定める要件を備えている市町村から選定することになるが、この事業の性格にかんがみ、事業実施地域は、①地域の農業発展に熱意をもち、②農用地の面的利用について集落の合意が形成される機運が熟しているか熟しつつある地域であって、しかも、③基幹的な土地基盤整備が行われ、農用地の集団化及び効率的な機械導入のための基礎条件が整っている地域を優先して選定する必要がある。

（「公社活用集団的利用権等集積実験事業の実施に当たっての留意事項」1982年7月）

こうした条件が課せられたこともあって実験事業が行われたのは土地基盤整備事業が実施された地域であり、そうした地域での経験の積み重ねが、圃場整備事業との関係を強く意識することになり、ノウハウも蓄積されていき、それが結果として圃場整備事業と合理化事業のパッケージングに結実していったのである。実際、2003年度末時点の総合推進事業実施地区の状況を分析した結果によると「実施地区の大宗は、圃場整備事業関連地区となっており、実施中のもののほか、実施後のものも少数であるが存在する」（注８）となっている。

（３）農地の中間保有機能の活用は当初からの構想

当然のことではあるが、合理化法人が有する農地の中間保有機能への着目は当初からの構想であり、かなり具体的な状況が想定されていた。これは「公社が賃貸借に介入することによって、農業者の借受け農用地の選択の幅が広くなる例」として描かれている（注９）。

個人間の相対による賃貸借等で経営規模を拡大するときは、多くの場合、点的に分散している圃場による規模拡大とならざるをえず、集団的・面的にまとまりのある圃場による農業の効率化は、水田利用再編対策下の自作地の交換耕作や作業受委託等の形で部分的に行われているが、さらに、規模拡大農業者同士の借受け農地の交換による集団化の必要性が叫ばれている。この借入地の交換耕作の必要性は認識されているが、関係賃貸人の同意及び交換に関する法手続きを経なければならないために農業者の意図するような交換が実現しにくい状況にあるときいている。

このような場合、公社の公的機関としての社会的信用と農地制度上担保されている公社の土地保有調整機能を十分に活用し、貸し出し農用地を一度公社に集めて、借受け農家及び農業生産法人（以下「農家等」という。）の経営耕地の分散状況、栽培作目、栽培計画等を勘案して再配分すれば、分散圃場に起因する農作業効率の低下や栽培作物の制約等の問題は防止され、公社介入のメリットは、小作地所有制限の例外規定が適用されるという農地制度上の面ばかりでなく、農家等の農業経営の合理化に大きく寄与することができる。この場合、公社保有地又は長期借入地が存在することは、この企図を効果的に実行するための有力な根拠となるであろう。

（「公社活用集団的利用権等集積実験事業の実施に当たっての留意事項」1982年7月）

当時は中間保有機能ではなく「土地保有調整機能」と呼ばれていたが、集合事業はこの線に沿って展開されていく。構造改善を推進する運動の「場」が改善団体だとすれば、そこでは扱うのが難しい農地の権利関係を、社会的信用と専門的なノウハウをもって介入して、関係機関と連携を図りながら一手に処理していくのが公社ということになる。そこでのポイントが公社の保有する農地あるいは長期借入地の存在である。こうした農地を保有していることで、直ちには解決が難しい問題も時間をかけて処理する余裕が生まれるからで

ある。この具体的な状況については宮城県農業公社の取り組みのところで触れることにしたい。

（4）集合事業から総合推進事業へ

圃場整備事業、特に宮城県では21世紀型モデル事業の高率の補助要件を満たすことが強制力としたはたらく下での集合事業の実施は、県公社に様々な工夫を考案させることになり、それが事業領域の拡大につながっていった。

担い手への農地集積率をクリアする手法として採用されたのが集団転作である。圃場整備が終了した水田で転作地をまとめてしまい、それを営農組合等の農業生産組織を設立して担わせる格好にすれば要件をクリアすることが可能となるからである。また、この農地集積要件は基幹作業の受委託でも可とされたため、公社が作業受委託の仲介も行い、担い手への農作業の集積も進めていくことになった。これは施設・機械の整備と担い手へのリース事業へ発展していったのである（2004年度からは農作業の受託料を無利子で貸付ける農作業受委託促進特別事業も用意されることになる）。また、売買、利用権設定、農作業受委託の３つは、制度の上では管轄している機関が異なっているが、生産調整も含めて、それらを１つにまとめて対応していく必要性が高まっていった。

圃場整備事業との関係性の深まりは、このように集合事業の幅を広げていった。さらに、農地の面的集積を促進するために必要な簡易な土地基盤整備―障害物の除去（抜根、石礫の除去等）、深耕（必要な作土層の確保）、整地（切土、盛土、均平、畦畔の補修等）、客土（搬入客土、反転客土）、暗渠排水（集水暗渠、弾丸暗渠）、かんがい排水（末端の農業用用水路の改良、補修、浚渫）、農道の整備（３ｍ以下の農業用末端耕作道の改良補修）、有機物の投入（堆厩肥、食物残渣等の有機物の投入―が加わり、「濃密モデル型事業指定」が登場することになる。

これまで集合事業実施地区内の１集落あたりの流動化目標面積は所有権移転や賃借権設定面積によるものだったが、農作業受託面積が加えられ、併せて農作業受委託促進のため、集合事業計画に即して行う県公社が行う農作業リースや障害物の除去や暗渠排水などの小規模な土地基盤の整備の経費が助成されるものが濃密モデル型であり、これが総合推進事業となっていったのである。

注：

（1）この記述は、全国農地保有合理化協会（1996）「集合事業アラカルト」『ふぁーむらんど』Vol.11、10頁に依拠している。

（2）圃場整備による農地の面的集積については、後藤光蔵（2000）「経営耕地の分散状況とその解消」『武蔵大学論集』第47巻第３・４号、291-317頁による整理が参考になる。長文になるが、以下に引用しておく。

「圃場整備事業は大区画圃場の造成を事業内容に取り入れたことおよび農業構造の変革を促すようなソフト事業を導入したことによって、担い手農家の育成とその経営耕地の集団化を促進する契機としての比重を増してきている。

圃場の大区画化は平成元年の低コスト化水田農業大区画圃場整備事業（区画が概ね１ha以上のものの面積が受益面積の４分の１以上であることを要件に国の補助率を５％アップし50%とした）で、また連坦団地の形成を促すソフト事業は平成３年の21世紀型水田農業モデル圃場整備促進事業（平成９年度で中止）によって整備された。その後、平成４年の「新しい食料･農業･農村政策の方向」を受け平成５年度から現在に繋がる担い手育成基盤整備事業（ハード事業、補助率が一般の圃場整備に比べて５％高い50%）と担い手育成農地集積事業（ソフト事業）が新設され、平成９年度にこれらの大規模な制度体系の再編を経て現在に至っている。平成５年度～14年度を計画期間とする第４次土地改良長期計画では30a以上に整備された水田面積割合を75%（平成４年度末50%）、うち１ha以上の大区画水田面積の割合を30%（現状３％）に高めることを目標としている。現在の圃場整備事業の基本の制度は担い手育成圃場整備事業と担い手育成農地集積事業とを合わせて行うもので、補助率の50%へのアップと担い手育成の条件を加え（担い手と見込まれる農業者、生産組織等の基幹３作業受託面積を含む農業生産面積

が事業完了後20%以上増加することを要件に農家負担額の5/6、事業費の10%以内の無利子融資）圃場整備の推進と担い手の育成を達成しようという内容となっている。ソフト事業には外にオプションとして高生産性農業集積促進加算と小作料一括前払い制度がある。前者は担い手への利用権設定と経営耕地の連坦化を促すための加算金制度で、利用権については利用権設定率に応じて、連坦化については一定の水準を超えた連坦化達成の場合に支払われる。後者の小作料一括前払いは農地保有合理化法人が介在し貸付農家に10年分の小作料を前払いするもので、流動化の促進策である。この他に関連事業として基盤強化法の基本構想の達成を支援するために、認定農業者等への農用地の利用集積が一定以上となった農用地利用改善団体等（平成９年度から土地改良区が新たに加えられた）に集積面積に応じて集積促進費を交付する先導的利用集積事業がつくられた」(307-308頁)。

（３）農林水産省（1982)「公社活用集団的利用権設定等実験事業実施要領」全国農地保有合理化協会『昭和57年度　公社活用集団的利用権等集積実験事業実施結果報告書概要』、61-64頁。

（４）安藤光義（2013)「「人・農地プラン」の構造政策における歴史的位置」『日本農業年報59　動き出した人・農地プラン』農林統計協会、43-56頁。

（５）中江淳一（1982)「開会挨拶」全国農地保有合理化協会『昭和57年度　公社活用集団的利用権等集積実験事業実施結果報告書概要』、55-57頁。

（６）前掲注（２)。

（７）農林水産省（1982)「公社活用集団的利用権等集積実験事業の実施に当たっての留意事項」全国農地保有合理化協会『昭和57年度　公社活用集団的利用権等集積実験事業実施結果報告書概要』、66-75頁の「第１　実験事業実施に当たっての基本的な考え方」の「３」。

（７）全国農地保有合理化協会（2006)『農地保有合理化総合推進事業の実施地区別進捗状況』、９頁。

（８）前掲注（７）の「第３　実験事業の進め方について」の「(注２)」。

Ⅲ　宮城県農業公社の集合事業の展開過程

１．集合事業への取り組みの経緯

1982年（昭和57年）に全国農地保有合理化協会が農地保有合理化事業を活用した集団的な農地利用調整を積極的に推進することを目的に公社活用集団的利用権等集積実験事業を全国10地区で実施したが、宮城県農業公社はこれまで実績をあげていた未墾地開発事業からの脱皮を目指して米山町で実験事業に取り組んだのが集合事業の始まりである。

大立目専務理事による当時の状況の回想によると「宮城県農業公社は、昭和55年に農地管理公社と畜産開発公社が１つになり、新たな取組みを行おうとしていました。当時は、国営・県営などの農地開発事業に積極的に参加し、未墾地取得などですでに高い評価を得ていたものの、昭和55年の農用地利用増進法の制定に見られるような、既墾地での農地流動化により、担い手農業者の規模拡大を積極的に推進していこうという施策課題に対して、どのように応えていくかについては模索・検討の段階にありました。おりしも、全国協会が、実験事業を企画されたので、この実験事業を公社一丸となって推進していくことにより、今後の公社の方向を見定めることができるのではないかと考えました」とある。

この米山町での取り組み以降、宮城県農業公社は経験を蓄積していき、「パッケージング手法、マッピングシステムを全国に先駆けて実施するなど、合理化事業のさまざまな推進方策を考案し、土地利用調整、地域農業の活性化に大いに貢献してきたと自負しています。この間、昼夜問わず集落に入り込み奮闘してきた公社職員の努力に対して感謝するとともに、誇りにも思っています」という成果をあげることになったのである（注１)。

以下では米山町、亘理町の事例を中心に宮城県農業公社の集合事業への取り組みの状況をみていくことにしたい。

２．地域の実情に応じた集合事業の実施

（１）米山町（現登米市）のケース

―買い入れ農地を活用した農地の集団化―

1982年（昭和57年）当時の課題は、担い手の規模拡大と農地の集団化を図ることと水田利用再編対策の下での転作のブロックローテーションの実現であった。これを公社が買い入れた農地（公社が中間保有している農地）を活用して実現していったのである。

米山町で長年にわたって集合事業に取り組んできた佐藤昌彦氏からのヒアリングによると公社が農地を買い入れた事情については次のような説明があった（注２）。

当時は農協の合併が進められていた。合併の前に各農協が抱えている不良債権を処理したいという事情があり、大きな負債のある農家は農地を処分することになり、その農地を公社が買い取っていった。この農地を担い手農家に貸付けた。最長５年間の貸付となる。その間に小作料を払いながら農家はお金を貯めることができる。規模拡大を図ろうとする農家はお金を貯めて自分の経営地と連坦する農地を買うことになる。これによって規模拡大と農地の集団化が同時に実現した。公社は圃場整備前の農地も購入し、その農地を持って土地改良事業にも参加し、換地の際に農地を放出して規模拡大と農地の集団化の実現にも貢献している。また、水稲の作付けを希望する農家に公社が中間保有している農地を提供し、自作地を転作地にしてもらうことで転作の団地化を実現した。

農家の負債対策のため公社がかなりの農地を買い入れたが、この農地を売り渡すまでの間の期間を活用した点がポイントである（注３）。当時は農地の購入意欲は強く、農地取得資金を使って農地を買う場合の農地価格の上限は250万円／10ａだったが、農地価格は300万円／10ａを超えていた。実勢小作料も10ａあたり52,000円と標準小作料40,000円／10ａを大きく上回っていた。こうした農地市場の下では規模拡大が優先され、農地の面的集積は二の次となりがちだが、一旦、公社が買い取り、時間差を設けて売却することで「二兎を追う」ことが可能となったのである。また、買い入れた農地だけでなく、公社に集積された利用権を再配分することで集団転作のための土地利用調整を行うことも可能となった。この実験事業の経験から、事業の実施期間内に再配分の目標時期を定め、この間、合理化法人が可能な限り地区内の農地を逐次借り入れ、買い入れ、集積した農用地を土地利用計画に沿って再配分を行う仕組み（利用権等調整手法）が確立していったのである。

再び佐藤昌彦氏の話だが、「当時の農地流動化は、負債を抱えた農家が農地を処分するというもので、とにかく買入可能な農家を探すことに苦労しており、地域全体の土地利用計画を考えるような余裕がなかった。集合事業を取り入れたことにより、農業委員会としても時間的な余裕をもちながら、集落に対して積極的に担い手への農地の集積や転作団地の集団化など土地利用のあり方を提案できるようになった。現在でも、このときの経験が地域のなかで活かされて、土地利用計画に沿った効率的な農地管理が行われている」（注４）というのが米山町での経験である。

（２）亘理町のケース―地域規範の形成、集合事業から圃場整備事業へ―

亘理町では1983年（昭和58年）に荒浜地区で集合事業に取り組んだ。荒浜地区は半農半漁地帯で飯米生産が主体で、１戸あたりの経営面積も小さかった。明治38年に耕地整理事業によって10ａ区画の整備がされていたが、それ以降、圃場整備は行われなかったため農地流動化は進んでも農地は面的にまとまらず、作業効率が悪い状況が続いていた。また、条件の悪い農地については借り手がつかないことがあり、小作料も農地の受け手の事情で変動していたため農地を貸す方も安定して貸付けることができないままでいた。特に小作料が現物で支払われる時には量はもちろん、品質や銘柄をめぐってトラブルが発生していた。そこで荒浜地区では集合事業の目的である「周期的見直しによる農地の面的利用」の実現に注目し、地主と耕作者の間の小作料をめぐるトラブルを解消し、将来的には農地の集団的利用、さらには大区画圃

場整備を実施して生産性の向上を図り、１俵１万円でもやっていくことができる地域農業の体制を整えるべく、1983年（昭和58年）に集合事業に取り組むことになったのである。

当時は小作料が大きな問題であった。集合事業を担当していた佐藤淨氏からのヒアリング調査によれば次のような状況であった（注５）。

荒浜地区では親族に米を配る慣行がある。そのため小作料は物納が多かったし、現在も物納が残っている。それだけに小作料をめぐるトラブルが問題であった。下の方にくず米が入っているようなことがあった。公社を通した貸し借りにすると誰が自分の田を作っているのかが分からなくなり、間違いない米を定量、もらうことができるかどうかという心配があった。そこで小作料が現物でしっかりもらえることを保証した。何か問題が起きたら行政が仲介に入り、小作料に対する文句は県公社が引き受けるという覚悟で臨んで農家を説得した。物納米は供出米と同じ検査をして渡すようにした。貸し出した田が転作のブロックローテーションに当たった場合、別の田でとれた米でも構わないということが受け入れられた。

大規模農家の間で借入地の交換を行う場合も小作料水準の違いが問題となるが、亘理町の場合、小作料が物納だったため、自分が貸した田でとれた米に対するこだわりは断ち切られておらず、小作料を統一した水準に揃えるのは困難を極めた。そこで担当者が熱意をもって何度となく集落に入って説明を繰り返し、その結果、了解を取り付けることができたのである。

この点について再び佐藤淨氏の話となるが、「集落でよく話し合いを繰り返したものだと自分ながら感心してしまう。集合事業とは、地域住民の合意のうえで行われるもので、どのように立派な計画を立てても地域の人たちが認めてくれなければ、一歩も前に進むことができない。そのため、こちらも真剣に地域のことを考え、町の将来を考え、心のうちを見せ合って話し合ってきた。このような情熱があればこそ、夜でも休みでもどこへでも出かけて話し合うことができた。集合事業とは本当の意味で民意に基づく土地利用計画の策定であり、そのためにもこのような話し合いが重要だった」（注６）とあるように、地元での合意形成が全ての始まりだったのである。

これが農地流動化を進めるための集落推進体制となっていく。全ての農地流動化は集落での合意形成に基づいて、公社を窓口として行うという規範が地域に定着していったのである。この規範は現在も引き継がれている。資料１のような広報が配布され、地元の各地区の農地流動化推進員の名簿と連絡先が知らされるとともに（個人情報保護の点から割愛したが、亘理町全体で99人になる）、農地の貸借、売買の手続きが毎年、定期的に行われることが周知徹底されている。長年の取り組みの積み重ねによって亘理町では農地流動化はこの方法で行われることが定着しているのである。

しかしながら、利用権設定の再配分という集合事業によって農地の集団化を図ったものの、これまでの圃場条件では効率的な農作業の実現は難しく、大区画圃場の造成が課題となっていった。だが、大区画圃場での稲作は農家にとっては未知の世界であった。そこで公社保有地を活用して１haの実験圃場を設置して担い手農家に貸付け、労働時間、単収とも十分な成果をあげられることを実証してもらった。それを受けて、集合事業の推進と併行して圃場整備事業を積極的に取り入れ、パッケージングシステムと呼ばれる手法が生まれたのである。ここで活用されたのは21世紀型水田農業モデル圃場整備促進事業であり、具体的な取り組みは1992年（平成４年）である。集合事業で一定の成果を収めた後のことであった。

この間の事情は、宮城県農業公社の鈴木和信氏の講演会記録（注７）によれば次の通りとなる。

「荒浜地区は全体面積の約４割が農地流動化され、担い手農家に集積されたが、80ａ以上の集積団地は少なく、その原因は現状維持農家の耕作地で分断されている場合や担い手農家間での交換耕作等の調整がつきにくいためである。なぜ調整が

つきにくいかというと、土壌条件が悪いことや排水が悪いといった耕作条件によるものが多く、担い手農家も集団化を進めたい意欲はありながらも条件の異なるところでは集団化を望まず、むしろ耕作条件を優先させて規模拡大を考えている。集団化と流動化を同時に進めることは難しい問題である。

集合事業で農地を大規模に集積しても、10ａ区画では管理作業、機械効率は大幅な短縮は望めない。より一層の機械の効率的な利用と肥培管理の省力化を図ることから、荒浜地区では水田の畦畔を10本除去して、１区画を220m×50mに整地し、大区画圃場がいかに低コスト、高収入につながるかを農家の方々に実際に見ていただくため、全国農地保有合理化協会の援助を受けて、実証圃場をつくった。…10ａあたりの労働時間は10時間を切るまでになり、地元農家の大区画圃場に対する認識をあらためてもらうことができた。

簡易な基盤整備では用排水路の整備や農道の整備ができないことから、本格的な圃場整備事業を導入しようという話が地元から盛り上がり、集合事業で学んだノウハウを生かして、圃場整備事業と農地流動化をセットにして進める21世紀型圃場整備促進事業に取り組むことになった」。

（３）中田町・豊里町・東和町のケース

―所有と利用を分離した中間保有機能の活用―

中田町、豊里町、東和町はいずれも現在は合併して登米市となっている。合理化事業と圃場整備事業のパッケージングが確立したのは亘理町だが、登米市でもこれに相当する事例が蓄積されている。

（３－１）中田町のケース

―中間保有機能を活用した工区間の調整―

中田町は湖沼干拓によって造成された農地を抱えている地域であり、それが農家の農地に対するこだわりを小さくする方向に作用しており、効率的な作業が可能となるよう農地をまとめていこうという意識が強い。ある意味では農地流動化を進めやすい環境にあったということだが、新規増反した農地は各地区に散らばっており、集落ごとに農地がまとまっていないという問題も存在していた。当時、町では11の工区で圃場整備事業を実施ないしは計画中だったが、農家は複数の工区に農地を所有していたため従来の換地手法での農地集団化は難しい状況にあったのである。

そこで県公社が、圃場整備を契機に規模縮小を図る農家から農地を買い入れ、米山町と同様、その合理化法人の中間保有機能を活用して規模拡大と農地の集団化の実現を同時に目指すことになった。ポイントは中間保有地を使うことで工区の間で調整を図ったことである。例えば、農家の自作地が工事期間中であっても、他の工区の農地の農作業の受託、あるいは公社保有農地の一時的な貸付を受けることで経営規模を縮小することなく農業経営を継続することが可能となり、散らばっている農地をまとめていくことができたのである。公社が中間保有することで所有と利用とを完全に切り離し、農地の再配分を行う仕組みの応用ということができる。

当時、土地改良推進室で集合事業を担当していた鮭名修氏は、「当時は多くの圃場整備事業を併行して実施していたので、工区間での調整が大きな課題となっていました。確かに、分散していた方が、経営を継続するうえではよかったのですが、21世紀圃場整備モデル事業の要件達成には頭を悩ませていました。そこで、宮城県農業公社のノウハウを活用することとしました。各工区に公社保有地という自由に動かせる農地を得たことにより、農地の集団化を考えた換地も思うように行うことができました」（注８）と話している。

（３－２）豊里町のケース

―農作業受委託も含めた利用と所有の分離と集積―

農地流動化は賃貸借の前段階として作業受委託があるのが一般的である。そのため農地の集団化は作業受委託も含めていく必要がある。豊里町は所有農地に対するこだわりが強く、圃場整備は従前地換地となっていた。そこで換地終了後、所有権とは別にその農地の耕作に関わる一切の状況を

一旦公社に預けてもらい、農地所有から分離し、それを地域が作成した土地利用計画に沿って再配分し直すことで、効率的な農作業の実施を可能にしたのである。効率的な圃場条件をつくり出すために農作業受委託についても公社が取り組んだ典型事例とすることができる（注９）。

このケースは、所有権＝県公社、利用権＝市町、作業受委託＝農協という分担関係で農地流動化を推進していたのでは効率的な圃場条件をつくり出すことはできないという問題に対する１つの対策を示している。耕作に関する全ての権利をどこか一箇所が窓口（この場合は公社がその役割を果たした）となってまとめて仲介することで初めて農地の集団化が可能になるということであり、ワンフロアー化（注10）が有効であることを意味している。

（３－３）東和町のケース

―むらぐるみで集積ゾーンを設定―

東和町の大清水地区の水田は、大正時代に実施された耕地整理事業で整備された10ａ区画のままであり、さらに水害常襲地で、用水路と排水路も分離されておらず、農道もリヤカーが通れる程度で非常に耕作条件が悪かった。そのため昭和50年代から土地改良事業に対して強い要望が出ていたが、客土を行う必要があり、当時の県営圃場整備事業の面積要件を満たすことができず、団体営事業での実施では負担金が高くなってしまうため話は前に進まなかった。しかし、平成に入って低コスト化水田農業大区画圃場整備事業が始まり、県営圃場整備事業の要件も緩和され、この実施と併せて21世紀型水田農業モデル圃場整備事業に取り組めば地元負担が大幅に軽減されることから、ようやく土地改良事業を実施することになった。この21世紀型モデル事業の要件をクリアするために集合事業を活用したのである。

農家の意向調査では52戸中47戸が現状維持を希望し、そのほとんどは近い将来に売却あるいは貸付ないしは作業委託を希望しており、後継者も農業を行う可能性はないことが明らかになっていた。そこで大区画圃場に整備された31.2haの農地の中に約20haの集積ゾーンを設けてここを３戸の担い手に任せ、残った10ha余りの農地を現状維持農家で耕作するという協議書をまとめたのである。これは「むらぐるみ管理型」と呼ばれている（注11）。具体的な農地の配分は、集積ゾーンに自分の農地が入った農家は公社を介して担い手に耕作を委託し、自作を希望する場合は集積ゾーンの外の農地と交換耕作を行うか、別の農地を借りて農業を行うことで実現した（注12）。この大清水地区の事例は、所有権移転や賃借権設定に加え、農作業受委託も取り込んで地域の実態に即した集団的な農用地の利用集積を目指す「濃密型」集合事業の第１号とされている。ゾーニングによる農地の面的集積がこの事例のポイントである。

３．宮城県農業公社による集合事業実施の経験
―農地集積実践マニュアルに結実―

宮城県農業公社は様々な地区で集合事業を実施し、経験を積み重ねてきた。それを簡単に示せば、県公社が農地を買い入れ、売り渡すまでに時間差があることを最大限に活用し、担い手が規模拡大と農地の面的集積を同時に実現できるような工夫を行ったことに始まり、圃場整備事業の補助要件となっている担い手への農地の面的な集積を図るために、県公社が農地保有合理化法人の農地の中間保有機能を活用して利用権を一手に集積し、それを再配分していく仕組みを確立するに至ったということである。この面的に集積された農地は多くの場合、転作団地のブロックローテーションの実現に結びつき、それを生産組織（生産組合や営農組合と現場では呼ばれている）が担う体制が構築されている。また、農地の貸借だけでなく、農作業受委託というかたちでの担い手への農地の利用集積（生産組織が設立されて農作業受託を請け負うケースもみられる）も推進されるようになった。その結果、県公社は売買、貸借だけでなく、作業受委託までカバーする領域を広げ、農地流動化に関連する全ての事業の窓口としての地位を確立していったのである。

以上のような経験は「農地集積実践マニュアル」に結実している。このマニュアルは、これまでの県公社の取り組みと密接な関係のある21世紀型水田農業モデル圃場整備促進事業（21世紀型モデル事業）を前提としたものだが、この事業の枠内にとどまることなく活用できる豊富な内容を有している。

ポイントは、農地の面的集積と担い手への集積を同時に実現している点にある。これは21世紀型モデル事業の要件でもある。同事業は高生産性農業区における２ha以上の生産団地の割合が50％を超えることが条件である。この要件は、①生産団地要件と②担い手等要件の２つから構成される。①の生産団地要件は「同一の担い手等が所有権・賃借権・使用収益権（経営受託含む）又は農作業受託(同一圃場において機械利用による耕起、田植等及び収穫作業の基幹圃場３作業）により農作業を行っている農用地で、圃場から圃場への機械作業の連続に支障がなく、畦畔又は農道、水路等を境に連坦が確保されているものとする」ものである。②の担い手等要件における担い手等とは「農家又は農業生産法人、生産組織、知事等の認定者。農家又は農業生産法人の場合は、意欲と能力を有し、主として農業に従事する者（法人にあっては常時従事者）があり、目標年度において経営等農用地の面積が概ね５haを超えていること。生産組織の場合は農業者の組織であり、代表者、組織の運営、機械施設等の管理利用、受託料金等の規約を定め、目標年度において基幹圃場３作業についてそれぞれのオペレーターの作業面積が概ね５haを超えていること。知事等の認証者の場合とは、大規模な農業生産の面的集積による生産性の高い水田農業の担い手で、県知事があらかじめ地方農政局長等の意見を聞いて認められた者」となっている。

簡単にいえば、①は２ha以上の団地が地区の50％以上となるよう、自作地・借入地・基幹３作業受託地を集積すること、②は認定農業者または５ha以上の耕作面積のある担い手農家、あるいは構成員１人あたりの耕作面積が５ha以上の生産組織等が集積した団地を耕作することである。

この２つの要件を同時に満たす地域農業の姿を表した土地利用計画図（「農地集積計画図」）を作成し、その実現に向けて努力していくことが求め

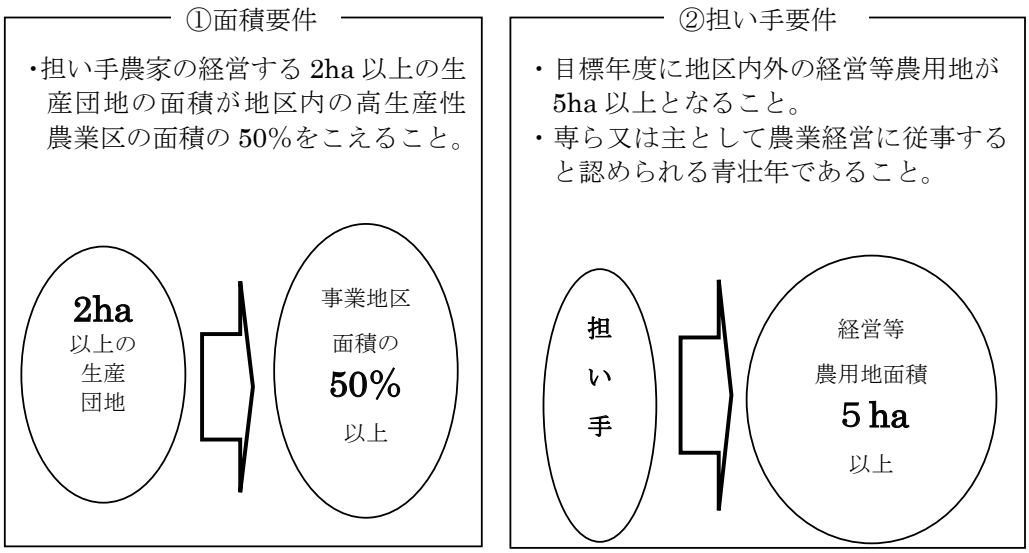


図１ 21 世紀モデル事業の要件

られるのである。

この要件を満たすためには次のような工夫が必要であると、「農地集積実践マニュアル」には記されている。マニュアルに記載されている順序は逆になるが（また、一部順序を入れ替えた）、①生産団地の確保、②担い手等の確保の順に引用しておく。

①生産団地の確保

圃場整備による換地が集落ごとになされていれば、生産団地についても集落ごとに確保してもらうことで総合的に達成する方法が望ましいと考えます。また、集落ごとの換地が満たされていない場合は、水系や農道で区割りをして、そのブロックの農家で生産団地の確保をすることで目的意識が明確になり、集落やブロック間での推進度合いを見比べることも可能となるでしょう。

(1)経営体別集積型：この方法は、亘理町荒浜地区で実施した方式で、換地前に担い手農家を確定しておき、出し手、委託農家をマンツーマンの意向調査で掘り起したうえで、換地において担い手農家を競合しないように点在させて、その周辺に出し手、委託農家を貼りつけて生産団地を形成するため、集落全体の合意形成でなく、関係者の合意形成で足りる。

(2)集積ゾーン設定型：この方法は、東和町大清水地区で実施した方式で、従前地の土地条件や自然条件から換地で集積を図ることが困難であったことや、事前換地方式に近い形で事業が進められたことから、換地で生産団地を形成することができないため、換地後も地権者全員の合意によって生産団地を形成する集積ゾーンを設定して、そのゾーン内に入った農家で自ら耕作を希望する者は、ゾーン外で貸付けや作業委託希望農家と交換して耕作をすることで、担い手農家等のより一層の作業の効率化、一体的管理等はもちろんのこと21世紀型モデル事業の要件の生産集積率を確保して推進ができる。なお、転作の対応は集積ゾーン内で集団的に容易に実施することも出来るし、集落の合意によっては集積ゾーン外でブロックローテーションを行うこともでき、本県は受入れ易い方法と考えられる。

(3)ブロックローテーション型：この方法は、石巻市高木地区で計画した方式で、地権者全員が要件の達成に努力することが原則であるが、その要件を達成するには生産調整を取り入れて、生産団地を考えた方が効果的で集落の合意形成も得られやすいため、生産団地と転作団地をブロックローテーションで農業生産集積率を達成し、転作率に変動があった場合でも団地は変動しないものとして実施する。

②担い手等の確保

(1)個別経営体（担い手、認定農家、農業生産法人）兼業化、高齢化が進むなかで、将来的にも農業で自立しようとする意欲と能力を有する担い手農家や認定農業者がいる集落は、そのような方々を担い手等として集落で推薦し、お願いをすることも必要であると考えられるが、そのような方々がいない場合は、意向調査等の結果から、規模拡大を目指す農家や新規就農を希望する農家を育成確保することを集落で検討する必要がある。

(2)生産組織（機械利用組合、地域農業集団）集落には、目的に合わせて複数の生産組織や機械利用組合、転作組合、受託組織等が存在しているが、必ずしも21世紀型モデル事業の要件に合致した組織とは限らないので、これらの組織と調整又は整理統廃合をしながら、組織再編や新規組織を育成することも考えられる。

(3)集落単位（農用地利用改善組合・実行組合）集落を一農場とした管理を実施している場合は、生産団地等の要件は問題にならないが、担い手等要件を達成することが大きな障害となるので、作業分担を決める場合はオペレーターの作業面積に十分配慮して実施する必要がある。また、集落によって生産組織も担い手農家もいない場合は、他集落の生産組織や担い手農家等に生産団地を依頼することもやむを得ないと考えられる。

①については、集落単位での取り組みが基本である。図２に示したような集落単位の推進体制（県

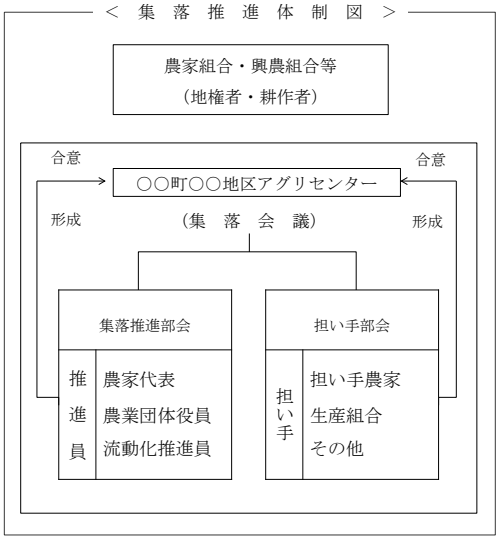


図２ 集落推進体制図（アグリセンター）

公社はアグリセンターと呼んでいる）を地権者全員で立ち上げ､話し合いを進めていくことになる。ただし、圃場整備事業が数集落にまたがっていたり、担い手が複数集落で農地を借り入れていたりするような場合は、各集落に設置されたアグリセンターを統括する市町村アグリセンターを設置して、調整を図る必要がある。また、地権者だけでなく、担い手の組織化を進め､「担い手部会」を設けておくことも有効で、担い手間の農地利用調整を進めやすくなるという効果を期待することができる。このアグリセンターは農用地利用改善団体にあたり、これを基本に生産団地（農地の面的集積）の実現を進めることになる。

各手法についての評価は次のようになる。(1)は換地によって担い手の経営地に出し手農家の農地を集積する手法で効果は高いが、換地の原案を作成する前の段階から深く関与しなければならない分、ハードルが高い。換地が終了した地区では使うことができないのも難点である。(2)は農家の意向調査で農地の出し手の多い地区や事業に協力的な農家の多い地区を集積ゾーンに設定し、ゾーン内の自作希望農家を交換耕作等で外に移動させるものであり、担い手への農地集積を確定する効果がある。農家の自作地への執着（自分の田で作った米が食べたいといった執着）が小さくなっていることが条件となる。(3)は担い手への生産団地に転作ブロックローテーションを組み合わせることで「２ha以上の団地が地区の50％以上」という要件のクリアを目指すものであり、生産調整が実施されている地域では実現可能性が高い。

②については、アンケート調査で意向を正確に把握し、農地集積を進める担い手の確保を図るの

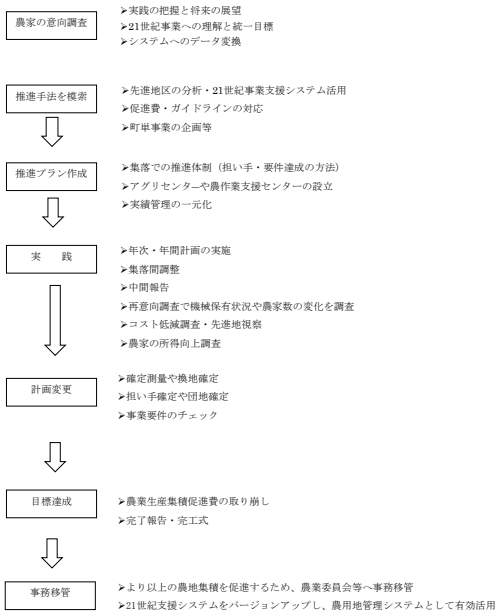


図３ 21 世紀事業推進活動フロー

が基本であり、それが難しい場合は、既に活動している生産組織を活用したり、新たに生産組織を設立して転作団地を担わせたりすることで担い手の確保を図っている点がポイントである。

宮城県農業公社の集合事業への取り組みの経験は、最終的には圃場整備事業と一体となった地域レベルでの構造政策の推進手法として確立することになったのである。先に触れたように21世紀型モデル事業と密接な関係を有しているが、その事業プロセスの流れを整理した図３をみると、一連の作業がどのように進められているかをよく理解することができる。こうした手順の確立も将来に引き継がれるべき貴重な遺産である。

注：

（1）全国農地保有合理化協会（2001）「集落単位での土地利用調整への道程―パッケージング手法による全県的な事業展開へ」『ふぁーむらんど』Vol.26、29-32頁。

（2）ヒアリング調査は2013年10月10日に行った。

（3）この合理化事業の効果は「時間のミスマッチの解消」と呼ばれている。深谷成夫（2000）「私のコメント」『大規模ほ場整備事業と一体化した農地保有合理化事業の推進―ハードとソフトのパッケージング―』（農253）農政調査委員会、49-56頁。長くなるが、その説明を以下に引用する。

「…個々の農業経営体に対して、経営の安定を図りながら農地の売渡し、貸付けを行っていくというものである。合理化事業の代表的なケースは、農地を売ってその代金を急ぐ農家から農地を買い取り、今後の経営展開を考えて段階的な規模拡大計画を立てている担い手農業者に、計画的にその農地を譲渡する方式（「時間のミスマッチ」の解消）である。この場合、従来の合理化事業では、売りたいという農家から合理化法人が農地を買い入れて、規模拡大をしたい担い手農業者が買える状態になるまで保有・管理し、経営が安定した後合理化法人が売渡しを行っていた。新たな合理化事業では、担い手農業者の育成の視点を盛り込み、担い手農業者にそれらの農地を５～10年間（延長もあり）貸付け、担い手の資金力・営農技術等が確立され、経営が安定した段階で合理化法人から買入れを行うこととされた。これによる規模拡大初期の負担を大きく軽減することができるようになった。また、この一時貸付期間中において、合理化法人からリースにより農業機械の整備を図る仕組みも整備されている。急激な規模拡大によって、担い手は巨額の土地・機械投資、借入地代の支払を要求されるが、新合理化事業はこの負担をやわらげたのである」（53-54頁）。

（4）前掲注（1）、30頁参照。

（5）ヒアリング調査は2013年10月３日に実施した。

（6）前掲注（1）、31頁参照。

（7）全国農地保有合理化協会（1994）「「集合的利用権等調整事業」と「21世紀型水田農業モデル圃場整備促進事業」の有機的同時展開」『ふぁーむらんど』Vol.4、28-31頁。

（8）前掲注（1）、31頁参照。旧中田町については前掲注（7）の29-30頁も参照。

（9）前掲注（1）、31-32頁参照。

（10）ワンフロアー化については、田代洋一（2009）『混迷する農政　協同する地域』筑波書房の第４章「地域農業支援システム」を参照のこと。

（11）これと同様の「むらぐるみ手法」の事例として、宮城県東松島市野蒜地区大塚集落の取り組みがある。県営圃場整備事業の完了後に、集落の農家が話し合いを積み重ねた結果、県公社が農地を一括して借り受け、面的集積を図った上で受け手に再配分を行った。転作のブロックローテーションを実現し、それを担う生産組合が設立されている。全国農地保有合理化協会（2008）「「村ぐるみ手法」の導入で集落１農場が実現」『ふぁーむらんど』Vol.44、1-4頁を参照のこと。

（12）ここの記述は、全国農地保有合理化協会（1996）「集合事業「濃密型」第1号に」『ふぁーむらんど』Vol.11、2-4頁に依拠している。

Ⅳ　補論―福島県農業振興公社による圃場整備事業を起点とした農地利用調整―

圃場整備事業と農地利用調整をセットで進める方法としては、Ⅲで詳述した21世紀型モデル事業を想定した宮城県農業公社のパッケージング手法が有名だが、担い手育成基盤整備事業でも同様の手法を用いることができる。福島県農業振興公社は圃場整備事業を農地保有合理化事業推進のチャンスとして捉え、事業の合意形成に積極的に関与することで農地利用調整と作業受委託を含めた担い手への農地の面的集積の実現につなげている。具体的には、圃場整備事業に際して設立される推進委員会のメンバーに公社が加わって事業の初期の段階から地域の合意形成を支援している。ここでは補論として、そのポイントを簡単にまとめておきたい（注１）。

地域での話し合いが基本であることに変わりはない。西田面農業生産組合の岡島昭夫氏は次のように話している。「担い手育成型事業には、農用

地の利用調整などを行う利用集積委員会を設置することが義務づけられています。着工までの3年間は、この委員会を中心に（圃場整備事業を）進めました。うちの部落では、家庭の中で若い人と年配の人が話をしてもらうために、年代別に分けた部落の座談会を開きました。若い人たちの中からは、夫婦とも会社勤めという事情があるので自分ではできないかもしれないけれども、減反が今以上に厳しくなれば耕作放棄地にせざるを得ない。だから、兼業しながらでも作れる田んぼにしていかないと、このままでは西田面集落の田んぼはなくなってしまうんじゃないかという話や、将来は自分で農作業をやらないかもしれないが、誰かに作ってもらうにしても基盤整備が必要だという話が出ました。年配の人たちは、若い人が農作業をしないのだから、基盤整備はやめてもいいよという話もあったのですが、逆に、機械を導入しないと農作業が続けられないということ、農家を継ぐのはやはり若い人たちだろうということで、若い人たちにも、『じいちゃん、ばあちゃんになっても私は農業をやりたいんだ』という話を部落全体で進めていかないと、『やれません』『はい、そうですか』では困ってしまう事態になるということで、何度も集まって話し合いました」（注２）。

このように最初は農地集積ではなく圃場整備事業を行うかどうかの話し合いから始まり、それが事業要件をクリアするためにどうしたらよいか、整備された大区画の圃場でどのような農業を行ったらよいかといった点が課題となり、それに対応するため農業関係機関が一同に集まって対策が講じられることになる。福島県農業振興公社の遠藤貢市氏は推進体制について次のように説明する。「圃場整備事業の要件として『地区の４分の１は１haの区画』と決められていますので、平均８ａ、大きくても20ａ区画だったところが、５倍の１haの１枚区画になるわけです。そうすると、機械の使い方も施肥の方法なども含め、今までに経験をしたことのないような生産工程を組んでいくことが必要になってきます。福島県では、こういう状況に的確に対処するため、圃場整備のスタートと同時に土地改良区、農政課、農業委員会、農協、普及センターを構成員とする推進委員会をつくることとしており、公社もそのメンバーになっております」（注３）

そして、担い手への農地集積要件をクリアするために公社の仲介および合理化事業の中間保有機能が重要になってくる。これによって一部の担い手のための事業という意識を地域から払拭することができ、また、所有と利用とを切り離すことで農地の面的集積も容易に実現することが可能となる。そうした事情について、同じく遠藤貢市氏は次のように話している。「公社は、昭和58年から集合事業―今は農地保有合理化推進事業となっております―に取り組んできた経験を踏まえて、この委員会で、①圃場整備後の土地の貸し借りや受委託を、個別担い手の方が進めていくと『担い手の方の土地集め』ということになって、決してうまくまとまらない。②したがって、地域の担い手の明確化、土地の集団化の方法、転作の実施方法などについては、集落の人を構成員とする農用地利用改善団体をつくってそのなかで話し合って決めていくことがよい。③さらに、話し合いの結果に基づく農地流動化の窓口も一本化することが必要である。④また、土地の『所有』と『利用』を分けて考えることが大事である。⑤公社は、集落の話し合いの結果に即して、貸借なり受委託という手法により、できるだけ圃場の団地化を図っていきますという提案を申し上げました」（注４）。

宮城県でいうところのアグリセンター、制度的には農用地利用改善団体を立ち上げ、そこでの徹底した話し合いが農地利用調整の基本である。そして、そこでは農地の貸し借りだけではなく、転作団地の設定、農作業受委託の集積も含めて話し合い、そうした農地流動化に関する案件の窓口を公社が一手に引き受けることが有効なのである。

実際、会津若松地域農業改良普及センターの川島寛氏は、「…『公社が全農地を引き受けて、そのなかで作業の委託、利用権の設定等や作業料金の精算を行いますから安心できますよ』ということで、公社に委託していったことが、円滑にハー

ド事業の集積要件をクリアできた大きな要因になっていると思います」（注５）と話している。

ここで実施されているのはやはりパッケージング事業であり、その後の利用集積は、農地貸付者、農作業委託者、現状維持者（自作継続希望者)、担い手（規模拡大志向者あるいは生産組織）の４つのグループを設置し、個々の農家の間の関係としてではなく、公社が仲介した各グループ間の関係として調整が進められている点に特徴がある。これは次のようにまとめられている。「基盤整備事業と総合推進事業（農地保有合理化総合推進事業）とのパッケージングの最大の特徴は､『農地保有合理化法人が情報を一元的に管理できる、契約と精算についての両面の支援ができるということ』（福島県公社）である。『まず最初に、集落全員参加で農用地利用改善団体をつくっていただき、そのなかで、各自の農業経営の今後の意向を話し合い、集落農業に対する役割分担について利用調整を進めてもらいます。結果的に、耕作をする者だけの〔生産者部会〕、貸付する者の部会、委託者の部会ができ､生産者部会は､担い手グループと現状維持グループで構成されます。公社は全ての農地を借り受け、とりあえずは生産者部会の方に利用権設定をします。そして、第２段階として生産者部会の担い手グループへ農作業受委託により農地を集積していき、最終目的である低コスト農業を実現するために機械利用の再編を図る』」（注６）ことになる。このようなプロセスで圃場整備農地の担い手への集積が進められていったのである。

注：

（１）補論は、全国農地保有合理化協会（2001）「総合推進事業と圃場整備事業とのパッケージングによる地域農業づくり」『ふぁーむらんど』Vol.25、13～22頁に依拠している。

（２）前掲注（１)、16頁。

（３）前掲注（１)、16-17頁。

（４）前掲注（１)、17頁。

（５）前掲注（１)、20頁。

（６）全国農地保有合理化協会（2000）「「１集落１農場」を公社事業で支援」『ふぁーむらんど』Vol.22、26-27頁。

おわりに―集合事業の成果と引き継がれるべき遺産―

１．集合事業の成果と課題

当初は実験事業として始まった集合事業は、圃場整備施工地域を実施対象地に指定したことから合理化事業と圃場整備事業とのパッケージングという手法が完成されるに至った。負債処理を兼ねた公社による大量の農地買い入れは、売り渡しまでの時間差（中間保有期間）を活用した担い手への農地の集団化（再配分）を可能にしたが、これが圃場整備事業と手を携えて､集落あるいは工区、さらにはそれらを複数束ねた地域を対象とする面的な広がりをもった農地利用調整（再配分）を実現させることになったのである。そして、県公社が中間保有する領域は農作業受委託まで拡大し、県公社を通じた担い手への農業機械のリース、圃場整備事業とは別に畦畔の除去など簡易な圃場整備も実施できる農地保有合理化推進事業にまで到達することになる。繰り返しになるが、農地の売買、貸借（利用権設定）だけでなく農作業受委託まで農地流動化に関わる一切が、一旦、合理化法人である県公社に一旦集積（中間保有）され、それを集落を基礎とした地域住民の話し合いに基づいて作成した土地利用計画に沿って担い手に再配分する仕組みの確立が集合事業の最終的な成果なのである。ここで強調されるべきは、農地の再配分方法は地元の話し合いという「民意」に基づくものだという点である。県公社が農地流動化に関わる一切の窓口となることができるのは、それが信用力のある公的な組織であるという以上に、目指すべき地域の農地利用の理想図を掲げ、それを実現するために協力を求め、地権者から理解を得ているからである。その意味では中間保有と再配分は、話し合いという民意を媒介に、分かちがたく結びついているのである。

それだけにこの取り組みは、中江淳一氏が指摘

しているように「運動という面を多分に含んでいる」（注１）ものであり、地域に働きかけを行い、動きをつくっていくことが最大のポイントとなる。しかし、何もないところから農地利用調整の話し合いを起こすのは難しい。そこで圃場整備事業という外的な強制力―農地集積要件という鞭と高い補助率という飴―が作用している地域に焦点を絞り、そこに公社が介入していくのは理に適った対応であった。ガット・ウルグアイラウンド対策事業としての圃場整備事業が推進されていた時代の下で、それより以前に播かれていた集合事業という種が、圃場整備と合理化事業のパッケージングとして結実していくのは自然の流れだった。だが、こうした方向での合理化事業の洗練化は、高補助率獲得のための農地集積マニュアルに堕してしまい、民意を反映した運動という性格が農地利用調整から消失してしまう危険性をはらんでいる。パッケージングによって圃場整備事業への合理化事業の従属が進んだともいえるのである。

２．洗練化されたソフト事業のノウハウ

こうした問題点はあるとはいえ、しかしながら、集合事業は少なくとも２つの成果を残している。１つは、地域に対して働きかけを行い、動きをつくっていくためのソフト事業のノウハウの蓄積と洗練化であり、もう１つは、運動を運動たらしめる人の重要性を再確認させてくれたことである。

前者については、県公社で現場に骨を埋めて集合事業の推進に尽力した鈴木和信氏のとりまとめが参考になる。圃場整備事業を強く意識した書き振りとなっているが、その本質は他の事業―集落営農の設立や農地・水交付金の受け皿組織の立ち上げなど―にも共通するところが多い（注２）。これは５つのステップからなる。

(1)誘導（ソフト事業の要件達成で農家負担が激減を強調）

圃場整備の補助率は、一般的には国が50％・県が30％・市町村が10％で残りの10％が農家負担となるが、ソフト事業の要件である担い手農家（５ha規模）へ２ha団地のシェア率50％以上を達成すれば、10％以内の農家負担に対して更に補助が加わることになる。これによって農家負担が殆どゼロでほ場整備ができることを、図解やグラフにして分かり易く、詳しく、反復して説明し、全員を同じ気持ちに誘導した。

実際的に農家負担が10％以内の場合を想定して、その事業地区を例にとって数字で説明すると、農家にとっても実感がわき、やる気が引き出された。

事業推進は、地区単位を基本とし、そのための推進母体として各地区に「地区アグリセンター」を設立し、地区を中心とした活動で集落を統括した。ほ場整備事業地区のアグリセンターと町全体を統括する「なかだ21アグリセンター」もつくり、推進体制を整えた。

(2)配慮

推進は、仕事の都合等で会議の出席率の悪い人あるいは全く来ない人へ、どのように会議内容を伝えるかが鍵である。そのため、欠席した地区推進員には単に資料を配布するだけに止まらず、お茶を飲みながらでも、会議内容を報告して歩くようにした。また、次回は出席するよう案内しながら欠席者のサポートに努め、絶えず出席者も欠席者も同一歩調で進めることができるよう配慮した。また、事業内容については地区推進員が十分説明しかねることもあり、事業推進用ビデオを作成して、欠席農家に回覧して事業理解を得るように努めた。

(3)競争（地区に達成目標を与える）

進め方は、各地区ごとにいつ、どこで、誰が、どのように、いつまで進めるか、を取りまとめた「農地流動化推進計画書」を、地区の役員が主体になって作成した。これによって目標達成に向けた他地区との競争意識が生まれ、そのために推進の仕方を話し合ったり、相談に自主的に取り組むなど前向きな活動が展開された。

この場合大切なことは、地区が推進をしようとするやる気（出鼻）を些細なことで挫かないこと、進めようとする方向性が多少ずれても積極的に支

援することである。いずれ事業を進めていく中で間違いに気付き自ら修正することができる。

(4)指導（先が見えれば事業は進む）

県公社では活動を支援するため、これまでの経験をもとに独自に「推進マニュアル」を作成して、事業の進捗状況に併せて各種問題を整理し、途中で推進を滞ることがあっても、安心して再び事業推進ができるようにしている。

また、１地区でも目標を達成したら他地区に与える影響は大きい。「あの地区が達成したのではうちの地区も負けてはいられない」とか「達成しないと自分たちの地区のせいで補助金が出なくなったなど迷惑をかけられない」と言った意識が働くことから、活動推進に更に拍車が掛かり一気に達成へと進むこととなる。

(5)出会い（先進地視察や話し合える機会を数多く）

土地利用調整は、話し合わなければ何も進まない。また、話し合う機会が少ないと、各々が勝手に都合の良い解釈をすることで、反発や自己主張が強まり地域の和が失われることがある。

一つ屋根の下に暮らす家族であれば、朝夕の食事の時でも団らんの時でも、気楽に話しをして問題を解決することができるが、地域の場合は取り決めをするにしても、わざわざ集まって話し合いをしないと事が前に進まないのである。また、その機会をいかに多く仕組むことができるかが重要で、推進する担当者としては、先進地視察、地区座談会、研修会を頻繁に開催し、農家間の意思疎通を図った。

最初の「誘導」では、関係者共通の利害とともに個々人にとって、その取り組みがどのような意味があるのかを分かりやすく示すことで、地域に動きを巻き起こすことが目的である。飴と鞭でもって、取り組もうとしていることを実感をもって認識させ、当事者意識を持たせられるかどうかである。次の「配慮」は、話し合いの欠席者に対してていねいな情報提供を行うことである。「この指止まれ」方式の有志参加では農地を面的にまとめることはできない。地域から脱落者を出さないよう、この取り組みを快く思っていない人たちから「彼らがやっていることだ。俺たちには関係がない」と思われないよう細心の注意を払う必要がある。これは日本的なむら的合意形成といえるかもしれない。続く「競争」は、やらなければならないことを具体的に示して地域に走ってもらう枠組みと目標を与えることである。やるべき作業が見えてくると人が動くということであろう。「指導」では、他の地域の動きを意識させて自分たちの地域の鼓舞を図ること、「出会い」では話し合いの機会を積極的につくり出していくことの重要性が説かれている。こうした手法はワークショップに通じるものがある。事業を重ねていくうちに、その経験はこのようなものに収斂していったということである。

３．再確認される人の重要性

事業が終了し、地域に残っているのは最終的な農地利用調整の姿だけになると運動を動かす人の重要性は見えなくなってしまう。その場に居合わせた人たちだけがそのことを感じているのだが、かたちにならないものは時間の経過とともに忘れ去られてしまう。本稿を執筆するに際して、県公社、米山町、亘理町で集合事業に取り組んできた歴戦の勇士たちを訪ねる機会を幸いにもいただくことができたが、真実は同時代を生きた人にしか恐らく分からないのではないかとも思っている。「集落の話し合いにも参加し、若い担い手農業者、町・ＪＡ・県公社の若い職員たちと、これからの地域・集落の農業のあり方について、熱く語り合い飲み明かした日々が懐かしく思い出される」(注３）という思いは、残念ながら当事者でなければ理解することはできない。

以下、全国農地保有合理化協会の深谷成夫氏の記述に依拠して人の重要性をまとめておこう。事業のキーパーソンとなった鈴木和信氏は「亘理町に４ヶ月以上単身で出向し、町のお寺に寄宿しながら、昼夜の別なく集合事業の推進を図り、また、中田町では、公社の現地出張所長となり、町

の現場に張り付き、地元農家との強い信頼をかち得てきた。…ここに集合事業の成功の全てが秘められている」のであり、「その地域・集落に実際に住んでいる住民以上に、情熱をもって地域・集落の将来について語ることができるか？そのようなリーダー的な「人」がいるかどうかが、集合事業の成否を分けるポイント」なのである。問われているのは、「総論では賛成、しかし、そのために誰が汗を流すのか」であり、「みんなの意見を一つにまとめるだけの求心力・説得力と豊富な知識と強靭な体力を持った「人」がいるのか」である。「最終的にはそういった情熱に燃えた魅力あふれる「人」が、地域･集落にいる（見いだせる）かどうかに（事業の成否は―引用者―）かかって」いるのである。

集合事業の引き継がれるべき遺産として洗練化されたマニュアルを示したが、結局のところ「農地の流動化に関して言えば、どんなに先進地の視察調査をやっても、いくら技術的なノウハウを理解しようとしても、そこで実践している「人」の中身を本当に理解して帰ってこなければ、ただ事業の上っ面を見てきただけ」ということになってしまうのである。

政策の設計以上にその運用・推進を誰が行うかが重要であるという当たり前のことを集合事業の経験は物語っている。そして、こうした人材を育てるのは難しいのである。

４．農地中間管理機構へのメッセージ

集合事業が目指す農地利用集積は地域での話し合いに基づいて、どのように農地を面的に集積して、それを利用するのかを描いた設計図のうえに実現されるものであり、ただ単に農家から農地をお金で引きずり出してまとめるのとはわけが違う。理論的には、話し合いに必要なコストにあたるだけのお金―その金額は莫大なものとなるはずである―を上乗せすればよいのだが、本当にそれで地域を動かすことができるようには思えない。また、補助金頼みで農地をまとめただけでは、本稿で紹介したような集合事業で実現されている意味のある営農体制を構築することはできないのである。先に記したように、目指すべき地域の農地利用の理想図を掲げ、それを実現するために協力を求め、地権者から理解を得ていることが成功のポイントであり、農地の中間保有と再配分は、話し合いという民意を媒介に、分かちがたく結びついていることを忘れてはならない。しかし、農地中間管理機構は農地をまとめるプロセスと、集めた農地を再配分するプロセスとを断ち切ってしまった。これでは農地の面的集積もままならないことになりはしないか。最終的な結果､すなわち､農地の再配分を通じた地域の農地利用と営農体制の構築に民意が反映される余地がないとすれば､地域の結集を図ることはできなくなってしまうからである。

もう１つは地域の農業構造は徐々に変化していくものであり、このペースに合った農地流動化の推進体制を考える必要があるということである。農地流動化は作業受委託から始まり、また、農地の面的集積や農作業の集積は集団転作や転作のブロックローテーションと密接な関係にあるという現実を踏まえて集合事業の事業領域は拡張していったのだが、特定農作業受委託は含まれているものの農地中間管理機構は利用権の集積がメインとなっており、現場のニーズに十分対応できるかどうかが危惧されるのである。

農地中間管理機構に対するメッセージはシンプルである。地元の民意を反映した農地利用調整を実現できる公平な農地の再配分を、農地中間管理機構が利用権を集積する段階から想定して事業を進めることである。

注：

（１）中江淳一（1982）「開会挨拶」全国農地保有合理化協会『昭和57年度　公社活用集団的利用権等集積実験事業実施結果報告書概要』、55-57頁。

（２）鈴木和信（2000）『大区画ほ場整備事業と一体化した農地保有合理化事業の推進―ハードとソフトのパッケージング―』（農253）農政調査委員会、pp.1-48の17-18頁を参照。ただし、「交換（ほ場整備事業地区間

の交換)」は除いて引用した。

（3）深谷成夫（2000)「私のコメント」『大規模ほ場整備事業と一体化した農地保有合理化事業の推進―ハードとソフトのパッケージング―』(農253) 農政調査委員会、49-56頁の49頁からの引用。また、以下の「　」内はここからの引用である。

謝辞：

本稿執筆のために行ったヒアリング調査と資料収集に際しては、宮城県農業公社の庄子喜幸氏、宮城県登米市の佐藤昌彦氏、宮城県亘理町の佐藤淨氏から多大な協力を賜った。また、全国農地保有合理化協会の深谷成夫氏からは本調査研究の方向付けに始まり、具体的な調査設計に至るまで全面的にお世話になった。ここに記して謝意をあらわしたい。ありがとうございました。

資料１

農用地利用集積事業の手続きについて《お知らせ》

安心できる貸し借り、所有権移転で農地流動化と集団化を図りましょう！！

平成２５年１０月　亘理町農業委員会

［農地の貸借手続日程］

月　日	時　間	会　場
１１月　５日（火）	午前１０時～午後３時	亘理町「中央公民館」（亘理・吉田西部地区）
１１月　６日（水）	午前１０時～午後３時	亘理町「中央公民館」（荒浜地区）
１１月　７日（木）	午前１０時～午後３時	亘理町「中央公民館」（吉田東部地区）
１１月　８日（金）	午前１０時～午後３時	働く婦人の家・逢隈地区交流センター（逢隈地区）

◎　賃貸料については、双方の話し合いで決めますが、目安は、次のとおりです。

１０ａ当たりの賃貸料　　金納の場合　１２，０００円　～１５，０００円
　　物納の場合　５０kg　～　７０kg

※　ただし、土地改良賦課金等を地主が負担した場合の賃借料の目安です。

＜持参するもの＞

貸し手（地主）　(1)　資産証明（町民生活課）新規のみ　(2)　実印　(3)　印鑑証明書
　　(4)　農協または銀行口座番号（公社利用の金納の方）

借り手　　(1)　実印　(2)印鑑証明書
　　(3)　農協口座番号及び通帳届出印（公社利用の金納の方）

※　平成２５年１２月で賃貸借期間が終了し、更新する方は、再度手続きが必要です。
※　公社利用の場合の借り手は、認定農業者でその他条件があります。
※　手続きがない場合は、自動的に所有者の自作となりますのでご注意ください。

◎　利用権設定の特色（メリット）

(1)　町と農業委員会が中に入り貸し借りをしますので、期間が終了すれば無条件で確実に返してもらえ、離作料の支払いは不要です。

※　利用権設定期間中に転用または売買の見込みがある農地については除きます。また、未相続の農地は、相続手続き後にお願いします。

［農地の売買手続日程］

１１月１１日（月）　午前１０時～１２時・午後１時～３時　被災者支援課２階会議室

※売り手と買い手が決定しており、売買成立が見込まれるものに限ります。

◎　農地の価格については、農業委員会のあっせん価格に準じます。
（　１０ａ当たり４０万円　～　８０万円　）

＜持参するもの＞

売り手（地主）　(1)　実印　(2)　印鑑証明書　(3)　登記簿謄本(全部事項証明書)
　　(4)　公図の写し(町税務課発行)　(5)　農協または銀行口座番号

買い手　　(1)　実印　(2)　住民票

※　ただし、事前に農業委員・農地流動化推進員に相談があったものに限ります。

◎　所有権移転の特色（メリット）

(1)　町と農業委員会が中に入り、手続きは責任をもって行います。
(2)　農振農用地区域の農地に限ります。(その他は農業委員会の許可です。)
(3)　譲渡所得税は最高 800 万円(公社利用の場合は 1,500 万円)まで特別控除されます。
(4)　農地を買う農家は、第１に認定農業者、次に担い手農業者となります。（公社利用の場合は、認定農業者でその他条件があります。）
(5)　農地を買う認定農業者は、低金利の融資制度（スーパーＬ）の利用が出来ます。
(6)　農地を買う農家は、登録免許税、不動産取得税が軽減されます。

※　利用権設定、所有権移転の日程で都合が悪い場合は、電話連絡をお願いします。
（今回都合悪い場合は平成２６年２月上旬に受付します。）

◎　お問い合わせは、農業委員会事務局まで。（電話　３４－０５０４）

〔付属資料１〕

公社活用集団的利用権等集積実験事業実施要領

昭和57年６月

第1　趣旨

最近における農業をとりまく諸情勢に対応するため、農業構造政策の新しい展開は、土地利用型農業部門の生産性向上をめざして、中核農家等への農用地利用の面的集積を集団的土地利用秩序の形成の上で実現していくことを強く要請している。

本実験事業は、農地保有合理化促進事業の実施について多くの経験と実績をもつ道府県農業公社が、関係行政庁の指導の下に、市町村及び農業委員会の協力を得て、農用地の計画的・集団的利用に関する地域農業者の自主的な話し合いの機運を醸成しながら農用地利用改善団体の活動を支援することにより、道府県農業公社のもつ土地保有機能を積極的に活用して､その地域の実情に即して、意欲的に農業に取り組む者の経営農用地が集団的に､しかも安定的に拡大される方策を探求し､もって、その地域の農業振興と農業の担い手の育成・確保を資しようとするものである。

第2　実施方針

本事業の実施に当たっては、農用地利用増進法に基づく農用地利用改善団体が組織されているところにあっては、その団体の事業実施地域を単位とし、農用地利用改善団体が組織されていない地域にあっては、その組織化を支援しながら、組織が予定されている集落を単位とし、関係農業者の合意と協力の下に、これまで行われていた点的に所在している分散圃場による経営規模の拡大方式をさらに進めて、中核農家等へ行われる農用地の面的利用の集積を利用権等の集積によって形成されるよう十分配慮するものとする。

なお、この事業の実施に当たっては、市町村、農業委員会及び農地銀行との連携を図り、この事業が円滑かつ効率的に実施されるように努めるものとする。

第3　事業実施地域

本事業の実施地域は、全国を7～8ブロックに区分して、各ブロック毎に、欠に揚げる要件に該当する市町村の農振法の農用地区域のなかから1地区を選定するものとする。

全国農地保有合理化協会は、あらかじめ、道府県農業公社と協議して本事業実施の候補地区を選考し、道府県農業公社は、当該候補地区を事業実施地域とすることについて関係市町村、農業委員会、農地銀行及び農用地利用改善団体（未組織のところにあっては、その地域におけるこれに代わる農業者の団体等とする。以下同じ。）と協議し、その合意を得られたときは事業実施地域の指定申出を全国農地保有合理化協会に対して行うものとする。

全国農地保有合理化協会は、道府県農業公社からの指定申出に基づき事業実施地域を指定する。

1　農用地利用増進事業を活用して、農地保有合理化促進事業を積極的に推進し、又推進しようとしていつ市町村
2　都市近郊の高地価・兼業化地帯で、集団的な農地管理を推進し、又は推進しようとしている市町村
3　農業経営主の高齢化、兼業化にともなう土地利用対策を積極的に推進し、又は推進しようとしている市町村
4　農用地の低位利用、遊休農用地の解消を積極的に推進し、又は推進しようとしている市町村
5　その他、本実験事業の実施を希望する市町村

第4　事業内容

本事業においては、全国農地保有合理化協会のＳＰ活動、道府県農業公社と市町村、農業委員会、農地銀行及び農用地利用改善団体との連携・調整を行う活動及び道府県農業公社の調査活動を実施するものとし、それぞれの事業内容は次のとおりとする。

1　全国農地保有合理化協会が行う事業

(1) ＳＰ活動

各ブロック毎に担当職員を配置し、本事業の実施について道府県農業公社、関係市町村、農業委員会、農地銀行及び農用地利用改善団体に対する弘報活動並びに道府県農業公社が行う調査活動に対する支援を行う。

(2) 中央検討会議の開催

2　道府県農業公社が行う事業

(1) 関係市町村、農業委員会、農地銀行及び農用地利用改善団体に対する連絡・弘報活動

(2) 集団的利用権等集積に関する資料作成

(3) 農用地利用改善団体活動の支援

(4) 農用地集団利用権等集積計画書の作成

(5) 中央検討会出席

第5　事業の実施

この事業は、全国農地保有合理化協会と第3の指定を受けた市町村を管轄区域に持つ道府県農業公社との委託契約に基づき実施するものとする。

第6　事業実施体制

1　全国農地保有合理化協会

(1) 事業実施班の編成

専務理事を班長とし、ＳＰ職員を構成員とした事業実施班を編成し、その事務を企画室が担当する。

(2) 班員には、それぞれの担当道府県農業公社を定めるものとする。

2　道府県農業公社

(1) 担当職員の配置

本事業の実施に必要な知恵と経験を持つ職員をこの事業の担当職員として配置する。

(2) 市町村、農業委員会、農地銀行及び農用地利用改善団体との連絡体制の整備

道府県農業公社は、この事業実施のための連携を円滑かつ密接に行うため、それぞれの機関において担当者が設置されるよう配慮するものとする。

第7　助成措置

全国農地保有合理化協会は、別に定めるところにより、予算の範囲内において道府県農業公社が事業を実施するために要する経費を助成する。

第8　報告

本事業を実施した道府県農業公社は、事業の実施状況の概要を別に定めるところにより全国農地保有合理化協会に報告するものとする。

〔付属資料２〕

公社活用集団的利用権等集積実験事業の実施に当たっての留意事項等

昭和57年７月

第1　実験事業実施に当たっての基本的な考え方

1　本実験事業は、農用地利用増進事業を活用した農地保有合理化促進事業の推進手法の一つの類型としての集団的利用権調整事業の手法を十分踏まえて実施するものとする。

2　本実験事業が所期の目的を達成することができるかどうかは、あげて、市町村、農業委員会、農地銀行及び農用地利用改善団体（農用地利用改善団体が組織されていない地域にあっては、その地域の農用地の利用関係の自主的な調整機能を果たしている団体であって、早期に農用地利用改善団体に移行することが期待されるものとする。以下同じ。）の全面的な理解と協力を得ることができるかどうかにかかっている。

3　本実験事業の実施地域の選定にあたっては、実施要領第3に定める要件を備えている市町村から選定することとなるが、この事業の性格にかんがみ、事業実施地域は、①地域の農業発展に熱意をもち、②農用地の面的利用について集落の合意が形成される機運が熟しているか熟しつつある地域であって、しかも、③基幹的な土地基盤整備が行われ、農用地の集団化及び効率

的な機械導入のための基礎条件が整っている地域を優先して選定する必要がある。

4　本実験事業は、3つの地域において、その地域の実情に即して、意欲的に農業に取り組む者の経営農用地が集団的にしかも安定的に拡大されることを助長しようとするものである。

5　道府県農業公社（以下「公社」という。）は、管内の農業状勢・農地事情について道府県関係部局（農政、農地、改良普及等）の指導の下に、農業会議、農協県連等との情報交換、状勢分析を実施しつつ、強力体制を作り上げる必要がある。また、現地にあっては、市町村、農業委員会の協力のもとに、地域リーダーとの密接な連携体制を作り上げることに努力する必要がある。

第2　実験事業実施地域の指定について

実験事業実施要領第3による事業実施地域の指定の申出は、別記様式によるものとする。

第3　実験事業の進め方について

1　公社のＰＲ活動

公社は、市町村、農業委員会等と実験事業の実施について話し合いを進めるに当たっては、まず、①土地利用型農業部門の中核農家等の経営規模拡大は、集落スケールでの合意協力に基づく農用地の面的集積によって実現することが必要であり、新しい構造政策もこの観点にたって展開されようとしていること、②公社は、集落の合意に基づく農用地の中核農家等への集積という農政目的が、円滑かつ効率的に行われようとするため、公社が持っている土地を取得・保有し、転貸し、売渡し、再配分調整する機能（以下「公社の土地保有調整機能」という。）を積極的に活用していく所存であること、③土地利用についての集落の合意が形成されるよう農用地利用改善団体の活動を支援する意思があること等を説明して、公社の意図を理解してもらうことが必要である。

2　農用地利用計画の策定機運の醸成活動に対する支援

公社は、市町村及び農業委員会の指導のもとに、実験事業実施地域における農作物の作付・栽培計画とこれに基づく集団的・面的農用地利用計画を策定することについて、農用地利用改善団体での話し合いが自主的かつ意欲的に行われる機運が醸成されるよう同団体の活動を支援するものとする。

（注1）　この文章において使用する次の用語の意味を次のように定める。

①集団的農用地利用　一定の団地（道水路（利用圃場相互間の往来に支障のないものを除く。）により区画されるもの）において複数の農業者がその集落における作付・栽培計画に基づいて農用地を利用することをいい、その団地内の農業経営者の経営耕地の集団化をとわないこととする。

②面的農用地利用　農業者の経営耕地が一定規模（例えば60アール程度又は機械作業による耕作が1日行程程度の土地の広がりをいう。）連担して利用できる状態にあることをいう。

③集団的・面的農用地利用　上記の①及び②の2つの利用型が総合されたものをいう。

④農用地集団的利用権等集積　集団的・面的農用地利用を目的として行う利用権等の集積をいう。

（注2）　支援活動をするに当たっての一つの視点

―公社が賃貸借に介入することによって、農業者の借受け農用地の選択の幅が広くなる例―

個人間の相対による賃貸借等で経営規模を拡大するときは、多くの場合、点的に分散している圃場による規模拡大とならざるをえず、集団的・面的にまとまりのある圃場による農業の効率化は、水田利用再編対策下の自作地の交換耕作や作業受委託等の形で部分的に行われているが、さらに、規模拡大農業者同志の借受け農地の交換による集団化の必要性が叫ばれている。この借入地の交換耕作の必要性は認識されているが、関係賃貸人の同意及び交換に関する

法手続きを経なければならないために農業者の意図するような交換が実現しにくい状況にあるときいている。

このような場合、公社の公的機関としての社会的信用と農地制度上担保されている公社の土地保有調整機能を十分に活用し、貸し出し農用地を一度公社に集めて、借受け農家及び農業生産法人（以下「農家等」という。）の経営耕地の分散状況、栽培作目、栽培計画等を勘案して再配分すれば、分散圃場に起因する農作業効率の低下や栽培作物の制約等の問題は防止され、公社介入のメリットは、小作地所有制限の例外規定が適用されるという農地制度上の面ばかりでなく、農家等の農業経営の合理化に大きく寄与することができる。この場合、公社保有地又は長期借入地が存在することは、この企図を効果的に実行するための有力な根拠となるであろう。

3　集団的・面的農用地利用調整活動に対する支援

2の計画を策定する機運を醸成する活動による集団的・面的農用地利用計画を作成すること及び集団的・面的農用地利用を図るために利用権等の集積を行うことについて、農用地利用改善団体が合意が得られ、この合意に基づいて農用地利用改善団体が集団的・面的農用地計画を作成し、これに基づいて集団的・面的農用地利用を図るために必要な農用地に係る利用権の設定・移転又は所有権の移転に関する具体的な調整活動を行う場合には、その活動に対して、公社は、市町村及び農業委員会の協力のもとに支援するものとする。

4　農用地集団的利用権等集積計画書の作成に関する活動

公社は、市町村及び農業委員会の協力のもとに、2及び3の支援活動を通じて、集団的・面的農用地利用を図るために必要な農用地の利用権等が、農地保有合理化促進事業の実施により、公社を媒介といて集団的・面的農用地利用を図ろうとする農家等に配分される農用地集団的利用権等集積計画が農用地利用改善団体によって策定されるよう活動するものとする。

公社は、農用地利用改善団体が策定した農用地集団的利用権等集積計画を参考として、次の内容の農用地集団的利用権等集積計画書を作成するものとする。

[農用地集団的利用権等集積計画書の内容]

(1) 計画対象地域の概要

①位置・所在・地域名及び農用地利用改善団体名、②地域内の地目別農用地面積、③関係する農家等の数（農業後継者のいる農家数を内数で（　）書きする。）

(2) 作物の作付・栽培計画の概要

年次別の作物の種類別作付・栽培計画面積（この計画がない場合又は定めない場合は、その理由を記載する。）及びその概要図（縮尺は随意）

(3) 利用権等の設定又は移転を受ける農家等の数と計画時におけるその農家等の経営農用地の地目面積の合計面積

(4) 利用権等の設定又は移転を行う農用地の地目別面積の合計面積並びに当該農用地の出し手となる者の自作農、小作農及び農業生産法人別の合計戸数

(5) (4) の農用地の年次別利用権等集積計画

(注) 出し手　農用地の所有者又は所有権以外の権原に基づいて農用地を使用及び収益している者で、公社へその農用地を売り渡し又は貸し付ける者をいう。

受け手　公社から農用地を買い受け又は借り受ける者をいう。

面　積　「公社受け」は、公社が所有権又は賃借権を取得する農用地の面積とする。

「公社出し」は、公社がその保有地を売り渡し、又は借入地を転貸する面積とする。

(6) 農用地集団的利用権等集積計画図

次の図面（縮尺任意）を作成すること。

現況の各農業者の耕地分布図

農用地集団的利用権等集積計画による各農業者の耕地分布図

〔記入要領〕各農業者に番号を附し、その番号を地籍図又は国土基本図等に記入する。

5　農用地利用増進計画案の作成に関する活動

公社は、4の計画書の第1年次における農用地の移動に関する農用地利用増進計画案（この案は、一回の公告に係る農用地利用増進計画に登載される農用地の移動に関するものに限らず、複数の計画によって処理されるものの原案であってもよい。）が、集合的利用権調整事業による手法（利用権一斉設定準備期間、利用権一斉設定目標年次、利用権一斉設定の統一終期の設定等）を踏まえて農用地利用改善団体において策定されるよう活動するものとする。

なお、昭和57年度の実験事業では、農用地流動化の準備を進め、次の事項に係る概数を把握するものとし、具体的な利用権の設定、移転又は所有権の移転は、昭和58年度以降になってもよいものとする。

6　集団的・面的農用地利用を図るために農地保有合理化促進事業を実施するに当たっての留意事項

実験事業により集団的・面的農用地利用を図るために農地保有合理化促進事業を実施するに当たっては、農用地の集積を、円滑かつ効率的に、しかも、できる限り多く行うために、公社の土地保有調整機能を十分に活用することが必要である。

したがって、本実験事業を進めるに当たっては、次のことに留意するとともに、集合的利用権調整事業の仕組みを十分踏まえて農地保有合理化促進事業を実施するものであることを周知徹底する必要がある。この留意事項は、公社の土地保有調整機能として1の公社のＰＲ活動のなかで十分ＰＲをする必要がある。

(1) 公社保有地について

事業実施地域内において、公社が買い入れて保有している農用地の取り扱いは、次によるものとする。

①一時貸付け

公社は、集団的・面的農用地利用を図るために利用権等の集積を行うことについて農用地利用改善団体での合意が得られた場合又は合意が得られる見込みがあると認められる場合には、事業実施地域内に所有する農用地は、当該所有地を含めた農用地集団的利用権等集積計画が策定され、この計画に基づいて売渡しを行うとき（集合的利用権調整事業の手法に基づく場合は、同事業において定められることとなる利用権一斉設定目標年次）まで所有し、適格農業者等の経営農用地の面的利用の集積に配慮して利用権設定促進事業を活用して一時貸付け（有償）をするものとする。

②適格農業者以外の農業者への売渡し又は貸付け

適格農業者以外の農業者への売渡し又は貸付けは、農地保有合理化促進事業等実施規程例（「農地保有合理化事業の実施について」（昭和45年12月5日付け45農地Ｂ第3416号構造改善局長通達。）の別紙の農地保有合理化促進事業実施規程例をいう。）第6条の3の（注2）に定める場合とする。

(2) 公社借入地の取扱い

事業実施地域内において、公社が農用地を借り入れて貸付けを行う場合は、次のことを勘案して処理する必要がある。

①貸付けの時期及び貸付け方針

2の活動により、集団的・面的農用地利用を図るために利用権等の集積を行うことについて農用地利用改善団体での合意が得られたとき又は合意が得られる見込みがあると認めらるときに公社が保有している借り入れ地で未貸付けのもの及び合意が得られた後に公社が借り入れた土地は、当該土地を含めた農用地集団的利用権等集積利用計画が策定され、この計画に基づいて当該土地を使用する時期（集合的利用権調整事業の手法に基づく場合は、同事業において定められることとなる利用権一斉設定目標年次）までの間は暫定貸付け（集合的利用権調整事業の手法として定められる暫定貸付けと同じ。）を行うものとする。

②借入小作料の支払方法

ア　年払方式により借入れる場合

公社に対して農用地を賃貸する者が、4の公

社が作成する農用地集団的利用権等集積計画により別の農用地を公社から借入れることを予定している場合には、当該借入予定面積に相当する公社への貸付地に係る小作料は年払いにより支払うものとする。

イ　10年分一括前払いをする場合

ア以外の場合の公社借入地であって、10年以上の定期賃貸借をする土地に係る小作料の支払は、土地所有者の希望により小作料の10年分を一括前払いをする。

第4　実験事業の実施結果の取りまとめ

公社は、実験事業実施要領に基づいて実施した実験事業の結果について、次により取りまとめを行い、中央検討会議において報告するものとする。

1　実験事業推進活動の概要

(1) 公社のＰＲ活動
(2) 農用地利用計画の策定機運の醸成活動の支援
(3) 集団的・面的農用地利用調整活動の支援
(4) 農用地集団的利用権等集積計画書作成活動とその計画書
(5) 農用地利用増進計画案作成活動とその成果

2　実験事業推進活動の進め方について

公社を媒介として集団的・面的農用地利用を図るために利用権等の集積を行うことについて、公社が第3に定める諸活動を行ったときに、その活動のなかで役立った事項と反省すべき事項とを推進活動別に分類してその内容を整理する。

3　農用地の集団的利用権等集積を推進するために必要と認められる措置についての意見

実験事業実施の経験をふまえて、公社が媒介となって集団的・面的農用地利用を図るために利用権等の集積を効果的に進めるためにとられるべきであると考えられる推進活動及び措置の概要を記述する。

参加して守ろう われらの耕土

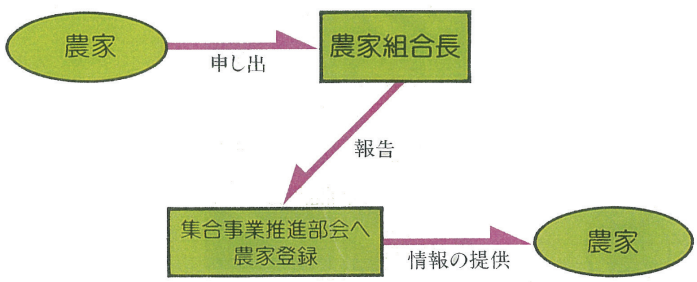
集落のイクラム

亘理町
集合事業推進部会

お問い合わせは
亘理町農政課☎(34)1111 亘理町荒浜農協☎(35)2311

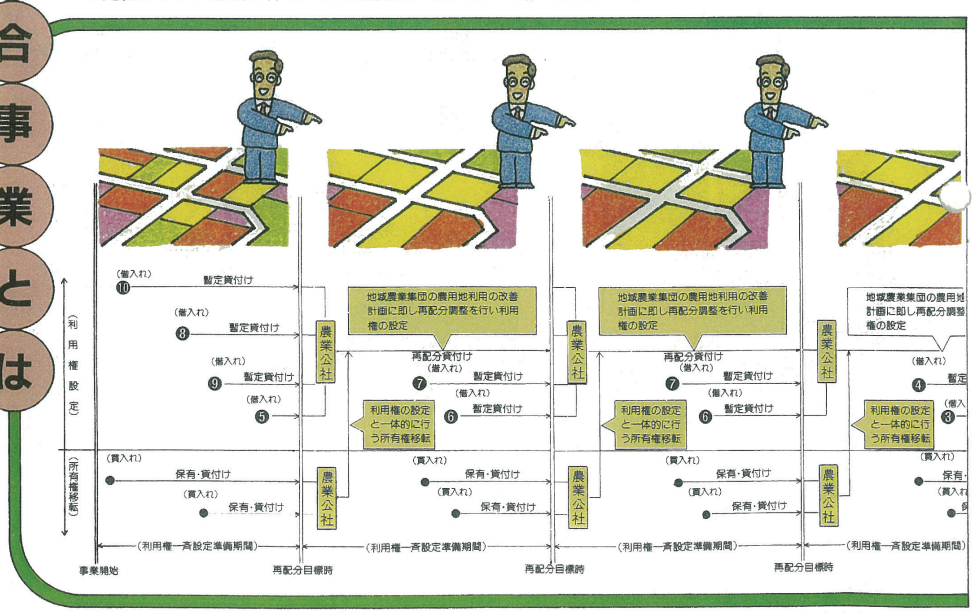
ねらい

いま、亘理町では農業委員会や荒浜農協又は、県と協力し、農地の有効利用を図り、耕土の集団化、土づくりのモデル地区として、荒浜を対象に集合的利用権等調整事業(集合事業)を取り入れ、明日の農業への村おこし活動を実施しております。農地を貸したい・借りたい・売りたい・買いたい・交換(買替え)したいということが、現在又は、将来あることが、予想される農家は、右の集合事業参加申出書を提出して下さい。



集合事業とは

従来、宮城県農業公社が農地を買入れ、借入れし農業委員会のあっせん等で売渡し、貸付け又は交換という手法に加えて、ある一定期間農地を保有し中核的担い手農地の面的利用集積および農作業の効率を図るため周期的に見直しを行い地域全体としての生産性の向上を図ろうとする事業です。



実績

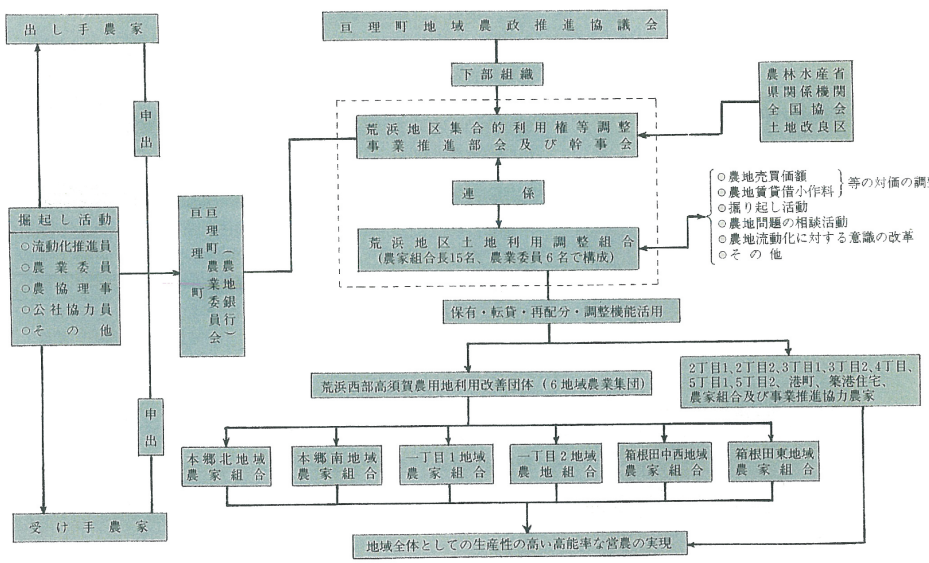
（面積：㎡・金額：円・物納：kg）

年度	58		59		60		計	
項目	買入	借入	買入	借入	買入	借入	買入	借入
件数	5	1	18	34	23	7	46	42
面積	26,404	2,042	34,200	136,845	48,717	24,072.93	109,321	162,959.93
金額（小作料）	47,496,000	90,000	67,617,000	4,177,000 物納 10,580	102,067,000	293,400 物納 3,050	217,180,000	4,560,400 物納 13,630

集合事業推進部会とは

推進部会とは、亘理町・農業委員会・荒浜農協・亘理農改・仙台農林事務所・農業会議・農業公社の農政を担当する各関係機関からなり、国や県等からの各種事業を加工し、地域にあった農政の推進を図るために作られたものであります。
（なお、部会の下部組織として幹事会も同時設立）

荒浜地区土地利用調整機構図



活動内容

- 荒浜地区の土地所有現況図の作成（荒浜農協にて保管、希望の方は閲覧可能）
- 啓もう普及活動（看板の設置・ポスターの作成・広報「わたり」に登載）
- 小作料の物納に対し、食糧事務所の検査米の実施。
- 堆肥銀行の設置。
- その他、用排水の整備、技術指導。

集合的利用権等調整事業の特色(メリット)

※利用する人にはいろいろの特典があります。

農地を売る人

1．譲渡所得税が年に500万円まで特別控除されます。(一般の場合100万円)
2．売買に伴なう費用及び登記手続き費用はすべて公社が負担します。
3．適正な価額で売却できます。
4．土地代金は契約後すぐ支払います。

農地を貸す人

1．貸付期間が5年以上であれば、小作料は、一括前払も受けられ、なおかつ税金は臨時所得として、平均課税の適用も受けられます。
2．農地を貸すことにより、面的集積の要件に関係なく下記の奨励金がもらえます。(一括前払を除く)

(10a当り)

種別＼存続期間	3～6年未満		6～10年未満		10年以上	
	新規	更新	新規	更新	新規	更新
農地	8,000	−	20,000	16,000	30,000	24,000
採草放牧地	1,600	−	4,000	3,200	6,000	4,800

3．期間満了後は無条件で確実にお返しいたします。また更新することも可能です。
4．貸付け期間中小作料の改正があれば、変動率を勘案し、翌年度から改正できます。(年払)
5．貸付け期間はあなたの希望期間で結構です。
6．小作料は、金納でも物納でも、希望のもので結構です。(物納は食糧事務所の検査米です。)

農地の作業を委託する人

1．農作業の一部又は全部を委託する場合は、亘理町農業委員会が定める農作業標準額以内で安心してたのめます。

農地を買う人

1．不動産取得税は課税標準額の1/3が控除されます。
2．農地を買うための資金として農地等取得資金が 2,000万円まで年利3.5%償還期間25年以内の融資(融資率80%)が受けられます。(それ以上の借入希望者は総合資金も必要に応じて融資されます)
3．売買に伴なう費用及び登記手続き費用はすべて公社が負担します。
4．買入れる土地には抵当権等の権利は一切なく安心して取得出来ます。

農地を借りる人

1．借入期間中は面的利用が出来、耕作に便利です。
2．小作料は毎年払いです。
3．適正な小作料で借入れが出来ます。

農地の作業を受託する人

1．農作業標準額以内にて集団的に受託が出来、作業の効率化がはかれます。

交換を希望する人

1．面的集積等に寄与する場合は契約、登記等の手続きは公社が行い大変有利です。

そ　の　他

1．離農する場合は、離農給付金の支給(62万円)も受けられます。
(但し、一定要件必要)

A61・5−155

地域農家の育成と農地の有効利用をはかりましょう!!

集合事業参加申出書

私は、集合事業に参加し、地域全体としての生産性の高い高能率的な農業の実現のため、下記事項について申出します。

記

１．農地の流動化及び集団化として、下記○印により参加及び協力します。

（重複して○印をつけてもよいです）

①農地を貸すこと
②耕作に不便な土地の交換（買換え）をすること
③農地を売ること
④農地を借り受けること
⑤農地を買うこと
⑥特に理由はないが参加したい
⑦すでに売買・賃貸借をし参加及び協力している
⑧農業者年金をもらうときに参加及び協力する。
⑨田植え、稲刈りの農作業をたのむこと。
⑩田植え、稲刈りの農作業を引き受けること。
⑪自分の土地を数ヵ所に集めること。

２．土づくりとしての堆肥銀行にも、下記○印により参加及び協力します。

① 荒浜農協等に秋に生わらを提供し、春に完熟堆肥を実費供給を受ける。
② 荒浜農協等に秋に生わらを提供すること。
③ 荒浜農協等より春に完熟堆肥を供給を受けること。

３．その他（要望や意見があれば記入して下さい）

（　　）

昭和　　年　　月　　日

荒浜地区集合事業推進部会長殿

●申出者

住 所

氏 名　　㊞