

【調査報告】

北海道における地域計画の策定と農地中間管理事業の課題

—水田地帯を対象として—

北海道大学教授 東山 寛
酪農学園大学准教授 糸山 健介

I. 問題意識と課題

2022年に農業経営基盤強化促進法（以下、基盤法）が改正され、農地流動化政策は大きく変わることになった。要点のひとつ目は、従来の「人・農地プラン」が「地域計画」に名称を改め、法定化されたことである（改正法第19条）。この地域計画の柱は「目標地図」であり、農地1筆ごとに将来の利用者を特定することが求められるようになった（稲垣，2022）。目標地図を含む地域計画は、改正法が施行されて2年以内に作成することとなっており、その期限は2024年度末である。仮に各市町村（協議会）が期限ぎりぎりの2025年3月の時点で地域計画を作成するとすれば、目標地図はそこから10年後の姿を描くことが求められる。これまでの農地流動化政策の中で、10年後の利用者（改正法では「農業を担う者」）を1筆ごとに特定するような作業を求めたことはなく、地域計画を策定するプロセスで現実にはどのような問題が浮かび上がってくるのかという点は、興味深い実態分析の対象である。本稿では期限を1年前倒しして、2023年度内の策定

を目指している北海道水田地帯の町村を取り上げ、地域計画の策定を通じて明らかになってきた事実関係を把握することにはまずは重点を置きたい。事例地域として取り上げるのは、上川中央部に位置する鷹栖（たかす）町である。

2022年の法改正をめぐる要点のふたつ目は、市町村が定める農用地利用集積計画（以下、集積計画）と、農地中間管理機構（以下、機構）が定める農用地利用配分計画を統合し、機構が農用地利用集積等促進計画を定めることになった点である。実質的には、1975年の農振法改正とその後の農用地利用増進法の制定（1980年）以来、長らく農地流動化政策の中心に位置づけられてきた仕組み（集積計画）を廃止し、機構による農地中間管理事業に一本化することを意味する。このことは、農地流動化における機構の存在を否応なしに大きなものとするだろう。

北海道における農地流動化の状況を概観しておくと、表I-1のようである。北海道農政部が公表している「農地の移動と転用」の直近年（2020年）の数値であるが、売買は農地法に基づくものと基盤法のも

のを合わせて1年間で4,653件、25,512haの権利移動実績がある。ただし、機構と円滑化団体は中間保有を行っており、基盤法でそれらが出し手（売り手）となっている面積は計6,561haある。これを除くと、1年間に新たに発生した売買面積は差し引き18,951haであり、このうち機構の買入面積（5,698ha）は3割のシェアを占めている。新たな仕組みの下では、農地法（3条）によるものを除き、機構がすべてを扱うことになる。そのボリューム感は相当に大きい。

貸借について見ても、農地法・基盤法・

機構法による1年間の賃借権設定は合計10,410件、51,175haの実績がある。同様に、基盤法で機構と円滑化団体が出し手（貸し手）となっている面積は計7,221haあり、これを除くと43,954haである。機構が基盤法で受けている面積と機構法に基づくものを足すと2,077haであり、1年間で新たに発生した賃借権設定面積の5%程度を占めるに過ぎない。この数値の限りではあるが、賃貸借では今の20倍のボリュームを機構が扱うことになる。そのボリューム感は、売買以上に大きなものとなるだろう。

表I-1 北海道における農地権利移動の概観（2020年）

	売買（有償所有権移転）		賃借権設定	
	件数（件）	面積（ha）	件数（件）	面積（ha）
農地法 合計	856	3,376.7	949	5,886.9
基盤法（出し手別）	3,797	22,135.2	9,339	44,036.4
うち個人	2,818	13,697.9	7,719	31,929.1
適格法人	48	396.1	90	967.1
機構	780	6,386.9	654	5,691.9
円滑化団体	9	174.3	479	1,529.0
その他法人	142	1,480.0	397	3,919.4
基盤法（受け手別）	3,797	22,135.2	9,339	44,036.4
うち個人	2,524	11,702.7	6,956	29,304.7
適格法人	721	4,526.4	1,935	12,698.6
機構	536	5,697.8	98	825.8
円滑化団体	8	89.2	329	1,044.4
その他法人	8	119.1	21	162.9
機構法 合計	—	—	122	1,251.5

資料：北海道農政部「令和2年 農地の移動と転用（詳細）」（2023年10月）

注：採草放牧地を含まない権利移動実績である。

このことを踏まえると、ふたつ目の論点として、存在感が否応なしに大きくなる農地中間管理事業のより良い活用方策に眼

を向けることが必要である。そもそも、地域計画＝目標地図を実現するためにこのような法改正が行われたのであり、このふ

たつはセットである。

本稿では以上のような問題意識を念頭に置いて、北海道水田地帯を対象とした実態分析を行う。メインは事例分析であるが、その前段で水田利用の状況について触れておきたい。地域計画の課題は、地域における農地の適正利用の姿をどう描いていくかということであるが、そのことを考える上で、水田政策の変更をどう受け止めるかという現下の問題を避けて通ることはできない。以下では、北海道における水田利用の動向を事例地域も含めて概観し(Ⅱ節)、地域計画の策定に取り組む事例の分析を踏まえて(Ⅲ節)、実態分析を通じて明らかになったことを整理し、農地中間管理事業の課題に触れておきたい(Ⅳ節)。

Ⅱ. 北海道における水田利用の動向

1. 水田利用の全体像

いわゆる「減反廃止」が行われた2018年以降、農林水産省は「水田における作付状況」を公表するようになってきている。直近の2023年の結果は10月11日に公表されているが、ここでは2022年の数値を用いて北海道における水田利用の全体状況を整理しておきたい。

北海道における主食用米の作付面積は82,500ha、備蓄米は2,707ha、加工用米は6,804haで、3者を合計すると92,011haとなる。何をどこまで「主食用米」の категорияとするかは悩ましい面もあるが、以下ではこの3者を合計して「主食用米等」と捉えておく。

これ以外が転作のカウントとなるが、まず「新規需要米」として括られるカテゴリーがある。同じく2022年の内訳は、飼料用米が7,094ha、WCS用稲が900ha、米粉用米が92haに加えて、「新市場開拓用米(輸出用米等)」が1,359haである。合計すると9,445haとなり、北海道においても「コメの転作」が1万haに迫る状況にある。先ほどの主食用米等と合わせると10万1,456haとなり、これが「水張り」面積の合計となる。2022年においても、かろうじて10万haを超えている状況にある。

これ以外は畑作物になるが、農水省資料はすべてを公表しているわけではない。公表されているのは麦、大豆、飼料作物、そば、なたねの5品目であり、水活交付金では「戦略作物」というカテゴリーで括られている。同じく2022年では、麦が37,248ha、大豆が19,246ha、飼料作物が24,156ha、そばが8,088ha、なたねが495haである。この5品目を合計すると89,233haとなる。

2022年の北海道の水田本地面積は21万haであり(農水省「耕地面積調査」)、ここから上記の水張り面積を差し引くと10万8,544ha、転作率は52%となる。北海道の水田利用の平均像は、半分が水張り、残る半分がコメ以外の転作である。しかし、この平均像は2022年以降の水田政策の変更によって、大きく崩れていくことになるだろう。

2. 畑地化と水活見直しの影響

周知のように、2023年度から予算措置を伴う「畑地化」の申請が本格化している。

その前段で水田活用の直接支払交付金の見直し（以下、水活見直し）があった。いわゆる「5年水張りルール」が2022年からスタートし、26年を最後に水活交付金が打ち切られる水田が生まれる。このことが「畑地化」の申請に踏み切らせているが、北海道における申請がどのくらいあり、どの程度が採択される見込みなのかは公表されていないため不明である。断片的な情報をつなぎ合わせると、道内の要望は計28,600haで、昨年6月に7,816haが「1次採択」になり、残る「保留」分も予算確保のめどがついたため（昨年11月）、2023年度のうちにすべての申請をカバーすることができるだろう、ということになる。

28,600haという数字は日本農業新聞北海道支所の報道によるもので（昨年7月1

日）、もしこの数字の通りに畑地化が進むのであれば、上述した水張りを除く転作面積の26%にあたる。転作の4分の1が畑地化するインパクトはきわめて大きいと言えるだろう。

その影響は2023年の「水田における作付状況」にも早速、現れている。上記で述べた数値も含めて、あらためて表にまとめておくと表Ⅱ－1のようになる。

ここで注目しておきたいのは、2022年から23年にかけての「戦略作物」の大幅減少である。5品目の計では実に2万haを超え（減少率24%）、品目別でも麦が4,000ha減（同11%）、大豆が1,600ha減（同9%）とほぼ1割程度の減少となっている。減り方が極めて大きいのが飼料作物とそばである。前者は14,000ha近く減少し、前年

表Ⅱ－1 北海道における水田利用の動向

(単位：ha)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	増減
水張面積（計）	106,422	105,591	104,672	103,236	101,456	101,708	252
主食用米等（計）	103,447	102,403	101,547	94,965	92,011	91,209	△ 802
うち主食用米	98,900	97,000	95,300	88,400	82,500	82,200	△ 300
備蓄米	0	381	389	387	2,707	2,089	△ 618
加工用米	4,547	5,022	5,858	6,178	6,804	6,920	116
新規需要米（計）	2,975	3,188	3,125	8,271	9,445	10,499	1,054
うち飼料用米	1,841	1,974	1,865	6,513	7,094	6,788	△ 306
WCS稲	540	573	574	620	900	1,594	694
米粉用米	57	50	51	72	92	143	51
新市場開拓用米	537	591	635	1,066	1,359	1,974	615
戦略作物（計）	86,755	87,292	87,762	88,827	89,233	67,727	△ 21,506
うち麦	32,501	33,132	33,616	35,215	37,248	33,236	△ 4,012
大豆	19,134	18,810	18,500	18,599	19,246	17,609	△ 1,637
飼料作物	25,409	25,517	25,665	25,867	24,156	10,436	△ 13,720
そば	9,178	9,205	9,336	8,603	8,088	6,038	△ 2,050
なたね	533	628	645	543	495	408	△ 87

資料：農林水産省「水田における作付状況」（各年版）によって作成。

注1：水張面積は主食用米等と新規需要米の合計面積。

注2：増減は2022年から2023年にかけての増減面積。

の半分以下となった。後者も4分の1にあたる2,000haの減少である。1年で生じる変化とは到底思えず、表示した2018年以降のトレンドとも一致しない。これが2023年の「畑地化」のインパクトであり、2万haを超える転作がこの世界から消えたことを意味する。戦略作物の合計21,500haの減少は、前述の28,600haにやや届かないが、北海道における畑地化は飼料作物とそばの転作を中心として、この1年間で急速に進んだとみることができる。

逆に、水張面積はわずかながら増加している。この点も、これまでのトレンドとは一致しない。水田地帯において、水張りを増やすのは意識的な対応であり、背景には先ほどの水活見直し（5年水張りルール）がある（坂下ら、2023）。その伸びを牽引しているのは新規需要米であり、なかでもWCS稲と新市場開拓用米（輸出用米等）である。面積的にはまだ飼料用米が多いが、2022年から23年にかけて初めて減少に転じている。2024年産からは交付単価（一般品種）の引き下げも予定されているため、当面は増産を期待できる状況ではないかもしれない。

ただし、WCS稲や新市場開拓用米も安易に取り組めるようなものではなく、前者では専用機の導入に伴う投資負担や耕畜連携体制の構築、後者では輸出の取り組みを本格化させる必要がある。こうした新たなチャレンジを支える仕組みづくりが必要である。

3. 事例地域における水田利用の動向

北海道における転作対応には地域間の差があるが（小池、2019）、ここでは上述した「飼料作物」と「そば」の転作対応が多い地域をマークしておきたい。事例地域である鷹栖町が、まさに前者にあたる。次節で述べるように、転作の主流が「牧草」であることを確認しているため、鷹栖町について述べる際には「飼料作物（牧草）」と記述しておく。もうひとつの「そば」型の転作については、北空知管内の深川市を取り上げる。前出の「水田における作付状況」によれば、深川市の転作そばの面積は2022年で1,176haであり、道内市町村（協議会）の中ではトップの大きさである。

表Ⅱ-2は、両町村の2022年及び23年の水田利用状況を示したものである。まず、耕地面積調査による水田本地面積（2022年）は、鷹栖町が3,400ha、深川市が8,130haであり、表示した水張面積をベースに計算すると、鷹栖町の転作率は32%、深川市は36%となる。上川中央部（鷹栖町）と北空知（深川市）は北海道を代表する「米どころ」であり、転作率も相対的に低くなっている。

2022年の時点で、鷹栖町では転作（戦略作物）に占める飼料作物（牧草）の割合が7割近くになっており、牧草転作への依存度が高い。他方、深川市では転作そばの割合が5割弱になっているものの、麦・大豆を合わせると半分超を占める転作対応が行われており、転作対応はそばオンリーではない。こうした違いを含みつつ、2022年から23年にかけての変化を簡単に見てお

きたい。

まず、鷹栖町について見ておくと、最大の特徴は飼料作物（牧草）の面積が2022年から23年にかけて大幅に減少していることである。実数は345ha減であるが、もしこの面積がすべて畑地化に向かうとすれば、水田本地面積のおよそ1割に相当する。畑地化しても5年間は耕作が継続するが（定着促進支援）、将来的に受け手のいない農地とならないような工夫が必要である。

次に深川市について見ておくと、2022年から23年にかけて転作そばは15%程度減

少しているが、前出の全道平均よりも減少率は抑えられている（全道平均は25%減）。深川市に本所を置く広域合併農協の「JAきたそらち」は、かつての「そば過剰」状態を是正すべく、乾燥調製施設を計画的に整備して麦・大豆転作の拡大を図ってきた経過がある。表に見るように麦・大豆転作はある程度定着しており、2022年から23年にかけても90haほど拡大している。深川市の場合は、転作そばの減少が直ちに畑地化には向かわず、麦・大豆転作の拡大に向かう余地がある。そのような方向に誘導すべきであろう。

表Ⅱ－２ 事例地域等における水田利用の動向

(単位：ha)

	鷹栖町			深川市		
	2022	2023	増減	2022	2023	増減
水張面積（計）	2,325	2,321	△ 4	5,174	5,092	△ 82
主食用米等（計）	2,182	2,132	△ 50	4,659	4,566	△ 93
うち主食用米	1,921	1,907	△ 14	4,379	4,450	71
備蓄米	102	0	△ 102	154	14	△ 140
加工用米	159	225	66	126	102	△ 24
新規需要米（計）	143	189	46	515	526	11
うち飼料用米	99	131	32	189	111	△ 78
WCS稲	0	0	0	90	154	64
米粉用米	0	0	0	2	2	0
新市場開拓用米	44	58	14	234	259	25
戦略作物（計）	768	424	△ 344	2,541	2,430	△ 111
うち麦	88	96	8	795	862	67
大豆	74	68	△ 6	541	563	22
飼料作物	520	175	△ 345	29	16	△ 13
そば	86	85	△ 1	1,176	989	△ 187

資料：農林水産省「水田における作付状況」（各年版）によって作成。

注1：水張面積は主食用米等と新規需要米の合計面積。

注2：なたねは両町村共に作付実績がないため表示していない。

コメについて見ておくと、鷹栖町では水張面積はほぼ変わっておらず、加工用米と飼料用米は若干の伸びを見せている。深川市ではトータルの水張面積は若干減少しているが、主食用米は増加しており、WC S稲も伸びている。総じて見ると、鷹栖町の水田利用は水稲単作的な方向に、深川市では田畑輪換を組み込んだ水田輪作体系の構築に向かいつつあるように思われる。

次節では鷹栖町における地域計画の策定状況に焦点を当てるが、その際の着眼点を以上から示唆される限りで述べておくと、①牧草転作の受け手の状況、②同じく畑地化申請の状況と将来的な利用見通し、③水田として残すべきところの線引きとその集約状況、といった諸点である。いずれも地域計画・目標地図の策定と関わりがあるが、調査時点ではまだ現在進行形の状況であるため、今後の継続的な観察を通じてフォローしていく部分があることを予めお断りしておきたい。

Ⅲ. 地域計画の内容と策定に向けた取組み

1. 人・農地プランと地域計画の相違

2022年の法改正により、人・農地プランは基盤法に組み込まれて法定化されると共に、その名称も地域計画に変更された。ここでは、基盤法改正に伴う人・農地プランから地域計画への変化の内容を整理しておくが、その前段として人・農地プランの変遷についても言及しておく。それは現在の人・農地プランが「実質化された」人・農地プランであり、人・農地プランも変遷

しながら地域計画に至ることになったため、そのことについても触れておく必要がある。

人・農地プランは2012年度に国が開始した事業である。任意に設定した地区で農業者が話し合い、5～10年後に中心的な役割を果たすと見込まれる農業者を「中心経営体」としてリストアップし、地域農業の将来のあり方を定めるというものであった。そして、その実現のために青年就農給付金（現：農業次世代人材投資資金）や機構集積協力金、スーパーL資金の金利負担軽減措置などが次々と登場すると共に、既存の基盤整備事業なども関連付けられた。しかし、この時点で人・農地プランは法的根拠をもたず、規範力を欠いていたため、単に事業利用を目的とした人・農地プランの策定が散見されるようになった。その流れを変えようとしたのが、2019年度から開始された「人・農地プランの実質化」である。

人・農地プランの実質化では、まず市町村が「実質化されているか否か」を見極めることが求められた。実質化の判断基準は、対象地区内の過半の農地について、近い将来の農地の出し手と受け手が特定されていることとされた。具体的には、中心経営体の経営面積と貸付け予定面積の合計が対象地区の農地面積の50%を上回っていることであった。この基準を満たした人・農地プランは、「既に実質化している」人・農地プランとされたのである。

一方、実質化していないと判断された人・農地プランでは、①対象地区内の耕地

面積の少なくとも過半について、耕作者または地権者の年齢と後継者の有無等を確認するアンケートの実施、②そのアンケートを基に5～10年後に後継者がいない農地を判別できる地図（「現況地図」）の作成、③現況地図を基に中心経営体への農地の集約化に関する将来方針を、2021年度までに策定することが求められた。このような手続きを経て作成された人・農地プランは、「実質化が完了した」人・農地プランとされたのである。

したがって、2019年度から着手された「人・農地プランの実質化」をうけて、各地域の人・農地プランは、①既に実質化している人・農地プラン、②実質化が完了した人・農地プラン、③それ以外の実質化に向けて取組中のプランに大別され、①②を合わせて「実質化された人・農地プラン」と呼称されるようになった。いささかわか

りにくいのが、地域計画の策定の前史として押さえておく必要がある。

このような「人・農地プランの実質化」の流れの後に登場したのが、2022年の法改正による人・農地プランの法定化（地域計画）である。地域計画の作成の期限は2024年度（2025年3月）とされており、上で述べたように白紙の状態からスタートするわけではない。改正法が施行され（2023年4月）、新たな地域計画の作成作業がスタートする2023年度の時点で、先述の「実質化された人・農地プラン」を持っている市町村（再生協）も多い。既存のプランと新たな地域計画との関連をどのように考えるのかもひとつの論点であり、現地調査で確認すべき点である。

人・農地プランと地域計画の相違を記載例に基づいて確認しておく、表Ⅲ-1のようになる。一見してわかるように、地域

表Ⅲ-1 実質化された人・農地プランと地域計画の記載例の比較

実質化された人・農地プラン	地域計画
1 対象地区の現状 ①地区内の耕地面積 ②アンケート回答者の面積合計 ③地区内における〇才以上の農業者の耕作面積の合計 i うち後継者未定の農業者の耕作面積の合計 ii うち後継者について不明の農業者の耕作面積の合計 ④地区内において今後中心経営体を引き受ける意向のある耕作面積の合計	1 地域における農業の将来の在り方 (1) 地域計画の区域の状況 地域内の農用地等面積 ①農業振興地域のうち農用地区域内の農地面積 ②田の面積 ③畑の面積 ④区域内において規模縮小などの意向のある農地面積の合計 ⑤区域内において今後農業を担う者が引き受ける意向のある農地面積の合計 (参考) 区域内における〇才以上の農業者の農地面積の合計 うち後継者不在の農業者の農地面積の合計 (備考) 遊休農地〇〇ha (2) 地域農業の現状と課題 農地需給バランス、団地救、対策 (3) 地域における農業の将来の在り方 作物・栽培方法（必須）
2 対象地区の課題 農地需給バランス	2 農業の将来の在り方に向けた農用地の効率的かつ総合的な利用に関する目標 (1) 農用地の効率的かつ総合的な利用に関する方針 (2) 「担い手」に対する農用地の集積に関する目標 (3) 農用地の集団化に関する目標
3 対象地区内における中心経営体への農地の集約化に関する方針	3 農業の将来の在り方に関する関係者が2の目標を達成するため必要措置（必須項目） (1) 農用地の集積・集団化の取組 (2) 農地中間管理機構の活用方法 (3) 基盤整備への取組 (4) 多様な経営体の確保・育成の取組 (5) 農業支援サービス事業者等への農作業委託の取組 以下、任意記載事項 ①鳥獣被害防止対策、②有機・減農薬・減肥料、③スマート農業、④輸出、⑤果樹等 ⑥燃料・資源作物等、⑦保全・管理等、⑧農薬用施設、⑨耕運連携、⑩その他
4 3の方針を実現するために必要な取組に関する方針（任意事項） ・農地の貸付け等の意向 ・農地中間管理機構の活用方針 ・基盤整備への取組方針 ・作物生産に関する取組方針 ・鳥獣被害防止対策への取組方針 ・災害対策への取組方針	

資料：農林水産省「人・農地プランの実質化について」2022.4及び同「地域計画策定マニュアル」2023.6より作成。

計画の方が記載項目は多く、新たに協議を必要とするものも存在する。特に、「3. 地域計画の目標を達成するためとるべき必要な措置」については、人・農地プランでは任意事項であったものが、農用地の集積・集団化、農地中間管理機構の活用、基盤整備への取組などの5項目が必須項目となった上に、任意記載事項も10項目に増加している。任意記載事項は、関連事業を導入する際には重要な根拠となるため、実質化された人・農地プランを持つ地区であっても、再度協議して検討する必要があるだろう。

なお、人・農地プランにおける中心経営体は、地域計画に移行した際に「効率的かつ安定的な農業経営を営む者」(担い手)という表現に変更されている。ここでは、中心経営体が持っていた「農地の受け手」というニュアンスが消失している。この点は地域計画が基盤法に根拠を持つことになったことと関係していると思われる。ただし、この「担い手」は相変わらず認定農業者及び認定新規就農者とイコールではなく、その点は従来から変わっていない。

2. 北海道における人・農地プランの策定状況

人・農地プランが法定化されることで、全国の市町村は農業振興地域全域の保全を農業者ならびに関係団体と共に検討する必要に迫られている。しかし、地域計画は人・農地プランから連続したものであり、その作成は人・農地プランの策定度合いと関係していると考えられる。そこで、

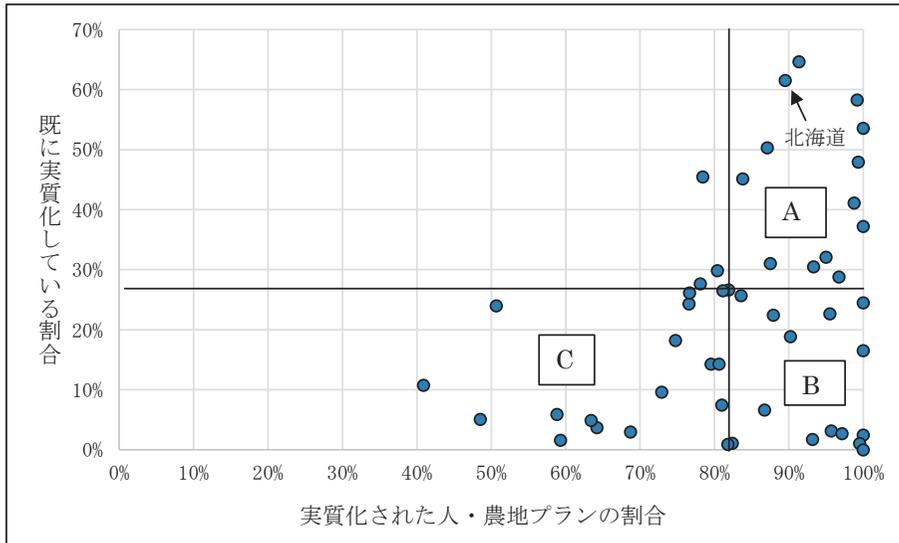
都道府県別に実質化された人・農地プランの策定状況をみたのが図Ⅲ-1である。

用いている数値は2021年度末時点のものであるが、ここで言う「実質化された人・農地プラン」とは、上述したように「実質化」が着手された2019年度以前に「既実質化している人・農地プラン」に加えて、2019年度から21年度までの間に「実質化が完了した人・農地プラン」を合わせたものを指す。そのプラン数の策定割合を横軸に、そして「既実質化」している割合を縦軸として都道府県にプロットしたものである。読み取ることができるのは、都道府県単位の「実質化された人・農地プラン」の策定状況に加えて、その策定の時期が「実質化」が始まる2019年度以前のものであったかどうか、といった点である。

まず全国状況から確認すると、全国には2021年度末時点で21,884プランがあり、実質化された人・農地プランは18,287、全体の83.6%を占めている。実質化された人・農地プランの内訳は、「既実質化」が5,616で全体の25.7%、「実質化が完了」が12,671で同57.9%である。後者の方が多く、2019年度からのテコ入れによって急速に「実質化」が進められた状況が読み取れる。

図では、全国平均値よりいずれの割合も上回っているグループ(A)と、実質化の割合は上回っているが「既実質化」が下回っているグループ(B)、いずれの割合も下回っているグループ(C)の3つに区分して示している。各グループに含まれる

図Ⅲ－１ 都道府県別の実質化された人・農地プランの策定状況
(2021 年度末時点)



資料：農林水産省「人・農地プラン実質化の取組状況」2022. 3より作成。

注：実線は全国平均値をあらわす。

都道府県数はそれぞれ 13、12、16 と大差なく、地域的な偏りも確認できなかった。ただし、グループ（C）には東京都、大阪府、京都府などが含まれており、大都市圏ほど実質化された人・農地プランの策定が難しい傾向にあるとみられる。

そのなかで北海道はグループ（A）に属しており、「既に実質化」の割合が滋賀県に次いで高い。北海道は、早期に実質化された人・農地プランが策定されてきた地域ということができる。

そこで表Ⅲ－2は、北海道の振興局別に人・農地プランの策定状況をみたものである。数値は2022年度末時点のものであるが、ここでも「既に実質化」の割合が69.6%と高いことを確認できる。振興局別には釧路が100%でもっとも高く、十勝(95.3%)、オホーツク(92.1%)と続いて

いる。次いで檜山、後志であり、総じて畑作地帯ほど「既に実質化」の割合が高い傾向がある。他方、「実質化が完了」の割合が高いのは渡島(83.3%)、胆振(65.4%)、宗谷(56.3%)などであり、このふたつを合わせてほとんどの振興局では9割以上が「実質化」されている。2019年度からのテコ入れもあり、北海道の人・農地プランは概ね実質化されている段階にあるといえることができる。

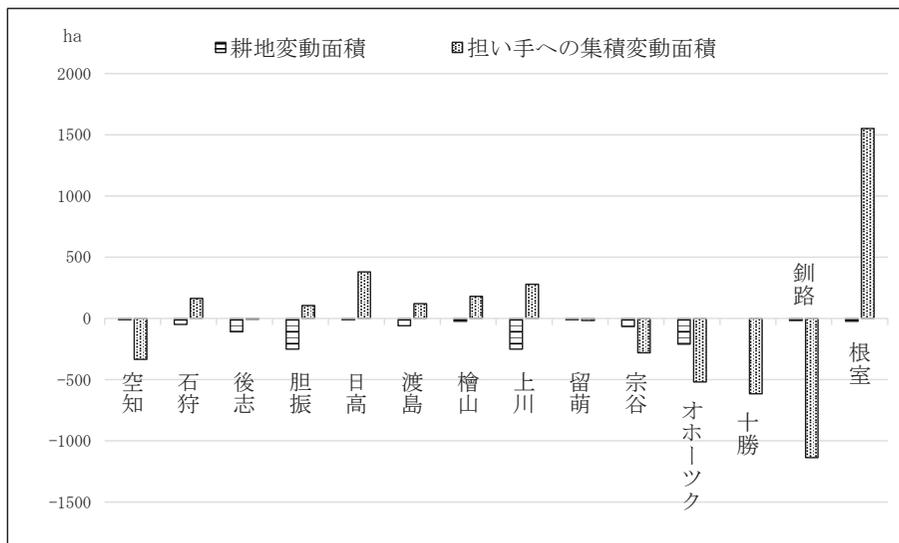
しかし、人・農地プランの実質化＝地域農業構造の安定という訳では必ずしもない。図Ⅲ－2は、振興局別に2021年7月から2022年7月にかけての耕地面積および担い手（認定農業者や認定新規就農者等）への集積面積の変動を示したものである。図示したように、耕地面積は十勝を除いて多かれ少なかれ減少している。なか

表Ⅲ-2 北海道振興局別の実質化された人・農地プランの策定状況
(2022年度末時点)

	計				計	計		
	既に 実質化	実質化 完了	取組み中	既に 実質化		実質化 完了	取組み中	
渡島	30	1	25	4	100.0%	3.3%	83.3%	13.3%
檜山	23	20	2	1	100.0%	87.0%	8.7%	4.3%
胆振	26	9	17	0	100.0%	34.6%	65.4%	0.0%
日高	45	19	25	1	100.0%	42.2%	55.6%	2.2%
後志	35	30	3	2	100.0%	85.7%	8.6%	5.7%
石狩	56	28	28	0	100.0%	50.0%	50.0%	0.0%
空知	102	76	26	0	100.0%	74.5%	25.5%	0.0%
上川	90	60	12	18	100.0%	66.7%	13.3%	20.0%
留萌	46	35	6	5	100.0%	76.1%	13.0%	10.9%
宗谷	16	5	9	2	100.0%	31.3%	56.3%	12.5%
オホーツク	38	35	3	0	100.0%	92.1%	7.9%	0.0%
十勝	129	123	6	0	100.0%	95.3%	4.7%	0.0%
釧路	10	10	0	0	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%
根室	25	16	9	0	100.0%	64.0%	36.0%	0.0%
計	671	467	171	33	100.0%	69.6%	25.5%	4.9%

資料：北海道農政庁農業経営局農業経営課「令和4年度人と農地の状況に関する市町村別データ」
2023.8より作成。

図Ⅲ-2 振興局別の耕地面積および担い手への集積面積の変動



資料：北海道農政庁農業経営局農業経営課「令和4年度人と農地の状況に関する市町村別データ」2023.8より作成。

注：2021年7月から2022年7月の変動を示している。

でも胆振 (-250ha)、上川 (-250ha)、オホーツク (-210ha) の減少幅が大きいですが、受け手が確保されていれば減少は生じないはずであり、地域計画ではこうした「受け手のいない」農地の問題にも対処する必要がある。したがって、実質化された人・農地プランを持っている地域であっても再度地域で話し合い、地域計画の策定作業を進めることが必要である。

また、表示等は省略するが、北海道における担い手への農地集積は2022年7月時点で91.6%と高く、担い手は十分に確保されている。しかし、その1年前と比較すると、日高 (+380ha)、上川 (+279ha)、檜山 (+180ha) などで集積面積が増加している一方、釧路 (-1,137ha)、十勝 (-616ha)、オホーツク (-518ha) などでは減少している。これらの振興局は前掲の表Ⅲ-2に示したように、早期に実質化された人・農地プランを持つ地域であるが、北海道で主流の「担い手から担い手へ」の農地移動が、必ずしも農地集積をもたらす訳ではないことも示唆される。したがって、実質化された人・農地プランを保有する市町村（協議会）でも、地域計画の策定に臨む必要があると考えられる。

3. 地域計画策定に向けた先進的取組

－北海道鷹栖町－

地域計画は2024年度（2025年3月）までに策定する必要があるが、北海道では1年前倒しで2023年度に策定する市町村（協議会）もいくつか存在している。ただし、そうした市町村は3つ程度しかなく

（本稿執筆時点）、ほとんどは準備段階の状況にある。以下では、1年前倒しの2024年3月までの策定を目指している鷹栖（たかす）町を取り上げ、その実態を整理すると共に、策定上の課題についても触れておきたい。なお、本稿執筆時点でも現在進行形の取り組みであるが、以下の実態認識は2024年1月の調査時点のものである。

（1）鷹栖町の概要と農業ビジョン

鷹栖町は、北海道のほぼ中央、上川総合振興局の中心部に位置し、旭川市に隣接している。全体的には盆地状の地形であるが平坦地も多く、総面積13,942haのうち約3割が耕地である。水稻が基幹作物であり、夏秋キュウリやトマトジュース用の原料トマトに加え、シイタケや寒締めホウレンソウも生産されている。

行政が策定した直近の農業ビジョン（2020～2022年度）によれば、2019年の農家戸数は288戸であるが、それに先立つ10年間で138戸が離農しており、約3割の減少となっている（経営所得安定対策交付金の対象農家戸数の数値）。農業従事者年齢では60歳以上が61.8%を占め、農家戸数の減少と共に高齢化も進行している。これに伴い、経営耕地面積20ha以上の経営体が2009年には全体の8.9%であったものが、2019年には17.0%に増加している。その反面、鷹栖町における水田作複合経営の基幹部門である施設野菜（キュウリ）の生産農家が減少している状況にある。

こうした事態に対応して、鷹栖町では農業人材の育成・確保が重要であると考えられている。農業人材とは、農家後継者や新

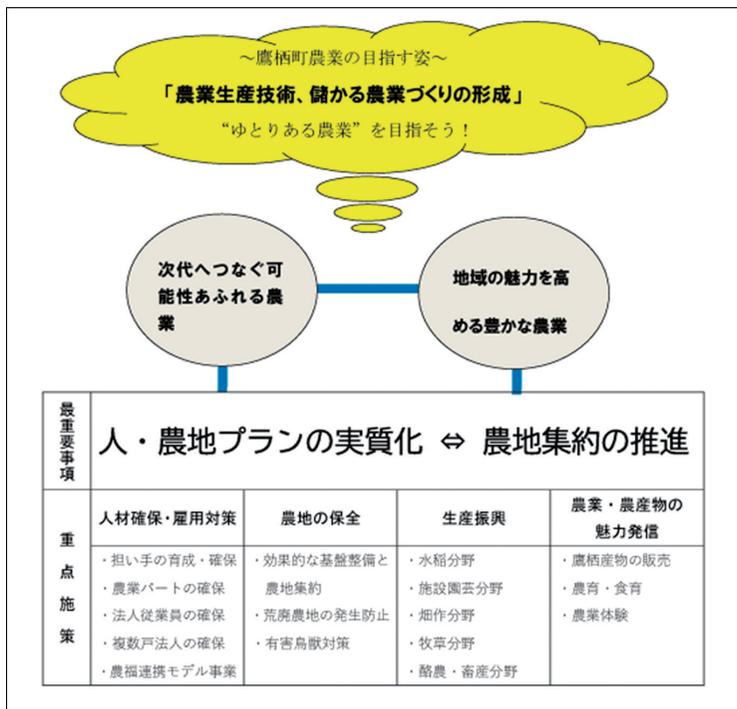
規参入者、法人就農者などのことを指し、地域を単位とした複数戸による法人化も広義の農業人材に含めて考えられている。また、人材の育成・確保だけでなく、農業経営の安定化も重要な課題として位置づけられている。その方策として、生産性を向上させるための農地の集積・団地化（農地集約）、基盤整備（効果的な基盤整備と農地集約）、スマート農業の推進が検討されている。さらに、複合経営の確立も地域にとっては重要な課題であり、施設野菜や高収益作物の生産振興、施設園芸のスマート化も検討項目に挙がっている。

以上の構想は農業ビジョンに反映されており、図Ⅲ-3に示すように「人材確保・雇用対策」「農地の保全」「生産振興」

という柱立てで重点施策の中に組み込まれている。その上で、鷹栖町の農業ビジョンの最大の特徴は「人・農地プランの実質化」が最重要事項として位置づけられていることである。

農業ビジョンの作成は2019年度であり、上述したように人・農地プランの実質化にドライブがかかったタイミングと一致する。しかし、鷹栖町のビジョンに書き込まれたこの目標は、政策要求に応えることが主たる目的ではなかったと考えられる。図示したビジョンの前段には、「農業・農村の振興を図るためには、農業者自らが主体的・自主的に地域の課題などを分析し、そのために自分たちで何が取り組めるかを議論し、その上で必要な振興策や解決策を

図Ⅲ-3 北海道鷹栖町の農業ビジョン



資料：鷹栖町『鷹栖町農業ビジョン 令和2年度～4年度（第3期）』2020. 3, P6

関係機関や団体も交えて検討し、実行していく必要」があると記載されている。農業ビジョンの実現性を高めるために、むしろ人・農地プランの実質化を活用したといえることができる。

そのため、人・農地プランの実質化の理解も鷹栖町なりにアレンジされており、10～15年後に「守るべき農地を中心経営体に集積・集約していく未来を描くマップ」を作成すると説明されていた。現在の地域計画で求められている「目標地図」の作成を、実質化の段階で行おうとしていたのである。鷹栖町からすると、地域計画の方が自分たちの取組みに近づいてきたという状況にある。こうしたベースを持っていることにより、1年前倒しで2023年度に地域計画の策定に向かうことが可能になっている。

(2) 人・農地プランの実質化への対応

上述したように、地域計画と人・農地プランの内容には相違がある。作成が求められている地図との関係で言えば、人・農地プランは後継者不在農家の農地をマークする「現況地図」を作成する一方、地域計画は受け手を確定する「目標地図」の作成を求める踏み込んだ内容を持っている。

鷹栖町では、実質化の段階で「目標地図」の原型となる上述の「未来マップ」を作成することとした。それに対して現場からの反発がなかった訳ではないが、未来マップを作成することが、北海道特有の農業委員による「あっせん」活動（農地の売買・賃貸のマッチング）をしやすくなることにつながり、農業委員の負担を軽減する取組み

であることに理解が得られた。加えて、マップの作成は大規模基盤整備事業の実施やスマート農業の推進など、事業導入や取組みの前提であるという位置づけにも理解が得られている。

鷹栖町における未来マップ作成のための話し合いは、15年後の姿を想定しつつ、75歳をリタイア年齢と仮定して参加者を60歳（当時）で区切り、それ以上の年齢層（出し手）とそれ以下の年齢層（受け手）のグループに分けて協議を行った。年配の農業者がいる場では、受け手となる若手層が発言しにくいだろうという配慮も働いている。鷹栖町の人・農地プランは町内を5地区に分けて策定しており、1グループにつき2～3日かけた話し合いを全地区で実施した。その結果、2020年8月に第1弾の未来マップの作成に至った。その上で、2023年度に第2弾の地域計画が策定される予定である。

(3) 地域計画の策定と課題

今回の地域計画と目標地図の作成は、前回の実質化の時と同様に地区を単位とした協議の場を設けて進められている。そこでは、農地1筆ごとに現在の経営者が10年後も耕作するところは青色に、基盤整備の導入など条件整備が耕作継続の前提であるところはグレーに、現在の耕作者が継続することを見込めないところをピンク色とし、3色に色分けするやり方がとられている。また、受け手にかかわる情報を地図上で集約することとは別に、**図Ⅲ-4**に示したような作付け地図とも重ね合わせて、圃場の位置、大きさ、形状、作付け履

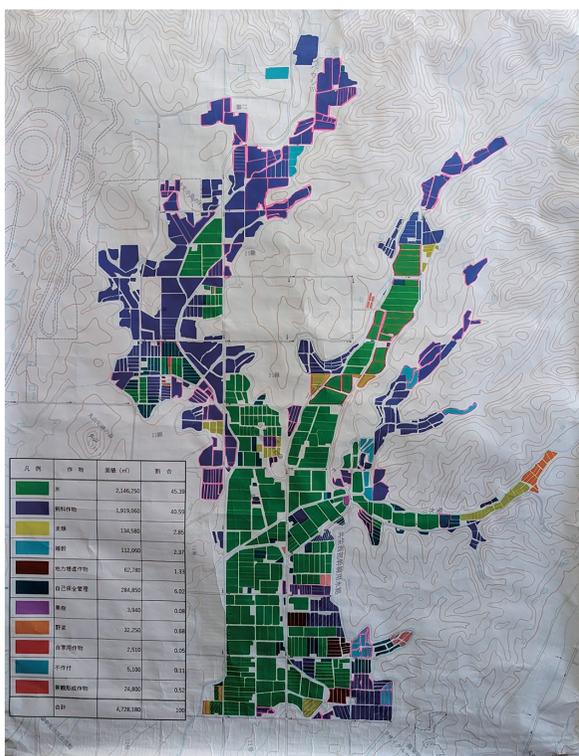
歴などの多様な観点から、将来に向けた適正利用の判断をすることができるようにしている。

その結果、受け手が直ちに見つからない農地が一定程度存在する見込みとなっている。その背景として、地域条件に合わせた土地利用が選択されてきたことがある。鷹栖町の基幹作物は稲作であり、平坦部に位置して条件も整備されている水田は今後も稲作が継続し、受け手の拡大意欲も旺盛である。他方、町の外延部に位置し、小河川沿いに展開する条件不利の水田は、転作対応で飼料作物（牧草）が作付けられてきた。その利用は主に町内の酪農・畜産経営と結びついていたが、「水活見直し」で交

付期限が2026年度までに区切られたことにより、転作地の作業受託や借り入れを断念する意向を持つ農業者が現れている。2023年度から本格化した畑地化の申請をしたとしても、定着促進支援は5年で打ち切られる見込みであり（2027年度まで）、状況がそう大きく変わるわけではない。

こうした政策環境の変化は、未来プランを作成していた当時とは大きく異なる。図示した地区では牧草転作を一手に引き受けていた農家から耕作を打ち切る意向も出され、地区内の約8%に相当する40ha分の受け手が未定となっている（調査時点）。地区内に受け手がなければ、地区外の受け手を探求するか、新規参入者向け

図Ⅲ-4 地域計画策定に使用された作付け状況図



資料：鷹栖町役場提供資料

の農地として確保するなど、それ以外の方法で地域計画をまとめることもできる。しかし現時点では、地区内の農地は地区内の担い手でカバーしたい意向が地区の協議で出されている。地域の意向を無視して地域計画を作成することはできず、より良い解決策を地域内で模索する必要がある。

このように地域の将来を農業者が話し合っただけで見通すことは重要な取組みであるが、地域を揺るがす政策変更のなかでの地域計画の策定は、地域に無理を強いている感が否めない。ソフトランディングのための政策メニューの充実が必要であるとも考えられる。

IV. 考察と展望

本稿の分析を通じて明らかになった点をまとめると、次の3点である。第1に、農地の適正利用の将来像を展望する地域計画を策定する機運は地域の中に存在するものの、水田政策の変更（水活見直し及び畑地化促進）が、問題状況を複雑にしていることである。そのことと関連して第2に、地域計画の策定を通じて、北海道の水田中核地帯といえども「受け手のいない農地」の存在が明らかとなり、避けては通れない課題が浮き彫りになっていることである。第3に、政策変更が「受け手のいない農地」をつくり出していると言わざるを得ない状況があるが、それをカバーするような政策的な手当てがあれば、状況は改善する可能性があることである。事例地域では、酪農・畜産経営の自給飼料基盤として

利用されてきた転作田がそれに当たるが、自給飼料増産の枠組みで新たな支援を引き出すか、あるいは、施設園芸（きゅうり）の新規参入用地として再整備するなど、この機会に関係諸機関で知恵を出し合い、現実的な対応策を練り上げていく必要があるだろう。

次に、農地中間管理事業の課題として、2点指摘しておきたい。第1に、「受け手のいない農地」に機構がどのように関わるかという問題がある。2024年度予算の概算決定資料によれば、機構集積協力金交付事業と関連して「地域のまとまった農地（地域計画において受け手が位置付けられていない農地を含む。）の農地バンクへの貸借・農作業受委託により、農地の集積・集約化に取り組む地域に対し、協力金を交付」という表現が盛り込まれた。そして、「受け手が位置付けられていない農地」の場合、その交付単価が10a当たり0.5万円～1.5万円であることも書き込まれている。現時点でこれ以上の詳細は不明であるが、事例地域の上述のようなケースでも活用可能であるのか、今後検討の余地がある。第2に、中間管理事業と基盤整備事業とのリンクをもっと強めた方が良いと思われることである。かねてより中間管理事業と関連して「機構関連整備事業」が措置されているが、事業要件のハードルが高く（15年以上の借受期間の設定や収益性要件など）、道内でも数ヶ所しか利用されていない。とりわけ水田地帯においては、実際の農地集積・集団化（＝集約）は基盤整備事業を通じて実現するという理解が先

にある。それは個別経営の規模拡大やスマート農業技術を導入する前提条件でもある（東山, 2019）。新しい仕組みの下で、機構はほぼすべての農地流動化に関与することになるが、中間管理事業を利用するメリットとして基盤整備事業とのリンクを強めることは現場も期待しており、有効であると考えられる。

引用文献

- 東山 寛 (2019) 「拡大条件の模索を続ける水田農業：北海道」『農業と経済』85 (11) : 37-43.
- 稲垣照哉 (2022) 「「人・農地関連法」の見直しの経過と施行に向けた課題（上）」『農政調査時報』588 : 13-27.
- 小池（相原）晴伴 (2019) 「北海道における転作対応の展開と新体制の整備」安藤光義（編）『米生産調整の大展開（日本農業年報64）』農林統計協会 : 99-113.
- 坂下明彦・正木 卓 (2023) 「北海道における水田土地利用の地域差と水田活用直接支払交付金見直しの影響」『土地と農業』53 : 46-85.