

【調査報告】

効率的な農地利用をどのように促すか

—岩手県花巻市および盛岡市における地域計画策定に向けた取組から—

東京農業大学教授 堀 部 篤

1. はじめに

構造政策の歴史は長く、わが国の農政は、望ましい農業構造の実現を目指し続けてきた。特に、2009年の農地利用集積円滑化事業創設以降は、公的な機関関わった農地利用調整を中核のアイデアに、人・農地プラン、農地中間管理事業、人・農地プランの実質化、地域計画と、頻繁に政策・制度を変えてきた。直近では、2023年4月に農地関連改正法が施行され、2024年度中に市町村は、地域計画および目標地図を策定することとなった。また農業委員会は、地域の話し合いの場での調整役として期待され、農地の出し手・受け手の意向を把握するとともに、目標地図の素案を作成することとなった¹。そのため現在、全国の市町村および農業委員会は、相当の労力を割いて、精力的に農業者の農地利用の意向把握や、地図化、集落段階での話し合いを

進めている²。ただし、各市町村、各集落では、農業構造や、行政と集落の関係、これまでの話し合いの経緯が異なるため、農地利用調整における具体的な課題や、効果的な推進方法が異なる。そして現在は、全国各地でその試行錯誤が繰り返されている状況といえる。

そこで本稿では、効率的な農地利用を促すためにはどうすれば良いか、岩手県花巻市および盛岡市の地域計画の取組から検討したい。両市は、北上川上流に位置し、日本を代表する水田地帯のひとつである。花巻市は、歴史的に農協や行政が連携しながら、集落レベルで濃密な議論をしてきた、先進的な地域と言える。実際、農地中間管理事業への対応においても、集落での話し合いを機敏に行い、機構集積協力金を活用している。そして近年、Y地区においては、農地の効率的な利用に向けて、集約

¹ 2016年4月に施行された農業委員会改革により、農業委員会は、必須事務として、農地利用の最適化、つまり①担い手への農地利用の集積・集約化、②遊休農地の発生防止・解消、③新規参入の促進に取り組むことになった。また、農業委員は公選制ではなくなり、市町村長による任命制となった。そして、農地利用最適化推進委員が新設された。これらにより、農業委員会は、地域の農業者の代表者としての位置づけよりも、構造政策を推進するための現場段階での労力としての位置づけが強くなった。

² 地域計画をめぐる状況については、市町村、農業委員会においては最重要の政策課題であるのに比して、学界においても、農水省内においても注目されているようには見えない。例えば、食料・農業・農村基本法の改正に向けた検討においても大きな論点とはなっていない。なお、地域計画法定化の際には全国市長会から懸念が表明されており、必ずしも市町村が歓迎しているわけではない。農地中間管理事業を含めた構造政策の推進手法については、学術的な検証が十分に行われているとはいえない。

化の取り組みが進められている。盛岡市は岩手県の県庁所在地であるが、広範に農地が存在する。盛岡市では、農地集約を進めるにあたり、経済学におけるマッチング理論を用いたアプリが実験的に導入されている。その中で都南地区では、(農)となんという、極めて規模が大きい集落営農法人において農地集約アプリが試行されている。

考察のポイントは、以下の2点である。第一に、農地の集約化、特に借地や特定農作業受委託を含む耕作地の交換の具体的な推進手法である。構造政策においては、「農地の集積・集約の推進」と、集積と集約が並べて表現されることも多いが、「集積(担い手の経営面積の増加)」と「集約(担い手が経営する農地が地理的に集まっているか)」は、経営にとっての意義も、農地の利用調整をする際の手法も異なる。近年は、農林水産省は集約の推進に力を入れているが、この集約がどのように行われ得るか着目したい。

第二は、地域計画の政策体系を構造政策の歴史的な経緯を踏まえて捉えることである。構造政策の体系は、推進主体、目標、計画、補助金の組み合わせでできているが、2009年の農地法改正以降、2～5年程

度の短いスパンで、変更をつづけてきた³。現在進められている地域計画についても、その政策体系とともに、地域段階で政策変更を受け止めてきた経緯から検討したい。

本論では、まず、岩手県の農業構造変動と農地利用に関わる政策の動向を確認する。続いて、花巻市における農地利用調整と集落営農ビジョンについて、特に担い手法人同士の耕作地交換の取り組みに着目検討する。さらに、盛岡市における農地利用調整について、実験的に導入されている農地集約に関するマッチングアプリの利用可能性を検討する。最後に、上記の二つの考察のポイントを検討し、結論を述べる。

2. 農地利用に関わる政策の推移

表1は、わが国の農地政策の変遷⁴と、事例対象地域である花巻市、盛岡市の取組の経過である。花巻市、盛岡市については次節以降で触れる。

現在まで続く、経営政策、農地政策の大きな枠組みは、いわゆる新政策(1992年)とそれを受けた農業経営基盤強化促進法(1993年施行)である。農業経営基盤強化促進法により、認定農業者制度が創設され、育成すべき担い手を市町村が認定し、農地を誘導する事となった。この農業経営

3 政策体系が短いスパンで何度も変更されることは、政策の執行過程や政策対象への負担が大きく、政策目的も伝わりにくくなることから望ましいことではない。ただし、政策は必ずしも担当部局や所轄官庁が望むようにできあがるものではなく、本稿は一面的な政策批判を意図していない。言うまでも無く、政策形成は、関係する利益団体や、政党、政党内での政治力学、中央政府内での首相部局と所轄官庁との関係、民間委員を含めた各種委員会等に大きな影響を受ける。そしてその背景には、選挙や国際情勢などの政治経済構造およびイベントがある。その説明は本稿の課題を超えるが、政策体系の変更は、上記の政策決定過程のメカニズムによるものと捉えられる。

4 構造政策と集落(むら)の関係の歴史は、安藤(2019)が整理している。農地制度の変遷は堀部(2022)、地域計画の概要と課題については堀部(2023)、標準小作料制度の廃止と、参考賃借料等の公的な指標の意義については堀部(2021)を参照のこと。

基盤強化促進法による利用権設定は、その後の農地の権利設定の中心となるが、2022年の同法改正により、農地中間管理機構を通じた権利設定に一本化され、2025年度からはこの方法での新規の権利設定は行われなくなる。

2009年の農地法改正では、農地利用集積円滑化団体制度が創設された。同制度は、農地の利用調整を地域の関連団体（農協、自治体、公社等）が行ない、地権者は白紙委任をすることになっており、農地の受け手は、多数の農地所有者と交渉しなくても、農地利用集積円滑化団体と協議すれば規模拡大・面的集積を実現できるとされた。つまり、機関による調整が主軸であり、推進方法としては、農地中間管理機構の当初の構想であった県段階でのオークションを通じた利用調整や、市町村・農業委員会による集落での話し合いを推進する人・農地プランとは異なる。また、農地の利用調整について言えば、標準小作料が廃止されたことも特筆される。廃止の理由は、効率的な農地の利用のためには、農地の貸借についても市場メカニズムによる価格を通じた調整に期待したからである。ただし、農地利用集積円滑化団体への白紙委任という公的機関による調整と、標準小作料の廃止による市場メカニズムによる取引推進は、政策アイデアとして異なってお

り、ちぐはぐな印象を受ける⁵。なお、2009年の農地法改正では、一般法人の農業参入が解除条件付きで全国展開されることが注目された。

民主党政権下では、2010年の戸別所得補償制度により、担い手以外も含めた農業者への支援方向が打ち出され、農地利用については2012年に人・農地プランによって、むら段階による話し合いが目指された。その後、人・農地プランは、2023年に法定化され、名称を地域計画へと変更する。人・農地プランは、市町村が策定主体となり、農業委員の協力を得て、集落での話し合いを進める仕組みである⁶。

2012年12月に成立した第二次安倍政権下では、官邸主導によって「四つの改革」（2013年）が政府のメッセージとして打ち出された。特に農地利用に関しては、農地中間管理事業の創設と米の直接支払制度の廃止が大きい。農地中間管理事業は、それまでのさまざまな農地制度改革から大きく踏み込んで市場メカニズムの活用を制度の根幹に置いている点、現在まで「農地中間管理事業を通じた効率的で望ましい農業構造の実現」を目標に掲げ続けている点で、重要な制度である。農地中間管理事業は、地域による調整ではなく、農業委員会による許可を不要にし、都道府県段階でのオークションによって借手を決め

⁵ 農地利用集積円滑化団体による賃借料の調整の内容と課題は、堀部（2020）を参照のこと。

⁶ 人・農地プランの議論については、農水省自身が補助事業の付属資料に過ぎなかったと述べるようになるが、当時は集落での話し合いを進めるように強く推進され、農政局等の優良事例や農業関連の新聞・雑誌報道では、有意義な議論が各地で行われていたとされた。当時の仕組みの中で、集落での協議を有意義に進めることが難しかったことは、堀部（2017）が、実際の集落協議の議事録から明らかにしている。

る制度であった。もちろん、法律の制定過程で、地元でマッチングされている場合はそれを優先して良いこととなり、大きな混乱は免れたが、その発想は、広域市場での調整である。このように同事業は、政策アイデアとしては人・農地プランとは大きく異なることから、当然、農地中間管理事業創設時は、政策体系における人・農地プランの位置づけは後退した。なお、それまで市町村段階で行っていた権利設定について、県段階で事務手続き（書類の送付・保管も）をする必要があることから、行政としての手続きの負担がそれまでより大きく、手続きの期間も伸びることになった。同事業は、同時に、政策目標（KPI）として、担い手への8割集積を掲げ、その実現のために中央政府は、数値での成果を都道府県・市町村に強く迫っていた。

その後、2019年の農地中間管理事業の5年後見直しの際には、都道府県段階での調整はほとんど機能しないことから、地域段階での取組を重視するようになる。その際、人・農地プランの実質化として、市町村が主体となって、集落段階では農業委員会が協力する方式を取るようになった。人・農地プランの実質化については、実質化の基準やスケジュール等、推進方法が細かく定められ、報告義務や各種補助事業との関連が大きい仕組みを取った。この5年後見直しでは、機構を通じた農地の権利設

定については、手続きの簡素化も行われている。人・農地プランが政策推進の中心となるのは、2019年の5年後見直し時からであるが、県段階での調整は、以前から後退していた。2016年の農業委員会法改正では、農業委員会が集落段階での構造政策の推進主体として位置づけられ、その後もその方向で、政府からの指導が続いてきたからである。

2020年策定の食料・農業・農村基本計画では、担い手への8割集積という単一指標での目標達成を目指す事への疑問の声があったことから、多様な主体への支援が打ち出された。ただし、現在も担い手への8割集積は重要な目標でありつづけている。そして2021年からの「人・農地など関連施策の見直し」の議論を経て、2022年には改正農地関連法が成立し、人・農地プランが地域計画として法定化され、10年後の農地利用の姿である目標地図を集落の話し合いを通じて作成することになった⁷。

このように、2012年に創設された人・農地プランの政策アイデアである「市町村・農業委員会によって集落での話し合いを推進する」という方法が制度の中心となり、改めて現在、各地で進められている。当時は補助事業の付属資料としての意味合いが強かった人・農地プランを、効果的に機能するように地図を含めた計画として義務づけた訳だが、単に人・農地プラン

⁷ 全国市長会から「人・農地プランの策定義務化等に関する緊急意見（2022年2月9日）」、「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案に関する意見（2022年3月22日）」が表明されており、自治体が歓迎していたわけではない事が分かる。

表1 全国及び花巻市、盛岡市の農地政策の歴史

西暦	平成 各号	農業政策	農地政策	花巻市	盛岡市
1993	5		農業経営基盤強化促進法	花巻農業振興公社設立	
1998	10			JAが農業経営・農地利用アンケート 農協・県・市が集落営農を検討 集落営農振興計画の作成	
	11				
	12			以降、集落営農振興実践行動計画を毎年見直し・実施	
2003	15	米政策改革大綱		集落営農ビジョン（農家組合単位154個） の作成	
2004	16			花巻を参考に集落水田農業ビジョンの策定を全県で要件化	
2005	17			以降、集落営農法人化、担い手育成研修会を随時実施	
2007	19	品目横断的経営安定対策	特定法人貸付事業	花巻農業振興公社が円滑化団体に	JAいわて中央および盛岡市が円滑化団体に
2009	21		農地法改正①解除条件付き、②標 種小作料廃止、③農地利用集積円 滑化団体)		
2010	22	戸別所得補償制度			
2012	24	青年就農給付金	人・農地プラン開始	人・農地プラン（農協支店単位16個）の作成	地域農業マスタープラン（人・農地プラン）を市内10地区で作成
2014	26	「四つの改革」	農地中間管理事業創設		
2015	27	食料・農業・農村基本計画策定			
2016	28	農業委員会法改正			
2017	29			機構集積協力金利用のための説明会	
2018	30		農地中間管理事業の創設5年後見直し	耕作地交換試行（3地区にまたがる3法人、7.5ha）	中心経営体意向調査、地区協議
2019	1		人・農地プラン実質化	人・農地プランの農地利用アンケート	人・農地プランの実質化、全農家アンケート ト、地区協議で調査結果提示
2020	2	食料・農業・農村基本計画策定			
2021	3		人・農地など関連施策の見直し	実質化されたプランの実践 A地区で集約化へ向けた情報交換会	人・農地プランの実践、地区協議を2回開 に話し合い。
2022	4		改正農地開連法の成立	A地区で耕作地交換約5ha	
2022	4		農山漁村活性化法施行（10月）		
2023	5	食料・農業・農村基本法改正検討	改正農地開連法施行（4月予定）	地域計画（新・集落営農ビジョン）策定への活動 8月3日農家組合長研修会	地域計画策定への活動。農業委員会が筆別 意向確認し、目標地区原案に反映。
2024	6		（地域計画の作成期間）		
2025	7		基盤法・稼働法の本格施行（予定）	A地区で機構契約更新が大量発生見込	

資料：筆者作成。

の位置づけを強化してきたわけではない。その間、農地中間管理事業が強く推進され、県段階での調整は目指されなくなり、市場メカニズムを通じたオークションという方法は無くなったものの、「農地中間管理事業を通じた望ましい農業構造の実現」というストーリー（言説）は政策目標として、残っているからである。そのため、農業経営基盤強化促進法による利用権設定は廃止されることになり、農地法以外では、農地バンク法による権利設定に一本化することになった。これにより、構造政策の推進手法は「市町村・農業委員会による集落での話し合いの推進」へと回帰・強化しつつ、構造政策のストーリー（言説）としては「農地中間管理事業を通じた望ましい農業構造の実現」を継続して目指す形になっている。

3. 岩手県における農業構造変動と農地中間管理事業

1) 中間管理事業の実施概要

岩手県における、農地中間管理事業の利

用実績を検討した後、この間の農業構造変動を、岩手県全体と、事例対象地域である花巻市および同市Y地区、盛岡市および同市都南地区について確認する。

表2は、岩手県における農地中間管理機構（(公社)岩手県農業公社）の借入・貸付実績の推移である。年度ごとの機構の借入面積と貸付面積のズレは、手続きのタイミングを利用としたものがほとんどで、基本的には地域段階でマッチング済みの案件を扱っている。ただし、貸付は再設定、再配分を含むため、特に近年は貸付面積の方が大きくなっている。年次変動も大きく、事業創設直後の、補助金の単価が高かった年は、2014年度が借入3,842ha、貸付2,359ha、2015年度が借入5,054ha、貸付5,222haと多く、公社の目標を上回っている。以降は、3,600haの目標に対して、借入面積が2016年度2,513ha、2017年度1,986ha、2018年度1,225haと大きく減少している。5年後見直し後となる2019年度以降は、2千ha前後で推移している。その内、新規の貸し付けは、約半分の千ha

表2 岩手県における農地中間管理機構の借入・貸付実績

年度	貸借計画（目標）			借入		貸付面積		新規貸付面積		岩手集積率	全国集積率
	借入	貸付	うち新規	面積	達成率	面積	達成率	面積	達成率		
2014	2,000			3,842	192.1	2,359	118.0	956		47.9	50.3
2015	3,600			5,054	140.4	5,222	145.1	2,327		49.4	52.3
2016	3,600			2,513	69.8	3,165	87.9	1,618		50.6	54.0
2017	3,600			1,986	55.2	2,137	59.4	966		51.9	55.2
2018	3,600			1,225	34.0	2,053	57.0	1,401		53.0	56.2
2019	2,600			2,146	82.5	2,922	112.4	1,261		53.4	57.1
2020	2,300	2,600	1,100	1,854	80.6	2,849	109.6	907	82.5	53.7	58.0
2021	2,300	2,600	1,100	2,221	96.6	2,782	107.0	1,085	98.6	54.5	58.9
2022	2,300	2,600	1,100	1,810	78.7	2,117	81.4	1,059	96.3	54.9	59.5
計	25,900	26,800		22,651	87.5	25,616	95.6	11,580			

資料：岩手県農業公社資料および農林水産省『農地中間管理機構の実績等に関する資料』より作成。

注1) 実績は公告日ベース。また、貸付実績には、再設定、再配分を含む。

2) 新規貸付面積及び集積率は、国の定義による。2022年度集積率は暫定値。

程度である。その間、担い手への農地集積率は2014年度末の47.9%から2022年度末の54.9%へ7.0ポイント増加している。本稿では、集積率の増加を、単に望ましいこ

と前提にはしないが、全国の動向と比較すると、事業開始時の集積率、直近の集積率、集積率の増加ポイントは、いずれもやや低い状況になっている⁸。

表3 農地中間管理機構の利用実績（2014～2022年）

(単位：ha、%)

市町村名	耕地面積	集積面積	集積率 2022年度末	借入面積	機構利用率
合計	148,700	81,637	54.9	21,815	14.7
盛岡市	8,600	3,864	44.9	988	11.5
八幡平市	9,100	4,336	47.6	548	6.0
滝沢市	3,410	1,746	51.2	444	13.0
雫石町	6,000	3,829	63.8	361	6.0
雫石町	3,750	2,572	68.6	477	12.7
岩手町	4,760	3,119	65.5	1,418	29.8
紫波町	5,550	3,769	67.9	466	8.4
矢巾町	2,700	2,172	80.4	480	17.8
奥州市	19,800	12,581	63.5	1,433	7.2
金ヶ崎町	4,840	3,509	72.5	720	14.9
花巻市	15,700	9,841	62.7	6,437	41.0
北上市	9,060	5,995	66.2	2,059	22.7
西和賀町	2,180	1,180	54.1	508	23.3
遠野市	7,010	2,951	42.1	536	7.7
一関市	18,000	9,962	55.3	2,622	14.6
平泉町	1,430	764	53.4	425	29.7
釜石市	749	30	4.0	5	0.6
大槌町	344	58	16.9	24	6.9
大船迫市	634	91	14.4	20	3.2
陸前石田市	811	316	39.0	179	22.0
住田町	936	187	20.0	18	1.9
宮古市	1,990	336	16.9	20	1.0
山田町	411	159	38.7	100	24.3
岩泉町	2,030	453	22.3	268	13.2
田野畑村	674	390	57.9	142	21.0
久慈市	2,810	741	26.4	103	3.7
普代村	243	133	54.7	0	0.0
野田村	364	90	24.7	53	14.6
洋野町	2,940	926	31.5	218	7.4
二戸市	4,400	1,586	36.0	162	3.7
蛭米町	2,220	875	39.4	103	4.6
九戸村	1,600	1,027	64.2	35	2.2
一戸町	3,550	2,049	57.7	445	12.5

資料：岩手県農業公社資料より作成。

- 注1) ストック値。借入面積を表示したが、貸付面積もほとんど変わらない
 2) 耕地面積は「令和4年耕地及び作付面積統計」、担い手集積率は岩手県農業振興課調べ、機構貸付面積は岩手県農業公社調べ。
 3) 集積面積は、国の定義による。

⁸ 国の集積率の定義では、①認定農業者、②基本構想水準到達者、③集落営農、④認定新規就農者であるが、岩手県では、県独自の定義として、上記に加え、⑤今後育成すべき農業者、⑥公共牧場の草地、⑦人・農地プランの中心経営体(①～⑤と重なる場合がほとんどだがそれ以外の者)、⑧研究・教育機関、が追加されている。

市町村別の状況を、表3に整理している。岩手県は多様な農業地帯があり、水田が広がる平野部の他、広範な山間部や、沿岸部を含む。さらに、市町村の規模も大きな差があるため、耕地面積も集積率も市町村ごとの差が大きい。その中で花巻市は、集積率は62.7%とやや高く、機構の借入面積は6,437ha、機構利用率は41.0%とどちらも第二位を大きく引き離して第一位である。

盛岡市は、集積率、機構の借入面積、機構利用率ともに県内でもやや低い水準にある。都市的な地域、都市近郊地域が広いことも影響していると考えられる。

2) 農業構造変動

表4は、農林業センサスを用いて、全国、岩手、盛岡の農業構造変動に関わる基礎的な指標の推移を示したものであり、2010

表4 岩手県（花巻市・盛岡市）の農業構造の変化

	全国	東北	岩手	盛岡市	都南地区	花巻市	Y地区	
担い手集積率 (2023年3月末)	59.5		54.9	44.9		62.7		
農業経営体数	1,075,705	194,193	35,380	2,249	685	3,533	251	
農事組合法人	7,329	1,299	288	20	10	40	5	
経営耕地面積	3,232,882	618,071	106,267	6,854	2,340	12,081	1,185	
面積5年増加率	-6.3	-6.8	-12.8	-12.3	0.4	-11.1	-16.9	
2 経営田	1,784,900	481,595	71,077	6,854	1,865	10,382	1,090	
0 借入田	835,038	213,207	31,557	2,986	1,300	5,474	562	
2 田借地率	46.8	44.3	44.4	43.6	69.7	52.7	51.6	
0 10ha以上	経営体数	55,162	10,754	1,663	100	15	155	23
年 100ha以上	経営体数	1,933	201	58	3	1	10	1
10ha以上	ha	1,787,952	269,787	53,150	3,493	1,297	6,107	641
10ha以上シェア	%	55.3	43.6	50.0	51.0	55.4	50.6	54.1
100ha以上	ha	358,513	39,833	13,996	1,267	980	1,589	149
100ha以上シェア	%	11.1	6.4	13.2	18.5	41.9	13.2	12.6
農業経営体数	1,377,266	247,713	46,993	2,866	816	4,674	357	
農事組合法人	6,199	1,093	189	9	5	19	4	
経営耕地面積	3,451,444	663,112	121,863	7,813	2,331	13,585	1,426	
面積5年増加率	-5.0	-6.9	-3.8	7.7	45.4	-4.1	-0.3	
2 経営田 (ha)	1,947,029	515,156	80,248	4,983	1,891	12,038	1,387	
0 借入田 (ha)	781,335	188,864	31,194	2,238	1,222	5,408	668	
1 田借地率	%	40.1	36.7	38.9	44.9	64.6	44.9	48.2
5 10ha以上	経営体数	52,784	9,359	1,644	97	16	166	21
年 100ha以上	経営体数	1,590	161	58	5	1	5	1
10ha以上	ha	1,642,805	226,480	52,295	3,511	1,168	5,572	645
10ha以上シェア	%	47.6	34.2	42.9	44.9	50.1	41.0	45.2
100ha以上	ha	282,189	33,593	14,232	1,625	985	870	123
100ha以上シェア	%	8.2	5.1	11.7	20.8	42.3	6.4	8.6
農業経営体数	1,679,084	313,415	57,001	3,401	967	5,586	406	
農事組合法人	4,049	587	113	2	2	8	2	
経営耕地面積	3,631,585	712,303	126,686	7,254	1,603	14,161	1,430	
2 経営田 (ha)	2,046,267	543,559	81,306					
0 借入田 (ha)	701,624	168,607	25,117					
1 田借地率	%	34.3	31.0	30.9				
0 10ha以上	経営体数	49,542	7,874	1,415	73	4	135	19
年 100ha以上	経営体数	1,220	138	42	5	1	4	1
10ha以上	ha	1,514,250	188,479	43,707	2,331	341	4,715	538
10ha以上シェア	%	41.7	26.5	34.5	32.1	21.3	33.3	37.6
100ha以上	ha	222,958	29,696	11,546	957	306	738	103
100ha以上シェア	%	6.1	4.2	9.1	13.2	19.1	5.2	7.2

資料：農林業センサス（各年版）、農林水産省『農地中間管理機構の実績等に関する資料』、岩手県農業公社資料より作成。

年、2015年、2020年の農業経営体の数値である。

田の借地率は、全国は2010年34.3%、2015年40.1%、2020年46.8%であり、岩手県は2010年30.9%、2015年38.9%、2020年44.4%と、同じ傾向ではあるが、岩手県は農地集積率や機構利用率と同様に、全国より少し低い。花巻市は2015年44.9%、2020年52.7%とやや高く、増加しており、Y地区は、2015年48.2%、2020年51.6%となっている。盛岡市は2015年44.9%、2020年43.6%と微減であり、都南地区は2015年64.6%、2020年69.7%と大きく、また増加している。

10ha以上経営体の面積シェアは、全国は2010年41.7%、2015年47.6%、2020年55.3%であり、岩手県は2010年34.5%、2015年42.9%、2020年50.0%と、全国よりやや低い。花巻市は2010年33.3%、2015年41.0%、2020年51.0%と岩手県と近く、Y地区は、2010年37.6%、2015年45.2%、2020年54.1%となっている。盛岡市は2010年32.1%、2015年44.9%、2020年51.0%であり、都南地区は2010年21.3%、2015年50.1%、2020年55.4%である。都南地区は、100ha以上面積シェアが大きく、2010年19.1%、2015年42.3%、2020年41.9%

であり、(農)となんの影響と思われる。

なお、経営耕地面積は、全国、東北と比較して岩手県は2020年における減少率が大きい。

4. 花巻市における農地利用調整と集落営農ビジョン —耕作地交換の取り組み—

1) 集落段階での話し合いの歴史

花巻市では古くから、農地利用について集落段階で話し合いが行われてきた⁹。その基礎的な単位としては、農協組織の一環である農家組合が重要である。現在の地域計画へと続く活動についても、1998年にはその動きが始まっている¹⁰。まず農協が、集落段階で、農地の効率的な利用や、合理的な農業経営を検討するために、アンケートを実施した。そして、農協、岩手県農業改良普及組織、花巻市(行政)が、集落営農の立ち上げを進めるため、集落(農家組合)での話し合いを推進した。翌1999年には、集落ごとに集落営農振興計画を策定し、以降毎年、集落営農振興実践行動計画を見直し、実施している。そして2003年、米政策改革大綱を背景に、集落営農の必要性がさらに高まったことから、集落営農振興実践行動計画を充実化させ、農家組合単位で154の集落営農ビジョンを作成した¹¹。

⁹ 花巻市における集落と行政との関係について、その地域性や市町村合併の影響を役重・広野(2016)が明らかにしている。

¹⁰ 農地利用については、農業経営基盤強化促進法を機に、1993年3月に(一社)花巻農業振興公社を設立し、農地の権利設定の手続きは、公社が一手に引き受ける体制ができた。農業委員会は、利用権設定の際の現地での確認や、農地パトロールなどが主要な任務であった。また、花巻市の農業構造変動や集落営農については、平林・小野(2015)を参照のこと。

¹¹ 花巻市の集落営農ビジョンの背景や内容については、角田・澤田(2004)が詳しい。また、岩手県では、2004年からの「水田農業構造改革対策」において水田農業ビジョンの策定が必要となったことから、花巻市の集落営農振興計画を参考にして、県内全域で農協・県・市町でサポート「集落水田農業ビジョン」の策定を要件化した。農協・県・市町が集落での話し合いをサポートし、水田農業ビジョンに担い手を明記することになった。

人・農地プラン、地域計画も、農地中間管理機構（機構集積協力金）の活用もこの集落営農ビジョンを核として運用されている。

2007年からは集落営農の法人化や経営改善を進めるため、花巻市は関係機関とともに相談体制を整備し、研修会を実施した。また、2009年に農地利用集積円滑化事業が開始された際には、(社)花巻農業振興公社（1993年農業経営基盤強化促進法制定時に設立。以下、花巻公社）が農地利用集積円滑化団体となり、農地の権利設定、個別案件における利用調整は花巻公社が実施することで体制が固まった。農地利用集積円滑化団体の仕組みは無くなったが、現在まで、この体制は続けられている。

東日本大震災を経て、2012年に人・農地プラン（岩手県内では地域農業マスタープランの名称で行い、岩手県が項目を増やした様式を策定している）が全国的に推進され、農家組合単位の集落営農ビジョンを話し合いの基本としながら、それを統合して、農協支店単位で16の人・農地プランを作成した。

2) 花巻市における農地中間管理事業の活用

2014年の農地中間管理事業開始時も、農家組合単位での話し合いを基本として、農地中間管理機構（機構集積協力金）の活用が目指された。表5は、花巻市における機構集積協力金の実績である。集落段階での話し合いの基盤ができていたこともあり、任意組織であった集落営農を法人化する取り組み等を進め、単価の高い時期に多

くの機構集積協力金を実施している。花巻市では、話し合いから補助金の給付までがスムーズに進む仕組みを構築している。具体的には、農家組合の機構活用意向は、毎年の集落営農ビジョンの更新の際に確認できる。また、農協の指導員が法人化などの状況も適宜確認している。集落での話し合いを行う場合は、市が参考資料として、出し手・受け手のリスト、地番・面積 リストを農家組合長に配布している。

実際に機構集積協力金の活用に向かう場合は、農家組合長や法人代表は、市や農協と相談しつつ、地域の農家を呼びかける。そして、市は関係機関による支援チームを組織して説明会を実施し、その後のスケジュールを提示する。市はメ切を設けて農家・地権者が市役所・市公社事務所に来庁するように促し、集積計画の内容を確定させ、協力金の所要額を確定する。このようにして、多くの事業実績へとつなげた。2014年度には、地域集積協力金が7件、417ha、115百万円、経営転換協力金が174件、251ha、89百万円、耕作者集積協力金が32件、44ha、9百万円であり、2015年度は最も大きく、地域集積協力金が37件、1,963ha、511百万円、経営転換協力金が812件、951ha、383百万円、耕作者集積協力金が455件、440ha、88百万円となった。2016年度には、地域集積協力金が44件、684ha、117百万円、経営転換協力金が196件、267ha、78百万円、耕作者集積協力金が142件、101ha、10百万円と減少し、以降は単価や要件の変更があるが、実績は横ばいか減少傾向である。

表5 花巻市における機構集積協力金の推移

年度	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
件数	7	37	44	42	45	8	9	10	24
対象面積(ha)	417	1,963	684	697	488	113	199	88	81
交付額(千円)	114,598	511,450	116,315	134,130	65,870	17,856	42,333	10,564	15,526
集積率			単価			機構活用率			
20~50	20	17	15	16	18	10	6	8	10
20~40	20	586	千円/10a	252	千円/10a	千円/10a	74	69	28
4~15	5,644	117,278	68,574	37,820	23,258	7,478	6,894	2,771	2,162
50~80	5	17	21	23	20	2	2	1	7
40~70	389	1,269	千円/10a	398	86	16	53	30	27
15~30	108,954	355,407	46,891	83,542	11,963	千円/10a	14,089	4,796	4,309
70~80						1			1
30~50						40			24
70~80						千円/10a			6,807
中山間						10,378			
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									
中山間									
30~50									
70~80									

これらの機構集積協力金の実績は、岩手県内のみならず、東北管内、全国でも有数の規模であり、管内の農地面積が広いことだけで無く、農家組合での話し合いの基盤が、事業実績へとつながった。集落営農やその法人化は以前から推進されていたが、機構集積協力金を機に法人数も増加している。表4にあるとおり、農林業センサスにおける農事組合法人数は2010年の8から、2015年に19、2020年に40と増加している。ただし、任意組織による集落営農も担い手への農地集積率としてカウントされていたこともあり、農地集積率や、10ha以上面積シェアは、大幅には増加していない。

3) 地域計画の策定と集落協議

現在、地域計画の策定に向けた話し合いが集落段階で進行しているところである。2023年8月3日の農家組合長研修会で、市の方針、策定手順が説明され、農協、農業委員会、市農政課が支援し、農家組合単位での話し合いが行われている。農業委員・農地利用最適化推進委員は、地域の話し合いの日程調整や、集落の課題の聞き取りを行っている。農家組合と農業委員・農地利用最適化推進委員間で調整ができ、日程が決まれば、市農政課を中心に訪問チームを編制し、農家組合を戸別に訪問する。ただし市農政課の職員数は限られるため、154の農家組合すべてについて、訪問するだけでも大変な労力となる。そのため、集約化や作物選択、法人化など、具体的な対応策

を相談しながら地域計画を策定するのは、農家組合で課題が明確になり、話し合いの気運が高まっている地域が中心とならざるを得ない。なお、平地地域を中心に、大規模な担い手が耕作地を集約化したい場合など、農家組合単位では範囲が狭くなることも多い。そのため、その際には範囲を広げて受けて同市が相談できる体制作りも、並行して進めている。

4) 農地の集約および耕作地交換の取組

① 集約化が求められる背景

当地における農地取引の通常の場合では、都府県の大半の地域と同様に、農地の受け手（耕作者）の選択は、出し手（地権者）の意向がまずは優先される。一般に、規模縮小や離農をする際に出し手は、地縁、血縁、近隣の耕作者等から、受け手の候補を考え、自ら打診する。耕作を引き受けてくれる受け手が見当たらなければ、他の候補にあたることになる。その間、候補者選定のための情報収集として、近隣の農業者や農業委員、農協職員等に相談する場合もある。農地利用集積円滑化団体を通じた利用権設定時も、農地中間管理事業においても、受け手が決まってから手続きになることがほとんどで、白紙委任のケースはほとんどなく、集落での協議の場や機関（農地中間管理機構、市、農業委員会、花巻公社、農協）がマッチングするケースは多くない¹²。

このように出し手が受け手を選択でき

¹² 関係者へのヒアリングを重ねた上での見解である。ただし、案件別に経緯を集計したわけではない。

ると、新しく受け手を見つける場合に、必ずしも隣の圃場の耕作者となるわけではない。そのため、様々な受け手が分散して耕作することになることが多い。この間、担い手への農地集積（規模拡大）が進んだことから、大規模経営における耕作地の分散が、効率的な作業において課題となってきた。

花巻市農政課が作成している地域計画に関する対外的説明資料タイトルは「集落を超えた集約化へ一人・農地プラン 20年目のアップデートー」であり、2003年の集落営農ビジョンが基礎となっていることと、集落の範囲を超えた、集約化がまさに焦点となっていることを示している。

② 2018年の先行事例

表4に示したとおり、2018年には、市において行政課題として認識され、受け手同士の耕作地交換が試行された。市農政課と花巻公社が調整する形で、5つの集落にまたがって耕作地がある3法人が、集約化に向けた取り組みを行い、2年間で7.5haの交換実績へとつながった。経緯としては、まず、2018年11月以降、3回の打ち合わせや現地圃場検討会を実施した。交換を行う農地については、農地中間管理機構の業務を受託している花巻公社が地権者と交渉して、契約変更書類を作成し、次年度作付けに間に合うように手続きが実施された。

この先行事例を進めた際に、集約化における課題が明らかになった。それは第一に、農地賃借料（小作料）が経営体ごとに

バラバラであること、第二に、条件不利圃場は誰も受けたがらないこと、第三に、耕作地交換に向けた推進体制ができていないこと、である。実際、2021年に78の集落営農組織に行ったアンケート調査（花巻市集落営農実態調査）では、集約化については、多くの組織で興味はあるものの実際に行えていないとの回答が多かった。ただし、集約化に興味があり、実際に耕作地交換を行っている組織も12あった。集約化（耕作地交換）に当たっての心配点は、所有者の同意を得ること（回答数15）と、条件が良くない農地を預けられること（回答数10）、農地賃借料（小作料）の調整が難しいこと（回答数7）、であった。

③ Y地区における耕作地交換の取り組み

離農者、規模縮小者は毎年一定数おり、担い手への農地集積は自然と進んでいく状況にある。一方で資材の高騰などの経営環境の悪化から、改めて集約化や耕作地交換の必要性が、担い手法人の間で強く認識されるようになった。また、市農政課としても、機構発足10年目を控え、契約更新となる農地が2024、2025年に多く発生することが見込まれることから、その前に本課題の解決の方向性を定めることを目指すことになった。

そして、2018年の先行事例でも取り組んだA法人を含む6法人で、複数集落からなるY地区の耕作地交換を進めることになり、2021年に情報交換会が実施された。続いて、第1回話し合い（2023年1月）では、農地の貸し借りのあり方や、地域ごと

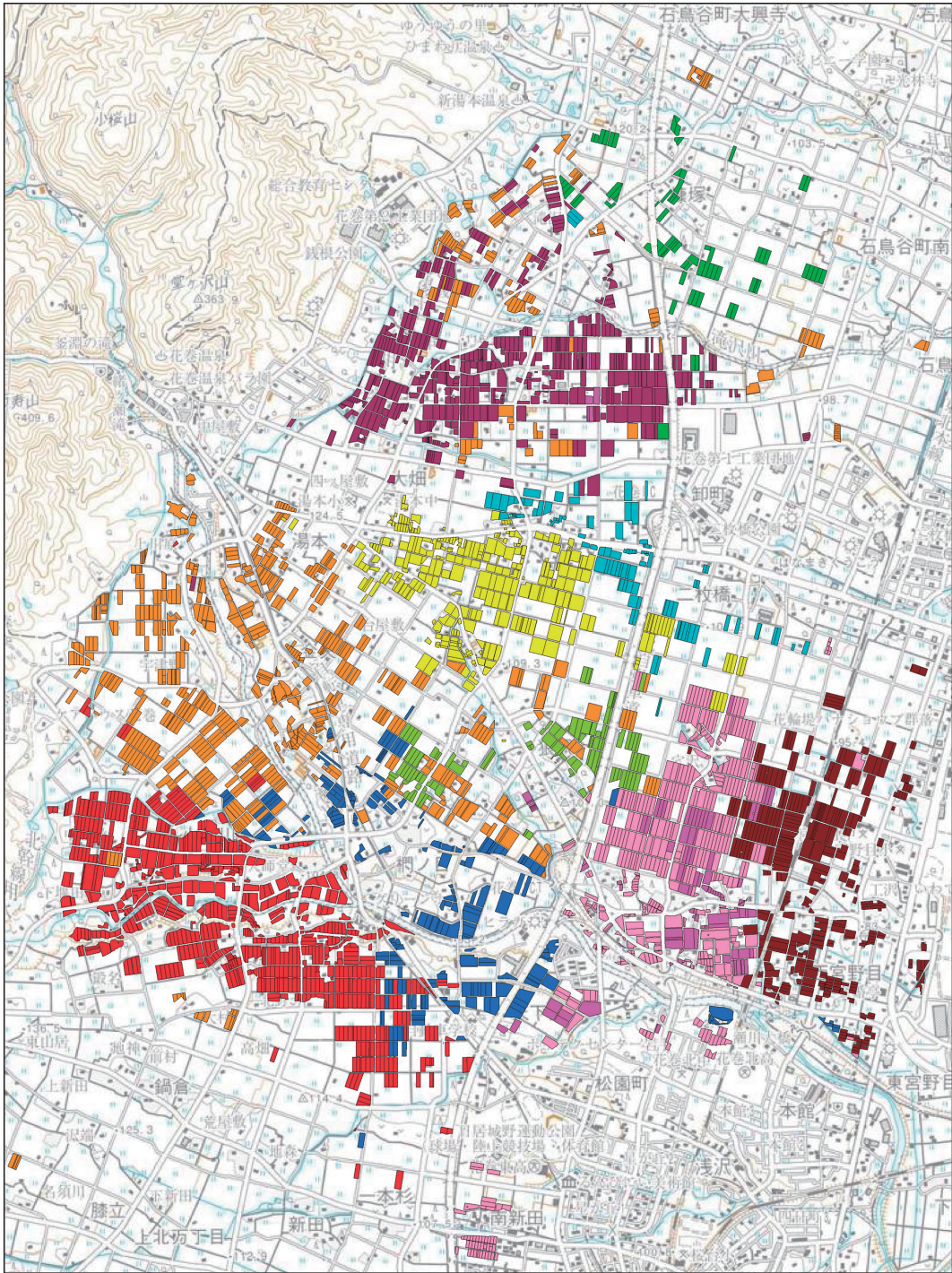
の耕作者の選定について、「Y地区農業法人による地域計画の実施に関する申合わせ書」が同意された。同申合わせ書では、法人間による農地集約化（農地交換）に取り組んでいく必要性や、賃借料の契約条件のバラツキ解消、不在地主対策の情報交換を進めていくこととし、毎年2回程度情報交換の場を設けることになった。また同時に、各法人から出た以下の意見も共有された。「昨年度の話し合い以降、地域の集約化の意識が上がったと感じる。今後も機構の大規模契約更新に向けて取り組んで行くべきだ」「所有者が恒常的に支払う必要のある経費（固定資産税等）について再度確認すべき」「土地への執着が薄れてきており、所有者の意識も変化してきた。米価も下落傾向であるため、法人の経営を維持するためにも耕作者本位の賃料設定に今後はするべきだ」「担い手の急なりタイアに備える体制整備もしていかなければならない（ヘリ防除組合の若手構成員など）」「この地域は個人経営の担い手も多いので、最終的には個人経営の農家とも意識を共有していく場を設けたい」。

大きな障害の一つは、賃借料のバラツキを要因とした地権者への説得の難しさである。賃借料は、10a当たり8,000円～10,000円程度でバラツキがあり、土地改良区の経常賦課金の負担（基本は耕作者負担だが、一部所有者負担の場合もあり）や、その年のJA概算金によって内容を変更する場合もあった。図1は、当地域農地について、耕作者ごとに圃場を色分けしたものである。完全に耕作地が入り組んでいるわけで

はなく、それぞれに中心とする範囲があり、基本的には圃場が連続している場合が多い。その意味で、特に当地域が他地域に比べて分散状況がひどいわけではない。しかし、よく見ると、経営体ごとに、中心とする範囲とは離れた地域も耕作しており、飛び地になっていたり、縞模様（耕作者が交互に順番になっている）になっていたりする場所もある。また、色が塗られていない農地も多く、自作農家や借地による個人経営体も存在している。

表6は、2018年の先行事例および2023年からのY地区における耕作地交換に関わってきたA法人の耕作地交換の取り組みの経緯である。経営面積は、2015年の36.9haから2016年に63.0haと急激に規模拡大し、現在は約70ha規模となっている。地区内外の個人農家、法人と少しずつ耕作地交換を進めてきており、合計で交換による新規借入は9.4haとなっている。ただし、合理的かつ実現可能な取引案を見つけ、合意することは、容易ではない。交換を行う際には、取引に応じる者同士がいわゆるWin-Winになる必要があり、かつお互いに大きく経営規模を変えるわけにもいかないことから、ちょうど良い条件の交換地を見つける必要がある。二者の場合は、そもそもそのような農地の組み合わせがあるとも限らない。そこで、取引参加者を増やすことが合理的であるが、三者、四者となれば交換の組み合わせ可能性は急激に増えることになる。また、多くの取引を含む案では、地権者の合意が一つ得られないだけで、全体が成り立たなくなる恐れがあ

図1 花巻市Y地区における農地集積・集約の状況



資料：花巻市資料。

注) 一定規模以上の法人について、法人ごとに耕作圃場を色分けしている。

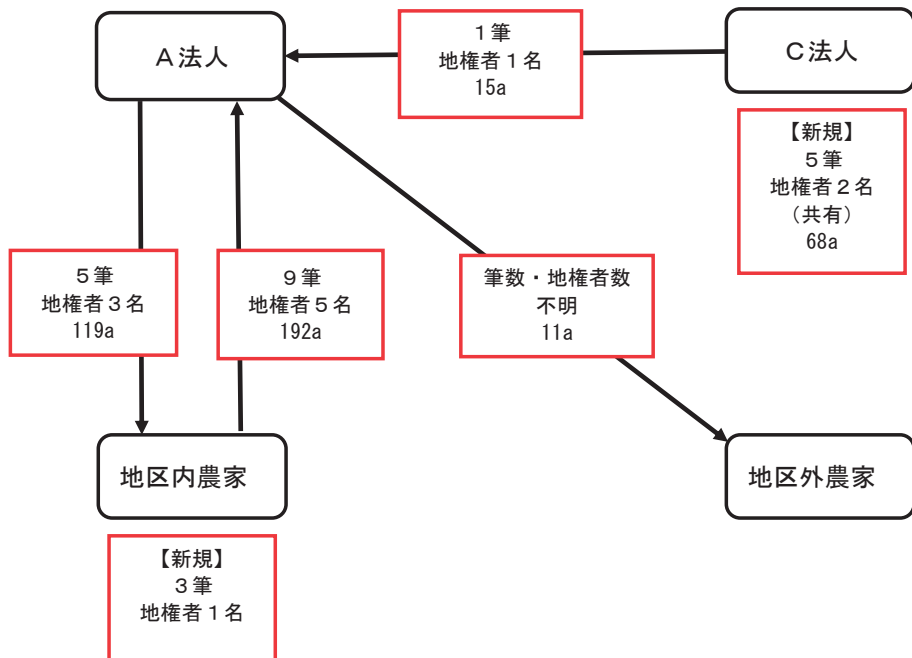
表6 A法人による耕作地交換の取り組み

(単位：a)

年度	交換による 新規借入 面積	前耕作者	交換による 契約解除 面積	後耕作者	備考	経営面積
2015						3,690
2016						6,300
2017	81	地区内農家	305	地区内農家3戸		6,170
2018	292	地区内農家			隣接地区3法人協議	6,470
2019	30 119	地区内農家 地区外農家	58	地区内農家		6,840
2020	93 39	地区内B法人 地区内農家	132	地区内B法人		6,980
2021	79	地区外法人	80	地区外法人	12月地区内6法人 意見交換会	6,980
2022	192 15	地区内農家 地区内C法人	252 68 11	地区内農家 地区内C法人 地区外農家		7,060
合計	941		906			

資料：花巻市資料およびA法人資料より作成。

図2 花巻市Y地区における耕作地交換（2022年）



資料：花巻市資料より作成。

る。図2は2022年度に2法人、1地区内農家、1地区外農家が関係して実現した耕作地交換である。新規借入も含めて、合計で23筆、地権者12名が関わって、507aの農地が権利設定された。単年度で、一つの案件でも多くの調整負担があることが容易に想像される。

Y地区では、2023年8月に第二回の話し合いが行われ、統一賃料の目安について、農地の条件や法人ごとの事情の違いも踏まえ、10a当たり8,000±1,000円とすることになった。また、条件が悪いために引き続き耕作する事が難しい農地、つまり遊休農地の恐れのある農地を目標地図案に落とし込んだ。これにより、機構の大規模契約更新(約3,500筆)で耕作地交換を行い、粗放的管理による遊休農地の発生防止などの方向性が確認された。

このように、Y地区では、花巻市農政課の助力を得て、農地の効率的な利用に向けて、様々な課題に直面しつつ、先手先手で行動し、成果が現れつつある。

5. 盛岡市における農地利用調整 —マッチングアプリの利用可能性—

1) 農地利用についての集落での話し合いの経緯

盛岡市の農協は、玉山地域がJA新しいわてであり、そのほかの地域はJAいわて中

央である¹³。2009年の農地利用集積円滑化団体制度発足時、JAいわて中央管内は、紫波町、矢巾町もふくめJAいわて中央が農地利用集積円滑化団体となった。また、玉山地域は盛岡市が農地利用集積円滑化団体となった¹⁴。

2012年、人・農地プラン(地域農業マスタープラン)が発足した際には、岩手県の様式にしたがい、10地区のプランを作っている。農地中間管理事業が発足し、機構集積協力金の活用に向けた対応が一段落すると、農地の効率的な利用に向けて市、農業委員会、農協が集落での話をリードすること求められるようになった。

そこで、2017、2018年度に、人・農地プランを更新するために担い手(中心経営体)に「5年後の経営見込み」をアンケートで確認した。そして、プラン単位10地区で中心経営体が集まって話し合いを行う場を設けた。なお、中心経営体が少ないところは、地権者を呼ぶ場合もあった。

人・農地プランの実質化を農林水産省が推進したため、2019、2020年度に農地利用について地域で話し合いを行うことになった。対象者と話し合いの単位は、2017、2018年度とは変更することにした。アンケートの配布および話し合いへの参集者は、中心経営体に限らず、10a以上経営している人へと広げた。事前にアンケートを

¹³ JAいわて中央は、1999年、JA矢巾町、JA岩手しわ町、JA都南が合併して発足し、2007年にJA盛岡市と合併した。行政の区域では、矢巾町、紫波町、盛岡市にまたがっているが、盛岡市の玉山区は、JA新しいわてになる。JA新しいわては、盛岡市玉山地域を含め、岩手県北部のほぼ全域をエリアとしている。1997年3月に発足し、2008年5月にJAいわてくじ、JA北いわて、JAいわて奥中山、JAみやこの4農協を吸収合併した。

¹⁴ JAいわて中央における効率的な農地利用に向けた話し合いや、農地情報を管理するためのGISシステムの導入については堀部を参照のこと。

表7 盛岡市における人・農地プラン地区別の今後の農地利用見込み (2019年)

地区名 (プラン 名)	耕地面 積	後継者 未定・ 不明	中心経 営体引 き受け 意向	引き受 け未定 面積	今後の 集積面 積の見 込み	現行 集積率	集積率 見込み	増加 ポイン ト	今後の地域の中心となる経営体	集落名 (話し合いの単位)
単位	ha	ha	ha	ha	ha	%	%			
越場・下 鹿妻	108	22	6	16	68	57.6	63.3	5.7	認定農業者(個人・任意組織)7、認定農業者 (法人)1、集落営農組織1、今後育成すべき 農業者2	越場・下鹿妻(2)
厨川	239	48	9	39	111	42.6	46.2	3.6	認定農業者(個人・任意組織)14、認定農業 者(法人)1、今後育成すべき農業者5	土淵・上厨川(2)、平賀・前湯 (2)、谷地上(1)
太田	817	210	89	121	412	39.5	50.5	10.9	認定農業者(個人・任意組織)27、認定農業 者(法人)8、認定新規就農者2、他市町村の 認定農業者1、基本構想水準到達者1、今後育 成すべき農業者2	太田1(2)、太田2(2)、太田 3(1)、太田4(2)、太田5(5)
本三	34	9	10	-1	26	46.5	76.3	29.8	認定農業者(個人・任意組織)1、認定新規就 農者1、今後育成すべき農業者2	本三(1)
都南	2,012	409	126	283	1,183	52.5	58.8	6.3	認定農業者(個人・任意組織)80、認定農業 者(法人)20、認定新規就農者8、集落営農組 織1、他市町村の認定農業者1法人、基本構想 水準到達者3、今後育成すべき農業者68	大ケ生(2)、乙部(4)、上飯岡 (4)、下飯岡(6)、黒川・手代 森(3)、永井(3)、羽場(4)、見 前1(1)、見前2(1)、見前 3(1)、見前4(1)、見前5(1)
東部	860	204	26	178	96	8.1	11.2	3.1	認定農業者(個人・任意組織)7、認定農業者 (法人)1、集落営農組織1、今後育成すべき 農業者2	東部1(2)、東部2(11)、東部 3(2)、東部4(4)、東部5(2)、
巻堀	1,385	249	106	143	604	36.0	43.6	7.7	認定農業者(個人・任意組織)40、認定農業 者(法人)8、集落営農組織1、他市町村の認 定農業者1	プランと同じ範囲(6)
渋民	1,714	535	217	317	988	45.0	57.6	12.7	認定農業者(個人・任意組織)43、認定農業 者(法人)13、集落営農組織1、基本構想水準 到達者(法人)1	プランと同じ範囲(5)
玉山	632	143	50	93	298	39.1	47.1	8.0	認定農業者(個人・任意組織)7、認定農業者 (法人)1、集落営農組織1、今後育成すべき 農業者2	プランと同じ範囲(4)
藪川	405	120	9	112	182	42.9	45.1	2.1	認定農業者(個人・任意組織)8、認定農業者 (法人)2	プランと同じ範囲(1)

資料：盛岡市資料より作成。

注1) 耕地面積、集積面積以外は、アンケート回答分のみ。回収率6割程度。

2) 集落名の右のカッコ内は、農家組合数。

行い、アンケート結果を地図に反映して議論した。項目は、経営主が高齢(70歳以上)か、後継者の有無、や、担い手が耕作している農地の内、貸出希望の圃場、等である。話し合いの場にも、10a以上経営している農家を幅広く参集することにしたため、人・農地プランの10地区では広すぎることになり、32の集落(話し合いの単位)で行われることになった。

表7が、アンケート結果をもとにした「実質化された人・農地プラン」からみる農地利用の状況および見込みである。今後

の地域の中心となる経営体数と、集落名を掲載している。集落名は、プランの地区は10地区であるが、地区ごとに話し合いの単位となる集落数は、1~12と大きく異なる。また、話し合いの単位に含まれる農家組合数1~11と異なっている。これは、単に集落に重層性があるだけでなく、市町村合併や農協合併による話し合いの単位の経緯、田の農地利用を検討する際の水系、などにもよる。そのため、各地区、集落、農家組合での話し合いが意義深いものになるよう、市や関係機関は支援する必要がある

あるが、その関わり方は多様な形をとることになる。

2019、2020年度は、32の集落それぞれで話し合いを進め、農林水産省が示した様式に合うように、人・農地プランを作成した。そこで、農地の受け手の確保や集約化などの課題が見えてきたことから、2021、2022年度は、実質化された人・農地プランの実践が、行政としての大きな課題・目標となった。人・農地プランの実質化の際の議論では、貸したい農地がある人は分かったが、どの農地を貸したいかは分からなかった。そこで、実質化されたプランの実践として、特に集約化や組織化のニーズが強い地域を先行事例として、聞き取りを行い、個別の調整を行うことになった。2021年度は、農業委員会が貸付希望の所有者に個別に聞き取りを行い、筆別に意向を特定した。ただしそのような地域においても、単に話し合いの場を持つだけでは、有意義な議論へととはなかなか進まない。そこで、いくつかの地域においては、農政課で具体案を策定し、それをたたき台として、検討のお願いをすることになった。たたき台は紙の地図で作り、ヒアリングを元すぐに貸したい圃場を色塗りし、その圃場についての受け手の候補をあらかじめ農政課が付箋で示した。

対象とされた地区においても、一回目の話し合いの場では有意義な議論へと進まなかったが、二回目の話し合いの時に、議論のたたき台を出すと、具体的な議論が進むようになった。このように、直近の農地の貸付意向を引き受けるのに精一杯であ

り、集約化や今後の受け手の検討などは、ほとんど行えていなかった。

2022年度は、行政や農業委員会では、このような人・農地プランの実践を、順次進めていく事になっていたが、「人・農地など関連施策の見直し」の議論や、農地関連法の改正（地域計画、目標地図）があり、実践の継続・充実化よりも、法改正への対応へと意識を変更せざるを得なかった。

そして、人・農地プランが地域計画として法定化されたため、2023、2024年度に改めてアンケートや地区単位、集落単位での話し合いを全市的に進めていくことになる。2012年以降、アンケートや地域での話し合いを、方法を変えて約2年おきに何回も繰り返してきたことになる。今回はちょうど実質化された人・農地プランの実践に向けて動き出していたところだったため、集約化に向けた地域段階での議論は、足踏みした側面もある。ただし、話し合いのための資料などを改善させている側面もある。

アンケートおよび話し合いの対象は10a以上経営している農家である。まず、農業委員会が農業者へのアンケートを実施した（前回までは行政が実施）。回答者の負担を考え、農林水産省が示したモデル様式から、当地において使用する見込みの小さい項目を削除している。もっとも工夫したのは、筆別の意向確認である。アンケートに農地番号を入れられるようにし、最初から筆別情報を収集することにした。アンケートには、別紙として農地台帳の写し（所在地、耕作者番号一覧入り）を同封した。

前回は、規模縮小意向の地権者に改めて個別にヒアリングをしていたが、それをせずに最初から意向を確認して、筆別情報を地図に示せるようになった。現在、農業委員会サポートシステムの活用を目指しており、アンケート結果の入力作業を進めている。

このように、2024年度までは、地域計画・目標地図の策定に力を入れざるを得ず、現実的には、筆別意向のマッチングまでが精一杯の状況である。集約化や耕作地の交換までは、話が進まない可能性が大きいとみられている。

2) 農地集約アプリの試行

農地の集約化に向けて、耕作地を交換することは、作業効率を高めるために有効であるが、花巻市の例でも見たように、交換の取り組みに参加する受け手が少なければ、お互いに利益が大きいかつ面積や生産条件がそれほど変わらないような、交換の組み合わせは見つけづらい。また、多くの受け手が取り組みに参加すれば、交換の組み合わせは大幅に増えることになり、無数の組み合わせから妙案を見つけることは困難である¹⁵。そこで、盛岡市では、岩手県およびシステム開発を行う研究者の協力を得て、耕作地交換の原案を示す農地集約アプリに試行的に取り組んでいる¹⁶。

2022年に太田地区で実証実験を、担い

手農家13名、162.3ha、752筆に対して実施した。その結果、交換案として、圃場間重心距離が平均8.5%（最大44%）改善される案が提示された。これは、耕作意向が合致した79筆（全体の約11%）にあたる。その後、対象者である担い手農家に交換案が提示され、その後の利用調整へと引き継がれている。行政の担当者によれば、必ずしも成案とはならなくとも、原案が示されるだけで議論を進めやすいようだ。

なお、現在の実証実験では、地権者の意向は踏まえておらず、また、賃借料の違いも考慮されていない。したがって、担い手間で合意を得たとしても、通常、地権者の同意も得る必要がある。実際、同地区では、担い手間の合意にも進んでおらず、地権者への説明や権利設定の変更までは、今のところ行われていない。

3) (農)となんにおける耕作地交換の取組

都南地域は、1992年4月に盛岡市に編入合併した旧都南村を範囲とし、品目横断的経営安定対策が実施された2006年には、その政策対応のために都南地域営農組合を設立した。(農)となんは、この都南地域営農組合を法人化したものである。都南地域には、旧飯岡村地域を中心に農作業受託組織や農地保有合理化事業に取り組んできた経過があり、これが都南地域営農組合お

¹⁵ 農地のマッチングの難しさについては有本ほか(2014)も参照のこと。本論文は賃借料については考慮されていないが、それでも耕作地の交換を実現するのは困難なことが示されている。

¹⁶ 経済学のマッチング理論により耕作意向情報をアプリが自動計算し、効果的な交換案を提示する。担い手間での合理的な利用の調整は難しく、このようなアプリの利用も有効な方法の一つであろう。詳しくは、広島修道大学によるニュースリリース「マッチングアルゴリズムを用いた農地集約システムを開発—実証実験を岩手県盛岡市で実施—」2023年6月14日を参照のこと。

表8 (農)となんの経営概況

設立日	2013年3月21日
組合員数	935名 (2023年3月)
経営面積	946ha 水稲868ha (主食用751ha、加工用16ha、米粉用55ha、備蓄用10ha、飼料用36ha) 小麦73ha、大豆4ha、加工用トマト1ha
役員	理事12名 監事3名
職員	15名 (農作業・6名)
関連組織	34農家組合、15営農実践班 農地・水・環境保全向上対策9協議会

資料：(農)となん資料より作成。

よび(農)となんの発足へとつながった¹⁷⁾。法人化前は、特定農作業受委託契約を結び、販売名義は任意組織の都南地域営農組合となった。実際の耕作者は、所有者のままである。構成員同士で貸借をする場合、構成員同士で利用権を設定した後、耕作者が都南地域営農組合と特定農作業受委託契約を結ぶ場合もある。

農業従事者の高齢化や受け手農家の減少が進む中、2013年3月に(農)となん、が設立された。法人設立の基本方針は「結いと絆で幸福な集落営農づくりを目指す」とされ、設立理由は、①農作業の担い手不足、②作業効率、機械利用効率の上昇、③生活・文化活動の促進とある。(農)となんの経営概要を表8にしめした。いわゆる集落ぐるみ型法人(枝番管理型集落営農法人)であり、実際の耕作(機械作業・水管

理)は個別の農家が行っている。ただし、近年は規模縮小・離農する農家が増加し、引き受ける農家も減少していることから、法人が直接作業する面積が増加しており、農作業担当の職員が6名いる。自己完結できる農家は120戸程度で、基幹3作業受託を約90人、全作業受託を約70人程度が受けていて、それでも耕作できない農地を法人が受けている。

農地中間管理機構を通じて権利設定を行っている農地もあり、その場合、法人に利用権を設定し、農作業委託を、農家に行う。そして、収量を見てから、料金の調整をしている。事情があって利用権設定できない場合は、特定農作業受委託し、その場合耕作する農家を水田台帳に記載する。営農実践班が地区レベルでの調整を行っており、転作も含めた耕作計画づくり、農作

¹⁷⁾ これらの経緯については、日野原(2013)に詳しい。

業受委託の調整をしている。そして、各営農実践班から法人の役員を1名選出している。今後、離農が増加した場合は、営農実践班だけでは調整ができなくなるため、大規模に受託できる農家を中心とした受託協議会中心に、営農実践班をまたがる農地についての集約化の協議もしていく予定である。

2) で紹介した農地集約アプリは、(農)となんの中でも、特定の地域に絞って、試行的に運用をしている。当地は、法人が担当する麦部門を集約化することを目指し、耕作者同士の交換も進むことを期待している。(農)となんの中での耕作地の交換のため、賃借料については問題にならない。また、耕作者同士も話をしやすく、地権者にも同意をとりやすい。このように、通常の担い手同士の交渉とは異なり、大規模集落営農法人の内部ではあるが、農地集約化の際の一つのツールとして期待されている。

6. 考察

1. はじめに、で示した考察のポイント、①担い手の耕作地の交換の具体的な推進手法と、②構造政策の歴史的な経緯から見た地域計画の政策体系、の二点について対象事例から検討したい。

第一点は、農地の集約化、特に借地や特定農作業受委託を含む耕作地の交換の具体的な推進手法である。農地の集約は、経営面積の増加である集積とは異なり、担い手等が経営する農地を地理的に集めることであり、大規模経営にとっては作業効率

を高めるために強く求められている。盛岡市では、農地集約アプリが実験されており、今後の活用に可能性はあるものの、今のところ大きな成果は上げていない。農村社会の現状と、現在の政策環境を踏まえれば、実際に耕作地を交換して集約を進めるには、賃借料水準と地権者の意向・説得の方法も同時に考える必要がある。担い手の希望から交換案を提示することはもちろん重要であるが、それだけでは進まない。県段階の農地中間管理機構が出し手と受け手の間に取引主体として入ることによって、借り手は公的な機関が決めるものだと認識されてもおかしくはないが、今のところ地域段階でのマッチング済み案件がほとんどであり、誰が耕作するかを出し手である地権者が決めて良いという文化、慣習が継続している地域が多いからである。

花巻市では、集約化に向けたより具体的な取り組みにより、いくつかの成果が現れていた。推進手法において重要な点は第一に、集落での話し合いの設定である。現在の水田平野部における担い手の経営面積を考えれば、基礎的な集落よりも広い範囲を設定し、受け手中心で、耕作地交換の具体案や、担当する地域の範囲について話し合う必要がある。もちろん、地域計画の集落協議として、このような範囲、対象者で話し合うことも可能であるが、一般には、より小さい単位での話し合いを重視している市町村が多い。時間と労力が許せば、最初と最後は地権者や小規模農家も参集した集落での協議の場を作り、その間に、

より広い範囲で受け手中心検討の場を設けると良いだろう。最初の集落の協議の際に、集落の今後の課題として、数少ない担い手の経営発展が、その集落における適切な資源管理に重要であることや、耕作地の分散が経営上の大きな問題であり、集約化して効率的な利用へと移行する必要があることを、課題として認識を共有できると良い。担い手同士での協議の後は、小規模農家や地権者を説得することになる。個別の説得も重要であるが、集落協議の場において、受け手の経営の都合のみに基づいて提案していると思われぬよう、行政からも、全国的な動向や政府の推進方向を含めて説明することが有効である¹⁸。

集約化に向けた推進手法の二つ目は、賃借料の調整である。同じ地域で賃借料が異なると、耕作地を交換する際の取引費用は大きくなる。出し手にとって、耕作者の変更と同時に、賃借料も変更されることになるとより合意をしづらくなるからである。賃借料を完全に統一しないまでも、一定の目安を示すことが有効であろう。現在農地法では、農業委員会が賃借料の取引実績を公表することを義務づけている。この実績報告、公表の方法も工夫が可能である。市町村全域だけで無く、なるべく条件が近い範囲（区画の大きさによる範囲の指定も可能）に細かく設定することや、平均値、最

低値、最高値だけでなく、最頻値を示す方法がある。平均値は、どうしてもキリの良い数字にはならないが、最頻値があればキリの良い数字になりやすく、参照点として認識を共有しやすい。実際には、土地改良区の経常賦課金など、表にでない部分について当事者同士で調整することもある。ただし、農地資源が財産や経営資源としてだけでなく、地域の資源であることや、耕地分散が経営に大きな負担となることを理解できれば、賃借料が収れんするような力も働くのではないか。この点について、前述したように標準小作料制度が2009年に廃止されたことの影響は無視できない。花巻市の事例に見るように、農地の集約化を進めるためには賃借料水準は調整する必要があるし、また農地中間管理機構自体が契約主体となるからには、賃借料に公的に関与する必要がある。農地中間管理機構は、賃借料を地域の相場としているが、実態は農地の出し手と受け手が決めている場合がほとんどである。今後、農地中間管理機構を通じた権利設定が中心となるとすれば、この地域の相場をどのように考えるか、農地中間管理機構としても関与する必要があるだろう。

考察の第二は、構造政策の歴史的な経緯から見た地域計画の政策体系についてである。構造政策の体系は、推進主体、目標、

¹⁸ そもそも、受け手を出し手が選ぶものという考えは、その背景に農地が出し手家族の財産であること、農家は農地を借りたがるもの（出し手市場であること）を前提として、形成されてきたと思われる。農地が地域資源であることや、多くの担い手が規模の拡大のみを強く求めている状況においては、その考えは徐々に、変わっていくことも考えられる。また、集落での話し合いでは、条件不利な圃場の保全管理も含めて検討することも中長期的には重要となる。その際、借り手が保全管理を選んだのではなく、地域的に保全管理、粗放的利用をすることにすれば、集落や地権者からの合意が得られやすい。

計画、補助金の組み合わせでできているが、2009年の農地法改正以降、2、3年程度の短いスパンで、これらの組み合わせが変更し続けている。そして、事例対象地域でも、その変化に対応を続けてきた。花巻市では、農家組合による話し合いの体制と花巻公社による権利設定の体制ができていたため、政策の変更に柔軟に対応してきた。特に、農地中間管理事業の創設時には、農家組合単位の話し合いを早急にまとめ、機構集積協力金の活用とつなげていた。盛岡市では、政策の変更に対応する形でアンケートや地域での話し合いを重ねてきたが、実践的な活動を行おうとすると、政策変更が行われ、その変化に対応せざるを得ない状況が続いている。ただしその際は、それまでの経過を踏まえ、また政策変更によって、アンケートの内容や集落での話し合いの事前資料の作り方を改善してきている。筆者が他の調査や研修会等で把握する範囲では、盛岡市のような状況は、各地でも、多くみられる。

目標地図が10年後の農地利用の姿を示すように、必要な協議を進めることの重要性は理解できる。ただし、頻繁な政策変更への対応の経緯を踏まえれば、有意義な協議を行うことは容易ではない。市町村は、農林水産省が地域での話し合いを進める政策を打ち出した際、まずは法律上、あるいは制度上やらなければいけないことや、補助金活用の際に地域の農業者が不利になることのないような業務を最優先する。アンケートや話し合いが必要であれば、まずは最低限の要件をクリアすること

を考える。もちろん、各事業では、より良い効果を生むような工夫はなされる。しかし、与えられた要件をクリアすること自体に大きな労力を必要とする場合には、要件のクリアが優先される。とくに、集落での話し合いは、関係者が多く、議論の方向性も不確定な要素を多分に含むため、また住民同士の利害がぶつかることもある案件のため、行政としては積極的に取り組みにくい。すぐに充実した議論を行い地域レベルの改善策を提示し、合意することは、簡単ではない。多くの市町村や農協は合併して広域になり、市や関係機関の職員体制も弱体化する中で、通常数十以上ある集落の状況を把握し、適切に助言を行い、議論をリードし、経営者および地権者の合意を得る必要がある。集落の構成員の多様性や、集落自体の多様性、利害調整を考えれば、地域計画の難しさは容易に想像できるだろう。

7. おわりに

本稿では、効率的な農地利用をどのように促すか、岩手県花巻市および盛岡市における地域計画の取組から検討してきた。花巻市では、市や農協と連携した形での集落での話し合いが歴史的にあり、農地中間管理事業の活用においても有効に機能していた。ただし、規模拡大した担い手にとって、耕地の分散は大きな問題となっており、集約化に向けた耕作地交換が課題となっていた。市を中心に担い手法人同士の話し合いの場を設定し、耕作地交換に向けた協議が進められている。ただし、賃借

料の調整、地権者の説得、条件の悪い農地の取り扱いが課題となっていた。盛岡市においては、国の農地政策に合わせて、集落や担い手へのアンケート、話し合いを2年おきに実施していた。ただし、集落協議の場においては、貸出希望の農地の受け手を探すことで精一杯で、農地の集約化まではなかなか進んでいなかった。また、農地集約に向けては、アプリの導入が試行されていたが、今のところ大きな成果は出ていない。集落営農法人内での耕作地の交換に向けてアプリを試している段階である。

また、これらの事例を踏まえ、担い手の耕作地の交換の具体的な推進手法や、構造政策の歴史的な経緯を踏まえた地域計画策定の現状について、考察した。現在、各地で大きな労力を注いで集落協議を行っている。地域の歴史や特性に応じた様々な方法により、農業・農村の持続的な発展につながることを願っている。

引用文献

- 有本寛・中嶋晋作・富田康治 (2014) 「区画の交換による農地の団地化は可能か? —シミュレーションによるアプローチ—」『農業経済研究』86巻3号、pp. 193-206。
- 安藤光義 (2019) 「構造政策とむらの関係 —歴史的な展開と変容—」『土地と農業』第49号、pp. 4-25。
- 角田毅・澤田守 (2004) 「米政策改革大綱における『集落ビジョン』策定への取り組みと課題—岩手県花巻地方を対象として—」『2004年度日本農業経済学界論文集』。
- 日野原信雄 (2013) 「『いわて農業農村活性化推進ビジョン』による地域ビジョン策定・実践の浸透—農事組合法人となん(岩手県)の取り組み」『月刊J A』2013年9月号。
- 平林光幸・小野智昭 (2015) 「東北稲作・畜産複合地域における水田農業の展開と担い手構造—岩手県花巻市の開田地域(D地区)を事例として—」『農林水産政策研究』24号、pp. 27-57。
- 堀部篤 (2019) 「賃借料の設定に農業委員会はどのように関われば良いか?」『農政調査時報』581号。
- 堀部篤 (2020) 「規模拡大の動向と地代」『日本の農業 253 水田地帯の農業構造の変化と家族経営 —新潟県新潟市秋葉区—』(一財)農政調査委員会
- 堀部篤 (2022a) 「農地関連法改正の狙いと課題」『ニューカントリー』822号、pp. 34-36。
- 堀部篤 (2022b) 「農地市場の動向と農業市場論的視角の射程」野見山敏雄・安藤光義編著『環境変化に対応する農業市場と展望』筑波書房。
- 役重眞喜子・広田純一 (2016) 「行政と地域コミュニティの役割分担における領域マネジメントの地域性」『農村計画学会誌』35巻 Special Issue 号。
- 付記 本研究はJSPS 科研費 JP 20K06286 の助成を受けたものである。