

【研究論文】

山形県における農地中間管理事業の成果と課題、今後の展望

山形大学名誉教授 小 沢 互

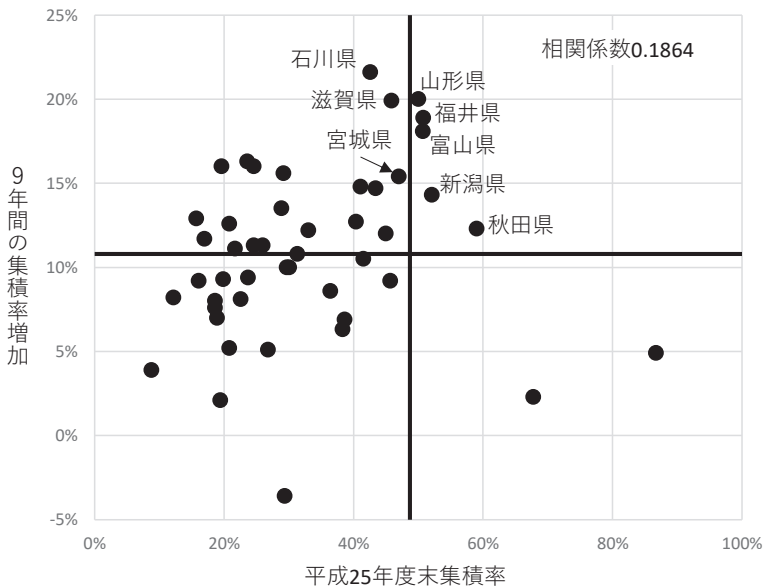
1. はじめに

平成 25 (2013) 年 6 月 14 日に閣議決定された「日本再興戦略」の「戦略市場創造プラン(農林水産業の成長産業化)」の 4 つの成果目標の 1 つとして「今後 10 年間で、全農地面積の 8 割が、能力ある多様な主体が参加する「担い手」によって利用され、担い手のコメの生産コストを資材・流通面での産業界の努力も反映して現状全国平均比 4 割削減する」が示され、「県農地中間管理機構(仮称)」が提起された⁽¹⁾。

農地中間管理事業の推進に関する法律(平成 25 年法律第 101 号)では第 3 条で

「都道府県知事は農地中間管理事業の推進に関する基本方針を定める」ものとし、第 4 条で「知事は農用地の利用の効率化及び高度化の促進を図るための事業を行うことを目的とする一般社団法人又は一般財団法人で基準に適合するものを 1 つに限り機構として指定することができる」としている。これに従って、すべての都道府県で一般あるいは公益の社団法人ないしは財団法人が農地中間管理機構として指定され、平成 26 (2014) 年度に事業が始まり、令和 6 (2024) 年 3 月で 10 年を経過する。

図 1 事業開始直前の集積率と農地中間管理事業による集積率増加



農地中間管理機構の実績等に関する資料（令和4年度版）によれば、全耕地面積に占める担い手の利用面積シェア（以下、「集積率」という。）は59.5%となり、事業開始直前の集積率48.7%（平成26年3月、平成27年5月の農地中間管理機構の実績等に関する資料）から10%以上向上した。当然のことながら、すべての都道府県で均質的ではなく、**図1**のように事業開始直前の集積率は8.8～86.7%、9年間の増加は-3.6～21.6%と幅がある。確かに、いわゆる米どころの宮城県、秋田県、山形県、新潟県、富山県、石川県、福井県、滋賀県は似通った位置にあるが、47都道府県で見るとほとんど相関がみられない。

都道府県単位での傾向に特徴がみられないため、特徴をそれぞれに紹介しあい、参考にできるところは参考にすることが集積率向上に欠かせないであろう。

そこで、本誌において16事例目となる山形県の農地中間管理事業を紹介し、課題の検討と今後の展望を行う。以下では、山形県の農地中間管理事業の推進体制を紹介し、農業を概観し、取り組みを評価し、課題と今後の展望を考える。

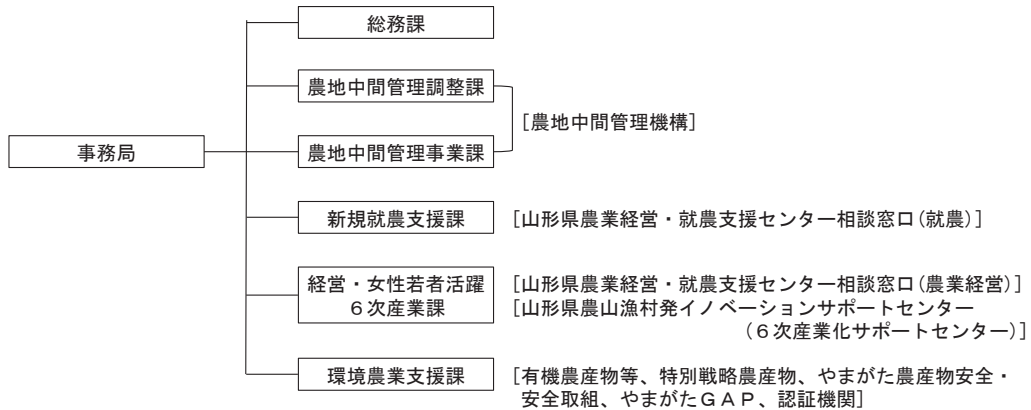
2. 山形県の農地中間管理事業の推進体制と農地集積状況

山形県では「市町村において、実質化した「人・農地プラン」及び新たに策定する「地域計画」に基づき、農地の集積・集約化を推進するため、関係機関の連携及び推進体制の機能強化を図りながら、地域の継続した話合いと地域が抱える課題解決に

向けた支援を行う」ことを目的とし、関係機関で構成する山形県農地集積・集約化プロジェクト会議⁽²⁾を令和4(2022)年2月に立ち上げ、地域伴走型支援として「(人・農地)プラン実践、地域計画の策定・実現のための地域支援チーム」、課題解決型支援として「樹園地継承課題解決検討チーム」、「中山間地域課題解決検討チーム」、「農地バンク機能強化検討チーム」を構築している。

農地中間管理機構はこのプロジェクト会議の一員である公益財団法人やまがた農業支援センター（以下、「センター」という。）が担っている。センターは昭和45(1970)年に設立された財団法人山形県農地管理公社を前身とし、平成2(1990)年に財団法人山形県農業開発機械公社と統合し財団法人山形県農業公社と改称し、平成19(2007)年に財団法人山形県農業振興機構と統合し現在の名称となった。センターは「農地集積・集約化による農業生産性の向上、担い手の育成・確保及び、農業・農村における新たな価値づくりの3分野の公益事業を柱に本県農業・農村の振興と健全な発展に寄与する」ことを目的として、主な事業は「農地利用調整の促進等による農業生産機能及び農業生産基盤の整備推進」、「新規就農支援など農業を担う人材の育成・確保」、「農業・農村を起点とする新産業の創造、食に対する消費者の信頼確保、環境に配慮した農業生産の促進」であり、事務局体制は**図2**のとおりである。職員45名中機構業務に23名が配置されており、センターの業務に占める割合は高

図2 公益財団法人やまがた農業支援センターの事務局体制



い。35市町村すべてを網羅する36の業務受託機関と連携し、事業を効率的、効果的な運用に努めている。

これらの取り組みの結果、山形県の集積率は農地中間管理事業開始直前の平成25年度末50.0%から令和4年度末70.0%に向上した。北海道(86.7%)、佐賀県(67.8%)、秋田県(59.0%)、新潟県(52.1%)、福井県(50.8%)、富山県(50.7%)に次ぐ7位だったのが、北海道(91.6%)、秋田県(71.3%)、佐賀県(70.1%)に次ぐ4位となり、この間

の増加は石川県(21.6%)に次ぐ2位なので、事業期間における集積は相当進んだ県と評価できよう。加えて、集積面積に占める機構の転貸による新規集積面積の割合も6.9%と鳥根県(9.9%)、福井県(9.1%)、鳥取県(8.5%)、香川県(7.9%)、岩手県(7.8%)、秋田県(7.8%)、新潟県(7.6%)、富山県(7.4%)、石川県(7.2%)に次ぐ10位で機構の機能も発揮できていると評価できよう。

表1 8県の農業の特徴(令和3,4年)

	耕地面積に占める田の割合	中山間地域面積割合	10a当たり農業産出額(万円)	農業産出額構成比				1経営体当たり		集積率
				米	野菜	果実	畜産	面積(ha)	産出額(万円)	
全国	54.4%	71.8%	20.4	15.5%	24.2%	10.3%	38.4%	4.2	859	59.5%
山形県	79.1%	78.3%	20.2	30.0%	19.5%	29.7%	16.8%	4.3	872	70.0%
宮城県	82.4%	60.7%	14.0	36.1%	15.4%	1.3%	42.9%	4.4	618	62.4%
秋田県	87.7%	80.4%	11.3	52.8%	17.2%	4.5%	21.5%	5.4	616	71.3%
新潟県	88.8%	76.7%	13.5	55.2%	13.6%	4.0%	22.2%	4.1	553	66.4%
富山県	95.3%	72.4%	9.4	64.8%	9.5%	3.5%	15.2%	5.0	470	68.8%
石川県	83.0%	76.9%	11.8	47.1%	20.4%	6.9%	19.6%	4.1	490	64.2%
福井県	90.7%	77.7%	9.9	57.4%	20.6%	3.0%	12.4%	4.2	415	69.7%
滋賀県	92.5%	52.9%	11.5	52.1%	17.4%	1.2%	19.5%	3.9	447	65.8%

資料：作物面積調査、生産農業所得統計、農林業センサス、農地中間管理機構の実績等に関する資料

3. 山形県農業と集積率の特徴

図1において県名を記した8県のうち耕地面積に占める田の割合が8割を下回るのは山形県のみである(表1)。10a当たり農業産出額は山形県が唯一20万円を超え、1経営体当たり農業産出額は特異的に800万円を超える。農業産出額構成比で果実がほぼ米と並んでおり、果実生産が盛んなことが要因といえよう。生産農業所得統計で示されている上位10品目において、ぶどう、りんご、西洋なし、ももの5品目が並び、とりわけおうとう(さくらんぼ)と西洋なしはそれぞれ全国生産量の77.0%、68.2%を占めている。一方で、中山間地域面積割合が秋田県に次いでおり、中山間地域も多い。このようなことから、前節で紹介した山形県農地集積・集約化プロジェクト会議で「樹園地継承課題解決検討チーム」、「中山間地域課題解決検討チーム」が課題解決型支援のチームとなったことは適切といえよう。

しかし、山形県といえども県内一律ではない。山形県は村山地域、置賜地域、庄内地域、最上地域の4つに区分され、それぞれ異なる農業生産の特徴を持つ。図3は山形移住交流ポータルサイトから引用し

図3 山形県内の4地域



引用：山形移住交流ポータルサイト
<https://yamagata-iju.jp/pref/>

たものであるが、村山地域にはおうとう(さくらんぼ)、西洋なし(ラ・フランス)、置賜地域には肉(牛肉)、庄内地域には枝豆(だだちゃ豆)が示されている。表2は表1と同じ指標を示したもので村山地域はかなり果実に特化し、10a当たり農業産出額が高い。耕地面積に占める田の割合は低く、1経営体当たり耕地面積は小さく、

表2 山形県内4地域の農業の特徴(令和3,4年)

地域	耕地面積に占める田の割合	中山間地域面積割合	10a当たり農業産出額(万円)	農業産出額構成比				1経営体当たり		集積率
				米	野菜	果実	畜産	面積(ha)	産出額(万円)	
村山	62.8%	76.7%	31.2	16.0%	15.6%	54.4%	10.6%	2.7	845	59.0%
置賜	82.0%	84.6%	18.5	31.6%	13.8%	23.4%	28.3%	4.5	834	68.5%
庄内	87.2%	69.4%	15.3	46.2%	27.1%	5.1%	16.5%	6.0	916	80.3%
最上	86.7%	83.7%	13.0	45.4%	26.6%	0.9%	22.7%	4.6	593	68.2%

資料：作物面積調査、市町村別農業産出額(推計)、農林業センサス、山形県農地中間管理機構提供資料

集積率も低い。一方、庄内地域は米、野菜の割合が高く、中山間地域面積割合が小さく、1経営体当たり耕地面積が大きく、1経営体当たり農業産出額も高く、集積率が高い。置賜地域、最上地域は両者の中間に位置し、中山間地域面積割合、1経営体当たり耕地面積、集積率は似通っているが、置賜地域は果実、畜産が相対的に大きく、最上地域は野菜が比較的多い。そして最上地域は1経営体当たり農業産出額が少ない。以上のように4地域はそれぞれに農業生産に特徴がある。

さらに市町村別にみると多様である。佐藤⁽³⁾は山形県内35市町村について2020農林業センサスから農業に関する指標を網羅的に作成し、それと集積率を相関分析で調べ、加えて同質的でありながら集積率

が違う市町村の担当部署に聞き取り調査を行い取り組みの違いを詳細に分析している。佐藤の分析結果をもとに山形県内の集積率と農業の関係を考察する。

表3は農林業センサスをもとに網羅的に作った294指標のうち相関係数が0.4以上または-0.4以下の指標を列記している。水田が広がり、比較的大規模経営体が多く、機械の稼働面積が大きく、若い世代が中心で、主業的で、データ活用が行われているような市町村では集積率が高く、畑の割合が比較的高く、小規模経営体が多く、高齢者が生産の中心で副業的な地域で集積率は低いということが概観できる。おおむね妥当な関係といえようか。一方で、もっと多くの指標で相関を持つのではないかと想定していたが、例えば販売金額

表3 集積率と相関のある指標

正の相関 24指標

5ha以上経営体割合(0.75)、動力田植機1台当たりの田の稼働面積(2015)(0.76)、トラクター1台当たり稼働面積(2015)(0.71)、10ha以上経営体割合(0.61)、田のある経営体割合(0.41)、田の面積割合(0.60)、借入耕地経営体割合(0.61)、田のある経営体のうち借入耕地のある割合(0.60)、経営主(男女計)のうち44歳以下の割合(0.44)、経営主(男)のうち44歳以下の割合(0.44)、データを取得・記録して活用している経営体割合(0.62)、データを取得・分析して活用している経営体割合(0.43)、個人経営体のうち主業割合(0.45)、個別経営体の世帯員(男女計)のうち44歳以下の割合(0.59)、個別経営体の世帯員(男)のうち44歳以下の割合(0.55)、個別経営体の世帯員(女)のうち44歳以下の割合(0.55)、経営耕地のうち販売農家の占める面積割合(0.52)、経営耕地が50%以上の集落割合(0.56)、田の面積率70%以上の集落割合(0.55)、動力田植機所有経営体割合(2015)(0.54)、トラクター所有経営体割合(2015)(0.48)、トラクター1経営体当たり台数(2015)(0.42)、コンバイン所有経営体割合(2015)(0.56)、コンバイン1台当たりの稼働面積(2015)(0.59)

負の相関 19指標

経営耕地1ha未満経営体割合(-0.67)、販売金額50万円未満経営体割合(-0.49)、販売金額100万円未満経営体割合(-0.65)、畑の面積割合(-0.54)、経営主(男女計)のうち65歳以上の割合(-0.46)、経営主(男)のうち65歳以上の割合(-0.46)、農業に150日以上従事している男の平均年齢(-0.41)、個人経営体のうち副業割合(-0.53)、個別経営体の世帯員(男女計)のうち65歳以上の割合(-0.48)、個別経営体の世帯員(男)のうち65歳以上の割合(-0.51)、基幹的農業従事者(男)のうち65歳以上の割合(-0.46)、農業従事者(男女計)の平均年齢(-0.51)、農業従事者(男)の平均年齢(-0.54)、農業従事者(女)の平均年齢(-0.42)、基幹的農業従事者(男女計)の平均年齢(-0.43)、基幹的農業従事者(男)の平均年齢(-0.49)、自営農業に150日以上従事している男の平均年齢(-0.45)、経営耕地のうち自給的農家の面積割合(-0.53)、水田率が30%未満の集落割合(-0.44)

資料：佐藤壮志「担い手への農地集積を進めるうえで効果的な取組に関する考察」(令和4年度卒業論文)。

注：指標の後ろの()内は相関係数である。

1千万円以上の経営体割合や基幹的農業従事者44歳以下の割合などでは相関がみられず、市町村の農業構造が集積率に関係するとは一概に言えないようだ。

この結果を受けて、佐藤は地域の同質性と情報の伝達の共通性という視点で、地域の地理的条件（中山間地域面積率80%以上）が同質であるが集積率に大きな差があることと近接することでそれぞれの取り組みを参考にしやすいと想定して同一地域内であることという視点で7市町（前者は3市1町、）の聞き取り調査を行っている。

同質的な市町では地理的条件から担い手が不足していて集積する余力が限界にきていること、「基盤整備」や「話し合いの場」が集積率に密接に関係すると共通で認識していた。一方で、集積率向上には多くの離農者がいるというネガティブな要因と、話し合いの回数が多いことや関係機関による協議会を構築していることというポジティブな要因の両者があることも明らかになった。

同一地域内市町の分析では集積率が高い要因として担い手が存在することは共通するが、同質的な市町の共通認識であった「基盤整備」と集積率が逆転している市町があり、農業構造次第で効果が変わる可能性があることを明らかになった。

4. 実績評価

農地中間管理事業において、山形県は平成25（2013）年度末の50.0%から令和4（2022）年度末の70.0%に集積率は向上し

ている。平成25年度末でも都道府県別で7位と上位だったが、令和4年度には4位まで順位を上げ、その差20%は2位と高い成果を上げている。

加えて、山形県の新規就農者数は令和5（2023）年度に378人と前年を20人上回り、東北6県で8年連続1位となっている。農地中間管理事業、新規就農支援を主な業務とするセンターは両面で重要な役割を担い、高い成果を上げている。

しかしながら、集積率は事業の目標である8割には到達しておらず、新規就農者378人に対して離農者は1,400人ほどおり、相対的には高い成果を上げているが、地域農業の維持・増進という部分では強い危機感を持たざるを得ない。そのうえ、著者が基幹的農業従事者数を推計したところ、今後さらに減少し、令和22（2040）年には経営耕地面積、販売額は平均で現在の3.5倍程度を担わなければ、現在の農地を維持できず、農業産出額も維持できない。農地の集積・集約化や担い手の経営者能力の向上は待ったなしの課題である。

このために2で記した令和4（2022）年2月に山形県農地集積・集約化プロジェクト会議を立ち上げ、農業産出額に占める果実の割合が大きく集積率が低い村山地域で課題となっている樹園地の継承問題の解決を目指した「樹園地継承課題解決検討チーム」、県全域に広がる中山間地域の課題の解決を目指した「中山間地域課題解決検討チーム」、そして「農地バンク機能強化検討チーム」を構築している。まさに山形県及び農業関係者は農地集積・集約化が

重要であり、事業（農地バンク）がカギを握るものと判断している⁽⁴⁾。

5. おわりに

農地中間管理事業の推進は「農業経営の規模の拡大、耕作の事業に供される農用地の集団化、農業への新たに農業経営を営もうとする者の参入の促進等による農用地の利用の効率化及び高度化の促進を図り、もって農業の生産性の向上に資することを目的とする。」（農地中間管理事業の推進に関する法律第1条抜粋）であり、2020年農林業センサスの目的は「食料・農業・農村基本計画、農林水産業・地域の活力創造プラン、森林・林業基本計画などで示された施策を踏まえ、我が国農林業の生産構造や就業構造、農山村の実態とその変化を明らかにする」であることから、集積率と地域の構造を示す指標に相関が期待されるが、佐藤の研究からセンサス市町村別デー

タと集積率の間で相関を持つ指標が少なかった。ところが、図4に示すように、事業期間の集積率増加は令和4年度末の集積率に関係性を持つようになり、事業の取り組みの違いが都道府県の集積率に影響しているといえよう。

佐藤は同質的でありながら、集積率の異なる山形県内市町村の聞き取り調査から、期待するものは共通するものの、取り組みはそれぞれ異なることを明らかにしたが、集積率を向上させるのは都道府県や市町村の主体的取り組みが重要であることを示唆している。センターは事業拡大に伴い、国・県からの補助金等で賄えない財源不足から、事業開始以来免除してきた手数料を令和6（2024）年度から徴収することとした。これは図5に示すように集積率の高い都道府県の財政力指数が小さいことに起因する部分がある。自主財源が乏しいがために、事業を有料化にせざるを得ない

図4 農地中間管理事業による集積率増加と集積率の現状

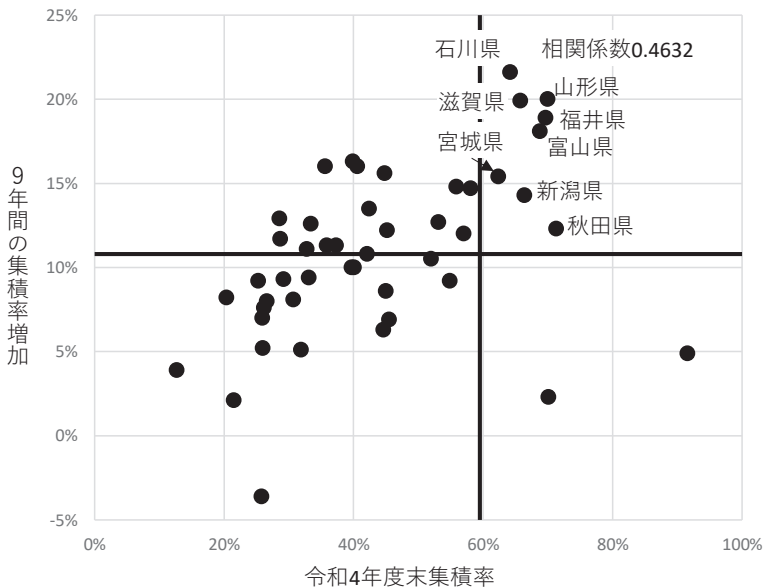
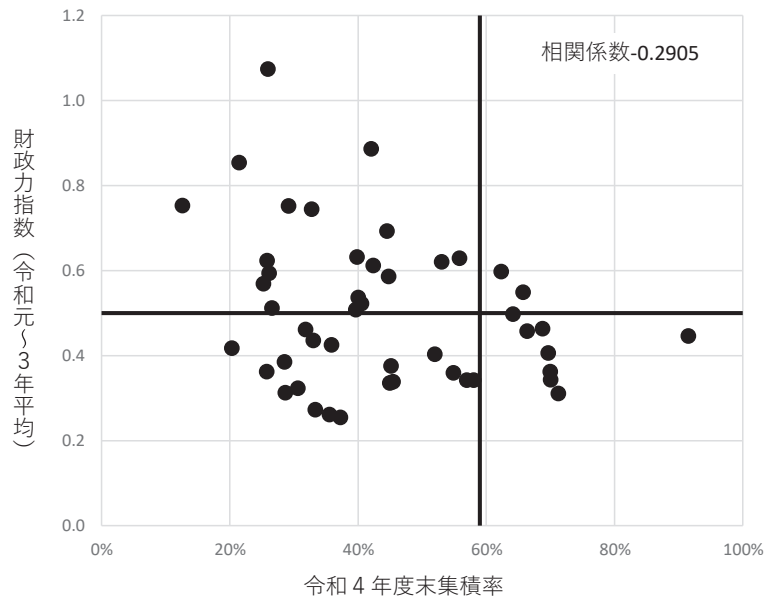


図5 集積率と財政力指数の関係



ことは事業推進の目的に逆行するような対応にも見えないことはない。

「日本再興戦略」では今後10年間で、集積率を8割にするとともに担い手のコメの生産コストの4割削減を掲げたが、コメの生産コストの削減は一向に進まず、コメを主とする担い手は規模拡大を余儀なくされている。そのためにも、集積・集約は必須であり、それを進めるには機構を含む都道府県の関係者には地域の実情を踏まえた取り組みが求められ、さらに直接的に関わる市町村に独自の支援を行えるような財政支援も事業推進には必要ではないだろうか。

謝辞

佐藤壮志氏には、指導教員だったとはいえ、オリジナリティのある卒業論文に関わる全ての情報の利用を快諾していただい

たことに、ここに記して謝辞を表したい。

脚注

- (1) 平成25年当時の日本経済再生本部決定の参考資料「～挑戦なくして成長なし～」には「農業・農村所得倍増への挑戦（攻めの農林水産業）」の成果目標として、他に「今後10年間で、法人経営体数を2010年比約4倍の5万法人とする」、「2020年に農林水産物・食品の輸出額を1兆円（現状約4,500億円）とする」、「今後10年間で6次産業化を進める中で、農業・農村全体の所得を倍増させる戦略を策定」が記され、具体的な提案として「農地中間管理機構整備、担い手への農地集積・集約や耕作放棄地の解消を加速化」、「農林漁業成長産業化ファンドを本格展開」、「国別・品目別輸出戦略の策定等により、グローバルな「食市場」を獲得」が記されている。
- (2) 山形県農地集積・集約化プロジェクト会議は県農林水産部の関係2課、センター、県農業会議が共同で事務局を担い、県内4地域の農業委員会連絡協議会、4市町の関係課、県農業協同組合中央会、県土地改良事業団体連合会などを構成員としている。山形県では人・農地プランの実質化に向けた支援体制として令和元（2019）年に山形県農地集積・集約化推進会議を立ち上げており、農地集積・集約化プロジェクト会議はその後継であり、さらに強化した組織である。

- (3) 佐藤壮志「担い手への農地集積を進めるうえで効果的な取組に関する考察」(令和4年度山形大学農学部卒業論文)。佐藤は山形県内の分析だけでなく、北海道、東京都、大阪府を除く44府県のデータでも詳細な統計分析を行っている。
- (4) センターの新規就農支援に加え、山形県立農林大学校において通常の2年間の専修学校教育とともに、研修部で7つのリカレント研修を実施している。また、令和6年4月には県立の東北農林専門職大学で4年制の農業経営者教育を開始する。また多くの市町村で新規就農者受入協議会を運営し、担い手の人材育成に取り組んでいる。