潮流'22

農地利用の「目標地図」

地域計画は意義を丁寧に説明し認識を共有して進める必要がある

農地関連法改正の狙いと課題

東京農業大学国際食料情報学部教授　堀部　篤

全国的な担い手の減少や高齢化などに伴い、農地を巡る制度が再び見直される。今年5月の農地関連法改正では、人・農地プランが法定化され、地域は新たな向き合いが求められることになった。今回の制度見直しのポイントを解説するとともに、農地の集積・集約化に関する道内の取り組みを探った。（編集部）

今年5月、農地関連改正法が成立した。改正の主な内容は①市町村が地域計画（目標地図）を策定（人・農地プランの法定化）②農地の権利設定について、現行の農業経営基盤強化促進法（以下、基盤法）の農用地利用集積計画を農地バンクによる農用地利用集積等促進計画に統合し、同時に農地の受け手の公募制を廃止③農地取得時の下限面積要件を廃止④粗放的利用を農山漁村活性化法において位置付け―の4点である。

これまでの農地関連政策の動向と、法改正内容の具体化のスケジュールを**表**に示した。改正法の具体的な手続きなどを示した政省令が今年の秋ごろに出され、改正法は2023年4月1日施行が予定される。そこから2年以内、25年3月末までに地域計画を作成することになる。

大枠そのままに手法を工夫した制度変更

近年、農業者や各地で農地行政に関わる人たちは、政府の農地政策方針への対応に苦心してきた。今回の改正は、18年ごろから続く、農林水産省による農地政策の方針変更の流れに沿うもので、以下の点から、14年の官邸主導による農政改革に対する、（大枠をはめられたままでの）現実路線への揺り戻しといえる。

①農地中間管理事業における、都道府県段階（農地バンク）による利用調整・権利設定という基本方針を、地域段階重視、事務手続き簡素化へと変更

②担い手（大規模経営）だけでなく多様な主体による農業構造を想定

③ただし、農地中間管理事業を利用して、担い手への農地集積8割（KPI＝重要業績評価指標）の達成を目指すというストーリーは継続

つまり大枠でのストーリーは変更できないが、その手法は変更することが可能になった状況下で、農林水産省が工夫した制度変更といえる。しかし、改正法成立前（22年2月および3月）に全国市長会が懸念を

ほりべ　あつし
北海道大学大学院農学研究科生物資源生産学専攻博士課程修了。2007年から全国農業会議所に勤務。13年に東京農業大学国際食料情報学部助教となり、19年より現職。45歳。神奈川県出身。

本稿のポイント

❶5月の法改正で人・農地プランが法定化され、2025年3月末までに、10年後の農地利用を想定した「目標地図」の作成が求められる。
❷農地政策方針の大枠は維持しつつ、地域段階重視、事務手続き簡素化へと変更。ただし、いくつか懸念される点がある。
❸地図作成の調整・説得役、妥当な地代設定、円滑な権利設定事務が重要で、耕地分散解消など地域農業の発展に資するような取り組みが求められる。

表明していたように、市町村農業部局の職員数が減少する中で、有効な手法となるか心配な点も多い。

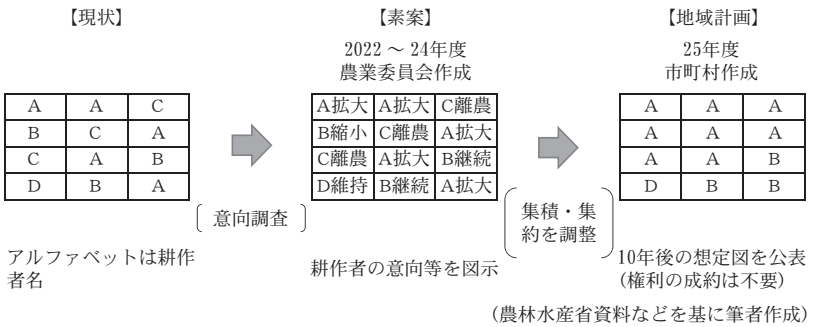
図が地域計画策定の流れだ。現状では農地利用が分散している（耕作者はＡＢＣＤ）とし、農業委員会が耕作者の今後の利用意向（規模拡大、現状維持、離農）などを調査した上で、それらを地図で筆別に表示した「素案」を作成する。その後、市町村と農業委員会は協力して、耕作者や所有者、関係機関と協議・調整を行い、効率的な利用ができ、意図しない不耕作地が出ないように地域計画を策定する。耕作予定者は「担い手」に限らず、多様な主体を位置付けることができる。この時点では権利の成約は不要で、将来は必ずしも地域計画通りの耕作が行われなくてもよい。これは、契約はその時々で改めて交渉するとしても、あらかじめ集約化や、担い手の創出（集落営農法人の設立など）を考えておいた方が良い、という趣旨と思われる。

表　農地関連政策の近年の動向

年	月	農地政策	農業政策
2012		人・農地プラン開始	青年就農給付金
2014		農地中間管理事業創設	「４つの改革」
2015			食料・農業・農村基本計画策定
2016			農業委員会法改正
2018		農地中間管理事業の創設５年後見直し	
2019		人・農地プラン実質化	
2020			食料・農業・農村基本計画策定
2021	12	人・農地など関連施策の見直し	
2022	5	改正農地関連法の成立	
2022	10	農山漁村活性化法施行	
	秋	改正農地関連法政省令（予定）	
2023	4	改正農地関連法施行（予定）	
2024		（地域計画の作成期間）	食料・農業・農村基本法改正（予定）
2025		基盤法・機構法の本格施行（予定）	

※筆者作成

図　地域計画策定の流れ



（農林水産省資料などを基に筆者作成）

数学的な最適解求める色塗りパズルではない

ここで懸念される点がいくつかある。第一は、一筆ごとに耕作予定者を公表する意味が農業者によって異なることである。例えば、地域計画で農地を集約化し拡大できることになった農業者が大型機械を導入したとしても、実際にはその農地を他の人が借りる可能性があり、そうなると農地が確保できず困ったことになる。一方、ある時期が来たら必ずその人に貸さなければならないとなれば、お互いにためらいが生まれて計画が立てにくくなることも考えられる。策定の現場では、地域計画の意義を丁寧に説明し、認識を共有して進める必要がある。

第二は、経営環境の変化に応じた柔軟な農地利用の実現である。農業者は品目ごとの需要、気象や農地などの生産条件、労働力、機械・施設などさまざまな要素を考慮して経営計画を立て、随時修正する。当然ながら希望する農地利用の面積・条件も変更される。

第三に、農村社会における農地貸借の意味を考慮することが重要である。農地は経営資源であるだけでなく、家の財産であり、地域の財産、環境資源でもある。農地貸借は責任や信頼をやり取りしている面が大きく、所有者の意向に意見はしにくい。数学的に最適な答えを求める〝色塗りパズル〟ではない。

第四に、地代の設定である。集約化に向けて耕作地を交換する際、地代が異なっていると出し手との価格交渉が必要となり、取引費用が大きくなる。また、農地バンクを通じた権利設定が多くなると、農地バンクが価格の根拠を示さなければならない。目安となっていた標準小作料は09年に廃止された。相対で価格を決めるにしろ農地バンクが率先するにしろ、妥当な水準を示す難しさが、地域計画では抜け落ちている。

第五に、望ましい農業構造が、担い手への集積なの