

愛媛県における農地集積の現状と課題

愛媛県農地中間管理事業評価委員長 松岡 淳
(愛媛大学大学院農学研究科教授)

はじめに

周知のように、現在のわが国農政は、認定農業者と集落営農組織を農業の担い手として位置づけており、担い手への農地集積を加速化させるため、平成 26 年に農地中間管理機構が設立されました。一方、愛媛県では、地形条件等の制約が多く、農地集積が進んでいるとは言い難い状況です。

本稿では、わが国と愛媛県における農地集積の状況を概観した上で、農地集積を進める上での制約要因である圃場分散問題に着目し、実態調査結果を説明します。さらに、農地中間管理機構の概要と活動実績について述べるとともに、愛媛県において機構を活用する上での課題を整理したいと思います。

1. わが国における農地集積の現状とその地域格差

平成 25 年に、安倍内閣における成長戦略の一環として閣議決定された「日本再興戦略」では、平成 35 年に担い手への農地集積率を 80%以上にすることを目標としています。しかしながら、平成 30 年 3 月末現在でのわが国全体の農地集積率は 55.2%であり、残り 5 年での目標達成は厳しい状況にあります。表 1 は、わが国における農地集積状況を地域別に示したものです。

これをみると、北海道の農地集積率が 90%を超えており、際立って高いことがわかります。次いで高いのは、北陸と東北であり、どちらも 50%を超えています。他方で、南関東、山陽、四国、沖縄での農地集積は遅れており、農地集積率は 30%未滿となっています。このように、農地集積の達成状況には大きな地域格差があることがわかります。ちなみに、愛媛県の農地集積率は 29.8%であり、全国平均を 25.4 ポイント下回っています。

次に、図 1 は、平成 8 年以降の全国と愛媛県における農地集積率の推移を示したものであり、平成 18 年頃から両者の格差が拡大していることがわかります。

この時期にスタートした品目横断的経営安定対策により、「ゲタ」(格差是正対

表 1 わが国における担い手への農地集積状況 (平成30年3月末現在)

	集積面積 (ha)	集積率 (%)
北海道	1,037,178	90.6
東北	457,823	54.7
北陸	189,951	61.1
北関東	162,590	37.3
南関東	34,250	22.5
東山	44,465	33.9
東海	95,790	37.2
近畿	67,215	30.1
山陰	22,045	30.9
山陽	41,955	24.9
四国	39,329	28.8
愛媛	14,707	29.8
北九州	173,143	49.6
南九州	80,995	43.6
沖縄	7,676	20.2
全国	2,454,404	55.2

資料:農地中間管理機構の実績等に関する資料 (平成29年度版)をもとに計算。

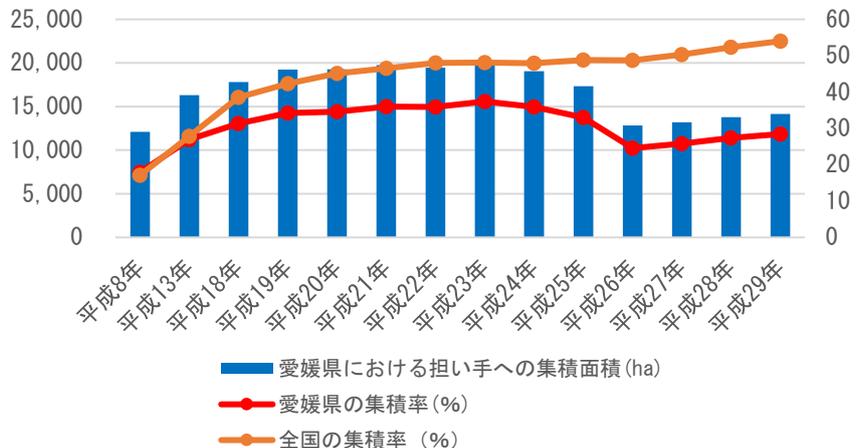


図 1 全国と愛媛県における農地集積率の推移

策)や「ナラシ」(変動緩和対策)と呼ばれる交付金が担い手に支給されることになり、北海道、東北、北陸を中心に担い手への農地集積が進む一方で、愛媛県はこの動きから取り残されたためです。また、愛媛県では、平成23年をピークとして、農地集積率が低下傾向にあります。担い手自身も高齢化しているケースが多いためであり、担い手への農地集積が飽和状態に達していると言えます。

さらに、表2に示したように、愛媛県内でも市町ごとに農地集積率にはかなりの格差がみられます。農地集積率の上位3市町は、松前町、西条市、愛南町であり、いずれも40%を超えています。一方で、半数の10市町は農地集積率が20%未満です。農地集積を進める上での問題点として、「農業従事者の減少・高齢化」や「農地の分散」が多くの市町から指摘されています。

表2 愛媛県における市町別の農地集積率(平成29年3月現在)

市町名	農地面積(ha)	集積面積(ha)	集積率(%)	農地集積を進める上での問題点
松前町	867	422	48.7	農業従事者の減少・高齢化による遊休農地の増加。農地の分散錯圖。
西条市	5,800	2,425	41.8	農地の分散化。
愛南町	728	297	40.8	担い手に集積されない農地で遊休化したものが増加。
内子町	1,800	677	37.6	農地の分散。農業従事者の減少・高齢化による耕作放棄地の増加。
八幡浜市	3,080	1,056	34.3	海岸部以外での地区で集積面積が少ない。
大洲市	3,260	1,064	32.7	規模拡大による生産効率の向上を目指す農家の割合が少ない。
西予市	4,780	1,399	29.3	今以上に耕作地を拡大するのは困難という農家の存在。
東温市	1,440	394	27.4	-
砥部町	857	197	23.0	農業従事者の減少・高齢化による遊休農地の発生。農地の分散錯圖。
鬼北町	1,656	342	20.7	農業従事者の高齢化や鳥獣被害による遊休農地の増加。
伊予市	2,620	497	19.0	担い手への集積が飽和状態になっている。
宇和島市	6,683	1,243	18.6	農業従事者の減少・高齢化による遊休農地の増加。農地の分散錯圖。
久万高原町	1,190	200	16.8	高齢化により認定農業者の再認定を拒む者が増えている。
四国中央市	1,970	294	14.9	農業従事者の減少や高齢化による耕作放棄地の増加。
今治市	5,030	715	14.2	担い手の減少・高齢化による利用集積の伸び悩み。
松野町	517	67	13.0	担い手となる認定農業者等の高齢化。
伊方町	1,670	181	10.9	農業従事者の減少及び高齢化による担い手不足。
新居浜市	1,431	81	6.0	認定農業者等の担い手も手一杯の状況である。
上島町	268	13	4.9	高齢化や後継者の不在による担い手不足。耕作放棄地の増加。
松山市	6,230	267	4.3	「農地を貸したら返ってこない」という認識を持った農家がいる。

資料:各市町の農業委員会における「活動の点検・評価及び計画」をもとに作成。

2. 農地集積の制約要因としての圃場分散問題

1) 中山間水稲作地域の事例(久万高原町)

久万高原町は、愛媛県内では良食味米の産地として知られており、河川沿いの溪谷に水田が造成されています。圃場整備はされていますが、1区画の面積は狭小であり、高い法面を持っています。筆者は、平成24年に町内の水稲作担い手農家3戸を対象として、実態調査

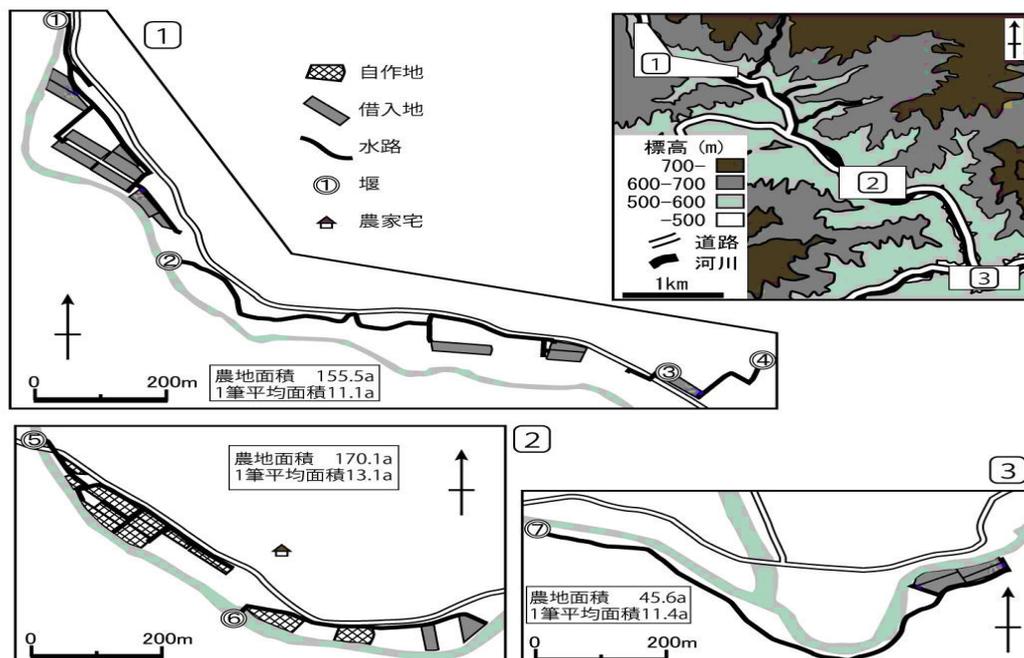


図2 水稲作農家の圃場配置(久万高原町) 資料:聞き取り調査(平成24年)

を行いました。

図2は、その中から1戸を選んで、圃場配置を示したのですが、自作地が住居付近に位置するのに対し、借入地は遠方に位置していることがわかります。つまり、久万高原町のような山間地域では、経営規模の拡大に伴い、水田が沢に沿って縦長に分散する構造にあるのです。また、水利構造が複雑であり、堰を単位とする「水系」が1つの集落の中にいくつもあります。このため、規模拡大をすると、経営水田が多くの「水系」にまたがり、水管理や水路清掃への負担が大きくなります。さらに、水田の法面が高いため、畦畔除草への負担が大きくなるという問題もあります。

2) 柑橘作地域の事例（八幡浜市川上地区）

八幡浜市川上地区は、わが国有数の優等柑橘産地であり、「川上みかん」は「日の丸みかん」、「真穴みかん」と並んで、愛媛県内では温州みかんの御三家と呼ばれています。川上地区では、農協共選に設立された「農地流動化委員会」が中心となって、担い手農家への樹園地の貸借・売買のあっ旋調整を行っており、1団地50a以上を目標として、面的な樹園地集積を目指しています。

筆者は、平成26年に川上地区の担い手農家19戸を対象として、実態調査を行いました。農地流動化委員会の組織的なあっ旋調整を通じて、担い手農家は平成12年～26年の間に平均54.8aの樹園地を取得しており、量的にはかなりの樹園地が集積されたと言えます。

「農地流動化委員会」による取り組みは、農地中間管理事業の先駆けともいえるものであり、担い手の育成と耕作放棄地の発生防止に大きく貢献しています。しかしながら、担い手農家が、既存の樹園地に隣接する樹園地を取得しているケースは、全体の約3分の1であり、50a以上の団地は、1割程度にすぎません（表3参照）。

組織的な樹園地の利用調整を行っても、面的な樹園地集積の実現が非常に難しいことがわかります。

表3 団地面積別にみた樹園地数(八幡浜市川上地区)

10a未満	10～20a	20～30a	30～50a	50a以上	計
54(27.0)	57(28.5)	30(15.0)	41(20.5)	18(9.0)	200(100)

資料:柑橘作農家19戸に対する聞き取り調査(平成26年)。

注:括弧内は比率(%)。

3. 農地中間管理機構の概要と活動実績

1) 農地中間管理機構の概要

農地中間管理機構の構想は、平成25年2月に開催された産業競争力会議（成長戦略の具現化に向けての議論を行う官民合同の会議）の中で、最初に登場しました。これを受けて、政府は、同年4月に機構の設置方針を打ち出し、10月に骨格案を発表しました。さらに、12月には「農地中間管理事業の推進に関する法律」を公布しました。機構が設立されたのは、翌年の平成26年であり、構想の登場から設立までの期間がきわめて短いという特徴があります。

機構は、都道府県単位で設置されていますが、業務の多くを現場の市町村に委託しており、各市町村に対して、農協、農業委員会、土地改良区等の関係機関が協力する体制をとっています。機構による農地集積は、①借入希望者の募集、②貸付希望者の募集、③機構による農地の借り受け（中間管理権の取得）、④貸付希望者への農地の配分、という4つのプロセスからなります。機構は原則として、借り手と貸し手のマッチングが成立した（もしくは成立の見込みがある）農地のみを借り受けます。また、機構への農地貸付にインセンティブを与えるため、3種類の機構集積協力金を設けています。まとまった農地を貸し付けた地域に対しては「地域集積協力金」、一定の条件を満たす貸し手に対しては、「経営転換協力金」や「耕作者集積協力金」が交付されます。

2) 農地中間管理機構の活動実績

わが国全体での機構による農地の転貸面積（累計）をみると、平成26年度が2.0万ha、平成27年度が10.4万ha、平成28年度が14.2万ha、平成29年度が18.5万haであり、毎年徐々に実績を伸ばしています。しかしながら、表4より、機構の活動実績には大きな地域格差があることがわかります。この表での「寄与度」とは、農地集

表4 農地集積面積の増加に対する農地中間管理機構の寄与度(平成26～29年度)

	農地集積の 増加面積(ha) ①	機構による 新規集積面積(ha) ②	機構の寄与度(%) ③=②÷①×100
北海道	39,327	1,515	3.9
東北	74,800	25,251	33.8
北陸	30,992	12,697	41.0
北関東	33,019	7,065	21.4
南関東	3,433	1,398	40.7
東山	7,826	1,623	20.7
東海	9,781	3,346	34.2
近畿	11,779	3,109	26.4
山陰	4,940	2,370	48.0
山陽	7,183	3,149	43.8
四国	7,306	1,234	16.9
愛媛	1,880	106	5.6
北九州	16,470	4,567	27.7
南九州	3,027	3,139	103.7
沖縄	-3,738	161	-
全国	246,145	70,624	28.7

資料:表1に同じ。

積の増加面積に占める機構のウェイトを示したものであり、南九州、山陰、山陽、北陸、南関東で高く、北海道と四国で低くなっています。

とくに、中国（山陰、山陽）と四国の「寄与度」の差が目立ちます。これは集落営農組織の設立・育成状況の違いが原因と考えられます。中国地方では、県の主導により設立・育成された集落営農組織が多く、県との間に密接なパイプのある集落営農組織が農地の受け皿となっているので、農地中間管理事業が活発になっています。集落営農組織が設立されると、地域集積協力金も獲得しやすくなります。このように、集落営農組織は、農地中間管理事業との親和性が非常に高いと言えます。

次に、愛媛県での機構による農地の転貸面積（累計）は、平成26年度が24ha、平成27年度が203ha、平成28年度が244ha、平成29年度が404haです。初年度に転貸の実績があったのは8市町のみでしたが、平成29年度には18市町に増加しており、機構事業が県全体に浸透しつつあることがわかります。しかしながら、活動実績には市町間の格差が大きく、松山市、今治市、西条市、西予市の上位4市で、県全体の転貸面積の8割近くを占めています。これらの市で機構事業が活発である要因としては、市とJAが緊密に連携している点や、集落営農組織が農地の受け皿として機能している点を指摘できます。

4. 愛媛県における農地中間管理機構の課題

1) 「絶対的な担い手不足」への対応

愛媛県の場合、担い手が絶対的に不足しているという状況の中で、農地集積を進めなければならないという問題があります。先に述べたように、既存の担い手の多くは、これ以上農地集積をする余力がありません。したがって、機構は可能な限り、新規就農者の確保・支援や集落営農の育成に努める必要があります。とは言っても、当面は農業労働力の減少が続くことは避けられず、全ての農地を守ることは困難と考えられます。このような状況下では、ゾーニングの実施により、「守るべき優良農地」を明確にすることが求められます。その一方で、耕作条件の悪い農地に関しては、非農地化を進めることもやむを得ないと思われま

す。また、愛媛県の状況を考えると、極端な構造改革を進め、零細農家や高齢農家を脱落させることは、地域社会維持の観点から望ましいとは言えません。愛媛県においては、農業労働力と農地のある程度の減少が避けられないことを前提として、それによる社会的・経済的損失を最小限に抑えながら、地域社会および産地を維持するための言わば「ソフトランディング

グ」の手段として、機構を位置づけるべきではないでしょうか。

2) 機構による基盤整備の推進

担い手が絶対的に不足している状況下で、農地を守っていくためには、基盤整備の実施により、分散している農地を集団化し、耕作条件を改善することが必要不可欠です。しかしながら、通常、基盤整備の実施に当たっては、農家に一定の費用負担が求められるため、近年は小規模農家や後継者のいない農家が難色を示すケースが多く、同意の取り付けが困難となっています。この問題に対応すべく、平成30年度に「農地中間管理機構関連農地整備事業」が新たに創設され、機構に集積された農地は、農家の申請・同意・費用負担なしで、基盤整備を行うことが可能となりました。これを「追い風」として、機構が積極的に基盤整備を進めていくことが求められます。

3) 機構によるマッチング機能の発揮

機構が「農地の中間的受け皿」として、出し手と受け手からの信頼を獲得するためには、マッチング機能を発揮し、双方の取引費用を軽減させることが重要です。しかしながら、筆者の見る限り、農地情報の蓄積が少ないため、機構によるマッチング機能が十分に発揮されていない地域が多いようです。したがって、市町と農協、農業委員会、土地改良区等との連携を強化し、地域内で農地情報を共有する仕組みづくりが求められます。また、ほとんどの地域では、「1対1」での出し手・受け手のマッチングを行っているようですが、面的な農地集積を目指す上で、「1対1」でのマッチングは決して効率的とは言えません。機構がリーダーシップを取り、多数の出し手・受け手が一堂に会する形での、農地利用調整の場を設けることが望ましいと思われれます。

参考文献

- [1] 秋山満「農地中間管理機構を通じた農業構造改革の動向 ―全国的動向」、『農村と都市をむすぶ』第783号、2017年。
- [2] 秋山満「農地中間管理機構を通じた構造改革の現実」、谷口信和・服部信司編『米離脱後 TPP11 と官邸主導型「農政改革」』（日本農業年報63）、農林統計協会、2018年。
- [3] 安藤光義「農地中間管理事業を活用した農地利用集積推進の現状と課題」、『土地と農業』第47号、2017年。
- [4] 板橋衛「農地中間管理機構を通じた中四国農業の構造改革」、『農村と都市をむすぶ』第783号、2017年。
- [5] 小針美和「農地中間管理機構の創設と生産現場に求められるもの」、『生活協同組合研究』第466号、2014年。
- [6] 椿真一「農地市場における農地中間管理事業の効果 ―広島県を事例に―」、『愛媛大学農学部紀要』第62号、2017年。
- [7] 原田純孝「農地中間管理機構創設の意義と問題点 ―制度的見地からの検討―」谷口信和・石井圭一編『アベノミクス農政の行方』（日本農業年報61）、農林統計協会、2015年。