

## 【調査報告】

## 愛媛県における農地中間管理事業の展開と今後の展望

愛媛大学大学院農学研究科 教授 松岡 淳

## 1. はじめに

担い手への農地の集積・集約化による農業構造改善の加速化を目指して、農地中間管理機構が都道府県ごとに設立されてから、この原稿を執筆している時点（2024年1月）で、10年の年月が経過した。国は、2023年度までに、全国の農地集積率を80%以上にすることを目標に掲げているが、2022年度末の農地集積率は59.5%であり、目標達成の可能性はきわめて低いと言わざるを得ない。

農地集積率には、大きな地域間格差がある。例えば、北海道は91.6%であり、構造改善がほぼ達成されているとみてよい。一方、中四国各県の農地集積率は、全国平均をかなり下回っており<sup>(1)</sup>、本稿の分析対象である愛媛県の数値は35.9%である。ただしこれは、多くの農地が傾斜地に立地しており、担い手の減少・高齢化が著しいという、中四国の農業構造に起因するものである。必ずしも機構の努力不足とは言えない。

愛媛県の場合、島嶼部や山間部など、そもそも農地を集積する余力のある担い手が存在しない地域が多くみられる。このような地域では、小田切（2006）の言う「人・土地・ムラ」の3つの空洞化が深刻化して

おり、地域消滅の危機に瀕している。条件不利地域を多く抱える中四国の各県こそ、機構がリーダーシップを発揮し、農地管理を強化すべきと言えよう。

中四国の農地中間管理機構を事例とした先行研究として、板橋（2017）は、中四国各県の機構における設立後2年間の活動実績を分析した上で、機構を通じた農業構造改革の方向性について論じている。また、椿は、広島県を対象として、機構の設置による農地市場の拡大状況を分析するとともに（椿、2017）、愛媛県を対象として、樹園地の流動化を推進する上での機構の課題について検討している（椿、2019）。

これらの研究は、中四国における機構のあり方を考える上で、多くの示唆を与えているが、機構設立後間もない時期の研究ということもあって、機構を通じた農地集積状況の分析が中心となっており、機構が行う基盤整備事業、および集落営農法人・新規就農者に対する支援活動については、ほとんど触れられていない。担い手が絶対的に不足している中四国各県の状況を踏まえると、単なる農地集積の仲介組織としてではなく、広い意味での農地管理主体として機構を位置づける視点が必要になると思われる。

以上の点を踏まえ、2. では、愛媛県における農地中間管理事業の推進体制と進捗状況を明らかにする。3. では、農地中間管理事業に関わる愛媛県の重点戦略として「基盤整備事業との連動」、「集落営農組織への支援」、「新規就農者への支援」、「地域相談員制度」の4つを取り上げ、それぞれの進捗状況と課題を明らかにする。4. では、近年の法改正を踏まえ、愛媛県における農地中間管理事業の今後の展望について考察する。

## 2. 愛媛県における農地中間管理事業の推進体制と進捗状況

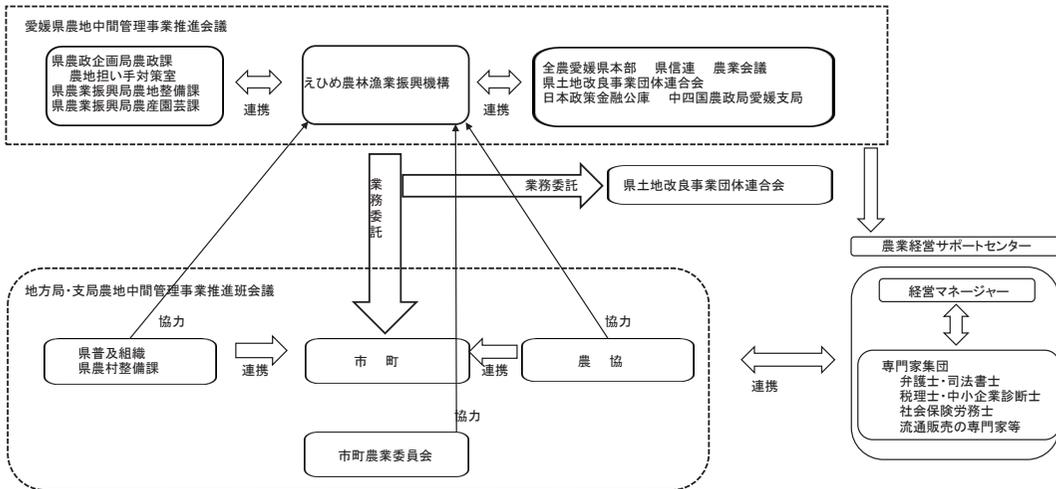
### 1) 愛媛県における農地中間管理事業の推進体制

図1は、愛媛県における農地中間管理事業の推進体制を示したものである。愛媛県では「公益財団法人えひめ農林漁業振興機構」（以下「えひめ機構」と記す）が農地

中間管理機構に指定されており、農地中間管理事業を実施している。えひめ機構の前身は、1971年に設立された「財団法人愛媛県農業開発公社」であり、2002年の「えひめ農林漁業担い手育成公社」への名称変更、2012年の公益財団法人への移行を経て、農地中間管理機構に指定されたことを契機として2014年に現在の名称となった。えひめ機構の職員数は13名であり、うち6名が農地中間管理事業に携わっている。

えひめ機構は、借受農地の確認、出し手・受け手の掘り起こしとマッチング、貸借の手続きに必要な書類の確認・管理等の現場業務を、県内の20市町に委託しており、各市町は、農業委員会、農協、県の出先機関と連携しながら、これらの業務を行っている。併せて、えひめ機構は、県土地改良事業団体連合会への業務委託も行っている。さらに県域段階では、県、農

図1 愛媛県における農地中間管理事業の推進体制



資料：えひめ農林漁業振興機構の資料

協系統組織、土地改良事業団体連合会等と連携し、農地中間管理事業の推進に向けての情報共有を図っている。農地中間管理機構が自治体、農協や土地改良区と連携を取りながら、事業を推進している点に関しては、他の都道府県も同様と考えられるが、えひめ機構の場合は、とくに関係機関との連携関係が密であり、基盤整備の実施や新規就農者の支援において、実績をあげつつある。この点については、3. で詳述したい。

また、えひめ機構は「農業経営サポートセンター」を設置しており、同センターに登録された75名の「コンサルタント」（弁護士、司法書士、税理士、中小企業診断士等）が、担い手農業者や新規就農者からの相談依頼に応じ、助言・指導を行っている。さらに、パンフレット「農地中間管理事業の手引き」の作成・配布、地元新聞や日本農業新聞への広告掲載、地元ラジオ番

組でのCM等による、農地中間管理事業の啓発活動も行っている。

## 2) 農地集積率と機構転貸面積の推移

表1は、愛媛県における担い手への農地集積率と機構の転貸面積の推移を、全国と対比させながら示したものである<sup>(2)</sup>。

愛媛県の担い手への農地集積率は、2022年度において35.9%であり、機構設立当初の2014年度から10.1ポイント上昇している。しかしながら、全国平均（59.5%）を20ポイント以上下回っており、この8年間で全国との格差は縮まっていない。また、年によってばらつきはあるが、機構の転貸面積は年間概ね100ha前後であり、うち新規の転貸面積は50ha前後である。

表1では、農地集積面積の前年度からの増加分（①）に占める機構転貸面積（②）の比率を計算した。①においては、担い手のリタイア等によるマイナス分が相殺さ

表1 担い手への農地集積率と機構の転貸面積の推移

	年度	担い手への 農地集積面積 (ha)	担い手への 農地集積率 (%)	集積増加面積 (ha) ①	機構の転貸面積		②/① (%)	③/② (%)
					(ha) ②	うち新規面積 ③		
愛媛県	2014	13,204	26	377	24	21	6	88
	2015	13,788	27	585	179	56	31	31
	2016	14,159	28	371	41	21	11	51
	2017	14,707	30	548	160	24	29	15
	2018	14,925	31	218	77	48	35	62
	2019	15,240	32	315	89	62	28	70
	2020	15,794	34	554	141	70	26	50
	2021	15,780	34	-13	104	72	-	69
	2022	16,272	36	492	70	37	14	53
全国	2014	2,271,193	50	62,934	23,896	7,349	38	31
	2015	2,350,920	52	79,727	76,864	26,715	96	35
	2016	2,413,390	54	62,470	43,356	19,277	69	45
	2017	2,454,404	55	41,014	46,540	17,244	114	37
	2018	2,485,707	56	31,304	43,845	16,364	140	37
	2019	2,508,560	57	22,853	39,937	15,480	175	39
	2020	2,535,115	58	26,555	56,963	18,572	215	33
	2021	2,560,109	59	24,994	57,373	19,685	230	34
	2022	2,573,672	60	13,563	53,415	16,906	394	32

資料：農林水産省「農地中間管理機構の実績等に関する資料」各年度版をもとに作成

注：「集積増加面積」は、担い手への農地集積面積の前年度からの増加分である

れてしまう。このため、②／①が100%を超えてしまうことも起こりうるが、②／①をみることにより、農地集積全体の中で機構がどの程度寄与しているのかを、大まかに把握することができる。愛媛県の場合、②／①は20～30%程度であり、全国平均を大きく下回っている。したがって、機構の寄与度は低いと言わざるを得ない。一方、機構の転貸面積全体に占める新規転貸面積の比率（③／②）を計算した所、愛媛県の数値は、ほとんどの年において全国平均を上回っている。農地の受け手が少ない中で、えひめ機構が農地貸借の掘り起こしに尽力していることが窺える。

### 3) 機構転貸面積の市町間格差

表2は、市町別にみた機構の転貸面積（2014～2022年度の累計）を示したもので

あり、転貸面積に大きな市町間格差があることが確認できる。ここでは、転貸面積の大小により、愛媛県内の20市町を3つのグループに分け、それぞれの特徴をみていきたい。

まず、第1グループは転貸面積の累計が50ha以上である6市（松山市、西予市、今治市、宇和島市、西条市、大洲市）であり、このグループだけで、えひめ機構全体の転貸面積の8割近くを占めている。このグループの市は、全て農地中間管理機構関連農地整備事業の対象となっており、松山市、宇和島市、西予市では、複数の地区で事業を実施している。同時に、全ての市町において、機構による集落営農法人への貸し付けが行われている。第1グループには、県庁所在地である松山市をはじめとする、県内の中核都市が属している。他のグ

表2 市町別にみた機構転貸面積

グループ	機構転貸面積 (2014～2022年度)	機構整備事業 実施地区数	機構が転貸した 集落営農法人数	
第1グループ	松山市	162.7	3	2
	西予市	137.9	2	6
	今治市	129.9	1	5
	宇和島市	104.1	3	5
	西条市	94.3	1	8
	大洲市	51.8	1	1
第2グループ	東温市	36.4	1	1
	伊予市	24.5	-	-
	鬼北町	21.3	-	-
	松野町	17.2	-	-
	松前町	14.5	-	1
	八幡浜市	11.8	1	-
砥部町	11.5	1	-	
第3グループ	久万高原町	9.6	-	-
	内子町	7.3	-	-
	新居浜市	6.8	-	-
	四国中央市	6.7	-	-
	愛南町	3.9	-	-
	上島町	3.3	-	-
伊方町	1.5	-	-	

資料：えひめ農林漁業振興機構の資料をもとに作成

グループの市町と比較して、財政的に余裕があるため、農地中間管理事業の推進にマンパワーを割くことが可能であり、これが事業の実績に結びついていると考えられる。

第2グループは、転貸面積の累計が10～50haである7市町（東温市、伊予市、鬼北町、松野町、松前町、八幡浜市、砥部町）であり、松山市周辺の市町の多くがこのグループに属している。このグループの市町は、第1グループと比較して、営農条件が大きく劣っているわけではないが、市町のマンパワーの問題もあり、機構を十分に活用しきれていないと言える。第3グループは、転貸面積の累計が10ha未満である7市町（久万高原町、内子町、新居浜市、四国中央市、愛南町、上島町、伊方町）であり、山間部、島嶼部、工業地域の市町がこのグループに属している。このグループの市町では、農地の受け手が絶対的に不足しており、農地の集積以前に、いかに農地の荒廃化や地域社会の崩壊を防ぐかが喫緊の課題となっている。第2グループ、第3グループの市町では、農地中間管理機

構関連農地整備事業がほとんど実施されておらず、農地の受け皿となるような集落営農の組織化・法人化も遅れている。

#### 4) 地目別にみた機構の借受面積

表3は、愛媛県における機構の借受面積を地目別にみたものである。2014～2022年度の累計をみると、7割弱が水田であり、最も比率が高い。水田に次ぐのは樹園地であるが、比率は2割程度である。愛媛県における農地面積の約4割が樹園地であることを考えると、一見、樹園地での機構の利活用が遅れているように見えるが、そもそも愛媛県の場合は、樹園地の流動化自体が近年伸び悩んでいる状況にある。農林業センサスのデータを用いて、1990～2020年における田と樹園地の借入面積の推移を対比させると、田の借入面積が堅調に増加している一方、樹園地の借入面積は2010年以降、頭打ち傾向にあることがわかる（図2）。

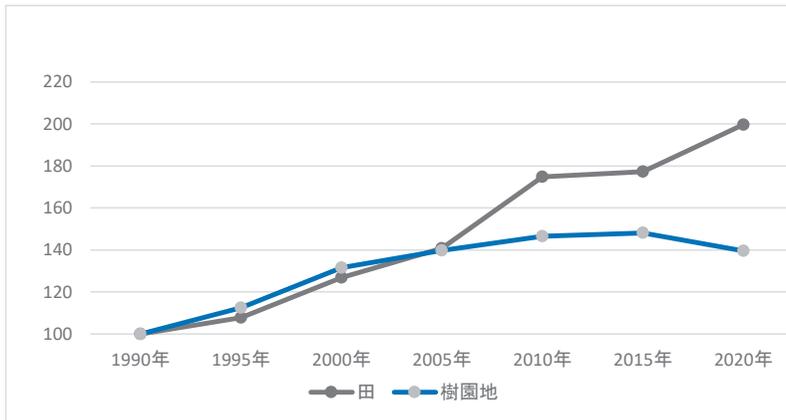
愛媛県の場合、樹園地の大半は柑橘園であると考えられるが、柑橘作では労働力不

表3 地目別にみた農地中間管理機構の借受面積

年度	借受面積(ha)			
	計	水田	樹園地	普通畑
2014	211.6	164.3	4.5	42.8
2015				
2016	34.4	20.0	2.3	12.1
2017	163.0	78.5	79.1	5.4
2018	73.5	57.8	10.7	5.0
2019	85.1	51.5	22.9	10.7
2,020	122.2	87.3	34.4	0.5
2021	94.8	74.2	15.4	5.2
2022	69.2	52.8	5.6	10.8
計	853.8	586.4	174.9	92.5

資料：えひめ農林漁業振興機構の資料をもとに作成

図2 愛媛県における田と樹園地の借入面積の推移（1990年を100とした指数）



資料：農林業センサス

足が顕著であり、認定農業者等、担い手と目される経営体に対して、樹園地がほぼ集積され尽くされている状況にあると言って良い。また、近年は、柑橘の高品質化を背景として、担い手の労働集約化志向が強まっており、労働力に多少の余力があっても、優等地での栽培に注力するために、あえて劣等地を廃園化する担い手も見られる。さらに、地元農協の主導による柑橘園のあっ旋・調整システムが確立しており、機構が新たに入り込む余地のない柑橘産地も存在する<sup>(3)</sup>。

樹園地での農地中間管理事業の活用促進に向けて、えひめ機構は、基盤整備事業との連動や新規就農者への貸付を強化している。これらの取り組みについては、3.で詳述する。

### 3. 農地中間管理事業に関わる重点戦略

#### 1) 基盤整備事業との連動

農地中間管理機構は、基盤整備との連動を通じて、農地の集積・集約化を加速化する

ため、2018年より「農地中間管理機構関連農地整備事業」（以下「機構整備事業」と略す）をスタートさせた。従来、農地整備は、土地改良法の下で、農業者による申請と費用負担、および地区内農業者の3分の2以上の同意取得を要件として実施されてきたが、農業者の高齢化や農産物価格の低迷により、同意取得が困難になっているのが現状である。

機構整備事業においては、機構が借り入れた農地を対象として、農業者の同意や費用負担を必要としない農地整備が可能となり、わが国における農地整備の枠組みを根底から覆すものである。機構整備事業は県が事業主体となり、事業費の負担割合は、国が62.5%、県が27.5%、市町が10%である。また、農業振興地域内の農用地が対象となり、①対象農地面積が10ha以上（中山間地域は5ha以上）であること、②対象農地を構成する各団地の面積が1.0ha以上（中山間地域は0.5ha以上）であること、③対象農地の8割以上を担い手に集積

すること、④整備後に農業の収益性が20%以上向上すること、または生産コストが20%以上削減されることが事業要件となる。

#### (1) 水田を対象とした機構整備事業

表4は、愛媛県における水田を対象とした機構整備事業の実施状況を示したものである。

機構整備事業は、西予市伊延西、西予市野村、東温市南吉井、宇和島市黒川、宇和島市是能、大洲市野佐来、西条市一本松・新屋敷の7地区で実施されており、事業の完了は最も早い西予市野村で2024年、他地区では2025年以降になる見込みである。いずれの地区も、基盤整備により、不整形であった水田が20～30aの整形区画となり、100%ないしはそれに近い農地の集積率、集約化率が見込まれている。伊延西、黒川、是能、野佐来の4地区では、集落営農法人が地区内の全ての水田を集積し、機構整備事業を契機として「集落一農場型」の集落営農が成立する。他方、野村、南吉井、一本松・新屋敷の3地区では、複

数の個別経営に水田が集積される。

表5は、機構整備事業を契機として設立された4つの「集落一農場型」集落営農組織の概況を示したものである。いずれも全戸参加型の農事組合法人であり、設立年は「いのべにし」が2018年、「黒川」、「これよし」、「やさらい」が2021年である。各法人は、集落内の地権者が所有している農地を機構経由で借り入れており、小作料は発生していない。いずれの法人も、水稲作に関しては、「担い手農家」が機械のオペレーターとなり、他の農家は補助作業に出役している。法人自体は機械を所有しておらず、オペレーターは各自の機械を使用している。労賃は、法人の剰余金から、従事分量配当により配分される。前述のように、機構整備事業では、整備後における収益性の20%向上が要件となっているため、いずれの法人も、米麦以外に野菜等の「高収益作物」を栽培している。「やさらい」で栽培しているシソ、ケールは薬用であり、JA愛媛たいき経由で、ツムラ、ファンケルに販売を行っている。

いずれの地区も、まだ工事が完了してい

表4 水田を対象とした機構整備事業の実施状況

地区名	工期	受益面積 (ha)	水田区画		担い手数		担い手への農地集積率(%)		担い手の農地集約化率(%)	
			事業実施前	事業完了時	事業実施前	事業完了時	事業実施前	事業完了時	事業実施前	事業完了時
西予市伊延西	2019～2025年以降	17.9	不整形	30a	1	1(集落営農法人)	18	100	10	100
西予市野村	2020～2024年	7.8	不整形	20a～30a	3	4	10	88	7	86
東温市南吉井	2021～2025年以降	14.2	不整形	30a	6	9	23	100	16	94
宇和島市黒川	2022～2025年以降	7.0	不整形	20a～30a	0	1(集落営農法人)	0	100	0	100
宇和島市是能	2022～2025年以降	19.4	不整形	30a	1	1(集落営農法人)	0	100	0	100
大洲市野佐来	2022～2025年以降	7.4	不整形	30a	0	1(集落営農法人)	0	100	0	100
西条市一本松・新屋敷	2023～2025年以降	17.0	不整形	30a	12	12	45	100	20	98

資料：えひめ農林漁業振興機構の資料をもとに作成

注：「農地集約化率」は、50a以上の団地の比率である

表5 機構整備事業を契機として設立された「集落一農場型」集落営農組織の概況

法人名	いのべにし	黒川	これよし	やさらい
設立年	2018年	2021年	2021年	2021年
形態	農事組合法人	農事組合法人	農事組合法人	農事組合法人
構成農家戸数	43名(組合員数)	16戸	14戸	28戸
経営面積	田 13.0ha 畑 1.5ha	田 6.3ha	田 17.0ha	田 2.1ha 畑 4.0ha
栽培面積	水稲 13.0ha 小麦 9.3ha 大豆 6.6ha 野菜 1.5ha	水稲 6.3ha 里芋 0.2ha	水稲 17.0ha 里芋 1.0ha	シソ 0.5ha ケール 0.3ha 野菜 1.5ha
所有機械・施設	-	-	里芋分離機 1台	野菜移植機 1台

資料：えひめ農林漁業振興機構の資料、農事組合法人いのべにしのホームページをもとに作成

ないため、各法人は整備済の一部水田で営農を行っているのが現状である。このため、「やさらい」を除く3法人の収支は、現時点では赤字である<sup>(4)</sup>。工事が進行し、栽培面積が拡大することにより、収支は改善される見込みであり、「黒川」と「これよし」は900万円以上の売り上げを目標としている。一方で、今後の規模拡大に当たって、「いのべにし」では労働力不足が課題となっており、外国人の雇用や農福連携の推進による労働力確保を検討している。また、「やさらい」では、JA愛媛たいきにおける野菜の乾燥処理量に上限があることがネックとなっている。

## (2) 樹園地を対象とした機構整備事業

表6は、樹園地を対象とした機構整備事業の実施状況をみたものである。機構整備事業による樹園地整備は、現在、松山市下難波、松山市浅海原、宇和島市玉津、松山市由良、今治市上浦、砥部町砥部の計6地区で実施されており、八幡浜市国木地区でも、2025年以降に実施の予定である。いずれの地区も、荒廃化した樹園地もしくは

2018年の西日本豪雨による被災樹園地が対象となっており、平均受益面積は7.4haである。

機構整備事業を通じて、不整形であった樹園地が20～30a程度の整形区画に整備されるとともに、農道も拡幅される。これによって、柑橘作の省力化・軽労化が期待できる。また、整備後は、認定農業者等の担い手数が増加するとともに、樹園地流動化が進展し、全地区で担い手への農地集積率が100%になる。また、担い手の農地集約化率も大きく上昇し、宇和島玉津、今治市上浦の2地区では、100%になることが見込まれている。機構整備事業の実施地区内では、樹園地の面的集積が実現すると行って良い。

次に、機構整備事業による樹園地整備に最も早く着工した、松山市下難波地区を事例として、事業実施地区における柑橘作の動向を見ていきたい。

下難波地区では、機構整備事業が創設される以前の2005年と2014年に、JAが地元関係者に樹園地整備を持ち掛けたことがある<sup>(5)</sup>。この時は、受益者負担金の大き

表6 樹園地を対象とした機構整備事業の実施状況

地区名	工期	受益面積 (ha)	樹園地区画		農道幅員		担い手数		担い手への農地集積率(%)		担い手の農地集約化率(%)	
			事業実施前	事業完了時	事業実施前	事業完了時	事業実施前	事業完了時	事業実施前	事業完了時	事業実施前	事業完了時
松山市下難波	2018～2024年	7.0	不整形	30a区画	1.4～2.7m	4m	2	9	12	100	0	82
松山市浅海原	2020～2024年	5.7	不整形	20a区画	1.4～2.7m	4m	0	9	0	100	0	68
宇和島市玉津	2020～2025年以降	6.8	不整形	20a区画	2m	3m	25	25	71	100	35	100
松山市由良	2021～2025年以降	9.7	不整形	16a区画	2m	3m	10	15	34	100	9	89
今治市上浦	2021～2025年以降	6.8	不整形	20a区画	1～4m	3m	0	1	0	100	0	100
砥部町砥部	2021～2025年以降	7.4	不整形	20a区画	2m	3～4m	6	13	17	100	12	78
八幡浜市国木	2025年以降	8.1	不整形	※現在、事業実施計画を作成中								

資料：えひめ農林漁業振興機構の資料をもとに作成

注：「農地集約化率」は、50a以上の団地の比率である

さや果樹伐採への抵抗感から、地権者の反対が多く、合意には至らなかった。その後、下難波地区では、いよかんの価格低迷を背景に樹園地の荒廃化が進むとともに、西日本豪雨による被災を受けた。このような状況下で、J Aが機構整備事業による樹園地整備を持ち掛けたところ、「受益者負担がゼロならば」ということで、地権者からの賛同が得られた。

下難波地区では、9経営が機構整備事業による整備樹園地の借り手となっている。うち7経営が家族経営であり、他は法人経営とJ Aである。同地区では、地元関係者の話し合いにより、整備樹園地の貸借期間を30年以上とすることが定められた。借り手における経営の安定性・継続性に配慮し、有益費償還の問題が発生しないよう、長期の貸借期間が設定されたと推察される。また、整備樹園地の小作料は10a当たり5,000円に設定されている。松山市農業委員会の調査によると、下難波地区が含まれる松山市北条地域における樹園地小作料は、2022年の時点で平均8,000円（最高18,300円、最低5,000円）であり、整備樹

園地の小作料がかなり低く抑えられていることがわかる。樹園地を借り入れた後、しばらくは未収益期間が続くことを考慮し、安価な小作料が設定されたと考えられる。

表7は、整備樹園地の借り手（J Aを除く）の概況を示したものである。8経営のうち、A～Gが農家であり、Hが法人である。既存の樹園地を含めた柑橘作経営面積を見ると、法人であるHが562.2aであり、突出して大きいことがわかる。一方、7つの家族経営のうち、5経営は経営面積が100a未満である。Hを除くと、小規模柑橘作経営が多いと言える。経営主の平均年齢は48.0歳であり、30代の若い経営主も見られる。法人であるHは、経営主を含めて計10名が農業に従事しており、柑橘以外に玉ねぎを12ha、キャベツを7ha、水稲を3ha栽培している。借り手の多くは、これまで整備樹園地の近隣で柑橘作を営んできており、Gを除いては、J Aえひめ中央からの声掛けを契機として、整備樹園地を借り入れることになった<sup>(6)</sup>。整備樹園地では、せとか、紅まどんな、紅プリンセス、

表7 整備樹園地（松山市下難波地区）の借り手の概況

借り手	農業従事者	柑橘作経営面積(a)									計
		既存樹園地				整備樹園地					
		せとか	紅 まどんな	その他	小計	せとか	紅 まどんな	紅 プリンセス	カラ マンダリン	小計	
A	経営主(46)、父(77)、母(73)	23	10	93	126	-	22.9	-	-	22.9	148.9
B	経営主(60)、妻(54)	40	-	60	100	-	19.1	-	9.1	28.2	128.2
C	経営主(39)、妻(32)	3	19	42	64	19.0	-	-	-	19.0	83.0
D	経営主(37)、母(66)、兄(42)	-	-	14	14	26.2	23	-	-	49.2	63.2
E	経営主(54)、母(76)	7	-	15	22	-	12.3	10	-	22.3	44.3
F	経営主(41)、妻(41)、父(70)	-	10	10	20	10.0	12.8	-	-	22.8	42.8
G	経営主(66)	-	-	10	10	10.0	10.0	-	-	20.0	30.0
H(法人)	経営主(41)、他9名	75	80	305	460	102.2	-	-	-	102.2	562.2

資料：聞き取り調査

表8 整備樹園地における省力化の可否（既存樹園地との比較）

借り手	可否	備 考
A	×	既存農地の方が緩傾斜であるため。
B	○	緩傾斜化により、全体の労働時間が15～20%程度削減できる。
C	○	緩傾斜化により、運搬は半分程度に短縮できる。また、密植をしないため、せん定、防除等は1/3程度に短縮できる。
D	○	緩傾斜化により、収穫、運搬、除草において作業効率が良くなる。
E	○	収穫、運搬の省力化が可能であるが、労働時間を大きく削減することはできない。
F	×	既存農地の方が緩傾斜であるため。
G	○	密植をしないため、収穫における労働時間の削減が可能。
H(法人)	○	密植をしないため、作業効率が良くなる。

資料：聞き取り調査

カラマンダリンといった高級中晩柑が栽培されており、高価格での販売が期待される。

表8は、既存の樹園地と比較した場合の、整備樹園地における省力化の可否について、借り手に尋ねた結果を示したものであり、6経営が「省力化が可能」と回答している。本格的な営農がまだ開始されていないため、あくまで予測ではあるが、Bは「緩傾斜化により、全体の労働時間が15～20%程度削減できる」、Cは「緩傾斜化により、運搬は半分程度、せん定、防除等は1/3程度に短縮できる」と回答している。

表9は、柑橘作に対する今後の意向を尋

ねた結果を示したものである。まず、経営規模に関しては、8経営のうち5経営が「現状維持」と回答している。一方、法人であるHは、売上を1億円以上を目標に掲げており、柑橘作の経営面積を10haまで拡大したいと回答している。また、A、Eの2経営は既存樹園地を手放し、柑橘作の規模縮小を検討している。「目指す営農」を尋ねた所、規模拡大よりも、単価（品質）や単収の向上を重視する傾向にあった。すなわち、下難波地区の借り手は、「労働集約化志向」が強く、Hを除いては、さらなる樹園地の集積を望んではいない。以上より、借り手が整備樹園地での

表9 柑橘作に対する今後の意向

借り手	経営規模			目指す営農
	拡大	現状維持	縮小	
A			○	規模拡大ではなく、単価を向上させる。
B		○		家族で行えるような営農。
C		○		品質を向上させる。
D		○		会社員並みの収入をあげる。
E			○	人並みの営農を目指す。
F		○		規模拡大ではなく、単収を向上させる。
G		○		高品質・高単価の実現により、高収益をあげる。
H(法人)	○			愛媛県一の柑橘作を目指す。

資料：聞き取り調査

栽培管理に力を注ぐことにより、既存樹園地の栽培管理が粗放化し、荒廃化に結びつくことが懸念される。なお、整備樹園地での柑橘作に対する懸念事項を借り手に尋ねた所、防除や灌水のための水源確保の問題や、獣害の問題が多くあげられていた。整備樹園地での柑橘作が軌道に乗るまで、J A等の関係機関による継続的なサポートが求められる。

## 2) 集落営農組織への支援

愛媛県の場合、農地集積に対する積極的

な姿勢を持った個別経営が少なく、農地の受け皿としての集落営農組織の育成が重要な課題となっている。えひめ機構は、農業経営サポートセンターとの連携により、集落営農組織の法人化や経営の安定を支援するとともに、機構集積協力金や機構整備事業を活用しながら、集落営農組織への優良農地の集積を進めている。表10は、農地中間管理機構による集落営農法人への転貸の実績を示したものである。機構設立後の9年間で、29の集落営農法人に対して、357.9haの農地が転貸されており、こ

表10 農地中間管理機構による集落営農法人への転貸

年度	集落営農法人への転貸面積 (ha)	転貸先の集落営農法人名
2014	15.3	(農)サポート中寺、(農)八反地営農組合
2015	118.8	(有)難波農用地、(農)SGK組合、(農)加茂ファーム、(農)瀬戸、(農)まつぎ、(農)サポート中寺、(有)こんばら、(農)かみあさライスセンター、(農)増穂生産組合、(農)八反地営農組合
2016	11.7	(農)八反地営農組合、(農)かみあさライスセンター、(農)九王、(農)増穂生産組合
2017	53.5	(農)八反地営農組合、(農)妙口原生産組合、(農)明理川、(農)本郷生産組合、(農)サポート中寺、(農)まつぎ、(農)はざめ、(農)増穂生産組合
2018	38.5	(農)増穂生産組合、(農)九王、(農)サポート中寺、(農)はざめ、(農)八反地営農組合、(農)いのべにし、(有)こんばら、(農)まつぎ
2019	33.5	(農)加茂ファーム、(農)ファーム北条、(農)久枝生産組合、(株)玉津柑橘倶楽部、(農)徳丸生産組合、(農)八反地営農組合、(株)グリーンヒル、(株)百姓百品村、(農)サポート中寺、(農)かみあさライスセンター
2020	33.1	(株)百姓百品村、(有)ジェイウィングファーム、(農)加茂ファーム、(農)瀬戸、(農)サポート中寺
2021	41.4	(農)サポート中寺、(有)ジェイウィングファーム、(農)やさらい、(農)飯盛会生産組合、(農)黒川、(農)これよし
2022	12.1	(農)サポート中寺、(農)加茂ファーム、(農)はざめ、(農)妙口原生産組合、(農)新宮、(農)黒川、(農)これよし、(農)やすで

資料：えひめ農林漁業振興機構の資料をもとに作成

れまでの転貸面積の約4割を占めている。

集落営農法人による機構からの農地借入は、①機構整備事業を契機として新たに設立された集落営農法人による借入、②既存の集落営農法人による利用権設定からの切り替えの二つに大別され、①の事例については前述の通りである。以下では、②の事例として、今治市の「農事組合法人サポート中寺」（以下「サポート中寺」と略す）を紹介したい。

サポート中寺の拠点である今治市中寺地区は、同市の東部に位置している。市街化区域に隣接しており、国道バイパスが近くにあるため、開発圧力の高い地区と言える。2007年に、農業機械への過剰投資抑制と耕作放棄地の発生防止を目的として、サポート中寺の前身である「中寺本郷機械利用組合」が設立された。当初は任意組織であり、2haの規模からスタートした。2011年に農事組合法人となり、現在の経営面積は26haである。中寺地区の農地面積は53haであり、50%弱の農地がサポート中寺に集積されている。参加農家数は17戸であり、内訳は専業農家が10戸、兼業農家が7戸である。地区内の専業農家数は12戸であり、ほぼ全ての専業農家がサポート中寺に参加している。また、兼業農家のサポート中寺への参加率は約3割である。専業農家を部門別に見ると、米麦が2戸、施設野菜（トマト、キュウリ、なす）が7戸、肉牛肥育が1戸となっている。

サポート中寺の経営農地は全て借入地である。借入地26haのうち、23haが農地中間管理機構からの借入であり、3haが

農業経営基盤強化促進法（以下「基盤強化促進法」と略す）による利用権設定である。機構からの借入は、①参加農家の自作地を機構経由で借り入れたケース、②基盤強化促進法による利用権設定を機構利用に切り替えたケース、の2つに分けられる。3haの利用権設定農地も、契約期間終了後は、機構利用に切り替える予定である。機構からの借入は全て借入期間が10年であり、利用権設定の期間もほとんどが10年である。また、借入地での小作料は発生していない。主な保有機械は、トラクター5台、田植機4台、コンバイン5台、管理機3台、麦播種機3台である。

サポート中寺の経営農地では基本的に米麦二毛作を行っている。水稻の品種別栽培面積は、ヒノヒカリ16ha、松山三井5ha、飼料米（媛育71号）3.3ha、その他品種1.7haであり、麦ははだか麦と小麦が2:1の比率である。また、経営農地26haのうち、12haで共同作業を実施しており、残りの14haでは参加農家が個別に作業を行っている。共同作業の出役者は10名、農業機械のオペレーターは6名であり、オペレーターは定年退職者が多い。

サポート中寺は、地区内農地の半分近くを集積しているものの、経営農地が分散しており、作業上の支障となっている。農地の分散問題への対応策としては、①エリアごとに栽培品種をまとめる、②水管理の担当者をエリアごとに割り振る、などの工夫を行い移動時間の削減に努めている。また、これまでは定年退職者がオペレーターを担当することによって、集落営農組織が

維持されてきたが、将来のオペレーター候補となりうる兼業従事者がほぼ枯渇してしまっており、今後は集落外からの雇用労働力の導入が不可避な状況となっている。このためには、通年雇用が可能になるよう、米麦に限定しない多角化戦略を進める必要がある。サポート中寺では、多角化戦略の一環として、イチゴの生産・販売を計画しており、現在は試験栽培を行っている段階である。地元JA（JAおちいまばり）とのタイアップにより、イチゴ狩り観光農園の設立も視野に入れている。中寺地区には、JAおちいまばりが運営する、全国有数の農産物直売所「さいさいきて屋」がある。さいさいきて屋は地産地消や6次産業化の拠点となっており、さいさいきて屋との連携強化は、サポート中寺に多くの経済的メリットをもたらすと考えられる。

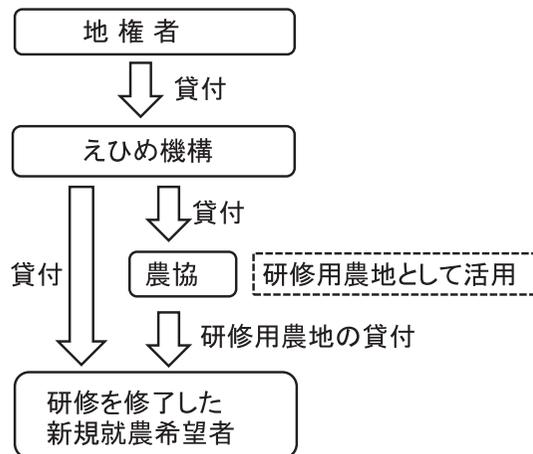
### 3) 新規就農者への支援

新規就農者が農業経営を開始するに当

たっては、いかにして技術を習得し、農地を確保できるかが成否の鍵を握っている。とくにIターン就農者は、就農先に親戚や知人がいないため、農地の確保に難儀するケースが多く、とりわけ耕作条件の良い優良農地の取得が困難となっている。えひめ機構は、農協との連携により、農地の確保をはじめとする新規就農者への支援を行っており、2016年にJAえひめ中央およびJAおちいまばりとの協定、2017年にJAにしようとの協定を締結した。これら3つの単協は、いずれも新規就農希望者のための研修用農地を設けており、研修生の受け入れに実績をあげている<sup>(7)</sup>。

図3は、えひめ機構と農協との連携による、新規就農者への農地貸付の流れを示したものである。えひめ機構と各農協との協定においては、①機構と農協が協力して、農地中間管理事業を活用しながら、新規就農者の農地確保に努める、②農協は、機構から借り受けた農地を新規就農希望者の

図3 えひめ機構と農協との連携による新規就農者への農地貸付



資料：えひめ農林漁業振興機構の資料をもとに作成

表 11 農地中間管理事業による新規就農者への貸付実績

年 度	人 数	うち研修修了者		面 積 (ha)	うち研修修了者	
		農協系統	農業公社		農協系統	農業公社
2014	－	－	－	－	－	－
2015	3	－	－	1.0	－	－
2016	4	－	－	4.5	－	－
2017	3	－	－	3.2	－	－
2018	10	6	－	1.7	1.1	－
2019	21	6	－	7.0	2.7	－
2020	26	8	4	10.8	2.1	1.8
2021	29	12	2	11.9	7.1	0.9
2022	31	4	2	12.5	1.5	0.8
計	127	36	8	52.6	14.4	3.5

資料：えひめ農林漁業振興機構の資料をもとに作成

研修用農地として活用し、必要に応じてその一部を研修修了者に貸し付ける、ことなどが謳われている。さらに、えひめ機構は、新規就農希望者を対象として、先進農家における農業研修や<sup>(8)</sup>、農業次世代人材投資資金等、各種支援措置の周知活動も実施している。

表 11 は、農地中間管理事業による新規就農者への農地貸付実績を示したものである。機構の設立以降、徐々に実績を伸ばしており、これまでに計 127 名の新規就農者に対して、52.6ha の農地を貸し付けている。このうち、農協や農業公社における研修修了者への貸付は、人数ベースで 34.6%、面積ベースで 34.0% を占めている。

#### 4) 地域相談員制度

前述のように、えひめ機構は県内 20 の市町に、農地中間管理事業に関する現場業務を委託している。各市町で農地中間管理事業を軌道に乗せるためには、事業内容の

啓蒙活動、借り手と貸し手の掘り起こし・マッチング等に、相当な労力を要すると考えられる。しかしながら、農地中間管理事業を担当する職員は数名程度であり、これらの職員は他にも多くの業務を抱えている。愛媛県に限ったことではないが、現場のマンパワーが不足しているのが実情であろう。

上記の問題への対策として、えひめ機構は、各市町に「地域相談員」を配置することを計画している<sup>(9)</sup>。地域相談員は、えひめ機構の非常勤職員として位置づけられ、各市町で農地中間管理事業の推進に専念する。任期は 3 年であり、時給 1,000 円の謝金（1 日 8,000 円が上限）が支払われる。地域相談員の候補者としては、県、市町、農協の元職員、農業委員、推進委員の経験者等、地域農業に精通している者が想定されており、えひめ機構は各市町から推薦のあった者の中から、適任者を地域相談員に委嘱することになる。地域相談員の業務内容は、農地中間管理事業に関わる農地の確

認や調査、農地中間管理事業のPR等であり、各相談員には、これら活動の記録を業務報告書にまとめ、市町に提出することが求められる。地域相談員の活動範囲は、原則として各市町の全域であるが、1つの市町に複数の地域相談員を配置し、旧村や集落を範囲とすることも可能である。

地域相談員に対するニーズを把握するため、えひめ機構は2022年度に各市町へのヒアリングを行い、6市町（松山市、四国中央市、砥部町、伊方町、鬼北町、愛南町）が「地域相談員の配置を検討している」と回答した。一方で、地域相談員の業務内容が、農業委員、推進委員の業務内容と重複する可能性もあり、地域相談員と農業委員、推進委員との関係性を明確にすることが求められる。

#### 4. おわりに ー愛媛県における農地中間管理事業の今後の展望ー

最後に、これまでの分析結果を簡単に整理するとともに、愛媛県における農地中間管理事業の今後の展望を述べて、本稿を締めくくりたい。

単純に農地集積率や転貸面積を他県と比較する限りにおいては、愛媛県の農地中間管理事業が顕著な実績をあげているとは言いがたい。転貸面積の市町間格差が大きいという課題もある。しかしながら、えひめ機構の設立を契機として、本格的な樹園地の基盤整備、「集落一農場型」集落営農組織の設立、新規就農者への農地貸付面積の増加等、将来の担い手形成につながる新しい動きが見られるのも事実である。農地

の受け手が不足している状況下で、県、農協、土地改良区等、関係機関との強固な連携をベースに、えひめ機構は農地管理組織として十分に健闘していると言って良いのではなかろうか。

2022年の基盤強化促進法の改正により、従来の「人・農地プラン」が法定化され、名称が「地域計画」に変更された。地域計画においては、10年後の耕作者を一筆ごとに示した「目標地図」の作成が義務づけられる。また、農用地利用集積計画による利用権設定が廃止され、農地貸借は全て機構経由に一本化される。これに伴い、農地中間管理事業は、地域計画の達成に資するための事業となり、「農業を担う者」として目標地図に位置づけられた者が、農地の貸付対象となる。機構による農地借受希望者の公募は廃止され、不特定多数の借り手を募るというこれまでのスタンスが一変する。その是非はさておいて、今後の農地中間管理事業の進展は、各市町で実効性のある地域計画を策定できるか否かにかかっており、えひめ機構には地域計画の策定を積極的に支援することが求められる<sup>(10)</sup>。

愛媛県の場合、極端な農業構造改革を進め、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、必ずしも望ましいとは言えない。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」の手段として、農地中間管理事業を位置づけるべきと考える。

## [謝辞]

本稿の作成にあたり、資料収集やヒアリング等で、えひめ機構の職員各位、および農事組合法人サポート中寺の本宮環氏より、多大なご協力をいただきました。記してお礼を申し上げます。

## 注

- (1) 愛媛県を除いた中四国各県における 2022 年度末の担い手への農地集積率をみると、鳥取県 33.4%、島根県 37.3%、岡山県 26.6%、広島県 26.2%、山口県 33.1%、徳島県 28.7%、香川県 31.9%、高知県 35.6% となっている。
- (2) 表 1 の作成に当たっては、栃木県における農地中間管理事業を分析対象とした秋山 (2022) の表 12 に大きく依拠した。
- (3) 例えば、温州みかんのブランド産地の一つである八幡浜市川上地区では、農協共選の中に「農地流動化委員会」が設置されており、委員会によるあっ旋調整活動を通じて、樹園地流動化に実績をあげている。松岡・間々田 (2022) を参照。
- (4) 「やさらい」では、令和 3 年度に 93.8 万円の経常利益をあげている。
- (5) 下難波地区で機構整備事業が実施されるまでの経緯については、武山・西久保 (2021) を参照。
- (6) G は、親戚が地権者であるという縁により、整備樹園地を借り入れることになった。
- (7) 例えば、JA えひめ中央では、松山市に柑橘作の研修用農地、伊予市に野菜作の研修用農地を設置し、2023 年 9 月現在、27 名の研修生を受け入れている。JA えひめ中央のホームページ (<https://www.ja-e-chuo.or.jp/agri/effort/training>) を参照。
- (8) えひめ機構は、新規就農希望者を対象とした先進農家における研修制度として、「農林漁業体験ステイ事業」や「営農インターン推進事業」を立ち上げている。前者の事業では、農林漁業に関心を持つ 40 歳未満の者を対象として、概ね 5 日～10 日間の体験研修を実施している。後者の事業では、就農確実な 65 歳未満の者を対象として、3 ヶ月～2 年間の実務研修を実施している。えひめ機構のホームページ (<https://enk.or.jp/shien/shuno/todo/support.html>) を参照。
- (9) 地域相談員と同様の制度として、香川県では 25 名の「農地集積専門員」を県内 14 市町に配置している。また、島根県では 11 名の「農地集積相談員」を県内

11 地区に配置している。

- (10) えひめ機構は、県との共催により「愛媛県農地活用効率化推進班会議」や「県地方局・支局農地活用効率化推進班会議」を開催している。これらの会議には、農協、農業会議、農業委員会、市町等の関係者も参加し、地域計画の策定推進に向けての協議を行っている。

## 引用文献

- 秋山満 (2022) 「農地中間管理事業の展開と今後の展望 - 栃木県を中心に -」『土地と農業』52、54-81。
- 板橋衛 (2017) 「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』783、38-45。
- 松岡淳・間々田理彦 (2022) 「柑橘作における樹園地的集積の実態と制約要因 - 組織的な土地利用調整の実施地区を事例として -」『農業経営研究』59 (4)、25-36。
- 小田切徳美 (2006) 「中山間地域の実態と政策の展開」小田切徳美・安藤光義・橋口卓也著『中山間地域の共生農業システム』農林統計協会、1-15。
- 武山絵美・西久保依里佳 (2021) 「農地中間管理機構関連農地整備事業による樹園地整備における地権者・借り手の同意・参加理由」『農業農村工学会論文集』89 (1)、I\_201-I\_208。
- 椿真一 (2017) 「農地市場における農地中間管理事業の効果」『愛媛大学農学部紀要』62、11-18。
- 椿真一 (2019) 「樹園地における農地中間管理事業の実態と課題」『農村経済研究』36 (2)、41-52。