

# 農地保有合理化事業を活用した農地利用改革の課題

工藤 昭彦\*

## 目 次

はじめに	1. 緊急生産調整の実績
I 福岡県 JA 糸島の農地保有合理化事業	2. ブロックローテーション転作への取り組み経過
1. 農地保有合理化事業の仕組み	3. ブロックローテーション転作の仕組み
2. 二丈町深江地区の農地保有合理化事業	4. ブロックローテーション転作を支える「とも補償」制度
3. 営農組合による土地利用調整	5. 団地化による水稲全面委託の推進
4. 利用調整の結果と利用権設定の形態	6. 小括
5. 一括利用権設定の効果	III 一括利用権設定による農地利用改革推進の課題
6. 小括	
II 宮城県桃生町における転作対応型土地利用調整	

## はじめに

農林水産省の試算によれば、現在の農地面積495万haの食料供給力は、1人1日当たりの供給熱量換算で1760キロカロリー程度まで可能だとされている。2640キロカロリー前後で推移している現状水準に比べれば、ほぼ3分の2に相当する値である。それが、耕作放棄や転用による減少を見込んだ2010年の推計農地面積396万haだと、1440キロカロリーまで落ち込んでしまう。新農基法で食料安全保障や自給率の向上を国是として定めたからには、少なくとも現在の農地面積をこれ以上減らすことだけは回避するとともに改めて農地の効率的利用を図っていくことが必要になろう。

そのための条件整備としては、必要な農地面積のゾーニングや基盤整備もさることながら、集落や数集落単位の農地所有者が全ての農地を一旦農地保有合理化法人に一括利用権設定し、多様な利用希望者に団地的に利用できるように区割りした上で転貸するといった方式が考えられよう。いわば地権者の合意により利用権についてのみ共同地上げをする。その上で、多様な担い手が入居できる効率的に仕切られたテナントビル型地域農場を創設し、米・麦・大豆などを組み合わせて大規模複合経営に取り組む農業者向けの大フロアー、野菜や果樹や施設園芸に取り組むフロアーなど、希望に応じて様々に仕切られた農区を貸し出すというやり方である。地域によっては、新規参入者対象農園、市民農園、交流農園、福祉農園、リハビリ農園用など、特色のあるフロアーを設置してもよいであろう。中山間地域の農地についても同様の措置が講じられるならば、自給飼料に依存した放牧型畜産や特産品の振興、グリーン・ツーリズムやエコ・ツーリズムを対象とした体験農園の設置なども、より取り組み易くなるに違いない。

個々の農家の私的契約行為による農地の流動化を介して、「専ら農業を営む」特定の担い手を選

\* 東北大学大学院農学研究科経営情報学研究室・教授

別的に育成するといった旧農業基本法以来の施策は、規模拡大の過程で農地の分散を回避できないまま、少なくとも都府県の実態をみる限り破綻した。我が国農業の存続のためには、規模拡大志向農家はもとより多様な担い手が効率的かつフル操業状態で農業生産活動に従事しうるような、農地利用の新しい枠組みを創出していくことが必要であろう。新農基法で羅列するだけにとどまっている多様な担い手を、それぞれの役割分担を明確にしながら、選別の論理ではなしに、互いの信認と棲み分けの論理を介してテナントビル型地域農場への入居を募り、全体として効率的な農場運営の道を切り開いていくことが検討されてよい。戦後の農地改革が所有改革であったとすれば、今日求められているのは、大胆な農地利用改革の推進である。

現に、福岡県の二丈町深江地区では、水田の圃場整備事業の終了後、地権者が所有する水田をJA糸島の農地保有合理化事業を活用して一括利用権設定し、借り手希望農家に転貸することにより水田の有効活用を図っている。転貸にあたっては、施設園芸用地を1カ所の農区にまとめるか、早中晩水稻の作付地を水系ごとにまとめるといった調整措置が講じられている。転作についても3年を1期とするブロックローテーション方式による団地化転作に取り組んでいる。東北各県、各地域でも同様の取り組みを始める市町村や農協が散見されるようになった。例えば宮城県の桃生町では全町規模でブロックローテーション方式による転作に取り組むとともに、稲作作付可能水田については、事実上一括利用権設定による転貸に取り組もうとしている。大胆な農地利用調整を抜きにしては、多様な担い手の育成にしる、効率的土地利用に基づく地域農業の振興にしる、展望を見出し難くなりつつあるからに違いない。

以下では、2地域の事例によりながら農地利用改革の具体的な推進方策を含めた今後の課題について検討してみたい。

## 1 福岡県 JA 糸島の農地保有合理化事業

JA 糸島は福岡市の近郊に位置する前原市、志摩町、二丈町の1市2町にまたがる大規模JAである。1998年3月末の組合員数11648名、耕地面積4121ha、うち3275ha、比率にして80%が水田である。ただし、農業粗生産額173億円に占める米の比率は21%と少ない。最も多いのは野菜の27%、ついで花卉18%、酪農8%、養豚8%、その他19%など典型的な多品目農業の地帯である。ところが、94年度に実施した組合員農家に対するアンケート調査結果によれば、規模縮小、農業廃止が合わせて1142戸、比率にして26%にも及んでいた。そこでJAは農地利用集積による担い手の育成に着手せざるを得ないとの判断を固め、第1表のような流動化計画を策定した。すなわち、94年度における654戸の担い手の経営面積1516ha（1戸当たり2.3ha）を2000年度を目標に2305ha（1戸当たり3.5ha）まで拡大する。これによって糸島全体の経営耕地面積に対する担い手農家の面積シェアを33.5%から60.4%にまで引き上げる。そのためには担い手農家に対して789haの農地を流動化させなければならない。規模縮小農家の面積が319ha見込まれるゆえ、新たに掘り起こしが必要な流動化面積は470haとなる。残りの1514haについては担い手以外の農家が活用する。なお、この間、全体の耕地面積は712haほどの減少が見込まれている。およそ、こうした目標のもとにJA糸島は95年度に農地保有合理化法人資格を取得し積極的な農地利用集積に取り組んだ。

第1表 農地の流動化目標

担い手による農地の活用状況（カバー率）

	担い手農家 654戸経営耕地面積	糸島全体の経営耕地面積	担い手農家の 面積割合
現在1994年	1,516ha…①	4,531ha…②	(①/②) 33.5%
将来2000年	2,305ha…③	3,819ha…④	(③/④) 60.4%

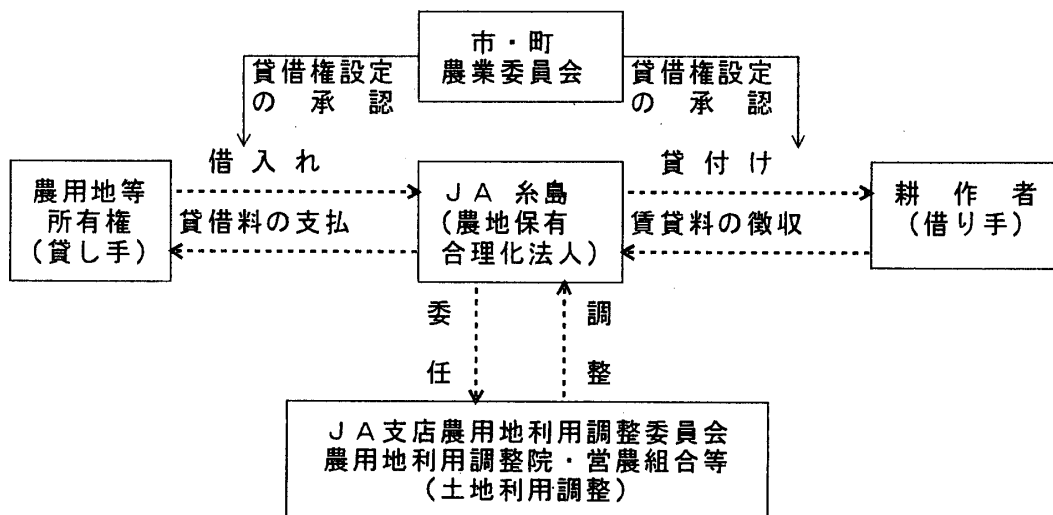
経営意向調査から見た今後の課題

(1) 担い手育成に必要な流動化面積 (③-①)	2,305ha-1,516ha=789ha…⑤
(2) 意向調査結果から流動可能面積	規模縮小農家 1,054戸 規模縮小面積 319ha…⑥
(3) 新たに掘り起こしが必要な流動化面積	流動化面積 (⑤-⑥) 789ha-319ha=470ha
(4) 担い手以外が活用しなければならない面積 (④-③)	3,819ha-2,305ha=1,514ha

### 1. 農地保有合理化事業の仕組み

農地保有合理化事業の基本的な仕組みは第1図のようになっている。すなわちJA糸島では営農総合センターが農地保有合理化法人の機能を果たすこととし、農業振興地域内の農用地を所有者から借り受け、できるだけ団地的に利用できるように調整した上で耕作者に貸し付けている。実際の調整業務は、現地の事情をよく把握しているJAの14支店に設置された「JA各支店農用地利用調整委員会」に委託している。

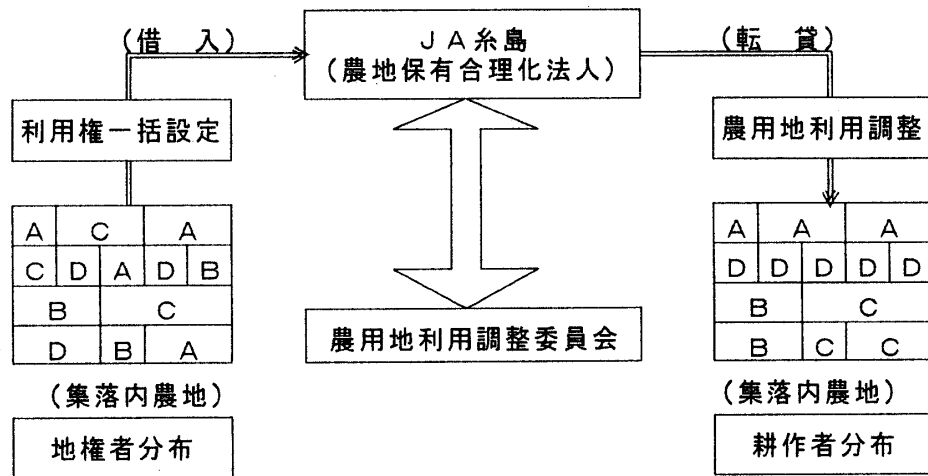
調整委員会はJA理事、集落ごとに設置した農用地利用調整委員、JA職員および事務局で構成され、集落レベルの調整は調整委員のほか営農組合等もこれにあたっている。なお、経営基盤強化法に基づく利用権設定の業務については、1市2町の市町村農業委員会とあらかじめ20数回に及ぶ会合を開いて調整し、すべてJA糸島がこれを行うということで合意している。ただし、必要に



第1図 農地保有合理化事業の仕組み

応じて市町村農業委員会は利用権設定の公告業務等複雑な仕事を引き受けるなど、積極的に支援している。

農地保有合理化事業は第2図のように、集落内農用地利用調整委員会の話し合いによって、耕作者が団地的に利用できるような形に調整した上で転貸することが望ましいとされている。今のところはJA糸島管内の二丈町深江地区がこれに取り組んでいる。JAの担当者によれば今後深江地区以外の4地区、面積にして250haを対象として深江地区同様の取り組みを行うことが計画されているという。以下では深江地区の取り組みについて紹介してみよう。



第2図 保有合理化事業の理想型

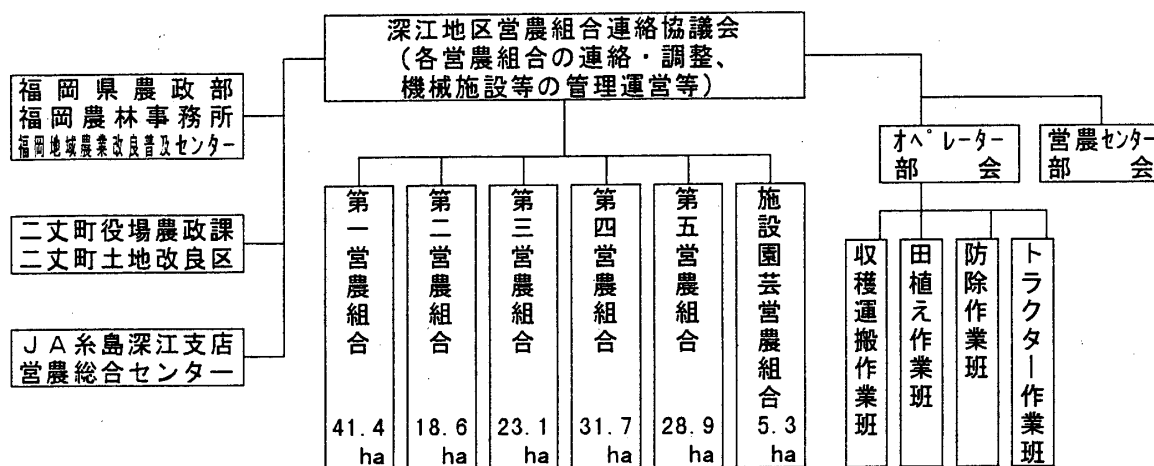
## 2. 二丈町深江地区の農地保有合理化事業

二丈町深江地区は町の中央部に位置する平坦な水田地帯で、19の集落によって構成され、農家戸数100戸、うち専業農家が26戸、第1種兼業農家が19戸、第2種兼業農家が55戸となっている。近年福岡都市圏のベッドタウンとして開発が進み、地区内の優良農地を守るため1991年度から95年度まで5カ年をかけて21世紀型水田モデルの圃場整備事業が進められた。

圃場整備事業の進展と並行して集团的土地利用調整を実施するため第3図に示したような地帯・水系ごとに6つの営農組合が設立された。このうち土地利用型農業を行う高生産性農区に設立されたのが第1から第5営農組合である。また集約農区には施設園芸組合が設立され、これによって複合経営農家の点在していた園芸施設が1カ所の農区にまとめられた。また、各営農組合の連絡・調整や機械施設等の管理運営を行うため深江地区営農組合連絡協議会が設立されている。ここでは、各営農組合で解決が難しい問題の協議や営農組合の範囲を越える土地利用調整、機械利用や営農センターの管理運営等に関する事項が協議され、委員は各営農組合の三役や農区長がこれにあたっている。

なお、各営農組合は属地を基本として設立され、そこには農家のみならず土地持ち非農家や町外の所有者も含まれている。農地利用調整を実施するためには、属人ではなしに属地単位の営農組合を形成した方が合意形成を促しやすいと考えたからである。したがって、農地を複数の農区に所有

している農業者は複数の組合に加入することになる。ただし、耕作者としては、地区間の利用調整を行うことを前提として、できるだけ1つの農区に耕作地を定めることとしている。営農組合は、所有権と利用権を分離し、利用を集積するための地権者による合意形成組織としての機能を果たしているといっている。



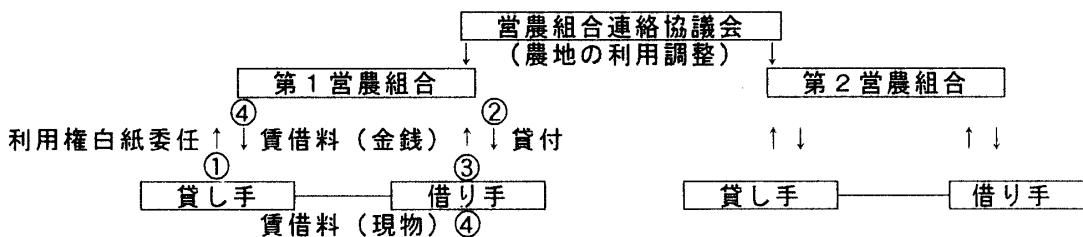
第3図 深江地区営農組合の組織体系

### 3. 営農組合による土地利用調整

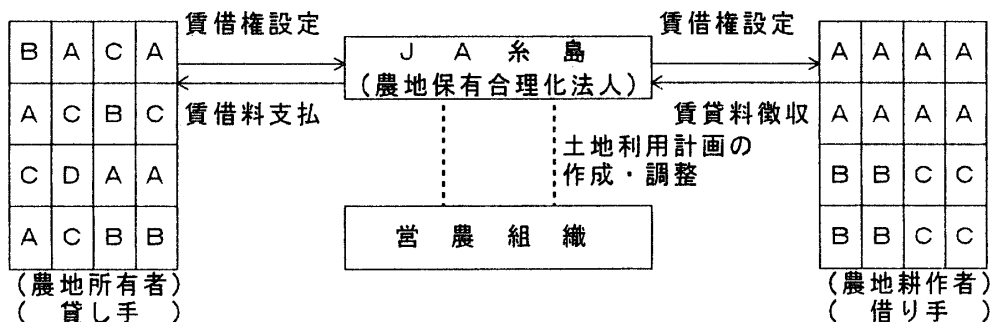
農地保有合理化法人が設置される1995年度までは、利用権を営農組合に白紙委任するという形で農地利用調整に取り組んできた。その仕組みは第4図のとおりである。地代は10a当たり玄米120kg、支払いは金銭もしくは現物の2通りを設定し、貸し手の希望に応えるような仕組みにした。現物以外の地代の精算は、JA糸島の口座振替により行われている。さらに、土地持ち非農家、小規模兼業農家、生きがい農業を行う高齢者等との連携および役割分担を明確にし、営農組合の対象から除外しないように配慮されている。耕作希望者は、いかなる農家といえども一括利用権設定されたテナントビル型農場の一員たる資格が与えられたのである。

こうした取り組みが前提となって、1996年度からはJA糸島の農地保有合理化事業を活用し、深江地区の一括利用権設定に取り組んだ。第5図はこうした取り組みのイメージを示したものである。一括利用権の設定にあたっては、95年の農業者年金基金法の改正が効を奏している。なぜなら年金基金法の改正により、これまでサラリーマン後継者に経営移譲していた基本額経営移譲年金受給者が、途中で後継者と結んでいた使用貸借を解除し、改めて農地保有合理化法人に対して10年契約で利用権設定をするという形で経営移譲をやり直した場合、加算付経営移譲年金を受給できることになった。当地区は基本額年金受給者が多かったことから、これが農地保有合理化法人に対する一括利用権設定の推進力になった。

なお、地区内の圃場整備面積は148.4haである。ところがこのうち8haは制度上一括利用権設定から除外せざるを得なかった。その他の140.4haが一括利用権設定された。除外対象となった農地は、既に親子間で使用貸借契約を結び経営移譲年金を受給している他県等からの入作地権者の農地



第4図 営農組合による農地利用調整—1995年度まで—



第5図 合理化法人による土地利用調整

や、生前一括贈与の納税猶予制度の対象となっている農地である。こうした調査はあらかじめ各市町の農業委員会で行い、組合員農家向けの呼びかけパンフレットにも「農地に法令や権利が発生している場合には借り入れできません」と記載することで、農家の注意を喚起している。

#### 4. 利用調整の結果と利用権設定の形態

利用調整の結果、当地区の地権者313名のうち貸し手は289名、借り手127名であった。利用調整に参加できなかった地権者24名は、先に述べた制度上の制約でやむを得ず除外せざるを得なかったものである。貸し手・借り手農家を耕作面積の増減別に分類すると第2表のようになっている。最も多いのは離農農家の162戸であった。

耕作農地が1ha以上増加した農家は18戸と少ないものの彼らが耕作する面積は74.5ha、うち借入面積が50.9haとなっている。耕作面積が最も大きい10.9ha農家の借地は9haと大半を占めている。以上のことから規模拡大志向農家に対する農地の利用集積がそれなりに進んだことが伺われよ

第2表 貸借農家の分類

耕作面積が10a以上増加した農家	43戸
(うち1ha以上増加した農家)	(18戸)
現状維持農家(貸借面積の差が10a未満)	78戸
耕作面積が10a以上減少した農家	6戸
離農農家	162戸

う。加えて、専業農家の営農類型は近年、水稻＋施設フキ＋イチゴ＋ナス＋花卉といった多品目複合経営へ移行する動きが目立っている。現状維持農家78名は、所有地について再配分を受けたケースが殆どである。このため、理想的な形での利用配分にまでは必ずしも至っていない。利用権設定の形態は、地権者が自ら耕作する場合や後継者が耕作する場合は使用貸借、それ以外は賃貸借という形がとられている。権利設定でこうした方法が採られたのは税務上の対策が関係している。つまり親子間で賃貸借契約を行い事実上金銭の動きを伴わなければ程度によっては贈与税の問題が出てくるとか、金銭の動きを伴えば所得税法上の扶養の問題が出てくるといったことが懸念されたからである。

## 5. 一括利用権設定の効果

一括利用権設定による農地利用調整が地域農業振興に及ぼした効果としては、以下のような点が指摘されよう。

第1は早中晩の水稻の作付け地の集団化やブロックローテーション方式による転作が容易になったことである。早中晩の水稻の作付けは、近隣のカントリーエレベーターの出荷計画と連動する方法でJAから示され、営農組合はこれに従って水系毎に計画を立てることにより対応している。また、転作は「とも補償制度」を活用しながら各営農組合単位に3年を1期とするブロックローテーション方式による団地化転作に取り組み、目標面積を5%ほど上回る55.5haの転作田には、大豆30.5haを筆頭に地力増強目的のソルガム3.7ha、小麦2.6haが作付けされている。

第2は特定の担い手農家のみならず多様な農家の棲み分けによる複合経営の進展や農地利用のフル操業体制が作られたことである。例えば、これまで施設園芸に専念できなかった農家は、稲作を委託し自らは定められた農区で施設園芸に専念できるようになった。土地利用調整により稲作部門の合理化が図られたことから、専業農家の多品目複合経営への移行も進んでいる。また、兼業農家の多くは利用権設定により農外勤務に専念し、担い手農家は農地を集積することによって団地的土地利用を行うことが可能となった。むしろ、特定の農業者に全ての農地が集積しているわけではない。現状維持農家や高齢者農家も希望に応じて農業に従事している。こうした農家は数は減りながらも今後とも存続していこう。

第3は、農地資源の保安全管理に及ぼした効果である。一括利用権設定により耕作放棄地が解消され、放棄されがちになっていた水路や畦畔の維持管理が可能になった。このことはまた、農村景観を維持するという効果も発揮していよう。

第4は、技術革新に及ぼした効果である。深江地区では、大区画圃場でしかも利用調整がなされていることから、無人ヘリコプターによる防除や水稻直播試験を実施するなど新技術の普及が図られている。さらに、圃場の一画では、あいがも農法による環境保全型農業への取り組みも行われている。

## 6. 小 括

深江地区では、「所有権と利用権の分離」による農地利用の合理化を推進するために営農組合を

中心に利用調整に取り組んできた。営農組合は設立と同時に農用地利用改善団体の認定を受け、1995年度までは全地権者から利用権を白紙委任される形で調整を行っていた。事実上一括利用権設定に近い形の利用調整が実施されていたのである。

95年度に完了した21世紀型水田モデル圃場整備事業は、農地集積率が採択要件となっていた。このため「担い手農家への農地集積方法」、「経営移譲年金が支給停止にならないための方法」、「生産調整への対応」、などについて、JA、二丈町、農業委員会で検討を重ねるとともに「農地保有合理化事業」のマニュアルが作成されている。マニュアルは詳細を極め、利用権設定までのスケジュール、手続き書類とその様式、JA・町農政課・農業委員会等の役割分担などが全て盛り込まれている。併せて地権者に対しても詳細な資料や年金基金法の改正に伴うメリットなどに基づき理解を促した。

また、JA糸島は合理化法人の資格を取得し、本所営農企画課係長を農地保有合理化事業の担当に位置づけるとともに、14支店に「農用地利用調整委員会」を組織した。さらに、地権者サイドにも有力な若手リーダー群が存在し、各営農組合の役員とともに地権者の取りまとめに大きく貢献した。一括利用権設定による農用地利用調整事業は、これら関係各層の綿密な連携と信頼関係の下で実現できたのである。

農地保有合理化事業は発足以来30年近くになるが、一括利用権設定による利用調整を図った事例はいまだ限られている。その意味で、深江地区の取り組みは、戦後の農地改革に匹敵する土地利用面での先進的な改革であり、同様な取り組みを志向する地域に及ぼす影響も大きなものがあるだろう。現に、JA糸島管内に限っても、他の4地区ですでに同様取り組みを行うことが計画されている。引き続き同様の試みを模索している宮城県桃生町の事例を取り上げながら検討してみよう。

## II 宮城県桃生町における転作対応型土地利用調整

宮城県桃生町では、水田の基盤整備事業と併せて全町規模でブロックローテーション方式による転作に取り組んでいる。団地化された転作田は、町内の転作受託集団が全面的に受託し、大麦、小麦、大豆、そば、飼料作物、加工米などを計画的に栽培している。このほか、団地化が難しい丘陵地や河川敷の転作地では、小ネギなどの各種野菜やガーベラ等の花卉類など多様な品目が栽培されている。加えて、1999年度から圃場整備地区の水田一団地を事実上一括してJAが借り上げ担い手に再配分するという試みを行っている。

当町は、2029haの耕地のうち水田が1883ha、比率にして92%を占めるという典型的な水田地帯であり、県下でもトップクラスの単収を誇ってきた。農家戸数は1276戸、うち専業農家97戸、第一種兼業農家207戸、第二種兼業農家972戸となっている。こうした地域がいま転作面積の大幅な増加を契機に、新しい水田営農を確立すべく、JA、町、生産者集団が相互に連携を深めながら事実上一括利用権設定による土地利用調整に取り組んでいる。

以下では、ブロックローテーション転作による土地利用調整や水田の一括利用権設定に至る桃生町の取り組みを紹介しながら、今後の課題について検討してみたい。



### 1. 緊急生産調整の実績

緊急生産調整の実施に伴い、1998年度の桃生町の生産調整対象水田面積は前年の348haから534haへと一挙に186haも増加した。転作率にして28.5%である。にもかかわらず8割以上を転作で消化し、他町村に比べて調整水田面積はわずか1haと少ない。

541haの生産調整の内訳は、圃場整備の事前・事後およびブロックローテーション転作が合わせて321.4haで、ここに大麦、大豆などの一般作物が栽培されている。最も多いのは大豆で156ha、ついで大麦104ha、小麦50ha、飼料作物6ha、そば5haとなっている。このほか、加工用米が36.2ha、一般転作が166.2ha、その他が17.6haとなっている。一般転作は団地化が不可能な丘陵地や河川敷の水田で行われ、そこには個々の農家が小ネギをはじめとする各種野菜やガーベラ等の花卉類を栽培している。また、事前・事後およびブロックローテーションによる転作地は、全て町内転作受託8集団に耕作を委託し、生産物収入は受託集団へ、転作に係る各種補償金は地権者にそれぞれ帰属するように仕組みられている。このような取り組みの結果、高度水田営農確立助成・先進型をはじめとして354.5ha、対転作面積比率にして65.5%が加算的助成の対象となっている。以上のことをまとめたのが第3表である。

第3表 桃生町における水田転作の状況

<ul style="list-style-type: none"> <li>・1998年度、534ha（うち36.2ha加工米）の配分…転作率28.5%（1997年度は348ha）</li> <li>・配分方法は 家族一人当たりの保有米100kg（180㎡）を控除し、配分率30.8%をかける（但し、この配分面積の中には加工用米に係るものも含む）</li> <li>・98年度実績 541.4657ha（101.4%の実績）</li> </ul>			
内訳	・圃場整備事前転作・事後転作、ブロック転作 (162ha) (65ha) (131ha) (大麦、小麦、大豆、飼料作物、そば)	321.4	→ブロック転作地に36haの加工米作付地が含まれる
	・加工用米	36.2	
	・一般転作地	166.2	
	・各カウント（補償田、かい廃等）	17.6	
	・加算的助成への取り組み	ha（対転作面積比率）	
	高度水田営農確立助成・先進型（G）	321.4（59.4%）	
	団地形成助成（B）	14.3（2.6%）	
	産地形成助成（D）	0.5（0.1%）	
	特認型（団地化促進）（1）	18.3（3.4%）	
		354.5（65.5%）	
* 転作実践への対応			
・圃場整備事前転作・事後転作、ブロック転作地は、全て町内転作受託集団（10集団）が全面受託して対応→（生産物収入は集団帰属、転作に係る各種補償は地権者帰属）			
大麦	104ha	（7集団）	すべてG加算対応
小麦	50	（4集団）	
大豆	156	（6集団）	
そば	5	（1集団）	
飼料作物	6	（1集団）	
* このほかに36haの加工米（主にヤマウタ）をブロック転作地で8集団が栽培			
・その他の転作地については			
小ネギ	16ha	関東以北最大の産地	
ガーベラ等の花卉類	6ha	ガーベラは関東以北最大の産地	
等、各農家が地域性、土地条件を生かしながら特色ある生産を展開している			

つぎに、転作対応の中心をなすブロックローテーションの取り組み経過について述べてみたい。

## 2. ブロックローテーション転作への取り組み経過

ブロックローテーション転作の契機となったのは、当町が1984年度からほぼ全町の水田を対象に取り組んできた圃場整備事業である。89年度に桃生町2期地区で受益面積443haの圃場整備事業が着工されたことに伴い、それまで農家個々の転作面積の過不足を調整する形で実施してきた互助方式による転作を全町規模に拡大し、圃場整備の事前転作を中心とした集団転作に切り換えた。その段階で転作物の栽培は全面的に受託集団に委託し、地権者に対しては互助方式により最大10万円が支払われた。「10万円もらえるなら休んでもいい」という意識が定着し、以来、圃場整備の進展に合わせた事前・事後転作という形で集団転作が継続することになった。

しかしながら、圃場整備は1998年度着工予定の桃生町8期地区の転作を最後に終了する。このため、96年に「桃生町農協地域営農推進協議会」（水田利用の合理化推進を目的として94年5月30日設置）に対してJAより長期転作推進計画が提案され、2000年度より圃場整備完了区域でブロックローテーション転作に取り組む方針が承認された。その後、新生産調整推進に向けての部落座談会で事前PR活動を展開するなど、組合員農家に対する説得が繰り返し行われた。ところが、98年度からの緊急生産調整で転作面積が大幅に増加することになり、事前・事後転作では面積を消化しきれないことから急遽前倒しでブロックローテーション転作に取り組まざるを得ないことになった。取り急ぎ、先に述べた「推進協」の承認を得たあと、98年2月中旬から計画概要を提示しながら部落座談会で説明、5月中旬に「推進協」で詳細な計画を承認、続いて「部落転作実践委員長」に組合員農家の同意の取りまとめを依頼するといった慌ただしさであった。「効率的な転作対応と十分な補償により、地域内農家の所得確保を図ろう」というのが関係者の基本的な考え方であった。精力的な説明・説得活動で大方の同意は得られたものの、実践委員長による取りまとめの段階で25名の未同意者が残った。理由はさまざまあったが、これに対しては生産調整本部事務局メンバーが誠意を尽くして話し合いに応じることで最終的に同意にこぎつけた。

話し合いの過程で、「米を作った方が儲かる、不足分をどうしてくれるか」という農家に対しては、年率2.7%のJAプロパー低利融資を斡旋したり、転作受託集団（2集団）を新たに結成し所得確保対策を講じた。「代替地が欲しい」という農家に対しては委託希望農家の水田を3件ほど斡旋した。「圃場が荒らされるからいやだ」という農家への対応としては、受託集団への指導を徹底するとともに畦畔の草刈りを受託集団から地権者に委託した。「自分の配分だけ転作をやればいい」という農家に対しては、集落転作によるメリットを徹底的に説明した。「飯米を確保して欲しい」という農家に対しては、カントリーから供給することにした。「補償額が急に下がった」という農家に対しては、現在の米を巡る厳しい情勢を説明した。以上のようなきめ細かな対応により、全町の圃場整備水田を対象とした計画的ブロックローテーション転作にこぎつけたのである。

## 3. ブロックローテーション転作の仕組み

桃生町の水田圃場整備の地区ごとに第4表のような配分で1998年から2003年までのブロック

第4表 ブロックローテーションによる地区別転作配分

地区名	対象面積	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
西部	164 ha	17 ha	40.3 ha	23.4 ha	32.3 ha	21.3 ha	23.2 ha
2期	425 ha		106.1 ha	73.2 ha	77 ha	73 ha	56.2 ha
3期	142 ha		38.2 ha	28.8 ha	21.7 ha	28.1 ha	20.9 ha
4期	108 ha	28 ha	24 ha	12.1 ha	13 ha	12.8 ha	9.9 ha
5期	120 ha	60 ha	15.7 ha	8.7 ha	8.3 ha	10.8 ha	9.1 ha
大谷地	130 ha	26 ha	40.9 ha	18.8 ha	14.4 ha	20.8 ha	8.4 ha

ローテーション転作が計画されている。ただし、転作目標面積が変動した場合は、各地区ごとに見直すとしており、面積緩和の場合は次年度以降に繰越し、拡大された場合は前倒しで対応することになっている。転作作物の選定については、地権者農家が最大の補償を得られるという条件で桃生町緊急生産調整推進本部（事実上はJA 桃生町営農部）に一任され、転作作業は町内の受託集団に委託されている。

転作作物は土壌条件等を加味し農協の営農指導部であらかじめ決定する。その上で、転作受託集団が一堂に会し、相互に話し合いの上調整しながらそれぞれの担当地区を選定する。調整がつかない場合は、農協の営農指導部が案を示し調整の上決定する。転作団地のどこに何が作付され、どの受託集団が転作作業を担当しているかについては、各転作圃場図に受託集団名を記載して地権者に伝達される。地権者に受託集団名を入れた情報提供を行うことにしたのは、これによって受託集団に適切な管理を促すという効果を期待したからである。以上のようなブロックローテーション転作を資金面で支えているのが桃生町農協が行っている「とも補償」に対する取り組みである。

#### 4. ブロックローテーション転作を支える「とも補償」制度

1998年度の「とも補償推進計画」に基づく補償額は第5表のようになっている。つまり、転作を目標面積を越えて超過達成した場合、最高額で7万7千円が地権者に補償される。補償元資の内訳は「地域とも補償からの交付金」、「水田営農確立助成金」、それに桃生町独自に従来から実施されている「転作互助金」である。このように、事前・事後転作およびブロックローテーション転作や加工米転作に団地を提供した地権者に対しては、超過達成分について10a当たり7万7千円が支給される。この額は桃生町における標準小作料3万2千円をはるかに上回っている。こうした手厚い経済的補償がブロックローテーション転作を経済的に支えている。

なお、加工用米については1996年度に転作のカウントからはずされた。ところが緊急生産調整からは生産調整目標面積の内数として実績算入扱いになった。ただし、実績算入は米需給安定対策の交付対象とならない。しかし、桃生町では加工米生産圃場提供者に対しても全体としてプールした地域とも補償金の中から最高の補償額7万7千円を支給している。加工用米はブロックローテーション転作の一貫として取り組まれており、一般作物同様の補償額を支給することにしたのである。

以上のような「とも補償」の実施にあたっては「桃生町農協地域営農推進基金」を設け、農家の承諾の下で一括して会計処理を行っている。交付金の受領や転作互助金など拠出金の処理は農協の口座を通して決済される。ちなみに1998年度のとも補償基金の収支計画は第6表のようになって

第5表 「とも補償推進計画」による補償額

単位:円/10a

転作の態様	補償総額	内 訳		
		「地域とも補償」からの交付金	水田営農確立助成金	転作互助金(目標面積の超過面積分)
圃場整備の事前、事後及び、ブロック転作地、				
大麦、小麦、そば、大豆飼料作物	77,000	22,000	20,000	35,000
加工米生産圃場提供者	77,000	77,000		
その他の転作団地(3ha団地)				
一般作物	67,000	22,000	10,000	35,000
特例作物	47,000	10,000	2,000	35,000
永年性作物	45,000	10,000		35,000
その他の転作団地(1ha団地)				
一般作物	63,000	22,000	6,000	35,000
特例作物	47,000	10,000	2,000	35,000
永年性作物	45,000	10,000		35,000
団地加算対象外				
一般作物	57,000	22,000		35,000
特例作物	45,000	10,000		35,000
永年性作物	45,000	10,000		35,000
自己保管理	45,000	10,000		35,000
多面的機能水田	45,000	10,000		35,000
調整水田、土地改良通年施行、	45,000	10,000		35,000

- 注1) 一般作物は、麦類、大豆、小豆、そば、きび、飼料作物、花卉、花木、芝、種苗類など。  
 2) 特例作物は、野菜類(いも類、セリ、フキ、いちご、トマト等含む)。  
 3) 永年性作物は、うめ、くり、などの果樹、等。

いる。収入に当たる基金の造成は、「米需給安定対策からの交付金繰入れ」,「地域とも補償支援助成金導入」,「農業者上積み拠出金」,「その他繰入れ」などであり、合計2億1810万円である。このうち、「地域とも補償支援事業助成金」は、米需給安定対策と別に地域とも補償を実施している地域に対して宮城県が独自に支給しているものである。支給対象は米需給安定対策に加入し転作目標面積を100%以上達成している農業者となっている。事業費の負担割合は県が3分の1,市町村が3分の1,残り3分の1を農業者または農協が負担する。ただし実際に農業者の負担が難しい場合には地域とも補償基金の一部をこれに充てることもできる。ただし、農業者の負担分は基金の用途の「転作推進事業費」の中の「地域とも補償支援事業農負担分」として拠出農家に還元されている。つまり、結果的に農家の負担は相殺される仕組みになっている。

農業者上積み拠出金①は、米需給安定対策の拠出金の対象外になっている実績算入扱い面積からも桃生町独自10a当たり3千円を徴収しているものである。つまり、実績算入に対して農家の方は「こういう形で転作に協力しているのだから交付金の対象外になるのは納得できない」という考え方が強かった。このため当町では、実績参入面積に対しても共通に10a当たり1万円を支払うことにしている。その基金の一部として、米需給安定対策とは別に10a当たり3千円を徴収している。

農地保有合理化学業を活用した農地利用改革の課題

第6表 桃生町農協とも補償推進計画—1998年度—

基金の造成（基金への繰入れ額）

項目	金額(円)	摘要
米需給安定対策からの交付金繰入	121,733,295	一般作物等 10a当たり 30,000円 × 389.2760ha 調整水田 10a当たり 15,000円 × 0.5821ha 特例作物 10a当たり 9,000円 × 46.4744ha 自己保全管理、土地改良通年施行 10a当たり 4,000円 × 17.0121ha
小計	121,733,295	@
県事業地域とも補償支援事業助成金繰入	11,192,300	県単独事業
上積み抛出金①	1,118,661	(転換畑、永年性作物、自己保全管理、農業生産施設用地、園芸施設用地、養魚水田等)の実績算入扱い面積 10a当 3,000円 別紙内訳*2-(2)
上積み抛出金②(転作互助金)	82,393,955	「当初配分面積から不足した面積」 10a当たり 35,000円 × 235.4113ha (ただし、加工米・補償田、特例、かい廬の各カウントは含まない)
JA繰入金	1,000,000	JA桃生町より
基金繰越金	661,771	1997年度とも補償基金(上積み造成分)より繰越
雑収入	2,000	貯金利子等
小計	96,368,686	
合計	218,101,981	

基金の使途（地域とも補償支出明細）

項目	金額(円)	摘要
1. 一般作物転作地 (ただし、「転換畑カウント」を除く)	85,578,878	10a当り 22,000円 × 388.9949ha
2. その他の転作地等 (上記1.以外の転作等 ただし、加工米、補償田、特例、かい廬カウントを除く)	10,163,840	10a当 10,000円 × 101.6384ha ・一般作物転換畑扱い分 3.2ha ・永年性作物 1.8867ha ・多面的機能水田 0.281ha ・調整水田 0.5821ha ・特例作物(野菜等) 47.8071ha ・土地改良通年施行 0.1106ha ・自己保全管理 40.617ha ・農業生産施設用地 4.1393ha ・園芸施設用地、林地、養魚水田 3.0144ha
3. 加工米生産圃場	27,931,904	10a当 77,000円 × 36.2752ha
小計	123,674,622	
米需給安定対策交付金	121,733,295	@の金額
農業者上積み抛出金充当	1,941,327	「上積み抛出金」より一部充当
合計(1)	123,674,622	
・とも補償事業	65,649,780	「当初配分面積から増加した面積」のうち、補償田、特例、かい廬カウント 加工米にかかるものを除いた面積 10a当 35,000円 × 187.5708ha
・加工用米等一括集中生産対策費	16,588,473	加工米等生産圃場借り上げ料 ・10a当 77,000円 × (38.9901ha-36.2752ha=2.7149ha)=2,090,473円 加工米価格補填 ・1袋 2,200円以内 × 6,590袋=14,498,000円
・転作推進事業費	9,731,300	・協議会運営費(会議費、費用弁償等) 500,000 ・転作実践委員会活動費 1,000,000 実践委員長活動費 農業者割り@300 × 1,400 水田面積割り@150 × 1,870ha 会議費、その他
・予備費	2,457,806	・転作推進研修費(実践委員長等対象) 1,000,000 ・転作条件整備推進費 2,000,000 (集団転作などを推進するための各種条件整備費) ・事務費 500,000 ・特認事業費(協議会長が特に認めたもの) 1,000,000 ・地域とも補償支援事業農業者負担分 3,731,300
合計(2)	94,427,359	
総合計(1)+(2)	218,101,981	

農業者上積み拠出金②は桃生町単独の地域とも補償による転作互助金であり、配分面積に満たない農家が10a当たり3万5千円を負担している。

つぎに基金の支出に相当する用途は、「一般作物転作地」に対して10a当たり2万2千円が支払われている。米需給安定対策の単価3万円との間に8千円の開きがあるのは、その分を桃生町単独で行っている加工米生産圃場等に対する補償額に充当するためである。なお、水田営農確立助成金は、直接対象農家に交付され、基金の中には組み込まれていない。「その他の転作地等」に対しては、実績算入扱い面積を含めて全て10a当たり1万円が支払われている。「加工米生産」に対しては約36haの分について10a当たり7万7千円の補償額が支払われている。以上の合計は米需給安定対策交付金を上回っているため差額は農業者の上積み拠出金の中から充当している。

つぎに「その他の事業」のうち「とも補償事業」として、転作増加達成面積に10a当たり3万5千円が支払われている。

「加工用米等一括集中生産対策費」は、加工用米の収量変動調整のため基準面積よりも2.7haほど余分に転作している分に対する補償と加工米の価格補てんを目的として支払われている分である。加工用米は30kg当たり3千800円～4千円程度にしかならない。しかし、生産者（受託集団）に対しては5千円でJAが買い取ることにしている。その差額分がとも補償基金の中から支給されている。

「転作推進事業費」は協議会等の運営費であり、この中から先に述べたように「地域とも補償支援事業助成金」という形で農家負担分がそっくり還元されている。

以上のように桃生町では米需給安定対策交付金や地域とも補償の互助金が「農協地域営農推進基金」の下で一括管理され、地域の実情を反映した組み替えを行いながら運用されている。やや複雑な資金管理や資金運用は、振幅の大きい国の生産調整の影響を地域レベルで緩和し、実情に照らして運用するためにとられた措置である。ブロックローテーション転作は、JA桃生町を中心とするこうしたきめ細かな取り組みによって支えられているとあってよい。

## 5. 団地化による水稲全面委託の推進

1999年度からJAでは圃場整備四期地区内の水田を一括して借り上げ、担い手農家や生産集団に全面的に再委託する事業を計画している。ただし、JAは今のところ農地保有合理化法人の資格を取得していないため、稲作作業の全作業受委託をJAが仲介するという形で進めようとしている。具体的には、JAが委託者の委任を受け受託者に代わって水稲全面委託契約を締結する。委託者に対しては10a当たり6万円を支払うこととし、米価下落時や水稲単収380kg未満の場合は三者協議の上これを見直す。

全面委託地は水稲共済に加入し、掛金は受託者が負担する。空撒料金、肥料、農薬、苗代、その他生産に必要な資材等は農協が負担し受託者から代金を徴収する。固定資産税、土地改良区費、圃場整備の償還金、農協賦課金、転作互助金、公租公課の一切は委託者が負担する。当該地域がブロックローテーション転作の対象地になった場合には委託契約を解消する。

以上のような契約内容は、一定領域の水稲作付田の賃貸借をJAが小作料6万円で一括して斡旋

し、JAは受託者に対してまとめて生産資材を販売することでマージンが入るというやり方である。稲作生産の団地化、受託集団等担い手の育成、JA購買利用の促進を相互にリンクさせたユニークな取り組みである。

こうしたやり方をすれば、委託者は経営基盤強化促進法による利用権設定よりも10a当たり1800円以上手取りが増える。つまり、受託者に対してはこうしたメリットを提示することでJAとの間で一括利用権設定に近い契約を呼びかけようとしている。

受託者の収入は、試算値によれば利用権設定が5万7千417円に対して、全面委託契約の方が5万5千555円と1,800円以上下回る。しかし、団地化稲作が可能になりコスト低下が期待できることや転作を含めて受託するわずらわしさが少ないなどから、この差は受託者にも十分納得してもらえると考えている。以上のことを一覧にしたのが第7表、第8表である。

なお、1998年度に農地の集積活動の一貫として同様の取り組みを行ったところ、4地区の集積目標のほぼ半分に当たる28haを事実上一括してJAが借り受け受託者に再委託した。こうした実績に基づき99年度から全面的にこれを進めようとしているのである。

以上のような取り組みの延長線上で、JAは将来水田を全面的にJAに一括利用権設定してもらい、ブロックローテーション転作を含めて団地的に利用できる体制を整えた上で受託者に転貸するという、すでにみた深江地区のような方式を定着させたいと考えている。これによって水田の団地的、効率的利用再編や稲作を基幹とする大規模複合経営体の育成を支援していこうとしているのである。また、ともすればJAから離れがちな大規模経営体に対して、土地利用調整やコンバイン

第7表 利用権設定と水稻全面委託契約の委託者の収支比較

—10a当たり—

	農業経営基盤強化促進法		全面委託契約	
	収入	支出	収入	支出
小 作 料	32,000 <sup>1)</sup>		60,000	
固 定 資 産 税		1,300		1,300
共 済 掛 金 <sup>2)</sup>				—
改 良 区 費				12,158 <sup>3)</sup>
改良区費(圃場整備費還金) <sup>4)</sup>		7,849		7,849
転 作 抛 出 金				13,780 <sup>5)</sup>
円 滑 化 助 成 金	—			
農 協 賦 課 金				200
航 空 防 除 料 金 <sup>6)</sup>				—
合 計	32,000	9,149	60,000	35,287
	差額 22,851円		差額 24,713円	

- 注：1) 1999年以降の標準小作料  
 2) 受託者負担  
 3) 1998年度徴収実績  
 4) 1998年度徴収実績  
 5) 互助金 10,780、全国とも補償 3,000  
 6) 受託者負担  
 7) 転作互助金については転作配分率30.8%として算出(抛出金単価35,000/10a)

第8表 利用権設定と水稻全面委託契約の委託者の収支比較

—10a当たり—

	農業経営基盤強化促進法		全面委託契約	
	収入	支出	収入	支出
米販売収入	144,000		144,000	
小作料		32,000		60,000
固定資産税 <sup>1)</sup>		—		—
共済掛金		2,000		2,000
改良区費		12,158		
改良区費(圃場整備費還金) <sup>2)</sup>		—		—
転作拠出金		13,780		
円滑化助成金	—			
農協賦課金		200		
航空防除料金		4,300		4,300
合計	144,000	64,438	144,000	66,300
	差額 79,562円 ①		差額 77,700 ①	
上記以外の物財費		22,145②		22,145②
差引収入(①-②)	差額 57,417円		差額 55,555円	

- 注：1) 固定資産税は地権者負担  
 2) 改良区費は地権者負担  
 3) 10a当たり9俵の収量として算出(1俵当16,000円)  
 4) 転作互助金については転作配分率30.8%として算出  
 5) 物財費には農機具費、建物費は含まない。  
 (種苗費、肥料費、農薬費、諸材料費、光熱水費、水利費)

リースなど諸々のサービス機能を強化することでJAにつなぎとめ、購・販売事業やカントリー利用といった農協の事業展開にも協力を仰いでいこうとしている。

## 6. 小 括

以上のことを簡単にまとめながら今後の課題についていくつか指摘しておこう。まず、桃生町では圃場整備事業の進展と並行して事前・事後転作、ブロックローテーション転作により、大豆、大麦、小麦の団地化転作が全町規模で展開されていた。圃場整備事業を契機とするこうした転作は地権者に対する詳細な資料に基づく説明・説得、ブロックローテーション計画や栽培作物の選定、受託集団への転作地の配分、「農協地域営農推進基金」の設置による地域の実情に応じた転作関連資金の一括管理と再配分、といったJAを中心とするきめ細かな対応によって支えられていた。

ブロックローテーション転作地は全て生産集団が転作作業を受託し、これにより土地利用型大規模複合経営へ発展する動きが加速されていた。さらに、特定の地区を対象として、事実上JAに対する一括利用権設定と担い手集団に対する再配分という形で、一段進んだ利用集積への取り組みが試みられようとしていた。以上のように、典型的な水稻単作地帯である桃生町の農業は、基盤整備や転作の強化を契機として水田利用の組織的再編を進め、土地利用型大規模複合営農を創出する方向へと動き始めている。



しかしながら、こうした動きは米需給安定対策の交付金や町独自の互助金によって支えられており、こうした支援資金を抜きにして営農展開できるまでには至っていない。米と麦、大豆等の収益格差が存在する下では、米の作付可能な水田の利用再編を進めるには、何らかの形で格差を是正する措置が必要になる。とはいえ、転作田の提供者に対してのみ標準小作料を上回る補償額が支給されるという現状は改善を要しよう。転作田といえども水稻の標準小作量並の地代が上限となるようであれば、水田の流動化を進める上で障害になる。こうした認識を現地の関係者も等しく持っている。

さらに、転作団地の受託集団や水稻作業の受託集団の多くは、いまだ任意組織であり必ずしも経営体といえるような組織になっていない。中には構成員の高齢化に伴い、やがて機能停止に追い込まれるかもしれない組織もある。現に転作受託集団と登録されているのは10集団であるが、うち2集団は活動を停止している。意欲ある若手の担い手を加えながら、土地利用型大規模複合営農から大規模複合経営体への成長をいかに誘導・支援していくかもこれからの課題であろう。

併せて、転作受託集団以外の稲作受託集団の中には、転作受託も行いたいという希望が増えている。ところが、転作受託をこれまで特定の集団に固定化してきたことから、新規参入を認め難いという問題がある。JA関係者によれば、転作受託集団にはこれまで無理に転作作業を依頼してきた経緯もあり、条件が整った今の段階で受託集団の新規参入を認めることには抵抗があるという。このため、水稻作業のみの受託集団の複合化をどう進めていくかも課題として残されている。

これまでみてきたように、当町では「農協地域営農推進基金」を活用することで、地域の実情に照らした転作対応をきめ細かに支援してきた。しかしながら、このあと国の方針が大幅に変わるようであれば、団地計画の練り直しを迫られるなど同様の支援を継続することが難しくなる。このため、当町の関係者には、一定の転作面積を長期に渡って固定化し、その上で米の需給変動により微調整を行うといった仕組みにして欲しいという要望が強い。受託集団にしても米、麦、大豆の組み合わせの方が年間就労体制を築き易いということからこれを歓迎している。取り上げるに値する問題提起と受け止めておいてよいであろう。

### Ⅲ 一括利用権設定による農地利用改革推進の課題

一括利用権設定による農地利用改革の必要性について異議を差しはさむ関係者は少ない。にもかかわらず現地調査等の折どこでも問題になるのは、地権者の合意が得られにくいということである。その理由は多岐に及びまた地域により異なるものの、大まかには以下の3点ぐらいに整理できよう。

ひとつは、農用地以外への転用が期待される都市的もしくは都市近郊的地域に多くみられる地権者の抵抗である。10年以上の契約で一括利用権を設定した場合、農地転用が制約される。したがってこうした地域では耕作を放棄するか、もしくは相対契約やせいぜい単年度契約の利用権設定というケースが多い。農地としての利用が長期間拘束される一括利用権設定にこぎつけるのは至難の業である。

2点目は、自分が所有する農地に対する執着心や愛着心が強い平地農村地域の地権者の抵抗で

ある。戦後の農地改革がいまだ念頭にあり、一旦農地を貸したら返してもらえなくなるばかりか、下手をすれば取り上げられるという不安を抱いている比較的高齢の地権者が今日もなお意外なほど多く存在する。加えて、長年の稲作生産により培ってきた自分の水田が最優等地であるという自負心を抱いている地権者も多い。このため利用権の設定それ自体に対する抵抗が強いばかりか、一括利用権設定による利用調整の結果、転貸される農地が自分の所有農地と違うということになれば、愛着心の強い地権者を説得することは困難を極めることになる。

3点目は、中山間とりわけ山間地域などで農地が傾斜地等に散在し、たとえ一括利用権を設定したとしても団地的利用が難しいといった物理的障害を抱えている地域の問題である。

まとめていえば、「農地の転用期待」、「農地への執着心や愛着心」、「農地の立地条件」などが相互に絡み合っ、一括利用権設定による抜本的農地利用改革を難しくしているといつてよい。したがって、こうした制約要因をいかに除去しながら多様な地権者の合意形成を促していくかが、一括利用権設定による農地利用改革を推進していく上での課題になろう。

第1に、農地の転用期待という制約要因を除去するためには、まずもって都市計画区域を農業振興区域内に入り組んだ状態で農地が存在するという現行の線引きを見直し、将来に渡って確保すべき農地面積を明確に設定する新たな立法措置が必要となろう。その上で半ば恒久的な土地利用計画に基づき、自治体レベルで確保すべき農地面積をゾーニングし、転用規制をこれまで以上に強化する措置を講じなければならない。こうした措置により「農地の転用期待」という制約要因は、よほど緩和されるに違いない。さらに、地域レベルでいえば農地保有合理化事業に取り組む体制が整備されているかどうかが決め手になる。一括利用権設定による土地利用改革は、個々の農家の私的契約行為による農地の流動化を通して達成することは不可能である。自治体、JA、地権者が一体となって、優良農地の確保とその有効利用に対する合意形成をねばり強く図っていくことが必要であろう。その点は、深江地区にしろ桃生町にしろ関係機関、関係者の並々ならぬ努力が効を奏していることから見ても明らかである。

第2は、地権者の農地に対する執着心や愛着心をいかに解きほぐしながら農地の利用改革を図っていくかである。このうち農地改革時の懸念を払拭するには、ひとえに現行制度に対する地権者の理解をどこまで深めるかにかかっている。現行制度上のメリットをはっきり提示し、分かり易い説明資料に基づき集落座談会を繰り返すとか、集落リーダーに徹底して学習してもらうことが必要になる。その場合、深江地区の事例でみたように、農地保有合理化法人に対する利用権設定による加算付経営移譲年金支給制度を活用することもサラリーマン後継者に対する経営移譲が多い地域などでは検討に値しよう。加えて、関係機関の担当者が制度上の問題を熟知し、誰が、いつ、どこでも同様の説明ができるようにしておくことが必要である。事実、JA糸島では、関係者が20数回におよぶ会合を重ね、制度上の問題を洗い出すとともに詳細なマニュアルを作成して農家の説得にあたっていた。桃生町でも詳細かつ分かり易い農家向けの資料を作成し、繰り返し説得活動を行っていた。戦後の農地改革に匹敵するような農地利用改革を展開するには、やはり徹底した地権者の理解と意識改革を抜きにして事が先に進まないことを物語っていよう。

さらに、あくまでも自分の農地にこだわる地権者意識を変えるためには、基盤整備により地域内

農地の優劣の差を可能な限り解消することが前提となろう。深江地区にしろ桃生町にしろ基盤整備と並行して農地利用調整が行われたのは、利用集積が事業要件になっているからばかりでなく、圃場の均一化が図られたことも影響しているからに違いない。

むろんそうはいっても、完全に均一になるわけではない。意識まで均一になるには担当の時間の経過や場合によっては世代交代を必要としよう。こうしたこともあって、深江地区でも現状維持農家に対しては差し当たり所有地を転貸するといった配慮がなされていた。したがって、一括利用権設定を行ったあと、まずは離農希望者や利用権設定希望者の農地を対象に利用調整を行うことから始めた方がいい場合もあろう。なお、深江地区で営農組合を設置するにあたり属地主義を採用したことは注目されてよい。一括利用権設定による利用調整を推進する上で、この方がはるかに調整し易いからである。加えて、認定農業者など特定の主体に農地を集積するだけでなく、希望者全員が耕作可能な仕組みになっていることも、地権者の理解を得やすくした理由に違いない。農村社会で抵抗感が強い選別の論理ではなしに棲み分けの論理による利用調整といった配慮がなされているからである。いずれにしろ、地権者の意識改革、圃場基盤の均一化、自己所有地の地権者への再配分、属地による合意形成組織の形成、棲み分けの論理による転貸などを通して、地権者の自己所有地に対する執着心や愛着心を、地域農業のビジョンを示しながらどこまで解きほぐしていけるかが農地利用改革に取り組む上での課題となろう。

第3に、農地の圃場条件を均一化することが困難な中山間地域などは、コストの高い無理な整備を行うよりは、道路・交通条件など可能な限りでのインフラ整備を前提として、多様な農地を一括利用権設定し、多様な主体に多面的利用を図る方向で転貸するといった方式が考えられよう。利用希望者が見あたらない場合は、農協や市町が出資する第三セクター的会社法人を設立し、直接所得補償に代表される様々な中間山地域対策を活用しながら、一定の地域内農地をまとめて多面的に利用するような仕組みも検討されてよい。事実、農協出資の有限会社とか市町村・農協・森林組合共同出資型の有限会社などを設立し、中山間地域の農地、森林、観光、景観資源などを広く活用しながらビジネスを展開しようという動きも各地で芽生え始めている。圃場条件の均一化が難しい地域であれ、一定の面積をまとめて利用できるとなれば、多様な活用に供することも可能となるに違いない。

最後に、転作に伴う地代格差をめぐる問題の調整について触れておこう。現行の生産調整の下で、とも補償制度を活用しながら転作田を団地化しようとするれば、目標面積をオーバーする地権者に対する奨励補助金が水田の標準小作料をはるかに上回り、このことが水田の利用権設定を阻害してきた。このため、桃生町はもとより深江地区でも転作田については、とも補償制度を活用しながら別枠で転作田の団地化を図っている。こうしたわずらわしさや水田の小作料と奨励補助金の格差に伴う土地利用調整上の矛盾を回避するためには、一定の領域内の水田を一括して農地保有合理化法人に利用権設定し、地権者に対しては等しく一定の地代を支給するように切り変えるしかないであろう。平場水稲単作地帯ですら、離農希望農家の水田面積を集積すれば、地域内の転作目標面積を上回るという地域が増えている。こうした地域で一括利用権設定を活用すれば、とも補償なしでも転作団地を創設することが可能になる。むろん、明らかに農地の等級格差が存在する場合には、

数ランクの地代水準を設定しておくことが必要である。その上で、水稻作付可能地が配分された耕作者は決められた地代を合理化法人に支払うようにしたらよい。深江地区のように園芸団地を水田圃場の一面に固定的に設置する場合には、当面稲作付田並みの地代を支払うようにしてもよいであろう。園芸団地の利用者は収益性が高い専業農家が大半を占めているからである。ただし、ブロックローテーション方式による転作団地を耕作する耕作者は、転作作物の収益が安定するまでの間、これまで通り地代がゼロでも構わないであろう。

そうなる転作地の地権者に対して支払う地代担当分を、何らかの形で別途捻出しなければならないことになる。そのファンドとして当面考えられるのは転作に伴う国や県からの交付金である。町単位で実施しているとも補償については、転作地を含めて一括利用権設定することになれば、個々の農家の転作目標面積に対する実施面積の過不足が解消されるため、徴収する根拠がなくなってしまう。それゆえ、少なくとも当面の間、転作地に対する地代相当分以上を国や県が支給することにより、土地利用型大規模複合経営の創出を資金的に支援していくことが必要である。地域レベルでのこうした資金管理は、桃生町の「農協地域営農基金」方式による取り組みが参考になろう。

また、国や県から交付金を支給するに当たっては、大豆、麦、飼料作物など食料自給率の向上に貢献する作物を一定の領域単位に団地化した形で導入し、栽培を大規模営農集団が優先的に担うといった要件を課してもいいであろう。こういう形で転作を面的領域選択制に切り変えながら、水田農業を主導的に担う土地利用型大規模複合経営体の創出を国としても支援していくことが今後の課題だと考えられる。

なお、地権者に対する支払いの基準となる標準小作料については、米価の動向を反映した適正な水準に調整していかなければならない。現行の標準小作料は、いかにも高すぎる地域が多いからである。これをどのように調整していくかもこれからの課題であろう。

以上述べたように種々クリアすべき課題は多いものの、農地利用改革を抜きにして我が国農業の担い手の育成も発展方向も見出し難い以上、今後ともそれぞれの地域で知恵を絞りながら大胆な土地利用改革を推進していかざるを得ないことだけは確かである。

注) 福岡県のJA糸島の取り組みについては、現地での聴き取りやJA糸島の関係資料および「平成9年度農業構造改善優良地区選定調査」などによっている。宮城県の桃生町の取り組みについては、現地での聴き取りやJA桃生や町役場の関係資料によっている。本文の図表についてはすべてこうした資料により作成したものであることから出典を省略した。調査にご協力いただいた関係者方々には紙上を借りて感謝申し上げたい。