

「農業経営者間の農地利用権交換運動」推進要領

平成 29 年 6 月 27 日

全国認定農業者協議会
全国稲作経営者会議
(一社) 全国農業会議所

1. 取り組み方針

土地利用型農業においては、農地の小規模・分散錯圃が農業経営の改善や合理化を阻んでいる。自らが耕作する圃場の団地化に期待を寄せる農業経営者は多いが、個々の経営者の一存ではその実現は困難である。しかしながら、水田、畑とも団地化や大区画が進展すれば、省力化や低コスト化に非常に大きな効果を発揮することが実証されている。

農業経営を改善し、合理的に更なる規模拡大を可能とする効率的な土地利用型農業経営を確立するため、認定農業者組織、稲作経営者会議、農業法人組織などの農業経営者組織間で連携を図るとともに、「農業経営者組織」と「農業委員会組織」の連携の下、「農業経営者間の農地利用権交換運動」（以下、利用権交換運動）を推進し、個々の経営体が耕作する農地の団地化、畦畔除去による大区画化に取り組むものとする。

実施に当たっては、都道府県農地中間管理機構をはじめとする農地の利用集積・集約化にかかわる関係機関・団体とも十分な連携を図る。

平成 29 年度においては、原則として各都道府県に 1 地区のモデル地区づくりに取り組むこととし、モデル地区での取り組みを軸として、次年度に向けた運動の横展開を図ることとする。

2. 取り組み内容

(1) 基本的な取り組み

「農業経営者間の農地利用権交換」という言葉だけをみると複雑なものと受け止めるられるかもしれないが、基本的に次の四つのシンプルな取り組みである。

- ①実施地区を決める
- ②借入地を有する農業者が集まる
- ③借入地の交換（利用権の交換）について話し合う
- ④交換を合意した農地の利用権を変更する

農業経営者間での利用権の交換ができれば、経営耕地の分散が解消（圃場が団地化）されて作業効率などが向上する。

また、団地化した圃場の畦畔除去が実施できれば、大区画化によって作業効率がさらに向上する。

話し合いの際に、「全国農地ナビ」を活用して、耕作者別に色分けした地図を準備して、経営耕地を「見える化」すれば、話し合いをより円滑化することができる。

具体的には、市町村段階、都道府県段階、全国段階において以下のとおり運動を推進する。

(2) 市町村段階の取り組み

大規模な個別経営体が複数展開している平場の水田地帯等、農地の利用権交換に取り組みやすい素地のある地区において、先行的に利用権交換運動に取り組む。その実施状況や結果を踏まえて、他地区での取り組みを検討する。

1) 推進体制の整備

認定農業者組織、稲作経営者会議及び農業法人協会の会員など地域農業の担い手と、農業委員会並びに関係機関・団体において、利用権交換運動の推進について協議し、圃場の団地化と畦畔除去による大区画化を推進する体制を整備する。

なお、運動の推進方策の検討や協議にあたっては、全国農業会議所作成の「農業経営者間の利用権交換運動」推進資料を参照のこと。

① 農業経営者組織等における体制整備

認定農業者組織、稲作経営者会議、農業法人協会の会員等において、農業経営者間での農地の利用権交換について協議する体制を整備する。上記にあたっては、認定農業者組織事務局、市町村行政部局、農業委員会などによるサポート体制づくりを検討する。

② 農業委員会における体制整備

農業委員会は、農業委員・農地利用最適化推進委員の役割などを検討し、都道府県農業会議・農地中間管理機構と連携を図りつつ、市町村行政部局、JA、農業公社等の関係機関・団体と協議し、運動の推進方策を検討する。とりわけ、担い手の農地の利用実態を把握・共有するために、担い手が耕作している農地の地図上への色分けなどに全国農地ナビを活用する。

2) 利用権交換による団地化に向けた取り組み

農業経営者のニーズを踏まえつつ、農業経営者と農業委員会が連携して、利用権交換の実施に適切な地区（人の農地プランづくりの地区や学区など）を設定する。

農業委員会は、地区担当の農業委員・農地利用最適化推進委員、関係機関・団体、農地中間管理機構とともにサポートする体制を整えて、地区内の農業経営者の参加の下、耕作者別に色分けした地図などを用いながら話し合いを実施し、利用権交換による団地化を図る。

経営者間で利用権交換が合意に達した農地については、地権者の了承など利用権の移転が円滑に進むよう、地区担当の農業委員・農地利用最適化推進委員が支援にあたる。

また、利用権交換の実施について農業経営者から農業委員会に要望が寄せられた場合は、その実現に向けて関係機関・団体と協議をする。

3) 留意事項

① 利用権交換に関する協議の継続的实施

実施地区において、関係者による利用権交換に関する協議を継続的に実施し、より多くの農業経営者の参加を促すことで、より高度

な団地化を目指す。

② 「人・農地プラン」との一体的取り組み

利用権交換に取り組もうとする地区において、「人・農地プラン」の見直しの動きがあれば、相乗効果が期待されることから、両者の一体的な取り組みについて検討する。

③ 畦畔除去による大区画化

畦畔除去を実施する場合は、農地中間管理機構等と協議し、国の補助事業活用の可能性を検討する。

4) 運動の実施状況報告

市町村農業委員会において、以下の事項について年度末時点でとりまとめ、都道府県農業会議に報告する。

- ①市町村段階における運動の推進体制、構成員等
- ②実施方針と取り組みの概要
- ③運動推進上の課題・意見
- ④次年度の取り組み方針

(3) 都道府県段階の取り組み

1) 推進体制の整備と運動の周知

都道府県農業会議において、都道府県段階の認定農業者組織、稲作経営者会議、農業法人協会等の農業経営者組織担当者と、農業員委員会活動担当者などを中心に、農業会議として利用権交換運動の推進について協議し、推進体制を整備する。

具体的な取り組みについて企画・検討するとともに、各経営者組織会員と市町村段階への利用権交換運動の周知を図り、その推進に理解と協力を求めることなどにより、圃場の団地化と畦畔除去による大区画化を推進する。

① 農業経営者組織における体制整備

都道府県段階の認定農業者組織、稲作経営者会議、農業法人協会等の役員と農業会議の事務局担当者等で、利用権交換運動の取り組みについて協議し、農業経営者組織間で連携して運動を推進する体制を整備する。

② 都道府県農業会議における体制整備

都道府県農地中間管理機構やＪＡ都道府県中央会、都道府県担当部局など関係機関・団体と利用権交換運動の取り組みについて協議し、連携して運動を推進する体制を整備する。

③ 推進体制に関連した留意事項

認定農業者組織など経営者組織の事務局を農業会議以外の団体等が担っている場合は、その事務局との連携にも留意する。また、都道府県段階において認定農業者組織が存在しない場合は、市町村段階の認定農業者組織との連携に留意する。

経営者組織会員が利用権交換への取り組みを希望した場合、農業会議は、経営者が所在する農業委員会、また、農地中間管理機構にその旨を連絡するとともに支援にあたる。

地域で利用権交換の取り組みが開始される際には、認定農業者組織のように市町村段階の組織がない経営者組織の会員も円滑に協議に加われるよう支援する。

２）情報の収集・提供と市町村段階の活動支援

情報の収集・提供、巡回などを通じて、市町村段階での取り組みへの支援・協力を行う。

３）モデル地区の設定

平成 29 年度においては、原則として、各都道府県に 1 地区のモデル地区づくりに取り組む。

具体的には、経営者組織と農業会議、農地中間管理機構などで協議し、農業委員会と調整を図りつつ、利用権交換運動のモデル地区を設定し、利用権交換運動を推進する。

① 「モデル地区」の選定

大規模な個別経営体が複数展開している平場の水田地帯等、農地の利用権交換に取り組みやすい素地のある地区を中心に検討する。

② 「モデル地区」での取り組みの大まかな流れ

- ①都道府県段階の関係者で協議・・・・・・・・・・ 7～8月
- ②市町村・都道府県段階間の連絡・調整・・・・・・・・ 8～9月
- ③市町村段階関係者による取り組み方針の検討・・・・・・・・ 8～9月
- ④モデル地区の選定・・・・・・・・・・ 9～10月
- ⑤モデル地区における利用権交換に関する協議・・・・・・・・ 11～2月
 畦畔除去による大区画についても検討（補助事業の活用を含む）
- ⑥利用権交換による権利の設定・・・・・・・・・・ 2～3月
 （農用地利用集積計画、農地中間管理権の配分計画の作成・決定
 の手続き等）

4) 留意事項

① 利用権交換に関する協議の継続的实施

運動実施地区において、関係者による利用権交換に関する協議を継続的に実施し、より多くの農業経営者の参加を促すことで、より高度な団地化を目指す。あわせて、次のことについても検討する。

- ・畦畔除去による大区画化も検討（補助事業の活用も含めて）
- ・新規の貸付希望農地があれば、その農地も含めて検討

② 農地中間管理事業の推進等に関する連携協定との関連性

認定農業者組織、稲作経営者会議、農業法人協会、農業会議等が、農地中間管理機構との間において農地中間管理事業の推進等に関する連携協定を締結している場合は、その関連性に留意すること。

5) 運動の実施状況のとりまとめ

都道府県農業会議において、以下の事項についてとりまとめ、全国農業会議所に報告する。

① 都道府県段階における取り組み状況（年度末時点）

- ・運動の推進体制、構成員等
- ・実施方針と取り組みの概要
- ・運動推進上の課題・意見
- ・次年度の取り組み方針

② モデル地区における取り組み状況

i) モデル地区が設定された時点

- ・市町村・地区名
- ・運動の推進体制、構成員等

- ・運動の実施方針

ii) 年度末時点

- ・市町村・地区名
- ・運動の推進体制、構成員等
- ・実施方針と取り組みの概要
- ・運動推進上の課題・意見
- ・次年度の取り組み方針

③ 市町村段階における取り組み状況（年度末時点）

（４）全国段階の取り組み

１）推進体制の整備と運動の推進

全国認定農業者協議会と全国稲作経営者会議及び全国農業会議所の連携の下、利用権交換運動の推進体制を整備する。

農業経営者間の農地の利用権交換に関する具体的な取り組みについて企画・検討するとともに、全国域での情報の収集・提供などの取り組みを通じて、圃場の団地化と畦畔除去による大区画化を促進する。

平成 29 年度においては、各都道府県に 1 地区のモデル地区が設定されるよう運動に取り組むものとする。

また、次年度に向けて運動の横展開に取り組む。

２）普及啓発資料等の作成

関係機関・団体等と連携しつつ、研究会等を組織し、現場での取り組み事例を中心として、農業経営者間の利用権交換の推進に資する資料の作成並びに情報提供に取り組む。

３）市町村段階および都道府県段階における活動への支援

情報の収集・提供、巡回などを通じて、都道府県段階および市町村段階での取り組みへの支援・協力を行う。

４）運動の実施状況のとりまとめ

市町村・都道府県段階の運動の実施状況をとりまとめ、市町村・都道府県段階にフィードバックする。

3. 取り組みのポイント

(1) 運動実施地区の選定

まずは、取り組みやすい地区から始める。大規模な個別経営体が複数展開している平場の水田地帯が、比較的に利用権交換の話し合いに組みやすい地区と考えられる。

(2) コーディネーターの選定

話し合いに当たっては、客観的な立場でサポートするコーディネーター的存在が不可欠。地区担当の農業委員・農地利用最適化推進委員には、コーディネーター役を務めることが期待される。

農地中間管理機構の現地コーディネーターなどが存在する地域では、そのコーディネーターと連携・協力することも重要。

(3) 経営者ごとのエリア分け

個々の経営者は、お互いにライバルであると同時に、利害共有であることを認識してもらい、借入農地の交換のほか、経営者それぞれが今後重点的に規模拡大を進めていく「エリア分け」などについて話をまとめることも大切。

(4) 小規模経営体への配慮

圃場の団地化に向けた話し合いを円滑に進めるためには、大規模経営体による、小規模経営体への配慮も重要なファクターになる。

例えば、次のようなことが考えられる。

- ・小規模経営体が利用する農地を、集落あるいは自宅に近い場所に配置
- ・利用権交換による経営耕地の増減が話し合いのネックになる場合、大規模経営体による面積配分などへの配慮が得られるならば、協議の円滑化に有効

(5) メリットの理解促進

団地化や大区画が進展すれば、省力化や低コスト化に非常に大きな効

果を発揮することが実証されている。農業経営上大きなメリットがあること、実際に取り組んでいる地域や個別経営体がすでに存在し、大きな成果を上げていること——など、具体的に事例なども上げながら説明し、利用権交換に参加する全ての経営者にメリットがあることに理解が得られるよう対応。

上記には、全国農業会議所作成の「農業経営者間の農地利用権交換運動」参考資料などを活用する。

(6) 取り組みの継続的实施

農業経営者間の利用権交換の協議が継続的に実施されれば、より高度な団地化や圃場の大区画化につながる。

(7) 農地の受け手の組織化

農地の受け手となる農業経営者の組織化を検討する。

協議会などの形式で組織化されれば、地区内での合理的な農地の利用調整に大きな役割を果たすことが期待される。

また、受け手に急病や事故など突発的な事情が発生して営農が困難になった場合でも、受け手が組織化されていれば、何人かの受け手で手分けして対応することも期待できる。

「農業経営者間の農地利用権交換運動」

参考資料のポイント

① 滋賀県彦根市・薩摩地区

【水田】 【利用権交換】 【コーディネーター】

人・農地プランの中心的経営体（7経営体）が団地化を強く望んでおり、農地中間管理事業の創設をきっかけに団地化に乗り出す。

元改良組合長がコーディネーター役を買って出て、担い手以外の耕作者や地権者から集積・集約の理解が得られるよう、話し合いの場をつくり、説明を重ねた。

機構への貸し付け手続きの際には、自治会役員も協力し、地権者 139 戸を戸別に訪問。約 9 割の承諾を得て、57ha の農地の貸し付けを機構に申し出た。49ha の農地で利用権の交換（32ha）や担い手への集積が行われた。その後には、畦畔除去による圃場の拡大に取り組みを進めている。

（全国農業新聞 2016 年 7 月 8 日付 1 面）

② 滋賀県彦根市

【水田】 【畦畔除去】 【受け手の協議会】 【継続的な利用調整】

滋賀県彦根市は 30a 区画が標準だが、水田 60ha を経営するたぐち農産（株）の田口健一郎さんは、地主側の協力を得て畦を抜き、60a、90a 区画の圃場を増やしている。経営拠点は、担い手同士が競合する琵琶湖東側の湖東地域。借入地は 1 市 2 町にまたがるが、圃場は分散しておらず、4～5カ所にまとまっている。

背景には、1973 年に受け手農家十数戸で結成された「稲枝（いなえ）受託者組合」の存在がある。できるだけ集団化した農地で耕作ができるよう利用調整が図られてきた。対象農地は現在では 258ha。組合員数も 41 経営体に及ぶ。リタイアなどで貸し付け希望農地が出てくると、極力近くで耕作する組合員が引き受けるという合意ができており、分散防止が図られてきた。

（全国農業新聞 2017 年 6 月 9 日付 5 面）

③ 山形市農業委員会 【利用権交換】

山形市農業委員会は 2106 年 12 月、旧市地区の認定農業者の声に対応

し、農地の零細・分散状態を解消すべく、大規模経営農家が一堂に会し、利用権交換などを話し合う「出作・入作情報交換会」を開催した。農業委員と関係機関も参加。今後は、人・農地プランの中心的経営体が集う広域的な会合や地区別の会合の開催を視野に入れている。

(全国農業新聞 2017年5月26日付 1面)

④ 新潟県柏崎市・山波農場 【水田】 【団地化】 【畦畔除去】

地区の耕地 122ha のうち、105ha を耕作する。独自に畦畔除去による圃場の大区画化を進め、当初 400 枚あった圃場を 120 枚にし、機械作業や水管理を大幅に短縮している。

(全国農業新聞 2016年9月9日付 1面)

⑤ 茨城県龍ヶ崎市・横田農場 【水田】 【団地化】 【畦畔除去】

地権者の理解を得て、自社施工の畦畔除去により、作業効率が向上。田植え機やコンバインの稼働台数を増やすことなく、毎年 10ha ほど進む規模拡大に対応できている。

(全国農業新聞 2016年9月9日付 1面)

⑥ 宮崎県・新福青果 【畑】 【団地化】

都城市に本社を置く新福青果は、同県西都市の耕作放棄地を含む 22ha の畑を一括して借り上げている。同市農業委員会のサポートを受けて、9ha ずつに集約された 2 団地が主要な圃場だ。本社のある都城市には 100ha の圃場があるが、大小さまざまな圃場が広範囲に分散している。西都農場では、団地化でさまざまな無駄が削減され、本社農場と比較して 2 割ほどコストが削減されている。

(全国農業新聞 2016年11月11日付 1面)

⑦ 佐賀県・江北町農業委員会 【水田】 【団地化】

佐賀県江北町農業委員会は 2009 年度、全農家を対象に「農業経営に関する意向調査」を実施。担い手の多くに「分散農地を解消したい」との意向があることを把握した。

10 年度には個別の担い手や中核的な農業者、農業生産法人を対象に農地集積に協力してくれるよう依頼し、戸別訪問や集落座談会、補足的な意向調査を重ねた。対象となったのは 15 の個別経営と 1 法人。賃借権の交換分合などを進め、分散農地の解消を図った。その結果、11 年度に

は大字の区域を越えて分散していた農地がおおむね担い手ごとにまとまり、農機具の移動など農作業が大幅に効率化された。

(全国農業新聞 2014 年 5 月 16 日付 11 面)

⑧ 埼玉県加須市・羽生市 【補助事業による畦畔除去】 【団地化】

埼玉県加須市の北川辺地域に位置する水田地帯の駒場地区。簡易な農地整備と農地中間管理事業を併せて行うことで、地区内農地（27ha）のほとんどを 5 人の担い手に集積・集約化した。2015 年度に国の農地耕作条件改善事業を使い、地区内の 106 本の畦畔を撤去。平均 15a だった区画を 40a に拡大するとともに、機構を活用し、地区全体の農地利用を再配分した。将来的には 2～3 人の担い手に集積される見込みだ。工事は、埼玉県農地中間管理機構（埼玉県農林公社）が直接実施した。

同県羽生市の発戸地区は、国の農業基盤整備促進事業を使い、今年度から畦畔の除去と農道・水路の整備にとりかかる計画だ。平均区画を 10a から 30a 以上に拡大する。併せて農地中間管理事業を使い、4 経営体（参入企業 1 社含む）に地区内農地（43ha）の 9 割を集積・集約化する。畦畔除去は定額助成で、農道・水路の整備は、発戸地区では地元自治会長、農家組合長らが役員となり、地域の合意形成に当たった。

(全国農業新聞 2016 年 8 月 26 日付 1 面)

⑨ お互いが利害共有者であることに認識を

安藤光義・東京大学大学院教授

農地集積の基本は地元の合意形成にあるが、兼業農家や土地持ち非農家が農村地域の多数派となっている現状では、地権者を集めるのは容易なことではない。そこで、担い手を集めて話し合いの場を持つことから始めてみてはどうだろうか。特に、大規模な個別経営体が複数展開している平場の水田地帯でおすすめしたい。

農地を貸してしまった地権者は借り手に「お任せ」となっている場合が多いため、担い手同士の方が話はスムーズにまとまりやすい。これまで規模拡大はしてきたものの、経営耕地の分散に頭を悩ます担い手を集め、話し合いのテーブルに着かせるのである。お互いにライバルであると同時に、利害共有者であることを認識してもらい、借入農地の交換のほか、今後重点的に規模拡大を進めていくエリア分けなどについて話をまとめることができるという。

(全国農業新聞 2017 年 5 月 26 日付 8 面)

⑩ 農地の分散錯圃が解消されれば、「適正規模」が変わる

福島大学教授の生源寺眞一氏は著書『日本農業の真実』（ちくま新書）の中で、規模拡大によるコストダウンの効果はおおむね 10ha の作付面積で消失すると指摘。「平均して水田の 4 割が生産調整のもとにあることを考慮するならば、耕作する水田全体の面積としては 15ha から 20ha 程度の規模でベストの状態と考えてよいであろう」と述べている。

岐阜大学教授の荒幡克己氏も著書『減反廃止』（日本経済新聞出版社）の中で「基幹男子が 1 人の場合、費用最小規模は 10ha ぐらいでコストダウンはほとんど頭打ちとなるが、利潤が最大化する規模（適正規模）は 15～20ha である」と同様の考え方を示している。やみくもに規模拡大しても、それが「適正規模」でなければ、かえって生産効率を落とす恐れがあることを 2 人の研究者は伝えている。

一方、この「適正規模」には、農地の分散錯圃の問題が密接に関連してくる。規模拡大しても、農地の所在がバラバラではスケールメリットが生かせない。農地は集めるだけでなく、集約化＝連坦（れんたん）化することで効率性がアップする。農地を 1 カ所にまとめることが最も理想的ということになる。ただ、荒幡氏はこの点について「集落外を含め、多少分散しても、それぞれの団地が 1 日の作業量等としてまとまっていることが重要」と述べている。現場の実態を見据えた“無理のない農地利用集積”が必要という考え方だ。引き合いに出しているのがイタリアの稲作。分散はしているが、一つの圃場区画が大きく、無代かき直播が安定的に行われている。

イタリア稲作の技術などに詳しい農研機構東北農業研究センターの笹原和哉氏は、2014 年に開かれた農研機構シンポジウムで「イタリアは分散した中小規模の経営でも、日本からみると作業は効率化されている。その理由は圃場が大きくて、かつつながっているからであり（略）日本より著しい省力化を特徴とする」と報告している。

荒幡氏は「（日本も）区画の大型化や圃場の連坦化で補いつつ、ある程度広域で担い手が育っていくビジョンを持つべきであろう」と提起する。集落の区域だけに限定しない、広い視野に立った、借り手目線の集積・集約化が求められている。（全国農業新聞 2017 年 5 月 26 日付 1 面）

