

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	人・農地プランの展開—集落機能を活用した農業者・農地の将来設計—
他言語論題 Title in other language	Developments of the Farmers and Farmland Plan: Future Design of Farmers and Farmland Utilizing Village Functions
著者 / 所属 Author(s)	梶原 武 (KAJIWARA Takeshi) / 前 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 農林環境調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	854
刊行日 Issue Date	2022-2-20
ページ Pages	59-88
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	人・農地プランの創設からその実質化に至る経緯と取組状況を概観し、関連施策の見直しと今後の人・農地プラン推進に当たっての視点の整理を試みる。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

人・農地プランの展開

—集落機能を活用した農業者・農地の将来設計—

前 国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 農林環境調査室主任 梶原 武

目 次

はじめに

I 人・農地プランの創設から実質化に至る経緯

- 1 人・農地プラン創設の経緯
- 2 人・農地プランの取組の開始（平成 24（2012）年～）
- 3 人・農地プランの実質化（令和元（2019）年～）
- 4 人・農地プランの政策的位置付けの変遷

II 人・農地プランの取組状況

- 1 人・農地プランの成果事例
- 2 人・農地プラン実質化の取組事例

III 関連施策の見直しと今後の人・農地プラン推進に当たっての視点

- 1 農業者・農地の維持・確保に向けた集落協議の今日的意義
- 2 人・農地プランによる農地の集積とその持続的利用の確保
- 3 人・農地プランに位置付ける経営体

おわりに

別表 人・農地プラン関係年表

キーワード：人・農地プラン、中心経営体、担い手、農地集積

要 旨

- ① 農業集落の機能を活用して農地の集積・集約化を促進するための手法として、平成24（2012）年から、人・農地プランの作成・更新の取組が行われている。人・農地プランは、農業者が話し合いに基づき、地域農業において中心的な役割を果たすことが見込まれる経営体、地域における農業の将来の在り方などを明確化したものである。取組の開始以降、人・農地プランの作成は進み、基盤整備事業の活用、経営の法人化、企業参入等の成果が上がった事例が見られるものの、地域における話し合いに基づくものとは言い難いものも見受けられた。そのため、令和元（2019）年以降、アンケートを実施し、現況を把握した上で、将来方針を作成することによる人・農地プランの実質化の取組が進められている。
- ② 令和3（2021）年5月、農林水産省は「人・農地など関連施策の見直しについて（取りまとめ）」を公表し、人・農地プランの法定化、多様な担い手の位置付け、地域が目指すべき将来の具体的な農地利用の姿の明確化など、施策の見直しの方向性を示し、同年内を目途に、関連施策パッケージを取りまとめることとした。
- ③ 以上を踏まえ、今後の視点として、まず、人・農地プラン及びその作成に向けた集落における話し合いの意義について、再確認することが求められる。人・農地プランの実質化の取組と実践が、農業者と農地の維持、地域農業の持続的発展にどのようなインパクトを与え、集落機能そのものの維持向上にどう裨益（ひえき）していくのか、注視していく必要がある。
- ④ 人・農地プランは、農地中間管理事業とともに、担い手が利用する面積が令和7（2025）年度までに全農地面積の8割となることを目標に農地集積を推進していくための手段として取り組まれている。しかしながら、その進捗状況は十分とは言えず、この目標に無理があったのではないかと指摘がある。人・農地プランに担い手以外の多様な経営体を位置付けるとの見直しの方向性が示されていることも踏まえ、その政策目標については、従来の取組との整合性、集落ごとの多様性に対応した制度運用の必要性等の観点から、議論、検討が必要である。
- ⑤ 人・農地プランに位置付ける経営体の多様化は、産業政策と地域政策を車の両輪とする農政展開を一層深化させる端緒ともなり得るもので、関連施策の見直しと集落における話し合いの蓄積を契機として、食料・農業・農村基本法の見直しを含め、今後の農業・農村政策の枠組み全体について議論を深めていくことが求められている。

はじめに

農業集落の機能を活用して農地の集積・集約化⁽¹⁾を促進するための手法として、平成24(2012)年から、人・農地プランの作成・更新の取組が行われている。人・農地プランとは、農業者が話し合いに基づき、地域農業において中心的な役割を果たすことが見込まれる経営体、地域における農業の将来の在り方などを明確化したもので、市町村により公表される。取組の開始以降、人・農地プランの作成は進んできたものの、地域における話し合いに基づくものとは言い難い人・農地プランが見受けられた。そのため、令和元(2019)年以降、アンケートを実施し、話し合い等を通じて地図による現況把握を行った上で、中心的な役割を果たすことが見込まれる経営体への農地の集約化に関する将来方針を作成することにより、人・農地プランの実質化を図る取組が進められている。さらに、令和3(2021)年には、人・農地プランについて、その法定化、多様な経営体等の位置付け、地域が目指すべき将来の具体的な農地利用の姿の明確化など、施策の見直しの方向性が示された。

本稿では、こうした状況を踏まえ、人・農地プランの創設からその実質化に至る経緯と取組状況を概観する(本稿末尾掲載の別表も参照)。その上で、人・農地プランの今後の取組をめぐる視点の整理を試みる。

I 人・農地プランの創設から実質化に至る経緯

1 人・農地プラン創設の経緯

(1) 我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画の策定等

人・農地プランの考え方は、民主党を中心とする政権(以下「民主党政権」)下、高いレベルの経済連携の推進と我が国の食料自給率の向上や国内農業・農村の振興とを両立させ、持続可能な力強い農業を育てるための対策を検討する中で、明示されたものである。

平成22(2010)年10月、菅直人内閣総理大臣(当時)が第176回国会における所信表明演説で環太平洋パートナーシップ(TPP)協定交渉等への参加を検討する旨を表明し⁽²⁾、同年11月に「包括的経済連携に関する基本方針」⁽³⁾が閣議決定されたことを受け、同月から食と農林

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和3(2021)年12月24日である。また、本稿は、令和3(2021)年12月24日までに公表された資料を基に記述した。

(1) 農地の集積とは、農地を所有し、又は借り入れること等により、利用する農地面積を拡大することをいう。農地の集約化とは、農地の利用権を交換すること等により、農地の分散を解消することで農作業を連続的に支障なく行えるようにすることをいう。農林水産省「令和2年度 食料・農業・農村の動向 令和3年度 食料・農業・農村施策」2021, p.318.

(2) 第176回国会衆議院会議録第1号 平成22年10月1日 p.5; 第176回国会参議院会議録第1号(その1) 平成22年10月1日 p.5.

(3) 同基本方針は、「農業分野は、単に貿易自由化により最も影響を受けやすい分野であるばかりではなく、農業従事者の高齢化、後継者難、低収益性等を踏まえれば、将来に向けてその持続的な存続が危ぶまれる状況にあり、競争力向上や海外における需要拡大等我が国農業の潜在力を引き出す大胆な政策対応が不可欠である」との認識を示し、「高いレベルの経済連携の推進と我が国の食料自給率の向上や国内農業・農村の振興とを両立させ、持続可能な力強い農業を育てるための対策を講じるため、内閣総理大臣を議長とし、国家戦略担当大臣及び農林水産大臣を副議長とする「農業構造改革推進本部(仮称)」を設置し、平成23年6月めどに基本方針を決定する。さらに、同本部において、競争力強化などに向けた必要かつ適切な抜本的国内対策並びにその対策に要する財政措置及びその財源を検討し、中長期的な視点を踏まえた行動計画を平成23年10月めどに策定し、早急に実施に

漁業の再生実現会議⁽⁴⁾が開催された。同会議は、上記の対策の検討に係る議論を進め、平成23（2011）年8月に「我が国の食と農林漁業の再生のための中間提言」（以下「中間提言」）⁽⁵⁾を取りまとめ、10月に「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」（以下「基本方針・行動計画」）⁽⁶⁾を決定した。

基本方針・行動計画においては、「目指すべき姿」として「国内需要が縮小する中、新たな需要の創出、内外の新規市場の開拓を通じて国内の生産基盤を維持し、高いレベルの経済連携と両立しうる持続可能な農林漁業を実現する」とし、「基本的考え方」において、「土地利用型農業については、今後5年間に高齢化等で大量の農業者が急速にリタイアすることが見込まれる中、徹底的な話し合いを通じた合意形成により実質的な規模拡大を図り、平地で20～30ha、中山間地域で10～20haの規模の経営体が大宗を占める構造を目指す」とした⁽⁷⁾。この「徹底的な話し合いを通じた合意形成」が、「地域農業マスタープラン」（人・農地プラン）の作成へと具体化された。

なお、中間提言の取りまとめに先立つ平成23（2011）年5月、JA（農業協同組合）グループは「東日本大震災の教訓をふまえた農業復権に向けたJAグループの提言」を取りまとめた。同提言では、東日本大震災からの復旧・復興に全力を挙げる必要があるとし、TPPは被災地域の農林水産業に大きな損失をもたらす復旧への足かせとなるとの基本的考え方を示した。その上で、食料・農業・農村基本計画⁽⁸⁾の目標の時期を10年後から前倒しして、5年後とし、一人当たりの作業従事時間、農業機械一式の耕作可能面積、水利、集落における面積規模から、平地で20～30ha規模、中山間地域で10～20ha規模を基本とした集落ごとの「担い手経営体」を中心とした水田農業の将来像を示し⁽⁹⁾、JAグループ自らの取組として、集落・地区において、組合員農家が主体となり、それぞれの地域で営農ビジョンを描き実践していくことを提起した⁽¹⁰⁾。

(2) 関連予算措置と呼称の変更

中間提言の取りまとめ後、平成23（2011）年9月に公表された平成24年度農林水産予算概算要求において、①市町村等が集落レベルでの話し合いに基づき、地域の中心となる経営体、当該経営体への農地の集積、中心となる経営体とそれ以外の農業者を含めた地域農業の在り方等

移す」としている。「包括的経済連携に関する基本方針」（平成22年11月9日閣議決定）首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1109kihonhousin.html>>

(4) 官民の力を結集して、高いレベルの経済連携の推進と我が国の食料自給率の向上や国内農業・農村の振興とを両立させ、持続可能な力強い農業を育てるための対策を検討・推進するため、内閣総理大臣を議長、国家戦略担当大臣及び農林水産大臣を副議長として開催された。「食と農林漁業の再生実現会議の開催について」（平成22年11月30日食と農林漁業の再生推進本部決定）内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy05/pdf/20101130_02/siryou1.pdf>

(5) 食と農林漁業の再生実現会議「我が国の食と農林漁業の再生のための中間提言」2011.8.2. 同上 <<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy05/pdf/20111214/20110912.pdf>>

(6) 「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」（平成23年10月25日食と農林漁業の再生推進本部決定）農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/j/kanbo/saisei/pdf/shiryo1.pdf>>

(7) 同上、pp.2, 3.

(8) 「食料・農業・農村基本法」（平成11年法律第106号）に基づき、食料・農業・農村に関し、政府が中長期的に取り組むべき方針を定めたものであり、情勢変化等を踏まえ、おおむね5年ごとに変更することとされている。

(9) 鬼丸秀郷「東日本大震災の教訓をふまえた農業復権に向けたJAグループの提言」について（第1部）JAグループの提言とその背景『農業協同組合経営実務』66巻11号、2011.10、pp.36-43；谷口信和「人・農地プラン」の歴史的地位『日本農業年報』59号、2013.9、p.8.

(10) 田村政司「JA地域営農ビジョンと全国運動の課題と先駆的实践」『日本農業年報』59号、2013.9、p.25.

を記載した地域農業マスタープランを作成するための取組に対する支援、②地域農業マスタープランに位置付けられた地域の中心となる経営体に農地が集積されることが確実に見込まれる場合等における農地集積の協力者に対する農地集積協力金の交付等、③地域農業マスタープランに位置付けられている原則 45 歳未満の独立・自営就農者に対する青年就農給付金（経営開始型）の交付、④地域農業マスタープランに基づき競争力・体質強化のための取組等を行う認定農業者⁽¹¹⁾が借り入れるスーパー L 資金⁽¹²⁾について、資金繰りに余裕がない貸付当初 5 年間の金利負担を実質無利子化する措置が掲げられた⁽¹³⁾。

12 月の概算決定において、概算要求と同内容の対策が盛り込まれた⁽¹⁴⁾。同月、平成 23 年度第 4 次補正予算、平成 24 年度当初予算の決定を契機に、農林水産省は、基本方針・行動計画を地域で実際に進めるために、具体的な取組の考え方をまとめた⁽¹⁵⁾。

農林水産省は、基本方針・行動計画の具体的な進め方を説明し、意見交換を行うために、平成 24（2012）年 1 月、全国 10 箇所地方ブロック会議を開催した。この地方ブロック会議の資料⁽¹⁶⁾において、これまでの「地域農業マスタープラン」から「人・農地プラン（地域農業マスタープラン）」又は「人・農地プラン」に呼称が変更された⁽¹⁷⁾。

2 人・農地プランの取組の開始（平成 24（2012）年～）

(1) 人・農地プランの取組の開始

平成 24（2012）年 2 月の平成 23 年度第 4 次補正予算の成立、同年 4 月の平成 24 年度予算の成立により、人・農地プラン作成に係る予算的裏付けの下、その取組が開始された。

人・農地プランは、市町村が作成するもので、集落・地域が抱える「人と農地の問題解決」

(11) 認定農業者制度は、「農業経営基盤強化促進法」(昭和 55 年法律第 65 号)に基づき、市町村が地域の実情に即して効率的・安定的な農業経営の目標等を内容とする基本構想を策定し、この目標を目指して農業者が作成した農業経営改善計画を認定する制度であり、平成 5（1993）年に創設された。計画の認定を受けた農業者を認定農業者という。認定農業者に対しては経営改善のための長期低利融資であるスーパー L 資金など各種支援措置が講じられる。なお、令和元（2019）年の同法改正（令和 2（2020）年 4 月施行）により、複数市町村で農業を営む農業者の場合は、市町村に代わって都道府県又は国が農業経営改善計画の認定手続を一括で行うこととされた。

(12) 認定農業者が農業経営改善計画に即して規模拡大その他の経営改善を図るために必要な長期かつ低利の資金であり、日本政策金融公庫（沖縄県にあっては沖縄振興開発金融公庫）が融資する。正式名称は農業経営基盤強化資金である。

(13) 「戸別所得補償経営安定推進事業」（平成 24 年度農林水産予算概算要求の概要）農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/j/budget/2012/pdf/b33.pdf>>; 「新規就農総合支援事業」（同）同 <<https://www.maff.go.jp/j/budget/2012/pdf/b32.pdf>>; 「スーパー L 資金の金利負担軽減措置」（同）同 <<https://www.maff.go.jp/j/budget/2012/pdf/b34.pdf>>

(14) 「戸別所得補償経営安定推進事業」（平成 24 年度農林水産予算概算決定の概要）同上 <https://www.maff.go.jp/j/budget/2012/pdf/kettei_b006.pdf>; 「新規就農総合支援事業」（同）同 <https://www.maff.go.jp/j/budget/2012/pdf/kettei_b007.pdf>; 「スーパー L 資金の金利負担軽減措置」（同）同 <https://www.maff.go.jp/j/budget/2012/pdf/kettei_b014.pdf> なお、地域農業マスタープランの作成支援については、平成 23 年度第 4 次補正予算にも盛り込まれている。「戸別所得補償経営安定推進事業」（平成 23 年度農林水産関係補正予算（第 4 号）の概要）同 <https://www.maff.go.jp/j/budget/2011/pdf/hosei4_pr_p01.pdf>

(15) 農林水産省「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」に関する取組方針」2011.12.24. <<https://www.maff.go.jp/j/kanbo/saisei/pdf/111224-03.pdf>>

(16) 農林水産省「各地域の人と農地の問題の解決に向けた施策」2012.1. 国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）ウェブサイト <https://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info:ndljp/pid/11253184/www.maff.go.jp/j/kanbo/saisei/block/pdf/NDL_WA_po_2_mplan.pdf>

(17) 呼称の変更について、JA 全中が、平成 23（2011）年 11 月に「集落営農ビジョン」策定を提起し、平成 24（2012）年 2 月には「地域営農ビジョン」という「下からの地域農業再生運動」を提起したことにより、政府によるプラン策定と農業団体によるビジョン策定との区別の必要性が生じ、人・農地プランという呼称の採用に至ったのではないかとの指摘がある。谷口 前掲注(9), pp.7-8. JA グループは、地域営農ビジョンと人・農地プランとの一体的な取組を進めることとした。田村 前掲注(10), p.26.

のため、集落・地域における話合いにより、①今後の地域の中心となる経営体（個人、法人、集落営農⁽¹⁸⁾）（以下「中心経営体」）はどこか、②中心経営体へどうやって農地を集めるか、③中心経営体とそれ以外の農業者（兼業農家、自給的農家⁽¹⁹⁾）を含めた地域農業の在り方（生産品目、経営の複合化、6次産業化⁽²⁰⁾）等を定めたものとされた⁽²¹⁾。

人・農地プラン作成の手順は、①市町村・関係機関による農業者の営農意向等の把握、②集落・地域における話合い、③市町村による人・農地プラン原案の作成、④関係機関、農業者代表等で構成される検討会による人・農地プラン原案の審査・検討、⑤④の検討会により適当と判断されたものを市町村が人・農地プランとして正式決定、周知等という流れである。人・農地プランの範囲は、集落等の営農活動の単位となるエリアを基本とするが、地域の実情に応じて複数集落など中心経営体の営農活動の範囲を単位として作成することとされ、事情の変化に応じて人・農地プランを随時、見直し、更新することができることとされた⁽²²⁾。

(2) 農地中間管理機構の発足と人・農地プラン

(i) 農地中間管理事業の推進に関する法律案の提出に至る経緯

人・農地プラン作成の取組が進められる中、平成 24（2012）年 11 月、衆議院が解散され、同年 12 月に行われた第 46 回衆議院議員総選挙の結果、自由民主党及び公明党による連立政権（以下「自公連立政権」）が復活した。これに伴い、農業者戸別所得補償制度など民主党政権下の農業政策の見直しが行われたが、人・農地プランの取組は引き続き行われ、関連支援措置についても名称等の変更の上、継続実施された⁽²³⁾。

平成 25（2013）年 6 月、「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」が閣議決定され、この中で、「農林水産業を成長産業にする」とし、そのための成果目標の一つに、今後 10 年間で、全農地面積の 8 割が、「担い手」によって利用されること等を掲げ、農地中間管理機構が担い手への農地集積・集約化に配慮して貸し付ける農地再配分スキームを確立すること等がうたわれた⁽²⁴⁾。

(18) 集落を単位として農業生産過程における一部又は全部についての共同化・統一化に関する合意の下に実施される営農を行う組織（農業用機械の所有のみを共同で行う取組及び栽培協定又は用排水の管理の合意のみの取組を除く。）をいう。

(19) 経営耕地面積 30a 未満かつ農産物販売金額が 50 万円未満の農家をいう。

(20) 農林漁業者等が必要に応じて農林漁業者以外の者の協力を得て主体的に行う、1 次産業としての農林漁業と、2 次産業としての製造業、3 次産業としての小売業等の事業との総合的かつ一体的な推進を図り、地域資源を活用した新たな付加価値を生み出す取組。農林水産省「令和 2 年度 食料・農業・農村の動向 令和 3 年度 食料・農業・農村施策」2021, p.318.

(21) 農林水産省 前掲注(16); 「戸別所得補償経営安定推進事業実施要綱」（農林水産事務次官依命通知 平成 24 年 4 月 6 日経営第 3552 号（改正））国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）ウェブサイト <https://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info:ndljp/pid/3537351/www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/pdf/NDL_WA_po_suisin_youkou.pdf>

(22) 農林水産省 同上; 「戸別所得補償経営安定推進事業実施要綱」（農林水産事務次官依命通知 平成 24 年 4 月 6 日経営第 3552 号（改正）） 同上

(23) 事業名が戸別所得補償経営安定推進事業の人・農地プラン（地域農業マスタープラン）作成事業から、人・農地問題解決推進事業の人・農地プラン作成事業に改称されるなどの改定がなされた。「戸別所得補償経営安定推進事業実施要綱」（農林水産事務次官依命通知 平成 24 年 2 月 8 日 23 経営第 2955 号）一部改正新旧対照表」農林水産省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ） <https://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info:ndljp/pid/9227596/www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/pdf/NDL_WA_po_250516_hito_nouti_monдай_sinkyuu.pdf>; 「人・農地問題解決推進事業実施要綱」（農林水産事務次官依命通知 平成 25 年 5 月 16 日 25 経営第 445 号（改正））同 <https://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info:ndljp/pid/8231953/www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/pdf/NDL_WA_po_250516_hito_nouti_monдай_jissiyoukou.pdf>

(24) 「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定） p.14. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf> 「日本再興戦略」の「戦略市場創造プラン（ロードマップ）」同

この農地中間管理機構の構想は、農林水産省が人・農地プランについて都道府県や農業者と意見交換を行った中で、①高齢農業者がリタイアする場合、②地域の担い手で分散錯綜している農地の利用権を交換しようとする場合、③新規就農に当たり農地を借りようとする場合等には、信頼できる農地の中間的な受け皿のようなものがあると、話し合いも農地の流動化も進みやすいという指摘があったことに対応したもので、従前からの農地保有合理化法人⁽²⁵⁾が売買中心の事業方式であり、十分機能しなかったため、これを抜本的に改組する必要があるとの認識に基づくものと説明されている⁽²⁶⁾。

農林水産省は、農地中間管理機構の制度設計において、市町村が①中心経営体、②中心経営体への農地利用の集積・集約化、③そのための農地中間管理機構の活用等について農業者等の協議の場を設け、その結果を整理し、公表する等という形で人・農地プランを法律に位置付けることを検討していた⁽²⁷⁾。これに対し、規制改革会議は、地域内で担い手が決まり、地域外からの参入が阻害されることへの懸念⁽²⁸⁾などから、①人・農地プランは運動論にすぎない、②人・農地プランに記載される内容（中心経営体の氏名又は名称、農地利用の集積及び集約化等）について市町村が負うこととなる責任、作成手続や話し合いに参加することのできる者の範囲が不明確であるとして、「人・農地プランの法制化には慎重であるべきであり、現時点において法制化することは適当でない」との考えを示した⁽²⁹⁾。

こうした経緯から、平成 25（2013）年 10 月、第 185 回国会に提出された農地中間管理事業の推進に関する法律案に、人・農地プランに係る規定は盛り込まれなかった⁽³⁰⁾。

農地中間管理事業のスキームは、次のとおりである。

すなわち、農地中間管理機構（都道府県に一を限り指定）が農地の出し手から農地を借り受け、必要な場合には農地の利用条件の整備を行った上で、担い手に対し、まとまりのある形で農地を利用できるよう配慮して、転貸する。農地中間管理機構は、農地の貸付けを行うまでの間、当該農地を農地として管理する。農地の貸付けについては、公平、適正に行われるよう、

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/rm_jpn.pdf> 及び「日本再興戦略中短期工程表」p.37. 同 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/koutei_jpn.pdf> において、8 割集積達成のため、農地中間管理機構の活用に係る施策とともに、「人・農地プランの集中的実施」と「プランに則した担い手の育成・農地集積の推進」が掲げられた。

⁽²⁵⁾ 農地保有合理化事業（農業経営の規模の拡大、農地の集団化その他農地保有の合理化を促進するため、農地等を売り渡し、交換し、又は貸し付ける事業）を行う公的法人。農地保有合理化事業の経緯等については、大塚路子「農地流動化政策の経緯と現状」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』908 号、2016.3.29. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9919993_po_0908.pdf?contentNo=1> 参照。

⁽²⁶⁾ 「第 14 回規制改革会議議事録」2013.8.22, pp.6, 7, 15. 内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/committee2/130822/gijiroku0822.pdf>>; 農林水産省「平成 25 年度 食料・農業・農村の動向 平成 26 年度 食料・農業・農村施策」2014, p.76.

⁽²⁷⁾ 農林水産省「農地中間管理機構（仮称）の検討状況」（第 14 回規制改革会議 資料 2）2013.8.22, p.6. 内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/committee2/130822/item2_1.pdf>

⁽²⁸⁾ 「第 14 回規制改革会議議事録」前掲注⁽²⁶⁾, pp.20-21; 「農地中間管理機構に係る論点整理（素案）」（第 15 回規制改革会議 資料 1）[2013.9.12], p.2. 内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/committee2/130912/item1.pdf>>; 「第 15 回規制改革会議議事録」2013.9.12, p.9. 同 <<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/committee2/130912/gijiroku0912.pdf>>; 「第 1 回農業ワーキング・グループ議事概要」2013.9.10, p.19. 同 <<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/wg2/nogyo/130910/summary0910.pdf>>

⁽²⁹⁾ 「農地中間管理機構（仮称）の創設に関する規制改革会議の意見」2013.9.19, p.4. 同上 <<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/publication/opinion2/130919/item.pdf>> 規制改革会議の意見では、その他、人・農地プランの運用に際し、当該プランに記載された農地中間管理機構への農地の出し手についての有益な情報は十分に活用されるべきとしつつ、「当該プランを農地の貸付先を決定する農地利用配分計画の作成にそのまま用いたり、農地利用配分計画の認可の際に当該プランの内容を基準としたりすることのないようにすべき」等とした。

⁽³⁰⁾ 第 185 回国会衆議院農林水産委員会議事録第 5 号 平成 25 年 11 月 13 日 pp.30-35.

定期的に区域ごとに借受け希望者の募集を行い、応募した者等の情報を整理し公表する。実際の貸付けに当たっては、農用地利用配分計画を定めて都道府県知事の認可を受け、その計画の公告により、農用地の利用権が設定される。農地中間管理機構は、その業務の一部を市町村等に委託することができる⁽³¹⁾。

(ii) 国会における法案審査、法律施行及び人・農地プランの運用見直し

国会における法案審査においては、与野党議員から、人・農地プランの重要性、人・農地プランと農地中間管理機構との連動及び人・農地プラン法制化の必要性の指摘があり⁽³²⁾、与野党協議の結果、衆議院農林水産委員会において法案の修正が行われた。修正の内容は、①市町村は、市町村内の適切と認める区域ごとに、中心的な役割を果たすことが見込まれる農業者、農業の将来の在り方及びそれに向けた農地中間管理事業の利用等に関する事項について、農業者等による協議の場を設け、その協議の結果を取りまとめ、公表すること等の規定の追加、②本法律の施行後5年を目途とした検討の対象を農地中間管理事業及びこれに関連する事業の在り方全般に拡大するとともに、①の協議の結果の取りまとめの状況等を踏まえ、この協議の場に関し、より円滑な実施を図るための法制上の措置の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする規定の追加等である⁽³³⁾。①については、人・農地プランの法制化そのものではないが、人・農地プランを念頭に置いた協議について法制化したものであると説明された⁽³⁴⁾。

また、衆参両院の農林水産委員会において、法案に対し、15項目にわたる附帯決議が付され、その冒頭で、人・農地プランの作成・見直しの強力な推進、人・農地プラン策定地域における農地中間管理機構の重点化、人・農地プラン関連予算措置の適切な確保、農地中間管理事業における人・農地プランの内容の尊重、人・農地プランのより円滑な実施を図るための必要な法制上の措置の在り方についての遅滞なき検討等を政府に求めた⁽³⁵⁾。

法案は平成25(2013)年12月に成立し、同月、「農地中間管理事業の推進に関する法律」(平成25年法律第101号。以下「農地中間管理事業法」)は公布され、翌平成26(2014)年3月に施行された。あわせて、人・農地プランについて、①中心経営体の状況から見た地域の担い手の確保状況、②将来の農地利用の在り方、③②に向けての農地中間管理機構の活用方針、④近い将来の農地の出し手の状況(誰がいつ頃、どのくらい出す意向か)等を定めることとするなど、運用の見直しが図られた⁽³⁶⁾。また、農地集積協力金については、農地中間管理機構への貸付けに係る地域・出し手を対象とした機構集積協力金へと改められた⁽³⁷⁾。

(31) 「農地中間管理機構とは」農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/attach/pdf/index-39.pdf>>

(32) 第185回国会衆議院農林水産委員会議録第6号 平成25年11月19日 pp.2-4, 8, 10, 12, 33; 第185回国会衆議院農林水産委員会議録第7号 平成25年11月20日 pp.23-24; 第185回国会衆議院農林水産委員会議録第8号 平成25年11月27日 pp.8, 10-11, 13.

(33) 第185回国会衆議院農林水産委員会議録第8号 平成25年11月27日 pp.27, 29.

(34) 第185回国会参議院農林水産委員会会議録第5号 平成25年12月3日 pp.9-10.

(35) 第185回国会衆議院農林水産委員会議録第8号 前掲注(35), p.28; 第185回国会参議院農林水産委員会会議録第6号 平成25年12月5日 pp.36-37.

(36) 「人・農地問題解決加速化支援事業実施要綱」(農林水産事務次官依命通知 平成26年4月1日25経営第3956号(改正)) 国立国会図書館インターネット資料収集保存事業(WARP)ウェブサイト <https://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info:ndljp/pid/8973877/www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/pdf/NDL_WA_po_260401_hito_nouchi_mondai_jissiyokou.pdf>

(37) 従前の農地集積協力金は、平成25年度補正予算から、機構集積協力金として、農地中間管理機構に対し、①ま

3 人・農地プランの実質化（令和元（2019）年～）

農地中間管理事業法は、同法施行後5年を目途として、農地中間管理事業及び関連事業の在り方全般と地域における協議の場の円滑な実施を図るための措置の在り方について検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとされていた。

これまでの取組状況を見ると、全農地面積に占める担い手の農地利用集積面積の割合は、平成21（2009）年度末から48%前後と横ばいが続いていたが、平成26（2014）年3月の農地中間管理事業の創設以降、上昇に転じ、平成29（2017）年度末は55.2%（農地中間管理機構以外によるものを含む。）となった⁽³⁸⁾。人・農地プランの取組も進み、平成29（2017）年度末における進捗状況は、人・農地プランを作成しようとしている1,596市町村のうち、既に人・農地プランが作成された地域がある市町村は1,587（99%）、人・農地プランを作成しようとしている15,373地域のうち、作成に至っている地域は15,023（98%）に達した（表1）。

表1 人・農地プランの進捗状況

	平成24（2012）年 10月末	平成26（2014）年 3月末	平成30（2018）年 3月末
人・農地プランを作成しようとしている市町村数	1,554	1,576	1,596
集落等への説明をおおむね終了している市町村数	1,420（91%）	1,557（99%）	—
農業者の話合いが始まっている市町村数	911（59%）	1,517（96%）	—
検討会の開催に至っている市町村数	537（35%）	1,499（95%）	—
作成された地域がある市町村数	475（31%）	1,498（95%）	1,587（99%）
人・農地プランが作成された地域数／ 人・農地プランを作成しようとしている地域数	2,565／21,129 （12%）	11,812／14,414 （82%）	15,023／15,373 （98%）

*カッコ内の%は、人・農地プランを作成しようとしている市町村又は地域に対する割合である。
 （出典）農林水産省「人・農地プランの進捗状況（10月末現在）」2012.11.30. 国立国会図書館インターネット資料
 収集保存事業（WARP）ウェブサイト <https://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info:ndljp/pid/8752076/www.maff.go.jp/j/press/keiei/keiei/pdf/NDL_WA_po_121130-01.pdf>; 同「人・農地プランの進捗状況（3月末現在）」2014.5.12. 同 <https://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_pn_print/info:ndljp/pid/8752076/www.maff.go.jp/j/press/keiei/keiei/pdf/NDL_WA_pn_140512-01.pdf>; 同「人・農地プランの進捗状況（平成30年3月末現在）」同 <https://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_pn_print/info:ndljp/pid/1118005/www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/NDL_WA_pn_process-2.pdf> を基に筆者作成。

作成された人・農地プランを見ると、農地中間管理機構の活用を明記しているものが全体の84%であるが、近い将来農地の出し手となる者と農地が位置付けられていないものが半数を

とまった農地を貸し付けた地域（人・農地プランのエリアに含まれ、人・農地プランの作成・実行のための実質上の話合いの単位となっている地域）、②農地を貸し付け、担い手への農地集積・集約化に協力する農地の出し手に対して交付されることとなった。青年就農給付金は、「農業競争力強化プログラム」（平成28年11月29日農林水産省・地域の活力創造本部決定）に基づき、次世代を担う農業者への支援であることを明確にするため、平成29年度予算から、「農業次世代人材投資資金」に改められた。なお、令和4年度予算概算決定においては、農業次世代人材投資事業等が見直され、新規就農者育成総合対策の中で、経営開始資金の交付等の支援を行うこととされている。「新規就農者育成総合対策」（令和4年度農林水産省予算概算決定の概要）農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/budget/pdf/r4kettei_pr55.pdf>

⁽³⁸⁾ 「担い手の農地利用集積面積の推移について」農林水産省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<<https://warp.ndl.go.jp/collections/content/info:ndljp/pid/11713286/www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/index-22.pdf>>

占めた⁽³⁹⁾。また、アンケート等を通じて農業者の意向が十分反映されているものがある一方、地区内の経営体や農地の一部の把握にとどまるものも見受けられるなど⁽⁴⁰⁾、地域の話合いに基づくとは言い難いものもあるとされた⁽⁴¹⁾。

こうしたことから、平成 30（2018）年 11 月、農林水産省は、農地中間管理機構が、農地の集積・集約化に向けてその本来の機能を発揮するため、地域の特性に応じて、市町村、農業委員会⁽⁴²⁾、JA、土地改良区等のコーディネーター役を担う組織と農地中間管理機構が一体となって推進する体制を構築するとの見直しの基本的枠組み等を明らかにし⁽⁴³⁾、これを実現するため、翌令和元（2019）年 5 月、農地中間管理事業法等が改正され、同年 11 月に施行された。

改正法は、①地域における農業者等による協議の場の実質化、②農地中間管理機構の仕組みの改善、③農地の集積・集約化を支援する体制の一体化、④担い手の確保等に係る措置を講じようとするものである。このうち、人・農地プランに係る①の具体的内容は、地域における農業者等による協議の場において、市町村が農地に関する地図を活用して農業者の年齢別構成や後継者の確保の状況等の情報を提供するように努めることとともに、農業委員会が農地所有者の利用意向に関する情報の提供、農業委員及び農地利用最適化推進委員⁽⁴⁴⁾（以下「推進委員」）の当該協議への出席等の必要な協力を行うことを明確化するものである⁽⁴⁵⁾。

改正法の公布に伴い、人・農地プラン実質化の取組が進められた。人・農地プラン実質化の要件は、①対象地区の相当部分（少なくとも過半）について、おおむね 5 年から 10 年後の農地利用に関するアンケート調査が行われていること、②対象地区において、アンケート調査や話合いを通じて、農業者の年齢階層別の就農や後継者の確保の状況が地図により把握されていること、③対象地区を原則として集落ごとに細分化し、5 年から 10 年後に農地利用を担う中心経営体に関する方針を定めることとされている⁽⁴⁶⁾。

39) 農林水産省「農地中間管理機構の実績等に関する資料（平成 29 年度版）」2018.6, p.12. <<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/attach/pdf/jisseki-49.pdf>>

40) 農林水産省「農地中間管理事業の 5 年後見直しについて」2018.11, pp.12-14. <<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/index-18.pdf>>

41) 農林水産省「令和元年度 食料・農業・農村の動向 令和 2 年度 食料・農業・農村施策」2020, p.168.

42) 農業委員会は、「農業委員会等に関する法律」（昭和 26 年法律第 88 号）に基づき、「農地法」（昭和 27 年法律第 229 号）に基づく農地の売買・貸借の許可、農地転用案件への意見具申、遊休農地の調査・指導などを中心に農地に関する事務を執行する行政委員会として市町村に設置されるもので、農業委員によって組織される。平成 27（2015）年の「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律」（平成 27 年法律第 63 号。「農協法等改正法」）により、農業委員会の業務の重点は「農地等の利用の最適化の推進」であることが明確化され、農業委員の選出方法が選挙制と市町村長の選任制の併用から市町村長の任命制に変更された（平成 28（2016）年 4 月施行）。

43) 農林水産省「農地中間管理事業の 5 年後見直し等について（取りまとめ）」2018.11. <<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/index-14.pdf>>

44) 農地利用最適化推進委員は、平成 27（2015）年の農協法等改正法（前掲注⁽⁴²⁾参照）により、主に合議体としての意思決定を行う農業委員とは別に新設されたものである。農地利用最適化推進委員は、農業委員会より委嘱され、自らの担当区域において、担い手への農地利用の集積・集約化、遊休農地の発生防止・解消等の地域における現場活動を行う。

45) 農地中間管理事業法等改正法案の審査に際し、衆参両院の農林水産委員会において附帯決議が付された。この中で、農業者等による協議の場の実質化に係る改正については、「地域における農業者等による協議の場において作成する人・農地プランが、単に支援措置を活用するためのものではなく、地域の農業の将来像を見通すことのできるものとして実質化されるよう、地域の農業事情に精通した市町村、農業委員会等が、農業者等の協議において調整能力を発揮しうよう、その活動に対して十分な支援を行うこと。」「農業者等による協議の場が適時適切に開催されるとともに、その協議の場に地域の農業者はもとより、新たに農業経営を営もうとする者等多様な農業者等が参画し、十分な議論を行い、関係者の合意が形成されるよう留意すること。その際、これらの取組に対して十分な支援を行うこと。」が政府に求められた。第 198 回国会衆議院農林水産委員会議録第 8 号 平成 31 年 4 月 18 日 p.3; 第 198 回国会参議院農林水産委員会議録第 10 号 令和元年 5 月 16 日 p.31.

46) 「人・農地プランの具体的な進め方について」（令和元年 6 月 26 日元経第 494 号）p.1. 農林水産省ウェブサ

そのスケジュールは、市町村は、令和元（2019）年9月末までに、既存の人・農地プランが実質化されているかどうかを見極め、実質化されていないと判断した場合、工程表を作成、公表し、その上で、原則として令和2（2020）年度末までに上記要件を満たす取組を行い、人・農地プランの実質化を図り、これを実践していくという流れである。なお、この人・農地プラン実質化の取組期間は、新型コロナウイルス感染症や災害の影響により、長くなることがあるとされている⁽⁴⁷⁾。

また、人・農地プランに関連する支援措置は、①実質化された人・農地プランが作成された地区を対象とする支援措置、②実質化された人・農地プランに位置付けられた人（中心経営体）を対象とする支援措置、③実質化された人・農地プランに連携する助成額の上乗せ等の措置とされた。令和3（2021）年度における支援措置は次頁の表2のとおりである。

4 人・農地プランの政策的位置付けの変遷

各種の食料・農業・農村政策関係の文書等では、人・農地プランについて言及され、その政策的位置付けが明らかにされている。

平成27（2015）年策定の食料・農業・農村基本計画では、担い手への農地集積・集約化の加速化のため「人・農地プランの作成と定期的な見直し」を推進することとされ⁽⁴⁸⁾、令和2（2020）年策定の食料・農業・農村基本計画では、担い手への農地集積・集約化の加速化に当たって「人・農地プランの実質化」を推進することとされている⁽⁴⁹⁾。

また、毎年の食料・農業・農村白書、衆参両院の農林水産委員会における農林水産大臣の所信表明等においても、人・農地プランの取組について言及されているが、時期により取上げ方に濃淡が見られる。

食料・農業・農村白書では、平成23年度版（平成24（2012）年4月24日閣議決定）以降、平成30年度版（令和元（2019）年5月28日閣議決定）を除き、動向編において人・農地プランの取組状況について記述がなされている⁽⁵⁰⁾。平成30年度版は、農地中間管理事業法施行後5年の見直しによる同法改正法案が平成31（2019）年2月に国会に提出され、令和元（2019）年5月17日に成立という状況下に取りまとめられたものであるが、施策編において同法案提出の事実を記載しているものの、動向編では人・農地プランの取組状況について記述されてい

イト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<https://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_pn_print/info:ndljp/pid/11459839/www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/NDL_WA_pn_hito_nouchi_plan-14.pdf>

(47) 農林水産省「人・農地プランの実質化について Ver.6」2021.9. <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/hito_nouchi_plan-43.pdf>; 「新型コロナウイルス感染症の影響下における人・農地プラン実質化の推進について」（令和2年6月26日2経営第897号）農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/hito_nouchi_plan-56.pdf>;

(48) 「食料・農業・農村基本計画」（平成27年3月31日閣議決定）p.42. 農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/1_27keikaku.pdf>

(49) 「食料・農業・農村基本計画」（令和2年3月31日閣議決定）p.43. 同上 <https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/attach/pdf/index-13.pdf>

(50) 農林水産省「平成23年度 食料・農業・農村の動向 平成24年度 食料・農業・農村施策」2012, pp.216, 220, 224, 232, 234; 同「平成24年度 食料・農業・農村の動向 平成25年度 食料・農業・農村施策」2013, pp.165-168, 273; 同 前掲注(26), pp.75-76, 156; 同「平成26年度 食料・農業・農村の動向 平成27年度 食料・農業・農村施策」2015, pp.94, 98; 同「平成27年度 食料・農業・農村の動向 平成28年度 食料・農業・農村施策」2016, pp.96-98; 同「平成28年度 食料・農業・農村の動向 平成29年度 食料・農業・農村施策」2017, pp.45, 50, 144, 208; 同「平成29年度 食料・農業・農村の動向 平成30年度 食料・農業・農村施策」2018, p.113; 同 前掲注(41), pp.24, 54, 66, 167, 168, 170, 176, 244, 245, 324, 325; 同 前掲注(1), pp.151, 154, 155, 227, 283.

表2 人・農地プラン実質化の取組に連携する支援措置（令和3（2021）年度）

区分		事業
事業要件	実質化された人・農地プランの作成「地区」を対象	<input type="checkbox"/> 強い農業・担い手づくり総合支援交付金のうち 産地基幹施設等支援タイプ <input type="checkbox"/> 機構集積協力金のうち 地域集積協力金 <input type="checkbox"/> 機構集積協力金のうち 農地整備・集約協力金（農地耕作条件改善事業の実施地区） <input type="checkbox"/> 農地耕作条件改善事業のうち 高収益作物転換型 スマート農業導入推進型 未来型産地形成推進条件整備型
	実質化された人・農地プランに位置付けられた「人（中心経営体）」を対象	<input type="checkbox"/> 強い農業・担い手づくり総合支援交付金のうち 先進的農業経営確立支援タイプ 地域担い手育成支援タイプ <input type="checkbox"/> 特定地域経営支援対策事業のうち 沖縄農業対策事業 <input type="checkbox"/> 農地売買等支援事業 <input type="checkbox"/> 農業次世代人材投資事業（経営開始型） <input type="checkbox"/> 経営継承・発展等支援事業 <input type="checkbox"/> スーパーL資金金利負担軽減措置・農業近代化資金金利負担軽減措置 <input type="checkbox"/> 農業経営継承保証保険支援事業 <input type="checkbox"/> 持続的生産強化対策事業のうち 果樹農業生産力増強総合対策のうち 未来型果樹農業等推進条件整備事業
補助額の配分に係るポイントの加算	実質化された人・農地プランの作成「地区」を対象	<input type="checkbox"/> 食料産業・6次産業化交付金のうち 6次産業化の推進 <input type="checkbox"/> 強い農業・担い手づくり総合支援交付金のうち 産地基幹施設等支援タイプ 先進的農業経営確立支援タイプ 地域担い手育成支援タイプ（再掲） <input type="checkbox"/> 持続的生産強化対策事業のうち 戦略作物生産拡大支援事業のうち 作付体系転換支援事業 <input type="checkbox"/> 鳥獣被害防止総合対策交付金
		<input type="checkbox"/> 食料産業・6次産業化交付金のうち 6次産業化施設整備事業 <input type="checkbox"/> 持続的生産強化対策事業のうち 茶・薬用作物等地域特産作物体制強化促進（茶の改植等）
	実質化された人・農地プランに位置付けられた「人（中心経営体）」を対象	
助成額の上乗せ		<input type="checkbox"/> 農地耕作条件改善事業のうち 地域内農地集積型 <input type="checkbox"/> 農地利用最適化交付金

* 上記各欄記載の事業（スーパーL資金金利負担軽減措置・農業近代化資金金利負担軽減措置、農業経営継承保証保険支援事業、持続的生産強化対策事業のうち戦略作物生産拡大支援事業のうち作付体系転換支援事業を除く。）は、実質化に向けた「工程表」が作成されている地区や当該地区内の中心経営体についても対象としている。

* 国営水利システム再編事業（農地集積促進型）、多面的機能支払交付金（地域資源保全管理構想）、中山間地域等直接支払交付金（集落協定・集落戦略）等の事業要綱等に規定する計画は、一定の要件を満たし市町村担当部局が確認をしている場合は「実質化された人・農地プラン」とみなすことができる。

（出典）農林水産省「人・農地プランの実質化について Ver.6」2021.9. <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/hito_nouchi_plan-43.pdf>; 「実質化された人・農地プランと各種補助事業等の連携状況（令和3年度9月）」農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/hito_nouchi_plan-48.pdf> を基に筆者作成。

ない⁽⁵¹⁾。

衆参両院の農林水産委員会における農林水産大臣の所信表明等では、平成23(2011)年10月(第179回国会)以降平成26(2014)年2～3月(第186回国会)までの間、人・農地プランへの言及があったが⁽⁵²⁾、平成26(2014)年10月(第187回国会)以降平成30(2018)年3月(第196回国会)までの間は言及がなされていない⁽⁵³⁾。平成30(2018)年11月(第197回国会)は、農地中間管理事業法施行後5年の見直しの中で人・農地プラン等の地域協議の活性化の検討を行う旨の発言があったが⁽⁵⁴⁾、平成31(2019)年3月(第198回国会)は人・農地プランについて言及がなかった⁽⁵⁵⁾。令和元(2019)年10月(第200回国会)及び令和2(2020)年3月(第201回国会)は、人・農地プランの実質化を進める旨の発言⁽⁵⁶⁾が、令和2(2020)年11月(第203回国会)及び令和3(2021)年3月(第204回国会)は、人・農地プランの実行を通じて担い手への農地集積、集約化を加速化する旨の発言⁽⁵⁷⁾がなされている。

また、平成24(2012)年度以降令和4(2022)年度までの毎年度の「農林水産予算概算決定の概要」中の「農林水産関係予算の重点事項」においては、人・農地プラン作成、見直しの支援、人・農地プランが作成された地区等に対する支援措置について触れられているが⁽⁵⁸⁾、平

51) 農林水産省「平成30年度 食料・農業・農村の動向 令和元年度 食料・農業・農村施策」2019, pp.143-146, 326.

52) 平成23(2011)年10月(第179回国会)時点においては、「人・農地プラン」という用語が確立していなかったことから、「集落内の話し合いによる農地集積の推進」(第179回国会衆議院農林水産委員会議録第1号 平成23年10月25日 p.4)、「集落内の話し合いによる農地集積の推進」(第179回国会参議院農林水産委員会議録第1号 平成23年10月25日 p.2)としている。第180回国会衆議院農林水産委員会議録第1号 平成24年3月6日 p.8; 第180回国会参議院農林水産委員会議録第2号 平成24年3月16日 p.2; 第181回国会衆議院農林水産委員会議録第1号 平成24年11月7日 p.3; 第183回国会衆議院農林水産委員会議録第1号 平成25年3月13日 p.3; 第183回国会参議院農林水産委員会議録第1号 平成25年3月19日 p.2; 第185回国会衆議院農林水産委員会議録第1号 平成25年10月29日 p.2; 第185回国会参議院農林水産委員会議録第1号 平成25年10月29日 p.2; 第186回国会衆議院農林水産委員会議録第1号 平成26年2月19日 p.6; 第186回国会参議院農林水産委員会議録第1号 平成26年3月11日 p.2.

53) 第187回国会衆議院農林水産委員会議録第1号 平成26年10月14日 pp.4-5; 第187回国会参議院農林水産委員会議録第1号 平成26年10月14日 pp.2-3; 第189回国会衆議院農林水産委員会議録第1号 平成27年3月10日 pp.6-8; 第189回国会参議院農林水産委員会議録第1号 平成27年3月19日 pp.1-2; 第190回国会衆議院農林水産委員会議録第1号 平成28年2月24日 pp.6-7; 第190回国会参議院農林水産委員会議録第1号 平成28年3月8日 pp.2-3; 第192回国会衆議院農林水産委員会議録第1号 平成28年10月18日 pp.4-5; 第192回国会参議院農林水産委員会議録第1号 平成28年10月18日 p.2; 第193回国会衆議院農林水産委員会議録第1号 平成29年2月14日 pp.3-4; 第193回国会参議院農林水産委員会議録第1号 平成29年3月7日 pp.1-2; 第195回国会衆議院農林水産委員会議録第1号 平成29年11月22日 pp.10-12; 第195回国会参議院農林水産委員会議録第1号 平成29年11月30日 pp.1-2; 第196回国会衆議院農林水産委員会議録第1号 平成30年3月6日 pp.4-5; 第196回国会参議院農林水産委員会議録第2号 平成30年3月8日 pp.1-2.

54) 第197回国会衆議院農林水産委員会議録第1号 平成30年11月8日 p.5; 第197回国会参議院農林水産委員会議録第1号 平成30年11月13日 p.2.

55) 第198回国会衆議院農林水産委員会議録第1号 平成31年3月6日 pp.2-4; 第198回国会参議院農林水産委員会議録第1号 平成31年3月7日 pp.1-3.

56) 第200回国会衆議院農林水産委員会議録第1号 令和元年10月23日 p.5; 第200回国会参議院農林水産委員会議録第1号 令和元年10月24日 p.2; 第201回国会衆議院農林水産委員会議録第2号 令和2年3月4日 p.2; 第201回国会参議院農林水産委員会議録第2号 令和2年3月5日 p.1.

57) 第203回国会衆議院農林水産委員会議録第1号 令和2年11月10日 p.4; 第203回国会参議院農林水産委員会議録第1号 令和2年11月12日 p.2; 第204回国会衆議院農林水産委員会議録第1号 令和3年3月9日 p.3; 第204回国会参議院農林水産委員会議録第1号 令和3年3月9日 p.2.

58) 「平成24年度農林水産関係予算の重点事項」(平成24年度農林水産予算概算決定の概要) 農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/budget/2012/pdf/kettei_a03.pdf>; 「平成25年度農林水産予算の重点事項～攻めの農林水産業の展開～」(平成25年度農林水産予算概算決定の概要) 同 <https://www.maff.go.jp/j/budget/2013/pdf/00_02_kettei.pdf>; 「平成26年度農林水産予算の重点事項」(平成26年度農林水産予算概算決定の概要) 同 <https://www.maff.go.jp/j/budget/2014/pdf/26_juten.pdf>; 「平成30年度農林水産関係予算の重点事項」(平成30年度農林水産予算

成 27（2015）年度から平成 29（2017）年度までの間は、人・農地プランに係る予算措置について言及がない⁵⁹⁾。

このように、食料・農業・農村白書、農林水産大臣の所信表明等及び農林水産関係予算の重点事項のそれぞれにおいて若干時期が異なるが、人・農地プラン創設直後は、その作成、見直しが強くうたわれ、農地中間管理事業法施行（平成 26（2014）年 3 月）以降同法施行後 5 年の見直し及び同法改正法公布（令和元（2019）年 5 月）までの間、人・農地プランは農地中間管理機構の本格稼働の後景へと退き、人・農地プラン実質化の推進以降、再度、その政策的位置付けが強調されるに至っている。

Ⅱ 人・農地プランの取組状況

1 人・農地プランの成果事例

農林水産省は、平成 29（2017）年、人・農地プランの成果事例を取りまとめ、公表した⁶⁰⁾。この成果事例は、前年 3 月末現在で人・農地プランの作成に至っている市町村は 1,565（作成しようとしている市町村の 98%）、地域は 13,845（作成しようとしている地域の 91%）を数える中⁶¹⁾、選ばれたものであるが、農地中間管理事業法施行後 5 年の見直しと人・農地プランの実質化着手以前の段階の事例である。以上を踏まえつつ、13 の成果事例（表 3 参照）⁶²⁾を中心に概観する。

成果事例では、条件が不利で担い手の確保、農地の維持・利用集積が困難であり、人・農地プランの話し合いを進めていくことが容易でない中山間地域の事例が多く取り上げられている。

全ての成果事例で取組のポイントとして農地中間管理事業の活用が掲げられており、担い手への農地集積率も向上したとしている。13 事例のうち 6 事例（表 3 ②③⑥⑦⑧⑬）は、別途、農地中間管理事業の優良事例にも掲げられている⁶³⁾。

また、人・農地プランは地域農業者の話し合いに基づくものであるところ、成果事例のほぼ全てにおいて、地元説明会の実施や話し合いを工夫しながら重ねたことを取組のポイントないし成

概算決定の概要）同 <https://www.maff.go.jp/j/budget/attach/pdf/171222_2-3.pdf>; 「平成 31 年度農林水産関係予算の重点事項」（平成 31 年度農林水産予算概算決定の概要）同 <<https://www.maff.go.jp/j/budget/attach/pdf/31kettei-111.pdf>>; 「令和 2 年度農林水産関係予算の重点事項」（令和 2 年度農林水産予算概算決定の概要）同 <<https://www.maff.go.jp/j/budget/attach/pdf/r2kettei-102.pdf>>; 「令和 3 年度農林水産関係予算の重点事項」（令和 3 年度農林水産予算概算決定の概要）同 <https://www.maff.go.jp/j/budget/pdf/r3kettei_juten.pdf>; 「令和 4 年度農林水産関係予算の重点事項」（令和 4 年度農林水産予算概算決定の概要）同 <https://www.maff.go.jp/j/budget/pdf/r4kettei_juten.pdf>

59) 「平成 27 年度農林水産予算の重点事項」（平成 27 年度農林水産予算概算決定の概要）同上 <https://www.maff.go.jp/j/budget/2015/pdf/27_kettei_juten.pdf>; 「平成 28 年度農林水産予算の重点事項」（平成 28 年度農林水産予算概算決定の概要）同 <<https://www.maff.go.jp/j/budget/attach/pdf/28kettei-19.pdf>>; 「平成 29 年度農林水産関係予算の重点事項」（平成 29 年度農林水産予算概算決定の概要）同 <<https://www.maff.go.jp/j/budget/attach/pdf/29kettei-1.pdf>>

60) 「人・農地プランの成果事例」農林水産省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<https://warp.da.ndl.jp/info:ndljp/pid/10303247/www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/plan_seika.html> ※平成 29（2017）年 2 月 1 日保存

61) 農林水産省「人・農地プランの進捗状況（平成 28 年 3 月末現在）」<<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/pdf/plan2803.pdf>>

62) 農林水産省が人・農地プランの成果事例として公表した事例は、平成 29（2017）年 2 月 1 日時点では、15 事例であったところ、令和 3（2021）年 5 月 4 日時点以降は 2 事例が割愛され 13 事例となっている。

63) 農林水産省「農地中間管理機構の取組地区に関する優良事例集（参考になる 36 地区の創意工夫）」2015.7, pp.21, 30. <<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/attach/pdf/jisseki-26.pdf>>; 同「農地中間管理事業の優良事例集（平成 27 年度版）」2016.7. <<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/attach/pdf/jisseki-29.pdf>>; 同「農地中間管理事業の優良事例集 令和元年度版」2020.7. <<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/attach/pdf/index-241.pdf>>

果として掲げている。その後、人・農地プランの実質化が求められることとなったことから、公表された成果事例は人・農地プランの取組の初期段階における平均的な姿というよりも、目指すべき姿としての優良事例と考えられることに留意が必要である。

表3 人・農地プランの成果事例

	都道府県 市町村・地区	成果のポイント
①	宮城県 岩沼市 林一・二地区 平地農業地域	東日本大震災を契機に設立された法人を中心として農地を集積し、大規模複合経営の農業を展開
②	秋田県 由利本荘市 烏海地域 山間農業地域	中山間地域等直接支払制度の集会に併せて人・農地プランの話し合いを実施し、基盤整備事業を契機に法人を設立、農地の集積を実現
③	埼玉県 加須市 北川辺地区 平地農業地域	農地中間管理事業と基盤整備事業を併せて活用したことにより、農地集積率が向上
④	静岡県 掛川市 佐東地区 平地農業地域	農地中間管理事業と基盤整備事業を併せて活用したことにより、地域内の農業法人へ効果的な農地集積が実現
⑤	長野県 飯島町 田切・月誉平地区 中間農業地域	「栗」の栽培拡大を図り、耕作放棄地の解消、農地の集約化を実現するとともに、集落営農の法人化による安定的な経営体制を確保
⑥	長野県 富士見町 大平地区 中間農業地域	農地中間管理事業と基盤整備事業を活用して、企業が立ち上げた農業法人へ農地集積を図り、農地を有効活用
⑦	石川県 穴水町 鹿上地区 中山間地域	地区外からの参入企業に農地集積を図ることで、担い手を確保するとともに荒廃農地の発生・拡大を防止
⑧	福井県 小浜市 宮川地区 中山間地域	地区の若者が中心となりメガファーム（法人）を立ち上げ、農地中間管理事業を活用した農地集積・集約化を実現
⑨	岐阜県 郡上市大和町 下栗巣地区 中山間地域	条件不利地域で、新たに集落営農法人を設立し、農地集積を実現
⑩	滋賀県 米原市 大野木地区 中間農業地域	徹底的な話し合いにより、賃料の統一化等の話し合いが進み、受け手に拘らない農地の貸付けにより農地の集約化が実現
⑪	山口県 美祢市 信大・秀十地区 中山間地域	複数の担い手に分散していた地域の農地を1集落1農場方式の集落営農法人に集積・集約化され、農地利用の効率化を実現
⑫	福岡県 大川市 川口地区 平地農業地域	集落営農の法人化や新規就農者の受入れにより担い手を確保
⑬	長崎県 松浦市 御厨地区 平地農業地域	話し合いを通じて地域農業の担い手としての企業の参入を支援、参入企業と既存の担い手との調整を図り、地域内農地の集積率を向上

(出典)「人・農地プランの成果事例」農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/keiei/koukai/plan_seika.html>を基に筆者作成。

(1) 話し合いの工夫

話し合いについては、農家組合⁽⁶⁴⁾長と大規模農家が中心となって重ねた事例（表3③）、農業委員等の地域リーダーと担い手である農業法人が前面に立った事例（表3④）、地区内の全農家が参加する営農組合⁽⁶⁵⁾や法人が中心となって話し合いを重ねた事例（表3⑤）、県・市・JAに

⁽⁶⁴⁾ 集落における農業関係の自主組織であるとともに、農協の組合員組織の一つで、農協運営の基礎組織として位置付けられてきた集落組織である。地域によって、農家組合のほか、農事実行組合、生産組合など様々な呼称を有する。齊藤由理子「集落組織の変容と改革方向—多様性と新たな課題—」『農林金融』58巻12号、2005.12、p.19.

⁽⁶⁵⁾ 同上

よる推進チームを結成し、自治会の協力を得て、話し合いを推進した事例（表3⑨）、集落外からの入り作⁽⁶⁶⁾をしている者を含めて耕作者会議を重ねた事例（表3⑩）、県・市町・JA等関係機関の助言を受けつつも担い手が主体的に説明や調整に当たり、地元に着した話し合いを重ねた事例（表3⑪）等が掲げられている。

人・農地プランについては、「上からの計画化」の性格が強いとした上で、地域計画としての充実を図るため、地区内に併存する担い手間の連携協議、地権者と担い手の連携の在り方を含めて、排除の論理ではなく参加の論理を中軸に協議を進めていくことが必要であるとの指摘⁽⁶⁷⁾もある中、成果事例には多様な主体によって話し合いがけん引されてきた取組が列挙されている。

集落をまたがる出入り作の大きいことが人・農地プランの作成に係る困難な条件であるとの指摘⁽⁶⁸⁾があるが、入り作者を含めた話し合いを実施した事例（表3⑩）は、農地の賃料統一と農地集約の実現に至ったものである。入り作をめぐっては、入り作者による集落の農地集積が相当程度進展した地区と入り作者が進出しているものの集落構成員である担い手の経営耕地面積が相当部分を占めている地区について、それぞれ状況と人・農地プランの実態を調査した結果から、こうした地区にあっては、人・農地プランの取組により、集落の枠組みを越えた中心経営体に農地集積が進んでいくことが見通される旨の指摘があり、今後の動向に留意する必要がある⁽⁶⁹⁾。

また、取組の過程において、農業者のみならず、地域の全住民へ説明し、理解と協力を求めた事例が挙げられている（表3④⑨）。農業者以外の地域住民も巻き込んだ取組については、混住化の状況、農業者と非農業者との関係性等、多様な地域の状況に応じて、どのように展開され、地域農業にどのように資することとなるのか、注視していく必要がある。

(2) 基盤整備事業の活用

農地の区画整理等を行う基盤整備事業と農地集積の連携については、かねてより取り組まれてきたところである。成果事例においては、基盤整備事業の活用により農地集積の実現をみた取組として、中山間地域において基盤整備事業を導入したことを契機とし、二つの集落営農組織を統合した農事組合法人⁽⁷⁰⁾を設立し、農地集積を実現した事例（表3②）、農地中間管理事業と簡易な基盤整備事業を併せて活用し、10a区画の圃場を拡大し、担い手への農地集積と作業効率の向上が図られた事例（表2③）、農地中間管理事業による地域集積協力を基盤整備事業の地元負担に充当して、大区画化や暗渠（あんきょ）の設置等を行った事例（表3④）、一部の農地について遊休化が始まっている中山間地域において基盤整備事業による再整備によ

⁽⁶⁶⁾ 農業者が自ら居住していない集落に出かけて耕作することを「出作」といい、これを受け入れる集落の側からみた場合「入り作」という。

⁽⁶⁷⁾ 秋山満・神代英昭「栃木県における「人・農地プラン」取り組みの現状と課題」『日本農業年報』59号、2013.9、p.154。

⁽⁶⁸⁾ 小池恒男「近畿地区における人・農地プランの策定状況、特徴、課題」『農業・農協問題研究』51号、2013.3、pp.9, 12。

⁽⁶⁹⁾ 細山隆夫「「人・農地プラン」下における担い手の農地集積と農村集落—北陸・新潟県上越地域の動き—」『農業経営研究』52巻3号、2014.10、pp.23-28。

⁽⁷⁰⁾ 「農業協同組合法」(昭和22年法律第132号)に基づく法人で、組合員の農業生産についての協業を図ることによりその共同の利益を増進することを目的として設立される。組合員は農民等であり、実施できる事業は、①農業に係る共同利用施設の設置（当該施設を利用して行う組合員の生産する物資の運搬、加工又は貯蔵の事業を含む。）又は農作業の共同化に関する事業、②農業の経営（その行う農業に関連する事業であって農畜産物を原料又は材料として使用する製造又は加工その他農林水産省令で定めるもの及び農業と併せ行う林業の経営を含む。）、③①及び②に附帯する事業である。

り農地の利用価値、資産価値を高めた上で、地区内に工場を有する加工食品企業が設立した農業法人への農地集積を図った事例（表3⑥）が掲げられている。

これらの成果事例以外にも、基盤整備事業実施中の地域において人・農地プランが作成された事例⁽⁷¹⁾があるほか、既存の農地保全のためのプランを人・農地プランとしても活用し、同プラン作成に併せて基盤整備の実施につなげることが必要とする指摘⁽⁷²⁾もある。

(3) 法人化

農業経営の法人化、集落営農の組織化・法人化の取組はかねてより進められてきているが、成果事例においても法人化を成果のポイントとした事例が掲げられている。

集落営農組織の法人化の事例として、中山間地域において基盤整備事業を導入したことを契機とし、二つの集落営農組織を統合した農事組合法人を設立し、農地集積を実現した事例（表3②）、地区の若者が中心となり、既存の四つの営農組合を統合して、新たに大規模経営を行う法人（メガファーム）を創設し、農地を集積・集約化した事例（表3⑧）、アンケートにより、5年以内、10年以内に営農困難となる農地を図示し危機感を共有し、地域の農業を継続して担う集落営農法人を設立し、中心経営体に位置付けた事例（表3⑨）が紹介されている。大規模担い手と集落営農組織の役割分担・連携の取組として、貸付け希望の農地は大規模担い手と特定農業法人⁽⁷³⁾に集積を進め、その他の農地は地域全体の農業者で構成する集落営農組織を法人化して集積を進めた事例（表3⑤）がある。担い手の主体的な働きかけにより合意形成を図り、集落全体を一つの法人経営体とし、農地を集積・集約化した事例（表3⑩）もある。

東日本大震災を契機とした事例として、地域農業の復興のため、市、普及指導センター⁽⁷⁴⁾がサポートし、法人形態や経営規模、構成員等についての話し合いや勉強会を重ね、法人を設立し、農地中間管理事業を活用して復旧農地を集積した事例（表3①）がある。

(4) 企業参入

人・農地プランが地域外からの参入に対する障壁となるとの懸念⁽⁷⁵⁾に対応するものとして、農業外から参入した企業を中心経営体に位置付けた取組が2事例紹介されている。このうち、中山間地域における事例（表3⑦）では、担い手不足や荒廃農地の発生が深刻化する中、人・農地プラン作成に当たり、地区の総意として町に対し地区外からの担い手確保を要望したもので、参入企業と地元の農業者とが綿密な協議を重ね、連携して地域のビジョンを明確化し、将来、地区内の農業者が営農困難となった場合には、参入企業が農地を引き受けるという仕組みを構築している。平地農業地域における事例（表3⑬）では、高齢化が進展し、小規模農家が多く耕作放棄地の発生が懸念されている中、企業参入に難色を示す農業者には地域のリーダー

(71) 藤井昌英・原孝朋「圃場整備を通じた大規模農業法人の育成」『水土の知』81巻1号, 2013.1, pp.3-6.

(72) 富田晋司ほか「小規模・高齢化集落における農地保全プラン作成と基盤整備」『水土の知』81巻1号, 2013.1, pp.19-22.

(73) 農業経営基盤強化促進法に基づき、地域の農地の過半を農作業受託や借入れなどにより集積する相手方として、地域の地権者の合意を得た農業経営を営む法人

(74) 「農業改良助長法」(昭和23年法律第165号)に基づき、国と都道府県が協同して、農業に関する高度な技術・知識を有する普及指導員を都道府県に設置し、普及指導員が農業者に直接接し技術・経営指導を行う協同農業普及事業が実施されており、普及指導員の活動拠点として、普及指導センターが都道府県により整備、運営される。

(75) 「農地中間管理機構（仮称）の創設に関する規制改革会議の意見」前掲注(29)

が徹底的な話し合いと戸別訪問により説得し、参入企業への農地集積を進めるため、既に農地を集積していた地区内の認定農業者への代替地確保による調整を図ったとしている。

企業が農地の権利を取得して農業経営を行う仕組みが構築されて久しく、その制度の在り方をめぐって様々な議論がある⁽⁷⁶⁾。企業参入を通じた持続可能な地域農業の実現に向け、人・農地プランの取組がどのような役割を果たしていくのか、注視していく必要がある。

(5) 新規就農

人・農地プランに位置付けられた新規就農者に対する支援措置として青年就農給付金（現「農業次世代人材投資資金」）（経営開始型）が活用されているところであるが、新規就農者が定着するためには、技術や技能の習得、集落における認知や信頼の獲得が重要となることはもとよりである⁽⁷⁷⁾。成果事例では、市が就農前後の相談・支援を総合的に行う体制を整備し、人・農地プランに位置付けられた新規就農者等の就農状況を把握し、経理研修会等を開催し、その定着を図ってきた取組（表3⑫）が掲げられている。

新規就農者の育成対策について、令和4（2022）年度予算概算決定では、①経営発展への支援、②資金面の支援、③サポート体制の充実・人材の呼び込みへの支援から成る総合対策として示されているが⁽⁷⁸⁾、人・農地プランの取組と新規就農施策との効果的な連携の在り方について、議論が求められる。

2 人・農地プラン実質化の取組事例

令和元（2019）年5月、農地中間管理事業法等改正法案の成立以後、人・農地プラン実質化の取組が始動した。既存の人・農地プランが実質化されているか否かについての市町村による見極めを行い、同年9月末までには、実質化されていない人・農地プランに係る区域の工程表の作成・公表を行うこととされた。

同年11月に各市町村の人・農地プラン担当者を対象に実施したアンケートによれば、市町村内の全集落のうち、①全ての区域において人・農地プランが実質化されている市町村及び②実質化に向けた工程を作成した区域の割合が8割以上の市町村を合わせると62%を占める一方、この割合が2割未満の市町村が18%となっている。実質化に取り組むことが難しい理由については、割合の高い順から①話し合いをリード・調整する人材がいない（55%）、②将来の地域農業の姿を描けない（54%）、③実質化に取り組むメリットが感じられない（47%）となっている。これについて、農林水産省は、実質化の取組が遅れている市町村ほど、中心経営体となる農業者の確保に悩んでいると考えられるとしている⁽⁷⁹⁾。

令和2（2020）年3月、人・農地プラン実質化の取組事例が公表された。公表された事例は、①農家向けの説明資料の中で、実質化に向けたスケジュールと関係機関（市、農業委員会、JA等）の役割を具体的に提示した事例、②旧村単位での人・農地プラン策定が進まなかった

⁽⁷⁶⁾ 梶原武「農地の権利を取得して農業経営を行う法人の制度的枠組み—その変遷と課題—」『レファレンス』848号、2021.8, pp.58-64. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11713845_po_084802.pdf?contentNo=1>

⁽⁷⁷⁾ 伊藤房雄「青年新規就農者の定着と「人・農地プラン」」『農業と経済』78巻11号、2012.11, pp.57-63.

⁽⁷⁸⁾ 「新規就農者育成総合対策」前掲注⁽³⁷⁾

⁽⁷⁹⁾ 農林水産省経営局経営政策課「人・農地プランの実質化市町村アンケート結果」2019.12, pp.1-2. <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/hito_nouchi_plan-20.pdf> このアンケートの有効回答は1,176市町村（全市町村の68%）、調査時点は令和元（2019）年11月現在である。

ため、モデル地区を設定し、地域の農業者と関係機関による推進体制の下、アンケート、地図作成、座談会を実施した事例、③人・農地プランの取組が地区によって温度差があるため、農業委員・推進委員や農事改良組合⁽⁸⁰⁾長など地域の農業者が主体となって人・農地プランの取組を行う組織を市内20地区（JA支店単位）で設置し、農業委員会、市農林課、JAが、円滑な組織運営をサポートしている事例など、実質化に向けた現場対応の参考となるポイントを示した実務的なものとなっている⁽⁸¹⁾。

人・農地プラン実質化の取組の期限は原則として令和3（2021）年3月末とされているが、農林水産省の調査によれば、取組初年度の令和元（2019）年度末時点においては、実質化の取組が終了した人・農地プランの対象農地は全耕地面積の3%にとどまり、実質化の取組自体が未実施という地域の農地面積は全耕地面積の11%であることから、取組の遅れが指摘されている⁽⁸²⁾。新型コロナウイルス感染症等が人・農地プランの取組に影響を及ぼしてきたことが懸念される中、実質化された人・農地プランの実践を見据えるとともに、次章で触れる人・農地プランを始めとする関連施策の見直し方向を考える上で、人・農地プラン実質化の現状ないし到達点を把握、分析することが求められる。

Ⅲ 関連施策の見直しと今後の人・農地プラン推進に当たっての視点

令和2（2020）年12月に改訂された「農林水産業・地域の活力創造プラン」⁽⁸³⁾において、「ポストコロナに向けた農林水産政策の強化」と題する項目が掲げられ、この中で、本格化する人口減少を踏まえ、各地域において農業経営を行う人を確保し、農地の適切な利用を促進するため、人・農地プラン、農地集積、集落営農、新規就農、移住促進、事業継承、資金調達等に係る施策の在り方等について検討し、令和3（2021）年6月までに検討結果を取りまとめ、速やかに実行に移していく方針が示された⁽⁸⁴⁾。

これを受け、農林水産省は、検討を進め、令和3（2021）年5月、「人・農地など関連施策の見直しについて（取りまとめ）」（以下「関連施策の見直し」）⁽⁸⁵⁾を公表した。この中で、今後、食料の安定供給の確保と食料自給率の向上を図りつつ、農業の成長産業化や所得の増大を進めていく上で、生産基盤である農地について、健全性を図りながら、持続性をもって最大限利用されるようにしていくことが必要であるとの基本認識を明らかにした上で、人・農地プラン、農地中間管理機構、人の確保・育成、持続的な農地利用を支える取組の推進等々の課題ごとに見直しの方向を示し、令和4（2022）年の通常国会に必要な法律案を提出することを念頭に、令

⁽⁸⁰⁾ 前掲注(64)を参照。

⁽⁸¹⁾ 農林水産省「人・農地プラン実質化の取組事例」〈https://www.maff.go.jp/keiei/koukai/attach/pdf/hito_nouchi_plan-33.pdf〉

⁽⁸²⁾ 「人・農地プラン 実効性確保に遅れ 初年度3% 未実施も1割」『日本農業新聞』2021.5.10.

⁽⁸³⁾ 「農林水産業・地域の活力創造プラン」は、平成25（2013）年12月10日、農林水産業・地域の活力創造本部において決定され、以後、令和3（2021）年12月24日まで8回改訂が行われている。農林水産業・地域の活力創造本部は、農林水産業・地域が将来にわたって国の活力の源となり、持続的に発展するための方策を幅広く検討するために、平成25（2013）年5月21日、内閣に設置されたもので、内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官、農林水産大臣を副本部長とし、関係閣僚を本部長とする。

⁽⁸⁴⁾ 農林水産業・地域の活力創造本部「農林水産業・地域の活力創造プラン」2020.12.15改訂，p.19. 首相官邸ウェブサイト 〈https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/20201215plan_honbun.pdf〉

⁽⁸⁵⁾ 農林水産省「人・農地など関連施策の見直しについて（取りまとめ）」2021.5. 〈<https://www.maff.go.jp/j/press/keiei/zinzai/attach/pdf/210525-1.pdf>〉

和3（2021）年内を目途に関連施策パッケージを取りまとめるとした⁽⁸⁶⁾。

そこで、以下、今後の施策推進における人・農地プランの在り方を展望するため、まず、これまでの農地流動化施策等を念頭に農地集積の推進に向けた集落協議の意義について触れる。次いで、「関連施策の見直し」に示された人・農地プランの見直し方向を基に、人・農地プランの政策目標、人・農地プランに位置付ける経営体について、今後の視点の整理を試みる。

1 農業者・農地の維持・確保に向けた集落協議の今日的意義

(1) 人・農地プラン以前の集落協議を通じた農地集積施策

集落協議を通じて農地集積を推進しようとする施策は、人・農地プランの取組以前から示され、取り組まれてきた。

昭和50（1975）年の「農業振興地域の整備に関する法律」（昭和44年法律第58号）の改正により創設された農用地利用増進事業は、貸借による農地流動化を図ろうとするもので、農地あるいは農家ごとの一件単位ではなく、地域ごとに、関係農家の意向を調整し、集団的に利用権を設定するという手法を採用したものであった⁽⁸⁷⁾。

また、昭和55（1980）年に制定された「農用地利用増進法」（昭和55年法律第65号）により創設された農用地利用改善事業は、集落機能の活用等を通じて、自主的に地域の農用地の有効利用を進めていこうというものである。すなわち、一定の地域内の農用地に関し権利を有する者の組織する団体（農用地利用改善団体）が農用地の有効利用方策について話し合いを行い、その取組の準則となるべき事項を申し合わせ、農用地利用規程として定め、市町村の認定を受けた同規程に即して、農用地の効率的かつ総合的な利用を図るための作付地の集団化、農作業の効率化等の措置を推進するものである⁽⁸⁸⁾。

農用地利用改善団体の設立状況は、昭和57（1982）年度末で2,817であり、当時の全国の農業集落数が約14万⁽⁸⁹⁾であることと比較し、遅々としていると評価されていた⁽⁹⁰⁾。平成24（2012）年度末においても農用地利用改善団体数は3,457にとどまっていた⁽⁹¹⁾。農用地利用増進法は、集落機能の活用を通じて地域農業の構造再編を進めようとする仕組みを提供するものであったが、実際には、主役は集落を基礎とした農用地利用改善団体ではなく、市町村行政であったとの指摘がある⁽⁹²⁾。平成5（1993）年、農用地利用増進法を抜本改正して制定された農業経営基

⁽⁸⁶⁾ 農林水産省は、令和3（2021）年12月24日、「人・農地など関連施策の見直し」に係る施策の対応方向を加えて取りまとめ、公表した。この中で、「人・農地プラン」については、「市町村が策定する計画として法定化」することとし、人・農地プランの中で「10年後に目指すべき農地の効率的・総合的な利用の姿を明確化する地図」として「目標地図」を作成することなどとした。農林水産省「人・農地など関連施策の見直しについて」2021.12. pp.1-4. <<https://www.maff.go.jp/j/press/keiei/zinzai/attach/pdf/211224-1.pdf>>

⁽⁸⁷⁾ 関谷俊作『日本の農地制度 新版』農政調査会、2002、p.15；農林水産省構造改善局農政部農政課監修『農業経営基盤強化促進法の解説』全国農業会議所、1994、pp.27-31。

⁽⁸⁸⁾ 関谷 同上、pp.252-253；農林水産省構造改善局農政部農政課監修 同上、p.35。

⁽⁸⁹⁾ 全国の農業集落数は、昭和55（1980）年で142,377、平成22（2010）年で139,176、平成27（2015）年で138,256である。「I1 農業集落数、1 農業集落当たりの平均戸数規模など」『農林業センサス累年統計—地域編—（昭和35年～平成27年）長期累年』2018.2.26. e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00500209&ststat=000001016170&cycle=0&tclass1=000001112675&tclass2=000001112676&stat_infid=000031676290&cycle_facet=tclass1%3Atclass2&tclass3val=0>

⁽⁹⁰⁾ 梶井功『現代農政論』柏書房、1986、p.205。

⁽⁹¹⁾ 「農用地利用改善団体数（都道府県別）」2013.12.27. 農林水産省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8945261/www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_scido/h2503_kaizend.html>

⁽⁹²⁾ 安藤光義「2000年以降の農業構造政策の展開過程—農地制度、農地集積手法、水田農業政策—」『レファレンス』

盤強化促進法においても、農用地利用改善団体による農用地利用改善事業の仕組みは位置付けられてはいるものの、この法改正において創設された認定農業者制度に基づく構造政策の推進体制によって、農用地利用改善団体の休眠化ともいべき状況が決定づけられるとされる⁽⁹³⁾。

(2) 人・農地プランの意義と法定化

(i) 人・農地プランの意義

こうした変遷を経て、平成 24 (2012) 年、人・農地プランが創設された。令和元 (2019) 年以降は、人・農地プランの実質化という形で、政策の基本的在り方が集落へ回帰しているように見えると指摘されている⁽⁹⁴⁾。他方、人・農地プランの考え方の基礎ないし理想とする姿を、明治中期以降、殖産興業政策の実践の中で地域の主体性に立脚して取り組まれた町村是運動⁽⁹⁵⁾や昭和恐慌期の農山漁村経済更生運動⁽⁹⁶⁾の成功例に求めようとする見方がある⁽⁹⁷⁾。さらに、農業と生活とを結びつける視点、「むら」の内発的発展の視点からの人・農地プランの実行が望まれるとの意見もある⁽⁹⁸⁾。こうした指摘も踏まえつつ、人・農地プラン及びその作成に向けた集落における話合いの意義について、再確認することが求められる。

集落機能を活用した人・農地プランの取組が 10 年近くにわたって行われ、公表された成果事例や事例研究等により、一定の実績が積み重ねられつつあることが明らかにされている。この実績の背景には、市町村、JA、農業委員会等によるサポートという基礎と、人・農地プランと連携した支援措置の活用があると考えられる。今後、こうした基礎と支援措置に裏打ちされた人・農地プランの実質化の取組と実践が、農業者と農地の維持、地域農業の持続的発展にどのようなインパクトを与え、集落機能の維持向上にどう裨益（ひえき）していくのか、注視していく必要がある。

(ii) 人・農地プランの法定化と地域住民への理解の浸透

「関連施策の見直し」に、「人・農地プランについて、ルールとして継続的に取り組むべきものとし、法定化を含めて位置付け、地域住民への理解の浸透を図る」との方向が示されている。

前述のとおり、平成 25 (2013) 年、規制改革会議から、①人・農地プランは運動論にすぎない、②人・農地プランに記載される内容について市町村が負うこととなる責任、作成手続や話合いに参加することのできる者の範囲が不明確であるため、人・農地プランの法制化は適当

841 号, 2021.2, p.66. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11637951_po_084103.pdf?contentNo=1>; 同「人・農地プラン」の構造政策における歴史的位罫—構造政策の推進体制と範囲を巡る問題—『日本農業年報』59 号, 2013.9, pp.49-50.

93 安藤「2000 年以降の農業構造政策の展開過程」同上, p.66; 同「人・農地プラン」の構造政策における歴史的位罫」同上, pp.49-50.

94 安藤「2000 年以降の農業構造政策の展開過程」同上, p.75; 同「人・農地プラン」の構造政策における歴史的位罫」同上, p.51.

95 明治期、前田正名が普及を行った我が国最初の「農村計画」。町村の実態調査によって現状を把握し、そこから将来の振興方針を導き出そうとするものであった。有田博之ほか「『町村是』における計画理念と技術—近代国家形成期における農村計画の萌芽—」『農村計画学会誌』33 卷 3 号, 2014.12, pp.380-389.

96 昭和恐慌により農山漁村が窮乏する中、自立更生を主軸として自村の経済と生活を立て直すことを全国農民に訴えた政府主導の運動。農山漁村経済更生運動では地域住民組織の力が発揮され、同運動により、新たな商品作物を導入する動きなども見られ、現在の村おこしの原型ともされる。日本農業経済学会編『農業経済学事典』丸善出版, 2019, pp.507, 512-513, 536-537; 山崎耕宇ほか監修『新編農学大事典』養賢堂, 2004, p.10.

97 玉真之介「『平成の町村是』は可能か?—「人・農地プラン」を歴史から見ると—」『季刊地域』12 号, 2013. Win., pp.110-113.

98 西山未真「人・農地プラン」の裏側にみえる新しい農村社会像」『日本農業年報』59 号, 2013.9, pp.70-71.

でないとの考え方が示され、農地中間管理事業法には人・農地プラン自体が盛り込まれず、国会審議における修正で、人・農地プランを念頭に置いた協議について法制化されたという経緯がある（I 2 (2) (i) (ii)）。人・農地プランの法定化に際しては、これらの指摘事項への明確な対応が求められる。

人・農地プランの継続的な取組を確保するためには、法定化と併せ、インセンティブ付与の在り方についても検討が必要となる。さらに、法定化しようとする人・農地プランは、農業者の育成・確保、農地の維持と有効活用、農地の集積・集約化等の施策推進に際して、多様な手法の一つとされるのか、必須若しくは重要なプロセスとされるのか、その作成のための協議とともに、諸施策上の位置付けを明確化することが求められる。

人・農地プランに対する地域住民への理解の浸透を図ることについては、前述のとおり、実質化の取組以前に、地域の全住民に説明し、理解と協力を求めた事例があり、さらには、中山間地域における人・農地プランをめぐる取組の中で、非農業者を未来の地域の担い手として捉えようとする考え方が示され、話し合いに非農業者も参加できるよう発展させていくことが重要との指摘もなされている⁽⁹⁹⁾。人・農地プランの取組において、非農業者である地域住民をどのように位置付けていくのか、地域外に居住する農地の権利者等の役割の在り方を含め、地域の実情を踏まえた検討が求められる。

2 人・農地プランによる農地の集積とその持続的利用の確保

(1) 担い手による農地利用のシェアの拡大

前述のとおり、平成 25 (2013) 年 6 月に閣議決定された「日本再興戦略」において、今後 10 年間で、全農地面積の 8 割が、「担い手」によって利用されるという成果目標が掲げられ、同戦略の中短期工程表等において、その目標達成のため、農地中間管理機構の活用に係る施策とともに、「人・農地プランの集中的実施」と「プランに則した担い手の育成・農地集積の推進」が掲げられた⁽¹⁰⁰⁾（担い手と人・農地プランに位置付ける中心経営体等については後述 3）。

農地集積の目標は、「食料・農業・農村基本法」（平成 11 年法律第 106 号。以下「基本法」）第 21 条において確立することとされた「望ましい農業構造」を具体的に数値で示したものである。基本法第 21 条は、基本法の基本理念である「農業の持続的な発展」（基本法第 4 条）を図るためには、効率的な生産により高い生産性と収益性を確保し、所得を長期にわたって継続的に確保できる経営体が、農業生産の相当部分を担う農業構造を実現することが重要であるとの考え方にに基づき、「望ましい農業構造」の実現に向けた施策を講ずることを明らかにしている。「効率的かつ安定的な農業経営」が農業生産の何割を担う農業構造を目指すかは、その時々事情に応じ、具体的施策の中で決められるべきものとされている⁽¹⁰¹⁾。

従来、担い手に対する農地集積の見通しなしいし目標は、基本法に基づいて閣議決定される食料・農業・農村基本計画の参考資料である「農業構造の展望」に示されている。累次の「農業構造の展望」等の推移は表 4 のとおりである。

民主党政権下の平成 22 (2010) 年の「農業構造の展望」は、同年の食料・農業・農村基本

⁽⁹⁹⁾ 豊田光世ほか「農地のガバナンスをめぐる合意形成のプロセスデザインの考察—中山間地域における「人・農地プラン」の展開を手がかりに—」『実践政策学』6 巻 2 号, 2020.12, pp.255-266.

⁽¹⁰⁰⁾ 「日本再興戦略中短期工程表」前掲注⁽²⁴⁾

⁽¹⁰¹⁾ 食料・農業・農村基本政策研究会編著『食料・農業・農村基本法解説—逐条解説—』大成出版社, 2000, pp.75-76.

計画において示された「兼業農家や小規模経営を含む意欲あるすべての農業者が農業を継続できる環境を整備する」という考え方に基づくものである。平成 27（2015）年以降の「農業構造の展望」は、自公連立政権の復活後、平成 25（2013）年に策定された「日本再興戦略」の成果目標を反映したものである。平成 17（2005）年の「農業構造の展望」と平成 27（2015）年以降の「農業構造の展望」を比較すると、①見込まれるものから目指すものとなり（目標化）、②農地集積の割合が若干上方修正される一方、③農地集積の対象とされる経営体は拡大されている。

表 4 「農業構造の展望」等の推移

策定年	見込/目標年	農地集積の対象経営	対象経営による農地利用の割合
平成 12（2000）	平成 22（2010）	効率的かつ安定的な農業経営 ^(注1)	6割程度と見込む
17（2005）	平成 27（2015）		7～8割程度になると見込まれる
22（2010）	平成 32（2020）	主業農家と法人経営	5割以上を占めることとなる
25（2013）	平成 37（2025）	担い手（法人経営、大規模家族経営、企業、新規就農者等）	8割 <成果目標>
27（2015）	平成 37（2025）	担い手（効率的かつ安定的な農業経営になっている経営体及びそれを目指している経営体 ^(注2) の両者を併せたもの）	8割以上を目指す
令和 2（2020）	令和 12（2030）		

*平成 25（2013）年策定の目標は、「日本再興戦略」に掲げられたもので、その他は累次の「農業構造の展望」に示されたものである。

(注 1)「効率的かつ安定的な農業経営」とは、主たる従事者の年間労働時間が他産業従事者と同等であり、主たる従事者一人当たりの生涯所得が他産業従事者と遜色ない水準を確保し得る生産性の高い営農を行う経営である。

(注 2) 効率的かつ安定的な農業経営を目指している経営体とは、①認定農業者、②将来認定農業者となると見込まれる認定新規就農者、③将来法人化して認定農業者となることも見込まれる「集落営農」とされている。②の認定新規就農者とは、農業経営基盤強化促進法に基づき、市町村の区域内において新たに農業経営を営もうとする青年等であって、青年等就農計画を作成して市町村から認定を受けた者である。

(出典) 農林水産省『食料・農業・農村基本計画関係資料』2000.3, p.98; 「農業構造の展望」(農林水産省決定(平成 17 年 3 月 3 日 [ママ] 25 日)) <https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/20050325kozo.pdf>; 「農業構造の展望—経営政策が目指す将来の農業ビジョン—」(「食料・農業・農村基本計画」(平成 22 年 3 月 30 日閣議決定) 参考資料) pp.18-19. 農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/kouzou_tenbou.pdf>; 「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」(平成 25 年 6 月 14 日閣議決定) 首相官邸ウェブサイト https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf>; 「農業構造の展望」(「食料・農業・農村基本計画」(平成 27 年 3 月 31 日閣議決定) 参考資料) p.2. 農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/7_kozo.pdf>; 「農業構造の展望」(「食料・農業・農村基本計画」(令和 2 年 3 月 31 日閣議決定) 参考資料) p.2. 同 <https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/attach/pdf/index-11.pdf> を基に筆者作成。

(2) 農地集積状況と目標の深化

全農地面積に占める担い手の農地利用集積面積の割合は、平成 26（2014）年 3 月末現在で 48.7%であった。その後、人・農地プランの作成・見直し、農地中間管理事業の実施等の取組により一定の進展が見られたが、令和 3（2021）年 3 月末現在で 58.0%にとどまっている⁽¹⁰²⁾(後掲表 5)。これについて、「進捗は不十分であり、施策の更なる推進等が必要」であるとし、「地域農業の関係者である市町村・農業委員会・土地改良区等と農地バンク（引用者注：農地中間管理機構）が連携をより強化して農地集積を図ることが不可欠であり、関係者一丸となって人・農地プランの見直しを進めていくことが必要」との課題分析が示されている⁽¹⁰³⁾。他方、中山

(102) 農林水産省「農地中間管理機構の実績等に関する資料（令和 2 年度版）」2021.6, p.1. <<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/attach/pdf/index-138.pdf>>

(103) 「令和 2 年度革新的事業活動実行計画重点施策に関する報告書案」(成長戦略会議(第 12 回)配付資料 5)[2021.6.18], p.51. 内閣官房ウェブサイト <<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/seicho/seichosenryakukaigi/dai12/siryou5.pdf>>

間地域を含め、全農地の8割を担い手に集積するという目標自体に無理があったとする見方がある⁽¹⁰⁴⁾。

この集積目標に関し、農地集積は生産コストの削減を図ろうとするために行うものであることから、集積の対象となる農地を基盤整備完了農地及び基盤整備導入の予定農地とすべきとの意見がある⁽¹⁰⁵⁾。この考え方からは、集積対象から除外される農地について、その農政上の位置付けの整理が求められる⁽¹⁰⁶⁾。

また、中山間地域等担い手への農地利用集積が困難な地域においては、農地の維持管理、持続的利用を図ることが極めて重要な課題となることはもとよりである。そのため、人・農地プランの目的として、担い手への農地の利用集積とともに、農地の持続的利用の確保を明確に掲げるという考え方も成り立ち得る。

さらに、次項で触れるように、「関連施策の見直し」では、人・農地プランに担い手以外の多様な経営体を積極的に位置付けることとしている。平成26(2014)年度以降令和3(2021)年度までの毎年度の「農林水産予算概算決定の概要」中の「農林水産関係予算の重点事項」においては、「担い手への農地集積・集約化」が項目の柱建てとして明記されていたが、「令和4年度農林水産関係予算の重点事項」における項目には、「農地の最大限の利用と人の確保・育成、農業農村整備」、「農地中間管理機構による集積・集約化と多様な経営体による農地利用」等とあり、「担い手」という文言は掲げられていない⁽¹⁰⁷⁾。また、令和4(2022)年度農林水産予算概算決定における人・農地プランの策定に向けた取組に係る支援事業の目標は、「農地中間管理機構による農地集約化の加速及び農業委員会による農地利用の最適化の推進」に係る措置の政策目標等とともに、担い手が利用する農地面積割合を「8割」とする具体的な数値よりも「増加」自体が強調されている⁽¹⁰⁸⁾。これらは、既に示されている政策の方向に沿った単年度の予算措置の概要説明であるが、担い手及び農地集積目標の政策的意義の質的变化ないし相対化の端緒との印象を与えるものである。

いずれにせよ、人・農地プランの政策目標については、従前からの人・農地プランの取組との継続性・整合性、集落ごとの多様な事情に対応した制度運用の必要性等の観点から、議論、検討を進める必要がある。

3 人・農地プランに位置付ける経営体

(1) 中心経営体と担い手

人・農地プランは、各地域が抱える「人と農地の問題」の解決を図るため、集落・地域の話し合いにより、今後の地域の中心となる経営体(中心経営体)を定め、そこへの農地集積を進めるため作成することとされたものである。また、担い手が利用する農地面積が令和7(2025)年度までで全農地面積の8割となるよう農地集積を推進するための手法の一つと位置付けられている。そのため、中心経営体と担い手との関係を整理し、整合性を確保しておく必要がある。

⁽¹⁰⁴⁾ 「東京大学大学院安藤光義教授に聞く 現場で「汗かく人」鍵」『日本農業新聞』2021.5.25.

⁽¹⁰⁵⁾ 「新たな時代の農業・農村の活性化に向けた政策提案」全国農業会議所(全国農業委員会ネットワーク機構)『令和3年度全国農業委員会会長大会議案』2021.5.25.

⁽¹⁰⁶⁾ 同上においては、市街化区域と農業振興地域に指定されていない市街化調整区域等多くの農業施策が及ばない地域の農地の取扱いについて検討を行うことを提案している。

⁽¹⁰⁷⁾ 「令和4年度農林水産関係予算の重点事項」前掲注58

⁽¹⁰⁸⁾ 「人・農地将来ビジョン確立・実現支援事業」(令和4年度農林水産予算概算決定の概要)農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/budget/pdf/r4kettei_pr51.pdf>

人・農地プランの作成、認定農業者の認定は市町村が行うものであり、ともに農地集積のための仕組みである。こうしたことなどから、平成 24（2012）年 5 月、市町村において、人・農地プランにおける中心経営体と認定農業者制度とを一体的に運用し、中心経営体から申請があれば認定農業者として認定されるよう配慮することとされた⁽¹⁰⁹⁾。

また、令和元（2019）年 6 月、実質化された人・農地プランに位置付けられる中心経営体について、①認定農業者、②認定新規就農者、③集落営農組織⁽¹¹⁰⁾、④市町村の基本構想に示す目標所得水準を達成している農業者などとされたが⁽¹¹¹⁾、これは、食料・農業・農村基本計画において示された担い手の範囲とおおむね一致する⁽¹¹²⁾。

これらの中心経営体に位置付けられる担い手の動向を見ると、認定新規就農者については増加傾向にあり、集落営農組織や農業経営の法人化が進んでいるものの、担い手の大宗を占める認定農業者については、減少、高齢化が進行している（表 5）。

認定農業者は、制度創設以来一貫して増加してきたが、高齢化等のため 5 年間の経営改善計画の計画期間が終了した後に再認定申請を行わない者が新規認定者数を上回ったことから⁽¹¹³⁾、平成 22（2010）年の 249,376 経営体⁽¹¹⁴⁾をピークに、平成 23（2011）年から減少に転じた⁽¹¹⁵⁾。その後、平成 27（2015）年から平成 28（2016）年にかけて経営所得安定対策の加入者要件の見直し等を要因として増加した⁽¹¹⁶⁾ものの、平成 29（2017）年以降、再度減少に転じ、令和 2（2020）年は 233,806 経営体となっている。法人、共同申請⁽¹¹⁷⁾を除いた認定農業者のうち 65 歳以上の割合は、人・農地プラン創設当時の平成 24（2012）年で 17.5%であったところ、令和 2（2020）年では 38.9%と増加している。

こうした状況を踏まえ、検討が進められている農地所有適格法人の出資規制緩和⁽¹¹⁸⁾が企業

(109) 「農業経営基盤強化促進法の基本要綱」（農林水産省経営局長通知 平成 24 年 5 月 31 日 24 経営第 564 号）p.6. 農林水産省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<https://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_pn_print/info:ndljp/pid/3727336/www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/pdf/NDL_WA_pn_240614_tuuti.pdf>; 「農業経営基盤強化促進法の基本要綱」（農林水産省経営局長通知 令和 3 年 4 月 1 日 2 経営第 3412 号（改正））p.6. 農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/attach/pdf/seido_ninaite-113.pdf>

(110) 特定農業団体（農業経営基盤強化促進法に基づき、地域の農地の 3 分の 2 以上を農作業受託により集積する相手方として地域の地権者の合意を得た任意組織）その他の委託を受けて農作業を行う組織（地域における農地の利用の集積を確実に行うと見込まれること、農業経営を営む法人となることが確実であると見込まれること等の要件を満たすものに限り、法人を除く。）

(111) 「人・農地プランの具体的な進め方について」前掲注(46), p.4. なお、末尾の「など」に該当する者、すなわち上記の 4 類型に該当しないケースについては極めて限定的であるとし、こうした農業者に農地の利用集積・集約化を行っていかうという取組がある場合には、市町村は、まずそのような農業者が認定農業者になる方向で、基本構想の目標所得水準を地域の実情に合わせて再検討すること等が求められている。「人・農地プランの実質化に関する Q&A」2021.4.1, pp.5-6. 農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/hito_nouchi_plan-59.pdf>

(112) 「食料・農業・農村基本計画」前掲注(49), p.39; 「食料・農業・農村基本計画」前掲注(48), p.40.

(113) 農林水産省「認定農業者の認定状況等（平成 23 年 3 月末現在）」2012.3.27. <https://www.maff.go.jp/j/ninaite/n_ninteizyokyo/attach/pdf/h2303_kouhyou-1.pdf>

(114) 農林水産省経営局経営政策課「[認定農業者、特定農業法人、特定農業団体の認定状況]（平成 22 年 3 月末現在）」2010.12.2. <https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/ninteizyokyo/pdf/h2203_kouhyou.pdf>

(115) 同上

(116) 農林水産省「平成 28 年度 食料・農業・農村の動向 平成 29 年度 食料・農業・農村施策」前掲注(50), p.145.

(117) 農業経営改善計画の認定申請者が全て同一の世帯に属し、家族経営協定等の取決めが締結され、遵守されている等の事項が確認される場合に複数の者による計画認定の申請（共同申請）が認められる（例：①夫婦、②世帯主とその子、③夫婦とその子等）。「農業経営基盤強化促進法の基本要綱」（農林水産省経営局長通知 平成 24 年 5 月 31 日経営第 564 号）前掲注(109)

(118) 農業を営む法人が農地を所有するためには、農地法に定める一定の要件を満たす必要があり、その要件を満た

参入とともに地域農業にどのようなインパクトを与えるのかについて、十分見極めつつ、地域農業における担い手ないし人・農地プランに位置付ける中心経営体の在り方を明確にしていくことが求められる。

表5 農業者・農地関係基本指標

年	平成 24 (2012)	25 (2013)	26 (2014)	27 (2015)	28 (2016)	29 (2017)	30 (2018)	31 (2019)	令和 2 (2020)	3 (2021)
販売農家 (万戸)	150.4	145.5	141.2	133.0	126.3	120.0	116.4	113.0	102.8	
認定農業者 (経営体)	237,522	233,386	231,101	238,443	246,085	242,304	240,665	239,043	233,806	
うち 65 歳以上 (%)	17.5	20.7	23.1	26.7	30.1	32.5	35.2	37.3	38.9	
集落営農	14,742	14,634	14,717	14,853	15,134	15,136	15,111	14,949	14,832	14,490
うち法人	2,593	2,916	3,255	3,622	4,217	4,693	5,106	5,301	5,458	5,564
農地所有適格法人	12,817	13,561	14,333	15,106	16,207	17,140	18,236	19,213	19,550	
リース方式参入法人	1,426	1,734	2,029	2,344	2,676	3,030	3,286	3,669		
新規就農者	56,480	50,810	57,650	65,030	60,150	55,670	55,810	55,870	53,740	
うち 49 歳以下	19,280	17,940	21,860	23,030	22,050	20,760	19,290	18,540	18,380	
認定新規就農者	—	—	—	—	6,140	8,914	10,715	11,915	11,397	
耕地面積 (万 ha)	454.9	453.7	451.8	449.6	447.1	444.4	442.0	439.7	437.2	434.9
担い手農地集積率 (%)	47.9	48.8	48.7	50.3	52.3	54.0	55.2	56.2	57.1	58.0

- * 販売農家数、集落営農数、新規就農者数は各年の2月1日現在、認定農業者数、認定新規就農者数、担い手農地集積率は3月末現在、農地所有適格法人数は1月1日現在、リース方式参入法人数は12月末現在、耕地面積は7月15日現在の数値である。
 - * 認定農業者数は、農業経営改善計画の認定数及び特定農業法人で認定農業者とみなされている法人の数の合計である。
 - * 認定新規就農者制度は、平成26(2014)年度から農業経営基盤強化促進法に基づく制度として開始されたものであり、認定状況については平成28(2016)年3月末現在以降のデータが公表されている。
 - * 本稿執筆時点(令和3(2021)年12月24日)で公表されていない数値は空欄とした。
- (出典) 農林水産省「農林業センサス」; 同「農業構造動態調査」; 同「認定農業者の認定状況」; 同「集落営農実態調査」; 同「新規就農者調査」; 同「認定新規就農者の認定状況」; 同「耕地及び作付面積統計」; 同「農地中間管理機構の実績等に関する資料」; 同「農林水産省経営局調べ」を基に筆者作成。

また、中心経営体の離農に備え、人・農地プラン等を通じて地域の合意形成が図られた場合には、地域の農地を一括して農地中間管理機構に貸し出す方式⁽¹¹⁹⁾を推進すべきとの政策提案

した法人を「農地所有適格法人」という。農地所有適格法人は、農業関係者が総議決権の過半を占めることを要件の一つとしているが、「関連施策の見直し」において、「地域に根差した農地所有適格法人が、地元の信頼を得ながら実績をあげ、さらに農業の成長産業化に取り組もうとする場合、農業関係者による農地等に係る決定権の確保や農村現場の懸念払拭措置を講じた上で、出資による資金調達を柔軟に行えるようにする。」とされている。これに関し、政府・与党は、農地法の規制は維持した上で、例外的に、①認定農業者としての5年以上の実績、②人・農地プランへの位置付け、③経営計画の作成などの複数要件を満たした法人が希望する場合に、農林水産大臣が農業関係者以外に過半の出資を認めるという仕組みを検討している旨の報道があったが、懸念払拭措置などの検討を継続し、令和4(2022)年の通常国会への法改正を見送ることとされた。「農地所有法人農家外の出資割合過半認める特例検討 農水省 与党内には慎重論」『日本農業新聞』2021.12.4; 「農地所有法人の出資緩和 次期国会見送りへ 政府・自民」『日本農業新聞』2021.12.21; 「政府・自民 人・農地プラン法定化 見直し方針 「目標地図」策定促す」『日本農業新聞』2021.12.21; 「人・農地など関連施策の見直しについて」前掲注86, p.8. なお、梶原 前掲注76, pp.62-63 参照。

(119) 可知祐一郎「農地中間管理事業をフル活用「地域まるっと中間管理方式」とは」『季刊地域』37号, 2019.Spr., pp.110-113.

がなされている⁽¹²⁰⁾。既にこの方式を活用した取組が見られるところであり⁽¹²¹⁾、その動向を注視していく必要がある。

(2) 担い手以外の多様な経営体

「関連施策の見直し」では、中心経営体というキーワードは使用されておらず、人・農地プランにおいて、「農地を将来にわたって持続的に利用すると見込まれる人」として多様な経営体等を認定農業者等とともに積極的に位置付け、その利用を後押しするとしている⁽¹²²⁾。多様な経営体等の例として、「持続的に農地利用を行う中小規模の経営体、作業・機械を共同で行う等しつつ農業を副業的に営む半農半X⁽¹²³⁾の経営体など」を掲げている。

「半農半X」については、令和2(2020)年策定の食料・農業・農村基本計画において、農村の魅力の発信のための施策の中で、農村で副業・兼業などの多様なライフスタイルを実現するための働き方として位置付けられ、デュアルライフ(二地域居住)を実践する者等とともにこれを増加させるための方策を示すこととされている⁽¹²⁴⁾。「関連施策の見直し」において、人・農地プランに農地を持続的に利用すると見込まれる人として位置付けられることとされたことにより、「半農半X」は、農政上、多様かつ重要な役割を担うものとされた。

担い手以外の経営体を農地利用の主体として積極的に位置付けることについては、認定農業者の減少・高齢化等に対処したものと考えられる一方、これまでの担い手への農地集積目標との整合性が問われ⁽¹²⁵⁾、担い手への政策支援を集中してきた従来路線を緩めるとの否定的な見方もある⁽¹²⁶⁾。さらには、累次の制度改正により農業外の企業参入を進めてきたこと⁽¹²⁷⁾との政策整合性あるいは多様な農業経営の意義についても、議論が求められよう。

他方、リスクヘッジの観点から「半農半X」を多様な新規就農の一つのルートと位置付け、ここから本格的な専業農業経営、担い手へと発展していく端緒とするため、半農半X人口を増やすべきとの指摘がある⁽¹²⁸⁾。こうした就農ルートの多様化に対処した新規就農支援策の構築も検討課題となる。

また、担い手以外の経営体の積極的な位置付けに伴い、担い手と担い手以外の経営体との農地利用の競合を回避する仕組みが必要となる。こうしたことなどから、地域の実情や特性を踏まえた多様な農地利用を推進するとの考え方の下、荒廃地を含めた農用地区域の用途区分の詳

(120) 「新たな時代の農業・農村の活性化に向けた政策提案」前掲注(65)

(121) 「「地域まるっと中間管理方式」やってみた!—人・農地プランの見直しもスムーズに一福井県小浜(おばま)市・(一社)太良庄(たらのしょう)荘園の郷—」『季刊地域』39号, 2019.Aut., pp.88-91; 「3000年続いたむらを守るための2本柱 地域まるっと中間管理方式と自給家族—愛知県豊田市・一般社団法人押井営農組合—」『季刊地域』41号, 2020.Spr., pp.96-101.

(122) 令和4年度予算概算決定中、人・農地プランの策定に必要な取組を支援する「人・農地将来ビジョン確立・実現支援事業」においても同様である。「人・農地将来ビジョン確立・実現支援事業」前掲注(66)

(123) 塩見直紀氏が平成7(1995)年頃から提唱しているコンセプトで、「天の意に沿って小さく暮らし、天与の才を世に活かす生き方、暮らし方」、「小さな農業で食べる分だけの食を得て、ほんとうに必要なものだけを満たす小さな暮らしをし、大好きなこと、やりたいこと、なすべきことをして積極的に社会にかかわっていくこと」、「半自給的な農業とやりたい仕事を両立させる生き方」をいう。塩見直紀『半農半Xという生き方 決定版』(ちくま文庫)筑摩書房, 2014. pp.18-19, 26.

(124) 「食料・農業・農村基本計画」前掲注(49), p.62.

(125) 「担い手への農地集積 8割目標見直しも? 中小も受け手に 政府新方針と整合性論点」『日本農業新聞』2021.7.8.

(126) 「曖昧な信任 岸田農政 迫る課題 中 農地施策転換点 「多様性」どう具現化」『日本農業新聞』2021.11.4.

(127) 梶原 前掲注(76), pp.43-58.

(128) 塩見直紀「リスクヘッジとしての半農半Xの新たな意義」『日本農業年報』66号, 2021.5, p.241.

細設定により、取組を誘導していくことが必要との考え方もある⁽¹²⁹⁾。なお、令和3(2021)年12月に公表された「人・農地など関連施策の見直しについて」は、受け手のいない農地について、地域の関係者の話し合いを促進し、持続可能な利用を図るため、「農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律」(いわゆる「農山漁村活性化法」)。平成19年法律第48号)において、農用地の保全を図る事業(放牧等の粗放的管理、鳥獣緩衝帯の整備、林地化等)等を実施しようとする農林漁業団体等がJAや農業委員会、土地改良区等の地域の関係者と連携しつつ、活性化計画の作成を地方自治体に提案できる仕組み等を導入し、併せて、地域の農業者等の意向を踏まえ、市町村による土地の詳細な用途(有機農業、放牧等)の指定を可能とする仕組みを導入するとの対応方向を示している⁽¹³⁰⁾。

平成25(2013)年12月に策定された「農林水産業・地域の活力創造プラン」において、「農林水産業を産業として強くしていく政策(産業政策)と、国土保全といった多面的機能を発揮するための政策(地域政策)を車の両輪」とすることがうたわれ⁽¹³¹⁾、今日に至っているが、今般の施策の見直しは、担い手(産業政策)と担い手以外の多様な経営体(地域政策)を車の両輪として、農地の持続的利用を確保し、地域農業の振興を図ろうとするものと見ることもできる。

このように、人・農地プランに位置付ける経営体の多様化は、関連する政策の見直しを促すとともに、車の両輪農政を一層深化させる端緒ともなり得ると考えられる。

おわりに

人・農地プランは、平成24(2012)年の取組開始から10年となる中、その基本的枠組みを維持しつつ、地域住民への理解の浸透を図り、担い手以外の経営体を認定農業者等とともに同プランに積極的に位置付けることとする等、大きく見直されようとしている。

これについて、農地の荒廃化、農業者の減少を契機に、人・農地プランを拡充して農地の利用・管理の手法を追加するという政策のみでは展望が見いだせず、農政全体に関わる視点を変えなければならないとの見解がある⁽¹³²⁾。人・農地プラン等の施策の見直しを地域の実情に応じた農政への静かな転換と捉えつつ、半農半X等への支援方策が現時点では明確化されていないことや基本法第22条が「専ら農業を営む者等による農業経営の展開」を図るための施策を講ずることとしていることも踏まえ、施行から20年を経過した基本法の見直しの議論が必要であるとの指摘もある⁽¹³³⁾。

また、人・農地プランに係る話し合いを農地集積のみに収束させるのではなく、地域の創造的

(129) 「新たな時代の農業・農村の活性化に向けた政策提案」前掲注(105) この政策提案では、具体的な用途の区分として、高生産農業区域、有機農業区域、家畜放牧区域、市民農園区域、半農半X区域、環境・景観保全区域、獣害防護区域等を例示している。

(130) 「人・農地など関連施策の見直しについて」前掲注(86), p.14.

(131) 農林水産業・地域の活力創造本部「農林水産業・地域の活力創造プラン」2013.12.10, p.2. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/plan-honbun.pdf>>

(132) 神山安雄ほか「座談会 人・農地政策の見直しをめぐる」『農村と都市をむすぶ』71巻11号, 2021.11, pp.34-35.

(133) 「現場からの農村学教室<215> テーマ 新農村政策の意義「両輪農政」の定着を 小田切徳美 明治大学農学部教授/同大学院農学研究科長」『日本農業新聞』2021.7.18.

な目標設定につなげていくことが望ましいとの意見がある⁽¹³⁴⁾。

これらを踏まえつつ、人・農地プランを始めとする関連施策の見直しと話合いの蓄積を契機として、集落機能の今日的意義を再確認し、今後の農業・農村政策の枠組み全体について議論を深めていくことが求められている。

(かじわら たけし)

(本稿は、筆者が農林環境調査室在職中に執筆したものである。)

(134) 豊田ほか 前掲注(99), p.265.

別表 人・農地プラン関係年表

年	月	事項
平成 21 (2009)	9	○民主党を中心とした連立政権発足
平成 22 (2010)	3 4 10 11	○「食料・農業・農村基本計画」閣議決定 ○戸別所得補償モデル事業実施 ○菅直人総理、TPP 参加検討を表明 ○「包括的経済連携に関する基本方針」閣議決定 ○食と農林漁業の再生実現会議開催
平成 23 (2011)	3 4 8 9 10 12	○東日本大震災 ○農業者戸別所得補償制度本格実施 ○食と農林漁業の再生実現会議「我が国の食と農林漁業の再生のための中間提言」取りまとめ ○平成 24 年度農林水産予算概算要求 地域農業マスタープラン関係予算を要求 ○食と農林漁業の再生実現会議「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」決定 ○平成 23 年度第 4 次補正予算閣議決定 (H24.1 国会提出、H24.2 成立)、平成 24 年度予算閣議決定 (H24.1 国会提出、H24.4 成立) 地域農業マスタープラン関係予算を措置 ○農林水産省「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」に関する取組方針」公表 「地域農業マスタープランの策定」を掲げる
平成 24 (2012)	1 2-4 12	○農林水産省「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」に係る地方ブロック会議開催 説明資料に「人・農地プラン (地域農業マスタープラン)」「人・農地プラン」の呼称初出 ○人・農地プランの取組の開始 ○衆議院議員総選挙 自公連立政権復活
平成 25 (2013)	6 9 12	○「日本再興戦略」閣議決定 今後 10 年間で担い手への農地 8 割集積を明記 ○規制改革会議「農地中間管理機構 (仮称) の創設に関する規制改革会議の意見」 ○農地中間管理事業法案 (10 月国会提出)、修正の上成立、法律公布 ○「農林水産業・地域の活力創造プラン」決定 (以後、累次改訂)
平成 26 (2014)	3	○農地中間管理事業法施行
平成 27 (2015)	3	○「食料・農業・農村基本計画」閣議決定 「人・農地プランの活用」を明記
平成 28 (2016)	4	○改正農業委員会法施行 (H27.9 公布) 農地利用最適化推進委員を新設
平成 30 (2018)	11	○農林水産省「農地中間管理事業の 5 年後見直し等について (取りまとめ)」公表
平成 31/ 令和元 (2019)	5 6 11	○農地中間管理事業法等改正法案 (2 月国会提出) 成立、法律公布 ○農林水産省「人・農地プランの具体的な進め方について」等通知 ○農地中間管理事業法等改正法施行
令和 2 (2020)	3 6	○「食料・農業・農村基本計画」閣議決定 「人・農地プランの実質化の推進」を明記 ○農林水産省「新型コロナウイルス感染症の影響下における人・農地プラン実質化の推進について」通知
令和 3 (2021)	5 12	○農林水産省「人・農地など関連施策の見直しについて (取りまとめ)」公表 ○農林水産省「人・農地など関連施策の見直し」について、施策の対応方向を加えて取りまとめ、公表 人・農地プランを市町村が策定する計画として法定化する旨明記

(出典) 農林水産省資料、内閣府資料、国会会議録等を基に筆者作成。