



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	農地保有合理化事業の利用実態に関する事例分析：北海道水田地帯を対象として
Author(s)	東山, 寛
Citation	農業経営研究, 21, 133-157
Issue Date	1995-02
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/36509
Type	departmental bulletin paper
File Information	21_133-158.pdf



農地保有合理化事業の利用実態に関する事例分析

－北海道水田地帯を対象として－

東山 寛

1. 課題と分析視角
 - 1) 農地流動化政策における農地保有合理化事業の位置
 - 2) 北海道における農地保有合理化事業の実績と特徴
 - 3) 課題と分析視角
2. 市町村における農地保有合理化事業の利用実態
 - 1) 事例地域における農地保有合理化事業の利用実績
 - 2) 事例地域における農地保有合理化事業の運用実態
3. 市町村における農地保有合理化事業の推進体制と問題点
 - 1) 事例地域における農地保有合理化事業の推進体制
 - 2) 事例地域における農地保有合理化事業実施をめぐる諸問題
4. 市町村レベルからみた農地保有合理化事業の推進上の課題

1. 課題と分析視角

1) 農地流動化政策における農地保有合理化事業の位置

近年、農地流動化政策において農地保有合理化事業（以下、単に事業と称する）の位置づけが高まってきていることが注目される。周知のように、1994年8月に公表された農政審議会『新たな国際環境に対応した農政の展開方向』は「過去10年間の実績の2～3倍に相当する農地の流動化を見込む必要がある」として農地流動化の加速的推進を打ち出した。さらに、この農政審報告を踏まえて公表された緊急農業農村対策本部「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策大綱」（1994年10月25日）では、「経営転換を図ろうとする者の農地の担い手への円滑な利用集積を図るため、都道府県農地保有合理化法人の農地の中間保有・再配分機能が十分発揮できるよう農地売買等事業を拡充強化する」ことが銘記されている。

その具体的な施策としてはまず第1に現行の農地保有合理化促進特別事業の特別枠として新たに「経営転換タイプ」が設けられたことが挙げられる（註1）。この事業の趣旨は「経営転換により規模縮小を図る農家等の保有地を機動的に買入れることができるよう、農地売買等事業において特別枠を設けるとともに、これに応じた農地保有合理化法人の経営基盤の強化を図ることにより、農地保有合理化事業を活用した農地の担い手への集積の一層の促進を図る」ことであり、実施期間は1995～2000年度とし、買入資金枠として200億円が予定されている。この事業の最大の特色は「経営転換農地を担い手におおむね5年以内に時価で売り渡す」ところにあり、買入価格と時価との差額の補填は別に「農地保有合理化法人機能強化事業」を設け、これに25億円の予算措置がなされている（註2）。従って、公社の保有期間内において平均12.5%の地価下落までは対応可能な仕組みとなっていると言える。

第2に税制面での優遇措置であり（註3）、具体的には農地保有合理化法人に農地等を譲渡した場合に譲渡所得税の特別控除を現行の800万円から1,500万円に引き上げたことが挙げられる。この施策は「認定農家への農地集積」をはかることが目的とされ（註4）、ウルグアイラウンド関連4法案の一貫である農業経営基盤強化促進法の一部改正によって法制化措置がなされることとなった（註5）。

2）北海道における農地保有合理化事業の実績と特徴

周知のように、北海道農業開発公社（以下、単に公社と称する）は全国の都道府県農地保有合理化法人の中でも最大の実績を有しており、表1に示すように全国の入実績に占めるシェアは毎年度およそ5割～6割を占めている。さらに、表1によって近年の北海道における農地保有合理化事業の実施状況の中に次の2つの特徴を見ることができる。

第1に、買入面積に占める農地の割合が1983年以降一貫して高まる傾向にあり、最近では8～9割を占めるまでになっていることである。このことは北海道においても全国的な趨勢と軌を一にして、草地開発事業の後退に伴う「未墾地から既墾地へ」という展開を遂げてきていることを示すものである（註6）。

第2に、買入の対象が既墾地に移るなかで、地目別にみると1988年以降、水田の買入実績が顕著に伸びてきていることが注目される（註7）。買入面積に占める水田のシェアは最近では3割弱に達していると共に、農地移動における事業利用率もおよそ3分の1に及んでいる（註8）。

しかしながら第3に、こうした事業の実施状況には地域的な偏りが存在することを指摘しておきたい。図1は水田地帯における1988年以降の売買移動とそれに占める事業利用のシェアを市町村レベルで見たものである。おおむね農地流動化

表1 農地保有合理化事業による農用地等の買入実績の累年動向

年度	全 国	北海道	うち 農 地	うち 田	うち 畑	北海道 のシェア	事業の地目構成				農地移動に対する 事業利用率		
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	B/A	C/B	D/B	E/B		農地	田	畑
	ha	ha	ha	ha	ha	%	%	%	%		%	%	%
1970	2,697	2,070	...	...	...	76.7	...	...	...		...	...	...
71	6,848	4,348	...	...	...	63.5	...	...	...		...	...	...
72	7,830	3,271	1,304	45	1,259	41.8	39.9	1.4	38.5		4.0	0.8	4.7
73	9,141	4,395	2,249	518	1,731	48.1	51.2	11.8	39.4		6.4	6.6	6.4
74	8,077	3,146	1,995	126	1,869	38.9	63.4	4.0	59.4		8.4	2.2	10.9
75	8,312	3,240	1,734	261	1,473	39.0	53.5	8.1	45.5		10.4	5.7	12.2
76	10,765	5,619	1,679	143	1,536	52.2	29.9	2.5	27.3		14.8	6.9	17.0
77	12,380	7,495	2,179	52	2,127	60.5	29.1	0.7	28.4		18.4	3.3	21.3
78	9,175	4,747	2,333	60	2,273	51.7	49.1	1.3	47.9		24.6	21.5	25.1
79	7,056	3,735	1,145	5	1,140	52.9	30.7	0.1	30.5		32.9	12.1	36.2
1980	7,228	3,194	1,064	5	1,059	44.2	33.3	0.2	33.2		14.9	8.8	15.9
81	5,690	2,639	1,018	101	917	46.4	38.6	3.8	34.8		17.8	7.7	19.8
82	7,887	4,065	1,348	100	1,248	51.5	33.2	2.5	30.7		22.0	5.8	25.5
83	7,415	4,209	1,410	150	1,260	56.8	33.5	3.6	29.9		22.4	7.6	25.9
84	7,453	4,242	1,837	158	1,679	56.9	43.3	3.7	39.6		25.8	5.4	31.5
85	6,338	3,349	1,871	155	1,716	52.8	55.9	4.6	51.2		22.9	5.5	27.6
86	5,978	3,191	2,059	211	1,848	53.4	64.5	6.6	57.9		24.8	10.6	29.3
87	5,903	3,298	2,269	337	1,932	55.9	68.8	10.2	58.6		30.0	14.4	35.1
88	6,168	3,839	2,438	718	1,720	62.2	63.5	18.7	44.8		33.7	33.8	33.7
89	6,135	3,684	3,155	997	2,158	60.0	85.6	27.1	58.6		31.2	34.2	30.3
1990	6,131	3,701	3,098	1,028	2,070	60.4	83.7	27.8	55.9		36.0	37.5	35.5
91	...	4,011	3,616	988	2,628	...	90.1	24.6	65.5		35.5	35.2	35.6

- 註1) 全国の実績は全国農地保有合理化協会『農地保有合理化促進事業20年の歩み』(1991年) PP.79~80より算出。
- 2) 北海道の実績は北海道農業開発公社『農地保有合理化促進事業実績表』(平成6年3月31日現在) PP.3~5より引用。
- 3) 北海道の田・畑の実績は堀口健治「北海道にみる水田の農地流動化・地価の状況と農地保有合理化法人」(農政調査委員会『多様な経営体と農地の利用調整<農業の基本問題に関する調査研究報告書20>』1994年所収) P7の表から引用。農地は田と畑を合計して算出した。原資料は北海道農業開発公社の業務資料である。
- 4) 農地移動に対する事業利用率は買入・売渡面積の合計を『北海道農地年報』による各年次(暦年)の自作地の有償所有権移転面積で除して算出。

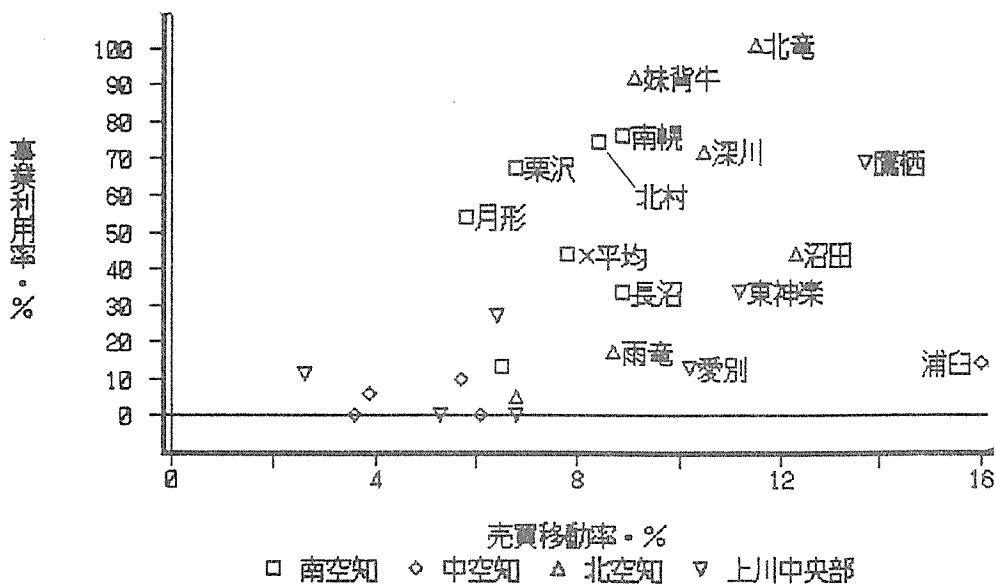


図1 水田地帯における事業利用の地域差

- 註1) 空知・上川中央部の水田率がおおむね80%以上(1990年センサス)の市町村について図示した。
- 2) 事業実績は1988年度～1992年度までの累計値であり、北海道農業開発公社『農地保有合理化事業実績表』より算出。特別事業(利用増進事業関連)、担い手事業、中山間事業の買入・売渡面積の合計値である。
- 3) 売買移動率は『北海道農地年報』による各市町村の1988年～1992年までの自作地の有償所有権移転面積の累計値を経営耕地総面積(1990年センサス)で除して算出。
- 4) 事業利用率は事業実績を自作地有償所有権移転面積で除して算出。ただし、事業実績は年度カウント、自作地有償所有権移転面積は暦年カウントであるため事業利用率が100%を超える市町村があることに注意されたい。

（売買）の進展度合いが相対的に低位な地域において事業利用率が低いという傾向が認められるが、売買移動が相対的に進んでいる地域においても事業利用率にはかなりのばらつきが見て取れる。こうした違いをもたらす背景として、市町村の関係機関の農地保有合理化事業に対する取り組み体制が重要であることが指摘されているが（註9）、現実の事業実施に際してはこうした市町村の個別的な事情が強く反映していることが推察される。

3）課題と分析視角

本稿は、今後の北海道水田地帯の農地移動において農地保有合理化事業の利用がよりいっそう重要なウェイトを占めるという認識に立って、事業を積極的に導入している典型的な市町村における事業利用の実態分析を通じて、市町村レベルからみた農地保有合理化事業の推進上の課題を明らかにすることを目的とする。

対象地域として南空知の大規模水田地帯の典型である北村を取り上げる。北村は1988年から農地保有合理化事業を導入しているが、前掲図1に示すように北海道の水田地帯の中でも事業実施率が高い地域に属している。本稿ではまず第1に、北村における事業利用の実態を農業委員会における事業の運用実態を中心に検討し、第2に北村における事業の推進体制とそれが抱える問題点について検討する。以上の分析結果を踏まえて、最後に一市町村の事例分析ではあるが、市町村レベルからみた農地保有合理化事業を推進する上での課題整理をおこなう。

2. 市町村における農地保有合理化事業の利用実態

1）事例地域における農地保有合理化事業の利用実績

事例地域として取り上げる北村は1988年から農地保有合理化事業を導入している。表2は1988年～1993年の6年間の実績を示したものであるが、これによって北村における事業利用の実績に現れている特徴的な点を指摘しておく。

まず第1に事業メニューについてであるが、北村では特別事業、担い手事業、中山間事業の3つのメニューが導入されており、買入実績を見ると中心となっているのは特別事業と担い手事業であることが見て取れる。また、制度上は1991年からスタートした中山間事業は1993年から利用が開始されているが、これは北村がこの年になって「中山間地域指定」を受けたことによっている。

第2に事業利用率について見ると、6年間の累計値では件数比で52%、面積比で70%と極めて高水準であり、面積比で8割強に達する年次も見受けられる。

第3に1件当たり買入面積について見ると、6年間の累計値の平均では4.5ha

表2 北村における農地保有合理化事業の売買実績

(単位：件、ha、%)

		1988	1989	1990	1991	1992	1993	累 計
合 計	件 数	2	10	18	25	24	65	144
	面 積	12.4	72.1	54.7	120.7	91.2	199.9	551.1
買 入	件 数	2	10	6	19	18	44	99
	面 積	12.4	72.1	35.0	100.2	69.4	153.6	442.7
	特 別 事 業 件 数	2	5	4	11	12	23	57
	面 積	12.4	27.8	19.6	41.0	35.0	55.1	190.9
	担い手事業 件 数	—	5	2	8	6	10	31
	面 積	—	44.3	15.4	59.2	34.5	59.1	212.4
中山間事業	件 数	—	—	—	—	—	11	11
	面 積	—	—	—	—	—	39.5	39.5
売 渡	件 数	—	—	12	6	6	21	45
	面 積	—	—	19.7	20.6	21.8	46.3	108.3
1件当り買入面積		6.2	7.2	5.8	5.3	3.9	3.5	4.5
特 別 事 業		6.2	5.6	4.9	3.7	2.9	2.4	3.3
担い手事業		—	8.9	7.7	7.4	5.7	5.9	6.9
中山間事業		—	—	—	—	—	3.6	3.6
自作地有償移動	件 数	29	37	28	53	48	83	278
	面 積	60.9	129.0	67.7	180.9	118.3	233.5	790.3
1件当り移動面積		2.1	3.5	2.4	3.4	2.5	2.8	2.8
事業利用率	件数比	6.9	27.0	64.3	47.2	50.0	78.3	51.8
	面積比	20.4	55.9	80.7	66.7	77.1	85.6	69.7

註1) 事業実績は北村農業委員会業務資料を集計・作成。年次は暦年である。

2) 件数は売り手に即してカウントした。

3) 自作地有償移動は1988～1992年までは『北海道農地年報』各年次、1993年は北村農業委員会業務資料による。

4) 表示した事業メニューは1993年8月から一本化されているが、ここでは旧来の名称を用いている。

に達しており、自作地有償移動の平均 2.8haを上回る大面積の移動がなされている。とりわけ担い手事業による 1 件当たり買入面積が大きく、事業利用による 1 件当たり移動面積の大きさをもたらしている。

2) 事例地域における農地保有合理化事業の運用実態

(1) 農地保有合理化事業による権利移転の流れ

次に図 2 によって、農地保有合理化事業が実施される際の権利移転の流れを概観しておきたい。北村においては事業実施は大きく言って以下の 5 つのステップからなっている。

まず第 1 に農業委員会によるあっせんがおこなわれ、後掲した参考資料 1 及び 2 に記載されている事項が取り決められる。また、事業を利用する場合はその仕組みについての説明がなされ、あっせんの過程の中に事業導入が定着していることが指摘できる。

第 2 にあっせん終了後ただちに農業委員会事務局が公社に対して事業申請をおこなうが、当該年度の中で事業が利用可能かどうかは定かではないため、暫定的に売り手と買受け予定者との間で短期の賃貸借契約が結ばれる。

第 3 に事業実施が決定されると公社が売り手から農地買入をおこない、対価を入金する。その際の所有権移転に関わる登記事務は地元農業委員会への嘱託登記となっている（費用負担は公社）。

第 4 に公社と買受け予定者との間で、後述するように使用貸借または賃貸借契約が結ばれる（註10）。この期間が公社の中間保有期間となるが、期間中の固定資産税は公社が負担することとなっている。

第 5 に保有期間が終了すると買受け予定者への売渡しがおこなわれ、事業に関わる権利移転が完結することとなる。

(2) 農地保有合理化事業の仕組みと運用実態

次に、表 3 によって特別事業、担い手事業、中山間事業のメニューごとに事業の仕組みと北村における運用実態について述べることにしたい。

①対象物件（買入面積要件）

まず買入面積要件については、特別事業・担い手事業では「基準面積」を超えること、中山間事業では「おおむね 3 ha」を超えることとなっている（註11）。基準面積は、北海道農業開発公社が全道市町村について市町村の平均経営面積を基準にして算定しており、北村は1994年で 4.9haとなっている（註12）。

次に買入面積要件に関する北村における運用実態を見ると、まず特別事業ではとくに買入面積要件は設けられていない。これは特別事業の実施要綱において、農業経営基盤強化促進法第12条第3項（市町村による「農業経営改善計画」の認

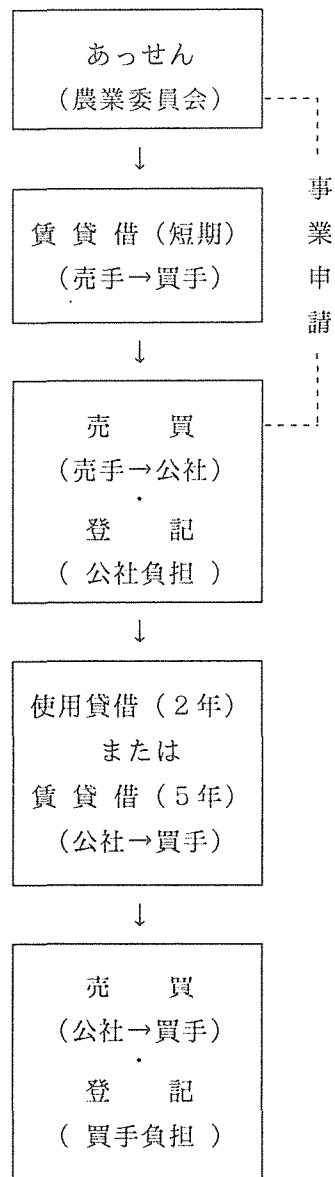


図2 北村における農地保有合理化事業に関わる権利移転の流れ

- 註1) 北村農業委員会事務局からの聴き取りによって作成。
- 2) 買手とあるのは最終的に公社から売渡しを受ける買受け予定者である。
- 3) 登記事務は農業委員会事務局への嘱託登記となっている。
- 4) 公社保有期間中の固定資産税は公社負担となっている。

表3 北村における農地保有合理化事業の運用実態（1994年、上段：北海道農業開発公社、下段：北村農業委員会）

	特別事業（事業関連タイプ）	担い手事業（担い手育成タイプ）	中山間事業（担い手育成タイプ）
①対象物件	農用地（基準面積を越えること）	農用地（基準面積を越えること）	農用地（おおむね3ha以上の面積を越えること）
	特になし	7ha以上	2.4ha以上
②売渡等相手の要件	権利取得後の経営面積が目標面積を越えること	権利取得後の経営面積が目標面積を越えること	権利取得後の経営面積が基準面積を越えること
	同上（基準面積 4.9ha／目標面積 7.7ha）	同上（基準面積 4.9ha／目標面積 7.7ha）	同上（基準面積 4.9ha）
③保有期間	おおむね3年以内	原則5年以内	
	2作期間	5作期間	
④保有期間中の貸借	使用貸借	賃貸借・買入価格の3%	
	○使用貸借（農地法3条） ○農用地流動化積立金（標準小作料相当分） ※原則として農協－公社の契約	○賃貸借（農業経営基盤強化促進法18条） ○小作料・買入価格の3%	
⑤売渡価格	買入価格＋諸経費	原則として買入価格	
	○買入価格＋諸経費（買入価格の2.5%） ※買入価格の1.5%＋0.5%×2年＝2.5% （売渡時に一括賦課） ○農用地流動化積立金は売渡時に農協に返却	○買入価格 ○経営安定対策事業（公社単独事業）の実施 ：小作料・買入価格の3%×5年＝15%→4%相当分：公社経費 1% " ：公社積立（全道プール・災害対策等） 10% " ：経営安定助成金として買手に交付	
⑥諸経費	買入価格×2%	買入価格×2%	
	売手負担：買入価格×2%＋消費税3%	売手負担：買入価格×2%＋消費税3%	
⑦地元 利子助成	（全協資金1/10あり）0.5/10	（連合会資金0.5/10あり）1/10	
	（全協資金あり）村0.3/10、農協0.2/10	（全協資金なし）村1/10、農協0.5/10 （連合会資金なし）村1/10、農協0.5/10	

註）表側各項目の上段は北海道農業開発公社『豊かな農村づくりをめざして 公社事業のあらまし'94』PP.5～6から抜粋して作成。下段は北村における運用実態を示したものであり、北村農業委員会事務局及び北海道農業開発公社道央支所に対する聴き取り調査によって作成。ただし基準面積及び目標面積は北海道農業開発公社「農地保有合理化事業の基準面積、目標面積」（平成6年1月1日改正）による。

定)にもとづく「認定農業者」に売り渡す場合は、買入面積要件が適用されないという例外規定が適用されているためである(註13)。次に担い手事業では、買入面積要件は7ha以上となっており、これは北村独自の基準であり、担い手事業利用に際して極めて高いハードルを課しているものと言える。また、中山間事業では2.4ha以上となっているが、これは「おおむね3ha」の「おおむね」を80%と解釈するという全道統一的な基準である。

北村の農地保有合理化事業利用においては、それぞれの買入面積要件を基準にしてメニュー選択がなされており、先に指摘した担い手事業の1件当たり買入面積の大きさはこのことによるものである(註14)。

②売渡等相手の要件

売渡相手要件には大きく言って年齢要件と面積要件があるが、表3では面積要件のみを載せている。権利取得後の経営面積が特別事業、担い手事業においては「目標面積」を超えること、中山間事業では先述した「基準面積」を超えることとなっている。「目標面積」についても同様に公社が算定しており、北村は7.7haとなっている。売渡相手要件の北村における運用もこの全道基準に即したものとなっており、大規模水田地帯である北村においてはこの面積要件は容易にクリアできる水準であると言える。

③保有期間

公社の中間保有期間は特別事業では「おおむね3年以内」、担い手・中山間事業では「原則5年以内」となっている。実際には、北村も含めて全道統一的に特別事業では2作、担い手・中山間事業では5作を収穫する期間となっている。

④保有期間中の貸借

保有期間中の権利形態は、特別事業では使用貸借、担い手・中山間事業では賃貸借であり、小作料水準は買入価格の3%となっている(註15)。

実際の運用実態について見ると、まず特別事業では農地法3条による公社と買受け予定者との間で使用貸借契約が結ばれると共に、原則的には公社と買受け予定者の所属する農協との間の協議・契約によって毎年(2年間)「農用地流動化積立金」として標準小作料相当額が農協から道公社に支払われる(註16)。北村においてこの金額は中田の標準小作料額に相当する10a当たり22,000円である(参考資料1)。同様に、担い手・中山間事業では、農業経営基盤強化促進法による賃貸借契約が結ばれ、小作料として毎年買入価格の3%が公社に対して支払われる。

⑤売渡価格

買受け予定者への売渡価格は、特別事業では買入価格に諸経費を上乗せしたもの、担い手・中山間事業では「原則として買入価格」となっている。

実際の運用実態について見ると、特別事業では買入価格に加えて公社経費として1.5%+毎年0.5%が上乗せされるが、先述したように実質2年間（2作）の保有期間であるため、諸経費は合計で買入価格の2.5%であり、これは売渡時に一括賦課で徴収される。また、先述した農用地流動化積立金は売渡時に公社から農協へ返却される（註17）。

担い手・中山間事業では、買受け予定者に対して買入価格で売り渡されるが、それと併行して公社単独事業である「担い手確保経営安定対策事業」が実施される。事業実施要領によれば、この事業は「担い手等農業者の初期段階のリスク軽減に寄与する」ことを目的とし、対象事業として(1)生産基盤の整備改良等、(2)生活基盤の整備改良、(3)担い手等農業者の経営の体質強化を図るために、特に必要と認めて行う経営安定助成金の交付、(4)その他、が用意されている。北村におけるこの事業実施においてはすべて「経営安定助成金」の交付が選択されており、保有期間中の支払い小作料総額に当たる買入価格の3%×5年=15%のうち10%に相当する金額が買受け予定者に対して交付されている。

また、買入価格は基本的には北村農業委員会による「あっせん価格」が採用されており、それに対して公社が独自の算定基準（「農用地等の売渡価格算定基準」）と調査結果（基準地の定点観測）をもとにチェックがおこなわれている。

⑥諸経費

売り手から徴収する公社経費は一律に買入価格の2%であり、実際にはこの額に消費税3%が上乗せされる。従って、先の買受け予定者から売渡時に賦課する経費と合わせると、公社経費は特別事業では4.5%（+消費税3%）、担い手・中山間事業では「経営安定助成金」として交付される金額などを差し引けば6%となる（註18）。

⑦地元利子助成

事業で用いる買入れ資金は、国、北海道、全国農地保有合理化協会（全協）、連合会、地元（市町村及び農協）が利子助成をおこない無利子にする仕組みが設けられている（註19）。特別事業では1993年度から国の補助による無利子資金の貸付けの仕組みが廃止され（註20）、その負担率は1994年度で国7/10、道1.5/10、全協1/10、地元0.5/10となっている。また同様に担い手・中山間事業では、原則として全協資金が無く、国7/10、道1.5/10、連合会0.5/10、地元1/10となっている。ただし、全協資金及び連合会助成は一定の資金枠、助成枠の範囲内に限って対応可能とされており年度によってかなり流動的である。

地元負担は市町村と農協の協議によってその負担割合が決められることとなっているが、北村農業委員会からの聴き取りによれば、北村においては特別事業では全協資金対応があり村0.3/10、農協0.2/10、計0.5/10となっているのに対して、

担い手・中山間事業では連合会資金の対応がなされておらず村1/10, 農協0.5/10, 計1.5/10となっている。とりわけ担い手事業は買入面積が相対的に大面積であるため地元負担額が大きくなり、このことは担い手事業の運用において買入面積要件7ha以上という厳しい基準を設けていることと密接に関連しているとみられる。

3. 市町村における農地保有合理化事業の推進体制と問題点

1) 事例地域における農地保有合理化事業の推進体制

先述したように、北村においては1988年から事業が導入されているが、開始に当たっては旧北海北村農協（現いわみざわ農協）のリーダーシップが大きかったとされる（註21）。現在の事業推進は農業委員会が中心となっておこなわれており、公社が作成した事業のパンフレットの使用、及び自身が地域における有力な農家でもある農業委員の口頭によるPRによって事業の積極的な普及活動がなされている。

その際、事業利用の最大のメリットとして宣伝するのは、公社保有期間中における農地の極めて低負担水準での利用が可能であるという点である（註22）。上述したように、特別事業においては公社保有期間中の買受け予定者の実質的な支出は農用地流動化積立金として売渡時に返却される中田小作料額のみであり、公社経費として負担する買入価格の2.5%分は売渡時の一括賦課であり、この部分も融資の対象となっている。また同様に、担い手・中山間事業においては5年間で買入価格の15%に相当する小作料を支払うが、地元ではこの内「10%が戻る」（参考資料1）という理解が支配的であり、これに従えば年平均で地価の1%水準で農地借入ができる勘定となる。この具体的な金額を事業の実施事例をもとに計算したのが表4であるが、特別事業では年間10a当たり6,171円、担い手・中山間事業では5,069円となる。また、公社との賃貸借期間中の小作料支払い額は15,207円であり、標準小作料額をはるかに下回る水準となっている。

農業委員会としてはこの期間中に買受け予定農家が残余の蓄積をはかり、買入れ能力を充実させることを期待しているわけであるが、事業利用は同時にこの保有期間分だけ償還開始を繰り延べる役割も果たしているのである（註23）。またこの意味からすれば、特別事業の農用地流動化積立金と担い手・中山間事業における経営安定助成金とは、農協を介して買受け予定者に残余を意図的に蓄積させるシステムだと言えることができる。

表 4 公社保有期間中の買受け予定者の実質年間負担額

(単位：円／10 a・年、%)

事業名	平	均	最	大	最	小	変動係数
【特別事業】							
①使用貸借期間	農用地流動化積立金 22,000						
②公社経費	6,171		8,125		2,284		14.4
【担い手・中山間事業】							
③賃貸借期間	15,207		18,839		9,823		9.4
④公社経費等	5,069		6,280		3,274		9.4
(参考) 標準小作料	上 田：27,000、中 田：22,000、下 田：18,000						

註) 北村農業委員会業務資料に基づく1988～1993年の公社買入事例(特別事業57事例、担い手・中山間事業42事例)から以下の要領で算出した。

【特別事業】

②公社経費 = 買入価格×2.5%÷2年

【担い手・中山間事業】

③賃貸借期間 = 買入価格×3%

④公社経費等 = 買入価格×5%÷5年

2) 事例地域における農地保有合理化事業実施をめぐる諸問題

(1) 事業の推進主体に関わる問題点

まず第1に、事業利用に伴う村の財政負担の膨張が挙げられる。具体的には上述した地元利子助成への支出であるが、北村においてはこの利子助成は農林水産業費の中の農業委員会費から支出されている。表5はその実績を示したものであるが、利子助成は1993年度にはおよそ800万円に到達しており、報酬に次いで大きな支出項目となっている。さらに、農業委員会費に占めるシェアも年々高まる傾向にあり、農業委員会費を押し上げる主要な要因となっている。また、特別事業への利子助成も1993年度から始まっている。

このことに関連して第2に、北村では農業経営基盤強化資金（スーパーL資金）の利子補給設定において、担い手事業を利用した農地取得に対しては村の利子補給を10年で打ち切ることが決定されたことを述べておきたい。この措置は事業を利用せずに農地取得をおこなった農家と事業を利用して農地を取得した農家との間の不公平感を是正するために取られたという背景がある。打ち切り後の利率は3%となることが現在のところ予想されている。

第3に、農業委員会の事務処理の膨張という問題を指摘しておきたい。事業実施に伴う書類作成はすべて農業委員会事務局の負担となるが、先の権利移転の流れに即して言えば、賃借権もしくは使用賃借権設定に関わる書類作成が2回、所有権移転に関わる書類作成が2回、登記書類の作成が2回と通常のあっせんのみであれば所有権移転と登記の2回で済むのに対して6回の事務処理が要求される。

(2) 事業の仕組みに関わる問題点

第1に、売り手の経費負担の問題が挙げられる。これまでは売り手にとっては事業利用は2%の経費を徴収されるデメリットのみであり、このことが事業利用の妨げとなってきた側面がある。これからは上述したように譲渡所得税面での優遇措置というメリットが付与されたことは評価できよう。

第2に、上述した経営安定助成金への課税問題が挙げられる。これは公社への賃貸借期間中の小作料支払いを単年度で経費として算入していた場合、公社からの売渡時に交付される経営安定助成金が一時所得ないしは雑所得とみなされ課税対象となるという問題である。この点で、農用地流動化積立金は貯金扱いでありそうした問題は今のところ発生していない。

第3に、公社保有期間中に買受け予定農家に不測の事態が生じた際の対応が硬直的であるという点が挙げられる。例えば期間中に買受け予定農家が離農した場合、それまでの積立金部分は次の買受け予定者に引き継がれるという点、また、保有期間中に買受け予定農家の経営状態が悪化した場合、売渡時になって農協が資金貸付をいったんは拒否するという問題が最近になって現れてきている。

表5 北村農業委員会費の費目別支出額の推移

(単位：人、千円、%)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
職 員 数	3	3	3	3	3	3
うち正 職 員	2	2	2	3	3	3
臨時職員	1	1	1	—	—	—
合 計 (A)	11,723	12,749	14,236	16,177	17,757	22,678
報 酬	6,207	6,658	6,988	7,494	7,237	8,068
共 済 費	111	115	118	—	—	—
賃 金	1,069	1,065	917	0	—	—
報 償 費	0	15	36	99	76	178
旅 費	2,542	2,537	2,174	2,744	2,673	3,353
交 際 費	268	269	262	268	297	300
需 要 費	760	603	1,062	1,620	1,734	2,023
役 務 費	—	—	—	2	100	157
使用料及び賃貸料	31	34	27	35	21	19
負担金補助及び交付金	734	1,453	2,652	3,915	5,619	8,579
うち利子助成(B)	8	873	2,031	3,235	5,011	7,947
うち特別事業	—	—	—	—	—	90
利子助成のシェア(B/A)	0.1	6.8	14.3	20.0	28.2	35.0
増分寄与率($\Delta B / \Delta A$)	—	84.3	77.9	62.1	112.4	59.7

註1) 北村農業委員会『平成5年度農業委員会業務概要』P13、北村『北村一般会計歳入歳出決算書』各年度版及び北村農業委員会業務資料によって作成。

2) 増分寄与率は対前年比である。

表 6 北村における農業経営基盤強化資金の利子補給設定状況

資 金 使 途	利子補給年限	利子補給率
農地取得	25年	0.25%
うち担い手事業利用	10年	0.25%
農地等改良・造成	10年	0.25%
農業機械の購入 農業施設の設置	耐用年数内（最大25年）	0.25%

註）北村『農業者認定制度のあらまし＜農業経営基盤強化促進基本構想について＞』（日付なし）P28 より引用。

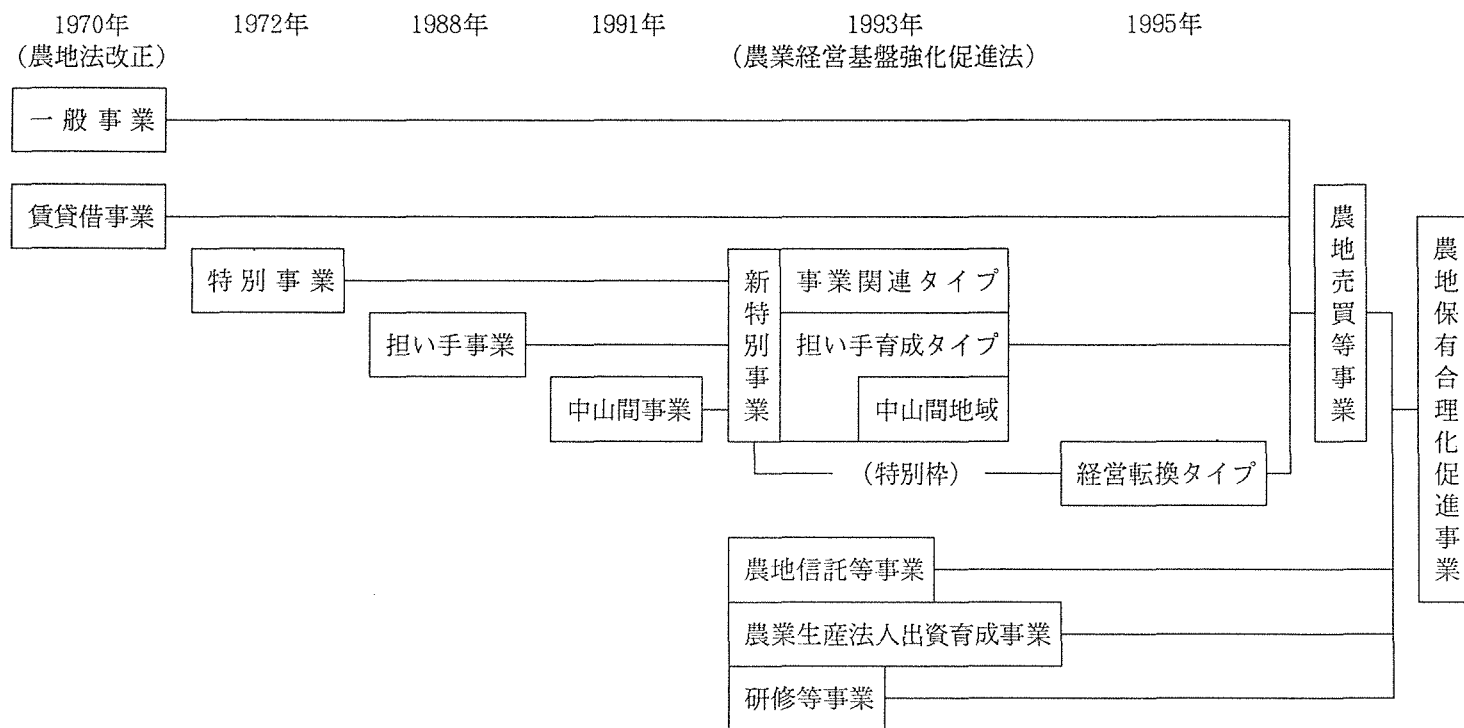
4. 市町村レベルからみた農地保有合理化事業の推進上の課題

以上、1988年以降急速に事業導入が進んだ北村を事例として、事業利用の実態と事業利用の結果発生している問題点について明らかにしてきた。最後にこのことを踏まえて、今後、市町村が積極的に事業利用を進めていくために必要な課題について整理しておきたい。

第1に、市町村における事業推進主体の強化、とりわけ事例地域に即して言えば農業委員会事務局体制の強化が求められる。また、このことに関連して事業実施に伴う書類の簡素化、事務手数料の交付の充実も求められよう（註24）。

第2に、市町村の財政負担の軽減が求められる。事例地域において見たように、事業実施は利子助成とスーパーL資金の利子補給という二重の負担を市町村に迫る結果となっている。また、このことは農地保有合理化事業を推進する上で、買い手に対するいっそうの融資・償還条件の整備が必要であることを示唆していると言えよう（註25）。

この点で、1995年度から実施される新設の「経営転換タイプ」は市町村の利子助成を設けていないことが評価される（註26）。しかしながら、この事業の地価下落への補填措置について言えば、「時価で売り渡す」仕組みを活用して売渡価格を下げると次回からの買入価格に影響するので、事例地域のように負債問題が深刻な地域ではこの事業を活用することによって地価を下げることに関しては慎重な運用が必要であろう。いずれにせよ、農地保有合理化事業の本来的な目的である中間保有・再配分機能の充実がより基本的な課題として求められるのである（註27）。



付図 農地保有合理化事業メニューの変遷の概略

- 註1) 全国農地保有合理化協会『農地保有合理化促進事業20年の歩み』(1991年)、『日本農業年鑑』(1991年版) PP.53～54、北海道農業開発公社『公社事業のあらまし』('92年版及び'94年版)によって作成。
- 2) 1973年度単年度で「水田買入事業」が、1982年度から集会的利用権等調整事業が創設されているが図示は略した。
- 3) 担い手事業の正式名称は「担い手確保農地保有合理化促進特別事業」、中山間事業は「中山間地域農地保有合理化促進特別事業」である。

(註)

(註1) 農地保有合理化事業の事業メニューの変遷については付図を参照のこと。

また、農地流動化施策における農地保有合理化事業の位置づけとその変遷について通史的に整理しているものとして全国農地保有合理化協会[16]がある。さらに、いわゆる「新政策」の具体化として1993年に創設された農業経営基盤強化促進法における農地保有合理化事業の位置づけに関しては吉村[14] PP.6～9を参照されたい。

(註2) 「経営転換タイプ」の仕組みと本文での引用は直接には北海道農業開発公社[3] P2に依拠している。

(註3) 現行の農地流動化施策に関わる優遇措置については例えば北海道農政部農地調整課[5] PP.48～50にまとめられているので参照されたい。

(註4) 日本農業新聞1994年12月16日付け。また、同記事によれば「農水省の試算によると、全国の農地取引件数の93.3%がこの特別控除でカバーされることになり、農地流動化が一層弾みがつく」としている。

(註5) 日本農業新聞1995年2月10日付け。具体的には「農地保有合理化法人による買取協議制度」の創設であるが、この仕組みについては例えば前掲北海道農業開発公社[3] P15に詳しい。

(註6) この点に関する全国的な視野からの分析として田代[13]を参照されたい。また、北海道における草地開発事業の軌跡については北海道農業開発公社[2] PP.98～105に詳しい。

(註7) これ以前の時期の例外年度として1973年があるが、これはこの年度のみ「水田買入事業」が実施されたことと密接に関連している。この事業の実施の背景等については全国農地保有合理化協会[15] PP.20～21に詳しい。

(註8) こうした北海道水田地帯における最近の農地移動・農地価格の動向と農地保有合理化事業の伸長に注目して、積極的な発言をされているのが堀口健治氏である。氏が発表された論文・報告書は多数にわたるが、最新のものとして堀口[7]を参照されたい。氏は地価下落が必ずしも農地流動化(売買)を促進するものではないことを述べられ、農地保有合理化事業の意義を重視されている。

(註9) 北海道農業会議[1] PP.38～42、及び北海道農政部農地調整課[5] P12を参照。そこで指摘されているのは、「農業委員会職員の変動が激しいこと、関係者の理解が乏しいこと」、「市町村レベルでのPRに努め、その活用を促す」ことであり、市町村・農業委員会の意向が農地保有合理化事業の実施に強く反映していることがうかがえる。また、松山恒雄氏(北海道農業開発公

社専務理事）は事業推進において「農協にアタックする」ことが重要であることを発言されている（全国農地保有合理化協会 [16] P52）。また、堀口・寺本 [8] は青森県において金木町が県の農地保有合理化事業の水田に関わる事業予定枠の大部分を消化している要因として、農業委員会と公社との「連携プレーが良好になされている」点を指摘している（P254）。

（註10）こうした事業実施に伴う暫定的な賃貸借契約が、北村における賃借権設定の大きなウェイトを占めている点について吉川 [10] P13 を参照されたい。

（註11）中山間事業は、担い手事業の要件が「大規模な北海道のみに向いているので、府県に適用しやすいように直し」て、面積基準をより小規模に緩和して創設されたという経緯をもっている（堀口 [7] P14）。担い手事業の創設において北海道が主導的であった経緯については全国農地保有合理化協会 [16] PP.52～54 の松山恒雄発言を参照のこと。

（註12）この基準面積自体も事業導入をより容易にするため小規模に緩和されてきたという経緯がある。

（註13）農業経営基盤強化促進法の前身である農用地利用増進法時代においても、1989年の一部改正によって「経営規模拡大認定計画制度」が創設され、同様の例外規定が適用されてきた。北村ではすべての買い手がこの認定を受けてきている。

（註14）しかしながら表2において担い手事業の1件当たり買入面積が7haを下回る年次が見られるのは、資料の制約によって件数を売り手に即してカウントしているためであり、実際には複数の売り手から1戸の農家が買い入れることによって事業利用がなされている。

（註15）担い手事業の創設時において北海道農業開発公社は特別事業と同様に無償貸付にしたい要望を持っていたが、行政監察等によって有償貸付（賃貸借）方式を取らざるを得なかったという経緯をもっている。小作料を買入価格の3%としたのはより低水準にしたいという意向の現れと言えるが、この点に関して堀口 [7] では「3%にした根拠は明確ではないが、農地取得資金の3.5%の金利水準よりは低くしたいということであつたらしい」（P15）と述べられている。

（註16）この仕組みは1987年に創設されたものであり、当時の背景として農地取得資金の資金枠が逼迫していたことから、買受け時の「頭金」にすることを意図したものであったとされる。それと共に、買受け予定者に確実に売り渡すための「担保」的な意味合いも付与されているものと考えられる。このことは本文で後述する担い手・中山間事業における「経営安定対策助成金」の交付も同じ意味合いをもっていると考えられる。この点については堀口 [6] P131、吉

川〔10〕P17にも同様の指摘がある。しかしながら同時に、不十分ながらも公社保有期間中における地価下落対応の意味合いをもっていることについて堀口〔7〕PP.13～17を参照されたい。

（註17）実際には公社名義で農協の定期預金口座に入金されているため利息がつくが、利息分も合わせて返却される。

（註18）北海道における特別事業の経費徴収方式の変遷については、堀口〔7〕P13を参照のこと。

（註19）農地保有合理化法人が買入対価の支払いに要する資金を金融機関から借り入れにより調達する場合、その利率の上限は基本的には通達（農林水産省構造改善局長「農地保有合理化促進対策費補助の適正かつ効果的執行について」）が定める基準金利に画されている。その水準は1993年では5.2～6.3%となっている。

（註20）全協の特別事業資金の貸付原資は、国庫補助による貸付原資に加えて、1984年から全額国庫の利子助成による中央調達方式（農林公庫資金）が採用されてきた。この点に関しては全国農地保有合理化協会〔16〕PP.18～19を参照されたい。

（註21）農業委員からの聴き取りによる。事業導入によって期待されたのは農地取得資金利用に比しての公社の迅速な土地代金支払いであり、これによって負債を抱える売り手の金利負担を軽減することを意図したとされる。この点については井上〔9〕P128，堀口〔6〕P128にも同様の指摘が見られる。

（註22）井上〔9〕は集合事業の導入事例においてこの点を農家が事業のメリットとして捉えていることを指摘している（P130）。

（註23）農地保有合理化作業が農地購入資金の支払い繰り延べ効果を果たすことになるとの認識は北海道農政部農地調整課〔5〕P47にも見られる。

（註24）現行では業務実施委託費が支払われている。ちなみに北村における1994年度の委託費は計294千円である。

（註25）この点については谷本〔12〕P18にも同様の指摘がある。

（註26）経営転換タイプの負担割合は国7/10，都道府県3/10である。北海道農業開発公社〔3〕P2による。

（註27）経営転換タイプの創設に先立って北海道農業確立対策会議〔4〕は「農地集積円滑化事業制度」の創設を要望していることが注目される。その趣旨は当面買い手のない農地を都道府県公社が買い上げ長期貸付をおこなうというものであり、そのために、①全額国費による無利子資金の融通，②買受けを条件としない長期貸付（10年），③売買価格差補填制度，④将来とも買い手の見込めない農地を市町村・農協などが都道府県公社から買入れ新規就農者の研修農

場や国土保全等農地として活用できる特例措置及びそれに伴う市町村の財源確保措置，などが必要であるとしている。この要望事項に即して言えば，「経営転換タイプ」は売買価格差補填の仕組みを設けたものと評価される。また，この点に関する北海道農政担当者の好意的な評価として例えば斎藤 [11] が見られる。

引用文献

- [1] 北海道農業会議『農地の需給状況等に関する実態調査結果』，1993年
- [2] 北海道農業開発公社『二十年史』，1989年
- [3] 北海道農業開発公社「農地保有合理化事業連絡調整員会議資料－平成7年度農地保有合理化促進事業等関係予算について」，1995年1月
- [4] 北海道農業確立対策会議「農業・農村政策の確立に関する要望書」「ガット農業協定に伴う関連対策要望関連資料」，1994年6月
- [5] 北海道農政部農地調整課『北海道における農地流動化促進のための推進方向と具体的取り組みの展開方向』，1994年
- [6] 堀口健治「地価下落・地代横ばいの動向と農地流動化」『農業構造問題研究』No.176，1993年
- [7] 堀口健治「北海道にみる水田の農地流動化・地価の状況と農地保有合理化法人」（農政調査委員会『多様な経営体と農地の利用調整』），1994年
- [8] 堀口健治・寺本千名夫「土地改良事業と農地流動化に関する諸問題」『土地と農業』No.22，1992年
- [9] 井上裕之「集合事業の機能とその限界」『北海道農業』No.8，1987年
- [10] 吉川好文「地価動向と農地流動化の特質」『北海道農業試験場農村計画研究』第7号，1994年
- [11] 斎藤健二郎「農地問題をめぐる現況と課題」『北海道協同組合通信』1995年2月1日付。
- [12] 谷本一志「農地流動化への条件整備」『北方農業』1994年11月号
- [13] 田代洋一「農地保有合理化事業の展開」（同『農地政策と地域』，日本経済評論社），1993年
- [14] 吉村 馨「農地保有・流動化政策と農地制度」『農業法研究』29，1994年
- [15] 全国農地保有合理化協会『農地保有合理化促進事業10年の歩み』，1981年
- [16] 全国農地保有合理化協会『農地保有合理化促進事業20年の歩み』，1991年

(参考資料 1)

幹旋委員会進行マニュアル
(北村農業委員会作成)

- 開 会
只今から、〇〇氏より幹旋の申出がありました農地について、幹旋委員会を始めます。
- 委員紹介
始める前に、幹旋委員の紹介をします(委員長、副委員長、委員の順に、最後に事務局職員)。
- 地番・面積確認
幹旋農地に係る地番、面積について事務局から報告させます。
- 事務局
(地番、面積の報告をする)
- 確 認
只今、事務局から地番、面積の報告がありましたが、これに相違ありませんか。
- 申出者
「……………」
- 進行順の確認
本来であれば、売人(貸人)、買人(借人)別々に幹旋価格及び条件等についてお聞きする事になっておりますが、担当委員が仲介して内容等くわしく説明されていると思いますので双方同席のままで進めてよろしいか。
(反対の場合はそれぞれ聴取りすること)
- 双 方
「……………」
- 委員長
双方から同意を得ましたので、同席のままで進めます。
- 価格・賃貸料の提示
幹旋小委員会で決定した10a当りの売買価格(賃貸価格)を双方に提示する。
- 契約内容
 1. 公租公課(固定資産税)
 2. 土地改良区水利費
 3. 土地改良事業費
 4. 土地の立入時期
 5. 売買(賃貸)代金の支払い期限
 6. 支払方法※賃貸にあつては賃貸期間の確認
※公社事業にあつては別途説明すること。
 1. 事業関連タイプ(3年もの)
 - 売人諸経費 2%+消費税3%
 - 買人諸経費 [1.5%+0.5%(1年に)]
 - 賃貸料として10a当り22千円を積み立てる。
 2. 担い手及び中山間タイプ
 - 売人諸経費 2%+消費税3%
 - 買人諸経費 5%(10%戻る)
 - 公社との賃貸料は売買価格の3%となる。
- 契約内容確認
それでは10a当りの価格、契約内容等が決定しましたので事務局より報告させます。
- 事務局
(契約内容を説明する)
- 閉 会
売人(貸人)にあつては、今後益々の御健康をお祈りいたします。又、買人(借人)にあつては土地の拡大に敬意を表すとともに、益々のご発展をお祈り申し上げ閉会のご挨拶といたします。
本日はご苦労様でした。

註) 原様式を一部補筆して引用。

(参考資料 2)

斡旋経過書類様式
(北村農業委員会作成)

年月日	場 所	出席委員	斡旋の経過
			賃貸価格 田
			畑
			売買価格 田
			畑
			農地法 3 条 農業経営基盤強化促進法第18条第 1 項
			公告は、総会終了後ほぼ 1 週間以内
			公租公課（固定資産税） 買入 売人 改良区水利費 買入 売人 土地改良費（ほ場整備、土地総） 買入 売人 費用（所有権移転、登録免許税等） 買入 売人 両者折半 （分筆等ある場合は、両者協議とする） 支 払 日 平成 年 月 日 支払方法 公社事業（特別・担い手）取扱いは、当面個人間の賃貸借となり公社買入れ後、公社、買入との賃貸借（担い手）、使用貸借（特別）とする。 公社からの入金が定かでないため、賃貸借（小作料）対応。
	事務局		斡旋調書作成

註）原様式を一部訂正して引用。

農地保有合理化事業の改善要望

○買入面積要件

- ・多様な農地の流動化に対応するため、買入面積要件（基準面積等）の緩和。

○売渡相手等の要件

- ・受け手の掘り起こしのため、受け手の面積要件（目標面積等）の緩和。
- ・受け手のない場合、この事業を通じて、市町村、農協、第3セクターが買入れる制度。

○一時貸付けの期間

- ・年齢、経営内容等による弾力的な貸付期間のできる制度。
- ・受け手の掘り起こしのため、長期貸付制度。
- ・離農などによる農地の売渡しと規模拡大、新規就農などによる農地の取得とのタイムラグを公社の中間保有機能の強化により埋める制度。
- ・集合事業実施地域の指定期間の延長。

○売渡価格

- ・時価で売渡す制度。
- ・時価又は買入価格のうち安い方の価格で売渡す制度。

○諸経費

- ・売り手の経費は負債整理を考慮して1%にして欲しい。
- ・売り手、買い手の経費は、国の負担を望む。

○市町村段階の地元負担

- ・全協、連合会の助成が流動的で、市町村の予算措置を難しくしている。固定化できないか。
- ・地元負担は、道段階までとすべき。
- ・地元負担は、市町村までとすべき。

○その他

- ・予算枠の拡大。
- ・当面、買い手のない農地の買入れ、農地備蓄構想の実現。
- ・農地のストック機能を充実させ、随時、売渡し、貸付けができる制度。
- ・初期段階の負担軽減をさらに充実した事業。
- ・この事業を利用する優遇制度の確立。
 - （例）無利子の農地取得資金
 - 譲渡所得税特別控除額の大幅な引き上げ。
 - 親子間（同一生計）の公社中間保有による売買 など。
- ・搾乳権付き農地の創出による事業の展開。
- ・買入対象に林地、原野、雑種地等を加える（事業関連外）。
- ・農地の条件が悪い場合、高率補助による基盤整備を実施し、受けやすくするような制度。
- ・農地流動化の担当者（市町村、農協）の研修会の開催。
- ・買入手続きの書類の簡素化、地元に対する事務手数料の交付。

註）北海道農業開発公社「公社事業にかんするアンケート調査結果」（平成6年12月）より引用。
本調査は1994年10月上旬～11月上旬にかけて全道の200市町村及び232農協に対しておこなった配票調査であり、回収率は84.3%である。