

「人・農地プラン（地域農業マスタープラン）」の作成 に向けた農業委員会系統組織の取り組みの手引き

平成 24 年 2 月
全国 農 業 会 議 所
(平成 24 年 4 月改訂)

はじめに

農林水産省は平成 24 年度農業関係予算において、力強い農業構造の実現に向け、市町村を実施主体として人と農地の問題を解決する「人・農地プラン（地域農業マスタープラン）」（以下、「人・農地プラン」という）の作成を行うこととし、集落の合意形成活動等を支援することとしている。

今日、農業・農村が大きな変革の局面にある中、地域レベルでの農業構造改革が不可欠となっている。農業委員会系統組織では、まさにその趣旨を踏まえた「地域の農地と担い手を守り活かす運動」を推進してきている。

「人・農地プラン」の作成は市町村を主体に進められるが、農業委員会組織としては、JA 等関係機関団体との役割分担をもとに、農地情報の提供や検討会等の場への参画など、農業委員会に期待される役割を的確に果たしていくことが求められる。これまでの運動を通じて積み上げたノウハウをもとに、集落・地域における「人・農地プラン」の作成と実現に農業委員会系統組織として積極的に貢献していくことが重要である。

以下、地域の実情を踏まえた担い手の確保・育成と農地利用集積を進めるため、農業委員会系統組織の取り組み方針をまとめた。

1 「人・農地プラン」の内容

「戸別所得補償経営安定推進事業実施要綱」（平成 24 年 2 月 8 日付け 23 経営第 2955 号農林水産事務次官依命通知）の第 2 「人・農地プラン（地域農業マスタープラン）作成事業」の内容は次のとおりとなっている。

(1) 「人・農地プラン」の進め方

- ◇ 集落・地域における話し合いにより、
 - ① 今後の中心となる経営体（個人、法人、集落営農）はどこか、
 - ② 中心となる経営体にどのように農地を集めるか、
 - ③ 中心となる経営体とそれ以外の農業者（兼業農家、自給的農家）を含めた地域農業のあり方（生產品目、経営の複合化、6 次産業化）、等を決定する。

- ◇ 範囲は、集落や自治会等のエリアが基本。地域の実情に応じて複数集落やもっと広いエリアも可能。

◇ 「人・農地プラン」の位置付けにより、

- ①青年就農給付金（経営開始型、原則45歳未満で独立・自営就農する者）、
- ②農地集積協力金（中心となる経営体に農地を提供する者）、
- ③スーパーL資金の当初5年間無利子化（認定農業者）

といった支援が受けられる。

（2）「人・農地プラン」の原案作成

1）地域内に担い手がいる場合

地域の中に認定農業者など担い手（入り作を含む）が存在する場合には、それら経営体の意欲を活かし、規模拡大の意向をもとに人・農地プランの原案を作成する。

2）地域内に担い手が不足している場合

地域内、市町村内に担い手が不足しているように見える場合でも、作業受託などによって地域の農地を守っている経営が存在する場合もある。また、他市町村からの入り作を希望している経営体があるかもしれない。地域の農地を担う「新たなパートナー」の候補としては、一般企業や新規就農者だけでなく、すでに信頼と実績を有している他地域の農業経営者の受け入れも検討する。

3）地域内で担い手を創出する必要がある場合

地域内に担い手がおらず、他地域からの参入も見込まれない場合は、市町村が関係機関・団体と連携し、集落・地域における新たな担い手の創出に向けて話し合う必要がある。話し合いの事前準備としては、農家意向調査等とともに、集落座談会等の場を設定するなど、できるだけ多くの者に参加・発言をしてもらい、中心となる経営体づくりと農地集積の進め方等について話し合う。

（3）「人・農地プラン」の決定

農業委員会やJA、土地改良区等の関係機関・団体や農業者の代表者で構成する検討会（市町村による検討会メンバーの概ね3割は女性が出席）で原案を審査し、市町村が正式決定する。

2 「人・農地プラン」作成における農業委員会系統組織の役割

（1）市町村農業委員会

- ① 「人・農地プラン」作成のための関係機関、農業者代表等による検討会へ農業委員会として参画。この場合、検討会のメンバーの概ね3割以上は女性で構成する必要があることから、原則、女性農業委員については全員参画。

- ② 集落・地域における「人・農地プラン」作成の話し合いの基礎データ（農地情報、人情報等）の提供と農地地図システムを保有する場合は必要に応じて利用現況図等を提供する。

(2) 都道府県農業会議

- ① 都道府県庁、J A中央会、都道府県農地保有合理化法人等の関係機関・団体との連携による市町村段階の取り組みを支援する体制の整備と実践活動
- ② 農業経営者組織との連携により認定農業者、農業法人経営者等の意向把握と支援活動（特に、経営者組織（稲作経営者会議、日本農業法人協会等）の会員や認定農業者等土地利用型農業経営体の規模拡大意向の把握と関係市町村との連絡・調整によるプランへの意向の反映が重要）

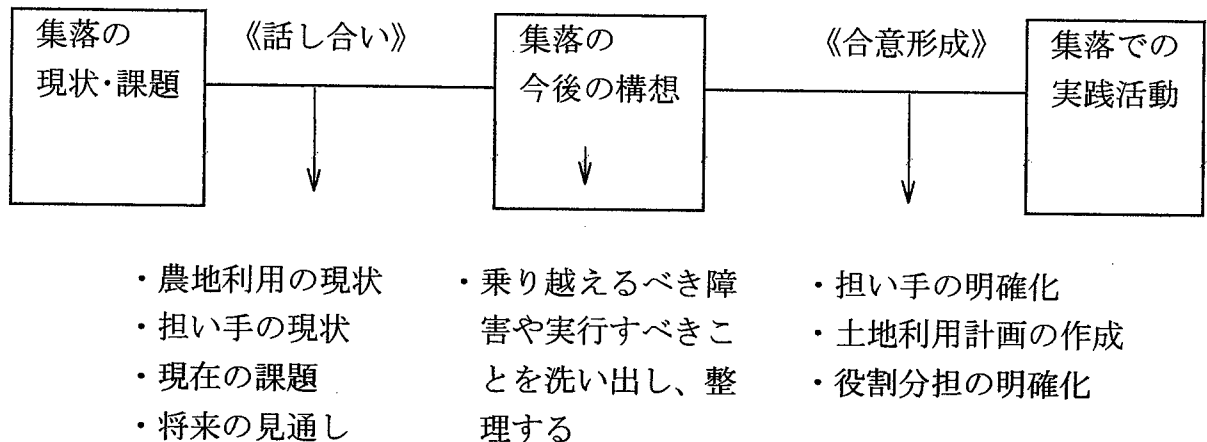
(3) 全国農業会議所

- ① 農水省、J A全中、全国農地保有合理化協会等の関係機関・団体との連携
- ② 都道府県、市町村段階の取り組みに対する支援・協力（研修会の開催、巡回指導等）
- ③ 「人・農地プラン」作成の普及啓発資料（農業委員会等の取り組み事例）の作成・配布

人と農地の問題は一朝一夕に解決するものではない。5年後10年後の担い手を確保できない地域では、地域内での徹底した話し合いに当たっては、市町村、関係機関との協力のもとで、以下を参考に取り組む事を提案する。

◎ 机上の計画だけでは集落は動かない

◇ 「人・農地プラン」の作成にあたって、どのような課題があるのか、どのような取り組みをしたらいいのかについて、それぞれの集落での積極的な話し合いを行う。



◎ ここがポイント、「人と農地」問題の解決の取り組み手法

(1) 農地利用現況図の作成・農地利用の意向把握と課題の整理

◇ 集落の話し合いの基礎となる農地利用現況図作りを推進する必要がある。
(別紙「農地利用現況図の作成と活用について－農地の有効利用に向けた面的集積の推進－」参照)

◇ 集落・地域の農地利用について、農業者意向調査等による情報の収集・把握・整理を行っていく必要がある。既存の調査結果がある場合はそれを積極的に分析し活用する。

特に、認定農業者等の農地の受け手の意向・ニーズの把握し、プラン作りに反映するよう努める必要がある。

◇ 農業者意向調査結果及び農地利用現況図の作成を通じて、集落・地域ごとに担い手の確保及び農地利用集積に向けた住民の意見や課題を整理することが重要。

(2) 集落・地域の中心となる経営体を決め・育てる

◇ それぞれの集落・地域ごとに誰が農業を職業として目指していくのかを皆の合意で決めること（担い手の明確化）が重要。既に決まっている地域ではそういう人を皆で育てていくこと（担い手の育成）が大切。

- ◇ そうした地域の中心となる経営体（担い手）については、農業経営基盤強化促進法に基づく、「農業経営改善計画の認定制度」、「特定農業法人」、「特定農業団体」により、制度的な位置づけを明確化することが重要。
- ◇ 集落・地域の担い手の確保・育成の状況は千差万別。羽多實氏著の「地域農業どうすればいいか」では、次のように大きく分けて4つの場合が考えられるとし、その対応方向が示されている。

<ケース①> 集落・地域で効率的安定的な経営を目指していこうという農家がなかなか決まらない場合	集落営農の組織化・法人化、他集落等の担い手の入作、新規参入（個人・法人）の推進
<ケース②> 集落・地域で効率的安定的な経営を目指していこうという農家が決まった場合のうち、土地利用型農業を目指す農業者の数が集落・地域の農地面積からみて多すぎる場合	農業者の志向が集落・地域の資源とバランスしているかどうか検討、話し合いで農業者の志向・進路の変更・調整
<ケース③> 集落・地域で効率的安定的な経営を目指していこうという農家が決まった場合のうち、土地利用型農業を目指す農業者の数が集落・地域の農地面積からみて少なすぎる場合	農業者の志向が集落・地域の資源とバランスしているかどうか検討、話し合いで農業者の志向・進路の変更・調整
<ケース④> 集落・地域で効率的安定的な経営を目指していこうという農家が決まった場合で、土地利用型農業を目指す農業者の数が集落・地域の農地面積からみてバランスがとれている場合	人・農地プランに計画として位置づけ、農用地利用規程の作成・認定による明確化

- ◇ 集落・地域での担い手の確保が現状では困難な場合は、集落営農の組織化・法人化を始め、新規就農や解除条件付き農地利用の推進等を行う必要がある。土地利用型農業の担い手が決定した場合は、集落・地域の農用地利用改善団体における農用地利用規程の作成・認定により、将来の農地利用の受け手としての明確化を図っておく必要がある。
- ◇ 地域の中心となる経営体（個人）について、特に、青年就農の定着支援措置の対象者など、農業者年金制度の理解を図りつつ加入を推進することが重要。

3 集落・地域の話し合い活動の進め方

(1) 事前準備の徹底

① 集落での意見の積み上げのための“道具”を準備する。

◇ 集落の農業構造の実態のデータ

例えば、認定農業者等担い手（後継者）の状況、年齢別・専兼別等の農用地の耕作状況、農用地の利用集積状況、担い手の農地利用の分散状況、自作・貸借・作業受委託の状況、作付け作物の状況、耕作放棄地の状況等。

◇ 市町村基本構想を地域の農業者にわかりやすく説明できる資料

◇ 農地利用現況図

◇ 集落の農業構造の状況を把握するための農業者意向調査の結果や集落の住民の意見や課題を整理したもの等

◇ 「人・農地プラン」の原案の“たたき台”

② 集落・地域に入る前には、地域の農業者や住民の方からの質問や意見等に一定の回答や返事ができるように、関係機関・団体で事前に勉強会や打合せ会を行い、十分に準備しておく。

③ 集落での話し合いをスムーズに進め、実り多いものにするためには、その地域のキーパーソン（生産組合長、自治会長など地域の中心的人）を明らかにし、事前の話し合いや意志疎通を十分に図るようにしておく。

④ 対象集落・地域の地区担当の農業委員は、話し合いのリーダー役となる。

(2) 集落での話し合いによる認識の統一と実践活動の徹底

① 地域の中心となる経営体としての認定農業者等の育成と農地の利用集積の必要性についての認識の統一を図る。

◇ 将来の集落の農業の担い手や営農の在り方等について徹底的に話し合い、その話し合いのもと、認定農業者制度を活用した経営体の育成・確保について認識の統一（兼業農家、土地持ち非農家の位置づけ・役割についても十分検討）を図る。

② 集落の農地利用の方向・支援措置の活用についての話し合いを徹底する。

◇ 農地の利用権設定等の具体的に向けた農地の評価（賃借料水準等）や権利移動の手法、集団的な農地利用の方策等について十分な意志疎通を図る。

- ◇ 利用権設定が行われている農地については、利用権の再設定にあたって担い手への農地の面的集積が円滑に行われるよう考慮する。
- ◇ 集落の農用地利用集積の具体化に向け、個々の事例について活用できる各種農地集積の制度、施策（規模拡大加算、農地集積協力金等）について検討する。
- ◇ 農家に対する負担が少しでも軽減されるよう、農地の実際の権利移動に当たって、農地利用集積円滑化事業、農地保有合理化事業を有効に活用する。

（３）集落での話し合いの活発化と積極的な意見の引き出し

- ① 参加者が下を向いているといったトップダウン方式の形式的な話し合いにならないように注意し、「みんなで集落の将来を考えてみましょう。」といった参加型の話し合いの場を作る。
- ② 世代間や男女の別によって考え方も異なるので、集落・地域内の多くの者（農業経営者だけでなく、その奥さんや息子等も）が参加し、できるだけ多様な意見が引き出せるように、案内の仕方や話し合いの持ち方を工夫する。
- ③ 集落の参加者全員から一人２～３分の意見聴取による積み上げの徹底を図る。
- ④ 問題点の掘り下げや実践手法を検討していくため、話し合いの場は一回限りではなく何回か持つ。

(別紙)

農地利用現況図の作成と活用について

－農地の有効利用に向けた面的利用集積の推進－

地域の農業構造の変化に対応して、担い手の確保・育成と農地の利用調整を推進するための手段として、農業委員会による農地パトロール（農地利用状況調査）の結果や集落の農業構造（農業経営主の年齢、後継者の有無、農地の貸借の状況、農地の拡大・縮小の意向など）の実態把握を踏まえた農地利用現況図の作成が効果的。

地域の中心となる経営体としての認定農業者等への農地の利用集積を促進し、生産性の高い経営体を育成して行くためには、地域の農地利用の現況を具体的に視覚でわかりやすく把握し、そのうえで、どのような対策を講じるかを地域の農業者みんなで考えていくことが大切。

以下、こうした取組みの手順を紹介するので参考にされたい。

なお、ここで紹介する農地利用現況図は、手書きでの作成を想定しているが、現在、コンピュータによる地図情報システムの管理・活用が普及していることから、農地の利用調整活動にあたっては、地図情報システムを用いる事が効率的かつ効果的といえる。

(1) 事前に準備するもの

農地利用現況図の作成に当たって、農業委員会事務局を中心に次のような資料を事前に準備すると便利。

① 白地図

地区の農地が一枚で把握できる地図（縮尺は1/1,000～1/2,500が適当、筆界がわかるもの、地番が入っているもの）を準備する。

国土調査や基盤整備が実施された市町村ではそれらの地図を活用すれば便利。

② 農地基本台帳

③ 認定農業者等の担い手名簿（認定農業者等育成すべき農業経営名簿、農地移動適正化あっせん事業譲受候補者名簿等）

④ 農作業受託台帳

⑤ 転作等の状況把握結果

⑥ 土壌調査結果

(2) 農地利用現況図作りの手順

◇ 農地流動化に留意すべき農地の明記

農業委員会事務局を中心に、農地基本台帳等から、対象地区の農地で農地流動化（売買・賃貸借）に当たって留意すべき「贈与税及び相続税の納税猶予適用農地」と「農業者年金の特定処分対象農地等」について、地図上にそれぞれ《税金》、《年金》と赤字で記入する（現況図の作成により税制等の特例を受けた農地の日常的な管理にも役立つ）。

なお、贈与税及び相続税の納税猶予を受けている者が他の農業者に特定貸付けを行った場合でも納税猶予が継続されますので留意が必要（一定の要件があり）。

また、遊休農地は〈遊〉及び所有者（アルファベット）を記入することも重要。

◇ 耕作者及びその年齢別の色分け

耕作者ごとにアルファベットを決めて記入するとともに、その耕作者の年齢別に、例えば、40歳未満：青色、40歳以上～60歳未満：緑色、60歳以上～70歳未満：黄色、70歳以上：赤色など、に色分けする（これは、農地の利用集積を検討する上での有用なデータとなる）。

◇ 認定農業者の有無の明記

耕作している認定農業者を特定し、認定農業者ごとに○印を記入します。

《農地利用現況図の作成手順》

① 白地図の準備

(1/1000～1/2500)

↓

② 贈与税及び相続税の納税 猶予適用農地、農業者年金 の特定処分対象農地等の明示

↓

《税金》	《税金》		
		《年金》	《年金》

- ③ 耕作者をアルファベット
で明示
(認定農業者の場合はアル
ファベットを○で囲む)

- ④ 年齢を色分けで明示
40歳未満 : 青色
40歳以上～60歳未満 : 緑色
60歳以上～70歳未満 : 黄色
70歳以上 : 赤色

《税金》 赤色 a	《税金》 赤色 a	青色 b	黄色 〈遊〉 c
緑色 d	黄色 e	黄色 e	黄色 f
緑色 d	緑色 d	《年金》 赤色 g	《年金》 赤色 g

(参考)

以下の点を追加又は別途用意するとより効果的。

◇ 一筆毎の貸し借りの状況等の色分け

農業委員会事務局を中心に農地基本台帳及び農用地利用集積計画を基に、一筆毎の貸し借りの状況等を例えば次のように色分けする。その際、農作業受託の関係については、農協の協力を得て行う。

- ◎自作地 : 白色、 ◎利用権設定等農用地 : オレンジ色、
◎農作業受託農地 : 紫色、 ◎遊休農地 : 黄色

◇ 利用権設定の終期年月日・農地所有者の追加

利用権設定の農地については、利用権の終期年月日を記入しておく と 便利。

さらに、少し手間がかかるが、地区内の農地の所有者と耕作者を地図上に記入 (一筆ごとに所有者の氏名を上段に、耕作者の氏名を下段に記入) しておく と 農用地の利用調整を行う場合により効率的となる。

◇ 作付け作物による色分け

地区内の圃場にどのような作物が作付けされているか、転作等の実施はどうなっているかを色分けする。

(3) 利用調整の候補農地の把握

- ◇ 農地利用現況図で農地の利用実態が把握できたら、次に利用調整の候補農地を把握します。農地利用現況図の中で利用集積が望ましい農地を選定し、所有者の意向確認等を行うことが必要。

(参考)

農地地図システムの導入と活用

地図は、権利移動等があれば作り直す必要があるが、手書きによる地図づくりでは非常に手間がかかりますし、目的別に複数の地図を塗り分けるのも大変。

そこで、地図を電算処理し、農地基本台帳等のデータによって自動的に色塗りできるようにするシステムが開発され、各地で先進的な取り組みが行われている。

1. 地図システム化の利点

(1) 目的に応じた多様な地図を容易に作成

作業が自動化され、目的に応じた多様な地図を低コストで迅速に作成できる。

(2) 集落や大字などの一定区域を一括表示で集落の合意形成等に活用

集落座談会等において、耕作者別や耕作者の年齢別の色分け等により、集落の現状把握と農用地利用計画図作成に役立つ資料が作成できる。

(3) 特定情報のみの表示で個別相談に活用

特定の農家の所有地、貸付地、借入地等を色分けした資料を戸別訪問等の際に持参することで、担い手への利用集積や掘り起こし活動に向けた相談活動に役立つ。

(4) 農地の面的集積の支援に活用

作目の管理・表示により農地の面的集積を支援できる。

2. 地図システム化の進め方及び活用

(1) 農地と農家に関わる情報を整備

地番、地目、面積、所有者、耕作者、農家の経営意向等の情報を整備する。

(2) 地図の電子化と農地データとのリンク

公図、白地図をもとに地図を電算化、一筆データと関連づけする。

なお、元データの確保及び更新のルール化、保守・管理のための予算確保が不可欠。

(3) 条件別地図の印刷・活用

耕作者の氏名や年齢等を表示又は色分けして印刷し、活用する。

様々な条件で印刷して並べることで、視覚的に利用状況が明確になる。

