

農業への新規参入者支援と農地の持続可能な維持管理に関する一考察 — イングランドの州政府農場制度からの示唆 —

A Study on the Need to Provide Farms for New Entrants and the
Sustainable Agricultural Land Management.

久 米 一 世*

Hideyo KUME

はじめに

日本における農業就業者数は2015年時点で208万人だが、農水省の試算によれば2030年には131万人にまで減少するとされている¹⁾。また農業就業者の高齢化も顕著であり、農業への新規参入希望者を支援する仕組み作りが急務である。これまでの日本における支援策は助成金の交付や無利子での資金融資がほとんどであり²⁾、新規参入者用に確保した農地を貸し出すような制度的支援はなされてこなかった。新規参入者が農業経営の経験を積むために、資金面だけでなくその場の提供も重要な支援策であるということは、諸外国の取組みからも推察される。例えば、日本と同様に農業就業者の減少と高齢化という問題を抱えるイングランドには、地方自治体である州政府が所有する農地を新規参入希望者に貸し出すという州政府農場制度³⁾が存在する。

日本における現在の農地政策の柱である農地中間管理機構は、機構が借受けた農地

*経営総合学科 — 法社会学

Department of Management Synthesis — Sociology of Law

1) 農水省HP「食料・農業・農村基本計画」内の参考資料「農業構造の展望」3頁。

https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/（最終閲覧日：2021年3月2日）。

2) 例えば、農業次世代人材投資事業（交付型）や、青年等就農資金（無利子での融資型）等。

3) 州政府農場の原語としては「County farms」, 「County smallholdings」および「Smallholding」等が使われている。

を担い手に一括して貸付けするという制度だが、知事の許可を得て定められる貸付先決定ルール上の優先配慮に基づき、基本的には当該農用地に隣接する担い手や区域内の担い手が優先されるため、当該区域外の借受希望者にはハードルが高い。また当該区域の借受けを希望する区域外の新規就農希望者については、当該地域への移住を前提に、青年等就農計画制度上の認定新規就農者⁴⁾として人・農地プランにおける中心経営体になるルートも考えられるが、迂遠の感が否めない。農地政策において地域の意向を重視することが極めて重要であることは言うまでもないが、機会の確保という観点からは区域外の新規就農希望者への門戸をある程度開いておく必要もあろう。

本稿では、近年その多面的価値が再評価されているイングランドにおける州政府農場制度の検討を通じて、日本における農業への新規参入者支援と農地の持続可能な維持管理を展望する上での、何らかの示唆を見出したい。

1. イングランドにおける州政府農場制度

(1) 概説

19世紀末の農業大不況（1873～1896年）の終盤、イングランドにおける州政府農場制度⁵⁾は Small Holdings Act 1892⁶⁾に基づき創設された。当初の目的は困窮する農業労働者を自作農として自立させることであり、まず州議会が適切な土地を取得し、それを供給（賃貸、売買）するというもので、ある種の社会福祉政策的な側面を有していた⁷⁾。現在の根拠法は Agriculture Act 1970⁸⁾の第三章である。同法の定義における既存の州政府農場とは、州政府農場当局または大臣によって保有されている一単位の土

4) 農水省HP「青年等就農計画制度について」

https://www.maff.go.jp/j/new_farmer/nintei_syunou.html（最終閲覧日：2021年3月4日）。

5) 州政府農場制度の現状分析については以下のレポートが参考になる。K. Graham, G. Shrubsole, H. Wheatley and K. Swade, 'Reviving county farms', 2019.

<https://www.cpre.org.uk/resources/reviving-county-farms/>（最終閲覧日：2021年3月4日）。

6) Small Holdings Act 1892 (Ch. 31)。同法の邦訳として以下。浜田正行「史料紹介」下関商経論集16巻1号（1972年）。なおイギリスにおける法令に関しては、イギリス国立公文書館が運営する以下のHPを参照している。<https://www.legislation.gov.uk>（最終閲覧日：2021年3月4日）。

7) イギリスにおける当時の州政府農場政策に関する先行研究として以下。浜田正行「農業大不況克服期におけるイギリスの小農場創設政策」文経論叢12巻4号（1977年）、同「19世紀末イギリスにおける小農民創設政策」西洋史研究新輯2号（1973年）。

8) Agriculture Act 1970 (Ch. 40)。同法3章の邦訳として以下。農林水産省構造改善局農政部農政課『イギリス農業関係法：その翻訳と解説』（1987年）305～319頁。

地であり⁹⁾、州政府農場当局となれるのは、イングランドにおける全ての州の議会と、ウェールズにおける全ての州または特別市の議会である¹⁰⁾。また同法は制定法上の州政府農場の一般目的を「本法本編に基づく職権の遂行に際して、州政府農場当局が農業および良好不動産管理の一般的利益を考慮し、自らの裁量で農業者たらんとする者に対して農場を貸与することにより、その機会を提供すること」¹¹⁾と定めており、今なお制度創設当初の理念は法文上に受け継がれていると言えよう。

州政府農場の状況¹²⁾について、DEFRA（環境・食料・農村地域省）¹³⁾が公開しているアニュアル・レポート¹⁴⁾によれば、調査対象となったイングランドにおける39の自治体から農地の貸与を受けている借地農業者は総計1,835名であり、保有農地面積が最も大きい自治体はCambridgeshireの13,019ha、次がLincolnshireの7,589haである。3番目のNorfolkが6,662haだが、それ以降は4,000ha台が3、2,000～3,000ha台が6、1,000ha台が8、そして1,000ha未満が18と最も多く、自治体ごとのばらつきが目立つ。またイングランド全体の州政府農場面積は1977年の172,677haから2018年には84,576haへとほぼ半減しているが¹⁵⁾、その背景には1970年代にはじまる行財政改革の影響がある¹⁶⁾。特に1997年に登場したブレア政権による厳格な行政評価制度は経済性と効率を基準としていたため、公益性や社会福祉という価値の数値化が困難な役割を担ってきた地方自治体ひいては州政府農場は苦境に立たされる事態へと陥った。そのため現在では、財政的な持続が困難な州政府農場の維持を正当化させるために、州政府農場制度には新規参入機会の提供以外にも、環境、雇用および教育等の公益性を伴う多面的価値が存在するということを、前面に押し出す必要が生じているのである¹⁷⁾。

9) Agriculture Act 1970 (c. 40), s. 37(1).

10) *Ibid.*, s. 38.

11) *Ibid.*, s. 39 (1).

12) 州政府農場の歴史的展開については以下に詳しい。S. Martins, 'Smallholdings in Norfolk, 1890-1950', 2006, *The Agricultural History Review*, vol. 54 (2), pp. 304-330.

13) Department for Environment, Food & Rural Affairs.

14) Department for Environment Food & Rural Affairs, *Sixty-ninth Annual Report to Parliament on Local Authority Smallholdings in England*, 2020.

15) K. Graham, G. Shrubsole, H. Wheatley and K. Swade, 2019, *op. cit.*, p. 6. 単位がエーカーでの記載であったため、本稿における単位の統一のためhaに換算した。

16) 1979年にはじまるサッチャーによる新自由主義的な規制緩和と民営化は、地方自治の母国とも称されてきたイギリスの地方行政に深刻な影響を与えた。ブレアの行政評価制度については以下。内貴滋『英国行政大改革と日本「地方自治の母国」の素顔』（ぎょうせい、2009年）248頁。

17) 州政府農場制度の現代における正当化についての論考として以下。なお邦訳についても併記しておく。I. Whitehead, N. Millard and H. Cowen, 'Contemporary Issues of County Farm Estates in England and Wales', 2000, *The Conference Paper for Royal Institute of Chartered Surveyors*.

(2) 他の法令との関係

「州政府農場を抜きにして、農業に参入しようとする者が自らの裁量で経営を行える農場に辿り着くルートはほとんど無い」¹⁸⁾。これは、イングランドとウェールズにおける借地農業者協会の最高責任者である George Dunn の弁である。同協会は年々減少を続ける州政府農場について、州政府による売却傾向が続いていることへの危機感を示しており、より長期的な視野に立って州政府農場を保護する必要があると述べている¹⁹⁾。イギリスでは歴史的に大規模借地経営が確立しており、農地の流動化率が低く市場へ出される借地が少ないため、新規参入希望者が民間セクターから借地を借受けるハードルが高い。さらに、農業者のみを対象とし地主には適用されなかった税制優遇から生じた地主の貸し渋りや自作化に伴う借地市場の縮小傾向は、新規参入者対策に限らず農場の規模拡大や経営合理化の面からも問題視されていたため、1995年に農業借地関連法改革での対策がはかられた²⁰⁾。

その結果、現在のイングランドおよびウェールズでは、既存の Agricultural Holdings Act²¹⁾に基づき、最低でも一世代間の借地期間を借地人に保証する、一年毎更新の借地権である yearly tenancy と、Agricultural Tenancies Act 1995²²⁾ (以下「1995年農地経営借地法」)に基づき、当事者間の契約自由の原則に主眼を置いた Farm Business Tenancy (以下「FBT」) が、農業借地における契約形態の2本柱として併存する状況にある。なお、1995年農地経営借地法が施行された1995年9月1日以降については、農地における賃貸借契約は全て FBT として締結される。契約期間については両当事者の合意が存在するならば基本的に自由となるが、ただし、契約締結時に契約期間を定めた契約か一年毎更新かを選ぶ必要がある。そして2年以上の契約期間を定めた契約を結び、特定の期日までに立退通知がなされなかった場合、その契約は、95年法5条1項に基づき、一年毎更新へと自動的に切り替わる。また地代の設

I. ホワイトヘッド・N. ミラード・H. コウエン (内山智裕訳)「イングランド・ウェールズにおける州政府農場の今日的課題」のびゆく農業937号 (2003年)。

18) 'Shrinking opportunities for council farms', Farmers Weekly, 25th June 2009.

<https://www.fwi.co.uk/business/shrinking-opportunities-for-council-farms> (最終閲覧日: 2021年3月5日)。

19) Tenant Farmers Association, '2020 Vision for Agriculture', 2010, p. 7.

20) 1995年の農業借地関連法改革については以下。久米一世「伝統的イギリス農業借地法制に対する1995年農地経営借地法の影響について」農業法研究48号 (2013年)。

21) Agricultural Holdings Act 1986 (c. 5). 同法は1875年にテナント・ライト補償を明文化するものとして制定され、幾度もの改正がなされてきた。最後の改正が1986年であるため、それを挙げておく。

22) Agricultural Tenancies Act 1995 (c.8).

定に関しても、基本的には当事者間の自由な交渉に委ねられることになった²³⁾。2001年に行われた Plymouth 大学の調査では、FBT の借地契約期間が短すぎるために借地人が長期的投資に消極的になっていると指摘されており、結果として 1995 年農地経営借地法が農業経営の経済的効率性の向上に繋がっていないと評価されている²⁴⁾。同法が長期的投資の意欲を削ぐという点は、新規参入者の育成に同法が適合的ではないということの意味してもいよう。すなわち、農業への新規参入希望者が自らの裁量による農場経営の技術を磨くには、それなりの年数、安定的な土地利用を行えることが重要だが、FBT の平均契約年数が 3 年半ほど²⁵⁾であることを思えば、1995 年以降に州政府農場制度を利用せずに民間セクターでそれを実現させるのは困難だということである。

(3) 借受け希望者の選定基準

1995 年農地経営借地法の制定以降、イングランドにおける農業への新規参入希望者にとって、州政府農場が今まで以上に貴重な参入ルートとなったことは先述のとおりである。しかし、1970 年代以降の行財政改革の流れに押され、州政府の多くは所有する州政府農場のかなりの面積を売却してしまった。そのため、絶滅危惧種²⁶⁾と言われるほどにその規模が縮小した州が多くある一方で、今なお広大な農場面積を確保している州もあり、その双方を同列に語ることは適切ではない。したがって、州政府農場制度の研究は、イングランド全域を対象とした総体的な傾向の把握を目指すよりも、州ごとの具体的な事例に基づき、その経営方針や運営上の工夫等について一つ一つ拾い上げていくという、帰納法手法が妥当であろうと思われる。本稿では、州政府が公開している情報が比較的豊富で、先行研究も多い Norfolk の州政府農場制度について取り上げる。

Norfolk はイングランドにおける州政府農場の保有面積第 3 位であり、現状でそれ

23) 1995 年農地経営借地法の解説と抄訳については以下を参照のこと。戒能通厚・久米一世「イギリス農業借地法制の変容：1995 年「農地経営借地法」の翻訳と解説」企業と法創造 9 巻 4 号 (2013 年)。

24) House of Commons Regulatory Reform Committee, Proposal for the Regulatory Reform (Agricultural Tenancies) (England and Wales) Order 2006 : Sixth Report of Session 2005–2006, 2006, The Stationery Office, pp. 6–7.

25) Central Association of Agricultural Valuers, 'The Central Association of Agricultural Valuers Annual Tenanted Farms Survey', 2008, CAAV, p. 10. しかし、契約期間終了後には約 9 割が同一の借地人に対して再貸し出しされているため、実際の連続した契約期間はさらに長いと思われる。Ibid., p. 7.

26) I. Whitehead, N. Millard and H. Cowen, *op. cit.*, p. 1.

を借受けているのは145名の借地人である²⁷⁾。州政府は州政府農場を重要な財源であると同時に、地域における雇用、ビジネス機会の創出、田園地域へのパブリック・アクセスの提供および生態系や文化財の保護等といった持続可能な社会の構築に貢献するものであると評価している。Norfolkの州政府農場には二つのタイプがある。入門レベル農場(Entry holding)は、農場での事業をこれからスタートさせようとする人向けの比較的小規模な農場で、借地期間の上限は10年。発展レベル農場(Progression holding)は、比較的大規模な農場で経験豊富な農業者向けで、借地期間は10～20年の間で設定される。なお、これらの借地契約は1995年農地経営借地法に基づいて締結される。そして州政府農場の借地人となり経験を積んだ後は、一般の借地市場で自ら土地を借りるか、購入することが期待されている。

借受け希望者の選定は、州政府のビジネスおよびプロパティ委員会によって定められた手続に沿ってなされなければならない。またNorfolk州政府がホームページ上で公開している「どのような借地人が望まれているか」には、以下のような項目が挙げられている。

- ・農場の規模に合わせて、地域の人材を雇用すること
- ・将来の農業階梯の昇段のために資力を蓄えられること
- ・地域や顧客の需要に適合した質の高い農業生産物を産出できること
- ・革新的かつ企業家的な精神を有していること
- ・他の借地人や地主、土地管理人と協力できる人物であること
- ・状況の変化に対応できる実践的な管理スキルを有していること

日本における州政府農場制度に関する先行研究として、内山(2004年)によるイングランド南西部の実態調査²⁸⁾があるが、同調査ではDevonにおける州政府農場の借入れ希望者の審査基準として、①農業経験、②関連資格、③自己資金の額、④入札賃借料、⑤年齢、⑥既婚／未婚、⑦申請履歴、⑧多角化提案の有無が挙げられていた²⁹⁾。しかし近年では、州政府農場の借入れ希望者について、性別、人種、婚姻状況、性的指向、障害および年齢等での差別的取り扱いを行わないと明記しているケースが少なくない。そして審査基準に関する近年の傾向としては、環境保全型農業への

27) Norfolk州政府HP内「County Farms」:

<https://www.norfolk.gov.uk/business/business-development-opportunities/county-farms> (最終閲覧: 2021年3月7日)。なお、以下のNorfolkにおける州政府農場の情報については、全てHPにおいて公開されている。

28) 内山智裕「英国における農業キャリアパスの存立可能性—イングランド南西部における農業への新規参入者に注目して—」農経76巻3号(2004年)。

29) 同前内山) 152頁。

理解や地域振興に繋がる多角化経営を実現しうるかをはかる項目の増加が見受けられる。DEFRAをはじめとする農業関係団体の見解として「州政府農場を多面的機能（農業への入り口と農業階梯の提供，田園地域の保全と健全な環境の維持管理の支援，教育および一般からの農場へのアクセス支援，ローカル・フードの生産，地域経済の発展，雇用機会の創出等）を有する国有財産として将来的にも維持していくべき」³⁰⁾との意見表明もなされており，州政府農場の価値は再評価されつつある。

2. 日本における農地中間管理機構

(1) 概説

日本における農地をめぐる問題状況は深刻である。農業者人口は少子高齢化等に伴い減少の一途を辿り，耕作面積も年々減少している。農水省が公開している農業就業人口と平均年齢の推移に関するデータ³¹⁾によれば2020年の基幹的農業従事者数は136万1千人で，2015年度の175万7千人と比較すると，5年で約40万人も減少したということになる。また平均年齢については2020年時点で67.8歳と高齢化が進んでいる。

農地については，主に宅地等への転用や荒廃農地³²⁾の発生等によって，その面積を著しく減少させている。2019年の農地面積は439万haであり，その面積が最大であった1961年の609万haと比べると，この60年ほどで170万haの農地が消えたことになる。また荒廃農地の面積は2018年で28万ha，そのうち再生利用可能な面積は9万2千ha（32.9%）のみである。そして耕作放棄地³³⁾面積は2015年で42万3千ha，その規模は耕地面積の9%に及ぶ³⁴⁾。これは富山県と同じほどの面積である。

30) DEFRA, Tenancy Reform Industry Group (TRIG) Final Report (2003) p. 70, Sir Donald Curry, The importance of the county farms service to the rural economy (2008) p. 1, DEFRA, Fifty Seventh Annual Report to Parliament on Smallholdings in England (2007).

31) 農水省 HP「農業労働力に関する統計」：<https://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/08.html>（最終閲覧日：2021年3月7日）。

32) 荒廃農地とは「現に耕作に供されておらず，耕作の放棄により荒廃し，通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている農地」を指す。

33) 耕作放棄地とは「以前耕作していた土地で，過去1年以上作物を作付けせず，この数年の間に再び作付けする意思のない土地」を指す。

34) 農水省 HP内「荒廃農地の現状と対策について」（2020年）。

https://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/Genzyo/PDF/Genzyo_0204.pdf（最終閲覧日：2021年3月7日）。

このような状況にある地域農業を支えるために、担い手³⁵⁾への農地の集積・集約化をはかろうと、これまでも様々な取り組みがなされてきた。その結果として、2013年時点では担い手による農地の利用面積は全体の5割弱にまでいたっていた。現在では、2013年に閣議決定された日本再生戦略³⁶⁾に沿う形で、2023年までに農地の担い手シェアを8割にまで拡大させることが目標とされており、その達成という使命を負って2014年に創設されたのが農地中間管理機構である³⁷⁾。

各都道府県に一つ設置された農地中間管理機構は、農地の出し手と農地の借受け希望者との間を繋ぐ役目を負っており、その事業内容は以下の6項目に大別される³⁸⁾。1. 農用地等について農地中間管理権を取得する。2. 農地中間管理権を有する農用地等に貸付ける。3. 農地中間管理権を有する農用地等の改良、造成または復旧、農業用施設の整備その他当該農用地等の利用条件の改善をはかるための業務を行う。4. 農地中間管理権を有する農用地等の貸付けを行うまでの間、当該農用地等を管理する（当該農用地等を利用して行う農業経営を含む）。5. 農地中間管理権を有する農用地等を利用して行う、新たに農業経営を営もうとする者が農業の技術または経営方法を実地に習得するための研修。6. 1～5の業務に付帯する業務の実施。以上のような事業を実施するに際し、農地中間管理機構は事業の開始前に農地中間管理事業規程³⁹⁾を定めて都道府県知事に認可の申請を行うが、農地中間管理権を取得する農用地等の基準に農用地等として利用することが著しく困難であるものが対象に含まれている場合、原則として認可されない⁴⁰⁾。

機構はその事業内容に、農用地等の貸付けまでの期間、当該農地を農地として管理することを含むものの、それはあくまで短期的にであって、受け手がいつまでも現れ

35) 農水省は、効率的かつ安定的な農業経営（主たる従事者が他産業従事者と同等の年間労働時間で地域における他産業従事者と遜色ない水準の生涯所得を確保し得る経営）になっている経営体およびそれを目指している経営体の両者を併せて、「担い手」と定義している。具体的には(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」を指す。なお、近年ではここに株式会社等も含まれる。農水省HP「農業構造の展望」：http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/（最終閲覧日：2021年3月7日）。

36) 首相官邸HP内「農林水産業・地域の活力創造プラン」（2013年12月10日）：<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/>（最終閲覧日：2021年3月7日）。

37) 政府が目標として掲げた2023年までの担い手シェア80%を達成させるためには毎年14万haの集積が必要だが、目標を達成した年は一年もなく、近年では集積スピードの鈍化が見られる。なお、2019年時点の集積率は57.1%である。農水省HP内「農地バンクによる農地の集積・集約化」<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/attach/pdf/index-216.pdf>（最終閲覧日：2021年3月7日）。

38) 農地中間管理機構法2条3項。

39) 同前法8条。

40) 同前法8条3項3号。

ない農地を長期に渡って機構が管理するような事態は想定されていない。谷本（2014年）⁴¹⁾は機構のこうした制度構造について「今回の機構事業では、耕作放棄地対策としては一定の線引きをしている。耕作放棄地をすべて復元させねばならない、というスタンスではない。農地として利用再生させるか、再生できない場合には中間管理事業の対象外して〔ママ〕、耕作放棄地すべてに深入りして介入することを回避している。（中略）機構が赤字体質に陥らないための対処策でもあり、不良資産を抱え込まないための措置である」⁴²⁾と述べている。つまり、農地中間管理機構は受け手が見つかるような農地しか借受けできないということである。また、ここで念頭に置かれている受け手というのは、人・農地プランで明確化された一定程度具体的な受け手であり、地域外の農業への新規参入希望者ではない。農地中間管理機構の現在の仕組みは、農業への新規参入者対策という面では地域に限定したものであり、地域にそのような人材がいない場合に外部から希望者を呼び込むような仕組みは作られていない。

（２）検討：新規参入者対策としての農地中間管理機構

農地中間管理機構法１条には「この法律は、農地中間管理事業について、農地中間管理機構の指定その他これを推進するための措置等を定めることにより、農業経営の規模の拡大、耕作の事業に供される農用地の集団化、農業への新たに農業経営を営もうとする者の参入の促進等による農用地の利用の効率化及び高度化の促進を図り、もって農業の生産性の向上に資することを目的とする。」（下線筆者）という目的規定がおかれている。整理すると、1. 農業経営の規模拡大、2. 農地の集団化、3. 新規参入者対策の三つの手法を以って、農地利用の効率化および高度化をはかり生産性の向上を目指すということだが、これら三つの手法の内の３に対する施策の比重は軽いと言わざるを得ない。例えば、三重県農林水産支援センター（三重県農地中間管理機構）は「機構が農地を借り受ける対象農地は、農業振興地域内の耕作可能な農地等で、借受を希望される担い手農家や法人等がみえる地域に限ります。」⁴³⁾（下線筆者）と明示しており、そもそも公募を開始するまで存在が明らかとならない地域内外の新規参入希望者の存在が実態上制度に組込まれていない。なおこれは三重県に限った取り扱いということではない。

農地中間管理機構が農地中間管理権を取得した農地についての担い手公募に当該地域外に在住する新規参入希望者が申請したとしても、農地中間管理事業規程内に定め

41) 谷本一志「農地中間管理機構の事業構想と課題」農業および園芸 89 巻 9 号（2014 年）。

42) 同前谷本）887 頁。

43) 三重県農林水産支援センター HP 内「農地管理事業チラシ」：<https://www.nouchi-mie.jp>（最終閲覧日：2021 年 3 月 7 日）。

られた貸付先決定ルール上の優先配慮に基づき、基本的には当該農用地に隣接する担い手や区域内の担い手が優先されるため、選定へのハードルが高い。一例として、岡山県農林漁業担い手育成財団（岡山県農地中間管理機構）が公開している農地中間管理事業規程 8 条 7 項には「第 3 項及び第 4 項以外の場合で、実施区域内に十分な担い手がない場合は、次の各号によるものとする」とし、続けて同条同項（一）において「当該区域の借受希望者（新規参入者等を含む。）のうち、現在経営している農用地等との位置関係、当該借受希望者の希望条件との適合性、地域農業の発展に資する程度（地域の営農活動と調和した農業経営を営もうとしているかどうか等）により優先順位を付けた上で、順次協議を行うものとする。」⁴⁴⁾と定められており、地域外の借受け希望者の選考における順位は低い。これらの点から鑑みるに、現状における農地中間管理機構の新規参入者対策としての制度的効果はあまり期待できない。

3. 考察

日本における農地の持続可能な維持管理を展望する上で、今後、農地中間管理機構法がその目的規定として掲げる農業への新規参入者支援策を制度上講じうるのかについて以下考察してみたい。

農地中間管理事業の開始から 5 年が経過し、2019 年には制度の見直し⁴⁵⁾がなされた。見直しの概要は、1. 地域における農業者等による協議の場の実質化（農地中間管理機構法の改正）、2. 農地中間管理機構の仕組みの改善（農地中間管理機構法の改正）、3. 農地の集積・集約化を支援する体制の一体化（農地中間管理機構法および基盤強化法の改正）、4. 担い手の確保等（基盤強化法および農地法の改正）の四つに大別され⁴⁶⁾、本稿との関連では 1 が特に重要である。1 は、人・農地プランの実質化であり、農地中間管理機構法 26 条 3 項において、農地の所有者の農業上の利用の意向調査と、地域農業者等による協議の場への出席が農業委員会の農地利用最適化業務と

44) 岡山県農林漁業担い手育成財団 HP 内「農地中間管理事業規程」:

<http://ninaitekayama.or.jp/farmland/>（最終閲覧日：2021 年 3 月 7 日）。

45) 農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部を改正する法律による見直し。2019 年 5 月 24 日公布，2020 年 4 月 1 日施行。

46) 制度見直しの詳細については以下を参照。農水省 HP 内「第 198 回国会（平成 31 年 常会）提出法律案」：<https://www.maff.go.jp/j/law/bill/198/>（最終閲覧日：2021 年 3 月 8 日）。

して明記された⁴⁷⁾。見直し全体を通じて、安藤(2019年)⁴⁸⁾が「現場の実態へのすり合わせがかなりおこなわれており、また、人・農地プランの積み上げという、ある意味、農地集積の原点に回帰しようとしている点も評価することができる」⁴⁹⁾と述べているように、農地中間管理機構が有していた、地域と切り離された中央統制型の農地配分システムの修正がなされたと言えよう。そもそも、機構は地域からの需要に応じて創設されたというよりも官邸主導のトップダウン方式で誕生した制度であり、創設をめぐる議論においても同制度が地域への配慮に欠ける点が繰り返し指摘されていた。そうした経緯を経て誕生した機構は、中央統制型の農地配分システムと、地域が主体となる人・農地プランの二本立てという、ある種の矛盾を内包した制度なのである。今回の改正では後者に軸足が移されたわけであり、農地政策において地域の意向を汲み取ることが極めて重要であることは筆者も同意するところであるが、ただし新規参入者支援という視点から見たときには、地域における人・農地プランの実質化の内容によって、新規参入希望者に対する門戸が狭まるのではないかという懸念も生じる。

この点については、イングランドにおけるカントリーサイド保全チャリティであるCPREが公開している州政府農場制度の将来像に関する提言から示唆を得られると考える。州政府農場は、主たる対象としている経営形態が中規模の酪農や畑作であるがゆえに、必然的に農地の区画も比較的大規模であるという傾向を有する。CPREは、そのような規模の農地は自らのスキルと経営力を向上させようとする多くの農業への新規参入希望者にとっては大きすぎるため、州政府に対して州政府農場における一単位の農地を再分割するか、転貸を容認するように方針転換すべきだと述べている⁵⁰⁾。この点について特に検討されるべきは都市や市街の近郊農地であり、なぜなら、そういった場所において比較的小規模な野菜や園芸等の栽培業を展開することは、社会的および環境的なメリットが大きいと考えられるからである⁵¹⁾。

州政府農場に対する上述の提言について、特に都市や市街の近郊農地に新規参入希望者向けの小規模区画を確保するという点が、農地中間管理機構を利用した新規参入者支援策を展望するにあたり参考となるように思われる。農地中間管理権を設定した農地の規模拡大、合理化を進める一方で、一部の農地を新規参入希望者向けに振り分けるようなことができれば、一定程度の参入ルートの構築に繋がるのではないだろうか。

47) 人・農地プランの実質化における農業委員会の役割について詳しくは以下。藁谷宏「農地中間管理事業の五年後見直しと農業委員会の役割」日本農業の動き207号(2020年)。

48) 安藤光義「人・農地プランと農地中間管理機構」農業と経済85巻11号(2019年)。

49) 同前安藤)28頁。

50) K. Graham, G. Shrubsole, H. Wheatley and K. Swade, 2019, *op. cit.*, p. 19.

51) *Ibid.*

おわりに

本稿は、日本における農地中間管理機構による農業への新規参入者支援を展望する上で、イングランドにおける州政府農場制度から何らかの示唆を得ようとするものであり、公的機関が農地管理に関わることで可能となる政策的手法（一部の農地を新規参入者向けに振り分ける）に、その可能性を見出すことができた。しかし、州政府農場と農地中間管理機構では公的機関が農地管理に関わるという共通点がある一方で相違点も多く、安易な比較はできない。例えば、州政府農場は基本的に民間セクターから農地を買い入れて所有権を取得しているのに対し、農地中間管理機構は貸借（農地中間管理権の設定）であり、前者と後者ではとれる施策の範囲や類型が異なる。また、本文中で取り上げた Norfolk の州政府農場もそうであるが、借受け希望者が多い一方で、新規に貸し出せる農場は少ない。そうであるが故に、州政府側には環境適合的な農業経営への理解や多角化経営計画等の公益的な要素を含んだ基準を設けて人を選考をするだけの余裕があるとも言える。この点についても、地域における担い手の掘り起こしが課題となっている日本の状況とは異なる。

今後、農地中間管理機構の運用は地域の意向の実質化を軸に進められていくことになるが、それと同時に、農地が有する公益的価値（新規参入機会の提供、環境保全型農業、農業の多面的価値の発揮等）を実現させる仕組みについても検討が必要だと思われる。