

# 農 地 政 策 の 改 革

- 「農地政策の展開方向について」に係る学識

経験者等の見解と農地政策関係資料 -

## 農 林 水 産 調 査 室 担 当 一 覧

室長・専門員 渡辺 力夫（内線 2187）  
 首席調査員 武本 俊彦（内線 3370）  
 次席調査員 栗田 郁美（内線 3371）

農林水産に関する基本政策 国際・貿易交渉、国際協力	栗田郁美、吉川美由紀、山口雅之、伊藤宗慶、中山賢司	（内線） 3371
食料消費 食料・主要食糧の安定供給	吉川美由紀、森田倫子、中村稔、信太道子、伊藤宗慶、安部幸也	3373
農畜水産物の安全・安心	吉川美由紀、信太道子、伊藤宗慶	3373
農畜産物の生産振興	山口雅之、信太道子、安部幸也、近藤洋子	3376
農業者、農業経営、農協等 【経営、構造、普及等】 【農協、金融、保険等】	梶原武、中村稔、中山賢司 牛丸禎之、伊藤宗慶	3372 3374
農村の振興、自然環境の保全、都市との交流	梶原武、中村稔、中山賢司	3372
農林水産に関する研究、技術開発	森田倫子、山口雅之、安部幸也	3375
森林、林業、木材産業に関する基本政策	牛丸禎之、梶原武、中山賢司	3374
水産資源、水産に関する基本政策	山口雅之、森田倫子、安部幸也	3376
一般室務	信太道子、中山賢司、近藤洋子	3376

「衆議院立法情報ネットワークシステム」（イントラネット）の「立法調査情報」にて本資料の電子ファイル（PDFファイル）を閲覧することができます。

### ＜電子ファイルへのアクセス方法＞

「立法調査情報」をクリック→「委員会別一覧」で農林水産委員会を選択してクリック→「トピックス情報」をクリック→「調査局農林水産調査室作成資料一覧」をクリック→資料名を選択してクリック→電子ファイルが開きます。

## はじめに

農地は、国民に食料を供給するための基礎的な生産要素であるとともに、農業者にとって極めて重要な経営基盤です。中長期的に世界の食料需給のひっ迫が見込まれ、他方、国内では耕作放棄地が増大する中、農地の有効利用を促進するため、農地は農業資源として有効に利用されることが極めて重要です。

こうしたことから、農林水産省は、農地政策の再構築に向けた検証・検討を進め、平成 19 年 11 月、「農地政策の展開方向について〈農地に関する改革案と工程表〉」を取りまとめ、公表しました。

この中で、農地政策の改革の柱として、農地情報のデータベース化、耕作放棄地の解消に向けたきめ細やかな取組の実施、優良農地の確保対策の充実・強化、農地の面的集積を促進する仕組みの全国展開、所有から利用への転換による農地の有効利用の促進を掲げています。

また、この改革については、工程表に沿って計画的に進めることとして、早急に着手し、全体の改革が、平成 20 年度中ないし遅くとも平成 21 年度中に新たな仕組みとしてスタートできるよう法制上の措置を講じることとされています。

農地制度の在り方をめぐっては、農業界はもとより農外からの関心も高く、財界系のシンクタンクや経済財政諮問会議においても議論され、提言が行われています。

当調査室は、こうした経緯にかんがみ、「農地政策の展開方向について〈農地に関する改革案と工程表〉」に係る学識経験者等の見解を調査するとともに、関係資料の収集・整理を行いました。本資料は、当室調査員の梶原武、中村稔、中山賢司がこれらを取りまとめたものです。

平成 20 年 1 月

衆議院調査局農林水産調査室長

専門員 渡辺力夫



## 目 次

### I 「農地政策の展開方向について」に係る学識経験者等の見解

「農地政策の展開方向について」に異議あり 東京農工大学名誉教授（元同大学学長） 梶 井 功 .....	1
農地政策の展開方向に関する政策整合性 横浜国立大学大学院国際社会科学研究科教授 田 代 洋 一 .....	8
秩序ある農地利用に向けた農地政策の見直し方向 全国農業会議所事務局長代理兼農地・組織対策部長 柚 木 茂 夫 .....	14
「農地政策改革への期待と不安」— 農業現場から — 有限会社神林カントリー農園代表取締役 忠 聡 .....	19
「農地政策改革案」についての一見解 — 「農業経営総合支援法（仮称）」の制定を提言する — 経済財政諮問会議専門委員（農林漁業金融公庫総裁） 高 木 勇 樹 .....	24
農地政策の展開方向についての考察 宮城大学事業構想学部教授 大 泉 一 貫 .....	37
農地行政の破綻 明治学院大学経済学部教授 神 門 善 久 .....	46
農地政策の展開方向について〈農地に関する改革案と工程表〉 （平成19年11月6日 農林水産省） .....	52

## Ⅱ 農地政策関係資料集・政策提案等

第 1 農地政策の検討・検証の経緯	61
第 2 農地政策の再構築に向けて（宮腰副大臣勉強会とりまとめ） （平成 18 年 9 月）	72
第 3 農林水産省農地政策に関する有識者会議	80
○農地の面的集積に係る論点と方向（平成 19 年 3 月 9 日）	82
○農地の権利移動規制、優良農地の確保、耕作放棄地対策に係る 検討の方向（平成 19 年 5 月 15 日）	83
○農地政策の見直しについて（平成 19 年 8 月農林水産省）	86
○農地政策の見直しの基本的方向について（平成 19 年 10 月 31 日 農林水産省）	100
第 4 経済財政諮問会議	118
○グローバル化改革専門調査会 E P A ・農業ワーキンググループ第 1 次 報告「E P A 交渉の加速、農業改革の強化」（平成 19 年 5 月 8 日）	120
○経済財政改革の基本方針 2007～「美しい国」へのシナリオ～ （平成 19 年 6 月 19 日閣議決定）（抜粋）	132
【経済財政諮問会議（平成 19 年 11 月 1 日第 25 回配付資料）】	134
○農地政策の展開方向（若林臨時議員提出資料）	134
○農地政策の展開方向（参考資料）（若林臨時議員提出資料）	138
○日本の農業に夢と希望を（有識者議員提出資料）	145
○日本の農業に夢と希望を（参考資料）（有識者議員提出資料）	147
第 5 規制改革会議	150
○規制改革推進のための第 1 次答申－規制の集中改革プログラム－ （平成 19 年 5 月 30 日 規制改革会議）（抜粋）	151
○規制改革推進のための第 2 次答申－規制の集中改革プログラム－ （平成 19 年 12 月 25 日 規制改革会議）（抜粋）	156
第 6 農地政策に係る各種政策提言・要望	166
○基本農政確立対策に関する J A グループの要請（平成 19 年 6 月） （抜粋）	166
○農地政策の見直しに関する要請決議（平成 19 年 11 月 28 日 平成 19 年度全国農業委員会会長代表者集会）	168
○農地政策に対する見解（平成 19 年 10 月 31 日 （社）日本農業法人協会）	173

○農政改革を実現する～世界を舞台にした攻めの農業・農政の 展開をめざして～ 農政改革高木委員会最終報告（提言） （2006年5月 社団法人日本経済調査協議会）（抜粋）	176
○2007年度日本経団連規制改革要望（2007年6月29日 （社）日本経済団体連合会）（抜粋）	184
○国民生活の向上と市場創造の実現に向けて（2007年10月 社団法人経済同友会）（抜粋）	186
第7 各党の農地政策・農政公約	194
○全国農業者農政運動組織連盟の公開質問と回答（平成19年6月）	194
【自由民主党】	194
【公明党】	195
【民主党】	195
【日本共産党】	195
【社会民主党】	196
【国民新党】	196
○自由民主党農地政策検討スタディチーム取りまとめ	197

### Ⅲ 現行農地制度の沿革と概要

第8 農地制度の沿革	207
1 戦前・戦時の農地制度	207
2 戦後農地政策の基本的枠組みの変遷	210
第9 現行農地関係制度の概要	224
1 食料・農業・農村基本法及び食料・農業・農村基本計画	224
2 農地制度の体系	229
3 農地法の概要	231
4 農業経営基盤強化促進法の概要	248
5 農業振興地域の整備に関する法律の概要	264
6 農業委員会制度の概要	270
7 特定農地貸付法及び市民農園整備促進法の概要	272
8 農地に係る税制の概要	274
第10 我が国の農地・農地政策の現状	283
1 我が国の農地の特徴	283
2 耕地面積の状況	285

3	担い手への農地の利用集積	287
4	農業経営の法人化・新規参入の促進	296
5	優良農地の確保	305
6	耕作放棄地の発生防止・解消	307
7	都市的地域における農地利用	311



I 「農地政策の展開方向について」  
に係る学識経験者等の見解



## 「農地政策の展開方向について」に異議あり

東京農工大学名誉教授（元同大学学長）

梶 井 功

### 要 旨

---

今、農政が期待するようには、担い手へ農地が流動していないのは、農地制度のせいではなく、農業の収益性が悪いからであって、その是正をこそ急務とすべき。

貸借による権利については規制を見直し、NPO法人等の参入を促進することは、農地法の理念的基礎である耕作者主義を否定することであり、それは所有権についての厳しい規制の存立根拠をも失わせることになり、農地法を崩壊させる。

---

最初に「平成 18 年度食料・農業・農村の動向」の記述を引用しておきたい。「利用権設定面積の推移と経営耕地面積規模別の設定面積」と題した図 - 32 を説明して“認定農業者等の担い手が経営する耕地面積は 17 年度末で 181 万 ha と、全耕地面積の 4 割にとどまっており、「農業構造の展望」で見込む 7 ~ 8 割程度に向けて、農地利用集積のさらなる加速化が必要である”と指摘した上での“農地利用集積の阻害要因”についての記述である。

“市町村に対する調査では、土地利用の問題として、耕作放棄の次に虫食いの開発があげられ、担い手への面的にまとまりのある形での農地利用集積を阻害していると考えられる。また、担い手への農地利用集積の阻害要因として、農地の貸し手は、借り手の不在や自分ができる限り作業を続けたい意向、資産として保有したい意向を、借り手は、農産物価格低下による営農意欲の減退やほ場条件の悪さを多くあげている。”

“借り手の不在”と“営農意欲の減退”は裏・表の関係にあり、両方とも“農産物価格低下”が主因になっているとよい。“農地利用集積のさらなる加速化”のためには、何よりもまず担い手の営農意欲が高まり、借り手がどんどん出てくるようにしなければならないが、その極め手は“農産物価格低下”対策にある、ということである。

「農業の生産性を高め、強い農業を目指すには、農地の集約化、規模拡大が不可欠である」これは確かにそうである。が、そのために、今、緊急に手を打たなければならないのは、担い手の“営農意欲の減退”を引き起こしている“農

産物価格低下”傾向を逆転させる施策であって、「農地について『所有』から『利用』へ大転換を図」る施策などではない。

ということを最初に強調した上で、以下、「農地政策の展開方向について」の各項目について所見を述べる。

## 1 農地情報のデータベース化

これは確かに農地流動組織化にとって有効な手段になるだろう。が、その基礎データになる農地台帳の整備をまずやるべきではないか。不在地主の増加がいわれているが、その所有・利用状況は農地台帳で整備されているのだろうか。また、山間地の耕作放棄地といわれている土地の中には、土地台帳上の地目は山林となっている土地もある。そもそも耕作放棄地といわれる土地自体、農業センサスで定義されたそれと、耕地統計で定義されたそれは同一ではない。まずは定義を確定して正確な把握を行い、農地として扱うべき土地を確定して農地台帳の整備を行うことを法律で決めるべきではないか。今、農業委員会が作成している農地台帳は局長通知で作られているが、本来、法定台帳として整備に労費をかけなければならない農地行政上の基本資料だろう。まずはその整備に努めるべきである。

また、“利用の状況”も地図化することなら、土質、乾湿の程度、基盤整備状況もわかるようにすべきだ。

## 2 耕作放棄地の解消に向けたきめ細やかな取組の実施

まずは統一的な定義で耕作放棄地を筆ごとに確定する必要があることは前述した。

“5年後を目途に……解消を目指す”ことは是非実行してもらいたい、そのためにも今ある耕作放棄地解消方策 農業委員会の指導に始まり、市町村長の通知、勧告、買入れ又は借受けの協議、そして最後は特定利用権設定に至る農業経営基盤強化法が規定している一連の方策がどう機能しているのか、実効をあげていないとすればどこに問題があるのかについて、まずは十分な吟味を行うべきではないか。特に特定利用権については、農振法で規定されていたときは、“共同利用に供するために”という限定がついていたのに、経営基盤強化法に移されたときその限定はなくなっている。設定目的が私的利用目的でいいことになり、発動が容易になったと思われるにもかかわらず機能していないのはなぜか、十分に吟味する必要がある。03年経営基盤強化法改正の目玉の1つだったはずである。吟味が特に必要だろう。

山間地の耕作放棄地の活用のためには、周辺の林野と一体的に混牧林として利用することが有効と思われる。しかし、草地利用権の設定には農地法上の措置がある(第3章第3節)が、それは“共同利用に供するため”という限定があるし、混牧林的利用は想定されていない。混牧林的利用の方が林地との共存も可能であり、林地所有者の抵抗も少ないであろう。その制度化を考えるべきではないか。

### 3 優良農地の確保対策の充実・強化

「農用地区域からの農地の除外を厳格化し、転用許可不要となっている病院・学校等の公共転用について、許可の対象にする」ことは大賛成である。許可不要の公共転用が引き金になって、団地化していた優良農地の団地性が崩れてしまう事例が各地で見られた。地域の計画的土地利用こそ本来市町村の重要な役割なのだが、都市計画自体が、宅地造成が先行して上下水道整備が後追いするという状況下で、農村部での土地利用は更に計画性がなく、公共転用が虫食い転用の引き金になるという事態を生んでいたのである。それは、特にゴルフ場転用まで認めることにした1999年の転用基準緩和通達以降顕著になったと私は見ている。広域合併した新市町村では、ことさらに農振制度或いは転用制度と都市計画法との連携を図り、地域の土地利用計画を明確にして都市と農村の共生を図ることが必要とされる。土地改良事業完了後8年未満の農地すら農振除外による転用を可能にする措置(農振法施行規則第4条の4第1項第27号による地方公共団体の計画、いわゆる27号計画)などは、この際見直すべきだろう。

### 4 農地の面的集積を促進する仕組みの全国展開

「農地を面としてまとまった形で集積」するということ、どれくらいのまとまりを念頭において議論しているのだろう。

耕地の分散は確かに問題である。日本農業の宿痾の1つとっていいかもしれない。明治の元勲もこう言っていた。

— “……農民はその耕地の飛地となりて、ここかしこに散在するの故を以て耕作又は収穫の労働に当たりても、彼此往来の間に於て時間を徒費する事少なからず。もし精密にその徒費の時間を通計せば、或いは現に耕作又は収穫の労働に従事するの時間より多きものなるべし。”(「世外井上候伝」第4巻)

井上が明治という時代に歎いた事態は、今日も基本的には変わっていない。かつては耕地分散は病虫害の危険を分散させる必要悪でもあったが、今はその必要はないし、“彼此往来”は“時間を徒費”するばかりでなく、燃費の“徒費”も伴う。

機械利用が前提になっている今日の営農にとって、どこでも、そしてどの階層の農家も問題にしていることだが、問題はどの程度のまとまりを必要とし、どういう手段で“面的にまとまった形”にするかである。北海道の根釧パイロットファーム造成事業では、1団地の造成牧場を入植者に与えるとともに、入植者が手放した草地を活用することで、入植者を出した集落の非入植農家の牧場も一団地にまとめたが、こういう事業は、我が国ではこの事例が唯一とっていい。一農場にするのはそれだけ困難だということだが、一農場にすることが意味があるかを考える材料として米生産費調査から作った表を示しておこう。3ha以上農家についての集計だが、少団地経営必ずしも低コストではないこと、むしろ一筆圃場の大きさの方がコストに強く影響していることに注目されたい。

団地数別 10a 当たり米生産費

		北海道	東日本	西日本
団地数別	1～3	90,922 円	86,984 円	89,651 円
	4～5	85,536	91,865	84,728
	6～7	82,730	92,122	101,280
	8～10	85,505	90,631	85,244
	11～15		82,543	84,123
	16～20		80,053	94,194
	21～		84,595	83,033
	平均	88,168	88,899	88,579

50a 以上の圃場シェア別 10a 当たり米生産費

		北海道	東日本	西日本
50a以上の圃場のシェア別	0～20%	89,652 円	89,565 円	89,442 円
	20～50%	90,205	83,165	121,167
	50～80%	83,674	81,413	75,945
	80%～	83,309	76,301	82,506
	平均	88,168	88,899	88,579

備考) 2002年米生産費調査 3ha以上農家について。  
 全国農業協同組合連合会・(社)農協協会刊「米の生産コスト削減に係る調査報告書」第1編第4表による。

半日作業単位或いは1日作業単位に圃場がまとめれば、というのが農家の多くの希望であり、1団地農場はそれほど望んではいない。

問題は半日作業単位にせよ、そうした面的まとまりをどうやって実現するかが、そのために“委任・代理で農地を集めて……再配分する仕組み”が必要かどうか、私には疑問である。今回の文書では、“委任・代理”で農地を出す人はどういう人かはっきりしていないが、この構想を農水省が初めて示したとき(「農地の面的集積に係る論点と方向」(07.3.9農地政策に関する有識者会議))には、“担い手からも一旦農地の利用を上記の組織に委ねてもらうことが必要”などと書かれていた。担い手の自作地も“委任・代理”組織の配分に委ねさせようというのであるが、自作地に委任を強制することになったら私有財産権の侵害にならない

か、問題になろう。そんな組織を新たに作らなくても、すでにある農業委員会や農地保有合理化法人、農用地利用改善団体の機能充実、活性化を図るべきではないか。新しく“配置”される“面的集積に係る実践活動を行うまとめ役”がどういう身分になるのか明確ではないが、非常勤とするとどれほどの活動が期待できるか、疑問である。地元の事情に精通している農業委員の活動強化を図るべきではないか。また、農地主事の必置規制を復活させるべきではないか。

“むら”の人達は、必要性を認識したときは、例えば、集団転作が官によってではなく“むら”の発議で始まったように、“農地を面としてまとまった形で”利用する仕組みを必要の程度に応じて作っていく。地元の精通者がそういう話し合いを組織し、リードできるようにすることこそが大事だと私は考える。

## 5 所有から利用への転換による農地の有効利用の促進

この項目に関しては何をやるのか、明確ではない。曖昧な“見直す”という表現になっているが、問題が多い。

第一に“所有権については厳しい規制を維持しつつ、利用権については規制を見直す”というのであるが、“厳しい規制”を行っている農地法は、耕作者主義という1つの理念に基いて所有権及び利用権の双方について規制を行っている。であるのに、所有権と利用権で規制のあり方を変えるということは、理念の分裂を意味するが、それで法体系を維持できるのか、である。

“見直し”をして“集落営農の法人化、農業生産法人の経営発展、農業経営に意欲のある者、農地保全に取り組むNPO法人等の参入により農地の有効利用を促進する”のだという。この表現、甚だ欺瞞的である。

07.8.24公表の「新たな農地制度体系（見直しの方向（案））」では、これに相当する箇所は、“所有については、……農業生産法人制度・農作業従事要件を堅持”するが、“賃借については、機械・労働力等からみて農地を適切に利用する見込みである場合には原則許可”と大幅見直しを言い、“企業等の参入”拡大を強調していた。これについて“企業の農地借入自由化”という大見出しをつけて報道した新聞もあったが、その表現は適確だった。それに比べると、今回の表現は一見“トーンダウン”したように見える。

が、今、農業に参入しているNPO法人は特定法人としてであり、特定法人は、現在は“地域の農業者だけでは遊休農地の解消……が困難となっているような区域”（05.9.1農林水産省経営局長・農村振興局長改正経営基盤強化法運用通知）として市町村が指定した特定地区で、農地法の例外として認められている。“見直

す”というのは、その地区限定をやめるということである。

“農地保全に取り組むNPO法人等”というのと、一見、一般株式会社など念頭にないように読める。が、“等”が問題であって、この表現で意味していることは農業生産法人以外の法人で特定の指定地区でのみ農業参入を認められている特定法人の農業参入の自由化拡大であって、まさに“企業の農地借入自由化”なのである。“欺瞞的”とした所以である。

農業生産法人としての株式会社と並んで農業経営を営んでいる一般株式会社から、“同じことをしているのに、何故我が会社は所有権取得は認められないのか”という声があがるのは確実だとしていい。特定の指定地域で特定の要件を備えた株式会社だから、農地法の例外として農地借入を認めていたのに、特定地域の要件も、経営基盤強化法第4条第4項の規定する特定の要件もなくなったとき、農地法の例外とする根拠はなくなる。それは耕作者主義の否定となり、その否定は小作地所有制限の廃止、違反小作地や農業生産法人でなくなった法人の所有地等の国家買収制度も当然ながらなくすることになる。そうなったとき、大企業のキャピタルゲインを意図しての農地所有権取得に大きく道が開かれることになる。

“長期間の賃貸借が可能となるよう措置する”とされているが、“措置する”というのは民法原則の20年を超える長期の賃貸借を認めるという意味であろう。が、今、特にその原則を超えなければならない必要性はどこにあるのだろうか。実際に農業を営んでいる法人が希望する借地期間は次の表のようになっている。

担い手が希望する賃貸借期間（06.9 農林水産省経営局構造改善課調査）

	構 成 比
3年未満	3.6%
3年以上6年未満	23.6%
6年以上10年未満	38.8%
10年	22.4%
11年以上20年未満	6.7%
20年以上	4.8%
計	100.0%

20年以上を希望する法人は僅か4.8%を占めるにすぎない。20年以上という民法原則を超える長期の借地期間設定には、借地借家法における建築物のように、



農地に固着してしまい回収に長期を必要とする資本投入のあることが前提になるが、それとして何を想定しているのであろうか。土地改良や果樹植栽といった投資の回収のためということなら、現時点で必要なのは、農地関連法の中では、僅かに土地改良法の中に1条だけしかない有益費償還問題の法的整備を図ることだろう。良耕作の継続による地力増進が農地の価値を高めても、何の補償もない事態を是正する必要があるのではないか。荒し作りではなく、腰を落ちつけて土作りに取り組んでもらわなければならないからである。

また、“標準小作料制度等は廃止の方向で見直す”としているが、賃貸借契約のほとんどが、賃借料については“標準小作料による”としている現実からいって、廃止は問題だろう。“むら”ではよるべき基準になっている。3年毎の見直しが事態の変化に対応し切れていないというのであれば、毎年改訂するように改めればいい。特に借地側が農家、農業生産法人、一般株式会社と多様化するなかでは、よるべき基準がなければ賃貸借契約を結ぶに当たって、よるべき目安がなく、かえって混乱するのではないか。

# 農地政策の展開方向に関する政策整合性

横浜国立大学大学院国際社会科学部教授

田代 洋一

---

## 要 旨

取りまとめ文書は抽象的であり、争点となる面的集積や農地制度論の具体化は 2008～09 年に先送りされているので、本稿ではその内容に立ち入るより、農地政策の内外にわたる政策整合性の検討に焦点を絞った。担い手への面的集積の前に品目横断的政策が真に担い手育成になっているかの政策間整合性、農地管理政策なかんずく市町村農業公社の位置づけ、地代政策における農地政策内整合性、そして農地制度「改革」(農地耕作者主義の放棄と転用統制強化)に係る制度間整合性について、それが欠如している点を指摘した。

---

## はじめに 政策整合性の検討

農水省「農地政策の展開方向について」(2007.11.6、以下「展開方向」)は、2006～07 年の一連の農地制度「改革」論議を取りまとめている。検討の開始時にはトップになっていた面的集積等は最後の方に持っていかれ、代わって農地情報データベース化や耕作放棄対策、優良農地確保が前面に出た。この順序の変更は工程表の順に並べたということだろうが、これら三つは予算措置でできることであり、またそれ自体に大きな異論はなからう。つまり、やりやすい順に並べたということだ。それに対して面的集積や「所有から利用への転換」など法制度に関わることは、2008～2009 年度に先送りされた。しかし真の争点はそこにある。

つまりこのタイミングで「展開方向」が含むであろう全容を公的に(「展開方向」に即して)語るのは難しい。その点については個人責任でこれまでも述べてきたし(『農業と経済』2008 年 1・2 月合併号)、これからも述べるので(『農政調査時報』559 号、2008 年 3 月)、本稿では諸政策間の整合性に絞って論じたい。

## 品目横断的政策等との整合性

農水省は、品目横断的政策により「担い手」に政策対象を絞り込んだ後の、次なる(最後の)政策課題は農地制度「改革」あるのみと位置づけた。実際には、むしろ農水省の外部から農地制度「改革」を求める声が強まり、それに対応する必

要に迫られてのことだろうが、それを自らのスケジュール課題上にも位置づけたことになる。

しかし、それは拙速ではなかったのか。というのは、品目横断的政策の導入、価格政策から直接支払い政策への転換は、いわば「世紀の政策転換」といってもよいほどのもので、十分なフォローアップが必要であり、とくに特殊日本的な「担い手育成のための直接支払い政策」が担い手育成の実をあげうるかが問われるからである。担い手への面的集積はその次なる課題だろう。

そこで品目横断的政策についてみると、麦・大豆等についてはほぼ作付面積をカバーしたとされ、その意味で成功とされているが、そもそも北海道の畑作についてはほとんどの農家が認定農業者たりうるので、今さらこの政策で担い手育成になるわけではない。とすれば、極端に言えば、都府県の転作麦・大豆に問題は絞られるのであり、そうなると品目横断的政策といっても事実上は生産調整(転作)政策の一環に過ぎないともいえる。

しかるに、生産調整政策については水稻の過剰作付がじわじわと拡大しつつある。なぜ過剰作付けが拡大するのか。一つには農業主業的な農家が米価下落の下で背に腹は替えられず過剰作付に走っており、そのなかには認定農業者もいるのではないかと思われるが、いま一つ考えられる理由は、政策対象の「担い手」への限定が、「非担い手」をして自分で目一杯米を作って売るという行動に走らせていないか。つまり品目横断的政策が生産調整政策と整合するのかが根本的に問われる。

法人に利用権を設定した場合には、産地づくり交付金も品目横断の交付金も少なくともひとまずは組織に帰属するだろうが、任意組織の場合は、産地づくり交付金は地権者、品目横断的の交付金は組織に行くケースが多いだろうし、組織を作った場合、麦や大豆の交付金は組織に帰属しても米のナラシは個別に受けるというケースもあるだろうし、品目横断的といってもEUのような農場一括支払いでなく、本質的にバラバラなのである。

現実には、品目横断的政策の達成に集落営農が大きな比重を占めているが、政策がらみで作られた集落営農がどれだけ本来の協業としての内実を持つものかも不明である。そこには販売権と経理の一元化だけで作業は個別という「ペーパー集落営農」もありはしないか。できるだけ多くの農家が政策対象になれるようにという地域の善意は善意として、それは地域から自生的に展開してきた集落営農の本来の趣旨を歪めることにならないか。

法人化して認定農業者になれば、4ha で品目横断的政策の対象基準をクリアで

きるが、任意組織としての特定農業団体にとどまれば 20ha を必要とするのもおかしなものである。さらに今回の「農政見直し」で対象基準のさらなる引き下げが現実に可能になると、これまでは 4ha に満たないのでやむを得ず集落営農に参加した農家が、2.6ha でよければ脱退して個別で交付金をもらおうと言いだしかねない。だから面積基準を引き下げると言うのではない。そもそも面積基準で選別したことの政策整合性が問われているのである。

以上、要するに品目横断的政策で「担い手」特定の次は「担い手」に農地集積という農政の思惑通りにはいかず、まず品目横断的政策の政策整合性を高める必要がある。第一に前述のように、今日の日本の農業・農村の真の担い手を品目横断的政策のように特定層に限定できるのか。第二に、担い手を育成する上で、いま農政に何が求められているのか。その点については、「生産現場での農地制度改革に対する認識が高まっていない」(全国農業新聞、2007 年 11 月 16 日「深層」欄)のが現実であり、焦眉の課題は米価下落対策であり、生産調整政策の実効性強化の方だろう。

今回の政治面からの農政見直しも、単なる政治力学ではなく、政策の急性性に対する警告と取るべきである。

#### 農地管理政策における整合性

今回の論議では、市町村農業公社の評価・位置づけに最も違和感を感じた。当初は「市町村段階の農地保有合理化法人は少なく、活動が低調」、「プール機能が活かされず面的集積の活動例は少ない」とされ、一時は「市町村レベルの農地保有合理化法人制度は廃止」と伝えられ、「展開方向」では「実績をあげている市町村レベルの農地保有合理化法人は、同機能を担うとともに転貸事業は引き続き実施可能」となった。実績があれば延命となったが、新規のものは認められない。存続を許されたものも、後述する補助金(交付金)付きの委任・代理方式とのハンディキャップある競争を強いられる。

1992 年の法改正で市町村レベルでの農地保有合理化学業が可能になり、やる気のある地域では、行政と農協等が地域戦略意志の統一のもとに資金と人を出し合って第三セクターとしての市町村農業公社を設立し合理化学業に取り組むようになった。農業公社は地方財政危機にもかかわらず 21 世紀に入っても設立され続けている。農地保有合理化学業は公社にとって単一ではないが重要な事業の一つであり、それができなくなるのは公社全体としても痛い。

廃止の理由として農政があげるのは、第一に数が「少ない」ことだが、これは

おかしい。前述のように合理化事業や地域農業振興についてやる気のある地域が乏しい財政と資源の中で敢えて立ち上げたのが農業公社だ。そのような地域の自発的な動きを抑えて、国が全市町村一律に新たな面的集積組織(「展開方向」では「組織」が「機能」に書き換えられたが)を作らせるというのは、出る釘を打って悪平等を追求するようなものだ。やる気のある市町村もない市町村も一律の政策を講じるのではなく、やる気のある地域を育てるのがグローバル競争の時代の政策基調であり、その中で、農政だけが全国一律統制的な発想に立っているといえる。一律に作ったところで、動くところと動かないところが出てくるのは眼に見えており、資源の無駄遣いだ。

もう一つの理由は、「面的集積の活動事例は少ない」ことだが、では新たな委任・代理方式なら実績があがるのか。農地保有合理化事業の転貸借方式の難点は転貸に伴い地権者合意を必要とする点で、委任・代理方式はそれをバイパスできるものとされている。しかし、同じ面的集積をする上で、合理化事業・転貸借方式が一件ごとの白紙委任方式だとすれば、委任・代理方式は事前・一括白紙委任方式ともいえ、白紙委任を取ることに変わりはない。違いは後者にのみ補助金(交付金)というインセンティブを与える点だけである。

現実の農村・農家を念頭に置けば、白紙委任方式それ自体が難しいから公社の実績が必ずしもあがらなかったわけで、方式や努力が原因なのではない。新方式がはした金でこの困難をクリアできると思ったら大間違いだろう。また農家が白紙委任方式を十分に理解できるとも思われない。補助金をくれると言われたので、勧められるままに白紙委任なるものをしたが、望まない相手に借りられてしまったとか、借り手の農場内に取り込まれ返してもらいづらくなった、といった事例が発生したら、この制度は終わりである。のみならず農地流動化そのものが進まなくなる。

百歩譲ったとしても、このような新組織(機能)を全国一律展開するに当たっては、その妥当性の周到なチェック(調査)、準備、試行が必要だが、現在の農水省にその構えがない点でも従来の農政から逸脱している。せつかく法改正して立ち上げた市町村合理化事業の制度を10年少しで事実上廃止し、別の制度を立てようとするようなところに「猫の目農政」を言われても仕方ない現実がある。

白紙委任の新方式をやるなどは言わない。可能性は探った方がよい。むしろ色々な方式で農地流動化や面的集積を追求した方が現実的である。そのためには、一方だけを優遇するような措置はすべきではない。それでは真に実効性ある方式がどれか分からなくなる。

## 地代政策における整合性

米価下落の下で、借り手にとっては面的集積によるコストダウンと並んで、地代引き下げが焦眉の課題となっている。しかるに、先の委任・代理方式に伴うメリット措置(補助金・交付金)を、農水省は「借地料の嵩上げ」、「地代上乘せ」に使えるとしている。要するに地代の引き上げであり、地代引き下げという現実の要求に全く逆行する政策に他ならない。

のみならず、産地づくり交付金は地権者に帰属し、一種の地代化しているケースが多い。生産調整や白紙委任という人為的政策に伴う無理には必ず代償措置が伴い、その代償措置は得てして事実上の地代支払いになる。

いずれにせよ、政策自らが実勢地代、適正地代をデスターブし、見えにくくしているのが現実である。加えて、借り手は家族経営、農業生産法人、株式会社化等、範疇も規模も多様化しており、地代負担力を異にしている。

そこで地代の目安が必要か不要か判断の分かれるところである。その中で、「展開方向」は、標準小作料制度の廃止だけはほぼ断言している。確かに前述のように地代負担力の異なる者同士が競争している中では、そこに値が収れんするものとしての標準小作料を打ち出すのは困難かもしれない。しかし一定の目安を示さなければ事態はさらに混乱する。一つの手は地代の入札制度という新自由主義的な政策を思い切って取ることだが、農地は完全な自由競争になじまないとしたら、やはり目安が必要である。

要するに「展開方向」の地代政策は、地代引き下げの現実的要請と整合的でない。

## 農地耕作者主義と転用統制の整合性

「展開方向」では、「賃借による権利について規制を見直す」としている。見直しの内容は、つづめて言えば、農作業常時従事者のみが農地の権利を取得できるとする農地耕作者主義を外し、機械や労働力を装備している(しうる)者なら誰でも農地を借りられるようにするというものである。他方、「展開方向」は「所有権については厳しい規制を維持し」としているが、この場合の「厳しい規制」の核心は農地耕作者主義だろう。とすると「展開方向」は賃貸借と所有権を別の基準で律しようとする。農水省は別の基準で律することができると割り切っているようだが、農業生産法人制度にしても、農用地利用増進事業にしても、当初は賃貸借のみだったのが、最終的には所有権も含めるようになった。日本の法の常識からして所有権と利用権を別にすることはできないということだろう。要するに農水

省の方針は整合性を欠くだけである。

「展開方向」は公共転用や道路沿いの転用について規制強化するとしている。しかし、農地耕作者主義の放棄と転用統制の強化は整合しない。なぜなら農地法4、5条の転用統制は、その前条の3条における農地耕作者主義に拠っているからである。簡単に言えば、農地は自ら農地として利用する者のみが取得できるとする農地耕作者主義は、農地はあくまで農地として利用されるべきと言う社会的土地利用規制の理念に立ち、それ故に農地の転用は厳しく統制されるべきだからである。転用統制の元となる農地耕作者主義を廃棄しつつ、転用統制を強化するなどというのは木に登って魚を求める類で、兎戯に等しい。株式会社の農地所有も認めて出口規制(転用統制)すればよいといった主張も同類である。

# 秩序ある農地利用に向けた農地政策の見直し方向

全 国 農 業 会 議 所  
事務局長代理兼農地・組織対策部長  
柚 木 茂 夫

## 要 旨

---

農地制度は、食料生産の基盤である農地の確保・有効利用とともに、農業・農村のあり方とも深く関わっている。特に、地域の秩序ある農地利用を確保するための権利移動規制と転用規制の仕組みの根幹は堅持する必要がある。また、農業に必要な経営・生産資源であり貴重な地域資源である農地を守り有効に活用することの大切さを、農業者はもとより国民全体の共通認識にすることが、実効性のある農地政策の基本となる。

---

## はじめに

全国農業会議所は、農地行政の執行機関である農業委員会の系統組織として今回の農地政策の見直しについて、強い関心を持って、中央、地方を通じた有識者による検討を行うとともに、現場の農業委員会からの組織検討の積み上げを図り、政策提案や意見を公表しその実現に向けた運動的取り組みを行ってきている。農水省が平成 19 年 11 月 6 日に公表した「農地政策の展開方向について - 農地に関する改革案と工程表 - 」は、現時点での今後の農地政策の見直しの方向を示したもののだが、農地の貸借に関する権利移動規制の見直しなど、農地制度の全体の体系に大きな影響を及ぼすものも含まれている。ここでは、農業・農村の実態や農業委員会の現場の取組に即して見解を述べることとする。

### 1．農地制度の今日的意義と農地に関する基本的理念の明確化

昭和一桁世代の農業者が高齢化し世代交代が進む中で、相続等による農地所有の細分化と不在村化が進行するとともに、規制緩和による多様な農地利用主体が増大するなど、農地法制定から半世紀を経て農地の所有と利用をめぐる環境が大きく変わり農地に対する意識も千差万別の状況にある。

しかし、「農地を適正かつ効率的に耕作する者に対して農地の権利取得を認める」とする農地制度の基本的な考え方は、農地利用のあり方についての公共的な規制の根拠となっているなど今日的にも大きな意義を有していると考える。特に、



農地の確保と適正かつ効率的な利用、認定農業者等の担い手の安定的な経営発展を支える基本的な枠組みとして、農地の権利移動規制と転用規制、農業振興地域制度についての根幹は今後とも堅持していく必要がある。

また、農地は極めて公共性の高い、かけがえのない貴重な資源であり、一度潰廃してしまうと復元が困難な生産財である。こうした点を踏まえて、あらためて、農地は、限りある経営・生産資源【農業に必要な資源】として有効利用するとともに、地域の人々により維持・管理されている貴重な地域資源として、また、農業の多面的機能の発揮の基盤となる社会共通資本として大切に保全管理するとの理念を明確化することが重要である。併せて、その具現化のための農地の所有者・利用者の責務、国及び地方公共団体の責務、国民の責務についても明確にし、普及・浸透を図る必要がある。

## 2．育成すべき担い手像との整合性の確保

農地の権利（所有権、利用権等）を取得し耕作を行う者について、食料・農業・農村基本法第22条で定められた育成すべき担い手像（家族農業経営の育成と農業経営の法人化）との整合性を図り、専ら農業経営を営む認定農業者等の地域に根ざした担い手を中心とすることを、農地政策の方向としても明確にする必要がある。なぜなら、農地の有効利用の推進は農業の担い手の確保・育成の取組と一体的なものでなければ実効があがらないからである。経営政策において育成すべき担い手像を認定農業者等に絞り込む一方で、農地政策では農地を利用さえすればその権利主体は誰でもいいということになると、地域における担い手への農地の面的集積の取組に支障を来しかねない。

このため、地域の農地利用の推進にあたっては、認定農業者等の担い手の経営確立の視点に立った農地の面的集積の取組が基本であり、農業生産法人以外の法人や都市住民による農地利用はあくまでも補完的なものであるとの考え方に立って、制度的な措置を講じることを期待したい。

## 3．農地の権利移動規制の堅持

農地の適正かつ効率的な利用を担保するためには、耕作目的以外での農地の権利取得を排除するための権利移動規制の仕組みについて将来とも堅持する必要がある。このことは、地域における秩序ある農地利用を確保する最低限のルールとして必要不可欠なものであると考える。

農水省の改革案では、所有権については厳しい規制を維持しつつ利用権につい

ては規制を見直すとしているが、担い手による農業経営の確立にとって、農地の所有権と貸借権（利用権）の間に大きな差はなく、ともに重要であることに変わりはない。農地の貸借の規制の見直し（すなわち貸借権の移動規制を緩和すること）については、農業・農村現場から「所有権の規制緩和に結びつく恐れがないのか」、「地域に根ざした農業者の組織体としての農業生産法人の位置づけが担保できなくなる」、「認定農業者等の担い手の確保・育成と農地の面的集積の促進に支障を及ぼすのではないか」、「農地の適正利用や効率的利用のための監視活動や事後処理の対応をどう図るか」といった不安と懸念の声があがっている。特に、農業生産法人の大半が、貸借権(利用権)によって農地の確保を図っている中で、農業生産法人以外の法人一般について貸借による農地の取得を自由化することは、農業生産法人制度が形骸化し無秩序な農地利用を生み出す恐れがある。また、スタートしたばかりの特定法人貸付事業の今後の位置づけや小作地所有制限と国家買収規定との関係も心配される。今後の法制上の検討にあたっては、規制を緩和する事項や内容だけでなく、規制緩和に伴う懸念事項への対応措置、例えば、監視機能やチェック体制のあり方についての議論も併せて行っていく必要がある。

所有から利用への転換との関連で問題になるのは、標準小作料（賃借料）を廃止の方向で見直すとしていることである。標準小作料（賃借料）が地域における実際の契約小作料（賃借料）の設定の目安として定着している実態や権利者双方をはじめとする地域の農地の賃貸借の規範となっていることを踏まえると、廃止ありきでなく、農地の公的な賃借料の設定システムとして、今日的な観点から、有益費問題や物価変動への対応、算定方式や営農類型の見直し（販売経費等の加味、経営者報酬の水準、市町村基本構想の営農類型に対応したきめ細かな標準値の提示など）についての検討を深めていくことの方が重要ではないか。

#### 4．担い手への農地の面的集積の促進

担い手への農地の面的集積にあたっては、地域における農地の出し手と受け手の調整や合意形成活動が不可欠である。その意味で、これまで農地利用集積の相当部分を担ってきた農業委員会の位置付けを明確にした上で、地域の「農地利用調整協議会」(仮称)を設置するなど、認定農業者等の担い手の参画及び十分な意向聴取を行ったり、農用地利用改善団体をはじめとする集落との結び付きを強化し、地域の合意形成が円滑に行われるような措置が必要である。とりわけ、農業委員会による農地利用集積の機能を強化する観点から、面的集積機能の仕組みと位置付けのあり方を検討するとともに、地域における面的集積の取組への参加イ

ンセンティブや実践活動を行う人材の設置費等の支援措置が十分に講じられなければならない。また、新たな「面的集積計画」の策定にあたっての要件や現行の農業経営基盤強化促進法に基づく農用地利用集積計画との関係についても具体的に整理し明らかにする必要がある。

一方、農地の面的集積の取組は、水田、畑、樹園地、牧草地等、農地の地目によってその利用集積の必要性が異なったり、平地や中山間、山間地域など地域の条件による取組の温度差があることなどを踏まえ、全国一律的な対応でなく、地域の実情に応じたモデル的な取り組みを助長するなど段階的な推進を図ることが効果的だと考える。

さらに、相続登記未完了のために相続人の共有状態となっている農地や所有者が不在村であったり、所有者の所在地が不明な農地についての利用権設定等を円滑に行うための制度的な措置の検討を急ぐ必要がある。全国農業会議所の「相続農地管理状態実態調査結果」(平成19年3月)では、「農地が不在村者の所有だったために利用権を設定できなかった」事例がある農業委員会が22%ある。その理由として、「相続登記が未了のため権利関係者の数が多く同意を集められなかった」ものが54%、「住所等が不明で連絡をとることができなかった」ものが51%となっている。さらに、不在村農地所有者の今後の趨勢として「増えると思う」と回答した農業委員会が86%を占め、その要因として「在村者の死亡に伴う相続により既に他出していた子供が不在村農地所有者となる」ケースが82%にのぼっている。世代交代に伴って不在村農地所有者の数は確実に増えることから、相続に伴う農地の細分化防止対策と土地利用型借地農業経営の継承対策について抜本的な検討を行うとともに、遺産分割未了農地や共有名義の農地に対する認定農業者等による利用権設定を推進するため、民法における保存行為もしくは管理行為に準じるものとみなし、相続人の過半数の同意もしくは共同相続人単独での処理が可能となるよう手続きの簡素化が期待されている。

併せて、こうした農地の利用集積等の取組の基礎となる農地情報の把握について、全国規模での定期的(毎年1回)な「農地利用実態調査」(仮称)の実施とそれを管理する農地基本台帳の法定化が求められる。

## 5. 遊休農地の発生防止・解消対策の推進

農業経営基盤強化促進法に基づく市町村基本構想による遊休農地の振り分け(要活用農地とそれ以外の農地)をもとに、遊休農地の状況(地形、所有実態、耕作可能の有無や地域の利用意向等)を分類し、それぞれの解消対策の方向性と

活用可能な支援施策を提示し推進する必要がある。特に、放牧や飼料作物の作付け等の畜産的利用、バイオマス利用、景観作物や地力増進作物の作付け、里山対策としての広葉樹中心の植林など環境や緑化、地力維持など、それぞれの地域の条件や関係者の意向に即したきめの細かい対策を講じていく必要がある。

また、遊休農地対策の一環として、休閒状態の農地や条件が悪くて借り手が見つからない農地について「保全農地」として位置づけて管理することの制度的な措置(その場合、管理主体やコスト負担のあり方についての考え方の整理が必要)や遊休化した農地を一定の行政判断により農地以外に区分するための対策についても検討が求められる。

なお、遊休農地の発生の基本的な原因が、農業の収益性の低さや農業所得の低下に起因している面が大きいことをしっかりと踏まえ、農地政策だけでなく、担い手・経営政策や農村振興政策等との連携を通じた総合的な対策を講じていかなければならない。

## 6．優良農地の確保対策の強化

地方分権による農地転用の権限委譲が進められている中で、農振制度や農地転用制度の厳格化を図るにあたっては、優良農地の確保の観点に立って、公共転用の許可制など、新たな制度的な措置を講じるとともに、国及び都道府県の関与を高め、制度の適正執行のための指導の強化を図ることが重要である。具体的には、農業振興整備計画の変更について5年毎の見直しを徹底し、期間途中の見直しを認めないことや、農振法施行規則第4条の4第1項第27号による「地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画」(27号計画)によって、土地改良事業完了後8年未満の農地についても農振除外による転用を可能とし大規模集客施設の立地がなされている現状を踏まえ、優良農地の確保の観点から、省令「27号計画」の廃止を含めた制度の見直しが求められる。

また、農地転用許可後に転用事業を行わずに放置した場合や転用行為を進める中で、転用目的と異なる用途に変更したり既に目的以外に転用した場合の許可取り消しや原状回復などが機動的に行われるよう是正措置を強化する必要がある。

## 7．農地の管理・有効利用のための体制整備

農地の面的集積の促進や農地情報の共有・効率的利用の推進に向けて、農業委員会系統組織をはじめ関係機関・団体の役割・機能を踏まえた一体的な取組や連携強化等のあり方について制度面を含めた検討を行う必要がある。

## 「農地政策改革への期待と不安」 農業現場から

有限会社神林カントリー農園代表取締役  
忠 聡

### 要 旨

国民の生命維持に欠かせない食料生産には、優良な農地確保が必要不可欠であります。さらには今日的課題として、環境保全や農山村地域の活力向上のため、農地の有効利用が求められています。

今回まとめられた「農地政策の展開方向について」は、そのような観点から方向性を否定するものではありません。しかし、農産物価格の低迷により農業経営が厳しい中において、農業者自身が意欲的な生産活動を推進し農地を有効活用するためには、「意欲と能力のある担い手」への経営支援政策などの総合的な施策が必要です。「担い手が育つための環境づくり」の1つの手法として、農地政策改革があると認識しています。

### 1. はじめに

私は新潟県の北部、岩船地方で水田 60ha を 60 名あまりの農業者から借地し農業生産法人を経営しています。なお、経営概要は以下のとおりです。

#### 有限会社 神林カントリー農園の経営概要

- ・法人設立 1984 年（昭和 59 年）5 月 31 日
- ・資本金 2,000 万円（出資者 7 名）
- ・役員及び従業員 役員（3 名）、従業員（7 名）、臨時的雇用（年間のべ 1,200 人）
- ・業務内容

部門	品種および品目	作付面積及び製造量	備考	売上構成比（％）
作物	コシヒカリ	1,998 a	県認証特別栽培	45
	こがねもち	1,200 a	自社加工仕向け	
	わたぼうし	2,530 a	米菓メーカーとの契約栽培	
	こしいぶき	185 a		
	計	5,913 a		
	水田作業受託	6,600 a	基幹作業のべ面積	

農産加工	生切り餅	60 t	原料米使用量	53
直売施設運営	180 種の野菜	100 坪ハウス	60 戸の参加農家	2

上記の他、加工原料として「青大豆」2.0 ヘクタール、稲発酵粗飼料 3.5 ヘクタールの取組があります。

耕作地の圃場整備率は 98% で優良な条件です。耕作範囲は半径 10 k m 程度内に分布しており、1 市 2 村の 9 集落に関係しています。

支払地代（神林村の標準小作料）は、10 アールあたり 30,500 円（生産調整を配慮）です。「品目横断的経営安定対策」がスタートしたことで、委託希望農家は増加傾向にあります。

生産したコメを、加工事業による付加価値化と契約栽培などの直接販売で経営の安定化を目指しています。また、19 年 7 月には県内の農業経営体 20 で構成する LLP を設立し、横浜市在住の営業担当者を配置してコメの販路拡大に努めています。

さらには、3 年前から県内農業者及び「全農にいがた県本部」と連携して、台湾への米輸出にも取り組んでいます。

しかし、価格の低落傾向の影響を受けて、収益確保は難しい状況にあります。

## 1. 「農地情報のデータベース化」について

これまで関係機関がそれぞれの目的の下、個々に整備して来た農地情報を一元化し共有することはとても意味のあることだと思います。

一部自治体の農業委員会が所有し活用している「マッピングシステム」は、どれくらいの情報量が入力できるのか。そして、どのように利用されているのかの詳細はわかりませんが、現在あるシステムをより有効に活用することがコスト意識を持つ意味で重要と考えます。

なお、情報の提供においては個人情報の保護に留意することは当然ですが、標準小作料制度が廃止の方向で見直すこととされていることから、賃貸料情報についてはタイムリーな情報提供に努める必要があります。

工程表では年 1 回の点検・検証となっていますが、農地の流動化は秋から春にかけて多く発生することから、年 2 回は必要と思います。

また、貸出物件については全国どこからでもアクセス可能とすることから、同一物件に複数の希望者があった場合のルールづくりも急がれます。少し危惧する点は、その結果賃貸料が不当につり上がることになりはしないかということです。

このことについては、後段でくわしく触れてみたいと思います。

## 2. 「耕作放棄地の解消に向けたきめ細やかな取組の実施」について

耕作放棄地を5年後にはゼロにするとしたことは、国民への強力なメッセージと受け止めることができます。しかし、具体的な解消方策は歩きながら考えていることに達成可能かどうか不安を覚えます。

さらに、「きめ細やかな取組みの実施」とは、なにを指すのか？これまでの対応が不十分だったことの反省と受け止めたらよいのかも知れませんが・・・

耕作放棄地は、いわゆる条件不利地域に多い。圃場整備を進めることが放棄地解消の有効手段ですが、費用対効果や公共事業予算の削減から思うように進まないという懸念材料もあります。仮に予算がついたとしても、すでに放棄した農地に所有者からの理解と協力が得られるかは難しいところです。

本来、農地は所有者自らが耕作する義務を負っています。耕作できなければ他者に委ねる必要があります。

超長期の無償賃貸契約や整備費用負担のあり方も含めた、合わせ技を使うことも必要かと思います。

なお、農用地区域外においてすでに荒廃している農地については、利用見込がない場合、山林・原野とすることでよいと思います。

## 3. 「優良農地の確保対策の充実・強化」について

公共転用を許可制にすることは評価したい。過去に、農業生産法人が公共転用で大きく経営面積を縮小せざるを得なかった事例がある。経営を守る観点からも同感です。

文中「今後とも、ある程度の農地の転用需要は避けられず、拡張も期待できない」としている点については、現実を直視した見方ではある。

制度運用の厳格化は、もっとものことです。ただ、基本的にわが国として、最低でもどの程度の農地を確保する必要があるのか。趨勢的に農地が減少して行くことで、食料や飼料及び最近では代替エネルギーの安定的確保が可能なのか。長期的視点に基づいた農地確保対策が、あってもよい気がします。

## 4. 「農地の面的集積を促進する仕組みの全国展開」について

生産コストの低減・効率的経営の実現等の手段として、農地の面的集積は効果的であると考えます。

だからといって、1箇所に全経営面積を集中させることは、気象災害などのリスク面から適度な分散もあってよいのではと考えます。集積の単位としては最低、

農業機械の1日稼働分量が適当と思われます。

集積のためのまとめ役を配置し、委任・代理の手法を用いて機能を発揮させるとしています。

これまで受託により経営面積を拡大してきた農業者（経営体）は、所有者との信頼関係を大切にしてきました。その信頼関係を断ち切るのは、いかがなものなのでしょうか？再配分する仕組みの中に、担うべき農業者自身に関わることが重要です。誰かにあてがわれたような形で農地を管理することは、所有者・耕作者双方にとって良好な関係をつくることにはなりません。

さらには、市町村レベルの農地保有合理化法人の活用については、公平性の確保を最重点にした事業運営をお願いしたい。

## 5. 「所有から利用への転換による農地の有効利用の促進」について

いわゆる「耕作者主義」からの脱却ということでしょうか。所有権については、引き続き厳しい規制を維持しています。このことは、所有者としての責任と義務を果たすことを求めていると解釈します。

反面、利用権については規制を緩和の方向で見直しつつも、農業的利用を公的関与の下で行うとしています。

議論の過程では、株式会社も含めて利用者は農業に意欲のある者は誰でも良いのではないかと。それが農業・農村の活性化につながるという意見もありました。

しかし、投機目的の所有に道を拓くことの懸念が払拭されず、今回の結論となったと理解しています。

「農地は農民が耕作すべきだ」とのこだわりはありませんが、農地はあくまでも農地として活用することが重要です。

そのためには、農地利用の場に市場原理を持ち込むのは不適當なのではないかと思えます。したがって、標準小作料制度が廃止となっても、賃貸料が適正な水準となるように情報の管理がさらに重要となると思えます。

## 6. まとめ

工程表を拝見すると、「農地情報の共有化」と「耕作放棄地対策の促進」は比較的明確なものとしているのに比較して、「優良農地の確保」、「面的集積」、「権利移動規制の見直し」は曖昧な表現となっています。

「担い手を絞り込み、施策を集中・重点化させる」とした品目横断的経営安定対策を代表とする施策は、期待に反して、結果的には政策が逆行してしまいました



た。

担い手の絞込みができないままでは、誰が農地を耕作するのか、その対象者が確定できないため、集積や利用権の権利移動も目処が立たないということなのでしよう。

是非、経営政策は認定農業者を中心に施策を講ずるとした方向は、ブレないでいただきたい。多くの小規模農家は、施策がどうあれ後継者難から経営の維持は困難となります。利用権を他者に委ねたとしても、当社は管理作業の一部（草刈や水管理）を所有者に再委託し労賃を支払うなど、作業の補完を頂きながら地域への配慮をしています。地域の農地は地域で守ることの重要性は感じています。

重要なことは、担い手が育つための環境づくりです。その1つに農地政策改革があると思います。農地条件（農地を農地として利用するのに相応しい土地条件の整備）を良好にし、併せて、再生産可能となるための経営安定対策を整えることが必要です。総合的な施策の組み合わせで、環境が作りあげられると思います。

## 「農地政策改革案」についての一見解

### 「農業経営総合支援法（仮称）」の制定を提言する

経済財政諮問会議専門委員

（農林漁業金融公庫総裁）

高木 勇 樹

#### 要 旨

---

- 1 政策・制度改革の視点を明確にすべき。
    - （1）改革対象の政策・制度をめぐる実態（客観的な事実）に基づく検証プロセスを経ているか。
    - （2）何のため、誰のための改革か、明確な説明がなされているか。
    - （3）これまでの改革は何故成果を挙げ得なかったのか、検証がなされているか。
  - 2 「農地政策の展開方向について〈農地に関する改革案と工程表〉」（平成19年11月6日農林水産省）（以下「農地政策改革案」という）は、上記3視点到照らし不十分。
  - 3 農地政策の改革は、自由で多様な経営展開を可能とする持続できる農業経営体にとっての環境（条件）整備のひとつにすぎない。農業経営を総合的に支援する法制度が必要。
- 

#### 改革の視点

- 1 農業の実態に基づく検証プロセスを経ているか
  - （1）農業の経営資源は農地、人、技術、経営ノウハウ（管理・営業の力）などである（表1）。

農地：6,071千ha（1960）から4,650千ha（2007）に減少。

    - ・ このこと自体も問題であるが国土の利用のしかたの変化であり、ある程度合理的理由がある。
    - ・ 現行の農地関連諸制度が全く想定しなかった事態は耕作放棄地の発生（表1、表2）。135千ha（1985）から386千ha（2005）とこの20年で約3倍。
    - ・ 注目すべきは1985年が農業総産出額のほぼピーク時であること。耕作放棄地の増加のスピードがこれ以降加速していることである。

〔 農地が余っているということ。〕

- ・ これとともに懸念すべきは、耕地利用率の低下である。  
133.9% (1960) から93.0% (2006) に一貫して右肩下がりに推移。  
〔 その結果、作付延べ面積で見るとほぼ半減という驚くべきことになっている。この間、カロリー自給率も79%から39%へと低下。 〕
- ・ 農地の集積が進まず、一定規模以上になると生産性向上のスピードが大きくダウンする ( 図1、 図2 )。

〔 このような農地についての深刻な実態は、要すれば現行農地関連諸制度がその実態 ( 又はその改革 ) への対応力を失ったということを明白に示していると認識すべき。 〕

人 : 1,454万人 (1960) から312万人 (2007) に減少。

- ・ このこと自体は、産業構造の変化に対応したものといってもよいであろうが、問題は65才以上が6割ということ。
- ・ さらに、これに関連して、農業を生活基盤とする主業農家 ( 専業農家 ) が増えていないことである。食料・農業・農村基本法でいう「効率的かつ安定的な経営体」である担い手がわが国農業を支える大宗に育っていないということでもある。

〔 このことは農業分野が若い人の就業の場となり得ていないこと、担い手育成スピードも基本計画どおりに推移していないことを意味する。 〕

農業の総合力を測る指標のひとつである農業総産出額をみると、

- ・ 1,163百億円 (1985) をピークにほぼ右肩下がりで推移し、829百億円 (2006) まで低下。

〔 わが国農業の総合的な力が、構造的要因により本格的な衰退プロセスに入ったとみるべきであろう。 〕

( 2 ) これらを総合して言えることは、わが国農業は負のスパイラルから抜け出せておらず、このことが農村の活力低下を招来している主たる要因ということである。農地が十分利用されていないことひとつとっても、資源小国であるわが国にとって極めて大きな問題であるだけでなく、地域振興、

消費者の利益という観点からも国民的損失と受けとめるべき。

なお、わが国農業の強みは、農業者の知的水準の高さである。それが故に、他産業で開発された技術（IT、品種改良、栽培、加工・商品化など）を農業分野に応用し得ることである。農業を経営（産業）として展開している農業経営体も現れてきている。しかし、未だ点的存在にすぎない。

- ・ 「農地政策改革案」は、現行農地関連諸制度が1（1）（2）の検証プロセスで見た実態の改革に有効である、対応力を有しているという前提に立っての内容のように見受けられる。
- ・ 戦後農政の根幹たる法律・制度と考えられる、食糧管理法(1942)・農業協同組合法（1947）・農地法（1952）・農業基本法（1961）のうち、食糧管理法、農業基本法はそれぞれ1994年、1999年に廃止され、新しい法律となった。
- ・ これら政策・制度が廃止されたのは検証を通じて、実態への対応力を失っているということが明らかになったからであろう。

## 2 何のため、誰のための改革か

（1）農業の活力を取り戻し、農村を活性化させ、食料問題の解決に資する、換言すれば国益（公共の福祉）実現である。

これを担っていく農業者で、農業からその所得の大半を得ようとする農業経営体が自由で多様な経営展開を通じてそれを実現できるようにする、持続的農業経営体のための改革ということであろう。

### 持続的農業経営体のイメージ

- ・ 自立・自助の精神を持ち、創意工夫により自由で多様な経営展開を目指す。農業による所得が全体の（一定水準の）所得の大半を占める持続可能な農業経営体
- ・ 自らの経営目標を例えば公正な第三者機関に届け出、そのフォローと評価を受ける農業経営体
- ・ 家族農業経営、法人経営、集落経営体等経営形態のいかん及び面積規模は問わない。

この「一見解」での「農業経営体」とは持続的農業経営体とほぼ同義で用いている。

小規模農業切り捨て論について

農業経営政策の対象はあくまでも持続的農業経営体であるか否かによるべきで、面積規模の大小を問う必要はない。地域の活性化のためにも誰でも農業に取り組むことを可能にする、地域の発意を活かす経営政策とは別の政策 - 例えば直売所など、まちとむらの連携、農・工・商連携システム - の構築が必要。棚田を守る政策と経営政策は別。

(2) 従って、改革は「持続できる農業経営」という「ものさし」をあてはめて行われなければならない。換言すれば、農業の経営資源に関係するすべての政策・制度を点検・検証し、相互に整合性のとれたものになっているかということ。

- ・ 「農地政策改革案」をみると「・・・農地の有効利用を促進するため、農地は農業資源として有効に利用されなければならないという理念を明確にした上で、現場の実態を踏まえつつ・・・農地政策の改革を具体化していく・・・」とあるように、「持続できる農業経営」にוותての環境（条件）整備のひとつに触れているだけで、わが国の農業経営をどうしようとしているかの全体像はみえない。
- ・ 特に「農業経営体」については食料・農業・農村基本法で「効率的かつ安定的な経営体」とされているが、明確な定義は未だになされていない。このことも農業経営に関する政策・制度の相互間不整合の大きな要因。

3 これまでの改革は何故成果を挙げ得なかったのか、検証がなされているか

(1) 政策当局は、担い手（農業経営体）に施策を重点化・集中化するとして、従来のももすると農業所得にほとんど依存しない「農家」をも対象としていると指摘される政策体系と明確に決別し、担い手に軸足を置く方向に農政の舵を大きく切ったとしている。しかしこの「決別」メッセージが現場に伝わっているかという否である。

(2) この原因は主として次の2つと考えられる。

担い手に軸足を置いたとされる施策は法令レベル、通達レベル、指導レベル、そして施策を実際に伝達し実現していくルート、その手法レベルなど多段階でかつ多岐にわたっている。また、これらの関係者も多数、多様で、施策内容が複雑であったり、解釈運用を現場にゆだねる部分が

あつたりすることが多い。

加えて、多岐にわたる農業経営に関する施策が真に「担い手に軸足を置いたもの」になっているか。施策間で整合性がとれているといえるか、ということそうっていない。

(3) 実際に農業経営に関するいくつかの施策につき、事例的に検証してみると、

#### 農地に関する施策

- ・ 賃料ゼロでも、おカネを払ってでも借りて欲しいという実態もでてきているのに、農地の需給実態に関係なく、経営の大きな圧迫要因である賃借料が決められてしまう（標準小作料制度）。
- ・ 長期間の安定利用ができない（農地利用維持のため、貸し手に働きかける、お願いするなど相当の経営コストを支払う）ばかりでなく、集積できず分散しているため、一定規模以上になると生産性が低下ないし鈍化する（図1、図2）。
- ・ 農地に関する情報は開示できる状況にないうえ、独占的・閉鎖的で、最も重要な経営資源に関する情報が経営者にとって入手できない状態。

〔農地関連諸制度は、幾多の改正を経て極めて複雑で分かり難いものになっている。〕

#### 米に関する施策

- ・ 「売れる米づくり」をあるべき姿のひとつとしている（米政策改革大綱）。これの実現のためには、市場のシグナルが生産者に直接伝達されることが必要であるが、市場（価格センター）そのものも本来果たすべき機能・役割を果たし得ているか疑問であるだけでなく、共販原則などにより、生産者の多くは自らの米の市場評価を知らない状態。

〔共販原則：農業経営者が認識している系統の共販3原則とは、無条件委託販売、共同（プール）計算、出荷調整（要すればリスクはとらない、手数料はとる）ということのようである。〕

- ・ 「売れる米づくり」を目指すのは、主食用だけでなく国民の必要とする米を生産し、企画力・販売力のある稲作農業経営者（多くは担い手）がより安定した米づくりができ、そうでない者は稲作から撤退するか、他の得意作物に転換し、そのことを市場シグナルで実現しようということである。しかし、実際は上述のような実態に加え、そのようなことを話し合う場（第三者機関的組織＝地域協議会）がほとんど機能していないのが実状。

〔国民の必要とする米には、ほとんど輸入に依存している飼料用も視野に入れ、農地政策の抜本改革を踏まえた水田活用策が必要。〕

〔平成19年産米価の低落の対応策の切り札は、農協系統がリスクをとる「売れる米」の買取りであったと考える。〕

#### 「農業経営体」（多くは担い手）に関する施策

- ・ 行政がメリットを与えることから、行政が認定するのが認定農業者制度であるが、現段階では米の需給状況が厳しいこともあり、生産調整実施や対策加入を余儀なくされ、「農業経営体」に期待される自由で多様な経営展開が大きく制約されている。また、認定の前提となった経営計画のフォローもほとんどなされていない。
- ・ 「農業経営体」と集落営農、「農業経営体」と農協系統、いずれの場合も明らかに「経営」モデルが異なるもの。これら相互の関係が行政上、制度上不明確な（イコールフットィングでない、調整ルールがないことが多い）ため、競合（争）関係が生じた場合混乱が生じ易い。

〔農家、販売農家の定義（表1 農家の分類について）を農業経営の視点から見直すべき。〕

「農地政策改革案」は農地情報のデータベース化、所有から利用への転換による農地の有効利用の促進など改革の具体化項目を掲げているが、これまでの農業経営に関する制度・施策が何故成果を挙げ得ていないかの検証を行っていないうえ、農業経営の定義も明確でないこともあり、改革の具体策が「農業経営体」にとって主体的にどう生かせるのか不明である。

政策・制度が所期の成果を挙げるのは、それに関する徹底した情報開示、即ち農業経営体にとって、その制度・施策が経営上どのような具体的効果をもたらすのかを事前に把握できるようにすること、また、農業経営体側もその制度・施策に対する経営上の問題点をあらかじめ政策当局に伝え、それを受けて政策当局が必要な手直しを行うような政策・制度の決定プロセスを踏んでいる場合である。換言すれば政策のわかり易さである。このことは政策当局が説明責任を果たす上でも、透明性の点でも必須のことである。

政策目的を規制により達成しようとするれば、かつての食糧制度下の如く規制が規制を呼ぶ悪循環に陥る。

共販原則に象徴される農協系統の「経営」(ビジネス)モデルは、一般的には均質な多数の農業(所得)に対する依存度の低い「農家」(組合員平等・1人1票原則)の協同組織であることを前提としている。この「経営」モデルはリスクをとらない手数料を主たる収益源とする事業運営を必然としており、農業構造改革の必要性は唱えるが、経営モデル維持との関係から、具体的政策(担い手重視、生産者・生産者団体による主体的(米の)生産調整、農地政策の改革)については、消極的対応(農業構造の実態論、行政の関与強化・買取り対応の拒否、企業悪者論)をとらざるを得ないことになる。農地政策改革と並ぶ基本問題のひとつと認識すべき。



**表1 戦後農業関係主要指標の推移**

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2005/ 1960
	S35	S40	S45	S50	S55	S60	H2	H7	H12	H17	H18	H19	H17 /S35
農地面積 (千 ha)	6,071	6,004	5,796	5,572	5,461	5,379	5,243	5,038	4,830	4,692	4,671	4,650	77%
耕作放棄地 (千 ha)	-	-	-	131	123	135	217	244	343	386			-
不作付地 (千 ha)	36	84	108	210	184	140	160	156	278	200			6倍
耕地利用率 (%)	133.9	123.8	108.9	103.3	104.5	105.1	102.0	97.7	94.5	93.4	93.0		-
作付延べ面積 (千 ha)	8,129	7,430	6,311	5,755	5,706	5,656	5,349	4,920	4,563	4,384	4,346		-
農業就業人口 (万人)	1,454	1,151	1,035	791	697	624	565	414	389	335	321	312	23%
うち65歳以上 (%)	-	-	-	21.0	24.5	28.7	35.7	43.2	52.9	58.2	57.8	59.3	-
農家戸数 (万戸)	606	566	540	495	466	423	383	344	312	284	-	-	47%
専業農家戸数 (万戸)	208	122	84	62	62	50	47	43	43	44	43	43	
主業農家戸数 (万戸)	-	-	-	-	-	-	-	68	50	43	41	39	
専業農家 (%)	34.3	21.5	15.6	12.4	13.4	11.8	12.3	12.4	13.7	15.6			-
主業農家 (%)	-	-	-	-	-	-	-	19.7	16.0	15.1			-
農業総産出額 (百億円)	191	318	466	905	1,026	1,163	1,149	1,045	913	851	829		-
米 (%)	47.4	43.1	37.9	38.3	30.1	32.9	27.8	30.5	25.4	22.9	21.9		-
野菜 (%)	9.1	11.8	15.8	16.2	18.5	18.1	22.5	22.9	23.2	23.9	24.8		-
果実 (%)	6.0	6.6	8.5	7.1	6.7	8.1	9.1	8.7	8.9	8.5	9.1		-
花き (%)	0.5	0.6	0.9	0.9	1.7	2.0	3.3	4.2	4.9	4.7	4.8		-
畜産計 (%)	18.2	23.2	25.9	27.5	31.4	28.0	27.2	24.1	26.9	29.4	29.2		-
その他 (%)	18.8	14.7	11.0	10.0	11.6	10.9	10.1	9.6	10.7	10.6	10.2		-
農業総生産 (百億円) (付加価値額) (%)	149 (9.0)	228 (6.8)	313 (4.2)	585 (3.8)	601 (2.4)	752 (2.3)	770 (1.8)	677 (1.4)	552 (1.1)	481			
農林水産関係 予算(億円)	1,319	3,700	9,177	21,768	35,840	33,008	28,737	32,906	34,279	29,672	28,310	26,927	22倍
農林水産省定 員地方公務員 別(万人)	8.3	10.3	9.8	8.9	8.3	7.2	5.9	4.8	4.1	3.0			36%
農業団体役職 員数計(万人)	29.4	32.1	34.7	35.7	36.7	37.4	36.6	34.8	30.1				-
食料 自給率 (%)	カロリー	79	73	60	54	53	53	48	43	40	40	39	-
	金額	93	86	85	83	77	82	75	74	71	69	68	-

資料：(社)日本経済調査協議会、農林水産省公表資料。一部概数値を含む。

**農家の分類について**

農家	経営耕地面積が10a以上の農業を営む世帯又は経営耕地面積が10a未満であっても農産物販売金額が年間15万円(1990年以降の定義)以上ある世帯(例外規定農家)
販売農家	経営耕地面積が30a以上又は農産物販売金額が年間50万円以上の農家
主業農家	農業所得が主(農家所得の50%以上が農業所得)で、65歳未満の農業従事60日以上の方がいる農家
専業農家	世帯員のなかに兼業従事者が1人もいない農家

## 表2 増える耕作放棄地

耕作放棄地は中山間地の農業地域だけでなく、平地農業地域においても拡大し、増加率はむしろ他地域より大きい。

(1) 農家の耕作放棄地面積の推移

(単位：千 ha)

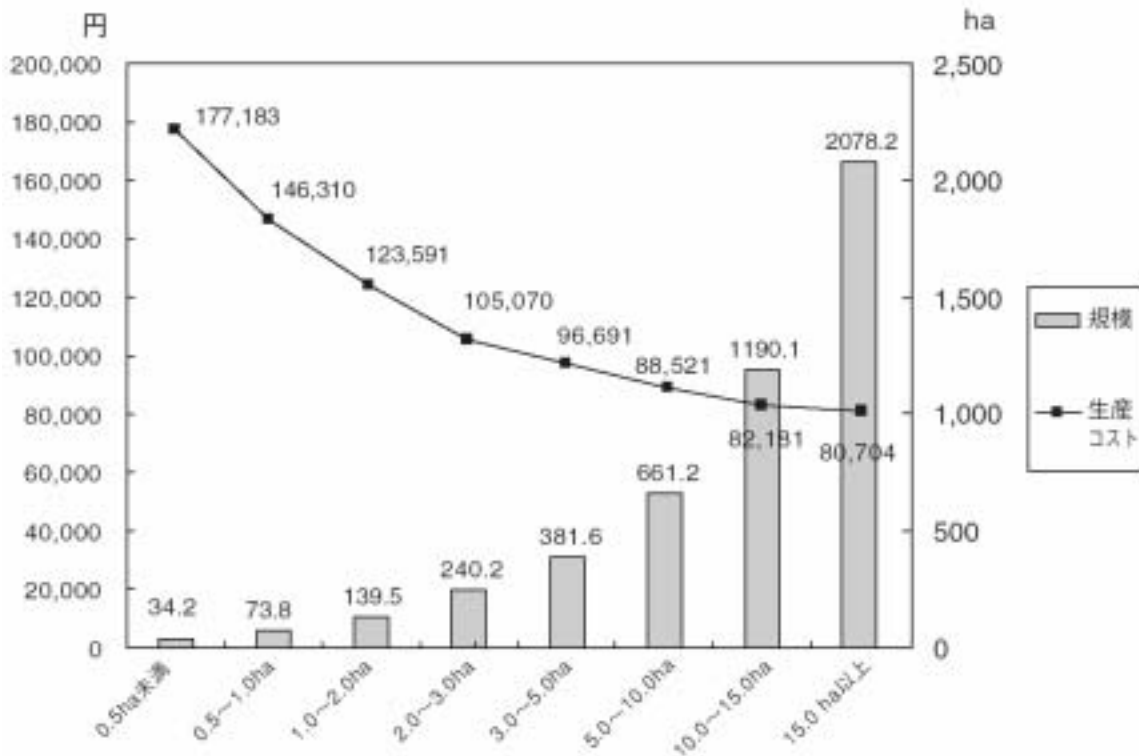
	1985	1990	1995	2000	2005	2005/1985
	S60	H2	H7	H12	H17	H17/S60
合計	93	151	162	210	223	2.40倍
都市的地域	21	41	26	36	39	1.86倍
平地農業地域	18	30	49	58	63	3.50倍
中間農業地域	36	58	62	84	87	2.42倍
山間地農業地域	17	22	25	31	33	1.94倍

(2) 農家並びに土地持ち非農家の耕作放棄地の推移

	2000	2005	2005/2000
	H12	H17	H17/H12
合計	343	386	1.13倍
都市的地域	68	77	1.13倍
平地農業地域	87	100	1.15倍
中間農業地域	134	148	1.10倍
山間地農業地域	54	60	1.11倍

資料：(社)日本経済調査協議会

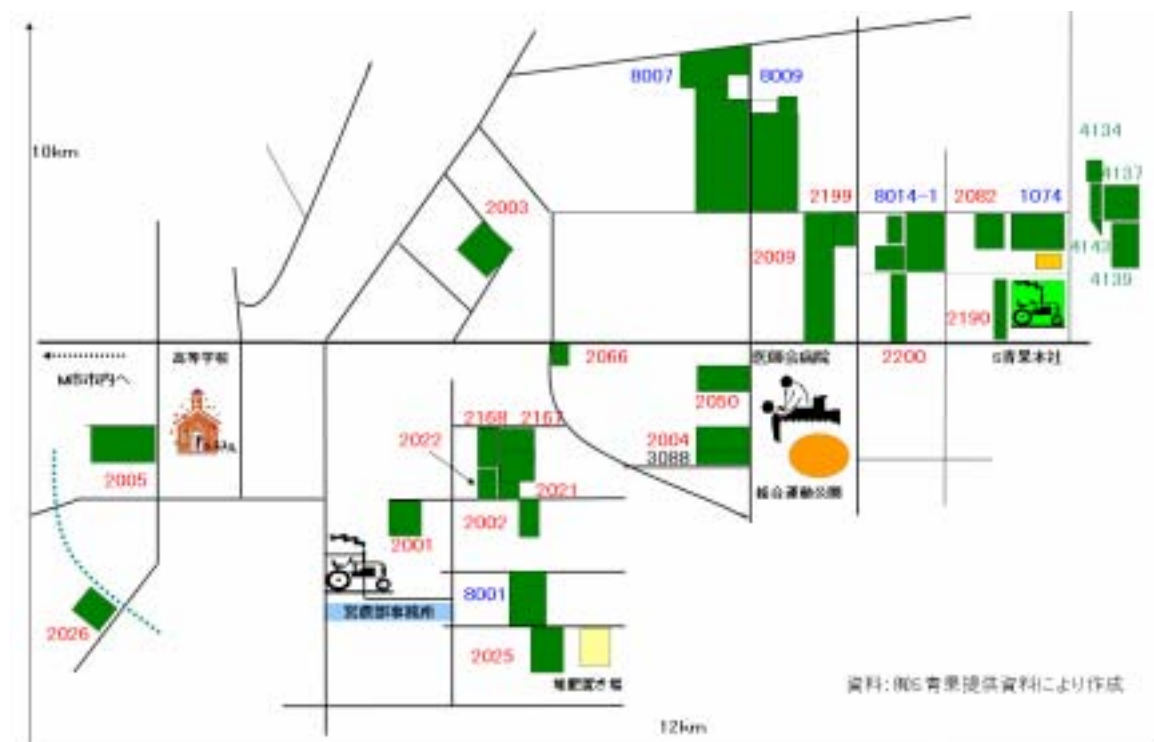
### 図1 10a 当たり米生産費用合計の作付規模別推移 (平成16年産)



資料：(社)日本経済調査協議会

## 図2 分散錯圖の例（有限会社S青果、平成19年末時点）

60ha、180ヶ所の経営農地のうち、本社周辺の農地516a、28ヶ所の農地地図



< 図中の農地番号 >

1000 及び 8000 番台	自社所有地	5 ヶ所	232a	} 借地契約期間はすべて 5 年未満と極めて短い。
2000 番台	行政仲介借地	18 ヶ所	226a	
3000 番台	個人対個人借地	1 ヶ所	2a	
4000 番台	借地料なし借地	4 ヶ所	46a	

### (有)S 青果が指摘する農地集約化の問題点

～ 以下の問題から、集約化に一個人一企業としては限界を感じている ～

- 1 行政と実需者とのミスマッチ「点と面の違い」  
区画・道路整備等が先行し、専業経営体としてのコストが加味されていない。
- 2 農地法による所有者・相続者の権利「非農家として財産保有・不在地主等」  
資産として・投機としての農地所有。
- 3 行政関係者の現場認識の不足  
目先だけの斡旋で明確なビジョンが共有されていない。
- 4 個人農業者対企業農業との地域内競合  
規模、生産品目の違いによる農地利用が中長期的には悪影響を発生させる。
- 5 地域内の人的な環境整備の遅れ「農地利用に関する意識・姿勢のズレ」  
域内利用計画が実需者の意見より行政側視点で推進されている。

「農業経営総合支援法（仮称）」の具体的内容（試案）  
「農地政策改革案」についての見解の具体化

1 目的・理念

- (1) 農業経営に関する総合的支援措置を講ずる。
- (2) 「農業経営体」が経営資源（農地・人・技術・経営ノウハウ）を、創意工夫により自由に活用して、多様な経営展開をし、かつ持続的に農業経営を行い得るよう措置。

2 特に農地について（新たな仕組み）

農地を農業の経営資源として位置付け、利用されるべきものとする

（大前提として、個人情報保護に配慮した農地情報の一元的データベース化、全国どこからでも、誰でも自由にアクセスできるシステム構築）

分かりやすい、使い勝手のよい、簡素な法制とすること

（現行の農地関係諸法制の権利・義務関係は、その関係がすべて終了するまで継続することを基本とする。ただし、当事者合意の場合は、この新たな農地に関する法制に移行することができるような規定を置くほか、新たな理念に基づく農地制度適用上必要な限度で現行の農地に関する諸法制の適用除外規定を置く。）

所有と利用の分離

所有と利用の共存共栄

- ・ 利用を妨げない限り、所有権の移動は自由
- ・ 農地利用についての経営形態は原則自由
- ・ 定期借地権制度の創設（最低、原則20年以上など）
- ・ 定期借地権等の移動は原則認めない

利用権者の権利・義務

- ・ 農地を利用する権利と義務を負うこと
- ・ 農地情報の開示により、利用料は標準小作料制ではなく、透明性のある決定システムのもとに決定されること
- ・ 利用権者は次の義務を負うこと

適正な利用料の支払いと供託金の提供

中途解約等の場合、適正な利用権者の紹介、供託金により原状回復を行うこと

#### 公正な第三者機関の設置

- ・ 原則、都道府県単位で設置（全国展開する農業経営体などのため、全国にひとつの調整機関）
- ・ 農地関連情報の集積、開示（個人情報保護）
- ・ 不動産業者の関与
- ・ 利用状況の監視、是正、強制措置
- ・ 利用権の中間保有、担い手への集積

（農地情報が一元的にデータベース化され、全国どこからでも、誰でも自由にアクセスできるシステムが構築されれば、この第三者機関は都道府県にひとつあれば十分機能を発揮できる。）

#### 農地関係税制

- ・ ゾーニングで利用すべきとされた地域内の農地について、利用されていない場合は、相続税の納税猶予、固定資産税減免などの優遇措置は適用しない（原則宅地並課税）。
- ・ 規模要件を設け、一定規模以上の利用については優遇措置を拡充する。規模要件は政策的に変化する。
- ・ 利用状況の認定は、公的な第三者機関が行う。
- ・ 定期借地権を設定している場合は公的な第三者機関の認定により、相続税納税猶予の対象とする。

### 3 農業経営の総合支援システムの再構築

行政が認定する認定農業者制度に代え、自立自助を促し、経営感覚の錬磨とより自由で多様な経営展開に資する持続的農業経営体の考えの導入

- ・ 農協系統の経営モデルと持続的農業経営体の経営モデルの相違を踏まえ相互のイコールフットィングの確保
  - ・ 持続的農業経営体の経営判断を尊重しうる施策、行政システムの構築
- セーフティネット（災害対策、直接支払政策を含め）の構築

## 産業としての農業（プロ農業）の担い手を総合支援するシステムの創設

農業経営を農地・人・技術・経営ノウハウ全体としてとらえ、これをトータルで継承できる税制・金融を含めた総合システムの創設

生産・加工・販売の総合知識集約産業たる農業の経営継承は地域の雇用確保等農村活力の維持にとっても重要

新規参入に対する総合（農地・金融・税制）支援システムの構築

小規模農業者、高齢者による特色ある農業の支援

### 参考：農地関連諸制度

#### 農地法（1952）

（この法律の目的）

第1条 この法律は、農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、及びその権利を保護し、並びに土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整し、もって耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを図ることを目的とする。

#### 農業経営基盤強化促進法（1980）

（目的）

第1条 この法律は、我が国農業が国民経済の発展と国民生活の安定に寄与していくためには、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担うような農業構造を確立することが重要であることにかんがみ、育成すべき効率的かつ安定的な農業経営の目標を明らかにするとともに、その目標に向けて農業経営の改善を計画的に進めようとする農業者に対する農用地の利用の集積、これらの農業者の経営管理の合理化その他の農業経営基盤の強化を促進するための措置を総合的に講ずることにより、農業の健全な発展に寄与することを目的とする。

# 農地政策の展開方向についての考察

宮城大学事業構想学部教授

大 泉 一 貫

## 要 旨

---

新規参入なども含めた多様な担い手によって農地が有効に利用される農地制度の検討が求められている。11月に発表された検討の結果は、それに応えるものではなく、農地集積・面的集積などこれまでの政策の枠内にとどまっている。提案されている面的集積には数々の懸念があり、耕作放棄地も農地制度と絡めた提案とはなっていない。総じて経営の視点が希薄で「農地を農業的に利用」するための理論立ても弱い、腰の引けたものとなっている。そうなった背景には参議院選挙での自民党の敗北がある。

わが国の農業の課題は農業の経営展開力が弱いことだ。その原因に発展途上国型の保護農政思想があり、その根底に規制を主とする農地制度がある。その点を改革し、先進国型の魅力的な農業を作る政治状況の出現が必要だ。

---

## 1．はじめに

2007年11月6日、「農地政策の展開方向について（農地に関する改革案と工程表）」が農水省から出された。

改革の目的について、当初の農水省の文書（平成19年1月30日 第1回農地政策に関する有識者会議資料）には、「農業経営が展開され、具体的な生産活動が行われる農地について、その利用の安定に資する農地政策の再構築を検討する。なお、検討に当たっては、法令、予算、税制等、農地に関する政策全般を対象とする」とあった。目指すスローガンは「所有から利用へ」、「農地の有効利用の促進」だ。これらは、「農地政策の再構築」のための農政制度全般の見直しかあるいは方針・考え方を検討するものと思われた。

だが、11月文書の内容から農地制度改革は消え、内容は農地集積・面的集積となっていた。

## 2．農地制度改革のトーンダウンでいいのか？

### 1) トーンダウンを演出した参議院選

トーンダウンしてしまった背景には、農政を争点の一つとした参院選があっ

た。自民党の敗北によって構造改革路線は消え「戦後保護農政路線」へと逆流し、農水省も改革姿勢を後退させてしまった。

農政、特に米政策は常に政治に翻弄されてきた。「戦後保護農政」が自民党の体制維持・危機回避の機能をはたしていたからである。だがそれも 90 年代以降、農協の集票力の低下や小選挙区制の導入、財政難等々、様々な理由によって構造改革を内容とする「成熟国型農政」へ変化していた。

それが 07 年参議院選挙で民主党が「保護農政」を展開、敗北した自民党は票にどう結びついたかの詳細な検証なしに急遽本家意識を取り戻した。農政は先祖帰りし、またしても選挙対策の具にされそうな雲行きとなっている。

農地の制度改革を議論してきた「農地政策に関する有識者会議」の議論も 7 月以降明らかにトーンを変えた。5 月 15 日の第 3 回会議のとりまとめのトップに「農地規制などの制度改革」があったのが、8 月 24 日の第 4 回会議では後景に追いやられ、急遽「面的集積」がトップに浮上する。「農地制度改革」から「面的集積」へのシフトが図られ、「多様な主体による新規参入の促進」も消えてしまった。これに対する農水省の弁明は、農地制度、特に農地法が果たしてきた多様な機能を切り離し仕分ける作業が困難なためというもの（諮問会議・「EPA・農業ワーキング」第 13 回議事録）。たしかに農地制度の改正は困難な部類に属するがこれが理由だと信じる人はまずいない。参院選後の政治状況の変化の中で「複雑な農地制度」をこれ幸いに逃げ込んでしまったというのが正解だろう。

## 2) 農地法的な制度はこのままで良いのか？

だがここは踏ん張りどこだった。農地法が農業振興上障碍になっていることは既に関係者に共有されている。

農地法はもともと耕作を担保するために様々な権利移動を制限する法律で、制定当時こそ生産力の向上をもたらしたものの、その後は農業の振興に抑制的に機能したとする意見が支配的だ。その間、農民の農業離れなど、現状の変化を追認し違反的状況に何度か修正を加えてきた。

農民の農業離れはもはや後戻りできない状況にある。それを追認するために耕作者（常時農作業従事者）条項の農業従事日数を 150 日から 60 日に引き下げるなどの措置を講じ、多量の兼業農家を農地所有の有資格者にしてきた。さらに「土地持ち非農家」などという変な概念を登場させ、法的整合性を図った。

「土地持ち非農家」は農地法上「耕作者」とはみなされず、したがって「農地



所有者」とはみなされない「非農家」だ。しかし現実には「農地」を所有していることから、彼らの所有している「農地」を「土地」と読み替え法的整合性を図ったのだ。「農地であるが農地ではない」という、これはいわば法律の例外処理だ。

ただ、「土地持ち非農家」(120 万戸)と「自給的農家」(90 万戸)とあわせるとわが国の農地所有者の数は、実際に営農している「販売農家」(190 万戸)を上回っており、「非農家」が所有する「農地」(60 万 ha)は自給農家とあわせると 76 万 ha におよび例外にしておくほど小さいものではない(2005 年センサス結果)。

これらのことをもってしても、従事する事業によって資格を付与する農地法は形骸化したとみてよい。

### 3) 農地政策の問題の所在と解決の方向は？

農地制度は、辻褃あわせや例外処理によって「法律違反的状况」を是正・黙認するなど、農家の農地所有には寛大な対応をする一方で、多くの国民の農業への新規参入には厳しい制限を加え、「強固な規制」を続けてきた。

こうした事実上のダブルスタンダードが耕作意欲を持つ者の参入を阻止し、「農地を耕作しなくてもいい」状況をわが国に蔓延させ、日本農業を崩壊に導いた。耕作放棄地の拡大も「所有者が耕作しなくなった」事態を放置してきた結果である。

つまり農家の農業離れによる耕作の放棄や、それへの勧告の不在、新規参入の制限など、「非耕作の容認と不作為の作為」がわが国の農業の縮小を招いたと見てよい。

こうした事態に直面し、「農家の所有」という既得権を守りながら「農業を活性化したい」と考えたから「農地の所有から利用へ」の制度再編だったのでないのだろうか。45 年農地法改正や農業経営基盤強化法に見られるように、これまでの農政の基調は常にそうしたことだったはずだ。もうすでに 40 年近くの歳月がたっている。機は熟しており、今回はそれをさらに前進させる法整備が必要だった。今回議論し検討しなければならなかったのはその様なことなのだが、肝心の点が最終報告から消えてしまった。

農地制度再編に必要なことを言えば、大幅な新規参入の推進がなされ、農業の有効利用の為に農地管理が適格になされる様な制度を検討すればそれだけで良かったはず。そのことが結果として農業経営を活性化させ、農地の資産価

値・担保価値も維持され、農村にカネの回る仕組みを作れることになる。簡単にそうなるとは言わないが、少なくとも制度がそれを阻害している状況だけは解消されよう。

### 3．課題の多い面的集積

#### 1) 農水省提案の委任・代理方式による統制強化

さて、法制度改革に代わって改革の目玉になった感のある「面的集積」だが、その内容は次のようなものである。

まず新たな面的集積組織を作り、白紙委任（委任・代理）で農地を集積して担い手に一括再配分する。この仕組みを、全国の市町村で一律に展開するが、運営はコーディネーターが行い、白紙委任等には何らかのメリット措置（交付金）を講ずる。

面的集積の必要性を否定する論者はあまりいないと思われるが、この仕組みを見た第一印象は、官的統制を強める現場適応性を欠いた制度ではないかというものである。

#### 2) 集積イメージと貸しはがしの懸念

数々の懸念があるが、最も大きい懸念は、本来農業経営展開に資すべき面的集積が、逆に農業経営者がこれまで営々と集めた農地集積と競合し、経営展開を阻害してしまうのではないかというものである。

面的集積ニーズは農業経営者にある。「この農地を預けてもらえれば作業単位、経営単位としてまとまるのに」といったケースだろう。面的集積のためには、経営者が既に集めている農地の周辺を落ち葉拾いのように集めていく行為が必要だ。

それは必ずしもきっちり連担して団地化するといったニーズではない。ましてや関係団体が方針や計画を策定して委任・代理（白紙委任）させ、一から連担団地を作ることでもない。

もし後者を強行的に実施した場合、面的集積計画と農業経営者の集積とが競合し、農地の貸しはがしのような事態が想定される。現に農水省は委任・代理（白紙委任）方式のメリットとして「面的集積を図るために既存の貸借関係を終了させる必要がある場合、再度貸し手の同意が必要であり手続きが面倒」になることを回避できるとしている。これは担い手の農地集積より機関による面的集積優先との印象を受ける。これまで、農水省が何度も経験してきたある種

の政策が「農業経営の発展を抑制」してしまう事態がここでも再現する可能性がある。

### 3) コーディネーターの機能への懸念

面的集積のイメージが違ふとそれを推進する手法も違ってくる。

農業経営者のニーズに応えるというなら、その機能は便利屋的なものとなるだろう。市町村の職員や普及員、JAの職員といった人々よりも、土地関連のノウハウを持った民間の方が効果的にできると思われる。また、様々なコーディネーターが参入してくる様であれば、コーディネーター間に競争原理が働き集積がさらに促進される可能性すらある。

重要なのは、面的な集積をしたい経営者や農地を提供したい地主が、いいコーディネーターを選べる仕組みとなること。市町村が定めたコーディネーターの地域担当制では経営者や地主が良いコーディネーターを選ぶことができない。ある種の競争原理、選択原理、市場メカニズムが働く仕組みにした方がいい。

市場メカニズムで動かすためにはインセンティブを組み込んでおく必要がある。成功報酬もそうだし、農地の貸し借り情報も重要なインセンティブとなる。場合によっては、農水省が想定している交付金もなしで進む可能性すらある。

ただ参加資格は明確に決めておく必要があるし、農業としての農地の有効利用を阻害しないような制度をつくることも必要だ。そのための監視・勧告機能などの強権機能は準備しておくべきだろう。

### 4) 面的集積への数々の懸念

以上に加え、農水省が提案する面的集積には以下のような懸念がある。

委任・代理でうまくいくか？

委任代理方式（白紙委任）となれば強権的イメージが付きまとう。地主をかたくなにさせ、出し手のいない状況を再生産させてしまうのではないか。結局合理化法人と同様の結果を招くだけではないか。合理化事業の課題は、同意転貸か白紙委任かではなく計画経済的なその手法にある。さらに計画経済的色彩を強めるだけのような気がする。

計画経済でうまくいくか？

白紙委任と道具立ては変わっても、これは、市町村が選んだ特定の人しか

行えないとする今までと同じ計画経済的手法である。これまで重要な課題と位置づけられながらもなかなか機能しなかった農地流動化・面的集積を踏襲するだけにならないだろうか。

これまでの失敗に学ぶ必要があるが、学ぶところが違うように思う。今回の提案も、これまで同様うまくいかない組織の固定化につながりかねない。

市町村単位に作る組織でうまくいくか？

また農地の集積組織を市町村単位に作るというのも問題が多い。公的な管理をしようと思うから市町村で区切らなければいけないのだろう。だが農業経営者の集積範囲は既に市町村を超えている。それを市町村毎の組織間で調整するというのも煩わしい。これを促進することによってかえって何かが阻害される、あるいは悪影響が拡大してしまうような気がする。

全国展開でうまくいくか？

全国で一斉にスタートするというのも問題がある。地域によって状況は違うし、手法も様々だろう。農地情報がデータベース化されれば状況はまた変わってくる。検証・分析すべき点は多く、新たなシステムの導入にはもっと慎重であるべきだ。もっと試行錯誤的なアプローチが考えられるべきだ。

市場化テストなどの利用

農地制度設計を構築する際大事なものは、経済活動する当事者が自主的に行う様な制度設計だ。そのためには、それぞれの経済主体に流動化のインセンティブが働く仕組みを作ることである。市場化テストもそのためにある。そうした道具立てに農水省は策がなさすぎる気がする。

逆説的農地の集団化

ただ、この面的集積が、額面どおり政府の強権的なコントロールで実行すると言うなら、工業団地が行政的に作られたように、100ha 規模の農業団地を全国に作り、農業経営者を募集・誘致するシステムは考えられるところだろう。かつての八郎潟入植は埋め立て地ではあったが、その既耕地版といえよう。私はあまり賛成はしないが、その様な仕組みがあってもそれはそれで悪くはない。

## 5) 耕作放棄地問題は農地制度との関連で考えるべきではないか

また耕作放棄地の問題だが、これを解消しなければならないのはそのとおりだ。まず実態を把握してとのことだが、課題は実態調査のあと何をするか。限界集落農地を非農用地に誘導するなど、今ある枠組みの中で対策を打つという

方向しか見えてこない。

耕作放棄地は、利用主体がいなくなり、農地の有効利用に関する強力な勧告もなされないことが相まって生じる現象だ。これは前述したように「非耕作の容認と不作為の作為」で現行農地制度運用の最大の問題として指摘したものだ。その意味で耕作放棄地問題は農地法体系や農地制度そのものの問題と絡めて議論しなければならない。耕作放棄地に関わる農地制度を例外として扱うのではなく、これが日本農業の明日の姿であるとする認識から、この問題の解消を念頭に農地制度全体を制度設計すべきだろう。耕作放棄地問題こそが、農地制度を考える先端にある課題なのだ。そうした危機感が「農地政策に関する有識者会議」には足りなかった様に思う。以下は耕作放棄地問題への私見を述べた部分である。

耕作放棄地との関係でいうと、多くは規制改革をして、今までの農村にある色々な規制を取り払って、さまざまな人の知恵を入れなければいけない、多くの国民の知恵を入れなければいけないというところが、耕作放棄地の解消に貢献する、あるいは中山間地農業を振興する1つの大きな手法になるのだと思っている。中山間地では、農業活性化の観点から、規制改革の大きなターゲットになっているのが規制法としての農地法だと思うが、そういった意味からも農地法と促進法との関係を整理して、もう少し多くの国民に開かれた農業をつくり、活性化するために大胆に提案する必要があると思う。(第13回諮問会議 E P A・農業ワーキング議事録より大泉発言)

#### 4. 経営の視点が希薄な農地政策の展開方向

##### 1) 経営を軸に制度を考える視点が欠如している

これまでの「農地政策に関する有識者会議」等での議論の推移を見ていると、何のための農地制度の見直しかわからなくなる。

もともとは農業経営の発展や新規参入の推進に資するためとして議論されていたもの(農水省農地有識者懇談会「農地政策の再構築に当たっての主要検討項目」(19年1月))だが、「経営のため」が欠落してしまったようだ。担い手への集積を考えてはいても、担い手が「農業経営者」であるとする認識が弱い。もともと農地制度の世界に農業経営概念はなかったからそれも故なしとはしないが、「担い手」という用語では内容が多岐に亘り、制度改革の目的を不鮮明にさせてしまう。

それでも、経営概念は農業経営基盤強化法でそれなりに日の目を見たものの、

それも認定農業者制度で、様々な規制が加えられる状況に陥っている。認定制度は、経営政策のゼロからの出発という当時の状況からすれば必要な措置だったかもしれないが、今日では、一方で「効率的かつ安定的な農業経営」の育成や「自由で多様な経営展開」を謳いながらも他方で制限を加える制度になっている。とりあえず、規制がかかりすぎる状況を解消すべきだし、認定といった仕組みを超えた、より自由で多様な経営展開を促す政策が期待される。

## 2) 経営を軸とした農地制度を考えるには

農業経営の展開を農地制度改革の太い幹にすえるなら改革の視角も明確になるはずである。

経営からみれば農地は一つの経営資源にすぎない。となればこれまでとは違う法体系に組み直すことも可能だろう。自由な経営を謳うなら、農業経営者にかけてある資格要件を全てはずさなければならない。農地を有効に利用し多くの付加価値を生む者が利用する制度にすべきだろう。そのためにも農家に限らない新規参入の自由化は必須である。

また、「農地は農業的にしか利用できない」とする状況を担保する新たな農地規制法の理論立ても必要になる。それには強い監視機能や勧告機能を必要とする。現在の農地に関わる諸機関をこのような機能を担うものに再生させるべきだ。戦後保護農政はこうした肝心なところを機能させなかったのが問題だった。

## 3) 農地の有効利用とは何か

「農業的な農地の有効利用」とは何かに関する新たなガイドラインも必要となる。定義の範囲が狭い様では自由な経営展開が阻害されてしまう。農業用施設や販売施設など、現行の「耕作的利用」の拡大解釈が必要になる。市民農園への利用、観光農園のような利用等々「拡大解釈」はこれまでの「農業事業要件」の見直しを迫るだろう。

実はここが最も難しい。

経営にフォーカスすれば、経営の展開によって農業付加価値を高める農地の利用といった意味合いがでてくる。農地価値を最大限高める利用を意味することも可能となる。かかる観点からすれば、農地価格が下落する状況は、農地の有効利用とはいえない。

農地価格が下落する理由に、農地の購入者が農家に限られていることがある。

とすれば、その様なことも含めて農地の有効利用とは何か論じられなければならなくなる。「農地の所有と利用の分離」は、論理としては「農業的有効利用」が担保されるなら「誰が持っても良い」とする事も可能である。「土地持ち非農家」が「農地」を所有しても一向にかまわない。

農地を所有目的ではなく、また単なる耕作目的でもなく、農業的に有効に利用し農地の価値を高めようとする人々からすれば、農地法での「有効利用」は必ずしも「有効利用」ではない。「耕作」だけに限定する農地法の有効利用は農業をあまりにも狭いところに閉じこめてしまった。御料畑を担っていた戦前の篤農家、藤野実さんは、「財貨を得るまでを農業という」と指導していた。戦前の農業の事業範囲は農地法の事業要件より広がったのだ。経営を発展させるために有効利用は多様に考えられるのである。農地制度は早急に見直されなければならない。

## 5 . おわりに

我が国の農業は衰退の一途をたどっている。「農業経営者」の経営展開力に加速がみられないことが問題なのだ。その原因に発展途上国型の戦後保護農政があり、その根底に農地法による規制を主とする農地制度がある。農業の生産性向上ではなく、農家の有効需要拡大を目指した「戦後保護農政」はやっと終わったと思ったらまた復活しようとしている。農家の農地所有を優遇するのはいいとしても、少なくとも農地法運用のダブルスタンダードはやめるべきだろう。農業を産業として自立させ、農村での付加価値の増大を第一に考えるべきだし、農地は最も有効に利用する人が利用する仕組みにすべきだろう。

それこそが農村に住む人々の尊厳にとっても、農村に住む多くの人々の経済的基盤と豊かさを作る上でも、はたまた日本の将来の国家の有り様を考える上でも非常に大事なことだと思う。そろそろその様な農業を目指す「成熟国型の農政」の本格的展開が考えられていい。それを正面から主張しうる政治家の出現が望まれる。

## 農地行政の破綻

明治学院大学経済学部教授

神門善久

### 要旨

---

農地法制は過度に複雑化しているうえ、規制が運用段階で地権者エゴに迎合し、骨抜きになっている。違法行為・脱法行為も蔓延し、もはや農地行政は破綻状態である。近年、“改革”を騙って農地制度がやたらといじくりまわされるが、それらの“改革”の内実は複雑化と地権者エゴの容認・助長である。

2007年に発表された「骨太方針」も「工程表」も同様であり、日本農業の自壊を加速するであろう。

---

優良農地の耕作放棄地が急拡大している。条件の良い平場地帯でも耕作放棄地は5%を超える<sup>(注1)</sup>。この背景には、不在地主の増加がある。離農した元農民ないし元農民の相続人が都市に住んで不在地主化し、農地を貸すでもなく、耕すでもなく、放置するというパターンが増加している。新規就農希望者や近隣農村の農業者が新規に農地取得するためには営農の意欲・能力が審査されるが、元農民ないし元農民の相続人ならば、営農の意欲・能力を喪失していても、事実上、不問である。農地法は不在地主が農地を貸し出すことを禁じているが、不在地主の耕作放棄に対しては明確な規定がない。もっとも、法的手続きを経ない、いわゆるヤミ小作が横行しているのは周知の事実であるし、農水省自身が、ヤミ小作を作業受委託の一種とみなして取り締まらない方針を通知している<sup>(注2)</sup>。課税評価基準に違反して耕作放棄地の相続税が軽減されることが横行している<sup>(注3)</sup>。違法ないしガイドラインを逸脱した優良農地の農外転用は日常茶飯事である。農業倉庫の名目で転用許可を得て、その後に住居にしてしまうなど、脱法行為も珍しくない。耕作放棄を規制する法律や制度はいくらでもあるが(しかも数年おきに似たような制度が“新たな改革”として発足するが)、すべて運用段階で骨抜きになる。このように農地行政はすでに破綻している。これでは営農に専心できるはずもなく、日本農業が沈滞するのは当然の帰結である。

皮肉なことに、零細農家(不在地主を含む)は、農地行政の破綻を歓迎している。零細農家は日本農業の圧倒的多数を占める。零細農家は非農業収入に依存し



て、都市勤労者よりも裕福な生活をしており農業生産への関心は低い。零細農家の関心は、農地を巧妙に農外転用して、“濡れ手に粟”の転用利益を得ることである。零細農家が求めるシナリオは、普段は保護すべき農地に指定されて相続税の減免を受け、農水省の補助金で基盤整備事業を行って、農地を整形する（これは農業機械の作業効率も引き上げるが、それ以上に農地の農外転用価値を高める）

農外転用事案が浮上すれば、ただちに保護すべき農地指定を解除してもらい（あるいは違法・脱法で農外転用し）、膨大なキャピタル・ゲイン（値上がり益）を手にする、というものである。こういう地権者エゴを実現するためには、農地行政が破綻して農地利用規制が尻抜けの方が好都合である。

国土の狭隘な日本にあっては、農村部でも農外転用機会は無視できない。しかも、ショッピングセンターや、大型公共施設の建設には、平坦で整形された優良農地ほど魅力的である。一枚の水田(0.3ha)から、億に近い(ないしは億を超える)単位の売却金を得るのはザラである<sup>(注4)</sup>。水田一枚の収益還元価格はせいぜい二百万円だから、まさに“濡れ手に粟”の利益である。

農業関係者は、うわべは農地の多面的機能を根拠に農業保護を主張するけれども、農地行政の内実では零細農家の地権者エゴに迎合し、日本農業を自壊に仕向けている<sup>(注5)</sup>。その典型は、農業委員会である。農業委員会は、市町村ごとに設置される行政機関で、農地売買・貸借の斡旋や、農地の農外転用審査の窓口として、農地行政の最前線にある。当該市町村に0.1ha以上の農地を所有していれば、農業委員の選挙権並びに被選挙権が与えられる。0.1haというきわめて小面積を要件としているため、数に勝る零細農家の利益を優先しがちである。市町村によって千差万別ではあるが、総じて農業委員会は零細農家の地権者エゴに甘い。極端な場合は、農業委員会が違反転用を主導したり、農外転用に絡んで収賄したりというケースも跡を絶たない。しかし、農水省はよほどの場合でない限り、農業委員会の実態を精査しない。2000年以降、農地の農外転用の最終権限が都道府県知事から農業委員会に委譲可能になった。この委譲は地方分権の美名を騙った地権者エゴの増長策になりかねない。

農水省は、2007年11月に「農地政策の展開方向について（農地に関する改革案と工程表）」を公表し、耕作放棄地の実態調査をし、5年以内に解消するよう全国の農業委員会に指示した。しかし、農水省も農業委員会も真剣さに欠ける。農地台帳上は農地になっていても、いつの間にか農外転用されたり、荒地になっていたりする土地が散見されるが、農水省も農業委員会も見て見ぬふりである。耕作放棄地の実態調査に真面目に取り組んでいる気配はない。また、耕作放棄地の

解消策といっても、そのまま農地の指定から外す(つまり、耕作放棄を追認する)のが大勢を占める<sup>(注6)</sup>。

2007年6月閣議決定の「経済財政改革の基本方針2007(骨太の方針)」では、「大転換」と称して、「所有と利用の分離」と「農地の集約化」が謳われている。しかし、「所有と利用の分離」も、「農地の集約化」も、表現に若干の違いはあるが、40年前の総合農政のときから、農水省が繰り返し提唱してきた題目である。この40年間、似たりよったりの題目の下に、制度の複雑化と規制運用の骨抜きが進んだ。この歴史を一顧だにせず(あるいは意図的に健忘し)、「骨太」とか「大転換」と称しているのは喜劇である。今般、新たな農地集約の機関を設置したとしても、性懲りもない既存組織(農地保有合理化法人など)の屋上屋(ないしは無為な着せ替え)に終わるのは目に見えている。また、今般、「所有と利用の分離」に託けて、不在地主を正当化しようとする政治的圧力が水面下で働いている。もしも農地利用規制の運用が尻抜けのまま不在地主が正当化されれば、農業生産以外の動機(農地利用規制操作によるキャピタル・ゲイン狙い)の農地取得が助長され、農地の有効利用からはますます遠ざかるであろう<sup>(注7)</sup>。

農水省も政府の諮問会議も、行政が指定する「担い手」への農地集約化のための新たな機関の発足を企画している。しかし、これは本末転倒の発想である。農地利用の諸法律・諸制度が運用段階で操作されて市場経済の競争メカニズムが阻害されていることが問題の核心である。その問題の核心にメスを入れることなく、どんな法律や制度を作っても無意味である。2007年度から農業補助金を「担い手」に集中する新たな農業補助金制度が始まった。「担い手」を集中的に支援することで日本農業の強化を図るとというのが名目である。しかし、実際は、まったく日本農業の強化になっていない。それどころか、行政の指定する「担い手」の要件を満たして補助金を獲得することが目的化し、貸し剥がしが横行している。そもそも、「担い手」が誰であるかは、市場経済の競争メカニズムに委ねるべきである。行政であれ、研究者であれ、第三者機関であれ、市場の外にいるものが、「担い手」を指定するというのは、新たな歪みをもたらす危険性が高い。

農地行政を破綻の縁から引き戻すためには、農外転用によるキャピタル・ゲイン期待を徹底的に減殺し、違法行為・脱法行為を徹底的に取り締まらなければならない。そのためには、農地利用規制の枠組みや運用体制を、根底から覆さなくてはならない。

具体的には、米国型の市民参加型で、農地と非農地を一体化した土地利用規制の策定と運用が望まれる<sup>(注8)</sup>。州による差はあるが、米国の土地利用では、公的

な利益のために私権を制約する体制ができています。道路建設はもちろん、住居の形状・色彩など、ことこまかにルールがある。市民が徹底した討論でルール作りに参加し、違反がないよう相互に監視する。たとえ明確な禁止規定がない土地利用であっても、周辺住民に悪影響が大きいと認定されれば、当該の土地利用は禁じられる。

土地利用のように公共性の高いものは、公益性のために財産権を制限することは憲法でも認められている。ただし、土地利用は住民に密接した問題であるため、政府のトップ・ダウン型の規制には馴染まない部分も多い。かといって、地権者の任意に任せていけば、無秩序な土地利用になり、社会全体のマイナスになる。このような問題に対しては、時間と労力を割いて市民同士が直接に話し合い、ルール作りや運用に携わらなくてはならない。このような行政への市民参加は、民主主義の重要な構成要素である。

ところが日本では、私権主張ばかりが先行し、市民参加の義務がサボタージュされている。めいめいが自分勝手な地権者エゴを行政に突きつける。行政は地権者エゴに手を焼いて収拾不能になり、土地利用は無秩序状態に陥る。困ったことに、日本の政治家・マスコミ・研究者の圧倒的多数は、“民主主義”、“規制緩和”、“地方分権”を曲解(誤解?)し、無秩序化を煽ってきた。一度無秩序に開発された土地を元の状態に戻すのは著しく困難であり、結局のところ、将来世代が最大の犠牲者である。

農外転用問題の本質は、農地に限らず、土地全般における計画的利用の欠如にある。無秩序な土地開発や景観破壊的な街路は、日本中いたるところにみられる。今のままでは、仮に、農地の農外転用規制を完全に自由化すれば、場当たりの乱開発があつという間に進み、将来世代にわたって、非効率な土地利用という負の遺産を押し付けることになる。多面的機能など農地保護に正当性を認めるかどうかについては、さまざまな意見がある。しかし、農地保護を続けるにせよ、農地保護を放棄するにせよ、農地・非農地を一体化した確固たる土地利用計画こそが急務である。

市民参加型の土地利用計画を導入するうえで、筆者は、かねてから、転用権の入札構想を提唱している<sup>(注9)</sup>。一年間で農地を転用する面積に上限を設定し、その枠を入札(反当りの金額)によって割り振るというものである。入札参加者には、事前審査によって、倍率を設定し、入札に採択された場合は入札額にその倍率を乗じたものを国庫に納付させる。優良農地の転用には高い倍率を課し、地域振興に役立つ優れた計画には低い倍率を課す。ここで問題となるのは、上限面積

や倍率の設定である。万人を納得させる基準は容易には定まらず、議論百出は必定である。しかしそういう市民同士が異なる価値観をぶつけ合うという作業こそが、日本社会が必要としているものである。

日本農業のポテンシャルは高い。日本農業の代表格である稲作さえ、完全自由化にも耐えうるほどの国際競争力を持ちうる<sup>(注10)</sup>。そのためには、土地利用計画の策定・運用を透明化・厳格化し、農地の転用期待を減殺しなければならない。それさえ実現すれば、市場経済の競争メカニズムによって自動的に強い農業者だけが生き残り、日本農業は潜在力をいかに発揮するであろう。今般の農産物価格低迷は淘汰を促すチャンスである。貸し剥がしを惹起している現行の農業補助金は廃止して、代わりに離農給付金制度を創設して淘汰を促すべきである。

近い将来、東アジアでも共通経済化が進み、農業資本や農業労働の国際移動が活発になるであろう。事実、すでに違法脱法も含めて外国人就農が日本でも定着し、いまや外国人労働なしには日本農業は成立しない状態にある。土地利用計画の厳格化・透明化は、農業資本や農業労働の国際化に対する備えとしても、早急に着手すべきである。

<注記>

- 1) 2005年農業センサスによれば、平地農業地帯の5.6%が耕作放棄されている。しかし、農業センサスの調査から漏れている耕作放棄地は、相当な面積に上ると推察される。
- 2) 農林水産省経営局構造改善課「農作業受委託契約と農地法第3条との関係について」(平成18年8月25日付事務連絡)。作業受委託についての法的規制はほとんどないので、仮に作業受委託の拡大解釈が許されるならば、農外企業であろうが産廃業者であろうが、自由に農地が利用できることになる。
- 3) 具体的には、神門善久『日本の食と農』(NTT出版、2006年)第4~6章参照。
- 4) 神門善久『前掲書』(注3)の図4-1及び表4-2に、農地の農外転用価格や農地の農外転用収入の推計値がある。
- 5) 多面的機能を根拠に国境保護を求める半面で農地転用規制の問題から逃避しているのはJAや農経研究者でも同様である。神門善久「農業廃れて農経太る」『農業経済研究』第78巻第2号、2006年、神門善久「“似非・農業シンパ”の行状」『農業と経済』2007年5月号、神門善久「「国境措置」論争の錯覚」『AFCフォーラム』2007年2月号、参照。
- 6) 「耕作放棄地 100市町村が解消計画」『日本農業新聞』2007年11月17日付。
- 7) 農水省は、「農地政策の展開方向について(農地に関する改革案と工程表)」で、公共事業のための農外転用を許可制にすることで、優良農地の保護を図ると唱えている(従前は、

民間の農外転用のみが許可制であった)。しかし、現行の農外転用の許可制の運用が地権者エゴに阿っているのだから、この変更は何ら実質的な意味はない。

- 8) 例えば、大野輝之・レイコ・ハベ・エバンス『都市開発を考える アメリカと日本』(岩波書店、1992年)が詳しい。
- 9) 具体的には、神門善久『前掲書』(注3)第4章参照。
- 10) 日本の灌漑設備、農産物の集出荷・貯蔵設備(ソフトも含む)は世界でも最高水準である。日本食自体が健康食という良いイメージがあるのに加え、高所得で舌の肥えた日本の消費者の選別に晒されて勝ち残った農産物ならば、海外でも十分に通用する。神門善久「農地規制、尻抜け許すな」(『日本経済新聞』2007年8月29日付朝刊「経済教室」)、参照。

## 農地政策の展開方向について

＜農地に関する改革案と工程表＞

平成19年11月6日  
農 林 水 産 省

農地は、国民に食料を供給するための基礎的な生産要素であるとともに、農業者にとって極めて重要な経営基盤である。

中長期的に世界の食料需給のひっ迫が見込まれ、他方、国内では耕作放棄地が増大する中、農地の有効利用を促進するため、農地は農業資源として有効に利用されなければならないという理念を明確にした上で、現場の実態を踏まえつつ、下記のとおり農地政策の改革を具体化していくものとする（別添参照）。

なお、この改革については、別紙工程表に沿って計画的に進めることとして、早急に着手し、全体の改革が、平成20年度中ないし遅くとも平成21年度中に新たな仕組みとしてスタートできるよう法制上の措置を講じる。

## 記

### 1 農地情報のデータベース化

農地政策を見直していく上で、また、各般の農業政策を推進していく上で、所有や利用の状況等の農地に関する情報を一元的に把握し、それを関係機関が共有化し、十分に活用していくことが重要である。

このため、個人情報の保護に留意しつつ、農地に係る各種情報を地図の上に一元化した農地情報図を関係機関共通のデータベースとして整備し、相互に活用できるようにするとともに、新規参入等に必要な貸出農地の情報、賃借料等の情報について全国どこからでもアクセスできる体制を整備する。

### 2 耕作放棄地の解消に向けたきめ細やかな取組の実施

近年、増加傾向にある耕作放棄地を解消することは、国民への食料の安定的な供給を図る上で、また、限りある農地を有効に利用する上で、喫緊の課題となっている。

この場合、耕作放棄地それぞれの現状は、地域社会の状況や耕作条件等によりそれぞれ異なっており、その対応方策も地域の実情に応じたものでなければならない。

このため、耕作放棄地について、現状を的確に把握した上で、それぞれの状況に応じたきめ細やかな対策を実施することにより、5年後を目標に耕作放棄地の解消を目指す。

### 3 優良農地の確保対策の充実・強化

今後とも、ある程度の農地の転用需要は避けられず、かつ、農地の拡張が期待できない中で、生産力の高い優良農地の維持・確保の重要性は益々高まっている。

このため、農用地区域からの農地の除外を厳格化し、転用許可不要と

なっている病院・学校等の公共転用について、許可の対象にする等の必要な措置を講じる。

#### 4 農地の面的集積を促進する仕組みの全国展開

今後、規模拡大によるコスト低減など国内農業の体質強化を図るためには、農地を面としてまとまった形で集積していくことが不可欠である。

このため、現場に働きかけ、委任・代理で農地を集めて、面的にまとまった形で再配分する仕組みを全国の市町村段階で展開し、農地の面的集積を促進する。

#### 5 所有から利用への転換による農地の有効利用の促進

農業・農村をめぐる状況を見ると、担い手の高齢化の進展、耕作放棄地の増加等の問題が深刻化してきている。

このため、所有から利用への転換を図り、農地は農業資源として有効に利用されなければならないという理念の下、所有権と利用権の規制を切り離し、所有権については厳しい規制を維持しつつ、利用権については規制を見直す。

この場合、現場で農地利用についての問題が生じたり、経営発展に支障が生じないようにするため、必要な措置を講じる。

これにより、集落営農の法人化、農業生産法人の経営発展、農業経営に意欲のある者等の参入による農地の有効利用を促進する。

また、担い手の選択肢を拡大する観点から長期間の賃貸借が可能となるよう措置するとともに、標準小作料制度等は廃止の方向で見直す。

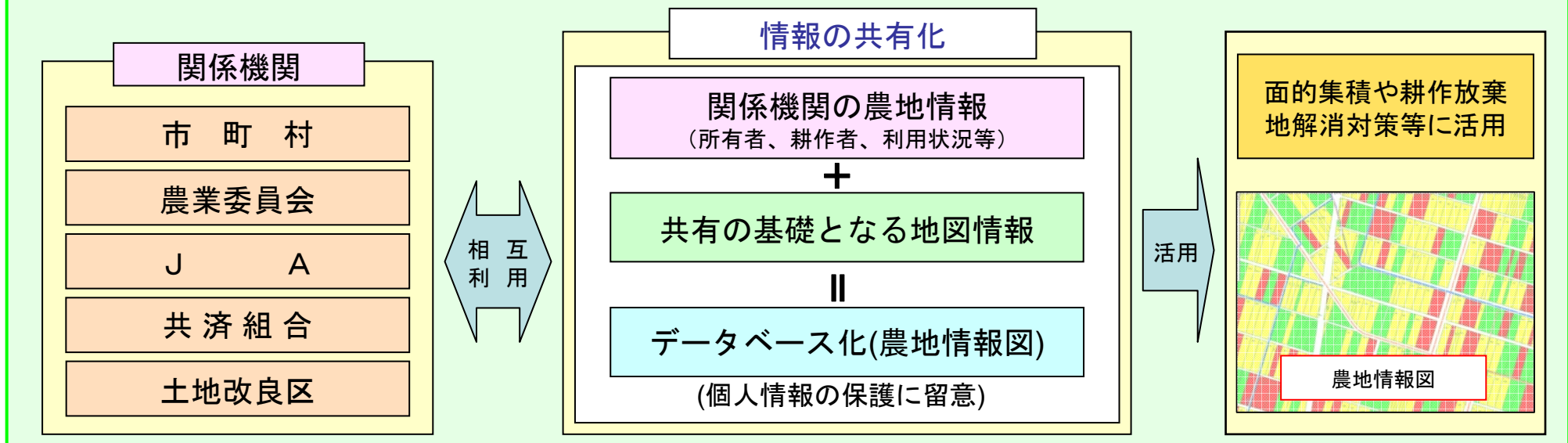


# 農地政策改革の工程表

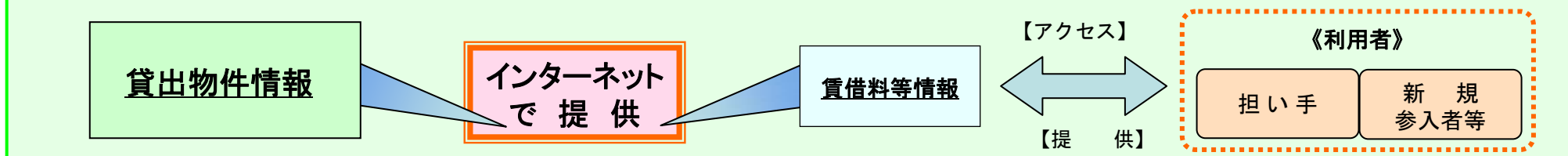
別紙

項目	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度～
○ 農地情報の共有化	農地情報図の基盤となる地図の整備	農地情報図の基盤となる地図の整備 ↑ 農地関連データの付加	農地情報図の基盤となる地図の整備 ↑ 農地関連データの付加	
		点検・検証 ↓ ↑	点検・検証 ↓ ↑	
○ 耕作放棄地対策の促進	耕作放棄地解消のガイドライン策定(国)  耕作放棄地の現状の把握(市町村)  耕作放棄地解消計画の策定(市町村)	国・都道府県の支援のもと計画に基づいた解消対策を実施(市町村)	現状の把握 → 点検・検証 ↓ 解消計画の修正  国・都道府県の支援のもと計画に基づいた解消対策を実施(市町村)	5年後を目途として耕作放棄地を解消  現状の把握 → 点検・検証 ↓ 解消計画の修正  国・都道府県の支援のもと計画に基づいた解消対策を実施(市町村)
○ 優良農地の確保、農地の面的集積の促進、農地の権利移動規制の見直し等		平成20年度中ないし遅くとも平成21年度中に新しい仕組みがスタートできるよう法制度上の措置を講じる  農地の面的集積の仕組みをモデル的实施 ↑ 点検・検証 ↓ ↑		

- 農地情報を関係機関が共有化するため、情報の基礎となる地図情報の上に各機関が保有している必要な情報を乗せて一元化・データベース化（農地情報図の整備）
- それぞれの地域の実情に応じて、農地情報図を関係機関共有のデータベースとして位置付け、ここから必要な農地情報を関係機関に提供
- 情報の提供に当たっては、個人情報の保護に十分に留意

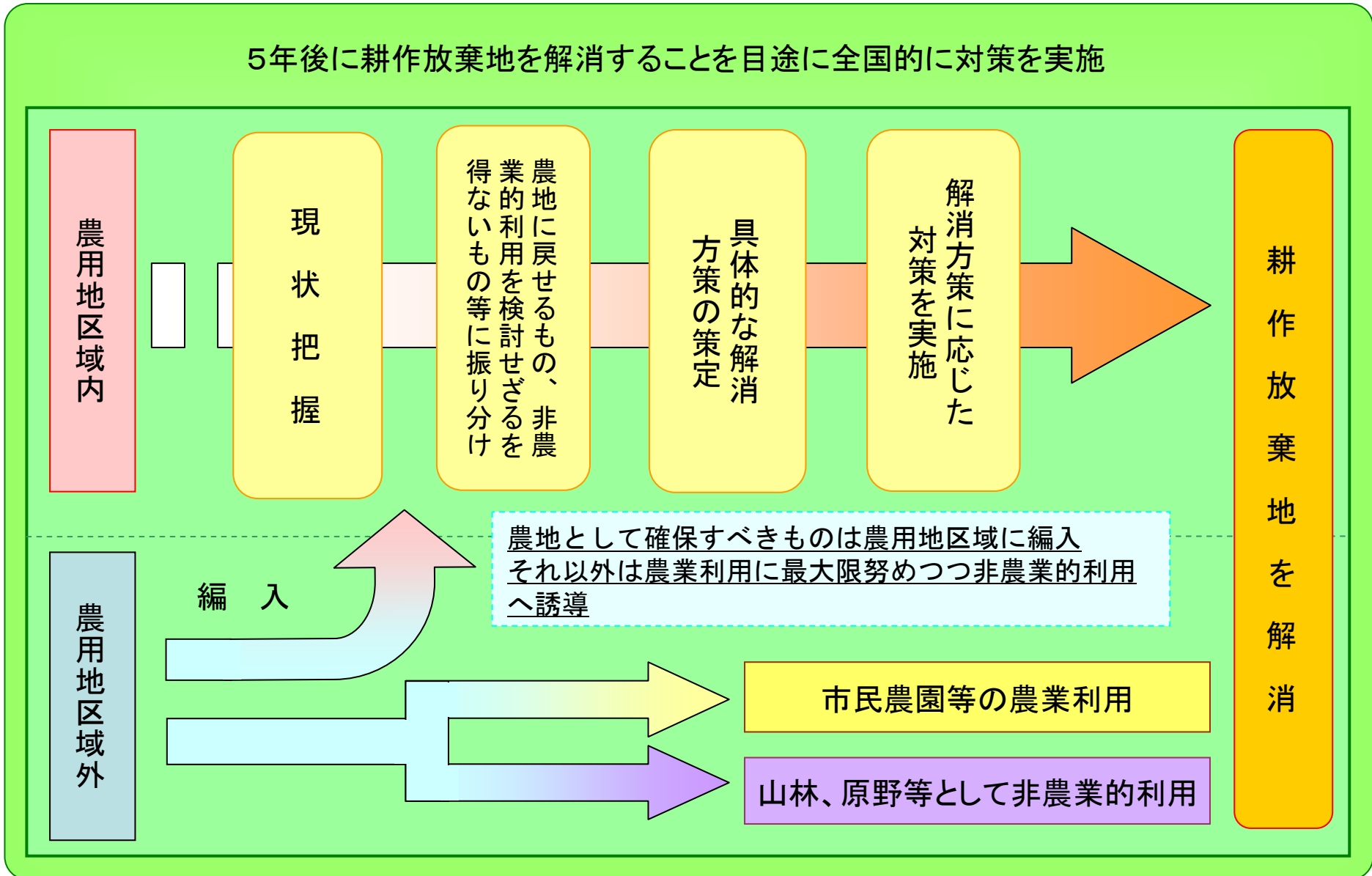


- 貸出物件情報や賃借料水準等の情報を全国的・広域的に提供し、新規参入者等がアクセスできる体制を整備



# 耕作放棄地の解消に向けたきめ細やかな取組の実施

5年後に耕作放棄地を解消することを目途に全国的に対策を実施



## 優良農地の確保対策の充実・強化

転用許可制度により農地転用を農業上の利用に支障が少ない農地に誘導し、優良農地を確保

- 優良農地を確保するため、農用地区域からの除外を厳格化
- 現在、農地転用許可不要となっている病院や学校等の公共転用について、許可対象とするなど、秩序ある農地転用に誘導
- 道路沿いの農地転用については、現場の実態等も踏まえつつ転用規制を厳格化
- 農業振興地域指定に当たっての面積要件及び農用地区域への編入要件を見直し、農用地区域への編入を促進し、優良農地を確保

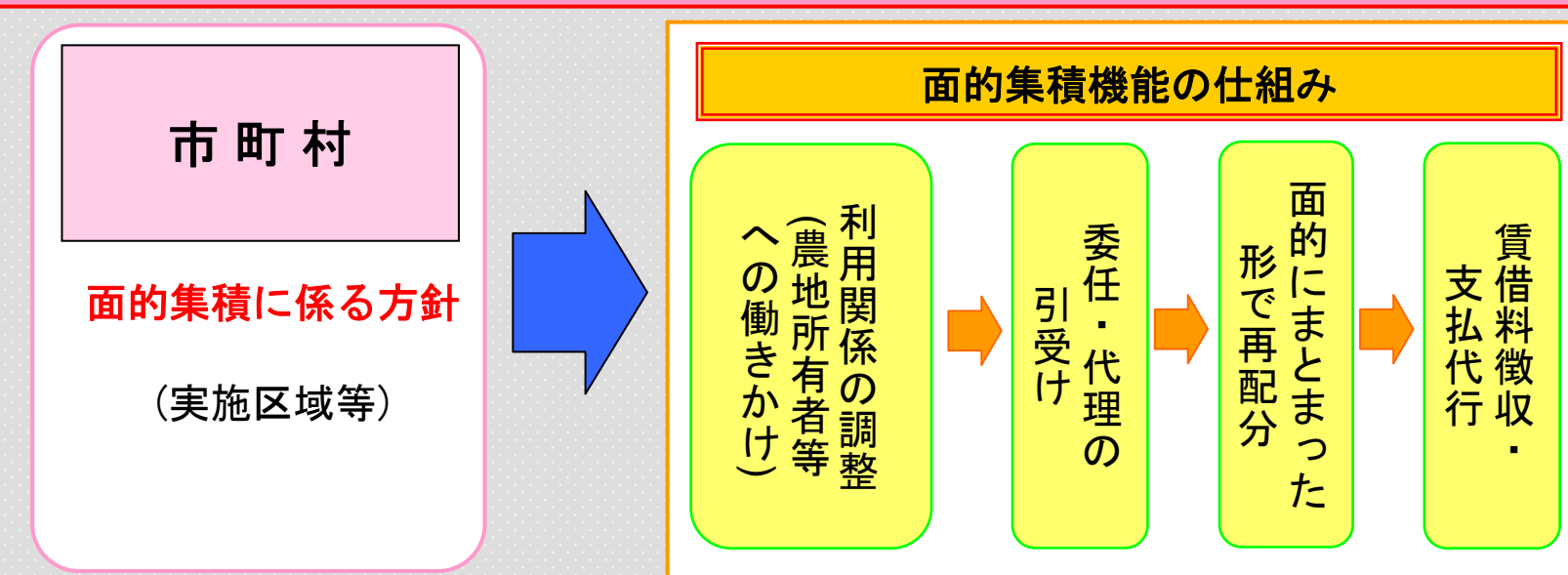
# 農地の面的集積を促進する仕組みの全国展開

農地を面としてまとまった形で再配分する仕組みを全市町村で展開し、面的集積を促進

○ 現場に働きかけ、委任・代理による結び付け等により面的にまとまった形での利用を図る機能を、すべての市町村に位置付け

- ・実績を上げている市町村レベルの農地保有合理化法人は、同機能を担うとともに転貸事業は引き続き実施可能
- ・都道府県レベルの農地保有合理化法人は、売買事業等を中心に同機能を補完

○ 地域で面的集積に係る実践活動を行うまとめ役を配置



## 所有から利用への転換による農地の有効利用の促進

「所有」から「利用」に転換を図り、農地の効率的利用を促進

- 所有権については厳しい規制を維持、貸借による権利については規制を見直し



- 集落営農の法人化、農業生産法人の経営発展、農業経営に意欲のある者、農地保全に取り組むNPO法人等の参入により農地の有効利用を促進

この場合、現場で農地利用についての問題を生じたり、農業経営の発展に支障が生じたりしないようにするため、公的関与の下、意欲ある農業者を優先しながら面的にまとまった形で利用集積を加速化する仕組み等を措置

- 長期間の賃貸借が可能になるよう措置するとともに標準小作料制度等を廃止の方向で見直し

## II 農地政策改革關係資料・政策提案等





## 第 1 農地政策の検討・検証の経緯

### 1 宮腰農林水産副大臣による農地政策に関する勉強会～農林水産省内の検討体制の整備

平成 18 年 6 月、第 164 回国会において、「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律（担い手経営安定新法）」が成立した（平成 19 年 4 月 1 日施行）。これは、担い手に対して施策を集中化・重点化する「品目横断的経営安定対策」を導入しようとするものである。

農地政策についても、担い手に対して借地を中心とした農地の利用集積を更に強力に推し進めるとともに、都市農業の振興のほか、新規参入を一層促進し、これらの者が整序化された土地利用の下で安定的・継続的に農業経営を行うことができるようあらゆる措置を講ずることにより、農地の効率的な利用の確保、「農地の利用本位の政策」を進めることが重要な課題とされている。

このような観点から、平成 18 年 9 月、宮腰農林水産副大臣（当時）による農地政策に関する勉強会において、「農地制度の再構築に向けて」と題する取りまとめを行った。この中で、担い手への農地の利用集積の促進、遊休農地の発生防止・解消のための措置の強化、農地の効率的利用のための新規参入の促進、計画的な土地利用の推進等による優良農地の確保、農業経営の法人化の推進、都市及びその周辺の地域における農業の振興について、農地政策の機能・役割と実施状況を検証、課題を整理した<sup>1</sup>。

また、同年 12 月には、農林水産省内の検討体制として、農地政策に関するプロジェクトチームを設置した。

### 2 農地政策に関する有識者会議における検討

財界系のシンクタンクからも、農地制度を含む農政改革についての提言が行われ<sup>2</sup>、平成 18 年 12 月には、規制改革・民間開放推進会議の第 3 次答申において、「農地の所有と利用の分離」が掲げられ、具体的施策とし

---

<sup>1</sup> 72 頁参照。

<sup>2</sup> 日本経済調査協議会農政改革高木委員会中間報告(提言)「農政改革を実現する」(平成 17 年 6 月 24 日)、日本経済調査協議会農政改革高木委員会最終報告(提言)「農政改革を実現する～世界を舞台にした攻めの農業・農政の展開をめざして～」(平成 18 年 5 月 29 日)等。176 頁参照。

て、農地政策全般の再構築に係る検証・検討、農地の長期安定利用スキームの設定、主体を問わない農地利用の促進が掲げられた。

こうした中、農林水産省は、平成 19 年 1 月、農地政策の再構築に向けた検証・検討を進めるに当たり、その基本的な方向等について各界の有識者から意見を聴取する場として「農地政策に関する有識者会議（以下「有識者会議」という。）」（座長：高木 賢 弁護士）を設けた。

有識者会議は、その下に設置した専門部会における議論を踏まえつつ、3 月には「農地の面的集積に係る論点と方向」を取りまとめ、農地の所有と利用を切り離して、農地の面的集積を促進する機能を有する組織（市町村単位を基本）が、出し手の農地を一括して受け、まとめた形で担い手に再配分するという方向を示した<sup>3</sup>。

また、5 月には「農地の権利移動規制、優良農地の確保、耕作放棄地対策に係る検討の方向」を取りまとめた。この中で、「農地を限りある経営・生産資源として有効利用することについての理念を確立し、これを実現するためには、権利移動規制（農地の権利取得時における許可制度）は、農地の農業上の利用の確保のためのチェックを、権利移動の機会に行うという現実的に可能な手法として、必要な見直しを行いつつ、引き続き実施することが必要ではないか、また、優良農地の確保のためには、転用規制も同様に必要ではないか。」とした上で、農業経営の多角化・高度化、農業生産法人の発展、一般企業等の農業参入、優良農地の確保、耕作放棄地の発生防止・解消について、検討の方向を示した<sup>4</sup>。

なお、3 月に示された面的集積組織の考え方は、「21 世紀新農政 2007」（平成 19 年 4 月 4 日食料・農業・農村政策推進本部決定）にも盛り込まれた。

### 3 経済財政諮問会議・グローバル化改革専門調査会における検討と基本方針 2007 の閣議決定

農地制度の改革については、経済財政諮問会議においても議論の俎上に上った。

経済財政諮問会議は、E P A の加速を中心とした経済連携の在り方、農

---

<sup>3</sup> 82 頁参照。

<sup>4</sup> 83 頁参照。

業改革、金融・資本市場改革などについて課題の整理と具体策の検討を行うため、平成 18 年 12 月、グローバル化改革専門調査会（会長：伊藤 隆敏 東京大学大学院経済学研究科教授）を設置した。農業改革については、同専門調査会の下に設けた「EPA・農業ワーキンググループ」（主査：浦田 秀次郎 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授）において議論を進め、平成 19 年 5 月、第一次報告を取りまとめた。

この中で、「農地が農地として有効に利用されるべきとし、耕作放棄地ゼロを目指す。このため、所有と利用を分離し、(a)利用についての経営形態は原則自由、(b)利用を妨げない限り、所有権の移動は自由、とする。また、高齢、相続等により農地を手放すことを希望する人が所有権を移転しやすい仕組みもオプションとして用意する。」という理念に基づく農地制度の確立を掲げた<sup>5</sup>。

その後、与党との調整も行い、同年 6 月、経済財政諮問会議の答申を経て、「経済財政改革の基本方針 2007～「美しい国」へのシナリオ～」を閣議決定した。この中で、「農業の生産性を高め強い農業を目指すには、農地の集約化、規模拡大が不可欠である。このため、農地について「所有」から「利用」へ大転換を図り、徹底的に有効活用する」ことを改革のポイントに掲げ、「農地を含めた農業改革の全体像と工程表について、農林水産省は、経済財政諮問会議で議論も行い、平成 19 年秋までに取りまとめ、改革を順次具体化する。」とした<sup>6</sup>。

#### 4 自由民主党農地政策検討スタディチームにおける検討と提言の取りまとめ

自由民主党は、平成 18 年 12 月、党内に農地政策検討スタディチーム（座長：近藤基彦農林水産部会長）を設置、担い手への農地の面的集積、新規参入の促進、法人化、遊休農地の発生防止と解消、優良農地の確保など農地政策全般にわたって検討を進め、平成 19 年 3 月、「農地の面的集積の加速化に向けた施策の展開方向について」と題する中間取りまとめを行った<sup>7</sup>。引き続き、優良農地の確保及び耕作放棄地の発生防止・解消、農業経営の多角化・高度化と法人経営の発展、企業等の新規参入の促進等の

---

<sup>5</sup> 120 頁参照。

<sup>6</sup> 132 頁参照。

<sup>7</sup> 204 頁参照。

テーマについても議論を重ね、平成 19 年 5 月、「農地政策に関する論点と今後の展開方向について」と題する第二次中間取りまとめを行った<sup>8</sup>。

さらに、「経済財政改革の基本方針 2007」(6 月 19 日閣議決定)に基づき、政府が秋までに「農地を含めた農業改革の全体像と工程表」を取りまとめることとしていることを踏まえ、平成 19 年 10 月、「農地の有効利用のための農地政策のあり方について」と題する提言を取りまとめた<sup>9</sup>。

この中で、「農地情報の共有化等」「耕作放棄地対策の促進」「優良農地の確保」「農地の面的集積の促進」「農地の権利移動規制の見直し等」「農地の有効利用のための農地税制」について平成 20 年度中ないし遅くとも平成 21 年度中に新しい仕組みがスタートできるよう農地法等の見直し等法制度上の措置を講じるものとした。

## 5 農地政策の展開方向について<農地に関する改革案と工程表>の取りまとめ

経済財政諮問会議グローバル化改革専門調査会 E P A・農業ワーキンググループは、平成 19 年 9 月、議論を再開した。農林水産省は、同ワーキンググループに逐次、農地政策の見直しについて説明を行った。

同年 11 月 1 日、経済財政諮問会議に若林農林水産大臣が出席し、農地に関する情報を地図情報として一元化し、データベース化、耕作放棄地の解消に向けた取組を展開、転用規制の強化等、優良農地を確保するための措置を充実、農地の面的集積を促進、所有から利用への転換を図り、農地の有効利用を促進、を柱とする農地政策改革の基本方向と工程表について説明を行った<sup>10</sup>。

次いで、11 月 6 日、農林水産省は、経済財政諮問会議における説明と同内容の「農地政策の展開方向について<農地に関する改革案と工程表>」を取りまとめ、公表した<sup>11</sup>。

この中で、農地情報のデータベース化、耕作放棄地の解消に向けたきめ細やかな取組の実施、優良農地の確保対策の充実・強化、農地の面的集積を促進する仕組みの全国展開、所有から利用への転換による農

---

<sup>8</sup> 201 頁参照。

<sup>9</sup> 197 頁参照

<sup>10</sup> 134 頁参照。

<sup>11</sup> 52 頁参照。

地の有効利用の促進について、工程表に沿って計画的に進めることとして、全体の改革が平成 20 年度中ないし遅くとも平成 21 年度中に新たな仕組みとしてスタートできるよう法制上の措置を講じることとしている。

表 1-1 農地制度検証・検討をめぐる最近の動き

(平成 17 年農業経営基盤強化促進法改正以降の主な動き)

年月日	農林水産省関係	年月日	経済財政諮問会議・規制改革会議・財界等
平成 17 年 6.21	農業経営基盤強化促進法等改正法公布(9.1 施行)(担い手に対する農地の利用集積の促進、リース特区の全国展開(特定法人貸付事業の創設)、体系的な耕作放棄地対策の整備等)	平成 17 年 6.21	日本経団連、2005 年度規制改革要望(農業生産法人以外の株式会社等の法人による農地の取得・保有の容認、農業振興地域整備計画の変更並びに農地転用許可にかかる申請受付頻度の見直し【新規】を要望。)
		6.24	日本経済調査協議会農政改革高木委員会中間報告(提言)「農政改革を実現する」公表(農地制度の抜本の見直しで限られた農地の有効利用を - 所有と利用の分離、利用権を軸とした簡潔な制度に、多様な利用権と利用の監視 - などを提言。)
		12.21	規制改革・民間開放推進会議、「規制改革・民間開放の推進に関する第 2 次答申」(「個人や株式会社等の新規参入を促進し、農業生産者間における適正な競争を通じ真の担い手(効率的な生産者)が決定される仕組みが、今後の農業の活性化を実現するためにも重要」との認識を示しつつ、具体的施策として、「新規参入促進のための農業生産法人制度等の周知徹底」を掲げる。)
平成 18 年 4. 3	農林水産省、一般企業の農業参入に関する情報や農地制度に関する情報等を網羅した「農地相談所」のページを農林水産省ホームページ内に開設。	平成 18 年	
		5.29	日本経済調査協議会農政改革高木委員会最終報告(提言)「農政改革を実現する～世界を舞台にした攻めの農業・農政の展開をめざして～」公表(農地法、農業経営基盤強化促進法及び農業振興地域の整備に関する法律の関係を見直した、農地を経営資源と位置付ける総合的で新たな農地関連法制の整備が急務などと提言。)
6.21	「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律(担い手経営安定新法)」等 3 法公布(19.4.1 施行。経過措置等は即日施行)	6.20	日本経団連、2006 年度規制改革要望(農業生産法人以外の株式会社等の法人による農地の取得・保有の容認を要望。)
9. -	宮腰農林水産副大臣による農地政策に関する		

年月日	農林水産省関係	年月日	経済財政諮問会議・規制改革会議・財界等
12.5	<p>勉強会、「農地制度の再構築に向けて」をとりまとめ（担い手への農地の利用集積の促進、遊休農地の発生防止・解消のための措置の強化、農地の効率的利用のための新規参入の促進、計画的な土地利用の推進等による優良農地の確保、農業経営の法人化の推進、都市及びその周辺の地域における農業の振興について、農地政策の機能・役割と実施状況を検証、課題を整理。）</p> <p>農林水産省内の検討体制として、「農地政策に関するプロジェクトチーム」を設置。</p>	<p>11.2</p> <p>12.25</p> <p>12.29</p>	<p>経済財政諮問会議（平成 18 年第 24 回）（グローバル化改革について集中審議。有識者議員（伊藤隆敏、丹羽宇一郎、御手洗富士夫、八代尚宏）より、「人口減少による成長制約を克服するには、グローバル化のメリットを最大限活用する必要。その際、EPA交渉の加速、国境措置に依存しない競争力のある農業の確立が特に重要であり、経済財政諮問会議に専門調査会を設置し、課題の整理と具体策の検討を行うべき」との提案があり、専門調査会の設置を決定。）</p> <p>規制改革・民間開放推進会議、「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申 - さらなる飛躍を目指して - 」（農業分野において「農地の所有と利用の分離」を掲げ、具体的施策として、農地政策全般の再構築に係る検証・検討、農地の長期安定利用スキームの設定、主体を問わない農地利用の促進を掲げる。）</p> <p>第1回経済財政諮問会議グローバル化改革専門調査会（検討項目（WTO/EPA、農業改革、金融・資本市場改革）について自由討議）</p>
平成 19 年 1.30	<p>第1回農地政策に関する有識者会議（福井大臣政務官挨拶、委員紹介、座長の選出（高木賢委員・弁護士）専門部会の設置、資料の説明等の後、農地制度をめぐる事情等について意見交換。）</p> <p>第1回農地政策に関する有識者会議専門部会（経営局長挨拶、委員紹介、座長の選出（高</p>	平成 19 年 1.31	<p>第1回経済財政諮問会議グローバル化改革専門調査会EPA・農業ワーキンググループ（以下「EPA・農業WG」という。）（委員紹介、主査の選出（浦田秀次郎メンバー・早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授）等の後、WTO/EPA、農業改革について自由討議。）</p>

年月日	農林水産省関係	年月日	経済財政諮問会議・規制改革会議・財界等
	木賢委員・弁護士) 資料説明等の後、農地制度をめぐる事情等について意見交換。)		
2.20	第2回農地政策に関する有識者会議専門部会(担い手への農地の利用集積の現状と課題について意見交換。)	2.7	第2回EPA・農業WG(外務省、経済産業省、農林水産省からEPAについて説明を聴取した後、中長期的なEPA戦略について自由討議。)
		2.20	第3回EPA・農業WG(駒谷信幸 駒谷農場代表理事会長、澤浦彰治 グリンリーフ株式会社代表取締役社長・株式会社野菜くらぶ代表取締役社長、佛田利弘 株式会社ぶった農産代表取締役社長より「農業経営の現状と課題」について聴取した後、自由討議。)
		2.26	第4回EPA・農業WG(農林水産省より「農業改革」について説明を聴取した後、自由討議。)
		2.27	第5回EPA・農業WG(木村メンバー(慶應義塾大学経済学部教授)より「アジア太平洋地域におけるFTA網形成の現状と日本」についてプレゼンテーションが行われた後、自由討議。)
3.1	第3回農地政策に関する有識者会議専門部会(担い手への農地の面的集積について意見交換。)		
		3.6	第6回EPA・農業WG(大泉メンバー(宮城大学事業構想学部教授)より「国内農業の体質強化」について、高木メンバー(農林漁業金融公庫総裁)より「農業改革」について、本間メンバー(東京大学大学院農学生命科学研究科教授)より「日本農業の国際的対応」について、それぞれプレゼンテーションが行われた後、自由討議。)
3.9	第2回農地政策に関する有識者会議(専門部会の議論の報告の後、意見交換。「農地の面的集積に係る論点と方向」をとりまとめ。)	3.8	EPA・農業WG現地視察(千葉県内の農業生産者(小松営農組合(神崎町) 有限会社こうざきグリーンサービス(神崎町) 農事組合法人和郷園(香取市))を訪問、意見交換。)
		3.12	EPA・農業WG現地視察(群馬県内の農業生産者(農事組合法人 吉野牧場【昭和村、酪農経営】 (株)アグリハウスおふくろ亭【渋川市、女性起業家(加工品販売)】 農事組合法人 国府野菜本舗【高崎市、女性起業家(加工品販売)】 滝川営農



年月日	農林水産省関係	年月日	経済財政諮問会議・規制改革会議・財界等
3.23	第4回農地政策に関する有識者会議専門部会 (土地利用計画と農業振興地域制度・農地転用許可制度の概要、耕作放棄地の現状と課題について意見交換。)		生産組合【高崎市、集落営農(麦)】、三輪農園【前橋市、認定農業者(麦、米、みつば)】を訪問、意見交換。)
4.12	第5回農地政策に関する有識者会議専門部会 (農業経営の多角化・高度化及び企業参入の促進(現状と課題)等について意見交換。)	4.11	第7回EPA・農業WG(外務省、経済産業省、農林水産省より、「EPA及び国境措置」について説明を聴取した後、自由討議。ついで、農林水産省より、「農業改革」について説明を聴取した後、自由討議。)
4.20 ~4.21	有識者会議及び専門部会委員による現地調査 (静岡県下における面的集積の優良地区、企業参入の地区等)	4.16	第8回EPA・農業WG(中間的なとりまとめに向けて議論。)
4.26	第6回農地政策に関する有識者会議専門部会 (意見の整理)	4.23	第9回EPA・農業WG(中間的なとりまとめに向けて議論。)
		5.8	第2回経済財政諮問会議グローバル化改革専門調査会(グローバル化改革専門調査会第一次報告とりまとめ。)
		5.9	経済財政諮問会議(平成19年第12回)(グローバル化改革(EPA・農業)について、有識者議員より、グローバル化改革専門調査会第一次報告をベースに、「農地について所有から利用への大転換が鍵であり、本格的な農地改革が必要」とする提案があり、議論。)
5.15	第3回農地政策に関する有識者会議(専門部会の議論の報告の後、意見交換。「農地の権利移動規制、優良農地の確保、耕作放棄地対策に係る検討の方向」をとりまとめ。)	5.15	日本経団連、「規制改革の意義と今後の重点分野・課題」をとりまとめ(「農地を保有する者は、農地を農地として有効に利用する責務がある」との理念を広く確立するとともに、農地の所有と利用の分離の推進、定期借地権の導入など農地制度の改革を図るべき、などとした。)
5.24	第7回農地政策に関する有識者会議専門部会 (農地の長期利用による担い手の農業経営の安定化、定年就農等新規参入の促進による地域の活性化及び自作農主義に基づく措置等の今日的妥当性・必要性について意見交換。)	5.30	規制改革会議、「規制改革推進のための第1次答申-規制の集中改革プログラム-」(「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律」に基づく工業用地のための農林水産大臣許可事案

年月日	農林水産省関係	年月日	経済財政諮問会議・規制改革会議・財界等
			の農地転用に係る農地法等に基づく処理の迅速化)
		6. 4	経済財政諮問会議(平成 19 年第 16 回)(「基本方針 2007(素案)」を提示。)
		6.12	経済財政諮問会議(平成 19 年第 17 回)(「基本方針 2007(仮称)(原案)」について議論。)
		6.19	経済財政諮問会議(平成 19 年第 18 回)「経済財政改革の基本方針 2007～「美しい国」へのシナリオ」について諮問、答申。)(「経済財政改革の基本方針 2007～「美しい国」へのシナリオ」を閣議決定。農地政策については、「農業の生産性を高め、強い農業を目指すには、農地の集約化、規模拡大が不可欠である。このため、農地について「所有」から「利用」へ大転換を図り、徹底的に有効活用する。」として、農林水産省が本年秋までに農地を含めた農業改革の全体像と工程表を取りまとめ、改革を順次具体化。)
		6.29	日本経団連、2007 年度規制改革要望(農業生産法人の構成員要件等の緩和、農地リース方式による企業の農業参入における条件整備【新規】)
8.24	第 4 回農地政策に関する有識者会議・第 8 回農地政策に関する有識者会議専門部会合同会議(農林水産省、「農地の有効利用」の観点で農地制度を見直し、農地に係る規制の一般原則を再整理し、担い手に利用集積するための新たな取組を実施するとの方向を提示。)		
8.31	平成 20 年度概算要求(農地政策の見直しに向けた新たな取組として、農地政策改革関連総合対策 218 億円、耕作放棄地解消緊急対策 783 億円ほかを計上。)		
		9.11	第 10 回 E P A ・農業 WG (「E P A ・農業ワーキンググループ第一次報告」の「経済財政改革の基本方針 2007」への反映状況及び本ワーキンググループの「今後の検討項目(案)」について、事務方から説明を聴取した後、今後の進め方について自由討議。)
		9.18	第 11 回 E P A ・農業 WG (農地改革について農林水産省より説明を聴取した後、自由討議。)
		10. 4	第 12 回 E P A ・農業 WG (農地改革につい

年月日	農林水産省関係	年月日	経済財政諮問会議・規制改革会議・財界等
10.31	第5回農地政策に関する有識者会議・第9回農地政策に関する有識者会議専門部会合同会議（農林水産省、「農地政策の見直しの基本方向について」を提示、議論。）	10.22 10.29	て議論。） 第13回EPA・農業WG（農地改革について議論。） 経済同友会、提言「国民生活の向上と市場創造の実現に向けて」をとりまとめ、公表。（農業については、株式会社や農業生産法人による自由な経営活動が可能となる法体系へ抜本的に改正、農地について定期借地権制度の創設、長期でのゾーニング規制と農地転用の厳禁などを盛り込む。）
11.6	農林水産省、「農地政策の展開方向について」<農地についての改革案と工程表>を公表	11.1	経済財政諮問会議（平成19年第25回）（若林臨時議員（農林水産大臣）より、「農地政策改革の基本方向」について、伊藤議員より民間議員ペーパー「日本の農業に夢と希望を」について、それぞれ説明を聴取し、議論。）
12.24	平成20年度予算概算決定。（農地政策の改革に向けた取組として、農地情報のデータベース化の推進106億円、耕作放棄地解消緊急対策728億円ほか、面的集積の仕組みのモデル的实施10億円を計上。）	12.25	規制改革会議、「規制改革のための第2次答申 - 規制の集中改革プログラム -」（明確な理念に基づいた農地政策の確立、新規参入者等に必要なお貸出農地情報等の提供、面的集積の促進に向けた実効性の確保、農地賃貸借に係る改善、優良農地の確保、耕作放棄地の解消、農業生産法人の出資に係る特例措置の周知徹底等、農地政策改革における論点整理及びその公表）

資料：農林水産省「ホームページ」、「プレスリリース」、経済財政諮問会議ホームページ、各種報道等をもとに、衆議院調査局農林水産調査室が作成。

## 第2 農地政策の再構築に向けて（宮腰副大臣勉強会とりまとめ） （平成18年9月）

### 農地政策の再構築に向けて

今日の農地制度は、農地法、農業経営基盤強化促進法、農業振興地域の整備に関する法律、土地改良法等の諸立法により成り立つものであるが、その根幹をなす農地法は、戦後農地改革の成果を維持するため、農地はその耕作者自らが所有することを最も適当であると認めるという「自作農主義」の理念を掲げ、小作人による農地の所有権の取得、即ち自作農の創設・維持を内容としてスタートした。

その後、昭和45年に、農地法に土地の農業上の効率的な利用を図るとの目的が追加されたことを端緒として、昭和50年の農振法改正による農用地利用増進事業の創設、昭和55年の農用地利用増進法の制定、さらには、平成5年の農業経営基盤強化促進法の制定がなされる等、農地制度の主眼は、農業経営の規模拡大や担い手に対する農地の利用集積に置かれることとなった。また、このような制度の変遷に併せ、予算、金融、税制等においても、借地による農地の流動化の推進や認定農業者の育成等に向け、様々な支援措置が講じられてきた。

しかしながら、今日、担い手の規模拡大には一定の成果が見られるものの、その圃場は分散し、面的な集積は十分に図られていないのが実態である。また、農業従事者の減少・高齢化の進展により遊休農地の増大に歯止めがかからないという問題は一層拡大している。さらに、貸し手と借り手の意向のミスマッチ等により、農地の流動化は未だ十分に進んでいるとはいえない面もある。

昨年策定された新たな食料・農業・農村基本計画においては、このような状況を踏まえ、農地の効率的な利用と担い手への農地の利用集積を促進することとされている。さらに、今般、品目横断的経営安定対策が確立され、担い手に対して施策を集中化・重点化することによって、戦後農政の大転換を図ろうとしているところである。

このような中であって、農地政策も、担い手に対して借地を中心とした農地の利用集積を更に強力に推し進めるとともに、都市農業の振興のほか、新規参入を一層促進し、これらの者が整序化された土地利用の下で安定的・継続的に農業経営を行うことができるようあらゆる措置を講ずることにより、農地の効率的な利用の確保、「農地の利用本位の政策」を進めることが重要な課題となっている。

また、都市農業についても、農地政策の再構築に併せ、その位置付けを検討する必要がある。

このような観点から、今般、関係者の助力を得て、基本計画の政策目標に即して、現在の農地政策について様々な角度から分析を行ったところである。

農地政策を利用本位のものとして再構築するため、今後さらに検討を深めていく必要があると考える点を以下に示すこととし、これらが、今後、関係部局による農地政策全般にわたる検討の素材となることを期待するものである。

平成18年9月  
農林水産副大臣 宮腰 光寛

# 1. 担い手への農地の利用集積の促進

農地政策の機能・役割と実施状況	検 証	課 題
<p>(機能・役割)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>土地利用型農業を中心に担い手への農地の利用集積を促進し農地の効率的利用と構造改革の加速化を促進。</li> </ul> <p>(実施状況)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>「農業構造の展望」(平成17年3月)においては、平成27年までに農地利用の6割程度(270万ha)が、効率的かつ安定的な家族農業経営及び法人経営(担い手)に集積すると見込んでいるところ。</li> <li>担い手への農地の集積面積は、平成16年度末現在で約229万ha(目標の85%)。近年の集積増加面積は鈍化傾向。また、農地は依然として分散錯圃の状況が残存。             <ul style="list-style-type: none"> <li>農産物の需要低下や価格変動等、将来的な農業情勢への不安から担い手の規模拡大意欲が抑制されていること</li> <li>農地の集団化等の観点からみて望ましい農地が出てこないこと</li> <li>機械化の進展等を背景に、高齢者や副業的農家が稲作に特化した経営を持続することが可能であること等の原因が複合的に関係。</li> </ul> </li> <li>今後、農家の世代交代が進展。昭和一桁世代の中心である75～79歳層は平成7年から17年の間に32%。70～74歳層も今後リタイアが進むとの見込み。 年齢階層別の基幹的農業従事者(男性)の分布より</li> <li>耕作目的での農地の権利移動の8割が、農業経営基盤強化促進法に基づく利用権設定等の賃貸借。 賃貸権の平均存続期間は約6年。(民法は最長20年)</li> <li>農地保有合理化事業について、賃貸借による農地の権利移動の伸びを受け、農地売買等事業では平成16年度で買入面積約7千ha、借入面積約1万1千haと貸借事業の役割が増大。 平成17年の農業経営基盤強化促進法の改正で農地信託事業及び農業生産法人出資育成事業を拡充。</li> <li>農地情報の提供、農業経営の法人化等に対する相談・支援拠点としての機能強化のため、関係機関(農業会議、農業公社、担い手基金等)の連携強化の取組は実施。</li> </ul> <p>(参考)</p> <p>都道府県担い手育成総合支援協議会 全県設置 地域担い手育成総合支援協議会 982(18年8月15日現在)</p>	<p>担い手への農地の利用集積のスピードが近年鈍化傾向。出し手と借り手の意向のミスマッチが十分には解消されていない状況。 また、担い手へ農地が集積されたとしても分散した状況にあっては集積効果が減退。</p> <p>担い手への農地の利用集積を進める上で、農地の資産的保有傾向等を踏まえれば、賃貸借を中心とした権利移動を引き続き促進することが必要。</p> <p>農地保有合理化事業には、農家の相対取引に対する抵抗感に配慮しつつ、中間保有機能を活用した農地の団地化等を推進するための役割の発揮を期待。</p> <p>今後農家の世代交代が進展する中で、相続による不在村地主の増加等により権利関係が明定されにくくなる懸念。</p> <p>優良農地の確保・有効活用、担い手の育成・確保等構造政策を推進する上で、農業関係機関の活動は、引き続き重要。特に、関係機関が一体となった取組が肝要。</p>	<p>離農や相続に係る農地等の経営資源を含め、担い手に対して面的なまとまりのある形での農地の利用集積を促進する観点から、関連施策(農地保有合理化事業等)の再構築を図ることが課題。</p> <p>農地の利用集積が賃貸借中心となっている実態を踏まえ、農地の出し手・借り手双方に配慮した賃貸借のあり方(賃貸借の設定期間等)について検討していくことが課題。 併せて、担い手が借地において安心して投資ができるよう、有益費の負担の在り方についても検討することが課題。</p> <p>相続による不在村地主の増加等により権利関係が明定されにくくなる事態に備え、しかるべき対応方策の検討に着手することが課題。</p> <p>農地税制(相続税・贈与税の納税猶予制度、固定資産税等)について、農地政策が再構築される中、これと整合する体系としていくことが課題。</p> <p>担い手の育成・確保に向けた施策の効率的な実施、農業者の利便性向上、農地の利用実態の把握の観点から、農業公社等の機能の活用並びに関係機関のより一層の連携強化を図ることが課題。</p>

## 2. 遊休農地の発生防止・解消のための措置の強化

農地政策の機能・役割と実施状況	検 証	課 題
<p>(機能・役割)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>遊休農地の発生を防止するとともに、その解消を図り、担い手への利用集積等の農地の有効利用を促進。</li> </ul> <p>(実施状況)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>遊休農地面積は引き続き増大。 昭和60年までは横ばいであった遊休農地面積は近年は増加傾向にあり、昭和60年から平成17年の20年間で約3倍。 特に農家形態別では自給的農家、土地持ち非農家、地域類型別では中山間地が高割合。 (参考)遊休農地面積の推移 S50 S55 S60 H2 H7 H12 H17 13.1 12.3 13.5 21.7 24.4 34.3 38.5(万ha) 今後も、農業従事者の高齢化の進展等から、さらなる増加が予測。 (銜)基幹的農業従事者数に占める65歳以上の者の割合 H12 51.4% H17 57.1%</li> <li>累次の制度改革による対策の拡充・整備。 遊休農地所有者等に対する農業委員会による指導及び市町村長による勧告。勧告に従わない場合における農地保有合理化法人による買入等協議(平成元年(旧農用地利用増進法)) 市町村長による特定遊休農地である旨の通知、通知を受けた者に対する農業上の利用計画の届出義務。届出義務違反者に対する10万円の過料(平成15年(基盤強化法)) 上記に加え、以下の措置を追加(平成17年(基盤強化法)) ア 基盤強化法に基づく都道府県基本方針、市町村基本構想中に遊休農地対策について明記 イ 農業委員会の指導の強化 ウ 協議により農地等の買入れ等を行う者として、新たに市町村及び特定農業法人を追加 エ 買入等協議が調わない場合の都道府県知事による調停制度 オ 調停案が受諾されない場合の都道府県知事による裁定制度(=特定利用権の設定) カ 遊休農地が周辺の農用地の営農条件に支障を及ぼすおそれがある場合等に、遊休農地所有者等に対し支障の除去を命ずる制度</li> <li>遊休農地の発生防止・解消に向けた各種予算を措置。</li> </ul>	<p>遊休農地に関する措置の実績が低調</p> <p>ア 農業委員会の指導 農業委員会の指導の対象となった農地は、ここ10年間の平均で、1,500ha程であり、遊休農地面積からみると不十分。ただし、13年以降は増加傾向。</p> <p>イ 市町村長による通知及び勧告 直近10年では特定遊休農地である旨の通知は平成16年の3件(0.3ha)、勧告は平成12年の3件(2.2ha)のみ。</p> <p>ウ 農地保有合理化法人による買入等の協議 直近10年では実績なし。</p> <p>平成17年の改正により、特定利用権の設定等、制度的には、相当程度強力な措置が講じられるようになっているが、このような措置の入口となっている農業委員会の指導等が低調なため、制度が十分に機能を発揮できていない状況。</p> <p>遊休農地の実態把握が不十分 不在村地主の増大等によって遊休農地の権利者を十分に把握できておらず、対処が不十分。</p>	<p>遊休農地に関する措置は、累次の制度改革により拡充整備が図られてきており、平成17年の制度改革を含め、十分な活用が図られることが課題。</p> <p>その際、 ア 農業委員会の指導が少ないこと イ 農業委員会の指導後の市町村長による勧告等のステップが極端に少ないこと の要因は何かを十分に分析する必要がある。</p> <p>市町村が基本構想の中で所在を定めた要活用農地については十分に農業上の利用を図るとともに、要活用農地以外の農地については、農業以外の利用に供するなど、市町村における仕分けに応じて、農地の利用を更に進めていくことが課題。</p> <p>遊休農地の権利者が十分に把握できていないことが対策の阻害要因になっていることから、権利者の正確な把握を進めていくことが課題。</p>

### 3. 農地の効率的利用のための新規参入の促進

農地政策の機能・役割と実施状況	検 証	課 題
<p>(機能・役割)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>担い手不足により遊休農地の増加が深刻化し、農業内部の対応だけではその解消が困難になっている地域等において、多様な者の農業参入により農地の効率的利用を促進。</li> </ul> <p>(実施状況)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>構造改革特区制度により農業生産法人以外の法人への農地等の貸付けを可能とするリース特区を創設。平成 17 年 9 月施行の農業経営基盤強化促進法において全国展開。</li> <li>一般企業等の農業への新規参入は平成 18 年 3 月現在 156 法人、平成 16 年 10 月からの約 1 年半で約 2 倍 (71 → 156 法人) に増加。</li> <li>業種別には建設業の農業参入が最も多く、次いで食品産業、また、経営作目は野菜が約 4 割、次いで米麦等が約 2 割。</li> <li>また、農地法上の一般農地の権利取得要件である下限面積の特例についても、原則 50a を最低 10a まで緩和する特区を創設。平成 17 年 9 月から全国展開。</li> <li>都府県では約半分、北海道では約 3 割の市町村で下限特例を設定。</li> </ul>	<p>法人に貸し付けられている農地のうち過半は遊休農地や遊休農地となるおそれのある農地であり、一般企業等の参入が地域における遊休農地の解消・発生防止に寄与。</p> <p>野菜への参入は食品加工会社が自らの加工原料として生産するもののほか、地元の建設業者等が産地の維持が困難になりつつある地域特産物を生産するものなど、地域農業の維持・発展に寄与。</p> <p>参入法人のほとんどは、自らの所在地で農業に参入 (遠方で参入はわずか 2 法人)。</p> <p>こうしたことから、現在までの参入法人に対しては、きちんと農業が実施されていると地元で評価。(参考) 市町村アンケート (回答数 69) 特に問題なし 84%</p> <p>参入法人のうち認定農業者、あるいは検討中は半分弱。(参考) 特定法人アンケート (回答数 134) 認定計画数 22 手続き中 2 検討中 35</p>	<p>一般企業等の農業参入法人数を今後 5 年で 3 倍増 (500 法人) とする目標の下、今後の支援措置が課題。</p> <p>農業参入に当たって苦勞、困難であった点として多くの法人が農地に関することをあげていることにごう対応するかが課題。 (参考) 特定法人アンケート (回答数 134) 農地の改良 79 法人 希望にあった農地の確保 42 法人</p> <p>初期投資に必要な資金の融通等の支援が求められている中で、認定農業者制度等の周知・活用促進が課題。 (参考) 特定法人アンケート (回答数 134) 初期投資に必要な資金の融通 59 法人</p> <p>農地に関する売買、貸借の情報を幅広く提供するシステムを構築し、広範な担い手の受入れのための一助とすることが課題。</p>

#### 4. 計画的な土地利用の推進等による優良農地の確保

農地政策の機能・役割と実施状況	検 証	課 題																																		
<p>(機能・役割)</p> <p>農業振興地域制度</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 集团的農用地や公共投資がなされた農用地について農用地区域を設定し、これらについて転用を原則禁止し、農業施策を計画的に実施。これにより優良農地を確保(国の基本指針 平成 27 年に 404 万 ha を農用地区域に確保)。</li> </ul> <p>農地転用許可制度</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農地の優良性や周辺の土地利用状況等により農地を区分し、転用を農業上の利用の支障が少ない農地に誘導するとともに、具体的な転用目的を有しない投機目的、資産保有目的での農地取得を認めないことにより優良農地を確保。</li> </ul> <p>(実施状況)</p> <p>農業振興地域制度</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農用地区域内農地は、毎年わずかに減少傾向。転用に伴う区域除外面積も減少傾向。</li> </ul> <p>(参考)</p> <table border="1" data-bbox="190 742 795 901"> <thead> <tr> <th colspan="2">農用地区域内農地面積</th> <th colspan="2">転用に伴う区域除外面積</th> </tr> <tr> <th>平元年</th> <th>454 万 ha</th> <th>平 12 年</th> <th>3,823ha</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>5</td> <td>448 万 ha</td> <td>13</td> <td>3,094ha</td> </tr> <tr> <td>10</td> <td>435 万 ha</td> <td>14</td> <td>2,960ha</td> </tr> <tr> <td>15</td> <td>427 万 ha</td> <td>15</td> <td>2,854ha</td> </tr> <tr> <td>17</td> <td>425 万 ha</td> <td>16</td> <td>2,687ha</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 平成 17 年の法律改正により、農振整備計画の変更に際し住民の意見を聞く仕組みを新たに措置。</li> </ul> <p>農地転用許可制度</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 最近の農地転用面積は減少傾向。</li> </ul> <p>(参考) 転用面積の推移</p> <table border="1" data-bbox="190 1077 414 1220"> <tbody> <tr> <td>12 年</td> <td>21,685ha</td> </tr> <tr> <td>13 年</td> <td>19,758ha</td> </tr> <tr> <td>14 年</td> <td>18,216ha</td> </tr> <tr> <td>15 年</td> <td>18,004ha</td> </tr> <tr> <td>16 年</td> <td>17,657ha</td> </tr> </tbody> </table>	農用地区域内農地面積		転用に伴う区域除外面積		平元年	454 万 ha	平 12 年	3,823ha	5	448 万 ha	13	3,094ha	10	435 万 ha	14	2,960ha	15	427 万 ha	15	2,854ha	17	425 万 ha	16	2,687ha	12 年	21,685ha	13 年	19,758ha	14 年	18,216ha	15 年	18,004ha	16 年	17,657ha	<p>農業振興地域制度と農地転用許可制度により、優良農地は一定程度確保。</p> <p>毎年、3,000ha ほどの転用目的での農用地区域からの除外があるが、我が国の社会的経済的条件からみればある程度やむを得ないもの。</p> <p>これに対し、農用地区域のゾーニングをして転用を禁止しているが、実際は所有者等の申出により農用地区域の除外が行われていることや公共転用や一定の施設等特例的に農用地区域除外や転用が認められていることは、優良農地を確保する制度として十分ではないかとの批判も存在。こうした中で、優良農地は永久若しくは長期(例えば 30 年間)に転用を禁止する措置が必要といった主張も存在。</p>	<p>計画的な土地利用等を推進し、優良農地を確保するため、現行の制度の適切な運用が確保される必要があり、現場の実態を含め、制度の検証・検討を行うことが課題。</p> <p>公共転用においても優良農地の確保に配慮し、その転用が促進されないよう、公共転用における関係部局間の連携を強化することが課題。</p>
農用地区域内農地面積		転用に伴う区域除外面積																																		
平元年	454 万 ha	平 12 年	3,823ha																																	
5	448 万 ha	13	3,094ha																																	
10	435 万 ha	14	2,960ha																																	
15	427 万 ha	15	2,854ha																																	
17	425 万 ha	16	2,687ha																																	
12 年	21,685ha																																			
13 年	19,758ha																																			
14 年	18,216ha																																			
15 年	18,004ha																																			
16 年	17,657ha																																			



## 5. 農業経営の法人化の推進

農地政策の機能・役割と実施状況	検 証	課 題
<p>(機能・役割)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>法人による農業経営は個別経営に比べ企業会計により経営管理の徹底が図れる 対外信用力が向上し、資本調達、商品取引の円滑化が図れる 後継者等の人材確保が可能となる 等の利点。今後、個別経営や集落営農の法人化及び経営発展を促進。</li> <li>一方、農地制度においては、農地を適正かつ効率的に耕作する者に農地の権利取得を認めるという考え方の下に、法人の農地取得については、一定の要件を満たす農業生産法人に限定。</li> </ul> <p>(実施状況)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>法人経営の発展等を図るため数次の制度改正を実施</li> </ul> <p>(参考)現在の農業生産法人の要件</p> <p>形態：農事組合法人、株式会社(株式譲渡制限のあるもの)、持分会社</p> <p>事業：農業(関連事業を含む)が主</p> <p>構成員：関連事業者等農業関係以外の構成員の議決権総数は1/4以下(1構成員は1/10以下)認定農業者である農業生産法人については、1/2未満に緩和</p> <p>役員：農業に常時従事する者が過半かつ農作業従事者がその過半</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>平成17年の農業生産法人数は7,904法人、平成12年(5,889法人)に比べ34%増加。</li> <li>農産物加工業者、販売会社、消費者等が農業生産法人に参加することによって、資本の充実、生産物の付加価値化、販路の確保、新たな商品の開発等を行い法人の経営発展を図っている例が存在。しかし、農業外の関連事業者等が構成員となっているものは550法人と少数。</li> <li>19年産から導入される品目横断的経営安定対策の支援対象として、認定農業者に加えて、一定の条件を備えた集落営農組織を位置付け。</li> </ul>	<p>法人数は増加しているものの、今後さらにこの動きを加速化することが必要(平成27年には1万法人を育成)。</p> <p>法人経営者は、今後、生産量の拡大やコスト低減とともに、加工事業や観光・交流事業への進出等経営の多角化も志向。</p> <p>農業生産法人の要件があるために、法人経営の発展が阻害されているとの指摘が存在。 特に構成員要件により出資が制限されているため、関連事業者等との提携や資本調達が円滑に進まないとの指摘(平成15年の農業経営基盤強化法の改正により認定農業者については関連事業者は1/2まで可)。</p> <p>また、事業要件についても、事業の多角化や新たな企業の農業参入の阻害要因となっているとの指摘。</p> <p>一方、投機や不耕作目的の農地取得を防止し、農地の利用を確保するためには、これ以上要件を緩和することは適当ではないとの意見も存在。</p>	<p>農業経営の法人化を一層推進するため、経営の多角化をはじめ、創意工夫を活かした法人の多様な取り組みを一層促進する観点から、法人経営者の声や生産現場の実態を踏まえつつ、関連施策や制度について、必要な検証・検討を行うことが課題。</p> <p>法人経営という貴重な経営資源を次世代に確実に継承するためのシステム作りが課題。</p> <p>品目横断的経営安定対策の支援対象となる集落営農組織は、5年以内に農業生産法人となる計画を有することとなり、こうした法人化に向けた取り組みを促進することが課題。</p>

## 6. 都市及びその周辺の地域における農業の振興

農地政策の機能・役割と実施状況	検 証	課 題
<p>(機能・役割)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>都市及びその周辺の地域の農地において行われる農業を振興し、都市地域に対して様々な効果を確保。</li> </ul> <p>(実施状況)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>都市農業の振興のため、都市住民と農業者が連携し、都市農業振興ビジョンの策定 都市住民のニーズに対応する農業生産の支援 都市近郊における農地の多面的機能の発揮に向けた土地基盤等の整備等の各種予算措置を実施。</li> <li>市民農園整備法及び特定農地貸付法の制定により、市民農園の整備を促進。</li> </ul> <p>(参考)</p> <p>市民農園の開設数 H5:1,039 H17:3,001</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>構造改革特区制度により、市民農園の開設主体を地方公共団体及び農協以外の者にも拡大。平成17年9月施行の特定農地貸付法において全国展開。</li> <li>市民農園で栽培された農作物について、自家消費量を超えるものを直売所等で販売することは可能とする旨の通知を平成18年3月に発出。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市及びその周辺に存在する農地において行われる農業は、都市住民等に対し新鮮な農産物を供給するという重要な役割。</li> <li>都市住民のレクリエーションの機会や高齢者等の生きがいの場の提供についてのニーズを背景に、市民農園制度の下で農園数が増加。</li> <li>さらに、都市農地は、都市におけるヒートアイランド現象の緩和や災害時のオープンスペースの確保といった、農業生産以外の面においても重要な役割。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市及び都市周辺の地域における農業は、都市地域における食料生産、都市住民に対する農業体験の場の提供、緑空間や防災空間の提供等様々な役割を果たしていることを踏まえつつ、今後、農地政策の再構築に併せて、どのような位置付けを行うことがふさわしいか検討する必要。</li> <li>その際、関連する予算、税制、制度等についても幅広い視点から検証する必要。</li> </ul>

# 農地政策の再構築に向けて ～今後の検討のための素材として～

(別紙)

主要項目	実施状況	検証	主な課題
<b>担い手への農地の利用集積の促進</b>	担い手への農地の集積面積は約229万ha(目標の85%)近年鈍化傾向 権利移動の8割が利用権設定等の賃貸借、平均存続期間は約6年	出し手と借り手の意向のミスマッチが十分に解消されていない状況 分散した状況では集積効果が減退 賃貸借を中心とした権利移動の促進が必要	農地の利用集積の促進策の再構築 賃貸借のあり方(賃貸借の設定期間等)の検討 農地政策の再構築と整合する農地税制
<b>遊休農地の発生防止 解消</b>	遊休農地面積の推移(万ha) S50 S55 S60 H2 H7 H12 H17 13.1 12.3 13.5 21.7 24.4 34.3 38.5	遊休農地に関する措置の実績が低調 不在村地主の増大等により、遊休農地の権利者が十分把握できておらず、対処が不十分	H17年の制度改正も含め、現行の遊休農地に関する措置の十分な活用促進 遊休農地の権利者等実態の把握
<b>新規参入の促進</b>	一般企業等の農業への新規参入は156法人(H18年3月現在) H16年10月からの約1年半で約2倍(1 156法人)に増加。	地域における遊休農地の解消 発生防止や地域農業の維持 発展に寄与	参入法人数を今後5年間で3倍増とする目標の達成 参入企業が求める農地情報の提供システムの構築等
<b>優良農地の確保</b>	農地転用面積は減少傾向(万ha) H12 H13 H14 H15 H16 2.17 1.98 1.82 1.80 1.77	現行制度の活用により優良農地は一定程度確保 一方で、制度の運用実態に基づく諸々の批判が存在	優良農地を確保するため、現場の実態を踏まえた制度の検証 検討を実施
<b>農業経営の法人化の推進</b>	法人経営の発展等を図るための数次の制度改正を実施 H17年の農業生産法人数は7,904法人、H12年に比べ34%増加	今後さらに法人化の動きを加速化することが必要 一方で、農業生産法人の要件があるために、法人経営の発展が阻害されているとの指摘が存在	創意工夫を活かした法人の多様な取組みを一層促進する観点から、生産現場の実態を踏まえた、関連施策や制度について検証 検討
<b>都市農業の振興</b>	市民農園整備法及び特定農地貸付法の制定により、市民農園の整備を促進(市民農園の開設数 H5:1,039 H17:3,001)	都市農業は、都市住民等に対し新鮮な農産物を供給するという重要な役割に加えて、災害時のオープンスペースの確保といった、農業生産以外の面においても重要な役割	都市農業が果たす役割を踏まえ、農地政策の再構築に併せて、その位置付けを検討

### 第3 農林水産省農地政策に関する有識者会議

#### ○農地政策に関する有識者会議の趣旨

農業の構造改革を促進し、意欲ある担い手の育成・確保、国内農業の食料供給力の向上を図る上で、農業の基礎的資源である農地のあり方は最重要施策の一つである。

特に、担い手の減少・高齢化が進む中で、優良な農地の確保と担い手への集積、耕作放棄地の発生防止と利用率の向上等が直面する課題となっている。

こうした中、農地政策の再構築に向けた検証・検討を進めるに当たり、その基本的な方向等について、各界の有識者からご意見をうかがう場（「有識者会議」）を設けることとする。（「農地政策に関する有識者会議」開催要領）

#### 農地政策に関する有識者会議委員名簿

（敬称略、五十音順）

座長	櫻井武寛	(株)一ノ蔵代表取締役会長
	園田俊宏	熊本県農業協同組合中央会会長
	高木賢	弁護士
	立花宏	(社)日本経済団体連合会専務理事
	忠聡	(有)神林カントリー農園代表取締役
	中村裕	全国農業会議所専務理事（第2回有識者会議迄）
	松本広太	全国農業会議所専務理事（第3回有識者会議以降）
	西山泰正	北海道農政部長
	原田純孝	東京大学社会科学研究所教授
	福西義幸	農事組合法人酒人ふぁ～む理事
	富士重夫	全国農業協同組合中央会常務理事
	茂木友三郎	キッコーマン(株)代表取締役会長CEO
	吉川洋	東京大学大学院経済学研究科教授
	吉水由美子	伊藤忠ファッションシステム(株)マーケティング・デベロップメント R&Dグループマーケティングディレクター

#### 農地政策に関する有識者会議専門部会委員名簿

（敬称略、五十音順）

座長	岡本春成	磐田市産業振興部農林水産課長（第4回専門部会迄） 磐田市教育委員会事務局教育総務課長（第5回専門部会以降）
	片平純	(財)福島県農業振興公社参事兼農地調整課長
	楠本雅弘	山形大学農学部教授（第4回専門部会迄） 農山村地域経済研究所長（第5回専門部会以降）
	櫻井武寛	(株)一ノ蔵代表取締役会長
	高木賢	弁護士
	立花宏	(社)日本経済団体連合会専務理事
	忠聡	(有)神林カントリー農園代表取締役
	中畝正夫	埼玉県農林部農業政策課主幹（農地調整担当）
	野村一正	農林中金総合研究所顧問
	馬場利彦	全国農業協同組合中央会農業対策部次長
	原田純孝	東京大学社会科学研究所教授
	柚木茂夫	全国農業会議所農地・構造対策部長（第4回専門部会迄） 全国農業会議所農地・組織対策部長（第5回専門部会以降）

表 3-1 農地政策に関する有識者会議開催状況

年月日	開催状況
19.1.31	<p>第 1 回有識者会議</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 福井大臣政務官挨拶、委員紹介、座長の選出（高木委員）、専門部会の設置、資料の説明等の後、意見交換。</li> </ul> <p>第 1 回専門部会</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 経営局長挨拶、委員紹介、座長の選出（高木賢委員）、資料説明等の後、農地制度をめぐる事情等について意見交換。</li> </ul>
2.20	<p>第 2 回専門部会</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 担い手への農地の利用集積の現状と課題について意見交換</li> </ul>
3. 1	<p>第 3 回専門部会</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 担い手への農地の面的集積について意見交換</li> </ul>
3. 9	<p>第 2 回有識者会議</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 専門部会の議論の報告の後、意見交換。「農地の面的集積に係る論点と方向」をとりまとめ。</li> </ul>
3.23	<p>第 4 回専門部会</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 土地利用計画と農業振興地域制度・農地転用許可制度の概要、耕作放棄地の現状と課題について意見交換</li> </ul>
4.12	<p>第 5 回専門部会</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農業経営の多角化・高度化及び企業参入の促進（現状と課題）等について意見交換</li> </ul>
4.20 ~4.21	<p>有識者会議及び専門部会委員による現地調査</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 静岡県下における面的集積の優良地区、企業参入の地区等</li> </ul>
4.26	<p>第 6 回専門部会</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 意見の整理</li> </ul>
5.15	<p>第 3 回有識者会議</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 専門部会の議論の報告の後、意見交換。「農地の権利移動規制、優良農地の確保、耕作放棄地対策に係る検討の方向」をとりまとめ</li> </ul>
5.24	<p>第 7 回専門部会</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農地の長期利用による担い手の農業経営の安定化、定年就農等新規参入の促進による地域の活性化及び自作農主義に基づく措置等の今日的妥当性・必要性について意見交換。</li> </ul>
8.24	<p>第 4 回有識者会議・第 8 回専門部会（合同会議）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農林水産省、「農地の有効利用」の観点で農地制度を見直し、農地に係る規制の一般原則を再整理し、担い手に利用集積するための新たな取組を実施するとの方向を提示</li> </ul>
10.31	<p>第 5 回有識者会議・第 9 回専門部会（合同会議）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農林水産省、「農地政策の見直しの基本方向について」を提示、議論</li> </ul>

**「農地の面的集積に係る論点と方向」**  
 (平成19年3月9日 農地政策に関する有識者会議)

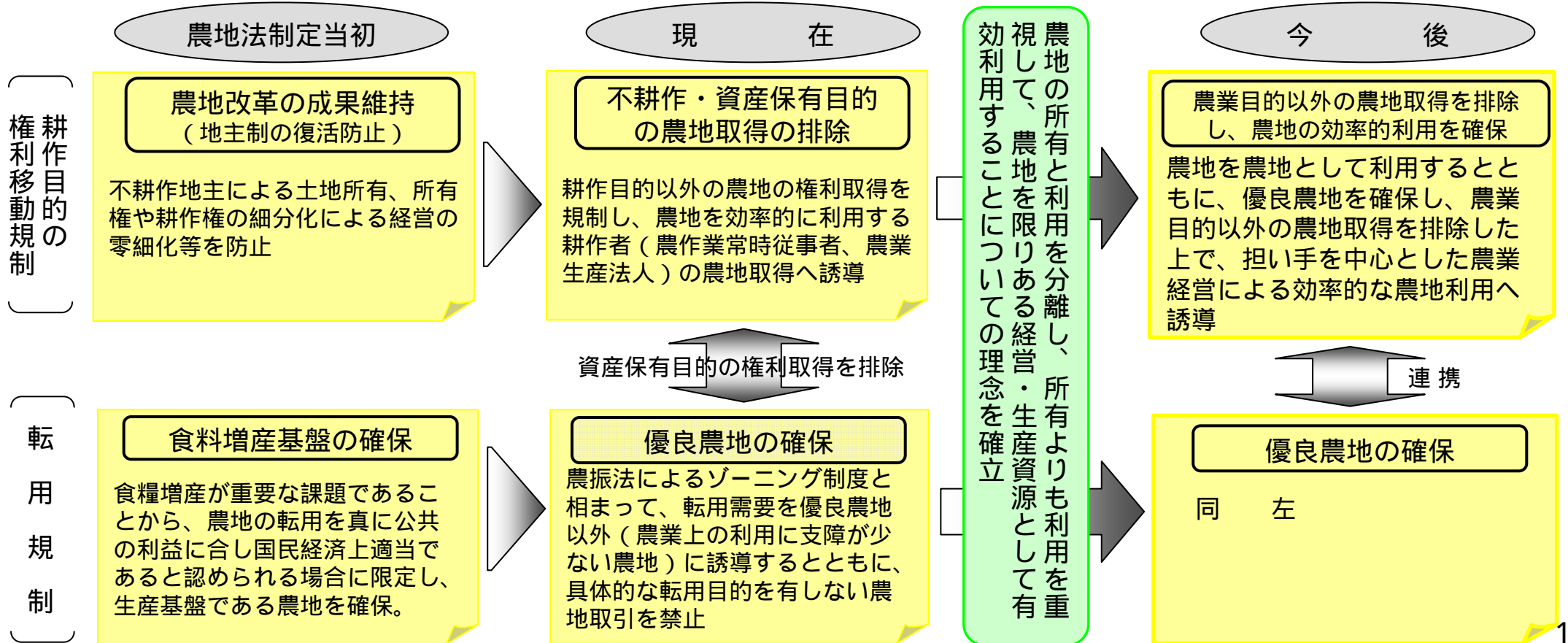
論 点	方 向
<p>まだ農業を続けるという兼業農家や高齢農家等の意識の改革                      都市に住む不在地主についてもその意向等の把握と担い手への利用集積の誘導</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「農地は限りある経営・生産資源として有効利用すべき」との理念を明確化し、その浸透を図ることが必要。</li> <li>・ また、そのためのインセンティブを与えるため、面的集積に向けた取組に参加する者に対して、メリット措置の集中化・重点化を進めること(場合によっては参加しない者にデメリット)が必要。</li> </ul>
<p>地元に密着して、出し手の農地を一括して受け、担い手に配分する組織の確保</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 所有と利用を切り離し、農地の利用について、地域の一定の組織(面的集積を促進する機能を持つ組織)が間に立つことにより、出し手・受け手の関係を遮断                      その農地を上記の組織が一括して引き受け                      まとめた形で担い手へ再配分                      必要な場合に賃借料の徴収等を代行する仕組みが、面的集積の促進には必要。</li> <li>・ その際、上記の組織は市町村単位を基本に全域をカバーする組織(旧市町村単位など地域が重ならない範囲で複数も可)として整備することが必要。</li> </ul>
<p>《留意点》</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 組織が利用を一括して受ける場合、出し手との関係をどのように構築すればよいか</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 面的集積を達成するため、誰に農地の利用をまかせるかは上記の組織に委ねてもらうことが必要。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 担い手間の調整はどのようにすべきか</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 面的集積を達成するため、担い手からも一旦農地の利用を上記の組織に委ねてもらうことが必要。その際、担い手の意向を十分尊重。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地元に密着したコーディネーター活動はどうあるべきか</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 面的集積に向けて、地域における農地利用の調整をサポートする者を育成・確保するとともに、上記の組織内に位置付けることにより、その活動をサポートしていくことが必要。</li> </ul>
<p>基盤整備の活用</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農地がまとまった形での面的集積を更に促進するための方策の検討が必要。</li> </ul>

「農地の権利移動規制、優良農地の確保、耕作放棄地対策に係る検討の方向」  
 (平成19年5月15日 農地政策に関する有識者会議)

(1) 農地の権利移動規制・転用規制の基本的考え方

農地法制定当初の目的は、地主制の復活防止等農地改革の成果維持と食糧増産基盤の確保  
 その後目的は、耕作目的以外の権利取得の排除・優良農地の確保に実質的に移行  
 当初目的としていた地主制の復活の懸念は消滅  
 耕作目的以外の農地取得への思惑は引き続き存在  
 全農地(467万ha)について利用状況の監視(事後)は膨大な人員や手間を要し、実態的に不可能

農地を限りある経営・生産資源として有効利用することについての理念を確立し、これを実現するためには、  
 権利移動規制(農地の権利取得時における許可制度)は、農地の農業上の利用の確保のためのチェックを、権利移動の機会に行うという現実的に可能な手法として、必要な見直しを行いつつ、引き続き実施することが必要ではないか。  
 また、優良農地の確保のためには、転用規制も同様に必要ではないか。



## (2) 農地の権利移動規制・転用規制等をめぐる状況と検討の方向

### 農地の権利移動規制

#### 農業経営の多角化・高度化

農業経営は、農業技術の進歩、経営規模の拡大、消費者ニーズへの対応等に伴い、必ずしも「経営＝農作業（耕作）」と同一に取り扱えなくなっている現状。

発展を志向する担い手による農業経営は、経営者自らは生産部門から加工・販売部門やマーケティング・企画管理等の部門へ業務の比重をシフト。

#### 農業生産法人の発展

農業生産法人数は、平成18年1月現在で8,412法人に達し、その事業内容も、農業生産以外の関連事業に取り組む法人が増加、農業生産及び関連事業以外の事業を兼営している法人も出現。

農業生産を強化する一方、経営の多角化・高度化等を志向し、また、資本の充実や資金調達が多様化のために第三者による出資を求める法人も多い。

集落営農の法人化に際し、当該法人との作業受委託関係を続けたい構成員が多数いる場合、現行の農業生産法人の構成員要件を満たすことが困難になるおそれ。

#### 一般企業等の農業参入

一般企業等による農業参入数は着実に増加し（平成19年3月現在206法人）、耕作放棄地の解消・発生防止や地域の活性化に貢献。

参入した法人や市町村からは、「参入区域の設定の改善」、「参入手続きの簡素化」等を求める意見。また、支援措置として、「土地の確保」、「農家と同様の資金融通等の支援」等を求める声。

#### 検討の方向

担い手の農業経営の多角化・高度化を図るため、個人の農地の権利取得要件について、農作業常時従事要件等「経営＝農作業（耕作）」と同一に取り扱うことを前提としたものを担い手の経営実態に即したものにすることが必要ではないか。

法人経営の発展を図るため、農業生産法人の事業、構成員、役員等の要件について、個人の農地の権利取得要件の見直し等の関連も考慮しつつ、法人経営の多角化・高度化や資本の充実に資するものとする必要があるのではないかと。その際、集落営農の法人化についても、その推進に資するよう、制度的バランスに配慮しつつ対応策を検討する必要があるのではないかと。

企業等の円滑な参入のため、参入区域の設定の改善や参入手続きの簡素化等所要の見直しを行う必要があるのではないかと。

なお、特定法人の農地所有については、農地は有効利用されなければならないとの理念との整合性の観点から、慎重に対応する必要があるのではないかと。



## 農地の転用規制等

### 優良農地の確保

近年では農地転用面積は減少傾向だが、新規の農地開発による農地面積の増加は期待しにくい状況であり、今後も農地面積は減少の見込み。

農業振興地域制度・農地転用許可制度は、農地転用の相当部分を農用区域等の優良農地以外へ誘導。

農地法制、都市計画法ともに、規制緩和、地方分権が進展。一方、昨年のもちづくり3法改正では、大規模商業施設等については規制強化。

### 検討の方向

計画的な農業上の土地利用を図る農業振興地域制度において、担い手の経営基盤である優良農地について、担い手の意向等も踏まえつつ、公共転用のあり方も含めてその保全・確保を一層推進するための措置を講じることが必要ではないか。

農地面積が減少する中、優良農地確保の観点から、農地の農振農用区域への編入を一層促進するための措置を講じることが必要ではないか。

## 耕作放棄地対策

### 耕作放棄地の発生防止・解消

耕作放棄地の発生原因としては、土地条件が悪いことや、高齢化による労働力不足、農地の受け手不足等があげられているところ。

### 検討の方向

農業経営基盤強化促進法に基づく遊休農地に関する措置等について、その活用促進策を講じるとともに、農用区域内の耕作放棄地を対象に実態を把握した上で、これを踏まえて簡易な農業基盤整備、中山間地域等直接支払交付金、本年度から実施する農地・水・環境保全向上対策など、耕作放棄地発生防止等に有効な施策を総合的に推進する必要があるのではないかと。

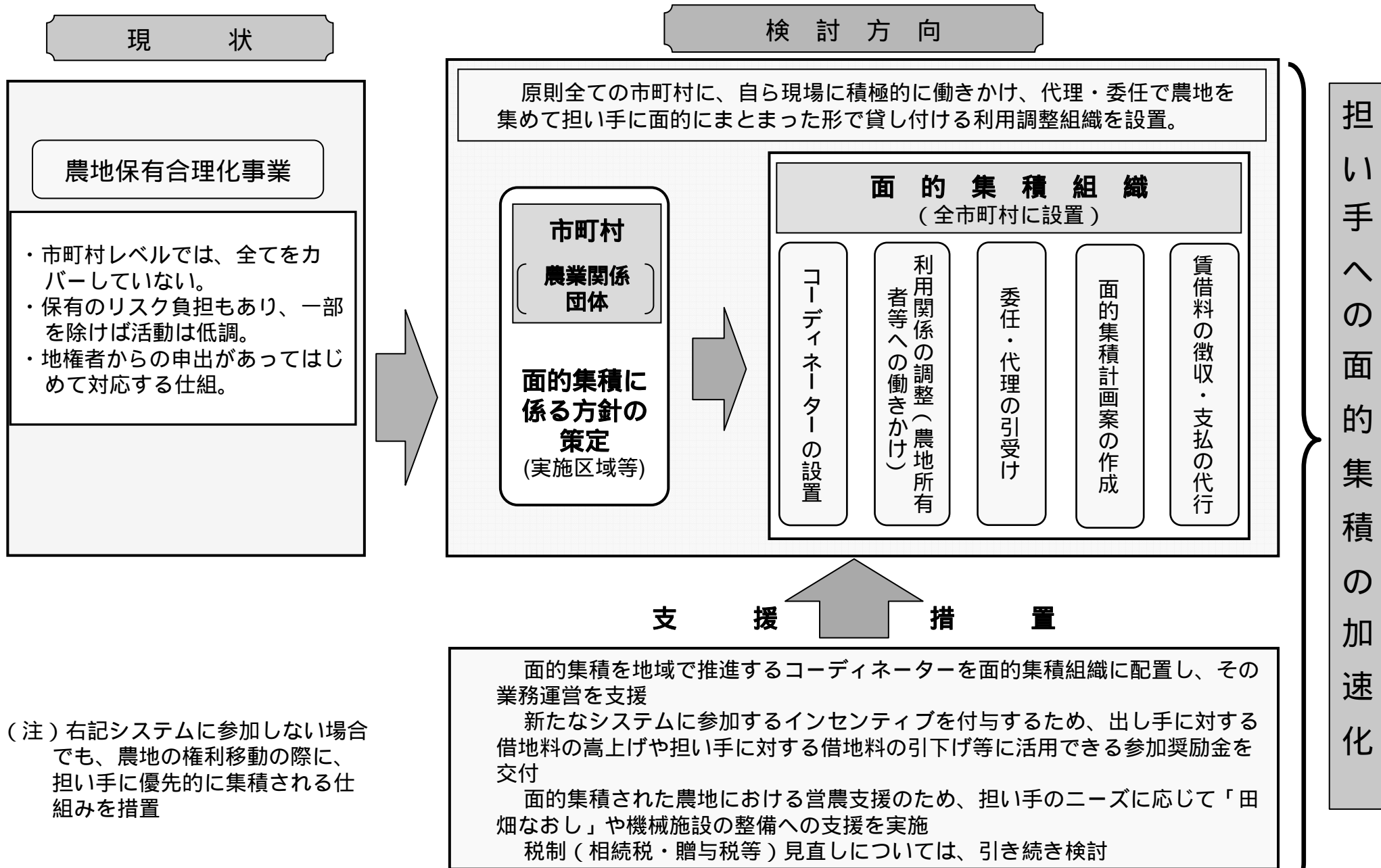
# 農地政策の見直しについて

平成19年8月  
農林水産省

## - 目 次 -

新たな仕組み、体制等	1
・ 面的集積システムの仕組み	1
・ 情報の一元化による農地情報の提供体制	2
・ 優良農地の確保	3
・ 耕作放棄地対策	4
・ 農地の権利移動の円滑化等（農業経営の多角化・法人化、 企業等の参入、自作農主義、理念）	5
新たな農地制度体系（見直しの方向）＜案＞	6
予算措置	7
・ 面的集積システムのための予算措置	7
・ 農地情報の一元化のための予算措置	8
・ 耕作放棄地の発生防止・解消のための予算措置 （参考1）耕作放棄地の現状 （参考2）耕作放棄地対策の推進体制	9
農地税制の見直し	12

# 面的集積システムの仕組み



現 状

検 討 方 向

## 農地保有合理化事業

- ・市町村レベルでは、全てをカバーしていない。
- ・保有のリスク負担もあり、一部を除けば活動は低調。
- ・地権者からの申出があつてはじめて対応する仕組。

原則全ての市町村に、自ら現場に積極的に働きかけ、代理・委任で農地を集めて担い手に面的にまとまった形で貸し付ける利用調整組織を設置。

## 市町村

〔農業関係団体〕

面的集積に係る方針の策定  
(実施区域等)

## 面的集積組織

(全市町村に設置)

コーディネーターの設置

利用関係の調整(農地所有者等への働きかけ)

委任・代理の引受け

面的集積計画案の作成

賃借料の徴収・支払の代行

支 援 措 置

面的集積を地域で推進するコーディネーターを面的集積組織に配置し、その業務運営を支援  
 新たなシステムに参加するインセンティブを付与するため、出し手に対する借地料の嵩上げや担い手に対する借地料の引下げ等に活用できる参加奨励金を交付  
 面的集積された農地における営農支援のため、担い手のニーズに応じて「田畑なおし」や機械施設の整備への支援を実施  
 税制(相続税・贈与税等)見直しについては、引き続き検討

担い手への面的集積の加速化

(注) 右記システムに参加しない場合でも、農地の権利移動の際に、担い手に優先的に集積される仕組みを措置

# 情報の一元化による農地情報の提供体制

## 現 状

### 面的集積に必要な農地情報

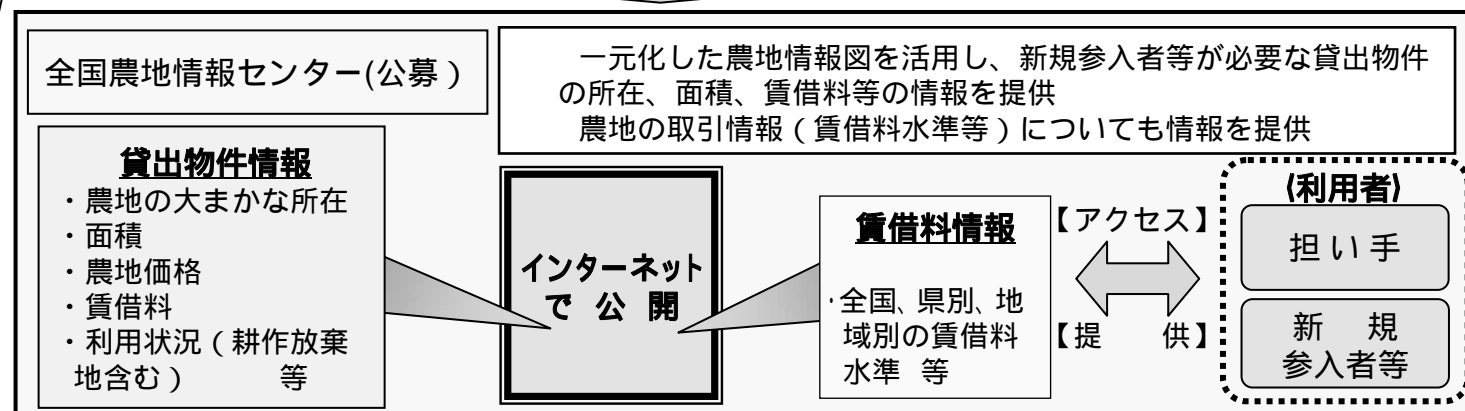
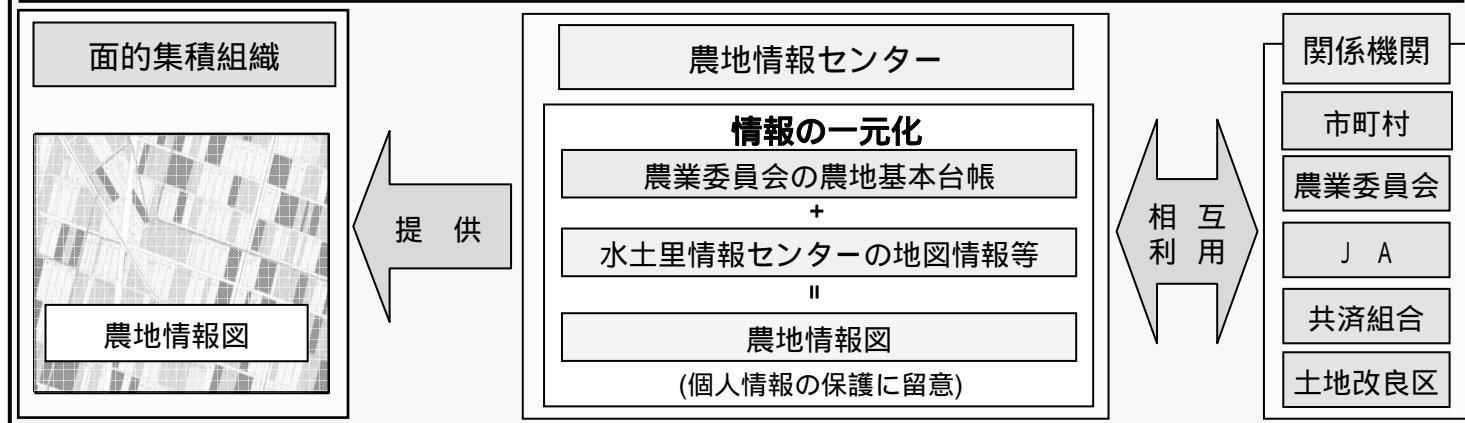
- ・ 農地について、農業委員会、土地改良区等関係機関が限定的な情報をバラバラに保有。
- ・ 担い手への農地の利用集積や作付地の集団化などに活用されず。

### 新規参入等に必要な農地情報

- ・ 農地の貸付・売却物件について、どこに、どんな農地が（田畑別、整備の有無、区画面積など）、どんな条件で（価格、小作料、期間、相手方など）等の情報が把握・整理されていない。また、全国的に提供できるものとなっていない。
- ・ 農地の実勢の取引情報（価格、小作料の水準、作業料金等）についても、キメ細かに把握・整理されていないので、相場感がつかめない。

## 検 討 方 向

各機関が保有している農地情報の総合化、共有化を促進するため、農業委員会の農地基本台帳と水土里情報センター（県土連）の地図情報等を結合して、所有者、耕作者、地番、面積、地目等の情報が入った農地情報図の整備を促進  
一元化された農地情報図を、農地情報センターから関係機関に提供する仕組みを構築  
情報の提供に当たっては、個人情報の保護に十分に留意。



## 支 援 措 置

農業委員会の農地基本台帳と水土里情報センターの地図情報等を結合した農地情報図の整備及びそれを関係機関に提供する仕組みの構築を支援  
全国農地情報センターが貸出物件・取引情報（賃借料水準等）の提供を行うための体制整備を支援

# 優良農地の確保

## 現 状

農地については、今後とも一定の転用需要は避けられない一方、新規の農地開発による面積の増加は期待しにくい状況

- ・ 農地転用許可不要となっている病院や学校等を始めとする公共公益施設や大規模集客施設の郊外立地等により、集团的優良農地のかい廃が進行
- ・ さらに、当該施設の周辺部においても開発が進行、特に公共転用は現在許可不要であるため、農業利用との調整が不十分のままかい廃が進行
- ・ 担い手の経営安定の観点から、規模は小さくてもまとまった農地を確保する必要性が高まる一方、農業振興を図りたい都市近郊地域においては、農地のまとまり規模の関係で農振地域が指定できない状況
- ・ 農用地区域編入・除外の主体は市町村

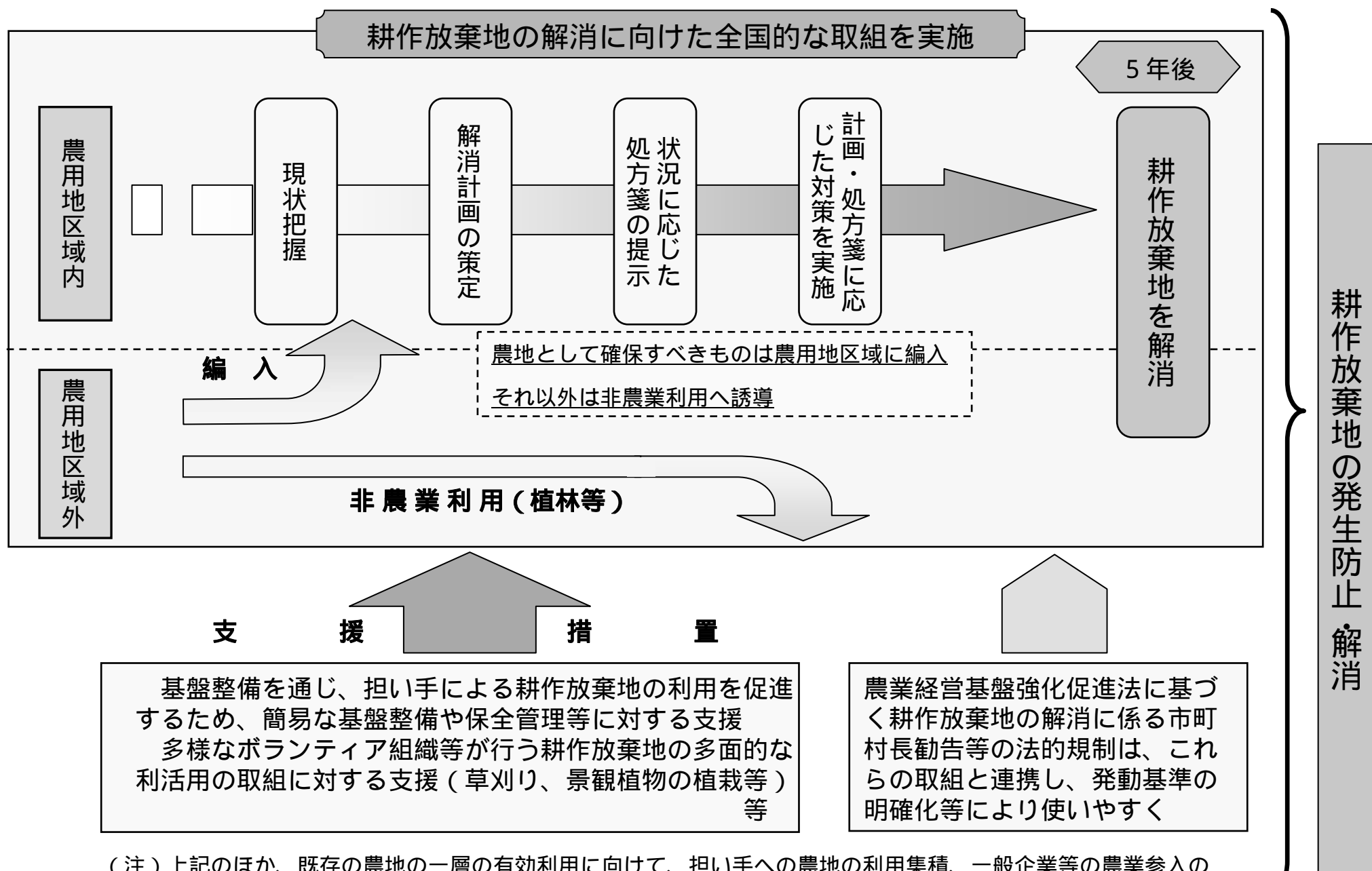
## 検討方向

転用許可制度により農地転用を農業上の利用に支障が少ない農地に誘導し、優良農地を確保

- ・ 優良農地を確保するため、農用地区域からの除外を厳格化
- ・ 現在、農地転用許可不要となっている病院や学校等の公共転用について、許可対象とするなど、秩序ある農地転用に誘導
- ・ 農業振興地域の指定面積及び農用地区域への編入要件を見直し、農用地区域への編入を促進し、優良農地を確保

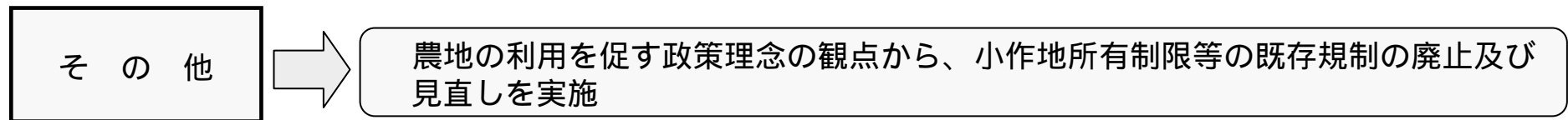
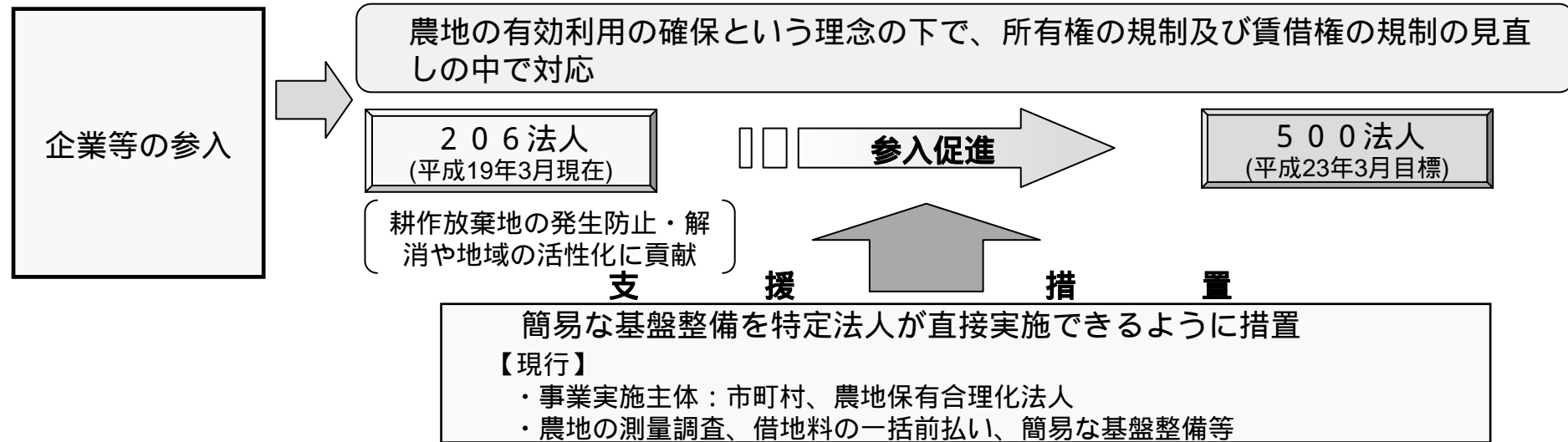
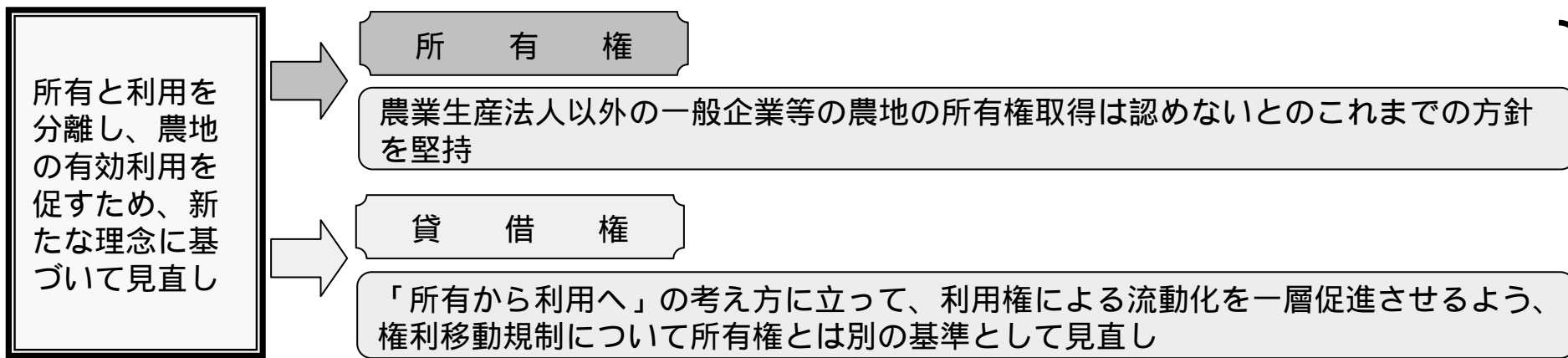
優良農地の確保

# 耕作放棄地対策



(注) 上記のほか、既存の農地の一層の有効利用に向けて、担い手への農地の利用集積、一般企業等の農業参入の円滑化及び集落等で行う農地等の共同管理等の取組を支援

# 農地の権利移動の円滑化等（農業経営の多角化・法人化、企業等の参入、自作農主義、理念）



農地の有効利用の確保



# 新たな農地制度体系（見直しの方向）＜案＞

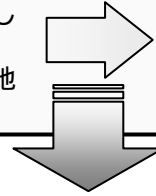
＜目的：農地の有効利用を確保＞

## これまで

戦後の農地改革の延長線で「耕作する人が農地を所有するのが最も適当である」との前提に立ちつつ、地価高騰等で所有権による権利移動が難しい中、バイパス的に利用権による流動化を推進  
望ましい方向での流動化を促進するため、利用権設定等促進事業、農地保有合理化事業等の流動化施策を実施してきたところ

## しかし

従来の流動化施策は、離農したい、農地を貸したい等、地権者からの動きがあってはじめて機能する仕組み  
しかし、財産権を保障され資産保有意識が強い所有者は、自ら積極的に動くことはないことから、担い手の農地の分散錯圖は解消せず、また、耕作放棄化等の問題は深刻化



～「農地の有効利用」の観点で農地制度（農地法、基盤強化法、農振法）を見直し～

## 農地に係る規制の一般原則の再整理

権利取得時	権利取得後	転用等	その他
<p>所有と利用を分離し、農地の有効利用を促す観点から、貸借の規制を緩和</p> <p>貸借については、機械・労働力等からみて農地を適切に利用する見込みである場合には原則許可 〔貸借による利用を一層促進〕</p> <p>所有については、農地を適切に利用する見込みであることに加えて、農業生産法人制度・農作業従事要件を堅持 〔所有権は、一旦移転されると元に戻すことが難しく、投機的取得防止の必要性が高い〕 20年を超える長期貸借制度を創設</p>	<p>農地の有効利用の継続を確保。耕作放棄化について、発生防止・解消する措置を実施</p> <p>耕作放棄地について、その現状把握、地域での解消計画、状況に応じた処方箋の提示、それに基づく対応等をきめ細かく全国規模で実施</p> <p>農業経営基盤強化促進法に基づく耕作放棄地の解消に係る市町村長勧告等の法的規制は、これらの取組と連携し、発動基準の明確化等により使いやすく</p>	<p>転用許可制度により農地転用を農業上の利用に支障が少ない農地に誘導し、優良農地を確保</p> <p>優良農地を確保するため、農用地区域からの除外を厳格化 現在、許可不要となっている病院や学校等の公共転用について、許可対象とするなど、秩序ある農地転用に誘導</p> <p>農業振興地域の指定面積及び農用地区域への編入要件を見直し、農用地区域への編入を促進し、優良農地を確保</p>	<p>「農地の有効利用」の観点に立った制度に抜本的に転換することを踏まえた見直し</p> <p>小作地所有制限、標準小作料等の既存規制の廃止及び見直し 「小作」等の用語の見直し</p>

## 担い手に利用集積するための新たな取組を実施 ～今後とも農業振興を図るべき優良農地の区域～

集团的にまとまった農地等、優良農地の一定の区域について、担い手への農地の面的集積を促進するための取組を実施

### 【集团的な権利移転】

新たな農地利用調整組織（面的集積組織）による担い手への面的集積を加速する取組（原則）

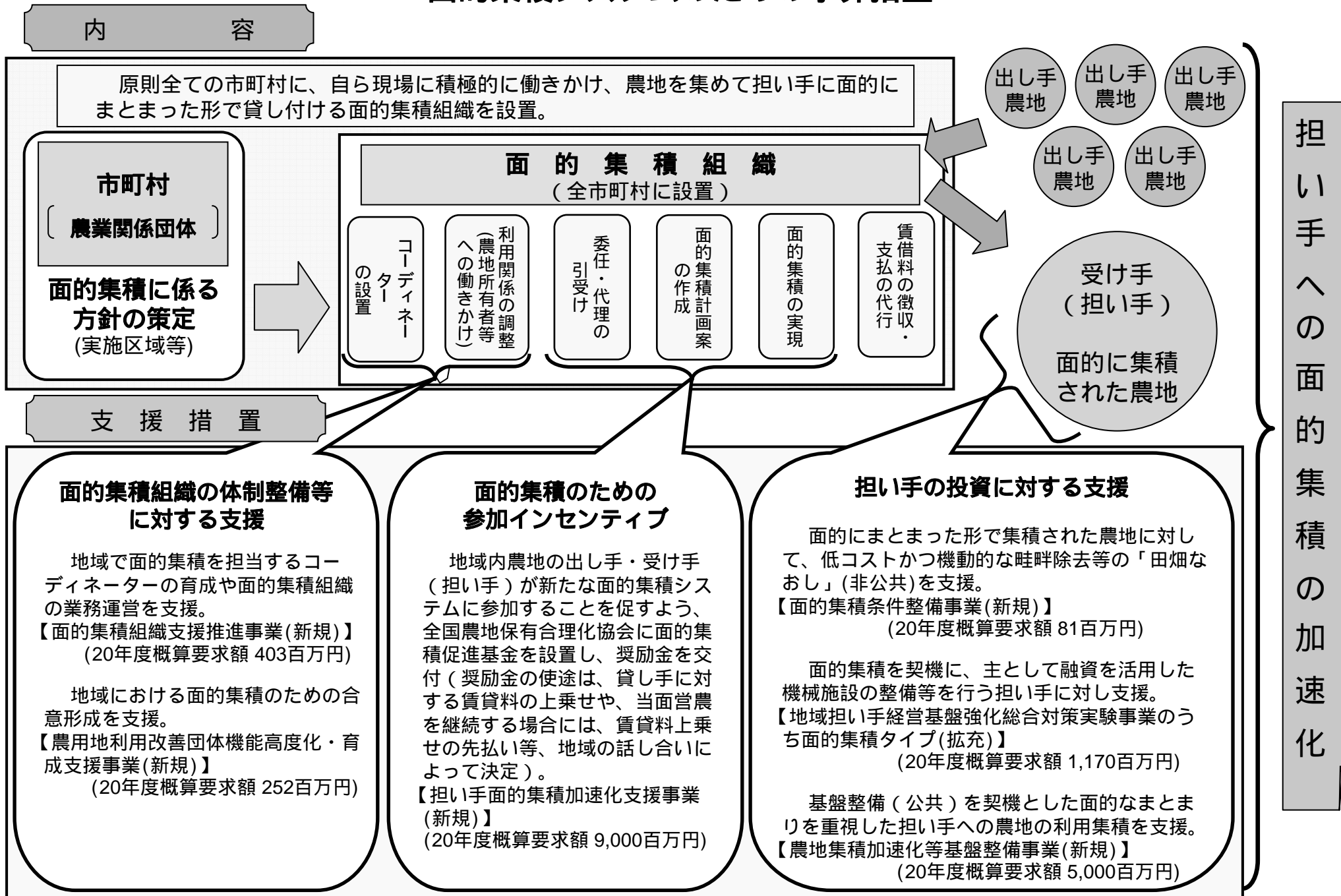
市町村や関係機関等による方針に基づいて、新たな面的集積組織が地域の農地所有者等に対して貸出しを促すための説得・調整等の働きかけを行い、集团的な権利移転のための計画を策定して、担い手への面的集積を促進

### 【望ましい権利移動への誘導】

担い手の経営規模の拡大、面的集積を確保させるための措置（集团的な権利移転に参加しない場合）

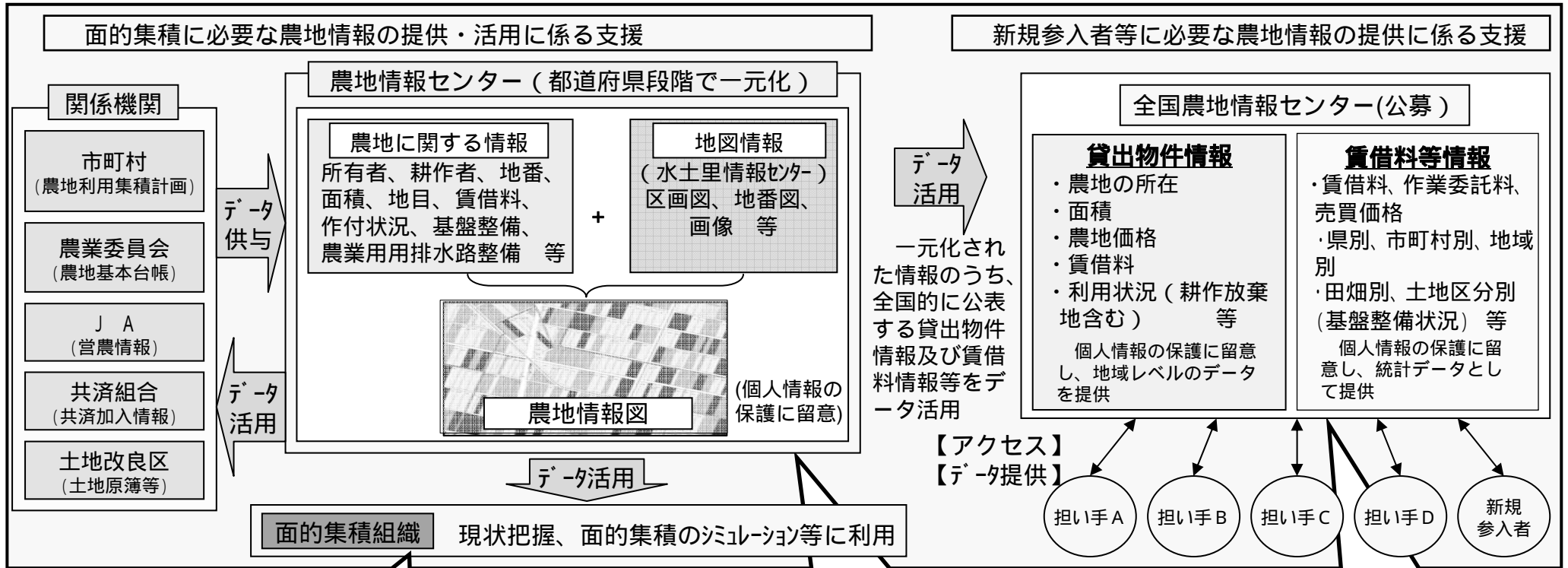
集团的な権利移転に参加しない所有者がその所有農地について権利の設定・移転をしようとする場合、担い手に優先的に権利設定・移転されるなど望ましい権利移動となるように措置

# 面的集積システムのための予算措置



# 農地情報の一元化のための予算措置

## 内 容



## 支 援 措 置

**農地に関する情報と地図情報との結合を支援**

面的集積組織が当該地域の現状把握や面的集積のシミュレーション等を行うために必要とする、所有者、耕作者、地番、面積、地目、作付状況等の農地情報と水土里情報センターから提供される地図情報との結合等を、地域担い手育成総合支援協議会を通じて支援。

【面的集積農地情報整備促進事業 (新規)】  
(20年度概算要求額 980百万円)

**地図情報及び基盤整備情報等の整備を支援**

面的集積組織等が当該地域の現状把握や面的集積のシミュレーション等を行うために必要とする、地図情報や基盤整備情報等の整備について支援。

また、一元化された農地情報図を関係機関で共有・活用する仕組みの構築を支援 (個人情報の保護に留意)。

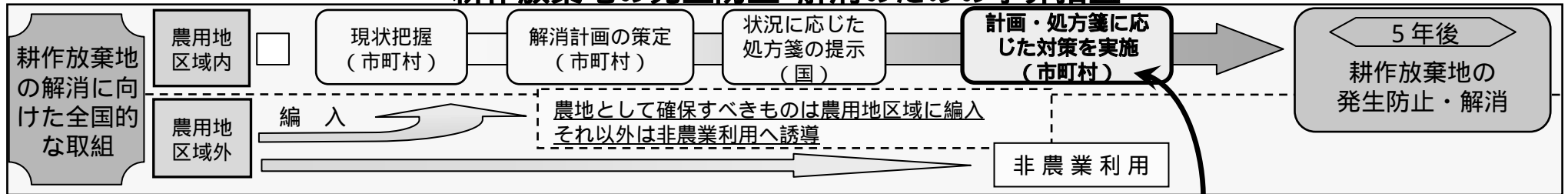
【水土里情報利活用促進事業 (拡充)】  
(20年度概算要求額 9,699百万円)

**貸出物件情報等を提供するシステムの構築を支援**

全国農地情報センター(公募)が、新規参入者や広域展開する担い手等に必要な農地情報について集計・加工し、農地の貸出物件情報や賃借料情報及び作業委託料等の情報をインターネットを通じて、全国的に提供するためのシステムの構築を支援。

【農地情報提供システム構築事業 (新規)】  
(20年度概算要求額 200百万円)

# 耕作放棄地の発生防止・解消のための予算措置



類型	解消方策の考え方	主なH20年度概算要求
営農 (基盤整備不要) : A	<ol style="list-style-type: none"> <li>耕作放棄地の所有者に対して解消を働きかけ。</li> <li>担い手への利用集積や企業参入を促進。</li> <li>必要に応じ基盤整備。</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>農山漁村活性化プロジェクト支援交付金【拡充】 (20年度概算要求額 39,911百万円の内数) 耕作放棄地解消・再活用に向けた調査・調整活動及び多様なボランティア活動、耕作放棄地等を活用した産地の育成強化のための取組等を支援</li> <li>企業等農業参入支援推進事業【拡充】 (20年度概算要求額 439百万円) 農地の測量調査等や小作料一括前払及び簡易な基盤整備に必要な経費を支援</li> <li>粗飼料増産未利用資源活用促進対策事業【新規】 (20年度概算要求額 605百万円) 耕作放棄地を草地として活用し、飼料作物の作付を拡大</li> </ul> <p style="text-align: right;">等</p>
営農 (基盤整備必要) : B	<ol style="list-style-type: none"> <li>飼料増産・放牧等の取組を促進。</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>耕作放棄地解消・発生防止基盤整備事業【新規】 (20年度概算要求額 1,000百万円) 耕作放棄地の解消・発生防止に向けた地域の取組を支援するため、基盤整備と関連施策を一体的に実施</li> </ul> <p style="text-align: right;">等</p>
保安全管理: C	<ul style="list-style-type: none"> <li>担い手不在等特別な事情がある地域においては、当面は保安全管理を推進。(将来は担い手へ農地集積)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>耕作放棄地利活用活動支援事業【新規】 (20年度概算要求額 480百万円) 既存の組織等を活用し、耕作放棄地を保全・利活用する取組を支援</li> <li>農地・水・環境保全向上対策のうち共同活動支援交付金【拡充】 (20年度概算要求額 25,725百万円) 耕作放棄地を協定農用地に位置付け保全する取組を支援</li> <li>中山間地域等直接支払交付金 (20年度概算要求額 23,446百万円) 農業生産条件の不利益を補正するため、農家等へ交付金を交付し、農業生産活動の維持を通じて耕作放棄地の発生を防止</li> </ul> <p style="text-align: right;">等</p>
農振農用地からの除外や非農業利用: D	<ul style="list-style-type: none"> <li>長期間遊休化し、農業上の利用が見込めない農地については、農振農用地からの除外、非農業利用。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>美しい森林づくり基盤整備交付金【新規】 (20年度概算要求額 1,000百万円の内数) 転用等により森林として管理する場合、耕作放棄地における人工造林等の実施に対して助成</li> </ul>

## (参考1) 耕作放棄地の現状

耕作放棄地は平成17年現在で全国に38.6万ha、また、農振農用地区域内に平成18年現在で15.3万ha存在。耕作放棄地と言っても実態は様々。これに対応して解消策も様々。

A: 営農再開(基盤整備不要)



基盤整備済みで周囲が耕作されている状況

B: 営農再開(基盤整備必要)



小区画で排水不良

C: 保全管理



集落周辺の生産性が低い農地

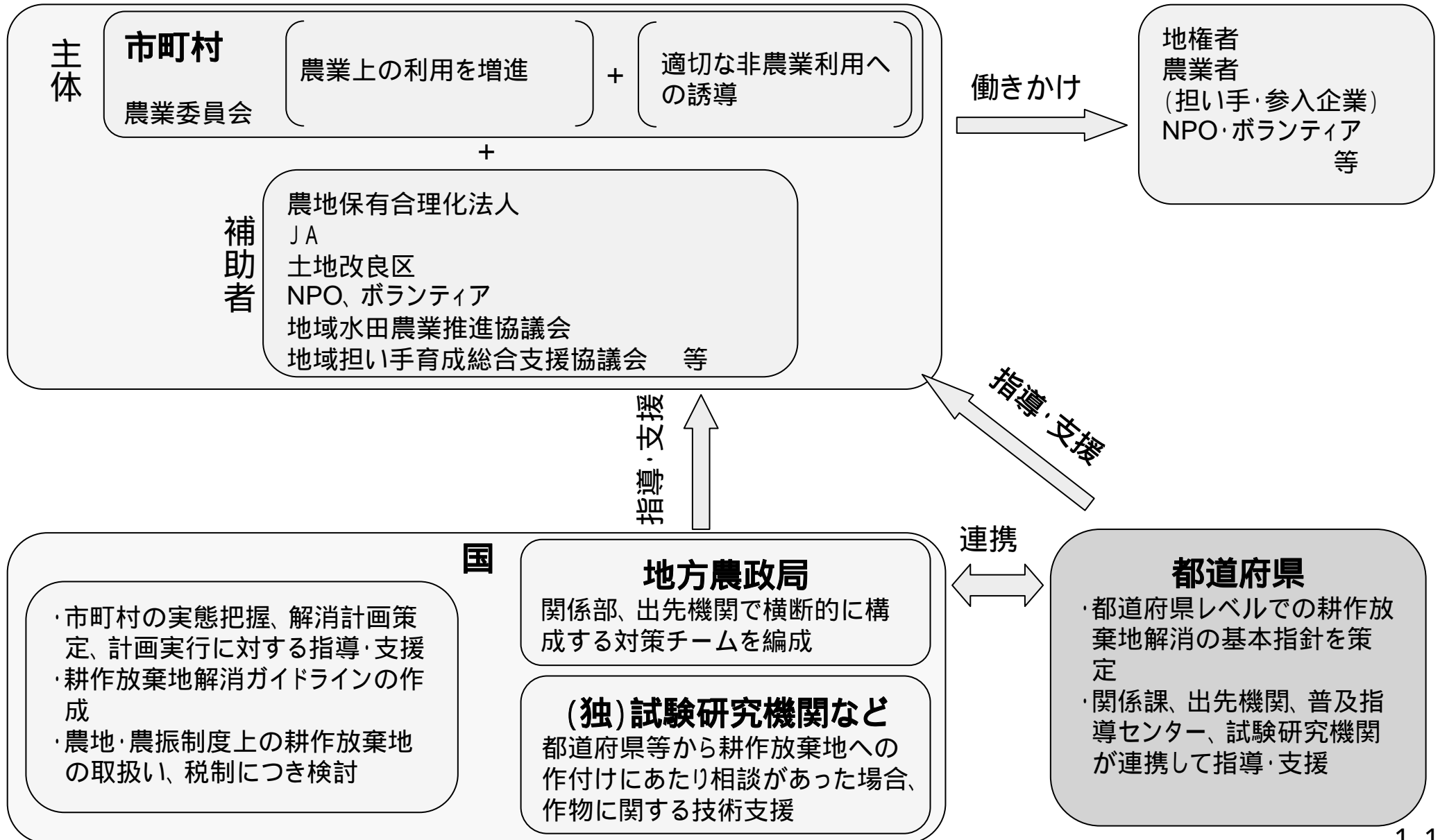
D: 非農業利用



谷間で生産性が低く長期遊休化

## (参考2) 耕作放棄地対策の推進体制

国のリーダーシップの下、関係団体とも連携の上、市町村を支援する推進体制を整備。



# 農地税制の見直し

## 現行の農地税制

### 農地の取得時

#### 贈与税・相続税

農地の細分化防止、後継者の育成を目的として、農地に係る相続税・贈与税の納税猶予を措置。

#### 贈与税の納税猶予制度

- ・親から農地の一括贈与を受けた後継者が自ら農業を継続する場合、贈与税の納税を猶予。親又は後継者の死亡により猶予額を免除。

#### 相続税の納税猶予制度

- ・農地の相続人が自ら農業を継続する場合、農業投資価格を超える部分の相続税の納税を猶予。20年間農業を継続すること等により猶予額を免除。

三大都市圏の特定市の市街化区域内農地にあつては、生産緑地が対象（終身営農）

#### 登録免許税・不動産取得税

#### 所有権の移転登記に係る登録免許税率の軽減措置

- ・農用地利用集積計画の定めるところによる農用地区域内の土地の取得の場合 など

#### 不動産取得税に係る課税標準の特例措置

- ・農用地利用集積計画の定めるところによる農業振興地域内の土地の取得の場合 など

### 農地の保有時

#### 固定資産税

一般農地の固定資産税については、課税標準額の算定に当たり農地の売買価格に限界収益補正率(5.5%)を乗じる取扱いなどを措置。

【評価】農地の売買価格×限界収益補正率(5.5%)

【課税】次のいずれか低い額×税率(1.4%)

- ・当該年度の農地評価額
- ・前年度の課税標準額×負担調整率

### 農地の譲渡時

#### 所得税・法人税

農地の流動化に資するために農用地区域内の農地を譲渡した場合には、譲渡所得から一定額を特別控除できるよう措置

#### 1500万円の特別控除

- ・農業経営基盤強化促進法に基づく買入協議による農地保有合理化法人への譲渡

#### 800万円の特別控除

- ・農用地利用集積計画の定めるところによる譲渡の場合 など

## 今後の農地税制

農地制度の見直しの方向に即し、農地税制の見直しについて引き続き検討

# 農地政策の見直しの基本的方向について

平成19年10月31日  
農林水産省

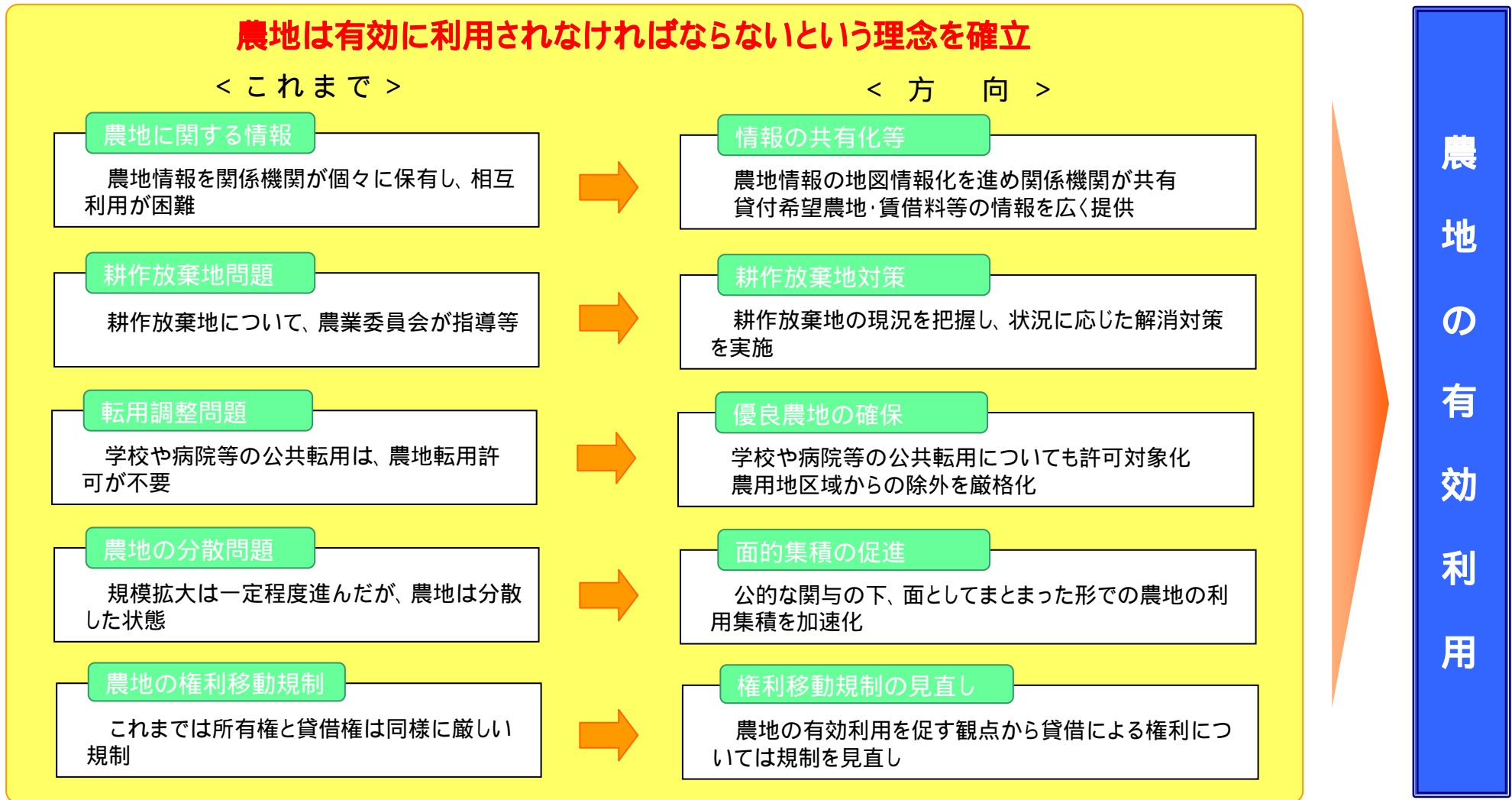


# 目 次

1 . 農地政策の見直しの基本的方向	.....	1
2 . 農地に関する情報の共有化等	.....	2
農地情報の共有化の進め方	.....	3
共有化される情報の内容等	.....	4
3 . 耕作放棄地対策の推進	.....	5
(参考) 耕作放棄地解消計画の分析	.....	6
耕作放棄地対策の推進体制	.....	7
4 . 優良農地の確保	.....	8
(参考) 道路の沿道における農地転用の取扱い	.....	9
5 . 農地の面的集積の促進	.....	10
委任・代理方式と転貸方式の比較	.....	11
農地保有合理化事業の現状	.....	12
6 . 権利移動規制の見直し等	.....	15

# 1 . 農地政策の見直しの基本的方向

農地の有効利用を図る観点に立って、農地に関する政策を総合的に見直し、現場の実態等を踏まえつつ、見直しを順次具体化



農地情報の共有化や耕作放棄地対策については、制度面よりも実態面での早急な対応が必要であり、農地の一層の有効利用の条件整備として、具体的な方策を計画的に進める。

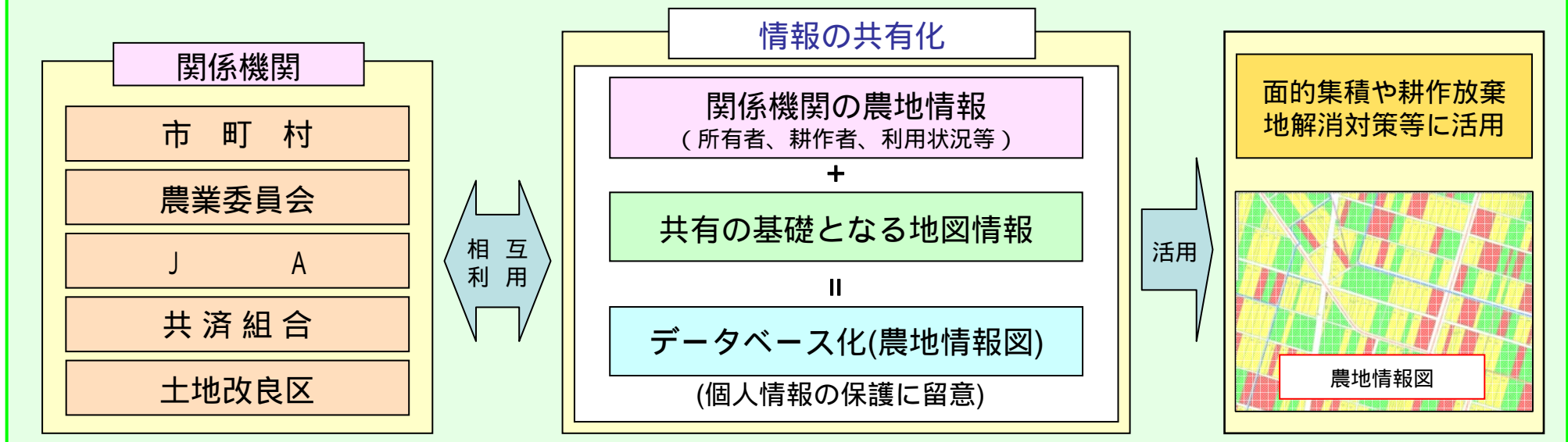
面的集積の促進、権利移動規制の見直しなど、法制度上の整理が必要で、かつ現場の実態を踏まえ必要があるものについては、今回整理した基本的方向に沿って更に検討を重ね、平成20年度中ないし遅くとも平成21年度中に新たな仕組みがスタートできるよう法制度上の措置を講じる。

## 2. 農地に関する情報の共有化等

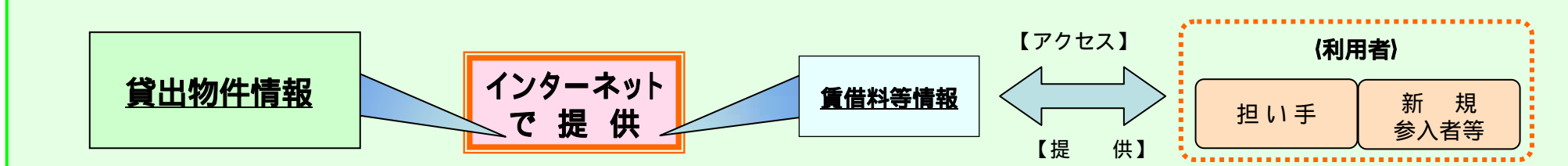
農地情報を関係機関が共有化するため、情報の基礎となる地図情報の上に各機関が保有している必要な情報を乗せて一元化・データベース化（農地情報図の整備）

それぞれの地域の実情に応じて、農地情報図を関係機関共有のデータベースとして位置付け、ここから必要な農地情報を関係機関に提供

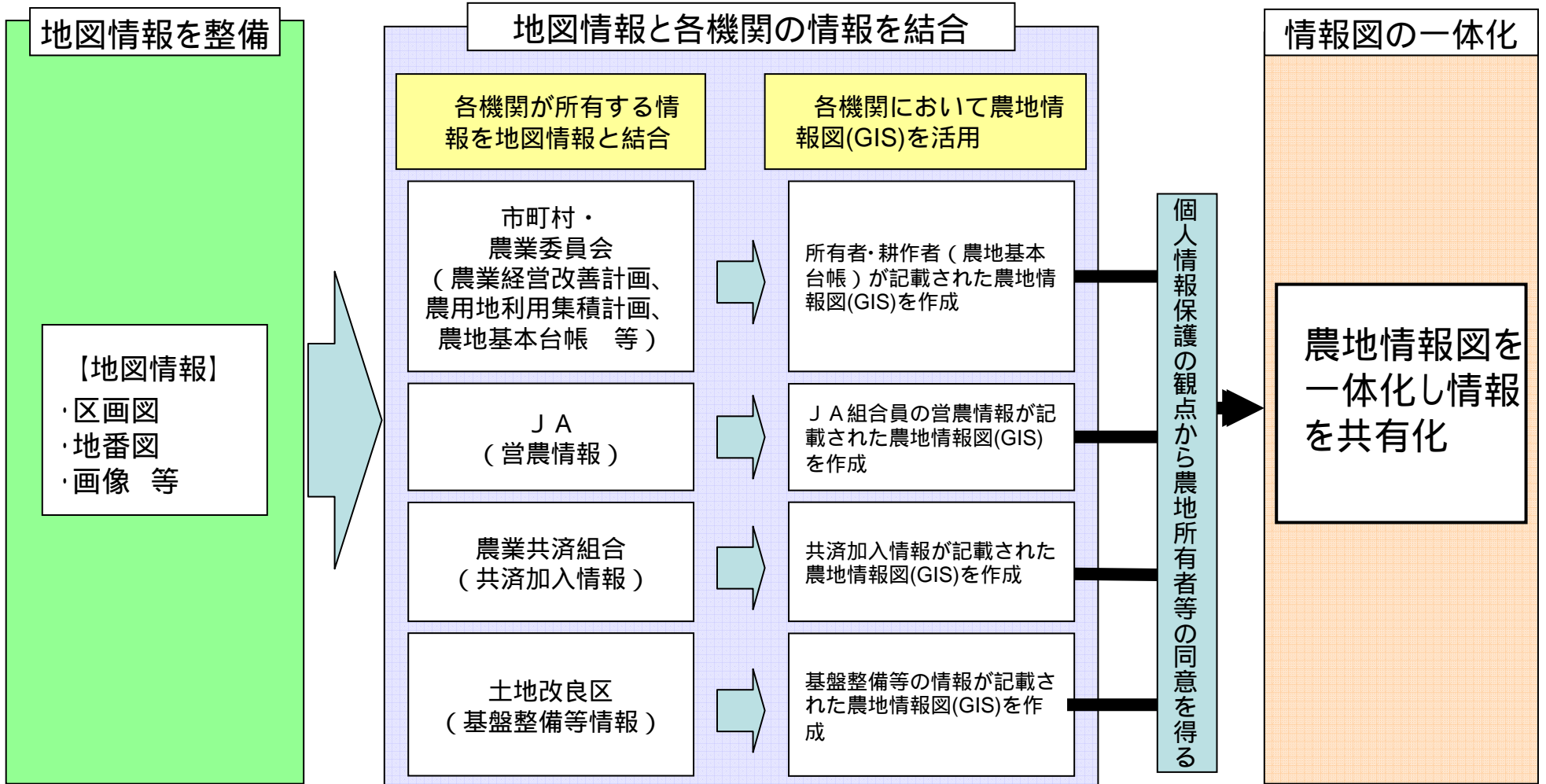
情報の提供に当たっては、個人情報の保護に十分に留意



貸出物件情報や賃借料水準等の情報を全国的・広域的に提供し、新規参入者等がアクセスできる体制を整備



# 農地情報の共有化の進め方



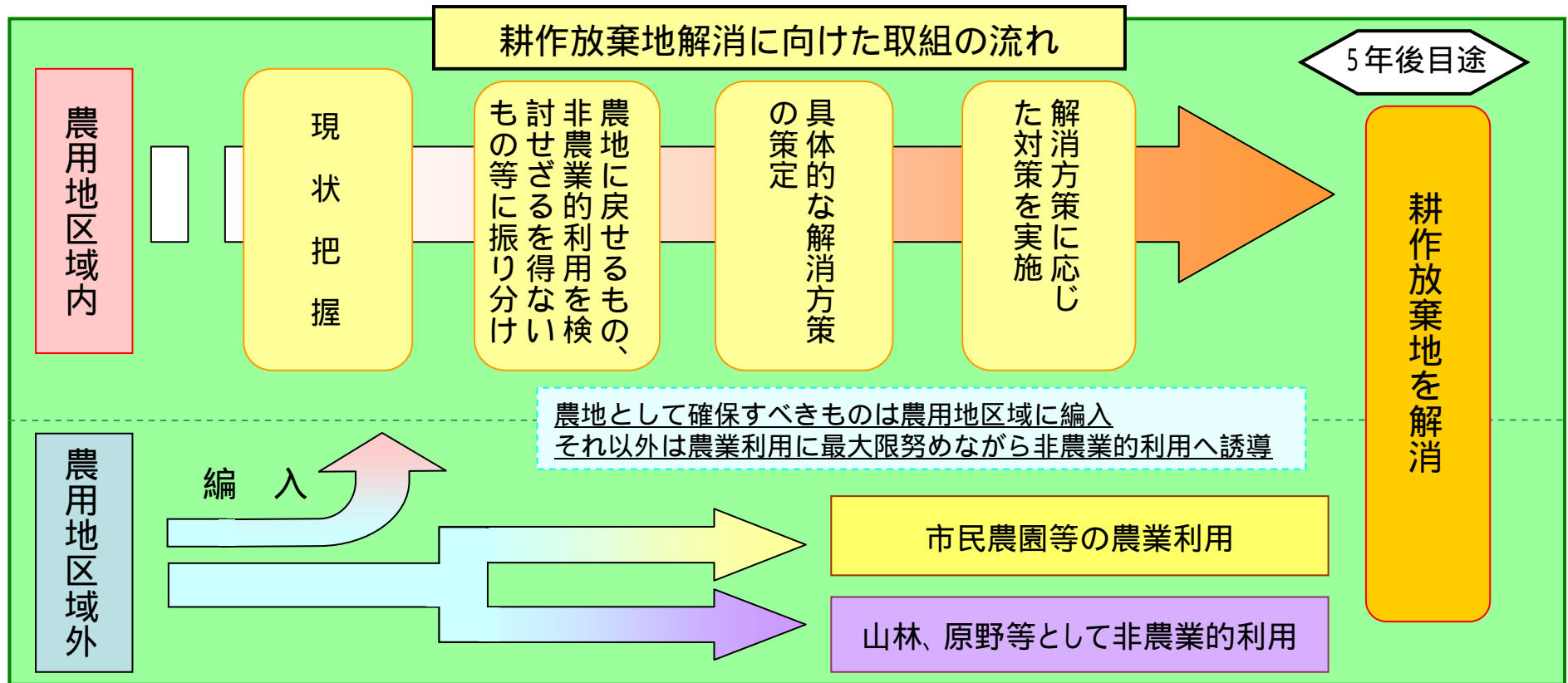
## 共有化される情報の内容等

保有情報		左のうちデータベース化する情報の項目		農地利用の現状把握、将来予測及び面的集積のシミュレーション等を行う場合のほか、次のような取組み等にも活用が可能
		共通情報	固有情報	
<ul style="list-style-type: none"> <li>・農用地利用集積計画</li> <li>・農業経営改善計画</li> <li>・農地基本台帳</li> </ul>	市町村・農業委員会系統	所有者(年齢)、耕作者、地番、面積、地目	賃借料、貸借期間、認定農業者、後継者の有無、耕作放棄地	<ul style="list-style-type: none"> <li>・耕作放棄地対策の推進</li> <li>・農振計画の見直し等の検討</li> <li>・農地法の許可事務</li> <li>・ブロックローテーション等作付体系の検討</li> <li>・組合員に対する栽培管理・営農指導</li> <li>・共済引受農地等の確認</li> <li>・被害作物の被害状況の現地確認</li> <li>・基盤整備の賦課金徴収等業務</li> <li>・土地改良施設の維持・管理・更新業務</li> <li>・土地改良事業計画の策定支援</li> </ul>
	JA系統		作付状況(作目、ブロックローテーション)	
	共済組合系統		10a当たり単収	
	土地改良区系統		<ul style="list-style-type: none"> <li>・基盤整備情報、農業用排水路整備情報</li> </ul>	

等

### 3. 耕作放棄地対策の推進

農用地区域内の耕作放棄地について、現状を把握し、具体的な解消方策の策定と方策に応じた対策を実施  
 農用地区域外の耕作放棄地について、農業利用に最大限努めながら非農業的利用に誘導  
 耕作放棄地の解消のための法的規制について発動基準の明確化等により解消を促進



#### 制度面での対応

耕作放棄地解消に係る法的規制は、上記の取組と連携し、発動基準の明確化等により使いやすく  
 農用地区域の編入要件等の見直しによる農用地区域への編入促進  
 長期遊休化により現状復旧がほぼ困難な耕作放棄地については非農地として取扱い

#### 指 導

事業採択に当たって市町村の取組状況を考慮  
 農用地区域除外に際し、耕作放棄地解消に取り組むよう県・市町村を指導

## (参考) 耕作放棄地解消計画の分析

耕作放棄地といっても実態は様々。これに対応して解消策も様々  
農振農用地区域内に解消策A～Eに対応した耕作放棄地がどの程度存在するか、提出された計画から推計

A: 営農再開(基盤整備不要)  
2.4万ha (4.5万ha)



B: 営農再開(基盤整備必要)  
0.2万ha (0.4万ha)



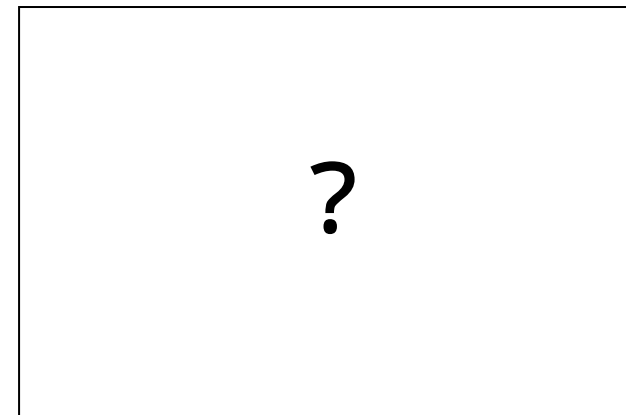
C: 保全管理  
0.9万ha (1.6万ha)



D: 農振農用地区域から除外  
4.7万ha (8.8万ha)



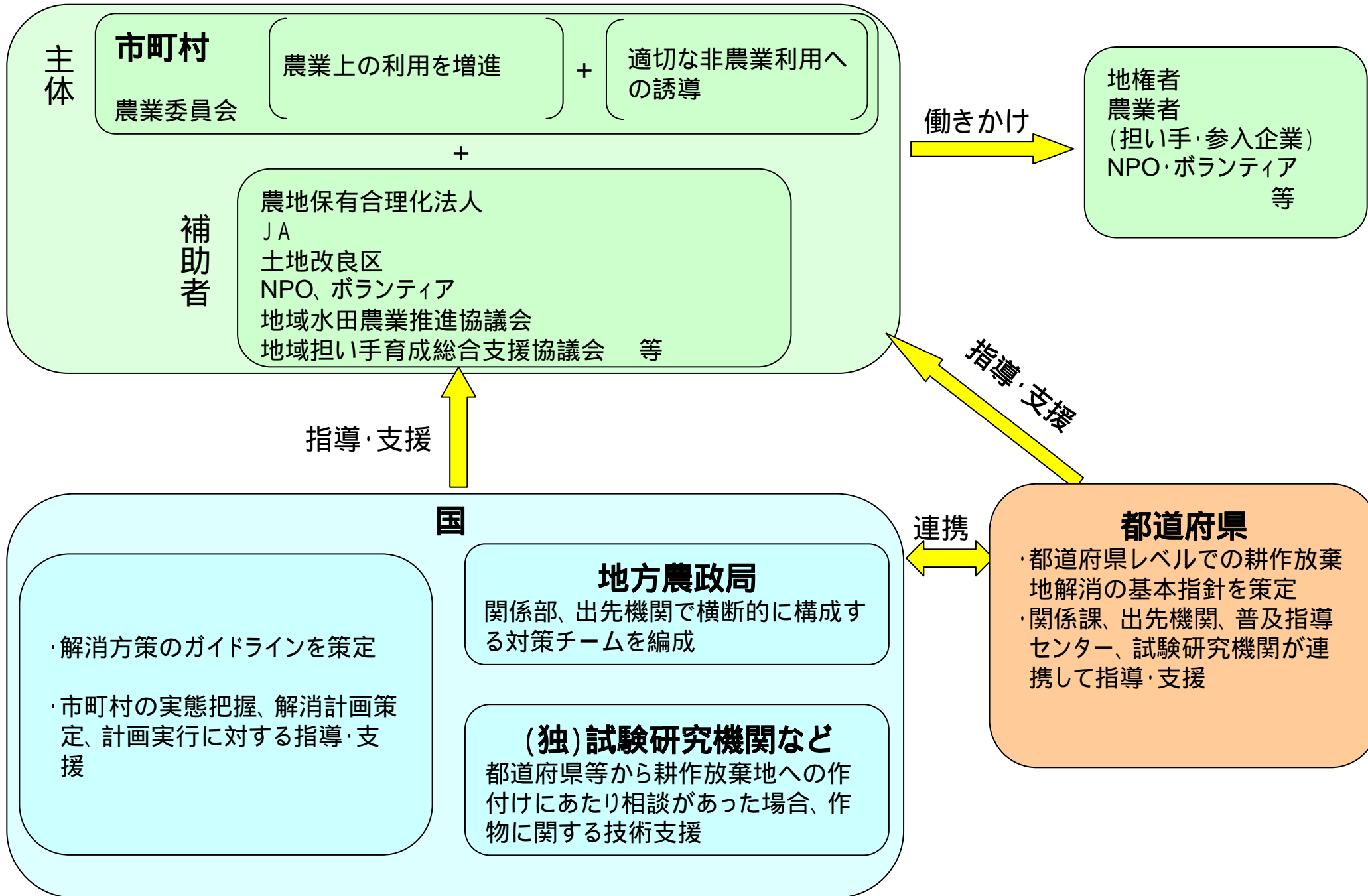
E: 更に精査・検討が必要  
7.1万ha (0万ha)



注: 233市町村の遊休農地解消計画の積み上げからの試算結果

A～Dの( )は、Eの耕作放棄地が現時点でのA～Dの推計面積比に応じて総計15.3万haになるものとして推計。

# 耕作放棄地対策の推進体制





## 4. 優良農地の確保

農地転用許可制度及び農振制度を強化することにより、優良農地を確保

### 現 状

農地については、今後とも一定の転用需要は避けられない一方、新規の農地開発による面積の増加は期待しにくい状況

- ・農地転用許可不要となっている学校や病院等を始めとする公益的施設や大規模集客施設の郊外立地等により、集团的優良農地のかい廃が進行
- ・さらに、当該施設の周辺部においても開発が進行、特に公共転用は現在許可不要であるため、農業利用との調整が不十分のままかい廃が進行
- ・道路沿いの農地転用については、一定の転用需要が生じることに配慮した特例を設けているが（別紙）、これにより、道路の沿道における農地のかい廃が進行
- ・担い手の経営安定の観点から、規模は小さくてもまとまった農地を確保する必要性が高まる一方、農業振興を図りたい都市近郊地域においては、農地のまとまり規模の関係で農振地域が指定できない状況

### 具体的な検討事項

転用許可制度により農地転用を農業上の利用に支障が少ない農地に誘導し、優良農地を確保

- 1 優良農地を確保するため、農用地区域からの除外を厳格化
- 2 現在、農地転用許可不要となっている病院や学校等の公共転用について、許可対象とするなど、秩序ある農地転用に誘導
- 3 道路沿いの農地転用については、現場の実態等も踏まえつつ転用規制を厳格化
- 4 農業振興地域指定に当たっての面積要件及び農用地区域への編入要件を見直し、農用地区域への編入を促進し、優良農地を確保

優良農地の確保

## (参考) 道路の沿道における農地転用の取扱い

一般国道又は都道府県道の沿道において、流通業務施設、休憩所・給油所等の車両通行上必要な施設を設置するために行う農地転用は、甲種・第1種農地の例外許可の対象とされている。(平成元年創設)

### <参考>

- 水田転用暫定基準(昭和45年2月~51年3月)  
経済発展に伴う土地需要への対応と、米の生産調整を緊急的に推進するため、国県道の両側おおむね100m(昭和46年4月に200mに緩和)以内の水田を沿道サービス施設等に転用するときは、例外的に許可できる等の水田転用暫定基準が適用された(昭和51年3月廃止)
- 農振法が施行(昭和44年9月)され農振計画が策定される時期と、水田転用暫定基準の適用時期がほぼ同時期であったこと等もあり、国県道の沿道部分が農用地区域に設定されていない場合が散見される。



水管、下水道管又はガス管が埋設されている道路(幅員4m以上)の沿道の区域で、かつ、500m以内に2以上の教育施設、医療施設その他の公共公益施設がある農地(農用地区域内農地、甲種農地を除く)は第3種農地とされる。(昭和34年創設)



甲種農地 市街化調整区域内にある農業公共投資8年未経過の農地、高性能農業機械による営農が可能な集団農地：原則不許可

第1種農地 集団農地、農業公共投資の対象となった農地、生産力の高い農地：原則不許可

第2種農地 市街地として発展する環境にある農地や農業公共投資の対象となっていない生産力の低い小集団の農地：3種農地に立地困難な場合等は許可

第3種農地 都市的施設の整備された区域内の農地や市街地内の農地：原則許可

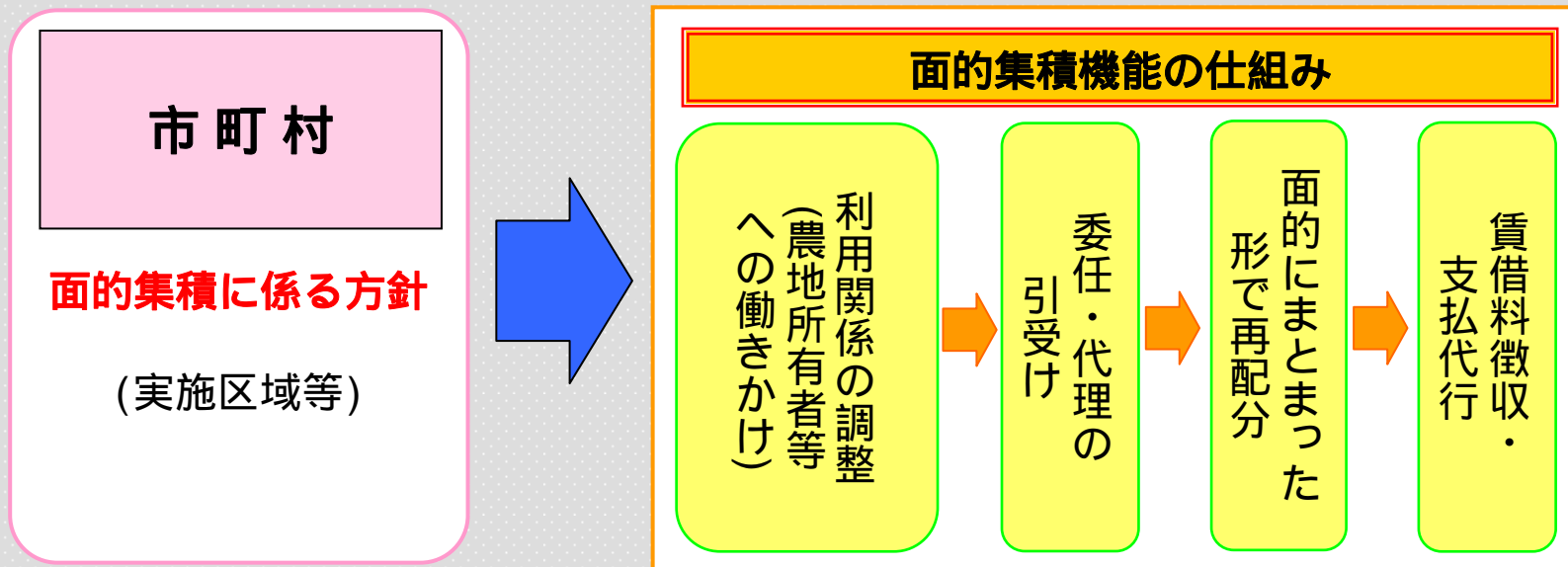
## 5 . 農地の面的集積の促進

現場に働きかけ委任・代理で農地を集めて面的にまとまった形で再配分する仕組みを全市町村で展開し、面的集積を促進

現場に働きかけ、委任・代理による結び付け等により面的にまとまった形での利用を図る機能を、すべての市町村に位置付け

- ・実績を上げている市町村レベルの農地保有合理化法人は、同機能を担うとともに転貸事業は引き続き実施可能
- ・都道府県レベルの農地保有合理化法人は、売買事業等を中心に同機能を補完

地域で面的集積に係る実践活動を行うまとめ役を配置



## 委任・代理方式と転貸方式の比較

### 委任代理による場合

農地の貸し手・借り手と賃借料の水準、貸借の希望期間など貸付条件について話し合い

農地の貸し手・借り手から、基本的な貸付条件を踏まえて委任・代理を引き受け、既存の貸借契約の解約、新しい契約の締結、賃借料の徴収・支払等を実施（委任・代理の期間は1～数年程度で設定）

委任・代理を受けている期間中は、借り手の状況に応じて貸し手の同意なく借り手を変更することが可能

### メリット

- ・既存の貸借契約の終了や新たな権利設定について委任・代理を引き受けることにより、貸し手の同意を得ることなく、借り手の変更等が可能（例えば、ブロックローテーションに伴う借り手の変更が容易に）
- ・借り手が見つからない場合、貸し手への支払い地代や管理経費等の負担リスクがない

### デメリット

- ・貸し手が借り手と直接の貸借関係になることを嫌がる場合の対応が困難

### メリット

- ・貸し手と借り手の直接の貸借関係となることを嫌がる場合に、農地保有合理化法人が借り受け、借り手に転貸することにより、これを払拭

### デメリット

- ・面的集積を図るために既存の貸借関係を終了させる必要がある場合、再度貸し手の同意が必要であり手続きが面倒
- ・借り手が見つからない場合、貸し手への支払い地代や管理経費を自ら負担しなければならないリスクが発生

### 自ら借りて転貸する場合 (農地保有合理化事業)

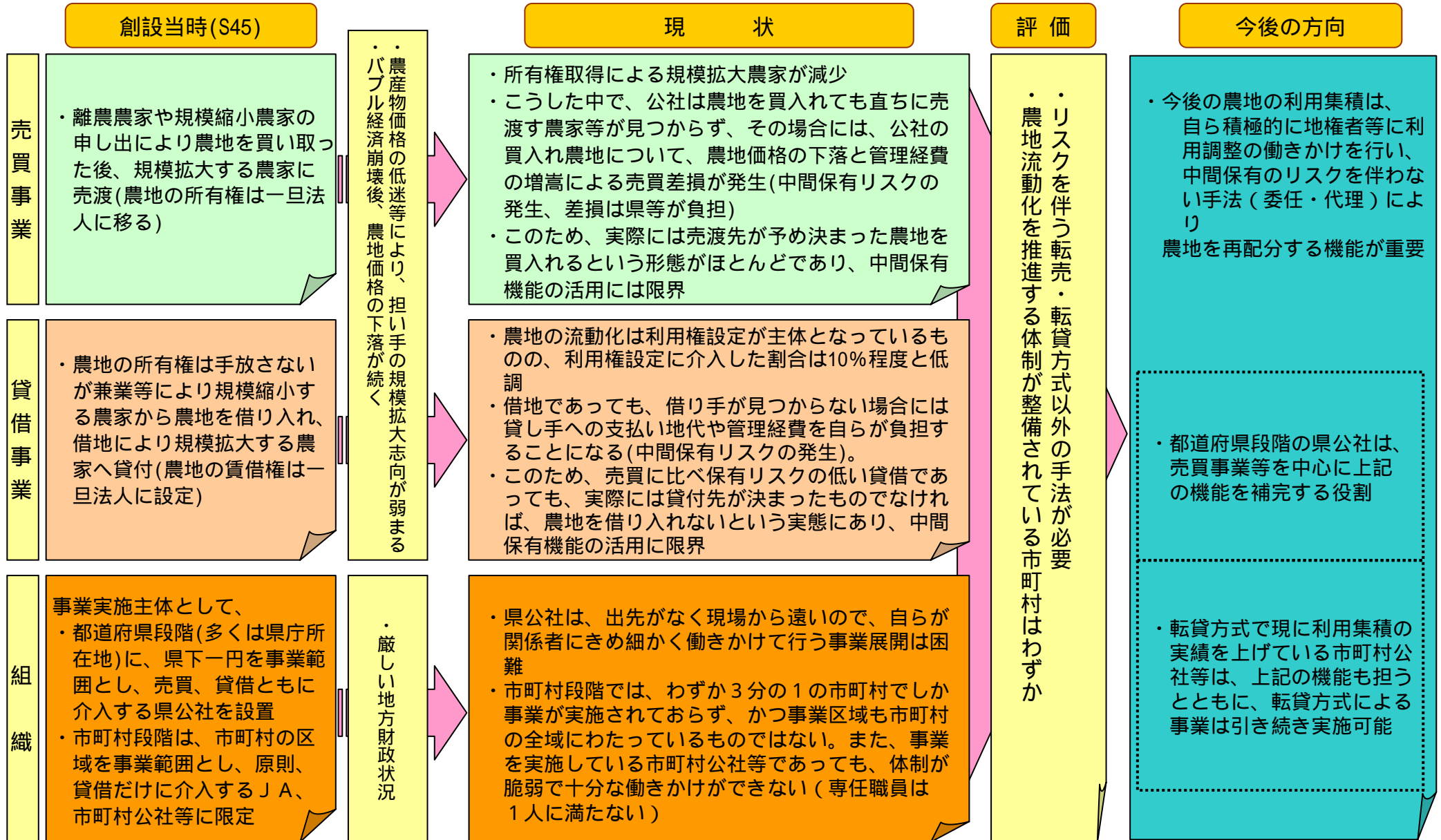
農地保有合理化法人が貸し手から農地を借受け

〔当該借入農地について、既存の貸借関係の終了が必要な場合は貸し手と借り手の合意の下で解約〕

貸し手の同意を得て、借り手に転貸

借入期間中に異なった借り手に貸し付ける必要がある場合、借り手相互間の調整ができたとしても、再度貸し手の同意が必要

# 農地保有合理化事業の現状



## 1. 農地保有合理化事業の実施状況

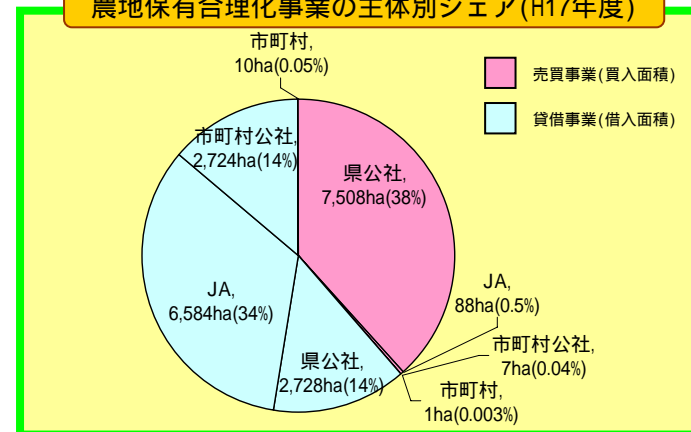
### (1) 売買事業

- ・売買事業は、一定の財政的基盤が必要なこともあり、都道府県段階の県公社が中心。しかし、農地価格との関係もあり、活発な事業実施地域は北海道と東北等に限定されており、その他の地域ではほとんど実績はない。
- ・事業の実績は8千ha程度で、合理化事業が全体の所有権移転に介入した割合は約4分の1で、その割合も近年低下傾向。

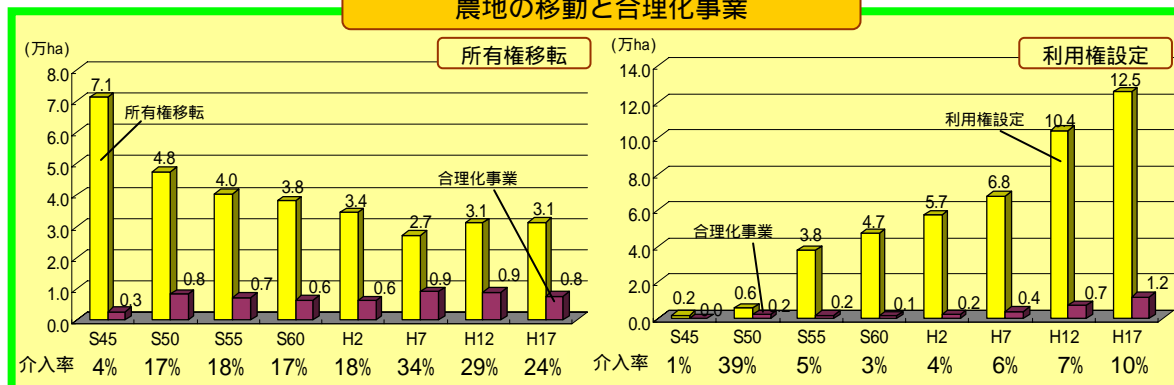
### (2) 貸借事業

- ・貸借事業は、地域に密着した市町村段階の農地保有合理化法人が中心。しかし、わずか約3分の1の市町村でしか事業を実施していない。
- ・農地の流動化は利用権設定が主体となっているものの、合理化事業による利用権設定に介入した割合は10%あるか程度。

農地保有合理化事業の主体別シェア(H17年度)



農地の移動と合理化事業



## 2. 農地保有合理化法人の組織体制

### (1) 法人の設置状況

- ・都道府県段階では、47県すべてに公社が整備されているものの、6公社は活動実績がない(都府県：千葉、東京、愛知、大阪、奈良、長崎)ほか、活動状況は県によって大きなバラツキがある。
- ・市町村段階では、わずか3分の1の市町村でしか事業が実施されておらず、かつ事業実施区域も市町村全域にわたっているものでない。

農業振興地域の指定されている市町村数は1701(H17年度末)

農地保有合理化法人の設置状況(H17年度)

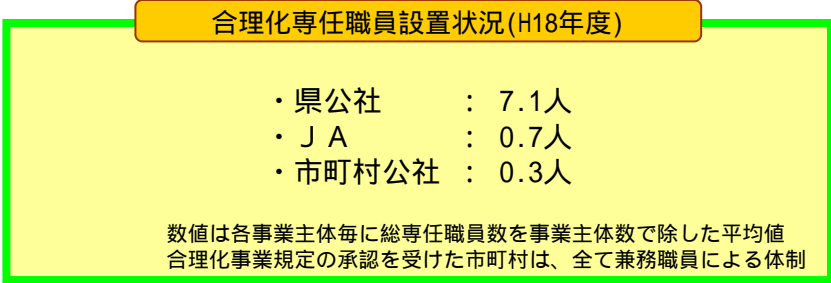
(単位：法人、市町村)

実施主体	設置数	うち活動実績		
		がある	がない	
県段階	県公社	47	41	6
市町村段階	J A	386	215	171
	市町村公社	160	117	43
	市町村	18	3	15
合計		564 (994)	335 (659)	229 (335)

( )内は、市町村段階で合理化事業の体制が整備されている市町村数

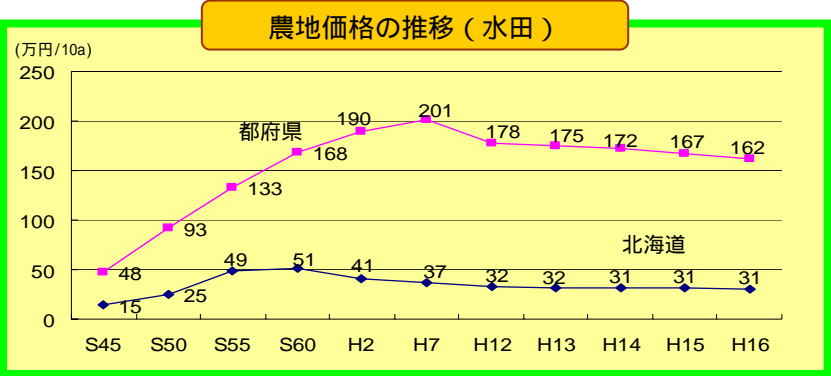
( 2 ) 専任職員の状況

- ・ 1 県公社当たりの専任職員は 7 人であるが、県公社には出先がなく、また、現場から遠いため、自ら貸し手や借り手にきめ細かな働きかけをすることが難しい。
- ・ 市町村公社等の 1 法人当たりの専任職員は 1 人にも満たないことから、地権者等への十分な働きかけが難しい。



**3 . 中間保有(売買)に伴うリスク**

- ・ バブル経済崩壊後、農地価格の下落が継続し、買入れた農地の価格下落による売買差損の発生(中間保有リスクの発生)。
- ・ 仮に、H10年に買入れた農地をH18年に時価評価で売渡した場合で試算すると、1 ha当たり都府県で359万円、北海道で59万円の差損。
- ・ このような差損に対しては、国の補助もあるが、その他県による負担や公社の自己財源をもって対応している実態がある。このため、県公社は、差損の発生を避けるため、売買事業の実施を見合わせたり、予め売渡先が決まった農地を買入れるという実態。



**中間保有に伴う売買差損 (試算)**

単位当たり差損額

H10年単価	都府県	12,235千円/ha
	北海道	1,819千円/ha
<hr/>		
H18年単価	都府県	8,641千円/ha
	北海道	1,228千円/ha
<hr/>		
差損額	都府県	3,594千円/ha
	北海道	591千円/ha

H10年単価は買入実績を、H18年単価は売渡実績を採用  
(農地保有合理化緊急売買促進事業のH18年度助成実績では、H10年度に買入れた農地が最も多く対象となった)

## 6 . 権利移動規制の見直し等

農地の有効利用を促す観点から、所有権については厳しい規制を維持しつつ、貸借による権利について規制を見直し

現場で農地利用について問題が生じたり、農業経営の発展に支障が生じないよう措置

「所有」から「利用」に転換を図り、農地の効率的利用を促進

所有権については厳しい規制を維持、貸借による権利については規制を見直し

この場合、面的集積を図る区域において、公的関与の下、地域の農地の利用調整を図りつつ意欲ある農業者を優先しながら面的にまとまった形で利用集積を加速化する仕組み等を措置



集落営農の法人化、農業生産法人の経営発展、農業経営に意欲のある者、農地保全に取り組むNPO法人等の参入により農地の有効利用を促進



長期間の賃貸借が可能となるよう措置するとともに標準小作料制度等は廃止の方向で見直し

### 制度

#### 賃貸借の期間

民法の規定上、賃貸借の存続期間は20年を超えることは不可

### 見直し等の視点

果樹等の永年性作物等に係る経営を賃貸により安定的に行いたい場合等に、選択肢を拡大する観点から、長期的かつ安定的な農地の利用関係を確保できるようにすることが必要ではないか

### 検討方向

長期間の賃貸借が可能となるよう措置

#### 標準小作料制度

自然的及び利用上の条件を勘案した区分毎に、小作料の標準となるべき額を設定

農産物価格が市場原理により決定され、また、個々の農業経営も多様化している中で、統一的な価格を前提としてコストを積み上げて算定することにより賃借料水準を公定することが妥当か

今回、情報の一元化・共有化の一環として農地の実際の賃借料情報を提供する仕組みを構築することとし、本制度について廃止の方向で見直し

## 第4 経済財政諮問会議

### ○グローバル化改革専門調査会の設置

我が国の潜在成長率を高めるためには、ヒト、モノ、カネを自由に往来させ、アジア経済を中心としたグローバルな市場の活力を我が国の成長に取り込んでいく必要があるとの考え方にに基づき、政府は、グローバル化のメリットを最大限活用する国内体制づくりに向けて、改革の具体策を審議するため、平成18年11月2日の経済財政諮問会議の決定により、同諮問会議に「グローバル化改革専門調査会」を設置した。

また、同専門調査会の下に「EPA・農業ワーキンググループ」と「金融・資本市場ワーキンググループ」を設置した。

#### グローバル化改革専門調査会委員名簿

会長	伊藤隆敏	東京大学大学院経済学研究科教授
	上村達男	早稲田大学法学学術院長
会長代理	浦田秀次郎	早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授
	北岡伸一	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	斉藤惇	前株式会社産業再生機構代表取締役社長
	高木勇樹	農林漁業金融公庫総裁
	本間正義	東京大学大学院農学生命科学研究科教授
顧問	御手洗富士夫	キヤノン株式会社代表取締役会長

(五十音順)

平成19年5月8日現在

#### グローバル化改革専門調査会

##### EPA・農業ワーキンググループメンバー名簿

	伊藤隆敏	東京大学大学院経済学研究科教授
主査	浦田秀次郎	早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授
	大泉一貫	宮城大学事業構想学部教授
	北岡伸一	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	木村福成	慶應義塾大学経済学部教授
	少徳敬雄	松下電器産業株式会社顧問
		APECビジネス諮問委員会(ABAC)日本委員
	高木勇樹	農林漁業金融公庫総裁
副主査	本間正義	東京大学大学院農学生命科学研究科教授

(五十音順)

平成19年5月8日現在

表 4-1 グローバル化改革専門調査会 EPA・農業ワーキンググループ開催状況

年月日	開催状況
18.12.28	第1回専門調査会 ・議事の進め方について(案) ・グローバル化改革専門調査会の検討項目(案)
19.1.31	第1回ワーキンググループ ・議事の進め方について(案) ・本ワーキンググループに関する検討項目(案) ・自由討議
2.7	第2回ワーキンググループ ・中長期的なEPA戦略について ・自由討議
2.20	第3回ワーキンググループ ・農業経営の現状と課題 ・自由討議
2.26	第4回ワーキンググループ ・農業改革について ・自由討議
2.27	第5回ワーキンググループ ・中長期的なEPA戦略について
3.6	第6回ワーキンググループ ・農業改革について
4.11	第7回ワーキンググループ ・EPA戦略とWTO交渉への取組について ・農業の構造改革について
4.16	第8回ワーキンググループ ・中間的なとりまとめに向けて
4.23	第9回ワーキンググループ ・中間的なとりまとめに向けて
5.8	第2回専門調査会 ・グローバル化改革専門調査会第一次報告について ・グローバル化改革に向けた今後の課題について
9.11	第10回ワーキンググループ ・今後の進め方について
9.18	第11回ワーキンググループ ・農地改革について
10.4	第12回ワーキンググループ ・農地改革について
10.22	第13回ワーキンググループ ・農地改革について
11.15	第14回ワーキンググループ ・WTO・EPAの進捗状況について

○グローバル化改革専門調査会 E P A ・ 農業ワーキンググループ第 1 次報告  
「E P A 交渉の加速、農業改革の強化」(平成 19 年 5 月 8 日)

E P A ・ 農業ワーキンググループ第一次報告  
「E P A 交渉の加速、農業改革の強化」

グローバル化改革専門調査会  
EPA ・ 農業ワーキンググループ

はじめに

今後、我が国が人口減少による成長制約を克服するためには、グローバル化のメリットを最大限活用し、世界経済の発展とともに我が国経済も発展することが必要である。そのためには、我が国が世界自由貿易体制に貢献することも含めて、「主張する経済外交」を展開すべきであり、E P A ( 経済連携協定 ) の戦略的な展開と交渉の加速が鍵となる。

現在、世界各国の間では、二国間の F T A / E P A を締結し、多国間貿易体制では実現できないような、より深い経済関係を構築する動きが急である。特に、アジア太平洋地域では、これまでも地域経済統合が進んできたが、近年になって、F T A を中心とする枠組みが急速に形成されつつある。我が国の E P A 交渉の歩みは遅々としたものであり、こうした世界の貿易・投資のネットワークから取り残されつつある。

我が国の E P A の現状をみると、昨年までに、シンガポール、メキシコ、マレーシアとの間の E P A が発効し、昨年 5 月に策定された「グローバル戦略」<sup>1</sup>の E P A 工程表にしたがって精力的な交渉作業が進められた結果、現在では、フィリピン、チリ、タイとも署名を終え、インドネシア、ブルネイとも大筋合意、A S E A N との大枠合意に達したところである。「日本経済の進路と戦略」<sup>2</sup>にしたがい、本年春には E P A 工程表が改定され、今後 2 年で E P A 締結国が 12 カ国以上になることが期待される。

今後、E P A 交渉で主導権を発揮するためには、改革の進んでいない岩盤のような分野における取組が不可欠である。特に、農業については、これまでの E P A は農業への影響が比較的小さいものにとどまっていたが、今後は、日豪 E P A 交渉をはじめ本格的な交渉が必要になる。グローバル化を恐れる農業ではなく、グローバル化を梃子として強い農業を目指すことが、我が国の農業経営者にとっても、消費者にとっても重要である。

こうした経済財政諮問会議の問題意識を踏まえ、本ワーキンググループは、本年 1 月以来、精力的な審議を進め、E P A 交渉の加速と中長期的な戦略のあり方、農業改革について、課題の整理と具体策の検討を進めてきた。以下は、その第一次報告である。なお、本報告は、関係省庁や農業生産者からの意見聴取及び農業現地視察を踏まえ、当ワーキンググループにおける見解をまとめたものである。

<sup>1</sup> 平成 18 年 5 月経済財政諮問会議決定。

<sup>2</sup> 平成 19 年 1 月閣議決定。

## 1. 今後のEPA戦略とWTO交渉への取組

EPAは、WTOを中心とする多角的な自由貿易体制を補完するものとして我が国の対外経済関係の発展及び経済的利益の確保に寄与するものと位置づけられている。

本年春から初夏にかけて大詰めを迎えるとみられるWTO交渉への取組は極めて重要である。また、EPAについては、交渉の加速、対象国、内容等について中長期的な戦略をもって検討することが必要である。

### (1) WTO交渉への取組

#### ① 自由貿易体制の意義

戦後、我が国は自由貿易体制の裨益のもとで経済発展を遂げてきた。我が国が、今後とも世界的な自由貿易体制の維持・発展に貢献することは、世界経済全体の成長のみならず、我が国の国益に関わる問題として認識すべきである。

#### ② WTO交渉への貢献

WTOは、二国間、複数国間ではなし得ない世界貿易共通の枠組み作りという役割を果たしている。WTOを中心とする多角的自由貿易体制の維持、強化の観点から、WTO交渉の早期妥結に向けて、我が国がその地位に相応しい貢献を行い、発言力を回復すべきである。

### (2) EPAの意義とEPA締結加速の重要性

#### ① EPAの意義

EPAは、財、サービス、投資の自由化と円滑化、食料、資源・エネルギーの安定供給、経済協力等を含む包括的な協定により、両国間の経済関係をより緊密化させようとするものである。

#### ② EPAのメリット

EPAのメリットはさまざまなものが考えられるが、我が国のEPA戦略の構築にあたっては、(a)我が国に立地する産業の競争力強化を通じた成長力強化、(b)消費者利益の最大実現(より安価で多様な選択肢の提供、人の移動の増加によるサービス貿易の拡大)、(c)食料、資源・エネルギーの安定供給確保もEPAの重要なメリットとして位置づけるべきである。また、EPAの推進が、企業のグローバルな立地戦略に影響を与え、産業空洞化を防ぎ、地域経済を活性化させることが期待される。

#### ③ EPA交渉に臨む態度

EPAは、相手国との間で、多国間交渉では難しい貿易・投資のより深い結びつきを可能にする。EPAへの積極的な取組を通じて世界全体の自由な貿易・投資の促進、発展に寄与するという理念を我が国の姿勢として明確に打ち出すべきである。国内の政治的考慮を前面に出した消極的な姿勢は、我が国の交渉に対する意欲、更には世界経済の主要な構成員としての役割に疑問符を付されかねない。

#### ④ FTA/EPA交渉の先後による不利の防止

我が国がEPA交渉に遅れをとった場合、FTA締結が先行した第三国との競

争で不利になることが往々にしてある（貿易転換効果）。例えば、メキシコについては、NAFTA、EUとのFTA締結により、我が国からの輸出や現地進出企業の活動に負の影響が及んだことが、日メキシコEPA締結の契機となった。また、チリとのFTAは韓国が先行したため、チリの対日輸入が伸び悩むなかで、対韓輸入が急増したという事例もある。

本年4月初め、米国と韓国のFTA交渉が妥結した。韓国はEUとのFTA正式交渉を立ち上げ、年内妥結を目指す勢いである。今後、世界各地でFTA/EPAのネットワークが急速に形成されると見込まれるなかで、我が国が取り残された場合、国際的に不利な立場に陥ることについて直視すべきである。特に、我が国の重要な輸出品目に対して高関税を課しているEUとのFTA/EPAについては、早急に準備を進める必要がある。

なお、国によっては、投資促進のため、FTA/EPAにとどまらず、社会保障協定、投資協定、租税条約等について、早期に締結国数を大幅に増加させることを目指し、重層的に交渉することも重要である。

#### ⑤ スピード感のある交渉

企業は、グローバルな最適立地を目指して、各国のFTA/EPA締結の動向も踏まえ、競争力の維持・強化のために、開発・設計・試作・量産・販売という各生産段階の立地を絶えず見直している。そうしたなかでは、EPAの締結時期についてできる限り見通しを示し、世界の趨勢に遅れることなくスピード感と緊張感をもって質の高いEPAネットワークを展開することが不可欠である。

### (3) EPAの対象国

#### ① 東アジアにおけるEPAネットワーク

EPAは、東アジア全体の緊密な経済統合を促す等、我が国にとってより有益な国際環境の形成に資するものである。まずは、東アジアにおけるEPAネットワークを早期に完成すべきである。このため、まず日ASEANのEPA締結を迅速に進めるべきである。

さらに、我が国は2010年にAPECを主催することとなっている。2010年のポゴール目標（APEC先進エコノミーは貿易・投資を自由化）を視野に入れつつ、ASEAN+3（日中韓）、ASEAN+6（日中韓、豪州、インド、NZ）、FTA-AP（APECワイドのFTA）等を目指すべきである。

#### ② 日豪EPA

豪州は、アジア太平洋地域において、我が国と価値を共有する国であり、政治、安全保障面での協力関係の重要性が高まっている。こうしたことも念頭において、日豪EPAについては確実な成果を早期に得ることを目指して交渉を積極的に促進すべきである。日豪EPAは、資源・エネルギー、食料の安定供給、鉱工業品の輸出促進にも資することが期待される。こうした日本経済全体としての利益を具体的に明らかにし、国民の理解を得るべきである。

#### ③ 日米EPA

米国とのEPAは、両国間の関税撤廃に加え、投資、サービス等広範な分野をカバーすることにより、両国の貿易・投資を更に活発化させるとともに、日米間の緊密な関係を更に強化するものとなる。また、米国は、商用車、乗用車、薄型TVなど我が国企業の関心事目に関税が存在しており、米韓FTAの締結によ

って、我が国企業が米国市場で不利となる可能性もある。

他方、日米EPAについては、以下のような論点がある。

(a) 我が国と米国は合わせて世界のGDPの約4割を占めており、両国がEPAを締結することにより、WTOを含む世界の貿易体制に大きな影響を与えるという意見がある。しかしながら、日米という経済規模が大きな国の間のEPAが世界全体の貿易自由化にもプラスの効果があるとの意見もある。

(b) 日米両国は、全体としてみると比較的関税率が低いので、日米EPAを締結する経済的なメリットは、関税撤廃だけでは大きくない。むしろ、投資、サービス分野、基準・認証制度、人の移動（査証等）における連携等、幅広い分野で交渉に取り組むことが必要ではないか。

(c) 米国からの輸入農産物は、米、小麦、豚肉等、我が国の農業への影響が大きいものが多いため、我が国農業の強化をどのように迅速に行うか。

以上のような論点を検討するため、まずは日米EPAに関する産官学の共同研究を立ち上げる必要がある。日米EPAの締結は今後の重要課題である。早急に共同研究開始について先方に働きかけるべきである。

#### (4) EPAの質の向上

##### ① EPAにおける貿易自由化率

我が国が締結してきたEPAの財貿易の自由化率（10年以内の関税撤廃を行う割合）は、貿易額ベースでみて我が国は90%台前半というものが多く、他方、相手国は90%台後半ないし100%に近いことが多い。これは、我が国の交渉力の強さの現れとも言えなくもないが、少なくともアジア太平洋地域でみると90%台後半を達成するものが多く、我が国ももう一段の努力が必要である<sup>3</sup>。

また、我が国のEPAを品目（タリフ・ライン）ベースで検討してみると、一例として、これまでのEPAで譲許してきた品目及び現行税率で10%以下の品目について関税撤廃したと仮定した場合、自由化率は約92%となると試算される<sup>4</sup>。

これらのことを勘案し、質の高いEPAを締結するため、また、我が国が貿易自由化率を積極的に高める姿勢を交渉において明確に打ち出すためにも、一定率以下の関税については一律撤廃という選択肢も用意して、貿易額ベースに加え、品目（タリフ・ライン）ベースでこれまで締結してきたEPAよりも相当程度高い自由化率を目指すべきである。

##### ② サービス分野、投資等における質の高い自由化

EPAにおいては、関税撤廃のほかに、サービス分野、投資における自由化、相手国のビジネス環境整備、知的財産権保護など幅広い分野について、実質的に

<sup>3</sup> 例えば、豪タイFTAにおいては品目ベースでみて、豪州の自由化率は100%であり、タイのそれは95%以上である。米豪FTAにおいては品目ベースでみて、最終的な自由化率は、米国は99.5%、豪州は100%である。一方、例えば、日タイEPAにおいては貿易額ベースでみて、我が国の自由化率は92%であり、タイのそれは97%である。日チリEPAにおいては貿易額ベースでみて、我が国の自由化率は90.5%、チリのそれは99.8%である。

<sup>4</sup> 木村福成慶應義塾大学教授EPA・農業ワーキンググループ提出資料「日本の関税撤廃の可能性に関する試算」（改訂版）における試算結果。なお、タリフ・ラインとしてHS6桁と9桁のどちらを用いるかによって結果が異なることがあるため、試算結果については幅をもってみるべきである。

両国の経済関係の拡大・深化を図ることが必要である。これらの分野において質の高いEPAを目指すべきである。

③ 使い勝手のよいEPAに向けた改善

EPAは利用されてこそ意味があるものとなる。原産地規則、原産地証明制度は企業にとって使い勝手がよいものとはなっていない。EPAの使い勝手をよくするため、貿易が円滑に行われるような原産地規則とすべきであり、原産地規則、原産地証明制度について、評価、検証を行い、必要な改善をすべきである。

④ これまで締結したEPAの評価

これまで締結したEPAの効果を客観的に評価、検証し、既締結国との見直しを含め今後のEPA交渉に反映させるべきである。

## 2. 国境措置のあり方

### (1) 国境措置に対する基本的な考え方

国境措置については、その経済合理性を吟味し、対象品目、関税率とも最小限にすべきである。特に、関税については、例えば、10%以下の従価税率など、低い関税が課されているものがある。このような低関税による保護は、為替レートの変動の範囲内と考えられ、実質的な保護効果は小さい。また、一部の品目においては現実の内外価格差を超える高い関税が課されている。こうした低関税の必要性や極端な高関税の引下げについては十分検討していく必要がある。このような交渉カードを用意することはWTO交渉のリーダーシップをとるうえで重要である。WTO交渉を通じて、輸出補助金の撤廃や国内支持の削減と併せて中期的に国境措置の撤廃及び引下げを進めていくべきである。また、EPA交渉においても国境措置の引下げに努力すべきである。

### (2) 国境措置の合理化

国境措置を必要とするものについては、存在理由を明確にしたうえで徹底的な合理化を図るべきである。

特に、国境措置のうち、関税として豚肉及び関連製品に適用されている差額関税制度は、制度が複雑であるため、不正行為（巨額な脱税）が見受けられる。また、関税割当は、一定の輸入数量の枠を超える輸入分につき比較的高い税率が適用されており、合理化の余地がある。ミニマム・アクセスについては、毎年一定量の米が輸入されているが、結果的に、在庫が増加しており、毎年、巨額の保管コスト等<sup>5</sup>が生じている。

こういった状況を踏まえ、差額関税制度については廃止し、単純かつ透明性の高い制度に変更すべきである。また、関税割当については、一次税率枠、二次税率のあり方も含め見直しを行うべきである。また、ミニマム・アクセスについても見直

<sup>5</sup> 会計検査院によると、ミニマム・アクセス米の在庫量は181万トン(平成17年度末)、保管料は170億円(平成17年度)であり、1トン当たり約9400円の保管料がかかっている。これとは別に、平成17年度においては約164億円の評価損が生じている。平成18年度より飼料用に年間30万トン程度(予定)の売却が開始されているが、買入価格よりも低い価格で売却される場合には差損が生じることに留意すべきである。



す必要がある。

### (3) 国境措置により消費者が負担しているコストの明示

貿易保護のための関税が課されると、国内生産者が保護される一方で、輸入品や国内生産品の価格が上昇し、必要以上のコストを消費者が負担することになる。このような国境措置に伴う国民が負担している見えないコストを、国民が認識できるよう、具体的に示していくべきである。個別品目の関税率を国民が日常生活の中で知る機会を増やすことが必要ではないか。農畜産物に関する国境措置により消費者が負担しているコストは、手法や前提によって異なるので幅をもってみるべきであるが、少なくとも毎年2兆円強と試算される<sup>6</sup>。

このような国民が負担しているコストについては、WTOやEPA交渉において国境措置を撤廃あるいは削減していくことにより減らすことが可能である。このようなグローバル化のメリットを最大限享受するためには、WTO、EPA交渉の早期合意が必要である。この点について、国民的なコンセンサスを形成すべきである。

### (4) 国境措置撤廃あるいは削減によって発生する産業調整コストへの対応

国境措置を撤廃あるいは削減した場合の国内農業生産額の減少<sup>7</sup>に対して、産業調整政策を講じる必要があるが、これに伴う財政負担については、農業構造改革を進めていくことにより、いかに少なくするかが重要である。

産業調整政策の実施にあたっては、特にウルグアイ・ラウンド時の経験を省み、農業における構造改革に資するものに限定し、政策内容とその対象農家をパッケージとして明示し、原則として期間を示した、計画的な措置とすべきである。なお、対象農家については、国民的コンセンサスを得るためにも、所得の大半を農業に依存している農業経営者(体)を基本とすべきである<sup>8</sup>。

### (5) 地域社会や農業の多面的機能の維持のための政策手段に関する検討

地域社会においては、ある特定品目の生産に大きく依存している場合があり、特定品目の生産の動向が地域経済全体に非常に大きな影響を与えることがある。また、農業は、農業生産という役割だけでなく、自然環境の保全や良好な景観の形成等の多面的機能も担っている。地域社会や農業の多面的機能の維持のための手段としては、例えば、生産転換対策や環境施策など他の政策手段を国全体で総合メニュー化

<sup>6</sup> 関税が撤廃された場合に国産品が輸入品に代替される範囲について一定の仮定をおき、需要量全体を不変としたうえで、代替される需要量に、国産品と輸入品の価格差をかけることにより算出。なお、対象品目は、米、小麦、大麦、牛肉の4品目。

<sup>7</sup> 国境措置を撤廃した場合、一定の前提のもとでは、国内の農業生産額は、3兆6千億円減少するという農林水産省の試算がある。この場合、国境措置の撤廃により、国産農産物の価格低下分を補てんするための費用だけで、少なくとも毎年2兆5千億円が新たに必要になると見積もられている。なお、この試算については、国境措置が一時点において突然すべて撤廃されるという前提に基づいているため、影響が大きく出ていることに留意する必要がある。また、国境措置撤廃に関するスケジュールを農業経営者にとっても予見しやすい形で策定し、時間をかけて国境措置の削減、撤廃を行っていけば、産業調整の影響は、一時点に突然撤廃される場合と比較すると、大きくはないという見方もある。

<sup>8</sup> 農林水産省「平成17年 販売農家(個別経営)の経営収支」によると、農家所得の過半を農業所得以外の所得に依存している準主業農家や65歳未満の農業就業者がいない副業的農家は、一戸当たり平均の年間農業所得がそれぞれ63万円、30万円に過ぎない。

し対処していくことが重要である。

### 3. 農業の構造改革

(基本的な考え方)

#### (1) 構造改革の加速の緊要性

耕作放棄地の増大、農業従事者の急速な高齢化が進展し、農業総産出額が長期にわたり低落するなど我が国農業は負のスパイラルから抜け出せず、我が国農業・農村は危機的状況にあると認識すべきである。農業の構造改革の加速は喫緊の課題であり、これは地域の振興、消費者の利益の観点からも重要である。また、これにより我が国農業のグローバル化への対応も強化され、その結果としてEPAの加速が可能となると考えられる。

#### (2) 市場のシグナルの活用

農地、農業生産、内外需要等に関する市場のシグナルを自由化が進むなかで生産者が受け止めて、市場メカニズムを経営者として活用し、創意工夫できる条件を透明性と情報開示の徹底を前提に整備すべきである。例えば、農産物価格について、農協を通して販売した場合にはどこでいくらで売れたのか情報が生産者に伝わらないことがある。

#### (3) 担い手への施策の集中化・重点化に向けた統合的な政策展開

担い手への農地集積、支援の集中化・重点化を加速し、自由で多様な経営展開の確保が真の改革であるとの理念を確立し、農業経営体(担い手)育成・支援に関する諸施策を統合的に展開するための一括法を可及的速やかに制定すべきである。それに合わせて、改革の目標期限を明示した、5年程度を視野に入れた改革工程表を策定し、着実に実施すべきである。なお、実施状況を毎年検証、点検、公表し、所要の措置を講ずるようすべきである。

#### (4) 食料安全保障

オープンな国創りににおける食料安全保障の意味を再検討すべきである。我が国の食料自給率の引き上げには限度がある一方で、中国における食料需要の増加等、国際的な食料事情において構造変化が生じている。このようななかで、輸入による安定的な食料供給をどのように確保していくかは、我が国にとって喫緊の課題であり、EPAはその有力な手段と考えられる。

(具体的な内容)

農業分野においては、農地政策、経営体支援策等さまざまな政策がとられているが、政策相互間の整合性に欠けており、全体としては、各政策が意図するような効果を実現するような形にはなっていない。このため、整合性のある総合的パッケージとして、以下の(1)~(3)までを内容とする法制度(一括法)を整備すべきである。

## (1) 新たな理念に基づく農地制度の確立<sup>9</sup>

### ① 基本理念

農地が農地として有効に利用されるべきとし、耕作放棄地ゼロを目指す。このため、所有と利用を分離し、(a)利用についての経営形態は原則自由、(b)利用を妨げない限り、所有権の移動は自由、とする。また、高齢、相続等により農地を手放すことを希望する人が所有権を移転しやすい仕組みもオプションとして用意する。

### ② 経営資源としての利用の枠組み

#### (a) 定期借地権制度の創設

農地の借用者が長期にわたる経営計画のもとで農業生産を行うことが可能となるよう、定期借地権制度を創設すべきであり、その際、最低でも原則として20年以上の借用が可能となるようにすべきである。

#### (b) 農地の利用権者の権利・義務の明確化

農地の利用権者は、農地を経営資源として利用する権利を有すると同時に経営資源として適切に利用する義務を負う。また適正な利用料を支払う義務を負う。事前に供託金（保証金）を支払い、中途解約等の場合には、適正な利用権者の紹介、供託金により原状回復を行う義務を負う。

#### (c) 情報開示と民間による農地仲介の促進

現在、農地に関する情報開示は一部で行われているものの、十分に整備されたものとはいえない。農地関連情報の整備を民間のノウハウも活用し速やかに行い、個人情報に配慮しつつ使い勝手のよい方法で徹底開示し、民間事業者における農地の仲介の促進を図るべきである。

### ③ 透明性のあるシステムのもとでの農地利用料の決定

新たな理念に基づく農地制度における農地利用料は、農地利用に関する需給を反映した透明性のあるシステムのもとで決定されるべきである。なお、現行の農業委員会が設定する標準小作料制は一定期間後廃止すべきである。

### ④ 農地に関する公正な第三者機関の設置

農地が、農業経営資源として適切に利用され、担い手への面的集積を加速させていくために、農地関連情報の整備と情報開示の徹底を前提に、原則として農業経営者と学識経験者で構成される公正な第三者機関を各都道府県に一つ、全国に一つ設置し、(a)農地関連の情報の集積、開示、(b)利用状況の監視、是正、強制措置、(c)利用権の中間保有、担い手への集積に関する業務を実施すべきである。

### ⑤ 農地関係税制、ゾーニング規制の見直し

農地が農地として利用されるようにするため、農地を農業経営資源として適切に利用している場合は保有コストを下げる一方、農地を適切に利用していない場合は保有コストを上げるという政策が必要であり、新たな理念に基づき農地関係税制を見直すべきである。また、ゾーニング規制についても転用期待を排除する観点から、例えば地域住民の意見を聞き一定期間（30年程度）ゾーニングを固

<sup>9</sup> 現行の農地に関する諸法制の権利・義務関係は、その関係が終了するまで継続することを基本とする。ただし、当事者合意の場合は、この新たな農地に関する法制に移行することができるような規定を置くほか、新たな理念に基づく農地制度適用上必要な限度で現行の農地に関する諸法制の適用除外規定を置く。

定するシステムの導入を検討すべきである。

⑥ 所有権を移転しやすい仕組みの創設

高齢、相続等により農地を手放すことを希望する人が所有権を移転しやすい仕組みとして、農地を株式会社に現物出資して株式を取得する仕組みを創設する。その際、例えば株式の相続税を一定程度優遇することなどにより、小規模農地所有者を中心に所有権の移転を促進し、担い手への面的集積を加速する。

(2) 創意工夫により自由で多様な経営展開の促進

担い手として育成しようとしている認定農業者<sup>10</sup>に対しては、スーパーL 資金等の低利融資制度、農地流動化対策、税制上の優遇措置等の各種施策が重点的に実施される。このように、認定農業者への支援という観点からアクセルをかける一方で、認定農業者の認定要件に生産調整の実施が含まれており、自由に生産を行えないという点でブレーキをかけている状況にある。米政策、農地政策、担い手政策等について、各種経営施策の整合性を確保するとともに、担い手に求める自由で多様な経営展開を促進するため、基本的に経営者の選択に委ねるような施策に変更すべきである。

① 「持続的農業経営体」の概念の導入

市町村域、都道府県域を超えて経営展開する農業経営体も増えてきている実態を踏まえ、行政（市町村）が認定する認定農業者制度に加え、自立自助を促し、経営感覚の錬磨とより自由で多様な経営展開に資する「持続的農業経営体」の概念を導入すべきである。「持続的農業経営体」とは、その経営形態、面積規模を問わず、創意工夫により自由で多様な経営展開を目指す、農業による所得がその（一定水準の）所得の大宗を占める持続可能な経営体であり、自らの経営目標（計画）を政府が認定した民間格付け評価機関（または(1)の公正な第三者機関）に届け出て、そのフォローアップと評価を受けることとする。

② 経営者の選択による生産調整の実施

認定農業者の認定条件に生産調整の実施が含まれており、このような要件は、経営者の選択肢を狭めるものとなっている。したがって、米づくりの本来あるべき姿をにらみつつ、経営者の選択を尊重し、自由で多様な経営展開を可能とするよう、生産調整は経営者の選択により行われるようにする。

③ 市場メカニズムの活用の徹底

農業生産者が、市場の動向を自ら価格シグナルを通じてとらえ、自らの経営判断で、自主的な努力、創意工夫をできるようにすべきである。経営所得安定対策や価格政策の対象である農産物についても市場メカニズムの活用を徹底すべきである。

④ 系統（農協）との公正な競争環境の整備

系統（農協）と「持続的農業経営体」との関係については、公正、公平の観点から、系統（農協）を一つの経営体と位置づけた上で、それと「持続的農業経営体」が同じ条件のもとで競争できるよう、各種施策の対象となるための要件を見

<sup>10</sup> 認定農業者制度は、市町村が地域の実情に即して、農業経営の規模、生産方式、経営管理の方法、農業従事の態様等に関する営農ごとの効率的かつ安定的な農業経営の指標を示した基本構想を策定し、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る。

直すなど、公正な競争環境を整備すべきである。

#### ⑤ 行政手法の変革

「持続的農業経営体」の経営判断を尊重する行政（国、地方公共団体）手法・ルートへ移行すべきである。横並び・集落等による同調圧力を排除し、透明性と情報開示の徹底を前提とした政策執行手法を開発すべきである。

### (3) 産業としての農業の担い手を総合的に支援するシステムの創設

今後、農業改革の推進のためには、農業が経営として展開されることが重要である。このような観点から、農業者が経営者として自分の農業を創意工夫し、努力する、自由な経営展開ができる環境整備が重要であり、産業としての農業に対して総合的に支援するシステムを創設する必要がある。

#### ① 税制、金融の見直し

農業の経営資源を農場全体として継承できる税制、金融の見直しを行う。

#### ② セーフティネットの確保

所得変動に対応するため、農業経営者への直接支払いなどのセーフティネットを確保する。なお、本格的導入時期は、改革工程表の達成状況をみて判断する。

#### ③ 民間の力を活用した総合的な支援の実施

人材の育成・確保（農業労働技術者を含む）、技術（ハード、ソフト）の導入、経営ノウハウの習得等について民間の力を活用した支援を実施する。

#### ④ 農業への新規参入の支援

創意工夫する自由で多様な経営展開のためには、人材の育成が最も重要である。農業を担う人材は、多様な就農ルートを通じ幅広く社会全体に求める必要がある。中でも農業外からの新規参入は重要な農業の活性化の元であり、積極的に推進すべきである。このため、農業への新規参入の実態の検証・分析を行い、その障壁を取り除く施策を総合的かつ整合的に講ずる。その際、新規参入目標を改革工程表に盛り込み、確実に達成する。

#### ⑤ 輸出促進に関する支援の実施

経済成長に伴い、東アジアにおいて高い購買力をもつ顧客層を中心に我が国の農産物に関する需要が高まっている。このような機会を捉え、輸出促進についてノウハウのある機関がアドバイスを提供する。また、EPAの推進により、相手国の関税引下げが行われ、我が国農産物の輸出の増加が期待される。

### (4) 農業に従事する外国人の位置付け

現在、農業分野における外国人の位置づけとしては、在留資格上「研修」に位置づけられ、就労が認められない研修生と、「特定活動」に位置づけられ、雇用関係に基づき農業技能実習に従事する技能実習生がある<sup>11</sup>。農業には、農閑期と農繁期の存在等、農業分野に特有の課題があり、農業の実態に即した制度の見直しを行うべきである。また、農業労働は単純労働ではなく、相当な専門技術及び専門的な知識を必要とする労働であることから、将来的には、専門的技術的労働として、「農業労働」を外国人の在留資格の一つとして設けることも検討すべきである。

<sup>11</sup> 農業関係においては、技能実習が可能であるのは、耕種農業(施設園芸、畑作・野菜)、畜産農業(養豚、養鶏、酪農)の2職種5作業である。

おわりに

我が国経済は内外において極めて厳しい状況に直面している。国内では、少子高齢化が急速に進むなかで人口が減少しており、経済のダイナミズムが減退している。深刻な財政赤字も将来の経済成長の足枷になっている。他方、対外的にはWTOのドーハ・ラウンドが期待したようには進まない状況のなかで、自由化からのメリットを獲得するために世界各国は積極的にFTAを展開しているが、FTA交渉・締結に遅れをとった我が国に拠点を置く日本企業は世界各地で競争上不利な状況を強いられている。

我が国経済の活力を取り戻し、将来、高い生活水準を達成するには、労働や資本、農地などの量的に限られた資源の効率的活用が不可欠である。そのためには、対外的な市場開放と国内での構造改革が重要な役割を果たす。具体的には、FTA/EPAを戦略的に展開することで、日本企業の国内生産による輸出拡大が産業空洞化を防ぎ、地域経済の活性化にも役立ち、また、海外での投資活動が活発化し、その果実が我が国に還元される一方、国内市場の開放により国内企業の生産効率向上及び消費者利益の増大が可能になる。また、今後、食料、資源・エネルギーは厳しい需給状況の下で、獲得競争の激化が予想される。これらの安定供給確保もFTA/EPAのメリットとして見逃してはならない。EPAから最大のメリットを獲得するには、我が国にとって優先度の高い国々との間で、包括的な内容を含む質の高いEPAネットワークを迅速に形成しなければならない。

EPAによる貿易自由化は競争力のない部門の生産や雇用を縮小させるが、競争力のある部門の拡大を通して、経済全体の成長を加速する。実際、過去における我が国の経済成長も貿易自由化により資源を比較劣位部門から比較優位部門にシフトさせることで実現した。競争力のない部門における生産や雇用の縮小に伴う調整コストの低減は、自由化をスケジュールに沿って段階的に進めることで可能となるが、調整コストが発生した場合には、所得補てんや職業訓練の提供などの適切な措置を実施する必要がある。

我が国のEPA戦略の迅速な実施にあたっては、これまでも農業分野との調整が大きな課題となってきた。確かに現状のままに瞬時に自由化を進めたならば、大きな調整コストが発生するであろう。しかしながら、段階的かつスケジュールに沿った自由化と農業部門の構造改革を同時に進めることで、農業部門の競争力が強化され、調整コストを低く抑えることができる。EPAと構造改革を同時に実施することで競争力のある農業を実現させることができれば、EPAを梃子に相手国の農産物市場を開放することで、我が国からの農産物輸出の拡大につなげていくことも可能となる。

農業改革は、多くの関係者の努力のなかで過去に何度も試みられてきたが、必ずしも期待通りの成果をあげてきたとは言い難い。一方で、農村においては特に急速な高齢化が進展し、後継者不足問題が深刻化している。このような厳しい現状に鑑みると、今こそ、改めてこうした包括的な政策を構築し実施することにより、農業改革の実現に向けて大きな一歩を踏み出す最後の機会と考える。農業改革の重要な鍵は農業部門における市場メカニズムの導入である。市場メカニズムの導入で経営資源としての農地の有効活用や原材料の購入・農作物の販売などにおいて効率的な取引が可能となり、能力とやる気に満ちた農業経営者の活躍の場が創出される。政

府は施策の透明性確保、情報開示の推進や適切な税制の実施などを通じて市場メカニズムが効率的に機能し公平な競争を確保するような環境を構築しなければならない。ただし、人材育成や海外のマーケットに関する情報の提供など、市場メカニズムが働きにくい分野においては、政府が積極的な役割を果たすことが必要である。

我が国では、他の国と同様に、EPAの推進は一部に短期的調整コストを発生させる。しかしながら、現在のみならず将来における日本国民全体の経済的繁栄を実現するには、政府は調整コストを最小に抑える政策を適用しつつ、EPAを果敢に進めなければならない。我が国経済を取り巻く環境が急速に厳しくなっていることを認識するならば、我が国に残された時間は少ない。この機会を逸することなく、EPAと農業改革を迅速に実施するには、我が国の将来を見据えた政治の強いリーダーシップが不可欠である。

○経済財政改革の基本方針 2007～「美しい国」へのシナリオ～（平成 19 年 6 月 19 日閣議決定）（抜粋）

## 第 2 章 成長力の強化

### 4. 地域活性化

「地域の活力なくして国の活力なし」—地域経済の離陸のため、総合的な活性化政策を展開し、「魅力ある地域」に生まれ変わるよう支援する。また、耕作放棄地の増大、従事者の急速な高齢化、それらによる生産の長期低落などの危機的状況を乗り切り、競争力ある強い農林水産業への第一歩を踏み出し、農山漁村地域を活性化する。

#### 【改革のポイント】

1. 「地域力発掘支援新戦略」<sup>※1</sup>に基づき、総合的な地域活性化政策として、施策の体系化・全国への情報発信、「頑張る地方応援プログラム」、横断的制度基盤の強化・活用等により、地域の取組を支援する。
2. 農林水産業の潜在能力を最大限発揮させ、強い農林水産業を目指す。
  - (1) 「21世紀新農政2007」<sup>※2</sup>を着実に実施する。強い経営意欲を有する農業経営者の活躍や小規模農家も参加する集落営農の組織化、新規参入の促進等により、産業として飛躍する農業の実現、流通の合理化・効率化を目指して改革を進める。都市農業の一層の振興を図る。また、新たな基本計画<sup>※3</sup>に基づき、林業・木材産業と山村の再生、力強い水産業と活力ある漁村の確立を目指した構造改革を推進する。
  - (2) 農地の「所有」と「利用」の分離：農業の生産性を高め強い農業を目指すには、農地の集約化、規模拡大が不可欠である。このため、農地について「所有」から「利用」へ大転換を図り、徹底的に有効活用する。

#### 【具体的手段】

- (1) 総合的な地域活性化政策（「地域力発掘支援新戦略」）の展開

---

<sup>1</sup> 「地域活性化政策体系～『魅力ある地域』への変革に向けて～」（平成19年2月5日）

<sup>2</sup> 「21世紀新農政2007」（平成19年4月4日）

<sup>3</sup> 「森林・林業基本計画」（平成18年9月8日閣議決定）

「水産基本計画」（平成19年3月20日閣議決定）



- ① 施策の体系化・全国への情報発信（略）
- ② 「頑張る地方応援プログラム」の展開（略）
- ③ 横断的制度基盤の強化・活用等（略）

## （２）農地改革案の取りまとめ

農地の「所有」から「利用」を促すため、下記の点について検討を進め、農林水産省が平成19年秋までに取りまとめる農地に関する改革案と工程表に含める。

5年程度を目途に、農業上重要な地域を中心に耕作放棄地ゼロを目指す。

農地リースの加速：定期借地権的制度、農地利用料における市場の需給の反映、農地の一般企業への賃貸促進等を通じて、農業経営者への農地の集積を促進する。

法人経営の促進：経営の多角化や資本の充実等の観点から、農業生産法人の要件を見直す。農地の権利の設定・移転をしやすい仕組みをオプションとして用意する。

## （３）農業の構造改革の全体像と工程表

農地を含めた農業改革の全体像と工程表について、農林水産省は、経済財政諮問会議で議論も行い、平成19年秋までに取りまとめ、改革を順次具体化する。

## （４）林業、水産業の活性化（略）

# 農地政策の展開方向

平成19年 11月 1日  
農林水産大臣 若林 正俊

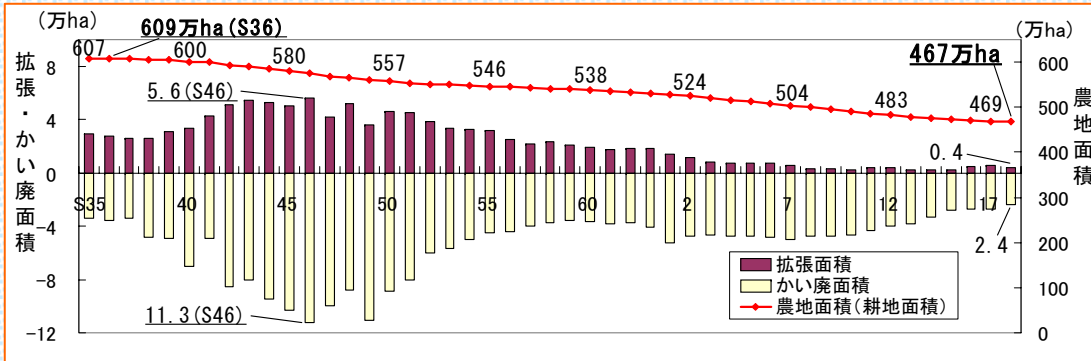
# 農地政策改革の基本方向

- 農地は、国民に食料を供給するための最も基礎的な生産要素であり、農業経営の重要な基盤
- 農地は農業に必要な資源として有効に利用されなければならないという理念の下、農地に関する政策を総合的に見直し、現場の実態を踏まえつつ、改革を順次具体化

## 農地の確保と有効利用に係る課題

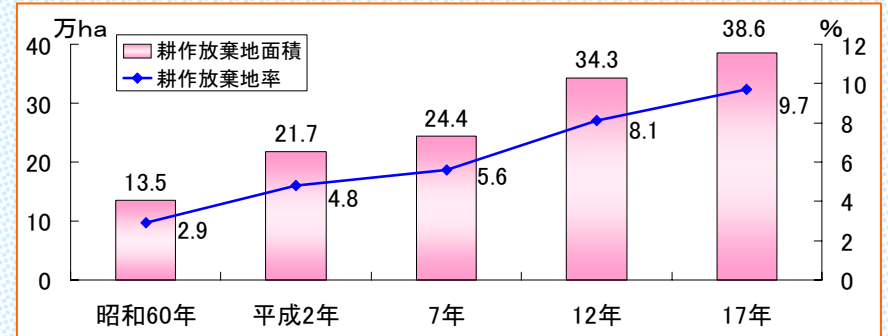
- 耕地面積は、昭和36年の609万haが、平成18年は467万haまで減少
- 耕作放棄地面積は、平成17年は38.6万ha(耕作放棄地率は1割)
- 諸外国に比べ、1戸当たりの経営耕地面積は極めて零細
- 全耕地面積のうち担い手が経営する面積の割合は、約4割に留まっている状況
- 担い手は、随時農地を借りて規模拡大するため、その経営農地は分散しコスト低減が不十分

### 耕地面積等の推移



資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」

### 耕作放棄地の推移



資料：農林水産省「農林業センサス」

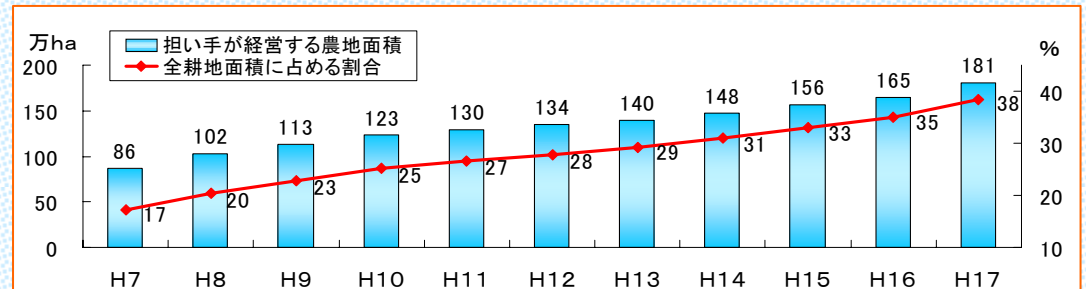
### 1戸当たり経営耕地面積の国際比較

	1戸当たり経営耕地面積	日本を1とした場合の比較
日本	1.8	1.0
フランス	45.3	25.2
イギリス	55.4	30.8
アメリカ	178.0	98.9

(単位: ha, 倍)

資料：農林水産省「農林業センサス」(2005年)、米国農業センサス(2002年)  
欧州委員会「The Agricultural situation in the European Union」(フランス2003年、イギリス2005年)

### 担い手が経営する農地面積の推移



資料：農林水産省経営局構造改善課調べ及び農林水産省「集落営農実態調査」

# 具体的な改革の方向

## 現状と課題

### 農地に関する情報

- 農地の所有者、耕作者、小作料、作付状況等の情報は、農業委員会、農協等の関係機関が個々に保有し利用
- 新規参入者にとって貸出農地等の情報入手が困難

### 耕作放棄地

- 耕作放棄地は年々増加し、平成17年には38.6万ha、農用地区域内には平成18年に15.3万ha存在

### 農地の転用

- 今後もある程度の転用需要は避けられない一方、新規の農地開発による面積増加は期待しにくい状況
- 学校等の公共施設や大規模集客施設等による農地のかい廃が進行

### 農地の利用集積

- 担い手への農地の集積は一定程度進んだものの、面的にまとまっておらず、コスト低減や更なる規模拡大に支障
- 相対によるこれまでの利用集積手法では面的集積を図ることは困難

### 農地の利用等をめぐる状況

- 高齢化の進行等により担い手がいない地域が存在
- 耕作放棄地の増加に歯止めがかからず
- 集落営農の法人化や、農業生産法人を始めとする担い手の体質強化による経営発展が必要

## 改革の方向

### 農地に関する情報を地図情報として一元化し、データベース化

- 農地の所有、利用状況等が載った農地情報図を関係機関共通のデータベースとして整備し、相互に活用
- 貸出農地情報、賃借料等新規参入等に必要な情報に全国からアクセスできる体制を整備

### 耕作放棄地の解消に向けた取組を展開

- 耕作放棄地について、現状把握、解消方策の策定、これに応じた対策の実施により、5年後を目途に解消

### 転用規制の強化等、優良農地を確保するための措置を充実

- 農用地区域からの除外を厳格化し、転用許可不要の病院・学校等の公共転用を許可の対象にする等、転用許可制度及び農振制度を強化し、優良農地を確保

### 農地の面的集積を促進

- 現場に働きかけ、委任・代理で農地を集めて農業者に面的にまとまった形で再配分する仕組みを全市町村で展開することにより、農地の面的集積を促進

### 所有から利用への転換を図り、農地の有効利用を促進

- 所有から利用への転換を図り、所有権と利用権の規制を切り離し
  - ① 所有権については厳しい規制を維持
  - ② 利用権については農地の有効利用の観点から規制を見直し
- これにより、集落営農の法人化、農業生産法人の経営発展、農業経営に意欲のある者等の参入による農地の有効利用を促進
- 長期間の賃貸借が可能になるよう措置、標準小作料制度等は廃止の方向で見直し

農地の有効利用を促進

足腰の強い農業を実現、農村地域を活性化

# 農地政策改革の工程表

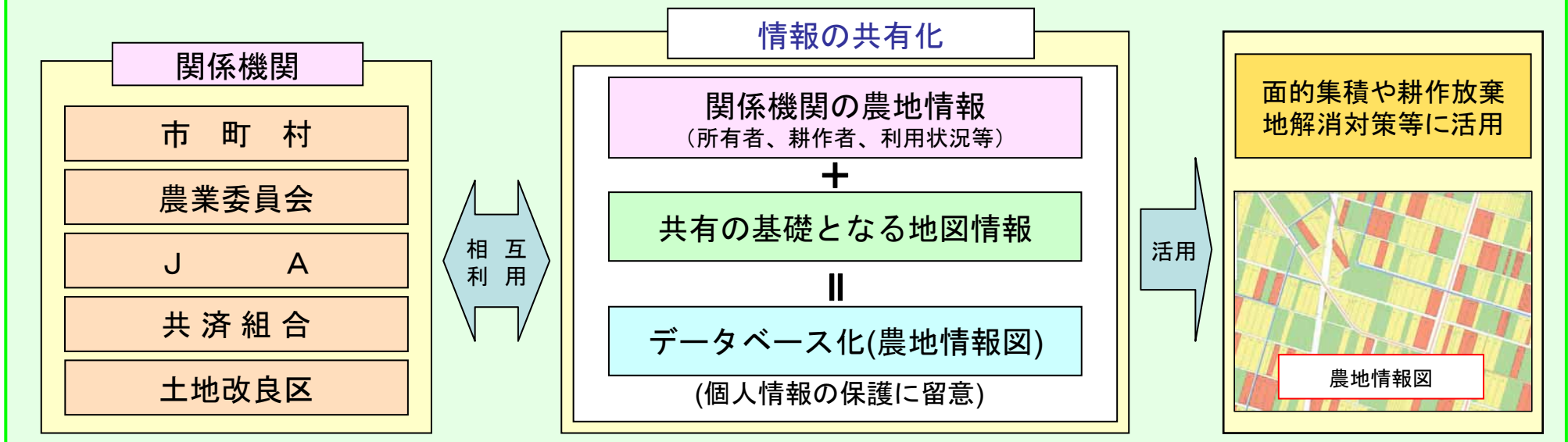
項目	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度～
○ 農地情報の共有化	農地情報図の基盤となる地図の整備	農地情報図の基盤となる地図の整備 ↑ 農地関連データの付加	農地情報図の基盤となる地図の整備 ↑ 農地関連データの付加	
		点検・検証	点検・検証	
○ 耕作放棄地対策の促進	耕作放棄地解消のガイドライン策定(国) 耕作放棄地の現状の把握(市町村) 耕作放棄地解消計画の策定(市町村)	国・都道府県の支援のもと計画に基づいた解消対策を実施(市町村)	現状の把握 → 点検・検証 → 解消計画の修正 国・都道府県の支援のもと計画に基づいた解消対策を実施(市町村)	5年後を目途として耕作放棄地を解消 現状の把握 → 点検・検証 → 解消計画の修正 国・都道府県の支援のもと計画に基づいた解消対策を実施(市町村)
○ 優良農地の確保、農地の面的集積の促進、農地の権利移動規制の見直し等		平成20年度中ないし遅くとも平成21年度中に新しい仕組みがスタートできるように法制度上の措置を講じる		
		農地の面的集積の仕組みをモデル的实施	点検・検証	

# 農地政策の展開方向 （参考資料）

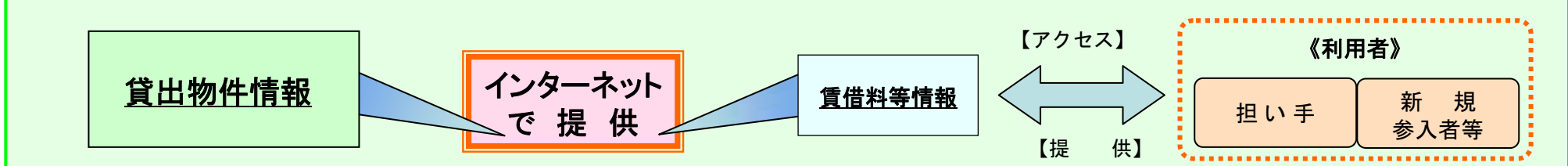
平成19年 11月 1日  
農林水産大臣 若林 正俊

# 農地に関する情報を一元化しデータベース化

- 農地情報を関係機関が共有化するため、情報の基礎となる地図情報の上に各機関が保有している必要な情報を乗せて一元化・データベース化（農地情報図の整備）
- それぞれの地域の実情に応じて、農地情報図を関係機関共有のデータベースとして位置付け、ここから必要な農地情報を関係機関に提供
- 情報の提供に当たっては、個人情報の保護に十分に留意

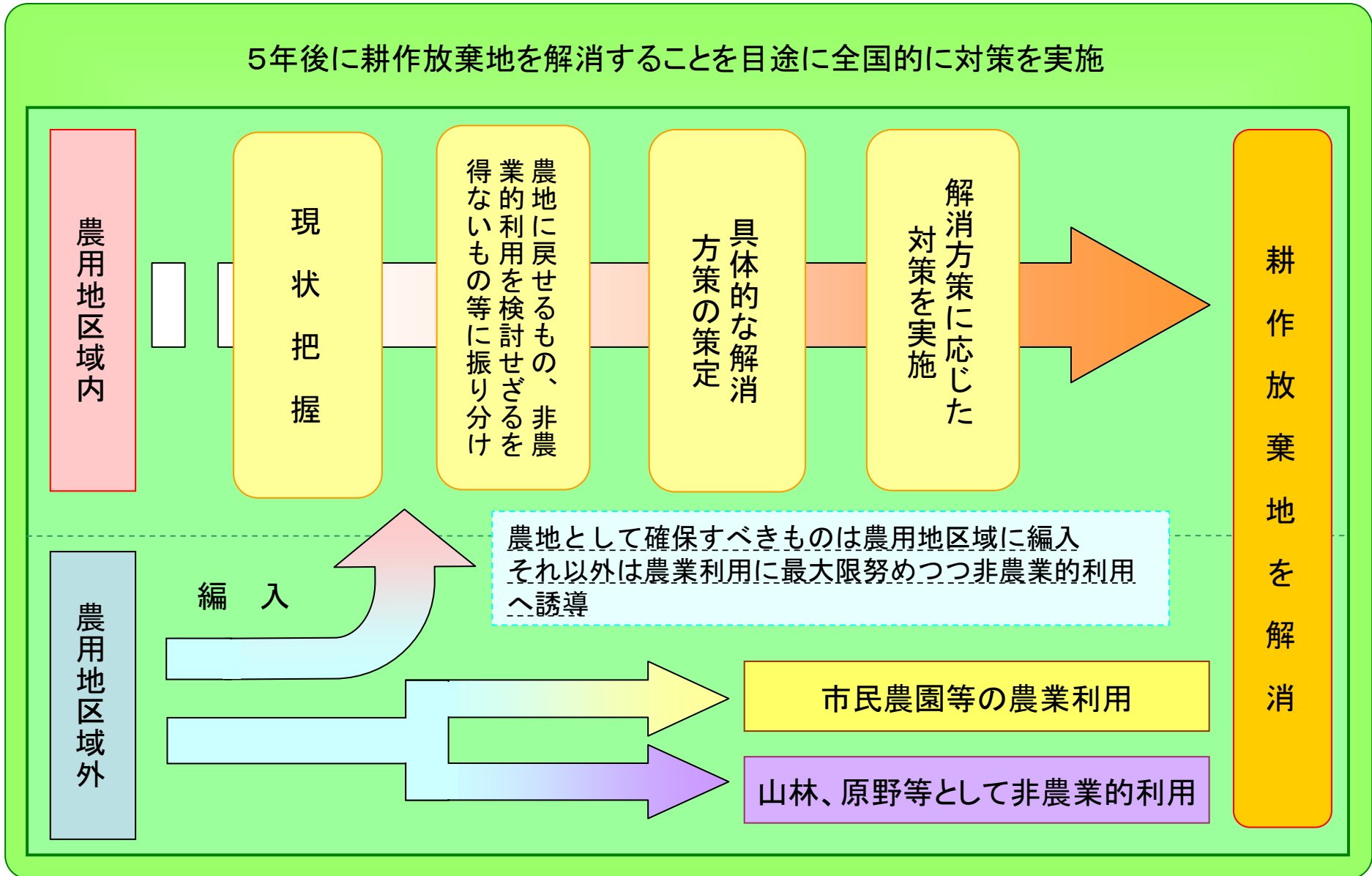


- 貸出物件情報や賃借料水準等の情報を全国的・広域的に提供し、新規参入者等がアクセスできる体制を整備



# 耕作放棄地の解消に向けた取組を展開

5年後に耕作放棄地を解消することを目途に全国的に対策を実施





転用許可制度により農地転用を農業上の利用に支障が少ない農地に誘導し、優良農地を確保

○ 優良農地を確保するため、農用地区域からの除外を厳格化

○ 現在、農地転用許可不要となっている病院や学校等の公共転用について、許可対象とするなど、秩序ある農地転用に誘導

○ 道路沿いの農地転用については、現場の実態等も踏まえつつ転用規制を厳格化

○ 農業振興地域指定に当たっての面積要件及び農用地区域への編入要件を見直し、農用地区域への編入を促進し、優良農地を確保

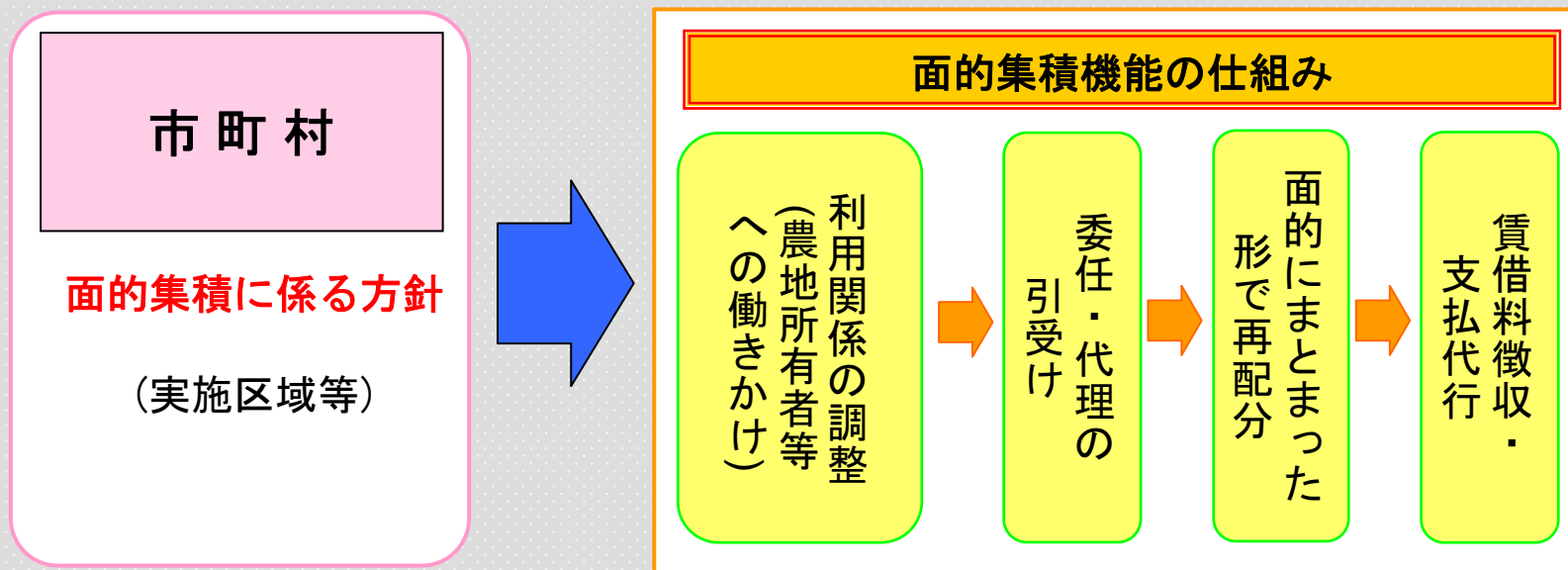
# 農地の面的集積を促進

農地を面としてまとまった形で再配分する仕組みを全市町村で展開し、面的集積を促進

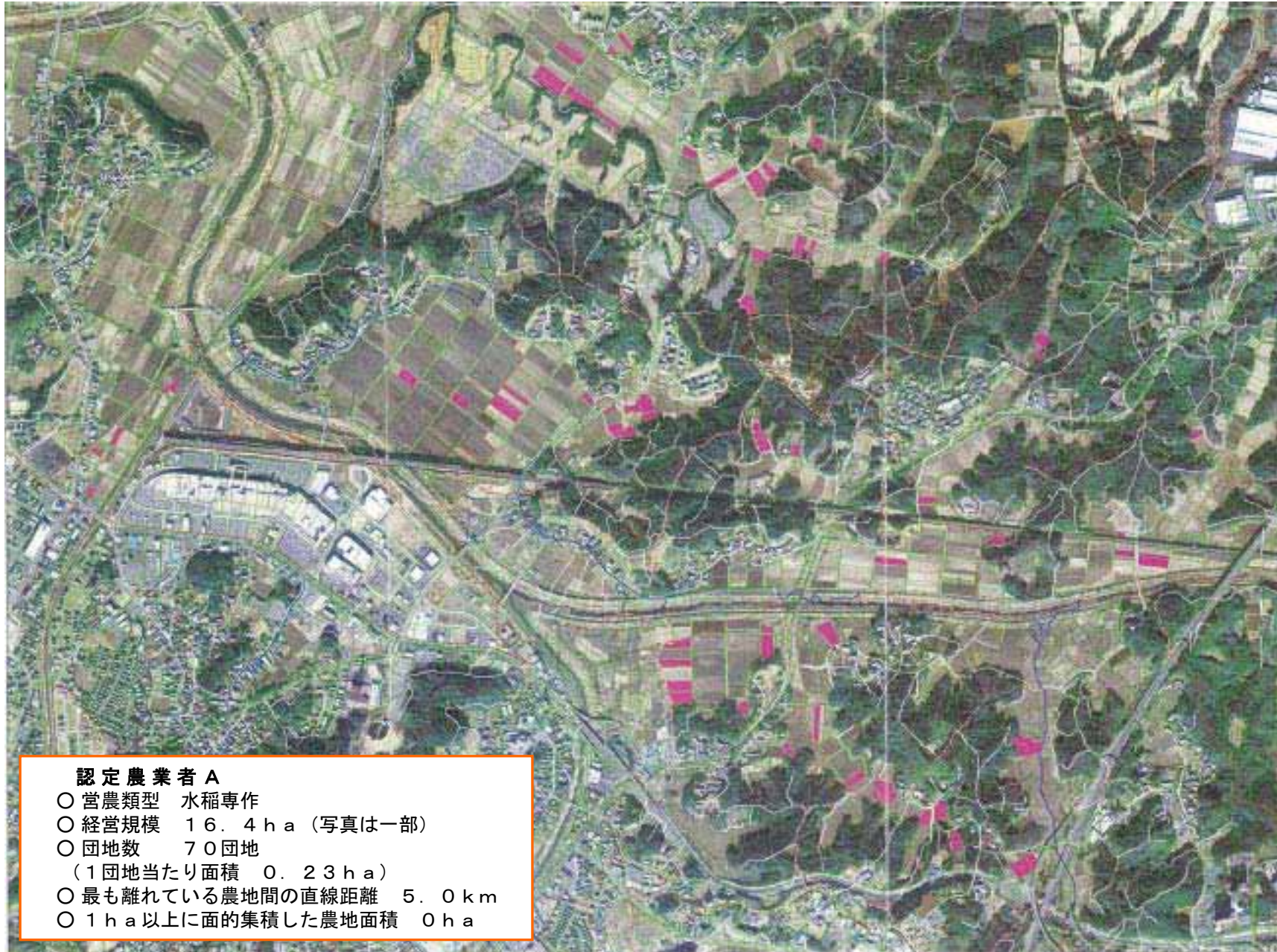
○ 現場に働きかけ、委任・代理による結び付け等により面的にまとまった形での利用を図る機能を、すべての市町村に位置付け

- ・実績を上げている市町村レベルの農地保有合理化法人は、同機能を担うとともに転貸事業は引き続き実施可能
- ・都道府県レベルの農地保有合理化法人は、売買事業等を中心に同機能を補完

○ 地域で面的集積に係る実践活動を行うまとめ役を配置



## 農地分散化の事例



0 300m 600m

「所有」から「利用」に転換を図り、農地の効率的利用を促進

- 所有権については厳しい規制を維持、貸借による権利については規制を見直し



- 集落営農の法人化、農業生産法人の経営発展、農業経営に意欲のある者、農地保全に取り組むNPO法人等の参入により農地の有効利用を促進

この場合、現場で農地利用についての問題を生じたり、農業経営の発展に支障が生じたりしないようにするため、公的関与の下、意欲ある農業者を優先しながら面的にまとまった形で利用集積を加速化する仕組み等を措置

- 長期間の賃貸借が可能になるよう措置するとともに標準小作料制度等を廃止の方向で見直し

## 日本の農業に夢と希望を

一意欲のある農業者が参入しやすい農地改革を目指して－

平成19年11月1日

伊藤 隆 敏

丹羽 宇一郎

御手洗 富士夫

八代 尚 宏

日本経済が今後とも国際化していく中で、我が国農業を再生し、夢と希望のある産業にするには、

- 農地改革を通じ、多様な経営形態に応じて農地を経営資源として長期・安定的に利用できるようにし、あわせて、農業への新規参入を一層促進することが必要である
- 消費者ニーズや国内外の市場情報等を経営の基本に据えることが求められている。その意味で、流通の果たす役割は大きい
- 米などの土地利用型農業は大規模化によるコスト削減によって、野菜や果樹は高付加価値化によって競争力を高めるなど、農作物や地域の特性に応じた農業再生に戦略的に取り組むことが必要である

### 1. 農地改革の必要性

- 日本の農家の7割を占める稲作は、野菜、果樹など他の農産物に比べて体質強化が遅れており、その向上が必要である。

【参考】－ 稲作農家に占める1ヘクタール未満の農家の割合…73%

- － 稲作農家の農業所得(年間)…0.5ヘクタール未満は7万円の赤字。0.5～1ヘクタールでは4万円の黒字。年金と農外所得への依存度が高く、総所得は平均約500万円(0.5ヘクタール未満)、平均貯蓄額は約2,900万円(同)と、勤労者世帯と同程度かそれを若干上回る程度

- － 稲作農家の就業人口に占める65歳以上の割合…66%

- － 稲作農家の農業労働時間(0.5ヘクタール未満)…家族全体で週10時間、一人当たり週5時間。(施設野菜では一人当たり週34時間、酪農では週39時間)

- これまでの米政策改革や、担い手への支援集中の継続・強化に加え、『基本方針2007』における施策を着実に実施し、農地利用の集約化、規模拡大に向けて、「所有から利用へ」の観点から抜本的な農地改革に取り組むことが重要である。

## 2. 農地の「所有から利用へ」に向けて

農林水産大臣が提示された農地改革案は、本年 5 月に我々が提案した内容を概ね踏まえたものと評価している。本改革が効果を発揮するために、農林水産大臣及び関係大臣には、さらに以下の点についてご検討頂きたい

### ① ユーザーが使いやすい農地情報ネットワークを構築する

- 面的集積システムを成功させるため、地権者等の信頼を得ながら、現場関係者だけにとらわれず民間の発想も生かした貸借のマッチングがなされる仕組みとする
- 農地情報は民間主導で提供され、すべての新規参入希望者に十分な情報提供が行われるようにする
- 情報ネットワークの利用状況と改善要望を定期的に公表する

### ② 多様な賃貸借を推進する

- 農地利用の厳格な事後チェックを前提に、多様な主体が原則として同一条件で農業経営に参画できるよう、農地の貸借権を見直す必要がある。遅くとも平成 21 年度中に、i)多様な法人の農業参入に向けた仕組みの見直し、ii)農業生産法人の要件緩和、を実現すべきである

### ③ 5年程度を目途に耕作放棄地ゼロを目指す

- 毎年進捗状況をフォローアップして公表し、施策をチェックする
- 耕作放棄の原因を、所有者の実情に即して検証し、明らかにする
- 現行の耕作放棄地対策(注)は活用されておらず、形骸化していると言わざるを得ない。実効性を高めるための策を講ずべきである

注：市町村長による勧告、都道府県知事の調停・裁定による利用権の設定、利用計画を届け出なかった場合の過料等の仕組みが設けられている

### ④「所有から利用へ」の観点から農地税制を見直す

- 相続税の納税猶予は農地を貸し付けた場合には打ち切られる現状を踏まえ、貸し付ける場合と自ら耕作する場合の税制上の取扱いを中立にすべきである

# 日本の農業に夢と希望を （参考資料）

平成19年11月1日

伊 藤 隆 敏  
丹 羽 宇 一 郎  
御 手 洗 富 士 夫  
八 代 尚 宏

# 類型別にみた農家の現状

単位：万円、時間

	稲作 <140万戸>		施設野菜 <15万戸>	酪農 <3万戸>
		うち0.5ha未満 <59万戸>		
農業所得	42	▲7	375	753
農外収入	273	287	94	84
年金等収入	183	217	111	60
総所得	499	497	581	905
貯蓄	2,556	2,888	2,194	2,281
負債	145	68	362	1417
家族農業年間労働時間 (延べ)	822	520	4,551	5,204
1人当たり農業労働時間 (週当たり)	8	5	34	39
65歳以上の農業労働 就業人口比率	66%	-	40%	30%

(参考)

単位：万円

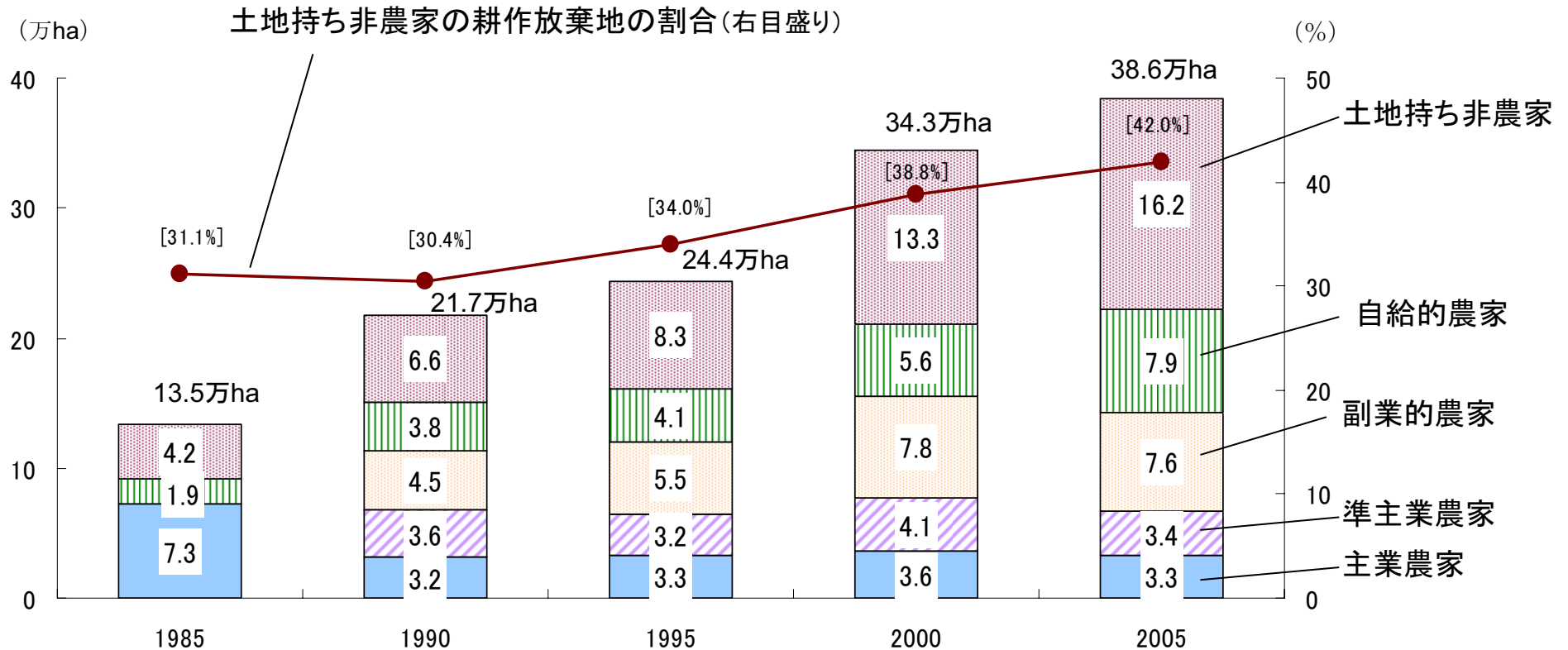
	経常収入	貯蓄	負債
勤労者世帯平均	615	1,278	620
うち世帯主が60歳以上の世帯	468	2,254	156

※稲作農家については、農業経営統計調査の水田作のデータを使用。  
 ※65歳以上の農業労働就業人口比率は、単一経営農家のデータを使用。

(出典) 農林水産省『農業経営統計調査報告(平成17年)』、『農林業センサス2005』、総務省『家計調査報告(平成17年)』



# 所有者別耕作放棄地の推移



**土地持ち非農家**：農家以外で耕地及び耕作放棄地を5 a以上所有している世帯。

**農家**：経営耕地面積が10 a以上の世帯又は経営耕地面積が10 a未満であっても、農産物販売金額が15万円以上あった世帯。

**主業農家**：農業所得が主（農家所得の50%以上が農業所得）で、65歳未満の農業従事60日以上の方がいる農家。

**準主業農家**：農外所得が主（農家所得の50%以上が農外所得）で、65歳未満の農業従事60日以上の方がいる農家。

**副業的農家**：65歳未満の農業従事60日以上の方がいない農家（主業農家、準主業農家以外の販売農家）。

**自給的農家**：経営耕地面積が30 a未満で、かつ、調査期日前1年間における農産物販売金額が50万円未満の農家。

※1985年は、主業農家、準主業農家、副業的農家の区別がなされていない。

(出典) 農林水産省『農林業センサス2005』

## 第5 規制改革会議

### ○規制改革会議について

規制改革会議（民間有識者 15 名から構成）は、規制改革・民間開放推進会議（平成 16 年 4 月～平成 19 年 1 月）終了以降も規制改革をより一層推進するため、平成 19 年 1 月、内閣府に設置されたものである。

規制改革会議の所掌事務は、次のとおりである。

- 1 経済に関する基本的かつ重要な政策に関する施策を推進する観点から、内閣総理大臣の諮問に応じ、経済社会の構造改革を進める上で必要な規制の在り方の改革（国及び地方公共団体の事務及び事業を民間に開放することによる規制の在り方の改革を含む。）に関する基本的事項を総合的に調査審議すること。
  - 2 内閣総理大臣の諮問に応じ、市場開放問題に係る苦情処理に関する関係行政機関の事務の調整に関する重要事項を調査審議すること。
  - 3 前 2 号に掲げる諮問に関連する事項に関し、内閣総理大臣に意見を述べること。
- 規制改革会議の設置期間は、平成 22 年 3 月 31 日までとされている。

（委員名簿は各答申末尾に添付）

○規制改革推進のための第1次答申－規制の集中改革プログラム－（平成19年5月30日 規制改革会議）（抜粋）

Ⅱ．各重点分野における規制改革

5 地域活性化

【問題意識】

農業分野については、当会議の前身である規制改革・民間開放推進会議において、意欲と能力ある農業経営者が創意工夫を発揮し、自由に競争できる環境を整備すること、農業の活性化や産業としての自立、競争力の向上を目指すため、イノベーションの創出や新たなビジネスモデルの出現を促すことの2つの視点から農業改革の必要性を訴えた。

具体的には、「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」（平成18年12月25日）において、次のとおり具体的施策を提言しているが、これについて引き続きフォローアップを行い、所管省庁に対して確実な実施を求めていく必要がある。

認定農業者制度の見直し

- ・ 農業経営の発展に資する業態に対する支援【平成19年度措置】
- ・ 認定農業者制度の運用改善【平成19年度措置】

農地の所有と利用の分離

- ・ 農地政策全般の再構築に係る検証・検討【平成19年度検討開始】
- ・ 農地の長期安定利用スキームの設定【平成19年度措置】等

農業委員会の在り方の見直し

- ・ 権限行使における判断の統一化【平成19年度措置】
- ・ 委員構成の見直し【平成19年度措置】

農協経営の透明化・健全化

- ・ 農協の不正取引方法等への対応強化【平成19年度措置】
- ・ 農協経営の透明化に向けたディスクロージャーの改善【平成19年度措置】
- ・ 中央会監査の在り方についての検討【平成19年度検討開始】等

農業分野における銀行等の民間金融機関の参入促進

- ・ 多角的農業経営者等への中小企業信用保険の在り方に関する検討【平成19年検討、平成20年度結論】
- ・ 農業信用保証保険制度の対象融資機関の拡大【平成19年度検討・結論、引き続き措置】等

#### 農業共済制度の見直し

- ・ 栽培管理能力等に応じた掛金の設定【平成19年度措置】
- ・ 選択の自由度の向上【平成19年度措置】等

#### 農薬の登録、肥料の銘柄登録、品種の登録、原原種生産の見直し

- ・ 農薬の登録に要する期間の短縮、農薬の適用病害虫の適用拡大【平成18年度検討開始、平成19年度措置】
- ・ 普通肥料のうち可能なものは更新期間を6年に延長【平成19年度措置】
- ・ 品種登録業務の民間開放の推進【平成19年度措置】等

#### 創業・事業拡大等への支援

- ・ 創業支援融資制度の充実【平成19年度措置】
- ・ 中小企業政策との連携【平成19年度措置】等

当会議においては、こうした改革の視点を継承し、法制度の見直しはもとより、制度の運用の実態を踏まえ、農業改革全般についての審議を深め、実効性のある提言を行い、着実な改革の前進を図っていくことが重要である。

このような認識の下、本年度前半においては、農業経営者自らが行う消費者ニーズやマーケットニーズに対応した商品開発や付加価値の向上を促進すべく、米の育種開発や成分・品種表示についての検討を行うとともに、農業経営者の経営基盤である農地の基盤整備や農業金融の円滑化などについての検討を行った。

今後は、農業政策全般に関する競争環境の整備、農地政策の再構築、農協改革など農業改革の根幹について検討を行うとともに、農業経営・農業生産本位のサポートの充実や、異業種からの農業参入や民間企業の品種開発への参入などの促進策を検討し、農業がより活性化し、より競争力のある開かれた産業へと変革するための規制改革を強力かつスピーディに進めていくことが重要と考える。

併せて、林業及び漁業についても構造改革の推進や参入規制の緩和などについて検討をすることが必要と考える。

また、地域産業振興分野については、地域の現場の具体的な要望に基づき、地方の産業・観光振興等に向けた阻害要因の見直しについての検討を行った。産業・観光振興等の地域活性化のためには、制度的障害があれば取り除き、必要不可欠な支援を早期かつ効果的に実施することが重要であり、国としてもそれを支援していく方針を打ち出している。今後、当会議においても産業・観光振興分野を重点分野と位置付け、引き続き地域の現場の具体的な要望・ニーズの把握を積極的に行い、地域の実情に応じた創意工夫が十分発揮できる基盤整備に向けて取組を強化していく

方針である。

さらに、国と地方分野については、「真の地方分権型社会」の実現に向けて、「三位一体の改革」を始めとする様々な取組が多方面において行われてきているが、当会議においても、「国から地方へ」という構造改革の基本方針の下、地方公共団体などからの具体的なニーズに基づき検討を行った。これらの国と地方の規制について、従来より、地方公共団体独自の規制の見直しなど合理化を求める要望が多数寄せられており、引き続き検討を深めていくことが必要と考える。

#### (1) 農林水産業分野

生鮮食品の栄養成分の表示について【略】

米の品種等の表示について【略】

奨励品種制度など品種開発に関する諸制度について【略】

品種登録について【略】

生産調整カウントとなる加工用米の取扱いについて【略】

地域水田農業推進協議会における透明性の確保について【略】

区画整理、基盤整備事業の見直しについて【略】

農業金融の円滑化について【略】

農協経営の健全化・透明化について【略】

#### (2) 地域産業振興、国と地方分野

地域産業振興の促進について【略】

企業立地の促進について

##### 【具体的施策】

ア 工場立地の規制等について【略】

イ 農地法等に基づく処理の迅速化【平成19年度中に措置】

アジア諸国も含めたグローバルな企業誘致競争が続くなか、地方公共団体は企業ニーズに柔軟に対応した工場立地施策が求められている。

平地において広大な工業用地を確保するためには農地の転用を伴うこともあり、その場合、農地転用の許可を要することとなる。企業立地に係る農地転用についても、農業生産への影響という観点からの検討が必要であるが、一方で、農村地域の活性化の観点からは迅速な企業立地の促進というニーズにも適切に対応することが必要である。

したがって、優良農地の確保に配慮しつつ、今般成立した「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律」に基づく

工業用地のための農林水産大臣許可事案の農地転用については、基本計画への同意後改めて事前審査を課さないことにより、審査期間を短縮する等、農地法等に基づく処理の迅速化に取り組むべきである。

### 規制改革会議委員名簿

議長	草刈隆郎	日本郵船株式会社代表取締役会長
議長代理	八田達夫	政策研究大学院大学学長
委員	有富慶二	ヤマトホールディングス(株)取締役会長
	安念潤司	成蹊大学法科大学院教授
	翁百合	株式会社日本総合研究所理事
	小田原 榮	東京都八王子市教育委員長
	川上康男	株式会社長府製作所取締役社長
	木場弘子	キャスター・千葉大学特命教授
	白石真澄	関西大学政策創造学部教授
	中条 潮	慶応義塾大学商学部教授
	福井秀夫	政策研究大学院大学教授
	本田桂子	マッキンゼー・アンド・カンパニー・インク・ジャパン プリンシパル
	松井道夫	松井証券株式会社代表取締役社長
	松本 洋	アドベントインターナショナル 日本代表兼マネジングパートナー
	米田雅子	慶應義塾大学理工学部教授 NPO法人建築技術支援協会常務理事

### 規制改革会議専門委員名簿（抜粋）

#### 地域活性化ワーキンググループ

〔農林水産業、地域産業振興タスクフォース〕

大泉一貫	宮城大学大学院事業構想学研究科研究科長 宮城大学事業構想学部教授
昆吉則	株式会社農業技術通信社代表取締役・「農業経営者」編集長
本間正義	東京大学大学院農学生命科学研究科教授
盛田清秀	日本大学生物資源科学部教授

○規制改革推進のための第2次答申－規制の集中改革プログラム－（平成19年12月25日 規制改革会議）（抜粋）

## Ⅱ. 各重点分野における規制改革

### 2 地方の活力・地域生活の向上

#### （1）農林水産業分野

##### ① 農業分野

###### 【問題意識】

我が国の農業は、農地の減少や耕作放棄地の増加、農業従事者の高齢化が進行しており、農業構造の脆弱化が進むとともに、食料自給率は主要国の中で最低水準となっている。

農地について見ると、耕地面積は昭和36年の609万haをピークに減少し続け、平成18年には467万haまで減少する一方、平成7年には24万haであった耕作放棄地は平成17年には39万haにまで増加しており、農業生産基盤の弱体化が顕著である。

また、農家戸数は昭和25年の618万戸をピークに減少し続け、平成17年には285万戸まで減少している。農業就業人口も昭和35年の1,454万人をピークに減少し続け、平成19年は312万人まで減少しており、そのうち約6割が65才以上の高齢者となっており、担い手、後継者の問題も極めて深刻な状態となっている。

その結果、農業総産出額は昭和59年の11.72兆円をピークに減少傾向になり、平成17年は8.49兆円まで減少するとともに、食料自給率（供給熱量ベース）は昭和40年度の73%から平成18年度には39%まで低下している。

世界の食料需給が中長期的にはひっ迫する可能性が指摘されているにもかかわらず、日本の食料自給率は主要先進国と比べても最低の水準となっており、食料安全保障の確保が求められる中、国民生活に不可欠な食料を安定的に供給する重要な役割を担う国内農業の弱体化が懸念される状況となっている。

このような危機的な状況の中で、我が国農業の構造改革を加速化させることを目的に、農業の担い手を明確化したうえで、その経営の安定を図る品目横断的経営安定対策を導入するとともに、米の消費量の減少等の環境変化に対応し、消費者重視・市場重視の考え方に立った需要に即応した米作りを推進する米政策改革が実施された。また、農業の担い手を育成・確保し、その経営の安定を図る観点から、農地の利用集積、特に面的集積、優良農地の確保、耕作放棄地の発生防止等の課題に対処するため、農地政策の再構築に向けた検討が行われている。

一方、従来、生産活動が中心であった農業から脱却し、生産活動に止まらず、管理、



マーケティング、営業、販売といった他の産業と同様の活動まで行い、農業を経営と捉えて市場開拓に取り組んでいる農業経営者が増加している。そのような経営者は消費者やマーケットのニーズに対応した新商品を開発するなど付加価値を提供する経営展開を図っており、他の者との差別化を図り、競争に打ち勝とうと努力している。こうした努力が消費者やマーケットからの支持を受け、自立した経営を可能としているのである。

今後の農業改革においては、経営基盤となる農地改革も必要であるが、自ら経営改革に取り組む農業経営者の育成や農業経営者が自由に競争できる環境の整備も重要である。農業分野において、イノベーションの創造や新たなビジネスモデルの出現が必要なことは言うまでもない。従来にとらわれない発想やビジネスモデルが、商品・サービス開発、物流、金融などの市場に携わる民間企業の農業への興味を引き出すこととなり、ひいては、新たな市場やサプライチェーンなどをもたらし、農業をビジネスとして成立・成長させることとなる。これらの実現に向けたスピードを加速させることが必要であり、それに取り組む農業経営の努力が無駄になるようなことはあってはならない。

自立した農業経営を目指す経営者、経営改革に取り組む経営者の声に耳を傾け、それらの経営を阻害する要因を取り除いていくことこそが、我が国の農業を活性化し、国際競争力を強化させるために必要な農業改革であると考えらる。

## ア 農地政策の見直しについて

### 【問題意識】

農地政策の改革は、農地を農地として利用する限りは経営主体を問わず、農地は農業資源として有効に利用されなければならないという理念の下、農地を効率的に利用する者に農地を委ね、農業を活性化することである。しかしながら、農地の流動化や規模拡大について賃貸によるものが主流となっている中で、現行政策が必ずしも十分機能しているとは言いがたい。農業経営の効率化に向けた農地の更なる規模拡大や面的集積の加速化、新規参入等による農業経営者間の競争を通じた効率的な農業経営の実現に向けては、利用本位の農地政策として政策全般について抜本的な見直しを行う時期に来ている。

農地政策の見直しについては、「規制改革推進のための3か年計画」（平成19年6月22日閣議決定）において、「農地の流動化及び規模拡大について賃貸借によるものが主流であるという実態を踏まえ、利用集積を加速化するために、所有と利用を分離し、経営的利用を更に促進し、利用本位の農地政策としていくため、農地政策全般の

再構築に向けて検証・検討を行う。【平成19年度検討開始】」こととされた。

これを受け、農林水産省では、本年11月6日に農地政策の展開方向を公表し、農地情報のデータベース化、耕作放棄地の解消、農地の面的集積の促進、所有から利用への転換による農地の有効利用の促進、標準小作料の廃止などの農地政策の展開方向が示されたところである。

そこにおいては、農地の面的集積について、権利移動を地権者や担い手といった当事者の意思に任せているだけでは限界があるという認識に立ち、一定の政策関与の下、面的集積を加速させるという具体的な改革も工程表とともに示されているが、その一方で、新規参入の促進や競争環境の整備に関する改革は示されておらず、改革案としては不十分である。

本来、農地情報がオープンに公表され、自由に賃借料金を提示できる環境にあるならば、経営の効率化に向けた規模拡大や面的集積、新規参入に係る農地の確保は、経営者の努力によって行うべきものであり、その努力の結果、農地の流動化を促進し、面的集積が実現されるとともに、新規参入が活性化することが理想である。確かに、農地については、未だ資産保有意識が強い所有者が多く、面的集積が簡単には実現できないというのも事実であるが、他方で、政策的支援を得ずとも、規模拡大や面的集積、新規参入を成し遂げた農業経営者、また、それを目指す農業経営者がいることを忘れてはならない。

農業経営の効率化に向けた面的集積は重要であり、そのための政策的支援も必要であろう。しかし、一律的に面的集積に対する政策的支援を行うことによって、自らの努力により規模拡大や面的集積を行う農業経営者、新規に参入しようとする者の農地の利用に向けた活動が決して阻害されることがあってはならない。

今後の改革においては、自ら努力する経営者について、その経営を後押しするものであることが最も重要であると考えられる。

## 【具体的施策】

### (ア) 明確な理念に基づいた農地政策の確立【平成20年度ないし21年度措置】

現在の農業経営においては、農地を購入するという農業経営者のインセンティブは乏しく、所有ではなく利用による規模拡大がスタンダード化しているというのが実態であり、公表された農地政策の展開方向において、所有から利用への転換による農地の有効利用の促進が打ち出されたことも、このような実態を踏まえたものであると考えられる。

したがって、農地は農業資源として有効に利用されなければならないという

理念に基づき、農地関連法制の整理を行った上で、新たな農地政策を確立すべきである。

(イ) 新規参入者等に必要な貸出農地情報等の提供【平成20年度ないし21年度措置】

農地政策改革においては、農地に関する情報を地図情報として一元化し、関係機関共通のデータベースとして整備し、相互に活用できるようにするとともに、新規参入等に必要な貸出農地、賃借料等の情報について、全国どこからでもアクセスできる体制を整備する方向が示されている。

新規参入等に必要な貸出農地情報等の提供については、実勢を反映した賃借価格、利用権設定条件、土地改良の有無など規模拡大や面的集積に資する情報が得られるようにするとともに、農業を経営する者、今後農業経営を目指す者等、誰でもアクセスなどが可能となるようにするべきである。

(ウ) 面的集積の促進に向けた実効性の確保【平成20年度ないし21年度措置】

a 利用・集積ルールの整備

農地を面的にまとまった形で利用集積するためには、利用を主とした農地の権利移動が行いやすい環境を整備し、その上で集積を促す一定の政策関与は必要であると考えられる。面的集積を行う仕組みについては、農業経営者の経営効率化の支援に資するものとなるようにするとともに、特定の者による恣意的な判断の排除や決定過程の透明性が確保されるよう一定の利用・集積ルールを整備すべきである。

b 面的集積のモデル的实施

農地政策改革の工程表においては、平成20年に農地の面的集積の仕組みをモデル的に実施することとされている。

委任・代理で面的集積をする仕組みにおいて、その役割を担う者は、農地の所有者等への働きかけ等を担うという性格上、地域から信頼される者である必要がある一方、面的集積においては交渉力や行動力も必要である。

したがって、モデル的に面的集積を実施する際には、委任・代理で面的集積を行う行動力等の実績の検証を踏まえた上で、本格的な面的集積の仕組みを構築・導入すべきである。

(エ) 農地賃貸借に係る改善

農地の賃貸借については、農地法第20条の規定により、原則として、その解約については都道府県知事の許可が必要となっており、この許可は賃借人が信義に反した行為をした場合等、正当な事由がある場合を除き、認められないこととなっている。

しかしながら、地域のしがらみや所有者の環境変化により、賃借時に定めた期間の到達前に、所有者から農地の返還を求められることがある。このような場合、農地の借り手となる農業経営者は、所有者に異議を唱えることにより、他での賃貸に影響が出ることを恐れ、やむを得ず合意解約としているケースも見受けられる。

a 賃貸借期間に係る原則の徹底【平成19年度措置】

借り手となる農業経営者の経営安定に向け、農地の賃貸借の解約については、原則認められないこと、また、賃借権の内容については、特約を含め設定時に明文化することを周知するべきである。

b 賃貸借期間の長期化【平成20年度ないし21年度措置】

賃貸借については、民法（明治29年法律第89号）により、存続期間が20年を超えることができないとされている。

しかしながら、農業経営の多様化により、生産基盤ではなく経営基盤として農地を捉える農業経営者が増加し、農地利用やその賃借期間も多様化している。

したがって、多様化する農業経営の安定を支援すべく、20年を超える長期間の賃貸借が可能となるよう必要な措置を講ずるべきである。

(オ) 優良農地の確保、耕作放棄地の解消

現在、農林水産省においては、市町村に対して耕作放棄地の実態調査と解消計画の策定に取り組むよう要請している。また、農地政策改革においては、優良農地の確保、耕作放棄地の解消に向け、農振農用区域への編入要件等を見直し、農振農用区域外の耕作放棄地については、その実態を把握した上で農振農用区域へ編入させ、農振農用区域外に留まる耕作放棄地についても、営農再開等農業利用に努める一方、長期遊休化し農業利用が困難な場合は、植林等非農業利用へ促すことにより、5年後を目途に耕作放棄地の解消を目指すことが示されている。

これについては、この仕組みを農業経営者の経営を支援し、新規参入を促進するために、実効性のあるものとする必要がある。

他方、耕作放棄地については、農業経営基盤強化促進法に基づき、市町村等により、耕作放棄地の解消に係る指導・勧告等の法的規制がなされることとなっているが、その発動が低調となっている。

優良農地の確保や耕作放棄地の解消は重要な課題であり、実効性のあるものとする必要がある。

a 耕作放棄地の解消に向けた法的規制の発動基準の明確化及び該当耕作放棄地への発動【平成19年度措置】

耕作放棄地は、現在、38.6万haにまで拡大している。この解消に向けて、農林水産省は、市町村に対して耕作放棄地の実態調査と解消計画の策定に取り組むよう要請しているところである。

しかしながら、耕作放棄地については、これまでも実態調査を行い、解消に向けた取組が求められているものの、その増加に歯止めがかかっておらず、また、農業経営基盤強化促進法に基づく耕作放棄地の解消に係る市町村長の勧告等の法的規制の発動も低調である。

したがって、農業経営基盤強化促進法に基づく耕作放棄地の解消に係る市町村長の勧告等の法的規制について、法律に基づく発動基準をガイドライン等で具体的に示して、周知すべきである。

併せて、解消計画に基づく対策と法的規制の発動が連携して行われるよう必要な措置を講じるべきである。

b 農振農用地区域外における耕作放棄地解消の迅速化【平成20年中措置】

農地政策改革においては、農振農用地区域への編入要件等を見直し、農振農用地区域外の耕作放棄地については、その実態を把握した上で農振農用地区域へ編入させ、農振農用地区域外に留まる耕作放棄地についても、営農再開等農業利用に努める一方、長期遊休化し農業利用が困難な場合は、植林等非農業利用へ促すことにより、5年後を目途に耕作放棄地の解消を目指すことが示されている。

優良農地の確保を図るためには、農振農用地区域への編入を促進し、関係機関の指導による営農再開等の解消方策を着実に推進するとともに、それでも農振農用地区域外に留まる耕作放棄地については、農業利用に最大限努める一方で、長期遊休化し農業利用が困難と判断された耕作放棄地については、植林等非農業利用へ促すべきである。

(カ) 農業生産法人の出資に係る特例措置の周知徹底等【平成20年中措置】

農業生産法人については、構成員要件を課して、出資を規制しているが、規模拡大や販売に要する資金需要等に対応すべく資本増強の必要があるケースもあると考えられる。

農業生産法人は、関連事業者等から総議決権の1/4まで出資を受けることが可能であり、また、認定農業者となれば総議決権の1/2未満まで出資を受けることが可能であるが、現状をみると、必ずしもこれらを十分に活用しているとは言

い難く、これらの活用について周知徹底を図るべきである。

また、可能なものについては、農業生産法人の農業経営の発展に資するような運用改善の検討をすべきである。

(キ) 農地政策改革における論点整理及びその公表【平成20年度ないし21年度措置】

農地政策改革は、現在改革の方向性が示された段階にあり、具体的な改革の内容や新たな制度の内容については、今後検討し結論を得て進めていく状況にある。

次に掲げる論点について、検討の方向性が明らかになった段階で公表すべきである。

- a 委任・代理で農地を集めて農業者に面的にまとまった形で再配分する仕組みの対象とする地域について
- b 委任・代理で面的集積を行う仕組みにおいてその役割を担う者と、従来から利用調整の役割を担っていた者の役割分担について
- c 農地の流動化の促進に向け、農地の貸し手の安心感を向上させる観点等から整備すべき機能について
- d 新たな農地制度に即した農地税制の見直しについて

イ 農業委員会について

【問題意識】

農業委員会は農地に係る私的法律関係に公的に介入し、権利移動の調整等の業務を行っており、その公的介入の正当性を内容・手続両面にわたり担保する必要があるため、合議により公平・中立に取り組む必要がある。

しかしながら、農業委員会については、学識経験者や認定農業者が増やすべく委員構成を見直し、会議の公開や議事録の作成・縦覧を義務付けるなど、中立性・公平性・透明性の確保に向けた取組がなされているものの、未だ審議の厳格化や透明性を求める指摘が多くあるのも事実である。

【具体的施策】

(ア) 農業委員会の改革【平成20年中検討開始】

農業委員会の権能は、農地転用許可申請についての都道府県知事に対する意見書の添付、利用権設定等促進事業の推進のための農用地の利用関係の調整等、要活用農地の所有者に対する指導及び市町村長への通知要請などがある。

しかしながら、例えば、耕作放棄地について、現在38.6万haまで拡大する中で、その解消に係る指導が低調であるなど、十分にその機能が発揮されている

とは言い難い面もある。

したがって、農業委員会が果たすべき役割について、十分機能するような改革を検討すべきである。

(イ) 農業経営の多角化に向けた転用基準の周知徹底【平成19年度措置】

現在、農家レストランや販売施設などへの転用ニーズが増している。このようなニーズは、農地を生産基盤ではなく経営基盤として捉えて、農業経営の多様化を目指す経営者であるからこそ生じてくるものである。

これらについては、農家レストランなどの都市と農村の交流を図るための施設への農地転用は、原則転用が認められない優良農地であっても、例外的に許可が受けられることとなっている。農業者が自ら生産した農畜産物の加工施設や販売施設を自己所有農地（2a未満）に設置する場合は、農地転用許可が不要となっている。

また、及びの農地が農用地区域内にある場合には、の場合には農用地区域からの除外、の場合には農用地区域の用途を農地から農業用施設用地に変更する必要があり、これらの変更にあたっては、農業上の効率的かつ総合的な利用に支障を及ぼすことがないこと等の要件を満たす必要がある。

しかしながら、農業経営の多様化に向けた転用について、農地転用許可制度上配慮がなされているものの、これが農業現場において浸透していないのが実態である。農業経営者及び農業委員において、このような転用が可能であるとの認識が乏しく、必ずしも周知されているとは言えない状況にある。さらに、例え、農業経営者において転用が可能であると認識していても、農業委員会において、農業上の効率的かつ総合的な利用に支障を及ぼすことがないか否かの判断が困難であるとの理由によって転用ができないとの指摘もある。

したがって、農業経営の多様化に向けた農地転用許可制度について、改めて周知徹底するべきである。

- ウ 農業経営の再生について（略）
- エ 自立した農業経営者の育成について（略）
- オ 認定農業者制度及び品目横断的経営安定対策の適切な運用等について（略）
- カ 需給調整システムの改善について（略）
- キ 普及事業の見直しについて（略）
- ク 農協経営の透明化、健全化について（略）
- ケ 農業共済制度の見直し、農業共済組合経営の透明化、健全化について（略）

- コ 国際競争力のある品種開発の促進について（略）
- サ 野菜、砂糖、でん粉等の価格調整について（略）



### 規制改革会議委員名簿

議長	草刈隆郎	日本郵船株式会社代表取締役会長
議長代理	八田達夫	政策研究大学院大学学長
委員	有富慶二	ヤマトホールディングス株式会社取締役会長
	安念潤司	中央大学法科大学院教授
	翁百合	株式会社日本総合研究所理事
	小田原 榮	東京都八王子市教育委員長
	川上康男	株式会社長府製作所代表取締役社長
	木場弘子	キャスター・千葉大学特命教授
	白石真澄	関西大学政策創造学部教授
	中条 潮	慶応義塾大学商学部教授
	福井秀夫	政策研究大学院大学教授
	本田桂子	マッキンゼー・アンド・カンパニー・インク・ジャパン ディレクター
	松井道夫	松井証券株式会社代表取締役社長
	松本 洋	アドベントインターナショナル日本代表兼マネジングパートナー
	米田雅子	慶應義塾大学理工学部教授
		NPO法人建築技術支援協会常務理事

### 規制改革会議専門委員名簿（抜粋）

地方の活力・地域生活の向上

〔農林水産業タスクフォース〕

大泉一貫	宮城大学大学院事業構想学研究科研究科長 宮城大学事業構想学部教授
小松正之	水産アナリスト
昆吉則	株式会社農業技術通信社代表取締役・「農業経営者」編集長
本間正義	東京大学大学院農学生命科学研究科教授
盛田清秀	日本大学生物資源科学部教授

## 第6 農地政策に係る各種政策提言・要望

○基本農政確立対策に関するJAグループの要請(平成19年6月)(抜粋)

### 基本農政確立対策に関するJAグループの要請(抜粋)

平成19年6月  
全国農業協同組合中央会

平成19年度から品目横断的経営安定対策、米政策改革推進対策、農地・水・環境保全向上対策の農政改革3対策が本格的に始動し、また畜産・酪農、野菜・果樹、さとうきび・かんしょ等の新たな品目別対策が実施された。

これらの対策が、性合を支える担い手づくりや経営所得の安定、さらに産地・地域の農業振興につながるものとなるかどうかは、現場実態に即した対策の検証と推進施策の充実強化、さらにはJAグループの自らの取り組みにかかっている。

他方、世界的な穀物価格の高騰や食料供給の不安の増大、地球温暖化問題、さらには、WTO交渉やEPA/FTA交渉のもとで、わが国農業は、さらなる国際化・自由化が迫られている。

我々JAグループは、こうした状況を踏まえ、当面する農政改革に対する取り組み推進と国際交渉への対応が、将来のわが国農業・農地・農村を左右する重要な時期として、平成20年度農業関係予算・税制改正対策等、農政改革の推進対策を徹底していくための必要な施策の充実・強化を、下記のとおり強く求めるものである。

### 記

#### 1. 農地政策改革

##### (1) 農地の面的利用集積に向けた農用地利用改善事業の機能強化

地域の担い手の経営所得の確保・安定をはかるには、集落営農づくりとあわせて、農地の面的利用集積をはかることが必要であり、地域の話し合い・合意経営活動をすすめる農用地利用改善事業の機能と支援対策を強化すること。

##### (2) JA農地保有合理化機能の活用による新たな農地の面的集積手法の創設

農地の面的集積を加速化するため、JA等が農地を担い手に転貸する農地保有合理化事業の機能に加え、地域の出し手から委任を受けて、担い手へ一括して面的に再配分する機能が可能となる仕組みを創設すること。

このため、農地保有合理化事業の役割発揮とあわせ、全国の市町村域でJA等による新たな面的集積機能を発揮する仕組みとそのための予算措置を強化するとともに

に、農地情報一元化や関係機関の連携等の環境整備対策を講ずること。

(3) 「農地を農地として利用する」仕組みの充実・強化

「農地を農地として利用する」ため、制度の根幹である農地の権利移動規制や転用規制等は引き続き必要であり、これらの実効を確保するため、地域からの意向と合意のもとに農地の利用方向を描く「農地利用・農村整備計画」の策定・実践を制度的に位置付けること。

「農地を農地として利用する」担保ができない株式譲渡制限のない一般の株式会社の農地所有による農業参入は認めないこと。

耕作放棄地の解消・防止対策や不在地主対策の強化など、農地の利用を担保する仕組みや対策を強化すること。

(4) 農地政策の見直しのもとでの税制上の措置の検討

農地政策の改革をふまえ、担い手への面的集積を加速するためにも、税制上、農振地域等における農地の出し手の納税猶予の適用を継続できる仕組みなど、新たなメリット措置を講ずること。

品目横断対策の担い手に限らず、地域農業の担い手の育成と経営確立をはかるための担い手税制メリット措置を検討すること。

2.(以下、略)

○農地政策の見直しに関する要請決議(平成19年11月28日 平成19年度全国農業委員会会長代表者集会)

### 農地政策の見直しに関する要請決議

農林水産省は11月6日に、「農地政策の展開方向について - 農地に関する改革案と工程表 - 」を公表した。現時点での今後の農地政策の見直しの方向を示したもので、法制度上の具体的な制度設計は今後引き続き検討することとされたが、改革案の中には、農地の貸借に関する権利移動規制の大幅な緩和など、農地制度の全体の体系に大きな影響を及ぼすものが含まれている。

農業・農村現場からは、「企業参入のための規制緩和としか受け取れない」、「不耕作目的の農地の権利移動を排除できないのではないか」、「農地の貸し借りをめぐり、担い手と企業が競合する」との不安と懸念の声が広がっている。

農地制度は、農地の確保と効率的利用を担保するとともに、農業・農村のあり方とも深く関わる重要な制度である。

このため、今後の検討にあたっては、将来のわが国の農業・農村の方向や法制度上の整合性の確保を踏まえ、下記の事項に留意し、農業・農村現場の実態に即した現実的かつ慎重な検討を行うよう要請する。

### 記

#### 1. 農地に関する基本的理念の明確化

農地は、限りある経営・生産資源【農業に必要な資源】として有効に利用するとともに、地域の人々により維持・管理されている貴重な地域資源として、また、農業の多面的機能の発揮の基盤となる社会共通資本として大切に保全管理するとの理念を改めて明確化すること。併せて、その具現化のための農地の所有者・利用者の責務、国及び地方公共団体の責務、国民の責務、についても明確化し浸透を図ること。

#### 2. 育成すべき農業の担い手像と農地政策の整合性の確保

農地の権利(所有権、利用権等)を取得し耕作を行う者について、食料・農業・農村基本法に基づく担い手政策との整合性を図り、専ら農業経営を営む認定農業者等の地域に根ざした「担い手」を中心とすることを農地政策の方向

として明確にすること。

具体的には、農地利用の推進にあたって、認定農業者等の担い手の経営確立の視点に立った農地の面的集積の取り組みが基本であり、農業生産法人以外の法人や都市住民による農地利用はあくまでも補完的なものであるとの考え方を明確にすること。

### 3. 農地の権利移動規制の堅持

(1) 農地の適正かつ効率的な利用を担保するため、所有権、貸借権（利用権）ともに、不耕作目的での農地の権利取得等を排除するための権利移動規制は将来とも堅持すること。

とりわけ、農地の権利取得の許可要件として、農地の権利取得者（個人）の農作業常時従事状況（または予定）や農業経営の状況及び営農計画は、権利移動の許可条件の重要な要素として位置づけるとともに、農業生産法人制度を堅持すること。

(2) 担い手の農業経営の確立にとって、農地の所有権も貸借権（利用権）も共に重要である。「所有」から「利用」に転換を図り、農地の貸借による権利移動の規制を見直すことについては、「農地の適正利用や効率的利用のための監視活動や事後処理の対応をどう図るか」、「所有権の規制緩和に結びつく恐れがないのか」、「地域に根ざした農業者の組織体としての農業生産法人の位置づけが担保できなくなる」といった不安と懸念の声が強い。

このため、担い手への農地利用集積の障害になったり、不耕作目的や転貸目的での農地の権利取得につながることがないよう、農地制度全体に及ぼす影響等法制度面の整理を含めた慎重な検討を行うこと。

(3) 遊休農地を中心に農地の有効利用を一層促進する観点から、農業生産法人以外の法人の農業参入を可能とする現行の特定法人貸付制度について、地域農業との調和や担い手との農地利用をめぐる調整に十分配慮しつつ運用の改善を検討すること。

### 4. 遊休農地解消対策の推進

(1) 遊休農地の発生の基本的な原因が、農業の収益性の低さや農業所得の低下にあることをしっかりと踏まえ、農地政策だけでなく、担い手・経営政策や地域振興政策等との連携を通じた総合的な対策を講じること。

(2) 農業経営基盤強化促進法に基づく市町村基本構想による振り分け（要活

用農地とそれ以外の農地)を踏まえ、遊休農地の状況(地形、所有実態、耕作可能の有無や地域の利用意向等)を分類し、それぞれの解消対策の方向性と活用可能な支援施策を提示し推進すること。

特に、放牧や飼料作物の作付け等の畜産的利用やバイオマス利用、景観作物や地力増進作物の作付け、里山対策としての広葉樹中心の植林など環境や緑化、地力維持等に留意した活用方策を政策として明確に誘導し支援すること。

(3) 農地については、耕作の目的に供される土地を基本とするが、遊休農地対策の一環として、休閒状態の農地や条件が悪くて借り手が見つからない農地について「保全農地」として位置づけ、管理することの制度的な措置を講じるとともに、その管理主体やコスト負担のあり方について検討すること。

(4) 遊休農地のうち、今後とも耕作が困難な原野化した土地については、農地性の判断基準や「非農地証明」の発行基準について、国としてのガイドラインまたは統一的な考え方を提示すること。

また、地域の秩序ある土地利用の観点に立って、遊休農地を一定の行政判断により農地以外に区分するための制度的措置についても検討すること。

## 5. 担い手への農地の面的集積の促進

(1) 担い手への農地の面的集積の促進にあたっては、地域における農地の出し手と受け手の調整や合意形成活動が不可欠である。このため、農業者の公的代表として地域の農業や農地に精通した農業委員会が中心となって、「農地利用調整協議会」(仮称)を設置するなど、認定農業者等の担い手の参画及び十分な意向聴取を行ったり、農用地利用改善団体をはじめとする集落との結び付きの強化による合意形成等が円滑に行われるよう必要な措置を講じること。

(2) とりわけ、農業委員会が従来から主体的に担い、実績を上げている農地利用集積の機能を、さらに強化する観点から面的集積機能の仕組みと位置づけのあり方を検討すること。また、地域における面的集積の取り組みへの参加インセンティブや実践活動を行う人材の設置費等の支援措置を講じること。

(3) 農地の面的集積の取り組みは、水田、畑、樹園地、牧草地等、農地の地目によってその利用集積の必要性が異なったり、平地や中山間、山間地域

など地域の条件による取り組みの温度差があることなどを踏まえ、全国一律的な対応でなく、地域の実情に応じたモデル的な取り組みを助長するなど段階的な推進を図ること。

- (4) 利用権設定にあたっての農業経営基盤強化促進法18条3項3号の関係権利者全員の同意の確認規定について、相続登記未完了のために相続人の共有状態となっている農地や所有者の所在が不明な農地についての利用権設定等を円滑に行うための制度的な措置を検討すること。

## 6. 農地情報の共有と効率的利用

- (1) 担い手への面的利用集積の促進のための農地情報を必要とするのは、第一義的には、市町村段階の関係機関・団体（市町村、農業委員会、農協、土地改良区等）であることから、白地図システムのソフトを活用した農地情報の共有化の推進にあたっては、市町村段階での活用ニーズを十分に踏まえ必要な措置を講じること。

また、市町村を越えた農地の利用関係の調整や都道府県段階での農地情報の活用にあたっては、農業経営基盤強化促進法第22条における都道府県農業会議の役割を踏まえ、具体的な取り組みのための支援措置を講じること。

- (2) 農地の所有及び利用実態を把握し効率的に管理・利用するため、全国規模での定期的（毎年1回）な「農地利用実態調査」（仮称）の実施と農地基本台帳の法定化について制度面を含めた必要な措置を講じること。

## 7. 農地転用・農振制度の厳格化

- (1) 地方分権による農地転用の権限委譲が進められている中で、農振制度や農地転用制度の厳格化を図るにあたっては、優良農地の確保の観点にたつて、公共転用の許可制など、新たな制度的な措置を講じるとともに、国及び都道府県の関与を高め、制度の適正執行のための指導の強化を図ること。

- (2) 農業振興整備計画の変更について5年間毎の見直しを徹底し、期間途中の見直しを認めないこと。また、農振法施行規則第4条の4第1項第27号による「地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画」（27号計画）によって、土地改良事業完了後8年未満の農地についても農振除外による転用を可能とし大規模集客施設の立地がなされている現状を踏まえ、優良農地の確保の観点から、省令「27号計画」の廃止を含めた制度の見

直しを行うこと。

- ( 3 ) 農地転用許可後に転用事業を行わずに放置した場合や転用行為を進める中で転用目的と異なる用途に変更したり既に目的以外に転用した場合に、許可取り消しや原状回復などの是正措置を強化すること。

#### 8. 標準小作料（賃借料）制度の存続

農林水産省は、標準小作料制度について廃止の方向で見直すとしているが、標準小作料が地域における契約小作料の設定の目安として定着している実態や権利者双方をはじめとする地域の農地の賃貸借の規範となっていることを踏まえ、農業委員会による農地の公的な賃借料の設定システムである標準小作料制度を存続すること。

なお、有益費問題や物価変動への対応、算定方式や営農類型の見直し（販売経費等の加味、経営者報酬の水準、市町村基本構想の営農類型に対応したきめ細かな標準値の提示など）については、今日的な観点から検討を加えること。

#### 9. 農地の管理・有効利用のための体制整備と支援措置の強化

- ( 1 ) 市町村合併やJAの広域合併が進む中で、農業委員会が地域の農政や農業振興の推進組織として十分に役割・機能が発揮できるよう、体制整備や支援措置の拡充強化を図ること。
- ( 2 ) 農地の面的集積の促進や農地情報の共有・効率的利用の推進に向けて、農業委員会系統組織をはじめ関係機関・団体の役割・機能を踏まえた一体的な取り組みや連携強化等のあり方について制度面を含めた検討を行うこと。
- ( 3 ) 新たな農地政策の取り組みを推進する市町村のインセンティブを高めるため、国の農業予算の確保を図ること。



## 農地政策に対する見解

平成 19 年 10 月 31 日

（社）日本農業法人協会

### 1. 農地利用に関する理念の確立に向けて

農地は限りある経営・生産資源であり、有効利用するものとの理念を明確にすること。その際、農地を所有・利用する者は、農業経営を通じて国民に食料を安定供給するとともに農業の多面的機能を発揮する等の公益を担い有効利用する義務があることを明確にすること。併せて農地に対する国・地方公共団体並びに国民の責務についても明らかにすること。

このような理念を明確にする際は、「食料・農業・農村基本法」の第 5 条（農村の振興）、第 22 条（専ら農業を営む者等による農業経営の展開）、第 23 条（農地の確保及び有効利用）と整合性がとれたものとする。

特に、「食料・農業・農村基本法」第 22 条「専ら農業を営む者等による農業経営の展開」との整合性を図り、専ら農業を営む者である認定農業者等、地域に根ざした意欲ある農業経営者の位置づけを農地政策の中において明確にすること。

### 2. 農地の面的集積について

今般の農地政策改革における農地の面的集積に当たっては、「食料・農業・農村基本計画（平成 17 年 3 月 25 日）」の「農業構造の展望」に平成 27 年度において「効率的かつ安定的な農業経営が経営する農地が 7 ～ 8 割程度になることが見込まれる。」と明記され、かつ「21 世紀新農政（平成 19 年 4 月 4 日）」に平成 27 年度において「効率的かつ安定的な農業経営が経営する農地面積の 7 割程度を面的に集積することを目指す」と明記されていることの実現に資するものとする。

市町村が面的集積計画を策定する際には、管内の農地を利用している認定農業者の経営改善計画の達成の実現を図る観点を第一義とし、市町村基本構想との整合性に留意すること。併せて、市町村内の兼業農家・高齢者農家の役割や今後のあり方についても留意すること。

そのために、農地の出し手に対して、小面積の農地でも高所得を実現できる経営を確立するための施策の充実を図るとともに、地域振興政策の充実とも合わせ、兼業農家や高齢農家が給与所得や年金所得と相俟って、地域の中での安定を図れるよう配慮する必要がある。

面的集積計画の策定に当たっては、担い手の意向を踏まえること。面的集積を進める際には、農地の受け手が全員参加する場を設けて、農地の受け手同士が面的集積について協議し、その結果を面的集積計画に反映させるとともに、面的集積組織はその実現向け、農地の出し手に働きかける仕組みが必要。

### 3. 農地情報の共有化等について

現行の農業委員会の農地基本台帳等各種農地情報は各種機関の業務遂行にもとづきそれぞれ整備されているが、経営の観点から農業経営者が経営判断にも資するよう、個人情報保護等との関連に留意して再構築すること。農業経営者の利用に当たっては、認定農業者等一定の条件を付す必要がある。

全国農地情報センターの創設に当たっては、農業経営者が「いつでも、どこでも、誰でも容易にアクセスできる」ことを制度設計の根底におくこと。

### 4. 優良農地の確保・耕作放棄地対策

#### (1) 全国共通的な優良農地の確保対策等

優良農地の確保に当たって国・都道府県・市町村等の関与を明確にすること。

優良農地の確保のため、農業経営確立の観点を踏まえ、農用地区域からの除外の厳格化、公共転用を許可対象、農用地区域への編入促進と面積の引き下げ等の施策を検討すること。

耕作放棄地の解消に当たっては、農業的利用に復することに最大限の配慮を行いつつ、農業的な利用が困難な地域においては植林等非農業的利用が機動的に行えるように検討すること。

農業経営基盤強化促進法に基づく耕作放棄地対策における市町村長勧告等を容易に発動できるようにすること。

#### (2) 都市地域の優良農地の確保対策等

都市地域においても、他の地域同様専ら農業を営む者、その意欲がある者の経営展開を支える得る農地制度のあり方について検討すること。

農地税制（特に相続税納税猶予制度、固定資産税等）のあり方について検討する際には、都市農地の保全、都市農業の振興、都市農地の有効利用を実現する観点についても配慮すること。

## 5. 農地の権利移動規制の見直しについて

権利移動規制の見直しに当たっては、転用期待や不耕作目的（産業廃棄物投棄）等の好ましくない権利取得を排除するための措置を講ずること。そのためには現行の事前規制は所与の見直しを図った上で堅持しつつ、新たな事後規制（農業利用が不可能になった際の退出ルールの明確化等）を設けること。また、農業生産法人制度等各種制度・施策との整合性を図る慎重な検討が必要。

また見直しに当たっては、「食料・農業・農村基本法」の趣旨と認定農業者の経営改善計画の実現を支援する観点から、市町村基本構想等に既存の担い手の経営発展に支障を来さない措置を明確にすると共に、農業外部からの参入に当たっての基本的な考え方と参入の範囲等を明記すること。

権利取得にあたっての判断基準となる、農地を適切に使用する見込みの判定に当たっては、農業生産法人・特定法人以外の法人については、機械・労働力の確保状況に加えて、現行の特定法人に課せられている要件、農業に常時従事する役員が1名以上いることを条件とすること。

認定農業者が経営改善計画達成のため市町村、都道府県を超えて農地の権利を取得する際に計画を認定した首長もしくは都道府県知事は、その旨の証明を講ずること。

標準小作料については、土地利用型農業経営者を中心に経営の規範となる基準の存在を必要とする意見が少なくないことから、慎重な検討が必要。

20年超の長期の賃貸借の創設に当たっては、現行の20年以下の賃貸借において期間の長短を問わず、合意解約の原則があるにもかかわらず、地主から返還を求められた場合、賃借人は否とは言えない実情がある。よって超長期の賃貸借制度の創設に当たってはこのような問題についての是正措置が必須であると考え。併せて賃貸借期間の長期化に際しては有益費の償還ルールの明確化が必要と考える。

○農政改革を実現する～世界を舞台にした攻めの農業・農政の展開をめざして  
～ 農政改革高木委員会最終報告（提言）（2006年5月 社団法人日本経済調査協議会）（抜粋）

## エグゼクティブ・サマリー

### 1. 新たな農地関連法制の準備が急務

日本農業特に稲作を中心とする土地利用型農業の構造改革は決定的に遅れている。耕作放棄地（2005年センサス38万5千ha）は平地農村でも拡大しており、事態は深刻である。一方、農地の集積は進まず、規模拡大も分散錯圖を余儀なくされ効率性が上がらない。農地利用のあり方は日本農業の行方を決める重要課題であるが、同時に国土をどう活用するかという国民的課題でもある。

農地の流動化は農地の賃貸借を中心として行われているが、農地法では所有と利用の一致を求めている。このような理念を改め、農地を経営資源として位置付け、経営として利用すべきとの理念に立った簡潔でわかり易く使い易い（要するに農地法、農業経営基盤強化促進法及び農業振興地域の整備に関する法律の関係を見直した総合的な）新たな農地関連法制の整備を急ぐべきである。

農地の所有と利用の権利を分離し、長期安定的な利用権の設定や、農地情報の開示、利用者の保全、および利用権の中間保有を可能にする第三者機関の設置などを通じ、農地を農地として有効利用する制度を確立すべきである。こうした制度改革で、農地の需給のミスマッチをなくし、他産業・異分野からの参入を促進する必要がある。

農地は利用されるべきであるとの考え方と転用期待は決定的に矛盾することから、ゾーニングのあり方を含め関連法制を抜本的に見直す。併せて農地税制を見直し、固定資産税や相続税の優遇措置は一定規模の農地利用を条件とするなどの改革を行う。

以上のような改革を実現するため、新たな農地関連法制に関して以下のことを提言する。

- （1）農地を国民的視座でとらえ、地域の特性を活かせる情報開示と透明性の高いものに
- （2）農地を経営資源として位置付け、経営的利用を重視する仕組みを
- （3）長期安定利用のシステムを確立して、農地の所有と利用の共存共栄をはかる
- （4）農地の需要と供給のミスマッチをなくし、他産業・異分野の農業参入を促進
- （5）転用期待を排除し、併せて農地優遇税制は一定規模以上の利用を条件とする

## 提 言

### 1. 新たな農地関連法制の準備が急務

日本農業特に稲作を中心とする土地利用型農業の構造改革は決定的に遅れている。2005年農林業センサスによっても、耕作放棄地(38万5千ha)、不作付地(20万ha)の増大と耕地利用率(2004年93.8%)の低下に歯止めがかかっていない。しかも、平地農村も例外でなくなってきたおり、事態は一層深刻度を深めている。

産業としての農業は、生産、加工、流通(販売)及び消費の各分野をしっかりと視野に入れてはじめて経営として自立できるのである。この農業の経営資源として、また食料供給力の根源は農地である。農地が100%利用されずして食料自給率の向上など望むべくもない。

その意味で農地は狭隘なわが国の国土において国民すべての貴重な資源でもある。

農地関連法制の度重なる改編整備によっても、所期の目的が達成し得ないのは何故か。

法体系が複雑になり過ぎ、使い勝手が悪くなっていることも一因であろうが、より深刻なのは現行農地関連法制の前提となっている理念(考え方)が対応力を失っているということである。

農地を経営資源として位置付け、経営として利用すべきとの理念に立った法制に転換すべきであり、真の構造改革と真の担い手誕生のため、その準備は急務である。

新たな農地関連法制の骨格は次のとおりで、簡潔でわかり易く、使い易い法体系(要するに農地法、農業経営基盤強化促進法および農業振興地域の整備に関する法律の関係を見直した総合的な法制化)とすべきである。

#### (1) 国民的視座

農業だけでなく、国土全体の利用のあり方を国民的視座で捉えるもの(国土のブランド・デザイン)で、全国一律ではなく地域の特性を活かした農業、農地政策の展開を可能にするものとする。農地に関する情報開示等を徹底し透明性の高いものとする。

#### (2) 農地を経営資源として位置付け

農地は経営資源として利用されることを基本とすることから、所有と利用を分離し、経営的利用に軸足を置いたものとする。

#### (3) 所有と利用の共存共栄

収益還元価格が実現されている地域では、農地所有も経営展開の一形態として当然であるが、一般的には経営の安定を担保するため長期安定利用の仕組み(例えば、宅地における定期借地権のように下限[15年以上]を定めるとか、一定期間[20年]以上の長期賃貸借契約を認めるなど多様な利用権の設定を可能にする)を設ける。併せて適正な利用料の支払い、中途解約の場合の利用者の保全ルールなど

の設定とこれを監視する公的な第三者機関の設置、さらに、例えば、この第三者機関に農地集積を促進するため、利用権の中間保有機能を付与するなど担い手に農地が集積する役割を与える。

農地が経営的に利用されているか否かが極めて重要であることから、事前のチェックだけでなく、農地が農地として利用されていることの確認（違法行為の摘発とその解消など）等との機能を有する公的な第三者機関（例えば農地利用・監視委員会）を設置する。

#### （４）他産業、異分野の参入促進

公的な第三者機関による農地情報の開示などを通じ、農地と参入希望のミスマッチを解消する。特に農業に直接関心を有する食品・外食企業を中心とした他産業、農業に新機軸を導入し得る異分野からの参入促進など産業としての農業経営の自立（農業の企業的経営も一到達点である）を確かなものにする措置を講ずる。

#### （５）転用期待の排除と農地優遇税制の改革

農地は利用されるべきであるとの考え方と転用期待とは決定的に矛盾することから、ゾーニングのあり方を含め関連法制を抜本的に見直す。これと併せて、現行農地優遇税制（固定資産税、相続税）を一定規模以上の農地利用を条件として適用することにするなど改革する。

## 問題の所在と提言内容の詳説

### 1. 新たな農地関連法制の準備が急務

#### (1) 国民的視座と経営資源としての農地

狭隘な日本の国土にあって農地は希少な農業資源であり、その有効利用は土地利用型農業の根幹に関わる問題である。現在日本の耕地面積は約474万haであるが、その耕地利用率は95%を割り（93.8%、2004年）、耕作放棄地は38万ha（2005年センサス）、不作付地も20万ha（2005年センサス）へと急増している。一方で、産業廃棄物の農地への不法投棄など違法行為も後を絶たない。

一方で、農地の集積は遅々として進んでいない。統計的には、認定農業者など地域農業を支える農家への農地集積は220万ha を超えるが、その多くは分散されたままで耕作されており、耕作面積は増えても作業能率が悪く生産性は上がらない。経営規模10ha以上の米作経営では単位面積当たり生産費はむしろ上昇する傾向すら見られる。経営規模は60ha あってもそれが180ヶ所に分散されているような例も見られる。規模拡大のメリットを生かすには交換分合などにより農地の整理統合と集約化を必要とする。

農地の有効利用は農業だけの問題ではなく広く国民一般の課題である。日本の農地は農業用に供されるだけでなく、多くが立地的に住宅や工業・商業用地など他の用途と競合しており、また、日本の国土全体のあり方にも深く関わる。このように農地制度は農業だけでなく、国土全体の利用のあり方を国民的視座で捉えるもの（国土のグランド・デザイン）で、全国一律ではなく地域の特性を活かした農業、農地政策の展開を可能にするものでなければならない。また、農地に関する情報開示等を徹底し透明性の高い制度とすることが求められる。

現行の農地制度は第2次世界大戦後の農地改革の成果を引き継ぐものとして、1952年に制定された農地法を基礎としている。農地改革により1950年までに174万町歩の農地が買収され、所管換農地を含む193万町歩の農地が475万戸の農家に解放されたが、そこで形成された広範な自作農の農地所有権を保護し、地主制の復活を防ぐ目的で制定されたのが農地法である。

農地法は解放された農地の売買規制や残存小作地における小作権の保護・地代統制などを内容とし、農地の権利を農家に限定していた。農地の権利移動を農家間にしか認めず、また規模拡大は所有権移動を基本とする理念は「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認め」とする農地法第1条に表されている。

現実には農地流動化は賃貸借によって進められてきたが、それは農地法の適用除外を可能にする別の法律によっていわばバイパス的に処理されてきた。「農用地利用増進法」とそれを引き継いだ「農業経営基盤強化促進法」（以下、経営基盤強化法と呼ぶ）である。

経営基盤強化法による農地の売買賃貸借では、市町村が自ら策定した実施方針に従って地区内の農地賃貸借の斡旋を進める。貸し手と借り手の合意を得れば、農業委員会の決定を経て、市町村は利用権の設定を受ける者(借手)、それに関わる土地、利用権の設定を行う者(貸手)、利用権設定の条件などを内容とする事業計画を定め、

その旨を公示する。公示によってこの集団契約は発効し、この事業の下で契約された賃貸関係は農地法の適用除外となる。

農地貸借はこうした別法によって一定の増加を見たが、必ずしも広範な農地流動化が実現しているわけではなく、地域を越えた農地貸借も限られている。そもそも農地法による農地貸借の統制は現実のニーズに反していると衆目が一致しているにもかかわらず、農地法の根幹をそのままにしてあるところに矛盾が生じる。

農地制度は農地法を含め、根本的に見直す時期に来ている。農地は経営資源として利用されることを基本とすることから、所有と利用を分離し、経営的利用に軸足を置いたものとするべきである。農地の流動化は賃貸借によるものが主流であるという実態に即せば、借地中心の農地制度を確立することが望ましい。所有者が変わっても借地している利用者の農地利用は確保されるべきであるし、農地が適正に利用されていれば所有者は不在地主でどこに住んでいても構わない。

一方、収益還元価格が実現されている地域では、農地所有も経営展開の一形態として当然であるが、一般的には経営の安定を担保するため長期安定利用の仕組み（例えば、宅地における定期借地権のように下限〔15年以上〕を定めるとか、一定期間〔20年〕以上の長期賃貸借契約を認めるなど多様な利用権の設定を可能にする）を設けることが望ましい。併せて適正な利用料の支払い、中途解約の場合の利用者の保全ルールなどの設定とこれを監視する公的な第三者機関の設置、さらに、例えば、この第三者機関に農地集積を促進するため、利用権の中間保有機能を附与するなど担い手に農地が集積する役割を与えるべきである。

さらには、農地が経営的に利用されているか否かが極めて重要であることから、事前のチェックだけでなく、農地が農地として利用されていることへの確認（違法行為の摘発とその解消など）等と上記の機能を有する公的な第三者機関（例えば農地利用・監視委員会）を設置することなどが必要となる。

## （2）効率的農地利用と他産業・異分野の参入促進

農地制度改革の基本は、農地利用の厳格化を前提に参入規制の緩和を追求し、農地を農地として利用する限り経営形態の如何を問わず、農地を効率的に利用する農業経営に長けた者に農地を委ね農業の活性化を図ることである。そうすることで他産業・異分野から農業への参入を促し、様々な形態で効率的農業経営を展開する道を開くべきである。

公的な第三者機関による農地情報の開示などを通じ、農地と参入希望のミスマッチを解消する。特に、農業に直接関心を有する食品・外食企業を中心とした他産業、農業に新機軸を導入し得る異分野からの参入促進など産業としての農業経営の自立（農業の企業的経営も一到達点である）を確かなものにする措置を講ずる必要がある。

一方、日本の農地集積が進まない原因の一つに農地の転用期待がある。日本の優良農地は、特に水田は広い区画で平坦で水はけがよく、また農道の整備でアクセスもよい。このような土地は農地としてだけでなく、工業用地としても商業用地としてもまた住宅用地としても好条件の土地である。また、道路や公共施設など公共事業による転用もある。したがって、大都市近郊だけでなく、日本のいたる所で非農業用地への転用機会が生じていると言われる。農地保有者にとって転用機会は何も



直ぐ生じなくていい。次世代、次々世代さらにはもっと後の世代であっても、大きな富をもたらすかもしれない家産として農地は受け継がれ、農地流動化が阻害されるのである。

法的には農地の転用は厳しく規制されている。ただし、転用規制に関わる法律は農地に固有の農地法や農振法（正確には「農業振興地域の整備に関する法律」）の他に、土地関係一般を規定した都市計画法や土地基本法、国土利用計画法などがあり、一元化されていない。これは日本の土地利用計画が一元化されておらず錯綜していることを意味する。

農地法による転用は農地法第4条、第5条で統制されており、その審査は農業委員会に委ねられている。農業委員会は農家を母体とする選挙委員（40人以内だが2003年で平均14人）と団体または議会が推薦し市町村長が選任する選任委員（農協、農業共済組合及び土地改良区の代表者各1人以内と学識経験者4人以内）からなる行政委員会である。構成からわかるように、農業委員会は農地保有者を中心とした委員会である。

農地を農業以外の目的に転用するためには、都道府県知事の許可を必要とする（4 ha を超える場合は農林水産大臣の許可）。転用の許可にあたっては、運用基準で農地を生産性の高い順に5種類に区分する。農振法に基づき市町村が指定した農業振興地域内で農用区域に設定された農地（農用区域内農地）、市街化調整区域内の優良農地（甲種農地）、そしてその他の農地を3種類（第1種農地、第2種農地、第3種農地）に区分し、転用はできるだけ後者から行わせ、農用区域内農地、甲種農地及び第1種農地は原則不許可とされている。

しかし、こうした転用許可基準は公開性や客観性に乏しい。実際、農用区域内農地以外の農地の区分（甲種農地、第1種～第3種）は事前には決められておらず、転用許可の個別申請があって初めて判定される。判定するのは知事であるが、農業委員会の意見書に基づいており、その意味では個々の農地がどれに該当するかは農業委員会に委ねられるとあってよい。また優先順位は判断の目安にすぎないため、実際には優良農地の転用も多く行われている。

本来、転用規制に最も効果的な制度はゾーニングである。先に述べた農振法は農用区域を指定してゾーニングを行い、指定内農地は基盤整備事業など農業振興施策が重点的に行われる一方、農外転用はできないこととされている。しかし、現実には農用区域の線引きの見直しが行われ、農用区域内農地からの除外が可能である。線引きの見直しは市町村の発意で行われることになっているが、実際は関係利権者から除外を申請させ、線引きの見直しを図ることが行われてきた。農地転用面積はバブル期には年間3万5千ha を超えていたが、最近でも1万8千ha（2003年）が転用されている。農用区域から除外して転用された農地も3千haの規模に上る。

転用を禁止する農用区域の指定も本来は市町村ごとに住民参加型の行政から独立した機関により、その地域の総合的土地利用の観点からなされるべきであろう。転用期待を排除するために、一旦農用区域指定を受ければ、その変更は一定期間、例えば30年程度は完全に禁止するといった措置が必要である。そうすれば農地の価格や地代は農業生産に基づく収益から形成される。農地に限らず土地資源は公共財的性質を有しており、私的利用にある程度の制限を加えることに異論は少ないであろう。なお、農地指定を永久ではなく期限をつけるのは、世代が替わった時点で地域の土地利用について再検討を可能にするためである。

農地を農地として有効利用するためには、転用規制の徹底とともに農地利用の実態をチェックする機関が必要である。現在でも農地取得にあたっては、農地をきちんと耕作し、必要な農作業にきちんと従事し、効率的に耕作すること（農業委員会による農地取得の3要件）が要求されているが、事後的なチェックは行われていない。農地利用に関する違法行為の摘発と違法状態の解消を強力に実施するシステム・組織体制が存在しない。農地の流動化のために市場メカニズムを活用する一方で、農地が農地として利用されているかどうかをチェックし監視する「農地利用・監視委員会」といった組織が必要となる。

農地の転用期待と合わせて農家に農地保有の誘引を持たせているのが、低い農地保有コストである。特に農地に対する優遇税制は農地の保有コストを低め、転用期待による農地保有を助長している。農地の固定資産税は、市街化区域を除いて、転用価格や近隣非農地価格などは一切考慮されず農地としての利用価値で評価される。例えば、水田の固定資産税のための評価額（課税標準額）は地域によって異なるものの10a当たり10万円程度と言われており、1.4%の固定資産税率を乗じた課税額は農家にとって微々たる額である。

さらに、相続税は農地を相続した者が営農を継続すれば納税猶予の措置があり、20年が経過した後、農業相続人の死亡または農地を生前に一括贈与するかの時点で納税が免除される。こうした優遇措置は農地の保有コストを引下げて農地流動化の妨げとなるだけでなく、農業の世襲を助長する結果をもたらす。転用期待を排除し、また新規参入を促すためにも、農地の保有コストを引き上げるべきであり、特に相続税の特例措置は見直しが必要であろう。

固定資産税も面積に一律に課税するのではなく、規模によって税率を変え農地保有コストに差を持たせることが望ましい。さらに、固定資産税であれ相続税であれ、優遇措置は最低限農地として利用しているか利用させている者で、一定規模以上の農地を一定期間以上利用している者（又は賃貸借等により一定規模以上の農地を一定期間以上利用させている者）のみを対象とするといった税制改革を断行すべきである。

農政改革高木委員会委員および協力者名簿

(五十音順・敬称略)

委員長	高木 勇樹	日本経済調査協議会参与 農林漁業金融公庫総裁
主査	本間 正義	東京大学大学院農学生命科学研究科・農学部教授
委員	浦野 光人	日本経済調査協議会理事 ㈱ニチレイ代表取締役社長
	合瀬 宏毅	日本放送協会解説委員
	小川賢太郎	日本経済調査協議会総合委員 ㈱ゼンショー代表取締役社長
	金原 陸夫	昭和産業㈱代表取締役会長
	榎野 信治	㈱読売新聞東京本社論説委員
	澤浦 彰治	日本農業法人協会運営委員 ㈱野菜くらぶ代表取締役
	藤岡 武義	日本生活協同組合連合会常勤参与
	盛田 清秀	日本大学生物資源科学部教授
	* 次の2氏については有期で討議にご参加いただいた	
	山田 俊男	全国農業協同組合中央会専務理事(2004年9月~2005年4月)
	馬場 利彦	同農政対策部水田・担い手農政対策課長(2005年5月~2006年4月)
委員代理	今枝 隆二	㈱ニチレイ事業経営支援部マネージャー
	藤井 喜継	日本生活協同組合連合会政策企画部長
顧問	生源寺眞一	日本経済調査協議会調査委員 東京大学大学院農学生命科学研究科・農学部教授
	正田 修	日本経済調査協議会総合委員 ㈱日清製粉グループ本社代表取締役会長
	瀬戸 雄三	アサヒビール㈱相談役
	丹羽宇一郎	伊藤忠商事㈱取締役会長
	諸井 虔	日本経済調査協議会理事・総合委員長 太平洋セメント㈱相談役
講師	今井 敏	農林水産省大臣官房企画評価課長
	今城 健晴	(現)内閣官房内閣参事官・内閣官房副長官補付 (前)農林水産省経営局構造改善課長
	榎本 雅仁	農林水産省大臣官房国際経済課長

○2007 年度日本経団連規制改革要望（2007 年 6 月 29 日 （社）日本経済団体連  
 合会）（抜粋）

1 2. 農業分野

< 基本的考え方 >

経済のグローバル化が進展する中、わが国の農業構造改革を一層進める必要がある。そのためにも、農業従事者の減少・高齢化や耕作放棄地の拡大を踏まえて、多様な担い手を確保するとともに、担い手確保のための条件整備が不可欠である。また、海外からの原料調達や国内での流通面においても規制改革を推進し、農業及び食品関連産業におけるコスト削減と国際競争力の強化につなげる必要がある。

1. 農業生産法人の構成員要件等の緩和
2. 農地リース方式による企業の農業参入における条件整備【新規】
3. 外国産小麦の政府売渡価格引下げ
4. 輸入麦芽の 2 次関税撤廃
5. 食品衛生法残留農薬等ポジティブリスト制度の試験部位基準設定の見直し【新規】
6. 賞味期限表示方法の見直し【新規】
7. 食品添加物の指定手続きの簡素化【新規】

農業(1)	農業生産法人の構成員要件等の緩和
規制の現状	農業生産法人要件において、事業案件に加え、構成員は農業関係者、あるいは販売、仕入れ、農作業委託等法人と取引のある者と制限されている。また、役員については、役員の過半が農業の常時従事者(原則年間150日以上)とされ、さらにその過半の者が農作業に従事(原則年間60日以上)とされている。なお、株式会社形態をとる場合は非公開会社に限られている。
要望内容	農業生産法人の構成員要件等を緩和すべきである。
要望理由	農業の後継者難や耕作放棄地の増加等に対応するとともに、農業の活性化・高度化を進める観点から、担い手の多様化が求められている。しかしながら、現行制度のもとでは、真に農業経営に意欲を有する企業等が構成員要件等を満たして農業生産法人を設立し、農業に参入することが困難になっている。
根拠法令等	農地法
制度の所管官庁及び担当課	農林水産省経営局

農業(2)	農地リース方式による企業の農業参入における条件整備【新規】
規制の現状	農業経営基盤強化促進法により創設された特定法人貸付事業(以下、リース方式)により、農業生産法人以外の一般企業の農業参入が可能となった。しかし、参入区域は耕作放棄地やその恐れのある地域が中心である。また、参入手続きも煩雑で、リース期間も短い。
要望内容	リース方式による企業の農業参入に際し、対象農地や参入手続き、リース期間の面での条件をさらに整備すべきである。
要望理由	リース方式による企業の農業参入を促進するためには、下記の条件整備が必要である。 耕作放棄地等だけではなく、優良農地のリース 参入の際の手続きの簡素化 企業が安心して投資できるようリース期間の延長
根拠法令等	農業経営基盤強化促進法
制度の所管官庁 及び担当課	農林水産省経営局

○国民生活の向上と市場創造の実現に向けて（2007年10月 社団法人経済同友会）（抜粋）

## I. 農業

### 1. 問題意識

日本は、モンスーン地域に属し、豊かな水資源と温暖な気候に恵まれた国土を有している。地理的な優位性を持ち、ものづくりでは強い国際競争力を発揮する日本において、農業が産業として自立していないのは何故だろうか。2004年3月、経済同友会は「農業の将来を切り拓く構造改革の加速 - イノベーションによる産業化への道 - 」<sup>1</sup>と題して、強い農業の実現に向けた諸改革の必要性を訴えた。近年、行政においても担い手を中心とした農政へ方向を転換し、諸施策を講じつつあるが、我々は、自立した強い農業へのイノベーションを実現する為に、ゼロベースで現在の法体系・制度を見直すことが不可欠であるとの問題意識に立ち、改めて農業分野における諸課題について検討を行った。

戦後の農地解放に端を発する現在の農地制度は、大規模所有者に搾取される小作人制度を抜本的に改め、農業従事者を多数生み出し、活力ある地域社会の構築に大きな役割を担ってきた。小規模農家を取り纏める農業協同組合は、共同出荷・大規模流通によるコストの適正化を実現し、また農業従事者の声を集約して行政に伝える等、地域社会と消費者・行政との間の橋渡し役として効率的に機能してきた。このように優れたビジネスモデルであったが故に、逆に、構造改革の遂行が遅れ、戦後の農地制度の理念の下、保護政策と閉鎖的な市場を持続し続けた結果、農業の産業構造は硬直化し、地域経済低迷の要因となっているとみられる。

以下、日本の農業の現状を概観した上で、農業における問題点を整理したい。

#### (1) 農地

表1に示す通り、農地は、1960年当時607万haあったが、2005年の統計では469万haまで減少している。更に、耕地の利用率が年々低下し、作付延べ面積で比較すると、実質的な耕地利用は1960年に比較して2005年調査では、ほぼ半減するに至っている。また耕作の意志がない耕作放棄地が38万ha、不作付地も20万haまで増加している。

<sup>1</sup> 本会提言『農業の将来を切り拓く構造改革の加速～イノベーションによる産業化への道～』（2004年3月）

表1：農地に関する主要指標の推移（引用：農林水産省）

	1960	1980	2000	2005
農地面積(千 ha)	6,071	5,461	4,830	4,692
耕地利用率(%)	133.9	104.5	94.5	93.2
作付延べ面積(千 ha)	8,129	5,706	4,563	4,384
耕作放棄地(千 ha)	-	123	343	385
不作付地(千 ha)	36	184	278	200

我々は、耕作放棄地を全て農地として活用すべきであるとは考えていない。戦後、食糧不足の時代に森を開墾し、農地として利用していた土地も含まれており、全ての耕作放棄地を農地として活用すべきという政策には賛同しかねるが、本来活用すべき国民の貴重な資源が、放置されている事実には変わりはない。農地として利用するか、林地へと地目を変更するか、実情に即して選択し、小さな国土を効率的に活用すべきである。

## (2) 農業就業人口

農業を担う人の側面からみると、農業就業人口は、1960年に比して2005年には約1,100万人減少している。このことは日本経済全体の産業構造が変化したことが主たる要因であり、就業人口の減少そのものは問題ではない。しかし、農業を主たる収入とする主業農家戸数を見ると、この10年間（1995年～2005年）で4割減少し、農業就業人口の年齢構成においても、全体の58%が65歳以上という状況である。このことは、農業という産業に新規の参入が進んでいないことの表れであり、産業を活性化する為にも、新規参入を阻害する要因を早急に解消すべきである。

表2：農業の担い手に関する主要指標の推移（引用：農林水産省）

	1960	1980	1995	2000	2005
農業就業人口(万人)	1,454	697	414	389	335
うち 65 才以上 (%)	-	24.5	43.2	52.9	58.2
農家戸数(万戸)	606	466	344	312	285
主業農家戸数(万戸)	-	-	68	50	43
主業農家割合(%)	-	-	19.7	16.0	15.1

## (3) 農業総産出額

農業総産出額の側面からみると、農林水産省の職員給与を含めて年間3兆円程度公費を投入し、様々な農業政策を実施してきたが、農業総産出額の低下に歯止めがかか

っていない。以下の表に示すように、1985年のピーク時に比較して2005年度には約3兆円程度、農業総産出額が減少している。このことは、1980年代以降の農業政策は、国民の食の確保や農業という産業の活性化には、十分には貢献していないとみることもできる。従来の枠組みにとらわれることなく「農業を産業として自立させること」の一点に軸足を置き、法体系を含めた見直しを行い、重点的・集中的な改革の遂行が不可欠である。

表3：農業総産出額及び食料自給率の推移（引用：農林水産省）

	1960	1985	1995	2005
農業総産出額（百億円）	191	1,163	1,045	849
食料自給率（%）				
カロリーベース	79	53	43	40
金額ベース	93	82	75	69

以上、概観したように、農業分野においては、産業構造が制度疲労を起こし、激変する社会構造に対応しきれていない。その結果、2006年度の日本の食料自給率（カロリーベース）は39%まで低下した<sup>2</sup>。今後の世界総人口の増加に伴う食糧危機のリスクを想定すると、食料自給率の低下は非常に大きな問題である。日本の地理的な優位性、勤勉な国民性、高い技術力を活用することで、農業を再生し、世界の食糧供給の安定化に貢献することが可能である。我々は、食料自給率の向上のみを目的に掲げることは、農業政策を誤る懸念があると考ええる。農業の構造改革を実現し、生産性を向上し、自立した産業へと変革することで、食料自給率を向上させるべきであり、更なる保護政策の実施や、単にカロリーの高い穀物への転作を誘導する等、その場しのぎの食料自給率の向上を目指すべきではない。保護的な政策の下で産業が自立することはあり得ず、また、政府の抱える巨額の公的債務を考慮すると、そうした政策を将来にわたって取り続けることは不可能である。

我々は、行政が主導する農政改革、即ち、経営感覚を持つやる気のある農業経営体に施策を重点化・集中化するという基本理念に賛同する。しかし、政策間の整合性、改革の範囲など、具体的な手段については改善の余地がある。今回の農政改革は戦後農政を大転換するものである。事業は、単に経営ビジョンを掲げるだけではイノベーションを達成することはできない。理念を変え、組織を変え、人を変え、文化を変え、全てのベクトルを改めなければ変革は実現しえない。小規模で均質的な農家を対象とした農政から、大規模で自ら経営改革に取り組む農業経営者へ、施策を重点化・集中化

2 2007年8月10日農林水産省「平成18年度食料自給表」公表数値に基づく

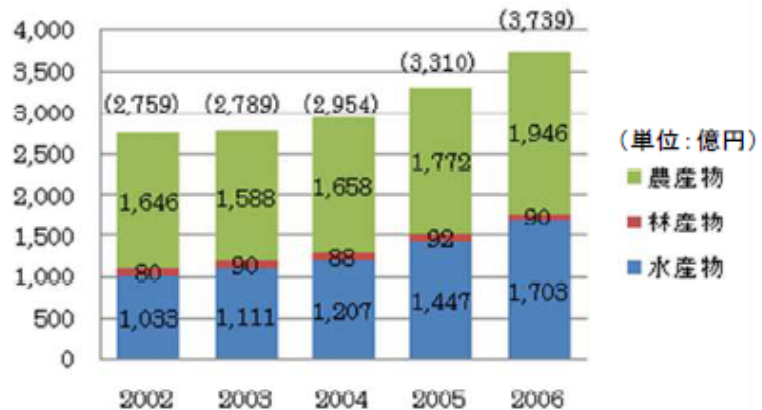


すると理念を大きく変革したのであるから、それに相応しい制度、組織、人、文化、そして政策の実行・伝達手段も転換すべきである。そうした一連の改革をパッケージとして整備し、政策変更を明確に発信しつつ、行政の構造改革の意志が農業従事者に伝わり、新しい農業へ変革していくビジョンや理念を担い手と共有することが必要である。新しい農業に向けて、大きく舵を切った今、改革を確実に実現すべく、制度設計を含む細部の施策に細心の注意を払って推進すべきである。

上述のように農業を産業として自立させ、日本の農産物のもつ「高品質」という強みを活かし、世界的な日本食のブームやアジア諸国の所得水準の向上を追い風として農林水産物の輸出を促進すべきである。中国で日本の大玉の林檎が高級贈答品として、販売されるなど、日本の農林水産物に対する評価は高い。

実際、近年の農林水産物等の輸出額をみると10%を超える水準で増加しており、日本の農産物は国内でしか売れないといった思い込みが覆されつつある。食の安全・安心に対する関心がこれまでになく高まっている中で、この流れを加速させ日本の農産物は「安心でおいしい」というブランドを、世界の食品市場において確固たるものとする為にも、強い農業への転換が急務である。

図1：日本の農林水産物等の輸出額の最近の推移



注) 農産物については、たばこ、アルコール飲料を、水産物については真珠をそれぞれ除いた金額

## 2. 提言

農業を、産業として自立させ、活性化させる鍵は、新規参入の促進である。農業分野における閉鎖的な制度を抜本的に改め、生産調整等行政による需給への関与を撤廃し、市場メカニズムに委ねる仕組みへ移行すべきである。産業構造の変革を実現することにより、農業の生産性が向上し、結果として、食料自給率の向上のみならず、農業が地域経済を支える産業へと自立し、地域に新たな雇用を創出することにつながるを考える。こうした好循環を実現する為、我々は以下の改革が遂行されることを求める。

## (1) 農地関連法制の改正と新規参入の促進

- ・ 農地法第1条を含む抜本的な法改正
- ・ 株式会社の参入、農業生産法人の要件の撤廃
- ・ 定期借地権制度の創設と優遇税制の適用
- ・ 転用規制の厳格化（長期間のゾーニング規制の実施）

現場では、農業従事者の高齢化と加速する離農によって、「耕作者自らが所有する」という耕作者主義は崩壊しつつある。法制度と現状との乖離を解消し、実態に即した対応力のある法体系へと改める時期にあると考える。経営感覚を持つやる気のある農業経営者を育成し、施策を重点化・集中化することは、共済・相互扶助を前提とした従前の農業構造から、農業経営者の創意工夫を促す仕組みへと、産業構造を変革することである。

その為には、農地法第1条に掲げる「耕作者自らが所有する」と定める規定を、「所有」と「利用」を分離することを前提に改正すべきである。具体的には、同法を全面的に改め、賃貸借を含め農地制度を自由化し、農業に株式会社<sup>3</sup>などの多様な経営体を取り込み、農業生産法人に対する売上高や役員等の要件<sup>4</sup>を撤廃するなど、自由な経営活動が可能となる法体系へ抜本的に改正することが必要である。また経営の安定を担保する為に、定期借地権制度を農地についても創設すべきである。また、農地を農地として利用しているか否かという判断基準に基づき、所有者と利用者が異なる場合であっても、定期借地権契約が適正に結ばれているものに対しては相続税の優遇を認めるなど、賃貸借に対するインセンティブを高める制度とすべきである。

多様な経営体の新規参入を行う際には、国民の食の確保の視点から、農地の地目変更に対しては、転用規制をより厳格にすることが必要である。農地転用は、現行の農地法第4条、第5条によって厳しく制限される制度となっているが、実際には、虫食いの開発が行われている地域も散見される。貴重な国民的資源である農地を農地と

3 株式会社の農業について規制緩和が進められているが、賃貸借については、市区町村の仲介により「参入可能区域」のみ参入可能。また所有権取得については原則禁止されている。

4 農業生産法人の要件 法人形態要件：農業組合法人、合名法人、合資会社、有限会社、譲渡制限のある株式会社、 事業要件：主たる事業（売上高の過半）が農業及び農業関連事業、 株主等の構成員要件：法人から物資の供給等を受けるもの、事業の円滑化に寄与する者は、総議決権の1/4以下、 役員要件：役員の過半は当該法人の常時従事者であり、かつ、その過半が農作業に直接従事（年間60日以上）

して利用する本来目的に沿って、実効のある規制を整備すべきである。少なくとも30年～50年といった長期でのゾーニング規制を行い、例外的に耕作放棄地を林地に地目変更する以外の転用については厳しく禁止することが必要である。

## (2) 農業経営の自由化

- ・ 行政による農業経営に対する関与の撤廃（共済の当然加入、生産調整）
- ・ 顧客視点の農業への転換

国内農業の体質を強化し、日本の農業のもつ強みを発揮する為には、(1)で指摘したような農地や経営形態についての規制のみならず、共済の当然加入原則<sup>5</sup>や生産の需給調整に関する制度など、行政による農業経営に対する関与を撤廃し、農業経営者の創意工夫・自主自立を促進する仕組みへと改正すべきである。

社会の成熟化に伴い、消費者のニーズは多様化し、豊かな時代ならではの需要も発生しつつある。農業においても多様化する消費者ニーズを正確に捉える為に、マーケティングに基づくノウハウの活用が求められる。農業経営者が、顧客が求める品質や価値を十分把握して、栽培品種、作付面積や時期、出荷のタイミングなどを戦略的に決定するとともに、消費者に適確な情報を公開し、選択購買の機会を提供するなどの創意工夫を促す為の整備が必要である。

日本の農業は、品質に対する強いこだわりを持つ消費者によって鍛えられている。その強みを消費者へ訴求し、同時に消費者の視点を生産者へつなげる為に顧客視点の農業への転換が必要である。農業の持つ有形・無形の経営資源と日本企業の持つ経営ノウハウを組み合わせることで、産地・産業の枠を超えた連携が加速され、日本の農業の持つ強みを最大限生かすことが可能となる。

## (3) 適正利用のチェック体制

- ・ 農地利用を監視する組織の創設（都道府県単位）
- ・ 利用されていない農地に対する優遇税制については適用除外

<sup>5</sup> 農業災害補償法に基づいて、米麦についてのみ農業共済に当然に加入することとされている。

農地を農地として利用しているかどうかには軸足を置いた制度へと転換する為には、適正なチェック体制の整備が不可欠である。市区町村を跨った広域的な土地利用を促進する為には、都道府県単位に監視を担当する組織を創設する。当該組織においては、利害関係を持つ農業関係者以外の有識者を過半数とし、独立性のある客観的な判断を行うことのできる組織となるよう留意することが必要である。

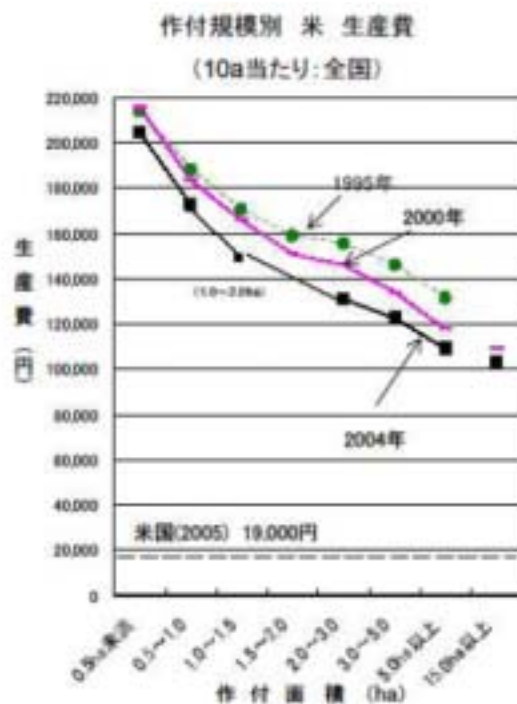
なお、当該機関が「利用されていない農地」と認めた場合には、相続税・固定資産税等の優遇措置を適用除外とすべきである。本来、農地に対する優遇措置は、国民の食を支える産業に対する支援である。利用されていない農地に対しては、本来の目的に沿って対処するのが妥当と考える。

#### (4) 農地利用の効率化

- ・ 面的集積の促進と農地情報のデータベース化
- ・ 面的集積に向けたコーディネーター機能の充実

農地を面的に集約し、大規模化を図ることで、生産性の向上を図ることができる。右の作付規模別の生産費比較のグラフ（経済財政諮問会議のEPA・農業ワーキンググループの参考資料より引用）の通り、土地利用型農業は、機械の効率的利用が可能な大規模営農ではコストの低減が可能であることが示されている。

しかし、農地が点在するような単なる大規模化ではコスト削減に限界があることも指摘されており、国際競争力のある産業へと農業を変革させる為には、点在する農地を面的につなげる仕組みが不可欠である。面的集積は、農業経営体の生産性向上という視点のみならず、例えば有機農法と一般農法とを地域ごとに集中化し、効率的な作付けを目指す場合にも応用することが可能であり、幅広い目的で活用できる仕組みとすべきである。その為にも、農業委員会の農地基本台帳や



水土里情報センターの地図情報等に分散している農地情報を集約・データベース化し、情報を一般に広く公開すべきである。また、面的集積の促進におけるコーディネーター機能は、市区町村を超えた広域的な活躍ができるよう考慮し、農業委員会・農業関係者・地方自治体だけでなく、民間企業のノウハウを活用できるような仕組みとなるよう、広く門戸を広げるべきである。

#### (5) 農業協同組合のガバナンスの強化

・ 農業協同組合に対する外部監査法人による監査の実施
----------------------------

<略>

## 第7 各党の農地政策・農政公約

### ○全国農業者農政運動組織連盟の公開質問と回答（平成19年6月）

全国農業者農政運動組織連盟（全国農政連）<sup>1</sup>は、第21回参議院議員通常選挙に向け、主要6政党に対して直面する農政課題について公開質問を実施し、各政党から回答を得た（回答締切：平成19年6月18日）。

以下は、公開質問と回答のうち農地政策に係る部分を抜粋したものである。

（出所：日本農業新聞 平成19年6月28日）

#### 【質問】

「農地を農地として利用すること」を基本とする農地政策の展開  
農地の面的利用集積が図られ、地域に根差した農業者やその集団・法人が、「農地を農地として利用すること」を徹底できる農地政策の確立に取り組む必要があります。また、株式譲渡制限のない一般株式会社の農地所有など、国土形成に関する無秩序な規制緩和や、農地利用を将来担保できない仕組みは認めるべきではないと考えます。農地問題に関する貴党のお考えをお聞かせ下さい。

#### 【自由民主党】

農地は、農業を営むために必要な資源であるだけでなく、国民にとって、農業の持つ多面的機能や食料安全保障の基礎となる公共的な財産です。このため、農地は、自給率向上にも資するように、有効利用し、効率的な農業を展開していく必要があります。こうした農地を将来にわたって良好な状態で保全し、担い手がまとまった農地を利用し、その規模拡大が図られるよう、新たな面的集積システムの構築や耕作放棄地の解消も含めて、新しい時代に対応できる農地政策の確立を図ります。また、新規就農者や定年帰農、特定法人貸し付けなどによる参入を進める一方で、一般の株式会社等の農地所有による参入は慎重にすべきと考えます。

<sup>1</sup> 全国農業者農政運動組織連盟（全国農政連）：平成18年4月1日に設立されたJAグループの政治団体。従来の全国農業者農政運動組織協議会（全国農政協）が平成18年3月30日に開催した第17回通常総会において、全国農政協を政治団体化し、発足させたもの（会長：川井田幸一鹿児島県農民政連盟委員長）。

### 【公明党】

増大する耕作放棄地や、虫食い状態となっている都市近郊の農地などの農地利用に対する取り組みは喫緊の課題と考えます。特に、経営安定対策に関して土地集積対策が欠かせないことから、早急な対策を講じてまいります。また、一般株式会社の農業参入に関しては、その土地利用は促進すべきですが、土地所有に関しては時期尚早であり慎重にすべきものと考えます。いずれにせよ、農業が果たすべき役割が食料の供給機能にとどまらず国土・環境保全や文化・伝統の継承、さらにバイオエネルギーの供給といった多方面に広がりつつある現在、農地改革に対するしっかりとした対応をしてまいります。

### 【民主党】

できるかぎり参入規制（入り口規制）を緩和し、農地所有者の耕作義務の明確化や転用規制（出口規制）の厳格化により、意欲ある人の参入を促進します。株式会社、NPO法人などに耕作継続を条件として利用権を設定し、農業生産法人については要件を緩和します。勤労者などの希望に応えるため、市町村が一定要件を満たす地域を指定し、下限面積条件を緩和します。転用許可制度の趣旨に沿い、しっかりとした土地利用計画策定と厳格な運用によって、無秩序な転用を防止します。市町村などに、耕作放棄農地について耕作意欲のある者に利用権の設定を命じる権限を与えるなど、国は将来にわたって現在の農地程度の農地を確保するようにします。

### 【日本共産党】

現行農地法は、農村に居住し、農作業に常時従事できる者およびその協同である法人に限定して農地取得を認めています。この「耕作者主義」こそ、「農地を農地として利用する」上での基本となる原則であり、それを実際に担保する農業委員会による農地の売買・転用の許認可制度を含めて堅持すべきです。一般株式会社に農地所有や利用を自由化することは、将来にわたる「農地としての利用」が保障されず、地域での秩序ある農地管理にも重大な障害を持ち込むもので、反対です。耕作放棄を防ぎ、農地の有効利用を促進するには、農家が生産に意欲を持てる条件を整え、地域の条件に応じた自主的な共同や面的な集積を支援することが大事です。

#### 【社会民主党】

「リース方式」の全国展開、農地の転用・賃貸借の規制緩和により、農地法の柱である「農地は耕作者が所有すること」が骨抜きになっている。財界からは所有と経営を分離すべきであるとの声があるが企業型農業では、採算が合わなければ生産は放棄され、優良農地の耕作放棄や農業以外の使用もありうる。また、自給率向上や多面的機能の発揮も問題外視されるだろう。さらに、日本農業が培ってきた伝統的集落営農機能が破壊されてしまう。農地は「自然と一体化した国民の共有財産」であり、企業の農地取得・長期借地は認められない。家族農業が協働し、集落機能の維持と地域農業の再生、消費者との連携を強化していく中で、農民主導の農地政策を構築していく。

#### 【国民新党】

一連の構造改革や規制緩和により、わが国の国土政策そのものが無と化している。農地政策もこの例外ではなく、その結果、乱開発が進み、農地の維持が難しい状況に陥っている。のみならず、株式会社の農地所有などが安易に認められたため、「農家が農地を農業のために利用する」という基本原則が崩れはじめており、わが党は強い懸念を抱く。これは農業のみならず、国家全体にとっての危機であり、手をこまねいているわけにはいかない問題である。わが党は、農家が安心して農産物を生産できるよう、また国民の胃袋が満たされるよう、農地政策の再構築を強く求めるとともに、農業政策の基本に農村政策及び農地政策を据えることが重要であると考えている。



## ○自由民主党農地政策検討スタディチーム取りまとめ

### 農地の有効利用のための農地政策のあり方について

平成十九年十月二十四日

農地政策検討スタディチーム

本スタディチームにおいては、我が国の農業・農村が、農業従事者の減少・高齢化、耕作放棄地の増加等の課題に直面しており、農業を足腰の強いものとしていくためには、農業生産の基礎となる農地を有効に利用する農地政策の構築が喫緊の課題であるとの認識に立ち、昨年十二月から農地政策のあり方についての検討を行ってきた。

その検討の中で、三月八日には「農地の面的集積の加速化に向けた施策の展開方向について」を、五月八日には「農地政策に関する論点と今後の展開方向について」をそれぞれ中間的に取りまとめ、その後、農地の面的集積の促進を中心に、農地情報の共有化、権利移動規制の見直し、優良農地の確保、耕作放棄地の発生防止・解消等について、精力的に議論を行い、その方向付けを行ってきたところである。

一方、政府においては、「経済財政改革の基本方針二〇〇七」（六月十九日閣議決定）に基づき、この秋のうちに「農地を含めた農業改革の全体像と工程表」を取りまとめることとしている。

このような状況を踏まえて、本スタディチームとしては、今回、これまでの議論に即して農地政策のあり方について、以下の各項目ごとに、

- ・ 法制度の見直しの条件整備として早急に取り組む必要があるとともに、各般の政策推進の上でも極めて有効な手段である農地情報の共有化や制度面よりも実態面での対応が早急に必要な耕作放棄地対策については、具体的な方策を予算等の裏付けをもって計画的に進める
- ・ 法制度上の整理等が必要で、かつ現場の実態を踏まえ議論を深める必要がある面的集積の促進、権利移動規制の見直し等については、その基本的方向を整理する

ものとし、これらを政府における検討に十分に反映させることを求めるものである。

また、法制度上の具体的な制度設計については、尚も本スタディチームで議

論を行うこととする。

#### 一．農地利用に関する理念・考え方

農地は国民の食料供給の基盤であり、かつ国民すべてが享受する多面的機能を有する貴重な財産である。このため、農地は適切な計画の下、農業に必要な資源として有効に利用されなければならない。このような理念・考え方が農地関係者はもとより国民全体の共通の認識となるよう意識改革を進める。

#### 二．農地情報の共有化等

農地に関連する情報については、関係機関が関心のある情報を個々に保有しているため、相互に利用することが困難な状況にある。今後、農地の面的集積や耕作放棄地の解消等の対策を円滑に実施するため、農地の所有者、耕作者、利用状況等の情報を関係機関が共有できるようにすることが重要である。

このため、農地についての様々な情報を一元化し、相互に利用できるよう、次のような仕組みを整備する。なお、その際個人情報の保護に留意するものとする。

農地情報の基礎となる地図情報の上に各機関が保有している必要な情報を乗せてデータベース化（農地情報図の整備）する。

それぞれの地域の事情等に応じて、農地情報図を関係機関共有のデータベースとして位置付け、ここから必要な農地情報を関係機関に提供する。

貸出農地の情報や賃貸料水準等の情報を全国的・広域的に提供し、新規参入者等がアクセスできる体制を整備する。

#### 三．耕作放棄地対策の促進

近年の農業労働力の減少、高齢化の進展等により、農業の担い手が確保できない地域が広範に存在し、耕作放棄地の増加に歯止めがかからない状況にある。

このため、五年後に耕作放棄地を解消することを目途として、関係機関が一体となって耕作放棄地の発生防止・解消を図るため、次の措置を講じる。

農用地域内の耕作放棄地について、現状を把握し、農地に戻せるもの、非農業的利用として検討せざるを得ないもの等に振り分け、具体的な解消

方策の策定と解消方策に応じた対策の実施を全国的に行う。

農用地域外の耕作放棄地については、実態に応じ農業利用に最大限努めつつ非農業的利用へも誘導する。

常に耕作放棄地解消の進捗状況を検証し、施策、体制等について所要の見直しを実施する。

耕作放棄地の解消のための法的規制については、発動基準の明確化等により解消を促進する。

#### 四．優良農地の確保

農地については、今後ともある程度の転用需要は避けられない一方、新規の農地開発による面積の増加は期待しにくい状況にある。

このような中で、担い手の経営基盤である優良農地を確保するため、農地転用許可制度及び農振制度について次の措置を講じる。

農用地区域からの除外を厳格化する。

現在、農地転用許可不要となっている病院や学校等の公共転用について許可対象とする。

道路沿いの農地転用については、現場の実態等も踏まえつつ転用を厳格化する。

農用地区域への農地の編入を促進するため農業振興地域の指定及び農用地区域の設定要件を見直す。

#### 五．農地の面的集積の促進

認定農業者等の規模拡大は一定程度進んでいるものの、その農地は分散錯雑の状態にあることから、規模拡大のメリットを受けることができないだけでなく、現状のままでは規模拡大にも限界がある。

このため、現場に積極的に働きかけ、委任・代理で農地を集めて農業者に面的にまとまった形で再配分する公的な機能（面的集積機能）をすべての市町村ごとに位置付け、面としてまとまった形での農地の集積を加速化する。

この場合、転貸方式で利用集積の実績を上げている市町村レベルの農地保有合理化法人については、面的集積機能も担うとともに、転貸方式による事業は引き続き実施可能とする。また、都道府県レベルの農地保有合理化法人については、売買事業等を中心に面的集積機能を補完する役割を担う

ものとする。

この農地の面的集積の取り組みを実効あるものとするため、市町村、農地の貸し手・借り手等に対し、制度、予算、税制等において必要な措置を講じる。

#### 六．農地の権利移動規制の見直し等

担い手の高齢化の進展や耕作放棄地の増加等という農業・農村をめぐる状況の中で、「所有」から「利用」に転換を図り、農地は有効利用するという新たな理念に立って、農地の効率的利用を促進していくため、所有権と貸借権の規制を切り離し、所有権については厳しい規制を維持するとともに、農地の有効利用を促す観点から貸借権については規制を見直す。

これにより、集落営農の法人化、農業生産法人の経営発展を図るとともに、農業経営に意欲のある者、農地の保全等に取り組むNPO法人等の参入による農地の有効利用の促進を図る。

この場合、現場で農地利用についての問題が生じたり、経営発展に支障が生じないようにするため、面的集積を図る区域において、公的関与の下、地域の農地の利用調整を図りつつ、意欲ある農業者を優先しながら面的にまとまった形で利用集積を加速化する仕組み等を措置する。

また、長期間の賃貸借が可能となるよう措置するとともに標準小作料制度等は廃止の方向で見直す。

#### 七．農地の有効利用のための農地税制

農地の有効利用という新たな理念に基づく農地政策を確立するため、相続税、贈与税等の農地税制について見直す。

以上について、平成二十年度中乃至遅くとも平成二十一年度中に新しい仕組みがスタートできるよう農地法等の見直し等法制度上の措置を講じるものとする。

以上

## 農地政策政策に関する論点と今後の展開方向について

平成十九年五月八日

農地政策検討スタディチーム

本スタディチームにおいては、品目横断的経営安定対策や米政策改革推進対策等農政改革の推進に当たり、担い手の経営や農業生産の基礎となる農地を有効に利用する農地政策の構築が喫緊の課題であるとの認識に立ち、昨年十二月から、農地政策の抜本の見直しに向けた検討を精力的に行っているところであり、三月八日には、担い手への農地の面的集積の加速化等について中間取りまとめを行ったところである。

これに引き続き、優良農地の確保及び耕作放棄地の発生防止・解消、農業経営の多角化・高度化と法人経営の発展、企業等の新規参入の促進等のテーマについても、議論を重ねてきたところであり、なお、幾つかの検討課題はあるものの、農地政策の基本的部分についてひと通りの議論を行ったところである。

したがって、今回、農地政策に関する論点と今後の展開方向について、本スタディチームとしてのこれまでの議論を次のとおり整理し、今後の予算、税制等の誘導・支援措置も含めた具体的な制度設計に向けてなおも検討するものとする。

### 一．農地の面的集積の加速化（平成十九年三月八日中間取りまとめの要約）

認定農業者等の担い手が経営する農地面積は数量的には年々増加しているものの、極端な分散錯圃の状態にある。このため、規模拡大のメリットを享受できないだけでなく、現状のままでは経営規模の拡大にも限界が生じている。これは農地の出し手の意識が貸付け等に消極的であること等によるとともに、現行の施策の限界を明らかにしている。

このため、以上のような状況を乗り越え、担い手の育成を図るため、次の方向で施策を集中的に展開する。

#### 農地利用に関する理念・考え方

農地は国民の食料供給の基盤であり、かつ国民すべてが享受する多面的機能を有する貴重な財産であることを踏まえ、農地は適切な土地利用計画の下、農業に必要な資源として有効に利用されなければならないとの理念・考え方を掲げ、農地に関する関係者はもとより国民の共通認識とする。

### 新たな面的集積システムの構築

賃借権の設定等について、出し手と受け手の間に立つことにより、出し手・受け手の関係を遮断して地域の農地を一括して引き受け、これを担い手に再配分する機能を有する組織（面的集積組織）が、原則として市町村段階を基本に、全域をカバーする。また、面的集積を推進するために必要な条件整備として、農地に係る情報の一元化、相互利用等を含め必要な措置を講ずる。

## 二．優良農地の確保及び耕作放棄地の発生防止・解消

農地については、今後とも一定の転用需要は避けられない一方、新規の農地開発による面積の増加は期待しにくい状況にある。

このような中で、担い手の経営基盤である優良農地を確保するとともに、耕作放棄地の発生防止・解消を図るため、次の方向で対応する。

### 農業振興地域制度・農地転用許可制度の見直し

計画的な農業上の土地利用を図る農業振興地域制度において、担い手の経営基盤たる優良農地について、担い手の意向等も踏まえつつ、その保全・確保を一層推進するための措置を講じる。また、農地の農用地区域への編入を一層促進するための措置を講じる。

### 耕作放棄地の発生防止、解消対策の強化

農業経営基盤強化促進法に基づく遊休農地に関する措置についてその活用促進策を講じるほか、新たな面的集積システムも含め、農業基盤整備、中山間地域等直接支払交付金、本年度から実施する農地・水・環境保全向上対策などの耕作放棄地発生防止等に有効な施策を推進するとともに、更なる有効な施策を検討する。

## 三．農業経営の多角化・高度化と法人経営の発展

担い手の農業経営において、農畜産物の生産にとどまらず、加工・販売やマーケティング、企画管理部門の業務の比重が増加していること、また、今後さらに担い手としての重要性を増す農業生産法人において、農業以外の関連事業を含む経営の多角化・高度化を志向する法人が増加するとともに、資本の充実等のために第三者による出資を求める法人も多くなっていること等にかんがみ、意欲ある担い手の規模拡大や経営の多角化・高度化、農業生産法人の多様な事業展開、さらには集落営農の法人化の推進を図る

ため、現行の農作業、農畜産物の生産を重視した「経営＝耕作」を前提とする個人の農地の権利取得要件や、農業生産法人の要件を、次の方向で見直す。

なお、農地の権利移動規制及び転用規制については、農地は農業に必要な資源として有効に利用されなければならないとの理念から、引き続きこれを実施する。

個人の農地の権利取得要件について、農作業常時従事要件等「経営＝耕作」を前提としたものを担い手の経営実態に即したものにする。

農業生産法人の事業。構成員、役員等の要件について、個人の農地の権利取得要件の見直しと同様の観点から、法人経営の多角化・高度化や資本の充実等、更には集落営農の法人化の推進に資するものとする。

#### 四．企業等の新規参入の促進

企業等による農業参入は、耕作放棄地の発生防止・解消、地域活性化への貢献などの役割を果たしており、今後とも地域に貢献する企業等の農業参入を積極的に進めるとともに、参入企業の経営の安定に資するため、農業経営基盤強化促進法に基づく特定法人貸付事業について、参入区域の設定の改善や参入手続きの簡素化等所要の見直しを行う。

なお、特定法人による農地の所有については、農業生産法人と比べると株式の譲渡が自由に行いうること等から、所有と利用を分離し、農地は農業に必要な資源として有効に利用されなければならないとの理念を確保するため、十分な点検・精査の上、慎重に対応する。

#### 五．その他

本スタディチームとしては、以上のような整理の下、更なる具体的な制度設計に向けての議論を行うこととするが、その際、地域活性化の関係についての整理を行うとともに、戦後農地改革の実施に関連するいわゆる自作農主義に基づく措置の今日的必要性・妥当性についてもその結論を得るものとする。

以上

## 農地の面的集積の加速化に向けた施策の展開方向について

平成十九年三月八日

農地政策検討スタディチーム

本年四月から担い手を対象とした新たな経営安定対策等が実施される。農地政策検討スタディチームは、担い手の経営・生産の安定のためには、これら担い手の農地利用の安定に資する農地政策の構築が喫緊の課題であることから、昨年十二月十九日より、九回にわたり精力的に検討を行い、また、農地関連団体の意向も聴取したところである。

もとより農地は国民の食料供給の基盤であり、かつ国民すべてが享受する多面的機能を有する貴重な財産であることを踏まえ、有効利用が必要であるとの共通認識をもって、論議を行ってきたところである。また、農地政策についてこれまで色々な施策を講じているが、耕作放棄地の増加に歯止めがかかっていない。

その中で、担い手の育成を図る際の最重要課題として、農地の利用集積への対応方を早急に整理する必要があるとの認識の下に、今回、次のとおり、農地の面的集積の加速化に向けた施策の展開方向を取りまとめたものであり、政府部内において行われる検討において、十分反映するよう求めるものである。

### 一．担い手の育成と農地の利用集積に関する認識

- ・ 認定農業者等の担い手が経営する農地面積は数量的には年々増加しているものの、面的には集積が進んでおらず、極端な分散錯圃の状態にある。このため、規模拡大のメリットを享受できないだけでなく、現状のままでは経営規模の拡大にも限界が生じていることから、担い手への農地の面的集積を加速化することが急務となっている。
- ・ 農地の出し手は、依然として農地の貸付け等に消極的であり、また、今後、相続による不在地主の増大が予想されるが、このことは農地の利用集積の更なる阻害要因となりかねない。
- ・ 農地の利用集積に係る現行施策については、農用地利用集積計画は利用権の設定には有効ではあるものの、プール機能（利用権について、その後の分配を前提に一旦集約して保持する機能）はない、農地保有合理化事業のプール機能は有するものの、県段階、市町村段階を含めて広範な取



組がなされているとは言い難い、農業委員会は農地利用のあっせん・調整機能は有するものの、自らが直接売買、貸借を行うことはできないなど、それぞれ限界が明らかとなってきた。

- ・ 農村地域の現場では、都道府県・市町村農業公社、農業協同組合、農業委員会、土地改良区、農用地利用改善団体等が旗振り役となり、更には特定農業法人、飼料生産コントラクター等により、面的集積を実現している事例もあるが、全国的に広範な取組には至っていない。

## 二．農地の面的集積の加速化に向けた施策の展開方向

以上のような状況乗り越え、担い手の育成を図るためには、農地については単なる量的な利用の集積にとどまらず、面的な集積を伴い、これを推進していくことが不可欠である。このため、担い手への農地の面的集積の加速化に向けて、今後早急に、以下の方向で施策を集中的に展開することが重要である。

集落営農組織の場合には、そもそも集落一体となった取組であり、基本的には農地についても面的に集積がなされているが、今後の法人化等に当たっても、引き続き面的集積を確保することが重要となる。

### (一) 農地利用に関する考え方の共有

農地は国民の食料供給の基盤であり、かつ国民すべてが享受する多面的機能を有する貴重な財産であることを踏まえ、「農地は生産資源として有効に利用されなければならない」との考え方を農地に関する関係者はもとより国民の共通認識とする。

### (二) 新たな面的集積システムの構築

既存施策による面積集積の限界を乗り越え、新たな面的集積システムの構築を図る。

具体的には、賃借権の設定等について、出し手と受け手の間に立つことにより、出し手・受け手の関係を遮断して、地域の農地を一括して引き受け、これを担い手に再配分する機能を有する組織（面的集積組織）を、原則として市町村段階を基本に、全域をカバーする形で確保する。

その際、地域で農地集積に係る実践活動を行うコーディネーターを育成するとともに、面的集積組織内に位置付け、その活動をサポートする。

また、担い手間の円滑な調整が図られるよう措置する。

### (三) 面的集積の条件整備

農地の面的集積の加速化を図り、また、関係者の新たなシステムへの参加を促すよう、制度、予算、税制等を含め必要な措置を講ずる。国・地方の支援のあり方についても併せて検討する。

また、市町村、農業委員会、土地改良区等がそれぞれに有している農地に係る情報の相互利用、一元化を進める。

さらに、基盤整備については、ソフト施策との一体的な実施により農地の面的集積の促進を期待できるものであり、今後、換地等を含め更なる面的集積を促進する。

## 三．今後の検討課題

本スタディチームとしては、今後も、適切な土地利用計画の下での優良農地の確保、遊休農地の発生防止・解消、農地の効率的利用のための新規参入の促進、農業経営の法人化等、さらには農地政策についての関係機関・団体の役割と責任の明確化を含め、農地政策の全般にわたり引き続き点検・検証を行い、更なる検討を行う。

以上

### Ⅲ 現行農地制度の沿革と概要



## 第8 農地制度の沿革<sup>1</sup>

### 1 戦前・戦時の農地制度

#### (1) 土地の私的所有権の公認と地租改正（明治元年～明治5年）

明治元年、新政府は、江戸時代においては幕府・大名等によって領有されていた土地についてその私有を公認し、明治5年にはその売買も認め、土地の私的所有権を公認した。

次いで政府は、国家財政の基礎を確立する必要に迫られ、地券制度を確立し、土地所有者を確定、明治6年、地租について物納から土地価格を基準とする金納に改める地租改正を行った。

これにより、農家経済の貨幣経済化をもたらすとともに、地主の社会的・経済的地位の向上をもたらした。その一方、江戸時代においては地主が小作料等の小作条件を自由に変更することは許されなかったが、土地の私有制度を確立し、小作関係をまったくの私法関係としたことにより、小作条件は、徐々に相対的地位が地主に劣る小作人に対して不利益な内容に改められるに至った。

#### (2) 民法の制定（明治29年）

民法は、明治23年に公布されたが、賃借権を物権と規定していたことに対する地主の反対等によって施行が延期され、明治29年に内容を大幅に変更して新たに公布、明治31年に施行された。

この民法において賃借権は債権として位置付けられており、小作人の地位は不安定なものとなった。

#### (3) 小作調停法の制定（大正13年）

その後、不作に基づく小作料減額を主な内容とする小作争議が全国各地で激化したため、大正9年、小作立法が企図され、検討が進められた結果、大正13年、小作争議当事者の裁判所への申立てにより、調停・和解にかからしめるための手続法である「小作調停法（大正13年法律第18号）」が制定された。

---

<sup>1</sup> 本章は、「農地政策に関する有識者会議（第1回）配付資料3-1農地政策をめぐる事情」、財団法人日本農業研究所編「農林水産省百年史」、農林大臣官房総務課編「農林行政史」（第1巻、第6巻）、財団法人農政調査会「農業構造政策と農地制度」を参考にとりまとめた。

また、昭和 6 年には賃借権強化を内容とする小作法案が帝国議会に提出されたが、審議未了となった。

(4) 自作農創設維持事業の創設（大正 15 年）

頻発する小作争議への対応の一環として、府県、町村、産業組合等において、小作農に対して土地を所有させ、自作農となる希望を持たせようとする自作農創設維持対策が講じられたが、十分な成果を挙げることはできなかった。

政府においても、自作農創設制度の調査研究を進め、大正 15 年、自作農創設維持事業が創設された。

この事業は、小作農が農地の所有権を取得して自作農となることを促進し、また、自作農の維持を図るため、農家に対し低利資金を道府県が融資し、道府県がこのための資金を借り受ける際の利子について、利子補給を行うものであった。

(5) 農地調停法の制定（昭和 13 年）

政府は、昭和 12 年、小作立法と自作立法を同時に規定した農地法案を帝国議会に提出したが、衆議院解散により廃案となった。

戦時体制に入りつつある中、昭和 13 年、廃案となった農地法案をさらに再検討した「農地調整法（昭和 13 年法律第 67 号）」が制定、施行された。

その主な内容は、次のとおりである。

小作関係の実体規定の整備

- ア 農地の賃貸借は、農地の引渡しによって第三者に対抗できる。
- イ 地主は、小作人に信義違反の行為がない限り解約等はいできない。ただし、転用、地主による自作を相当とする場合等はこの限りでない。
- ウ 定期賃貸借は、期間満了前 6 ヶ月から 1 年以内に更新拒絶等の通知をしないときは、従前と同一の条件で更新される。

小作調停制度の拡充強化と小作以外の農地利用関係の調停制度の新設

農地管理：市町村等が、地主又は農民の申し出により、その農地の管理を引き受け、買い取ることができる制度の新設

市町村農地委員会、都道府県農地委員会の設置  
自作農創設維持事業の法体系化

(6) 戦時農地立法

戦時体制の強化を図るため、昭和 13 年に国家総動員法（昭和 13 年法律第 55 号）が制定、施行された。農地制度に関する戦時立法は、国家総動員法に基づく小作料統制令、臨時農地価格統制令及び臨時農地等管理令の 3 勅令である。これらの措置は戦時統制に属する臨時措置であって農地制度を恒久的に改変する意図を持ったものではない。

ア 小作料統制令（昭和 14 年勅令第 823 号）

インフレ傾向の顕在化に対応した低物価政策の一環として小作料の上昇を防ごうとするもの。

小作料の昭和 14 年 9 月 18 日現在による停止統制

小作料が著しく不当と認めるときは引下げを命じ得る等小作料の適正化

イ 臨時農地価格統制令（昭和 16 年勅令第 109 号）

農地価格が上昇し、農産物価格の上昇や自作農創設事業の円滑な実施に支障を来たし、将来の農業経営を不安定にすることへの対応策。

農地統制価格 = 賃貸価格 × 主務大臣の定める率（昭和 14 年調査）

ウ 臨時農地等管理令（昭和 16 年勅令第 114 号）

軍事施設、工場等の建設のためにする農地転用の増大、労力・資材不足による栽培管理の粗放化・耕作放棄地の発生に対処。

農地転用制限

農地の転用及び転用目的での農地の権利移動の許可制

耕作放棄地の耕作の強制

耕作放棄地の耕作勧告、勧告に従わなかった場合の賃貸その他の措置命令、賃料等小作条件の協議不調の場合の知事裁定等

作付統制

不要不急作物の作付け制限と主要農作物への作付転換命令

農地の権利移動の統制（昭和 19 年改正）

農地の耕作目的での権利移動の許可制

## 2 戦後農地政策の基本的枠組みの変遷

### (1) 農地改革と農地法の制定（昭和 20 年～27 年）

#### ア 農地改革の実施

第二次世界大戦後の我が国の民主化は、GHQの主導の下に進められた。農地改革は、その一環として行われたもので、戦前の寄生地主的土地所有を解体するため、不在地主や一定規模以上の在村地主から農地を政府が強制買収して小作農に売り渡し、労働の成果を公正に享受できる自作農を創設したものである。

当初、農地改革は、我が国政府によって企図されたが（第一次農地改革）、自作農創設に係る制度が不十分であるとの批判により、事実上実施されないまま、GHQの主導による第二次農地改革が断行された。

農地改革に係る法的措置として、「自作農創設特別措置法（昭和 21 年法律第 43 号）」が制定された。

その内容は、

不在地主は全ての小作地、在村地主は約 1 町（北海道 4 町）を超える小作地を国が買収

自作地であっても 3 町(北海道 12 町)以上の農地は国が買収

国が買収した農地は、現に耕作している小作農を基本として農民に売渡し

を行おうとするものであった。

農地改革の実施により、176 万戸の地主から 174 万 ha の小作地を買収し、475 万戸の小作農に売り渡した（昭和 25 年時点）。

その結果、昭和 16 年時点で 46%だった小作地率は昭和 25 年には 9.9%となった。

#### イ 農地改革の効果

農地改革は、農村の民主化、雇用、食料供給等経済社会の安定に多大の貢献があったと評価されている。

一方で、その後の農業構造が、経営規模が零細であり、経営農地が分散錯圃する要因ともなっているとされている。



## ウ 農地法の制定

農地改革が一段落した昭和 27 年に、農地改革の成果を維持するとともに、戦前から立法化されてきた耕作者の地位の保護、農地の権利移動規制及び農地転用規制の法制度を集大成した、体系的な法律として「農地法（昭和 27 年法律第 229 号）」が制定された。

### 制定当時の農地法の概要

#### 目的

農地はその耕作者みずからが所有することが最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、その権利を保護し、その他土地の農業上の利用関係を調整し、もって耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを図ることを目的とする。

#### 主な内容

農地の賃借人の地位の安定のための制度：農地の賃貸借の引渡しによる対抗力、法定更新、解約等の制限（農地調整法（昭和 13 年）に由来）

小作料に関する規制：統制小作料、定額金納制等

（小作料統制令（昭和 14 年） 第一次農地改革による改正農地調整法（昭和 20 年）に由来）

農地の転用制限・権利移動統制：農地転用、転用目的での農地の権利移動、耕作目的での農地の権利移動の許可制

（臨時農地等管理令（昭和 16 年） 第一次及び第二次農地改革による改正農地調整法（昭和 20 年、21 年）に由来）

自作農創設政策：小作地所有制限、これに違反した小作地の買収・売渡

（自作農創設特別措置法（昭和 21 年） さらには戦前の自作農創設維持事業に由来）

## (2) 農業基本法の制定と所有権取得による規模拡大（昭和 36 年～45 年）

### ア 農業基本法の考え方と農地法改正

農地法制定から約 10 年を経た昭和 30 年代半ばにおいて、高度成長期を迎え、他産業への農村労働力の流出が顕著となる中で、昭和 36 年、農工間の生産性格差是正と 他産業従事者並みの生活水準確保を農政の目標に掲げた旧農業基本法（昭和 36 年法律第 127 号）が制定された。旧農業基本法の下、構造政策として、農地の所有権移転により、他産

業に従事した離農者の農地を専業農家へ集積し、生産性を向上することを目指した。

具体的には、旧農業基本法の趣旨にある「自立経営の育成」、「農地についての権利の設定又は移転の円滑化」を着実に推進するため、昭和37年、農地法が改正された。

さらに、「農業経営の細分化防止」のために、贈与税の納税猶予制度が措置された。

#### 昭和37年改正農地法の概要

家族農業経営の「協業の助長」の推進等のため、法人の農地取得を認めることとし、農業生産法人制度を創設

耕作目的の農地等の権利取得の上限面積の制限の緩和（自家労力による場合、3ha（北海道12ha）を超える取得も可）

農業協同組合の行う農地に係る信託制度の創設

#### イ 所有権移転による規模拡大の頓挫

しかし、実態は、稲作栽培技術の向上による労働時間の短縮や地価の上昇に伴う農地の資産的保有意識の形成のため兼業が進展し、所有権移転による規模拡大は思うように進まなかった。

### (3) 優良農地確保のための制度の創設（昭和44年）

#### ア 農業振興地域制度の創設

昭和30年代後半からの高度成長による、人口・産業の急速な集中に伴い、国土の総合的計画的な利用の必要性が認識され、昭和43年に都市計画法が制定された。

一方、優良農地を主体とした農業地域を保全・形成し、農業投資を計画的に行うための長期的な土地利用計画制度として、昭和44年、「農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号）」（以下「農振法」という。）が制定された。

#### イ 農用地区域の設定

農業振興地域制度では、集团的農用地や公共投資の対象となった農地等の優良農地を農用地区域として設定し、原則として転用を禁止している。

#### (4) 賃借による規模拡大政策への転換（昭和 45 年～）

##### ア 昭和 45 年農地法改正

所有権移転による農業経営の規模拡大が思うように進展しなかったことの要因の一つとして、農地法による賃借権の保護が強いことが挙げられていた。そのため、昭和 45 年、これまでの所有権移転による農地の流動化に加え、借地を含む農地の流動化を促進するための農地法改正が行われた。

##### 昭和 45 年改正農地法の概要

法目的に「土地の農業上の効率的な利用を図ること」を追加

農地の権利取得の上限面積制限の撤廃（農作業への常時従事要件に変更）

農地保有合理化促進事業制度の創設（農地保有合理化法人による農地の権利移動の仲介）

耕作権保護規定の緩和（賃貸借の解約について、一定の要件を満たす合意解約、10 年以上の定期賃貸借の更新拒絶の通知であれば知事許可不要）

農業生産法人の要件緩和 等

##### イ 農用地利用増進事業の創設（昭和 50 年）

さらに、昭和 50 年には、農振法の改正により、「農用地利用増進事業」<sup>1</sup>が創設された。この制度は、市町村が主体となって農地の集団的な権利移動を実現する事業であり、農地法の法定更新の規定の適用がなく、期間終了時に賃貸借関係が必ず終了することから、安心して農地を貸すことができるようにしたものである。これにより、賃借による農業経営規模の拡大を通じた担い手（中核的農家）の育成が推進されることとなった。

##### ウ 相続税の納税猶予制度の創設（昭和 50 年）

また、昭和 50 年には、農業経営の細分化を防止するために、相続税の納税猶予制度が創設された。

<sup>1</sup> この事業は、現行制度では農業経営基盤強化促進法に基づく農用地利用集積計画として実施される。253 頁参照。

## エ 農用地利用増進法の制定（昭和 55 年）

昭和 55 年、「農用地利用増進法（昭和 55 年法律第 65 号）」の制定により、農用地利用増進事業が拡充されるとともに、集落の取決めにより、農用地利用集積の促進、作付地の集団化等を行う農用地利用改善団体の制度が創設された。

## (5) 担い手の明確化と法人化の推進（平成 5 年～）

### ア 認定農業者と法人化の推進

平成 5 年、農用地利用増進法が改正され、法律の題名が「農業経営基盤強化促進法」に改められるとともに、労働時間、所得が他産業並の効率的かつ安定的な経営体を育成するため、これを旨とする者を市町村が認定する認定農業者制度が創設され、その者への農地利用集積を加速化することとした。

併せて、農地法が改正され、農業経営の法人化とその経営の発展を図るため、農業生産法人の構成員に農外からの参加を可能とした。

制定当時の農業経営基盤強化促進法（農用地利用増進法改正）の概要  
法律の題名を「農業経営基盤強化促進法」に変更  
目的を「効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担うような農業構造を確立するための措置を総合的に講じ、農業の健全な発展に寄与する」ことに変更  
都道府県、市町村による基本方針、基本構想の作成  
農地保有合理化法人の活動の強化  
農業経営改善計画の認定制度（認定農業者制度）の創設  
農業経営基盤強化促進事業の実施（農用地利用増進事業の拡充）

等

## イ 食料・農業・農村基本法の制定（平成 11 年）

平成 11 年、旧農業基本法が廃止され、新たに「食料・農業・農村基本法（平成 11 年法律第 106 号）」が制定された。食料・農業・農村基本法においては、効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造の確立を目指すこととし、農地の確保と農地の利用集積・効率的利用の促進を図ることを明確にした。

また、国内農業の活性化には、法人経営のメリットが十分発揮された農業経営の育成・確保が必要であることから、これまでも進めてきた農業経営の法人化を明確化することとした。

#### ウ 農業生産法人制度への株式会社形態の導入等（平成 12 年）

新基本法の検討の際に、株式会社に農地の権利取得を認めるべきか否かが大きく議論された。

その結果、平成 12 年の農地法の改正により、農業関係者以外の者に経営が支配され、農地が投棄目的で取得される等の懸念が払拭できる形態として、株式譲渡制限のある株式会社を農業生産法人の一形態とすることとし、その農地の権利取得が容認された。

また、法人経営の発展のため、経営を支配しない範囲で農外の者の法人参加を促進するための要件緩和も行われた。

#### (6) リース特区制度（平成 15 年）

平成 15 年、地方公共団体や民間事業者等の自発的な立案により、地域の特性に応じた規制の特例を導入する特定の区域を設け、当該地域での構造改革を進めようとする構造改革特別区域制度が創設された。

この構造改革特別区域制度に係る規制の特例措置の一つとして、担い手不足や耕作放棄地の増加等を背景に、地方公共団体から強い要望があったことから、農業生産法人以外の法人に係る農地法の特例措置（リース特区制度）が導入された。

リース特区制度は、耕作放棄地が発生、又は発生するおそれがある地域において、一般の企業等がリース方式により農業に参入することを可能とするものである。

#### (7) 特定農業団体制度と遊休農地対策等（平成 15 年～）

平成 15 年、集落営農組織を効率かつ安定的な農業経営へ発展させるための特定農業団体制度<sup>1</sup>の創設、遊休農地対策<sup>2</sup>の拡充、認定農業者である農業生産法人の要件緩和等を内容とする農業経営基盤強化促進法の改正が行われた。

---

<sup>1</sup> 特定農業団体については、259 頁参照。

<sup>2</sup> 遊休農地対策については、260 頁参照。

(8) 利用集積の加速化、リース特区の全国展開、遊休農地対策の体系的整備（平成 17 年）

担い手への農地利用集積の遅れ、耕作放棄地の拡大（平成 12 年で 34 万 ha。東京都の 1.5 倍）、今後農業者の高齢化や世代交代がますます進むという状況にあったことから、平成 17 年、新たな食料・農業・農村基本計画（平成 17 年 3 月策定）に即し、担い手に対する農地の利用集積の加速化（集落営農の組織化・法人化）、リース特区（平成 15 年～）の全国展開、体系的な耕作放棄地対策の整備等を内容とする農業経営基盤強化促進法の改正が行われた。

(9) 担い手への施策の集中（品目横断的経営安定対策の導入）

新たな食料・農業・農村基本計画（平成 17 年 3 月策定）において、これまでの全農家を対象として一律的に実施されてきた品目ごとの施策を見直し、意欲と能力のある担い手に対象を限定し、その経営の安定を図る品目横断的政策に転換することが謳われた。

このため、平成 18 年、「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律（平成 18 年法律第 88 号）」（担い手経営安定新法）が制定され、平成 19 年産から品目横断的経営安定対策が実施されている。

なお、平成 19 年 12 月、品目横断的経営安定対策について、制度の基本を維持しつつ、これを地域に定着させていくため、現場から指摘された多くの問題を真摯に受け止め、地域の実態に即した見直しが行われた。

表 8-1 農地制度の沿革

【明治維新～戦前】

年次	施策・法律等とその内容
1868(明元) 12.18	土地所有の公認 「村々ノ地面八素ヨリ総テ百姓ノ地タルベシ」の宣言(太政官布告)
1871(明4) 9.7	作物栽培の制限を撤廃(大蔵省達)
1872(明5) 2.15 2.24	地所永代売買を解禁(太政官布告) 全土地所有者に地券(壬申地券)を交付(地券渡方規則) 課税のための土地所有者の確定と地価の把握
1873(明6) 7.28	地租改正条例布告 地租を物納から金納(地価の100分の3)へ転換。 地主と小作人の関係が土地所有権で律せられることとなり、地主的土地所有制が確立される端緒となる。 以上の一連の改革により、地主の経済的地位の向上、農家経済の貨幣経済化、小作条件の悪化と小作争議の発生をもたらした。
1889(明22) 2.11	大日本帝国憲法制定(23.11.29 施行)
1890(明23) 4.21	旧民法公布 賃借権を物権と規定していたことに対する地主の反対等により施行延期
1896(明29) 4.27	民法公布(31.7.16 施行) 賃借権は債権と位置付けられる。賃借権は登記がなければ第三者に対抗できず、期間の定めのない賃貸借について賃貸人(地主)による解約申入れが自由とされるなど、小作人の地位は不安定なものとなる。
1924(大13) 7.22	小作調停法公布(12.1 施行) 激化する小作争議の調停についての手続法。
1926(大15) 5.21	自作農創設維持事業の創設 第一次世界大戦後の不況の中で農家経済が圧迫を受ける状況に対応。自作農を創設し維持するための低利融資。
1931(昭6) 2.9	小作法案、議会提出 1920(大9)の小作法検討以来最初の法案提出。小作契約の第三者対抗力付与等を内容。3.20 衆議院を通過するが、貴族院で会期切迫のため審議未了。
1937(昭12) 2.19	農地法案、議会提出

年次	施策・法律等とその内容
10.23	小作立法と自作立法を同時に規定。3.31 衆議院解散により廃案。 自作農創設維持補助助成規則（即日施行） 未墾地の開発による自作農創設に対する助成

#### 【戦時体制下】

年次	施策・法律等とその内容
1938(昭13)	
4.1	国家総動員法公布(5.5 施行) 議会の審議を経ることなく国家権力の発動により、人的・物的資源の統制運用を行い得る。
4.2	農地調整法公布(8.1 施行) 道府県・市町村に農地委員会を設置、農地の賃貸借契約の解約・更新拒絶の制限、引渡しに対抗力付与等農地賃借権の強化、自作農創設事業のための土地取得に法制上の基礎を付与
1939(昭14)	
12.6	小作料統制令公布(12.11 施行) 小作料の引上げ変更の停止、小作料が著しく不当と認められるときはその引下げを命じ得る等小作料の適正化
1941(昭16)	
1.30	臨時農地価格統制令公布(2.1 施行) 昭和14年の売買価格を基準に農地価格を統制
2.1	臨時農地等管理令公布(即日施行) 農地潰廃(転用)の統制、農地移動の統制、耕作放棄地の作付強制、作付統制
1942(昭17)	
2.21	食糧管理法公布(7.1、一部9.15、12.25 施行)
1944(昭19)	
3.25	臨時農地等管理令改正令公布(即日施行) 農地の所有権・永小作権・賃借権等の移動許可制

#### 【戦後】

年次	施策・法律等とその内容
1945(昭20)	
8.15	終戦
12.9	G H Q、「農地改革に関する覚書」(いわゆる「農民解放指令」)を交付。 (21.3.15までに改革計画の提出を指令)
12.28	農地調整法改正法公布(21.2.1一部施行、21.4.1全面施行)第一次農地改革 不在地主所有農地、5町歩を超える在村地主所有農地を買収、小作料統制令・臨時農地価格統制令・臨時農地等管理令を統合することを内容としていたが、自作農創設にかかる部分が施行されず、第二次農地改革へ移行。



年次	施策・法律等とその内容
1946(昭 21) 10.21 11. 3	農地調整法改正法公布(21.11.22 施行)、自作農創設特別措置法公布(21.12.29 施行)。第二次農地改革 不在地主の全小作地の強制買収、在村地主の小作地保有限度を内地平均1町歩、北海道4町歩。 日本国憲法公布(22.5.3 施行)
1947(昭 22) 3.31 8.19	第1回農地買収(1万8,000町歩) 農家資産相続特例法案を国会に提出(12.9 審議未了)
1949(昭 24) 5. 7 6. 6 10.21	農地資産相続特例法案を国会に提出(5.20 衆議院を通過、参議院で審査未了) 土地改良法公布(8.4 施行) 耕作者を主体とした土地改良事業の一本化。 マッカーサー元帥、吉田首相宛書簡で、農地改革の成果の恒久化を指示
1950(昭 25) 7.31 9.11	土地台帳法改正法公布 土地賃貸価格制度の廃止。農地価格統制の失効。 自作農の創設に関する政令公布(即日施行)(10.9 改正で「自作農創設特別措置法及び農地調整法の適用を受けるべき土地の譲渡に関する政令」(譲渡令)と改題) 土地賃貸価格制度の廃止に伴い農地買収が不能になることに対する応急措置。買収もれ地の従前どおりの買収を継続。
1951(昭 26) 3.31	農業委員会等に関する法律公布(即日施行)
1952(昭 27) 7.15	農地法、農地法施行法公布(27.10.21 施行) 農地改革の諸原則の恒久化、農地調整法・自作農創設特別措置法等廃止 農地の権利移動の統制、農地転用統制、小作地所有制限、賃貸借の解約の制限、小作料統制、小作料物納禁止、農地の買収・売渡、未墾地の買収・売渡
1953(昭 28) 12.23	最高裁判所、農地改革の買収対価を合憲とする判決
1955(昭 30) 8.15	自作農維持創設資金融通法公布(即日施行) 自作地の細分化を防止するため、自作地取得資金、小作地取得資金の融通。
1957(昭 32) 5.15	徳島県勝浦町のミカン農家が103の有限会社を設立。農業法人問題発生
1959(昭 34) 10.27	農林省、農地転用許可基準を通達
1960(昭 35) 5.10	農林漁業基本問題調査会「農業の基本問題と基本対策」答申 高度成長に対応した農業の近代化(農業生産性の向上、自立経営農家の育

年次	施策・法律等とその内容
	成、協業の助長、農業生産基盤の整備)の方向を提起。
1961(昭36) 6.12	農業基本法公布(即日施行) 農業の生産性の向上、選択的拡大と農業所得の増大、自立経営農家の育成、協業の助長、農地の権利移動の円滑化、農業構造改善のための助成等農業の構造政策の方向を提示。
1962(昭37) 5.11	農地法改正法・農業協同組合法改正法公布(7.11施行) 農業生産法人制度の導入、農地信託制度の創設、農地等の取得の上制限緩和等
1965(昭40) 2.23 6.3	農地管理事業団法案国会提出 政府出資の特殊法人による農地・未墾地等の売買・あっせん、取得資金の貸付等農地移動への公的機関の介入による規模拡大、自立経営農家育成を企図。衆議院は通過、参議院で審議未了。 農地被買収者等に関する給付金の支給に関する法律公布(即日施行) 農地改革時の旧地主に対し報償金支給、10年償還の記名国債を交付。
1966(昭41) 2.3	農地管理事業団法案を国会に再提出。衆議院は通過、参議院で審議未了。
1967(昭42) 8.22	農林省、「構造政策の基本方針」を発表。 当面推進すべき重点的政策課題に農地の流動化の推進を掲げ、借地による農地流動化を推進するため、賃借権保護に係る規制緩和を中心に農地法を改正すべきとした。
1968(昭43) 3.21 6.15	農地法改正案を国会に提出。借地方式を盛り込むが、実質審議なく、審議未了。 「新」都市計画法、農地法改正法公布(44.6.14施行) 旧都市計画法廃止。市街化区域内の農地転用は届出制。
1969(昭44) 2.12 7.1 10.-	農地法改正案を国会に提出。衆議院は通過、参議院で審議未了 農業振興地域の整備に関する法律(農振法)公布(9.27施行) 農村地域における農業振興地域の指定と農業振興方策の策定 古米在庫550万トン、米の過剰問題深刻化
1970(昭45) 2.19 4.- 5.15	水田転用についての農地転用許可に関する暫定基準を通達(米過剰対策の一環として転用統制を緩和) 米生産調整対策の実施 農地法改正法・農業協同組合法改正法公布(農地法改正10.1施行、農協法改正8.13施行) 自作農主義を修正、借地の流動化へ大幅修正。賃貸借規制の緩和、小作料規制の緩和、農業生産法人の要件の緩和、経営規模拡大のための農地

年次	施策・法律等とその内容
5.20	保有合理化法人による農地等の売買・賃借等の促進、農協による経営受委託事業の創設、草地利用権の創設等 農業者年金基金法公布（即日（一部 46.1.1）施行） 農業者の老後の生活の安定、福祉の向上とともに、農業経営移譲等を通じて農業の近代化、農地保有の合理化に資することを目的
1974(昭 49) 6.25	国土利用計画法公布（8.31（一部 10.1）施行） 国土の均衡ある発展を目指し、国土利用計画を策定
1975(昭 50) 6.13	農業振興地域の整備に関する法律改正法公布（7.15 施行） 農用地利用増進事業、特定利用権制度の創設
1980(昭 55) 5.28 10・31	農用地利用増進法、農地法改正法、農業委員会等に関する法律改正法（いわゆる農地三法）公布（施行日：農用地利用増進法 9.10、農地法改正法 10.10、農業委員会法改正法 9.20） 農用地利用増進事業の拡充、農業生産法人の要件緩和、3 条許可権限委譲（原則農業委員会許可）、物納小作料の容認等 農政審議会「80 年代農政の基本方針」答申
1985(昭 60) 5.21	農業改良資金助成法及び自作農創設特別措置特別会計法改正（即日施行） 農業改良資金の資金種類に経営規模拡大資金を創設。自創特会の経理対象に農業改良資金の貸付金及び農地保有合理化促進事業に対する補助金の経理を追加し、特別会計を農業経営基盤強化措置特別会計に改組。
1989(平元) 6.28 6.28 12.22	農用地利用増進法改正法公布（9.11 施行） 農用地の利用調整のための仕組みを追加。 特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律公布(9.11 施行) 市民農園等の特定農地貸付け制度を創設。 土地基本法公布（即日施行） 土地についての基本理念として 公共の福祉の優先、適正な利用及び計画に従った利用、投機的取引の規制、価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担を掲げる。
1990(平 2) 6.22	市民農園整備促進法公布(9.20 施行) 農地と農機具収納施設等の附帯施設を総体として優良な市民農園の整備を促進。
1991(平 3) 5. 2 5.21	土地改良法改正法公布(11.1(一部 8.26、4. 4.1)施行) 国営及び都道府県営事業における市町村負担の明確化、農地保有合理化促進等のための換地制度の改善。 行政事務に関する国と地方の関係の整備及び合理化に関する法律公布（農地法改正）(即日施行)

年次	施策・法律等とその内容
10. 4	農村地域工業等導入促進法等地域整備法による農地転用は 2ha を超える場合でも都道府県知事の許可 借地借家法公布(4.8.1 施行) 借地法、借家法、建物保護法を一本化、定期借地権制度の創設。
1992(平 4) 5.13 6.10	農地法施行令改正令公布 農地保有合理化法人に市町村農業公社を加える。 農林水産省「新しい食料・農業・農村政策の方向」(新政策)発表
1993(平 5) 6.16 12.13	農業経営基盤の強化のための関係法律の整備に関する法律公布(8.2 施行) 効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの経営が生産の相当部分を担うような農業構造を早急に確立するため、関係 7 法を一括して改正。農用地利用増進法改正(農業経営基盤強化促進法に改名。認定農業者制度の創設等) 農地法改正(農業生産法人の要件緩和)等 ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意の受入れ(日本時間 12.14)
1994(平 6) 12.14	主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律公布(7.11.1 施行) 食糧管理法(食管法)廃止。
1995(平 7) 2.15 12.14	農業経営基盤強化促進法改正法公布(4.1 施行) 農地保有合理化法人に対する支援の強化、同法人に対する農用地の買入協議制の創設(ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策の一環) 行政改革委員会、規制緩和の推進に関する意見(第一次) 「農業生産法人制度に関し、株式会社の農業経営へのかかわり方、事業要件の在り方等について、幅広い検討を行うべきである」と提言。
1997(平 9) 4. 1 12.19	総理府に食料・農業・農村基本問題調査会設置 食料・農業・農村基本問題調査会「中間とりまとめ」発表 株式会社の農地の権利取得について両論併記。
1998(平 10) 5. 8 9.17	農地法改正法公布(11.1 施行) 農地転用の許可権限の一部を農林水産大臣から都道府県知事に委譲、農地転用許可基準の法定化 食料・農業・農村基本問題調査会本答申
1999(平 11) 7.16 8. 4	食料・農業・農村基本法公布(即日施行) 旧農業基本法を廃止、基本理念として 食料の安定供給の確保、多面的機能の発揮、農業の持続的な発展及び 農村の振興 農振法改正法公布(12.3.20 施行) 農林水産大臣による基本指針の策定、農用地区域の基準の法定化
2000(平 12) 3.24	「食料・農業・農村基本計画」閣議決定

年次	施策・法律等とその内容
11.29	農地法改正法公布(平 13.3.1 施行) 株式会社形態の導入等農業生産法人の要件緩和、小作料の定額金納制の廃止
2001(平 13)	
9.10	国内初の B S E 発生
12.11	総合規制改革会議第 1 次答申「農業経営の法人化を一層促進するための措置を講じるべき」
2002(平 14)	
4.11	農林水産省、「『食』と『農』の再生プラン」を決定
5.29	農業法人に対する投資の円滑化に関する特別措置法公布(7.1 施行) 農業生産法人の構成員として農業投資育成会社(議決権の 2 分の 1 以下)を認める。
12.18	構造改革特別区域法公布(即日施行。法律の特例措置等 15.4.1 施行) 特区における農地法の特例(農地リース方式による株式会社等の農業参加が可能に。いわゆる「リース特区」)
2003(平 15)	
6.18	農業経営基盤強化促進法改正法公布(9.15 施行) 認定農業者である農業生産法人への出資を緩和(一般企業等 5 割未満まで容認)
2004(平 16)	
5.26	農業委員会法改正法公布(11.1 施行) 農業委員会の設置に係る市町村の裁量の拡大
2005(平 17)	
3.25	新たな「食料・農業・農村基本計画」閣議決定
6.10	農業経営基盤強化促進法等改正法公布(9.1 施行) リース特区の全国展開、体系的な耕作放棄地対策の整備等
2006(平 18)	
6.21	農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律公布(19.4.1 施行。経過措置等については即日施行) 品目横断的経営安定対策の導入

注：農林省大臣官房総務課編「農林行政史 第 1 巻」(昭和 32 年)「農林行政史 第 6 巻」(昭和 47 年)、財団法人日本農業研究所『農林水産省百年史』編纂委員会「農林水産省百年史 別巻 資料編」(昭和 56 年)、財団法人農政調査会「農業構造政策と農地制度」(平成 10 年)、中村広次「検証・戦後日本の農地政策」(平成 14 年)、島本富夫「日本の農地 - 所有と制度の略史 - 」(平成 15 年)等をもとに、衆議院調査局農林水産調査室にて作成。

## 第9 現行農地関係制度の概要

### 1 食料・農業・農村基本法及び食料・農業・農村基本計画

#### (1) 食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）

食料・農業・農村基本法（以下「基本法」という。）は、食料の安定供給の確保、多面的機能の発揮、農業の持続的な発展、農村の振興を基本理念とし、農地制度に係る施策として、「望ましい農業構造の確立」、「専ら農業を営む者等による農業経営の展開」、「農地の確保及び有効利用」等を掲げている。

#### 食料・農業・農村基本法（抜粋）

##### （望ましい農業構造の確立）

第二十一条 国は、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するため、営農の類型及び地域の特性に応じ、農業生産の基盤の整備の推進、農業経営の規模の拡大その他農業経営基盤の強化の促進に必要な施策を講ずるものとする。

##### （専ら農業を営む者等による農業経営の展開）

第二十二条 国は、専ら農業を営む者その他経営意欲のある農業者が創意工夫を生かした農業経営を展開できるようにすることが重要であることにかんがみ、経営管理の合理化その他の経営の発展及びその円滑な継承に資する条件を整備し、家族農業経営の活性化を図るとともに、農業経営の法人化を推進するために必要な施策を講ずるものとする。

##### （農地の確保及び有効利用）

第二十三条 国は、国内の農業生産に必要な農地の確保及びその有効利用を図るため、農地として利用すべき土地の農業上の利用の確保、効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農地の利用の集積、農地の効率的な利用の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

##### （都市と農村の交流等）

第三十六条 国は、国民の農業及び農村に対する理解と関心を深めるとともに、健康的でゆとりのある生活に資するため、都市と農村との間の交流の促進、市民農園の整備の推進その他必要な施策を講ずるものとする。

2 国は、都市及びその周辺における農業について、消費地に近い特性を生かし、都市住民の需要に即した農業生産の振興を図るために必要な施策を講ずるものとする。

(2) 食料・農業・農村基本計画（平成 17 年 3 月策定）

食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という。）は、基本法の基本理念や基本施策を具体化するものとして定められる計画である。

平成 17 年 3 月に策定された現行の基本計画において示された農地制度に係る施策の概要は、以下のとおりである。

食料・農業・農村基本計画のポイント（抜粋）

（平成 17 年 3 月）

**第 3 食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策**

食料・農業・農村をめぐる情勢の変化への的確な対応や、自給率向上に向けた施策の充実等に重点を置き、施策を展開

**農業の持続的な発展に関する施策**

望ましい農業構造の確立に向けた担い手の育成・確保

認定農業者制度の活用により、地域における担い手を明確化し、これらの者を対象に、施策を集中的・重点的に実施

その際、集落を基礎とした営農組織のうち、将来効率的かつ安定的な農業経営に発展すると見込まれるものも担い手として位置付け、小規模農家や兼業農家も、担い手となる営農組織の一員となることができるよう、農地の利用集積を図りつつ、営農組織の育成と法人化を推進

農地の有効利用の促進

優良農地の確保と有効利用の促進の観点から、担い手への農地の利用集積を推進するとともに、

耕作放棄地の発生防止・解消のための施策の充実

株式会社等のリース方式での参入を認める構造改革特区を全国展開 等

**農村の振興に関する施策**

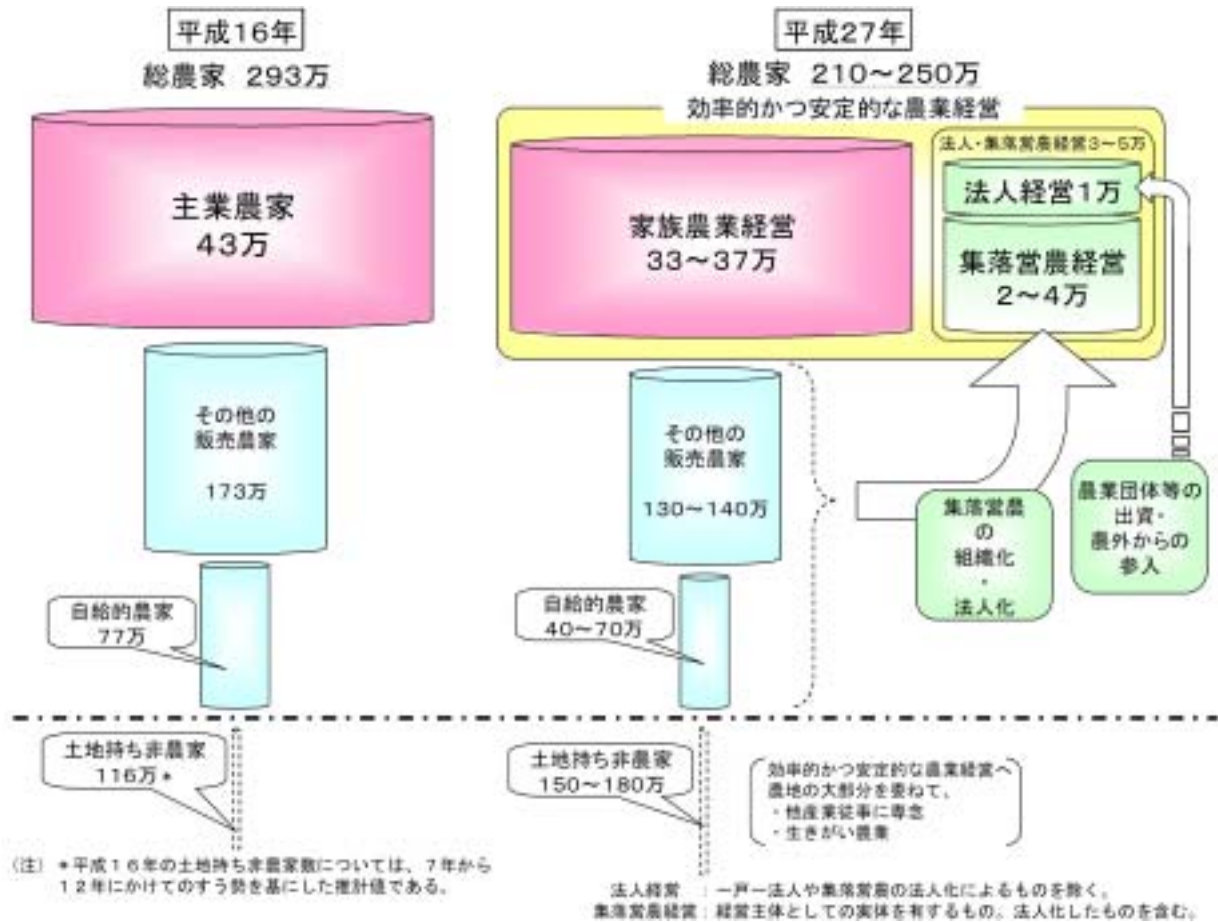
都市と農村の共生・対流

観光立国の枠組みとも連携して、グリーン・ツーリズムの取組を充実させるなど、都市と農村の共生・対流を推進（市民農園の開設の要件緩和等、農地の利用機会の拡大）

### (3) 農業構造の展望

平成 17 年 3 月、基本計画の策定に当たって、目指すべき「効率的かつ安定的な農業経営」<sup>1</sup>が農業生産の相当部分を担う「望ましい農業構造の姿」が、「農業構造の展望」として示された。

図 9-1 農業構造の展望（平成 27 年）



注：効率的かつ安定的な家族農業経営及び法人経営に農地利用の6割程度が集積され、このほか効率的かつ安定的な集落営農経営により経営される農地を併せ、これら「効率的かつ安定的な農業経営」が経営する農地が7~8割程度になると見込まれる。

資料：「農業構造の展望」(平成17年3月農林水産省)

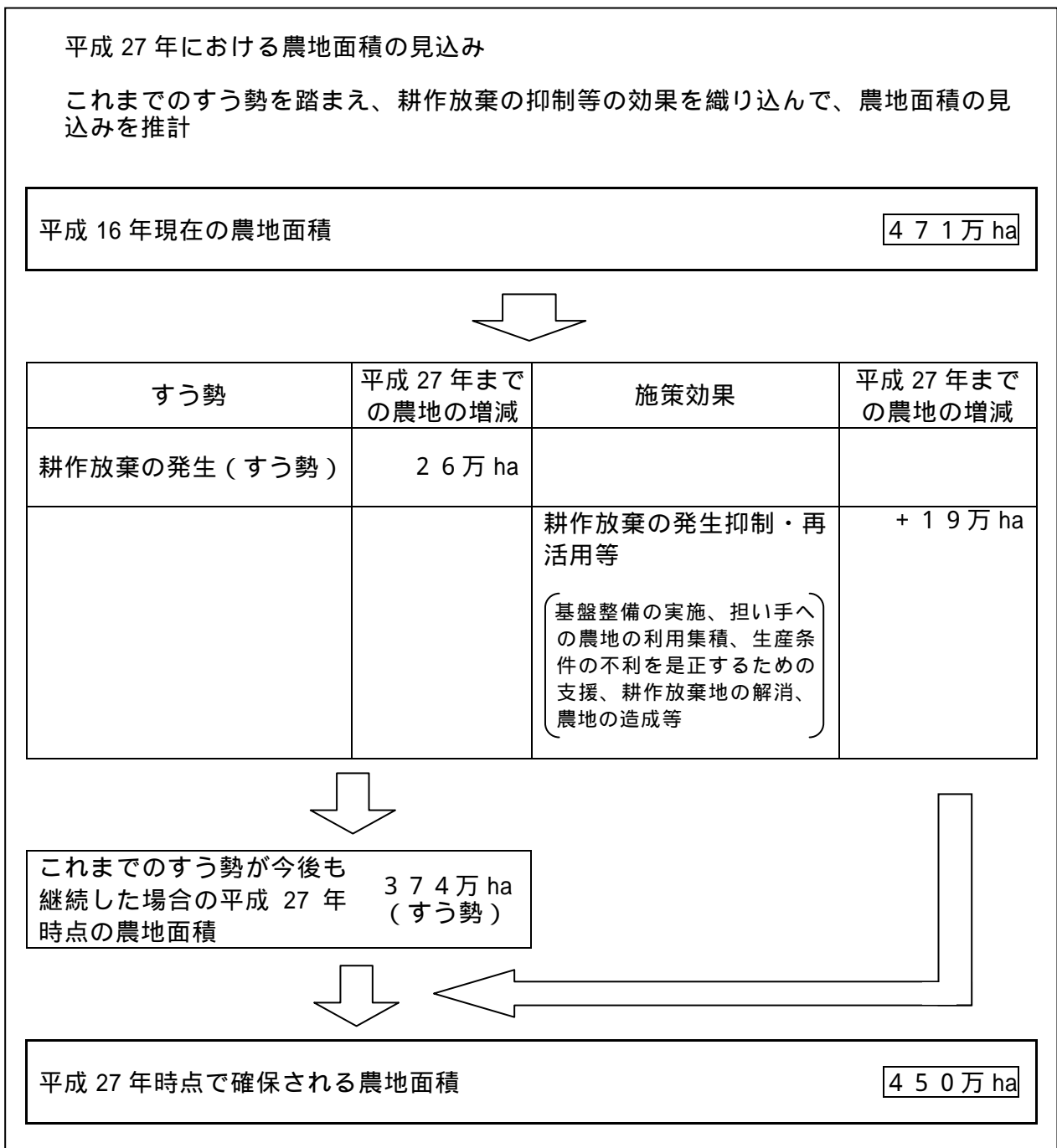
<sup>1</sup> 効率的かつ安定的な農業経営：主たる従事者の年間労働時間が他産業従事者と同等であり、主たる従事者一人当たりの生涯所得が他産業従事者と遜色ない水準を確保し得る生産性の高い営農を行う経営



(4) 農地の見通しと確保

基本計画においては、平成 27 年度における食料自給率目標 45%の達成の前提となる農地面積を 450 万 ha と見込んでいる。これは、これまでの趨勢を踏まえ、耕作放棄の抑制等の効果を織り込んで推計したものである。

図 9-2 食料・農業・農村基本計画における農地の見通しと確保

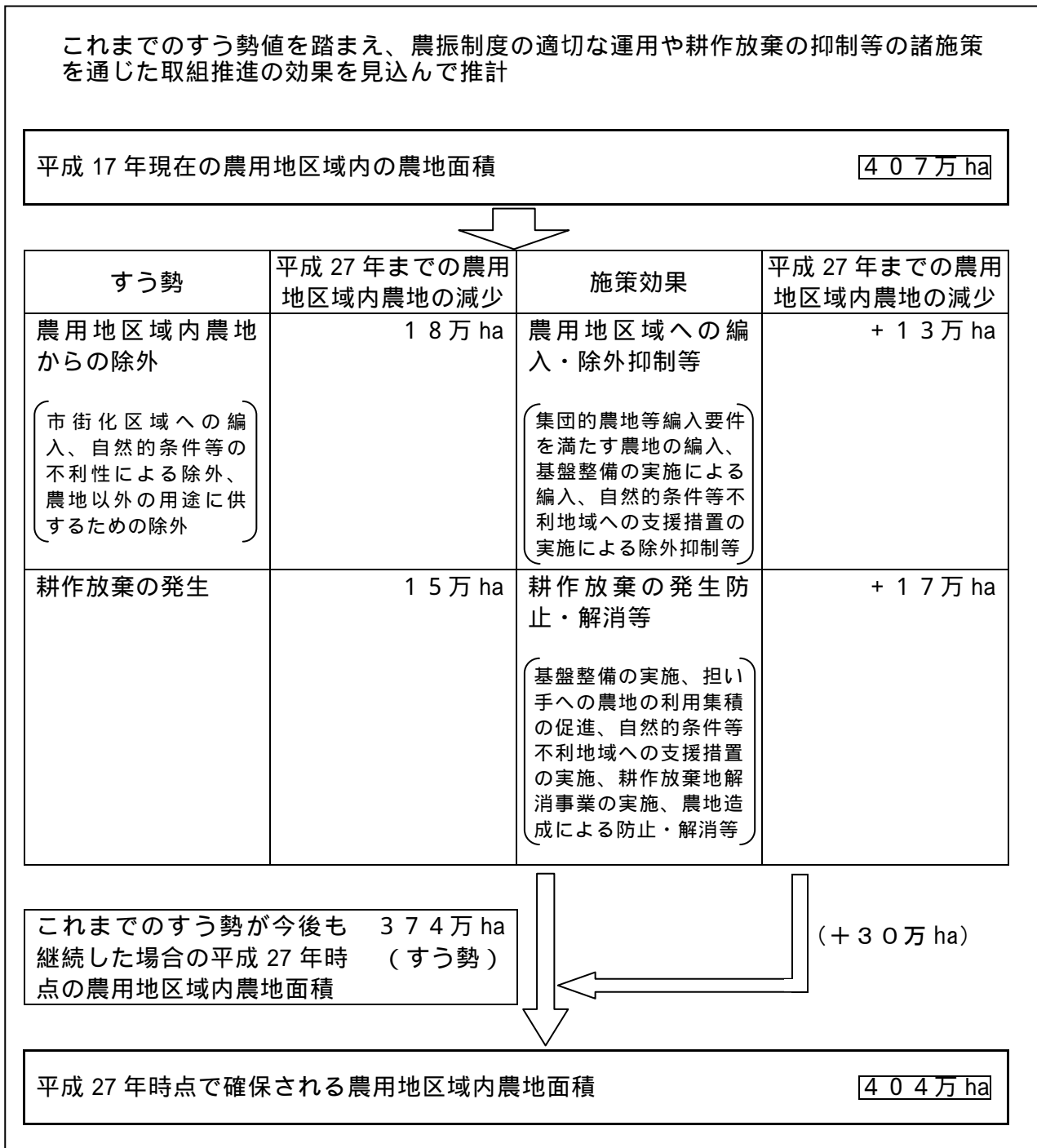


資料：「食料・農業・農村基本計画参考付表」（平成 17 年 3 月）

(5) 農用地区域内農地面積の見通し

農振法に基づき定められる「農用地等の確保等に関する基本指針」(平成 17 年 11 月策定)は、平成 27 年の農用地区域内の農地面積は、現状(平成 17 年 407 万 ha)と概ね同程度の 404 万 ha と見込んでいる。

図 9-3 農用地区域内農地面積の推計について



資料：「農用地等の確保等に関する基本指針」(平成 17 年 11 月)

## 2 農地制度の体系

現行農地制度は、担い手による効率的な利用の確保、優良農地の確保、多様な需要・多面的機能等新たな農地ニーズへの対応といった視点から、次のように整理することができる。

図 9-4 農地制度の体系

### 担い手による効率的な利用の確保

- 農地法
  - ・農地の権利移動について規制
- 農業経営基盤強化促進法
  - ・効率的・安定的な経営体の育成に向け、農地の利用集積を促進
  - ・農業生産法人に対する株式会社等の出資制限を緩和
  - ・体系的な遊休農地対策の整備（知事による特定利用権の設定等）
  - ・遊休農地が相当程度存在する区域において株式会社等が農地のリースにより農業参入  
構造改革特別区域法に基づく特区制度として実施されてきたが、平成 17 年 9 月より、農業経営基盤強化促進法に基づく措置として全国展開

### 優良農地の確保

- 農業振興地域の整備に関する法律
  - ・農用地等の整備・保全を含む総合的な農業振興地域整備計画を策定
  - ・保全すべき優良農地の区域（農用地区域）を設定
- 農地法
  - ・農地の転用について規制
- 集落地域整備法
  - ・良好な営農条件及び居住環境の確保
- 土地改良法
  - ・農地を効率的な生産基盤として整備

### 多様な需要・多面的機能等新たな農地ニーズへの対応

- 特定農地貸付法・市民農園整備促進法
  - ・市民農園としての農地の貸付を制度化
  - ・市民農園の開設主体を拡充  
構造改革特別区域法に基づく特区制度として実施されてきたが、平成 17 年 9 月より、特定農地貸付法に基づく措置として全国展開
- 景観法
  - ・景観と調和のとれた農地利用の促進
  - ・棚田などの良好な農村景観を維持

資料：農林水産省

図 9-5 農地制度における農地等の概念

農 地 用 地	農 地	<p>【定 義】 耕作の目的に供される土地。 「耕作」とは、土地に直接労費を加え肥培管理して作物を栽培すること。</p> <p>【現況主義】 農地であるかどうかの判断は、土地の状態に基づいて客観的に行う（土地登記簿の地目によって区分するものではない）。</p> <p>農地として扱うもの</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 果樹園、桑園</li> <li>・ 耕作放棄地</li> <li>・ 温室、ビニールハウス（室内の土地を直接使用して耕作するもの）</li> <li>・ わさび田</li> </ul> <p>非農地として扱うもの</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 宅地敷地内の家庭菜園</li> <li>・ 温室（室内にコンクリートを敷き、鉢植栽培を行っているもの）</li> <li>・ 公園の花壇</li> </ul>
	採 草 放 牧 地	<p>【定 義】 耕作又は養畜の事業のために直接採草又は家畜の放牧の用に供される土地</p> <p>採草放牧地として扱うもの</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 肥料にするための草取地</li> <li>・ 牛・馬の放牧地</li> </ul> <p>採草放牧地として扱わないもの</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 競馬場のパドック</li> </ul>
農 業 用 施 設 用 地		<p>【定 義】 温室、畜舎、ライスセンター、農機具格納庫等、農業用の施設に供される土地（農地に該当するものを除く）</p>

### 3 農地法の概要

#### (1) 農地法の制定と改正の経緯

農地法は、戦後の農地改革が一段落した昭和 27 年に、自作農創設特別措置法、農地調整法及び譲渡令（「自作農創設特別措置法及び農地調整法の適用を受けるべき土地の譲渡に関する政令」）を一本化するものとして制定された。

制定当初、農地法の究極の目的は、「耕作者の地位の安定と農業生産力の増進を図る」ことにあるとし、その目的を達成するために、「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認め」る立場から、「耕作者の農地の取得を促進」し、「その権利を保護」し、「土地の農業上の利用関係を調整」することとなっていた。いわゆる「自作農主義」である<sup>1</sup>。

具体的な規定としては、

耕作目的の農地等の権利移動の制限

農地等の転用の制限

小作地等の所有制限

賃貸借契約の解約の制限等

小作料に関する規制

未墾地の買収・売渡等

が設けられた。

以降、数次にわたり改正が行われているが、その主な内容は以下のとおりである。

昭和 37 年改正（農業基本法の制定に伴う改正）

農業生産法人に関する規定の創設を中心に、以下の改正が行われた。

農業生産法人制度の創設

耕作目的の農地等の権利取得の上限面積の緩和

農業協同組合の行う農地信託事業の創設

昭和 45 年改正

農地がより生産性の高い農業経営によって効率的に利用されるよう農地の流動化を促進するため、以下の改正が行われた。

---

<sup>1</sup> 現行法の目的(昭和 45 年改正)は、234 頁参照。

目的に「土地の農業上の効率的な利用を図ること」を加え、借地による農地流動化を追加

農業生産法人の要件緩和

農業協同組合の農業経営受託事業の創設

農地保有合理化促進事業の創設

小作地の小作人の専買権の緩和

農地、採草放牧地の権利取得について、上限面積制限の廃止、自家労働力要件の廃止

農地、採草放牧地の権利取得について、下限面積の引上げ

創設自作地の貸付禁止の緩和（取得後 10 年を経過した場合は貸付けを自由とし、貸付禁止の例外に水田裏作を追加）

転貸禁止の緩和（例外に水田裏作を追加）

小作採草放牧地について所有制限の廃止

離農して不在地主となった場合等の小作地所有制限の緩和

賃貸借の解約等の規制の緩和

小作料の最高額統制（統制小作料）の廃止、標準小作料制度及び減額勧告制度の創設

草地利用権制度の創設

違反転用に対する処分の規定の追加

#### 昭和 50 年改正

借地による規模拡大をより進めるため、「農業振興地域の整備に関する法律」を改正し、市町村が主体となって集団的に利用権を設定する事業（農用地利用増進事業）が創設された<sup>1</sup>。この事業によって設定された利用権については、農地の賃貸借の法定更新の適用対象から除外し、期間が満了すると当然に賃貸借が終了する等貸し手の抵抗感を少なくして、農地を貸しやすくした。

これに伴い、同法の附則で農地法が改正され、同事業の実施によって、設定される利用権について農地法の権利移動の許可、小作地の所有制限、賃貸借の法定更新等の規定の適用除外措置が講じられた。

#### 昭和 55 年改正（農用地利用増進法の制定に伴う改正）

農業構造の改善を一層進めるため、農用地利用増進事業の内容を大幅に拡充

---

<sup>1</sup> 264 頁参照。

して、「農用地利用増進法」が制定された<sup>1</sup>。これと相まって、農地法も農地等に係る権利移動の円滑化を図り、農業後継者の育成等に資するため、以下の改正が行われた。

農業生産法人の業務執行役員要件の緩和

農地等の権利移動の許可権限等を都道府県知事から農業委員会に委譲

世帯員に貸し付ける場合の転貸禁止等の規定の例外扱い

小作料の定額金納制の緩和（一定の範囲の物納を認める。）

#### 平成 5 年改正

「農業経営基盤の強化のための関係法律の整備に関する法律」で「農用地利用増進法」が「農業経営基盤強化促進法」に改正され<sup>2</sup>、今後の農業構造、経営対策の基本的な法律として位置付けられるとともに、農地法も以下の改正が行われた。

農業生産法人の事業要件及び構成員要件の緩和

農地保有合理化法人が農地を取得する場合の許可を届出に変更

#### 平成 10 年改正

地方分権の推進と農地転用事務に係る基準の明確化を図るため、以下の改正が行われた。

農地転用許可権限の委譲

2ha を超え 4ha 以下の農地転用の許可権限を、農林水産大臣から都道府県知事に委譲（当分の間、知事は 2ha を超え 4ha 以下の農地転用に係る許可に際し、農林水産大臣と事前協議）

現行農地転用許可基準の法定化

権限の委譲、行政事務の基準の明確化の観点から、通達で定められていた農地転用許可基準を法令上明確化

#### 平成 12 年改正

農業経営の法人化を推進し、地域農業の活性化を図るため、以下の改正が行われた。

農業生産法人の要件緩和

- ・法人形態要件に、株式会社（株式の譲渡制限のあるものに限る。）を追加
- ・事業要件は、主たる事業が農業（関連事業を含む。）であること

---

<sup>1</sup> 248 頁参照。

<sup>2</sup> 248 頁参照。

- ・構成員要件に、地方公共団体を追加
- ・役員要件のうち農作業に従事する役員は、役員全体の 1/4  
農業生産法人の要件適合性を担保するための措置  
農地等の権利移動の下限面積要件の弾力化

## (2) 現行制度の概要

### ア 農地法の目的

農地法は、「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、及びその権利を保護し、並びに土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整し、もつて耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを図ることを目的」とする（農地法第 1 条）。

すなわち、農地法は「耕作者の地位の安定」と「農業生産力の増進」を図ることを目的としており、これを達成するため、農地（採草放牧地を含む。以下同じ。）はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、及びその権利を保護し、土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整するという 2 つの方向が示されている<sup>1</sup>。

については、我が国のような零細農耕の支配的な農業の場合、農地の所有権をもつことが経営を最も安定させるものであるとの認識によるものである（自作農主義）。

については、昭和 45 年改正により追加されたもので、借地を含めた権利移動を通じて農地を効率的に利用しうるような生産性の高い経営が生まれることを期待したものである。

このように、自ら耕作する者だけが農地の権利を取得するとする考え方を「耕作者主義」と呼び、我が国農地制度の大原則となっている。

### イ 農地の権利移動の許可制度（第 3 条）

#### 目的

農地の権利移動の許可制度は、不耕作目的での農地の取得等望ましくない権利移動を規制し、農地が生産性の高い経営体によって効率的に利用されるように誘導することを目的としている。

<sup>1</sup> 制定当初の目的は、231 頁参照。



本制度がない場合、農地を耕作しない目的で農地を所有できることとなるため、農地の投機的な取引が行われるようになり、その結果農地価格の上昇、農地の荒廃を招くおそれがあるとされている。

#### 規制の内容

農地の所有権を移転し、賃借権その他の使用収益を目的とする権利を設定又は移転する場合は、農業委員会（住所のある市町村外の農地である場合等は、知事）の許可を受けなければならない。許可を受けなかった行為は無効である。

#### 許可の対象

契約、競売、公売、遺贈等法律行為に基づく権利の設定移転の場合、許可の対象となる。

法律行為に基づかない時効取得、相続、権利放棄、法人の合併等、法律行為の取消、解除は、許可の対象外である。

なお、売買契約の合意解除は許可が必要である。

#### 主な許可基準

譲受人等が次のいずれかに該当する場合には、許可を受けることができない。

- a 取得後において耕作の事業に供すべき農地のすべてを耕作すると認められない場合
- b 取得後農作業に常時従事すると認められない場合
- c 取得の結果、農地面積の合計が、北海道では 2ha、都府県では 50a（これを「下限面積」という。）に達しない場合<sup>1</sup>
- d 小作地については、譲受人がその小作農以外である場合（ただし、小作農の書面による同意がある場合、強制執行等の差押え又は仮差押え後の小作農である場合を除く。）
- e 農業経営の状況、住所地から農地までの距離（通作距離）等からみて、その農地を効率的に耕作することができると認められない場合

#### 許可の権限庁と手続き

耕作目的での農地の権利移動の許可等の権限庁と手続きは、次の図表のとおりである。

<sup>1</sup> 地域の平均的な経営規模がかなり小さく、この下限面積を一律に適用することが実情にそぐわない場合、都道府県知事が一部の区域について別段の面積を定め、公示したときは、その面積が下限面積となる。

図 9-6 耕作目的での農地の権利移動の許可等の権限庁

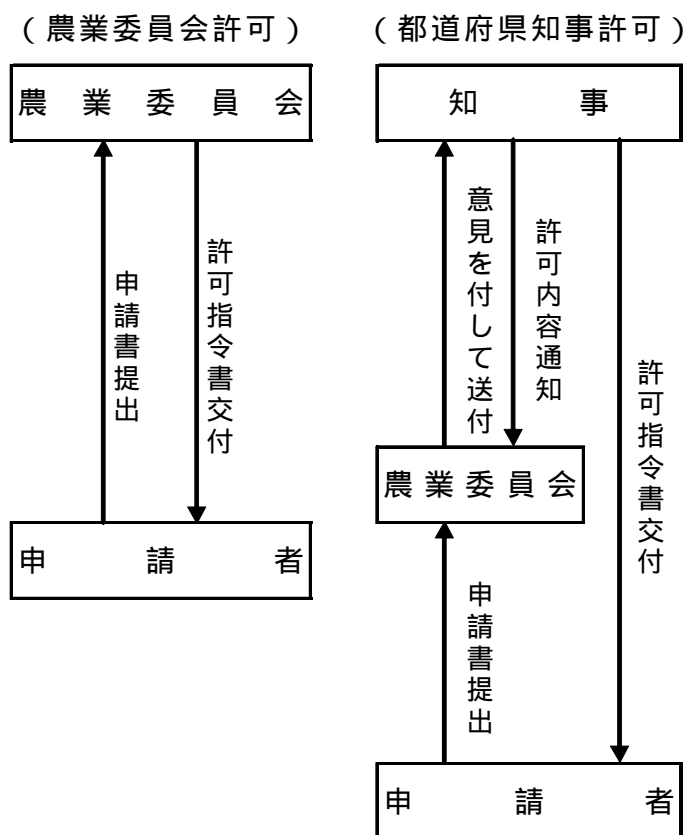
	権利を取得する者	権 限 庁	
		農業委員会	都道府県知事
許 可	個人 農業生産法人 特定法人	住所のある市町村の区域 <sup>(注1)</sup> の区域内にある農地等の権利取得	住所のある市町村の区域 <sup>(注1)</sup> の区域外にある農地等の権利取得
	農業協同組合	農業経営の委託を受けることによる農地等の権利取得	農業経営の委託を受ける場合以外での農地等の権利取得
	その他		<ul style="list-style-type: none"> <li>・前記以外の法人による農地等の権利取得</li> <li>・区分地上権又はこれと内容を同じくするその他の権利の取得<sup>(注2)</sup></li> </ul>
届出	農地保有合理化法人	農地売買等事業の実施による農地等の権利取得	

資料：農林水産省資料等より作成。

注 1：「市町村の区域」とは、2 つ以上の農業委員会が置かれている市町村については、「農業委員会の区域」と読み替える。

注 2：農地の地下にケーブルを通す場合など。

図 9-7 耕作目的での農地の権利移動許可の手続き



資料：制度実務研究会編「三訂 農地の法律がよくわかる百問百答」

## 主な許可不要の場合

農地の権利移動の許可が不要とされる主な場合は、次のとおりである。

- ・ 国又は都道府県の権利取得
- ・ 交換分合
- ・ 農事調停<sup>1</sup>
- ・ 特定利用権の設定<sup>2</sup>
- ・ 利用権設定等促進事業による利用権の設定等<sup>3</sup>
- ・ 農地保有合理化法人の農業委員会への届出による権利取得<sup>4</sup>
- ・ 特定法人貸付事業を行う市町村又は農地保有合理化法人の農業委員会への届出による権利取得<sup>5</sup>
- ・ 土地収用
- ・ 遺産の分割
- ・ 農協又は農地保有合理化法人による農地信託の引受け・終了<sup>6</sup>
- ・ 農林漁業金融公庫の自己競落 等

---

<sup>1</sup> 農事調停：民事調停法に基づくもので、農地又は農業経営に付随する土地、建物その他の農業用資産の賃借その他の利用関係の紛争に関する調停。

<sup>2</sup> 遊休農地対策として、平成 17 年の農業経営基盤強化促進法の改正により、都道府県知事の裁定により遊休農地について利用権を設定できることとしたもの。260 頁参照。

<sup>3</sup> 253 頁参照。

<sup>4</sup> 農地保有合理化事業については、255 頁参照。

<sup>5</sup> 特定法人貸付事業については、262 頁参照。

<sup>6</sup> 農地保有合理化法人が行う信託事業については、256 頁参照。

## ウ 農業生産法人制度（第2条）

### 制度創設の経緯・趣旨

昭和32年、徳島県勝浦町のミカン農家による有限会社設立を契機に、農業法人の法制化運動が起こり、昭和37年、農地法改正により、農業経営を行うために農地を取得できる法人の仕組みとして、農業生産法人制度が創設されたものである。その後、累次の改正により要件の緩和が行われ、今日に至っている。

### 農業生産法人の要件（第2条第7項）

農業生産法人とは、農地の権利を有して農地を耕作し、農業経営を行うことができる法人をいう。以下の要件を満たし、農地を適正かつ効率的に耕作すると認められる場合には、農地法第3条に基づき権利取得の許可がなされる。

#### a 法人形態要件（第7項本文）

農事組合法人、株式会社（公開会社でないもの）、持分会社（合名会社、合資会社、合同会社）のいずれかであること。

図 9-8 法人形態とその概要

法人形態	法人の概要
農事組合法人	根拠法は農業協同組合法。3人以上の農民が発起人となって設立される、組合員の農業生産の協業を図りその共同の利益の増進を目的とする法人。機械・施設等の共同利用施設の設置又は農作業の共同化を行う法人と、法人自体が耕作等農業経営を行う法人、これらを両方とも行う法人がある。
株式会社	根拠法は会社法。株式を発行する物的会社。株式を限度とした有限責任。株主が一人以上あれば法人設立可。会社法施行時（H18.5.1）に既に設立されている有限会社は株式会社として存続、商号については「有限会社」を使用。 農業生産法人になるためには、定款に、株式全部の譲渡につき取締役会の承認の要する旨の定めが必要。
合名会社	根拠法は会社法。家族的な少数社員のときは最も有効だが、経営規模は小さく原始的会社形態とされる。会社の信用は構成員たる社員にあり（人的会社）、会社債務について、直接かつ連帯無限の責任を負う。
合資会社	根拠法は会社法。合名会社に準じた準人的会社。出資をより多く集めるため有限責任が加味され、社員には有限責任社員と無限責任社員が存在する。
合同会社	根拠法は会社法。会社法により、新たに設けられた会社形態。社員相互の人的信頼を基礎とする会社。社員は会社債務について有限責任を負う。内部関係においては民法の組合と同様の規律が適用される。

資料：社団法人日本農業法人協会編「四訂農業法人の設立」等

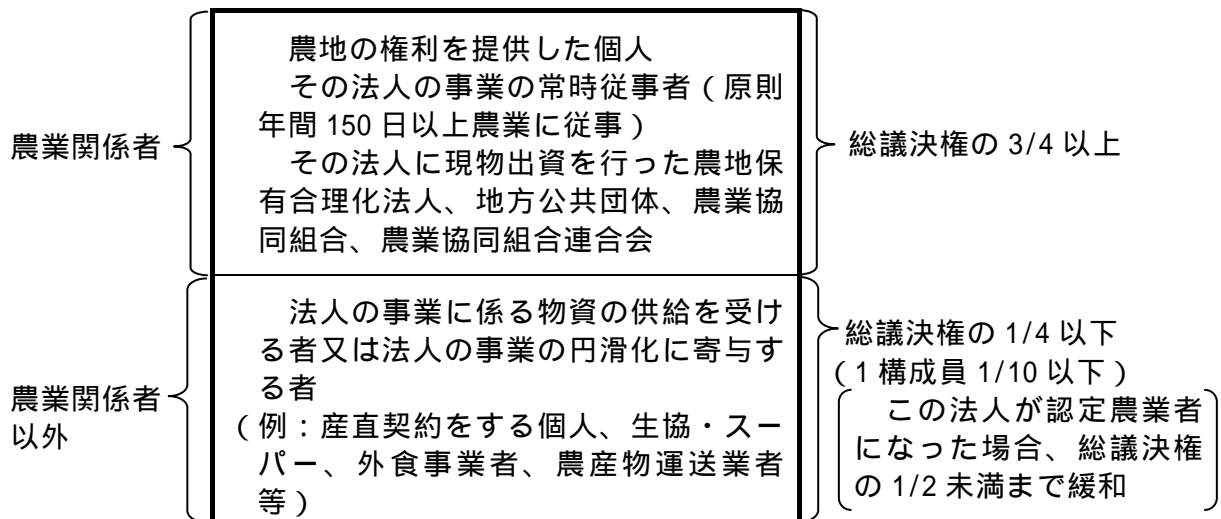
b 事業要件（第1号）

農業（農産物の加工・販売、農作業受託などの関連事業を含む。）の売上高が過半であること。

c 構成員要件（第2号）

農業関係者は総議決権の3/4以上、農業関係者以外は総議決権の1/4以下であり、かつ1項成員当たり1/10以下であることが基本である。なお、農業生産法人が認定農業者になった場合、農業関係者以外のシェアが総議決権の1/2未満まで緩和される。

図 9-9 農業生産法人の構成員要件



d 業務執行役員要件（第3号）

農業生産法人に常時従事（原則年間150日以上）する構成員が理事等の役員の過半を占め、かつ、その過半が農作業<sup>1</sup>に原則として年間60日以上従事すると認められるものであること。

<sup>1</sup> 農作業：耕うん、整地、播種、施肥、病虫害防除、刈取り、水の管理、給餌、敷わらの取替え等耕作又は養畜に直接必要な作業。耕作又は養畜の事業に必要な帳簿の記帳事務、集金等は農作業に含まれない。（「農地法の一部を改正する法律の施行について」（昭和45年9月30日45農地構改B2802号農林事務次官通知））

表 9-1 農 業 生 産 法 人

	昭和 37 年	昭和 45 年	昭和 55 年	平成 5 年
趣 旨	家族農業経営の発展等に資するための協業の助長	借地、雇用労働力による経営規模の拡大	農地等の権利を有しない農業後継者等の農業生産法人の経営への参画	農業経営の法人化の推進のための事業範囲、構成員要件の拡大
法人形態	農事組合法人、有限会社、合名会社、合資会社			
事業要件	農業(農業と併せ行う林業及び農事組合法人が行う農協法第72条の8第1項第1号に規定する共同利用施設の設置等を含む。)及びこれに附帯する事業			関連事業(生産した農畜産物を原材料とする製造加工等)を農業に追加
構成員要件	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農地等を提供した個人</li> <li>・法人の事業に常時従事する者</li> </ul>			(次を追加) イ 農地保有合理化法人、農協等 ロ 法人から物資の供給又は役務の提供を受ける個人 ハ 事業の円滑化に寄与する者 ただし、ロ及びハの者の議決権の合計は、1/4 以下、かつ、それぞれ 1/10 以下
議決権要件 面積要件 労働力要件 利益配分要件	次の者が過半 <ul style="list-style-type: none"> <li>・常時従事構成員の議決権</li> <li>・構成員の労働力</li> <li>・構成員の農地提供面積</li> </ul> 利益配当は、原則従事分量配当	(廃止)		
事業執行役員要件	(規定なし)	農地を提供し、かつ、常時従事する構成員(農作業に主として従事する者に限る。)が業務執行役員の過半	常時従事構成員(農作業に主として従事する者に限る。)が、業務執行役員の過半	

資料：農林水産省

制 度 等 の 変 遷

平成 12 年	平成 14 年	平成 15 年	平成 17 年	平成 18 年
経営形態の選択肢の拡大、経営の多角化等による農業経営の法人化の推進及びその活性化	地域活性化と農地の有効利用（構造改革特区法による特例）	関連事業者等との連携による農業生産法人の多様な経営展開（基盤強化法による特例）	構造改革特区における特例措置の全国展開	会社法の施行 株式会社と有限会社の会社類型の統合、合同会社の創設
株式会社（株式の譲渡制限のあるもの）を追加	農業生産法人以外の法人に農地の権利取得を容認。ただし、以下の条件を満たすことが必要。 ・遊休農地等が相当程度存在する地域 ・地方公共団体又は農地保有合理化法人からの貸付方式 ・地方公共団体等との協定の締結 ・業務執行役員が1人以上が農業に常時従事（構造改革特区法による特例（リース特区））	変更なし	平成 14 年の構造改革特区法による特例（リース特区）の全国展開（基盤強化法）	農事組合法人、合名会社、合資会社、合同会社、株式会社（公開会社でないもの）
主たる事業が農業（林業等を含む）及び関連事業（売上高で過半）		関連事業として農村滞在型余暇活動のための施設の設置・運営を追加（構造改革特区法による特例）	平成 15 年の構造改革特区法による特例措置の全国展開	変更なし
イ 左のイに地方公共団体を追加 ロ 左のロに法人を追加 ハ 法人に物資の提供又は役務の提供を行う者を追加 ただし、ロ及びハの者の議決権の合計は、1/4 以下、かつ、それぞれ 1/10 以下		認定農業者である農業生産法人について、農業関係者以外の構成員に係る議決権制限について緩和 イ 耕作の事業を行う者及び農業生産法人については制限無し。 ロ イ以外の者については、1/2 未満に制限引上げ	変更なし	変更なし
農業（関連事業を含む。）に常時従事する構成員が役員過半を占め、かつ、これらの過半を占め者の過半は原則 60 日以上農作業に従事	変更なし	変更なし	変更なし	変更なし

## エ 農地転用許可制度（第4条、第5条）

### 制度の目的

農地転用許可制度は、優良農地を確保して農業生産力を維持し、農業経営の安定を図ることを基本としつつ、国土の合理的な利用を図る観点から農業上の土地利用と国民経済の発展及び国民生活の安定上必要となる農業以外の土地利用との調整を適切に行うことを目的としている。

### 制度の内容

農地を転用する場合（第4条）又は農地を転用するため所有権等の権利を設定若しくは移転する場合（第5条）には、都道府県知事の許可（農地が4haを超える場合（地域整備法<sup>1</sup>による場合は除く。）は農林水産大臣の許可）を受けなければならない。許可を受けないで行った権利の設定又は移転は無効である。

図 9-10 農地転用許可の申請者・許可権者

許可が必要な場合	許可申請者	許可権者
自分の農地を転用する場合（第4条）	転用を行う者（農地所有者）	・都道府県知事 ・4haを超える農地転用（地域整備法に基づく場合は都道府県知事）は農林水産大臣（北海道以外では地方農政局長が許可）
事業者等が農地を購入して転用する場合（第5条）	売主（農地所有者）と買主（転用事業者）	

注：2haを超え4ha以下の農地について転用を許可しようとする場合には、都道府県知事はあらかじめ農林水産大臣に協議することとされている。

### 農地の転用に該当するかどうかの判断基準

農地を転用するとは、農地を農地でなくすこと、すなわち、農地の区画形質に変更を加えて、住宅、工場、学校、病院等の施設の用地にし、また、道路、山林等の用地にする行為がこれに該当する。また、農地の区画形質には何ら変更を加えない場合であっても、人の意思によって農地を耕作の目的に供されない状態にするもの、例

<sup>1</sup> 地域整備法：以下の4法律をいう（農地法施行令第1条の8）。

「農村地域工業等導入促進法」（昭和46年法律第112号）（略称：「農工法」）

「総合保養地域整備法」（昭和62年法律第71号）（略称：「リゾート法」）

「多極分散型国土形成促進法」（昭和63年法律第83号）（略称：「多極分散法」）

「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」（平成4年法律第76号）（略称：「地方拠点法」）



えば、植林なども農地を転用する場合に該当する。しかし、災害による農地のかい廃など人為的でない事由による場合は、転用に該当しない。

許可を要しない主な場合

次の場合には、許可を受けることを要しない。

- a 市街化区域の農地につきあらかじめ農業委員会に転用する旨の届出をした場合
- b 国、都道府県が転用する場合
- c 地方公共団体が土地収用法対象事業により転用する場合
- d 農業経営基盤強化促進法に基づく農用地利用集積計画の定めるところにより転用する場合 等

農地転用許可基準

農地転用の許可申請があった場合の許可基準については、従来、通達<sup>1</sup>で定められていたが、行政事務の一層の明確化を図るため、平成 10 年の農地法改正により、法定化された。そのあらまは、次のとおりである。

農地転用の許可基準は、大きく分けて、 営農条件及び周辺の市街地化の状況からみる「立地基準」と、 確実に転用事業に供されるか、周辺の営農条件に悪影響を与えないか等からみる「一般基準」の二つから成っている。

- a 農地区分及び許可方針（立地の基準）

農地を営農条件及び市街地化の状況からみて、次の 5 種類に区分し、農業生産への影響の少ない第 3 種農地等へ転用を誘導する。

---

<sup>1</sup> 「農地利用許可基準の制定について」(昭和 34 年 10 月 27 日。「一般許可基準」という。)、 「市街化調整区域における農地利用許可基準について」(昭和 44 年 10 月 22 日。「調整区域許可基準」という。)

図 9-11 農地の区分と立地基準による転用許可の方針

農地区分（営農条件、市街地化の状況）	許可の方針
農用地区域内農地 市町村が定める農業振興地域整備計画において農用地区域とされた区域内的の農地	原則不許可 （農振法第 10 条第 3 項の農用地利用計画において指定された用途の場合等は許可）
甲種農地 市街化調整区域内的の ・概ね 20ha 以上の規模の一団の農地のうち高性能農業機械による営農に適する農地 ・土地改良事業等の対象となった農地で工事完了の翌年度から 8 年を経過していない農地	原則不許可 （農業用施設、農産物加工・販売施設、土地収用認定施設等は許可）
第 1 種農地 ・概ね 20ha 以上の規模の一団の農地 ・土地改良事業等の対象となった農地等 ・生産力の高い農地	原則不許可 （農業用施設、農産物加工・販売施設、土地収用認定施設等は許可）
第 2 種農地 ・農業公共投資の対象となっていない小集団の生産力の低い農地 ・鉄道の駅が 500m 以内にある等市街地化が見込まれる農地	第 3 種農地に立地困難な場合等に許可
第 3 種農地 ・鉄道の駅が 300m 以内にある等市街地の区域にある農地 ・市街地化の傾向が著しい区域にある農地	原則許可

資料：農林水産省資料等より作成

b 一般基準

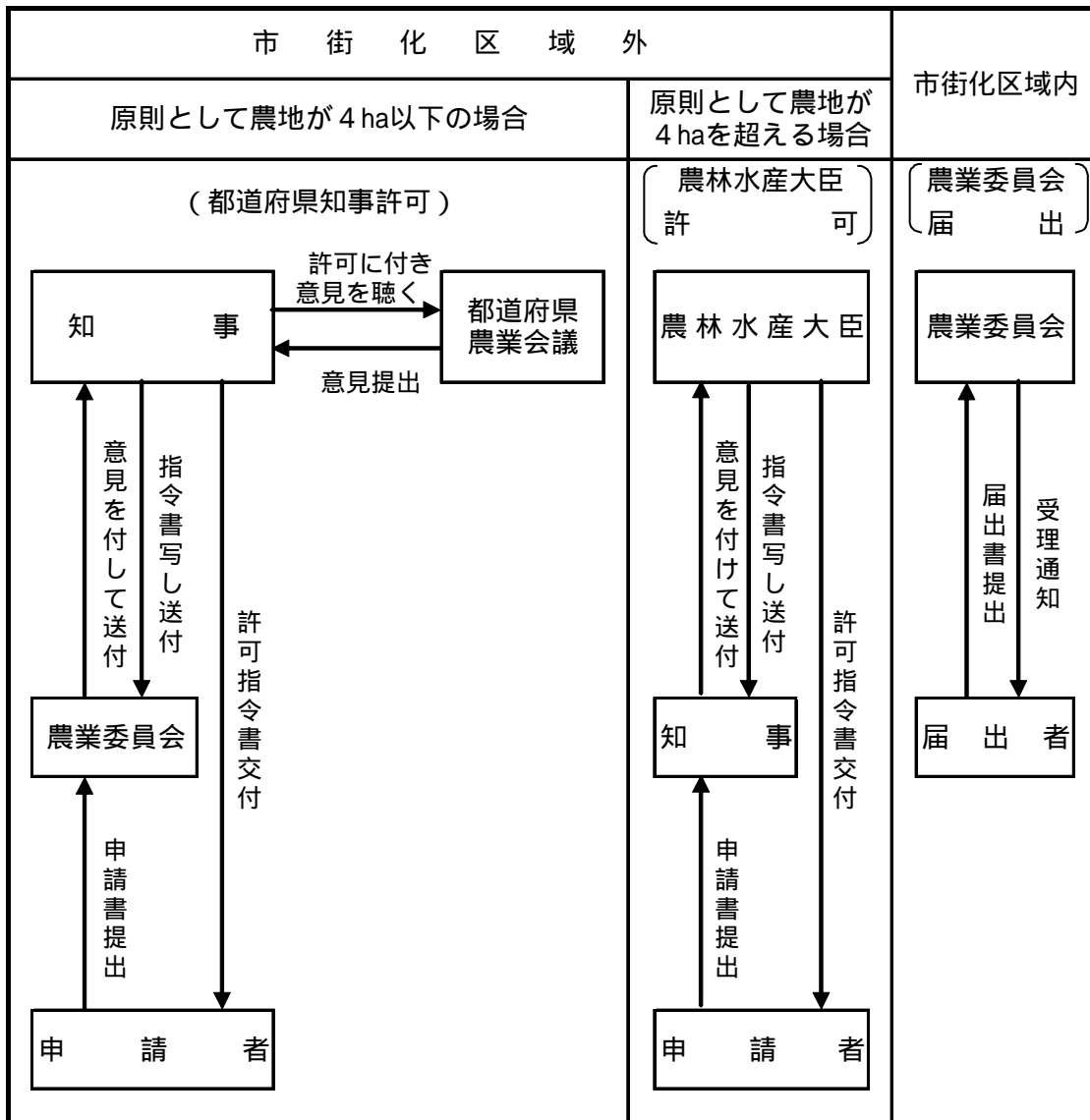
許可申請の内容について、次のように、申請目的実現の可能性、被害防除措置等について審査するものである。

農地のすべてを確実に転用目的の事業の用に供すること。

- ・事業者の資力、信用はあるか
- ・農地法第 3 条第 12 項本文に掲げる権利（所有権、賃借権等）を有する者の同意は得ているか
- ・農林水産省令で定める事由（他法令の許可の見込みがあるか）等周辺の営農条件に悪影響を与えないこと。
- ・土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれはないか
- ・農業用排水に支障が生じないか 等

一時的に転用する場合は、その後確実に農地に戻すこと

図 9-12 農地転用許可の手続き



資料：農地制度実務研究会編「三訂 農地の法律がよくわかる百問百答」(平成17年)  
 注1：2ha以下の農地転用許可事務が自治事務とされたことから、都道府県は知事のこの事務を条例で市が処理することとし、さらに市長から農業委員会に事務委任しているところがある。  
 注2：2haを超え4ha以下の農地について転用を許可しようとする場合には、都道府県知事はあらかじめ農林水産大臣に協議することとされている。  
 注3：農地が4haを超える場合でも地域整備法に基づく場合は都道府県知事の許可。

オ 小作地の所有制限（第6条～第9条）

農業者にとって所有権に基づいて耕作することは、農業経営を最も安定した形で可能にするものであり、最良の使用収益の形態であるという考え方から、農地法では、農地は耕作者自ら所有することを最も適当であるとしている。

そのため、所有者と耕作者の不一致を極力否定するという立場に立って、不在地主の所有する小作地及び在村地主の所有する小作地で一定面積を超えるものについては所有を禁止している（第6条）。

所有できない小作地

- a 小作地のある市町村に住所のない者（不在地主）が所有するすべての小作地
- b 小作地のある市町村に住所のある者（在村地主）が所有する小作地で、都府県平均 1ha、北海道 4ha を超えるもの

この所有を禁止されている小作地については、最終的には国が買収することとなっている（第9条）。

小作地所有制限の例外

ただし、以下のように、構造政策の推進に即した農地の貸借を促進する必要があるため、農地利用の合理化に資するような貸借等については、小作地所有制限の例外扱いとしている（第7条）。

- a 離農者が従来保有していた農地で小作地であるもの（ただし、都府県平均 1ha、北海道 4ha まで）
- b 国、地方公共団体が公用や公共用に供している小作地
- c 農業協同組合に経営委託に出している小作地
- d 農地保有合理化法人に貸し付けられている小作地
- e 市街化区域内の小作地
- f 農業経営基盤強化促進法に基づく利用権設定等促進事業により貸し付けられている小作地
- g 特定農地貸付けに供されている小作地 等

カ 農地の賃貸借関係（第 19 条、第 20 条）

法定更新（第 19 条）

期間の定めのある農地の賃貸借の当事者が、その期間満了前一定期間内に相手方に対して更新をしない旨の通知をしないときは、従前の賃貸借と同一の条件で更に賃貸借をしたものとみなされる。

以下の場合には、法定更新の例外の扱いとなる。

- a 水田裏作
- b 農業経営基盤強化促進法に基づく利用権設定等促進事業による賃貸借
- c 特定利用権に係る賃貸借、特定農地貸付けによる賃貸借

解約等の制限（第 20 条）

賃貸借の解除、解約、更新拒絶は、知事の許可を受けなければならない。許可を受けられるのは、賃借人の信義違反の場合等に限られる。

以下の場合には、解約等の制限の例外扱いとされる。

- a 合意による解約が、その解約によって農地等を引き渡すこととなる期限前 6 月以内に成立した合意でその旨が書面において明らかな場合
- b 賃貸借の更新をしない旨の通知が、10 年以上の期間の定めがある賃貸借につき行われる場合 等

キ 標準小作料制度（第 23 条）

現在、小作料は当事者の自由な契約により定めることを原則としているが、借地による経営規模の拡大を図る場合には、借受農家の経営の安定という観点から適正な小作料水準を維持することが必要である。このため、農業委員会は、契約小作料の目安とするため地域の実情に即した標準となるべき小作料の額を定め、これを公示している。

ク その他

以上のほか、自作農の創設又はその経営の安定のため、国自らが行う未墾地等の買収、売渡等について規定している。

## 4 農業経営基盤強化促進法の概要

### (1) 制度の創設と改正の経緯

#### ア 農用地利用増進法の制定

現行の「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」は、「農用地について耕作者のために利用権の設定等を促進する事業その他農用地の農業上の利用の増進を図るための事業を総合的に行うことにより、農業経営の改善と農業生産力の増進を図り、もって農業の健全な発展に寄与する」ことを目的として、昭和 55 年に制定された。

これは、昭和 50 年に「農業振興地域の整備に関する法律」(農振法)の改正により創設された農用地利用増進事業を発展させ、農用地の利用増進のため必要な措置を総合的に推進することをねらいとするものであった。

農用地利用増進法は、平成元年には、市町村による農業構造の目標の策定、農業経営規模拡大計画の認定制度の創設、遊休農地に関する制度の創設を内容とする改正が行われた。

#### イ 「新しい食料・農業・農村政策の方向(新政策)」と農業経営基盤強化促進法の成立

平成 4 年 6 月、農林水産省は、21 世紀に向けた政策展開の基本的考えを示すため、「新しい食料・農業・農村政策の方向(新政策)」を取りまとめた。

新政策においては、農業を職業として選択し得る魅力とやりがいのあるものとするため、「効率的・安定的な経営体」を育成することが必要であるとしている。このような経営体は、主たる従事者の年間労働時間は他産業並みの水準とし、また、主たる従事者 1 人当たりの生涯所得も地域の他産業従事者と遜色ない水準とすることを目標とした<sup>1</sup>。

こうした経営感覚に優れた効率的・安定的な農業経営体が生産の大宗を担う農業構造が、それぞれの地域の創意・工夫を活かして実現され

---

<sup>1</sup> 当時、他産業従事者と遜色のない生涯所得 2.0～2.5 億円、他産業並みの労働時間 1,800～2,000 時間と説明された。(「新しい食料・農業・農村政策の方向(説明参考)」、平成 4 年 6 月)

るよう各般の施策を推進することとした。

平成 5 年 6 月、新政策を具体化する法律として成立した「農業経営基盤の強化のための関係法律の整備に関する法律（平成 5 年法律第 70 号）」により、「農用地利用増進法」は「農業経営基盤強化促進法」と改められ、目的を変更するとともに、認定農業者制度の創設、農地保有合理化事業の拡充等を内容とする抜本的な改正が行われた<sup>1</sup>。

その後、累次の改正が行われたが、その主な内容は次のとおりである。

#### 平成 7 年改正

ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意の受入れ決定（平成 5 年 12 月）に伴い策定された「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策大綱」（平成 6 年 10 月・緊急農業農村対策本部）を受けて、農地保有合理化法人に対する支援の強化、農地保有合理化法人による農用地の買入協議制度の創設を内容とする改正が行われた。

#### 平成 15 年改正

B S E 問題や食品の偽装表示問題等を契機として、農林水産省は、平成 14 年 4 月 11 日、「『食』と『農』の再生プラン」を策定し、農政の見直しに着手した。その一環として、「経営の法人化で拓く構造改革に係る有識者懇談会」において農地制度に関する検討が行われ、そこで整理された論点を踏まえ、集落営農組織の担い手としての育成、遊休農地の解消及び利用集積を促進するための措置、農業生産法人による多様な経営展開を内容とする改正が行われた。

#### 平成 17 年改正

新たな食料・農業・農村基本計画（平成 17 年 3 月閣議決定）に基づく農地制度見直しの一環として、担い手に対する農地の利用集積の促進、特定法人貸付事業の創設（リース特区の全国展開）、体系的な遊休農地対策の整備を内容とする改正が行われた。

## (2) 現行制度の概要

### ア 法の目的と仕組み（第 1 条）

我が国農業が国民経済の発展と国民生活の安定に寄与していくためには、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生

---

<sup>1</sup> 他に農地法（233 頁参照）、農業協同組合法、土地改良法等の改正が行われた。

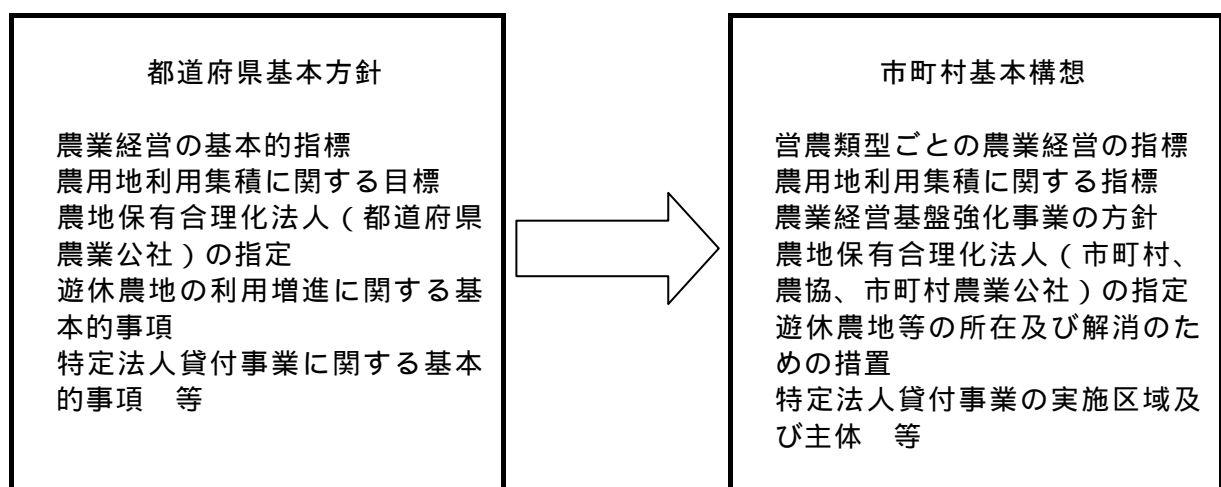
産の相当部分を担うような農業構造を確立することが重要である。こうした考え方から、この法律は、育成すべき効率的かつ安定的な農業経営の目標を明らかにするとともに、その目標に向けて農業経営の改善を計画的に進めようとする農業者に対する農用地の利用の集積、これらの農業者の経営管理の合理化その他の農業経営基盤の強化を促進するための措置を総合的に講ずることにより、農業の健全な発展に寄与することを目的としている。

この法律は、農業経営基盤の強化の促進に関する基本方針等、農業経営改善計画の認定制度（認定農業者制度）、農業経営基盤強化促進事業、体系的な遊休農地対策、特定法人貸付事業の5部構成となっている。

#### イ 農業経営基盤強化促進基本方針及び基本構想（第5条、第6条）

都道府県、市町村は、地域において育成すべき効率的かつ安定的な農業経営の指標、こうした農業経営を営む者に対する農用地の利用の集積の目標、こうした農業経営を目指し経営改善を図ろうとする者への支援措置の在り方等について総合的な計画を定めることとし、都道府県では「農業経営基盤強化促進基本方針」（以下「都道府県基本方針」という。）を、市町村では「農業経営基盤強化促進基本構想」（以下「市町村基本構想」という。）を策定する。

図 9-13 都道府県、市町村による目標の明確化





ウ 農業経営改善計画の認定制度（認定農業者制度）（第 12 条）

この制度は、市町村基本構想に示された育成すべき農業経営の目標を目指して、経営改善を計画的に進めようとする農業者が作成した農業経営改善計画を市町村が認定し、効率的かつ安定的な農業経営の育成を図ろうとするものである。

農業経営改善計画の記載事項（第 12 条）

- a 農業経営の現状
- b 農業経営の規模の拡大、生産方式の合理化、経営管理の合理化、農業従事の態様の改善等の農業経営の改善に関する 5 年後の目標
- c b の目標を達成するためにとるべき措置

農業経営改善計画の認定基準（規則第 14 条）

- a 農業経営改善計画が基本構想に照らし適切なものであること
- b 農業経営改善計画の達成される見込が確実であること
- c 農業経営改善計画が農用地の効率的かつ総合的な利用を図るために適切なものであること（生産調整に取り組むことが必要）

認定農業者への支援（第 13 条～第 16 条等）

- a 農業委員会による農用地の利用集積の支援
- b スーパー L 資金等の長期低利の資金の融通
- c 税制上の優遇措置
- d 品目横断的経営安定対策（一定規模以上）等

認定農業者たる農業生産法人の構成員要件の特例（第 13 条の 3）

農業生産法人の分社化、のれん分け、共同法人の設立、加工・販売分野への進出等、多様な経営展開がより容易となるよう、認定農業者たる農業生産法人の構成員要件について、認定の有効期間中の特例措置が講じられる（平成 15 年改正）。

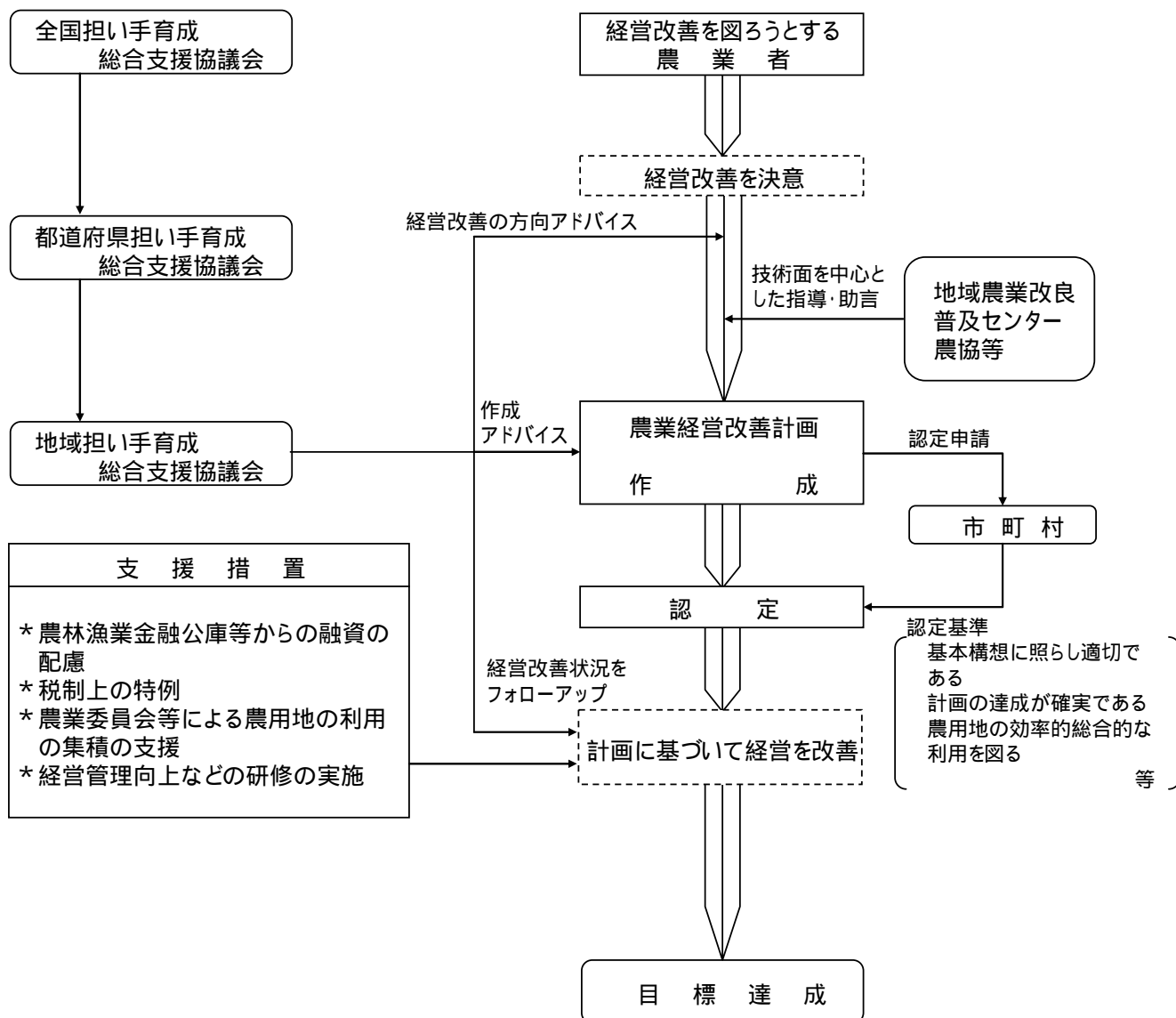
表 9-2 認定農業者たる農業生産法人の構成員要件に係る農地法の特例

（関連事業者等の議決権割合の制限）

	農地法上の原則	農業経営基盤強化促進法による特例措置	
関連事業者等の議決権の合計	議決権総数の 1/4 以下	総議決権の 1/2 未満	関連事業者等が農業内部の場合は出資割合に制限なし
関連事業者 1 者(社)当たりの議決権	議決権総数の 1/10 以下	制限なし	

注：「関連事業者等」の例：ライセンス契約をする種苗会社、産直契約をする個人、法人と継続的取引関係にある個人・法人（例：農業者・農業生産法人、作業委託農家、食品加工業者、生協、学校法人、スーパー、農産物運送会社等）

図 9-14 認定農業者制度の仕組み



資料：農林水産省

注：担い手育成総合支援協議会とは、認定農業者をはじめとする地域農業の担い手の育成・確保を図ることを目的に全国、都道府県、地域の各段階において、関係する農業団体、地方公共団体等で構成される組織。

## エ 利用権設定等促進事業（第4条第3項第1号、第17条～第22条）

利用権設定等促進事業は、市町村が事業主体となり、農用地について利用権<sup>1</sup>の設定・移転、所有権の移転（以下「利用権の設定等」という。）を促進する事業である。市町村が、農用地利用集積計画を作成し、公告すれば、利用権設定等の効果が発生する。この場合、農地法の適用除外が行われる。

### 農用地利用集積計画の作成

市町村は、農業委員会の決定を経て、利用権設定等の内容を含めた農用地利用集積計画を定めることができる。

### 農用地利用集積計画の要件

- a 計画の内容が市町村基本構想に適合すること。
- b 利用権の設定等を受ける者の要件
  - (a) 農用地のすべてを耕作すること
  - (b) 農作業に常時従事すること。
  - (c) 効率的に耕作を行うこと。
- c 利用権を設定する土地について関係権利者すべての同意を得ていること

### 農用地利用集積計画の公告

市町村により農用地利用集積計画の公告があったときには、その農用地利用集積計画の定めるところによって利用権が設定され、移転し、所有権が移転する。

農地法の特例（農地法第3条第1項第4号の2、第7条第1項第13号の2、第19条）

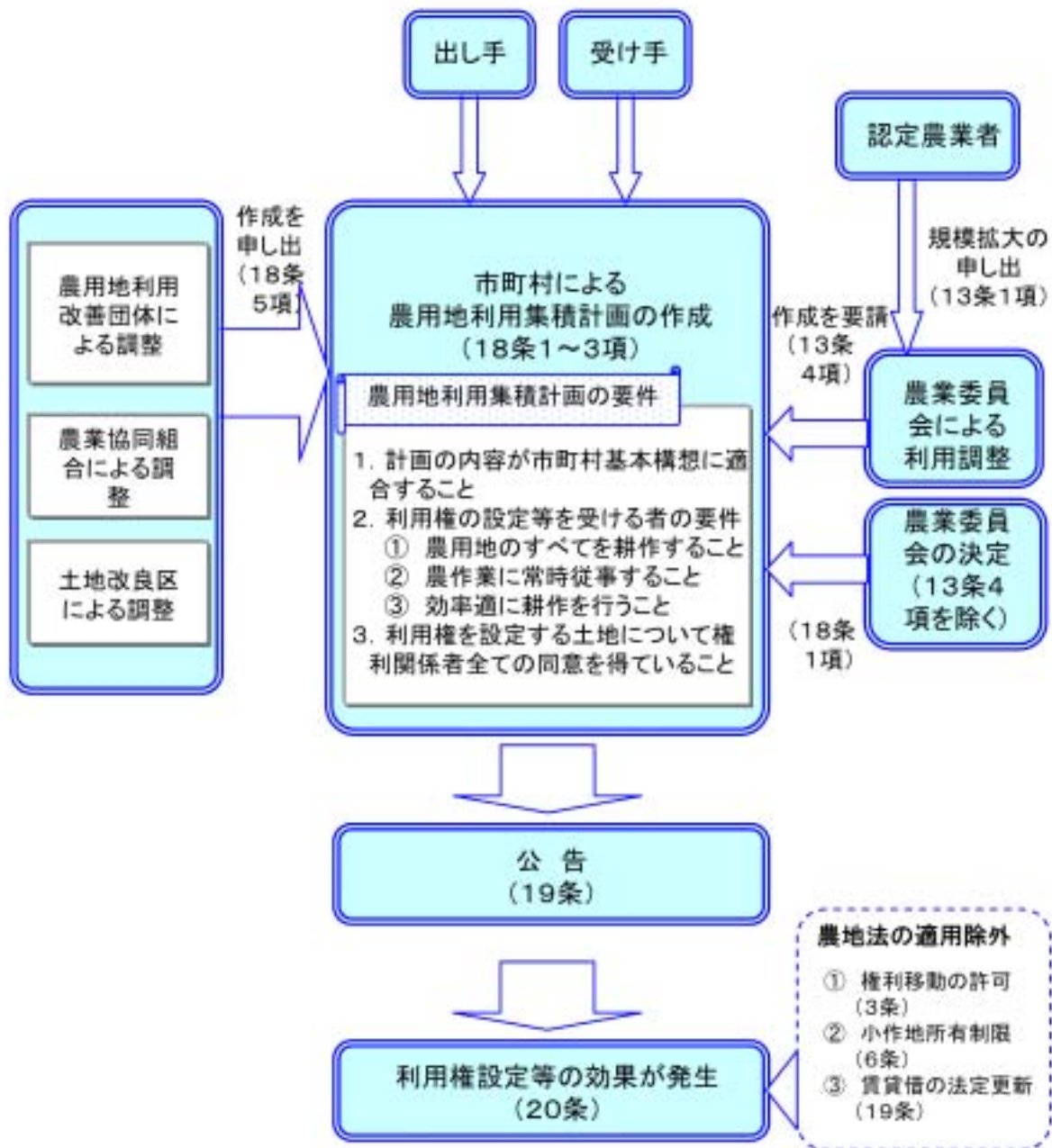
農用地利用集積計画の定めるところにより農用地の利用権の設定等が行われる場合には、以下の農地法の特例措置が講じられる。

- a 権利移動の許可不要
- b 小作地所有制限の適用除外
- c 賃貸借の法定更新の適用除外

---

<sup>1</sup> 農業経営基盤強化促進法における「利用権」とは、農業上の利用を目的とする賃借権、農業上の利用を目的とする使用貸借による権利又は農業の経営の委託を受けることにより取得される使用・収益を目的とする権利の3種類である。

図 9-15 農業経営基盤強化促進法における利用権設定等促進事業の仕組み



資料：農林水産省

オ 農地保有合理化事業（第4条第2項、第7条～第11条の8）

農地保有合理化事業の基本的なスキーム（第4条第2項）

農地保有合理化事業とは、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、農地保有合理化法人が、離農農家や規模縮小農家等から農地を買入れ又は借入れし、当該農地を担い手農家に売渡し又は貸付ける事業をいう。

図 9-16 農地保有合理化事業の基本的なスキーム



資料：農林水産省

農地保有合理化法人

農地保有合理化法人とは、農用地等の権利移動に直接介入（中間保有・再配分機能）することにより、農業経営の規模拡大、農地の集団化等を実施する公的法人であり、農地保有合理化事業の実施主体である。

農地保有合理化法人には、民法第34条に基づいて設立された法人（都道府県農業公社、市町村農業公社）農協、市町村の3類型4種類の法人がある。

都道府県段階の農地保有合理化法人（都道府県農業公社）は都道府県基本方針に定めることとされ、市町村段階における農地保有合理化法人（市町村、市町村農業公社、農協）については、市町村基本構想において定めることができることとされている。

農地保有合理化法人は、農地保有合理化事業規程を定め、都道府県知事の承認を受けなければならない。

農地保有合理化事業の種類（第4条第2項）

- a 農地売買等事業：農地保有合理化法人が、規模縮小農家等から農地を借入れ（買入れ）して、一定の要件を満たす規模拡大農家に貸付け（売渡し）を行う事業で、農地保有合理化事業の中心となるものである。
- b 農地売渡信託等事業：農地保有合理化法人が、離農農家等から農地を売り渡すことを目的とする信託の引き受けを行い、当該農家に信託引受農地の評価額の7割を限度として無利子貸付けする事業。この事業は、農地価格の下落地域等では、売買によって差損が発生するなどの理由で、農地売買等事業の円滑な実施が望めないことから、これを補完するものである。
- c 農地貸付信託事業：農地保有合理化法人が、信託を希望する農地所有者と貸付信託契約を締結し、その農地を認定農業者等に貸し付け、農地の借入者からの小作料収入から農地保有合理化法人の事務経費などを控除した収益金を委託者（農地所有者）に配分する事業。相続を契機として増加している都市住民等の不在村者が所有する農地を認定農業者等の担い手への利用集積につなげようとするもので、平成17年改正により創設されたものである。
- d 農業生産法人出資育成事業：農地保有合理化法人が、農地売買等事業により買い入れた農地等を、認定農業者である農業生産法人に現物出資又は農地の仲介と併せて金銭出資を行い、出資により取得した当該法人の持分を構成員に計画的に譲渡する事業。金銭出資は平成17年改正により創設。これは、農業生産法人の自己資本の充実、経営体質の強化を支援し、その育成を図ろうとするもので、金銭出資については、農地の取得等により必要となる機械・施設等の整備等のための資金調達を支援しようとするものである。
- e 研修等事業：農地売買等事業により一時的に中間保有する農地を、新規就農者の研修ほ場や地域特産物の実証ほ場等に活用する事業。これは、主に農業外から新たに農業経営を行おうとする新規参入者は、農業に従事した経験が少なく、経営資本が十分でないことが多いことから、農業技術の習得、農業用機械・施設等の装備の導入、農地の確保等、新たに農業経営を始めるに当たって、

農家子弟と比して負っている大きなハンディを克服し、新規参入を促進することを目的とするものである。

#### 農地法の特例

農地保有合理化事業の実施に当たっては、以下のとおり、農地法の特例措置が講じられる。

#### 【農地売買等事業関係】

- a 農地保有合理化法人が、農地売買等事業の実施により権利を取得する場合、権利移動の許可不要（農業委員会への届出で可）。
- b 農地保有合理化法人が農地売買等事業の実施により借り受けている小作地及び農地保有合理化法人が所有し、かつ、農地売買等事業の実施により貸し付けている小作地については、小作地所有制限の適用除外

#### 【信託事業関係】

- c 農地保有合理化法人が信託事業による信託の引受けにより所有権を取得する場合及び当該信託の終了によりその委託者又はその一般継承人が所有権を取得する場合、権利移動の許可不要
- d 農地保有合理化法人が所有する小作地で信託事業に係る信託財産であるものについては、小作地所有制限の適用除外

## カ 農用地利用改善事業（第 23 条～第 26 条）

農用地利用改善事業とは、集落等の地縁的なまとまりのある一定の区域において、農用地の効率的・総合的な利用を図るため、作付地の集団化、農作業の効率化、担い手への農地集積等の農用地の利用関係の改善に関する措置を推進する事業をいう。

### 農用地利用改善団体の設立と農用地利用規程の認定

農用地利用改善事業の実施主体として、その地域内の農用地について権利を有する者の 2/3 以上が構成員となった「農用地利用改善団体」を設立する。

農用地利用改善団体は、農用地の利用関係の改善等の活動をどのように実施していくかについて、地域内の合意内容を取りまとめた文書である「農用地利用規程」を定め、市町村が認定・公告する。

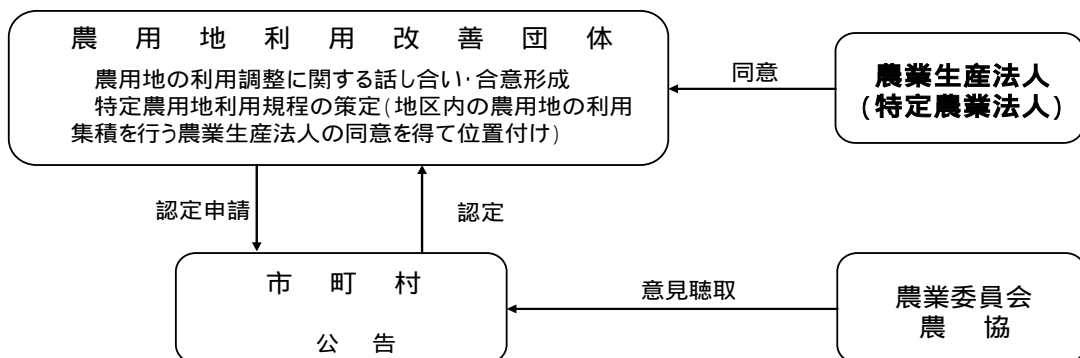
### 特定農業法人・特定農業団体

地域内に担い手（認定農業者）がいないか、不足すると見込まれる場合、農用地利用規程に、農用地の利用集積の相手方として、特定農業法人（農業生産法人）又は特定農業団体（任意組織）を位置付けることができる<sup>1</sup>。特定農業法人及び特定農業団体は、地権者から農地を引き受けるように依頼があったときは、自らの経営判断とは別にこれに応じる義務を負う。

#### a 特定農業法人

特定農業法人とは、地域の農地の過半を利用集積するものとして、農用地利用改善団体が作成する特定農用地利用規程に位置付けられた農業生産法人をいう。特定農業法人は認定農業者とみなされる。

図 9-17 特定農業法人(特定農用地利用規程)の認定手続き



資料：農林水産省



b 特定農業団体

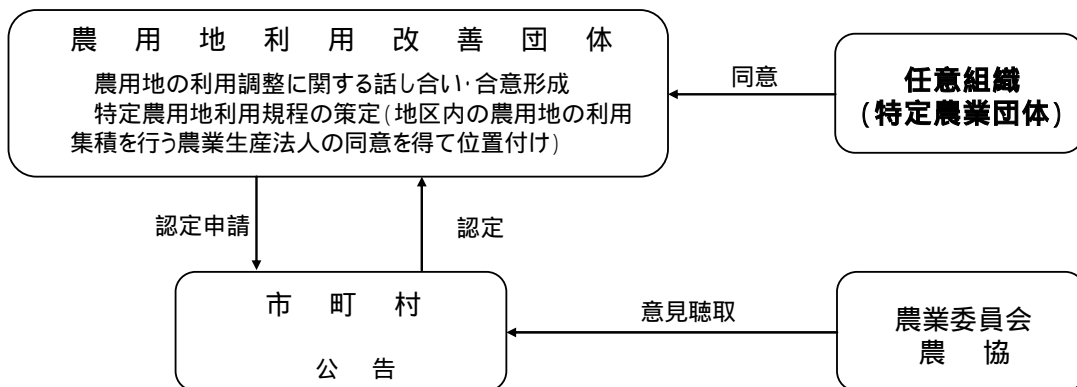
特定農業団体とは、地域の農地の2/3以上を集積（作業受託）する相手方として、農用地利用改善団体が作成する特定農用地利用規程に位置付けられた任意組織をいう。（平成15年改正により新設）

【特定農業団体の要件】

- (1) 地域の農用地の2/3以上を集積（作業受託）する目標（5年後）を定めること。
- (2) 規約が定められていること。
- (3) 経理の一元化を行っていること。
- (4) 組織の主たる従事者について農業所得の目標（市町村基本構想の水準以上）を定めること。
- (5) 農業生産法人化計画を作成すること。（5年以内の法人化）

なお、品目横断的経営安定対策の対象者たる集落営農組織は、原則20ha以上の経営規模を有し、特定農業団体と同様の要件を満たすことが必要とされている。

図 9-18 特定農業団体（特定農用地利用規程）の認定手続き



資料：農林水産省

<sup>1</sup> 特定農業法人又は特定農業団体を位置付けた農用地利用規程を「特定農用地利用規程」と称する。

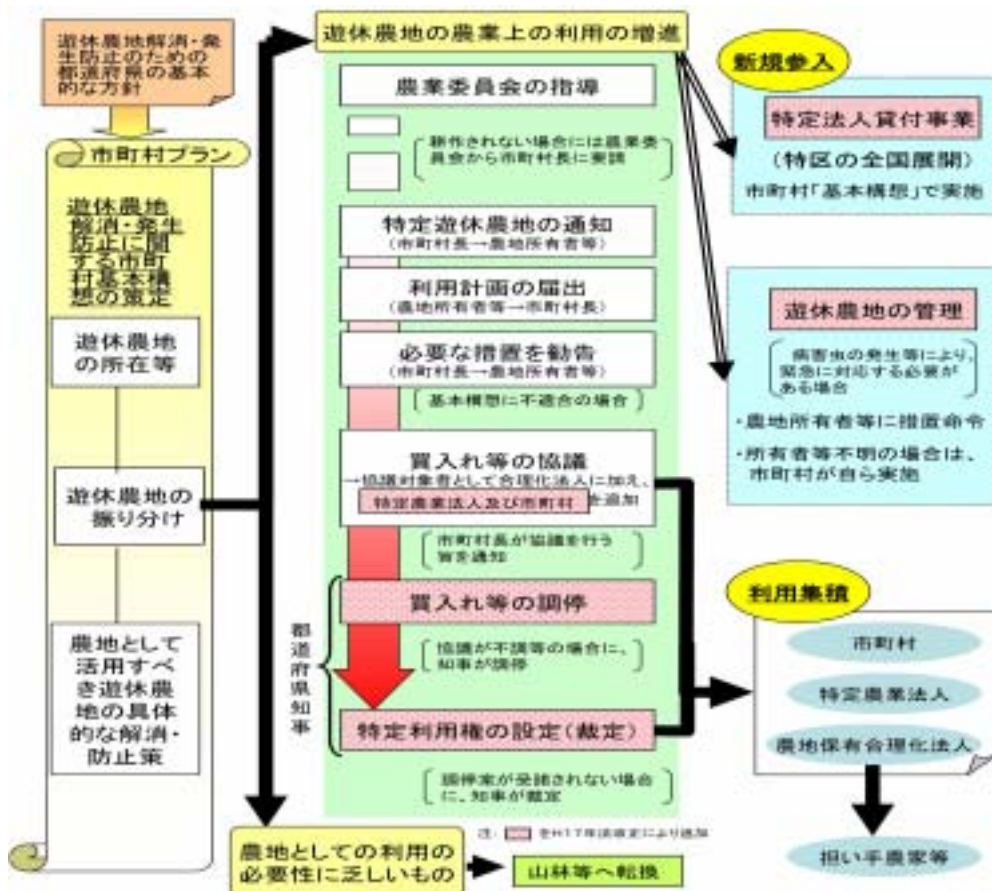
キ 遊休農地の解消及び利用集積の促進（第 27 条～第 27 条の 12）

体系的遊休農地対策の整備

遊休農地の解消とその有効利用を図るため、正当な理由なく耕作を放棄している者に対し、(a)農業委員会の指導、(b)市町村長による特定遊休農地である旨の通知及び特定遊休農地の所有者等によるその農地の利用に関する計画の届出、(c)市町村長による勧告、(d)遊休農地所有者がその勧告に従わない場合、農地保有合理化法人との買入れ・借受け協議の実施及び買入れ・借受けを行った農地について認定農業者等への売渡しの実施といった措置が規定されている。

平成 17 年改正において、新たに、(a)遊休農地対策を都道府県基本方針及び市町村基本構想に位置付けるとともに、(b)遊休農地の買入れ・借受け協議の対象者に特定農業法人及び市町村を追加したほか、(c)都道府県知事の調停、(d)調停が不調等の場合、都道府県知事の裁定により利用権を設定できることとした。

図 9-19 遊休農地対策の体系的整備

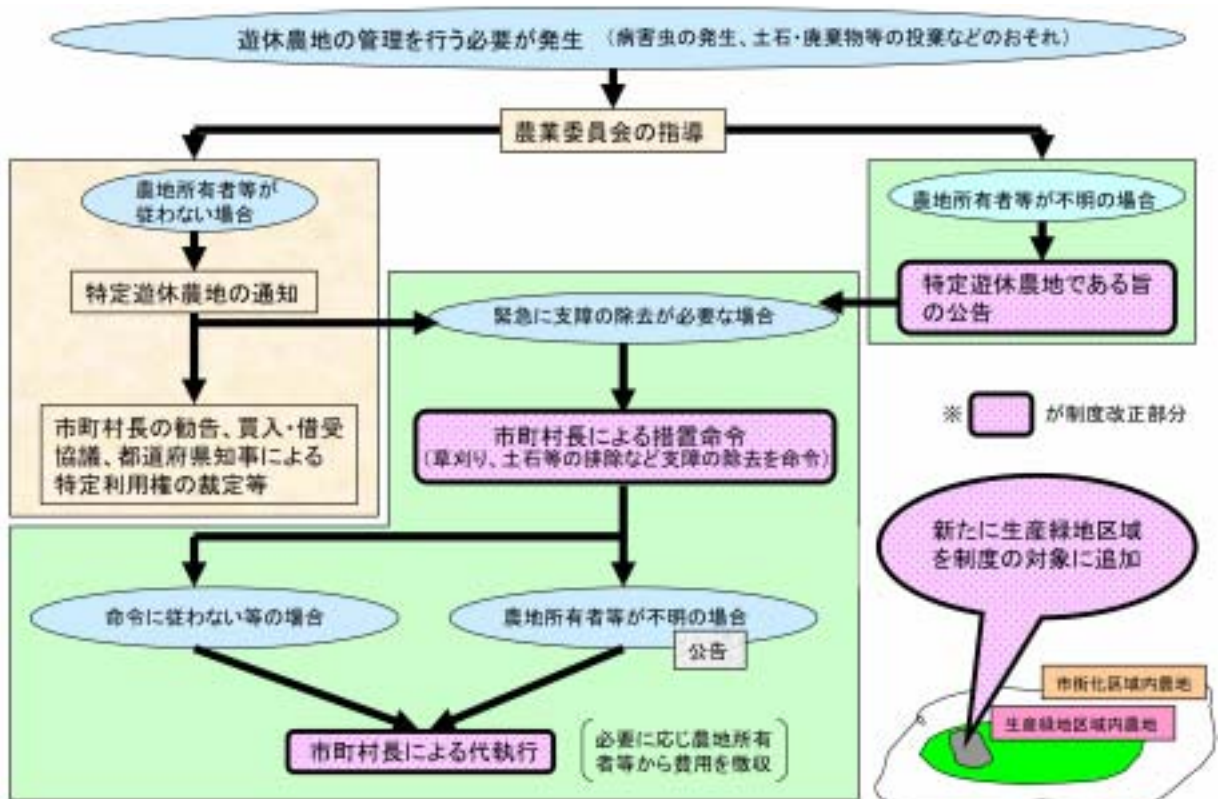


資料：農林水産省

市長村長による遊休農地の管理のための措置命令

平成 17 年改正において、特定遊休農地について、病虫害の発生、土石・廃棄物等の投棄のおそれなど周辺農地の営農条件に著しい支障が生じる等の場合には、市町村長は、その特定遊休農地の所有者等に対し、草刈り、土石等の排除など支障の除去等の措置を講ずべきことを命ずることができることとした。

図 9-20 遊休農地の管理のための措置命令



資料：農林水産省

ク 特定法人貸付事業（第4条第4項、第27条の13）

特定法人貸付事業は、担い手の不足等により耕作放棄地や耕作放棄地になりそうな農地等が相当程度存在する区域において、市町村又は農地保有合理化法人が一般企業等（特定法人）に農地を貸付け（リース）、その農業参入を図る制度である。

特定法人貸付事業は、平成15年4月に施行された構造改革特別区域法による農業生産法人以外の法人の農業経営を可能とする農地法の特例措置（「リース特区」）の全国展開を図るものとして、平成17年の農業経営基盤強化促進法の改正により創設されたものである。

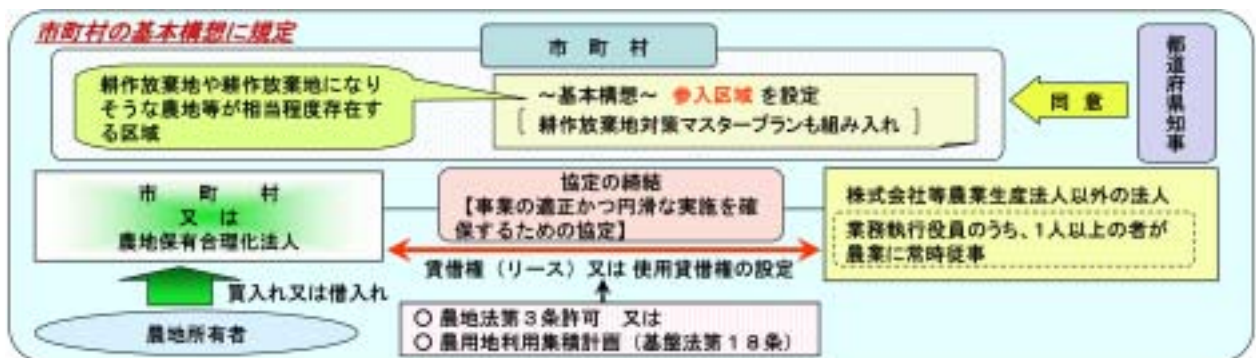
具体的には、まず市町村が市町村基本構想に事業実施区域として、「要活用農地（遊休農地及び遊休農地となるおそれがある農地のうち農業上の利用の増進を図る必要があるもの）が相当程度存在する区域であって、特定法人貸付事業を実施することが適当であると認められる区域」（参入区域）を設定する。

参入法人（特定法人）が借り受ける農地は、当該農地所有者から市町村又は農地保有合理化法人が買い入れ、又は、借り入れる。参入法人（特定法人）は、市町村又は農地保有合理化法人との間で、事業の適正かつ円滑な実施を確保するための協定を締結した上で、市町村又は農地保有合理化法人との間でリース契約を締結する。

また、参入法人（特定法人）の法人形態や事業形態は問われないが、業務執行役員のうち一人以上の者が、農業に常時従事（原則年間150日以上）することが求められる。

このため、耕作目的で農地の権利を取得できる法人は、現行制度上、農業生産法人と特定法人となった。

図 9-2 1 特定法人貸付事業の仕組み



資料：農林水産省

表 9-3 耕作目的で農地の権利が取得できる法人の概要

	農業生産法人	特定法人
法人形態	株式会社（公開会社でないもの） 農事組合法人 持分会社（合名、合資、合同会社）	要件なし
事業内容	農業（農産物の加工・販売、農作業受託などの関連事業を含む。）の売上高が過半	要件なし
構成員	農業関係者が議決権の 3/4 以上 〔 農業生産法人が認定農業者の場合 は農外が議決権の 1/2 未満まで可 〕	要件なし
業務執行役員	過半が農業の常時従事者（原則年間 150 日以上） 過半の過半が農作業年間 60 日以上従事者	1 人以上が農業の常時従事者 （原則年間 150 日以上）
取得できる権利等	所有権、賃借権等 （全国どこでも可）	賃借権、使用貸借権のみ 所有権は不可 （市町村が設定した参入区域）

資料：農林水産省資料をもとに作成

## 5 農業振興地域の整備に関する法律の概要

### (1) 制度の創設と改正の経緯

昭和 30 年代から 40 年代初頭までの間に、経済の高度成長により、市街地の無秩序な拡大・拡散、農地の無秩序なかい廃、土地利用度の低下等の事態が都市の周辺のみならず農村地域にも波及してきた。

このため、国土の総合的・計画的な利用の必要性が認識され、昭和 43 年に都市計画法が制定された。

農業サイドとしても、優良農地を主体とした農業地域を保全・形成し、農業施策を計画的・効果的に行うための長期的な土地利用計画制度の必要性が認識され、昭和 44 年、「農業振興地域の整備に関する法律」(農振法)が制定された。

以降、数次にわたり改正が行われているが、その主な内容は以下のとおりである。

#### 昭和 50 年改正

農業振興地域内の土地についての土地利用規制を強化するための独自の開発行為の制限措置、借地による農地流動化を促進するための手法の創設が求められていたことに対応し、以下の改正が行われた。

農用地区域に農業用施設の用地に供される土地を含めること。

農業振興地域整備計画の作成又は変更に際して市町村が行う交換分合制度の創設

農用地利用増進事業の制度の創設(昭和 55 年「農用地利用増進法」へ発展)

特定利用権制度の創設

農用地区域内の土地の開発行為の制限の制度の創設

#### 昭和 59 年改正

構造政策の推進による農業の体質強化と活力ある農村地域社会の形成を一体的に進めるため、農業振興地域整備計画を総合的な農村計画に近づけるという観点から検討され、改正が行われた。

農業振興地域整備計画の計画事項に「農業従事者の安定的な就業に関する事項」と「農業構造の改善のための生活環境施設の整備に関する事項」の追

加

市町村が行う交換分合制度の拡充

農業用施設の配置に関する協定制度及び農業用施設の維持運営に関する協定制度の創設

平成 11 年改正

農用地等を良好な状態で確保するとともに、土地の農業上の利用を確保しながら農業振興に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、かつ、地方分権の推進を図るため、以下の内容の改正が行われた。

農用地等の確保等に関する国の基本方針の策定

農業振興地域整備基本方針の内容の拡充（農用地等の確保に関する事項等の追加）

農業振興地域整備計画の計画事項の拡充（農用地等の保全に関する事項、農業を担うべき者の育成及び確保のための施設の整備に関する事項の追加）

農用地区域の設定基準等の法定化

農業振興地域整備計画に関する基礎調査

地方分権推進計画に基づく措置

平成 17 年改正

農業振興地域制度の透明性を確保するため、農業振興地域整備計画の策定・変更の際し、地権者だけでなく市町村の住民による意見提出の機会を付与した。

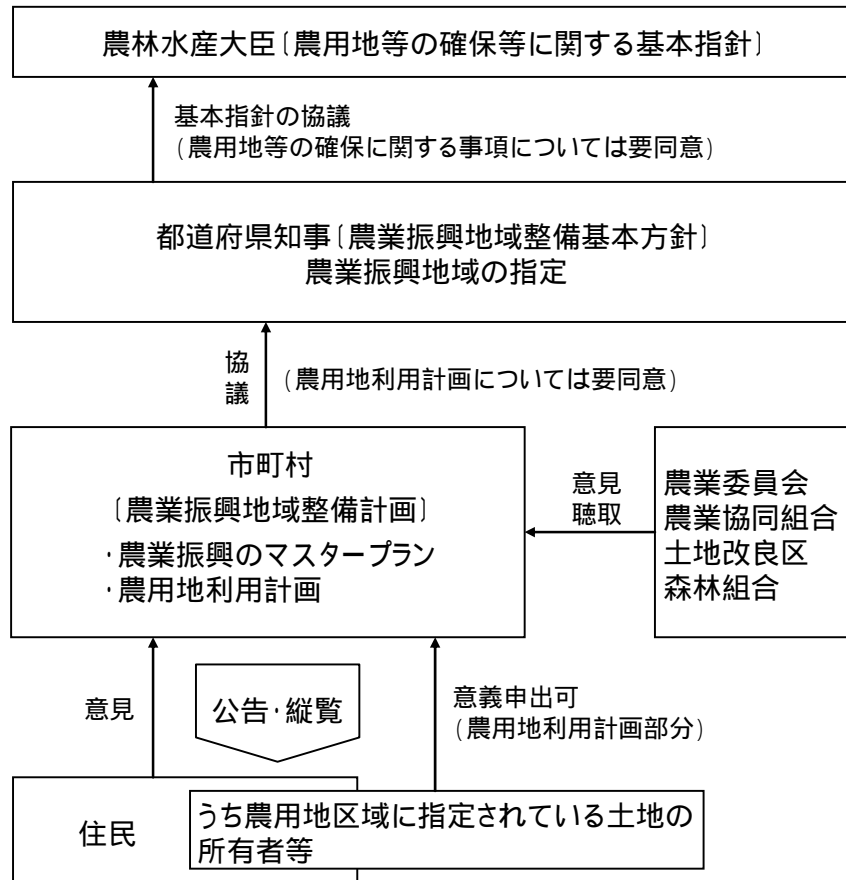
## (2) 現行制度の概要

### ア 法の目的と仕組み（第 1 条）

農業振興地域制度は、自然的経済的社会的諸条件を考慮して、総合的に農業の振興を図ることが必要であると認められる地域について、その地域の整備に必要な農業施策を計画的に推進するための措置を講ずることにより、農業の健全な発展を図るとともに、国土資源の合理的な利用に寄与することを目的とする。

農業振興地域制度は、農林水産大臣による農用地等の確保等に関する基本指針の策定、都道府県知事による農業振興地域整備基本方針の策定、都道府県知事による農業振興地域の指定、都道府県知事の指定した農業振興地域が区域内にある市町村による農業振興地域整備計画の策定という構成となっている。

図 9-2 2 農業振興地域制度の仕組み



資料：農林水産省

イ 農用地等の確保等に関する基本指針（農林水産大臣）（第 3 条の 2、第 3 条の 3）

農林水産大臣は、食料・農業・農村政策審議会の意見を聴いて農用地等の確保等に関する基本指針（以下「基本指針」という。）を策定する。

ウ 農業振興地域整備基本方針の策定と農業振興地域の指定（都道府県知事）（第 4 条～第 7 条）

都道府県知事は、農林水産大臣と協議し、基本指針に基づき、農業振興地域整備基本方針を定め、これに基づき、今後相当長期（おおむね 10 年以上）にわたり、一体として農業の振興を図ることが相当であると認められる地域として農業振興地域を指定する。



## エ 農業振興地域整備計画の策定（市町村）（第8条～第13条）

農業振興地域整備計画は、優良な農地を確保・保全するとともに、農業振興のための各種施策を計画的かつ集中的に実施するために市町村が定める総合的な農業振興のための計画である。

都道府県知事の指定した農業振興地域がその区域内にある市町村は、農業委員会、農業協同組合、土地改良区、森林組合の意見を聴いて、農業振興地域について農業振興地域整備計画を定めなければならない。

農業振興地域整備計画には、農業振興地域の整備のためのマスタープランと農用地利用計画を定める。

## オ 農用地利用計画

農用地利用計画は、農用地として利用すべき土地の区域（農用地区域）及びその区域内にある土地の農業上の用途区分を定める。

市町村は、農業振興地域整備基本方針の変更、農業振興地域の区域の変更、おおむね5年ごとに実施する農業振興地域整備計画に関する基礎調査の結果、経済事情の変動その他情勢の推移、により必要が生じたときは農業振興整備計画を変更する。

### 【農用地区域に指定すべき土地】

集団的農用地（20ha以上）

農業生産基盤整備事業の対象地

農道、用排水路等の土地改良施設用地

農業用施設用地（2ha以上又は、に隣接するもの）

その他農業振興を図るためにその土地の農業上の利用を確保することが必要な土地

国の直轄・補助事業及び融資事業による農業生産基盤整備事業等については、原則として農用地区域を対象として行われる。

農用地区域内の土地については、その保全と有効利用を図るため、農地転用の制限、開発行為の制限等の措置がとられる。農地転用には、農用地区域からの除外が必要である。

### 【農地転用を目的とする場合の農用地区域からの除外要件】

農用地等以外にすることが必要かつ適当で、農用地区域以外に代替すべき土地がないこと

農業上の効率的かつ総合的な利用に支障を及ぼすおそれがないこと

と

土地改良施設の機能に支障を及ぼすおそれがないこと

土地改良事業等完了後 8 年を経過していること

### (3) 都市計画制度との調整

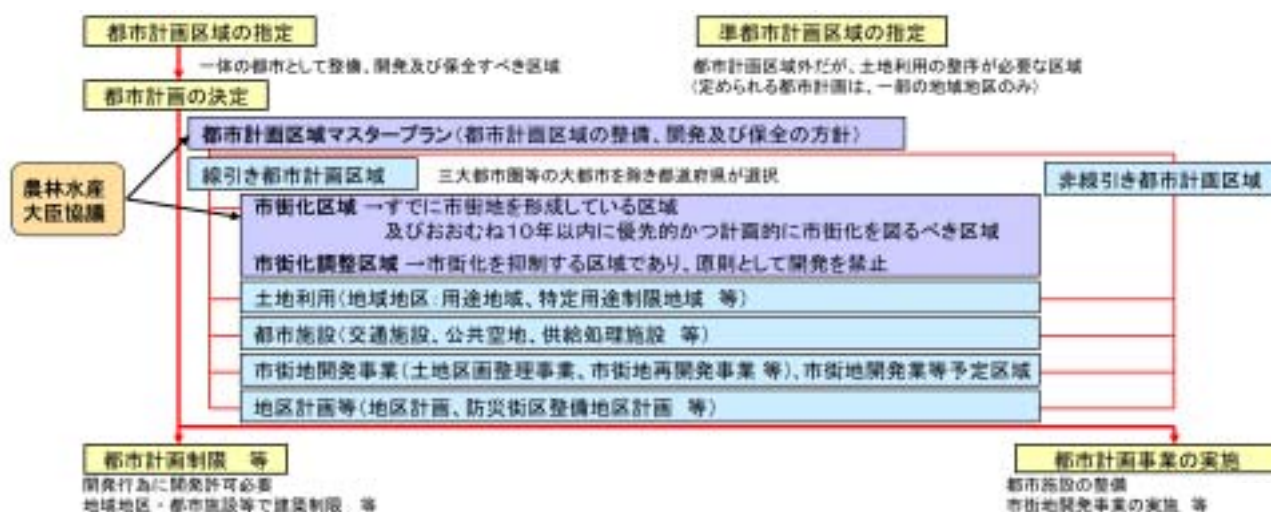
#### ア 都市計画制度の概要

都市計画制度は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため、都市計画区域において、土地利用、都市施設、市街地開発事業等に関する計画を総合的かつ一体的に定める制度である。

都市計画区域は、都道府県が、一体の都市として総合的に整備、開発及び保全する必要がある区域を指定する（市及び人口 1 万人以上の町村等）。また、都市計画区域外においては、土地利用の整序を図るため、必要に応じ準都市計画区域を指定する。

三大都市圏や政令指定都市等の都市計画区域では、公共投資を効率的に行いつつ、無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため、都道府県が国土交通大臣と協議して、「市街化区域と市街化調整区域（いわゆる線引き）」を決定する。この場合、国土交通大臣は、都市計画と農林漁業との健全な調和を図るため、農林水産大臣と協議することとされている（都市計画法第 23 条第 1 項）。

図 9-23 都市計画制度の概要



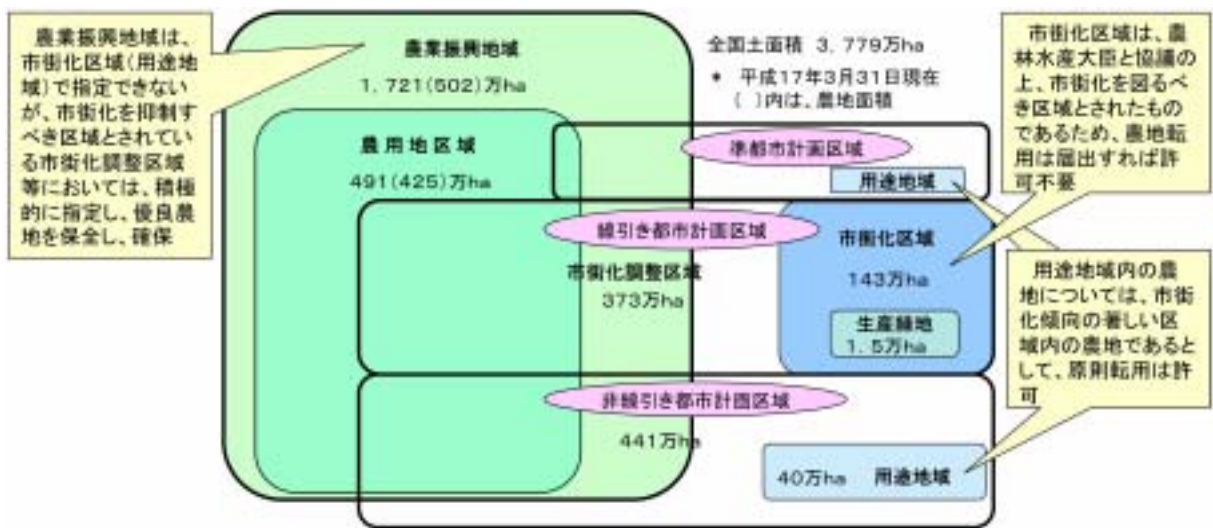
資料：農林水産省

イ 農振法及び都市計画法による土地利用区分

農業的土地利用は農業振興地域整備計画（農振法）を中心に、都市的土地利用は都市計画（都市計画法）を中心に、都市及び農村において計画的に行われる仕組みとなっている。

都市計画は、農林漁業との健全な調和を図りつつ定めるとされ（都市計画法第2条）、農業的土地利用と調整を行い決定される。

図 9-24 農振法及び都市計画法による土地利用区分



資料：国土交通省都市・地域整備局「都市計画年報」及び農林水産省農村振興局企画部地域計画官調べ

## 6 農業委員会制度の概要

### (1) 農業委員会の概要

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）」の規定に基づき市町村に設置される独立の行政委員会であり、公選制の下での選挙委員と、選任委員（団体推薦、議会推薦）によって構成される農業者の代表機能を有した合議体組織である。

### (2) 農業委員会の役割

農業委員会は、大別して二つの役割を担っており、時々々の農政の政策課題に応じた業務の追加等が行われている。

ア 農地法、農業経営基盤強化促進法、土地改良法等の法令の規定により専属的な権限を行使する法令業務の執行機関

イ 優良農地の確保や耕作放棄地の解消、認定農業者等への農地の利用集積等の取組を行う農業構造政策の推進・実施機関

### (3) 農業委員会の構成員

農業委員会を構成する選挙委員と選任委員は次のとおり。

#### ア 選挙委員（定数：40人以内の条例で定める数）

農業者から選挙される委員であり、その選挙権及び被選挙権を有するのは、その区域に住所を有する20歳以上の者であって、次に該当する者。

10a(北海道30a)以上の農地につき耕作の業務を営む者

10a(北海道30a)以上の農地につき耕作の業務を営む農業生産法人の構成員で年間60日以上耕作に従事する者

の同居親族等で年間60日以上耕作に従事する者

#### イ 選任委員

市町村長が、団体等の推薦を受けて選任する次の者。

農協、農業共済組合及び土地改良区がそれぞれ推薦した理事又は組合員（各団体1人）

市町村議会が学識経験者として推薦した者（4人以内）

図 9-25 農業委員会系統組織の概要



資料：農林水産省

注 1:全国農業会議所は、平成 19 年 1 月 5 日現在である。

2：都道府県農業会議は、平成 17 年 10 月 1 日現在である。

3：農業委員会数は、平成 18 年 9 月 1 日現在である。ただし、農業委員数及び職員数は、平成 17 年 10 月 1 日現在である。

## 7 特定農地貸付法及び市民農園整備促進法の概要

### (1) 市民農園関係法制の沿革

一般に、市民農園とは、都市住民がレクリエーション、自家消費用の野菜や花の生産、高齢者の生きがいつくり、生徒や児童の情操教育等の多様な目的で、野菜や花を育てるための小面積の農地をいう。

こうした市民農園的利用であっても、農地の権利移動は農地法に基づく許可が必要とされる。

このため、農林水産省は、昭和50年の通達で、農地を市民農園として利用する場合には、開設者が農業経営を行い、入園者が農作業の一部を行うという農地の権利移動を伴わない農園利用方式によって対応するよう指導を行ってきた。

その後、市民農園が着実に増加する中、入園者からは、農地の賃貸借等の設定による安定した利用や休憩施設等の充実した設備を求める要望が出てきた。

こうした要請に応えるため、平成元年、「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律（平成元年法律第58号）」（特定農地貸付法）が制定され、地方公共団体又は農業協同組合が、小面積の農地を短期間で定型的な条件で貸し付ける場合には、農地法の権利移動の許可の適用除外とする措置が講じられることとなった。

また、平成2年には、「市民農園整備促進法（平成2年法律第44号）」が制定され、農地と休憩施設等の施設を合わせた市民農園の整備促進が図られるようになった。

さらに、平成15年からは、構造改革特別区域法に基づき、一定の要件を満たす構造改革特別区域では、地方公共団体や農業協同組合以外の者でも、特定農地貸付けによる市民農園の開設を可能とする特例措置が創設され、平成17年には、特定農地貸付法の改正により、この特区における特例措置の内容の全国展開が図られた。

(2) 現行制度の概要

特定農地貸付法と市民農園整備促進法の概要は次のとおりである。

表 9-4 特定農地貸付法と市民農園整備促進法の概要

	特定農地貸付法 (平成元年法律第58号)	市民農園整備促進法 (平成2年法律第44号)
目的	市民農園として農地を非農業者に貸す場合の農地法等の特例を定める。	市民農園の整備を適正かつ円滑に推進する。
対象となる農地・施設	特定農地貸付けに係る農地 10a未満 非営利目的 5年未満	特定農地貸付けに係る農地 農園利用方式に係る農地 (使用収益権の設定を伴わない) 市民農園施設(又はに附帯)
開設主体	<u>限定なし、ただし地方公共団体及び農協以外の者にあつては次の要件により実施</u> 市町村等と貸付協定を締結 農地を所有していない場合は地方公共団体又は農地保有合理化法人を介して借受け	特定農地貸付けに係る農地の場合 左記に同じ 農園利用方式に係る農地の場合 地方公共団体、農家等
仕組み	農業委員会が特定農地貸付けにつき承認	<ul style="list-style-type: none"> <li>都道府県知事が基本方針を策定</li> <li>市町村が市民農園区域を指定</li> <li>市町村が必要に応じ交換分合を実施</li> <li>市町村が開設の認定</li> <li>市町村が報告の徴収、勧告等</li> </ul>
対象地域	限定なし	市民農園区域内又は市街化区域内
承認・認定の効果	承認の効果 農地法の特例 (農地の権利移動の許可不要、小作地の所有制限の例外等) 農協法の特例 (農協の事務能力の特例) 土地改良法の特例 (市町村、農協、農家等、 <u>農地保有合理化法人</u> に参加資格を付与)	認定の効果  認定に際し、農業委員会の決定を経ることにより、承認の効果が発生  農地法の特例(転用の許可があったものとみなす) 都市計画法の特例(開発許可可能)
支援等	-	国、地方公共団体に関し、以下の規定を設ける。 許可その他の処分につき配慮 資金の確保又はあつせん 助言、指導その他の援助

資料：農林水産省

注：下線部分は平成17年9月1日から適用。

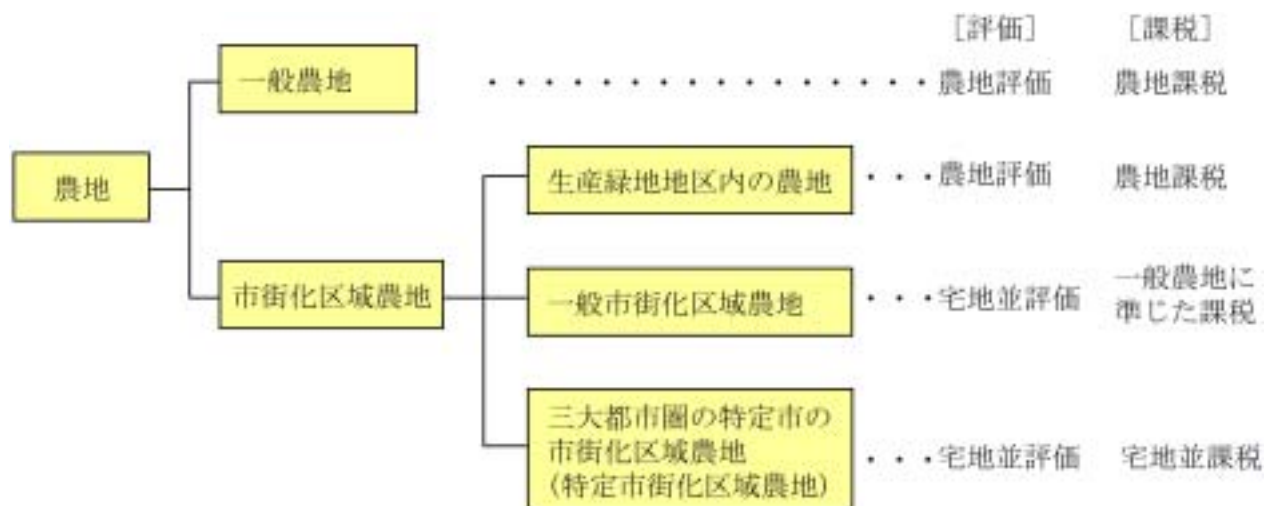
## 8 農地に係る税制の概要<sup>1</sup>

### (1) 農地を保有している場合における税制上の措置（固定資産税）

固定資産（土地、家屋及び償却資産）の所有者は、その固定資産の所在する市町村から、その固定資産の価格（適正な時価＝固定資産税評価額）に対し所定の税率（標準税率1.4%）により固定資産税が課税される。

農地については、次のように区分され、それぞれ評価及び課税の仕組みが異なる。

図 9-26 農地に対する固定資産税の課税の区分



一般農地	市街化区域農地や転用許可を受けた農地などを除いた農地。
市街化区域農地	都市計画法第7条第1項に規定する市街化区域内の農地で生産緑地地区の指定を受けた農地等を除いたもの。
一般市街化区域農地	三大都市圏の特定市の市街化区域農地以外の市街化区域農地。宅地並みに評価されるが、原則として、宅地並評価に1/3を乗じた額を課税標準として課税され、一般農地と同様の負担調整措置が適用される。
三大都市圏の特定市の市街化区域農地（特定市街化区域農地）	三大都市圏の特定市（東京都の特別区及び首都圏、近畿圏、中部圏の既成市街地、近郊整備地帯などに所在する市）にある市街化区域農地。宅地並みに評価し、宅地並課税の対象とされており、原則として宅地並み評価額の1/3を乗じた額を課税標準として課税される。また、負担調整措置も一般農地とは別に宅地等に準じた市街化区域農地に係る調整措置が適用される。

<sup>1</sup> 平成20年1月現在の制度に基づくものである。



ア 一般農地（生産緑地を含む）の評価及び税額

評価：農地の売買価格 × 55%

税額：次の、のいずれか低い額 × 税率

当該年度の農地評価額

前年度の課税標準額（農地評価ベース） × 負担調整率

一般農地に係る負担調整措置

$$\text{負担水準} = \frac{\text{前年度の課税標準額}}{\text{当該年度の評価額}}$$

負担水準	負担調整率
0.9以上	1.025
0.8以上0.9未満	1.05
0.7以上0.8未満	1.075
0.7未満	1.1

イ 一般市街化区域農地の評価及び税額

評価：近傍類似宅地の価格 - 造成費相当額<sup>1</sup>

税額：次の、のいずれか低い額 × 税率

当該年度の宅地並評価額 × 1/3

前年度の課税標準額（農地評価ベース） × 負担調整率<sup>注</sup>

注：負担調整率は、一般農地に係る負担調整率を適用

ウ 特定市街化区域農地の評価及び税額

評価：近傍類似宅地の価格 - 造成費相当額

税額：次の、のいずれか低い額 × 税率

当該年度の宅地並評価額 × 1/3 × 軽減率<sup>2</sup>

前年度の課税標準額（宅地並評価） + 当該年度の宅地並  
評価額 × 1/3 × 5%

ただし、の場合にあっては、以下に示す範囲に限定。

上限 = （当該年度の宅地並評価額 × 1/3） × 8/10 × 税率

下限 = （当該年度の宅地並評価額 × 1/3） × 2/10 × 税率

注1：軽減率

年度	初年度目	2年度目	3年度目	4年度目
軽減率	0.2	0.4	0.6	0.8

注2：負担水準が0.8以上の農地の固定資産税は、前年度の税額となる（税負担据置）。

<sup>1</sup> 造成費相当額：当該農地を宅地に転用する場合において通常必要と認められる造成費に相当する額

<sup>2</sup> 市町村合併等で特定市街化区域になった場合、原則、固定資産税は宅地並課税となることから急激な税負担の増加を軽減するために適用。

表 9-5 農地の区分別の全国平均評価額、税額（平成 17 年度）

(田)

単位：円 / m<sup>2</sup>

	市街化区域 以外(A)	市街化区域		B/A	C/A	C/B
		特定市以外(B)	特定市(C)			
評価額	100	23,769	32,608	237.7	326.1	1.4
税額	1.4	51.1	137.1	36.47	97.9	2.7

税額は、課税標準額に 1.4%（標準税率）を乗じたものである。

(畑)

単位：円 / m<sup>2</sup>

	市街化区域 以外(A)	市街化区域		B/A	C/A	C/B
		特定市以外(B)	特定市(C)			
評価額	31	24,823	60,354	800.8	1,946.9	2.4
税額	0.4	33.1	219.3	82.9	548.2	6.6

税額は、課税標準額に 1.4%（標準税率）を乗じたものである。

資料：財団法人資産評価システム研究センター資料

## (2) 農地が相続・贈与される場合における税制上の措置（相続税・贈与税）

### ア 相続税納税猶予制度

相続や遺贈によって取得した財産等の価額の合計額が基礎控除額（5,000万円 + 1,000万円 × 法定相続人数）を超える場合にその超える部分に対して、相続税が課税される。

農地に係る相続税納税猶予制度は、地価の高騰のため相続税が農家にとって大きな負担となり、相続税納付のために農地を売却し、経営を縮小せざるを得ない事例が増加してきたことから、昭和50年度に創設された。

具体的には、農業を営んでいた被相続人から相続又は遺贈により、その農業の用に供されていた農地等を取得した相続人がこれらの農地等を引き続き農業の用に供していく場合には、これらの農地等の価格のうち農業投資価格<sup>1</sup>を超える部分に対応する相続税については、一定の要件のもとに、納税猶予期限<sup>2</sup>まで納税が猶予されるとともに、当該期限ま

<sup>1</sup> 農業投資価格：農地等につき、その所在する地域において恒久的に耕作又は養畜の用に供されるとした場合に通常成立すると認められる価格として、各国税局長が土地評価審議会の意見を聞いて各都道府県単位（北海道は4ブロック）で決定した価格。

<sup>2</sup> 納税猶予期限は、次のうちのいずれか早い日である。

農業相続人が死亡した場合には、その死亡の日

農業相続人が、その農地等について贈与税の納税猶予の適用に係る生前一括贈与をした場合には、贈与があった日

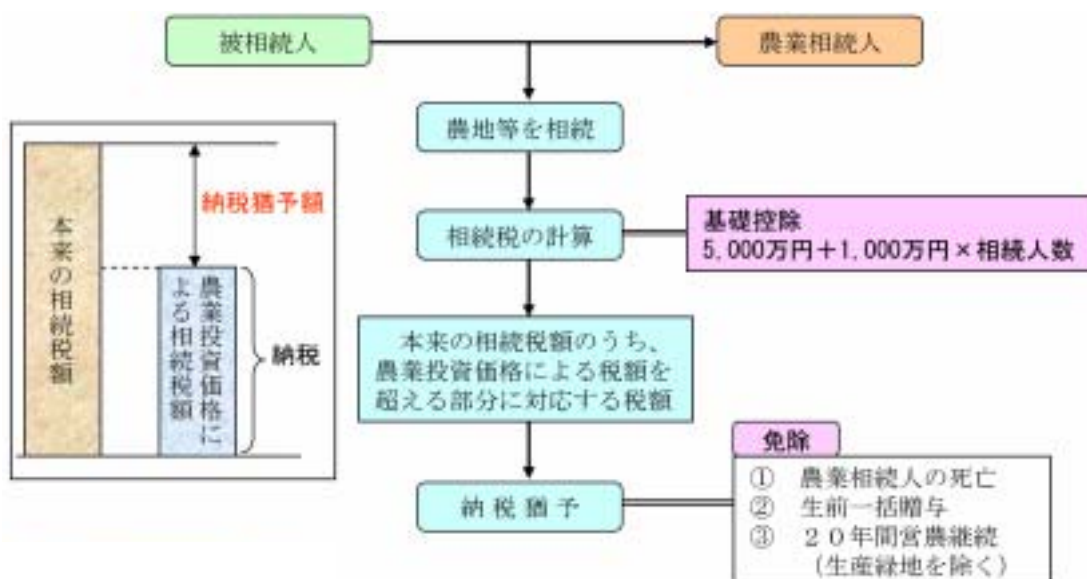
相続税の申告期限後 20 年間農業を継続した場合には、20 年を経過した日（農地等に都市営農農地等（生産緑地）が含まれている場合を除く。）

で納税が猶予された相続税は、原則として免除される。

ただし、この納税猶予期限到来前に、納税猶予の適用農地等の売渡し、貸付け、転用又は耕作の放棄があった場合、農業経営を廃止した場合、継続届出書を提出しなかった場合等には、納税猶予が打ち切れ、納税を猶予されていた相続税の全部又は一部を、利子税とともに納付しなければならない。

なお、三大都市圏の特定市の市街化区域農地等については、平成4年1月1日以降の相続、贈与から原則として納税猶予制度の適用除外となっており、生産緑地法に規定する生産緑地地区内の都市営農農地等（生産緑地の指定を受けて営農を継続するもの）に限りその対象となる<sup>1</sup>。

図 9-27 相続税納税猶予制度の仕組み



資料：農林水産省

## イ 贈与税納税猶予制度

個人から財産の贈与（死因贈与を除く。）を受けた場合に、その贈与を受けた財産の価額（時価）から基礎控除額（110万円）を控除した金額に対して贈与税が課税される。

農地に係る贈与税納税猶予制度は、均分相続による農地の細分化を防

<sup>1</sup> 前注にあるとおり、一般的には相続税申告期限後20年経過した日の到来を以って納税が免除される可能性があるが、都市営農農地等については、これが適用されず終身営農が条件となる。

止し、農業経営の継続を図るための措置として昭和39年度に創設された。

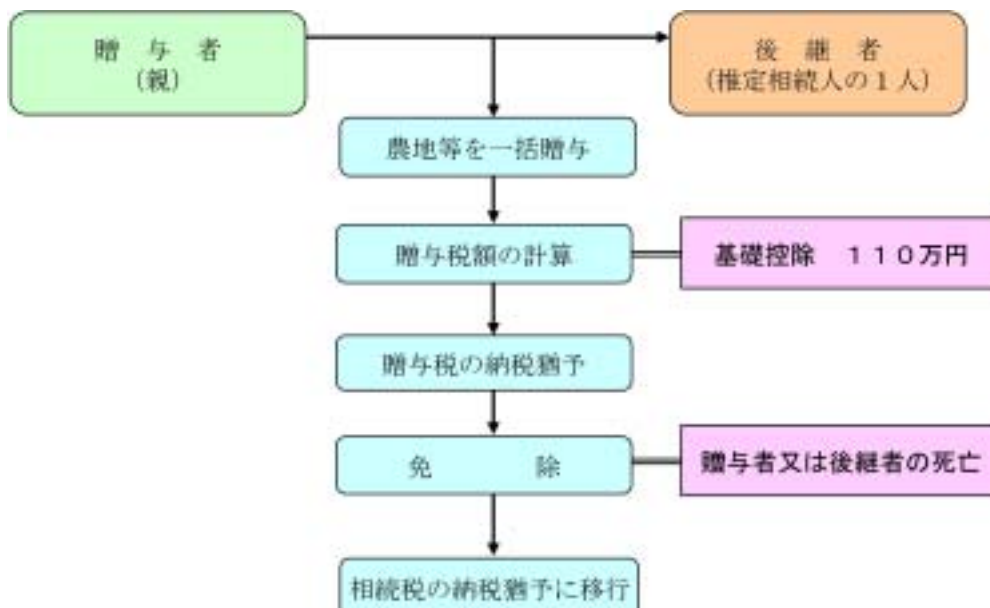
具体的には、農業を営む個人（贈与者）が、その農業の用に供している農地等をその農業の後継者（推定相続人の1人）に対して贈与した場合には、後継者に課税される贈与税の納税を猶予するとともに、贈与者又は後継者のいずれかが死亡したときに納税が免除される。

ただし、相続税の場合と同様、贈与者又は後継者が死亡する前に、納税猶予の適用農地等の売渡し、貸付け、転用又は耕作の放棄があった場合、農業経営を廃止した場合、継続届出書を提出しなかった場合等には、納税猶予が打ち切られ、納税を猶予されていた贈与税の全部又は一部を、利子税とともに納付しなければならない。

贈与者の死亡により猶予されていた贈与税が免除された場合には、その農地等は贈与者から相続したものとみなして相続税の課税対象となるが、この場合の相続税については、アの納税猶予制度の特例の適用を受ける途が開かれている。

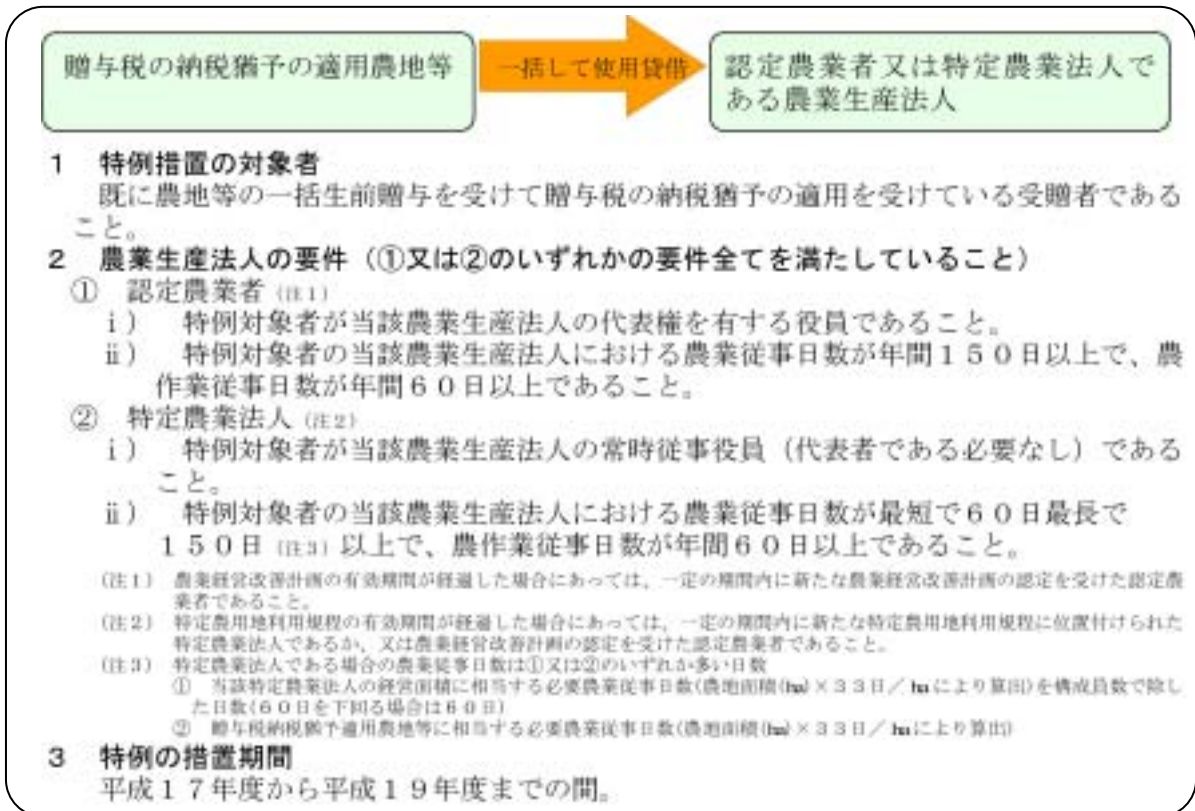
なお、平成17年度税制改正において、農地等の贈与税納税猶予制度の特例措置の適用を受けている農業者が、平成17年4月1日から平成20年3月31日までの間、特例適用対象農地等を一括して認定農業者である農業生産法人に使用貸借する等一定の要件に該当する場合には、贈与税の納税猶予を継続させる措置（贈与税納税猶予制度適用農地等に係る法人化特例）が設けられた。この措置は、平成20年度税制改正において3年間の延長が予定されている。

図 9-28 贈与税納税猶予制度の仕組み



資料：農林水産省

図 9-29 贈与税納税猶予制度適用農地等に係る法人化特例



資料：農林水産省

表 9-6 相続税及び贈与税納税猶予の適用状況

単位：人、百万円

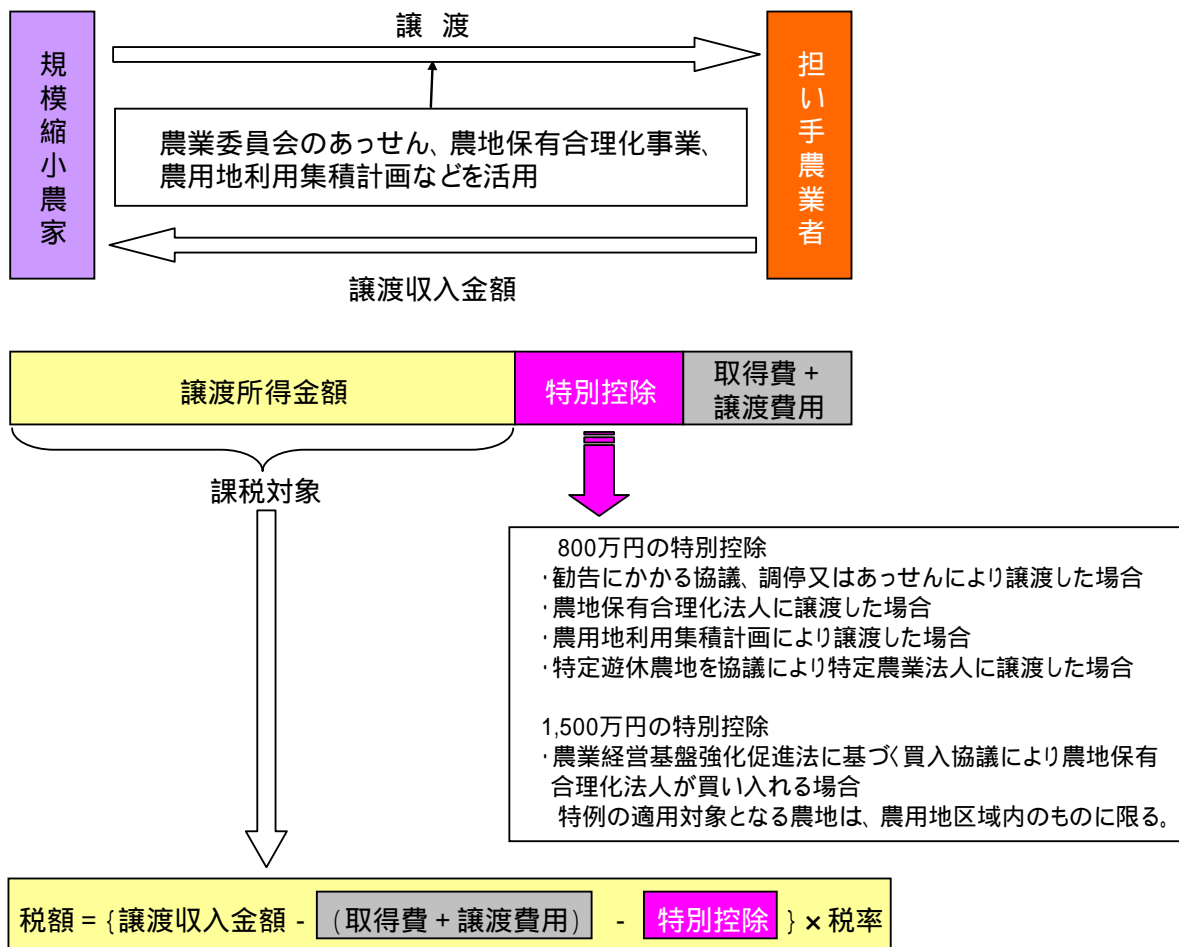
	平成14年		平成15年		平成16年		平成17年	
	人数	猶予税額	人数	猶予税額	人数	猶予税額	人数	猶予税額
贈与税	1,480	8,435	484	3,877	322	3,095	195	2,402
相続税	4,741	151,156	4,104	110,761	3,494	74,730	3,049	63,600

資料：国税庁統計年報書

(3) 農地を譲渡した場合における税制上の措置（所得税・法人税）

農地等の譲渡によって生じた所得に対しては、所得税又は法人税が課税されるが、農業委員会からのあっせん等により農地を地域の担い手に譲渡したなど一定の政策目的に合致している場合には、その譲渡の態様に応じて譲渡益から一定額の控除（特別控除）が認められている。

図 9-30 農地譲渡所得に対する特別控除の仕組み



資料：農林水産省資料をもとに作成

(4) 農地を取得した場合における税制上の措置（登録免許税・不動産取得税）

農地等を取得した場合、所有権移転のための登記に係る登録免許税、不動産取得税等が課税されるが、一定の要件に該当する農地等の取得の場合には特例措置が講じられている。

## ア 不動産取得税

不動産を取得した者は、その不動産が所在する都道府県から、その不動産を取得した時の価格（固定資産税課税台帳価格）につき、4%（平成21年3月31日まで3%）の税率で不動産取得税が課税される。

農地取得時の不動産取得税については、地域の担い手等が農用地利用集積計画により農地を購入した場合等に、課税標準の特例措置が講じられている。

農業者が農用地利用集積計画により農地を取得した場合	農業振興地域内で農用地区域外 税額 = 取得価格 × 3 / 4 × 税率 農用地区域内 税額 = 取得価格 × 2 / 3 × 税率
農業者が市町村長の勧告、都道府県知事の調停又は農業委員会のあっせんにより農地を取得した場合	税額 = 取得価格 × 2 / 3 × 税率
特定農業法人が協議又は調停により特定遊休農地を取得した場合	税額 = 取得価格 × 2 / 3 × 税率

、 の場合、特例の適用対象となる農地は、農用地区域内のものに限る。

## イ 登録免許税

農地を購入した場合、所有権移転のための登記を行うこととなり、この際、不動産の価格（固定資産課税台帳価格）につき、20 / 1000（平成20年3月31日まで10 / 1000）の税率で登録免許税が課税される。

ただし、農地地域の担い手等が農用地利用集積計画により農地を購入した場合等には、税率を軽減する特例措置が講じられている。

農業者が農用地利用集積計画により農地を取得した場合	税率：20 / 1000      8 / 1000
特定農業法人が協議又は調停により特定遊休農地を取得した場合	税率：20 / 1000      8 / 1000

## ウ 農業経営基盤強化準備金制度

平成19年度からの品目横断的経営安定対策等の実施に伴い、担い手が受領する交付金及び補助金は、他の農業収入等と合算し、これから必要経費等を控除した金額が所得税又は法人税の課税対象となるのが原則であるが、担い手の規模拡大や経営の効率化を推進するため、これらの交付金等を受領した担い手が、交付金等を有効に活用して農用地の取得等経営発展に向けた取組が行えるよう、税制上の特例措置として、19

年度税制改正において「農業経営基盤強化準備金」が創設された。

具体的には、担い手が交付金等の交付を受けた場合に、農業経営改善計画等の定めるところに従い、農業経営の規模拡大等に要する費用に充てるために「農業経営基盤強化準備金」として積み立てた金額を、法人は損金に、個人は必要経費に算入（積立後5年を経過したものは、順次、法人は益金に、個人は総収入金額に算入）することができる、また、当該準備金を取り崩し、又は受領した交付金等を準備金として積み立てずに受領した年（事業年度）に用いて、農業経営改善計画等の定めるところに従い、農p0用地又は農業用固定資産の取得等をした場合に「圧縮記帳」<sup>1</sup>ができることとするものである。

図 9-3 1 農業経営基盤強化準備金制度の仕組み



資料：農林水産省

注：積立から5年を経過したものは、順次、総収入金額（益金）に算入

<sup>1</sup> 圧縮記帳：取り崩した準備金で取得等した農業用固定資産の帳簿価額を準備金の取崩額の範囲内で一定の額まで圧縮して記帳し、その圧縮相当額を法人は損金・個人は必要経費に算入できる制度。これにより、法人の益金・個人の収入に算入した準備金の取崩額と相殺することができ、実質的に非課税となる。



## 第10 我が国の農地・農地政策の現状<sup>1</sup>

### 1 我が国の農地の特徴

農地は長い年月をかけて開発整備されてきた農業の基礎的経営基盤であり、いったん転用された場合や長期間耕作されない状態におかれた場合、再度耕作可能な農地に復元することは極めて困難である。また、米麦は通常一年一作であり、野菜であっても生育には通常数ヶ月を要することから、資本回転率<sup>2</sup>は低い。

表 10-1 業種別にみた総資本回転率（資本金1千万円未満）

	平成15年度	平成16年度	平成17年度
全産業	1.34	1.48	1.40
製造業	1.27	1.52	1.41
農業	0.78	0.93	0.76

資料：財務省「法人企業統計年次別調査」

日本は、諸外国に比べて国土・可住地・農地面積が人口に比べて著しく少ないことから、土地利用の競合が激しい。

表 10-2 世界各国における可住地面積、農地面積等の比較

（単位：万人、万ha）

	人口 (A)	国土面積 (B)	可住地面積 (C)	農用地面積 (D)	C/B (%)	D/A (a/人)
日本	12,780	3,779	1,183	516	31	4
フランス	6,043	5,515	4,000	2,969	73	49
イギリス	5,965	2,436	2,180	1,696	89	28
アメリカ	29,704	96,291	61,991	40,930	64	138

資料：FAOSTAT

注1：「可住地面積」は「Land Area(土地面積)」（Total Area から内水面を除いたもの）から「Forest And Woodland(森林面積)」を除いて推計した数値。

注2：「農用地面積」は「Agricultural Land」の数値。（「Arable Land(耕作地)」、「Permanent Crops(永年作物地)」及び「Permanent Pasture(永年牧草地)」の合計値。）

<sup>1</sup> 本章は、「農地政策に関する有識者会議（第1回）配付資料3-1農地政策をめぐる事情」、「農地政策に関する有識者会議（第1回）配付資料3-2参考資料」を参考にとりまとめた。

<sup>2</sup> 総資本回転率：年間売上高を総資本（総資産）の平均有価で除して算定した比率。総資本（総資産）が売上高により年平均何回回収されたかを表す比率であり、企業資本の総合的な利用効率を示す指標である。（「第3版有斐閣経済辞典」）

また、都市の構造が農住混在である。加えて、平坦部においては、土地改良事業の実施により区画が整理され、道路へ隣接しているなど、生産性の高い優良農地ほど、優良な宅地・工業用地等としての土地需要が多く、転用目的の取引価格が耕作目的の取引価格に影響を及ぼしやすい状況にある。

こうした状況を反映し、日本の農地価格は農業からの収益に見合うものとなっていない。

表 10-3 農地からの収益と農地価格

農地価格 (H17 中田：全国平均)	農地からの純収益額 (H17 水稲経営 3~5ha 規模)	純収益額から投資額(農地 価格)の回収に要する期間
1,577 千円 / 10a	23 千円 / 10a	68.6 年

資料：農林水産省調べ

このような農地の特性から、今後もゾーニング・転用の規制により、優良農地を確保しつつ、有効利用を図るために、その権利取得を規制するなど、農地の利用に関して一定のルールが必要とされている。

なお、農地価格が農業収益から乖離していることもあり、経営細分化防止の観点から、農業投資価格を超える部分に対応する相続税について、一定要件のもとに納税猶予ができる措置がある(相続税の納税猶予制度<sup>1</sup>)。

また、経営細分化防止のための類似の税制特例として、農地を後継者に一括して贈与した場合、贈与税を納税猶予する措置もある(贈与税の納税猶予制度<sup>2</sup>)。

<sup>1</sup> 276 頁参照。

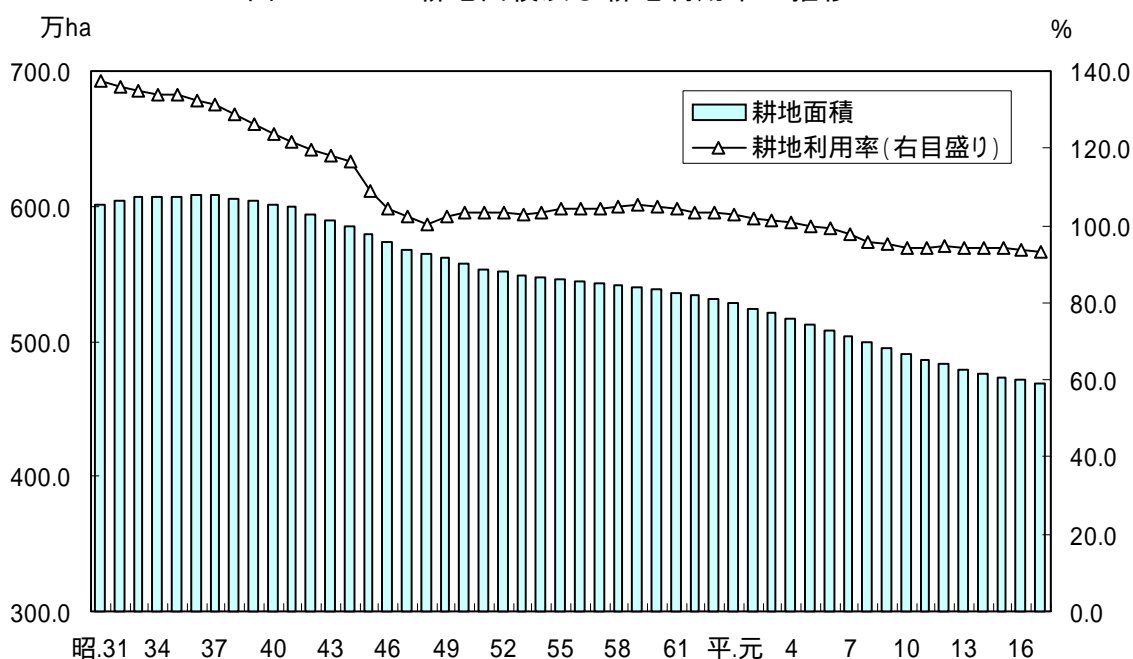
<sup>2</sup> 277 頁参照。

## 2 耕地面積の状況

### (1) 耕地面積の推移

我が国の耕地面積は、昭和36年の609万haをピークに長期的に減少傾向にある。40年代には高度経済成長下の宅地等への転用が大幅に増加したことなどから、その減少幅は大きく、また、平成に入ると耕作放棄も増加し、平成19年には465万ha、ピーク時の昭和36年と比較すると76%となっている。

図10-1 耕地面積及び耕地利用率の推移



資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」

(2) 耕地面積の現状

平成19年の耕地種類別の面積は、田が253万ha（54.4%）、畑が212万ha（45.6%）となっている。

畑のうち、普通畑は117万2,000ha（25.2%）、樹園地は32万3,900ha（7.0%）、牧草地は62万4,000ha（13.4%）である。

水田率は全国で54.4%であり、農業地域別にみると北陸が89.7%で最も高く、次いで近畿の77.5%、中国の76.7%の順となっている。

耕地率は全国で12.5%であり、農業地域別にみると沖縄が17.2%で最も高く、次いで関東・東山の15.1%、北海道の14.8%の順となっている。

表 10-4 田畑別耕地面積（平成19年7月15日現在）

単位：ha、%

全国農業地域	田畑計	田	畑	水田率	耕地率
全 国	4,650,000	2,530,000	2,120,000	54.4	12.5
北 海 道	1,163,000	226,000	937,100	19.4	14.8
東 北	877,500	626,500	251,000	71.4	13.1
北 陸	321,300	288,100	33,200	89.7	12.7
関東・東山	763,600	422,500	341,100	55.3	15.1
東 海	277,000	163,500	113,500	59.0	9.4
近 畿	237,800	184,400	53,300	77.5	8.7
中 国	255,300	195,700	59,600	76.7	8.0
四 国	148,800	94,300	54,500	63.4	7.9
九 州	566,600	328,000	238,600	57.9	13.4
沖 縄	39,100	879	38,200	2.2	17.2

資料：農林水産省「平成19年耕地面積（7月15日現在）（平成19年10月25日公表）」

注1：水田率とは、耕地面積（田畑計）のうち、田が占める割合（%）である。

注2：耕地率とは、総土地面積のうち、耕地面積（田畑計）が占める割合（%）である。

なお、この総土地面積は、国土交通省国土地理院『平成18年全国都道府県市区町村別面積調』による。

### 3 担い手への農地の利用集積

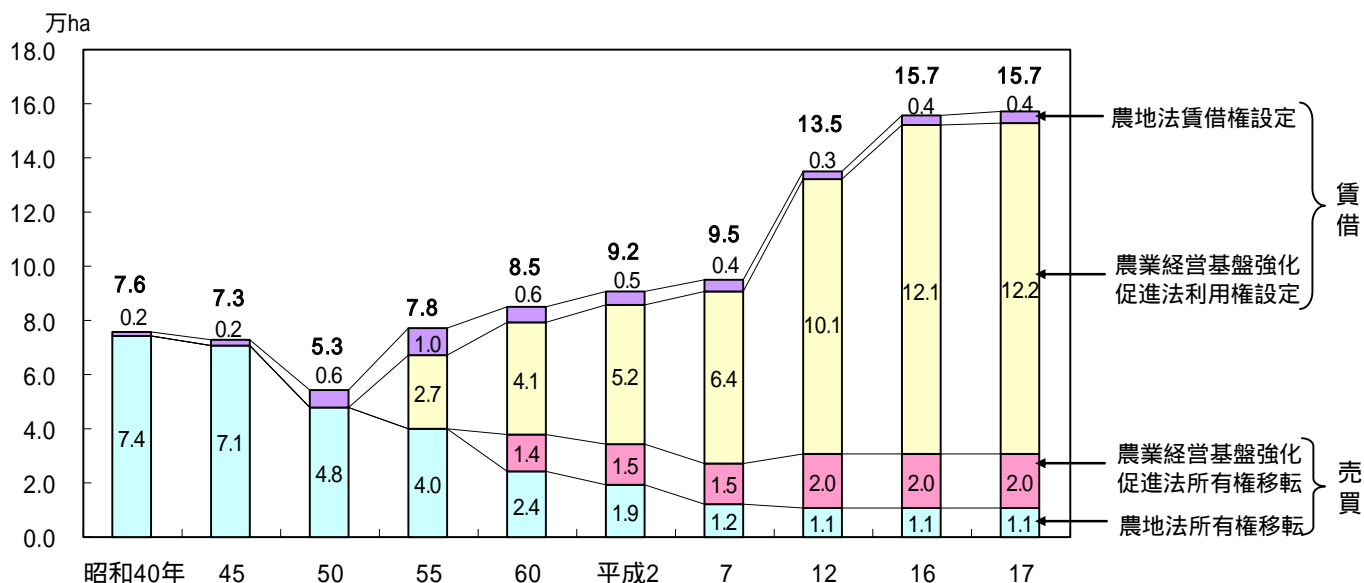
#### (1) 権利移動の実態

旧農業基本法の制定以降、農業経営の規模拡大により、担い手を育成することとし、農地制度について数次の改正を実施し、農地の権利移動、流動化を図ってきた<sup>1</sup>。

昭和45年以降は、所有権移転から賃貸借による規模拡大に施策を転換し、特に、期間終了後に必ず農地が返還される、いわゆる「農地版の定期借地権」（現在の農業経営基盤強化促進法に基づく利用権設定等促進事業）が昭和50年に創設されて以降、賃貸借による権利移動を進めてきた。

この結果として、農地の流動化の状況を見ると、農地の権利移動面積に占める賃貸借による面積の割合は、昭和50年の1割から8割に増加し、農地の権利移動面積は昭和50年の約3倍に増大した。

図 10-2 耕作目的の農地権利移動面積の推移

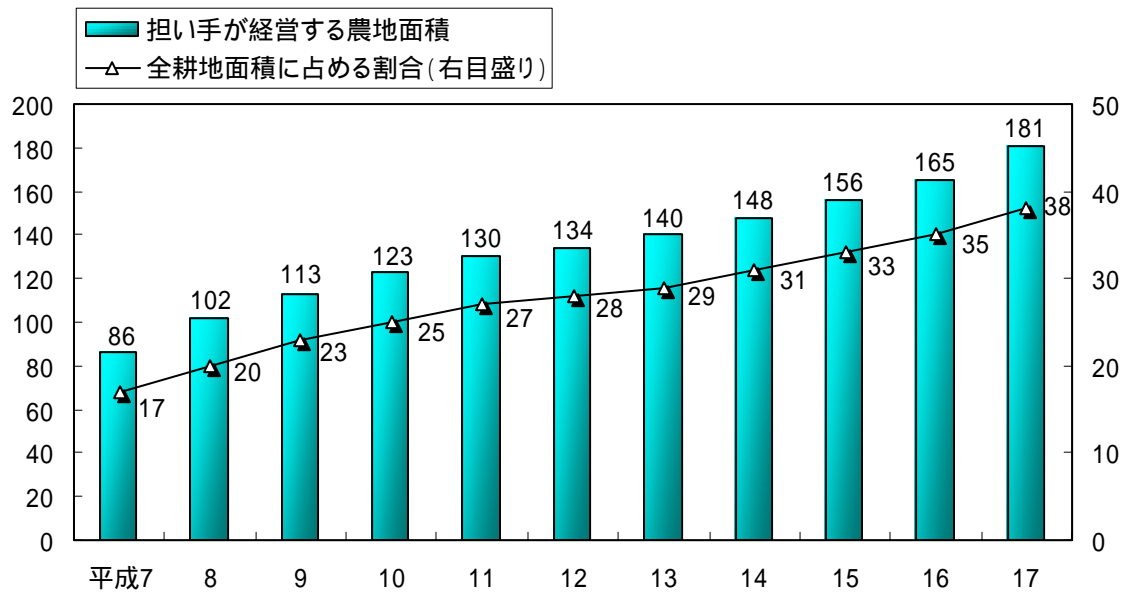


資料：農林水産省「土地管理情報収集分析調査」

認定農業者等の担い手が経営する農地面積は、年々増加傾向にあり、平成7年度の86万haから平成17年度の181万haと約2倍の増加となっている。また、全耕地面積に占める割合は約4割である。

<sup>1</sup> 戦後農地制度の改正の経過は、210頁～216頁、218頁～223頁参照。

図 10-3 耕作目的の農地権利移動面積の推移



資料：農林水産省経営局構造改善課調べ及び「集落営農実態調査（平成17年度から）」

注：担い手とは以下の者をいう。

認定農業者（特定農業法人含む）

市町村基本構想の水準到達者

特定農業団体（平成15年度から）

集落内の営農を一括管理・運営している集落営農（平成17年度から）

しかしながら、「農業構造の展望」<sup>1</sup>において見込む、効率的かつ安定的な農業経営が農地の7～8割程度を経営するという望ましい農業構造の姿を達成するためには、更に農地の利用集積を加速化することが必要とされる。

なお、担い手への利用集積が進まない理由としては、以下のような要因が複合的に関係していると考えられる。

【出し手側の要因】

- ・機械化の進展等により兼業農家等の経営持続が可能となったこと
- ・農地を人手に委ねることへの抵抗感があること
- ・転用期待等による資産保有意識があること
- ・自分がやれる間は農業を続けたいという意識があること等

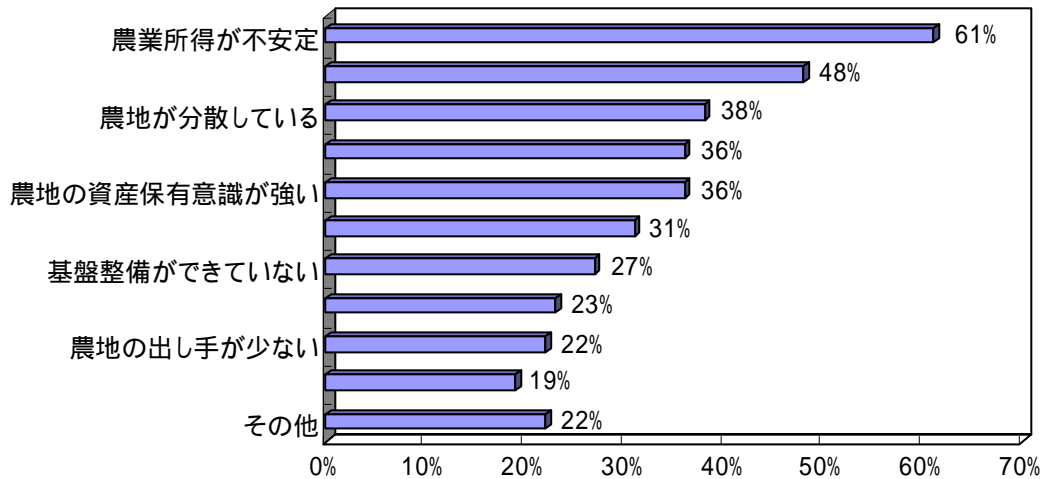
【受け手側の要因】

- ・近年の農業収益の悪化の中で担い手の規模拡大意欲が抑制されてきたこと

<sup>1</sup> 農業構造の展望については、226 頁参照。

- ・農地が分散している、基盤整備ができていない等により、担い手からみて望ましい農地が出てこなかったこと等

図 10-4 担い手への農地利用集積が進まない理由



資料：農林水産省経営局構造改善課「平成16年度担い手への農地利用集積に関する実態調査」

## (2) 農地の分散及び面的集積の状況

担い手の経営農地の分散状況を見ると、調査した府県の202経営体で、その平均経営面積は14.8ha、最も離れている農地間の距離は平均3.7km（最遠は30km）、平均29ヵ所に分散している状況にある。

図 10-5 担い手の農地の分散化の状況

平均経営面積	14.8ha	
平均団地数	28.5 団地	
1 団地の平均面積	0.52ha	
最も離れている農地間の平均距離	3.7km	
小規模団地（30a 未満）と大規模団地（2ha 以上）の比率		
	小規模団地	大規模団地
団地数	53.6%	4.1%
面積比率	18.7%	26.7%

資料：農林水産省「平成18年度農地の面的集積に関する市町村実態調査」

注：調査先230経営体のうち、北海道を除く202経営体（うち無効回答除く）の平均値である。

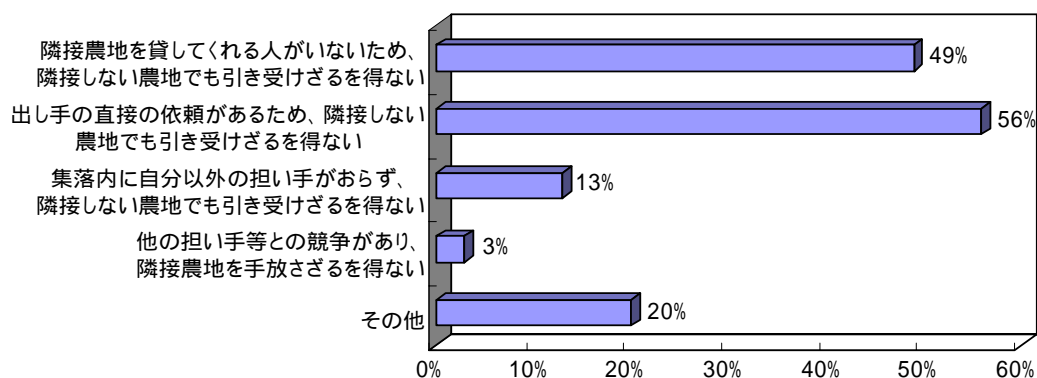


資料：農林水産省

このように、集積された担い手の経営農地は面的にまとまっておらず、ほ場間の移動が多いことや大規模機械の導入ができないことなど、効率的な作業が進まず、結果として労働時間や経費がかさむことになり、担い手が経営のコストダウンを図る上で課題となっている。

農地の面的集積を妨げる要因については、「隣接農地を貸してくれる人がいないため、隣接しない農地でも引き受けざるを得ない」とする担い手が49%、「出し手の直接の依頼があるため、(出し手の依頼を断れず)隣接しない農地でも引き受けざるを得ない」とする担い手が56%と多くなっている。担い手の多くが、隣接しない農地でも引き受けざるを得ない状況にあることがうかがえる。

図10-6 農地の面的集積を妨げる要因



資料：農林水産省「平成18年度農地の面的集積に関する市町村実態調査」

注：調査先 230 経営体による複数回答である。



### (3) 農地保有合理化事業

担い手の農業経営の規模拡大、農地の集団化その他農地保有の合理化の促進を図るため、都道府県農業公社等の公的機関が、離農者や規模縮小農家から農地を借り受けて（買い受けて）中間保有し、担い手に貸し付ける（売り渡す）農地保有合理化事業がある<sup>1</sup>。

農地保有合理化事業のこれまでの実績をみると、農地の造成を行う事業を対象とした買入が多かったが、近年は借入面積の伸びが顕著になり、平成16年度では、買入面積は約7千ha、借入面積は約1万1千haとなっている。

表 10-5 農地保有合理化事業実績の推移

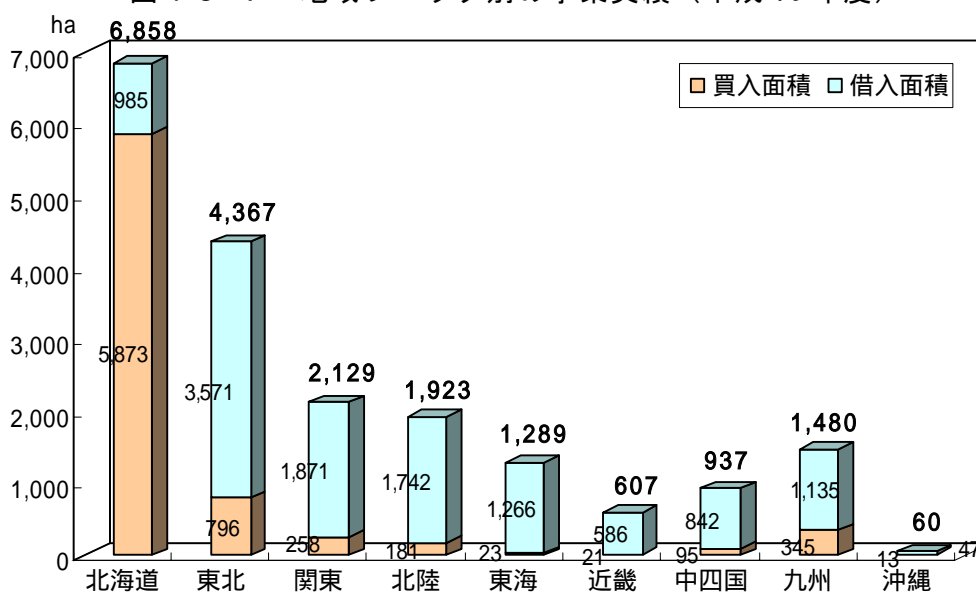
単位：ha、%

	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平均
農地保有合理化事業実績（A）	16,250	16,390	16,789	19,364	18,391	17,437
認定農業者に対する規模拡大につながる農地の権利移動（B）	52,633	53,317	60,004	64,577	78,112	61,729
A / B（%）	31	31	28	30	24	28

資料：農林水産省「土地管理情報収集分析調査」及び経営局構造改善課調べ

これを地域ブロック別にみると、北海道、東北では高いが、東海、近畿、中四国地方では低調である。

図 10-7 地域ブロック別の事業実績（平成16年度）

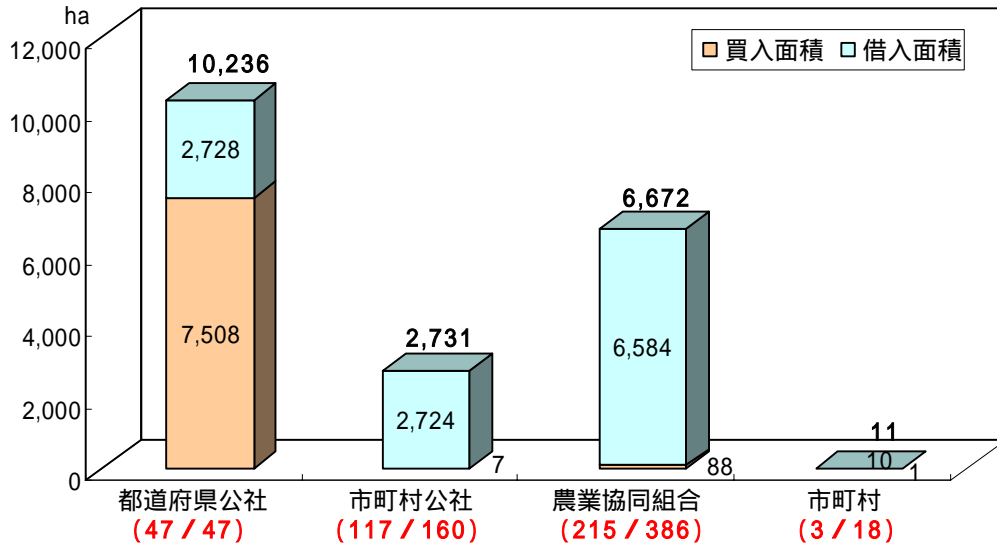


資料：農林水産省経営局構造改善課調べ

<sup>1</sup> 農地保有合理化事業の仕組みについては、255 頁参照。

また、主体別では、売買では都道府県公社が多く、貸借では農協が多い。

図 10-8 主体別の事業実績（平成 16 年度）



資料：農林水産省経営局構造改善課調べ（平成16年度結果）

注：赤字は、事業実績のあった合理化法人数 / 全合理化法人数

認定農業者に権利移動された農地面積のうち、農地保有合理化事業によって権利移動した農地面積は3割程度となっており、本事業は担い手への農地利用集積を進める上で重要な手段となっている。

しかしながら、農地保有合理化事業の推進に当たっては、農地保有合理化法人について、

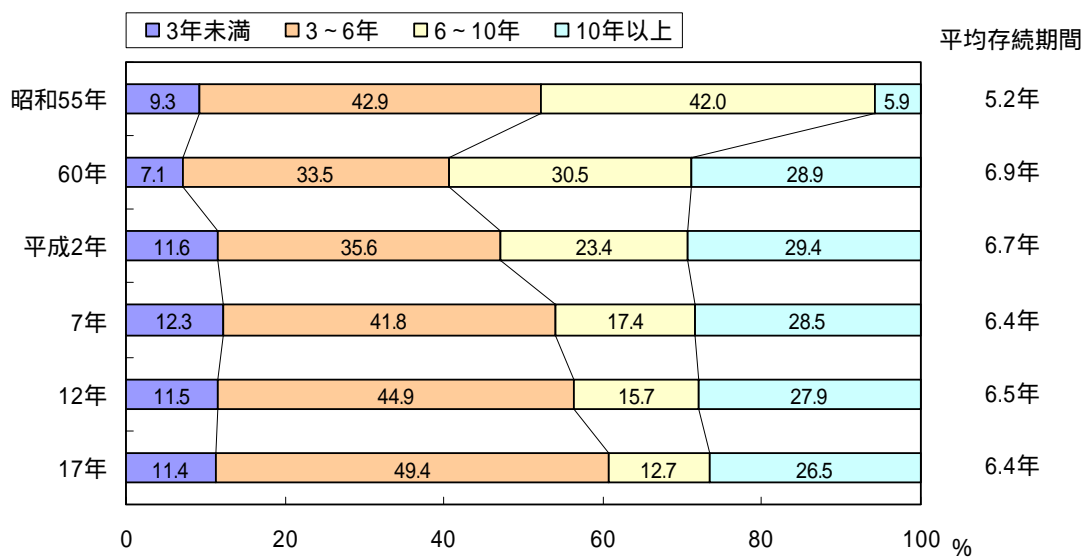
- ・近年の農地価格下落局面における売買リスクの抱え込み
  - ・専従者が少ない等面的集積に向けた体制の弱さ
  - ・受け手となる担い手のニーズを出発点としていないこと
- 等もあり、実態としては、
- ・農地借入（買入）後の貸付（売渡）先がほぼ決まったものを対象とするなど、必ずしも中間保有機能が発揮されていない
- 等の問題を抱えており、農地の面的集積を図る上で課題となっている。

(4) 賃貸借の設定期間の状況

農地の賃貸借の設定期間は、民法原則に基づき、最長20年の範囲において自由に設定することが可能となっている。

農業経営基盤強化促進法に基づく賃借権の平均設定期間は約6年となっており、これは農地の借り手が貸し手の意向も汲み取って、両者で合意した期間であると考えられる（必ずしも借り手の意向のみを反映したものではない）。

図 10-9 農業経営基盤強化促進法による賃借権設定の存続期間別構成（面積比）



資料：農林水産省「土地管理情報収集分析調査」

アンケート調査によれば、担い手は、実際の賃貸借期間より長期の借入を望んでいる傾向にあり、約1/3の担い手が10年以上の長期の賃借を望んでいる。一方、経営環境が厳しく、また、借地料が下落傾向にある中では、長期の期間設定を躊躇するという意見もある。

表 10-6 担い手が希望する賃貸借期間

賃貸借期間	3年未満	3年以上 6年未満	6年以上 10年未満	10年	11年以上 20年未満	20年以上
希望者	3.6%	23.6%	38.8%	22.4%	6.7%	4.8%

資料：農林水産省経営局構造改善課調べ（平成18年9月）

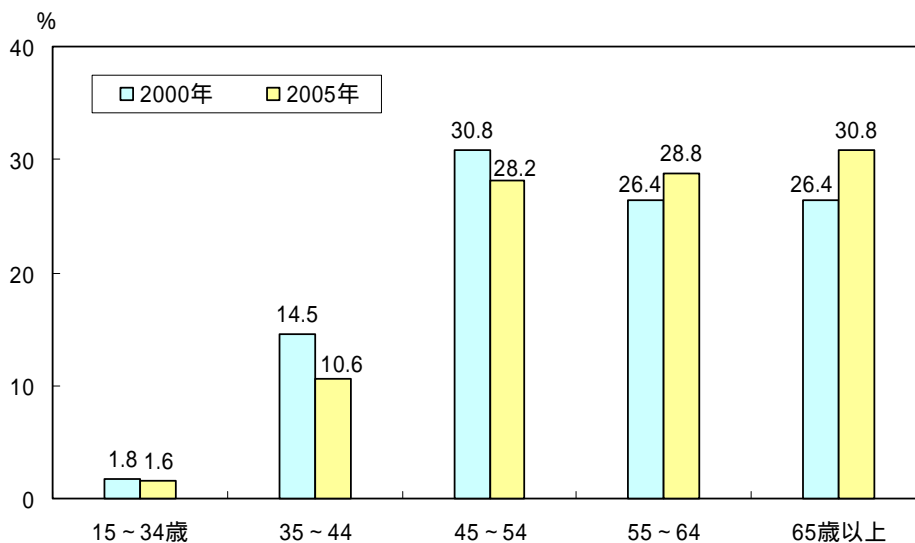
注：主たる作目が「稲作、麦類、露地野菜、その他作物」である法人（167法人）のアンケート結果である。

(5) 相続等による土地持ち非農家の増加

相続、離農等によって発生する土地持ち非農家は年々増加傾向にあり、耕作放棄地も含めた所有面積は、20年間で約3.5倍になっている。

また、農地所有者の高齢化が進み、65歳以上の経営主が所有する農地の割合が3割を超える状況となっており、今後、農地所有者の高齢化傾向は一層進展するものと考えられる。

図10-10 農地所有者の経営主年齢別の所有地面積割合（全国）

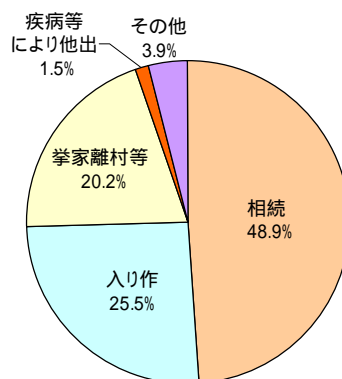


資料：農林水産省「農林業センサス」

注：所有地面積割合は、所有地のある販売農家の割合である。

不在村者が農地を所有する経緯をみると、相続によるものが約半数を占めており、今後とも、相続の発生に伴い、不在村者の農地が増加し、農地の有効利用の確保が困難となることから、早急な対応が必要となっている。

図10-11 不在村者が農地を所有するようになった経緯



資料：全国農業会議所「農業委員会における不在村者農地所有の情報把握に関する調査」（平成16年8月）

注：37都府県1,329市町村からの回答のうち「不明」を除く。

表 10-7 農地の所有者数等（課税台帳ベースの農地の所有権）（平成17年度）

	納税義務者数 (万人)	地積 (万ha)	筆数 (万筆)	納税義務者一人 当たりの地積 (ha)
田	507	270	2,746	0.53
畑	526	248	2,654	0.47

資料：総務省「固定資産の価格等の概要調書」

注1：「納税義務者数」は法定免税点以上のもの。

注2：「筆数」は、一つの筆が二つ以上の地目（小区分を含む）に該当する場合は、それぞれの区分ごとに一筆として計上している。従って各区分の合計は延べ筆数である。

注3：「納税義務者数」は、同一の者が二つ以上の地目（小区分を含む）の土地を所有している場合においては、当該各地目ごとに計上している。また、同一の者が同一地目に2筆以上にわたって所有している場合は、筆の数によらず1人としている。

このように、相続の発生に伴う農地所有の細分化が進む一方で、担い手への利用集積により大規模経営体が育成されつつあること等から、少数の大規模経営体が多数の所有者から農地を借り入れている構造になっており、今後、この傾向はますます顕著になると考えられる。

#### 4 農業経営の法人化・新規参入の促進

##### (1) 法人経営のメリット

現行制度上、農地に係る権利を取得できる法人には、農業生産法人（事業内容、構成員、業務執行役員等を制限）と特定法人（賃借権、使用貸借権のみ取得可。法人資格要件はほとんどなし）の2種類が存在している<sup>1</sup>。

法人による農業経営は、個人経営と比べて、経営内部及び地域農業の振興上優れた点があることから、農業経営の法人化や法人の農業参入を積極的に促進していくことが必要とされている。

表 10-8 法人経営のメリット

<p><b>【経営内部におけるメリット】</b></p> <p>経営管理能力の向上</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 経営責任に対する自覚を促し、経営者としての意識改革を促進</li><li>・ 家計と経営が分離され、経営管理が徹底（ドンブリ勘定からの脱却）</li></ul> <p>対外信用力の向上</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 財務諸表の作成の義務化により、金融機関や取引先からの信用が増大</li></ul> <p>経営発展の可能性の拡大</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 幅広い人材（従業員）の確保により、経営の多角化など事業展開の可能性が拡大</li></ul> <p>農業従事者の福利厚生面の充実</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 社会保険、労働保険の適用による従事者の福利厚生の充実</li><li>・ 労働時間等の就業規則の整備、給与制の実施等による就業条件の明確化</li></ul> <p>経営継承の円滑化</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 農家の後継者でなくても、構成員、従業員の中から意欲ある有能な後継者を確保することが可能</li></ul>
<p><b>【地域農業のメリット】</b></p> <p>新規就農の受け皿</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 農業法人に就農することにより、初期負担なく経営能力、農業技術を習得</li></ul>
<p><b>【制度面でのメリット】</b></p> <p>税制</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 役員報酬を給与所得とすることが可能（役員報酬は法人税において損金算入が可能。また、所得税において役員が受け取った報酬は給与所得控除の対象となる。）</li><li>・ 欠損金の7年間繰越控除（個人は3年間）</li></ul> <p>融資限度額の拡大</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 農業経営基盤強化資金（スーパーL資金）の貸付限度額：個人1.5億円、法人5億円（従業員数、売上額に応じて10億円の特例）</li></ul>

資料：農林水産省

<sup>1</sup> 農業生産法人制度については238頁、特定法人貸付事業については262頁参照。

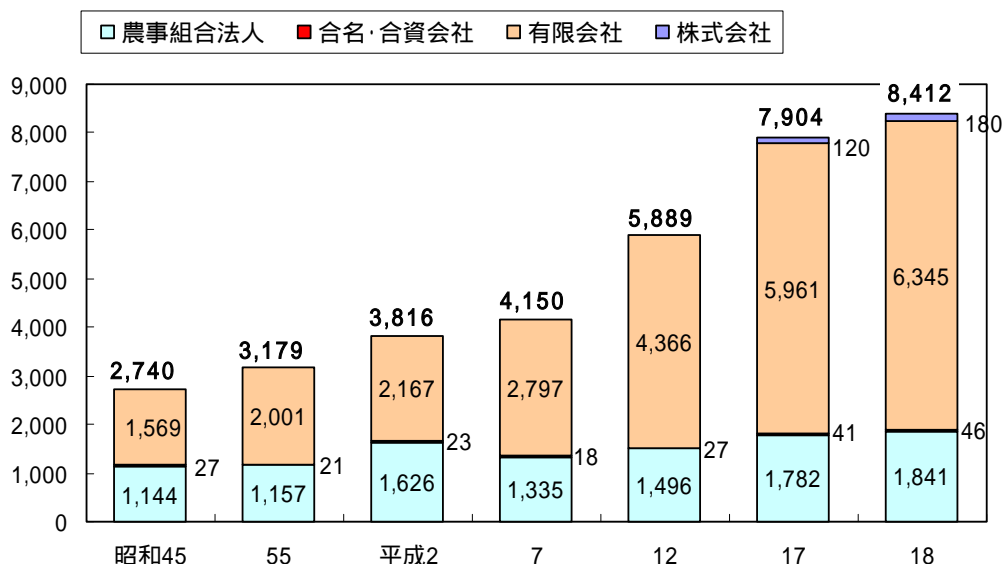
## (2) 農業生産法人

### ア 農業生産法人数の推移

農業生産法人数は着実に増加しており、平成7年からの直近10年間で2倍以上の増加となり、平成18年1月では8,412法人となっている。

主要業種別にみると、米麦作2,270(27.0%)、畜産2,222(26.4%)、そ菜1,093(13.0%)、花き・花木778(9.2%)、果樹690(8.2%)、工芸作物329(3.9%)、その他1,030(12.2%)となっている(平成18年1月現在)。

図10-12 農業生産法人数の推移



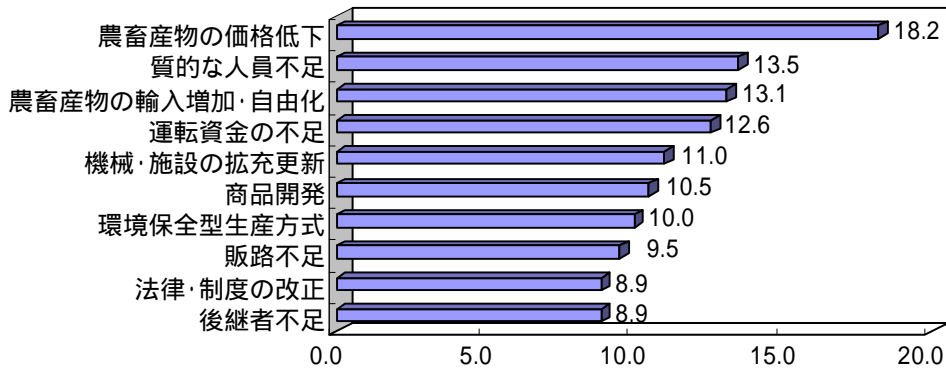
資料：農林水産省経営局構造改善課調べ

### イ 経営課題と方向性

農業法人の抱える課題(複数回答)としては、「農産物の価格低下」(18.1%)、「輸入の増加等」(13.1%)の割合が高く、農業生産における収益の確保が最大の経営課題となっている。

また、農産物価格の下落を乗り越えるための経営の多角化への取組が進む中で、「質的な人員不足」(13.5%)、「運転資金の不足」(12.6%)も大きな課題となってきた。

図 10-13 農業法人の経営課題



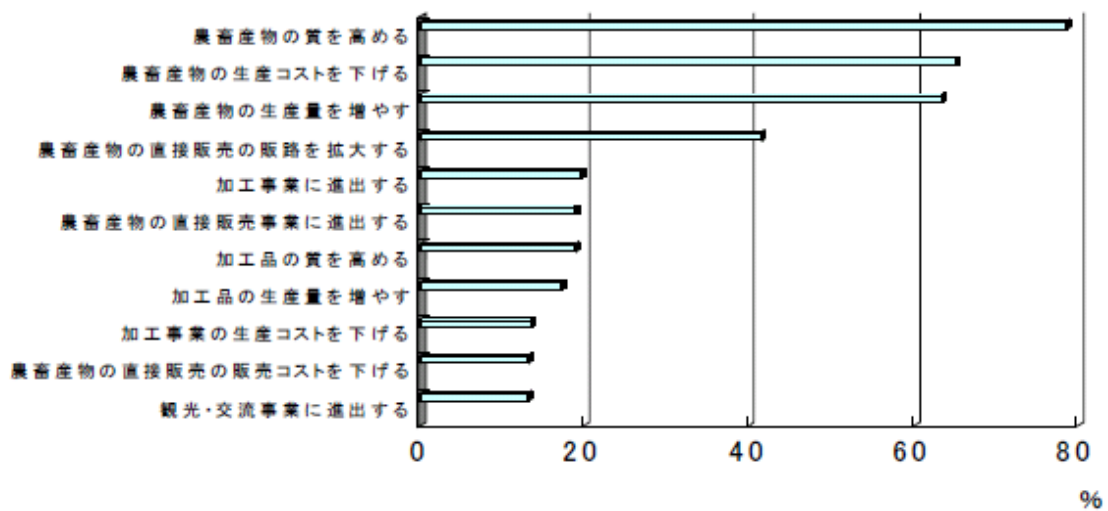
資料：（社）日本農業法人協会「2004年農業法人実態調査アンケート結果」  
 注：平成17年3月実施。1663法人を対象とした調査であり、有効回答率は37.3%。

今後の法人経営の意向としては、農畜産物の質の向上（78.5%）が最も多く、消費者ニーズに対応した生産に取り組もうとしていると考えられる。

また、生産量の拡大（63.5%）や生産コスト低減（65.0%）を目指す一方で、加工事業への進出・拡大や観光・交流事業への進出拡大など、経営の多角化への志向も強まっている。

なお、個人経営についても、経営の多角化は同様の課題である。

図 10-14 今後の農業法人経営の方向性



資料：（社）日本農業法人協会「2004年農業法人実態調査アンケート結果」  
 注：平成17年3月実施。1,663法人を対象とした調査であり、有効回答率は37.3%。



### (3) 特定法人制度による企業参入

#### ア 農業生産法人以外の法人（特定法人）による参入状況

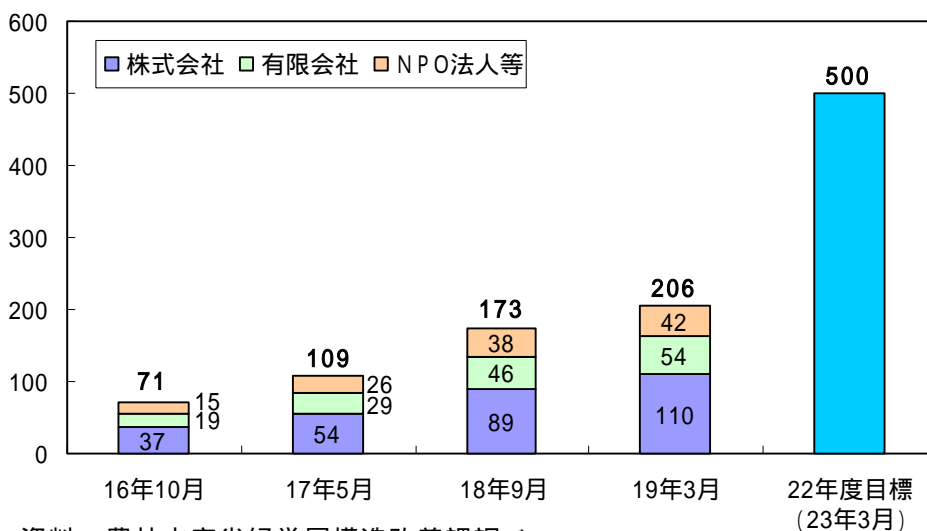
農業生産法人以外の法人の農業参入については、平成15年以降、構造改革特別区域（特区）に限定してリース方式により農業に参入できるようになり、平成17年9月の農業経営基盤強化促進法の改正により、特定法人貸付事業として、全国的に事業実施が可能となった。

特定法人貸付事業により農業に参入する法人は、市町村が基本構想で定めた実施区域において参入することになる（実施が可能な市町村は549市町村（平成18年8月31日現在））。

一般企業等の農業への新規参入は、平成16年10月から平成19年3月までの2年半で3倍弱（71法人 206法人）に増加している。

これを組織形態別にみると、株式会社が過半を占め、次いで有限会社、NPO法人等の順となっている。

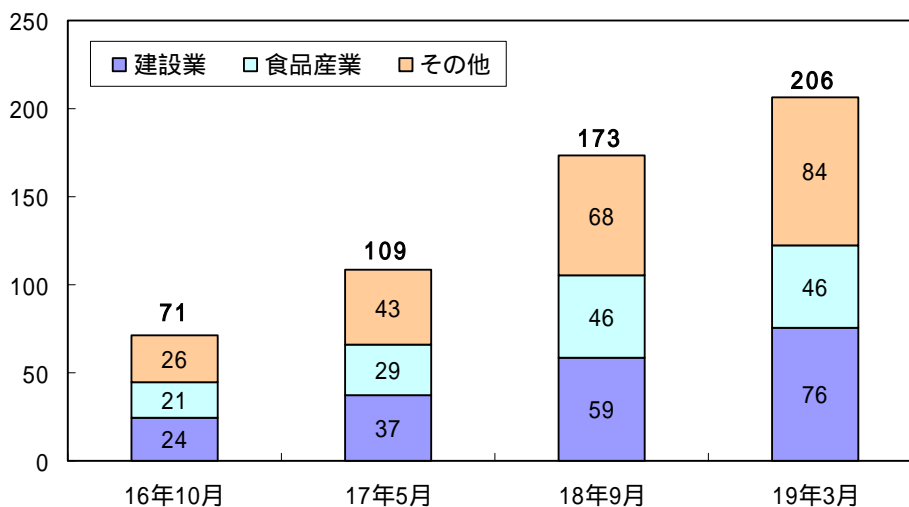
図10-15 組織形態別参入法人数の推移



資料：農林水産省経営局構造改善課調べ

また、業種別では、建設業の農業参入が最も多く、次いで、食品産業が、また、経営作目は、野菜が約4割、次いで米麦等が約2割となっている。

図 10-16 業種別参入法人数の推移



資料：農林水産省経営局構造改善課調べ

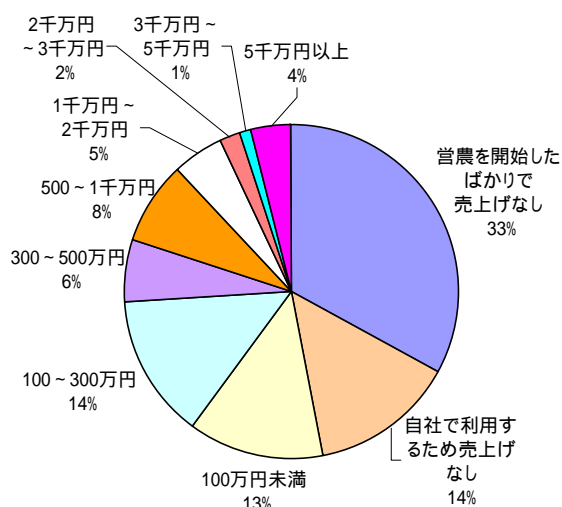
なお、「21世紀新農政2006」（平成18年4月4日食料・農業・農村政策推進本部決定）では、一般企業等の農業参入法人数を今後5年間で3倍増（平成23年3月：500法人）とすることを目標としている。

#### イ 参入法人の経営状況

参入法人の売上高をみると、営農を開始したばかり、あるいは生産した農産物を自社で利用するため売上なしとする法人が約半数ある。

一方で、1千万円以上売り上げている法人も12%あり、中には5千万円以上の売上のある法人もある。

図 10-17 参入法人における農業部門の売上高

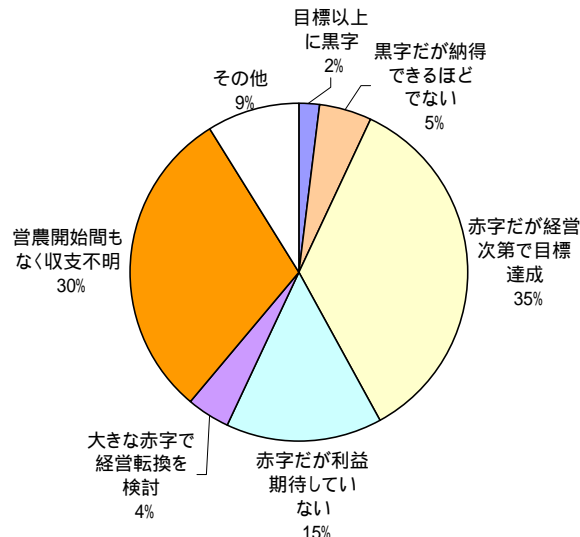


資料：農林水産省経営局構造改善課調べ（平成18年5月アンケート）

注：平成18年3月1日現在時点で参入している156法人のうち、回答のあった134法人による回答である（アンケートについて、以下同じ）。

参入法人の農業部門の経営状況をみると、赤字となっている法人が半数を占めているが、黒字を達成している法人が1割弱あるほか、現在は赤字であっても経営次第で当初の目標を達成できるとする法人が3割強となっている。

図10-18 参入法人における農業部門の経営状況

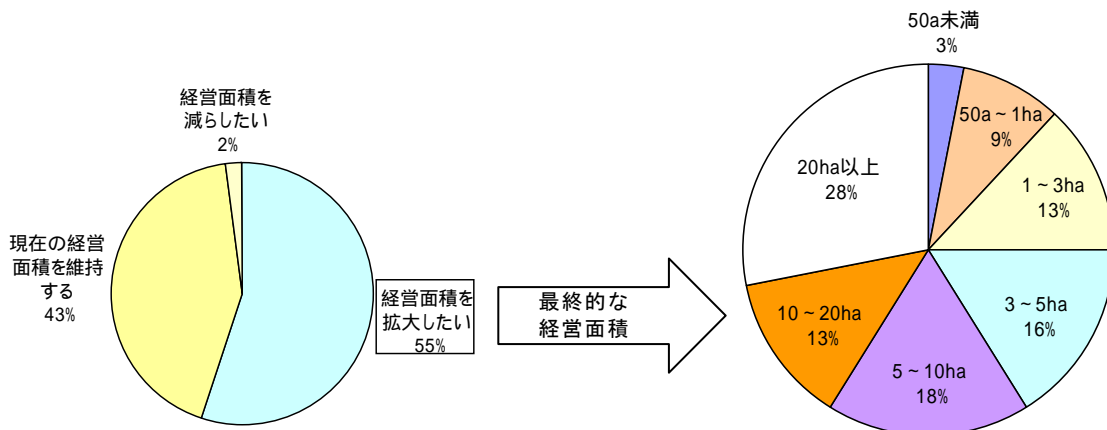


資料：農林水産省経営局構造改善課調べ（平成18年5月アンケート）

### ウ 参入法人の意向と成果

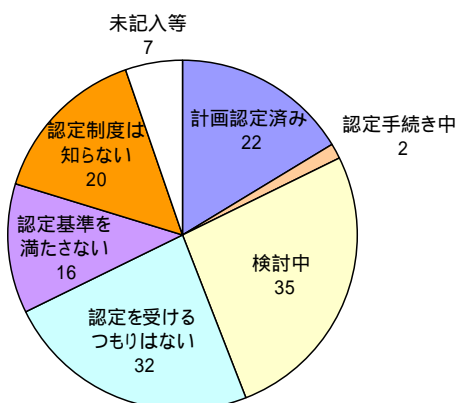
参入法人は、半数以上が今後規模拡大したいとしており、また、手続き中を含め認定農業者が24法人、検討中も35法人と地域の担い手として経営発展を志向している。

図10-19 参入法人における今後の規模拡大の意向



資料：農林水産省経営局構造改善課調べ（平成18年5月アンケート）

図 10-20 認定農業者制度への取組

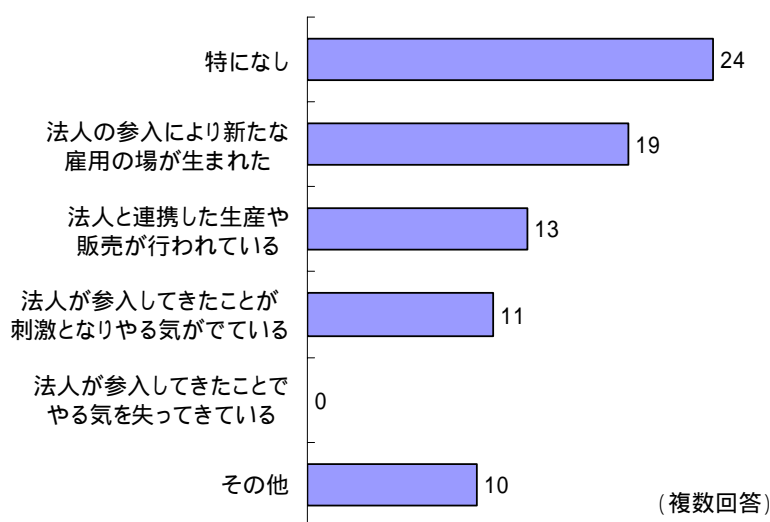


資料：農林水産省経営局構造改善課調べ（平成18年5月アンケート）

参入法人が借り入れている農地のうち遊休農地だったものが3割、遊休化するおそれのある農地が3割となっており、遊休農地の解消・発生防止に一定の役割を果たしている。また、参入により新たな雇用の創出や地域のやる気を生むなど、地域の活性化に貢献しており、実際に企業が参入した市町村では、参入について肯定的な評価をしている割合が多く、否定的な意見はない。

なお、参入法人の農地所有の意向については、「ない」が半数、「ある」が1/3強となっている。

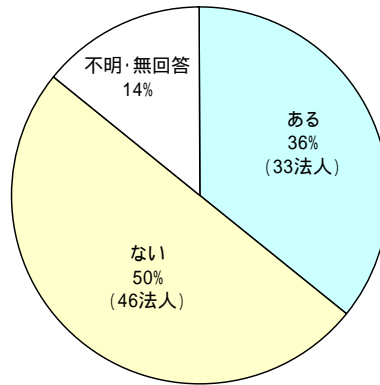
図 10-21 特定法人の参入による農業者・住民への影響（市町村の意見）



資料：農林水産省経営局構造改善課調べ（平成18年5月アンケート）

注：平成18年3月1日時点で農業生産法人以外の法人がリース方式で農業参入している69市町村による回答である。

図 10-22 参入法人の農地所有の意向

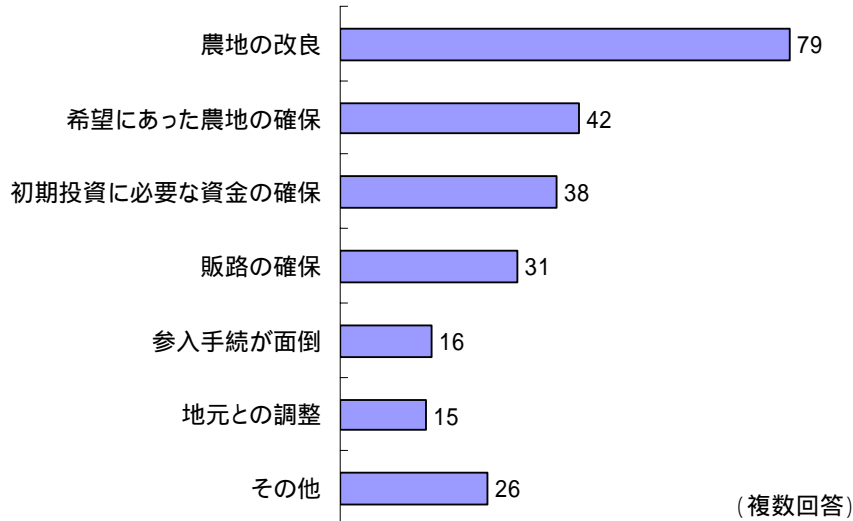


資料：衆議院調査局農林水産調査室  
注：調査対象92法人

## エ 参入法人の課題

参入法人が参入に当たって苦労・困難だったこととしては「農地の改良」、「希望にあった農地の確保」とするものが多い。

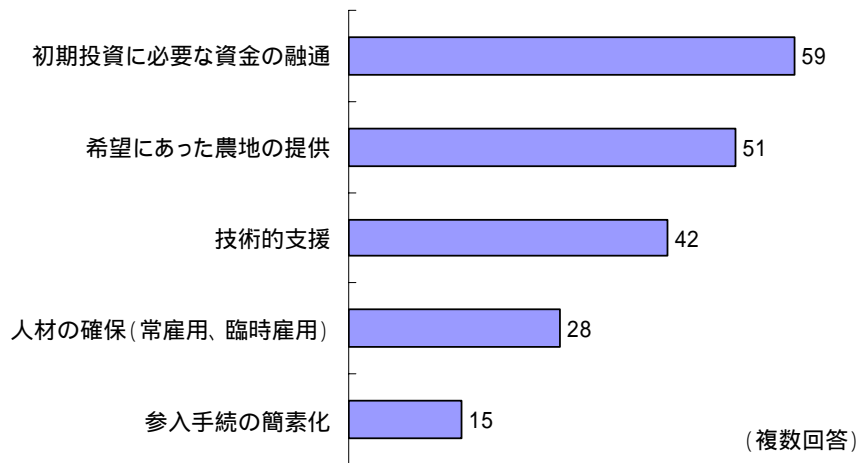
図 10-23 農業参入時に苦労した又は困難だった点



資料：農林水産省経営局構造改善課調べ（平成18年5月アンケート）

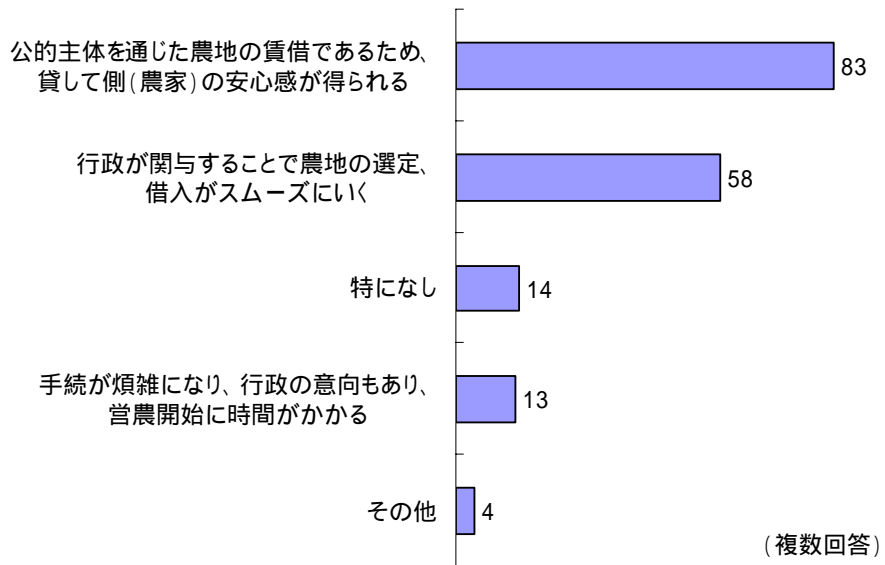
必要な支援としては「資金の融通」、「希望にあった農地の提供」が多く、今後、一般企業等の農業参入を進める上で参入法人に対する農地の提供や資金の手当が課題となっている。また、行政の関与については評価の声が高いが、参入手続の煩雑さが課題となっている。

図 10-24 新規参入又は今後の経営改善に必要な支援



資料：農林水産省経営局構造改善課調べ（平成18年5月アンケート）

図 10-25 行政の関与に対する考え方



資料：農林水産省経営局構造改善課調べ（平成18年5月アンケート）

## 5 優良農地の確保

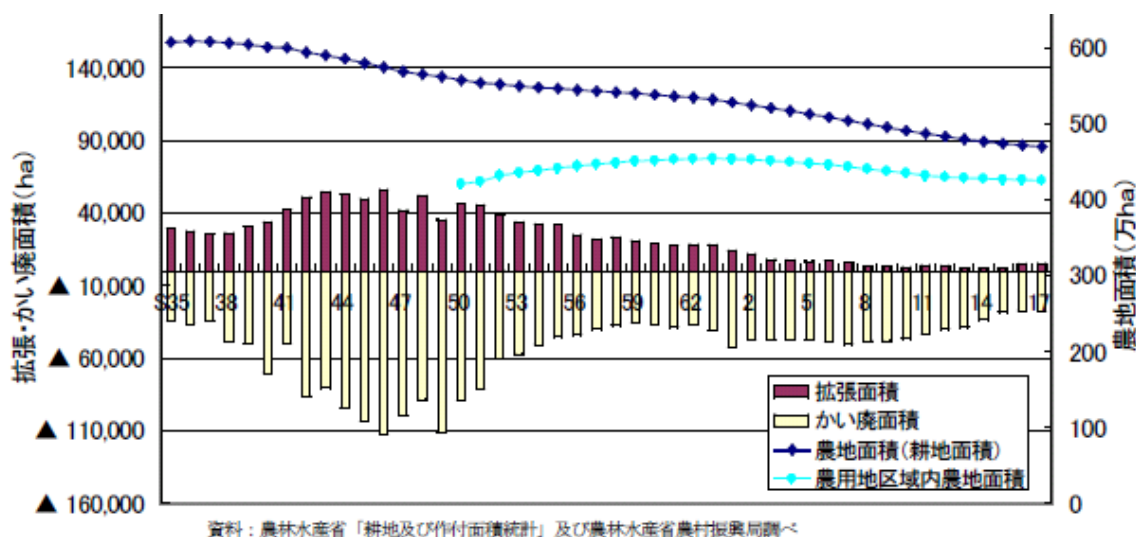
### (1) 農地面積及び農用区域内農地面積の推移

農地面積は、昭和60年の538万haから平成17年の469万haと13%減少している。

一方、農用区域内に指定された農地の面積は、昭和60年の452万haから平成17年の425万haと6%の減少にとどまっている。

また、昭和の時代には、農地造成等による農地の拡張が行われてきているが、平成の時代になってからは農地造成等による拡張は大幅に減少しており、今後は新たな農地造成等はほとんど見込まれない状況となっている。

図10-26 農地の拡張、かい廃と農地面積、農用区域内農地面積の推移



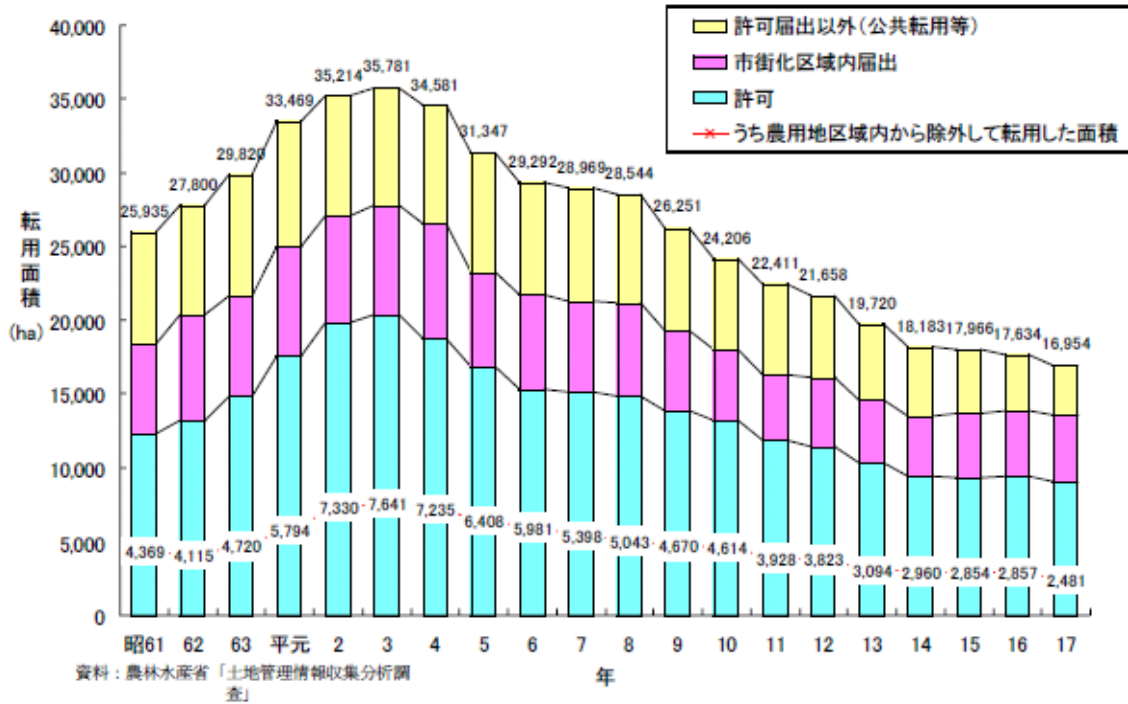
### (2) 農地転用の推移

農地の転用面積は、高度経済成長期に大きなウェイトを占めていた住宅用地が昭和40年代後半をピークに減少、工鉱業用地等も減少傾向にあり、直近20年間をみても、平成3年の3万6千haをピークに近年大きく減少しており、平成17年では1万7千haとなっている。また、そのうち、農用区域の除外を伴うものは、3千ha（全農地転用面積に占める割合：15%）となっている。

なお、農地転用面積は減少しつつあるが、狭小な国土で高度な社会経済活動が展開される我が国においては、転用許可等が不要である公共転用を

含め、今後とも一定の転用需要が見込まれる。

図10-27 農地の転用の推移



### (3) 優良農地の確保・保全

以上のようなことを踏まえ「食料・農業・農村基本計画」で見込む農地面積（平成27年：450万ha）、「農用地等の確保等に関する基本指針」で見込む農用地区域内農地面積（平成27年：404万ha）を確保していくためには、耕作放棄地の発生抑制・再活用等を図るとともに、農業振興地域制度及び農地転用許可制度の適切な運用等により、優良農地の確保・保全を図っていくことが必要とされている。



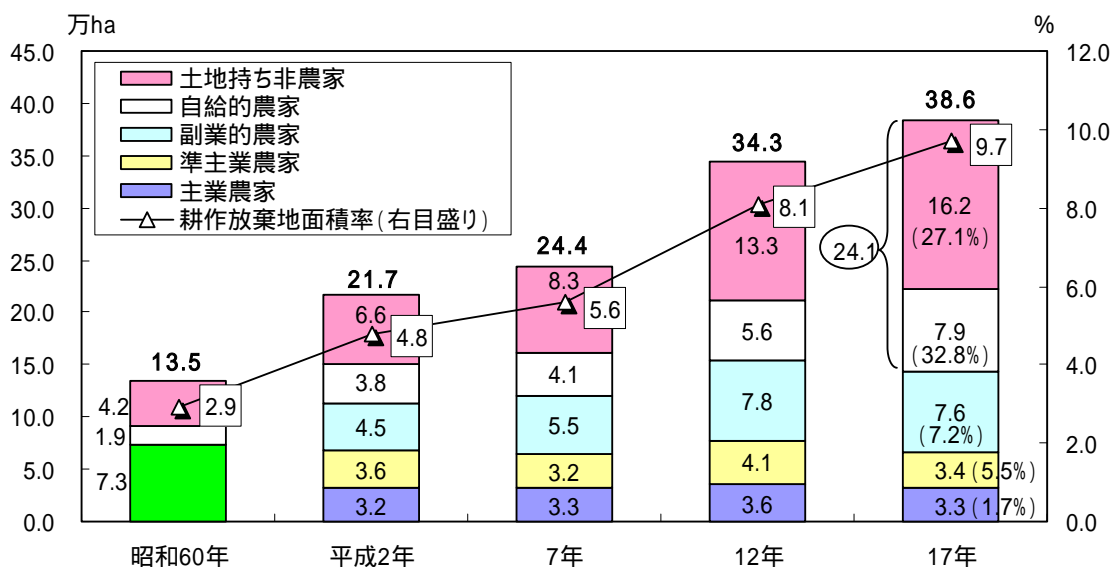
## 6 耕作放棄地の発生防止・解消

### (1) 耕作放棄地面積の動向

耕作放棄地面積は、昭和60年までは、およそ13万haで横ばいであったが、平成2年以降増加に転じ、平成17年には、東京都の面積の1.8倍に相当する38.6万haとなっている<sup>1</sup>。

これを農家形態別にみると、土地持ち非農家、自給的農家の耕作放棄地が大きく増加傾向にあり、17年には耕作放棄地面積38.6万haのうち24.1万haと6割強がこれらの者によって占められている。また、耕作放棄地面積率をみても、土地持ち非農家及び自給的農家は、3割前後と他の形態と明らかな差がある。

図10-28 農家形態別耕作放棄地面積の推移



資料：農林水産省「農林業センサス」

注1：昭和60年については、主業・準主業・副業的農家の区分がない。

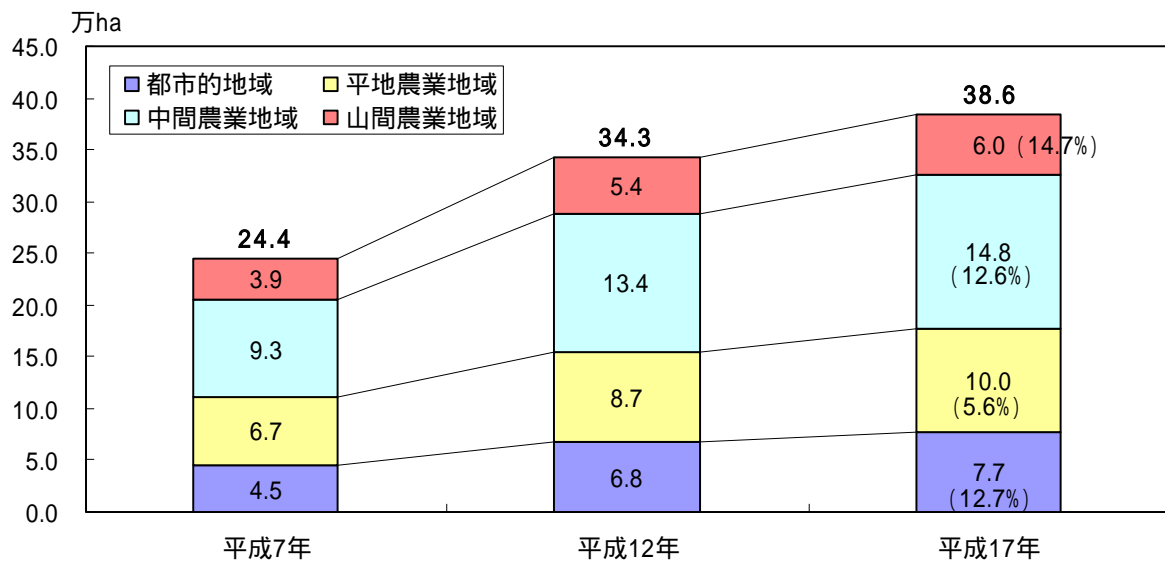
注2：平成17年の（ ）内の数値は耕作放棄地面積率である。

注3：耕作放棄地面積率は、耕作放棄地面積 ÷ (経営耕地面積 + 耕作放棄地面積) × 100

<sup>1</sup> 2005年農林業センサス結果による耕作放棄地の動向については、1995(平成7)年から2000(平成12)年にかけての9.8万ha増(40.3%増)と比較し、その増加幅が予想に反して少なかった原因として、農家の世代交代が進む中で、かつての世代では耕作放棄地と認識されていた農地が、新しい世代の下では耕作放棄地とすら認識されなくなっているのではないかとし、現実の耕作放棄地面積がセンサスの数値よりもはるかに大きくなっていると判断せざるを得ないとする指摘がある。(谷口信和「日本農業の担い手問題の諸相と品目横断的経営安定対策」『日本農業年報53 農業構造改革の現段階 - 経営所得安定対策の現実性と可能性 -』35~36頁)

地域類型別では、山間農業地域が最も高く、平成17年で14.7%（全地域平均の1.5倍）となっている。一方、平地農業地域では平成17年で5.6%（全地域平均の6割程度）と低くなっているものの、増加傾向にある。

図 10-29 農業地域類型別耕作放棄地面積の推移



資料：農林水産省「農林業センサス」

注1：平成2年以前は、土地持ち非農家の農業地域類型別の数値はない。

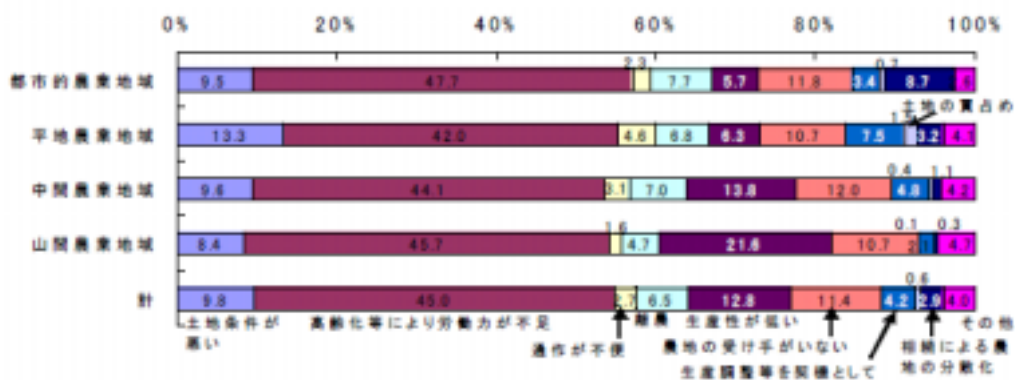
注2：平成17年の（ ）内の数値は耕作放棄地面積率である。

(2) 耕作放棄地面積の発生原因

平成16年における耕作放棄の発生原因は、全ての農業地域で「高齢化等により労働力が不足」が最も多く、5割近くを占める。

また、基盤整備事業が実施された地区においては、耕作放棄地の発生が少ない状況（整備済み水田で全体の0.2%）にある<sup>1</sup>。

図10-30 耕作放棄の発生原因（平成16年）



資料：(財) 農政調査委員会「農業振興地域・農地制度等の実態把握及び効果分析に関する調査結果」

注：1 平成16年2月に全市町村を対象に調査したものである（回収率67%）。

2 回答市町村数(上位2つまで重複回答あり)の構成比である。

農業従事者の主力を担ってきた世代が高齢化し、規模縮小や離農が進み、農地を受ける担い手がいなくなっている状況の下で、ほ場が未整備、あるいは土壌条件や排水が不良などのために、生産性が低かったり、通作が不便であるような農地を中心に、耕作放棄地が増大していることがうかがえる。

<sup>1</sup> 平成5年に完了したすべてのほ場整備事業実施地区146地区（ほ場整備事業が完了して約10年を経過した地区）の事業実施主体への農林水産省農村振興局による聞き取り調査（平成16年実施）結果。受益面積23,953haに対し耕作放棄地は45haであり、耕作放棄地率は0.2%となる。

(3) 遊休農地に関する措置

遊休農地対策については、遊休農地所有者等に対する農業委員会による指導及び市町村長による特定遊休農地である旨の通知、通知を受けた者に対する農業上の利用計画の届出義務、市町村長による勧告等、累次の制度改正により拡充・整備が図られてきた。

しかしながら、半強制的に賃借権を設定する特定利用権が設定されたケースは、これまでのところなく、公的機関による仕組みは十分に使われているとはいえない。

表 10-9 農業経営基盤強化促進法による遊休農地に対する措置の実績

単位：ha

	8年度	9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度
農業委員会の指導	2,028.2	2,720.8	791.4	813.1	1,402.0	1,193.7	1,163.9	1,379.5	1,608.8	1,495.4
市町村長の通知	-	-	-	-	-	-	-	0	0.3	0
市町村長の勧告	0	0	0	0	2.2	0	0	0	0	0
買入れ等の協議	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
合理化法人による買入れ等	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

資料：農林水産省農村振興局地域計画官調べ（平成8～16年）及び経営局構造改善課調べ（平成17年）  
 注：知事の裁定による特定利用権設定、市町村長の措置命令は、市町村基本構想に要活用農地を位置付けた後、改めて農業委員会の指導等の手続きを経て行われるためこれまでのところ実績はない。

その要因としては、要活用農地（遊休農地）の所在の明確化が十分になされていないこと、受け手が特定されている等の具体的な解決策や緊急性がないと農業委員会としては法的な措置を講じづらいこと等が考えられる。

図 10-31 農業委員会の指導等が増えない要因



資料：農林水産省経営局構造改善課調べ（平成19年3月）  
 ※ 都道府県担当者に対するアンケート(自由記載)による回答を分類したもの。  
 (複数回答。有効回答22)

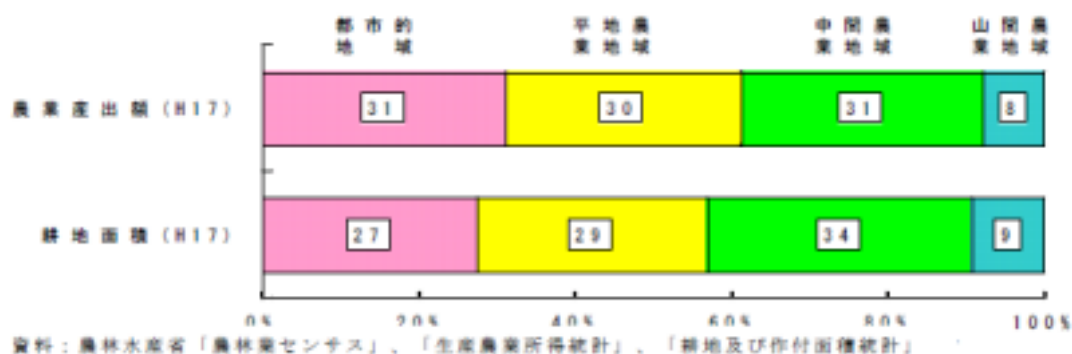
## 7 都市的地域における農地利用

### (1) 都市農業の現状

都市的地域（農林統計上、都市及びその周辺の地域）における農業産出額は全国の約31%、耕地面積は約27%を占めている。

これらの都市的地域においては、野菜・花きなど土地生産性の高い作物が作付され、例えば、東京都の都市的地域の単位面積当たり農業産出額（平成17年）は全国平均が19万円/10aに対し、約2倍の35万円/10aとなっている。

図10-32 都市的地域における農業の現状

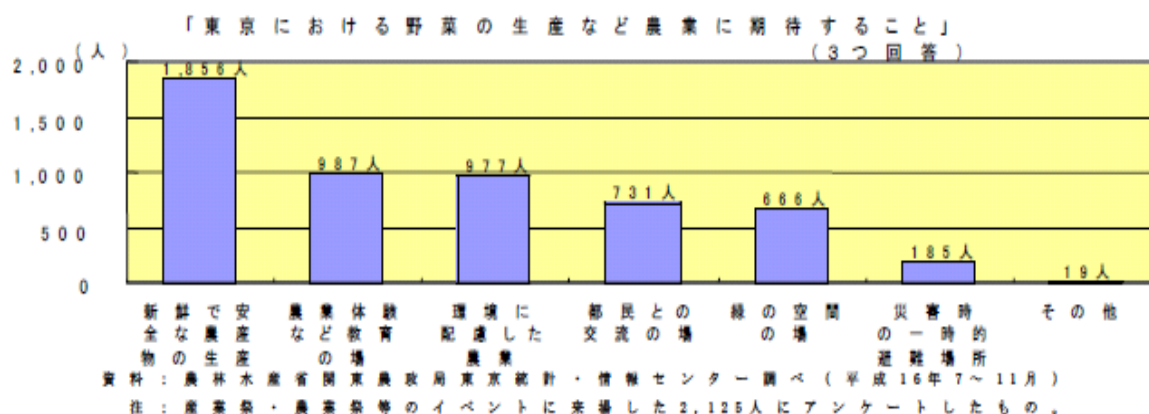


### (2) 都市農業に対する国民の期待

都市住民が都市農業に期待することは、新鮮で安全な農産物の供給が最も多く、そのほか、農業体験など教育の場、都市住民との交流の場の提供などである。

また、東京都のアンケートによれば、都市部に農業や農地を残したいと思う人は8割以上に達している。

図 10-33 都市農業に期待すること



### (3) 市民農園の開設状況

都市住民の身近な農業体験の場等として、市民農園の整備が促進されている<sup>1</sup>。市民農園の開設数は、平成5年（1,039ヶ所）から平成18年には約3倍の3,124ヶ所となっており、そのうち、都市的地域が約8割を占めている。

表 10-10 市民農園の開設状況

	全国 (A)	都市的地域 (B)	割合 (B/A)
農園数	3,124	2,373	76%
区画数	156,718	122,662	78%
面積(ha)	1,072	641	60%

資料：農林水産省農村振興局農村政策課調べ（平成17年度末）

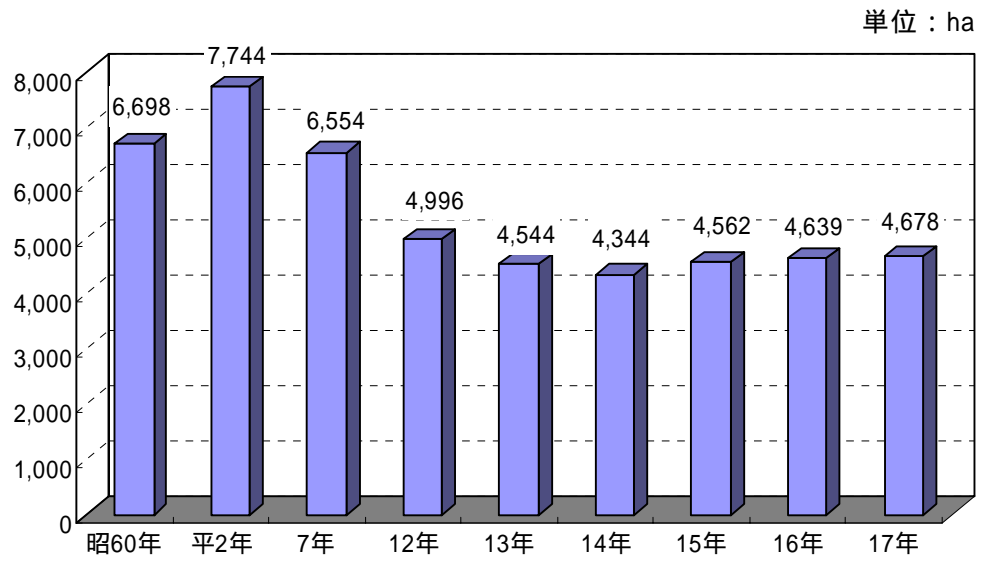
### (4) 市街化地域の農地転用

市街化区域内の農地については、農業委員会への届出のみで農地転用ができることとなっており、他の地域内の農地が原則として、都道府県知事（又は農林水産大臣）の許可を必要としているのに対し、農地法上の財産権の制限は大幅に緩和されている。（ただし、都市計画制度上の生産緑地地区の指定に伴う制限はある。）

市街化地域内農地の転用状況を見ると、近年は、4千ha台半ばで推移している。また、用途の内訳としては、「住宅用地」が58.8%と最も多く、「その他の業務用地」及び「商業・サービス等の用地」である非住宅用地がこれに続いている。

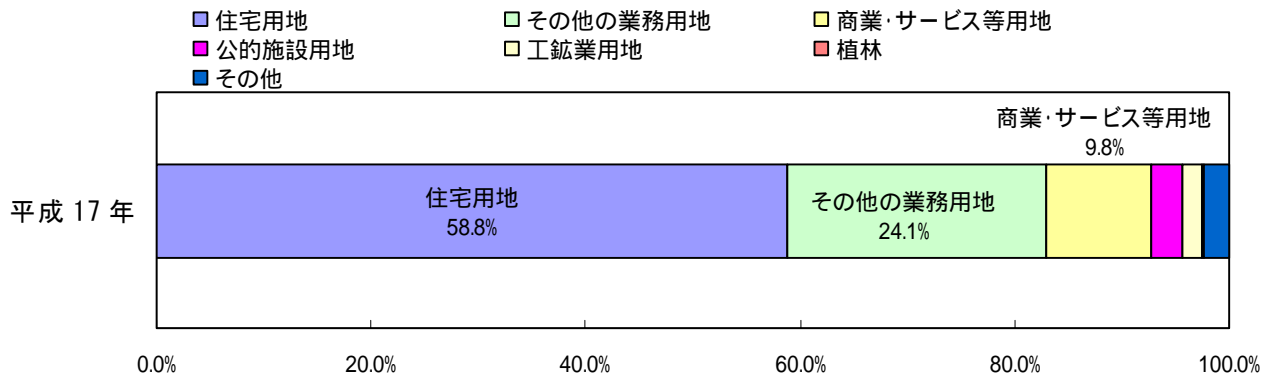
<sup>1</sup> 市民農園に係る農地法の特例については、272頁参照。

図 10-34 市街化区域内農地における転用状況



資料：農林水産省「土地管理情報収集分析調査」

図 10-35 市街化区域内農地転用の用途別内訳（平成 17 年）



資料：農林水産省「土地管理情報収集分析調査」

