

農地制度改革の現状と課題

はじめに	1 頁
1. 農地制度改革をめぐる主な動き	
（1）経済財政諮問会議と農林水産省の取組	2 頁
（2）自民党「農地政策スタディチーム」の取組	3 頁
（3）規制改革・民間開放推進会議の取組	3 頁
（4）経済団体の要望活動	3 頁
2. 「農地政策の展開方向について」の概要	
（1）農地情報の共有化	4 頁
（2）耕作放棄地対策	5 頁
（3）優良農地の確保	6 頁
（4）面的集積の確保	7 頁
（5）農地の権利移動規制の見直し	8 頁
おわりに	9 頁

平成 20 年 1 月 7 日

農政課農地調整班 主任 齋藤 淳一郎

はじめに

去年は、新聞紙上やテレビでも農地制度改革に関する議論が盛んに展開された。

品目横断的経営安定対策をはじめとして、国の支援を「担い手」に集中するという仕組みが曲がりなりにも整備された現在、農地制度は農政改革最後の課題といわれている。

このような状況の中、農林水産省は昨年 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〉」を公表した。これは同年 11 月 1 日に経済財政諮問会議に報告した改革案を文書化し、工程表を添付したものである。ここでは「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」という理念が明確化され、「農地情報の共有化」「耕作放棄地対策」「優良農地の確保」「面的集積の促進」「農地の権利移動規制の見直し」という 5 つの改革案について、現場の実態を踏まえながら具体化していくこととしている。

しかし、県農政部にあっても、それぞれの改革案について複数の課が所管していることもあり、日常の業務の中で改革案の全貌を把握することは困難と思われる。

そこで本レポートでは、恒例の“冬休みの自由研究”として、自身が担当する農業振興地域の整備に関する法律（農振法）と農地法に関する内容だけでなく、可能な範囲でその関連分野についても改革案を検証し、今後の課題を整理した。

本レポートの活用を通じて、日ごろから必要以上に「受け身」に徹している農振地域制度と農地制度に関する業務に一石を投じることができれば幸いである。

平成 20 年 1 月 7 日

齋藤 淳一郎

1. 農地制度改革をめぐる主な動き

(1) 経済財政諮問会議と農林水産省の取組

経済財政諮問会議	農林水産省
<p>H19.1「グローバル化改革専門調査会」設置 ※H19.4.4「21世紀新農政2007」決定 ・新たな農地利用調整機関の創設</p> <p>H19.5.9第1次報告「EPA交渉の加速、農業改革の強化」 ・農地の株式化 ・定期借地権制度の創設 ・標準小作料制度の廃止</p> <p>※H19.6.19“骨太の方針2007”閣議決定 [ポイント] ・「21世紀新農政2007」を着実に実施 ・農地の所有と利用の分離 [具体的手段] ・秋までに農地改革案と工程表を作成 ・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を解消 ・農地リースの加速 ・農業生産法人要件の見直し、農地の権利設定 ・移転しやすい仕組みをオプション化</p> <p style="text-align: right;">提出</p>	<p>H18.9.13「農地政策の再構築に向けて」公表 検討項目：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、新規参入の促進、優良農地の確保、農業経営の法人化の推進、都市農業の振興</p> <p>H18.12.5「農地政策に関するPT」設置</p> <p>H19.1.30「農地政策に関する有識者会議」設置</p> <p>H19.3 論点整理①</p> <p>H19.5 論点整理②</p> <p>H19.8.24「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 ・農地に係る規制の一般原則の再整理 ・担い手に利用集積するための新たな取組</p> <p>H19.10.31「農地政策の見直しの基本的方向について」 - 農地は有効利用されなければならない - ① 農地情報の共有化 ② 耕作放棄地対策 ③ 優良農地の確保 ④ 面的集積の促進 ⑤ 農地の権利移動規制の見直し</p>
<p>H19.11.1第25回経済財政諮問会議 ← ← ← ←</p>	<p>H19.11.1「農地政策の展開方向」 H19.11.6「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〉」公表</p>

(2) 自民党「農地政策スタディチーム」の取組

H18.12.19 設置

H19.3 中間とりまとめ①

H19.5.8 中間とりまとめ②

H19.10.26 「農地の有効利用のための農地政策のあり方について」報告

「農地情報の共有化」「耕作放棄地対策」…予算措置して計画的に推進
「面的集積の促進」「権利移動規制の見直し」…引き続き検討

(3) 規制改革・民間開放推進会議の取組

H17.11.28 農林水産省との公開討論会開催

一般の株式会社による農地取得の自由化 を要求
農地転用に関わる農業委員会の第3者機関化 〃

H17.12.22 第2次答申

H18.7.31 中間答申 ～農業問題に関する言及なし

H18.12.25 最終答申（第3次答申）

「改革と競争を通じたオープンで公正な経済社会の実現」>「官製市場改革」
認定農業者制度の見直し／農地の所有と利用の分離／農業委員会制度
の在り方を見直し／農協経営の透明化、健全化／農業分野における銀行
等の民間金融機関の参入促進／農業共済制度の見直し／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／創業・事業拡大等へ
の支援／集落営農の組織化に伴う農地の利用調整問題

H19.1.26 規制改革会議が設置←1.25 規制改革・民間開放推進会議が終了

(4) 経済団体の要望活動

H17.4.21 中小企業4団体が「農振法・農地法の一層厳格な適用に関する要望」提出

中小企業4団体→日本商工会議所、全国商工会連合会、

全国中小企業団体中央会、全国商店街振興組合連合会

- ・国は農地の確保について、関係省庁間の連携を強めるとともに、中心市街地に悪影響を及ぼすような農地転用を伴う無秩序な郊外開発が行われないよう、農振除外、農地転用に関する新たな指針を地方自治体に示し、農振法・農地法の一層厳格な適用を徹底するよう求めた。

※H19.3.27 農林水産省農村振興局長が「農業振興地域制度及び農地転用許可制度の運用の適正化について」通知を发出

H19.9.4 日本商工会議所が「大規模集客施設立地に伴う農振除外・農地転用に関する要望」提出

- ・優良農地保全及びまちづくり3法の趣旨に反する大規模集客施設の郊外立地のための農地転用を防ぐために、農振地域制度、農地転用許可制度とその運用の改善を求めた。

※H19.10.30 改正都市計画法が施行

2. 「農地政策の展開方向について」の概要と課題

(1) 農地情報の共有化

【現状】

- ・ 農地情報は関係機関が個々に保有。
 - 市町村、農業委員会…農用地利用集積計画、農業経営改善計画、農地基本台帳
(賃借料、賃借期間、認定農業者、後継者の有無、耕作放棄地)
 - 農業協同組合…JA組合員の営農情報(作付状況(作目、ブロックローテーション))
 - 農業共済組合…共済加入情報(10a 当たり単収)
 - 土地改良区…基盤整備等情報(基盤整備情報、農業用排水路整備情報)
- ・ 新規参入者等は、貸出農地等の情報入手が困難。

【展開方向】－農地情報のデータベース化－

- ・ 区画図、地番図、画像等の地図情報に、関係機関が保有する情報等を結合した農地情報図を整備し、相互に活用。(個人情報保護にも配慮)
- ・ これらの情報については、耕作放棄地解消や面的集積に活用するとともに、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、新規参入者や担い手がインターネットでアクセスできるようにする。

□「農地政策改革の工程表」によると、平成19年度に農地情報図の基盤となる地図を整備した上で、平成20年度以降に関連データを付加し、点検・検証を行うこととしている。

農業委員会が整備している農地基本台帳は、地籍調査を実施していない地域では現況と法務局備付けの公図が一致していないことが多いことから、地図のデータベース化には不測の日数を要することが見込まれる。市町村の担当者からも、農地基本台帳の活用による地図のデータベース化は困難とする声が挙がっている。

なお、農業委員会のうち農地基本台帳をコンピューター管理しているのは全体の84%、地図をシステム化しているのは全体の31%であり、全農地の33%にあたる153haには電子地図が整備されている。(平成19年11月23日付け全国農業新聞)

農用地区域の表示については「地番単位」での管理が義務づけられているわけではないが、農用地区域を「地番単位」でなく「エリア単位」で管理している市町村は、データベース化の取組を念頭に「地番単位」での管理について検討することが望ましい。

本県では、県農政部、県農業振興公社、県農業会議の3者でつくる「就農支援ネットワーク会議」を通じて農地情報をまとめるデータベースを整備することにした。具体的には県内の農業振興事務所が農業委員会を通じて農地情報を集め、公社に集約する。(平成19年5月18日付け朝日新聞)

(2) 耕作放棄地対策

【現状】

- ・耕作放棄地は「2005年農林業センサス」によると38.6万haに達している。
- ・また、農用地区域の耕作放棄地は、平成18年度農業資源調査によると15.3万ha存在。

【展開方向】－耕作放棄地の解消に向けたきめ細やかな取組の実施－

- ・農用地区域内の耕作放棄地については、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は、農地として確保すべき土地は農用地区域に編入するとともに、それ以外の土地は農業的土地利用に最大限努めながら、山林原野等として非農業的土地利用をすることも検討。
- ・耕作放棄地解消のための法的規制について、発動基準を明確化。

□「農地政策改革の工程表」によると、国は平成19年度に耕作放棄地解消のガイドラインを策定するとともに、市町村は耕作放棄地の現状を把握した上で、平成20年度までに耕作放棄地解消計画を策定し、平成22年度までに耕作放棄地を解消。

農林水産省は、耕作放棄地を「1年以上作付けせず、今後数年の間に再び耕作するはつきりした意思のない土地」と定義しているが、各種調査において、その定義を十分理解せずに回答してしまう農業者は少なくない。一方、遊休農地は、「耕作の目的に供されておらず、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地」と定義される。

これまでも耕作放棄地の定義が曖昧であることから、「農業振興地域管理状況調査」における農用地区域内の農地面積と「2005年農林業センサス農山村地域調査」における農用地区域内の耕地面積との整合性が図られなかったなど、不都合が生じていた。

全国農業会議所は平成19年10月にまとめた「農地政策の見直しに関する意見」で、国が、原野化した耕作放棄地の農地性の判断基準について統一的な考え方を示し、耕作放棄地を行政判断で農地以外に区分することができるよう要望している。

平成17年9月に施行された改正農業経営基盤強化促進法により遊休農地対策が体系的に整備された。市町村基本構想に基づく遊休農地の振り分けとともに、農業委員会の指導を基本に都道府県知事の調停・裁定、市町村長の是正命令などの措置が新たに講じられた。

しかし、全国農業委員会職員協議会が実施した調査によると、基盤強化促進法27条に基づく遊休農地所有者等に対する指導を行ったと回答した農業委員会は1割程度にとどまっている。（平成18年10月13日付け全国農業新聞） また、市町村長が遊休農地の所有者に対して行う是正勧告についても、平成17年度までの10年間で3件に過ぎない。（平成19年3月21日付け日本農業新聞） 耕作放棄地対策については、制度面より実態面での早急な対応が必要であるとされており、このような既存の制度を積極的に活用していくことが急務である。

また、農業者の高齢化が進行する中で、都会に住むサラリーマンが相続で農地を取得し、「不在村地主」化するケースが増えている。このような農地は遊休化する可能性が高いことから、「担い手」に耕作をスムーズに引き継げる仕組みを整備することが必要である。加えて、相続による農地所有の細分化については、面的集積の促進にも支障を来たすことから「不在村地主」に対する包括的な指導・相談活動が必要と思われる。

(3) 優良農地の確保

【現状】

- ・ 今後も一定の転用需要は避けられず、また、農地開発による面積増加は期待できない。
- ・ 農地転用許可不要の公益的施設や大規模集客施設の郊外立地による集団的優良農地の潰廃の進行、及び当該施設の周辺部における開発の進行。
- ・ 特例扱いされている道路沿いの農地転用による農地の潰廃の進行。
- ・ 農地のまとまり規模の関係で農振地域が指定できない。

【展開方向】－優良農地の確保対策の充実・強化－

- ・ 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。
- ・ 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を新たに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。
- ・ 農振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。

既に「農業振興地域制度及び農地転用許可制度の運用の適正化等について」（平成 19 年 3 月 27 日付け農林水産省農村振興局長通知）により、農振地域制度及び農地転用許可制度の運用について、一層適正な取扱いが求められている。

農地の公共転用についても、「農地の公共転用における関係部局間の連携の強化について」（平成 18 年 7 月 21 日付け農林水産省農村振興局長通知）により、農業上の土地利用に配慮した公共施設の整備が図られるよう、関係機関・部局間の連携を一層強化することが求められている。なお、都市計画法上の開発許可については、平成 19 年 11 月 30 日から従来許可不要とされていた公共公益施設について、全ての区域において（一定規模以上の場合）許可が必要となっている。

今後見直しが予想される道路沿いの農地転用の取扱い

- ・ 一般国道及び都道府県道の沿道で、流通業務施設、休憩所・給油所等の車両の通行上必要な施設を設置するための農地転用は、甲種・第 1 種農地の例外許可の対象。
- ・ 水管、下水管又はガス管が埋設されている道路（幅員 4 m 以上）の沿道の区域で、500 m 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 種農地に該当。

日本商工会議所は平成 19 年 9 月 4 日にまとめた「大規模集客施設立地に伴う農振除外・農地転用に関する要望」の中で、農振地域制度については、土地代替性に関する厳格な運用を求めるとともに、大規模集客施設の立地を目的とする場合には、農振法施行規則第 4 条の 4 第 27 号に規定される「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”）を活用できないようにすることを要望している。また、農振除外案件を法定の機関で審査することとし、当該審査機関の委員には住民団体、環境団体、商工会議所、商工会等の代表者を含めることについても求めている。

全国農業会議所は平成 19 年 10 月にまとめた「農地政策の見直しに関する意見」で、農振除外は 5 年ごとの農振地域整備計画の全体見直し以外での変更を認めないとするとともに、“27 号計画”策定による農振除外を廃止するよう求めている。

(4) 面的集積の促進

【現状】

- ・担い手への農地集積は面的にまとまっておらず、コスト低減や規模拡大に支障。

【展開方向】－農地の面的集積を促進する仕組みの全国展開－

- ・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、全市町村に位置づけ。
- ・市町村段階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する一方で、都道府県段階の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。

(表) 「委任・代理による場合」と「従来の場合(農地保有合理化事業)」との違い

	内 容	メリット
委任代理の場合	<ul style="list-style-type: none"> ・農地の貸手・借手と賃借料の水準、賃借の希望期間など貸付条件について話し合い ・農地の貸手・借手から、基本的な貸付条件を踏まえて委任・代理を引き受け、既存の賃借、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・代理を受けている期間中は、借手の状況に応じて貸手の同意なく借手を変更することが可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・既存の賃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で、貸手の変更等が可能 ・借手が見つからなくても、貸手への支払い地代や管理経費等の負担リスクがない
従来の場合	<ul style="list-style-type: none"> ・農地保有合理化法人が貸手から農地を借受け(当該借入農地について、既存の賃借関係の終了が必要な場合は、貸手と借手の合意の下で解約)、貸手の同意を得て、借手に転貸 ・借入期間中に異なった借手に貸付ける必要がある場合、借手相互間の調整ができたとしても、貸手の同意が必要 	<ul style="list-style-type: none"> ・貸手と借手の直接の賃借関係になることを嫌う場合に、農地保有合理化法人が借り受け、借手に転貸することによりこれを払拭

「21世紀新農政2007」では、新たな数値目標として2015年までに担い手が経営する農地の7割を面的にまとめることを打ち出した。農林水産省が平成18年に実施した調査によると担い手の平均経営面積は14.8haあるものの、農地の区画数は29区画に上っており、機械化のメリットが発揮できず、生産性が高まらない状況にある。

本県では既に、売買は県公社、賃借は市町村公社という「すみ分け」が図られており、売買については買入・売渡合わせて200ha程度を毎年取り扱う一方で、賃貸についても、平成17年9月現在で18ある市町村公社が取り扱う賃借は2,340haに達している。(出所「農地ふぁーむらんど」2005年No38)

農林水産省は農地の相続や贈与の際の納税猶予制度を見直し、納税猶予されている農地を担い手に賃貸した場合でも特例措置が受けられるようにする一方で、耕作放棄地には打ち切りを徹底するといった税制改正を求めることとしている。なお、農振法13条1項及び2項にも交換分合で土地を取得した場合の優遇措置があるが、活用実績は極めて少ない(本県では平成18年度の活用実績はない)ことから、その周知も必要と考えられる。

一方、集落営農の推進に伴う農地の「貸しはがし」については、平成18年12月にまとめられた規制改革・民間開放推進会議の第3次答申で、国が直接耳を傾けるよう求めたことから、農林水産省が農業者から直接相談を受ける窓口を設けている。

(5) 農地の権利移動規制の見直し

【現状】

- ・耕作放棄地の増加に歯止めがかからない。
- ・高齢化の進行等により担い手がない地域が存在。

【展開方向】－所有から利用への転換による農地の有効利用の促進－

- ・所有権については厳しい規制を維持するとともに、賃借す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が生じたり、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、標準小作料制度等については廃止の方向で見直し。

農地法1条は「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る」と定めている（“耕作者主義”）が、平成17年9月に施行された改正農業経営基盤強化促進法において、農業生産法人以外の法人も、耕作放棄地が相当部分を占める市町村で、一定の要件のもとで農地を賃借できるようになった。（リース特区の全国展開）

しかし現在の制度では、一般企業が参入できる農地は耕作放棄地などに限定されているため、企業が借りている農地の面積も595haほどで、全農地の0.01%に過ぎない。（平成19年8月23日読売新聞） また、平成19年3月までに参入している206社の大半で、農業部門が赤字になっているという。（平成19年5月2日付け下野新聞）

企業の農業参入は、特に建設業者の業態転換の一環として積極的に取り組まれている。本県でも法改正前の平成16年に、船生建設（塩谷町）が別会社「アグリしおや」を設立して農業経営を開始した例がある。農地取得可能な農業生産法人格を取得し、約20haの借地で米作を中心に耕作している。（平成18年9月1日付け朝日新聞）

民法の規定上、賃貸借の存続期間は20年を超えることはできないとされているが、実際の賃借期間は平均6年程度にとどまっている（平成19年8月23日付け読売新聞）。

農業参入法人連絡協議会の意見交換会では、「荒廃地での土づくりは2～3年かかり、投資を回収するには長期間を要する」「果樹は収穫までに数年かかるにも関わらず、10年で返せと言われても困る」といった意見が出された。（平成19年2月2日付け全国農業新聞） そこで国は、安定した農業経営を可能にするため、長期的の賃貸借が可能となるような措置の創設を検討している。借地権に明確な期限を区切る「定期借地権」の導入も一案とされている。

市町村ごとに設定されている標準小作料については、農業経営が市場原理により決定され、また、農業経営が多様化している中、賃借料を公定化することが疑問視されている。一方、全国農業新聞は平成19年11月16日付けにおいて、後継者難に悩む農家が「担い手」への委託に踏み切った際に、担い手に足元を見られるようなことは適当でないとし、その際の交渉の出発点として標準小作料制度が機能するはずだとし、標準小作料制度の廃止に再考を促している。

おわりに

昨年7月の参院選の結果を受けて、農地制度改革案は大幅に後退した。自民党での農地制度改革に関する議論は、当初農林水産省と軌を一にしていた感があるが、参院選敗北のインパクトは大きく、積極性に欠ける内容になったことは否めない。

これまで企業の農地取得など、急進的な改革案を議論してきた経済財政諮問会議も、農林水産省が提出した改革案に対し、企業参入や税制改革など具体的な時期を示さないまま支持することになった。平成19年11月2日付け下野新聞は、「政府の空気を察知、やんちゃな意見が出せなくなった」という諮問会議の変貌ぶりを評する農林水産省幹部の声を紹介している。

民主党が国会に提出した農業者個別所得補償法案の是非はいずれにしても、約8万ある水田集落の半数以上には、主業農家（総所得の半分以上を農業所得が占める農家）が1戸もない。このような状況を踏まえて「担い手」を支援するだけでなく、「担い手」以外の小規模農家を如何にスムーズに離農させるのかといった点について、もっと配慮する必要があったのではないか。

仮に「今の農政は小規模農家の切り捨てだ」という批判が妥当だとしても、「小規模農家は弱者である」という見方は実態と異なっている。特に兼業機会に恵まれている本県の農業者の場合、専業農家はもとより、一般のサラリーマンより経済的に恵まれていることも少なくない。また、農地転用に伴う開発利益を手にするチャンスを求めて、農地を耕作目的というより資産の保有目的で所有することから、「担い手」への集積も進まないといった事情もある。

参院選で与党が敗北したとはいえ、生産現場での農地制度改革に対する認識は高まっているといえない。しかし、今後の社会経済情勢を考える時、「担い手」への農地の利用集積というこれまでの政府・与党の改革案は決して間違っていないと思われる。今後は税制改正等を通じて、小規模農家が農地を手離しやすくするような取組が必要とされよう。また、地方自治体にあっても、「農村地域の振興なくして農業の振興なし」といった点から、農村地域の再生に向けた魅力あるメニューを提示していくことが求められる。