

# 農地政策改革をめぐる課題

## ～ 農地を保全し有効利用を促進する仕組みの構築 ～

農林水産委員会調査室 いなぐま としかず  
稲熊 利和

### 1. 農地の集積をめぐる状況

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。政府は、効率的かつ安定的な農業経営の実現を図るため、経営する農地面積の規模拡大に取り組んできたが、全国の販売農家<sup>1</sup>（196万戸、平成17年）の経営農地平均面積は、7年の1.50haから17年の1.76haへと10年間で1.17倍に伸びたに過ぎない。

農業構造改革を進める観点から見ても農地の集積はまだ不十分である。政府は、食料・農業・農村基本計画（平成17年3月改定）と同時に公表した「農業構造の展望」において、「効率的かつ安定的な農業経営」の数として、27年において家族経営33万～37万、集落営農経営2万～4万、法人経営1万を見込んでいる。農地については、家族経営と法人経営に耕地面積（27年時点で450万haを見込む）の6割程度が集積され、このほか集落営農経営により経営される農地と合わせれば全体の7～8割程度がこうした経営体に集積されると見込んでいる。「効率的かつ安定的な農業経営」の担い手は、農業経営基盤強化促進法により農業経営改善計画を市町村に提出して認定を受け、各種支援が行われる「認定農業者」と目されるが、17年時点の同農業者は、個人法人合わせて200,842であり、また、集落営農は10,063となっており、その経営農地面積は181万ha<sup>2</sup>となっている。耕地面積469万haに占める割合は4割弱であり、目標とする7～8割と比べて17年の時点ではまだ相当な隔りがある。

担い手への農地集積が進まない理由としては、農地の出し手、受け手それぞれに幾つかの要因が挙げられる。出し手側の要因としては、機械化の進展等により兼業農家等の経営持続が可能になったこと、農地を人手にゆだねることへの抵抗感があること、農地の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などが挙げられる。また、受け手側の要因としては、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、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見て望ましい農地が出てこなかったことなどが挙げられる<sup>3</sup>。

農業就業者人口321万人<sup>4</sup>（平成18年）のうち65歳以上の者は185万人、農業就業者の約6割と高齢化が進んでいる。また、農業後継者がいる販売農家数は、107万戸（17年）と販売農家数196万戸（同）の55%に過ぎない。こうした状況を勘案すれば、高齢者の現役からの引退・後継者不足等により、近い将来、耕作の用に供されない大量の農地が発生するのではないかと危ぐされている。その際に農地が他用途に転用されたり、耕作放棄地に

なることを防止し、農業生産の効率化・合理化につながる経営規模拡大や面的集積が促進されるようにしていく必要がある。このため農地政策の改革を進めることが重要な課題となっている。

## 2. 農地政策改革をめぐる政府の検討

農地政策の改革をめぐる、農林水産省では、平成19年1月に「農地政策に関する有識者会議」及び同会議の下に専門部会を設置して（以下同会議及び同会議専門部会の二つを「有識者会議」という。）検討を進めてきた。同年11月6日には、有識者会議での10か月間にわたる議論を踏まえ、農林水産省は、「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〉」（以下「農地改革案」という。）を公表し、20年度ないし遅くとも21年度において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としている（表1）。

一方、農地政策改革をめぐるのは、経済財政諮問会議が平成19年6月19日に「経済財政改革の基本方針2007」を決定しており、その中で「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』への大転換を図り、徹底的に有効活用する」との方針を示した。また、「所有」から「利用」への転換を促すための具体的手段として、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、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を通じて農業経営者への農地の集積を促進する、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、などを検討することを求めていた。しかし、農林水産省の農地改革案は「経済財政改革の基本方針2007」

表1 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〉（抄）

平成19年11月6日 農林水産省

### 1 農地情報のデータベース化

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する。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

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年後をめど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

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措置を講ずる。

### 4 農地の面的集積を促進する仕組みの全国展開

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。これにより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。

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。

と基本的には同じ方向で整理されているが、これまでも種々の議論があった農地の一般企業への賃借促進や農業生産法人の要件見直しについては慎重な立場を取っていると考えられる。

### 3．農地改革案をめぐる課題

以下、農林水産省の農地改革案に即して、有識者会議における議論を中心に課題を見ていきたい。

#### (1) 農地情報のデータベース化

農地に関する情報は、農地の流動化を図ろうとする場合のインフラとでも言うべきものである。インフラが整備されていなければ地域で面的集積を進めようと話し合いを行っても進まない。農業委員会が保有し、各種申請、確認、証明の基となる農地基本台帳、市町村が保有し、土地の地図、地目、面積等を調査した地籍図、農協や土地改良区が保有する農地関連情報を一元化して情報データベースが整備されれば、だれが、どこに、どれだけの土地を持ち、どのように耕作しているかが一覧できるようになり、農地の流動化に大きく寄与する。特に、不在村化している所有者の農地については、情報を整備しておく必要性が高い。

農林水産省は、平成20年度予算において、面的集積組織等が活用するための、所有者、耕作者、面積、地目、作目等の情報と地番図画像等を結合した農地情報図（GIS）整備を支援する事業経費や、農地の貸出物件情報・賃借料情報等を全国的に収集・提供するシステム構築経費を要求している。全国の農地についてきめ細かな情報地図を作るには、膨大な手間・コストがかかるため、システム構築について無駄や他のデータベースとの重複を排除するとともに、利用者の要望に合ったものをつくることが求められる。

また、地域における農地の賃借料、貸出物件、耕作放棄地等の情報は、インターネットでも提供していくとされる。担い手や新規参加者が農地の貸出物件情報や賃借料情報等を全国的に収集できるようになることが見込まれるが、個人情報の保護に十分留意するとともに、セキュリティ対策を万全なものとするのが望まれる。

#### (2) 耕作放棄地の解消

耕作放棄地は、農林業センサスにおいて、所有している耕地のうち、過去1年以上作付せず、しかもこの数年の間に再び作付する考えのない耕地と定義されている。限りある農地の活用という観点から、耕作放棄地の有効活用を図ることは、異存がないところである。しかし、耕作放棄地は、年々増大しており、平成17年では38万haとなり、全国の耕地面積469万haの約8%に達している。

耕作放棄の発生原因は、「高齢化等により労働力が不足」が最も多く、5割近くを占めるほか、「生産性が低い」「農地の受け手がいない」「土地条件が悪い」などが挙げられている（表2）。農業従事者の主力を担ってきた世代が高齢化し、農地を受ける担い手がなくなっている状況の下で、中山間地域など農地の条件が悪い地域を中心に耕作放棄地が発生しているとみられる。

農地改革案では、耕作放棄地の現状を把握した上で農地に復元できるものと非農業的利用を行うものに振り分けを行い、国及び都道府県の指導・支援の下、市町村が地権者や担い手等に対して農業上の利用を働きかけることを通じて、5年後に耕作放棄地の解消を目指すとしている。

なお、不在村地主の耕作放棄地については、農業経営基盤強化促進法において農業委員会による指導、指導に従わない場合の市町村長による地権者への勧告、勧告に従わない場合には手続を経た上で、市町村又は農協が住民・組合員の共同利用のために当該農地の利用権を取得

する「特定利用権の設定」という半強制的な措置が定められている。しかし、農業委員会による指導は、平成17年で約1,500ha行われているが、市町村長の勧告に至ることはほとんどなく、特定利用権が設定された事例もない。この制度が活用されない要因としては、耕作放棄地の所在が十分把握されていないことや、受け手が特定されているなどの具体的な解決策がないと農業委員会としても個人の資産に半強制的な措置を取りづらいことがあるとされている。農地情報のデータベース化が図られれば耕作放棄地の把握が容易になり、受け手も手を挙げやすくなることから、この措置の活用を図ることを検討すべきであろう。

### (3) 生産基盤としての優良農地の確保

我が国の食料自給率は、平成18年度で39%（カロリーベース）と、他の主要国に比べて著しく低い。食料自給率の維持・向上を図っていくためには、生産基盤である農地の確保と有効利用を図っていかねばならない。政府は、27年度における食料自給率の目標45%を設定するに当たって、耕地面積を450万ha、農業振興地域の整備に関する法律（以下「農振法」という。）に基づき設定される農用地区域内の農地を404万ha確保するとの前提を置いている。しかし、同区域内の農地は、長年にわたって減少が続いており、17年において既に407万haまで減少している。食料自給率の目標達成のためには、耕作放棄地の発生や農地の宅地等への転用を防止することにより、できる限り優良農地を減らさないような手立てが求められる。

農地の転用については、農地法と農振法の二つの法律によって規制がかけられている（図1）。農地法では、農地転用を行うには、4ha以下は都道府県知事、4haを超える場合は農林水産大臣の許可を必要とすると定めている。

農振法は、農業以外の各種の土地利用との調整を図りつつ、農業生産の基盤となる優良な農地をできるだけ保全しようとするものである。市街化区域以外の土地について都道府

表2 耕作放棄の発生原因（平成16年）

高齢化等により労働力が不足	45.0%
生産性が低い	12.8%
農地の受け手がいない	11.4%
土地条件が悪い	9.8%
離農	6.5%
生産調整等を契機として	4.2%
相続による農地の分散化	2.9%
通作が不便	2.7%
土地の買占め	0.6%
その他	4.0%
計	100.0%

注1：(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」

2：平成16年に全市町村を対象に調査（回収率67%）。

3：回答市町村数（上位二つまで重複回答あり）の構成比である。

出所：農林水産省資料より作成

県知事により農業振興地域の指定が行われ、都道府県知事が定めた整備基本方針に基づいて、市町村が農業振興地域整備計画を定め、同計画の中で将来とも農業上の利用を図っていくことが必要な土地の区域として農用地区域を定める。

優良農地である農用地区域内の農地では、転用はできないものとされており、農地以外に転用するには、いったん農用地区域からの除外申請を行って対象外とすることが必要である。平野部の市街化調整区域などにあり汎用性の高い農地ほど、他用途への土地需要が多く農地の価格が高いため、農地所有者に転用期待が生じることが多い。

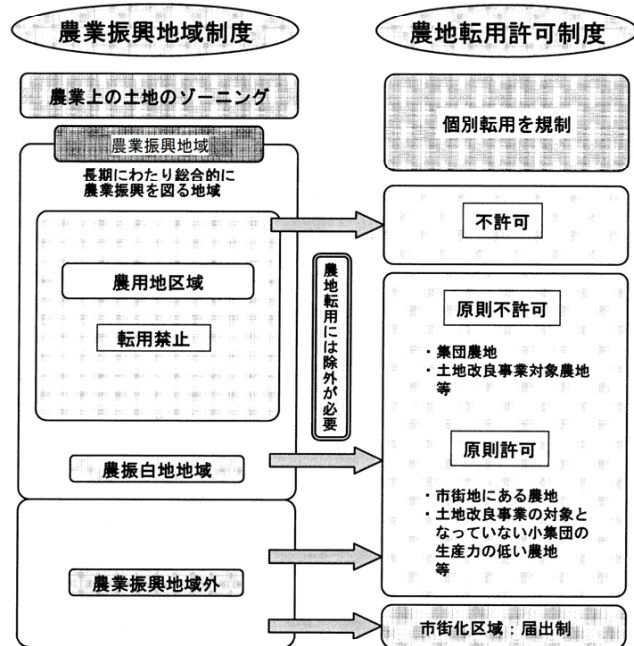
現行制度の規制は、こうした転用期待に対して歯止めとなっていると言える。しかし、公共目的の転用については、歯止めとしての機能を果たしていないと指摘されている。工場、住宅等の開発を進めるには、都市計画法の開発許可が必要となっており、開発許可は市町村に権限が移管されている。市町村にとっては、市街化調整区域等に企業誘致を構想するのが財源確保として最も手っ取り早いという事情がある。市町村自らが農業振興地域整備計画を変更し、農用地区域から除外してしまえば、農地法では公共転用であるため、許可を得る必要はない。

有識者会議では、優良農地である農用地区域については、半永久農地として転用させないことにして初めて規模拡大や面的集積が進むのではないかとの意見が出され、農地改革案では、公共転用について、農用地区域からの除外を厳格化するとともに、農地法の許可の対象とすることとされた。農地の公共転用に対する規制強化は、国の権限を地方公共団体に下ろしていく地方分権や規制緩和の流れとは逆行するが、優良農地を確保して農業生産を維持し、国土の効率的な利用を図る観点からは、必要な措置と考えられた。

#### (4) 農地の面的集積を促進する仕組み

農地は、担い手に集積されるとともに、分散している農地を一か所に集めるなど面的な集積を進めて効率的な耕作を可能とすることが望ましい。現在、農地の面的集積を進める仕組みとしては、主なものとして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(図2)、農用地利用改善事業(表3)、農地保有合理化事業(図3)、土地改良法における農用地の交換分合がある。しかし、面的集積を進める上で、重要な手段と評価されている農地保有合理化事業でも、体制が弱いことや受け手となる担い手のニーズに十分こたえていないことなどの問題を抱えているとされ、また、市町村段階の農地保有合理化法人は、

図1 農地転用許可制度の概要



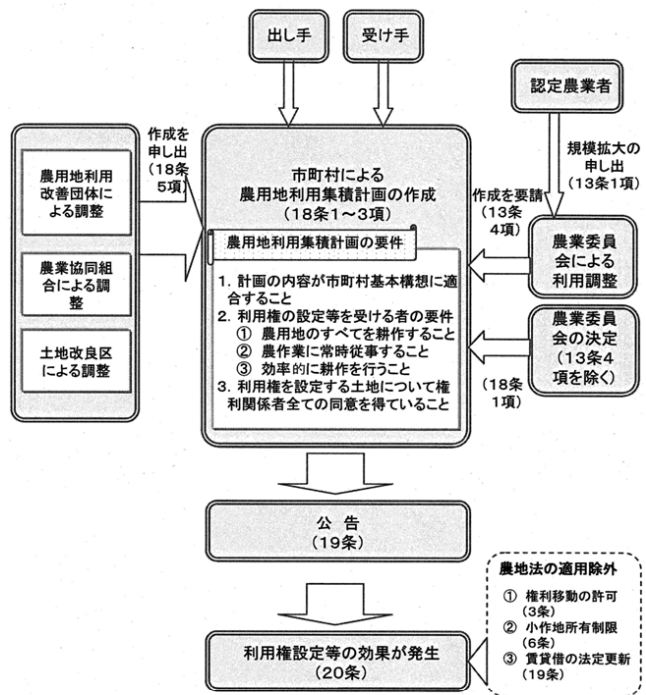
出所：農林水産省資料

全国のわずか3分の1の市町村でしか事業を実施していないなど、こうした仕組みが機能しているかどうかは、熱心に取り組んでいる地域とそうでない地域とで大きな差があると指摘されている。そこで、農地改革案では、面的集積に取り組む団体を全国的に、かつ、網羅的に整備することで農地の利用集積を進める必要があるとされた。

具体的には、市町村レベルで新たな面的集積組織をつくり、委任・代理の手法によって、既存の担い手の利用権も改めて調整した上で再配分を行い、農地の面的集積を図るとする。新たな面的集積組織は、個別の申出があらから対応するのではなく、むしろ積極

的な働きかけを行いながら、地域全体の農地をどうしていくのかを意識して集団的、地域的な広がりの中で面的集積を進めていくものとされている。どのような組織を新たな面的集積組織の主体とするかについて有識者会議で候補として議論されたのは、農用地利用改善団体、農地保有合理化法人、農業委員会、土地改良区である。

図2 利用権設定等促進事業



出所：農林水産省資料

表3 農用地利用改善事業

集落等の地縁的なまとまりのある区域において、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等を実施する。

**農用地利用改善団体の設立**

農用地利用改善事業の実施主体として農用地の地権者の3分の2以上が構成員となった団体（平成18年9月末現在1,998団体）。

**農用地利用規程の認定**

農用地利用改善団体が、農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、市町村が認定。

**地域に担い手（認定農業者）がない又は不足すると見込まれる場合**

農用地の利用集積の相手方として、農用地利用規程に、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可能。

特定農業法人及び特定農業団体は、当該地域における効率的かつ安定的な農業経営へと発展することが期待されるもの。

**特定農業法人**

（地域内の農用地の過半集積が目標）

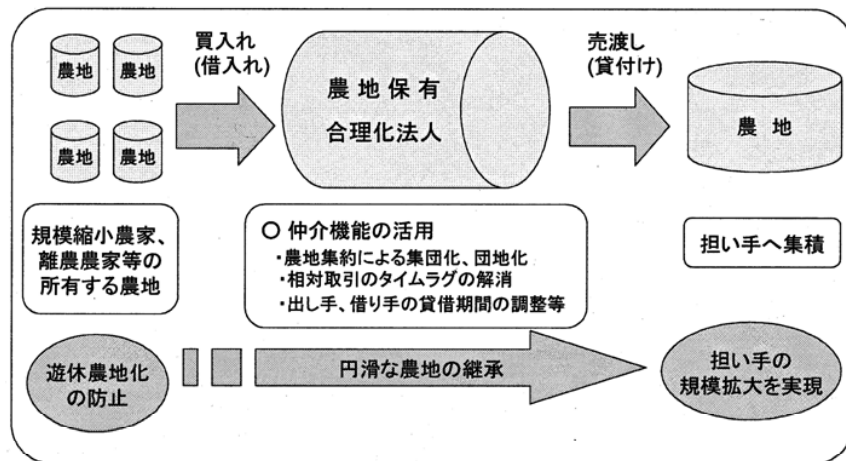
**特定農業団体**

（地域内の農用地の3分の2集積が目標）

出所：農林水産省資料より作成

農用地利用改善団体は、地域ごとの面的集積に有効な仕組みとして設置され、だれを担い手とし、どのように農地を集積していくかを決定する際に大きな役割を果たしている。しかし、法人格を持った組織ではないことから、農地利用権の中間保有

図3 農地保有合理化事業



出所：農林水産省資料

など私的財産の権利設定にかかわる業務を行う組織としては、適当ではないとされた。

農地保有合理化法人は、都道府県公社（平成19年4月現在全国で47公社）、市町村公社（同153公社）、農協（同393）、市町村（同20）により担われている。最も数の多い農協の場合では、広域合併等により人員が削減された結果、スタッフが1～2名と少ない例が多く、面的集積を進めるには自ずから限界があると指摘された。

農業委員会は、利用権設定等促進事業における規模拡大の申出の利用調整など、農地の利用集積に重要な役割を果たしているが、近年農業委員が減らされている中で人員体制が十分でないことや農業委員の活動があまり活発ではないと指摘された。

土地改良区は、職員に異動がなく継続的にサポートが可能である反面、基盤整備事業が完了すれば撤退せざるを得ないため面的集積組織の主体にはなり得ないとされた。

農地改革案では、具体的にどのような組織を新たな面的集積組織とするかについて明確にしてはいないが、農林水産省では、以上のような指摘を踏まえて、市町村が面的集積について一定の方針をつくるとともに、市町村の構想の中で市町村が選定する仕組みを想定していると考えられる。

なお、農業の現状にかんがみ面的集積を迅速に開始することが必要とする立場からは、今存在する組織の機能強化を図るべきという意見も根強い。例えば、農地利用権の中間保有を含め、農地の権利取得・配分は、農地保有合理化事業そのものであるため、現行の市町村段階の農地保有合理化法人を育成していけばよいとの指摘もある。

#### (5) 「所有」から「利用」への転換による農地の有効利用促進と一般企業の参入

まず、農地の「所有」と「利用」についての現状の法規制を概観したい。昭和27年制定の農地法は、耕作する者に農地の所有又は利用の権利を認める「耕作者主義」を原則とする。また、農地に関する権利主体は、耕作者主義の原則から自然人のみが対象とされていたが、規模拡大や経営合理化を図るため農業経営の法人化が求められるようになり、37年の法改正で農業生産法人制度が創設され、農事組合法人、有限会社<sup>5</sup>、合名会社、合資会社に限って一定の要件の下に農地に関する権利の取得が認められることとなった。株式会

社は、当初農業生産法人には含まれなかった。株式の自由譲渡性が前提となっているため農業者以外の支配が強くなり、投機目的での農地の取得・転用がなされるおそれが高いとされたためである。その後、規制緩和が進展する中でその是非をめぐって議論が重ねられ、平成12年の法改正で株式の譲渡制限のある株式会社については、農業生産法人とすることが認められた。

表4 農地の権利取得ができる法人

	農業生産法人	特定法人
法人形態	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、合資会社等）	要件なし
事業内容	農業を主とする法人	要件なし（建設業者、食品業者等の一般企業、NPO法人等）
役員等	農業生産法人の業務執行役員の過半の人が法人の農業や関連事業に常時従事する構成員、かつ、に該当する役員の過半が農作業に常時従事（注）する者	業務執行役員の1人以上が農業に常時従事する者
取得できる権利等	賃借権等＋所有権 [全国どこでも可能]	賃借権、使用貸借権のみ（所有権は不可） [市町村が参入区域を設定]
法人数	8,412（平成18年1月）	173（平成18年9月）

（注）農林水産省令により年間60日以上とされている。  
出所：農林水産省資料より作成

法人による農地の所有については、農業生産法人制度により規制がかけられているが、賃借権及び使用貸借権については、平成17年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が創設され、一般企業やNPO法人等は、特定法人として市町村又は農地保有合理化法人からリース方式で土地を借りる場合に限って、農業に参入する道が開かれた（表4）。

次に、農地の権利移動については、所有権の移動、利用権の設定のいずれも農業委員会（住所のある市町村外の農地である場合は都道府県知事）の許可を必要とする。農地流動化の手段として、所有権の移転と利用権の設定とを比べると、農業者には代々受け継いできた土地を人手に売り渡すことへの抵抗感が強いこと、農地価格は農地から上がる収益に比べて相当に高いことなどから、利用権の設定により経営規模の拡大を進めることを中心とせざるを得ない。

有識者会議では、経済財政諮問会議決定の「経済財政改革の基本方針2007」を受け、農林水産省により、農業の振興を図る観点から一般企業等の農業参入を促進することとし、農業サイドや地域社会に抵抗感が根強く残る一般企業の農地所有については規制を維持するが、「利用」については規制を緩和する方向で検討することが提起された。しかし、有識者会議の議論では、「利用」について一般企業の参入を自由化することに対して強い懸念が表明された。

農地の利用権自由化に対して有識者会議で出された懸念は、まず企業の自由な参入を認めた場合、担い手との間で競合が生じ、担い手が農地を面的にまとめていくときの妨げになるのではないかというものであった。企業が豊富な資金力を背景に農地の利用権取得に乗り出した場合、担い手は太刀打ちできないとするものである。

また、「利用」に限って一般企業に道を開いたとしても、そのことは、将来企業に対し



て所有権を認めることにつながりかねないことも指摘された。これは、利用権と所有権について別々の基準を設けることは、そもそも法制度上可能であるのか、利用権が認められて所有権が認められないというのは説明が難しいとの理由による。

さらに、利用権について耕作者主義の原則を緩和した場合、所有権を持って農業を行う者、利用権を持って農業を行う者の2種類の農業経営者を作り出すことになるが、こうした制度は安定せず、やがて緩い基準の方で統一しようとするのではないかと指摘された。利用権で参入した一般企業がまじめに農業経営に取り組み、一定の成果を上げ次の段階として所有権による事業拡大を図ろうとしても、不可能であることは論理的でないとして、所有権の規制の緩和に向かわざるを得ないことを理由とする。

結局、農地改革案では、農地の「利用権については規制を見直す」としつつ、「現場で農地利用について問題が生じており、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ずる」として、「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する」とした。つまり、利用権設定について一般企業よりも担い手を優先する姿勢を鮮明にしている。具体的な内容は明らかにされていないが、利用権について規制を緩和する場合でも、一般企業等については何らかの形で規制を残すのであろう。

#### 4．終わりに

農業における高齢化の進展、後継者不足等から、このままの状態が続けば大量の農地が利用されなくなる時代を迎えようとしている。限られた農地は有効に利用すべき資源であり、耕作され農業の用に供されるべきであるとの観点から、農地を担い手に集積して農地として利用させる仕掛けが求められる。今後、農地改革案の具体的な姿が明らかにされるであろうが、農地を「公益的」に維持管理し、より高度に活用するとの理念の下で課題を解決していくことが必要と考えられる。

- 
- 1 販売農家とは、農林統計において経営耕地面積30 a 以上又は農産物販売金額が年間50万円以上の農家をいう。
  - 2 農林水産省資料「農地改革をめぐる事情」(平成19年1月)による。
  - 3 同上。
  - 4 農業就業人口とは、15歳以上の世帯員のうち、調査日前1年間に自営農業だけに従事した世帯員及び自営農業とその他の仕事の両方に従事したが、自営農業従事日数の方が多かった世帯員をいう。
  - 5 平成18年5月の改正会社法施行により、有限会社法が廃止され、以後有限会社を設立することはできなくなった。改正会社法施行の際に存在していた有限会社は、自動的に「特例有限会社」という形態の株式会社組織変更が行われたものとして存続している。