

「所有」から「利用」中心の農地制度への再構築

～ 農地法等改正案 ～

農林水産委員会調査室 はしもと たかよし
橋本 貴義

1. 農地制度の変遷と法案提出に至る経緯

農地法は、昭和 27 年制定当初、戦後の農地解放と自作農創設の成果を固定化させるため、「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、自作農の権利の保護を図る「自作農主義」を明確にしていた。その後、高度経済成長期を迎え、他産業との生活・所得格差の是正と、農業の生産性向上が大きな農政課題となる中、所有権の移転による経営規模拡大には限界が生じたため、貸借による農地の流動化についても積極的に推進することとなった。そうした観点から、昭和 45 年の農地法改正¹に続き、昭和 50 年には、農業振興地域の整備に関する法律（以下「農振法」という。）が改正され、「農地は一度貸したら返らない」という農地所有者一般の懸念を考慮し、期間満了とともに確実に所有者のもとに農地が返ってくる「農地版の定期借地権」（農用地利用増進事業²）が創設された。これらにより、それまで農地法の原則とされていた「自作農主義」は、実質上「借地主義」に転換したと一般的に評価されており、現に農地の権利移転面積における賃借の割合は、昭和 45 年の 3% から、平成 17 年には 80% と大半を占めるまでになった。

時代が平成に移行し、農産物貿易交渉（GATT ウルグアイ・ラウンド交渉）が本格化する中、平成 5 年に農業経営基盤強化促進法（以下「基盤強化法」という。）が制定された。同法では、労働時間や所得が他産業並みの「効率的かつ安定的な農業経営」を育成するため、「認定農業者制度³」が創設され、これらの者を中心にして農地の利用集積の加速化を図ることとされた（図 1）。

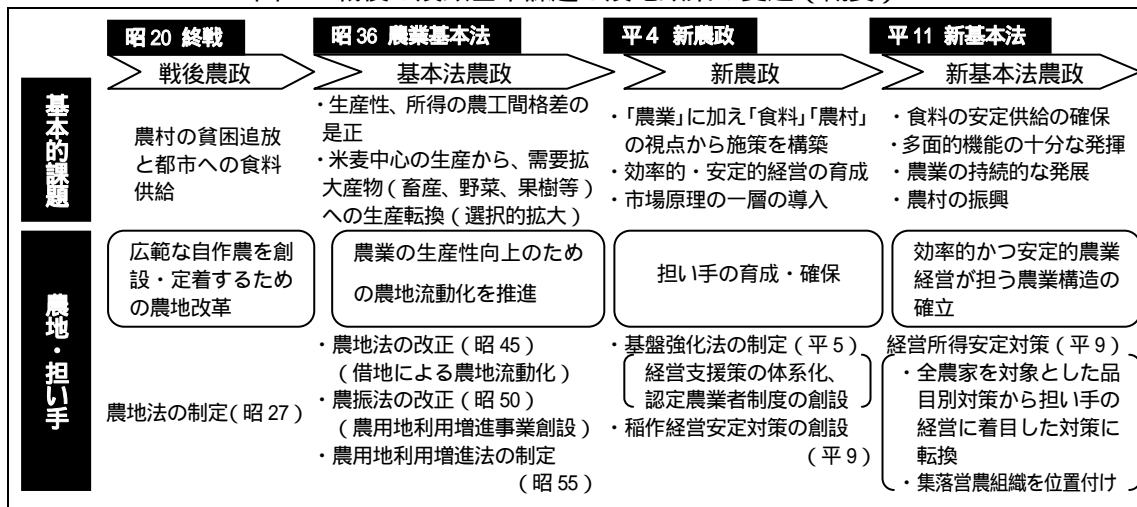
しかし、農地の現状を見ると、図 2 のとおり、昭和 50 年頃まで活発であった農地の拡張が減る一方、農家の減少・高齢化等に伴う耕作放棄や転用等により、農地の「かい廃」が進んでいる。その結果、農地面積は、ピーク時の昭和 36 年の 609 万 ha から、平成 19 年の 465 万 ha にまで減少した（約 25% の減少）。また、食料・農業・農村基本法等で、その育成・確保を目指す「担い手」の経営面積は、増加傾向で推移しているものの⁴、規模拡大した担い手であっても、圃場は分散傾向にあり、依然として面的集積が課題となっている。

折しも、穀物価格の高騰等、世界の食料事情の悪化を受け、国内における食料の安定供給の確保が国家的な課題となっている。今回提出された法律案は、そうした農地制度をとりまく新たな情勢も念頭に置きながら、優良農地の確保に向けた措置を講じるとともに、農地の効率的利用を促進するため、農地法の目的の変更、一般企業を含む農地貸借に係る規制の大幅な緩和等を行おうとするものである。

そこで、本稿では、農地の効率的な利用の促進に関する事項を中心に、法律案の論点を述べることにしたい（法律案は、平成 21 年 4 月 15 日時点で、衆議院農林水産委員会にお

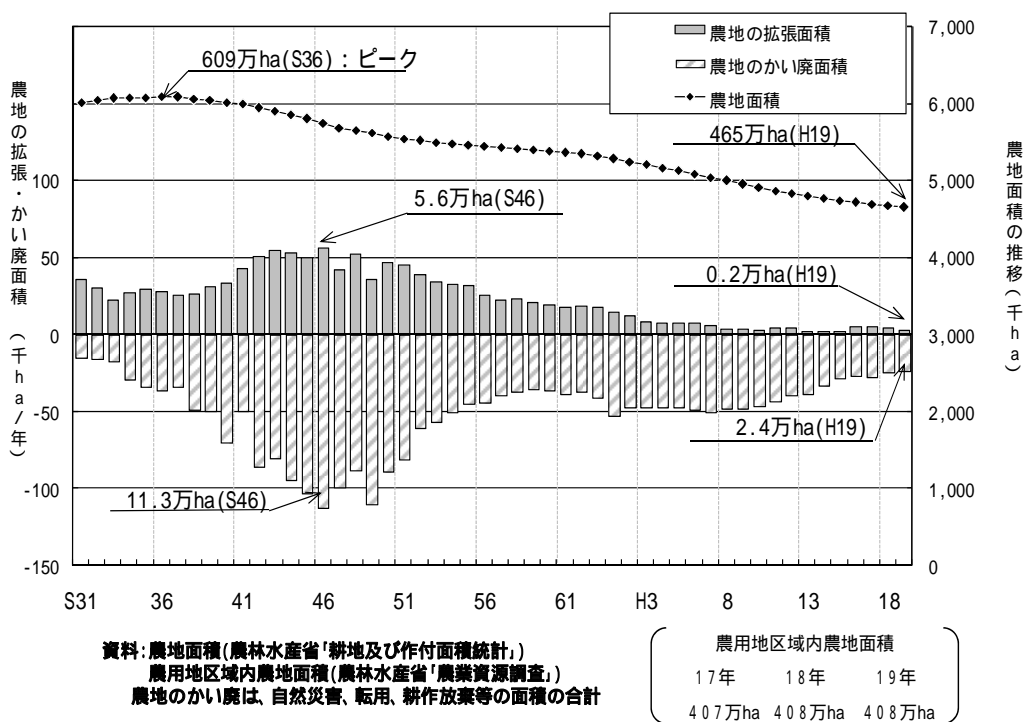
いて審議中である)。

図1 戦後の農政基本課題と農地政策の変遷(概要)



(出所) 農林水産省「農業・農村の潜在力の発揮のために」(平21.2.3 経済財政諮問会議提出資料)に基づき作成

図2 農地面積の推移

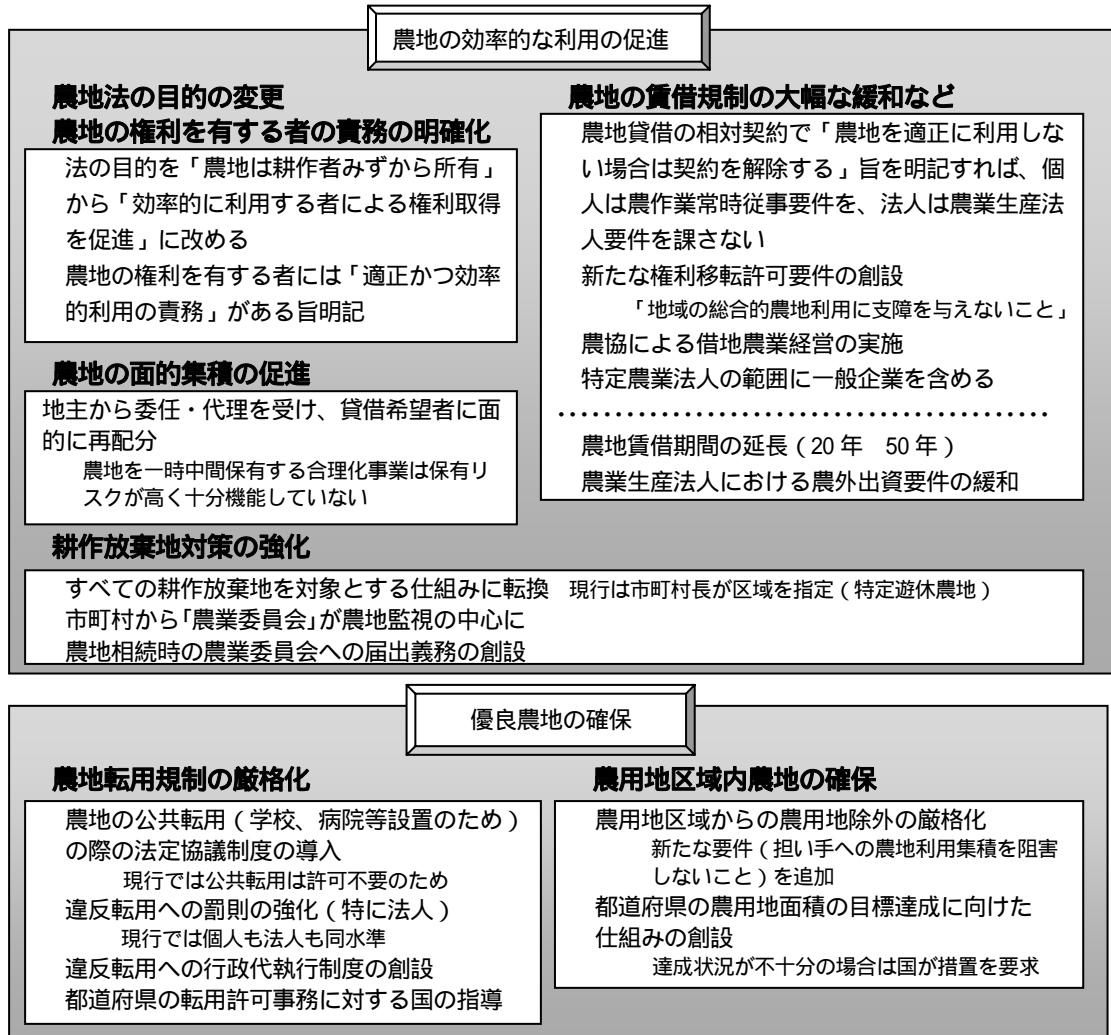


(出所) 農林水産省「法案参考資料」

2. 法律案の主な論点

法律案は、図3のとおり、農地の効率的な利用の促進に関する事項と、優良農地の確保に関する事項の、大きく2つの柱からなる(本則で改正される法律は、農地法、基盤強化法、農振法及び農業協同組合法である)。

図3 農地法等の一部を改正する法律案の概要



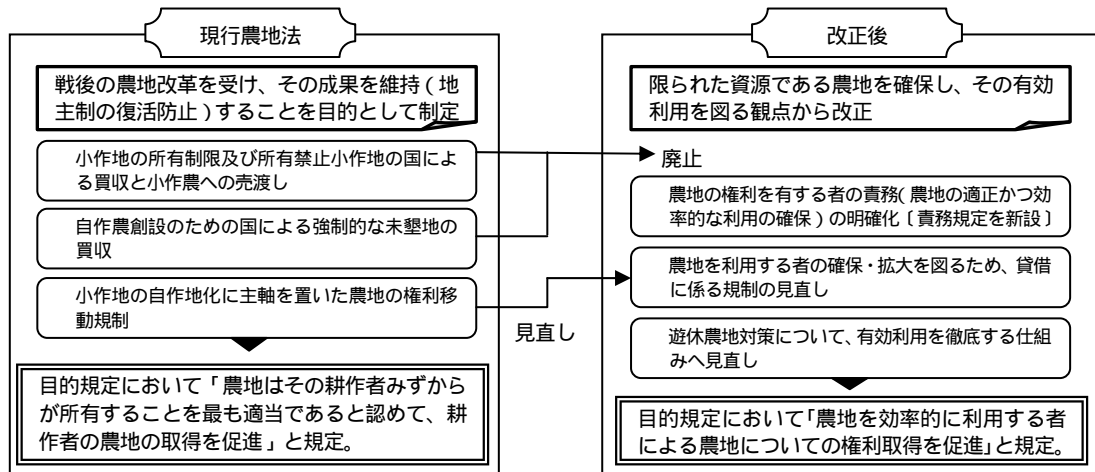
（出所）農林水産省資料に基づき作成

（1）法目的の変更及び責務規定の新設

《改正の趣旨》 現行農地法は、みずから耕作する農地所有者（自作農）の維持に大きな効果をもたらしたが、他方で、農家の減少・高齢化等が進む中で、農地の受け手が十分確保されずに耕作放棄される農地が相当数発生している。さらには、市街地に近い農地を中心に転用期待もあることから、農地が流動化せず、経営規模拡大を図ろうとする担い手等が農地の権利を取得しにくい状態にあるとの問題意識が法改正の背景にあると考えられる。

そこで、法律案では、農地制度について、「所有」にこだわることなく、農地の適切な「利用」が図られることを基本とする制度へ再構築するため、法目的を変更し、責務規定を新設した上で、農地の賃借に限り、その取得要件を大幅に緩和し、農地をより貸しやすく（借りやすく）する改正を行うこととした（後述「（2）賃借規制の緩和」参照。）。そして、目的の変更にあわせて、農地の権利を有する者は、その適正かつ効率的な利用を確保しなければならない旨の責務規定を新設することとしている（図4）。

図4 農地法の基本理念の転換と具体的措置



（出所）農林水産省資料に基づき作成

《論点》 この改正は、「農地を所有しているが十分に有効利用されていない」という実態に、法律の原則を合わせるものである。しかし、現行法の基本原則である自作農主義は、戦後農地改革以前における、農地所有者（地主）が利用者（小作農）を支配し、種々の経済社会問題を生じさせた反省に立ち、所有権を有する者と農地を利用する者の不一致を極力排除するための大原則である。国は、法改正後において、農地の所有と利用の不一致に起因する新たな経済社会問題は発生しないと断言できるのか、明らかにすべきであろう。

また、現行農地法制は、地域農業の振興及び家族農業経営の育成という観点から、個人による農地の権利取得を原則とし、法人による農地の権利取得については、その例外として位置付けてきた（農業生産法人制度、特定法人貸付事業等）。この点、法律案では、目的規定において、農地を効率的に利用する者であれば、個人、法人を問わず、基本的に所有権を含む農地の権利全般を取得できる旨をうたい、具体的な許可要件（農地法第3条第2項）において、貸借に限り、その要件を緩和するという構成をとっている。法人による農地の権利取得に関しては、農業関係者と経済界との間で様々な議論がある中で、今回の貸借規制の緩和が端緒となり、将来的に、一般企業による農地の所有権取得に道を開くことになるのではないかと指摘もある。国として、法人、特に一般企業の農業参入に対する明快な見解が問われよう。

（2）貸借規制の緩和

《改正の趣旨》 現行法では、個人又は法人が農地の権利を取得するには、下限面積要件（当該農地の権利取得後における経営面積の合計が都府県50a以上、北海道2ha以上）のほか、個人の場合は農作業常時従事要件（年間150日間農作業に従事）等を、また、法人の場合は農業生産法人要件⁵等を満たし、農業委員会の許可を受けなければならない⁶。

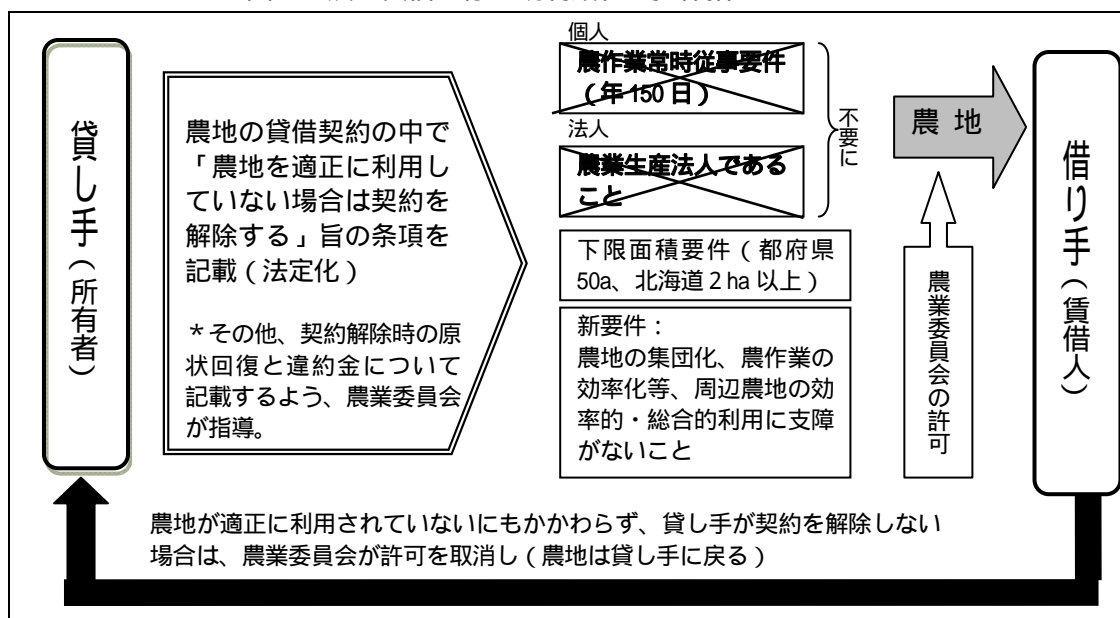
法律案では、農地の受け手の選択肢を拡大するため、貸借に限り、農地の適正な利用が担保される場合には、農作業常時従事要件（個人の場合）及び農業生産法人要件（法人の場合）を課さないことにした。そして、農地の適正な利用を担保するための措置としては、

農地の貸借契約において、「農地を適正に利用していないと認められる場合には契約を解除する」旨の条件を明記し、権利移動の許可に当たる農業委員会がこれを確認するというものである。また、農地が適正に利用されていないにもかかわらず、貸し手が契約を解除しない場合は、農業委員会が権利移動の許可を取り消す仕組みも設けている（図5）。

《論点》 法律案により、一般企業（株式会社等）でも、相対契約において解除の条項を定めれば、農業生産法人要件を満たすことなく、農地の貸借を受けることが可能となる（そのほかの下限面積要件等は満たす必要がある。） 経済原則にのっとれば、農地の所有者はより高い借地料を提示した借り手に農地を貸すのが一般的であると思われる。したがって、資金力の差から借地料提示で優位に立つ一般企業への農地の集積が進み、農業生産の大半を担う農家個人や農業生産法人による農地の権利取得が阻害されるおそれはないか。

また、現行の借地制度の下で農業に参入した一般企業の中には、地域農業の活性化や生産性向上に貢献している企業がある反面、企業は、その地に暮らす農家と比べ、収益が見込めない場合は比較的簡単に撤退する可能性が高いと考えられる。借り手には、農地を返すに当たっての原状回復義務があるほか（民法第598条等）法改正後においては、借り手側の都合による契約解除に備え、違約金の支払いに関する条項を貸借契約に規定するよう、農業委員会が指導する運用がなされる予定である。しかし、農地の原状回復や違約金の支払いがなされたとしても、貸し手が既に離農し、地域に農地の受け手が存在しない場合は、耕作放棄化することも十分考えられる⁷。一般企業が農地の権利を取得した場合のこうした懸念をどう払しょくするのが問われよう。

図5 農地貸借に係る規制緩和と担保措置のイメージ



（注）所有権の移転についてはこのスキームは適用されず従前通り。（出所）筆者作成

（3）農地の面的集積の促進

《改正の趣旨》 「農業構造の展望」(平成17年3月)では、平成27年時点の担い手が経

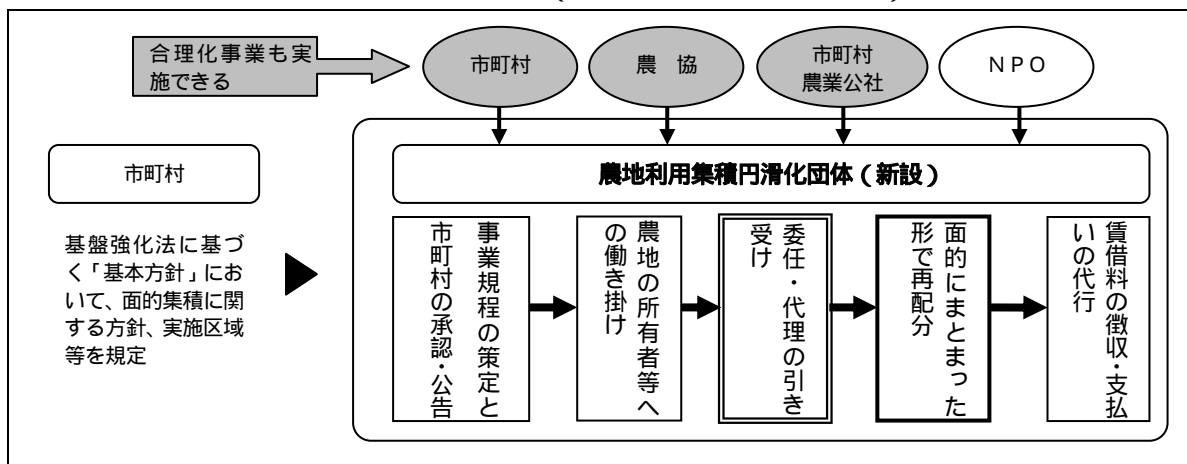
営する農地面積は、全農地面積の7～8割に達すると見通している。平成19年時点では45%(210万ha)にとどまり、国は今後、更に担い手への農地集積を促進するとしている。

他方、担い手の経営農地の総面積は増えたものの、一経営体当たりの耕作農地箇所は、平均29ヵ所に分散している(分散錯圃^{ぶんさんさくぼ})という調査結果⁸もあり、経営規模の拡大が必ずしも生産性の向上に十分結びついていない実態がうかがえる。

農地を高齢農家等から借り入れ(又は買い入れ)利用を希望する農家に貸し付ける(又は売り渡す)等の農地の権利調整には、現在、基盤強化法に基づく農地保有合理化事業(以下「合理化事業」という。)があり、市町村や都道府県の農地保有合理化法人(農業公社等。以下「合理化法人」という。)がその実施主体となっている。しかし、合理化法人は、農地を中間保有することから、近年のように農地価格の下落局面においては、借入れ等の時期と貸付け等の時期との間で差損リスクが生じる可能性が高い。また、合理化法人による農地の借入れ等は、必ずしも受け手のニーズに基づくものではなく、ミスマッチが発生しやすい等の事情から、農地の面的集積を促す機能に関しては十分ではない。

そこで、法律案では、合理化事業を引き続き残しつつ、市町村、合理化法人、農協、NPO等が公的主体となって(農地利用集積円滑化団体)農地を中間保有せずに、所有者からの委任・代理により、農地を貸し付ける(又は売り渡す)「農地利用集積円滑化事業」を創設することとしている(図6)。

図6 新たな面的集積事業(農地利用集積円滑化事業)の流れ



(出所)筆者作成

《論点》 現在、十分機能しているとは言い難い合理化事業と合理化法人を残し、新たに農地利用集積円滑化事業を創設することは、農地制度を一層複雑なものにし、現場市町村や農業委員会等に混乱を与えないか。

また、国は、提出予定の平成21年度補正予算において、農地を貸し出し、面的集積に協力する農地所有者への新たな助成措置を盛り込む方針である⁹。こうした支援措置も加わり、面的集積の取組が活発になる反面、すでに水田・畑作経営所得安定対策(平成19年産～)の下で認定農業者や集落営農組織に貸し出されている農地を取り戻す動き(農地

の貸しはがし)が発生することにならないか。

そのほか、地域においては、様々な農地の利用実態がある中で、農地利用集積円滑化団体が、すべての農地の出し手と受け手の利害に配慮し、公正で、関係者の大半が納得できる面的集積を実現するには、相応の調整力や専門知識が求められると考えられる。同団体の体制整備に向けた行政の取組内容が問われるであろう。

(4) 耕作放棄地¹⁰対策

《改正の趣旨》 耕作放棄地の増加(図7)は、最も基礎的な食料生産基盤を弱体化させる。さらには、病害虫の発生や鳥獣被害の助長等をもたらすおそれもあり、その解消は急務である。

現行の基盤強化法に基づく耕作放棄地対策は、市町村が指定した区域(特定遊休農地)を対象に、農地所有者に対する適正利用に向けた指導(農業委員会)や勧告(市町村長)等を経て、最終的に、知事による特定利用権¹¹

の設定等が行われる仕組みになっている(特定利用権制度)。法律案では、これを農地法に基づく仕組みに改め、すべての耕作放棄地を対象に対策を講じるとともに、市町村が担っていた事務を今後は農業委員会がつとめることにしている。

《論点》 特定利用権制度は、個人の資産に対する半強制的な措置という性格から、市町村長がその活用に消極的なのが実状である。今後、手続きの中心となる主体が農業委員会に移ることで、現状が改められ、制度がより発動されやすくなると見通されるのか。

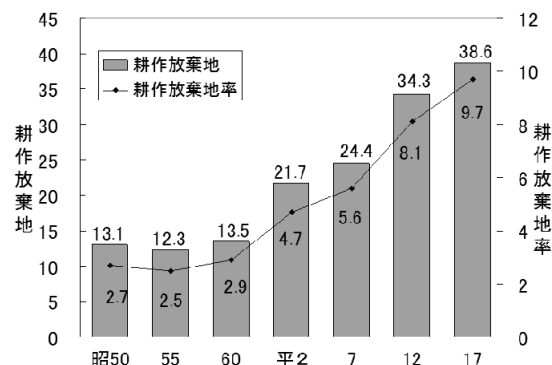
また、耕作放棄地が発生する主要な原因は、「高齢化等による労働力の不足」、「農地の受け手の不足」等である。したがって、一連の耕作放棄地解消対策により、耕地として復活した農地が再び耕作放棄地にならないよう、経営安定対策、農村活性化対策、新規就農対策等の在り方に関しても議論される必要がある。

そのほか、農業委員会に関しては、法律案により法令事務が格段に増加するが、一連の補助金改革等の影響で、事業実施体制が弱体化したと言われている。また、権利移動の許可や違反転用に対する監視等において、事務の透明性や公平性に欠けるといった指摘がたびたびなされている。農業委員会が、その役割を適切かつ迅速に果たせるよう、体制整備に向けた支援や、公正な事業実施を確保するための国の関与の強化等が課題となる。

(5) 農地転用規制の厳格化

《改正の趣旨》 農地を転用する(農地を農地以外のものにする)には、原則として国(4ha超)又は都道府県(4ha以下)の許可を受けなければならない。ただし、例外として、国又は都道府県が病院、学校等の公共施設を設置するために行う「公共転用」には許可が不要である。公共転用をめぐっては、周辺農地への転用を誘発する側面も指摘されており、

図7 耕作放棄地面積の推移



(注) 耕作放棄地率は、センサス結果による耕作放棄地面積÷(耕作放棄地面積+経営耕地面積)×100。(出所)農林水産省資料

本来、地域の農地利用に支障を来さない形で行われる必要がある。そこで、法律案では、公共転用は、引き続き、許可不要としつつ、許可権者と事前に協議する仕組み（法定協議制度）を新たに設けることとした。

また、農林水産省の調査の結果、都道府県の許可事案の12%において、法令の解釈が妥当でない等、転用許可の判断に疑問が残ることが判明した。このことなども踏まえ、国が都道府県に対し、適切な転用許可事務の執行を求めることができる手続きを設けることとしている。（そのほか、違反転用に対する行政代執行制度の新設や罰則の強化が行われる。）

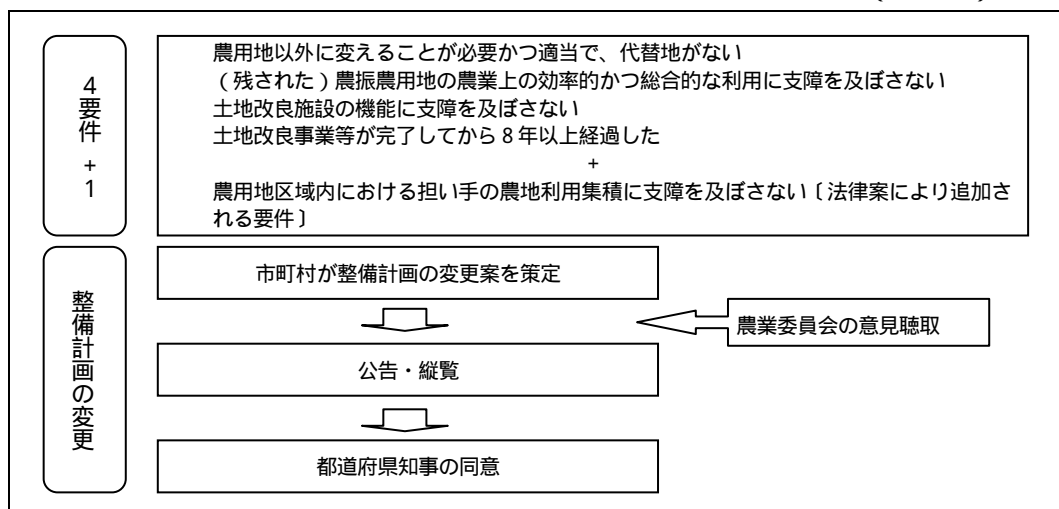
《論点》 法律案では、法定協議の対象となる公共転用から、「道路、農業用排水施設その他の地域振興・農業振興上の必要が高い施設（省令で規定）に供するための転用」を除外している。公共転用の大半が道路・水路の建設のためである現状からも、これを法定協議の対象に含める必要があるのではないか。

また、国が都道府県に対して、適切な転用許可事務の執行を求める手続きは、「農地の確保に明らかに支障を来している場合」に行われるものである。しかし、そうした場合に国が是正を求めたとしても、不適切な転用状態が原状に復する見込みは乏しいと思われる。地方分権推進との調和を図りつつ、農地の確保を国の責務と位置付ける以上は、都道府県によって適切な転用許可が確実に実行されるための抜本的な制度見直しが必要ではないか。

（6）農用地区域内農地の確保

《改正の趣旨》 農用地区域内農地とは、基盤整備が施された20ha以上のまとまった農地等、地域の農業振興上必要な農地として、市町村が農振法に基づき、農業振興地域整備計画（以下「整備計画」という。）に定めた区域内の農地を指す（平成19年時点：農用地区域485万ha、同区域内農地408万ha）。これに指定されると、原則、転用できないが、例外的に、4つの要件を満たした上で、市町村の整備計画の変更手続きを経れば、農用地区域から当該農地を除外することができる（図8）。

図8 農地転用を目的とする場合の農用地区域からの除外手続き（農振法）



（出所）筆者作成

法律案では、優良農地に相当する農用地区域内農地を確保するため、除外手続きに、新たに「担い手の農地利用集積に支障を及ぼさないこと」との要件を加えることとしている。

《論点》 農用地区域から農地を除外するには、図8のように、現行法には一見すると非常に厳格な要件と手続きがある。しかし、実態は、原則5年ごとに変更される整備計画が、実際は年平均1.5回のペースで変更され、その目的も、地域の農業情勢の変化に伴うものではなく、個々の農地を農用地区域から外すためというものである。そのような恣意的とも言える転用がなぜ可能なのか。農業委員会からの意見聴取や、知事の同意手続きが形骸化している可能性はないか等、法改正にかかわらず厳しく検証される必要がある。

以上のほかにも、宅地等に比べ負担軽減措置が講じられている農地税制の在り方や、都市計画制度との調整の中で減少傾向にある都市農地の今後の位置付け等が議論の対象となる。

-
- 1 昭45年農地法改正：目的規定への「土地の農業上の効率的な利用を図る」旨の文言の追加や、農地の権利取得の上限面積制限の廃止等。
 - 2 現行の基盤強化法に基づく「利用権設定等促進事業」に当たる。同事業は、市町村が実施主体となり、農用地（採草放牧地を含む）について利用権の設定・移転や所有権の移転を促進する事業。市町村が農用地利用集積計画を作成し、公告すれば、利用権設定等の法的効果が生じ、農地法の適用（権利移動の許可、法定更新等）が除外される。なお、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、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を指す（基盤強化法第4条第3項第1号）。
 - 3 認定農業者制度：基盤強化法に基づき、効率的かつ安定的な農業経営を目指すために作成する「農業経営改善計画」（5年後の経営目標）を市町村に提出し、認定を受けた農業者を指す（農業生産法人も認定を受けられる）。認定農業者は、水田・畑作経営所得安定対策の最も基本的な対象要件であるとともに、金融・税制上の特典を受けることができる。認定状況は、制度創設当初（平成6年）の134人から、20年9月時点で約24万4千人を超える。
 - 4 担い手の経営する農地面積は、平成7年86万ha（農地全体の17%）から19年210万ha（同45%）に拡大。ここでいう担い手とは、認定農業者、市町村基本構想の水準達成者、特定農業団体（15年度～）、区域内の営農を一括管理・運営している集落営農（17年度～）を指す。
 - 5 農業生産法人になるための主な要件：主たる事業が農業（加工等を含む）であること、農業関係の構成員が総議決権の3/4以上を占めること（原則）、役員過半が農業に常時従事すること（年間150日以上）等。
 - 6 法人による農地の権利取得の例外として、基盤強化法に基づき、遊休農地が多数発生している地域を対象に、市町村等を通じて借りる方法がある（農地リース方式<特定法人貸付事業>。本法律案により廃止）。
 - 7 国は、法改正後において、貸し手に返却された農地の新たな貸付先が見つからない場合に備え、市町村合理化法人等が最大3年間保全管理する事業（農地確保・利用支援事業）を創設する方針である。
 - 8 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」によれば、調査対象の202担い手経営体の平均経営面積は14.8ha、最も離れている農地間の距離は平均3.7km（最遠）、平均29カ所に分散している状況にある。
 - 9 「経済危機対策」（平21.4.10「経済危機対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議）。なお、『日本農業新聞』（平21.4.10）では、2,979億円規模の基金を造成し、本年から3年間に、面的集積につながる貸し出しを行った農地所有者に、10a当たり年間1万5千円の交付金を交付すると報じている。
 - 10 耕作放棄地：農林業センサス上の用語であり、「以前耕作地であったもので、過去1年間以上作物を作物付けていない土地のうち、この数年の間に再び作物を付ける考えのない土地」と定義される。なお、「遊休農地」は基盤強化法に基づく法令用語であり、耕作放棄地と同義。
 - 11 特定利用権：平成17年の基盤強化法改正により創設された制度。正当な理由なく耕作を放棄している所有者が、農業委員会の指導や市町村長の勧告等に従わず、当該耕作放棄地への利用権設定等を希望する合理化法人等との協議も整わない場合に、都道府県知事の調停・裁定により、強制的に設定される利用権。これまで設定された例はない。