

「担い手」への農地集積による農業の競争力強化に向けて

— 農地中間管理機構の創設 —

農林水産委員会調査室 西村 尚敏

1. はじめに

「日本再興戦略（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）」は、「農林水産業の成長産業化」を掲げ、成果目標として、①今後 10 年間で、全農地面積の 8 割が、「担い手」によって利用され、産業界の努力も反映して担い手のコメの生産コストを現状の全国平均比 4 割削減し、法人経営体数を 5 万法人とする、②2020 年に 6 次産業の市場規模を 10 兆円（現状 1 兆円）とする、③2020 年に農林水産物・食品の輸出額を 1 兆円（現状約 4,500 億円）とする、④今後 10 年間で 6 次産業化を進める中で、農業・農村全体の所得を倍増させる戦略を策定することを掲げた。

このうち、生産現場の強化に関する具体的な施策として、都道府県レベルの農地中間管理機構が、地域内農地の相当部分を借り受け、法人経営や企業等の担い手への農地集積・集約化に配慮して貸し付ける農地再配分スキームを確立し、特に企業の農業参入については、農地中間管理機構も活用しながら積極的に推進することとされている。

第 185 回国会（臨時会）には、これを具体化するため、農地中間管理機構を整備するための法案が提出される予定となっている¹。

また、農業の生産の基盤である農地に関しては、株式会社による農地の取得や、農業委員会の在り方等について規制改革会議や産業競争力会議等において議論されている。

本稿では、臨時会に法案が提出される農地中間管理機構に関する議論と共に、その他の農地等をめぐる議論の整理を行う。

2. 日本の農業構造の現状

平成 24 年の我が国の農地（耕地）面積は 455 万 ha で、昭和 36 年のピーク時（609 万 ha）に比べ、4 分の 3 の水準まで減少している。

一方、耕作放棄地²は昭和 60 年までは約 13 万 ha で横ばいだったが、平成 2 年以降急激な増加に転じ、平成 22 年において 39.6 万 ha に上る。これは、滋賀県に匹敵する面積となっている。その保有状況を農家別に見ると、土地持ち非農家と自給的農家³で 7 割弱（27.2 万 ha）を占めているが、このほかに、不在村者所有の耕作放棄地もあるとみられている。

¹ 「農地中間管理事業の推進に関する法律案」及び「農業の構造改革を推進するための関係法律の整備等に関する法律案」の 2 法律案の提出が予定されている。

² 「耕作放棄地」とは、統計上の用語で、「以前耕地であったもので、過去 1 年以上作物を栽培せず、しかもこの数年の間に再び耕作する考えのない土地」と定義される。

³ 経営耕地面積が 30a 未満かつ農産物販売金額が年 50 万円未満の農家。なお、「農家」とは、経営耕地面積 10a 以上又は農産物販売金額が年 15 万円以上の農業を行う世帯をいう。

また、23年の荒廃農地⁴は全国で約27.8万ha（このうち「再生利用が可能な荒廃農地」は約14.8万ha、「再生利用が困難と見込まれる荒廃農地」は約13.0万ha）と推計され、また、前年の荒廃農地のうち1.2万haが再生利用された。

農業就業人口を見ると、24年には、農業就業人口⁵及び基幹的農業従事者⁶に占める65歳以上の割合は6割、50歳未満が約1割となっており、基幹的農業従事者の平均年齢は66.2歳と高齢化が進行している。

販売農家数は、高齢化や後継者不足による離農等を背景として年々減少しており、24年には前年に比べて3.7%減少し150.4万戸となっている。

なお、法人経営体数は、この10年で2倍以上に増加しており（24年の法人数は14,100）、農地面積全体に占めるシェアも増加している。

担い手への農地の集積状況を見ると、認定農業者等の担い手が利用する農地面積⁷は増加しており、22年の担い手の利用面積は226万ha、農地面積全体に占める担い手の利用面積の割合は49.1%となっている。

また、22年の20ha以上の農業経営体が耕作する面積⁸は、土地利用型農業⁹に供されている耕地面積⁹の32%を占めている。

しかし、いまだ面的集積は十分とは言えず、規模拡大した経営体でも依然として圃場は分散傾向にあるのが実情である。

こうした状況の下、「産業競争力会議」等において、農業の競争力強化に関して、土地利用型農業については、農地の集積・流動化が大きな課題として挙げられ、担い手への農地の集積及び規模の拡大、新規就農者の確保等が求められている。

3. 農地流動化・集積に向けた施策

（1）農地流動化に向けた制度の変遷

農地の集積・流動化に向けた取組は、新しい問題ではなく、高度経済成長期に農業と他産業との経済的格差を埋めるべく、旧農業基本法（昭和36年法律第127号）が制定された昭和30年代半ばから、いまだ解決されていない課題である。

旧農業基本法は、「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及び農業経営の近代化（以下「農業構造の改善」と総称する）を図ること」（同法第2条第1項第3号）を講ずべき国の施策として打ち出した。

⁴ 現に耕作されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている農地。

⁵ 自営農業のみに従事した者または自営農業以外の仕事に従事していても年間労働日数で自営農業が多い者。

⁶ 自営農業に主として従事した世帯員（農業就業人口）のうち、ふだんの主な状態が「主に仕事（農業）」である者。

⁷ 「担い手の利用面積」とは、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）が、所有権、利用権、作業委託（基幹3作業：耕起・代かき、田植、収穫）により経営する面積。

⁸ 「20ha以上の経営体が耕作する面積」は、農林業センサスの20ha以上の経営体による経営耕地面積。

⁹ 土地利用型農業の耕地面積合計は、耕地面積及び作付面積統計の全耕地面積から、樹園地面積、田で野菜を作付けている面積、畑で野菜等を作付けている延べ面積を除いた数値。

日本の農地制度は、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に制定された農地法（昭和27年法律第229号）に基づき、耕作者による農地所有が最も適当であると、自作農の権利を厚く保護したことから、自作農主義を基本原則とする農地法の下で、所有権移転による規模拡大が進められることとなった。

これを受け、37年の農地法改正で農業生産法人制度が創設され、45年の農地法改正で借地規制の緩和、農地保有合理化事業の創設等が行われたが、規模拡大は進まなかった。

これは、全国的に地価の上昇が続く中、売買による権利移動が中心とされる状況の下、農業収益から見て農地価格が割高であること、農業者の農地の資産保有的意識等が要因として挙げられている。

所有権移転による農地の流動化が思うように進まない状況の下、50年に農業振興地域の整備等に関する法律を改正し、農用地利用増進事業を創設し、賃貸借による農地流動化を進めることとなり、55年には農用地利用増進法が制定された。

その後、平成4年6月に策定された「新しい食料・農業・農村政策の方向（新政策）¹⁰」を受けて、5年に農用地利用増進法（農業経営基盤強化促進法に題名を改正）の改正が行われ、認定農業者制度の創設等、効率的かつ安定的な農業経営体の育成、農地を担い手に集積するための仕組みが整備された。

11年に食料・農業・農村基本法が制定（旧農業基本法を廃止）され、翌12年には農地法が改正され、農業生産法人の一形態として株式会社形態が導入された。

さらに、21年には、農地の賃貸借を容易にし、農地を最大限に有効利用する観点から、農地法が改正された。主な改正点として、①賃貸借に当たっての地域との調和要件創設や②農地の権利者に対する農地の適正かつ効率的な利用の義務付けとともに、③株式会社等の一般企業の農地貸借での参入規制の大幅な緩和（リース方式による企業の農業参入を完全に自由化）、④農地の貸借期間の上限の50年間への延長、⑤農地取得の下限面積（50a）の緩和等が挙げられる。

また、農地を面的にまとめていくための法的な仕組みとして、農地利用集積円滑化事業が創設された¹¹。

（2）農地流動化のための組織

今回、農地流動化・集積を進めるため農地の中間的受け皿として「農地中間管理機構」を整備することが大きな柱となっているが、現在、農地流動化を推進するための組織として、都道府県段階に「農地保有合理化法人（都道府県農業公社）」と市町村段階に「農地集積円滑化団体」が設けられている（図表1）。

¹⁰ 新政策は、他産業並の労働時間、他産業並の所得を達成する経営を望ましい農業経営の目標として、稲作においては15万程度の個別経営体と2万程度の組織経営体が地域農業の基幹を担う経営体として稲作生産の8割程度を占める見通しと個別経営体の効率的規模は10～20ha、コストは現状の大規模層の8割程度（全農家平均の5～6割）への低下を目指した。

¹¹ 農地利用円滑化事業は、農業協同組合、市町村、市町村公社などが農地利用集積円滑化団体となり、委任・代理の手法により農地の賃貸借を仲介するものである。

図表 1 農地流動化のための組織

農業委員会 〈市町村の独立行政委員会〉 (S26～)	農地利用集積円滑化団体 (H22～)	農地保有合理化法人 (S45～)
役割 農地に関する情報を掌握し、農地の有効利用の観点から権利移動の許認可・あっせん等を行う、市町村の独立行政委員会	役割 農地の出し手の代理人として、受け手を探し、契約を結ぶ市町村段階の団体	役割 農地の中間的受け皿となる県段階の団体
組織数 1,713委員会	組織数 1,740団体 (市町村3割、市町村公社1割、農協5割)	組織数 47法人(各都道府県農業公社)
農業委員会による利用調整の実績 H15 97,800ha H20 127,244ha H21 135,054ha H22 117,086ha H23 126,679ha (農業委員会による利用調整の実績 利用権の再設定を含んでおり、利用 権純増分は、これの一部)	実績 H22 18,102ha H23 32,049ha	実績 H15 11,524ha H20 13,097ha H21 12,505ha H22 7,947ha H23 8,027ha

(出所) 農林水産省「農地集積・集約化等について」(平成25年9月3日)

このうち、農地中間管理機構への改組が想定されている農地保有合理化法人は、昭和45年の農地法改正により、制度が創設された。農地保有合理化作業の中心的な事業である農地売買等事業は、農地保有の合理化を促進するために、営利を目的としない法人(農地保有合理化法人)が規模縮小農家等の農地を買い入れ又は借り入れ、一定期間保有した後、担い手農家に再配分(売渡し又は貸付け)するものである。

農地保有合理化作業のメリットとして、①受け手農家が現れるまで中間保有し、当面受け手がいない優良農地を確保することができる、②公的機関が入ることにより、相対取引に伴うトラブルを回避することができる、③複数の出し手から農地を一括して引き受ける際、受け手農家を担い手農家に絞ることにより、その規模拡大と農地の連担化を効率的に進めることができること等が挙げられている¹²。

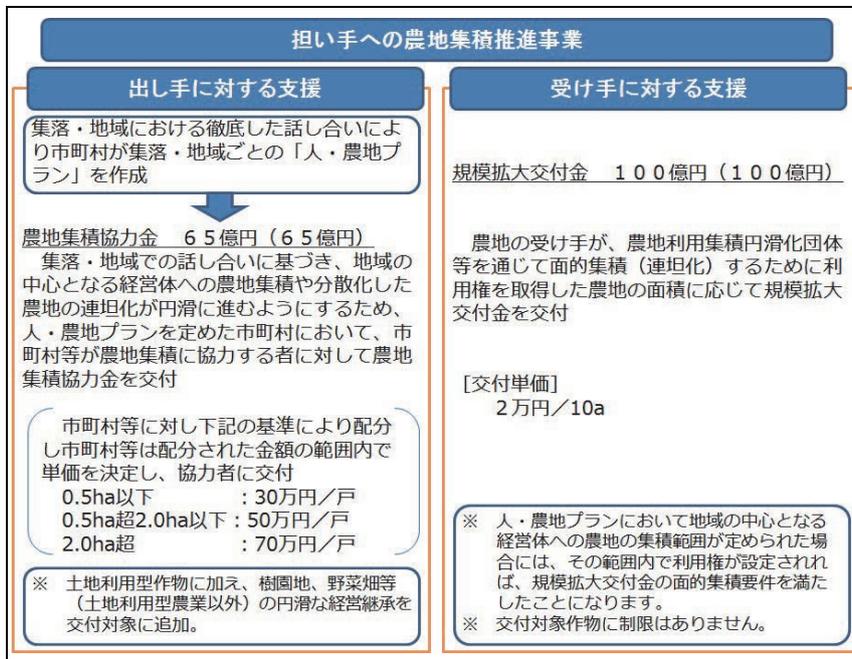
しかし、農地保有合理化作業は、北海道を除いて芳しい成果を得られていない。その要因として、農地保有合理化法人は農地の売買を中心に活動してきたが、①多くの農家は所有権移転に消極的、②農地保有合理化法人も購入資金の制約、売却できない場合のリスクから消極的、③財政的支援が十分でない(年間12億円程度)ことから活動に限界があったこと等が挙げられている。

¹² 農林水産省構造改善局農政部農政課・全国農地補充合理化協会監修「改訂『農地保有合理化作業』のすべて」11～12頁(地球社 平成11年)

(3) 農地の流動化支援策

現在、農地集積促進のための主な支援策として、①農地集積協力金（出し手に対する支援）、②規模拡大交付金（受け手に対する支援）が講じられている（図表2）。

図表2 担い手への農地集積支援策



(出所) 農林水産省「平成25年度農林水産予算の概要」

また、平成24年度から、人と農地の問題を一体的に解決して、持続可能な力強い農業を実現するため、地域の中心となる担い手となる農家を決め、その農家に農地を集約して経営効率を高めることなどを、地域の徹底的な話し合いを通じた合意形成により決める「人・農地プラン」の作成を進めており、24年度、25年度の2年間で全ての市町村で作成を目指している。

人・農地プランに担い手として位置付けられると、①青年就農給付金（経営開始型）¹³、②農地集積協力金、③スーパーL資金の金利負担軽減措置¹⁴等の支援措置を受けることができる。

25年8月末現在の「人・農地プラン」の作成状況は、プラン作成予定の市町村数は1,575市町村、そのうち集落・地域への説明をおおむね終了した市町村は、全体の98%の1,540市町村となっている。また、既にプラン作成に至った地区のある市町村は1,343市町村（85%）、8,348地域（52%）となっている。人・農地プランの作成は市町村・地域が主体となるが、その作成状況は地域によってバラつきがある。

¹³ 青年の就農意欲の喚起と就農後の定着を図るため、経営が不安定な就農直後（5年以内）の所得を確保する給付金を給付（年間150万円）。

¹⁴ 人・農地プランに地域の中心となる経営体と位置付けられた認定農業者については、貸付当初5年間の金利を利子助成により実質無利子化。

4. 攻めの農林水産業の展開に向けた動き

自由民主党は、平成24年の総選挙で「攻めの農林水産業」の実現を公約に掲げた。政権交代後、農林水産省は、25年1月に農林水産大臣を本部長とした「攻めの農林水産業推進本部」を設置し、国内農業を産業として強くしていく対策と多面的機能の発揮を図る政策を両輪として施策の検討を進めている。

一方、産業競争力会議では、2月18日に第2回会議を開き、林農林水産大臣は、「攻めの農林水産業」の展開として、①需要のフロンティアの拡大、②生産から消費までのバリューチェーンの構築、③農業の構造改革の加速化からなる方針を表明した。

また、4月23日の第7回会議において、林農林水産大臣は、「県段階に、農地の中間的受け皿を整備し、中間的受け皿が出し手から農地を借り受け、必要な場合には、基盤整備等の条件整備を行った上で、受け手に貸し出す。」として、農業輸出拡大・競争力強化のため、分散した農地を整理・集約化するための中間管理機構を都道府県レベルで整備し、農地のフル活用を図る方針を表明した。

安倍総理は、5月17日に行った成長戦略第2弾スピーチで、10年間で農業・農村の所得を倍増させる目標を掲げ、①農林水産物の輸出倍増戦略、②付加価値を増大させる6次産業化市場の拡大、③農地集積による農業の構造改革の推進を方向性として示した。

こうした流れを受けて、「日本再興戦略」では、今後10年間で全農地面積の8割（現在約5割）を担い手によって利用されるという農地の集積を図って生産性を向上させ、農業・農村全体の所得を倍増させるという目標が掲げられた。

10年後に目指す姿として、①担い手が利用する農地面積を全農地の8割（現状5割）に拡大、②新規就農し定着する農業者を倍増し、40代以下の農業従事者を40万人（現状20万人）に拡大、③法人経営体を5万法人（現状12,500法人）に拡大を掲げ、この目標達成に農地中間管理機構は重要な手段と位置付けられている。

図表3 日本再興戦略（抜粋）

<p>○担い手への農地集積、耕作放棄地の発生防止・解消等による競争力強化</p> <ul style="list-style-type: none">・担い手への農地集積と集約化により、農業構造の改革と生産コストの削減を強力に推進するため、農地の中間的受け皿として都道府県の段階に農地中間管理機構（仮称）を整備し、活用する。 具体的には、農地中間管理機構が地域内農地の相当部分を借り受け（準公有状態）、大区画化等の基盤整備を行った上で、担い手（法人経営、大規模家族経営、企業、新規就農者等）への農地集積・担い手ごとの農地の集約化に配慮して貸し付けることにより農地利用の再配分を行うスキームを確立し、積極的に活動できるようにする。その際、農地中間管理機構は、市町村・民間企業等に業務委託を行い、地域の総力を挙げて取り組む体制とする。・耕作放棄地については、耕作していた所有者の死亡等により耕作放棄地となるおそれのある農地（耕作放棄地予備軍）も解消対策の対象とするとともに、耕作放棄地の所有者に対し農地中間管理機構に貸す意思があるかどうかを確認したり、所有者不明の耕作放棄地について、公告制度を使いやすくし、裁定により同機構に利用権を設定する等、手続きの大幅な改善と簡素化を図る。・これらの措置と併せて、地域の農業者の徹底した話し合いにより担い手への農地集積の合意形成を図る「人・農地プラン」の作成・見直しを推進し、農地の集積・集約化を着実に進める。・なお、2009年に完全自由化されたリース方式による企業の農業参入を、農地中間管理機構も活用しながら積極的に推進する。また、農業生産法人の要件緩和などの所有方式による企業の農業参入の更なる自由化について、2009年に実施したリース方式での参入の完全自由化と農業生産法人の要件緩和後の参入状況の検証等を行うとともに、農地の集積・集約化の推進に与える影響も考慮しつつ、検討する。・生産性向上に結び付く農地集積をサポートするため、都道府県等が行う大区画化等の農地整備や農業水利施設の整備を農地中間管理機構も活用しながら推進する。
--

その具体化は、官邸に設置された「農林水産業・地域の活力創造本部（本部長・内閣総理大臣）」において検討が進められることになっている¹⁵。

8月22日に行われた規制改革会議に、農林水産省より農地中間管理機構の制度設計の考え方が示された。その主要内容は、①農地の貸付けが公正・適正に行われるため、適正な貸付けのルールを設ける、②機構に運営委員会を設置する、③機構は地方公共団体から担い手の情報提供を求め、農地の借入れを希望する農業者を公募し、農業者の情報を整理・公表するなどして貸付先を決定する、④機構が農地利用配分計画を公告することで利用権が設定される仕組みとする、⑤農地利用の集約化を円滑に進めるため、人・農地プランや農地台帳を法律に位置付けるなどであった。

これに対し、規制改革会議は、9月19日、「農地中間管理機構（仮称）の創設に関する規制改革会議の意見」を取りまとめた。

取り上げられた主な課題は以下のとおりである。

- ① 農地の集団化に成果を上げるには、それにふさわしい実施体制が不可欠であり、現行関係法人の看板の掛け替えであってはならない。このため、機構の指定基準や役員の認可基準、現場である市町村の人員強化や機構における農地滞留の歯止め策の検討等、的確な措置が採られるべき。
- ② 農業への参入促進を図るには、これまで以上に公平・透明な農地の貸付けルールの確立が不可欠。このため、①機構からの農地の貸付けにおいては、全ての関係者に応募を求めるとともに、②不服申立てや苦情処理の仕組みを設けるべきである。③また、人・農地プランの法制化は当面見送るべき。
- ③ 農地の権利移転や集約化等に関しては、関連する諸制度が複層化している。既存の制度の整理・合理化を図るべき。

また、産業競争力会議は¹⁶、9月20日、農地中間管理機構の制度設計及び運用の在り方について「農地中間管理機構（仮称）について（産業競争力会議農業分科会民間議員）」を取りまとめ、①機構が受け手、借りたいという企業などのニーズに合った農地をしっかりと借り入れること、②機構にしっかりとガバナンス体制を構築すること、すなわち、機構が塩漬けの農地を大量に保有しないようにすること、③大規模化された農地が公募によって公平・公正に貸し付けられ有効利用されることをポイントとして挙げた。

10月4日、第6回農林水産業・地域の活力創造本部が開かれ、農林水産大臣から、産業競争力会議及び規制改革会議からの意見も踏まえた、農地中間管理機構の制度の骨格が示され、骨格について同本部として決定した。

5. 農地中間管理機構制度

政府は、農地中間管理機構（以下「機構」という。）の整備に関する法案を第185回国会

¹⁵ 同本部において、今後の政策の方向性を11月末を目処に「農林水産業・地域の活力創造プラン（仮称）」として、取りまとめることとされている。

¹⁶ 産業競争力会議には、9月3日に開かれた農業分科会（第1回）において同様に農林水産省の考え方が示された。

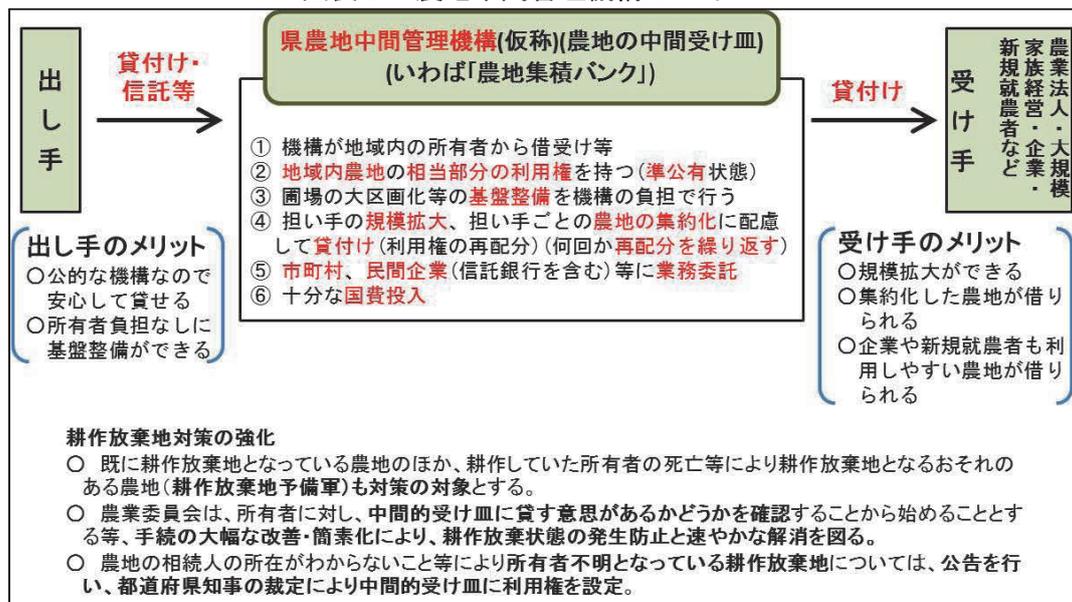
(臨時会)に提出を予定しているが、本稿執筆時点(10月18日)では、まだ提出されていないため、農林水産業・地域の活力創造本部において決定された農地中間管理機構制度の骨格に基づき、その主な内容を紹介する。

図表4 「農地中間管理機構」制度のポイント

1. 農地中間管理機構の指定・目的
 - ・都道府県知事は、農地中間管理事業を公平かつ適正に行うことができる法人を都道府県に一を限って指定
 - ・従前の農地保有合理化法人制度は廃止
 - ・機構は、農業経営の規模拡大、農地の集団化、農業への参入促進その他の農地利用の効率化・高度化の促進を図り、農業生産の向上に資することを目的とする
2. 事業
 - ・農地の借受け・貸付け(譲受け・譲渡し・信託の引受けも可能)、農地の管理、利用条件の改善
3. 農地の借受け
 - ・受け手のニーズを踏まえて借受けを行うことを明確にするなど、機構の目的を円滑に達成しつつ、機構に活用できない農地が滞留することを防止するためのルールを設定
4. 農地の貸付け
 - ・借入れ希望者は必ず公募を経る、貸付先の選定ルールは都道府県知事の認可を受けた上で公表するなどの貸付けルールを設定
 - ・都道府県知事の認可を受けた農地利用配分計画を公告することで利用権が設定されるなど、貸付けに関する手続を極力簡素・合理化
 - ・機構は、農地利用配分計画の作成で市町村に協力を求めることができる
5. 事業の委託
 - ・機構は、都道府県知事の承認を受けて事業の一部を委託できる(再委託は行わない)
6. 役員体制等及び都道府県の関与・責任
 - ・役員の選任・解任は都道府県知事の認可制(事業の実施状況が不十分な場合、都道府県知事は解任を命ずることができる)
 - ・機構に事業の実施状況を評価する評価委員会を設置
 - ・財務諸表などの公表
 - ・都道府県知事は、必要と認めるときは、機構に対し、改善に必要な措置を行うことができる
7. 国の関与・責任
 - ・国は、機構の事業の実施状況を評価し、先進事例を公表
 - ・国は、機構に関し、都道府県に対して是正・改善のための必要な措置を行うことができる
8. その他関連事項
 - ・遊休農地対策の強化、農地台帳等の法定化

(出所)「農地中間管理機構制度の骨格(案)」、『全国農業新聞』(平25.10.11)等に基づき筆者作成

図表5 農地中間管理機構のスキーム



(出所)「産業競争力会議・規制改革会議の提言を踏まえた農地中間管理機構の制度の骨格(案)のポイント」(第6回農林水産業・地域の活力創造本部(平25.10.4)配布資料)

(1) 農地中間管理機構の指定・目的

機構は、都道府県のコントロールの下に適切に構造改革・生産コスト引下げを推進するため、都道府県段階に設置することとされ、都道府県知事は、農地中間管理事業を公平かつ適正に行うことができる法人（地方公共団体の第三セクター）を、都道府県に一を限って指定することとされている。なお、従前の農地保有合理化法人制度は、廃止される。

これに対し、規制改革会議は都道府県が機構を指定するに当たっては、新制度を担うにふさわしい体制を有する法人を指定することを求めている。

また、機構の目的は、産業競争力会議の提言を踏まえ、農地所有者と農業経営者の間に、農地の賃貸借を通じて介在し、農地利用の再配分を行うこと等により、農業経営の規模の拡大、利用する農地の集団化、「農業への参入の促進」その他の「農地利用の効率化及び高度化」の促進を図り、もって農業の「生産性の向上」に資することとされた。

(2) 機構の事業

機構が実施する中心的事業は、①農地の借受け・貸付け（譲受け・譲渡し・交換・信託の引受けも可能）、②当該農地の管理、③当該農地についての土地改良その他利用条件の改善とされた。

利用条件の改善に関し、産業競争力会議は、基盤整備は受け手が決まってから行うことを求めたことから、土地改良等の利用条件の改善については、農地の貸付けが確実に行われると見込まれる場合に行うこととされている。

なお、基盤整備に関し適切な受益者負担を求めることも求めており¹⁷、さらに、生産性の向上につながらない業務を機構は行うべきではなく、機構が専ら耕作放棄地対策として用いられることのないよう留意すべきとしている。

(3) 農地の借受け

産業競争力会議は、機構の農地の借入れに関して、①まず、農地の受け手のニーズ調査を行うなどして、受け手のニーズに合った農地を借り入れ、それらを集約すること、②借受け後、最長1年以内に借り受けた農地が貸し付けられない場合には、賃貸借契約を解除し、農地が滞留することがないように必要な措置を講ずること、③機構は、耕作放棄地対策として創設されるものではなく、耕作放棄地を借り入れる場合は、農地として再生した後、貸付けの見込みがあるところに限定することを求めた。

また、規制改革会議は、①利用されない農地に国費が投入されるリスクを最小限にするため、貸付先が未定として機構が管理することとなる農地について面積の上限を設ける等の措置を講ずること、②耕作放棄地の解消策等を検討するに当たっては、農地の所有者自らが農地を適正に利用する責務を自覚するための厳正な対処を基本とし、耕作放棄地に対する農地集積協力金等の交付は厳に慎むべきことを求めている。

そこで、機構は、①農地利用の効率化・高度化が効果的に促進されると見込まれる区域

¹⁷ 「ただし、当初3年程度は、受け手へのインセンティブ措置として、農業土木事業における現行15%の受益者負担割合を軽減し、集約化された農地の借り手を増やすべく一気に助長していく。」とされている。

内において重点的に業務を実施、②農地の所有者から申出があったときは協議に応じ、農地利用の効率化・高度化を図る上で必要があると認めるときは、所有者に対する協議の申入れが可能、③農地として利用することが著しく困難な場合等は、借受けを行わず、借受け後相当期間内に農地の貸付けの見込みがないことが明らかとなった場合等は、賃貸借契約の解除が可能等のルールを設けることとした。

(4) 農地の貸付け

農地の貸付けルールに関し、規制改革会議は、公正な貸付けルールを明確に規定するとともに、貸付けプロセス全体が進行段階に応じて公表される仕組みとし、また、事後の説明責任を果たし、透明性の確保を行うことを求めた。

そこで、機構は、①定期的に、区域ごとに、農地の借入れを希望する農業者を募集し、これらの者に関する情報を整理し、公表、②貸付先の選定ルール等を定めた事業規程を作成し、都道府県知事の認可を受け、公表、③事業規程に則り、農地の借入れを希望する者から、適切な貸付けの相手方を選定等のルールを設けることとした。

農林水産省は、担い手が不足した場合の公募実施を検討していたが、規制改革会議及び産業競争力会議の双方が公募の実施を必須とすべきとしたことを踏まえ、機構からの借受けを希望する者は、必ず公募の手続を経ることとした。

なお、産業競争力会議は、①農地の賃借料の経済合理性に基づく設定、設定基準・方法等の透明性の確保、②機構から担い手への農地の貸付けは、10年以上を目途として、持続性のある農業経営を可能とする貸借期間の設定を求めている。

貸付けに関する手続については、①機構は、農地利用配分計画を定め、都道府県知事の認可を受ける、②道府県知事は、認可申請があった計画を縦覧に供し、利害関係人は都道府県知事に意見書を提出可能、③都道府県知事は、農地利用配分計画を認可したときは公告し、公告により利用権が設定される（この場合、個々の農地の権利移動について、農地法に基づく農業委員会の許可は要しない）として、簡素・合理化することとしている。

なお、農地利用配分計画を定めるに当たり、①あらかじめ市町村に対し、事業規程に即して農地利用配分計画案を作成して提出するよう求めることができる（機構が最終的に判断）、②市町村に対し、情報の提供その他必要な協力を求めることとしている。また、市町村は、必要があるときは、農業委員会の意見を聴くこととしている。

政府は、農業委員会が有する農地基本台帳等の農地情報、農地のあっせん等のノウハウがより一層活用されることが期待されることとしてきた。

なお、産業競争力会議は、農地集約の迅速化の観点から、機構を活用するスキームにおいて、農業委員会の許可を不要とすることを求めた。

(5) 事業の委託

農林水産省は、機構の業務について、関係団体に委託することも想定しており、関係者

の総力で農地の集積や耕作放棄地の解消を推進できるようにしたいとの考えを示し¹⁸、このスキームの中で関係団体等の能力を十分に活用していきたいと説明していた。

そこで、機構の実務を、関係者の総力を挙げて、効率的・効果的に実施するため、機構は、都道府県知事の認可を受けて、事業（貸付けの相手方の決定検討を除く）の一部を第三者へ委託できることとした。

なお、当初、業務の再委託も想定されていたが、機構は業務委託先を直接コントロールし、その結果について責任を負うべきとの指摘も踏まえ、再委託は行わないこととされた。

委託先について、産業競争力会議は、業務運営に当たっては、信託、不動産業者、都市プランナー等の民間活力を活用することを求めるとともに、農地利用集積円滑化団体等既存の制度の整理・合理化を図るべきとし、規制改革会議は、職務執行の中立性に疑念を持たれないよう、公正に業務を遂行できる者が委託先として選定される基準を定めるとともに、選定手法として入札も念頭に置くべきとしている。

一方、業務委託について、民間企業を対象にすることに懸念を示す意見もある。

また、規制改革会議は、市町村は、機構の機能の補完的役割を期待されていることを踏まえ、機構の活動を支える交渉の実務等に専心的に携わる者を置くべきことを求めている。

（6）役員体制等及び都道府県の関与・責任

農林水産省は、機構の公正・適正な運営を確保するため、機構に認定農業者や人・農地プランの中心経営体（法人、家族経営、企業等といった経営形態ごと）、中立の立場で公正な判断をすることができる学識経験者等で構成する運営委員会を設置し、重要事項は、運営委員会の議決を経なければならないこととする方向で検討していた。

これに対し、規制改革会議は、①運営委員会の在り方を抜本的に見直し、これに代えて、機構の職務執行を監視・監督する機関を設置すべき、②経営に精通した者を機構の役員に登用すべきとした。

また、産業競争力会議は、①機構のガバナンスは階層化・重複を避け、明確な責任体制とすること、②機構の役員任命・解任の権限、手続等を明確化すること等を求めた。

そこで、運営委員会は設置しないこととし、①機構の役員選任・解任は、都道府県知事の認可制、②役員が法令等に違反したとき、事業の実施状況が著しく不十分なとき等は、都道府県知事は、機構に対し、役員解任を命ずることが可能、③機構に、事業の実施状況を評価し意見を述べるため、評価委員会を設置（委員は、客観的かつ中立公正な判断をすることができる者から、都道府県知事の認可を受けて任命）、④機構は、毎年度、事業目標等を作成し、都道府県知事の認可を受け公表、財務諸表等を作成し、評価委員会の意見を付して都道府県知事に提出し公表、⑤都道府県知事は、必要と認めるときは、機構に対し、改善に必要な措置を採ることを命ずる、⑥都道府県は、効率的かつ安定的な農業経営を営む者が利用する農地面積に関する目標等を設定などを規定することとした。

なお、産業競争力会議は、機構の業務運営にかかる費用については、適切な地方負担を

¹⁸ 第183国会参議院農林水産委員会会議録第6号10～11頁（平25.5.9）等

求め、関係者が責任とコスト意識を持った上で、創意工夫を凝らす制度とするべきとしている。

(7) 国の関与・責任

国の関与について、規制改革会議は、①国主導の下に各都道府県が事業計画を立案し、国は、各都道府県の事業計画の実施状況を定期的に評価し、都道府県や機構に対して事業計画の見直しや事業実施方針の是正を指示できる仕組みとすべき、②成功事例の横展開等、新規参入を促進する環境整備を図るべきなどの指摘をした。

そこで、国全体として政策目標を達成するためのスキームとして、農林水産大臣は、①機構の事業の実施状況を評価し、効率的かつ効果的な取組に関する情報を公表すること等により、機構の事業の効率的かつ効果的な取組を促進する、②機構に関し、都道府県に対して是正・改善のために必要な措置を行うことができることとしている。

(8) その他関連事項

ア 遊休農地対策・農地台帳の整備

高齢化の進展に伴う、高齢農業者のリタイアの増加、複数の相続人により農地の所有権が細分化されてしまうなど、農地の権利調整を円滑に行うことが難しくなったこと等が耕作放棄地増加の要因として挙げられている。

遊休農地対策については、平成 21 年の農地法改正により、農業委員会による年 1 回の利用状況調査の実施、遊休農地等について、所有者等に対する指導・通知・勧告・協議の実施、最終的に都道府県知事が裁定を行い、利用権を設定する制度が整備された。

しかし、段階が多すぎて時間がかかり使いづらい、所有者が分からない場合の公告制度は、一人でも所有者が分かっている場合は制度が使えないなどの課題も挙げられている。

そこで、機構を活用して遊休農地の発生防止・解消を進められるようにするため、①遊休農地があるとき又は所有者の死亡等により耕作の業務に従事する者が不在となったときは、農業委員会が、農地の所有者等に対し、農地の農業上の利用に関し、意向調査を行い、機構への貸付けを促す仕組みの創設、②都道府県知事の裁定による利用権設定までのプロセスの簡素化、③遊休農地等の所有者又はその所在が分からない場合の公告制度の改善等の措置を講ずることとしている。

また、機構が事業を進めるに当たっては、農地の基礎データを把握できる農地基本台帳¹⁹の整備を進め、その情報を活用していくことが必要となることから、農地の利用の効率化及び高度化等を円滑かつ効果的に進めるため、農地台帳等を法律に位置付け、①農業委員会は、農地の所在、所有者、借受者、借受期間等を記載した農地台帳及び地図

¹⁹ 統一した農地基本台帳の始まりは、昭和 34・35 年において、各市町村における農業振興計画の樹立及び実施の推進等に関する事務を的確かつ迅速に処理するため、また農政活動の基礎資料とするため、補助事業により全農業委員会に「農家基本台帳」の名称で整備された事にある。その後、農業委員会交付金事業実施要領（昭和 60 年 11 月 20 日付け 60 農経 A 第 1141 号農林水産省事務次官通知）に基づき、「農業委員会が法令事務を処理するに当り必要な資料」として全農業委員会で農地基本台帳を整備することとされている。

を作成し、インターネット等で公表、②都道府県、市町村及び農業委員会は、保有する農地の所有者に関する情報を内部で利用するとともに、他の地方公共団体等に情報の提供を求めることが可能とすることとしている。

イ 人・農地プラン

農林水産省は、機構のスキームについて、法制度の整備、予算措置、地域の農業者の話し合いをセットにして本格的に機能させるとし、人・農地プランを法律に位置付ける方向で検討していた。

しかし、規制改革会議は、①人・農地プランの現時点での法制化は不相当であり、かつ、人・農地プランをそのまま農地利用配分計画の作成や認可に用いることのないようにすべき、②人・農地プラン策定のための協議の日時・場所等を広く周知するなど、地域外・農外関係者に対して協議への参加機会を確保するための措置を講じるべきことを求めた。

また、産業競争力会議は、農地の貸付けに関するあらゆる場面で新規参入者が既存の営農者と公平・公正な条件で競争できるよう取り扱うべきとして、人・農地プランは、機構の農地引受け及び情報収集に活用し、貸付先の決定は公平・公正に行い、新規参入が阻害されることのないようにすることを求めた。

これらの意見を踏まえ、今回は人・農地プランは法制化しないこととされた。

(9) 予算措置

農林水産省は、機構の事業に関し、機構が地域内の農地を借り受けるための賃料、機構が借り受けた農地の基盤整備等の実施に要する経費、受け手が見つかるまでの間、機構が農地として管理するために要する経費等について国が支援する必要がある、法制度の整備と合わせて、十分な国費を投入する必要があるとしてきた。

平成 26 年度予算概算要求においては、農地中間管理機構事業に 655 億円など、農地中間管理機構による集積・集約化活動として 1,039 億円を要求しているが、今後、予算編成過程において詳細が詰められることになる。

6. その他の農地関係の議論

(1) 株式会社の農地所有

農地管理機構をめぐる議論において、農業の担い手としての株式会社による農地取得（農業参入）等農業生産法人の要件緩和も議論とされ、産業競争力会議においても「農業生産法人の要件緩和、さらに、株式会社形態の農業法人の全面自由化を検討」するべき旨の意見が出された²⁰。

平成 21 年の農地法改正により、リース方式での農業参入は完全に自由化されたが、株式会社が農地を所有する場合は、農業生産法人の要件を満たす必要がある。

²⁰ 「日本の農業をオールジャパンでより強くし、成長輸出産業に育成しよう！」（平成 25 年 2 月 18 日 新浪剛史、秋山咲恵、長谷川閑史、三木谷浩史、竹中平蔵）

図表 6

農地中間管理機構による集積・集約化活動〔新規〕

【(所要額) 103,892 (一) 百万円】

対策のポイント

担い手への農地集積と集約化により農業構造の改革と生産コストの削減を強力に推進するため、農地の中間受け皿として都道府県段階に農地中間管理機構（仮称）を整備し、活用を図ります。

<背景/課題>

- ・現在の我が国の農業構造を見ると、担い手への農地流動化は毎年着実に進展し、担い手の利用面積は農地全体の約5割となっているところですが、農業の生産性を高めていくためには、担い手への農地集積と農地の集約化を更に加速していく必要があります。
- ・このため、都道府県段階に農地中間管理機構を整備し、担い手への農地集積・集約化を加速的に推進していきます。

政策目標

担い手が利用する面積が今後10年間で全農地面積の8割となるよう農地集積を推進

<主な内容>

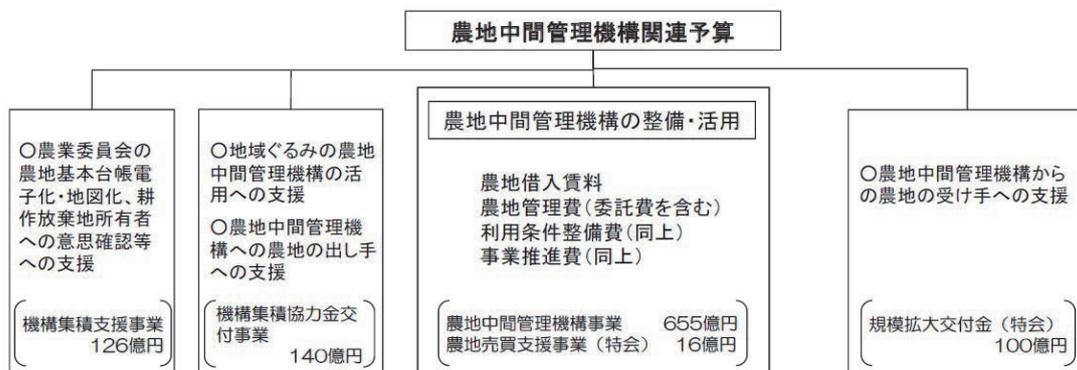
1. 農地中間管理機構事業 65,532百万円
担い手への農地集積・集約化や耕作放棄地の解消を加速化するため、農地の中間受け皿となる公的機関（都道府県段階の農地中間管理機構）の整備及びその活動を支援します。
2. 機構集積協力金交付事業 13,954百万円
人・農地プランの話合いの中で農地中間管理機構にまとめて農地の貸付けを行った地域及び同機構に対する貸付けに伴って離農又は経営転換する者等に対して協力金を支払います。
3. 機構集積支援事業 12,563百万円
農地中間管理機構による担い手への農地集積・集約化を推進するため、農地基本台帳の電子化・地図化、耕作放棄地所有者への意思確認等を支援します。
4. 規模拡大交付金（特会） [所要額] 10,000百万円
農地中間管理機構を通じて利用権を取得した担い手等を支援します。
5. 農地売買支援事業（特会） [所要額] 1,610百万円
農地中間管理機構が農地を買い入れ、売り渡す事業を支援（買入資金への利子補給等）します。

補助率：定額

事業実施主体：指定法人、都道府県、市町村等

(関連対策)

- ① 農地の大区画化等の推進（農業農村整備事業で実施） 50,207百万円
農地中間管理機構による農地の借受け・貸付けと連携した農地の大区画化・汎用化等を推進します。
- ② 耕作放棄地再生利用緊急対策交付金 [所要額] 2,138百万円
荒廃した耕作放棄地を再生利用するための雑草・雑木除去や土づくり等の取組を支援します。



(出所) 農林水産省「平成26年度農林水産予算概算要求の概要(未定稿)」

これは、農地が耕作放棄をされた場合に、リース契約であれば契約を解除して原状回復を図ることができるが、所有権を移転した場合にはこうした対応ができないためなどと説明されている。

農林水産省は、24年1月時点で、加工業者から出資を受けている農業生産法人は約1割あるが、出資の割合が45%を超えているところは、その中の1割、法人全体の1%という状況であり、現時点では規制緩和の必要性はなく、当面、リース方式の活用を中心に進めていくとの考えを示している。

一方で、ゾーニングを厳格にした上で、株式会社の参入も認めるべき²¹、リース方式で参入した法人が一定期間農業経営を営み地域に定着するとともに将来にわたる担い手とみなされる場合には、農地所有を認めることも、農業生産法人の構成員要件の緩和と共に検討すべき²²などの意見もある。

「日本再興戦略」は、「2009年に完全自由化されたリース方式による企業の農業参入を、機構も活用しながら積極的に推進する。また、農業生産法人の要件緩和などの所有方式による企業の農業参入の更なる自由化について、2009年に実施したリース方式での参入の完全自由化と農業生産法人の要件緩和後の参入状況の検証等を行うとともに、農地の集積・集約化の推進に与える影響も考慮しつつ、検討する」としている。

規制改革会議の農業ワーキング・グループは、農業生産法人の要件緩和を検討項目として挙げ、9月12日の規制改革会議で検討事項とすることが決定されている。

(2) 農業委員会制度

農業委員会は、農地法に基づいて、農地の権利移動の許可等の業務を行うとともに、一般企業等が農地を賃借する際の諸要件を全て満たしているかの判断や市町村長からの意見聴取、年1回の管内の全ての農地の調査などの業務を行っている。

しかし、農業委員会は、市町村合併の進展により活動区域が広域化する反面、補助金削減や行政改革等により、期待される役割を担い得る体制が十分整っていない、農地が流動化されない阻害要因の一つとして、農地取引に対する利害関係者が構成員となっている農業委員会による関与があるなどの指摘もされている。

産業競争力会議は、「農地集約の迅速化の観点から、機構を活用するスキームにおいて、農業委員会の許可を不要とするとともに、今後、農業委員会のあり方について検討が行われ結論が得られた場合には、それに従って必要な見直しを行う」とし²³、規制改革会議は、「農地制度における農業委員会の機能及び組織のあり方…について、早急に検討を開始す

²¹ 林農林水産大臣は、「農業振興地域内で農用地区域を設定するというゾーニングを行っているが、ゾーニングは用途を指定するというものであり、実際に農地として耕作するかしないかという規制はできない。例えば、都市計画法で宅地として決められた土地の上に実際に家を建てるか建てないかというのは、持っている人の自由ということで、憲法第29条、財産権の保障との関係もあり、行為規制をゾーニングにかけるのはなかなか難しい」旨見解を示している。(第183回国会衆議院予算委員会議録第10号35頁(平25.3.7))

²² 「わが国農業の競争力強化と成長産業化に向けた取り組みの加速を求める」(2013年1月22日 一般社団法人日本経済団体連合会)

²³ 「農地中間管理機構(仮称)について」(平成25年9月20日 産業競争力会議民間委員)

べき」とした²⁴。

また、規制改革会議の農業ワーキング・グループは、農業委員会の在り方を検討項目として挙げ²⁵、さらに、政府の国家戦略特区ワーキンググループにおいては、規制改革事項として「農地流動化のための農業委員会の関与廃止等」が取り上げられている²⁶。

7. 最後に

安倍総理は、『強い農林水産業』、『美しく活力ある農山漁村』を目指していく上で、農地の集積は、最も重要な政策の一つである。農地の集積なくして、生産性向上はない。この制度を通じて、意欲のある、多様な担い手に農地を集積し、最大限活用することに取り組む」旨を示した²⁷。

「日本再興戦略」は、「今後 10 年間で、全農地面積の 8 割（現状約 5 割）が担い手によって利用されることを目標とする。」としているが、そのためには 140 万 ha（14 万 ha/年）を超える農地の流動化が必要となる。一方、平成 22 年の利用権設定（純増分）の面積は、6.5 万 ha となっており、その実現には相当の後押しが必要となろう。

現状においても、都道府県、市町村、農業委員会等が熱意をもって、積極的に取り組んでいるところでは、農地の集積がある程度進んでいる一方で、うまくいっていない地域もあり、地域によってその取組状況はバラつきがあるとされる。その成否は、制度を作った後、実際の取組が重要となってくる。

また、農地の権利移転や集約化等に関しては、関連する諸制度が複層化・複雑化しており、既存の制度の整理・合理化を図るべきとの意見もあるなど、農地制度に関して様々な課題が指摘されている。

日本の農業・農村の成長・発展のため、そして「担い手」への農地集積による農業の競争力強化に向けてどのような制度としていくことがよいのか、幅広い視点で検討していく必要がある。

【参考文献】

農林水産省構造改善局農政部農政課・全国農地補充合理化協会監修「改訂『農地保有合理化事業』のすべて」（地球社 平成 11 年）

(にしむら たかとし)

²⁴ 「農地中間管理機構（仮称）の創設に関する規制改革会議の意見」（平成 25 年 9 月 19 日 規制改革会議）

²⁵ 平成 25 年 9 月 12 日の規制改革会議で検討事項とすることが決定されている。

²⁶ 『『国家戦略特区』の具体的考え方と当面の進め方について』（平成 25 年 5 月 24 日）

²⁷ 第 6 回農林水産業・地域の活力創造本部（平成 25 年 10 月 4 日）