

農村振興関連 2 法に関する国会論議

— 土地改良法及び農村地域工業等導入促進法の改正 —

田辺 真裕子

(農林水産委員会調査室)

1. はじめに
2. 土地改良法改正案
 - (1) 土地改良法及び土地改良事業の概要
 - (2) 改正案提出の経緯と審議経過
 - (3) 改正案の概要
 - (4) 国会における主な議論
3. 農村地域工業等導入促進法改正案
 - (1) 農村地域工業等導入促進法の概要
 - (2) 改正案提出の経緯と審議経過
 - (3) 改正案の概要
 - (4) 国会における主な議論
4. おわりに

1. はじめに

平成 28 年 11 月 29 日、政府の「農林水産業・地域の活力創造本部」¹は、「農業競争力強化プログラム」を決定し、「農林水産業・地域の活力創造プラン（改訂版）」²の中に位置付けた。政府は、「農業競争力強化プログラム」について、農業者が自由に経営展開できる環境を整備するとともに、農業者の努力では解決できない構造的な問題を解決するためのものであるとして、生産資材価格の引下げや、農産物の流通・加工構造の改革をはじめ 13 項

¹ 農林水産業・地域が将来にわたって国の活力の源となり、持続的に発展するための方策を地域の視点に立って幅広く検討するため、内閣に、農林水産業・地域の活力創造本部を設置することが、平成 25 年 5 月に閣議決定された。本部長は内閣総理大臣である。

² 平成 25 年 12 月 10 日農林水産業・地域の活力創造本部決定（平成 26 年 6 月 24 日改訂、平成 28 年 11 月 29 日改訂）

目について取り組み、更なる農業の競争力強化を実現するとした。

第193回国会（常会）においては、農業競争力強化プログラム関連法案として、8本の法律案が提出された。本稿では、これらのうち、農業・農村の振興に関連して、意欲ある農業者への農地の集積・集約化を進めるため必要な基盤整備³を円滑に行うことができるよう法制度を見直す「土地改良法等の一部を改正する法律案」（以下「土地改良法改正案」という。）及び農村における雇用の創出を図るべく農村の地域資源を活用した産業の導入が促進されるよう法制度を見直す「農村地域工業等導入促進法の一部を改正する法律案」（以下「農工法改正案」という。）について、提出の経緯、審議経過、概要及び国会における主な論議を紹介する。

2. 土地改良法改正案

（1）土地改良法及び土地改良事業の概要

土地改良法（昭和24年法律第195号）は、農用地の改良、開発、保全及び集団化に関する事業（土地改良事業）を適正かつ円滑に実施するために必要な事項を定めて、農業生産の基盤の整備及び開発を図り、もって農業の生産性の向上、農業総生産の増大、農業生産の選択的拡大及び農業構造の改善に資することを目的としている。

土地改良事業とは、農業用排水施設、農業用道路等の新設・管理等や、区画整理、農用地の造成、埋立て・干拓、農用地・土地改良施設の災害復旧等を行うものであり、事業の規模や性格に応じて、国（国営事業）、都道府県（都道府県営事業）、市町村、土地改良区等（団体営事業）の主体が役割分担して実施している。

土地改良事業は、社会資本の形成を行うものであるが、一方で、農業者の私的財産である農用地の利用関係等に影響を及ぼし、農業者の負担もあるため、原則として、受益農業者の申請、同意を基本要件として実施される。また、土地・水系のつながりにより一定の地域内の土地を事業受益地に取り込む必要があるため、事業参加資格者⁴（受益農業者）の3分の2以上の同意があれば、事業を実施し、同意のない者にも費用負担させることが可能である。

（2）改正案提出の経緯と審議経過

土地改良長期計画は、土地改良法第4条の2の規定に基づき、土地改良事業を計画的に実施するため、5年を1期として策定されている。平成28年の土地改良長期計画（平成28年8月24日閣議決定）は、計画期間を1年前倒しして策定された。これは、食料・農業・農村基本計画（平成27年3月31日閣議決定）において、新たな土地改良長期計画を策定するとされたことや、環太平洋パートナーシップ（TPP）交渉の大筋合意を受けて策定された「総合的なTPP関連政策大綱」（平成27年11月25日TPP総合対策本部決定）

³ 農地及び農業用排水施設の整備。

⁴ 土地改良法第3条により、土地改良事業に参加する資格を有する者は、農用地で自作地の場合は所有者（＝耕作者）、小作地の場合は原則として耕作者（所有者が申し出て農業委員会が承認した場合は所有者。ただし、実態として、事業参加者が耕作者か所有者かは地域によって異なっている。）となっている。

の検討の継続項目として、「真に必要な基盤整備を円滑に行うための土地改良制度の在り方の見直し」が挙げられたこと等を受けたものであった。

土地改良長期計画においては、農地の担い手への集積・集約の加速化が求められていることを踏まえ、土地改良事業や土地改良区の現状・ニーズ等について把握・分析し、土地改良区等関係者の意見も踏まえながら、将来の課題等に適切に対応できるような土地改良制度の在り方について検討することが必要であるとされた。具体的には、農地中間管理機構⁵との連携の在り方、事業参加資格者の在り方、施設の更新をより円滑に実施できる制度の在り方、農村協働力を支える役割が将来にわたって発揮できるような土地改良区の在り方等を切り口として、土地改良制度の検証・検討を行うとされた。

その後、土地改良制度について検討が進められ、前述の「農業競争力強化プログラム」においては、農地の集積・集約化を進めるため、農地中間管理機構が借りている農地の基盤整備事業について、農地所有者等の費用負担をなくし、事業実施への同意を不要とする等の土地改良制度の見直しを行うとされた。

これを受けて、政府は平成 29 年 2 月 28 日、土地改良法改正案を閣議決定し、第 193 回国会（常会）に提出した。

4 月 18 日に衆議院農林水産委員会において本案の趣旨説明を聴取し、20 日に質疑が行われ、質疑を終局した後、日本共産党及び仲里利信君（無所属）の共同提案により、分担金を徴収しない都道府県営土地改良事業の創設等を内容とする修正案が提出されたが否決され、本案は多数をもって可決された。なお、附帯決議が付された⁶。翌 21 日の衆議院本会議において、本案は多数をもって可決され、参議院に送付された。

5 月 16 日に参議院農林水産委員会において趣旨説明を聴取し、18 日に質疑・採決が行われ、多数をもって可決された。なお、附帯決議が付された⁷。19 日の参議院本会議において、本案は多数をもって可決され、成立した。

（3）改正案の概要

ア 農地中間管理機構と連携した新事業の創設

農地中間管理機構は、農地の集積・集約化等のため、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い、担い手がまとまりのある形で農地を利用できるよう配慮して、適切な貸付けの相手方を選定し、貸付けを行っている。

改正案は、農地中間管理機構が借り入れている農地について、農業者からの申請によらず、都道府県が、農業者の費用負担や同意を求めずに基盤整備事業を実施できる制度（以下「機構関連事業」という。）を創設する（図表 1）。機構関連事業の要件は、公共性・公益性の観点から、①農地中間管理機構が借り受けている農地で、かつ、一定規模以上の面的まとまりがあること、②農地中間管理機構の借入期間が相当程度あること、

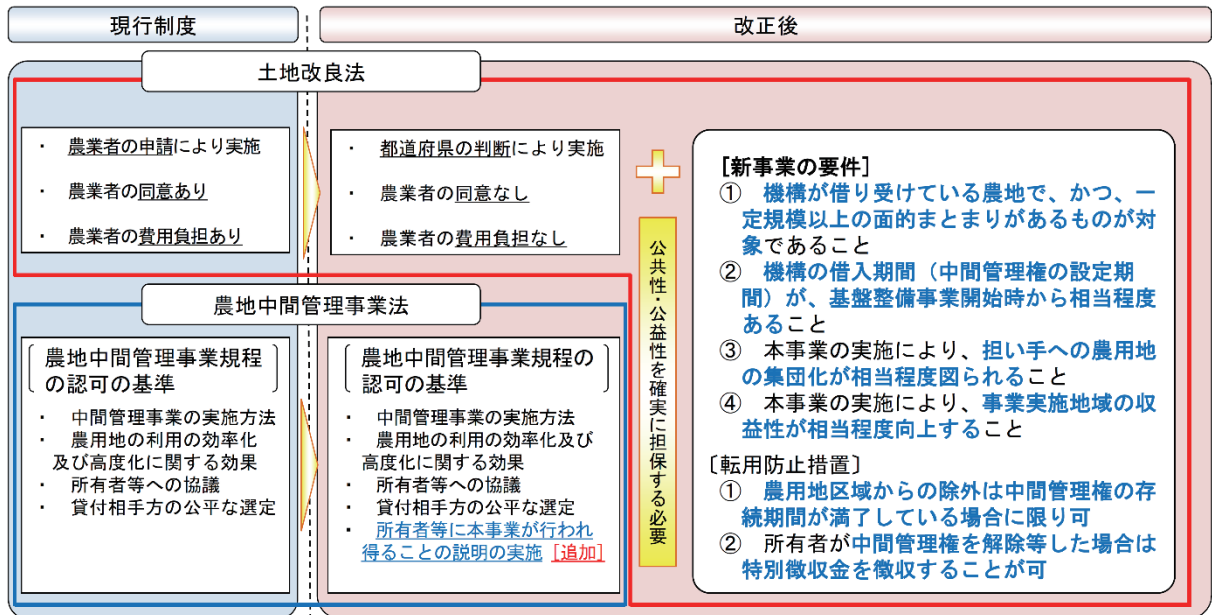
⁵ 農地中間管理事業の推進に関する法律（平成 25 年法律第 101 号）に基づき、平成 26 年に全都道府県に 1 つずつ指定された一般社団法人又は一般財団法人で、農地の中間的受け皿の役割を担っている。

⁶ 第 193 回国会衆議院農林水産委員会議録第 9 号 22 頁（平 29. 4. 20）

⁷ 第 193 回国会参議院農林水産委員会議録第 14 号 22～23 頁（平 29. 5. 18）

③担い手への農用地の集団化が相当程度図られること、④事業実施地域の収益性が相当程度向上すること、とされている。

図表 1 農地中間管理機構と連携した新事業の創設



(出所) 農林水産省資料

イ たため池等の耐震化事業に係る新たな仕組みの創設

たため池等の農業用排水施設の耐震化について、農業者からの申請によらず、国又は地方公共団体が、原則として農業者の費用負担や同意を求めずに事業を実施できる制度を創設する。

ウ 突発事故対応事業に係る新たな仕組みの創設

土地改良施設の突発事故⁸への対応について、農業者からの申請によらず、国又は地方公共団体が、災害復旧事業と同一の手続で事業を実施できるよう措置する。

エ 除塩事業の創設

除塩事業を土地改良法上の災害復旧事業として位置付ける⁹。

オ 申請人数要件の廃止

国又は地方公共団体が行う土地改良事業の申請人数要件（15人以上）を廃止する。

カ 同意徴集手続の簡素化の範囲の拡大

土地改良施設の更新事業のうち、技術革新等に起因する機能向上を伴うものについても「本来の」機能の維持を図ることを目的とする場合には、当該更新事業に係る同意手続を簡素化（事業参加者の3分の2以上の同意に代え、土地改良区の総会又は総代会で

⁸ パイプラインの破裂など、自然災害によらない突発的な事故。

⁹ 現在、除塩事業のうち、東北地方太平洋地震の津波によるものは、「東日本大震災に対処するための土地改良法の特例に関する法律」（平成23年法律第43号）に基づき行われている。

の議決で事業の実施が可とする) する¹⁰。

キ 共有地に係る代表制の導入

土地に共有者がある場合等は、これらの事業参加資格者を共有地に係る1人の事業参加資格者とみなすこととし、その場合、共有者等の間で代表者1人を選任することとする¹¹。

(4) 国会における主な議論

ア 法改正の背景・意義

法改正の背景について、山本農林水産大臣は、我が国農業の競争力の強化が喫緊の課題となる中、平成35年度までに担い手への農地利用の面積シェアを8割に引き上げる政府目標達成に向け、農地の集積・集約の加速化が重要であること、豪雨や地震などの災害に対する地域の防災・減災力の強化を図ることが重要であることを挙げた。その上で、機構関連事業については農地の集積・集約化に、農業用排水施設の耐震化及び土地改良施設の突発事故への対応については農業の競争力強化、防災・減災力の強化に資するものであると述べた¹²。

イ 機構関連事業の創設

(ア) 機構関連事業創設の意義

機構関連事業創設の意義について、農林水産省は、以下のように説明している¹³。

平成35年度までに担い手への農地利用の面積シェアを8割に引き上げるという政府目標を設定しており、今後高齢化がますます進行する中で、農地中間管理機構への貸し付けが増加することが見込まれるが、基盤整備が十分に行われていない農地は担い手が借り受けにくいおそれがある。一方、農地中間管理機構に農地を貸し付けた所有者には基盤整備のための費用を負担する用意はないと考えられ、このままでは基盤整備が滞り、担い手への農地の集積・集約化が進まなくなる可能性がある。こうした中で、担い手への農地の利用集積・集約化を加速化するためには、農地中間管理機構と圃場整備¹⁴事業の連携が不可欠であるため、農業者からの申請・同意・費用負担によらず、都道府県が基盤整備事業を実施できる制度を創設したいということである。

(イ) 機構関連事業と従来 of 事業の間の公平性の確保

従来 of 土地改良事業は、基本的に農業者の申請・同意・費用負担が求められる一方、機構関連事業については申請・同意・費用負担を要しないため、両者の公平性の確保についての見解が問われた。これについて、磯崎農林水産副大臣は、機構関連事業については要件¹⁵を設定していること、現行 of 圃場整備事業でも一定の条件を満たした場合に

¹⁰ 現行制度においては、土地改良施設の更新事業のうち機能維持を図るものについては、同意徴集手続が簡素化されている。

¹¹ 共有地については現行制度上、事業に関する同意等に当たり、共有者全員の意思を確認する必要があり、事業の円滑な実施の支障となっている。

¹² 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第14号2頁(平29.5.18)

¹³ 第193回国会衆議院農林水産委員会会議録第9号4頁(平29.4.20)

¹⁴ 農地の整備。

¹⁵ 機構関連事業の要件については2.(3)ア参照。

は促進費により農家負担を実質ゼロとする仕組みとなっている¹⁶ほか、過去の農家負担金の軽減対策も講じていること、過去に基盤整備を行った農地も一定の要件を満たす場合は機構関連事業を加えて実施することも可能とすることから、不公平感が生じないとの考えを述べた¹⁷。

なお、衆参の附帯決議において、政府に対し、「事業要件の適合性について透明性を確保しながら、農業者の費用負担を要する従前からの事業との間で不公平感が生ずることのないよう、既存事業における農業者の費用負担の在り方について、農業者の経営状況を勘案しつつ、検討を進め、その実質的な軽減が図られるよう配慮する」ことを求めている。

(ウ) 農地中間管理機構を通さない農地集積

農家の実情や実態、地域の現状は様々であることから、地域が抱える人と農地の問題の解決を図るため、地域の関係者の話し合いにより、今後の中心となる経営体や農地利用の在り方等を定める「人・農地プラン」を活用し、農地中間管理機構を通さなくても基盤整備できる仕組みをつくる必要があるかと問われた。これについて農林水産省は、機構を通さない相対協議による取組では農地利用の分散の解消にはつながりにくい側面があることを指摘した上で、農地中間管理機構は、地域全体で担い手へまとまった形で農地を貸し付ける仕組みとして整備したものであり、機構関連事業を活用することが適当との考えを示した¹⁸。

(エ) 機構関連事業の要件の具体的内容

機構関連事業の面積の規模要件について、現行の圃場整備事業の採択要件である中山間地域で10ha以上では厳しすぎるとの指摘¹⁹や、香川県のような農地の狭い地域も対象となるよう検討すべきとの指摘²⁰があった。これについて農林水産省は、担い手が経営をしやすいように、一定規模以上の面的まとまりのある農地を対象に実施することとしていることから、既存事業（平場で20ha以上、中山間地域で10ha以上等が要件）よりも面積の規模要件を引き下げるとの考えを明らかにした上で、地域の実情や担い手の経営状況、意向などを踏まえつつ詰めていきたいとした²¹。

また、農地中間管理権の設定期間について、齋藤農林水産副大臣は、機構関連事業は公共性、公益性の高い事業であり、整備した農地が直ちに転用されることを避けるため、改正案では、整備した農地の農用地区域からの除外は農地中間管理権の存続期間中はできないこととしているとして、今後、適切な期間を検討していくとした²²。期間の設定に

¹⁶ 現行の圃場整備事業（都府県が行うもの。北海道・離島・奄美・沖縄を除く）の事業費の負担割合は、国50%、都府県27.5%、市町村10%、農業者12.5%となっている。現行の圃場整備事業の採択要件は、各団地の農地面積の合計が平場で20ha以上、中山間地域で10ha等である。事業完了後5年以内に担い手への農地の集積率が85%以上かつ集約率が80%以上となる場合には、事業費の12.5%を国と地方が折半で促進費として交付し、この結果、農家負担が実質的にゼロとなる。

¹⁷ 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第14号2頁（平29.5.18）

¹⁸ 第193回国会衆議院農林水産委員会会議録第9号17～18頁（平29.4.20）

¹⁹ 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第14号18頁（平29.5.18）

²⁰ 第193回国会衆議院農林水産委員会会議録第9号2頁（平29.4.20）

²¹ 第193回国会衆議院農林水産委員会会議録第9号2頁（平29.4.20）

²² 第193回国会衆議院農林水産委員会会議録第9号2～3頁（平29.4.20）

当たっては、機構が農地を貸し付けた際に出し手と地域に支払われる機構集積協力金の交付要件として農地中間管理機構の設定期間が 10 年以上とされていることなども念頭に置いて検討したいとした²³。

収益性が相当程度向上することという要件に関連して、水田作経営の作付面積 10a 当たりの農業所得²⁴、家族農業労働 1 時間当たりの農業所得²⁵を見ても、規模を拡大して 20ha 以上になると農業所得は下がっていることが指摘された上で、機構関連事業により農業所得はどの程度向上するのか問われた。これについて山本農林水産大臣は、一般的に、収益性の向上は、販売額の増加と生産コストの減少の要因で決まるとした上で、圃場整備の完了地区における米の生産コストは、1 ha 区画に整備した場合、60kg 当たり 12,200 円から 8,700 円に減少しているという事実もあり、こうした収益性の詳細な分析を踏まえて算定していきたいと思っているが、目標についての確かな数字は持ち合わせていない旨、答弁した²⁶。

ウ 土地改良施設の更新事業の簡素化を行う趣旨

更新事業の簡素化を行う趣旨について、農林水産省は、現行で更新事業の簡素化の対象となるものは、「機能の維持を図るもの」で、従前と全く同じ施設に更新する場合に限られてしまうが、老朽化した施設を更新する際には、現在の技術で普通にやっていることを取り入れて行うことが一般的であり、こうした機能向上を伴う更新事業については、機能の維持を図るものと同様の手続で行うことが適当との考えを述べた²⁷。

なお、対象となる更新事業の例として、農林水産省は、省エネ型ポンプの導入、開水路のパイプライン化、ゲートの自動化、遠隔操作化、ゲリラ豪雨対策としての排水機場の能力向上等を挙げている²⁸。

エ 土地改良事業に関する市町村の費用負担

ため池の耐震化事業に関する市町村²⁹の負担軽減について、農林水産省は、耐震調査等の調査計画への定額助成、中山間地域における補助率のかさ上げ、耐震化の実負担額を地方財政措置の対象とする等の措置を講じていると説明した³⁰。また、対策が必要なため池が集中している市町村があることから、耐震調査の結果等を踏まえて優先順位を定め、予算の平準化を図りながら計画的に耐震化事業を実施することが重要であるとした³¹。

また、農業水利施設³²の更新事業に要する市町村負担が重いとの指摘に対し、農林水産省は、更新に当たり、全面的な更新ではなく、既存施設の有効活用や、長寿命化を通じた事業コストの低減を図ること、農業水利施設の機能診断への定額助成を 100%相当で

²³ 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 14 号 19 頁（平 29.5.18）

²⁴ 作付面積 10a 当たりの農業所得は、15ha～20ha が 47,000 円、20ha 以上が 34,000 円である。

²⁵ 家族農業労働 1 時間当たりの農業所得は、15ha～20ha が 3,907 円、20ha 以上が 3,505 円である。

²⁶ 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 14 号 16 頁（平 29.5.18）

²⁷ 第 193 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 9 号 15 頁（平 29.4.20）

²⁸ 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 14 号 6 頁（平 29.5.18）

²⁹ ため池の耐震化事業について、国や地方の標準的な費用負担割合を示した指針（ガイドライン）では、国、県、市町村による全額負担となっており、農業者の負担は求めている。

³⁰ 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 14 号 8 頁（平 29.5.18）

³¹ 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 14 号 8 頁（平 29.5.18）

³² 農地への用水の供給及び排水を行う施設で、ダム、頭首工、用排水路等をいう。

行うことにより地元負担を軽減すること、さらには、農業者の負担割合を従来の国営かんがい排水事業より軽減したような新たな事業を平成 24 年度に創設し、要件を緩和する取組を行っているほか、市町村の負担分を公共事業等債の対象にするといった地方財政措置を講じているとした³³。

オ 土地改良事業における土地改良区の同意徴集の在り方

土地改良法では、事業参加資格者の 3 分の 2 以上の同意で土地改良事業を実施可能としているが、その理由について農林水産省は、土地改良事業は土地や水のつながりによる一定の地域を対象として実施される事業で、地域全体の合意形成を図る必要があること、一方で、生産性の向上や生産の増大といった地域農業の発展に資する事業であるので、地域の多数の農業者が賛成している場合には、少数の反対者が存在したとしてもこの事業を実施することが適当であるという考えによるものであると説明した³⁴。

こうした同意徴集の在り方について、戦後の食料増産を図る上で、強制力を持って農地整備を図る必要があり、小規模・零細農家が多く、食糧制度³⁵等の農産物価格制度もあった土地改良法制定当時とは異なり、農業経営の大規模化が進み、農作物の価格支持制度が廃止される等の時代の変化がある現代において、3 分の 1 の農業者から同意を得ずに事業を進めることにはより慎重になるべきとの指摘がなされた。これに対し、山本農林水産大臣は、農業者に費用負担を求めないことから同意を不要とするものについても、同意徴集手続を簡素化するものについても、関係者の同意や理解を得ることを丁寧に行いたい旨述べ、機構関連事業や耐震化事業においては、計画の公告、縦覧、審査請求、裁決という手続を用意している旨述べた³⁶。

なお、衆参の附帯決議において、政府に対し、「農業者からの申請によらず、農業者の同意を求めずに実施する土地改良事業については、現場の混乱を招かないよう、事前に十分な説明を行うとともに、丁寧な運用に努めること」を求めている。

カ 申請人数要件の見直し

現行では 15 人以上とされている申請人数要件を廃止することについて、緩和でなく廃止とする理由について問われた。これについて農林水産省は、各地域で経営展開する大規模な家族経営、集落営農、農業生産法人等の経営状況は地域ごとに千差万別であり、そうした中で、申請人数要件に一定の線引きをすることは困難であることから、廃止するとした³⁷。

また、経営規模が大きな法人が単独でも申請できることに関する懸念に対し、農林水産省は、申請者が事業計画の概要を作成する中で、農業者の 3 分の 2 以上の同意を得る

³³ 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 14 号 8 頁（平 29. 5. 18）

³⁴ 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 14 号 16 頁（平 29. 5. 18）

³⁵ 食糧制度（食糧管理制度）とは、食糧管理法（昭和 17 年法律第 40 号。平成 6 年廃止）のもと、主に米が不足することを念頭に置いて、政府の直接売買により米の流通量をコントロールするもので、生産者には政府への売渡義務があり、指定を受けた集荷業者のみが集荷業務を行うことができ、許可を受けた販売業者のみが販売業務を行うことができた。また、価格規制も行われており、政府が生産者から米を買い上げる価格である生産者米価及び政府が卸売業者に売却する価格である消費者米価は、政府が決定していた。

³⁶ 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 14 号 17 頁（平 29. 5. 18）

³⁷ 第 193 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 9 号 15～16 頁（平 29. 4. 20）

必要があり、換地を行う場合には、その換地計画について関係権利者会議で所有者等の同意を得る必要があることを考えると、法人が申請する土地改良事業の実施に当たっても、引き続き、土地改良区を中心に集落の話し合い、合意形成が行われる実態になるとの考えを示した³⁸。

3. 農村地域工業等導入促進法改正案

(1) 農村地域工業等導入促進法の概要

農村地域工業等導入促進法（昭和46年法律第112号。以下「農工法」という。）は、農村地域への工業等の導入を積極的かつ計画的に促進するとともに農業従事者がその希望及び能力に従ってその導入される工業等に就業することを促進するための措置を講じ、並びにこれらの措置と相まって農業構造の改善を促進するための措置を講ずることにより、農業と工業等との均衡ある発展を図るとともに、雇用構造の高度化³⁹に資することを目的としている。本法は昭和46年に制定され、昭和63年に対象業種を「工業」から「工業等5業種（工業、道路貨物運送業、倉庫業、こん包業及び卸売業）」に拡大する等の改正が行われた。

(2) 改正案提出の経緯と審議経過

農林水産省においては、平成27年3月より、農村地域における就業機会の拡大を図るため、農工法の在り方を含めた諸課題を整理し、それらに対応するための総合的な施策の在り方について検討することを目的として、有識者からなる「農村における就業機会の拡大に関する検討会」が開催され、平成28年3月に中間とりまとめが公表された。

中間取りまとめにおいては、高齢化・人口減少が農村において課題となっている地域資源の維持・継承を図るため、地域コミュニティによる農地・農業用水の保全活動を促進することが必要であり、農村における雇用と所得の場の確保、農村活性化の観点から、就業機会の拡大の検討が必要であるとした。具体的には、①農工法の対象者について、従来の対象者である離農者や規模縮小農家に加え、農村地域内の居住者、農村地域外からの移住・定住者も加えるべきであること、②農工法の対象産業について、地域外からの企業誘致に加え、地域内循環型産業、今後の発展性が高い産業や農村地域での導入ニーズが高まっている産業等を検討する必要があること等が指摘された。

なお、平成27年11月に決定された「総合的なTPP関連政策大綱」においても、「農村地域における農業者の就業構造改善の仕組み」が検討の継続項目として位置付けられた。

その後、農林水産省において検討が進められ、「農業競争力強化プログラム」においては、農村の就業構造の改善について、農業及び関連産業の所得を増大するとともに、地域社会としての農村を維持発展させていくため、農工法の対象業種を現行の「工業等5業種」に限定することなく、サービス業等も対象となるよう見直すこと等により、農業者等の地域

³⁸ 第193回国会衆議院農林水産委員会議録第9号16頁（平29.4.20）

³⁹ 雇用構造の高度化について、農林水産省は、「生産性の低い部門から高い部門へ労働力の移転を図るという意味」であると説明している（第193回国会衆議院農林水産委員会議録第11号15頁（平29.5.11））。

住民の就業の場を確保するとされた。

このような経緯を経て、政府は平成 29 年 2 月 28 日、「農村地域工業等導入促進法の一部を改正する法律案」を閣議決定し、第 193 回国会（常会）に提出した。

5 月 10 日に衆議院農林水産委員会において本案の趣旨説明を聴取し、11 日に質疑・採決が行われ、多数をもって可決された。16 日の衆議院本会議において、本案は多数をもって可決され、参議院に送付された。

5 月 23 日に参議院農林水産委員会において趣旨説明を聴取し、25 日に質疑・採決が行われ、本案は多数をもって可決された。なお、附帯決議が付された⁴⁰。翌 26 日の参議院本会議において、本案は多数をもって可決され、成立した。

（3）改正案の概要

ア 導入促進の対象となる業種の拡大

現行法では、導入対象業種は工業等 5 業種に限定されているが、改正案では、この限定を廃止し、対象となる産業の業種を拡大することとしている。これに伴い、法律名を「農村地域への産業の導入の促進等に関する法律」に改めることとしている。

イ 基本計画及び実施計画の記載事項の見直し

改正案では、都道府県が策定する基本計画及び市町村が策定する実施計画の義務的記載事項及び任意的記載事項を見直すこととしている。

ウ 都道府県が策定する実施計画の廃止

現行法では、工業等の導入に関する実施計画は、市町村のほか都道府県も策定できることとされているが、改正案では、これらのうち都道府県が策定する実施計画を廃止することとしている。

エ 税制・金融の支援措置について

改正案では、地方税の課税免除又は不均一課税に伴う減収補てん措置⁴¹を定めた第 10 条を削除することとしている。本条は、総務省令の改正により、平成 21 年 12 月 31 日以降は死文化していることから、条文を削除するものである。

（4）国会における主な議論

ア 農工法の実績及び評価

これまでの農工法の実績について、磯崎農林水産副大臣は、農工法は昭和 46 年に制定され、平成 25 年度末までに 19,414ha に立地済み、8,921 社が操業し、61 万 6 千人の雇用が生み出されたと述べた。また、その評価について、市町村からは、雇用機会の増大、農村からの人口流出の防止に資したと評価された⁴²旨述べ、農業構造の改善の観点から

⁴⁰ 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 16 号 28 頁（平 29.5.25）

⁴¹ 第 10 条においては、地方公共団体が課税免除や不均一課税をした場合に、これらの措置が総務省令で定める場合に該当するものと認められるときは、そのことによって生ずる当該地方公共団体の収入の減少額に対して一定の範囲内において地方交付税による補てんを行う措置が規定されている。

⁴² 平成 27 年度に農村地域に該当する市町村を対象に農村振興局が実施したアンケート調査によれば、これまでの農工法の取組によりどのような点で地域経済の活性化等に寄与しているかとの設問に対し、「雇

は、農工実施計画を策定していない市町村の担い手への農地集約率が30%であるのに対し、農工実施計画を策定している市町村では約40%となっており、農業構造の改善の面においても一定の成果を上げたものと考えている旨、述べた⁴³。

農業従事者の就業の実績について、農林水産省は、総雇用者数に占める農家世帯からの雇用者数は、絶対数でも比率でも低下していると述べた上で、これは農工法制定当時と比較して、近年では農業従事者数が大幅に減少していることを反映しているとの考えを示した⁴⁴。

農工団地における企業の立地動向について、農林水産省は、近年は新規立地企業数が撤退企業数を上回っている状況であるとした⁴⁵。撤退の理由については、農林水産省としては把握していないものの、一般的には、企業の海外進出に伴う工場の海外移転や、景気後退局面による工場の閉鎖等によるものではないかとの考えを示した⁴⁶。

イ 導入対象業種拡大の趣旨

これまで業種を限定してきた理由について問われた農林水産省は、昭和46年当時、国土の均衡ある発展の観点から、太平洋ベルト地帯以外の地域への工業再配置の政策が講じられていたこと、農業・農村サイドからは農業構造の改善を図る必要があったことを背景として述べた上で、工業は、労働集約的かつ農業からの転職者の割合が最も高く、農業従事者の雇用の確保に資する産業であることから、農業と工業の均衡ある発展を図る上で適切なものとして定められたと説明した⁴⁷。また、昭和63年には、工業に関連する産業のうち、産業立地政策上、農村地域に誘導することがその業種の発展のために適切であること、また農業政策上、工業と同様又はそれ以上に労働集約的であって農業従事者の雇用の確保に資するものであるといった観点から、道路貨物運送業等の4業種を追加した旨、説明した⁴⁸。

改正案で、導入対象業種を限定せず、産業一般とすることとした理由について、農林水産省は、産業構造が変化し、全就業者に占める工業等の就業者数の割合が低下しており、他方、農村において高齢化・人口減少が進行し、地域コミュニティの維持等に影響が見られる中、農村地域の様々な農業者、地域住民が引き続き地域で住み続けられるようにするため、農業を魅力ある産業にするとともに、農業以外の選択肢を幅広く用意することにより、就業機会の一層の創出と所得の確保を図ることが課題であることを踏まえ、農産物直売所等の地域に賦存する資源を活用した地域内発型産業や、福祉・介護サービス等の立地ニーズの高い業種の立地・導入が可能になるよう、対象業種の限定を廃

用機会の増大」との回答が29.5%、「農村からの人口流出の防止」との回答が23.0%であった。

⁴³ 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第16号3頁(平29.5.25)

⁴⁴ 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第16号9～10頁(平29.5.25)

⁴⁵ 新規立地企業数は、平成2年は約700社、平成7～20年は毎年300社前後、撤退企業数は、平成2年は80社、平成12～20年はおおむね200社であったとしている(第193回国会衆議院農林水産委員会会議録第11号16頁(平29.5.11))。

⁴⁶ 第193回国会衆議院農林水産委員会会議録第11号16頁(平29.5.11)

⁴⁷ 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第16号3頁(平29.5.25)

⁴⁸ 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第16号19頁(平29.5.25)

止することとした旨、説明した⁴⁹。

また、導入対象業種の限定が無くなることから、市町村が実施計画で定めればどのような産業でも認められるのか問われた。これについて農林水産省は、いかなる産業でも立地・導入できるものではなく、地域の農業者の安定した就業機会の確保ができ、導入に伴う土地利用調整で地域の農地保有の合理化が図られるような、農業と導入産業との均衡ある発展が図られるものであることが必要であり、そのことは基本方針に明記したいとの考えを明らかにした⁵⁰。

工場やコールセンター等の大規模施設の誘致に当たっては、農村地域には人口が少ないことや農繁期があることから、人手が集められないことが経営リスクとしてとらえられており、人も一緒に移住してくるような産業誘致が必要であるとの指摘もなされた⁵¹。

対象業種を農業関連に限定しなかった理由についても問われたが、細田農林水産大臣政務官は、あらゆる業種に来てもらい、農村の活性化を図ってもらうことが必要との考えを示した⁵²。

ウ 就業機会の拡大の対象者

農林水産省は、導入産業の雇用対象は必ずしも農業従事者に限定されるものではなく、新たな就業機会が確保されなければ農村から出て行くことが懸念される人や、都市から農村への移住が期待される人も対象として含まれるとの考えを述べた⁵³。

農工法が制定された昭和 40 年代には農村に余剰人口があったが、農村において労働力が不足している現状で法改正を行い、本当に需要が見込まれるのかについても問われた。これについて農林水産省は、農工法の対象となる市町村へのアンケート結果によれば、実施計画を策定した 732 市町村のうち過去 5 年以内に工業等 5 業種以外の企業から立地の照会があったのは 129 市町村、283 件であり、市町村レベルでそういった引き合いがあるということは需要の裏返しではないかとの認識を示した⁵⁴。

エ 優良農地の確保

今回の法改正により、優良農地が転用されるのではないか、優良農地の壊廃が進むのではないかとの懸念が示された⁵⁵。こうした懸念に対し農林水産省は、優良農地を確保する観点から、産業の施設用地と農用地等との土地利用調整がこれまで以上にしっかりと行われる仕組みを設けるとした。具体的には、国の基本方針において、①農用地区域外での開発を優先すること、②既存の産業導入地区内に造成済みの遊休地がある場合にはその活用を優先させること、③農業上の効率的な利用に支障が生じないようにすること、④導入される産業の面積規模が最小限度であること等を明記するとともに、主務大臣が都道府県の基本計画を、都道府県が市町村の実施計画を、それぞれ同意協議を通じて確

⁴⁹ 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 16 号 3 頁 (平 29. 5. 25)

⁵⁰ 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 16 号 10 頁 (平 29. 5. 25)

⁵¹ 第 193 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 11 号 7～8 頁 (平 29. 5. 11)

⁵² 第 193 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 11 号 26 頁 (平 29. 5. 11)

⁵³ 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 16 号 23 頁 (平 29. 5. 25)

⁵⁴ 第 193 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 11 号 10 頁 (平 29. 5. 11)

⁵⁵ 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 16 号 4 頁 (平 29. 5. 25)、第 193 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 11 号 6 頁 (平 29. 5. 11)

認をずるとしてゐる⁵⁶。

また、土地改良法改正案の機構関連事業で基盤整備した農地は転用可能かとの問いに対し、農林水産省は、基本方針に、農地中間管理権の存続期間中は施設を導入する地区に含めないことを明記するため、農地中間管理権の存続期間中においては転用可能になることはないと説明した⁵⁷。これについて、農地中間管理権が更新されず、存続期間が満了した場合には転用が可能となることを問題視する指摘がなされた。この指摘に対し、山本農林水産大臣は、計画に基づき、また甲種農地⁵⁸となった場合には農業委員会の意見も聴取しながら決めるため、安易な転用を認めることにはつながらないとの考えを述べた⁵⁹。

オ 遊休工場用地の活用

造成済みの農工団地で、企業が立地していない遊休工場用地は1,433haある。遊休工場用地の発生要因について、農林水産省は、企業の立地動向を基に規模を推計し、先行的に工場用地を造成したものの見込みどおりに企業が立地しなかった事例や、立地を予定していた企業が経済情勢の変化に伴い立地を取りやめた事例があったことを自治体への聞き取りにより承知しているとした。

農林水産省は、この遊休工場用地については、優良農地確保の観点から、基本方針に造成済みの遊休工場用地の活用を優先する旨を明記したいとの考えを明らかにした⁶⁰。

整地された遊休工場用地を農業に活用してはどうかとの指摘もなされた。これについて山本農林水産大臣は、実施計画面積と立地済み面積の差、4,709haのうち、1,433haは造成済みで農地に戻すのは困難だが、それ以外の3,276haは未造成であり、実施計画を縮小して農地として利用している例もある旨、述べた⁶¹。

カ 基本計画及び実施計画の記載事項の変更

基本計画及び実施計画の記載事項の変更について、農林水産省は、この法律の目的である「農業とその導入される産業との均衡ある発展」や「雇用構造の高度化」の達成の手段として規定された措置に直接関わる目標は義務的記載事項とし、目標を達成するために行う措置は任意的記載事項としたと説明している⁶²。

現行では基本計画及び実施計画の義務的記載事項である公害に関する事項について、環境保護は非常に大事な要素であるとして、義務的記載事項から除外する理由が問われた。これについて農林水産省は、農工法が制定された昭和46年当時とは異なり、現在では公害防止対策について個別法が整備されていること、最近の立法例で公害に関する事項を都道府県や市町村が定める計画記載事項としている例がないこと、現行の基本方針において公害のおそれのない業種、公害防止設備を完備した企業の導入を図る旨が明記

⁵⁶ 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第16号7頁（平29.5.25）

⁵⁷ 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第16号7～8頁（平29.5.25）

⁵⁸ 市街化調整区域内の土地改良事業等の対象となった農地（8年以内）等、特に良好な営農条件を備えている農地。

⁵⁹ 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第16号8頁（平29.5.25）

⁶⁰ 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第16号4頁（平29.5.25）

⁶¹ 第193回国会衆議院農林水産委員会会議録第11号14頁（平29.5.11）

⁶² 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第16号4頁（平29.5.25）

されており、改正後も同様に記載することと等を理由として挙げた⁶³。

農業構造の改善に関する目標を義務的記載事項としたことについては、農地の流動化・集約化を進め離農者の仕事を作るという構造改革をするかどうかは、現行制度では任意であるが、改正案で義務的記載事項とすることにより、農業の構造改革に従うことが企業誘致の条件となるのではないかとの懸念が示された⁶⁴。

キ 市町村への支援

市町村の実施計画策定に関し、農林水産省は、市町村の自主性を尊重するとともに、実施計画に基づく産業の立地・導入が円滑に進むよう、関係省庁とも連携しながら支援していきたい旨述べた。具体的には、農山漁村振興交付金による施設整備、内閣府の地方創生推進交付金における農工法に基づく実施計画と関連する事業への優先的な取扱い、地方農政局への支援施策の活用窓口の設置等を行うとの考えを明らかにした⁶⁵。

また、市町村に対してどのようなフォローをしていきたいかと問われた農林水産省は、市町村の実施計画について市町村が自ら定期的に評価し、それを県を通じて国もフォローアップすることを基本方針に明記し、雇用構造の高度化の観点からのチェックも含めてフォローしていきたいと述べた⁶⁶。

4. おわりに

今般の土地改良法及び農工法の改正は、いずれも農地の集積・集約化の促進に関連する改正で、前者はそのために農業生産の基盤整備を促進するためのものであり、後者はそうした農地利用集積による離農者・規模縮小農家への就業機会を確保するものである⁶⁷。

政府は、平成 35 年度までに担い手への農地利用の面積シェアを 8 割に引き上げるとの目標を設定している。現状、農地の集積・集約化は徐々に進んでいるものの、平成 28 年度の担い手への集積面積⁶⁸は、その目標の達成に必要な面積の約 4 割にとどまっており⁶⁹、今後、機構関連事業を含めた施策により、目標を達成していけるかが注目される。

農工法改正案の審議においては、農地転用に関する懸念が示され、参議院農林水産委員会の附帯決議においても、優良農地の確保に努めることや、優良な農地が十分に確保できなくなるおそれがあると認めるときは、所要の措置を講ずることが政府に求められた。また、機構関連事業で整備された農地については、農地中間管理権の存続期間中は産業導入地区に含めないことを国の基本方針に明記することが政府に求められた。今後、産業の導入に当たっても、優良農地を確保しながら進めることが重要である。

⁶³ 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 16 号 4 頁（平 29. 5. 25）

⁶⁴ 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 16 号 19 頁（平 29. 5. 25）

⁶⁵ 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 16 号 22 頁（平 29. 5. 25）

⁶⁶ 第 193 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 11 号 16 頁（平 29. 5. 11）

⁶⁷ 農工法の目的規定（第 1 条）において、対象とされているのは「農業従事者」であるが、3.（4）ウのとおり、対象は農業従事者に限定されていない。

⁶⁸ 農地中間管理機構を介さないものも含む。

⁶⁹ 平成 35 年度までに担い手への農地利用の面積シェアを 8 割に引き上げるとの目標を達成するための年間集積目標面積は、149, 210ha とされており、平成 27 年度末から平成 28 年度末までの集積増加面積は 62, 470ha と、目標達成に必要な面積の 42%であった。

また、これまでの施策が都市と地方の格差や農村の職業構成等に与えた影響についての分析が行われないまま、新たな施策が行われているという指摘もあった⁷⁰。今般の法改正による施策を円滑に行うとともに、その効果についての検証が求められる。

(たなべ まゆこ)

⁷⁰ 第193回国会衆議院農林水産委員会議録第11号14頁(平29.5.11)