

農地等利用最適化の推進施策に 関する具体的な意見

平成28年8月4日

全国農業委員会ネットワーク機構
(一般社団法人 全国農業会議所)

本年4月より、農業委員会等に関する法律の改正法が施行され、農業委員会組織は、従来にも増して、農地等利用の最適化の推進をはじめ、農地情報の収集・提供、担い手の育成・確保に強力に取り組み、目に見える成果を示すことが求められています。

農業委員会組織では、地域の農業者と農業委員会との意見交換会を実施するとともに、都道府県・全国段階における認定農業者や農業経営者組織、農業団体の意見・要望等の積み上げを図ってまいりました。また、平成28年5月26日に開催した「平成28年度全国農業委員会会長大会」の場でも議論と意見集約を行ったところであります。

こうした経過を踏まえて、この度、全国農業委員会ネットワーク機構として、農業委員会等に関する法律第53条に基づいて、①担い手への農地利用集積施策の改善方策、②遊休農地の発生防止・解消対策、③担い手・経営対策の推進、④活力ある地域振興に向けた対策の強化、⑤新たな農業委員会制度の定着支援とネットワーク機構の強化、を内容とする農地等利用最適化推進施策の改善に向けた意見を提出するものであります。

現場から積み上げたこれら改善事項について、今後の農業施策の企画立案・実施にあたって、ご考慮ならびに実現いただくよう強く望むものであります。

なお、われわれ農業委員会組織として、「農地と人（担い手・経営）」対策を現場で推進するための組織運動として、平成28年度から30年度までの3か年を運動期間とする「新・農地を活かし、担い手を応援する全国運動」に取り組んでいることを申し添えさせていただきます。

I. 担い手への農地利用集積施策の改善方策

1. 農地の利用集積を加速するための環境整備

(1) 農地の中間管理機能を最大限発揮するための支援

農地中間管理機構（以下「機構」という。）の借り受け希望面積は積み上がったが、一方、各県機構は転貸の可能性が不確定な農地については、農地の所有者が貸し付けを希望しても、管理コストの増大懸念から簡単に借り受けることができない状態にある。機構と連携しつつ担い手への利用集積を進めるための基盤整備の一層の推進を図るとともに条件不利地域等の地域の実情に即した機構が借り受ける農地の円滑な管理について、予算措置を含めたリスク軽減対策を講じること。また、機構が借受けたが、結局借り手が見つからず機構から返還された農地の管理対策等を講じること。

一方、農地中間管理事業を活用した農地の貸し付け、借り受けについて、利用権設定等の手続きに相当の期間（3～4ヶ月）を要することが課題となっている。このため、農地中間管理機構による農地転貸の事務の効率化・簡素化に向けて、「農用地利用集積計画と農用地利用配分計画（案）の認定の同時化の推進」による処理期間の短縮措置を講じるとともに、「農用地利用配分計画の作成の市町村等への業務委託」、「都道府県知事の農用地利用配分計画の認可についての市町村への権限移譲」、「事務処理関係書類の簡略化」についての制度改善の措置を講じること。

さらに、震災や急激な米価下落等に対応するため、農地の借料について減額請求できる旨の周知ならびに機構が主体的に減額を地主に働きかけること。

(2) 農地中間管理機構の活用等農地集積対策への支援強化

農地中間管理機構の機能を最大限活用した面的集積を促進するため、地域における「人・農地プラン」を踏まえた貸し付け農地の掘り起こしや農地を借り受ける担い手の特定など、地域に根ざした農業委員会が有する農地利用調整機能の積極的な活用に向けた支援措置を強化すること。

(3) 都道府県域における農地の面的集積促進の支援

農業委員会ネットワーク機構（都道府県農業会議）が行う広域的利用調整が実効あるものとするために農地情報等を基に農地中間管理機構と関係農業委員会および広域に活動する農業経営体等を構成員とする「広

域農用地利用調整会議」(仮称)を設置して現地指導等を行えるよう支援措置を講じること。

2. 「活かすべき農地」を早急に明らかにする取り組みの推進

(1) 食料自給力の維持・確保に向けた国の関与による農地の確保

①農地転用制度、農業振興地域制度への国の関与の継続

農業の生産基盤である農地は、食料の供給や国土の保全等の多面的な機能を果たしていることから、国の責任において農地の総量を確保し有効利用を図る観点から、農地転用制度および農業振興地域制度については、引き続き国の関与を講じること。

②「食料自給力」の維持・確保に向けた支援対策の充実

昨年策定された「食料・農業・農村基本計画」において示された「食料自給力^{※4}」を維持・確保するためにも、各地域毎に将来にわたって「活かすべき農地(守るべき農地)」を明確にした上で、より高度な利用のための基盤整備や末端の水路など既存ストックの維持管理を進めるとともに、これらの農地に対し条件不利に着目した支援対策を講じるなど「日本型直接支払」を拡充して、万全な支援対策を講じて維持・確保を図ること。

※4 農林水産業が有する食料の潜在生産能力を表すもの。農産物においては、農地・農業用水等の農業資源、農業技術、農業就業者から構成される。

(2) 農地の国土調査(地籍調査)の早期完了

平成26年の農地法改正により農地台帳が法定化され、平成27年4月1日から「全国農地ナビ」により農地台帳の一部情報とともに、農地地図のインターネット等による一般公開が始まったが、関係機関が有する地図や公図においてさらなる精度向上が課題となっている。このため、一般公開が開始された農地地図情報の整備強化のためには、農地に関する計画的な国土調査(地籍調査)を早期に完了させることが必要であり(平成25年度末で約72%)、その実現に向けた人員確保などの予算措置を図ること。

(3) 非農地とするための条件整備等

復元することが困難な荒廃農地は農業委員会が非農地判定を行うことも含めて対策を進めているところである。一方で非農地判定を行うこと

によって当該非農地が不法投棄等の温床になりかねないなど、周辺の農地等の営農に影響が出る懸念がある。このため、復元することが困難な森林・原野化した荒廃農地については、混牧林的な利用や地球温暖化防止のための二酸化炭素吸収源として認められる森林、鳥獣被害防止対策の緩衝林等として位置づけるなど、里山等として適切に管理・保全できる制度や保安林指定して管理するなどの手法も含めた制度措置と政策的な支援措置を講じること。

Ⅱ. 遊休農地の発生防止・解消対策

1. 中山間地域における多様な農地利用の促進

(1) 法人経営・集落営農等の規模拡大に対する助成

一部の地域では、標高差等による気象条件の違いを巧みに利用して、一つの作物を平場地域と中山間地域の2か所で生産し、夏と冬のリレー栽培・収穫をするなど、規模拡大、収益増加を実現している。こうした地域に根ざした集落営農や法人経営等が中山間での規模拡大・生産拠点を置くことに対する助成措置等を講じること。

(2) 農地の畜産的利用の拡大

中山間地域の耕作放棄地の発生防止・解消を図るうえで、人手に頼らない牛の放牧等の利用の推進も必要であり、農地の放牧利用について、農地の利用調整から放牧までの一元的な実施体制を構築するための全国規模でのモデル事業を創設すること。

(3) 美しい景観を活用した医療・福祉的利用の推進と活用意向のマッチング

中山間地域の農地を荒廃させることなく生産活動につなげる観点から農作業が持つ身体への「機能回復」や、美しい景観を活用した園芸セラピー農園としての利用促進等総合的な対策を講じること。その際、農地利用の意向について、都道府県農業会議を活用して都道府県単位で活用意向情報を収集し、マッチングさせる施策を講じること。

2. 農地所有適格法人の出資要件の堅持

農地法の耕作者主義の理念を遵守し、現行の農地所有適格法人の出資要件等を堅持すること。先般、国家戦略特区において、一般会社の農地所有が例外的に認められたが、全国的展開は行わないこととあわせ、一般会社が安心して経営できるよう、リース方式による問題点等について洗い出し、改善に向け検討すること。

3. 農地の相続登記の促進

(1) 「農地を相続したら届け出」の広報キャンペーン

所有者の所在等がわからない農地を増やさないで有効利用するため「農地を相続したら必ず農業委員会に届け出する」という意識を喚起する全国規模での広報キャンペーンを展開すること。

(2) 相続登記未了農地の登記促進と、国等による所有権取得・再配分を可能とする制度的措置の検討

相続登記未了となっている農地及び所有者不明の農地は、遊休農地の発生要因及び利用集積の大きな妨げになっていることから、国・県・市町村の横断的な取り組みによる、数年後も見通した現状把握調査を着実に実施し、その上で相続登記の促進を図るために、市町村と法務局との連携強化ならびに農地に係る相続登記の費用負担を軽減するための措置を講じること。さらに、相続持分の過半同意による貸付けが困難な農地が相当数あるため、代表法定相続人の同意による利用権設定についても検討すること。

また、貸付けによる利用だけでは根本的な解決につながらないため、地籍調査による現行所有者への変更を急ぐこと、あわせて、公共財的役割を持つ農地を所有することへの意識付けを広く促すとともに、民法の時効取得の考え方を援用し、相続未登記など所有者不明の農地については農業委員会の公告等の手続きを経て、国等が所有権を取得・再配分できる制度的措置について検討すること。

事例：平成27年度、鹿児島県農業会議が県からの委託により、農業委員会の協力を得て農地台帳と固定資産税台帳の納税者が一致しない農地等を調査したところ、農地台帳面積の38%が所有者と納税者が一致しておらず、また21%は所有者が死亡しているものの登記変更が行われていない「相続登記未了農地」であった。

4. 農地の違反転用の防止対策と推進体制の整備

違反転用は早期発見、早期是正が不可欠である。農業委員会が実施する利用状況調査は遊休農地対策を講じていくとともに違反転用等についても発見した場合は指導を行っているが、農地転用許可となった農地に農業委員会等における「農地転用許可済標識」の設置・掲示の義務化について措置すること。

また、農地の違反転用への指導をさらに徹底するため、違反転用農地の原状回復を確実に実施できるよう財政的な裏打ちについて十分措置するとともに、農業委員会、都道府県、市町村、警察、法務局、地域住民の自治会などで構成する「農地違反転用防止ネットワーク」（仮称）の設置を促進し、刑事告発等の思い切った措置を後押しするため、国や都道府県が参画したキャンペーンなどの推進体制を整備すること。

5. 基盤整備の促進

担い手への農地集積8割の目標を達成するためにも、土地改良長期計画に基づく農地の大区画化・汎用化等の基盤整備の促進と既存施設の更新整備、農家レベルによる畦畔除去などの簡易な圃場整備、農業農村整備事業や農地耕作条件改善事業などを着実に進めるため、農業農村整備対策等の予算を十分に確保すること。

Ⅲ. 担い手・経営対策の推進

1. 認定農業者制度を基本とした担い手の育成・確保

認定農業者や「人・農地プラン」に位置づけられた地域の担い手が、経営発展のために実施する経営管理能力の向上、経営の近代化、法人化の推進など、自立と継続のため、その力を最大限発揮できるよう助長すること。そのため、経営改善指導等のノウハウを持つ都道府県農業会議・全国農業会議所の農業委員会ネットワーク機構が実施主体となった簿記記帳、青色申告、法人の設立等を支援する新たな事業を創設すること。

2. 集落営農組織の体質強化

地域農業の再構築に欠かせないのは人材の育成・確保である。とりわけ、中山間地域等において集落営農組織の整備・強化が喫緊の課題となっている。このため、集落営農・法人の組織化と体質強化を図るため人材育成に向けた「集落営農組織リーダー養成講座」（仮称）の開催や集落法人組織の設立、並びに運営支援のためのサポート体制の構築のための事業を創設すること。

事例：広島県農業会議は2001年度から「集落法人リーダー養成講座」を年9回開催。このことが集落法人設立の起爆剤となり、2010年度までにリーダー養成講座の受講生824名、集落法人の設立数205法人となった。現在の講座は集落法人の運営を中心としたカリキュラムで実施。

3. 土地利用型農業経営の体質強化

地域の農地の受け手である土地利用型農業経営の体質を強くしていくため、農業機械等導入にあたっての融資残補助、スーパーL資金の金利負担軽減措置等の対策を強化・継続すること。あわせて、コンバイン等の稼働率が低く高価な農業機械について、シェアリース方式の普及に向けた支援を行うこと。

また、飼料米等による水田フル活用のため、平成30年度からの米の生産調整の見直しと合わせ、恒久的な予算を確保すること。

4. 農業者年金制度・運用の改善

女性活躍社会の推進の観点から、政策支援対象者への後継者の配偶者の追加、農業者の生涯所得の確保のため、若い農業者の保険料限度額の引き

下げ特例と、国民年金に任意加入する期間の農業者年金への継続加入など、制度・運用の改善を図ること。

5. 女性農業経営者への支援等

女性農業者の能力を最大限発揮できるよう、家族経営協定の締結の推進や女性が活躍する農業法人等への支援など、女性が経営者として活躍できる対策(経営参画)を講じること。

また、男女共同参画の推進や高齢者の活動推進に積極的に取り組む者への支援策を措置すること。

あわせて、女性農業委員等地域のリーダーとなる女性農業者のネットワークの構築・運営を支援する措置を講じること。

6. 新規就農者の定着に向けた人材育成の強化

(1) 青年農業者の人材力強化対策

欧州諸国の農業人材育成システムを参考に、生産技術や経営ノウハウなど実際の農業経営の現場で活かせる実践的な職業資格の創設と職業教育の仕組みについて検討すること。

また、海外農産物との競争力の強化、農産物・食品の輸出拡大に向け、青年農業者を海外に派遣し、経営技術の取得、グローバルGAP^{※1}やハラール^{※2}への対応などのグローバルな視点を持つ農業者を育成する研修事業を創設すること。

※1 農産物生産における安全管理を向上させることで、円滑な農産物取引環境の構築を図るとともに、農産物事故の低減をもたらすための世界的な食品安全規格標準。

※2 イスラム教徒がイスラム法で口にすることを許可されている食品。

(2) 新規就農者の定着のための地域支援体制の整備

新規就農者が地域にとけ込み安定した農業経営を営むことができるようにするためには、地域における受入環境を含めた支援体制の整備が重要であり、地域の農業委員による世話役活動(後見人制度)、地域の自治会やJAの生産部会による支援体制、新規就農者の組織化の支援等についての新規事業を創設すること。

(3) 青年就農給付金の充実・強化

青年就農給付金について、十分な財源を確保するとともに、新規就農

者が安心して給付金事業を活用できるよう法定化すること。

「準備型」については、給付金返還の事態が生じないよう就農のための農地の確保ならびに農業法人等への雇用就農の受け皿確保対策について支援を強化すること。

「経営開始型」については、新規参入希望者の就農にあたって「人・農地プラン」への位置づけが適切かつ円滑に行われるようにするとともに、独立就農者への農業者年金の加入を徹底するよう国の指導を強化すること。親元就農については、新規作目の導入や経営継承が円滑に行われるよう、農業委員会、農協、普及センター等関係機関による協力体制を構築すること。

なお、「準備型」「経営開始型」とともに、研修の成果を見える化し、国民の理解を得るためにも、「日本農業技術検定^{※3}」の受験を義務化すること。

※3 農業高校、農業大学校、農学系の大学、就農準備校の生徒・学生や、農業法人で新規就農や独立就農を目指す研修生、農業後継者などに対して、農業についての知識・技能の水準を客観的に評価し、教育研修の効果を高める事を目的として日本農業技術検定協会(事務局:全国農業会議所)が平成19年度から実施している検定。平成27年度の受験者数は、1級245人、2級4,949人、3級18,926人の合計24,120人が受験した。

(4) 農の雇用事業の充実・強化

農業参入への入口の1つである農業法人等への雇用就農の一層の推進を図るため、十分かつ継続的な予算を確保するとともに、農業法人等の人材育成と経営確立に向けて、青年就農給付金と連動した安定継続のため法定化すること。

また、積雪等で周年農作業が困難な地域においては、農業法人が行う附帯事業についても一部対象とすること。

なお、平成26年度補正予算事業より基金事業から単年度事業に移行したことに伴い、年度当初に国の予算執行が遅れる場合には、事業の停滞を招かないよう暫定予算をもって対応すること。

一方、研修先法人等での定着率を向上させるために、法人要件や助成額のあり方について検討することとあわせ、インターンシップ事業との連携を図ること。

7. 円滑な農業経営の継承推進

(1) 認定農業者等担い手の子弟、法人設立初期への支援

認定農業者等担い手の子弟が後継者として就農することは、より確実な経営継承を図る上で重要である。基幹的労働力の増加に見合う規模拡大を達成するまでの間の経営の負担を軽減するため、「新規就農・経営継承総合支援事業」と同等の新たな支援措置を講じること。あわせて、法人化を行った場合も、初期段階の管理コストの増加に対応した支援策を講じること。

また、農業機械・施設、家畜等経営資産の継承にあたっての税制上の特例措置を講じること。

(2) 第三者経営継承を推進する支援体制の構築

第三者への円滑な経営継承の推進を目的とした支援体制を構築するため、①農業経営の第三者移譲希望者の全国的な意向調査の実施、②全国一元的な情報管理と情報提供サービス体制の構築、③第三者経営移譲希望者と新規就農希望者との適合性の確認及びマッチングを行うコーディネーター(仲介者)の育成、等を行う事業を創設すること。

8. 農業の雇用改善と安全対策の推進

農業法人等が意欲的な人材を確保・定着させるためには、就業者が将来展望を持てるような雇用環境を整備(給与水準の向上、退職金の積立、労働・社会保険への加入)することが求められる。このため、農業における雇用環境を把握する実態調査の実施、及び経営者の人材育成に対する意識改革を促すための研修・啓発活動を行う支援策を講じること。

加えて、労働基準法の一部適用除外があるなど農業労働の特殊性を踏まえ、社会保険労務士等専門家相互の情報共有や研修の場を設置するとともに、農業団体と一体的に行う就業改善に向けた指導及び啓発活動を支援すること。

また、他産業と比べ農作業事故の水準が依然として高いことから、国としても安全対策の取り組みを一層強化すること。

9. 外国人技能実習制度の改善

6次化の進展等、農業経営の多様化に対応し、農産物の1次加工と販売についても農作業の対象とすること。あわせて、現場から強いニーズがある農業経営体間の受委託ほ場や共同利用施設での実習も対象とすること。

IV. 活力ある地域振興に向けた対策の強化

1. 「日本型直接支払い」などの地域を支え守る施策の拡充

都市地域に比べ高齢化と人口減少が進んでいる農村部においては、農村社会全体で農村資源（森林、農地、農道、水路等）を管理し多面的機能を維持しているが、中山間地域をはじめとして過疎化や高齢化が深刻化しており、こうした取り組みが困難な状況になっていることから、「中山間地域等直接支払制度」の現場の負担の軽減をはじめとした運用を改善するなど「日本型直接支払」を拡充し、地域資源を共同で維持していく取り組みを積極的に推進すること。

また、大規模経営体の育成等担い手の育成・確保対策の推進に加え、高齢、定年帰農、新規就農等多様な人材が共存し元気で生き活きと、地域の特色を活かした生産・販売を行うなど地域がバランスよく維持・発展するための移住対策を含む農村活性化対策を講ずること。

2. 鳥獣被害対策の強化

有害鳥獣の増加による農村部での被害は深刻さを増し、農産物だけでなく人身にも危険が及んでいる。また、統計に表れない自給的な農産物への被害も甚大であり、農業者の精神的な痛手も大きい。

このため、地域が主体となった多様な取り組みを支援する施策を長期的に講じるとともに、ジビエとしての活用を進めるための施設整備や、狩猟免許取得者の負担軽減ならびに拡大・若返りのための支援措置の一層の強化を図ること。

3. 農業・農村における6次産業化の推進

6次産業化の推進にあたっては、農業者が主体的に多様な業種と連携し、農業所得の確保や就業機会の拡大を図っていく取り組みを基本とすること。また、農業者の医福食農連携など新分野への取り組みにあたっては、食品表示や食品衛生への対応等も新たに必要となることから、各省庁が連携した計画的な支援を行うこと。加えて、地理的表示制度の活用促進や、地域活性化に重要な役割を果たしている女性の起業等の支援体制のさらなる強化を図ること。

4. 都市農業の振興

(1) 「都市農業振興基本法」に基づく都市農地保全対策の確立

都市農業が継続的に発展できるよう「都市農業振興基本法」・「都市農

業振興基本計画」に基づいて都市農業の振興施策・税制を拡充・整備するとともに、都市計画制度を見直し、都市農地・農業の機能と役割を都市政策の中に明確に位置づけた都市農地保全のための仕組みを構築すること。その際、都市農地保全と農業経営継続に大きな役割を果たしている生産緑地並びに相続税納税猶予制度を堅持し、その改善を図ること。また、農業経営に不可欠な農業用施設用地や、一体として管理している山林なども併せて保全できる仕組みを構築すること。

(2) 「都市農業の振興に関する計画(地方計画)」の策定支援

「都市農業振興基本法」において地方自治体が定めることとされている「地方計画」の策定に向けた支援を行うこと。

(3) 都市農地の活用の推進

体験農園の一層の普及など、農業経営の維持・発展を基本とした都市農地の活用推進を支援し、都市農業の振興を図ること。

また、学童農園や福祉農園、防災農地のほか、市民農園についても、その機能と役割の重要性を踏まえ、遊休農地の発生防止を含めた都市農地の有効利用の観点から、さらに推進を図ること。

(4) 都市農業・農地の保全・継承に向けた相談窓口の設置

都市及びその周辺の貴重な農地を守り農業経営を継続・発展させるためには、農地に関する法律や生産緑地並びに納税猶予制度に精通し、都市農業経営者の状況に詳しい都道府県農業会議に相談員を設置し、農地所有者等に対するきめ細かい相談に対応する「相談窓口」を全国的に整備すること。

V. 新たな農業委員会制度の定着支援とネットワーク機能の強化

1. 農地利用の最適化に向けた取り組み支援の強化

平成28年4月1日に施行された改正農業委員会法で重点化された農地利用の最適化の推進のための「農業委員会交付金」、「都道府県農業委員会ネットワーク機構負担金」の予算を確保すること。また、平成28年度に措置された「農地利用最適化交付金」について、来年度は1,000以上の農業委員会が新制度に移行することから、農地利用最適化の推進に必要な予算を十分に確保するとともに、現場でより活動がし易い運用改善を図ること。

また、遊休農地の利用意向調査、農業委員・最適化推進委員の資質向上に向けた研修等を支援する機構集積支援事業について、必要な予算を確保すること。

加えて、農地台帳システムの全国一元化と「全国農地ナビ」の逐次更新を実現するために必要となる「農地情報公開システム・フェーズ2」データ変換・移行経費を確保すること。

2. 厳正な農地制度の執行を確保する体制整備

厳正な農地制度の執行を確保するため、市町村の行政機関である農業委員会の事務局体制を整備・強化すること。そのためには、市町村等の積極的な対応による専任職員の十分な配置や資質向上等の対策を強化するとともに、そのための予算を確保すること。

3. 地方交付税交付金の積算の見直し

改正農業委員会法を踏まえ、地方交付税交付金に係る農業委員会費の積算根拠を適切に見直すこと。