

新たな「食料・農業・農村基本計画」策定に向けた 担い手・経営・農地政策等に関する提案

政府は食料・農業・農村基本法（以下、「基本法」という）に基づき、平成12年の現行計画策定後の農業情勢の変化等を踏まえ、平成27年を見通した新たな「食料・農業・農村基本計画」（以下、「基本計画」という）の策定に向け、検討を行っている。

農業委員会系統組織は、日本農業をめぐる困難な状況の中で基本法の理念の実現を図るべく、新たな基本計画の策定に向けた組織検討に取り組み、農業・農村現場からの積み上げと意見集約を行った。

以下は、農業委員会系統組織としての「基本計画」策定に向けた基本的考え方と担い手・経営・農地政策等に関する提案であり、政府・国会は新たな「基本計画」の策定にあたって、それらを十分反映されるよう要請する。

提案の全体構成

I. 新たな「基本計画」策定の基本的考え方	3
1. 「基本計画」策定の視点	3
2. 「基本計画」策定の基本的考え方	3
II. 担い手・経営政策に関する提案	6
1. 育成すべき担い手像の明確化と経営政策の集中化	7
2. 品目横断的政策への転換	7
3. 担い手の経営体質を強化する対策	8
4. 経営政策の体系的整備	9
III. 農地政策に関する提案	12
1. 農地総量の確保と有効利用に向けた国レベルの施策の強化	13
2. 農場的農地利用を可能とする方策の確立	17
3. 現場の実態と利用可能性を踏まえた遊休農地解消対策	18
IV. 農業環境・資源保全政策に関する提案	20
1. 農地など農業資源を守る取り組みに対する支援	21
2. 環境保全型農業への支援	21
3. 都市と農村の共生・対流の促進	22
4. 鳥獣害対策の強化	22
5. 都市農業振興対策の強化	22

I. 新たな「基本計画」策定の基本的考え方

1. 「基本計画」策定の視点

(1) 経済社会の国際化への対応

WTO農業交渉やFTA（自由貿易協定）・EPA（経済連携協定）を通じた国際規律の強化など、今後10年程度の間さらに進むであろう経済社会の国際化にわが国農業がどう対処するかについて、明確な方向を示す必要がある。

(2) 国土の均衡ある発展に向けた農業・農村の振興

近年デフレ不況脱却のため、農業・農村政策に比し、都市再生や経済再生の政策が優先される傾向が強まっている。国土の均衡ある発展のためには農業・農村の振興の観点からの検討が必要である。

(3) 農業構造の激変に対応した農政改革の実現

食料自給率が先進国中最低の水準に低迷している点や農業構造改革の立ち後れなど現行基本計画が達成困難に陥っている理由を明らかにするとともに、担い手・農地の引き続く減少など農業構造の激変に対応した農政改革を実現する必要がある。

2. 「基本計画」策定の基本的考え方

(1) 担い手が希望と誇りと自信を持って取り組める基本計画に

担い手が希望と誇りと自信を持って農業に取り組めるよう、食料自給率45%、農地面積470万haの確保など現行計画で掲げられている目標、ならびに家族農業経営33～37万経営体、法人・生産組織3～4万経営体の育成をめざす「農業構造の展望」の内容などを堅持するとともに、達成に向けた具体的方策について農業・農村現場の実態や要望を踏まえて検討する必要がある。

(2) 食の安全・安心の確保を基本とした食料政策の確立を

食の安全・安心の確保と食の安定供給のため、食農教育（食育）の推進や日本型食生活の普及定着、食料安全保障の確保などを明確にした食料政策の確立を図る必要がある。

(3) 意欲ある担い手への施策集中をはじめとする経営政策の確立を

将来にわたる農業の担い手は、基本法が前提としているように家族農業経営と地域に根ざした農業者を基礎とする農業生産法人を基本とするとともに、農業の国際化や市場原理の導入が進む中で、積極的な経営改善に取り組むなど意欲ある担い手に施策を集中化・重点化し、競争力の強い農業経営を育成・確保する必要がある。

そのため、市場原理の下で担い手の経営悪化や規模拡大意欲の減退などを招かないための農業経営所得の安定・確保を図る政策をはじめ金融・税制の見直しなど経営政策を体系的に整備する必要がある。

(4) 農地の総量を確保し、有効利用を推進する農地政策の確立を

食料の安定供給と多面的機能の発揮などに必要な農地の総量を確保し、有効利用を推進する農地政策を確立するため、農地転用規制の強化や農地の権利者に対する利用の徹底などの措置を講じる必要がある。

(5) 構造改革特区の全国展開は慎重に

農地制度は公共的な資源である国土の適正な利用のための社会的規制であり、緩和措置については構造改革特区における限定的な対応を基本とすべきである。全国展開の検討にあたっては、農業の特性を踏まえた検証期間を設け、慎重の上にも慎重を期す必要がある。

(6) 農業環境・資源保全政策の確立と快適な農村地域づくりの推進を

環境・資源（国土）保全、バイオマスなど21世紀の農業の新たな課題に対応した政策を構築する必要がある。

食料の安定供給をはじめ景観の維持、水源の涵養など農業・農村の持つ多面的機能の発揮に向け、農地などの保全のための地域活動の振興、バイオマスの利用促進による循環型社会の構築など農業環境・資源保全政策の確立を図るとともに、計画的な農村整備を継続し、「快適な農村地域づくり」および都市地域における「農のある

まちづくり」を推進する必要がある。

(7) 適切な国境措置の確保を

WTO農業交渉や二国間のFTA交渉・EPA交渉などにおいてアジア諸国との一層の連携を図り、「多様な農業の共存」を柱とするわが国の主張の実現を図る中で適切な国境措置を確保する必要がある。

(8) 農産物輸出の拡大に向けた取り組みを

食料自給率向上の取り組みと併せ、品質・技術面で海外の農産物に対して優位な農産物については輸出拡大に向けた取り組みを強化する必要がある。

Ⅱ. 担い手・経営政策に関する提案

■提案のポイント

1. 育成すべき担い手像の明確化と経営政策の集中化
 - 担い手像：家族農業経営と地域に根ざした農業生産法人を基本
 - 経営政策の集中化：「認定農業者」を基本
2. 品目横断的政策への転換
 - 政策対象は認定農業者等が基本
 - 現行品目別対策による助成と遜色のない水準の確保
 - わが国固有の課題に配慮した「緑」の政策の実現
(食料自給率向上、農業構造改革、耕作放棄地・捨てづくり等の防止)
3. 担い手の経営体質を強化する対策
 - 農業経営の内部資本蓄積を高める政策の確立
 - 経営体の収益力に着目した融資手法の検討
4. 経営政策の体系的整備
 - 認定農業者制度の拡充
 - 認定農業者への支援の強化
 - 農業経営改善支援センターの体制整備
 - 法人経営支援対策の強化
 - 集落農場型農業生産法人（特定農業法人）などへの支援
 - 新規就農・就業のための農地等情報の体系的整備
 - 家族農業経営の継承・持続的発展

1. 育成すべき担い手像の明確化と経営政策の集中化

育成すべき担い手像は、地域に定住し、地域に責任を負う、基本法が前提としている家族農業経営と地域に根ざした農業者を基礎とする農業生産法人（法人化をめざすなど一定の要件を満たす集落営農を含む）とすること。

あわせて、家族農業経営等の担い手を補完・補強するため、担い手不在地域等における集落営農の法人化、作業請負（オペレーター、コントラクター等）、ヘルパー（酪農以外の作目も含む）の確保等を推進していく必要がある。

また、経営政策の集中化にあたっては、「効率的かつ安定的な経営」をめざす農業経営として制度的に位置づけられた「認定農業者」を基本とすること。

2. 品目横断的政策への転換

（1）政策の対象経営

担い手の経営安定のために政府が検討している「品目横断的な政策への転換」の政策の対象は、認定農業者と「効率的かつ安定的な経営」を達成した農業経営および法人化をめざすなど一定の要件を満たした集落営農を基本とすること。

（2）政策の対象営農類型

対象となる営農類型は土地利用型農業である水田作および畑作輪作経営が想定されているが、水田作については本年度からスタートした新たな米対策の定着とそごを来さないよう検討を進めること。畑作輪作経営については、現行の品目別対策で実現している助成水準と遜色のないものとする。

また、野菜、果樹、畜産に対する経営安定対策についても上記営農類型と整合性を図りつつ検討すること。

（3）わが国固有の課題に配慮した「緑」の政策の実現

品目横断的な政策への転換にあたっては、わが国固有の課題（食

料自給率の向上、農業の構造改革、耕作放棄地・捨てづくり等モラルハザードの発生防止)に配慮しつつ、WTO農業交渉における「緑」の政策の実現に努めること。

- * 「緑」の政策は、ウルグアイ・ラウンド農業合意で国内助成を削減しなくてもよいとされた政策。貿易や生産に対する影響のない、公的備蓄、災害救済および生産者に対する直接支払いなどを指す。

3. 担い手の経営体質を強化する対策

(1) 農業経営の内部資本蓄積を高め経営の体質を強化する政策の確立

品目横断的な政策への転換によって経営所得安定対策を構築しても、国際化の流れの中で農業経営は極めて厳しい環境にさらされ続けることが予想される。

このため、品目横断的な政策への転換および品目別対策の見直しに加えて、経営の内部資本蓄積を高め、体質の強い農業経営を育成するための対策、例えば資金の一部を経営の外部に積み立て、その積立額を損金算入し、経営の安定や拡大のために取り崩しを行えるような仕組みを国内外の類似の制度なども参考に創設すること。

- * オーストラリアでは1999年に農場経営積立金制度 (Farm Management Deposits:FMDs)を創設。最高30万豪ドル(約2,250万円)まで損金として金融機関に積み立て、経営困難な事態に陥ったときには、連邦政府に申請書を出し、経営状況に関する審査を受け、「免税証明書」の発行を受けられる。証明書が発行されなかった場合は、既定の税が課せられる。
- * 日本の中小企業倒産防止共済制度は、毎月80,000円までの範囲で320万円になるまで損金で積み立て、取引先事業者が倒産し、売り掛け債権などが回収困難になった場合、積立額の10倍までの金額を無担保、無保証、無利子で貸し付けられる。途中解約もでき、その場合は益金となる。

(2) 経営体の収益力に着目した融資手法の検討

借地型経営では必要な資金額に見合う土地などの担保提供能力を持たない経営が少なくない。

そのため、従来の担保重視の融資から農業経営の事業の収益力やキャッシュフロー(経営における現金収支)に着目して融資を行うような手法を検討すること。

4. 経営政策の体系的整備

(1) 認定農業者制度の拡充

農業経営改善計画の認定にあたっては、農業者の自主的な経営改善の努力を支援することを基本としつつ、関係機関・団体および地域の関係者が認定を受けた者を明確にして支援できる仕組みに改善を図ること。

また、家族経営協定の締結を条件とした夫婦等の共同申請および基本構想の水準を満たす農業者の経営の持続的発展を図るための計画策定・申請の促進を図ること。

さらに、認定農業者のすそ野を広げる観点から都市地域などにおいて農振計画が策定されていない等を理由に基本構想を策定していない市町村に対して政策的な配慮を行うこと。

(2) 認定農業者への支援の強化

認定農業者が早期に経営改善計画を達成できるよう各種支援策などの一層の充実を図ること。その際、認定農業者個々を対象とした投資助成の仕組みについて拡充強化すること。

- * 個々の経営が行う投資に対する公的助成については中小企業分野では一般化しているものの、農業分野では研究や提案・公募型のものに限定されている。しかし最近では農業経営の規模も大きくなっており、遊休農地の解消や環境負荷の低減等公益的な投資やIT等ベンチャー的な投資に対するリスクを軽減するためには提案したような方向（例えば助成対象を拡大し、投資総額の1/3~1/2を補助する等）へと拡充する必要がある。

また、認定農業者を中心とした担い手への経営所得安定対策（品目横断的な政策）を導入するためには、対象となる農業経営の透明性を確保することが不可欠であり、青色申告および複式簿記記帳の普及・定着を図り、財務諸表の公開などの取り組みを推進すること。

さらに、こうした取り組みを支援するため、認定農業者の自主的な組織活動への支援を強化するとともに、関係機関・団体間の連携をより一層推進すること。

(3) 農業経営改善支援センターの体制整備

市町村合併の進展など新たな情勢に対応して、認定農業者の世話役となり関係機関・団体とのパイプ役を担う人材ならびに農業に精通した外部専門家（税理士等）を広範に確保・育成するための施策を講じる必要がある。

また認定農業者の経営改善の状況を定期的かつ正確に把握し、キメの細かい支援を行うとともに、経営改善計画を新たに策定する農業者を支援するため、市町村段階と都道府県段階の経営改善支援センターの体制の整備と機能強化を図ること。

(4) 法人経営支援対策の強化

集落営農の法人化など、農業経営の法人化の意向が多様化する中で、現場の実態を踏まえた法人化を一層推進するためには、現場との連携を密にした設立指導体制を強化するとともに、法人設立後のフォローアップのあり方を明確にし、総合的な法人化対策を推進する必要がある。

その際、多様化・高度化している農業法人の経営実態に対応するための経営指導者の育成・確保を図るとともに、農業生産法人の要件確認などを行う農業委員会および都道府県農業会議の積極的な関与のための措置を講じること。

(5) 集落農場型農業生産法人（特定農業法人）などへの支援

中山間地域など土地利用型農業の担い手が不足している地域にあっては集落営農の推進を図るとともに、経営としての継続性を確保するための法人化、さらには特定農業法人づくりへと結びつける必要がある。その上で、法人化をめざすなど一定の要件を満たしたものについては品目横断的政策および農業環境・資源保全政策の対象とすること。

また、人材・労働力の交換および機械・施設の有効利用など法人

間の連携・提携を推進するとともに、認定農業者関連の支援事業との整合性を図ること。

(6) 新規就農・就業のための農地等情報の体系的整備

新規就農・就業対策を一層効果的に推進するためには、新規就農・就業希望者のニーズに対応し、農業体験・研修および就農・就業のための農地等情報の収集・提供の仕組みを体系的に整備する必要がある。

このため、地方自治体や農業者等が開設している農業体験農園・牧場などを活用し、他産業に就業しながらOJT（日常業務における研修・能力向上）としての農業研修を行うことが可能な仕組みを整備するとともに、農地保有合理化法人とも連携しながら、都道府県農業会議、受入市町村・農業委員会などを核にした農地および研修可能な農場に関する情報の収集・提供の仕組みを体系的に整備すること。

(7) 家族農業経営の継承・持続的発展

担い手育成の観点からは、既存の家族農業経営において、その子弟が就農することが極めて効率的であり、現在もその重要性にかわりのないことから、親が多大な負債を抱えている際の救済・経営再建制度など農家子弟への経営継承対策の再構築を図ること。

また、家族農業経営を強化するため農業委員会等を立会人とした家族経営協定への取り組みが進められているが、家族農業経営の経営資源を円滑に次世代（第三者を含む）へ継承する手段としても有効であるとともに、農業経営の法人化後の報酬分配や就業時間など経営内部の規範づくり、法人構成員の持ち分の相続への対応も期待される。

このため、市町村・農業委員会、農業改良普及センター、JAなどによる家族経営協定の取り組みの推進を強化すること。

Ⅲ. 農地政策に関する提案

■提案のポイント

1. 農地総量の確保と有効利用に向けた国レベルの施策の強化

- 農地の総量（470万^{ヘクタール}）確保、定期農地調査、農地基本台帳の法定台帳化等
- 土地基本法の理念の尊重
- 農地転用許可基準の強化と農振法運用の厳正化
- サラリーマンの自給的農業等に「市民的農地利用区域（仮称）」を
- 株式会社一般・NPO等の農地取得規制の堅持
- 構造改革特区の全国展開は慎重に
- 事前規制と事後規制は「車の両輪の規制」
- 農地有効利用の戦略作目（ホルクロップサイレージ、稲、大型家畜、バイオマス由来燃料原料作物等）への支援
- 農地利用計画等へ市民・住民の意見を反映

2. 農場的な農地利用を可能とする方策の確立

- 農地利用情報収集・提供を一元管理する「農地利活用情報センター」（仮称）の創設
- 「緊急担い手農地集積地区」（仮称）の設定と集中的な流動化施策の投入
- 農業委員会との連携強化による農用地利用改善団体等の土地利用調整活動の強化

3. 現場の実態と利用可能性を踏まえた遊休農地解消対策

- 遊休農地の実態の峻別と農業委員会等による利活用への支援
- 不在村農地所有者の農地管理対策の確立
- 農業委員会の農地監視機能の強化

1. 農地総量の確保と有効利用に向けた国レベルの施策の強化

(1) 470万㌦の農地確保と定期的な農地面積の把握

食料の安定供給と多面的機能の発揮などに必要な農地の総量を確保し、有効利用を推進する農地政策を確立すること。

このため、現行基本計画に定められた470万㌦の農地確保とその有効利用に向けて、5年ごとに農地面積と利用状況を把握する全国一斉の調査の実施、市町村段階における農地確保目標の設定など、制度・予算を含む施策の整備を図ること。

また「農地基本台帳」を農地に関する法定台帳として位置づけ、その地図情報化（マッピングシステム）の取り組みを加速すること。あわせて相続による権利移動に関する農業委員会への届け出を義務づけるとともに、法務局ならびに市町村資産税課等と農業委員会の連携強化、農業共済台帳や転作に用いている水田台帳との一体化などについて制度的な措置を含めて検討すること。

(2) 土地基本法の理念の尊重

わが国の土地利用制度は、「計画なきところ開発なし」というEU諸国とは異なり、「開発行為は原則自由」のもとに運用されている。このことが、農地潰廃にも大きな影響を与えている。このため、農地制度の見直し検討にあたっては、現行農地制度がこれまで果たしてきた役割を適正に評価するとともに、土地基本法で定められている①公共の福祉優先、②適正な利用および計画に沿った利用、③投機的取引の抑制などの土地についての基本理念を十分に尊重し、将来にわたる優良農地と秩序ある農地利用の確保を基本とすること。

(3) 農地転用許可基準の強化と農振法運用の厳正化

農地をいたずらな開発・潰廃から守るため、過去にあったリゾート・ゴルフ場開発の破綻などの経験を踏まえるとともに、環境対策（農村の景観保持や産業廃棄物の不法投棄の防止等）など農地転用許可基準について、今日的な観点から規制の強化を検討すること。

農振計画における農用地区域からの除外については、その運用を

厳しくするとともに、農地転用の約2割を占め周辺農地の転用へと波及する可能性がある国・地方による転用（いわゆる公共転用）のあり方についても抜本的に検討する必要がある。

* 平成14年の農地転用面積18,183㌃中、653㌃が国（公社・公団等を含む）、2,878㌃が地方公共団体（公社・公団等を含む）によるもので、両者で全転用面積の約2割を占めている。

（4）多様な農地需要への対応と農地制度の整備

農業への新たな参入のニーズは、若者などが農業を職業として選択し経営に取り組もうとするもの、サラリーマンや定年退職者が生活スタイルとして自給的な農業等に取り組むもの、NPO法人等が体験農園や学童農園・福祉農園を開設するもの、一般の企業が農業分野に進出するものなどに大別されるが、こうした多様な農地需要については地域の秩序ある農地利用や地域農業の担い手である家族農業経営に配慮する観点から以下の峻別した対応と積極的な支援が必要である。

① 円滑な新規就農に向けた政策支援が重要

新規就農に対して農地制度のハードルが高いとの意見があるが、意欲と情熱を持って農業経営に取り組もうとするのであれば、個人はもちろんグループで法人を設立すること等を含めて農作業への常時従事など効率的な耕作を条件にいつでも参入できる仕組みになっている。むしろ円滑な就農に向けた農業技術の習得や経営資金の確保、農村地域における受け入れ体制の整備や意識改革が重要であり、その点での政策的な支援が重要である。

② 市民的農地利用の推進

多様な農地利用のニーズのうち、サラリーマンや定年退職者による自給的な農業や、福祉農園など市民的農地利用については、前向きに受け止め積極的な対応を図る必要がある。その場合、地域農業との調和や秩序ある農地利用を担保するため、農業者による農地利用と区分する「市民的農地利用区域」（仮称）の設定や農地保有合理化法人を事業主体にすることについての制度的整備を図ること。

③ 株式会社一般・NPO法人の農地取得の規制

経済界からは、株式会社一般・NPO法人の農地の所有権取得による農業参入を認めるべきとの提言があるが、投機的な農地取得や無秩序な農地転用、産業廃棄物の不法投棄、水管理などをめぐる地域農業とのあつれき、家族農業経営との競合などの懸念払拭が困難なことから農地制度上の規制を堅持すること。

- * 全国農業会議所が緊急に実施した「農用地の不適正取得等に関する情報収集調査」（平成16年3月）では、①農業参入した企業等の倒産・撤退による農地の遊休化・権利移転の事例：9件、②企業による住宅・レジャー開発用地取得農地（転用）の計画破綻のための未利用・遊休化の事例：36件、③産業廃棄物の不法投棄等による農家への悪影響の事例：20件、企業による農地の違反転用の事例：22件、となっている。

新潟県の例では、I県の業者が農業生産法人を設立し、国営開拓農地（畑・1区画50畝）の所有権または賃借権を取得し大根栽培を行う計画（遊休農地の解消、地元住民の雇用）が持ちかけられた。農業委員会で調査した結果、有機質肥料の内容が残飯や植物残さなどの食品廃棄物であり、品質も不明なものがあつたことから、平成15年10月に農家への説明会を行い計画中止をさせた。

平成11年に北海道下でおきた例では、宗教法人が後ろ盾になって設立されたと思われる農業生産法人が競売により農地54haを取得したが、1年目に麦を播種したものの収穫せず立ち枯らし。その後、農業委員会による適正管理の指導も無視し、耕作放棄のまま現在に至っている。また、熊本県の例では、隣接県の産業廃棄物業者が1.8haの土地（山林・原野、一部農地を含む）に下水道汚泥を不法投棄。県の指導に業者は「肥料をまいた」と主張、原状回復されていない。

- * 千葉県農業会議における法人化や農地取得等の相談事例をみると、平成14年度は93件中34件、15年度は113件中24件が農業生産法人の設立を装った産廃関連事業についてのものだった。最近はNPO法人を介在させるなど手口も巧妙になっているという。
- * 株式会社形態の農業生産法人は平成16年1月現在全国で70社、また、構造改革特区で農業経営を営む一般企業やNPO法人は47件（平成16年1月1日現在および16年3月下旬認定予定を含む）となっている。

④ 構造改革特区の全国展開は慎重を期すこと

農地のリース方式による株式会社などの参入や市民農園の開設主体の拡大を認めた構造改革特区の枠組みの全国展開の検討については、水管理や土地利用の面での地域農業との調和や農地の継続的な利用といった点を短期間で検証・評価することは適当でなく、一般の工業生産とは異なり自然の影響を大きく受けるなど農業の特性を踏まえた検証期間を設け、慎重の上にも慎重を期す必要がある。

⑤ 事前規制の堅持と農地利用の担保

参入規制の緩和に関連して、農地取得後の規制（事後規制）を強化し事前の規制は廃止するべきとの見解があるが、最近における農地への不法投棄の実態などから見て、農地に対して事前規制を行うという枠組みを堅持する必要がある。その上で農地の利用を担保するため、事後規制を事前規制との「車の両輪の規制」として整備していく必要がある。

また、農地取得要件や農業生産法人要件のあり方の検討にあたっては、耕作者主義の原則および地域の農地は地域の担い手によって利用するとの観点から「農作業常時従事」要件に十分留意すること。

さらに、農地の権利者に対し、農地が単なる私的な資産でなく、社会全体で利用する公共性の高い財であることの自覚を促すとともに、農地を農地として利用することを徹底するための措置を講じること。

⑥ 農地の有効活用のための畜産的利用等の戦略的位置づけと対策の強化

農地を有効利用する観点から、飼料作物の増産やホールクローブサイレージ稲生産の拡大、大型家畜（景観動物）の農地での放牧に加え、化石燃料にかわるバイオマス由来の燃料の原料となる作物（ナタネ等）生産、地力の増強をめざした農法の普及等を戦略的に位置づけ、対策を強化すること。

- * 愛知県田原町農業委員会では、平成元年から毎年農業委員が地図を片手に遊休農地調査を実施している。農地が荒れていく状況に心を痛めた農業委員が、トラクター、草刈り機を持ち寄り、草刈り・耕起を行い、冬は菜の花、夏はコスモス・ひまわりを咲かせ、訪れた人々の目を和ませている。復元された農地は、担い手へ集積できるよう農業委員が地域に密着した掘り起こし活動を通じて遊休農地解消に努めている。
- * 広島県大朝町では、平成12年に10戸の農家により、「大朝町飼料イネ生産組合」を設立し、稲発酵粗飼料生産を本格実施（飼料イネの栽培面積は約18㌔）。一方、稲発酵粗飼料を利用する畜産農家として、大朝町の酪農および肉牛農家6戸と隣接する千代田町の肉用牛農家5戸が「大朝・千代田地区飼料イネ利用組合」を設立し、広域的な耕畜連携による稲発酵粗飼料の需給体制を確立し、農地の有効利用を図っている。（全国農業会議所「平成14年度稲発酵粗飼料等利用実態調査・現地事例に関する調査結果」より）

⑦ 農地利用計画等への市民・住民の意見の反映

混住化が進行する農村社会において、優良農地を確保し、農業を円滑に展開していくためには、広く市民・住民の理解を得る必要が生ずる局面が今後多く想定される。

このため、「市民的農地利用区域」（仮称）の設定や、農振整備計画の策定・変更にあたっては必要に応じて、公聴会やタウンミーティングなどの手法も活用して市民・住民の意向を聴取し、その意向を踏まえた対応が可能になるような仕組みを講じること。

2. 農場的農地利用を可能とする方策の確立

(1) 担い手のニーズに応じた農場的な農地集積手法の確立

認定農業者などの担い手の経営確立の観点に立った農地利用集積の推進に向けて、農業委員会、土地改良区、農地保有合理化法人等の有機的な連携により、農地の利用情報の一元的な収集・提供とプール・再配分機能を有した「農地利活用情報センター」（仮称）を都道府県段階に創設すること。

その場合、農地保有合理化法人による遊休・耕作放棄地への優先的な利用権設定（原則、使用貸借による）や買い入れのための措置を図ること。

また、農地保有合理化法人の買入・売渡業務の円滑な実施のため、農地価格の長期低落基調に対応したリスク軽減措置を検討すること。

(2) 「緊急担い手農地集積地区」（仮称）における流動化施策の集中

認定農業者など土地利用型の農業経営に意欲的に取り組む担い手のは場が相当数存在する地域を基本に「緊急担い手農地集積地区」（仮称）を設定し、5年以内の年限を区切って担い手への農地利用集積施策を集中的に実施すること。

具体的には同地区において、認定農業者などの担い手が農地利用集積を進めるための追加的な地代負担や簡易なほ場整備コストなどを軽減するための支援措置を講じること。また、地区内に農業生産

法人を設立する場合、贈与税納税猶予対象農地については、受贈者自らがその法人の役員となることを要件に特例を継続すること。さらに負債を抱えている土地利用型農業経営を再起させるための融資等の措置を講じること。

(3) 農用地利用改善団体など地域・集落段階における土地利用調整活動の強化・活性化

地域の農地の利活用促進に向け、農用地利用改善団体など地域・集落段階における土地利用調整活動の活性化を図るとともに、団体の代表者を農業委員会協力員と位置づけるなど、土地利用調整を行う地域・集落と農業委員会との連携・協力の取り組みを推進すること。

また、一つの農用地利用改善団体の中に営農類型に応じて複数の特定農業法人の設立が可能となるよう制度的な仕組みを検討すること。

3. 現場の実態と利用可能性を踏まえた遊休農地解消対策

(1) 遊休農地の洗い出し等の取り組みへの支援

現在耕作放棄地とされている農地については、改めて農業生産に供する農地、保全する農地、採草放牧地的に利用する農地、山に戻すべき農地（この場合、農業委員会の嘱託登記による地目変更登記を可能にする必要）などを峻別したうえで、利活用を図っていくことが重要であり、こうした取り組みを農業委員会が中心となって、地域の農業者や住民の意向を踏まえつつ実施するための施策を講じること。

* 近年の農地面積は耕地面積統計によって把握されており、同統計上は「耕作放棄地」であっても農地性を失っていない場合は農地として扱っている農村現場と乖離が生じている。逆に遊休農地といわれるものの中にはすでに山に化したもの、仮登記で農業者以外に実質所有権が移転してしまったもの、保全管理されているもの、柑橘の廃園対策で廃園となっているものなど物理的にも制度的

にも遊休農地といえないようなものが多数含まれていると考えられる。平成10年度に全国農業会議所が全国の市町村農業委員会の協力を得て、上記のような土地をパトロールで精査するなどして実施した遊休農地調査の結果では全国で73千^{ヘクタール}と95年センサスの116千^{ヘクタール}より4万3千^{ヘクタール}も少ない水準であった。

- * 京都府下の多くの農業委員会では農地利用の実態と所有者の意向把握に基づいて農業生産に供する農地、保全する農地、山に戻すべき農地等の状況を地図化して「地域で守る農地の総量と範囲を特定する」取り組みを実施している。

(2) 不在村農地所有者対策の確立

今後、相続などにより土地持ち非農家や不在村農地所有者が増大することが予想され、農地に関連する情報の的確・迅速な把握と農地利用調整のための抜本的な対策を講じる必要がある。

特に、不在村農地所有者の現住所の確認と農地利用に関する意向を把握するための支援措置を講じること。

- * 沖縄県宮古島の城辺町農業委員会では、不在村の農地所有者に対し、本島那覇市などに農業委員会が出かけて農地相談会を実施。農地の遊休化の防止と利用権設定の促進、農地保有合理化事業の活用等の説明と併せ、パソコンで地積図を示して所有農地の場所や面積の確認、担当地区の農業委員が事前調査してきた現在の農地状況等を説明して農地の利用権設定等の相談を行っている。
- * 遊休荒廃農地は不在村者が所有しているものが多く、今後も後継者の他出、少子化などにより相続に際して全国的に大量に発生する可能性が高い。(財)日本農業土木総合研究所が平成14年度に行った調査によれば、全国約2,500市町村のうち100人以上の不在村農地所有者を把握している市町村が約4割の1,056市町村に達している。

(3) 農地を適正に利用するための農業委員会の農地監視機能の強化

農地を農地として利用することを担保するためには、日常的な監視・是正を適切に行う必要がある。そのため農業委員会の定期的な農地パトロール実施が可能となる体制の整備、とりわけ市町村合併によって1農業委員当たりの対象農地が拡大する中でも、その体制が十分機能するよう集落との連携強化が必要である。

IV. 農業環境・資源保全政策に関する提案

■提案のポイント

1. 農地など農業資源を守る取り組みに対する支援

- 農村の農地、水、景観など地域資源を地域ぐるみで保全する取り組みに対する直接支払制度の創設
- 中山間地域直接支払制度は改善・継続すること

2. 環境保全型農業への支援

- 環境保全型農業に対する直接支払制度の創設
- バイオマスの利活用促進による循環型社会の構築

3. 都市との農村の共生・対流の促進

- 農村地域の遊休施設を活用したグリーンツーリズムの推進
- NPO法人などの積極的活用

4. 鳥獣害対策の強化

- 被害防止対策に対する支援措置

5. 都市農業振興対策の強化

- 「都市農地保全制度」（仮称）の検討
- 都市農業対策として農業体験農園の開設・運営への支援
- 都市地域の農空間がもつ多面的機能発揮への支援
- 防災農地などの取り組みに対する支援

1. 農地など農業資源を守る取り組みに対する支援

(1) 地域ぐるみで取り組む資源保全活動への支援

国境措置によって全階層的に支援されてきた政策体系から担い手に対する直接支払いを視野に入れた品目横断的政策に転換することとあわせて、それとは明確に切り離れた形で、農村が有する農地・水・景観などの地域資源を地域ぐるみで保全する取り組みを支援するための直接支払制度を検討すること。

(2) 中山間地域直接支払制度の改善と継続

中山間地域などにおいて農業生産の維持を通じて多面的機能を確保することを目的として実施されている中山間地域等直接支払制度は、耕作放棄地の発生防止・解消などに顕著な成果をあげており、平成17年度以降も同制度の継続を図ること。

その場合、農地の周辺にある林地への適用拡大や共同取り組み活動分を非課税扱いとすることなど制度の改善を行うこと。あわせて広く国民の理解を得るために、制度活用の公開性を高めること。

2. 環境保全型農業への支援

(1) 環境保全型農業を推進するための直接支払制度の創設

安全・安心な農産物に対する国民ニーズの高まりや環境負荷の低減要請に対応し、減農薬・減化学肥料栽培や有機栽培などの環境保全型農業に取り組む農業者が漸増しているが、これらの経営は収入・所得の不安定さが課題であることから、環境保全型農業のための直接支払制度を創設すること。

(2) バイオマスの利用促進による循環型社会の構築

耕種部門と畜産部門のミスマッチを解消して連携強化を図るなど、農村地域に大量にかつ幅広く存在するバイオマス資源の利活用を促進し、循環型社会の構築をめざすこと。

3. 都市と農村の共生・対流の促進

(1) 農村地域の遊休施設を活用したグリーン・ツーリズムの推進

農村地域において遊休化している民家や校舎、集会所などの施設を宿泊施設や農業入門塾などグリーン・ツーリズムを推進する拠点として再整備する地域の取り組みを支援すること。

(2) NPO法人などの積極的活用

農業・農村が持つ地域資源や伝統文化を、農村住民だけでなく都市住民が協力して継承・活用していくための支援や、農村と都市のコーディネーターとしてのNPO法人などの積極的活用が図られるよう、支援策を講じること。

4. 鳥獣害対策の強化

その発生が年々拡大し、深刻化・広域化している野生鳥獣による農林業被害を防止するため、効果的な被害防止対策や、被害防止対策の広域連携・機動的な実施などに対する支援措置を講じ、鳥獣害対策の強化を図ること。

* 中国四国農政局が平成16年1月までに行った「中山間地域農家の鳥獣被害に対する意向調査」によると7割の農家が5年前に比べ被害が増えたとするとともに、8割の農家がこの1年間に農作物への被害があったと回答している。また、イノシシ防除で電気牧柵の効果が高いことなどが分かった。

5. 都市農業振興対策の強化

(1) 「都市農地保全制度」(仮称)の検討

都市地域の生鮮食料の供給に加え、緑のオープンスペースとして良好な住環境の形成などにも寄与している都市地域の農地が相続などにより年々減少していることに対応し、生産緑地制度の堅持とともに、農地の農業投資価格による評価、農業経営の法人化などを基礎とした新たな「都市農地保全制度」(仮称)の創設を検討すること。

(2) 都市の農業経営者による農業体験農園の開設と運営への支援

都市の農業経営者が都市住民などの農業体験をサポートすることを目的に開設する農業体験農園の開設と運営について、支援措置を講じること。

(3) 都市地域の農空間がもつ多面的機能発揮への支援

都市地域における農地、ため池、用水路などの農業空間（農空間）は身近な自然環境を形成するとともに多面的な機能を発揮している。地域住民参加によるボランティア活動など都市・農村交流を通じた農空間保全の取り組みは極めて有効であり、支援策を講じること。

また、都市における農地を貴重な防災空間として位置づけるとともに、地域合意の下で被災後の補償・復旧など農地保全に関する協定を締結した農地を対象に、非常時には避難用施設、平時は農業用施設として利用できる施設の導入等に支援措置を講じること。