

## 農地政策の再構築に向けた提案決議

農地改革以来の大きな農政改革が進むなかで、農地の確保と有効利用をめぐる状況も激変している。特に、昭和一桁世代の農業からのリタイアや不在村農地所有者の増加に伴う耕作放棄地問題が強く懸念されている。一方、国際化の中での効率的かつ安定的な農業経営の確立に向けて認定農業者等の担い手への農地の面的集積が大きな農政課題となっている。

こうした状況の中で、現在、農林水産省をはじめとして各方面において農地政策の改革に向けた検討が行われている。

いうまでもなく、農地は極めて公共性の高い、かけがえのない貴重な資源であり、一度潰廃してしまうと復元が困難な生産財である。このことを踏まえ、国民共有の財産として「農地を農地として守り、有効利用する」との理念を改めて明確にし、実効ある取り組みを進めていかなければならない。

農地行政とその推進運動の一翼を担うわれわれ農業委員会系統組織として、有識者による検討会や農業経営者からの意見聴取、農業委員会段階からの組織検討を精力的に行い、農業・農村の環境変化を踏まえた農地政策の再構築に向けた提案をとりまとめ、その実現を目指した実践活動に全力で取り組むこととしている。

政府・国会においては、下記の事項を十分に踏まえ、今後の農地政策の検討や具体的な見直しに反映されるよう強く要請する。

### 記

#### 1. 農地政策の再構築に向けた基本的考え方

##### (1) 農地に関する基本的理念の明確化

農地は、「国民への食料供給と国土・環境保全の基盤」であり、「地域の人々により維持・管理されている限られた貴重な資源」として国が責任をもって確保すること。また、その上で、「農地は適切な土地利用計画のもとで、大切に管理・利用する必要がある」との基本的理念を明確化し、農地の所有者および利用者はもとより国民全体の共通認識とすること。

( 2 ) 農地の権利移動規制・転用規制の堅持

農地の確保と適正かつ効率的な利用、認定農業者等の担い手の安定的な経営発展を支える基本的な枠組みとして、農地の権利移動規制と転用規制の仕組み、農業振興地域制度についての根幹を堅持すること。

( 3 ) 農地の管理・利用システムの再構築

担い手への面的な農地利用の促進に向けた農地調整に伴うミスマッチやタイムラグという構造的なギャップを埋めるための農地の管理・利用システムの再構築を目指すこと。

( 4 ) 農地情報の一元管理と効率的利用の推進

相続等による不在村農地所有者の増加や貸借による農業経営の規模拡大の進展等に対応し、地域の農地の適正管理と有効利用を推進するため、農地情報の一元管理と効率的利用のための制度的な措置を講じること。

また、担い手への面的集積を促進するために、農業委員会における農地基本台帳の地図情報システム化の一層の促進と市町村、農協、土地改良区等を含めた農地情報の効率的な利用を推進する施策を講じること。

( 5 ) 育成すべき担い手像と農地政策の整合性の確保

食料・農業・農村基本法第 22 条で定められた育成すべき農業の担い手像（家族農業経営の育成と農業経営の法人化）と農地政策の再構築における担い手のあり方についての整合性を確保すること。

( 6 ) 小作人、小作地等の法律用語の見直し

農地法における小作人、小作地等の法律用語について今日的な用語に見直しを行うこと。

2. 450 万<sup>㉒</sup>の農地確保に向けた対策の強化

( 1 ) 農地利用実態調査の制度化

農地総量と利用の実態を把握し管理するため、農地法第 8 4 条「小作地の状況の縦覧」( 8・1 調査 ) の見直しを含めて

全国規模での定期的な「農地利用実態調査」の実施について制度的な措置を講じること。

農地法第84条「小作地の状況の縦覧」(8・1調査)  
農業委員会が管内の土地所有者又は耕作者を対象に8月1日現在の所有関係及び耕作関係を調査し、小作地の所有状況を集落別、世帯別に整理したものを9月1日から同月30日まで縦覧に供すること。  
なお、農地基本台帳を8月1日現在で整備し、必要な補足調査をすることでその調査に代えてよいこととなっている。

## (2) 農地情報の一元管理と効率的利用

農業委員会が、個人情報保護法のもとで、相続による農地の権利移動や公共転用等の農地情報を必要に応じて農地基本台帳によりの確に把握し管理するため、住民基本台帳・固定資産台帳との照合等を円滑に実施できるよう、農地基本台帳の法定化を含めた制度的措置を講じること。

農地基本台帳の電子化・農地地図情報システムの導入状況  
・農地基本台帳の電子化済み委員会：75.9%  
・農地地図情報システム(GIS)の導入済み委員会：28.7%  
全国農業委員会職員協議会「農業委員会組織運営実態調査結果」  
(平成17年10月15日現在)

## (3) 農業振興地域制度および農地転用制度の厳正実施

### 秩序ある土地利用と美しい農村景観の確保への対応

担い手の経営基盤としての優良農地の確保はもちろん、美しい農村景観の確保の観点に立った農地の保全・確保を一層推進するため、これまでの規制緩和による弊害の状況を踏まえて、農業振興地域制度および農地転用許可制度の強化に向けた必要な措置を講じること。

具体的には、景観法やまちづくり3法、不法投棄防止等の環境対策との連携を強化し、農地の農用地区域への編入を促進するための措置や農地への不法投棄を防止する啓発・パトロール活動を強化するための措置を講じること。

### 農地転用許可基準等の強化と厳正実施

周辺農地の転用と農地価格の上昇を助長しかねない公共転

用（農地転用の約1割相当）や農振計画における農用地区域からの除外（農振法施行規則第4条の4第1項第27号）について、極力抑制するとともに、農業振興計画の5年毎の見直しなど農振制度の趣旨に即した一層の厳正実施を徹底すること。

また、都市計画法の市街化調整区域における農地転用許可基準の「優良農地」の面積基準（現行は原則20%の集団農地）の引き下げや公共転用に伴う周辺農地の転用制限の強化について検討すること。

さらに、転用許可後に転用事業を行わずに放置した場合や一連の転用行為を進めるなかで許可目的と異なる用途に変更したり既に他用途に転換した場合に、その早期是正に向けた指導強化等の措置を講じること。

全国農業会議所「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、企業による住宅・レジャー開発用地取得土地（農地転用許可済み）の計画破綻のための未利用・遊休化の事例36件。

地方分権、規制緩和が進むなかで、農地転用許可を受けてない土地に建築確認がなされる事例が散見。（建築確認基準規定に農地法の農地転用許可を加えるなど、建築確認事務と農地転用許可事務との連絡調整の徹底が必要。）

農林水産省では次の通知を発出し、転用事業の現場への周知と厳正実施を促しているが、現場では必ずしも実効ある取り組みがなされていないとの声がある。

- ・「農地転用許可後の転用事業の促進等に関する事務処理について」（昭和51年・農林水産省構造改善局長通知）…農地転用許可後の転用事業の促進措置、許可目的達成が困難な場合の事業計画変更
- ・「農地転用許可及び違反転用への適正な対応について」（昭和63年 農林水産省構造改善局長通知）…違法状態の早期是正、転用事業の履行状況の確認等の一層の徹底

### 3. 認定農業者等の担い手への面的な農地利用集積の促進

#### （1）面的な農地利用集積促進システムの確立

担い手への面的な農地利用集積を推進するため、認定農業者等の担い手の意向を基礎とした農用地利用集積計画の策定・実施とそれを促進するシステム（組織）の確立を図ること。

現在、農業委員会は農地利用のあっせん・調整機能、また農地保有合理化法人は農地のプール機能をそれぞれ有し、面

的集積の取り組みを進めている。

面的集積を促進するシステム（組織）については、これらの機能をさらに有効に活用することを基本にするとともに、機能が十分に発揮しにくい地域にあっては農業委員会や農地保有合理化法人も加わった新たな仕組みとするなど、それぞれの地域の実態に即した成果が上がるシステムを構築すること。

また、担い手の広域的な農地利用の実態を踏まえて、市町村の範囲を超える農地利用のニーズに対応するための都道府県段階の機能の確保と充実を図ること。

さらに、地域全体の農地の管理・利用の観点から、条件の良い農地（圃場整備済み、大区画等）と悪い農地（圃場整備未実施、小区画、農業機械の搬入困難等）を一括して利用権設定を行う担い手に対する支援措置を講じること。

## (2)農用地利用集積計画の再設定の仕組みの検討

認定農業者等の担い手（農地の借り手）の経営の継続性・安定性を確保する観点から、農業経営基盤強化促進法の「農用地利用集積計画」に基づく農地の利用権の再設定に際して、担い手からの利用権設定の継続に関する事前申し入れや市町村・農業委員会等の公的機関の介入に関する制度的措置について検討すること。

また、地域の農地利用をめぐる認定農業者等の個別経営体と集落営農組織との位置づけについて、市町村の基本構想で明確化するよう指導すること。

さらに、標準小作料（賃借料）の設定については、利用権設定にあたっての地域における規範力として機能していることから今後とも制度的な措置を継続すること。その場合、算定方法については、有益費や農産物価格の変動への対応、生産費に占める小作料（賃借料）の負担割合等を加味して今日的な観点から検証すること。

#### 4 . 農地の適正かつ効率的な利用を担保する措置の確保

##### ( 1 ) 農地の権利取得要件の確保

担い手の農業経営の多角化・高度化が進むなかで、農地の権利取得要件についての今日的な観点に立った検証は必要と考えるが、その場合、農地の適正かつ効率的な利用を担保するための権利取得要件の枠組みは引き続き堅持すること。

特に、農地の権利取得者の農業（農作業等）への従事状況や営農計画の作成は権利取得要件の重要な要素として位置づけること。

具体的には、東京に居住して企画管理や市場開拓のみを行う者が地方にある農地の権利を新たに取得したり、転売や転貸を目的とする農地の権利取得を排除するよう措置する必要がある。

##### ( 2 ) 農業生産法人の要件の確保

農業生産法人の要件である 経営形態要件、 事業要件、 構成員要件、 業務執行役員要件については、地域に根ざした農業者の組織体としての農業生産法人の位置づけを担保する意味で引き続き堅持すること。

特に、投機的な農地取得の防止や農業関係者以外の者による経営支配の排除、地域社会との調和の確保などの実効性のある措置が不可欠である。

##### ( 3 ) 企業等による農業への秩序ある参入

農業経営基盤強化促進法による特定法人貸付事業については、遊休農地対策の一環として制度的に位置づけられた経緯や現在の事業導入市町村の区域設定等の実態を踏まえ、参入区域の緩和や手続きの簡素化等の見直しは、慎重に対応すること。また、特定法人の農地の所有権取得は、株式の譲渡が自由に行える等の理由から、秩序ある農地利用のうえでの懸念が大きく、認めるべきではない。

担い手対策としての特定法人の位置づけについては、食料・農業・農村基本法第22条で定められた家族農業経営の活性化および農業経営の法人化に必要な施策との整合性を図ることについての慎重な検討が求められる。

特定法人貸付事業  
市町村又は農地保有合理化法人が農業生産法人以外の法人（特定法人）に農地の貸し付けを行う事業（農業経営基盤強化促進法第4条第4項）。「21世紀新農政2006」（平成18年4月4日、食料・農業・農村政策推進本部決定）では、一般企業等の農業参入法人数を今後5年で3倍強（平成22年度に500法人）とする目標を掲げている（特定法人数：平成18年3月156法人、平成19年3月206法人）。

## 5. 農地相続と農業経営の継承の円滑化

### (1) 不在村農地所有者の把握と農地管理の支援

農業委員会の農地パトロールによる現況確認を基本に、市町村の住民課・資産税課等との連携強化のもとで、市町村外に在住の農地所有者の確認と意向把握を実施し、農地の適正な管理と有効利用に結び付ける仕組みを構築すること。

このため、現在、農業委員会系統組織が独自に進めている「田舎の農地利用相談事業」による双方向での情報収集・提供活動を積極的に支援し助長するとともに、相続による農地の権利移動の農業委員会への届出制度や相続人が住所不明の場合の一定の管理行為に関する制度的措置を検討すること。

全国農業会議所「農業委員会における不在村農地所有の管理実態調査結果（暫定版）」（平成18年12月）によると、「今後不在村農地所有者が増えると思う最大の要因」として「相続により他出していた子どもが不在村農地所有者になる」が8割と大勢を占め、「不在村農地所有で利用権設定できなかったケース」については、23%が「あった」と回答。その場合の原因については、「相続登記がされていないため、権利関係者の数が多くて同意を集められなかった」が37.2%、「不在村農地所有者の住所等が不明で連絡をとることができなかった」が34.7%、「連絡をとることができたが、不在村農地所有者の同意を得ることができなかった」が22.3%となっている。

全国農業会議所「農業委員会における不在村者の情報把握に関する調査結果」（平成16年8月）によると、不在村者が所有する農地面積は、総農地面積の5.9%を占め、1市町村当たり平均では118haとなっている。

### (2) 遺産分割未了農地等の利用権設定手続きの簡素化

相続に伴う農地の細分化防止対策について抜本的な検討を行うとともに、遺産分割未了農地や共有名義の農地に対する認定農業者等による利用権設定を推進するため、民法における保存行為もしくは管理行為に準じるものとみなし、相続人の過半数の同意もしくは共同相続人単独での処理が可能とな

るよう手続きの簡素化を検討すること。

また、農地保有合理化事業について、不在村農地所有者の農地を借り受け、当該農地を担い手に集積するための、一定期間の維持管理を推進するための必要な措置を講じること。

民法第252条（共有物の管理）  
共有物の管理に関する事項は、前条の場合を除き、各共有者の持分の価格に従い、その過半数で決する。ただし、保存行為は各共有者がすることができる。

### （3）借地型農業における円滑な経営継承の支援

土地利用型借地農業の経営を円滑に継続するための継承対策の体系的な整備を図ること。

特に、担い手が経営する借入農地の後継者への賃借権の移転や転貸に伴う貸主の同意を得る手続きの簡素化についての制度的措置を講じること。

## 6．公共・環境資源としての農地の確保と保全

### （1）「保全農地」等の農地制度上の位置づけの検討

「農地」については、耕作の目的に供される土地を基本とするものであるが、休閒状態にある「保全農地」や農業生産施設および農地改良施設用地の利用についても、一定の要件（耕作可能な状態での保全管理、農業生産施設や農地改良施設以外での使用不可等）の下で「農地」の範疇に位置づけることについて今日的な観点から検討すること。

また、遊休農地を農業利用に再生したり林地転用した場合の米の生産調整面積の配分との整合性（林地転用部分についても生産調整面積の母数としてカウントするなど）を図るなど、農地としての位置づけと各種施策との関係について明確化を図ること。

### （2）遊休農地の類型区分と活用策の提示

農業経営基盤強化促進法に基づく市町村の基本構想による遊休農地の振り分け（今後とも農業上の利用を増進する「要活用農地」とそれ以外の農地）を踏まえて、それぞれ農地の地理的条件等を勘案した解消対策の方向性を提示し推進する



こと。その場合、「要活用農地」以外の農地について無秩序な転用等を誘発しないための活用の方向付けや地方自治体等の非農地証明の発行についての国としてのガイドラインを示すこと。

また、遊休農地の活用策として、バイオマス利用、畜産的利用や山菜の採取地としての利用、里山対策としての広葉樹中心の植林転用など、植物由来の燃料生産、緑化や環境等に配慮した具体的な方策を提示し、政策誘導を図ること。

**要活用農地**  
「遊休農地及び遊休農地となるおそれのある農地で、農業上の利用の増進を図る必要があるもの」をいう。要活用農地の所在は農業経営基盤強化促進基本構想に位置づける旨が規定（農業経営基盤強化促進法第6条第2項）。

**非農地証明**  
登記簿上の地目が「田」「畑」となっている土地について、地目変更の登記申請をする際に添付するもの。具体的な発行手続き等については、都道府県ごとに規定。

### （3）都市住民等の農地利用への対応

学童・福祉農園など市民的な農地利用の推進と、農園の運営等に対する支援を強化すること。また、定年帰農等を含めた小規模の農地利用の対応については、地域農業との調和や担い手の効率的な農地利用に支障をきたさないよう地域において区域設定を明確にした取り組みがなされるよう必要な措置を講じること。

### （4）都市地域の農地の利用と評価の検討

都市およびその周辺の農地等について、原則として将来とも農地として維持することを目的に、一定の開発規制のもとでの農地評価と課税のあり方について今日的に検証すること。

## 7. 新たな農地管理体制の体系的整備について

### （1）関係機関・団体の連携強化等

農地情報の一元的な管理および利用調整の仕組みを実効あるものとするために、関係機関および団体の役割・機能を踏まえた連携体制を一層強化するための支援措置を講じるとと

もに、中・長期的な再編成の方向についても検討を行うこと。

( 2 ) 農委組織と農地保有合理化法人の共同事業の創設

不在村者が所有する農地の情報管理と有効活用を図るため、農業委員会系統組織と農地保有合理化法人との共同事業として、これらの農地の利用実態と所有者の意向の把握、その情報に基づく農地利用の相談・調整活動や対外的な農地情報提供の取り組みを推進するための支援措置を新たに創設すること。