

# 新たな農地政策の確立に関する提案

## － 農地の総量確保と利用促進に向けて －

農林水産省では、平成19年11月6日に公表した「農地政策の展開方向について－農地に関する改革案と工程表－」にもとづいて、遅くとも平成21年度中に新たな農地政策の仕組みがスタートできるよう法制上の措置を講じるとし、現在その検討を進めている。

農地政策の見直しは、国内の食料供給体制の強化や農地利用をめぐる今日の社会・構造変化に迅速に対応するとともに、農地を農地として有効に利用することを促し、意欲ある農業の担い手や新規就農希望者の経営発展を図るものでなくてはならない。

農地行政の一翼を担うわれわれ農業委員会系統組織は、農業者の公的代表として、農地の確保と有効利用に向けた取り組みを強力に進めているところである。農地政策見直しの検討課題には、農地の権利移動規制や利用促進、転用規制に関する基本的な法制度事項が含まれていることから、強い問題意識と責任のもとに農業・農村現場の視点に立って組織検討を積み上げ、政策提案として下記事項をとりまとめた。

政府・国会において、提案の内容を十分に踏まえ、農地制度の改正を含む新たな農地政策の確立に反映されるよう強く求めるものである。

## 記

### 1. 農地の有効利用のための基本理念の明確化

農地に関する基本理念として、農地は食料供給のための重要な農業資源であると同時に国土・環境保全の機能も含め地域の人々によって維持・管理されてきた限られた貴重な地域資源として大切に管理し有効利用すべき旨の明確化を図ること。併せて、農地の所有者・利用者の責務をはじめ、国および地方公共団体と国民の役割・努力についての規定を検討すること。

## 2. 農地利用を促進する利用調整措置の拡充・強化

農地の利用促進を図るため、地域における利用権等の円滑な設定や農業委員会の農地利用調整機能の発揮等のための措置を以下のように拡充・強化すること。

- (1) 利用権設定の手続きを効率化するため、農業経営基盤強化促進法に基づく利用権設定にあたっての関係権利者全員同意の規定を見直し、共有名義農地や相続登記未完了により相続人の共有状態になっている農地について相続人の過半数の同意もしくは納税管理者の同意で可能とする措置や不在村者や所有者の所在不明の農地について、農用地利用改善団体を構成する農地の関係権利者による一定割合の合意形成又は市町村の「公告縦覧」により、管理耕作や利用権設定を可能とする措置。
- (2) 認定農業者等の担い手（農地の借り手）の作業の効率化及び経営の継続性・安定性を確保する観点から、面的集積に向けた農地のプール・再配分の効率的な実施や借地経営における農地利用の円滑な継承に向けて、農業委員会の関与の明確化を含めた「委任・代理」の仕組みの創設等の措置。
- (3) 従来から農業者の公的代表として農地の利用調整活動に取り組んでいる農業委員会が、関係機関・団体との連携のもとに、農用地利用改善団体（集落・地域）の設立を促進するとともに、同団体と認定農業者等の担い手との連携強化を図り、農地の出し手と受け手の意向把握（情報バンク）による利用集積計画の“青写真”の作成と集落における合意形成の取り組み等を効果的に推進するための予算措置。
- (4) 農地の面的集積を図る上で、出し手・受け手に対する経済的インセンティブとしての面的集積促進費の交付、農業委員会の農地利用調整機能及び農地保有合理化事業による中間保有・再配分機能の発揮のための予算措置。
- (5) 農地の権利移動に関する税制の改善措置（①生前一括贈与・相続税納税猶予制度について農地の有効利用に寄与する観点に立った所要の見直し、②面的集積に寄与する農地の所有権移転に係る譲渡所得税特別控除の引き上げ、

③遊休農地等の条件の悪い農地の利用権設定を引き受ける農業者等に対する準備金制度の創設)。

### 3. 農地総量の確保のための利用実態把握・管理の措置

世界的な食料危機が懸念される中で、いつでも食料生産が可能な状態での保全管理を含めた農地の総量確保を図るため、以下の利用実態把握と管理の措置を講じること。

- (1) 国が食料・農業・農村基本計画で定めた農地面積の確保目標450万㍍(平成27年目標)の実現を図るため、都道府県及び市町村単位の農地面積の確保目標の設定が図られるよう国による必要な関与を明確化。
- (2) 農地法第84条に基づく「小作地の状況の縦覧」(8・1調査)の見直しにより、農地の所有及び利用の実態を定期的に把握・管理するための全国規模での「農地利用実態調査」(仮称)の実施に関する新たな措置。
- (3) 相続による農地の権利移動や公共転用等の農地情報を農業委員会の農地基本台帳で定期的に把握し管理するための市町村の住民基本台帳および固定資産税台帳との照合を円滑化するとともに、個人情報保護法のもとで、農地情報の適確な把握と提供を行うための農地基本台帳の法定化の措置。
- (4) 農地の保全管理のためのNPO等によるグラウンドワーク活動(地域住民、企業、行政の三者がパートナーシップを組み身近な地域の環境を持続的に再生、改善、管理する活動)や農地ボランティア活動の支援等の予算措置の拡充・強化。

### 4. 農地の権利移動規制の堅持と担い手政策との整合性の確保

- (1) 農地の適正かつ効率的な利用を確保するため、所有権、貸借権(利用権)とともに不耕作目的での農地の権利取得を排除するための権利移動規制を引き続き堅持すること。
- (2) 特に、農地を貸しやすく借りやすくするための貸借による権利移動規制の見直しにあたっては、不耕作や転貸を目的とする農地の利用権取得を容認したり認定農業者等の担い手への農地利用集積の障害とならないよう法制度面での慎重な検討を行うこと。
- (3) 農地の権利移動規制の要件として、食料・農業・農村基

本法に基づくわが国農業の担い手政策の方向を踏まえた「専ら農業を営む者（新規就農者を含む）等による農業経営としての農地利用」を担保することを基本とし、「都市住民等による趣味や生き甲斐対策としての農地利用」との区分の明確化が図られるものとする。

なお、都市住民等の農地利用については、その有効利用を担保する措置を講じ、市町村が一定区域を指定して農地の利用権取得を可能とする措置を検討すること。この場合、特定農地貸付け法及び市民農園整備促進法との整合性を図ること。

- (4) 農業生産法人に関する農地制度上の規定を維持することを基本に、集落営農の法人化を推進するための制度的な措置を講じること。
- (5) 農業生産法人以外の法人による農地の利用権取得にあたっては、現行の特定法人貸付事業の実施状況を十分に検証・評価するとともに、家族農業経営や農業生産法人との競合問題等の懸念を払拭することを基本に、市町村等が農地の転貸の主体となることや地域農業との調和のための企業等との協定の締結など市町村等の公的関与の措置を講じること。

## 5. 遊休農地の発生防止・解消と復元の取り組み推進

- (1) 遊休農地発生の根本的な原因が、農業の収益性低下と担い手不足にあることを認識し、農地政策上の対策にとどまらず、担い手・経営確立のための対策や地域の農業・農村の振興対策など総合的な支援対策の拡充を図ること。
- (2) 農地の有効利用の観点から、国として、遊休農地の利活用の具体的な手法（飼料生産・バイオマス利用作物の作付け、放牧利用、景観作物・地力増進作物の作付け、里山対策としての広葉樹中心の植林など）について、地域の実態に応じた方向性と支援施策を提示し農地への復元の実効性を高めること。
- (3) 遊休農地の発生防止に大きな役割を果たしている「中山間地域直接支払制度」及び「農地・水・環境保全向上対策」の拡充・強化を図ること。
- (4) 遊休農地の利活用の実効をあげるため、関係する支援施

策推進に伴う事業横断的な連携やモデル地区の設定を実施。例えば、飼料増産や放牧利用の推進にあたって、活用できる遊休農地のリストアップ、生産体制や販売体制の整備の指導などを一体的に支援する体制を整備すること。

- (5) 米の生産調整対策により稲や転作作物の作付けをしない調整水田及び自己保全管理田の取り扱いと遊休農地の発生防止・解消対策との整合性を確保すること。

## 6. 農振制度・農地転用許可制度の厳格化

- (1) 市町村の権限になっている農振計画の策定・変更について、平成の市町村合併を踏まえて、農振計画の見直し（線引きの手直し）の推進を図るとともに、「農用地区域の縁辺部の農地であっても担い手の経営基盤となっている場合には農用地区域からの除外を認めない」とする措置を講じること。
- (2) 農振法施行規則第4条の4第1項第27号による「地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画」（27号計画）によって、土地改良事業完了後8年未満の農地についても農振除外による転用を可能とし大規模集客施設の立地がなされ、優良農地が失われている現状を踏まえ、「27号計画」の厳格な運用のための制度の見直しを行うこと。
- (3) 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）の引き下げを図り、都市地域の農地の確保を図ること。
- (4) 大規模な農地転用事案（4％超え）については、農地総量の確保の観点から、国の関与による判断が必要であり引き続き国の許可権限とすること。また、地方分権による農地転用許可事務（2％以下の自治事務）の都道府県から市町村への権限委譲が進められているなかで農地転用の厳格化を図るためには、違反転用事案に対する国及び都道府県の関与を高め、是正指導が的確に行われるよう必要な措置を講じること。
- (5) 周辺農地の農地転用を助長する恐れのある病院や学校等の公共転用についての許可制及び道路（国・県道）沿いの農地転用規制の厳格化を図るとともに、公共転用に係する一時転用の許可手続きの効率化を図ること。

- (6) 農地転用許可後に転用事業を行わず放置した場合や転用行為を進める中で転用目的と異なる用途に変更したり既に目的以外に転用した場合における是正措置（許可の取り消しや原状回復）の強化を図ること。
- (7) 違反転用の防止のため農地転用許可済み票の設置義務を新たに設けるとともに違反転用に係る罰則の強化を図ること。
- (8) 遊休農地のうち、今後とも耕作が困難な原野化した土地の農地性の判断にあたっては、農振制度ならびに農地転用許可制度との整合性に留意し、非農地化の促進とならないような厳正運用の徹底を図ること。併せて、農地・非農地の判断（「耕作放棄地に係る農地法第2条第1項の農地に該当するか否かの判断基準等について」（平成20年4月15日・農林水産省経営局長通知）と「登記簿上の地目が農地である土地についての農地以外の地目への地目変更の登記に係る登記官からの照会の取り扱いについて」（昭和56年・農林水産省構造改善局長通知）との関係について明確にし、転用規制等農地法の励行確保を期するうえで支障のないよう措置すること。

## 7. 公的な農地の賃借料基準の設定システムの確保

地域の農地の賃貸借の規範となる公的な賃借料の基準（現行制度では標準小作料）の設定は不可欠であることから、その設定システムの確保を図ること。なお、算定方式については有益費問題や価格変動への対応を加味した見直し検討を行うこと。また、農地法における小作人、小作地といった法律用語を今日的な用語に見直すこと。

## 8. 農業経営における円滑な継承対策

昭和一桁世代の農業者の農業からのリタイアが進むなかで、意欲ある農業の継承者を確保し農地の有効利用を図るため、農業経営の円滑な継承の体系的な整備に向けた以下の措置を講じること。

- (1) 借地型農業経営における継承対策として、借入農地の賃借権の移転や転貸に伴う手続きの簡素化の措置
- (2) 第三者への円滑な経営継承の仕組みとして、収益分割契約による段階的な経営継承のための日本型シェアミルカ

一、シェアロッパー制度又は第3者を含めた農業経営協定（家族経営協定の拡充）の締結等の仕組みの創設。

- (3) 農地相続に伴う不在村農地所有者への対策として、①農地相続の実態調査や相続農地の管理・有効利用のための制度・施策に関する啓発活動、②相続による農地の権利移動についての農業委員会への通知の義務づけ、③不在村農地所有者の出資による農業生産法人の構成員化（農地の貸借、現物出資、売り渡し）、特定農業法人及び農地保有合理化法人を活用した利用集積の推進、④農地相続分割抑制（又は防止）の誘導施策、等の措置。

## 9. 農業委員会系統組織の強化

農地の確保と有効利用に果たすべき農業委員会の役割が高まる一方、市町村合併等に伴って農業委員及び職員の減少が顕著になっていることを踏まえ、農業委員会の組織・活動の強化に向けた以下の措置を講じること。

- (1) 農業委員会費補助金について、新たな農地政策のもとでの農業委員会の役割に応じた事業内容及び予算措置の確保。
- (2) 農地の適正利用の担保措置として、農業委員会による事後監視機能の整備（都道府県農業会議における農業委員会の農地の監視活動の支援措置を含む）のための措置。
- (3) 農業委員会と農用地利用改善団体との協力体制の整備による農地利用調整の取り組みの支援措置。
- (4) 違反転用に対する抑止力強化のための都道府県農業会議による農地転用許可済み票の発行及び違反転用防止の啓発キャンペーン等の実施のための措置。