

農地改革プラン

〔平成20年12月3日〕
農 林 水 産 省

穀物価格の高騰、諸外国における輸出規制など世界の食料事情が大きく変化し、食料需給のひっ迫の度合いが強まっている中、食料の多くを海外に依存している我が国においては、国内の食料供給力を強化し、食料自給率の向上を目指していくことが喫緊の課題となっている。このため、水田等を有効活用するための麦、大豆、米粉用米、飼料用米等の生産対策や地域における担い手の育成・確保対策を一層推進していくことと併せて、これらの農業生産・経営が展開される基礎的な資源としての農地について、優良な状態で確保し、その有効利用が図られるようにし、もって意欲のある者に農地が集積されるようにすることが極めて重要である。

しかしながら、我が国の農地の現状についてみると、農業従事者の減少・高齢化等により耕作放棄地が増加していることや、農地の分散錯圃等により集積が容易でないことに加え、転用期待等により農地価格が農業生産による収益に見合う水準を上回る傾向があることなど、制度、実態両面において様々な問題点が指摘されている。

こうした中、我が国農地が抱えている問題点を解決するため、下記のとおり改革を進め、我が国における食料供給力の強化等を図るための新たな農地政策を早急に構築する。

記

I 農業生産・経営の基礎的な資源である農地の確保

我が国の農地面積は、年々減少を続け、平成20年には463万ヘクタールと、昭和36年のピーク時（609万ヘクタール）に比べ約7割の水準にまで減少している。国土が狭小な我が国において、食料供給力の強化を図るために必要な農地を将来にわたって確保するためには、今後、転用期待を抑制しながらこれ以上の農地面積の減少を食い止めていくことや、耕作放棄地を解消していくこと等が重要である。

このため、農地転用によるかい廃を減少させる観点から、農地転用規制の厳格化や農用地区域内農地の一層の確保を図るために必要な措置を講じることとする。

I-1. 農地転用規制の厳格化

① 農地転用規制の強化

現行では農地転用許可が不要となっている病院、学校等の公共施設の設置については、その施設の周辺部における連鎖的な転用と相まって優良農地確保の阻害要因となっていることから、これを新たに農地転用許可の対

象とする。

また、集団的に存在する農地については原則として転用を許可することができないとされているが、その集団性の要件である面積基準を引き下げる等、農地転用許可基準の厳格化を図る。

② 違反転用に対する罰則の強化

違反転用に対する抑止力を強化するため、現行の罰則（3年以下の懲役又は300万円以下の罰金）を強化する。

③ 2ヘクタール以下の転用許可事務に関する国の指示

「地方分権改革推進要綱」（平成20年6月20日地方分権改革推進本部決定）に沿って実施した農地転用許可事務に関する運用実態調査の結果を踏まえ、都道府県が行っている2ヘクタール以下の農地転用許可事務について、都道府県はその適正な運用に努めつつ、国は、当該事務の執行状況を把握し、事務の執行に疑義が生じた場合には、その適正を期するため必要な指示を行うことができることとする。

I-2. 農用地区域内農地の確保

① 農用地区域からの除外の厳格化及び農用地区域への編入促進

農用地区域は、区域内の農地を原則的に転用禁止とすることにより、その長期にわたる農業上の利用を確保するものであるが、区域からの除外が安易に行われることにより担い手が利用すべき優良な農地が転用されている実態がある。このため、担い手の経営基盤となっている農地については、この除外を認めないこととする。

また、農業振興地域の指定及び農用地区域の設定の際の面積基準を引き下げることにより、農用地区域への農地の編入を促進する。

② 農用地区域内農地の確保に向けた国の指示等

農用地区域内農地の確保を図るため、国は、都道府県が基本方針において確保することとしている農用地区域内農地の面積目標の設定基準につき都道府県の意見を聴くこととし、当該目標に比べて実際の面積がこれを下回っている場合には、当該都道府県に対し、農用地区域への農地の編入促進など必要な指示ができることとする。

II 貸借を通じた農地の有効利用

現行の農地制度は、戦後の農地改革の成果を維持するため耕作者みずから「所有」することを最も適当とする考え方を出発点としている。

しかしながら、農地の所有者の世代交代等が進む中、農業従事者が減少す

るとともに、農地の所有者が自ら耕作をしない場合が増加していることから、農地を利用する者の確保が重要な課題となっている。また、一部の地域を除き、農地価格が農業生産による収益に見合う水準を大幅に上回っている状況等にあることから、農地の利用者への所有権移転による農地の集積が非常に困難になっているとともに、貸借による集積についても不十分なものとなっている。

このような農地の利用に関する様々な課題や問題点が生じている現状を踏まえると、食料供給力の強化等を図る上で貴重な資源である農地の有効利用を図るため、これまで以上に貸借を促進することによって、農地を利用する者を確保し、意欲ある者へ農地の集積を進めていく必要がある。

このため今回、農地制度について、「所有」に拘ることなく農地の適切な「利用」が図られることを基本とする制度へと再構築するものとし、以下の措置を講じることとする。

Ⅱ-1. 農地の権利を有する者の責務

所有権、賃借権等権利の態様を問わず、農地について権利を有する者は、その農地を、農業生産を通じて適正かつ効率的に利用する責務を有する旨法律上明確に位置付ける。

Ⅱ-2. 農地の貸借を促進するための制度見直し

① 小作地所有制限の廃止

現行の小作地の所有に対する制限及びこの制限に反して所有する小作地を国が強制的に買収する仕組みについては、農地の貸借を阻害する要因となることから、これを廃止する。

② 農用地利用集積計画の策定の円滑化

地域における農地の合理的な利用調整を公的な枠組みの下で行う仕組みである農用地利用集積計画については、その策定に際し、当該農地の関係権利者全員の同意が必要であり、共有農地の場合には共有者全員の同意が必要となっている。

この仕組みについて、今後相続等により共有農地、共有者の増加が見込まれる中、円滑な計画策定を促進する観点から、共有農地については、共有物の管理に関する民法の規定を踏まえ、持分の2分の1の同意で足りることとする。

③ 農地の長期賃貸借の創設

賃貸借の存続期間は、民法により20年以内とされているが、当事者が合意すれば20年を超える農地の長期賃貸借もできるようにする。

④ 実勢借地料の情報提供の創設及び標準小作料の廃止

地域における借地料について、作物別、圃場条件別等の実勢借地料の情報を幅広く提供する仕組みを新たに設け、借地料の指標となる価格を公的に定める現行の標準小作料制度は廃止する。

Ⅱ-3. 農地を利用する者の確保・拡大

① 貸借による農業参入の拡大

現行では、農地の権利取得について、所有権の取得、賃借権等の設定のいずれによる場合であっても、個人については農作業に常時従事すること、法人については農業生産法人であること等の要件が課されている。これについて、農地を利用する意欲を有する者に対して農地を利用しやすくする観点から、賃借権等を設定する場合の要件を緩和することとし、個人はもとより農業生産法人以外の法人についても貸借による参入を拡大する。ただし、所有権の取得については、現行の要件を維持する。

なお、賃借権等を設定する場合の要件の緩和に当たっても、農業委員会が許可する際の要件として、地域における家族農業経営を含む担い手の育成等の取組みとの整合性や農地の適切な利用を課すこととする。また、許可後においても、農業委員会に農地の利用状況を定期的に報告させるとともに、耕作を行っていない等の不適切な利用が判明した場合には許可を取り消す等の厳正・厳格な措置を講ずる。

また、農業協同組合の農業参入については、現行では農業経営の受託、子会社の設立等の場合に限定されているが、農地の賃借権等を設定する場合の要件を緩和することに併せて、他の法人と同様に、農業協同組合自らが農業経営を行うことができるようにする。

② 農業生産法人への出資制限の緩和

ア 現行では、農作業委託者から農業生産法人への出資には制限が課されているが、集落営農の法人化を促進する観点から、これを課さないこととする。

イ 現行では、食品関連事業者等から農業生産法人への出資には制限が課されているが、食品関連事業者等との連携の強化や資本の充実を図る観点から、これを緩和する。ただし、農業生産法人が地域の農業者を中心とする法人であるとの性格は維持することとする。

③ 地域における農地の引き受け手の拡大

農地の受け手がいない地域において関係者の合意に基づき将来の農地の引き受け手を特定する特定農業法人の仕組みについて、引き受け手の範囲を農業生産法人以外にも拡大する。

④ 農地の権利取得に当たっての下限面積の弾力化

農地の権利取得に当たっては、原則50アール以上の経営面積が必要とされているが、一定の場合には都道府県知事がこれを引き下げることができることとされている。これを農業委員会が地域の実情に応じてさらに弾力的に定めることができるようにする。

II-4. 農地の面的集積の促進

農地の分散錯圃の状況を改善するため、多数の農地所有者から農地の貸付け、売渡し等についての委任を受け、これらの者に代理して農地の利用者へ面的にまとまった形での貸付け、売渡し等を行うことにより農地の利用集積を促進する新たな仕組みを、原則としてすべての市町村において導入する。

市町村は、この面的にまとまった形での利用集積を促進する仕組みの実施に関する方針を定めるとともに、これに即して実施主体（市町村、市町村公社、農業協同組合、土地改良区、担い手協議会等）の事業規程を承認することにより、その適切な実施を確保する。またその際には、地域の意見を最大限汲み取るとともに、市町村に必置されている農業委員会と十分な連携を図ることとする。

なお、現在、農地保有の合理化を目的に市町村段階で実施している転貸事業等については、必要に応じて新しい仕組みの一環として実施するとともに、都道府県段階の売買等事業についても引き続き実施する。

II-5. 遊休農地対策の強化

地域の農業振興を図る観点から講じられている現行の遊休農地対策を、農地の有効利用を徹底するものへと見直すこととし、すべての遊休農地（耕作放棄地）を対象に対策が講じられるようにすることや、農業者等から遊休農地がある旨の申出を受けた場合に農業委員会は当該農地の利用状況等を調査しなければならないようにすること等により、遊休農地を解消するための措置が円滑に講じられるようにする。

III 農地の有効利用を促進する観点からの農地税制の見直し

農地制度について、農地の有効利用を促進する観点から再構築することを踏まえ、農地に係る相続税等の税制について、税制改正のプロセスにおいてその見直しを検討することとする。

IV 改革実現のための条件整備

以上の改革を円滑に推進し、これを実現するための条件整備として、次の取組みを加速する。

① 農地情報の共有化

市町村、農業委員会、農業協同組合、農業共済組合、土地改良区等農地に関係する各機関が有する農地の所有、利用等の状況に関する情報を共有化する。このため、平成21年度までに基盤となる地図を整備し、これに関連情報を付加することにより、市町村単位で関係機関が共通して関連情報を活用できるようにする。

また、貸出農地等に関する情報について、個人情報保護に留意しつつ、新規参入者等が全国どこからでもアクセスできる体制を整備する。

② 耕作放棄地の計画的な解消

本年度中に、市町村・農業委員会は、すべての耕作放棄地を対象に調査を行い、農業的利用ができる土地とできない土地に振り分ける。農業的利用ができる土地については、市町村は耕作放棄地解消計画を策定し、平成23年度を目途に農用地区域を中心に耕作放棄地を解消する。

V その他

① 現状にそぐわない規定の整理

「小作地」、「小作農」等の用語の見直し、国による未墾地の買収に関する規定の廃止等現状にそぐわなくなった規定を整理する。

② 検討規定

今回の改革で措置された事項の実施状況を勘案し、5年後を目途として、農地転用規制の在り方、農用地区域内農地の確保の在り方、これらに係る国と地方公共団体との適切な役割分担等、農地の確保のための方策について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

VI スケジュール

以上の改革について、所要の関連法律案を次期通常国会に提出するものとする。なお、本プランに掲げた事項その他について、関連法律案の提出までに、法制度上の措置を引き続き検討する。また、農地制度においては農業委員会が重要な役割を果たしていることに鑑み、その事務が的確に実施されることを確保しつつ、今般の改革の実施過程において農業委員会の活動状況を検証する。