

第11回 EPA・農業
ワーキンググループ
提出資料

農地政策の見直しについて

平成19年9月18日
農林水産省

目次

○ 農地政策改革の検討方向	1
○ 面的集積システムの仕組み	2
○ 情報の一元化による農地情報の提供体制	3
○ 農地の権利移動の円滑化等	4
○ 耕作放棄地対策	5
○ 優良農地の確保	6
○ 新たな農地制度体系（見直しの方向）＜案＞	7
○ （参考1）農地のリース方式による一般企業等の農業参入	参1-1、2
○ （参考2）これまでの耕作放棄地対策について	参2-1～3

農地政策改革の検討方向

- 我が国の農業・農村は、農業従事者の減少・高齢化、耕作放棄地の増加、担い手の農地の分散化等の課題に直面
- ↓
- これらの課題に対処すべく、本年度から品目横断的経営安定対策等の農政改革を本格的にスタート
- ↓
- 農地についても、その政策を見直し、現在進めている農政改革を後押しすることが重要

農地政策の検討の方向

<目的:農地の有効利用を確保>

担い手による安定した農地利用の実現を通じてその経営発展を図る

【①認定農業者等の担い手に農地を面的に集積 ②多様な主体による農業参入 ③耕作放棄地の解消】

<これまでの農地政策>

1 担い手の農地の現状

- 担い手の農地の量的な規模拡大は一定程度進んだものの、質的には農地が分散した状態

2 農地の権利規制

- これまでは、所有権と貸借権は同様に厳しい規制

3 耕作放棄地問題

- 耕作放棄地について、農業委員会が指導等

4 優良農地の転用調整問題

- 学校や病院等の公共転用について、農地の転用許可が不要

<見直しの方向>

担い手への農地の面的集積の促進

- 効率的な農業経営の発展を目指す観点から、公的な関与の下、農地の利用調整を図り、認定農業者等の担い手に面としてまとまった形での農地の集積を加速化

権利規制に係る一般原則を再整理

- 所有権と貸借権の規制を切り離し、農地の有効利用を促す観点から、貸借権についての規制を緩和することで、多様な主体による農業参入等を推進

耕作放棄地対策の促進

- 耕作放棄地の現況把握、状況に応じて解消するための支援措置について平成20年度予算を要求中

優良農地の確保

- 学校や病院等の公共転用についても許可対象とする
- 農用地区域からの除外を厳格化

面的集積システムの仕組み

現 状

農地保有合理化事業

- ・市町村レベルでは、全てをカバーしていない。
- ・保有のリスク負担もあり、一部を除けば活動は低調。
- ・地権者からの申出があつてはじめて対応する仕組。

検 討 方 向

- 原則全ての市町村に、自ら現場に積極的に働きかけ、代理・委任で農地を集めて担い手に面的にまとまった形で貸し付ける利用調整組織を設置。

市町村

〔農業関係団体〕

面的集積に係る方針の策定
(実施区域等)

面的集積組織 (全市町村に設置)

コーディネーターの設置

利用関係の調整（農地所有者等への働きかけ）

委任・代理の引受け

面的集積計画案の作成

賃借料の徴収・支払の代行

支 援 措 置

- 面的集積を地域で推進するコーディネーターを面的集積組織に配置し、その業務運営を支援
- 新たなシステムに参加するインセンティブを付与するため、出し手に対する借地料の嵩上げや担い手に対する借地料の引下げ等に活用できる参加奨励金を交付
- 面的集積された農地における営農支援のため、担い手のニーズに応じて「田畑なおし」や機械施設の整備への支援を実施
- 税制（相続税・贈与税等）見直しについては、引き続き検討

担い手への面的集積の加速化

(注) 右記システムに参加しない場合でも、農地の権利移動の際に、担い手に優先的に集積される仕組みを措置

情報の一元化による農地情報の提供体制

現 状

面的集積に必要な農地情報

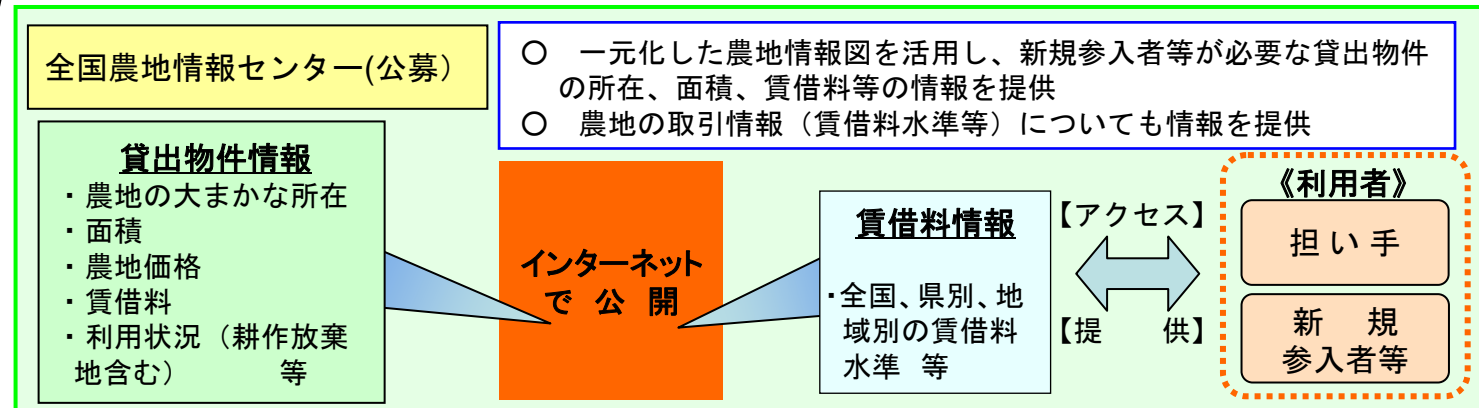
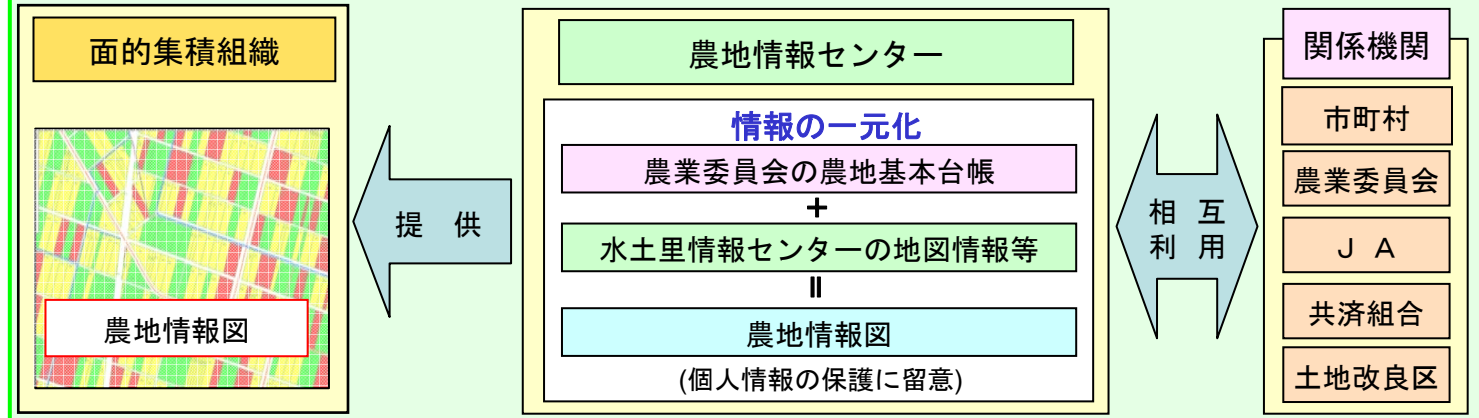
- ・ 農地について、農業委員会、土地改良区等関係機関が限定的な情報をバラバラに保有。
- ・ 担い手への農地の利用集積や作付地の集団化などに活用されず。

新規参入等に必要な農地情報

- ・ 農地の貸付・売却物件について、どこに、どんな農地が（田畑別、整備の有無、区画面積など）、どんな条件で（価格、小作料、期間、相手方など）等の情報が把握・整理されていない。また、全国的に提供できるものとなっていない。
- ・ 農地の実勢の取引情報（価格、小作料の水準、作業料金等）についても、キメ細かに把握・整理されていないので、相場感がつかめない。

検 討 方 向

- 各機関が保有している農地情報の総合化、共有化を促進するため、農業委員会の農地基本台帳と水土里情報センター（県土連）の地図情報等を結合して、所有者、耕作者、地番、面積、地目等の情報が入った農地情報図の整備を促進
- 一元化された農地情報図を、農地情報センターから関係機関に提供する仕組みを構築
- 情報の提供に当たっては、個人情報の保護に十分に留意。



支 援 措 置

- 農業委員会の農地基本台帳と水土里情報センターの地図情報等を結合した農地情報図の整備及びそれを関係機関に提供する仕組みの構築を支援
- 全国農地情報センターが貸出物件・取引情報（賃借料水準等）の提供を行うための体制整備を支援

農地の権利移動の円滑化等

所有と利用を分離し、農地の有効利用を促すため、新たな理念に基づいて見直し

所有権

農業生産法人以外の一般企業等の農地の所有権取得は認めないとのこれまでの方針を堅持

貸借権

「所有から利用へ」の考え方に立って、多様な主体による農業参入や貸借による農地利用等を一層促進させるよう、権利移動規制について所有権とは別の基準として見直し

その際、企業等の参入についても農地の有効利用の確保という理念の下で、所有権の規制及び貸借権の規制の見直しの中で対応

206法人
(平成19年3月現在)

参入促進

500法人
(平成23年3月目標)

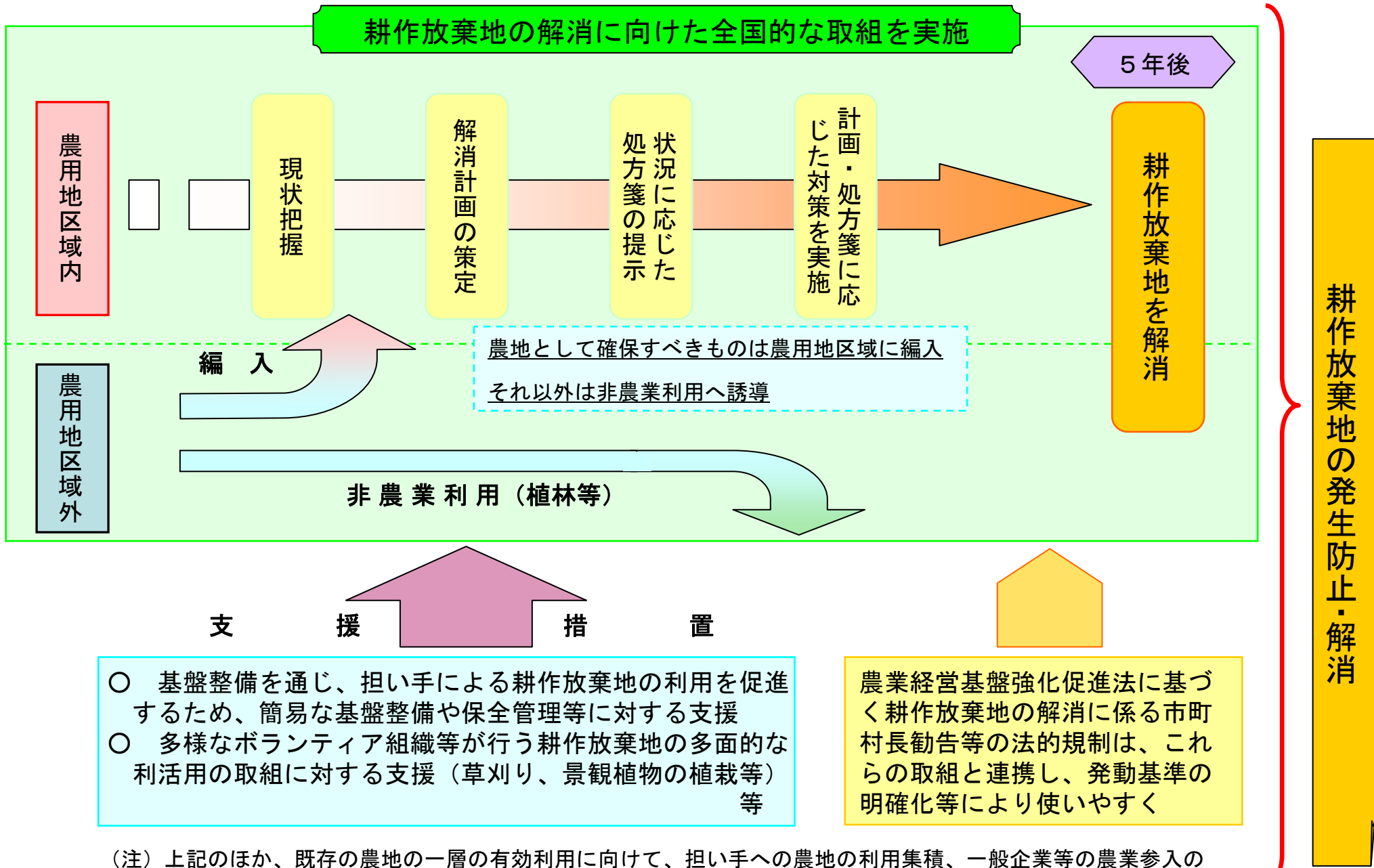
〔耕作放棄地の発生防止・解消や地域の活性化に貢献〕

その他

農地の利用を促す政策理念の観点から、標準小作料等の既存規制の廃止及び見直しを実施

農地の有効利用の確保

耕作放棄地対策



(注) 上記のほか、既存の農地の一層の有効利用に向けて、担い手への農地の利用集積、一般企業等の農業参入の円滑化及び集落等で行う農地等の共同管理等の取組を支援

優良農地の確保

現 状

農地については、今後とも一定の転用需要は避けられない一方、新規の農地開発による面積の増加は期待しにくい状況

- ・ 農地転用許可不要となっている病院や学校等を始めとする公共公益施設や大規模集客施設の郊外立地等により、集团的優良農地のかい廃が進行
- ・ さらに、当該施設の周辺部においても開発が進行、特に公共転用は現在許可不要であるため、農業利用との調整が不十分のままかい廃が進行
- ・ 担い手の経営安定の観点から、規模は小さくてもまとまった農地を確保する必要性が高まる一方、農業振興を図りたい都市近郊地域においては、農地のまとまり規模の関係で農振地域が指定できない状況
- ・ 農用地域編入・除外の主体は市町村



検討方向

- ◎ 転用許可制度により農地転用を農業上の利用に支障が少ない農地に誘導し、優良農地を確保
 - ・ 優良農地を確保するため、農用地域からの除外を厳格化
 - ・ 現在、農地転用許可不要となっている病院や学校等の公共転用について、許可対象とするなど、秩序ある農地転用に誘導
 - ・ 農業振興地域の指定面積及び農用地域への編入要件を見直し、農用地域への編入を促進し、優良農地を確保

優良農地の確保

新たな農地制度体系（見直しの方向）〈案〉

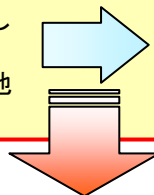
〈目的：農地の有効利用を確保〉

これまで

- 戦後の農地改革の延長線で「耕作する人が農地を所有するのが最も適当である」との前提に立ちつつ、地価高騰等で所有権による権利移動が難しい中、バイパス的に利用権による流動化を推進
- 望ましい方向での流動化を促進するため、利用権設定等促進事業、農地保有合理化事業等の流動化施策を実施してきたところ

しかし

- 従来の流動化施策は、離農したい、農地を貸したい等、地権者からの動きがあってはじめて機能する仕組み
しかし、財産権を保障され資産保有意識が強い所有者は、自ら積極的に動くことはないことから、担い手の農地の分散錯圖は解消せず、また、耕作放棄化等の問題は深刻化



～「農地の有効利用」の観点で農地制度（農地法、基盤強化法、農振法）を見直し～

農地に係る規制の一般原則の再整理

権利取得時	権利取得後	転用等	その他
<p>☆ 所有と利用を分離し、農地の有効利用を促す観点から、貸借の規制を緩和</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 貸借については、機械・労働力等からみて農地を適切に利用する見込みである場合には原則許可 〔貸借による利用を一層促進〕 ○ 所有については、農地を適切に利用する見込みであることに加えて、農業生産法人制度・農作業従事要件を堅持 〔所有権は、一旦移転されると元に戻すことが難しく、投機的取得防止の必要性が高い〕 ○ 20年を超える長期貸借制度を創設 	<p>☆ 農地の有効利用の継続を確保。耕作放棄化について、発生防止・解消する措置を実施</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 耕作放棄地について、その現状把握、地域での解消計画、状況に応じた処方箋の提示、それに基づく対応等をきめ細かく全国規模で実施 ○ 農業経営基盤強化促進法に基づく耕作放棄地の解消に係る市町村長勧告等の法的規制は、これらの取組と連携し、発動基準の明確化等により使いやすく 	<p>☆ 転用許可制度により農地転用を農業上の利用に支障が少ない農地に誘導し、優良農地を確保</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 優良農地を確保するため、農用地区域からの除外を厳格化 ○ 現在、許可不要となっている病院や学校等の公共転用について、許可対象とするなど、秩序ある農地転用に誘導 ○ 農業振興地域の指定面積及び農用地区域への編入要件を見直し、農用地区域への編入を促進し、優良農地を確保 	<p>☆ 「農地の有効利用」の観点に立った制度に抜本的に転換することを踏まえた見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 標準小作料等の既存規制の廃止及び見直し ○ 「小作」等の用語の見直し

担い手に利用集積するための新たな取組を実施 ～今後とも農業振興を図るべき優良農地の区域～

☆ 集团的にまとまった農地等、優良農地の一定の区域について、担い手への農地の面的集積を促進するための取組を実施

【集团的な権利移転】

- 新たな農地利用調整組織（面的集積組織）による担い手への面的集積を加速する取組（原則）
市町村や関係機関等による方針に基づいて、新たな面的集積組織が地域の農地所有者等に対して貸出しを促すための説得・調整等の働きかけを行い、集团的な権利移転のための計画を策定して、担い手への面的集積を促進

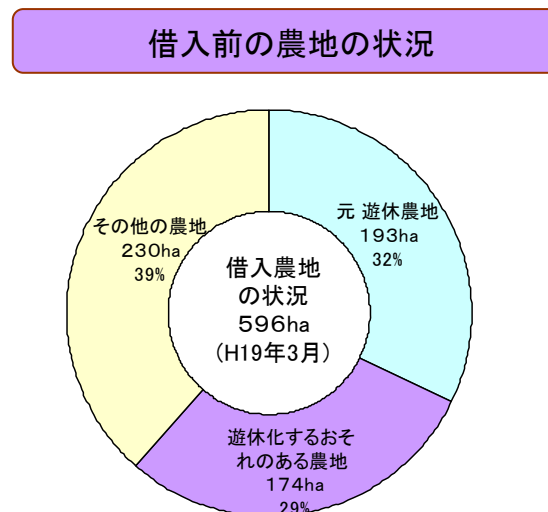
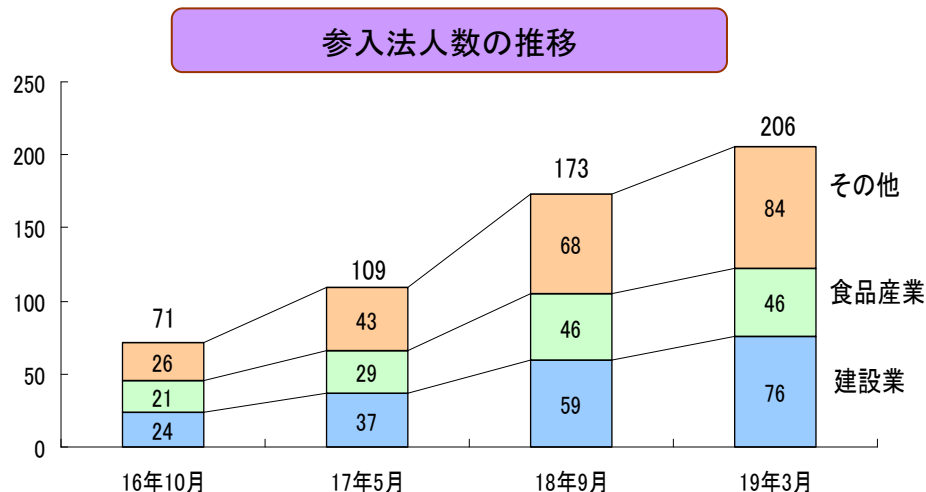
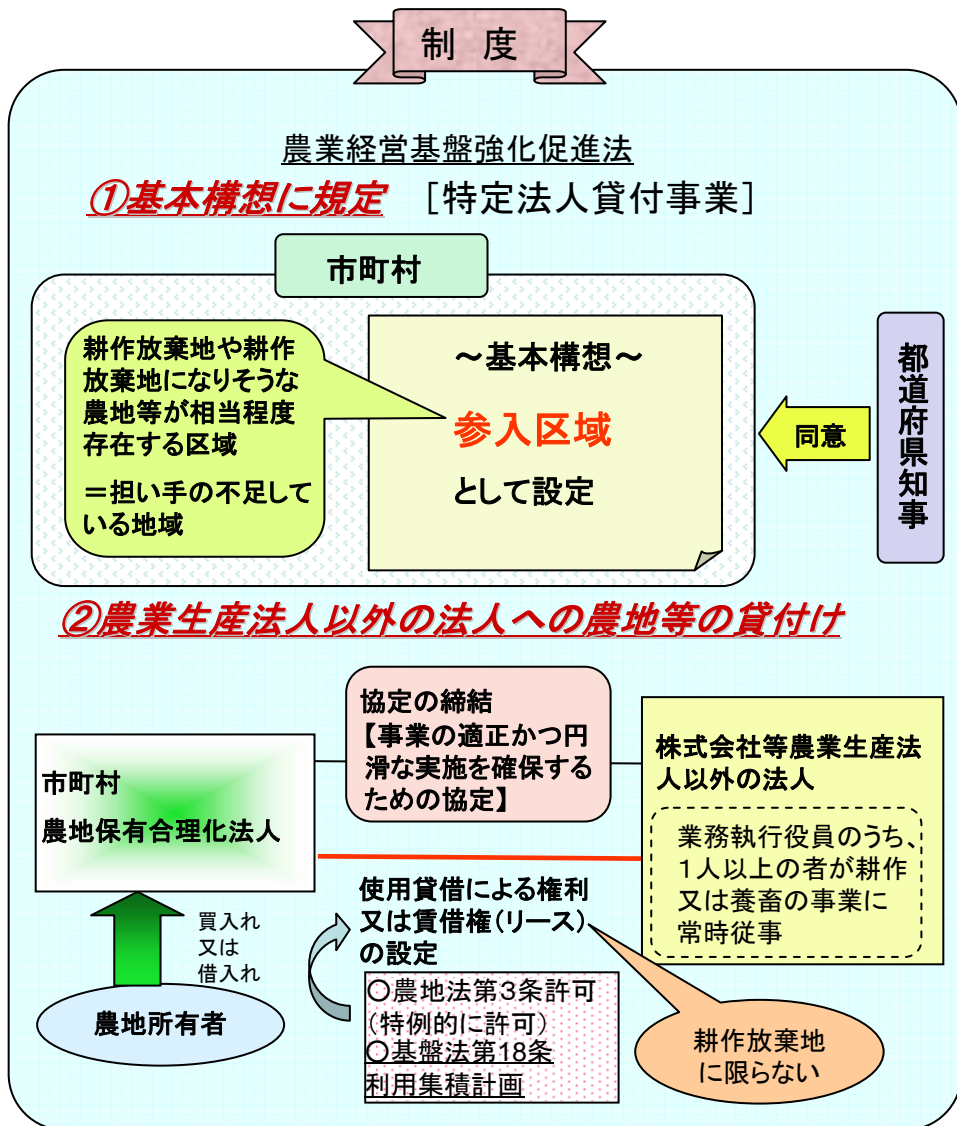
【望ましい権利移動への誘導】

- 担い手の経営規模の拡大、面的集積を確保させるための措置（集团的な権利移転に参加しない場合）
集团的な権利移転に参加しない所有者がその所有農地について権利の設定・移転をしようとする場合、担い手に優先的に権利設定・移転されるなど望ましい権利移動となるように措置

(参考1)

農地のリース方式による一般企業等の農業参入

- 一般企業等の農業生産法人以外の法人の農業参入については、平成15年4月以降、構造改革特別区域(特区)に限定してリース方式により農業に参入できるようになり、平成17年9月の農業経営基盤強化促進法の改正により、特定法人貸付事業として、全国的に事業実施が可能となった。
- 一般企業等の農業への新規参入は、平成16年10月から19年3月までの2年半で約3倍(71法人→206法人)に増加している。



資料：農林水産省経営局構造改善課調べ

21世紀新農政2006、2007における企業参入促進の位置付け

- 企業参入の促進については、首相官邸内に設置されている食料・農業・農村政策推進本部が決定した「21世紀新農政2006」及び「同2007」において、国内農業の体質強化を進める上での重要な取組みとして位置付けられ、平成22年度に500法人（平成17年度の3倍増）の参入を目標としている。

21世紀新農政2006（抄）

Ⅱ. 国内農業の体質強化

1. 担い手の育成確保と新規参入の促進

（前略）

意欲的な企業や若者の農外からの新規参入を促進する。

（後略）

目標（1）一般企業等の農業参入法人数を5年で3倍増
156（17年度） ⇒ 500（22年度）

21世紀新農政2007（抄）

Ⅱ. 国内農業の体質強化

2. 農地政策改革

（前略）

意欲的な企業や若者の農外からの新規参入を促進する

（後略）

目標：一般企業等の農業参入法人数を5年で3倍増
156（17年度） ⇒ 500（22年度）
【21世紀新農政2006で設定した目標を継続】

食料・農業・農村政策推進本部の設置について

平成12年 3月24日閣議決定

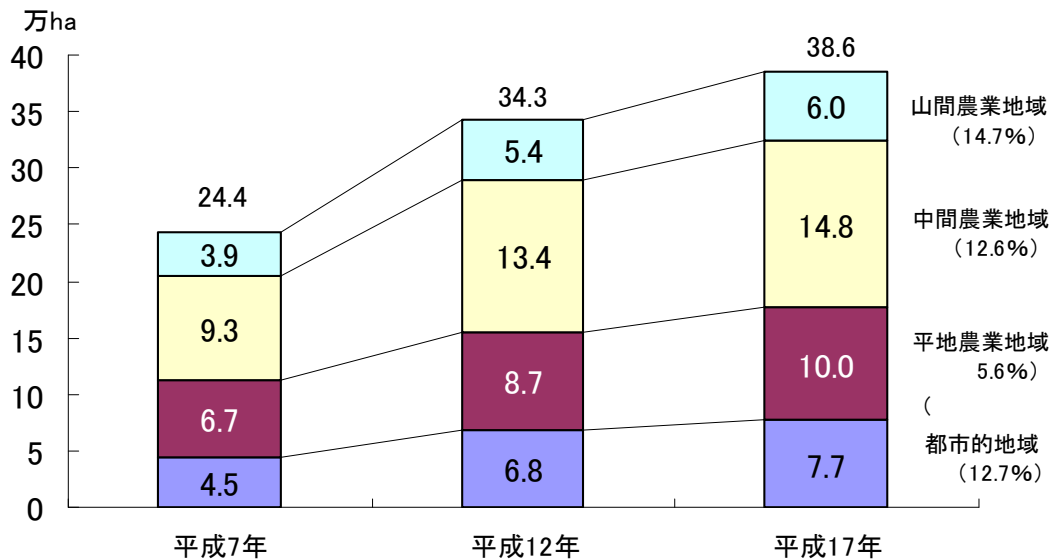
- 1 食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）第15条第1項に規定する食料・農業・農村基本計画の着実な推進を図るため、内閣に食料・農業・農村政策推進本部を設置する。
- 2 本部の構成員は、次のとおりとする。なお、内閣官房副長官（政務及び事務）が出席する。
また、本部長は、必要があると認められるときは、関係者に出席を求めることができる。
 - (1) 本部長 内閣総理大臣
 - (2) 副本部長 内閣官房長官、農林水産大臣
 - (3) 本部長 地域活性化担当大臣、内閣府特命担当大臣、総務大臣、法務大臣、外務大臣、財務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、環境大臣、防衛大臣
- 3 本部に幹事を置く。幹事は、関係行政機関の職員で本部長の指名した官職にある者とする。
- 4 本部の庶務は、農林水産省その他の関係行政機関の協力を得て、内閣官房において処理する。
- 5 前各項に定めるもののほか、本部の運営に関し必要な事項は、本部長が定める。
- 6 「緊急農業農村対策本部」（平成5年12月17日閣議決定）は、廃止し、その機能は、食料・農業・農村政策推進本部に引き継ぐものとする。

(参考2)

これまでの耕作放棄地対策について

- 平成17年の耕作放棄地は38万6千ヘクタールで、平成12年と比べ4万ヘクタール増加。しかし、平成7年から平成12年までの間に約10万ヘクタール増加したことと比べれば、耕作放棄地の発生は相当程度低くなっている。特に、中山間地域の増加面積は大幅に減少。
- 平成12年より、中山間地域等直接支払交付金を交付。このことが耕作放棄地の発生を抑制したものと思料。また、同交付金によって平成12年から平成16年の5年間で約500ヘクタールが耕作放棄地から農地等に復旧(林地化を含む)。
- 農業基盤整備事業の実施地区では、耕作放棄地の発生割合(整備済水田で全体の0.2%)が極めて低い状況。

農業地域類型別の耕作放棄地面積
(総農家+土地持ち非農家)



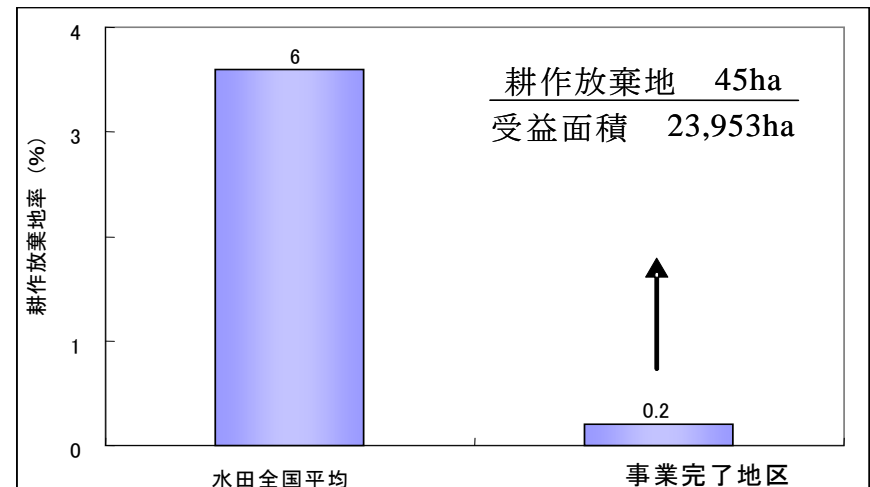
資料:農林水産省「農林業センサス」
注1:平成2年以前は、土地持ち非農家の農業地域類型別の数値はない。
注2:平成17年の()内の数値は耕作放棄地面積率である。

中山間地域等直接支払交付金の交付面積

(単位:ha)

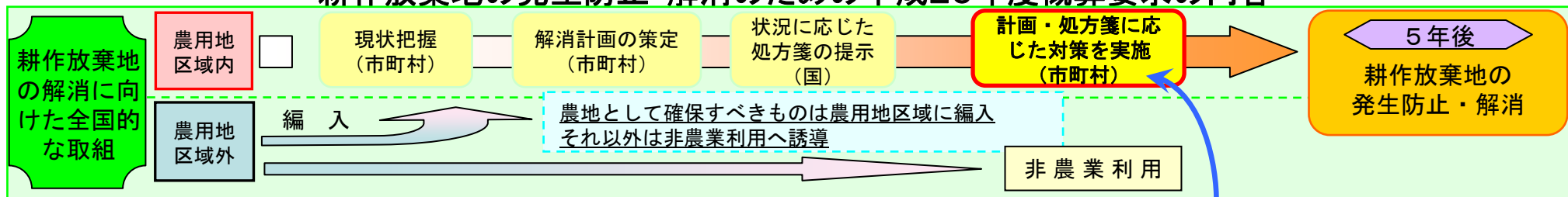
	平成18年度
対象農用地面積①	800,621
交付面積②	662,772
交付面積率②/①	82.8%

基盤整備実施地区における耕作放棄地の発生状況



資料:農林水産省「農林業センサス」(2000年)及び農林水産省農村振興局調べ
注:ほ場整備事業完了地区の耕作放棄地率は、平成5年に完了したすべてのほ場整備事業実施地区146地区(ほ場整備事業が完了して約10年を経過した地区)の事業実施主体への聞き取り調査(平成16年実施)による。

耕作放棄地の発生防止・解消のための平成20年度概算要求の内容



類型	解消方策の考え方	主なH20年度概算要求
営農 (基盤整備不要) :A	1. 耕作放棄地の所有者に対して解消を働きかけ。 2. 担い手への利用集積や企業参入を促進。 3. 必要に応じ基盤整備。	<ul style="list-style-type: none"> ・農山漁村活性化プロジェクト支援交付金【拡充】 (20年度概算要求額 39,911百万円の内数) 耕作放棄地解消・再活用に向けた調査・調整活動及び多様なボランティア活動、耕作放棄地等を活用した産地の育成強化のための取組等を支援 ・企業等農業参入支援推進事業【拡充】 (20年度概算要求額 439百万円) 農地の測量調査等や小作料一括前払及び簡易な基盤整備に必要な経費を支援 ・粗飼料増産未利用資源活用促進対策事業【新規】 (20年度概算要求額 605百万円) 耕作放棄地を草地として活用し、飼料作物の作付を拡大
営農 (基盤整備必要) :B	4. 飼料増産・放牧等の取組を促進。	<ul style="list-style-type: none"> ・耕作放棄地解消・発生防止基盤整備事業【新規】 (20年度概算要求額 1,000百万円) 耕作放棄地の解消・発生防止に向けた地域の取組を支援するため、基盤整備と関連施策を一体的に実施
保全管理:C	・担い手不在等特別な事情がある地域においては、当面は保全管理を推進。 (将来は担い手へ農地集積)	<ul style="list-style-type: none"> ・耕作放棄地利活用活動支援事業【新規】 (20年度概算要求額 480百万円) 既存の組織等を活用し、耕作放棄地を保全・利活用する取組を支援 ・農地・水・環境保全向上対策のうち共同活動支援交付金【拡充】 (20年度概算要求額 25,725百万円) 耕作放棄地を協定農用地に位置付け保全する取組を支援 ・中山間地域等直接支払交付金 (20年度概算要求額 23,446百万円) 農業生産条件の不利を補正するため、農家等へ交付金を交付し、農業生産活動の維持を通じて耕作放棄地の発生を防止
農振農用地からの除外や非農業利用: D	・長期間遊休化し、農業上の利用が見込めない農地については、農振農用地からの除外、非農業利用。	<ul style="list-style-type: none"> ・美しい森林づくり基盤整備交付金【新規】 (20年度概算要求額 1,000百万円の内数) 転用等により森林として管理する場合、耕作放棄地における人工造林等の実施に対して助成

耕作放棄地の現状

- 耕作放棄地は平成17年現在で全国に38.6万ha存在。
- 耕作放棄地と言っても実態は様々。これに対応して解消策も様々。

A: 営農再開(基盤整備不要)



基盤整備済みで周囲が耕作されている状況

B: 営農再開(基盤整備必要)



小区画で排水不良

C: 保全管理



集落周辺の生産性が低い農地

D: 非農業利用



谷間で生産性が低く長期遊休化