

農地制度をめぐる検討課題 委員提出意見の概要

〔注〕本資料は、農地制度をめぐる検討課題に関して各委員から提出された意見について、懇談会における検討の便宜のため、事務局の責任において取りまとめたものである。よって、委員提出意見の全体内容については、それぞれから提出された意見書（資料 2）を参照されたい。

1. 農地の権利移動規制について

検 討 課 題	委 員 意 見 要 旨
<p>(1) 耕作者主義の今日的意義について</p>	<p>農地法の基本理念に関わることだけに慎重かつ広範な議論が必要だが、制度の原点に立ち返って考えてみることは、国民全体に日本農業のあり方について問題提起する意味でも有意義。[岸委員]</p> <p>農地法が、自小作農、およびその延長上に位置付けられる農業生産法人だけを、農地に対する権利の主体として想定し、経営の主宰と農作業従事を結合させていることの今日的意義は、およそ農業を営む経営体としては、農民的家族経営こそが最も適合的であるという、農業経営体に関する今日的理解と合致している。[糊澤委員]</p> <p>食料・農業・農村基本法第3条に謳われている多面的機能が、将来にわたって適切かつ十分に発揮されるための条件は、従来からの農業生産の担い手が地域に定住して生産活動を継続し、集落機能を維持し続けることであり、農地法は、地域に定住し農業生産に従事する人間と農地及び自然資源との継続的関係の形成に寄与。[糊澤委員]</p> <p>農地の利用規制の不透明性は、日本農政の最大の矛盾。真に「農業の構造改革」を目指すのであれば、農業生産に長けた者（個人であれ法人であれ）が農地を耕作するという自由競争における淘汰のメカニズムをいかにして確保するかこそが焦点。そのためには、農地の利用規制の透明化（とりわけ農地の転用収入期待を排除すること）は、絶対の前提条件。[神門委員]</p> <p>農地を誰がどういう経営形態で耕作するかについて、行政は介入すべきでない。[神門委員]</p> <p>「適正かつ効率的」という表現には構造政策上の要請が含まれていると考えられるが、構造政策上の要請を画一的に適用する必要はない。[生源寺委員]</p> <p>農地はつねに適正な耕作の持続が可能な状態におかれていなければならない、そのためのケアもまた耕作者の義務であると考えべきであり、今日では適正な耕作の中身に、環境保全や持続性の要件を加えてしかるべき。[生源寺委員]</p> <p>耕作者主義の目的は、自ら耕作しない者の農地所有を排し、耕作者の地位の安定、農業生産力の増進、食料の安定確保を図ることにあり、その意義は、食料自給率40%の水準にあって、国内の農業生産の増大を図ることが農政の最大目的の一つとされる今日、いささかも変わらない。[田代委員]</p> <p>農地の生産財としての機能に加えて環境財としての機能が重視されるに至った今日、多面的機能もまた耕作を通じて発揮されるものでなければならず耕作の意義は高まっている。[田代委員]</p> <p>耕作者主義は農地の転用統制の根柢にもなっており、農地耕作者主義を放棄すれば、転用統制の</p>

根拠も失われる論理関係にあることから、いわゆる「永久農地論」は当を得ない。[田代委員]

参入した者の行動(農耕方式等)について一定の基準をもって常時監視することは不可能に近く、「自ら耕作する者」のみが農地の権利を保有するためには、参入資格の設定が最も現実的かつ効果的。[田代委員]

農地が耕作者以外の者の所有になることは、結局は農地を荒廃させるか、他の用途に転用させることにつながるおそれが大いなので、耕作者主義は維持すべき。ただし、効率的な耕作というだけでは耕作者主義を正当化するのは困難。[能見委員]

耕作者主義は、今日でも基本的に正しく、今後とも維持すべきものとする。とくにその前段を、「農地を適正かつ効率的に耕作する者」が農地を経営する権利をもつべきであるとする考え方を示すものとして受けとめれば、これを否定する見解はまず存在しない。[原田委員]

耕作者主義的な考え方は、何も日本だけのことではなく、フランスの場合でも、耕作目的で農地に関する権利を取得し、それを自ら耕作・経営するという局面においては、詳細かつ厳格な法規制が存在。[原田委員]

望ましい担い手がうまく育たないから、農業をやりたいという者には、誰にでも農地の権利取得を認めるようにするというのは、あまりにも一足飛びの議論。[原田委員]

農地法3条における権利取得の制限を大幅に緩和・自由化した場合には、同時に、「その適正かつ効率的な利用のあり方」のコントロールの権限 = 公共的な規制の根拠自体もまた希薄化されていくおそれ。[原田委員]

厳格な農地の転用・開発規制制度を用意すれば、自由な農地取得を認めても問題はないと説く主張があるが、転用規制を現在以上に強化することには、なお多くの困難があると見られるし、また、近い将来普遍的な建築不自由原則が確立される可能性も極めて乏しいと考えられるから、当該主張は現実味を欠く。[原田委員]

仮に株式会社による大規模で効率的な農業経営がそれなりに広く展開していったとした場合に、日本の農業と農村姿はどのようなものになっていくと見通されるのかを、もっと突っ込んで考える必要。[原田委員]

耕作者主義が農業生産法人制度の変遷等でどう具体的にに関わり、経営主体の発展にとって、促進面、阻害面など、まずは状況を把握すべき。[堀口委員]

土地利用計画の規制のかけ方と、個別の転用規制のかけ方で、具体的な運用、手続きの一般的な話と各府県等での具体的な対応等、まずは実情を知る必要。[堀口委員]

各地域や個々のニーズに応じて自由な取組みが望まれるなか、耕作者主義による農地所有規制

は農地の効率的利用を妨げる要因。[本間委員]

耕作者に農地所有を限定する農地法の耕作者主義は今日ではその意義を失っており、排除すべき。[本間委員]

農地法は耕作者主義の排除によって農地流動化に市場原理を導入し、その役割を転用規制に特化すべき。[本間委員]

(2) 農地法 3 条許可について

都市住民による利用を含め権利移動に関わる規制を弾力化することは、一般的には時代の要請。ただし、ゾーニングの徹底、転用規制の強化等により、農地が将来とも農地として利用されることが確実に担保されることが前提。[岸委員]

自然人、法人を問わず権利取得をオープンにし、等しく従うべき行動規制をかけるという考え方があるが、これは、農業経営の担い手、農業に多面的機能を発揮させる主体として、地域に定住する自然人とその共同体が最も適合するという考え方に合致しない。[糊澤委員]

都市住民が農業とのつながりを何らかの形で模索することが必要であり、趣味的農業も、積極的な位置付けが求められるが、それは現行の特定農地貸付け法や市民農民整備促進法によって十分目的は達成される。[糊澤委員]

新規就農者には、農地の近くに住居を構え、ほぼ専門的に農業に従事することが要求されているが、既存農家が著しく農外兼業化したり居住地を変えて不在地主化しても黙認しているという現状に比べて、非合理。[神門委員]

農地法 3 条の許可のあり方よりも、農地が適正に耕作されていることを、事後的にチェックする仕組みを強化する必要。[生源寺委員]

定年帰農・趣味的農業等については、即地的な意味における適正な耕作と、構造政策の妨げにならないことを条件に、耕作者主義を再定義することにより、門戸を広く開いてよい。[生源寺委員]

下限面積の設定は、農地耕作者主義の具体化として必要。[田代委員]

通作距離については、柔軟な対応がなされており、その対応事例について精査する必要。[田代委員]

農地の生産財としての機能と調和しつつ、その環境財としての機能を追求し、耕作放棄地の拡大を防ぐために市民的耕作を積極的に位置付けるべき。[田代委員]

市民的耕作の普及を図る観点からは、貸付者を地方公共団体・農協に限定せず、一般農地の貸し付けを行なう農地保有合理化法人に拡大すべき。[田代委員]

必ずしも効率的な耕作ができるわけでもない者、例えば趣味的に農業を行いたいと考える都市住

民などにも農地の取得・利用を認めてよい。ただし、転用については現在以上に厳しい制限を設けるべき。[能見委員]

3条の位置づけ方やあり方については、「望ましい経営の維持・育成」という面からの配慮を加えたり、農地とその上での農業経営が、多面的機能の物的基盤、あるいは農村地域の国土環境基盤として一個の”公共財たる性格”をもつということを、3条統制の理念的根拠の部分にドッキングさせていくことが必要。[原田委員]

3条許可制度については、国土の大きな重要な一部として、国民の生活環境基盤の不可欠の要素をなす農地を、その多面的機能の発揮に配慮しつつ耕作し経営し管理する者は、どのようなものであるべきかとの観点で検討することも必要。[原田委員]

都市住民による農地の取得・利用については、株式会社の農地取得許容問題とは区別して検討する制度枠組みが必要。また、現存の特定農地貸付法と市民農園法の枠組みの拡張でどこまでの対応が可能かの検討も必要。さらに、農地法3条の直接的な特例措置等の導入を考える場合にも、現在の3条統制の延長上でかなりきちんとした制度的仕組みを新に構想することが必要。[原田委員]

耕作者主義を排除するとしても、権利移動後の農地を農地として利用することを義務付けることは必要。[本間委員]

2. 農業生産法人制度について

検 討 課 題	委 員 意 見 要 旨
<p>(1) 農業生産法人のあり方について</p>	<p>利用権に限って取得を認めるような手法が取れば、企業一般の参入に道を開くことも考えられなくはないが、農地を農地として利用することの担保は必要。[岸委員]</p> <p>民間企業の資本参加やノウハウの活用を容易にする観点からの大幅な見直しは、前回の法改正に至った検討の経緯から外れるもので、その前提にまで遡って議論を振り出しに戻すもの。[糊澤委員]</p> <p>消費者のニーズに的確に応えるノウハウ等を持った株式会社の農業参入が展望されているように見受けられるが、消費者のニーズに、圃場が無理やり合わせられてきたところに、食文化の荒廃や、食の安全上の問題が発生してきたのであり、むしろ、圃場に食卓をあわせる消費者の消費行動を農業生産との交流の中で形成していく必要。[糊澤委員]</p> <p>農地の利用規制の不透明性に関する議論を避けて法人化をキーワードにした議論だけをして、日本農業の強化にも国民の利益にもならない。[神門委員]</p> <p>公共事業の減少で人員・機材の余剰に悩む土建業者が農業参入を考えているといわれているが、農地の利用規制が不透明な現状では、彼らが公共事業の呼び込み期待で農地を持つ可能性。[神門委員]</p> <p>現行の農業生産法人制度は、法人が全体として家族農業の結合の範囲を逸脱しないという枠内で農業生産法人としての適格性を判断しているが、農地が適正に耕作されるのであるならば、その枠を超えて法人が農業に携わるケースを認めることも検討に値する。ただし適正な耕作という原則については、周囲の圃場の営農とのあいだの調和や環境への配慮、さらには持続性の要件を重視すべき。[生源寺委員]</p> <p>新基本法における「農業経営の法人化」も、農地耕作者主義にたつ「地域に根ざした農業者の共同体」としての農業生産法人をさすものであり、さらに改正農地法の附則に照らしても、農地法改正後時日を置かずして農業生産法人制度の「大幅な見直し」をすることはありえない。[田代委員]</p> <p>農業に関係のない法人(株式会社)が農地取得できるようになることは適当ではないが、一定の制約のもとで農業生産法人をより使いやすくすることは適当。ただし、農地が別の目的で使用されることについて規制を強化すべき。[能見委員]</p> <p>農業生産法人制度のあり方に関して、次のステップを考えると、従来からの抽象的な議論</p>

を繰り返すよりも、現実の農業生産法人の経営の発展動向とそれが抱える実際的な諸課題を実態に即して検討してみることのほうが、まず必要。[原田委員]

確かに生産法人制度の充実が、今後は農家の「A & M」の必要性や非農業からの担い手参入（経営レベルでも）のスムーズな受け入れの観点からも、求められていよう。ただしどの側面で現行の規定上改定の必要があるのか、他の支援策も見ながら、実情を検討する必要。例えば法人役員の後継者無しのもとで、経営の継続性を確保するためにはどのような法人のあり方がよいか、検討[堀口委員]

耕作者主義の排除に向けた段階的規制緩和の一環として農業生産法人の見直しを考えるならば、構成員要件や役員要件の規制の緩和を通じて農業への多様な人材・経営体の参入を可能にするべき。[本間委員]

(2) 関係者等からの要件緩和の要望について

のれん分け等における子会社への出資制限の緩和
行政又は農協による100%出資子会社の設立
関連事業者や消費者の出資制限の緩和
その他農業生産法人要件の緩和

基本的に認める方向でよい。食料・農業・農村基本法に基づき、農業生産法人を元気づける方向で考えるべき。[岸委員]

のれん分け等における子会社への出資制限の緩和は、進出先で設立される農業生産法人も、その地域に根ざした耕作者が中心となるべきとの原則が貫徹されなくなることから、賛成できない。[糊澤委員]

行政または農協による100%出資小会社の設立は、経営と労働の完全な分離であって、農業生産法人としては認められない。[糊澤委員]

消費者については、農業との交流の一形態として一考に価するが、消費者だけの特例を設ける説得性のある論証が可能か、消費者をどう法的に特定するか、など、難しい問題。[糊澤委員]

前回の農地法改正における農業生産法人制度の見直しは、法人要件としてはこれ以上の緩和はありえないぎりぎりの線である。[糊澤委員]

検討することに異論はないが、ただその場合にも、原則を明確にしておくことが先決。[生源寺委員]

出資制限（10分の1規定）について検討するのであれば農業における支配関係の可能性について慎重に吟味する必要。[田代委員]

のれん分け、子会社設立については、農業生産法人のみが他の農業生産法人支配を許されるものではなく、新法人の資金確保の点では農業法人投資育成会社の仕組みの一層の充実等で対応可能。[田代委員]

行政や農協のみが出資する子会社等を設立することは、「地域に根ざした農業者の共同体である農業生産法人」の趣旨に全く反する。[田代委員]

現行の法人要件は農地耕作者主義の限界まで規制緩和されており、農地耕作者主義の枠内でのこれ以上の緩和はありえない。[田代委員]

、 について、農業生産法人が持つことになる子会社という意味であれば、あまり制約する必要はないが、行政の100%子会社がどの程度効率的に耕作できるかについては疑問。特に農産物の流通・加工との関連させることで農業としての採算がとれるようになると農業としてもプラスであり、 は緩和。[能見委員]

構成員要件は緩和してよい。その場合、特別の関係がある「消費者」の出資を認めるのはもちろんとして、そのような特別の関係がない一般的な投資家にも出資させてよい。[能見委員]

のれん分け等における子会社への出資制限の緩和は、安易に許容すべき問題ではない。[原田委員]

農業生産法人だけが出資制限の緩和を享受し、子会社等との特別の企業結合や企業支配的關係を形成できるということを、法律制度論的にいかに正当かできるのか。[原田委員]

現行の出資制限の規定を今後どのようにしていくかを考える際には、将来的には資本持分の取得を通じる経営集中の進行という事態や問題も生じうることを視野に入れて、検討を行う必要。[原田委員]

と の諸要件の緩和のあり方は、法律制度論的にみれば、ほぼ限界に近づいている。[原田委員]

～ のいずれの緩和も望ましい。[本間委員]

3. 農地の流動化・利用集積を加速化する方策について

検 討 課 題	委 員 意 見 要 旨
<p>農用地利用集積計画、農地保有合理化事業等について</p> <p>耕作放棄地を防止・解消し、農地としての利用を確保するための方策について</p>	<p>農地を利用しない者に対するプレッシャー措置（例えば、宅地並み課税の適用）が必要。[岸委員]</p> <p>基本的には農業の振興に尽きるが、限界的な地域では、どこまでを農地として維持し、どこまでを山林に戻すかの仕分けをし、農地に仕分けしたところだけは確実に守り通すという現実的対応もやむを得ない。[岸委員]</p> <p>農地の流動化・利用集積を加速する方策については、制度といい、事業といい考えられるメニューは出揃っており、地域の特殊性に応じて、地域に最も相応しいメニューを選択し、活用できるかどうかにかかっている。[糊澤委員]</p> <p>食料・農業・農村基本法の新しい理念の下で、集落機能の活性化の重要な担い手として農用地利用改善団体を改めて見直し、活用、普及することを行政は考えてもいいのではないか。[糊澤委員]</p> <p>土地のように公共性が高い財では、私権がある程度制限されるのは世界的に見ても当たり前の議論。旧来からの農家が農地法を違反して不在地主化したり耕作放棄をしても黙認しておきながら、財産権だけを過度に強調するのは、スジが通らない。[神門委員]</p> <p>農地として利用すべき農地とそうでない農地の明確な線引きをし、農地として利用すべき農地には厳格な転用規制を敷くべき。そのためには、非農家も含めて広範な地域住民の行政参加で土地利用計画を策定することが必要。[神門委員]</p> <p>農地の流動化の問題について、農地制度の手直しに過剰な期待を寄せるべきではない。[生源寺委員]</p> <p>権利義務関係の調整が円滑に進むよう、土地所有者の権利と義務と、耕作者の権利と義務を明確にすることを考えるべき。[生源寺委員]</p> <p>耕作放棄に関しては、良好な耕作の原則に則って適正に耕作するとの義務のもとで、事後的なチェックを強化すべき。その場合、適正な耕作が農業上の経済的な利益を生み出すケースと生まないケースの峻別をし、前者について適切な手段を講じること。[生源寺委員]</p> <p>農地保有合理化事業については、賃貸借や作業受委託に本腰を入れる必要。その場合、賃貸借における保有合理化の中核機能である転貸にあたって個別の合意なしに転貸借を可能にする措置を検討すべき。[田代委員]</p>

耕作放棄地の対策は重要であり、農業を継続しない現所有者で農地を売りたいが適当な買受人を見つけることができない場合に、指定買受人制度を設けて、指定買受人が一定期間保有する（将来適当な耕作者が出現したら売り渡す）制度、賃貸又は信託制度をより拡張的に利用できるようにする制度を考えるべき。[能見委員]

合理化事業の到達点について、展開できた府県、期待するほどに伸びなかった府県など、状況とその背景を知りたい。合理化事業の有利性、義務的側面を強化すべきかどうかなども課題。[堀口委員]

流動化と集落との関係も知りたいところである。集落機能をどの程度考慮に入れるか、特定農業法人も含めて、検討が必要。[堀口委員]

放棄地への対応で、公的セクターの役割など、広く検討が必要。[堀口委員]

農業経営基盤強化促進法など、農地法の適用除外を通じてバイパス的に農地の集積を図ってきたが、農地法の適用除外制度があっても、農家の借地に対する不安を払拭することができない。[本間委員]

転用期待の排除なしには農地の流動化の進展は期待できないことから、転用規制を厳格に適用するとともに、優良農地の期限付き完全転用禁止措置も一考に価する。[本間委員]

基盤強化法による遊休農地に関する措置や特定利用権制度について、基準を明確にして、行政者に裁量を委ねるのではなく、各段階での発動が自動的に行われるように見直す必要。[本間委員]

4. 農業委員会等の役割について

検 討 課 題	委 員 意 見 要 旨
<p>農地制度の運用主体である農業委員会、農協等の各組織の業務のあり方等について</p>	<p>市町村、農業委員会、農協、農業改良普及センター等がセクトを捨てて協力し、あるいは第三者の参加も得て、地域全体として農地を農地として利用することの監視機能を強めるべき。[岸委員]</p> <p>農業委員会は圧倒的に既存農家の仲間意識に支えられた閉鎖組織であり、このような外部からわかりにくいシステムは、早晩、維持不可能に。[神門委員]</p> <p>農業委員会の組織のあり方については、現在の農地制度に期待されている公共性の強い役割に照らして、農業者を主体に構成されている農業委員会でよいか否か 市町村、農業委員会、農協、農地保有合理化法人、土地改良区というかたちで分散している農地行政の仕組みについて、より有効な態勢に統合することができないか否か 委員会の審議をはじめとして、意思決定のプロセスを広くオープンにする工夫があってよいのではないかと、という問題意識を持つ必要。[生源寺委員]</p> <p>耕作放棄の防止、農地の流動化、団地化、農業生産法人の監視、多面的機能の発揮、都市住民との交流等の焦眉の課題については、制度対応には限界があり、運動論的な取組が欠かせないことから、行政委員会の意義は高まりこそすれ、低まってははいない。しかしながら農業委員がこのような運動的な役割を担うために、定年制の導入など、そのあり方を見直すべき。[田代委員]</p> <p>今年度の白書で指摘されているが、稲作の収益低下にもかかわらず地代の占める割合は低下していない。「借り手市場」のもとの高地代現象等、実情を把握する必要あり。特に標準小作料の指導等、農業委員会が果たすべき機能・役割について検討。[堀口委員]</p> <p>農地の斡旋機能等、農協や集落の役割についても現状を知る必要。[堀口委員]</p> <p>農地だけでなく地域全体の土地利用計画にかかわり、多くの層から選任された住民によって構成される「農地利用について監視する委員会」を農業委員会に替わり設置すべき。[本間委員]</p> <p>権利取得後の下限面積規制は地域の実情と土地利用計画との整合性を図る観点から、地方自治体の判断にゆだねてよい。[本間委員]</p> <p>定年帰農・趣味的農業の都市住民による農地の取得・利用のあり方は各地方自治体の取組みに任せるべき。[本間委員]</p> <p>農業者を中心とした農業委員会は幅広い層の住民参加による別組織に再編成することが望ましい。[本間委員]</p>

耕作者主義を排除すれば農地法 3 条許可の中心は農地が農地として利用されるか、されているかの監視に移ることになる。[本間委員]

都道府県知事または農林水産大臣の転用許可に際し、当該地域の総合的土地利用計画の見地からその是非を助言するような制度に変更する方が望ましい。[本間委員]

5 . その他

検 討 課 題	委 員 意 見 要 旨
	<p>農地制度には、農地の内部においてその適切な利用を確保する役割と、農地と農地以外の土地とあいだに合理的な利用区分を確保する役割とがあるが、現在は、この2つの役割を耕作者主義に求めてしまっている。[生源寺委員]</p> <p>一般に規制緩和の議論をするとき、規制の果たした役割、また競争的条件を生み出された時の期待が何か、さらに競争的条件創出に必要な規制や支援策など、広範に検討すべきであろう。とりわけ生産手段として最大のウエイトを占めるのが土地であるという農業産業にとって、土地商品の特殊性に最大の関心を払う必要。[堀口委員]</p> <p>農地・農業者に対する優遇税制は農地の有効利用を前提としており、この面から農地課税・相続税など農業に関わる税制のあり方も検討する必要。[本間委員]</p>