

農地制度に関する論点整理

(素案)

平成14年10月3日

目次案

趣旨

懇談会における検討課題

論点整理

1. 農地の権利移動規制のあり方について
 - (1) 耕作者主義の今日的意義について
 - (2) 農地の権利移動規制のあり方について
 - (3) 定年帰農、趣味的農業等の都市住民等の農地の取得・利用について

2. 農業生産法人制度のあり方について
 - (1) 農業生産法人制度のあり方について
 - (2) 農業生産法人制度の要件緩和について

3. 農地の流動化の加速化方策、農地の有効利用対策について
 - (1) 農地流動化対策について
 - (2) 耕作放棄地の防止・解消対策、農地の有効利用対策について
 - (3) 土地利用規制の厳格化等との関連について

4．農業委員会の役割のあり方について

- (1) 現 状
- (2) 今後の論点

5．構造改革特区の活用について

- (1) 現 状
- (2) 今後の論点

．おわりに

．趣旨

(1) 食料・農業・農村基本法（平成11年7月以下「新基本法」という。）第21条に規定された「効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立する」ために、食料・農業・農村基本計画（平成12年3月）に即して、家族農業経営の活性化、農業経営の法人化、農地の確保及び有効利用等の各般の施策を推進してきている。

(2) 平成13年3月には、基本計画に掲げられた農業の持続的な発展に関する施策として、農業生産法人の活性化及び担い手の経営形態の選択肢の拡大を図る観点から、農地法の一部改正が行われ、農業生産法人の一形態としての株式会社の導入を含む農業生産法人制度の要件改正等が措置されるとともに、同法の附則において、「施行後5年を目途として、農業経営の法人化の推進等の農業の多様な担い手の確保のための方策及び農地転用制限の在り方等の優良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ものとする。」とされたところである。

(3) これら各般の施策によって農業構造の改革に取り組んでいるが、水田農業等土地利用型農業の構造改革の遅れ、担い手への農地集積の進捗の鈍化、高齢化、担い手不足の下での耕作放棄地の増大等の問題が進行している。

(4) このような状況の下で、農林水産省においては、BSE問題や食品の虚偽表示問題等に対応して農林水産政策を大胆に見直し改革するために、平成14年4月に「食」と「農」の再生プランが公表され、その中で法人化の推進や農地の利用集積など農業の構造改革を加速化する観点から、改正農地法附則に規定された検討作業の一環として農地法の見直し作業に着手することとされた。

(5) その見直し検討に当たっては、農業生産法人制度をはじめとして農地法全般にわたる問題点等の把握と、それらを踏まえた農地制度をめぐる諸問題についての論点整理等を行う必要がある。

このため、平成14年6月に、農林水産省経営局長の下に学識者からなるアドバイザーグループを設置して、同年10月末までに 回の会合を開き、学識者からの論点整理メモを基本に、農業者や関係機関からのヒヤリング、要望等も交えながら、専門的、制度論的な見地を中心に議論を行って農地制度の主要な事項について論点整理を行った。

．懇談会における検討課題

農地制度は、我が国の農政、構造政策の根幹をなすものであり、その体系は農地法、農業経営基盤強化促進法（以下「基盤強化法」という。）、農業振興地域の整備に関する法律（以下「農振法」という。）、特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律（以下「特定農地貸付法」という。）、市民農園整備促進法（以下「市民農園法」という。）、土地改良法など広範であり、それらが抱える課題、論点も多岐にわたるが、本懇談会では、農地制度をめぐる最近の様々な政策的課題や要望等をも踏まえて、主として以下の観点から検討課題を取り上げた。

(1) 農地の権利移動規制のあり方

担い手の不足、利用権を中心とした農地流動化の進展、農業経営の法人化の進展、農地に対する多様なニーズの高まり等の情勢変化の中で、「農地を適正かつ効率的に耕作する者に対して農地の権利取得を認める」という農地法の基本理念（耕作者主義）の今日的意義をどのように考えるか。その今日的意義等を踏まえ、農地の権利移動規制（農地法第3条に基づく許可制）のあり方についてどのように考えるか。

定年帰農、趣味的農業等の都市住民等による農地の取得・利用をどのように考えるか。

(2) 農業生産法人制度のあり方

農業生産法人制度については、旧農業基本法に基づき農業構造改善に資するために協業の助長の観点から創設され、その後、数度の制度改正を経て、平成13年には、農業生産法人の活性

化及び担い手の経営形態の選択肢の拡大を図る観点から、一定の要件の下で株式会社形態が認められたことにより、農地制度として大きな見直しが行われたところである。

これらの経緯等を踏まえて、農業経営の法人化を推進する観点から今後の農業生産法人制度のあり方をどのように考えるのか。

平成13年に施行された改正農地法に則って既に多くの株式会社化した農業生産法人が出現しているが、これらの法人からは農業生産法人による新しい農業生産法人の設立の促進（いわゆる分社化等）や、農業生産法人間の連携・ネットワーク化と経営の多角化、消費者・食品企業等との連携を促進するために、農業生産法人要件の一部緩和を求める声があるが、これについてどのように考えるか。

（3）農地の流動化・利用集積

農地の流動化・利用集積については、「農業構造の展望」の実現に向けて取り組まれているが、その集積ペースは鈍化しつつあり、その目標の実現が危ぶまれる状況にある。担い手への農地の利用集積と集団化を加速的に推進するために、基盤強化法に基づく農用地利用集積計画、農地保有合理化事業等の改善、拡充についてどのように考えるか。

近年、農家の高齢化、担い手不足等が進行する中で、耕作放棄地が増大しつつあるが、これらを防止・解消し、農地としての利用を確保するためには、どのような取組や、制度的措置が必要であるか。

（4）農業委員会の役割のあり方について

優良農地の確保及びその有効利用、担い手の育成及び確保等を図る上で、農業委員会等の業務のあり方等についてどのように考えるか。

（5）構造改革特区の活用について

我が国の広範な構造改革と経済の活性化を地域の自発性を持って進展させるために、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002（平成14年6月25日閣議決定）」において、構造改革特区の導入が決定されるとともに、農業分野では、農業経営の株式会社等効率的な企業的農業経営の展開を図るために特区手法を活用することが明記されたところである。

農地法制において構造改革特区手法を活用する場合には、どのような点に留意していく必要があるか。

・論点整理

以下の内容は、学識者から提出された論点メモ、懇談会における質疑の概要、関係者からのヒヤリングと要望、提出資料等をもとに論点整理を行ったものである。

その際には、制度論や専門的な観点を中心に今後、一定程度時間をかけてさらなる検討、議論に委ねることが適当な事項と、現場のニーズや提案等を踏まえて農業構造改革を加速化する観点から、具体的な対応策の検討を急ぐべき事項の整理について留意した。

1. 農地の権利移動規制のあり方について

（1）耕作者主義の今日的意義について

「耕作者主義」の定義について

1）農地法は、その基本理念として「農地を適正かつ効率的に耕作する者に対して農地の権利取得を認める」といういわゆる耕作者主義の考え方をとっている。

このため、農地の権利取得が認められる要件として、

ア．取得後の農地のすべてについて耕作又は養畜の事業を行うこと

イ．農地を効率的に利用して耕作又は養畜の事業を行うこと

ウ．個人の場合には、本人又はその世帯員が必要な農作業に従事し、法人（農業生産法人）の場合には農作業に従事する構成員が役員の中で一定のウエイトを占めること

等を同法第3条第2項各号に規定しているところである。

【参 考】 - - 自作農主義から耕作者主義に至る経緯 - -

農地については、戦後実施された農地改革の成果を維持するとともに、耕作者の地位の安定と農業生産力の増進を図るという使命を担って昭和27年に制定された農地法において、永らく「耕作する者が農地を所有することが最も適当である」という「自作農主義」という考え方がとられていたが、昭和45年の農地法改正以降は、借地も含めた規模拡大、農地流動化等の構造政策を推進する観点から、「耕作する者が農地の権利を持つことが適当である」という意味において、現行の耕作者主義の考え方となっている。

今日的意義と今後のあり方について

耕作者主義の意義、役割について今日的な検証を行うことは重要な課題として捉えられているが、現行の耕作者主義についての意味合い・解釈や今後のあり方については、以下のような様々な考え方が示されている。

このような差異が生まれる要因としては、農地の利用や農業経営をめぐる社会経済情勢が

農地法制定当時と大きく変化している中で、耕作者主義の理念の中でどのような側面、観点を重視し、維持又は加味していくべきであるかについての考え方が異なることなどが挙げられる。

1) 耕作者主義について今日的な見直しが必要ではないかとの考え方

ア．農地法の耕作適格主義、事前審査制、自然人主義や、「適正かつ効率的に耕作する」という考え方の根本、中身に立ち返って検討していくことが重要である。

このうち、「適正かつ効率的な耕作」の「効率性」については、構造政策の妨げにならない限りにおいては画一的な適用を行う必要はないのではないかと考えられる。また、「適正利用」については、周辺の営農環境への影響配慮、環境保全や適正耕作の持続性の要件を加味していくことが重要である。

イ．農地取得時の審査に主体を置く現行の耕作者主義から土地利用の継続、実効性の審査を主体とする考え方に移行することが重要である。また、農地利用規制の透明化（転用期待収入の排除や転用手続き等の明文化）に関する措置が講じられるのであれば、個人、法人を問わず農業生産に長けた者が農地を耕作することにより経済活動における自由競争の淘汰のメカニズムを確保していくことが重要である。

ウ．適正かつ効率的な農地利用の確保という農地法の考え方には妥当性があると考えられるとしても、権利取得者が耕作者に限定されるべきかについては今後、検討していくことが重要である。

また、地域や個々人のニーズに応じて農地利用について自由な取組が望まれるなかで、現行の農地法の規制は農地の効率的利用を妨げている面があること、耕作者主義の意義が今日では既に失われているのではないかと考えられること等を踏まえれば、農地法は耕作者主義の考え方を見直すことにより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していくことが重要である。

エ．耕作者主義の基本的考え方が貫かれることは望ましいとしても、現行制度の下においても離農農家の農地保有を認めていること、世帯主義を採用していること、土地改良事業の費用負担者が耕作者でなく所有者となっている場合がある問題など、耕作者主義が貫徹していない点もあることから、これらの問題点を整理して、検討していくことが重要である。

オ．農地法制定当時には想定されなかった食の安全や環境保全という今日的な政策的要請の下で耕作者主義の今日的意義を見直すことも重要である

2) 耕作者主義の基本的な考え方は、今日でも維持されることが適当ではないかとの考え方

ア．耕作者主義は、自ら耕作しない者の農地所有を排除し、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の向上の観点に照らして変わるものではなく、むしろ耕作を通じた多面的機能の発揮の観点を踏まえれば高まっている。

イ．耕作者主義の考え方は妥当性を有しておりそれ自体を否定する積極的理由は見出し得ないこと、フランスでも同様の制度があり日本に限られた考え方ではないこと、農地利用のあり方についての公共的な規制の根拠（許可制）ともなっていることから、その基本的考え方は今後も維持されることが重要である。

ウ．耕作者主義の考え方の妥当性を効率的利用の観点に重点をおいて説明することは、例えば企業による農業経営によっても農地の効率的利用の可能性があること等からみて困難な面があるとしても、農地を耕作者以外が所有することは農地の荒廃、他用途転用の恐れが大きいことから、耕作者主義の考え方は基本的に維持されることが重要である。

エ．農地法が、自小作農、農業生産法人だけを権利取得の主体とすることは、農業経営体は農民的家族経営が最も適格的であるとの今日的な理解に合致している。また、新基本法に謳われる多面的機能を発揮する条件は、地域に定住する農業生産の担い手が生産活動と集落機能を維持・継続することであり、農地法はこの考え方にも適合し、貢献している。

農振法等の土地利用規制措置の強化を前提とした多様な経営主体の参入について

1) 農地については、ゾーニングの徹底、転用規制の強化等の土地利用規制措置の制度面の強化を国として積極的に講じていくことが基本的に重要であり、これらの抜本的な充実が行われれば、農地法の事前審査は不要若しくは必要最小限度にとどめて、多様な経営主体の参入を許容していくべきではないかとの論点（いわゆる永久農地論）が提起されている。

2) この論点については、我が国は都市的土地需要との競合が激しく、不断の土地利用調整が求められること、財産権の強い制約に対して財政措置を伴う補償措置を講じる必要があること、地権者や地域の合意が得られにくいこと、最近では転用需要が落ち着いており更に強い土地利用規制措置の導入の政策的必要性が説明し難い面があること、近い将来に欧米並みの建築不自由の原則・理念が我が国において社会的に確立される可能性は低いことなど、その実現について多くの課題があ

るのが実態である。

3) また、農地法第3条と転用規制(同法第4、5条)は耕作者主義に伴ういわゆる一筆統制の考え方の下で相互に連結しており、農地取得時の審査は排除し、転用規制のみ存置するという考え方は採りがたいこと、さらに、耕作者主義に依拠する現行の農地法の権利移動規制が、都市計画法の規制が及ばない地域等での実質的な規制としての役割を果たしていることも評価する必要がある。

4) 上記の点に鑑みれば、我が国において直ちに農地の利用規制措置が抜本的に強化され、それを前提とした農業経営主体の多様な参入が認められ得るような状況にはないと考えられる。

しかしながら、農振法をはじめとする土地利用計画制度の抜本的な拡充と農業経営主体のあり方との関係は一つの対をなす課題でもあり、「農山村地域の新たな土地利用の枠組み構築に係る論点整理」(平成14年8月 農山村地域の新たな土地利用の枠組み構築に係る有識者懇談会)において、「契約的手法による農地等の保全による農地等の保全のより地域の主体性を生かしつつ農地等の保全の取組みの実効性を高める手段を提供することについて検討を行うとともに、農地等の保全のためのための規制強化については、制度面、実態面の検証を行いつつ、中長期的な検討課題とする必要がある。」と整理されていることから、これらの検証作業をも踏まえた上で今後の論点として整理することが重要である。

今後のさらなる議論、検討の必要性

耕作者主義については、昭和45年の農地法改正以降、今日まで実質的、本格的な議論までには至ることは少なかったが、本懇談会における議論を通じて、今日までに至る現行の耕作者主義の基本的な理念、考え方自体については、いくつかの異論はあるものの、おおむね尊重され、評価されるものとして捉えられているのではないかと考えられる。

しかしながら、その一方で、耕作者主義についての意義、解釈や今後のあり方などについては、例えば、「適正な耕作」と「効率的な耕作」との関連性の観点、新基本法下での多面的機能の発揮の観点、農地資源としての持続性や環境保全の観点、土地利用型農業の育成の観点、土地利用規制措置の抜本的強化との関連性の観点なども含めて、様々な観点、角度からのさらなる検証と再評価の必要性が提起されたところである。

今後は、これら提起された観点、視点を踏まえて、別途、検討の場を設けて一定の時間をかけて議論していくことが重要であると考えられる。

(2) 農地の権利移動規制(農地法第3条の許可制)のあり方について

現状

農地の権利移動規制については、耕作者主義の理念を具現化する措置として、農地法第3条に基づく権利取得時の事前審査制と許可要件の設定などが講じられている。

今後の論点

1) 現行の権利移動規制と農地利用の事後的なチェック・監視の関係について

ア) 現行の権利取得時の審査を見直して権利取得の主体を弾力化する一方で、権利取得者に対して農地利用の行動規制を課すなどの措置によって、農地の適正利用の事後的なチェック、監視機能を強化するべきとの考え方がある。

イ) 上記のような権利取得後の農地の適正利用の事後規制、監視の措置を重視する考え方については、事後規制の強化を理由に個人、法人を問わず経営主体を認めることになれば耕作者主義の考え方に合致しなくなること、権利取得後の事後規制は実態的に困難であることから現行の事前審査制が現実的な措置であるとの考え方がある。

いずれにしても、最近の耕作放棄地、遊休地の増大等に対応して権利取得後の農地の適正な利用、耕作を確保、監視する仕組みどのように構築するかが課題となっている。

2) 農地法第3条の権利取得要件のあり方について

ア) 下限面積や通作距離要件の設定については、耕作者主義を具体化する措置として必要であること、地域の農業の実態に応じた弾力的な運用が行われていることから基本的に維持していくことが重要であるとの考え方がある。

一方で、構造政策の妨げにならない限りにおいて画一的な適用でなくてさらに弾力的に対応することや、地域の実情や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委ねることが重要であるとの考え方がある。

イ) 農地法第3条のあり方については、現行の権利取得時の審査要件の観点に加えて、「効率的かつ安定的な農業経営の育成」に向けた積極的な効果の把握のチェック・配慮という観点、農業経営における多面的機能の発揮の観点、農村地域の国土環境基盤としての公共財としてのチェック・配慮という観点を加味していくことが重要である。

(3) 定年帰農、趣味的農業等の都市住民等の農地の取得・利用について

現状

1) 自作農の創設という農地改革の成果の維持と耕作者の地位の安定等を意図する農地法においては、権利取得者や下限面積要件の設定等によって農業経営に精進する見込みのない非農業経営者の農地取得を排除することにより、耕地の分散化や零細規模農家の発生を防止を図ることとしている。

2) 一方、近年は、都市住民等を中心に農業者以外の者が趣味、生き甲斐、レクリエーション等として農地を利用したいというニーズが着実に高まっている。これらのニーズに対応することは農業政策上も重要な意義を有していることから、都市住民等に一定の条件の下で農地利用を認める市民農園法、特定農地貸付法が、基本的には耕作者主義の考え方の特例として措置されており、多くの都市住民等に活用されている。

3) また、最近では、定年後やリターン後、退職後に農作業従事を希望す声や、田園居住、農村と都市の対流の促進、地域活性化等の観点から都市住民等の小規模の農地の権利取得を求める声が高まってきている。

4) 上記のうち、農業に精進する見込みのある新規の就農希望者については農地法の審査要件に則って農地取得が認められること、園芸等の集約農業については下限面積要件（都府県50㎡、北海道2㍓）が適用されないこと、担い手となる見込みのある新規就農者に対しては、基盤強化法に基づく農用地利用集積計画によって下限面積要件が適用されないこと等の制度面、運用面の支援策が講じられている。

一方、これらの対策は、新規就農対策の一環としてのものであることから、都市住民等の小規模の農地の権利取得を求める声に対応できないため、その条件整備を求める声もある。

今後の論点

1) 今後の方向について、大別して以下の様な二つの考え方が示されている。

一定の条件の下で推進し、若しくは規制緩和を認めていくことは適当ではないかとの考え方

ア．都市住民による農地利用は、必ずしも農地法の掲げる「効率的な利用」に該当するものではないが、これらの規制緩和措置は今日的なニーズに基づくものであり、対応策を検討することが求められる。この場合、ゾーニングの徹底、転用規制の強化等により農地利用が確実に担保されることが重要である。

イ．定年帰農、趣味的農業等については、適正な耕作並びに構造政策の妨げにならないことを条件に農地法の画一的適用を行わずに権利取得の門戸を開くことについて検討することは許容されたと考える。

ウ．市民的な耕作は、環境財としての側面も有する農地の機能を追求し、耕作放棄地の拡大を防止する観点から積極的に位置づけていくことが重要である。この場合、特定農地貸付法の現行の実施主体である地方公共団体、農業協同組合以外にも農地保有合理化法人等を追加することについても検討が求められる。

更なる緩和等の措置を講じることについての必要性は低いのではないかとの考え方

ア．都市住民等の農業と関わりや趣味的農業のニーズに積極的に対応していくこと重要であるが、都市住民等のレクリエーション目的など営利を目的としない農作物の栽培等については現行の市民農園法、特定農地貸付法によって対応可能である。

イ．都市と農村の交流は重要であるが、遠隔地等に住む都市住民が農地を取得した後に適正に耕作し利用していくことができるかどうかという懸念や、農地利用の放棄や営農に失敗した後の農地の耕作放棄地化の懸念がある。

ウ．定年帰農、趣味的農業については、更なる制度的な手当を講じなくとも、その意向のある地域や農業者は自らが取り組むと考えられるので、各地方自治体の取組に委ねておくことが適当である。

2) 都市住民等の農地の取得・利用については、上記のような肯定論、消極論と異なる考え方があるが、都市住民の行う耕作や農作業従事と耕作者主義の考え方との関係の整理という論点がある。

しかしながら、農地の耕作放棄地の増大や担い手不足が進行する今日の状況の下では、都市住民等も含めて将来の地域の農業や農地利用の担い手になる可能性のある人達に対する農地の取得・利用の機会を広げていくことは重要な課題であることから、新規就農対策の一環として、今後どのような制度面、運用面の改善が可能性であるかについて検討を行っていくことが求められる。

また、これら新規就農対策以外の観点からの都市住民等の農地の取得・利用のあり方については、「農山村地域の新たな土地利用の枠組み構築に係る論点整理」（平成14年8月 農山村地

域の新たな土地利用の枠組み構築に係る有識者懇談会)において提起されている論点も踏まえて、今後、検討していくことが重要である。

その場合には以下に掲げる点に留意することが重要である。

- ア) 株式会社の農地取得許容問題とは区別する制度的枠組みとして考えること
- イ) 農地法第3条に係る特例措置を考える場合にあっては、現行の下限面積の設定の趣旨や新規就農者の取り扱いとの整合等も踏まえて制度的に十分に説明できるものであること
- ウ) 農地を農地として利用する仕組みの確保、特例措置等を講じた場合の適用地域や適用条件の設定、効率的な農地利用の確保を念頭に置くこと
- エ) 地方自治体の意向や地域農業の置かれた条件を踏まえたものとする
- オ) 都市農村交流・対流の促進や趣味的農業等のニーズへの対応策については、新規就農促進策とは一線を画した形で、現行の特定農地貸付法と市民農園法の見直しによる対応の可能性についても考慮していくこと

2. 農業生産法人制度のあり方について

(1) 農業生産法人制度のあり方について

現状

1) 農業生産法人制度については、旧農業基本法に基づき農業構造改善に資するために農業経営の協業化を助長する観点から昭和37年に創設され、その後、要件の緩和を内容とする数度の制度改正を経て、平成13年には、農業生産法人の活性化及び担い手の経営形態の選択肢の拡大を図る観点から、一定の要件の下で株式会社形態が初めて認められたところであるが、この改正も耕作者主義の考え方に則って措置されたものである。

2) 現在、株式会社形態も含めた農業経営の法人化の推進が図られているところであるが、企業的農業経営の積極的な展開と民間の資本、ノウハウの積極的な活用による農業構造改革を加速化するために、同制度の見直しを行うことが政策課題として提起されている。その一方で、平成13年の改正が関係者の長年にわたる議論を経て措置されたものであり、その措置の十分な検証もないままにさらに見直すことは拙速ではないかの指摘や、仮に何らの歯止めもないままに民間企業等が大幅に参入することとなれば、地域においての懸念、混乱が強まるのではないかの指摘がなされている。

今後の論点

1) 現行の農業生産法人制度は農地法の耕作者主義の理念の下で構築され運用されている制度であることから、既に「耕作者主義」の事項について整理された論点、考え方の相違などを反映して、同制度のあり方についても以下のような異なる考え方がある。

農業生産法人制度について、今日的な政策課題への対応等の観点から、見直しを行っていくことは適当、若しくは許容されるとの考え方

ア. 現行の農業生産法人制度は、法人全体として家族農業の結合の範囲を逸脱しない枠内で適格性を判断しているが、農地の適正耕作が確保されれば、制度の枠を超えて法人が農業に携わるケースも検討に値する。但し、適正な耕作については、周辺圃場の営農との調和や環境への配慮、持続性の要件を重視することが重要である。

イ. 投機的取得等の懸念に対応するために利用権に限って取得を認めるような手法を構築できるであれば、企業にも農地取得を認めることも考えられる。その場合は、あくまで農地を農地として利用することを確保する仕組みは必要である。

ウ. 耕作者主義の是非について根本的な議論を行うべきであるが、その議論に至るまでの間の規制緩和の一環として制度の要件の緩和の見直しを行い、多様な人材、経営体の参入を可能とすることは重要である。

エ. 農業生産法人制度のあり方を考える場合は、耕作者主義の原理原則、根本的な問題と、農業生産法人の発展動向とその実際的な諸課題に即した対応策、論点は、各々分けて検討していくことが重要である。

現行の耕作者主義の下では、農業生産法人制度の見直しは困難若しくは適当ではないとの考え方

ア. 新基本法における農業経営の法人化も農地耕作者主義の下での「地域に根ざした共同体」としての農業生産法人を指すものと考えられる。前回の農地法改正は制度の枠内でのギリギリの改正であった。これらを踏まえると改正農地法の附則に照らしても改正直後の大幅な見直しは適当でないと考えられる。

イ. 地域農業者による共同経営のニーズは組合という制度が適格的であり、株式会社一般が農業生産法人になるという議論を行うことは、これまでの検討経緯を外れることになるのでその前提までに遡った議論が必要となる。

ウ．将来にわたる農業の担い手は、家族農業経営と地域に根ざした農業生産法人を基本とすることが重要であり、仮に株式会社一般の農業参入を何らの歯止め措置もなく認めることとなれば、担い手政策の基本を変えることになると受け止められて農村現場の信頼が揺らぐ懸念がある。

エ．土地利用規制措置のあり方の観点から、従来通りの農地の利用・取得規制で投機的な農地取得の抑止策が示されないままで規制緩和のみが先行することについては、農外の企業などの投機的取得を呼び込む懸念がある。

2) 農業生産法人制度の制度そのものの今後のあり方の議論は、耕作者主義の今後のあり方の議論と不即不離であることから、耕作者主義のあり方の議論とともに、別途、一定の時間をかけて検討していくことが重要である。

3) その一方で、農村現場からは以下に掲げるような農業生産法人制度について実態に即した様々な課題の提起、要件の緩和の要望が出されており、農業構造改革を加速化することための法人化の推進は喫緊の課題であること等を踏まえれば、これら耕作者主義の原理原則論や農業生産法人制度のあり方論に立ち返った議論とは切り離れた形で、現行の耕作者主義の基本的考え方を大きく逸脱しないように留意した上で実際の諸課題に即した対応策や、制度の要件の緩和について検討していくことが考えられる。

(2) 農業生産法人制度の要件緩和について

現状

1) 農業生産法人要件としては、大別して法人形態要件、事業要件、構成員要件（出資要件含む）、役員要件があり、これまでも法人経営の実態や法人化の推進の観点から、現場の要望やニーズを踏まえつつ改善を行ってきた。

2) 平成13年の農地法改正に伴い、14年9月現在で既に27の株式会社形態が誕生するなど法人化の進展がみられるが、改正農地法の検証作業の一環としてこれら株式会社化したものも含めて改正後の農業生産法人制度の課題、要望を把握したところ、例えば、以下のような事項について、制度改正当時に想定しなかった課題や、消費者や地域住民等との連携や、農業生産法人のネットワーク化などを図る上で課題が浮き彫りとなってきている。

農業生産法人（株式会社を含む）からの意見、要望等
<p>既に地域の担い手として活動している農業生産法人が、担い手が不足した他の地域において、当該法人の従業員等が構成員となって新たに農業生産法人を設立して活動することを地元から要請される場合に、これらの従業員の資本が少ないため、既存の農業生産法人が一定の役割を果たそうとしても現行の関連事業者の出資要件（1/10、1/4）がネックとなって、これらの要望に応えられない。</p> <p>担い手不足、耕作放棄地の拡大に対応し、市町村出資による農業生産法人を設立する際に、実態的に町長等が農作業の常時従事要件をクリアすることができないために他の常時従事者を確保することに苦労した。</p> <p>消費者との連携や消費者の声を取り入れた経営展開を強化するためには現行の出資要件（1/10、1/4）がネックとなっている。</p> <p>情報システムを活用した地域特産農産物の生産・販売と地場産業の連携・活性化を狙いとした農業生産法人を地域の農業者が設立しようとした際に、関連事業者の範囲とその出資要件（1/10、1/4）があるために、当初の事業計画を大幅に縮小せざるを得なかった。</p>

今後の論点

上記のような農業の現場からの要望、ニーズについては、主として耕作者主義との関係から、次のような考え方がある。

制度の要件緩和の検討を行うことについては、いくつかの留意点、前提条件を置いた上で、適当若しくは許容され得るとの考え方

ア．農業生産法人が持つ子会社であれば過度に制約する必要はなく、また、農産物の流通・加工との関連付けの強化で農業の採算性が向上する場合や、特別の関係にある消費者等の場合であれば、関連事業者の要件は緩和することは可能と考えられる。

イ．前回の農地法改正において、実態的に既にそれまでの耕作者主義の考え方からは離れてしまっていることを考えれば、段階的規制緩和としてこれらの要件緩和を行うことは望ましい。

ウ．現行の制度でどのような問題があるかを整理した上で、これらへの対応策という観点か

ら、これまでの農業経営形態に関する規制・要件を一部緩和するという議論は土地利用規制を強化していくのであれば可能であると考えらる。

エ．農地転用規制の現状に照らして考えれば、前回の農地法改正は農業生産法人制度としてのギリギリの線と考えられるが、原則や基本的考え方を明確にすれば、検討することは可能である。

オ．農業生産法人の出資制限の緩和については、他の形態と異なって同法人だけがその利益を享受して企業的な結合が形成できることの理由付け、将来の資本持ち分の取得を通じる経営集中の全国的な進行の懸念、農業生産法人についての実態的な問題の整理の必要性などを十分念頭に置いて検討を行う必要がある。

耕作者主義や、要件緩和に伴う懸念などに照らせば、これ以上の要件緩和は問題があるという考え方

ア．前回の農地法改正は耕作者主義を前提としたギリギリの線であり、これ以上の要件緩和を行うことは困難である。

イ．いわゆるのれん分け等による農業生産法人への出資制限の緩和は地域に根ざした耕作者の原則が貫徹されない可能性があること、また、行政、農協による100%出資の農業生産法人の設立は経営と労働の完全分離となり、現行の地域農業者の共同体の考え方の枠内として整理できないこと、さらに、消費者など特定の者の出資要件だけを緩和できるかどうかなどの問題がある。

ウ．行政等の100%出資会社を認めるためには、業務執行役員要件の例外措置が必要であるが、現行制度に馴染み得るかという問題がある。

エ．関連事業者などの出資制限の緩和は、現行の転用規制が緩い状況の下では、一般企業の転用狙いの農地取得を招きかねない問題がある。

今後の取扱い

農業生産法人制度の要件緩和については、農村現場からの要望があり、かつ実態的、政策的必要性があるものであれば、農業構造改革の加速化が問われている今日の情勢に鑑みて、耕作者主義との兼ね合いにも留意しつつ検討していくことが重要である。

この場合、前回の農地法改正から時日が浅く、農村現場からの懸念の声が聞かれていること、要件緩和の検討が許容されるとの考え方においても上記に掲げられるような様々な前提条件、留意事項が提起されていること、要件緩和についても耕作者主義の基本的考え方に及ぶ事柄を内在していること、現行の土地利用規制措置についても課題を抱えていることなどの点を十分に念頭に置くことが重要である。

3．農地の流動化の加速化方策、農地の有効利用対策について

(1) 農地流動化対策について

現状

1) 食料・農業・農村基本法に則した「農業構造展望」(平成12年)の実現を図るため、平成22年までに全国の農地利用面積の6割程度の282万haを効率的かつ安定的な農業経営に集積することを目標に、市町村段階における推進体制の整備、農地の出し手農家、受け手農家の結び付け活動、農用地利用集積計画に基づく利用権の設定、農地保有合理化事業、補助事業、制度金融、税制特例等の各般の対策を講じているところである。

2) これらの取組もあって、担い手への農地集積面積も着実に増加し、目標の76%(平成13年)まで進展しているが、最近では、農産物販売価格の低迷、ほ場の分散・農地集団化の遅れに伴う作業効率の悪化、担い手にとって条件のよい農地が集まらないこと、農地の資産としての保有意識が依然として強いこと等から集積増加面積が鈍化しており、土地利用型農業を中心に集積目標の達成が危ぶまれる状況にあり、米の抜本的改革をはじめとする農業構造改革の加速化の観点からも農地流動化対策の強化が急務となっている。

今後の論点

1) 担い手の経営確立支援の観点に立った農地利用集積の促進

担い手の規模拡大意欲の減退が懸念される一方で、農地の流動化が農業委員等の活動を経ずに相対で決まる傾向も依然、見られることから、認定農業者等の経営確立支援の観点に立った農地の面的集積を、集落の合意形成を図りつつ、農地の出し手等に働きかける実効性のある取組を強化する必要がある。

2) 土地所有者と耕作者の権利義務関係の明確化

農地流動化に際しての権利義務関係の調整が円滑に進むように、土地所有者と耕作者の各々の権利と義務の関係を明確にすることが重要である。

3) 農地流動化事業の展開方向

農地流動化・利用集積の対策は、これまでの累次の拡充措置によって制度、事業とも多くのメニューが用意されてきているが、今後の論点としては以下のような事項が考えられる。

ア) 地域の特性に応じたふさわしいメニューが提示され、地域がその中から選択し、活用できるようにすることが重要である。

イ) 農地保有合理化事業については、所有権による権利移動が停滞する状況の下では、賃貸借や作業受委託にさらに力点を入れて取り組むことが重要である。その際に、農地保有合理化法人が転貸するに当たっての個別の地権者の同意なしに転貸借を可能とする措置の検討など事業実施の迅速化や農地保有合理化法人の介入機能を強化することが重要である。

ウ) 基盤強化法の農用地利用改善団体や特定農業法人制度については、新基本法の新しい理念の下で、集落機能の活性化や、農地流動化の重要な担い手としての一層の活用を図る観点から見直していくことが重要である。

(2) 耕作放棄地を防止・解消し、農地としての利用を確保する方策について

現状

1) 農業経営基盤の強化と優良農地を確保していく上では、農地の耕作放棄地化、遊休地化を防止・解消して、農地としての利用を確保することが重要であり、このため、基盤強化法の遊休農地勧告制度、農振法の特定利用権制度、土地利用勧告制度等の制度的措置や、遊休地農地解消のための各般の事業、取組が行われている。

2) しかしながら、農業従事者の高齢化、農業労働力・担い手の不足、農地の出し手と受け手のミスマッチ、農業経営環境の悪化等から、近年、耕作放棄地が大幅に増加している。

今後の論点

1) 新基本法では、農地を単なる生産手段としてみるにとどまらず、多面的機能を有する一種の公共財とみており、そのような位置づけの下での新たな耕作放棄地対策を考えていくことが重要である。

2) 耕作放棄地については、良好な耕作の原則に則って適正に耕作するとの義務を明確化しつつ、事後的なチェックや政策誘導措置を強化していくことが重要である。

その場合、以下のような観点が考えられる。

ア) 適正な耕作を行えば農業上の経済的な利益（地代）が生まれる場合と、条件不利地域などで経済的利益を生まない場合とを峻別した上で、各々の実態に応じた適切な対策を講じていくこと

イ) 農地を適正に利用しない者に対しては、例えば税制措置の活用も含めて政策的な介入機能を強めていくこと

ウ) 地方公共団体や第3セクターなどの公共セクターの役割を再検討すること

エ) 最近増加している中小家畜、園芸などの耕作放棄地への対応を強化すること

オ) 遊休農地の勧告制度、特定利用権制度などの現行措置について、発動基準を明確にして、基準に該当すれば自動的に発動を促すこと等により実行性を高めること

(3) 土地利用規制の厳格化等との関連について

1) 転用期待の排除なしには農地を農地として利用しつつ、その流動化が進展することは期待できないことから、農地として利用すべき農地とそうでない農地との明確な線引きを行い、例えば優良農地の期限付きの転用規制の厳格化を図ること、さらに、これらの線引きに当たっては非農家も含めた広範な住民参加による土地利用計画の策定を行うことが重要であるとの考えがある。

このようにいわゆる永久農地論の考え方については、地域での合意や、地区を限っての設定であれば検討の可能性があるとの指摘もあるものの、前述の土地利用規制措置の強化と多様な経営主体の参入についての事項で指摘した多くの課題があり、農村現場の実情等に鑑みればその実現は難しいとの考え方がある。

2) いずれにしても、農地を農地として利用することを確保し、耕作放棄化を防止する対策は、農振法をはじめとする土地利用計画制度のあり方と関連性が高いものであることから「農山村地域の新たな土地利用の枠組み構築に係る論点整理」（平成14年8月 農山村地域の新たな土地利用の枠組み構築に係る有識者懇談会）において、「契約的手法による農地等の保全により地域の主体性を生かしつつ農地等の保全の取組みの実効性を高める手段を提供することについて検討を行うとともに、農地等の保全のための規制強化については、制度面、実態面の検証を行いつつ、中長期的な検討課題とする必要がある。」との指摘を踏まえて対応していくことが重要である。

4. 農業委員会の役割のあり方について

(1) 現状

1) 農業委員会は、農業者の代表として公選により選出された農業委員を中心に構成される市町村の行政委員会として、農地法に基づく農地の権利移動の許可等の法令に基づく業務並びに、優良農地の保全、農地の流動化、担い手の育成等の取組を実施するとともに、都道府県段階には、都道府県農業会議、全国段階には全国農業会議所が組織され、農地法に基づく法令業務（都道府県農業会議）、農業委員会の活動の支援、認定農業者等担い手の育成・支援、新規就農の相談、遊休農地対策等を実施している。

2) これら農業委員会系統組織の活動は、農地法制に基づく構造政策の推進と効率的かつ安定的な農業経営の育成を図る上で重要な役割を發揮しているが、一方で、市町村段階では法令業務が中心で主体的な活動も総花で地域の農業者にとって必ずしも目に見えるものとなっていないこと、他の団体との活動の重複が見られること、活動に地域差がある等の指摘があり、活動の活性化が課題となっている。

3) また、農業委員会系統組織の体制については地方分権改革推進会議（平成14年6月中間とりまとめ）において、市町村合併の進展に伴う農業委員会のあり方などが論点として提起されるとともに、経済財政諮問会議においても国と地方のあり方の観点から農業委員会の組織が取り上げられた状況にある。

(2) 今後の論点

1) 組織のあり方

ア) 農業委員会は、公選制に象徴されるように農業者の代表機能を基本的性格として有しているが、現行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より幅広い層の参画が可能かどうか等についての今日的検証が必要との指摘がある。

一方で、農業委員会に農業者以外の者が加わることが適当であるかどうかは、それぞれの地域の事情で状況は異なることであり一概に判断しえないとの指摘もある。

イ) 耕作放棄地の防止、農地の流動化、多面的機能の發揮、都市住民との交流等の多様化する今日的な政策課題については、制度的な取組には一定の限界があることから、行政委員会としての運動論的な取組が重要となっている。このため、このような運動論的な取組を強化する観点から、例えば農業委員の定年制の導入なども含めて組織のあり方を見直すことが重要である。

ウ) 農業委員会は、他の市町村、農協、農業改良普及センター、農地保有合理化法人、土地改良区等の農村現場の各機関との協力関係の構築や一体化を図っていくことが重要である。

エ) 農業委員会の活動が農業者にとって必ずしも目に見えないことや地域によっては活動が低調である中で、農業委員定数は過大ではないかとの指摘もあり、今後、組織の適正化、効率化を進めていくことが重要である。

オ) 地方分権改革推進会議において、農地面積の小さい農業委員会については広域的な連携や再編、現行の必置基準に即した廃止を含めた見直しを進めていくこと、市町村合併に対応した広域再編や必置基準のあり方、農業委員会交付金の交付のあり方等についても論点が示されている。特に、農業委員会の活動や組織については、今後の市町村合併の進展に伴い変化が予想されると考えられることなどから、その対応策を検討していくことが重要である。

2) 業務・運営のあり方

ア) 他の機関との連携・一体化によって農地行政、経営支援施策の推進機関としての役割を強化するとともに、地域全体の土地利用への関与や農地利用の監視機能、専門的経営体の意向の把握と市町村への意見反映の実効性の強化を図ることが重要である。

イ) 農業委員会は、行政、農協等の関係機関の連携によって情報の共有化を図るとともに、農業者にとって身近な相談員として情報の発信に力を入れることが重要である。

ウ) 農業委員会は、現場や担い手のニーズに即した事業の実施に努めるとともに、積極的に農業者、行政との合意形成を図りながら、農地として保全する区域とそうでない区域を明確にしつつ、効率的に利用できる農地の集積を促進する必要がある。

エ) 農業委員会の審議の意思決定プロセスについての情報公開に努めていくことが重要である。

(3) 今後の取扱い

上記のように農業委員会系統組織については、様々な要望、意見、指摘がなされているところであり、これらの課題等については、農地制度の検証作業の一環として今後、取り組んでいく必要があると考えられる。

5. 構造改革特区の活用について

(1) 現状

構造改革特区とは、地方公共団体等の自発的な立案により、地域の特性に応じた規制の特例を導入する特定の区域を設け、当該地域において地域が自発性を持って構造改革を進めることを目的としている。

政府としての構造改革特区の導入の方針決定を踏まえ、農林水産省で農村現場のニーズを把握するため独自に調査したところ、全国の地方自治体等から 89 事例の提案がなされ、さらに、政府の内閣官房構造改革特区推進室が 8 月にとりまとめた地方公共団体等からの提案によれば、農林水産関係で 94 件の提案がなされた。

これらの提案のうち、農地法制関係では地場企業の農業参入を可能とする特区など多くの提案が行われており、今後、特区としての対応可能性をとりまとめることとされている。

- - - 報告書とりまとめまでの間の進捗状況等を踏まえてさらに記述する予定 - - -

(2) 今後の論点

活用の基本的考え方と留意すべき事項

- - - 懇談会での意見などを踏まえて記述する予定 - - -

今後の対応

- - - 懇談会での意見などを踏まえて記述する予定 - - -

. おわりに

今回の論点整理の作業は、農地法制全般に及んでおり、特に、耕作者主義をはじめとしていずれも農地、構造政策の根幹をなす事項ばかりであって、そのとりまとめ内容は基本的事項についての考え方の違いの整理を中心にして包括的、概括的なものとした。

その際に、耕作者主義などについては制度論、専門的な観点から今後、一定程度時間をかけてさらに本格的な検討、議論していくべきことを提起するとともに、農業生産法人制度の要件の一部緩和問題、農地流動化対策、構造改革特区問題などについては、構造改革の加速化の観点から具体的な対応策の検討を急ぐべきこと、並びにその際の留意事項、課題を提起した。

今後は、本懇談会の論点整理が一つのきっかけとなって、農地制度の見直し検証作業と施策の検討作業の具体化が更に進むことを期待する。