

# 農地制度に関する論点整理 (案)

平成14年11月1日

## 目 次 案

	頁
I 趣旨	1
II 懇談会における検討課題	2
III 論 点 整 理	3
1. 農地の権利移動規制のあり方について	4
(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	11
(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	16
(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・業務のあり方について	19
(1) 現 状	
(2) 今後の論点	
5. 構造改革特区の活用について	21
(1) 現 状	
(2) 今後の論点	
IV. おわりに	23

## I. 趣旨

- (1) 平成11年に制定された食料・農業・農村基本法（以下「新基本法」という。）第21条に基づき、「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、食料・農業・農村基本計画（平成12年3月閣議決定。以下「基本計画」という。）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に関する各般の施策が推進されている。
- (2) この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、平成12年に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平成13年3月に施行された。さらに、改正農地法の附則第7条において、「政府は、この法律の施行後5年を目途として、農業経営の法人化の一層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の転用制限の在り方等の優良な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の構造改革に向けた取組が行われているが、水田農業等の土地利用型農業の構造改革は依然として遅れており、さらに、農業者の高齢化や担い手の不足、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、その中で農業経営の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、改正農地法の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。この場合、特に農業生産法人制度については、「新しい食料・農業・農村政策の方向」（平成4年農林水産省）—いわゆる「新政策」において株式会社の問題が提起されて以来、多くの議論を経て先の農地法改正に至っており、これらの議論を十分に念頭に置く必要がある。
- (5) したがって、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ことが必要とされた。
- このため、平成14年6月に、農林水産省経営局長のアドバイザーグループとして本懇談会が設置され、これまでに5回の会合が開催されて、委員から提出された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、主として専門的、制度論的な見地から農地制度の主要な事項について論点整理を行った。

## Ⅱ. 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、以下の事項を検討課題として取り上げた。

### （１）農地の権利移動規制のあり方について

○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のか。また、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のか。

○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のか。

### （２）農業生産法人制度のあり方について

○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。

○この新しい制度の下で既に多くの株式会社形態の農業生産法人が出現しているが、これらの法人からは既存の農業生産法人の出資による新しい農業生産法人の設立の促進や、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の促進を図るために、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）農地の流動化の加速化方策、農地の有効利用対策について

○農地の流動化・利用集積については、「農業構造の展望」（平成１２年３月農林水産省）において示された平成２２年までの農地の集積見込み（２８２万畝）の

実現に向けた取組が行われているが、最近ではその集積ペースは鈍化しつつあり、その実現が危ぶまれる状況にある。今後、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利用権の設定、農地保有合理化事業等の農地流動化対策の改善、拡充についてどのように考えるのか。

○近年、農業者の高齢化、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、これを防止・解消し、農地としての利用を確保するための取組みや制度的な措置についてどのように考えるのか。

#### (4) 農業委員会の役割・業務のあり方について

○農業委員会は、農地法等に基づく法令業務をはじめとして担い手への農地の利用集積の取組、遊休農地の解消に向けた取組等を行っているが、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、農業委員会の役割・業務のあり方等についてどのように考えるのか。

#### (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も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、構造改革特区を導入し、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等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。

農地制度に関しては、農業生産法人制度をはじめとした地方公共団体からの様々な提案等を踏まえて、今後、「構造改革特区推進のためのプログラム」（平成14年10月11日構造改革特区推進本部）等により具体的な取組が行われていくこととなるが、その場合、どのような点に留意していく必要があると考えるのか。

### Ⅲ. 論点整理

本懇談会は「『食』と『農』の再生プラン」を契機として、改正農地法の附則に規定された農地法の検討、見直し作業の端緒として位置づけられるものである。

その際の基本的視点としては、農業経営の法人化の推進や農地の利用集積など農業の構造改革の加速化をはじめとして農地制度の改善、拡充の方策を今後考えていく上での基本的な問題点、課題の所在を明らかにすることにあつた。

このため、委員から提出された論点メモ、懇談会における質疑、関係者からのヒヤリングと要望、提出資料等をもとに、先ず、耕作者主義や農業生産法人制度、農地流動化対策などの農地制度の基本的な事項についての現状認識の整理を行うとともに、農業者や農村現場から農地制度をめぐって提起されている問題点、要望についても幅広く取り上げて議論を行った。

懇談会の議論では、耕作者主義、農業生産法人制度、都市住民等の農地の取得・

利用など意見、見解が二つに分かれているものがあり、これらについては、両論を併記する形の論点整理を行ったが、議論を通じて、今後、農地制度の検討を進めていく上での様々な視点・観点、留意事項、前提条件等が数多く提起された。

また、耕作者主義や権利移動規制などの農地制度の基本的、根幹的な事項については、今回のような比較的短期間での議論と論点整理に止まることなく、別途、検討・審議の場を設けて一定の時間をかけて議論を深めていくことの重要性が指摘された。

このように、本懇談会では極めて広範な議論が行われたが、今回の論点整理に際しては、上記の指摘も踏まえて、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更なる検討、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する観点から具体的な検討を急ぐべき事項とその場合の留意事項等が明らかになるように努めた。

## 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

#### ① 「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. 権利取得者が個人の場合には、本人又はその世帯員が必要な農作業に常時従事し、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

ウ. 取得後の農地面積が北海道2㌖、都府県50㌖以上であること（ただし、都道府県知事はその区域の一部で別段の面積を定めた場合にはその面積）

エ. 通作距離等からみて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

等を規定している。

#### 【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農地法が昭和27年に制定されて以降、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」の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「耕作者主義」の考え方がとられている。

## ②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是非、捉え方、今後のあり方については、以下のように大別して二つの考え方が示された。また、耕作者主義を論じても実態的な意味はないとの考え方も示された。

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うちでどのような側面、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や、耕作者主義の理解の仕方が人によってズレがあることなどが挙げられる。

いずれにしても、耕作者主義についての議論では、耕作者主義の基本的考え方は維持されていくべきであるという意見や、そもそも耕作者主義の基本的考え方を採る必要はなく、その前提に立てば農業生産法人制度の詳細な要件までは議論に及ばないという意見も含めて様々な意見が示されたが、今回は、現行の耕作者主義について、どこまでの範囲でどのような内容について議論し得るのかという論点の析出を中心に議論を行った。

### 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、農地法のいわゆる耕作適格者主義、事前審査制、自然人主義や、「適正かつ効率的な耕作」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。この場合、「農地を適正かつ効率的に耕作するものに対して農地の権利取得を認める」とする広義の理念としての耕作者主義と、その具体的な運用形態である自然人主義（家族農業主義）や、事前審査・資格規制の重視等からなる現行の耕作者主義との間にはズレがあり、条件次第では後者の要件は満たしていないが前者の理念を満たすものがあり得る場合、また、後者の要件を満たしても前者を満たしていない場合にどう対処すべきかという論点があると考えられる。

また、「適正な耕作」については、周辺の営農環境への影響の配慮、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。さらに、「効率的な耕作」については、農業構造政策の妨げにならない限りにおいては、要件の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。

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、厳格化（転用規制の強化による転用期待収入の排除や計画的な土地利用の下での転用許可基準等の厳格な運用）に関する措置を講じることができる

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って経済活動における自由競争による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を図るといふ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、農地の権利取得者が耕作者だけに限定されるべきかどうかについては、今後検討していくことが重要である。また、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置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。

さらに、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中で、現行の農地法の権利取得者に対する規制がかえって農地の自由で効率的な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、耕作者主義の考え方を見直すことによって農地流動化に市場原理を導入し、農地法の役割を転用規制に特化していくことが重要である。

- エ 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課題の下で、耕作者主義の今日的意義を見直すことも重要である。

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、その意義は新基本法の課題である食料自給率の向上の観点に照らせば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については、妥当性を有しておりそれ自体を否定する積極的な理由は見出し得ないこと、フランスでも同様の制度の考え方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、農地を耕作者以外の者が所有することは農地の荒廃、他用途転用のおそれ大きいことから、その基本的な考え方は今後も維持されることが重要である。
- ウ. 耕作者主義の基本的な考え方や趣旨は、維持されることが重要である。

一方で、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ことなど、耕作者主義が現行の制度や事業の運用面において

貫徹していない問題もあり、これらの実態の整理を踏まえた検討が重要である。

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合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。

### ③ 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

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、農地を耕作する主体は個人、法人を問わないとの考え方（いわゆる永久農地論）がある。その際に、農地法は事前審査を主体とするものからヨーロッパの市民参加型の土地利用規制に移行すべきとの指摘もある。

2) この永久農地論（期限付き転用禁止農地指定論を含む）については、我が国は農業的土地利用と都市的土地利用の競合が不可避であることや、最近の転用件数は比較的落ち着いているものの転用率からみた趨勢的な転用需要は根強いこと等を踏まえる必要がある。

3) なお、転用規制の強化と憲法の財産権との関係については、よほど特殊な事情でない限り憲法上の疑義は発生しないとの考え方や、私的財産権の強い欧州で厳しい開発規制があるので、少なくともこれまでの間に緩和されてきた転用規制を強化することは憲法上の問題にならないとの考え方がある。その一方で、財産権について現行以上に規制を強化することについての合理的説明と代償措置が求められるとの考え方がある。

4) 上記の点にかんがみれば、少なくとも多様な経営主体の農業参入の前提として農地の利用規制措置を直ちに抜本的に強化することは難しいと考えられる。

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、「地区における土地所有者の合意をベースとした契約的手法を導入する一方で、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、他の土地利用制度との関係も踏まえ、中長期的な検討課題とする」との整理がなされていることから、現行の農地法、農振法の運用面も含めた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し

し ていくことが重要である。

④ 今後の更なる議論、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、これまでの耕作者主義の基本的な考え方自体については、肯定的見解と否定的見解の両論が示された。

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、新基本法の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、角度からの更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等を踏まえて、別途、検討・審議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

① 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許可要件の設定などが講じられている。

② 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・監視との関係について

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例えば農地利用の行動・行為規制を課すなどの措置によって、農地の適正利用についての事後的なチェック、監視機能を重視するべきとの考え方がある。

イ) 上記のような考え方については、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その確認、指導等の膨大な事務量などを考慮すれば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。

ウ) また、農地法第3条と転用規制（同法第4条、第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、転用規制のみを存置するという考え方は成り立ち難く、さらに、現行の農地法の転用規制が都市計画区域外での実質的な土地利用規制としての役割を果たしていることも評価すべきとの考え方がある。

いずれにしても、権利移動規制の是非を問わず最近の耕作放棄地、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、耕作を実質的に確保し、監視することが大きな課題となっている。

## 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、それぞれ耕作者主義を具現化する一つの措置として必要であること、これらの要件の運用は地域の農業の実態に応じた弾力的な取扱い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。

また、農業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・チェックという観点、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たる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との考え方がある。

## (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

### ① 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に関する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の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ある。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、都市住民等に対して小規模な農地をレクリエーション目的などのために利用する機会が提供されている。

3) また、定年後やUターン後、離職後に農作業従事を希望する声や、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とその条件整備を求める声がある。

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、他の農業者と同様に、農地法の権利取得要件に合致していれば農地取得が可能であり、園

芸等の集約農業を希望する場合には下限面積要件（都府県50㎡、北海道2畝）が適用されない。さらに、担い手となる見込みのある新規就農者に対しては、基盤強化法の農用地利用集積計画に基づく利用権設定の場合には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。

## ② 今後の論点

1) 今後の方向について、大別して以下のよう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、又は規制緩和を認めていくことが適当ではないかとの考え方

ア、都市住民等による農地利用は、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、これらの規制緩和要望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、都市住民等の農地利用の区域と担い手の農地利用の区域が混在しないようにするとともに、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、適正な耕作と農業構造政策の妨げにならないことを条件として農地法の画一的な運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ると考える。

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発揮し、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の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は重要であるが、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が可能である。

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、趣味的農業等については、都市住民等のレクリエーション目的などの農地利用に関してはその意向のある地域や農業者は市民農園の開設等により自らが取り組み、さらに、既に様々な取組が行われているので、更なる制度的な手当を講じなくとも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、今後、検討していく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) いわゆる株式会社の農地取得を認めるべきかどうかという問題とは区別して制度的な枠組みを考えること
- イ) 農地法第3条に係る特例措置を考えると、現行の下限面積の設定の趣旨や新規就農者の取扱いとの整合性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、特例措置等を講じるとし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) 都市住民のレクリエーション等営利を目的としない農地利用に対するニーズの高まりに対しては、新規就農促進策とは区分しつつ、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
- カ) 「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」において提起されている論点を踏まえること

## 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

#### ① 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更に見直すことは拙速ではないかとの指摘や、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との声がある。

## ② 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「耕作者主義の今日的意義について」の事項において整理された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であり、又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、農地の適正な耕作が確保されるのであれば、現行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。ただし、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のであれば、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が必要である。

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の問題と、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とを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であり、又は適当ではないとの考え方

ア. 新基本法に規定する農業経営の法人化の推進についても耕作者主義の下での「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指すものであると考えられる。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。

これらの点と改正農地法の附則の趣旨を踏まえると、改正直後の大幅な見直し、株式会社一般が農業生産法人になるという議論は適当でないと考えられる。

イ. 耕作者主義の原則から考えて、地域の農業者が共同で経営を行う場合の組織の

あり方は、経営の決定行為と農作業の従事行為とが一体化されるような組合的な組織原理が適合的であり、これらの行為が分離するような社団的性格を有する株式会社は適合的ではない。

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、現行の制度においても投機目的での農業生産法人の設立を完全に排除することは困難であり、土地利用規制措置のあり方の観点からみると、農地の利用・取得規制が従来のおりとして投機的な農地取得の抑止策が示されないままで農業生産法人要件の緩和のみが先行することについては、投機目的での農地取得を助長する可能性がある。

2) 農業生産法人制度の今後のあり方の議論は別途、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、農村現場からは次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、これら個別具体的な事柄の取扱いを耕作者主義や農業生産法人制度のあり方との関係でどのように考え方を整理するかが焦点となった。

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ついては、上記のように擁護論、否定・批判論があり、前者の考え方に立てば、制度の本質に関わる部分のこれ以上の制度改正、要件改正は困難であるということとなり、一方、後者の立場に立てば、そもそも現行制度を是認した形での個々の要件改正の是非を議論することは困難であるということになり、いずれにしても更なる具体的な検討は困難となってしまう。

しかしながら、具体的な要望、改善について何らかの判断が求められていること、現行の農業生産法人要件についても更に細かく検討していけば技術的に議論していく余地があるのではないかなどの考え方が提起された。

したがって、以下の「農業生産法人要件の緩和について」の事項については、それぞれの考え方、立場を一旦離れ、議論の枠組みを「現行の耕作者主義の基本的な考え方」の下で、各々の要件について更にギリギリどこまでの議論、検討が可能であるか、併せてその場合の留保条件は何か」と限定して以下の論点の整理を行った。

また、その一方で、誰が耕作すべきかの判断基準となっている耕作者主義と、その考え方の下での農業生産法人要件の緩和について議論すること自体に問題があるとの考え方も提起された。

## (2) 農業生産法人制度の要件緩和について

### ① 現状

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（出資要件を含む。）、役員要件がある。平成13年の改正農地法の施行後、平成14年9月現在で27の株式会社形態の農業生産法人が誕生したが、これらの法人からは以下のような意見、要望が出されている。

#### 農業生産法人（株式会社を含む。）からの意見、要望等

- 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。
- 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。
- 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。
- 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、地域の賛同者を広く募ることとしていた当初の事業計画を大幅に縮小せざるを得なかった。

### ② 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、前提条件を置くのであれば、適当であり、又は許容され得るとの考え方

ア. 農業生産法人の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、当該法人と特別

な関係にある消費者等の場合であれば、現行の関連事業者の要件を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、既に耕作者主義については、それまでの考え方からは離れてきてしまっていることを考えれば、段階的な規制緩和措置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、それらの問題への対応を図る必要がある場合には、現行の農業経営形態に関する規制・要件の一部を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する。
- 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内容であったと考えられるが、どのような観点から改正が必要であるかということについての基本的考え方を明確にするのであれば、要件緩和を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、他の一般の法人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を形成できることの理由を明らかにすること、将来の資本持分の取得を通じた経営集中の全国的な進行の懸念に対応すること、現行の農業生産法人についての実態的な問題の整理を行うこと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内容であったと考えられ、これ以上の要件緩和を行うことは困難である。
- イ。既存の農業生産法人が他の農業生産法人へ出資する際の要件を緩和することは地域に根ざした耕作者という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する理由付けが困難であることなどの問題がある。
- ウ。行政等の100%出資の農業生産法人を認めるためには業務執行役員要件の例外措置が必要となるが、果たして現行制度の考え方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。

### ③ 今後の取扱い

農業生産法人制度の要件緩和について今後検討していく場合には、前回の農地法改正から月日が浅く、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ぼし得る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。

また、現場の要件緩和の要望が、制度の問題であるのか、運用、解釈の問題、制度の理解に関する問題であるのかなどについて、十分にその実情を把握、確認してい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

#### ① 現状

新基本法に則した「農業構造の展望」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282万㌦を効率的かつ安定的な農業経営に集積することを見込み、市町村段階における推進体制の整備、農地の出し手農家と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、その他各種の補助事業、制度金融、税制上の特例措置等の各般の対策を講じてきている。しかしながら、最近では、農産物販売価格の低迷、ほ場の分散・農地の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良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きている。

#### ② 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による地域の農地利用調整の活動を经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について、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、例えば土地改良事業への参加資格や水利施設の維持管理負担などについて、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していくことが重要である。

### 3) 農地流動化対策の展開方向

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更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中間保有した農地を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農地利用への介入機能の強化を行うことが重要である。

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) 耕作放棄地等を防止・解消し、農地としての利用を確保する方策について

### ① 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、さらには、上記の制度的措置も含めて取組の実績が十分に上がってこなかったこともあり、近年、耕作放棄地が大幅に増加している。

これら耕作放棄地が出現する事態には、適正かつ効率的に農地を耕作する者に権利取得を認めるという農地法の考え方や、土地基本法の土地の所有には利用の責務を伴うという考え方のそれぞれの趣旨が十分に生かされていないことも影響している。

### ② 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見ており、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) 農地の利用・所有については適正に耕作すること、権利には義務が伴うという考

え方を徹底することが重要であり、耕作放棄地については、権利取得後の事後的なチェックや農地を有効利用するための政策的な誘導措置、取組を強化していくことが重要である。

その場合、以下のような事項が考えられる。

ア) 適正な耕作を行えば農業上の経済的な利益（地代）が得られる場合と、条件不利地域などで経済的利益が得られ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、例えば税制上の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。また、農地の有効利用を行う上では、農業者の転用収入期待に基づく農地保有を排除していくことが重要であること

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、園芸などの集約的経営の保有する耕作放棄地に対する対策や取組を強化すること。

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な発動を促すこと等により実効性を高めること

### (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、その流動化を進展させ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間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方がある。

このような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、地区を限った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、農村現場の実情等にかんが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」において、「地区における土地所有者の合意をベースとした契約的手法を導入する一方で、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、他の土地利用制度との関係も踏まえ、中長期的な検討課題とする」との整理がなされていること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・業務のあり方について

##### (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を行うとともに、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している。また、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一定の役割を発揮しているが、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的であり、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こと等の指摘がある。

3) また、農業委員会系統組織については、地方分権改革推進会議において、その活動・組織のあり方について、また、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問題が取り上げられる状況にある。

##### (2) 今後の論点

農業委員会のあり方については、懇談会における質疑や農業者等からのヒヤリング、農林水産省が別途開催した「担い手農家懇談会」（平成14年9月）における意見等の中で次のような考え方、意見が示された。

##### 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、より幅広い層の参画が可能であるかどうか等についての今日的検証が必要との考え方。

一方で、農業委員会に現行の選任委員以外に更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、一概に判断し得ないとの考え方。

イ) 耕作放棄地の防止、農地の流動化、多面的機能の発揮、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、農業団体としての運動論的な取組が重要であり、このため、この取組を強化する観点から、例えば、農業委員の年齢構成が高齢者の割合が高い実態などを踏まえて組織の活性化を図る観点からそのあり方を見直すことが重要であると

の考え方。

ウ) 農業委員会は、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間で、農地の管理や流動化を一層促進する観点から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との考え方。

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、農業委員の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との考え方。

オ) 農業委員会は、農地の耕作者ではなく、農地の所有者を母体としていることから、零細な農地所有者や兼業に多くを依存する農業者であっても等しく農業委員になる資格がある一方で、隣接市町村からの農地の借入者や農作業受託者はその資格がないなどの点において問題があるとの考え方。

## 2) 業務・運営のあり方

ア) 農業委員会は、今後、農地の流動化、適正な標準小作料の設定等を通じた農地賃貸借市場の形成、株式会社形態の導入等に伴う農業生産法人の事後的なチェック、地域での懸念払拭の取組、産業廃棄物等の不法投棄への対応など、具体的な実行力を伴った業務運営を行うことが重要であるとの考え方。

イ) 他の機関との連携・一体化によって農地行政、農地流動化、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、市町村への農業委員会としての意見反映の実効性の強化を図ることが重要であるとの考え方。

ウ) 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、専門的経営体の意向の把握や農業者にとって身近な相談員として情報の受発信に力を入れることが重要であるとの考え方。

エ) 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との考え方。

オ) 農業委員会の活動は、地域の調和・協調を重視して取り組まれる面があることから、先駆的な農業者や地域を越えて営農活動を行う農業者の活動が結果として抑えられてしまう可能性があるとの考え方。

カ) 農業委員会の審議内容は、法律に基づき公開とされ、議事録も縦覧に供されているが、その意思決定プロセス、手続きも含めてより一層の情報公開に努めていくことが重要であるとの考え方。

### (3) 今後の取扱い

上記のように農業委員会系統組織の活動・組織のあり方については、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措置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、内閣官房構造改革特区推進室が本年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、農地制度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たところである。

政府においては本年14年9月に「構造改革特区推進のための基本方針」が決定されるとともに、同年10月には具体的制度の骨格、特例措置の内容、特例措置を講じる場合の要件等を定めた「構造改革特区推進のためのプログラム」が決定されたが、その中には、農地制度関係では、例えば、地場企業等の農業の参入、市民農園制度に係る規制緩和等が盛り込まれており、今後、具体的な取組が行われていくとみられる。

### (2) 今後の論点

構造改革特区については、従来の一律的な規制緩和措置や地域振興等の観点からの施策の優遇措置というものとは異なっていること、その取組自体が実験的、試行的な要素を有していること、全国的観点から行われている現行の農地等に対する取得・利用規制措置と「地方の特性に応じてさまざまな規制のあり方がある」という考え方との整理が求められることなど、従来農地制度の考え方では律しきれない側面を持っている。

制度の具体的な仕組みや実態的な要望は、今後明らかにされることになるとみられるが、ここでは、あくまで、これまでに明らかにされた内容等をもとに、今後、農業分野や農地制度に関連して構造改革特区が導入される場合の農地制度からみた基本的な考え方、留意されるべき事項、問題点等について以下のような論点、考え方が提起された。

- ア) 構造改革特区は、全国一律規制の弊害を避け、地方の特性・比較優位を追求する手法として活用が期待される。しかし、その場合であっても、あくまで土地利用型農業をはじめとする農業の構造改革を目的として優良農地の確保と効率的利用を優先すべきであり、その適用地域は市町村の土地利用計画との整合性を確保して設定されるべきである。
- イ) 構造改革特区についての農地法等の規制の適用除外を行うとしても、耕作者主義の趣旨に抵触しないようにする必要がある。例えば地域の農業者だけではもはや解消し得ない耕作放棄地が発生しており、耕作者主義の考え方では対応が困難な地域において例外的に特区を設けて規制を緩和することはありうるが、その場合にあっても、既存の農地制度では対応できない地域特性要件の設定、地域経済への貢献、担い手政策との整合、農業から撤退する場合の条件設定等が必要である。
- ウ) 農業の特区については不可逆的な措置、取組とすることは避けるべきであり、さらに、農地利用の実態を事後的にチェック・評価する仕組みを確立しておく必要がある。
- エ) 構造改革特区において参入企業等が純粋に農地保全と農業経営を志向するのであれば、転用、転売等が可能となる所有権取得である必要はなく、効率的な利用等の条件付けが可能な市町村等による農地の貸付け方式に限定すべきである。
- オ) 構造改革特区については、明確な政策的観点に欠いた形で場当たりの、個別的に規制緩和の要望に対応することは、かえって農地利用及び農業経営の効率化に逆行するおそれがある。特に、構造改革特区であるという理由だけで都市住民等による農地所有の道を安易に開くことは、農地の切り売りとなる恐れがあり避けるべきである。
- カ) 農業の特区構想は、農業分野への株式会社等の他業種や都市住民の参入、転用規制の緩和の要望に特徴づけられるが、これらの中には長期的な農地の有効利用が疑わしいものもみられる。したがって、これらに対する有効な対策が必要であり、永久農地化の規制や環境団体や非住民など広範な市民参加を得た詳細な農地利用のルール化を考えるべきである。

#### IV. おわりに

新基本法制定以降の我が国の食料・農業・農村をめぐる情勢変化と諸課題に対応するために消費者の視点に立った新しい食品安全行政の構築、米政策の抜本的な転換、株式会社形態を含む農業経営の法人化、都市と農村の交流等の取組が進められている。

今回の論点整理の作業の過程では、改正農地法の附則で規定された農地制度の検証作業の端緒を開く、いわば出発点として、農地制度について議論を行った。議論に及んだ内容は、耕作者主義や農業生産法人制度のあり方、土地利用規制の厳格化をはじめとしていずれも農地、構造政策の基本をなす事項であって、かつ、それぞれの内容に対しては賛否両論が示される一方で、現在の農地制度が抱える様々な課題に対して、その改善を模索する観点から多様な意見、視点が提起された。その点において今回の論点整理の主眼は、個別具体的な施策について結論を導き出すためのものというよりは、耕作者主義、農業生産法人制度のあり方、農地の転用制限のあり方などについては、制度的、専門的な観点から、今後、引き続き一定程度時間をかけて更に本格的に検討、議論していくべきことを提起し、さらに、農業生産法人制度の要件の一部緩和の問題、農地流動化の問題、構造改革特区の問題などについては、当面の施策の具体化の検討作業を進める場合の留意事項等を提起することになった。

今後は、本懇談会の論点整理で提起された内容を踏まえつつ、農地制度の見直し検証作業と施策の検討作業の具体化を更に促進する必要があると考える。