

国家戦略特区WGヒアリング資料  
2013年7月17日

日本農業の課題

— 農地流動化と農業委員会を中心に —

東京大学大学院農学生命科学研究科  
本間正義

# 日本の農地制度

- 戦後の農地改革の成果を守るための農地法
- 農地は耕作する者が所有すべき(自作農主義)
- 小作権の強い保護(封建的地主制復活阻止)
- 法人による所有は農業生産法人に限る
- 自作農主義から耕作者主義へ(借地の農業内促進)
- 農地流動化は官による調整(農地保有合理化事業)
- 新たな農地集積円滑化事業は農協主導
- 農地利用の賃貸借は農外株式会社にも原則解禁
- 農地法、農振法による転用規制の限界
- 優遇税制で農地保有コストが低く、転用期待が継続

# 農地制度の変遷

- 1952年 農地法制定(自作農主義、耕作権の保護)
- 1962年 農地法改正(農業生産法人制度の設置)
- 1969年 農振法制定(農振地域、農用地区域の指定)
- 1970年 農地法改正(権利移動規制緩和、農業生産法人要件緩和、農地保有合理化事業新設、自作農主義から借地主義へ)
- 1980年 農用地利用増進法制定(利用権利設定の拡大)
- 1993年 農業経営基盤強化促進法制定(農地権利移動の集約化、認定農業者の設置)
- 2009年 農地法改正(利用権の自由化、利用期間最長50年)

# 農業生産法人制度

耕作の目的で農地や採草牧地を利用し農業経営を行うことのできる法人で以下の要件を満たす必要

1. **法人形態要件**: 公開会社でない株式会社、農事組合法人、合名・合資・合同会社
2. **事業要件**: 主たる事業が農業(含関連事業)(売上が過半)
3. **構成員要件(出資者)**: 農業関係者が総議決権の4分の3以上を占めること。加工業者等の関連事業者は2分の1未満
4. **役員要件**: 役員の過半が農業常時従事者(年間150日以上)であること。その農業常時従事者たる役員の過半は農作業に従事すること(年間60日以上)

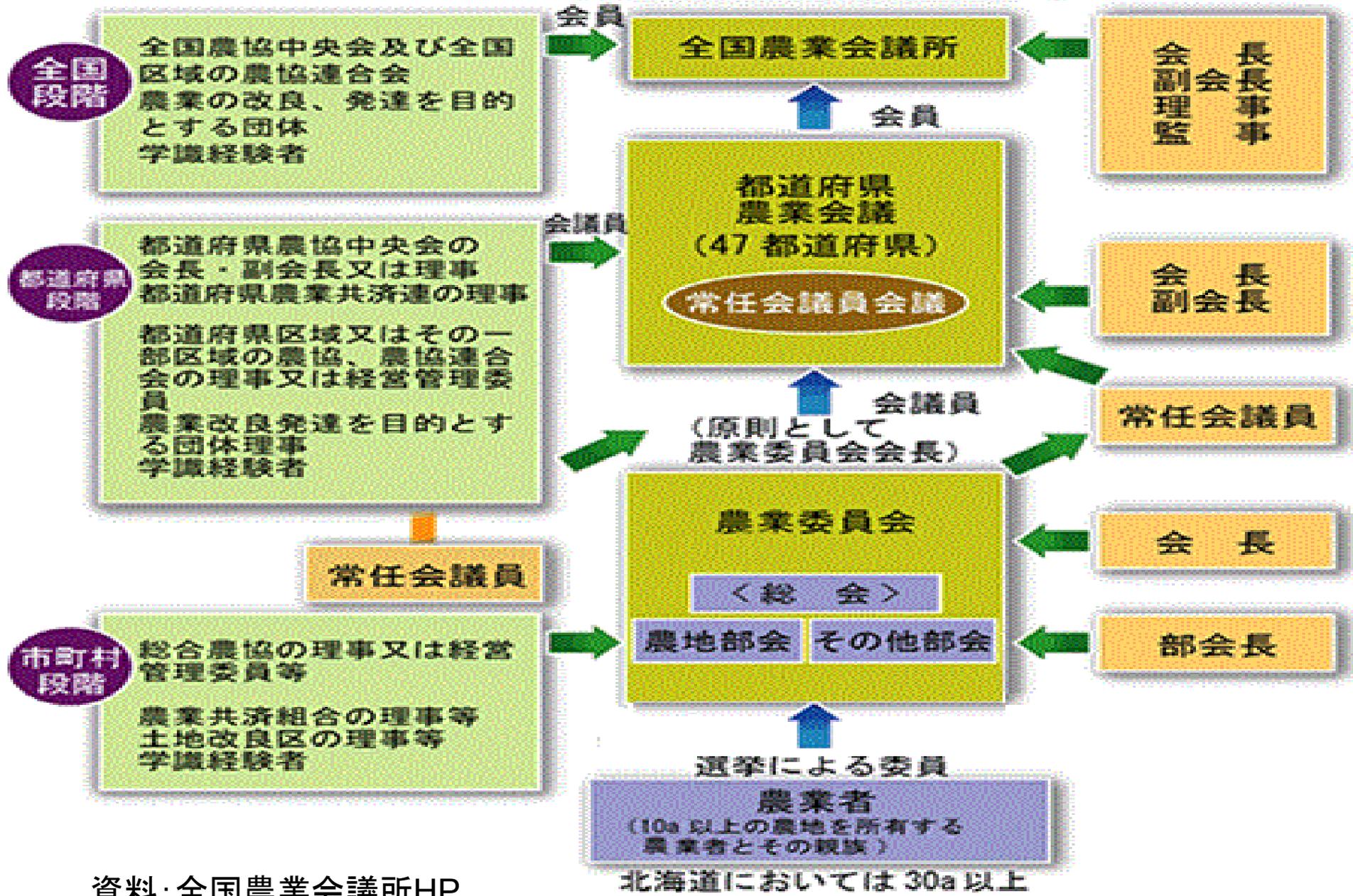
注1: 農業常時従事者とは、農業(経理等の事務を含む)、農畜産物の加工、販売等の関連事業に合わせ150日以上従事する者

注2: 農作業とは、耕起、整地、播種、元肥、追肥、除草、防除、収穫など耕作や養畜に直接必要な作業

# 農業委員会制度と組織

- 農業委員会は、農地に関する事務を執行する**行政委員会**で、原則各市町村に設置
- 市町村の行政機関であるが、市町村長の指揮監督は受けず、**農業者の代表**などからなる農業委員の話し合いで運営
- 農業委員は市町村在住の農業者から選挙で選ばれる**選挙委員**(40人以内)と、農協等の農業団体(各1名)および市町村議会(4名以内)が推薦した**選任委員**で構成される
- 平均で約21名(**選挙委員16名**、選任委員5名)で、全国に約3万6千人(平成23年)

# 農業委員会制度の仕組み



資料: 全国農業会議所HP

# 農業委員会の役割

- **農地の権利移動**（農地法第3条）  
耕作目的の所有権移転または権利設定の許可申請を総会で審査し許可・不許可の決定を行う
- **農地の転用**（農地法第4条、第5条）  
自らの農地転用は農地法第4条、権利の設定または移転を行う場合の転用は第5条の規定による許可申請を総会で審査し、許可・不許可の決定をし、意見書を付して知事に申請書類を進達する
- 区域内の**農地の利用状況を調査**し、遊休化している場合には農地所有者に対し、指導を実施する

# 農地賃貸借の2つの制度(1)

## 1. 農地法による場合

- 一定の要件を満たし、原則として農業委員会の許可を受ける必要(許可を受けないでした行為は無効)〔農地法第3条〕
  - 賃貸借の期間満了前に更新しない旨の通知(通知には都道府県知事の許可が必要)をしないときは、従前と同一条件でさらに賃貸借をしたものと見なされる〔農地法第17条〕
  - 農地の賃貸借契約を解除・解約する場合には、原則として都道府県知事の許可を受ける必要がある〔農地法第18条〕
- 農地法に基づき、農業委員会等の許可を受け農地の賃貸借を行う場合は、契約期限が到来しても両者による解約の合意がない限り、原則賃貸借は解約されない(農地法の法定更新)

# 農地賃貸借の2つの制度(2)

## 2. 農業経営基盤強化促進法による場合

- 市町村が作成する農用地利用集積計画に基づき、農地の貸し手と借り手の貸借等を集団的に行うため、個々の権利移動を1つの計画で実施
- 農用地利用集積計画により設定された賃借権については、農地法の法定更新の規定を適用せず、賃貸借の期間が満了すれば、賃貸していた農地は自動的に貸し手に返還。なお、農地の貸し手と借り手が引き続き賃貸借を希望する場合は、市町村が再度、農用地利用集積計画を作成・公告することにより再設定することができる

## 農地利用権の設定面積 (耕作目的の権利移動、ha)

	2008年	2009年	2010年
農地法3条(a)	3,227	3,211	6,367
基盤強化法(b)	149,644	139,972	148,139
合計	152,871	143,183	154,506

(a): 農地法第3条による賃借権設定面積

(b): 農業経営基盤強化促進法による利用権設定面積

資料: 農水省「平成22年農地の移動と転用(農地の権利移動・借賃等調査)」

## 農地所有権移転面積 (耕作目的の権利移動、ha)

	2008年	2009年	2010年
農地法3条(a)	11,176	9,910	8,682
基盤強化法(b)	27,849	21,663	19,540
合計	39,025	31,573	28,222

(a): 農地法第3条による許可・届出面積

(b): 農業経営基盤強化促進法による所有権移転面積

資料: 農水省「平成22年農地の移動と転用(農地の権利移動・借賃等調査)」

## 農地の転用面積、ha

	2008年	2009年	2010年
田	7,106	6,633	5,289
畑	8,714	7,036	6,973
合計	15,820	13,669	12,262

資料：農水省「平成22年農地の移動と転用（農地の権利移動・借賃等調査）」

# 農業委員会の役割の実際

- 農地流動化は農業経営基盤強化促進法によるものが主であり、**農地法3条による権利移動**の比重は小さい
- **農地転用**面積は減少傾向にあるが、その審査は農業委員会の主要な業務のひとつである
- 農地転用申請は利害が一致する農業者が委員として審査にあたるため、**内部審査**とみなされやすい
- 2009年の農地法改正で、農地の利用状況の調査の比重が増し、また、**一般企業の農地貸借契約**の地域への影響を調査する必要もあり、権限と負担が増加した

# 農地制度改革の方向

- 1) 農地を**経営資源**として効率的に利用するという観点から制度を抜本的に見直し、制度を一元化す
- 2) 農地を農地として利用する限りにおいて、経営形態の如何を問わず**所有を自由化**する
- 3) 地代、農地価格等の**農地情報を開示**し、データベース化し、農地の民間斡旋を活性化する
- 4) **転用規制**のゾーニングを徹底するか、一定期間転用を禁止し(例:30年規制)、農外利用は罰則
- 5) 農業委員会に代る**農地利用を監視**する機関の設立
- 6) 農地**優遇税制の見直し**(固定資産税、相続税)

# 現在の農地流動化政策 (農業経営基盤強化促進法)

- **農地利用集積円滑化事業**

市町村、農協等が複数の地権者から委任を受け、代理で農家との貸借契約を締結する事業

- **農地保有合理化事業**

都道府県公社が、地権者から農地を借入れ、農家に貸し付けることなどを行う

- **利用権設定等促進事業**

地権者と農家との農地の貸借等を集団的に行うため、市町村が個々の権利移動を一つの計画にまとめ、一挙に貸借等の効果を生じさせる事業

# 農地集積バンクの創設 — 県農地中間管理機構(仮) —

- ① 機構が地域内の所有者から借受け等
- ② 地域内農地の相当部分の利用権を持つ(準公有状態)
- ③ 圃場の大区画化等の基盤整備を機構の負担で行う
- ④ 担い手の規模拡大、担い手ごとの農地の集約化に配慮して貸付け  
(利用権の再配分)(何回か再配分を繰り返す)
- ⑤ 市町村、民間企業(信託銀行を含む)等に業務委託
- ⑥ 十分な国費投入(参考:21年補正(政権交代で未実施)の農地対策は3千億円)

☆出し手のメリット: 公的な機構なので安心して貸せる、所有者負担なしに基盤整備ができる

☆受け手のメリット: 規模拡大ができる、集約化した農地が借りられる、企業や新規就農者も利用しやすい農地が借りられる

# アベノミクスの農業政策

## 「攻めの農林水産業」の推進

- (1) 農林水産物輸出の倍増(5千億円→1兆円)
  - (2) 6次産業化市場の拡大(ファンドの活用)
  - (3) 農地集積バンクの創設(農地流動化促進)
  - (4) 農業・農村の所得倍増(付加価値の増大)
- 農地の8割を担い手でカバーし、資材流通面での協力を得て、コメの生産費を4割削減

☆農林水産業・地域の活力創造本部:安倍総理が本部長で、「攻めの農林水産業」を展開

# 企業的農業経営と農業金融

- 企業的農業経営においては、仕入れ・加工・販売時に農協と競合するため、農協からの資金調達や補助制度の活用が困難
  - 一方、信用金庫等に資金調達を求める場合、信用補完制度が機能しておらず、実質的に**金融機関を選択する自由が制限**
  - 農業生産法人として法人化すると、実態は中小企業と何ら変わらないにもかかわらず、**中小企業信用保証制度の利用が不可能**
  - 中小企業や漁業に対しては100%保証制度が整備されているが、農業については未整備
- 中小企業信用保険法における「**中小企業者**」に「**農業法人**」を加えるなどの規制緩和が必要

# 農協(JA)制度と優遇措置

- 「ゆりかごから墓場まで」あらゆる事業展開
- 単協、県連合会、全国組織の系統3段階組織
- 農家数253万戸に対し、472万人の正会員と497万人の准組合員、職員は23万人、役員が2万人
- 様々な特別待遇：
  - (1) 金融機関の他業禁止の例外(信用事業)
  - (2) 生保・損保兼営禁止の例外(共済事業)
  - (3) 独禁法の適用除外(価格カルテル)
- 官製の歴史的背景(産業組合、戦時中の農業会)
- 政治団体(農協中央会)であり、補助金の受け皿

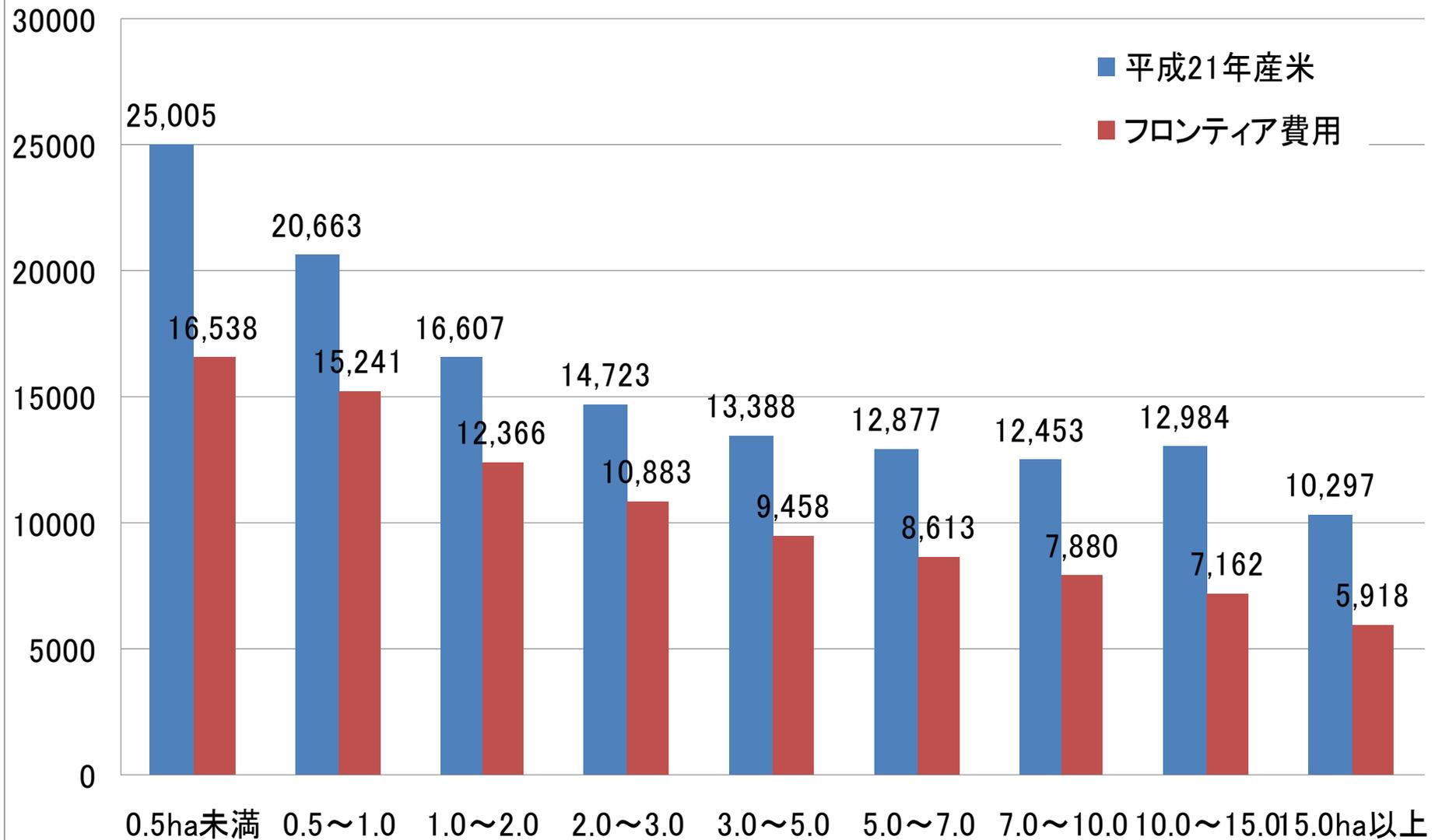
# 農協問題と制度改革

- 1) これまでの減反・高米価維持、全農家保護政策は  
組合員数維持の農協の利益と一致
- 2) 系統全国組織主導では、地域の特性に応じた単位  
農協の独自の展開には限界
- 3) すべての農産物を「重要品目」と位置付けざるを得  
ない(TPP対応)
- 4) 信用事業・共済事業の維持・拡大には准組合員の  
増加しかなく「農協」事業と矛盾
- 5) 各事業の独立採算制の導入と第三者監査の必要  
性の増大、将来的には事業の分離分割
- 6) JAでない農協の新規参入とJA同士の競争の促進

# 日本農業の可能性を求めて

- 分散錯圃の解消で、生産費は4割削減が可能：  
15ha超の規模で6000円/60kgを実現
- 単位面積当たり収量（現在約530kg/10a）を増やす  
品種の導入（米国では750kg+/10a）
- これを実現するために、食料基地特区を設置し、企  
業の農地取得を認め、農地の証券化を図る
- 同様に、食と農のクラスター（フードバレー）を形成し、  
地域活性化・発展の基盤とする
- 地域での産官学の取組み（R&Dを含む）を支援する  
体制を確立

# コメ生産費削減の可能性(60kg当たり円)



資料: 21世紀政策研究所「農業再生のグランドデザイン」2012年、26頁