

# 農地中間管理機構（仮称）の創設に関する規制改革会議の意見

平成 25 年 9 月 19 日

規制改革会議に対して農林水産省から説明のあった「農地中間管理機構の制度設計の考え方（検討の方向）」に対し、規制改革会議として以下の意見を述べる。

農業従事者の高齢化等の現下の農業を巡る深刻な環境を踏まえれば、今回の農地中間管理機構の創設は、国民の期待に応える農業改革のラストチャンスである。

競争力ある農業、魅力ある農業、農業の成長産業化を実現するためには、国、都道府県及び市町村それぞれの権限と責任を明確にし、役割分担を明らかにしたうえで、関係者が目標と政策課題を共有し、新規参入者を含め地域が一体となり、意欲ある多様な担い手への農地集積と集約化を公平・公正に促進していくことが重要である。

政府においては、こうした基本的考え方に立って、農地を集約し大規模な生産性の高い農業を実現すること、新規参入の促進を図ること等を目指した農地中間管理機構（以下「機構」という。）の制度化を図るべきである。

その際には、以下の諸点を実行し、併せて業務執行の効率性、財政の健全性及び執行手続の透明性の確保に十分留意すべきである。

## 1. 全体の仕組みについて

### （1）国、都道府県及び機構の権限と責任の明確化

日本再興戦略で掲げた、今後 10 年間で全農地面積の 8 割の担い手による利用、そのための 140 万ヘクタールに及ぶ農地の権利を担い手に集積させるという政策目標を実現するため、国は都道府県の自主的な取組に任せるのではなく、国の主導の下に各都道府県が事業計画を立案することとすべきである。また、国と都道府県とのコスト分担の在り方についても検討すべきである。

更に、国は、各都道府県の事業計画の実施状況を定期的に評価し公表するとともに、国としての政策目標の達成に向け事業が順調に進捗していないと判断される場合には、都道府県や機構に対して事業計画の見直しや事業実施方針の是正を指示できる仕組みとすべきである。

また、国費を投入する以上は、その費用対効果を明らかにするためにも、事業実施における PDCA サイクルを実現する必要がある。このため、機構の財務諸表を作成・公表するとともに、農地の集積・集約効果を国民が確認できる仕組みとすべきである。

### （2）機構の機能にふさわしい体制

上記の政策目標達成を担う機構は、極めて重要な機関である。これまで各都道府県に設置されてきた農地保有合理化法人の体制は、地域によって、その人員規模や役職員構成が大きく異なっているうえ、農地の集積・集約促進を担うには適

材適所になっていないものも見受けられる。

特に、これまで農地保有合理化法人が十分な政策効果を上げることができず、今般、新たに機構の創設が検討をされている経緯を踏まえれば、既存の農地保有合理化法人の体制に抜本的な見直しを加えず、組織の骨格を踏襲することは許されない。

都道府県が機構を指定するにあたっては、国の政策目標及び都道府県の事業計画の実現を担うに相応しい体制を有した法人が指定されるよう、国として明確な基準を定めるべきである。

基準を定めるに際しては、経営に精通した者を役員に登用する等、新規参入者の意向も反映しつつ、効率的・効果的な事業運営の実現を視野に入れるべきである。

また、市町村は、農地利用配分計画の原案作成について機構から特別に委託を受けることができるなど機構の機能を補完する役割が強く期待されている。市町村は、農業を巡る深刻な状況に対する危機感を共有し、機構の活動を支援するため、各地域における諸事情に配慮しながら、農地の借受け・貸付け等に関して地域の農業者の間を奔走し、交渉の実務等に専心的に携わる者を置くこととすべきである。

### (3) 既存の制度の整理・合理化

農地の集積・集約を促進する観点からは、その機能を担う者が重複して存在することは合理的でない。上記のとおり既に都道府県に設置されてきた農地保有合理化法人の制度は廃止するとともに、市町村に設けられた農地利用集積円滑化団体等については、新たに設置される機構との役割の明確化を図り、組織や機能の重複するものについては廃止も含め整理・合理化を図るべきである。

## 2. 機構の農地の借受けについて

### (1) 事業目的に資する農地の借受け

機構は、当該地域の農地の利用（貸付を受けること）を希望する者の状況等を考慮し、機構の事業目的に資するように、貸主からの借受け農地の選定や期間の設定を行うべきである。

また、利用されない農地が滞留し、これに国費が投入されるリスクを最小限にする必要があることから、機構からの貸付先が未定のまま機構が管理することとなる農地について面積の上限を設けるなどの措置を講じることとすべきである。

更に、現在の検討案にある、機構が借入れを行わない場合、あるいは貸主と機構との間の貸借借契約を解除し得る場合の基準及び圃場整備対象とする農地の基準が必ずしも明らかになっていないので、これを明確にすべきである。

### (2) 貸主に対する財政的措置の在り方

農地法の規定の趣旨を踏まえ、真摯に農地の整備に取り組む農業者との間で、

大きな不公平感・モラルハザードを生じさせないようにすべきであり、また、耕作放棄地の解消策等を検討するに当たっては、農地の所有者自らが農地の適正な利用を確保する責務を自覚するための厳正な対処を基本とし、その手法について検討を進めるべきである。

こうした見地からは、機構に対して耕作放棄地を貸し出すこととなる貸主に対して、農地集積協力金（経営転換協力金・分散錯圃解消協力金）等の補助金を交付することは、厳に慎むべきである。

また、機構が貸主に農地を返還する場合、返還時点における増加額等の有益費については、民法の原則に基づいて、貸主は機構に返還しなければならないこととすべきである。

### **3. 機構の農地の貸付けについて**

機構が貸付先を決定する公正な貸付けルールを明確に規定するとともに、貸付けプロセス全体が進行段階に応じて公表される仕組みとすべきである。

特に、現在の検討案では、農地利用配分計画の作成に当たり機構から貸付けを受けることを希望する者を公募することとされているが、公正・透明かつ実効性ある公募の実施は必須のものとするべきであり、認定農業者、中心経営体等も応募することを通じて、新規参入者を含めた他の応募者と同等の立場で貸付けを受けることができることとすべきである。なお、機構が貸付先を選定するに当たっては、現に実績のある意欲的な担い手の規模拡大に係る取組を阻害しないよう十分配慮されるべきである。

また、機構から貸付けを受ける際の農地のリース料について、既存の農業者と新規参入者とは公平に扱われるべきであり、新規参入者に対して過重な負担を求めることのないよう近隣相場を加味した水準とするためのルールを整備すべきである。

新規参入を見込むことが困難な地域にあっては、機構と市町村とが連携して、積極的な新規参入者の誘致策を検討すべきである。

また、貸付けを希望して応募したものの貸付けを受けられなかった者について、行政不服審査法上の不服申立て（審査請求）ができることを明確にする必要があるほか、公平・中立な第三者の下で、地域の実情を踏まえつつ関係者間での話し合いにより紛争を解決する手続を整備すべきである。

なお、上記のように公正な貸付けルールが整備されることを踏まえれば、農地利用配分計画の作成、都道府県知事の認可等の過程において、農業委員会の法的な関与は要しないこととすべきである。

当会議における議論においては、市町村の枠を超えて規模を拡大しようとしたものの、進出しようとした地域の地元農業関係者に阻まれ、やむなく規模拡大を断念せざるを得なかった農業者の事例も報告された。意欲的・先進的な農業者が、従前の地域の枠を超えて、全国どこへでも進出・就農できる環境整備を図る観点からは、こうした公正な貸付ルールの整備が大前提となることを認識すべきである。

## 4. 機構の組織について

### (1) 運営委員会

機構の業務に係る重要事項の議決機関として設置が検討されていた運営委員会については、機構の意思決定過程の効率化・迅速化等の観点から、抜本的に見直し、これに代えて、機構の業務の中立性を担保することを目的として、機構の職務執行を監視・監督する機関を設置すべきである。

### (2) 業務の委託

現在の検討案では、機構は、多様な者にその業務を委託できるものとされているが、受託者の業務の実施について機構が直接に責任を負う仕組みとし、再委託を認めないこととすべきである。

また、委託先の選定にあたっては、新規参入者等と利害が対立する者を委託先として選定して機構の職務執行の中立性に疑念を持たれることのないよう、公正な業務遂行を行える者が委託先として選定される基準を定めるとともに、選定の手法としては入札の手法に配慮することが望まれる。

なお、機構は、委託先に対して過重な事務負担を求めることのないよう全体の業務が効率的に進む手当がなされるべきである。

## 5. 人・農地プランについて

現在の検討案では、地域の話合いにより策定される人・農地プランを法律に位置付ける方向で検討中とのことである。しかしながら、そもそも運動論に過ぎないことに併せて、人・農地プランに記載される内容（中心経営体の氏名又は名称、農地利用の集積及び集約化等）について市町村が負うこととなる責任、作成手続や話合いに参加することの出来る者の範囲が不明確であること等に鑑みれば、人・農地プランの法制化には慎重であるべきであり、現時点において法制化することは適当でない。

なお、人・農地プランを引き続き運用していくこととする場合には、当該プランに記載された機構への農地の出し手についての有益な情報は十分に活用されるべきであるが、当該プランを農地の貸付先を決定する農地利用配分計画の作成にそのまま用いたり、農地利用配分計画の認可の際に当該プランの内容を基準としたりすることのないようにすべきである。

また、人・農地プランの策定のための協議の日時・場所等を広く周知するなど、地域外・農外関係者に対して協議への参加機会を確保するための措置を講じるべきである。

## 6. 制度の充実に向けた環境整備について

上記の考え方に基づき制度設計を行うことに併せて、一か所でログインをすれば全国の農地台帳等を閲覧できるよう各農業委員会のシステムを国が一元化すること、成功事例の横展開を行うことなど、新規参入の促進に資する環境の整備を精力的に図る

べきである。

## **7. 今後の課題について**

今回の農地中間管理機構の創設は、国民の期待に応える農業改革の第一歩にすぎない。今後、下記に掲げる事項をはじめとする抜本的な改革に早急に取り組む必要がある。

### **(1) 農業委員会の在り方**

今回の新制度において、農業委員会の法的な関与は求めないこととする一方、そもそも農地制度における農業委員会の果たすべき機能及び組織の在り方について、早急に検討を開始すべきである。

### **(2) 農政における農協の役割の明確化**

農協がこれまで農業政策の一翼を担う存在として位置付けられてきた結果、行政の責任の不明確化や農協と他の民間団体とのイコールフットィングの視点が見落とされてきたとの指摘もある。農業振興、農業者及び消費者のために真に農協が担う役割について検討を開始する必要がある。

### **(3) 農業に係る補助金の整理・合理化**

新制度については、法整備とともに農地の流動化を促す観点から、必要な国費投入や補助金等、農地の出し手に対するインセンティブが検討されている。

しかし、効率的な経営や農地の利用を行わずとも農地を保有し続けられる農地所有者が存在することは、農政における非効率な補助金交付も一つの原因である。今後、更なる農地の流動化・適正利用を促進する観点から、農業に係る補助金の在り方について抜本的見直しが行われるべきである。

以上