

令和8年1月26日 第6回地域産業活性化・人手不足対応WG
落合委員・佐藤委員・井上専門委員・秋元専門委員提出資料

地域計画、農地の大区画化、農地集約及び担い手の現状等を踏まえた農地利用最適化のための制度面・運用面の見直しについて（意見）

我が国では、高齢化及び生産年齢人口の減少が更に進み、今後20年間で基幹的農業従事者が75%減少することが見込まれる中、国内農業を持続的に発展させるためには、農業を産業として発展させていき、農業従事者にとっても十分な対価が還元される仕組みを構築することが重要である。他方で、食料安全保障の観点での国内での生産能力強化と、市場への供給増加を目指すことが必要であり、これは食料安全保障対策としても必須の取り組みとなる。

このような課題を解決するためには、農業の最も基礎的な生産手段は農地であるが、我が国の農地面積は長期にわたり減少しており、1号遊休農地も約9.8万ha（令和6年時点）²と令和元年時点の約9.1万ha³と比べて5年間で約8%増加しており、本来利用可能な農地も十分に利用されていない。農地の大区画化や、農地集約により、限られた人数でも効率的に営農可能な環境整備が重要であると考えられる。

また、「食料・農業・農村基本計画」（令和7年4月11日閣議決定）においては、「地域計画に基づく農地の集積・集約化により規模拡大を進めるとともに、大区画化や汎用化・畑地化等の基盤整備、スマート農業技術等を活用した省力的な栽培体系による適期作業の推進、多収品種の開発・導入等により、生産性の向上を図る。」とされている。

さらに、これまでに担い手への農地の集積を推進してきた結果、農地集積率は6割⁴まで進展。今後、農業者が急速に減少する中で、農地の効率的な利用を確保し、生産性の向上を図るためには、農地の集積にとどまらず、農地の集約化が必要であり、「食料・農業・農村基本計画」においても、「地域計画の分析による農地の集約化の状況把握とこれまでの取組の在り方を踏まえた課題抽出を行い、農地の集約化がより効果的に促進されるよう、必要な対応を進めるとともに、集約化の進捗率を定量的に評価するための手法を実装するよう検討を行う。」とされている。

こうした中、農林水産省における地域計画の策定状況の調査、分析・検証、ブラッシュアップ等を踏まえると、以下のような課題として指摘されている。

- ・地域計画区域内の農用地等の面積は422万ha。将来の受け手が位置付けられていない農地面積は約134万haと約3割に上る。
- ・作成された18,894地区の目標地図について、「将来の受け手に集約化」することが明確化されている目標地図は、約1割にとどまっている。
- ・「現況地図にほぼ近い」に該当する目標地図は、10年後の農業者が過大に位置付けられている傾向があ

¹ 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会（令和4年11月25日）資料3「食料・農業・農村をめぐる情勢の変化」P46

² 農林水産省「遊休農地に関する措置の状況に関する調査の結果（令和6年度）」

³ 農林水産省「遊休農地面積の推移（平成22年～令和5年）」P5

⁴ 農林水産省「担い手への農地集積の状況（令和7年6月）」P2

⁵ 農林水産省「地域計画のブラッシュアップに向けて（令和7年10月）」P36

⁶ 農林水産省「地域計画のブラッシュアップに向けて（令和7年10月）」P5

り、「将来の受け手が位置付けられていない農地」が過少となっている可能性がある⁷。

- ・目標地図に位置付けられた 10 年後の経営面積（約 288 万 ha）の中には、「規模縮小の意向がある」（約 28 万 ha）、「一定年齢以上⁸の農業者の農地である」（約 56 万 ha）⁹など、実際には将来利用されないリスクのある農地が含まれている¹⁰。

このうち将来の受け手が位置付けられていない要因としては以下が挙げられる¹¹。

- ① 既存の担い手の引き受けに限界が生じており、担い手不足になっている
- ② 計画の規模が小さく、担い手が不足している
- ③ 基盤整備が行われておらず受け手不在となっている
- ④ 農地所有者が不在村等により受け手が検討できない
- ⑤ 担い手がいるものの、地理的条件から受け手が検討できない

農林水産省では、優良事例の横展開、目標地図の個別検証、目標地図ベースで将来の農地集約状況を正確に把握した上で、受け手不在農地の解消等に向けて地域計画のブラッシュアップを図る方針¹²である。

しかしながら、費用対効果があわない規制を整備した場合には省庁への過負荷、民間での制度利用の回避など、不合理な結果になる。実際に就農しようとする者、農業従事者でさらに事業を拡大しようとする者にとって、予見可能性を持って人生の機会と少なくない費用を投下する意思決定を支えるために、規制を設計する内容を検討していくことが必要である。

このように合理的な規制手法の選択を重要な論点と捉えて、EBPM を規制手法の設計にも利用していくことが重要と考えられる中、農地集約率のほか、土地生産性、労働生産性、投資利益率、資産効率等の財務指標や、法人参入数、時間当たり付加価値額等の労働の質を計測する KPI が未整備であること等から適切なエビデンスに基づく EBPM（Evidence Based Policy Making：証拠に基づく政策決定）¹³の実施が困難であること、加えて以下に示す現場実務上の慣行が存在することから、制度及び運用面の改善なしに地域計画だけで最適化を進めることには明確な限界があると考えられる。

- ・法律上、農地中間管理機構が中間管理権を設定した賃貸借契約の場合、地権者から許諾を得なくても耕作者を指名できる制度（農地中間管理事業の推進に関する法律（平成 25 年法律第 101 号）第 18 条第 10 項）であるが、実態では地権者に許諾を得てから貸し出しを行っており、適切な運用がされていない。自治体、農地中間管理機構ともに調整機能の低さ、消極的な対応が問題になっている¹⁴。

⁷ 農林水産省「地域計画の分析・検証について（令和 7 年 12 月）」P39

⁸ 一定年齢以上とは、地域の実情を踏まえて地区ごとに設定された年齢以上であることを指す。75 歳程度までで設定されている地区が多い。

⁹ 「規模縮小などの意向がある農地面積」と「一定年齢以上の農業者の農地面積」は、重複がある可能性。

¹⁰ 農林水産省「地域計画の分析・検証について（令和 7 年 12 月）」P41

¹¹ 農林水産省「地域計画の分析・検証について（令和 7 年 12 月）」P46

¹² 農林水産省「地域計画の分析・検証について（令和 7 年 12 月）」P13,P39

¹³ EBPM の考え方については、第 23 回規制改革推進会議（令和 7 年 5 月 28 日開催）参考資料 1「規制改革における EBPM の促進に向けたメモ」で整理した課題認識と留意事項も参考にされたい。

¹⁴ 公益社団法人日本農業法人協会「農地集積・集約化に向けたアンケート―農地 2025 問題―（2024 年 6 月）」P9

- ・法律上、農地中間管理機構経由の賃貸借契約更新の場合、地権者への同意は農地中間管理機構が取る制度（農地中間管理事業の推進に関する法律第2条第3項第1号）であるが、一部において、農地中間管理機構が、耕作者に対して、農地中間管理機構経由の賃貸借の契約更新の際に、耕作者から地権者への同意を求めるよう依頼していることから、耕作者に負担がかかっている。
- ・法律上、所有者不明農地があった場合に農業委員会の探索・公示手続を経て、農地中間管理機構への利用権設定できる仕組みが創設（農地中間管理事業の推進に関する法律第22条の2～第22条の5）されているが、農業委員会から探索に要する期間が長期に及ぶと言われるために、利用を断念せざるを得ない場合が存在する。
- ・農地の所有者は、農地法（昭和27年法律第229号）第2条の2に基づく「当該農地の農業上の適正かつ効率的な利用を確保する」義務があるにもかかわらず、営農を行わず担い手への貸付けを拒んでいる実態があり、その背景には、税負担や転用期待等の可能性もあると考えられる。また、農地法第36条において、農業委員会が利用意向調査を行い、所有者から農地を耕作する意思表示があるが農業上の利用の増進が図られていない場合や所有者に農地の農業上の利用を行う意思がないときは、農地中間管理機構による農地中間管理権の取得に関して農地中間管理機構と協議すべきことを勧告するものとなっているが、適切な運用がされていないと考えられる。さらに、遊休農地には該当しないが、除草や耕耘だけが行われ作付けが行われていない農地が一定程度存在していると考えられる。
- ・農地利用最適化に向けて、目指すべき農地集約率など必要なデータが明確になっていない。
- ・市町村が作成する地域計画の目標地図の出力様式が各市町村で異なるために、農地集約率について分析を行うことが困難になっている。

以上を踏まえ、以下のとおり意見を申し上げる。なお、本意見については、今後のワーキング・グループ等の議論や現場の声・実情を必要に応じて随時反映していくこととする。

記

1. 農地利用最適化のための制度面・運用面の見直しに関する全体の方向性

- 地域計画区域内の農用地等の面積約422万haのうち、将来の受け手が位置付けられていない農地面積は約134万haと、「3割超」の受け手不在となる10年後に向けては、もはや「マッチングの不備の解消」ではなく産業構造の転換も必要であり、将来的な構造改革に向けて、地域区分の特性も考慮した上で、制度面・運用面の見直しが必要なのではないか。

2. 農地利用最適化のための制度面・運用面の当面の見直しに関する個別の方向性

- 農地中間管理事業法第18条第10項により、機構は農地中間管理権を有する農用地等を貸し付ける際、民法（明治29年法律第89号）第594条第2項又は第612条第1項の規定にかかわらず貸主又は賃貸人の承諾を要しないと規定されている。しかし現状では当該規定が十分に機能していないため、当該規定の趣旨の周知徹底がされるよう、本来不要な地権者合意の取得プロセスを排除する制度運用・措置を早急に具

体化すべきである。(対応策①)

- 農地中間管理機構の賃貸借契約に係る事務負担を軽減する観点から、利用開始から更新、終了までの手続の簡素化と、関係者の負担軽減を行うべきである。なお、手続簡素化の検討に当たっては、農地法第3条の手続き期間について、一部自治体では30日以内とされていることを踏まえることとする。

(対応策②)

- 農地中間管理機構の賃貸借契約更新について、特に現時点での限定的な利用を改善するための利用促進策として、例えば契約期間満了までの一定期間より前に、法定された正当事由がある場合に、所有者から書面による解約の申し入れがない限り、自動的に契約が更新されるようにするなど、法改正を含めて対応を検討すべきである。特に、更新拒絶の申入期間については、耕作者が安定的に耕作し続けることができるよう、適切な期間設定とすべきである。(対応策②)

- 所有者不明農地制度について、標準処理期間の設定等を含め、農業委員会の適切な運用を促すための支援策を講ずるべきである。特に、標準処理期間の設定については、標準処理期間として必要以上に長期間が設定されることとならないよう、実態を把握した上で、適切な時間を設定するべきである。この際、「所有者不明農地制度の活用等事例集」(令和7年9月農林水産省農地政策課)に記載の事例において、探索期間が数日、裁定申請から裁定までの期間が2か月程度の事例があることを踏まえ、実際に当該農地で耕作を行うことを希望する耕作者が、耕作に差支えない範囲で当該制度を利用できるよう、手続きの標準化等も含めて検討すべきである。(対応策③)

- 遊休農地等、営農実態を確認できない農地(作付けを行っていない農地を含む。)の所有者に対し、営農(他の担い手による営農を含む。)を促す制度的対応を検討すべきである。その際には、農業委員会による利用実態調査に関する実施状況及び実効性向上措置の取り組み状況等を把握した上で検討すべきである。また、農業委員会による人的判断ではなく、衛星データやAI画像解析を用いた客観的な「耕作放棄判定」を導入し、自動的に課税強化の対象とする仕組みも推進していくべきである。(対応策④)

- 農地利用最適化に向けて、目指すべき農地集約率など必要なデータは何か検討し、当該データを集めるための方策を検討すべきである。(対応策⑤)

- 市町村が作成する地域計画の目標地図の出力様式について、PDFではなく、追ってデータ分析が可能なGISデータ等の様式に統一を行い、農林水産省の「eMAFF」システム等との連携等により、クラスター分析やマッチング、政策分析に活かせるような体制の整備が必要である。(対応策⑤)

なお、農地利用最適化のための課題整理及び対応策(イメージ)は、別紙参照。

以上

