

令和8年4月14日 第8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¹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²も約9.8万ha（令和6年時点）³と令和元年時点の約9.1万ha⁴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⁵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、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⁶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

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 農地法第32条第1項第1号「現に耕作の目的に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地」

³ 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）」

⁴ 農林水産省「遊休農地面積の推移（平成22年～令和5年）」P5

⁵ 農林水産省「担い手への農地集積の状況（令和7年6月）」P2

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）」P36

標地図は、約1割⁷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⁸。
- ・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⁹の農業者の農地である」（約56万ha）¹⁰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¹¹。

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¹²。

- 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¹³である。

しかしながら、費用対効果の観点で過剰な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）¹⁴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（農地バンク）が農地中間管理権を設定した賃貸借契約の場合、地権者から承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、実態では地権者に承諾を得てから貸し出しを行っており、適切な運

⁷ 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

⁸ 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

⁹ 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歳程度まで設定されている地区が多い。

¹⁰ 「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。

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）」P41

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）」P46

¹³ 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

¹⁴ 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。

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¹⁵。

- ・法律上、農地中間管理機構経由の賃貸借契約更新の場合、農地中間管理機構が地権者への同意を得る制度（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得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、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を設定できる仕組み（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）があるが、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。

¹⁵ 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）」

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、本来不要な地権者承諾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、終了までの手続きの簡素化と、関係者の負担軽減を行うべきである。なお、手続き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）

3. 地域活性化・人手不足対応ワーキング・グループ（第6回）での議論等を踏まえた追加の方向性

- 対応策①に関して、農地中間管理事業法第18条第10項により、農地中間管理機構は農地中間管理権を有する農用地等を貸借する際、民法第594条第2項又は第612条第1項の規定において貸主の承諾を定めているにもかかわらず、貸主又は賃貸人の承諾を要しないとされている規定があえて整備された趣旨について明確化が必要である。すなわち地権者の承諾は原則として不要とする規定を整備し、農地中間管理事業による農地集約を進めようとしたものであり、「生産者間の合意だけではなく、地権者との合意が必要であるため、農地集約が進まない」¹⁶との課題に対応するためには、農地中間管理事業法第18条第10項整備の趣旨を踏まえた運用が必要であり、当該規定の趣旨について各市町村への周知徹底を行うべきである。

また、一つの土地に複数貸借希望者がいた場合の対応を規定した文書がなく、実務上農地中間管理機構から地権者に同意を得た上で貸付けを行っている課題に対応するため、農地中間管理事業法第8条第4号イの「農業経営基盤強化促進法第十九条第一項に規定する地域計画（第十七条第二項及び第十八条第三項において単に「地域計画」という。）の達成に資することその他地域の農業の健全な発展を旨として、公平かつ適正に農用地等の貸付け又は農業経営等の委託の相手方の選定及びその変更を行うこと。」との条項について、「公平かつ適正に農用地等の貸付け又は農業経営等の委託の相手方の選定及びその変更を行う」際の運用としては、地権者が希望する者を選択するのではなく、「複数の貸借希望者がいた場合は、各地域で農地集約の観点から合理的な貸付先を選択する」方式で行うことが必要であるとの解釈を明らかにし、周知徹底すべきである。

- 対応策②に関して、令和5年の農業経営基盤強化促進法等の改正において、農地中間管理機構が策定していた農用地利用配分計画と市町村が策定していた農用地利用集積計画を統合し、農地中間管理機構が農用地利用集積等促進計画を策定することとなったことにより、農地中間管理機構における事務処理量が増加するとともに、これまで市町村が策定していた農用地利用集積計画で対応していた農地について、市町村だけでなく農地中間管理機構においても手続を行うことが必要となったことを踏まえ、一部の自治体において農地中間管理機構を通じた賃貸借の手続に4か月間を要しているという実態があることから、農地中間管理事業の推進に関する法律施行規則（平成26年農林水産省令第15号）第12条の農用地利用集積等促進計画の作成等に係る期間について、2か月間以下の標準処理期間を設けた上で、特段の事情がないにもかかわらず標準処理期間よりも時間がかかる場合は、農地中間管理機構における手続と、市町村における手続を整理し、重複している手続を一本化する等、手続を合理化・迅速化できないか、農地中間管理機構や農用地利用集積等促進計画の作成に関する業務の委託先の機関である市町村に対し、約3割の自治体で実施済¹⁷となっている農地利用集積等促進計画の許可権限の移譲を含め、見直しを求めるべきである。
- 対応策④に関して、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。）を促す制度的対応については、農地法第1条に記載される農

¹⁶ 第6回地域活性化・人手不足対応ワーキング・グループ資料2-1「公益社団法人日本農業法人協会提出資料」P4

¹⁷ 第6回地域活性化・人手不足対応ワーキング・グループ資料5「農林水産省提出資料」P14

地を効率的に利用する耕作者による地域との調和に配慮した権利取得の促進や、農地法第2条の2に記載される農地の効率的な利用の確保の明確化が実施された、平成21年の農地法改正の際に導入されている。遊休農地の所有者等に対する利用意向調査、勧告といった手続きを農業委員会が一貫して実施することが趣旨となっている。しかし、運用においては、遊休農地面積が増加していることや、農業委員会が、農地の所有者に対し、農地中間管理機構と協議すべきことを勧告した（課税強化が実施された）農地面積の増加が確認できない状況である。「耕作放棄地等があるのに所有者が貸そうとしないため、農地の出物が少ない」¹⁸との課題に対応するため、以下の3点を実施して制度の合理化及び適正化を図るべきである。

1. 農業委員会は、農地法第30条に基づいて毎年一回農地の利用状況調査を行い、遊休農地に該当する場合は、農地法第32条に基づいて利用意向調査を行うこととなっているが、調査結果については公表が行われていない。遊休農地の解消に向けた取組を一層進めるため、まずは利用意向調査の結果に基づいて制度の合理化・適正化に向けた見直しを行う必要がある。このため、農林水産省は毎年度各市町村の農業委員会の利用意向調査の結果（利用意向調査で把握した意向の内訳及び農地中間管理機構の借受基準への該当状況の件数等）を公表すること。その際、農林水産省は、各市町村の取組状況の比較の整理・公表及び好事例の横展開を行うこと。
2. 利用意向調査で「自ら耕作する」又は「自ら所有権の移転又は賃借権その他の使用収益を目的とする権利の設定若しくは移転を行う」と回答された農地の現況確認¹⁹により「農業上の利用が図られていない」と判断された農地については、農地法第36条に基づき農業委員会が農地の所有者に対し、農地中間管理機構と農地中間管理権の取得に関する協議の勧告を実施することになっているが、同条ただし書きにより、「正当な事由があるときは、この限りでない」として勧告の対象外とされている。正当な事由の詳細については「農地法の運用について」（平成21年12月11日21経営第4530号・21農振第1598号）に基づいて「農地中間管理機構が法第35条第2項ただし書に基づき農地中間管理事業規程に定められた農地中間管理権を取得する農用地等の基準に適合しない旨を農業委員会等及び所有者等へ通知した場合」となっており、農地中間管理機構が利用希望のある担い手を把握していない場合であっても、農地中間管理機構が農地中間管理権を取得する農用地等の基準に適合しない農地には勧告が実施されず、利用希望のある担い手への利用権設定に向けたプロセスが進まない。また、遊休農地面積については、令和元年から令和6年の5年間で、令和元年時点から約8%増加しており、担い手が減少していることから、今後さらに増加していく可能性があるところ、遊休農地化した事情や背景が様々であることもあり、現行制度における対応が十分なされていない。このため、農地中間管理機構に農業者や自治体、農業委員会等が相談可能な窓口を設けた上で、当該窓口において利用意向を示した者がいる遊休農地については、農地法（昭和27年法律第229号）第35条第2項ただし書きの「その農地が農地中間管理事業の推進に関する法律第八条第一項に規定する農地中間管理事業規程において定める同条第二項第一号に規定する基準に適合しない場合」には該当しない旨を「農地中間管

¹⁸ 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）」P5

¹⁹ 現況確認については、今後の技術の進展も踏まえ、人手のみに頼らず、衛星、航空画像等による判断により現況確認を実施する割合も増加させていくことが重要である

理事業の推進に関する法律の基本要綱」(令和5年3月28日付け4経営第3228号農林水産省経営局長通知)上の「農地中間管理事業規程(参考モデル例)」において明確化し、各市町村への周知徹底を行うことにより、農業委員会が勧告を実施し、農地中間管理機能による農地中間管理権の設定に関する協議を進めることで、利用意向のある者が農地を利用することを可能とし、農地利用の最適化が図られるようにするための措置を講ずること。また、遊休農地化した様々な背景や事情を踏まえ、長期にわたり遊休農地が徒に継続しないよう、遊休農地の取扱いについての考え方を整理し、周知すること。

3. 農地法第2条の2に基づき農地の所有者等は「当該農地の農業上の適正かつ効率的な利用を確保する」義務があるとされている一方、除草又は耕耘のみが行われて耕作が行われず貸付けも拒んでいる農地については、農林水産省は、利用権の移転促進の観点から、かつ、当該農地の利用権の設定を求める者がいたとしても、現行制度上、対応できる制度的措置がないことを踏まえ、将来的な制度的対応の必要性も検討する観点から、除草又は耕耘のみが行われている農地において、担い手がいるにもかかわらず利用権の移転が進まない事例があった場合に農業者や自治体、農業委員会等から農林水産省に直接申し出又は相談を行うことが可能な窓口を設けた上で、当該窓口寄せられた内容、件数及び処理状況を整理し、地域計画別及び市町村ごとに定期的に公表すること。

○ 対応策⑤に関して、農地利用最適化に向け、農地集約率について、市町村の単位で設定すべきである。なお、農林水産省から「農地の集約化の分析・評価手法は、地域の営農や土地条件の実態を踏まえたものとするのが重要」²⁰との指摘があったこと、自治体においては地域計画の作成に当たり、田、畑及び樹園地を区別して農地集約の議論を行っていた実態²¹があったことを踏まえ、農地集約率の設定に当たっては少なくとも水田と畑(樹園地を含む)に分けて設定を行うべきである。また、GISデータ等での提出が行われた地域計画の目標地図を農地と耕作者のマッチングに活用する観点から、当該データにおける担い手不在農地をeMAFF地図において公表し、広く一般的な情報を明らかにするべきである。

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

²⁰ 第6回地域活性化・人手不足対応ワーキング・グループ資料5「農林水産省提出資料」P13

²¹ 第6回地域活性化・人手不足対応ワーキング・グループ資料4「宇佐市提出資料」P3

農地利用最適化のための課題整理及び対応策(イメージ)

