

～資料目次～

・農地制度の基本的仕組みと考え方	1
(参考) これまでの農地制度の見直し	

・中間論点整理における課題	3
---------------	---

・農地の適正かつ効率的利用の確保	4
1. 多様な担い手の育成と担い手に対する農地の利用集積の方向	4
(参考) 集落の将来像	
2. 農業経営の収益性について	6
(参考) 認定農業者における経営部門別総資本回転率	
3. 法人の経営形態について	8
(1) 一般的な形態	
(2) 法人としての経営形態のポイント	
(参考) 株式会社の特徴の農業経営	
(参考) LLCについて	
(参考) 米国における農業経営形態の状況、フランスにおける農業経営形態の状況	
4. 耕作放棄地の現状と問題点について	14
5. 都市住民等の多様な農地需要への対応	16
6. 構造改革特区について	17
(1) リース特区制度の概要	
(2) 構造改革特区において農業経営に参入している法人の状況	
(3) 地方公共団体との協定方式により参入する法人に農地の所有権を認めることの問題点	
(参考) リース特区計画(農地法の特例)の認定状況について(平成16年6月現在)	
(4) 市民農園特区制度の概要	
7. 担い手への農地の利用集積の加速化	22
8. 新たな耕作放棄地対策と農地の権利移動制限の緩和	24

・優良農地の確保について	25
1. 農地転用等の現状と問題点	25
2. わが国の土地事情の特徴	27
(参考) 諸外国における土地利用制度	
3. 優良農地の確保に向けた見直しの方向	29

農地制度の基本的仕組みと考え方

農地：農業生産及び農業経営に不可欠のもの

特徴

農地は、農業の用に供されてこそ価値があり、その効果を発揮

農地は一旦かい廃すると再生に多大な資本と労力を要する

計画的な土地利用の確保(マクロ政策)

国土そのものが狭く、可住地面積が少ない
我が国において、土地に対する需要が強い

効率的利用の確保

農地は、これを効率的に農業の用に供することができる者により利用されるようにする必要

農地の確保・保全

農地以外に利用されることを原則禁止

耕作放棄地を農業の用に供するよう仕向ける仕組み

農業は、土地面積当たりにして他産業に比べ利益率が低い産業

新規参入の必要性

農地の権利移動制限

・農地を適正かつ効率的に耕作する者 = 営農活動に従事する者がきちんと農業経営を行い得るかをチェック
きちんと農地を農業の用に供して利益を上げることが基本

転用規制

・転用目的の公共性・公益性と比較衡量
・転用の確実性、周辺農地への悪影響をチェック

農業振興地域制度

将来にわたり農業を振興すべき地域の確保

農用地区域 の設定
(農用地等として利用すべき土地の区域)

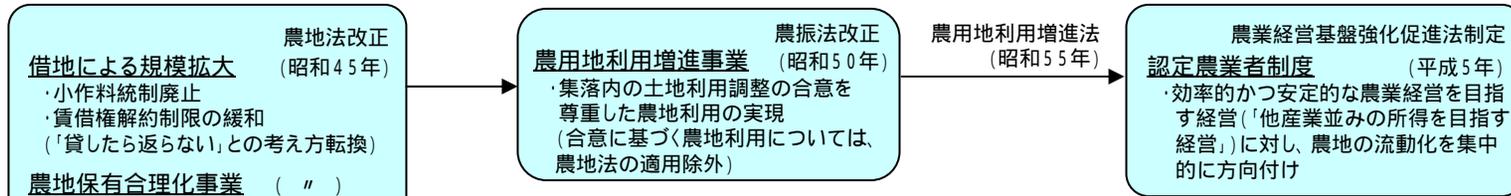
→ 転用禁止区域

土地利用の目的が地価の安い農地に重なり合う傾向が強い

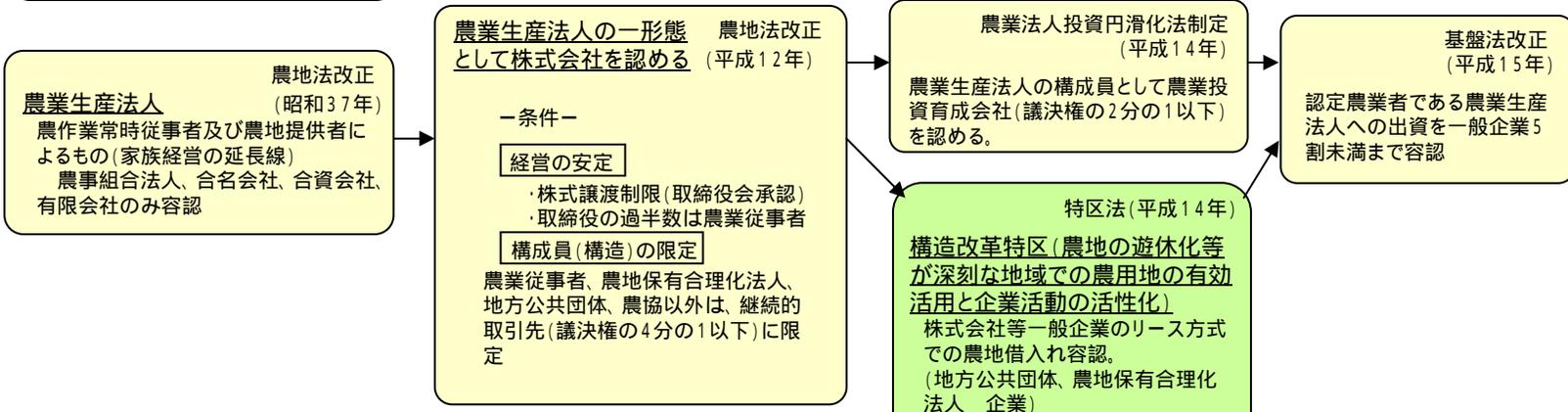
不可分一体

(参考)これまでの農地制度の見直し

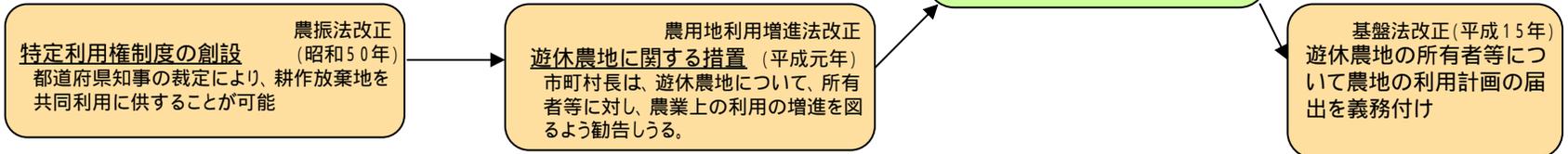
農地流動化・利用集積



農地の権利移動制限 (参入規制緩和)



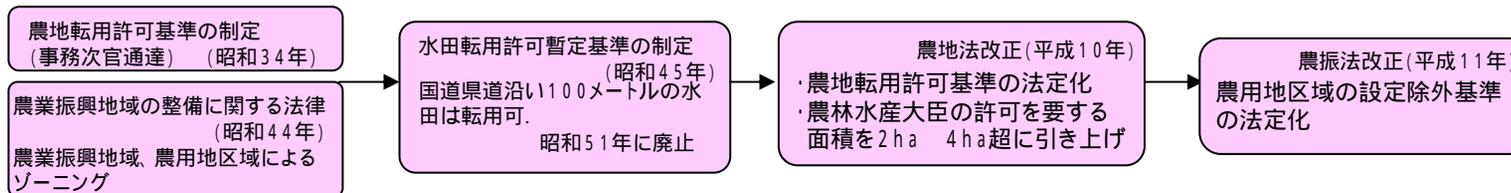
耕作放棄対策



都市住民等によるホビー農業、生きがい農業のニーズ



農地の保全・転用規制



4. 農地制度の在り方

(4) 施策の具体化に向けた手順等

農地制度は、農業生産や農業経営の在り方を大きく左右するものであり、生産振興対策や担い手確保対策等とも関連するとともに、整理すべき法技術的な問題も多い。このため、現に生じている優良農地の確保やその効率的な利用の確保に係る問題を根本的に解決していくという観点に立って、農林水産省において、

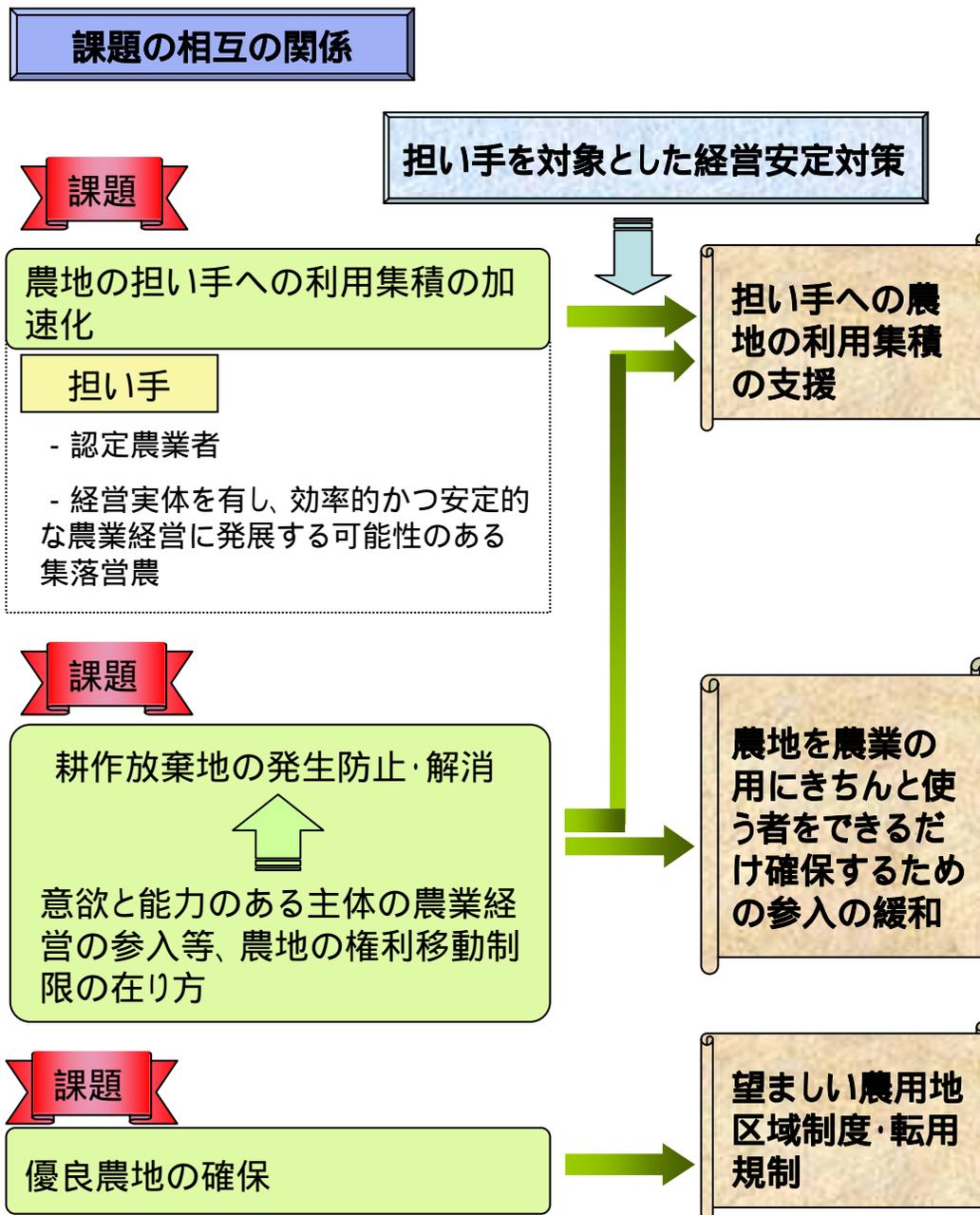
）優良農地の面的な確保を推進する上で望ましい農用地区域制度や転用規制の在り方

）担い手への農地の利用集積について、面としてのまとまりを確保しながらその加速化を実現するための施策の枠組み

）耕作放棄地の発生防止・解消のための施策

）意欲と能力のある主体による農地の権利取得とその効率的利用を促進する上で望ましい農地の権利移動制限の在り方
 について、速やかに検討を進め、早期に企画部会に具体像を提示すべきである。

リース方式の枠組み等による構造改革特区の全国展開については、本年の出来秋後に、収穫までの一連の作業行程に関する検証を行い、その評価を踏まえて、平成16年末までの間で可能な限り速やかに結論を得る必要がある。

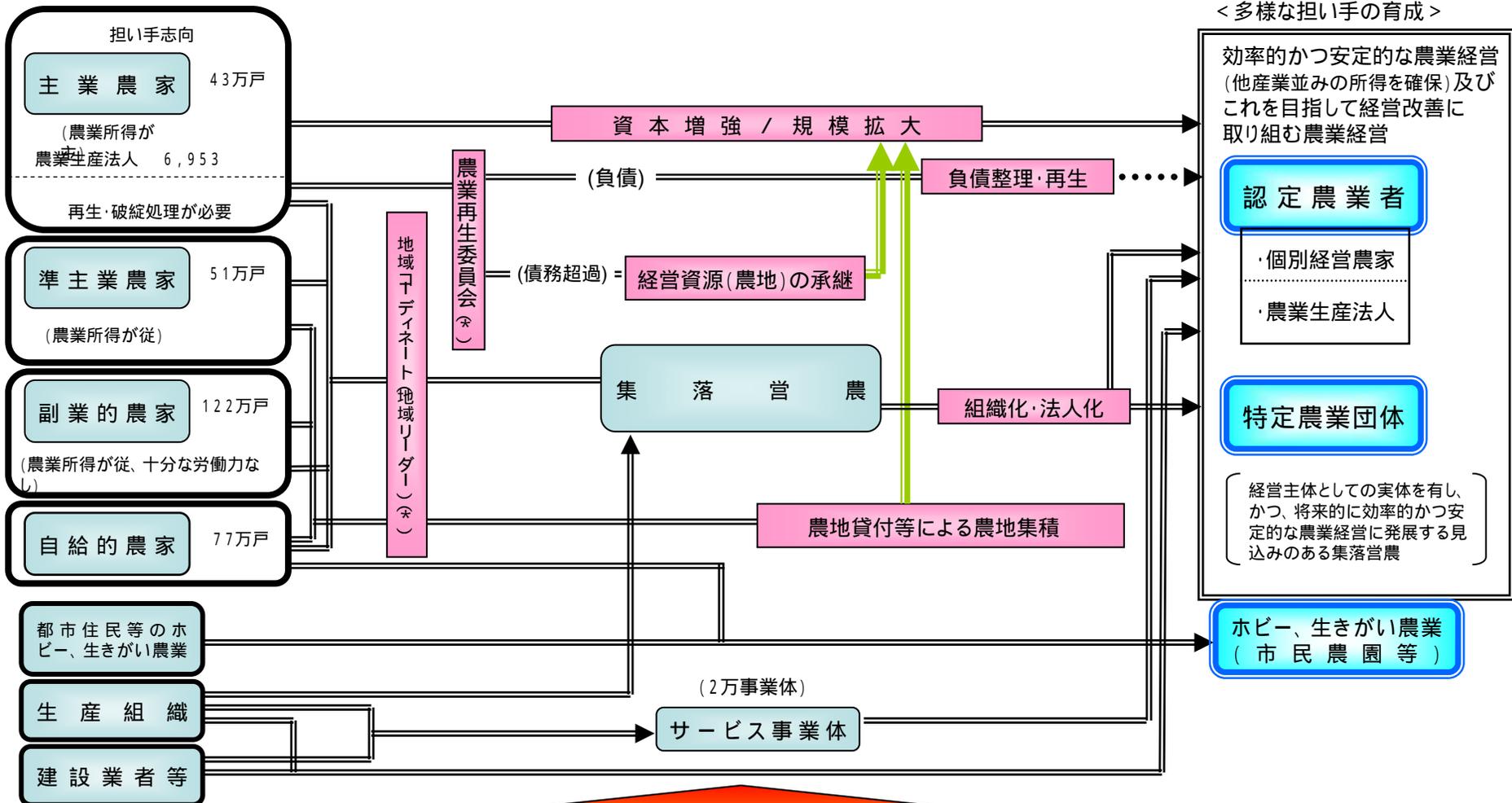


農地の適正かつ効率的利用の確保

1. 多様な担い手の育成と担い手に対する農地の利用集積の方向

現状

将来

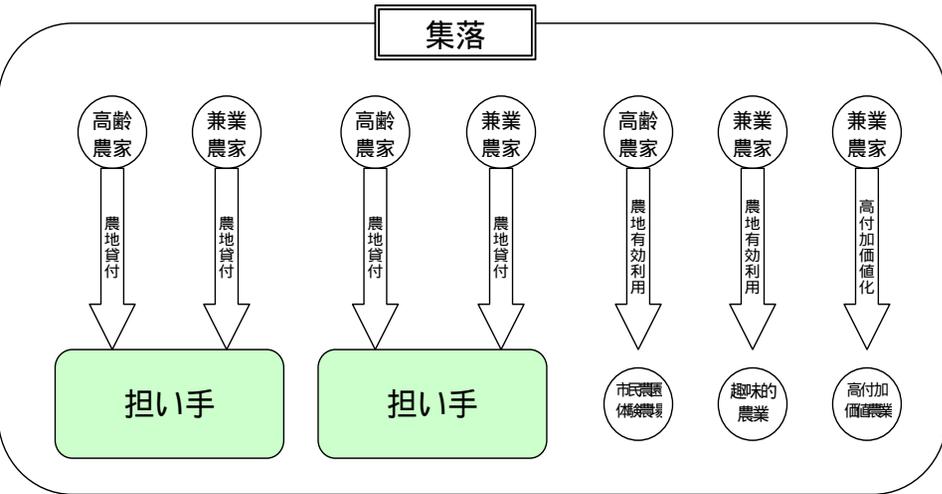


・「担い手」への農地集積を加速化
 ・担い手不足地域では、話し合い活動を通じた集落営農の組織化
 ・農業サービス事業者の作業受託等に対する支援

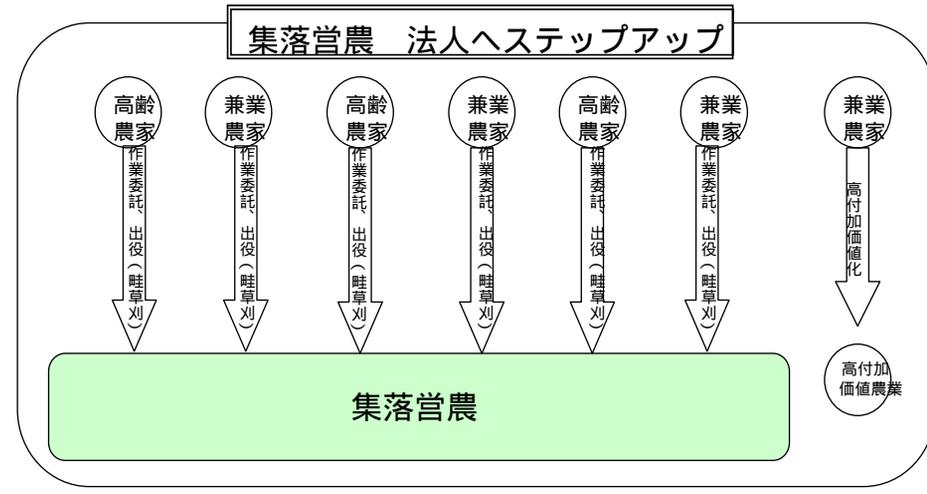
*は、平成17年度概算要求

(参考) 集落の将来像

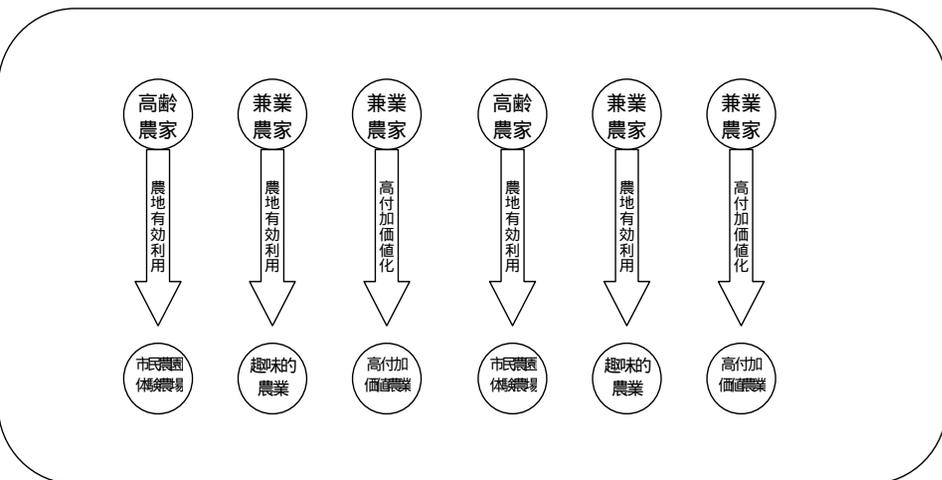
集落機能が維持されていて、かつ、担い手が確保されている
担い手に農地の集積や農作業を委託



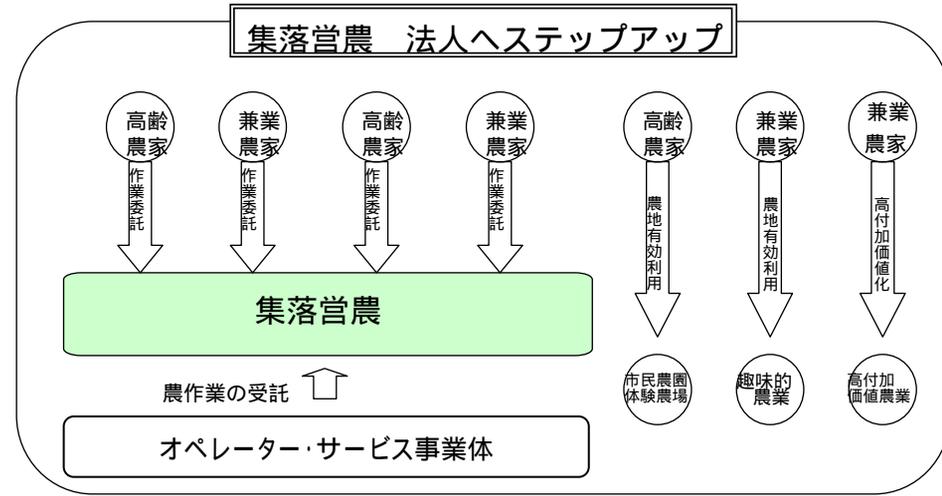
集落の内外に担い手がないが、集落として営農意欲は高い
全農家がそれぞれの役割に応じて出役し、集落ぐるみで営農を行う



都市近郊で、集落機能が維持されておらず、担い手の農家がほとんどいない
高付加価値農業や趣味的農業を行う



総兼業地帯の集落で、担い手はないが、集落の内外に農作業の受け手(オペレーター、サービス事業体)がいる
オペレーターやサービス事業体を中心となって農作業を行う

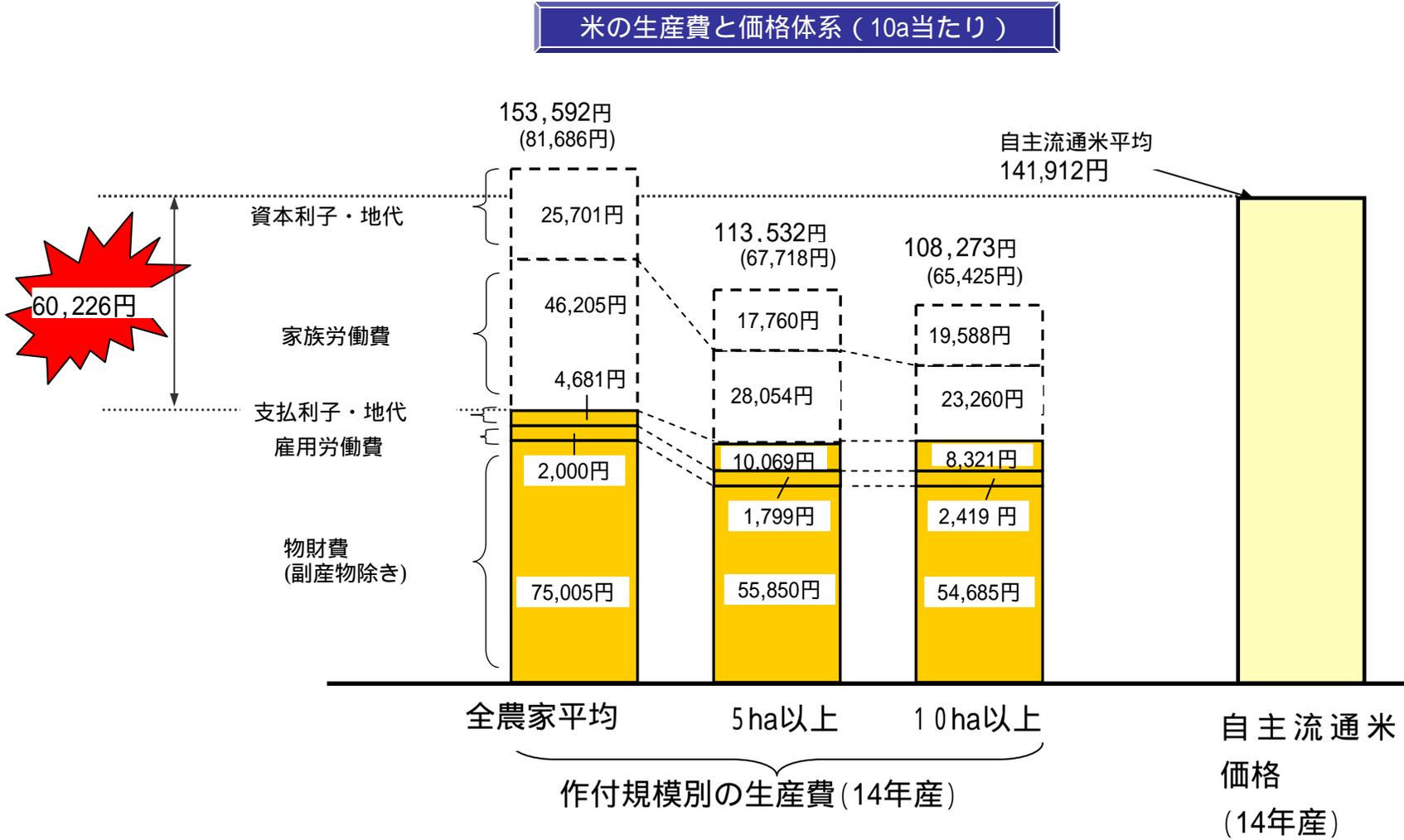


みどり色 が、効率的かつ安定的な農業経営及びこれを目指して経営改善に取り組む農業経営

2. 農業経営の収益性について

生産費(コスト)と市場価格の関係を、我が国の主要食糧であり全国で生産されている米についてみると、全農家平均で、市場平均価格が生産費を下回っている状況にある。

しかしながら、家族労働費、自己資本利子、自作地地代については、家族農業経営において、実際に支出しているコストではないことから、一定の手取り収入が確保できているところである。



注) 1. 生産費のカッコ内は全額算入生産費から自己資本利子・自作地地代及び家族労働費を除いた額
 2. 米の価格は、14年産の単収(産地品種の記載なきものは全国平均)を乗じたもの。

(参考) 認定農業者における経営部門別総資本回転率

(単位:回)

	平成10年	平成11年	平成12年	平成13年	平成14年
全農業部門	0.36	0.33	0.34	0.33	0.33
稲作	0.28	0.25	0.26	0.24	0.23
露地野菜	0.33	0.28	0.26	0.27	0.30
施設野菜	0.31	0.31	0.28	0.28	0.28
果樹作	0.21	0.21	0.21	0.20	0.20
酪農	0.43	0.40	0.43	0.41	0.41
肥育牛	0.48	0.41	0.44	0.42	0.39
養豚	0.63	0.58	0.56	0.57	0.53
採卵養鶏	0.38	0.40	0.38	0.39	0.36
ブロイラー	1.84	1.79	1.89	1.67	1.51
全産業	1.04	1.08	1.11	1.07	1.06

資料:全産業は、財務省「法人企業統計調査」、それ以外は、全国農業会議所「認定農業者の経営分析」

注1:総資本回転率 = 売上高 / 総資本(総資産)

注2:総資本(総資産)の内訳は、以下のとおり(貸借対照表の「資産の部」)

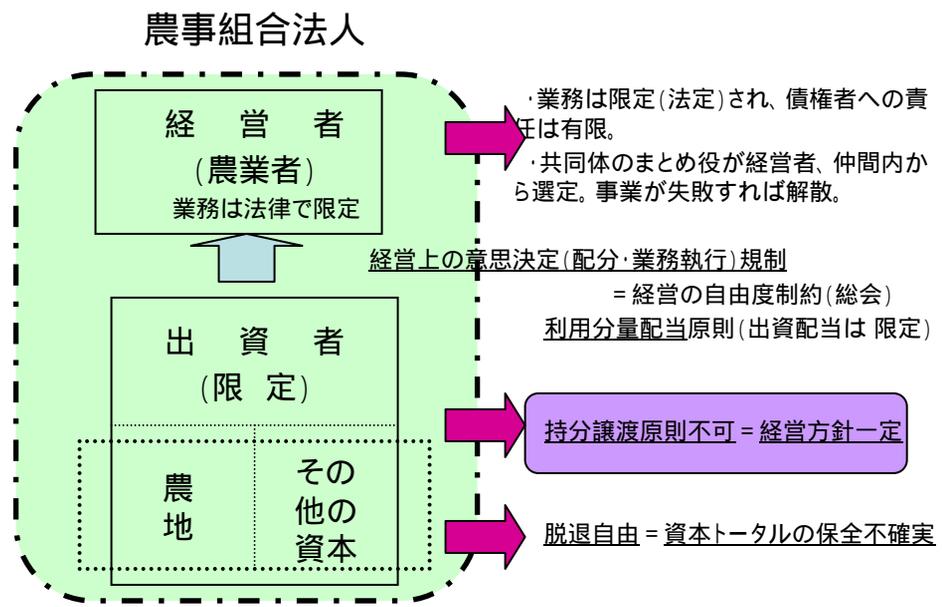
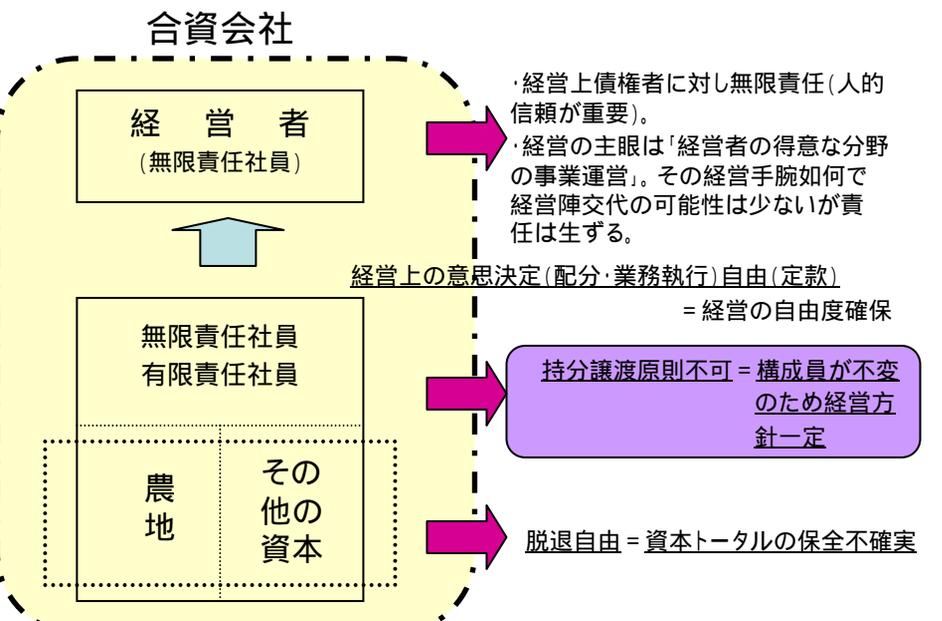
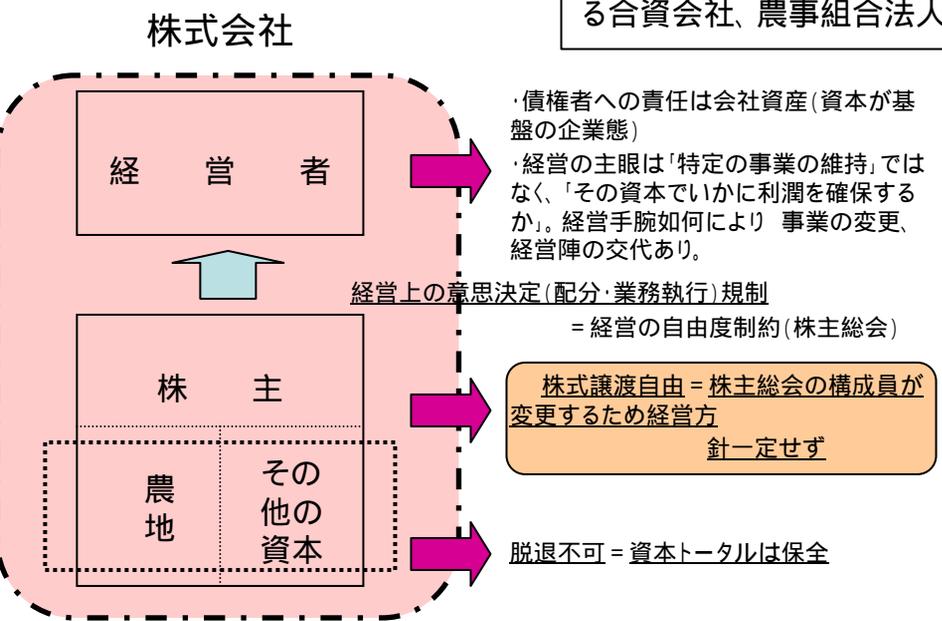
- ・固定資産(土地、建物、農機具、自動車、動植物)
- ・流動資産(未処分農産物、農業生産資材)
- ・流通資産(現金、預貯金、積立金、貸付金、有価証券、売掛未収入金)

注3:1戸1法人を含む。

3. 法人の経営形態について

(1) 一般的な形態

法人の形態には、株式会社をはじめとして様々な類型がある。
 これらの各形態については、その性格に応じて組織の在り方が異なっており、例えば、持分譲渡に関する考え方をみると、物的結合体である株式会社では原則自由である一方、人的結合体である合資会社、農事組合法人については制約が課されている。



(2) 法人としての経営形態のポイント

農地法においては、農地の権利の取得を認めている農業生産法人については、経営上の意思決定、持分譲渡の自由度、事業継続の担保の観点から、必要な要件が定められている。

経営上の意思決定(業務執行・配当)のヘゲモニー

→ どこまで経営者の意思が反映できるか。

持分(株式)譲渡の自由度

→ 構成員の交代と経営方針への影響

事業継続の担保

→ 事業が限定的であるかどうか。
→ 業務執行役員が限定的かどうか。



農地を適正かつ効率的に耕作する者として認められている農業生産法人は、

当該法人の事業が農業を主体とするものであるかどうか
構成員が農業関係者を中心とするものであるかどうか
業務執行役員が農業従事者を中心とするものであるかどうか
に加え、

法人の事業として農業を行うとの経営方針が継続し得る法人形態であるかどうか

について、必要最小限の要件を必要としている。

農業生産法人の要件

1. 法人形態要件 農事組合法人、合名会社、合資会社、有限会社、株式会社(株式譲渡制限のあるもの)
2. 事業要件 農業(農産物の加工・販売、農作業受託などの関連事業を含む。)の売上高が過半であること。

3. 構成員要件

農業関係者

・農業の常時従事者
・農地の権利提供者
・地方公共団体
農業協同組合、農業協同組合連合会
・農地保有合理化法人

総議決権の4分の3以上

農業関係者以外

・法人から物資の供給を受ける者又は法人の事業の円滑化に寄与する者

総議決権の4分の1以下
{1構成員は10分の1以下}

{ (例) ・産直契約する個人
・食品加工業者
・生協・スーパー
・農産物運送業者 等 }

当該法人が農業経営改善計画について市町村の認定を受けた場合 (= 認定農業者になった場合)、
総議決権の2分の1未満

4. 役員要件

役員^{の過半}が農業の常時従事者(原則年間150日以上)である構成員であること。

役員全体の過半

のうち過半の者が農作業に従事(原則年間60日以上)すること。

過半の過半

(参考) 株式会社の特徴と農業経営

株式会社は、一般に経営(農業者)と所有(株主)が分離し、株式の譲渡が自由であることから、農業を継続するとの経営方針が変更される可能性が高い。
 このため、有限会社等と同様に、持分の譲渡に制限を加え農業を継続するとの方針が安易に変わらないよう措置されているものについて、農業生産法人として認めている。

株式会社の特徴

広く公衆の間に存在する資本を吸収し、これを会社の財産的基礎として企業活動
 株主にとって、自ら経営に直接参画しなくても、経営方針を定めて利益(配当)にあずかることができ、投下資本を回収したいときは、株式を譲渡して換価可能
 経営者にとっては、自己資本がなくとも経営手腕を発揮可能

経営(農業者)と所有(株主)の分離

経営の主眼は「最大利潤の追求」。
 「農地その他の資産を使って利潤を最大限にすること」が最終目的であり、利潤が十分上げられない場合には、農地その他の資産を農業以外の事業に有効活用することが適正な経営方針として選択され得る。

株式の譲渡が自由

会社の経営方針を決定する株主が不断に変更し得る状態にさらされるため、「農業を継続的に行う」との経営方針が一定しない。

農業の特質

農業の特質は、投下資本に比し利益率が低く、かつ、天候等の自然的条件の影響を受けやすいため、農地その他の資産を使って株式配当を継続的に確保することが他産業に比べて難しい面がある。

このため、会社の所有者たる株主(総会)によって、「農業を行う」という経営方針を変更せよ、と判断される危険にさらされやすい。

なお、諸外国においても株式会社が流通には参入しているが、農業生産自体にそれほど参入していない。

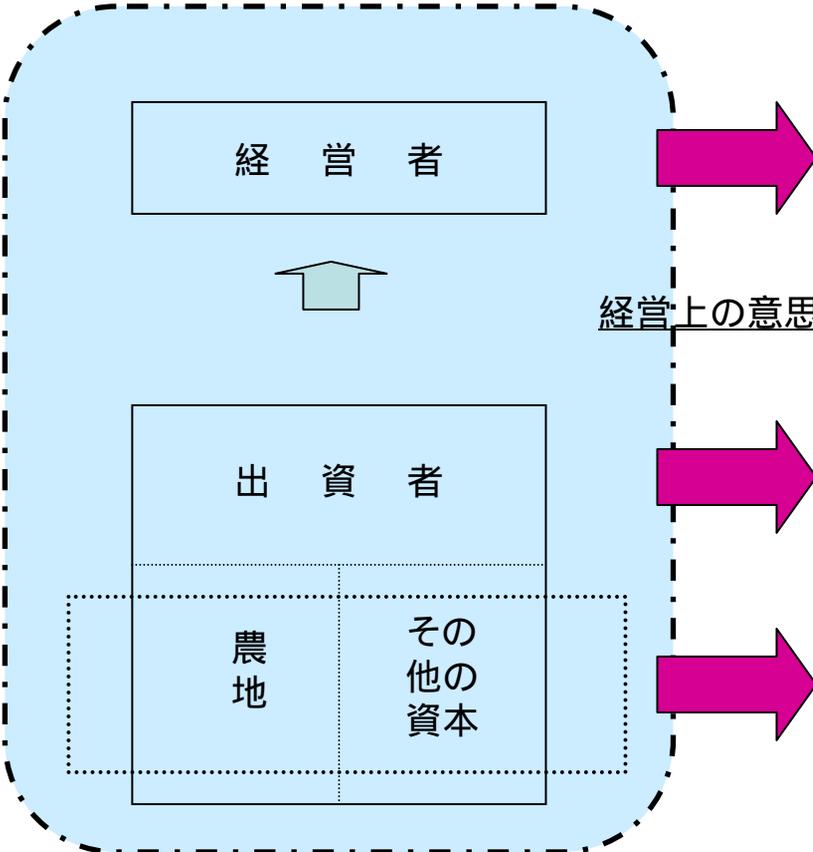
農業生産法人制度

継続的・安定的に農業経営を行う上での株式会社の障害を「株式の譲渡に取締役会の承認を有する旨の定めがあるもの」に限定することで防止しつつ、株式会社のメリットを生かした形で農業経営を行うことができるようにしたものが現行の農業生産法人制度

農業生産法人制度の法人形態
 農業経営を継続的・安定的に行う意志が変更されないよう、株主・社員等の変更について制限があり、経営方針が安易に変わらないような担保措置を有する法人形態

合名会社：出資の譲渡は、他の社員の承諾を要す。
 合資会社：有限責任社員の出資の譲渡は、無限責任社員の承諾を要す。
 無限責任社員の出資の譲渡は、総社員の承諾を要す。
 有限会社：社員以外への譲渡は、社員総会の承認を要す。
 農事組合法人：出資の譲渡は、組合の承認を要す。農業経営の事業及び附帯事業に限定、事業従事者の制限をし、理事は組合員に限定。

L L C



- ・債権者への責任は会社資産。
- ・経営の主眼は「ソフトウェア開発など個人の能力が重視される分野を中心とするベンチャー・ビジネス的なものの運営」で、人的資産である個人の能力如何により事業の成功、失敗が大きく左右。

経営上の意思決定(配分・業務執行)自由(定款)

= 経営の自由度確保

持分譲渡原則不可 = 構成員が不変のため経営方針一定

脱退自由 = 資本トータルの保全不確実

(参考) 米国における農業経営形態の状況

(1) 制度

農業経営に係る農地の権利移動については、連邦レベルでの規制はないが、州レベルにおいて、アメリカの穀倉地帯である9州(注)では、法人による農業経営及び農地の権利取得を家族経営を基本とする小規模の会社に限定。

(注) 中西部9州：ネブラスカ、北ダコタ、南ダコタ、カンザス、オクラホマ、ミネソタ、アイオワ、ミズーリ、ウィスコンシン

【事例】

農場を所有することが認められる法人の要件 (ネブラスカ州)

- ・株式の半分以上を家族が持つこと。
- ・少なくとも株主の1人が農場に居住していること。
- ・株主に外国人及び家族会社等以外の事業体を含まないこと。
- ・少なくとも株主の1人が日常の農業活動に従事していること。
- ・州の農務長官に毎年活動報告すること。

(2) 状況

農業経営体の大部分は個人・家族経営やその共同経営等となっており、会社経営は全経営体数の0.3%、経営耕地面積は1.0%を占めるにすぎない。

農業経営の経営形態別状況(2002年)

経営形態	実数(構成比)
	万経営 %
個人・家族経営 (Individual or family)	191.0(89.7)
共同経営 (Partnership)	13.0(6.1)
家族会社 (Family held corp)	6.7(3.1)
会社経営 (Other than family held corp)	0.7(0.3)
その他 (Others)	1.6(0.8)
総計	212.9(100.0)

資料: U.S.Census of Agriculture 2002

経営形態別にみた経営耕地面積(2002年)

経営形態	実数(構成比)
	万ha %
個人・家族経営 (Individual or family)	25,164(66.3)
共同経営 (Partnership)	5,927(15.6)
家族会社 (Family held corp)	4,007(10.6)
会社経営 (Other than family held corp)	377(1.0)
その他 (Others)	2,496(6.6)
総計	37,972(100.0)

資料: U.S.Census of Agriculture 2002

(参考) フランスにおける農業経営形態の状況

(1) 制度

農業経営に係る農地の権利移動については、政策的に望ましい適正規模の家族経営を存続可能な形で創設・維持・育成するために、地域レベルで一定の基準に従って方向付ける経営構造コントロールが制度化されている。

そのために、次の場合には県知事の事前許可制をとっている。

受け手が農業に関する知識・経験等を有していない場合

受け手の経営農地面積が上限基準を超える場合
出し手の経営規模が一定以下になる場合

受け手の通作距離が一定の距離を超える場合
さらに、法人経営については、法人組織を介する

経営集中の動きを的確にコントロールする観点から、農業経営者が他の法人経営に経営参加する場合、当該法人経営における持分が5割以上となる場合は事前許可を受けなければならない(5割未満であれば許可不要)。

(2) 状況

商事会社等の数及び経営耕地面積は、全経営体の0.8%であり、農業経営体は個人経営が中心である。

農業経営の経営形態別状況(2000年)

経営形態	実数(構成比)	
	万経営	%
個人経営	53.8	81.0
組合・会社経営	12.4	18.6
有限責任農業経営	5.6	8.4
農業共同経営集団	4.2	6.3
民法法人	1.7	2.6
商事会社・共同組合	0.5	0.8
作業集団	0.4	0.6
その他	0.2	0.4
総計	66.4	100.0

資料: フランス農業漁業省・統計局(AGRESTE)

経営形態別にみた経営耕地面積(2000年)

経営形態	実数(構成比)	
	万ha	%
個人経営	1,613	57.9
組合・会社経営	1,164	41.8
有限責任農業経営	477	17.1
農業共同経営集団	498	17.9
民法法人	149	5.3
商事会社・共同組合	22	0.8
作業集団	18	0.6
その他	9	0.3
総計	2,786	100.0

資料: フランス農業漁業省・統計局(AGRESTE)

4. 耕作放棄地の現状と問題点について

近年、耕作放棄地は増加しており、2000年の耕作放棄面積は、34.3万ha、5年間で9.8万ha増となっている。また、最近では、耕作放棄が農地減少の主たる要因となっている。(2003年のかい廃面積の51%)

耕作放棄の主な発生要因としては、高齢化・労働力不足、基盤整備未実施や中山間地などの生産条件の不利などがあげられる。なお、他産業と比較して、農業による収益性が低いことも、背景の一つと考えられる。

耕作放棄地の定義

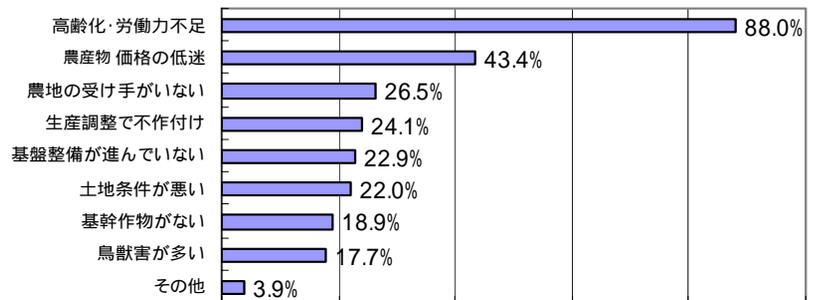
..... 過去1年以上作物を栽培せず、しかも、この数年の間に再び耕作する意志のない土地(農業センサス)

(参考)農地法上の「農地」(耕作の目的に供される土地)には、客観的にみて耕作しようとするればいつでも耕作しうる状態の土地も含まれる。

そのため、耕作放棄により、即座に農地性が失われるものではない。

耕作放棄の発生要因

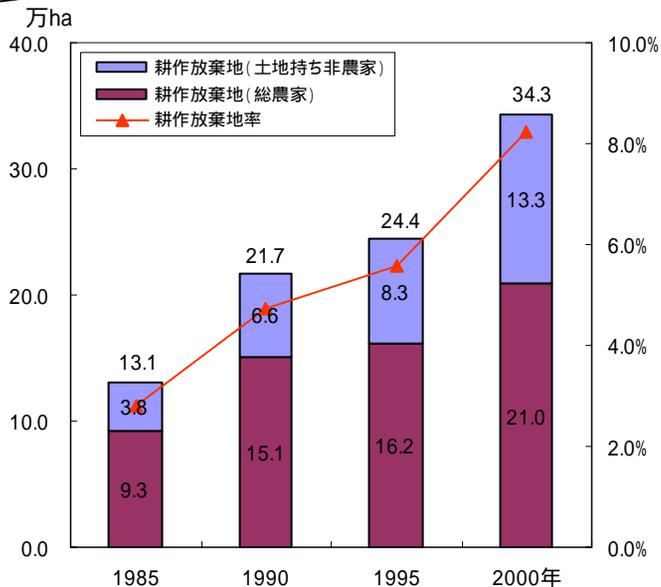
耕作放棄が増加している理由



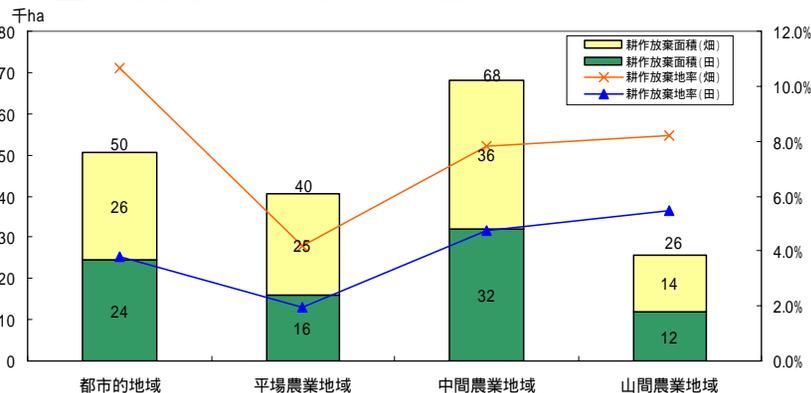
資料: 全国農業会議所「平成14年地域における担い手・農地利用・遊休農地の実態と農地の利用集積等についての農業委員調査結果」

耕作放棄の現状

..... この15年間に2.6倍に増加



地域類型別総農家の耕作放棄地の割合



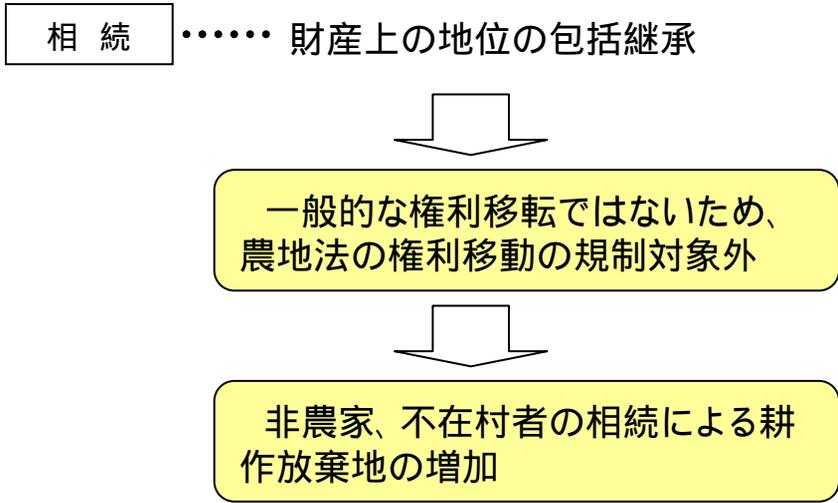
資料: 農林水産省「2000年農業センサス」を用い、H12時点
注: (耕作放棄地率) = (耕作放棄面積) / ((経営耕地面積) + (耕作放棄面積))

他産業との収益性の比較 農業所得は、勤労者世帯所得の1/6(2002年)

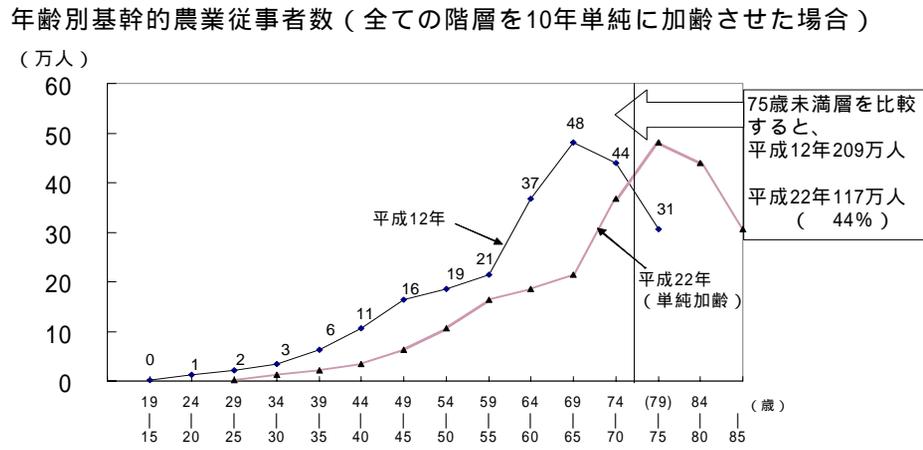
農家と比較し、不在村の農地所有者の耕作放棄率は高い。今後、世代交替が進み、相続による不在村の農地所有者が増加し、平場の優良農地も含め、耕作放棄地が更に増加するおそれ。

不在村農地所有者については市町村や農業委員会などによる所有者の確認等が困難。担い手への農地の利用の集積を阻害するおそれ。耕作放棄地があることで、病虫害の発生や不法投棄による周辺農地の営農条件の支障、景観の悪化や国土保全機能の低下など種々の悪影響が発生。

相続による耕作放棄のおそれ



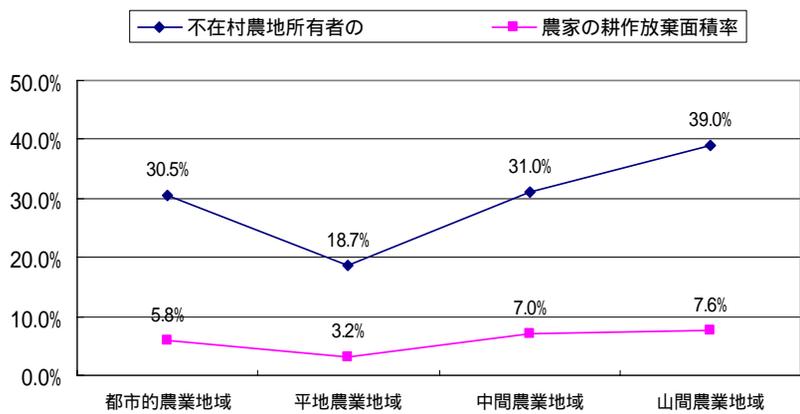
世代交替の進展 …… 相当数の相続が発生



耕作放棄による支障

不在村農地所有者による耕作放棄

農家の耕作放棄面積率と不在村農地所有者の耕作放棄割合



< K県M市の耕作放棄の実態 >

耕作放棄の発生状況

スプロールの耕作放棄が発生し、所有者の意思確認ができないケースもあり、農地流動化に大きな支障



資料：農林水産省「2000農業センサス」、「H16不在村農地所有者へのアンケート調査」

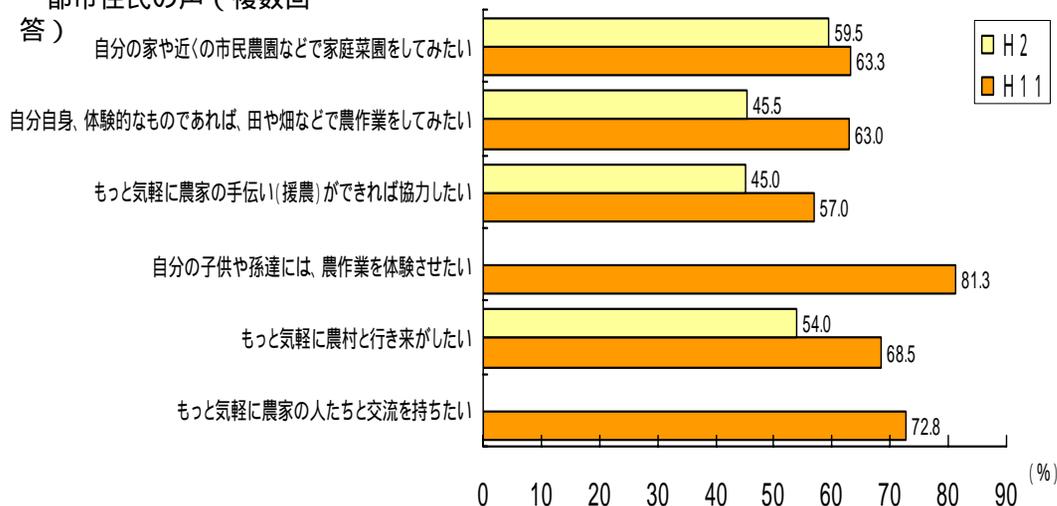
5. 都市住民等の多様な農地需要への対応

ゆとりや安らぎを求める社会情勢を背景に、農業経験のない都市住民等の農業・農村への関心、趣味的な農業を行いたいとするニーズが高まっている。

このようなニーズに対し、現行制度は、主に市町村等が開設する市民農園を利用する方法で対応しており、また、特区においては、農地の遊休化が深刻な地域を対象に、市町村等以外の者による市民農園の貸付けも認められている。

一方、都市住民等の農地利用に対するニーズも多様化しており、定年退職後や週末の田舎暮らしにあこがれて農業を開始したいなど、従来の市民農園的な利用にとどまらない農地利用を求める声も根強い。

都市住民の声（複数回答）



資料：(株)博報堂生活総合研究所「食と農業に関する意識調査」注1：首都圏居住の非農業者400名を対象とするアンケート調査 注2：印の調査項目は、平成11年に新設された項目。

都市住民等の農地利用に関する既存制度

特定農地貸付法

地方公共団体・農協が開設した市民農園において、都市住民等に定期的に農地を貸し付けることにつき農地法の特例等を措置

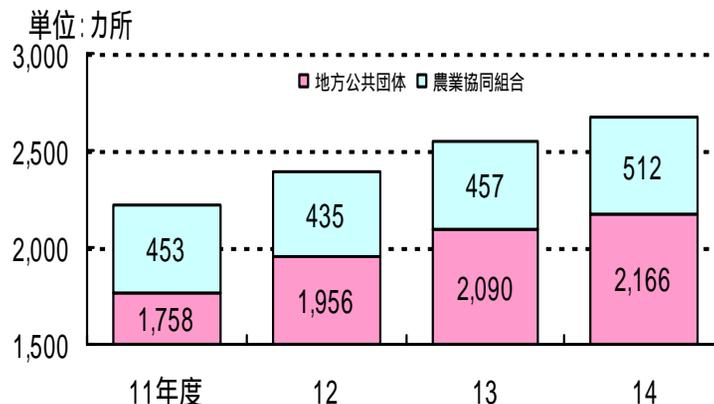
市民農園整備促進法

市民農園の開設に関して市町村の認定制度を設け、その円滑な整備を図るために必要な農地法・都計法の特例等を措置

構造改革特別区域法

遊休農地等が相当程度存在する特区に限定して、地方公共団体・農協以外の者が開設する市民農園においても、都市住民等への農地貸付けが行えるよう、農地法の特例を措置(平成15年度末34カ所)

市民農園(特定農地貸付け)実施主体推移



資料：農林水産省農村振興局調べ

特区において市民農園を開設する主体の内訳

(単位：主体数)

業種	法人形態						
	開設主体数	個人	株式会社	有限会社	NPO法人	農地保有合理化法人	生協
農業	108 (50)	106 (50)		2			
旅館・民宿業	5 (5)	4 (4)	1 (1)				
建設業	1		1				
三セク・公社	6 (3)		2 (1)	2		2 (2)	
その他	9 (3)	1 (1)	2		5 (2)		1
合計	129 (61)	111 (55)	6 (2)	4	5 (2)	2 (2)	1

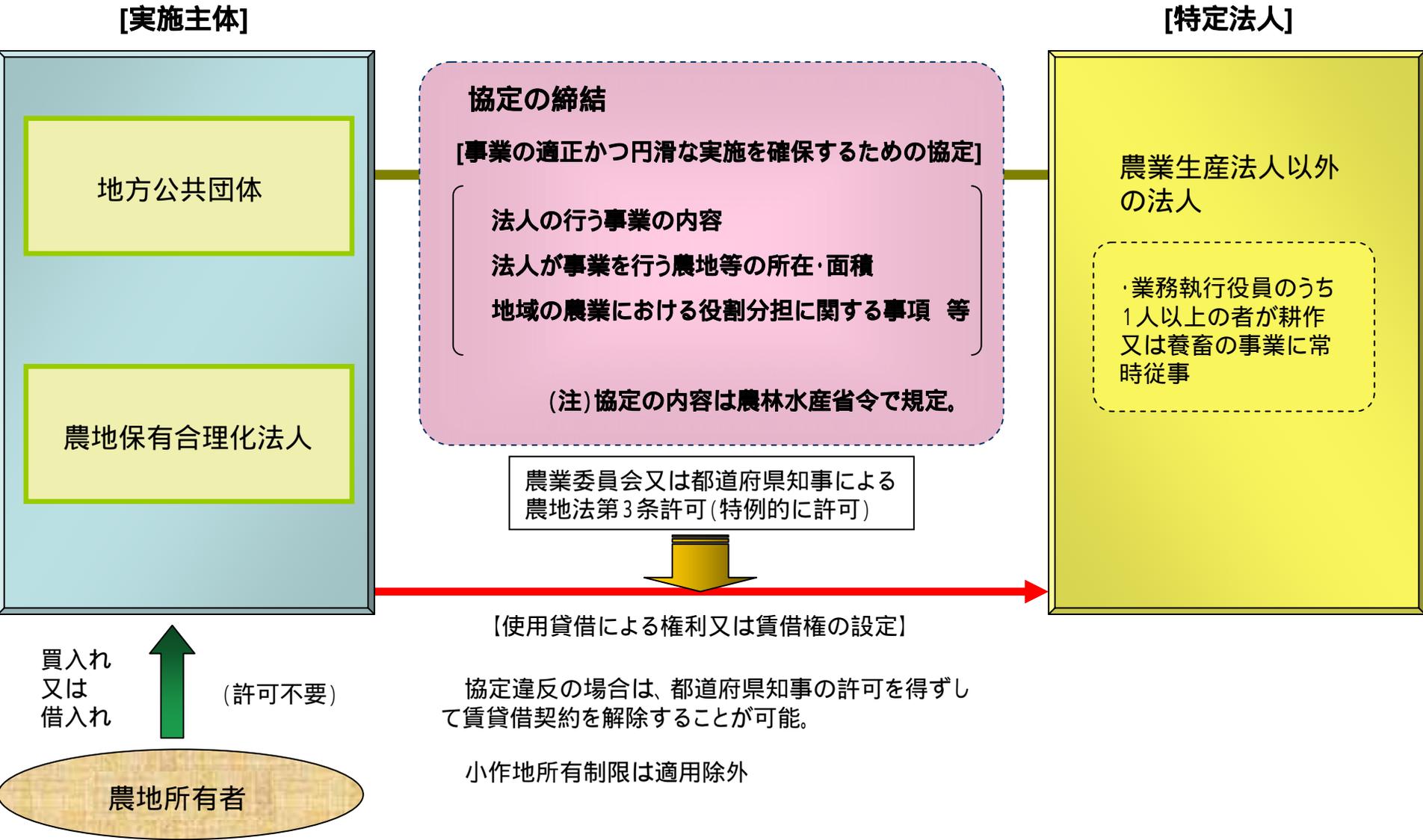
注1：構造改革特区進捗状況調査(平成16年4月1日現在、農村振興局地域振興課調べ)で報告を受けた主体について計上。

注2：下段()書きは、平成16年4月1日までに市民農園を開設した主体数。

6. 構造改革特区について

(1) リース特区制度の概要

農業生産法人以外の法人への農地等の貸付け



(2) 構造改革特区において農業経営に参入している法人の状況

農業生産法人以外の株式会社、NPO法人等が農地のリース方式により農業経営に参入しており、38法人が営農を開始している(総面積109ha)。

この構造改革特区については、「現に耕作の目的に供されており、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その他その効率的な利用を図る必要がある農地が相当程度存在する」ような地域であり、そのような耕作放棄地を引き受ける担い手が見当たらない状況の中で、その農地について賃借して営農を行っているものである。

- 参入している法人のパターンとしては、大きく分けて
- ア 地場の建設業者が余剰労働力の有効活用を図るため、あるいは地域振興の観点から行政から働きかけを受け参入したもの
 - イ 食品産業が生産から加工・販売まで一貫生産を行う中で、高品質原料を安定的に確保するため参入したもの
 - ウ NPO法人等が農作業体験の機会を作ったり、都市と農村との交流のために営農しているものがある。

一般的に農業経営そのものについては、営農を開始したばかりであり、投資資金は本業の資本を活用しつつ、コストを上回る収益を上げられていないものがほとんどであり、農業経営自体では利潤を生んでいる状況には至っていないものも多い。

地元では、現在のところ、周辺の農業に支障を生じているという声は上がっておらず、耕作放棄地あるいはそうなりそうな農地を管理して耕作してくれているということで評価されているところが多い。

また、農業技術については、農業改良普及センターや農協、周辺農業者から協力を受けたり、会社内部の社員である兼業農家が対応したりしている状況にある。

この農業生産法人以外の法人の農業経営参入を認める特区について、全国展開を図るかどうかは、本年の出来秋後に収穫までの一連の作業工程に関する検証を行い、その評価を踏まえて、16年末までの間で可能な限り速やかに結論を得ることとしている。

1 組織形態・業種別

(単位:法人)

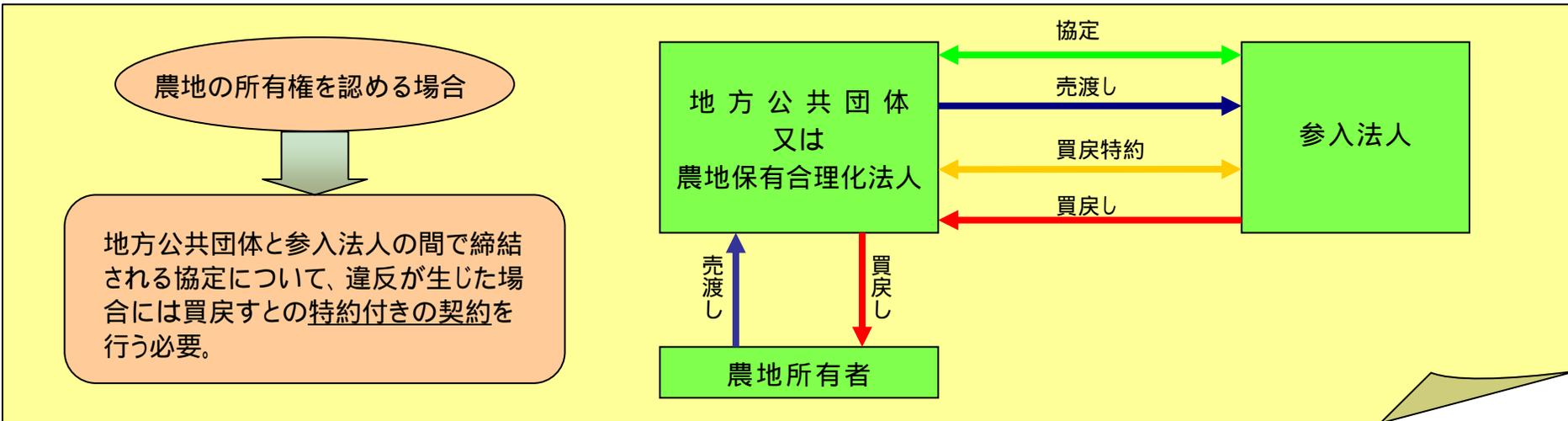
営農を開始した法人	組織形態別			業種別		
	株式会社	有限会社	NPO等	建設業	食品関係	その他
38 (100%)	25 (65.8%)	6 (15.8%)	7 (18.4%)	14 (36.8%)	14 (36.8%)	10 (26.3%)

2 作物別

(単位:法人)

	合計	作物別						
		米麦	野菜	果樹	畜産	花き	工芸物	複合
営農を開始した法人数	38 (100%)	9 (24%)	12 (32%)	9 (24%)	2 (5%)	1 (3%)	-	5 (13%)

(3) 地方公共団体との協定方式により参入する法人に農地の所有権を認めることの問題点



買戻しの特約の担保上の問題

民法第580条により、特約の期間は10年を超えることができないため、**売買から10年経過以降には歯止めが全くなくなる。**

(参考) 民法第580条第1項: 買戻し期間八十年ヲ超ユルコトヲ得ス若シ之ヨリ長キ期間ヲ定メタルトキハ之ヲ十年ニ短縮ス

買戻しの特約の実効性の問題

買戻しの実行の際には、**売買代金を返還する必要がある。** このため、買戻しを実行し得るよう、参入法人が協定違反をした場合に備えて、地方公共団体又は農地保有合理化法人が資金を準備しておく必要があるなど、**実効性に問題。**

更に、農地所有者が買戻すことは、**非現実的であり、地方公共団体等の不良資産となる可能性が大きい。**

(参考)リース特区計画(農地法の特例)の認定状況について(平成16年6月現在)

都道府県	申請地方公共団体名	構造改革特別区域の名称	認定日
北海道	瀬棚町	有機酪農と有機農業の推進特区	16. 3.24
	栗山町	NPO農地トラスト特区	16. 3.24
青森県	青森県	津軽・生命科学活用食料特区	15. 4.21
岩手県	遠野市	日本のふるさと再生特区	15.11.28
山形県	長井市	食の安全安心=レインボープラン特区	16. 3.24
	飯豊町	東洋のアルカディア郷再生特区	16. 3.24
福島県	喜多方市	喜多方市アグリ特区	15. 8.29
千葉県	千葉県、大網白里町	NPO活動推進特区	15. 4.21
	千葉県、山武町	有機農業推進特区	15.11.28
神奈川県	相模原市	相模原市新都市農業創出特区	15. 4.21
	小田原市	都市農業成長特区	15. 5.23
新潟県	安塚町、浦川原村、松代町、松之山町、大島村、牧村	東頸城農業特区	15. 4.21
	小千谷市	おぢや農都共生特区	16. 3.24
	糸魚川市	翠の里産業共生特区	16. 3.24
	高柳町	じょんのび高柳活性化特区	16. 6.21
	入広瀬村	入広瀬村さんさい共和国再生特区	16. 6.21
	山古志村	やまこしむら農地利用特区	16. 6.21
富山県	八尾町	越中八尾スロータウン特区	15.11.28
石川県	石川県	河北潟干拓地農業活性化特区	15.11.28
山梨県	山梨県	ワイン産業振興特区	15. 4.21
	山梨市	山梨市農地いきいき特区	15. 5.23
	須玉町	増富地域交流振興特区	15. 4.21
	小淵沢町	こぶちさわアグリルネッサンス特区	15.11.28
	都留市	つるアグリビジネス推進特区	16. 6.21
長野県	長野県、大鹿村	大鹿村中山間地農業活性化特区	15. 5.23
	長野県、木曽福島町	木曽福島町都市農村交流特区	15. 5.23
	長野県、梓川村	梓川村地域活性化特区	15. 5.23
	飯田市	南信州グリーン・ツーリズム特区	15. 5.23
	牟礼村	牟礼村地域活性化特区	16. 6.21
三重県	阿児町	志摩自然学校特区	16. 3.24
和歌山県	和歌山県	新ふるさと創り特区	15. 4.21

都道府県	申請地方公共団体名	構造改革特別区域の名称	認定日
兵庫県	兵庫県、淡路町、北淡町、東浦町	自然産業特区	15. 5.23
	市島町	環境保全型農業等推進特区	15. 5.23
	神戸市	人と自然との共生ゾーン特区	15.11.28
	兵庫県、加美町、八千代町青垣町	多自然居住促進特区	16. 6.21
鳥取県	江府町	江府町南大山農業活性化ブルーベリー特区	16. 6.21
島根県	桜江町	桜江農業特区	16. 3.24
	海士町	潮風農業特区	16. 3.24
岡山県	鴨方町	鴨方町酒米栽培振興特区	15.11.28
山口県	豊田町	とよたアグリビジネス特区	16. 3.24
香川県	内海町	小豆島・内海町オーリーブ振興特区	15. 4.21
高知県	大豊町	大豊町ゆとり農業推進特区	16. 3.24
長崎県	長崎市	長崎いきいき農業特区	16. 3.24
	高島町	高島ふれあい農業特区	16. 6.21
熊本県	熊本県、一の宮町、阿蘇町、南小国町、小国町、産山村、波野村、蘇陽町、高森町、白水村、久木野村、長陽村、西原村	阿蘇カルデラツーリズム推進特区	15. 8.29
大分県	安心院町	「安心の里」農業特区	15.11.28
鹿児島県	加世田市	砂丘地域再生振興特区	15. 8.29
	大口市	山間農地安心安全作物生産振興特区	16. 3.24
	西之表市	さつまいも地域資源再生特区	16. 3.24
	川内市	唐浜らっきょう生産振興特区	16. 6.21
計	74地方公共団体	50計画	

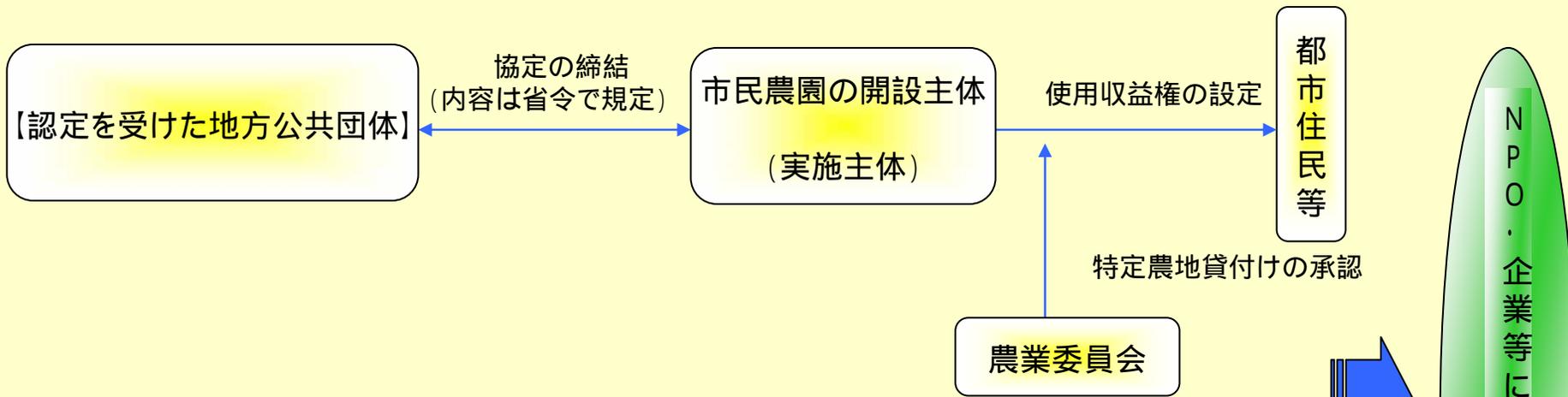
注)・「津軽・生命科学活用食料特区(青森県)」においては、青森市、弘前市、黒石市、浪岡町、平賀町、常盤村、田舎館村、板柳町、中里町、鶴田町を特区に認定。
 ・「ワイン産業振興特区(山梨県)」においては、塩山市、山梨市、東山梨郡(5町村)、東八代郡(8町村)を特区に認定。
 ・「河北潟干拓地農業活性化特区(石川県)」においては、金沢市、津幡町、宇ノ気町、内灘町を特区に認定。
 全国95市町村が特区として認定を受けたことになる。

資料:経営局構造改善課調べ

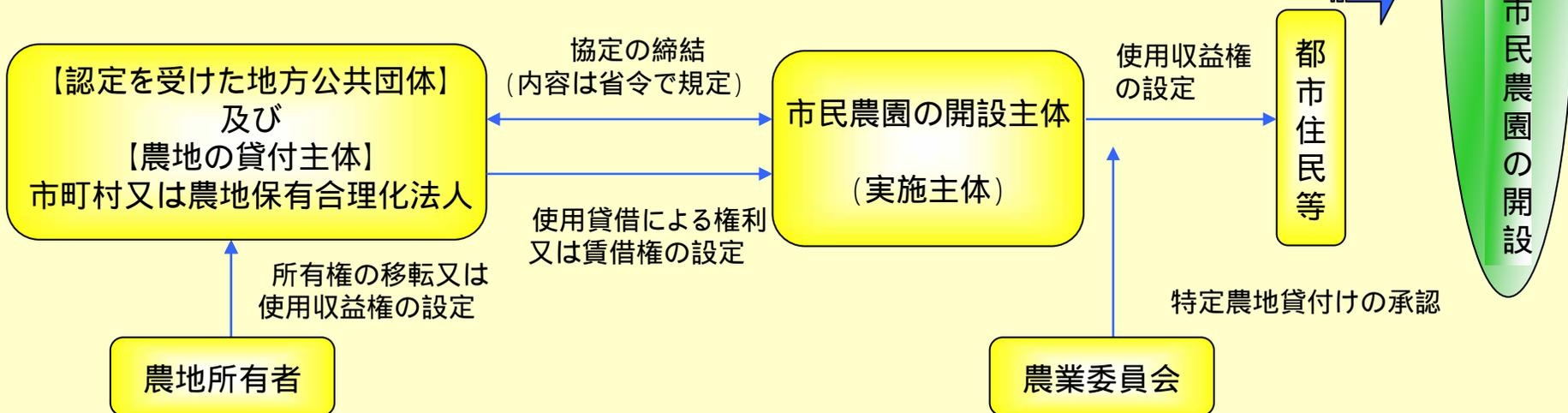
(4) 市民農園特区制度の概要

NPO、企業等による特定農地貸付(市民農園の開設)事業(特定農地貸付法の特例)

1. 農地所有者が開設する場合

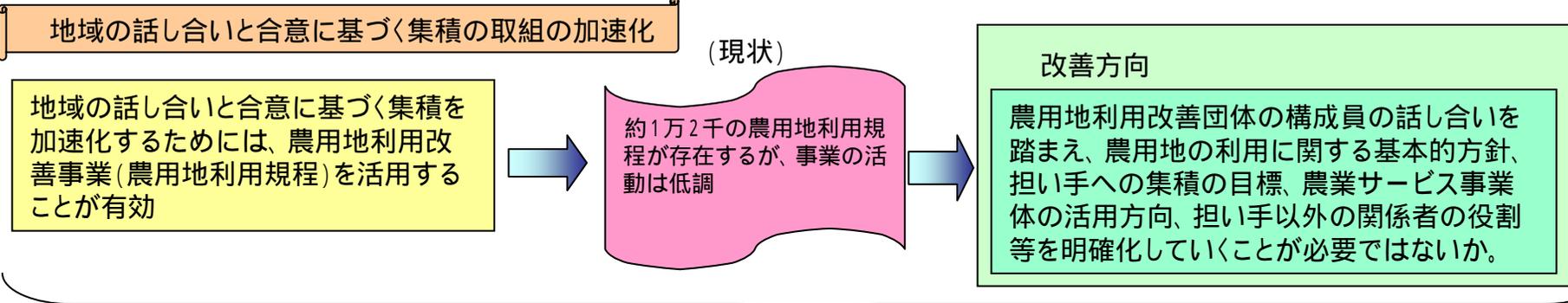
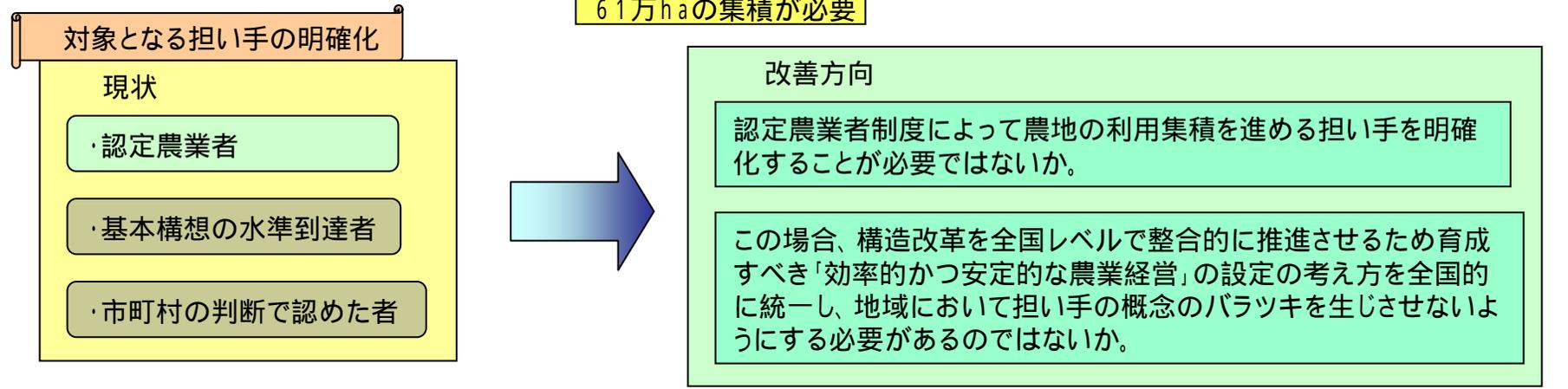
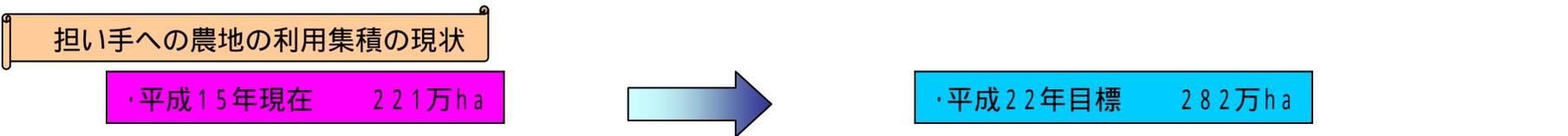


2. 農地を所有していない者が開設する場合



7. 担い手への農地の利用集積の加速化

農地の利用集積を進める担い手を明確化し、その経営改善が確実に進むよう農地の利用集積を強力に推進



以上を踏まえ、農地保有合理化事業や農用地利用改善事業(農用地利用規程)の充実・強化により、面的なまとまりを確保しつつ、担い手への利用集積を促進するとともに、集落合意による集団的土地利用調整を着実に実施できるようにしていくべきではないか。

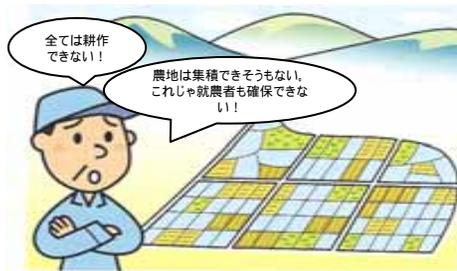
～ 集落での話し合いによる担い手育成・農地利用集積の具体的な仕組みのイメージ～

現状と課題: 耕作放棄地の増加と農業者の高齢化 集落全体として地域の農業を維持できなくなるおそれ

目指すべき方向: 集落における担い手づくりを早急に進めるための仕組みづくり 集落での話し合いにより、関係者の担うべき役割や農地の利用集積の対象者を明確化

集落(農用地利用改善団体)による話し合い

関係権利者の2/3以上の参加
・市町村の認定



農用地利用規程の策定(基盤強化法第23条)

農用地の利用に関する基本的方針

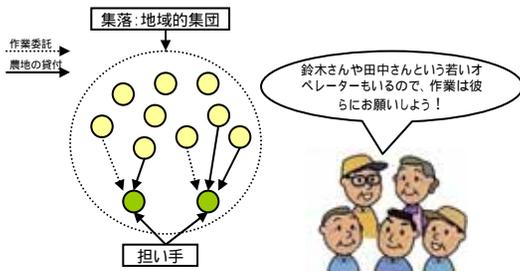
利用権の設定等を受けるべき担い手の明確化

農業サービス事業者の活用方向

担い手以外の関係者の役割分担(水管理、草刈りなど)

(集落内に農地や農作業の受け手がいる場合)

受け手となる当該集落内の担い手の明確化



(集落内に受け手があらず、集落外の担い手に委ねる場合)

受け手となる当該集落外の担い手の明確化



[特定農業法人・特定農業団体を設立する場合]

特定農業法人等の名称・住所・集積目標
(地域の農地の過半以上)

特定農業法人(特定農業団体)の設立・増資計画

(集落の内外に担い手があらず、集落ぐるみで法人化する場合)

設立しようとする特定農業法人(又は特定農業団体)の明確化



実現に向けた支援

集落における農用地利用規程の策定に向けた話し合い活動の支援を検討

農用地利用規程で明確化された担い手について経営改善に必要な施設・機械の導入支援を検討

特定農業法人の設立とその基盤強化を支援するため合理化法人による出資制度を検討

8. 新たな耕作放棄地対策と農地の権利移動制限の緩和

新たな耕作放棄地対策の基本方向

農地の権利移動・規制緩和による新規参入促進

市町村プラン

遊休農地解消・防止に関するマスタープランが必要ではないか

実態把握調査

耕作放棄地の振り分け

具体的な解消・防止策

農地として活用すべきもの

所有者・地域等による遊休農地の有効活用が必要ではないか。

農業委員会による指導の徹底
農用地利用規程の活用の検討

農地を農地として活用する者の利用の推進や新規参入が必要ではないか。

地域の受け手である特定農業法人等に対する賃借権設定の仕組みを検討

公的主体による対応が必要ではないか。

所有者不明農地の適切な管理の検討
合理化法人による中間保有の間の管理を促進

農地としての利用の必要性に乏しいもの

山林等へ転換

遊休農地等が相当部分を占める区域について構造改革特区方式による新規参入()

地域の実情に応じた農地の権利取得の際の下限面積の引き下げについて検討()

本年の出来秋後に検証を行い、その評価を踏まえて速やかに全国展開についての結論を得る。

都市住民等によるホビー農業、生きがい農業のための農地利用の拡大について検討

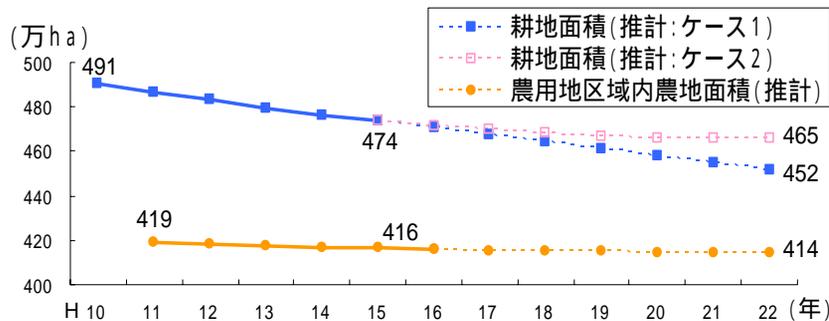
優良農地の確保について

1. 農地転用等の現状と問題点

農地面積は、基本計画策定時(平成10年)の491万haから減少傾向で推移し、平成15年に474万ha。最近のすう勢にかんがみると、平成22年までに10万ha程度減少する見込み。このうち、農振法による農用区域内の農地については、微減傾向で推移し、平成11年の419万haから平成15年に416万ha。最近のすう勢にかんがみると、平成22年には、わずかに減少する見込み。

農地転用については、近年減少傾向にあるが、多くの市町村が、土地利用における問題として、「耕作放棄地の増加」のほか、「虫食いの開発の進行」や「残土の埋立て、産業廃棄物の不法投棄」を掲げている。

耕地面積と農用区域内農地面積の推移



注: ケース1とは、平成12~15年の3年間の減少面積と平均と同程度の面積が今後毎年減少するものと見込んだ場合。ケース2は、最近の農地面積の減少のペースの鈍化傾向を見込んで試算した場合。

公共転用の状況

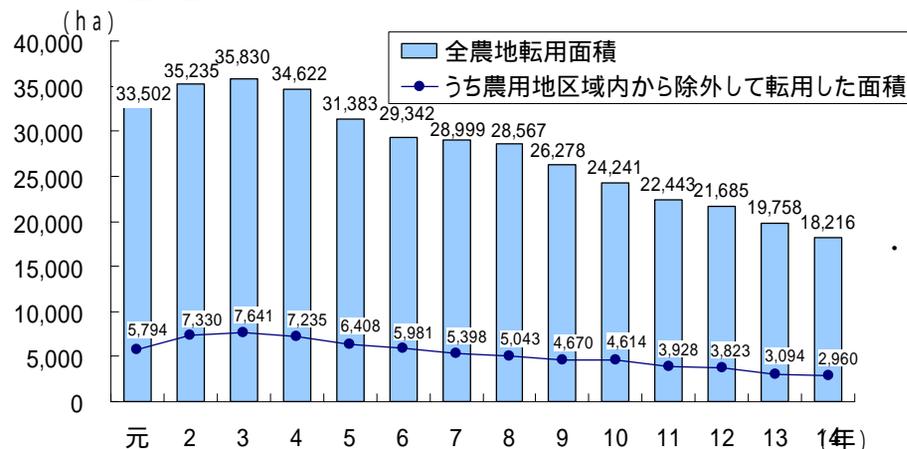
単位:
ha, %

	農地転用 総面積	公共転用				
		公共転用 合計	道水路・鉄 道用地	公園・運動 場用地	学校用地	官公・病院 等の施設
実数	18216	2725	2362	200	43	120
構成比	100%	15.0%	13.0%	1.1%	0.2%	0.7%

資料: 耕地面積(耕地面積及び作付け面積統計)
農用区域内農地(農村政策課業務資料)

資料: 平成14年 農地の移動と転用

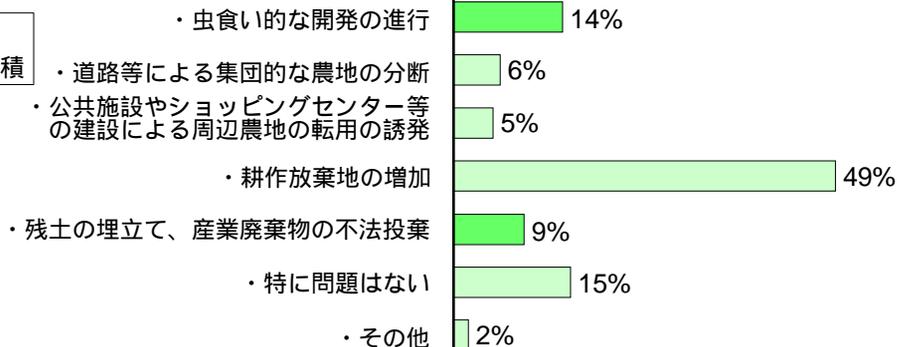
農地転用の推移



資料: 農林水産省

土地利用における問題点について

市町村アンケート調査
(複数回答)



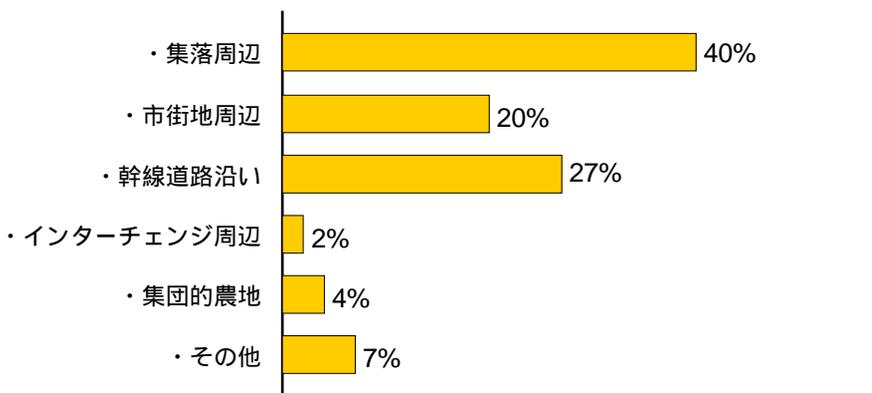
資料: 平成15年度 農業振興地域・農地制度等の実態把握及び効果分析に関する調査委託事業報告書

個別・分散的な転用の発生は、集落周辺や幹線道路沿いで発生することが多く、公共施設の建設等が契機となる事例もある。多くの地域が、個別・分散的な転用は、効率的な農作業等に支障を与えとの意見。

個別・分散的な転用を防止するための方策としては、「地域住民の合意に基づく計画的な土地利用の実施」、「公共施設部局との十分な調整」とする市町村が多く、住民の土地利用計画への参画や公共事業担当部局との十分な調整を図ることが重要。

個別・分散的な転用が進行する対象農地

市町村アンケート調査
(上位2つまで回答)



資料：平成15年度 農業振興地域・農地制度等の実態把握及び効果分析に関する調査委託事業報告書

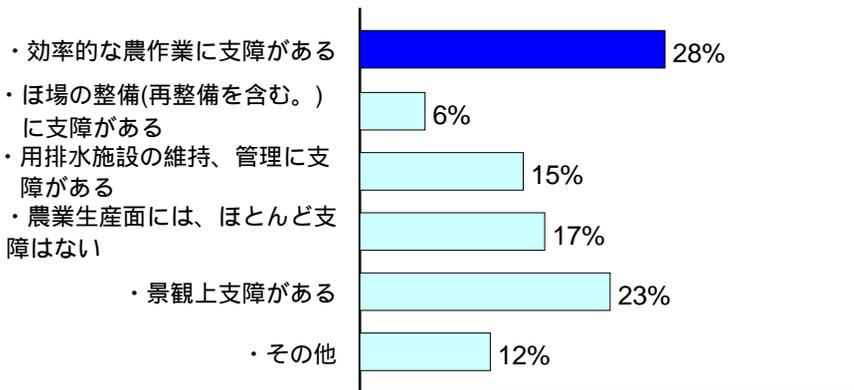
公共施設の建設に伴う農地転用の事例



倉舎、病院の建設をきっかけとして、幹線道路沿いに薬局等の店舗が建設され、農地への開発のしみ出しが見受けられる例

個別・分散的な転用による支障

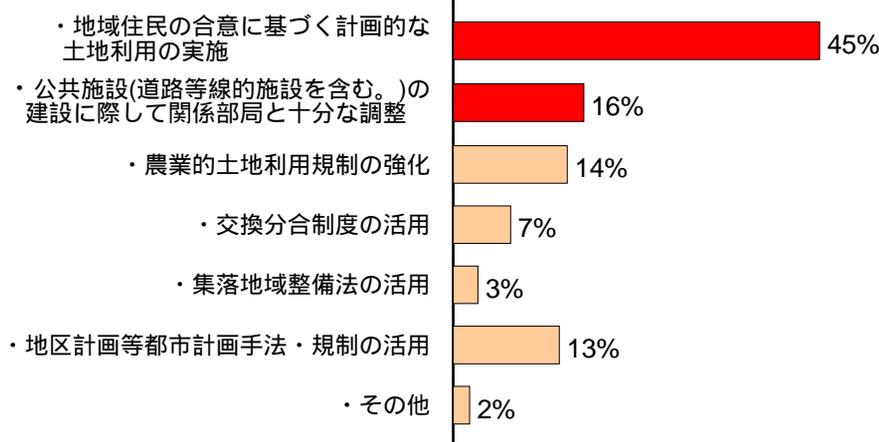
市町村アンケート調査
(上位2つまで回答)



資料：平成15年度 農業振興地域・農地制度等の実態把握及び効果分析に関する調査委託事業報告書

個別・分散的な転用を防止する対応策

市町村アンケート調査
(上位2つまで回答)



資料：平成15年度 農業振興地域・農地制度等の実態把握及び効果分析に関する調査委託事業報告書

2. 我が国の土地事情の特徴

我が国と欧米諸国等における可住地面積等の比較をしてみると、国土面積に占める可住地面積については、我が国は、急峻な地形であることから、約3割に過ぎないが、フランス、ドイツは平地が多く、約7割も占めている。

このような状況を反映し、我が国においては、農地に対する住宅用地等の他用途への需要が諸外国よりも格段に強い。

また、農用地面積自体もフランスは日本の6倍の3,000万ha、ドイツは約3倍の1,700万haを有している。

このようなことから、人口の多い日本は、1人当たり農用地面積が4aとフランスの50a、ドイツの21aと比べ、極めて少ない状況にある。

農地の特徴

農地は農地として適正かつ効率的に耕作されてこそ価値が発揮される。

農地は一度かい廃されると、元の状態に戻すためには多大な費用と労力が必要。

権利移動規制として一体不可分

農地の権利移動の機会をとらえ、チェック

耕作目的での農地取得の場合は、その者がきちんと耕作することができる者であるかどうかを審査。

転用目的についての権利移動の場合は、その転用目的と農地として確保することを比較考量した基準や転用の確実性等に照らし審査。

耕作目的

(農地法第3条)

転用目的

(農地法第5条)

世界各国における可住地面積、農地面積等の比較(2001年)

(単位:万人、万ha)

	人口 (A)	国土面積 (B)	可住地面積 (C)	農用地面積 (D)	C/B (%)	D/A (a/人)
日本	12,734	3,778	1,183	520	31	4
フランス	5,945	5,515	4,000	2,963	73	50
ドイツ	8,201	3,570	2,420	1,703	68	21
イギリス	5,976	2,429	2,170	1,695	89	28
アメリカ	28,593	96,291	61,991	41,126	64	144
韓国	4,707	993	342	194	34	4

資料:FAOSTAT

注1:「可住地面積」は「Land Area(土地面積)」(Total Areaから内水面を除いたもの)から、「Forest And Woodland(森林面積)」を除いて推計した数値。(なお、「Forest And Woodland」は1994年の数値。)

注2:「農用地面積」は「Agricultural Land」の数値。(「Arable Land(耕作地)」、「Permanent Crops(永年作物地)」及び「Permanent Pasture(永年牧草地)」の合計値。)

(参考) 諸外国における土地利用制度

諸外国においては、一般的に「計画なきところの開発なし」の原則のもと、土地利用計画制度及び開発許可制度等により、計画的な土地利用の誘導が行われている。

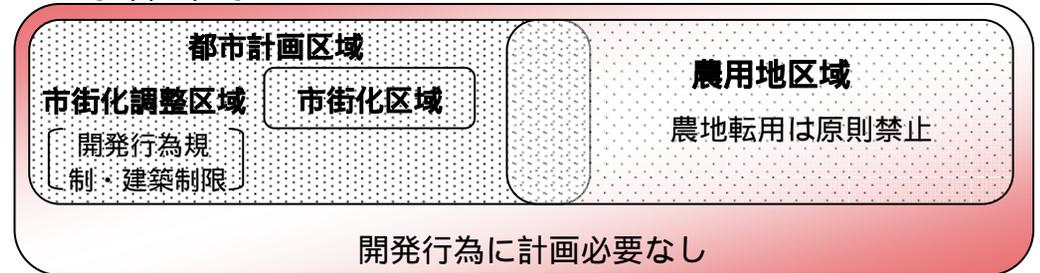
日本と西欧諸国では、土地利用に関し私的利用に比べ公共的制約が優先することに対する国民のコンセンサスに違いがあることもあり、土地利用制度の理念が大きく異なっていることに留意する必要がある。

例えば、ドイツにおいては、まず国土全体に開発規制がかけられ、その上で開発計画を策定した地区に限り、当該計画に従った開発が認められる。こうしたことから、「計画なきところ開発なし」との理念が法制度上も担保されている。

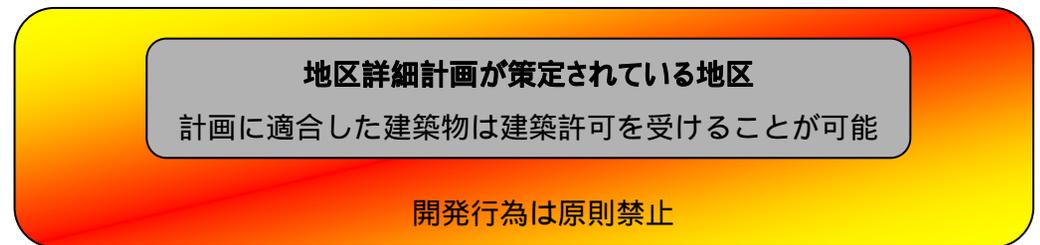
一方、日本においては、国土全体に開発規制がかけられているのではなく、まず、開発規制をかける区域を、例えば、都市計画区域として設定し、その区域の中で計画に従った開発が許容される地区（例えば、市街化区域）を設定する仕組みとなっている。

日本・ドイツ・フランスの土地利用制度のイメージ

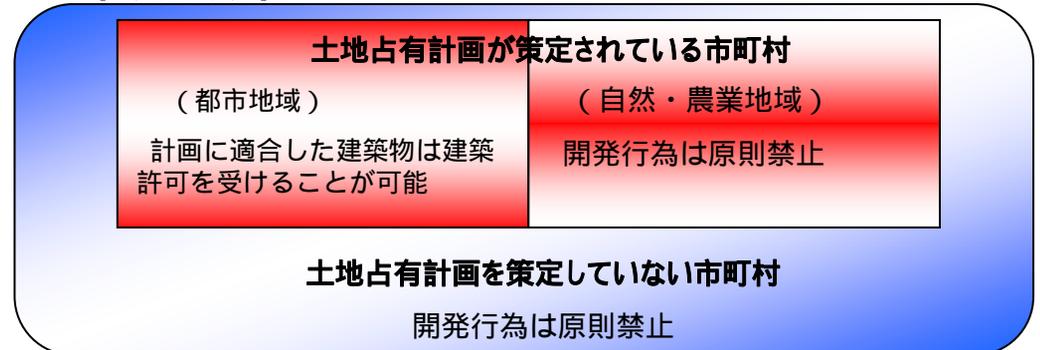
【日本】



【ドイツ】



【フランス】



3. 優良農地の確保に向けた見直しの方向

個別分散的な農地転用が集落周辺や幹線道路沿いで発生している状況

農地転用について、農村における実態や地域経済に与える効果等を踏まえ、そのあり方を見直すとともに、農用地区域からの除外に際し、その理由の公表や地域住民の意見聴取を行うなど、制度の客観性、透明性の向上を図ることが重要ではないか。

農地転用の2割弱を公共転用(許可不要)が占めており、スプロールの契機となる場合も多い。

* 許可不要とされているのは、国、県等が転用実施主体であり、農地転用許可基準に即した運用が図られることが前提

公共転用に当たっても、土地の農業上の効率的な利用の確保を図るために、関係部局における調整が十分に行われる必要があるのではないか。

産業廃棄物の不法投棄等の違反転用の問題が重要な課題となっており、対応が必要

違反転用について、見回り・指導体制の充実・強化を図ることが必要ではないか。

2ha超4ha以下の農地転用許可に際しては、都道府県知事が許可権者であるが、農林水産大臣への協議が必要

大臣協議に係るこれまでの実績・運用を検証した上で、現行制度について検討すべきではないか。

農地制度について

平成16年10月1日
農 林 水 産 省