

## 農地政策の改革の方向と課題

主任研究員 内田多喜生

### 1 はじめに

農地を荒廃から防ぎ、いかに担い手に集積していくかが日本農業の喫緊の課題であり、農林水産省では2007年1月より「農地政策に関する有識者会議」を設け、農地政策の改革について検討を続けてきた。同省では8月には農地政策の改革への考え方を「農地政策の見直しについて」として示し、さらに11月には、改革案として「農地政策の展開方向について」を公表した。本稿は、この「農地政策の展開方向について」の概要を紹介するとともに、その課題についても考えてみたい。

### 2 農地政策の改革に挙げられた5つの項目

「農地政策の展開方向について」に挙げられた項目は、農地情報のデータベース化、耕作放棄地の解消に向けたきめ細やかな取組の実施、優良農地の確保対策の充実・強化、農地の面的集積を促進する仕組みの全国展開、所有から利用への転換による農地の有効利用の促進、の5つである。

まず、農地情報のデータベース化では、「農地情報を関係機関が共有化するため、情報の基礎となる地図情報の上に各機関が保有している必要な情報を乗せて一元化・データベース化」するとしている。農地情報はこれまで農業委員会や土地改良区等関連機関に分散し所有され、連携した利用はほとんど行われてこなかった。そのため、農地情報を一元的に集約化し、各機関等の利用を可能にすることで、農地の利用集積のための有効活用を図ろうということである。

次に、耕作放棄地の解消に向けたきめ細やかな取組の実施では、「5年後に耕作放棄地を解消することを目途」と具体的な期限を設定した上で、農用地区域外でも「農地として確保すべきものは農用地区域」に編入する一方、「農地に戻せるもの、非農業的利用を検討せざるを得ないもの等」を明確に振り分け、具体的な解消方策を策定するとしている。

また、優良農地の確保対策の充実・強化では、「転用許可制度により農地転用を農業上の利用に支障が少ない農地に誘導し、優良農地を確保」とし、例えば「農用地区域からの除外を厳格化」や「病院や学校等の公共転用について、許可対象とする」こと等の措置を講じるとしている。

このように、耕作放棄地の解消、優良農地の確保対策では、これまでの規制では放置されたままだった耕作放棄地や防げなかった農地転用について、既存の制度の見直しやより厳格な制度運用を図っていくことで対処しようとしている。

さらに、農地の面的集積を促進する仕組みの全国展開では、「農地を面としてまとまった形で再配分する仕組みを全市町村で展開し、面的集積を促進」としている。これは、現在の合理化事業が地権者からの申し出があって初めて対応する仕組みで、規模拡大が実現しても分散錯圃が解消されず、効率的利用が困難なケースが多いことへの反省に立っている。そのため、「面的集積機能」の仕組みでは、「現場に働きかけ、委任・代理によ

る結び付け等により面的にまとまった形での利用を図る機能を、すべての市町村に位置付け」農地の利用集積を促進するとしている。

そして、最後の、所有から利用への転換による農地の有効利用の促進では、「『所有』から『利用』に転換を図り、農地の効率的利用を促進」とし、「所有権については厳しい規制を維持」し、「貸借による権利については規制を見直し」、また「長期間の賃貸借が可能になるよう措置するとともに標準小作料制度等を廃止の方向で見直し」としている。

農地の所有権の安易な拡大は認めない一方、貸借規制を緩和することで、面的集積のための流動化を目指すということである。

### 3 農地政策の改革の方向

今回の改革の方向は、「農地の面的集積」が大きなポイントであろう。「農地の面的集積」のため、基礎データとして、農地情報のデータベース化に取り組み、前提となる農地を、耕作放棄地の解消と、優良農地の確保により維持する。そして、それらの農地を、面的集積を促進する組織を通じて、所有から利用への転換による貸借規制の見直しによって、担い手に集積していくということである。いくら規模拡大をしても分散錯圃が障害となって（特に都府県の土地利用型農業で）農業の生産性の向上が難しい現状では、こうした農地政策の改革は早急に取り組むべきであろう。

ただし、これらの項目を具体化していく上での課題も多いと考えられる。例えば、農地情報のデータベース化については、現在各関連機関が持つデータの様式や保存方法等を統一する必要があり、さらに、今後予想される不在村農地所有者の急増に対しデータの更

新・メンテナンス作業をどのように行うのかも課題になろう。また、面的集積を促進する上で、現在それらの機能を持つ組織は、市町村、農地保有合理化法人、農業委員会、土地改良区等に多岐にわたり、従来の組織との役割の分担、機能の整理等が必要になろう。さらに今回の改革案ではふれられていない重要な課題として税制の問題がある。とくに、農地の出し手に配慮した税制の見直しについては、早急に進めていく必要がある。

なお、貸借規制の見直しについては、8月の「農地政策の見直しについて」にあった「原則許可」は「規制の見直し」となり、「企業等の参入」も文言としてはなくなっている。やはり、企業の参入を含む貸借規制の原則自由化については、企業と担い手との農地利用の競合や集落全体で担っている農道や農業用水の共同管理の実態等を考慮すると様々な問題が生じる可能性があり、慎重な対応が必要であろう。

### 4 さいごに

農地政策の改革は早急に取り組むべきであるが、たとえ改革が実現し農地の面的集積が実現しても、そのままでは農業経営の安定化につながらないことに注意が必要である。むしろ、少数の担い手に農地が集約された上で経営が不安定化すれば、それはそのまま日本の農業生産基盤の危機となる可能性もある。

米価下落の現状はそうした集積後の農業経営を危惧させる事態になっており、農地政策の改革と並行して担い手の経営安定化のための方策を強化していくことが、日本農業を維持していくために必要であろう。

(うちだ たきお)