

農地中間管理事業の推進に関する 法律等の一部を改正する法律 (令和元年5月24日法律第12号)

権 奇 法

1. はじめに

令和元年5月17日、第198回国会において、「農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部を改正する法律案」が可決・成立した（令和元年5月24日法律第12号）。本改正は、農地中間管理機構の仕組みを改善するとともに、同機構と農業委員会、農業協同組合、土地改良区との連携強化、担い手の確保に向けた措置を講じることを主な内容としている。

農地中間管理事業は、平成25年の第185回国会において成立した「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）」及び「農業の構造改革を推進するための農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する等の法律（平成25年法律第102号）」のいわゆる「農地中間管理機構関連2法」によって実施されるものである。ところで、両法律においては、成立当初から、施行5年後の農地中間管理事業全般の在り方に関する見直し規定⁽¹⁾が置かれていて、今回の改正はこの規定を受けた見直し案として国会に提出され成立したものである。

以下では、法律改正の背景として、「農地中間管理機構関連2法」成立時の議論、農地・担い手をめぐる状況、法律案提出までの政府の動きを概観する。そして、改正内容及び国会における審議内容を検討し、最後に、地方自治法及び地方公共団体への影響について述べることとする。

(1) 「農地中間管理事業の推進に関する法律」附則第2条及び「農業の構造改革を推進するための農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する等の法律」附則第12条。

2. 法律改正の背景

(1) 農地制度の変遷

戦後の農地改革の結果として成立した農地法（昭和27年法律第129号）は、農地改革の根拠法であった自作農創設特別措置法、ポツダム宣言と農地調整法を受け継いで統合したものである。当初、農地法は、その基本理念として「農地はその耕作者みずからが所有すること」が最も適当という自作農主義を掲げ（第1条）、農地の権利取得や利用に関して厳格な規制を設けていた。しかし、このような農地の位置づけは、社会情勢の変化とともに、徐々に、時には大きく変化していく。

その最初の転機が農業基本法（昭和36年法律第127号）の制定であった。農業基本法は、経済成長に伴って生じた他産業従事者との格差を是正するため、農業構造の改善、農業近代化を進める方針を示したものである。この農業基本法を受けて、翌年には、農地法が改正され、農業生産法人制度や農地信託制度が設けられた。農地法だけでなく、「農用地利用増進法（昭和55年法律第65号）、平成5年に『農業経営基盤強化促進法』に改名」の制定・改正も農地制度の変遷に大きくかかわるものであった。これらの法律の制定・改正は、農地の所有及び賃借に関する規制緩和の流れに沿ったものであった。

一方、農地に関する法制度として、農地法に並んで重要な法律として、「農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号、農振法）」がある。1960年代、高度経済成長に伴う急速な都市化と無秩序な都市の拡大に対処するため都市計画法が制定され、都市計画区域が指定された。農振法は、この都市側からの「囲い込み」に対抗し、農業振興地域整備計画に基づいて農振地域を指定し、特に農業の振興を図るべき農地について、原則として農地以外の用途に転用することを規制する「農用地区域」を設定することができるようにしたのである。

こうした両制度の発足の経緯と行政の縦割り構造のため、都市計画区域と農振地域とは重なる部分が多く、統一的な土地利用計画制度になっていないという問題があった。また、市街化区域内にも多くの農地が残されたため、その後、市街化区域内農地の「宅地並み課税」が大きな問題となり、生産緑地法（昭和49年法律第68号）が制定

され、相続税納税猶予制度が設けられるようになった⁽²⁾。

(2) 農地中間管理機構関連 2 法制定の経緯

平成24年の第2次安倍政権発足後、農業の成長戦略としての位置付け、農業分野における規制緩和を進める中で、農地の中間的受け皿としての「農地中間管理機構」が徐々に具体化され法案としてまとめられることになる。

① 産業競争力会議における議論

まず、平成25年1月25日、安倍内閣総理大臣は、日本経済再生本部に対して、「攻めの農業政策」を構築すべく、農産品輸出拡大策の強化、農業競争力強化策についての検討を指示する。これを受ける形で、同年2月18日の第2回産業競争力会議において、当時の林芳正農林水産大臣が、農地集積と耕作放棄地の解消を加速化していくために、県段階の農地の中間的受け皿を整備し、積極的に活用することが効果的であると表明し、さらに、同年4月23日の第7回産業競争力会議では、「中間的受け皿の業務については、市町村・民間企業等に委託することも可能とし、総力を挙げて、法制度の整備と合わせて、十分な国費を投入する必要がある」と述べた。

② 「日本再復興戦略」

産業競争力会議での議論を経て取りまとめられた「成長戦略」は、日本経済再生本部の議論を経て「日本再興戦略 — JAPAN is BACK —」として閣議決定される（平成25年6月14日）。この中で、成果目標として、「今後10年間で、全農地面積の8割が『担い手』によって利用され、産業界の努力も反映して担い手のコメの生産コストを現状全国平均比4割削減し、法人経営体数を5万法人とする」ことが盛り込まれた。また、「農地中間管理機構が、市町村や民間企業等に業務委託を行い、地域の総力を挙げた体制を構築しつつ、法人経営、大規模家族経営、集落営農、企業等の担い手への農地集積・集約化に配慮して貸し付ける農地再配分スキームを確立する」とされた。「日本再復興戦略」では、担い手を「法人経営、大規模家族経営、企業、新規就農者等」と記載している⁽³⁾。

(2) 清水徹朗「日本の農地制度と農地政策 — その形成過程と改革の方向 —」（農林金融2007・7）6頁。

(3) 「担い手」概念の変遷に関しては、山内良一・岩尾悠久「わが国農業における『担い手』の現状と課題 — 熊本県の営農事例を素材として —」産業経営研究第30号（熊本学園大学付属産業経営研究所、2011年3月）43～46頁参照。

③ 規制改革会議における議論

規制改革会議においても、平成25年9月19日、「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」が取りまとめられ、次のように述べている。

「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の制度化を図るべきである。その際には、……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」⁽⁴⁾。

④ 法律案の提出

平成25年10月1日、日本経済再生本部は、産業競争力会議等の議論を経て、「成長戦略の当面の実行方針」を決定した。この中で、「構造改革等による戦略市場の創出」の一環として、「農地集約、生産合理化等による農業の競争力強化」が掲げられ、「担い手（法人経営、大規模家族経営、企業、新規就農者等）への農地集積・集約化を進める農地中間管理機構（仮称）を整備するため、次期臨時国会に関連法案を提出する」⁽⁵⁾とされた。

以上のような経緯を経て、第185回国会において、「農地中間管理事業の推進に関する法律案」及び「農業の構造改革を推進するための農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する等の法律案」の農地中間管理機構関連2法案が国会に提出された。

⑤ 法案審議過程における修正

平成25年11月27日、衆議院農林水産委員会において、法案の修正案が提出され、採決の結果、両法律案は修正議決すべきものと議決された。同年11月28日に衆議院本会議で可決され、同年12月5日に参議院本会議で可決・成立した（平成26年3月1日施行）。衆議院農林水産委員会における修正の内容は以下のとおりである。

一 市町村は、農地中間管理事業の円滑な推進と地域との調和に配慮した農業の

(4) 同意見1頁。

(5) 同決定4頁。

発展を図る観点から、当該市町村内の適切と認める区域ごとに、農林水産省令で定めるところにより、当該区域における農業において中心的な役割を果たすことが見込まれる農業者、当該区域における農業の将来の在り方及びそれに向けた農地中間管理事業の利用等に関する事項について、農業者等による協議の場を設け、その協議の結果を取りまとめ、公表するものとする

二 政府は、この法律の施行後5年を目途として、農地中間管理事業及びこれに関連する事業に関し、その実施主体、これらの事業に対する国の財政措置の見直し（農地中間管理機構に対する賃料に係る助成の見直しを含む。）その他のこれらの事業の在り方全般について検討を加え、その結果に基づいて必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする

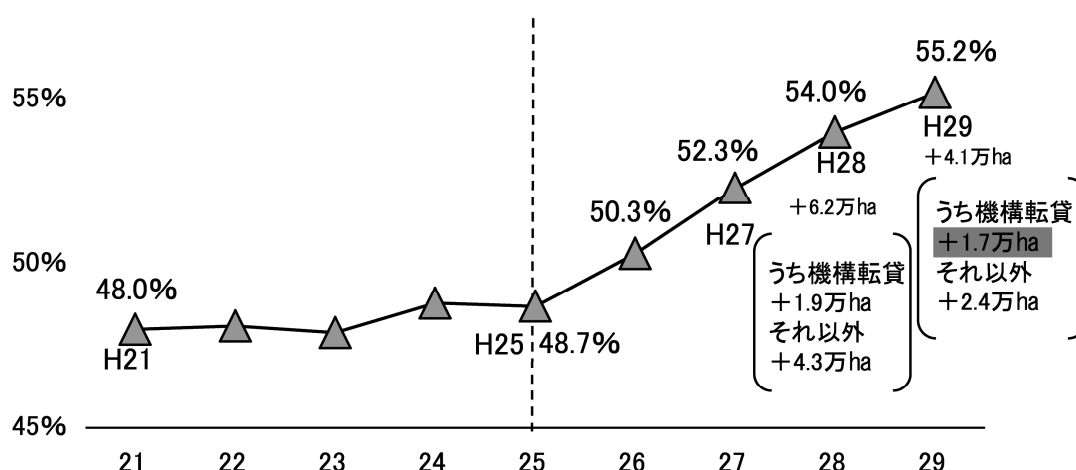
（3） 農地・担い手をめぐる状況及び課題

① 農地集積・集約化の現状

農地中間管理機構法の施行を受け、平成26年3月から農地中間管理機構が農地中間管理事業を開始して以降、担い手への農地集積率は徐々に上昇し、平成29年度には、平成25年の48.7%から55.2%に上昇している（【図表1】参照）。

また、転貸面積からみると、平成26年の2.4万haから18.5万haまで拡大している（【図表2】参照）。

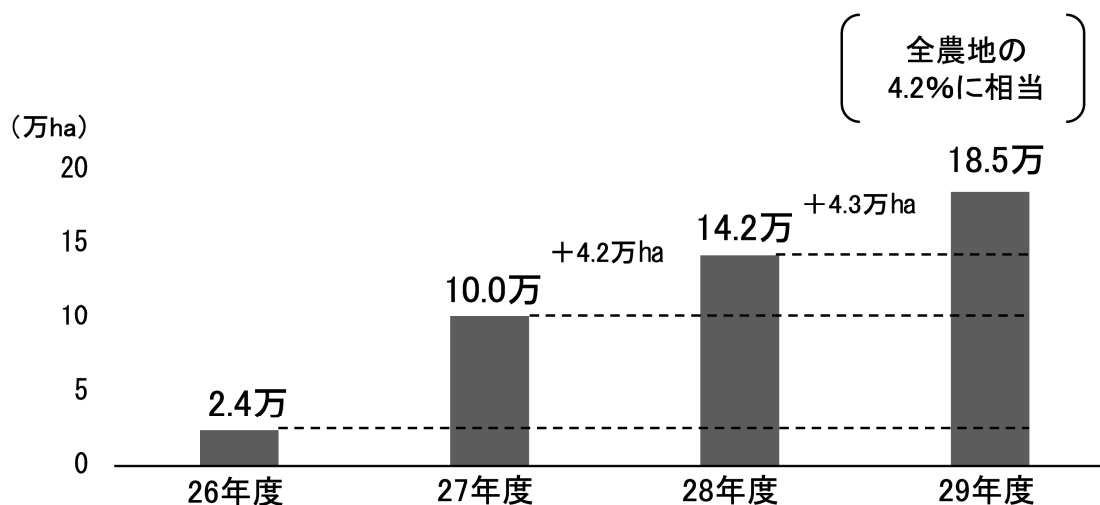
【図表1】 全耕地面積に占める担い手の利用面積のシェア



注) 農地中間管理機構以外によるものを含む

出所：農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて」（平成30年11月）

【図表 2】 農地中間管理機構の取扱実績（累積転貸面積）



出所：農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて」（平成30年11月）

ただし、上記のシェア及び面積には、既に利用権が設定されている農地について、従来の契約を解除した上で、機構を經由して元の耕作者に貸し付ける「付け替え」や出し手と受け手が同じケースが含まれており⁽⁶⁾、また農地の面積が減少したことが集積率を上げている面もあり⁽⁷⁾、必ずしも純粋な意味で増加とは言えない側面がある。

② 農地中間管理事業の課題

農地中間管理事業の実施5年目を迎え、平成29年度には農地集積率55.2%に達しているが、現状のままでは、農地中間管理機構創設当初掲げていた「担い手の農地利用が全農地の8割を占める農業構造の実現」を達成することが難しいと見込まれていた。農地の集積をさらに加速化させる必要があったが、既存の制度には乗り越えなければならない幾つかの課題が指摘されていた。

まず、担い手が付きやすく、平場の水田地帯の集落営農による農地中間管理事業が一巡し、今後は農地の集積・集約化の前提となる地域の話合いから始めなければならない地域が多くなっているが、地域内における話合いが低調である、という問

(6) 参議院農林水産委員会における徳永エリ委員の発言。第198回国会参議院農林水産委員会議事録第10号（令和元年5月16日）。

(7) 衆議院農林水産委員会における田村貴昭委員の発言。第198回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成31年4月11日）。

題である。

次に、特に中山間地域では、農地の出し手は多いが農地の担い手が不足しており、担い手の確保が重要な課題となっていた。

また、農地中間管理事業を実施するに当たっての手續が煩雑で長時間を要することから手續の簡素化も重要な課題として指摘されていた。具体的には、農地利用集積計画及び配分計画の作成事務の簡素化、利用権存続期間延長手續の緩和、農地中間管理機構が行う単純な業務の委託に係る都道府県知事の承認の廃止などであった⁽⁸⁾。

担い手からは、農業経営改善計画を認定（認定農業者制度）する市町村にとっては、外部の担い手の見極めは難しく、事務手續に時間がかかるケースがあることから、現在の市町村認定の仕組みを見直して欲しいとの意見が出されていた⁽⁹⁾。また、経営ノウハウの共有や資金調達の円滑化の観点から、複数会社で兼務する役員 of 農業への常時従事要件を緩和できないかとの意見も出されていた⁽¹⁰⁾。

（４） 法律案提出に向けた動き

１） 「未来投資戦略2018」と「規制改革実施計画」

このような状況下において、また、農地中間管理機構法施行5年後の見直しの時期に合わせる形で、改正法案の作成に向けた動きが加速化する。まず、政府は、「未来投資戦略2018」（平成30年6月15日閣議決定）において、農地中間管理機構の機能強化のための具体的施策として、「担い手に対する農地の集積・集約化を加速するため、これまでの取組の検証を踏まえ、機構を中心とした推進体制の確立、機構の手續の簡素化などの施策を講ずる。」⁽¹¹⁾との方針が示された。

また、同日閣議決定の「規制改革実施計画」においても、「農業の発展に資するその他の改革」の一つとして、「農地集積・集約化等を通じた農業競争力強化のための規制改革」を掲げ、具体的には、「農地中間管理事業の推進に関する法律附則

(8) 平成30年地方分権改革に関する提案募集における青森県からの提案事項と福島県、栃木県、群馬県、埼玉県、静岡県、島田市、山口県、徳島県、高知県、熊本県、沖縄県からの追加共同提案事項。

(9) 規制改革推進会議第4回農林ワーキンググループ農林水産省提出資料「農地中間管理事業の5年後見直し等について（論点整理）」（平成30年11月）。

(10) 同上。

(11) 同戦略69頁。

第2条に基づき、施行後5年を目途に更なる改革について検討を進めるため、①農地中間管理機構を軸とする農地の集積・集約化の更なる推進、農地の有効利用のための流動化に資する転用期待の抑制に関する取組を引き続き徹底し、その評価を実施する、②農地の効率的な利活用を進める観点から、農地を所有できる法人の役員要件・構成員要件の見直しを含め、これまでの改革に関し、実績の把握、効果の検証を進めるとともに、その結果を評価する。その際、これまでリース方式や所有方式で参入した企業の状況等も踏まえる。（平成30年度結論、結論を得次第速やかに措置）」との方針が示された。

2) 「規制改革推進に関する第4次答申」

さらに、規制改革推進会議の「規制改革推進に関する第4次答申」（平成30年11月19日）では、上記「未来投資戦略2018」と「規制改革実施計画」を受ける形で、農地利用の集積・集約化を通じた農業競争力強化のための規制改革として、①利用集積・集約化に係る手続の改善と体制の一体化、②地域における農業者等による協議の場の実質化、③その他の措置に分けて、具体的な実施事項を示している⁽¹²⁾。

まず、利用集積・集約化に係る手続の改善と体制の一体化に関しては、以下の4項目を提案している。

- ① 市町村による農用地利用集積計画により、農地中間管理機構を通じた借入れと転貸を一括で策定できる仕組みを設ける。
- ② 農用地利用配分計画案の縦覧については、今まで意見書提出の実績がないことも考慮し、他の担い手に意見表明の機会を与えるための代替措置を講じた上で廃止する。
- ③ 受け手から農地中間管理機構への利用状況報告は、農業委員会の利用状況調査と重複することから廃止する。
- ④ 農地利用集積円滑化事業は、担い手への農地集約を一体的で使いやすい仕組みにより行う観点から、必要な経過措置を設けた上で農地中間管理事業に統合一体化する。ただし、地域に根ざした特色ある農地利用集積円滑化事業の実績を有する団体に限定して、農用地利用配分計画の案の策定を認めるなど農地利用集積円滑化事業を担っている者の協力を得るための仕組みを設ける。

次に、協議の場の実質化に関しては、「人・農地プランの作成に当たり、地域の

(12) 同答申13～15頁。

農地利用の現況把握（マップ化）、及び受け手となり得る担い手の明確化を求める。その際、農地利用最適化推進委員等が人・農地プランの話合いのコーディネーターとして、積極的に参加することを確保できるよう措置する」としている。

さらに、その他の措置として、以下の事項を示している。

- ① 認定農業者による農地利用の広域化が進んでいることを踏まえ、認定農業者について、国・都道府県が認定できる仕組みを設ける。
- ② 農業法人の活動実態が拡大し、役員ของกลุ่ม会社間での兼務といった農業経営上の新たなニーズが生じていることを踏まえ、農地所有適格法人の役員について、農業への従事日数（150日以上）要件を見直して、現在、事実上2つに限られている兼務を拡大する。
- ③ 担い手に対する農地利用の集積・集約化を促進するため、農地の効率的利用に支障が生じないよう転用許可基準を見直す。

3) 「農林水産業・地域の活力創造プラン」の改訂

政府は、農林水産業・地域の活力創造本部において、農地中間管理事業の在り方全般についての検討が進められ、平成30年11月27日、「農林水産業・地域の活力創造プラン」を改訂するとともに、別紙10の「農地中間管理事業の5年後見直し等について」を取りまとめ、関係法律の見直しについての方針が示された。見直し方針の基本的な枠組みは、上記「規制改革推進に関する第4次答申」と重なっており、①地域における農業者等による協議の場の実質化、②農地バンクの仕組みの改善と農地の集積・集約化を支援する体制の一体化、③農地の利用集積・集約化を促進するためのその他の措置について、より具体化された詳細な内容が示されている。本法律案は、この「農地中間管理事業の5年後見直し等について」に沿って法案化されたといえることができる。

以上のような背景と経緯を経て、平成31年2月12日、第198回国会において、「農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部を改正する法律案」が閣法第23号として、衆議院に提出された。

3. 改正の内容

以下、法律案の概要に沿って、主な改正内容を整理する。

(1) 地域における農業者等による「協議の場」の設置と「人・農地プラン」の実質化

協議の場は、農地中間管理法制定時の原案にはなかったものを、衆議院農林水産委員会の審議過程において、与野党双方から「農業者等による協議の場の設置」等を含む修正案が提出され、採決の結果、政府原案を修正議決すべきものと議決されたものである。その理由は、農地の流動化、集約化を進めるためには、農地中間管理機構だけでは足りず、それを活用するベースとなる地域の農業者等の話し合いが不可欠であることの認識の下、「人・農地プラン」の作成に農業者等の参加を促すためであるとされている。

平成30年3月末時点における「人・農地プラン」の作成状況は、プラン作成予定の1,596市町村、15,373地域のうち、市町村では1,587市町村（99%）、地域では15,023地域（98%）となっている⁽¹³⁾。しかしながら、人・農地プランの実態を見ると、人・農地プランの中に農地の出し手が記載されていないものが半数を占め、市町村の担当者の認識では、出し手が十分把握できていないとするものが約7割を占めていた。さらに、人・農地プランの中には、アンケート等を通じて農業者の意向が十分反映されているものもあれば、地区内の経営体や農地の一部しか把握していないなど、実質的とは言い難い人・農地プランもあるのが実態であった⁽¹⁴⁾。

改正法では、協議の場及び「人・農地プラン」の実質化を図るため、まず、市町村が、農業者等による地域協議の場において、農地に関する地図を活用して農業者について年齢別構成及び農業後継者の確保の状況その他の必要な情報の提供に努めることとしている。「農地に関する地図」は、すでに農地法上、農業委員会による作成・公表が義務付けられており（同法第52条の3第2項）、農業者等の協議の場における情報提供については、市町村と農業委員会が共同で行うことになるであろう。

さらに、市町村の農業関係の職員数が減少している中で、農業委員会の果たす役割に期待するしかなく、農業委員会は、農地の保有及び利用の状況、効率的な利用に関する状況等の提供、農業委員及び農地利用最適化推進委員の協議の場への出席など、協議の円滑な実施のために必要な協力を行うものとした（農地中間管理事業の推進に関する法律（以下、「機構法」）第26条第2項及び第3項）。

(13) 農林水産省「人・農地プランの進捗状況（平成30年3月末時点）」。

(14) 農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて」（平成30年11月）。

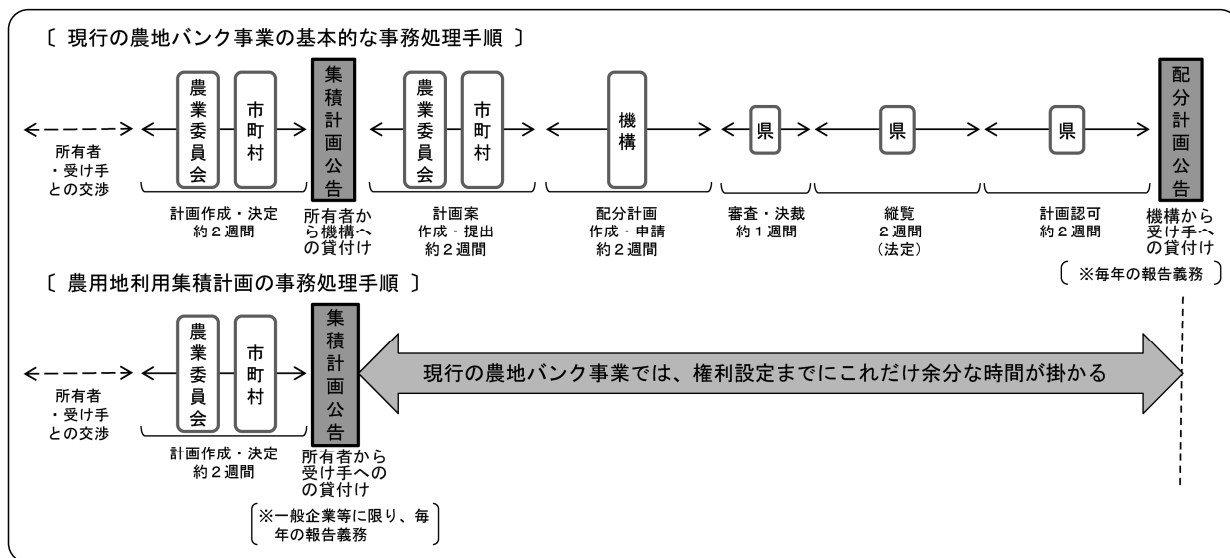
(2) 農地中間管理機構の仕組みの改善

1) 農用地利用配分計画によらない貸付け

改正前の制度では、農地中間管理機構が農地を借入れ・転貸するためには、借入れの計画（基盤強化法に基づき市町村が作成する農用地利用集積計画）と転貸の計画（農用地利用配分計画）を別々に作成する必要があり、下記【図表3】で見るように農用地利用集積計画における所有者から受け手への貸付けに比べ、約9週間多く時間を要するとされ、担い手や現場の農地中間管理機構の担当者からは、借入・転貸に係る手続の簡素化が要望されていた⁽¹⁵⁾。

改正法によって、一つの農用地利用集積計画において、機構が借受けと貸付けを同時に行う場合には、農用地利用配分計画によらず、農用地利用集積計画のみに基づき行うことができることとし、当該貸付けを行うことについて同意をしようとするときは、都道府県知事に協議しなければならないこととした。さらに、その際には、配分計画の認可申請手続（機構法第18条第3項及び第4項）と同様、利害関係人の意見を聴取し、その意見を記載した書類を都道府県知事に提出しなければならないこととした（機構法第19条の2）。

【図表3】 農地中間管理事業及び農用地利用配分計画の事務処理手順



出所：農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて」（平成30年11月）

(15) 農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて」。

2) 縦覧等の手続の廃止

改正前の制度では、知事は、農用地利用配分計画の申請があった場合、認可の前に、当該計画を2週間の縦覧に供し、利害関係者の意見を聴く手続を踏まなければならないこととされているが、実際においては、縦覧にあたって意見書が提出されたことはこれまで一回もなかったことから、縦覧等の手続を廃止してほしいとの意見もあった⁽¹⁶⁾。

改正法においては、農地中間管理機構は、あらかじめ、利害関係人からの意見聴取を行い、聴取した意見を記載した書類を都道府県知事に提出しなければならないこととした（機構法第18条第3項及び第4項）。

3) 利用状況報告の廃止

改正前の制度では、貸し付けた農地の適正利用を確保するため、農地中間管理機構から農地を借り受けた者は、毎年、農地の利用状況を農地管理機構に報告しなければならなかった。報告の内容は、賃借権の設定を受けた者の氏名又は名称及び住所、農地の面積や作物種類別の作付面積・生産数量、周辺の農用地の農業に及ぼす影響、地域の農業における他の農業者との役割分担、法人が賃借権の設定を受けた場合は、常時従事する者の役職及び氏名並びに従事状況などである。農業者によっては、報告書の分量が10ページ以上に及ぶなど、大きな負担となっていることから、例えば農業委員会の行う農地の利用状況調査の結果を活用することによって、農業者の負担を軽減することができないかという意見が、担い手農業者から出ていた⁽¹⁷⁾。

そこで、改正法においては、農地中間管理機構に対する毎年の利用状況の報告義務を廃止し、代わりに、農地中間管理機構が、賃借権の設定等を受けた者に対し農用地等の利用の状況について報告を求めることができるようにした（機構法第21条第1項）。

合わせて、一般企業（農地所有適格法人以外の者）が農地を借り受けた場合の利用状況報告先を農業委員会に統一した（農地法第6条の2）。つまり、これまでは、農地法上は農業委員会に（第3条第6項）、機構法上は中間管理機構（法第21条）、農業経営基盤強化法上は同意市町村（第18条第2項7号）にそれぞれ報告しなければならなかったが、この報告先を農業委員会に統一したのである。

(16) 農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて」。

(17) 農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて」。

4) 業務委託

改正前においては、農地中間管理機構が当該事業に係る業務の一部を他の者に委託しようとするときには、あらかじめ都道府県知事の承認を受けなければならなかった。これに関しては事務手続の簡素化の観点から廃止を求める要望が出されていた。実際に、農地中間管理機構から業務委託を受けている農地利用集積円滑化団体が約60%となっており、残りの40%も農地中間管理機構の業務に協力している状況であった。委託又は協力の内容をみると、相談窓口や農地の出し手の掘り起し、農用地利用配分計画の原案の作成などであり、すでに、農地中間管理事業の根幹となる業務を多くの農地利用集積円滑化団体が担っている状況であった⁽¹⁸⁾。

改正法においては、業務委託についての規定に、①基盤整備等のうち農林水産省令で定める軽微なもの、②土地管理、③①及び②のほか、農林水産省令で定める軽微な業務については、その業務を適正かつ確実に実施することができると認められるものとして都道府県知事が指定する者に委託しようとするときは、都道府県知事による承認を不要とするとの規定を、但し書として加えた（機構法第22条第2項）。

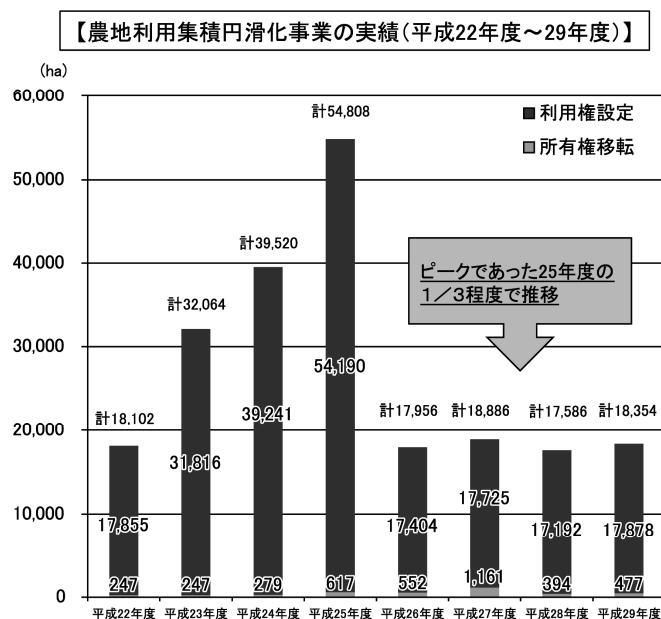
(3) 農地の集積・集約化を支援する体制の一体化

農地利用集積円滑化事業は、農地等の効率的な利用に向け、その集積を促進するため、平成21年12月に施行された改正農地法により創設（農業経営基盤強化促進法に措置）された制度である。市町村、市町村公社、農協、土地改良区、地域農業担い手協議会などの実施主体（農地利用集積円滑化団体）が、地権者から委任を受けて、代理で農地等について売渡しや貸付け等を行う「農地所有者代理事業」、地権者から農地等の買入れや借入れを行い、その農地等の売渡しや貸付けを行う「農地売買等事業」、農地売買等事業により一時的に保有する農地等を活用して、新規就農希望者に対して農業の技術、経営の方法等に関する実地研修を行う「研修等事業」の三つの事業を農地利用集積円滑化事業という。

これまでの実績を見ると、【図表4】で分かるように、制度創設されて以降、順調に実績を伸ばしていたが、農地中間管理事業の創設に伴い農地中間管理事業への自発的な移行が進められたこともあり、平成26年度以降の実績は大きく減少しており、平成29年度において実績のある農地利用集積円滑化団体は、団体数全体の26%となっ

(18) 農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて」。

【図表 4】 農地利用集積円滑化事業の実績



【農地利用集積円滑化団体数(平成30年3月末現在)】

	円滑化 団体数 (※)	うち29年度 の実績が ある団体数	
		B	割合 B/A
市町村	496	31	6%
公社	122	91	75%
農協	938	339	36%
その他	259	16	6%
合計	1,815	477	26%

※ 団体数は、市町村による農地利用集積円滑化事業規程の承認件数であり、同一団体が複数市町村で承認を受けている場合は、複数カウントしている。

【主体別の実績(平成29年度)】

	利用権 設定	所有権 移転	合計	
			合計	割合
市町村	914	134	1,048	6%
公社	5,884	105	5,990	33%
農協	10,817	227	11,044	60%
その他	262	10	272	1%
合計	17,878	477	18,354	100%

資料：農林水産省経営局農地政策課調べ

出所：農林水産省ホームページ

(https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/ryuudouka/attach/pdf/ry_index-6.pdf) [最終アクセス日：2020年3月5日]

ている。

一方、平成29年度の都道府県別の実績を見ると、北海道、栃木県、長野県、新潟県、愛知県の5道県の合計面積が約1万haで全国実績(1.8万ha)の5割超を占めているが、新潟県以外の4道県では、農地利用集積円滑化事業の実績が農地中間管理事業を上回っている⁽¹⁹⁾。

改正法においては、農地利用集積円滑化事業を農地中間管理事業に統合一体化することにしたが(農業経営基盤強化法第11条の11～第11条の15の削除)、従来の農地利用集積円滑化事業の実績を考慮した三つの措置も同時に採用している。

一つ目は、機構が配分計画の案の提出等の協力を求めることできる対象として、市町村に加え、農用地の利用の促進を行う者であって農林水産省令で定める基準に適合するものとして市町村が指定するものを追加することとした(機構法第19条)。

その理由に関しては、上記5道県では、農地利用集積円滑化事業が活発に利用されていることから統合一体化に当たっては、「このような実績ある円滑化団体が配分計

(19) 農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて」。

画の原案を作成できるようにすることで、旧円滑化団体の事業を農地バンクの事業として実施できるようにする⁽²⁰⁾ためと説明されている。また、「農林水産省令で定める基準」には、「省令で改正法の施行の際現に存する農地利用集積円滑化団体のうち実績のある者を指定の基準として定める予定⁽²¹⁾であることを明らかにしている。

二つ目は、農地中間管理事業の実施地域を旧農地利用集積円滑化事業と同様に、市街化区域外の区域まで拡大させたことである（機構法第2条第3項）。従来、農地中間管理事業の実施区域は、農振法の規定による農業振興地域の区域内とされる一方で、農地利用集積円滑化事業の実施区域は、市街化区域を除く区域とされていたが、これを統一したのである。

三つ目は、旧円滑化団体が、機構に対して、農地売買等事業のために借り受け、貸し付けている農用地等に係る権利及び義務を機構の公告により一括して承継する仕組みを設ける等、旧円滑化団体に係る所要の経過措置を定めている（改正法附則第3条及び第4条）。

（4） 担い手の確保等農地の利用集積・集約化を促進するためのその他の措置

1） 認定農業者要件の緩和

農業人口が減少し高齢化していく中で、地域によっては地元で担い手を見つけることが難しく、またすでに担い手になっている農業者の高齢化も進んでいる状況において、担い手による農地利用の広域化が一つの解決策となり得ると考えられる。しかし、改正前の制度においては、認定農業者となるためには、市町村長から農業経営改善計画の認定を受ける必要があり、複数市町村にまたがる場合はそれぞれの市町村において認定を受けなければならなかった。

改正法では、複数の市町村において農業経営を営み又は営もうとする者が、農林水産省令で定めるところにより、農業経営改善計画を作成し、当該計画が適当である旨の認定を受ける場合には、農林水産大臣又は都道府県知事が処理することとした（農業経営基盤強化促進法（以下「基盤強化法」）法第13条の2第1項）。そして、農林水産大臣又は都道府県知事が上記認定をしようとするときは、各市町村の意見を聴かなければならないとされた（同条第3項）。

(20) 第198回国会参議院農林水産委員会会議録第9号（令和元年5月14日）16頁。

(21) 農林水産省「農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部を改正する法律案の概要」（平成31年3月）。

2) 農地所有適格法人の役員資格要件の緩和

農地法では、農地所有適格法人の役員要件として、①役員の過半が、原則として年間150日以上法人の行う農業に常時従事する構成員であること、②役員又は重要な使用人の1人以上が、原則年間60日以上法人の行う農業に従事することが要件となっている（農地法第2条第3項、農地法施行規則第8条及び第9条）。この要件については、すでに述べたとおり、農業者から、経営ノウハウの共有や資金調達の円滑化の観点から、複数会社で兼務する役員への農業への常時従事要件を緩和できないかとの意見が出されていた。

法人の農業参入の要件については、平成28年4月の農地法改正の際に、従来の「農業生産法人」を「農地所有適格法人」に改めるとともに、役員要件を「その常時従事者である役員の過半が農作業に従事」を「役員又は重要な使用人のうち、1人以上が農作業に従事」に緩和した経緯がある。そして、平成26年6月の「政府・与党決定」において、農地中間管理法の5年後見直しに際して、さらなる緩和を検討することとされていた。

改正法においては、基盤強化法において、農地法の特例として、認定農業者である農地所有適格法人（親会社）の役員が、出資先の農地所有適格法人（子会社）の役員を兼務できることとし、当該役員は農業の常時従事者たる役員とする措置を追加した（基盤強化法第14条第2項）。なお、ここでいう「農業の常時従事者」とは、実際に農作業を行う者だけでなく、労務管理、市場開拓等が含まれ、さらに、その法人が生産した農畜産物の加工販売等の関連事業も含まれるとされている⁽²²⁾。

3) 青年等就農資金の償還期間の延長等

青年等就農資金制度は、新たに農業経営を営もうとする青年等に対し、農業経営を開始するために必要な資金を長期かつ無利子で貸し付ける制度である。平成30年3月末の認定新規就農者数は10,715経営体であったが、青年等就農資金の融資先は1,512経営体（平成29年度）⁽²³⁾にとどまっている。また、認定新規就農者数は、近年増加傾向にあるが、新規就農者の約3割は生計が安定しないことから5年以内に離農していると推計されている⁽²⁴⁾。

(22) 参議院農林水産委員会における紙智子委員の質疑に対する大澤誠政府参考人の答弁。第198回国会参議院農林水産委員会議事録第9号（令和元年5月14日）。

(23) 日本政策金融公庫「農林水産事業のご案内2018」（平成30年7月）。

(24) 農林水産省「平成26年度食料・農業・農村白書」106頁。

現行の基盤強化法では、青年等就農資金の償還期限を12年以内としているが、日本政策金融公庫が行ったアンケートによれば、青年等就農資金利用時に制度面で支障に感じた点として、26%の認定新規就農者が「償還期間が短い」と回答している⁽²⁵⁾。

改正前は、青年等就農資金の償還期限を「12年以内」から「17年以内」に延長するとともに、これに対応して政府が行う公庫に対する利子補給金の支給可能年限を「15年度以内」から「20年度以内」に延長した（基盤強化法第14条の7及び第14条の9）。

4) 農用地利用規定の特例

農用地利用改善団体は、集落などの一定の地縁的なまとまりのある区域内の農用地の所有者及び利用者等で構成する団体であり、農用地利用規程を定め、農作業の効率化や農地の利用関係の改善等の農用地利用改善事業を実施している。そして、市町村の作成する農用地利用集積計画は、本来農用地利用改善団体による自主的な担い手への利用権設定を促進するツールであるが、実際の農用地利用改善団体からの申出に基づく集積計画はわずかであり⁽²⁶⁾、また、北海道を除く都府県でみると、集積計画による利用権設定のうち、認定農業者、円滑化団体、農地中間管理機構以外の者への利用権設定が、件数で35%、面積で27%を占めているなど、担い手に農地を集積するための運用の改善が求められていた⁽²⁷⁾。

改正法においては、農用地利用改善団体は、農用地の保有及び利用の現況及び将来の見通し等からみて効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農用地の利用の集積を図ることが特に必要であると認めるときは、農用地利用規程において、農地の所有者等の3分の2の同意を得て利用権の設定等を受ける者を認定農業者及び機構に限定することにより、担い手へ農地の利用集積・集約化を促進する仕組みを創設した（基盤強化法第23条の2）。

5) 農地転用の不許可要件の追加

農地法上、基盤強化法に基づく農用地利用集積計画により農地転用が行われる場合には、都道府県知事等の許可は不要であるが、改正法においては、これに加え、

(25) 日本政策金融公庫「平成30年度認定新規就農者融資先フォローアップ調査結果報告書」（平成30年7月）。

(26) 農用地利用改善団体数は2,891団体（平成29年3月末現在）であるが、農用地利用改善団体が農業集落内に存在しない集落営農数は10,798と、全体（15,111）の約71%（平成30年2月1日現在）を占めている。

(27) 農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて」（平成30年11月）。

中間管理法に基づく農用地利用配分計画の定めるところにより農地転用が行われる場合も、都道府県知事等の許可を不要とした（農地法第4条1項及び第5条1項）。

また、農地法では、農地転用については、都道府県知事等の許可を受けなければならないこととし、許可をすることができない要件を定めている（農地法第4条、第5条）が、改正法においては、許可をすることができない要件として、農地転用により、地域における効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農地の利用の集積に支障を及ぼすおそれがあると認められる場合等を追加することとした（農地法第4条6項及び第5条2項）。端的に言うと、所有者の転用期待を抑制することで、農地利用集積を円滑に進めようとするところにその狙いがある。実際に、農地の所有者が農地の転用利益を期待し、農地の転用の機会があったときに円滑に農地を売却できるように、農地の貸付けを敬遠する、すなわち転用期待が、農地の流動化を図る上での阻害要因となっているのではないかということが、長らく指摘されてきたとされ、平成26年3月に行われた規制改革会議による農業者からのヒアリングにおいても、転用期待が農地を貸してもらえない原因であるという趣旨の発言があったとされている⁽²⁸⁾。

（5） 施行期日

農地利用集積円滑化団体の統合一体化関係及び都道府県知事等による農業経営改善計画の認定関係については、公布の日から起算して1年3月を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとし⁽²⁹⁾、その他の改正事項については、公布の日から起算して6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとした⁽³⁰⁾。

(28) 農地流動化の促進の観点からの転用規制のあり方に関する検討会「農地流動化の促進の観点からの転用規制のあり方について ― 中間とりまとめ ―」（平成29年3月14日）2頁。

(29) 政令においては、令和2年4月1日を施行日とした。農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部を改正する法律の施行期日を定める政令（令和元年9月11日政令第101号）。

(30) 政令においては、令和2年4月1日を施行日とした。

4. 国会における審議

(1) 審議の経過

本法案は198回国会において、内閣提出23号として提出され、衆参の農林水産委員会において審査された。平成31年4月23日、衆議院本会議において可決後参議院に送られ、令和元年5月17日、参議院本会で可決・成立した。審議経過の詳細は、以下のようになっている。

【国会における審議経過】

項目	内容
議案種類	閣法
議案提出回次	198
議案番号	23
衆議院議案受理年月日	平成31年2月12日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	平成31年4月2日／農林水産
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	平成31年4月18日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	平成31年4月23日／可決
衆議院審議時賛成会派	自由民主党；公明党；日本維新の会；希望の党；未来日本
衆議院審議時反対会派	立憲民主党・無所属フォーラム；国民民主党・無所属クラブ；日本共産党；社会保障を立て直す国民会議；社会民主党・市民連合
参議院予備審査議案受理年月日	平成31年2月12日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	令和元年5月8日／農林水産
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	令和元年5月16日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	令和元年5月17日／可決
公布年月日／法律番号	令和元年5月24日／12

(2) 法律案の提案理由及び内容の概要

吉川農林水産大臣による法律案の提案理由と主要な内容は、以下のとおりである⁽³¹⁾。

農業の成長産業化を図るためには、担い手の経営規模を拡大するとともに、分散錯圃を解消していくことにより、農業の生産性を向上させることが必要であることから、各都道府県に農地中間管理機構を設置し、担い手への農地利用の集積、集約化を進め

(31) 第198回国会衆議院農林水産委員会第5号（平成31年4月9日）及び第198回国会参議院農林水産委員会第8号（令和元年5月9日）。

ているところであります。

農地中間管理機構が活動を開始した平成26年以降、担い手の農地利用面積のシェアは着実に上昇しているものの、その伸びは鈍化しており、今後さらなる農地利用の集積、集約化を進めるためには、地域における話合いの活性化や、農地中間管理事業を始めとする関係制度の見直し、担い手確保のための措置の改善を図る必要があります。

こうした状況を踏まえ、農地中間管理事業に係る手続の簡素化、農地中間管理機構と農業委員会その他の関係機関との連携強化、農用地利用改善事業等による担い手への農地の集約の加速化、農地利用の集積に支障を及ぼす場合の転用不許可要件への追加等の措置を講ずるため、この法律案を提出した次第であります。

次に、法律案の主要な内容につきまして、御説明申し上げます。

第一に、地域における農業者等による協議の場の実質化であります。農業者等による地域協議の場において、市町村が農地に関する地図を活用して農業者の年齢別構成及び農業後継者の確保の状況その他の必要な情報の提供に努めることとするとともに、協議の場における農業委員会の役割を明確化いたします。

第二に、農地中間管理機構の仕組みの改善であります。農地中間管理機構による担い手への農用地等の貸付けについては、農地中間管理機構が借受けと貸付けを同時に行う場合には、農用地利用配分計画によらず、農用地利用集積計画のみに基づき行うことができることとするとともに、農用地利用配分計画の認可申請後の縦覧等の手続を廃止いたします。

第三に、農地利用の集積、集約化を支援する体制の一体化であります。農地中間管理機構が農用地利用配分計画の案の提出等の協力を求めることができる対象に、農用地の利用の促進を行う者であって市町村が指定するものを追加し、農地中間管理事業の実施地域について、市街化区域外の区域に拡大するとともに、所要の経過措置を講じた上で、農地利用集積円滑化事業を農地中間管理事業に統合一体化いたします。

第四に、担い手の確保等、農地利用の集積、集約化を促進するための措置の充実であります。まず、農用地利用規程において、農用地の所有者等の同意を得て、利用権の設定等を受ける者を認定農業者及び農地中間管理機構に限定する仕組みを創設いたします。次に、複数の市町村の区域内において農業経営を営む農業者の農業経営改善計画については、都道府県知事又は農林水産大臣が認定する仕組みを創設するとともに、農地所有適格法人に出資している会社の役員が農業経営改善計画に従って出資先の法人の役員を兼務する場合等には、役員の時常従事者要件を緩和いたします。

また、青年等就農資金について償還期限を延長いたします。

さらに、農地の転用不許可要件について、地域における担い手に対する農地利用の集積に支障を及ぼすおそれがあると認められる場合等を追加いたします。

(3) 主な審議内容⁽³²⁾

1) 農地集積・集約化に対する評価

① 農地中間管理事業の評価

農地中間管理事業の成果について、政府は、「平成26年度の農地バンク発足以来、それまで停滞をしていた担い手への農地の集積状況が、48.7%から、平成29年度には55.2%に上昇した。その中で、農地バンクは、全国の農地の4.2%に当たる約18万5千ヘクタールの農地を担い手に転貸しており、一定の成果を上げているものと認識をしている⁽³³⁾」と答弁している。

また、近年集積率の増加が鈍化し、本来の機能を発揮できなくなった理由については、「既に農地の集積、集約化の機運があった平場の水田地帯での取組が一巡して、これからは中山間地域を始めとして新たに地域の話合いから始めなければいけない地域が多くなってきたというふうに分析をしている⁽³⁴⁾」と答弁した。

これに対しては、農地は、2009年度から2013年度までで7万2千ヘクタール、2013年度から2017年度まででは9万3千ヘクタール減少しており耕地面積が減少すれば、数字としての集積率は、おのずと上がる側面があることが指摘されている⁽³⁵⁾。また、「もともと中間管理機構の役割は、……中間管理権というもので受けて、……それを交換分合、リシャッフルを行って集約化することによって、効率が上がり、コストが下がるというロジックだった。……それが本当にできているかという、調査すら行われていないということが現実……すなわち、現実には私は行われていないと推論することの方が正しいんじゃないか⁽³⁶⁾」という指

(33) 国会における法案の審議内容を整理した文献としては、日下裕子「担い手への農地集積・集約化の加速化に向けて ― 農地中間管理機構法施行5年後見直しの国会議論 ―」（立法と調査No.415（2019年9月）95～105頁）がある。

(33) 第198回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成31年4月11日）。

(34) 第198回国会参議院農林水産委員会第9号（令和元年5月14日）、第198回国会参議院農林水産委員会第10号（令和元年5月16日）。

(35) 田村貴昭委員の発言。第198回国会衆議院農林水産委員会第6号。

(36) 大串博志委員の発言。第198回国会衆議院農林水産委員会第7号（平成31年4月17日）。

摘もされている。

② 農地集積 8 割目標

政府が掲げている担い手への農地集積率 8 割目標の意義及び実現可能性について、政府側は、「集約するということになると、生産性が向上するということで、農業全体の成長産業化につながる、こういうのがこの 8 割目標で我々が本来狙い⁽³⁷⁾であるとし、「相当程度加速をしなければ、2020年に 8 割を集積するということに至らないということは事実……しかしながら、今後相当程度の農業者が高齢のためリタイアするということを考えますと、農業が持続的に発展するためには、一刻も早く担い手が相当程度の農地を使いやすい形で利用していく必要がある。

このような中で目標を見直すと、生産現場に誤ったメッセージを送ることになりかねないので、目標の見直しは考えていない⁽³⁸⁾と答弁した。

2) 人・農地プランの実質化

今回の法改正においては、地域における協議の場の活性化を通じた農地集積の推進が目玉となっていることから、人・農地プランの実質化に多くの質問が集中した。

① 現状と目標

まず、人・農地プランの現状について、政府側は、「現在、9 割以上の市町村、1,587市町村において約 1 万 5 千のプランが作成されているが、プランの中には、農地の出し手が記載されていないものが半数を占めるなど、地域の話合いに基づくものとは言いがたいものもあると認識をしている⁽³⁹⁾とし、また、「地域の真剣な話合いに基づいた人・農地プランが既に作成されていると思われる地区はおよそ 3 割ほどある一方で、ほかの地域について、農業者の年齢別構成や後継者の確保の状況など、地域の現状を地図によって関係者に示し、将来の議論を促すこと、市町村、農業委員会など地域の関係者が一体となって話合いをコーディネートする体制を構築することなどにより、全集落の少なくとも 5 割以上の地区において人・農地プランの実質化を図って、全体として約 8 割の地区の人・農地プランの実質化を進めていきたい⁽⁴⁰⁾」との方針を述べている。

(37) 第198回国会衆議院農林水産委員会第 6 号。

(38) 第198回国会衆議院農林水産委員会第 6 号。

(39) 第198回国会衆議院農林水産委員会第 7 号。

(40) 第198回国会衆議院農林水産委員会第 6 号。

② 実質化の意味

具体的に人・農地プランの実質化が何を意味するかについて、政府側は、「まず、実質化されていないプランというのは、人・農地プランの中で、農地の出し手が記載されていないものは、やはり地域の人と農地の将来の設計図とは言いがたい。

だからといって、強制で全部人の名前と農地を書かせるというわけにはいかなないので、今回我々が考えている実質化というのは、結果というよりもむしろプロセスに着目をしたいと考えている。そのプロセスというのは、今回農業委員会もコーディネーター役として位置づける、地図をつくってもらう、そういうようなプロセスを踏んだ上で、地域の、今回については、担い手が誰で、出し手が誰だとまでは求めない。農地がどこかというのも求めるのではなくて、大まかな方針でいいと思う。そのかわり、そういうプロセスを踏んで話し合いが行われて、地図もできているということ、一つ一つステップを踏んでいくということ、この実質化を見る際の一つの基準にしていきたい⁽⁴¹⁾としている。

③ 人・農地プランの作成手順と位置づけ

人・農地プランの作成手順と位置づけについて、吉川農水大臣は、「今後の人・農地プランの作成に当たっては、話し合いの際に、地域の農業者の年齢別構成や後継者の確保状況等について、地図を活用して関係者に改めて地域の状況を理解をしていただき、地域の問題解決に向けた機運を盛り上げること、農業委員や推進委員など、地域のコーディネーター役が話し合いに参加することを促している。

このようにして作成されました人・農地プランの実施を担保するために、運用上、施設整備事業や機構集積協力金、次世代人材投資事業等の支援実施を重点化させることとしている。こうした措置を講ずることにより、各地域において、人・農地プランが農業振興の基本的なツールとなるようにしていく考えでもある⁽⁴²⁾と述べている。

3) 農地利用集積円滑化事業と農地中間管理事業の統合

① 農地利用集積円滑化事業の実績

農地利用集積円滑化事業がこれまで果たしてきた役割についての認識を問う質

(41) 第198回国会衆議院農林水産委員会第7号。

(42) 第198回国会衆議院農林水産委員会第6号。

問が多くなされ、政府側は、「農地バンク創設以降、ピーク時の3分の1程度まで減少している。全国的には農地バンク事業への移行が進んでいると承知をいたしており、一方、一部の道県においては、特色ある取組を行い、現在でも担い手への農地の集積、集約化に寄与しているものと認識をしている」⁽⁴³⁾と答弁した。

② 役割分担

市町村、農業委員会、JA等、コーディネーターと機構の役割を含めた各組織の役割分担についての質問があり、政府側は、「人・農地プランの取りまとめの役割を法律上与えられている市町村、あるいは今回改正で必要な協力を行うよう位置づけられた農業委員会、これについては、各地域においてこの人・農地プランづくりに参画していただきたいと考えている。それに加えた組織については、それこそ地域の実情に応じ、JAがしっかりやっているところについてはJAあるいは市町村公社、それから基盤整備を契機として話合いが行われているところでは土地改良区、それから、そうした、必要に応じて、普及員とかそのOB、市町村職員のOBなどなど、地域の実情において、その地域でやはりコーディネーター役をしっかりとできる方、こういう方を選んでいきたい」⁽⁴⁴⁾と答弁した。

特に、集中的に質問されたのは、農業委員会の位置づけについてであって、政府側は、「人・農地プランの根拠規定である26条に3項として位置づけたわけである。我々としては、農業委員さんあるいは農地利用最適化推進委員さんがその会議の場でコーディネーター役を担っていただき、市町村と協力しながらコーディネーター役を担っていただいて、地域の話合いを実質的に活性化させていただくモーターとなっただけことを期待している」と述べている⁽⁴⁵⁾。農業委員会の位置づけに関しては、以前に戻したとの見方もあれば下請け組織として認識しているのではないかという意見もあった。

堀越啓仁委員から、「本改正案では、農用地利用の配分計画案の提出等を求めることができる対象として、市町村に加えて、農用地の利用促進を行う者であって省令で定める基準に適合するものとして市町村が指定するものを追加することとしているが、農林水産省令で定める基準について、教えていただきたい。また、本改正案の概要を見てもみますと、実績のある旧円滑化団体が配分計画案を作成で

(43) 第198回国会衆議院農林水産委員会第6号。

(44) 第198回国会衆議院農林水産委員会第6号。

(45) 第198回国会衆議院農林水産委員会第7号。

きるようにすると記載していますが、それ以外の組織は指定されないのか」という質問があり、政府側は、「配分計画案の作成主体に追加する者としては、ブロックローテーションや新規就農の促進と結びついた取組を行っている旧円滑化団体、また、農地の集積、集約化のために所有権を一時所有するというユニークな取組を行っている旧円滑化団体、それから、担い手である集落営農法人の設立を促進しているような旧円滑化団体、こういう者を想定している」⁽⁴⁶⁾と答弁している。

③ 中間管理事業を都道府県が担うことの是非

大串博志委員や神谷裕委員らから、「これまで集約の仕事、集積の仕事、農業委員会の皆さんやあるいはJAの皆さんを中心とした保有合理化事業、あるいは集積円滑化団体を通じた集積円滑化事業などで、市町村、地域の話合いの中でいろいろ行って、努力されていて、まさに顔の見える関係の中で行われてきた。今回の法案もその時代に戻ろうとしているような感じもする。であるとすると、なぜ中間管理機構の仕事をわざわざ都道府県に置く必要があるのか、その必要性を教えていただきたい」という質問があり、政府側は、「担い手の不足、あるいは担い手の活動の広域化の中で、やはり地域で担い手がない場合には、地域外も含めて、広く担い手を探すことが必要であろうと考えている。法制定当初から、例えば、農地バンクの配分計画の原案は市町村もつくれる仕組みはもう導入しており、国会での修正により、人・農地プランもこの機構の活動に資するものとして位置づけられており、我々としては、当初から、都道府県段階にバンクは置くけれども、地域との連携は同時に強めていくという考え方は持っていたと認識しており、今回はそれを更に拡充したいということである」⁽⁴⁷⁾と答弁している。

本法律案の審議においては、特に、農地利用集積円滑化事業を都道府県に設置されている農地中間管理事業に統合することについて、野党側が強く反対し、衆議院農林水産委員会においては、本改正案に対する修正案が、立憲民主党・無所属フォーラムから提出されていた。結果的に、否決されたが、修正案提出の趣旨と内容は、以下のとおりである。

(46) 第198回国会衆議院農林水産委員会第7号。

(47) 第198回国会衆議院農林水産委員会第6号。

「農地中間管理事業は、これまで、農地の集積、集約化について十分な成果を上げておらず、直近の担い手への農地の集積率は、政府が2023年の目標として掲げる8割にはほど遠く、事業開始時からわずか6.5%増の55.2%にとどまっています。また、農地中間管理機構は、政府が都道府県段階に設置した目的として挙げている、公的機関として農地を一旦借り受けて、交換分合し、まとまった形で担い手に再配分する役割、又は地域で担い手がない場合に、地域外も含めて広く担い手を探し出す役割を全くというほど果たしておりません。やはり、都道府県段階に農地中間管理機構を設置したことに無理があったと言わざるを得ず、発想の転換をして、農地の集積、集約化は、市町村段階、地域段階において、農業委員会や農協等を中心として進め、そのための財源を確保することこそが肝要であります。

そこで、政府原案に対して、まず、法律の題名を農地中間管理事業の推進に関する法律を廃止する等の法律に修正し、農地中間管理事業の推進に関する法律を廃止した上で、国は、効率的かつ安定的な農業経営を営む者への農用地の利用集積の円滑化のために農業委員会や農地利用集積円滑化団体が講ずる措置を促進するため、必要な財政上の措置等を講ずるよう努めるとともに、米穀、麦その他の重要な農産物の生産を行う農業者の所得を補償するための交付金に係る必要な法制上の措置を速やかに講ずるものとする等の変更を加えることとするため、本修正案を提出した次第であります。」⁽⁴⁸⁾

この修正案について政府側は、農地バンクを廃止すると、これらの農地について担い手が再交渉するという必要が生じることとなり、現場への影響が大きい。また、円滑化団体については、既に9割の団体が実績がほとんどなく、今の農地バンクの役割を完全に担わせることは困難である。農林水産省としては、都道府県単位の農地バンクか市町村段階の組織かという二者択一で考えるのではなくて、それぞれの良さを生かして一体的にこの集積、集約化を進めていく考えである。旧戸別所得補償制度については、全ての主食用米の販売農家を対象に交付金を支払うものであるが、担い手への農地の集積ペースを遅らせる面があること、十分な国境措置がある米への支援について、他の農産物の生産者とか他産業、納税者の理解が得難い等の課題があるものと考えているという見解⁽⁴⁹⁾を述べている。

(48) 第198回国会衆議院農林水産委員会第8号（平成31年4月18日）。

(49) 第198回国会参議院農林水産委員会第9号。

4) 今後の課題

① 担い手の確保

人口減少、過疎化が進む中、これまで地域に縁のなかった企業などを、農地中間管理機構による農地集約を契機として、新たな担い手として呼び込むための方策について、政府側は、「地域の合意のもとで外部の人材の活用も検討することが重要であると思っており、……やはり人・農地プランの実質化の観点から、地域の方々に本気になっていただくということで、地図も活用して、耕作者等の年齢別構成、後継者の確保状況というのを関係者の共有の認識にしていく、その上で、現場に即して話合いの活性化を促して、誰が将来の農地を担うべきかという真剣な議論を行っていただく、そういう中に、地域の意向がある場合には、企業も含めた新たな担い手が参入できるという仕組みの取組を進めていきたい」⁽⁵⁰⁾と答弁した。

② 中山間地域における農地集積・集約の支援

中山間地域における農地集積・集約の課題と対策に関する質問が多くなされ、政府側は、まず、支援措置として、「予算面でも、地域集積協力金では、まず全体の地域集積協力金の6割を中山間地域向けの優先枠にした。それから、中山間地域における最低集積要件を平場の5分の1に緩和したということで、少しでも取り組めば取っかかりができるという考え方の下で予算面もこういう使いやすい予算にした」⁽⁵¹⁾、また、「平成29年の土地改良法改正により、農家負担や同意によらない基盤整備事業を創設して、その中でも、特に中山間地域の面積要件を緩和した」⁽⁵²⁾と答弁した。

徳永エリ委員から、農村地域工業等導入促進法では基盤整備から8年たっていない優良農地も転用できることになっているが、中間管理機構に集積された農地も転用が可能かという質問があり、政府側は、「中間管理機構関連農地整備事業を実施した農地について農産法に基づき施設整備を行う場合、中間管理権の存続期間中は転用できないということになっている。農産法に基づく国の基本方針の中で、中間管理権の存続期間中は機構関連事業を実施した農地について施設を導入する地区に含めてはならないと方針を国が示しているので、基本的には中間管

(50) 第198回国会衆議院農林水産委員会第6号。

(51) 第198回国会参議院農林水産委員会第9号。

(52) 第198回国会参議院農林水産委員会第10号。

理権の存続期間中は転用はできないという扱いである。

国の基本方針の中では、中間管理権の存続期間が満了した農用地についても、やむを得ない場合を除いて産業導入地区には含めてはならないという方針を示しており、原則、農村産業法による転用は認めないというのが基本的な方針になっている⁽⁵³⁾と答弁した。

そのほか、農地中間管理機構法の制定時と今回の改正時における、アドバイザー・グループからの意見のとりえ方の問題点を指摘し質問をする委員が多かった。例えば、小川勝也委員から、今回の法案作成にあたってのアドバイザー・グループからの意見の捉え方についての質問がなされ、これに対して、政府側は、「本法案は、まず、順序からして、農地バンクの当事者を始め、市町村、JA等の円滑化団体、関係機関、担い手など現場の様々な意見を十分聞き取り見直しの内容を検討を進めてきた。規制改革推進会議との関係では、この検証の資料をまず作った上で、昨年11月8日及び15日の農林ワーキング・グループで、農林省からこの現状を説明し、15日には見直しの内容を説明した。これは、規制改革会議に先立って見直しの内容を説明したところである。それを受け、同月の19日に農林水産省の説明した見直し内容と同様の内容の答申が規制改革会議から出されたということである。そういう経緯から、私どもとしては、この附帯決議も十分踏まえて、現場の意見を聞きながら、案をまず作り、それを規制改革会議にも説明したというのが経緯である」と答弁した⁽⁵⁴⁾。

5) 参考人質疑

参議院農林水産委員会においては、佐藤博氏（公益社団法人秋田県農業公社理事長）と、宇田篤弘氏（紀ノ川農業協同組合組合長理事）、安藤光義氏（東京大学大学院農学生命科学研究科教授）の3名の参考人に対する意見聴取が行われた。そこで述べられた意見の概略は以下のとおりである⁽⁵⁵⁾。

○佐藤博参考人

まず、地域の話合いの活性化とその成果としての人・農地プランの実質化については、すでに、秋田県では、農業委員、最適化推進委員の一人一人が市町村と二人

(53) 第198回国会参議院農林水産委員会第10号。

(54) 第198回国会参議院農林水産委員会第10号。

(55) 第198回国会参議院農林水産委員会第9号。

三脚で三つのステップを踏んで活動を行うというもので、この三つのステップというのは、アンケート調査の実施と、それから人・農地プランの見直しと、それと中間管理事業を活用したマッチング、集積の推進に取り組んでいて、今回の見直しの目指すところで、農業委員会が地域の話合いのコーディネーター役としてしっかり法的に位置付けられたことは評価したい。

次に、機構の仕組み、事務手続の改善については、今回の改正で集積計画と配分計画の一本化が可能となったこと、担い手の農地利用状況報告が廃止されたこと、機構からの業務委託に関しまして知事承認が簡略化されたことで、利用者はもちろん、機構としても事務の簡素化につながる改正である。

最後、三つ目の農地利用集積円滑化事業との統合一体化については、スムーズに機構事業へ統合一体化することが望ましい。

○宇田篤弘参考人

和歌山の場合は、非常に果樹、果物が中心になっておりますので、正直なところ、この中間管理機構について余り関心がないというふうな状態。最大の課題は担い手、生産量をどう維持していくかということで、持続可能な環境保全型農業をどう発展させるかということの一つのテーマにし、耕作放棄地を再生するに当たってボランティアで参加してもらった人的交流、トレーニングファームの設立に取り組んでいる。和歌山の場合、果物の生産額が全体の63%を占めていて（全国平均が9%）、傾斜地が多いことから、それを面的に集約していくということは、正直なところ、非常に難しく感じる。

そういう中で、地域が持続していけるようにということで、地域づくりを今展開をしている。自分たちがなかなか足を踏み出せないというところがあるが、自分たちが描いた将来に向かって行動していくということをどうつくり上げていくかということが非常に大事。

この間取り組んできて、コーディネートする人がいればそういうことはできるのではないかなと。そういうところに農業委員会とか行政が、そういう役割の持てる人を育てていく、配置していくということが非常に大事ではないかなと思う。

○安藤光義参考人

農地中間管理機構が創設されて5年目を迎えたが、その成果は決して芳しいものとは言えない。そうした結果になることは当初から予想されていた。歴史的に振り返ってみると、担い手への農地集積はこれまで市町村や農協が担ってきたのだが、

それを都道府県レベルで動かそうということ自体にそもそも無理があった。

農地中間管理事業のポイントは、機構が農地を借り受けるプロセスと農地を貸し付けるプロセスを切り離れた点にあり……この方式によって、誰に農地を貸すかは機構に白紙委任されることになった。しかし、農村の現場では、誰に農地を貸すかは相手との信頼関係が決定的に重要であり、機構への農地の貸付けも、借り手が事前に内定している場合が多く、当初の想定どおりにはならなかったというのが実際のところである。

機構は現地での実動部隊を持たないので、市町村や農協と業務委託契約を結んで対応してきた。これまで農地集積に取り組んできたところは別だが、そうした蓄積のない市町村に動いてもらうのは大変なことである。市町村合併以降、地方自治体は弱体化しており、そこに大きな負担を押し付けるのは無理がある。今後、重要な役割を担うことが想定されている農業委員会の事務局体制についても同様。制度から外されていた農協も、農地利用集積円滑化事業に熱心だったところは引き続き頑張っていて、農地を守るという組合員のための仕事でもあるので業務の委託先にもなっているわけである。しかし、円滑化事業を廃止してしまえば、今後、農協からの協力も得られなくなってしまうかもしれない。すなわち、現在の業務委託体制がうまく機能しなくなる可能性が高いということである。

それを避けるためにも市町村や農協が主体的に動ける制度にしていく必要があるが、そうすると、もし本当に市町村、農協、現場に権限を移譲してしまえば、都道府県レベルの機構は不要で、そうしたものを市町村に設置すればよいということになってしまう。現在の機構は廃止という結論になってしまうわけである。最初からボタンを掛け間違えており、その問題は早くから認識されていたのに問題がここまで放置されてきたというのが参考人の機構に対する評価である。

6) 反対討論

森ゆうこ委員（国民民主党・新緑風会を代表）から、①機構がその役割を果たしていないこと、②農業委員会が改正案で明確に位置付けることで、農業委員会や農協などに責任や業務の押し付けることになるのではないかと懸念、③地代の未収問題の頻発、出し手への地代の支払や契約の更新など、今後、業務量の増大に機構が耐えられるのかという構造的問題が残されている点を理由とする反対討論が行われ

た⁽⁵⁶⁾。

また、紙智子委員（日本共産党を代表）から、①安倍官邸農政の基本を維持、②円滑化事業を廃止する必要はなく、中間管理事業と連携するなど、地域の実情に委ねるべき、③農業委員会の役割を弱め、農地中間管理機構の下請機関にするもの、④耕作放棄地対策、中山間地対策がない、⑤認定農業者をつくり、農地所有適格化法人の中でグループ経営を行う際に役員要件を緩和して労務管理を広域で行うなど、アグリビジネス化を推進していることを理由とする反対討論が行われた⁽⁵⁷⁾。

（４） 付帯決議

衆議院農林水産委員会においては採決後、自由民主党、立憲民主党・無所属フォーラム、国民民主党・無所属クラブ、公明党、日本共産党及び日本維新の会の六派共同提案による付帯決議が付された。内容は以下のとおりである⁽⁵⁸⁾。

農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部を改正する

法律案に対する付帯決議

農業者の減少及び高齢化、農地面積の減少が進む中、農業の生産性を向上し、持続可能なものとするのが不可欠である。そのため、担い手の育成・確保を図りつつ、担い手への農地の集積・集約化を加速化させること等により、農用地の利用の効率化及び高度化を一層促進することが重要である。

よって政府は、本法の施行に当たり、左記事項の実現に万全を期すべきである。

記

- 一 地域における農業者等による協議の場において作成する人・農地プランが、単に支援措置を活用するためのものではなく、地域の農業の将来像を見通すことのできるものとして実質化されるよう、地域の農業事情に精通した市町村、農業委員会等が、農業者等の協議において調整能力を発揮しうよう、その活動に対して十分な支援を行うこと。

また、農業者等による協議の場が適時適切に開催されるとともに、その

(56) 第198回国会参議院農林水産委員会第10号。

(57) 第198回国会参議院農林水産委員会第10号。

(58) 第198回国会衆議院農林水産委員会第8号。

協議の場に地域の農業者はもとより、新たに農業経営を営もうとする者等多様な農業者等が参画し、十分な議論を行い、関係者の合意が形成されるよう留意すること。その際、これらの取組に対して十分な支援を行うこと。

二 農地利用集積円滑化事業の農地中間管理事業への統合一体化に当たっては、これまで旧円滑化団体が実績を有している地域において混乱が生じないように、旧円滑化団体の機能が存続し、効果を発揮していることを明確化した上で、本改正内容を丁寧に周知すること。

三 農地中間管理機構が、農用地利用配分計画案の提出等の協力を求めることができる対象として追加される市町村が指定するものの基準については、各地域における農地の集積・集約化の取組等を踏まえ、旧円滑化団体を位置付ける等、地域の実情に即した実効ある体制を整備すること。

四 中山間地域等の条件不利地域においては、農地の受け手不足等、平坦地との格差により農地の集積・集約化を進めることが困難であることに鑑み、当該地域の実情を考慮した事業運用を図るとともに、関連施策との連携を図る等効果的な支援措置を講ずること。

五 複数の市町村にわたる農業経営改善計画の認定等に当たっては、申請する農業者に混乱を生じさせず、円滑な認定等が行われるよう、農林水産省、都道府県及び市町村が相互に協力・連携する体制を整備すること。

六 農用地利用改善団体が農用地利用規程に利用権の設定等を受ける者を認定農業者及び農地中間管理機構に限定する旨を定めようとするため、農地の所有者等の同意を得るに当たっては、極力、全ての農地の所有者等の同意が得られるよう努めること。

七 認定農業者及び認定新規就農者に関する情報の利用等に当たっては、本法の施行に必要な限度を超えることのないよう十分に配慮すること。

八 新規就農者の定着状況について把握・分析し、その結果と現場のニーズ等を踏まえながら、新規就農に係る支援措置を講ずること。

九 農地転用の不許可要件として追加される、地域における効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農地の利用の集積に支障を及ぼすおそれがあると認められる場合について、具体的な事項を早急に示し、転用期待の抑制につながる実効性あるものとする。

十 この法律の施行後五年を目途として、施行状況等の勘案を行うに当たっては、施行直後より、農地及び農業経営をめぐる多様な状況、農地の集積・集約化によるコストの低減効果等について、常時、きめ細かく把握し、分析すること。

参議院農林水産委員会においても、自由民主党・国民の声、立憲民主党・民友会・希望の会、国民民主党・新緑風会、公明党、日本維新の会・希望の党及び日本共産党の各派共同提案による附帯決議が付された。内容は、衆議院農林水産委員会の付帯決議とほぼ同じものとなっている⁽⁵⁹⁾。

5. 地方公共団体への影響と課題

(1) 法案作成過程の問題

まず、機構法制定時の国会審議において、いわゆる官邸農政あるいは産業競争力会議や規制改革会議が主導して法案作成が行われたことに対する懸念が強く示され、例えば、参議院農林水産委員会の付帯決議には、「アドバイザー・グループである産業競争力会議・規制改革会議等の意見については参考とするにとどめ、現場の実態を踏まえ現場で十分機能するものとなることを第一義として、制度の運用を行うこと。」という一項が設けられた。今回の改正法案作成過程についても同じような問題があるとの指摘がされており、上記付帯決議の内容を踏まえたものになっているかについては疑問が呈されていることを指摘しておく必要がある。

(2) 制度的な課題

改正法に基づいた農地の集積・集約事業の推進については、国会の審議過程における質疑において、幾つかの制度的課題点が指摘されている。まずは、これからの農地集積・集約の主な対象となる中山間地域等の条件不利地域において、どのようにして農地中間管理事業を推進するかの問題である。これらの地域は、新たに話し合いから始めなければならないところが多く、また農地の担い手を見つけることが難しい地域で

(59) 第198回国会参議院農林水産委員会第10号。

ある。この点について、政府側は、あくまでも「地域の徹底した話合いとそのための体制づくり」を繰り返すだけである。「地域集積協力金」の優先配分と最低集積要件の緩和を対策として示してはいるものの根本的な対策とは言い難い。

また、事業推進が容易な集落営農はほとんど残っていないので、事実上、地域集積協力金の出番はなくなってきていることや、これまでは集落を単位とすればよかったが、担い手の経営規模が拡大し複数集落で農地を集積しているような状況を考えると、協議の場をどのように設定するかが難しい、という問題も指摘されている⁽⁶⁰⁾。

農地中間管理機構が農地の交換を行って面的集積を実現するためには、地域内での地代の統一が不可欠である。ところが、地代無料の貸し借りが増えており、通常は低い方の地代に統一していくのだが、さすがに無料に統一することはできないし、だからといって有料にすると、無料で借りている担い手の了解を得ることは難しい問題がある⁽⁶¹⁾。また、農地中間管理機構は、相続等のより地代の支払い手続き、そして地代未収や借り手からの地代の減額請求にも対応しなければならず、今後の業務負担が増大することが予想される。さらに、農地の集積・集約による大規模経営者の後継者が確保できない場合、離農による耕作放棄地が発生する恐れがあり、その受け皿の確保もこれからの課題となることが予想される。

(3) 地方公共団体の役割と連携体制の構築

農地中間管理事業は、都道府県に置かれている農地中間管理機構の責任で行われることになるが、今回の法改正によって、農業委員会が果たす役割が重要になっている。ところが、農業委員会に関しては、農地の権利移動に係る許可、遊休農地に係る調査、農地利用の最適化のための活動など、近年の法改正によってさまざまな業務を遂行することになっていることから、過重な業務負担を課しているのではないかということが懸念される。新たに農地の利用状況等の提供や協議の場への出席等の業務を行うこととなることから、人員や活動費など体制を整備することが必要と考えられる。このことは、協議の場や農地の集積・集約の一角を担うこととなる農協にもあてはまることである。

(60) 参議院農林水産委員会における安藤光義参考人の指摘（第198回国会参議院農林水産委員会第9号）。

(61) 同上。

(4) 今後の課題

農地面積の確保と農業の継続の観点からすると、農地の集積・集約が難しい農地及び農家に対する支援策も重要である。むしろ、これらの農家の方が農業経営の面において厳しい状況に置かれていることは容易に推測できる。これらの農家を切り捨てるのではなく、何らかの支援策を講ずることも、農地の集積・集約と並行して行わなければならないが、そのような動きはあまり見受けられない。もちろん、支援策として、農業者の所得を補償するための交付金措置を講ずることが、農地の集積・集約の阻害要因となってしまう側面があることは否定できない。

また、国会の法案審議において、農地中間管理事業を利用したコスト削減効果、リサイクル率などに関する農林水産省の調査とデータが不足していることが多く指摘されている。付帯決議にもあるように、改正法の施工直後より、農地及び農業経営をめぐる多様な状況、農地の集積・集約化によるコストの低減効果等について、常時、きめ細かく把握・分析し、5年後の見直しに備えることが必要である。

次の5年後見直しの時期は、農地集積率「8割目標」の期限と重なる。人口減少による担い手不足と農地の減少が進む中で、日本における農政の在り方を見通したうえでの見直しに向けた準備を進める必要がある。この点に関連しては、すでに始まっている次期「食料・農地・農村基本計画」の策定に向けた検討の中で、農地の集積・集約と担い手の確保に関する議論がどのように進むのかにも注目する必要がある。

(こん ぎぼぶ 愛媛大学法文学部准教授)