

国立国会図書館

農地流動化政策の経緯と現状

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 908 (2016. 3. 29.)

- はじめに
- I 農地流動化政策の経緯
- 1 農地の権利移動規制の緩和
 - 2 仲介組織を活用した農地流動化施策の変遷
- II 農地流動化に関する現行施策
- 1 農地の権利移動の手法
 - 2 仲介組織を活用した農地流動化施策
- III 農地流動化の阻害要因
- 1 農地の転用期待と農地保有コスト
 - 2 不在地主と相続未登記
 - 3 受け手となる担い手の不足
- おわりに

- 零細経営という農業構造の特質を持つ我が国では、農業経営の規模拡大を目指して、農地の流動化を促進する政策が展開されてきた。農地流動化の促進は、主に、農地の権利移動規制の緩和や、農地の権利移動の仲介組織を活用した農地流動化施策により図られてきた。
- 現在、農地の権利移動の手法は、農地法、農業経営基盤強化促進法、農地中間管理事業の推進に関する法律による 3 つのルートがあり、また、仲介組織を活用した農地流動化施策も複数存在する。
- 農地流動化を難しくしている要因として、農地の転用期待や不在地主の問題などが指摘されている。

国立国会図書館
調査及び立法考査局農林環境課
おおつか みちこ
(大塚 路子)

第 9 0 8 号

はじめに

我が国の農業は、零細土地所有による零細経営という特質があり、農業経営の規模拡大を目指して、農地の流動化を促進する政策が展開されてきた。なお、「農地の流動化」は農地の権利¹を動かすことを意味するが²、現在は、流動化した農地の権利の向かうべき行き先が明瞭に設定されているニュアンスの強い「農地の集積」という表現が使われることが多く³、面としてまとまった形での「農地の集約」が重要とされる。本稿では、基本的に流動化という表現を用いるが、必要に応じ集積、集約という表現も用いる。

これまでの農地流動化の促進の結果、担い手の利用面積⁴は、全農地面積の約5割を占める状況となっているが、今後、多数の高齢農業者のリタイアが見込まれる中、農業の競争力を強化し、持続可能なものとするためには、担い手への農地集積と集約化を推進し、農業の構造改革を加速化することが必要であるとされている⁵。各地域では、平成26年に開始した農地中間管理事業や同事業以外の手法を活用し、取組が進められている。

本稿は、農地流動化政策の経緯、現行の農地流動化施策の概要、農地流動化の阻害要因とされる事項について整理するものである。

I 農地流動化政策の経緯

農地流動化を促進する政策は、主に、農地の権利移動規制の緩和や、農地の権利移動の仲介組織を活用した農地流動化施策により行われてきた。

1 農地の権利移動規制の緩和

(1) 農業基本法制定と昭和37年農地法改正—農業生産法人制度の創設等—

「農地法」(昭和27年法律第229号)は、農地改革の成果を維持するねらいで制定された。耕作者の農地の取得を促進するとされており、また、制定当初、耕作者の権利は強く保護されていた。賃貸借は、期間満了前の一定期間内に更新拒絶の通知をしなければ従前と同一条件で更新され(賃貸借の法定更新)、解除・解約・更新拒絶の通知には都道府県知事の許可を要し、かつその許可がなされるのは賃借人の信義違反の場合等に限られるとされた。さらに、小作料の最高額は統制され、小作地所有制限⁶が規定されていた。このほか、中堅農家育成の観点から、農地の権利取得の上限面積の制限が設けられていた⁷。

* 本稿は、平成28年3月10日時点までの情報を基にしており、インターネット情報への最終アクセス日も同日である。

¹ 所有権、賃借権、使用貸借による権利、その他の使用収益権。

² 関谷俊作『日本の農地制度 新版』農政調査会、2002、p.228。

³ 生源寺眞一『農業再建—真価問われる日本の農政—』岩波書店、2008、p.177。

⁴ 認定農業者(特定農業法人含む)、市町村基本構想の水準到達者、特定農業団体、集落内の営農を一括管理・運営している集落営農が、所有権、利用権、作業委託(基幹3作業)により経営する面積(農林水産省「農地集積・集約化等について」(第1回産業競争力会議・農業分科会資料5-2)2013.9.3、p.2。首相官邸ウェブサイト<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/bunka/dai1/siryousu5-2.pdf>>)。

⁵ 農林水産省・地域の活力創造本部「農林水産省・地域の活力創造プラン」(改訂)2014.6.24、p.8。首相官邸ウェブサイト<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/plan-honbun-kaitei.pdf>>

⁶ 不在地主は小作地を所有してはならないとされ、在村地主も所有できる小作地の面積が制限されていた。

⁷ 和田正明・橋武夫『新農地法詳解 新版』学陽書房、1957、pp.82-83。

しかし、高度経済成長期を迎えて農村と都市との所得格差が拡大する中、農業経営の規模拡大等の農業構造の改善が農政の重要課題となり、「農業基本法」（昭和36年法律第127号。「食料・農業・農村基本法」（平成11年法律第106号）制定に伴い廃止）では、国は、農業構造の改善について必要な施策を総合的に講じなければならないとされた⁸。同法の趣旨に即し、昭和37年農地法改正では、法人でも一定の要件を満たすものには農地の権利取得を認める農業生産法人制度が創設⁹されたほか、農地の権利取得の上限面積の制限が緩和された。しかし、所有権移転による農業経営の規模拡大は思うように進まなかった。

（2）昭和45年農地法改正—耕作権保護規定の緩和等—

農林省（当時）は、昭和42年8月に省議決定した「構造政策の基本方針」¹⁰において、経営規模の拡大が順調に進展しないのは、農地価格の著しい高騰、農地の資産的保有傾向の強まり等に起因するとし、賃貸借の緩和を中心に農地法を改正していくことが流動化促進の1つの重要な課題であるとした。同方針において、初めて、「農地の流動化」という言葉が正式に使用された¹¹。同方針に沿った昭和45年農地法改正では、貸借による農地流動化を促進するため、貸借規制が緩和された。「土地の農業上の効率的な利用を図るため」という文言が目的に追加され、耕作者の権利を保護する規定が緩和された。具体的には、合意による解約や10年以上の定期賃貸借での更新拒絶は都道府県知事の許可不要、小作料統制廃止、小作地所有制限緩和を内容としていた。このほか、農地の権利取得の上限面積の制限が廃止され、代わりに農作業への常時従事要件が追加された。しかし、昭和45年農地法改正後も賃貸借は直ちには増加しなかった。

（3）農用地利用増進事業の創設—農地版定期借地権—

昭和50年には「農業振興地域の整備に関する法律」（昭和44年法律第58号。以下「農振法」）の改正により、農地法の「バイパス」として「農用地利用増進事業」が創設された。これにより、市町村が策定・公告する農用地利用増進計画において農地の権利を設定・移転し（農地法上の許可は不要）、期間満了時に賃貸借が終了する（法定更新は適用除外）ことが可能となった。更新可能性の排除により、農地の「出し手」が貸したら戻らないのではないかと懸念するのを払拭し、短期の定期賃貸借を促進するねらいがあった¹²。

同事業は、「農用地利用増進法」（昭和55年法律第65号）に規定する「利用権設定等促進事業」として拡充され、さらに、同法が平成5年に全面的に改正された「農業経営基盤強化促進法」（昭和55年法律第65号。以下「基盤強化法」）に規定する「利用権設定等促進事業」となっている。なお、基盤強化法では、流動化する農地の向かうべき行き先を明確にした「農地の集積」という表現が初めて用いられた¹³。

⁸ 農業基本法では、「農業経営の規模の拡大、農地の集団化、家畜の導入、機械化その他農地保有の合理化及び農業経営の近代化」を「農業構造の改善」としている。

⁹ 制度創設以降、数度の農地法改正により、農業生産法人の要件緩和も行われている。

¹⁰ 農林省「構造政策の基本方針」農地制度史編纂委員会編『戦後農地制度資料 第5巻（昭和45年農地法改正上）』農政調査会、1985、pp.58-71。

¹¹ 島本富夫「第2章 農地問題と構造政策の展開」戦後日本の食料・農業・農村編集委員会編『戦後日本の食料・農業・農村 第3巻3 高度経済成長期 3』農林統計協会、2004、p.196。

¹² 原田純孝「農地・採草放牧地の賃貸借」松尾弘・山野目章夫編『不動産賃貸借の課題と展望』商事法務、2012、p.112。

¹³ 生源寺眞一『日本農業の真実』筑摩書房、2011、p.77。

（４）平成 21 年農地法改正—賃借権等を取得できる者の範囲の拡大等—

平成 21 年には、農地の減少、利用率の低下、耕作放棄地の増加等を背景に、所有と利用を分離し、「農地の有効利用」を軸とした制度の再構築を図った農地法改正が行われた。農地を借りられる者の範囲が例外的な取扱いとして拡大された。具体的には、農地を適正に利用していない場合の解除条件が契約書に付されている等の要件を満たせば、農作業への常時従事要件を満たさない個人や農業生産法人以外の一般法人も貸借が可能となった。このほか、小作地所有制限は廃止された。なお、安定的な農業経営には長期間の賃貸借が望ましい場合もあり、選択の自由度を高める観点から、「民法」（明治 29 年法律第 89 号）では 20 年以内である賃貸借の存続期間が、農地は特例として 50 年以内とされた。

2 仲介組織を活用した農地流動化施策の変遷

（１）農業協同組合が行う農地信託事業創設

昭和 37 年農地法改正及び「農業協同組合法」（昭和 22 年法律第 132 号）改正では、農業協同組合（以下「農協」）が行う農地信託事業が創設された。これは、農業基本法第 18 条において、「農地についての権利の設定又は移転の円滑化」の施策として例示されたことを受けたものである。同事業は、農業を縮小又は廃止する農家が、農地の売却又は貸付けを信託という形式で農協に依頼する事業である。農協に対して信託による農地の所有権移転を行うが、貸付けの場合、信託の終了により農地は返却される。同事業は、農地流動化を図るための最初の施策であったが、信託は我が国になじみが薄かったことなどから、現在も制度上は存在するものの、あまり利用されていないとされる¹⁴。

（２）農地管理事業団法案の提出・廃案

農林省は、昭和 40、41 年に「農地管理事業団法案」（第 48 回国会閣法第 99 号、第 51 回国会閣法第 36 号）を国会に提出した。政府全額出資の農地管理事業団を設立し、農地の権利取得のあっせん、融資、売買等農地移動の円滑化に必要な業務を行わせようとするものであった。しかし、同法案は、小農切捨てにつながると危惧されたことや農業経営育成のための積極的な施策の裏付けがないとの批判などから、衆議院は通過したものの、参議院で審議未了廃案となった¹⁵。同省は廃案後、農業構造の改善を図る方策について総合的に検討を行い、昭和 42 年に前述の「構造政策の基本方針」を省議決定した。

（３）農地保有合理化促進事業及び農地移動適正化あっせん事業創設

昭和 45 年農地法改正では、新たな農地流動化施策として、「農地保有合理化促進事業」が創設された。これは上記の農地管理事業団法案の趣旨を活かそうとするものであり¹⁶、農業経営の規模拡大、農地の集団化その他農地保有の合理化を促進するため、都道府県公社等が農地を買い入れ又は借り受け、その農地を売り渡し、交換し、又は貸し付ける事業であった。法人に係る農地法の権利移動規制の例外の位置にとどまり、同事業を行う農地

¹⁴ 関谷 前掲注(2), pp.165, 228, 240-241. 平成 25 年度に農地信託事業を実施したのは 6 組合であり、実施面積は 250ha である（農林水産省経営局協同組織課編『平成 25 事業年度 総合農協統計表』2015, p.195.）。

¹⁵ 「農林水産省百年史」編纂委員会編『農林水産省百年史 下巻（昭和戦後編）』「農林水産省百年史」刊行会, 1981, pp.323-324; 農林法規研究委員会編『農林法規解説全集 農地編 1』大成出版社, 1969-（加除式資料）, p.44.

¹⁶ 「農林水産省百年史」編纂委員会編 同上, p.327.

保有合理化法人の要件なども主として政令に規定されていたが、平成5年、基盤強化法において、農業経営基盤の強化を促進する主要な手段として位置付けられ、「農地保有合理化事業」として制度が整備された¹⁷。都道府県段階の農地保有合理化法人は売買を、市町村段階の同法人は貸借を中心に事業を行った¹⁸。

また、「構造政策の基本方針」に基づき昭和44年に農振法が制定されたことを受け、農業委員会による「農地移動適正化あっせん事業」が開始した。市町村が策定する農業振興地域整備計画に基づき、農地移動が経営規模の拡大、農地の集団化等農地保有の合理化に資するよう農業委員会があっせんを行うものである（詳細はⅡ2（4））。

（4）農地利用集積円滑化事業創設及び市町村段階の農地保有合理化事業廃止

農地を面的にまとめることにより効率的に利用できるようにするため、平成21年基盤強化法改正では、市町村段階の農地利用集積円滑化団体が委任を受けて、所有者に代理して農地の貸付け等を行うこと等を内容とする「農地利用集積円滑化事業」が創設された（詳細はⅡ2（2））。同事業は、農地保有リスクの懸念から農地保有合理化事業が実施されてこなかった地域でも取組が可能となり、さらに、委任により面的な集積が円滑化実施できるとされる¹⁹。同事業の創設に伴い、農地保有合理化事業は市町村段階の事業が廃止されたが、それまでの農地売買等事業も農地利用集積円滑化事業として実施できることとされた。

（5）農地中間管理事業創設及び農地保有合理化事業廃止

平成25年6月に閣議決定された「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」では、今後10年間で担い手の利用面積を全農地面積の8割に引き上げることが目標に掲げられた²⁰。この目標の達成に資するため、「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。以下「農地中間管理法」）が制定され、「農地中間管理事業」が創設された（詳細はⅡ2（1））。これに伴い、都道府県段階のみとなっていた農地保有合理化事業は廃止された。農地保有合理化事業では、相対取引による流動化を前提としており、売買を中心としていたのに対し²¹、農地中間管理事業は、貸借について権利移動を行うこと、地域の関係者の話し合いによる「人・農地プラン」²²の作成・見直しと併せて取り組むことなどから、成果を挙げられるとされる²³。なお、特例事業として、農地保有合理化事業で行われていた売買等も引き続き実施できるよう措置されている（詳細はⅡ2（3））。

¹⁷ 関谷 前掲注(2), pp.259, 268-269. 農地保有合理化事業には、新たに農地信託事業等が追加された。

¹⁸ 総務省「農地の保全及び有効利用に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」2013.4, p.13. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000218142.pdf>

¹⁹ 第171回国会参議院農林水産委員会会議録第14号 平成21年6月11日 p.27.

²⁰ 「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」（平成25年6月14日閣議決定）p.14. 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf>

²¹ 出し手は基本的に売りたいがらないこと、受け手も収益価格より高い価格では買えないこと、農地保有合理化法人は、農地を買入れても売渡しできなければ不良資産となることから、3者ともに消極的であった。個々の売り手・買い手の相対協議が整ったものが、農地保有合理化法人に持ち込まれ、売買代金の支払が数年後となる場合に、その間のみ農地保有合理化法人が所有していた（農林水産省「農地中間管理機構（仮称）の検討状況」（第1回産業競争力会議・農業分科会資料5-1）2013.9.3, p.8. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/bunka/dai1/siryous-1.pdf>>）。

²² 集落・地域において、今後の中心となる経営体やそこへの農地の集積方法、地域農業の在り方等について話し合い、市町村がその話し合いを受けて原案を作成し、決定するもの。

²³ 「農地中間管理機構に関するQ&A」p.5. 農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/pdf/kikou_qanda.pdf>; 渡邊毅「農地中間管理機構について」『農業法研究』50号, 2015, pp.131-132.

II 農地流動化に関する現行施策

本章では、最初に、I1 にみた権利移動規制の緩和等の結果、現行の農地の権利移動の手法がどのようになっているのかを整理する（II1）。その上で、I2 にみた変遷を経て現在存在する仲介組織を活用した農地流動化施策を整理する（II2）。II2 の各農地流動化施策において、出し手からの借受けや受け手への貸付けに係る農地の権利移動を行うには、II1 のいずれかの権利移動手法による手続が必要となる。

1 農地の権利移動の手法

表1は、農地の権利移動の手法を法律ごとにまとめたものである。農地法、基盤強化法、農地中間管理法の3つのルートがある。

表1 農地の権利移動の手法

	農地法	農業経営基盤強化促進法	農地中間管理事業の推進に関する法律
売買	<p>3条許可 農作業常時従事要件を満たす個人や農業生産法人に限られる。</p> <p>3条届出 農地利用集積円滑化団体による所有権の取得（農地利用集積円滑化事業）又は農地中間管理機構による所有権の取得（農地中間管理機構の特例事業）。</p>	<p>農用地利用集積計画の公告 農作業常時従事要件を満たす個人や農業生産法人、農地利用集積円滑化団体、農地中間管理機構等に限られる。</p>	
貸借	<p>3条許可 農作業常時従事要件を満たす個人や農業生産法人に限られる。賃貸借の法定更新。</p> <p>3条許可【解除条件付き貸借】 農作業常時従事要件を満たさない個人や一般法人も可。毎年の農地利用状況の報告義務。賃貸借の法定更新。</p> <p>3条届出 農地利用集積円滑化団体による賃借権等の取得（農地利用集積円滑化事業）又は農地中間管理機構による農地中間管理権の取得（農地中間管理事業）。賃貸借の法定更新。</p>	<p>農用地利用集積計画の公告 農作業常時従事要件を満たす個人や農業生産法人、農地利用集積円滑化団体、農地中間管理機構等に限られる。賃貸借の法定更新の適用なし。</p> <p>農用地利用集積計画の公告【解除条件付き貸借】 農作業常時従事要件を満たさない個人や一般法人も可。毎年の農地利用状況の報告義務。賃貸借の法定更新の適用なし。</p>	<p>農用地利用配分計画の公告 農地中間管理機構が農地中間管理権を有する農地についての賃借権等の設定又は移転（農地中間管理事業）。農作業常時従事要件を満たさない個人や一般法人も可。毎年の農地利用状況の報告義務。農地を適正に利用していない場合等の解除条件。賃貸借の法定更新の適用なし。</p>
許可又は公告主体	農業委員会	市町村	都道府県知事
対象地域	全地域	市街化区域外	農業振興地域

（注）「農業生産法人」は平成28年4月施行の改正農地法により、「農地所有適格法人」に呼称が改められる。（出典）筆者作成。

（1）農地法による権利移動

農地について、権利移動規制の原則を規定しているのは農地法である。所有権を移転又は賃借権等の使用収益権を設定・移転する場合には、原則として農業委員会の許可を受け

なければならず²⁴（第3条第1項）、この許可を受けないでした行為は、その効力を生じない（第3条第7項）。①農地の全てを効率的に利用すること、②必要な農作業に常時従事すること又は農業生産法人²⁵の要件を満たす法人であること、③一定の面積を経営すること、④周辺の農地利用に支障がないことという要件を全て満たす場合に限り許可される（第3条第2項）。なお、貸借については、②の要件を満たさない個人又は一般法人でも、農地を適正に利用していない場合の解除条件が契約書に付されていること、地域における適切な役割分担の下に農業を行うこと、法人の場合は業務執行役員が1人以上農業に常時従事することという要件を全て満たせば、例外的な取扱いとして許可される（第3条第3項）。

また、あらかじめ農業委員会への届出があれば、許可を不要としている場合として、農地利用集積円滑化団体又は農地中間管理機構が農地売買等事業の実施により農地の権利を取得する場合（第3条第1項第13号）、農地中間管理機構が農地中間管理事業の実施により農地中間管理権²⁶を取得する場合（第3条第1項第14号の2）がある。

賃貸借については、一定期間内に更新拒絶の通知をしないときは、従前と同一条件で更新される（第17条）。

（2）農業経営基盤強化促進法による権利移動

基盤強化法に規定する利用権設定等促進事業は、農業及び農地利用の地域性と地域の農業者等の意向等を十分に考慮して集団的に利用権の設定等²⁷を促進しようというものである²⁸。市町村は、農業経営基盤強化促進基本構想に従い、関係権利者の同意を得た上で、農業委員会の決定を経て、個々の権利移動をまとめた農用地利用集積計画を定める（第18条）。同計画を公告することにより、同計画に定める利用権の設定等に係る効果を生ずる（第19、20条）。なお、市街化区域²⁹内では、事業を行わない（第17条第2項）。農地法第3条許可と同様、貸借については、農地を適正に利用していない場合の解除条件が契約書に付されている等の要件を満たせば、農作業常時従事要件を満たさない個人や農業生産法人以外の一般法人も可能である（第18条第2項第2号及び第6号、同条第3項第3号）。

農用地利用集積計画における利用権の設定等については、農地法の特例が設けられている。農地法第3条第1項の許可が不要とされるほか（農地法第3条第1項第7号）、賃貸借の法定更新の規定は適用されず（農地法第17条）、賃貸借の期間が満了すれば、農地は出し手に自動的に返還される。

²⁴ 相続については、被相続人の死亡という事実によって法律上当然に生ずる効果であり、権利移動のための行為ではないため、移動統制の対象とはならない。ただし、相続を契機として農地所有者が不在地主となり耕作放棄地の増加の原因となるなどの状況が生じているため、平成21年農地法改正により農業委員会へ届け出なければならない（農地法第3条の3）こととされた（農林法規研究委員会編 前掲注(15), p.144; 高木賢・内藤恵久編著『逐条解説農地法』大成出版社, 2011, pp.65, 117.）。

²⁵ 平成28年4月施行の改正農地法により、「農地所有適格法人」に呼称が改められる。

²⁶ 貸し付けることを目的として、農地中間管理機構が取得する賃借権又は使用貸借による権利、農地貸付信託の引受けにより取得する所有権等。

²⁷ 賃借権若しくは使用貸借による権利又は農業経営受委託により取得される使用収益権の設定若しくは移転又は所有権の移転。

²⁸ 「農業経営基盤強化促進法の基本要綱」（平成24年5月31日付け24経営第564号農林水産省経営局通知）農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/pdf/261114_youkou.pdf> なお、事業の実施に当たっては、農地中間管理機構への貸付けを優先することが望ましいとされている。

²⁹ 「都市計画法」（昭和43年法律第100号）で規定する区域で、すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域。

現在、農地の権利移動の大宗は、農用地利用集積計画によるものである³⁰。

(3) 農地中間管理事業の推進に関する法律による権利移動

農地中間管理事業において、農地中間管理機構が農地中間管理権を有する農地を受け手に貸し付ける場合の権利移動の手法である。農地中間管理機構は、農用地利用配分計画を定め、都道府県知事の認可を受けなければならない（第18条第1項）。都道府県知事が同計画を公告することにより、同計画で定める賃借権又は使用貸借による権利の設定又は移転に係る効果を生ずる（第18条第5項、第6項）。農用地利用集積計画は市町村レベルの手続であるのに対し、農用地利用配分計画は都道府県レベルの手続である。なお、同事業が行われるのは農業振興地域³¹である（第2条第3項）。農地法第3条許可と同様に、一般法人は業務執行役員が1人以上農業に常時従事することが必要であるが（第18条第4項第4号）、農地を適正に利用していない場合の解除条件は一般法人に限られない（第18条第2項第5号、第21条第2項）。

農用地利用配分計画における賃借権の設定等については、農地法の特例が設けられている。農地法第3条第1項の許可が不要とされるほか（農地法第3条第1項第7号の2）、賃借借の法定更新の規定は適用されない（農地法第17条）。

(4) 農地の貸借に係る権利移動の手法の3本化

(1) から (3) のとおり、農地の貸借に係る権利移動の手法は、①農業委員会による農地法第3条許可（又は届出）、②市町村による農用地利用集積計画の公告、③都道府県知事による農用地利用配分計画の公告の3つとなっている。各手法における賃借権の設定等を受ける者の要件・条件の共通点及び相違点をみると、次のとおりである。①②③いずれにおいても、農地の全てを効率的に利用すること等の要件が課されている³²。一方で、農地が適正に利用されていない場合の貸借解除に係る規定や毎年の農地の利用状況の報告義務の規定の適用対象は、①②では農作業常時従事要件を満たさない個人や一般法人のみであるのに対し、③では全ての者である。

このルートでの3本化については、地域農業の現場に混乱をもたらすおそれがあるとの見方³³や、位置付けと使い分けの明確化が必要との意見³⁴もある。

2 仲介組織を活用した農地流動化施策

表2は、仲介組織を活用した現行の主な農地流動化施策をまとめたものである。ほかに、農協による農地信託事業（I2（1））、農地中間管理機構の特例事業の中の農地売渡信

³⁰ 平成25年は、農地法第3条許可・届出による所有権耕作地有償所有権移転9,255ha、賃借権設定5,812ha、農用地利用集積計画の公告による所有権耕作地有償所有権移転22,950ha、利用権設定178,561haであった（農林水産省経営局農地政策課編『農地の移動と転用（農地の権利移動・借賃等調査結果）平成25年』2015, p.11.）。なお、利用権設定には、新規の設定分以外に利用権の更新分も含まれている。

³¹ 農振法に基づき都道府県知事が指定する地域で、自然的経済的社会的諸条件を考慮して一体として農業の振興を図ることが相当であると認められる地域。

³² 農地中間管理法では、地域との調和要件は明示的ではないとの指摘もある（全国農業会議所制度対策室「動き出す「農地中間管理機構」の論点—成立までの経過と展望—」『農政調査時報』571号, 2014.春, p.66; 原田純孝「農地中間管理機構創設の意義と問題点—制度的見地からの検討—」『日本農業年報』61号, 2015.3, pp.87-88.）。

³³ 原田 同上, p.63.

³⁴ 秋山満「農地中間管理事業の現場での取り組みと課題」『農業と経済』81(9), 2015.10, p.20.

表2 仲介組織を活用した主な農地流動化施策

	農地中間管理事業	農地利用集積円滑化事業		農地中間管理機構の特例事業（農地売買等事業）	農地移動適正化あっせん事業
		農地所有者代理事業	農地売買等事業		
根拠法	農地中間管理事業の推進に関する法律	農業経営基盤強化促進法	農業経営基盤強化促進法	農業経営基盤強化促進法	農業委員会等に関する法律 農業振興地域の整備に関する法律
事業主体	農地中間管理機構	農地利用集積円滑化団体	農地利用集積円滑化団体	農地中間管理機構	農業委員会
	（都道府県知事が指定する公社）	（市町村、農業協同組合、市町村公社、営利を目的としない法人等）	（市町村、農業協同組合、市町村公社）	（都道府県知事が指定する公社）	
事業実施地域	農業振興地域	市街化区域を除く全域	市街化区域を除く全域	農業振興地域	農業振興地域内の農用地区域
受け手が取得する権利の種類	賃借権、使用貸借による権利	所有権、賃借権、使用貸借による権利、農業経営受委託に係る使用収益権	所有権、賃借権、使用貸借による権利	所有権、賃借権、使用貸借による権利	所有権、賃借権、使用貸借による権利
仲介の形態	中間保有・出し手の承諾不要の転貸	白紙委任のあっせん	中間保有・転売・転貸（転貸先を指定しないことにつき出し手の同意）	中間保有・転売・一時貸付け	あっせん
受け手の選定	毎年1回以上定期的に公募を行い、応募していた者の中から事業規程に基づき選定	認定農業者や中心経営体を優先	認定農業者等又は中心経営体を優先	認定農業者を優先	あっせん譲受け等候補者名簿の中から選定。認定農業者及び中心経営体を優先
受け手への権利移動の手法	農用地利用配分計画の公告	農用地利用集積計画の公告（又は農地法第3条許可）	農用地利用集積計画の公告（又は農地法第3条許可）	農用地利用集積計画の公告（又は農地法第3条許可）	農用地利用集積計画の公告（又は農地法第3条許可）
農地の管理	貸付けを行うまでの間、管理（農業経営を含む）を行う。必要な場合、利用条件の改善を行う	所有者自らが耕作又は管理を行うことが困難な場合に、貸付け等が行われるまでの間、農作業受委託の契約を締結して管理を行う	売渡し等を行うまでの間、管理（耕作を含む）を行う	売渡し等を行うまでの間、管理（耕作を含む）を行う	—
引受けの在り方	農地として利用することが著しく困難であるものは対象に含まず、応募者の数・内容等を考慮して農地中間管理権を取得する	農地所有者から委任契約の申込みを受けた場合は、農地の機能が著しく低下している等正当な理由がなければ拒めない	農地の買入れ又は借受けは、農業経営基盤の強化に資すると見込まれるものに限る	農業委員会のあっせん又は農業協同組合等の申出により事業を行う。農地の買入れは、農業経営基盤の強化に資すると見込まれるものに限る	農地所有者から貸付けのあっせんの申出があった場合は農地中間管理事業の活用を促し、申出者が希望した場合にあっせんを行う
農地中間管理機構との関係		農地中間管理機構への農地の貸付けを最優先に事業を行うことが適当とされている	—		農業を営む者に対するあっせんが不成功又は農地中間管理機構にあっせんの方が農地保有の合理化に著しく寄与すると認められる場合は同機構にあっせんする

（出典）各根拠法及び「農業経営基盤強化促進法関係事務に係る処理基準」（平成12年9月1日12構改B第846号農林水産事務次官通知）；「農業経営基盤強化促進法の基本要綱」（平成24年5月31日付け24経営第564号農林水産省経営局通知）；「農地移動適正化あっせん事業実施要領」（昭和45年1月12日44農地B第3712号農林事務次官通知）を基に筆者作成。

託等事業（Ⅱ2（3））も現在存在するが、割愛した。

（1）農地中間管理事業

農地中間管理機構は、平成24年度から開始された各市町村における「人・農地プラン」の作成プロセス等において、「信頼できる農地の中間的受け皿があると人・農地問題の解決を進めやすくなる」との指摘があったことを踏まえて整備されたものである³⁵。農地中間管理事業では、都道府県段階に設立された同機構が農地を借り受け、必要な場合には基盤整備等の条件整備を行い、担い手がまとまりのある形で農地を利用できるよう配慮して貸し付ける。業務の一部は市町村等に委託可能であり、ほぼ全ての市町村に委託することが想定されている。

同機構の出し手からの借受けは、農用地利用集積計画又は農地法第3条届出、同機構から受け手への貸付けは、農用地利用配分計画により行われる。同機構は、毎年1回以上定期的に、市町村などの区域ごとに農地の借受け希望者を募集し、応募した者の中から農地中間管理事業規程に基づき受け手を選定する。転貸に出し手の承諾は不要である。同機構は、利用することが著しく困難な農地は借り受けず、また、農地中間管理権を有する農地について、相当期間経過後も貸付けが見込まれないときは、貸借を解除できる。同機構への農地の貸出しを誘導するため、同機構を通して受け手に農地を貸し付けることによりリタイアした農業者等や、地域内の農地の一定割合以上を同機構に貸し付けた地域に対して、機構集積協力金が交付される。

農地中間管理事業のメリットとして、受け手は複数の出し手と個別に交渉しなくてよいこと³⁶、農地の貸借のルールが透明化され、新規参加者を含めた担い手への農地集積をスムーズに行うことができること³⁷、出し手からみると貸付先は公的機関であり、賃料が確実に支払われること³⁸などが挙げられている。しかし、農地の集積過程と配分過程を分離したため、貸借成立までの手続期間が長期化したこと³⁹、誰に貸し出されるかわからないため農地の出し手が躊躇すること⁴⁰、受け手は借り受けた農地の利用状況を報告する必要があり負担が増えること⁴¹などが指摘されている。

初年度となる平成26年度の事業実績は低調であり、集積増加面積のうち農地中間管理事業によるものは約1割であった⁴²。

（2）農地利用集積円滑化事業

農地利用集積円滑化事業は、農地の効率的な利用に向け、その集積を促進するため、平

³⁵ 「農地中間管理機構に関するQ&A」前掲注(23), p.1.

³⁶ 渡邊 前掲注(23), p.132.

³⁷ 同上, p.133.

³⁸ 野川観清「農地中間管理事業の仕組みについて」『月刊NOSAI』66(4), 2014.4, p.8.

³⁹ 小針美和「農地中間管理機構初年度における農地集積の動向—求められる詳細な分析にもとづく政策評価—」『農林金融』68(7), 2015.7, p.32; 原田 前掲注(32), p.83; 秋山 前掲注(34), p.17; 「第24回農業ワーキング・グループ、第23回産業競争力会議実行実現点検会合（テーマ：農業）合同会合議事録」2015.5.27, p.24. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/jkkaigou/dai23/gijiyoushi.pdf>>

⁴⁰ 小針 同上, pp.31-32; 谷本一志「農地中間管理機構をどう機能させるか—初年度事業結果から—」『農業および園芸』91(2), 2016.2, p.228; 「農地バンク14年度実績、目標の2割に」『ロイター』2015.5.19.

⁴¹ 秋山 前掲注(34), p.18.

⁴² 農林水産省「農地中間管理機構の実績等に関する資料」2015.5, pp.1-2. <<http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/pdf/siryou2.pdf>>

成 21 年基盤強化法改正により創設されたもので、市町村段階に設置する農地利用集積円滑化団体が農地の仲介を行う事業である。主な事業として、①農地所有者代理事業（同団体が農地所有者の委任を受けて、その者を代理して農地について売渡し、貸付け又は農業の経営若しくは農作業の委託を行う事業）、②農地売買等事業（同団体が農地を買い入れ又は借り受けて、当該農地を売り渡し、交換し、又は貸し付ける事業）がある。①は、農地の保有リスクを負うことなく面的集積に取り組めるものであり、農地利用集積円滑化事業の基本となる事業である⁴³。農地利用集積円滑化団体となれるのは、市町村、農協、市町村公社であるが、①のみであれば、営利を目的としない法人等もなることが可能である。現状では、農地利用集積円滑化団体の約半数を農協が占めている⁴⁴。なお、市街化区域内では、農地利用集積円滑化事業を行わない。

効果的な面的集積を確保する観点から、所有者は、①の委任契約に係る土地についての貸付け等の相手方や②の借受け農地の転貸の相手方を指定しないこととなっている⁴⁵。また、①を行う場合には、農地中間管理機構への農地の貸付けを最優先に事業を行うことが適当とされている⁴⁶。

農地利用集積円滑化事業のメリットとして、受け手は、多数の農地所有者と交渉しなくても、農地利用集積円滑化団体と協議すれば規模拡大・面的集積を実現できること、公的機関が調整することにより、近所の農家には貸したくないなどの心理的抵抗感や軋轢を緩和することができること、自ら受け手を探せない者の農地を確実に受け手につなげることができることが挙げられている⁴⁷。しかし、個々の出し手と受け手との間の相対取引を前提としているため、農地利用の分散状況の抜本的な解消にはつながらないことや、受け手が少ない地域では活用されないなどの限界もあるとされる⁴⁸。

（3）農地中間管理機構の特例事業

農地中間管理機構の特例事業は、農地保有合理化法人が行ってきた事業のうち、農地中間管理事業として行われなかったこととなる事業について、今後も地域によっては役割を果たし得ることを踏まえ、農地中間管理機構の組織・機能を活かして、引き続きこれらの事業を実施することができるよう措置されたものである⁴⁹。主な事業として、①農地売買等事業（同機構が農地を買い入れ、当該農地を売り渡し、交換し、又は貸し付ける事業）、②農地売渡信託等事業（農地を売り渡すことを目的とする信託を引き受け、併せて売渡信託の委託者に対して当該農地の価格の一部に相当する資金を貸し付ける事業）がある。①では、

⁴³ 「農業経営基盤強化促進法の基本要綱」前掲注(28)

⁴⁴ 「農地利用集積円滑化団体の設置状況（平成 26 年 3 月末現在）」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/ryuudouka/pdf/03_seturitu_joukyou.pdf> 農協は組合員組織であり、組合員の資産移動への関与には限界があるとの意見（田代洋一「農地管理と農業委員会」小沢隆一・榊原秀訓編『安倍改憲と自治体一人権保障・民主主義縮減への対抗一』自治体研究社、2014、p.238）や、農協が公正に受け手を決定できるか疑問との意見（東京財団『政策提言 農業構造改革の隠れた課題—変わる農村・取り残される農政—』2013、p.11. <<http://www.tkfd.or.jp/files/doc/2012-07.pdf>>; 生源寺眞一「都道府県農業公社幹部職員研修会講演録 これからの土地利用型農業と制度・政策のあり方」『土地と農業』43 号、2013.3、pp.19-20.）もある。

⁴⁵ 「農業経営基盤強化促進法の基本要綱」前掲注(28)

⁴⁶ 同上

⁴⁷ 「農地利用集積円滑化事業」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/ryuudouka/pdf/02_enkatsu_gaiyou.pdf>

⁴⁸ 「法令解説 農地集積バンクによる担い手への農地集積と集約化の加速化—農地中間管理事業の推進に関する法律の制定—」『時の法令』1957 号、2014.7.15、p.18; 渡邊 前掲注(23)

⁴⁹ 「農業経営基盤強化促進法の基本要綱」前掲注(28)

貸借による権利移動は農地中間管理事業で行うことが可能であるため、農地利用集積円滑化事業の農地売買等事業と異なり、農地の借受けは対象にしていない。②は、売買差損の発生のため売買による事業では対応しにくい農地価格の下落地域等において①を補完し、離農農家、規模縮小農家が保有する優良農地を担い手に再配分するものであり⁵⁰、平成5年に農地保有合理化事業の一事業として創設されたものの、農協による農地信託事業と同様にあまり実績はないとされる⁵¹。

(4) 農地移動適正化あっせん事業

農地移動適正化あっせん事業は、昭和44年の農振法制定を受けて開始された事業である。農業委員会は、同法第18条及び「農業委員会等に関する法律」(昭和26年法律第88号)第6条第2項の規定に基づき、農業振興地域の農用地区域⁵²内の農地について、農地保有の合理化に資するよう権利移動のあっせんを行う。

農業委員会は、あらかじめ、農地の権利を取得させるべき者等の要件を定めた農地移動適正化あっせん基準を定め、都道府県知事の認定を受け、「あっせん譲受け等候補者名簿」を作成しておく。農地所有者等からあっせんの申出があった場合は、農地中間管理事業の活用を促すこととし、申出者が農業委員会のあっせんを希望した場合において、受け手となる者を同名簿から選定し、あっせんを行う。なお、農業を営む者に対するあっせんが不成立の場合や、農地中間管理機構にあっせんする方が農地保有の合理化に著しく寄与すると認められる場合には、同機構にあっせんする⁵³。

農業委員会が行う利用調整は、農業委員会が間に立つことにより、円滑な利用集積が可能であるものの、あっせん・調整が主であり、直接権利取得の当事者になることはできないことから、面的集積をする上での限界があるとされる⁵⁴。

Ⅲ 農地流動化の阻害要因

農地流動化を促進するため、様々な施策が講じられ、各地域で農地流動化が進められているが、なお農地流動化を難しくしている要因として、以下の点が指摘されている。

1 農地の転用期待と農地保有コスト

農地所有者が農地を貸し出さない要因として、農振法のゾーニング制度が不十分⁵⁵なこ

⁵⁰ 同上

⁵¹ 工藤昭彦「参加型農業・農村改革による震災復興の回路」『日本農業研究所講演会 講演会記録』No.66, 2012, 1, pp.16-17. 日本農業研究所ウェブサイト <<http://www.nohken.or.jp/kouenkai/23kouenkai66-2kudou.pdf>>

⁵² 農振法に基づき、市町村が農業上の利用を確保すべき土地として農業振興地域整備計画で設定する区域。

⁵³ 「農地移動適正化あっせん事業実施要領」(昭和45年1月12日44農地B第3712号農林事務次官通知)『農業振興地域制度事務必携 平成27年1月版』農政調査会, 2015, pp.623-630.

⁵⁴ 農林水産省「担い手への農地の利用集積の現状と課題」(農地政策に関する有識者会議第2回専門部会資料) 2007.2, p.10. <http://www.maff.go.jp/j/study/nouti_seisaku/senmon_02/pdf/data1.pdf>

⁵⁵ 農用地区域を市町村が設定し、同区域内では、農業振興地域整備計画で指定された用途に供する場合以外の農地転用は認められない。しかし、現実には農用地区域の線引きの見直しが行われ、転用が行われているとされる(山下一仁「農業と農地問題」『土地総合研究』22(4), 2014秋, pp.11-12; 本間正義「農地制度の今日的課題—経済学の見地から—」『日本不動産学会誌』24(3), 2010, p.89.)

とによる転用期待の問題が指摘されている⁵⁶。農地が他用途に転用された場合に高く売れることで得られる利益を期待して、農地の所有権を手放さなかったり、いつでも転用できるように貸出しに消極的であったりするとされる。平成26年6月に閣議決定された「規制改革実施計画」⁵⁷では、「農地流動化の阻害要因となる転用期待を抑制する観点から、転用利益の地域農業への還元等、公平で実効性のある方策について中長期的に検討を進める」とされた。これを受けて、農林水産省では、「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」を設置して検討を行っており⁵⁸、平成28年度中を目途に中間とりまとめを行う予定である。

また、転用期待の有無に関わらず、農地保有コストが低いことが、農地を利用する意思がなくても農地を保有し続けることを可能にしているとされる⁵⁹。固定資産税における農地の評価では、農地売買の特殊性を考慮し、売買価格に一定割合（平成27年度の評価替えにおいて0.55）が乗じられていることもあり、評価額が低いため、同じ税率でも負担は軽くなる。政府は、平成28年度税制改正において、遊休農地の固定資産税の強化・軽減措置を創設することとしている⁶⁰。具体的には、農業委員会が利用権の移転について農地中間管理機構との協議を勧告した農地については、評価に当たって一定割合を乗じないこととして評価額を引き上げる一方（平成29年度から実施）、全所有農地を同機構に10年以上の期間で貸し出した場合には、固定資産税を最初の3年間半減する措置を2年間に限り講ずるとしている。農地の固定資産税は宅地の数百分の1であり、今回の措置による効果は不透明とされ、課税強化をさらに進めるべきとの意見がある⁶¹。また、同一条件下の農地でも、農地中間管理機構に貸し出した農地は税負担が軽減され、自ら耕作している、あるいは他の組織等に貸し出されている農地は軽減されない仕組みについての批判もある⁶²。

2 不在地主と相続未登記

農地のある地域から離れて暮らす不在地主の農地も流動化の支障となっている⁶³。不在地主の多くは農地の相続によって発生しており、全体的に増えている趨勢にある。全国農業会議所が平成22年度に行った調査では、「所有者の連絡先が不明で利用権設定ができなかった」、「地主の死亡によって不在村者が相続したため、引き続いて利用権設定ができな

⁵⁶ 山下 同上; 本間 同上, pp.88-89.

⁵⁷ 「規制改革実施計画」（平成26年6月24日閣議決定）p.37. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/publication/140624/item1.pdf>>

⁵⁸ なお、同検討会で市町村に行ったアンケート調査では、転用期待が農地流動化の支障となっていると思うかの設問に対し、「かなりそう思う」「ややそう思う」を合わせて、都市的地域30%、平地農業地域16%、中間農業地域10%、山間農業地域7%という結果であった（農林水産省「転用期待等に関する市町村アンケート調査結果」（第3回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資料3）2015.12, p.13. <http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/tenyou_kisei/271221/pdf/siryou3.pdf>）。

⁵⁹ 規制改革会議「規制改革に関する第3次答申—多様で活力ある日本へ—」2015.6.16, p.31. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/publication/150616/item1.pdf>>; 本間 前掲注(55)

⁶⁰ 「平成28年度税制改正の大綱」（平成27年12月24日閣議決定）p.27. 財務省ウェブサイト <http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2016/20151224taikou.pdf>

⁶¹ 「農地集約 遠い目標」『読売新聞』2016.1.24.

⁶² 「論点 あら目立つ税制改正案 慶應義塾大学法学部教授片山善博」『日本農業新聞』2016.2.1.

⁶³ 生原寺眞一『続・農業と農政の視野—論理の力と歴史の重み—』農林統計出版, 2015, pp.225-227; 安藤光義「農地保有の変容と耕作放棄地・不在地主問題」原田純孝編著『地域農業の再生と農地制度』（シリーズ地域の再生9）農山漁村文化協会, 2011, pp.112-115.

かった」ことがあると回答した農業委員会があり、それぞれ全体の1割程度ではあるものの、農地の利用調整に影響を及ぼしている⁶⁴。相続による農地の権利取得は、農地法の権利移動統制の対象外であったが、平成21年農地法改正により、農業委員会への届出が義務付けられた。しかし、過去の相続には適用されないほか、相続者が必ず届け出るとは限らないため、多くの農業委員会が依然として不在地主との連絡に苦慮しているとされる⁶⁵。

また、不在地主の農地の中には、相続の登記が行われず、所有者が一代前、二代前の名義のままになっており、現在の所有者が直ちに判明しないケースも少なくない⁶⁶。所有者である相続人の数が膨れ上がり、把握が困難であったり、利用権設定の際に権利関係の調整が難航したりすることもある。省庁横断で現行の登記制度等を見直さない限り農地集約は進まないとの指摘もある⁶⁷。なお、平成21年基盤強化法改正及び平成25年農地法改正により、共有農地について、5年以内の利用権の設定であれば共有持ち分の過半の同意で可能となったほか、相続人の所在がわからないこと等により、所有者不明となっている遊休農地については、公示を行い、都道府県知事の裁定により、農地中間管理機構が利用権を取得できることとなった。しかし、相続人の代表者の同意のみで農地中間管理機構に10年間貸付け可能とするなどの法的仕組みの構築を要望する声もある⁶⁸。なお、国土交通省では、「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会」を開催し、所有者の所在把握が難しい土地の円滑な利活用に向けて、現場の対応の進展に貢献する実務的な方策について分野横断的に検討を行っている⁶⁹。

3 受け手となる担い手の不足

中山間地域では農地の受け手が十分でなく、農地の出し手がいてもマッチングする相手が見つからない場合も少なくない。そうした地域では集落営農の育成を進めていくべきとの意見がある⁷⁰。地域には担い手がほとんどおらず、農地流動化対策も必要だが担い手対策の方が重要とする出し手の声もある⁷¹。また、米価が下落している中で、規模拡大を躊躇する農業経営体も多いとされる⁷²。

⁶⁴ 全国農業会議所農地・組織対策部「平成22年度不在村農地所有者の農地の管理実態等に関する調査結果」『農政調査時報』567号, 2012春, p.101.

⁶⁵ 同上, p.98. 国土交通省が平成23年度に実施したインターネットアンケート調査では、大都市居住の農地・森林の不在村所有者のうち、16.4%が相続時に登記や農業委員会への届出等の手続を何もしておらず、また、農地については相続時の届出義務化の認知度が22.7%であった（「農地・森林の不在村所有者に対するインターネットアンケート調査結果概要」国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/000205857.pdf>>）。

⁶⁶ 生源寺 前掲注(63), pp.226-227; 「農地集積に向けた土地制度 根本的に捉え直す必要 吉原祥子東京財団研究員兼政策プロデューサー」『全国農業新聞』2014.12.19; 「主張 農地中間管理事業 中間管理のリスク軽減措置を」『全国農業新聞』2015.6.5; 「農地を活かし担い手を応援する 第2部 農地利用の最適化 (8) 相続未登記農地の流動化」『全国農業新聞』2015.6.5.

⁶⁷ 「農地バンク低調 初年度 目標の16%」『読売新聞』2015.5.20.

⁶⁸ 規制改革会議ホットライン対策チーム「各ワーキング・グループで更に精査・検討を要する提案事項」(第43回規制改革会議資料4-2) 2015.3.25, p.6. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/committee3/150325/item4-2.pdf>>

⁶⁹ 「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討」国土交通省ウェブサイト <http://www.mlit.go.jp/seisakutokatsu/iten/seisakutokatsu_iten_tk_000002.html>

⁷⁰ 「農地中間管理機構 農地集積14年度実績 目標の2割に」『全国農業新聞』2015.6.5.

⁷¹ 「農地中間管理事業利用者の主な意見」公益財団法人和歌山県農業公社ウェブサイト <<http://www.w-apc.or.jp/common/img/riyousyanokoe.pdf>>

⁷² 小針 前掲注(39), p.33.

農林水産省が農家等に対して行ったアンケートによれば、耕作も貸付けもしていない農地を所有する農家等が、農地を他に貸し付けていない理由は、「貸し付けたいが、借り手がないから」が47%で最も多く、「いつでも農地転用できるようにしておきたいから」の25%を上回る結果となった⁷³。

おわりに

現在、農地の貸借に係る権利移動は3ルートとなり、また、農地流動化の促進に係る事業も複数存在し、農地の権利移動は複雑化している。なお、農地の所有に係る権利移動規制についても動きがみられる。政府は、担い手不足や耕作放棄地等の解消を図ろうとする国家戦略特別区域において、「農地所有適格法人（旧農業生産法人）以外の法人」が、一定の要件を満たす場合に、農地の取得を認める特例を時限措置で設けることとし、第190回国会に提出予定の「国家戦略特別区域法」（平成25年法律第107号）の改正案に必要な規定を盛り込むとしている⁷⁴。

農地流動化の促進に係る事業が複数存在する中で、政府は、機構集積協力金により農地中間管理機構の利用を促し、実績をもとにした各都道府県と同機構のランク付け・公表や、固定資産税による同機構への農地貸付けのインセンティブ強化などに取り組んでいる。しかし、農地中間管理機構はあくまでも手段であって、それ自体が目的ではないとの指摘⁷⁵や、現場では出し手・受け手の意向や地域の状況を勘案しながら、様々な事業の中から適したものを選択しているのではないかとの指摘⁷⁶もある。

農地流動化の促進に係る事業が複数存在する状況自体については、各種の事業の使い分けの難しさやわかりにくさも指摘されている⁷⁷。規制改革会議は、平成27年の答申の中で、「複数の組織が類似の取組を推進すると効率性に欠けるばかりか、農地の集積・集約化の推進を阻害する恐れもあるため、各組織の役割を明確にするとともに、機能の重複が生じないようにすべき」とし、農地中間管理機構と農地の集積・集約化を担う既存の組織の役割の明確化について、農地中間管理法の5年後見直しに向けて検討することとしている⁷⁸。

農業の競争力を強化し、持続可能なものとするという目的のためには、担い手への農地集積と集約化をどのように推進していくのか、広い視野での議論が求められる。

⁷³ 農林水産省「農地転用・農地流動化に関する農家アンケート調査結果」（第3回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資料4）2015.12, p.9. <http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/tenyou_kisei/271221/pdf/siryoku4.pdf> なお、同検討会では、この結果に対して、「農地を貸付けるための方法が分からないから」及び「安心して貸せる信頼できる借り手がないから」の回答割合が低いことから、農家は、必ずしも農地を貸し付けるために積極的に動いていないのではないかとの意見も出されている（「第3回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議事概要」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/tenyou_kisei/271221/pdf/gaiyou.pdf>）。

⁷⁴ 国家戦略特別区域諮問会議「国家戦略特区における追加の規制改革事項等について」2016.3.2, p.7. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/h280302.pdf>>

⁷⁵ 「農地バンクは目的ではない（生源寺眞一）」『信濃毎日新聞』2015.6.7; 生源寺眞一「記念講演 転機に立つ日本社会と食料・農業・農村」『技術と普及』53(3), 2016.3, p.22.

⁷⁶ 小針美和「農地バンクの初年度実績―国と現場一体の実効力ある仕組みを―」『Agrio』77号, 2015.9.24, p.8.

⁷⁷ 谷本 前掲注(40), p.226; 一般社団法人岐阜県農畜産公社「平成26年度 農地中間管理事業報告書等」p.16. <<http://nochichukan-gifu.com/wp-content/uploads/h26zigyohokoku1.pdf>>; 「転機のコメ 県内 減反見直しの波紋 第3部 田を頼む(5) 集積は進むか 農地借り手支援充実を 名大大学院 生源寺眞一氏「制度の整理も必要」『東奥日報』2014.8.16.

⁷⁸ 規制改革会議 前掲注(59)