

# 農地を利用し、多様な担い手を育てるための制度改革の課題

川村秀三郎 氏 農林水産省農村振興局長(前経営局長)

わが国の農地制度の枠組みはどのようなものか。  
また、農地や農業の担い手に関してどのような検討課題があり、どのような改革が行われようとしているのか。  
農林水産省経営局長・川村秀三郎氏にうかがった。

## 農地に関する 三つの検討課題

平成11年の食料・農業・農村基本法の理念に則して、講ずべき施策を示した「食料・農業・農村基本計画」の改訂が来年に迫っており(右頁・資料参照)現在、その見直しの議論が行われているとのことですが、どのような論点があるのでしょうか。

**川村** その議論には三つの柱があります。

一つ目の柱は、農地と農業の担い手の問題です。周知の通り、農業労働力の減少、高齢化(7頁・資料2参照)が進んでいます。昭和一桁世代の方に現役としてがんばって支えていただいているのが現状で、その方々がリタイアしていくとき、誰が日本の農業を支えるのかという差し迫った重大な問題があるわけです。

二つ目は、所得安定政策です。従来の施策は基本的に農産物の品目ごとでしたが、これを経営を単位とした品目横断的な政策にできないかということです。

三つ目は、水資源や土地資源を保全

する公的支援のあり方です。全国には、これまで整備してきたダムや水路など、再建設費ベースで約25兆円ものストックがあります。まさに日本列島を覆う毛細血管のごとく水路網が張り巡らされているのですが、都市住民との混住化が進んだり、維持管理に当たる農家が減少したりすることによって、せっかく営々と築いてきた基盤が潰れようとしている。それを何とか維持していこうということです。

以上の論点を中心に議論を進めていただき、夏には中間取りまとめを発表し、来年3月までに方向を示すというスケジュールです。

それら三つの柱のうち、まず農地の問題についてうかがいたいと思います。

**川村** 農地はまさに農業を支える基盤ですが、この問題を考え

るとき、「日本の農地」という観点が重要になってきます。日本の国土は山が多く、平野部が少ないという際立った特徴があります。急峻な地形であることに加えて、雨も比較的集中的に降るため、洪水防止など農地の持つ防災機能が重要になってきます。また、水源涵養、生態系保全、景観形成など農業の多面的機能を発揮させるという視点から、農地の果た



すべき役割を考えていかなければなりません。また、平地は農業だけでなく、都市的需要など他の用途にも適しているわけですが、日本はその平地が極端に少ないため、必然的に農地としての利用とその他の利用の調整を図ることが重要かつ困難な課題ということになります。そのような背景の下、わが国では主に三つの観点から農地制度が逐次整備されてきました。

第一に、優良農地を保全し、有効に利用していく、という観点です。具体的には、農地の転用を規制する農地法や、農業以外の利用との調整を図るための土地利用計画を策定する農振法<sup>1</sup>があり、同法に基づいて保全すべき優良農地の区域(農用地用区域)が設定されています。

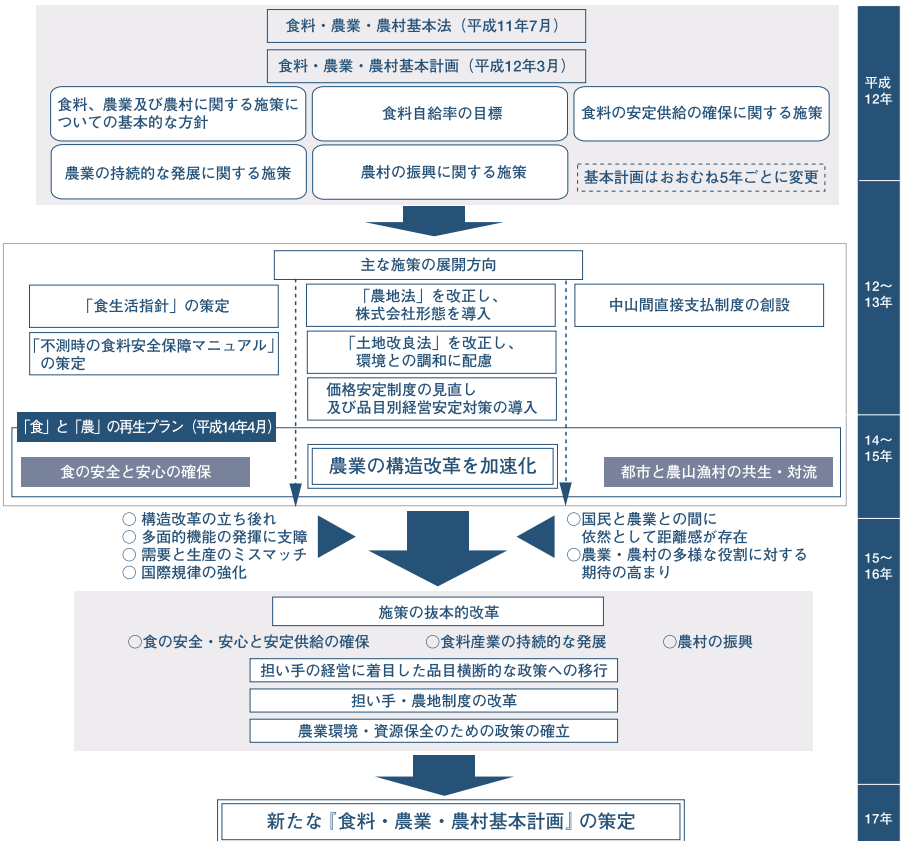
第二に、農地を農地としていかに効率的に利用するかという観点で、具体的には農地の権利移動に規制をかける農地法や農業経営基盤強化促進法<sup>2</sup>などです。

第三の観点は、多様な需要や農業の多面的機能などを背景とする新たな農地ニーズへの対応で、法令としては特定農地貸付法<sup>3</sup>や市民農園整備促進法<sup>4</sup>などがあります。

それぞれの農地制度について、どのような課題があるのでしょうか。

**川村** 第一の優良農地の確保に関しては、食料の安定供給のため、日本の農地の総量をいかに確保していくか、という課題があります。今や食料自給率の低さ(7頁・資料1参照)が国民的関心事になっていますが、農地面積は一貫して減少し(7頁・資料4参照)、農業の担い手の高齢化などで、いわゆる耕作放棄地が多数発生しています(7頁・資料3参照)。無秩序な農地の転用を防ぐということでは、先に申しましたように、これま

**資料** 新たな食料・農業・農村基本計画の策定に向けて



出所：農林水産省「平成15年度食料・農業・農村白書のポイント」

で農振法に基づくゾーニングで計画的な土地利用を図ってきたのですが、現実には農地以外の用途への転用がどんどん行われ、個別分散的な開発、スプロール開発が進んでいます。その防止のため、まず、よりきめ細かいゾーニングを実施して優良な農地として確保していく地域と都市的なニーズに応える地域をしっかりと分ける。その実効性を担保するため、線引きをし、メリハリを付けた規制なり支援の制度をうまく整合させること、それが大きな課題になっています。

第二の農地の効率的な利用については、経営規模の拡大のための農地の流動化という政策目標があると思われませんが。

**川村** 小区画の農地が分散した状態では非効率的ですから、私たちとしても、農地を集約して、規模拡大を図り、生産

性を向上させたいのですが、土地所有者の土地に対する強いこだわりなどがあって、それが遅々として進んでいません。また、規模拡大といっても、単に数字上、量的に拡大すればそれでよいというものではなく、質的にも優れた農地にしていかなければなりません。現状としては、集約を進め、何十ヘクタールという農地を持つようになった先進的な農家にしても、たくさんの小さな田圃をかき集めることでようやく面積を確保していて、数キロ離れた水田の間を移動しなければならないといった実情があるわけです。より有効な集約を進めるため、諸制度の見直しをしなければなりません。

第三の新たな農地ニーズへの対応については、今、都市住民の間で、農村に住みたいとか、市民農園や家庭菜園を楽しみたいという要求が高まっています。

1 農振法：正式名「農業振興地域の整備に関する法律」。昭和44年7月1日公布。同年9月27日施行。地域農政の推進の基礎となる地域振興法的な内容。市町村が農業振興のために作成する地域計画に関する制度で、地域主義的な手法を用いており、農地法が農地一筆ごとに国家的な視点から全面的かつ包括的に規制しているのに対して、対照的な性格を持っている。この農振法では、都道府県知

事が農業振興地域を指定し、市町村が農業振興地域整備計画を定めることとなっている。この農業振興地域整備計画で定める「農用地区域」では、土地の農業上の用途が指定され、この指定用途への土地利用を確保するための規制や誘導措置が定められている。

それに応えることは、農村の活性化にもつながるものと期待されますが、プロ農家の農地の中にいきなりぼつんと市民農園をつくれれば、いろいろな面で支障をきたします。そのような意味でも、よりきめ細かい農地の利用区分の仕組みが求められます。

## 多様な担い手の参入促進

農地の有効利用にかかわることですが、個人なり法人なりが新たに農業に参入したいとき、農地の権利取得にかかる規制が障害になっているのでは。

**川村** 農地の権利については「耕作者主義」、つまり田畑を耕す人が農地を所有すべきである、という伝統的な考え方があります。農地法もその理念に則したもので、例えば取得する農地の近くに住んでいなければならない、といった要件を求めています。しかし、立法当時の終戦直後とは社会環境が大きく異なっているわけです。自宅から農地に移動する交通手段にしても、比較にならないほど発達していますし、現代の農業経営においては販売やマーケティングといった農作業以外の仕事の重要性が増しています。そのため、農業のあり方そのものがダイナミックに変化しているのだから、それに応じた新たな権利移動のあり方を考えるべきではないか、そのような議論が出てきています。

法人による農地の権利取得については、規制緩和が進められているようです。

**川村** これまで農地法の規定を緩和してきました。例えば、農業生産法人の一形態として、株式会社の農業参入を認めて3年になりますが、既に70社ほど参入しています。ただ、いくつかの制約要件があります。それらを見直すことで、法

人が真剣に農業に取り組みたいと考えたとき、より円滑に農地を利用できるようにすべきではないか、今、そのような議論をしているところです。

農業の担い手の多様化が必要であるということですね。

**川村** 個人あり企業あり、多様な担い手がそれぞれの特色を活かしながわが国の農業を支えていくという構造が望まれます。まず、個人で農業に取り組んでいただく方を増やしたいということがありますが、これについては幸い農業という仕事が見直されつつあるようで、近年、年間の新規就農者が増加傾向にあり、現在約8万人(29頁・資料参照)と、私たちが目標としている数値に近付いています。法人についても、一般の株式会社も進出していますし、農協も生産法人をつくり、それが新たな担い手の受け皿になっています。そのほか、特に稲作では、集落営農の取り組みが有効であると思われれます。集落の方々をメンバーとして、リーダーを決め、地元へ根差した組織をつくる。それも、単なる寄せ集めではなく、法人化し、しっかりした基盤を持って集落農場を経営していく。そこに定年を迎えて帰農する方であるとか新たに農業を始めたい人が参加することもあるでしょう。私たちとしても、そのような取り組みをサポートしたいと思います。

## 特区制度による規制緩和

農地法など既存の法制度を見直すほか、構造改革特別区(以下、特区)による規制改革の流れがあります。それについて、農林水産省は前向きなスタンスをとられているようですが。

**川村** これは非常に思い切ったかたちにしています。リース方式に限られますが、特区の中であれば、一般の株式会

社やNPOなど農業生産法人以外の法人が農地の権利を取得しようとするとき、条件としては、貸す主体との間で協定を結び、担当役員を一人置くこと。ただそれだけですから、制度上の障害は全くないと言ってよいと思います。実際、この制度を利用して、全国で、食品製造や流通の企業であるとか地元の建設業者が農業に参入しています。今のところ特別区域ということで地域限定の取り組みですが、実施状況を検証して、弊害が生じないと判断されるものについては全国展開することになっており、その結論を今年度中にできるだけ速やかに出すこと、とされています。

リース方式にとどめず、株式会社による農地所有まで認めるべき、との意見も出ています。

**川村** それに対しては、農業の現場に強い抵抗があります。理由としては、農地はいったん他の目的で使われたり、無断転用されたりしてしまうと、なかなか元に戻せないこと。また、これは日本の米づくりに顕著な特性なのですが、土地や水の利用について地域社会の協調が重要であり、それが混乱するのではないかと懸念もあります。事例として、ある特区で酒米をつくらうとしたものの、周辺の地域がそれより早い作付けだったため、水が先に回ってしまうというトラブルが生じています。同じ米といっても、品種によって作付け時期も違えば、田に水を張る時期も微妙に違ってくるわけです。有機栽培、無農薬栽培についても、その田だけではなく、周囲が協力しなければ認証されません。何か問題が生じたときも、地域に根差した人間関係があれば解決できるが、その地域と全く関係のない人たちが入ってきたとき、本当にうまく調和が図られるのか、現場にはその不安が根強く存在します。

2 農業経営基盤強化促進法：平成5年「農用地利用増進法」の改正で、制定された。効率的かつ安定的な農業経営を育成するため、農業経営の目標を明らかにし、その目標に向けて農業経営の改善を計画的に進めようとする農業者に対して、農用地の利用集積、経営管理の合理化その他農業経営基盤の強化を促進する措置を講ずる。

3 特定農地貸付法：正式名「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律」。平成元年6月28日公布。同年9月1日施行。市民農園等として農地を非農業者に貸す場合の例外等を定めたもの。



この件について農林水産省のスタンスは。

**川村** 双方の意見とも首肯できる部分がありますが、少なくとも言えるのは、都市近郊では、資本の効率からいって、農地を購入してまで参入すれば、採算が合わないのではないかということです。無論、せっかく農地にできる土地があるのに利用されていないという状態は解消すべきです。私たちは真剣に農業に取り組んでいただけるのであれば、法人を含めてどなたでも大歓迎ですし、そのための制度上の障害があれば、取り除きたいというのが基本的スタンスです。

農地の活用のため規制緩和を進めると同時に、不正な利用に対する罰則の強化も必要であるということになりますね。

**川村** その両方のバランスを取らなければなりません。農業を名目に入ってきたのに、ある日、気が付いたら、まるで別の用途で利用していたという事例はそれこそ枚挙にいとまがありません。少し規制を緩めるとなると、すぐに産廃業者と思しき人、農地を転売してキャピタルゲインを得ようという投機目的と思しき人から照会が入るとというのが現実です。そういった行為を未然に防ぎながら、心から農業を希望する方が参入しやすい仕組みを整えたいと思います。

## 「攻め」の農政への転換

最近、日本産のリンゴがアジアで人気になっているようです。もろもろの制度が整えば、日本の農業の潜在的ポテンシャルが発揮されそうですね。

**川村** 従来、外国からの輸入品に対抗して守っていくという意識が強かったのですが、近年、アジア諸国の生活水準が高くなり、高額な商品を消費するように

なっています。今度の「亀井プラン<sup>5</sup>」でも「攻め」の農政というキーワードが盛り込まれましたが、日本として、輸出のことに限らず、農業を重要な産業ととらえ、より積極的な展開をしていこうという機運になっています。

「攻め」ということでは、WTO農業交渉などでは、日本ばかりが真面目に決め事を守るあまり、守勢に回っている印象があります。

**川村** 日本のマスコミは自国に厳しいと言いますか、外国政府の要求は絶対的で、それに日本政府がきちんと応えているか否か、との視点での報道が目につきます。そして、日本に対してそのような主張をする相手国が実はどのようなことをしているのか、その辺りはほとんど報道されない。一つには、それが日本側の行動に影響を及ぼしている気もします。しかし、やはり根底には日本人独特の生真面目なメンタリティがあるのでしょうか。もっとしたたかに駆け引きすべきところがあるのかもしれませんが、もちろん、いい加減な口約束をすればよい、というのではなく、必ずしも相手国が日本と同じことをしてくれるわけではないことを認識した上で交渉に臨まなければならないということでしょう。

対外交渉を優位にするためにも、日本の農業を強くしていくことが大切ですね。

**川村** 期待しているのは、実際、全国に驚くほどいろいろな知恵を出され、前向きに努力されている農業従事者(9頁・註2参照)がたくさんいらっしゃることで、その姿を見るたびに逆に元気づけられ、農業というのは創意工夫と感性が大切な、実に創造的な仕事なのだと感じます。

自主的努力を引き出すためにも減反に代表されるような政策を見直す必

要があるということでしょうか。

**川村** これからは、行政がいうことを一律に守っていればよいという時代ではなく、それぞれの担い手が経営マインドを持ち、自主性や創意工夫を活かしながら活躍していただかなければなりません。私たちも政策を考えると、それを基本にすべきであると認識しています。

参議院議員選挙では与野党間で直接支払いの対象をめぐる論争がありました。強い専業農家をより強くすると同時に、弱小農家のための施策を求め声も強いと思われませんが。

**川村** 今、われわれが考えている政策の方向性は、農業従事者のための施策と地域や農地、水資源などを守っていく施策、その二つを明確に分けて、メリハリを付けようというものです。表現としては「選択と集中」ということになりますが、決して零細農家の切り捨てという発想ではありません。非専業の中にも地域の構成員として地域資源の維持管理など一定の役割を果たしている方々が大勢いらっしゃるし、そのような方々が農業を専業とする層に転じることもあるはずで、地域の農業の中核を担っている人、その周辺にいる人、それが固定的な関係でなく、適宜入れ替わる。それが力強い農業構造だと考えています。

農林水産省農村振興局長(前経営局長)

## 川村 秀三郎(かわむら ひでさぶろう)

1949年鹿児島県生まれ。1973年3月東京大学法学部卒業、同年農林省入省。1988年9月食糧庁総務課調査官。1990年9月林野庁業務部業務第2課長。1992年6月農林水産省畜産局牛乳乳製品課長。1994年4月福岡県農政部長。1997年7月農林水産省構造改善局総務課長。1999年7月同官房企画室長。1997年7月同官房審議官(畜産局担当)。2000年4月同構造改善局農政部長。2001年1月同官房総括審議官。2002年1月農林水産省経営局長。2004年7月農村振興局長(現職)

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

[h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)

4 市民農園整備促進法：平成2年6月22日公布。同年9月20日施行。主として都市の住民のレクリエーション等に供するための市民農園の整備を適正かつ円滑に推進するための措置を講ずることにより、健康的でゆとりのある国民生活の確保を図るとともに、良好な都市環境の形成と農村地域の振興に資することを目的とする。

5 亀井プラン：平成16年5月24日亀井善之農林水産大臣が、総理を本部長とする食料・農業・農村推進本部で発表した「農政改革基本構想」。食料・農業・農村推進本部ホームページ参照。  
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syokuryo/dai3/3siryou1-2.pdf>)