

新任農業委員会職員研修会  
平成23年4月18日(月)

## 農地制度のあらまし

### 1 農業委員会(昭和26年発足)とは何か

- ・農地委員会(昭和13年農地調整法に基づき、自作農創設維持、小作関係の調整、農地の交換分合等の事務を行う \*戦後は権限が強化され、小作側5、自作側2、地主側3で公選制)・農業調整委員会(旧食管法に基づき、食料供出の事務)・農業改良委員会(農業改良助長法に基づき、農業者の意見を普及事業に反映)市町村ごとにこの三つを統合し発足
- ・農地関係の法令に基づく行政権限の業務、農地流動化などの地域農政推進業務、政策の建議・農家への啓蒙などを行う。
- ・唯一、公選制の行政委員会(農家の利益代表)
- ・農地法・農業委員会制度に関する最近の議論は?—更なる規制緩和、第3者委や農地あっせんの民間参入
- ・企業等側、農業者側—農地法の番人としての性格上、誰がどう思っているか。

### 2 なぜ農地法(昭和27年)が出来たのか

- ・小作制度(地主制)—江戸時代以前は土地の「私的所有」という考えはない。
- ・年貢と地租改正(収穫高から地価基準(3%)へ)—現金の必要、地券の交付、商人等の台頭と農地の集積

- ・小作の窮乏、社会不安、階層社会、軍国主義
- ・戦後の農地改革（小作地の解放、自作農の創設）GHQ旧制度の解体、生産高の急増

- ・改革の成果を維持し、広範な自作農を育成（農地調整法、自作農創設特別措置法、土地（強制）譲渡令の三法令を統合）するため制定

### 3 自分の農地を転用したり、売買するのになぜ許可が必要か

- ・所有権は絶対ではない（ex.西洋諸国では建築不自由の原則、計画なければ開発なし）、公共の利益、国民の税金（公共投資）
- ・食料生産という公益のために、私権を一定程度制限するということ。虫食いの無秩序な土地利用の防止

### 4 農地法の主な内容（構成）

- ・農地を農地のままで権利を移動（3条）
- ・農地を農地以外のものにする—権利移動を伴わない地目の変更（4条）
- ・農地を農地以外のものにする—権利移動を伴う地目の変更（5条）
  - \* 権利移動とは—売買、賃貸借、使用貸借等
- ・農地の賃貸借の解約（18条）
- ・遊休農地の措置（30条～44条）
- ・今回の大改正の趣旨—特に、第1条（目的）はどう変わったか、どんな議論があったか
  - 自作農主義→耕作者主義→利用者主義へ
  - 一層の規制緩和（一般株式会社等の参入要件の緩和等）

## 5 ほかに土地利用の規制（推進）法令はどんなものがあるか

- ・農業経営基盤強化促進法（基盤法）－農地法のバイパス法、賃貸借の自動終了、農地利用集積計画、認定農業者制度、市町村基本構想
- ・農業振興地域の整備に関する法律（農振法昭44施行）－ゾーンニング（線引き）、農業側の領土宣言、農業振興地域・農用地区域、用途主義と現況主義（土地利用区分の制度と統制の制度）
- ・国土利用計画法（昭49施行）－土地取引の過熱・地価高騰への対応、都市計画法と農振法などの制度を前提に総合的に位置づけ
- ・都市計画法（昭44施行、農地法制と関連深い）－都市計画区域、市街化調整区域
- ・森林法
- ・自然公園法 等々

6 国土利用の状況・・・国土面積3、780万ヘクタール、うち農業振興地域は約1,719万ヘクタール（うち農用地区域493万ヘクタール、一方、うち山林原野が半分近い）、都市計画区域は約995万ヘクタール（うち市街化区域約145万ヘクタール、市街化調整区域377万ヘクタール、そのほか非線引き地域が473万ヘクタール）、森林面積は2,510万ヘクタール

- ・空き地が13万ヘクタール（企業の未利用地等）－バブル崩壊、工場の海外移転等

## (参考)

### 農地改革の前史

- ・ 昭和13年 農地調整法が農地法の実質の始まり一市町村農地委員会を置くことを得。一都道府県農地委員会も置かれる。
- ・ この後戦時農地立法（小作料統制令、金納制等）
- ・ 戦後これが大改正され、農地改革の実行部隊に。
- ・ これに旧自作農創設特別措置法、ポツダム政令に基づく土地の譲渡政令の3つを統合して
- ・ 昭和27年に**農地法が制定**される。一農地改革の成果を維持するという側面があった。
- ・ 農地法に先立ち、昭和26年に**農業委員会法が制定**される。（農地委員会、農業調整委員会、農業改良委員会が統合）
- ・ 目的は・・・農地問題の公正円滑な処理を行い、農地の利用権設定を促進し、農民の立場から行政等に積極的な働きかけを行い、もって農民の地位の向上に寄与する。とされた。

### 新旧農地法の比較

#### 旧法第1条（目的）

- ・ ・ **農地はその耕作者自らが所有することをもっとも適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、およびその権利を保護し、並びに土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整し、もって耕作者の地位の安定と、農業生産力の増進を図ることを目的とする。**

#### 改正法第1条（目的）

- ・ ・ 国内の農業生産の基盤である農地が、現在および将来における**国民のための限られた資源**であり、かつ、**（地域における貴重な資源）**であることにかんがみ、**（耕作者自らによる農地の所有が果たしてきている重要な役割も踏まえつつ、）**農地を農地以外のものにするを規制するとともに、農地を**（効率的に利用する耕作者による地域との調和に配慮し）**た農地についての権利の取得を促進し、及び農地の利用関係を調整し、並びに農地の農業上の利用を確保するための措置を講ずることにより、**（耕作者の地位の安定）**と国内の農業生産の増大を図り、もって**国民に対する食料の安定供給の確保に資する**ことを目的とする。

### 農業委員会制度60周年を振り返って

#### ■制度発足から50年間の動き

農業委員会は、昭和26年3月に公布された農業委員会法によって、それまでの農地委員会、農業調整委員会及び農業改良委員会の3委員会を統合して発足した行政委員会です。

この制度は、その後、昭和29年、32年及び55年度の3度にわたる大きな法律改正が行なわれました。昭和29年の改正では、従前の県農業委員会が廃止され、これに代わり県農業会議が設立されました。また、55年改正では、いわゆる農地三法のなかで、農業の構造政策の推進における農業委員会組織の果たすべき役割が明確化されました。

一方、昭和27年に、自作農創設特別措置法、農地調整法（強制）土地譲渡令の3法令の主要条項を統合して制定された農地法は、それまでの農地改革の成果の維持を基本とし、自作農の広範な創設と耕作者の権利の保護を狙ったものでありました。

この後、平成4年の「新政策の方向」の提示、5年の「農業経営基盤強化促進法」、11年の「食料・農業・農村基本法」の制定、さらには、同法に基づき12年に策定された最初の「基本計画」等において、担い手の確保・育成と優良農地の確保・有効利用に向けた取り組みが、農業委員会の役割として位置付けられました。この間、農業委員会の重要な業務を規定した農地法の基本理念は、昭和45年の改正により、それまでの「自作農主義」から「耕作者主義」（「借地」の流動化）へと転換されました。（後述する先般の大改正においては、

「利用主義」へとさらに大きく舵をきることになる。）

以上のほか、制度発足から50年間の経緯については、県農業会議創立50周年記念誌「50年の歩み」に記されているので、ご覧いただきたいと思えます。

#### ■この10年間の動き

さて、ここからは平成13年以降の動きを、述べていきます。

平成13年の農地法の改正では、農業生産法人の要件が緩和され、これまで農家の協同・結合的な側面を重視して進めてきた農業生産法人について、株式会社形態のものを初めて認めることとされました。これは、その法人役員との過半を常時従事しなくてもよいこととされるなど、「耕作者主義の一步後退」と受け止める向きもあります。

次いで、国は平成14年12月、今後の米づくりの方向付を行う「米政策改革大綱」を策定しました。米の生産調整については、昭和46年から長期にわたって実施されていますが、生産者の限界感が強まる中で、新たな進むべき道が示されたものであります。

これを受けて県が策定した「岩手県水田農業改革大綱」では、水田農業の担い手の明確化やこれら担い手への水田の利用集積を促進することとし、また、この実現のためには、集落（担い手）の取り組み意欲の結果が何よりも重要であることから、徹底した話し合いと合意の形成による集落水田農業ビジョンづくりが提唱され、1600を超えるビジョンが作成されました。この全国に先駆けた取り組みに対し、農業委員会系統組織も地域において積極的な支援に努めました。

また、19年には農業構造の改革の加速化とWTOにおける国際規律の強化に対応すべく、戦後最大の農政転換と

いわれる担い手に対象を絞った品目横断的経営安定対策が実施されましたが、平成21年8月の総選挙において、多様な意欲ある農業者を対象とする戸別所得補償制度へ大きく転換することとなりました。22年度のモデル対策を経て、23年度から本格実施されます。この10年間の後半は、まさに我が国農政の大変革期にありました。

#### ■農地法が大幅改正

農業委員会法60年の歩みの中で、最大のエポックは、なんとといっても平成21年の農地法の大改正でありましょう。この評価は、将来、歴史の流れのなかで客観的に行われることと思いますが、何点かに要約できるのではないかと思います。

この大改正の背景は、①WTO農業交渉などに対応した国内農業の効率化、②世界的な食料問題に備えた自給力の強化、③耕作放棄地の増大と担い手の高齢化・不足の三つです。そのほか、背景の一つとして、経済界、規制改革会議、経済財政諮問会議が継続的に繰り返して行ってきた企業の農業への参入自由化を中心とした「規制緩和の要求」がありました。

とくに経済財政諮問会議は①利用についての経営形態は原則自由②利用を妨げない限り所有権の移動は自由、とする「平成の農地改革」を提案しました。具体的項目として、③20年以上の長期貸借の容認、④標準小作料制度の廃止、⑤民間による農地の仲介、⑥第三者機関による利用状況の監視、是正なども要求し、結果として②と⑤、⑥を除いてこれらを取り入れた形で法改正されました。また今回の改正法の政府原案では、第1条から「耕作者」関連の文言が全面削除されていきましたが、国会での修正議論のなかでようやく復

活しました。「耕作者」の文言は残されましたが、改正の内容は「利用主義」の色合いが強く出されていると言えましょう。

現在、規制・制度改革会議等において、農地法における一層の規制緩和と農業委員会制度の見直しが議論されています。これらの議論については、いままで述べた今回の法改正の経緯を認識し注視しながら、系統組織として遺漏のない対応をしていく必要があると思われれます。

#### ■結びに

以上のように、この10年間だけをとって見ても、農業・農政は激動の時でありました。今なお、地域の農業は、担い手確保や遊休農地対策などの多くの課題を抱えています。

時あたかも、農業委員会制度は60周年を迎えることとなり、人間で言えば還暦であります。また、先の農地法等改正により農業委員会の果たす役割は、これまで以上に増大しております。今後においても、なお一層、法令業務の公平性、公正性、透明性を確保するとともに、系統組織として、「地域の農地と担い手を守り活かす運動」を通じた実践活動を強化していかなければなりません。

さる3月11日に発生した大震災により、被災地のみならず食料の安定確保が大きな問題になりました。食料安全保障の重要性を痛感したところであり

ます。そして今、TPPが急浮上しておりますが、系統組織は、農業委員会制度、農地法を通じて、食料を安定的に国民に提供する責務と役割を、改めて肝に銘じなければならぬと考えます。

（文責 河村）

