

## 農業・農政をめぐる情勢と課題について

1. 経済連携協定の発効とコロナ禍の影響・対策
2. 「所有者不明土地」問題への対応措置
3. 新たな「食料・農業・農村基本計画」のポイント・目標・展望等
4. 規制改革実施計画－令和3年6月18日閣議決定－（農業関係部分抜粋）
5. 令和3年度全国農業委員会会長大会の政策提案のポイント
6. 人・農地など関連施策の見直しについて（農林水産省取りまとめ）

令和3年7月8日  
全国農業委員会ネットワーク機構  
（一社）全国農業会議所  
専務理事 柚木茂夫

## 1. 経済連携協定の発効とコロナ禍の影響・対策

- (1) 平成30年12月30日「包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ協定」(TPP11) 発効
- (2) 平成31年 2月 1日「日EU経済連携協定(EPA)」発効
- (3) 令和 2年 1月 1日「日米貿易協定」発効
- (4) 令和 2年11月15日「東アジア地域包括的経済連携(RCEP) 協定(15か国)」署名
- (5) 令和 3年 1月 1日「日英包括的経済連携協定(EPA)」発効

OTPP11、日EU・EPA、日米貿易協定、日英EPA、RCEPにより、世界のGDP(国内総生産)の80%、貿易額28兆ドル、人口33.2億人の巨大市場が構築。

○令和元年12月5日に日米貿易協定締結とTPP11、日EU・EPAの発効後の動向を踏まえて「総合的なTPP等関連政策大綱」を2年ぶりに改訂。12月10日「農林水産業・地域の活力創造プラン」改訂。肉用牛・酪農の生産拡大や農林水産物の輸出促進など11項目の「農業生産基盤強化プログラム」を追加。令和2年12月8日に今後発効が見込まれるRCEP及び新型コロナウイルス感染症危機への対応の視点を加え「総合的なTPP等関連政策大綱」を改訂。

○令和元年度農林水産関係補正予算で「総合的なTPP等関連政策大綱」関連予算3,250億円(和牛・乳用牛の増頭・増産対策、畜産クラスター事業の改善、水田の畑地化と畑地・樹園地の高機能化、等)。令和2年度第3次補正予算でも約3,200億円を措置。

- (6) 新型コロナウイルス感染症の拡大の影響で一部の国で農産物の輸出制限発動(ロシア、ウクライナ、ベトナム、等)。2020年1～12月の累計の日本の農林水産物・食品の輸出額は9,223億円で前年同期比1.1%増。一方、輸入額は、86,507億円で同9.1%減。

- (7) 新型コロナウイルス感染症の拡大により外国人技能実習制度及び特定技能制度による外国人材の入国制限。人手不足に対応するための「農業労働力確保緊急支援事業」(令和2年度第1次・3次補正予算)を実施。

農業技能実習外国人	特定技能在留外国人
31,888人	2,387人

資料：厚生労働省「外国人雇用状況の届け出状況(令和元年10月末)」 出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数速報値(令和2年12月末)」

- (8) 新型コロナウイルス感染症の農業への影響を克服するための対策と事業継続等を支援する「経営継続補助金事業」(令和2年度第2次補正予算)を実施。

## 2. 「所有者不明土地」問題への対応措置

### (1) 「所有者不明土地」関係の各省庁の個別法整備の状況

#### ① 「農業経営基盤強化促進法等の一部改正する法律」〔農林水産省：平成30年5月11日成立〕

- ア. 相続未登記農地等の農業委員会の探索・公示の手続きによる農用地利用集積計画のみなし同意の制度化
- イ. 共有持分の過半の同意や知事裁定による利用権存続期間の延長（5年→20年）。

#### ② 「森林経営管理法」〔農林水産省：平成30年5月25日成立〕

- ア. 所有者不明等の森林について市町村の探索・公告、知事裁定により市町村に経営管理権を設定、
- イ. 経営管理権の存続期間は50年を限度。

#### ③ 「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」〔国土交通省：平成30年6月6日成立〕

- ア. 道路等の公共事業手続きの合理化・円滑化、
- イ. 地域福利増進事業の創設、
- ウ. 長期相続登記未了土地の相続人等に登記手続きを促す制度の創設、
- エ. 地方公共団体の長に家庭裁判所に対する不在者財産管理人等の選任申立権を付与。

#### ④ 「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律」〔法務省：令和元年5月17日成立〕

- ア. 登記官に所有者探索に必要な調査権限付与、
- イ. 所有者等探索委員制度の創設、
- ウ. 新たな財産管理制度の創設。

### (2) 土地基本法等の一部を改正する法律（国土交通省：令和2年3月27日成立・30日公布・4月1日施行）

#### ① 土地基本法の改正・・・平成元年制定以来の改正。人口減少社会に対応して土地の適正な「利用」「管理」のための土地政策を再構築。

- ア. 土地の適正な利用・管理のための「土地基本方針」の創設（令和2年5月26日に基本方針を閣議決定）
- イ. 適正な「管理」に関する所有者等、国、地方公共団体の責務を規定。
- ウ. 土地所有者の責務として、登記等の権利関係や境界の明確化を規定。

#### ② 国土調査法等の改正・・・地籍調査の進捗率（52%（宅地51%、農用地70%、林地45%））のアップ。 第7次国土調査事業10箇年計画（令和2～11年）において、地籍調査の円滑化・迅速化（地籍調査の 手続きの見直しや効率的な調査方法の導入等）を見込んだ事業量（1.5倍の進捗）を設定。

### (3) 民事基本法制（民法・不動産登記法等）の改正

- ①平成31年2月に法制審議会に民法・不動産登記法等の見直しを諮問。令和元年12月3日「民法・不動産登記法等の改正に関する中間試案」（法制審議会）、令和2年1月10日～3月10日意見募集。
- ②令和3年2月10日に法制審議会が「民法・不動産登記法（所有者不明土地関係）の改正に関する要綱案」を答申。

相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属の承認制度（土地所有者の申請に基づき法務大臣が可否を審査（審査手数料が必要）し、国庫への帰属が承認された場合は管理に必要な10年分の費用を負担金として納入。）について、法制審議会（民法・不動産登記法部会）の議論では、「国庫帰属の承認申請に先立って、農用地に関する既存制度の利用申し出を義務付ける規律は設けないこと」とし、既存の農地制度の活用促進が重要とした。

- ③政府は令和3年3月5日に「民法等の一部を改正する法律案」及び「相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律案」を閣議決定、第204回国会に提出し4月21日成立、28日公布。

○民法の改正	：遺産分割に期間制限、共有制度・財産管理制度・相隣関係規定の見直し等
○不動産登記法の改正	：相続登記・住所変更登記の申請の義務化等
○国庫帰属法	：相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属の承認手続き、国庫帰属地の管理等

※不動産登記簿上で所有者の所在が確認できない土地の割合は20.1%。その要因として、相続未登記によるもの66.7%、住所変更未登記によるもの32.4%。（国土交通省「平成28年度地籍調査における土地所有者等に関する調査結果」）

※所有権放棄されてから50年以上経過している土地は、大都市地域6.6%（田・畑14.8%）、中小都市・中山間地域26.6%（田・畑23.4%）。（平成29年6月 法務省「不動産登記簿における相続登記未了土地調査結果」）

### 3. 「食料・農業・農村基本計画」（令和2年3月閣議決定）のポイント・目標・展望等

#### （１）「食料・農業・農村基本計画」のポイント

- ①農業の成長産業化に向けた農政改革を引き続き推進
- ②中小・家族経営など多様な経営体の生産基盤の強化を通じた農業経営の底上げ
- ③農林水産物・食品の輸出を令和12年までに5兆円とする目標を設定
- ④関係府省等と連携し、農村振興施策を総動員した「地域政策の総合化」
- ⑤食と農に関する新たな国民運動の展開を通じた国民的合意の形成

#### （２）「食料・農業・農村基本計画」の目標・展望

##### 【食料自給率の目標】

	令和12年度目標	令和7年度目標	平成30年度実績
供給熱量ベース自給率	45%	45%	37%
1人一日当たり総供給熱量（分母）	2,314Kcal	2,313kcal	2,443kcal
1人一日当たり国産供給熱量（分子）	1,031kcal	1,040kcal	912kcal
生産額ベース自給率	75%	73%	66%
食料の国内消費仕向額（分母）	15.8兆円	14.4兆円	16.2兆円
食料の国内生産額（分子）	11.9兆円	10.4兆円	10.6兆円
飼料自給率	34%	40%	25%
供給熱量ベース食料国産率	53%	—	46%
生産額ベース食料国産率	79%	—	69%

##### 【農業就業者数の見通し】

	平成27年（現状）	令和12年（趨勢）	令和12年（展望）
全 体	208万人	131万人	140万人
49歳以下	35万人	29万人	37万人

## 【令和12年（展望）の農業就業者数140万人のイメージ】

土地利用型作物 （稲・麦・イモ類等） 担い手が農地の8割程度を担う 場合の農業就業者数 約23万人 （1人が10畝程度を耕作すると仮定して）	土地利用型作物以外 （野菜・果樹・花き、畜産） 経営耕地の8割程度を担う 農業就業者数（主業農家と組織経営体） 約63万人 （野菜・果樹・花き約49万人・畜産約14万人）
継続的に農地利用を担う農業就業者等 約86万人 約54万人	

## 【令和12年の農地面積の見通しと確保】

これまでのすう勢による農地面積の見込み	今後の施策効果による農地面積の見込み
令和元年現在の農地面積 440万 <sup>ヘクタール</sup> （農用地区域内の農地面積 400.2万 <sup>ヘクタール</sup> ） 農地の転用 △16万 <sup>ヘクタール</sup> 荒廃農地の発生 △32万 <sup>ヘクタール</sup> △48万 <sup>ヘクタール</sup>	令和元年現在の農地面積 440万 <sup>ヘクタール</sup> （農用地区域内の農地面積 400.2万 <sup>ヘクタール</sup> ） 荒廃農地の発生防止 +17万 <sup>ヘクタール</sup> 荒廃農地の解消 +5万 <sup>ヘクタール</sup> +22万 <sup>ヘクタール</sup>
令和12年時点の農地面積 392万 <sup>ヘクタール</sup> （農用地区域内の農地面積 385万 <sup>ヘクタール</sup> ）	令和12年時点の農地面積 414万 <sup>ヘクタール</sup> （農用地区域内の農地面積 397万 <sup>ヘクタール</sup> ）

## （3）「みどりの食料システム戦略」の策定（令和3年5月12日・農林水産省）

2050年を目標年次として戦略が目指す主なKPI（重要業績評価指標）

- 農林水産業のCO2ゼロエミッション化の実現
- 化学農薬の使用量をリスク換算で50%低減
- 化学肥料の使用量を30%低減
- 2040年までに次世代有機農業技術を確立耕地面積に占める有機農業の取組面積を25%、100万<sup>ヘクタール</sup>に拡大。
- 園芸施設について化石燃料を使用しない施設へ完全移行
- 2050年カーボンニュートラル実現に向け、農山漁村での再生可能エネルギーの導入を目指す
- 2030年までに、事業系食品ロスを2020年度比で半減



#### (4) 地方への人の流れを加速化させ持続的低密度社会を実現させるための新しい農村政策の構築－食料・農業・農村基本計画の具体化に向けて－

(令和3年6月4日・農林水産省「新しい農村政策の在り方に関する検討会」「長期的な土地利用の在り方に関する検討会」中間とりまとめ)

- ①しごとづくりの施策（農村における所得と雇用機会の確保）
  - 農村の担い手として、多様な形で農に関わる者が十分な所得が確保できるよう、農村の地域資源をフル活用した「農山漁村発イノベーション」を推進。
- ②くらしの施策（中山間地域等をはじめとする農村に人が住み続けるための条件整備）
  - 農村集落の共同活動の推進や複数の農村集落の機能を補完する農村地域づくり事業体（農村RMO）の育成等。
  - 情報通信基盤など生活インフラの整備やため池の防災・減災対策の推進。
- ③土地利用の施策（人口減少社会における長期的な土地利用の在り方）
  - 食料の安定供給のための農地の確保を前提として、有機農業や放牧など持続可能な土地利用とこれを支える農地と農業水利施設の整備
    - 地域の関係者の話し合いで地域の土地利用について行政に提案できる仕組みの検討
    - 有機農業のための農地利用や放牧等の粗放的な農地利用により持続性を担保する仕組みの検討
    - 鳥獣緩衝帯等の農業生産の再開が容易な土地として利用する仕組みや将来農用地として利用される見込みがない土地で森林として利用する仕組みについての検討
- ④活力づくりの方向性（農村を支える新たな動きや活力の創出）
  - 地域づくり人材の育成やネットワークづくり、地方自治体等に対する広域的なサポート体制の構築。
  - 農業体験等を通じた農村ファンづくりや外部人材と農村のマッチングの推進等による農的関係人口の創出・拡大。

#### 4. 規制改革実施計画—令和3年6月18日・閣議決定—（農業関係部分抜粋）

##### ①若者の農業参入・経営継承・法人化等に関する課題

- 農業に対するイメージの刷新など若者を農業に呼び込む施策や体制の構築。
- 全国レベルの就農希望者のマッチングと計画的な経営継承の支援。
- 農業者の経営管理能力の向上と一戸一法人を含む農業経営の法人化の推進、等。

##### ②農業者の成長段階に応じた資金調達の円滑化

- 地域に根ざした農地所有適格法人が成長産業化に取り組む場合、農業関係者の農地に係る決定権の確保や農村現場の懸念払拭措置を講じたうえで、出資による資金調達を柔軟にできるようにする。

##### ③農協改革の着実な推進

- 組合員との対話を通じた自己改革実践サイクルの構築と農水省（都道府県）の指導・監督等の仕組みの構築。

##### ④農地利用最適化の推進

- 全ての農業委員会の最適化活動の目標設定と委員の活動記録の評価・公表の仕組みを構築。
- 農業委員会の情報開示に基づく適切な人材確保の仕組みを構築。
- 農業委員会と市町村・農地中間管理機構等関係機関との役割・責任分担・連携の在り方に関するガイドラインの発出による周知徹底。
- 令和5年に全耕地面積の8割を担い手へ集積するという目標と現状（令和元年末57.1%）のかい離が著しいことなどを踏まえた農地の利用集積の大幅向上に向け、農地の集約化に重点を置いて、人・農地プランによる将来の農地利用の姿の「目標地図」の明確化と実現に向けた取り組みを強化。
- 農地情報公開システムの情報に農作物の作付面積等の各種情報を加えた農林水産省地理情報共通管理システムの開発を行い、令和4年度からの運用を目指す。

##### ⑤農地の違反転用の課題

- 違反転用に係る実態調査の実施、特に追認許可の発生要因や判断主体・基準、始末書の運用状況等の詳細調査。
- 違反転用の発生要因の分析と転用規制の執行状況を検証し必要な措置。
- 農業委員会による農地パトロールの適切な頻度・方法の検証及びドローン・人工衛星による監視方法の検討。

##### ⑥農業用施設の建設に係る規制の見直し

- 農業者が転用許可を受けずに設置できる農業用施設の面積（現行2㍓未満）の拡大。
- 農業経営改善計画認定制度を活用した農畜産物の加工・販売施設の拡大についての農地転用許可のワンストップ化の措置

##### ⑦トラクターの公道走行に係る手続きの簡素化

- 特殊車両通行許可手続きの簡素化の検討、農業者が申請しやすいオンラインシステム等の環境整備の取組。



## 5. 令和3年度全国農業委員会会長大会（令和3年5月25日Web開催）政策提案のポイント

### ①「農地政策」

- 「人・農地プラン」を地域における農業・農村の基本的な計画として位置づけること。プランには担い手が利用しない農地の利用・管理も明記すること。
- 農地所有適格法人の要件緩和について、投機的な農地取得や農業者以外の経営支配の排除、地域農業との調和要件の確保等、確実な担保措置が必要不可欠。現場の実態と農業者の意向を踏まえた慎重な検討が必要。
- 農地中間管理機構が再生可能な遊休農地を含めて地域の農地の積極的な借り受けが進むよう、中間管理機構の運用改善や体制整備を含めたさらなる推進が重要。
- 荒廃農地を含めた農用地区域の用途区分の詳細設定（高生産農業区域、有機農業区域、家畜放牧区域、市民農園区域、半農半X区域、環境・景観保全区域、獣害防護区域、等）により現場段階での多様な農地利用取り組みを誘導していくこと。
- 再エネ発電施設の導入に際し、乱開発や無秩序な転用が行われないよう、地域の合意を踏まえた計画的な取り組みを推進すること。

### ②「経営・人材政策」

- 効率的かつ安定的な農業経営の育成に向けて、新規就農対策と経営継承対策の強化を図ること。
- 特に、就農相談から研修・就農、経営確立までの継続一貫した支援の仕組みを構築すること。
- 市町村段階において、経営継承予定者情報を整備するとともに、全国の新規就農相談センターにおいて、新規就農希望者情報を整備し、農業委員会や就農支援を行う関係機関が情報共有を図る仕組みを構築すること。

### ③「農村政策」

- 農村地域に多くの人の定住を促し、居住人口を増加させるため、農業を核とした様々な施策を対象地域を中山間地域に限定せずこれに類する条件不利地域に拡大し総合的に展開すること。
- 半農半X（新規兼業者）や現在の兼業農家を改めて政策的に位置づけるとともに、半農半X実践者を現場の農村がストレスなく迎え入れるための条件整備を図ること。

### ④「農業委員会組織」

- 改正農業委員会法施行後5年の経過を踏まえ、これまでの取組で明らかになった様々な課題について、制度・組織等の改善に向けた検討と体制整備に必要な予算措置を講じること。
- 農業委員会活動の機動性を発揮する観点から農業委員と農地利用最適化推進委員の併存配置のあり方と認定農業者過半要件の特例の本則化について検討すること。

## 6. 人・農地など関連施策の見直しについて（取りまとめ） 令和3年5月25日・農林水産省

項 目	内 容
人・農地プラン	<ul style="list-style-type: none"> <li>○人・農地プランの法定化</li> <li>○「農地を将来にわたって持続的に利用すると見込まれる人」として多様な経営体等（中小規模の経営体、半農半Xの経営体、等）を認定農業者とともに人・農地プランに積極的に位置付け。</li> <li>○農地の集約化に向けて地域が目指すべき将来の具体的な農地利用の姿（「目標地図」）を明確化。</li> </ul>
農地バンク等	<ul style="list-style-type: none"> <li>○農業委員会が収集した農地情報等を踏まえ、農地バンク、都道府県、農業委員会、市町村等の関係機関がワンチームで体系的に貸借等を進める能動的アプローチへと転換。</li> <li>○農地の貸借の促進ルートは農地バンクを経由する手法を軸に農作業受託も含め推進することとし、農地バンクによる貸借の運用を抜本的に見直し。</li> <li>○農地の受け手情報の収集・調整の仕組みと不在村者の農地を安心して委ねられる仕組みの構築。</li> </ul>
人の確保・育成	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「目標地図」の実現に向けた具体的な人の位置付けと人の確保・育成に関する方針の策定等。</li> <li>○新規就農の伴走機関のサポートと農業の魅力の発信、第三者継承の計画的な推進と支援体制の整備。</li> <li>○地域に根ざした農地所有適格法人に対する出資による資金調達の柔軟化。</li> </ul>
持続的な農地利用を支える取組の推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>○農業支援サービス事業体の人・農地プランでの位置付けと活動の活発化。</li> <li>○農協の農作業受託・農業経営の取組、農事組合法人の連携。</li> <li>○農業での働きやすい労働環境づくりの検討の場を設定。</li> </ul>
農村における所得と雇用機会の確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>○中山間直接支払制度での集落機能強化等を後押しする加算措置の活用推進。</li> <li>○中山間地域の特性を生かした複合経営等の多様な農業経営の施策充実。</li> <li>○農山漁村発イノベーションの発展とその担い手としての事業協同組合・労働者協同組合の活用、イノベーション関連施設の整備に関する手続きの迅速化。</li> </ul>
安全・安心な生活環境の確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>○中山間地域等の農村集落の共同活動や機能補完の事業体育成等の仕組みづくり。</li> <li>○集落営農組織の事業多角化の支援。</li> <li>○農村の情報通信環境の整備推進と「小さな拠点」による財・サービスの循環の仕組みの構築。</li> </ul>
農地の長期的な利用	<ul style="list-style-type: none"> <li>○受け手のいない農地について、食料の安定供給の農地確保を前提に、①有機栽培や放牧・鳥獣緩衝帯等の利用に必要な施策、②関係者が話し合いを通じて地域の土地利用を提案できる仕組み、③農地・農業水利施設整備の農家負担の軽減、等の措置。</li> </ul>
農村をサポートする人材育成	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「地域づくり人材」の養成とネットワークの構築。</li> <li>○小規模な基盤整備野円滑な実施のためのサポート体制の構築。</li> <li>○農業への関心層の獲得のための取組の推進。</li> </ul>
関係省庁等との連携の仕組み	<ul style="list-style-type: none"> <li>○関係府省と連携した新たな施策の検討。</li> <li>○市町村、農業者の事務負担軽減のための事務手続き・書類の簡素化、デジタル技術の活用。</li> </ul>
今後の進め方	<ul style="list-style-type: none"> <li>○令和4年の通常国会に必要な法律案を提出することを念頭に、具体的な内容を検討し年内を目途に関連施策パッケージを取りまとめ。</li> </ul>