

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

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

目 次

はじめに	1
1 問題意識	2
2 転用利益と転用期待	3
3 転用期待の実態と農地流動化への影響	3
4 転用期待の抑制のための具体的手法について	4
5 今後の検討方向について	9
 (参考)「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」	
	11

はじめに

農業就業者が急速に減少・高齢化する中で、次世代を担う意欲ある担い手の育成・確保が不可欠となっている。また、担い手が主体性と創意工夫を発揮して経営発展できるよう、担い手に対する農地の集積・集約化の促進や、経営所得安定対策の推進、出資や融資、税制等、経営発展の段階や経営の態様に応じた支援を実施していくことが重要である。

このような中、平成26年6月24日に閣議決定された「規制改革実施計画」において、「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」こととされた。

また、平成27年6月30日に閣議決定された「規制改革実施計画」においては、「農地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、①平成27年度に有識者からなる検討会を開催し、関係者へのヒアリング、アンケート調査等を行いつつ検討を進める。②検討会において平成28年度早期に①の検討を踏まえた論点整理を行う」とされた。

農林水産省ではこうした状況を踏まえ、平成27年3月に有識者からなる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、平成27年4月から平成29年3月までの全9回にわたり議論を行い、今回、転用期待抑制の検討方向等に関する中間とりまとめを行ったものである。

1 問題意識

国は、農業の成長産業化を進め、基幹産業としての維持・発展と従事者の所得の向上を図るためには、農地の担い手への集積・集約化が必要であるとして、「今後10年間（2023年まで）で全農地面積の8割が担い手によって利用される」との政策目標を掲げている（日本再興戦略2016）。

現在の状況を見ると、担い手への農地流動化は毎年着実に進展し、担い手の利用面積は農地全体の約5割となっているが、農業の生産性を高め、競争力を強化していくためには、担い手への農地の集積と集約化を更に加速する必要がある。

このため、国は、農地中間管理機構による担い手への農地集積・集約化を更に推進することとしている。

一方で、農地の流動化を図る上で、転用期待が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。すなわち、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しているのではないかというものである。

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ころである。

このような中、平成26年6月24日に閣議決定された「規制改革実施計画」において、「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」こととされた。

本検討会は、以上を踏まえ、農地の流動化を促進するという観点から、

- ・ 転用期待・転用利益とはどのようなものなのか
- ・ 転用期待がどのような形で農地流動化に影響を与えているのか
- ・ 農地流動化への影響に応じて、どのように転用期待を抑制するのか、その際の課題は何か

等について、専門的な視点から検討するものである。

2 転用利益と転用期待

転用利益や転用期待については、公的な定義があるわけではなく、イメージだけで言葉が使われている側面がある。転用期待への適切な対応方策を検討するためには、検討の対象とすべき転用利益及び転用期待の定義を明確にする必要がある。

仮に、農地を売却又は賃貸することによって利益が発生するとしても、農地のまま権利が移転するのであれば、農地中間管理事業による取組等により担い手に農地の利用集積が進むように取り組んでいけばよく、その取引で発生する利益に対する期待を抑制したり、利益を地域に還元する必要はない。例えば、先祖代々受け継がれてきた農地や戦後の農地改革によって取得した農地を農地のまま売却又は賃貸したときに得られる利益まで徴収するのは適切ではない。

このことを踏まえると、地域への還元を検討すべき転用利益とは、売却や賃貸によって生じる利益すべてではなく、「その農地を転用することによって得られる利益のうち、転用ゆえに得られる利益」というべきであり、具体的には、以下の式により得られるものとする。

$$\begin{aligned}\text{転用利益} &= (\text{転用目的農地価格} - (\text{取得価格} + \text{譲渡費用})) - (\text{耕作目的} \\ &\quad \text{農地価格} - (\text{取得価格} + \text{譲渡費用})) \\ &= \text{転用目的農地価格} - \text{耕作目的農地価格}\end{aligned}$$

また、転用期待とは、「将来的に転用利益が得られるであろうという期待」というべきである。

3 転用期待の実態と農地流動化への影響

転用期待は、バブル経済の頃やリーマンショック前までは、住宅や道路などのための開発意欲が大都市を中心に旺盛であったことから、全国的に残存していた。

しかしながら、本検討会が実施したアンケート調査やヒアリング結果を踏まえると、現在では、開発意欲の低下等に起因して、多くの地域では、転用期待は小さいか、あるとしても、農家の高齢化、農業収入の減少等を背景とした、自分の代で処分できるのであれば用途は問わず転用して売却したいと

いう消極的な意味のものが存在するに過ぎない。

また、農業経営基盤強化促進法等による利用権設定への理解が全国的に進み、農地を貸すことへの安心感の高まりが見られる。さらに、農家の高齢化に伴い、後継者がいない農家の間では、農地の管理ができず、荒らさないために農地を貸したいという意向を持つ農家の増加が見られる。

これらのことが相まって、一部の地域を除いては、転用期待が農地流動化に及ぼす影響は小さくなっており、農地の流動化に向けた動機付けなどが適切に実施されれば担い手への農地集積・集約化が更に進む素地が形成されているものと考えられる。

一方で、大都市周辺や高速道路の延伸、ICの開設等が予定されている地域、具体的な開発計画がある地域などでは、依然として転用期待が大きい場合もあり、これらの地域では、近い将来における転用実現に対する期待が、利用権の設定による担い手への農地の利用集積の阻害要因となっていることを否定できない。

また、一部の農家の後継者や不在地主などには、利用権設定への理解が乏しい者がいる。このような農家の中では、農地は一旦貸すと返ってこないとの誤解と転用期待から、農地流動化を拒むケースがある。

担い手の経営規模を拡大し、低コストで競争力の強い産業として農業が発展していくため、農地流動化の促進が重要な課題であることを踏まえると、農地流動化を拒むこれらのケースに対して漏れなく打つべき施策を検討していく必要がある。

4 転用期待の抑制のための具体的手法について

転用期待を抑制し、担い手への農地集積・集約化を進める具体的手法としては、直接的に転用期待の抑制を図るための

- ① 転用利益の徴収など、転用利益をなくす、又は大幅に縮小させることによって、転用期待を抑制する手法
- ② 転用規制の強化など、転用を抑制することによって、転用期待を抑制する手法

のほか、直接的に転用期待の抑制を図るのではなく、

- ③ 農地の規制状況の周知と併せた利用権設定の農家への働きかけなどによって、転用期待を持つ農家を農地流動化へと誘導する手法

の計3つが考えられる。

本検討会が明らかにしてきた転用期待の実態、転用期待の農地流動化への影響等を踏まえると、それぞれの手法について、検討すべき事項は以下の（１）～（３）に示すとおりである。

（１） 転用利益の徴収

転用利益の徴収については、転用期待を抑制する効果が大きく、農家を農地流動化へ指向することが期待でき、得られた財源を活用して地域の農業振興を図ることができる。

その一方で、開発需要の減少による地価下落など地域経済への影響や徴収体制の整備のための財政負担などの課題があることに加え、私有財産に対する大きな制約となる点に留意する必要がある。

① 対象区域

転用利益を徴収する区域は、農地の流動化を推進する必要性が高く、かつ、農地の転用期待が大きい地域を対象とする方向で検討すべきである。

その際、区域の指定についての地域との調整などが難航するおそれがある。

このため、例えば、転用目的農地価格と耕作目的農地価格との差が一定割合又は金額以上の市町村の中から指定する仕組みにするなど、できるだけ客観的な基準を設け、区域指定が円滑に進むような工夫をすることが必要と考える。

② 転用の態様に応じた取扱い

農地の転用には、所有権移転等を伴う農地の転用（農地法第５条）と自己転用（農地法第４条）の場合があるが、自己転用の場合には金銭上の利益は発生しない。また、権利移転を伴う転用には、所有権移転のほか賃貸借や使用貸借による場合もあり、これらの場合に生ずる金銭上の利益は所有権移転のときとは大きく異なり、毎年継続的に生ずるか、全く生じないかである。

しかしながら、これらの場合も転用利益が発生していないわけではなく、それが金銭の授受となって顕在化していないだけであることから、転用の態様によって転用利益を徴収したり、しなかったりすることは不平等であり、適切ではない。また、金銭上の利益が発生しないからといって転用利益を徴収する対象から外すと、例えば、自己転用して宅地にし

た後で売却する、所有権移転でなく賃借権設定で対応する等の方法により、徴収を免れようとする動きを招くおそれもある。

このため、転用期待を抑制するという観点からは、権利移転を伴うか否か、移転される権利の内容がどのようなものであるかにかかわらず、所有権移転を伴う転用（売却による転用）の場合に発生すると想定される転用利益の一部を徴収することを基本に検討を進めるべきである。

さらに、公共転用については、税制においては譲渡所得課税について5千万円の特別控除が講じられており、また、農地転用許可制度においては一部協議制となっているもの等を除き許可不要となっている等、その公益性等に鑑みて一定の配慮が図られている。しかしながら、公共転用が地方における転用期待の大きな原因となっていると考えられることから、転用利益を徴収する際の対象に含める方向で検討すべきである。

このほか、農業用施設用地など、農業上の用途に供するための転用についても検討が必要である。このような農業上の用途に供するための転用が円滑に進まなくなることは望ましくないことから、この場合には、転用利益は徴収しないこととし、当該施設やその敷地が農業以外の用途に供されるときに転用利益を徴収することを基本とする方向で検討すべきである。

このように、農地の転用の態様には様々なケースがあることから、それぞれの態様に応じた検討が必要である。

③ 徴収方法

徴収方法としては、i) 税として徴収、ii) 農地転用許可の手続の中で徴収、iii) 新たな制度の中で徴収、という3つの方法が考えられる。

いずれの場合についても、農地について転用利益を徴収する理由を徴収方法ごとに整理する必要がある。

④ 転用利益の算定方法・徴収する水準

2で述べたように、転用利益は転用目的農地価格と耕作目的農地価格との差として求められるが、耕作目的農地価格は実際に取引されたわけではないから、推定によらざるを得ない。また、②で述べたように売買によらず、賃貸借や使用貸借、自己転用の場合についても、売買による場合と同様に想定される転用利益の一部を徴収するときは、それを具体的にどのように算出するかについて、更に検討が必要である。この場合、実現性や実効性の観点から、転用後の宅地や雑種地としての固定資産税

評価額と農地としての固定資産税評価額との差額を転用利益とする方法が考えられる。

また、転用利益を徴収する水準については、他の制度等も参考にしつつ、転用利益を徴収される側と還元を受ける側の双方が納得できる水準を定めることが望ましい。

⑤ 地域農業への還元

徴収した転用利益は、農地流動化の促進等の農業振興に資する費用に充てることが考えられる。

徴収した転用利益は、徴収した地域に還元することを原則とすべきであり、市町村が転用利益を徴収する区域を設定し、その区域に市町村が転用利益を還元することを検討する必要がある。この場合、転用利益の実際の活用主体として、旧村単位で組織されることが想定されている地域運営組織を活用することも有効と考えられる。

⑥ 留意事項

農地の譲渡の際には譲渡所得に対して所得税が課される。また、宅地への転用によって一般的には評価が上がるため、固定資産税が増額することとなる。さらに、市街化区域などでは、地方自治体は、土地に対して都市計画税を課することができる。転用利益の徴収について検討する場合には、これら土地関連税制など関係する制度との整合を図る必要がある。

(2) 転用規制の強化

転用規制の強化については、(1)と同様に(あるいはそれ以上に)、転用期待を抑制する効果が大きく、農家を農地貸付けに向かわせることが期待できる。

その一方で、開発需要の減少による地価下落など地域経済への影響や更なる規制強化に対する地方の理解が得られにくいなどの課題もあることに加え、私有財産に対する大きな制約となる点に留意する必要がある。

具体的な検討方向としては、農地の流動化を推進する必要性が高く、かつ、農地の転用期待が大きい地域を対象に、

① 現行の仕組みを前提として要件を厳しくするなど、転用規制を厳格化する

② 現行の仕組みそのものを見直して、計画なければ開発なしとい

う仕組みを構築する

ことが考えられるが、いずれの手法によっても、慎重な検討が必要である。

(3) 農地の規制状況の周知等による農地流動化への誘導

農地の規制状況の周知と農地流動化への誘導を組み合わせた施策の展開については、開発需要の減少による地価下落など地域経済へ与える影響が小さく、農家に心理的影響を与え、緩やかに農地流動化へ指向することが期待できる。

その一方で、直接的な転用期待の抑制にはならないことに加え、周知方法によっては財政負担が必要となるなどの課題もある。

具体的な検討方向としては、農地転用規制上の農地区分（甲種農地、第1種農地等）の周知を図ることが考えられる。

農地区分は、農地転用許可申請時に判断が行われており、事前に図面などに示されていなかった。このため、農地の規制状況を図面等で示し、あらかじめ周知することで、農地転用が原則としてできないことを意識させることにより、農地流動化へ誘導することが考えられる。この場合、市町村等の事務負担を軽減するため、既にシステムの供用が始まっている「農地情報公開システム」（全国農地ナビ）を活用すべきであるが、システムの変更に伴う費用が課題となるものと考えられる。

なお、農地区分は、当該農地周辺でのその後の開発等により変化する可能性があるため、最終的な判断は許可の時点で行うことも情報を開示する時点で明示しておく必要があるほか、図面等については適宜見直す必要があることに留意する必要がある。

また、規制状況の周知と併せて農地所有者から農業委員会に農地転用許可について相談があった場合に、農業委員会が農地中間管理事業への協力を呼びかける仕組みを構築することも有効と考えられる。

また、これまでの農地流動化に向けた努力の成果として、農地を貸したら返ってこないという誤解は相当程度払拭されたと考えられるが、農家の後継者の中には、農地流動化施策に対する理解が十分とは言えない者もいる。このため、利用権の設定期間が経過すれば、農地は必ず所有者の元に返ってくることについて更なる周知を行うとともに、農地保有に係るコストに比べれば、他人に貸す方がメリットがあることを農地所有者に伝えることも、農地流動化への誘導を図る上で重要である。

5 今後の検討方向について

(1) 3で述べたように、担い手の経営規模を拡大し、低コストで競争力の強い産業として農業が発展していくため、農地流動化の促進が重要な課題であることを踏まえると、転用期待が農地の流動化を阻害しないようにするために、下記の施策を検討していく必要がある。

(2) まずは、農地の規制状況の周知等による農地流動化への誘導方策を全国で進めるべきである。多くの地域では、転用期待は小さいか、消極的な意味のものにとどまっており、農地の規制状況の周知と併せた利用権設定の農家への働きかけなどによって、消極的な転用期待を持つ農家を農地流動化へと誘導したり、利用権への理解が乏しい後継者などをターゲットとして流動化施策への理解を広げることが、担い手への流動化を進める上では適切と考えられる。

このため、農地の規制状況の周知等による農地流動化への誘導について検討を進め、実現可能なものから速やかに着手すべきである。

(3) 他方、大都市周辺や高速道路の延伸、ICの開設等が予定されている地域、具体的な開発計画がある地域などでは、依然として転用期待が大きい場合もある。このような地域では、農地の規制状況の周知と併せた利用権設定の農家への働きかけといった方法だけで担い手への農地の利用集積に向けて効果を上げることが期待することは難しいものと考えられる。

このため、検討すべき課題は多いものの、農地の流動化を推進する必要性が高く、かつ、農地の転用期待が大きい地域を対象として、転用利益の徴収と地域への還元をすることのできる仕組みの実現に向けて更に検討を進めるべきである。

その際、転用利益の徴収が財産権に関わるものであること、また、その実施に当たるのは関係する地方自治体であること等を考慮すると、国はできるだけ早く具体的な枠組みを試案として示し、農業界、地方自治体をはじめとした関係者による議論を広く喚起することが望ましいと考える。

(4) 転用規制の強化については、転用期待を抑制する効果は大きいことから、より実効性のある転用規制の枠組みを設けることも中長期的に検討すべきである。ただし、転用規制の強化は、対象地域の開発を直接規制することになることから、地方自治体の理解を深めることに注力すべきである。

このほか、農地流動化が進むかどうかは、転用期待の大小だけでなく、地域の土地条件、農業経営状況、担い手の状況などの農業構造等が影響するものである。担い手への農地集積・集約化を進めるため、転用期待を抑制するだけでなく、各種施策を総合的に推進していく必要があることに留意すべきである。

(参考)

「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」

開催の趣旨

平成26年6月24日に閣議決定された「規制改革実施計画」において、「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」とされたことから、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検討することを目的に開催。

委員

- 安藤 光義 （東京大学大学院農学生命科学研究科教授）
池邊 このみ （千葉大学園芸学研究科教授）
○高橋 寿一 （横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授）
中井 検裕 （東京工業大学大学院社会理工学研究科教授）
森 剛一 （森税務会計事務所 税理士）

（五十音順、敬称略。○は委員長。）

検討状況

- 第1回 平成27年4月3日
・ 検討の進め方等について議論。
- 第2回 平成27年7月17日
・ 転用利益・期待、関係者アンケート・ヒアリングについて議論。
- 第3回 平成27年12月21日
・ 関係者アンケート調査結果について議論。
- 第4回 平成28年3月25日
・ 関係者ヒアリングの結果について議論。
- 第5回 平成28年6月24日
・ 論点整理（案）について議論。
- 第6回 平成28年9月27日
・ 転用期待の実態と農地流動化への影響について議論。
- 第7回 平成28年11月22日
・ 転用期待抑制の検討方向について議論。
- 第8回 平成29年1月31日
・ 中間とりまとめ（案）について議論。
- 第9回 平成29年3月14日
・ 中間とりまとめ（案）について議論。