

1951年7月20日第3種郵便物認可 2025年5月1日発行 毎月1回1日発行第75巻第5号

ISSN 0913-6134

# 農村と都市をむすぶ

特集 農地をめぐる諸相

安藤光義 稲垣輝哉 西川邦夫

第七次エネルギー基本計画と原発回帰

—データセンター・AIの拡大で原発は必要なのか?—

明日香壽川

2025年 5 月号 NO.878



編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ 二〇二五年五月号(第八七八号) 特集 「農地をめぐる諸相」

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可  
二〇二五年五月一日発行 毎月一回一日発行 第七五巻第五号

農村と都市をむすぶ 頒価二二〇円 送料七五円

東京都千代田区霞が関一ノ二ノ一  
全農 農林労働組合  
農村と都市をむすぶ編集部  
TEL 〇三―三五〇八―四三五〇



「かもめの噴水とパンジー」(編集部)

表紙の写真は「のとキリシマツツジ」です。能登半島に分布する江戸キリシマ品種群のツツジのことで、そのルーツは1656年に薩摩國から江戸に渡った「霧島」ですが、能登地域外にはほとんど知られることなく、「奥能登の秘花」として守られてきたとのことです。近年は、地域活性化への活用が進められ、県内外で展示会等が開催されていますので、能登半島の復興・再生の目玉としてクローズアップされることを期待したいと思います。

また、上掲の写真は、「かもめの噴水とパンジー」です。日比谷公園野外音楽堂と人事院との間に位置する「かもめの噴水」は、公務員連絡会の人勤期行動時に配置される支援行動の拠点と隣接しており、熱いシュプレヒコールで参加する全農林組合員にも馴染みの場所です。噴水は真夏の熱い闘いにひとときの清涼感を与えてくれるオアシスでしたが、人事院が今年度に虎ノ門への移転を予定しており、そのオアシス効果は今年限りの「任務」になるかも知れません。

## 「農村と都市をむすぶ」編集委員会

(農林行政を考える会)

|      |      |              |
|------|------|--------------|
| 編集代表 | 谷口信和 | 東京大学名誉教授     |
| 編集長  | 安藤光義 | 東京大学教授       |
| 編集委員 | 服部信司 | 東洋大学名誉教授     |
|      | 堀口健治 | 早稲田大学名誉教授    |
|      | 神山安雄 | 農政ジャーナリスト    |
|      | 小林信一 | 静岡県立農専大学名誉教授 |
|      | 矢坂雅充 | 日本農業研究所客員研究員 |
|      | 秋山雅夫 | 宇都宮大学特任教授    |
|      | 友田滋夫 | 日本大学准教授      |
|      | 作山巧夫 | 明治大学教授       |
|      | 西川邦夫 | 茨城大学教授       |

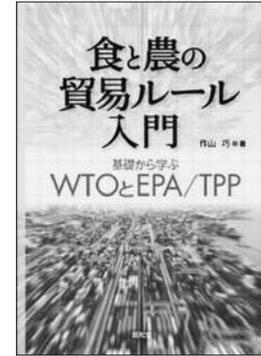
## 「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介

### 食と農の貿易ルール入門

基礎から学ぶWTOとEPA/TPP

WTO、EPA、TPP、FTA、メガFTA—新聞やテレビでは、貿易交渉をめぐってさまざまな言葉が飛び交っている。とっつきにくく感じることも多いニュースを、どうすれば理解できるのか？重要なキーワードのわかりやすい解説や「新聞記事で学ぶ」というコーナーとともに、食や農に関わる人が知っておくべき貿易ルールを基礎から学ぶ。

作山 巧 著



### 農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革

安倍・菅政権下のTPPと農協改革の背景

第2次安倍政権では、自民党農林族・農水省・農協から成る農政トライアングルが崩壊し、TPP締結や全中解体のような急進的な農政改革が首相官邸主導で実現した。その背景にある地殻変動を、TPP参加協議にも従事した元農水官僚の研究者が明らかにする。

作山 巧 著



### 水田利用と農業政策

水田フル活用政策の歴史的 성격

主食用米が2023年産から2024年産に切り替わる端境期は、全国的にスーパー等の小売店の棚から米が消え去る事態となった。政府は、コロナ禍以降になって本格的に畑地利用への復帰を推進しているが、「令和の米騒動」はその転換の過程、つまりは米政策の空白期間で引き起こされた。水田フル活用政策について、主に水田利用に与えた影響について、地域性と歴史性の2面から検証した

西川 邦夫 編著



◎「食と農の貿易ルール入門」は昭和堂（TEL075-502-7503）、「農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革」は農林統計協会（TEL03-6450-2851）、「水田利用と農業政策」は筑波書房（TEL03-3267-8599）までお問い合わせください。

### 編集後記

三月二八日にマンマーマン・マングレー周辺で発生したマグニチュード七・七の大地震では、死者が三千六百人（国軍発表）を上回るなど甚大な被害状況が報道されています。また、軍事政権下にあるマンマーマンでは、民主化勢力と政府軍が戦闘状態にあり、震災の最中にもかかわらず一命を取り止めたにも関わらず、内戦により人為的に命が奪われるような愚かな事態に至らぬよう、国際社会がしっかり監視・関与していくことが重要と云えます▼一方、国内では三月一日に、東日本大震災・福島第一原発事故から一四年が経過し、四月一四日・一六日に熊本地震から九年が経過しました。記憶に新しい能登半島地震を含め、被災地の復興・再生にはまだまだ時間と労力を要する状況にあります。とくに福島第一原発事故の処理に関わる燃料デブリの取り出し作業は、全体推計量の八八〇トンに対し、四年間で僅か数グラムに止まるなど困難を極めており、廃炉作業にかかる経費も、当初予算を大幅に上回る見通しにあります。原発の安全神話が崩壊した現在では、原発がいかに高コストな

エネルギーであるかという問題点が、改めて浮き彫りになっていると言えます▼さて、今月号に掲載した明日香論文は、第七次エネルギー基本計画により「原発回帰」に舵を切った政府の対応について、①ICT部門の拡大②電力需要の拡大③原発推進が必要、という政府の強引な三段論法の矛盾点を論理的に指摘し異論を唱えています。小生も全面的に賛同するところであり、世論を原発回帰に導くための政府の詭弁であると言って過言ではないと思います▼なお、福島第一原発事故後一〇年が経過した二二年の全農林定期大会では、福島分会の代議員から、「風評被害」という継続した課題に加え、一〇年の歳月の中で震災・事故の被害が「風化」されていくのではないかと懸念を「福島に吹く二つの風」と称して発言があったことが思い出されました。私達は、被災地・被災者に寄り添いつつ、震災・原発事故の悲惨な実態を胸に刻み、地震大国日本における原発推進の危険性やその是非について、改めて考えていくことが必要ではないでしょうか。

（岡本）



「鯉のぼり」(編集部)

## 目 次

**特集 「農地をめぐる諸相」** .....安藤 光義 (4)

地域計画策定段階の課題と取り組み状況並びに策定後の課題と展望  
.....稲垣 照哉 (6)

地域未来投資促進法による土地利用調整と農地転用  
.....西川 邦夫 (21)

相続土地国庫帰属制度とは 一仕組みと課題一 .....安藤 光義 (35)

**第七次エネルギー基本計画と原発回帰：**

**データセンター・AIの拡大で原発は必要なのか？**  
.....明日香 壽川 (49)

[時評] 日米関係の「失われた30年」 .....おにく (2)

☆表紙写真 「のとキリシマツツジ」(写真提供：吉岡栄一氏)  
「農村と都市をむすぶ」2025年5月号(第75巻第5号)通巻第878号

## 日米関係の「失われた三〇年」



一月に誕生したアメリカのトランプ政権による関税政策が、世界を揺るがしている。二月四日には中国からの、三月四日にはカナダ、メキシコからの製品に対する追加関税を発動した。三月一二日には鉄鋼、アルミニウムに二五％の、四月三日には自動車に対して二五％の追加関税を発動した。相互関税も日本に対しては二四％が課されることになった（4月9日に10％に引き下げられた）。トランプ曰く、「日本はアメリカの車を受け入れてくれない」ために、日本も自動車関税の対象となったようである。関税発動回避に向けて、トランプ政権との交渉の余地があるとの見方もあったが、甘い幻想に終わった（トランプに話ができたとされる、安倍元首相はもういない）。日本からの輸出額が多い自動車への関税は、日本経済に対する打撃となることが懸念されている。日本の自動車産業は、E V市場での出遅れや、金城湯池であった東南アジアでの中国メーカーとの競争激化で苦境にあるが、トランプ関税は追い打ちになる可能性がある。

トランプ関税は農産物にも飛び火している。三月一一

日にレビット大統領報道官は、日本は輸入されているコメに対して「七〇〇％」の関税をかけていると批判した。すぐさま日本政府は、「七〇〇％」の税率は国際価格が低かったころの換算によるものであること、七七万トンのミニナムアクセスに対しては無税であることの反論を行ったが、トランプ政権が聞く耳を持つとは思えない。ミニナムアクセス米に対しては政府がマークアップを徴収しており、アメリカのコメ産業からは不透明な慣行として不満が強いことも、コメが取り上げられた背景にあるだろう（日本政府の説明もピントが外れている）。次期食料・農業・農村基本計画では、コメの輸出を二〇三〇年までに三五万トンまで増やすことを目標に掲げているが、相互関税の対象となったことでとんだ冷や水を浴びせられそうである。次期基本計画の目玉政策が、早々に潰えてしまう危機にある。

今回も、日米貿易交渉の焦点は「自動車」と「コメ」になりそうである。一九八〇年代の日米貿易摩擦真っ盛りなのに、焦点となったのは「自動車」と「コメ」であった。自動車は輸出自主規制と自動車メーカーによるアメリカ国内での現地生産の拡大で、コメはミニナムアクセスの受け入れで妥協した。その結果は、国内製造業の空洞化と稲作の疲弊、そして日本経済の「失われた三〇年」であった。トランプの思考回路は一九八〇年代の

ままであるとも指摘されている。日米関係は、日米貿易摩擦によるアメリカ側の莫大な貿易赤字のイメージである。ロシアに対する親近感、当時のレーガン政権による米ソ核軍縮交渉（「ディール」）への憧憬らしい（「透ける独裁者への憧憬 プーチン氏を手放し称賛」『日本経済新聞』二〇二五年三月二六日付朝刊）。三〇年を経て、歴史は再び繰り返されるのか。

日米関係は貿易摩擦の危機を乗り越えて、この三〇年間で同盟関係を深化させてきたとされている。日米同盟は「これまでになく緊密」であり、「新たな高み」に達し、そして「黄金時代」を迎えていると、その都度何度も繰り返されてきた。しかしながら、トランプ政権から聞こえてくるのは、日本はアメリカの安全保障にただ乗りをしており、日本はアメリカを防衛する義務は無く、なぜアメリカの若者が日本で死ななければならないのかということである。これらの言説も、三〇年前に盛んに繰り返されてきたものである。日本はアメリカの期待（不満？）に応えるために、日米ガイドラインを策定し、集団的自衛権の行使を容認し、敵基地攻撃能力を保持することになった。しかしながら、日米関係の「コメと自動車の経済構造」は変わらなかった。この三〇年間は、日米関係の「失われた三〇年」だったのか。

事態を前向きに考えたい。トランプ政権の誕生を「失

われた三〇年」としないため必要なことは、日本がこれまで甘んじてきたアメリカのジュニアパートナーから、対等なパートナーへと生まれ変わることである。アメリカの世界戦略のパーツとなり、軍事は「番犬」（吉田茂による）のアメリカに任せて、経済を中心として自国の存立を図る時代は終わったのである。トランプ政権が現在行っている連邦政府機関の急速な縮小は、アメリカが自らをリストラし、世界の覇権国から降りることを明確に示している。ウクライナ戦争の停戦交渉からは、被侵略国に対する軍事的支援にさえも請求書を送ることが明らかになった。国際社会に無償の愛や友情など存在しないのである。今後もこれまでの対米従属を継続するならば、トランプ政権からの要求には際限が無くなり、「失われた三〇年」は「四〇年」「五〇年」になるであろう。農産物貿易交渉に対する向き合い方も、自ら定まってくるはずである。食料安全保障と従属的な日米安全保障体制は、明確に表裏一体であることも指摘したい。トランプは相互関税発表の日を「アメリカ解放の日」と形容したが、同じく日本にとっても「解放の日」とすることができるか、それによって私たち日本人の針路が決まってくる。

（おにく）

# 農地をめぐる諸相

東京大学大学院農学生命科学研究科 教授 安藤光義

人口減少社会であるにもかかわらず、東京都心のマンション価格は高騰し、庶民にとっては手が届かず、それが周辺地域の開発を引き起こしている。その一方で地方都市の衰退は激しく、空き家、空き地が増加しており、さらに中山間地域の農村では高齢化と人口減少が極度に進み、農地の受け手は枯渇し、耕作放棄地が広がっている。もはや耕後後退などと黙って見過ごせるような事態ではなく、国土の荒廃として捉えるべき状況である。

そうした中、農業を担う者へ農地の集積・集約を進めて農地を守ろうとする地域計画を二〇二五年三月三十一日まで策定することが義務づけられた。そもそも農地の受け手がいないなかで、地域計画は意味を持ちうるのだろうか。目標地図に農業を担う者を貼り付けることができない白地はどれくらい面積にのぼるのだろうか。

また、人口減少が進めば農地転用圧力は当然のことながら小さくなると一般的には考えられるが、近年の企業の国内回帰や日本進出により、必ずしもそうはならない地域が全国各地に生まれている。例えば熊本県菊陽町はその典型である<sup>①</sup>。そして、企業進出を後押しする地域未来投資促進法の下で、こうした理解とは異なる事態―優良農地の転用―がみられるという複雑な状況を呈している。

しかしながら、条件のよくない農地は「負動産」の典型であり、それを相続で引き継ぎたくないとする人たちが増えていく。こうした事態に対応するために相続土地国庫帰属制度が設けられたが、管理費用の納付が義務づけられるなどハードルは高く、実際に制度が機能するかどうかは分からないところが多い。

そこで本特集ではこのような現在の農地をめぐる諸相を描くことにした。最初の稲垣照哉論文は、地域計画策定中の課題と今後の展望を記す。ここでは、そもそも話し合いができない地域

が多く、担い手に農地を集積・集約できない計画であっても随時作り直していけばよいことが現場に十分伝わらなかつたといった問題点を指摘したうえで、担い手への農地集積率五〇%未満の地区が六割を超えており、現状維持型と農業を担う者が特定困難型の地域計画が大宗を占めるとみている。今後は地域計画「実現のための取り組み」と「完程度を高める(ブラッシュアップ)取り組み」の二つになると整理している。正攻法といえる地域計画がどこまで実効性を持ちうるか。今後の動きを注意深く見ていきたいと思う。

次の西川邦夫論文は、地域未来投資促進法による土地利用調整と農地転用の実態を、茨城県古河市の事例を通じて検討したものである。同法は農地転用の強力な推進手段である。原則として転用が認められない農振農用地域内の農地であっても同法によって土地利用調整計画が作成されると農用地区域からの除外が可能となり、第一種農地の転用も認められる。そして、調査事例では地権者からの反対意見や農地転用への抵抗もなく、代替地の斡旋を求める者もないという状況で、農振農用地からの除外はスムーズに進み、立地企業に農地が売却されている。農地を守る力が衰えている中でこのような法律が施行されれば、あっという間に農地は消えてしまう。

最後の安藤光義論文は、相続土地国庫帰属制度が現場でどのように運用されているかを茨城県の実態から明らかにしたものである。自らが望むことなく相続を通じて取得した土地の管理は所有者には大きな負担として認識され、こうした土地がそのまま放置されると利用価値はますます失われて「負動産」化し、土地所有者の不明化が進む可能性が高まり、制度的なデッドロックとなりがねない。所有者不明土地の発生を抑制するため、相続等によって土地の所有権を取得した人が、その土地を手放して国庫に帰属させることを可能にする道が提供されたが、実際はどうか。最終的には農地の利用主体を育てなければ、制度だけでは限界があるというのが結論のようだ。

## 注

山口桂子「「バブル」の影と古里の未来〔本格稼働したTSMC工場〕」毎日新聞(二〇二五年三月六日付)は、TSMCの進出で半導体関連産業の集積が進む熊本県菊陽町周辺では、工場用地の需要を受けて農地を売却したい地権者が賃貸借契約の解消を求める「貸しはがし」が広がり、「古里の良さ」が失われかねない事態に警鐘を鳴らしている。

# 地域計画策定段階の課題と取り組み状況並びに策定後の課題と展望

一般社団法人全国農業会議所 専務理事 稲垣照哉

筆者は市町村農業委員会を支援する立場で人・農地プランスタート段階から一定の関与を経て、改正基盤法の議論がスタートする前段階から国会・政府へ提案要望活動を行い、改正法公布後の地域計画実施のあり方の検討、施行後は市町村・農業委員会の策定業務を支援する立場から各方面へ働きかけをしてきている。本稿は地域計画策定期限を目前にした令和七年三月下旬に記述したが、地域計画の法定、実施の段階に関与して来たことを踏まえて計画策定中の課題を詳らかにしつつ策定後の展望を記述したい。

## 1. 地域計画とは

地域計画という言葉が人口に膾炙して久しい。そもそも地域計画とは農業経営基盤強化促進法（以下「基盤

法」）第十九条に規定されている「地域農業経営基盤強化促進計画」の略称である。令和四年の同法改正で規定された。そしてこの地域計画は平成二四年にスタートした補助事業の「人・農地プラン」がその後幾多の改善を経て令和元年の「農地中間管理事業の推進に関する法律」改正を踏まえて取り組まれた「人・農地プランの実質化」を経て法定化されたといえる。

地域計画は市町村に基盤法で改正法施行二年以内に策定することが義務付けられ、令和五年四月一日に改正基盤法が施行後二年を経過した本年三月三十一日までに全国で二万を超える計画が策定される見込みである。

地域計画の定義等は基盤法の第一八条、第一九条、第二〇条に規定されている。

まず、基盤法第一八条で市町村が「農業者等による協

議の場の設置」することが起点となる。これは市町村が、自然的経済的社会的諸条件を考慮して一体として地域の農業の健全な発展を図ることが適当であると認められる区域ごとに、当該区域における農業の将来の在り方及び当該区域における農業上の利用が行われる農用地等の区域その他農用地の効率性かつ総合的な利用を図るために必要な事項について、定期的に農業者、農業委員会、農地中間管理機構、農業協同組合、土地改良区その他関係者による協議の場を設け、その協議の結果を取りまとめ、公表するものである。

これに基づき基盤法第十九条第一項で市町村が、農業者等による協議の場の結果を踏まえ、農用地の効率性かつ総合的な利用を図るため、協議の対象となつた農業上の利用が行われる農用地等の区域における地域計画を定めるものと規定している。そして地域計画には①地域計画の区域、②区域における農業の将来の在り方、③在り方に向けた農用地の効率性かつ総合的な利用に関する目標、④農業者及び区域の関係者が目標を達成するためにとるべき農用地の利用関係の改善その他必要な措置を定めると規定している。更に第二項で地域計画にはその区域において農業を担う者ごとに利用する農用地等を定め、これを地図に表示することを定めている。これが「目標地図」である。

そして第二〇条で農業委員会に対して目標地図の「素案」を策定することを求めている。

ようするに地域計画は地域の農業者等の話し合いを踏まえて市町村が地域の農業の将来像について計画として明らかにして農業を担う者ごとに利用する農用地等を定めた「目標地図」を添付したものと見える。

## 2. 地域計画策定段階の課題と想定される目標地図 ① 地域計画策定段階の課題

法律施行後二年で地域の農業の将来像と農地一筆毎に農業を担う者を明定した目標地図を全国全ての市町村で策定することは困難が予想されたが実際策定に取り組みが着手されると想定以上の難渋に市町村及びそれ支援する農業委員会は直面した。その困難さ、課題の多さは枚挙に暇がないが代表的な三点に絞って述べていきたい。

### ① 話し合ができない

話し合ができないという含意には人が集まらないため物理的に話し合いが成立しない、話し合いをしても地域の農業将来像について有意な協議が成立しないという二つがある。二〇二〇年センサスによれば今や一農業集落当たりの農家率が五・八％、九四・二％が非農家の現状で農業の将来像さらには農地利用について話し合うために人を集めることすら困難である。定量的な把握はしていない

いが、多くの市町村では地域計画単独ではなく水稲の作付計画、中山間、多面交付金の協議の場合他の農業施策の話し合いと合体施行した例が少なくない模様である。

また法律上は、話合の場合には農業者、農業委員会、農地中間管理機構、農業協同組合、土地改良区その他関係者の参集を得ることになっているが、事務局機能を担っている市町村のいわゆる農政部局が参集を求めることができる範囲が限定された。市町村が農業協同組合、土地改良区に対して強く各組織のルートでその組合員等の参集に働きかけ参集を得ることに難渋した模様である。

このような物理的な話合の不成立と農業人口の著しい高齢化と地域における農家率が著しく低下した地域で農業の将来像について前向きな話合が成立し難い事情も大きく作用したと言えよう。農業生産が盛んではなく兼業農家や自給的農家が多い地域で農業の将来像のための話し合いを求めても現状維持もしくは離農の話題が多くなることは回避しがたいと言えよう。そして地域計画の策定主体の市町村の農政部局の体制の脆弱さ、すなわち業務量の多さと人員の不足により新たな業務であり企画力が問われる地域計画の業務を十分現場の地域に繋ぎ難い事情も多いことが伺える。

以上の記述に反するエピソードを一点付言する。地域に農家が少なく話し合いが成立するか多くの市町村が悩

む中で関東のある市町村の地区では少ない担い手で地域農業が展開しており担い手に農地を貸している土地持ち非農家は日常の畦畔の除草、水路の管理等の共同作業の出役もおぼつかない状況の中で地域計画の話し合いを設定した。市町村事務局と担い手は人が集まらないのではないかと懸念していたが、案に相違して何十人という農家が集まったという。その参加の動機は自分の所有する農地が地域計画のエリアに含まれると転用等の用途転換が困難になるとの情報に接しての理由であったとのことである。農家の行動と現下の農業と農地を巡る状況を暗示というより明示している事案と言えるかもしれない。

## ②担い手がいらないから取り組めない

地域計画に先行して取り組まれていた「人・農地プラン」が中心的経営体（いわゆる担い手＝認定農業者、認定新規就農者、集落営農、市町村基本構想到達者）に農地を集積・集約することを目的としていたため地域で話し合いに取り組むと農家から担い手へ農地を集積・集約することを話題にすると「俺に農業をやめろと言うのか」との摩擦を惹起することが少なくなかった。

地域計画では法律、政省令、推進のためのマニュアルに地域の農業者等で地域の農業の将来像を話し合いその結果を踏まえ計画をたて農業を担う者の耕作する農地を

目標地図等で明らかにすると定められている。

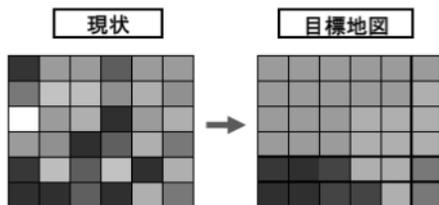
そこには担い手のみに農地を集積することは全く記載がないにもかかわらず一〇年以上継続した人・農地プランのイメージが強かったことと農水省が法案を国会提出した際、その後の多くのPR資料に掲載した「目標地図のイメージ」(図表1)が大きく作用したことは否定しがたい。このイメージ図からは現状多くの農家がモザイク状に所有・耕作している状態を少数の担い手に農地を集積・集約すると多くの人に理解せしめた。

そのため地域に担い手がない、少数の場合、「担い手がないから地域計画なんか作ることができない」との指摘を筆者は多くの市町村農政部局の担当者ならびに農業委員会関係者から直接聴くことが多かった。

地域計画は担い手だけではなく地域の農業者全てを農業を担う者として位置付け、地域の農業者全員で持続的に農業を展開し、農地の保全を目指す取り組みである。

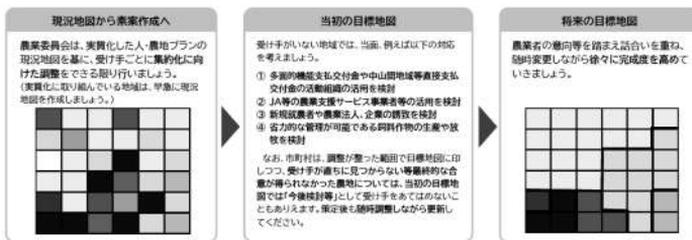
そのことは農業経営基盤強化促進法の基本要綱に明示されている。同要綱第五に「農業を担う者」とは、認定農業者、認定新規就農者等の担い手や新たに就農しようとする青年等に限らず、①農業経営を営んでいる者、②雇用されて農業に従事している者、③新たに農業を始めようとする者、④委託を受けて農作業を行う事業を実施する者など、農産物の生産活動等に直接関わっている

図表1 目標地図のイメージ



農林水産省「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案の概要（令和4年3月）」から抜粋

図表2 目標地図の作成の手順



農林水産省「令和7年度「地域計画策定マニュアル」改訂版」 P17より

者が幅広く該当する」及び第一一の三(二)「農業を担う者」としては、(i)認定農業者等の担い手認定農業者、認定新規就農者、集落営農組織、基本構想水準到達者、(ii)(i)以外の多様な経営体(継続的に農用地利用を行う中小規模の経営体、農業を副業的に営む経営体等)、(iii)委託を受けて農作業を行う者」と記載されている。

要綱上明確に認定農業者等の担い手以外にも農業を担う者である旨明記されていても現場にこのことが浸透するには策定期間二年間あまりにも短すぎたと言えよう。

③期限(令和七年三月三十一日)までにできない

この指摘は②に連動している面が強い。図表1の農水省の示した目標地図のイメージが期限までにあたかも担い手に農地を集積・集約を果たさいけないと農業の現場に理解せしめたことが挙げられる。

農業委員会系統組織では多くの市町村で担い手が不足しており担い手へ農地を集積・集約することに難渋している中で僅か二年で目標地図のイメージにあるがごとく担い手へ農地を集積・集約を果たした目標地図を策定することは困難との声が全国から澎湃と上がっていた。そのような声を受け、筆者は令和四年四・五月の改正基盤法の国会審議の際の衆参の農林水産委員会から参考人招致を受けた際に地域の実情に応じて担い手へ農地を集積

・集約しきったものから現状に意向を反映したレベルまで多くのパターンになることを論述した。

基盤法第十九条第一五項に「同意市町村は、情勢の推移により必要が生じたときは、地域計画を変更するものとする。」と策定した計画を随時変更することを義務付けている。このことは情勢により図表1のイメージのような担い手に農地を集積・集約出来ない計画であっても随時作り直していれば良いことを含意している。ところが政府は国会審議並びに公布直後まではその旨を明確にしていなかったと筆者は認識している。筆者が法律制定後令和四年六月に全国の市町村等を対象に農水省が説明会を開催する際、その旨申し入れを行ったが担当官から明確な言質を得ることができなかった。

その後、令和四年夏以降農水省の「地域計画策定マニュアル」の策定に全国農業会議所も関与する中で、農水省も令和七年三月三十一日に担い手へ農地を集積・集約仕切ったものを策定するのではなく徐々に作成することを明確にしていた。それは農水省が策定公表している「地域計画策定マニュアル v e r 5 . 3」に明示されている。

すなわちマニュアル一五頁には「地域計画(目標地図を含む)は、地域の実情を踏まえ、徐々に作り上げていくように進めていくことが重要です」。一七頁には図表

2 「目標地図作成手順」として「当初の目標地図」には「市町村は、調整が整った範囲で目標地図に印しつつ、受け手が直ちに見つからない等最終的な合意が得られなかった農地については、当初の目標地図では『今後検討等』として受け手をあてはめないこともありえます。

策定後も随時調整しながら更新してください。」「将来の目標地図」には「農業者の意向等を踏まえ話し合いを重ね、随時変更しながら徐々に完成度を高めていきましよう。」と地域の実態に合わせて徐々に目指す担い手へ農地を集積・集約を果たす取り組みを行うことを明記している。一九頁には「市町村・農業委員会の人員が限られる中で、上記については、令和七年三月末までに地域計画を策定・公表することを前提に、『できる限り』行うことに努めてください。策定期限内に『できる限り』のことをした上で地域計画の策定・公表をすることとなりますが、その後においても協議を継続し、完成度を高めていきたいと思います。」等と令和七年三月三十一日にいわゆる担い手へ農地を集積・集約した完成版ではなく徐々に地域の実情に応じて完成度を高め、計画と目標地図の未策定を回避することを強調している。しかし農水省のこのような働きかけにもかかわらず多くの市町村に期日までに完成版を作らねばならないと認識せしめ、そのことが逆に計画策定に取り組むことに躊躇せしめた面がある

と筆者はこの間、多くの市町村・農業委員会関係者と接する中で痛感した点である。

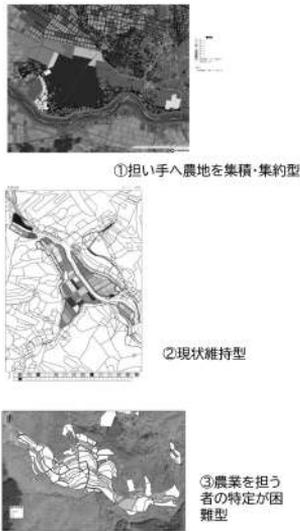
## (2) 想定される目標地図のイメージ

本稿執筆段階の令和七年三月は月末を指して全国の市町村では最後の追い込みの渦中であり、どのような地域計画や目標地図が作成されるかは詳らかではない。

本年三月二七日に食料・農業・農村政策審議会は次期食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」）を江藤農水大臣に答申した。今後、基本計画によれば「国のリーダーシップの下、地域計画の分析・検証を行う」と明記されたことから年央頃には全貌が詳らかになることが想定されるが、全国農業会議所では地域計画策定に取り組む市町村・農業委員会を支援する観点から令和六年夏頃から先行して地域計画を策定・公表していた市町村の事例から「想定される目標地図のイメージ」として三つのパターンを提示することを行った。先行する市町村の取り組みを三パターンに整理提示することにより全国の市町村・農業委員会がその実態を踏まえイメージを喚起して取り組みの参考に供してもらうことを目指した。

それは農水省のホームページの「人・農地プランから地域計画」のページに「地域計画策定状況」の項目が令和五年度から設けられておりそこに、先行的に地域計画

図表3 想定される目標地図のイメージ



を策定した市町村の計画や目標地図が掲載されており、それを分類整理したものである。図表3の通り①担い手へ農地を集積・集約型、②現状維持型、③農業を担う者が特定困難型の三通りに整理した。

併せて通常は公表されない目標地図を策定するため農業委員会が市町村に提出した素案を都道府県農業会議に依頼して組織内等で限定して使用することを条件に収集した。①では素案の段階において既に担い手へ農地を集積・集約したものが提出されていた。②では農地所有者等の意向把握の結果を素案として提出。それは現状維持と回答したものが地域の多くを占めており、それをもとに話し合いを行った結果、現状維持的な目標地図となつた。③は②同様農地所有者等の意向把握の結果を素案として示したが、素案段階から将来の意向が未定・不明が

多く白い部分が多いものであった。そしてそれを踏まえ話し合いを行った結果、素案段階では現状維持指向であったものの中にもやはり将来のことは分からないと目標地図に農業を担う者として位置付けられず白い部分が多くなったものと思われる。

全国農業会議所ではこの整理を都道府県農業会議に示し、農業会議が市町村農業委員会と市町村を支援する際の参考に供していた。一方全国農業会議所としては政府・国会にこの分類を示し農業者の高齢化、担い手の不足により①の担い手へ農地を集積・集約型より②の現状維持型、③の農業を担う者を特定が困難型が大宗を占めるのではないかということを説明理解を求める取り組みを強力に行った。

### (3) 農業委員会系統組織における「目標地図の素案等の実態把握」の取り組み

農水省が令和六年七月に市町村段階における地域計画の取り組み状況を公表したが、その内容が策定作業が遅滞し、年度末の全市町村における策定完了について懸念を抱かせる内容であった。

それを受け、全国農業会議所では都道府県農業会議による市町村農業委員会の素案策定業務や農業委員会、市町村段階の地域計画策定業務を伴走支援する観点から全

地域計画策定段階の課題と取り組み状況並びに策定後の課題と展望

国統一様式で全地域計画策定状況を把握することを通じて取り組みを強化するため令和六年九月から「目標地図の素案等の実態把握」に取組んだ。

これは原則全国農業会議所が作成した統一様式に基づき原則都道府県農業会議職員が管内の市町村農業委員会に発送後、巡回し面会聞き取り等を行う（郵送方式の取り組みもあり）過程で課題の析出と取り組みの加速を目指したものである。併せて顕著な事例となる素案の収集を行った。取り組みは一〇月一〇日を一応のべ切としたがべ切後も年内中は取り組みを継続し調査のための調査ではなく農業委員会と市町村の取り組みを支援する過程で取り組み状況の把握に努めた。令和七年一月一七日には二月一四日を目途に実態把握の対象を目標地図に絞って計画策定に向け大詰めを迎えている農業委員会・市町村の支援と状況把握を目指した。

この取組の令和七年二月末段階のとりまとめ状況を見ると今後詳らかになる本年三月三十一日に策定される地域計画の農業を担う者の農地の利用意向等が覗い得ることができるとであろう。

把握できた農業委員会は図表4の通り、全農業委員会の七五％の一、二六六委員会、一五、四三三地区。うち一、二六六地区では「目標地図が完成して、地域計画として公告している」。五、四四五地区では「目標地図は

図表4 目標地図等の状況調査の結果 ①策定状況

《実施時期》令和7年1月～2月  
 《調査対象》令和6年12月末時点の最新の地図（完成した目標地図又は作成中の目標地図）の状況

《目標地図等の策定状況》 1,266農業委員会回答（農業委員会の約75%）

| 状況                        | 地図数    | 割合    |
|---------------------------|--------|-------|
| 目標地図が完成し、地域計画として公告している    | 1,266  | 8.2%  |
| 目標地図は完成しているが、まだ公告していない    | 5,445  | 35.3% |
| まだ完成していないが、3月末までには完成、公告予定 | 8,722  | 56.5% |
| 合計                        | 15,433 | 100%  |

} 43.5%

完成しているが、まだ公告していない」と回答した。四三・五％の地区ではすでに計画・目標が完成している。八、七二二地区は「まだ完成していないが、三月末までには完成、公告予定」であり策定できないとの回答はない。このことから全国農業会議所としては三月三十一日には全国の太宗以上の市町村で策定を終え、策定できない地区は僅かであると希望的観測も交じえ想定している。

その目標地図の内容として「担い手への農地集積状況」、「農地の集約化の状況」、「受け手の特定状況」を整理したものが**図表5**である。

「担い手への農地集積の状況」の内容を把握できたのは一一、六二六地区。担い手への農地集積率が五〇％未満の地区は六割超の七、〇八九地区にのぼる一方、八割以上の地区も一四・五％の一、六八四地区にのぼる。そして現況より目標地図で集積率が増加した地区は約三割の三、二六五地区。増加率が二〇ポイント以上の地区が七四三地区、六・四％となっている。

農地の集約化の状況については、一割弱の八・九％、一、〇三六地区では今後、「農地集約のために担い手間で農地交換を予定している」との回答を得た。またいわゆる連続して作業可能な一ha以上のまとまりである「団地的に利用する割合が五〇％以上ある」と回答した地区が約二割の二、四八四地区にのぼった。

図表5 目標地図等の状況調査の結果 ②目標地図等の内容

| 《担い手への農地集積の状況》 内容を把握できた <b>11,626</b> 地区 |        |               | ※( )は令和6年7月末時点(9月調査)との比較 |                |           |               |
|--|--------|---------------|--------------------------|----------------|-----------|---------------|
| 集積率                                      | 地図数    | 割合            | 現況より集積率が増加               | 割合             | 増加率が20%以上 | 割合            |
| 50%未満                                    | 7,089  | 61.0% (+0.3%) | 1,584                    | 22.3% (+5.4%)  | 339       | 4.8% (+2.9%)  |
| 50%以上80%未満                               | 2,853  | 24.5% (-0.9%) | 1,013                    | 35.5% (+13.2%) | 236       | 8.3% (+1.4%)  |
| 80%以上                                    | 1,684  | 14.5% (+0.6%) | 668                      | 39.7% (+14.1%) | 168       | 10.0% (+2.9%) |
| 合計                                       | 11,626 | 100%          | 3,265                    | 28.1% (+8.6%)  | 743       | 6.4% (+2.5%)  |

| 《農地の集約化の状況》                  |       |               |
|------------------------------|-------|---------------|
| 農地集約化のために担い手間で農地交換を予定している    | 1,036 | 8.9% (+3.9%)  |
| 団地的に利用する割合が50%以上ある(農地集約化の状況) | 2,484 | 21.4% (+5.1%) |

| 《受け手の特定状況》              |       |               |
|-------------------------|-------|---------------|
| 受け手未定の白地(今後検討等)が30%以上ある | 4,233 | 36.4% (+1.8%) |

「受け手未定の白地が三〇%以上ある」と回答した地区は約四割、三六・四%の四、二二三地区にのぼった。この結果から「②想定される目標地図のイメージ」で記したように過半以上が②の現状維持型、四割前後が③の農業を担う者が特定困難型、①の担い手へ農地を集積・集約型は一割程度と断定はできないが推測される。

#### 4. 地域計画策定後の情勢課題と展望

##### (1) 政府の対応について

①令和七年度予算における地域計画の位置付け  
令和六年五月二九日に全国農業会議所が開催した令和六年度全国農業委員会会長大会で決議した政策提案において「国、都道府県及び市町村の各種農業施策・計画が地域計画と整合がとれたものとなるよう紐づけを図ること。令和七年度以降の国の補助事業との連携に当たっては、早めに事業概要等を周知すること。」との提案を行った。

このような動きも踏まえて農水省は令和七年度の予算において「地域計画実現総合対策」として三八、三七〇百万円、令和六年度補正予算として総額六六、三六四百万円併せて一千億円超す規模で二七本の事業を新規・既存を併せて編成した。事業を地域計画の策定の熟度に応じて「将来像が明確化された地域計画の実現に向けた支

援」と「課題が見える化された地域計画の解決に向けた支援」に整理していることが注目される。

##### ②基本計画における地域計画の位置付け

基本計画において一五〇頁弱に亘る大部な内容の中に実に四二カ所も地域計画に対する言及があることは瞠目される。主管局の経営局の施策に関する記載部分だけではなく生産、基盤整備、スマート、輸出、環境、有機農業、DX等々基本計画の主要箇所に網羅的に記載されており、農水省内での課、局を超えて全省的な調整を経て地域計画に農業政策の横串が貫かれた言えよう。

基本計画において「我が国の食料供給」の「2食糧自給力の確保」の「(2)サステイナブルな農業構造への転換に向けた具体的な取組」の冒頭に**表6**「①地域計画を核とする取組」として一、七〇四字が割かれている。

その中でも「国は地方機関との緊密な連携の下、市町村における地域計画のブラッシュアップや実現に向けた取組をプッシュ型で支援する。」との記載は全国農業会議所が現場の策定状況を踏まえ、策定後の支援のあり方として提案・要請してきた内容を受け止めた内容となっている。トップダウンではなくプッシュ型での支援とは現場に寄り添って肩を押すような支援が期待させられる記載である。

図表 6

地域計画を核とする取組

ア 地域計画に基づく担い手の育成・確保

経営体数の減少や新規就農等の状況は品目ごとに大きく異なるが、経営体数は全体として大きく減少し、2030年には2020年比で半減する見込みである。このような中、農地を適正に利用する経営体を確保していくためには、将来の担い手の育成・確保を推進し、販売金額に占める担い手のシェア拡大や、農業者の世代間のバランスの確保などを図ることで、持続可能な農業構造にしていくことが重要である。

このため、規模の大小や個人・法人などの経営形態にかかわらず、農業で生計を立てる担い手の育成・確保を進める。

その際、地域計画に基づき、担い手への農地の集積・集約化を推進することを基本としつつ、農業を副業的に営む経営体など多様な農業者が農地の保全・管理に一定の役割を果たしながら、地域において自立的・持続的に農業生産が行われるようにすることを通じ、農地の保全や集落機能の維持を推進する。

また、担い手への円滑な経営継承に取り組むとともに、農業教育の充実等を通じた農業内外からの幅広い新規就農者の育成・確保に向けた総合的な支援、法人参入の促進、所有者不明農地の解消等を推進する。

こうした取組の推進に当たっては、国は地方機関との緊密な連携の下、市町村における地域計画のブラッシュアップや実現に向けた取組をプッシュ型で支援する。また、農業委員会及び農業委員会ネットワーク機構、農地中間管理機構、農業協同組合、土地改良区等の関係機関に加え、地域のその他の団体・関係者も一体となって地域計画の実現に向けた取組を実施できるよう後押しする。

イ 地域計画の分析・検証と適正な農地利用の在り方の検討

高齢化や人口減少の本格化により農業者の減少や荒廃農地の拡大が進み、地域の農地が適切に利用されなくなることが懸念される中、農地の有効利用につながるよう、農地の集約化等の取組を加速化することが重要である。

既に策定された地域計画においては、規模の小さい地区で話し合いを行ったことにより、地区内に農地の受け手がない計画や、地区として将来の具体的なビジョンが描けない計画が見受けられる。また、所有者が不在村の農地や近い将来に不在村の相続人に相続される農地が多くある状況や、樹木・農業用ハウス等が農地に附帯していることにより、農地の貸借が進まず、農地の集積・集約化を進める上での阻害要因の一つとなっている状況などが明らかになりつつある。

このため、これらの状況を念頭に置きつつ、2025年度以降、策定された地域計画により地域の農地利用の実態が明確になることから、国のリーダーシップの下、地域計画の分析・検証を行い、適正な農地利用の在り方について検討し、その結果を踏まえ、必要に応じて制度・事業等の見直しを実施する。

その際、適正な農地利用に当たっては、全ての品目で農地の集約化が有効であるとともに、品目別の団地化が重要である。このため、地域計画の分析による農地の集約化の状況把握とこれまでの取組の在り方を踏まえた課題抽出を行い、農地の集約化がより効果的に促進されるよう、必要な対応を進めるとともに、集約化の進捗率を定量的に評価するための手法を実施するよう検討を行う。

また、国・地方公共団体間の連携や他産業の事業者等の参画も推進しつつ、地域計画を更に進化させ、「誰に集約するか」に加え、「どの品目の産地にしているか」の視点を加えた「地域計画を核とした産地づくり」を推進する。

さらに、地方公共団体が新規参入する経営体を誘致しやすくするため、あらかじめ整備された農業団地を形成するための新たな方策を検討するとともに、果樹、施設園芸は、集約化した産地づくりの課題となる老木抜根、農業用ハウスの施設の撤去等の対策を検討し、外部からの新規参入を推進するための措置について検討する。

加えて、不在村の農地所有が増加すると、その所有農地の利用が困難になるおそれがあるため、地域計画の枠組みにおいて、所有者だけでなく相続人まで意向を把握し、相続前における権利移転の促進や、相続発生時の時点で農地の適正利用を確保する新たな方策を検討する。

また「国のリーダーシップの下、地域計画の分析・検証を行い、適正な農地利用の在り方について検討し、その結果を踏まえ、必要に応じて制度・事業等の見直しを実施する。」との記載は、今後国では策定される約二万の地域計画の分析・検証を行い必要な見直しを行い、地域計画を法定した令和四年の基盤法等の改正いわゆる「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律」の五年後見直しとして令和九年頃の改正を想定しているものと思われる。

そして「不在村の農地所有が増加すると、その所有農地の利用が困難になるおそれがあるため、地域計画の枠組みにおいて、(略)農地の適正利用を確保する新たな方策を検討する。」との記載は、見直しに当たって不在村地主に対する手当ての検討につながるものとして、農地利用の最適化に取り組む農業委員会系統組織にとって関心の度合いが高い事項に焦点が合っているものとして注目している。

(2) **令和七年度以降の農業委員会系統組織の取り組みについて**

農業委員会系統組織では令和七年四月以降は、策定した地域計画を実行し実現するための取り組みが始まると認識し取り組みを展開していくこととしている。地域計

画の実行には完成度の高い計画・地図もあれば、まだこれからの計画・地図もある。そのことを踏まえ、計画を「実現のための取り組み」と計画の「完成度を高める(ブラッシュアップ)取り組み」の二つがあると整理して取り組むこととしている。このことは令和七年の補助事業の立て付けや基本計画における「国は地方機関との緊密な連携の下、市町村における地域計画のブラッシュアップや実現に向けた取組をプッシュ型で支援する。」との記載に照応している。

「実現のための取り組み」とは地図に沿った権利設定の働きかけ等を想定している。また完成度を高める取り組みとは一〇年後の受け手探し、出し手・受け手の調整等だと想定している。それを整理したのが**図表7**である。

農業委員会系統組織は、地域計画を実行するのは計画を策定した市町村、農業委員会は市町村を支援する立場であり、当面は、法定された事項(意向把握、話し合い参加、素案作成+計画に沿った権利設定・基盤法第二一条一)にしっかり取り組み、それ以上の取組をする際は先述の法律改正等を視野に取り組みすることとしている。

(3) **地域計画実行段階の課題と求められる対応について**

まず必要なことは市町村段階の推進体制の強化であ

図表7 令和7年度以降の農業委員会系統組織における地域計画についての取り組み

※法定事項

|   |   |
|---|---|
| 1 | 協議の場への参加（基盤法第18条第1項）                        |
| 2 | 目標地図の素案作成（基盤法第20条第1項）                       |
| 3 | 意向把握（基盤法第20条第2項）                            |
| 4 | 10年後の受け手（農業を担う者）への農地バンクの利用権等の設定（基盤法第21条第1項） |

※運動的取り組み

| 地域計画の実現の支援            |   |
|-----------------------|---|
| 1                     | 農地の集積・集約化の推進・・・補助事業の紹介、担い手の意見交換会の開催、参考賃借料情報の公表等 |
| 2                     | 農地バンクとの連携強化・・・農地相談員等との日常的な情報交換、バンク制度の現場への周知等    |
| 地域計画の見直し（ブラッシュアップ）の支援 |   |
| 1                     | 受け手未定が多い地域・・・10年後の受け手の特定（意向把握、利用調整、話し合いの深掘り）    |
| 2                     | 現況と目標地図の地域・・・高齢農業者の農地への対応（意向把握、利用調整、話し合いの深掘り）   |
| 3                     | 担い手不足の地域・・・地域外の人材活用に向けた合意形成、スマート農業等の導入、粗放の利用等   |

る。定量的な把握はされていないが、地域計画の策定に当たっては、市町村の農政部局と農業委員会が中心となったケースが多いと想定される。実行の段階に当たっては改めて市町村を中心に関係機関・団体が連携する推進体制（策定時同様の推進体制に加えてJA、土地改良区、産地協議会等の参画強化）の構築が必要である。

そして個々の計画の推進主体の明確化も必須であると考ええる。策定段階では市町村の関与が圧倒的であったが、四月以降は市町村の関与の低下は避けがたい。そして地域計画は地域が主役であることを踏まえれば地域の推進役を明確にすることなしに、その実行は覚束ないと考える。そのための組織は地域の実態に応じて農家組合、自治会、中山間・多面交付金等の運営組織、再生協、産地協議会等担える組織はどこであっても良い。ない場合は集落営農組織や農村RMOの立ち上げも視野に入れる必要がある。

また都道府県の支援体制の強化・構築も必要である。都道府県を中心とした関係機関・団体（農業会議、農協中央会、土地改良事業団体連合会、農地中間管理機構等）の支援体制を構築し、策定時と同様の支援を継続、再構築する必要がある。

そして令和六年度までは地域の話し合いを推進するための地域計画策定緊急支援事業が措置されていたが、令

和七年度以降は話し合いを支援する補助事業が措置されておらず、市町村等の現場から話し合いを支援する事業の継続を求める声が大きいです。地域計画を実行するには、地域の話し合いの継続は必須であり、そのための事業も必須である。

多くの地域計画は担い手不足が可視化されることが想定される。そのための対応が詳らかになってくるとは言い難い。新規就農者や農外企業の参入を求めることが想定されるが、地域外の担い手・新規就農者の誘致に活用できる補助事業の周知等具体的な手法、対応策が現場に提示される必要がある。まさに国や都道府県等によるブッシュ型の支援が必要な所以である。

そして、ほぼ現況を反映した計画・目標地図では手戻りとの指摘を受けても再策定相当の取り組みが求められる。最初の策定では多くの参画を得られなかった組織の組合員等の参加を得て意向把握や地域の話し合いを行い、農地の利用調整により、再検討を実施し、計画の磨き上げ、ブラッシュアップを実施し、地図を整理、白い部分を埋める取り組みを継続する必要がある。

最後に地域計画関連通知等の整理が必要である。全国農業会議所では地域計画策定中から農水省に対し地域計画が地域の農業の将来像について明らかにするものであることから、現場において計画策定主体の市町村と支援

機関である農業委員会だけではなく法定されている農業協同組合、土地改良区等他の関係機関の参画を得たものとするためにはそれらの機関が関係する各種制度や事業との紐づけが必要であることを求めてきた。

農水省では**図表 8**のように地域計画と他の事業との関連通知を令和五年から六年にかけて全国農業会議所が確認したもので六通発出している。しかしながら全ての通知が全国農業会議所宛てには発出されておらず行政ルートに限定して出されており、全国農業会議所が事後的に発出を認識する等農業委員会や市町村の現場に十分認知されたかはなほ疑問である。全て単発で現場の関係者に共有されているとは言い難く、各事業等の通知を一つにまとめて再周知する必要がある。

基本計画は、農業人口が急減するなど我が国農業の取り巻く環境が厳しさを増す中で食料の安全保障の確立をめぐし、今後五カ年で農業の構造転換を集中的に進めると宣言した。基本計画の策定と軌を一にして地域計画が全国で約二万の地域で策定され、地域の実情と危機が可視化される。地域計画の実現を図る取組は構造転換の取組そのものであり、現場と国等の行政及び関係機関団体が共に手を携えてブラッシュアップに取組む必要がある。そして基本計画策定に当たっては衆参の農林水産委員会と与党自由民主党が構造転換集中五カ年に対処する

図表 8 地域計画関連通知について

|   | 通知名  | 発元元（発出日）                                   | 概要  |
|---|--|--|---|
| 1 | 中山間地域等における地域計画策定推進緊急対策事業及び農山漁村振興交付金の最適土地利用総合対策の取扱いについて | 経営局経営政策課、農村振興局農村政策部地域振興課<br>(令和5年2月17日付)   | ● 両事業はともに地域の関係者が協議を行うことを基本とするため、一体的に取り組み負担軽減に努めること等を周知  |
| 2 | 中山間地域等直接支払交付金の適切な運用等について                               | 農村振興局農村政策部地域振興課<br>(令和5年4月1日付)             | ● 集落協定の参加者が地域計画の協議の場に積極的に参加するよう周知依頼<br>(→集落協定に係る農用地全てを含む地域計画は、集落戦略とみなすことが可能) 等<br>※農振農用地かつ地域計画内の農用地であることが事業要件 |
| 3 | 多面的機能支払交付金における「地域資源保全管理構想」と地域計画（人・農地プラン）について           | 農村振興局整備部農地資源課<br>(令和5年4月12日付)              | ● 地域計画に地域資源保全管理構想に準ずる内容が含まれる場合は、地域資源保全管理構想を作成したとみなすことが可能 等  |
| 4 | 「飼料産地」のモデル地域の候補となる市町村の選定について                           | 畜産局飼料課<br>(令和5年11月10日)                     | ● 地域計画策定予定の市町村において、飼料産地のモデル地域候補の選定に係る協力を依頼  |
| 5 | 地域計画（人・農地プラン）と農地整備事業等との連携について                          | 経営局経営政策課、農村振興局整備部農地資源課、水資源課<br>(令和6年4月9日付) | ● 地域計画と経営形態計画図は、将来の農地利用の図示が共通するため、相互に連携するよう周知   |
| 6 | 地域計画の策定と連動した輸出産地形成の推進について                              | 輸出・国際局輸出支援課、経営局経営政策課<br>(令和6年6月24日付)       | ● 地域計画の策定と連動して輸出産地形成を呼びかけ   |

ため既存予算とは別枠での大幅な予算規模の拡大を決議している。地域計画を実行するための予算の確保と必要な制度等の見直しを着実に実行していく必要がある。

# 地域未来投資促進法による土地利用調整と農地転用

茨城大学 西川邦夫

## 1. はじめに

二〇一七年に制定された地域未来投資促進法（以下、「未来法」）は、地域の特性を活用した付加価値の高い産業を創出することを通じて、地域に経済的効果を及ぼすことを目的とした法律であり、その目的を実現するための一大プロジェクトである。後述するように、未来法は日本国内で立地計画を有する企業の増加と、産業用地の不足への対応を企図したものであるが、土地利用調整計画を通じた農地転用が重要な手法となっている。経済産業省では、以前から製造業を中心とした産業を地方に分散させる法律を所管しており、かつては新産業都市建設促進法（一九六二年制定）や工業再配置促進法（一九七二年制定）が制定された。未来法もそのような政策の

流れに位置づけることができ、企業立地促進法（二〇〇七年制定）の後継法とされている（藤田・高野（二〇二四））。

一方で、食料安全保障に対する関心の高まりを背景として、農地転用規制の強化も進められている。二〇〇九年の農振法改正では農振農用地区域からの除外要件が厳格化されるとともに、農地法施行令改正によって原則転用不許可の第一種農地の集団性要件も、二〇haから一〇haへ厳格化される等した。また、二〇二四年の農振法改正では、農地の総量確保のための措置を強化するとともに、農振農用地区域に含めるべき土地として地域計画の達成に必要な土地を追加することになった。本稿執筆時点において、地域計画の策定は二〇二五年三月末の期限に向けて、全国各地で進められているところである。

付加価値の高い産業のための用地確保が求められている一方で、優良農地の確保も両立する必要がある。しかしながら、特に平野部では企業のニーズが大きい土地と、過去に基盤整備がされた優良農地は地理的に重複する場合が多い。そこで本稿では、未来法による土地利用調整と農地転用の実態を検討することで、二つの政策目的を両立させるための示唆を得たい。未来法による土地利用調整の制度的枠組を検討するとともに、企業立地が近年増加している茨城県の古河市を例にとり、主に行政内部での調整過程に注目しながら農地転用の実態を明らかにする。

本稿の作成に当たっては、経済産業省（地域経済産業政策課）、茨城県（立地推進課、農業政策課）、古河市（プロジェクト推進課、農業委員会）、（一財）日本立地センター、（二社）茨城県農業会議の皆様に、聞き取り調査や資料提供等によるご協力を得た。記して感謝申し上げます。

## 2. 地域未来投資促進法制定の背景と実施状況

### (1) 制定の背景

近年、日本国内で立地計画を有する企業の割合が増加している。日本立地センターの調査によると、立地計画を有する企業の割合は二〇二三年に二五・〇%と、バブ

ル経済崩壊以降最高となり、二〇二四年も二一・三%に達した。その要因として企業が挙げているのは、「手狭感の解消」や「需要増への対応」である。物流業を中心としたサプライチェーンの強化の必要性や、半導体分野・脱炭素・デジタルトランスフォーメーション（DX）への投資が要因として挙げられている<sup>①</sup>。

経済産業省には、企業による産業用地へのニーズが高まっているにもかかわらず、それに十分に答えられないという問題意識がある。全国分譲可能な産業用地のストックは、過去三〇年で最小規模になっているという指摘もある（市川（二〇二三）<sup>②</sup>）。既存の産業用地はバブル経済期に集中的に造成され、その後の経済停滞によって新規の造成は止まったために、工業用水等の産業インフラの未整備、地方自治体職員の企業誘致のノウハウの不足も懸念されている（向野（二〇二四））。特にノウハウの不足については、市町村合併により人口五〜一〇万人規模の自治体では、専門的知見を持った職員を抱えることが難しくなっていること、これまで都道府県主導で企業誘致が行われていたところでは、行政改革により企業局等の担当部署が廃止されたことの影響が大きいようである<sup>③</sup>。一方で、企業や地方自治体にとっては、農地転用規制の強化により十分な用地が確保できないことへの懸念があった（松川・中出（二〇二〇）、中濱・

多嶋・梶川（二〇二四）、脇坂（二〇二四）。そこで制定されたのが未来法であり、農地転用の手続きの迅速化を図ることで、地方自治体の産業振興部局を中心に支持を得てきたのである。

地方自治体にとっても一つ一つの懸念事項となっていたのが、農地転用等の手続きに係る期間の長さである。そのため、企業の求める立地までのスピード感に対応できず、誘致に失敗する場合もあったことが指摘されている（市川（二〇二三））。そこで、未来法による土地利用調整の手続きを迅速化する措置も設けられた。二〇二三年七月には、「土地利用調整に係るガイドライン」が改正され、事業の主体となる企業が決まっていなくても、後述する重点促進区域の設定や土地利用調整計画の策定ができることとされた。土地利用調整区域の設定に当たって、農振農用地区域の代替地の検討は重点促進区域内に限定することも可能になった。また、二〇二三年一月二日閣議決定「デフレ完全脱却のための総合経済対策」に基づき、農林水産省農村振興局農村政策部農村計画課長、経済産業省地域経済産業グループ地域企業高度化推進課長、国土交通省都市局都市計画課長の連名で、「地域経済牽引事業の促進による地域の成長発展の基盤強化に関する法律に基づく土地利用転換手続の迅速化等について（技術的助言）」（五農振第二二九六号、二〇二三一

二二一）地局第一号、国都計第一三一号）という文書が、同年一月二十八日付で各都道府県等宛に発出された。同文書は、未来法に係る土地利用調整の迅速化のために、農振法に基づく農振農用地区域からの除外手続き、農地法に基づく農地転用許可手続きの迅速化を地方自治体に求めたものであった。

## （2）法律の構造と実施状況

未来法のコンセプトは、企業が地域経済を牽引することで産業振興が図られるというものである。そのため、それら企業が存在することによって、初めて政策が成り立つ構造になっている。後述するように、企業が地域経済牽引事業計画を作成しない限り、実際の開発は進まない。土地利用調整についても、地権者との農地売買の交渉や、農地転用の農業委員会への申請等も、全て企業が主体的に行う形式をとっている。

未来法による企業立地の流れは、以下のようになっている。まず、国が「基本方針」を策定する。それにもとづいて、都道府県・市町村が策定する、企業立地の促進計画である基本計画に対して同意を与える。この基本計画のことを「同意基本計画」と呼んでいる。同意基本計画が農地転用を必要とする場合、重点促進区域を設定するとともに、市町村は「土地利用調整計画」を作成する

必要がある。土地利用調整計画は、同意基本計画にもとづいて都道府県の同意を得る必要がある。そして、実際に立地を行う企業が作成するのが「地域経済牽引事業計画」であり、都道府県による承認が必要になる。第1表は、二〇二四年四月末現在の同意基本計画、地域経済牽引事業計画の数を示したものである。同意基本計画二二五のうち、五九計画一四二区域で重点促進区域が設定されている。また、地域経済牽引事業計画は都道府県から経済産業省に登録があったもので四、二三四が承認されている。

地域経済牽引事業計画が承認された企業には、税制優遇や金融支援等の支援措置が講じられるが、その中で本稿が目指すのが、土地利用調整計画に基づく農地転用許可の手続きに対する配慮である。農地法・農振法の下では、農振農用地区域内の農地は原則として転用が許可されないが、未来法で土地利用調整計画を作成すると、農振農用地区域からの除外が可能となる。また、農振農用地区域外でも第一種農地は転用が原則として許可されないが、同じく土地利用調整計画が作成されると転用が許可される。また、都市計画法に基づき市街化調整区域では開発が抑制されているが、流通の結節点や高速道路のインターチェンジの近傍等では開発が許可されることになる<sup>4)</sup>。

第1表 同意基本計画と地域経済牽引事業計画（2024年4月末現在）

|             | 計画数   |
|-------------|-------|
| 同意基本計画      |       |
| 合計          | 225   |
| うち重点促進区域を含む | 59    |
| 茨城県         | 11    |
| 地域経済牽引事業計画  |       |
| 合計          | 4,234 |
| 茨城県         | 135   |

資料：経済産業省「地域の包摂的成長の実現に向けた地域経済産業政策の方向性」（2024年5月14日）、「同意基本計画一覧」（[https://www.meti.go.jp/policy/sme\\_chiiki/miraitoushi/miraitoushi-kihonkeikaku.html](https://www.meti.go.jp/policy/sme_chiiki/miraitoushi/miraitoushi-kihonkeikaku.html)）（2025年3月23日確認）より作成。

未来法施行から二〇二四年四月までに、農振農用地除外と農地転用、また市街化調整区域での開発許可を含む地域経済牽引事業計画は五六が承認され、見込まれている付加価値創出額は合計で九九八・二億円となっている<sup>⑨</sup>。また、二〇二四年一月までに、経済産業省で把握している、農地転用許可と市街化調整区域の開発許可が出た件数は五六、土地利用調整区域の面積は約二三〇haである<sup>⑩</sup>。土地利用調整区域の中には農地以外も含まれるが、以下では大まかな試算を試みたい。第2表は、二三〇haの面積で農業をする場合の付加価値額を試算したものである。未来法による定義と付加価値額が異なる点に注意が必要ではあるが、水田作経営が行われるとすると付加価値額は〇・七億円、作付延べ面積五〇ha以上の大規模経営による場合でも一・三億円にとどまる。高収益作物である野菜作経営でも、八・七億円である。農業と他産業の間で生じる付加価値額の格差は余りに大きく、地方自治体にとっては農地を転用して企業を誘致する、強い誘因になっていることを確認する必要がある。

未来法施行から間もなく一〇年になろうとしているが、経済産業省では各自治体が作成している同意基本計画が、多くの産業を万遍なく対象にしている傾向にあることに問題意識を持っている。単独市町村による計画を除いて、経済産業省が集計した八七計画のうち、六分野

第2表 未来法による土地利用調整区域での農業による付加価値額の試算

単位：円、a

|              | 1 経営体当たり<br>付加価値額<br>(農業) | 作付<br>延べ面積 | 10a 当り<br>付加価値額 | 230haの<br>付加価値額 |
|--------------|---------------------------|------------|-----------------|-----------------|
| 水田作経営        |                           |            |                 |                 |
| 平均           | 869,000                   | 284.5      | 30,545          | 70,253,076      |
| 作付延べ面積50ha以上 | 50,576,000                | 8,701.8    | 58,121          | 133,679,009     |
| 野菜作経営        |                           |            |                 |                 |
| 平均           | 5,080,000                 | 134.1      | 378,822         | 871,290,082     |
| 作付延べ面積20ha以上 | 93,867,000                | 3,593.2    | 261,235         | 600,840,755     |

資料：農林水産省『営農類型別経営統計』（2023年）より作成。

注：付加価値額（農業）＝農業粗収益－（農業経営費－（雇人費＋地代・賃借料＋子割り料））。

を設定している計画が一六（一八・四％）、七分野を設定している計画が一七（一九・五％）存在し、同意基本計画が総花的な傾向を帯びている。より地域の特性を生かした産業振興とすべく、二〇二五年四月からの税制改正で措置をすることとしている。

(3) 茨城県における実施状況

近年、茨城県では積極的に企業立地の誘致を進めており、その手法の一つとして未来法を活用している。二〇二三年において、未来法によるもの以外も含む工場立地件数は七五件、うち県外企業の立地件数は四七件であったが、いずれも全国第一位の実績であった。また、工場立地面積は一六五haであり、全国第二位であった<sup>⑧</sup>。二〇一〇年と比較した工場立地増加数でも、茨城県は全国第一位であった<sup>⑨</sup>。茨城県が設けている「未来産業基盤強化プロジェクト」では、高速道路のインターチェンジから概ね半径三km以内を産業用地開発区域に指定し、未来法の活用を念頭に県庁内での各種調整を迅速化している<sup>⑩</sup>。また、関東地方において神奈川県、千葉県、埼玉県、群馬県では、平野部で産業用に確保できる土地が乏しくなっており、茨城県のみが用地の確保が可能になっている<sup>⑪</sup>という事情もある<sup>⑫</sup>。

第3表は、茨城県において未来法を利用して行われた

第3表 茨城県における未来法を利用した土地利用調整区域と農地転用の状況

単位：ha

| 市町村 | 地区         | 県同意年 | 土地利用調整<br>区域面積 | 農地転用面積 |
|-----|------------|------|----------------|--------|
| 筑西市 | 内淀猫島地区     | 2018 | 24.4           | 6.7    |
| 筑西市 | 田宿地区       | 2020 | 7.0            | 1.9    |
| 古河市 | 東山田・谷貝地区   | 2022 | 19.1           | 18.1   |
| 常総市 | 坂出工業団地東部地区 | 2024 | 34.1           | 19.4   |
| 合計  |            |      | 53.2           | 37.5   |

資料：茨城県提供の資料、茨城県「茨城県における地域未来投資促進法の取組状況」（2023年2月）、各市のホームページ（2025年3月23日確認）より作成。

農地転用の状況を示したものである。三市四地区で実施され、土地利用調整区域面積は五三・二ha、農地転用面積は三七・五haとなっている。なお、茨城県は未来法の運用に当たって、立地する企業が決定する前から、農地転用に對する特例措置が適用できるように、経済産業省に對して要望している。

### 3. 地域未来投資促進法の利用による農地転用

#### —茨城県古河市の事例より—

#### (1) 地域の概況

古河市は茨城県の県西地方に所在し、東京から五〇～六〇kmの距離に位置している。二〇〇五年九月一二日に旧古河市、総和町、三和町が合併して誕生した。人口は二〇二五年三月一日現在で一三九、六〇〇人だが、合併直後の二〇〇五年一〇月一日の一四六、九九五人から徐々に減少している。古河市が未来法を導入して企業立地に取り組んだ目的は、市内に付加価値の高い製造業を誘致することで良質な雇用を確保し、それを通じて人口を維持することである。市内の他企業との取引拡大を通じた波及効果や、税収の確保も狙っている。また、古河市では、市内への企業の立地を促進するために、「企業立地促進奨励金制度」を設けている。未来法に関連する項目としては、市街化調整区域で地区計画が決定され

第1図 東山田・谷貝地区における重点促進区域等の指定状況



資料：古河市提供の資料による。



を含む一三市町村を対象とし、成長ものづくり分野、運輸・物流関連産業分野を地域経済牽引事業に位置づけている。今回は農地転用を伴う計画であったため、重点促進区域内に土地利用調整区域を設け、区域内の農地を転用して企業が立地することになった。

ただし、それ以前から古河市では、内々の調整が進められていた。二〇二二年から重点促進区域の候補選定が、行政による調査を中心として進められていた。南隣の地区も検討されたが、利根川が氾濫した際の浸水の危険性があったので、リスクがより低い東山田・谷貝地区に落ち着いた。二〇二二年四月には、重点促進区域に申請することが、市議会と地区の地権者に対して報告された。以上の経緯は、どちらかというと行政主導が進められたようである。

行政から話を持って行った際に、地権者から特段の反対は無かった。地権者は既に営農をしておらず、他の農業者に貸しているケースがほとんどであった。また、借りていた農業者も頼まれて何とか営農を継続していた状態であり、地権者が農地を転用することに対する抵抗は無かった。土地改良区の賦課金を負担していたことも、農業者が転用に反対しない一因となった。また、該当する農業者に対しては農地中間管理事業を通じた代替地の斡旋を行ったが、希望者はいなかった。古河市では園芸

作物を栽培できる畑に対する需要はあるが、収益性が低い土地利用型作物を作付けざるを得ない水田に対する需要は小さいようである。農林水産省「生産農業所得統計」によると、二〇二三年において、古河市の農業産出額一・一九・三億円のうち、野菜は八七・五億円(七三・三%)なのに対して米は一五・三億円(一二・八%)に過ぎない。一方で『作物統計』によると、耕地面積四、七六〇haのうち田二、三八〇ha(五〇%)と畑二、三八〇ha(五〇%)が拮抗している。田における営農の収益性の低さと、農地市場における田の過剰が明瞭である<sup>69)</sup>。

国の同意が得られると、二〇二二年八月七日に約九〇名の地権者による未来産業用地開発事業(東山田・谷貝地区)地権者協議会が立ち上げられるとともに、二〇二三年一月から立地をする企業の募集が始まった。形式上は協議会と企業の間で交渉をするようになっていたが、募集手続の実施や書類審査等を行政が行う等、両者の間に入って様々なサポートをすることになる。企業からの問い合わせは多かったが、未来法では工業用地の造成を企業自らが行う必要があるため、その点で断念した企業もいたとのことである。農村産業法をはじめ、これまでの企業立地は行政のほうで工業団地を造成する場合が多かったが、企業を誘致できなかった場合は行政が負債を抱えるリスクがあった。それに対して未来法の場合

は、立地企業が決まらなると農振農用地からの除外を進めることができないので、そのようなリスクが無い、行政の負担が軽減された仕組みとなっている。東山田・谷貝地区に最終的に立地したのは、製造業三社と運輸物流業一社の合計四社であった<sup>44)</sup>。A社(本社・千葉県柏市、ユニットハウス等の製造)、B社(東京都渋谷区、自動車関連産業からの受託粉粒体加工事業)、C社(東京都港区、化学工業製品の製造事業)、D社(古河市、運送・倉庫事業)である。四社合計で付加価値額一六・八億円、雇用者数一二六名の増加を見込んでいる<sup>45)</sup>。

立地する企業が決まると、茨城県を含めた行政の部局内での調整が始まる。古河市では、プロジェクト推進課が中心となって調整が進められた。まず、立地企業が地域経済牽引事業計画を、また古河市が土地利用調整計画を作成し、県の承認・同意を得る必要がある。県の承認・同意は二〇二三年一月に得ることができた。茨城県が設けている未来産業基盤強化プロジェクトによって、未来法による各種手続きの迅速化が図られていたことにより、短期間で調整が可能になった。次に、市役所内での都市計画課との調整である。都市計画法に基づく「都市計画マスタープラン」の修正により、東山田・谷貝地区を産業誘導促進区域に指定するとともに、市街化調整区域に位置する同地区に地区計画(工業地域相当)を設

定する必要があった<sup>46)</sup>。特に後者の地区計画の設定については、農振農用地区域ではないことが条件となっているので、まずはそこから除外することが必要になってくる。

農振法に基づく農振農用地区域からの除外は農政課との調整になるが、スムーズに進み二〇二四年一月に除外された。それによって、地区計画も同年四月に決定された。農地法第五条に基づく農地転用は、立地企業から農業委員会に対して二〇二三年五月に申請が行われたが、ここでも農業委員からの反対は無く、同年一〇月に許可された。四haを超える農地転用の場合は国との協議が必要になるが、今回のケースでは関東農政局との調整もなかった。国との協議を要する大規模な転用は、通常では一年以上の期間がかかるが、今回は六ヶ月で済んだことになる。いずれも、農地転用が未来法によって担保されているためである。同意基本計画に対して国が同意をする時点で、経済産業省と農林水産省の間で重点促進地域内の農地転用について了解がとれていることになる<sup>47)</sup>。最後に、同じく同年一〇月に建築指導課から都市計画法に基づく開発行為の許可が下り、行政部局内での調整は完了した。なお、農地は一m<sup>2</sup>当たり三、〇〇〇円(三〇〇万円/一〇a)で立地企業に売却された。

古河市では、今後も未来法を利用した企業立地を進め

ていく方針である。東山田・谷貝地区では、既存の重点促進区域の北隣九・五haの農振農用地区域を拡張区域とし、二〇二四年一月二六日に国から同意を得た。二〇二五年三月に地権者の協議会が設立される予定となっているが、ここでも大部分の地権者が指定を歓迎しているとのことである。また、市内の大堤地区を、観光・スポーツ・文化・まちづくりの分野で重点促進区域に位置づけ、二〇二三年九月に同意基本計画に国の同意を得た。

同地区はJ R宇都宮線・古河駅から半径1kmに位置している。地権者の協議会は立ち上げており、また農振農用地区域の転用を予定している。立地企業の決定はこれから進めるが、現時点で二社から提案を受けている。今後の課題としては、地権者に対する税制の優遇措置を希望していた。未来法による開発は立地企業が行うという形式のため、公共事業には当たらない。そのため、地権者が土地を売却した場合は、譲渡所得に対して二〇・三二五%の譲渡所得税が発生する<sup>88</sup>。

#### 4. おわりに

未来法は企業が地域経済を牽引していくというコンセプトに基づき、企業が自ら行う産業用地確保等の支援を通じて、地域経済の振興を図っていくという点で斬新である。また、地方自治体にとっても、これまで企業誘

致のために必要だった産業用地造成等の負担から解放されるために、より取り組みやすい仕組みとなっている。農地転用による付加価値額の創出も大きく、地域への経済的効果も大きい。そのため、今後も未来法による農地転用は進んでいくであろう。また、企業の立地が平野部を嗜好する以上は、農振農用地区域のような優良農地の転用も十分に予想される。ただし、未来法施行からこれまでの転用面積は約二三〇ha程度にとどまっており、必ずしも食料安全保障を脅かすような大きさではないことも指摘したい。

そのうえで、本稿の分析から得られた示唆を三点挙げる。第一に、なぜ地域へ企業の立地を促すために、未来法と農村産業法が並立しているのかという疑問が存在する。本稿で指摘したように未来法のコンセプトが斬新であり、かつ行政の負担が少ないということになると、農村産業法がその独自性をどのように主張していくかが問われる。例えば、未来法は三大都市圏近郊の平野部において、農村産業法は遠隔地農村や中山間地域において利用されるといった、分担関係を想定することができるともされない。

第二に、未来法による企業立地に農林水産業をどのように関連させていくかという点である。経済産業省「地域未来投資促進法における基本計画のガイドライン」(二

○二四年一月)には、同意基本計画に記載する「地域の特性及びその活用戦略」の項目の例として、今後の成長性が高いと期待される分野として「農林水産・地域商社」が挙げられている(P. 六)。企業立地が農地転用を伴うものであっても、農林水産業が関連すれば農地転用に對する理解も相対的に得やすいのではないか。また、地域における付加価値の高い産業の創出と、食料安全保障の確保という二つの理念の調和にも資する。

最後に、未来法による地域経済への効果や、土地利用調整・農地転用の実態を扱った研究が少ないことも指摘したい。地域経済振興の観点からも、また優良農地確保の観点からも、未来法が与える影響は大きいことが想定される。しかしながら、行政、研究者ともに総合的な研究は行われていないのが実情である。未来法に対してどのような立場をとるにせよ、その実態と影響を把握することから始める必要がある。

引用文献

- ・市川紀幸(二〇二三)「地域未来投資促進法における土地利用調整制度に係るガイドラインの改定について」『産業立地』六二(五) …三六一三九。
- ・向野陽一郎(二〇二四)「国内投資の促進に向けた産業基盤整備に関する政策の現状と今後の展望」『産業立地』六三(三) …九

一一三。

- ・中濱隆志・多嶋俊輔・梶川義実(二〇二四)「地域未来投資促進法を活用した新工場の用地開発」『産業立地』六三(三) …一四
- 一九。

- ・日本立地センター関東地域政策研究センター(二〇二四)「令和五年度関東地域政策研究センター事業「製造企業の国内立地選択の要因に関する調査」結果概要」『産業立地』六三(三) …二九一三五。

- ・藤田成裕・高野泰匡(二〇二四)「高度経済成長期以降の産業立地関連施策の変遷」日本立地センター(編)『産業立地基礎講座—産業立地政策と手法について基礎知識を学ぶ—』日本立地センター …七一—一五。

- ・松川寿也・中出文平(二〇二〇)「地域未来投資促進法による土地利用調整の運用実態に関する一考察—農振除外及び開発許可制度における土地利用調整の特例措置に着目して—」『都市計画論文集』五五(三) …三六二—三六九。

- ・脇坂真智子(二〇二四)「熊本市における地域未来投資促進法を活用した産業用地整備について」『産業立地』六三(三) …一四
- 一九。

注

- (1) 日本立地センター「二〇二四年度 新規事業所立地計画に関する動向調査結果」(二〇二四年二月)を参照。なお、海外進出企業の国内回帰による立地は、限定的であることが指摘されている。日本立地センター関東地域政策研究センター(二〇二四)、p. 三四、を参照。
- (2) 一九九六年には二万haを超えていたが、二〇二二年には一万ha程度まで半減している。経済産業省「地域の包摂的成長の実現に向けた地域経済産業政策の方向性」(二〇二四年五月一日)、p. 二六、を参照。原データは日本立地センターによる。
- (3) 日本立地センターに対する聞き取り調査による。そこで、日本立地センターが二〇二四年度から開始したのが、産業用地整備促進伴走支援事業である。同事業は、地方自治体が用地整備の検討を行う初期段階から支援を行うものである。二〇二四年度は二三件が採択され、茨城県からはかずみがうら市が適地選定調査の支援を受けることになった。
- (4) 経済産業省「地域未来投資促進法に基づく支援措置」(二〇二四年九月)、p. 一四―一五、を参照。
- (5) 経済産業省「地域の包摂的成長の実現に向けた地域経済産業政策の方向性」(二〇二四年五月一日)、p. 二二、を参照。同意基本計画では、計画期間(五年間)において、各都道府県の一事業所当たり付加価値額を上回る純付加価値額の増加を企業に求めている。付加価値額Ⅱ売上高―費用総額+給与総額+租税公課、費用総額Ⅱ売上原価+販売費及び一般管理費、と規定されている。経済産業省「地域未来投資促進法における基本計画のガイドライン」(二〇二四年一月)、p. 三、を参照。それ以外にも、立地企業には重点促進地域内での取引額や雇用者数の増加に係る、複数の目標が課されている。
- (6) 経済産業省に対する聞き取り調査による。
- (7) 経済産業省「地域の包摂的成長の実現に向けた地域経済産業政策の方向性」(二〇二四年五月一日)、p. 二二、を参照。
- (8) 茨城県「二〇二三年工場立地動向調査の結果について」(二〇二四年六月七日)を参照。原資料は、経済産業省「工場立地動向調査」による。
- (9) 「工場進出、一六道府県で増加 茨城、道路網テコ、積極造成」『日本経済新聞』(二〇二四年一〇月二二日付(朝刊))、を参照。
- (10) 茨城県「未来産業基盤強化プロジェクト」(二〇一九年一月二二日)、を参照。
- (11) 日本立地センターでの聞き取り調査による。
- (12) 古河市ホームページ(<https://www.city.ibaraki-koga.jp/>)(二〇二五年三月二七日確認)による。
- (13) 日本立地センターでの聞き取り調査では、農業後継者が枯渇している、農地の貸し手に対して借り手が少ない、道路整備が進んでアクセスしやすくなった地域では、農地転用による企業立地への抵抗は少ないとの指摘があった。一方で、地域によっ

ては農業委員会をはじめとした農業サイドからの抵抗が強いことも、一連の聞き取り調査を通じて指摘されていた。

- (14) 同意基本計画で定められる純付加価値額増加の目標として、茨城県の場合、第一期計画（二〇一八～二〇二三年度（一年延長））では五、〇九二万円、第二期計画（二〇二四～二〇二八年度）では五、九一七万円（『経済センサス』（二〇二一年）による）が基準となっている。

- (15) 古河市提供の資料による。

- (16) 松川・中出（二〇二〇）、p. 三六七、では、都市計画マスタープランと整合しない重点促進区域の設定の事例が指摘されている。

- (17) 農林水産大臣は未来法の共管大臣であり、国が同意基本計画に同意をする時点で、適切な土地利用調整のうえで事業振興が図られることを確認していることになっている。農林水産省「農村地域工業導入促進法の改正について」（二〇一七年七月）、p. 一四、を参照。なお、東山田・谷貝地区において未来法で転用された農地以外は、二〇二五年度から地域計画（八俣地区二四四・七ha）に含まれる予定となっている（二〇二五年三月二二日現在）。よって、今後の新たな転用のためには地域計画の見直しが必要となり、農地転用のハードルは高くなる。

- (18) 売却した不動産を五年以上の長期間所有していた場合の税率である。五年未満の短期所有の場合は、三九・六三％になる。

# 相続土地国庫帰属制度とは―仕組みと課題―

東京大学大学院農学生命科学研究科 教授 安藤光義

## 1. はじめに

### ―所有者不明土地の発生抑止がねらい―

相続または遺贈（相続に対する遺贈に限る）によって取得した土地を手放して、国庫に帰属させることができ、この制度が相続土地国庫帰属制度である<sup>①</sup>。同制度創設の大きな社会的背景として、人口減少社会の下で土地利用に対する需要が低下しており、土地を相続したものの自ら利用することはなく、また、その利用者を見つけることが困難になっていることがある。中山間地域における農地や山林などを想起すればこのことは容易に理解することができる。

―自らが望むことなく相続を通じて取得した土地の管理は所有者にとって大きな負担として認識されるだけな

く<sup>②</sup>、管理を行うことができず、例えば農地が遊休化して病害虫の温床となって周囲に悪影響を及ぼすといった問題を発生させることになる。こうした土地がそのまま放置されると利用価値はますます失われて「負動産」化し、土地所有者の不明化が進む可能性が高まり、制度的なデッドロックとなりがねない<sup>③</sup>。所有者不明土地の発生を抑止するため、相続等によって土地の所有権を取得した人が、その土地を手放して国庫に帰属させることを可能にする道を提供したということである。

本稿ではこの相続土地国庫帰属制度の仕組みを簡単に解説するとともに、同制度が抱えている課題について記すことにしたい。また、この制度に関して茨城県那珂市、日立市で行った情報収集の結果も紹介したいと思う。

## 2. 相続土地国庫帰属制度の対象とならない土地

管理や処分について困っていた人にとっては一見すると朗報のように見えるが、経済的価値がなく管理コストばかりがかかる「負動産」を国が引き取ってくれるはずはない。管理コストの国への転嫁や土地の管理を疎かにするモラルハザードが発生しないよう一定の要件が課せられており、審査が実施される。

申請できない土地は、(1)建物が存在する土地、(2)担保権又は使用及び収益を目的とする権利が設定されている土地、(3)通路その他の他人による使用が予定されている土地として①～④が含まれる土地（①現に通路のように供されている土地、②墓地内の土地、③境内地、④現に水道用地・用悪水路・ため池の用に供されている土地）、(4)土壤汚染対策法第二条第一項に規定する特定有害物質により汚染されている土地、(5)境界が明らかでない土地その他の所有権の存否、帰属又は範囲について争いがある土地、である。これらに農地が該当することはあまり考えられないが、入会権（民法第二六三条の共有の性質を有する入会権・民法第二九四条の共有の性質を有さない入会権）については(2)の要件に該当する可能性がある<sup>(4)</sup>。(5)は、国庫土地帰属の承認申請者が認識している隣接土地との境界が表示されていること、承認申請

者が認識している申請土地の境界と隣接所有者が認識している境界に相違がないことが求められており、測量や境界確認書の提出までが必要とされていないとはいえず、森林についてはハードルが高いように思われる<sup>(5)</sup>。

審査の段階で不承認となる場合として、(1)崖（勾配が三〇度以上であり、かつ、高さが五メートル以上のもの）がある土地のうち、その通常の管理に当たり過分の費用又は労力を要するもの、(2)土地の通常の管理又は処分を阻害する工作物、車両、又は樹木その他の有体物が地上に存する土地、(3)除去しなければ土地の通常の管理又は処分をすることができない有体物が地下に存する土地、(4)隣接する土地の所有者その他の者との争訟によらなければ通常の管理又は処分をすることができない土地、(5)通常の管理又は処分をするに当たり過分の費用又は労力を要する土地の五つが示されている。

このうち農地については(2)に当たる場合として「農地が物理的に改変されて違反転用されており、原状回復等の措置を講ずる必要があるもの」が挙げられている。また、山林については、定期的な伐採を行う必要のある竹、放置すると倒木の恐れがある枯れた樹木などが(2)の例として挙げられている<sup>(6)</sup>。(3)は産業廃棄物や屋根瓦などの建築資材（いわゆるガラ）が該当するが、建設残土を受け入れによる農地改良などがそれに当たる可能性がある

かもしれない。

(5)は農地に関わる内容なので詳しくみることにする。<sup>7)</sup>「国庫に帰属した後、国が管理に要する費用以外の金銭債務を法令の規定に基づき負担する土地」と「国庫に帰属したことに伴い、法令の規定に基づき承認申請者の金銭債務を国が承継する土地」である。ここで想定される事例は「土地改良事業の施行に係る地域内にある土地の所有者に対して、近い将来、土地改良法第三六条第一項に基づき金銭（土地改良事業で整備される水利施設等の建設費用、当該事業で整備された水利施設等の利用や維持管理に係る経常的経費に充てられます）が付加されることが確実と判明している土地」と「土地改良法第三六条第一項の規定により、組合員（土地所有者）に金銭債務が付加されている土地（例・土地改良区に賦課金を支払っている土地）」となる<sup>8)</sup>。土地改良区の経常賦課金が課せられている農地は国庫に帰属させることはできないのである。対象となるのは土地改良区の受益地外の農業生産に不向きな農地だけであり、一般的に考えたと、これでは国庫に帰属した後、買い手や借り手はつかず、永遠に国が管理をし続けることになってしまう危険性が高い<sup>9)</sup>。

このようにみていくと相統土地国庫帰属制度は、国が積極的に土地の国有化を進める気はなく、出来る限り受

け取らないように設計されているのである<sup>10)</sup>。

### 3. 国庫に帰属させるには負担金の納入が必要

相統した土地の国庫への帰属が認められた場合、負担金を納入する必要がある。この負担金は、「土地の性質に応じた標準的な管理費用を考慮して算出した、一〇年分の土地管理費相当額」<sup>11)</sup>である。負担金の計算に用いられる地積は登記記録上の地積が基準となる。また、申請時期は帰属が認められるか否かに関係なく、土地一筆当たり一万四千円を納付しなくてはならない。

申請があった土地は「宅地」「農地」「森林」「その他」の四種類に区分され、この区分に応じて負担金の金額が設定されている。農用地については面積に関係なく一筆当たり二〇万円を支払う必要がある。ただし、主に農用地として利用されている土地のうち、①都市計画法の市街化区域又は用途地域が指定されている地域内の農地、②農業振興地域の整備に関する法律の農用地区域内の農地、③土地改良事業等の施行地域内の農地については、表1のような面積区分に応じて負担金が算定されることになっている。

面積が大きくなるに従い、面積単価は小さくなるとはいえ、例えば五〇a<sup>12)</sup>五、〇〇〇m<sup>2</sup>だと三八〇万円以上もの負担金が発生する。一〇a<sup>13)</sup>一、〇〇〇m<sup>2</sup>だと一

表1 申請地が農用地の場合の負担金

| 面積区分                | 負担金額                                 | 例                     |
|---------------------|--------------------------------------|-----------------------|
| 250㎡以下              | 国庫帰属地の面積に1,210（円／㎡）を乗じ、208,000円を加えた額 | 250㎡→<br>510,000円     |
| 250㎡超<br>500㎡以下     | 国庫帰属地の面積に850（円／㎡）を乗じ、298,000円を加えた額   | 500㎡→<br>723,000円     |
| 500㎡超<br>1,000㎡以下   | 国庫帰属地の面積に810（円／㎡）を乗じ、318,000円を加えた額   | 1,000㎡→<br>1,128,000円 |
| 1,000㎡超<br>2,000㎡以下 | 国庫帰属地の面積に740（円／㎡）を乗じ、388,000円を加えた額   | 2,000㎡→<br>1,868,000円 |
| 2,000㎡超<br>4,000㎡以下 | 国庫帰属地の面積に650（円／㎡）を乗じ、568,000円を加えた額   | 4,000㎡→<br>3,168,000円 |
| 4,000㎡超             | 国庫帰属地の面積に640（円／㎡）を乗じ、608,000円を加えた額   | 5,000㎡→<br>3,808,000円 |

資料：法務省「相続土地国庫帰属制度のご案内」〔第2版〕、50頁  
注：1,000円未満の端数金額については切り捨て

三万円弱だが、これは全国農業会議所による「令和五年田畑売買価格等に関する調査結果」<sup>④</sup>における純農業地域の農用地区域の一〇a当たりの中田価格一〇八万円を上回っている。農用地区域や土地改良事業実施地域の農地など条件の良い農地については自作地売買価格よりも高い負担金を納めなければ、その土地を国庫に帰属させることはできないのである<sup>⑤</sup>。社会的に問題となっている「負動産」は断固として引き受けないだけでなく、万が一、国庫が受け取ったとしても断じて管理費用は支出しないというExchequerの姿勢が表の数字から見えてくる。

国庫に帰属した土地は普通財産として国が管理・処分することになるが、主に農用地として利用されている土地と主に森林として利用されている土地については農林水産大臣が管理・処分することになっており（それ以外の土地は財務大臣が管理・処分を行う）、実際には農林水産省が管理・処分を行うことになる。しかしながら、負担金は農林水産省ではなく国庫に納入されるため、農用地や森林の管理に要する費用は改めて予算として請求をしなければならぬとのことであった<sup>⑥</sup>。問題はこの予算を確保できるかどうかである。

また、金額的な問題も残されている。面積区分負担とならない農地の負担金は一〇a当たり二〇万円だが、仮

にこの負担金の全額が農林水産省に与えられたとしても、これで一〇年間の管理費用を賄うことができるかどうかは危ぶまれる。地方農政局の職員が草刈を行うには限界があり、業者等に委託しなければならぬだろう。

例えば草刈一回あたり一万円がかかるとすると、年に二回であれば一〇年間は何とかなるが、年三回必要だとすると納められた負担金だけでは七年間はもたない計算になる。さらに、国庫に帰属した農地や森林の管理費用について農林水産省は財務省と折衝しなければならぬのである。管理・処分を任せられる省庁においては、このような「負動産」は出来るだけ減らしたいというインセンティブが働くのは道理である。

#### 4. 非農地判断による対応の可能性

もし、筆者が、この案件の農林水産省の担当者だったとすれば、非農地判断を通じて<sup>40)</sup>、管理・処分が難しい条件の悪い農地を農地から外していくことを考えると思う。農林水産省が担当するのは農地なので、農地でなくればその必要はなくなるからである。

再生可能エネルギー関連なので全く文脈は異なるが、二〇二一年四月一日に農林水産省経営局農地政策課長から各都道府県担当部長に対して「非農地判断の徹底について」という通知が出されている<sup>41)</sup>。ここでは「一非

農地判断の迅速化」として次のような記述がされている。長くなるが引用する。

「非農地判断の徹底については、これまで「農地に該当しない土地の農地台帳からの除外について」（平成三〇年三月一二日付け二九経営第三二四二号農林水産省経営局農地政策課長通知）により、農業委員会の事務の適正かつ円滑な運用が図られるよう通知したところである。しかしながら、以下の理由により、農業委員会が非農地判断を行うことが相当でありながら、放置されている農地がまだ存在している。

①非農地判断をしても、土地所有者が不動産登記法（平成一六年法律第一二三号）第三七条に基づく地目変更登記（以下単に「地目変更登記」という。）の申請をしないことが多い

②農用地区域（農業振興地域の整備に関する法律（昭和四四年法律第五八号。以下「農振法」という。）第八条第二項第一号に規定する農用地区域をいう。以下同じ。）から除外されることで乱開発されるといふ農村現場の懸念

③国土調査法（昭和二六年法律第一八〇号）に基づく地籍調査が行われていないため、現地確認が困難

このような状況を放置すれば、法第五二条の第二項に基づき農業委員会が作成する農地台帳の正確な記録の

確保が図られず、円滑な事務手続きを阻害する要因になりかねない。

このため、農地利用最適化推進委員（以下、「推進委員等」という。）が三人以上で利用状況調査を実施し、その結果に基づき、再生利用は困難な農地と判断された場合は、農業委員会は、地目変更登記の有無にかかわらず、当該調査後直ちに、非農地として農地台帳から除外するものとする<sup>1)</sup>

農地を守る立場からすると②の農村現場の懸念はその通りだと思いが、農業委員会による遊休農地調査の結果を非農地判断に反映させ、放棄された農地を積極的に外していくということである。実際、この通知の「四 現地確認が困難な農地について」では、「利用状況調査は、推進委員等が農地一筆ごとに現地確認することとなっているが、複数の筆で既に森林の様相を呈していること等を目視により確認したときは、境界が確定しない場合であっても、農業委員会は非農地判断を行った上で、まとめて農地台帳から除外することは可能であることから、これらを適切に実施することが適当である」と記されている。

こうした判断を実際に行うのは現場の農業委員会だが、この相続土地国庫帰属制度においても農業委員会は重要な役割を担うことになっている。次にこの点のみて

いきたい。

## 5. 相続土地国庫帰属制度における農業委員会の役割

### (1) 重要な役割を担う農業委員会

申請のあった土地が国庫に帰属するまでには法務局、地方農政局、農業委員会の間で多くの書類のやりとりだけでなく実地調査が行われる。そのフローを示したのが図である。これを見ると分かるように、法務局との間の直接のやりとり、地方農政局を介したやりとりが複数行われており、結論が出るまでかなりの時間を要する<sup>2)</sup>。

国庫帰属の申請があった農地について最も情報を持っているのは現場の農業委員会であり、そこにかんがりの仕事割り当てられている。それは次の五つである<sup>3)</sup>。

(1) 国庫帰属の申請が行われた管内の農用地について法務局長等より農業委員会長への情報提供が行われた際の、地域農業者へのあっせんの可能性の検討、(2) 法務局長等から農業委員会長への資料提供の依頼があった際<sup>4)</sup>の回答（農地台帳への記載の有無、使用収益権の設定の有無等を確認）、(3) 地方農政局から農業委員会へ申請土地についての照会があった際の情報提供（農地台帳上の都市計画法の区域区分、農地法の地域区分、遊休農地に関



該当しない又は再生利用が困難な農地に該当することが判明した場合には、地方農政局等は、当該農業委員会に対して、直ちに当該申請土地を農地台帳から除外するよう、促すものとする<sup>19)</sup>。

下線は筆者によるものだが、ここから分かるように条件の悪い農地が国庫に帰属されるとその後が大変なもので、そうした農地の農地台帳からの除外を必ず行うことが徹底されている。

以上は筆者によってかなりデフォルメされた制度の理解ではあるが、実際のところ、農業委員会は相統土地国庫帰属制度をどのように認識しているのだろうか。同制度の運用は始まったばかりだが、茨城県日立市、同県那珂市から得た情報を以下で紹介することにした<sup>20)</sup>。

(2) 日立市農業委員会における状況

日立市における相統土地国庫帰属制度の利用実態は表2の通りである。法務局から紹介があった農地は二件、一、六一三㎡と僅かである。二件ともに畑である。令和五年度に照会のあった一二〇㎡の畑は採択された。法務局から現地調査の同行が求められる場合があるが、日立市では同行はしていないとのことである。一〇a当たりの農地価格は一〇〇〜三〇万円程度という話であり、資産としての農地の価値は低い。

農地の処分についての相談件数は月二件程度であり、

表2 法務局からの照会件数・面積

|       | 農地 |       | 非農地 |          | 計  |          |
|-------|----|-------|-----|----------|----|----------|
|       | 件数 | 面積(㎡) | 件数  | 面積(㎡)    | 件数 | 面積(㎡)    |
| 令和5年度 | 1  | 120   | 6   | 1,791.69 | 7  | 1,911.69 |
| 令和6年度 | 1  | 1,493 | 2   | 2,288.70 | 3  | 3,781.70 |
| 計     | 2  | 1,613 | 8   | 4,080.39 | 10 | 5,693.39 |

資料：日立市農業委員会提供資料

県外居住者から農地の管理ができないという内容が多いとのことである。相談を受けた農地は農業委員や最適化推進委員に繋ぐようにしている。こうした問い合わせは常に一定数あり、相統土地国庫帰属制度が創設されて増えたということはない。

現時点での同制度に対する評価は次の通りである。

- ・相統土地国庫帰属制度は、農地の処分に困っている方にとっては大変有効な制度だと思いが、この制度を紹介し、法務局で相談するよう促すが、数日後には再び当会の窓口を訪れ、買い手や借り手を探してほしいという依頼を受けることがある。

・農地に関しては、公開されている以外の申請基準はあるのか、費用面で申請を懸念するのか分からないが、相談件数のわりには、法務局からの照会件数が少ないように感じる。

- ・一筆あたり二〇万円という負担金が重く、この制度に手を出せないのではないか。

- ・現時点では照会件数が少ないため、同制度に伴う業務が農業委員会にとって負担にはなっていない。

現時点での同制度に対する期待等は次のような回答であった。

- ・この制度が適正に利用されることにより、遊休農地が解消し、耕作できる方向に農地が集約されたりするなど、有効活用されることを期待している。

- ・農地の照会件数二件の特徴は、ともに畑で農地転用が比較的容易な第二種農地である。農地として所有権を移すことが難しいので、転用できる農地を対象としているのではないか。

実務に関しては、法務局に申請があった案件に対し、本市の担当課（用地課）から関係課へ周知が行われ、情報収集した後、法務局へ回答を行っているとのことであった。同制度への申請があった農地については農業委員と情報共有している。国庫に帰属する場合、農地法の手続きを取らないため農業委員会での権利移転の審査が行われないという事情もある。

最後になるが、日立市における相統未登記農地は、田が四七七筆（五・四七％）、四一七、九五八・三 $m^2$ （五・四四％）、畑が七七〇筆（六・六四％）、四三四、一四

二・三 $m^2$ （六・七三％）、農地計で一、二四七筆（六・一四％）、八五二、一〇〇・六 $m^2$ （六・〇三％）となっている。（一）内のパーセントは全体に占める割合である。一割には満たないが、筆数、面積ともに五%以上となっている。

### (3) 那珂市農業委員会における状況

那珂市における相統土地国庫帰属制度の利用状況は、法務局からの照会件数は、令和五年度が二件（二件とも農地）、令和六年度が二件（うち農地は一件）である。

令和五年度の農地についての照会案件は、市街化調整区域内の畑六九〇 $m^2$ と市街化調整区域・農用地区域の畑五〇五 $m^2$ の二件である。相談件数は担当者の体感として週五〜一〇件程度とのことである。

- ・相統土地国庫帰属制度に関して市民の知名度は低く、相統等で農地を処分したい、売り先がない等の相談を受ける中で、こちらからこの制度の紹介をすることが多い。

- ・国の方で制度の周知が足りず、それほど活用されていないように感じる（相統登記の義務化に関してはよく知られているようで届出が増えている。令和元年四五件、二年四一件、三年三五件、四年四六件、五年六一件、六年五五件（令和六年一月現在の実績）と推移している）。

同制度に対する評価は次の通りである。

- ・土地を手放したい、管理できない所有者に対して、今までは農地中間管理事業や農業委員会が独自に作成している流動化台帳（売渡希望者に農地を登録してもらい、買受希望者に閲覧してもらってマッチングする）の紹介にとどまっていた。農業者の高齢化や減少により買受希望者はほとんど現れない状況で解決策になっていなかった。この制度ができたことに関しては評価している。

- ・しかし、農地についての相談件数に対し、同制度の申請件数、国庫帰属決定件数があまりに少なく、ハードルが高いように感じる。現実的な解決策には今のところなっていない。

- ・現時点では年間案件程度の照会件数のため、農業委員会の業務としてはそれほど負担ではないが、今後申請件数が増加して法務局や関東農政局からの照会が増えると事務局職員の負担増加となる可能性がある。

- ・法務局からの照会と関東農政局からの照会の両方が自治体に対して来るため対応が煩雑である。縦割り行政の弊害ではないか。

- ・関東農政局と協議をした際は、農業委員会が担い手を見つけた場合は情報提供をしてほしいという依頼があった。しかし、現状では担い手はなかなか見つからない状

況である。そのため国庫帰属農地が増えると管理し切れなくなり、未利用地の増加等が懸念される。

- ・国庫帰属後の農地は国が管理していると思うが、今後増加した時には市に管理が任されるのではないかという不安がある。

現時点での同制度に対する期待等は次のような回答であった。

- ・非農業従事者が農地を相続すると管理ができず、荒廃してしまい、所有者不明状態になることもある。農業者の高齢化もあり、農地に繁茂した雑草に対して近隣の苦情が相次いでいる（二〇〇件／年程度）。遊休農地も毎年数ヘクタールずつ増加している。そうした問題を防ぐため、荒廃する前に国庫に帰属させ、国が管理を行うという制度は有益だと考える。

- ・制度が利用される農地については今のところ数が少ないので傾向は読み取れないが、現地確認をした限り、いずれも数年間は耕作されておらず、面積も大きくない、耕作するには条件の悪い土地である。

同制度の実務に関しては以下のような意見が出されている。

- ・法務局が窓口となって申請を受けた後、法務局から申請地のある自治体に対して、土地の用途区域などに関して照会が入る（那珂市では土木課の所管となっている）。

その照会を受けて初めて自治体は同制度への申請があったことを把握する。農地に関しては法務局から関東農政局に情報提供があり、関東農政局から農業委員会に対して土地の現況、遊休農地か否かといった照会が入る。

・農業委員会では照会票の項目（台帳地目、現況地目、面積、遊休農地か否か、地域計画の区域か否か、非農地判断の可否）について回答するとともに現地確認を行う。

・照会に回答してから数カ月後に国庫への帰属が決定した土地については通知が来る。市ではその間の申請の取り下げといった動きを把握することはできない。帰属の判断基準に関しても一般に公開されている程度の情報しかなく、法務局がどう動いているかは把握できていない。

・関係者や法務局に確認する限り、申請から帰属決定までおおよそ八ヶ月程度かかると申請者には説明をしているらしい。司法書士などが申請すると早くなる場合もあるという話もあるが本当のところは分からない。

那珂市における相統未登記農地や所有者不明農地問題の状況は以下の通りである。

・相統未登記農地は農地全体の一一％を占める。相統未登記農地については売買、貸借が困難である。所有権移転の時は原則として相統登記を行ってから申請するよう

促している。それができない場合は相統登記に必要な書類一式を添付してもらう必要がある。貸借については相統権者全員のうち二分の一以上の者の同意があれば契約は可能だが、相統人関係図を作成する必要がある、職員もその確認を行うという事務手続きが発生する。

・所有者不明農地になると所有権移転は不可能となり、貸借も極めて困難になる。所有者不明農地については農地法に基づいて所有者の戸籍照会を行い、それでも見つからない場合は二カ月間の公示を経て貸付ができるという制度があるが、これは職員にとって大きな負担となる。

・所有者不明農地の所有者探索に関する制度は以前より負担は減った。戸籍の公用請求が広域で可能になり（本籍地のある自治体で請求する必要がなくなった）、公示期間が六ヶ月間から二ヶ月間に短縮された。それでもなお手続きは職員、申請者ともに負担となるため積極的に活用するには至っていない。

・相統未登記農地、所有者不明農地が増え、連絡が取れないという問題が発生している。雑草の繁茂に対して農業委員会から適切な管理を促す通知を出しているが、令和五年は発送者七六名中宛先不明者四名、令和六年は発送者九八名中宛先不明者五名と、連絡が取れない者の発生率は五％程度となっている。

・農業委員会は年一回全地区で農地パトロールを行い、遊休農地に対して利用意向調査を行うことになっているが、農地台帳上の所有者に通知文を送付しても宛先不明となる者が、令和五年度は七〇名中二名、令和六年度は八〇名中五名とその割合は三〜六％になっている。

・今後もこうした土地は増えていき、相統によって代替わりも進むと相統権者が枝分かれ的に増えていって対応が困難になる。以前は貸付けができたのでそれもできなくなるという問題が発生することが懸念される。

・自らでは耕作しない↓耕作者を探すが見つからない↓荒廃化↓営農条件悪化↓さらに耕作者が見つからなくなるという事態が進行することが予想される。

## 6. おわりに

本稿では、運用が始まったばかりではあるが、相統土地国庫帰属制度の仕組みと課題について、茨城県内の農業委員会の調査結果も紹介しながら記してきた。そこから見えてくるのは、「もっぱら国の管理コスト抑制の観点」から制度が設計されており、「国庫による土地所有権の引受けは、結局は、例外的・恩恵的な措置」に過ぎず、「管理や処分」に過分の費用を要する土地については、国庫帰属の承認を拒絶する<sup>20)</sup>ものになっているということである。所有者不明土地問題の防止を目的と

した制度ではあるが、厄介な「負動産」を積極的に国庫に帰属させていく気は全くない。農業委員会では同制度に対して期待する意見もあったが、その限界、正確に言えば同制度が形ばかりの取り繕いに過ぎないことが露呈し、現場に落胆が広がるのはそう遠い日ではないように思う。

また、国庫に帰属した農地は国が管理することになるが、その費用と負担は大きい。そのため、荒廃が進んでいる農地に対しては非農地判断を出して農地から外す方針が示されており、その徹底と迅速に手続を行うことが通知されている。これはある意味、「負動産」を抱え込まないための当然の対応といつてよい。

結局のところ、国土管理という点からも問題となっている農地の荒廃、さらには所有者不明土地の広がりという問題に対して、相統土地国庫帰属制度は無力なのである。農地の受け手、農地の利用主体を育てなければ、制度での対応だけでは限界があるということである<sup>21)</sup>。

## 注

- (1) 相統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（令和三年法律第二五号）、相統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施行令（令和四年政令第三一六号）、相統等により所得した土地所有権の国庫への帰属に関する

- 法律施行規則（令和五年法務省令第一号）。
- (2) 「相統によって取得した土地については、自発的に取得したものでないだけに、利用する見込みがなく、受益がないにもかかわらず、処分できずに所有を続けざるを得ない状態になっている例が多分に存在し、そのままでは所有不全状態から所有者不明土地へと進む可能性がある。しかも、土地所有者である以上は、土地の管理について一定の責務を負うべきものとされているところ（土地基本法第六条参照）、自ら進んで取得していない土地の所有者にそうした管理の負担を強いるのは酷であり、こうしたばあいこそ、その負担から免れる途を開き、国がその管理を引き受ける必要があると考えられる」。田高寛貴「国庫帰属の承認要件と手続」潮見佳男・千葉恵美子・松尾弘・山野目章夫編『詳解 改正民法・改正不登法・相統土地国庫帰属法』商事法務（二〇二三）、二七七頁。
- (3) 当該土地の所有者を探索するために莫大な時間と費用が必要になり、例えば災害復旧のための事業を実施しようとする場合、土地所有者の合意を調達するのが禁止的なほどにまで高くなる可能性がある。
- (4) 森林についても、森林組合等への森林経営委託契約等の管理や経営に関する委託契約を締結している土地、経営管理権（森林経営管理法第二条第四項の経営管理権）が設定されている土地は(2)の要件に該当する可能性がある。
- (5) 農林水産省の担当課でのヒアリングでも、境界の問題が森林の申請のハードルとなっているという話があった。
- (6) 法務省「相統土地国庫帰属制度のご案内」〔第二版〕、二二頁。
- (7) 山林については、国による整備（造林、間伐、保育）が必要な山林は国庫への帰属を承認することはできないとされている。想定される具体例として、間伐の実施を確認することができる人工林、一定の生育段階に達するまで更新補助作業が生じる可能性がある標準伐期齢に達していない天然林が挙げられている。前掲注(6)、二五頁。
- (8) 前掲注(6)、二六頁。
- (9) 農林水産省の担当課でのヒアリングでも、農地として使えるものが来ているとは思えないという話があった。
- (10) 「これらの却下事由および不承認事由を貫いて見出される理念は、国庫の管理コストの軽減である。要するに、管理や処分を過分の費用を要する土地については、国庫帰属の承認を拒絶するということ」（二七三頁）であり、「そこに見出されるのは、もっぱら国の管理コスト抑制の観点である。その観点から、国庫による土地所有権の引受けは、結局は、例外的・恩恵的な措置として制度設計されることになった」（二七四頁）のである。
- 吉田克己「相統土地国庫帰属法制定の意義」潮見佳男・千葉恵美子・松尾弘・山野目章夫編『詳解 改正民法・改正不登法・相統土地国庫帰属法』商事法務（二〇二三）。
- (11) 前掲注(6)、四八頁。
- (12) [https://www.nca.or.jp/upload/denpata\\_r3\\_youshi.pdf](https://www.nca.or.jp/upload/denpata_r3_youshi.pdf)

- (13) もっとも、農用地区域や土地改良事業実施地域の条件の良い農地は、通常、経常賦課金が課せられているので、国庫に帰属されることはなく、こうした負担金が支払われることはないように思う。
- (14) 農林水産省の担当課でのヒアリングによる。
- (15) 非農地証明についての説明は次の通りである。「登記簿上の地目が田又は畑となっている土地であっても現況が宅地等農地以外のもので農地法の許可を要しないものについての登記簿の地目変更の登記申請の際の添付情報として提供等されている。農地法の運用とも深い関わりがあるので、この非農地証明を出すに当たっては厳重な審査をして、明らかに農地法の農地、採草放牧地以外であると認められるものに限り出されている。非農地証明は、農地法等の法律に基づく行政処分ではなく、農業委員会（ところによっては都道府県知事）が慣例若しくは都道府県の通知等に基づいて事実上の証明行為として行っている、いわゆる行政上のサービス行為である」（全国農業会議所『農地法の解説』「改訂第四版」（二〇二三）、一一頁）。
- (16) 令和三年四月一日付け二経営第三五〇二号農林水産省経営局農地政策課長通知。 [https://www.naff.go.jp/f/keiei/koukai/nouc\\_hi\\_seido/attach/pdf/nouchi\\_sandan-187.pdf](https://www.naff.go.jp/f/keiei/koukai/nouc_hi_seido/attach/pdf/nouchi_sandan-187.pdf)
- (17) 八カ月程度かかるとされている。
- (18) 令和六年一月三〇日付け五会議所発第一〇六八号一般社団法人全国農業会議所
- (19) 前掲注(16)、六一七頁。
- (20) この情報収集に際しては茨城県農業会議の小泉勝浩氏に大変お世話になった。また、この情報収集は研究室の村上東生君の卒業研究のために行ったものである。筆者は日立市の調査には同行したが、那珂市の調査には参加することができなかった。そのため小泉氏から、那珂市農業委員会が事前に用意した資料を提供していただいた。
- (21) 前掲注(10)吉田（二〇二三）。
- (22) これは特定利用権が効力を発揮できなかったことから明らかである。また、遊休農地の課税を強化したとしても、農地所有者に耕作能力がなく、当該農地の借り手を見つけることができないければ遊休農地が解消されることはないことと同じである。
- 付記：本稿の作成に際しては、日立市農業委員会、那珂市農業委員会、茨城県農業会議、農林水産省経営局農地政策課の皆さんに大変お世話になりました。ここに記して謝意を表したいと思います。ありがとうございます。

# 第七次エネルギー基本計画と原発回帰… データセンター・AIの拡大で原発は必要なのか？

東北大学名誉教授 明日香壽川 (ASUKA Jusen)

## 1. はじめに

二〇二四年二月一八日に第七次エネルギー基本計画（以下、エネ基）が閣議決定した。新しいエネ基の大きな「目玉」の一つは原発回帰であり、原発再稼働のみではなく、新增設まで踏み込んでいる。二〇一一年の福島第一原発後のエネ基にあった「原発依存度の低減」という言葉は消え、まさにエネルギー政策の一八〇度の転換が起きた。

第七次エネ基の中には、「DXやGXの進展等により増加が見込まれる電力需要、特に製造業のGX、定格稼働するデータセンターや半導体工場等の新たな需要のニーズに、原子力という電源の持つ特性は合致することも踏まえ、国民からの信頼確保に努め、安全性の確保を大前提に、必要な規模を持統的に活用していく」（p. 三

五）という記述があり、データセンターなどの情報関連技術（ICT）部門拡大による電力需要増を理由にして原発推進が正当化されている。

この「①データセンターや人工知能（AI）などのICT部門が急激に拡大している↓②これによって、世界および日本の電力需要が急増し、二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）排出量も増加する↓③ゆえに、日本でゼロエミッション電源である原子力発電（以下、原発）の推進が必要である」という三段論法は、一見まともなように聞こえる。

しかし、この三段論法はかなり問題がある三段論法であり、原発推進に悪用されていると言っても過言ではない。したがって、本稿では、まず1で、世界および日本でのデータセンターの電力需要量の現状を整理する。2で、上記の三段論法の問題点について具体的に述べる。3で、日本が原発を新設する際に参考（教訓）とすべき

米国での最新状況を紹介する。最後に4でまとめる。

## 2. データセンターの電力需要量の現状

データセンターやICT分野の電力需要に関するデータは多くない。また、データセンターの定義が困難なこともあって数値には幅がある。その中で国際エネルギー機関（IEA）はデータセンター電力需要問題に特化したWebページ<sup>④</sup>を開いており、データセンターの電力需要量は二〇一八年に世界全体で二〇五TWh（世界全体電力需要量の二％）というMasamet<sup>⑤</sup>の数字を紹介している。また、同Webページでは、二〇二〇年時点でICT部門は世界の電力需要量の約四％、世界の温室効果ガス（GHG）排出量の一・四％を占めるというMaimudin<sup>⑥</sup>の数値を挙げている。

その一方でデータセンターを含むICT部門の電力需要量およびGHG排出量の増加スピードは大きくない<sup>⑦</sup>。まずICT部門の拡大状況だが、二〇一〇年以降、世界のインターネット利用者数は二倍以上、世界のインターネットトラフィック（一定時間にネットワークに流れる情報量）は二五倍に拡大した<sup>⑧</sup>。しかし、世界のICT部門における二〇〇七年から二〇二〇年までの一三年間の電力需要量増加割合とGHG排出量（ライフサイクル全体を含む）増加割合はそれぞれ二三％と二九

％に過ぎない<sup>⑨</sup>。また、二〇一〇年から二〇一八年の間にクラウドを介したコンピューターの仕事量は五五〇％増加したものの、世界全体のデータセンターのエネルギー需要量は六％しか増加していない。これは、二〇一〇年以降、世界のデータセンターのエネルギー原単位が毎年二〇％ずつ減少したことを意味する<sup>⑩</sup>。

このような中、IEAの電力需給予測に関する最新の報告書<sup>⑪</sup>は、二〇二二年から二〇二六年にかけて、世界全体でデータセンター、AI、仮想通貨の分野における電力需要量は二五％から二〇〇％増加するという幅広いシナリオを想定している。

日本のデータセンターの電力需要量もはっきりしない。データセンターの電力需要は、政府の総合エネルギー統計の中の情報サービス業（#255390）というカテゴリーに分類され、二〇二二年時点で日本全体の電力需要の〇・四六％になっている（半導体製造業の電力需要は二・二％）。一方、科学技術振興機構<sup>⑫</sup>は、日本に存在するサーバーの数などから二〇一八年に約一・五％と推計しており、これが政府審議会などで引用されている<sup>⑬</sup>。また、富士キメラ総研は経済産業省の別の委員会において二〇二二年に〇・八％という数値を発表している<sup>⑭</sup>。

すなわち、表1に示したように世界全体・国・地域に

表1 世界全体・国・地域におけるデータセンターの電力需要割合の比較

|        | データセンター電力需要量割合                      | 出典など |
|--------|-------------------------------------|------|
| 世界     | 1～1.3%                              | 1、3  |
| アイルランド | 国全体に対して21%                          | 8    |
| 米国     | 国全体に対して7%                           | 9    |
| 日本     | 0.46%～1.5%                          | 5、7  |
| 東京都昭島市 | 現在の日本全体のデータセンター総量と同規模のデータセンター導入計画あり | 10   |

出典：著者作成

よって、データセンターの電力需要が国・地域の電力需要全体に占める割合は大きく異なる。また、日本におけるデータセンターの電力需要量の日本全体の電力需要量に対する割合の数値は幅があるものの、アイルランドなどデータセンターの電力需要がすでに大きな問題となっている国・地域と比べるとかなり小さい。

### 3. 三段論法の問題点

以下では、前節の表1の数値などを踏まえて、上記の三段論法に関する三つの問題点を具体的に述べる。

#### 1) 国の電力需要量全体に占める割合の大きさに関する問題点

たとえば、ある部門の活動量（この場合はデータセンターあるいはICT部門の電力需要量）が大きく伸びたとしても、その部門の全体に占める割合が小さい場合は、全体に対する影響度は大きくならない。そして、表1で示したように、日本全体の電力需要量は極めて大きいので、現時点で全体に対する割合が小さいデータセンター部門の電力需要量が大きく増えたとしても全体が大きく増えることはない。例えば、データセンター電力需要量（現時点で〇・四六％～一・五％）が、ソフトバンク社が二〇二四年六月六日に開催された第五六回総合資源エネルギー調査会基本政策小委員会のヒアリングで述べた

とおり、二〇二〇年から二〇三〇年まで年率一一％、二〇四〇年まで年率二三％でデータセンター電力需要量が伸びると仮定して計算しても、二〇二一年の政府の総合エネルギー統計による自家消費を含む日本全体の電力需要量（九一・二・三TWh）に対し、二〇三〇年時点で〇・六％～二・〇％、二〇三五年時点で一・六％～五・二％、二〇四〇年時点で四・二％～一四％程度でしかなく、これは他分野の省エネで相殺可能な大きさである<sup>40</sup>。

## 2) 「急増」という表現の問題点

1) で述べたように、全体の一％程度の量が仮に数倍になったとしても数％でしかない。それにもかかわらず、データセンターによる電力需要増大問題においては、しばしば「急増」「激増」「急激に拡大」「爆増」といった言葉が使われている。しかも、データセンターのみの電力需要なのか、地域の電力需要なのか、日本全体の電力需要なのか、それが今なのか、今後数年なのか、それとも二〇五〇年までにかけてなのか、省エネは考慮されているか、などが曖昧なまま議論されている。

たとえば、政府審議会などでよく引用される電力中央研究所によるデータセンター拡大も考慮した将来の日本の電力需要予測<sup>41</sup>は、今から二五年後の二〇五〇年に最大で二〇二一年の一・三七倍である。まず、これはシン

クタンクや研究機関の予測の中では大きい方であり、省エネポテンシャルが十分に反映されているかについては議論の余地がある。また、野澤<sup>42</sup>や石田<sup>43</sup>も指摘しているように、これは年率に直すと一％程度に過ぎず、とても「急増」や「激増」とは言えない数値であり、かつ原発でなければ供給できないというものでは全くない。さらに、データセンターによる二〇五〇年までの増加分は二〇〇TWh弱である。これは、二〇二一年比では全体の約二〇％で、電力を大量消費するなどの理由で実現可能性は高くない大気中CO<sub>2</sub>固定などに使う一〇〇TWhを足して三七％増となる。その上、この三七％増というものも高位シナリオであり、最も可能性が高い中位シナリオでは二〇％増である。この場合は年率〇・六％の増加に過ぎない。すなわち、これも前記の三段論法の①↓②の論理展開に関する間違いである。

## 3) 原発である必要性・合理性がないという問題点

仮に電力需要が増大するとしても、化石燃料発電や原発で電力を供給する必要性はない。現在、再エネ、特に太陽光発電の発電コスト単価の低下は著しく、世界でも日本でも最も安価な電源になっている。

また、データセンターを必要とする企業の多くは、自らの事業の使用電力を一〇〇％再エネで賄うことを目指す国際イニシアティブであるRE100に参加してお

り、基本的に再エネ発電を調達する。したがって、データセンター拡大は再エネ導入拡大の契機となりうる。逆に、再エネ電力が少くないという理由でデータセンター事業者が日本を避ける可能性もある。

同時に、データセンターは比較的に需要調整が可能なので、需要側対応によって連系する電力網に対する貴重な柔軟性の供給源にもなりうる（これも再エネ導入拡大に貢献する）。実際に、アイルランドの新規データセンター設置の評価基準の中にも柔軟性の供給源となりうるか否かが含まれている。

さらに、日本における経済性などを考慮した再エネ導入ポテンシャルは電力需要全体よりもはるかに大きい<sup>40)</sup>。

ゆえに、電力供給という意味では、原発よりも再エネの方がはるかに経済合理的である（原発には、事故、廃棄物、核拡散などの特有かつ追加的なコストやリスクもある）。すなわち、前記の三段論法の②↓③の論理展開が間違いである。

ただし、本稿では、ここまで日本でのデータセンター増設は、日本全体の電力需要量を急増させることはないことについて述べてきた。しかし、データセンターなどの立地・建設は、国によって、あるいは地域、とりわけ市町村の脱炭素目標の実現に対しては大きな障害となる可

能性がある。例えば、東京都昭島市においては、現在（二〇二五年三月）、二〇二一年度の市全体のCO<sub>2</sub>排出量約四四万t-CO<sub>2</sub>に対し、約一八〇万t-CO<sub>2</sub>と市の排出量の四倍を予想するデータセンター・物流倉庫立地計画がある<sup>41)</sup>。これは、市区町村の対策計画を台無しにするものであり、これまでの排熱の四倍量の局所的排熱、トラック交通、その他インフラなどの問題も懸念される。

#### 4. 米国の原発新設事情

二〇二四年一月二日の日本経済新聞に、米国において過去三〇年間で唯一建設が完工し、最後の大型原発となることが確実視されているジョージア州ボーグル原発二基の稼働開始に関して「総括原価方式で電気代が六割〜一〇割上がって地元住民が文句言っている」という趣旨の記事が掲載されている（三号機は二〇二三年、四号機は二〇二四年にそれぞれ稼働）。

この原発新設のコストやリスクを示した記事に対して、国際環境経済研究所が「二〇二四年の四号機稼働後にそんな急に電気料金上がるはずがない。電力消費量や季節要因が影響しているのでは？」という内容の疑義を呈している<sup>42)</sup>。

結論を先に言うと、原発稼働だけの理由で電気代が六

割と一〇割上がったというのは確かに疑問符がつく。ただし、Durandら<sup>9)</sup>などによると、下記のような事実があり、これらは日本での原発新設および総括原価方式のようなファイナンスメカニズムの導入を議論する際には非常に重要である。

#### 1) コスト超過

一 初期想定（見積もり）は二基で一四〇億ドル（二・一兆円）だったのが最終的には二基で三六八億ドル（五・五兆円）となった。最終的な発電単価は一〇七八四ドル/kWh（再エネや天然ガスの数倍）。ちなみに、一九八六～一九八七年に完工したボーグル一号機と二号機のコスト超過は一二〇〇%だった。事業者（ジョージア電力）は「ボーグル三号機と四号機は、一号機や二号機のようなコスト超過はない」と主張していたが結果的には空言に終わった。

#### 2) 工期遅延

完工想定は七年だったのが最終的には一五年。

#### 3) 電気料金値上げ

二三・七%上昇（三号機稼働後に七・八五%、四号機稼働後に一五・九%）。

#### 4) 電力会社は最高益

ジョージア電力は、二〇〇億ドル以上のコスト超過にもかかわらず、まさにコスト超過と工期遅延から二〇〇

九年から二〇二三年までに計一七〇億ドルの利益を得た（コスト超過や工期遅延がなかったら利益額はより小さくなっていった）。その源は、稼働後の電気料金値上げと稼働前（建設中）の「原発建設費回収制度」の二つ。後者は、電力会社の強い要求によって法制化された稼働前に各電力需要家に建設コストを負担させる仕組み（発電前から建設費用を支払う総括原価方式）であり、二〇〇九年から二〇二三年までに、各電力需要家は世帯あたりで約一、〇〇〇ドルを累積で払っている（約九割を一般家庭の需要家が負担し、電気料金を八～一〇%増加させてきた）。なお、この発電する前から需要家からお金を徴収する「原発建設費回収制度」は米国でも珍しい法制度であり、ジョージア電力の強いロビイングがあったと思われる。

#### 5. まとめ

冒頭で述べたような①データセンターやAIなどのICT部門が急激に拡大している↓②これによって、世界および日本の電力需要およびCO<sub>2</sub>排出量が激増する↓③ゆえに、日本でゼロエミッション電源である原発の推進が必要である」という、一見まともな三段論法は、エネルギー基本計画の議論の中ではしばしば聞かれ、メディアによる情報発信でも散見される。

しかし、具体的な数値、時間軸、国・地域の違い、様々な対策オプションなどを十分に考慮していない議論は間違いとも言いうる三段論法であり、実態を無視したミスリーディングな言説だと言える。そうは言っても、データセンターなどの立地・建設は、特定の国あるいは日本の昭島市など特定の地域によっては、それぞれが持つ脱炭素目標の実現に対して大きな障害となる場合がある。

データセンターによる電力需要急増という言説のもと、日本では原発新設が必要とする声があり、そのためのファイナンス方法も審議会などで議論されている。その中には、本稿で紹介した米ボーグル原発で採用された稼働前（建設中）の「原発建設費回収制度」や総括原価方式と同じ仕組みである規則資産ベース（RAB）モデルが含まれる<sup>8)</sup>。

現実的には、事業者や投資家のリスクやコストを軽減する上記のようなスキームでしか原発新設のファイナンスは成り立たない。しかし、それは電気代の上昇などによって需要家の負担を増大することに確実につながる。政府は経済性をもとに原発を推進してきたが、まさにその経済性によって、今、原発の存在意義はなくなりつつあることを政府と国民の両方が認識すべきである。

注および引用文献（URL最終閲覧：二〇二五年三月二八日）

- (1) IEA: Data Centres and Data Transmission Networks.  
<https://www.iea.org/energy-system/buildings/data-centres-and-data-transmission-networks>
- (2) Masanet *et al.*: Recalibrating global data center energy-use estimates. *Science*. 367. 984-985 (2020).
- (3) Mahmudin *et al.*: ICT Sector Electricity Consumption and Greenhouse Gas Emissions-2020 Outcome. April 20, 2023.
- (4) IEA: Electricity 2024: Analysis and forecast to 2026.
- (5) 科学技術振興機構：「情報化社会の進展がエネルギー需要に与える影響（Vol. 2）ーデータセンター需要エネルギーの現状と将来予測および技術的課題」。低炭素社会の実現に向けた技術および経済・社会の定量的シナリオに基づくイノベーション政策立案のための提案書（二〇二二年二月）。
- (6) 経済産業省：総合資源エネルギー調査会基本政策分科会第五回事務局資料（二〇二四年五月一日）。
- (7) 富士キメラ総研：「国内データセンター市場におけるAI需要／地方分散／再エネ電源」。第七回デジタルインフラ（DC等）整備に関する有識者会合（二〇二四年五月三日）。
- (8) Central Statistics Office: Data Centres Metered Electricity Consumption 2023.
- (9) S&P Global. Report: 2024 US Datacenter and Energy.
- (10) 歌川学：昭島市におけるデータセンターのエネルギー問題と環境影響評価。昭島市データセンター問題学習会（二〇二四年

八月一七日)。

<https://showanomori.info/wp-content/uploads/2024/08/ba2b781d63ea3571bc2a7c89acb62d457.pdf>

(11) 具体的な省エネ技術やポテンシャルの大きさに関しては下記レポートを参照のこと。未来のためのエネルギー転換研究グループ『グリーントランジション二〇三五：二〇三五年に再エネ電力割合とCO<sub>2</sub>排出削減のダブル八〇%を実現する経済合理的なシナリオ』(二〇二四年九月九日)。

<https://green-recovery-japan.org/pdf/greentransition2035.pdf>

(12) 電力中央研究所：「二〇五〇年度までの全国の長期電力需要想定―追加的要素(産業構造変化)の暫定試算結果―電力広域的運営推進機関」将来の電力需給シナリオに関する検討会 第四回検討会(二〇二四年三月五日)。

(13) 野澤哲生：「AIデータセンター急増で電力需要は激減、か」『日経クロステック』記者の目、(二〇二四年八月二二日)。

(14) 石田雅也：「連載コラム：AIの普及は電力需給に影響を及ぼさない。自然エネルギー一〇〇%を実現できる期待も」自然エネルギー財団(二〇二四年七月二二日)。

(15) 環境省：「我が国の再生可能エネルギー導入ポテンシャル」(二〇二〇)。

(16) 山本隆三：「不思議な日本経済新聞の記事…ジョージア州の電気料金高騰は原子力発電のため? 山本所長ブログ…エネルギーの常識を疑う、国際環境経済研究所、二〇二四年二月一八日。

<https://ieei.or.jp/2024/12/yamamoto-blog241218/>

(17) Durand P, Scott K, Carroll G.: PLANT VOGTLE: THE TRUE COST OF NUCLEAR POWER IN THE UNITED STATES, May 2024.

<https://www.nonukesyall.org/pdfs/Truth%20about%20Vogtle%20report%20May%2030%20-release.pdf>

(18) 規則資産ベース(RAB)モデルの問題点などに関する記事URLを参照されたい。

<https://foejapan.org/issue/20241115/21269/>