



일본의 농지관련 규정 -농지법의 소유와 전용관련 규정을 중심으로-

정보신청기관 : 농림수산식품부 농업정책국

I. 일본 농지법의 목적과 용어 정리

일본의 농지관련 규정으로 대표적인 것으로 1952년 제정된 농지법이 있다. 농지법은 경작자의 농지소유와 농업을 위한 토지의 효율적 이용을 목표로 하고 있다. 그러나 농지를 둘러싼 현상을 살펴보면 곡물가격의 급등, 해외에 있어서의 수출규제 등 세계의 식료사정이 크게 변화하고, 식료수급의 팽박정도가 강해지고 있다. 특히 식료의 대부분을 해외에 의존하고 있는 일본에서는 국내의 식료공급력을 강화하고, 식료자급률의 향상을 지향하게 되었다. 이러한 목표를 위해 일본의 농림수산성은 2008년 12월에 농지의 확보, 대차를 통한 농지의 유효한, 이용농지체제의 재고, 현실에 맞지 않는 규정의 정리 등을 주요내용으로 하는 농지개혁플랜을 발표(2007년에도 유사한 내용의 농지정책개혁방안이 발표되었다)하고, 농업관련정책을 정비해 나가고 있다.

이하에서는 일본의 대표적인 농지관련 규정인 농지법과 농림수산성의 농지개혁플랜을 통해서 일본의 농지소유·전용관련 규정과 농지정책을 살펴보도록 한다.

1. 농지법의 목적

농지법 제1조에서는 “농지는 경작자 스스로가 소유하는 것이 가장 적당하다는 이념을 기본으로 해서 경작자의 농지취득을 촉진하고, 권리를 보호해서 토지의 농업상의 효율적인 이용을 도모하기 위해, 이용관계를 조정하고 이를 통해서 경작자의 지위안정과 농업생산력의 증진을 도모함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.

2. 관련 용어의 정리

일본의 농지법 관련규정을 살펴보기에 앞서 자주 사용되는 용어에 관해 간략히 정리해 보면 다음과 같다.

- (1) '농지'는 경작의 목적으로 제공되는 토지를 말하고, '채초방목지(採草放牧地)'는 농지 이외의 토지로 주로 경작 또는 양축(養畜) 사업을 위한 채초(採草) 또는 가축의 방목을 목적으로 제공되는 토지를 말한다.
- (2) '자작지(自作地)'는 경작사업을 하는 자의 소유권에 근거해서 사업에 제공되는 농지를 말하고, '소작지(小作地)'는 경작사업을 하는 자가 소유권 이외의 권원에 근거해서 사업에 제공되는 농지를 말한다.
- (3) 농지법의 규정적용에 대해서는 경작 또는 양축사업을 하는 자의 세대원(世帶員)¹⁾이 농지 또는 채초방목지에 대해서 갖는 소유권, 그 외 권리는 경작 또는 양축사업을 하는 자가 소유하는 것으로 추정한다.
- (4) 본 논문에서 일본의 '市町村'은 '기초자치단체'로, '都道府県'²⁾은 '광역자치단체'로 한다.



- 1) 세대원은 주거 및 생계를 하나로 하는 친족을 말한다. 이 경우 세대원의 누군가에 대해서 생긴 아래의 사유에 의해서 세대원이 일시적으로 주거 또는 생계를 별도로 하더라도 이들은 주거 또는 생계를 하나로 하는 것으로 간주한다.
 - a. 질병 또는 부상에 의한 요양
 - b. 취학
 - c. 공선(公選)에 의한 공직취임
 - d. 그 외 농림수산성령(명령)에서 규정한 사유
- 2) 일본의 '市'는 일반적으로 인구 5만 명 이상을 기준으로 하고 있고, 우리나라의 지방자치법에 의하면 일본과 마찬가지로 '市'의 기준을 인구 5만 명 이상으로 하고 있다.
- 3) 소작료를 지불하고 타인의 토지를 경작 또는 목축을 위해서 사용하는 권리(일본민법 제270~279조). 계약에 의해서 성립하는 경우는 적고, 대부분은 메이지유신 이전에 설정되었으며, 주로 황폐한 토지의 개간 등에서 유래한 것으로 낮은 소작료로 영구히 경작하는 것을 인정하는 권리이다. 현재는 '소작'이라고 하면 대부분 임대차에 의한 경우를 말하고, 현재 영소작권에 의한 경작은 거의 존재하지 않는다.

II. 농지의 권리이전과 소유에 관한 규정

1. 권리 이전의 제한(농지법 제3조)

(1) 원칙

농지 또는 채초방목지에 대해서 소유권을 이전하거나 지상권, 영소작권(永小作權),³⁾ 질권, 사용대차에 의한 권리, 임차권 혹은 그 외 사용 및 수익을 목적으로 한 권리를 설정하거나 전용하는 경우에는 정부명령에서 정한 바에 따라, 당사자가 농업위원회의 허가(이들 권리를 취득하는 자의 주소가 있는 기초자치단체(市町村)의 구역 내에 있는 농지 또는 채초방목지에 대해서 권리를 취득하는 경우, 그 외 정부명령에서 정한 경우에는 광역자치단체장(광역자치단체(都道府県)知事の 허가)를 받아야 하는 것을 원칙으로 하고 있다(농지법 제3조 제1항).

(2) 허가가 필요 없는 예외

- 1) 자작농을 창설하거나 자작농의 경영안정 등을 위해 필요한 경우(국가에 의한 토지의



매수·매도 및 권리이전·설정 등)⁴⁾

- 2) 국가 또는 광역자치단체(都道府県)가 권리를 취득하는 경우
- 3) 그 외 농업관련법률에 의한 권리의 설정·이전의 경우(토지개량법, 농업경영기반강화촉진법 등)
- 4) 민사조정법에 의한 농사조정(農事調停)⁵⁾에 의한 권리의 설정·이전의 경우
- 5) 토지수용법, 그 외 법률에 의한 권리의 설정·이전의 경우
- 6) 민법의 상속관련 규정에 의한 권리의 설정·이전의 경우
- 7) 기초자치단체(市町村) 또는 농지보유합리화법인⁶⁾이 농림수산성명령으로 정한 바에 따라 사전에 농업위원회에 신고하고, 특정 법인대부사업의 용도에 제공하기 위해 이들 권리를 취득하는 경우
- 8) 농업협동조합 또는 농지보유합리화법인이 신탁사업에 의한 신탁의 인수에 의해서 소유권을 취득하는 경우 및 당해 신탁의 종료에 의해서 그 위탁자 또는 일반승계인이 소

유권을 취득하는 경우

- 9) 그 외 농림수산성명령으로 정하는 경우

(3) 권리이전의 허가를 할 수 없는 경우

- 1) 소작지 또는 소작채초방목지에 대해 소작농 및 그 세대원과 그 토지에 대해서 경작 또는 양축사업을 하고 있는 농업생산법인(이하 '소작농 등' 이라고 한다) 이외의 자가 소유권을 취득하려고 하는 경우
- 2) 소유권, 지상권, 영소작권, 질권, 사용대차에 의한 권리, 임차권 혹은 그 외 사용 및 수익을 목적으로 하는 권리를 취득하려고 하는 자(이하 '사용·이용·수익에 관한 권리' 라고 한다) 또는 그 세대원이 취득 후에 경작 또는 양축사업에 제공하는 농지 및 채초방목지 모두에 대해서 경작 또는 양축의 사업을 하고 있다고 인정할 수 없는 경우
- 3) 농업생산법인⁷⁾ 및 농업경영기반강화촉진법 제4조 제4항에 규정하는 특정법인 이외의 법인이 사용·이용·수익에 관한 권리를 취득하려고 하는 경우



4) 농지법 제44조, 제59조 등.

- 5) 일본에서는 농지의 이용관계분쟁을 해결하기 위한 방법으로 법원의 판결이 아닌, 기초자치단체(市町村)의 농업위원회 또는 광역자치단체장(광역자치단체(都道府県) 知事)에 의한 화해의 중개와 민사조정법에 근거한 법원의 농사조정제도가 있다.
- 6) 농지보유합리화법인(農地保有合理化法人)이란 농용지(農用地) 등의 권리이전에 직접 개입함으로써 농업경영의 규모확대, 농지의 집산화, 그 외 농지보유의 합리화를 목적으로 하는 공적인 법인이며, 농지합리화법인이 될 수 있는 법인으로는
 - ① 민법의 규정에 의해 설립된 민법법인(광역자치단체(都道府県)農業公社, 市町村農業公社)
 - ② 농협(종합농협에 한정된다.)
 - ③ 기초자치단체(市町村)가 있다.
- 7) 농업생산법인이란 농업자 등의 농업관계자가 중심이 되어 조직하고 농업을 수행하는 법인으로 다음과 같은 요건을 갖추어야 한다.

- a. 농업생산법인이 소유권 및 사용수익권 이외의 권리를 취득하려고 하는 경우
- b. 특정법인이 사용대차에 의한 권리 및 임차권 이외의 권리를 취득하려고 하는 경우
- c. 신탁의 인수에 의해서 소사용·이용·수익에 관한 권리가 취득되는 경우
- 4) 경작 또는 양축사업의 위탁을 받음으로써 사용·이용·수익에 관한 권리가 취득되는 경우
- 5) 사용·이용·수익에 관한 권리를 취득하려고 하는 자(농업생산법인 및 특정법인을 제외한다) 또는 그 세대원이 취득 후에 수행하는 경작 또는 양축사업에 필요한 농작업에 상시 종사한다고 인정할 수 없는 경우
- 6) 사용·이용·수익에 관한 권리를 취득하려고 하는 자 또는 그 세대원이 취득 후에 경작사업에 제공하는 농지면적의 합계 및 취득 후에 경작 또는 양축사업에 제공되는 채초방목지면적의 합계가 모두, 북해도에서는 2ha, 都府県에서는 50are⁸⁾(광역자치단체장(都道府県知事)이 농림수산성명령에서 정한 기준에 따라서 광역자치단체(都道府県) 구역의 일부에 대해서 이들 면적의 범위 내에서 별단의 면적을 정해서 이것을 공시한 때에는 그 면적)에 달하지 않는 경우
- 7) 법률의 규정에 의해(농지법 제36조 또는 61조) 매도된 농지 또는 채초방목지에서 매도 후 10년을 경과하지 않은 토지에 대해 지상권, 영소작권, 질권, 사용대차에 의한 권리 또는 임차권을 설정하려고 하는 경우(토지의 소유자 또는 그 세대원의 사망 등의 사유에 의해서 토지에 대해 경작, 채초 또는 가축의 방목을 할 수 없기 때문에 일시적으로 대부하려고 하는 경우, 토지 소유자가 토지를 세대원에게 대부하려고 하는 경우, 농지보유합리화법인이 농지매매 등 사업의 실시에 의해서 소유권을 취득한 토지를 일시 대부하려고 하는 경우의 목적으로 제공하기 위해 대부하려고 하는 경우 및 농업생산법인의 구성원이 토지에 대해 법인을 위해서 사용수익권을 설정하려고 하는 경우를 제외한다)
- 8) 소작지 또는 소작채초방목지에 대해서 경작 또는 양축사업을 수행하는 자가 그 소작



법인형태	농사조합법인(農事組合法人) 회사법인(유한, 합명, 합자, 주식(주식양도제한이 있는 주식회사))
사업	주된 사업이 농업 및 농업에 관련한 사업
구성원	농업자와 농업관계자가 의결권의 3/4 이상
임원	임원의 과반수는 농업에 상시 종사하는 구성원으로, 과반수를 점하는 임원의 과반수는 농작업에 원칙적으로 연간 60일 이상 종사할 것

8) 1are는 100m²이다.

지 또는 소작채초방목지를 대부 또는 입질 하려고 하는 경우

- 9) 사용·이용·수익에 관한 권리를 취득하려고 하는 자 또는 그 세대원의 농업경영상황, 주소지로부터 농지 또는 채초방목지까지의 거리 등으로부터 판단해서 이들이 토지를 효율적으로 이용해서 경작 또는 양축 사업을 수행할 수 있다고 인정할 수 없는 경우

위 권리(농지 또는 채초방목지에 대해서 소유권을 이전하거나 지상권, 영소작권, 질권, 사용대차에 의한 권리, 임차권 혹은 그 외 사용 및 수익을 목적으로 한 권리)의 허가에는 조건을 부여할 수 있으며, 허가를 받지 않고 한 행위는 효력이 생기지 않는다.

2. 소작지소유의 제한

(1) 소유할 수 없는 소작지

국가 이외에는 소유자의 주소가 있는 기초자치단체(市町村)구역 외에 있는 소작지와 소유자의 주소가 있는 기초자치단체(市町村)구역 내에 있는 소작지로 주소가 속하는 광역자치단체(都道府県)에서 별표로 정한 면적(광역자치단체장(都道府県知事)이 농림수산대신의 승인을 받아서 별도로 규정한 경우에는 그 면적)을 넘는 면적의 토지를 소유할 수 없는 것으로 정하고 있다(농지법 제6조).

(2) 소작지소유제한의 예외

- 1) 농지의 소유자(법인을 제외한다) 혹은 그 세대원이 경작사업에 제공하는 농지전부에 대해서 경작사업을 폐지한 때의 주소지에 속하는 기초자치단체(市町村)구역 내에서 소유하는 경작지로, 그 면적의 합계가 그 주소지에 속하는 광역자치단체(都道府県)에서 별도로 정한 면적을 넘지 않는 농지 또는 그 소작지의 소유권 폐지시(廢止時)의 소유자로부터 승계한 일반승계인(농림수산성명령에서 정한 바에 따라 일반승계인이라는 확인을 받은 경우에 한한다)이 승계 후 계속해서 소유하고 있는 소작지
- 2) 국가 또는 지방공공단체가 공용 또는 공공용으로 제공하고 있는 소작지
- 3) 시험연구 또는 농업지도의 목적에 제공되는 것으로서 정부명령에서 정한 바에 따라 광역자치단체장(都道府県知事)의 지정을 받은 소작지
- 4) 정부명령으로 정한 바에 따라 인근 농지 이외의 것으로 하는 것이 상당하다고 광역자치단체장(都道府県知事)의 지정을 받은 소작지
- 5) 자작농 또는 그 세대원의 사망 등의 사유에 의해서 자작지로서 경작할 수 없기 때문에 소작지로서 대부되는 토지로, 자작농이었던 자 또는 그 세대원이 경작할 수 있게 되면 즉시 자작을 하기로 농업위원회가 인정한 소작지
- 6) 신개간지(新開墾地), 화전농업(燒畑), 切替

畑⁹⁾ 등 수확이 일정하지 않은 소작지로 정 부명령으로 정한 바에 따라 광역자치단체 장(都道府県知事)의 지정을 받은 소작지

- 7) 광산 혹은 탄광의 함몰 위험이 있는 소작지 로 광역자치단체장(都道府県知事)의 승인 을 받아서 농업위원회가 지정한 소작지
- 8) 농업생산법인의 구성원이 소유한 소작지로 법인이 그 자로부터 설정받은 사용수익권 에 근거해서 경작사업에 제공되는 소작지
- 9) 농업협동조합의 조합원이 수행하는 경작 또는 양축사업에 필요한 시설의 이용에 제 공하는 소작지
- 10) 신탁사업을 수행하는 농업협동조합 또는 농지보유합리화법인이 소유하는 소작지로 신탁사업에 관련한 신탁재산인 소작지
- 11) 농지보유합리화법인이 농지매매 등의 사 업실시에 의해서 빌린 토지나 대부하고 있 는 소작지
- 12) 각종 농지관련 규정에 의해서 경작에 제공 되는 소작지
- 13) 문화재보호관련 규정에 의한 매입을 해서 계속해서 소유하고 있는 소작지
- 14) 그 외 농림수산성명령에서 정하는 소작지

위의 규정은 일정한 경우 유효기간을 한정하 거나 조건을 부가해서 지정할 수 있다.



9) 화전농업의 일종.

Ⅲ. 농지의 전용관련 규정

1. 제도의 목적

일본은 국토가 협소하고, 거주지면적(可住地面積)이 적으며, 많은 인구로 인해 토지이용에 대해서 다양한 경합이 발생하고 있으며, 이 때문에 국토의 계획적·합리적 이용을 촉진하는 것이 중요한 과제가 되고 있다.

이 중에서 농지법에 근거한 농지전용허가제도는 식료공급의 기반인 우량농지 확보라는 요청과 주택지와 공장용지 등 비농업적 토지이용이라는 요청과의 균형을 도모하고 계획적인 토지이용을 확보한다는 관점에서 농지를 입지조건 등에 의해서 구분해서 개발요청을 농업상의 이용에 지장이 적은 농지로 유도함과 동시에, 구체적인 토지이용계획을 동반하지 않는 자산보유목적 또는 투기 목적에서의 농지취득은 인정하지 않고 있다.

2. 농지전용제도의 개요(농지법 제4조, 제5조)

농지전용허가제도는 우량농지의 확보와 계획적 토지이용의 추진을 도모하기 위해, 농지를 농지 이외의 것으로 하는 경우 또는 농지를 농지 이외의 것으로 하기 위해 소유권 등의 권리설정·이전을 하는 경우에는 농지법상 원칙적으로 광역자치단체장(都道府県知事)의 허가(4ha를 넘는 경우는 농림수산대신의 허가)가 필요한 것

〈 표 1 〉 농업위원회 신고제도

농지법	허가가 필요한 경우	허가신청자	허가권자	허가가 필요하지 않은 경우
제 4 조	자신의 농지를 전용하는 경우	전용하는 재(농지)소유자	<ul style="list-style-type: none"> 광역자치단체장(都道府県知事) 농지가 4헥타르를 넘는 경우에는 농림수산대신(지역정비법에 근거한 경우에는 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> 국가나 지방자치단체가 전용하는 경우 등 기초자치단체(市町村)가 도로, 하천 등 토지수용법대상사업의 용도로 제공하기 위해서 전용하는 경우 등
제 5 조	사업자 등이 농지를 구매해서 전용하는 경우	매도인(농지소유자)과 매수인(전용사업자)		

으로 하고 있다. 다만, 국가 또는 광역자치단체(都道府県)가 전용하는 경우 등은 허가가 필요하지 않다. 또한 시가화구역내농지(市街化区域内農地)¹⁰⁾의 전용에 대해서는 농업위원회에의 신고제도(표 1)가 있다.

※ 단, 2ha를 넘고 4ha 이하의 농지에 대해서 광역자치단체장(都道府県知事)이 전용을 허가하려고 하는 경우에는 사전에 농림수산대신에게 협의하도록 한다.

(1) 허가기준

1) 농지구분 및 허가방침(立地基準)

농지를 영농조건(營農條件) 및 시가지화(市街地化)의 상황에서 판단하여 다음의 5종류로 구분하고, 우수한 농지의 전용을 엄격하게 제한해서 농업생산에 영향이 적은 제3종 농지 등으로 전용하도록 유도한다(표 2).

〈 표 2 〉 농지구분 및 허가방침

구 분	영농조건, 시가지화의 상황	허가의 방침
농용지구역내농지(農用地区域内農地)	기초자치단체(市町村)가 규정하는 농업진흥구역정비계획에서 농용지구획이 된 구역 내의 농지	원칙적으로 불허(농진법 제10조3항의 농용지이용계획에서 지정된 용도의 경우 등에는 허가)
갑종농지(甲種農地)	시가화지정구역 내의 토지개발사업 등의 대상이 된 농지(8년 이내), 특별히 양호한 영농조건을 갖춘 농지	원칙적으로 불허(토지수용법 제26조의 고시에 관련한 사업의 경우 등에는 허가)
제 1 종 농지	20ha 이상 규모의 일단(一畝)의 농지, 토지개발사업 등의 대상이 된 농지 등 양호한 영농조건을 갖춘 농지	원칙적으로 불허(토지수용법대상사업에 제공되는 경우 등에는 허가)
제 2 종 농지	철도역이 500m 이내에 있는 등 시가지화(市街地化)가 예상되는 농지 또는 생산성이 낮은 소집단의 농지	주변의 다른 토지에 입지(立地)할 수 없는 경우 등은 허가
제 3 종 농지	철도역이 300m 이내에 있는 등 시가지구역 또는 시가지화의 경향이 현저한 구역에 있는 토지	원칙적으로 허가



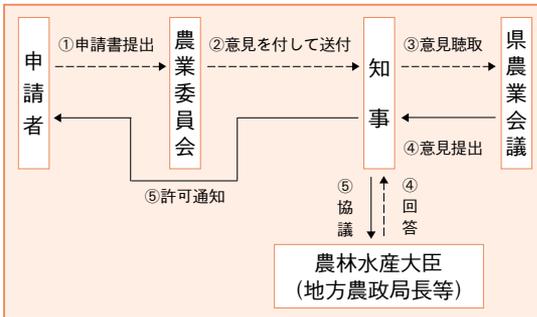
10) 시가화구역(市街化区域)이란 도시계획법에 근거해서 지정되어 이미 시가지를 형성하고 있는 구역 및 대략 10년 이내에 우선적, 계획적으로 시가화(市街化)를 추진할 구역을 말한다.

2) 일반기준(입지기준 외의 기준)

허가신청의 내용에 대해서 신청목적실현의 확실성(토지의 조성만을 시행하는 전용은 기초자치단체(市町村)가 시행하는 경우 등을 제외하고는 불허한다), 피해방제조치 등에 대해서 심사해서 적당하다고 인정할 수 없는 경우에는 허가할 수 없다.

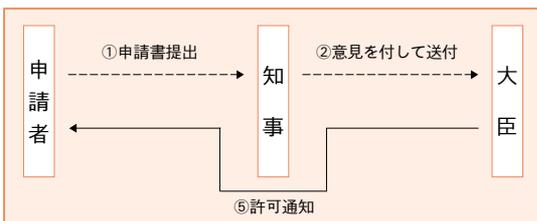
(2) 농지전용허가의 절차

1) 지방자치단체(都道府県知事)의 허가



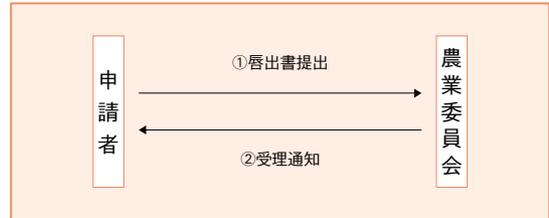
※ 2ha 초과 4ha 이하의 경우

2) 농림수산대신(지방농정국장 등)의 허가



※ ② 의견을 첨부해서 송부

3) 농업위원회에의 제출(시가화구역내농지의 전용)



(3) 표준적 사무처리 시간

구분	농업위원회의 의견서 송부	광역자치단체장(都道府県知事)의 허가처분, 협의 또는 의견서의 송부	지방농정국장 등의 처분 또는 회답
지방자치단체장(都道府県知事)의 허가에 관한 사안	신청서의 수리 후 3주간	신청서 및 의견서의 수리 후 3주간	
농지법부칙 제2항의 농림수산대신과의 협의를 필요로 하는 사안	신청서의 수리 후 3주간	(처분) 신청서 및 의견서의 수리 후 3주간 (협의서제출) 신청서 및 의견서의 수리 후 10일간	협의서 수리 후 1주간
농림수산대신의 허가에 관한 사안	사전 심사	신청서의 사본수리 후 3주 이내	의견서 수리 후 3주간
	허가 신청	신청서 수리 후 3주 이내	신청서 및 의견서의 수리 후 3주간

(4) 농지전용에 대한 처분 등

농지를 전용한다든가, 전용을 위해서 농지의 매매 등을 하는 경우에는 원칙적으로 농지전용 허가를 받아야 한다. 다만, 허가 후에 전용목적

을 변경하는 경우에는 사업계획 변경 등의 절차를 필요로 한다.

이러한 허가를 받지 않고 무단으로 농지를 전용한 경우와 전용허가에 관련한 사업대로 전용하지 않은 경우에는 농지법에 위반하고, 공사의 중지와 원상회복의 명령이 부과되는 경우가 있다(농지법 제83조의2).

또, 3년 이하의 징역과 300만 엔 이하의 벌금이 부과될 수도 있다(농지법 제92조, 제93조).

IV. 최근의 동향(일본의 농지개혁 플랜)

곡물가격의 급등, 해외에 있어서의 수출규제 등, 세계의 식료사정이 크게 변화하고, 식료수급의 팽박정도가 강해지고 있는 상황에서 식료의 대부분을 해외에 의존하고 있는 일본에서는 국내의 식료공급력을 강화하고, 식료자급률의 향상을 지향하게 되었다. 이것을 위해 논 등을 유효하게 활용하기 위한 보리, 콩(대두), 미분(쌀가루)용 쌀, 사료용 쌀 등의 생산대책과 지역에서의 담당자육성 및 확보대책을 추진함과 동시에 이들 농업생산 및 경영이 발전할 기초적인 자원인 농지에 대해서 우수한 상태를 확보하고, 유효한 이용을 도모하도록 하고, 그것을 통해 농업에 대한 의욕을 가진 자에게 농지가 집중되도록 하는 것이 중요한 과제가 되었다.

그렇지만 일본 농지의 현재상태를 보면 농업종사자의 감소 및 고령화 등에 의해서 경작을 포

기하는 땅이 증가하고, 농지가 분산되어 있어 집중시키는 것이 쉽지 않다. 또한 전용기대 등에 의해서 농지가격이 농업생산에 의한 수익에 맞는 수준을 상회하는 경향이 있는 등 제도, 실태양면에서 다양한 문제가 지적되고 있다.

이러한 상황에서 일본은 농업지가 안고 있는 문제점을 해결하기 위해 다음과 같은 개혁을 추진하고, 일본에서의 식료공급력 강화 등을 도모하기 위한 새로운 농지정책을 조속히 구축하려 하고 있다.

1. 농업생산·경영의 기초적인 자원인 농지의 확보

일본의 농지면적은 매년 감소하고 있고, 2008년에는 463만ha로, 농지면적이 가장 정점에 있었던 소화 36년의 609ha에 비해 70퍼센트 수준까지 감소하였다.

국토가 협소한 일본에서 식료공급력의 강화에 필요한 농지를 오랜 기간에 걸쳐서 확보하기 위해서는 앞으로 전용기대를 억제하면서 지금 이상의 농지면적 감소를 저지하고, 경작포지를 해소해 가는 것 등이 중요하다고 판단하고 있다.

농지전용에 의한 문제를 감소시키기 위해서 농지전용규제의 엄격화와 농용지구역 내 농지의 확보를 위해서 필요한 조치를 강구하도록 하는 것이 농지개혁플랜의 주요내용이다.

(1) 농지전용규제의 엄격화

1) 농지전용규제의 강화

현재는 농지전용허가가 필요하지 않은 병원, 학교 등의 공공시설의 설치에 대해서는 해당 시설 주변부의 연쇄적인 전용과 더불어 우수한 농지확보의 저해요인이 되고 있기 때문에 이것을 새롭게 농지전용허가의 대상으로 한다. 또한 집단적으로 존재하는 농지에 대해서는 원칙적으로 전용을 허가할 수 없도록 되어 있지만, 집단성의 요건인 면적기준을 낮추는 등 농지전용허가기준의 엄격화를 도모한다.

2) 위반전용에 대한 벌칙의 강화

위반전용에 대한 억지력을 강화하기 위해, 현행의 벌칙(3년 이하의 징역 또는 300만 엔 이하의 벌금)을 강화한다.

3) 2ha 이하의 전용허가사무에 관한 국가의 지시

‘지방분권개혁추진요강’에 따라서 실시한 농지전용허가사무에 관한 운용실태조사의 결과에 입각해서 광역자치단체(都道府県)가 수행하고 있던 2ha 이하의 농지전용허가사무에 대해서 광역자치단체(都道府県)는 적절한 운용에 최선을 다하면서, 국가는 당해사무의 집행상황을 파악하고, 사무의 집행에 의문이 생긴 경우에는 필요한 지시를 할 수 있다.

(2) 농용지구역내농지의 확보

1) 농용지구역에서의 제외의 엄격화 및 농용지구역에의 편입촉진

농용지구역은 구역 내의 농지를 원칙적으로 전용금지함으로써 장기간에 걸쳐서 농업상의 이용을 확보하려는 것이지만, 농용지구역으로부터의 제외가 간단하게 이루어짐으로써 농업담당자가 이용해야 하는 우수한 농지가 전용되고 있는 것이 현실이다. 이러한 것을 방지하기 위해 농업담당자의 경영기반이 되는 농지에 대해서는 이러한 예외를 인정하지 않는 것으로 한다. 또 농업진흥구역의 지정 및 농용지구역 설정시의 면적기준을 낮춤으로써 농용지구역의 농지편입을 촉진하도록 한다.

2) 농용지구역내농지의 확보를 위한 국가의 지시 등

농용지구역내농지의 확보를 위해 국가는 광역자치단체(都道府県)가 기본방침에서 확보하려고 하는 농용지구역내농지의 면적목표 설정기준에 대해 광역자치단체(都道府県)의 의견을 청취하는 것으로 하고, 당해 목표에 비해서 실제면적이 이것을 하회하는 경우에는 당해 광역자치단체(都道府県)에 대해서 농용지구역에의 편입촉진 등 필요한 지시를 할 수 있다.

2. 대차를 통한 농지의 유효한 이용

현행 농지제도는 전후(戰後) 농지개혁의 성과를 유지하기 위해 경작자 스스로가 ‘소유’ 하는 것이 가장 적절하다는 생각을 출발점으로 하고

있다. 그러나 농지 소유자의 세대교체 등이 진행되는 중 농업종사자가 감소하고 있고, 농지소유자가 스스로 경작하지 않는 경우가 증가하고 있기 때문에 농지를 이용하는 자의 확보가 중요한 과제가 되었다. 또 일부 지역을 제외하고 농지가 격이 농업생산에 의한 수익에 맞는 수준을 대폭 상회하는 상황 등으로, 농지이용자의 소유권이 전에 의한 농지의 집중이 상당히 곤란함과 동시에 대차에 의한 집중에 대해서도 불충분하다. 이러한 농지이용에 관한 다양한 과제와 문제점이 발생하는 현상에 따르면 식료공급력의 강화 등을 도모함에 있어서 귀중한 자원인 농지의 유효한 이용을 위해서 지금까지 이상으로 대차를 촉진함으로써 농지를 이용하는 자를 확보하고, 농업에 의욕을 갖고 있는 자에게 농지의 집중을 추진할 필요가 있다. 이것을 위해 농지제도에 대해서 ‘소유’에 국한되지 않고, 농지의 적절한 ‘이용’을 기본으로 하는 제도로의 재구축을 도모하기 위해 다음의 조치를 강구하기로 한다.

(1) 농지권리를 소유하는 자의 책무

소유자, 임대차권 등 권리의 형태를 묻지 않고 농지에 대해서 권리를 갖는 자는 농지를 농업생산을 통해서 적정하고 효율적으로 이용할 책무를 갖는다는 것을 명확히 규정한다.

(2) 농지의 임대차를 촉진하기 위한 제도의 재검토

1) 소작지소유제한의 폐지

현행의 소작지 소유에 대한 제한 및 이 제한에 반해서 소유하는 소작지를 국가가 강제적으로

매수하는 방안에 대해서는 농지의 임대차를 저해하는 요인이 되므로 이것을 폐지한다.

2) 농용지이용집계(집중)계획 책정의 원활화

지역에서 농지의 합리적인 이용조정을 공적인 체제하에서 수행하는 구조인 농용지이용집계(집중)계획에 대해서는 계획을 책정하는 때에 당해 농지의 관계권리자 전원의 동의가 필요하고, 공유농지의 경우에는 공유자 전원의 동의가 필요하다.

이러한 구조에 대해서 앞으로 상속 등에 의해서 공유농지, 공유자의 증가가 예상되고 원활한 계획책정을 촉진한다는 관점에서 공유농지에 대해서는 공유물의 관리에 관한 민법의 규정에 입각해서 지분의 2분의 1의 동의로 충분하다.

3) 농지의 장기임대차 창설

임대차의 존속기간은 민법에 의해서 20년 이내로 하고 있지만 당사자가 합의하면 20년을 초과해서 농지의 장기임대차도 가능하도록 한다.

4) 실세차지료(實勢借地料)의 정보제공 및 표준소작료의 폐지

지역의 차지료에 대해서 작물별, 밭의 조건별 등의 실세차지료 정보를 폭넓게 제공하는 조직을 새롭게 마련하고, 차지료의 지표가 되는 가격을 공적으로 정하는 현행의 표준소작료제도를 폐지한다.

(3) 농지를 이용하는 자의 확보·확대

1) 임차에 의한 농업참가의 확대

현재는 농지의 권리취득에 대해서 소유권의

취득, 임차권 등의 설정, 두 가지 모두에 대해서 개인에 대해서는 농작업에 항상 종사할 것, 법인에 대해서는 농업생산법인일 것 등의 요건이 규정되어 있다. 이것에 대해서 농지를 이용할 의욕을 갖는 자에 대해서 농지를 이용하기 쉽게 하기 위해서 임차권 등을 설정하는 경우의 요건을 완화하고, 개인은 물론 농업생산법인 이외의 법인에 대해서도 임차에 의한 참가를 확대한다. 다만, 소유권의 취득에 대해서는 현행 요건을 유지한다.

그리고 임차권 등을 설정하는 경우의 요건완화에 있어서도 농업위원회가 허가하는 때의 요건으로써 지역에서의 가족농업경영을 포함한 담당자의 육성 등의 대처방안과 적절히 조화되도록 함과 동시에 농지의 적절한 이용의무를 부과하도록 한다. 또한 허가 후에도 농업위원회에 농지의 이용상황을 정기적으로 보고하게 함과 동시에 경작을 하지 않는 등의 부적절한 이용이 판명된 경우에는 허가를 취소하는 등 엄격한 조치를 강구한다.

농업협동조합의 농업참가에 대해서는 현재는 농업경영의 수탁, 자회사의 설립 등의 경우에 한정되고 있지만, 농지의 임차권 등을 설정하는 경우의 요건을 완화함에 더해서 다른 법인과 마찬가지로 농업협동조합 자신이 농업경영을 할 수 있도록 한다.

2) 농업생산법인에 대한 출자제한의 완화

① 현재는 농작업위탁자로부터 농업생산법인에 대한 출자에는 제한이 있지만, 집락영농

(集落営農)의 법인화를 촉진하기 위해 이러한 제한을 부과하지 않는 것으로 한다.

② 현재는 식품관련사업자 등으로부터 농업생산법인에 대한 출자에는 제한이 있지만, 식품관련사업자 등과의 연계강화와 자본충실을 도모하는 관점에서 이것을 완화한다. 다만, 농업생산법인이 지역의 농업자를 중심으로 한 법인이라는 성격은 유지하는 것으로 한다.

3) 지역에서의 농지인수의 확대

농지의 인수가 없는 지역에서 관계자의 합에 근거해서 장래의 농지인수를 특정하는 특정농업법인이라는 방안에 대해서 인수범위를 농업생산법인 이외로도 확대한다.

4) 농지의 권리취득에 있어서의 하한면적(下限面積)의 탄력화

농지의 권리취득에 있어서는 원칙적으로 50are 이상의 경영면적을 필요로 하고 있지만, 일정한 경우에는 광역자치단체장(都道府県知事)이 이것을 낮출 수 있도록 한다. 이것을 농업위원회가 지역의 실정에 맞추어서 더욱 탄력적으로 정할 수 있도록 한다.

(4) 농지의 면적집적(집중)의 촉진

농지가 분산되어 있는 상황을 개선하기 위해, 다수의 농지소유자로부터 농지의 대부, 매도 등에 대한 위임을 받아, 이들을 대리해서 농지의 이용자에게 합쳐지는 형태로의 대부, 매도 등을 함으로써 농지의 이용집적(집중)을 촉진하는 새

로운 방안을 원칙적으로 모든 기초자치단체(市町村)에서 도입한다.

기초자치단체(市町村)는 이러한 형태의 이용 집적(집중)을 촉진하는 방안의 실시에 관한 방침을 규정함과 동시에 이것에 따라서 실시주체(기초자치단체(市町村), 기초자치단체(市町村) 公社, 농업협동조합, 토지개량구(改良区), 담당 자협회회 등)의 사업규정을 승인함으로써 적절한 실시를 확보한다. 또, 그러한 때에는 지역의 의견을 최대한 수용함과 동시에 기초자치단체(市町村)의 농업위원회와 충분한 연계를 도모하도록 한다.

그리고 현재 농지보유의 합리화를 목적으로 기초자치단체(市町村)에서 실시하고 있는 전대(転貸)사업 등에 대해서는 필요에 따라서 새로운 방안의 일환으로 실시함과 동시에 자치단체(都道府県)의 매매 등 사업에 대해서도 연결해 실시한다.

(5) 유희(遊休)농지대책의 강화

지역의 농업진흥을 도모하는 관점에서 강구되고 있는 현행의 유희농지대책을 농지의 유효한 이용을 철저히 하는 방향으로 재검토하고, 모든 유희농지(경작포기지)를 대상으로 대책을 강구하도록 하는 것과 농업자 등으로부터 유희농지가 있다는 내용의 신청을 받은 경우에 농업위원회는 당해 농지의 이용상황을 조사하도록 하는 등의 방안을 통해 유희농지를 해소하기 위한 조치가 원활히 강구되도록 한다.

3. 농지의 유효한 이용을 촉진하는 관점에서의 농지세제의 재검토

농지제도에 대해서 농지의 유효한 이용을 촉진하는 관점에서 제도의 재구축을 진행시키고, 농지에 관련한 상속세 등의 세제에 대해서 세제 개정의 과정에서 재검토를 하도록 한다.

4. 개혁실현을 위한 조건정비

이상과 같은 개혁을 원활히 수행해서 실현하기 위한 조건정비로써 다음과 같은 대처방안을 고려하도록 한다.

(1) 농지정보의 공유화

기초자치단체(市町村), 농업위원회, 농업협동조합, 농업공제조합, 토지개량구 등 농지에 관계하는 각기관이 갖는 농지의 소유, 이용 등에 관한 정보를 공유화한다. 이것을 위해 2009년까지 기반이 되는 정보지도를 정비해서 이것에 관련 정보를 부가함으로써 기초자치단체(市町村) 단 위에서 관계기관이 공통으로 관련정보를 활용할 수 있도록 한다.

또한 대출농지 등에 관한 정보에 대해서 개인 정보의 보호에 유의하면서 신규참가자 등이 전국 어디에서나 접근할 수 있는 체제를 정비한다.

(2) 경작포기지의 계획적인 해소

2008년 중에 기초자치단체(市町村), 농업위원회는 모든 경작포기지를 대상으로 조사해서 농업적으로 이용할 수 있는 토지와 이용할 수 없는 토지를 분류한다. 농업적인 이용이 가능한 토지

에 대해서 기초자치단체(市町村)는 경작포기지 해소계획을 책정하고, 2011년을 목표로 농용지구역을 중심으로 경작포기지를 해소한다.

5. 그 외의 대책

(1) 현재 실정에 맞지 않는 규정의 정리

‘소작지(小作地)’, ‘소작농(小作農)’ 등의 용어정리, 국가의 미간지(未墾地) 매수에 관한 규정의 폐지 등 현재 실정에 맞지 않는 규정을 정리한다.

(2) 검토규정

이번 개혁으로 취해지는 조치사항의 실시상황을 감안해서 5년 후를 목표로 한 농지전용규제의

방안, 농용지구역내농지의 확보방안, 이것과 관련한 국가와 지방공공단체와의 적절한 역할분담 등 농지확보를 위한 방안에 대해서 검토하고, 그 결과에 근거해서 필요한 조치를 강구한다.

김 경 석

(일본 주재 외국법제조사원)