

ISSUE BRIEF

農地制度改革の課題と論点

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 632 (2009. 2. 3.)

- はじめに
- I 農地の現状
 - 1 耕作面積の減少と耕作放棄地の増大
 - 2 農地価格の高騰
- II 現行農地制度の概要
 - 1 農地法による規制
 - 2 農地法による規制の例外
 - 3 農振法による規制
- III 現行農地制度の問題点
 - 1 不適切な農地転用
 - 2 仮登記による転用規制の空洞化
 - 3 耕作放棄是正措置の有効性
- IV 「農地改革プラン」の概要
- おわりに

我が国の耕作放棄地は20年間でほぼ倍増したが、その発生の最大の原因は担い手不足である。その一方で、農地価格は、他用途への転用期待から、農業収益では引き合わない水準にあり、新規農業者の参入や権利移動による経営規模の拡大を阻んでいる。現行の我が国の農地制度では、農地法による一筆統制と、農振法によるゾーニングという二重の規制がかけられているが、農地の違反転用、妥当でない転用許可、仮登記による転用規制の空洞化、耕作放棄を是正する措置の有効性等の問題が発生している。平成20（2008）年12月3日に公表された、農林水産省の「農地改革プラン」では、このような問題を解決するため、農地転用規制の厳格化、農用地区域内農地の確保、農地の貸借を促進するための制度見直し、農地を利用する者の確保・拡大等を盛り込んでいるが、(1)優良農地の確保、(2)農地の有効利用の実現、という2点から、その実効性を検証していく必要がある。

農林環境調査室

ひぐち おさむ
(樋口 修)

調査と情報

第632号

はじめに

平成 20 (2008) 年 12 月 3 日、石破茂農林水産大臣は、経済財政諮問会議に、新たな農地制度改革の方針を示す「農地改革プラン」を提示した。同プランは、耕作者みずからが農地を所有することを最も適当とする考え方を出発点とする、現行農地制度の再構築を内容として含むものであり、この方針に基づいた農地法等の関連法の改正案が、平成 21 (2009) 年通常国会に提出されることが予定されている¹。

本稿の目的は、上記の状況を踏まえ、農地の現状、現行農地制度の概要とその問題点、「農地改革プラン」の内容とその論点等を整理して紹介し、今後の国政審議に資することにある。

I 農地の現状

1 耕地面積の減少と耕作放棄地の増大

(1) 耕地面積の減少

平成 20 (2008) 年の我が国の耕地面積は 462 万 8 千ヘクタールであり、ピーク時の昭和 36 (1961) 年の 608 万 6 千ヘクタールに比べて 24%、10 年前の平成 10 (1998) 年の 490 万 5 千ヘクタールに比べて 6%減少している²。

(2) 耕作放棄地の増大

5 年毎に調査が行われる農林水産省『農林業センサス』によれば、平成 17 (2005) 年の全国の耕作放棄地³の面積は、38 万 6 千ヘクタール⁴であり、埼玉県や滋賀県の面積 (各 37 万 7 千ヘクタール)⁵を上回っている。耕作放棄地の面積は、昭和 60 (1985) 年までは、およそ 13 万ヘクタールで横ばいであったが、それ以降、急速に増加した。平成 17 (2005) 年の耕作放棄地の面積は、平成 12 (2000) 年の耕作放棄地の面積 (34 万 3 千ヘクタール)⁶に比べて、5 年間で約 4 万 3 千ヘクタール増加している。耕作放棄地率⁷は、昭和 60 (1985) 年の 2.9%から、平成 2 (1990) 年に 4.8%、平成 7 (1995) 年に 5.6%、平成 12 (2000) 年に 8.1%と増大し、平成 17 (2005) 年には 9.7%に達している (すなわち、平成 17 (2005) 年には、全耕地の 1 割弱が耕作放棄地となっている)⁸。

¹ 農林水産省「農地改革プラン」2008.12.3, pp.2-3,6. 農林水産省ホームページ
<<http://www.maff.go.jp/j/press/keiei/koukai/pdf/081203-03.pdf>>

² 農林水産省『平成 19 年 耕地及び作付面積統計』p.131、同「平成 20 年 耕地面積 (7 月 15 日現在)」〔平成 20 年 11 月 13 日公表〕pp.1, 10-11. 農林水産省ホームページ<<http://www.maff.go.jp/toukei/sokuhou/data/kouti2008/kouti2008.pdf>> なお、「耕地」とは、農作物の栽培を目的とする土地のことをいい、けい畔 (あぜ) を含む。

³ 『農林業センサス』における「耕作放棄地」とは、「所有している耕地のうち、過去 1 年以上作付けせず、しかもこの数年の間に再び作付する考えのない耕地」をいう。

⁴ 農林水産省『ポケット農林水産統計 2008』p.81「6 耕作放棄地」

⁵ 両県の面積は、総務省統計局『第五十八回 日本統計年鑑 (平成 21 年版)』p.19「1-7 都道府県別面積 (平成 19 年)」による。当該面積には、都道府県にまたがる境界未定地域を含まない。

⁶ 前掲注 4

⁷ 「耕作放棄地率」は、耕作放棄地面積÷(経営耕地面積+耕作放棄地面積)×100 で求められる。なお、「経営耕地面積」とは、農林業経営体が経営する耕地の面積をいう。

⁸ 農林水産省「耕作放棄地の現状と課題」(第 4 回農地政策に関する有識者会議専門部会〔平成 19 年 3 月 23

耕作放棄地発生の原因としては、平成 16 (2004) 年 2 月に全市町村を対象に行われた調査結果によれば、全市町村の 45%が「高齢化等により労働力が不足」を挙げており、次いで「生産性が低い(鳥獣被害が多い)」(12.8%)、「農地の受け手がいない」(11.4%)、「土地条件が悪い」(9.8%)等を挙げている⁹。

2 農地価格の高騰

他方、我が国は、人口 1 人当たりの可住地面積が著しく少ないため、土地利用の競合が激しく、生産性の高い優良農地ほど、優良な宅地・工業用地等としての土地需要が多い¹⁰。このため、我が国の実際の農地価格は、転用期待分を反映して高水準に引き上げられており、当該農地で純粋に農業生産を行った場合の収益に見合うものとなっていない¹¹。

このことは、他産業に比べて通常の場合収益性が低い農業から、他の用途で土地を利用するように転換を図る、農地の転用圧力を高めると共に、耕作しない農地を、資産保有目的や投機目的から所有し続ける(或いは、新たに取得する)動機を高めている。また、一方で、土地利用型農業への新規参入や、農地流動化を抑制する原因の一つにもなっている。

II 現行農地制度の概要

現在の我が国の農地制度は、①農地法による規制、②農地法による規制の例外、③農業振興地域の整備に関する法律(以下「農振法」という)による規制、の三者を中心に構築されている。

1 農地法による規制

(1) 耕作者主義の原則

自作農創設等の農地改革の諸原則を確認し、その事業の承継をねらいとして、昭和 27 (1952) 年に制定された農地法(昭和 27 年法律第 229 号)は、「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当である」と認める、自作農主義の立場をとっていた¹²。

この自作農主義の立場は、農地の賃貸借の拡大を意図した昭和 45 (1970) 年の農地法改正により緩和され、今日では、農地を適正かつ効率的に耕作する者に農地の権利取得を認

日] 配布資料) p.2. 農林水産省ホームページ<http://www.maff.go.jp/www/council/council_cont/keiei/nouchi_yushikisha/bukai_04/data06.pdf>

⁹ 同上, p.4. なお、調査の出典は、財団法人農政調査委員会「農業振興地域・農地制度等の実態把握及び効果分析に関する調査結果」による。

¹⁰ 農林水産省「農地政策をめぐる事情」(第 1 回農地政策に関する有識者会議[平成 19 年 1 月 30 日]配布資料) p.9. 農林水産省ホームページ<http://www.maff.go.jp/www/council/council_cont/keiei/nouchi_yushikisha/01/data03a.pdf>

¹¹ 同上, p.10. 例えば、平成 18 (2006) 年の純農業地域の農用地区域における全国平均の農地価格は、収量水準や圃場条件が標準的な「中田」で、10 アール当たり 150 万 5 千円であった。これに対して、平成 18 (2006) 年における 3・5 ヘクタール規模の水稻経営の農地からの純収益額は、10 アール当たり 1 万 9 千円であるから、農地を購入した場合、純収益額から投資額(農地購入額)を回収するためには、その純収益額をすべてつぎ込んでも、 $150.5 \div 1.9 = 79.2$ 年を要する(高木賢『農地制度 何が問題なのか』大成出版社, 2008, pp.24-25.)。したがって、農業生産からの収益だけでは、当該農地を購入しても引き合わない。

¹² 和田正明・橘武夫『最新 農地法詳解』学陽書房, 1970, pp.1-2, 9-10.

めるという、耕作者主義の原則がとられている。

(2) 農地法による規制

この耕作者主義の原則に基づいて、農地法は、農地の権利移動の許可制、農地転用の許可制、賃貸借契約の解約等の制限、小作地の所有制限等の諸措置を規定している。ただし、後述するように、これらの規制措置に対しては、現在、様々な例外が設けられている。

① 農地の権利移動の許可制

農地の権利移動（所有権の移転、賃借権その他の使用収益を目的とする権利の設定又は移転）を行うには、農業委員会（権利を取得する者の住所のある市町村外の農地である場合等には、都道府県知事）の許可を受けなければならない（農地法第3条1項）。不耕作目的で、上記の権利移動により農地の権利を取得することは認められない（農地法第3条2項2号及び4号）。

また、法人が上記の権利移動により農地の権利を取得することは、原則として禁止され、一定の要件を満たした法人に限って認められる（農地法第2条7項、同第3条2項2号の2）。

② 農地転用の許可制

農地を農地以外のものにする（転用する）場合、又は、農地を転用するため、その土地について権利移動を行う等の場合には、都道府県知事（農地が4ヘクタールを超える場合には、農林水産大臣）の許可を受けなければならない（農地法第4条1項、同第5条1項）¹³。

農用地区域（農業振興地域の整備に関する法律（以下「農振法」という）第8条2項1号で規定する、農用地として利用すべき土地の区域）内の農地等については、上記の許可を行うことができない（農地法第4条2項、同第5条2項）。農用地区域外の農地については、優良農地を保全するため、営農条件及び市街地化の状況によって区分され、農業上の利用に支障が少ない農地から順に転用するよう、誘導がなされる。

また、具体的な転用目的を有しない、投機目的、資産保有目的での農地等の取得等は認められない（農地法第4条2項、同第5条2項）。

③ 賃貸借契約の解約等の制限

農地法は、農地等の賃借人の地位を安定させるため、その耕作権を強く保護している。

農地又は採草放牧地の賃貸借契約の解除、解約、更新拒絶を行うには、都道府県知事の許可を受けなければならない（農地法第20条1項）。この許可を受けることができるのは、賃借人の信義違反の場合等に限られる（同法第20条2項）。

期間の定めのある農地又は採草放牧地の賃貸借の当事者が、その期間満了前の一定期間の間に、相手方に対して更新をしない旨の通知をしないときは、従前の賃貸借と同一条件で更に賃貸借をしたものとみなされる（賃貸借の法定更新；同法第19条）。

また、農地又は採草放牧地の賃貸借は、登記がなくても、賃借人が引渡しを受けて耕作していさえすれば、例えば当該農地又は採草放牧地の売買が行われた場合でも、耕作者たる賃借人は、新しく所有者となった買い手（物権を取得した第三者）に対して、自分の賃借権を主張することができる（同法第18条1項）。

¹³ なお、2ヘクタールを超え4ヘクタール以下の農地を転用するのを、都道府県知事が許可しようとする場合には、都道府県知事は、あらかじめ農林水産大臣に協議しなければならない（農地法附則第2項）。

④ 小作地の所有制限

農地法は、耕作者主義の原則に基づいて、農地等の所有者と耕作者の不一致を極力否定する立場をとっている¹⁴。このため、不在地主（小作地（耕作者に貸し付ける農地）のある市町村に住所のない者）は、小作地を所有することができない（農地法第6条1項）。また、在村地主（小作地のある市町村に住所のある者）が所有できる小作地の面積には、都道府県毎に上限が設定されている（農地法第6条1項、同別表）¹⁵。所有できない小作地は国が買収し、小作人等に売渡される（農地法第9条1項、同第36条1項）。

2 農地法による規制の例外

上述の農地法による規制には、経済・社会状況の変化等に応じて、様々な例外が設けられ、今日に至っている。その主要なものは、以下のとおりである。

（1）農業生産法人と特定法人

農地法は、法人が権利移動によって農地の権利を取得することを、原則として禁止している（同法第3条2項2号の2）。この例外として、農地の権利を取得して農業経営を行うことが認められる主な法人には、農業生産法人と特定法人がある。

① 農業生産法人

農業生産法人は、個人経営の場合と同様に、農地の所有権を取得することができる法人である。農業生産法人の制度は、昭和37（1962）年の農地法改正により、同法に盛り込まれた¹⁶。農業生産法人の数は年々増加しており、平成20（2008）年1月1日現在で10,519法人に達している（平成10（1998）年（5,246法人）に比べ、10年間で倍増している）。

ある法人が農業生産法人となるためには、以下の4つの要件をすべて満たしていなければならない（農地法第2条7項）。

（i）法人形態要件

農事組合法人、合名会社、合資会社、合同会社、株式会社（公開会社¹⁷でないもの）。したがって、公益法人や、公開会社である株式会社は、農業生産法人になることができない。

（ii）事業要件

農業（農産物の加工・販売、農作業受託等の関連事業を含む。）の売上高が過半であること。

（iii）構成員要件

農業関係者（農業の常時従事者、農地の権利提供者、地方公共団体、農業協同組合、農業協同組合連

¹⁴ 農林水産省「参考資料」（第1回農地政策に関する有識者会議〔平成19年1月30日〕配布資料）p.13。農林水産省ホームページ<http://www.maff.go.jp/www/council/council_cont/keiei/nouchi_yushikisha/01/data03b.pdf>

¹⁵ 上限面積は、都府県が平均1ヘクタール（0.5ヘクタール〔広島県の場合〕-1.5ヘクタール〔青森県の場合〕の間で、各都府県により異なる）、北海道が4ヘクタールである。

¹⁶ 従って、農業生産法人の制度は、農地法による措置であり、厳密には「農地法による規制の例外」ではないが、農地等の権利移動を制限する農地法の原則的規定の例外であるため、ここで取り上げた。

¹⁷ 「公開会社」とは、譲渡制限のない株式を発行できる旨、定款で定めている会社（正確には、「その発行する全部又は一部の株式の内容として譲渡による当該株式の取得について株式会社の承認を要する旨の定款の定めを設けていない株式会社」（会社法第2条5号）をいう。したがって、「公開会社でない株式会社」とは、「すべての種類の株式について譲渡制限がある株式会社」を意味する。

合会等)の有する議決権が、総議決権の4分の3以上であること。

農業関係者以外(その法人からその法人の事業に係る物資の供給若しくは役務の提供を受ける者又はその法人の事業の円滑化に寄与するものであって、政令で定めるもの)¹⁸の有する議決権が、総議決権の4分の1以下であり、かつ、1構成員の有する議決権が、総議決権の10分の1であること。なお、当該法人が認定農業者¹⁹である場合には、この議決権の比率の制限が緩和される(農業経営基盤強化促進法第12条3項、同第13条の3、農業経営基盤強化促進法施行規則第14条1項2号)。〔※上記の農業関係者以外の構成員要件は、法人が株式会社の場合である。他の法人形態の場合についても、農業関係者以外の者の比率について、それぞれ規定がある。〕

(iv) 業務執行役員要件

法人の役員の過半が、当該法人の常時従事者²⁰である構成員であり、かつ、その過半を占める役員の過半数の者が、当該法人の農作業に原則年間60日以上従事すること。

② 特定法人

耕作放棄地や耕作放棄地になりそうな農地等が相当程度あるところで、市町村が農業経営の基盤強化のために作成する基本構想で定めた特定の区域においては、農業生産法人以外の法人(一般の株式会社、NPO法人等)であっても、市町村等と(きちんと農業を行う等の)協定を締結すれば、市町村又は農地保有合理化法人²¹から農地を借りて農業を行うことができる。ただし、農地の所有権を取得することはできない。この事業を、特定法人貸付事業といい、同事業により農地の貸付けを受ける法人を、特定法人という(農業経営基盤強化促進法第4条4項、同第6条2項、同第27条の13)。

特定法人となるには、業務執行役員の1人以上が農業に常時従事する者²²であれば良く、法人の形態や事業には制限がない(農業経営基盤強化促進法第4条4項)。

特定法人貸付事業は、平成17(2005)年9月1日から、全国で実施することが可能になった²³。平成20(2008)年9月1日現在、特定法人貸付事業により農業に参入している農業生産法人以外の法人(特定法人)は320社であり、全国の155市町村で参入が行われている。特定法人320社のうち、33%(104社)は建設業、21%(65社)は食品産業である²⁴。

¹⁸ 例えば、産直契約する個人、食品加工業者、生協・スーパー等。なお、農業生産法人の構成員となり得る農業関係者以外の者は、この「その法人からその法人の事業に係る物資の供給若しくは役務の提供を受ける者又はその法人の事業の円滑化に寄与するものであって、政令で定めるもの」に限られる。従って、例えば、ある農業生産法人と全く無関係な一般の投資家が、当該法人の構成員になることはできない。

¹⁹ 農業経営基盤強化促進法に基づき、5年後の経営目標である「農業経営改善計画」を、市町村に提出して認定を受けた農業者。国の支援策は、認定農業者に対して重点的に行われる。

²⁰ 「常時従事者」であるためには、当該法人の行う農業に年間150日以上従事すること、等の基準のいずれかを満たす必要がある(農地法第2条8項、農地法施行規則第1条の7)。

²¹ 農業経営の規模拡大や農地の集団化等を促進するため、離農農家や規模縮小農家等から農地を借り入れ(買入れ)、当該農地を担い手農家等に貸し付ける(売り渡す)事業(農地保有合理化事業)を行う法人。

²² 「農業に従事」とは、農業に関連する職務(企画管理労働等を含む)に携わっていればよく、必ずしも農業に従事する必要はない。

²³ 平成15(2003)年4月以降、農地の遊休化が深刻な市町村等においては、内閣総理大臣の認定を受けて構造改革特別区域を設定し、当該区域内では、市町村や農地保有合理化法人が、一般の株式会社やNPO法人といった農業生産法人以外の法人に対して、農地の貸付けを行うことが可能となっていた(農地リース特区制度)。平成17(2005)年の農業経営基盤強化促進法等の改正により、この農地リース特区制度の全国展開が可能になった。

²⁴ 農林水産省「特定法人貸付事業(農地リース方式)を活用した企業等の農業参入について(20.9.1現在・速報)」農林水産省ホームページ <http://www.maff.go.jp/soshiki/keiei/nouchi/shiensaito/pdf/san_080901.pdf>

（２）農用地利用集積計画に係る農地法の特例

平成 5 (1993) 年に、従来の農用地利用増進法を大幅に改正して制定された農業経営基盤強化促進法は、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担うような農業構造を確立するための措置を総合的に講じ、農業の健全な発展に寄与することを目的としている（農業経営基盤強化促進法第 1 条）。この目的を達成するため、同法で定めるところにより、市町村が実施する農業経営基盤強化促進事業には、農地法による規制の例外（特例）が設けられている。中でも最も重要であるのは、農用地利用集積計画に係る農地法の特例である。

農業経営基盤強化促進事業の中の 1 つである、利用権設定等促進事業は、多数の²⁵農用地の利用権（農業上の利用を目的とする賃借権、農業上の利用を目的とする使用貸借による権利、農業経営の委託を受けることにより取得される使用及び収益を目的とする権利）の設定・移転及び所有権の移転を、市町村が定める 1 本の農用地利用集積計画により、一挙にかつ集団的に行い、これを通じて、相当の面積の農用地を特定の受け手に集積し、農業経営の規模拡大を実現しようとするものである（農業経営基盤強化促進法第 18 条・第 20 条）。

農用地利用集積計画によって農地の貸借や売買が行われる場合には、権利移動の許可は不要であり（農地の権利移動の許可制の特例；農地法第 3 条 1 項 4 号の 2、同第 5 条 1 項 1 号の 2）、農用地利用集積計画で定められた利用目的に農地を転用する場合には、農地転用の許可も不要である（農地転用の許可制の特例；農地法第 4 条 1 項 3 号の 2）。

農用地利用集積計画による賃貸借では、農地法の法定更新の規定は適用されず、契約期間（最長 20 年の範囲内で個別の契約当事者がそれぞれ設定する）終了時に、賃貸借契約が自動的に終了する（賃貸借契約の解約等の制限の特例；農地法第 19 条但書）。したがって、期間満了による農地の返還が保証されており、農地所有者は、返還を受けた農地を改めて貸し付けるかどうか決めることができる。また、農用地利用集積計画により貸し付けられた小作地は、小作地の所有制限の適用を受けない（小作地の所有制限の特例；農地法第 7 条 1 項 13 号の 2）。したがって不在地主、所有限度を超える在村地主でも、小作地を所有することができる。

このような農地法による規制の例外（特例）が設けられた背景には、賃借人の耕作権を強く保護し、かつ、小作地の所有制限・国による買収規定を設けている農地法の下では、「農地を一旦貸したら戻らない」、「農地を貸して小作地にしたら国に買収されてしまう」という貸し手の懸念²⁶から、賃貸借による農地の権利移動が進まず、経営規模の拡大を実現するには、農地を貸しやすくするための制度の導入を必要としていたことがある。

3 農振法による規制

農業振興地域の整備に関する法律（農振法）（昭和 44 年法律第 58 号）の目的は、農業の側から将来にわたって農業の振興を図るべき地域を明確にすると共に、農村における土地利

²⁵ ここで「多数の」としているのは、利用権の設定・移転や所有権の移転それ自体は、当事者間の個別の契約だからである。利用権設定促進事業の特徴は、こうした個別の権利移動の契約の効果を、市町村が定める農用地利用集積計画の公告により、一挙に発生させる点にある。

²⁶ 相続或いは離農等により、耕作者でない者が農地を所有することは起こり得る（相続は農地法第 3 条の許可の対象ではない）。

用区分を行って農業に必要な土地を確保することにある²⁷。同法に基づき、農用地等として利用すべき土地として市町村が設定した農用地区域については、区域内の農地転用が禁止される（転用には農用地区域からの除外が必要である）。農業振興地域（総合的に農業の振興を図る地域として都道府県知事が指定する地域）にある20ヘクタール以上の集団的農用地等は、農用地区域に設定され（農振法第10条3項）、優良農地の確保が図られる。

農地法が、いわゆる一筆統制²⁸の手法により、個別の農地毎に規制を行うのに対して、農振法は、ゾーニング（線引き）²⁹による規制を行っている。すなわち、我が国の農地には、農地法による一筆統制と、農振法によるゾーニングという2つの規制が行われており、この二重規制によって、農地の保全が図られている。

Ⅲ 現行農地制度の問題点

このような現行の農地制度の下でも、第I章で述べた、担い手の減少や農地価格の高騰等を受けて、以下に掲げるような問題が発生している。

1 不適切な農地転用

（1）違反転用

農地法に基づく許可を得ずに宅地等に転用する違反転用は、平成17（2005）年から平成19（2007）年の3年間に、全国で24,002件発見され、違反転用の総面積は1,795ヘクタールに達した³⁰。違反転用が発見された場合、市町村農業委員会が是正を指導し、解決しない場合には、都道府県知事や地方農政局長が、地権者に工事の中止や原状回復を勧告できる³¹。勧告に従わない場合には、農林水産大臣又は都道府県知事は、工事等の中止、原状回復その他違反行為の是正のため必要な措置を命ずることができる（農地法第83条の2）。また、違反転用や原状回復等の措置命令違反の場合には、罰則を適用することができる（農地法第92条、同第93条）。しかし、発覚した24,002件の違反転用のうち、勧告が出されたのは250件58ヘクタール（件数で全体の1.0%、面積で3.2%）にとどまり、圧倒的多数のケース（件数21,941件（全体の91.4%）、面積1,502ヘクタール（同83.7%））では、事後的な転用許可（追認許可）が行われている³²。

（2）妥当でない転用許可

他方、転用許可がなされた事例であっても、当該転用許可が、法令（農地法、同施行令、同施行規則など）で定める転用許可の基準に照らすと、必ずしも妥当であるとはいえないケ

²⁷ 関谷俊作『改訂 体系農地制度講座』全国農業会議所,1995, p.90.

²⁸ 一筆（いっぴつ）とは、1個の土地のことである（『法律学小辞典 第4版』有斐閣,2004, pp.27-28.）。一筆統制とは、許可申請に応じて、個別の農地毎に、権利移動や転用の適否を判断する、農地法の規制方法をいう（関谷 同上, pp.4-5,8-11.）。

²⁹ 土地に関する「ゾーニング」（線引き）とは、ある土地の上に線を引いて細かい区域に分け、区域毎に用途の種類を変えて規制することをいう。

³⁰ 「農地違反転用2万4000件、05-07年、8割以上を追認」『毎日新聞』2008.10.19.

³¹ 勧告の根拠は、「農地等転用関係事務処理要領の制定について」（昭和46年4月26日46農地B第500号 各都道府県知事・各地方農政局長あて農林省農地局長通達）の「第三 違反転用に対する処分等」による。

³² 前掲注30。追認許可が行われた場合には、許可を得た形になるため、罰則は適用されない。

ースがみられる。

農林水産省は、平成20（2008）年5月から10月にかけて、農地転用の許可事務に関する実態調査を初めて行い、その結果を同年11月4日に公表している³³。この調査結果によれば、都道府県知事が平成19（2007）年に行った転用許可の12.1%が、法令の解釈が妥当とはいえない等、転用許可の判断に疑義が残る事例であり、また、平成16（2004）年に農林水産大臣が行った転用許可及び農林水産大臣と協議の上都道府県知事が行った転用許可計192件のうち、農林水産大臣への協議事例3件が、「許可相当」とする判断に係る裏付けの確認が不十分であった³⁴。転用許可の判断に疑義が残る事例の中には、本来は転用が原則不許可となる可能性がある農地の一部を転用許可したもの、転用が原則許可される農地の要件を満たしていないもの等がみられた³⁵。

農林水産省は、この調査結果を踏まえ、各地方農政局及び各都道府県に対して、農地転用許可事務の運用の適正化を図るよう、指導を行っている³⁶。

2 仮登記による転用規制の空洞化

仮登記とは、不動産登記において将来本登記が行われたときに、その本登記の順位を保全するためにあらかじめ行う登記をいう³⁷。

既に述べたように、農業生産法人以外の法人が農地の所有権を取得することは、（開墾して原始取得する場合を除き）認められていない。しかし、将来転用が許可されること等を条件に、企業（開発業者等）が農地所有者（農家等）と売買契約を結び、（場合によっては購入代金も支払い、）当該企業名義で仮登記を行う（いわば「裏地主」となる）ケースが報じられている³⁸。

こうした仮登記を行うこと自体は認められているが（不動産登記法第105条2号）、仮登記後は、所有権は依然として農家にあるにもかかわらず、農家の側は「既に売った農地である」という意識から耕作意欲を喪失し、当該農地は、耕作放棄地となる傾向が高い³⁹。

農林水産省では、地方農政局及び都道府県に対し、全市町村・農業委員会を対象として、仮登記による耕作放棄の実態を緊急に調査して国に報告すると共に、耕作放棄地の所有者に対して、農業委員会による指導を徹底するよう、通知を行った⁴⁰。また、法務省と連携し、農地の所有権移転の仮登記があった場合に、登記所から農業委員会に農地の所在と地番等の情報を連絡する取り組みを、平成20（2008）年12月から開始している⁴¹。

³³ 農林水産省「農地転用許可事務の実態調査結果（概要）」〔平成20年11月4日〕 農林水産省ホームページ <<http://www.maff.go.jp/j/press/nousin/noukei/pdf/081104-01.pdf>>

³⁴ 同上

³⁵ 「農地転用、知事許可12%に疑義、農水省調査、適正化を通知へ」『日本農業新聞』2008.11.5.

³⁶ 農林水産省「農地転用許可事務の適正化及び農地に係る仮登記への対応について」〔平成20年11月28日〕 農林水産省ホームページ <<http://www.maff.go.jp/j/press/nousin/noukei/081128.html>>

³⁷ 『法律学小辞典 第4版』前掲注28, p.138.

³⁸ 「農地買収、仮登記で耕作放棄拡大」『毎日新聞』2008.9.1; 「農地利用、仮登記が阻む、企業買収で耕作放棄に」『全国農業新聞』2008.9.26.

³⁹ 同上

⁴⁰ 前掲注35

⁴¹ 「仮登記、農委へ連絡、農水、法務両省連携、耕作放棄を防止」『日本農業新聞』2008.12.5.

3 耕作放棄是正措置の有効性

平成元（1989）年の農用地利用増進法（現 農業経営基盤強化促進法）の改正により、耕作放棄地（遊休農地）に行政指導できる制度が整備され、耕作放棄している農家には、農業委員会が農家に是正を指導し、従わない場合には、市町村長が必要な是正措置を講ずべきことを勧告することができる（農業経営基盤強化促進法第 27 条、同第 27 条の 3 の 1 項）⁴²。

しかし、この制度に基づく勧告の実績は、平成 7（1995）年以降 1 件もなく、それ以前の記録はないため、制度発足以来、勧告は一度も行われていない可能性がある⁴³。このため、耕作放棄対策の制度が、近年整備・強化されているにもかかわらず、それに基づく具体的な措置がとられていないことが懸念されている⁴⁴。

IV 「農地改革プラン」の概要

平成 20（2008）年 12 月 3 日に公表された「農地改革プラン」は、以上に掲げた、我が国の農地に関する問題点を解決するための、新たな農地政策の骨格を示すものであり、その主要内容は、以下のとおりである⁴⁵。

（1）農地確保のための措置

食料供給力の強化を図るために必要な農地を、将来にわたり保全するため、以下の措置を講じる。

①農地転用規制の厳格化

- ・ 現行では農地転用許可が不要であった、病院や学校等、公共施設への転用も新たに許可の対象に加えるほか、農地転用許可基準の厳格化を図る。また、違法転用に対する罰則（現行では、3 年以下の懲役または 300 万円以下の罰金（農地法第 92 条））を強化する。
- ・ 国は、都道府県が行う 2 ヘクタール以下の農地転用許可事務の執行状況を把握し、事務の執行に疑義が生じた場合には、その適正を期するため、必要な指示を行う。

②農用地区域内農地の確保

- ・ 農用地区域からの除外による転用を厳格化するとともに、農業振興地域の指定・農用地区域の設定の面積基準を引き下げることで等により、農用地区域への農地の編入を促進する。

（2）農地の有効利用促進のための措置

農地を利用する者を確保し、意欲ある者へ農地の集積を進めていくため、農地制度を、所有にこだわることなく、農地の適切な利用が図られることを基本とする制度へ再構築する。農地について権利を有する者は、権利の態様を問わず、その農地を、農業生産を通じ

⁴² なお、農業経営基盤強化促進法は、平成 17（2005）年にも改正されており、現在では、市町村長の是正措置に従わない場合、都道府県知事は、遊休農地の所有者等に対して、農地保有合理化法人等へ農地の貸付けを行うよう、裁定を行うことができる（農業経営基盤強化促進法第 27 条の 7）。

⁴³ 「耕作放棄、是正勧告ゼロ」『毎日新聞』2008.10.5. ただし、農林水産省「耕作放棄地の現状と課題」（第 4 回農地政策に関する有識者会議専門部会〔平成 19 年 3 月 23 日〕配布資料）農林水産省ホームページ<http://www.maff.go.jp/www/council/council_cont/keiei/nouchi_yushikisha/bukai_04/data06.pdf> の 9 ページでは、平成 12（2000）年に 2.2 ヘクタールの市町村長の勧告実績がある旨掲載されている。

⁴⁴ 同上

⁴⁵ なお、「農地改革プラン」に至る、最近の農地制度改革論議の経緯と論点を解説した文献としては、亀田進久「農地制度改革をめぐる最近の動き」『国政の論点』2008.10.21.（事務用資料）がある。

て適正かつ効率的に利用する責務を有する旨、法律上明確に位置付けるほか、以下の措置を講ずる。

①農地の貸借を促進するための制度見直し

- ・小作地の所有制限を廃止する。
- ・農用地利用集積計画の策定を円滑化するための措置を講じる。
- ・20年（民法による賃貸借の存続期間）を超える、農地の長期賃貸借制度を創設する。

②農地を利用する者の確保・拡大

- ・農業生産法人以外の法人についても、賃借権等の設定により、農業に参入することを認める。ただし所有権の取得については、現行の要件を維持する（農業生産法人以外の法人が農地の所有権を取得することは、原則として認められない）。

③農地の面的集積の促進

- ・面的にまとまった形で農地が利用されるよう、農地の利用集積を促進する仕組みを、全市町村で導入する。

④遊休農地対策の強化

- ・遊休農地対策を、すべての遊休農地（耕作放棄地）を対象に講じられるようにする。平成23（2011）年をめぐりに、農用地区域を中心に耕作放棄地を解消する。

以上に加えて、農地の有効利用を促進する観点から農地税制を見直し、また、全国的な農地のデータベースを構築する取り組みを促進する。

おわりに

農地制度に関する主要な論点は、究極的には、(1)優良農地は確保できるか、(2)農地の有効利用は実現できるか、の2点に要約される⁴⁶。今回の「農地改革プラン」についても、この2つの観点から、実効性が問われることになる。

例えば「農地改革プラン」においては、所有権の規制と利用権の規制を切り離す内容が盛り込まれている。この背景には、所有権を移転してしまうと、以前の所有者にとって不都合なことがあっても、返還を求めることは難しいが、利用権の場合には、所有権者が存在するため、契約違反の場合に返還を求めることができ、また、利用権者は利用料（小作料）を支払うため、農地を利用するインセンティブが働く、という判断がある⁴⁷。しかし、利用権者がきちんと耕作を行っておらず、例えば産業廃棄物の置き場として使用していても、利用料さえ支払われていれば、所有権者が黙認することも想定される⁴⁸。

したがって、今後予定されている、具体的な制度構築（法令策定）に際しては、優良農地の確保、農地の有効利用の実現という、2つの目標をいかに達成するかという観点から、詳細な検討を加えていく必要があると考えられる。

⁴⁶ 高木賢「農地の利用と制度をめぐる課題」（食料・農林漁業・環境フォーラム 第90回学習会〔平成20年11月20日〕配布資料）p.4. 同フォーラムホームページ<http://www.fae-forum.org/introduce/pdf/study/90gakusyu/90_siryu.pdf>

⁴⁷ 高木 前掲注11, p.82.

⁴⁸ 同上, p.83.