

連載

農業関係法における「農地の管理」と「地域の管理」 —沿革、現状とこれからの課題— (3)

東京大学名誉教授 原田 純孝
はらだ すみたか

【目次】

- I 課題と考察の視点
 - 1 上記「研究会」の問題意識と与えられた課題について
 - 2 考察の対象と視点について
- II 農地制度の基幹部分の沿革のなかでの「農地管理」
 - 1 農地法（1952年）の構成要素
 - 2 農地法（1952年）における「農地統制」・「農地管理」の特徴
 - 3 1961（昭和36）年農業基本法と農業構造政策の展開の下での農地制度
 - 4 1968年新都市計画法と1969年農振法
 - 5 1970（昭和45）年農地法改正
 - 6 農用地「利用権」設定制度の創設とその発展（以上、本誌2017年夏号）
 - 7 1999年「食料・農業・農村基本法」とその後の制度改正
 - 8 2009（平成21）年農地制度改正
 - 9 2013年「農地中間管理機構法」
 - 10 2015年農業委員会法改正と農業生産法人制度の改正、並びに「特区」での「法人農地取得事業」の導入
 - 11 グローバル化のなかでの農地管理の新たな課題（以上、本誌2017年秋号）

III 遊休不耕作地対策、相続未登記・所有者不明化農地への対処、並びに地域集団的な農地利用の保全施策——その「農地管理」の沿革と現状

1 はじめに——対象と問題の整理

（1）本章の対象事項

本章では、近年とみに大きな問題となってきた、広い意味での遊休不耕作地や相続未登記・所有者不明化農地等にかかわる「農地管理」の問題を取り上げる。いずれについても、これまで制

度上では基幹的な農地制度の枠内でその農地利用を再生・維持するための対処策が講じられてきたが、農村現場での実態的な問題としては、その枠を超える要素と課題を含んでいる。

例えば、山林原野化して復旧困難な耕作放棄地などは、本来的な「狭義の農地管理」の限界に位置する性格を持ち、むしろ「狭義の農地管理」の外にある「農村地域空間の管理」の問題に繰り込まれていく側面を有している。

また、遊休不耕作地に関する対策は、すでに遊休不耕作地化した農地を再利用させるための制度的措置だけでなく、遊休不耕作地化を未然に防ぐための措置を伴うことが求められる。近年とくに、現在は耕作・利用されているが近い将来に遊休不耕作地化するおそれがある相続未登記・所有者不明化農地（農水省の調査によれば、2016年8月時点で、相続登記未了農地は47.7万ha、相続登記未了であるおそれのある農地は45.8万haで、合計93.4万ha）については、その問題が強く認識され、現在（2018年4月）第196回通常国会で審議中の法案⁽¹⁰³⁾において具体的な対処措置が講じられようとしている（内容は後出3で扱う）。この問題——より正確には、相続未登記の共有農地で現在は耕作されているが、共有者の一部の者、とりわけ多数持分権を有する者の存在が確知されな

⁽¹⁰³⁾ 「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案」（2018年3月6日提出。同年4月5日に衆議院本会議で可決され、参議院で審議中）。農地法の一部改正を含む。→同年5月11日参議院本会議で可決・成立した。

い農地の取扱いの問題——を本章中で取り扱うのは、そのことを念頭に置いてのものである。

さらに、＜現在は耕作・利用されているが近い将来に遊休不耕作地化するおそれがある農地について、その遊休不耕作地化を未然に防止し農地利用を保全するための施策の必要性＞という観点から見ると、例えば、いわゆる「中山間地直接支払」が果たしている積極的＝ポジティブな機能が注目される。また、他にも、遊休不耕作地の発生の抑止に向けた地域レベルの取組みがなされているケースは少なくないようである。本章で「地域集団的な農地利用の保全施策」という項目をあえて設けてみたのは、そのことを考慮したものである。

したがって、本章で取り扱う課題・問題群は、大別すれば次の3つとなる。第1は、すでに遊休不耕作地化している農地を再利用に繋げる課題（→2）、第2は、現在は耕作されているが近い将来に耕作者不在となるおそれのある相続未登記農地（その予備群を含む）の不耕作地化を未然に防止する課題（→3）、第3は、より一般的に、近い将来に遊休不耕作地化する恐れのある農地全般に対する「地域集団的な農地利用の保全施策」の可能性の問題（→4）である。

なお、これらの問題について掘り下げた分析を行うためには、検討対象となる農地の存在状況と実際の対応策の実施状況の実情をあわせて検討することが必要であるが、いま現在そこまでの作業をする余裕がない。したがって、以下の考察は、基本的には制度面からする概括的な考察にとどまることを断っておく。

（2）問題と課題の内容に関する若干の整理

上で述べた3つの問題群中とくに前二者のなかには、相互に絡みあったやや複雑な問題と課題が混在している。そこで、具体的な考察に入る前に、それらの事項についてあらかじめ若干の整理を行っておきたい。

1) 「耕作放棄地」「遊休農地」「荒廃農地」「非農地」の概念について

まず、筆者が本章で使っている広い意味での「遊

休不耕作地」について、農政上では、次の4つの概念が存在している。

④「耕作放棄地」は、本来は統計上の用語であり、農林業センサスにおいて、「以前耕地であったもので、過去1年以上作物を栽培せず、しかもこの数年の間に再び耕作する考えのない土地」と定義されている⁽¹⁰⁴⁾。そのデータは、センサスの農家調査から出てくる数値であり（したがって主観的な要素が含まれる）、面積的にはこれが最も大きく出る。2015年センサスでは、42.3万haであった。世上一般的には、その定義を必ずしも明確にすることなく、この言葉が広く使われている。

⑤「遊休農地」は、農地制度上で「遊休農地に関する措置」の対象とされる農地であり、2009年改正後の農地法では、①「現に耕作の目的に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地」（「1号遊休農地」と呼ばれる）、及び、②「その農業上の利用の程度がその周辺の地域における農地の利用の程度に比し著しく劣っていると認められる農地」（「2号遊休農地」。①の土地を除く）と定義される（法32条1項1号、2号）。これは、農業委員会が管轄区域内の農地の「利用状況調査」に基づき、その農地所有者等に対してその農地の農業上の利用の意向について「意向調査」を行い、当該農地の有効利用に向けた措置を講じていくための前提となる農地概念であり（手続の詳細は後述）、いわば外部から客観的に判断される。

したがって、その定義の仕方は概念的には「耕作放棄地」より広い範囲の農地を含むものとなっている（いまだ「耕作放棄地」となっていない②の農地が含まれる）ものの、①の農地＝「1号遊休農地」については、現に荒廃していても「基盤整備等の実施により再生利用が可能な農地」という実質的な枠付けがなされているので、その面積は、統計上の「耕作放棄地」より大幅に少なくなる。農水省が公表しているデータによれば、2016年では、①＝「1号遊休農地」は9.8万ha、②＝

⁽¹⁰⁴⁾ 今後には耕作する意思がある「休耕地」は、別枠で把握される。

「2号遊休農地」は0.6万haである（両者の合計は、10.4万ha。後掲表3参照）。

なお、中間管理機構の創設とあわせてなされた2013年農地法改正では、上記の「遊休農地」に加えて「耕作者不在となるおそれのある農地」（農水省の用いている呼称。いわば「耕作放棄地予備軍」）も、「遊休農地に関する措置」の対象に取り込まれる（法33条1項）。その意味内容は、後述する（→2（4））。

㉓「荒廃農地」は、2008年以降、農水省が市町村に実施させている「耕作放棄地全体調査」（農業委員会による「利用状況調査」と合同で現地調査を実施。「荒廃農地調査」ともいう）で把握された荒廃農地である⁽¹⁰⁵⁾。調査対象は、「現に耕作に供されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている基準に該当する農地」とされ、2016年調査では28.1万haである。その中には、㉔の㉑＝「1号遊休農地」（9.8万ha）が含まれており（荒廃農地「A分類」と呼ばれる）、「再生利用が不可能と見込まれる農地」（荒廃農地「B分類」）は18.3万haとされる（数値は実績値。後掲表4参照）。

㉒「非農地」は、㉓の調査を踏まえて、上のB分類に属する「再生困難な農地」について農業委員会が「非農地判断」をした“元農地”であり⁽¹⁰⁶⁾、この土地は、“農地”という概念ではカバーされない土地となる。2008年以降は、この「非農地判断」を実施することが農水省から指導されるようになっている（詳細は後述）。

2) 対象農地の権利関係との関連性について

遊休不耕作地の存在は、しばしば、当該農地の所有関係のあり方——より具体的には「所有者不明化」の事象——と関連づけて問題とされ、論じられている。その観点から所有関係のあり方を整

理してみると、以下のような区分けをすることができそうである。

なお、以下のいずれの場合についても、当該農地の所有者が在村もしくは近隣市町村に所在する場合と、遠隔地に他出し不在化している場合との双方があり、とくに後者の場合には、現場での対応策に関して様々な困難が生じることが少なくない。

㉑当該農地の所有者が確知されている場合。相続未登記等の共有農地であっても、共有者の全員が確知されている場合は、これに含まれる。

㉒相続未登記の共有農地で、共有者の一部の者は確知されているが、確知されていない共有者がいる場合。「相続未登記農地」（いわば広義の「所有者不明化農地」）として、現在農地政策上でも大きな問題となっているのは、この場合で、かつ、とくに多数持分権者が確知されないケースである。そして、この問題との関連では、近い将来に相続未登記となるおそれがある場合の事前の対処策も、あわせて検討される必要がある。

㉓共有名義の登記（記名共有の登記）がなされているものの、その一部の者が確知されていない場合。これには、相続後に共有名義の相続登記がなされた場合のほか、古い時代の共同所有の農地について当時の共同所有者の名前で共有登記がなされていた場合などがある。前者は、実質的には上の㉔の場合と同様のものであり、本稿では、㉔のケースに含ませて考える。他方、後者は、あっても数はさほど多くないと考えられるので、本稿では視野の外に置く。

㉔登記上に所有名義人は記されていても、実際の所有者がまったく確知されない場合。相続未登記や記名共有登記の農地で、共有者の全員が確知されない場合も、これに入る。これが、いわば狭義の「所有者不明化農地」である。

遊休不耕作地は、以上のいずれの農地についても生じうるものであるが、その各農地に対する制度的対処措置のあり方は、当該農地の権利関係のあり方に応じて異なった形のものとならざるを得ないであろう。

⁽¹⁰⁵⁾ 平成20年4月15日付け「耕作放棄地全体調査要領」（19農振第2125号農林水産省農村振興局長通知）に基づく調査。

⁽¹⁰⁶⁾ この農地・非農地の判断基準も、平成20年4月15日付け「耕作放棄地に係る農地法第2条1項の『農地』に該当するか否かの判断基準等について」（19経営7907号農林水産省経営局長通知）で明示された。

3) 対象農地の利用実態の状況について

同様に、遊休不耕作地として制度的対処を要請される農地の利用実態もまた、等しなみではない。「再生困難な農地」さらには「非農地」と判断されるべき農地は別としても、例えば、農地法に定める「1号遊休農地」(㊷)と「2号遊休農地」(㊸)とでは、再生利用や農地としての利用増進の可能性に関して少なからざる違いがある。

また、とくに問題となるのは、現在は耕作・利用されている、近い将来に耕作者不在となるおそれのある農地である。例えば、現在の耕作者の死亡・相続、経営中止・離農、他出等を契機として爾後の適正な利用・管理が困難になることが見込まれる農地がそれである。しかも、今日の農業情勢と農村現場の実態を踏まえれば、そのような状態にある農地は広範に存在し、かつ、今後一層増大していくことが見通される。

先にも触れたように広い意味での遊休不耕作地対策には、<遊休不耕作地化を未然に防止し農地利用を保全するための施策>も含まれると考えれば、今回提出されている法案が定める相続未登記農地への対処措置(内容は後述4)にとどまることなく、このリスクに対するより全体的な対応施策が新しい視点から総合的に検討される必要があるのではなからうか。そこには、IIで見た「農地管理」の問題とはまた性質の異なる新しい「農地管理」の課題が含まれているように思われる。

以下、前記の3つの問題群に即して、順次考察を進めていくことにする。

2 遊休不耕作地対策制度の整備の経過と現状

遊休不耕作地に対する制度的な対処措置の整備には、かなり長い複雑な沿革がある。ここでも、その沿革的な整備の過程を踏まえた上で、現時点の問題と課題を考えていくことにする⁽¹⁰⁷⁾。

⁽¹⁰⁷⁾ 2009年農地制度改正までの関係規定の整備過程については、①緒方賢一「2009年農地法改正における遊休農地対策規定とその適用の現段階」『高知論叢』106号(高知大学、2013年)75頁以下が一定の整理を行っている。同じく、②緒方賢一「土地所有権の空洞化現象としての耕作放棄」(飯國芳明他編『土地所有権の空洞

(1) 1980年代前半まで

1) 遊休不耕作地の状況

初発には、条件の悪い開墾跡地や製糸業の衰退に伴う桑畑の耕作放棄の問題があった。次いで、1969年からは米の生産調整政策が登場し、米の作付抑制が水田の休耕(しかも休耕奨励金付き)と転作の2本建てで進められたことから、70年代初めには休耕・不耕作の水田が一気に広がった。休耕奨励金は1973年度から打ち切れ、生産調整は転作(転作奨励金付き)を中心とする内容へとシフトしたが、それによって休耕・不耕作の水田がなくなるわけではなかった。休耕田は、相対的に条件の悪い水田においてだけでなく、この時期の市街地拡大と地価上昇の趨勢の下で都市近郊でも発生していた。1975年の農用地利用増進事業の開始時に、貸し手に対する奨励金(貸出しの「踏切料」と言われた)に加えて、借り手のために小規模な基盤整備の補助事業を用意したのは、以上のような事情を背景としてのものであった⁽¹⁰⁸⁾。

この時期の関連する制度的な措置としては、次の2つがある。

2) 市町村長による土地利用についての勧告と知事による調停制度

1969年農振法は、「農用地区域内にある土地が農用地利用計画において指定した用途に供されていない場合」に(14条1項)、その土地利用を是正するための制度を設けた(14条及び15条)。具体的には、①市町村長による指定用途への利用の勧告、②従わない場合には、市町村長の指定した者への所有権等の移転又は設定につきその者と協

化—東アジアからの人口論的展望』ナカニシヤ出版、2018年3月)には、2013年農地法改正後の時期の考察もある。また、2002年までの時期については、関谷・前掲(注14)130頁以下、318頁以下もあわせて参照されたい。

⁽¹⁰⁸⁾ 筆者は、1977年に長野県で農用地利用増進事業の実施事例を調査したことがあるが、借り手農家はその補助事業を活用して桑畑跡地の抜根・整備を行い、矮化りんごを植栽していたことを記憶している。原田純孝/後藤光蔵(分担執筆)「長野県真田町における農用地利用増進事業の実施過程と問題点」農政調査委員会『農用地の利用増進』(1978年)197頁以下。

議すべき旨の市町村長の勧告、③これに従わない場合には、指定を受けた者は、自己への所有権等の移転又は設定につき、市町村長を経由して知事による調停を申請できる、という手続である。

この制度は、外形的には農用地区域内の耕作放棄地等を農地として有効利用させるための法的措置としても位置づけるものである⁽¹⁰⁹⁾が、この制度を設けた主要な狙いは、農用地区域内での違反転用(例えば資材置き場、駐車場等での使用など)を抑止することにあつたのではないかとみられる⁽¹¹⁰⁾。遊休農地を対象とする固有の措置がその後別の法律中で漸次的に整備されていった⁽¹¹¹⁾のちにも、上の制度にかかる法14条及び15条の規定は農振法中でそのまま維持されていったことも、そのような見方を根拠づけるものといえる。

3) 「特定利用権」の設定制度

1975年農振法第1次改正は、農用地区域内の耕作等の目的に使用されていない農用地について、市町村又は農協が住民又は組合員の共同利用に供することを目的として、「特定利用権」(耕作の目的等のための賃借権)を取得する制度を設けた(15条の7から15条の14)。

すなわち、①「農用地区域内にある農用地で現に耕作の目的又は耕作若しくは養畜の業務のための採草若しくは家畜の放牧の目的(以下、「耕作の目的等」という。)に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的等に供されないと見込まれることにより農用地としての利用が困難となると認められるものがある場合」には(15条の7第1項)、市町村又は農協は、農業を営む住民又は組合員の共同利用に供することを目的として、その農用地につき「特定利用権」を取得するため、県知事の

承認を受けて、その農地の所有者等に対し、特定利用権の設定に関する協議を求めることができる。②協議不調又は協議できない等のときは、上の承認を受けた者は、承認の日から2月以内に、知事に対して特定利用権の設定にかかる裁定を申請することができる、③知事による裁定(農地所有者等の意見を聞いた上でなされる)とその公告があつたときは、裁定の申請者と農地所有者等との間に「協議が調つたものとみな」される(15条の11第2項)。④特定利用権の存続期間は5年を限度とし、その譲渡・転貸は禁止され、農地法の法定更新の規定の適用もない。他方、⑤当該農用地が引き続き1年以上、特定利用権の目的に供されなかつたときは、所有者等は、知事の承認を得て賃貸借を解除できる(農地法20条の許可は不要)。

この制度は、遊休不耕作地について第三者のために強制的に利用権を設定することを認めた最初の制度であり、注目に値するが、それだけにまた、幾つの特徴を伴っていた。

第1に、所有権に対する不当な侵害とならないことを配慮して、その手続上の要件は、実体面でも(上の①参照)、手続面でも(①での知事による事前の承認、②、③参照)相当に限定されており、設定される利用権の内容にも、明示の制限がかけられている(④、⑤参照)。

第2に、特定利用権の取得主体は、市町村又は農協であり、権利取得の目的も、その「住民又は組合員の共同利用に供すること」に限られる(①)。この点は、<強制的な利用権設定制度の「公共・公益的性格」を根拠づけるには「遊休不耕作地の再利用と非農地化の防止」という目的だけでは不十分であるともみられることから、権利取得の主体と権利取得の目的をそのように限定することによってこの制度の「公共・公益的性格」を補強しようとする意図に出たものではないか>と考えられる⁽¹¹²⁾。これを逆に言えば、「遊休不耕作地の再

⁽¹⁰⁹⁾ 関谷・前掲(注14)318頁は、この側面の存在を肯定して、「耕作放棄地の増加に対処してこれを有効利用に持ち込むための…最初の制度的な対応」と評価している。

⁽¹¹⁰⁾ 緒方・前掲(注107の①)77頁は、立法時の資料を検討したうえ、この見方を採っている。

⁽¹¹¹⁾ 具体的には、1989年農用地利用増進法改正による「遊休農地に関する措置」に始まり、1993年経営基盤強化法とその後の同法改正を経て、2009年農地法改正により再整備される措置。内容は後述する。

⁽¹¹²⁾ 特定利用権の取得手続が知事の承認を得て開始され、まずは当事者間の協議、そして最終的には知事の裁定により、市町村又は農協という「団体」(その構成員による共同利用)のために利用権が設定されるという仕

利用と非農地化の防止」という政策目的は、当時においては、農用地区域内についてであっても、それだけではなお十分な「公共・公益性」を担うものとは考えられていなかった、ということになるであろう。

第3に、上記の手續における知事の承認及び裁定に関する事務は、国の機関委任事務とみなされていた。そのことは、1999年の地方自治法改正後にその事務が同法上の第一号法定受託事務とされていることから確認できる。農振法に基づく事務で第一号法定受託事務とされているものは、この特定利用権関係の事務に限られており、その事務だけは農地法に基づく事務と性格を同じくするものと考えられていたのである⁽¹¹³⁾。ここからは、「遊休不耕作地の再利用と非農地化の防止」のための措置は、その初発から、農地法の他の諸規定と同様の「大公共A」に属する法規制として捉えられていたことを見てとれる。

なお、第4に、先回りになるが、この制度のその後の帰趨もここで付言しておく。

この制度は、後述する1989年農用地利用増進法改正と1993年経営基盤強化法によって「遊休農地に関する措置」が別立ての制度として設けられた後も、農振法中に残されていたが、権利取得の主体と目的に制約があったこともあって、実際には使われなかった⁽¹¹⁴⁾。そして、2005年の経営基盤強化法改正において、制度の全体が同法中に発展的に吸収され（農振法からは削除される）、遊休農地に関する一般的な措置の一環として新たな整備を受けることになる（内容は後述する）。

組みは、1941年の臨時農地等管理令における耕作放棄地の耕作強制に係る措置（令8条）の仕組みを想起させるところがある（本稿Ⅱ1（1）参照）。ただし、立案の際に後者が参照されたのかどうかは不明である。

⁽¹¹³⁾ 関谷・前掲（注14）132頁。

⁽¹¹⁴⁾ 関谷・前掲（注14）133頁（2002年刊）は、運用実績は報告されていないとする。

（2）1980年代後半以降～2009年農地制度改革の前まで

1）中山間地域等での耕作放棄地問題の顕在化と拡大

先にも触れたように、1980年代後半に入ると、中山間地域を中心として今日につながる耕作放棄地問題が明確に登場し、以後急速に拡大・深刻化していった（本稿Ⅱ6（2）の後半部分参照）。その状況を詳論することは本稿の目的ではないので、ここでは、先述した事柄を、多少の補充を加えながら確認しておく。

すなわち、構造政策（農地流動化・規模拡大政策）推進のための制度的仕組みについては、1980年農用地利用増進法の制定で一応の態勢整備がなされたが、80年代半ばから末期になると、そのような構造政策の仕組みだけではもう間に合わないという状況が登場してくる。農業従事者の高齢化と後継者不在・借り手不在による担い手不足、耕地利用率の低下と遊休不耕作地の拡大、過疎化の進行などの諸現象が一挙に顕在化し、とくに中山間地域では、地域農業と農村社会の維持さえ困難になるところも出始めた。農地価格の「二極化」（上昇する地域と下落する地域の併存）や「農地余り」現象も指摘された。現在につながる農業・農地・農村の「空洞化」現象は、都市部で土地バブルが昂進する背後において、すでにこの頃から生じてきていたのである。

耕作放棄地の面積は、1975年には13,100 ha、1980年には12,300 haであったが、1985年には135,000 haへと急増し、1990年には217,000 haに達した。土地持ち非農家や自給的農家も、急増していく趨勢を見せていた。それゆえ筆者も、1994年に発表した論文で次のような記述を行っている⁽¹¹⁵⁾。

「しかもその [=急増していく土地持ち非農家や自給的農家の] かなりの部分は、当初は在村の農地所有者でも、離村や相続を通じて不在・非農業の小規模地主に転化していく。「このような非

⁽¹¹⁵⁾ 原田・前掲（注42）の(6)（「下」）『法律時報』66巻10号）13頁。

農家的な小規模農地所有者の存在は、土地改良事業への消極性とか耕作放棄地の増加などの点で、すでに地域の農地利用のあり方に具体的な問題を投げかけているが、今後の農地制度においては、彼らの所有農地をどのような形で現実の利用に結びつけていくかという点（とくに不在地主の場合に問題が大きい）をはじめ、さまざまな側面での前提の変化を織り込んでいくことが必要になる」と。

また、同論文では、「要するに、80年代後半の農業の内外の諸変化を通じて、このままではごく近い将来における農業と農地の大幅な空洞化がおこりかねないような状況が生じてきたのである」とも記述した⁽¹¹⁶⁾。その上で1996年に発表した論文では、今後の農地政策と農地法の重要な課題の一つとして、耕作放棄地問題を意識しつつ、「農地は農地として適正に耕作・利用されなければならないという原則をもっと明確に確立するべきである。この点は、……農地政策の公共性を確保するためにも不可欠のものである。今後の土地持ち非農家の増大を考えれば、重要な課題である。」と説いていた⁽¹¹⁷⁾。

以上のような諸事情と、純農村地域とりわけ中山間地域での農地価格の下落・資産価値の低下の趨勢があいまって、その後に顕在化する相続未登記農地問題の一つの要因となっていたことも、今日から振り返ってみると容易に想像がつくところである。

上記のような状況に対処するため、まず1989年に農用地利用増進法の改正が行われ、遊休農地の利用促進のための一般的な手続規定がここで初めて登場した。この「遊休農地に関する措置」は、以後、一連の改正整備を受けていく。以下、その過程を概観しよう。

2) 1989年改正農用地利用増進法の「遊休農地に関する措置」

改正法は、「遊休農地に関する措置」として、次のような手続規定を設けた（法11条の3）。具体的には、①正当な理由なく農地を遊休化させている所有者等に対して農業委員会が指導を行い、②改善が見られない場合には市町村長が勧告を行い、③勧告に従わない場合には、当該農地の買入れ・賃借を希望する農地保有合理化法人と協議すべき旨の通知を行う、というものである。ただし、強制力は付与されていない。

また、それと並んで、利用権設定等促進事業の促進措置の一環として、農業委員会が、周辺の農用地に比して利用の程度が著しく劣っていると認められる農用地について、その所有者等に対し利用権設定等を行うよう勧奨できることも規定されたが、これにも強制力はない。

3) 1993年経営基盤強化法の「遊休農地に関する措置」

a) 農用地利用増進法に代える形で制定された1993年農業経営基盤強化促進法は、上記の仕組みを基本的に引き継ぎつつ、その実効性を強めることを意図して、次のように手続プロセスの整備を行った（法27条）。

①「遊休農地に関する措置」の対象となる農地の定義が、対象を広げる方向で明確化された。すなわち、農業委員会が「必要な指導をすることができる」農地は、①「現に耕作の目的に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる」農地（ただし、省令で定める所有者等の疾病・療養、災害等の正当な事由がある場合を除く）、及び、②「その農地を含む周辺の地域における農用地の農業上の効率的かつ総合的な利用を促進するため、その農地の農業上の利用の増進を特に図る必要がある」農地、である（同条1項）。②の文言は、経営基盤強化法の基本的な目的を考慮したものとみられる。なお、市街化区域は除外されるが、農用地区域内の農地に限るという限定は付されていない。

② 指導しても当該農地が相当期間耕作の目的

⁽¹¹⁶⁾ 原田・前掲（注42）の(1)（「上」）（『法律時報』66巻4号）11頁。

⁽¹¹⁷⁾ 原田純孝「農地法の今日的意義と課題」（『農業と経済』1996年4月号）13頁。

に供されないときは、農業委員会は、市町村長に次の③の勧告をするよう要請できる（同2項。傍点は筆者。とくに断らない限り、以下同様）。

③ 要請を受けた市町村長は、その「農地が引き続き耕作の目的に供されないことが当該農地を含む周辺の地域の農業の振興を図る上で著しく支障があると認めるときは、遊休農地所有者等に対し、相当の期限を定めて、当該農地の農業上の利用の増進を図るべきことを勧告することができる」（同3項）。

④ 遊休農地所有者等が勧告に従わない場合には、市町村長は、当該農地の買入れ・賃借を希望する農地保有合理化法人を定めて、その法人と協議すべき旨を「遊休農地所有者等に通知するものとする」（同4項）。

⑤ その合理化法人は、通知の日から6週間の間、上記の協議を行うことができ、遊休農地所有者等は、「正当な理由がなければ、…協議を行うことを拒んではならない」（同5項）。

⑥ 協議により当該農地を買入れ又は賃借した農地保有合理化法人は、当該農地を第一次的には認定農業者に売却又は賃貸するよう「務めるものとする」（同条6項）。

b) 以上の規定の内容をみると、その特徴として以下のことを指摘できそうである。

第1に、手続プロセスの骨格は整ったが、①の指導から③の勧告までの手続は、いずれも任意的・裁量的なものにとどまっている。また、③の勧告については、勧告をするかどうかの判断についてかなり制限的な実体的要件を課している（「著しく支障がある」という文言を含む傍点部分）。

他方、第2に、市町村長が勧告すると決定したときは、「相当の期限を定めて」それをするものとし、勧告に従わない場合の合理化法人と協議すべき旨の通知も、いわば義務的になすべきものとされている（④の傍点部分）。そしてその上で、遊休農地所有者等に対しては、その協議に応ずるべき義務があることを明記している（⑤の傍点部分）。ただし、その「義務」違反に対する罰則等は定められていないから、いわば抽象的・観念的な義務

づけにとどまる。

第3に、買入れ又は借受けの協議をする者が農地保有合理化法人とされ、同法人が買入れ又は借り受けた農地の利用は、第1次的には認定農業者に委ねられるものとされている。このことは、「遊休農地に関する措置」が基幹的な農地制度の一部、つまりは農地流動化・規模拡大政策の一環に位置づけられていることを示している。

なお、この点との関係では、経営基盤強化法には次のような規定置かれていることも、ここで指摘しておこう。すなわち、農用地利用改善団体は、その事業実施区域内の農用地の効率的かつ総合的な利用を図るためとくに必要があると認めるときは、「その農業上の利用の程度がその周辺の…農用地の利用の程度に比し著しく劣っていると認められる農用地について」、所有者等である団体の構成員に対し、当該区域の「特定農業法人」⁽¹¹⁸⁾に利用権の設定等を行うよう勧奨することができる（法24条）。これも、広い意味での遊休農地対策（そして農地流動化・規模拡大政策）の一つと言いうるものである⁽¹¹⁹⁾。

c) では、このような制度の整備は、どのような実効性をもったか。

まず、1989年、1993年と引き続いた制度の整備が、〈遊休農地の解消〉に向けた現場での運動を喚起する一つの契機となったことは間違いないであろう。その下で、農業委員会による指導は、年間数千件程度の実施が報告されていた（1999年では5,707件、813ha）。しかし、市町村長の勧告から農地保有合理化法人との協議に至る手続は、基本的に実施されなかった。それ故、2002年に刊行された関谷・前掲（注14）319頁は、上記の数値

⁽¹¹⁸⁾ 「特定農業法人」とは、農地法上の農業生産法人であって、農用地利用改善団体の構成員からその所有農地について利用権の設定等を受けて農用地利用の集積を行うべき主体として、当該利用改善団体の農用地利用規程に定められた法人であり、課税上の特例を認められている（基盤強化法23条5項、25条）。詳細は、関谷・前掲（注14）313-314頁以下参照。

⁽¹¹⁹⁾ 上の規定の趣旨と目的に即する制度は、その後の法改正の中でも、一定の修正・整備を加えられつつ現在まで存続しているが、以下では言及を省略する。

を記した上で、「制度が期待するほどに十分に利用されているとはいえない状況である」と評価している。

「指導」はなされても「勧告」には至らないという点については、おそらく、b)の第1と第2で述べた2つの手続の要件と性質の違いが作用していたのではないかとみられる。また、のちに4)d)で指摘する事実を踏まえると、農業委員会としては、委員会だけでやれる指導はやってみるが、市町村長を動かすところまでは進みたいという判断があったことも推測できるであろう。

4) 2003年及び2005年の経営基盤強化法改正—補：農地リース特区制度

耕作放棄地の増加の趨勢は、1990年代前半にはいったん鈍化していた(1995年は244,000haで、1990年から27,000haの増加)が、その後再び急速な増加に転じ、2000年には343,000ha、2005年には386,000ha(全農地面積の9.7%)にまで増大していく。2005年農林業センサスの最後の数値が、「埼玉県の面積に相当する耕作放棄地がある」としてマスコミ等で大きく報じられたことを記憶している読者も多いであろう。この状況を背景として2000年代前半には、耕作放棄地対策を標榜した「農地リース特区」制度の導入と、2度にわたる経営基盤強化法の改正が行われた。

a) 「農地リース特区」と「特定法人貸付事業」

先にみたように、2003年4月から、遊休・耕作放棄地対策を標榜して、構造改革特区での企業参入を例外的に許容した「法人貸付(転貸)事業」が導入された(前出II7(3)の②参照)。この事業制度は、早くも2005年には、経営基盤強化法上の一般的な制度(「特定法人貸付事業」として全国展開されたが、2005年改正による基盤強化法上では、その事業が市町村の経営基盤強化促進基本構想において遊休農地の解消を図るための施策として位置づけられることを要件とし、「要活用農地⁽¹²⁰⁾が相当程度存在する区域」において市町村又は

農地保有合理化法人からの転貸借の形で、かつ、特定法人と市町村との協定の締結を前提としてはじめて認められるなど(法6条2項6号)、遊休・耕作放棄地対策の一環だという体裁と制約がなお残されていた(前出II7(3)の③)。しかし、それらの要件や制約は2009年農地制度改正ですべて取り払われ、なんら区域の限定のない一般企業等の特例貸借による農業参入が許容される。

してみれば、この事業制度は、耕作放棄地対策を標榜したものの、基本的には一般企業等の自由な農業参入の道を開くための、いわば突破口となる役割を担わされていたものと評価するべきである。実態としては、特定法人貸付事業、さらには2009年制度改正後の特例貸借で参入した企業等が耕作放棄地の解消に実際に寄与しているケースも少なからず見られるが、そのことをもって、この制度(特例貸借を含む)を固有の耕作放棄地対策として位置づけることは適切ではない。

b) 2003年基盤強化法改正

この改正は、①従前の農業委員会による指導(前出3)a)の①②)と市町村長による勧告(同③)との間に、指導に従わない農地所有者に対して農業委員会の要請に基づき市町村長が「当該農地が特定遊休農地である旨」の「通知」を行う手続を加え(法27条3項)、②通知を受けた者には、6週間以内に当該農地の利用計画を市町村長に届け出るべきことを義務づけた(同条4項)。違反には過料が課せられる(39条2号)。その上で、③市町村長は、届け出られた利用計画の内容を審査し、その内容では「当該特定遊休農地を含む周辺地域における農用地の農業上の効率的かつ総合的な利用が促進されないおそれがあると認めるときは」、従前の③にあったのと同様の勧告をすることができる(同条5項)。

特定遊休農地の所有者に自ら利用計画を立てる機会を与えて、農業委員会による指導と市町村長による勧告との間にワンクッションを置く一方、

⁽¹²⁰⁾ 「要活用農地」は、同じ2005年の基盤強化法改正で導入された概念で、「遊休農地及び遊休農地となるおそれのある農地」のうち「農業上の利用の増進を図る農

地(要活用農地)として市町村の基盤強化促進基本構想によって位置づけられた農地である(法6条2項5号イ)。また、後出c)参照。

勧告の実体的要件となる計画内容の適切さについての判断基準を新たに定めたわけである。

ほかに、㊦特定遊休農地の所有者が利用計画の届出中で利用権設定等のあっせんを受けたい旨を申し出ることも認められている（同条9、10項）。

c) 2005年基盤強化法改正

この改正は、新たに「第4章の2 遊休農地の農業上の利用の増進に関する措置」を起し、市町村を当該措置の実施主体と位置づけた上で、そこに新しい仕組みを追加した大幅な改正であった。これにより遊休農地に関する措置の骨格が体系的に整備されたとも言うが、その仕組みは、2009年農地制度改革で農地法に移され、今度は農業委員会を実施主体とした上で、さらなる整備・拡充を受けることになる。そこでここでは、2005年改正法で追加された事項の要点のみを略記しておく。

第1に、2005年改正法は、遊休農地の解消対策を市町村の行う事業として明確に位置づけた。そして、市町村は、経営基盤強化促進基本構想（以下、基本構想）中で、㊧「遊休農地及び遊休農地となるおそれのある農地並びにこれらの農地のうち農業上の利用の増進を図る必要があるもの（以下、「要活用農地」という。）の所在」を挙示し、㊨「要活用農地」の認定農業者への利用集積を図るための施策を記載するものとされた（法6条2項5号イ、ロ）。

第2に、㊩農業委員会による指導以下の措置も、基本構想中で挙示された「要活用農地」についてなすべきものとされた（法27条1項）。市町村長による特定遊休農地の通知から勧告までの手続は、基本的に従前と同様であるが、㊪勧告を受けた者が勧告に従わない場合に、その者と利用権設定等の協議を行う者として指定される主体の範囲が、農地保有合理化法人に加えて、市町村又は特定農業法人（前出注118参照）に広げられた（法27条の3第2項。以下、「合理化法人等」という）⁽¹²¹⁾。

また、㊫「過失がなく通知を受けるべき特定遊休農地の農地所有者等を確知することができないときは」⁽¹²²⁾、市町村長は、通知に代えてその旨の「公告」をするものとされた（法27条の2第1項但書）。この規定は、所有者不確知農地に対する農地制度上での対応措置の嚆矢と言えるものである。ただし、2005年改正法においては、この「公告」は、第5で述べる市町村長による行政代執行の前提とはされていても、第4で述べる知事裁定による利用権設定の前提となるような位置づけは与えられていない。

第3に、協議不調等の場合について、協議の当事者として指定された合理化法人等（上の㊬）の申請に基づく知事による調停、及び、調停案受諾の勧告の手続を設けた（法27条の4）。後者の受諾勧告は、次の知事による裁定手続を発動させる前提として位置づけられている。

第4に、1975年農振法改正で設けられた特定利用権の強制的な設定制度（前出（1）3）を基盤強化法に移し、その制度に、遊休農地に関する一般的な措置の一環としての新しい位置づけを与えた（法27条の5以下）。

すなわち、㊭知事による調停案の受諾勧告が2月以内に受け入れられなかったときは、調停を申請した合理化法人等は、知事に対し、特定利用権設定の裁定を申請できる（法27条の5）。㊮裁定手続及び特定利用権の内容や性質は、基本的に従前と同様であるが、㊯利用権の取得主体（上の知事裁定の申請主体）が従前の制度とは変わっている。とくに、そこに「特定農業法人」が入っていることは注目に値しよう。特定農業法人は、市町村の認可を受けた農用地利用規程（農用地利用改善団体の規程）に定められた農業生産法人である（前出注118参照）とはいえ、あくまで民間の私法人である。その私法人のための強制的な利用権設定の可能性が認められたことは、遊休農地の所

⁽¹²¹⁾ ここに市町村が加えられているのは、同じ1995年改正法で全国展開された「特定法人貸付事業」（市町村又は農地保有合理化法人から特定法人への農地転貸の事業）を市町村が行うことが予定されていたからである。

例えば法27条の11第1項但書を参照せよ。

⁽¹²²⁾ この文言の意味内容については、それが実際に問題となるのは2013年の農地法改正以降のことになるので、その段階で言及することにする。

有権に対する公的介入が——法制度上において⁽¹²³⁾——新しい段階に入ってきたことを示すものと言える。

第5に、特定遊休農地が病害虫の発生、土石等の堆積などにより周辺農地の営農条件に著しい支障を生じさせ、又は生じさせるおそれがある場合について、市町村長による支障の除去等の措置命令と行政代執行の手続が創設された(27条の12)。「過失がなく」当該農地の所有者等を確知できないときは、あらかじめ公告をすることによって代執行が可能になるとされている(同条3項但書)。

d) 制度の運用状況

以上のような制度的措置の整備が進む中で現場での農業委員会の活動も、従前よりは活発化したようである。しかし、後出(5)2)の表2にあるように、実際に行われたのは農業委員会による「指導」のみで、その件数と面積も、多くても1万3,000件以下、面積で3,000ha以下にとどまっていた。市町村長による「特定遊休農地」である旨の「通知」、必要な措置を取るべき旨の「勧告」、農地保有合理化法人等と協議すべき旨の「通知」などの措置が一切発動されなかった理由については、農業委員会は、委員会内部の判断で自分で動けるところまではやるけれども、それを越えて市町村長を動かすところまでは容易には進みがたいという事情・限界があったことが指摘されている⁽¹²⁴⁾。次に見る2009年農地制度改正は、そのネットワークへの対処を意図したものとなる。

(3) 2009年農地制度改正と2013年農地法改正

2009年農地制度改正は、農地法中に新たに「第4章 遊休農地に関する措置」を起こした上で、基盤強化法中の関係規定を農地法中に移管してすべ

ての農地を視野に入れる措置とし、併せてその仕組みの整理・拡充を行った。2009年改正農地法では2条の2に、農地所有者等の「利用の責務」を定める規定が新たに置かれたが、そのことがこの措置に関する改正とどのような論理的関連性を有していたかは、必ずしも明確にされていない⁽¹²⁵⁾。改正の内容面では、基盤強化法の旧規定では市町村長の権限とされていた事項が改正後の農地法では農業委員会の権限とされていることが、大きな特徴である。そして、この改正後の規定は、さらに2013年12月、農地中間管理機構法の制定とあわせて行われた農地法改正によって再整備され、それが現行制度となる。

1) 2009年改正農地法における「遊休農地に関する措置」

従前の仕組みの基本的な骨格は、「市町村長」を「農業委員会」に置き換えつつ、基本的に維持されている。概要を図示すれば、「参考図1」のようになる。この改正で変更された箇所の要点は、以下のようなものである(以下、条文は改正法の条文)。

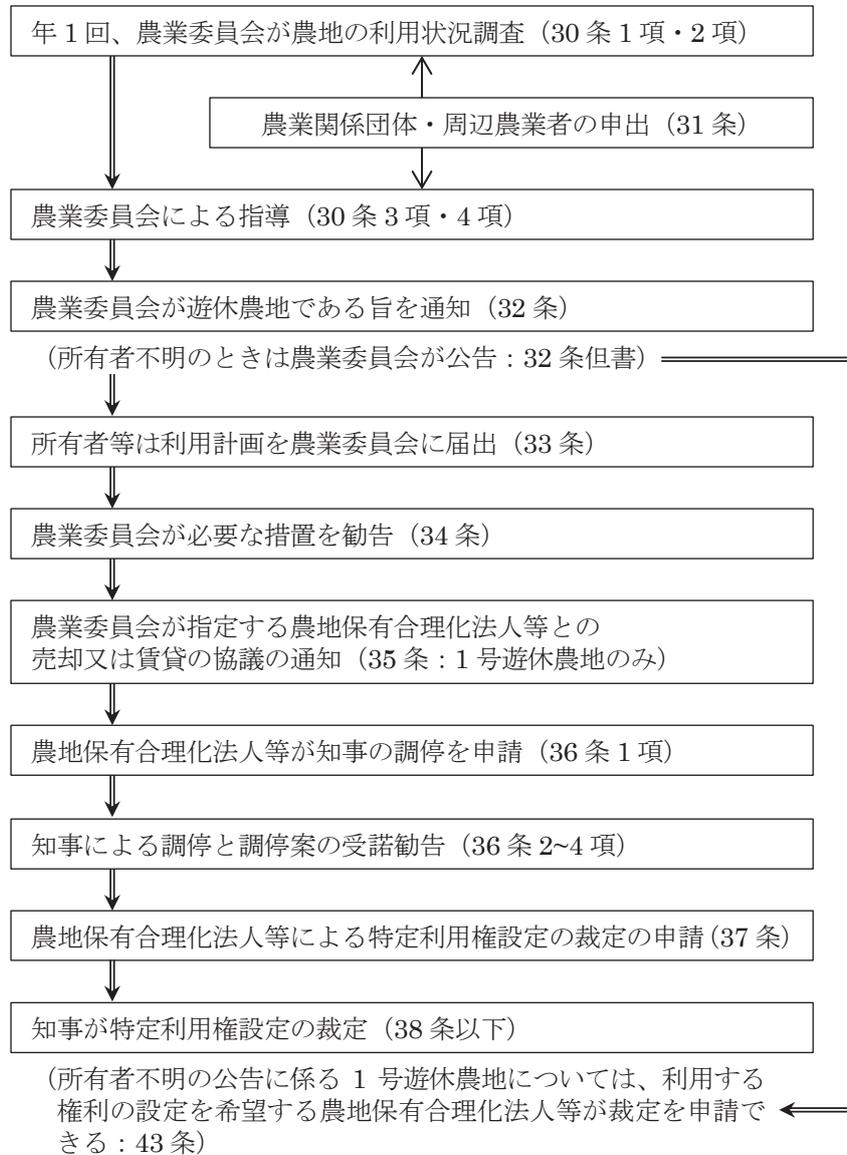
第1に、対象農地に関して基本構想で挙示された「要活用農地」という限定を廃止し、法的措置の対象となる農地を、市街化区域内農地を含むすべての遊休農地に広げた。措置の対象となる遊休農地の定義も見直され、前出1(2)1)⑥に記した文言に改められている。念のため再掲しておく、①「現に耕作の目的に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地」(「1号遊休農地」)、及び、②「その農業上の利用の程度がその周辺の地域における農地の利用の程度に比し著しく劣っていると認められる農地」(「2号遊休農地」)①の土地を除く)である(30条3項1,2号→現行法32条1,2号と同文)。

⁽¹²³⁾ このように限定を付す理由は、この裁定手続が実際に発動された例は——(5)2)⑥で後述する所有者不確知農地の事例を別とすれば——これまで存在していないからである。

⁽¹²⁴⁾ 緒方・前掲(注107の②)98頁。また、安藤光義「農地保有の変容と耕作放棄地・不在地主問題」原田編・前掲『地域農業の再生と農地制度』(注54の④)118頁参照。

⁽¹²⁵⁾ もっとも、この改正に際してなされた衆参両院の附帯決議では、農地所有者は、当該農地の農業上の適正かつ効率的な利用を確保することについて第一義的な責任を有するとともに、「自らその責務を果たすことができない場合においては、所有権以外の権原に基づき当該農地が耕作の事業に供されることを確保することにより、当該農地の農業上の適正かつ効率的な利用を確保するようにしなければならないものとする。」が決議されている。

参考図1 2009年改正農地法の「遊休農地に関する措置」



資料：他の資料の図をも参照しつつ、筆者が作成。

第2に、その上で、措置の対象となる農地の所在を迅速かつ的確に把握するため、農業委員会に対して少なくとも毎年1回の「利用状況調査」を行うことを義務づけた(30条1、2項)⁽¹²⁶⁾。また、農協、土地改良区等の農業関係団体及び周辺の農

業者が、遊休農地の定義に該当する農地につき農業委員会に「適切な措置」を求める申出の手續も定めた(31条)。それだけ問題が深刻化してきていたということである。

第3に、市町村の基本構想との関連づけを廃止し、上記の調査から、指導(30条3・4項)、遊休農地である旨の通知(32条本文)及び「過失がなくして…所有者を確知できないとき」の公告(32条但書。後出の第5点参照)、所有者等が届け出た利

⁽¹²⁶⁾ なお、この「利用状況調査」は、農地行政や農業委員会業務の実務上では、単に遊休農地を把握するためだけのものではなく、農業委員会が管轄区域内の農地の利用状況を常日頃からしっかりと把握しておくための調査でもあると位置づけられている。

用計画(33条)の審査と講ずるべき措置の勧告(34条)、農業委員会の指定する農地保有合理化法人等との協議の通知(35条。「1号遊休地」に限る)までの手続を、一貫して農業委員会が行うものとした(「参考図1」参照)。農業委員会の権限がそれだけ拡張されたわけである。

各措置を行う主体の大きな変更の理由については、次のような点が指摘されている⁽¹²⁷⁾。

すなわち、基盤強化法中の従前の制度の下で市町村長による「特定遊休農地」の通知や必要な措置を取るべき旨の勧告が発動されなかった背景には、①行政当局は一般に財産権に絡むことには消極的になる傾向があること、②市町村の基本構想で「要活用農地」と位置づけられることがすべての措置の前提となっていたこと、③市町村長による通知には、農業委員会の裁量によるその要請が必要とされていたこと、④市町村長による勧告も、裁量的に「できる」と規定されていたにとどまっていたことなどがあつた。そこで、②を廃止してすべての遊休農地を対象とすることとした上、市町村長に代えて、もともと農地に関する管理権限を持っていた農業委員会が一貫して各措置に係る権限を行使することとし、かつ、その権限の行使についても、裁量的に「できる」とする法文の文言を、半ば義務的な「するものとする」という文言に修正した、というのである。2005年改正基盤強化法の措置の前記のような運用状況を踏まえると、理解できる説明である。

また、基盤強化法がもともと、市町村の裁量的な権限行使の下で「効率的かつ安定的な農業経営を育成し」農業構造を改善することを目指す「事業法」である(その意味は前出注40参照)のに対し、農地法はすべての農地(現況農地)を対象としてその権利(所有権及び使用収益権)に係わる諸規制を農業委員会を通じて行う「統制法」であることを想起すれば、上記の変更は自然な流れであつたとみることできる⁽¹²⁸⁾。

その反面で、農業委員会はより大きな責任を引き受けることになるが、2009年農地法改正では同時に、本来的な農地管理の面でも農業委員会の管理権限が拡充されていたこと(前出Ⅱ8(2)3参照)を想起すれば、それと歩を並べるものと評価することもできそうである。

第4に、所有権の移転又は賃借権設定の協議の当事者として指定されうる者の範囲は、「農地保有合理化法人、農地利用集積円滑化団体又は特定農業法人」(以下、「農地保有合理化法人等」)に変更され(35条1項)、市町村は除かれた。農地利用集積円滑化団体は、農地利用の面的集積(基本的には認定農業者への利用権設定)を媒介・促進するための事業(「農地所有者代理事業」)を行う新たな主体として2009年制度改正で創設されたものであるから(前出Ⅱ8(3)3参照)、それがここに入るのは当然といえる。これにより、協議の当事者となりうる者の範囲がさらに広がったわけである。他方、市町村が除かれたのは、同じ制度改正において、「特定法人貸付事業」(市町村が転貸人となりうる事業)が廃止された一方、市町村も利用集積円滑化団体となることが認められたことに対応するものである。

第5に、「過失がなく通知を受けるべき遊休農地の所有者を確知できないとき」に、農業委員会がその旨の公告をした農地(32条1項但書)が「1号遊休農地」(上記第1点の①)に該当する場合について、農地保有合理化法人等が「当該遊休農地を利用する権利」の設定に関し知事の裁定を申請する手続が新たに創設された(43条1項)。所有者不確知の遊休農地についても、第三者が利用する権利を強制的に設定する道が法制度上で初めて開かれたのである⁽¹²⁹⁾。

裁定で設定される権利の内容は、遊休農地の所有者が知られている場合のそれ(特定利用権)と

調する。

⁽¹²⁹⁾ 「過失がなく通知を受けるべき遊休農地の所有者を確知できないとき」の意味については、法改正に合わせて制定された「農地法運用通知」において具体的な定めがなされている。その内容は、後出注139参照。

⁽¹²⁷⁾ 高木賢『早わかり新農地法—改正事項のポイント』(大成出版社、2009年)74-75頁。

⁽¹²⁸⁾ 緒方・前掲(注107の②)86-87頁は、この点を強

基本的に同様である（同条2項前段）が、契約を締結すべき相手方が確知できない場合であることから、①その権利は——特定利用権とは區別して——「当該遊休農地を利用する権利」と呼ばれ、②借賃も「借賃に相当する補償金」とされる（同条2項後段）。そして、③裁定の申請者は、設定を受けた権利の始期までに、その「補償金」を供託しなければならない（同条5項）。

なお、第6に、特定遊休農地である旨の通知又は所有者不確知のときの公告を行うのは、上記のように農業委員会に変わっているが、当該遊休農地が周辺農地の営農条件に著しい支障を生じさせる場合には是正措置命令又は行政代執行をなしうるのは、従来通り市町村長である（44条）。

（4）農地中間管理機構の創設と2013年農地法改正による現行制度

1) 改正の背景と要点

以上のような2009年改正農地法の制度的仕組みは、2013年12月の農地中間管理機構法の制定と同時にされた農地法改正によってさらなる整備を加えられた⁽¹³⁰⁾。もともと中間管理機構の創設が、少なくとも農水省サイドからは耕作放棄地対策の強化を一方の重要な目的に掲げて打ち出されていたこと⁽¹³¹⁾を考えれば、それと合わせて従来の制度的仕組みの再整備と拡充・強化が企図されたのは、いわば当然であった。改正後の仕組みの概要は「参考図2」のようであり、改正のポイントとしては、次の4点を指摘できる。

第1に、従来の「遊休農地」に加えて「耕作者不在となるおそれのある農地」（いわば「耕作放棄地予備軍」）をも措置の対象に取り込んだこと（以下、両者を合わせて「措置対象農地」という）、第2に、農業委員会が行う手続を簡素化し、内容面

でも改善を施したこと、第3に、全体としての措置手続の中に中間管理機構の役割を大きく位置づけたこと、第4に、知事裁定による利用権設定（ここでは広義の意味）の申請者・取得主体を、対象農地の所有者が確知される場合、及び確知できない場合ともに、中間管理機構に一本化したこと、である。

その結果が現行制度であるので、改正による変更点を示しつつ、具体的な手続の内容を確認しておこう（条文は、断らない場合には2013年改正後の農地法のもの）。なお、市町村長による措置命令と行政代執行の制度は、基本的に従前と同様なので、以下では省略する。

2) 改正後の現行制度の内容

改正後の制度においては、㉠対象農地の所有者等が確知され、所有者等の意思による対応策が期待可能な場合と、㉡所有者等が確知できない場合とを区分して、それぞれにつき別系統の措置が定められている。以下でも、両者を区分して説明する。

なお、2009年農地制度改正で新たな対応措置が取られた相続未登記等の共有農地については、同改正により共有持分の過半数を有する者の同意があれば利用権設定が可能となったこと（基盤強化法18条3項4号但書。前出Ⅱ（3）3参照）を踏まえて、2分の1を超える持分の所有者が知られている場合は㉠に入り（32条2項）、2分の1を超える持分の所有者が確知できない場合は㉡に入る（同条3項）が定められている。相続未登記農地に対する対策が、ここでもまた一歩進められたわけである。

㉠ 所有者等が確知される場合

① 農業委員会による毎年1回の「利用状況調査」の義務（30条1項）と農業関係団体・周辺農業者等の申出制度（31条）⁽¹³²⁾は、従来と同じである。

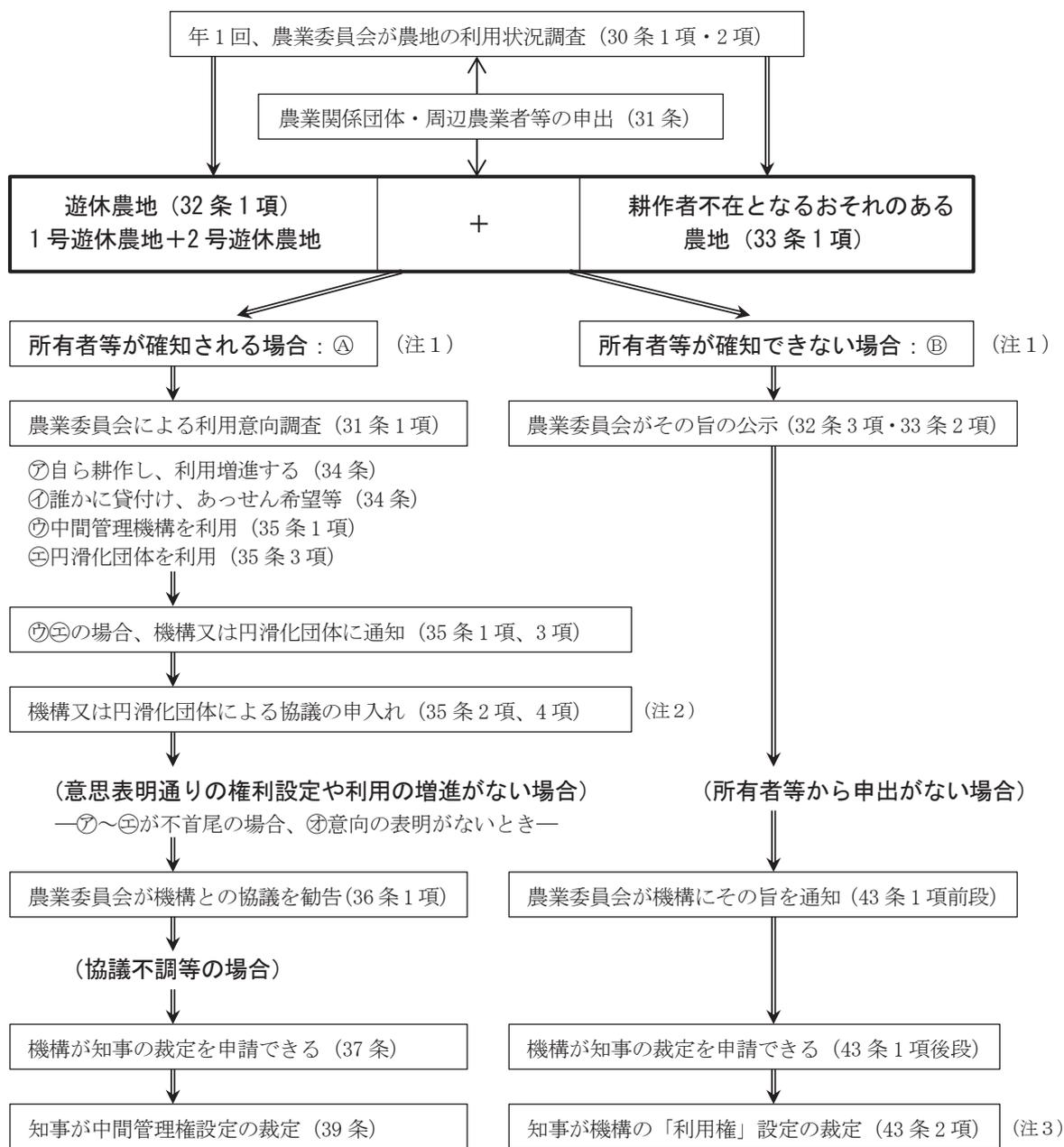
② 利用状況調査で把握すべき農地については、1号及び2号の遊休農地（32条1項1号、2号）に加えて、「耕作者不在となるおそれのある農地」

⁽¹³⁰⁾ 正確には、「農業の構造改革を推進するための農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する等の法律」（2013年12月13日成立。法102号）第2条による農地法の改正である。

⁽¹³¹⁾ このことは、本稿では前出Ⅱ9（1）2）③で触れている。この点に関するより詳細な経緯については、原田・前掲（注67の①）64頁以下参照。

⁽¹³²⁾ なお、2015年農地法改正により、申し出できる者に中間管理機構が追加される（31条1項3号）。

参考図2 2013年改正農地法の「遊休農地に関する措置」



注：1) 相続未登記等の共有農地については、2分の1を超える持分の所有者が知られている場合が㉔となり（32条2項）、2分の1を超える持分の所有者を確知できない場合が㉕となる（同条3項）。
 2) ただし、中間管理機構は、農業委員会から通知を受けても、機構の事業規程に定める借入基準に適合しないと判断する場合には、協議を申し入れないことができる（35条2項但書）。一方、通知を受けた円滑化団体は、「速やかに…協議を申しれるもの」とされる（同条4項）。
 3) この「利用権」は、機構が「当該農地を利用する権利」の法文上での略称であり（43条1項後段）、知られた所有者との間で契約により設定される通常の利用権とは性質が異なっている。

資料：筆者作成。

(農水省が用いている呼称)が追加された(33条1項。「参考図2」参照)。後者は、法文上では、「耕作の事業に従事する者が不在となり、又は不在となることが確実と認められるものとして農林水産省令で定める農地」と規定され、省令(農地法施行規則)において、①その農地の所有者等で耕作の事業に従事する者が死亡した場合と、②遠隔地に転居した場合の2つが挙示されている(規則78条1号)⁽¹³³⁾。つまり、この措置対象農地の拡大は、現耕作者の死亡や他出により耕作者不在となることが確実になった農地に対する対応措置として位置づけられているわけである。

③ 農業委員会は、上の②のいずれかに該当する農地があると認めるときは、その農地の所有者(所有権以外の権原に基づき使用収益する者がある場合は、その者。以下同様。両者を合わせると「所有者等」と表記される)に対し、「その農地の農業上の利用の意向」について「利用意向調査」を行う(32条1項柱書、33条1項)。

要するに、措置対象農地の範囲を広げる(②)と同時に、従前の、<農業委員会による指導→遊休農地である旨の通知→所有者等からの利用計画の届出→場合に応じて必要な措置の勧告という手続>(「参考図1」参照)を廃止して、手続の簡素化が図られたわけである。

④ 利用意向調査に対する所有者等の回答としては、「参考図2」にも記したように、⑦自ら耕作し利用増進する(34条)、⑧誰かに貸付けるか、あっせん等の利用関係の調整を希望する(34条)、⑨中間管理機構を利用する(35条1項)、⑩農地利用集積円滑化団体を利用する(35条3項)などの意思表示があることが想定されている。

⑤ そして、①については農業委員会が自ら対応するが、⑦と⑩の場合には、農業委員会が機構又は円滑化団体にその旨を通知し(35条1項、3項)、

通知を受けた機構又は円滑化団体は、農地所有者等に対して、「中間管理権の取得」(⑦の場合。実質は利用権・賃借権の取得)又は第三者への利用権設定等を目的とする「農地所有者代理事業の実施」(⑩の場合)のための協議を「速やかに…申し入れるものとする」(35条2項、4項)。

⑥ ただし、ここで注意を要するのは、中間管理機構は、上の通知を受けたときでも、機構がその事業規程で定める「中間管理権を取得する農用地等の基準」(機構法8条2項2号参照。以下「借入基準」ともいう)に適合しないと判断する場合には、その旨を農業委員会及び農地所有者に通知して、協議を申し入れないことができることである

(35条2項但書)。つまり、農地所有者から「機構を利用して貸し付けたい」という意思表示があっても、機構がその農地を借り受けるかどうかは、機構の判断次第なのである。一般的にも「機構はすでに借り手のメドが立っている優良農地しか借り受けない」という問題が指摘されていることは、先に触れた(Ⅱ9(1)2)③)が、ここで考察対象としている遊休農地対策においても、それと同じ性質の問題が同様に発生しうるわけである⁽¹³⁴⁾。実際にも、新制度の運用が開始された当初には、そのような事態が現実化した⁽¹³⁵⁾。

⁽¹³⁴⁾ なお、機構が35条2項但書に基づいて、協議を申し入れないことを通知した農地は、以後、利用意向調査の対象から外される(農地法施行規則77条1号)。機構が一旦借り受けたものの、借り手が見つからないため賃貸借等を解除した農地(機構法20条。前出Ⅱ9(1)2)③参照)も、同様の扱いを受ける(同前規則同条2号)。これらの規定がもつ問題性については、のちに触れよう。

⁽¹³⁵⁾ そうした事態の発生を受けて、2016年5月に「農地法運用通知」(後出注139)が改正され(第3の5(3))、農業委員会は「利用意向調査を実施した場合には、その農地の状況等について、速やかに農地中間管理機構に情報提供を行い、その農地が機構の借入基準に適合しない場合には「その旨を速やかに農業委員会に通知するよう求めること」とされた。農業委員会による機構への情報提供は、実際の実務では、利用状況調査により措置対象となる遊休農地を把握した後、利用意向調査と併行して行われているようである。農業委員会としては、そうすることにより、当該遊休農地を機構が借り入れないことを早期に知ることができるので、以後、当該農地について無用な手続を行うことを回避することができる。こ

⁽¹³³⁾ なお、同じ規則78条の2号、3号では、知事の裁定により設定された中間管理権(39条)又は「利用権」(43条2項。「参考図2」参照)の存続期間(5年以下で定められる)の残存期間が1年以下となった農地も、「耕作者不在となるおそれのある農地」に入るものとされている。

⑦ 利用意向調査に対する農地所有者の意思表示から6カ月が経過しても意思表示通りの権利設定や利用の増進がない場合(㉗～㉙)が不首尾の場合のほか、㉚意思表示がない場合を含む)には、農業委員会は、農地所有者に対して、中間管理機構による中間管理権の取得に関し機構と協議すべきことを勧告するものとする(36条1項。ただし「正当の事由があるとき」を除く)。勧告をしたことは、中間管理機構にも通知される(同条2項)。

なお、この「勧告」(以下「協議勧告」という)については、農業委員会は「勧告するものとする」とされる一方、その通知を受けた中間管理機構が借入基準への不適合等を理由として協議又は借入れを拒否できるのかどうかは、36条の文言からは明らかでない。それ故、農業委員会からは、例えば2016年には3,807件、面積で536haと、かなりの数の協議勧告が出されていた(出所は後掲)。しかし、後者の問題が残ることから、2016年5月に農地法運用通知が改正され(前出注135参照)、以後、この勧告は原則として、中間管理機構が中間管理権を取得する基準に適合する遊休農地等についてのみ出され(逆に、基準に適合しないことが事前に確認された農地には協議勧告は出されない)、勧告後に同基準に適合しないことがわかった場合には、勧告は撤回されるという取扱いになっているようである⁽¹³⁶⁾。

⑧ その勧告から2カ月を経ても協議不調等のままであるときは、中間管理機構は、知事に対して中間管理権(賃貸借に限る)の設定に関する裁定を申請できる(37条)。ここでも、機構による申請は裁量的なものとされていることを確認しておきたい。

⑨ 知事は、「当該農地の利用に関する諸事情を考慮して引き続き農業上の利用の増進が図られないことが確実であると見込まれる場合」は、その措置の必要性和適切さを確認した上で、中間管理

権設定の裁定をするものとする(39条1項)。

以上の⑦～⑨においては、「遊休農地」という言葉が「農地」となり(現在は遊休農地ではないが耕作者不在となるおそれのある農地も含まれる)、⑦の協議から裁定の申請→裁定による権利取得までの主体が中間管理機構に統一され⁽¹³⁷⁾、かつ、「特定利用権」という用語も「農地中間管理権」に変わっている。ただし、設定される中間管理権(実質は賃借権)の期間は、従前と同じく5年以下である(39条3項)。

⑩ 所有者等が確知できない場合

① 農業委員会が利用状況調査を行って措置対象農地を把握することは、㉔の場合と同様である。

② 農業委員会は、「過失がなくその農地の所有者等(括弧内省略)を確知することができないとき」は、その旨を含む所定の事項を「公示するものとする」(32条3項、33条2項。従前の「公告」から文言の変更あり)。公示には、所有者等は、6カ月以内にその権原を示す書面を添えて農業委員会に申し出るべき旨も記載される⁽¹³⁸⁾。

ただし、ここで大きな問題となるのは、「公示するものとする」ことの前提となる「過失がなくその農地の所有者等を確知することができないとき」とは、<具体的にはどのようなときなのか>である。農業委員会は、<それに該当するとき>であることを確認してはじめて、「公示」に踏み切れるのである。この点については、やや長い説明を必要とするので、3)で別記することにする。

③ 公示をしても、6カ月以内に所有者等から申出がないときは、農業委員会は、中間管理機構に対し、その旨を通知するものとする(43条1項前段)。

④ 通知を受けた中間管理機構は、4カ月以内に知事に対し、「当該農地を利用する権利(以下「利用権」という。)の設定に関し裁定を申請することができる」(43条1項後段)。ここでも機構の裁量

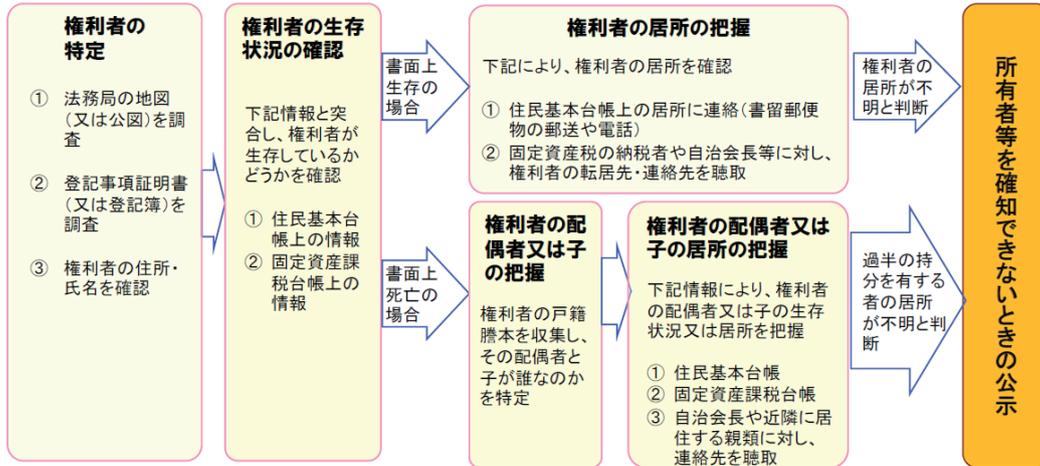
これは、新制度の仕組みの実際の運用のあり方に対して極めて大きな影響を及ぼす重要な改正である。

⁽¹³⁶⁾ このような取扱いについては、後出注148、149の農水省の資料を参照した。

⁽¹³⁷⁾ 先にも触れたように、中間管理機構の創設に伴い、農地保有合理化法人の制度は廃止された(前出注68参照)。

⁽¹³⁸⁾ なお、対象農地が共有農地であって、その少数持分権者が知られているときは、その者に対し、公示した旨の通知がなされる(32条3項但書)。

【公示制度の運用】



(出所) 農林水産省ホームページ (<http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/yukyu-16.pdf>)

参考図3 農地法の所有者不明農地の公示制度

が認められていることに注意しておきたい。

なお、申請する際には、申請書に、当該農地の利用計画の内容の詳細、希望する「利用権」の始期・存続期間・借賃に相当する補償金の額が記載される(農地法施行規則85条3、4号)。

⑤ 知事は、④の⑨に係る規定(39条)の準用により、「利用権」設定の裁定をするものとする(43条2項)。新たに「利用権」という呼称が与えられているが、その権利の性質、存続期間の上限(5年以内)、補償金の供託等は、従前の制度と同様である。

3) 別記:「過失がなくその農地の所有者等を確認することができないとき」の意味

この点については、農地法運用通知⁽¹³⁹⁾の「第3

遊休農地に関する措置」の3(3)が、次の2つの調査を実施したにもかかわらず、所有者(共有農地の場合は、過半数の持分を有する者)が不明であるときである、と定めている。

2つの調査とは、「(ア)法52条の2の農地台帳、登記簿及び固定資産税課税台帳において所有者等とされる者の居所について、住民基本台帳との突合、集落・地域代表者等の関係者への聞き取り等により確認すること、(イ)農地台帳、登記簿及び固定資産税課税台帳において所有者等とされる者が死亡している場合にあつては、その相続人(当該所有者等の配偶者又は子に限る。)の所在について、戸籍謄本等との突合、集落・地域代表者等の関係者への聞き取り等により確認すること」である。

これらの調査を尽くすことが農業委員会にとって極めて重い事務負担となることは、一見して明らかであろう。農水省作成のフローチャート(「参考図3」)を見れば、一層その感が強くなる。相続人の所在の確認については、農業委員会は、実際には上記(イ)の規定の範囲以上の調査を行っているようである。そして現実にも、この点、すなわち手続的要件の重さが④の措置の機能不全の大きな要因の一つとなる。

⁽¹³⁹⁾ 正確には「農地法の運用について」(制定:平成21年12月11日21経営第4530号・21農振第1598号。最終改正:平成30年3月12日29経営第3241号で、「農地法運用通知」と略称される)。なお、平成21年12月制定時の通知では、「登記簿等による農地の所有者の居所確認、農業協同組合等関係者への聞き取り等社会通念上必要と考えられる手段を持って調査を尽くし、これらによっても、遊休農地である旨の通知を受けるべき農地の所有者は明らかであるが居所が不明な場合又は当該通知を受けるべき農地の所有者が不明である場合である」と定められていた(第3の4(1))。これと比べると、現在の定めは、その後の改正を経てより詳細化・明確化されていると言える。

(5) 制度整備上の特徴と問題点、その運用と実績・効果、補完的措置と制度の機能上の限界について

以上のように、かなり長い年月と立法上の複雑な沿革を経て、遊休不耕作地に対する制度的な対処措置がひとわり整えられてきた。その制度整備の努力は、多とされてよいものとする。しかし、それによって問題が解決される目途が立ったのかというと、到底そのように言える状況にはないのが現実である。以下では、その両面の事柄を視野に入れつつ、その制度整備上の特徴と問題点、制度の運用と実績の実情、補完的措置と制度の機能上の限界などについて、若干の考察を加えておこう。

1) 制度整備上の特徴と問題点

「遊休農地に関する措置」は、言うまでもなく、農地所有権に対する新しい規制・公的介入の仕組みの創設である。したがって、その創設・整備のプロセスが、一方では、深刻化する一方の遊休不耕作地問題への対処の要請に急かされつつも、他方では、憲法 29 条の財産権（所有権）尊重の原則との関係で、その規制と介入はどこまで、どのように行うことが許されるのかに配慮しながら、慎重に一步一步進められてきたことは、当然であった。とはいえ、その対象が「農地（所有権）」であることに伴って、そこには幾つかの特徴点が見出される。

a) 新しい規制・公的介入の法律的性質

まず、その制度整備は、他の類似の問題（管理放棄状態の森林や近年の空き家・空き地問題など）に対する対応策と比べると、大幅に先行して進められてきた。その理由については、一つには、遊休不耕作地問題がすでに 1980 年代の半ば（つまり「縮退の時代」に入る以前）から大きく登場してきたことがあるが、いま一つには、農地所有権は農地法の担う「大公共 A」によってすでに特別の公的規制の下に置かれていたという前提があったことに注意しなければならない。その「大公共 A」の中には、もともと「農地は農地として利用されるべきである」という原則（ないし考え方）が当

然に含まれていたとみられるからである。「大公共 A」に基づく農地法の規制の中核をなす権利移動統制において、<農地についての権利（所有権、賃借権等）を取得する者は、当該農地を含め、その保有する農地のすべてを耕作しなければならない>という原則（全部耕作の原則）が当初から定められていたこと⁽¹⁴⁰⁾は、その一つの例証である。

ただ、農地法の制定当時はもとより 1980 年代前半までは、農地の権利者（又は権利取得者）自身が保有農地を遊休不耕作地化させる事態が、一般的な問題事象として登場することは想定されておらず、特段の措置も設けられていなかった。そこにその問題事象が登場し、深刻化の度を深めていったため、新たな規制・介入措置（以下「措置」とも略称）を創設・整備することが求められたのである⁽¹⁴¹⁾。

それ故、すでに随所で指摘したように、その措置は当初から、同じ「大公共 A」の実現を迫及するものと位置づけられた。措置の内容と仕組みも国家法で直接的に規律され、一定の範囲で実施を義務づける規定も入っている。これらの点は、近年の空家対策特別措置法（略称。2014 年 11 月制定・2015 年 5 月全面施行）が基本的には「小公共 A」（前出 I 1（1）参照）の実現を目的とし、市町村の裁量による権限行使に大きく依拠していることとは異なっている。また、長期にわたった制度整備の過程において憲法適合性の如何にかかわる議論がほとんどなされないで済んできたのも、その措置が既存の「大公共 A」の中に包摂されるものと捉えられたからではないかと考えられる。

そうだとすると、この措置は、「農地所有権に対して新たに公的規制を強化したもの」というより

⁽¹⁴⁰⁾ このことは、さらに言えば、例えば現在の経営地に隣接するこの農地（当該許可申請に係る農地）についての権利を取得したら、別に保有・耕作している飛び地の条件の悪い農地は、効率が悪いので、遊ばせることにする>という行為は許されないことを意味する。この点は、これまであまり論じられていないようだが、農地法にそのような考え方が潜在していたことは、改めて認識されてよいことのように思われる。

⁽¹⁴¹⁾ 高木=内藤・前掲（注 25）241 頁も、同様の見方をしているようである。

も、むしろ「従来の農地制度に欠けていた部分を、農業・農地をめぐる状況の変化に対応して補完・補充するためのもの」と捉えるべきではなかろうか⁽¹⁴²⁾。2009年改正による農地法2条の2の「責務」規定も、「農地は、耕作・利用しなければならず、荒らしてはならない」という意味も体現している限りでは⁽¹⁴³⁾、同様の捉え方が可能である。しかも（というか、それ故に）、この措置において問題とされているのは、基本的には農地所有権の移転や帰趨ではなく、所有者自ら、又は第三者への利用権設定による対象農地の農業上の適正な利用の実現・確保なのである⁽¹⁴⁴⁾。

b) 措置の運用・実施主体の特徴

① 措置の運用・実施の最前線で実働部隊として行動するのは、農業委員会である。これは、ある意味で当然のことであり、同委員会の活動なくして遊休不耕作地対策（発生防止と解消の双方を含む）を進めることは不可能である。

⁽¹⁴²⁾ ときに、「2009年農地制度改正以降、農地所有権に対する公的規制が強化された」という趣旨の説明がなされているのを見受けるところがあるので、あえて以上の点を指摘しておく。筆者の見るところでは、2009年農地法改正は、①1条に農地の生産資源、地域資源たる性質を謳い、②転用規制の原則も掲げる、③2条の2に「利用の責務」規定を置く、④農業委員会の農地管理権限や⑤遊休農地に関する措置も強化するなどの特徴も有しているが、⑥特例貸借の導入や⑦農業生産法人の要件緩和などをみればわかるように、基本的には規制緩和を指向したものであった。中間管理機構法も、その規制緩和の土台の上に立った法律である。ただ、機構法は、同時に、その規制緩和の実体的な目的の実現を目指して新たに別の性質の規制強化の仕組みを創設したという点で、固有の特質も持っている。最後の点については、原田・前掲（注67の①）68-71頁、原田・前掲（注65）66頁を参照されたい。

⁽¹⁴³⁾ 2条の2は、本文の意味を超えて、「より効率的な利用を確保する責務」という意味も含みうるので（例えば、前出注125参照）、ここでは「限りでは」という限定を付している。

⁽¹⁴⁴⁾ なお、「所有権の神聖不可侵」を謳った1789年人権宣言第17条を現在でも憲法的条項として維持しているフランスにおいても、「不耕作地又は明らかに低利用の農地」への利用権原の強制的な設定制度が早くから存在し、2014年LAAAF法でも、手続規定の更なる整備がなされている（原田・前掲（注6）68頁参照）。他に、SAFERによる利用権取得の手続もあり、いずれも、「一般的利益」による「公共性」が介入の根拠とされる。これらについては、いずれ別稿で紹介することを考えている。

2005年経営基盤強化法改正において遊休農地の解消対策が市町村の行う事業として位置づけられていたときにも、市町村の基本構想に位置づけられた「要活用農地」の所有者等に対して、まず農業委員会が「指導」を行い、従わない場合に「特定遊休農地」である旨の「通知」を出すよう市町村長に要請するという手続が、市町村長が次の手続に進むための前提となっていた。2009年改正農地法では、従前市町村長が行っていた手続もすべて一貫して農業委員会が行うものとされ（法35条の「協議の通知」まで。「参考図1」参照）、2013年改正農地法では、農業委員会は、措置対象となった遊休農地等を基本的には中間管理機構への利用権設定に誘導していくことが方向づけられた（「参考図2」参照）。

さらに2015年改正農業委員会法では、「農地等として利用すべき土地の農業上の利用の確保」（遊休不耕作地対策も当然そこに入る）が同法6条2項の農地利用最適化業務（法定業務）の一部をなす重要な業務として明記され、全国の農業委員会がこの措置の運用・実施に重点的に取り組んでいる。また同法では、この業務が中間管理機構との連携の下に行われるべきものとされていること（同法17条5項）は、先に述べた通りである（前出II10（1）1）参照）。

② 問題は、その措置の対象となった遊休農地等の受け皿として措定されている中間管理機構の実体的な性格である。

耕作放棄地や所有者不明化土地等の土地問題を扱う論稿の中には、＜農地については中間管理機構がすでにあるのだから、それを積極的に活用すればよいのではないかとするものがときに見受けられる。機構創設の構想を発表した当初に農水省がその狙いとして農地集積の推進と耕作放棄地の解消の2つを掲げ、その構想を取り入れた安倍首相が2013年5月の「成長戦略第2弾スピーチ」中で「農地集積バンク」の創設に言及したこと、そしてマスコミ等も「農地バンク」という言葉を、そのような内容を含むものとして一般的に使ってきたことが、おそらく上のような見方が出てくる

原因であろう。確かに、機構が「農地のバンク・銀行」であれば、農地を預けたい所有者が来ればそのまま預かるのが筋である。

しかし、本稿でこれまで繰り返し指摘してきたように、機構は、およそそのような性格のものではない。④所有者が確知される場合に、農業委員会が措置対象農地を特定して所有者に機構への貸付けを勧め、機構から所有者に対し協議を申し入れるよう機構に通知しても、機構は、借り入れるに値しない農地であると判断すれば、協議を申し入れないことができる（農地法 35 条 2 項但書）。また、農地所有者が「利用意向調査」への回答に即した対応を行わない場合に、農業委員会が所有者に対し機構との協議勧告を出しても（同 36 条 1 項）、機構は、上と同様の判断を理由として、あえて協議に臨まない旨を回答できる（この点は後述する）。さらに、所有者側の対応に起因して協議不調のとき、又は協議がなされないときに、機構が知事の裁定を申請するかどうか、機構の裁量に委ねられている（同 37 条）。農業委員会としては、十分に再生可能又は農業上の利用の維持増進が可能な農地と判断して当該農地の利用権原を機構に繋げようとしても、果たして機構がそれを受け入れてくれるかどうかは、機構の意向次第という制度的仕組みなのである。

しかも、その点で生じうる農業委員会の意向・判断と機構の意向・判断とのミスマッチを事前に回避するため、2016 年 5 月の農地法運用通知の改正によって、農業委員会は、措置対象農地を把握し利用意向調査を実施した後、その農地の状況等について速やかに機構に情報提供を行い、機構が借り入れる意思のない農地をあらかじめ具体的に確認するようにせよ、という実務手続が指示された（前出注 135）。これは、機構による措置対象農地の事前の選別である。その結果、機構がかかわる措置手続は、基本的にはすべて、機構が借り入れ可能と事前に選定した農地についてのみ発動されることになる。

さらに、⑥当該農地の所有者が不明化している場合（共有農地で過半の持分を有する共有者が不

確知の場合を含む）には、農業委員会の制度上の立ち位置は、一層不確定であやふやなものになる。すなわち、その遊休農地等の利用を機構に繋げるためには、農業委員会は、それが「過失がなくしてその農地の所有者等を確知することができないとき」に当たることを確認するため、まずもって前述の面倒で時間と労力を要する 2 つの調査を行わなければならない。その上ではじめて農業委員会は、その旨の「公示」をすることができ（同 32 条 3 項、33 条 2 項）、その延長上で機構にその旨を通知することになる（同 43 条 1 項前段）。しかし、農業委員会がそこまでの時間と労力とコストをかけて当該農地を機構に持ち込んでも、機構が知事の裁定を申請するかどうかは、これまた機構の意向次第なのである。

④の場合もそうであるが、⑥の場合とはくに、農業委員会からみれば、極めて使い勝手の悪い制度的仕組みになっている。農業委員会が自己の判断だけに基づいて、36 条 1 項の機構との協議勧告（④の場合）や 43 条の機構への通知（⑥の場合）の手続まで進むことに消極的にならざるを得ないとしても、それは当然のことと言えよう。

しかも、後者の手続を経て知事裁定により機構に利用権が設定されても、その利用権の期間は 5 年以下であり、5 年後にはまた——「耕作者不在となるおそれのある農地」で、かつ、所有者が確知されないものとして（前出注 133 参照）——同じ手続を繰り返すことが必要になる。この知事裁定による機構への利用権設定が現在（2018 年 4 月末）まで、⑥の場合につき 11 件しかないこと（内容は後述する）も、そのような事情を反映するものであろう。

c) 予定されている制度改正の内容

それ故、現在国会審議中の農地法の改正案（前出注 103 参照）では、⑥の場合の上記の手続について次の改正を加えることが提案されている。①所有者を確知できないとき（共有農地で過半の持分を有する共有者を確知できないときを含む）に係る調査に関する文言を、「相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により

探索を行ってもなお」確知できないとき、に改める（法 32 条 3 項）、②知事裁定で設定される利用権の期間を「20 年」までに延長する（法 39 条 4 項）、の 2 点である。

①の改正は、調査に係る手続の内容を現在よりも簡素化し、農業委員会の負担を軽減するためのものと説明されているが、その具体的内容は、政令が発せられないとわからない。②の「20 年」という期間は、2017 年 5 月の土地改良法改正で中間管理機構の借入地について基盤整備事業の特例制度が設けられたこと（その事業に乗るには、少なくとも 15 年以上の借入期間が必要である。後出 3）②）への対応を意図したものである。

ただ、いずれにせよこの 2 点の改正は、同時に審議されている経営基盤強化法の改正案（前出注 103）——過半の持分を有する共有者を確知できない相続未登記農地の取扱いに関する改正案——と平仄を合わせたものであり、実質的には後者のほうがより重要な意味をもつので、それらの改正点が有する意義については、のちに改めて触れることにする。

2) 制度の運用と実績・効果

制度の運用と実績については、農水省のホームページで基礎的なデータが公表されている。それらのデータに基づいて作成した表 2～表 4 を参照しながら、幾つかの事柄を指摘しておこう⁽¹⁴⁵⁾。

① 表 2 の 2009 年までは、2003 年及び 2005 年改正基盤強化法に基づく措置である。したがって、「指導」は、市町村基本構想に挙示された「要活用農地」についての農業委員会の指導であり、「特定遊休農地」である旨の「通知」及び、当該農地の利用の増進を図るべきことの「勧告」は、その後、農業委員会の要請を受けて市町村長が行うものである。後二者は、一例も事例がなかった。2009 年までの実績が示す意味については、先に（2）4）d）で指摘したので、ここでは繰り返さない。

② 2011 年以降の「指導」の件数、面積の大幅な増大は、諸措置の実施主体を農業委員会に一元

化した 2009 年農地法改正の狙いが奏功したことを示している（「参考図 1」）。指導の件数、面積の絶対値の増加には、同改正で対象農地が全農地に拡大したことも寄与しているが、単にそれだけではない。事実、2011 年以降には、農業委員会による「遊休農地である旨の通知」も、相当の件数で発せられるようになる。つまり、そのような制度運用の拡大には、＜市町村長に次段の行為を要請する＞のではなく、農業委員会がその判断で自ら行動できるようになったことが、また大きく与かっていたと見られるのである。「遊休農地である旨の通知」を受けた所有者等が届け出た「利用計画」に対して農業委員会が行う「講ずるべき措置の勧告」も、なお数は少ないが、出されるようになっていく。

もちろん、以上のような農業委員会による制度運用の拡大の背後には、農水省による強い指導があったことも言うまでもない。

③ ただし、そのような農業委員会の制度運用と活動の活発化によって遊休農地の解消（再生利用又は利用の増進）がどれだけ進んだかという点、その成果は、それほど大きなものではない。

まず、①表 4 によると、「再生利用された面積」は、2010 年以降でも、毎年 1 万～1.5 万 ha 程度である。一方、再生利用の対象となる「再生利用が可能な荒廃農地」（A 分類。それは、表 3 の「1 号遊休農地」と一致する）は、少なくとも 2014 年まで目立った減少を示していない。一定面積の再生利用がなされても、他方でまた新たな「再生利用が可能な荒廃農地」＝「1 号遊休農地」が発生しているのである。

このことは、農水省『耕地及び作付面積統計』にある「農地面積の減少要因」（フロー）の表でも確認できる。同表によれば、2008 年以降も毎年 1 万 ha 弱の「耕作放棄（荒廃農地）」が発生しており、2014 年には 1.3 万 ha、2015 年には 1.35 万 ha、2016 年には 1.62 万 ha へと顕著な増勢を見せてい

⁽¹⁴⁵⁾ なお、緒方・前掲（注 107 の②）87-91 頁にも、同じデータに基づく分析評価がある。

表2 遊休農地に関する措置の実績（全国、2002—2013）

年度・年	指導		通知		勧告	
	件数	面積 (ha)	件数	面積 (ha)	件数	面積 (ha)
2002	8,057	1,164				
2003	9,030	1,376				
2004	9,620	1,609				
2005	10,163	1,495				
2006	10,190	2,142				
2007	12,432	2,263				
2008	12,992	2,002				
2009	12,029	2,661				
2010	34,079	6,442	2	2	2	2.0
2011	139,947	21,620	2,569	368	2	1.4
2012	155,386	22,857	18,515	2,706	4	2.1
2013	103,819	14,197	6,015	1,077	26	36.*

注：1）2009年までは、2003年及び2005年改正後の経営基盤強化法の措置で、年度単位。「通知」、「勧告」の意味も2010年以降とは異なる（本文参照）。

2）2010年からは、2009年改正後の農地法の措置で、暦年単位（2010年のみ、2009年12月15日～2010年12月末）。したがって、「通知」は、前出「参考図1」の「農業委員会による遊休農地である旨の通知」、「勧告」は、「農業委員会による必要な措置の勧告」である。

出所・資料：2006年以降については、緒方・前掲（注107の②）87頁に所掲の表を、元資料を確認した上、若干の変更を加えて（「指導」「通知」の面積の小数点以下を切り捨て）借用した。表の表題と注記は、筆者による。元資料は、農水省のHP中、「遊休農地の解消について」にある「遊休農地に関する措置の実績」である（最終更新は平成30年3月29日）。2002～2005年の数値は、安藤・前掲（注124）118頁から補充した。

表3 農地法上の遊休農地の面積（2013—2016）（単位：ha）

年次	2013	2014	2015	2016
32条1項1号の遊休農地	132,903	130,090	123,839	97,992
32条1項2号の遊休農地	15,957	23,121	10,996	6,163
合計	148,860	153,211	134,835	104,155

注：1）年次は暦年。

2）本表の1号遊休農地の面積は、本来的には表4の「再生利用が可能な荒廃農地」（A分類）の面積と一致するはずであるが、2013年及び2014年についての数値は、僅かではあるが両方で異なっている。

出所・資料：緒方賢一・前掲（注107の②）90頁に所掲の表を、元資料を確認した上、体裁を若干変更して借用した。表の表題と注記は、筆者による。元資料は、農水省のHP中、「遊休農地の解消について」にある「農地法に基づく農地の利用状況調査の結果」である（最終更新は平成30年3月29日）。

る⁽¹⁴⁶⁾。

一方、㊸それにもかかわらず、表4では、2015年及びとくに2016年には「再生利用が可能な荒廃農地」＝「1号遊休農地」のかなりの減少が生じている。しかし、それをそのまま“再生利用の成果”と見るのは早計である。というのは、他方で

表4の「再生利用が困難と見込まれる荒廃農地」（B分類）が増加しており、同一の荒廃農地の分類が前者から後者へと振り替えられた可能性が大きいからである。

㊹2014年4月以降は、2013年改正農地法の制度が適用されている（「参考図2」）。「利用状況調査」の結果を踏まえた農業委員会による「利用意向調査」の対象となった遊休農地（1号及び2号の双方を含む）の面積は、2014年度（2015年3

⁽¹⁴⁶⁾ この表は、農水省のHPにある「耕作放棄地の現状と対策について」（平成29年7月）4頁にも掲載されている。

表4 全国の荒廃農地面積

(単位: 万ha)

分類 年							(参考値)	
	荒廃農地 面積 計	農用地 区域	再生利用が 可能な荒廃 農地 (A分類)	農用地 区域	再生利用が困 難と見込まれ る荒廃農地 (B分類)	農用地 区域	再生利用さ れた面積	農用地 区域
2008	28.4	12.8	14.9	8.3	13.5	4.5	—	—
2009	28.7	13.7	15.1	8.4	13.7	5.3	0.6	0.5
2010	29.2	14.1	14.8	8.5	14.4	5.5	1.0	0.7
2011	27.8	13.1	14.8	8.3	13.0	4.8	1.2	0.9
2012	27.2	13.1	14.7	8.3	12.5	4.8	1.4	0.9
2013	27.3	12.8	13.8	7.8	13.5	5.1	1.5	1.0
2014	27.6	12.9	13.2	7.5	14.4	5.4	1.0	0.7
2015	28.4	13.1	12.4	7.2	16.0	5.9	1.1	0.7
2016	28.1	13.2	9.8	5.9	18.3	7.4	1.7	1.1

注：1) 2008～2010は年度。2011年以降は暦年で、調査は年内に実施。数値の端数は四捨五入されている。

2) 2016年までの荒廃農地面積は推計値（「実績値」と調査できなかった区域内の「推計値」の合計）。

3) 2016年の数値は、福島第一原発事故の影響により避難指示のあった7町村のほか、東京都下1村の計8町村を除いた1,711市町村の調査結果の集計。

4) 「荒廃農地」とは、「現に耕作に供されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている農地」のこと。

5) 「再生利用が可能な荒廃農地」とは、「抜根、整地、区画整理、客土等により再生することによって、通常の農作業による耕作が可能となると見込まれる荒廃農地」のこと。

6) 「再生利用が困難と見込まれる荒廃農地」とは、「森林の様相を呈しているなど農地に復元するための物理的な条件整備が著しく困難なもの、又は周囲の状況から見て、その土地を農地として復元しても継続して利用することができないと見込まれるものに相当する荒廃農地」のこと。

7) 「再生利用された面積」は、実績値である。

出所・資料：農水省のHP中、「荒廃農地の発生防止・解消等に関する資料」にある平成21年～平成28年についての「荒廃農地面積について」（プレスリリース）の添付資料から筆者が作成（最終更新は平成30年1月19日）。

月末までの1年間)については、全国で3万7,777 haであった⁽¹⁴⁷⁾。これは、表3における2014年の遊休農地面積全体の約4分の1に相当する。その後の実績は公表されていないが、表3での「2号遊休農地」の2015～2016年の減少や、表4での2016年の「再生利用された面積」の増加は、利用意向調査で把握された所有者等の意思を踏まえた農業委員会の活動と働きかけ（「機構又は円滑化団体への通知」と「機構又は円滑化団体による協議の申入れ」を含む）の成果を反映したものかと推測される。

2号遊休農地の利用の増進・荒廃農地化の防止

や1号遊休農地の再生利用の事業を誰が行っているのか、また、その農地の耕作・利用はどのような形で誰によって確保されているのかについては、データを入手しえていないが、おそらく、地元市町村や農業委員会等の後押しを受けて個別農業者や農業者組織等（法人組織を含む）が——中間管理機構を介することなく直接に——その事業と農地利用の実施主体になっているケースが多いのではないかと推測される（後出注166参照）。

⑤ 所有者等が意思表示通りの権利設定や利用の増進をしない場合の、農業委員会による「中間管理機構と協議すべき旨の勧告」（協議勧告）も、相当程度行われた。筆者が確認しえた資料⁽¹⁴⁸⁾によ

⁽¹⁴⁷⁾ 農水省のHP中、「遊休農地の解消について」（最終更新は平成30年3月29日）にある「遊休農地に関する措置の実施」の添付資料参照。

⁽¹⁴⁸⁾ 農林水産省「農業委員会制度の新制度移行の実績及び活動状況について」（平成29年4月7日）3頁。農水

れば、2015年には416件、面積で85haだが、2016年には3,807件、面積で536haであった。協議勧告がなされた後に、遊休農地が解消されたり、機構が借入基準に適合しないと回答した場合には勧告が撤回されるので、2017年1月1日時点で協議勧告が継続している事例は、12県で計476件、対象農地（「勧告遊休農地」と呼ばれる）の面積は、計88haである⁽¹⁴⁹⁾。

ただし、この協議勧告の件数、面積の評価については、先述した2016年5月の農地法運用通知の改正の影響を考慮する必要がある。機構への事前の情報提供の結果、機構が借入基準に適合しないと回答した農地については、農業委員会は、もはや協議勧告を出さないという対応を採る可能性があるからである。事実、2017年10月末に農水省の農地政策課が各都道府県担当部長宛てに発した「通知」では、機構から「取得基準に適合しないとされたことを受けて勧告対象から外れたものも多く存在しているという実態が明らかになった」ことが指摘され、農業委員会及び機構に対して一定の対処方策を取るべきことが具体的に指示されている⁽¹⁵⁰⁾。

省のHPでも公開されている。

⁽¹⁴⁹⁾ 農水省のHP中、「遊休農地の解消について」（最終更新は平成30年3月29日）にある「平成28年 農地法に基づく遊休農地に関する措置の実施状況について」（プレスリリース。平成29年8月2日）とその添付資料「勧告遊休農地の面積」参照。県によるバラつきが大きく、青森県が148件、34haと突出している。

⁽¹⁵⁰⁾ 農水省経営局農地政策課長通知「利用意向調査を行った遊休農地の中間管理機構への情報提供及び農地中間管理機構による判断に係る留意事項等について」（平成29年10月30日29経営第1751号）。指示の骨子は、勧告対象から外された遊休農地の中には「機構が借り受けることで解消する可能性があったものも存在している」と見られることを踏まえて、①農業委員会は、機構が取得基準への適否の判断を円滑に実施できるよう、当該農地の借り手の可能性、機構がとくに借り受けるべき必要性などの点を含め、十分な情報提供を行うこと、②機構は、遊休農地の状況や当該農地に係る現場の実態を十分把握した上で、「単に遊休農地であることや、受け手が現状いないことをもって、取得基準に適合しないと判断せず、機構が借り受けて維持管理を行いながら受け手を探すという農地中間管理事業本来の趣旨に則った判断を行い、基盤整備や条件整備等の改善を施した場合の貸付け・利用可能性をも考慮して判断すること、で

「勧告遊休農地」は、2017年度から実施された遊休農地に対する固定資産税の課税強化の対象となるので（→次の3）①）、そのこととの関係でも、今後の協議勧告の出され方がどうなっていくかが注目される。

なお、協議勧告に基づく協議が不調等の場合に機構が知事の裁定を申請できるという手続は、いまだ発動されたことがないようである。

⑥ 他方、所有者等が確知できない遊休農地については、2017年2月に全国初の知事裁定による機構への利用権設定事例が登場し（静岡県東伊豆町。10a弱で利用権5年間。4月から隣地耕作者に利用権設定・転貸）、同年3月に2例目の知事裁定が続いた（青森県五戸町。約50aで利用権は5年間。5月から担い手に利用権設定・転貸。補償金は0円）。その後も知事裁定の事例は続いており、2018年4月末現在では、上記の2事例を含めて計11件、面積は4.6haとなっている⁽¹⁵¹⁾。法制度上では1975年から存在してきた農地への強制的な利用権設定に係る規定が、ようやく適用され始めたわけである。しかし、所有者不確知の遊休不耕作地の賦存状況（後述する）と比べると、上記の数値は、余りにも小さい。

しかも、先述したその手続的要件の重さと煩雑さの故に、上の静岡県の事例では、当該遊休農地の所有者の死亡を確認し所定の調査に着手してから知事裁定の公告に至るまでに約9カ月、また、青森県の事例では、同じく約2年2月を要している。多くの時間と労力・費用をかけた上で得られる成果の小ささを勘案すると、コストパフォーマンスがいかにも低い。それ故、その手続的要件を

ある。また併せて、③機構が一旦は基準に不適合とした遊休農地についても、農業委員会が改めて農地か非農地かの判断を行い、農地と判断された遊休農地については機構がそのリストを作成・公表して借受希望者を探すこと、借受希望者が出た場合は所有者に対して機構への貸付けを勧め、所有者が応じない場合には農業委員会は速やかに協議勧告を行うことも、指示されている。

⁽¹⁵¹⁾ 最初の2事例は、農水省のHP中、「遊休農地の解消について」（最終更新は平成30年3月29日）にある「所有者不明の遊休農地の活用」参照。現時点の合計の数値は、農水省経営局農地政策課からの聞き取りによる。

軽減・簡素化する法改正が予定されていることは前述した(前出1)c))が、その法改正が実現したとしても、この制度がどれだけ広く利用されていくかについては、なお大きな疑問符が付きそうである。

3) 農地法の枠外での補完的措置とその機能の見直し

以上のような状況を踏まえて、2017年には、農地法上の措置の枠外で遊休農地解消の促進を企図する補完的な措置が追加的に導入された。

① 一つは、2017年度から実施された遊休農地の固定資産税の課税強化措置である。対象となるのは、農業委員会が「中間管理機構と協議すべき旨の勧告」(協議勧告)をした農業振興地域内の遊休農地である。課税強化の内容は、通常の農地の固定資産税評価額が売買価格×0.55となっているところ、その0.55を乗じないとするもので、結果的に税額が1.8倍になる。

固定資産税の賦課期日は毎年1月1日であるので、2017年度には、先に見た88haの「勧告遊休農地」が対象となった。ただし、①利用状況調査等により、遊休農地が解消されたことが確認された場合、②機構との借入れ協議の結果、当該農地を機構が借り入れた場合、③知事裁定により機構が中間管理権を取得した場合には、協議勧告が撤回され、翌年度以降の課税強化は解除される⁽¹⁵²⁾。また、その仕組み(協議勧告の撤回と課税強化の解除のあり方)は、単に上の88haについてだけでなく、その後に新たな協議勧告の対象となった遊休農地の所有者に対しても、遊休状態の解消に向けた行動を誘う圧力となるものであろう。

この措置がどのような実効性をもつかは、一つには、協議勧告がどれだけ出されていくか、またいま一つには、1.8倍の課税強化を農地所有者がどのような負担増として意識するかにかかっている。

⁽¹⁵²⁾ なお、協議勧告が一旦出されたものの、機構が当該遊休農地は借入基準に適合しないと判断した場合にも、勧告が撤回される取扱いになっていることは、本文中で前述した。ただし、2016年5月の農地法運用通知の改正後には、そのようなケースが生じることは少なくなったものとみられる(前述参照)。

る。前者については、2)⑤で触れた2016年5月の農地法運用通知の改正及びそれを補完・修正した2017年10月末の農地政策課長通知(前出注150)の影響がどう出るかが気にかかるが、いずれにせよ、この措置の効果の如何は、今後の動きを見なければわからない。

② いま一つは、同年5月の土地改良法改正により、中間管理機構が借り入れている農地については、農業者からの申請によらず、都道府県が、農業者の費用負担や同意を求めずに基盤整備事業を実施できる制度を創設したことである(従来の農業者の負担分=12.5%は全額国庫補助)。この特例制度は、機構の借入農地一般についてのもので、とくに遊休農地を対象とするものではないが、基盤整備事業(区画整理・農用地造成を含む)の対象区域に遊休農地や、現状のままでは借り手がなく遊休農地になる可能性のある農地が存在する場合には、それらの農地をも含めて事業を実施することが期待されている。事業の採択に必要な事業対象農地の面積要件も、中山間地域では5ha以上(平場では10ha以上)と、通常の場合の半分に引き下げられている。

ただし、①事業対象農地のすべてが機構の借入地であること、②機構の借入期間が事業計画の公告日から15年間以上あること(従来の機構の借入期間は10年以下が多い)、③事業実施には所有者・耕作者に対する事前の説明をもって足りているものの、当該事業に関する換地計画・換地処分については、通常の場合と同じく個々の権利者の同意・不同意を確認する必要があること、④対象農地の8割以上を事業完了後5年以内に担い手に集団化することなど、ネックとなりそうな要素もある。この特例制度がどれだけ広く活用され、その中でどの程度の遊休農地が解消されるかは、いまだ未知数である。

4) 荒廃農地面積の絶対値の高止まりと非農地判断をめぐる問題

ところで、以上のような遊休農地のポジティブな解消施策の推進と実績の背後には、もう一つ、重大な問題が控えている。それは、荒廃農地全体

の面積の絶対値が高止まりしている一方で、再生不可能な農地については積極的に「非農地判断」を行うことが指導されていることである。そのことが投げかけている問題について、幾つかの事例を指摘しておこう。

① 荒廃農地全体の面積の絶対値が高止まりしていることは、表4から一目瞭然である。先にも指摘したように、A分類の荒廃農地（1号遊休農地）について一定の面積の再生利用が実現されても、他方でまた新たな荒廃農地が出現しているのである。しかも、B分類の荒廃農地の一部は、すでに相当面積のものが非農地判定の対象となり、B分類の面積からも除外されてきたこと（詳細は次の②）を加味すれば、その出現面積は、表4が示す以上に大きい。そのことは、2)③で見た『耕地及び作付面積統計』のデータからも裏付けられる。なお、2015～2016年のA分類の減少はB分類への振替えによるところが大きいと見られることも、前述した。

しかも、以上のような事象は、荒廃農地全体の半分近くを占める農用地区域内の農地についても、ほぼ同様に表れている。農用地区域内のB分類の荒廃農地が漸増の趨勢を示していることとも併せて、遊休不耕作地にかかる全体としての事態は改善されず、むしろ深刻化の度を深めているとみるべきであろう。

② そのような状況を背景に、「荒廃農地中の再生利用が不可能と見込まれる農地」については、かねて農業委員会系統組織から、遊休農地を類型区分した上、そのような農地については非農地証明を統一的な基準で発行できるよう国としてのガイドラインを示すことが要請されていた。2009年農地制度改正に向けた議論が始まった2007年には、集中的にその趣旨の政策提案が出されている⁽¹⁵³⁾。それをも受けて、農水省は、全国的な荒廃農

地調査（前出注105）を毎年実施することとした2008年以降、同年4月15日の経営局長通知による「農地・非農地判断基準」（前出注106）に基づき積極的に「非農地判断」を行って、遊休農地に関する措置の対象から外すようにと指示してきた⁽¹⁵⁴⁾。現時点の農地法運用通知（前出注139）でも、利用状況調査の結果「再生利用が困難な農地」は、「原則として当該調査を行った年内に、…『農地』に該当しない旨判断を行うこと。」としている（第3の1(3)ウ）。中間管理機構が当該農地の荒廃状況等を理由に「事業規定の基準を満たさない」として借入れを拒否した農地（農地法施行規則77条1号参照。前出注134）についても、同様とされる（第4(1)）。農業委員会サイドも、原則的にはその指示を受け入れており、例えば「平成25年度全国農業委員会会長大会議案」（平成25年5月30日。第3号議案2(2)）は、「農地への復元が見込めない土地」には非農地通知を行い、「活かすべき農地の範囲を明確化する」という方針を掲げている^{(155) (156)}。

成19年10月18日）同前誌70頁、平成19年度全国農業委員会会長代表者集会「農地政策の見直しに関する要請決議」（平成19年11月28日）同前誌72頁等参照。なお、従前においては、非農地証明の発効手続等は、都道府県ごとに定められていた。

⁽¹⁵⁴⁾ 平成20年4月14日付け「耕作放棄地解消支援ガイドライン」（19農振第2126号農林水産省農村振興局長通知）の2、同年同月15日付けの「耕作放棄地対策に係る遊休農地に関する措置の運用指針」の2(2)等参照。

⁽¹⁵⁵⁾ 筆者も、そのような方針に異を唱えるものではない。むしろ筆者自身が、2007年頃よりかなり前から、いわゆる「耕作放棄地問題」への一つの対処方策として、そのような措置を行う必要性を説いてきた。耕作放棄地の実態的な内容を明確にすることは、「耕作放棄地の増大」に藉口して＜既存農家が農地を耕作・利用しないのなら、農地法3条の権利移動統制を緩和・撤廃して農外の法人企業・株式会社による農地の取得を認めるべきである＞とする、一部の規制緩和論者の便宜的な主張に対する抑止力になると考えたからである。また実質的にも、持続する人口増加を背景として不断に耕境を拡大してきた明治以降の農地開発の歴史を振り返れば、＜山から来たものは、山に返せばよい部分もあるのではないかと＞という考えもあった。フランスやECの農政において、農産物の過剰生産と農業による環境汚染が大きな問題となった1980年代半ば以降には、一部の農地への再植林を助成・奨励する施策が進められたことも、そのような考

⁽¹⁵³⁾ 例えば『農政調査時報』559号（2008年春号）所収の全国農業会議所「農地政策の再構築の方向に関する主要論点と考え方」（平成19年5月11日）同前誌53頁、平成19年度全国農業委員会会長大会「農地政策の再構築に向けた提案決議」（同年5月31日）同前誌63頁、全国農業会議所「農地政策の見直しに関する意見」（平

非農地判定が出された土地の面積は、公表されていないが、農水省経営局農地政策課によれば、2014年に11,314 ha、2015年に10,626 ha、2016年に13,550 haであった。これは、先に見た、再生利用された農地面積や新しい荒廃農地の出現面積に匹敵する数値である。

ただし、農村現場の観点からすると、ことはそう単純ではない。農業委員会が非農地判定を行うと、農地台帳上の農地面積がそれだけ減少するため、農振農用地面積の確保目標、農業用水の配分、土地改良区の精算金の配分、米の生産調整の配分（この問題は現在は消失した）など、他の施策との関係で支障が生じてくるからである（上記「大会議案」Ⅱ1（2））。また、現場での聞き取り等では、「農業委員会が見放した農地は、そのあと誰が、どのように管理するのか」という危惧の声もしばしば聞かれる。この点につき、農水省の文書では、『農地以外の利用』の促進（里山、畜産、6次産業化施設、省エネ施設など）が説かれるが、それが実現する保障はない。そのため、思い切って非農地判定を行う農業委員会もある⁽¹⁵⁷⁾一方、躊躇する農業委員会も少なくないようである。社会経済の状況と地域の農業事情の変化に伴って、もはや農業上の利用を維持しがたい農地——いわば「農業用の土地としての限界地」——が生じてくることは避けがたいとしても、可能な限り広範な農地を農地として維持したいというのが、農村現場の率直な思いなのではなからうか。

え方をする一つの要因となっていた。

⁽¹⁵⁶⁾ なお、農業委員会が非農地判定の通知をしても所有者が地目変更の登記をすることは限らない。そこで、以前には農業委員会による嘱託登記の制度が要請されていたが、後出注159の平成30年度「大会議案」では登記官による職権登記の制度の創設が求められている。

⁽¹⁵⁷⁾ 例えば、筆者が聞き取り調査した鹿児島県の中山間地のある市では、2008～2015年の間に、2009年の耕地面積比では45%に達する土地について非農地判定が行われていた。年次的には最初の3年間（2008～2010）が過半を占める。また、同県内の別の市では、むしろ2014～2015年に非農地判定が急増し、2015年の耕地面積比では60%以上という結果が生じていた。急増の理由は、所有者の居所不明のため判断を留保していた土地について、まとめて判定・処理したためという。この事実自体も注目に値しよう。

③ それ故、農業委員会系統組織では、前述した非農地判断の統一的基準策定の提案と併せて、「遊休農地対策の一環として、休憩状態の農地や条件が悪くて借り手が見つからない農地について、『保全農地』として位置づけ、管理することの制度的な措置」を講じることを提案していた⁽¹⁵⁸⁾。

さらに、上記平成25（2013）年の「大会議案」では、「保全管理が困難となっている者の農地を事前に把握し、寄付による農地の移転を含めて公的に管理する仕組みの整備」＝『農地トラスト制度（仮称）』の創設が提案されている（Ⅱ8（2））。農地保有合理化法人等の機能を拡充した公的な資源管理主体を創設し、そこにそれらの農地を信託させると同時に、広く市民・消費者等の寄付（管理用の資金の信託）も受けて、集落民や市民等の参加も得ながら受託農地の保全管理を図って行こうという発想である。この提案は、平成24（2012）年から平成27（2015）年の「大会議案」まで繰り返されていた⁽¹⁵⁹⁾。

また、同じ平成25（2013）年の「大会議案」では、上記の提案に続けて、「（3）『予備農地』（仮称）の考え方の導入と管理等への政策的な支援」や、「（4）非農地とした土地の管理・保全に向けた措置」についての提案もなされていた。これらは、1990年前後に当時の「農地過剰」論を背景として行われた「農地の多面的利用方策」に関する議論を想起させるところもある⁽¹⁶⁰⁾。

そして、このような提案をも意識してか、最近の農水省の文書でも、中間管理機構が借り受けられないような農地について「所有者または集落の共同

⁽¹⁵⁸⁾ 引用は、前出注153所掲の『農政調査時報』559号72頁。同前誌同号53頁、62頁、柚木茂夫（当時、全国農業会議所農地・組織対策部長）「農地制度見直し検討と農業委員会系統組織の対応について」同前誌561号（2009年春号）82頁にも、同旨の記述がある。

⁽¹⁵⁹⁾ なお、全国農業会議所が準備中の平成30（2018）年度「大会議案」（本年5月末開催）では、この提案を復活させる予定という。本文で次に述べる2つの提案（（3）、（4））も、同じく盛り込まれる。

⁽¹⁶⁰⁾ この議論は、一方では1990年の市民農園整備促進法に帰着するが、他方では、その後の農業・農地の多面的機能論の中に吸収・包摂されていったものと、筆者は理解している。

活動による保全管理」という選択肢があることが掲げられている⁽¹⁶¹⁾。その内容は、必ずしも明確でないが、これまでに得られた情報によると、中山間直接支払とその施策にかかる集落協定が中山間地の農地利用の維持継続に果たしている役割に着目した記載のようである。

いずれにせよ、遊休不耕作地に対する現在の政策と施策体系の下では、この③で見たような問題が残ることは確かであり、そのことを視野に入れて、今後の問題を考える必要がある。

(6) 小括

最後に、以上の考察を踏まえた本節のむすびとして、幾つかの事柄を指摘しておきたい(ただし、所有者不明化農地に関する事項は、次節の考察を行った後に言及する)。

① 第1に、今後のことを考えるためには、<遊休不耕作地問題のここまでの深刻化は、これまでの「農地管理」政策の“失敗”の表れである>ということをも認めてかかる必要がある。もちろん、その“失敗”は、単に農地制度と農地政策のあり方に起因するものではなく、その背後には農業政策全体の問題が控えている。実際、広く確認されているように、遊休不耕作地の増大の基本的な原因は、農業の収益性の低さと農業所得の低下、その故の跡継ぎ並びに跡継ぎに代わる担い手・借り手の減少、その状況下での農業従事者全体の高齢化の進行と離農者の増加・農家数の減少などが相俟ったところに見出されるからである。とすれば、この問題に抜本的に対処していくためには、農業政策全体の抜本的な見直しが必要であるとい

うことになる。

② 第2に、そのことは、これまでの農地制度と農地管理政策を基礎づけてきた「大公共A」の内容についても、また大幅な見直しが必要なことを意味する。しかも、その見直しは、単に——今日、土地制度一般について説かれるような——<人口減少の時代に入ったから…>というものではない。本稿で繰り返し確認してきたように、耕作放棄地の増大の趨勢は、すでに1980年代後半——すなわち、バブル経済と「経済大国」論の時代で、人口減少社会が到来する以前——から発生していた。人口減少時代の到来——しかも農村部、とくに中山間地域では人口減少の度合いが都市部より大幅に顕著である——がその趨勢に輪をかけていることは確かであるが、遊休不耕作地問題の根底には、それとはまた性質の異なる問題が、いわば二重ないし重層した構造をもって存在しているのである。

では、農地管理の「公共性」をどのように見直すのか。詳細は、最終章で論じるが、例えば、次のような考え方もありうるであろう。

すなわち、④<現況農地をできるだけ広く維持し、農業上の利用に供する>という思想・原則は、従来の「大公共A」の中にすでに存在していた。⑤それは、農地を食料生産基盤として捉えた上でのものであったが、今日では、生産基盤・生産資源という位置づけだけでは、<現況農地をできるだけ広く維持する>という目的は達成しがたくなっている。しかし、⑥だからと言って、<その目的の実現からはみ出る農地(遊休不耕作地化する農地)は、全て非農地としていけばよい>という選択はなしがたいとすれば、その農地をなお農地としてできるだけ広く維持保全していくための新しい公共的目的・公共性を「農地管理」の制度と政策の中に取り込んでいくことが必要である。

例えば、⑦<農地法1条にある「貴重な地域資源」としての農地、あるいは農業のもつ多面的機能の物理的基盤たる環境資源・環境的公共財としての農地、さらには、水利用とも結びついた地域インフラであり国土資源の一部でもある農地を、将来の世代のために国土の隅々にわたってできる

⁽¹⁶¹⁾ 農水省HP「遊休農地の解消について」(平成30年3月29日更新)中の「遊休農地対策の概要」(PDF)の2枚目の図=『『再生可能』な農地と『再生困難』な土地について』参照。平成28年12月15日更新までの同じ資料や平成27年10月の「荒廃農地調査の実施について」においては、「遊休農地解消に向けた事務手続」と題した部分で、本文指摘の箇所につき、「受け手が見つかるまでの間、可能な限り、機構の事業費(賃料・管理保全経費)を使わず滞留扱いとならない方法(日本型直接支払制度の活用等)を検討」という説明文が付されていた。

だけ広く維持保全する」ということは、「大公共A」の今日的な内容たりえないのであろうか⁽¹⁶²⁾。しかも、㊸その公共的目的・公共性は、農業生産の現場を含む農村諸地域の社会的要請にも適うものである。また、㊹荒廃し原野化した農地・土地の拡大が近隣農地の農業上の利用に支障を及ぼし、鳥獣被害の拡大、農村景観の破壊、自然災害の増大等の原因にもなりうること（それは、地域住民一般にとっても困ることである）を考えれば、そのような農地・土地の拡大の抑制を図ることは、「小公共A」としても位置づけることができる。

そして、㊺このような公共的目的・公共性を農地制度と農地管理政策の中に新しく包摂していくとすれば、制度と政策の仕組み方も、また、その目的のための「農地管理」の手法や主体も、また新たな観点から考え直して見る必要があるであろう。前項の末尾(㉓)で指摘した諸事項も、そのような検討の必要性を示唆するものである。

㉓ 第3に、第2点で述べた事柄を踏まえると、現在の遊休不耕作地対策の仕組み方・構造には大きな問題があると言わざるを得ない。

すなわち、2014年の中間管理機構の創設以降、遊休農地の解消は、所有者等が確知される場合であれ、確知されない場合であれ、基本的に機構による利用権の取得を通じてなされるように方向づけられている。しかし、機構による農地管理の目的は、本来的には、担い手への農地利用の集中・集積を進めて「農用地の利用の効率化及び高度化の促進を図り、もって農業の生産性の向上に資すること」である（機構法1条）。そこでは、農地はもっぱら生産資源・生産財として捉えられていること、そして、その生産財の利用（権）をより高い生産性を挙げる経営者に対して再配分することが機構の本来の目的であることも、前述した。し

たがって、条件の悪い農地や再生利用に難のある遊休農地は、機構の借入基準に適合しないものとして、機構の判断で排除できること——つまり、機構は管理しないこと——が当初から予定されている。

それに対して、地元の農業委員会では、条件が悪いため2号遊休農地になっている農地はもとより1号遊休農地についても、できるだけ広くその農地としての利用を維持又は再生させることが委員会の本来の務めであると認識されているのが通常である。それ故、農業委員会が苦勞して所有者を説得し、それらの農地を機構のもとにつないでも（委員会が協議勧告を発する場合を含む）、機構が当該遊休農地の借入れを拒絶するという事態が——法制度的にみれば——当然に発生しうる。協議勧告が出された場合を含め、そのような事態がどの程度生じているのか、数値的なデータは知られていない⁽¹⁶³⁾が、そうした事態がかなりの程度で発生したからこそ、前述した2016年5月の農地法運用通知の改正がなされたのではないかと。

しかし、その改正は、法律制度上の問題点を制度運用上の実務の工夫によって、いわば糊塗したに過ぎないもののように、筆者には思われる。実際、その実務上の工夫によって、農業委員会が“無駄な苦勞と手続をすること”は回避されるとしても、機構が借入れを拒絶した農地、又は拒絶するような遊休農地が農村の現場に残されることには変わりないのである。そして、そのような農地は、その後、いったいどのように取り扱えばよいのか、誰がどのように管理すればよいのかという、前記の問題がその後続く。農地法施行規則77条によれば、そういう農地は、遊休農地に関する措置の対象から外されるが、地元の農業委員会としては、それらの農地を一律に非農地とするという対応は、

⁽¹⁶²⁾ なお、ちなみに言えば、フランスの農政には以前から、「農業政策は、国土整備に貢献する政策でもある」という政策理念が存在しており（例えば、1999年「農業の方向づけの法律」1条参照）、農事法典の第1編第1章は、「農村空間の整備及び設備」という表題の下に多数の関係規定を置いている。SAFERに関する規定も、その第4節中のものである。

⁽¹⁶³⁾ 協議勧告の件数、対象面積についての一定のデータは出されているから（前出(5)2)㉓)、協議勧告の結果についてのデータも、有ってよさそうに思われるが、現時点では、筆者は入手していない。機構が利用権（中間管理権）を取得した遊休農地がどれだけあったのかのデータについても、同様である。

一概にはなしがたいであろう⁽¹⁶⁴⁾。

また、以上の点に付随する問題として、それらの遊休農地については——そもそも協議勧告が出されないから——固定資産税の課税強化措置も機能しないという結果も生じうる（同前注参照）。

要するに、2014年以降の現行制度の下では、機構の役割・意向と現場の農業委員会の役割・意向との間に、ある意味でのズレないし捻れが存在しているのである⁽¹⁶⁵⁾。仮にこの問題への対処策を考えてみるとすれば、大きくは次の3つの選択肢がありそうである。

第1は、このままで行く（さらには、より機構中心へと傾斜する）という選択である。その場合には、国が機構を介して遊休農地の選別・差別化を進め、あとは地元任せるという結果がもたらされるであろう。非農地判定を受ける土地面積も一層増大していくものと思われる。

第2は、現行制度に手を加えて、機構が遊休農地解消のため、より積極的に関与・活動できるように態勢整備することである。それは、農水省が機構創設の構想を打ち上げた当初に掲げていた機構の目的と役割を実際の法制度の中に再定置し、そのための具体的な仕組みと事業制度を整えるものとなる⁽¹⁶⁶⁾。ただ、その場合には、遊休農地の再生利用にかかる事業費のさらなる手当・予算が当然に必要な⁽¹⁶⁷⁾。2017年土地改良法改正の

特例制度は、あるいはそのような方向での対処措置の部分的な実現としての意味も持ちうるかもしれないが、その帰趨は現時点では定かでない。

第3は、一般の利用権設定はもとより遊休農地に係る利用権設定も全て機構に集中させていくという現在の政策指向から離れて、とりわけ遊休農地の解消については、多様な主体、多様なルート、多様な方法を考案し、それらを総動員して対処していくという方向である。そこには、先に見た機構による農地管理の目的とは異なった、多様な農地管理の目的とあり方——農地の農地としての耕作・利用、維持・管理、保全の多様なあり方——が当然に含まれるであろう。前項の末尾の③で見たところ（例えば農業委員会系統組織の諸提案など）を踏まえれば、その外縁では、「非農地とした土地の管理・保全に向けた措置」もまた、検討されるべき課題となりそうである。

ただ、そのような方向で「農地管理」に関する制度と政策のあり方を考えていくためには、現在の制度と政策の全体を広い視野から見直し、そこに欠落しているものを埋め直していく作業が必要になる。1（1）で触れた「地域集団的な農地利用の保全施策」の可能性という検討課題も、その作業の一環をなすものとなるはずである。

本年度には、農地中間管理機構法の「5年後見直し」の検討作業が農水省で進められる。その作業において、以上のような問題がどのように取り扱われていくか、注目していきたい。

（続く）

⁽¹⁶⁴⁾ 前出注150に記した農地政策課長通知の③の点は、この問題に対する部分的な対処措置としての意味を持ちうるものである。

⁽¹⁶⁵⁾ このことは、原田・前掲（注65）69-70頁、72頁でもすでに指摘していたところである。

⁽¹⁶⁶⁾ 前出注150の農地政策課長通知（平成29年10月30日）における②の点の記述——筆者の要約した骨子では、「②機構は、遊休農地の状況や当該農地に係る現場の実態を十分把握した上で、『単に遊休農地であることや、受け手が現状いないことをもって、取得基準に適合しないと判断せず、機構が借り受けて維持管理を行いながら受け手を探すという農地中間管理事業本来の趣旨に則った判断を行』い、基盤整備や条件整備等の改善を施した場合の貸付け・利用可能性をも考慮して判断すること」（傍点は筆者）——は、農地行政の第一線の担当者もそのような態勢整備の必要性を認識していることを示すものを見ることができるようと思われる。

⁽¹⁶⁷⁾ 2009～2018年度には、「耕作放棄地再生利用緊急対

策交付金」があった。また、2017年度からは、農振農用地区域内の農地を対象に「荒廃農地等活用促進交付金」の事業制度が発足し（2021年までの5年間）、1号及び2号遊休農地を引き受けて作物生産を再開する農業者や農業者組織等（法人組織を含む）に対して、5年間以上の耕作継続を条件に、再生作業や土壌改良等に必要となる事業費を補助するものとしている。中間管理機構も、その事業実施主体となることを認められている。