

論 説

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

緒 方 賢 一

1 はじめに

2009(平成21)年に農地法が改正されて3年あまりが経過した。「平成の農地改革」¹と銘打って進められた法改正²は、農地の利用の確保を前面に、新たな担い手の農業参入を図るため、それまでの耕作者主義を改め、貸借による農業参入を事実上自由化したことが最大の特徴である。農外からの農業参入がそれまで以上にしやすくなり、例えば法改正で新たに農業参入が可能となった一般法人は、2009年12月から2012年12月までの約3年間で1,071法人が参入した³。それ以前の6年半に参入した436法人と比較すると2倍以上増加しており、法改正によって新たな担い手の確保が一定程度なされつつあるとの評価が可能である。

一方、改正により農業委員会が中心となって総合的な対策を行うこととなった遊休農地、耕作放棄地⁴は2010(平成22)年に396,000haとなり、農地面積の8.6%

高知論叢(社会科学)第106号 2013年3月

¹ 原田純孝「新しい農地制度と「農地貸借の自由化」の意味」『ジュリスト』1388号13頁～20頁, 2009年。

² 平成21年6月24日法律第57号。以下本稿では「改正農地法」とする。

³ 農林水産省ウェブサイト「一般法人の農業参入の動向」

<http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/sannyu/pdf/sannyu.pdf> (2013年2月参照)。

⁴ 「耕作放棄地」とは、農林業センサス上の用語で「以前耕作していた土地で、過去1年以上作物を作付け(栽培)せず、この数年の間に再び作付け(栽培)する意思のない土地」と定義される。一方「遊休農地」は改正農地法30条3項で「一 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思込まれる農地 二 その

にまで増えてきている⁵。法改正では、遊休農地対策に関する一連の規定を農業経営基盤強化促進法から農地法に移行し、さらに対策を強化・拡充し、全ての遊休農地を把握しその解消を図っていくことを目指しているが、例えば2011年に再生利用された面積は12,000haに留まっており⁶、解消に向けた取り組みを一層強化することはもちろん、規定の実効性について十分な検証をすることも必要と思われる。

改正農地法は第1条で、農地は「国内の農業生産の基盤である農地が現在及び将来における国民のための限られた資源であり、かつ、地域における貴重な資源である」から、効率的な利用を図り、転用を阻止し、農業上の利用を確保すると規定している。第2条の2では、農地について権利を持つ者は「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」として、その責務を明確化している。どちらの規定からも遊休農地はなくしていくべき存在であり、遊休農地を解消するための措置として、農業委員会による遊休農地の把握に始まり、農業委員会の指導、遊休農地である旨の通知や勧告を経て都道府県知事の裁定による特定利用権の設定や市町村長による措置命令へと至る規定が設けられている。本稿では、遊休農地対策が法律上どのような形で規定されてきたか、その変遷を概観し、2009年改正で遊休農地対策規定がどのようなものになったのかを検証した上で、具体的にどのような適用がなされているのかを実態調査に基づき明らかにし、遊休農地対策規定の現段階を示す。その上で、遊休農地対策の今後について、さらなる法改正の要否も含め検討してみたい。

2 遊休農地対策規定の沿革

2-1. 遊休農地に関する対策規定の法規定への登場

法律上の文言として、遊休農地に関する措置の規定がおかれたのは、1989

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（前号に掲げる農地を除く。）とされている。本稿では原則として「遊休農地」を用いる。

⁵ 農林水産省「農林業センサス」。

⁶ 農林水産省「平成23年の荒廃農地に関する調査の結果」について（平成24年12月19日）。

(平成元)年の農用地利用増進法改正からである⁷。それ以前には遊休農地に限らず農地一般の有効利用を図るための措置、規定があった。1969(昭和44)年に農業振興地域の整備に関する法律⁸が制定された際に、農用地区域内の農地が農用地利用計画で指定されている用途に供されていない場合に、指定通りの用に供するよう市町村長が勧告し、勧告に従わない場合に市町村長が第三者への所有権等の移転または設定について協議するよう勧告し、それにも従わない場合には都道府知事の調停を申請するという仕組みを整えた⁹。これは、市町村が策定した農用地利用計画において指定された用途とは異なる利用が行われている場合に、指定に合致した利用を行うよう促す措置である。区域内にある遊休農地についても勧告、調停の対象となりうるという意味で、遊休農地対策の規定ともいえる。もっとも、農振法が都市計画法に対抗して制定されたという立法の趣旨や農用地区域の指定が農地の確保という意味合いでなされるということに鑑みれば、転用防止が制度の主たる意義であり、農用地利用計画においても、遊休農地対策というよりも転用防止に重きが置かれていたとみるべきであろう。農振法案の上程に際して農林省農政局が作成した想定問答では、農用地利用計画の効果として上記の勧告、調停が挙げられているが、耕作放棄ではなく転用が念頭にあったようである¹⁰。

農振法上の勧告、調停の措置規定には、1975(昭和50)年の農振法改正において特定利用権の設定に関する知事裁定の規定が追加された。こちらは、現況が農用地でありながら耕作等に利用されない土地に関する利用の確保を図るというものであった。特定利用権は、文字通り所有権ではなく賃借権等の「利用権」であり、かつ個人ではなく集団的な利用のためという限定があるが、都道

⁷ 関谷俊作『日本の農地制度(新版)』(農政調査会 2002年)318頁。

⁸ 昭和44年法律第58号。以下本稿では「農振法」とする。

⁹ 関谷前掲注7, 131頁。

¹⁰ 「農業振興地域の整備に関する法律案想定問答(未定稿)(抄)」昭和44年3月農林省農政局。農地制度史編纂委員会『戦後農地制度資料 第10巻』(農政調査会 1987年)841-842頁。問54として農用地利用計画とはどのようなものか、またその効果如何とあり、効果として、(1)指定用途に供すべきと勧告 (2)勧告に従わない場合に調停が利用可能 (3)農用地区域内の土地利用の確保 (4)指定用途の厳守、転用阻止を挙げている。

府県知事の裁定によって権利設定を行いうるとされた点で、強制的に権利設定がなされるという意味で画期的なものであった¹¹。

1989(平成元)年の農用地利用増進法改正では、遊休農地に関する措置が改正の主たる内容の一つとされ、法律案提案の理由説明で第三の主要内容(主な内容は第三まで)として掲げられた¹²。遊休農地に関する措置を新たに置く背景として、1985年には135,000haであった耕作放棄地面積が1990年には217,000haへと急増していたということがあり、遊休農地の解消とその有効利用を図るため、正当事由なく耕作放棄している者に対して農業委員会が指導し、改善がみられない場合には市町村長が勧告を行い、勧告に従わない場合には農地保有合理化法人が買い入れ等の協議を経て規模拡大農家に売却するとされた¹³。遊休農地に関する措置の規定は、その後1993(平成5)年に農用地利用増進法が農業経営基盤強化促進法に改正される際にも引き継がれた¹⁴。基盤強化法27条に遊休農地に関する措置の規定が置かれ、農業委員会の指導(1項)、市町村長の勧告(3項)、農地保有合理化法人による買入又は借受けの協議の通知(4項)等が規定された。協議通知を受けた所有者等は正当事由なくこれを拒んではならないとされたが(同条5項)、罰則等はない。また農地保有合理化法人の認定農業者への売り渡し、貸し出しについても努力規定(同条6項)となっていた。経営基盤強化促進法上の遊休農地に関する措置について、その運用状況は、農業委員会による指導は年間数千件程度あったが、市町村長の勧告以下の規定は実施されなかったものとみられる¹⁵。

¹¹ 関谷前掲注7, 133頁および318頁。

¹² 「農用地利用増進法の一部を改正する法律案提案理由説明」第114回国会平成元年3月農林水産省。農地制度資料編さん委員会『農地制度資料 第3巻』(農政調査会 1999年)122頁。

¹³ 「農用地利用増進法の一部を改正する法律案提案理由補足説明」農地制度資料編さん委員会前掲注12, 123頁。

¹⁴ 平成5年の農用地利用増進法改正により農業経営基盤強化促進法と名称を改めた(平成5年法律第70号)。以下本稿では「基盤強化法」とする。

¹⁵ 関谷前掲注7, 320頁。

2-2. 2005年農業経営基盤強化促進法改正における遊休農地規定

農用地利用増進法に規定が設けられ、基盤強化法に引き継がれた遊休農地に関する規定は、基盤強化法の2003(平成15)年および2005(平成17)年改正時にさらに整備された。2003年改正では、市町村長による特定遊休農地である旨の通知、通知された特定遊休農地の所有者等に対して利用計画の届出を義務づける措置、利用計画で当該農地の売却や利用権設定等のあつせんを希望した場合には農業委員会による調整あるいは農地保有合理化法人による買入協議の対象とする措置等が講じられた。

2005年改正では、さらに体系的に遊休農地対策が整備、拡充され、今日の農地法上の遊休農地対策規定の骨格部分に相当する規定が整えられた。改正により新たに追加された主な内容は、都道府県・市町村の両レベルでの遊休農地解消マスタープラン等の作成、農振法上の特定利用権制度のリニューアル移転(27条の5以下)、市町村長による草刈り等の措置命令(27条の12)である。都道府県基本方針、市町村基本構想内に遊休農地の利用増進について明記し、その範囲内で総合的な対策を行い、必要に応じて、遊休農地の所有者等が指導に従わない場合に強制的な利用権設定および行政代執行による措置ができるよう制度が整えられた。2005年改正によって、個人の私的所有権に対する積極的な介入が現実味を帯びる段階になってきた。

また、27条以下の遊休農地に関する措置の一連の規定以外にも、農地のリース特区の全国展開である特定法人貸付事業制度が創設されるなどして、遊休農地により多くの担い手が参入できるようになった¹⁶。基盤強化法の基本構造として、「市町村基本構想」の中でという限定がかけられているということが特徴としてあり、特定法人の農業参入も遊休農地対策も、その枠内で行われるとされていた。従って、特定法人貸付事業は、「耕作放棄地が相当程度存在する区域において」市町村と参入法人がきちんと農業を行う旨協定を締結し市町村

¹⁶「農業経営基盤強化促進法等の一部改正する法律案(閣法第42号)参考資料」平成17年4月、参議院農林水産委員会調査室(抄)農地制度資料編さん委員会『農地制度資料(平成19年度)第7巻下』(農政調査会 2008年)169頁-175頁。

等が参入法人に対して農地をリースするとなっていた¹⁷。市町村基本構想という枠内で両者が連動するようになっており、実際にこの規定通りになったのかどうかはともかく¹⁸、遊休農地解消を市町村の事業として積極的に行えるようになっていたところに、今日の農地法との相違を見出すことが可能である。

3 2009年農地法改正と遊休農地の適用概況

3-1. 2009年農地法改正における遊休農地対策規定

2009年6月、農地法が改正され、同年12月に改正農地法が施行された。「平成の農地改革」と言われたこの改正は、「農地の利用確保」が最大の目的であった。そのために貸借による一般法人等の農業参入を認め、農業生産法人の要件を緩和し、農地下限取得面積を弾力化するなどして、多様な担い手による効率的な農地の利用を推進することを目指している。一方で、農地に関する権利を持つ者の責務を明確化し、農地転用許可の厳格化、相続等による農地の権利取得の届出義務化、遊休農地対策の拡充・強化等を図ることによって農地の減少を食い止め、適正な利用を確保することを目指している。

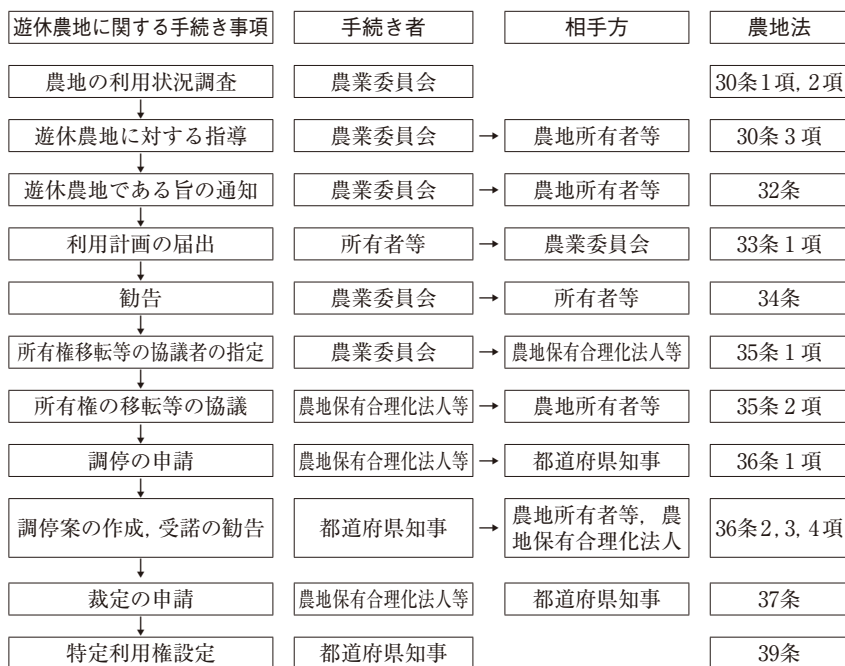
2009年農地法では、基盤強化法上の一連の遊休農地対策規定が農地法に移行した。改正後の遊休農地対策規定は、農業委員会による農地の利用状況調査(30条1, 2項)に始まり、適切な利用を促す指導(30条3項)、遊休農地である旨の通知(32条)、通知に対する利用計画の届出(33条)へと続く。利用計画が

¹⁷ 「農業経営基盤強化促進法の一部を改正する法律案(骨子)について」(平成17年2月農林水産省)農地制度資料編さん委員会前掲注16, 25頁。

¹⁸ 例えば「都市農業成長特区」として一般法人への農地貸付を2003(平成15)年から開始した神奈川県小田原市では、NPO等の7法人が農業に参入した(ほかに市民農園開設1)が、参入面積は合計で8.4haであり、市内の要活用農地135.5haの6%であった。また、参入することができる地域は市内の農業振興地域全域とされ、「遊休農地」だけでなく「遊休化のおそれのある農地」も入っていたため、中には自ら参入予定地の地権者等と予め交渉してから申請し、平場の条件の良い地域に参入した法人もあった。また、条件の非常に厳しいところに参入した法人がさらに借り入れ地を増やす際に、前回より条件のよいところにしか参入できないとした例もあった。緒方賢一「都市的地域における遊休農地の活用に向けて—小田原市の特定法人貸付事業を事例として—」『平成19年度遊休農地の活用のための方策に関する調査研究』(農政調査会 2008年)21-58頁。

出されなかったり、計画が不十分であったりする場合には、さらに勧告(34条)がなされ、勧告に従わない場合等については農業委員会が働きかけて所有権移転等の協議(35条)を行い、協議がまとまらない場合には都道府県知事に調停を申請し、都道府県知事のもとで調停が行われる(36条)。示された調停案に同意するよう勧告がなされても受諾されない場合には、特定利用権の設定に関して申請(37条)がなされ、意見書の提出(38条)を経て特定利用権設定(39条)がなされ、遊休農地が解消する仕組みになっている。

農地の利用状況調査に始まり、特定利用権の設定へと至る一連の規定は、図1に示すように一直線に裁定による特定利用権の設定まで続いている。途中で停滞する可能性のある部分については別規定を設け、滞りなく段階が進んでいくよう整えられている。すなわち、農業委員会の利用状況調査で遊休農地とし



資料：高木賢・内藤恵久『逐条解説農地法』（大成出版社 2011年）等を参考に筆者作成

図1 農地法上の遊休農地対策規定適用の流れ（概略）

て把握されない場合であっても、遊休農地の周辺の所有者等からの申出により農業委員会が必要な措置をとることになっており(31条)、また遊休農地の所有者等が確知できない場合には、公告(32条但書)により一連の手続きが進められることになっている。特定利用権の設定等を待つ時間のない緊急時については、病害虫の発生、土砂の流出等妨害の除去について、市町村長名で措置命令(44条)が出せることになっており、その場合の支障除去費用は土地所有者等が負担することとなっている。

改正農地法では、旧基盤強化法と異なり市町村内の全ての農地について例外なく適用されることとなっている。また、旧基盤強化法では市町村構想の枠内で特定法人貸付事業と遊休農地対策が連動することが可能となっていたが、改正農地法に市町村構想のような枠組みはなく、従って遊休農地対策と一般法人が連動するといった仕組みにはなっていない。一般法人等が貸借で農業参入する際には「地域調和要件」を満たす、すなわち周辺の農業に悪影響がない形で営農する、集落作業等にも協力するといったことは求められる(3条3項)が、遊休農地にしか参入できないというわけではない。遊休農地対策として特定利用権の設定を受けるのも、新規参入者とは限らない。このほか、旧基盤強化法では遊休農地である旨の通知・公告・勧告は市町村長が行うこととなっていたが、改正農地法では勧告までの手続きを一貫して農業委員会が行うこととなっている。

3-2. 遊休農地対策規定の適用概況

2009年改正後、農地法に移行した遊休農地対策規定に基づく措置は、旧基盤強化法の時からの実績も含め、継続的に農林水産省がその実施状況を公表している¹⁹。それによると、2006年度から2009年度では、旧基盤強化法27条の遊休農地の所有者等に対する農業委員会の指導は、毎年12,000件程度なされていたが、27条の2の「特定遊休農地である旨の通知等」および27条の3の「特定遊休農地の農業上の利用の増進に関する勧告等」に関する実績は4年間でいずれ

¹⁹ 農林水産省HP参照(2013年1月)。

<http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/pdf/sidou.pdf>

もゼロであった²⁰。筆者は法規定が存在することによる抑止的機能の意義を強調したが²¹基盤強化法の2005年改正以前においても「指導」のみしか行われていなかった事実が指摘されており²²、旧法時代に法の発動が具体的にはほとんど行われなかったという点は確認しておくべきであろう。

一方、改正農地法移行後、「指導」は2010年には34,000件あまり、6,442.6haと大幅に増え、2011年には139,947件、21,620haへとさらに増えている²³。旧基盤強化法時と比べると実に10倍以上の伸びとなっている。先述したように、遊休農地である旨の指導は、旧基盤強化法では、市町村が基本構想の区域内にある「要活用農地」について必要な措置を講ずるものとされていたが、改正農地法では農業委員会は管内の全ての農地についてその利用状況を調査し、必要な措置を講ずることとなっており²⁴、調査—指導対象農地の範囲が一挙に増えたことが要因としてあるが、ともかくも、法改正後に件数が桁違いに伸びている事実があり、法改正が直接に影響していると見ることができる。

2009年改正の影響は上記のような遊休農地の把握、指導に留まっていない。改正法施行後の2010年には法32条の遊休農地である旨の通知が青森県で2件出され、翌2011年には全国で計2,569件の通知がなされた。通知の内容が具体的にどうであるのか、あるいは次の段階に進んでいくのか等について確認する必要があるが、法改正によって旧基盤強化法時代とは違った段階に入りつつあることが実感できる数字である。2010年の青森県では「通知」だけでなく34条の「勧告」も2件出されており、こうしたことから、少なくとも統計上嘴矢とみられる青森県の実態がどのようなものであるか、現地の実態を確認しておくこ

²⁰ 前掲注19参照。むろん、27条の5以下の裁定の申請等の規定についても同様である。

²¹ 中村正俊・緒方賢一「改正農地法と農業委員会の現実的課題」原田純孝編著『地域農業の再生と農地制度』（農山漁村文化協会、2011年）268頁。

²² 安藤光義「農地保有の変容と耕作放棄地・不在地主問題」原田純孝編著『地域農業の再生と農地制度』（農山漁村文化協会、2011年）118頁。ただ、特定利用権設定や措置命令について、その適用を検討する農業委員会あるいは事務局はあった。緒方賢一「農業委員会の今日的役割」『高知論叢』96号（高知大学経済学会 2009年）76頁参照。

²³ なお、統計の取り方が年度から暦年に変更されている。ただし2010年に関しては2009年12月15日の改正農地法施行時から2010年12月末までとなっている。

²⁴ 改正農地法30条。

とが必要である。次節で、青森県A市の「通知」「勧告」の適用実態、および高知県内では初めて「通知」が出されたB町の適用実態の概略を紹介する。

4 遊休農地規定適用の現段階

4-1. 青森県A市における遊休農地対策規定の適用

(1) 青森県A市およびA市農業委員会の概要

青森県A市農業委員会は、2010(平成22)年度に農地法34条に基づく「勧告」を2件(2.0ha)、翌2011年度に2件(1.4ha)行った。2010年実施の勧告は全国初の事例であるとみられ、参考となる重要な先行事例であると考えられたので、筆者は2012年11月22日に農業委員会事務局を訪問し、農業委員会事務局次長補佐ほか1名、計2名の方から農業、農村の概要、農業委員会活動の概要および遊休農地対策のあらましについて説明を受けた。

青森県A市は、県の中心都市の一つであり、藩政時代から城下町として栄え、1889(明治22)年の市政・町村制施行時から市となっている。1955(昭和30)年、1957(昭和32)年には周辺12町村と合併し、さらに2006(平成18年)には近隣2町村と合併し、2012年末現在の人口は18万人あまりを数える。

2012(平成24)年版の市政概要によると、農業ではりんご生産が特に盛んで、2010年の全国収穫量の57.5%(452,500t)を占める青森県で第1位である。りんごの産出額は253億5千万円、りんご果樹面積は8,222haで県内20,142haの40%を占める。また、市農林部には「りんご課」という部署もあり、りんごは市のシンボルとなっている。管内の水田面積は4,690haで、圃場整備率は73.5%となっている。りんごに次いで米が市内第2位の農業生産物で、米の農業産出額は37億3千万円となっている。このほか野菜18億4千万円、畜産6億6千万円などとなっている。農家戸数は7,397戸で、5年前に比べ805戸減少し、経営耕地面積は11,229haで同340haの減少となっている。経営耕地のうち田の面積は3,406ha、畑は427ha、果樹園は7,396haとなっており市内経営耕地の65.9%が樹園地となっている。1経営体あたりの耕地面積は1.69ha、経営耕地面積規模別経営体数は0.5~1.0haが1,586経営体、1.0~1.5haが1,202経営体となっているほ

か、2.0～3.0haが1,169経営体となっており、1ha前後と3ha程度の二段階に経営体数が集まっている感がある。

農業委員会は委員数48名で、うち選挙委員が39名、農協推薦が3名、農業共済推薦および土地改良区推薦が各1名、議会推薦が4名となっており、農地部会(20名)および農政部会(28名)の2部会制をとっている。事務局は専任職員12名、併任8名の20名体制で、市役所には事務局長、事務局次長、次長補佐以下農地係5名、農政係4名が配置されているほか、市庁舎分室(2カ所)に4名ずつ配置されている²⁵。

2011年の農業委員会事務概況報告によると、農地法の許可・受理等の処理状況は総数703件、4,269,941㎡あり、このうち3条の所有権移転は136件、739,911㎡、賃借権設定は209件、1,123,988㎡、4条(転用)許可は14件、17,752㎡、5条(転用)許可は32件、33,134㎡、4条届出は17件、14,564㎡、5条届出は26件、19,982㎡となっている。一方、基盤強化法の農業経営基盤強化促進事業関連では、利用集積計画の決定が総数246件、1,076,374㎡あり、うち利用権設定は86件、437,525㎡、所有権移転は160件、638,849㎡となっている。利用権の設定期間は、6年未満が57件、6年から10年が1件、10年以上が28件となっている。多くのりんご園を抱えているため、全国的な傾向あるいは後述の高知県などくらべて、賃貸借・利用権設定よりも売買が比較的多く、基盤強化法の利用権設定よりも農地法の3条許可を利用する傾向が強いように見受けられる。農業委員会事務局によると、りんごの果樹としての利用は概ね苗木を植えてから50年程度、更新等は早い人で30年くらいから行うという。長期間にわたって権利設定をするよりは所有権を取得することをまず考え、様々な事情からやむを得ず賃借権を設定するにしても安定的な農地法を選ぶ傾向が、特に樹園地の権利設定・移転には多いようである。

本稿との関連で重要な遊休農地については、農業委員会が実施している農地利用状況調査および住民等からの申出によって2011年に新たに発見された遊休農地が30件(64筆)、143,358㎡で、うち田が8件(19筆)、21,954㎡、畑が22件(45

²⁵ A市農業委員会提供資料のほか市政要覧等を参照。

筆), 121,404㎡であった。指導対象遊休農地は911筆, 2,368,926㎡, うち田が148筆, 226,993㎡, 畑が763筆, 2,141,933㎡であった。農地法30条に基づく利用状況調査について, 農業委員会では毎年6月を「農地利用状況調査実施月間」と定め, 各農業委員が担当地区すべてをパトロールし, 目視による調査を行い, 新たな遊休農地や無断転用の発生を把握している。

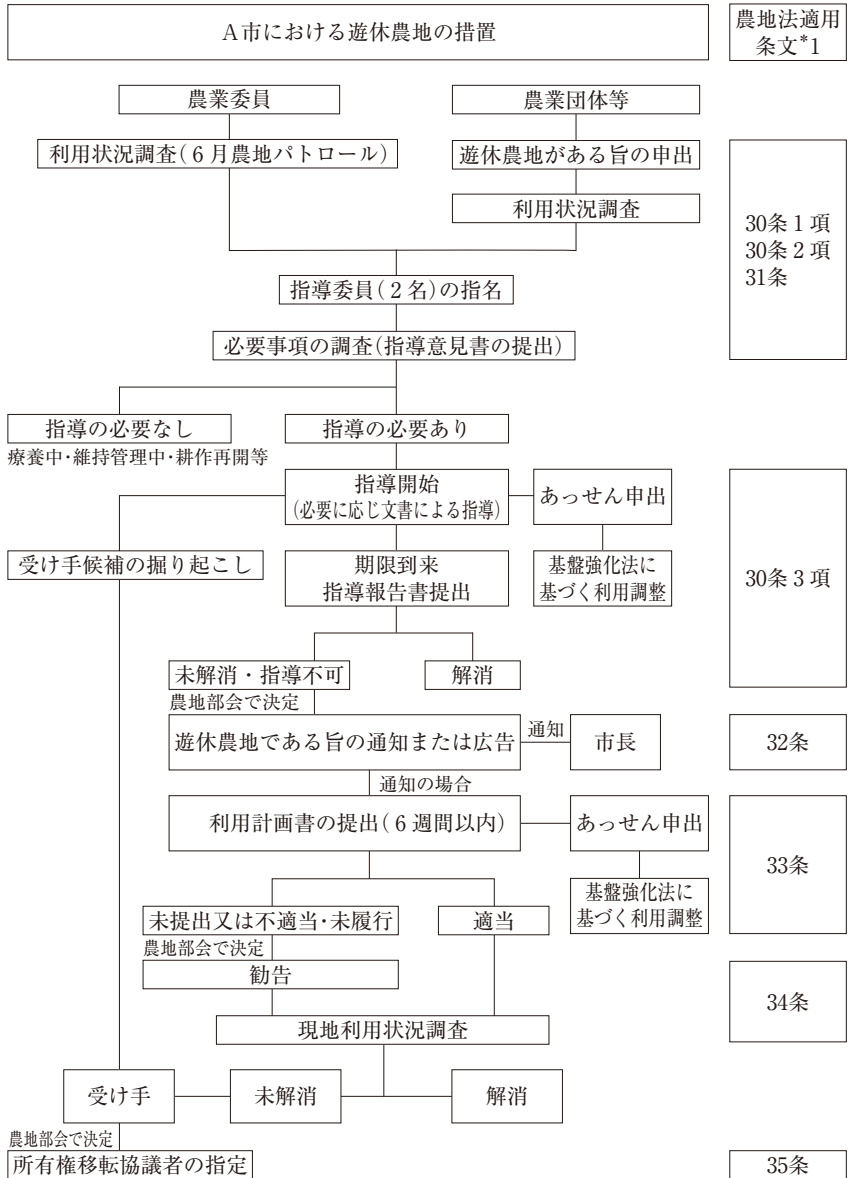
(2) 青森県 A 市の遊休農地対策規定の運用方法

A 市農業委員会提供資料を参考に, A 市における遊休農地対策規定の適用の流れを図 2 に示す。図 2 にあるように, 農地法30条3項の「指導」について, A 市農業委員会では, 遊休農地を把握後, 所有者等の指導対象者を把握し, 指導を担当する農業委員 2 名を指名して, 意向調査等の調査及び指導を行う体制をとっている²⁶。遊休農地指導委員の指名件数は2010(平成22)年度が12件, 4.1ha, うち田 4 件, 1.6ha, 畑 8 件, 2.5ha, 2011(平成23)年度が43件, 23.4ha, うち田 7 件, 3.7ha, 畑32件, 19.7haとなっている。指導の結果, 指導担当農業委員から文書指導が必要である旨の意見が出された場合には, A 市独自の制度として指導通知書を発送している。指導文書発送件数は平成22年度が 2 件, 1.9ha, うち田 1 件0.4ha, 畑 1 件, 1.5ha, 平成23年度は 4 件, 3.0ha, うち田 1 件, 0.4ha, 畑 3 件, 2.6haとなっている。

上述の指導担当農業委員から, 指導によっても期限までに農業上の利用の確保がなされない場合や指導が拒否された場合には, 農地部会に設けた小委員会において遊休農地である旨の通知の要否を検討し, 必要であると判断した場合には農地部会に上程し, 通知を行うことになっている。遊休農地である旨の通知は2010年度に 2 件, 2.0ha, うち田 1 件, 0.6ha, 畑 1 件, 1.4ha, 2011年度は 3 件, 2.6ha(畑のみ)であった。

以上のような経緯を経て, 遊休農地である通知に基づき所有者等から「利用計画届出書」の提出があった場合にはその内容の妥当性を検討し, また法定の期間内に計画の届出がないときは, その現状から, 農地部会内の小委員会にお

²⁶ A 市農業委員会提供資料および聞き取りによる。以下本稿における A 市の遊休農地対策についても同様。



*1 筆者追加
資料：A市農業委員会研修会資料より筆者作成

図2 A市における遊休農地対策規定の適用の流れ

いて勧告の要否を検討している。検討の結果、勧告が必要であると判断された場合には、具体的な勧告内容を案として農地部会に上程し、勧告の要否を決定している。以上のようなプロセスを経て、平成22年度は2件、2ha、うち田1件、0.6ha、畑1件、1.4ha、平成23年度は2件、1.4ha(いずれも畑)について勧告を出した。

A市の遊休農地に関する措置の運用上の特徴は、図2にみられるように法規定よりもより多くの段階を設けて、きめ細かな指導を行うことを原則としていることである。30条の「指導」の段階において、担当委員を指名して調査、指導させ、さらにその指導で足りない場合に文書による指導を行っている点は特筆すべきことである。また、所有者等に改善要求をするだけでなく、農業委員会側も指導開始と同時に受け手の掘り起こし活動を始めるなど、当事者意識をもって遊休農地解消に向けた取り組みを行えるよう、仕組みを整えている。

法改正を単なる契機と捉え、改正法をそのまま適用していくのではなく、地域の実情に応じた独自の仕組みをきちんと用意することができたことが、A市が全国に先駆けて「勧告」にまで踏み切れた土台となっているものと推察される。

(3) 青森県A市の遊休農地対策規定の適用実態

勧告が出された4件の詳細について、＜参考：青森県A市の農地法34条適用事例＞に示した。ケース(1)は、基盤整備済みの田が長年耕作放棄され、農地法改正前から懸案となっていた事案である。現地視察でみたところ、圃場整備区域の中心に近い農道の交差する非常に良いところに位置していて、そこが雑木林のようにになっているため、耕作放棄が非常に目立つ事案であった。農業委員会事務局によると、所有者側は樹木については防風林等の作用があり、地域の環境保全に役立っているという主張をしており、農業委員会の判断とは大きな隔たりがあるため、勧告にまで至ったとのことであった。現地を見た限りでは、樹木の一部は伐採され、周辺農地への影響はかなり軽減されている模様であったが、農地として利用可能にするには全面的に伐採、伐根等を行う必要があるものと思われた。立地は好条件であるので、復田さえできれば農地として利用可能であると思われる。復田作業と同時並行で受け手掘り起こし活動を

展開中とのことであった。ケース(1)については長年の懸案だった事項であり、農地法改正を機に積年の課題を実行に移したものという要素が強いと考えられる。

一方、ケース(2)から(4)まではいずれも畑であり、具体的には樹木の伐採が必要とされた事案である。先述のようにA市は、市内全域にわたってりんご園が広がっており、その多くは隣接して地続きになっている。そのため、1カ所のりんご園の樹木に病気や害虫が発生すると、瞬く間に近隣に拡散し、地域全体が甚大な被害を受けるおそれがある。このため、りんご園を廃園にする際には、りんごの樹を伐採するばかりでなく、伐根までして病虫害発生危険性を排除するのが地域におけるルールとなっている。家族経営で3ha前後のりんご園を持ち、農繁期には雇用も入れるという形が地域における平均的な経営体であるが、経営主が高齢化し体力的に厳しくなってきたときに後継者がりんご園経営を継続できれば良いのであるが、それがなかなか難しいのが地域の実情である。また、個別経営では3ha前後が規模的に限界に近いことや、品種による栽培方法の違い、りんごの樹の仕立て方の違い等があって、他人のりんご園をそのまま引き継ぐということはしづらいとのことであった。長年苦業をともにしてきた樹木を伐採、伐根するのに忍びなくて、また病気やけが等で1、2年管理のみ行って行くつもりであったのができなくなって等、理由は様々であるが、そういった理由でりんご園が放任状態になってしまうケースが多いとのことであった。ケース(2)および(4)もそうした理由で遊休化しており、病気・害虫発生防止の意味から迅速な対応が必要ということで勧告にまで至ったものである。

A市の勧告事例4件は、いずれも勧告に留まっており、35条以下あるいは44条の適用は想定していないとのことであった。図2の左下にはわずかに「所有権移転協議者の指定」と記載され、35条の適用が想定されていないわけではないと推察されるが、図1で見るとおり35条2項からは農業委員会内部では処理できない段階になってしまうので、仮に35条の段階まで進むとしても1項まで、ということであろう。30条の段階を手厚くすることによって32条以下に進む事案を減らし、34条に至る前の段階で受け手の掘り起こし活動等を行って、35条

以下に進まないよう制度設計がなされているのである。

樹園地は元々斜面等に多く、条件の良い農地とは言えない事例が多くあり、また周囲との調和を考えればりんご園にするしかないのが実際のところも多く、昨今の農産物生産を巡る厳しい状況に鑑みれば、「利用」されないのは仕方ないこととして、全ての遊休農地について厳しい指導をしているわけではない。しかし、A市で最も懸念しなければならないのは遊休化した農地の周囲への悪影響の発生であり、農業委員会として放任樹は放置しておくことができない問題である。そのために「通知」を出した効果がなければその先の「勧告」にまで至る場合もあり得るのである。上記のような事情により「勧告」の対象は、ケース(1)は例外として、ケース(2)から(4)までのような、遊休化したりりんご園への対策を主たる目的に今後も展開していくであろうとのことであった。

遊休農地対策規定による遊休農地の対策については、上記のような農業委員会の「勧告」を最後の砦とした自己完結型とっていいモデルが現在のところ十分機能しているが、ケース(3)のように、管理まではできてなかなか利用までつながらないケースもあり、今後の課題となろう。担い手不足や農産物価格の低迷等、昨今の農業を巡る厳しい情勢から、あるいは事実上りんご園としてしか有効利用がしにくいという地域の特性から考えると、「管理」から「利用」へとつなげるのは容易ではないが、知恵を絞って候補を掘り起こし、利用につなげていけるよう期待したい。

<参考：青森県A市の農地法34条適用事例>

ケース(1) 2010年度 田64a 農地法 §30.3.1該当

法33条第1項により届け出た利用計画の内容が、「農業の利用保全、環境保全の為育成助長を期す」とするものであり、法34条1項1号に該当するものと判断し、2010年11月農地部会において勧告することを決定。
勧告の内容：次のいずれかを実施すること

- ①雑木の伐採・伐根および撤去後に耕作の目的に供すること
- ②効率的に利用できる者への利用権の設定等

③農業経営基盤強化促進13条1項の規定によるあっせんの申し出
勧告の効果：

平成23年2月に賃貸借のあっせんを申し出る旨の文書が提出され、受け手掘り起こし中

ケース(2) 2010年度 畑141a 農地法 § 30.3.2該当

法33条1項による利用計画の届出がないため、法34条1項2号に該当すると判断し勧告

勧告の内容：

- ①モリニア病・黒星病の防除を1回実施すること
- ②ハマキムシ類・モモシクイガの防除を1回以上実施すること
- ③その他適正な防除、管理を実施すること

勧告の効果：

地元農業委員にあっせんの申し出があり、認定農業者への売買が調整された

ケース(3) 2011年度 畑55a 農地法 § 30.3.1該当

法33条1項により届け出た利用計画の内容が、「現状を維持する」旨であり、法34条1項1号に該当すると判断し勧告

勧告の内容：

- ①雑木の伐採・伐根及び撤去後の定期的な草刈り等、適正な維持管理
- ②効率的に利用できる者への所有権の移転又は利用権の設定等

勧告の効果：

勧告内容①の措置が図られたことを確認したが、あっせん申し出はされていない

ケース(4) 2011年度 畑84a 農地法 § 30.3.2該当

法33条1項による利用計画の届出がないため、法34条1項2号に該当すると判断し勧告

勧告の内容：

- ①放任樹の伐採・伐根及び撤去

勧告の効果：

勧告の内容①の措置が行われたことを確認

4-2. 高知県 B 町における遊休農地対策規定の適用

(1) 高知県 B 町および B 町農業委員会の概要

高知県中部にある B 町は県庁所在地の高知市から車で 1 時間弱の距離にあり、酒造業や文教の町として県内外に知られる町である。人口14,000人弱、戸数6,000戸あまりを数え、山林面積の割合が非常に高い高知県においては比較的平地も多く、農業は水稻のほか、梨やイチゴ、ニラ等の栽培が盛んである。中山間地域直接支払制度の交付対象基準の 5 法（特定農山村、山村振興、過疎、離島、半島）指定地域に町内の一部地域が指定されているほか県特認地域もあり、直接支払対象要件適合集落数は58、平成21年度の集落協定締結数は15（平成20年までに締結した集落数は26）であった²⁷。

2012年9月及び12月に B 町で実施した高知県農業委員会活動評価検討会の資料²⁸によると、B 町管内の農地面積は1,055ha、農家戸数は1,238戸（うち主業農家287戸）、農業生産法人数は2法人、認定農業者48経営で、特定農業法人および特定農業団体はない（2012年3月末現在）。農業委員会の委員数は16名、事務局は2名体制（専任の事務局長と兼任の事務局員）で、農業委員会活動評価検討会実施時に訪問した際には、ほかに後述の農地の利用状況調査の入力作業を行う事務員が1名作業を行っていた。

B 町の遊休農地面積は113.4haで、農地面積に占める遊休農地の割合は10.75%となっている²⁹。今年度の遊休農地解消目標は10haで、本来ならばすべての遊

²⁷ 高知県庁ウェブサイト「平成21年度集落協定の実施状況の公表」

<http://www.pref.kochi.lg.jp/uploaded/attachment/33034.pdf>（2012年9月閲覧）

また、特認地域とは、5法指定地域外で農林統計上の中山間地域等を市町村が指定した地域をいう。

²⁸ 2012年9月25日に第1回評価検討会、同年12月13日に第2回評価検討会を実施した。以下の B 町の農業に関する統計的資料は基本的に活動評価検討会時に B 町から提供された資料に依る。

²⁹ B 町では、農林水産省が所管して実施する「耕作放棄地全体調査」において「緑」（人力・農業用機械で草刈り・耕起・抜根・整地を行うことにより耕作することが可能な土地）および「黄」（草刈り・耕起・抜根・整地では耕作することはできないが、基盤整

休農地を解消したいが、できないのでせめて1割は解消したいとの希望で上記のような目標設定となっている。管内の農地の利用状況調査は7月～10月に農業委員が担当地区ごとに分かれてそれぞれ実施し、調査結果のとりまとめは11月～3月に行うこととしている。昨年までは調査を8月～11月に行っていたのであるが、それでは年度内に調査のとりまとめに基づいて対策を講じることが難しくなるので今年度から実施時期を1月早めたとのことであった。

(2) 高知県B町の遊休農地対策規定の適用実態

B町の利用状況調査において特筆すべきことは、徹底した調査の実施である。管内の農地の全筆調査を16人の農業委員で行っている。農地として復元不可能ないわゆる「赤」部分を含めた管内の農地26,000筆(約1,288ha)すべてについて切り図を起こし、1筆1筆農業委員が現地へ赴き確認するのである。活動評価検討会時に一人分という切り図の束を見せて頂いたが、厚さ数センチはあろうかという枚数であった。一人平均1,600筆余りを農作業や兼業仕事の合間をぬって調査するのである。農業委員会会長によれば、自分の住んでいる集落ならば切り図をみてどの農地であるかは比較的わかりやすいが、よその集落については非常にわかりにくく、委員の中には切り図のほかに住宅地図等も携行して現地確認を行っている人もいたとのことであった。また、委員の居住集落と異なる集落で調査を行う際には名札や帽子などで農業委員会の農地利用状況調査であることが分かるような姿で行うことも必要とのことであった。委員報酬は月給制で月2万円程度、利用状況調査の報酬については別途時給800円が支給されているが、かけなければならない労力に比して十分なものとはいえず、半ばボランティアともいえるような形で行われているのが実態である。

B町が2006年度に把握していた遊休農地面積は約40haであった³⁰。2007年度

備を実施して農業利用すべき土地)とされる農地について遊休農地としている。中山間地域の山沿い、谷沿いの未整備田は多くが森林化、原野化しており(いわゆる「赤」(森林化・原野化している等、農地に復元して利用することが不可能な土地)),これらの農地については基本的に農地面積から除外して統計資料等を作成している。

³⁰ 平成19年度農業委員会活動評価検討会資料による。B町は2012年(平成24)度以外に2007(平成19)年度にも農業委員会活動評価を受けている。

に基盤強化法に基づいて農業振興地域(856ha)内にある農地の全筆調査を実施し、台帳を整備していたこともあって、農地法に遊休農地対策の規定が移行した後もスムーズに全筆調査を実施できている。一方、調査対象地域が格段に広がったとはいえ、遊休農地面積の増加傾向は顕著である。地域における農業の担い手不足、高齢化が進んでおり、こうした傾向は、認定農業者の数が2006年の62経営体から2011年の48経営体へと5年間でおよそ23%減少していることなどからも明らかである。2007年度の農業委員数は16名で、事務局は3名体制(専任2名、兼任1名)であった。農業委員および事務局職員の調査の熟練度を考えても、農地の利用状況調査における委員会の負担は旧基盤強化法時と比べ格段に重くなっている。厳しい状況の中にあっても全筆調査をし、その結果をすべて台帳に記入しているB町農業委員会の活動は特筆すべきものである。前述のようにB町ではいわゆる「赤」の農地については農地面積に加えていないが、全筆調査によって把握はしており、その面積はおよそ267haである。「緑」「黄」「赤」の筆数合計は約10,000筆である。遊休農地対策はどの市町村でも困難を伴っており、人的に余裕のない市町村農業委員会においてとすれば対象区域を限定しての実施にならざるを得ないところ、B町においては遊休農地をすべて把握しておかないと対策を十分に考えられないとの観点から実施しているものである。こうした地道な努力の積み重ね、法に基づく任務の厳正な実施が、後述の農地法32条適用の基礎をなしているものと見ることができる。

B町では、2011年2月に農地法30条3項に基づく遊休農地に対する指導通知、同年4月に同法32条に基づく遊休農地通知および同年9月に33条1項に基づく利用計画届出書の提出等がなされ、一連の遊休農地対策規定が実際に適用された。

農業委員会事務局の話によると、2007(平成19)年に町内C地区に農地・水環境保全協力金の交付を受けているD集落があり、保全活動の代表であり、当該遊休農地に隣接する農地を耕作するZ氏から地区担当の農業委員に耕作放棄された農地に雑草が生い茂り、周囲の農地に悪影響を及ぼしている旨の申し出があったことが本件の端緒であった。当該農地は所有者が既に死亡しており、相続人であるY氏とY氏の甥であるX氏とも他出していた。当時のB町農業委員会前事務局長がY氏と同地区出身でしかも同級生であったことから連絡先を

知っていたので、遊休農地解消を呼びかけるパンフレットを送付したが返事が来ず、その後さらに耕作放棄地解消を促す書類を送付しても何ら返事がなかった。2010(平成22)年にも同様の文書を送付したが返事が来なかった。前事務局長の退職間際の2011(平成23年)2月に農地法30条に基づく指導通知書を送付し、一連の規定がスタートすることになった。30条の指導通知を出した後前事務局長は2011年3月末をもって退任・退職し、現事務局長に引き継ぎがなされ、4月には32条に基づく遊休農地通知書が出された。この段階でもY氏から返信等はなかったが、農業委員会の会長が交代した後の8月に「農地利用計画書の提出について」という文書を会長名で送付したところ、これに対してY氏の甥であるX氏から連絡があり、利用計画書の提出に向けたやりとりが本格化した。

4年あまりにわたって全く反応がなかったY氏側からの反応があったことについて、現事務局長は、会長名にY氏が目をとめたためではないか、と推測する。Y氏と現農業委員会会長と前事務局長はたまたま同地区出身の同級生であって、同級生の会長名で出された文書に対して反応を示したのではないかと、いう。前事務局長も同級生であるので連絡先が分かって文書を辛抱強く送付し続けたのであるが、当時の会長は同級生ではないので、知らない人の出した文書に返答しづらかったのではないかとみている。

その後、同年9月に農地法33条1項に基づく利用計画届出書がX氏から送付され、あっせん希望にもとづいて以前から内諾を得ていたZ氏に遊休農地解消への協力を依頼し、約半年間かけて使用貸借による権利に基づく1年契約の利用権設定がなされ、遊休農地が解消された。

一連の経過を農業委員会事務局長が「遊休農地対策関連者連絡表」にとりまとめており、参考までに表1に示しておく。以上のような経緯で、B町では遊休農地について「通知」が出された。農地法改正に伴い、通知が法令通りに出され、最終的に利用計画届出書に基づく利用権設定へと至ったわけであるが、農地法改正前の段階で既に指導等はなされており、農業委員会が粘り強く働きかけを継続して来たことがまず指摘されるべきであろう。そして、「通知」を出す際に地元と相談して受け手を探していたこと、利用計画書の送付についても様々な工夫をして返送にこぎ着けていること、等、事務局の法令に留まらな

表1 遊休農地対策関係者連絡表（B町農業委員会事務局）

関係者名：（相続人代表）Y・（統柄）X

年	月	日	事 項	備考(筆者加筆)
2007	2	6	相続人代表Y氏宛に遊休農地解消パンフレットを送付。	
2007	11	16	相続人代表Y氏宛に耕作放棄地の耕作計画書を送付。	
2010	3	23	相続人代表Y氏宛に「遊休農地解消への協力について」を送付。	
2011	2	15	相続人代表Y氏宛に農地法30条の規定に基づき指導通知書を送付する（3/31期限）。	農地法30条
2011	4	1	農業委員会事務局長異動。	
2011	4	22	相続人代表Y氏宛に農地法32条の規定に基づき遊休農地通知書を送付し、利用計画届出書の提出を求める（6週以内）。	農地法32条
2011	8	8	相続人代表Y氏宛に農地利用計画書の提出についてを送付する。	農地法33条1項
2011	8	12	相続人代表X氏より電話連絡があり、Y氏より委任されたので今後はX氏が窓口になるとの申し出がある。同日付でX氏宛にY氏にこれまで送付した文書の写しを送付する。	
2011	9	1	X氏より利用計画書が送付されてくる。	農地法33条1項
2011	9	8	事務局長がW集落のZ氏を訪ね、貸借の話を協議する。	
2011	9	9	16:35 X氏に電話をし、今後の話をしたが、Y氏とも話をしておくとのことで終わる。	
2011	11	29	16:40 X氏に電話をし、Y氏との話の経過について尋ねるが、忙しくてまだ話をしていないとの返事がある。	
2011	12	22	16:30 X氏に電話をするが出ないので、留守番電話にメッセージを残す。	
2012	2	3	9:00 X氏に電話をする。1年間の使用貸借でかまん（筆者注・かまわない）とのことで、返事をもらう。	
2012	2	6	W集落のZ氏を訪ね、協議の後で利用権設定用紙に署名押印してもらう。	基盤強化法18条
2012	2	8	X氏宛に書類を送付する。	
2012	2	29	16:35 X氏に電話をするが出なかった。	
2012	3	5	18:00 X氏に電話をする。本人と話をし、今週中には出張先から帰れるので、書類を見てから判断をするとの返事。	
2012	3	23	利用権設定届出書が届く。	基盤強化法18条
2012	4	26	4月農業委員会定例総会にて審議。	
2012	4	27	農業経営基盤強化促進法の規定により公告される。	基盤強化法19条
2012	5	1	双方に利用権設定届出書のコピーを送付する。	

注・原本は年月日を示した箇条書きスタイル。備考欄は筆者が加えたほか、固有名詞等一部変更してある。

資料：B町農業委員会資料より筆者作成。

いきめ細かな配慮があつて実現したものとみることができる。事態の把握から最終的な解決にいたるまで、実に5年の期間と20回以上に及ぶやりとりを経た末の成果である。

一方、遊休農地である通知を出した直後に事務局長の交代があり、前事務局長が必ずしも最終的な解消策まで考えていたというわけではなく、場合によっては「通知」「利用計画の届出」で収束せずに「勧告」やその先にまで至ってしまう可能性もあった。今回の措置は、引き継いだ現事務局長が所有者等との交渉をしながら考え、作り出したものである。その意味で結果がたまたまそうなったといえる面もあるので、次回以降は今回の経験を活かした対応ができるように体制を整える必要があろう。また、青森県A市のケース(3)のように、本件も事実上「管理」までで、「利用」はその先の課題として残っている。B町およびB町農業委員会に、今以上に一步踏み込んだ活動を期待したい。

4-3. 遊休農地対策規定適用の現段階

遊休農地対策規定について、改正農地法30条の「指導」に留まらず、それ以降の規定の適用に進んだ事例として、青森県A市および高知県B町の実態を、現地調査に基づき簡単に紹介した。A市のように「勧告」まで進んだ事案は現在のところ出てきていないが、3-2.で示したように、B町と同様「通知」に至っているケースは大幅に増加しており、法規定の通りに事態が進むとすれば、通知に至ったうちの一定程度は「勧告」にまで至ることが予想される。

本稿で紹介した事例はいわゆる農村地帯における遊休農地対策のものであったが、農村部に限らず都市農地でも、適用にいたる事情は異なるであろうが同様の事例が出てきている模様である³¹。遊休農地、耕作放棄地は法改正以前から全国に広がっており、いずれはどの地域においても法の適用が順次なされていくものとみられる。その際、A市、B町の適用が実際にどこまで進んだか、どのように進んだかを整理しておくことは、他の市町村の参考になるであろう。

まず、A市、B町とも法を規定通りに運用しているのではなく、それぞれの

³¹ 全国農業新聞2012年9月28日。東京都下多摩地区の市町村農業委員会で2012年度中に通知、勧告まで実施する予定との記事がある。

地域の実情や農業委員会の体制等を考慮して、独自の運用を行っていることが挙げられる。A市の場合、30条の指導の段階を複数回もうけ、さらに指導と平行して受け手の掘り起こしをするなどして、基本的に30条の段階での収束を目指している。B町は事務局体制が非常に不十分な中、事務局長が粘り強く所有者等と交渉し、また受け手を同時並行で確保できるよう努力するなどした結果、33条の利用計画の提出段階で解消に至っている。法が予定する通りにやったのではうまく行かない、あるいは現実的に実行不能という予測のもとに、両農業委員会がそれぞれ工夫をこらしている。

B町の場合、遊休農地である旨の通知を出す段階で、既に受け手について見当がついていた。一方、A市は、受け手候補を掘り起こし中であつたり、所有者等からのあっせん依頼があるのかはっきりしない中で通知がなされたようであるが、それでも勧告の時点までにはある程度見通しが立っている、ということが制度運用上の重要な点であるとみられる。そして、特定利用権の設定または措置命令について、現段階ではA市、B町とも適用を考えていない。34条より先には進まない、というのが改正農地法の遊休農地対策規定適用の「現段階」といえるのではないだろうか。

特定利用権の設定については、規定が1970年代からあるにもかかわらず、2005年の農業経営基盤強化促進法改正で移ってくるまで一度も適用事例がなかったものであり、そのことは農地法に移っても基本的には越えられるものではなく、「適用」が課題として依然残っているということであろう。まして措置命令については、行政代執行を含む強権的な措置であり、多くの自治体が適用を躊躇していることは容易に想像できる³²。A市、B町の実態をみて判断する限り、現段階では35条以下の規定が適用されるにいたる可能性は高くなく、現場の動きを見る限り、むしろ30条の段階でできる限り済ませ、やむを得ずそれ以下に進む場合でも予め道筋をつけた上で34条まででとどめておくといふこ

³² A市の場合、りんご園の病気・害虫防除のために緊急の必要性がある場合に今後適用される可能性はあるものとみられる。A市と同様の「緊急性」があると判断した市町村の中には適用を検討する市町村も出てくるかもしれない。ただし、緊急性が高い場合でも、代執行とは異なる形で実行される可能性もあるだろう。

とが、現時点での適用の限界とみられる。

それでは35条以下の規定の存在意義がないではないか、というところではないだろう。先述の繰り返しになるが³³、法の実効性は、適用だけでなく抑止的機能も含めて考えるべきだからである。しかしもちろん、抑止力は適用事例があればより強くなる。特定利用権の設定にせよ、措置命令にせよ、私的所有権に対する強力な介入になるので、実際の適用は慎重にならざるを得ないが、例えば不在地主所有地等については積極的に適用を考えて行くべきではなからうか。遊休農地が現実の問題となるのは、利用権設定等ができず効率的な農地利用が阻害される、周辺に具体的な悪影響が発生するためであり、そういう農地は不在地主所有の場合も多いものと見受けられる。現にB町での適用事例は不在地主の所有地であった。現実には訴訟リスク等のハードルが高く、難しいと農業委員会もみているようであるが³⁴、緊急性や必要性がリスクをとれるほどまで高まっていき、さらに都道府県あるいは市町村等他部局の同意が得られれば実現可能ではないか。改正農地法では農地を国民のための限られた資源、地域共通の資源であるとし、所有者等がその適正な利用を図ることを「責務」と位置づけている。農地が私的所有物であることは疑いがないが、同時に公的な面、共的な面から様々な影響を受けている存在であり、国レベルで、地域レベルで、有効利用を考えて行くべきものである。遊休化が進んでいくのを座視しているだけでは、やがて遊休農地の周辺も遊休化していくことになる。そうならないうちに、担い手が地域にいるうちに、思いきった法規定の適用を考えて行くべきではないか。

5 まとめと今後の展望

以上、農地法制における遊休農地対策規定の概要とその適用の実態を概観した。もちろん実態についてはさらに多くの事例に関する調査をする必要があり、今回調査したA市、B町も含め継続的な調査も必要である。

³³ 中村・緒方前掲注21, 268頁。

³⁴ 安藤前掲注22, 118頁-119頁。

現段階では、遊休農地対策規定について、34条の勧告までと、35条以下の所有権移転協議から特定利用権の設定へと進む間の段差が大きいことが、本稿の考察からある程度明らかになった。特定利用権の設定等の規定が農振法から基盤強化法へとうつり、さらに改正農地法に移ってきたため、なじみにくいということが考えられるが、それ以上に都道府県知事へと事案が上げられていくことの隔絶感が大きいのもかもしれない。法規定では所有者等が勧告に従わなければ自動的に調停申請をするかのようになっているが、現実には都道府県の担当部局に事前に問い合わせ等をするのが通例であろう。特定利用権を正式に設定するということになれば、都道府県に直接申請がスムーズに上がるような道筋を用意する必要があるのかもしれない。44条の措置命令についても同様に、農業委員会が市町村長に対して措置命令を依頼しやすい何らかの条件整備等が必要かもしれない。35条以下の規定の適用を考える現実的な緊迫感というものがないということであれば急ぐ必要はないが、市町村農業委員会は予め都道府県の担当部局に確認等しておくことを検討しておいてよいのではないか。

35条以下へは進まないということが続くのであれば、34条までで遊休農地を確実に解消する道筋を考えていくことも必要である。旧基盤強化法では、市町村基本構想という枠内で遊休農地の解消を目的とした特定法人貸付制度による新規参入が規定されていた。改正農地法では、一般法人等の貸借による農業参入と遊休農地対策は別個のものとなっており、一般法人が参入する際に特に遊休農地に入らなければならないといったことは、制度上はない。だが、参入は地域調和要件等に基づいて農業委員会が許可するのであるし、新規参入者が参入しやすいのは遊休化している農地か遊休化しつつある農地であるということもあるので、法規定にもう少し具体的にそのような方向付けをすることができないか。耕作放棄地対策については様々な補助金等が制度として設けられ³⁵、それによって新規参入者が遊休農地解消に貢献している実態もあるから法規定にまでそのような方向付けは必要ない、という見方もあろうし、法で規制まで

³⁵ 「耕作放棄地再生利用緊急対策」など。耕作放棄地の現状把握と対策に関する詳細について農林水産省ウェブサイト参照。http://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/(2013年1月参照)。

して新規参入者を縛る問題点についても目を配らなければならないが、基盤強化等の枠内で何かできないか、検討する余地はあるかもしれない。

34条の「勧告」までをさしあたり農業委員会の守備範囲として、実際にどの程度まで指導、通知、勧告を行うべきか。法規定上は全ての農地について、必要がある場合には指導をし、指導の効果がなければ遊休農地である旨の通知をして利用計画の提出を求め、それでも遊休農地の解消につながらなければ勧告を出すことになっている。現在の農業委員会および事務局の体制でそれがどこまで可能か。青森県A市の農業委員会は法令上最大規模で、事務局職員も20名と他の委員会と比べて人的資源は充実しているが、事務局によると遊休農地対策の担当者は1名とのことであった。高知県B町の農業委員会は事務局が2名であり、通常の法令業務をこなしていくのさえ困難が伴うものと思われる。そうした状況であっても丁寧な対応をせざるを得ないのが遊休農地対策であり、対策を実施して行く上での困難さが如実に浮かび上がってくる。では、できる範囲でやればよい、ということになるのかといえば、そうではなかろう。法規定上、農業委員会が手続きを省略することはできないのである。2009年農地法改正時になぜ農業委員会体制の充実が図られなかったのか検証し、法の適正執行に必要な体制づくりを地道に求め続けて行くことが必要である。

遊休農地の発生要因について、本稿では深く検討できなかったが、例えば不在地主の存在が遊休農地対策の実施を困難にしていることは間違いないだろうし、既に指摘されているところである。改正農地法では所有者等が確知できない場合、公告によって対策を続行できる途を開いているが、そもそも所有者等が確知できないこと自体、大きな問題である。不在地主所有の遊休農地は、所有権という権利だけがあってその内実が空洞化し、利用が阻害される状況の典型である。筆者は共同漁業権について権利内実の空洞化について検討した³⁶が、遊休農地の問題の根本には不在地主所有地の権利内実の空洞化があり、不在地主所有地を実態調査することは不可欠の課題である。と同時に、空洞化する所有権という権利の性質、あるいは権利そのもののあり方についても検討してい

³⁶ 緒方賢一「沿岸海域の「共」的利用・管理と法」新保輝幸・松本充郎編『変容するコモンズ』（ナカニシヤ出版、2012年）43-66頁。

く必要がある。

2009年に農地法およびその関連法が改正され既に3年が過ぎた。同年に政権交代が起き、その後農業を巡ってはTPP（環太平洋連携パートナーシップ）への参加の是非を巡る議論や農業者戸別所得補償政策の実施等が話題となった。一方、2011年に発生した東日本大震災とそれに続く東京電力福島第一発電所事故は、我が国のあり方を根底から問い直し、産業立地、人口分布その他の国土利用や防災対策等、あらゆる面から再検討を迫るものであった。さらに2012年には再び政権交代が起こるなど、この3年間の動きは非常に急激なものであったが、農地法改正後の農業、農村はどのように変化したのか。法改正から3年が過ぎ、一定程度改正の影響が明確になってきているところであるが、例えば法人の農業参入について、順調に参入数が伸びてきてはいるものの、それほど大きな影響が農業・農村にあったのかというと、どうもそうはいえないのではない。筆者が農地法改正後の農業、農村の現場を訪れて見ている限りでは、局地的に法人参入が増えているところはあるものの、農業や農村の様子に大きく変わったところは見受けられない。農林水産省は2012年12月に「農業経営構造の変化」³⁷を発表しているが、先述のように例えば法人経営体の動向を見ると、法人経営体数はこの10年で2倍以上に増加しているものの、法人の農地利用面積は19.3万ha、農地面積全体の4.2%に留まっており、農地の利用については未だに個別経営体が担っている状況である。その一方で、基幹的農業従事者の年齢階層別の動向を見ると、2010年の年齢構成では70代以上が最多階層になるなど、高齢化が進行し、今後の農業、農村は益々深刻な状況になっていくことが予測される。日本農業および農村は、静かに衰退を続けていることが分かる。

そうした現状を考えると、改正農地法が主たる目的と位置づけた「農地の効率的利用」という段階はもう過ぎ去ろうとしていて、「農地そのものの確保」や「地域社会の存続」が法や政策の主たるターゲットになりつつあるのではなかと感じられる。その意味で、今後も遊休農地対策について、実際の対策と法政策決定の両方の現場でその動向を注視していく必要がある。

³⁷ 農林水産省経営局公表。農林水産省Webサイト

http://www.maff.go.jp/j/keiei/keiei/pdf/201212_kouzou_henka.pdf (2013年1月参照)

本稿では、遊休農地対策規定に焦点を絞って検討を試みた。その過程で、遊休農地解消のためには利用の促進が不可欠であり、そのための規定等についても検討する必要があることが分かった。筆者の能力不足のために本稿では検討できなかったが、利用促進策の遊休農地対策規定への影響について、あるいはその相互作用について、次回以降の検討課題としたい。それと同時に、規定が作られてから既に30年以上が経過しているのにもかかわらず適用事例がない特定利用権について、規定の存在意義や適用可能性も含めて、さらに検討していくことが必要であろう。こちらも今後の検討課題としたい。

[追記] 本稿執筆にあたり、青森県農業会議、高知県農業会議および市町村農業委員会の職員の方々には、現地調査のコーディネーターや資料提供等、多大なご協力を頂いた。また、全国農業会議所の伊藤嘉朗氏には、多忙の中、青森県調査にご同行頂いた。記して感謝の意を表します。

本稿は、JSPS 科学研究費補助金研究「土地所有権の形骸化：モンsoon・アジア的病理の解明と対策」(2012-2013年度挑戦的萌芽研究、研究代表：飯國芳明) および「沿岸海域および河川流域の「共」的管理に関する法学的研究」(2010-2012年度基盤研究(C)、研究代表：緒方賢一)より助成を受けたものである。

