

■ 研究論文

農地の流動化確保における所有権問題

―農業委員会の監査をととして―

The Farmland Wondering Ownership Issues
-Focusing on the Inspection of Agricultural Commission-

神奈川大学大学院 経営学研究科
国際経営専攻 博士後期課程

土 屋 翔

TSUCHIYA, Sho

■ キーワード

農地、流動化、所有権、農業委員会

1 はじめに

今日、わが国における食料市場は自由貿易の波にさらされつつある。具体的にいうと、まず、ウルグアイ・ラウンド農業交渉の合意にはじまる。この農業交渉の合意により、日本における農業を取り巻く環境は、変転期を迎えた。また、WTO (World Trade Organization) 農業交渉がはじまると、日本は、より自由貿易を国際的に要求された。さらに、日本政府はTPP (Trans Pacific Strategic Economic Partnership Agreement) 交渉の参加を表明した。

当初、日本はコメを中心とした聖域である、間税の対象を認めてもらおうとした。しかし、アメリカやケアンズ諸国¹は100%の関税撤廃を要求している。これは、耕作面積という規模の経済での勝負を仕掛けている。耕作面積が大きいということで一個当たりの単価が安くなる。これに対しわが国は、耕作面積を少しでも大きくしようと様々な政策を打ち出している。それは、農地法の改正

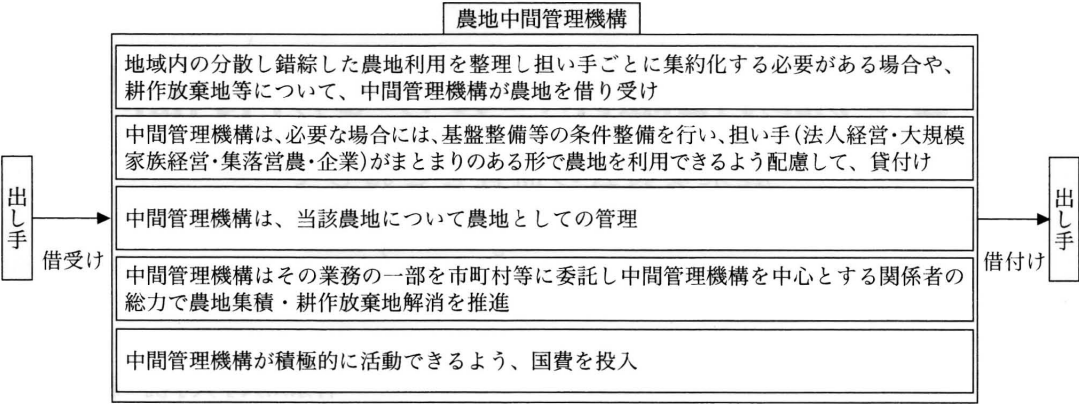
にはじまり、今日では農地中間管理機構が設立されようとしている。

これまで、農地の集約に関しては、規制緩和や特区を設けて法人による農地取得を目指すなど、多くの政策が行われてきた。しかし、農地の集約が進まない現状を考えると、効果が薄いといわざるを得ない。この原因として、農地に対する所有権の発生が考えられる。この所有権をどのように扱うかが問題となってくる。

2 農地中間管理機構とは

農地中間管理機構の目的は、農地中間管理機構の指定その他これを推進するための措置等を定めることにより、農業経営の規模の拡大、耕作の事業に供される農用地の集団化、農業への新たに農業経営を営もうとする者の参入の促進等による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を目的とする、とある。これをまとめると、1) 農業経営規模の拡大、2) 耕作の事業に供される農用地の集団化、

図1 農地中間管理機構の概要図



(出所)「農地中間管理機構関連予算」を基に作成。

表1 農地中間管理機構の農地の借受け・貸付け業務

1	農地中間管理機構は、定期的に、区域ごとに、農用地の借受けを希望する者を募集し、応募した者及びその応募の内容を整理して公表し、その中から、農地中間管理事業規程の定めるところにより、適切な貸付けの相手方を選定する。
2	農地中間管理機構は、貸付けに当たって農用地利用配分計画を定めて都道府県知事の認可を受け、その計画の公告により、農用地の利用権が設定される。
3	農地中間管理機構は、利用することが著しく困難な農用地は借り入れず、相当期間経過後も貸付けが見込まれないとき等は賃借契約を解除できる。
4	農地中間管理機構は、都道府県知事の承認を受けて、業務の一部を他の者に委託できる。

(出所)「農地週刊管理機構関連予算」を基に作成。

3) 農業への新たに農業経営を営もうとする者の参入の促進等による農用地の利用の効率化及び高度化の促進、これらを図ることにより、4) 農業の生産性の向上、を達成しようとするものである。

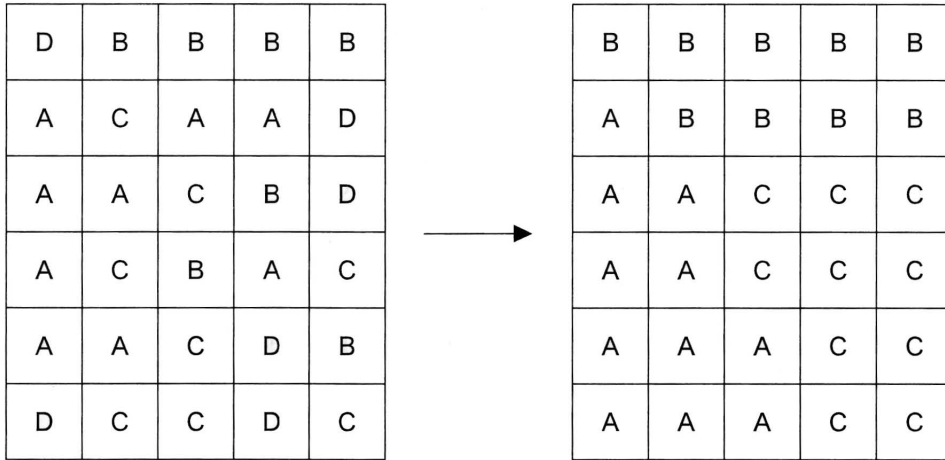
また農地中間管理機構は、担い手への農地集積と集約化により農業構造の革新と生産コストの削減を強化に推進するため、農地の中間受け皿として都道府県段階に農地中間管理機構を整備し、活用を図る²⁾、役割がある。さらに、わが国の農業構造を見ると、担い手への農地流動化は毎年着実に進展し、担い手の利用面積は農地全体の約5割

となっている。³⁾ 農業の生産性を高めていくためには、担い手への農地集積と農地の集約化を更に加速していく必要がある。⁴⁾

わが国の農業の発展には、1) 担い手への農地流動化、2) 農地の集積と集約化、この2点が重要とされている。そのためには、分散、錯綜した農地を集約しなければならない。そこで農地中間管理機構は、農地の集約の施策として以下の方法を想定している。

まず、1マスを1haとする。Aは農業法人、Bは大規模農家、Cは企業、Dは小規模農家とする。

図2 農地集約化のイメージ図



(出所)「農地中間管理機構関連予算」を基に作成。

表 図2における農地集約化の変化

	集約前	集約後
A	9ha	11ha
B	7ha	9ha
C	8ha	10ha
D	6ha	0ha

Dの小規模農家は、1マスごとに他の農家が耕作している。図2の左側をみると、各耕作地が分散し錯綜している。これを農地中間管理機構により右側へと集約化する。とくに注目すべきは、Dの小規模農家の各耕作地がAの農業法人、Bの大規模農家とCの企業に分配されていることがわかる。

すなわち、農地を集約化すると同時に、効率が悪いとされている小規模農家の耕作地を効率が良いとされている大規模経営に移行することを目的としている。文言では、「担い手」への農地集約化とされているが、正確には「大規模経営体」への集約化であることは間違いのないであろう。また、上記の図のようにDの小規模農家が自ら農地を手放すことは、これまでの系譜から考えると困難の

可能性が高い。このDの農地をどのように集約するかが今後の課題となってくる。

3 財産権からみた農地

わが国の農地面積は、欧米諸国に比べ狭い。これは、大規模農家が少なく、零細農家が多いことが要因の一つとされている。零細農家が多い故に、非効率な経営がされ競争力が弱い。このため政府は、耕作地の集約化に様々な施策を講じている。

一戸当たりの平均耕作地面積は、日本が2.3ha、フランスが52.6ha、イギリスが78.6ha、アメリカが169.6ha、オーストラリアが2970.6ha、である。この表からみても、わが国の耕作地面積が突出して狭いことがわかる。そのために政府は先

表2 わが国と欧米諸国における一戸当たりの平均耕作地面積

国名	耕作地面積
日本	2.3ha
フランス	52.6ha
イギリス	78.6ha
アメリカ	169.6ha
オーストラリア	2970.6ha

(出所) 農林水産省HP「農業構造動態調査」2011年度、アメリカ「米国農務省統計」2010年度版
オーストラリア「Australian Commodity Statistics」2010年度(最終アクセス日2014年1月19日)

に述べた施策を講じている。

しかし、実際にはわが国の農地の流動性は固定の状態にある。それは、土地所有に関して財産権が発生し、半ば強制的に集約できないからであろう。日本国憲法第二十九条によると、財産権は、これを侵してはならない。同条第二項財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。同条第三項私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる、とされている。財産権は侵してはならない大前提の下、1) 公共の福祉に適合すること、2) 正当な補償の下、公共のために使用することができる、とある。

江島昌子[2012]は、「人権はいかなる場合にどの程度制約が認められるか」が今日の議論の中心と述べ、「すなわち、『公共の福祉』によってどこまで人権が制約できるのか」を結論づけている。江島は、日本国憲法第十一条、同憲法第十二条、同憲法第十三条から「人権は無制限ではなく制約が認められていると解されている」と認識を述べている。

論を農業に戻すと、今日、わが国は非耕作地問題が叫ばれている。この非耕作地を農地中間管理機構が借り上げ、有効活用をしようとしている。この時に一個人の所有物である農地を公共の福祉⁵のために強制的に借り上げる又は買い上げることできるのか、ということが問題となっている。

現制度下では、強制的な農地の借り上げ、買い上げは困難であろう。⁶ しかし、今後農業の流動化が強く叫ばれることは間違いない。その時に、公共の福祉の範囲内で、農業委員会や農地中間管理機構などに法的強制力をどのように持たせるかが焦点となろう。

4 農地委員会の監査と実情

2009年に制定された改正農地法により非耕作地への対処が強化された。農業委員会が所有者に対し一貫して、指導と通知、勧告ができるようになった。これは、毎年1回の農地の利用状況を調査する。そこで、遊休農地を発見した場合、3つの項目から調査の実地をする。1つ目は、その農地が1年以上耕作されていないこと、2つ目は、今後も耕作される見込みがないこと、3つ目は、周辺地域の農家と比べ、栽培方法が著しく劣っていること、である。農地が適正に使用されているか、を監視する機関として農業委員会がある。

非耕作地として該当した所有者は、農業委員会から指導を受ける。これは、農業所有者に対して大きく分けて2つの内容で指導をする。1つ目は、自らがその遊休農地を耕作するか、2つ目は、誰かに貸し付けるか、である。この時点で、指導内容に対して、非耕作地の所有者が対処しなかった場合、所有者に対し利用計画の届出を強制できる。そこで、提出された利用計画書が、内容が不適切

表3 農地減少の対策

農用地区域内農地の確保	効率的かつ安定的な農業経営を営む者により利用されている農地等は、農用地区域からの除外を認めない。
農地転用規制の厳格化	1) 病院、学校等の公共施設への転用についても、許可不要から協議制へ。 2) 違反転用に対する刑罰を強化(例、法人:300万円→1億円)

(出所) 農林水産省「改正農地法の概要」より作成。

や計画を実施しなかった場合、都道府県知事の裁定へと移行する。このとき、利用計画の届出が未提出の場合も都道府県知事の裁定へと移行する。この都道府県知事の裁定とは、まず、所有権の移転等の協議を利用希望者と非耕作地の所有者とで協議させる。ここで、協議が難航した場合、都道府県知事の調停が入る。最終的には、都道府県知事の裁定⁷⁾により、非耕作地の利用方法が決定する。

また、農業振興地域の整備に関する法律で農地減少の対策がなされた。それは、農用地区域内における農地の確保である。これは、効率的に農業経営者に利用されている農地等は、農用地区域か

らの除外を認めないことである。さらに改正農地法では、農地転用規制の厳格化がなされた。これは、農地の公共施設への転用を許可不要から協議制にし、違反転用に関する刑罰を強化した。

今日では、農地の転用、農地利用の監視は農業委員会が行っている。しかし、この農業委員会が行政監査として形骸化している、という議論もある。以下の表は、毎日新聞の「農地漂流」の記事である。これは、今日の農業の転用と監査の実情を記している。これを分析し、今後の課題を明確にする。

表4 農地転用と監査の実情

1.ダミー法人行政チェック、形骸化	<p>不動産会社が農業生産法人を作り、宅地造成用に農地を買い集めていた。農地は農地法で農家と農業生産法人しか所有できないため、法人をダミーとして利用した。造成計画の頓挫で、買い集められた農地の多くは耕作放棄地となった。同町農業委員会は法人の設立や農地購入を許可しており、農業委のチェックが形骸化している。</p> <p>昭苑都市開発は、JR成田線酒々井駅そばの上郷地区で63ヘクタールの宅地造成を計画した。80年代から計9ヘクタールの農地を買収、農業の担い手以外は農地を所有できないため、所有権移転の仮登記をつけた。</p> <p>ファームも並行して買収を進め、町農業委の許可を得て所有権を登記。しかし、開発計画は造成前に頓挫した。昭苑都市開発の元社員によると、当初は観葉植物などを栽培する目的で設立された。しかし「途中で内実を失い、やがて土地集めの道具となった」。別の元社員は「仮登記では相続による地権者の分散など不都合が生じる。農業生産法人なら所有権を登記できるので有利だった」と説明する。</p> <p>ファームの農地購入を許可したことについて、同町農業委は「農地法に基づく許可申請を受け、書類などに不備がなかった」と説明。内実を失っていたことについては「日常的なチェックは農地パトロールなどで行うが、この件での具体的な記録は残っていない」としている。</p>
-------------------	---

2.「仮登記農地」に残土、周辺の耕作地に悪影響	<p>開発業者が農家に売買代金を払って所有権移転を仮登記した農地に残土が放置され、周辺農地の耕作にまで悪影響を及ぼす事態になっている。仮登記のまま業者間で売買が繰り返されて指導対象が判然としない。農地法の趣旨に反し、農業の担い手以外にも農地の所有を事実上可能にする農地の仮登記が、適切な農地管理を阻害している。</p> <p>約0.7ヘクタールの農地には残土が積み、草木が生い茂る。約40年前に最初の仮登記が付けられ、耕作放棄状態になった。01年、当時仮登記していた開発業者の許可を受け、別の業者が大量の残土を搬入。影響で周辺の農地が隆起してしまい、耕作に被害が出た。</p> <p>この農地は現在、01年当時とは別の業者が仮登記を付けている。関係する業者は、登記簿上の本店の住所地に表札も見当たらないなど実態が不明。市の担当者は「所有者に指導するのが本来の姿だが、転用の相談もなく実態がつかめない。どう指導したらいいのか分からない」と話している。</p>
3.草刈り年1回で耕作地	<p>さいたま市岩槻区で10年以上も耕作されていない37ヘクタールの農地が、農林水産省の統計「農業センサス」では耕作放棄地に含まれていない。年1回草刈りをしていることが理由。農水省は耕作放棄地対策を検討するための実態調査を進めているが、それでも岩槻のケースは耕作放棄地としない予定という。</p> <p>この農地は東京ドーム8個分の広さで、今月中旬、周辺の田んぼで稲刈りが進む中、濃い緑の雑草が生い茂っていた。登記簿などによると約35年前、地元の不動産業者が農家に売買代金を支払い、所有権移転を仮登記した。何度か転売され、現在は大手ゼネコンの鹿島（東京都港区）などが仮登記している。土地区画整理事業実施へ向けて設立された組合が毎秋、草刈りをしているが、ほとんど耕作していない。</p> <p>不動産業者に約30アールを売った男性は、業者に「きれいに耕された土地だと、なかなか転用許可が下りないから」と荒地地にしておくように言われたという。約35アールを売った男性も「今この土地を売ると言われても、耕作する農家はいない」と話す。</p> <p>鹿島は「土地区画整理事業の可能性を模索し、できない場合は農地としての活用を含めて検討する予定」と説明する。</p> <p>一方、さいたま市農業委員会は「管理されている農地で、少し休ませている状態」と話し、耕作放棄地とは判断していないという。農水省も「所有者がおり、年に1回草刈りをしている場合は、将来農地として使える状態に保全管理ができていると言える。耕作放棄地には含めない」と釈明する。</p> <p>センサスは農業の最も基本的な統計で、政策立案の基礎になっている。農地問題に詳しい小田切徳美・明治大教授は「センサスは、耕作放棄が進んで原野化した農地は耕作放棄地に含めないなど、耕作放棄地の実態を反映していない」と指摘する。</p>
4.違反転用、実態に指導追いつかず	<p>農地が毎年7000～8000件も正規の手続きなしにつぶされ、建設残土置き場や駐車場になっている。農林水産省の調査で明らかになった「違反転用」の実態は、農地法の規制が骨抜きにされていることを浮き彫りにした。農地保全の役割を担う市町村の農業委員会には、都道府県の指導力を疑問視する声がある一方、違反が多すぎて指導が追いつかない現実への無力感も漂う。</p> <p>東京への通勤圏で、農地も多い千葉県北西部の市。農業委員を18年間務めた専業農家は、「違反転用を全部指導するのは無理」。悪質なケースを年間3～4件指導するが、ささいなものまで含めると、違反件数ははるかに多く、追いつかないという。</p> <p>よくあるのは駐車場にしてしまうケース。違反を指摘すると、農家や不動産業者は決まって「法律（農地法）を知らなかった」と釈明する。「知らないはずはないのだが、そう言われたら『これからは気をつけて』と言うしかありません」。指導に従わないとして県に是正勧告を求めたケースは、記憶にないという。</p> <p>一方、埼玉県久喜市では違反転用がほとんどない。市農業委員会の並木源栄会長は「県は対応が遅い」と話す。</p> <p>並木会長によると、多くの自治体の農業委は動きが遅く、違法状態を確認するまでに</p>

	<p>最低1週間はかかり、県への報告はその後になる。「違法状態を1週間放置すれば原状回復に1カ月がかかる」。県が指導する時点では絶望的だという。</p> <p>内容に疑問が多いため「不適當」の意見を付けて送った転用申請を、県が許可しようとしたこともあった。「農家じゃない役人に現場は分からない」。並木会長は、型通りの書類審査で済ます県の姿勢も追認の背景にあると考える。</p>
5.農業委員が違反転用	<p>現職の農業委員が自分の農地30アールを自ら経営する工場の敷地（菓子製造会社の工場と従業員用駐車場）に無許可で転用し、県も追認していたことが分かった。農業委員は農地法に反する「違反転用」を監視する立場で、法的な歯止めが利いていない違反転用問題の根深さが浮かんた。</p> <p>一帯は良質のササニシキやひとめぼれの産地。農業振興地域整備法に基づく農業振興地域の農用地区域に指定され、転用が最も厳しく制限されていた。</p> <p>農業委員会は税務課の指摘を受けて原状回復を求めたが、男性はかたくなに拒んだ。町は発覚から約1年後に県に相談。県は既成事実化していることなどを理由に、男性から始末書を取って問題の農地を農振地域から除外し、転用を認めた。</p> <p>男性は発覚時まで、農業委員を15年間務めていた。農地に戻すよう説得した発覚時の農業委の会長は「まさかという思いだった。責任は感じているが、思い出したくない」と言葉少な。当時の事務局長も「模範となる委員だからと何度も説得したが、聞いてくれなかった」と振り返る。</p> <p>農業委員会は、地方自治法や農業委員会法に基づき市町村単位で設置が義務づけられた行政委員会、農地の売買や転用に際しての許認可事務を行う。農業委員の身分は特別職の地方公務員で、任期は3年。農家の投票で選ばれる公選委員と議会や農協などの推薦で選ばれる選任委員からなる。</p> <p>農地利用を監視する立場にありながら違反転用した男性は「町や県のご指導に従って転用手続きを取った。ルールからはみ出したのは事実だが、今さら何も言うことはない」と話す。原状回復に応じなかった理由については「回復を求められた記憶はない」としている。県は「始末書を出して反省しており、他の農地への影響も少ないことから追認した。追認に問題はなかった」と話している。</p>
6.都道府県ずさん審査	<p>都道府県が許可権限を持つ2ヘクタール以下の農地転用について、07年に許可された事例を農林水産省が調査したところ、1割以上が許可基準を満たさず、本来転用できない農地だったことが分かった。「集落区域内にある」として許可された区画が、実際は集落から離れて農地の真ん中にあるなどずさんな審査が多数あった。</p> <p>農地法は、宅地などへの転用の許可権限について、1) 2ヘクタール以下は知事、2) 2ヘクタール超～4ヘクタールも知事だが、農相との協議が必要、3) 4ヘクタール超は農相と定める。</p> <p>農水省が、1) に当たる07年の転用許可約9万件のうち1350件（1176ヘクタール）を抽出して調べたところ、12.1%の164件（137ヘクタール）に許可基準を満たしていない疑いがあった。一方、2) と3) については、04年に許可された192例すべてを調べたが、問題があったのは3件（1, 6%）だった。</p> <p>2ヘクタール以下の転用許可で問題ありとされた例には▽「集落内にある」として許可したが、実際には集落から300メートル以上離れ、農地に囲まれている▽原則許可されない「20ヘクタール以上のまとまった農地」の中にある▽「500メートル以内に公共施設が二つある」とされたが実際にはレジャー施設が一つあるだけ、などがあった。</p> <p>農水省は「転用の可否を判断する際に重要な要素を都道府県が考慮した形跡がなかったり、法令の解釈に誤りがあるケース、審査時の資料が残っていないケースがあった」と、ずさんな許可事務を指摘している。</p>

7.転用の連鎖大型店進出、踊った地権者	<p>長崎県が21億円を投じ、ほ場整備をした佐世保市相浦地区。案内役の市職員は今年7月、農地として使っていることを強調するかのように「牧草ですよ。昨年は耕作放棄され、雑草が生い茂りましたがね」と言った。</p> <p>ほ場整備事業は97年3月に完了した。小さな田を集めて田んぼの区画を大きくする造成費10億円に加え、11億円をかけて最新の排水施設も設けた。機械耕作が容易になって生産力が上がった。</p> <p>国からの補助金を含む多額の税金を投入した水田を牧草地に一変させたのは、大型店の進出話だった。イオン九州が、ほ場の6割、20ヘクタールにショッピングセンターの建設を計画した。</p> <p>水田は佐世保市が、農業振興地域整備法で農地以外への転用が厳しく規制される「農振農用地区域」に指定していた。さらに補助金適正化法で、整備完了から8年後にあたる05年3月までは転用が禁じられていた。イオンは04年春に用地交渉を開始。05年9月、転用へ向けて地権者97人の同意書を添え、市に用地の農振区域からの除外を申請した。</p> <p>地権者はそれまで、高齢化で耕作が難しいため共同で農業生産法人を設立、法人に農地を貸して10アール当たり年2万円の賃料を得ていた。耕作放棄を防ぐと評価され、県や市の財政支援も受けていた。</p> <p>イオンは「10アール当たり年120万円で30年間借りたい」と地権者に持ちかけた。賃料は生産法人の60倍。地権者は次々に同意書に判をつき、06年末、生産法人から一斉に農地を引き揚げた。</p> <p>「人生を狂わされた。こんな騒ぎにならなければ、今もやれとった」。生産法人の経営を任せ、農地を耕してきた専業農家の辻俊昭さんが険しい顔で言う。03年、最低15年間は耕作する約束で引き受け、借金して機械も購入。同居の長男だけでは手が足りず、三男も勤めを辞め実家に戻った。耕す水田を失った今、長男は職を探し、三男はアルバイトで家族を養う。</p> <p>市は06年、農地の保護などを理由にイオンの申請を却下した。イオン九州は「計画が白紙に戻ったのでコメントは差し控える」という。</p> <p>水田の大部分は今、単年度契約で借りた近くの牧場主が牧草を栽培している。周辺の専業農家は「すぐ転用できるよう牧草地にしている」と推測する。</p> <p>管理する相浦土地改良区の山口政司理事長は推測を否定する一方で、「イオンの提案は理事会で歓迎され、農家は10アール当たり十数万円の手付金ももらった。ほ場整備の税金が無駄になるというが、大型店が来れば固定資産税として10年で取り戻せる」と話す。</p> <p>「大型店の進出歓迎」「この地に企業誘致」。農道沿いには今も、大型店誘致を訴える看板が並んでいる。</p>
8.転用の連鎖悔やむ元不動産会社員	<p>バブル崩壊をはさむ80～90年代、「昭苑都市開発」（東京都港区）の社員として、農地の地上げに奔走した。千葉県酒々井町の上郷地区で63ヘクタールの宅地開発を目指した。農地所有を農家と農業生産法人に限る農地法の裏をかき、農家に売買代金を支払った後に「将来転用が許可されたら所有権を移す」と仮登記する形で買い進めた。</p> <p>地上げの過程では、売値を巧みにつり上げる海千山千の農家もいて、駆け引きに苦労した。仮登記や開発申請などに必要な書類に印鑑を押してもらうたびに10万円、20万円の「判子代」を要求されることもあった。10アール当たり200万円前後の農地が2000万円まで跳ね上がった。</p> <p>それでも、元社員は農家を擁護する。「農家は最初、農地の転用価値なんて知らなかった。みんなまじめに耕作していた。われわれ開発業者が、欲望に火をつけたんですよ」</p> <p>仮登記がついた農地は、農家にとって「売った土地」。荒れるにまかされ、バブル崩壊後の不況の荒波にもまれるように、次々転売されていった。元社員は破綻した古巣を去り、農地とともに転売先の開発企業を渡り歩いた。本格的な開発に乗り出すスポンサー企業を探したが、ついに見つからなかった。</p>

	<p>元社員は昨年、現在仮登記をつけている不動産会社を辞めた。荒れた仮登記農地を見ると胸が痛む。結果として自分が荒らしたという思いが強まり、今では耕作地に戻すため、地元の農家と話し合ったり、行政に掛け合ったりする。</p> <p>農家の間でも、耕作放棄された水田を協力して耕す動きが出始めた。</p>
9. 転用の連鎖次々変わる仮登記主	<p>水田地帯に広がる10年以上荒れている37ヘクタールの耕作放棄地。その中の一筆の登記簿が物語るのは、農業の担い手しか持てないはずの農地が開発業者の間で次々転売される異常な姿だった。</p> <p>「67年9月に先代から相続」。登記簿は地元農家による所有権登記から始まる。農家に売買代金を支払った東京の不動産会社が72年2月、「転用が許可されたら所有権を移転する」と仮登記した。この時点で事実上、農地は農家の手を離れた。</p> <p>仮登記の主は、埼玉の不動産会社、ゼネコン系列のノンバンク……と目まぐるしく変わる。03年3月からゼネコンの鹿島が仮登記権者となった。最後の登記は同年11月。子供がこの農地を相続した。法的な所有権は親から子へ移っただけだが、裏では事実上の所有者の間で札束が飛び交った。仮登記農地を相続した農家の一人は言う。「耕作放棄を気にかける者はおらんよ」</p> <p>仮登記は自治体すら使った。熊本県天草下島の日本渡市と旧五和町（現天草市）が87年、西武鉄道のゴルフ場誘致で地上げに乗り出した。高齢化で衰える農漁業を捨て、リゾート開発に島の未来を託そうとした。</p> <p>用地112ヘクタールを2市町が買い整えるという協定で、用地内の田畑25ヘクタールは仮登記で買い進めた。だが、一部地権者の反対で地上げは90ヘクタールで頓挫。</p> <p>仮登記されたまま田畑は森になっていた。当時の町長は「引退したので勘弁して」と話すだけで、近くの農家の男性は買収を今も感謝する。「農業じゃ食えず、他に仕事もなくて子は島を去った。一人暮らしで体も動かん。売らずに耕せと言うのか？」</p> <p>農地の転用規制が空洞化した現場では、仮登記による買いあさが耕作放棄を招き、無許可で農地をつぶす違反転用も蔓延。農業で食べていくことが簡単ではない現状では、農家が宅地などへの転用を望む「転用期待」も止まらない。担い手が見つからず、漂流する農地も増えている。</p>
10. 「野球場」転用追認 所沢市農業委「雑草なし、耕せば畑」	<p>不動産業者が農家に代金を支払って所有権移転を仮登記した農地が、無許可で野球グラウンドに転用され、市農業委員会が「現況は農地と認められ、違反転用ではない」と現状を追認している。所有者は30年以上耕作せず、仮登記が耕作放棄ばかりが違反転用状態も招いているのに「耕作放棄地」にもカウントされていない。</p> <p>登記簿などによると、72年に西武不動産が事実上買収し、01年西武鉄道に転売した。宅地開発を目指し「転用許可後に所有権を移す」と仮登記されているが、開発のめどは立っていない。</p> <p>仮登記は農地所有を農業の担い手に限った農地法の趣旨に反し、耕作放棄にもつながらずとして農林水産省が対策を進めている。</p> <p>所有者の一人である女性は「実父が10アール当たり約1500万円で西武へ売った。形の上で相続したが、売ってから一度も耕さず、今後も耕すつもりはない」と話す。畑は売却後に耕作放棄地となり、西武が年に数回草刈りを実施、管理してきた。</p> <p>農地法は、農地を農業以外に転用する場合は自治体や国の許可を得るよう義務付けている。しかし、市農業委の勝呂一夫事務局長は「雑草が刈られた状態で、耕運機を使えばすぐに畑に戻る。転用申請はないが、現況で農地と考えられ、違反転用ではない」と説明。さらに、所有者に耕作意思がないのに、「農地として管理されている」として、農水省が進めている耕作放棄地調査でも耕作放棄地にカウントしていない。</p> <p>西武鉄道は「地元の方々がゴルフの練習や草野球を時々しているのは知っていたが、所有地ではないため、当社としては何も言う立場ではない」としている。</p>

<p>11.砂利採取し建設残土 違法「改良」が多発</p>	<p>土建業者らが農家に「農地改良」を持ちかけ、農地を掘って砂利を採取し、建設残土で埋め戻す違法行為が多発している。砂利採取と廃棄物処理をセットで行う新卒の農地荒らし。茨城県では07年度だけで少なくとも25件確認され、県は「安全性の確証が得られない農地で作物を育て出荷したら問題」と、農地改良の規制を強化する。</p> <p>農地改良は畑や田の土を良質な土と入れ替えるのが目的。農地法に基づく一時転用許可が必要で、茨城県は50センチを超えた掘削を禁じている。入れ替えに使う土は、元の土と同等以上の質で、同じ市内か隣接自治体の土にしなければならない。</p> <p>鹿嶋市農業委員会によると、離農や高齢化で耕作できない農家に業者が持ち掛けているといい、深さ10メートル近く掘られたケースもある。市農業委は「何が埋められたのか確認できない。農地として使いものにならない恐れがある」と懸念する。このため茨城県は4月から、すべての農地改良で事前協議を義務づける。</p> <p>日本砂利協会によると、規制のため国産の砂利は減少傾向で、05年5月からは中国が「自然保護と国内優先」を理由に輸出しなくなり、砂利の需要が高まっているという。</p> <p>自分の畑で砂利採取や残土投棄をさせた茨城県鹿嶋市内の元農家の男性が取材に応じた。男性は04年まで三つ葉とメロンを栽培していたが、高齢で後継ぎもなく離農。畑は別の農家に貸していた。</p> <p>06年2月ごろ、土建業者らが、約9000平方メートルの畑の「穴掘り」を持ち掛けてきた。業者は「お宅の畑は水がしみ込まない。地中の砂の塊を取った方がいい」と言う。「砂利が欲しいんだな」。男性はぴんときた。</p> <p>農地の賃貸収入と年金が頼りの生活。業者は450万円を払うという。</p> <p>念書は「(東京方面の建設現場で出た)東京残土に限る」「農地として使いものにならない場合は当社で借りるか買い取る」。残土が環境基準に適合することを示す検査証も添えられていた。</p> <p>男性は「残土だけに見えたが、夜中は見回れない。そもそも本当に安全なのか」と揺れる心をのぞかせる。「工事後はまた貸すつもりだが、借りてくれるかどうか。作物を作る人がいなくなれば意味がない」。</p>
<p>12.残土捨て逃げ横行 産廃業者、地権者だまし「違反転用追認」</p>	<p>産廃業者が「農地を改良する」などと農家に持ちかけ、大量の建設残土を農地へ運び入れる不法投棄が各地で横行している。千葉県船橋市では、農地法の転用許可がないまま、水田に残土を高さ5メートル以上も積まれて残土置き場になるケースが発生。違反転用の8割以上が追認される「やり得」の状況につけ込み、違法な産廃業者が農地を狙っている構図が浮かんだ。</p> <p>船橋市では07年9月、市北東部の水田25アールに、無許可で残土が大量搬入されていることが発覚した。地権者の男性によると、10年以上前に県内の産廃業者から「田を畑に変えないか。謝礼も払う」と持ちかけられ、土を盛って畑にするために必要な量の残土搬入を了承。だが、ダンプや重機で短期間に大量に盛り土されたという。</p> <p>搬入した業者は登記簿上の住所に事務所はなく、休眠状態となっている。男性は「がれきも混じっているようだ」と話し、残土に廃棄物を混ぜることを禁じた廃棄物処理法違反の疑いもある。</p> <p>同市農業委員会は違反転用状態とみなし男性から事情を聴き、08年6月までに撤去するよう指導した。だが、男性は費用を捻出できないとの理由で撤去に応じていない。</p> <p>農地への残土搬入をめぐるのは農業委の上部組織、全国農業会議所の調査でも▽建設業者が農家に「新たな土をかぶせる改良を無料で行う」と持ちかけ質の悪い残土を入れられ耕作不能となった▽耕作放棄された水田に「畑地化のための盛り土」名目で残土が持ち込まれ水路の流れが悪くなった、など各地で被害が発生している。</p> <p>内閣府の03年3月のまとめでも千葉、埼玉、神奈川3県で、残土を含んだ農地への不法投棄が確認されただけで312件に上った。</p> <p>このため、各地の自治体も対応を強化。しかし、被害を食い止められないのが実情だ。</p>

<p>13. 鹿島臨海工業地帯 開発終わり、代替地だぶつき</p>	<p>茨城県の鹿島臨海工業地帯に農地を持っていた人たちへの代替農地などとして開発組合が買収した土地を、県が鹿嶋市などに雑種地として売却し、同市が一般向けに販売している。多くは、雑草が生い茂ったり、建設残土が不法投棄されるなどしており、周辺で耕作する農家は悪影響を懸念している。農地をつぶし、悪条件のまま販売する行政の手法に批判が出ている。</p> <p>工業地帯の造成事業は1960年代に始まり、開発区域を去る住民の住宅用地や代替農地として、茨城県が出資した開発組合が大量の土地を買収した。多くは農地だった。開発の終了で組合は84年に解散。離農などで提供されなかった代替農地などは県が引き継いだ。県によると、そのうち170ヘクタールを86年、地元旧3町（現鹿嶋市、神栖市）に売却した。農地の多くは雑種地に転用（地目変更）して引き渡していた。変更の理由は「農地のままでは自治体が所有できないため」だった。</p> <p>そばに住む農家の男性は、この2区画を市が所有し、売り出していることを知らなかった。「残土は2年ほど前に積まれた。市に指導を求めたが、動かなかった」と話し、耕作地に汚水などが流れ込まないか心配する。少し離れた7アールの区画（田）は地図上は棚田だが、雑木林になっていた。現場につながる2本の農道は草木に覆われ、徒歩で現場に近づけなかった。悪条件の土地は廃棄物の捨て場や資材置き場などに使われることが多い。</p> <p>鹿嶋市企画課は「市が持っていても利用できないので、有効利用してもらおうと売っている。現地は職員が確認し、これまでにトラブルはない」と説明する。これに対し、農業を営む浜田弘・鹿嶋市民オンブズマン連合代表幹事は「もともと農地なら、耕作地に戻す道を探るべきだ。雑種地では産廃業者に狙われる。現状を放置したままの販売はまずそうで、悪質な不動産屋と大差ない」と批判している。</p>
<p>14. 相続のたびに小分け</p>	<p>「遺産の分捕り合いで貴重な農地がだめになった」群馬県高崎市の農業委員、紋谷巖さんは、1枚の田んぼを見つめた。地元を離れた子らに相続された「不在地主農地」で、長年耕作放棄のままだ。相続のたびに小分けにされ、各地で同様の農地がネズミ算式に増え続けている。</p> <p>JR高崎駅から車で15分、大区画の水田が広がる南新波地区。地元を離れて前橋市に住む勤め人の次男が95年、水田17アールを相続した。農地は均分相続されても農業の後継ぎに耕作を任せるのが一般的だ。しかし、次男は農業を継いだ長男と不仲で、耕作放棄の末、市農業委に雑種地への転用を申請した。</p> <p>転用理由は「建設会社の資材置き場にするため」。だが、紋谷さんが調べると、建設会社の社長は「名義を貸せと頼まれた。使うつもりはない」と証言した。農業委は次男の3度の申請をすべて却下した。昨年春に地元農家が10アールを買って作付けしたが、残り7アールは荒れたままだ。</p> <p>紋谷さんは約60戸の農家から40ヘクタールの農地を借り、米や麦を作る大規模専業農家。それでも、農業委員としてわずか17アールの転用問題にこだわり続けた。安易な転用許可がアリの一穴になることを恐れているためだ。</p> <p>紋谷さん自身、耕作してきた農地のうち70アールが4年ほど前、相続した不在地主の意向で借りられなくなった。ほかにも現在100アールで相続問題が起きている。「複数年借りる契約を結んでいても安心できない」と嘆いた。</p>
<p>15. 「ヤミ小作」自治体黙認</p>	<p>持ち主が地元にはいない「不在地主農地」の影響で、自治体が農業の担い手に耕作放棄地を貸す事業を行う際、対象農地の地主全員の同意を集めきれず、借り手が無届けで耕作する違法な「ヤミ小作」を黙認せざるを得ない事態が起きている。相続後に登記すらしない不在地主を農地基本台帳で把握できないため。農地法に従って摘発すれば耕作放棄対策が進まない矛盾した状態で、自治体からは台帳の法定化を求める声が出ている。</p> <p>大量の不在地主農地を抱える鹿児島県阿久根市。最新の05年農業センサスによると、市の農地に占める耕作放棄地の比率は39.9%で、全国平均9.7%に比べ著しく高い。</p> <p>市は耕作放棄地解消を目的に04年末、対象農地の地主全員の同意を集めて借り上げ、</p>

	<p>企業へまた貸しする「農地リース方式」を全国に先駆けて導入した。</p> <p>阿久根市の参入第1号は、でんぶん工場を営む「杵産業」（杵壽一社長）だった。05年から耕作放棄地を畑に戻した。5年目の09年、耕作面積は43ヘクタールになる見通しだ。</p> <p>ところが、適正な手続きで市がリースする畑は30ヘクタール。残りの13ヘクタールは、農業委員会の許可なしで耕作する「ヤミ小作」で、農地法違反の状態だ。同社が一部の地主の承諾で直接借りており、市が同意を集めきれなかった農地も含まれている。</p> <p>市農政課は事情を知るが、黙認している。梶尾末義課長は「不在地主の増加で同意集めが難しい。法を守れば耕作放棄が増えるジレンマがある」と複雑な胸中を明かし「(住民基本台帳のように)農地基本台帳を法定化すべきだ。相続による権利移動が正確に反映されるなら苦労せずにすむ」と訴える。</p> <p>杵社長は自ら耕した畑で「地元農家から信頼され、次々畑を任されるようになった」と胸を張る。</p> <p>進む現実乖離——農林中金総合研究所の清水徹朗・基礎研究部副部長の話</p> <p>農業が経済活動として成立していないため、相続登記もされない不在地主農地は鹿児島にとどまらず兼業機会の少ない地方で現に発生している。今後急増が予想され、農地基本台帳と現況、農地制度と現実の乖離に拍車がかかる。農地の利用と所有の実態を把握する仕組みを改善し、農地情報を整備すべきだ。</p>
16.不在地主把握に法の壁 農地基本台帳の法定化急務	<p>市町村農業委員会が農地の現況を把握するため、農地基本台帳を同じ自治体の固定資産課税台帳や住民基本台帳と照合しようとし、断られるケースが相次いでいる。農地基本台帳が法に基づくものではなく、他の法定台帳からの情報提供が個人情報保護法に抵触しかねないと判断する自治体があるため。ずさんな農地基本台帳は、所有者不明の「不在地主農地」発生の一因となっており、台帳の法定化を求める声が出ている。</p> <p>700ヘクタールの農地がある川崎市。農業委は長年、農地基本台帳を課税台帳や住民基本台帳と照合してきた。03年には電算化でスムーズに作業できるようになり、食い違いがあれば現況を確認して台帳の訂正や所有者への指導を行ってきた。</p> <p>ところが05年、課税、住基台帳を作る各部署からデータ提供を断られた。同年に施行された個人情報保護法を踏まえ、「農地台帳は法定ではないため、プライバシー保護の観点から提供には問題がある」と判断された。</p> <p>現在は農家自身の届け出や申請の際などに台帳を更新している。しかし、農地台帳上は農地なのに、耕作放棄されて課税台帳上は雑種地——といった食い違いが生まれている可能性があり、市農業委の担当者は「法定台帳化して照合できるようにすべきだ」と話す。</p> <p>農地基本台帳は農地保全を目的に作成されるが、地方税法や住民基本台帳法で整備が義務づけられた課税、住基台帳と異なり、農林水産省の通知に基づくにすぎない。予算や人員に限りがあり、管理は農業委員の努力に負うところが大きい。農業委間で正確さにばらつきがあるのが実情。このため他台帳との照合で精度を補うのが通例となっている。</p> <p>農業委の上部組織の全国農業会議所は「農地基本台帳による農地管理を徹底させるために、相続情報を速やかに把握し、他の台帳との定期的な照合を円滑に行えるよう法制面を整備すべきだ。個人情報保護法の障害をクリアするには台帳の法定化が必要だ」としている。</p>
17.耕作あっせん、違法承知で利用決定 全地主の同意得ず	<p>相続で所有者が地元にはない「不在地主農地」を巡り、市町村農業委員会が複数の地主の農地を集約して地元の耕作希望者にあっせんする際、法律で定める地主全員の同意を得ていないにもかかわらず、違法を承知で農地の利用計画を決定する事例が相次いでいる。判明した地主1人の同意だけで決めるケースも珍しくない。相続が農地基本台帳に反映されず、地主の特定が難しいため、農地基本台帳の不備により混乱が生じている実態が改めて浮かんできた。</p>

	<p>農業産出額（畜産を含む）が全国2位の鹿児島県では、相続で所有者不明の農地が大量に生じた。農業委がそうした農地を集約してあっせんするには、農地の有効利用を図る農業経営基盤強化促進法に基づく「農地利用集積計画」を決定する必要がある。</p> <p>だが、基盤法が義務づける地主全員の同意取得は簡単ではない。県内の市町村農業委を指導する県農業会議の馬見新勇蔵・事務局次長は、地主全員の同意がないままあっせんを行う農業委について「相当数に上るだろう」と話す。</p> <p>県内のある農業委は、相続人のうち地元にとどまる地主人の同意で貸借を許可する際「借り手に迷惑はかけません」との「誓約書」を農業委の会長あてに提出させている。農業委の職員は「地主間で民事上の係争が起きた際、農業委の責任を回避する手段」と説明するが、本来、地主1人の同意だけでの貸借は基盤法違反。「違反は認識しているが、弾力的にやらないとヤミ小作や耕作放棄が増える」と職員は言う。</p> <p>同種のケースで訴訟が起きたケースもあり、農林水産省は許可の要件を「全員同意」から「面積で半分以上に相当する地主の同意」に緩和することを検討している。</p> <p>だが、馬見新次長は「地主1人の同意であっせんできるようにしなければ解決しない」と訴える。</p>
18.農林業統計 相続の影響、想定 せず調査は地元 のみ、宙に浮く不在 地主	<p>相続などで所有者が地元にはいない不在地主農地が、農業政策立案の土台となる農林水産省の統計「農林業センサス」に反映されていないことが分かった。最新の05年センサスで農地面積は約360万ヘクタールとされるが、対象は地元農家だけ。農水省も調査の限界を認め、約50万ヘクタールと推定される不在地主農地の多くは含んでいない。不在地主を把握できない、ずさんな農地基本台帳を法定化し整備する必要性が浮かんた。</p> <p>農水省によると、センサス調査は市町村に委託して実施。自治体ごとによる「5アール以上の農地を所有する農家」のリストをもとに調査票を配り、郵送で回収する。</p> <p>不在地主農地については、地元の農家に貸しているれば、耕作者に調査票を配っている。だが、多くは自治体のリストだけでなく、農業委員会が作成する農地基本台帳でも地主を把握できず、調査票を配ることができない。</p> <p>不在地主農地は、市町村農業委員会に対する全国農業会議所の07年の調査で、1農業委当たり平均274、8ヘクタール、総計50万ヘクタールと推定されている。農水省によると、センサスに反映している不在地主農地の面積は分からないという。</p> <p>不在地主農地を把握できないのは、農地基本台帳の欠陥が大きな原因と指摘されている。法律で整備を義務づけた住民基本台帳のような「法定台帳」ではなく、相続の届け出義務もない。農地の現況との乖離が著しく、自治体などからは法定化を求める声が上がっている。</p> <p>農林中金総合研究所の清水徹朗・基礎研究部副部長は「センサスは相続の影響を想定していない。農家と農地所有者が一致する時代には有効だったが、不在地主の増大によって統計データと現実との乖離が進行している」と指摘する。農水省センサス統計室は「遠く離れた不在地主を対象に含めるのは、物理的に困難で、調査手法に限界がある」としている。</p>
19.違反転用	<p>農林水産省は7日、農地法に基づく許可を得ないまま、宅地などに違反転用された農地が08年に全国で計8197件あり、総面積は566ヘクタールに上ったと発表した。うち面積で約8割にあたる7227件計449ヘクタールは転用が追認され、農地に戻っていなかった。違反転用は05～07年も7000～8000件台で推移し、8割以上追認されており、違反転用が「やり得」になっている状況は改善されていない実情が浮かんた。</p> <p>追認され農地に戻らなかった7227件の状況は、▽住宅を建設が約3割▽資材置き場が約2割▽車庫や駐車場が約2割、だった。</p> <p>農水省農村計画課は「追認は違法ではないが、これだけ多いのは適正だとは思っていない。自治体は追認前に原状回復すべきか十分検討してから対応してほしい」と話している。</p> <p>農地法は、農地所有者を農家と農業生産法人に限定。農地を宅地などに転用する際は、</p>

	<p>農相などの許可を得よう義務付けている。無許可や許可内容と異なる違反転用が見つかれば、市町村農業委員会が是正を指導。解決しない場合は、知事や農相が地権者に工事の中止や原状回復を勧告できる。従わない場合は罰則もある。</p>
20.「農地漂流」の現実	<p>食料自給率の向上が叫ばれる中、耕作放棄地は増え続けて約38万ヘクタールとなり、全耕地面積の1割を占めている。農地は一体どうなっているのか。農業については多くが語られるが、農地は知らないことばかりで、取材は驚きの連続だった。自給率を論じる前に、農地荒廃の現実を直視すべきだ。</p> <p>農地に興味を持つ前、別の取材で山形・庄内平野の専業農家に話を聞いた（07年12月31日朝刊「ふるさとはどこですか」）。稲作に情熱を燃やし、借金でそろえた農業機械で規模を11ヘクタールまで拡大した。栽培技術で何度か表彰もされた。だが、予想以上の米価下落で自己破産に追い込まれた。差し押さえられた水田を前に、農家のあるじは言った。「目隠ししてもあぜを歩ける。土を手でもめば、自分の田んぼだと分かる。ここを手放す気持ち、分かるかい」。農家にとって農地とはそういうもののなのか……。</p> <p>だが、私の住む千葉県は事情が異なる。高額運賃で利用者を悩ませる第三セクター鉄道に沿って、農家が豪邸を構えている。広い庭に軽トラックと高級外車を無造作に並べた家もある。農地を鉄道用地や宅地に高値で提供した人たちだ。その一軒でこう言われた。「農業で戦後ずっと苦労してきた。引退してのんびり暮らすのが悪いのかい？」耕作放棄地と聞けば、後継者もない高齢農家ばかりの山間部を想起しがちだ。ところが、最新の05年農業センサスによると、耕作放棄地のうち20万8000ヘクタールは中山間地だが、残り17万7000ヘクタールは「平地・都市地域」。すなわちほぼ半分は比較的条件に恵まれた農地だ。耕作放棄された優良農地を調べるうちに、開発業者が水面下で地上げしていた事例にぶつかった。</p> <p>農地は農家の私有財だが、国民の食料を生産する公共財でもあり、農家と農業生産法人以外は購入が農地法で禁じられている。ところが、業者は農家に金を払い「(宅地などへの)転用が許可されたら所有権を移す」と合法的に仮登記するやり方で、法の裏をかいていた。その揚げ句にバブル崩壊で開発が頓挫し、登記簿上の所有者である農家は「売った土地だから」と耕作しない。こんな荒廃農地が各地に点在している。</p> <p>駐車場や資材置き場で賃料を得ようと勝手に農地をつぶす違反転用も年間8000件を超え、その8割は所有者の始末書だけで現状追認される。取り締まるべき農業委員が自ら違反に手を染める例もあった。</p> <p>これら違法、脱法の横行に加え、相続が引き起こす問題はさらに深刻だ。所有者が地元にはない「不在地主農地」は、判明しただけで約20万ヘクタールに上る。売買に伴う所有権移転は農業委員会への届け出が必要だが、相続による移転は不要とされてきたため、不在地主の正確な実態はつかめない。相続登記されない持ち主不明の農地が各地で発生し、地元の農家が借りられず、荒れたままになっている。</p> <p>農地の混乱をいったんリセットするために、「平成の太閤検地」を実施したらどうだろう。</p> <p>農水省が現在進める耕作放棄地の全国調査は、荒れ方のひどい農地を捨て、それほどでもない農地を選んで利用促進を図るのが狙いだが、それでは生ぬるい。まず全国で守るべき優良農地を確定し、一筆ごとに所有者と耕作者を台帳に厳密に記載する。農業委員会が作る今の農地基本台帳は、住民基本台帳のように法律で整備を義務づけた法定台帳ではないため、不在地主の増加で現況とのずれが拡大し、国内の正確な耕作面積さえ不明だ。</p> <p>細切れる農地を大区画にまとめ上げる「ほ場整備」に血税を投じた優良耕作地さえ荒れている。荒廃の根源に、農業が経済的に成り立たない現実があるのは承知している。「農地を言う前に農政を立て直せ」という主張も聞いた。だが、農業を支える基盤それ自体が待ったなしで荒れている。せめて、正確な検地と厳密な台帳で、農地の漂流に歯止めをかけられないか。子孫に「最低限の美田」は残さなければならない。</p>

(出所) 毎日新聞2008.09.24 - 2009.04.15「農地漂流」を基に修正し作成

まず、表の1から10までの問題点をあげる。1の問題点は、1) 農地取得のためのダミー法人、2) それをチェックできなかった農業委員会(形骸化)、3) 農地パトロールの記録の保管、2の問題点は、1) 農地所有の仮登録の乱発、2) 農地の転売による指導対象の曖昧さ、3) 農地の工業的使用、3の問題点は、1) 耕作放棄地と耕作地の定義の曖昧さ、2) 転用許可を得るための放棄、3) 農業センサスの精密性、4の問題点は、1) 違反転用に対する監査が追いつかない、2) 農地法違反に対する罰則の形骸化、3) 農業委員会の指導手順の遅さ、4) 現場がわからない県の審査問題(書類のみ)、5の問題点は、1) 農業委員の違反転用、2) それを追認するしかない県、3) 最終的に個人の判断による農地転用、6の問題点は、都道府県の杜撰な審査、7の問題点は、1) 農地の賃貸料に高低に左右される地権者、2) 農地契約解除による農業経営計画の白紙化、3) 一度耕作放棄すると復帰が困難、8の問題点は、1) 農地法の裏をかく農地所有、2) 転用価値を期待する農家、9の問題点は、1) 所有者が転々とする農地、2) 農地の商業的利用、3) 農業だけでは生活できない家族の問題、10の問題点は、1) 耕作放棄地と耕作地の定義の曖昧さ、と理解できる。

これらの問題点を集約すると、1) 農業委員会の形骸化、2) 書類審査のみの都道府県行政、3) 耕作放棄地と耕作地の定義の曖昧さ、4) 零細農家の救済、の4つであろう。まず、1) は本来農地の転用や監査を厳格に行わなければならない農業委員会の監査の杜撰さが目立っている。農業委員会は、農家の投票で選ばれる公選委員と議会や農協などの推薦で選ばれる選任委員からなる。このことから、身内で身内を監査するという懸念から選定方法に懸念がある。さらに、農業委員自身が違反転用をするなど、ガバナンスの問題が発生している。2) は現場を知らない都道府県行政が書類審査のみで判断している。農地というものは、実態をみななければわからない。また転用問題も書類審査のみで判断をしてしまうことが起因と

なっている。3) は双方に一応の定義はある。しかし、農地は全国各地で千差万別である。もしかしたら、地方各地により一応の定義を踏襲し、新たな定義を作成する必要があるかもしれない。国や都道府県では、現場がみれないが故に不十分な可能性がある。4) はこれから重要な問題となる。政府は零細農家の農地を大規模経営農家に譲る政策を講じている。しかし、これは問題の本質を無視した政策であろう。零細農家でも農業を続けられる政策を講ずる必要がある。

つぎに、表の11から20までの問題点をあげる。11の問題点は、1) 土木業者の違法行為、12の問題点は、1) 産廃業者の違法行為、13の問題点は、1) 行政の杜撰な農地管理、14の問題点は、1) 相続による農地分散、2) 家族合意による農地利用の必要性、15の問題点は、1) 不在地主農地の問題、2) これによる「ヤミ小作」の黙認、3) 農地基本台帳の法的根拠の必要性、4) 法令守れば放棄地増える矛盾、16の問題点は、1) 農地基本台帳の法的根拠の必要性、17の問題点は、1) 不在地主による農地の流動の停滞、2) 農地利用に関する違法行為、3) 法律の限界、18の問題点は、1) 農業センサスの不正確さ、2) 農地基本台帳の必要性、19の問題点は、1) 違反転用の乱発、20の問題点は、1) 農地に対する意識不足、2) 不在地主の問題点、3) 農地基本台帳の必要性、と理解できる。

これらの問題を集約すると、1) 違法行為に対する防止と対処、2) 農地基本台帳の必要性、3) 法律の限界、の3つを挙げることができる。まず1) は、業者が農家に対し虚偽の提案をし、違法行為を行うことが多い。法令順守をすることは、当たり前であるがそれができていない。また、地域住民単位で協力する必要がある。2) は、農地基本台帳の法的根拠が必要である。農地基本台帳は、法廷台帳である固定資産課税台帳と異なり、法的根拠がない。そのため、不在地主農地などの問題が発生する。これらを解消するために法的根拠をもたせることは急務であろう。3) は農地において法律ですべてをカバーすることは困難な可

能性が高い。よって、農地利用や監査を都道府県、さらには市町村単位で管理する必要がある。これには、農業委員会の健全な選定と健全な行政チェックが必要である。

5 おわりに

これまで、日本政府は農地の集約化を促進するために数々の政策を講じてきた。しかし、その効果は、非耕作地の増加をみるに効果的ではないといえよう。このときに、議論がなされるのは、所有権が発生する農地をどのようにして集約するか、である。農業委員会に強制力を持たせるのか、農地中間管理機構に強制力をもたせるのか、はたまた違う組織に強制力をもたせるのか、これは今後密接な議論が必要となってくる。

また、農業政策の基盤である農地基本台帳の曖昧性も見逃せない。まず、この農地基本台帳を法定化し明確にしなければ、政策の対象となる農地がみえてこない。農地の不正転用がある以上、農地基本台帳は正確に記録がされなければならない。しかし、実際は農地基本台帳と現地の整合性がとれていない。この農地基本台帳の法定化こそが、効果的な政策を講ずる近道であることを忘れてはならない。

さいごに、本来監視すべき農業委員自体が不正を行っている事例もある。また、農地でないにも関わらず、現況主義がゆえ農業委員会の判断で農地とされている事例もある。これは、制度の限界を示している。農業委員会が、客観的な判断を行うことができるように地域住民の「目」が必要となろう。さらには、その「目」による農家の農地利用をも見る必要がある。今後、求められるのは制度を超えた農家を含む地域住民の「目」かもしれない。

注

- ¹ オーストラリアのケアンズで結成された農産物輸出国の集まり。
- ² 「平成26年度予算概算要求の概要」から抜粋。
- ³ 「平成26年度予算概算要求の概要」から引用し修正。
- ⁴ 「平成26年度予算概算要求の概要」から抜粋。
- ⁵ ここでいう公共の福祉は、マクロでいえば日本国民の食料の確保、ミクロでいえば環境保全、土地の景観の保持など挙げることができるであろう。しかし、やみくもに「公共の福祉」という精神の基、強制的に借り上げや買い上げを行うことには、現段階ではできないし慎重に議論しなければならない。
- ⁶ 自作農創設特別措置法において、地主から強制的に農地が買い上げられた。この時財産権の侵害が焦点となった。しかし、自作農の創設は「農地改革の理想である農業の民主化は、単に人口の半数を占める農業自体の民主化をはかるというだけでなく、戦後経済の民主化のための他の2大施策、労働関係と独占資本に関する諸立法によって企てられている産業体制と企業運営の民主化にとってもその基礎条件をなすものだから、これほど大きな『公共のため』はないといっても過言ではなく」（我妻栄）と述べている。さらに最高裁にも合憲と認められていることから、公共の福祉のための農地の強制借り上げは一応の妥当性があろう。
- ⁷ 今日ではこれを農業委員会に委ねる議論がされている。
- ⁸ 都道府県知事から農業委員会に移行する議論がされている。

参考文献

- 梶井功[2003]『日本農業 - 分析と提言(前編)』筑波書房
- 梶井功[2003]『日本農業 - 分析と提言(後編)』筑波書房
- 江島昌子[2012]「現代社会における『公共の福祉』

論と人権の再生力」『明治大学法科大学院論集』
第3巻第10号77 - 110ページ

島村健[2013]「新たな農地経度のもとでの農業委員会
の役割と今後の在り方：法学的視点から」
『農政調査時報』第569号19 - 25ページ

高木賢『詳解新農地法 - 改正内容と運用方針 - 』
大成出版

杉山幸一[2010]憲法と農地法の諸規制 - 人権享有
主体性と公共の福祉について - 』『日本大学大
学院法学研究年報』第40巻1-32ページ

暉峻衆三[2003]『日本の農業150年 - 1850～2000
年 - 』有斐閣

参考資料

農林水産省「農業委員会の概要」（最終アクセス
日2014年3月3日）

農林水産省「『農業委員会の適正な事務実施につ
いて（適正化通知）』（最終アクセス日2014年3
月3日）

農林水産省「農業委員会等に関する法律の一部を
改正する法律の運用について」（最終アクセス
日2014年3月3日）

農林水産省「農業委員会について」
『毎日新聞』2008年9月24日 - 2009年4月15日朝刊
「農地漂流」