

# 農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律 (平成30年5月18日法律第23号)

権 奇 法

## 1. はじめに

近年、共有農地をめぐって、遊休農地が増える傾向にあり、その利活用が大きな課題となっている。共有農地の利活用に関わる制度として、農業経営基盤強化促進法（昭和55年法律第65号。以下「基盤強化法」という。）では、共有農地の貸借について、市町村が農地の権利移動の計画（農用地利用集積計画）を作成し公告した場合には、2分の1を超える共有持分を有する者の同意により利用権を設定できる制度を置いている。また、農地法（昭和27年法律第229号）では、遊休農地について、2分の1を超える持分を有する者を確知できない場合でも、農業委員会による公示、都道府県知事による裁定を経て、農地中間管理機構に利用権を設定できる制度が平成26年に導入されている。しかし、実際の利用件数は11件、約4.6ha（平成30年2月時点）にとどまっている<sup>(1)</sup>。その原因の一つが、2分の1を超える持分を有する者を確知できない場合があること、確知できたとしても連絡がつかないなど、制度の利用に要する時間と費用の問題である。このような問題に対処するため、本法案においては、農地の利用の効率化及び高度化の促進を図るため、共有者の一部を確知することができない農地について、農用地利用集積計画により20年を超えない期間の貸借ができるようにしたのである。

一方、近年の営農形態の多様化により、耕土を使わず農地に高設棚を設置して、砂、礫、溶液などによって作物を栽培する形（水耕栽培）が増えている。これらの営農形態においては、作業の効率化や作業環境の改善などの面から、床面を全面コンクリート張りとするニーズが増えている。これまでは、農地のまま床面を全面コンクリート張りにすることは

---

(1) 農林水産省調査（衆議院調査局農林水産調査室「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案（内閣提出）について（法案の概要・現状と論点）」（平成30年3月）59頁から）。

できず、農地転用の許可を得なければならなかった。そしてその手続に手間がかかること及び農地に対する税制上の優遇措置から、農地のままで床面を全面コンクリート張りにすることを可能にしてほしいとの要望があった。これらの要望に応える形で、本法案においては、床面がコンクリート等で覆われた農作物の栽培施設を農地に設置する行為を、農地転用に該当しないこととする等の措置を講ずることとなった。

以下では、本法案提出の背景及び経緯、法律案の概要、国会における審議内容を整理し、本法案の意義と課題、地方公共団体への影響について若干の検討を加えることにする。

## 2. 本法案提出の背景・経緯

### (1) 所有者不明農地の利用促進関係

近年、不動産登記簿等の所有者台帳により、所有者が直ちに判明せず、又は判明しても連絡がつかないため、所有者を特定することが困難となっている土地が増加している。登記名義人が死亡していることが確認された「相続未登記農地」及び、住民基本台帳上ではその生死が確認できず相続未登記となっているおそれのある「相続未登記のおそれのある農地」は全農地の約2割（93.4万ha）を占めており、このうち1年以上耕作されておらず引き続き耕作される見込のない農地等の「遊休農地」となっているのは6%（5.4万ha）にとどまり、多くは実態上耕作されている<sup>(2)</sup>。

【表1】 所有者不明農地等の実態

相続未登記農地		47.7万ha
	うち遊休農地	2.7万ha
相続未登記のおそれのある農地		45.8万ha
	うち遊休農地	2.7万ha
合計		93.4万ha (農地(447万ha)の20.8%)
	うち遊休農地	5.4万ha (相続未登記農地等の6%)

出所：農林水産省経営局「農地の取扱いの見直しについて」（平成30年2月）

(2) 農林水産省「所有者不明農地等の取扱いについて」（平成29年11月）。

このような相続未登記農地を農地中間管理機構に貸し付けようとする場合、法定相続人を探索して同意を集めなければならないため、円滑に貸付けが進まず、農地の集積・集約化の妨げとなっているのが実状である。

このような問題に対応するため、「経済財政運営と改革の基本方針2017」（平成29年6月9日閣議決定）において、所有者を特定することが困難な土地に関して、地域のニーズに対応した公共的目的のための利用を可能とする新たな仕組みの構築等について、関係省庁が一体となって検討を行い、必要となる法案の次期通常国会への提出を目指すとともに、登記制度や土地所有権の在り方等の中期的課題について速やかに検討に着手するとの方針が示された。これを受け、農林水産省では、平成29年9月「相続未登記農地等の活用検討に関する意見交換会」が設置され、現場での対応状況や課題、固定資産税等の管理費用を負担している事実上の管理者の判断で農地を貸し付けることができる仕組みの創設等について意見交換が行われた<sup>(3)</sup>。また、内閣官房において、平成30年1月に、所有者不明土地等に係る諸課題について、総合的な対策を推進するための「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」が設置された。

政府は、平成35年（2023年）までに、担い手に全農地面積の8割を集積するとの目標を掲げている。平成26年3月からは、機構がリース方式を中心とする農地の集積・集約化に取り組んでいるが、思うように集積が進まないことから「日本再興戦略2016」（平成28年6月2日閣議決定）においては、農地所有者の死亡後に相続人が所有権移転登記を行っていない「相続未登記の農地が機構の活用の阻害要因となっているとの指摘があることを踏まえ、全国状況について調査を行うとともに、政府全体で相続登記の促進などの改善策を検討する」とされた。

これを受け、平成28年8月、農林水産省が農業委員会を通じて行った相続未登記農地等の実態調査<sup>(4)</sup>によると、前述のように、所有者不明農地は、現時点では多くは耕作がなされているものの、今後、当該耕作者が高齢等を理由に離農し機構を通じて利用権を設定しようとする場合には、相続人の探索が困難となることが懸念されている。

以上のような課題に対応するために本法案が提出されたが、本法案の内容に直接関

---

(3) 衆議院調査局農林水産調査室「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案（内閣提出）について（法案の概要・現状と論点）」（平成30年3月）9頁。

(4) 前掲注(2)。

連する動きは以下のようになっている。まず、規制改革推進会議の中の農林ワーキング・グループにおいて検討が行われ、意見が公表された<sup>(5)</sup>。同意見においては、相続未登記農地等の農業上の利用の促進に関し、「当該農地について固定資産税を支払う等の管理費用を負担している相続人に着目して、以下のとおり簡易な手続で農地中間管理機構に利用権を設定することを可能とする制度を創設すべきである。このため、関係法律を見直すこととし、必要な法案を次期通常国会に提出すべきである」とし、具体的な措置として、次の四つを提示した。

①共有者の一部を確知できない場合には、農業委員会による公示を経て、20年を超えない範囲で農地中間管理機構に利用権を設定することを可能とする新たな制度を設けること、②不明であった共有者が事後的に現れた場合には、利用権を解約せず、利用権を設定した者から、現れた共有者に対して、賃料の持分相当額から、負担した管理費用を差し引いた金額を支払うものとする、③農業経営基盤強化促進法に基づき共有持分を有する者の過半の同意を得て農用地利用集積計画により設定される利用権及び農地法に基づき遊休農地に都道府県知事の裁定により設定される利用権の期間を、5年を超えないものから20年を超えないものに延長すること、④相続等により農地を所有した際に、農業委員会に届け出る既存の仕組みに加え、所有者死亡時の登記を促すための手続簡素化や、徴税部門と登記部門との連携による該当者の早期特定と働きかけなどの対応策を検討することである。

上記のような検討を踏まえ、政府は、平成29年12月8日、「農林水産・地域活力プラン」を改訂し、①管理費用を負担している相続人は、共有者の一部を確知できない場合には、農業委員会による公示を経て、農地中間管理機構に利用権を可能な限り長期の期間で設定することを可能とする。その際、共有者の探索方法については、必要以上の探索にならないよう明確化する上記の手続によって利用権が設定された場合において、不明な共有者が事後的に現れた場合には、利用権を解約せず、利用権を設定した者から、現れた共有者に対して、賃料の持分相当額から負担した管理費用を差し引いたものを支払う方向で検討することと、②共有持分を有する者の過半の同意を得て農用地利用集積計画により設定される利用権及び遊休農地に都道府県知事の裁定により設定される利用権の期間を、現行の5年を超えないものから可能な限り長期なも

---

(5) 規制改革推進会議「新たなニーズに対応した農地制度の見直しに関する意見」（平成29年11月29日）。

のに延長することとした<sup>(6)</sup>。

## (2) 農作物栽培高度化施設関係

そもそも「農地」とは、耕作の目的に供される土地（農地法第2条第1項）を意味するものであり、従来、床面が全部コンクリートで覆われている土地などは「農地」には該当しないものとして取り扱われてきた。そのため農業ハウスなどの床面を全面コンクリート張りにするには、農地法上の農地転用許可（第4条、第5条）が必要であり、税制上の取扱いも「農業用施設の用に供される宅地」として、農地に関する税制上の優遇措置（固定資産税等の低評価、相続税等の納税猶予制度）を受けることができない。

一方、近年、農作業環境の改善及び作業の効率化を図るため作業用のレールを設置する場合も多く、また、耕土を用いない水耕栽培施設も増えてきている。このような施設の設置に当たっては、床面を全面コンクリートにするニーズが生じており、従来から農地法上の取扱いを見直すべきとの主張がなされていた。

こうした中、政府は、「未来投資戦略2017 — Society5.0の実現に向けた改革 —」（平成29年6月9日閣議決定）において、農林水産業分野において新たに講ずべき具体的施策の中で、経営体の育成・確保のための環境整備として、「農業生産を支える多様な施設・設備の設置や運用による担い手の多様な経営発展に資するため、農業ハウス等の農地法における取扱いについて検討を行う」<sup>(7)</sup>との方針を示した。

さらに、「規制改革実施計画」（平成29年6月9日）においても、農地における新たな農業生産施設・設備の利活用の促進として、「農地について、その将来にわたる利活用の可能性を維持しつつ、新たな技術革新を活かした農業生産を支える多様な施設・設備の設置や運用を行う場合の農地法における取扱いについて検討する」としている。

そして、規制改革推進会議農林ワーキング・グループの「新たなニーズに対応した農地制度の見直しに関する意見」においては、「コンクリート敷きの農業用ハウスやいわゆる植物工場などの農作物の栽培に必要な施設については、農地転用を必要とせず、現況農地に設置できる仕組みを設ける」<sup>(8)</sup>とし、さらに、すでに農地転用許可を

---

(6) 同「プラン」26頁。

(7) 同「戦略」147頁。

(8) 同「意見」Ⅱ-1-(1)。

得て施設を設置している者についても「実態やニーズを調査し、同様の扱いとする場合の課題や問題点について早急に検討する」<sup>(9)</sup>との意見が示された。

このような意見を受け、農林水産省で検討が行われ、平成29年12月8日に「農林水産業・地域の活力創造プラン」を改訂し、底地を全面コンクリート張りにした農業用ハウス等について、農地転用の許可を必要とせず、現況農地に設置できる仕組みを創設するため、①農作物の栽培に必要な一定の施設について、現況農地に設置できる（すなわち農地転用の許可を要しない）ようにすること、②この施設を設置しようとする者は、あらかじめ農業委員会に届出をするようにすること、③施設用地に係る税制上の取扱いについて、農地と同様の取扱いとなるよう検討すること、とした<sup>(10)</sup>。

以上の経緯から分かるように、法案作成の段階において、規制改革推進会議の中の農林ワーキング・グループが中心的な役割を果たしていたことは明らかである。本法案は、平成30年3月6日、第196回国会において、内閣提出法案として衆議院に提出された。

### 3. 法律案の概要

#### (1) 農業経営基盤強化促進法の一部改正

##### 1) 共有者不明農用地等に係る農用地利用集積計画の同意手続の特例の創設

共有者不明農用地等について、基盤強化法は、市町村が定める「農用地利用集積計画」により、共有持分の2分の1以上の共有持分を有する者の同意を得ることができれば、最大5年間の利用権の設定ができるとされていた。しかし、相続時に登記がなされていないため、共有者が数十人を超える場合や、共有者の居所を把握することが困難な場合があるなどの理由から、2分の1以上の共有持分の同意を得ることができず、市町村が農用地利用集積計画を定めることができない場合があった。このような問題に対処するため、共有者の同意手続に関する特例を創設した。

具体的には、同意市町村の長は、農用地利用集積計画を定める場合において、数人の共有に係る土地であってその2分の1以上の共有持分を有する者を確知するこ

---

(9) 同「意見」Ⅱ-1-(3)。

(10) 同「プラン」28頁。

とができないもの（「共有者不明農用地等」）があるときは、農業委員会に対し、当該共有者不明農用地等について共有持分を有する者であって確知することができないもの（「不確知共有者」）の探索を行うよう要請することができる（第21条の2第1項）。そして、要請を受けた農業委員会は、相当の努力が支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、不確知共有者の探索を行う（第21条の2第2項）。

どの程度の探索をすれば、「相当な努力が払われたと認められるもの」になるかに関して、政府側は、「政令で定める手順をしっかりと踏めばそれでいい」<sup>(11)</sup>とするだけで、その中身については全く政令に委ねている。政令においては、「相当の努力が支払われたと認められるもの」について、共有者不明農用地等について共有持分を有する者の氏名又は名称及び住所又は居所その他の不確知共有者を確知するために必要な情報を取得するため、①当該共有者不明農用地等の登記事項証明書の交付を請求すること、②当該共有者不明農用地等を現に占有する者その他の当該共有者不明農用地等に係る不確知共有者関連情報を保有すると思料される者であって農林水産省令で定めるもの<sup>(12)</sup>に対し、当該不確知共有者関連情報の提供を求めること、③登記事項証明書に記載されている所有権の登記名義人又は表題部所有者その他②の措置により判明した当該共有者不明農用地等の共有持分を有する者と思料される者（「登記名義人等」）が記録されている住民基本台帳又は法人の登記簿を備えらると思料される市町村の長又は登記所の登記官に対し、当該登記名義人等に係る不確知共有者関連情報の提供を求めること、④登記名義人等が死亡又は解散していることが判明した場合には、農林水産省令で定めるところにより、当該登記名義人等又はその相続人、合併後存続し、若しくは合併により設立された法人その他の当該共有者不明農用地等の共有持分を有する者と思料される者が記録されている戸籍簿若しくは除籍簿若しくは戸籍の附票又は法人の登記簿を備えらると思料される市町村の長又は登記所の登記官その他の当該共有者不明農用地等に係る不確知共有者関連情報を保有すると思料される者に対し、当該不確知共有者関連情報の提供を求め

---

(11) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

(12) 農林水産省令においては、①当該共有者不明農用地等を現に占有する者、②農業委員会が作成する農地台帳に記録された事項に基づき、当該不確知共有者関連情報を保有すると思料される者、③当該共有者不明農用地等の共有持分を有する者であって知れているもの、と定めている。農業経営基盤強化促進法施行規則（昭和55年農林水産省令第34号、平成30年農林水産省令第73号より改正）第20条の3。

ること、⑤以上の措置により判明した当該共有者不明農用地等の共有持分を有する者と思料される者に対して、当該共有者不明農用地等の共有持分を有する者を特定するための書面の送付その他の農林水産省令で定める措置をとること、と定めた<sup>(13)</sup>。

そして、農業委員会は、探索を行ってもなお共有者不明農用地等について2分の1以上の共有持分を有する者を確知することができないときは、①共有者不明農用地等の所在、地番、地目及び面積、②共有者不明農用地等について2分の1以上の共有持分を有する者を確知することができない旨、③農用地利用集積計画の定めるところによって農地中間管理機構が賃借権又は使用貸借による権利の設定を受ける旨、④権利の種類、内容、始期、存続期間並びに当該権利が賃借権である場合は、借賃並びにその支払の相手方及び方法、⑤不確知共有者は、公示の日から起算して6月以内に、農業委員会に申し出て、異議を述べることができる旨、⑥期間内に異議を述べなかつたときは、当該不確知共有者は農用地利用集積計画について同意をしたものとみなす旨の事項を公示する（第21条の3）。

公示の結果、不確知共有者が一定の期間内に公示に係る事項について異議を述べなかつた場合には、当該不確知共有者は農用地利用集積計画について同意をしたものとみなされる（第21条の4）。

なお、農林水産大臣は、共有者不明農用地等に関する情報の周知を図るため、地方公共団体その他の関係機関と連携し、公示に係る共有者不明農用地等に関する情報のインターネットの利用による提供その他の必要な措置を講ずるように努めるものとしている（第21条の5）。

## 2) 共有持分の2分の1を超える同意による賃借権等の存続期間の延長

従来、基盤強化法に基づく農用地利用集積計画による貸借に関しては、共有者全員の同意がなくても共有持分の過半を有する者の同意を得ることができれば賃借権等を設定することができることとされているが、その存続期間が5年を超えないものに限定されていた。しかし、近年、高額な設備投資を行うような営農が行われるなど、農業形態が多様化しており、中には5年という短い期間では投資を回収することが見込めず、より長期的な貸借が一般化している。このような状況において、共有者不明農用地等に対する賃借権等の設定を容易にするため、農用地利用集積計画によ

---

(13) 農業経営基盤強化促進法施行令（昭和55年政令第219号、平成30年政令第311号により改正）第7条。

り、共有持分の過半を有する者の同意により設定された賃借権等の存続期間の上限を5年から20年に延長することとした（第18条第3項第4号）。

## （2） 農地法の一部改正

### 1） 農業委員会による農地所有者の探索義務の簡素化

改正前の農地法においては、遊休農地に関する措置として、農業委員会は、「過失なくて」所有者を確知することができない場合に、利用意向調査に代えて、その旨の公示を行うことができるとされていた。しかし、この「過失なくて」という規定について、探索義務の範囲が不明確であったことから、相続人が数十人にも上る場合は、農業委員会がそもそも探索を行うことを躊躇したり、必要以上に時間と努力をかけて過度に慎重な探索を行ったりすることで、遊休農地に関する措置が停滞しているという問題が生じていた<sup>(14)</sup>。

このような問題に対処するため、「過失なくて」に代えて、基盤強化法と同じく、「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その農地の所有者等を確知することができないとき」にした（第32条第2項及び第3項）。

### 2） 都道府県知事の裁定により農地中間管理機構に設定される農地中間管理権等の存続期間の延長

改正前の、遊休農地に関する措置として、都道府県知事は、農地中間管理事業を実施することが当該農地の農業上の利用の増進を図るため必要かつ適当であると認めるときは、農地中間管理機構に対して、農地中間管理権を設定すべき旨の裁定をすることができ、その存続期間は5年が上限であった。しかしながら、前述の共有持分の2分の1を超える同意による賃借権等の存続期間の延長と同じ理由から、より長期にわたる権利設定が求められていて、これに答える形で、農地中間管理権等の存続期間の上限を5年から20年に延長した（第39条第3項）。

### 3） 農作物栽培高度化施設に関する農地法の特例

前述のように、近年、農業形態の多様化に伴い、農業用ハウス等の底面を全面コンクリート張りにすることで生産性を上げたいという要望が強くなってきている。

---

(14) 梶原正太郎＝樋口宜修「所有者不明農地の利活用を図る ― 農業経営基盤強化促進法の一部を改正する法律」時の法令2062号（平成30年11月30日）55頁。

ところが、農地の底面を全面コンクリート張りにすることは、耕作の目的に供される土地とされている農地概念（第2条第1項）から外れることから、農地転用の許可が必要であり、手続に手間がかかるだけでなく、農地に関する税制上の優遇措置も受けられなくなるなどの問題もある。

そもそも農地を転用規制にかからしめている理由は、国民に対する食糧供給の確保に資する農地を保全するという目的からであるが、生産性を向上させるための施設を設置することは、このような目的に適うものである。そこで、農業用ハウス等の底面を全面コンクリート張りにすることを、農地転用に当たらないとするための制度を創設した。

まず、農作物の栽培の効率化又は高度化を図るための施設であって周辺の農地に係る営農条件に支障を生ずるおそれがないものとして農林水産省令で定めるものを「農作物栽培高度化施設」と定義し（第43条第2項）、農業委員会に届け出て農作物栽培高度化施設の底面とするために農地をコンクリート等で覆う行為は農地転用に該当せず、転用許可を受ける必要がない。そして、農作物栽培高度化施設の用に供される農地については、農地法の規定を適用するものとした（同条第1項）。

農業委員会は、農作物栽培高度化施設において農作物の栽培が行われていない場合には、当該農作物栽培高度化施設の用に供される土地の所有者等に対し、相当の期限を定めて、農作物栽培高度化施設において農作物の栽培を行うべきことを勧告することができる。

上記勧告に従わずに農作物の栽培を行わない場合や農作物の栽培の再開の見込みが立たない場合等においては、農作物栽培高度化施設の用地は、農作物栽培高度化施設の用に要される土地ではなくなることから、違反転用になり農地法に基づく原状回復命令等の対象となる<sup>(15)</sup>。

### （3） 農業振興地域の整備に関する法律の一部改正

農作物栽培高度化施設の用に供されるための農地をコンクリートで覆う場合は、農用区域内における開発行為に関する都道府県知事等の開発許可を要しないこととした（第15条の2第1項第4号）。

---

(15) 梶原正太郎＝樋口宜修・前掲58頁。

## 4. 国会における審議

### (1) 審議の経過

本法案は、平成30年3月6日に内閣提出法案として衆議院に提出され、同年5月18日に法律第23号として公布された。国会における審議の経過は以下のとおりである。

項 目	内 容
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	平成30年3月27日／農林水産
衆議院審査終了年月日	平成30年4月4日／可決（賛成多数）
衆議院審議終了年月日	平成30年4月5日／可決（全会一致）
参議院付託年月日／参議院付託委員会	平成30年4月9日／農林水産
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	平成30年5月10日／可決（賛成多数）
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	平成30年5月11日／可決（賛成多数）

### (2) 審議内容

まず、農林水産大臣による法律案の提案理由及び主要内容は以下のようになっている<sup>(16)</sup>。

農業の成長産業化を図るためには、農地中間管理機構による担い手への農地の集積、集約化を進めるとともに、新技術を活用して農業の効率化、高度化を進めることが必要であります。

しかしながら、相続されても登記がなされていない農地等が全農地の約二割を占めておりますが、これらの農地は、共有持分を有する相続人の全貌の把握ができず、利用権の設定に必要な共有持分の過半の同意を得ることが困難であるなど、農地中間管理機構を通じた集積、集約化を進める上で大きな課題となっております。

また、農業の技術が進歩し、かつ、就業者数が減少する中で、品質や収量の向上、農作業の負担軽減のために新技術を導入する必要から、農業用ハウスの床面をコンクリート等で覆いたいという農業者の要望が出てきていますが、現行の農

(16) 第196回国会衆議院農林水産委員会第5号（平成30年3月28日）。

地法では、農地転用の許可を受ける必要があります。

こうした状況を踏まえ、共有者の一部が不明な農地について、簡易な手続で、農地中間管理機構に対して長期の賃借権等の設定を可能とする仕組みを設けるとともに、床面がコンクリート等で覆われた農作物の栽培施設を農地に設置する行為を農地転用に該当しないこととする等の措置を講ずるため、本法案を提出した次第であります。

次に、法律案の主要な内容につきまして、御説明申し上げます。

第一に、共有者の二分の一以上が不明な農地の農地中間管理機構に対する貸付けを可能とする制度の創設であります。農業委員会が探索、公示の手続を行い、不明な共有者からの異議が出なかった場合、市町村が作成する農用地利用集積計画の定めるところに従って農地中間管理機構に対して、存続期間が二十年以内の賃借権等が設定される制度を創設します。

なお、あわせて、遊休農地に都道府県知事の裁定等により設定される利用権の存続期間の上限を現行の五年から二十年に延長いたします。

第二に、床面がコンクリート等で覆われた農作物の栽培施設を農地に設置しても農地転用に当たらない制度の創設であります。当該施設を農業委員会に届け出た場合、その施設の用に供される農地については、農作物の栽培を耕作に該当するものとみなして、農地法の規定を適用することといたします。

### (3) 主な審議内容

衆参の農林水産委員会における主な審議内容は、争点ごとに、以下のように要約することができる。

#### 【不明所有者探索の範囲】

- 関健一郎 探索はどこまでやるのか明確に決まっているのか。
- 磯崎陽輔（農林水産副大臣） 現在は、戸籍等の公簿での調査に加えて、地域住民に聞き取り調査を行う、あるいは、数代前の登記で相続人が膨大であることが想定されるケースでも、全ての相続人の住所地を特定する、さらに、相続人の住所地が県域を超えた遠隔地であることが判明した場合に、実際に居住しているかどうか直接訪問するというところまでやっており、極めて慎重かつ時間と手間がかかっている状況である。

新たな制度においては、戸籍等の公簿による調査を原則とし、地域住民への聞き取りを不要とするとともに、探索の範囲も配偶者と子の範囲に限定をし、住所地に居住しているかどうかの確認は、遠隔地については郵送でもいいというようなことを政令の中で明確化して、探索のスピードアップを図っていきたい<sup>(17)</sup>。

○金子恵美 法案の中で「相当な努力が払われたと認められる」としているが、その相当な努力というのはどのように判断されるのか。

○齋藤健（農林水産大臣） 政令で定める手順をしっかりと踏めばそれでいいということである<sup>(18)</sup>。

#### 【農業委員会の役割】

○神谷裕 今次の改正は農業委員会に期待をする部分が多い。今回、簡素化が図られるとはいえ、所有者不明土地の所有者の確定であるとか不確知共有者の確知作業についても大変に手間がかかる。農業委員会に対して、研修の機会や、人的や物的、予算上の支援が図られるべきであると思うが、この点を確認したい。

○大澤誠（農林水産省経営局長） 農業委員会のまず探索について、農地中間管理機構の集積支援事業により、探索や制度の研修に要する費用について助成する。人員については、農業委員会改革に伴い、改正前の体制では農業委員の数が約三万五千五百人ぐらいだったのが、改正後は農地利用最適化推進委員というのが新設され、合計すると四万三千六百名ぐらいの体制になる見込みである<sup>(19)</sup>。

#### 【賃借権の期間】

○横山信一 農地の賃借権の存続期間について、農地法では五十年以内、中間管理機構では十五年以上となっており、本法案では二十年と、それぞれ年数が違う。これらの違いをどのように整理するのか。

○大澤誠（農林水産省経営局長） まず、農地法上の賃借権の期間の上限は、民法上の永小作権、物権である永小作権の期間の上限も五十年であり、これを踏まえてのものである。

機構関連事業については、これは農地を借り受けた担い手が長期にわたって安心して経営に専念できるようにするという観点から、昨年土地改良法の改正及びその政令において、工事完了後から少なくとも十年間は農地の貸付けが行われるよう

---

(17) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

(18) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

(19) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

にすると、工事に数年掛かるとするとプラス十年ということで、この管理権の設定期間が事業計画の公告日から十五年以上と、こういう考え方である。

今回の制度については、不明な共有者の財産権を少なくとも制限するものであるので、不必要に長期にするということは適当ではないということで五十年よりは短くしなきゃいけないと思う一方で、本制度を活用してこの機構関連事業、担い手の負担、農業者の負担のない土地改良事業を実施するということも想定されるが、その場合、通常の場合と違ってこれは耕作放棄のおそれのある土地なので、まず利用権を設定して、それから事業実施に向けての地元の説明なり事業計画の策定、協議というやり方になる場合もあるだろうということも想定して、十五年よりも少し長くした方がいいだろうということで二十年以内と設定した<sup>(20)</sup>。

#### 【貸付先を農地中間管理機構に限定した理由】

- 石川香織 所有者不明農地について、農業委員会の探索、公示手続を経た上で、不明な所有者の同意を得たとみなして、相続人の一人が農地中間管理機構に貸付けすることができる。今回の制度では、農地の貸付先は、この農地中間管理機構に限られている。

この機構の事業地域は農業振興地域に限られているが、それはなぜか。また、今後、農地全体に活用するような制度にする考えはあるか。

- 大澤誠（農林水産省経営局長） 今回の制度は、やはり私権の制限を伴う制度で、一定の手続を経れば、不明な共有者が手を挙げない限りはそのまま手続が進行してしまう制度なので、やはり対象地域についても一定の制約を私権の制限とのバランスでつくるべきではないかという結論に至ったわけである。そして、農業振興地域において農地の集積、集約化が最も効率的かつ確実に達成されるという必要があることから、担い手を探して農地を集積する機能を持っている公的機関としての農地中間管理機構を貸付先としたわけである<sup>(21)</sup>。

#### 【共有者不明農地に係る農用地利用集積計画の同意手続の特例】

- 石川香織 本法案において、共有者不明農地に係る農用地利用集積計画の同意手続の特例が定められ、二分の一以上の持分を有する共有者を確知できない場合、農地法の遊休農地対策による都道府県知事の裁定を経なくても賃借権を設定することができるようになり、この不確知共有者の探索範囲も、政令によって一定の範囲に限

---

(20) 第196回国会参議院農林水産委員会第12号（平成30年4月19日）。

(21) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

定されることになった。これらにより、現行の農地法の遊休農地対策による場合よりも賃借権の設定などの期間が短縮されることが予想されるが、どのぐらいの期間短縮が期待できるか。

- 大澤誠（農林水産省経営局長）現在の遊休農地に関する裁定制度は、これまで十一件実例があるが、共有者の探索に着手してから実際に知事の裁定がされるまでに、平均で一年九カ月、最大では二年九カ月の期間を有してきた。これだけ時間がかかった原因は、共有者の探索、あるいは、そういうところに明確なルールがなかったことである。

改正法で提案している新制度については、農業委員会による共有者の探索範囲が明確化されることになり、また一定の範囲に限定される。また都道府県も裁定に慎重であった。今回の制度においては、裁定によらず、六カ月の公示期間を経れば手続が進められるということになるので、長くても手続開始してから一年程度で利用権設定が行われるのではないかと見込んでいる<sup>(22)</sup>。

#### 【利用権設定後の不明共同所有者による異議の申し出の場合】

- 石川香織 貸し付けた後に不明共有者が出てきて異論を唱える場合はどのようなのか。
- 大澤誠（農林水産省経営局長） 事後的にほかの共有者があらわれて異議を申し出た場合でも、利用権は法的には有効になる。農地法上、利用権の解約には都道府県知事の許可が必要。農地が適正に利用されている限り、実際に耕作されている者の意思に反して利用権が解除されることはないというのが農地法上のルール。

賃料は共有者の代表という形で一括して全員の共有者分の賃料を受領しているということに法的には整理されるので、この後で事後的に共有者が出た者についても、賃料を受け取る権利はある。その場合には民法の共有の規定が適用され、自己の持分に応じて賃料を請求することや、共有者が支払った管理費用で相殺するなど、民法のルールに従って行われていくことになる<sup>(23)</sup>。

#### 【農作物栽培高度化施設の範囲】

- 田村貴昭 規制改革推進会議の意見書では、「コンクリート敷きの農業用ハウスやいわゆる植物工場などの農作物の栽培に必要な施設については、農地転用を必要と

---

(22) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

(23) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

せず、現況農地に設置できる仕組みを設ける。」としているが、農地法四十三条で特例とする農作物栽培高度化施設というのは、この植物工場も含むのか。

- 齋藤健（農林水産大臣） 植物工場だから当てはまるというふうには考えておらず、省令で定める要件に該当するものが対象になるということに尽きる。
- 田村貴昭 コンクリート舗装の農地特例というのは植物工場を対象にしたもの、その本筋は企業の税負担軽減にある。植物工場は条件がかなったら排除するものではないという。こういうスキームでは、企業が節税対策をして農地に植物工場を進出させてくるのではないか、そういう傾向が強まるのではないかと懸念される。
- 齋藤健（農林水産大臣） 今回の改正において、農地所有適格法人の要件については何ら変更は加えていない。したがって、植物工場だからとか植物工場でないからという観点はない<sup>(24)</sup>。

#### 【農作物栽培高度化施設の設置を届出制にした理由】

- 森夏枝 通常、農地を農地以外にする場合には都道府県知事の許可が必要だが、本法案により、全面コンクリート張りした農業用ハウスを農地とみなす場合には、転用許可ではなく、農業委員会への届出制にした理由は何か。
- 大澤誠（農林水産省経営局長） 農作物栽培高度化施設については、まず、施設の基準について、可能な限り明確に客観的基準をつくりたい。客観的な基準ということであれば、その判断が極めて容易になり、当てはまるかどうかを確認するという作業になると思い、届出という形の中で確認をしていくという考え方で整理した<sup>(25)</sup>。

#### 【営農・耕作廃止の場合の農作物栽培高度化施設に係る原状回復】

- 加藤寛治 諸般の事情により営農、耕作廃止に至った場合に、農地におけるコンクリート面の設置並びにその状態を指導監督する方法と、その強制力について。
- 大澤誠（農林水産省経営局長） 経営悪化等になった場合で、所有者等みずからが作物の栽培を行うことが困難となった場合は、第一段階として、農業委員会等がほかに経営を行う者がいないかどうかあっせんを行う。第二段階として、それでもなお再開の見込みが立たない場合には、農作物栽培高度化施設の用に供する土地ではなくなるので、都道府県知事によりまず原状回復命令等の対象になる。第三段階として、施設の所有者等が命令に従わない場合、あるいは行方がわからなくなってい

---

(24) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

(25) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

る場合には、知事による原状回復による関係の代執行が可能。最後の段階として、農作物栽培高度化施設及びその用地を所有しているのが法人であって、その法人が事業を中止した場合には、農地所有適格法人の要件を欠き、国による買収の対象にもなる<sup>(26)</sup>。

#### 【生産緑地地区内における農作物栽培高度化施設の設置】

○紙智子 都市農地円滑化法が先日参議院で可決された。生産緑地にも植物工場を設置することができるのか。

○榊真一（国土交通大臣官房審議官） 生産緑地地区内においては、農地等が有する良好な生活環境の確保の機能を維持するため、建築物の建築等を市区町村長の許可に係らしめている。市区町村長は、建築物の建築等が農産物等の生産の用に供する施設等の設置又は管理に係る行為で、かつ良好な生活環境の確保を図る上で支障がないと認めるものである場合に限り許可することができる。農作物栽培高度化施設は農産物等の生産の用に供する施設に該当することから、市区町村長が当該施設の設置が良好な生活環境の確保を図る上で支障がないと判断した場合には生産緑地地区内での設置が可能である<sup>(27)</sup>。

○川田龍平 この法律上の農地のコンクリート張りや農作物栽培高度化施設は、大都市の市街化区域の農地ではやってはならないのか。

○上月良祐（農林水産大臣政務官） 市街化区域内の農地であっても、あらかじめ農業委員会に届け出ることにより、農地法上は農作物栽培高度化施設を設置することは可能である。なお、生産緑地などの都市計画の用途が決められている場合には、都市計画法であるとか生産緑地法の要件を満たす必要がある<sup>(28)</sup>。

#### 【その他】

○大串博志 共有者不明農地の利活用と床面の全面コンクリート張りの許容という二つの連関性を感じない政策を、抱き合わせで一つの法案にして出すのは問題ではないか。

○齋藤健（農林水産大臣） 農業経営の自由度をふやすことで農地への投資を行いやすくすること、そういう二つのものであり、いずれも、より担い手が農地を利用しやすくなるということで農地の効率的かつ高度な利用の促進を図るということで、

---

(26) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

(27) 第196回国会参議院農林水産委員会第12号（平成30年4月19日）。

(28) 第196回国会参議院農林水産委員会第12号（平成30年4月19日）。

共通の趣旨、目的を有していると考え、一括法としている<sup>(29)</sup>。

#### (4) 附帯決議

本法案は、衆議院農林水産委員会において賛成多数で可決され、衆議院本会議においては全会一致で可決され、参議院に送付された。参議院の農林水産委員会及び本会議においても賛成多数で可決された。本法案については、衆参両院の農林水産委員会いずれにおいても附帯決議が付されている。その内容は以下のとおりである。

#### 衆議院農林水産委員会における附帯決議<sup>(30)</sup>

##### 農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

農業生産の基盤である農地は、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ことを踏まえ、農地の利用の効率化及び高度化の促進が図られるよう、政府は、本法の施行に当たり、左記事項の実現に万全を期すべきである。

##### 記

- 一 相続未登記農地の発生を防ぐため、相続等による権利取得に際しての農地法第三条の三の届出義務の周知を図るとともに、相続登記の重要性について啓発を図ること。また、相続未登記農地問題の抜本的解決に向けて、登記制度及び土地所有の在り方、行政機関相互での土地所有者に関する情報の共有の仕組み等について早期に検討を進め、必要な措置を講じること。
- 二 農作物栽培高度化施設に係る農林水産省令を定めるに当たっては、周辺の農地に係る営農条件に支障を及ぼさないよう当該施設の規模等について必要な基準を定めるとともに、農地の面的集積や農業の有する多面的機能の発揮への影響について考慮すること。また、現場における運用に当たり、混乱が生じないように、基準は具体的に定めること。加えて、施設の周囲や複数の施設を一体として扱うことによって広範囲をコンクリート等で覆うことを許容するなど、法改正の趣旨を逸脱する運用が行われないようにするこ

(29) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号(平成30年4月4日)。

(30) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号(平成30年4月4日)。

と。

三 底面をコンクリート等で覆った農作物栽培高度化施設の適正な利用を確保するため、農業委員会による利用状況調査、勧告等が適時に行われるようにすること。また、適切な利用が行われていない場合には、速やかに必要な是正措置が講じられるようにすること。

四 農業委員会が、共有者不明農用地等に係る不確知共有者の探索や農作物栽培高度化施設に係る業務を円滑に実施することができるよう、必要な支援及び体制整備を図ること。

### 参議院農林水産委員会における附帯決議<sup>(31)</sup>

#### 農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

農業生産の基盤である農地は、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ことを踏まえ、農地の利用の効率化及び高度化の促進が図られるよう、政府は、本法の施行に当たり、次の事項の実現に万全を期すべきである。

- 一 相続未登記農地の発生を防ぐため、相続等による権利取得に際しての農地法第三条の三の届出義務の周知を図るとともに、相続登記の重要性について啓発を図ること。また、相続未登記農地問題の抜本的解決に向けて、登記制度及び土地所有の在り方、行政機関相互での土地所有者に関する情報の共有の仕組み等について早期に検討を進め、必要な措置を講じること。
- 二 農作物栽培高度化施設に係る農林水産省令を定めるに当たっては、周辺の農地に係る営農条件に支障を及ぼさないよう当該施設の規模等について必要な基準を定めるとともに、農地の面的集積や農業の有する多面的機能の発揮への影響について考慮すること。また、現場における運用に当たり、混乱が生じないように、基準は具体的に定めるとともに、農業委員会が適切に判断できるようきめ細かく方針を示すこと。加えて、施設の周囲や複数の施設を一体として扱うことによって広範囲をコンクリート等で覆うことを許容するな

(31) 第196回国会参議院農林水産委員会第12号（平成30年4月19日）。

ど、法改正の趣旨を逸脱する運用が行われることがないようにすること。

三 底面をコンクリート等で覆った農作物栽培高度化施設の適正な利用を確保するため、農業委員会による利用状況調査、勧告等が適時に行われるようにすること。また、適切な利用が行われていない場合には、速やかに必要な是正措置が講じられるようにすること。

四 貸し出した農地に農作物栽培高度化施設が設置される農地の所有者には、民法上の手続き、当該施設が利用されなくなった場合に発生しうる責務などについて、必要な事項が伝わるよう体制整備すること。

五 農業委員会が、共有者不明農用地等に係る不確知共有者の探索や農作物栽培高度化施設に係る業務を円滑に実施することができるよう、必要な支援及び体制整備を図ること。

## 5. 終わりに ― 今後の課題と地方自治法との関係

近年、人口減少・高齢化の進展に伴う土地利用ニーズの低下や地方から都市等への人口移動を背景とした土地の所有意識の希薄化等により、所有者不明土地が全国的に増加している。このような現象は、土地の利活用の問題だけでなく、公共事業の推進等の様々な場面において、所有者の特定等のため多大なコストを要し、円滑な事業遂行への障壁となっているのが現状である。衆参両院農林水産委員会における附帯決議の中においても、「相続未登記農地問題の抜本的解決に向けて、登記制度及び土地所有の在り方、行政機関相互での土地所有者に関する情報の共有の仕組み等について早期に検討を進め、必要な措置を講じる」ことを求めており、政府内においても、所有者不明土地の利活用・管理に係る制度等の見直しと新しい制度の創設及び所有者探索の円滑化のための作業が進められているところである<sup>(32)</sup>。制度の見直しなしに新たな制度が創設された場合は、その時点において、それらの制度と本法との整合性を図ることになるであろう。今後、登記制度及び土地

---

(32) 相続登記の義務化あるいは土地所有権の在り方の問題は、中期的な課題として法務省を中心とした研究会、「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会」において、検討が進められ、平成31年2月に、最終報告書「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究報告書 ～所有者不明土地問題の解決に向けて～」が公表されている。

所有の在り方に関する立法動向に注目する必要がある。

本改正は、現行の登記制度を前提とした当面の対応策として、所有者不明農地の利活用を図るため、共有者の一部が不明な農地について、所有者の探索を簡素化することで、農地中間管理機構に対して長期の賃借権等の設定を可能とする仕組みを設けたものである。

その内容は、不明共有者の探索と農作物栽培高度化施設の届出に関するチェックなど、市町村の農業委員会の果たす役割に期待する面が多い。農業委員会の業務量が膨大となり負担増が予想され、農業委員会の体制整備が必要となる<sup>(33)</sup>。

地方自治法との関係については、農作物栽培高度化施設の届出に係る農業委員会の事務（同一の事業の目的に供するため四ヘクタールを超える農地をコンクリートその他これに類するもので覆う行為に係るものを除く。）は、指定市町村の場合は第1号法定受託事務とし、指定市町村以外の市町村の場合は第2号法定受託事務として、地方自治法別表第一（16号）と第二（5号）の農地法の事務欄にそれぞれ追加された。

（こん ぎぼぶ 愛媛大学法文学部准教授）

---

(33) これに関しては、平成27年の「農業協同組合法等の一部を改正する法律（平成27年法律第63号）」により、農業委員会の事務を重点化するとともに、農地利用最適化推進委員が新設されている。