農地法と農協法

堀越孝良（堀越農政経済研究所）

はじめに

本稿は、農地法や農協法について勉強してみたいと考える方のために、農地法と農協法が現在、どのような内容になっているかを明らかにすることを目的とします。なぜ農地法と農協法を取りあげるかというと、それらが農村社会において大きな役割を担っている法律であるのに、最近の法律の変化によって、法律の内容がわかりにくくなっているからです。

農地改革から約 70 年がたち、世の中は大きく変わっています。農村に労働力があり余り、農地を欲しがる時代から、農業の後継者や労働力が不足し、耕作放棄地が続出する時代へ、また、高金利の時代から金余りの低金利時代へと大きく変化しています。それらに対応すべく、農地法も農協法も改正され、結果としてわかりにくくなっているのです。

もっとも本稿における農地法の説明と農協法のそれには大きな違いがあります。農地法に関しては、その主な内容のすべてを説明しているのに、農協法に関しては 2015 年改正の主な内容に限って説明します。農協法に関しては、これを補う意味で、末尾に〔参考 1〕農協制度の歴史的変遷と、〔参考 2〕農協中央会監査の経緯をまとめておきました。

また、2015 年には農業委員会法についても大改正が行われましたので、〔参考 3〕農業委員会法の 2015 年改正に、その概略を説明しておきました。

適宜、参考にしていただきたいと存じます。

依拠した法令は、2020 年 4 月 1 日時点のものです。また、一部に筆者の意見や見解を述べたところもありますが、農林水産省とはまったく関係ありません。

第 1．農地法

農地法（1952 年法律第 229 号）の目的は、制定当初においては、耕作者による農地所有権の取得促進と、耕作者の権利の保護および利用関係の調整でした。農地を個人の財産ととらえていました。それが現在では、国民の資源ととらえた上で、農地転用の規制、農地の効率的な利用と地域との調和、農地の利用関係の調整、および農地の農業上の利用の確保に変わってきています。

そうした目的の下、農地法は、農地に関する権利の設定または移動（以下、単に「移動」）、転用、賃借権の保護等について、民法の例外を定めています。

本稿では、農地法に関しては、次に区分して説明します。

1）権利移動規制

2）転用規制

3）利用関係の調整

4）遊休農地対策

１．権利移動規制

農地[1]についての権利の移動を行うには、原則として、農業委員会の許可を受ける必要があります。

許可を受ける必要がある**権利移動**とは、所有権の移転、または地上権、永小作権、質権、賃借権、**使用貸借権**（使用貸借による権利）もしくは経営受託権[2]の設定もしくは移転です。抵当権[3]の設定は、含まれないので、許可を受けることなく自由に行うことができます。

農地法では、権利移動の規制を二つに分けて行っています。農地として使う目的での権利移動の規制と、転用目的での権利移動の規制です。転用目的での権利移動の規制については、後で転用規制のところで述べます。

農地の権利移動は、農地法制定当時においては、農地の所有者も耕作者も個人であることを前提に、規制が行われました。しかし、その後、法人への権利移動が認められるようになり、その規制は複雑化しています。

以下では、農地の権利移動についての規制全般についてまず説明し、その後、法人に対する権利移動規制について説明します。

（１）権利移動規制

ここでは、農地の権利移動規制の全般について説明します。

権利移動規制の目的は、農地法の目的規定に則していえば、農地法制定当初は、耕作者の農地取得の促進と耕作者の農地に関する権利の保護にありました。現在では、農地の効率的な利用と地域との調和に変わっています。

また、立法の形式からいえば、制定当初はすべて農地法に規定していました。現在では、農地法だけでは権利移動規制のすべてを知ることはできません。

規制の内容でいえば、制定当初は、小作地所有制限、農地保有制限、小作料の最高額制限などがありましたが、現在ではそれらの制限はありません。

農地の権利移動についての許可の主体すなわち許可権者は、農地法制定当時は、原則として知事であり、例外的に農業委員会でした。その後、原則として農業委員会、例外的に知事という時代が長く続きました。2011 年の法律改正[4]で、全面的に農業委員会が許可権者となっています。

なお、農業委員会は、賃借権等に許可を与えた農地が適正に利用されていない場合は、必要な措置をとるよう勧告ができ、必要な場合には許可の取消しも行われます（農地法第３条の 2）。

---

[1] 農地のほか採草放牧地についても許可が必要であるが、扱いはほぼ同じであるため、農地についてだけ記述する。

[2] 農業の経営の委託を受けることにより取得される使用および収益を目的とする権利をいう（経営基盤強化促進法第４条第３項第１号）。

[3] 抵当権を執行する際に行われる競売に参加するには、農業委員会が発行する買受適格証明書を、裁判所に提出する必要がある。買受適格証明書は、農地法第３条の権利移動の許可が受けられる要件を備えた者にしか発行されない。

[4] 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（2011 年法律第 105 号）第 65 条による農地法の改正。

以下では、農業委員会の許可が不要な場合を説明し、その次に、特別法による権利移動について説明します。続いて、農業委員会の許可を要する場合のうち、農業委員会が許可できない場合、さらにその例外として許可できる場合を説明します。

ア．許可が不要な場合

上に述べたように、農地の権利移動を行うには、原則として農業委員会の許可を受けなければなりませんが、例外として許可を受ける必要がない場合があります。もっともその場合も、農業委員会に関係の情報が集まるようにしています。なお、転用のために権利移動を行う場合は、後で述べますが、知事等の許可が必要であり、農業委員会の許可は受けることができません。

許可が不要な場合は、おおむね次の四つに整理されます。いずれも国、地方公共団体または農業委員会が許可以外のかたちで関与します。

一つは、権利移動が包括承継であることなどにより、許可になじまない場合です。典型的には、遺産が農地であった場合の相続です。相続が発生した場合に、何らの手続きも行わないでいると、遺産は法定相続人の共有として扱われます。当然のことながら、遺産が農地であっても許可は不要です。遺産を分割した場合にも、許可は不要で、これは念のため農地法に規定されています（農地法第3条第1項第12号）。

会社の合併や分割による取得も許可が不要と解されています[5]。しかし、合併または分割によって農地を所有することになった法人が、後で述べる農地所有適格法人の要件に該当しなくなると、問題が生じますので、注意が必要です。

なお、2009年に農地法が改正され、相続、合併、分割などによって農地に関する権利を取得した者は、10ヵ月以内に、その農地のある市町村の農業委員会に、届出をしなければなりません。

二つは、権利移動に公共性または公益性がある場合です。

例えば、国または道府県が取得する場合（同法第3条第1項第5号）、土地改良法などの法律に基づく交換分合による場合（同項第6号）、古都保存法によって買入れされる場合（同項第15号）などです。

三つは、効率的かつ安定的な農業経営の育成に向けて権利移動を行おうとする場合です。

経営基盤強化促進法に基づく農用地利用集積計画や、農地中間管理事業法に基づく農用地利用配分計画によって権利移動が行われる場合は、農業委員会の許可は不要です。

四つは、耕作目的以外の農地需要に対応して農地を貸付ける場合です。

特定農地貸付法もしくは市民農園整備促進法により小面積の農地を市民農園として貸付ける場合、または都市農地貸借円滑化法により都市農地を貸付ける場合も許可が不要です。

三つ目、四つ目のいずれの場合も、比較的新しく許可不要となったもので、これにより規制が緩和されたことは明らかです。

なお、相続などによって農地に関する権利を取得した者または農地法施行規則によって許可を受ける必要がなく権利を取得した者は、10ヵ月以内に、その農地のある市町村の農業委員会に、その旨の届出をしなければなりません（同法第3条の3）。

[5] 時効取得や契約解除の場合の権利移動も許可不要と解されている。

イ．特別法による権利移動

以下では、効率的かつ安定的な農業経営の育成に向けて権利移動を行おうとしている経営基盤強化促進法および農地中間管理事業法、ならびに耕作目的以外の新しい農地需要に対応しようとしている特定農地貸付法等による権利移動について、やや詳しくみていきます。

なお、2017 年度の数字でみると[6]、農地の耕作目的の権利移動面積 31 万 ha のうち、69％が経営基盤強化促進法に基づくもの、15% が農地中間管理事業法による賃借権および使用貸借権の設定・移転面積で、農地法第 3 条によるものは 16％です。

（ア）経営基盤強化促進法

経営基盤強化促進法は、農用地利用増進法（1980 年法律第 65 号）が 1993 年に全面改正されてできた法律です。農用地利用増進法は、**農用地**[7]の農業上の利用の増進を目的としていましたが、経営基盤強化促進法では、効率的かつ安定的な農業経営の育成を目的としています。

効率的かつ安定的な農業経営を育成するために、経営基盤強化促進法は、知事が農業経営基盤強化促進基本方針（以下、**経営基盤基本方針**）を定め、これに即して市町村が農業経営基盤強化促進基本構想（以下、**経営基盤基本構想**）を定めることとしています。

一般に、経営体が規模を拡大する場合には経営の計画が必要です。経営基盤強化法は、農業者が経営改善計画を作成し、適当と認めれば市町村が認定する仕組みを作りました。認定のよりどころとなるのが、経営基盤基本構想です。この仕組みは、新たに農業に参入しようとする青年等が青年等就農計画を作成し、認定を受ける仕組みも生んでいます。

現在では、認定農業者向けには、農業経営基盤強化資金、通称スーパーＬ資金、認定就農者向けには青年等就農資金が設けられ、規模拡大や新規就農に大きな役割を果たしています。

経営基盤強化促進法は、最も重要な農業経営基盤ともいうべき農用地に関しては、市町村が事業主体である農業経営基盤強化促進事業、および（イ）で述べる農地中間管理機構が事業主体となる農地中間管理機構特例事業を定めています。

＊農業経営基盤強化促進事業

農業経営基盤強化促進事業は、利用権設定等促進事業、農用地利用改善事業促進事業および農作業受委託等促進事業の総称です（経営基盤強化促進法第 4 条第 3 項）。

利用権設定等促進事業に関しては、経営基盤基本構想に、次に掲げる事項を定めます。

・利用権の設定等を受ける者の備えるべき要件：原則として、農用地のすべてを効率的に利用し、かつ、必要な農作業に常時従事すると認められること（経営基盤強化促進法第 18 条第 3 項）。

なお、**利用権の設定等**とは、賃借権、使用貸借権もしくは経営受託権（以下、**利用権**）の

[6] 農林水産省『平成 29 年農地の権利移動・借賃等調査結果の概要』（e-Stat による）。

[7] 土地改良法および経営基盤強化促進法では農地または採草放牧地を**農用地**と総称し、農地と採草放牧地を同列に扱っている。

設定もしくは移転または所有権の移転です。

・利用権の存続期間ならびに借賃の算定方法および支払方法。

・移転される所有権の対価の算定基準および支払方法

経営基盤基本構想について知事の同意を得た市町村は、農用地利用集積計画を作成しなければなりません。**農用地利用集積計画**は、市町村の農業担当部局が、農用地の出し手側および受け手側のすべての同意を得て作成します。その内容は、経営基盤基本構想に適合するものでなければなりません。農用地利用集積計画の作成手続きとしては、農業委員会の決定をへて、公告します。その公告によって、農業委員会による許可を受けることなく、当事者間における権利移動の効果が発生します。

以上述べたように、農用地利用集積計画による権利移動については、農業委員会の許可を受ける必要がありません。ただし、その反面、後で詳しく述べますが、農用地の賃借権に対する保護の規定、すなわち法定更新（農地法第 17 条）および解約等の制限（同法第 18 条）の規定は、適用されません。

したがって、所有者は安心して賃借権を設定することができます。農用地の効率的利用のために権利移動を進めるには、所有者が安心して賃借権を設定できるようにする必要があるのです。

なお、農用地利用集積計画による権利移動が、所有権について行われる場合もあります。農業委員会の許可を受けて、農地を売った場合には、その譲渡所得に対して所得税（15%）および住民税（5%）が分離課税されます。しかし、農用地区域内の農地を農用地利用集積計画によって農業者に譲渡した場合には、譲渡所得から 800 万円の**特別控除**が行われます。したがって、譲渡所得が 800 万円以下であれば、譲渡所得税は課税されませんし、800 万円超であれば、譲渡所得から 800 万円を控除した額に減額して課税されます。

また、特定市の市街化区域以外の農地を相続により取得した場合において、相続人が自ら営農を行うときは、相続税の納税猶予が行われます。猶予された相続税は、相続人が死亡した場合などに免除されます。この場合、相続人が自ら営農を行う場合だけではなく、農用地利用集積計画によって貸付ける場合も、納税猶予の対象になります[8]。

農業経営基盤強化促進事業のうち、農用地利用改善事業促進事業は、農用地利用改善事業を促進する事業です。**農用地利用改善事業**とは、集落などの単位の団体が、農用地利用規程を作成し、作付地の集団化、農作業の機械化などを進める事業です。市町村は、農用地利用規程の認定を行うことなどにより、その事業を促進します。

また、農作業受委託等促進事業では、経営基盤基本構想に農作業の委託のあっせんの促進に関する方針などを定めて、それを実行していきます。

＊農地中間管理機構特例事業

農地中間管理機構特例事業（以下、中間機構特例事業）には、農地売買等事業、農地売買信託等事業、農地所有適格法人出資育成事業、および研修等事業があります（経営基盤強化促進法第

[8] 農業者がその後継者に農地を一括贈与する場合には、贈与税の納税猶予制度がある。

7条)。農地中間管理機構がこの特例事業の全部または一部を行おうするときは、事業規程を定め、知事の承認を受けなければなりません。以下では、主に農地売買等事業について説明します。

農地売買等事業とは、**農地中間管理機構**が**農用地等**[9]を買入れ、それを売渡し、交換し、または貸付ける事業をいいます。

この事業は、元々1970年の農地法改正により、**農地保有合理化事業**として開始されたものです。最近では、農用地の権利移動の多くは利用権の設定によって行われていますが、北海道は農地売買等事業による所有権移転面積が多いことで知られています。

農地売買等事業は、北海道の場合、おおむね次のように行われます。

農用地等の買入については、申し出のあった農用地等のすべてを買入れるわけではありません。売渡しの相手方がいるか、または近い将来確保できると見込まれるものについて行われます。

また、優良な農用地等であることが必要です。買入価格は、近傍の類似価格や売買事例、その農用地の収益性などを参考に決められます。

売渡しの相手方は、認定農業者または認定就農者です。また、取得後の経営面積が、農業委員会等の意見を聞いて定める面積を超えることが必要です。売渡価格は、農地中間管理機構の買入価格となります。

農業者は、対象農用地等の購入に先立って、貸付けを受けることができます。貸付期間は原則として5年以内ですが、認定就農者の場合などは、知事の承認を得て、10年以内とすることができます。賃貸料は買入価格の2%/年ですが、5年を超える場合は2.75%/年となります。

農業委員会の許可については、農地中間管理機構があらかじめ農業委員会に届け出て権利を取得する場合には、許可が不要となります。他方、売渡す場合には、農業委員会の許可が必要です。

さて、先に述べたように、農用地区域内の農地を農用地利用集積計画によって農業者に譲渡した場合には、譲渡所得から800万円の特別控除が行われます。農用地区域内の農地を農地中間管理機構に譲渡した場合も、譲渡所得から800万円の**特別控除**が行われます。

また、農業委員会のあっせんを受けて農地中間管理機構との協議により売渡す場合（経営基盤強化促進法第16条）には、1,500万円の特別控除を受けることができます[10]。さらに、農用地利用改善事業実施区域内の農地については、2,000万円の特別控除を受けられることもあります[11]。

（イ）農地中間管理事業法

農地中間管理事業法は、農業経営の規模拡大、農用地の集団化、新規参入の促進などによる農用地利用の効率化と高度化の推進を図ることを目的として、2013年に制定されました。

この目的では、農用地の権利移動に関して、農用地の集団化を掲げたことが特に注目されます。

---

[9] **農用地等**とは、農用地、混牧林地、農業用施設用地または開発して農用地もしくは農業用施設用地とすることが適当な土地をいう（経営基盤強化促進法第4条第1項）。

[10] 2019年度までは、**農地利用集積円滑化団体**（その事業規程について市町村の承認を受けて農地売買等事業などを行っていた農協または市町村公社等）に譲渡した場合も、1,500万円の特別控除の対象になっていた。

[11] 農地が土地収用法等により転用目的で譲渡される場合には、5,000万円の控除が行われることがある。

農地利用の効率化を図るためには、経営面積の合計を大きくするだけでは足りず、集団化することが必要なことは以前から指摘されていました。それを初めて、正面から取りあげたのです。

農地中間管理事業法は、その目的の実現に向けて、農地中間管理機構が**農地中間管理事業**を行うこととしています。農地中間管理機構は、従来都道府県単位に設置されていた農地保有合理化法人です。

農地中間管理権とは、農用地等について、農用地利用配分計画などにより貸付けることを目的として、農地中間管理機構が取得する次の権利です（同法第２条第５項）。

・賃借権または使用貸借権

・農地貸付信託の引受けにより取得する農地所有権

・農地法の規定により取得する所有者不明農地の利用権

農地中間管理権はそれらの権利の総称であって、新しい権利ではありません。農地の経営受託は、農地中間管理権の対象とはなりません。また、先に述べた農地売買等事業によって農地中間管理機構が取得した農用地の所有権は、農地中間管理権には含まれません。

農地中間管理機構による農地中間管理権の取得は、二つの方法によって行われます。一つは、農地中間管理機構が予め農業委員会に届け出て取得する方法です。二つは、農用地利用集積計画によって取得する方法です。いずれも、農業委員会の許可を受ける必要はありません。実際上は、農用地利用集積計画によって取得する場合が多いようです。

次に、貸出については、農地中間管理機構は、毎年１回以上、定期的に、借受け希望者の募集を行います。農地中間管理機構は、農地中間管理権を持っている農地を貸出そうとするときは、**農用地利用配分計画**を作成し、知事の認可を申請します。**農用地利用配分計画**には、次の事項が定められます。なお、2019 年の改正によって、配分計画を作成しようとするときは、あらかじめ利害関係人の意見を聴き、その意見を記載した書類を知事に提出することが義務付けられました。

ⅰ 貸付けを受ける者の氏名または名称および住所。

ⅱ その土地の所在、地番、地目および面積。

ⅲ その土地に農地中間管理機構から土地の貸出を受けている者がいる場合は、その者の氏名または名称および住所。

ⅳ 農地中間管理機構から借受ける土地の利用目的、借り受けの始期、期間、借賃、その支払い方法。

ⅴ 借受者が、適正な利用をしていない場合、または正当な理由がなく利用状況について報告をしない場合は、**賃貸借等**（賃貸借または使用貸借）の解除をする旨の条件。

知事は、認可をしたときは、関係農業委員会に通知するとともに、公告をしなければなりません。公告があったときは、**農用地利用配分計画**の定めるところにより、権利が移動します。この権利移動に農業委員会の許可は、必要ありません。権利移動についての法定更新の規定の適用もありません。

農用地利用配分計画の作成に当たっては市町村に原案の作成を依頼することができます。2019 年改正によって、旧農地利用集積円滑化団体であって、市町村が指定するものにも、原案の作成を

依頼することができるようになりました（農地中間管理事業法第19条第1～2項）。もっとも、農用地利用配分計画の決定などの業務を他の者に委託することは、禁じられています（同法第22条）。

また、同じ改正で、農地の借り手が決まっている場合には、農用地利用配分計画ではなく農用地利用集積計画によって、借受けと貸付けを同時に行うことができるようになりました。

なお、**相続税の納税猶予**の関係では、相続人が自ら農業経営を行う場合や農用地利用集積計画によって貸付ける場合だけではなく、農地中間管理機構に貸付ける場合も、納税猶予の対象になります。

さらに、所有する全農地（10a未満の自作地を残してもよい）を、新たに、まとめて、農地中間管理機構に10年以上の期間で貸付けた者には、3年間（15年以上の場合は、5年間）、貸付けた農地の固定資産税が1/2に軽減されます。

（ウ）特定農地貸付特例法等

ここでは、特定農地貸付法と市民農園整備促進法（1990年法律第44号）について説明します。いずれも市民農園を整備するための法律です。

なお、2018年3月末の市民農園数4,165農園のうち、特定農地貸付法によるものが88%、市民農園整備促進法によるものが12%となっています[12]。開設主体でみると、地方公共団体が53.0%、農業者が27.6%、農協が11.8%、企業・NPO等が7.6%です。

＊特定農地貸付法

後で述べますが、農業委員会は、権利を取得しようとする者の農用地の利用面積が小規模な場合は、権利移動の許可を行うことができません。しかし、1989年に制定された特定農地貸付法では、特定農地貸付けができるようにしています。

特定農地貸付けとは、相当数を相手にする、10a未満、5年未満、営利を目的としない農作物の栽培のための貸付けです。10a未満というのは、個々の利用者の利用面積の上限で、市民農園全体の規模について上限はありません。営利を目的としないのは、利用者が貸付けを受けて農作物を栽培する側が求められる条件です。なお、営利を目的としないといっても、自家消費を超える農作物について販売することは差し支えないとされています。

特定農地貸付けを行うことができるのは、次の者です。

・地方公共団体。
・農協（組合員が所有する農地に係るもの）。
・農地所有者（市町村と貸付協定を締結する必要がある）。
・その他の者（地方公共団体または農地中間管理機構から借入れている農地について、市町村および借入先と貸付協定を締結する必要がある）。

特定農地貸付けを行おうとする者は、特定農地貸付けの場所、募集および選考の方法、貸付け

[12] 農林水産省農村振興局都市農村交流課「市民農園をはじめよう」による。

の条件等を貸付規程として定め、農業委員会の承認を受ける必要があります。この場合において、農地所有者等が特定農地貸付けを行うときは、市町村との間で締結した貸付協定を添付する必要があります。

農業委員会の承認を受けた貸付規程による農地の貸付けは、農地法による許可を受ける必要がありません。また、特定農地貸付けを利用者の賃貸借により行う場合には、後で説明しますが、賃貸借に関する占有の対抗力（農地法第 16 条）、法定更新（同法第 17 条）、および解約等の制限（同法第 18 条）の規定は、適用されません。

なお、特定農地貸付けを行っている農地所有者が亡くなった場合には、相続人は相続税の納税猶予を受けることはできません。また、相続税の納税猶予を受けている相続人が、特定農地貸付けを行うと、納税猶予が打ち切られます。この場合、猶予税額およびその利子を納付しなければなりません。

また、農地所有者以外の者が特定農地貸付けを行うために、農地所有者が貸出した農地については、原則として、相続税の納税猶予の対象とはならず、相続人は納税猶予を受けることはできませんし、受けている納税猶予は打ち切られます。ただし、後述する都市農地貸借円滑化法による場合に、例外があります。

＊市民農園整備促進法

1990 年に制定された市民農園整備促進法の最終目的は、都市住民の生活の向上です[13]。

市民農園は、その農地の利用方式によって、次のように分かれます。

・貸付け方式：園主が利用者に特定農地貸付けを行う方式。

・農園利用方式：利用者は、農地の管理権を取得せず、レクリエーションなどの非営利目的で一部の農作業を行う方式。

また、市民農園には、農機具庫、休憩施設などの市民農園施設を整備する場合があります。その場合は、市民農園として利用する農地と市民農園施設の総体を**市民農園**といいます。

農園利用方式で農地所有者が市民農園を開設する場合には、権利移動が行われるわけではありませんので、農地の権利移動の手続きは不要です。また、相続税の納税猶予の対象にもなります。

園主が農地を借りて市民農園を開設する場合には、原則として納税猶予の対象にはなりませんが、後述する都市農地貸借円滑化法による場合には、例外があります。

市民農園整備促進法の適用を受けて市民農園を開設するには、開設者が市民農園整備運営計画を定めて市町村に申請し、市町村の認定を受けることが必要です。市町村の認定は、市町村が農業委員会の決定を経て定める市民農園区域内または市街化区域内に開設する場合に行われます。市民農園区域は、知事が定めた市民農園整備基本方針に基づいて、市町村が指定します。

市町村の認定を受けると、市民農園施設に使う農地の転用許可が不要になります。また、市民農園施設に関する開発行為等については、開発許可および建築許可が可能になります。

---

[13] 特定農地貸付法は 1989 年、市民農園整備促進法は 1990 年の制定であるが、ともに政府提案の法律である。

（エ）都市農地貸借円滑化法

都市農地貸借円滑化法の目的は、都市農地の有効活用により、都市農業の健全な発展と都市住民の生活の向上に資することです。

都市農地とは、市街化区域内に設けられる生産緑地地区内の農地をいいます。都市農地貸借円滑化法は、防災など都市農地の多面的機能に着目し、都市農地を借りて自ら農業を営む際と、特定都市農地貸付けにより市民農園を開設する際に、農地法の特例を設けました。

都市農地を借りて自ら農業を営もうとする者は、事業計画を作成して、市町村長から認定を受けることができます。認定の要件は、都市農地貸借円滑化法に規定されていますが、ここでは省略します。

市町村長は、事業経営が要件を満たす場合には、農業委員会の決定をへて、認定を行います。

認定を受けた事業計画による農地の賃借権または使用貸借権（以下、賃借権等）については、農地法第３条第１項による農業委員会の許可を受ける必要がありません。また、賃貸借の引渡しには対抗力が与えられますが、法定更新および解約等の制限の規定は適用されません。したがって、期間が満了すれば、契約は終了しますので、安心して貸すことができます。

さらに、事業計画について認定を受けた都市農地の貸付けについては、**相続税の納税猶予**の対象となります。農地の相続税の納税猶予措置は市街化区域以外の農地を対象としているため、当然のことながら都市農地は対象にしていなかったところです。しかし、避難空間の提供など都市農地の防災機能に着目し、事業計画の認定を受けた都市農地も、対象とすることになったのです。

次に、都市農地においても、特定農地貸付けを行うことができます。ただし、都市農地における特定農地貸付けは、**特定都市農地貸付け**といいます（都市農地貸借円滑化法第 10 条）。

特定農地貸付法により、農地を所有していない者が市民農園を開設するには、地方公共団体または農地中間管理機構を介して農地を借りる必要があります。これに対して、特定都市農地貸付けでは、農地を所有していない者は、直接、農地所有者から都市農地を借りて市民農園を開設することができます。

特定都市農地貸付けにおいても、農地法の手続きは、特定農地貸付けの場合と同じです。

他方、農地所有者が自ら特定都市農地貸付けを行う場合や、特定農地貸付けを行う所有者以外の者に都市農地を貸付ける場合も、**相続税の納税猶予**の対象になります。

ウ．許可ができない場合

次に、権利移動について許可を受けようとする場合において、その権利移動が次のいずれかに該当するときは、農業委員会の許可を受けることができません。ただし、第１号、第２号および第４号については、この後のエ．で述べる例外に該当すれば許可できます。なお、各号の判断基準は、事務次官通達[14]に詳しく述べられていますが、ここでは省略します。

一 取得後にその者が耕作すべき農地すべてを効率的に利用すると認められない場合。その判定は、機械の所有状況、農作業の従事者数などから行います。

二 法人の場合には農地所有適格法人でない場合。

[14]「農地法関係事務に係る処理基準について」（2000 年 6 月 1 日付け、農林水産事務次官依命通達）（https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/nouchi_seido/pdf/sk.pdf）。

三 農協または農地中間管理機構以外の者が信託を受ける場合。農地についての信託事業は農協または農地中間管理事業だけが行うことができます。

四 その者（農地所有適格法人を除く）が耕作に常時従事すると認められない場合。常時従事と認められるには、原則として、年間 150 日以上の農作業従事が必要だとされています。

五 その者が耕作する農地面積が北海道で 2ha または都府県で 50a（その範囲内で農業委員会が定めた面積がある場合にはその面積）に達しないとき。

六 利用権を転貸[15]しようとする場合。

ただし、次の場合は、許可を受けることができます。

・死亡などのため一時転貸する場合。

・世帯員（原則として同居、2 親等内）に貸付ける場合。

・水田裏作のために貸付ける場合。

・農地所有適格法人の常時従事者の利用権をその法人に貸付ける場合。

七 農地の集団化、農作業の効率化その他周辺の地域における農地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障を生ずるおそれがある場合。

この要件は、2009 年の改正によって追加されました。例えば、次のような場合が該当すると考えられています[16]。

・地域の面的利用を分断するような権利取得。

・他の農業者との水利調整を阻害するような権利取得。

・地域で行われている無農薬栽培等を困難にするような権利取得。

・地域の共同防除に支障を生ずるおそれのある権利取得。

・地域の実勢を無視した極端に高額な賃借料契約。

念のため述べれば、上の第 1 号（効率利用）、第 4 号（常時従事）および第 5 号（最低面積）でいう「その者」には、同居の親族、同居でない 2 親等までの親族を含みます。また、第 4 号（常時従事）に関して農地所有適格法人が除かれていますが、農地所有適格法人については別途役員等の常時従事義務が課されています。なお、農地所有適格法人以外の法人（すなわち、一般法人）については、明文で第 2 号（農地所有適格法人）と第 4 号（常時従事）の規定の適用をはずしています。

許可を受けなければならないのに許可を受けないで行われた権利の移動は、無効です[17]。したがって、許可を受けないで行った所有権の移転は、登記ができません。また、許可を受けないで行われた賃貸借については、契約解除の制約などの法的保護を受けることができません。また、許可を受けないで農地の引渡しを行ったり、不正の手段で許可を受けると、処罰されることになっています。

エ．許可ができる場合

上に述べたように、農地法による権利移動の許可は、許可できない場合として七つの場合が定

[15] 質入れを含む。

[16] 前掲「農地法関係事務に係る処理基準について」。

[17] その法律的問題について知りたい方は、加糖一郎『農業法』（有斐閣、1985 年）155 頁以下を参照されたい。

められており、このどれかに該当すると、許可を受けることができません。ただしこれには、次の三つの場合に例外があります。

一つは、農地の地下または空中に地上権が設定される場合です。地上権の設定は、土地所有者との契約によって行われます。

二つは、農協または農協連合会が、その農業経営事業を行うために農地所有者である組合員から委託を受けて農地に関する権利を取得する場合です。

以上の二つの場合は、上のウの第１号から第７号の場合（許可できない場合）に該当しても、許可できます。

三つは、農地法施行令で定める相当の事由がある場合です。この相当の事由は、上のウの第１号、第２号、第４号および第５号について、定められています。第３号（農協または農地中間管理機構以外の者が農地信託を行う場合）、第６号（転貸の場合）または第７号（周辺農地の利用に支障）については、許可できる例外がありません。

以下、この農地法施行令で定める相当の事由についてみていきます。

（ア）効率利用とは認められない場合の例外

次の場合は、農業経営を行う目的で農地を取得するわけではありませんので、効率利用とは認められなくても許可できます。いずれも、2009 年の農地法改正前からあった例外です。例外の内容は、取得後の農地すべてについて耕作を行えば、それが必ずしも効率的でなくてもよいとするものです。

一　その法人の主たる業務の運営に欠くことのできない試験研究または農事指導のための取得であること。

二　市町村が公用または公共用に供する取得であること。

三　教育、医療または社会福祉事業を行うことを目的として設立された法人がその目的に係る業務の運営に必要とする取得であること。

四　農林水産消費安全技術センター、家畜改良センターまたは農業・食品産業技術総合研究機構がその業務の運営に必要とする取得であること。

（イ）農地所有適格法人および常時従事についての例外

法人の中には、農地所有適格法人ではないのに、また、常時従事でないのに、農地の所有権や賃貸借権の取得を必要とする場合があります。次の場合には、農地所有適格法人および常時従事についての例外が認められます。

一　農協等が稚蚕共同飼育用の桑園に利用する場合。

二　森林組合等が樹苗の採取または育成に利用する場合。

三　一般社団法人等が行う育成牧場の施設に利用する場合。

四　東日本、中日本または西日本の高速道路会社が、必要な樹苗の育成に利用する場合。

五　前項（（ア）の第１号から第４号まで）に掲げる場合。

（ウ）最低面積についての例外

次の場合には、最低面積についての例外が認められます。

一　草花等を集約的に栽培する場合。

二　農業委員会のあっせんによる交換の場合で、当事者の一方が最低面積以上となる場合。

三　その位置、面積、形状等からみて、やむをえない場合。

四　前項（（イ）の第１号から第５号まで）に掲げる場合。

なお、2009 年の改正によって、賃借地の所有権を譲渡する場合は譲渡先を賃借人に限る、という要件が削除されました。したがって、改正後は、貸付地の所有者は賃借人以外にも農地を農地として譲渡することができます。しかし、農業委員会の許可を受ける必要があり、そのためには、上の要件（農地法第３条第２項各号の要件）をクリアーする必要があります。

後で詳しく述べますが、賃借権が設定されている農地の所有権を売買する場合において、その農地の賃借権が第三者に対する対抗力をもつときは、その所有権が譲渡されても、賃借権者は耕作を継続できます（農地法第 16 条）。

したがって、対抗力を持つ賃借権が設定された農地について、所有権が賃借人以外の者に譲渡される場合には、農業委員会の許可に際して、効率利用をどの時点でみるかが問題になります。農地法施行令では、この場合、新たに所有権を取得する者が、所有権移転の時点と、その賃借権の期間の満了等によって新たな所有者が耕作できるようになる時点の双方において、効率利用と認められることを求めています。

ただし、新たな所有者が耕作できるようになる時点が、所有権の移転時期よりも１年以上先になる場合は、その所有権移転は許可を受けることができません[18]。また、機械、労働力等を申請のあと準備するという申請も認められません。

（２）法人に対する権利移動規制

農業構造動態調査によると、家族経営体は年々減少しているのに対し、**組織経営体**[19]は年々増加しています。組織経営体のほとんどが法人経営です。したがって、大雑把にいえば、法人経営は増加し、個人経営は減少しています。

また、同じ調査によれば、2017 年以降 10ha 以上の農業経営が全農地面積の 50％以上をカバーするようになっています。農業における法人経営の比重は、徐々にですが、確実に増えています。

概していえば、農業も他の産業と同じく、事業経営には大規模化が有利です。しかし、農業経営では、土地条件、気象条件等の変化に、迅速に対応する体制が不可欠ですし、季節、時間の変化などによる労働配分の調整も大変です。生産過程は長期ですし、地代がかからない農地所有家族経営との競争が待っています。しかも、戦後農地改革により、農地は分散錯圃の状態になっており、農地法はその状態を維持存続させる方向で作用してきました。

1957 年に徳島県の勝浦町で始まった家族経営の会社化の動きも、経営の大規模化への対応としてではなく、当時の農業税制の不合理さへの対応として始まっています。当時の農業標準課税

---

[18] 前掲「農地法関係事務に係る処理基準について」。

[19] 農業経営体のうち家族経営体以外の経営体をいう。**家族経営体**とは、１世帯（雇用者の有無を問わない）で事業を行う者をいう。

が、全国一律のみかん価格を使って行われたことに大きな原因があったのです。当時、勝浦町はみかんの新興産地であり、全国平均価格では販売できなかったので、実際の販売価格を使って確定申告する手段として、会社が選ばれたのです。

徳島県勝浦町の農業経営の会社化の動きは、1962年の制度改正につながります。具体的には、農協法の改正により農事組合法人制度ができ、農地法の改正により農業生産法人制度ができたのです[20]。

なお、**農業生産法人**という呼称は、2015年の改正によって**農地所有適格法人**と変わっています。農業生産法人という呼称は、一定の要件に該当する法人の呼称であって、法人の名称に使用が義務付けられているわけでもなく、一定の要件に該当しない法人への使用が禁止されているわけでもありません。ところが、一般法人も農業生産を行うことができるようになりましたので、農業生産法人という呼称は、混乱をまねくことになったからです。

以下では、農地所有適格法人と一般法人に分けて、農地に関する権利移動の規制と担保措置を説明します。ここで担保措置とは、農用地の利用が当初の予定のとおりに利用されることを担保する、言葉を換えれば、確実なものとするための措置です。

1）農地所有適格法人

当初の農業生産法人の要件は、次のとおりでした。要件を定めるに当たっての基本的な考え方は、協業の助長でした。

一　法人要件:法人の類型が、農事組合法人、合名会社、合資会社または有限会社であること。

二　事業要件:事業が農業(あわせ行う林業を含む)およびこれに附帯する事業に限られること。

三　構成員要件：構成員は、すべて、その法人に農用地の使用収益権を設定または移転した者（その一般承継人を含む)、またはその法人の常時従事者のいずれかであること。

四　面積要件：構成員以外から提供された農用地面積が２分の１以下であること。

五　議決権要件：常時従事者である構成員がその法人の議決権の過半を占めること。

六　員外従事制限要件：構成員以外の労働力が２分の１未満であること。

七　配当制限要件：利益の配当について、全額従事分量配当か、出資配当についての限度が定款で定められており残余は従事分量配当とすることが、定款で定められていること。

しかし、1970年の改正では、これら要件は大幅に緩和されます。協業の助長を体現する要件、すなわち員外従事制限要件や配当制限要件は、削除されました。農地の効率的利用を前面に掲げたこの改正では、面積要件も削除されました。また、議決権要件も削除され、替わって、役員要件が加えられました。役員要件では、農地提供者であって常時従事者でもある者が**理事等**（理事、取締役または業務執行社員）の過半を占めなければならないとされました。

その後の主な改正は、次のとおりです。

1993年の改正では、事業要件と構成員要件が改正されました。事業要件では、その行う農業

[20] 拙稿「農業法人制度立法過程の考察」(『農業総合研究第47巻第3号』、農業総合研究所、1992年)。農業総合研究所は、現在は農林水産政策研究所。

に関連する事業であって農産物の製造、加工、運搬、販売、資材の製造または農作業の受託が認められるようになりました。また、構成員要件では、農協や関連事業者等が構成員になることが認められました。ただし、関連事業者には議決権に制限が加えられました。

2000年の改正では、株式会社であっても株式に譲渡制限を課している会社も認められるようになりました。他方で、業務執行役員は、常時従事者が過半を占めるだけではなく、その過半が農作業に省令で定める日数（60日）以上従事しなければならないとしました。耕作者主義といわれる考え方が明確になったといえます。

さらに2005年の会社法（2005年法律第86号）の制定に伴って変更が加えられました。会社法では、有限会社が株式会社となり[21]、新たに合同会社という類型ができ、これに伴って農地法も改正されたのです。

ア．**農地所有適格法人**に対する規制

その後、2009年、2015年の改正などを経て、**農地所有適格法人**の現在の要件は、次のようになっています。

一 法人要件：その法人が農事組合法人、株式会社（株式の取得について会社の承認を要する旨の定款の定めを設けている会社に限る）または持分会社であること。持分会社とは、合名会社、合資会社または合同会社をいいます。

二 事業要件：その法人の主たる事業が農業（関連する製造、加工、販売、農作業受託、民宿等を含む）であること。

三 構成員要件：その法人が、株式会社にあっては次の者の議決権が総議決権の、持分会社にあっては次の者が社員数の、過半を占めること。次の者とは、常時従事者、農地を提供した個人、その法人への農作業委託者、農地中間管理機構、地方公共団体、農協または農協連です。**常時従事者**とは、原則として[22]年間150日以上その法人の農業に従事する者です。この場合において、その法人が経営改善計画について経営基盤強化促進法による認定を受けているとき（すなわち、認定農業者であるとき）は、その経営改善計画に従ってその法人に出資している関連事業者等は、常時従事者や農地を提供した個人等と同等の扱いを受けます（経営基盤強化促進法第14条第1項）。

四 役員要件：その法人の常時従事者である構成員（すなわち組合員、株主または社員）が理事等の過半であること。なお、2019年の改正で、農地所有適格法人に出資している関連事業者の役員が、子会社が認定を受けた農業経営改善計画に従って、子会社の役員を兼務する場合には、子会社の農業に年間30日以上従事すればよいこととされました（経営基盤強化促進法第14条第2項、同法施行規則第14条第1項）。これにより、農地所有適格法人が

[21] 会社法施行以前の有限会社は、引き続き有限会社として存続できる。有限会社の役員に任期の法定制限はなく、決算の公告義務もない。

[22] 例外として、その法人の構成員の平均的な農業従事日数が少ない場合には、その日数の3分の2以上（少なくとも60日以上）従事すれば足りる（農地法施行規則第9条）。

より多くの子会社をもつことができるようになっています。この場合の農業には、農作業のほか、労務管理や市場開拓等が含まれます。

五 農作業従事要件：その法人の理事等または権限および責任を有する使用人のうち、1人以上の者が、一定日数以上農作業に従事すると認められる必要があります。この一定日数は60日以上と定められています。

農地所有適格法人としての要件は、権利移動許可に関する農地法第3条第2項の要件の一つにすぎません。農地所有適格法人に該当しても、残りの要件（常時従事要件を除く）のすべてをクリアーしないと、許可を受けることができません。

法人が農地法により農地に関して所有権または利用権を取得するためには、以上の要件・条件をクリアーして農業委員会の許可を受ける必要があります。許可を受けないでそれらの権利を取得しようとしても、個人の場合と同様、その行為は効力を生じませんし、刑罰の対象になります。

次に、農地所有適格法人が、農用地利用集積計画によって農地に関する権利を法人が取得するには、その農地のすべてを効率的に利用すると認められる必要があります（経営基盤強化促進法第18条第3項第2号）。

また、農地所有適格法人が、農地中間管理事業法の農用地利用配分計画によって取得する際にも、同様です（農地中間管理事業法第18条第5項第3号）。

ところで、最近では、農地所有適格法人にも、数市町村にわたって農業経営を展開している事例が見受けられます。農業経営改善計画を作成し、適当である旨の認定を受けた農地所有適格法人が、他市町村に支店の農場を設けて農業経営改善計画を変更する場合の手続きが定められ、2020年4月から施行されました。新たな農場が同じ都道府県内であれば知事が、都道府県をまたがる場合には農林水産大臣が処理します。この場合、農林水産大臣は知事から、関係市町村の農業経営基盤強化促進基本構想の写しの交付を受けます。また、知事および農林水産大臣は、関係市町村の意見を聴かなければなりません。

なお、税制の関係では、農地所有適格法人には、個人の農業者と同様ですが、一般法人にはない課税特例があります。農業経営基盤強化準備金制度と肉用牛の課税特例です[23]。**農業経営基盤強化準備金**制度では、農業者が、経営所得安定対策等の交付金を農業経営基盤強化準備金として積み立てた場合、この積立額を個人は必要経費に、法人は損金に算入できます。また、受領した交付金をそのまま用いて、農用地、農業用の建物・機械等を取得した場合、圧縮記帳できます。これが適用される法人は、農地所有適格法人でなければなりません。

また、**肉用牛の課税特例**は、売却価額が原則100万円未満の肉用牛の利益の額は、損金に算入できるという制度であり、法人では農地所有適格法人についてだけ適用されています。

イ．農地所有適格法人の担保措置

当初の農業生産法人制度の担保措置は、農業生産法人が農業生産法人でなくなった場合には、その所有しまたは使用する農地を買収するというものでした。許可の段階で農業生産法人であっ

[23] いずれも租税特別措置法（1957年法律第26号）による期限付きの特例である。

た者が、農業生産法人の要件を欠くことによって、許可違反の状態が出現することを防止しようとしたのです。国による買収という方法は、国が売渡した農地の権利移動が行われた場合に、国が買収するという規定に倣ったものです。

この担保措置は、説明は省略しますが、現在でも存続しています（農地法第７条以下）。ただ、2000年以降の農地法改正で、勧告などの仕組みが設けられていますので、以下ではそれを説明します。

農地所有適格法人であって、農用地を所有し、または借受けている場合には、原則として、事業の実施状況を、毎事業年度終了後３ヵ月以内に、農地のある農業委員会に報告しなければなりません（農地法第６条第１項）。

報告に当たっては、定款、株主名簿等の写しなどを添付します。報告事項は次のとおりであり、農地所有適格法人の要件を満たしているかどうかがわかるような報告事項になっています。

ⅰ 名称、所在地、代表者の氏名。

ⅱ 現に所有し、使用収益している農用地の面積。

ⅲ その事業年度に行った事業の種類と売上高。

ⅳ 構成員の氏名・名称、その有する議決権。

ⅴ 構成員から権利を設定または移転した農用地の面積。

ⅵ 農地中間管理機構等が構成員となっている場合には、その者が**賃借権等**（賃借権または使用貸借権）を設定している農用地の面積。

ⅶ 構成員のその農地所有適格法人の農業への従事状況。

ⅷ 農作業の委託を行っている者が構成員になっているときは、委託している農作業の内容。

ⅸ 農業法人投資円滑化法による承認会社[24]が構成員になっている場合には、その名称および議決権。

ⅹ 農作業に従事する理事等の役職名および氏名、ならびにその者の農作業への従事状況。

農業委員会は、この報告に基づいて、農地所有適格法人がその要件を満たさなくなるおそれがあると認めるときは、その法人に対し、必要な措置を講ずべきことを勧告することができます。

この勧告をした場合においてその法人から、その所有する農地の所有権の譲渡の申し出があったときは、農業委員会は譲渡のあっせんに努めなければなりません（農地法第６条第３項）。

2）一般法人

ここで**一般法人**[25]とは、農地所有適格法人（かつての農業生産法人）以外の法人をいいます。したがって、株式について譲渡制限のない株式会社、一般社団法人、一般財団法人など農地所有適格法人の法人要件を欠く法人のほか、事業要件などの要件を欠く法人も含まれます。

一般法人に対して農地の賃借権等の設定を認めたのは、2002年に制定された構造改革特区法

---

[24] 農業法人投資円滑化法に基づき農業法人投資円滑化事業計画につき農林水産大臣の承認を得た会社等。

[25] 構造改革特区法および経営基盤強化促進法では、特定法人と呼んでいたが、特定法人貸付事業の廃止に伴って、使われなくなっている。

が最初です。同法では、一般法人への構造改革特区内における農地の貸付けに関して農地法の適用を停止した上で、次のように、一般法人への農地の貸付けについて農業委員会が許可できることとしたのです。

i 農地の所在場所が構造改革特区にあること。農地についての構造改革特区は、申請により内閣総理大臣が、遊休農地等効率的利用を図る必要のある農地が相当程度存在すると認定した区域です。

ii 出し手（事業実施主体）が市町村または**農地保有合理化法人**[26]であること（出し手要件）。

iii 取得する権利が賃借権または使用貸借権であること。出し手を特定の団体に限定して貸付ける方式（リース方式）は、1989年に制定された特定農地貸付法以来とられてきた手法です。

iv 受け手（借受人）を一般法人とすること（受け手要件）。

v 市町村および事業実施主体と借受人との間で協定を締結すること（協定要件）。

vi 業務執行役員の1人以上の者が農作業に常時従事すること（農作業従事要件）。

その後この一般法人への貸付事業は、2005年の改正で、経営基盤強化促進法で行うことになりました。それに伴って、事業は市町村が定める農業経営基盤強化促進基本構想に位置付けて行うこととなりました。具体的には、対象区域は、遊休農地などがある区域に限定され、かつ、市街化区域内は対象になりません。また、リース方式であった点を含め、その他については、構造改革特区法による場合とほぼ同じです。

さらに2009年の農地法改正によって、この仕組みは経営基盤強化促進法から農地法に移されました。具体的には、農業委員会[27]は、農地に賃借権または使用貸借権を設定される場合において、次に掲げる要件のすべてを満たすときは、農地法第3条第2項各号の要件のうち農地所有適格法人および常時従事についての要件に該当しなくても、それに替わる一定の要件を満たせば、貸借の許可ができると規定したのです（農地法第3条第3項）。

一般法人への農地の貸付けは、その根拠法が経営基盤強化促進法から農地法に移行するのに伴って、次のように変化しました。

a 出し手は、リース方式のように、市町村または農地保有合理化法人（bにおいて、市町村等）に限定されることはなく、誰でも一般法人に農地を貸し出すことができるようになりました。

b 適正利用を担保するため、従来は市町村等と一般法人の間で協定が締結されていましたが、新しくは市町村等とも協定を締結する必要はなくなり、所有者と一般法人との契約になりました。

c 従来は農業経営基盤強化促進基本構想に位置付ける必要がありましたが、新しくはその必要がなくなりました。

d 従来は市街化区域内の農地は一般法人に貸し出すことができなかったのですが、新しくは

---

[26] 当時の経営基盤強化促進法に基づきその農地保有合理化事業規程につき、都道府県知事の承認を受けた法人。民法法人のほか、市町村、農協も農地保有合理化法人になることができた。

[27] 2009年の改正当時は農業委員会または都道府県知事であった。なお、知事が許可権限を持っていたのは、農地が一般法人の所在市町村の区域外にある場合であった。

その制限がなくなりました。

e 後で説明しますが、新しく、適正利用担保要件、地域農業との役割分担要件および業務執行役員等の常時従事要件が課されることになりました。

f これも後で説明しますが、一般法人に対しても農用地利用集積計画によって貸付けることが可能になりました。

なお、ここで、農業に参入した一般法人数の推移をみておくと、2009年末には427法人でしたが、2017年末には3,030法人へと増加しています。

ア．一般法人に対する貸付け

一般法人への農用地の貸付けは、農業委員会の許可による場合、農用地利用集積計画による場合、または農用地利用配分計画による場合があります。

（ア）農業委員会の許可による貸付け

上にみたような経緯をたどって、一般法人に対しても賃借権または使用貸借権に限定して、権利の設定が認められるようになりました。具体的には、農地法第3条第3項において、次の3要件を満たし、かつ、（1）のウ. の第1項、第3号、第5号、第6号または第7号のいずれにも該当しないときには、農業委員会は許可できるとされたのです[28]。

一 所有者との契約書面に、農地を適正に利用していないと認められる場合に賃貸借または使用貸借を解除する旨の条件が付けられていること。なお、賃借人が適正利用していないとして、あらかじめ農業委員会に届け出て行われる賃貸借の解除等については、制限を受けません（農地法第18条第1項第4号）。賃貸借の解除等の制限については、後で述べます。

二 地域の農業における他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行うと見込まれること。適切な役割分担とは、例えば、農業の維持発展に関する話合い活動への参加、農道、水路、ため池等の共同利用施設の取決めの遵守、獣害被害対策への協力等をいうとされています。この規定を担保するため、農業委員会に確約書の提出を求められ、あるいは農業委員会と協定を締結することが求められることもあると考えられます[29]。

三 権利を取得しようとする法人の業務執行役員または農林水産省令で定める使用人（以下、**業務執行役員等**）のうち、1人以上の者がその法人の行う耕作または養畜の事業に常時従事すると認められること。業務執行役員とは、前に出てきた理事等すなわち理事、取締役または業務執行社員と同じです。監事または監査役は除かれます。農林水産省令で定める使用人とは、現場の農業に関して決定する権限および責任を有する者で、支店長、

[28] 農地法第3条第3項の規定は、権利移動についての賃借権または使用貸借権の特例を規定している。したがって、例えば、個人が世帯員等に該当しない者を常時従事者として、賃借権の設定を受け、農業に参入することも可能であるが、その説明は省略する。

[29] 前掲「農地法関係事務に係る処理基準について」。

農場長などが該当します。常時従事とは、営業業務などを含む法人の業務に年間150日以上従事することです。

一般法人に対する農地の貸付けに関しては、農業委員会の認可手続きを慎重に行うこととしています。具体的には、農業委員会は、一般法人に対して賃借権等の設定についての許可を行おうとするときは、あらかじめ、市町村長にその旨を通知する必要があります。農業委員会から通知があった場合、市町村長は、農用地の農業上の適正総合的な利用を確保する見地から必要があると認めるときは、意見を述べることができます（農地法第3条第4項）。

なお、農業委員会の許可を受けて行われた農地の貸付けについては、法定更新などの規定が適用されます。

（イ）農用地利用集積計画等による貸付け

一般法人への貸付けが農地法に基づいて行われるようになったのにあわせ、一般法人への貸付けは農用地利用集積計画によって行うことも可能になりました。ただし、一般法人が農用地利用集積計画によって利用権の設定等をの受け手となるためには、次の要件を満たす必要があります（経営基盤強化促進法第18条第3項）。

a　農用地のすべてを効率的に利用すると認められること。

b　上の第2号および第3号の要件を満たすこと。

農用地利用集積計画の場合には相対による契約が行われるわけではないので、上の第1号のような要件を定めることが適当でないため、aの要件が定められたものと考えられます。aの要件が、（1）のウ.の第1号の要件（すべてを効率的に利用すると認められない場合）の裏返しであることはいうまでもありません。

なお、農用地利用集積計画による貸付けについては、法定更新などの規定は適用されません。

2014年からは農地中間管理機構による農用地利用配分計画によって、一般法人も農地を借受けできるようになっています。この利用配分計画によって一般法人に賃借権の設定等を行う場合にも、上のaおよびbの要件を満たす必要があります（農地中間管理事業法第18条第5項第3号および第4号）。

農用地利用配分計画による貸付けについても、法定更新などの規定は適用されません。

イ．一般法人への貸付けの担保措置

一般法人への貸付けについても、農用地の利用が当初の予定のとおりに利用されることを確実なものにする措置が講じられています。

（ア）農業委員会の許可による場合

一般法人に対する農地の貸付けに許可が行われる場合には、農地の適正利用が行われていないと認められるときは解除をする旨の条件が契約についています（同条第3項第1号）。

次に、2019年の改正によって、許可を受けた一般法人は、毎年、その農地等の利用の状況について、農業委員会に報告しなければなりません（農地法第6条の2）。一般法人からの報告は、

次の事項について、農業委員会に対して、定款その他参考となるべき書類を添えて、事業年度終了後３ヵ月以内にしなければなりません（農地法施行規則第 60 条の 2)。

・その一般法人の所在地・代表者氏名。

・農用地の面積。

・作物の種類別作付面積（栽培面積)、生産数量および反収。

・その農業が周辺の農地等の農業上の利用に及ぼしている影響。

・地域の他の農業者との役割分担の状況。

・業務執行役員等の常時従事要件を満たす者の役職名・氏名・従事状況。

・その他参考となるべき事項。

農業委員会は、一般法人が次の各号のいずれかに該当する場合には、相当の期限を定めて、必要な措置を講ずべきことを勧告することができます(農地法第３条の２第１項)。相当の期限とは、講ずべき措置の内容や生じている支障の除去の緊急性などに応じて、個別具体的に設定されますが、可能な限り速やかに是正するために必要な期限とされています。

一　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の確保に支障が生じている場合。

二　その者が地域の農業における他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行っていないと認める場合。

三　その者が法人である場合にあっては、その法人の業務執行役員等のいずれもがその法人の行う耕作または養畜の事業に常時従事していないと認める場合。

この勧告を行った上で、次の各号のいずれかに該当する場合には、農業委員会は許可を取り消さなければなりません（同条第２項)。

ａ　農地について賃借権または使用貸借権の設定を受けた者がその農地を適正に利用していないと認められるにもかかわらず、その賃借権等を設定した者が賃貸借等の解除をしないとき。

ｂ　前項の規定による勧告を受けた者がその勧告に従わなかったとき。

さらに、農業委員会は、賃貸借等が解除された場合または許可の取消しがあった場合において、その農地の適正かつ効率的な利用が図られないおそれがあると認めるときは、その農地の所有者に対し、その農地についての所有権の移転または使用収益権の設定のあっせんその他の必要な措置を講ずることとしています（同条第３項)。

（イ）農用地利用集積計画による場合

一般法人が農用地利用集積計画によって農地の貸付けを受けたときにも、その利用状況等について、毎年、農業委員会に報告しなければなりません。報告項目等は、農業委員会の許可による場合と同じですので説明は省略します。

農業委員会は、次のいずれかに該当するときは、市町村長に通知します。

ｉ 地域との役割分担の下で継続的かつ安定的農業経営を行うと認められない場合。

ⅱ 業務執行役員等のうち１人以上の者が常時従事していると認められない場合。

ⅲ その借受けた農地を適正に利用していない場合。

ⅳ 利用状況報告をしない場合。

一般法人が（ア）の第１号から第３号のいずれかに該当する場合は、相当の期限を定めて、必要な措置を講ずるべきことを勧告することができます(経営基盤強化促進法第 20 条の２第１項)。

また、(ア）のａまたはｂのいずれかに該当する場合には、市町村は農業委員会の決定を経て、農用地利用集積計画の関係部分を取り消さなければなりません（同条第２項)。

（ウ）農用地利用配分計画による場合

一般法人が農地中間管理機構の作成する農用地利用配分計画によって農地の貸付けを受けたときにも、その利用状況等について、毎年、農業委員会に報告しなければなりません。

農業委員会は、一般法人が農用地利用配分計画によって農地の貸付けを受けている場合において、(イ）のｉからⅳのいずれかに該当するときは、農地中間管理機構に通知します。

また、農地中間管理機構は、農地中間管理機構から農地の貸付けを受けている一般法人に対し、書面により、利用状況の報告を求めることができます（農地中間管理事業法第 21 条第１項)。

農地中間管理機構は、次の場合には、知事の承認を受けて、貸付契約を解除することができます（同条第２項)。

・(イ）のｉからⅳのいずれかに該当するとして農業委員会から通知を受けたとき。

・その農地を適正に利用していないと認めるとき。

・正当な理由がなく農地中間管理機構が求めた報告をしないとき。

２．転用規制

（１）転用規制の概要

農地転用は、農地法の制定当初、農地法だけで規制されてきました。しかし、都市計画法（1968 年法律第 100 号）やその翌年の農振法の制定に伴い、都市計画区域と農業振興地域（農振地域）という二つの地域計画制度と、農地法による個別の農地ごとの許可制度のもとで規制されています。

都市計画区域には、**線引き**（市街化区域と市街化調整区域の区分）が行われている都市計画区域と、行われていない都市計画区域があります。面積でいうと、線引きが行われている都市計画区域が 52％、行われていない都市計画区域が 48％です。

他方、農振地域の面積は公表されていませんので市町村数でみると、全市町村数 1,718 のうち、農振地域が指定されている市町村数は 1,600 で全体の 93% になります。**農振地域**は知事が指定しますが、市町村は**農振計画**を定め、その中で農用地等として利用すべき土地の区域を農用地区域として定めます。繰り返しになりますが、**農用地**とは、農地および採草放牧地をいいます。また、**農用地等**には、農用地のほか、畜舎、温室、堆肥舎、農家住宅等に必要とする土地（農業施設用地）も含まれます。

2017年末で、農用地区域の面積は470万ha、そのうち農地面積は407万haです。その差、約63万haには、採草放牧地、農業施設用地のほか、混牧林地、混牧林地以外の山林原野が含まれます。

農地面積についてみると、2018年7月現在の農地（採草放牧地を含まない）面積は、442万haですので、農用地区域内農地面積407万haとの差は約35万haとなります。したがって、全農地面積のうち約35万haの農地が農振地域の農用地区域に含まれない農地ということになります。

この約35万haは、そもそも農振地域に含まれていない農地の面積と、農振地域には含まれているが、農用地区域には含まれていない農地（農用地区域から除外した農地を含む）の面積の合計ということになります。農用地区域に含まれている農用地（以下、農振農用地）は、図面上、緑色で塗っているのに対し、含まれていない農用地には色を塗りません。農用地区域に含まれていない農用地を、**農振白地**と呼んでいます。**農振白地**の農地には、土地改良事業など国・都道府県による農業振興政策は行われません。

なお、2018年の農地法改正[30]によって、農業用ハウス等を農地に設置するに当たって、農業委員会に届け出た場合には、内部を全面コンクリート張りとした場合であっても、農地転用に該当しないものとされるようになりました（農地法第43条、第44条）。転用に該当しないので、固定資産税も農地として取扱われます。

ア．地域計画制度による規制

農地の転用規制は、二つの側面から行われています。一つは農振法の側面で、もう一つは農地法の側面です。農振法では、農用地区域内の農地で行う開発行為を原則として禁じています。農振法上の**開発行為**とは、宅地の造成などの土地の形質変更、建築物の建設等です。他方、農地法では、農地を農地以外のものにすることを原則として禁止しています。

もっとも、農振法上の開発行為は、農地法上の転用許可を受けた目的で行う開発行為には許可が必要ありません。他方、農地法では、農用地区域内の農地については、原則として転用許可を行うことができません。そこで、農用地区域内の農地を転用するには、その農地を農用地区域から除外してもらう必要があります。

農用地区域からの除外は、公益性が特に高い用途である場合か、次の要件のすべてを満たす場合に、市町村長が行います。

① 農地以外の土地にすることが必要かつ適当で、農用地区域以外に代替すべき土地がないこと。
② 除外により、土地の農業上の効率的かつ総合的な利用に支障を及ぼすおそれがないこと。
③ 効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農地の利用の集積に支障を及ぼすおそれがないこと。
④ 除外により、農用地区域内の土地改良施設の有する機能に支障を及ぼすおそれがないこと。
⑤ 農業基盤整備事業完了後8年を経過しているものであること。

除外に当たっては、審査に日数を要するほか、その後の農用地利用計画の変更の公告・縦覧、

[30] 農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律（2018年法律第23号）による改正。

異議申立ての期間として、最低でもおおむね45日の日数が必要です。

イ．農地転用許可の概要

農地法による農地転用許可には、2種類のものがあります。一つは、農地の所有者が農地を転用するときのもので、農地法第4条に規定されています。二つは、農地または採草放牧地をそれ以外のものにするために権利移動を行う場合のもので、農地法第5条に規定されています[31]。このように分けるのは、農地転用ということは事実行為であり、許可を受けなかったからといって「無効」というわけにはいかないからです。許可の申請は、第4条の場合には所有者が単独で、第5条の場合には契約の当事者双方の連名で行います。

農地の所有者が第4条の転用許可を受け、転用しないで売却した場合には、第5条違反として罰せられます[32]。

なお、農地法第4条の許可の対象は農地の転用行為ですが、農地法第5条の許可の対象は、農地だけでなく採草放牧地を含めて、その転用のための権利移動とその後の転用行為です。自己所有の採草放牧地を転用する際は許可が不要ですが、自己所有の農地を採草放牧地にするには、転用許可が必要です。

2009年の改正で、違反転用には、許可権者から、許可の取消し、許可条件の変更、工事停止命令、原状回復命令等が出せるようになっています。

農地転用許可の許可権者は、1998年の改正で、それまで2ha以下だった知事の許可権限が、4ha以下にまで拡大されました。なお、2haから4haまでの農地転用の許可を行おうとする場合は、当分の間、知事はあらかじめ農林水産大臣に協議しなければならないものとされていました[33]。

それが2015年の改正で、すべて知事または指定市町村長（以下、知事等）の権限となりました[34]。ただし、4haを超える転用案件については、知事等は農林水産大臣に協議する必要があります。指定市町村とは、農地転用許可制度を適正に運用し、優良農地を確保する目標を立てるなどの要件を満たしているものとして農林水産大臣が指定する市町村です。2019年3月27日現在で、23道府県の47市11町が指定されています。

なお、これに伴い、指定市町村長は、農林水産大臣および知事と並んで、必要があるときは、次のような権限を与えられました。

・他人の土地への立入調査権限。

・土地の状況に関する農業委員会、県農委ネットワーク機構からの報告徴求。

・違反転用者に対する許可の取消し、条件の変更、原状回復命令の発出等。

もちろん、農林水産大臣は農地法の目的を達成するため特に必要があると認めるときは、知事だけではなく、指定市町村長にも必要な指示をすることができますし、指示に従わないときはそ

---

[31] 第4条では農地の転用、第5条では農地または採草放牧地の転用が許可の対象。

[32] 1973年11月27日東京高裁判決。

[33] 1998年改正後の農地法原始附則旧第2項。

[34] 地方分権第5次一括法による農地法の改正。なお、この改正は2016年4月1日に施行された。

の事務を処理することができます。

なお、都市計画区域内の土地については、それが農地であっても、建築物などの建築や建設を目的として土地の区画形質を変更するには、別途知事等の許可を受ける必要があります。

ウ．農地転用許可の例外

農地転用であっても、次の場合は、知事等の許可を受ける必要がありません。

① 国または都道府県もしくは指定市町村が道路、農業用の用排水路等に供するため、転用する場合。これは、対象事業の公益性が高いほか、慎重な手続きがとられるようになっているからです。

注意すべきは、かつては国または都道府県が行う農地転用はすべて許可の対象外でしたが、2009年の改正後、国または都道府県が設置するものであっても、学校、社会福祉施設（更生保護施設を含む）、病院（助産所を含む）、庁舎等に使う場合は許可を受ける必要があることです。

② 先に述べた農用地利用集積計画の定めるところによって、同計画に定める利用目的に供するために転用する場合。農用地利用集積計画で、農業者がその農業に必要な温室や畜舎に使う場合や、土地改良事業により農地を転用する場合です。ただし、農業用であっても倉庫や作業場を建設するために農地転用を行う場合は、許可が必要です。

③ 次に、告示された農用地利用集積計画に定める利用目的に転用する場合、特定農山村地域法に基づく所有権移転等促進計画に定める利用目的に転用する場合などには、許可を受ける必要がありません。

④ また、土地収用法等によって収用した農地をその収用目的に転用する場合も許可を受ける必要がありません。ただし、土地収用法により事業認定の告示が行われた事業も、告示だけでは許可不要にはならない[35]ので、注意が必要です。

⑤ さらに、市街化区域内の農地を転用する場合は、許可は必要ありませんが、あらかじめ農業委員会に届け出る必要があります。この場合、農業委員会には次の事項を記載した届出書に、土地の位置を示す地図および登記事項証明書、および賃借権のある農地の場合には解約等の許可書を添えて提出し、受理される必要があります。受理をされないまま転用を行うことはできません。農業委員会は、受理したときにはその旨を、受理しなかったときはその旨と理由を、遅滞なく、申請者に書面で通知しなければなりません（農地法施行令第3条第2項）。

・氏名、住所および職業（法人の場合は、名称、所在地、業務の内容および代表者の氏名）。
・土地の所在、地番、地目および面積。
・転用の目的および時期、ならびに転用目的の事業または施設の概要。
・転用によって生ずる付近の農地、作物等の被害の防除施設の概要。

[35] 農地法第5条第2項本文において、土地収用の事業認定の告示のあった事業については、許可不要ではなく、許可できることを明らかにしている。

（2）転用許可基準

上で述べた許可を受ける必要がない場合以外は、農地転用には、許可を受ける必要があります。知事等が行う許可の基準は、かつては通達に定められていました。その後大きくは、2000年と2009年の農地法改正を経て、現在は、農地法、同法施行令、同法施行規則および事務次官通達[36]にかなり詳しく定められています。

しかし、これらの法令等は重複がないように規定されていますので、大変難解です。そこで、本稿では、局長による運用通達[37]によりながら、転用許可基準について、その大まかなところをみておきます。実用的には、本稿だけでは足りませんので、運用通達をご覧いただき、あるいは都道府県の担当部局等にお尋ねください。

農地転用の許可制度は、先に述べたように、農地所有者が転用する第4条許可と、転用のための権利移動を許可対象とする第5条許可に分かれます。許可基準もそれぞれ分けて規定されていますが、基準としてはほぼ同じです。したがって、以下では、断りのない限り、同一の基準だと考えてください。もっとも第5条許可の場合は、農地のみならず採草放牧地も規制の対象としていますので、第5条許可に関しては、以下の説明で、農地は農地および採草放牧地と読み替えてください。なお、繰り返しになりますが、自己所有の農地を採草放牧地にするには、許可を受ける必要があります。

農地転用の許可基準は、立地基準と一般基準に分けられます。転用許可を受けるには、その双方を満たす必要があります。立地基準とは、転用しようとする農地の区分ごとの基準であり、一般基準は農地の区分にかかわらず適用される基準です。

ア．立地基準

農地の区分には、申請の段階で既存の図面おいて明らかな区分と明らかでない区分とがあります。既存の図面において明らかなのは、農用地区域内農地、市街化区域内農地、および市街化調整区域内農地です。

他方、第1種農地、第2種農地、または第3種農地は、そのどれに該当するかは、申請の段階の現況によって区分されますので、既存の図面の上では必ずしも明確ではありません。

農地転用に当たっては、まず、農振法で定める農用地区域内にある農地であるかどうかが問題とされます。農用地区域内農地の転用は、厳しく制限されます。なお、農地転用を行う場合に、転用手続きに先行して、あるいは並行して、農振除外の手続きが行われている農地については、農用地区域内農地以外の農地として扱われます。

甲種農地は、後で詳しく述べますが、市街化調整区域内農地の中の優良農地です。乙種農地という用語は、かつてはありましたが、現在では公式には使われていません。

また、第1種農地、第2種農地、および第3種農地は、農用地区域内農地以外の農地の区分です。

---

[36] 前掲「農地法関係事務に係る処理基準について」。

[37] 「『農地法の運用について』の制定について」（2009年11月、経営局長・農村振興局長連名通達）（https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/nouchi_seido/pdf/unyou.pdf）。

以下では、運用通達によって、転用しようとする農地が立地する農地の区分ごとに許可の基準を説明します。農地の区分は次の５区分です。

（ア）農用地区域内農地

（イ）良好な営農条件を備えている農地（第１種農地）

（ウ）市街化調整区域内にある良好な営農条件を備えている農地（甲種農地）

（エ）市街地の区域内または市街化の傾向が著しい区域内にある農地（第３種農地）

（オ）第３種農地に隣接する区域その他市街化が見込まれる区域内にある農地(第２種農地)

運用通達では、農地の区分ごとに、その区分に該当するための要件と、許可の基準を設けています。その概要は、次のとおりです。

（ア）**農用地区域内農地**（農地法第４条第６項第１号イ）

＊要件：**農用地区域内農地**とは、農用地区域内に存在する農地です。

＊許可の基準：原則不許可ですが、次の場合には、許可することができます。

① 土地収用法によって告示された事業のための転用。

② 農振法の農用地利用計画で定められた用途への転用。

③ 次のすべてに該当する転用。

ａ一時転用。

ｂ農業振興地域整備計画の達成に影響を及ぼすおそれがないと認められること。

（イ）良好な営農条件を備えている農地（**第１種農地**、農地法第４条第６項第１号ロ）

＊要件：**第１種農地**とは、次に掲げる要件のいずれかに該当する農地です。ただし、甲種農地、第２種農地または第３種農地に該当するものは、除かれます。

ａおおむね 10ha 以上の団地の区域内にある農地。

ｂ農業用排水施設の設置、区画整理等を補助事業または制度融資で行っており、または行った農地（特定土地改良事業の施行に係る農地）。

ｃ近傍の標準的な農地を超える生産力をもつ農地。

＊許可の基準：原則不許可ですが、次の場合には、許可することができます。

① 土地収用法によって告示された事業のための転用。

② 一時転用。

③ 農業用施設等のための転用。具体的には、ａ農業用施設、地域の農畜産物処理加工施設および農畜産物販売施設、ｂ農業体験等地域間交流を図るための施設、ｃ農業従事者の就業機会増大施設、ｄ農業従事者の良好な生活環境を確保する施設、ｅ集落に接続して設置される住宅等のための転用。ただし、ｂ～ｅまでの転用については、第１種農地および甲種農地以外ではその目的を達することができないものに限ります。

④ 市街地に設置することが困難なまたは不適当な次の施設等のための転用。ａ病院等医療施設で市街地以外に設置する必要のあるもの、ｂ火薬庫等、ｃごみ焼却場、下水処理施設等。

⑤ 特別の立地条件を必要とする次の施設のための転用。ａ調査研究、ｂ土石その他の採取、ｃ養殖用施設、ｄ流通業務施設、休憩所、給油所その他の施設、ｅ既存施設の拡張。

⑥　隣接する土地と一体として同一の事業のために行う転用であって、第１種農地面積が３分の１を超えず、かつ、甲種面積が５分の１を超えないこと。

⑦　公益性が高いと認められる事業で次のいずれかの事業のために行われる転用。ａ土地収用法等で収用できる事業（太陽光発電事業を除く）、ｂ森林の造成、ｃ地すべり防止事業、ｄ非常災害に必要な応急措置、ｅ土地改良法の非農用地区域内の土地を土地改良事業計画に従って行う転用、ｆ工場立地法上の工場適地で農業との土地利用調整が整った工場の設置、ｇ中小企業基盤整備機構が旧地域振興整備公団から引き継いで行う工場用地の造成等で、農業との土地利用調整が整ったもの、ｈ集落地区整備計画で定められた建築物等の整備で農業との土地利用調整が整ったもの、ｉ優良田園住宅建設計画に従って行われる住宅の建設で農業との土地利用調整が整ったもの、ｊ農用地土壌汚染対策地域で農用地の利用の合理化に資する事業、ｋ東日本大震災復興整備事業であって復興整備計画に係るもの等、ｌ再生可能エネルギー施設整備計画に従って行われる再生可能エネルギー発電施設の整備であって農業との土地利用調整が整ったもの。

⑧　地域整備法による転用。具体的には農村地域産業導入促進法、総合保養地域整備法（1987年法律第71号）、多極分散型国土形成促進法（1988年法律第83号）、地方拠点都市地域整備法または地域経済牽引事業促進法による一定の地区内において行われる施設整備等のための転用。

（ウ）市街化調整区域内にある良好な営農条件を備えている農地（**甲種農地**、農地法施行令第６条）

＊要件：**甲種農地**とは、第１種農地の要件に該当する農地のうち、市街化調整区域内にある特に良好な営農条件を備えている農地として次に掲げる要件に該当するものです。

①　おおむね10ha以上の団地の区域内にある農地のうち、面積、形状、傾斜および土性が高性能農業機械による営農に適するものと認められること。

②　特定土地改良事業の施行に係る農地のうち面的整備事業であって、かつ、国または都道府県の補助に係るものであって、工事が完了して８年未満のもの。

＊許可の基準：甲種農地の転用は、原則として許可できません。例外として許可できる場合は、第１種農地よりさらに狭くなります。具体的には、次のとおりです。

ｉ　第１種農地と同じ例外

ａ　土地収用法によって告示された事業のための転用（上で述べた第１種農地の許可の基準の①）。

ｂ　一時転用（同上許可の基準の②）。

ｃ　農業用施設等のための転用（同上許可の基準の③）の大部分（ｅ集落に接続して設置される住宅等のための転用を除く）。

ｄ　特別の立地条件を必要とする特定の施設のための転用（同上許可の基準の⑤）。

ｅ　隣接する土地と一体として同一の事業のために行う転用であって、第１種農地面積が３分の１を超えず、かつ、甲種面積が５分の１を超えないこと（同上許可の基準の⑥）。

f 公益性が高いと認められる事業で次のいずれかの事業のために行われる転用（同上許可の基準の⑦）のうち、b 森林の造成、d 非常災害に必要な応急措置、e 土地改良法の非農用地区域内の土地を土地改良事業計画に従って行う転用、h 集落地区整備計画で定められた建築物等の整備で農業との土地利用調整が整ったもの、i 優良田園住宅建設計画に従って行われる住宅の建設で農業との土地利用調整が整ったもの、j 農用地土壌汚染対策地域で農用地の利用の合理化に資する事業。

g 地域整備法による転用（同上許可の基準の⑧）。

ii 第１種農地の例外にさらに条件を付加

農業用施設等のための転用（同上許可の基準の③）のうち、e 集落に接続して設置される住宅等のための転用については、敷地面積がおおむね 500㎡を超えないものに限られます。

iii 甲種農地では許可できなくなる第１種農地の例外

市街地に設置することが困難なまたは不適当な a 病院等医療施設で市街地以外に設置する必要のあるもの、b 火薬庫等、c ごみ焼却場、下水処理施設等のための転用（同上許可基準の④）は、第１種農地では許可ができましたが、甲種農地では許可ができません。

（エ）市街地の区域内または市街化の傾向が著しい区域内にある農地（**第３種農地**、農地法第４条第６項第１号ロ（1））

いうまでもないでしょうが、「市街地の区域内」は市街化区域内とは違います。前に述べたように、市街化区域内の農地を転用するには、知事の許可は必要なく、農業委員会へのあらかじめの届出で足ります。

＊要件：**第３種農地**とは、農用地区域内にある農地以外の農地のうち、市街地の区域内または市街化の傾向が著しい区域内にある農地で、次に掲げる区域内にある農地です。

① 道路等の公共施設または鉄道の駅等の公益的施設の設置状況が次に掲げる程度に達している区域。

i 幹線道路の沿道の区域：幅員４m以上の幹線道路（自動車専用道および農業用道路を除く）で水管、下水道管またはガス管のうちの２種類以上が埋設されている道路の沿道の区域であって次の条件を満たす区域。

a 容易にこれらの施設の便益を享受できること。

b 申請に係る農地からおおむね 500 m以内に、２以上の教育施設、医療施設その他の公共施設または公益的施設があること。

ii 申請に係る農地からおおむね 300 m以内に次に掲げる施設のいずれかがあること。

a 鉄道の駅、軌道の停車場または船舶の発着場。

b 自動車専用道の出入り口。

c 都道府県庁、市役所、区役所または町村役場（これらの支所を含む）。

d その他ａ～ｃまでに掲げる施設に類する施設（バスターミナル等）。

② 宅地化の状況が次のいずれかに該当する程度に達している区域。

ⅰ 住宅もしくは事業用施設、または公共施設もしくは公益的施設が連担していること。

ⅱ 街区の面積に占める宅地の面積が40％を超えていること。

ⅲ 都市計画法により用途地域が定められ、農業との土地利用調整が整っていること。

ⅳ 土地区画整理事業に係る区域。

＊許可の基準：第３種農地について、転用許可の申請があれば、後に述べる一般基準に適合する限り、許可を行うこととなります。

（オ）第３種農地に隣接する区域その他市街化が見込まれる区域内にある農地（**第２種農地**、農地法第４条第６項第１号ロ（2））

＊要件：**第２種農地**は、二つの観点から定義されています。

一つは、第３種農地に近接する地域その他今後市街化が見込まれる区域内にある農地（以下、積極定義の第２種農地）です。

二つは、農振白地の農地であって、甲種農地、第１種農地、積極定義の第２種農地、および第３種農地のいずれの要件にも該当しない農地です（以下、消極定義の第２種農地）。消極定義の第２種農地は、具体的には、中山間地域等に存在する農業投資の対象となっていない小集団の生産性の低い農地が該当します。

積極的定義の第２種農地は、第３種農地に係る区域に近接する区域その他市街化が見込まれる区域内で、次に掲げる区域内にある農地です。なお、申請に係る農地が積極的定義の第２種農地の要件に該当する場合は、同時に第１種農地の要件に該当する場合でも、第２種農地として区分されます。

① 道路等の公共施設または鉄道の駅等の公益的施設の設置状況が一定程度（具体的には、（エ）の（要件）の①）に達している区域は、第３種農地とされましたが、それに近い条件として次に掲げる要件を満たす区域。

ⅰ 相当数の街区を形成している区域。

ⅱ 第３種農地では、ａ鉄道の駅等、ｂ自動車専用道の出入り口、ｃ市町村役場等、ｄこれらに類する施設から300ｍ以内の区域とされました。これに対し第２種農地では、これらの施設（ただし、ｂ自動車専用道の出入り口を除く）から、原則500m以内の区域。例外としては、住宅地割合を加味して、それらの施設から最大1km以内の区域。

② 宅地化の状況からみて、第３種農地に係る区域は、ａ住宅等が連担していること、ｂ宅地の街区に対する面積割合が40％超、ｃ用途地域の指定、ｄ土地区画整理事業区域に該当する必要がありました。これに対し、第２種農地に係る区域は、宅地化の状況が、ｂ宅地の街区に対する面積割合が40％超に掲げる程度に達している区域に近接する区域内にある農地の区域で、その規模がおおむね10ha未満であるものです。

＊許可の基準：第２種農地の転用は、申請された農地に代えて周辺の他の土地で申請目的を達

成することができると認められる場合には、原則として、許可できません。周辺の他の土地とは、周辺の非農地や第３種農地をさします。申請の事業目的等を勘案して、周辺の非農地や第３種農地を使用することが可能かどうかが審査されます。

イ．一般基準

上に述べた立地基準に適合する場合でも、次の場合は農地転用の許可をすることができません。

（ア）農地を転用して申請用途に使うことが確実と認められない場合(農地法第４条第６項第３号)。

申請用途に使うことが確実と認められない場合とは、具体的には、次に掲げる事由がある場合です。

① 必要な資力および信用があると認められないこと。それを証する書面の添付が必要です。

② 農地の転用の妨げとなる権利者の同意を得ていないこと。

③ 許可を受けた後、遅滞なく、申請用途に供する見込みがないこと。

④ 申請事業の施行に必要となる行政庁の免許、許可、認可等の処分の見込みがないこと。

⑤ 法令（条例を含む）によって義務付けられている行政庁との協議を現に行っていること。

⑥ 申請に係る農地と一体として事業の目的に供する土地を利用できる見込みがないこと。

⑦ 申請に係る農地面積が事業の目的からみて適正と認められないこと。

⑧ 工場、宅地等のための土地造成だけを目的とするものであること。ただし、農業振興施設の用に供されるもの、農協の宅地等供給事業により行われるもの、農地中間管理機構が行うもの、農振計画に従って行われるもの、非農用地区域内において土地改良事業計画などに従って行われるもの等であって、予定された施設等の用に供されることが確実なときは、除かれます（農地法施行規則第 47 条第５号)。

（イ）周辺の農地に係る営農条件に支障を生ずるおそれがあると認められる場合（農地法第 4 条第６項第４号)。

申請に係る農地の転用行為により、土砂の流出、崩壊その他の災害を発生させるおそれがあると認められる場合、農業用用排水施設の有する機能に支障を及ぼすおそれがあると認められる場合、その他の周辺の農地に係る営農条件に支障を生ずるおそれがあると認められる場合には、許可をすることができません。

（ウ）仮設工作物の設置その他の一時的な利用に供するため農地を転用しようとする場合において、その利用に供された後にその土地が耕作の目的に供されることが確実と認められないとき（農地法第４条第６項第５号)。

3. 利用関係の調整

ここでは、農用地賃貸借の対抗力と契約の更新、解除等について説明するほか、2009 年の改正によって農地法に規定されるようになった遊休農地対策について説明します。

（1）農地賃貸借の対抗力と終了制限

農地改革は自作農を創設する目的で実施されましたが、在村地主であれば北海道4町歩、都府県1町歩までは所有が認められました。したがって、農地改革の実施中も、また後においても、小作地が存続することになりました。

このため、農地法では、農地調整法（1938年法律第67号）に規定されていた、賃貸借の対抗力や終了制限の規定を引き継いでいます。その際、賃貸借契約の解除、解約、更新の拒絶等に関して、農地調整法では市町村農地委員会の承認が要件でしたが、農地法では知事の許可になっています。

ア．**対抗力**の付与

民法の原則によれば、農地の賃借権についても登記があれば、その後に農地の所有権を取得した者に対しても、賃借権を主張して耕作を継続できます。しかし、登記には賃貸人である所有者の承諾を必要とするために、賃借権が登記されることはまれにしかみられません。こうした事情は、戦前も同じでした。

そのため、賃借農地で争議が発生した場合には、所有者が農地所有権を譲渡し、賃借権を消滅させてしまうという対応策が可能でした。所有権は、賃借権を破ると考えられていたのです。賃借権が存在している土地の所有権を売買することは地震売買といわれました。

そこで1938年の農地調整法は、農地の賃貸借は、登記がなくても農地の引渡しさえあれば、すなわち農地を耕作さえしていれば、その後に農地所有権を取得した者に対しても、その効力を生ずるとしました。賃借権についての登記がなくても、新しい所有者に以前と同じ賃借料を支払って、耕作を継続することができるようにしたのです。なお、こうした保護が行われてきたのは、賃貸借の場合であって、使用貸借の場合は対象になりません。農地の貸借も、保護の対象になるのは借料を支払う賃貸借の場合であって、借料を支払う必要のない使用貸借は保護の対象にならないのです。

他方、賃借権があることを知らないで農地を購入した買主は、耕作ができないので、損失を被ることになります。そこで、農地調整法では、民法に規定されている地上権等がある場合の瑕疵担保責任の規定[38]を準用して、そのような買主に対しては、買主が賃借権のあることを知ったときから1年間に限って、所有権売買契約の解除または損害賠償の請求をする権利を与えました。これらの規定は、農地法にも引き継がれてきたところです。

しかし、引き継がれてきた農地法の規定のうち、民法を準用する規定は、2020年4月から削

[38] 改正前の民法第566条は、第1項で、売買の目的物が地上権等の用益物権の目的である場合において、「買主がこれを知らず、かつ、そのために契約をした目的を達することができないときは、買主は、契約の解除をすることができる。この場合において、契約の解除をすることができないときは、損害賠償の請求のみをすることができる。」とし、第2項で登記した賃貸借がある場合に準用し、第3項で、契約の解除又は損害賠償の請求は、買主が真実を知ったときから1年以内にしなければならないとしていた。このため、農地法では、民法第566条第1項と第3項を準用していた。

除されました[39]。民法の改正により、準用規定をおかなくとも、民法の規定が直接適用されるようになったからです。

改正された民法では、売買の目的物の品質に関して、契約の内容に適合しない目的物を引き渡した場合において、買主がその不適合を知った時から1年以内にその旨を売主に通知しないときは、買主は、その不適合を理由として、履行の追完の請求、代金の減額の請求、損害賠償の請求および契約の解除をすることができないと規定しました。ただし、売主が引渡しの時にその不適合を知り、又は重大な過失によって知らなかったときは、この限りではありません。

農地を売買により農地として取得した場合に、その農地に、対抗力をもつ賃借権が設定されているかいないかは、目的物の品質に関することです。対抗力をもつ賃借権の存在は、買主にとってはその目的を達することができないので、契約内容に適合しません。そこで、買主は、1年以内に売主に通知すれば、履行の追完の請求、代金の減額の請求、損害賠償の請求および契約の解除をすることができることになります。

この改正に伴い、買主の選択肢が増えました。従来は、買主ができるのは、損害賠償の請求と契約の解除でした。改正後は、買主は、これらに加えて、履行の追完の請求と代金の減額の請求もできるようになりました。

イ．賃貸借の終了制限

農地賃借権について対抗力を認めても、賃貸借が終了してしまえば、対抗力を認めることに意味はありません。ところが民法では、当事者が賃貸借の期間を定めなかったときは、各当事者は、いつでも解約の申入れをすることができるとしています。農業利用が行われている場合、その申入れは収穫期と収穫期の間に行う必要がありますが、申入れをした場合、土地の賃貸借では申入れの日から1年経過後に賃貸借は終了します（民法第617条）。

また、期間の定めのあるときには、途中解約することができることをあらかじめ契約条項として定めておかない限り、すなわち解約権を留保していない限り、解約の申入れはできませんが、賃貸借は期間の満了によって終了します（民法第618条）。なお、解約権を留保していれば、上の期間を定めていなかった場合と同様になります。

このため、農地調整法の時代から、賃貸借の終了に関しては、制限が設けられてきました。ところが、賃貸借の終了に制限を設けることは、賃貸借の開始（すなわち賃借権の設定）に制限を設けるのと同様、所有権の制限になります。このため、農地調整法は、制限に慎重で、許可制にもなっていません。

具体的には、「小作料を滞納する等信義に反したる行為なき限り賃貸借の解除をなし更新を拒むことを得ず」としただけでした。しかもこれにただし書きを設け、転用する場合または賃貸人の自作を相当とする場合、その他正当の事由がある場合は、賃貸借の解約や更新拒絶ができたのです。

それを大きく変えたのは、農地改革です。農地改革において、賃貸借の解約等についても原則

[39] 民法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（2017年法律第45号）。この法律の第253条により、農地法第16条第2項および第3項が削られ、2020年4月1日から施行された。

許可制とし、賃貸借の終了を厳しく制限したのです。賃貸借の解約等の制限は、当初の裁判規範から行政的統制に変えるという基本的な性格の変更をもたらしたのです[40]。

賃貸借の終了の制限は、賃借人への離作料へと結びつき、農地改革によって国からの売渡しの恩恵を受けなかった賃借人に経済的メリットを与えてきました。しかし、このことは、農地は貸したら戻ってこないという評価を生むことになり、農地の流動化を阻むことになったのです。そこで**農用地利用増進計画**や農用地利用集積計画に載った賃貸借を設定し、期間の終了とともに、賃貸借も終了させるようにしたのです。

具体的には、農用地利用集積計画には貸借については期間を定め、その上で、農地法の法定更新などの規定は適用しないようにしたのです。2014年から始まった農地中間管理機構による農用地利用配分計画による貸借についても同様です。

以下では、賃貸借の終了制限について、賃貸借の更新、解約等の許可制、許可の基準および許可の手続き等に分けて説明します。

（ア）賃貸借の**法定更新**

農用地の賃貸借については、期間の定めがあるものと、期間の定めのないものとがあります。戦前の農地賃貸借の多くは、期間の定めがなかったところです。しかし、農地法では、訓示規定ですが、契約の文書化を定め、存続期間、借賃等を文書に定めることにしています。また、農用地利用集積計画や農用地利用配分計画による賃貸借の設定がほとんどです。これに伴い、最近では期間の定めのある賃貸借がほとんどだと考えられます。

何時から何時までという期間の定めのある農用地の賃貸借は、民法の原則では、更新をしない旨の通知をしないまま使用収益が継続されれば、同じ条件で賃貸借が行われたものと推定されます（民法第619条）。しかし、農地法では、一定の期間内に更新をしない旨の通知をしないときには、同じ条件で賃貸借が行われたものとみなされます（農地法第17条）。

すなわち、民法では「推定」ですから、当事者のどちらか一方が更新したくないと意思表示をすれば、それで賃貸借は終了します。これに対し、農地法では「みなす」ですから、賃貸借を終了させるには、解約等を行わなければなりません。法律の定めにしたがって、賃貸借が更新されますので、これを**法定更新**といいます。

一定の期間は、原則として、その期間満了の1年前から6ヵ月前までです。例外として定められているのは、賃貸人または世帯員の死亡、疾病等による療養、就学、公職への就任等の理由により一時的に賃貸した場合の通知期間で、その期間満了の6ヵ月前から1ヵ月前までです。

ただし、次の場合は、法定更新にはならず、期間満了により賃貸借は終了します。

・水田裏作の賃貸借で期間が1年未満のもの。

・知事の裁定により農地中間管理機構が取得する遊休農地についての賃貸借。

・農用地利用集積計画によって設定され、または移転された賃貸借。

・農用地利用配分計画によって設定され、または移転された賃貸借。

[40] 関谷俊作『日本の農地制度新版』（農政調査会、2002年）、204頁。

（イ）解約等の許可制

民法によれば、先に述べたように、期間の定めのない農地賃貸借については、一定の制約はあるとはいうものの、当事者は何時でも解約の申入れをすることができます。また、期間の定めの有無にかかわらず、一方に履行遅滞があれば他方は催告の上契約を解除することができます（民法第541条）。また、当事者双方の合意があれば解約することができます。賃借人が無断転貸したときも賃貸人は契約の解除ができます（民法第612条第2項）。

これに対し、農地法は大きな制限を加えています。すなわち、農用地の賃貸借の当事者は、知事の許可を受けなければ、**賃貸借の解除**をし、解約の申入れをし、合意による解約をし、または賃貸借の更新をしない旨の通知をしてはならないのです（農地法第18条）。すなわち、許可を受けなければ、賃貸途中で賃貸借を終了させることもできないし、期間満了により終了させることもできないようにしたのです。なお、解除、解約の申入れ、合意解約、および更新をしない旨の通知を解約等ということにします。

ただし、次のいずれかの場合は、許可を受けることなく、賃貸借が終了します。

ⅰ 農協または農地中間管理機構の信託事業による賃貸借の解約等。

ⅱ 明け渡しの6ヵ月以内の、文書による解約。

ⅲ 農事調停による解約。

ⅳ 水田裏作の賃貸借または10年以上の期間の賃貸借契約に更新をしない旨の通知。

ⅴ 一般法人が農用地を適正に利用していない場合の解除（農業委員会への届出が必要）。

ⅵ 農用地利用集積計画による賃貸借の解除（農業委員会への届出が必要）。

ⅶ 農地中間管理機構による賃貸借の解除（知事の承認が必要）。

なお、農地賃貸借を終了させるに当たって、許可によって終了しているのは、処理の件数でみても面積でみても1％で、99％が農業委員会への通知で済んでいます[41]。

（ウ）許可の基準

解約等の許可は、次に掲げる場合でなければ、できません。解約等は、この規定によって厳しく制限されています。農地転用の許可基準は、政令および省令でかなり詳しく規定されていますが、解約等の許可基準は、政令および省令での規定はありません。

以下、農地法と事務次官通達[42]によりながら、知事が許可することのできる許可基準を説明します。

一　賃借人が信義に反した行為をした場合。信義に反した行為とは、例えば、借賃の滞納、無断転用、田畑転換等の用法違反、無断転貸、不耕作、賃貸人に対する不法行為などです。

二　その農用地を転用することを相当とする場合。例えば、具体的な転用計画があり、転用許可が見込まれ、かつ、賃借人の経営および生計の状況、離作条件等からみて賃貸借契約を終了させることが相当と認められるか等の事情が考慮されて判断されます。

三　賃借人の生計（法人にあっては、経営）、賃貸人の経営能力等を考慮し、賃貸人がその

[41] 農林水産省「農地の権利移動・借賃等調査」、2016年。

[42] 前掲「農地法関係事務に係る処理基準について」。

農地または採草放牧地を耕作または養畜の事業に供することを相当とする場合。賃貸借の消滅によって賃借人の相当の生活の維持が困難となるおそれはないか、賃貸人が土地の生産力を十分に発揮させる経営を自ら行うことがその者の労働力、技術、施設等の点から確実と認められるか等の事情が考慮されて判断されます。

四　その農地について、農業委員会から、賃借人が農地中間管理機構と協議すべきとの勧告を受けた場合。農業委員会は、農地の**所有者等**（所有者や賃借人等）に農業利用の意思がないときなど（正当の理由がある場合を除く）には、農地中間管理権を設定してもらうよう、所有者等に対して農地中間管理機構と協議することを勧告することになっています。この勧告を受けた賃借人に対する賃貸借契約は、解除等の許可が受けられることになります。

五　賃借人である農地所有適格法人が農地所有適格法人でなくなつた場合ならびに賃借人である農地所有適格法人の構成員となつている賃貸人がその法人の構成員でなくなり、その賃貸人またはその世帯員等がその許可を受けた後において耕作または養畜の事業に供すべき農地および採草放牧地のすべてを効率的に利用して耕作または養畜の事業を行うことができると認められ、かつ、その事業に必要な農作業に常時従事すると認められる場合。これは、農業生産法人制度ができた1962年以来続いている規定です。

六　その他正当の事由がある場合。事務次官通達では、賃借人の離農等により賃貸借を終了させることが適当であると客観的に認められる場合とするとしています。

（2）遊休農地対策

遊休農地には、耕作されなくなっており、引き続き耕作されないと見込まれる農地（1号遊休農地）と、周辺農地と比較して利用の程度が著しく劣っている農地（2号遊休農地）とがあります（農地法第32条第1項）。

遊休農地が発生するのは、作物の作付転換がうまくいかなかったり、労働力事情の変化など経済事情によって、生じることが多いといえます。その意味では、遊休農地に関する問題は、もともとは法律問題というよりも経済問題だと考えられます。

ア．遊休農地対策の経緯

法律上、遊休農地という言葉が登場するのは、1989年（平成元年）の農用地利用増進法の改正からです。同法では遊休農地に関する措置として、農業委員会に遊休農地の所有者等に対して指導する権限を与え、それで解消しないときには、市町村長に勧告権限を与えました。その上で、勧告に従わないときには、市町村段階の農地保有合理化法人が関与して有効利用する道を開くものでした。

ところが、この対策制度にもかかわらず、耕作放棄地[43]面積は増大する一方でした。1990年の

[43] 耕作放棄地は、所有している耕地のうち、過去1年以上作付けせず、しかもこの数年の間に再び作付けの考えのない耕地で、農林業センサス上の定義。1号遊休農地とほぼ同様の意味であるが、長期間放置され原野化しているような土地の取扱いには差異があるとされる。

217 千 ha が、2000 年には 343 千 ha へと 58％も増加していたのです。

このため政府は、2003 年に経営基盤強化促進法を改正して遊休農地対策を制度的に強化しました。具体的には、農業委員会の指導の根拠を農業経営基盤強化基本構想におき、農業委員会が指導を行っても耕作されないときに、市町村長が地域農業の振興に支障があると認めた農地を特定遊休農地としました。その上で、特定遊休農地については、その所有者等から市町村長に対し、農業利用の計画を届けさせることとし、かつ、その計画内容に応じて認定農業者への集積等を図ることとしました。さらに、2005 年にも経営基盤強化促進法を改正して、知事の裁定の仕組みを導入しています。

ただ、こうした制度の改善も、耕作放棄地面積を減少させることはなく、耕作放棄地面積は増え続けました。

他方、2009 年の農地法改正では、農地法に新しい価値を持ち込みました。すなわち、農地について所有権または賃借権その他の使用収益権を有する者に、農業上の適正かつ効率的な利用義務を課したのです（農地法第 2 条の 2）。

これを背景に、2009 年の農地法改正では、遊休地対策制度を経営基盤強化促進法から農地法に移して、強化しています。具体的には、農業委員会がすべての農地について利用状況を調査するようにしたこと、遊休農地については所有者が不明な場合も対応を講じるようにしたのです。

その後、遊休農地対策制度に関しては、農地中間管理機構の出現に伴っての改正や、所有者不明農地対策の強化が行われました。

イ．現在の遊休農地対策

現在の遊休農地対策は、次のようになっています。

（ア）利用状況調査と利用意向調査

農業委員会は、毎年 1 回、その区域内にある農地の利用の状況についての調査（以下、利用状況調査）を行わなければなりません。また、農業委員会は、必要があると認めるときは、いつでも利用状況調査を行うことができます（農地法第 30 条）。

農業委員会は、利用状況調査の結果、遊休農地があるときには、所有者等に利用意向調査を行うこととされています（同法第 32 条第 1 項）。ここで、**所有者等**とは、所有者のほか、賃借権者等の使用収益権者をいいます。使用収益権者がいるときは、利用意向調査は、使用収益権者に対して行われます。なお、農地転用が申請されている農地には、利用意向調査は行いません。

使用収益権が設定されていない農地については、意向調査は所有者に対して行われます。また、死亡、転居などにより、使用収益権者が不在となり、あるいは不在となることが確実な場合は、利用意向調査はその農地の所有者に対して行われます（同法第 33 条第 1 項）。

農業委員会は、利用意向調査を行ったときは、所有者等の意思の内容を勘案して、必要なあっせん等を行わなければなりません（同法第 34 条）。

この場合において、農業委員会は、所有者等から農地中間管理事業を利用する意思が示されたときは、農地中間管理機構にその旨通知をします。農地中間管理機構は、農地中間管理権取得の

基準に該当すれば、取得のための協議を所有者等に申入れます（同法第 35 条）。

（イ）勧告と裁定

農業委員会は、利用意向調査を行った場合において、6 ヵ月以内に、農業利用の目処が立たないときは、原則として、農地中間管理機構と農地中間管理権の設定についての協議をするように、所有者等に勧告します。農業委員会は、勧告を行ったときは、その旨を農地中間管理機構に通知します（同法第 36 条）。

勧告をしても、2 ヵ月以内に、農地中間管理機構と農地所有者等との協議が決着しない場合には、農地中間管理機構は農地中間管理権の設定について、知事の裁定を申請することができます（同法 37 条）。手続きについての説明は省略しますが、裁定が行われれば、農地中間管理機構と所有者等との間に農地中間管理権が設定されたものとみなされます（同法第 40 条第 2 項）。

（ウ）所有者不明農地

農業委員会が農地の利用状況調査を行った結果として、遊休農地があると認めた場合において、その所有者等が判明[44]しないときは、意向調査を行うことができません。そこで、以下の手続きが行われます。なお、相続などによって農地が共有となっている場合において、持分の 2 分の 1 以下の所有者しか判明していないときは、所有者不明として扱われます。

農業委員会は、遊休農地の所在等を明示して、その所有者等が不明であること、および所有者等は 6 ヵ月以内に農業委員会に申し出るべき旨を公示します。6 ヵ月以内に申出がないときは、農業委員会は農地中間管理機構にその旨を通知します。この通知があったときは、農地中間管理機構はその農地の利用権（すなわち農地中間管理権）の設定について、知事の裁定を申請することができます（同法第 41 条第 1 項）。

知事の裁定が行われれば、農地中間管理機構は農地中間管理権を取得しますが、農地所有者が判明している場合の農地中間管理権と異なった取扱いが行われます。すなわち、農地中間管理機構の支払いは、借賃ではなく補償金とされ、補償金はその農地の所有者等のために農地の所在地の供託所に供託されます。

次に、所有者不明農地に関しては、2018 年の経営基盤強化促進法の改正で、利活用のための新制度が設けられました。具体的には、次のとおりです。

市町村長は、農用地利用集積計画を定める場合において、共有持分の 2 分の 1 以上の共有者が判明しない農地があるときは、判明していない共有者の探索を農業委員会に要請することができます（経営基盤強化促進法第 21 条の 2）。この探索を行ってもなお共有持分の 2 分の 1 以上の共有者が判明しないときは、判明している共有者の同意を得て、その農地について公示します。公示では、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農地中間管理権の設定を受ける旨などを明らかにします。公示に異議を述べなかったときは、判明していない共有者はその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ます（同法第 21 条の 4）。

[44] 法律上は、確知、確知する、という用語を使っている。

（エ）固定資産税の課税強化

農業委員会が、農地所有者に対して、農振地域内の農地（いわゆる農振白地を含む）の遊休農地について、農地中間管理機構と協議すべきことを勧告した場合において、同機構への貸付けの意思を表明せず、あるいは自ら耕作の再開を行わないときなどは、その農地の固定資産税の課税が強化されます。

課税強化されると、固定資産額は、強化されない場合に比べて 1.8 倍になります。

この課税強化は、2017 年（平成 29 年）以降、行われています。

農業委員会が勧告を行った後、次のいずれかに該当すれば、勧告が撤回され、翌年以降の固定資産税の課税強化が撤回されます。

・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。

・その農地を農地中間管理機構が借入れた場合。

・次に述べる知事の裁定により、農地中間管理機構が農地中間管理権を取得した場合。

ウ．措置命令と代執行

遊休農地は、病害虫の発生の温床になったりします。そうした場合に、遊休農地としてあっせん、勧告等によりそうした支障を防止するには、時間もかかります。また、所有者等が不明な場合は、あっせん、勧告等を行うこともできません。

そこで農地法は、一定の事由により、周辺地域における営農条件に著しい支障が生じ、または生じるおそれがあると認める場合は、その支障の除去または発生の防止のために必要な措置（以下、支障の除去等の措置）の実施を命令することができます（農地法第 42 条第 1 項）。

一定の事由とは、遊休農地における次の事由です。

・病害虫の発生。

・土石その他これに類するものの堆積。

・農作物の生育に支障を及ぼすおそれのある鳥獣または草木の生息または生育。

・地割れ。

・土壌の汚染。

したがって、必要な措置は、病害虫の防除、雑草の草刈り、堆積された土石等の除去、汚染された土壌の除去などになります。なお、この命令は、実施すべき措置の内容を明らかにし、実施の期限をつけて、文書で行われます。

また、こうした命令に従わない場合において、次のいずれかに該当すると認めるときは、市町村長がその支障の除去等の措置の全部または一部を講ずることができます（同法第 42 条第 3 項）。これはいわゆる**行政代執行**です。

一　上に述べた措置命令を受けた農地の所有者等が、期限までに命じられた措置を講じないとき、講じても十分でないとき、または講ずる見込みがないとき。

二　上に述べた措置を命ずべき農地の所有者等を確知することができないとき。

三　緊急に支障の除去等の措置を講ずる必要がある場合において、措置命令をするいとまがな

いとき。

この第２号に該当すると認めるときは、相当の期限を定めて、支障の除去等の措置を講ずべき旨およびその期限までにその支障の除去等の措置を講じないときは、市町村長がその支障の除去等の措置を講じ、要した費用を徴収する旨を、あらかじめ、公告しなければなりません。

市町村長は、支障の除去等の措置に要した費用について、その農地の所有者等に負担させることができます。