

# 農業経営基盤強化促進法等改正案をめぐる論議

## — 所有者不明農地への対応と農作物の栽培施設の高度化 —

天野 英二郎

(農林水産委員会調査室)

### 《要旨》

農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案（以下「本法律案」という。）は、①農地所有者の不明が農地の集積・集約化や利用の支障となっており、既存の仕組みをもとに農地利用の促進のための制度整備と手続の明確化を行うこと、②従来は農地転用が必要とされた農業用ハウス等の床面のコンクリート張りについて、農作物栽培の効率化・高度化を図る施設（農作物栽培高度化施設）の場合には、農地転用を要せず農地としての取扱いの継続を可能とする内容とするものである。

国会では、法案審査において次のような懸念が示され、議論が行われた。①については、所有者不明のまま賃借権を設定することが財産権の侵害に当たらないか、不明な所有者の探索方法として具体的な内容と探索を行う農業委員会の体制が十分であるか、所有者不明問題の全面的解決には相続登記の義務化が必要ではないかなどの論点であり、②については、周囲の営農条件に悪影響を及ぼさないよう農作物栽培高度化施設の要件をどうするか、農業利用を担保するための農業委員会への届出とチェック体制の在り方、農作物の栽培を継続できなくなった場合の原状回復手続等の論点である。

本法律の施行に必要な政省令の制定に当たっては、②の施設の要件等について、現場の混乱を招かないよう客観的かつ明確な内容とすることが求められる。

### 1. 本法律案提出の経緯及びその概要

#### （1）本法律案提出の背景

本法律案は、所有者不明農地について簡易な手続による貸付けを可能とすること、及び、農作物栽培高度化施設について農地転用を要せずに底面のコンクリート張りを可能とすることを主な内容とする。これにより、農業経営の自由度が増し、農地への投資が行いやすくなることで、担い手が農地を利用しやすくなり、農地の効率的かつ高度な利用の促進が

図られることを目的としている<sup>1</sup>。以下、この2つの内容の背景について説明する。

### ア 所有者不明農地への対応

所有者不明農地とは、耕作が行われている農地又は遊休農地<sup>2</sup>にかかわらず、所有者の全部又は一部が分からなくなり、権利関係が不明確になっている農地である。所有者が不明になる原因は、登記名義人が死亡した後に相続登記が行われず、複数の法定相続人（農地が存在する地域に居住していない場合もある）に所有が分散する場合があることが一つである。相続登記が進まない大きな理由は、登記が義務でないため、農地を第三者に売却するなどの事情がない限り、農地の所有者にとって登記の必要性が感じられないことが挙げられる<sup>3</sup>。

実際に、登記名義人が死亡した後に相続登記が行われていない農地（相続未登記農地）は、登記名義人の生死を確認できない相続未登記のおそれのある農地を含め、農地全体の約2割（93.4万ha）を占める状況にある<sup>4</sup>。

なお、相続未登記農地の多くは、一部の所有者によって耕作・管理され<sup>5</sup>、遊休農地化しているものは約6%（5.4万ha）に過ぎず<sup>6</sup>、この所有者が耕作・管理を行っている間は問題化しないことが多い。しかし、この所有者が引退し農地を別の担い手に貸し出そうとした際、賃借権設定に共有者の過半の同意を要するが<sup>7</sup>、不明な共有者の探索が時間的・費用的に困難であり問題化する場合がある。このように、相続未登記による所有者不明農地の問題は、農地の集積・集約化を進める上で大きな課題となっている。

所有者不明農地の問題に対しては従来においても対応が取られてきた。すなわち、①共有持分を有する所有者（共有者）の過半が判明している農地について、農業経営基盤強化促進法（昭和55年法律第65号）による市町村の農用地利用集積計画<sup>8</sup>に基づく利用権設定、②共有者の過半が判明していない遊休農地について、農地法（昭和27年法律第229号）による農業委員会の不明共有者の探索、都道府県知事の裁定に基づく農地中間管理機構<sup>9</sup>（以下「機構」という。）への利用権設定などである（図表3の黒字の部分を参

<sup>1</sup> 第196回国会衆議院農林水産委員会議録第6号23頁（平30.4.4）

<sup>2</sup> 遊休農地とは、①現に耕作されておらず、かつ、引き続き耕作されないと見込まれる農地（農地法第32条第1項第1号）、②利用の程度が周辺の地域の農地に比べ著しく劣っている農地（第2号）である。

<sup>3</sup> 相続未登記農地の所有者に対するアンケート調査によれば、相続登記を行わない理由として最も多い回答は「手続きを行うことが面倒である」、次いで「未登記の状態で特に問題を感じたことがない」であった（農林水産省「平成28年度『相続未登記農地実態調査委託事業』報告書」（平29.3））。

<sup>4</sup> 農林水産省「相続未登記農地等の実態調査の結果（平成28年）」

<sup>5</sup> 相続未登記農地の所有者に対するアンケート調査によれば、相続未登記農地であっても、固定資産税を単独で負担している割合が80%を占めている（固定資産税を負担しているか分からないとする回答を除く）（農林水産省「平成28年度『相続未登記農地実態調査委託事業』報告書」（平29.3））。

<sup>6</sup> 前掲脚注4

<sup>7</sup> 市町村の農用地利用集積計画に基づき共有地の賃借権を設定する場合、「当該土地について2分の1を超える共有持分を有する者の同意が得られていれば足りる」（農業経営基盤強化促進法第18条第3項第4号）。

<sup>8</sup> 農用地利用集積計画は、農地の貸し手と借り手の貸借等を集団的に行うため、個々の権利移動を1つの計画にまとめたもので、市町村が作成する。設定された賃借権は農地法の法定更新が適用されない（農林水産省「農地の売買・貸借・相続に関する制度について」<<http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/wakariyasu.html>>（平30.7.17最終アクセス）を参照）。

<sup>9</sup> 農地中間管理機構は、農地の集積・集約化を図るために、農地の中間的な受け皿として、都道府県に一つ設置された機関である。

照)。

しかし、農業委員会が不明共有者を確定・探索するのは困難な作業であり、不明共有者が後で判明し訴訟を起こされるリスクをおそれ実際に都道府県知事の裁定に至るケースはごく限られている<sup>10</sup>。また、利用権の存続期間の上限が5年とされており、農業生産の期間から考慮して短すぎると指摘されるなど<sup>11</sup>、課題が残されていた。

#### イ 農作物栽培高度化施設の取扱い

施設園芸では近年、多様な営農を展開する農業者が現れている。多様な営農とは、例えば、水耕栽培等の新たな栽培方法の実践、農業者の高齢化や人手不足に対応した新たな技術による農作業の省力化、収量向上等を目的とした環境制御システム等の高度生産方式の導入などである。このような農作物栽培の効率化・高度化を推し進める過程において、農業用ハウス等の底面をコンクリート等で覆うニーズが生じている(図表1)。

しかし、農地法及び関連通知<sup>12</sup>において、「農地」の定義は、耕作の目的に供される土地とされ、「耕作」の定義は、土地に労費を加え肥培管理を行って作物を栽培すること、すなわち土を耕すこととされている。このため、農業ハウス等で農作物栽培を行うとき、農地を形質変更せず耕作可能な状態を保っている場合は農地に該当するが、コンクリート等で地固めし農地を形質変更した場合は農地に該当しないものとされてきた<sup>13</sup>。

そのため、農業用ハウス等の底面をコンクリート等で覆うために農地転用を行えば、農地法上の諸規制(農地の権利移動の制限、農地の転用の制限、農地の賃借権の保護、遊休農地に関する措置等)の対象ではなくなる一方、相続税・贈与税の納税猶予の適用対象外となり、固定資産税・相続税の評価は、「農業用施設の用に供する宅地」となって農地の場合と比べて上昇することとなる。

図表1 農業ハウス等での営農形態の多様化例と底面をコンクリート等で覆うニーズ

営農形態の多様化例	底面をコンクリート等で覆うニーズ
耕土を使わず高設棚を設置して行う水耕栽培	養液を均一にするため棚を水平に保つ必要があるが、底面が土の場合には時間の経過とともに沈下し、支障を生じる可能性があるため
レールと組み合わせた収穫用台車の導入や収穫用ロボットの導入	底面が土の場合には沈下や段差などにより、作業の安全性の観点から問題を生じる可能性があるため
環境制御システムの導入や衛生管理の高度化の取組	土壤露出をなくすることで環境制御・衛生管理の徹底が図られるため

(出所) 農林水産省経営局「農地法における農業ハウス等の取扱いについて」

(平29.11.15 規制改革推進会議 農業ワーキング・グループ(第7回)配付資料)より作成

<sup>10</sup> 遊休農地に関する裁判については11例にとどまる。なお、共有者の探索から知事の裁定までに平均1年9か月、最大2年9か月の期間を有している(第196回国会衆議院農林水産委員会議録第6号14頁(平30.4.4))。

<sup>11</sup> 土作りや基盤整備から始めるとすれば実際に利用できる期間がほとんどないこととなる(第196回国会参議院農林水産委員会議録第12号16頁(平30.4.19))。

<sup>12</sup> 「農地法関係事務に係る処理基準について」(平12.6.1 農林水産事務次官)別紙1の「農地法関係事務に関する処理基準」

<sup>13</sup> 「施設園芸用地等の取扱いについて(回答)」(平14.4.1 農林水産省経営局構造改善課長)より。ただし、農業ハウス等の通路等の用地部分については、農作物栽培に必要不可欠で他用途の利用又は取引の対象とならない場合、用地部分も含めて農地に該当するとすることとなっている。

## (2) 本法律案提出の経緯

政府は、「未来投資戦略 2017」（平29年6月9日閣議決定）等<sup>14</sup>において、所有者不明農地への対応及び農作物栽培の効率化・高度化のために底面をコンクリート等で覆った施設の農地法上の取扱いの課題について検討を行う方針を決定した。

このような中、規制改革推進会議はこれらの課題について検討を行い、「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29年11月29日決定）において、政府に必要な法律案を提出するよう求めた。

そして、農林水産業・地域の活力創造本部<sup>15</sup>は、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、①所有者不明農地を簡易に機構に預ける仕組みの創設、②底地を全面コンクリート張りとした農業用ハウス等について、農地転用許可を必要とせず農地に設置できる仕組みの創設を行うため、関連法案を提出する方針を決定した。

農林水産省はこれらの方針を具体化するため検討を続け、平成30年3月6日に「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案」を閣議決定し、第196回国会（常会）に提出了した（閣法第36号）。

## (3) 本法律案の概要

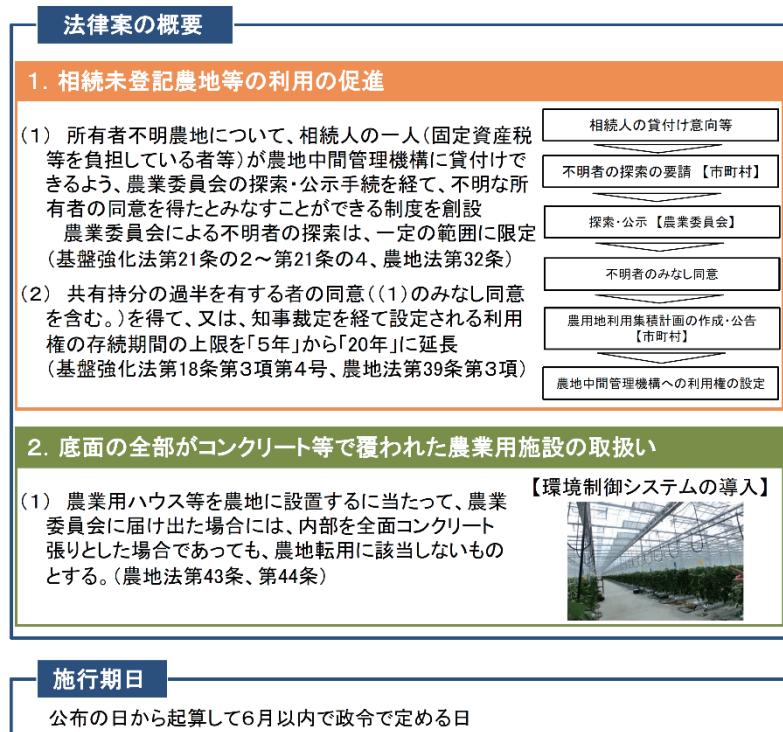
本法律案は、衆議院農林水産委員会において、平成30年3月28日に趣旨説明、4月4日に質疑が行われた後、同日に多数をもって可決、翌5日の衆議院本会議において全会一致をもって可決され、参議院に送付された。参議院農林水産委員会では、4月10日に趣旨説明、同19日に質疑が行われた。そして、5月10日の参議院農林水産委員会及び翌11日の参議院本会議で多数をもって可決された。なお、衆参農林水産委員会において、附帯決議が付された。

本法律案は、①共有者の過半が不明な農地について、簡易な手続で、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こと、②床面がコンクリート等で覆われた農作物栽培高度化施設を農地に設置する行為は農地転用に該当しないとすることを内容としている（図表2）。とりわけ所有者不明農地に係る制度で新たに追加・変更された部分は図表3のとおりである。

<sup>14</sup> そのほか、同日に閣議決定された「規制改革実施計画」及び「経済財政運営と改革の基本方針2017」にも同趣旨の方針が示されている。

<sup>15</sup> 平成25年5月21日設置。総理が本部長、内閣官房長官と農林水産大臣が副本部長となり、関係閣僚が参加する。

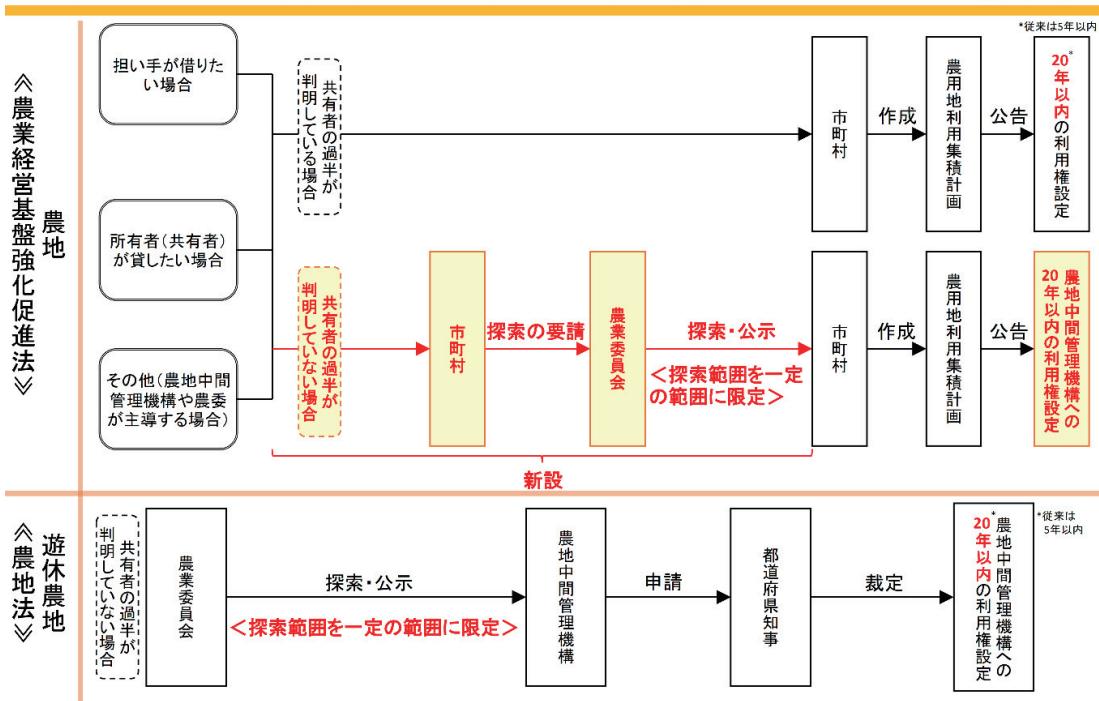
図表2 本法律案の概要



(出所) 農林水産省資料より一部抜粋

図表3 所有者不明農地の利活用のための新制度（フロー図）

赤字: 新制度にて措置



(出所) 農林水産省資料

## 2. 国会審議における主な議論

### (1) 所有者不明農地への対応

#### ア 本法律案と登記制度との関係

相続等により農地の権利を取得した者には、農地法第3条の3に基づく届出義務があるが、登記自体は義務となっていない。そのため、登記の重要性を周知する必要がある。これに対し政府は、相続登記促進のためのリーフレットを作成し、市町村等の協力を得て死亡届の受理時に配付していること、平成29年5月から法定相続情報証明制度の運用を開始し、相続手続において戸籍や除籍の謄本の束の代わりに提出できる法定相続情報一覧図の写しを交付し、相続人の手続負担の軽減を図っていること等により、相続登記の促進に努めている旨を答弁している<sup>16</sup>。

また、所有者不明農地の問題にとどまらず、それを含む所有者不明土地の問題の全面的な解消には、相続登記の義務化が必要との考え方もある。これに対して政府は、今回、国土交通省及び農林水産省がそれぞれの担当分野において提出した法律案<sup>17</sup>は、今の登記制度等を前提にした当面の対応策であり、相続登記の義務化あるいは土地所有権の問題は、中期的な課題として法務省を中心とした研究会<sup>18</sup>で検討しており、平成31年2月にも中間的な取りまとめを行って方向性を出せるよう協議している旨を答弁している<sup>19</sup>。

#### イ 本法律案による効果

政府は全農地の8割を担い手に集積・集約化する目標を掲げている<sup>20</sup>。本法律案により期待される農地の集積・集約化の成果について政府は、多数の相続人の探索に多大なコストを要する状況にあって、簡易な手続で共有者の一部が不明な農地を機構に貸し付けることが可能になること、利用権の存続期間が20年に延長され、農業者負担のない機構による基盤整備事業(機構への15年以上の貸付が要件)<sup>21</sup>も適用可能となることにより、担い手による農地の集積・集約化に寄与すると考えている旨を答弁している<sup>22</sup>。

#### ウ 貸借権の存続期間の延長と憲法及び民法との関係

本法律案により、所有者不明農地の貸借権や農地中間管理権の設定期間が最長20年に引き上げられたが、これについて齋藤農林水産大臣は、土づくりや水路の補修等を行う場合に長期とする方が望ましいことと、不明共有者の財産権に一定の制約を課すことの両者のバランスを考慮する必要があるとした上で、機構に貸し付けた農地について農業者負担なしで行う基盤整備等において貸借権の存続期間を15年以上としていること、

<sup>16</sup> 第196回国会衆議院農林水産委員会議録第6号13頁（平30.4.4）

<sup>17</sup> 國土交通省所管の提出法案は「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法案」である。衆議院では平成30年5月24日の國土交通委員会、25日の本会議で可決、參議院では6月5日の國土交通委員会、6日の本会議で可決された。同法は6月13日に公布された。

<sup>18</sup> 登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会（座長：山野目章夫早稲田大学大学院教授、設置・運営：一般社団法人金融財政事情研究会）

<sup>19</sup> 第196回国会参議院農林水産委員会会議録第12号23～24頁（平30.4.19）

<sup>20</sup> 「日本再興戦略」（平成25年6月14日閣議決定）

<sup>21</sup> 土地改良法等の一部を改正する法律（平成29年法律第39号）により、機構が借り入れている農地について、農業者からの申請によらず、都道府県が、農業者の費用負担や同意を求めずに基盤整備事業を実施できる制度が創設された。

<sup>22</sup> 第196回国会衆議院農林水産委員会議録第6号7頁（平30.4.4）

農地の賃借権（上限 50 年）のうち 20 年を超える設定は極めてまれ（1 %未満）であることを踏まえ、20 年を上限とした旨を答弁している<sup>23</sup>。

本法律案による賃借権の設定は、不明共有者の財産権（憲法第 29 条）の侵害に当たらないのかとの指摘に対し、政府は、探索・公示によって不明共有者から異議がないことを確認するなど慎重な手続が確保されていること等から、農地法上の農地の適正利用のための措置として、公共の福祉（憲法第 29 条第 2 項）による一定の制限に適合し、かつ、不明共有者の財産権を不当に侵害するものではないと考えている旨を答弁している<sup>24</sup>。

また、民法では、共有物の変更（第 251 条）や共有物の管理（第 252 条）についての規定がある。そこで、本法律案における 20 年の賃借権等の設定と民法との関係が問われた。これに対し齋藤農林水産大臣は、以下の趣旨の答弁をしている。いわく、過半の持分の同意が得られた場合に 5 年以内で賃借権の設定が可能となるのは、民法第 602 条の規定によるものであり、これは処分の能力又は権限を持たない者が単なる管理行為としてなし得る賃貸借契約を一定年月以下の比較的短い期間のものに限定をするというものである。本法律案の制度は、農地法で農地利用の責務規定がある中、5 年という短期では十分な利用を確保できないという農業の特質に応じ、特別の期間を設けることにしたもので、民法の考え方の特則となるのではないかと考えているとしている<sup>25</sup>。

## エ 不明共有者の探索と農業委員会の体制整備の必要性

本法律案では、不明共有者の公示を行うまでに、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うとしている。そこで、どのような探索方法を想定しているのかとの問い合わせに対し政府は、農業委員会による不明共有者の探索は、以下の方法で行うことを政令で定める方向で検討している旨を答弁している。すなわち、①共有者不明農地の知れたる共有者に対し、書面の送付そのほかの方法により照会する、②共有者不明農地の登記事項証明書の交付を請求する、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の戸籍を請求する、④所有権の登記名義人の戸籍に記載されている者の住民票を請求する。かつ、①から④により取得した共有者に関する情報に基づき、共有者と思われる者へ書面の送付そのほかの方法により照会するとしている<sup>26</sup>。

また、農業委員会の業務量が膨大となり、負担が増大することが想定されることから、農業委員会に対する予算や人員の手当てが問われた。これに対し政府は、現在行われている農業委員会の探索は非常に手間やコストが掛かっているが<sup>27</sup>、今回政令で手続を具体的に定め、その範囲を明確化することで、手間やコストは下がると想定している旨の認識を示した。また、必要な費用については、機構集積支援事業<sup>28</sup>による支援を考えていること、人員については、農業委員会改革<sup>29</sup>に伴い、改正前は農業委員約 3 万 5,000 人の

<sup>23</sup> 第 196 回国会衆議院農林水産委員会議録第 6 号 28 頁（平 30.4.4）

<sup>24</sup> 第 196 回国会衆議院農林水産委員会議録第 6 号 30~31 頁（平 30.4.4）

<sup>25</sup> 第 196 回国会衆議院農林水産委員会議録第 6 号 28 頁（平 30.4.4）

<sup>26</sup> 第 196 回国会参議院農林水産委員会会議録第 12 号 17 頁（平 30.4.19）

<sup>27</sup> 40ha の農地集積に当たり 1 年間で 1,000 万円を超える費用を掛けて相続人を明らかにした事例が示された（第 196 回国会参議院農林水産委員会会議録第 12 号 23 頁（平 30.4.19））。

<sup>28</sup> 平成 30 年度予算では 27 億 5,900 万円が措置されている。

<sup>29</sup> 農業協同組合法等の一部を改正する等の法律（平成 27 年法律第 63 号）により、農業委員会等に関する法律

体制であったのが、改正後は農業委員と農地利用最適化推進委員の合計4万3,600人程度となる見込みであり、増えた人員を有効活用していく考えである旨を明らかにした<sup>30</sup>。

## (2) 農作物栽培高度化施設の取扱い

### ア 農作物栽培高度化施設と農地及び耕作の在り方

農地とは耕作目的に供される土地をいい、耕作とは土地に労費を加え肥培管理を行つて作物を栽培することとされている。そのため農林水産省は、農地をコンクリート等で地固めし、土地に労費を加えて肥培管理を行うことができなくなる場合、農地に当たらないとの見解を示してきた。本法律案によりこの見解が変更されたのかが問われた。これに対し政府は、以下の趣旨の答弁を行つてゐる。いわく、農地法制定当時（昭和20年代）、農作物栽培は土を耕して行うのが当然であり、その前提で国民に対する食料の安定供給の確保を図る観点から、耕作の目的に供される土地を農地とし、一定の規制をかけたのが法の立法趣旨であった。経済社会情勢の変化に伴い、平成14年の通知において、ハウス（底地は土）と道路の間の通路部分など、農地の一部のコンクリート張りを必要最小限認めるなど、農業形態の変化や現場ニーズに伴い、食料の安定供給の確保につながるものについて柔軟な取扱いとした。今回の改正もその延長線上であり、隣の農地に影響を与えない前提で、新たな現場のニーズを踏まえ、農業生産技術の向上を生かした農作業の効率化、高度化を図るため、例外的に土を耕さない形態での栽培についても、施設を特定した上で農地と認めることにするという流れである旨を答弁している<sup>31</sup>。

また、農作物栽培高度化施設で行う作業は耕作と考えているかとの問い合わせに対し、齋藤農林水産大臣は、農業用ハウス等の床面をコンクリート張りとすることによって実現しようとしている農業は、温度や湿度の効率的な管理や、農業者の高齢化等に伴う作業の効率化の追求という従来の農業の延長線上にあり、生産現場のニーズも高く、従来の考え方方に沿うものと考えている旨の答弁を行つた<sup>32</sup>。

### イ 農作物栽培高度化施設による多面的機能への影響

農作物栽培高度化施設として大規模な植物工場の建設が進めば、農地が持つ多面的機能が失われるのではないかとの懸念が示され、多面的機能の維持を法律等で規定すべきではないかと問われた。これに対し政府は、多面的機能は農地ごとというより地域全体として発揮されるものであり、個々の農地に一定の規制を掛ける農地法で具体的に多面的機能に着目した規制はなかったが、今回省令で考えている排水設備の基準等については、地域全体の多面的機能を維持、発展させるためにも必要と考えており、多面的機能の観点から農地法の中で何ができるか検討したいと考えている旨を答弁している<sup>33</sup>。

---

（昭和26年法律第88号）が改正され、農業委員会の事務の重点化や、農地利用最適化推進委員の新設等が行われた。なお、農地利用最適化推進委員は、農業委員会から委嘱され、農地等の利用の最適化の推進のための活動（担い手への農地利用の集積・集約化、遊休農地の発生防止・解消等）を行う。

<sup>30</sup> 第196回国会参議院農林水産委員会会議録第12号23頁（平30.4.19）

<sup>31</sup> 第196回国会衆議院農林水産委員会会議録第6号32頁（平30.4.4）

<sup>32</sup> 第196回国会衆議院農林水産委員会会議録第6号29頁（平30.4.4）

<sup>33</sup> 第196回国会参議院農林水産委員会会議録第12号28頁（平30.4.19）

## ウ 農作物栽培高度化施設の要件

農作物栽培高度化施設の基準について、政府は、周辺の営農条件に影響が生じない施設として省令で定めることとし、具体的には、周辺農地に影響がないような施設の高さの基準、周辺に悪影響を及ぼさないような排水条件、農業の用に専ら供されるものであること等を考えており、法律の成立後、施行までの間に、専門家の意見も聞いた上で定めたい旨の方針を示した<sup>34</sup>。一方、施設の広さについては、施設の中で適切に農業が行われている限り、農地法の性格から一定の制約を設けるのは若干難しい旨認識を示した<sup>35</sup>。

植物工場が農作物栽培高度化施設になることがあるかとの問い合わせに対し、政府は、省令で定める基準に該当するものは農作物栽培高度化施設に該当すると考えており、植物工場が該当するかどうかは基準に沿って判断されることとなる旨を答弁している<sup>36</sup>。また、附帯施設の要件について政府は、平成14年の通知<sup>37</sup>により、設置部分が農作物の栽培に通常必要不可欠なものであり、独立して他用途への利用又は取引の対象になると認められるものでなければ、当該部分も含め、土地全体を農地として取り扱って差し支えない運用をしており、底地を全面コンクリート張りとした施設の附帯設備についても、この通知に従って判断したい旨を答弁している<sup>38</sup>。

## エ 農業委員会への届出制とチェック体制

農作物栽培高度化施設の設置において農業委員会への届出とした理由が問われた。これに対し政府は、農作物栽培高度化施設については、可能な限り明確な客観的基準をつくることで、その判断は容易となり、基準に該当するか否かの確認作業で済むと考えており、届出とすることで整理した旨の答弁があった<sup>39</sup>。また、事前の届出の際に農業委員会が要件をチェックしていくため、周辺農地の農作物の生育に悪影響を与えるような施設がそもそも設置されないようにしたい旨の見解が示された<sup>40</sup>。

農作物栽培高度化施設で農業が行われていることを担保する方法が問われた。これに対し政府は、以下の方法を答弁している。すなわち、外から見やすい位置に農作物栽培高度化施設であることを示す標識を立てるなどを省令で義務付ける。農業委員会について、利用状況調査、随時の調査を考えており、マニュアルを作つて徹底する。それでも栽培が行われない場合、農業委員会による勧告、あるいは既存の農地法の措置、違反転用に対する措置、原状回復命令、知事による代執行等を行うこととする。これらの取組を通じ農作物栽培の実効性を確保したいとしている<sup>41</sup>。

## オ 農作物の栽培を継続できなくなった農作物栽培高度化施設の原状回復措置

農作物栽培高度化施設の所有者が農作物の栽培を継続できなくなった場合の措置について問われた。これに対し政府は、①農業委員会等が他に経営を行う者へあっせん、②

<sup>34</sup> 第196回国会衆議院農林水産委員会議録第6号20頁（平30.4.4）

<sup>35</sup> 第196回国会衆議院農林水産委員会議録第6号10頁（平30.4.4）

<sup>36</sup> 第196回国会参議院農林水産委員会会議録第12号20頁（平30.4.19）

<sup>37</sup> 前掲脚注13参照

<sup>38</sup> 第196回国会衆議院農林水産委員会議録第6号35頁（平30.4.4）

<sup>39</sup> 第196回国会衆議院農林水産委員会議録第6号35頁（平30.4.4）

<sup>40</sup> 第196回国会衆議院農林水産委員会議録第6号8頁（平30.4.4）

<sup>41</sup> 第196回国会参議院農林水産委員会会議録第12号26頁（平30.4.19）

都道府県知事による原状回復命令等、③知事による原状回復の代執行、④所有者が法人の場合に国による買収という4段階で行うことを考えている旨を答弁している<sup>42</sup>。

#### 力 本法律案施行前に設置された底面をコンクリート等で覆った施設の取扱い

本法律案の施行より前に底地にコンクリートを敷いた施設について、農作物栽培高度化施設の対象になることはないかが問われた。これに対し政府は、以下の趣旨の答弁を行っている。いわく、一定のハウスが全部農地法の規制対象となるよう農地法の定義を変えた場合、いきなり農地となって農地法の規制がかかり、法的な安定性を損なうため、今回は農地に新しく施設をつくる場合に限定した。農地を転用して施設をつくった者については、農地法の規制対象になると土地の資産価値が下がり、土地を担保にかけていた場合に追担保が必要になるかどうか等の問題がある。そのため、ニーズや実態を調査し、どういう課題があるか検討した上で、方向性について一定の結論を得ていきたいと考えているとしている<sup>43</sup>。

### 3. おわりに

本法律は平成30年5月18日に公布され、公布の日から起算して6月を超えない日に施行される。それまでの間に、農業委員会が行う不明な共有者の探索方法や、農作物栽培高度化施設に関する基準等、政省令事項の検討が行われることとなる。本法律の内容は、農業者自身にとどまらず、所有者不明農地の共有持分を有する他の所有者、農作物栽培高度化施設の周辺農地で営農する農業者、不明な共有者の探索や農作物栽培高度化施設の調査等の実務を担う農業委員会など、多くの関係者に影響を及ぼす可能性があるものである。そのため、衆参農林水産委員会の附帯決議においても、施設について、「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」、「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」、「現場における運用に当たり、混乱が生じないよう、基準は具体的に定める」など、政府に多くの事項を求めており、施設の基準等を定めるに当たっては、附帯決議の内容を踏まえ、できる限り客観的かつ明確な内容とし、現場の混乱を招かないようにすることが求められる。また、農作物栽培高度化施設での農作物栽培においては、附帯決議にあるように、農業委員会による適時な「利用状況調査、勧告等」の実施とともに、仮に栽培が行われなくなった場合に「速やかに必要な是正措置」を講じることで、適正利用を確保することが求められる。

また、所有者不明農地の根本的な原因となっている登記の義務化や土地所有の在り方をめぐる問題については、法務省を中心とした研究会で議論が進められている。さらに、平成30年6月1日、所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議<sup>44</sup>において、「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」及び「所有者不明土地等問題対策推進のための工程表」が決定され、これらに基づき今後検討が行われる予定である。衆参農林水産委員会の附帯決議においても、「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

<sup>42</sup> 第196回国会衆議院農林水産委員会議録第6号6頁（平30.4.4）

<sup>43</sup> 第196回国会衆議院農林水産委員会議録第6号21頁（平30.4.4）

<sup>44</sup> 平成30年1月19日、閣議口頭了解。内閣官房長官主宰。

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」よう求めている。所有者不明農地を含む所有者不明土地の問題は、国民経済に著しい損失を生じさせており、その解決が喫緊の課題となっている。今後の検討状況を注視していきたい。

(あまの　えいじろう)