農業委員会テキストシリーズ　③農地関連法制度　説明参考メモ

農地関連法制度についてテキストをもとにご説明いたします。

まず、本の表紙には、農地関連法制度とあり、その下には基盤法、中間管理法、農振法、土地改良法等と書いてあります。

つまり、農地法以外の農地関連法制度について解説したテキストということになります。

農地法は、農地の売買や貸借など権利移動を規制し、原則として農業委員会の許可が無ければ、たとえ個人どうしで契約を結んでも、それだけでは効力が発生しないというものです。また、農地を農地以外のものにする転用、具体的には農地に家を建てたり、工場を建てたり、上物はなくても駐車場にしたり、砂利採取をしたりする場合、これも都道府県知事等の許可が必要とされています。これは農地を農地として守り、耕作する人にだけ権利の取得を認めようという制度です。

さて、農地制度はこれだけでなく、規制を超えて、さらに積極的に農地を担い手に集めていこう、担い手を育成しようという基盤法、正式名称は「農業経営基盤強化促進法」といいますが、市町村や農業委員会等が協力をして、農地利用集積計画を作成して、面的に農地利用を集めていこうという法制度があります。利用集積計画による利用権設定による場合は、農地法による法定更新が除外されているため、期限が来たら返してもらえる安心な貸し借りが可能というメリットがあります。認定農業者制度もこの基盤法に含まれます。

また、農業振興地域の整備に関する法律もあります。これは基盤整備など農業投資を行い、農業振興を図っていく地域を、農業振興地域として明らかにして、農地の確保と利用集積を進めていこうというものです。農用地区域になっていると転用できないという意味で、農地法とは深い関わりがあります。

さらに、非農家向けの小規模な貸し農園や果物のもぎ取り体験など、市民的農地利用に対応するための制度として、特定農地貸付法や市民農園整備促進法があります。

こうした農地法に関わる制度に、平成２６年3月から、農地中間管理事業法が加わりました。農地の面的集積は農用地利用集積計画でも目指していました。また、基盤法の農地保有合理化法人でも、所有権や貸借での中間保有を行い、認定農業者への集積を進めてきました。ところが、この農地中間管理事業法では、農地保有合理化法人を廃止して、都道府県段階に農地中間管理機構を設置し、この機構が農地を借入れるだけでなく、貸し手を募集し、借り手を決定するという仕組みができました。市町村段階に相談窓口を設けたり、配分計画案の作成は市町村に協力を求めたりしますので、何もかも機構が独断で進めるということではないわけですが、知事が監督をする法人が農地を借り受け、借り手が見込まれる遊休農地などは必要に応じて整備をしたうえで転貸するという強力なツールとなっています。

この農地関連法制度では、以上の農地法を取り巻く関連法制度について、一つ一つご説明をしております。

では表紙をめくって下さい。

1頁に、「はじめに」、とあります。先ほど申し上げたことが、簡単に書いてございます。

　では2頁に進んで下さい。

　「農業経営基盤強化促進法の概要」と書いております。

　この法律は平成5年に制定されました。その前は農用地利用増進法という名前だったのですが、認定農業者制度を盛り込んで、農業経営基盤強化促進法となりました。

　農地を集積するには、担い手を育成しなければならない。農地の規模拡大だけでなく、新技術の導入や経営管理の合理化、法人化など、経営改善に関する計画を農業者自らが作成し、市町村が認定をしたうえで、計画の実現を支援していくというものです。

　認定農業者など効率的・安定的な経営体が農業生産の相当部分を担う姿を実現すべく、都道府県は基本方針を、市町村は基本構想を作成します。基本構想では、稲作や畜産、複合経営などで、育成すべき経営体の指標を定めます。これに適合する経営改善計画を認定し、実現を支援していくのが認定農業者制度というわけです。本文の①には農地集積を、②には経営管理の合理化等を支援すると書いてございます。

　平成25年12月の制度改正では、新規就農者の認定制度についても、この基盤法に盛り込まれました。法律上は「認定就農者」という言葉が用いられていますが、農水省は各種事業や制度の運用上、「認定新規就農者」という呼び名で統一して推進していますのでご留意下さい。

　基盤法では、支援対象としての認定農業者制度と認定新規就農者制度のほかに、農地を集積するために、農業経営基盤強化促進事業と、農地中間管理機構の特例事業、特定農業法人制度、特定農業団体制度などを定めています。

　まずはじめに、基盤法における農地集積の施策をご説明した上で、後ほど中間管理事業法についてご説明したいと思います。

3頁では、基盤法における農業委員会の役割を書いております。

　認定農業者制度は、農業経営改善計画の作成と認定、認定新規就農者制度は青年等就農計画の認定の制度ですが、いずれも農用地の利用権設定について、農業委員会にあっせんを受けたい旨の申し出をすると、農業委員会が農用地を集積する支援をしてくれる仕組みとなっています。都道府県農業会議は市町村を越えた広域的な視点から、農業委員会を支援するという仕組みです。

　農業委員会は、出し手と受け手の利用調整をする中で、必要に応じて、農地中間管理機構を活用することになります。というよりも、機構が使えるところであれば、積極的に使っていくと言った方が適切でしょう。貸し手と借り手がいて、すでに利用権設定がなされている農地であったとしても、農地中間管理機構に貸付、転貸をする方式に切り替えることによって、地域の農地のほとんどを農地中間管理機構が借り受けることができれば、貸し手と借り手の個人的な信頼関係を超えて、面的に農地を集めることができるわけですから。

　どうしても農地を売りたいという場合には、中間管理事業ではなく、従来の農地保有合理化事業が衣替えした、農地中間管理機構特例事業としての農地売買等事業を使うことになります。これは右下の青い枠の下になります。

　どういう場合にどの事業を活用するのか、関係機関団体の中であらかじめ打ち合わせを行い、合意形成を図った上で、利用調整活動に役立てていくと良いでしょう。

　農地の受け手だけでなく、農地所有者も農業委員会にあっせんを受けたい申し出をすることができます。これが「農業委員会による農用地利用集積の支援」という図の中央から上に伸びている矢印です。

また、その下に農地所有者から下へグレーの矢印が伸びていますが、農地所有者が集まって農用地利用改善団体をつくり、農用地の効率的かつ総合的な利用を進める仕組みを定めています。この団体は農地集積の対象となる法人を特定農業法人として定めたり、法人化はしていなくても作業委託によって農地利用を集積する団体を「特定農業団体」として明らかにする仕組みも設けています。特定農業団体は、5年以内に法人化することが求められています。

また、基盤法の32条は、国と地方公共団体に対して、効率的かつ安定的な農業経営の育成に向けて、農業経営の法人化を進めることや、農業法人への投資の円滑化等を努力義務として課しています。

それでは次に、4頁をご覧下さい。

認定農業者制度は、先ほども申し上げましたが、市町村が基本構想に合致する農業者の経営改善計画を認定し、その実現に向けて支援をするものです。

　人･農地プランの中心的経営体との関係でいえば、中心的経営体には認定農業者になってもらおう。認定農業者は地域の中心的経営体として位置づけるようにしようということです。

認定基準は、基本構想との合致、農用地の効率利用、計画達成の見込みの3点です。

ただし、目標所得を目指せばよく、規模の大小は問いません。

認定申請書には経営規模に加えて、機械施設や新技術導入などの生産方式の合理化、複式簿記や青色申告などの経営管理の合理化、休日制の導入など農業従事の態様改善などの目標を記載します。認定農業者になることによって、スーパーＬ資金の融資をはじめ様々な支援措置の対象となります。

続いて、5頁をご覧ください。

　ここでは、認定農業者になるための一連の流れを説明しています。これまでは、農業経営改善計画を市町村に書面で提出する仕組みでしたが、今年の4月以降、こうした手続きが簡略化されました。

　具体的には、営農範囲が複数の市町村にまたがる場合は、それぞれの市町村に申請せずに、市町村をまたがる場合は県、県にまたがる場合は国に申請することで、一か所のみの手続きで済むようになりました。

加えて、書面による手続きだけではなく、電子申請による認定も認められるようになりました。これは今年の4月時点では営農範囲が複数の市町村・県にまたがる場合のみが対象となりますが、今後、単一市町村での申請も可能となる予定です。

　6頁からは認定新規就農者制度について書いております。こちらも基本構想に示された農業経営の目標に向けて新たに農業経営を営もうとうする青年等が作成する計画を市町村が認定し、支援していくものです。このたび基盤法に位置づけられるにあたり、平成２６年度からは認定主体を都道府県から市町村に移しました。認定農業者と同様に、人･農地プランに中心的経営地として位置づけ、支援していくことが重要です。

　認定新規就農者には、原則として18歳以上45歳未満の青年や、知識や技能を有する65歳未満の者、これらの者が役員の過半を占める法人がなることができます。ただし、農業経営を開始してから5年以内であり、認定農業者は除きます。

認定の基準は、基本構想との適合と、計画達成の見込みがあることです。

　認定新規就農者への支援には、青年等就農資金の無利子融資、経営開始型への支援就農給付金の支給、経営所得安定対策の対象となること、農地の利用集積を受けることなどがあります。

次に、8頁では、農用地利用集積計画について書いています。

　農用地利用集積計画とは、市町村が作成するもので、農地の出し手と受け手、貸し借りや売買の計画を定めて公告することで、その効果が発生するというものです。当事者の同意と押印を得て、地番や地目、面積、賃借料や期間、売買の金額や権利移転の時期なども計画に含まれています。契約によるものではなく、行政による計画によって権利移転が行われることは、農地中間管理機構の農用地利用配分計画と類似しています。利用集積計画は市町村が、利用配分計画は知事が公告するという点が異なります。

また、市町村が計画を公告するには、あらかじめ農業委員会の決定を経る必要があります。農業委員会では、受け手が農地の全てを効率利用するか、個人であれば農作業に常時従事するか、法人であれば農地所有適格法人の要件を満たすか、などを確認します。

これは9頁の２（１）の①、②のア、イ、ウに書いております。この要件は農地法の要件と同じですが、農地法で求められている下限面積、つまり都府県なら原則として50アール、北海道なら2㌶というのがありません。認定農業者ならこうした要件をクリアしているのが当然でしょうが、こうした規模に関わらず、基本構想に合致する経営体であれば農地集積の対象としていこうということです。

また、農地法と異なるのは、農地法では世帯主義として、世帯単位で下限面積を満たすことが必要となりますが、利用集積計画では認定を受けた個人として、全て効率利用の要件を問われることとなります。

　農作業常時従事と農地所有適格法人の要件については、適正に利用しない場合には契約を解除する旨の条件がついた、いわゆる「解除条件つきの貸借」の場合、農地所有適格法人の要件を求めないこととなっています。これが9頁の（２）に書いていることです。ただし、「地域の農業者との適切な役割分担」（根拠条文は基盤法の18条3項3号のイ）のもとに農業経営を行うことや、法人の場合であれば、業務執行役員の1人以上が「耕作の事業」に常時従事すること（同じく18条3項3号のロ）が求められます。

業務執行役員とは、いわゆる理事や取締役である必要はありません。実質的に業務執行についての権限を有し、地域との調整役として責任を持って対応できる者であればよいとされています。（基本要綱別紙９第１の４（４）を参照）。

耕作の事業に常時従事するとは、農作業への常時従事という意味ではなく、法人の行う耕作又は養畜の事業（農作業、営農計画の作成、マーケティング等を含む。）の担当者として、農業経営に責任をもって対応できるものであることが担保されていることです。（基本要綱別紙９第１の４（３）を参照）

企業の農業参入が耕作放棄地解消の大きな方策として注目されており、農地中間管理機構の活用も、この面で期待したいところですので、解除条件つきの農業参入の要件については、十分に理解していただくことが重要だと考えられます。

つまり、大企業の農業参入を農地のリース方式で受け入れる場合、役員の常時従事ではなくとも責任を持って対応出来る農場長がいて、その人が農作業だけに常時従事しなくても、マーケティング業務なども含めて、常時従事しているといえれば良いということです。

また、解除条件つきで参入をした場合には、事業年度終了後3カ月以内に市町村長（現在は農業委員会）に農地利用の状況を報告しなければなりません。

解除条件つきで参入した者が周辺の農業に迷惑をかけたり、耕作の事業に常時従事していない場合は市町村長が勧告や利用集積計画の取消を行います。

　利用集積計画の公告には農業委員会の決定が必要と申し上げましたが、8頁の下にありますように、農業委員会自身が利用集積計画案を取りまとめて市町村長に計画作成を要請し、これに基づいて公告がなされる場合には、農業委員会の決定は要しないこととなっています。

では10頁をご覧下さい。

これが平成25年に制定された農地中間管理事業の推進に関する法律、いわゆる農地中間管理事業法です。従来の農地保有合理化事業との違いは、農地保有合理化事業が売買を中心としていたのに対して、貸借を中心にすることになった点です。

また、保有合理化事業では売り手と買い手が事前に明らかになっている場合が多かったのに対して、農地中間管理事業では事前に受け手を広く公募する点が大きくことなります。さらに、自ら利用配分計画を作成して、農地の受け手を選定する点も大きな違いだといえます。また、必要に応じて基盤整備等を行って貸し付けるため、遊休農地の解消にも期待が集まっています。

実際には農用地利用配分計画案の作成は市町村に協力を求めます（中間管理事業法１９条2項）し、市町村は農業委員会に意見を聴きます（同法１９条3項）ので、「機構が決める」とはいっても地域の合意形成が尊重されることになります。

また、市町村によっては農業委員会が「事務委任」（地方自治法第180条の２）を受ける場合がありますので、こうした所では、さらに農業委員会が主体的な役割を果たすことになります。

　10頁の真ん中に図がありますように、機構が農地を借りるときは、基盤法にもとづく農用地利用集積計画に基づいて利用権設定をするか、農地法に基づいて農業委員会に届出をすることになります。機構が農地を借りる際に機構が取得する権利は「農地中間管理権」といいまして、機構から転貸をする際に改めて貸し主の同意を必要としない（中間管理事業法18条9項）ということになっています。民法上は、借りた土地を転貸するには貸し主の同意が必要とされていることの特例といえます。

　機構が借りた農地を貸し付ける際には、農用地利用配分計画を作成しますが、これによって配分を受けることができるのは、機構があらかじめ募集（中間管理事業法17条）した際に、応募して、要件を満たす者として公表されている者であることが必要です（同法18条５項２号）。募集は毎年1回以上、定期的に、1カ月以上の期間にわたって、インターネット等の方法で行われ、誰が応募したかという結果もインターネット等で公表されます。

　なお、令和元年の法改正で機構が借受・転貸を同時に行う場合には、農用地配分計画によらずに農用地利用集積計画のみで、貸借権の設定を行うことができるようになりました。

11頁をご覧下さい。

３の「農地の借り受け」と４の「市町村の協力」では、農地中間管理機構と市町村との連携や協力について書いてあります。中間管理法２３条では、機構は地方公共団体や公庫等と連携して事業を進めるとあります。人･農地プランも法定化され、同法26条では、中間管理事業の円滑な推進と地域との調和に配慮した農業の発展のため、中心的経営体と将来の農業のあり方等について、農業者や関係者による協議の場を設け、その結果を公表することになっています。

さらに、12頁の下の囲みのまた以降にありますように令和元年の法改正により同法26条に3項が追加され、農業委員会は「人・農地プラン」等の話し合いに対して、農地所有者の意向把握を行い、農業委員と農地利用最適化推進委員は話合い活動に参加して必要な協力を行うとされました。

　機構が農地を借り受ける際の事業の手続きについては、中間管理法の8条に定める農地中間管理事業規程で詳細に定められています。事業規程は都道府県事ごとに知事の認可を受けて、どんな農地を借り受けるかなどの基準や手続きを書いています。

　法律上の借り受け基準としては、農用地等として利用することが著しく困難な土地は対象とせず、機構の募集への応募状況も考慮して借り受けを行うよう求めています（同法8条3項3号）。

　また機構は、農地所有者の申し出に応じて協議に応じるほか、特に必要がある場合には機構の方からも協議の申し入れを行うこととしています（同法8条3項4号イ）。

　機構が農地を貸し付ける際の手続きは、11頁の５の「配分計画の原案作成と決定」に書いておりますが、市町村が作成した原案をもとにした計画を知事に認可申請をし、認可、公告を経て転貸の効果が発生します。認可を受ける際には、借り手が農地の全てを効率利用するか、常時従事をするか、農地所有適格法人の要件を満たすか、農地所有適格法人でない法人や常時従事しない個人については、地域との役割分担や業務執行役員の耕作の事業への常時従事がなされるかなどを確認する書類を添付することが義務づけられています。

つまり、農地を農地として利用する者であるかを確認する仕組みが設けられていると言えます。機構から農地を借り受けた者は毎年の利用状況を報告することが義務づけられており、適正に利用していない場合には賃貸借や使用貸借を解除できる仕組みとなっています（中間管理法21条）。

12頁の図では、中間管理機構から市町村等への業務委託、市町村から農業委員会への事務委任、農用地利用配分計画案作成にあたって農業委員会へ意見を聴くことなどを図にまとめています。

　また、下の黄色い枠組みの中には、中間管理法の審議の中で、配分計画案の作成に当たって農業委員会の意見を聴くこととされた背景、附帯決議の内容を紹介しています。農地の所在や所有者等の情報を把握している農業委員会が積極的に関わる必要があるとされています。「また」以降は先ほどご説明した通りです。

13頁には、中間管理事業の活用例を示しています。例１は、リタイヤ農家が農地を貸し付けるのに機構を活用する。例２は、担い手どうしが農地を交換して面的に集める。例３は、受け手が見つからないときに、機構が広く担い手を公募して、新規就農者等に貸し付ける。例４は、機構を通じて借り手が見つかりそうな農地については機構が農地を再整備して貸し付けるなどです。

次に、14頁の農業振興地域の整備に関する法律の概要です。

　この法律の略称は、農振法です。農業の振興を図るべき地域を明らかにし、総合的に施策を講じていこうというものです。国の基本方針と都道府県の基本方針があり、都道府県が「農業振興地域」を指定します。市町村は農業振興地域整備計画において農用地利用計画を作成し「農用地区域」を指定します。

農地法では、農用地区域については、農地を農地以外のものにすること、つまり農地転用を、原則として不許可としています（農地法4条6項1号イ）。これと、農振制度でゾーニングを行い、農用地区域として指定されることとがあいまって、優良農地を確保する仕組みとなっています。

15頁の２　「農用地区域の設定および変更」にありますように、将来的に農用地等として利用を図るべき土地の区域を農用地利用計画において農用地区域として指定します。指定することで、土地の形質変更や農地転用を規制します。

　農用地区域に含める土地は、１０ヘクタール以上の集団的農用地や、農業生産基盤整備事業の対象となった土地、土地改良施設用地、農業用施設用地等となっています。

具体的には、16頁のイラストをご覧下さい。農用地区域には、農地の他、採草放牧地や混牧林地、農業用施設用地も含まれます。

　農業振興地域の中でも農用地区域に指定されていない場所を農振「白地」地域と呼び、農用地区域は一般的に「青地」と呼ばれています。

　農用地区域で転用をする場合は、16頁の下で書いておりますように、農用地利用計画の変更が認められる場合は、事前に農用地利用計画を変更し、農用地区域から除外する手続きが必要となります。

　除外の基準は17頁にあります。農用地以外に供することが適当であって、他に代替すべき土地がないこと。農業上の効率的かつ総合的な利用に支障を及ぼす恐れがないこと。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集積に支障を及ぼす恐れがないこと。土地改良施設の有する機能に支障を及ぼす恐れがないこと等です。

18頁には、農振法に基づく農業委員会の業務を書いております。

まず、農振整備計画の作成にあたって、農業委員会として意見を述べます。

2つめに、農地所有者等からの申し出に対応して、農地の貸借売買についてあっせんを行う、農地移動適正化あっせん事業があります。農業委員会としてあっせん基準を作成し、あっせん譲り受け等候補者名簿を作成しておき、申し出があればあっせん委員2名を指名してあっせん手続きに入ります。

3つめに、農振法に基づく交換分合は、農振整備計画の策定、変更に際して実施でき、市町村が知事に申請する際には農業委員会の許可が必要となっています。

次に、19頁をご覧下さい。

これまで、基盤法、中間管理法、農振法についてご説明してきましたが、その他の法律についてご説明します。特定農地貸付法と市民農園法は農業者ではない、市民的な土地利用に対応するための制度です。農地法は農地の売買や貸借に下限面積を定めており、都府県なら50アール、北海道なら2ヘクタールの経営面積となることが基本となっています。

　関連事項として、この下限面積は、その基準に該当する農家数が４０％を下らない水準で、アール単位で10アールまで引き下げることができます。

また、遊休農地等が相当存在する区域であり、その場所や規模からみて、さらに引き下げても農地の集団的利用を妨げない場合には、新規就農を促進するため、さらに引き下げることができるとされています。（農地法第3条2項5号、農地法施行規則第17条）。

また、農業委員会ではこうした引き下げの必要性を毎年検討し、結果を公表することが求められています。市民的土地利用は新規就農のきっかけともなります。「農地を借りたいのに借りられない」という声に対応出来るように、制度の適切な運用に努める必要があります。

　こうした下限面積を下回る貸付が可能となるようにするのが、特定農地貸付法です。貸付期間5年以内、面積10アール未満の規模に限って、貸付規定に定める定型的な条件で、農業者以外への農地貸付を認める制度です。

　市民農園整備促進法は、都道府県が基本方針を作成し、市町村が区域を設定した上で、市民農園開設者が市民農園の整備運営計画を作成したものを市町村が農業委員会の決定を経て認定することで、市民農園の開設を認めるというものです。この認定を受けた場合は、特定農地貸付規定の認定を受けたものと見なされ、認定計画にしたがって農地を転用する場合は農地法4条の許可を受けたものとみなされるという特例が市民農園整備促進法の第１１条にあります。

１９頁の下には、土地改良法に基づく業務があります。土地改良事業には原則として耕作者が参加することになっていますが、農業委員会が承認した場合には農地の所有者が参加することができるというものです。また、農業者年金の経営移譲をした場合も、農業委員会の承認があれば、土地改良区の構成員に留まることができます。

また、農業委員会は、土地改良法に基づいて交換分合を実施することができます。交換分合は面工事を行うことなく、農地の権利を面的にまとめることができる手法です。農家からの請求を受けて、関係者の話し合いをもとに計画を策定し、知事の認可と公告を受けて権利が移転します（土地改良法第９８条、第１０６条）。

土地改良区が交換分合を実施する場合は、農業委員会の同意書をつけて知事に認可申請をし、同意書がない場合に知事がこの計画を認可する場合には知事は農業委員会に意見を求めます。

２０頁の中ほどですが、土地区画整理法の業務を書いております。土地改良法ではなく、土地区画整理法です。「土地区画整理事業」とは、「都市計画区域内の土地について、公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進を図るために土地区画整理法に行われる土地の区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更に関する事業をいう」とされています。都市計画区域で道路や公園や河川などの公共施設を整備することで宅地の利用の増進を図る事業です。換地計画について農地又は採草放牧地に関して、換地計画の関係者以外から意見書が提出された場合に、農業委員会の意見が求められます。（土地区画整理法第８８条第７項）

（５）の「その他法令」として、特定農山村法、農山漁村活性化法によって市町村が所有権移転等促進計画を定める場合には農業委員会の決定が必要です。

　生産緑地法の第１７条の２では、市町村長が生産緑地の管理について所有者等へ助言や土地の交換のあっせん等の援助をする場合に農業委員会に協力を求めることができるとしています。

　また、平成30年9月に施行された都市農地の貸借の円滑化に関する法律では、市区町村長は農業委員会の決定を経て都市農地を借り手が作成する事業計画を認定するほか、市民農園の開設者は貸付規程等を農業委員会に承認申請することとされています。