

筆者は行政委員会である農業委員会に配属され、農地を田・畑以外の用途へ転換するための農地転用手続きを主に担当している。事務に携わる中で判ってきた農地を取り巻く諸問題と、その改善に向けた提言をまとめたもの。

農地保全と都市開発 —— 農地転用制度と農業委員会の活動について ——

京都府本部／京田辺市職員組合 加藤 秀平

1. 農業委員会ってなんだろう？

私が農業委員会事務局への勤務を拝命したのは2024年4月のことでした。これまで税務・福祉の分野で仕事をしてきましたが、異動先として示されたのは全く聞きなじみのない委員会。教育委員会や監査委員会なら聞いたことがあるし、なんとなく仕事の想像はつくけど、農業委員会って何するところなの…？不安に思いながら前任者から引継ぎを受けていると、少しずつ概要が見えてきました。

農業委員会の主な仕事は、①農地法に基づく農地の権利移動（売買）・転用（農地を別の用途へ変更する手続き）についての意見決定、②新規就農や耕作放棄地対策といった農地利用の最適化、の2つです。

農業委員会は行政委員会ですので、組織のトップは市長ではなく農業委員会会長です。そして、活動の主役は行政委員である農業委員・農地利用最適化推進委員の皆さんです。京田辺市では合計25名の委員が、毎月1回の定例総会をはじめ、市内それぞれの担当地域で活動しています。委員数は委員会が管轄する地域の農地の面積によって増減しますが、農業が盛んな地域では京田辺市の倍近い数の委員を擁する大規模な委員会もあるそうです。

事務局員として働く私の主な業務は、農地転用の受付事務です。「農地（田・畑）を駐車場・資材置場にしたい」「工場立地を考えているが転用は可能か」といった窓口相談や電話が毎日のように寄せられます。市街化区域内での農地転用は農業委員会が受理・決定することで着手が可能となりますが、市街化調整区域内での転用は許可権者が都道府県（京都府）ですので、受理した書類は委員会内で仰裁→総会で可決された後、京都府（振興局）へ進達し、再度仰裁→許可される流れになります。このため、窓口では相談を受けた内容を咀嚼しつつ申請者に対して必要な説明・指示を行うとともに、地元委員とも連携を取りながら申請をスムーズに受理・進達ができるよう状況や書類を整えることが仕事です。また、実際に委員会を運営されるのは委員さん方ですので、総会などの場で委員として仕事をスムーズに進められるよう、助言・調整・時にはサポートすることも重要な業務のひとつです。

2. 京田辺市の概況

私が勤務する京田辺市は、京都府南部に位置しています。かつては綴喜郡田辺町と呼ばれる、水稻・茶・茄子などの生産が盛んな農村地帯でした。昭和30年代の人口は15,000人程度でしたが、1965年頃から主に京都・大阪のベッドタウンとして住宅地開発が始まり、そこから同志社大学・同志社女子大学京田辺キャンパスの開校や関西文化学術研究都市としての指定（市南部）といった教育・研究面での開発や、JR片町線電化（長尾～木津間）による大阪方面直通運転の開始、京奈和自動車道・新名神高速道路の開通など交通利便性の向上によって人口は順調に増加を重ね、1997年には市制施行で今の京田辺市となり、今日では人口約71,600人（2026年5月1日現在）を数えます。

市内では北部や南部の駅周辺を中心に都市化が進み、商業施設や物流倉庫等の立地も順調に増加しています。京都・大阪・奈良いずれも30分～1時間程度で移動できるため、子育て世代を中心とした転入者も多い一方、いわゆる旧村地区を中心に都市近郊という立地を生かした農業も盛んです。こうした都市と農村の二面性を持つ自治体であることから、京田辺市では1984年制定の「田辺町総合計画」以降、一貫して『緑豊かで健康な文化田園都

市』をめざすべき都市像としています。

今後も北陸新幹線の新駅設置や新名神高速道路の全面開通、南田辺・学研都市エリアの開発などで一層の発展が期待されている一方、ベッドタウンにはつきものともいえる課題も年を追うにつれて深刻になってきています。マイホームを購入した世代は終の棲家のつもりでも、その子世代は就職・結婚を機に転出することも多く新興住宅地を中心に高齢化率が上昇していること、大学キャンパスの変化や少子化によって市内の単身世帯向けマンションを中心に空き室が目立っていること…これまで人口が増加基調であった京田辺市にも、人口減少の波は遅かれ早かれ必ずやってきます。そうした将来を見越して、最近では「みんなが住み続けたいと思えるまち」をキーワードに、子育て施策の充実等をはかっています。

3. 京田辺市の農業と農地の実態

京田辺市の主な農業生産物は、水稻・茶・茄子です。このうち茶は最高級品種である「玉露」の産地として全国に名が知られており、全国・関西・府内の茶品評会では農林水産大臣賞をはじめ多数の賞を獲得しています。また、近年の世界的な抹茶ブームに呼応し、抹茶の原料である碾茶の生産量も増加傾向にあります。

水稻はコシヒカリをベースに品種改良された「ヒノヒカリ」の栽培が盛んで、市内の学校給食（米飯）には全て地元産米が使用されています。茄子は「田辺なす」のブランドで、柔らかく各種調理に好適な食材として京阪神を中心とした各地に出荷されています。

このほか、市内には竹林も多いことから春になるとタケノコの産出もあり、道路沿いの直売所に朝堀のタケノコが並ぶ光景は風物詩といえます。

京田辺市の農家数は500戸程度ですが、その多くは第2種兼業農家です。加えて、経営面積が1ヘクタール未満の小規模な農地での水稻栽培が中心であり、後でも述べますが農地の集約化は進んでいません。また、ご多分に漏れず農業従事者の高齢化・跡継ぎ不在による離農・担い手不足は深刻であり、農業従事者の平均年齢は依然高いままです。

一方で、交通利便性の高い立地から新規就農の希望者も一定あり、ここ最近ではほぼ毎月新規就農者の審査が行われています。新規就農者の多くは「半農半X」と呼ばれる兼業形態が多く、地域の中での農業の担い手として精力的に活動する若年層もみられます。

こうして真剣に農業へ取り組む農家が少なくない一方、都市近郊という立地もあって農地を開発しようとする動きも盛んで、農地転用も相次いでいます。最近では高速道路への便の良さから物流倉庫の新規立地が多く、一度に数ヘクタールの農地が転用されることも。そうした理由から農地面積は減少の一途ですが、新たに圃場整備の話も持ち上がるなど、まだまだ農業に対する意識・意欲は高い地域であるといえます。

4. 農業委員会の立場から見た農地が抱える課題

さて、ここからは農業委員会の事務局員として、農地を取り巻く諸課題を述べてみたいと思います。

（1）農地転用の需要増と、それに伴う「雑な案件」の増加

数年前とは比べものにならないレベルで物価高騰が進む昨今、土地・建物の価格も例外ではありません。家を建てる土地が欲しい、事業用地を手に入れたい…という希望があれば、一般的には地目が「宅地」や「雑種地」といった土地を探すことになりますが、すぐに住宅や工場が建てられる用地は高価格で取引されます。立地や条件にこだわりがあるならともかく、できることなら少しでも安く土地・建物を手に入れたいというのが人情というもの。そうすると、今度は比較的廉価な農地を活用できないか？という話になります。そうして農業委員会には「農地転用をしたい」という相談が寄せられるのです。

農地を保全し、無秩序な開発を防ぐ目的からも、農地の開発（転用）は農地法をはじめ各種法令により様々な制約・規制が用意されています。従ってすべての農地が等しく転用可能という訳ではなく、市街化区域（すでに都市化している地域や、これから都市化をめざすべき地域）は別として、地価が比較的安い市街化調整区域内（農地・山林など開発を抑制すべき地域）の農地を転用して住宅や工場などの事業施設を建設するのは一筋縄ではいきません。一方、土地を取得したい側の立場で考えれば、廉価で土地取得ができるのなら多少の手間がかかってでも取得したいと考えるのは自然な流れですし、これまで以上に農地に対する注目は高まっていると言えます。

しかしながら、市街化調整区域内で何かしらの開発をしようとするには相応の理由が必要です。細かい基準や条

件については割愛しますが、市街化調整区域内に一般住宅をイチから建設しようというのはほぼ無理な話で、どうか建設できるかな…というのは近隣農地での営農利便性を高めることを前提とした農家用住宅ぐらいです。また、駐車場や資材置場についても需要や必要性の明確な根拠がなければ、これも簡単に実現できるものではありません。

申請者側にはっきりとした申請の根拠があれば、事務局としてもアドバイスがしやすく申請も比較的スムーズに進みます。しかし、窓口に持ち込まれる案件の中には「農家になれば農家用住宅を建てられるのか？」など目的と手段が入れ替わっていたり、「いろいろな用途に使う資材置場なので、いつ、どれぐらいの資材が入るかは分からない」といった不確かな計画を元に何とかして進めようとしたり…と、いわゆる「雑な案件」が一定存在するのも事実です。中には「これでよく申請しようと思ったな…」と思わず言いたくなるような不備だらけの状態が案件が出てくることがあれば、書類上の不備をやんわり伝えても「どうしてダメなんだ!」「制度がおかしい!」と不満を述べられる方や、時には声を荒げる方も…。いかなる案件であっても特別扱いはできませんし、我々は正面から向き合うしかないので、農地転用に対する理解の深い申請者ばかりでないことから、そうした案件の処理に要する事務負担は増える一方です。最近では申請前の事前相談を必須としたため、受理前に書類のチェックを徹底することで書類上の不備は多少軽減されたものの、根本的な解決には至っていないのが実情です。

（２）管理されない農地の増加

市内に所在する多くの農地は適正に管理・耕作されていますが、農業従事者の高齢化は著しく、またかつてのように親から子に農業が受け継がれるということも少なくなりつつあることから、耕作者の死亡や加齢・病気等に伴う離農により、管理が継続されなくなる農地が発生しています。近隣の農業者が引き次いで耕作を続けてもらえる幸運な農地もありますが、次の耕作者が見つからない農地の方が圧倒的に多く、レアケースと言っているでしょう。

農地法第２条には「農地について所有権または賃借権その他の使用および収益を目的とする権利を有する者は、当該農地の農業上の適正かつ効率的な利用を確保するようしなければならない」とあり、農地を保有する以上は耕作とまで行かなくとも、除草等の維持管理を必ずしなければなりません。しかし現実には、農業に触れてこなかった農地を相続した世代から「農地がどこにあるのかも分からない」「管理しろと言われても、機械もなければ触ったこともないし自力では無理」「草刈りを頼むお金もないのにどうしたら」といった声も少なくなく、適切な管理・耕作がなされていない農地が少しずつ増えているのも事実です。

加えて問題なのが、そうした管理不十分な農地を転用する場合のハードルです。農地として維持管理していくことが難しいところに「有効活用したいので土地を売っていただけませんか」という話が舞い込んできたとしたら、所有者としてはまさに渡りに船でしょう。

しかしながら、先にも述べたように農地は適切に管理されていなければなりません。除草等の維持管理ができていれば問題ありませんが、もし自分では手入れできないために荒れ放題となっていた農地を転用する場合、「まずは農地を綺麗にするところから」というのが転用の第一歩です。「どうせ造成するんだからそこまでいいじゃないか」という声も多くあり、心情的には理解できるのですが、農業委員会としては「農地法に違反している農地の転用を認めるわけにはいかない」と、まずは改善を指導せねばなりません。これがなかなか伝わらず、堂々巡りになってしまったりして話が全く前に進まない…ということが少なくありません。

実を言うとこのあたりは委員の中でも意見が分かれているところで、「転用されると農地ではなくなるが、荒地地ではなくなるのだから地域としてみれば良いことではないか」と捉える委員もいらっしゃるものの、事務局としてはやはり農地法の立場で話をする必要があるため、ジレンマを抱えることになります。

（３）「農地は資産」という考え方、しかし実際には…

近年京田辺市では物流倉庫の建設などを目的に、まとまった面積の農地転用が行われています。転用に際して土地の売買が発生しますが、たいていの場合転用後の用途（雑種地など）に合わせた価格で取引されることから、「高く売れた」という声も聞こえてきます。そうするとバブル経済期のように行かないにせよ、「よそが高く売れたのなら自分の農地もひょっとしたら…」と資産価値を見込む人が増えるのも自然な流れと言えましょう。

しかし、本当に資産価値があり、高値での売却が期待できる農地は極めて限定的です。（２）でも述べたように農地は通常の土地以上に定期的な除草等の管理が必要となるため、普段から営農ないし定期的な管理をしている人でなければ、所有のハードルはかなり高いものです。また、そもそもの話ですが、需要と供給の一致がなければ、農地は農地のままです。加えて、転用のハードルが低い農地とはすなわち営農する上での不便が少ない農地でもあるため、所有者は耕作を続ける意向で転用に応じないというケースも見られます。これも当然の話ですが、高速道路や幹線道路が近いなど交通の便が良く、転用が容易な場所にある農地ばかりではありません。管理ができなくなり荒れている農地ほど皆転用を考えるが、転用の引き合いがある農地ほど意外にも荒れていない—という現実があ

ります。

こうした農地に対する権利意識の強さに加えて、京田辺市に限ったことではありませんが「先祖から受け継いだ土地を手放すわけには」と考える人も未だ少なくないことが、農地の集約・集積が進まない理由でもあります。とはいえ、世代が変わっていくにつれて先祖代々の土地…という意識は薄まってくる一方、そうなると今度は前項で述べたような「農地のことなんて何も分からない」という所有者が出てくるなど、負のスパイラルが生じているようにも感じます。

5. これからの農業委員会が目指すべき道

前章では農業委員会が抱える課題やジレンマについてご紹介しましたが、これらを踏まえて農業委員会はどのような組織をめざしていくべきなのか、私見を交えながら述べさせていただきたいと思います。

（１）農地転用についての見直し―地域計画外農地の柔軟化―

少子高齢化や担い手不足により、農地の維持管理が難しくなっていることはこれまでに述べたとおりですが、これから時代が下るにつれて一層深刻化していくことは間違いありません。国土の面積が大きく増減することはないものと思いたいですが、確実に人間の数は減っていくのです。そうすると、そう遠くないうちに今ある全ての農地の面倒を見ていくことは難しくなっていくことでしょう。過疎化の進む地域では、現に手が回らない農地も増えているはずです。これからは「選択と集中」とでも形容すればよいでしょうか、面倒を見るべきところ・見ないところをはっきり区別していく必要があります。

実は、これは「地域計画」と呼ばれる形で、国内各地ですでに線引きが始まっています。５年先・１０年先の農業を見通しつつ、これから地域の農業を担っていく農業者へ農地の集約・集積を進めていくことを目的とした計画で、京田辺市においても各地域の中で座談会を実施し、地図への落とし込み（耕作者毎の色分け等）が行われました。ここで将来にわたって耕作されるべき農地―その多くはアクセスの良さや圃場整備等が完了した営農利便性の高い場所―として判断された農地は「地域計画内農地」、そう判断されなかった農地は「地域計画外農地」として一定線引きがなされています。

このうち、「地域計画内農地」は引き続き耕作されるべき農地として扱われる訳ですが、問題は「地域計画外農地」となった農地についてです。地域計画から外れた途端に対象地を農地ではなくす…ということではありませんが、地域としてあまり価値のない農地と見なしているわけですから、農業委員会としては除草指導の対象から外したり、場合によっては「非農地判断」といって農地としての取扱いを止めたりすることで、地域計画内農地との差別化をはかることになります。

しかし、地域計画から外れたからといって完全に放置してよいというものでもありません。誰も手を入れず、あとは荒れるままに任せるだけ…という訳にもいかなければ、その逆で無秩序な開発を許容することは当然避けるべきです。そうすると何が必要か？と考えてみると、土地活用の選択肢ではないでしょうか。

先にも述べたように、農地の多くが所在するのは市街化調整区域内です。開発を抑制すべきとする区域内で、土地活用の推進というのは確かに違和感のある話です。農地がこれだけ厳格に保護されているのは、食糧自給率や食の安全保障の確保といった、国家を維持するために必要不可欠な存在であることが根底にある理由なのですから、安易に農地を農地でなくせるようにすることは避けるべきでしょう。

とはいえ、少なくない食料を輸入に頼り、耕作者も減りゆく我が国で従前通りに農地を維持せよ！というのは、後の世代になればなるほどその負担は大きいものとなっていくことは火を見るよりも明らかなです。かといって、何もしなければ土地は荒れる一方ですから、少なくとも地域計画外と判断された農地については、農地以外の用途も視野に入れてその活用を検討するべきなのではないでしょうか。

例えば「５年連続で地域計画外農地と判定された筆は、転用を含めた農地以外としての土地活用を検討してよいものとする」「就農体験に供する農地として、通常の農地のような管理基準を適用しない」といった活用指針を設けるべきではないかと考えます。地域としては「農地として守る対象から外す」という決断をしているのですから、例えば地域振興になる施設など、単純な営利目的ではない転用については柔軟に対応していく等、その判断を尊重した規制の緩和は一定必要ではないでしょうか。現行制度でもできなくはない話なのですが、国全体のより具体的な指針として示されるべきと思料します。

（２）農業委員会の体制強化

実家が農家でもなければ、農業についての知識がほとんどない私ですが、１０数年の役所人生の中で一度も農業

委員会との関わりはなく、お恥ずかしながら人事異動を機に初めて名前を知ったぐらいでした。しかし、実際に仕事をこなしているうちに、農業委員会は農地の保全だけが仕事なのではなく、まちづくりやまちの将来を考えるにあたり、非常に重要な立ち位置にあることが分かってきました。

しかしながら、あまり知られていないだけに…と言ってしまっているのでしょうか、その体制が万全であるとは言い難い部分もあります。かくいう私も、農地転用の届出・申請受理を主要業務として受け持っていますが、それ以外にも農地台帳の管理や除草指導の対応、各種証明の作成・発行や委員対応、広報誌の作成・編集など、非常に多岐にわたる業務を行っています。事務局長を除くと実務担当は正職員2名＋会計年度職員1名のみという状況で、一人頭の仕事量としてはかなり多いという実感があります。加えてまだまだ業務が属人的な部分も多く、たまの休暇で自分がいないと事務が止まる、担当が出勤してきてから対応するというのもままあります。それでも京田辺市はまだよい方で、農業委員会は独立した組織として人員も充てられています、近隣他市町村では農政担当部署（市長部局）の職員が兼務で事務を担っているところも少なくないようです。

農業委員会に限ったことではないかもしれませんが、近年は「必要な余裕」を考えないギリギリの人員配置が多いと感じています。2人でできる仕事を常に4～5人で回す必要はありませんが、2人でできる仕事を常に3人ぐらいで回しておくことは、万が一のときや育休・産休など必要な休暇が取れる環境を整える「冗長性の確保」という観点からも必要な措置ではないでしょうか。そのためには、農業委員会というよりも自治体（当局）が「必要な余裕」を重視すべきと考えているところです。もちろん我々労働者側もそれに甘んじることがあってはいけませんし、公務員でさえ雇用流動化の波に吞まれ中途退職者が相次いでいて、当局側も人員確保に苦慮している点は一定理解しますが、それでも方々で唱えられる「働き方改革」が口先だけに終わらないような体制作りを求めているものです。

6. おわりに

農業委員会での仕事では、地域と密接に関わることが多くあります。それぞれの地域の事情に触れることも多くあり、地元で生まれ育った私でも知らなかったことが毎日のように出てきます。農地法の細かい規定や、上部組織である京都府とのやり取りで苦労することも少なくありませんが、そんな中でも委員の皆さんと協力しながら事務を進めていくという職場環境は、ある意味もともと自治体の仕事らしさがあるとも感じています。

これからの時代、農地・農業を取り巻く環境は厳しくなる一方です。着任した当初と比べても、農業者の数は減少の一途を辿っています。明るい話題が少ない中ではありますが、農業委員会の立場や活動は一層重要になっていくものと考えます。業務を通して我が京田辺市が少しでもよい方向へ進むことを祈念し、結びとします。