

農地制度のあり方について〔ポイント〕

〔基本的認識と改革の方向性〕

- 真に守るべき農地を確保する必要性は国・地方共通の認識 ○地方が主体となり、農地を確保しつつ、都市・農村を通じた総合的なまちづくりを推進
- 国と地方（都道府県・市町村）が責任を共有し、実効性ある農地の総量確保の仕組みを構築（マクロ管理の充実）するとともに、個別の農地転用許可等（ミクロ管理）については、市町村が担うべき

〔事務・権限の移譲等に関する見直し方針（平成25年12月20日閣議決定）〕※関係部分

- 地方の意見も踏まえつつ、平成21年の改正農地法附則に基づき、同法施行後5年（平成26年）を目途として、地方分権の観点及び農地確保の観点から、農地確保の施策の在り方等とともに、農地転用事務の実施主体や国の関与等の在り方について検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずる。
- 国と地方が、事務が迅速かつ円滑に執行されるよう、農地転用制度等に係る課題について、各地方で定期的に協議する場を設置。

現行制度の課題

○農地の総量確保目標と現実の乖離

- ・農振編入・除外等は概ね見込み通り
- 一方で、耕作放棄地の発生は見込みを上回る状況

○目標設定プロセスの課題

- ・総量確保の目標の設定にあたり、国・地方で十分な議論が尽くされなかった

○総合的な土地利用行政の観点からの課題

- ・大臣許可・協議に係る農地転用に多大な時間・手間を要し、迅速性に欠けるとともに、総合的なまちづくりに支障

※ 2ha以下…知事許可
2ha超 4ha以下…知事許可（要大臣協議）
4ha超…大臣許可

○農地確保に資する施策の必要性等

- ・目標の達成に向け、農地の集積・集約化、耕作放棄地対策に取り組む必要
- ・条件不利農地等、地域によって農地は多様

見直しの方向性

農地の総量確保（マクロ管理）の仕組みを充実〔国・地方協力による実効性確保〕

- ・市町村が主体的に設定した目標の積上げを基本とし、国、都道府県、市町村が議論を尽くした上で国の総量確保目標を設定（国と地方の議論が実質的に機能する枠組みを設置）（地域の実情により、必要に応じて、都道府県は広域的な調整を実施）
- ・地方においては、
 - 新たに市町村計画において確保すべき農用地等の面積目標を明記（※現行は、面積目標の設定は国・都道府県のみ）
 - 耕作放棄地の発生抑制・再生など施策効果ごとに目標設定
 - 目標管理に係る実行計画の実施状況等について、第三者機関が事後評価

農地転用許可制度等（ミクロ管理）の見直し〔市町村主体〕

- ・個々の農地転用許可等については、大臣許可・協議を廃止し、土地利用行政を総合的に担っていく観点から市町村に移譲
- ・その際、必要に応じて転用基準の更なる明確化等
- ・市町村農業委員会選任委員に学識経験者の比率を高めることを可能とする
- ・都道府県農業会議への意見聴取は、一律の義務付けを廃止（地域の実情を踏まえ、必要に応じて、市町村は意見を聴取する）

農地において農業が力強く営まれるための取組を充実

- ・国は、農地の確保に資する制度の枠組みづくりを行い、地方は、農地中間管理機構の活用をはじめ、担い手への農地の集積・集約化や耕作放棄地対策などの具体の施策を推進

農地制度のあり方について

平成 26 年 8 月 5 日
全 国 知 事 会
全国都道府県議会議長会
全 国 市 長 会
全国市議会議長会
全 国 町 村 会
全国町村議会議長会

農地は、食料の安定供給にとって不可欠な資源であると同時に、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成等、多面的機能を果たしている有限で貴重な資源である。真に守るべき農地をしっかりと確保していく必要があることは国と地方を通じた共通の認識であるが、現実には、農業・農村を取り巻く厳しい状況の下、減少率は鈍化しているものの、農地面積は減少が続いている（資料 1）。

一方、我が国の人口は既に減少局面に入っており、今後、どの国もこれまで経験したことのない人口減少社会を迎える。国立社会保障・人口問題研究所の平成 24 年 1 月の推計は、2060 年には人口が現在の 1 億 2800 万人から 8600 万人程度に約 33%減少すると想定している（資料 2）。これは、農地を耕作する農業就業者数の減少ばかりでなく、国民への食料の供給、国土の管理の両面から、農地のあり方に大きな影響をもたらさざるを得ない。前者の面からは、国内の食料需要の低下が見込まれることになる。後者の面からは、都市機能の集約化が進み、これまでの都市機能が都市から農村へと拡大する流れが変わることが見込まれる。

こうした社会の変化を踏まえ、今こそ、真に守るべき農地を確保しつつ、住民に身近な地方自治体が主体となって都市と農村を通じ地域の実情に応じた土地利用を実現する観点から、農地制度のあり方を見直すべきである。

その際、個々の農地は多様であり、集団的に存在する生産性の高い農地もある一方、中山間地域等に存在する小規模・未整備地、地形、水利その他生産条件の不利な農地だが、農業生産に加えて多面的な機能を果たしているもの（以下、条件不利農地という。）もあることから、それぞれの実情に応じた施策を適切に講じながら農地を確保していかなければならない。また、地域が主体となった総合的なまちづくりを推進するためには、土地の都市的な利用と農業的な利用を地域の実情に応じて適切に配置し、快適な生活空間が形成されるよう誘導していかなければならない。

このような認識の下、農地制度のあり方の見直しの考え方をとりまとめる。

1 基本的な考え方

(1) 現行制度の課題

国は、平成 21 年に農地法等の改正（以下、平成 21 年法改正という。）を行い、農業への参入を促進する措置を講じるとともに、農地確保のための措置の徹底を図り、具体的には農業振興地域の農用地区域内農地を対象として「確保すべき農用地等の面積の目標」の設定の義務付け、農用地区域からの除外要件・農地転用規制の厳格化等の措置を講じた（資料 3）。このうち農地転用規制の厳格化等は農地転用面積の減少をもたらした（資料 4）、農地の確保に一定の効果を上げていると認められるが、平成 21 年法改正により講じられた措置を含め、現在の制度の課題も明らかになっている。

(a) 農地の総量確保の目標と現実の乖離

「確保すべき農用地等の面積の目標」は国の「農用地等の確保等に関する基本指針」（以下、国指針という。）で定めることとされ（農振法第3条の2）、平成21年現在の農用地区域内農地面積407万haに対し、平成32年時点で415万ha（102%）と設定されている（「農用地等の確保等に関する基本指針」（平成22年6月11日公表）¹）。この目標設定に当たっては農用地区域からの農地の除外や耕作放棄地の発生についてのこれまでのすう勢を踏まえ、農用地区域への編入促進や除外の抑制等の効果及び耕作放棄地の発生抑制・再生の効果が織り込まれて算定されているが（資料5）、現実には、農用地区域内農地面積は平成24年の時点で406万haに減少しており（資料6）、目標と現実の間には既に乖離が生じている。

この要因を分析するために、国が目標設定の際に想定した農地面積の増減のすう勢や農地確保のための各種の施策効果と、それらの現実の動きを対比すると、農用地区域への編入・除外や耕作放棄地の再生については全国ベースでは

¹ 農用地区域内外を問わない農地全体の面積を確保するための法的な枠組みは設けられていないが、「食料・農業・農村基本計画」（平成 22 年 3 月 30 日閣議決定）において、平成 32 年に食料自給率 50%を達成するために必要となる農地面積として 461 万 ha が示されており、これは平成 21 年現在の 461 万 ha を維持することを意味している。これについても、現実には、農地全体の面積は平成 25 年の時点で既に 454 万 ha に減少している。農用地区域外の農地の減少を制御する政策手段は、地方にとって限られていることから、今回の検討の対象外としているが、食料の供給の確保という観点からは、農用地区域外の農地を含む農地面積を対象として目標を設定し、管理していく必要があるのではないかという意見もあった。

概ね相違がない²³一方、耕作放棄地の発生については当初の想定から乖離し、その幅は拡大している⁴。

なお、今後の農地の総量確保の目標を考えるに際しては、我が国が人口減少社会を迎え、農地を耕作する農業就業者数の減少、国内の食料需要の低下が見込まれること、米の消費量の減少等の食料消費構造の変化が進んでいること（資料 8）も併せて勘案しなければならない。

(b) 農地の総量確保の目標の設定プロセスの課題

「確保すべき農用地等の面積の目標」は、国指針とともに、都道府県の「農業振興地域整備基本方針」（以下、都道府県方針という。）でも定めることとされた（同法第 4 条）。目標の達成状況については、毎年、国が資料提出要求を行って公表することとされ（同法第 5 条の 2）、目標の達成状況が著しく不十分である場合には、都道府県知事に対して、農業振興地域の指定、市町村による農用地利用計画の策定・変更にあたっての同意等について、地方自治法による是正の要求を行うことも想定されている（同法第 5 条の 3）。

この目標については国に協議し、同意を得なければならないとされ、国指針の「都道府県が定める確保すべき農用地等の面積の目標の設定基準」（以下、設定基準という。）において目標値の算定式、すう勢や施策効果等の具体的な基準が示されている（資料 9）。

² 農林水産省「平成 24 年度実施政策の評価書」政策分野名「優良農地の確保と有効利用の促進」施策(1)「計画的な土地利用の推進と転用規制の厳格化」及び施策(2)「耕作放棄地対策の推進」（資料 7）の測定指標によって判断した。ただし、平成 26 年 3 月に当プロジェクトチームが実施した全都道府県への調査によると、農用地区域への編入・除外については、都道府県単位では当初の想定と現実の動きの間に乖離が見られる団体もあること、及び農用地区域への編入のみに限定すると（編入のみに限定した値について回答があった団体のみ）、全体としても当初の想定と現実の動きとの間に乖離があることには注意が必要である。

³ 農用地区域内農地の耕作放棄地の再生面積について、農林水産省は市町村による「荒廃農地の発生・解消状況に関する調査」の結果によって把握している。一部の都道府県からは、耕作放棄地再生利用緊急対策等の補助事業や農業生産基盤整備事業による耕作放棄地の再生について、効果が限定的であるにもかかわらず、再生作業に多額の事業費を要している等の指摘がなされているが、この調査では補助事業等によらず人力や農業用機械による作業で再生される耕地まで含めている。なお、「耕地及び作付面積統計」に基づく開墾面積とは、調査手法のほか、耕起・作付けの有無による開墾・再生のカウントの相違がある（地方分権改革有識者会議農地・農村部会第 5 回会合資料 1-2 P38）。

⁴ 平成 32 年までに 16 万 ha 発生するすう勢に対して 15 万 ha の発生抑制によって 11 年間で 1 万 ha の発生にとどめるという国の当初の算定に対し、現実には、発生抑制の取り組みにかかわらず平成 24 年だけでも 1.1 万 ha が発生し、実際には 10 倍を超えている。

この設定基準を国が定めるに当たっては、都道府県知事の意見を聴くこととされており（同法第3条の2）、多くの都道府県が地域の実情の適切な反映を求めた。これに対して、国は、具体の協議に当たっては、十分調整する旨の回答をしている。

都道府県方針における目標を、この設定基準を踏まえつつ具体的にどのような水準に設定するかについては、当時、各都道府県で様々な検討がなされたようであるが、国から国指針の目標に準じた増加率（102%）とすること、設定基準に即した算定に直すこと等、目標の上積みの要請がなされ、施策効果の見込みが過大であったものの最終的に国の同意を得る必要があることから応じたという声も聞かれる。こうして設定された目標は、多くの団体で、国と同様、達成できる見通しにない⁵。

農地確保のためには国、地方が適切に役割を分担して制度や施策を展開しており、特に、個々の農地の確保の施策の最前線にいるのは地方である。国指針、都道府県方針いずれについても、「確保すべき農用地等の面積の目標」の設定に当たっては、本来、国も、地方もそれぞれの立場から十分議論を尽くし、双方の立場で納得できる点を見いだすべきであった。

結局、都道府県の目標は形式的には都道府県方針で定められているが、都道府県における関連施策の企画、実施に当たって、達成すべき目標としては十分意識されていないのが実態である。市町村については、農業振興地域整備計画（以下、市町村計画という。）に目標を設定することは義務付けられていないが、都道府県の目標が十分意識されていないという実態においては同じである。また、地域の農業関係者の多くはそもそもこの目標設定の議論の外にあった。

(c) 農地確保に資する施策の必要性和農地の多様性への配慮

農地の確保のためには、目標設定と併せ、目標の達成に向けて、国と地方がそれぞれの役割に応じて農地の確保に資する施策に適切に取り組むことが必要である。個々の農地において、農業を営む前提となる経営環境と生産基盤を整え、また、担い手の育成・確保に取り組んだ上で、農地を担い手に集積・集約化していく必要がある。その際には、農地の総量確保の目標と現実の乖離の大きな原因が耕作放棄地の発生によることを十分踏まえる必要がある。

また、個々の農地は多様であり、それぞれの実情に応じた施策を講じていか

⁵ 平成26年3月に当プロジェクトチームが実施した全都道府県への調査によると、回答があった39団体のうち、現時点で目標を達成できる見込みという回答はなく、29団体は目標の達成は厳しいという認識を示している。

なければならない。特に条件不利農地では、耕作者が確保できないことが大きな課題になっており、経済的支援、生活環境の整備等によって耕作が維持できる環境を整える施策が必要になる。一方、様々な施策を講じてもおお耕作の維持が困難である場合には、その現実を受け止めることも必要であり、その場合には、地域の農業、農村の維持のために農地以外の用途での利用も検討が必要となる。

(d) 総合的な土地利用行政の観点からの課題

農地転用許可（農地法第 5 条）は、農用地区域の設定（農振法第 8 条）とともに、優良農地を守る制度であると同時に、土地利用行政の一角を占める制度である。都市、農村、山村にわたる一体的な地域づくりのためには、本来、土地利用行政は基礎自治体である市町村が総合的に担い、地域における最適な土地利用の実現を図るべきであり、これまでの地方分権改革の取り組みを通じ、都市計画法に基づく都市計画決定権限の多くが市町村に移譲された。

しかしながら、農地転用許可については、優良農地を守る必要があるとして、農林水産大臣許可・協議制度が未だ残されるとともに、農用地区域の設定を含む農用地利用計画についても市町村が策定するが、都道府県知事へ協議し、同意を得ることとされている。これらについて、地方からは、地方自治体は地域の実情を把握しており、自ら十分に適切な判断ができるにも関わらず、大臣許可・協議の事務処理に多大な時間・手間を要し、迅速性に欠ける、総合的なまちづくりを進めていく上で課題がある等、これまで数多くの支障を指摘している。全国知事会・全国市長会・全国町村会「農地制度に係る支障事例等について」（平成 25 年 10 月 2 日）を既に公表しているが（資料 10）、さらに、今般、「農地制度に係る支障事例等について【追補版】」（平成 26 年 7 月 1 日）（資料 11）をとりまとめている。

※「農地制度に係る支障事例等について」及び「農地制度に係る支障事例等について【追補版】」より

・新駅設置に伴う周辺の区画整理について、新駅は位置が決まっており、駅前開発の範囲も既存の河川、国県道など事実上決まってしまうにもかかわらず、農振除外のために多くの説明や資料が要求され、数年を要した。

・新駅設置に伴う周辺整備のための農地転用について、事前協議開始から正式協議まで 1 年 4 ヶ月（打合せ 7 回）を要した。

・海に近く、塩害による被害が多い農地についてインターチェンジ至近性から企業が立地

を計画したが、高性能機械による営農に適するかどうかで県の判断（1種又は3種）と国の判断（甲種）が異なった。最終的に県の判断の妥当性が国にも理解されたが、ここまでに1年を要し、企業は進出を断念した。

- ・ショッピングセンター新設のための農振除外・農地転用許可について、代替性、集団性の要件等の確認のために必要な周辺の土地利用状況について国に情報が少ないことから、大臣許可までに3年8ヵ月もかかり、開店が大幅に遅延した。

- ・地域高規格道路の建設のための農振除外について、農政局との打合せやそのための説明資料作成に多くの時間と手間を要し、2年7ヵ月を要した。

- ・企業誘致のための農地転用に際し、農政局との事前協議に2年間を要した。その間に、対象となる農地の一部で相続が発生し、用地取得が難航することになり、転用許可申請に至るまでさらに時間を要することになった。また、この間の経済情勢の悪化による計画中断も懸念された。

(2) 農地制度のあり方の見直しの方向性

現行制度の諸課題を踏まえ、農地の総量確保（マクロ管理）については、地方が農地の確保の責任を国と共有することを基本とした上で、目標管理の実効性を確保するため、地方が主体的に農地確保の目標を設定して、その管理も行うようにし、目標達成のための施策にも取り組むようにすることを見直しの方向性とするべきである。また、国は、総量確保の目標の設定に当たって食料の安定供給、国土の保全等の観点で地方と議論を行うとともに、設定された目標の管理を全国的な立場で行い、必要な施策の充実を図ることによって目標達成に責任を持つべきである。

その上で、個々の農地転用の許可や農用地区域の設定（ミクロ管理）については、総合的な土地利用行政の観点から、市町村がその執行を担う仕組みにするべきである。

2 農地の確保に資する国・地方の施策の充実

農地の確保に当たっては、本質的には、農地において農業が力強く営まれるようにしていくことが重要であり、このため、国と地方が協力して、農業の担い手の育成・確保、経営環境の整備、生産基盤の整備の3つの視点に立った総合的な取り組みを行っていかねばならない。また、特に、耕作放棄地の発生が国の想定を大幅に上回っていることに鑑みれば、遊休農地の利用指導、耕作放棄地の再生にも努めていく必要がある。さらに、条件不利農地では、経済的支援、生活環境の整備等によって耕作ができる環境を整え、耕作者を確保するための施策に取り組まなければならない。

なお、農用地区域内農地の面積は直接的には農用地区域への編入や除外によって増減する。編入や除外は基本的には法令上の要件を踏まえて行われるものであるが、本来、行政の主体的な判断による土地利用のゾーニングであり、また、公共施設の設置等に際して除外が検討されることも多いため、運用の段階で地方にも一定の判断や創意工夫の余地はある。したがって、地方は、編入や除外を適切に運用し、農用地区域内農地の確保に努めていく必要がある。

また、こうした農地の確保に資する様々な施策の実施に当たっては、国が施策体系の構築や制度の枠組みづくり等を行い、地方は、地域の実情に応じ具体の施策の実施を担うなど、国と地方が適切に役割分担しつつ行っていくべきである。

このため、以下のとおり、国と地方の施策の充実を図るべきである。

(1) 担い手の育成・確保と経営環境・生産基盤の整備

(a) 担い手への農地の集積・集約化

地方は、集落・地域が抱える人と農地の問題の解決を目指し、地域における話し合いを経て「人・農地プラン」を策定してきたが、内容の充実を図る、地域の取り組みを強化する等によってさらに実効性のあるものとする。特に、新たに制度化された農地中間管理機構については、地方は、実際に、農地の出し手、借り手と向き合って、事業を進めていく役割を担い、農地の集積・集約化に向けて積極的に取り組みを進めていくべきである。

これらの取り組みを促進する観点から、国は、利用権の設定要件の緩和、非農家である出し手への支援拡大等、制度・事業の見直しを進めるべきである。また、農地の集積・集約化に資する農地売買についても支援策の拡充を図ると

ともに、農地の集積・集約化を進める上で必要な農地台帳の作成等への支援の充実を図るべきである。

(b) 担い手への支援の充実

地方は、地域の実情に応じて、新規就農者や就農希望者への支援、高齢農業者への支援、集落営農化の推進等に積極的に取り組む必要がある。その際、企業等、新たな担い手の確保の視点も重要である。

このため、国は、青年就農給付金の支給要件の緩和、集落営農組織及び複数個別経営の法人化の支援等、関連制度・事業の充実等の措置を講じるべきである。また、「田舎で働き隊!」、「地域おこし協力隊」は農村への定着の効果も上げており、一層の拡充を図るべきである。

(c) 経営環境の整備

農業の生産性向上の観点から、地方は、生産コストの削減、多収性品種の導入促進、耕地利用率の向上等に取り組み、国は、水田活用の直接支払交付金等、これを支援するための措置や新技術の開発、普及のための取り組みを充実させていく必要がある。

また、農業の六次産業化の推進の観点から、地方は、農産物の販路開拓や産地づくり施策のほか、農産物直売所や農産物加工施設の設置等を積極的に支援する必要がある、国はこれらの支援措置の充実を図るべきである。

一方、国において、経営所得安定対策の法制化が予定されているが、意欲ある農業者が将来にわたって安心して営農に取り組むことができるよう、安定的・継続的な制度とするべきである。また、対象品目の拡大など、地域の特性や、農産物等の品目ごとの生産の実情を考慮して地域の裁量が発揮できる仕組みとするとともに、非主食用米等の生産をより一層誘導する仕組みとする必要がある。

(d) 生産基盤の整備

国と地方は、強い農業の実現に向けた基盤づくりや担い手への農地利用集積を推進するため、引き続き農地の大区画化や汎用化、農業用水利施設の老朽化対策等の農業生産基盤整備を計画的に進めていくべきである。

また、農地や農業用施設の維持管理は地域の共同活動によって支えられてい

る。今後、耕作者の減少が進む中、これらの施設の維持管理の負担が大きくなることが見込まれるが、新たに創設された多面的機能を支える共同活動を含めて支援する日本型直接支払制度を活用して、集落・地域において農地や農業用施設を維持する体制づくりや地域の課題解決に向けた取り組みを支援することが必要である。

(2) 遊休農地の利用指導と耕作放棄地の再生

市町村では、農地の利用状況調査（農業委員会所管）、国の通知に基づく「荒廃農地の発生・解消状況に関する調査」（長部局所管）が毎年実施されているが、これらによって把握された耕作放棄地について、農業委員会は遊休農地の利用の増進のために必要な指導等を行っている。昨年 12 月の農地法改正によって、耕作していた所有者の死亡等によって耕作放棄地となるおそれのある農地（耕作放棄地予備軍）についても遊休農地対策の対象とする、遊休農地所有者に対して農地中間管理機構に貸す意思があるかどうかを含めて具体的な利用意向調査を行う等、対策が強化されたが、地方はこれらを適切に運用していくべきである。

耕作放棄地の再生に当たっては実施主体となる担い手に大きな負荷がかかることになる。国は、農業生産基盤整備事業のほか、再生作業や基盤・施設整備を支援する耕作放棄地再生利用緊急対策交付金の充実等に努めるべきである。地方は、これらの事業や交付金を十分に活用し、具体的な実施に引き続き適切に取り組んでいく必要があり、地域の実情に応じて、国の交付金への上乗せや国の制度の対象とならない事業に対する補助制度など独自の施策にも取り組んでいく必要がある。

(3) 条件不利農地の維持のための施策

(a) 農業・農村の多面的機能の維持・増進のための施策

地方は、地域で非農家や地域団体を含めた地域住民協働による農地・農業用水・農道や、農村環境等の地域資源の計画的な保全管理のための施策を推進し、多面的機能の維持・増進を図る必要がある。

また、中山間地域等の条件不利農地を維持するためには営農の継続に資する環境整備が不可欠であることから、国と地方は、条件不利農地の実情に応じた担い手の育成・確保と経営環境・生産基盤の整備に努めるべきである。

中山間地域等直接支払交付金など、日本型直接支払制度は地域において不可欠な役割を果たしてきたが、今後さらに中山間地域等の条件不利地域の地域特性や実情を的確に反映した制度とするべきである。

(b) 鳥獣被害防止対策

野生鳥獣による農作物被害は、耕作放棄地の増加や過疎化・高齢化等に伴う人間活動の低下等を背景に深刻化している。このため、地方は、引き続き、鳥獣による被害に対して、鳥獣の個体数調査や捕獲活動のほか、侵入防止柵や緩衝帯の整備、放任果樹の除去等、地域ぐるみの被害防止活動を実施していく必要がある。また、地域の実情に応じて、活動を担う人材の育成・確保や捕獲した鳥獣の利活用も必要である。これらを促進するため、国は、鳥獣被害防止総合対策交付金等による支援の充実を図るべきである。

3 国・地方の協力による実効性のある農地の総量確保の目標管理

国と地方が責任を分かち合いつつ、相互に協力して実効性のある農地の総量確保の目標管理の仕組みを構築する観点から、現在の仕組みについて以下の見直しを行うべきである。

(1) 現実を見据えた合理的な目標の必要性 ～現実を見据えた目標管理

実効性のある農地の総量確保の目標管理の仕組みを構築するに当たっては、現実を見据えた合理的な目標設定が前提となる。

既に述べたとおり、耕作放棄地の発生は、国・地方を通じたその抑制のための取り組みにもかかわらず、国の想定を大幅に超えて推移している。現在でも農地面積に対して農地利用の需要は低い状況にあり、平成24年時点での耕地利用率は91.9%にとどまって（資料12）、耕作放棄地以外にも多くの不作付地が存在している。

また、今後、我が国は人口減少社会を迎え、農地を耕作する農業就業者数の減少が見込まれる。さらに、国内の食料需要は、今後、急激な人口減少によって減少し、加えて、食料消費構造の変化により、自給率の高い米等の消費量は減少し、自給率の低い畜産物や油脂類等の消費量が増加している。

無論、農地が果たす役割は食料の供給にとどまらず、国土の保全等の多面的機能を果たすものであるが、過去のすう勢のほか、これらの要因を十分考慮し、真に確保すべき農地を見定めた上で、国指針の「確保すべき農用地等の面積の目標」を設定する⁶。

(2) 施策効果ごとの目標の設定 ～根拠のある目標管理

「確保すべき農用地等の面積の目標」の設定に際しては、国及び地方による農地確保のための実際の取り組みの効果を適切に示す目標管理となるよう、同時に農地確保の施策効果ごとの目標を設定する。具体的には、

- ①農用地区域への編入促進
- ②農用地区域からの除外抑制
- ③耕作放棄地の発生抑制

⁶ いくつかの地方自治体から、そもそも、現在、把握されている農地面積は必ずしも一筆ごとの積み上げが行われておらず、実態と乖離があるという実情が報告されている。政策検討の土台として正確な農地面積の把握が求められ、そのための体制整備も必要である。

④荒廃した耕作放棄地の再生

について、現在、進捗状況が目標と大きく乖離している施策があることから、国、地方における各施策の実施状況・見込みを踏まえた上で、農地の条件や地域の状況を考慮して設定する⁷。この際には、農地中間管理事業の創設、経営所得安定対策の見直し、日本型直接支払制度等の新たな施策の効果を適切に反映する。

(3) 国と地方の十分な議論のための枠組み ～納得感のある目標管理

「確保すべき農用地等の面積の目標」及び新たに設定する農地確保の施策効果ごとの目標は、国、都道府県、市町村が十分議論を尽くした上で設定する。このため、単に国が地方の意見を聴取するのではなく、国と地方が透明性を確保した中で、実質的な議論を行うための新たな枠組み⁸を設ける。目標の設定に当たっては、市町村が主体的に判断し、設定した目標を積み上げていくことによって、国の目標とすることを基本とするべきである。

まず、市町村が個々の農地や農村の実態を踏まえ、真に確保すべき農地と判断する農地について目標の案を示すこととする。一方、国は、食料の安定供給や、国土の保全等の多面的機能を果たしている有限で貴重な資源であるという観点で目標を考えることになるが、その目標が必要と判断した根拠を分かりやすく示した上で、国と地方が双方の立場で納得できる点を見出す。

市町村が考える目標と、国が考える目標の間で生じることが見込まれる乖離については、真に確保すべき農地の範囲の考え方について国と地方の間で議論を重ねること、また、農地面積の減少のすう勢、農地確保の施策効果を過大・過小に見積もることなく、国と地方で精査すること等によって解消するが、それでもなお市町村が考える目標を上回る目標を国が必要と考える場合、国は地方が農地を確保できるよう施策のさらなる充実を行い、その施策効果によって解消を図る。これら一連の過程において、都道府県は地域の実情により、必要に応じて、広域的な調整を行うこととする。

この結果として設定される「確保すべき農用地等の面積の目標」については国指針、都道府県方針、市町村計画にそれぞれ明記する。

⁷ このうち①農用地区域への編入促進、④荒廃した耕作放棄地の再生については長期間にわたり計画的に取り組むものである。このため、必ずしも目標年までに編入又は再生はできないが、将来的には編入又は再生を目指すべき農地の把握も重要であるとの意見があった。

⁸ 例えば、厚生労働省が開催している「国民健康保険制度の基盤強化に関する国と地方の協議」では、事務レベルのWGでの検討を経た上で、政務レベルでの議論を行っており、地方の意見を反映した制度設計を行うこととしている。

具体的にどのような施策を講じるかについても、国指針では「農用地等の確保に関する基本的な方向」として農地確保のための全国的な基準の運用方針や施策のメニューを提示し、都道府県方針や市町村計画では「農用地等の確保に関する事項」として、国指針を踏まえて実際に基準をどのように適用し、また、どのような施策を講じて農地を確保していくかを明記する。

(4) 国と地方による「実行計画」の策定と事後評価 ～実行力のある目標管理

国指針、都道府県方針、市町村計画に盛り込まれた農地確保のための施策を確実に実行に移すため、国、都道府県、市町村それぞれのレベルで、「実行計画」を策定する。

実行計画の実施とそれによる農地確保の状況については、事後に専門家（国のレベルでは地方の代表者を含む。）で構成される第三者機関による評価を地域の実情を踏まえながら行い、その結果は議会、農業関係者等にも広く周知し、その後の施策や実行計画に反映させる。

(5) 条件不利農地の扱い

中山間地域等の条件不利農地を維持するための施策を実施してもなお、耕作を維持していくことが困難と思われる農地が数多く存在することもまた直視しなければならない現実である。今後、人口減少に伴う集落機能の小規模化や、高齢化が一層進展して、集落機能の維持が困難になり、こうした傾向には拍車がかかることが見込まれる。

このような条件不利農地について、農地として存続させるより、鳥獣被害防止のための緩衝帯や環境・景観保全のための用地として管理する、あるいは農村集落の維持や人口減少の抑制に資するような施設用地として活用するなど、農業以外の用途に供することが地域の農業、農村の維持にとって有益な場合も考えられる。このため、地域の農業、農村の維持という積極的な目的のために農用地区域からの除外を行う場合、それによる農地面積の減少については、当該地域の実情を十分勘案して事後評価を行うこととする。

4 農地転用許可制度・農用地区域設定制度の見直し

(1) 農地転用許可制度の見直し

地方が、農地を含めた土地利用について権限と責任を担うことにより、真に守るべき農地を確保しつつ、地域の実情に応じたまちづくりを行うことができるようになるとともに、事務手続きの迅速化が図られ、より機動的な対応が可能となる。

このため、3のとおり国は農地の総量管理（マクロ管理）の仕組みを充実しつつ、個々の農地転用許可については、大臣許可・協議を廃止し、土地利用行政を基礎自治体である市町村が総合的に担っていく観点から市町村に移譲し、国、都道府県の関与は不要とするべきである。

なお、農林水産省は、都道府県知事許可について不適正な事案があることを繰り返し指摘している。例えば、平成22年度都道府県知事許可事案について実態調査を実施した結果、「適正な事務の処理の確保が必要と考えられた事案」とした件数が12.3%（290件/2350件）であったとしている（資料13）。不適正とされた件数には許可後の転用事業の頓挫、法定添付書類の不備等も含まれているが、農地区分に当たって「立地基準に関して不適正な事務処理があった」としている件数が多い（259件）。

この点について、平成25年10月に実施した全国知事会から全都道府県への聞き取り調査によると（農林水産省による実態調査対象2350件のうち2047件について回答を得た）。都道府県（地方自治法による事務処理特例で移譲されている場合には市町村）側の見解としては、技術的助言に沿っていない、事実認定を誤った、添付書類の不足等が多くを占め、農地区分の誤りや転用不許可の例外等に関する法令の解釈を誤ったとしている件数は12件（0.59%）である。

このため、個々の事案を見ると必ずしも法令に違反した事案を指摘しているものばかりではないとは考えられるが、法令に違反した事務処理について地方は真摯に反省し、再発防止を徹底しなければならない。また、農地転用許可が私人に対して課している土地利用の権利制限を解除する行政処分であることを踏まえれば、地域の実情を踏まえつつも、必要な事案については統一的な運用が確保される必要があり、このため次の措置を講ずるべきである。

(a) 地方との意見交換と基準等の明確化

地方分権改革有識者会議農地・農村部会報告書において、国は「農地制度の検討を行う間においても、農地転用制度及び農業振興地域制度に係る課題につ

いて国と地方の間で定期的に意見交換を行う場を設けるべきである。」とされている。これを速やかに実施するとともに、具体の設定に当たっては関係する都道府県及び市町村が幅広く参加できるようにし、また、運用面に限らず、制度面に係る課題についても地方の声を反映できるようにする。

また、意見交換、農地転用事務実態調査の結果等を踏まえ、地方による農地転用許可の自主的かつ迅速な判断に資するよう、法令の基準と技術的助言の区分を明瞭にするとともに、それぞれの内容の明確化を図る。

(b) 意見聴取の見直し

詳細に示されている法令の基準を適正に解釈し、必要に応じて技術的助言を適切に参照した上で公正な立場から許可権者に意見を述べる視点が必要である。このため、市町村農業委員会の委員のうち、農業分野に知見を有する各種専門家等の学識経験者の選任委員の比率（現在 4 人以内）を高めることができるようにする。

一方で、農地転用許可に当たっては、都道府県農業会議からの意見聴取が義務付けられているが、地域によっては、限られた開催回数の中、短時間で多数の案件を処理している実態があり、市町村農業委員会の意見に加えての意見聴取を法律上一律に義務付ける必要性は低い。このため、都道府県農業会議の意見聴取の義務付けは廃止して、地域の実情を踏まえ、必要に応じて許可権者が意見を聴取するものとする。

(2) 農用地区域設定制度の見直し

市町村計画の策定のうち農用地区域の設定・変更については、都道府県知事の同意を不要とする。

一方、都道府県方針のほか、市町村計画への記載を提案した「確保すべき農用地等の面積の目標」については、市町村と都道府県、都道府県と国が十分に議論を尽くした上で設定する。

耕地面積及び増加・減少要因別面積の推移

(単位：万ha)

	耕地面積	拡張			かい廃			
		開墾	干拓・埋立て	復旧	工場用地・宅地等への転用	その他	耕作放棄	自然災害
昭和35年(1960)	607.1	1.9	0.1	1.0	-	2.4	-	1.1
36(1961)	608.6	2.0	0.1	0.6	-	2.7	-	0.9
37(1962)	608.1	2.0	0.0	0.5	-	2.9	-	0.5
38(1963)	606.0	2.2	0.1	0.3	-	4.7	-	0.2
39(1964)	604.2	2.8	0.1	0.2	2.8	1.9	-	0.2
40(1965)	600.4	3.1	0.1	0.2	3.1	3.8	-	0.1
41(1966)	599.6	3.9	0.1	0.3	2.7	2.0	-	0.3
42(1967)	593.8	4.5	0.2	0.3	3.4	4.9	-	0.3
43(1968)	589.7	4.7	0.2	0.5	3.3	4.1	-	0.6
44(1969)	585.2	4.7	0.3	0.3	4.2	4.9	-	0.3
46(1970)	579.6	4.4	0.4	0.2	5.2	4.9	-	0.2
46(1971)	574.1	5.3	0.2	0.1	5.0	6.1	-	0.1
47(1972)	568.3	3.8	0.1	0.3	4.7	4.3	-	0.9
48(1973)	564.7	4.7	0.1	0.4	4.9	3.8	-	0.1
49(1974)	561.5	3.4	0.1	0.1	4.2	6.7	-	0.2
50(1975)	557.2	4.1	0.4	0.1	2.9	5.9	-	0.0
51(1976)	553.6	4.3	0.1	0.2	2.7	5.2	-	0.2
52(1977)	551.5	3.7	0.0	0.1	2.3	3.6	-	0.1
53(1978)	549.4	3.3	0.0	0.1	2.4	3.2	-	0.1
54(1979)	547.4	3.2	0.0	0.0	2.3	2.7	-	0.0
55(1980)	546.1	3.1	0.1	0.0	2.2	2.2	-	0.0
56(1981)	544.2	2.5	0.0	0.0	2.2	2.1	-	0.0
57(1982)	542.6	2.1	0.1	0.0	1.9	2.0	-	0.1
58(1983)	541.1	2.2	0.0	0.1	1.8	1.7	-	0.2
59(1984)	539.6	2.0	0.0	0.1	1.7	1.7	-	0.1
60(1985)	537.9	1.8	0.0	0.0	1.7	1.9	-	0.0
61(1986)	535.8	1.7	0.0	0.0	1.8	2.1	-	0.0
62(1987)	534.0	1.8	0.0	0.0	1.7	1.9	-	0.0
63(1988)	531.7	1.8	0.0	0.0	1.8	2.2	-	0.0
平成元年(1989)	527.9	1.4	0.0	0.0	2.0	3.2	-	0.0
2(1990)	524.3	1.1	0.0	0.0	2.3	2.3	-	0.1
3(1991)	520.4	0.8	0.0	0.1	2.4	2.3	-	0.0
4(1992)	516.5	0.7	0.0	0.0	2.5	2.2	-	0.0
5(1993)	512.4	0.6	0.0	0.1	2.3	0.5	1.8	0.2
6(1994)	508.3	0.5	0.0	0.2	2.2	0.4	2.1	0.1
7(1995)	503.8	0.5	0.0	0.1	2.1	0.4	2.4	0.1
8(1996)	499.4	0.3	0.0	0.0	2.1	0.4	2.3	0.0
9(1997)	494.9	0.3	0.0	0.0	2.1	0.4	2.3	0.0
10(1998)	490.5	0.2	0.0	0.0	1.9	0.4	2.3	0.0
11(1999)	486.6	0.2	0.0	0.2	1.7	0.4	2.0	0.3
12(2000)	483.0	0.2	0.0	0.1	1.6	0.4	2.0	0.1
13(2001)	479.4	0.2	0.0	0.0	1.4	0.3	2.1	0.0
14(2002)	476.2	0.2	0.0	0.0	1.3	0.3	1.7	0.0
15(2003)	473.6	0.2	0.0	0.0	1.1	0.3	1.4	0.0
16(2004)	471.4	0.2	0.0	0.1	1.1	0.3	1.1	0.1
17(2005)	469.2	0.2	0.0	0.0	1.0	0.3	1.1	0.3
18(2006)	467.1	0.2	0.0	0.2	1.1	0.2	1.1	0.0
19(2007)	465.0	0.2	0.0	0.1	1.1	0.2	1.0	0.0
20(2008)	462.8	0.1	0.1	0.0	1.2	0.2	1.0	0.0
21(2009)	460.9	0.2	0.0	0.0	0.9	0.2	1.0	0.0
22(2010)	459.3	0.2	0.0	0.0	0.8	0.2	0.8	0.0
23(2011)	456.1	0.2	0.0	0.0	0.7	0.2	0.8	1.7
24(2012)	454.9	0.2	0.0	0.4	0.7	0.2	0.7	0.1
25(2013)	453.7	0.3	0.0	0.4	0.8	0.2	1.0	0.0

出典：農林水産省大臣官房統計部『耕地及び作付面積統計』

注：1) 拡張面積及びかい廃面積は、共に田畑転換を除く。

2) 「工場用地・宅地等への転用」は、「工場用地」、「道路・鉄道用地」、「宅地等」であり、昭和39年から調査を行っており、それ以前は「その他」に含まれる。

3) 「その他」は、「農林道等」「植林」「耕作放棄以外のその他」であり、「耕作放棄」については、平成5(1993)年から調査を行っており、それ以前は「その他」に含まれる。

表1-1 総人口、年齢3区分(0～14歳, 15～64歳, 65歳以上)別人口及び年齢構造係数:出生中位(死亡中位)推計

年次	人 口 (1,000人)				割 合 (%)		
	総 数	0～14歳	15～64歳	65歳以上	0～14歳	15～64歳	65歳以上
平成 22 (2010)	128,057	16,839	81,735	29,484	13.1	63.8	23.0
23 (2011)	127,753	16,685	81,303	29,764	13.1	63.6	23.3
24 (2012)	127,498	16,493	80,173	30,831	12.9	62.9	24.2
25 (2013)	127,247	16,281	78,996	31,971	12.8	62.1	25.1
26 (2014)	126,949	16,067	77,803	33,080	12.7	61.3	26.1
27 (2015)	126,597	15,827	76,818	33,952	12.5	60.7	26.8
28 (2016)	126,193	15,574	75,979	34,640	12.3	60.2	27.5
29 (2017)	125,739	15,311	75,245	35,182	12.2	59.8	28.0
30 (2018)	125,236	15,056	74,584	35,596	12.0	59.6	28.4
31 (2019)	124,689	14,800	74,011	35,877	11.9	59.4	28.8
32 (2020)	124,100	14,568	73,408	36,124	11.7	59.2	29.1
33 (2021)	123,474	14,318	72,866	36,290	11.6	59.0	29.4
34 (2022)	122,813	14,049	72,408	36,356	11.4	59.0	29.6
35 (2023)	122,122	13,766	71,920	36,436	11.3	58.9	29.8
36 (2024)	121,403	13,505	71,369	36,529	11.1	58.8	30.1
37 (2025)	120,659	13,240	70,845	36,573	11.0	58.7	30.3
38 (2026)	119,891	12,959	70,349	36,584	10.8	58.7	30.5
39 (2027)	119,102	12,706	69,799	36,597	10.7	58.6	30.7
40 (2028)	118,293	12,466	69,187	36,640	10.5	58.5	31.0
41 (2029)	117,465	12,242	68,522	36,701	10.4	58.3	31.2
42 (2030)	116,618	12,039	67,730	36,849	10.3	58.1	31.6
43 (2031)	115,752	11,856	67,224	36,673	10.2	58.1	31.7
44 (2032)	114,870	11,692	66,330	36,848	10.2	57.7	32.1
45 (2033)	113,970	11,544	65,412	37,013	10.1	57.4	32.5
46 (2034)	113,054	11,410	64,441	37,203	10.1	57.0	32.9
47 (2035)	112,124	11,287	63,430	37,407	10.1	56.6	33.4
48 (2036)	111,179	11,171	62,357	37,651	10.0	56.1	33.9
49 (2037)	110,220	11,060	61,229	37,931	10.0	55.6	34.4
50 (2038)	109,250	10,951	60,059	38,239	10.0	55.0	35.0
51 (2039)	108,268	10,842	58,917	38,508	10.0	54.4	35.6
52 (2040)	107,276	10,732	57,866	38,678	10.0	53.9	36.1
53 (2041)	106,275	10,618	56,888	38,769	10.0	53.5	36.5
54 (2042)	105,267	10,500	55,985	38,782	10.0	53.2	36.8
55 (2043)	104,253	10,377	55,117	38,759	10.0	52.9	37.2
56 (2044)	103,233	10,249	54,308	38,676	9.9	52.6	37.5
57 (2045)	102,210	10,116	53,531	38,564	9.9	52.4	37.7
58 (2046)	101,185	9,978	52,810	38,398	9.9	52.2	37.9
59 (2047)	100,158	9,835	52,098	38,225	9.8	52.0	38.2
60 (2048)	99,131	9,689	51,385	38,057	9.8	51.8	38.4
61 (2049)	98,103	9,539	50,683	37,881	9.7	51.7	38.6
62 (2050)	97,076	9,387	50,013	37,676	9.7	51.5	38.8
63 (2051)	96,048	9,233	49,386	37,430	9.6	51.4	39.0
64 (2052)	95,021	9,077	48,773	37,171	9.6	51.3	39.1
65 (2053)	93,993	8,922	48,180	36,891	9.5	51.3	39.2
66 (2054)	92,964	8,767	47,613	36,585	9.4	51.2	39.4
67 (2055)	91,933	8,614	47,063	36,257	9.4	51.2	39.4
68 (2056)	90,901	8,464	46,520	35,916	9.3	51.2	39.5
69 (2057)	89,865	8,319	45,956	35,591	9.3	51.1	39.6
70 (2058)	88,826	8,178	45,391	35,257	9.2	51.1	39.7
71 (2059)	87,783	8,042	44,791	34,951	9.2	51.0	39.8
72 (2060)	86,737	7,912	44,183	34,642	9.1	50.9	39.9

各年10月1日現在人口。平成22(2010)年は、総務省統計局『平成22年国勢調査による基準人口』(国籍・年齢「不詳人口」をあん分補正した人口)による。

出典 国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口(平成24年1月推計)』

改正農地法の概要

（農地法、農業経営基盤強化促進法、農業振興地域の整備に関する法律、農業協同組合法）

農地を最大限に有効利用

農地法の目的 等の見直し

- 目的について、農地が地域における貴重な資源であること、農地を効率的に利用する耕作者による地域との調和に配慮した権利の取得を促進すること等を明確化。
- 農地について権利を有する者の責務として、「農地の適正かつ効率的な利用を確保しなければならない」旨を明確化。

農地の権利取得に係る許可要件の見直し

- 「地域との調和要件」（周辺の農地の農業上の効率的・総合的な利用の確保に支障を生ずるおそれがないこと）を創設。
- 「下限面積要件」（権利取得後の面積が原則都府県50a（北海道2ha）以上）の特例措置を一定の基準に従い定められる主体を都道府県知事から農業委員会に変更。

農地の貸借規制の見直し

- 農業生産法人以外の法人による農地の借入れを可能に。（業務執行役員のうち一人以上の者がその法人の農業に常時従事すること等の一定の要件が必要）
- 事後において、勧告、許可の取消し等の措置を創設。
- 農地の貸借期間の上限を20年から50年間に延長。

農業生産法人要件の見直し

- 農業生産法人への加工業者等からの出資制限について、一定の者について緩和（4分の1以下→2分の1未満）。
- 農協による農業経営は、従来、組合員との関係で制限していたが、組合員の合意で貸借により可能に。

農地の面的集積の推進

- 市町村段階の面的集積組織（農地利用集積円滑化団体）が委任を受けて、所有者に代理して農地を貸し付ける仕組みの創設。

遊休農地対策の強化

- 市町村の判断に基づく対策を改め、市街化区域の農地も含めた全ての遊休農地を対象を拡大。
- 遊休農地の所有者等に対する指導、通知、勧告といった手続きを農業委員会が一貫して実施。所有者が分からない遊休農地についても知事の裁定で公社等が利用できるよう措置。

これ以上の農地の減少を食い止め、農地を確保

農用地区域内農地の確保

- 効率的かつ安定的な農業経営を営む者により利用されている農地等は、農用地区域からの除外を認めない。

農地転用規制の厳格化

- 病院、学校等の公共施設への転用についても、許可不要から協議制へ
- 違反転用に対する罰則を強化（法人：300万円→1億円）

農地法等の一部を改正する法律（概要）

平成21年 6 月
農 林 水 産 省

I 趣旨

食料の安定供給を図るための重要な生産基盤である農地について、転用規制の見直し等によりその確保を図るとともに、農地の貸借についての規制の見直し、農地の利用集積を図る事業の創設等によりその有効利用を促進する。

なお、これらの農地制度の見直しと併せて、農地の相続税の納税猶予制度について、
現行では自ら営農を行わない限り認められないものを一定の貸付けの場合にも適用する見直しが行われる。

II 法律の内容

1 農地法の改正

(1) 法律の目的の見直し

- ① 農地法第 1 条の目的規定について、農地が地域における貴重な資源であること、農地を効率的に利用する耕作者による地域との調和に配慮した権利の取得を促進すること等を明確化する。
- ② ①の見直しに併せ、農地について所有権、賃借権等の権利を有する者はその適正かつ効率的な利用を確保しなければならない旨の責務規定を新たに設ける。

(2) 農地転用規制の見直し

- ① 現行では国又は都道府県が病院、学校等の公共施設の設置の用に供するために行う農地転用については、許可不要とされているが、これを見直し、許可権者である都道府県知事等と協議を行う仕組みを設ける。
- ② 違反転用が行われた場合において、都道府県知事等による行政代執行制度を創設するとともに、違反転用に対する罰則を強化（罰金額の引き上げ）する。
- ③ 農地の農業上の利用を確保するために特に必要がある場合において、農林水産大臣は、都道府県知事に対し、農地転用許可事務の適切な執行を求めることができることとする。

(3) 農地の権利移動規制の見直し

農地の権利移動の規制について、農地の権利を取得しようとする者が、

- ・ 農地のすべてを効率的に利用すること
- ・ 個人の場合は農作業に常時従事すること
- ・ 法人の場合は農業生産法人であること

という現行の許可要件を引き続き原則とした上で、次のように見直す。

- ① 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には農業委員会は許可しないとの要件を新たに設ける。農業委員会のチェックを通じて、地域における農業の取組を阻害するような権利取得を排除する。
- ② 農地の貸借について、次の要件のすべてを満たすときは、農作業に常時従事すること（個人の場合）及び農業生産法人であること（法人の場合）の要件を課さないことができることとする。
- ・ 農地を適正に利用していない場合に貸借の解除をする旨の条件が契約に付されていること。
 - ・ 地域の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な農業経営を行うと見込まれること。
 - ・ 法人にあっては、その業務執行役員のうち一人以上の者が農業に常時従事すると認められること
- ③ ②により許可を受けた者が上記の要件を満たさなくなった場合等には、農業委員会は、勧告、許可の取消し等の措置を講じるものとする。
- ④ 農業生産法人について、農業生産法人は地域の農業者を中心とする法人であるとの基本的性格を維持した上で、出資制限を次のように見直す。
- ア 農業生産法人の構成員については、法人に農地を貸している者等は議決権制限を受けないのに対して、これらの者と実態的に違いのない法人へ農作業を委託している者には議決権制限が課されている。この差を解消するため、法人へ農作業を委託している者についても、議決権制限を受けない構成員とする。
- イ 関連事業者の議決権を1事業者当たり1/10以下とする制限を廃止（ただし、最大で関連事業者の議決権の合計の上限（原則1/4）まで）するとともに、農業生産法人と連携して事業を実施する一定の関連事業者（農商工連携事業者等）が構成員である場合には、関連事業者の議決権の合計の上限を最大総議決権の1/2未満までとする。
- ⑤ 農地の権利取得に当たっての下限面積（原則50 a 以上）について、地域の実情に応じ農業委員会の判断でこれを引き下げられるようにする。
- ⑥ 相続等により許可を受けることなく農地の権利を取得した者は、農業委員会にその旨を届け出なければならないものとする。

（4）遊休農地対策の強化

遊休農地対策については、遊休農地のうち地域の農業振興を図る観点から市町村が指定したものについて必要な措置を講ずるという現行の仕組みを、全ての遊休農地を対象とした仕組みに見直す（現行の農業経営基盤強化促進法に基づく仕組みを農地法に基づく仕組みとする）。その際、農業者等が遊休農地がある旨を申し出ることができる仕組み、所有者が判明しない遊休農地についても利用を図る措置等を新たに設ける。

(5) その他

- ① 小作地の所有制限及び小作地を国が強制的に買収する措置を廃止する。
- ② 農地の賃貸借の存続期間について、民法により20年以内とされているところを50年以内とする。
- ③ 国が自作農創設のために強制的に未墾地を買収し、農家に開墾させる制度、標準小作料制度等を廃止する。
- ④ 「小作地」、「小作農」等の用語の見直しを行う。

2 農業経営基盤強化促進法の改正

(1) 農地利用集積円滑化事業の創設

農地を面的にまとめることにより効率的に利用できるようにするため、市町村、市町村公社、農業協同組合等が、農地の所有者の委任を受けて、その者を代理して農地の貸付け等を行うこと等を内容とする農地利用集積円滑化事業を創設する。(現行の農地保有合理化のための転貸事業等もこの事業として実施できることとする。)

なお、貸付け等の実施に当たっては、農用地利用集積計画(注)の仕組みを活用する。

(注) 農用地利用集積計画：市町村が、複数の農地の権利移動について一括して定める計画を作成・公告することにより、農地法の許可を受けることなく、農地の権利の設定・移転が行われる仕組み。
なお、これにより設定・移転された賃借権等は、法定更新が適用されず、存続期間の満了により農地は確実に返還されることとなる。

(2) 農用地利用集積計画の策定の円滑化

複数の者により共有されている農地について、5年を超えない利用権の設定を内容とする農用地利用集積計画を策定する場合には、共有者全員の同意ではなく共有持分の2分の1を超える同意でよいこととする。

(3) 特定農業法人の範囲の拡大

関係者の合意に基づき、担い手がない地域における農地の引き受け手として位置づけられる特定農業法人の範囲について、農地の貸借の規制の見直しに伴い、農業生産法人以外の法人にも拡大する。

(4) その他

農地法において農地の権利移動規制を見直すことに伴い、特定法人貸付事業を廃止する等所要の規定を整備する。

3 農業振興地域の整備に関する法律の改正

(1) 農用地面積の目標の達成に向けた仕組みの整備

都道府県知事が農業振興地域整備基本方針において定める農用地面積の目標の達成状況について、都道府県知事は農林水産大臣に報告し、農林水産大臣は、これを取りまとめ、公表するとともに、目標の達成状況が著しく不十分な都道府県知事に対し、農林水産大臣は必要な措置を講じるよう求めることができることとする。

(2) 農用地区域からの除外の厳格化

農用地区域内の農用地について、担い手に対する利用の集積に支障を及ぼすおそれがある場合には、同区域からの除外を行うことができないこととする。

4 農業協同組合法の改正

農地の貸借の規制の見直しに伴い、農業協同組合（連合会を含む。）が、総会における特別議決等の手続きを経た上で、農地の農業上の利用の増進を図るため、自ら、農地の貸借により農業経営の事業を行うことを可能とする。

5 その他

この法律の施行後5年を目途として、国と地方公共団体との適切な役割分担の下に農地の確保を図る観点から、農地転用許可事務の実施主体の在り方、農地の確保のための施策の在り方等について検討を加え、必要があるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

Ⅲ 施行期日

公布の日から起算して6月を超えない範囲で政令で定める日

農地転用の推移

農地の転用面積の内訳

(単位：ha)

	総数	許可	届出	協議	その他
平成 9	26,250.9	13,879.9	5,423.4	-	6,947.6
10	24,206.4	13,245.5	4,740.2	-	6,220.7
11	22,410.8	11,872.6	4,425.0	-	6,113.2
12	21,657.7	11,384.6	4,706.6	-	5,566.6
13	19,720.3	10,324.6	4,207.3	-	5,188.4
14	18,183.1	9,419.0	4,073.8	-	4,690.4
15	17,966.4	9,338.6	4,286.7	-	4,341.2
16	17,634.2	9,451.6	4,352.6	-	3,830.0
17	16,954.1	9,058.4	4,485.6	-	3,410.2
18	16,922.7	8,867.8	4,544.9	-	3,509.9
19	16,140.5	8,711.7	4,310.4	-	3,118.4
20	15,820.0	7,452.6	3,768.6	-	4,598.7
21	13,668.8	6,002.0	3,035.0	-	4,631.8
22	12,261.9	5,760.9	3,151.3	1.8	3,347.9
23	11,280.8	5,284.4	3,246.8	0.4	2,749.3

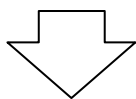
出典：農地の移動と転用（農地の権利移動・借賃等調査(21年までは土地管理情報収集分析調査)）

農用地区域内農地面積の目標について

これまでのすう勢を踏まえ、農用地区域への編入促進や除外の抑制等の効果及び戸別所得補償制度の導入を始めとする各種施策による耕作放棄地の発生抑制・再生の効果を織り込んで、農用地区域内の農地面積の目標を設定

平成 2 1 年現在の農用地区域内の農地面積

4 0 7 万 ha

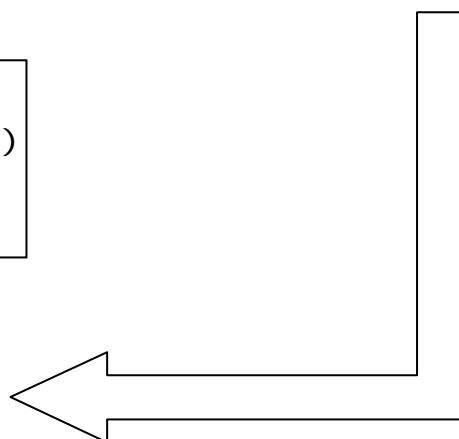
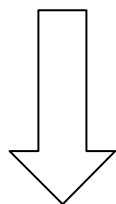


すう勢	平成 32 年までの 農地の増減	施策効果	平成 32 年までの 農地の増減
農用地区域からの農地の除外	1 2 万 ha	農用地区域への編入・除外抑制等	+ 1 1 万 ha
耕作放棄地の発生	1 6 万 ha	耕作放棄地の発生抑制	+ 1 5 万 ha
		荒廃した耕作放棄地の再生	+ 1 0 万 ha



これまでのすう勢が
今後も継続した場合の
平成32年時点の農用地
区域の農地面積

3 7 9 万 ha (すう勢)



平成 3 2 年時点で確保される農用地区域内の農地面積の目標

4 1 5 万 ha

平成24年の農用地区域内の農地面積 (平成24年12月1日現在)

(単位：千ha)

	H24年 農地面積	(参考)		
		対前年 増減	除外等	編入等
北海道	1,111.4	1.5	▲ 0.5	2.0
青森	134.5	0.0	▲ 0.5	0.5
岩手	152.3	—	—	—
宮城	113.4	—	—	—
秋田	143.2	0.1	▲ 0.2	0.3
山形	122.0	0.0	▲ 0.1	0.1
福島	138.2	—	—	—
茨城	126.5	0.2	▲ 0.8	1.0
栃木	101.2	▲ 0.0	▲ 0.4	0.4
群馬	61.6	0.2	▲ 0.4	0.6
埼玉	64.1	0.1	▲ 0.2	0.3
千葉	96.7	▲ 0.0	▲ 0.4	0.4
東京	1.9	0.1	▲ 0.0	0.2
神奈川	10.5	0.0	▲ 0.1	0.1
山梨	23.3	▲ 0.5	▲ 0.7	0.3
長野	94.1	▲ 0.3	▲ 0.9	0.5
静岡	56.9	0.1	▲ 0.4	0.5
新潟	165.8	▲ 0.0	▲ 0.1	0.1
富山	55.8	▲ 0.0	▲ 0.0	0.0
石川	38.7	▲ 0.1	▲ 0.3	0.2
福井	38.2	▲ 0.0	▲ 0.1	0.1
岐阜	44.4	▲ 0.0	▲ 0.2	0.1
愛知	58.9	▲ 0.8	▲ 1.2	0.3
三重	53.3	0.1	▲ 0.2	0.2

	H24年 農地面積	(参考)		
		対前年 増減	除外等	編入等
滋賀	50.7	0.0	▲ 0.1	0.1
京都	23.3	▲ 0.2	▲ 0.3	0.1
大阪	4.6	▲ 0.0	▲ 0.0	0.0
兵庫	62.1	▲ 0.0	▲ 0.2	0.1
奈良	15.9	▲ 0.0	▲ 0.2	0.1
和歌山	30.5	▲ 0.4	▲ 0.5	0.1
鳥取	31.1	▲ 0.2	▲ 0.5	0.3
島根	38.0	▲ 0.3	▲ 0.4	0.2
岡山	56.2	▲ 1.1	▲ 1.5	0.3
広島	48.0	▲ 3.0	▲ 3.5	0.4
山口	40.2	▲ 0.8	▲ 1.0	0.3
徳島	28.7	▲ 1.6	▲ 1.6	0.1
香川	26.4	▲ 0.8	▲ 1.7	0.9
愛媛	44.5	0.2	▲ 0.3	0.4
高知	28.7	▲ 1.6	▲ 1.8	0.2
福岡	71.6	0.0	▲ 0.2	0.2
佐賀	55.7	1.8	▲ 0.6	2.5
長崎	43.6	▲ 0.2	▲ 0.9	0.7
熊本	92.6	▲ 0.2	▲ 0.4	0.3
大分	54.2	▲ 0.7	▲ 0.8	0.2
宮崎	62.4	0.9	▲ 0.3	1.2
鹿児島	103.0	0.2	▲ 0.5	0.8
沖縄	37.0	▲ 0.1	▲ 0.5	0.4
全国	4,056.1	—	—	—
被災3県除き	3,652.1	▲ 7.3	▲ 25.6	18.4

農林水産省農村振興局農村計画課調べ

※ 全国計の増減は、被災3県を除き算出している。

※ 東京電力福島第一原子力発電所事故の影響により避難指示のあった福島県の9町村については、平成21年の農地面積からこれまでの農用地区域の除外・編入手続きを行った面積を踏まえ算出している。

※ 四捨五入の関係で計が一致しない場合がある。

※ 平成22年の「基本指針」における平成32年時点で確保すべき農用地区域内の農地面積の目標は415万ha。

平成24年度実施政策の評価書

(農林水産省24-⑥)

政策分野名 【施策名】	優良農地(注1)の確保と有効利用の促進					
政策の概要 【施策の概要】	農地面積の減少が続き、農業生産が行われない耕作放棄地や不作付地が年々増加しているとともに、担い手に対する農地のまとまった利用集積が進まない状況にある中、優良農地の確保と有効利用の促進を図る。 このため、計画的な土地利用の推進と転用規制の厳格化、耕作放棄地対策の推進、地域の中心となる経営体への農地集積の推進のための施策を行う。					
政策の予算額・執行額等 【施策の予算額・執行額等】 (※)	区分		23年度	24年度	25年度	26年度 要求額
	予算の 状況 (千円)	当初予算(a)	34,292,077 <62,383,836> の内数	39,487,676 <34,775,056> の内数	40,099,148 <136,487,345> の内数	124,773,902 <181,169,671> の内数
		補正予算(b)	4,703,979 <5,188,202> の内数	▲28,649 <213,711,226> の内数		
		繰越し等(c)	▲1,701,560 <43,458,943> の内数	1,704,345 <▲40,017,755> の内数		
		合計(a+b+c)	37,294,496 <111,030,981> の内数	41,163,372 <208,468,527> の内数		
	執行額(千円)		22,908,105 <108,928,610> の内数	25,015,504 <48,122,331> の内数		
政策に関する内閣の 重要政策 【施策に関する内閣の 重要政策】 (施政方針演説等のうち主なもの)	施政方針演説等の名称			年月日	関係部分(抜粋)	
	食料・農業・農村基本計画			平成22年3月30日	第3 2 (4)	
	我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画			平成23年10月25日	Ⅲ 戦略1 (2)農地集積の推進	
	土地改良長期計画(注2)			平成24年3月30日	第3 1 政策目標1 (1)、(4) 政策目標2 (2)	

※1 一般会計、特別会計を問わず政策ごとの予算等の合計額を記載している。

※2 複数政策に関連する予算については、<>外書きについて記載している。

施策(1)		計画的な土地利用の推進と転用規制の厳格化							
目標①【達成すべき目標】		農用地区域(注3)内農地面積の確保							
測定指標	(ア) 農用地区域内農地面積の増加 (達成度合)	基準値	実績値(※)					目標値	
		—	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	32年度	
		<div></div>	【0.0万ha】 (－)	【-0.3万ha】 (－)	-0.9万ha (C:-225%)			8万ha増加 (累計)	
	年度ごとの目標値		<div></div>	0.4万ha増加	0.4万ha増加	0.4万ha増加	0.4万ha増加	0.4万ha増加	<div></div>
	※24年度実績値は暫定値である。 22年度、23年度の【 】内は、被災3県(岩手県、宮城県、福島県)のデータが含まれていない。								
施策(2)		耕作放棄地対策の推進							
目標①【達成すべき目標】		農用地区域における荒廃した耕作放棄地の解消							
測定指標	(ア) 荒廃した耕作放棄地の解消面積 (達成度合)	基準値	実績値(※)					目標値	
		—	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	32年度	
		<div></div>	7.2千ha (A:120%)	8.8千ha (A:147%)	8.8千ha (A:147%)			10万ha (累計)	
	年度ごとの目標値		<div></div>	6千ha	6千ha	6千ha	6千ha	6千ha	<div></div>
	※24年度実績値は暫定値である。								

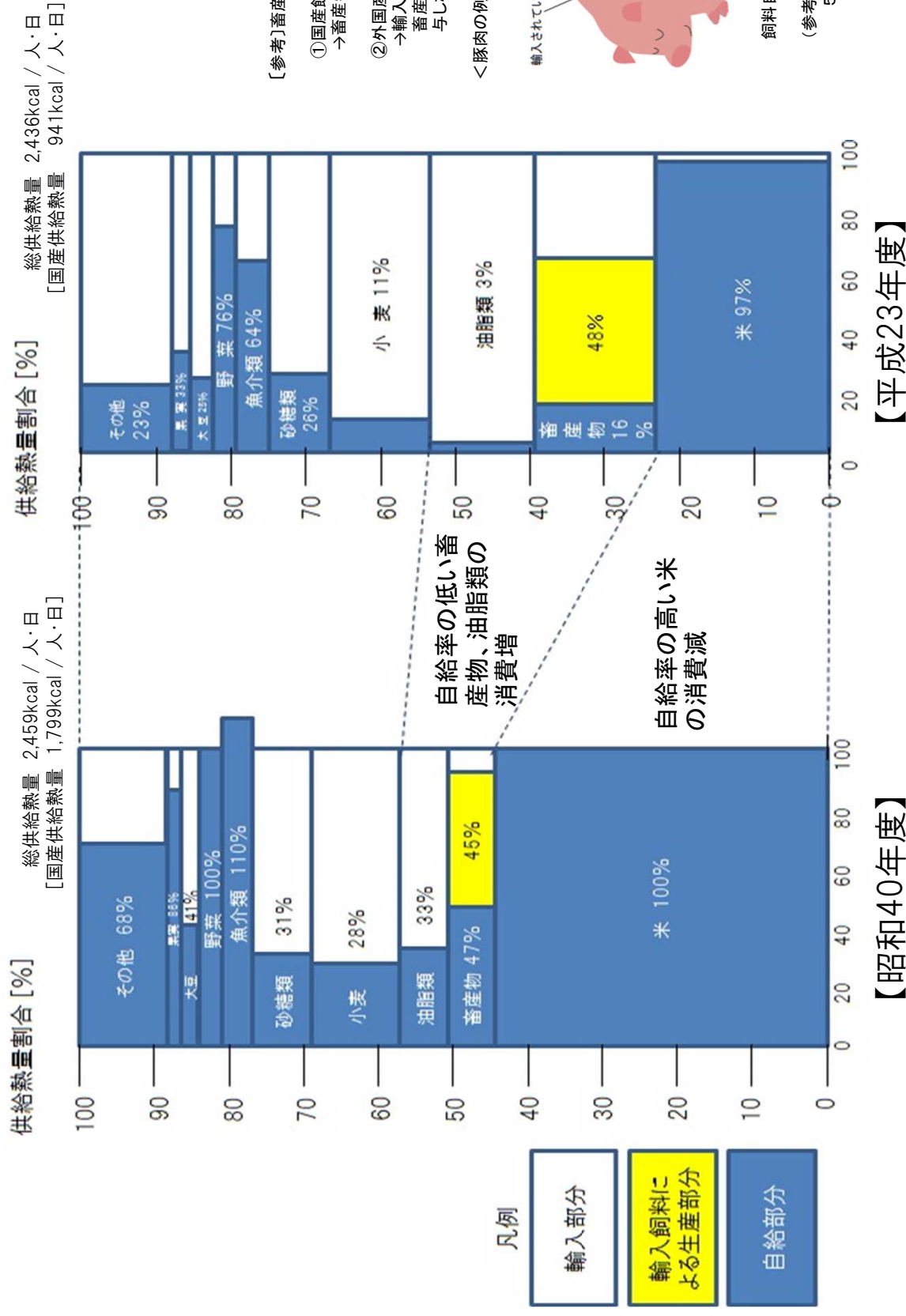
施策(3)		地域の中心となる経営体への農地集積の推進						
目標①【達成すべき目標】		土地利用型農業(注4)について、基本方針・行動計画で示された規模の経営体が5年後に耕地面積の大宗(8割程度)を占める構造を目指す。						
測定指標	(ア) 農地利用集積円滑化事業(注5)による集積面積 (達成度合)	基準値	実績値(※)					目標値
		21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	28年度
		0ha	【1.8万ha】 (一)	【3.2万ha】 (一)	(調査中)			年間5万ha
		年度ごとの目標値		1.5万ha	5万ha	5万ha	5万ha	
		※24年7月には、調査中のため当該年度実績値の把握が困難なことから、達成度合の判定を行わなかった。 【 】内は、被災県の一部のデータが含まれていない。						
	(イ) 農業生産基盤整備(注6)地区における地域の中心となる経営体への農地集積率 (達成度合)	基準値	実績値					目標値
		—	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	28年度
					62% (B:87%)			80%以上
		年度ごとの目標値			71%	73%	75%	

測定指標に関する評価結果 【施策に関する評価結果】	測定指標の達成状況 【目標の達成状況】	<p>・施策(1)の①(ア)「農用地区域内農地面積の増加」については、「-0.9万ha:C(-225%)」となった。</p> <p>・施策(2)の①(ア)「荒廃した耕作放棄地の解消面積」については、「8.8千ha:A(147%)」となった。その要因としては、耕作放棄地再生利用緊急対策交付金や地方単独事業による耕作放棄地の再生する取組に対する支援や、改正農地法の適切な運用(遊休農地対策の強化)の効果等によるものと考えられる。</p> <p>・施策(3)の①(ア)「農地利用集積円滑化事業による集積面積」については、「(調査中)」。同(イ)「農業生産基盤整備地区における地域の中心となる経営体への農地集積率」は、「62%:B(87%)」となった。</p>
	測定指標についての 要因分析 (達成度合が悪い場合 等) 【目標期間終了時点の 総括】	<p>【(1)①(ア)】農用地区域内農地面積の増加</p> <p>施策(1)の達成目標「①農用地区域内農地面積の確保」の測定指標「(ア)農用地区域内農地面積の増加」については、達成度合が-225%で「C」となった。その要因等としては次のことが考えられる。</p> <p>1 外部要因</p> <p>東日本大震災からの復興に向けて新たなまちづくり等のための農地転用の需要が発生している状況にある。</p> <p>2 内部要因</p> <p>① 農用地区域への編入及び除外の抑制等 農地の転用等に伴う農用地区域からの除外が0.5万ha発生した一方で、平成21年の農地法等の改正により農用地区域に含めるべき土地の基準を10ha以上(改正前20ha以上)とされたこと等により農用地区域に0.4万haが編入された。</p> <p>② 荒廃した耕作放棄地の発生・再生の推計 荒廃した耕作放棄地については、耕作放棄地の再生が0.9万haあった一方で、1.1万haが発生した。</p> <p>③ その他 都道府県農業振興基本方針の変更、基礎調査の実施に伴う市町村農業振興地域整備計画の見直しによる農用地区域内の農地面積の精査(求積方法の変更、境界の整理)等により、0.8万ha程度の減少となった。</p> <p>3 今後の対応方向</p> <p>産業競争力会議においても「攻めの農業」を進める上で、「農地のフル活用」や「食料自給力の向上」(農地の確保)を目指すことで一致がみられ、「日本再興戦略」(平成25年6月14日閣議決定)において「農地のフル活用」が農林水産業の競争力を強化するための具体策として位置づけられている。</p> <p>農地のフル活用に向け、農用地区域内にある再生利用可能な荒廃した耕作放棄地の再生を着実に進めるとともに、10ha以上の集団的な農地の農用地区域への編入を進め、農用地区域からの除外について、農業振興地域の整備に関する法律に基づく基準の適正な運用が図られるよう、指導・助言し、目標の達成に向けた取組をさらに強化する。</p>

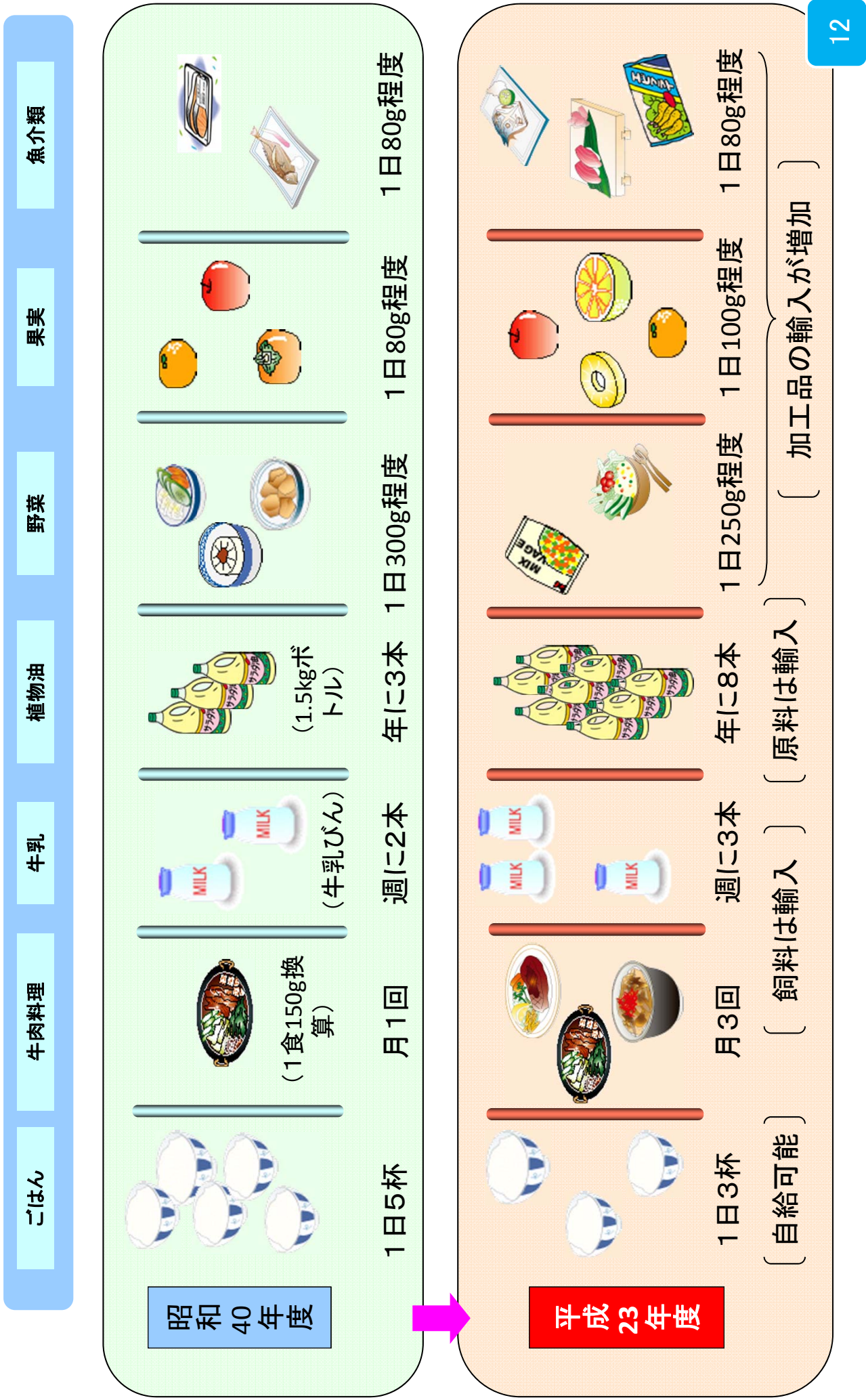
<p>学識経験を有する者の 知見の活用</p>	<p>農地集積は、現場で集落営農や法人化を進めるインセンティブとなっている。現場の目で見ると、地域の農業を背負っていく担い手に補助金や施策を集中させることが必要。ばらまきでは、農業の活性化につながらない。地域をまとめて農業を行っていく人に施策を集中することが本来の制度である。（三谷委員）</p> <p>※平成25年第2回農林水産省政策評価第三者委員会（平成25年7月26日開催）における委員の御意見を掲載しており、それに対する回答及び今後の対応等については、「農林水産省政策評価第三者委員会委員による意見の概要と対応・対応方向」にとりまとめ、評価書と同じホームページ上に掲載しています。御参照ください。 (http://www.maff.go.jp/j/assess/hanei/zisseki/pdf/iken24.pdf)</p>		
<p>政策評価を行う過程において 使用した資料その他の情報</p>	<p>（別紙参照）</p>		
<p>評価結果の政策への 反映状況 （主なもの）</p>	<p>予算</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・優良農地の確保を図るため、引き続き、農地の高度利用等のための生産基盤の総合的・一体的な整備の支援等を継続して要求する。 ・耕作放棄地対策を推進するため、引き続き、荒廃した耕作放棄地を再生利用する農業者等の取組を支援する「耕作放棄地再生利用緊急対策交付金（継続）(0116)」を要求する。 ・農地の面的集積を図る担い手を支援するため、「規模拡大交付金（継続）(0113)」を引き続き要求する。また、担い手が農地をまとめて利用し、規模拡大をしやすくするため、農地の中間受け皿として都道府県段階に農地中間管理機構（仮称）を整備し、同機構にまとめて農地を貸付けた地域及び個人に対する支援として「機構集積協力金交付事業（新規）」を新たに要求する。 ・地域の中心となる経営体への農地集積を推進するため、引き続き、大区画化・汎用化等の農地の整備や農業水利施設の整備を行う「農業競争力強化基盤整備事業（継続）(0128)」を要求する。その際、農地集積を一層推進するため、農地集積要件の引き上げ等の見直し行う。 	
	<p>税制</p>	<p>—</p>	
	<p>その他 （法令、組織、定員等）</p>	<p>—</p>	
<p>担当部局名</p>	<p>経営局（農村振興局） 【経営局農地政策課、農村振興局農村計画課／農地資源課】</p>		<p>政策評価実施時期 平成25年7月</p>

食料消費構造の変化と食料自給率の変化

○ 自給率の高い米などが消費量減の一方、自給率の低い畜産物や油脂類などの消費量増が主な原因となっており、食料自給率の低下につながっている。



(参考)一人当たりの食事の内容と食料消費量の変化



農用地等の確保等に関する基本指針（抜粋）

第2 都道府県において確保すべき農用地等の面積の目標の設定の基準に関する事項農業振興地域整備基本方針において定める確保すべき農用地等（農用地区域内農地）の面積の目標の設定に当たっては、次によるものとする。

① 目標年及び基準年

確保すべき農用地等の面積の目標年は平成32年とし、目標設定の基準年は平成21年とする。

② 目標値の算定基準

最近年のすう勢が今後（平成22年から32年まで）も同様に継続し、農用地区域からの農地の除外や耕作放棄地の発生により農用地区域内農地面積が減少した場合の平成32年時点の農地面積に、第1の(2)及び(3)の施策効果を加味して設定する。

なお、具体的な設定基準については、別添のとおりとする。

都道府県が定める確保すべき農用地等の面積の目標の設定基準

1 算定式

- [平成 32 年の農用地区域内の農地面積の目標値]
 = [これまでのすう勢が今後も継続した場合における平成 32 年時点の農用地区域内の農地面積]
 + [平成 32 年までの集団的に存在する農地等の農用地区域への編入促進及び除外抑制等]
 + [平成 32 年までの耕作放棄地の発生（荒廃）抑制]
 + [平成 32 年までの荒廃した耕作放棄地の再生]
 + [平成 32 年までの各都道府県において独自に考慮すべき事由]

2 設定基準

(1) 平成 32 年の農用地区域内の農地面積のすう勢 千 ha (-)

平成 21 年(基準年)の農用地区域内の農地面積	千 ha
これまで(平成 17 年から 21 年まで)のすう勢が今後も継続した場合における平成 32 年時点の農用地区域内の農地面積	千 ha
ア 農地以外の用途に供するための農用地区域からの除外	
・ 地方公共団体の具体的な計画によるもの	
・ その他の農地以外の用途に供するための農用地区域からの除外	
イ 自然的条件が不利な農地等農用地区域の設定要件を満たさないと判断された農地の農用地区域からの除外	
ウ 耕作放棄地の発生（荒廃）	
・ これまでのすう勢が今後も継続した場合に発生が見込まれる耕作放棄地	
・ 農業の生産条件の不利を補正するための中山間地域等における支援、地域ぐるみでの農地保全に関する共同活動の推進の効果を考慮しない場合に発生が見込まれる耕作放棄地	

(2) 集団的に存在する農地等の農用地区域への編入促進及び除外抑制等 千 ha

農業振興地域における農用地区域以外の地域（農振白地地域）の農地のうち、法第 10 条第 3 項各号に掲げるものについて、農用地区域への編入を積極的に促進することにより、集団的に存在する農地の相当部分の面積を農用地区域に編入。
戸別所得補償制度の導入による農業経営の安定化並びに農業の生産条件の不利を補正するための中山間地域等における支援、地域ぐるみでの農地保全に関する共同活動の推進及び農業生産基盤整備事業等の施策の推進による農用地区域への編入(今後の施策の取組面積を基に算定)。

法の改正に伴う農用区域からの除外要件の見直し及び農地法の改正に伴う農地転用許可基準の見直し並びに制度の適切な運用等を通じ、これまでのすう勢が今後も継続した場合における平成 32 年までの農地以外の用途に供するための農用区域からの除外面積について、集団的に存在する農地、農業生産基盤整備事業の対象地を中心に抑制等。

(3) 耕作放棄地の発生 (荒廃) 抑制

千 ha

農用区域内農地の耕作放棄地の発生については、以下の施策により、これまでのすう勢が今後も継続した場合における平成 32 年までの耕作放棄地の発生見込み面積について、田はほとんどの面積を、畑は相当部分の面積を抑制。

- ア 戸別所得補償制度の導入による農業経営の安定化等
- イ 農業の生産条件の不利を補正するための中山間地域等における支援及び地域ぐるみでの農地保全に関する共同活動の推進
- ウ 意欲ある多様な農業者への農地の利用集積及び不作付地を含む遊休農地の解消に向けた取組の推進
- エ 農業生産基盤整備事業等による良好な営農条件の確保
- オ その他の農業振興施策

(4) 荒廃した耕作放棄地の再生

千 ha

耕作放棄地全体調査の結果、草刈り・耕起・抜根・整地や基盤整備等により耕作可能とされた農用区域内の荒廃した耕作放棄地((2) の 及び と併せて農用区域に編入されるものを含む。)について、以下により再生・有効利用。

- ア 戸別所得補償制度の導入による農業経営の安定化等
- イ 遊休農地の解消に向けた取組の推進
- ウ 耕作放棄地の再生利用のための対策の推進
- エ その他の関連施策

(5) その他各都道府県において独自に考慮すべき事由

千 ha

都道府県独自の農地保全施策の推進による農用区域への編入の促進及び耕作放棄地の発生 (荒廃) の抑制等各都道府県において独自に考慮すべき事由

農地制度に係る支障事例等について(概要)(1/2)

(平成25年10月2日 全国知事会・全国市長会・全国町村会)

全国知事会「地方分権改革の推進について」(H25.7.9) ～ 「…農地転用に関する事務・権限を移譲すること」
全国市長会「地域の元気創造・活性化のために」(H25.7.10) ～ 「農地転用許可権限、農業振興地域の指定・変更等権限を市に移譲するとともに、農用地利用計画に係る都道府県との同意・協議を廃止すること…」
全国町村会「平成26年度政府予算編成及び施策に関する要望」(H25.7.4) ～ 「…土地利用にかかる権限を町村に移譲するとともに、都道府県農業会議の意見聴取の義務付けを見直すこと」

任意抽出した地方自治体を対象にアンケートを実施(都道府県13団体、市町村28団体から回答)。

1. 農地転用に当たっての大臣許可・協議等の課題及び支障事例について

大臣許可・協議に係る農地転用に多大な時間を要し、迅速性に欠けるとともに、総合的なまちづくりを進めていく上で課題があるなどの指摘。

○ 13都道府県のうち9が、課題ありとの回答。

(農地転用の大臣許可・協議)

- ・ 事務処理に多大な時間、手間を要し、迅速性に欠ける(7)。
 - ・ 近年、大臣許可・協議案件で、国との間で見解の相違が生じた事例はない(10/大臣許可・協議案件があった都道府県12)。
 - ・ 基準等は同一であり、面積で許可権者が異なるのは不合理(2)。
 - ・ 分権一括法で大臣協議は「当分の間」とされたが、10年以上改まらない(2)。
- (都道府県農業会議への諮問の義務付けについて)
- ・ 市町村農業委員会の審査で十分(3)。
 - ・ 都道府県農業会議の運用を簡素化すべき(1)。

○ 市町村からも、同様の回答に加え、以下の回答。

- ・ 地域の状況に応じた主体的なまちづくりを進めるために都道府県又は市町村に移譲すべき(6)。
- ・ 都道府県農業会議への諮問の義務付けによって、都道府県から市町村への権限移譲(条例による事務処理特例)のメリットが発揮できない(2)。

○ 権限移譲で農地が失われるとの懸念に対し、以下の回答。

- ・ 懸念自体が当たらない(7都道府県・3市町村)。
- ・ 基準の周知徹底、明確化等が必要(5都道府県・6市町村)。
- ・ そもそも農地制度の見直しが必要(4都道府県・6市町村)。
- ・ 農地の減少は権限移譲ではなく他に原因がある(4市町村)。

注 () 内の数字は地方団体の数。重複回答あり。

現場で支障があるとの回答があった主な事例

- ・ 企業誘致のための農地転用に際し、農政局との事前協議に2年間を要した。その間に、対象となる農地の一部で相続が発生し、用地取得が難航することになり、転用許可申請に至るまでさらに時間を要することになった。また、この間の経済情勢の悪化による計画中断も懸念された。
- ・ 新駅設置に伴う周辺の区画整理について、新駅は位置が決まっており、駅前開発の範囲も既存の河川、国道などで事実上決まってしまうにもかかわらず、農振除外のために多くの説明や資料が要求され、数年を要した。
- ・ 新駅設置に伴う周辺整備のための農地転用について、事前協議開始から正式協議まで1年4カ月(打合せ7回)を要した。

農地制度に係る支障事例等について(概要)(2/2)

(平成25年10月2日 全国知事会・全国市長会・全国町村会)

2. 農用地区域からの除外(農振除外)、農地転用許可の支障事例について

現行の農振除外、農地転用許可の要件が厳しかったため、農業の六次産業化や再生可能エネルギーの活用を推進する上で、以下のような支障が生じている。

現場で支障があるとの回答があった主な事例

(農業の六次産業化の推進に支障)

・農産物販売所、農家レストランは、農用地区域では、農業者自らが生産する農畜産物を量的又は金額的に5割以上使用していないければ、農業用施設に当たらないとされ、農地転用ができない。このため、提供できる商品、メニューの種類が限定され、魅力に欠けるので、農業の六次産業化の推進のためにも、「5割以上」の要件については同一市町村の区域内の他の農業者が生産する農畜産物を使用する場合も認めるべきである。

・また、農産物販売所、農家レストランの運営主体についても生産に携わっている農業者や農業生産法人に限定せず、企業等を認めるべきである。

(再生可能エネルギーの活用推進に支障)

・再生可能エネルギー推進の核になる太陽光発電や風力発電の立地のための農地転用は、農用地区域、第1種農地では耕作放棄地等であっても困難であり、国が推進する施策にもかかわらず支障が生じている。

(農業・農村の維持にも支障)

・畜産農家が家畜管理のために農用地区域に所在する畜舎近くに住宅用地を求めようとしたが、農用地区域の縁辺部でなかったために農振除外が認められなかった。この結果、年に数十日の畜舎での泊まり込みを強いられている。

・大規模なかんがい用水・排水事業の受益地である場合、地域全体で事実上半永久的に農振除外が認められず、農家子弟の住宅、地域で必要な店舗等の建設すら不可能となっている。

・荒廃農地について、過去に土地改良事業の受益地になった農地は経過年数に関係なく第1種農地に該当し、森林整備を行うことも認められない。この結果、藪と化して、周辺農地への鳥獣被害を拡大させる温床となっている。

農地制度に係る支障事例等について

平成 25 年 10 月 2 日
全 国 知 事 会
全 国 市 長 会
全 国 町 村 会

安倍内閣は、農山漁村の有するポテンシャルを十分に引き出すことにより、農業・農村全体の所得を今後 10 年間で倍増させることを目指すこととしており、全国知事会・全国市長会・全国町村会としても、国と足並みを揃えて取り組んでいく所存です。

一方、農村の土地の多くを占める農地の土地利用については、農業振興地域の整備に関する法律、農地法によって厳しい規制がなされているのが現実です。例えば、農地を、法律上、農業振興地域の農用地区域内から除外し、転用することがやむを得ないと判断される場合でも、一連の手續に多大な時間と手間を要しています。また、農用地区域では六次産業化の推進のための農家レストラン、農家民宿の開業も事実上困難であり、立地によっては新規就農者のための住宅、農家の生活を支える保育所やコンビニエンスストアですら設置が認められていません。

他方、事実上、農業を取り巻く環境の変化、担い手不足等のため耕作放棄地は拡大する一方ですが、このような荒廃した耕作放棄地に、農村に就業機会をもたらす企業の立地の相談があっても、受け入れを認められていません。

全国知事会・全国市長会・全国町村会では、優良農地の確保と農業・農村の活性化の両立、つまり、農業・農村の活性化のために優良農地をどのように守り、有効に活用していくのか、また、他の用途での利用を図っていくべきかどうかの判断は、地方自治体の責任において行うべきという立場から、農地転用に関する事務・権限をはじめとする農地制度について、地方への権限移譲、地方への関与の見直し等を求めてきました。

折しも、内閣府の地方分権改革有識者会議では、地方公共団体への事務・権限の移譲等を検討しており、現時点では、農地転用の許可の権限は「引き続き検討・調整を要する事務・権限」とされています。内閣府は、本年末に決定予定の見直し方針に盛り込むため、今後、各府省と詳細な詰めを行うこととしていることから、今般、農地制度の支障事例等に関し、地方自治体を対象にアンケートを実施し、その結果を公表することとしたものです。

なお、アンケートは、全国知事会地方分権推進特別委員会産業部会構成団体のほか、農地制度に関してこれまで提案や支障事例等の提出があった地方自治体を任意に抽出した上で、平成 25 年 8 月 12 日～30 日にかけて実施し、都道府県 13 団体、市町村 28 団体から回答を得ています。

《参考》

全国知事会 平成 25 年 7 月 9 日決定「地方分権改革の推進について」（抜粋）

2 国から地方への事務・権限の移譲

(1) 特に移譲を希望してきた事務・権限について

【農地転用】

- ・ 実情を把握する地方が事務を行うことで、地域における農業の事情とスピードを重視する企業のニーズに対応しながら、優良農地の確保と地域経済の活性化の両立が可能となることから、農地転用に関する事務・権限を移譲すること。
- ・ 平成 21 年に施行された改正農地法附則の規定に基づく農地法見直しに際しては、地方との協議を十分行うこと。

3 義務付け・枠付けの見直し

○ 国の関与のさらなる縮減

国の同意・協議等関与の見直しは、地方の自立と責任ある行政サービスの提供につながり、国・地方を通じた行政コストの縮減等行政の効率化・簡素化に資することから、引き続き確実に進めること。

特に、農地転用など土地利用規制に関する同意・協議については、これを廃止することにより、地域における機動的かつ効果的な政策展開が可能となり、地域経済の成長にも資するものであることから、優先的に見直しを進めること。

全国市長会 平成25年 7 月10日決定「地域の元気創造・活性化のために～地域が元気になるための権限移譲、義務付け・枠付けの見直し～」（抜粋）

1. 農地関係

- 農地転用許可権限の市への移譲
- 農業振興地域の指定・変更等権限の市への移譲
- 農用地利用計画に係る都道府県との同意・協議の廃止

(2) 見直すべき事項及びその効果

農地転用許可権限、農業振興地域の指定・変更等権限を市に移譲するとともに、農用地利用計画に係る都道府県との同意・協議を廃止することにより、それぞれの地域において、農業と工業、市街地のバランスある地域独自の土地利用が促進されるとともに、生産性の高い農業と産業の集積の実現による地域振興を図ることができる。

また、耕作放棄地となるリスクの低減、違法転用の解消、さらには企業の海外移転等による産業の空洞化の防止、地域における雇用の創出や企業誘致による自主財源の確保等、地域経済の活性化を図ることができるようになる。

全国町村会 平成25年 7 月 4 日決定「平成26年度政府予算編成及び施策に関する要望」（抜粋）

13. 農業・農村対策の推進

(4) 優良農地の確保と耕作放棄地の解消

- ① 優良農地の確保と有効利用の促進にあたっては、地域の実態に応じた土地利用がはかられるよ

う、土地利用にかかる権限を町村に移譲するとともに、都道府県農業会議の意見聴取の義務付けを見直すこと。

改正農地法等を踏まえつつ、町村が優良農地の確保や農地の面的集積を円滑に行うことができるように、町村の事務負担の軽減や財政支援の拡充等を行うこと。

②③ （略）

I 農地転用が大臣、知事許可とされていることの課題について

1 農地転用が大臣、知事許可とされていることの課題について

- (1) 農地転用が大臣（4ha を超える場合）、知事許可（2ha を超え、4ha 以下の場合は大臣協議）とされていることの課題について、以下の回答があった。

都道府県分

（時間・手間）

- 事務処理に多大な時間・手間を要し、迅速性に欠ける（6）。
 - ・ 新駅周辺区画整理についても、農用地区域からの除外（以下、農振除外という。）の必要性、代替性要件適合の証明のため、多くの説明や資料が要求され、数年を要した。新駅は位置が決まっており、駅前開発の範囲も既存の河川、国県道などで事実上決まってしまうことを踏まえれば、場所が決まった経緯、公共施設、商業施設、宿泊施設、住宅等の用途別割合の設定根拠等の妥当性の証明で十分であると考ええる。農地制度の視点でもう一度理由付けを求めるため無理な審査が行われている。
 - ・ 新駅周辺整備について、事前協議開始から正式協議まで1年4カ月（打合せ7回）を要した。
 - ・ 企業誘致のための農地転用に際し、農政局との事前協議に2年間を要したため、その間に対象となる農地の一部で相続が発生し、用地取得が難航することになり、転用許可申請に至るまでさらに時間を要することになった。また、この間の経済情勢の悪化による計画中断が懸念された。
- 農用地利用計画の変更は市町村と都道府県の自治事務であるにもかかわらず、その後の農地転用許可（知事許可・大臣協議案件）の段階で、国から農用地利用計画の変更が不適切と一方的に判断され、協議に時間を要した。

（国との協議の実情）

- 近年、大臣許可・協議案件について、国との間で見解の相違が生じた事例はなかった（10／大臣許可・協議案件があった都道府県12）。
- 県は第1種農地、国は甲種農地と農地区分の判断が分かれたことがあったが、いずれの農地区分の例外規定にも該当する案件だったこと等により、転用に支障はなかった。（2）

（権限移譲の必要性）

- 事例も少ない上、審査の内容及び基準に変わりはないので、面積により許可権者が変わるの合理的な理由に乏しい（2）。
- 大臣協議は法附則で「当分の間」とされているにもかかわらず、10年以上経過しても改められていない（2）。
- 国が地域の実情を知らずに判断している。

市町村分

(時間)

- 事務手続に多大な時間を要し、迅速性に欠ける (2)。
- 事前協議段階において、過去の経緯を問題視され、本協議まで相当の時間を要した。

(まちづくり)

- 町としては地域事情や住民ニーズを汲みつつ、まちづくりを進めていくべきだが、住民から距離のある国においてはこうした状況を理解しづらい。国としての優良農地確保の方針を理解しつつ地域の実情に応じた判断ができるよう、都道府県知事に権限を与えるべきである。
- 農地転用許可に伴う農振法の農振除外は都道府県知事に協議をし、都市計画法の開発行為などは都道府県知事が許可を行っている。関連する他制度との連携を確保するため、大臣許可案件も都道府県知事に移譲すべきである。

(市町村への権限移譲)

- 市町村の都市計画部門等との一体的な土地利用の観点等、地方の主体的な政策展開のため移譲すべきである (3)。
- 現行制度は許可を行う県に複雑な案件について相談できるメリットはあるが、市レベルでの地区の状況に応じた対応が困難である。

(2) 地方への権限移譲によって農地が失われるのではないかという懸念について、以下の回答があった。

都道府県分

(懸念自体があたらない)

- 件数が僅かである上、現行の農地法の下で審査すれば裁量の余地はほとんどない、市町村に権限移譲した場合でも農業委員、職員とも意識が向上している等の理由から、懸念自体があたらない (7)。

(基準の周知徹底・基準の明確化等)

- 以下の通り、基準の周知徹底・基準の明確化等を求める回答があった (5)。
 - ・ 定期的な勉強会や関係機関との間での定期的な意見・情報交換によって基準を周知徹底する仕組みの整備等が必要である。
 - ・ 農地の区分や許可要件の基準の一層の明確化が必要である。
 - ・ 農振法の集団的に存在する農用地の規模、農振除外要件の厳格化（特に、土地改良事業完了後からの経過年数の延長）を図るべきである。

(農地制度の見直し)

- 一方、以下の通り、現在の農地制度の見直しを求める回答があった (4)。
 - ・ 現行制度では、「真に保全を要する農地」と「都市的土地利用に供することが妥当な農地」が全国一律の基準の下で機械的に同等の優良農地と扱われているが、地方の判断のもとメリハリのある対応を行うことができる制度に見直すべきである。
 - ・ 農用地等の確保等に関する基本指針（農振法 3 条の 2）で示される「都道府県において確保すべき農用地等の面積の目標の設定の基準」は、改廃面積の 5 か年のすう勢をベースとして、農用地区域への編入促進・除外抑制、耕作放棄地の発生抑制、荒廃した耕作放棄地の再生等の施策を踏まえた算定となっている。この算定に人口減少の要素を加味し、人的資源の観点から耕作放棄地が発生しないような農用地等の面積を算定し、国土の有効活用を図るべきである。
 - ・ 移譲先を市町村長ではなく、農地を守る職務を担っている農業委員会とするべきである。
 - ・ 所有者から借り上げ後、圃場整備を行った農地については、契約を解除し所有者へ返還することを制限するなど農地中間管理機構（仮称）の権限を強化すべきである。

市町村分

(懸念自体が当たらない)

- 現行の農地法の下では権限移譲によって解釈が変わることにはならない、農業経営基盤の効率化、耕作放棄地縮小のための担い手の確保育成、農業経営の強化等に取り組んでおり、権限移譲で農地が失われるという方向には必ずしも向かわない等の理由から、懸念自体が当たらない (3)。

(基準の周知徹底・基準の明確化等)

- 以下の通り、基準の周知徹底・基準の明確化等を求める回答があった (6)。
 - ・ 担当者の研修会を県単位だけでなく、広域や国単位で行う必要がある。
 - ・ 近隣市町村で共同の転用相談機関もしくは専門家を設けることにより、基準の統一化を図りながら農地の確保を進めていくべきである。
 - ・ 農地の区分や許可要件の基準の一層の明確化、農地転用実態調査が必要である。
 - ・ 農業上の利用に対し支障が少ない農地へ誘導するとともに、具体的な転用目的と目的通りに転用したか確認を厳格化することにより農地を確保し、特に優良農地はさらに長期にわたり転用を禁止する措置等が必要である。
 - ・ 関連する他法を含め、よほど指針を厳格化し、明確に提示してからでないと権限移譲すべきではない。

(農地の減少は他の原因によるもの)

- 一方で、農地の減少は権限移譲というよりも他の要因によるものでありやむを得ないとする回答があった (4)。
 - ・ 米の生産調整（減反政策）で農地の半分は米を作付できない状況にある中で、優良農地を確

保していくことは非常に困難であると考えます。米も農地も余っているのではないかと推測されても仕方がない。

- ・ 権限移譲により農地が失われるのではなく、過疎化による担い手不足、鳥獣害等の農作物被害、農業経営の不安等、総合的な要因によるものである。
- ・ 現に生産されていない土地もある中で、農地面積の総量を確保すれば、農業が守れるというものではない。大切なのは、その地域の経済や住民の生活を踏まえつつ、よりよい土地利用を進めることであり、それを担うのは地方自治体である。

（農地制度の見直し）

○ 現在の農地制度の見直しを求める回答があった（6）。

- ・ 農地の総量を確保することに拘らずに、たとえ農地が面積的に減少したとしても、生産性（生産量や出荷額）を増加させるような施策へ転換する時代になっている。企業の農業参入を促進し、農産物の工業化や農業の集約化、効率化を図るためにも、地域の実情に応じて転用できる制度改革が必要である。
- ・ 農地が失われる懸念を含め、各地域の農業委員会の判断に任せるべきである。
- ・ 法令の運用についての市町村・農業委員会の判断の余地を拡大すべきである。
- ・ 農地転用の対象となりやすい遊休農地について再耕作を促進する制度を構築し、農業への意欲を高めるべきである。
- ・ 食料・農業・農村基本法及び食料・農業・農村基本計画に基づき一定量の規模の農地を農用地区域へ指定するとともに、農用地区域において耕作放棄地対策等に取り組むべきである。

※ 本項目では、複数の団体から回答があったものについて括弧書きで団体数を付しています。

2 都道府県農業会議への諮問について

○ 知事許可案件（大臣協議案件を含む。）についての都道府県知事から都道府県農業会議への諮問は、次の理由から廃止すべきであるという回答があった。

- ・ 知事許可案件（大臣協議案件を含む。）の農地転用の申請は市町村農業委員会が受理し、その意見を付して都道府県知事に送付している。農業者の意見を反映させるという点では農業委員会の意見で十分である。
- ・ 事前に農業委員会で審査されており、都道府県農業会議への諮問で承認されなかったという話は聞いたことがない。審査体制の面から考えても農業委員会の審査で十分である。
- ・ 合併で市町村が広域化しており都道府県農業会議に諮問する意味が失われている。

○ また、都道府県農業会議の運用を簡素化すべきである、他の県農業関係組織（県農業再生協議会）への諮問で足りるという回答もあった。

○ 条例による事務処理特例によって権限が移譲されている市町村でも都道府県農業会議への諮問を

行う必要があり、権限移譲のメリットを完全に活かすことができないとの回答があった。

- 一方、地域の農業者の代表の意見の反映、県内での運用の統一の観点から、現行制度のままでよいとの回答もあった。

II 農用地区域の除外について

1 農振法 13 条 2 項 1～5 号要件について

農振除外は、農振法 13 条 2 項 1～5 号の要件のすべてを満たす場合に限定されているが、以下の回答があった。

(1) 1 号要件（代替性要件）について

- 新駅周辺区画整理についても、農振除外の必要性、代替性要件適合の証明のため、多くの説明や資料が要求され、数年を要した。新駅は位置が決まっており、駅前開発の範囲も既存の河川、国県道などで事実上決まってしまうことを踏まえれば、場所が決まった経緯、公共施設、商業施設、宿泊施設、住宅等の用途別割合の設定根拠等の妥当性の証明で十分であるとする。農地制度の視点でもう一度理由付けを求めるため無理な審査が行われている（再掲）。

(2) 2 号要件（集団性要件）について

- 畜産農家後継者が、家畜管理上の必要性から畜舎近くに住宅用地を求めようとしたところ、農用地区域の縁辺部でなかったため認められず、遠方の借家から通勤し、年に数十日は畜舎での泊まり込みを余儀なくされている。
- 農家が老朽住宅の移転建替えを行う場合や農家が農業に従事する子供のため分家住宅を建設する場合であっても、農用地区域の縁辺部でないと認められない。

(3) 5 号要件（土地改良事業施行地要件）について

- 国営や県営の広域的なかんがい用水・排水事業等の線的整備事業の場合、事業開始から事業終了後 8 年間経過まで極めて長期間に及ぶ。さらに、地域によっては、補完工事や機能向上のための事業が継続して行われて完了の公告がなされず、事実上半永久的に 5 号要件に該当していることもある。このような場合、広範囲で、極めて長期間にわたって農振除外を認めないことになり、地域社会の実情に照らし、妥当でない（(例) 農家子弟のための分家住宅、地域に必要な店舗等商業施設等の建設が不可能になる）。このため、特定土地改良事業受益地内農地を一律の基準で規制するのではなく、前述のような場合には機能の継続を前提として期間の短縮を認める、27 号計画の要件緩和を図る、補助金返還による農振除外を認めるなど、弾力的な対応が可能となる基準とするべきである。
- 鉄道駅や高速道路 IC が整備された場合、その周辺の農地は基盤整備事業受益地であっても、事業開始後に事情の変更があったものと考えられることから、一定の範囲については都市的土地利用を行うに当たって農振除外を認めるべきである。

(4) 耕作に適さなくなった農地の取り扱い

- 周辺環境の変化、農業後継者の不足、不整形で水利も悪く権利関係が複雑であるため圃場整備も進んでいない等のため耕作放棄地となり、今後農業を継続することが困難である農地についても、農振除外が認められる要件に該当しない。このような場合、実情に応じて農振除外を認めるべきである。
- 農振除外によって一団の農地の一部が除外される際、残地として狭小な農地が点在するようになるような場合、当該残地を含めて農振除外ができるようにするべきである。

2 27号計画について

一定の要件を満たす地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画（以下、27号計画という。）においてその種類、位置及び規模が定められている施設（当該農業振興地域の特性に応じた農業の振興を図るために必要なものに限る。）の用に供される土地については農振除外が認められており（農振令8条4号、農振則第4条の4第1項27号）、地方公共団体では、27号計画を活用してこれまで農村地域の活性化に取り組んできた。

しかしながら、平成21年法改正により農振則4条の4第27号本文に「(当該農業振興地域の特性に応じた農業の振興を図るために必要なものに限る。)」と追加されたことに伴って、平成21年の「農業振興地域制度に関するガイドライン（平成12年4月1日付け12構改C第261号）」（以下、ガイドラインという。）（技術的助言）が改正され、27号計画に定める施設はその目的が「直接農業の振興を図るもの」とされ、かつ、同号ハで「農業の振興が図られているか否かについて定期的に検証する」ことが求められるようになった。この結果、これまで認められてきた「スプロール化の防止による農用地の確保」「農地の利用集積」「安定的な就業機会の増大」等を目的とする施設は認められないこととなった。これにより、これまでであれば認められていたような次のような施設は農振除外が認められないこととなっているとの回答があった。

- ・ 工業団地・工場の新設・拡張
- ・ 市街地と隣接している農地における、地元農産物を活用した飲食店を含む複合商業施設
- ・ 市街化区域と隣接している農地において、小学校隣接地に建設予定であった児童館
- ・ 総合病院駐車場、介護施設増床用地・駐車場、障害者福祉施設駐車場
- ・ 寺社及びその駐車場

なお、ここで取り上げた農振除外は、そもそも、県に同意を要する協議を行った上で市町村が行うものであり、自治事務である。農林水産大臣への協議も法律上は必要ない。したがって、本来、農林水産省による技術的助言の内容如何にかかわらず、法令の解釈の範囲内で地方自治体が適切に運用を行うことも可能であるはずである。しかしながら、農振除外を行った上で農地を転用する段階では、更に農地転用の許可（法4、5条）が必要になり、2ha以下の農地であれば知事許可であり自治事務であるものの、2ha超4ha以下の場合は知事許可であっても法定受託事務かつ農林水産大臣への協議が必

要であり、4ha 超の場合は農林水産大臣許可となる。したがって、結局、農振除外の段階から、その可否を含めて農政局に相談せざるを得ないのが実態である。また、農地面積の大小を問わない、制度運用の一貫性の観点から、2ha 以下の農地転用であっても農林水産省の技術的助言を事実上の基準として扱わざるを得ない団体も多い。

Ⅲ 農地転用の許可について

1 農用地区域内の農地の原則転用不許可の例外とされる要件について

農用地区域内の農地は原則として転用が許可されず、農用地利用計画において指定された用途に供する場合には許可することができるものとされている（法4条2項、5条2項）が、農用地利用計画において農業用施設用地（農振法3条4号、農振則1条）の用途に供することが指定されている場合の取り扱いについて、次の回答があった。

- 農産物販売所、農家レストランは、農振則1条3号及びガイドラインによると、農業者自らが生産する農畜産物を量的又は金額的に5割以上使用していなければ農業用施設に当たらないとされている。このため、提供できる商品、メニューの種類が限定され、魅力に欠けるので、農業の六次産業化の推進のためにも、「5割以上」の要件については、同一市町村の区域内の他の農業者が生産する農畜産物を使用する場合も認めるべきである。また、農産物販売所、農家レストランの運営主体についても生産に携わっている農業者や農業生産法人自らに限定せず、企業等を認めるべきである。
- 農業用施設の利用者のための駐車場やトイレについては、農業用施設用地例が詳細に掲げられているガイドライン別紙「農業振興地域制度に関する参考様式集」（以下、参考様式集という。）（技術的助言）で言及がなく、農業用施設に該当するか否かの基準が不明確であるが、農業用施設の利用者の利用に際して必要な範囲において認めることを明確にするべきである。
- 稲藁や糞尿を発酵させて発熱、発電するバイオマス産業施設については、参考様式集で言及がなく、農業用施設に該当するか否かの基準が不明確であるが、地域の農業に貢献する施設であることから農業用施設用地として認めることを明確にするべきである。

2 甲種・第1種農地の原則転用不許可の例外とされる対象施設・事業について

甲種・第1種農地は原則として転用が許可されず、一定の場合に許可することができるものとされている（法4条2項、5条2項）が、この取り扱いについて次の回答があった。

(1) 第1種農地の基準について（令11条関係）

- 「おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地の区域内にある農地」（令11条1号）について。
 - ・ 従前からあった基準であるが、運用通知によって新たに「一団の農地」の定義が設けられた上に、この定義に従って、「農地転用許可事務の運用の考え方について」（農林水産省ホームページにおいて「事務の適正な処理を確保する必要と考えられた事例について、その運用の考え方を公表」しているもの）（以下、「運用の考え方について」という。）では、道路が農地の中を通って敷設されているとしても「片側一車線の道路である場合など、農業機械が容易に当該道路を横断することができると判断される場合」は「一団の農地として取り扱う必要がある」とされた。

- ・ 圃場整備はもとより農業用道路・水路等もほとんど整備されておらず、実際に公道に面していない農地に農業機械を入れる際には手前の農地を横断していく必要があるなど、効率的な営農ができず耕作放棄が進行している農地にもかかわらず、あくまで「おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地の区域内にある農地」(令 11 条 1 号)であることをもって第 1 種農地の「良好な営農条件を備えている」の要件に該当することになってしまうため、結局、第 1 種農地と判断され、計画を断念した。

- 「土地改良事業又はこれに準ずる事業(略)の施行に係る区域内にある農地」(令 11 条 2 号)について、圃場整備の施行区域の端部で施行区域の整形のための換地のみとなった農地で不整形のまま生産性が向上していない場合については、形式的には施行区域内であっても第 1 種農地に含まるべきではない。
- 「その近傍の標準的な農地を超える生産をあげることができると認められる農地」(令 11 条 3 号)について、他の要件に該当していても、将来の開発を見越し、農振白地とするなどして圃場整備をしなかった農地で大型農業機械も稼働できない状況である農地については、第 1 種農地に含まるべきではない。

(2) 「地域の農業の振興に資する施設」(令 10 条 1 項 2 号イ、則 33 条関係)について

- 「都市住民の農業の体験その他の都市等との地域間交流を図るために設置される施設(則 33 条 1 号)」について、六次産業化の推進のため、農家レストラン・農家民宿等を追加すべきである。
- 「農業従事者の就業機会の増大に寄与する施設」(則 33 条 2 号)について、当該施設において農業従事者が 3 割以上雇用されることが条件とされ、雇用実績の地元自治体への報告、農業従事者の割合が 3 割未満となった場合に講ずべき改善措置の内容について地元自治体との雇用協定を締結することが条件とされている(「農地法関係事務に係る処理基準」(平成 12 年 6 月 1 日付け 12 構改 B 第 404 号)(以下、処理基準という。))、「農地法の運用について」(平成 21 年 12 月 11 日付け 21 経営第 4530 号・21 農振第 1598 号)(以下、運用通知という。))が、農業のみで雇用を創出し、過疎化に歯止めをかけることは困難である現実を踏まえ、就業機会の増大に寄与する工場、商業施設、定住促進に寄与する住宅等の立地をより幅広く認めるべきである。
- 「住宅その他申請に係る土地の周辺の地域において居住する者の日常生活上又は業務上必要な施設で集落に接続して設置されるもの」(則 33 条 4 号)について、集落接続の判断はかつて弾力的であったが、平成 21 年以降、運用通知によって「既存の集落と間隔を置かないで接する状態」とされ、集落内の住宅から一筆でも離れると集落接続とみなされない取り扱いとなった。集村、街村を形成していない集落もあるなど、集落の形態は様々であり、集落接続の判断は実情に合わせた運用を行うべきである。また、平成 21 年以前に、飛び地で許可された地域についても、平成 21 年以降、当該地域内は不許可とされるが、現状を踏まえた運用を行うべきである。

(3) 「特別の立地条件を必要とする事業」(令 10 条 1 項 2 号ハ、則 35 条関係) について

- 「土石その他の資源の採取」(規則 35 条 2 号) について、風力発電施設は風量の関係から立地に制約があり、丘陵地に設置されることが多いが、風の力は「資源」として認められていない(石油掘削施設は認められている)。その場でしか取れない風の力があること、風の力を使ってエネルギーを産出することから資源と考えるべきである。風力発電施設は太陽光発電施設に比べても面積を要さず、例えば、牧草地であれば牧草栽培と風力発電の目的を両立させることも可能である。
- 「流通業務施設、休憩所、給油所その他これらに類する施設」で、「一般国道又は都道府県道の沿道の区域」又は「高速自動車国道等の出入口の周囲(略)おおむね 300m 以内の区域」に設置されるもの(規則 35 条 4 号) について、コンビニエンスストアについては、休憩のための座席等を有する空間を施設の内部に備えていない、若しくは販売スペースに比べて小さい場合、休憩所に該当しないと判断され、認められない。車移動が主で「休憩所に類する施設」が少ない地方では、郊外に立地するコンビニエンスストア及びその駐車場は休憩所に他ならないので、これらを対象にすべきである。
- 「既存の施設の拡張(拡張に係る部分の敷地の面積が既存の施設の敷地の面積の 2 分の 1 を超えないものに限る。)」(規則 35 条 5 号) について、地元資本の小規模施設に不利な基準であり、小規模であるほど転用が認められる面積が小さい。既存施設敷地の 2 分の 1 の制限は大規模施設のみに適用すべきである。

(4) 「公益性が高いと認められる事業」(令 10 条 1 項 2 号ホ、則 37 条関係) について

- 現況山林となっている農地については、都市緑地法に基づく特別緑地保全地区に指定し、現状のまま緑地として保全したいと考えている。この制度は都市における良好な自然的環境となる緑地を現状凍結的に保全するためのものであり公益性が高いと考えるが、公益性が高いと認められる事業の要件に該当せず、追加すべきである。

3 第 3 種・第 2 種農地の区域

第 3 種農地(市街地の区域内又は市街地化の傾向が著しい区域内にある農地) については原則として転用を許可するものとされ、第 2 種農地(第 3 種農地に近接する区域その他市街地化が見込まれる区域内の農地) については一定の場合以外は許可するものとされているが、この取り扱いについて次の回答があった。

(1) 公共施設・公益的施設の整備の状況に着目した要件について(令 13 条 1 号、14 条 1 号、則 43 条 1 号、則 45 条 1 号)

- 「水管、下水道管又はガス管のうち２種類以上が埋設されている道路の沿道の区域」
 - ・ 農地の区分は筆単位で行われるため、道路に接していない農地については、道路に接している農地と併せて同一の事業で転用しようとする場合であっても第３種農地と区分されない。国から、第３種農地に該当するのは当該道路に接している筆のみであるという指導がされている（「運用の考え方について」）。道路から一定の距離の範囲にかかる農地を併せて同一の事業で転用する場合、開発地全体の大部分の間口が当該道路に面していて管を容易に利用できる場合には管が埋設されている状況と同等に取り扱うべきである。
 - ・ 現時点では管が来ていないが、至近距離の既存宅地まで管が来ており、管を延伸することが確実と見込まれる場合には管が埋設されている状況と同等に取り扱うべきである。
 - ・ 平成２１年の農地法改正により、「水管等が１種類以上埋設された道路」という第３種農地の要件が「水管、下水道管又はガス管のうち２種類以上が埋設されている道路に接している農地」に厳格化されたが、例えば、下水道ではなく合併浄化槽の設置を推進している市町村もあるため、弾力的な運用が必要である。
- 「おおむね 500m以内に２以上の教育施設、医療施設その他の公共施設又は公益的施設が存すること」
 - ・ 公共施設又は公益的施設としているが、そもそも「市街地化の傾向が著しい区域内」の判断基準であることを考えれば、銀行、農協・漁協、郵便局、社会福祉施設、博物館、大規模展示施設、大規模小売店舗等まで含めるべきである。

(2) 拠点施設への至近性に着目した要件について（令 13 条 1 号、14 条 1 号、則 43 条 2 号、則 45 条 2 号）

- 「おおむね 300m以内に駅・インターチェンジ・役所・バスターミナル等のいずれかの施設が存すること」（第３種農地）、「おおむね 500m以内に駅・役所・バスターミナル等のいずれかの施設が存すること」（第２種農地）
 - ・ 駅については、国の都市計画運用指針で周辺 500mが日常生活圏の範囲、1km が徒歩圏域として示されていることを踏まえ、第３種農地となる至近距離を現行の 300m以内ではなく 500m以内と、第２種農地となる至近距離を現行の 500m以内ではなく 1 km 以内とすべきである。
 - ・ 高速道路 IC 周辺の 300m以上 500m以内の範囲についても、自動車交通を活用した工場立地の適地であることから、企業ニーズの実態を踏まえ、鉄道駅と同様に第２種農地の判断とすべきである。
 - ・ 高速自動車国道等だけでなく、原動機付き自転車が通行できる国道バイパス等、高架の道路その他の道路であって自動車の沿道への出入りができない構造のものの IC についても、同等に取り扱うべきである。

(3) 宅地化の状況に着目した要件について（令 13 条 2 号、則 44 条）

- 「街区の面積に占める宅地面積割合が 40%を超えていること」
 - ・ 「街区の面積」の定義が不明確であり、判断ができない。要件の明確化を図るべきである。

(4) 確実性の要件について（法 4 条 2 項 3 号、5 条 2 項 3 号、則 47 条 5 号、則 57 条 5 号）

- 宅地造成について、不動産業者など建築者本人以外の申請の場合は、用途地域以外については緊急性がないことや造成後売れ残りとなる可能性があるなど、いつ転用目的が達成されるか不確実であるとして不許可となっているが、第 3 種農地と判断される場合は許可すべきである。

4 都道府県による農地転用の法定協議制、市町村による農地転用の許可制について

都道府県による農地転用については従来転用許可は不要であったが、平成 21 年法改正により、学校、社会福祉施設、病院、庁舎、宿舍を設置するための農地転用について法定協議制度が導入された。また、市町村が学校、社会福祉施設、病院、庁舎を設置するための農地転用について許可制度の対象となった。この取り扱いについて以下の回答があった。

- 法定協議制度において協議の成立基準、審査方法、添付書類等は通常の転用の許可の場合と同じである上に、「農地法関係事務処理要領の制定について」（平成 21 年 12 月 11 日付け 21 経営第 4608 号・21 農振第 1599 号）（以下、事務処理要領という。）によって法定協議の前に用地選定について事前調整を行うこととされている。この結果、通常の転用許可よりもむしろ法定協議の方が事務処理が煩雑になっている。
- 小中学校を学区の中央付近に設置しようとした際、集团的農地の一角に位置するために予定地の変更を検討せざるを得ないことになった事例があった（甲種農地）。災害発生時において利用者の生命を守る必要の高い施設である学校・病院・庁舎等については許可の適用除外とすべきである。また、地盤が軟弱であり、かつ標高がマイナスの地域もあることから、新たに学校を建設するときには敷地全体を 1.5～2mほど盛土する必要があることから、許可の要件だからという理由で集落に接続して設置すると周辺の住宅が傾くおそれがある。
- 保育所等の社会福祉施設、幼稚園の設置について許可制度の対象となったが、施設整備の計画面積の調整に数ヶ月を要した。

5 農地転用許可が不要である場合について

農地転用の許可が不要である場合について、認定電気通信事業者が中継施設（携帯電話の鉄塔、伝送路等）を設置する場合（則 53 条 14 号）が挙げられているが、それを設置する際の工事用敷地は一時的使用の許可を取らなければならないため、同じく許可不要とするべきであるとの回答があった。

6 農地転用許可事務実態調査の結果について

事務処理要領に基づき、毎年、農地転用許可事務実態調査が実施され、調査の結果、処理基準、事

務処理要領及び運用通知に定められていない点についても「運用の考え方について」が示されることになったことについて、以下の回答があった。

- 「おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地の区域内にある農地」（令 11 条 1 号及び 19 条 1 号）は、従前からあった基準であるが、運用通知によって新たに「一団の農地」の定義が設けられた上に、この定義に従って、「運用の考え方について」では、道路が農地の中を通過して敷設されているとしても「片側一車線の道路である場合など、農業機械が容易に当該道路を横断することができると判断される場合」は「一団の農地として取り扱う必要がある」とされた（再掲）。

IV 太陽光発電設備の設置について

○ 農地への太陽光発電設備の設置について、以下の回答があった

- ・ そもそも、太陽光発電設備の設置は一時転用に近く、農地への復旧が可能なものが多いことから、第 1 種農地であっても遊休化した牧草地などは営農を継続しなくても、太陽光発電設備の設置を転用制限の例外に追加すべきである。
- ・ 国策として再生可能エネルギーの促進に取り組みながら、他方では従来どおり農村の土地利用を農地法等で規制していることは矛盾しているという批判を事業者側から受けている。
- ・ 耕作放棄地に太陽光発電設備を設置したいとの相談は時々ある。農地への再生が困難であれば、他の用途に使用したいという趣旨と考えられるが、現行の農地法等に基づき消極的に判断せざるを得ない。
- ・ 本地で耕作しながら法面に売電目的の太陽光発電設備を設置する場合又は防草シートの代わりに売電目的のシート型のソーラーパネルを設置する場合、3 年を最長とする一時転用許可が必要であり、転用期間満了時に撤去が必要（更新不可）であるとされているが、営農に影響を及ぼさないものについては、農地として又は更新可能な一時転用として認めてもよいと思われるが、農林水産省の口頭見解は「農地は農業の目的のために利用される土地である。法面は草木が生えることによって土が固着し、法面の上下の農地を保全するのに役立っているので、そこを利用することは不可」ということである。

○ 営農型太陽光発電設備について、「支柱を立てて営農を継続する太陽光発電設備等についての農地転用許可制度上の取扱いについて」（平成 25 年 3 月 31 日付け 24 農振第 2657 号）が発出され、一定の場合に認められることとされた。本件については実際に転用についての相談があったとの回答が寄せられた一方、以下の回答があった。

- ・ 通知で示された取扱いは、20 年以上の耐用年数が求められる施設について、簡易な構造を要件とするなど根本的に矛盾している。
- ・ 通知について 7 月に出された実務 Q&A において、支柱の高さについて「人が立って農作業ができる高さ、トラクターが行き来できる高さを確保すること」とされたが、現在、相談されている案件は座ってでもできるフキの栽培であり、経費の問題から申請者は高さを上げることに難色を示している。
- ・ 通知が示されて以降、計画の相談を受けているが、収量を従前の 8 割確保することが求められるなどの条件が厳しいため、転用申請まで至らない事例が見受けられる。
- ・ 太陽光パネルの下部の用途は農地と言えらると思うが、人が中に入るので建築基準法上は「建築物」となるのではないかと疑問を持っている。「建築物」となるのであれば、一時転用許可が柱の部分だけでよいのか疑問である。
- ・ 農村現場における優良農地の保全確保や有効利用への支障、太陽光発電設備等の発電設備利用により従来の農地としての賃借料との間に格差が生じ担い手等への利用集積への支障、また違法転用や耕作放棄地の増加を助長しかねない等が懸念されるため、その取扱いについては撤回すべきである。

V 荒廃農地（耕作放棄地）について

- 農林水産省による「荒廃農地の発生・解消状況に関する調査」（旧 耕作放棄地全体調査）において B 分類「再生利用が困難と見込まれる荒廃農地」とした農地（以下、荒廃農地という。）について、農用地区域の周辺部にあり、除外することにより周辺の農地へ及ぼす影響もないと見込まれるものは、農振整備計画の全体見直しの際に、「非農地」と決定された土地に関し農用地区域に残地するか否かの判断基準の策定について」（平成 20 年 4 月 15 日付け 19 農振第 2127 号）に基づき、農用地区域からの除外を検討しているという回答があった一方、荒廃農地に係る農地転用については、転用の計画の具体性、確実性、農地の集団性への影響等、農振法 13 条 2 項の要件が厳しいため、荒廃農地であっても農用地区域からの除外、農地転用ができないとの回答もあった。
- 荒廃農地の農用地区域からの除外、農地転用のニーズについて、風力発電施設や太陽光発電施設の敷地、森林整備事業用地等として利用したいとのニーズがあるとの回答があった。
- 荒廃農地であっても過去に土地改良事業の受益地となった農地については、第 2 種、第 3 種農地の要件に該当しない限り、経過年数に関係なく第 1 種農地となる。したがって、開拓地などの僻地の山間農地で農業後継者が不足している地域や酪農家の減少や経済事情により休牧を余儀なくされている放牧地であっても、山林化までには至らず、農業委員会の非農地認定を受けられないものは、森林整備を行うことも認められない。労働力不足で手入れもできず、藪と化しており、周辺の農地への鳥獣被害を拡大させる温床となっているという回答があった。

(備考)

注 1 法令名の略称については次のとおりです。

法 農地法

令 農地法施行令

則 農地法施行規則

農振法 農業振興地域の整備に関する法律

農振令 農業振興地域の整備に関する法律施行令

農振則 農業振興地域の整備に関する法律施行規則

注 2 「平成 2 1 年改正」とは、農地法等の一部を改正する法律（平成 2 1 年法律第 57 号）による法律の改正及びこれに伴う政省令の改正をいいます。

農地制度に係る支障事例等について【追補版】

平成 26 年 7 月 1 日

全国知事会

全国市長会

全国町村会

全国知事会、全国市長会、全国町村会では、昨年 10 月 2 日に「農地制度に係る支障事例等について」をとりまとめ、公表しました。

これを受け、政府においては地方分権改革有識者会議で速やかに検討が行われ、この一部について、農業の六次産業化の推進、再生可能エネルギーの利活用の促進、集落の維持等農業・農村の活性化の観点から農地転用の許可、農用地区域からの除外等の要件を緩和し、又は明確化する措置が講じられたところです（「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」（平成25年12月20日閣議決定））。

一方、その後、とりまとめに当たってアンケート実施の対象としなかった地方自治体の一部からも、他の支障事例等の提示がありましたので（都道府県 7 団体、市町村 30 団体）、既に公表した支障事例等を追補するものとしてあらためてとりまとめ、公表するものです。

I 農地転用が大臣、知事許可とされていることの課題について

1 農地転用が大臣、知事許可とされていることの課題について

- (1) 農地転用が大臣（4ha を超える場合）、知事許可（2ha を超え、4ha 以下の場合は大臣協議）とされていることの課題について、以下の回答があった。

都道府県分

（時間、国との協議の実情）

- 海に近く、塩害による被害が大きい農地について、インターチェンジに近いことから企業が立地を計画した。県は区画の形状の大きさが高性能機械による営農に不適であること、排水条件・地盤条件が悪いことから、高性能機械による営農に適さない農地（第 1 種または第 3 種）であり、転用を許可すべきとして、国に協議をしたところ、当初、国から書類による判断として、高性能機械による営農に適する優良農地（甲種農地）であり、転用は許可できないとの判断が示された。その後、国と県で現地の区画・排水条件・地盤条件を調査した結果、県の判断の妥当性が国にも理解され、国と県の見解が一致することになったが、国への協議を開始してからここまでに 1 年を要し、企業は進出を断念した。

- 農用地区域におけるショッピングセンター新設（約 8ha）のための農振除外、農地転用許可の案件について、農振除外のための代替性や集団性の要件等の確認のために必須となる当該農地の周囲の土地利用状況を把握する必要があるが、国には地域の状況についての情報が少ないことから、判断の過程で県からの様々な情報収集が必要となった。この結果、国が十分に状況を把握し、大臣許可を行うまでに 3 年 8 カ月もかかり、開店は大幅に遅れた。また、市庁舎及び付帯駐車場の建設（約 3ha）のための農地転用（第 1 種農地）の案件についても、同様の事情から、代替性要件の確認のための、周辺の農地の営農状況、土地利用形態等の地理的な理解に時間がかかり、農政局との協議が終了するまでに 2 年数カ月を要した。
- 地域高規格道路の建設事業のための農用地区域からの除外にあたり、農業上の土地利用について農政局と事前調整を行った際に、打ち合わせの実施と事業の必要性・農地の代替性の説明資料の作成に多くの時間と手間を要し、最終的に了解を得るまで 2 年 7 カ月を要した。

市町村分

（県との協議等の実情）

- 土地収用された土地の代替地として転用を計画した農地について、町は、1 a 以下で、周囲が段差や用水路等で分断されており、形状等の条件からみて周辺の農地と一体利用するには支障があることから、効率的な営農を行うことは不可能で、第 2 種農地として取り扱うべきとして町農業委員会から県に意見を提出した。しかしながら、当初、県から図面による判断として、周辺の農地を含めて一団の農地であることから第 1 種農地として取り扱うべきであるとして転用は許可できないとの判断が示された。その後、県と町で現地を調査した結果、町農業委員会の判断の妥当性が県にも理解され、転用が許可されたものの、当初予定していた許可の時期が数カ月遅延した。
- 既存施設である工場の拡張を希望する事業者から、工場の近隣地である農用地の農振除外の相談を受けたが、市としては申請者の事業拡張の事情と土地利用開発の整合性、地元関係者の同意性を総合的に見て農振除外はやむを得ないと判断した。県から集団化・効率化の観点から懸念が示され、結局、予定地を変更することとなったが、事前協議を含めて約 2 年もかかった。

（時間・手間）

- 太陽光パネル付きの農家住宅の建設のために必要な農用地区域からの除外に際し、県との事前調整に時間を費やしたため、町への申し出から半年近くの時間を要し、消費税増税や太陽光パネル設置による電力固定価格買取価格の引き下げの時期に間に合わない恐れがあった。
- 農用地区域内農地の転用には、県との協議を含め、計画から許可まで最低でも 4 カ月程度はかかっており、大臣協議・許可が必要な案件ではさらに長くなる。農振法と農地法の規制を整理し、手続等を簡素化してほしい。

(市町村への権限移譲)

- 企業の立地の打診に対しては迅速な判断が必要であるが、現状では農用地区域内農地の転用には検討を始めてから半年以上もかかり、企業ニーズに対応できない。企業用地のための転用案件は地域を大きく変える可能性があり、市町村長の権限と責任で処理するようにすべきである。

2 都道府県農業会議への諮問について

- 地方自治法の条例による事務処理の特例によって町に権限が移譲されているが、都道府県農業会議への諮問が義務付けられているため、案件が1件でもあれば、都道府県農業会議がある県庁まで車で往復5-6時間かけて移動しなければならず、事実上丸一日をこの業務に費やしている。単なる確認にすぎず、10分程度で諮問が終わるものもあり、必要な時間と手間に見合わない。

II 農用地区域の除外について

1 農振法13条2項1～5号要件について

農振除外は、農振法13条2項1～5号の要件のすべてを満たす場合に限られているが、以下の回答があった。

(2) 2号要件（集団性要件）について

- 中山間地域において、農家が、後継者として地元に戻ってきた子供夫婦のため、道路沿いに位置する自己所有の農地に農家住宅を作ろうとしたが、農用地区域の縁辺部でないとして認められなかった。その後、集落に近接した他人所有の農地取得を打診したものの断られており、やむなく両親との同居を余儀なくされている。

(3) 5号要件（土地改良事業施行地要件）について

- インターチェンジ隣接の農地に大手物流企業が特定流通業務施設等の立地を計画し、地権者の同意もほぼ得ていたが、当該農地は国のかんがい排水事業が実施中で、5号要件を満たさず、農用地区域から除外ができなかったため、当該企業は立地を断念した。線的な土地改良事業の受益地であり、転用による他の受益地への影響が少なく、産業立地上特に必要性が高い場合には、弾力的な対応が可能となる基準とするべきである。

(4) 耕作に適さなくなった農地の取り扱い

- 海岸沿いの地域で、荒廃した耕作放棄地が多く、生活基盤の整備も十分でない地区において、

耕作放棄地の再生と地域の定住人口の増加を目指すため、担い手向けのアパートや住宅の建設のために耕作放棄地の一部を農用地区域から除外する計画があったが、現状が耕作放棄地であっても集団性要件に該当するとして認められなかった。このような地域では、一定の条件の下で農振除外を認めるべきである。

3 公益性が特に高いと認められる事業に係る施設（農振法施行規則第4条の4）の取扱い

- 児童数減少による2つの小学校の統合に当たり、児童の通学を考慮して中間地点にある農地を小学校建設の候補地として検討したが、当該農地は農用地区域内にあり、除外要件に該当せず、候補地としてあきらめざるを得なかった。このため設置場所は未だ決まっていない。小学校の通学環境は児童にとって重要である。本件のように学校統合に伴い特別な立地に学校の建設を必要とする場合には、公益性が高いと認められる事業として農振除外を認めるべきである。
- 大規模商業施設や複合商業施設を建設するための農振除外は、27号計画で農業振興の観点から極めて限定的に認められているだけである。しかしながら、特に過疎地において、これらの施設は道路等のインフラと同様、地域住民が安心して快適な生活を送るために不可欠の施設になっており、公益性がある。過疎地で商業施設の立地が少ない等、一定の条件を満たす地域においては、公益性が高いと認められる事業の範囲を法令で限定せず、市町村が柔軟に判断できるようにするべきである。

Ⅲ 農地転用の許可について

1 農用地区域内の農地の原則転用不許可の例外とされる要件について

- 農業振興地域内の農業用施設用地に設置されている農産物の集出荷場・直売所が手狭になったことから別の広い場所に移転し、その跡地を農家レストランとして活用しようとしたが、農業用施設に該当しないとして認められなかった。今般の規則改正により国家戦略特区では農家レストランを対象とすることができるよう農業用施設の範囲を拡大したが、本件は既存施設の跡地利用であり、国家戦略特区に該当する案件ではない。また、国家戦略特区の農家レストランで使用可能な農産物は農業振興地域内の作物とされているが、地域によっては農産物の種類が限定され、メニューが限られてしまう。6次産業化の推進に向けた取組として、国家戦略特区に限らずに農業用施設の範囲を拡大すること、使用可能な農産物の要件を更に緩和することが必要である。

2 甲種・第1種農地の原則転用不許可の例外とされる対象施設・事業について

(2) 「地域の農業の振興に資する施設」(令 10 条 1 項 2 号イ、則 33 条関係) について

- 「農業従事者の就業機会の増大に寄与する施設」(則 33 条 2 号) について、当該施設において農業従事者が 3 割以上雇用されることが条件とされ、雇用実績の地元自治体への報告、農業従事者の割合が 3 割未満となった場合に講ずべき改善措置の内容について地元自治体との雇用協定を締結することが条件とされている(「農地法関係事務に係る処理基準」(平成 12 年 6 月 1 日付け 12 構改 B 第 404 号)、「農地法の運用について」(平成 21 年 12 月 11 日付け 21 経営第 4530 号・21 農振第 1598 号)) が、少なくとも 2-3 年を要する農振除外については、工業用地造成に先行して企業を決定し雇用協定を行うことは困難である。自治体と企業が締結する雇用協定ではなく、自治体が現実性のある雇用計画を示すことで代えることができるようにする等、より柔軟に判断できるようにするべきである。

(4) 「公益性が高いと認められる事業」(令 10 条 1 項 2 号ホ、則 37 条関係) について

- 新築移転を検討している 2 次救急指定病院が、交通アクセスがよく、広域から救急車を受け入れることが可能になり、広域的な診療機能も向上させることができることから、国道バイパス沿いの農地を移転先として計画した。しかしながら、当該農地は第 1 種農地であり、不許可の例外要件のいずれにも該当しないため、転用が認められなかった。結局、病院の新築移転は進んでおらず、他の用地を探している。救急指定病院が交通アクセスの良好な場所に立地できるよう、公益性が高いと認められる事業の要件を追加するべきである。

3 第 3 種・第 2 種農地の区域

(1) 公共施設・公益的施設の整備の状況に着目した要件について(令 13 条 1 号、14 条 1 号、則 43 条 1 号、則 45 条 1 号)

- 「おおむね 500m 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存すること」
 - ・ 教育施設として、公立保育園は認められるが私立保育園は認められていない。公立・私立を問わず、保育の需要が増えている状況なので、私立保育園も教育施設として認めるべきである。

(2) 拠点施設への至近性に着目した要件について(令 13 条 1 号、14 条 1 号、則 43 条 2 号、則 45 条 2 号)

- 「おおむね 300m 以内に駅・インターチェンジ・役所・バスターミナル等のいずれかの施設が存すること」(第 3 種農地)、「おおむね 500m 以内に駅・役所・バスターミナル等のいずれかの施設が存すること」(第 2 種農地)
 - ・ 若者の定住と雇用力の強化を促進するために農工団地の整備を進めており、隣接してインターチェンジの設置が予定されている原野化した牧場跡地である農地を候補地とした。当該農地

は農用地区域内であることから除外の協議を行い、県は許可相当との判断だったが、農政局は立地企業の参入が確定していないこと、また仮に除外しても第1種農地と判断されるため、不許可の例外要件に該当せず、不許可相当となることから、除外は認められないと判断した（平成25年度初め）。但し、インターチェンジ供用開始後（平成26年中）は除外をすれば第3種農地になって原則転用可能となることから、除外も可能になるとして、完成後にあらためて申請することを勧められ、実際に申請を予定している。しかしながら、インターチェンジ供用開始前であっても近い将来の供用開始が確実である場合には第3種農地と判断すべきである。

IV 太陽光発電設備の設置について

- 馬の牧場において、経営者が自身の高齢化と近年の不況による競走馬の需要減のため、食肉用のめん羊の放牧に変更することを計画した。その際、めん羊飼育の収入だけでは経営が厳しいことから、「支柱を立てて営農を継続する太陽光発電設備等についての農地転用許可制度上の取扱いについて」（平成25年3月31日付け24農振第2657号）に基づき、太陽光発電設備を設置して売電収入を確保することも合わせて計画した。しかしながら、「営農」の解釈に関し、「めん羊の放牧が認められないか、また、認められる場合には支柱の高さをめん羊が通れるだけの必要最低減の高さで済ませられないか」を農政局に確認したところ、「農作物の作付けのみを認める。また、支柱の高さは通知にあるとおり人が立って通れる高さ、トラクターが行き来できる高さが必要」との回答があったため、計画を断念せざるを得なかった。「営農」を農作物の作付けに限り、めん羊の放牧を除外すること、また、めん羊の放牧のための牧場であるにもかかわらず、実務Q&Aで示されている「人が立って農作業ができる高さ、トラクターが行き来できる高さを確保すること」を求めることには疑問があり、緩和すべきである。

V 荒廃農地（耕作放棄地）について

- 中山間地域で、水利施設が破損し耕作が困難になっているほか、シカ、イノシシの獣害も多いため、荒廃している耕作放棄地に太陽光発電設備を設けて、草刈り等、土地の管理費に充当することを計画した。しかしながら、このような耕作放棄地であっても農用地区域内であり、除外の要件に該当しないとして、認められなかった。このような土地では、太陽光発電設備の設置のための除外も認めるべきである。
- 中山間地域で、現在、耕作されているものの、鳥獣被害があり、水利も良くなく、将来の後継者が見込めない条件不利農地であるが、第1種農地であるために転用ができない。このような農地については、耕作にこだわらず、荒れ地にならないよう、土地の適切な維持管理のために太陽光発電設備の設置を認めるべきである。

- 中山間地域等の第2種農地には、生産性が低く、耕作放棄地になっている農地が多いが、それでもなお、「申請に係る農地に代えて周辺の他の土地を供することにより当該申請に係る事業の目的を達成することができる」と判断され、住宅や太陽光発電設備への転用ができない状況にある。このような条件不利農地については、第3種農地と同様、代替性の有無を問わず、転用を原則許可とすべきである。

耕地利用率の推移

	耕地面積 (万 ha)	作付延べ面積 (万 ha)	耕地利用率 (%)
平成 21	460.9	424.4	92.1
22	459.3	423.3	92.2
23	456.1	419.3	91.9
24	454.9	418.1	91.9

出典：農林水産省大臣官房統計部『耕地及び作付面積統計』

○ 平成22年度に各都道府県における2ha以下で、農地転用許可を行った事案について実態を調査(2,350件)した。そのうち、適正な事務の処理の確保が必要と考えられた事案は12.3%(290件)。

農地転用許可事務実態調査(平成22年度実施)

1. 調査の概要

- (1) 対象：1都道府県当たり50件を無作為に抽出
- (2) 方法：国の担当者が都道府県等に出向いて関係書類を閲覧し、必要に応じて現地調査を実施

2. 調査結果

都道府県知事が許可を行った事案のうち、適正な事務の処理を確保する必要があると考えられた290件の内訳は、次のとおり。

- ① 許可後の転用事業の進捗状況の把握が適切に行われず、かつ、転用事業が頓挫等していたもの(43件)
- ② 転用事業に要する資力の確認が適切に行われず、資金不足を理由に転用事業が頓挫等していったもの(5件)
- ③ 農業機械が容易に横断可能な道路について国県道であることのみを理由に集団農地が分断されているとして第2種農地としているものや、農用地区域外の農地は、一律第2種農地としている等、立地基準に関して不適正な事務処理があったもの(259件)
- ④ 法定添付書類の不備があったもの(9件)