

「農地法制の在り方に関する研究会」の議論の内容等について

令和5年1月

農林水産省

農地法制の在り方に関する研究会について

令和4年12月12日

1 趣旨

穀物の国際価格の高騰や各国の食料輸出規制等による世界の食料事情の不安定化、多様な主体による農地利用、営農型太陽光発電の普及、産地と連携し原料確保を志向する食品産業の増加など、現下の農地をめぐる情勢は著しく変化している。

こうした中、今後の農地法制の在り方について、具体的な検討を進めるため、農地制度やこれらの問題に精通した有識者等の意見を幅広く聴取することを目的として、農地法制の在り方に関する研究会（以下「研究会」という。）を開催する。

2 研究会の招集

研究会は、農林水産省経営局長が招集する。

3 委員等

(1) 委員は、別紙のとおりとする。

(2) 研究会は、委員のほか、必要に応じて委員以外の者を出席させ、意見の表明や説明を求めることができる。

4 運営

(1) 研究会は原則として非公開とする。

(2) 配付資料及び議事概要は、研究会終了後、農林水産省ホームページに掲載する。ただし、委員その他の出席者からの提出資料であって、当該者が非公開を希望したもの及び研究会において非公開とすることが適当であると認める資料については、この限りではない。

(3) 研究会の事務局は、経営局農地政策課において行う。

(別紙)

農地法制の在り方に関する研究会 委員名簿

(五十音順、敬称略)

- 加 藤 百合子 株式会社エムスクエア・ラボ 代表取締役
- 馬 場 利 彦 一般社団法人全国農業協同組合中央会 専務理事
- 原 田 純 孝 東京大学名誉教授・弁護士
- 疋 田 一 男 豊田市産業部農政企画課長
- 柚 木 茂 夫 一般社団法人全国農業会議所 専務理事
- 吉 富 耕 治 茨城県農林水産部農業政策課長
- 吉 原 祥 子 公益財団法人東京財団政策研究所 研究員・研究部門主任

農地法制をめぐる現状と課題

令和4年12月

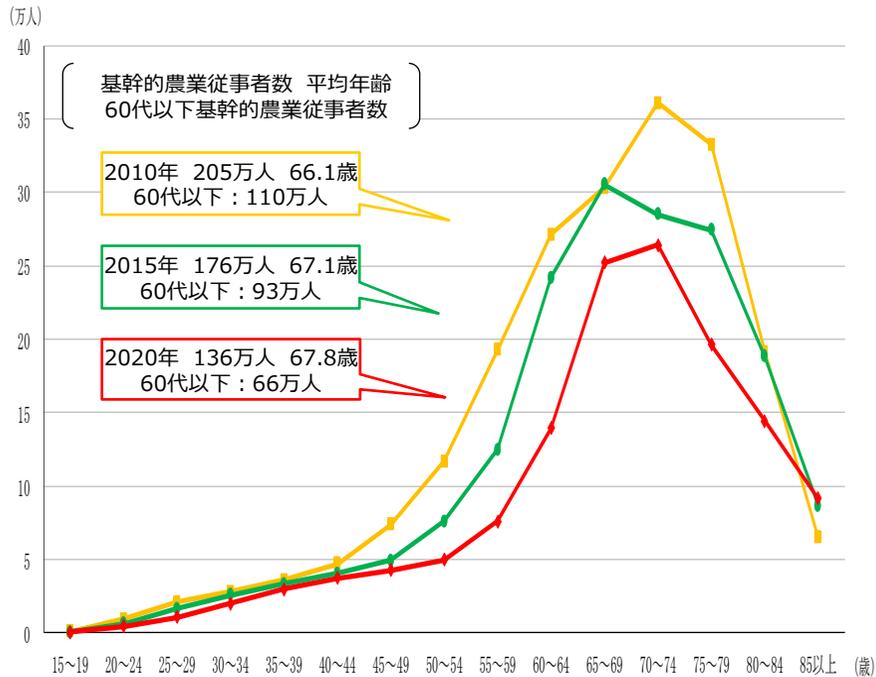
農林水産省

経営局

1. 農業者の動向

○ 近年、農業者の**減少・高齢化が加速化**（農業従事者の約7割は65歳以上）

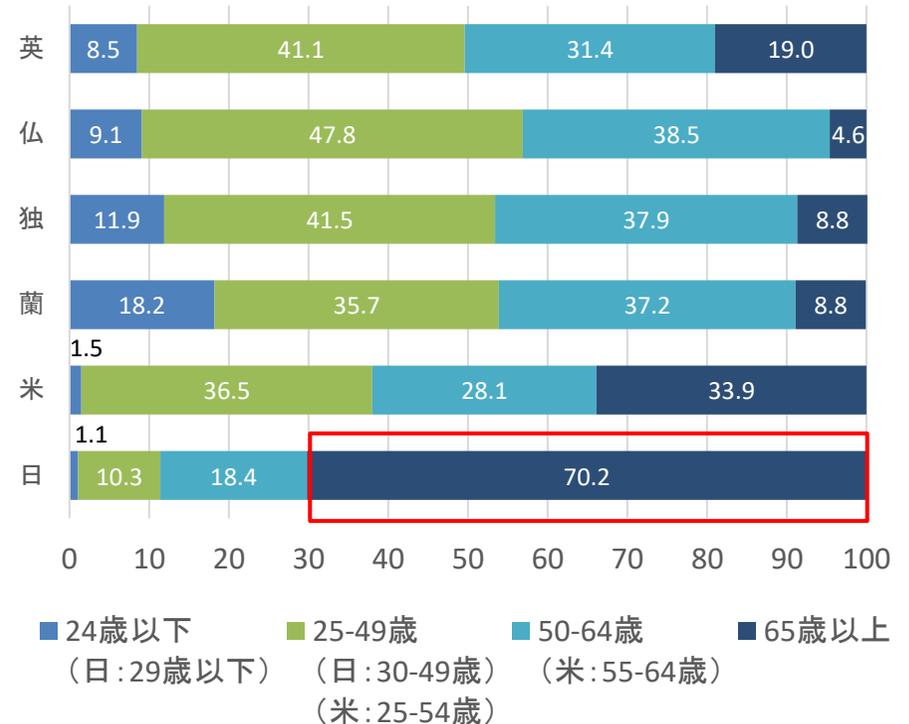
基幹的農業従事者の減少と高齢化の進展



資料：農林水産省「農林業センサス」(組替集計)

基幹的農業従事者とは、15歳以上の世帯員のうち、ふだん仕事として主に自営農業に従事している者をいう。

各国の農業従事者の年齢構成



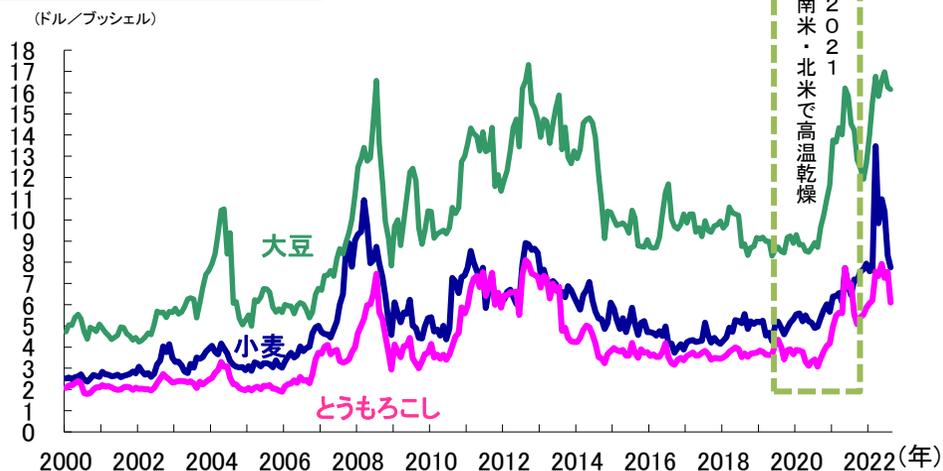
【資料】

英は、EUROSTAT (2019) : 農業に従事した世帯員
 仏独蘭は、EUROSTAT (2020) : 農業に従事した世帯員
 米は、米国農務省「2017年農業センサス」
 : 農業に従事した世帯員
 日は、農林水産省「農業構造動態調査」(令和4年)
 : 基幹的農業従事者

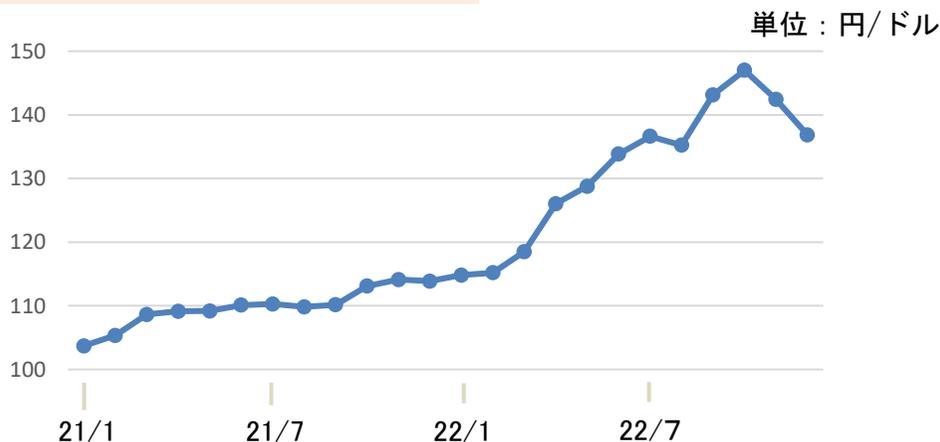
2. 最近の食料をめぐる情勢

- 穀物の国際相場は、2020年後半から上昇していたが、2022年のウクライナ情勢の緊迫化に伴い、更に高い水準で推移。また、為替レートは、日米の金利格差の拡大により137円/ドル前後で推移しており、輸入価格を押し上げ
- これに加え、気候変動に伴う干ばつ等を背景に、世界22か国で食料に関して輸出規制措置を導入

穀物の国際価格



為替レート (対ドル円相場)



食料輸出規制の動向

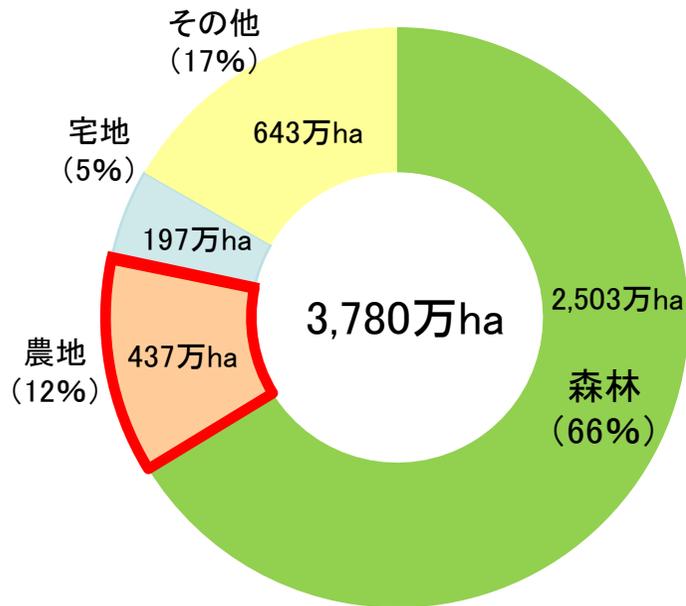
実施国	主な輸出規制品目
アゼルバイジャン	デンプン、ミレット粉、モロコシ粉、グルテン、植物油 等
アフガニスタン	小麦
アルジェリア	パスタ、植物油、佐藤、小麦製品
アルゼンチン	牛肉
イラン	ジャガイモ、トマト、タマネギ
インド	小麦
ウクライナ	小麦、オーツ麦、雑穀、砂糖、家禽、肥料、卵
ガーナ	トウモロコシ、大豆
カザフスタン	牛肉、羊肉、卵、野菜、砂糖、小麦、小麦粉
クウェート	穀類、植物油
クルジスタン	小麦、花、植物油
コンゴ	小麦、トウモロコシ、小麦粉、植物油、塩、砂糖
ジョージア	小麦、大麦
セルビア	小麦、トウモロコシ、油、小麦粉
チュジニア	果実、野菜
トルコ	牛肉、羊肉、卵、野菜
パキスタン	砂糖
バングラデシュ	米
ブルキナファソ	デンプン、ミレット粉、モロコシ粉
ベラルーシ	小麦、トウモロコシ、ライ麦、大麦、オーツ麦 等
レバノン	果物、野菜、小麦製品、砂糖、パン
ロシア	ひまわり油、菜種油

出典：IFPRIウェブサイト

3. 農地面積の推移

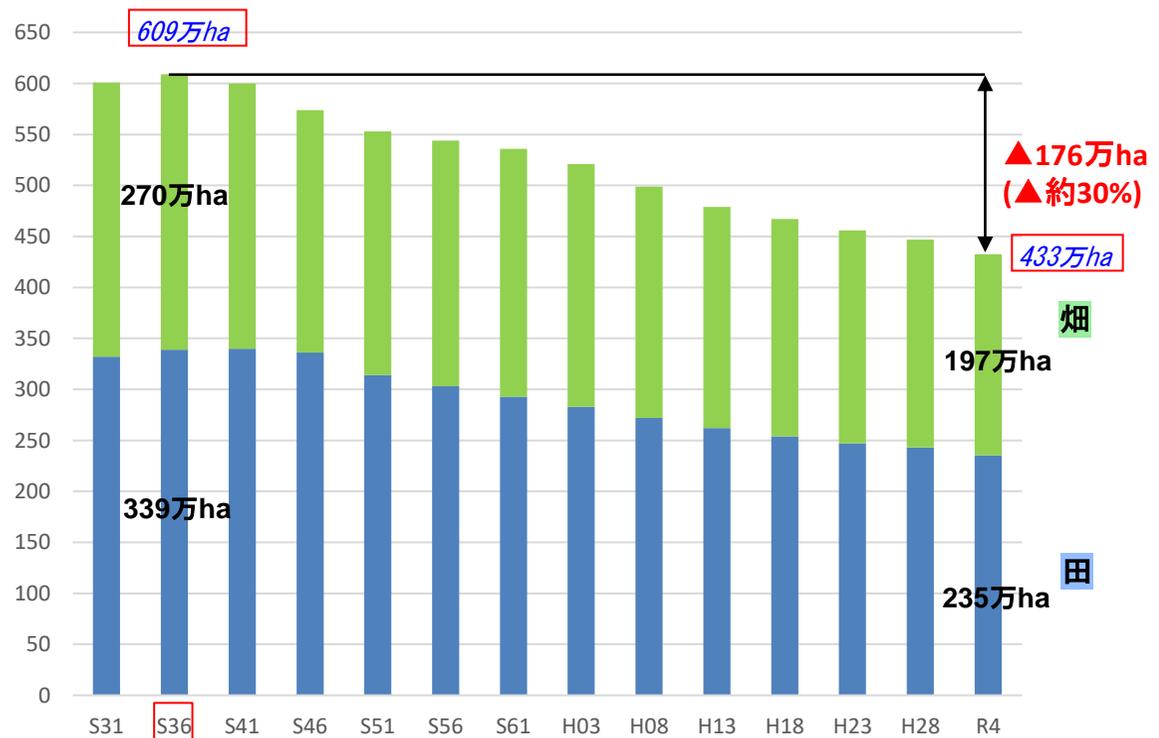
- 我が国の農地面積は、国土面積の約8分の1を占めているが、宅地・工場等への転用・荒廃を理由に、一貫して減少しており、令和4年の面積は433万haと、ピーク時（昭和36年）の約7割

国土面積の内訳



資料：国土交通省「令和4年版土地白書」
注：数値は令和2年のもの。

我が国の農地面積の推移

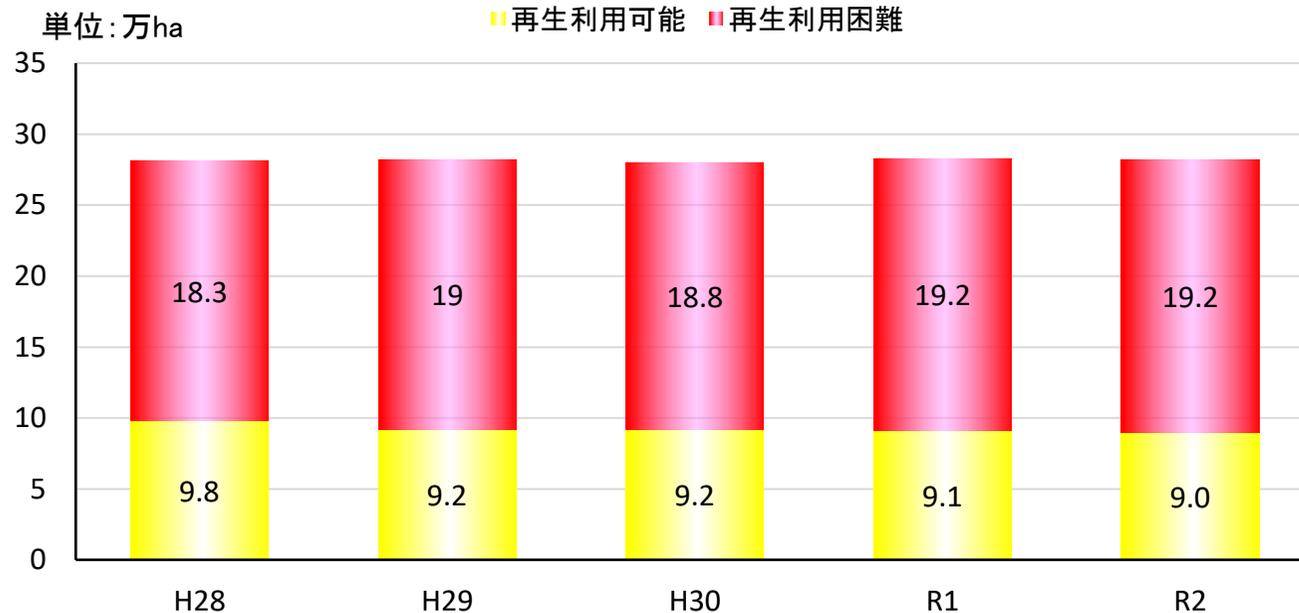


資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」

4. 遊休農地の推移

- 令和2年の遊休農地の面積は約28万ha（農地面積の外数）。このうち**再生利用が可能な遊休農地は約9万ha**、**再生利用が困難な遊休農地は約19万ha**
- **再生利用が困難な遊休農地は「非農地化」を推進**

遊休農地（荒廃農地）面積の推移



資料：農林水産省「荒廃農地の発生・解消状況に関する調査」

- 注：1 四捨五入の関係で計が一致しない。
2 上記の数値は暦年ベース

再生利用が困難な農地



森林の様相を呈しているなど農地に復元することが困難な農地

再生利用が可能な農地

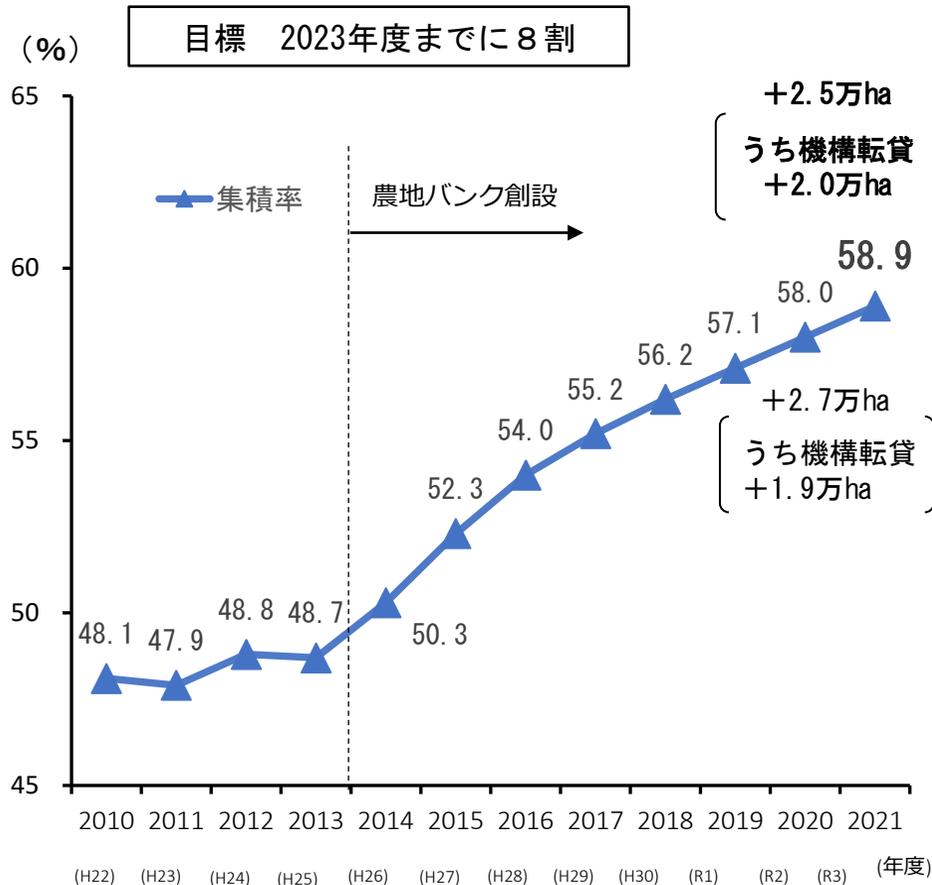


草刈りや抜根等の基盤整備により耕作が可能と見込まれる農地

5. 担い手への農地の集積

- 農地バンク（農地中間管理機構）を創設した2014年以降、担い手への農地集積は進展
- 2021年度は2.5万ha増加し、全耕地面積に占める担い手の利用面積のシェアは58.9%

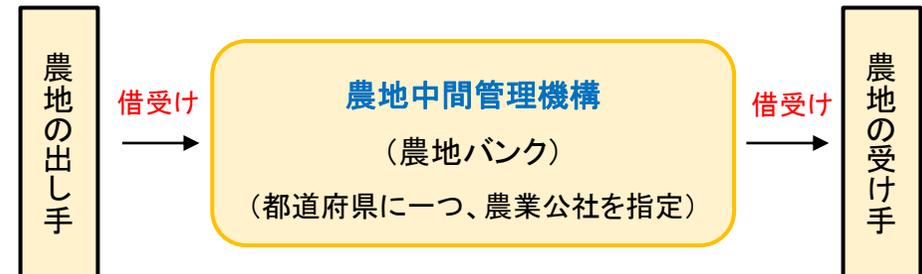
全耕地面積に占める担い手の利用面積のシェア



農地中間管理事業（農地バンク事業）

- 農地中間管理事業は、
 - ① 地区内の分散・錯綜しており担い手に集約する必要がある農地や耕作放棄地を借り受け、
 - ② 必要に応じ、基盤整備等の条件整備を行い、
 - ③ 借り受けている農地を管理し、
 - ④ まとまった形で転貸し、
 - ⑤ その後、再配分機能により集約化を実現する仕組みとして創設され、2014年度に、各都道府県毎に農地バンクを設置

【農地中間管理機構のスキーム】

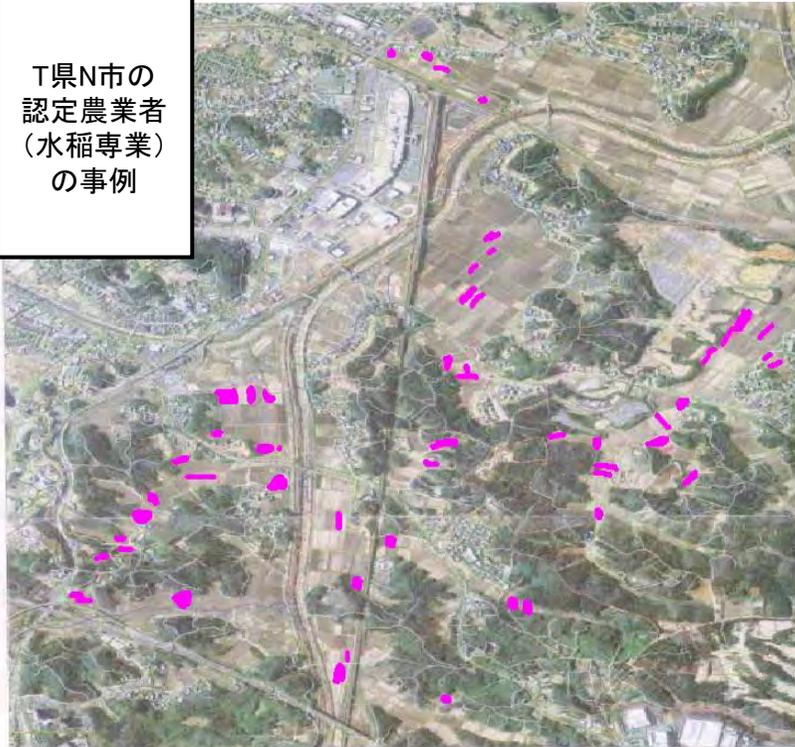


6. 地域計画(人・農地プラン)の策定

- 農地の集積は一定程度進展している一方、**農地が分散**しており、**担い手の経営規模の拡大に支障**
- 分散錯圃を解消して**農地の集約化**等を進めるため、本年5月、**基盤法を改正**して**地域計画制度を創設**(人・農地プランを法定化)し、地域における将来の農地利用の姿を**目標地図**として**明確化**

農地の分散化の事例(分散圃場)

T県N市の
認定農業者
(水稲専業)
の事例



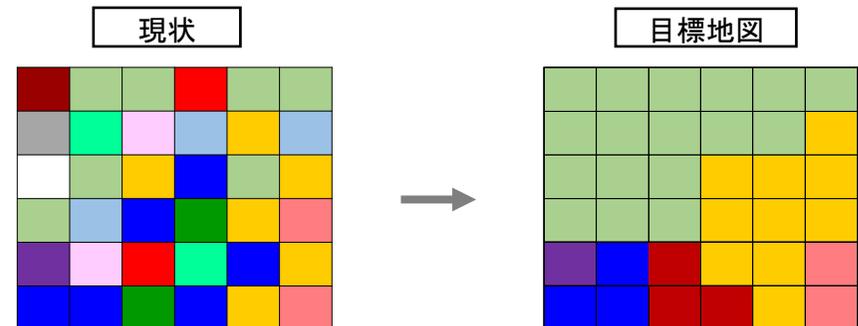
- ・経営面積16.4haが、70か所に分散(一か所当たり平均23a)
- ・最も離れている農地間の直線距離は5km

地域計画制度の創設(人・農地プランの法定化)

(令和4年、農業経営基盤強化促進法の一部改正) ※令和5年4月1日施行予定

- 市町村は、**自然的経済的社会的諸条件を考慮**した**区域**ごとに、**農業者・農業委員会・農地バンク・JA・土地改良区**等の関係者による**協議の場**を設置し、次の事項を定める**地域計画(案)**を作成
 - ① 地域計画の**区域**
 - ② ①の区域における**農業の将来の在り方**
 - ③ ②に向けた**農用地の効率的かつ総合的な利用に関する目標** 等
- 市町村は、③の目標として、**農業を担う者ごとに利用する農用地等**を定め、これを**地図に表示**(「**目標地図**」)
- 目標地図の**素案**は、**農業委員会**が市町村の求めを受けて作成

【目標地図のイメージ】



7. 農地の位置付け

- 世界の食料事情が不安定化する中、我が国の食料安全保障を強化する必要
- 農地は、**食料生産の基盤であり食料安全保障の根幹**を成すものとして、しっかりと確保していくことが重要

農地法の規定

(目的)

第一条 この法律は、**国内の農業生産の基盤である農地**が**現在及び将来における国民のための限られた資源**であり、かつ、**地域における貴重な資源**であることにかんがみ、耕作者自らによる農地の所有が果たしてきている重要な役割も踏まえつつ、農地を農地以外のものにすることを規制するとともに、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農地についての権利の取得を促進し、及び農地の利用関係を調整し、並びに農地の農業上の利用を確保するための措置を講ずることにより、耕作者の地位の安定と国内の農業生産の増大を図り、もつて**国民に対する食料の安定供給の確保**に資することを目的とする。

8. 農地法制の体系

- 農地に関する法律は、①農地を面的に確保する農振法、②個々の農地の適正利用を確保する農地法、③確保された農地を担い手に集積・集約化する基盤法が存在

農業振興地域の整備に関する法律

農業上の利用を図るべき土地の区域を設定（ゾーニング）

▨ は個別の農地を表す

国土全体 (3,780万ha)

農業振興地域
(知事が指定)

・長期にわたり総合的に農業振興を図るべき地域

1,720万ha

農用地区域
(市町村が設定)

467万ha
(このうち農地は400万ha)

- ・今後10年を見通して農業上の利用を確保すべき区域
- ・農業専用ゾーンであり、農地転用は禁止

資料：国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」（令和4年1月1日現在）、農林水産省農村振興局農村政策部農村計画課調べ（令和2年12月31日現在）

農地法

個々の農地の貸借、売買、転用等を規制

- ・農地の貸借・売買の許可
- ・農地の転用許可
- ・遊休農地の解消
- ・違反転用の是正

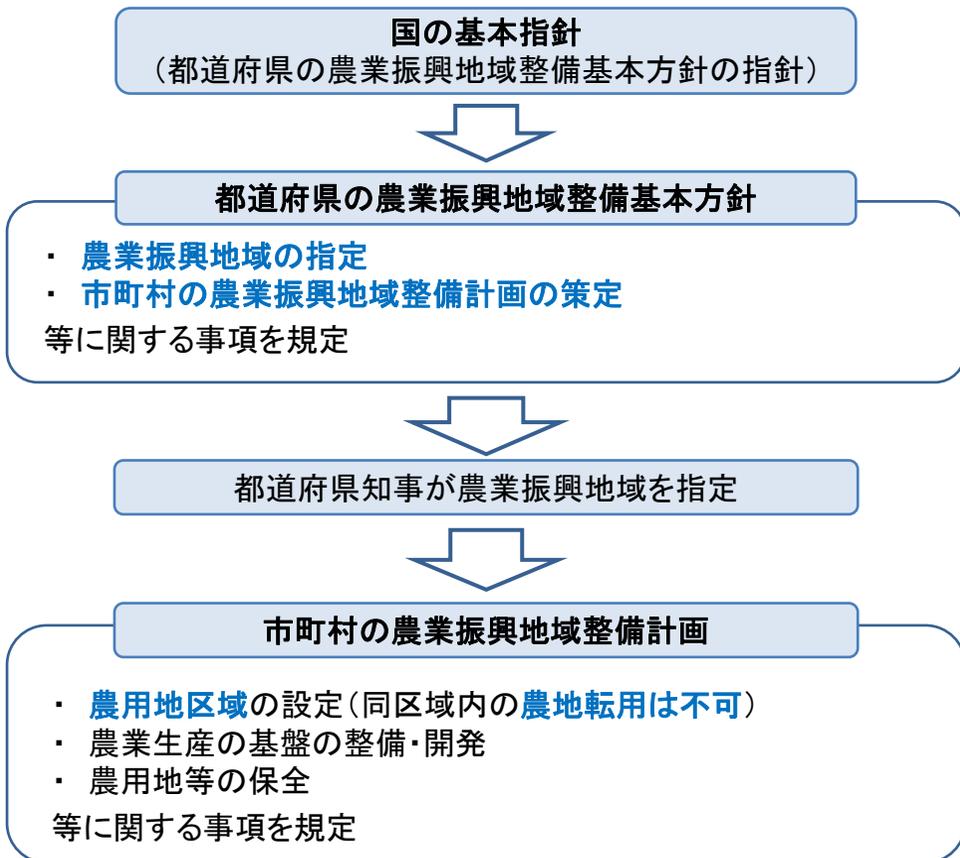
農業経営基盤強化促進法

- ・認定農業者等の担い手の育成
- ・目標地図に位置付けられた担い手に農地を集積・集約化

9. 優良農地の確保（農振法）

- 農振法では、都道府県による「基本方針」、市町村による「整備計画」の策定を通じて、農業振興が必要な地域における優良農地を面的に確保（農用地区域の設定）
- 農地転用に係る農用地区域の除外は、①農用地区域以外に代替すべき土地がない、②農地の集団化等に支障がない等の要件を全て満たす場合に可能

農振法の体系



農地転用を目的とする場合の除外要件

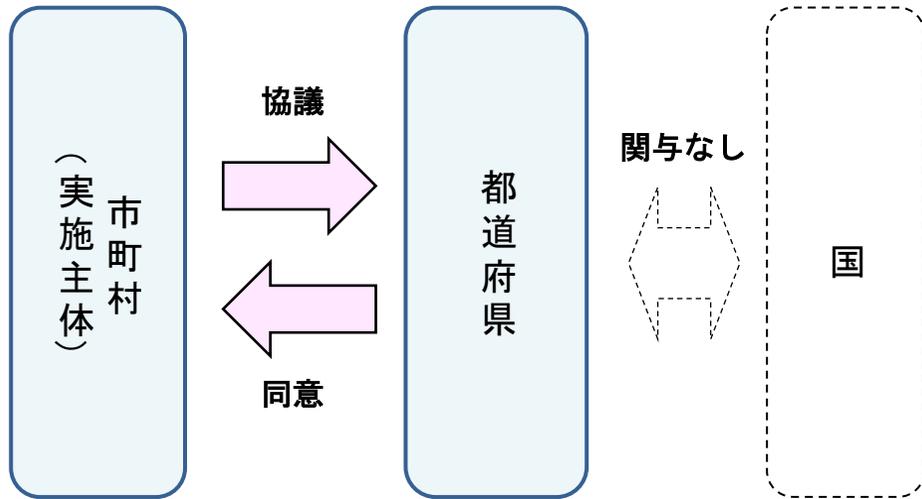
- ① 農地以外にすることが必要かつ適当で、農用地区域以外に代替すべき土地がない
- ② 地域計画の達成に支障がない(※)
- ③ 農地の集団化、農作業の効率化等に支障がない
- ④ 担い手への農地の利用集積に支障がない
- ⑤ 土地改良施設の機能に支障がない
- ⑥ 基盤整備事業完了後8年を経過している

※ 改正基盤法の施行により新設（令和5年4月1日施行予定）

9. 優良農地の確保（農振法）

- 農用区域の設定・除外は、市町村と都道府県の自治事務であり、地域の事情を考慮して実施（国の関与はない）
- 大規模な優良農地が転用目的で農用区域から除外される事例が散見

農用区域からの除外手続（自治事務）



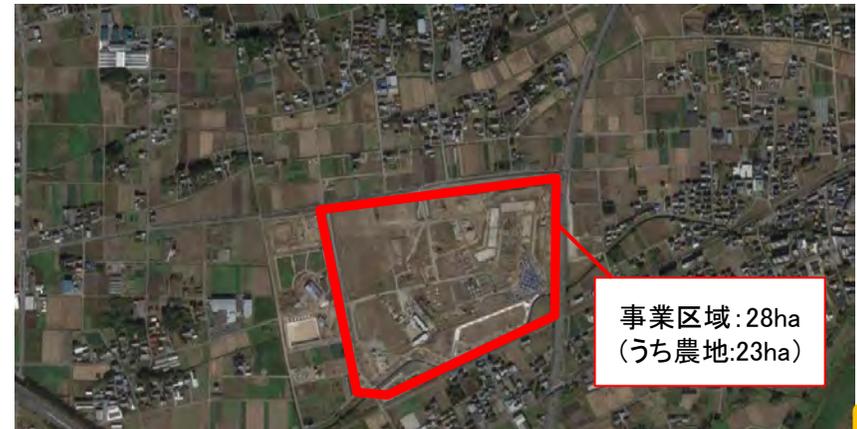
➡ 地方公共団体の判断で除外が可能

農地を転用目的で農用区域から除外した事例

【事例1】転用目的: スーパーマーケット



【事例2】転用目的: アウトレットモール



10. 農地の権利取得（農地法第3条）

- 農地の貸借・売買に当たっては、農地法第3条に基づき、農業委員会の許可が必要
- 許可要件は、農地を利用できるかに着目（人の属性は求めている）

農地法における権利取得の主な許可要件（第3条第2項）

① 農地の全てを効率的に利用する（第1号）

- 耕作に必要な機械の所有状況、労働力、技術を見て判断

② 法人の場合は農地所有適格法人である（第2号）

③ 必要な農作業に常時従事する（第4号）

- 農作業に年間従事する日数は原則150日以上

④ 周辺の農地利用に支障がない（第6号）

- 農地の面的集積を分断する、他の農業者の水利用や無農業栽培を阻害する農地利用でないこと



農地利用に着目した許可で、「人」の属性は対象外であるため、法令違反した者であっても農地の権利取得は可能

農業者による法令違反の事例

① 違反転用の事例

- ・ 違反者は、農地法違反と知りながら転用許可を受けずに農地に産業廃棄物を搬入して建設残土で被って隠匿するとともに、発覚後も県の指導に反して違反を継続したため、県は、原状回復命令及び告発。

② 種苗法違反の事例

- ・ 違反者は、品種登録された苗木について、県の試験圃場から無断で枝を持ち帰り、増殖して翌春に集荷業者に販売したため、県は、種苗法違反（育成者権の侵害）容疑で刑事告訴。

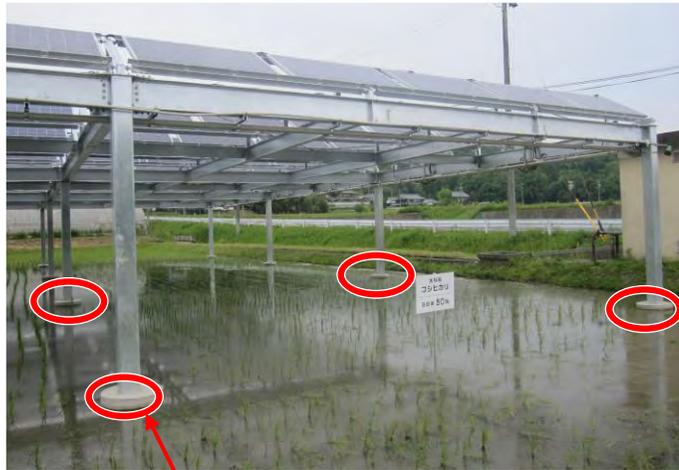
③ 入管法違反の事例

- ・ 違反者は、自らの農園で、就労資格のない外国籍の者を雇用し、報酬を与えていたことから、入管難民法違反（不法就労助長）の疑いで、逮捕。

11. 営農型太陽光発電

- 営農型太陽光発電は、**農地に支柱**を立てて**上部空間に太陽光パネル**を設置し、農業生産と発電を両立する仕組み（農地の**一時転用許可**が必要）
- 営農型太陽光発電のうち**約2割**が太陽光パネルの**下部農地での営農に支障**が発生

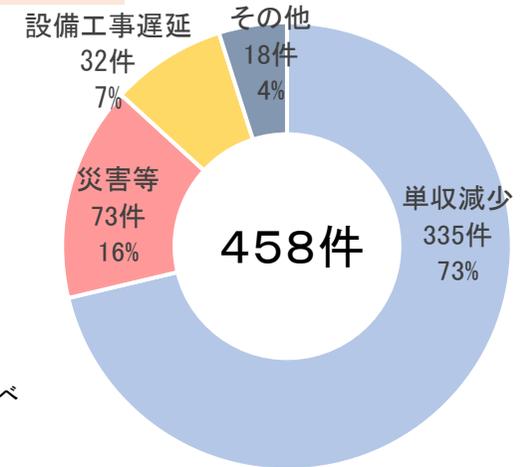
営農型太陽光発電のイメージ



支柱の基礎部分が、一時転用許可の対象

下部農地での営農への支障の割合

営農型太陽光発電設備数 (R2年度末)	2,535件
うち 支障あり	458件
割合	18%



資料：農林水産省農村振興局農村計画課調べ

不適切な営農型太陽光発電の事例

【事例①】



【事例②】



一時転用許可実績〔新規許可のフロー〕

※更新分を含む

	平成25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度	令和元年度	令和2年度	合計
新規許可件数	102件	351件	395件	404件	318件	474件	651件	779件	3,474件
下部農地の面積	17.6ha	54.7ha	84.9ha	159.3ha	79.2ha	149.6ha	182.6ha	144.8ha	872.7ha

資料：農林水産省農村振興局農村計画課調べ

12. 遊休農地措置

- 農地法では、遊休農地の解消に向け、①所有者への**利用意向調査**、②**農地バンクとの協議勧告**、③**都道府県知事による裁定申請**等の手続を措置
- これまでは**農地バンクが遊休農地の貸出先（受け手）**を探索する必要があったが、今後は市町村が作成する**地域計画（目標地図）**上で受け手が決定されるため、速やかな対応が可能

農地法の仕組み

① 農業委員会による所有者への利用意向調査

② 農地バンクとの協議の勧告

⇒ 所有者が意向どおりに農地を利用していない場合、**農業委員会が所有者に対し農地バンクと協議**するよう勧告

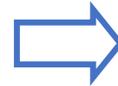
協議が不調に終わった場合、農地バンクは、勧告から**6か月以内**に知事への裁定申請が可能

③ 都道府県知事による裁定・公告

⇒ 農地バンクからの申請を受け、都道府県知事が所有者に対し**農地バンクへの利用権を設定**すべき旨を裁定

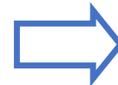
農地バンクへ利用権設定（40年以内）

農地バンクが担い手へ利用権設定（40年以内）



件数	面積
435件	71ha

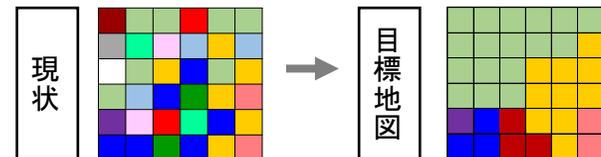
(※) 上記の件数・面積は令和3年1月現在のもの



これまで**都道府県知事の裁定に至ったものはない**

「改正基盤強化促進法」に基づく地域計画（目標地図）

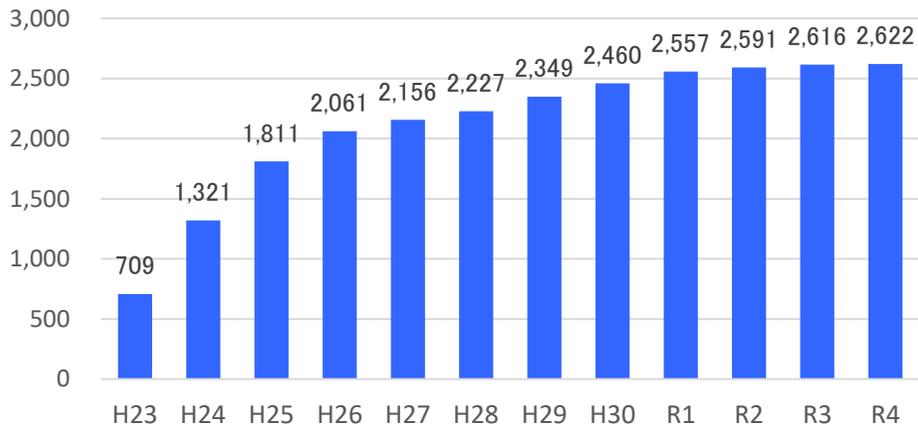
- 市町村は、集落単位で地域計画を策定し、**遊休農地を含め、10年後の農地利用の姿を示した目標地図**を作成（将来の受け手が決定）



13. 6次産業化の進展

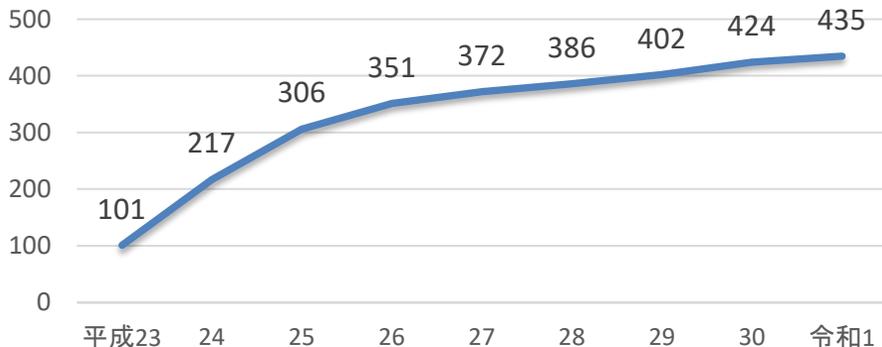
- 農業者が作成する6次産業化に係る総合化事業計画の認定件数は年々増加（令和4年9月末現在、2,622件）
- 6次産業化に取り組む農地所有適格法人も増加しており、経営の多角化が進んでいる状況

6次産業化法の総合化事業計画の認定状況（※）



資料：農林水産省調べ

6次産業化に取り組む農地所有適格法人（※）の推移



資料：農林水産省調べ

（※）いずれも「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」（6次産業化法）に基づく「総合化事業計画」の認定を受けた者

6次産業化に取り組んでいる事例

（株）スギヨファーム

【経営農地】石川県七尾市、穴水町、志賀町

【設立】平成24年3月

【経営面積】約53ha

【営農作物】きゃべつ、りんご等

【ポイント】自社が生産した農産物をジャムやドレッシングに加工して直売所等にて販売するほか、自社野菜カット工場にて加工処理した野菜をグループ会社、外食産業へ提供しており、売上高は、平成26年の約6百万円から令和4年の約3億6千万円へと大幅に増加

輸出に取り組んでいる事例

（株）くしまアオイファーム

【経営農地】宮崎県串間市

【設立】平成25年12月

【経営面積】46.0ha

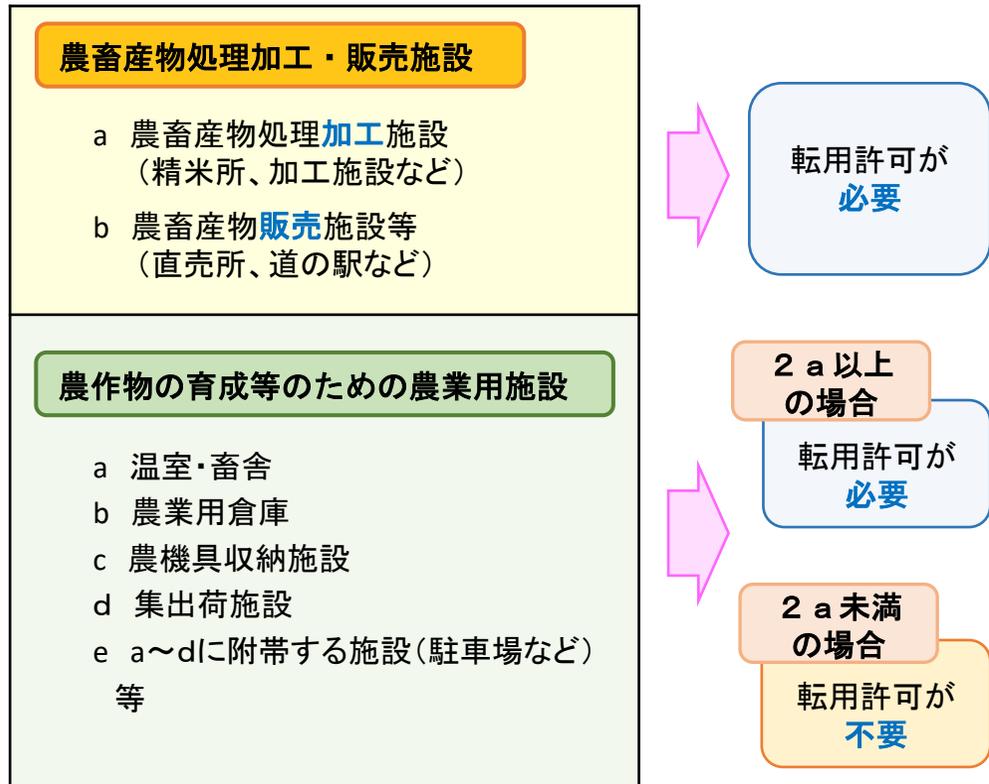
【営農作物】さつまいも

【ポイント】「さつまいも」を活用し、焼き芋等の加工食品を製造することで収益性の向上を図るとともに、シンガポールなどの東南アジア地域等への輸出にも取り組んでいる。売上高は、平成26年の約0.5億円から令和4年の約19.2億円へと大幅に増加

14. 担い手の農業用施設用地に係る農地転用

- 担い手が経営発展のために農地を農業用施設用地に変更する場合、農地法上、**転用許可**が必要（但し**農作物の育成等のための2a未満の農業用施設用地**であれば**転用許可は不要**）
- 一方で、令和元年に行った農業者へのアンケート調査によれば、「**農業用施設の範囲が限定的である**」との回答が**4割超**、「**許可不要の面積が2aでは小さすぎる**」との回答が**3割**

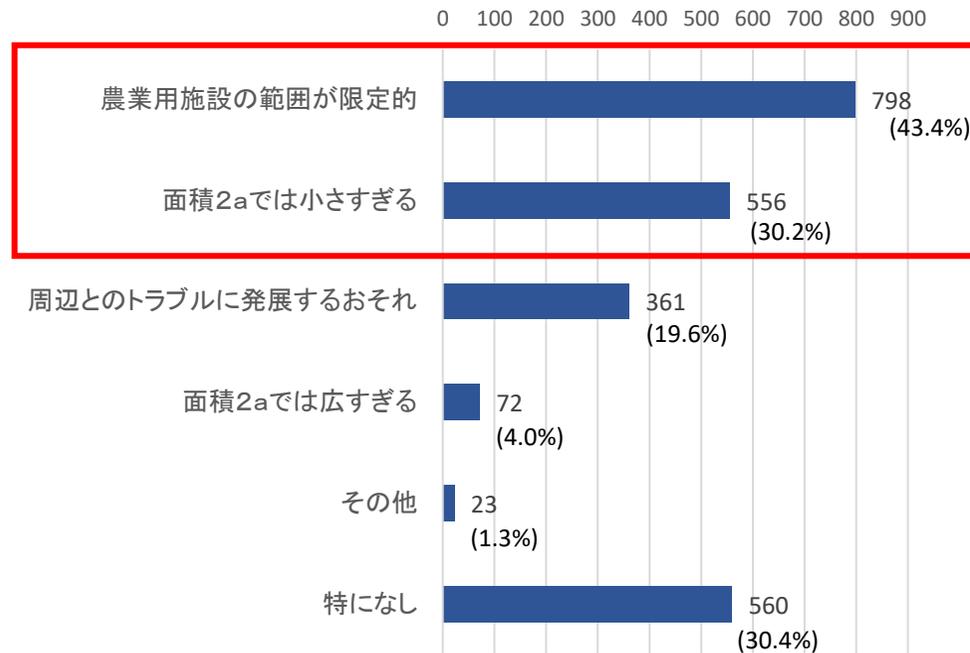
農業用施設の農地転用許可制度上の取扱い



本特例に対する評価（令和元年アンケート結果）

※複数回答可

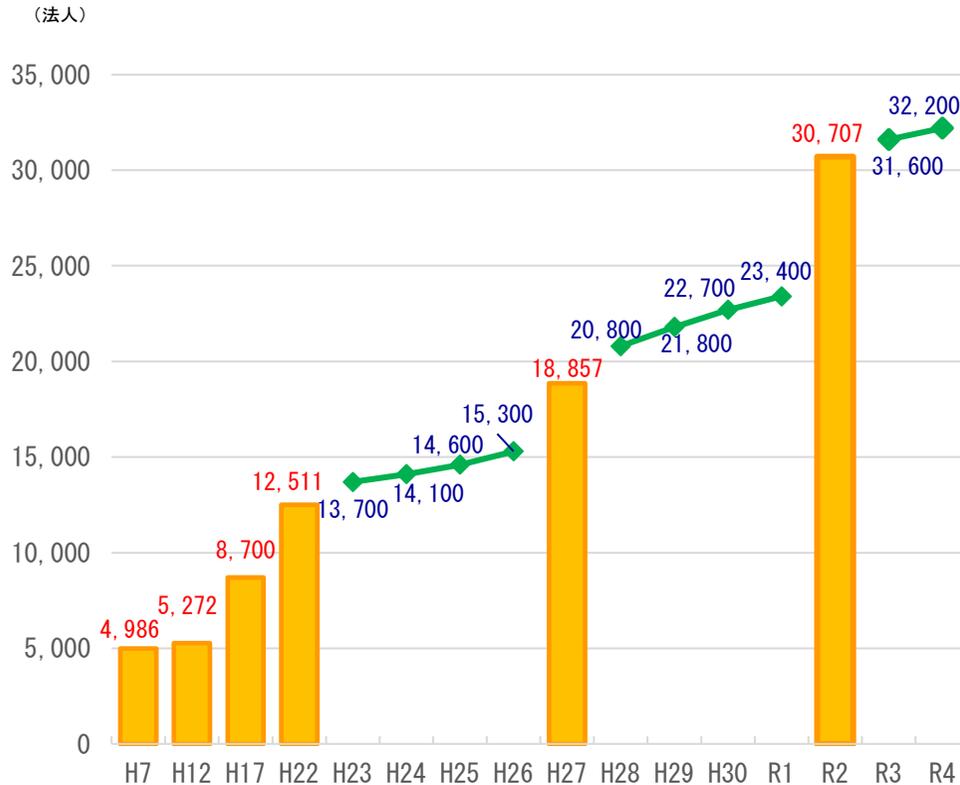
※アンケート対象者：農業者4,700名のうち回答のあった1,839名



15. 法人経営体の動向

- 近年、法人経営体数が増加しており、令和2年は30,707法人で10年前の2.5倍
- 農業生産に占める法人の割合も増加しており、経営耕地面積の約4分の1、農産物販売金額の約4割

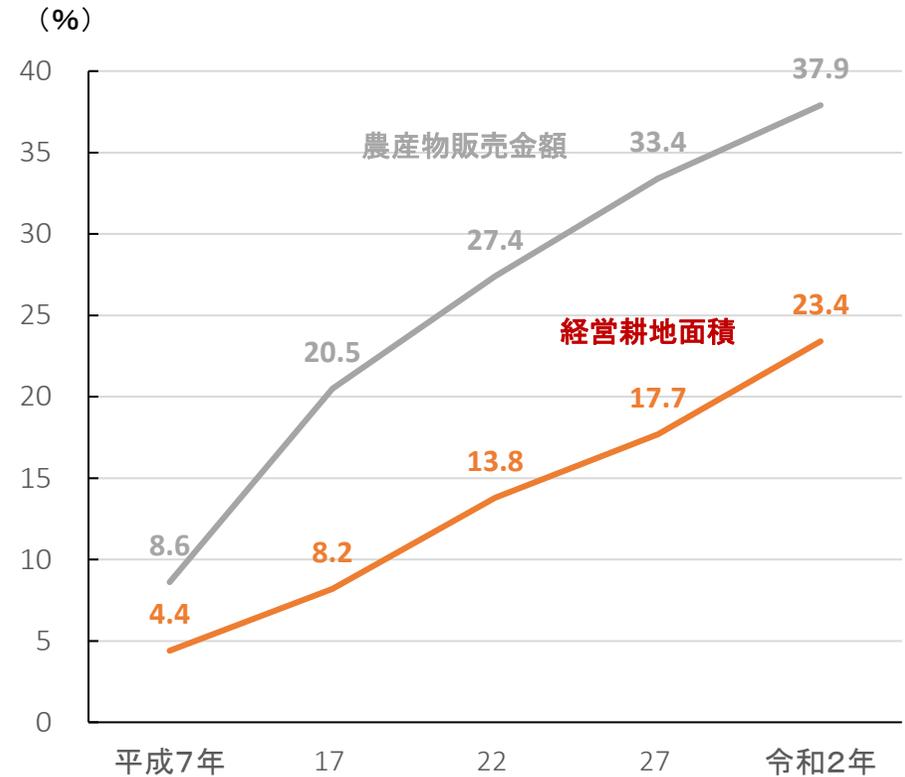
法人経営体の推移



資料：農林水産省「農林業センサス」(棒グラフ)、「農業構造動態調査」(折れ線グラフ)

注：令和2年以降の数値は、一戸一法人等を含む。

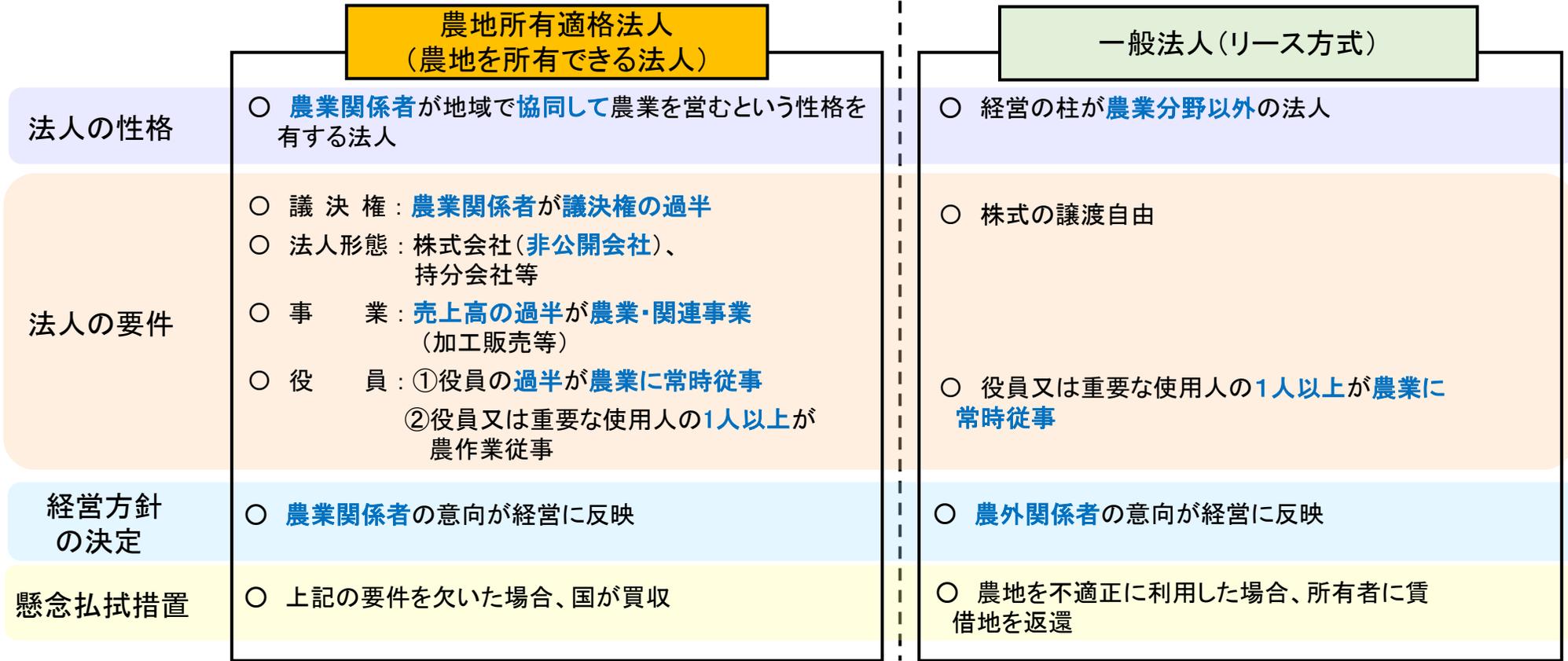
農業生産に占める団体経営体（法人・その他）のシェア



資料：農林水産省「農林業センサス」

16. 農地の権利を取得する法人の種類

- 農地法上、法人による農地の権利取得は、**農地所有適格法人**と**一般法人（リース方式）**の2類型を規定
- **農地の所有**は、農業関係者が地域で協同して農業を営む性格を有する**農地所有適格法人**に限定
- **農地の貸借**は、農地所有適格法人以外の**一般法人**でも可能



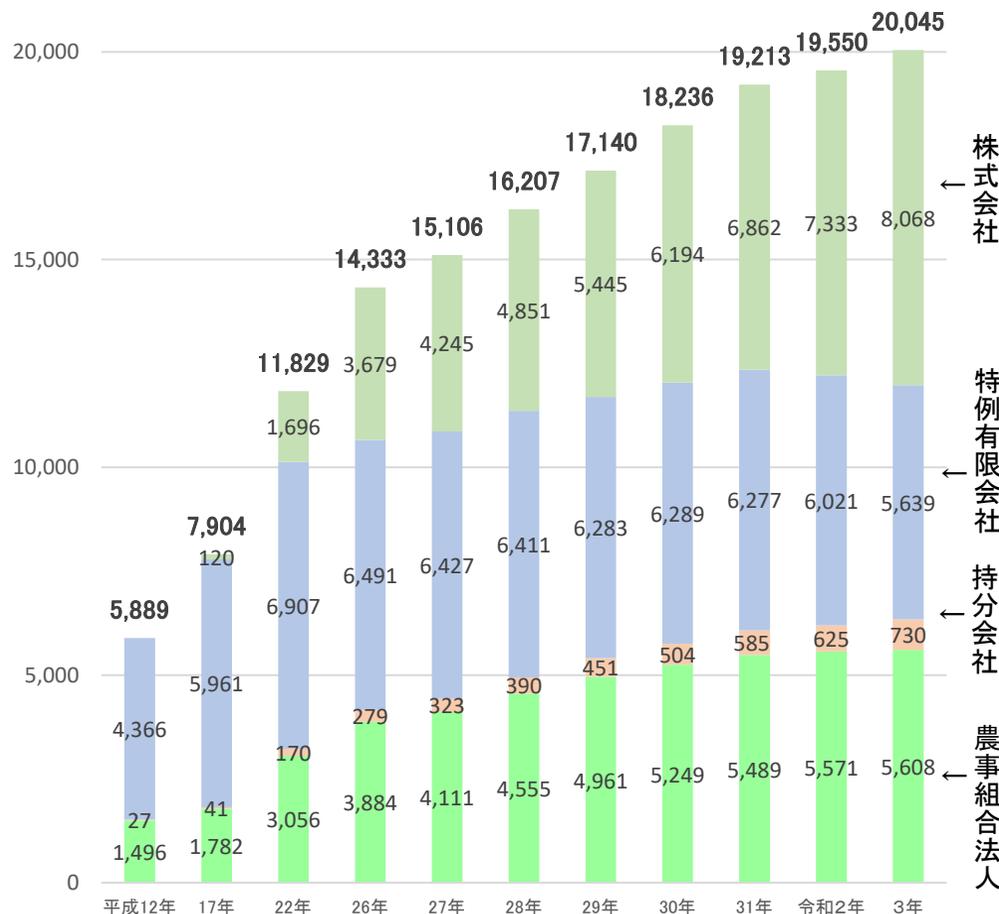
(参考) 議決権要件に係る農地法改正の経緯



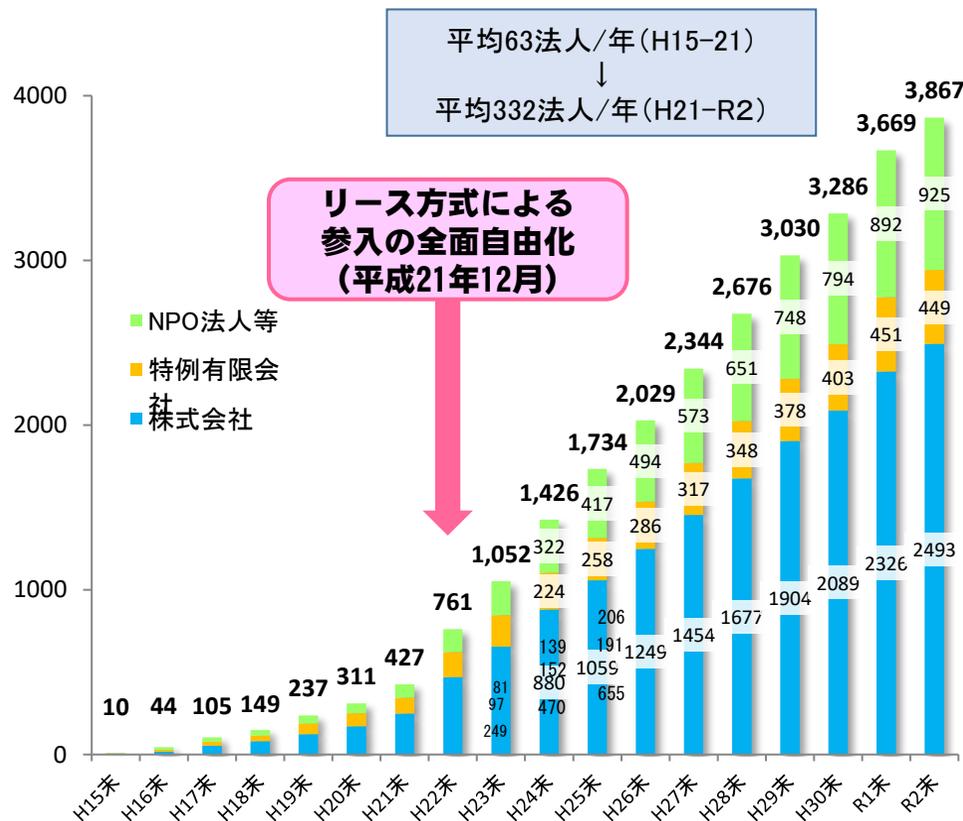
17. 農地所有適格法人及び一般法人（リース方式）の動向

- **農地所有適格法人**の数は年々増加し、令和3年1月1日時点で**20,045法人**。平成12年の農地法改正（株式会社形態の追加）以降、**株式会社形態の法人数が増加**
- **一般法人（リース方式）**の数は、平成21年の農地法改正による全面自由化により、**改正前の5倍のペースで増加**しており、令和2年末時点で**3,867法人**

農地所有適格法人数の推移



一般法人（リース方式）数の推移

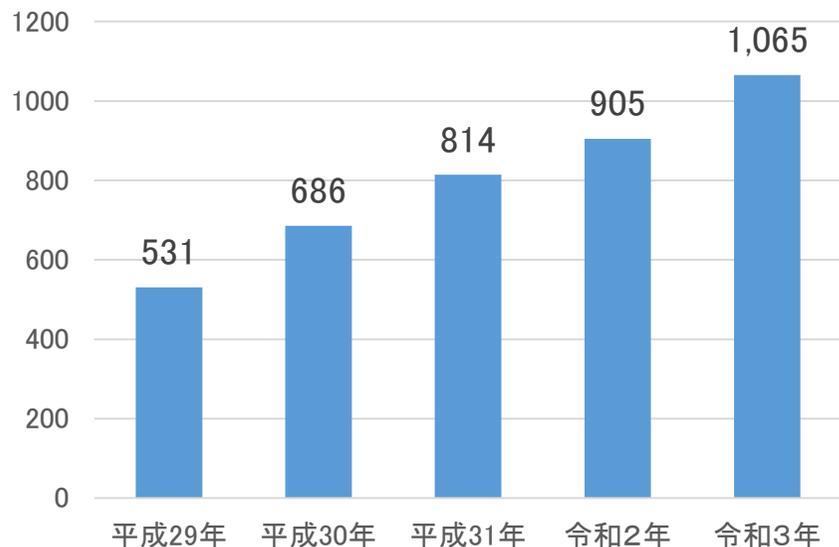


(注) 平成15年に構造改革特区制度により、遊休農地が相当程度存在する地域について、市町村等と協定を締結し、協定違反の場合には農地の貸付契約を解除するとの条件で、農業生産法人（当時の名称）以外の法人のリースによる参入を可能とし、平成17年に全国展開

18. 農業関係者以外の者から出資を受けている農地所有適格法人

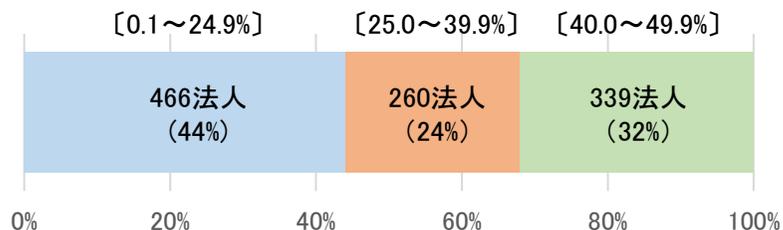
○ 株式会社形態の農地所有適格法人のうち、**農業関係者以外の者から出資を受けている法人は年々増加しており、令和3年で1,065法人**

農業関係者以外の者から出資を受けている農地所有適格法人（株式会社形態）



資料：農林水産省調べ

（農地所有適格法人の農業関係者以外の者の議決権割合）



農地所有適格法人の取組

（株）かまくらや（長野県松本市）

【営農作物】

そば等(200ha)

【ポイント】

遊休農地で「そば」を生産するため、平成21年に設立
令和3年にオープンした直営の「そば処かまくらや」でそばを提供するとともに、**そばかりんとう等**の加工品に関し、卸売業者への出荷のほか直売所やインターネットで販売

新たに給食用の加工野菜を生産するため、加工用機械や冷蔵庫等の導入を行う予定であり、取引先からの**出資額の増加**を図る考え



（株）戸崎農園（栃木県壬生町）

【営農作物】

さつまいも(干し芋) (5.0ha)

【ポイント】

有機栽培のさつまいもを生産し、これを原料としたオーガニック干し芋を製造し、インターネットや直売所で販売するため、平成27年に設立
干し芋の増産に必要なボイル加工機械の導入やマーケティングの強化を行う予定であり、グループ会社からの**出資額の増加**を図る考え



19. 川下産業の動向

- 輸入食品原材料を使用している食品産業は、ウクライナ情勢の緊迫化に伴う穀物価格の高騰や急速な円安の進展等により、経営が悪化している状況
- 2022年上半期の上場企業の決算をみると、全体ではコロナ禍からの正常化等により前年同期比で大幅増となっているが、食品産業はロシア・ウクライナ情勢や円安の進行による原材料価格の高騰により大幅減益
- 最近、食品企業の中には、一部の商品の原材料を全て海外産から国産に切り替える事例も散見

2022年4～9月の上場企業の最終利益の伸び率

業種	4～9月期	23年3月期予想
全体	14.2%	2.6%
製造業	1.9%	▼1.2%
輸送用機器(自動車など)	▼13.7%	▼1.1%
電気機器	2.2%	3.5%
食料品	▼29.8%	▼24.7%
非製造業	34.7%	8.6%

資料: 読売新聞 2022年11月12日(土)朝刊(6面)

シマダヤ株式会社

○国内の食料自給率向上として国産に切り替える事例

【経緯】

従来より国産小麦を積極的に採用していたが、原料の安定調達や国内農家の応援といった観点から更なる対応を検討

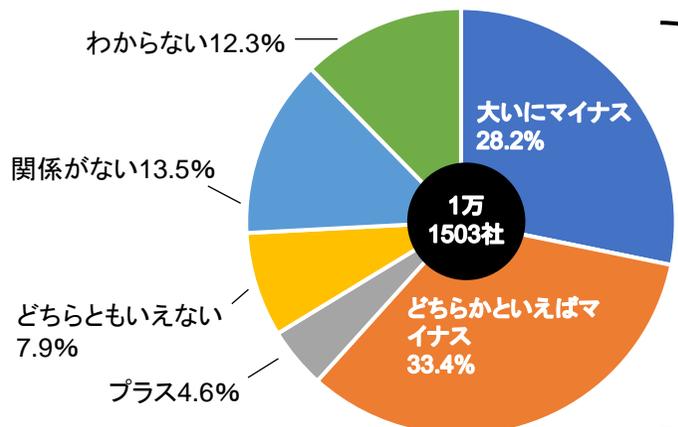
【対応】

会社で使用する小麦粉について、国産小麦割合を3割から5割以上とすることを目標に、より付加価値の高い商品づくりに取り組んでいる



円安が業績に与える影響

(※読売新聞社・帝国データ調査)



「飲食料品卸売」等の8割超がマイナスと回答

飲食料品・飼料製造	83.3%
飲食店	83%
飲食料品卸売	82.4%

亀田製菓グループ

○輸入小麦価格の高騰に伴い、米粉パンの需要増加に対応した事例

【対応】

米粉パンの新ブランドを立ち上げ、取引先のニーズに応えるとともに、玄米粉を使用したクッキー、アルファ米を使用した防災食、米由来の乳酸菌など、米に関連する事業の拡大に力を入れている

【経緯】

亀田製菓グループの(株)タイナイでは、食物アレルギーの方向けにアレルギー特定原材料等28品目不使用の米粉パンを製造販売。輸入小麦価格高騰を受けて米粉パンへの注目が集まり、取引先からの問合せやメディア露出の機会が増加



20. 法人の農地取得に係る農村現場の懸念

- 農地所有適格法人は、農業関係者が議決権の過半を有することで、農地等の決定権を確保。これがない場合、
- ① 水管理・土地利用に支障が生ずる
 - ② 収益が上がらなければ、容易に農業から撤退する
 - ③ 農地を不適正利用（転用・転売、資材・産廃置き場化）する
- 等を心配する声のほか、地域との調和や農外者の買収に対する懸念が存在

撤退



- ・ 栽培ノウハウの不足により、自社の品質基準を満たさない上、予定収量を確保できず撤退

違反転用



- ・ 平成18年に農業法人が農地を取得したが、その一部を隣接地の所有者が砂利を敷き、駐車場として利用

産廃置き場



- ・ 解体業者が、産業廃棄物を近隣3カ所の農地に不法投棄

農地法制の在り方に関する研究会の
今後の進め方について
(案)

以下のテーマについて、おおむね月1回程度のペースで、
有識者ヒアリング及び意見交換を実施

- ① 農用地等の確保に関する国の関与の在り方及び食料安
保の観点に立ったゾーニングの在り方
- ② 農地の適正利用強化策の在り方
(農地の権利取得規制、営農型太陽光発電等)
- ③ 担い手の6次産業化、川下等との連携強化の支援策

農地法制の在り方に関する研究会（第1回）
各委員からの主な意見

【農地の確保】

- 農地面積が依然として減少している中、農地の確保は国の責務であることを法定化すべき。
- 農用地区域からの除外手続は、市町村と都道府県で行われており、国の関与が一切ないことは問題。
- 平成21年の農振法改正で、国として確保すべき農地面積の目標を設定する仕組みとしたが、市町村まで配分されずに個別具体的な除外が市町村段階で行われているのは問題。
- 農地の総量確保に当たっては、地域振興と国の政策のバランスをとる必要があるが、土地利用の個別ニーズへの対応が求められる市町村には難しく、国の関与が必要。
- 農地の総量確保については、国と現場で認識のギャップがある。国民的運動により問題意識を共有化する必要。

【営農型太陽光発電】

- 営農型太陽光発電について、通知レベルで進めてきたが、現場で問題が生じていることを踏まえると、法制度において、営農型太陽光発電の在り方を考えていく必要。
- 営農型太陽光発電について、日照を100%遮り、下部でサカキ等を栽培している姿が「営農型」といえるのか。下部の農地での耕作が適切に行われる仕組みとすべき。また、設置場所についても、地域計画との整合を図るべき。

【担い手の6次産業化、川下等との連携強化の支援策】

- 大手小売店によると、物流費が増加する中、近くの産地開拓を行う動きが見られてきており、生産者と川下との連携を進めていく必要。
- 農地所有適格法人への出資の柔軟化の検討に当たっては、報告徴求や除外禁止等についても併せて検討する必要があるとともに、買収等も含め、国が関与する仕組みとすることが必要。
- 生産者と川下等との連携は進めるべきであり、制度的支援を検討する必要。

以上

農地の集積・集約化に向けた取組の進捗状況について

No. 5 農地利用の最適化の推進	対応状況
<p>b 農林水産省は、農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律（令和4年法律第56号）において、目標地図を含む地域計画については、省令で定める基準に適合するものであることとしているが、この地域計画の基準では、農村現場の実態を十分踏まえた上で、農業を担う者の考え方及び目標とする農地の集積、集約化その他の農地の効率的かつ総合的な利用の姿に関する事項を定めることとする。</p>	<p>○ 地域計画の基準については、令和4年11月30日に農業経営基盤強化促進法施行規則を改正し、地域計画の区域における担い手への農地の集積目標、集約化等に関する事項を明記</p> <p>農業経営基盤強化促進法（昭和55年法律第65号） （地域農業経営基盤強化促進計画） 第19条 4 地域計画は、次に掲げる要件に該当するものでなければならない。 二 効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農用地の利用の集積、農用地の集団化その他の地域計画の区域における農用地の効率的かつ総合的な利用を図るため必要なものとして農林水産省令で定める基準に適合するものであること。</p> <p>農業経営基盤強化促進法施行規則（昭和55年農林水産省令第34号） （地域計画の基準） 第18条 法第十九条第四項第二号の農林水産省令で定める基準は、次に掲げる事項が適切に定められていることとする。 一 法第十九条第二項第一号の区域において生産する主な農畜産物 二 当該区域における農用地等の利用の方針 三 当該区域における効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農用地の利用の集積に関する目標 四 当該区域における農用地の集団化に関する目標 五 前二号に掲げる目標を達成するためとるべき措置</p>

農業経営基盤強化促進法施行規則の具体的な内容

① 生産する主な農畜産物

○ 将来的にどの作物の生産を振興するのか、どのような産地形成を図るのかを記載

② 農用地の利用の方針

○ 区域内の農地の集積・集約化の進め方、有機農業を行うエリアや新規参入を促進するエリアの設定等について記載

③ 効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農用地の利用の集積に関する目標

○ 国の集積目標に関連して策定される市町村の基本構想の目標に即して、定量的な目標を記載

④ 当該区域における農用地の集団化に関する目標

○ 1団地^(※)の農地面積の増加を図ることを記載

(※)連坦した農地であって、概ね1ha(中山間地域は概ね0.5ha)以上のもの

⑤ ③、④の目標を達成するためとるべき措置

○ 農地中間管理機構の活用、基盤整備事業の取組、遊休農地の解消、担い手等の確保・育成等に関する事項を記載

農地の違反転用等の課題に係る進捗状況について

No.7 農地の違反転用等の課題	対応状況
<p>a 農林水産省は、農地の違反転用を是正するため、追認許可を行う場合の追認許可が認められる基準及びその適用の考え方について通知を发出し、農業委員会、都道府県知事等に周知する。</p>	<p>都道府県・農業委員会等に「違反転用への適切な対応について」（令和4年9月30日付農村計画課長通知）を发出。<u>違反転用を是正する際の追認許可基準の考え方等について周知を行った。</u>（別紙1参照）</p> <p>〔通知のポイント〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>追認許可であっても農地転用許可基準を満たすことが当然に必要であり、通常の農地転用許可の処理と同様に厳格に審査を行う必要があること</u> ・ <u>違反転用に対しては、行政指導又は農地法第51条第1項の規定に基づく処分(原状回復命令等)が原則であり、追認許可は例外的な処分であること</u> ・ <u>農地転用許可基準を満たすことが見込まれる場合も安易に追認許可で対応せず、原状回復の必要性および可能性について十分検討し、その可否を判断すべきこと。特に悪質性の高い案件は原状回復を基本とするなど厳正に対処すること</u> ・ <u>やむを得ず追認許可を行う場合にあっては、違反転用の当事者に対し、再発防止を徹底するための指導を口頭又は文書をもって確実に行うこと</u> 等
<p>b 農林水産省は、長期未是正案件が解消に至った優良事例を取りまとめ、地方公共団体に周知するとともに、長期未是正案件について、継続的に是正の取組を行い、その解消に努めるよう指導通知を发出する。</p>	<p>上記通知（別紙1）において、<u>長期未是正案件に対する対応の考え方を周知するとともに、長期未是正案件の解消事例を農林水産省HP上で公開した。</u>（別紙2参照）</p> <p>〔通知のポイント〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>違反転用への消極的な対応は、違反転用を黙認していることと事実上同じであり、違反転用が黙認されていることを理由として、新たな違反転用がなされる可能性があること</u> ・ <u>現状は是正が困難な案件であっても、是正に向けた原状回復等の措置の履行を定期的に求めていく等の継続的な指導を行い、行政として違反転用を容認しないという姿勢を貫徹すること</u> ・ <u>災害のおそれのある場合や悪質な事例は、行政指導に終始することなく、法令に基づき厳正に対処することとし、農地法第51条第1項の規定に基づく処分を前提に対応するとともに、行政代執行や刑事告発についても積極的に検討すること</u> 等

違反転用への適切な対応について

4 農振第1733号
令和4年9月30日

各都道府県農政担当部長
各地方農政局農村振興部長
内閣府沖縄総合事務局農林水産部長
一般社団法人全国農業会議所

(農林水産省) 農村振興局
農村政策部農村計画課長

違反転用への適切な対応について

農地転用許可制度の運用につきましては、日頃より、多大なる御協力を賜り厚く御礼申し上げます。また、「農地転用違反実態調査の実施について」（令和3年8月3日付け3農振第1262号農林水産省農村振興局農村計画課長通知）により実施した実態調査（以下「実態調査」といいます。）につきましては、都道府県、指定市町村及び農業委員会（以下「都道府県等」といいます。）の農地転用担当部局の皆様にも多大なる御協力を賜りましたことについて、重ねて厚く御礼申し上げます。

今般、当該調査の結果を踏まえ、違反転用に対する対応について、下記のとおり取りまとめましたので、都道府県等におかれましては、これらに留意して、引き続き、違反転用の発生の防止、早期発見に努めるとともに、違反転用案件を把握した場合は、適切に処理されるよう、お願い申し上げます。

記

1 違反転用の発生防止について

違反転用への対応としては、第一に、その発生を未然に防止することが最も重要であることは言うまでもありません。実態調査の結果においては、違反転用を行った者の7割が、いわゆる土地持ち非農家又は農業を行っていない事業者であったことから、こうした普段農業に携わっていない者にも、農地を転用する場合には農地法（昭和27年法律第229号）による許可が必要であることを広く認識していただくことが重要です。

一方、普段農業に携わっていない者への周知については、農業関係部局のみでは限界があると考えられるところ、都道府県等におかれましては、管内の違反転用の状況等を踏まえ、農地転用を伴う土地の利用・取引等に関わりのある業界を所管する関係部署・団体等と連携した周知に取り組まれるようお願いいたします。

2 違反転用の早期発見・早期是正

(1) 違反転用の発見の遅れは、時間が経過するほど、既成事実化が進むとともに、関係者の転居・死亡、新たな権利関係の発生等により、その解決を一層困難なものとするリスクを高めることとなるため、できるだけ早期に発見することが重要です。しかしながら、実態調査の結果によると、令和2年中に新たに発見された違反転用の7割以上は、平成28年以前に転用行為がなされたものとなっており、その多くが、転用行為がされてから相当程度の時間が経過してから発見されている状況にあります。また、その発見の契機については、農地パトロールによるものは2割程度に留まるものの、各農業委員等の日常的な活動により発見されたものを加えると、農業委員会の活動によるものは約4割に達していました。

このため、農地パトロールの実施に当たっては、人工衛星又は無人航空機の導入、タブレット端末による情報の記録等の新たな技術を活用し、その効率性・実効性を高める取組を進めるとともに、農業委員及び農地利用最適化推進委員が、通年わたって日常的に担当地区内の農地を監視する等により、農業委員会による違反転用の早期発見に取り組まれるようお願いいたします。

(2) また、違反転用の発見については、農業委員会の活動によるほか、他の法令による行政手続、市民からの通報等をきっかけに発見したものも4割を占めていることから、こうした情報を活用することも有効であると考えられます。

このため、都道府県、市町村又は農業委員会に違反転用に係る通報窓口を設置する等、違反転用が疑われる事案を発見した者が、農地転用担当部局に速やかに情報を伝達することが可能となるよう体制の整備をお願いします。

3 追認許可の適正化について

いわゆる追認許可については、令和2年中に処理されたものを対象に点検を実施したところ、法令の基準を満たしていないにもかかわらず追認許可を行うような違法性のある処分は確認されませんでした。一部、第2種農地の代替性の判断に当たって、検討が不十分な事例があるなど、違反転用を解消する手法として安易に運用されている場合も見られたところです。

このため、追認許可の運用に当たっては、以下のことに留意して、農地転用許可制度に対する信頼が損なわれることがないように適切に処理願います。

- (1) 追認許可であっても農地転用許可基準を満たすことが当然に必要であり、通常の農地転用許可の処理と同様に厳格に審査を行う必要があること。
- (2) 違反転用に対しては、原状回復に向け、行政指導又は農地法第51条第1項の規定に基づく処分を行うことが原則であり、追認許可は、あくまでもやむを得ない場合における例外的な処分であること。
- (3) 農地転用許可基準を満たすことが見込まれる場合であったとしても、安易に追認許可で対応するのではなく、まずは、原状回復の必要性及び可能性について十分に検討し、その可否を判断すべきこと。特に、常習的に違反転用を行っている等の悪質性が高い案件については、原状回復を基本とするなど厳正に対処すること。
- (4) やむを得ず追認許可を行う場合にあっては、違反転用の当事者に対し、再発防止を徹底するための指導を口頭又は文書をもって確実に行うこと。
- (5) 違反転用の当事者に再発防止を徹底させるため、当該者に始末書又は顛末書の提出を求めることは有効であること。ただし、これらの書類の様式を定め、ホームページ等において公に示すことは、行政機関自体が、追認許可を前提とした対応を行っているとの誤解を与え、違反転用を常態化させるおそれがあることから、行わないこと。

4 長期未是正案件への対応について

実態調査の結果によると、令和2年末時点において違反転用が是正されていない案件（4,355件）の4割は、転用行為がされてから長期間経過しているとの理由によりその是正が困難なものとなっています。また、こうした長期未是正案件に対し「是正の意思が見られない」、「原状回復する資力が無い」等の理由により、現状把握のみを行う等の消極的な対応をしているものが6割以上を占めており、必要な対応がなされているとは言いがたい結果となっております。

このため、長期未是正案件への対応に当たっては、以下のことに留意し、是正に向けた働きかけを継続的に行うようお願いいたします。

- (1) 違反転用を認識しているにもかかわらず、行政がこれを看過し、消極的な対応のみに終始していることは、違反転用を黙認していることと事実上同じであり、仮に災害により何らかの被害が生じることとなった場合等には、違反転用を看過した行政の責任問題となる可能性があること。また、違反転用が事実上黙認されていることを理由として、新たな違反転用がなされる可能性があるほか、行政の指導等に応じない状況が生じ、違反転用を助長することにもなりかねないこと。
- (2) 現状は是正が困難と見込まれる案件であったとしても、当事者が既に死亡しており、一般承継人も存在しない等の特段の事情があるものを除き、是正に向けた原状回復等の措置の履行を定期的に求めていく等の継続的な指導を行い、行政として違反転用を容認しないという姿勢を貫徹すること。
- (3) 特に、災害の発生等により周辺の農地の営農条件に支障を生じるおそれがある場合及び違法性を承知の上で公然と違反転用を繰り返し行うといった悪質な場合については、行政指導に終始することなく、法令に基づき厳正に対処することとし、農地法第51条第1項の規定に基づく処分を行うことを前提に対応すること。
- (4) 農地法第51条第1項の規定に基づく処分を行ってもなお当該処分に従わない場合には、同条第3項の規定による代執行についても積極的に検討するとともに、告発による刑事責任の追及に向け、警察等との連携を強化すること。

なお、農林水産省においては、実態調査を通じて収集した、是正までに長期間を要した違反転用の解消事例や違反転用に係る告発を行った事例を、事例集として取りまとめ、当省のホームページに掲載しましたので、違反転用対策の取組の参考として御一読ください。

(参考：農地の違反転用に係る長期未是正案件の解消事例等について)

https://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyonouchi_tenyo.html

違反転用の長期未是正案件の解消事例 ①

事例1(本人の状況変化を契機に解消したもの)

【違反転用者の属性】 個人 (製造業・兼業農家)

【転用の内容】 駐車場(製造工場の職員用)

【農地区分:面積】 第1種農地(5,847㎡)

【発見から解消までの期間】 平成27年7月～令和30年11月

【指導回数】 是正の指導 計11回

(違反転用時)



(原状回復後)



発生から解消までの経緯

- ・ 違反転用者は、製造業の工場を経営する兼業農家。工場の従業員のための駐車場用地として、工場に隣接する自己所有農地を無許可で転用。
- ・ 違反転用者に法令遵守の意識は乏しく、原状回復の意思はなかったものの、農業委員会は継続して指導を実施。
- ・ 数年が経過した後、違反転用者が病に倒れ、初めて違反転用の事実が妻子に発覚。違反転用者の経営する事業所は休眠状態で現在に至る。
- ・ 違反転用指導の事実を知った妻子は、法令遵守の意識を持っていた。農業委員会の指導を受け入れ、違反転用の解消につながったもの。

事例2(相続・経営移譲を契機に解消したもの)

【違反転用者の属性】 法人 (建設事業者)

【転用の内容】 建設資材置場、作業小屋、重機置場

【農地区分:面積】 農用地区域内農地(3,137㎡)

【発見から解消までの期間】 平成27年11月～令和2年10月

【指導回数】 是正の指導14回

(違反転用時)



(原状回復後)



発生から解消までの経緯

- ・ 農地を相続した所有者は、農業委員会からの指導文書で初めて違反転用である農地であったことを認識。当該違反転用農地は、H12頃から所有者の父が建設業者(違反転用者)に資材置場として違法に貸借していた。
- ・ 所有者は是正の意思があったことから、違反転用者に対し原状回復を求めたが、違反転用者は所有者の父との契約があることを根拠に是正に応じず、進展がないまま4年間が経過。(農業委員会は継続して指導を実施)
- ・ 所有者が、次世代への影響を心配し、弁護士に折衝を依頼。弁護士が違反転用者と折衝を行い、原状回復が行われることとなったもの。

違反転用の長期未是正案件の解消事例 ②

事例3(周囲からの説得により解消したもの①)

【違反転用者の属性】 個人(畜産農家)

【転用の内容】 太陽光発電設備

【農地区分:面積】 農用地区域内農地(3,822㎡)

【発見から解消までの期間】 平成26年6月～平成29年12月

【指導回数】 是正の指導12回、是正の勧告1回

(違反転用時)



(原状回復後)



発生から解消までの経緯

- ・ 違反転用者は、ほ場整備事業済み農地に畜舎等を建設すべく、農地転用許可を取得したが、畜産経営が厳しくなったため、畜舎ではなく太陽光パネルを設置。
- ・ 違反転用者は、県営ほ場整備事業の担当部局から「ほ場整備事業実施後は農用地区域内農地となり、農地転用許可の対象が限定される」という説明がなかったことを理由に、原状回復に応じなかったが、長期間にわたり指導を続けてきたところ、違反転用者は弁護士と相談。
- ・ 弁護士より「裁判での勝ち目はなく、農地法違反は不適當」との指摘を受けたため考えを改めた。太陽光発電設備の撤去を行い、農地として使用できる状態へと原状回復を行ったもの。

事例4(周囲からの説得により解消したもの②)

【違反転用者の属性】 法人(残土処分事業者)

【転用の内容】 採掘及び土盛り

【農地区分:面積】 第1種農地(541㎡)

【発見から解消までの期間】 平成30年8月～令和2年10月

【指導回数】 是正の指導17回

(違反転用時)



(原状回復後)



発生から解消までの経緯

- ・ 農地の所有者は違反転用者に唆され、別の違反転用農地(盛土)の是正のための契約(1,000万円)をしたところ、是正が行われないばかりか、当該土地に新たな盛土が行われたもの。
- ・ 農業委員会と転用許可権者は、所有者と違反転用者の双方に是正の指導を行っていたが、当該違反転用者は法人を廃業、行方不明となった。
- ・ 農地所有者の親戚に元市役所職員がおり、その者による説得や、地域の周辺農家・近隣住民の関心が高いことがプレッシャーとなり、所有者が自宅を売却して原状回復費用(1,400万円)を工面、原状回復が行われることとなったもの。

違反転用の長期未是正案件の解消事例 ③

事例5(指導方法の変更により解消したもの①)

【違反転用者の属性】 法人 (建設業)

【転用の内容】 建設残土置場

【農地区分:面積】 農用地区域内農地(1,076㎡)

【発見から解消までの期間】 平成17年3月～令和2年12月

【指導回数】 是正の指導11回、是正勧告1回

(違反転用時)



(原状回復後)



発生から解消までの経緯

- ・ 農業委員会はこれまで複数回に亘り、指導(口頭)を行ってきており、その都度、違反転用者は一部分の是正を行うものの、完全には解消されないまま長期間が過ぎてしまっていた。
- ・ 令和2年に農業委員・推進委員が改選され、違反転用に対しては、より厳格に対応する方針としたため、これまでの口頭指導に加え、文書により是正勧告を実施。違反転用者は文書による勧告を重く受け止め、違反転用の完全解消に至ったもの。

事例6(指導方法の変更により解消したもの②)

【違反転用者の属性】 個人 (建設業)

【転用の内容】 産業廃棄物(家電、家具等)、岩石を大量に廃棄

【農地区分:面積】 第2種農地(1,086㎡及び122㎡)

【発見から解消までの期間】 平成14年7月～令和元年7月

【指導回数】 是正の指導20回以上、是正勧告1回、是正命令1回

(違反転用時)



(原状回復後)



発生から解消までの経緯

- ・ 違反転用者(農地所有者)は、岩石、産業廃棄物(家電、家具など)を自宅の敷地に大量に廃棄していたところ、置場所が無くなったため、所有する2筆の農地に放置。
- ・ 農業委員会は、産業廃棄物部局・道路部局・水路部局の各担当課と連携し、長年にわたり、違反転用者に対して再三是正の指導を行っていたが、本人は是正すると口では言うものの、行動を起こすまでには至らなかった。
- ・ 数年が経過した後、3筆(2箇所)の違反転用農地のうち、1つで社会福祉施設の転用案件が浮上。違反転用者のまま新たに農地転用許可を行うことは望ましくないと、農業委員会が粘り強く交渉した結果、違反転用農地の原状回復が行われることとなったもの。

違反転用の長期未是正案件の解消事例 ④

事例7(固定資産課税の評価替えにより解消)

【違反転用者の属性】 個人 (解体業・兼業農家)

【転用の内容】 資材置場

【農地区分:面積】 農用区域内農地(2,247㎡)

【発見から解消までの期間】 平成4年11月～平成30年5月

【指導回数】 是正の指導数十回、是正の勧告1回

(違反転用時)



(原状回復後)



発生から解消までの経緯

- ・ 兼業農家である違反転用者は、自己の解体事業で発生した建築廃材を、所有する農地に廃棄。近隣農業者の苦情により違反転用が発覚した。
- ・ 農業委員会は、農地への原状回復を再三にわたり指導してきたが、違反転用者に農地法遵守の意識が低いことに加え、廃材の選別分類・撤去に多大の経費がかかることなどから、早急な解消には繋がらなかった。
- ・ 長年にわたり、違反転用者に対し、改善の要請を継続してきたことにより、少しずつではあるが、廃材を撤去してきたことに加え、町の固定資産税部局が農地課税から雑種地課税に変更したことにより税額が増加。これを機に違反転用者が税額負担の解消のため、農地の原状回復へ動くこととなったもの。

事例8(他部局と連携した是正指導により解消)

【違反転用者の属性】 砂利採取事業者(法人)

【転用の内容】 砂利採取

【農地区分:面積】 農用区域内農地

【発見から解消までの期間】 平成11年3月～平成29年

【指導回数】 是正の指導90回以上

(違反転用時)



(原状回復後)



発生から解消までの経緯

- ・ 違反転用者は農地法遵守の意識が低く、許可を得ずに砂利採取を実施、土砂崩壊が発生するなど危険な状態にあった。
- ・ これを受け農業委員会と転用許可権者で再三にわたり指導を実施、地元自治会とも連携を図り、地域組織による現場の監視を行ったほか、是正に向けた対応の検討を行った。
- ・ また、当該土地の埋め戻しが完了しない限り、市は新たな土砂採取は認めないとして是正の指導を実施。違反転用が行われた土地は広大であったが、長年にわたり、違反転用者に対し、改善の要請を継続してきたことから解消につながったもの。