

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或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、1a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、緩和するべきである。

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)