

# 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. 農地転用に当たったの大臣許可・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。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。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・排水事業等の線の整備事業の場合、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となってしまうため、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1km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るべきである。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ため、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21年改正」とは、農地法等の一部を改正する法律（平成21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。