

農地の保全及び有効利用に関する
行政評価・監視
結果に基づく勧告

平成 25 年 4 月

総 務 省

前 書 き

世界の食料需給が逼迫^{ひっ}基調で推移すると見込まれる中、食料の多くを海外に依存している我が国においては、国内の食料供給力を強化し、食料自給率の向上を目指していくことが喫緊の課題となっている。このため、水田等を有効活用するための生産対策や担い手の育成・確保対策の推進と併せて、国内の農業生産の重要な基盤である農地について、優良な状態で確保し、その有効利用が図られるようにし、意欲ある多様な農業者に農地が集積されることが極めて重要である。

我が国の農地の現状をみると、農業従事者の減少、高齢化等により耕作放棄地が増加していることや、経営する農地が分散し効率的な利用に必要な集積が容易でないことなど、制度・実態両面に関わる様々な課題が指摘されている。このような農地をめぐる課題を克服し、将来にわたって国民に対する食料の安定供給を確保するため、平成 21 年 6 月、農地法（昭和 27 年法律第 229 号）等の農地関係法律の改正が行われ（同年 12 月施行）、農地について耕作者自らが所有することを最も適当としてきた制度を改め、農地の適正かつ効率的な利用が図られるよう、農地の転用に関する規制の強化、遊休農地対策の強化、農地の利用集積を円滑に実施するための事業の創設等が行われた。

しかし、平成 22 年の耕地面積は 459.3 万 ha と、12 年（483 万 ha）に比べ 10 年間で 23.7 万 ha 減少（23 年の耕地面積は 456.1 万 ha で 22 年に比べ更に 3.2 万 ha 減少）している一方、耕作放棄地面積については、34.3 万 ha から 39.6 万 ha へと 5.3 万 ha 増加している状況がみられるなど、今後、農地の確保に向けた一層の取組が重要となっている。また、農地集積の推進に関して、「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 日食と農林漁業の再生推進本部決定）及び「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」に関する取組方針」（平成 23 年 12 月 24 日農林水産省）において、①戸別所得補償制度の規模拡大加算、②人・農地プラン（地域農業マスタープラン）に位置付けられた中心経営体への農地集積に協力する者に対する協力金の交付等の施策により農地集積を加速化し、これにより、土地利用型農業について、平成 28 年度までに「平地で 20～30ha、中山間地域で 10～20ha

の規模の経営体が大宗を占める構造を目指す」こととされている。

この行政評価・監視は、以上のような状況を踏まえ、食料の安定供給を確保するための重要な生産基盤である農地の保全及び有効利用を図る観点から、農地の転用に関する規制の運用状況、耕作放棄地対策の実施状況、農地の利用集積対策の実施状況等を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。

目 次

1	持続可能な力強い農業の実現のための施策の着実な推進	1
	(1) 農地の流動化の促進に係る取組の効果的な実施	1
	(2) 農地法に基づく遊休農地に関する措置及び耕作放棄地 再生利用対策の適正かつ効果的な実施	16
	(3) 農地転用許可事務の適正な処理の徹底	32
	(4) 違反転用に対する処分等の適正な実施	37
	(5) 農地の権利移動の許可後における耕作状況の把握の適 正な実施	51
2	農用地区域内農地の面積目標の達成に向けた取組の着実 な推進	56

1 持続可能な力強い農業の実現のための施策の着実な推進

(1) 農地の流動化の促進に係る取組の効果的な実施

農業者の高齢化が進み、近い将来には昭和一桁世代と呼ばれる高齢農業者の大量リタイアが見込まれている中、農地を確保し、最大限有効活用していくためには、意欲ある多様な農業者への農地集積を推進することが重要である。

「食料・農業・農村基本計画」（平成 22 年 3 月 30 日閣議決定）においては、「土地利用型農業において、意欲ある多様な農業者に対して地域の実情に応じて農地の利用集積を進めることにより、農地の有効利用を促進する。その際、農地保有合理化事業、農用地利用改善事業や農業生産基盤整備の活用等による農地集積に加え、市町村、市町村公社、農業協同組合等が、農業委員会と連携し、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を行うこと等を内容とする農地利用集積円滑化事業の取組を推進する。」とされており、意欲ある多様な農業者への農地の利用集積を推進するための取組として、農林水産省は、農業経営基盤強化促進法（昭和 55 年法律第 65 号。以下「基盤強化法」という。）に基づく「農地利用集積円滑化事業」、「農地保有合理化事業」等を実施している。

また、「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 日食と農林漁業の再生推進本部決定。以下項目 1(1)において「基本方針」という。）において、平成 28 年度までに、「土地利用型農業については、今後 5 年間に高齢化等で大量の農業者が急速にリタイアすることが見込まれる中、徹底的な話し合いを通じた合意形成により実質的な規模拡大を図り、平地で 20～30ha、中山間地域で 10～20ha の規模の経営体が大宗を占める構造を目指す。」（注）とされており、これを受けて、「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」に関する取組方針」（平成 23 年 12 月 24 日農林水産省。以下項目 1(1)において「取組方針」という。）では、「土地利用型農業について、基本方針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〔現状：3 割〕。」とされている。

(注) この考え方について、基本方針では、「意欲あるすべての農業者が農業を発展できる環境を整備するとの「食料・農業・農村基本計画」の方針を変更するものではなく、むしろ進める性格のものである。」とされている。

ア 土地利用型農業における地域の中心となる経営体への農地集積の目標

【制度の概要】

基本方針では、「平地で 20～30ha、中山間地域で 10～20ha の規模の経営体が大宗を占める構造を目指す」ための取組・方策として、「戸別所得補償制度の適切な推進やほ場の大区画化と相まって、幅広い関係者による徹底した話し合いや相続等の際に担い手へ農地の集積を促す仕組み等により農地集積を加速化し、農業の競争力・体質強化を図る。」、「意欲ある関係者を含め、集落ごとの話し合いの中で、今後の地域の中心となる経営体（個人、法人、集落営農）への農地集積、分散した農地の連坦化が円滑に進むよう、これに協力する者に対する支援を推進する。」などとされている。これを受けて、取組方針においては、「戸別所得補償制度により、農地の受け手となり得る多様な経営体（個人・法人を含めた販売農家と集落営農）について、幅広く経営安定を図った上で」、①実際に受け手となる経営体に対する規模拡大加算（注1）、②人・農地プラン（地域農業マスタープラン）に位置付けられた中心経営体への農地集積に協力する者に対する協力金の交付（注2）等の施策により農地集積を加速化することとされている。

農林水産省は、平成 24 年度当初予算で、①について 100 億円を、②について 65 億円をそれぞれ措置している（注3）。

(注) 1 農業者戸別所得補償制度加入者が、農地利用集積円滑化事業により、面的集積（連坦化）するために利用権を設定した農地の面積に応じて、交付金を交付するもの

2 戸別所得補償経営安定推進事業の「農地集積協力金交付事業」。農地利用集積円滑化団体又は農地保有合理化法人を通じて、人・農地プラン（地域農業マスタープラン）に位置付けられた地域の中心となる経営体に農地が集積されることが確実に見込まれる場合や、中心となる経営体の農地を連坦化させようとする場合に、市町村等がそれに協力する者に「農地集積協力金」を交付するも

の

- 3 農林水産省は、平成 25 年度予算（政府案）において、「平成の農地改革」を強力に推進し担い手への農地集積を加速化するため、農地の規模拡大に取り組む農業者を支援するとともに、農地集積に協力する者を支援することを目的とした「担い手への農地集積推進事業」を実施するため 165 億円を計上している。

【調査結果】

取組方針に記載されている「現状：3割」（基本方針で示された規模の経営体が耕地面積に占める割合）について、農林水産省は、「2010年世界農林業センサス」並びに平成 21 年及び 22 年の「耕地及び作付面積統計」のデータを用いて、22 年の 20ha 以上の規模の経営体が耕作する農地面積を 120 万 ha、これに対する全国の土地利用型農業に供されている耕地面積を 368 万 ha とそれぞれ算定し、これらから当該割合を算定したとしている。また、同省は、20ha 以上の規模の経営体が耕作する農地面積について、平成 17 年の面積を 96 万 ha と算定していることから、同年から 22 年までの 5 年間で 24 万 ha 増加したことになる。

一方、全国の土地利用型農業に供されている耕地面積が平成 28 年も同じ水準で維持されると仮定した場合、20ha 以上の規模の経営体が耕作する農地面積について、上記 368 万 ha の 8割に相当する 294 万 ha を達成するためには、22 年の 120 万 ha に対して 174 万 ha の上乘せが必要となる。20ha 以上の規模の経営体が耕作する農地面積の平成 17 年から 22 年までの 5 年間のすう勢を踏まえると、基本方針で示された規模の経営体が 28 年度に耕地面積の 8割を占めるようにするためには、これら経営体への農地集積をこれまで以上に加速化することが求められる。そのためには、土地利用型農業における地域の中心となる経営体への農地集積の目標の達成に向けた関係施策の取組の進捗状況の検証を行い、その結果をそれ以降の取組に反映させることが重要であると考えられる。

イ 農地利用集積円滑化事業

【制度の概要】

農地利用集積円滑化事業は、担い手への農地の利用集積は徐々に進んできたものの、経営する農地が分散してしまうなど効率的な利用につながっていない状況がなおみられることから、農地の効率的な利用に向け、その集積を促進するため、農地利用集積円滑化団体（実施主体は市町村、農業協同組合、市町村公社等）が、農地の所有者から委任を受けて、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市町村段階の事業（基盤強化法第4条第3項）であり、平成21年6月24日に公布され、同年12月15日に施行された農地法等の一部を改正する法律（平成21年法律第57号）による基盤強化法の改正で創設されたものである（注）。

（注） 平成21年の基盤強化法の改正前は、都道府県の区域を事業実施地域として都道府県公社等が農地保有合理化法人となつて行う農地保有合理化事業と、市町村の区域の全部又は一部を事業実施地域として市町村、農業協同組合又は市町村公社が農地保有合理化法人となつて行う農地保有合理化事業とが存在したが、農地利用集積円滑化事業の創設に伴い、市町村段階の農地保有合理化事業は廃止された。

農地利用集積円滑化事業には、農地所有者代理事業、農地売買等事業及び研修等事業の3事業があり、このうち「農地所有者代理事業」（農用地等の所有者の委任を受けて、その者を代理して農用地等について売渡し、貸付け又は農業の経営若しくは農作業の委託を行う事業）が、農地の中間保有リスク（農地を中間保有することによる、買入れ農地の売買差損の発生、借入れ農地の管理経費等の負担）を伴わずに農地の面的集積を促進する手法（委任・代理方式）として新たに措置された事業である。

【調査結果】

（ア）農地利用集積円滑化団体の設置状況

① 農地利用集積円滑化事業は、各市町村での全国的展開を図るため、市町村が基盤強化法第6条第1項の規定に基づき定める「農業経営基盤の強化の促進に関する基本的な構想」（以下項目1(1)において「基本構想」という。）の必須記載事項（基盤強化法第6条第2項第5号）とされており（「農地法等の一部を改正する法律による農業経営基盤強化促進法の一部改正について」（平成21年12月11日付け21経営第4531号農林水産省経営局長通知）、基本構想策定市町村のうち、農地が市街化区域内にしかなく同事業の実施対象とならないものを除く1,627市町村（平成24年3月末現在）において、農地利用集積円滑化団体の設置が進められている。これら1,627市町村のうち、平成24年3月末現在で、「農地利用集積円滑化団体設置済み（農地利用集積円滑化事業規程承認済み）」のものが1,498市町村（92.1%）、「農地利用集積円滑化事業規程の承認手続中」のものが12市町村（0.7%）、「農地利用集積円滑化事業規程策定中」のものが35市町村（2.2%）、「実施主体未決定」のものが82市町村（5.0%）となっている（注）。

（注） 農地利用集積円滑化事業の実施主体が市町村以外の者である場合は、農地利用集積円滑化事業規程を定め、基本構想策定市町村の承認を受けなければならないとされている（基盤強化法第11条の9第1項）。また、基本構想策定市町村自らが農地利用集積円滑化事業を行う場合には、当該市町村は農地利用集積円滑化事業規程を定めなければならないとされている（基盤強化法第11条の11第1項）。

基本構想策定市町村数に占める農地利用集積円滑化団体設置済み（農地利用集積円滑化事業規程承認済み）市町村数の割合を都道府県別にみると、47都道府県中36県が100%となっており、一方、当該割合が低く（50%未満）農地利用集積円滑化団体の設置が進んでいないのは、和歌山県（3.6%）、大阪府（25.0%）、神奈川県（26.7%）及び東京都（42.9%）となっている。

② 平成 24 年 3 月末現在の農地利用集積円滑化団体数は、1,691 団体（注）となっている。これを実施主体別にみると、「農業協同組合」が 859 団体（50.8%）で最も多く、次いで「市町村」が 449 団体（26.6%）、「地域農業担い手協議会」が 174 団体（10.3%）、「市町村公社」が 125 団体（7.4%）等となっている。

また、平成 21 年の基盤強化法改正前の旧制度における市町村段階の農地保有合理化法人数が 558 法人（同年 4 月 1 日現在。実施主体別の内訳は市町村公社 149 法人、農業協同組合 384 法人、市町村 25 法人）であるのに対して、農地利用集積円滑化団体数は、その 3 倍に相当する規模となっている。これは、i) 旧制度における市町村段階の農地保有合理化作業が基本構想の任意の記載事項とされていたのに対して、農地利用集積円滑化事業は基本構想の必須記載事項とされていること、ii) 旧制度における市町村段階の農地保有合理化法人に比べて、農地利用集積円滑化団体の場合は、例えば「地域農業担い手協議会」のような営利を目的としない法人格を有しない団体も農地利用集積円滑化団体となれるなど要件が拡大されたことによるものである。

（注） 一の市町村に複数の農地利用集積円滑化団体が設置されている場合や、一の農地利用集積円滑化団体が複数の市町村の区域を事業実施地域としている場合があるため、農地利用集積円滑化団体数と農地利用集積円滑化団体設置市町村数は一致しない。

（イ） 都道府県における農地利用集積円滑化事業の実施状況

全国における農地利用集積円滑化事業による集積面積の平成 22 年度実績は 1 万 8,101.8ha となっているが、これを都道府県別にみると、表 1 のとおり、農林水産省が同事業の全国的展開を図っている中で、実績が全くないもの（東京都、奈良県、和歌山県及び高知県）がみられる。これは、当該都県において、農地利用集積円滑化事業の実施主体となる農地利用集積円滑化団体の設置が遅れたことなどによるものであるが、同事業の全国的展開を図るため、ひい

ては土地利用型農業について基本方針で示された規模の経営体が大宗を占める構造を実現するためには、前述の農地利用集積円滑化団体の設置が進んでいない府県も含め、同事業による集積面積の実績が上がっていない都府県において実績向上を促進するような方策を検討することも重要であると考えられる。ちなみに、都道府県知事が基盤強化法第5条第1項の規定に基づき定める「農業経営基盤の強化の促進に関する基本方針」において「農地利用集積円滑化事業の実施に関する基本的な事項」を定めることとされており（基盤強化法第5条第2項第4号ハ）、当該事項については、効率的かつ安定的な農業経営を営もうとする者へ農用地の面的集積を行う農地利用集積円滑化事業の基本的な推進の方針について明らかにするとともに、併せて当該事業の推進に関連する都道府県段階の支援体制の整備及び当該事業を支援していくための都道府県の諸施策について記述することとされている（「農業経営基盤強化促進法関係事務に係る処理基準の制定について」（平成12年9月1日付け12構改B第846号農林水産事務次官依命通知））。

農林水産省では、農業者戸別所得補償制度の規模拡大加算の平成23年度における交付申請実績の分析を行う目的で、24年2月に全国の農地利用集積円滑化団体に対するアンケート調査を実施し、この23年度交付申請実績の分析を通じて、農地利用集積円滑化事業による農地集積が進まない原因・理由（「面的集積するのが難しいため」、「農地の出し手が少ないため」、「農地の受け手が少ないため」等）を把握している。同事業による集積面積の実績が上がっていない都府県において実績向上を促進するような方策の検討に当たっては、このような実態把握の取組を今後も継続的に実施し、その結果を踏まえることが重要である。

表1 農地利用集積円滑化事業の実績（平成22年度）

都道府県名	件数（件）	面積（ha）	都道府県名	件数（件）	面積（ha）
北海道	338	1,626.4	滋賀県	281	268.4
青森県	235	266.4	京都府	50	21.9
岩手県	323	231.0	大阪府	11	2.2
宮城県	295	285.0	兵庫県	91	26.7
秋田県	920	896.2	奈良県	0	0
山形県	879	553.6	和歌山県	0	0
福島県	106	89.0	鳥取県	422	149.0
茨城県	499	205.1	島根県	1,253	496.2
栃木県	1,789	1,074.9	岡山県	48	15.8
群馬県	1,383	3,699.0	広島県	867	399.0
埼玉県	248	112.4	山口県	813	447.5
千葉県	824	473.6	徳島県	16	4.0
東京都	0	0	香川県	10	2.0
神奈川県	1	0.0	愛媛県	48	14.0
山梨県	54	12.0	高知県	0	0
長野県	2,545	1,171.2	福岡県	863	410.5
静岡県	525	316.8	佐賀県	160	55.6
新潟県	2,408	1,118.2	長崎県	37	9.5
富山県	558	337.0	熊本県	427	191.3
石川県	551	246.0	大分県	607	243.3
福井県	587	382.0	宮崎県	565	170.7
岐阜県	1,667	655.0	鹿児島県	448	118.0
愛知県	3,944	930.0	沖縄県	12	53.8
三重県	720	321.5	全国計	28,428	18,101.8

- (注) 1 農林水産省の資料に基づき当省が作成した。
 2 農地所有者代理事業により農地の所有者を代理して利用権設定又は所有権移転を行ったもの及び農地売買等事業により農地利用集積円滑化団体から農地の受け手に利用権設定又は所有権移転を行ったものの件数及び面積である。
 3 神奈川県の1件の面積は、7.04aである。
 4 農林水産省が平成25年3月に公表した速報値によれば、全国における平成23年度の農地利用集積円滑化事業の実績は、それぞれ件数が7万9,353件、面積が3万2,064haとなっている。

(ウ) 農地利用集積円滑化団体における農地利用集積円滑化事業の実施状況

今回、19市の20農地利用集積円滑化団体における平成22年度及び23年度の農地利用集積円滑化事業（農地所有者代理事業及び農地売買等事業）の実施状況を調査した結果、以下のような状況がみられた。

- ① 調査した20団体のうち、農地の出し手と受け手との相対での直接取引が多いことなどにより、平成22年度及び23年度の2か年で農地利用集積円滑化事業の実績が全くないものが3団体みられた。

② 農林水産省経営局長通知「農地法等の一部を改正する法律による農業経営基盤強化促進法の一部改正について」では、農地所有者代理事業は事業実施主体が農用地の保有リスクを負うことなく面的集積に取り組めるものであり、農地利用集積円滑化事業の基本となる事業であることから、農地所有者代理事業、農地売買等事業及び研修等事業の実施主体の要件を満たす者が農地利用集積円滑化事業を行おうとする場合には農地所有者代理事業を行うことが必須であることとされており、調査した 20 団体の全てが、農地利用集積円滑化事業規程で農地所有者代理事業を行う旨規定している。

調査した 20 団体における平成 22 年度及び 23 年度の農地所有者代理事業の実施状況をみると、22 年度及び 23 年度の 2 か年で同事業の実績が全くないものが、前述の 3 団体のほかに 8 団体みられた。

これら 8 団体は、いずれも旧制度における市町村段階の農地保有合理化法人として、従前から農地売買等事業のうちの貸借事業（1 団体のみ売買事業）を実施しており、農地所有者代理事業の実績が全くない原因・理由については、i) 農地売買等事業の方がこれまでのノウハウが利用できスムーズに行えるため、ii) 独自に取り組んでいる登録制の「農地バンク事業」が農地所有者代理事業と同種の機能を持っており、この独自事業の方を活用しているため、iii) 荒廃した農地の委任を受けた場合、買い手も借り手も見付からず、農地利用集積円滑化団体の負担となるためなどとしている。また、8 団体のうち 1 団体（農業協同組合）は、平成 24 年度から研修会を開催し農地所有者代理事業を組合員に周知していく予定としているものの、残りの 7 団体では、同事業の実績を向上させるための対策は特に実施していない。

③ また、調査した 20 団体の中には、i) 農地の出し手と受け手

との相対での直接取引が多いこと、ii) かつて農地保有合理化事業を行った経験がないため、農用地の利用関係の調整等に関するノウハウを持っておらず、積極的な事業展開を図ることができないことなどにより、農地所有者代理事業の実績が必ずしも十分には上がっていないものが2団体みられた。

- ④ 農地利用集積円滑化事業は、前述のとおり、基盤強化法によって市町村の基本構想の必須記載事項とされ、農林水産省が各市町村での全国的展開を図っている事業であるが、調査した20団体の中には、農地利用集積円滑化事業規程を策定してから平成23年度まで同事業の実績が全くないもの、農林水産省が同事業の基本となる事業と位置付けて当該事業を行うことが必須であるとしている農地所有者代理事業の実施に積極的に取り組んでいないもの、農地所有者代理事業の実績が必ずしも十分には上がっていないものがみられる。

各農地利用集積円滑化団体の取組に関して、前述のアンケート調査のような実態把握の取組を今後も継続的に実施することが重要である。

ウ 農地保有合理化事業

【制度の概要】

農地保有合理化事業は、農業経営の規模の拡大、農地の集団化その他農地保有の合理化を促進するため、農地保有合理化法人（実施主体は都道府県公社等）が、離農農家や規模縮小農家等から農地の買入れ等を行い、規模拡大による経営の安定を図ろうとする農業者に当該農地の売渡し等を行う都道府県段階の事業（基盤強化法第4条第2項）である。平成21年6月に公布（同年12月施行）された農地法等の一部を改正する法律による基盤強化法の改正で、農地利用集積円滑化事業の創設に伴い市町村段階の農地保有合理化事業が廃止され、現在、都道府県知事が基盤強化法第5条第1項の規定に基づき定める「農業

経営基盤の強化の促進に関する基本方針」で位置付けられた農地保有合理化法人（47 都道府県全てに各 1 法人設置）（注）が、都道府県段階の農地保有合理化事業を行っている。

（注） 「都道府県の区域（農業振興地域の整備に関する法律（昭和 44 年法律第 58 号）第 6 条第 1 項の規定により指定された農業振興地域の区域内に限る。）を事業実施地域として農地保有合理化事業を行う法人に関する事項」が「農業経営基盤の強化の促進に関する基本方針」の必須記載事項（基盤強化法第 5 条第 2 項第 4 号ロ）とされており、都道府県知事は、同基本方針に都道府県段階の農地保有合理化法人の名称及び取り組む事業の範囲に係る基準等について記述するとともに、農地保有合理化事業実施要領に沿って農地保有合理化事業を行うと認められる法人を位置付けることとされている（「農業経営基盤強化促進法関係事務に係る処理基準の制定について」）。

農地保有合理化事業には、農地売買等事業、農地売渡信託等事業、農地貸付信託事業、農業生産法人出資育成事業及び研修等事業の 5 事業があり、このうち、「農地売買等事業」（農用地等を買入れ、又は借り受けて、当該農用地等を売り渡し、交換し、又は貸し付ける事業）が主要な事業である。

【調査結果】

（ア）農地売買等事業の実績の推移

ア 売買事業の実績の推移

平成 17 年度から 22 年度までの農地売買等事業のうちの売買事業の実績（面積ベース）をみると、表 2 のとおり、買入れは 21 年度から、売渡しは 22 年度に、それぞれ大きく減少しており、22 年度はこの 6 年間で最も低い実績となっている。その原因・理由について、農林水産省では、①売買事業の実績の大宗を占める北海道において、平成 18 年度から 20 年度にかけて、「品目横断的経営安定対策」の実施を契機とした農家の経営規模拡大意欲の高まりを背景に積極的な買入れが行われたものの、21 年度には例年並みの規模の買入れに落ち着いたこと、②売渡しについては、

日本政策金融公庫の「スーパーL資金（農業経営基盤強化資金）」を借り入れる場合の金利負担が19年度に無利子化され、21年度までに融資決定されたものは返済期間終了まで無利子（22年度以降は貸付当初5年間に限り無利子）とされていたため、特に北海道において、20年度から21年度にかけて、同資金を活用した農地の取得が集中的に行われ、22年度にはその反動が出たことなどを挙げている。

表2 売買事業の実績の推移

年度	平成 17	18	19	20	21	22
買入れ (ha)	7,603 (100)	8,308 (109.3)	8,496 (111.7)	9,069 (119.3)	6,922 (91.0)	6,289 (82.7)
売渡し (ha)	7,010 (100)	6,124 (87.4)	7,228 (103.1)	9,886 (141.0)	9,687 (138.2)	5,909 (84.3)

- (注) 1 農林水産省の資料に基づき当省が作成した。
2 () 内の数値は、平成17年度を100とした場合の指数を示す。

また、農地保有合理化事業が農地の流動化の促進にどの程度関与しているのかを検証する観点から、平成17年度から22年度までの売買事業が耕作目的の所有権移転に介入した割合を試算したところ、表3のとおり、2割台で推移している。

表3 売買事業が耕作目的の所有権移転に介入した割合の推移
(単位：ha、%)

年度	平成 17	18	19	20	21	22
所有権移転面積 (a)	31,276	31,396	32,608	39,025	31,573	28,222
買入面積 (b)	7,603	8,308	8,496	9,069	6,922	6,289
介入割合 (b/a)	24.3	26.5	26.1	23.2	21.9	22.3

- (注) 1 農林水産省の資料に基づき当省が作成した。
2 農林水産省が「農地政策に関する有識者会議」に提出した「農地政策の見直しの基本的方向について」（平成19年10月31日農林水産省）で算定している「農地保有合理化事業（売買事業）が耕作目的の所有権移転に介入した割合」について、当省で平成17年度から22年度までの割合を試算した。
なお、「農地政策に関する有識者会議」は、農地政策の再構築に向けた検証・検討を進めるに当たり、その基本的な方向等について各界の有識者から御意見を伺う場として、平成19年1月から10月にかけて開催されたものである。
3 「所有権移転面積」は、平成17年度から21年度までは「土地管理情報収集分析調査」、22年度は「農地の権利移動・借賃等調査」による。

b 貸借事業の実績の推移

平成 17 年度から 22 年度までの農地売買等事業のうちの貸借事業の実績（面積ベース）をみると、表 4 のとおり、22 年度に大きく減少している。その原因・理由について、農林水産省では、平成 21 年の基盤強化法の改正により、それまで貸借事業の中心を担ってきた市町村段階の農地保有合理化事業が廃止されたことによるものとしている（注）。

（注） 平成 21 年の基盤強化法改正前において、制度的な位置付けではないが、都道府県段階の農地保有合理化法人は、農地売買等事業のうち一定の財政的基盤が必要な売買事業を中心に実施し、一方、市町村段階の農地保有合理化法人は、貸借事業を中心に実施するという実態がみられた。

ちなみに、平成 22 年度の農地利用集積円滑化事業による集積面積 1 万 8,101.8ha のうち利用権設定によるものが 98.6%（1 万 7,855.3ha）と大半を占めており、農地利用集積円滑化団体においても、貸借を中心に農地利用集積円滑化事業を実施している実態がみられる。

表 4 貸借事業の実績の推移

年度	平成 17	18	19	20	21	22
借入れ (ha)	12,046 (100)	16,139 (134.0)	15,334 (127.3)	15,050 (124.9)	13,128 (109.0)	1,571 (13.0)
貸付け (ha)	12,137 (100)	16,510 (136.0)	16,159 (133.1)	14,758 (121.6)	13,541 (111.6)	2,038 (16.8)

- （注） 1 農林水産省の資料に基づき当省が作成した。
 2 「貸付け」は、新規貸付けに係る面積である。
 3 （ ）内の数値は、平成 17 年度を 100 とした場合の指数を示す。

また、農地保有合理化事業が農地の流動化の促進にどの程度関与しているのかを検証する観点から、平成 17 年度から 22 年度までの貸借事業が利用権設定に介入した割合を試算したところ、表 5 のとおり、21 年の基盤強化法改正前においては、約 1 割で推移しており、22 年度には、市町村段階の農地保有合理化事業の廃止により 1.0%となっている。

表5 貸借事業が利用権設定に介入した割合の推移

(単位：ha、%)

年度	平成 17	18	19	20	21	22
利用権設定面積 (a)	125,424	167,239	178,701	152,871	143,183	154,506
借入面積 (b)	12,046	16,139	15,334	15,050	13,128	1,571
介入割合 (b/a)	9.6	9.7	8.6	9.8	9.2	1.0

- (注) 1 農林水産省の資料に基づき当省が作成した。
 2 農林水産省が「農地政策に関する有識者会議」に提出した「農地政策の見直しの基本的方向について」(平成 19 年 10 月 31 日農林水産省)で算定している「農地保有合理化事業(貸借事業)が利用権設定に介入した割合」について、当省で平成 17 年度から 22 年度までの割合を試算した。
 3 「利用権設定面積」は、平成 17 年度から 21 年度までは「土地管理情報収集分析調査」、22 年度は「農地の権利移動・借賃等調査」による。

(イ) 農地保有合理化法人における農地売買等事業の実施状況

今回、10 道府県の 10 農地保有合理化法人における平成 17 年度から 22 年度までの農地売買等事業の実施状況を調査した結果、以下のような状況がみられた。

- ① 調査した 10 法人における平成 17 年度から 22 年度までの売買事業の実施状況をみると、農地の中間保有リスクを回避するためなどとして、新規の買入れや売渡しを控えており、農地保有合理化法人としての「農地の中間保有・再配分機能」が十分に発揮されていないものが 2 法人みられた。また、これら 2 法人に関しては、貸借事業についても、平成 19 年度以降、借入れ及び貸付けの実績が全くない。
- ② 農地保有合理化事業は、前述のとおり、基盤強化法によって、農地保有合理化法人を「農業経営基盤の強化の促進に関する基本方針」で定め同事業を実施することが都道府県知事に義務付けられている事業であるが、調査した 10 法人の中には、農地保有合理化法人としての「農地の中間保有・再配分機能」が十分に発揮されていないものがみられる。

農林水産省では、毎年 2 回(2 月及び 9 月)、農地保有合理化事業に係る各種計画や当該事業の進捗状況等の把握を目的とした各農地保有合理化法人に対するヒアリングを実施しており、その際、活動が低調な法人に対して、その原因・理由等を聴取し、課

題の解決に向けた指導・助言を行っている。各農地保有合理化法人の取組に関して、このような実態把握の取組を今後も継続的に実施することが重要である。

【所見】

したがって、農林水産省は、農地の流動化の促進に係る取組の効果的な実施を図る観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 土地利用型農業における地域の中心となる経営体への農地集積の目標の達成に向けた関係施策の取組の進捗状況の検証を行い、その結果をそれ以降の取組に反映させること。
- ② 農地利用集積円滑化事業による集積面積の実績が上がっていない都府県についてその原因・理由や、各農地利用集積円滑化団体における取組の実態を更に把握・分析し、その結果を踏まえた同事業の推進方策について検討すること。
- ③ 各農地保有合理化法人における取組の実態やその実績が低調な原因・理由を更に把握・分析し、その結果を踏まえた農地保有合理化事業の推進方策について検討すること。

(2) 農地法に基づく遊休農地に関する措置及び耕作放棄地再生利用対策の適正かつ効果的な実施

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、農業生産が行われることで多面的機能が発揮されていることから、国民の貴重な財産として守られるべきものである。しかしながら、農業や農村の衰退とともに、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耕作地が年々増加している。

「食料・農業・農村基本計画」においては、「耕作放棄地の解消に向けて、再生利用の取組に対する支援を実施するとともに、関連施策を必要に応じて活用する。これと併せて、平成21年に改正された農地制度において新たに設けられた農業委員会の役割強化による調査・指導や、所有者が判明しない遊休農地について利用権を設定できる仕組み等を適切に運用し、遊休農地解消に向けた取組を推進する。これらの取組を主体として、農用地区域を中心に耕作放棄地の再生・有効利用と発生抑制を図る。」とされており、農業委員会による農地の利用の状況についての調査や耕作の目的に供されていないなどの農地について農業上の利用の増進を図るための指導等、耕作放棄地の位置と状況の把握を目的とした「耕作放棄地全体調査（荒廃した耕作放棄地等の状況調査）」、耕作放棄地の再生利用の支援を目的とした「耕作放棄地再生利用緊急対策（耕作放棄地再生利用交付金）」といった取組が行われている。

また、「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」において、平成28年度までに、「土地利用型農業については、今後5年間に高齢化等で大量の農業者が急速にリタイアすることが見込まれる中、徹底的な話し合いを通じた合意形成により実質的な規模拡大を図り、平地で20～30ha、中山間地域で10～20haの規模の経営体が大宗を占める構造を目指す。」とされ、このための取組・方策の一つとして、「農地法の遊休農地解消措置を徹底活用する。」とされている。

ア 農地法に基づく遊休農地に関する措置

【制度の概要】

農業委員会は、農地法（昭和 27 年法律第 229 号）第 30 条第 1 項の規定に基づき、毎年 1 回、その区域内にある農地の利用の状況についての調査（以下項目 1 (2)及び(5)において「利用状況調査」という。）を行わなければならないとされている。また、農業委員会は、同条第 3 項の規定に基づき、利用状況調査の結果、①現に耕作の目的に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地、②その農業上の利用の程度がその周辺の地域における農地の利用の程度に比し著しく劣っていると認められる農地（①の農地を除く。）のいずれかに該当する農地があるときは、その農地の所有者に対し、当該農地の農業上の利用の増進を図るため必要な指導をするものとするとしている。

農業委員会による指導を受けた農地が、当該指導後においてもなお相当期間農業上の利用の増進が図られない場合や、その所有者が当該指導に従う意思がない旨を表明した場合等には、農業委員会は、当該農地が遊休農地である旨の通知を行い（農地法第 32 条）、通知を受けた遊休農地の所有者は、通知のあった日から起算して 6 週間以内に、遊休農地の農業上の利用に関する計画を農業委員会に届け出なければならないとされている（同法第 33 条第 1 項）。また、届け出られた計画の内容が当該遊休農地の農業上の利用の増進を図る上で適切でないと認められる場合や、届出がない場合等には、農業委員会は、遊休農地の所有者に対し、当該遊休農地の農業上の利用の増進を図るために必要な措置を講ずべきことを勧告することとされている（同法第 34 条第 1 項）。

このような遊休農地に対する利用促進措置に関する規定は、平成 21 年 6 月に公布（同年 12 月施行）された農地法等の一部を改正する法律による農地法の改正で設けられたものである。

農林水産省は、「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 号農林水産省経営局長・農村振興局長連名通知）により、利用状況調査の実施方法や、農地法第 30 条第 3 項の指導の指導方法及び指導内容等を具体的に示している。ま

た、同省では、「農地法に基づく遊休農地に関する措置の施行状況調査」により、各農業委員会における利用状況調査や農地法第 30 条第 3 項の指導等の実施状況を把握しており、その結果、取組の改善が必要と認められる農業委員会に対しては、都道府県を通じて指導・助言を行っている。

【調査結果】

(7) 利用状況調査の実施状況

今回、28 農業委員会における平成 22 年度の利用状況調査の実施状況を調査した結果、以下のような状況がみられた。

- ① 調査した 28 農業委員会のうち、平成 22 年度の利用状況調査において、当該農業委員会の区域内にある農地の全てを調査対象とせず、その利用状況を把握していない農地があるものが 10 委員会みられた。

また、当該農業委員会の区域内にある農地の面積に占める利用状況調査を実施した面積の割合（調査実施率）をみると、この 10 委員会のうち、調査実施率が 50%未満のものは 2 委員会（秋田市農業委員会及び富田林市農業委員会）となっている。

- i 秋田市農業委員会では、平成 22 年度の利用状況調査において、実施体制が農業委員 25 人、事務局職員 8 人と脆弱であるとして、その区域内にある農地を 3 年間で全て調査することとしたため、22 年度は管内農地面積 9,290.0ha のうち、22 年 10 月の 5 日間で 3,150.0ha しか調査していない（調査実施率は 33.9%）。
- ii 富田林市農業委員会では、平成 22 年度の利用状況調査において、管内を 6 地区に分け、22 年 4 月、9 月、10 月及び 11 月にそれぞれ 1 日程度、計 4 地区を調査しているが、事務局職員が実働 2 名であり、全筆を実地調査する時間がないとして、利用状況調査では、あらかじめ農地パトロールによる巡視で農地法第 30 条第 3 項第 1 号又は第 2 号の農地に該当する可能性が

あるとしたものに限定して現地確認を行っていること、また、残り2地区を23年度に調査することとしたため、22年度は管内農地面積686.0haのうち3.6haしか調査していない（調査実施率は0.5%）。

(イ) 農地の農業上の利用の増進を図るための指導の実施状況

また、28農業委員会における平成22年度の利用状況調査の結果に基づく農地法第30条第3項の指導の実施状況を調査した結果、以下のような状況がみられた。

- ② 調査した28農業委員会のうち、平成22年度の利用状況調査において把握した農地法第30条第3項の指導の対象となる農地について、当省の調査時点（平成23年10月～12月）で全て指導を行っていたものは7委員会にとどまっており、未指導の農地があったものが12委員会、全ての農地について指導を行っていなかったものが9委員会みられた。

また、当該農業委員会が把握した農地法第30条第3項の指導の対象となる農地の面積に占める指導を行ったものの面積の割合（指導率）をみると、未指導の農地があった12農業委員会のうち、指導率が50%未満のものは8委員会となっている。

全ての農地について指導を行っていなかった9農業委員会についてその理由を調査したところ、i) 山間部の条件不利地で鳥獣被害等もある農地の指導は難しく、指導方法や指導内容が決まっていないためとしているものが4委員会、ii) 当該農地の所有者に対し意向確認や啓発を行い、その経過を見守っているためとしているものが3委員会、iii) 調査結果の取りまとめなど指導の準備中のためとしているものが1委員会、iv) 全ての農地の遊休化の原因を把握しておらず、また、耕作放棄とその解消が繰り返されているものもあることから、踏み込んだ法的指導が難しいためとしているものが1委員会となっている。

同様に、未指導の農地があった12委員会についてその理由を調

査したところ、指導方法や指導内容が決まっていなかったためとしているものが5委員会と最も多くみられた。また、調査結果の取りまとめなど指導の準備中のためとしているものが1委員会、当該農地の所有者に対し意向確認や啓発を行い、その経過を見守っているためとしているものが1委員会みられた。そのほかに、指導の対象となる農地の件数が7,578筆（面積は計715.0ha）と多く対応できないためとしているもの（指導率は7.1%）が1委員会、当該農地の所有者と連絡が取れないためとしているものが3委員会みられた（一つの農業委員会が複数の理由を挙げている場合がある。）。

なお、上記の「指導方法や指導内容が決まっていなかったため」としている計9委員会の中には、その理由として、遊休化している農地は山間部の条件不利地で鳥獣被害等もあるため耕作再開が見込めない旨を挙げているものが4委員会みられた。また、「所有者と連絡が取れないため」としている3委員会の中には、当該理由により指導率が4割程度にとどまっているものが1委員会みられた。

- ③ 「農地法の運用について」では、当該農地の所有者による耕作再開や地域の認定農業者等への利用集積が見込まれず、かつ当該農地を利用する者が直ちには見込まれない場合の農地法第30条第3項の指導の指導内容について、基盤強化法第11条の12の農地利用集積円滑化団体への貸付けの委任の申出（注）を行うこと等を指導することとされている。

（注） 農地所有者代理事業を行う農地利用集積円滑化団体が、その事業実施地域に存する農用地等の所有者から農地所有者代理事業に係る委任契約の申込みがあった場合は、正当な理由がなければ、当該委任契約の締結を拒んではならないとされている（基盤強化法第11条の12）。

調査した28農業委員会のうち、平成22年度の利用状況調査に

において把握した農地法第 30 条第 3 項の指導の対象となる農地の全てについて当該指導を行っていないかった 9 委員会を除く 19 委員会について、農地利用集積円滑化団体への貸付けの委任の申出を行うことを当該農地の所有者に対して指導した実績があるかどうか調査（平成 24 年 5 月）したところ、22 年度に当該指導を行い、その結果申出が行われたものが 1 委員会でみられた。また、平成 24 年度に当該指導を実施したいとしているものも 1 委員会みられた。一方、耕作条件が不利な農地や荒廃が進んでいる農地について農地利用集積円滑化団体への貸付けの委任を行っても借り手が見付からないと認識しているなどとして、申出を行うよう指導することに消極的なものが 6 委員会みられた。

農地利用集積円滑化団体は、その農地利用集積円滑化事業規程において、農地利用集積円滑化事業を行うに当たっては、都道府県、市町村、農業委員会、他の農地利用集積円滑化団体、農地保有合理化法人、都道府県農業会議、都道府県農業協同組合中央会、農業協同組合、普及指導センター、都道府県青年農業者等育成センター、地域担い手育成総合支援協議会等の関係機関等と十分連絡及び調整を図る旨規定していること（農林水産省経営局長通知「農地法等の一部を改正する法律による農業経営基盤強化促進法の一部改正について」の別添 2「農地利用集積円滑化事業規程例」第 4 条第 1 項）から、例えば当該農地の借り手の掘り起こしに当たっても、農地利用集積円滑化団体が行う農地所有者代理事業の機能を積極的に活用した方が、より広範かつ多様な借り手の掘り起こしが期待でき、有効なのではないかと考えられる。

- ④ 調査した 28 農業委員会のうち、平成 22 年度の利用状況調査において把握した農地法第 30 条第 3 項の指導の対象となる農地の全てについて当該指導を行っていないかった 9 委員会を除く 19 委員会について、当該指導を行った農地の面積のうち、当省の調査時点（平成 23 年 10 月～12 月）で当該指導により農業上の利用の

増進が図られたものの面積の占める割合（改善率）をみたところ、指導率が 100%の 7 委員会のうち、農業上の利用の増進が図られたかどうかまだ把握していなかった 1 委員会を除く 6 委員会では、改善率が最も高いもので 27.6%、最も低いもので 1.6%と、指導率が 100%の農業委員会でも当該指導がなかなか改善につながっていない状況がうかがわれる。

なお、改善率が 100%のものが 3 委員会みられるが、これらはいずれも指導率が低調（7.1%、17.4%、21.8%）で、当該指導そのものが全体的に進んでいないものである。

農地法第 30 条第 3 項の指導を行ってもなお農業上の利用の増進が図られなかった農地がみられる理由について、調査した農業委員会の中には、当該農地の所有者が高齢のため耕作できないこと、当該農地が耕作条件不利地であることや荒廃が進んでいることなどを挙げているものもみられる。しかしながら、これらの事情は当該指導を行う時点である程度は判明していたと考えられ、例えば、当該農地の所有者が高齢のため耕作できないのであれば、地域の認定農業者等への当該農地の貸付けや農地利用集積円滑化団体への貸付けの委任の申出を行うことを指導するなど、それぞれの事情をよく踏まえたきめ細やかで実効ある内容の指導が当該農業委員会において行われるべきだったと考えられる。

なお、調査した 28 農業委員会においては、平成 22 年度に農地法第 32 条の「遊休農地である旨の通知」又は「農業委員会に過失がなく通知を受けるべき遊休農地の所有者を確知することができないときの遊休農地である旨の公告」を行った実績はない。

イ 耕作放棄地再生利用対策

(7) 耕作放棄地全体調査（荒廃した耕作放棄地等の状況調査）

【制度の概要】

農業振興地域の整備に関する法律（以下「農振法」という。）に基づく国の「農用地等の確保等に関する基本指針」（平成 22 年 6 月

11日)において、「平成32年の確保すべき農用地等(農用地区域内農地)の面積の目標」として、「現状(平成21年407万ha)よりも8万ha増の415万ha」が設定されており、当該目標を達成するためには、荒廃した耕作放棄地を平成32年までに10万ha再生することが必要と想定されている(「農用地区域内農地面積の目標について」における施策効果)。

荒廃した耕作放棄地を再生利用するための取組として、農林水産省は、耕作放棄地を解消するためには、それぞれの耕作放棄地の状況に応じたきめ細かな対策が必要であることから、都道府県及び市町村・農業委員会の協力の下、その位置と状況を把握することを目的として、「耕作放棄地全体調査要領」(平成20年4月15日付け19農振第2125号農林水産省農村振興局長通知。以下項目1(2)において「全体調査要領」という。)により、平成20年度から、市町村と農業委員会とが協力して現況が耕作放棄地となっている農地を対象に荒廃の状況等を把握する現地調査(耕作放棄地全体調査。以下項目1(2)において「全体調査」という。)を実施している。

全体調査は、市町村と農業委員会がそれぞれの業務の一部として、互いに連携して行うものとされている。平成20年度の第1回目は、現地調査により、荒廃した耕作放棄地の位置を把握し、その状況に応じて、①人力・農業用機械で草刈り・耕起・抜根・整地を行うことにより、直ちに耕作することが可能な土地(緑)、②草刈り等では直ちに耕作することはできないが、基盤整備(区画整理、暗きょ排水、客土、農道整備、重機を用いた整地等)を実施して農業利用すべき土地(黄)及び③森林・原野化している等、農地に復元して利用することが不可能と見込まれる土地(赤)に区分(地図で色分け)し、農林水産省は、その結果を集計・公表している。

平成22年9月16日付けの全体調査要領の改正により、全体調査の中に「耕作放棄地解消計画の策定」が盛り込まれ、引き続き現況が耕作放棄地となっている農地を対象に荒廃の状況等を把握する現地調査を実施するとともに、把握した耕作放棄地に係る解消計画

(耕作放棄地解消計画。以下項目 1 (2)において「解消計画」という。)を定め、耕作放棄地解消に向けた取組を推進するものとされた。また、平成 23 年 11 月 8 日付けの全体調査要領の改正により、現地調査は農地法第 30 条第 1 項の規定に基づく利用状況調査(同条第 3 項第 1 号に掲げる農地に係るものに限る。)をもってこれに代えることとされ(注)、利用状況調査の中で、①過去の調査により把握されている耕作放棄地の現状確認、解消及び新たな営農の推進等の状況並びに②新たな耕作放棄地の発生状況を把握することとされた。

(注) 農地法第 30 条第 3 項各号の農地と全体調査における「荒廃した耕作放棄地」の関係

農地法第 30 条第 3 項第 1 号の「現に耕作の目的に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地」は、全体調査における①人力・農業用機械で草刈り・耕起・抜根・整地を行うことにより、直ちに耕作することが可能な土地(緑)及び②草刈り等では直ちに耕作することはできないが、基盤整備(区画整理、暗きょ排水、客土、農道整備、重機を用いた整地等)を実施して農業利用すべき土地(黄)の合計と一致するものである。

一方、農地法第 30 条第 3 項第 2 号の「その農業上の利用の程度がその周辺の地域における農地の利用の程度に比し著しく劣っていると認められる農地(第 1 号に掲げる農地を除く。)」は、全体調査で把握すべき「荒廃した耕作放棄地」には含まれない。また、全体調査における③森林・原野化している等、農地に復元して利用することが不可能と見込まれる土地(赤)は、農地法第 30 条第 3 項各号の農地には該当しない。

なお、農地法における「遊休農地」は、同法第 32 条の通知又は公告をもって初めて「遊休農地」として確定されるものである。

なお、農林水産省は、平成 24 年度から全国各地で人・農地プラン(地域農業マスタープラン)の作成が進められていることなどを踏まえ、24 年 12 月 26 日付けで全体調査要領の改正を行い、解消計画を廃止している。また、現地調査について、農業委員会が行う農地法第 30 条第 1 項に規定する利用状況調査と併せて実施することとされた(ちなみに、今回の全体調査要領の改正を機に、全体調査の名称及び「荒廃した耕作放棄地」の用語が「荒廃農地の発生・解

消状況に関する調査」及び「荒廃農地」にそれぞれ改められたところである。)

【調査結果】

今回、35 地方公共団体（注）における平成 20 年度から 22 年度までの全体調査の実施状況を調査した結果、以下のような状況がみられた。

（注） 全体調査要領では、全体調査は市町村と農業委員会が連携して行うものとされているが、これら 35 地方公共団体においては、①市町村が主体となって実施しているもの、②農業委員会が主体となって実施しているもの及び③市町村と農業委員会が共同で実施しているものがそれぞれみられた。

- ① 全体調査の調査範囲は当該地方公共団体の区域内の全ての農地とされ、「現況が耕作放棄地となっている農地」が調査対象とされているが、i) 現地調査時に作付けがされていなくても、作付けが予定されているもの（農作物の共済加入農地、調整水田等の不作付地、土地改良通年施行対象農地）、ii) 農地基本台帳上、既に森林・原野化している土地に区分されているもの（「市町村及び農業委員会における耕作放棄地面積の管理について」（平成 18 年 1 月 6 日付け 17 農振第 1477 号農林水産省経営局構造改善課長・農村振興局企画部地域計画官連名通知）に基づき、農地基本台帳に「×」印等が記された記録があるもの）及びiii) 採草放牧地については、原則として調査対象外とされている（農林水産省「耕作放棄地全体調査質疑応答集」等）。

調査した 35 地方公共団体のうち、平成 20 年度の第 1 回目の全体調査において、当該地方公共団体における人員・予算・時間上の制約があることからその区域内の全ての農地を調査することができず、現況を十分に把握できなかったものが 12 地方公共団体みられた（「耕作放棄地全体調査質疑応答集」等に照らし調査対象外農地やこれに準ずると考えられる農地に該当するものを

調査範囲から除外している場合は、当該地方公共団体に含めていない。)。その中には、i) 市内全ての農地を現地調査することは物理的にも不可能であるためとして、問題があると農業委員が判断した農地及び農地パトロールで耕作放棄が認められた農地に調査範囲を限定したため、管内農地面積に比べてごく限られた面積しか現地調査していないもの、ii) 現地調査の実施に要する要員や費用、時間等の負担が多大であるとして、同じ平成 20 年度に実施していた「耕作放棄地再生利用推進事業」による調査結果を県に報告したことをもって現地調査の実施に代えたことから、調査範囲が特定の地域に限定されたため、耕作放棄地の把握が必ずしも十分ではなかったものもみられた。同様に、平成 21 年度の全体調査や 22 年度の全体調査においても、一部の地方公共団体において調査範囲を限定している状況がみられた。

地方公共団体の協力の下で実施されている全体調査において、現地調査等に係る人員・予算・時間上の制約から、その区域内の全ての農地を調査範囲とすることが困難な地方公共団体がみられるのはやむを得ないことではあるものの、全体調査の調査結果が耕作放棄地解消のための取組の基礎データとして重要であることに鑑みれば、それぞれの地方公共団体において可能な限りその区域内の全ての農地を調査範囲とし、当該調査結果のより高い精度の確保に努めることが望まれる。

- ② 解消計画は、計画的な耕作放棄地解消のための基礎資料とするため、市町村が農業委員会と連携して策定するもので、i) 市町村名、地区名（大字名）、ii) 耕作放棄地面積、iii) 農地法に基づく指導内容等、iv) 解消分類（営農再開、基盤整備後営農再開、保全管理）、v) 解消主体、vi) 解消内容（作付け作物等）及びvii) 解消に向けた実施計画（各年度の実施内容、活用事業）の各事項を記載することとされていた（平成 23 年 11 月 8 日付けの全体調査要領の改正により、解消計画の記載事項のうち i) 解消主

体、ii) 解消内容（作付け作物等）及びiii) 解消に向けた実施計画（各年度の実施内容、活用事業）が「解消に向けた取組内容」に集約され、年度別の取組計画も必要に応じて記載することとされた。）。

調査した地方公共団体における平成 22 年度の解消計画の策定状況や、解消計画を策定していた地方公共団体について当該解消計画の策定内容をみたところ、i) 当該地方公共団体の区域内に耕作放棄地があるにもかかわらず、解消計画を策定していなかったものや、ii) 「解消に向けた実施計画（各年度の実施内容、活用事業）」を空欄のままとしているほか、「解消内容（作付け作物等）」には導入作物、放牧、区画整理、景観作物の植栽等の解消内容を記載すべきところ全て「保全管理又は耕作」としているなど、解消計画が実効ある内容となっていないものがみられた（ちなみに、これらの事例については、その後、解消計画の策定に向けた地域での話合いが進められていること、耕作放棄地解消のための取組として市外からの農業参入等の促進を検討していることなどが確認された。）。

前述のとおり、平成 24 年 12 月 26 日付けの全体調査要領の改正により解消計画は廃止されたが、耕作放棄地解消のための取組自体は、今後もそれぞれの地方公共団体において、人・農地プラン（地域農業マスタープラン）の作成等を通じて計画的かつ効果的に行われることが望まれる。

(イ) 耕作放棄地再生利用緊急対策（耕作放棄地再生利用交付金）

【制度の概要】

農林水産省は、耕作放棄地の再生利用を図るためには、地域の実情に精通した多様な主体の参画・協働とその発意や創意工夫によるきめ細かな取組が必要であることから、耕作放棄地を再生利用する取組やこれに附帯する施設等の整備、農地利用調整、営農開始後のフォローアップ等の地域の取組を総合的・包括的に支援する「耕作

放棄地再生利用緊急対策」(以下項目1(2)において「緊急対策」という。)を平成21年度予算で創設しており、25年度まで実施することとしている。

緊急対策は、都道府県耕作放棄地対策協議会(以下項目1(2)において「都道府県協議会」という。)及び地域耕作放棄地対策協議会(以下項目1(2)において「地域協議会」という。)が実施主体となり、耕作放棄地再生利用交付金(以下項目1(2)において「再生利用交付金」という。)を交付して、耕作放棄地を再生利用する取組やこれに附帯する施設等の補完整備を推進するものである。また、再生利用交付金は、国から交付された再生利用交付金を基に都道府県協議会で再生利用基金を造成し、当該基金から、地域協議会を通じて、再生利用に取り組む農業者等に再生利用交付金を交付する仕組みとなっている。

【調査結果】

① 農林水産省は、その政策評価において、「荒廃した耕作放棄地の解消面積」の目標値を設定している。具体的には、「農用地等の確保等に関する基本指針」において、「平成32年の確保すべき農用地等(農用地区域内農地)の面積の目標」の415万haを達成するためには、荒廃した耕作放棄地を平成32年までに10万ha再生することが必要と想定されていることを踏まえ、当該目標値を「10万ha(累計)」とし、これを32年までに達成することとしている。また、この10万haのうちの3万haについて、平成22年度から26年度までの5年間で緊急対策等により解消されるものとして、22年度から26年度までの各年度の目標値を全て「6,000ha」としている。

しかしながら、農林水産省は、緊急対策単独による「荒廃した耕作放棄地の解消面積」の目標値は設定していない。その理由について、同省では、荒廃した耕作放棄地を再生利用するための取組としては、緊急対策のほかにも、例えば国の「耕作放棄地解消・

発生防止基盤整備事業」や「農山漁村活性化プロジェクト支援交付金」などがあり、また、都道府県や市町村でも、耕作放棄地の解消を目的とした独自の施策を実施しており、さらには、農地法に基づく遊休農地に関する措置や農業者戸別所得補償制度の再生利用加算など、これらの取組の相乗効果によって荒廃した耕作放棄地の再生利用が実現している実態にあるとしている。そのため、緊急対策単独での目標を設定することは困難であるとしている。これに加え、同省では、再生利用交付金は荒廃した耕作放棄地を引き受けて営農再開に取り組む者を確保した上でその者による再生作業等を支援するために交付されるものであり、当該耕作放棄地の引受け手の確保や再生利用に関する貸し手との合意形成等の動向によって再生利用交付金に基づく事業の実施状況が大きく左右されるため、これらの調整活動等の動向を考慮せずに緊急対策による「荒廃した耕作放棄地の解消面積」の目標値をあらかじめ設定することは非現実的であるとしている。

緊急対策による「荒廃した耕作放棄地の解消面積」は、平成 21 年度で 1,040ha、22 年度で 1,136ha、23 年度で 1,180ha と一定の実績が上がっているが、当該解消面積に係る目標値が設定されていないため、これらの実績が十分な水準に達しているのかどうか検証することができないこととなっている。

緊急対策の検証について、当該対策による「荒廃した耕作放棄地の解消面積」の目標値を設定してその達成度合いを把握・分析する手法は取り難いとしても、緊急対策の成果や課題を踏まえて、今後の対策の内容を検討するとともに、引き続き実施状況を毎年度点検することが重要である。

- ② 今回、10 道府県の 10 都道府県協議会及び 19 市の 19 地域協議会における平成 21 年度及び 22 年度の再生利用交付金に係る事業の実施状況を調査した結果、調査した 19 地域協議会のうち、21 年度及び 22 年度の 2 か年で再生利用交付金に係る事業の実績が

全くないものが5地域協議会みられた。その原因・理由について、5地域協議会では、

- ・ 再生利用交付金を利用したいとの意向を持っている農業者はいるものの、自己負担分の資金確保のめどが立たず利用するまでに至っていないこと、また、再生利用する耕作放棄地のみならず、その周辺の暗きょ等の整備を行わなければ当該耕作放棄地を利用できないことが多いため、関係者の協力を得ることと当該整備に要する費用の確保が課題であること、
- ・ 耕作放棄地は山間部に多く小規模区画農地が連坦しているため、再生利用しようとしても全地権者の同意を得ることが困難であることと、再生利用に要する費用についても地元負担の同意を得ることが困難であること、
- ・ 荒廃した耕作放棄地に多額の費用を掛けてまで再生して利用しようとする需要がないこと、
- ・ 市独自の遊休農地の活用施策を実施しており、限られた予算及び人員の中で、より現実的で効果が高いと考えられる市の施策を優先的に実施していること、
- ・ 地元の農業協同組合、農事組合、農業共済組合等に対して再生利用交付金について周知したものの、十分に浸透していなかったのではないかと考えられること、また、再生利用交付金に関する相談の際に、農家から「交付対象が農用地区域内農地に限定されている」、「再生作業に対する交付額が10a当たり5万円しかない」、「交付申請書の作成が煩雑である」などの相談が寄せられており、再生利用交付金の利用を検討したものの結局断念した農家も多いのではないかと考えられること

などとしている。

緊急対策の検証に当たっては、当該対策の成果や課題を把握・分析するため、このような地域協議会における再生利用交付金に係る事業の取組の実態に関する情報も積極的に活用することが重要である。

【所見】

したがって、農林水産省は、農地法に基づく遊休農地に関する措置及び耕作放棄地再生利用対策の適正かつ効果的な実施を図る観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 利用状況調査について、農地法にのっとり、その区域内にある全ての農地を調査対象として実施することを徹底するよう、都道府県を通じて農業委員会に対し更に指導・助言すること。また、利用状況調査の結果を踏まえて行う、農地の農業上の利用の増進を図るための指導については、当該農地の所有者が自ら耕作を行うか、自ら耕作を行うことが困難な場合は地域の認定農業者等への当該農地の貸付け等を行うよう指導を徹底するとともに、当該指導を行ってもなお農業上の利用の増進が図られない場合は農地法第 32 条の遊休農地である旨の通知又は公告等の措置の実施を徹底して農業上の利用の増進に向けた取組の実効性が上がるよう、都道府県を通じて農業委員会に対し更に指導・助言すること。
- ② 全体調査（現「荒廃農地の発生・解消状況に関する調査」）について、調査結果が耕作放棄地解消のための取組の基礎データとして重要であることに鑑み、現地調査等の際に必要なデータが適確に把握されるよう、都道府県を通じて市町村・農業委員会に対し要請すること。
あわせて、今後人・農地プラン（地域農業マスタープラン）の作成等を通じて計画的な耕作放棄地解消のための取組を進める場合には、その実施状況を踏まえ、都道府県を通じて市町村に対し適切に指導を行うこと。
- ③ 緊急対策について、各地域協議会における具体的な取組の実態や、当該対策の成果や課題を踏まえて、今後の対策の内容を検討するとともに、引き続き実施状況を毎年度点検すること。

(3) 農地転用許可事務の適正な処理の徹底

【制度の概要】

農林水産省は、農地法により、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鑑み、農地を農地以外のものにする（転用）を制限しており、4 ha 以下の農地にあつては都道府県知事、4 ha を超える農地にあつては農林水産大臣（注）の許可がある場合に限り、これを認めることとしている（同法第4条及び第5条）。

(注) 1 農林水産大臣の許可権限は、地方農政局長（北海道にあつては農村振興局長、沖縄県にあつては内閣府沖縄総合事務局長。以下項目1(3)及び(4)において同じ。）に委任されている（農地法第62条及び農地法施行規則（昭和27年農林省令第79号）第101条）。

2 近年の農地転用許可件数は、表1のとおり推移している。

表1 農地転用許可件数の推移（全国）（単位：件）

年	許可件数	左記件数の内訳	
		① 4 ha 以下 (都道府県知事許可)	② 4 ha 超 (農林水産大臣許可)
平成 17	92,986	92,935	51
18	91,009	90,942	67
19	86,343	86,237	106
20	78,340	78,291	49
21	66,865	66,826	39
22	65,146	65,106	40

(注) 農林水産省の「土地管理情報収集分析調査」結果（平成17年～21年）及び「農地の権利移動・借賃等調査」結果（22年）による。

(申請処理の流れ)

農地転用許可申請は、まず、農業委員会（申請に係る農地面積が4 ha 超の場合は都道府県知事。以下項目1(3)において同じ。）が受け付けてその内容を検討した上で、農地転用許可基準に照らした農業委員会としての意見を付して都道府県知事（申請に係る農地面積が4 ha 超の場合は地方農政局長。以下項目1(3)において同じ。）に送付する（農地法施行令（昭和27年政令第445号）第7条第2項及び第5項並びに第15条第2項）。都道府県知事は、当該農業委員会の意見を参考にしつつ審査を実施し、当該許可の

可否を決定する（申請に係る農地面積が4 ha 超の場合は、地方農政局長が当該都道府県知事の意見を参考に審査を行い、当該許可の可否を決定。以下項目1(3)において同じ。）。

（農地転用許可の基準）

農地転用許可の可否の判断については、農地法、農地法施行令及び農地法施行規則において定められている「立地基準」及び「一般基準」に基づき行うこととされている。

「立地基準」（農地法第4条第2項第1号及び第2号並びに第5条第2項第1号及び第2号）は、表2のとおり、農地転用許可申請に係る農地をその営農条件及び周辺の市街地化の状況から5種類に区分し、当該区分に応じて当該許可の可否を判断するものであり、これら5種類のうち農用地区域内農地、甲種農地及び第1種農地については、良好な営農条件を備えている農地として、一定の例外条件に合致するものを除き、転用は原則不許可とされている。

表2 「立地基準」における農地区分の概要

区 分	営農条件、市街地化の状況	転用許可の方針
農用地区域内農地	市町村が定める農業振興地域整備計画において農用地区域とされた区域内の農地	原則不許可
甲種農地	第1種農地の要件に該当するもののうち市街地調整区域内の土地改良事業等の対象となった農地（8年以内）等特に良好な営農条件を備えている農地	原則不許可
第1種農地	10ha以上の規模の一団の農地、土地改良事業等の対象となった農地等良好な営農条件を備えている農地	原則不許可
第2種農地	鉄道の駅が500m以内にある等市街地化が見込まれる区域内にある農地又は生産性の低い小集団の農地	周辺の他の土地に立地することができない場合等は許可
第3種農地	鉄道の駅が300m以内にある等の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	原則許可

（注） 農林水産省の資料による。

また、「一般基準」（農地法第4条第2項第3号から第5号まで及び第5条第2項第3号から第7号まで）は、農地転用許可後、当該農地を申請に

係る用途に供することが確実であると認められるかどうか、当該転用行為が周辺農地の営農条件に支障を及ぼすおそれがないか等について審査を行うものであり、例えば、申請者に転用行為を行うのに必要な資力及び信用があると認められない場合等には、転用を許可しないこととされている。

農林水産省は、これらの法令に基づく農地転用許可基準の運用・解釈について、各都道府県に対し、「農地法関係事務に係る処理基準について」（平成12年6月1日付け12構改B第404号農林水産事務次官依命通知）、「農地法の運用について」及び「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号農林水産省経営局長・農村振興局長連名通知）を発出している。都道府県及び農業委員会は、これらの通知を参考に、審査基準・事務処理要領等を定めて、農地転用許可に係る事務を行っている。

【調査結果】

調査した7地方農政局等及び17道府県等における農地転用許可の実績をみると、平成18年から22年までの5か年で計5万1,408件(8,007.4ha)の農地転用許可が行われている。また、調査した31農業委員会では、管轄道府県に対し、申請のあった農地の転用を許可相当とする意見を5か年で計1万7,320件(1,827ha)提出している。

（審査の実施状況）

今回、当省において、地方農政局等122事案、道府県等453事案及び農業委員会600事案の計1,175の転用許可事案及び意見提出事案を抽出し（注）、これらの農地転用許可申請について調査対象機関においてどのように審査が行われているかを調査した。

（注） 地方農政局等については、平成20年から22年までの転用許可事案全てを調査対象とした。また、道府県等及び農業委員会については、原則として平成22年の転用許可事案及び意見提出事案から抽出した。

その結果、①10ha以上の広がりを持つ一団の農地の区域内であり第1種農地の要件を満たしているにもかかわらず、第2種農地と判断しているもの、②農用地区域内農地の転用申請について、農振法による農用地利用計画で指定する用途（農業用施設）の変更が未了のまま転用許可を行っているもの、③第1種農地が「集落に接続して設置されるもの」として許可されているものの、集落に接続しているとはいえないもの、④市街化の程度まで宅地化が進行していないにもかかわらず、第3種農地と判断しているもの及び⑤第2種農地と判断する法令上の適用条項を誤ったものといった、許可決定に当たり、農地区分の判断や優良農地の転用が例外的に認められる条件に合致するかどうかの判断等が適正に行われておらず、農地転用許可事務の適正な処理を確保する必要があると考えられるものが、一部の道府県等及び農業委員会（5調査対象機関）で計16事案みられた。

農林水産省は、これまで「農地転用許可事務の適正化及び違反転用の是正に係る取組の強化について」（平成20年11月28日付け20農振第1413号農林水産省農村振興局長通知）を発出したり、「農地法関係事務処理要領の制定について」第4の8の(1)に基づく「農地転用許可事務実態調査」で把握した、当該事務の適正な処理を確保する必要があると考えられた事例について、その運用の考え方を公表したりするなどして、農地転用許可事務の適正化を図ってきている。農地転用許可事務を行う都道府県（注1）及び農業委員会（注2）においては、これまでも当該事務の適正な処理に努めてきているところであるが、引き続き当該事務の適正な処理の徹底を図ることが求められる。

- (注) 1 当該都道府県から地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の17の2第1項の規定に基づく特例条例により農地転用許可事務の処理について委任を受けている市町村及び当該市町村から同法第180条の2の規定に基づき同事務の処理について再委任を受けている農業委員会を含む（「所見」においても同じ。）。
- 2 当該市町村から農地転用許可事務の処理について再委任を受けている農業委員会を除く（「所見」においても同じ。）。

【所見】

したがって、農林水産省は、農地転用許可事務の適正な処理の徹底を図る観点から、都道府県及び農業委員会に対し、引き続き優良農地の転用許可に係る判断を適切に行うよう指導する必要がある。

(4) 違反転用に対する処分等の適正な実施

ア 違反転用の発生状況及び違反転用に対して講じた措置の状況

【制度の概要】

(違反転用に対する処分等の実施)

農業委員会は、「農地法に係る事務処理要領」（平成 21 年 12 月 11 日付け 21 経営第 4608 号・21 農振第 1599 号農林水産省経営局長・農村振興局長連名通知。以下項目 1(4)において「事務処理要領」という。）において、転用許可を得ずに無断で転用されたものや許可時に付した条件に違反しているもの（違反転用事案）を知ったときは、速やかにその事情を調査し、遅滞なく都道府県知事に報告書を提出することとされている。

都道府県知事（注）は、違反転用事案を知り、又は農業委員会から報告書の提出があったときは、違反転用者に対し、期限を定めて農地への原状回復を行うよう指導を行い、その指導に応じない場合には、書面により勧告を行うものとし、さらに、勧告に従わずに、「土地の農業上の利用の確保及び他の公益並びに関係人の利益を衡量して特に必要があると認めるとき」（農地法第 51 条第 1 項）は、その必要の限度において、転用許可を取り消し、その条件を変更し、若しくは新たに条件を付し、又は工事その他の行為の停止を命じ、若しくは相当の期限を定めて原状回復等の措置を講ずべきことを命ずることができるとされている。

（注） 違反転用事案が地方農政局長が行った許可の条件に違反するものである場合のみ、処分に係る権限は地方農政局長に属する（農地法施行令第 39 条）。この場合、事務処理要領では、都道府県知事は、農業委員会からの報告書に、当該違反転用事案の処理に係る意見を付して地方農政局長に報告することとされている。

「特に必要があると認めるとき」の解釈に関しては、事務処理要領において、「当該違反転用事案に係る土地の周辺における土地の利用の状況、その土地の現況、違反転用により農地等以外のものになった

後においてその土地に関し形成された法律関係、農地等以外のものになった後の転得者が偽りその他不正の手段により許可を受けた者からその情を知ってその土地を取得したかどうか、過去に違反転用を行ったことがあるかどうか、是正勧告を受けてもこれに従わないと思われるかどうか等の事情を総合的に考慮して、処分又は命ずべき措置の内容を決定」することとされている。また、「当該違反転用事案に係る土地が農振法第8条第2項第1号に規定する農用地区域内の土地であるときは、特段の事情がない限りこれらの処分又は命令を行うことが適当と考えられる」とされている。

農林水産省は、都道府県及び農業委員会に対し、事務処理要領において、これら違反転用事案の処理経過を明確にし、事後の指導の便に資するため、事案ごとの関係資料を合綴した違反転用事案処理簿を作成・保管することを求めている。

(注) 全国における違反転用件数は、表1のとおり、平成17年から20年にかけて8,000件前後で推移している。

表1 違反転用件数・面積の推移（全国）（単位：件、ha）

年	件数	面積
平成17	8,164	614
18	8,633	644
19	7,205	537
20	8,197	566

(注) 農林水産省の公表資料による。なお、平成21年以降の件数及び面積は公表されていない。

【調査結果】

(7) 違反転用の発生状況及び処分等の実施状況

調査した7地方農政局等及び17道府県等における違反転用の発生状況をみると、平成22年において計1,900件の違反転用事案（注1）がみられた。これらのうち、農地区分を把握できた1,084件（注2）について、農地区分別の状況並びに処分及び勧告の実施状況をみると、次のような状況がみられた。

- (注) 1 平成 22 年に新たに発生したもののほか、違反状態が前年から継続しているものを含む。
- 2 1,084 件の内訳は、1 地方農政局における 2 件及び 13 道県等における計 1,082 件となっている。

- ① 農地区別の違反転用事案の発生状況をみると、表 2 のとおり、転用が原則不許可とされている農用地区域内農地、甲種農地及び第 1 種農地の違反転用事案の件数は 504 件で、上記 1,084 件の約半数 (46.5%) を占めており、これらは、第 2 種農地及び第 3 種農地に比べて、違反状態が前年から継続しているものの割合が高くなっている。ちなみに、これら 504 件のうち、平成 22 年中に違反状態が解消されたものも 132 件 (26.2%) みられる。
- ② 上記 1,084 件に対する処分及び勧告の実施状況をみると、処分 (原状回復命令) が 2 件、勧告が 5 件それぞれ実施されている。ちなみに、平成 18 年から 22 年までの 5 か年では、処分 (原状回復命令) 14 件及び勧告 28 件の実施となっている。

(注) 第 2 種農地や第 3 種農地における違反転用事案の大部分は、許可を受けずに転用されたものであっても許可要件を満たしていれば事後的に許可を行ういわゆる「追認許可」が行われている。

表 2 農地区別の違反転用事案の発生状況及び措置状況 (平成 22 年)

(単位: 件、%)

区 分	違反転用件数 ① (=②+③)	①のうち 新規発生件数 ②		①のうち違反が 前年から継続して いるもの ③		①のうち 22 年中 に違反が解消された もの ④	
		件数	(%)	件数	(%)	件数	(%)
農用地区域 内農地	432	82	(19.0)	350	(81.0)	85	(19.7)
甲種農地	11	2	(18.2)	9	(81.8)	0	(—)
第 1 種農地	61	48	(78.7)	13	(21.3)	47	(77.0)
小 計	504	132	(26.2)	372	(73.8)	132	(26.2)
第 2 種農地	373	344	(92.2)	29	(7.8)	301	(80.7)
第 3 種農地	207	194	(93.7)	13	(6.3)	166	(80.2)
計	1,084	670	(61.8)	414	(38.2)	599	(55.3)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 () 内は、①に占める②、③又は④の割合を示す。

(イ) 個々の違反転用事案に対する処分等の実施状況

① 地方農政局及び道府県等における違反転用事案への対応状況

違反転用事案に対して、違反状態の是正のための適切な措置が講じられているかを把握するため、調査対象機関における違反転用事案のうち、当省の調査時点（平成23年10月1日）において違反状態が継続している事案89件（調査対象機関において該当事案が多数ある場合、1調査対象機関当たりの事案数が20件を超えないよう、違反転用の発見日が古いものから順に抽出）を対象として、違反状態の継続期間や調査対象機関による処分等の実施状況を調査したところ、次のような状況がみられた。

（違反状態の継続期間並びに処分及び勧告の実施状況）

上記89件のうち違反転用の発見日を特定できた60件（地方農政局3件、道府県等57件）について、違反転用の発見日から当省の調査時点（平成23年10月1日）までの経過日数をみると、調査対象機関において違反転用を是正するための措置を講じ違反状態の解消に努め、一定の成果を上げているものの、表3のとおり、違反状態が長期にわたっているものもみられる。

表3 調査対象とした違反転用事案における違反状態の継続期間の状況

違反状態の継続期間	1年以下	1年超 2年以下	2年超 3年以下	3年超 4年以下	4年超 5年以下	5年超 6年以下	6年超 7年以下
調査対象事案（件）	0 (0)	10 (5)	7 (1)	6 (2)	8 (2)	11 (5)	2 (0)

違反状態の継続期間	7年超 8年以下	8年超 9年以下	9年超 10年以下	10年超 20年以下	20年超	計
調査対象事案（件）	0 (0)	0 (0)	6 (2)	8 (3)	2 (1)	60 (21)

（注）1 当省の調査結果による。

2 （ ）内は、違反転用者が調査対象機関による指導等に従っていないにもかかわらず処分又は勧告が一度も実施されていない違反転用事案であって、違反転用の発見日を特定できたものである。

また、上記89件のうち、違反転用者が調査対象機関による指導等（現地調査、事情聴取、口頭指導、文書指導又は是正計画書提出依頼）に従っていないにもかかわらず処分又は勧告が一度も実施されていないものが39件（43.8%）みられた。これらのうち違反転用の発見日を特定できた21件について経過日数

をみると、表3のとおりとなっている。

調査した道府県等では、これらの事案に対し処分や勧告を実施しない理由について、「勧告や口頭指導は実施したものの、その後、i) 優良農地における違反行為であるかどうか、ii) 周辺の農地に悪影響を与えているかどうか、iii) 違反行為が悪質で、緊急に是正措置を講じる必要があるかどうかを総合的に判断した結果である」、「農地法第51条に基づく処分は機械的に行うものではなく、その前に口頭指導や文書指導を行い、無断転用の是正を求めている。しかし、特に周辺農地に対して、直ちに支障を及ぼすような状態であれば、原状回復命令を発することとなる」等としている。

(指導等の実施状況)

一方、処分や勧告を実施する前に行う指導等の実施状況を見ると、上記39件のうち、指導等の実施時期が把握できた28件では、違反転用者に対し直近に指導等を実施した日から当省の調査時点（平成23年10月1日）まで1年を超えているものが約7割（67.9%（19件））を占めている。

(注) 期間の算出に当たり、指導等の実施時期が月単位までしか判明していないものについては、誤差を最小とする観点から、当該月の15日付けとして推計した。同様に、年単位までしか判明していないものについては、当該年の7月1日付けとして推計した。また、以下の期間算出に当たっても同様に行った。

なお、上記の19件の中には、「特段の事情がない限りこれらの処分又は命令を行うことが適当」とされている農用地区域内農地の違反転用事案が12件（63.2%）含まれている。

また、調査した違反転用事案の中には、勧告を実施し、違反転用者が当該勧告に従っていないにもかかわらず、処分を実施していないものも9件みられた。これら9件については、勧告実施後も違反状態が解消されることなく長期間継続しており、またその

間に違反転用者の倒産・所在不明等が生じ、違反状態の解消がますます困難となるおそれもあることから、調査対象機関において違反転用者が勧告に従わない原因・理由の把握・分析及び処分を行うかどうかの判断を適時に行うべきである。

違反転用は早期に是正されることが優良農地を保全する観点から適当であることに加え、農地法に従い適法に転用許可申請を行った者との関係からも望ましい。このため、関係機関においては、特に、農用地区域内農地など原則転用が不許可とされている優良農地の違反転用事案であって、関係機関による勧告や複数回にわたる指導にも応じないなど、違反転用者に是正する意思がないことが明確である場合等については、事務処理要領に定められた手続に従って処分を実施していく必要があると考えられる。ちなみに、今回調査対象とした違反転用事案 89 件の中には、i) 農用地区域内農地の違反転用事案であって、ii) 違反状態が3年以上継続しており、iii) 関係機関において勧告や複数回の文書指導を行っているものの処分が実施されていないものが12件みられた。

② 農業委員会における違反転用事案への対応状況

調査対象農業委員会における違反転用事案のうち、当省の調査時点（平成23年10月1日）において違反状態が継続している事案94件（調査対象農業委員会において該当事案が多数ある場合、1農業委員会当たりの事案数が10件を超えないよう、違反転用の発見日が古いものから順に抽出）を対象として、違反状態の継続期間や調査対象農業委員会による指導、管轄道府県への報告等の実施状況を調査したところ、次のような状況がみられた。

（違反状態の継続期間及び管轄道府県への報告等の実施状況）

上記94件のうち違反転用の発見日を特定できた54件について、違反転用の発見日から当省の調査時点（平成23年10月1

日)までの経過日数をみると、調査対象農業委員会において違反転用を是正するための措置を講じ違反状態の解消に努め、一定の成果を上げているものの、表4のとおり、違反状態が長期にわたっているものもみられる。

表4 調査対象とした違反転用事案における違反状態の継続期間の状況

違反状態の継続期間	1年以下	1年超 2年以下	2年超 3年以下	3年超 4年以下	4年超 5年以下	5年超 6年以下	6年超 7年以下
調査対象事案(件)	6	4	1	2	4	1	1
違反状態の継続期間	7年超 8年以下	8年超 9年以下	9年超 10年以下	10年超 20年以下	20年超	計	
調査対象事案(件)	1	0	5	23	6	54	

(注) 当省の調査結果による。

また、農業委員会は、事務処理要領において、違反転用事案を知ったときは、速やかにその事情を調査し、遅滞なく都道府県知事に報告書を提出することとされている。しかし、上記94件のうち、当省の調査時点(平成23年10月1日)において違反状態が継続しており、かつ違反転用者が調査対象農業委員会による指導等に従っていないなど是正のめどが立っていないにもかかわらず当該農業委員会が管轄道府県への報告を行っていないものが26件(27.7%)みられた。

把握した違反転用事案を管轄道府県へ報告するかどうかの基準について、調査した農業委員会では、事務処理要領において、発見後速やかにその事情を調査し、遅滞なく報告することとされているにもかかわらず、約7割(24委員会中17委員会)が、「違反の発見後、まずは農業委員会が単独で指導を行う。当該指導によって是正が可能と判断されるものについては報告せず、是正が困難と考えられるもののみ報告する」としており、当該報告の実施時期は統一的・具体的に定められておらず、農業委員会ごと、事案ごとに区々となっている。

そこで、上記26件のうち違反転用の発見日を特定できた8件について、違反転用の発見日から当省の調査時点(平成23年

10月1日)までの期間をみると、全ての事案が1年以上を経過している。なお、当該8件中5件(62.5%)は、農用地区域内農地の違反転用事案である。

また、調査した農業委員会による指導等の実施状況をみると、これら26件のうち指導等の実施時期が把握できた18件では、違反転用者に対し直前に指導等を実施した日から当省の調査時点(平成23年10月1日)まで1年を超えているものが約7割(72.2%(13件))を占めている。

(注) なお、上記の13件の中には、農用地区域内農地の違反転用事案が9件(69.2%)含まれている。

(管轄道府県への報告までに要した期間)

一方、管轄道府県への報告が行われた60件のうち違反転用の発見日及び管轄道府県への報告日を特定できた50件について、違反転用の発見から管轄道府県への報告までに要した期間を調査したところ、3か月(90日)を超えている事案が約6割(56.0%(28件))を占めているなど迅速に当該報告が行われているとはいえない状況がみられた。

③ 違反転用事案の内容や指導経過等に係る資料の作成・保管状況

違反転用事案に対し継続的な指導等を行っていく上で、調査した道府県及び農業委員会の双方において、違反転用事案に係る資料が適切に作成・保管されることが重要である。上記①及び②において調査対象とした事案のうち、当省の調査時点(平成23年10月1日)まで違反状態が継続している183件では、事務処理要領で定められている違反転用事案処理簿を作成していないこと、関係資料を廃棄してしまったこと等から、i)違反転用の発見時期、ii)文書指導の実施時期、iii)農業委員会から管轄道府県への報告時期の全部又は一部が不明となっているものが49件

(26.8%) あり、うち3件については、違反転用事案を把握したことが確認できるのみで関係資料は全く残されておらず、違反転用発見後の指導の有無・内容等についても一切不明となっている。

このように違反転用事案に係る資料が適切に作成・保管されていないため、中には、i) 過去に農業委員会から違反転用事案の報告を受けたにもかかわらず、関係資料を作成しなかったため違反状態が継続している事実について未把握であったもの、ii) 平成14年に農地パトロールによって把握した違反転用事案143件について、発見時に口頭指導を行ったが土地所有者に違反を是正する意思がなかったため、15年以降も指導を実施してきているものの、当該指導等の記録の所在が不明となっているものもみられた。

イ 転用事業の進捗状況の把握・管理及び許可条件違反への対応状況

【制度の概要】

農地転用を許可するに当たっては、事務処理要領において、原則として、「①申請書に記載された事業計画に従って事業の用に供すること。②許可に係る工事が完了するまでの間、本件許可の日から3か月後及びその後1年ごとに工事の進捗状況を報告し、許可に係る工事が完了したときは、遅滞なく、その旨を報告すること。③（一時転用の場合）申請書に記載された工事の完了の日までに農地に復元すること。」という条件を付すこととされている。これらの条件に違反した場合（許可条件違反）、許可権者は、農地法第51条第1項の規定に基づき、転用事業者に対し、許可の取消し等の処分を行うことができる。

許可権者が処分の実施を検討する基準について、事務処理要領では、許可権者は、転用許可後、①事業計画に定められた転用事業の着手時期から3か月以上経過してもなお転用事業に着手していない場合、②事業計画に定められた完了時期から3か月以上経過してもなお転用事業が完了していない場合等には、転用事業者に対し、速やかに事業計画どおり事業を行うべき旨を文書により指導し、その指導に従わな

い場合には、事業計画どおり事業を行うべき旨及び行わない場合には許可を取り消すことがある旨を勧告することとされている。その一方、事業計画の変更を行えば、当初の転用目的を実現する見込みがあると認められるものについては、勧告に代えて事業計画の変更の手続を執らせるよう転用事業者を指導することとされている。

また、事務処理要領では、許可権者に対し、①転用事業者からの転用事業の進捗状況の報告が遅滞している場合は文書により督促をすること、②督促後も転用事業の進捗状況を記載した書面等を提出しない場合は転用事業者から事情を聴取し、必要に応じて現地調査を行うこと等により転用事業の進捗状況の把握に努めること、③把握した転用事業の進捗状況等については「進捗状況管理表」を作成し管理することを求めている。

【調査結果】

(7) 転用事業の進捗状況の把握の有無等

調査した7地方農政局等及び13道府県等における転用事業の進捗状況の把握の有無及び進捗状況管理表の作成状況等についてみると、①転用事業の進捗状況の把握は農業委員会の役割であるとして、転用事業者からの転用事業の進捗状況の報告を受けていないほか、進捗状況管理表も作成していないなど管内転用事業の進捗状況について全く把握していないもの（2機関）、②事業進捗状況報告書や一時転用期間終了後の農地復元届の未提出者に対する督促を適切に行っていないため転用事業の進捗状況の把握が不十分であるもの（1機関）がみられた。

(イ) 転用事業が進捗していない事案に対する指導等の実施状況

(転用事業が進捗していない事案の発生状況)

調査した地方農政局等及び道府県等が把握している範囲内で、当省の調査時点（平成23年10月1日）で転用事業の完了報告が提出されていない事案のうち、①事業計画に定められた転用事業

の着手予定日から3か月以上経過しても転用事業に着手していないもの（以下項目1(4)において「未着手事案」という。）、②事業計画に定められた転用事業の完了予定日から3か月以上経過しても転用事業が完了していないもの（以下項目1(4)において「遅延事案」という。）、③一時転用期間が終了しているにもかかわらず原状回復が行われていないもの（以下項目1(4)において「原状回復未了事案」という。）の数を調査したところ、表5のとおり、計625件（未着手事案257件、遅延事案352件、原状回復未了事案16件）みられた。

表5 転用事業が進捗していない事案の発生状況 (単位：件)

類 型	地方農政局等	道府県等	計
①未着手事案	50	207	257
②遅延事案	143	209	352
③原状回復未了事案	1	15	16
計	194	431	625

(注) 当省の調査結果による。

(転用事業が進捗していない事案に対する指導等の実施状況)

これら625件のうち、未着手事案68件、遅延事案93件、原状回復未了事案16件の計177件を抽出し(注1)、地方農政局等及び道府県等による指導等の実施状況を調査したところ、表6のとおり、口頭指導の継続実施等が行われているものの事務処理要領で定められた文書指導や事業計画変更の措置が講じられていないものが98件(55.4%)(注2)みられ、また勧告及び許可取消処分が実施された実績は皆無となっている。

(注) 1 未着手事案及び遅延事案については、調査した地方農政局等及び道府県等において、各類型の該当事案数が多数ある場合、原則として許可年月日が古いものから順に5件を抽出した。

2 これらの事案について、農林水産省は、口頭指導の継続実施、事業進捗状況報告書提出の督促、電話による近況確認等の取組は行われているとしている。

表6 抽出事案に対する指導等の実施状況

(単位：件、%)

類 型	口頭指導、 近況確認等	事務処理要領で定められた措置			計 (調査事案数)
		文書指導	事業計画 変更	勧告・許可 取消処分	
未着手事案	38	28	3	0	68
遅延事案	51	24	21	0	93
原状回復未了事案	9	2	6	0	16
計	98(55.4)	54(30.5)	30(16.9)	0	177

(注) 1 当省の調査結果による。

2 ()内は、各事案数の調査対象事案数(177件)に対する割合である。

3 同一事案に対し、文書指導及び事業計画変更の両方が行われているものがあるため、各類型の合計と「計」欄は一致しない。

調査対象機関では、文書指導や事業計画変更等の措置を実施していない理由について、「事業計画期間を超過している場合は、厳密には許可条件違反となるが、事業計画変更により事業計画期間を延長しようにも、申請者において事業完了時期のめどが立たない上、転用事業が進捗しない理由は主に経済的事由であり、必ずしも申請者の責に帰することができないことから、文書指導や勧告等は困難である」、「転用事業者から事業進捗状況報告書が提出されない場合は、文書指導を行うことが基本となるが、一方で、転用事業者の責に帰すことのできない社会経済情勢の変化や、事案の悪質性なども考慮しつつ、一定の裁量の範囲で、当該報告書の提出時期を遅らせる場合もあるものと理解している。また、未着手及び施工中の事案については、転用事業者の是正意思を考慮しつつ、最も適切と考えられる是正方法を選択している」等としている。

しかし、上記98件について、①未着手事案は事業計画に定められた転用事業の着手予定日から当省の調査時点(平成23年10月1日)までの経過期間を、②遅延事案及び原状回復未了事案は事業計画に定められた転用事業の完了予定日から当省の調査時点(同)までの経過期間をそれぞれみたとすると、表7のとおり、経過期間が長期にわたり許可時の事業計画から大きく逸脱したのもみられる。

表7 転用事業が進捗していないにもかかわらず文書指導や事業計画変更等の措置が講じられていない98事案に係る転用事業の完了予定日等からの経過期間の状況

(単位：件)

類 型	6か月以下	6か月超 1年以下	1年超 2年以下	2年超 3年以下	3年超 4年以下	4年超 5年以下	5年超 6年以下
未着手事案	2	0	6	4	8	4	4
遅延事案	4	4	8	3	8	9	3
原状回復未了事案	1	0	2	1	2	2	1
計	7	4	16	8	18	15	8

類 型	6年超 7年以下	7年超 8年以下	8年超 9年以下	9年超 10年以下	10年超	不明	計
未着手事案	0	0	0	0	9	1	38
遅延事案	0	0	0	0	12	0	51
原状回復未了事案	0	0	0	0	0	0	9
計	0	0	0	0	21	1	98

(注) 1 当省の調査結果による。

2 未着手事案38件のうち1件は、文書保存年限を経過しているとして事業計画が残されておらず許可時の転用事業の着手時期が不明となっており、経過期間を算出できなかったものである。

中には、①農業用施設の建設を目的として転用許可を行った第1種農地が長期間駐車場として利用されているなど、転用事業が長期にわたり遅延した結果、許可時の転用目的と異なる目的に無断で供されているもの(2件)、②転用目的の達成がもはや困難と認められるにもかかわらず長期にわたり事業計画変更等の必要な措置を講じていないもの(2件)もみられた。

【所見】

したがって、農林水産省は、違反転用を抑制し優良農地を保全する観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 都道府県(注1)及び農業委員会(注2)に対し処分等による違反転用への対応の徹底について指導し、都道府県等による指導・勧告や処分の適切かつ厳格な実施を確保すること。
- ② 違反転用事案の発生・継続状況等の的確な把握に資するため、都道府県及び農業委員会に対し、農業委員会から都道府県への違反転用事案の迅速な報告及び違反転用事案に係る指導経過等関係資料の作成・保管を徹底するよう指導すること。
- ③ 地方農政局等、都道府県及び農業委員会において、転用許可時に付

した条件に基づく転用事業の進捗状況の把握・管理及び事業計画どおりに進捗していない事案に対する厳格な指導を徹底すること。

- (注) 1 当該都道府県から地方自治法第 252 条の 17 の 2 第 1 項の規定に基づく特例条例により農地転用許可事務の処理について委任を受けている市町村及び当該市町村から同法第 180 条の 2 の規定に基づき同事務の処理について再委任を受けている農業委員会を含む (②及び③においても同じ。)
- 2 当該市町村から農地転用許可事務の処理について再委任を受けている農業委員会を除く (②及び③においても同じ。)

(5) 農地の権利移動の許可後における耕作状況の把握の適正な実施

【制度の概要】

個人や法人が農地を売買又は貸借するためには、原則として農業委員会の許可が必要とされている（農地法第3条）。

農地の権利移動の許可権者については、これまでは、農業委員会のほかに、当該権利を取得する者がその住所のある市町村の区域の外にある農地の権利を取得する等の場合は、都道府県知事とされていたが、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成23年法律第105号）による農地法の改正により、平成24年4月1日からは、都道府県知事の許可権限は全て農業委員会に移譲されたところである。

農地の権利移動の許可件数の推移は、次表のとおりである。

表 農地の権利移動の許可件数の推移（全国）（単位：件）

年	許可件数	左記件数の内訳	
		都道府県知事許可	農業委員会許可
平成17	98,128	7,195	90,933
18	95,270	6,116	89,154
19	90,911	6,121	84,790
20	82,945	5,471	77,474
21	76,734	4,627	72,107
22	73,141	4,307	68,834

（注）農林水産省の「土地管理情報収集分析調査」結果（平成17年～21年）及び「農地の権利移動・借賃等調査」結果（22年）による。

平成21年の農地法等の一部を改正する法律による農地法の改正前は、農地の権利移動の許可を受けることができるのは原則として個人又は農業生産法人に限られていたが、当該改正後は、農業生産法人以外の法人（一般法人）についても、使用貸借による権利又は賃借権の設定に限り、一定の要件（農地を適正に利用していない場合に使用貸借又は賃借の解除をする旨の条件が契約に付されていること等）を満たすときは、当該許可を受けることができるようになった（農地法第3条第3項）。

農地の権利移動の許可の可否については、許可権者である農業委員会が、申請者が権利を取得しようとする農地について確実に耕作を行うと認めら

れるかどうか等の観点から審査を行い決定することとなるが、一般法人に対する許可事案の場合、許可後における農地の継続的な適正利用を確保する観点から、当該許可を受けた一般法人は、毎年、その農地の利用の状況について農業委員会に報告することが義務付けられている（農地法第3条第6項）。当該報告について、農林水産省の「農地法に係る事務処理要領」では、毎事業年度の終了後3か月以内に報告書の提出がなかった場合には、農業委員会は、報告書を提出すべき一般法人に対して、書面により、速やかに報告するよう求めることとされ、また、提出された報告書の記載事項又は添付書類に不備があり、許可に係る農地の利用状況の把握が困難と認められるときはこれの補正又は追完を求めることとされている。

一般法人に対する農地の権利移動の許可後における当該農地の利用状況を把握した結果、その一般法人が地域の農業における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に農業経営を行っていないと認める等の場合には、農業委員会は、当該一般法人に対し、相当の期限を定めて必要な措置を講ずべきことを勧告することができることとされており、勧告を受けた一般法人がその勧告に従わなかった等の場合には、当該許可を取り消さなければならないとされている（農地法第3条の2）。

一方、一般法人以外に対する許可事案については、このような仕組みは特に設けられていないが、農業委員会の中には、許可後における農地の継続的な適正利用を確保する観点から、追跡調査の実施や農地法第30条第1項の規定に基づく利用状況調査の活用による許可事案ごとの農地の利用状況の把握に独自に取り組んでいるものもみられる（後述参照）。

【調査結果】

（一般法人に対する許可事案）

一般法人に対する許可事案は、今回調査した40機関（8道府県及び32農業委員会）のうち12機関（4道県及び8農業委員会）で計26件（4道県で計9件、8農業委員会で計17件）みられた。これら26件について関係機関による許可後の農地の利用状況の把握の有無等を調査したところ、次のとおり、利用状況の把握を行っていないものや、利用状況に関する報

告書を提出しない一般法人に対し提出の督促等を行っていないものなどがあり、許可後の農地の利用状況が十分に把握されていない状況がみられた。

- ① 4道県中2道県（9件中7件）では、「許可後の農地の利用状況の把握は農業委員会に一任している」として、許可事案ごとの農地の利用状況が把握されていない。
- ② 8農業委員会中1委員会（17件中5件）では、「耕作放棄等の事態が生じた場合は利用状況調査により把握可能である」として、一般法人から農地の利用状況に関する報告書が提出されていないにもかかわらず、当該一般法人に対する報告書提出の督促や当該農地の現況確認等を行っておらず、許可事案ごとの農地の利用状況が把握されていない。

（一般法人以外に対する許可事案）

また、一般法人以外に対する許可事案について、関係機関による許可後の農地の利用状況の把握の有無等を調査したところ、独自の取組として許可事案ごとに許可後の農地の利用状況を把握しているものが40機関中3機関（香川県、北見市第一農業委員会及び堺市農業委員会）みられた（注）。残りの37機関は許可事案ごとの農地の利用状況の把握は特に行っていないが、これらの機関では、農地の権利移動の許可を行った事案であるか否かを問わず、耕作放棄等の事態が生じた場合は利用状況調査によって把握可能である等としている。

（注） 香川県及び堺市農業委員会では、毎年1回、許可事案ごとの農地の利用状況の追跡調査を実施している。また、北見市第一農業委員会では、利用状況調査において、農地の権利移動の許可を行った事案等を重点対象農地として調査している。

許可事案ごとに許可後の農地の利用状況を把握している3機関において、平成18年から22年までの間、許可に係る農地について耕作が行われずに遊休化や違反転用等が生じている事案の有無を調査したところ、香川県及び堺市農業委員会において、次のような状況がみられた。

- ① 香川県では、許可に係る農地が不耕作となっている事案が 10 件みられた。同県では、不耕作の状況を把握した後、いずれも 10 日以内に改善指導を行っており、このうち 7 件については改善され、現在、当該農地では耕作が行われている。
- ② 堺市農業委員会では、許可に係る農地が不耕作となっている事案が 9 件、違反転用されている事案が 1 件（農業用通路として使用）みられた。このうち、不耕作事案の 9 件中 4 件については、同委員会による指導により改善され、現在、当該農地では耕作が行われている。

一方、許可事案ごとの農地の利用状況の把握を特に行っていない 37 機関において、利用状況調査等によって把握できた範囲内で、許可に係る農地について耕作が行われずに遊休化や違反転用等が生じている事案の有無を調査したところ、まず 5 農業委員会において、許可に係る農地が不耕作となっている事案が 12 件、違反転用されている事案が 2 件（駐車場、庭石置場として使用）みられた。

加えて、尾道市農業委員会では、利用状況調査により把握した管内農地の耕作状況を農地基本台帳システムに地番ごとに入力していることから、今回、当省の調査に際し、平成 18 年から 22 年までの間に権利移動の許可を行った農地のうち、同システムにおいて「耕作放棄地」と入力されているものを検索・集計したところ、757 筆みられた。残りの 31 機関では、当省の調査において、該当事案がない又は把握していないと回答しており、許可事案ごとの農地の利用状況の把握を特に行っていないこれらの機関においては、許可に係る農地について耕作が行われずに遊休化や違反転用が生じていたとしても、このような事案が発見されずに見過ごされているおそれがある。

以上のような状況を踏まえ、一般法人に対する許可事案については、許可後の農地の利用状況に関する報告書の提出督促や当該農地の現地確認等を徹底し、勧告や許可取消処分といった措置が農地法上規定されていることを踏まえ、許可後の農地の利用状況の把握を的確に行うことが必要であ

る。

また、一般法人以外に対する許可事案についても、前述のとおり、許可に係る農地が耕作されずに遊休化したり違反転用につながったりしているものがみられることなどから、許可後における農地の継続的な適正利用を確保する観点から、利用状況調査の活用等を図り、許可後の農地の利用状況の把握を的確に行うことが必要である。

【所見】

したがって、農林水産省は、農地の権利移動の許可後における耕作状況の把握を適正に実施する観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 一般法人に対する許可事案について、農地法第3条第6項の規定に基づく報告及び同法第30条第1項の規定に基づく利用状況調査の活用により許可後の農地の耕作状況の把握を徹底するよう、都道府県を通じて農業委員会に対し更に指導・助言すること。
- ② 一般法人以外に対する許可事案について、利用状況調査の活用等により許可後の農地の耕作状況を把握し指導することに努めるよう、都道府県を通じて農業委員会に対し指導・助言すること。

2 農用地区域内農地の面積目標の達成に向けた取組の着実な推進

【制度の概要】

(1) 国による面積目標の設定

農林水産大臣は、農振法第3条の2第1項の規定に基づき、「農用地等の確保等に関する基本指針」（以下項目2において「基本指針」という。）を定め、基本指針において「確保すべき農用地等の面積の目標その他の農用地等の確保に関する基本的な方向」等を定めるものとされている（同条第2項）。

「食料・農業・農村基本計画」を踏まえ、農振法第3条の3第1項の規定に基づき平成22年6月11日に変更された基本指針では、「農業振興地域制度及び農地転用許可制度の適切な運用と諸施策を通じた農用地等の確保のための取組の推進により、平成32年の確保すべき農用地等（農用地区域内農地）の面積については、現状（平成21年407万ヘクタール）よりも8万ヘクタール増の415万ヘクタールを目標として設定することとし、優良な農地の確保とその有効利用に向け、これらの制度の適切な運用と取組の積極的な推進を図るものとする。」とされている。

具体的には、平成17年から21年までの農用地区域からの農地の除外や耕作放棄地の発生のおう勢が今後も継続した場合、32年時点の農用地区域内の農地面積は379万ha（21年現在の農用地区域内の農地面積407万haから28万ha減）となることから、農用地区域への編入促進や除外の抑制等及び各種施策による耕作放棄地の発生（荒廃）抑制や荒廃した耕作放棄地の再生といった施策効果（32年までに36万ha増）を見込むことにより、32年時点で確保される農用地区域内の農地面積の目標を「415万ha」と設定している。

(2) 都道府県による面積目標の設定

都道府県知事は、農林水産大臣が定める基本指針に基づき、「農業振興地域整備基本方針」（以下項目2において「基本方針」という。）を、農林水産大臣の同意を得た上で定め（農振法第4条第1項及び第5項）、基本方針において「確保すべき農用地等の面積の目標その他の農用地等の確保に関

する事項」等を定めるものとされている（同条第2項）。また、基本指針の変更により又は経済事情の変動その他情勢の推移により必要が生じたときは、遅滞なく、基本方針を変更するものとされている（同法第5条第1項）。

都道府県は、基本指針の「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」に則して、当該都道府県の「平成32年の確保すべき農用地区域内農地の面積目標」を定めており、これに関わる基本方針の変更については、平成22年11月から23年3月までに、47都道府県全てで終了している。ちなみに、47都道府県の「平成32年の確保すべき農用地区域内農地の面積目標」の合計は、414.7万haとなっている。

また、農林水産大臣は、毎年、都道府県に対し、当該都道府県の基本方針に定める確保すべき農用地等の面積の目標の達成状況に関する資料の提出の要求を行い（農振法第5条の2第1項）、提出を受けた資料により把握した目標の達成状況を公表するものとされている（同条第2項）。さらに、農林水産大臣は、都道府県から提出を受けた資料により把握した目標の達成状況が著しく不十分であると認める場合において、「農業振興地域の指定に関する事務」（同法第6条第1項）等の都道府県知事の事務の処理が農用地等の確保に支障を生じさせていることが明らかである場合は、当該都道府県知事に対し、農用地等の確保を図るための是正の要求を行うものとされている（同法第5条の3）。

(3) 市町村による農用地利用計画の変更

都道府県知事の指定した一の農業振興地域の区域の全部又は一部がその区域内にある市町村は、その区域内にある農業振興地域について「農業振興地域整備計画」（以下項目2において「整備計画」という。）を定めなければならないとされている（農振法第8条第1項）。整備計画においては、「農用地等として利用すべき土地の区域及びその区域内にある土地の農業上の用途区分」等を定めるものとされ（同条第2項）、市町村は、整備計画を定めようとするときは、当該整備計画のうち「農用地等として利用すべき土地の区域及びその区域内にある土地の農業上の用途区分」に係るもの（以下項目2において「農用地利用計画」という。）について、都道府県知

事の同意を得なければならないとされている（同条第4項）。また、市町村は、都道府県の基本方針の変更若しくは農業振興地域の区域の変更により、おおむね5年ごとの整備計画に関する基礎調査の結果により又は経済事情の変動その他情勢の推移により必要が生じたときは、遅滞なく、整備計画を変更しなければならないとされている（同法第13条第1項）。

なお、「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）において、農林水産大臣は、「食料・農業・農村基本計画」の変更等を踏まえ、おおむね5年ごとに基本指針を変更することとなるため、都道府県知事は、基本指針の変更により必要が生じたときは遅滞なく基本方針を変更するとともに、市町村は、基本方針の変更により必要が生じたときは遅滞なく整備計画を変更することとし、これにより、国、都道府県及び市町村が一体となって、基本指針に基づく確保すべき農用地区域内農地の面積目標の達成を図るよう努める旨定められている。

【調査結果】

今回、基本指針における「平成32年の確保すべき農用地区域内農地の面積目標」について、施策効果による農地面積の増加要因とされている「(1)農用地区域への編入促進及び除外抑制等」、「(2)耕作放棄地の発生（荒廃）抑制」及び「(3)荒廃した耕作放棄地の再生」の3項目について当該目標の達成に向けた進捗状況等を検証したところ、次のような状況がみられた。

(1) 農用地区域への編入促進及び除外抑制等

当該項目については、農業振興地域における農用地区域以外の農用地のうち、平成21年の農振法の改正により農用地区域に含めるべき土地とされた10ha以上の集団的な農地（当該改正前は20ha以上）について、農用地区域への編入を積極的に促進し、これらの集団的な農地の相当部分の面積を農用地区域に編入するとともに、農用地区域からの除外抑制等に取り組むことにより、施策効果として「11万ha増」を見込んでいる。

このうち「農用地区域への編入促進」に関して、今回、13道府県におけ

る「平成 32 年の確保すべき農用地区域内農地の面積目標」の設定において 10ha 以上の集団的な農地をどの程度農用地区域に編入することを見込んでいるのかを書面等により調査した結果、100%のものが 1 県、80%以上 100%未満のものが 2 県、50%以上 80%未満のものが 8 府県、50%未満のものが 2 道県であった。

また、上記 13 道府県のうちの 10 道府県内の各市町村における当該道府県の「平成 32 年の確保すべき農用地区域内農地の面積目標」の設定に係る基本方針の変更を受けた整備計画（農用地利用計画）の変更状況をみたところ、整備計画を策定している 461 市町村のうち、平成 23 年 10 月 1 日現在で、農用地利用計画を変更済みであるものは 34 市町村（7.4%）であり、変更作業中のもの（171 市町村）を含めた市町村数でみると 205 市町村（44.5%）となっている。このことに関して、当該 10 道府県内の 20 市における当該道府県の「平成 32 年の確保すべき農用地区域内農地の面積目標」の設定に係る基本方針の変更を受けた整備計画（農用地利用計画）の変更に係る取組を書面や関係者への聞き取り等により調査した結果からみると、各市町村において、10ha 以上の集団的な農地の農用地区域への編入に当たり、地域の農業者の意向等を踏まえつつ慎重に取組を進めようとしていることが考えられる。

(2) 耕作放棄地の発生（荒廃）抑制

当該項目については、①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、②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などの施策により、農用地区域内における耕作放棄地の発生を抑制し、その施策効果として「15 万 ha 増」を見込んでいる。

農用地区域内農地に係る耕作放棄地の発生状況そのものではないものの、農林水産省の「耕地及び作付面積統計」のデータを用いて、平成 17 年から 24 年までの全国における耕作放棄地の発生状況をみたところ、次表のとおり、田の耕作放棄地発生面積は 17 年から 20 年まで 3,000ha 台で推移して

いたものが、24年には2,000haを下回っている。また、畑の耕作放棄地発生面積についても、平成17年、18年には8,000haを超えていたものが、22年以降は5,000ha台で推移している。このように、農林水産大臣が定めた「平成32年の確保すべき農用地区域内農地の面積目標」（平成22年6月11日）の前後で耕作放棄地の発生状況に違いが見受けられる。

表 耕作放棄地発生面積の推移（全国）

（単位：ha）

区分	平成17年	18年	19年	20年	21年	22年	23年	24年
田	3,020	3,010	3,000	3,460	2,180	2,500	2,080	1,730
畑	8,070	8,440	7,410	6,300	7,590	5,300	5,790	5,210
計	11,090	11,450	10,410	9,760	9,770	7,800	7,870	6,940

（注）1 農林水産省の「耕地及び作付面積統計」に基づき当省が作成した。

2 表中の「耕作放棄地発生面積」は、同統計における耕地の「かい廃」面積のうちの「耕作放棄」面積の数値を用いている。

一方、平成24年においても、田と畑の合計で約7,000haの耕作放棄地が発生しており、引き続き耕作放棄地の発生抑制のための取組を着実に推進していくことが求められる。

（3） 荒廃した耕作放棄地の再生

当該項目については、「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地区域内の荒廃した耕作放棄地について、①遊休農地の解消に向けた取組の推進、②耕作放棄地の再生利用のための対策の推進などにより再生・有効利用することとし、施策効果として「10万ha増」を見込んでいる。

農用地区域内における荒廃した耕作放棄地の再生の状況については、以下のとおりである。

① 農林水産省は、その政策評価において、測定指標として「荒廃した耕作放棄地の解消面積」とその目標値を設定している。具体的には、「荒廃した耕作放棄地の解消面積」の平成32年の目標値「10万ha（累計）」の達成に向けて、22年から32年までの11年間で前半5年間（22年～26年）と後半6年間（27年～32年）に分け、前半を毎年「6,000ha」、後半を毎年「1.1万ha」との目標値を設定している。

② 農用地区域内における荒廃した耕作放棄地の解消面積の平成 22 年度の実績は 7,178ha であり、22 年度の目標値「6,000ha」を達成している。ちなみに、平成 23 年度の実績については、東北地方太平洋沖地震により甚大な被害を受けた岩手県、宮城県及び福島県の 3 県のデータが含まれていないものの、約 8,000ha と 23 年度の目標値「6,000ha」を上回っている。

このように、農用地区域内における荒廃した耕作放棄地の再生については、平成 32 年の目標値「10 万 ha (累計)」の達成に向けて順調に進捗しているとみられるが、前述のとおり、27 年以降は毎年の目標値が「6,000ha」から「1.1 万 ha」になることから、当該目標を達成するためには農用地区域内の荒廃した耕作放棄地の解消実績の更なる上積みが必要となる。このため、農用地区域内における荒廃した耕作放棄地の再生のための取組を今後より一層推進していくことが求められる。

(4) 東北地方太平洋沖地震による農地への被害

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う津波により流失や冠水等の被害を受けた農地の面積は、太平洋岸の 6 県（青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県及び千葉県）の合計で 2 万 1,480ha とされている。これは、当該 6 県の平成 22 年の耕地面積の合計 90 万 900ha の 2.4% に相当する。

これらの農地について、農林水産省は、「農業・農村の復興マスタープラン」（平成 23 年 8 月 26 日決定、同年 11 月 21 日改正、24 年 4 月 20 日一部改正）において、当該 2 万 1,480ha のうち、平成 24 年 3 月末時点で、26 年度までに営農再開が可能となる見込みのものは 1 万 8,910ha（88.0%）としている。また、残りの 2,570ha（12.0%）の中には、「大区画化に伴い工期を要することが予定されている地域」（230ha）、「原子力発電事故に係る警戒区域及び新たな避難指示区域の農地面積」（2,120ha）などが含まれている。大区画化等の工事を行う農地については、同マスタープランの工程とは別に地域の合意形成を進めながら実施する必要がある、原子力発電事故の影響がある農地については、別途実施される除染の工程と調整を図

りながら復旧を進めていく必要があるとしている。

基本指針における「平成 32 年の確保すべき農用地区域内農地の面積目標」の達成という観点からも、これらの農地の復旧を着実に推進していくことが重要である。

【所見】

したがって、農林水産省は、基本指針における「平成 32 年の確保すべき農用地区域内農地の面積目標」の達成に向けて、市町村における農用地利用計画の変更による 10 ha 以上の集団的な農地の農用地区域への編入等をより促進するとともに、当省の指摘事項も踏まえて農地法に基づく遊休農地に関する措置や耕作放棄地再生利用対策等の関係施策を着実に推進する必要がある。