

農地の保全及び有効利用に関する  
行政評価・監視

結 果 報 告 書

平成 25 年 4 月

総務省行政評価局

## 前 書 き

世界の食料需給が逼迫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

第 1	行政評価・監視の目的等	1
第 2	行政評価・監視の結果	2
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	2
(1)	農地の流動化の促進に係る取組の効果的な実施	2
(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	27
(3)	農地転用許可事務の適正な処理の徹底	77
(4)	違反転用に対する処分等の適正な実施	93
(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	115
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	127

# 図表等目次

## 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) 農地の流動化の促進に係る取組の効果的な実施

表1-(1)-① 「農地利用集積円滑化事業」の概要	12
表1-(1)-② 農地利用集積円滑化団体の設置状況（平成24年3月末現在）	13
表1-(1)-③ 都道府県別の農地利用集積円滑化団体の設置状況（平成24年3月末現在）	13
表1-(1)-④ 実施主体別の農地利用集積円滑化団体数（平成24年3月末現在）	14
表1-(1)-⑤ 調査した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	15
表1-(1)-⑥ 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農地利用集積円滑化団体	18
表1-(1)-⑦ 平成22年度及び23年度の2か年で農地所有者代理事業の実績が全くない農地利用集積円滑化団体（表1-(1)-⑥の3団体を除く。）	19
表1-(1)-⑧ 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例	20
表1-(1)-⑨ 「農地保有合理化事業」の概要	22
表1-(1)-⑩ 調査した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	23
表1-(1)-⑪ 新規の買入れや売渡しを控えているため「農地の中間保有・再配分機能」が十分に発揮されていない例	26

### (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

表1-(2)-① 農地法（昭和27年法律第229号）における遊休農地に関する措置に係る規定（関係条文抜粋）	37
表1-(2)-② 「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）における遊休農地に関する措置に係る規定（抜粋）	41
表1-(2)-③ 平成21年改正農地法に基づく遊休農地に関する措置の流れ	43
表1-(2)-④ 遊休農地に関する措置の実績（平成22年）	44
表1-(2)-⑤ 調査した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	45
表1-(2)-⑥ 調査した28農業委員会における農地法第30条第3項の指導の実施状況（平成22年度）	47
表1-(2)-⑦ 指導方法や指導内容を決定できない理由	50
表1-(2)-⑧ 調査した19農業委員会における農地利用集積円滑化団体への貸付けの委任の申出に係る指導の実施状況	51
表1-(2)-⑨ 調査した19農業委員会における農地法第30条第3項の指導による改善状況	53
表1-(2)-⑩ 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）（抜粋）	56
表1-(2)-⑪ 耕作放棄地全体調査により把握された耕作放棄地の状況	68
表1-(2)-⑫ 調査した35地方公共団体における耕作放棄地全体調査の実施状況	69
表1-(2)-⑬ 耕作放棄地再生利用緊急対策の概要	74
表1-(2)-⑭ 調査した19地域耕作放棄地対策協議会における耕作放棄地再生利用交付金に係る事業の実施状況	75

### (3) 農地転用許可事務の適正な処理の徹底

表1-(3)-① 農地法における転用規制（関係規定抜粋）	80
------------------------------	----

表 1-(3)-②	農地転用許可事務の流れ（フロー図）	82
表 1-(3)-③	農地転用許可の許可基準の概要	83
表 1-(3)-④	「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）における農地転用許可に係る農地区分及び例外的許可事由に関する規定（抜粋）	84
表 1-(3)-⑤	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実績	88
表 1-(3)-⑥	調査対象機関別の転用許可事案及び意見提出事案抽出件数	89
表 1-(3)-⑦	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	90

#### (4) 違反転用に対する処分等の適正な実施

表 1-(4)-①	農地法及び農地法施行令における違反転用に対する処分に係る規定（抜粋）	102
表 1-(4)-②	「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）における違反転用に対する処分の実施に係る規定（抜粋）	102
表 1-(4)-③	調査対象機関における違反転用件数の推移	104
表 1-(4)-④	調査対象機関における農地区分別の違反転用事案の発生状況及び措置状況	105
表 1-(4)-⑤	調査対象機関別の調査対象違反転用事案数	106
表 1-(4)-⑥	調査対象とした違反転用事案における直近の指導等の実施時期からの経過期間の状況	106
表 1-(4)-⑦	調査対象農業委員会別の調査対象違反転用事案数	107
表 1-(4)-⑧	違反状態が継続している違反転用事案について管轄道府県への報告を行っておらず長期間が経過しているもの	107
表 1-(4)-⑨	調査対象とした管轄道府県への報告未実施事案における直近の指導等の実施時期からの経過期間の状況	108
表 1-(4)-⑩	調査対象とした違反転用事案における発見から管轄道府県への報告までに要した期間の状況	108
表 1-(4)-⑪	違反転用事案の内容や指導経過等に係る資料を作成・保管していないことから違反転用事案に係るこれらの情報が不明となっているもの	109
表 1-(4)-⑫	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を把握していないもの	109
表 1-(4)-⑬	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 件について指導等を行っているものの、その記録の所在が不明となっているもの	109
表 1-(4)-⑭	「農地法に係る事務処理要領」における転用事業の進捗状況の把握・管理に係る規定（抜粋）	111
表 1-(4)-⑮	調査対象機関において転用事業の進捗状況を全く把握していないもの	112
表 1-(4)-⑯	調査対象機関において転用事業の進捗状況の把握が不十分であるもの	112
表 1-(4)-⑰	調査対象機関における転用事業の進捗状況の把握結果及び抽出事案数	113
表 1-(4)-⑱	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	114
表 1-(4)-⑲	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	114

#### (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

表 1-(5)-①	農地法における農地の権利移動の許可に係る規定（抜粋）	119
-----------	----------------------------	-----

表 1-(5)-② 「農地法に係る事務処理要領」における農地の権利移動の許可に係る規定 (抜粋) .....	121
表 1-(5)-③ 調査対象機関別の農地の権利移動の許可調査対象事案数.....	122
表 1-(5)-④ 調査した 4 道県における一般法人に対する許可後の農地の利用状況の把握 の有無等.....	123
表 1-(5)-⑤ 調査した 8 農業委員会における一般法人に対する許可後の農地の利用状況 の把握の有無等.....	123
表 1-(5)-⑥ 一般法人に対する許可後の農地の利用状況の把握が適切に行われていない もの.....	124
表 1-(5)-⑦ 調査した 8 道府県における一般法人以外に対する許可後の農地の利用状況 の把握の有無・方法.....	125
表 1-(5)-⑧ 調査した 32 農業委員会における一般法人以外に対する許可後の農地の利用 状況の把握の有無・方法.....	125
表 1-(5)-⑨ 一般法人以外に対する農地の権利移動の許可後に当該農地について耕作放 棄や違反転用が生じている事案の状況.....	126
表 1-(5)-⑩ 一般法人以外に対する農地の権利移動の許可後に当該農地が耕作放棄地と なっているもの.....	126

## 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

表 2-① 農業振興地域の整備に関する法律（昭和 44 年法律第 58 号）における農用地等 の確保に係る規定（関係条文抜粋） .....	132
表 2-② 農業振興地域の整備に関する法律に基づく農用地等の確保等に関する仕組み.....	135
表 2-③ 調査した 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」の設定状況（10ha 以上の集団的な農地の農用地区域への編入目標） .....	136
表 2-④ 調査した 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」の設定に係る農業振興地域整備基本方針の変更 を受けた農業振興地域整備計画（農用地利用計画）の変更状況（平成 23 年 10 月 1 日現在） .....	137