

「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

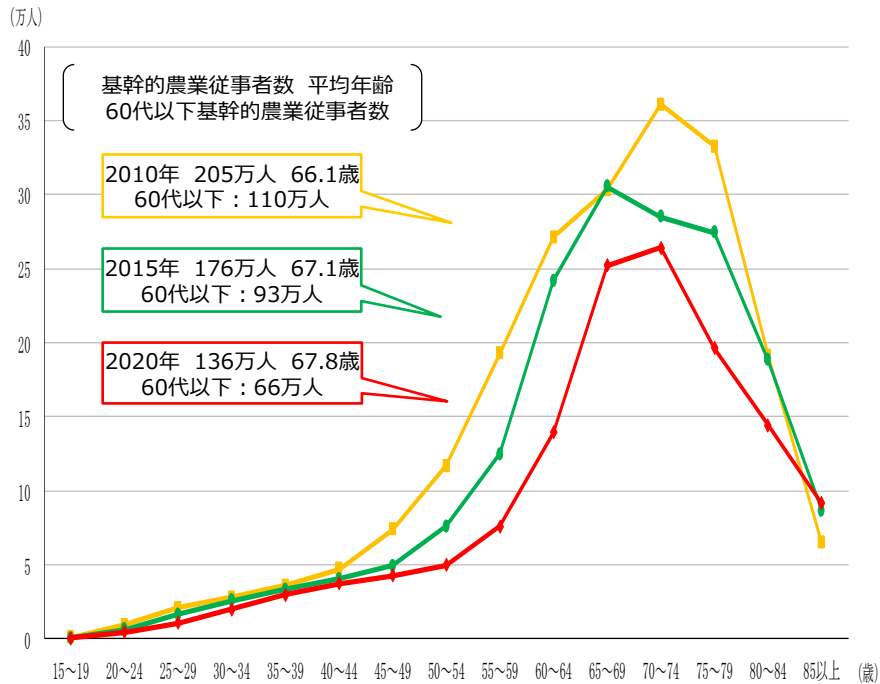
農林水産省

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）

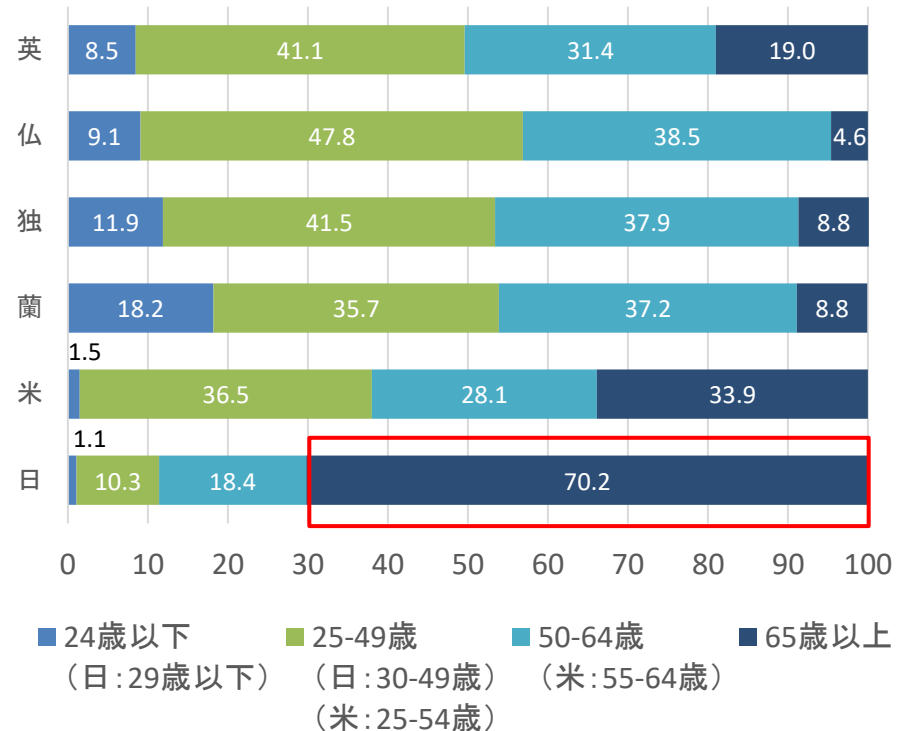
基幹的農業従事者の減少と高齢化の進展



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



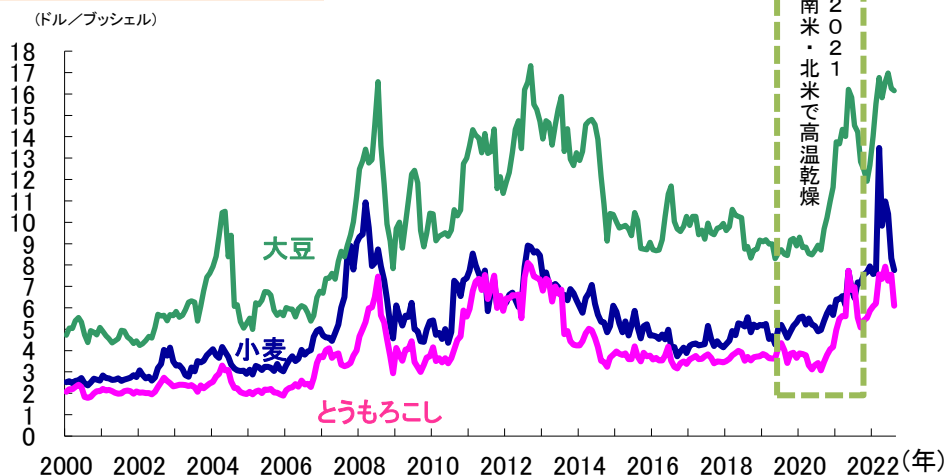
【資料】

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

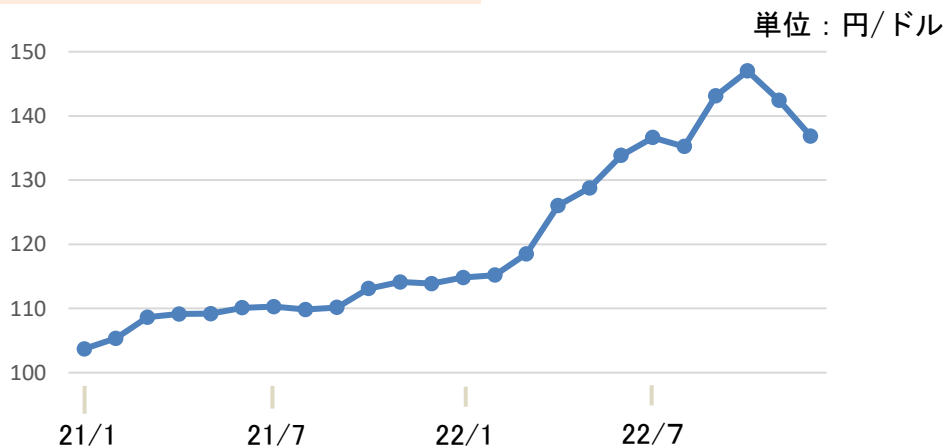
2. 最近の食料をめぐる情勢

- 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

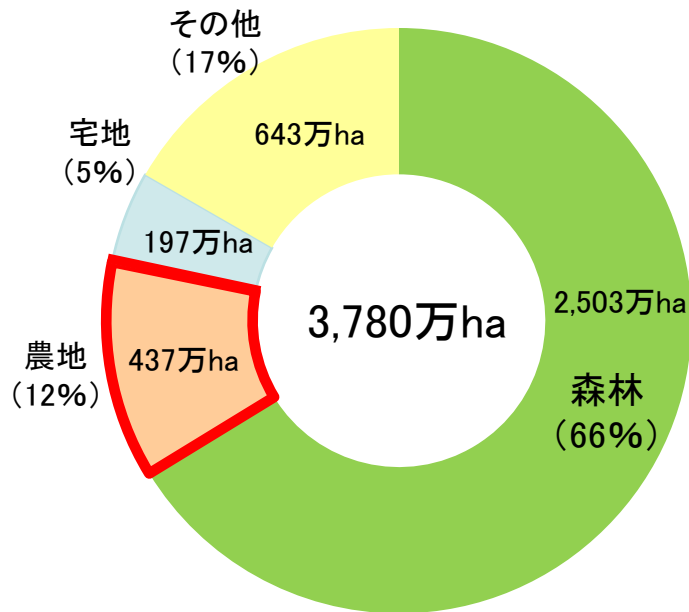
実施国	主な輸出規制品目
アゼルバイジャン	デンプン、ミレット粉、モロコシ粉、グルテン、植物油 等
アフガニスタン	小麦
アルジェリア	パスタ、植物油、佐藤、小麦製品
アルゼンチン	牛肉
イラン	ジャガイモ、トマト、タマネギ
インド	小麦
ウクライナ	小麦、オーツ麦、雑穀、砂糖、家禽、肥料、卵
ガーナ	トウモロコシ、大豆
カザフスタン	牛肉、羊肉、卵、野菜、砂糖、小麦、小麦粉
クウェート	穀類、植物油
クルジスタン	小麦、花、植物油
コンゴ	小麦、トウモロコシ、小麦粉、植物油、塩、砂糖
ジョージア	小麦、大麦
セルビア	小麦、トウモロコシ、油、小麦粉
チュジニア	果実、野菜
トルコ	牛肉、羊肉、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

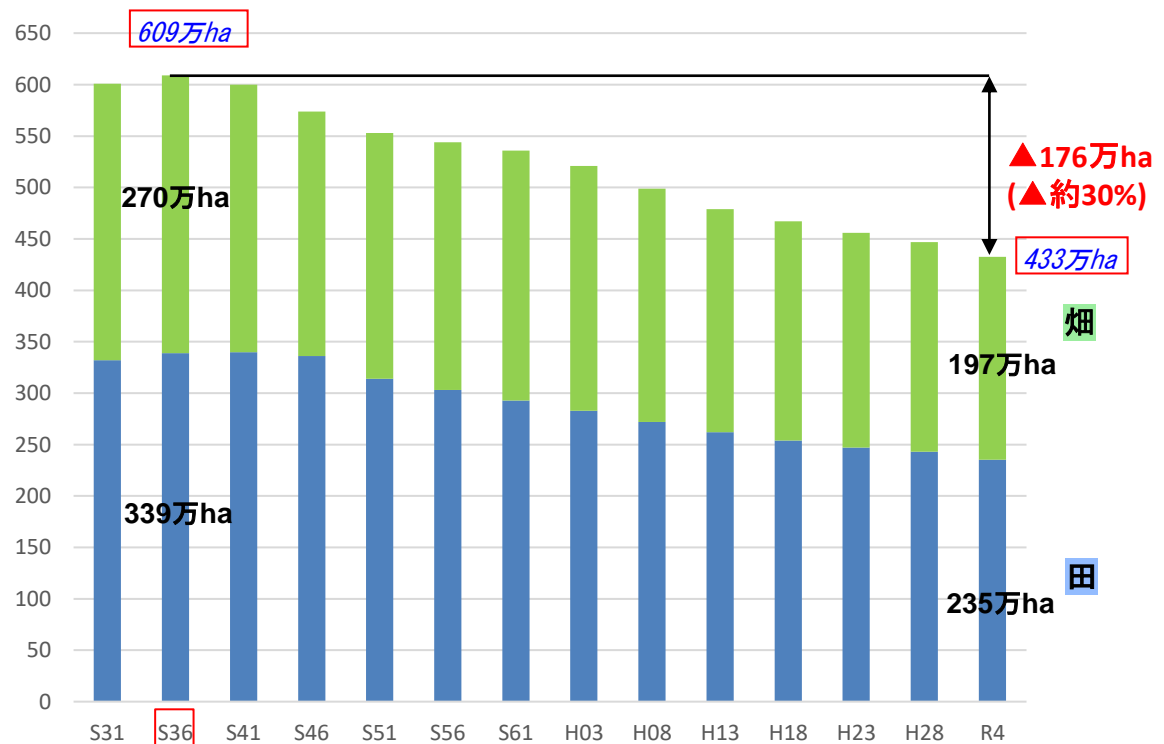
- 我が国の農地面積は、国土面積の約8分の1を占めているが、宅地・工場等への転用・荒廃を理由に、一貫して減少しており、令和4年の面積は433万haと、ピーク時（昭和36年）の約7割

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

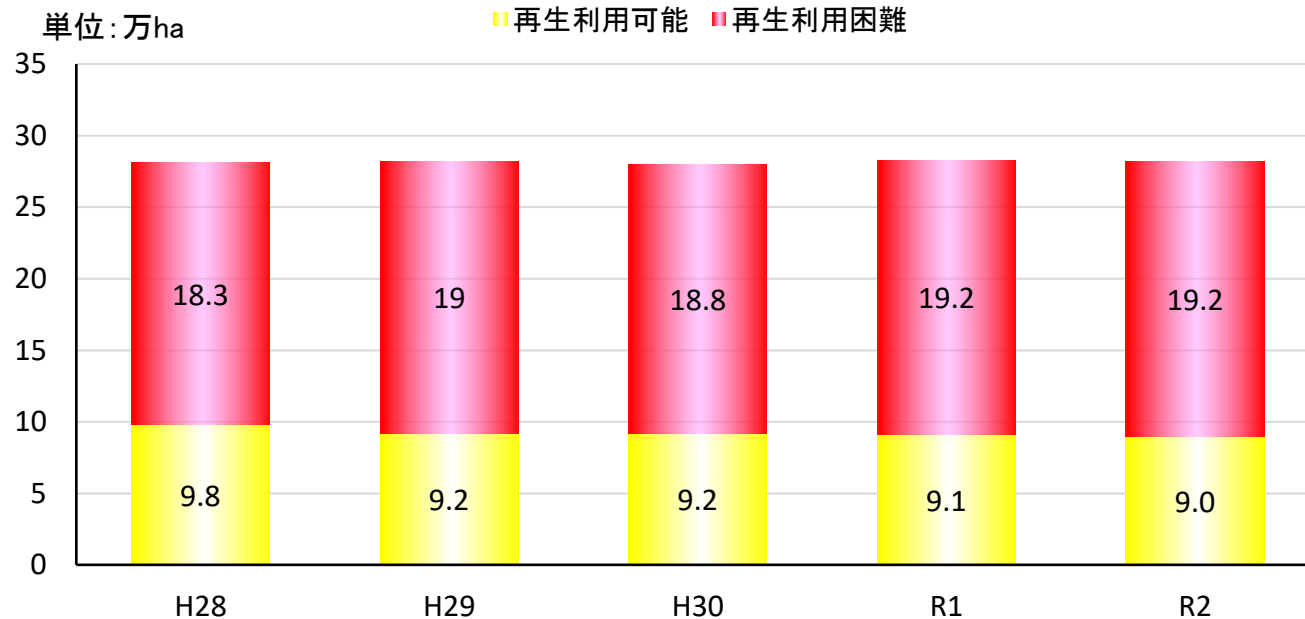


資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」

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

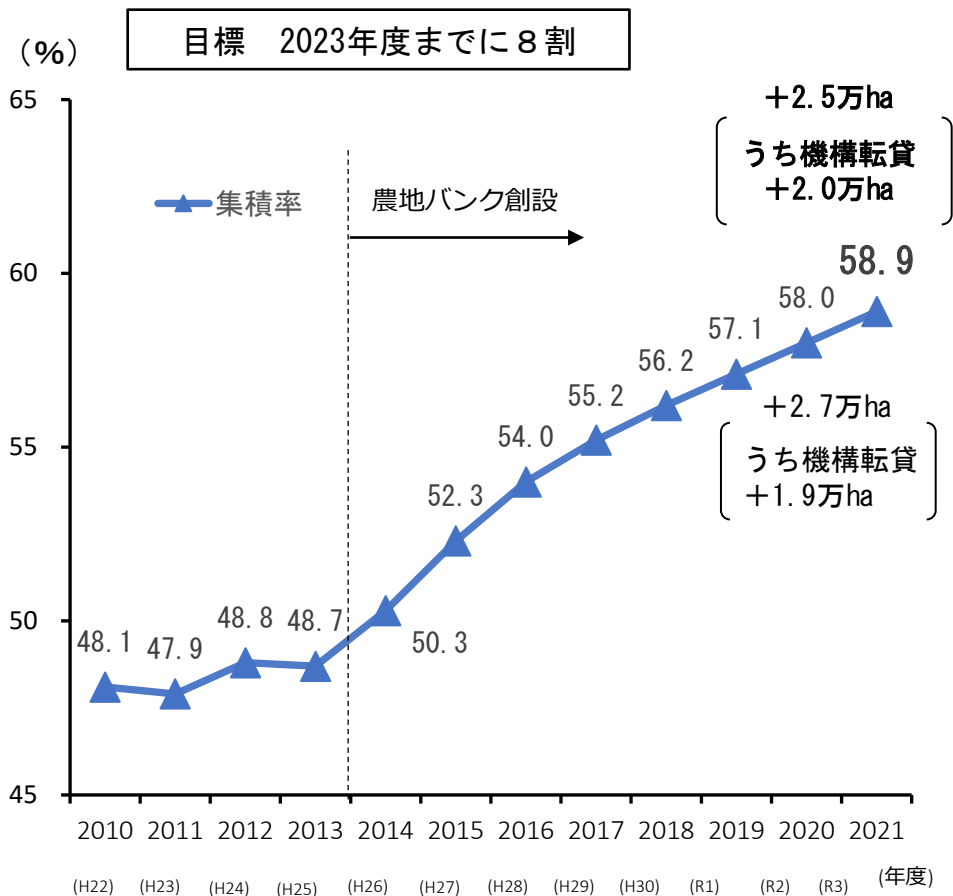


草刈りや抜根等の基盤整備により耕作が可能と見込まれる農地

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%

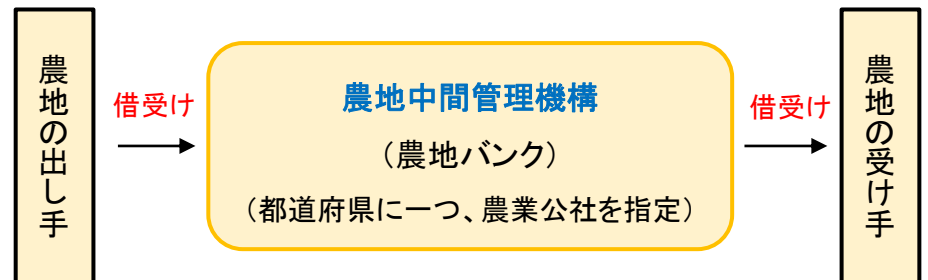
全耕地面積に占める担い手の利用面積のシェア



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】

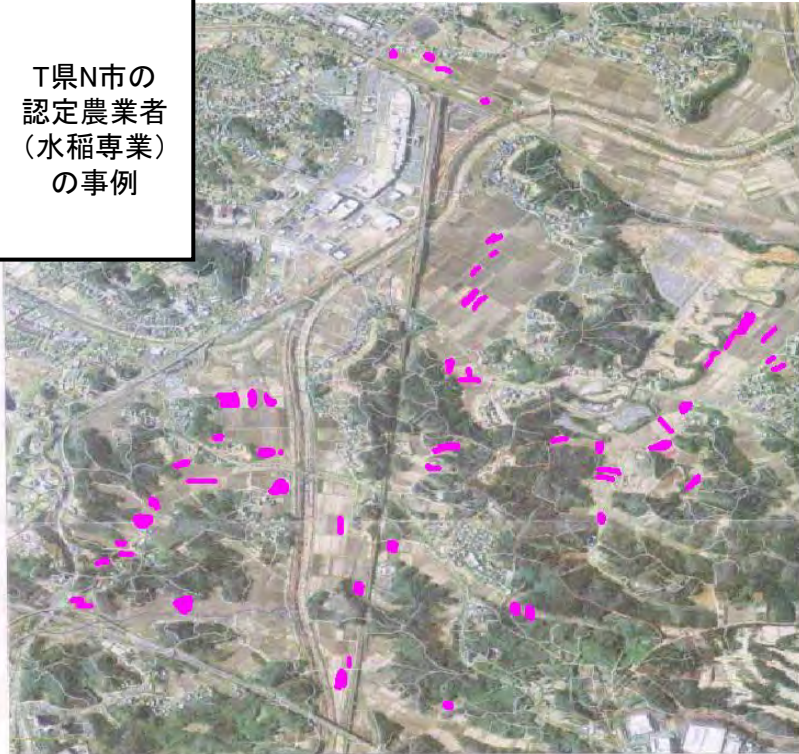


6. 地域計画(人・農地プラン)の策定

- 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



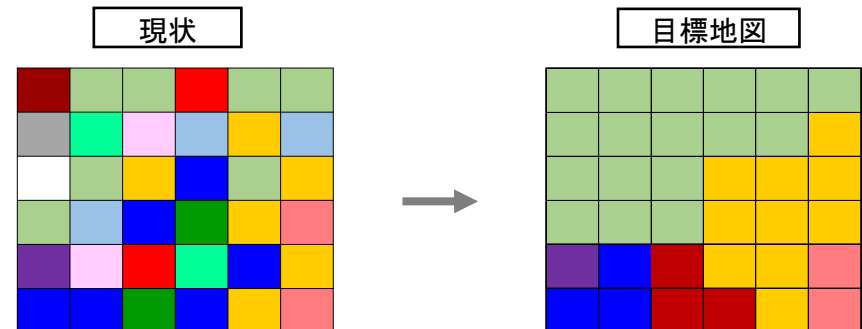
- ・経営面積16.4haが、70か所に分散(一か所当たり平均23a)
- ・最も離れている農地間の直線距離は5km

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

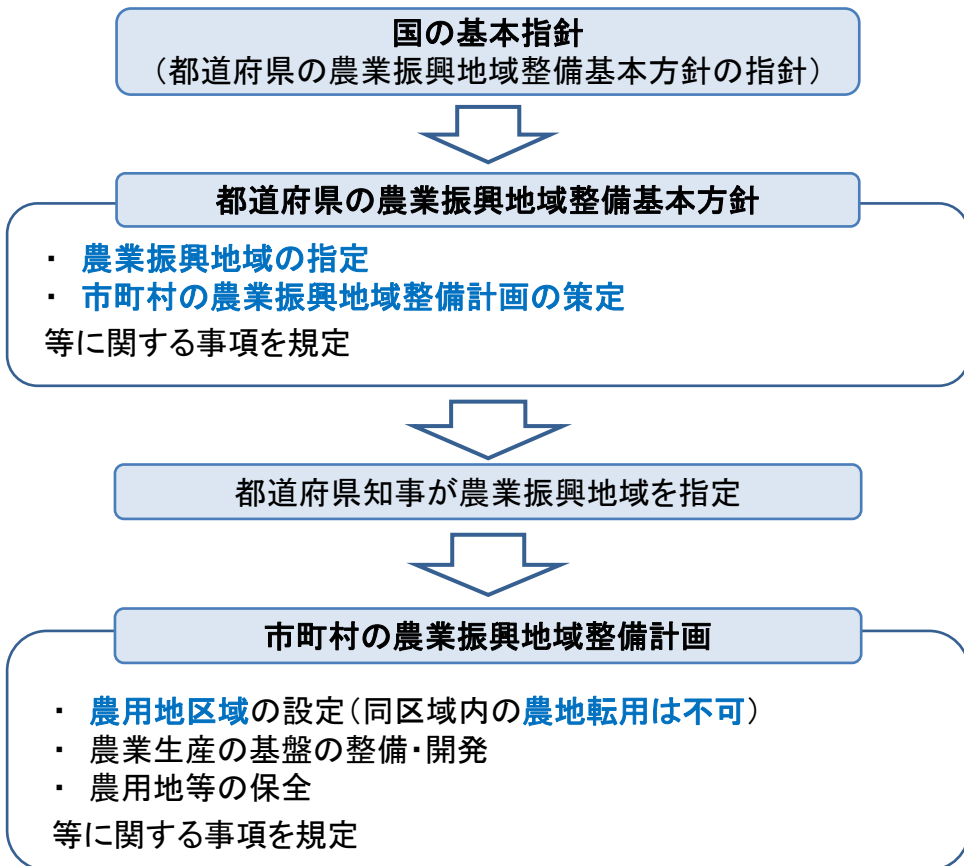
農業経営基盤強化促進法

- ・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

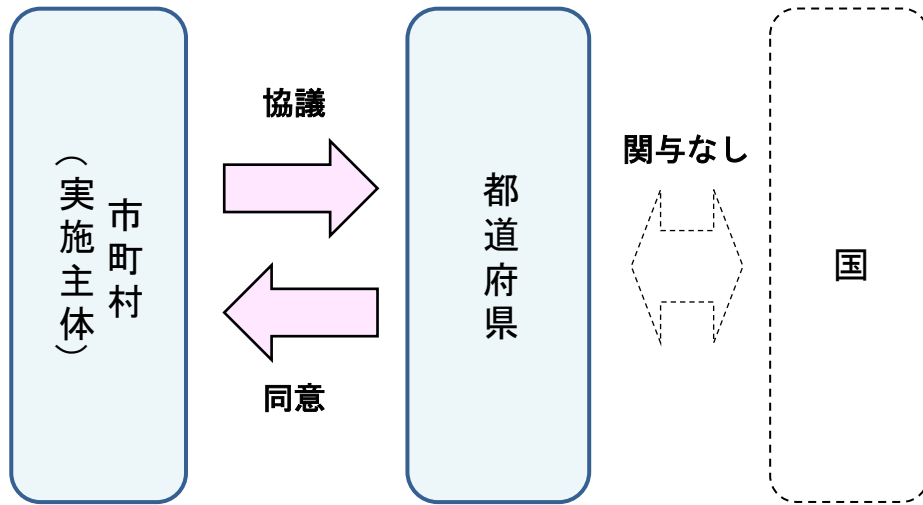
- ① 農地以外にすることが必要かつ適当で、農用地区域以外に代替すべき土地がない
- ② 地域計画の達成に支障がない(※)
- ③ 農地の集団化、農作業の効率化等に支障がない
- ④ 担い手への農地の利用集積に支障がない
- ⑤ 土地改良施設の機能に支障がない
- ⑥ 基盤整備事業完了後8年を経過している

※ 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。

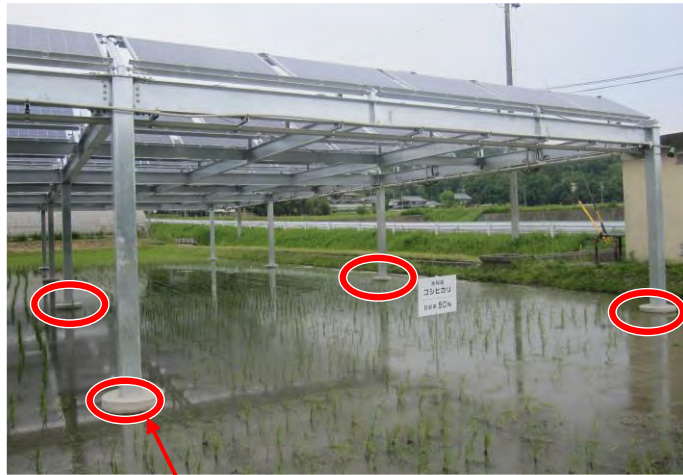
③ 入管法違反の事例

- ・ 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

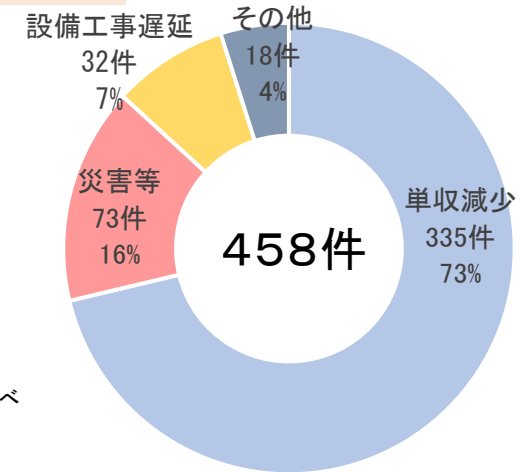
営農型太陽光発電のイメージ



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

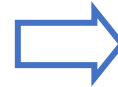
協議が不調に終わった場合、農地バンクは、勧告から**6か月以内**に知事への裁定申請が可能

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

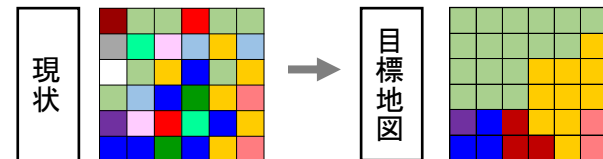
(※) 上記の件数・面積は令和3年1月現在のもの



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）

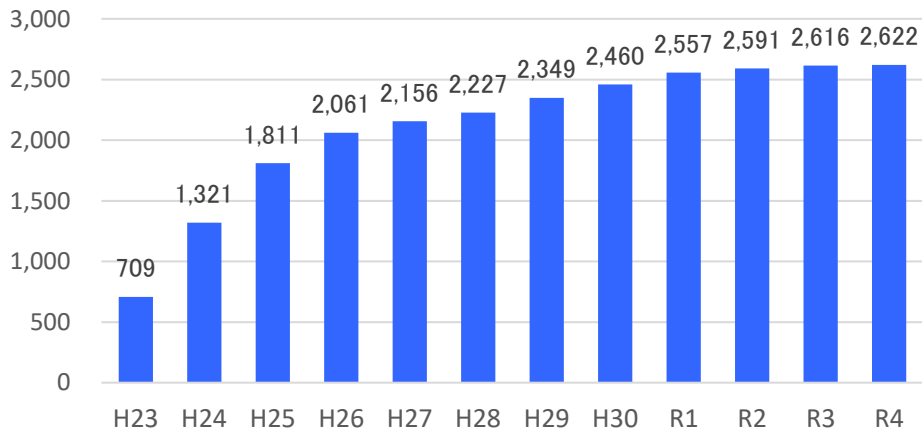
- 市町村は、集落単位で地域計画を策定し、**遊休農地を含め、10年後の農地利用の姿を示した目標地図**を作成（将来の受け手が決定）



13. 6次産業化の進展

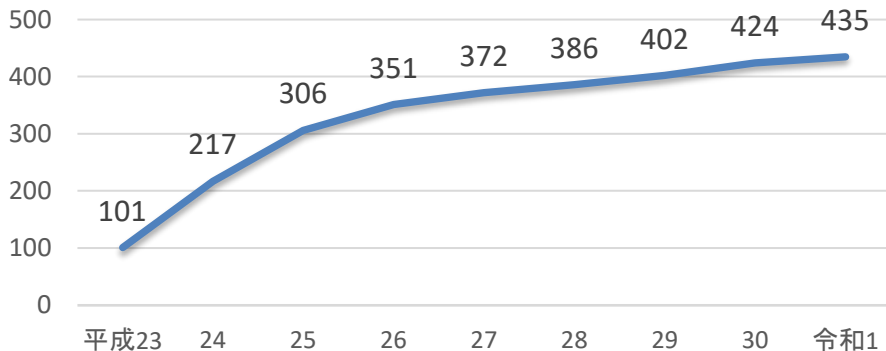
- 農業者が作成する6次産業化に係る総合化事業計画の認定件数は年々増加（令和4年9月末現在、2,622件）
- 6次産業化に取り組む農地所有適格法人も増加しており、経営の多角化が進んでいる状況

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

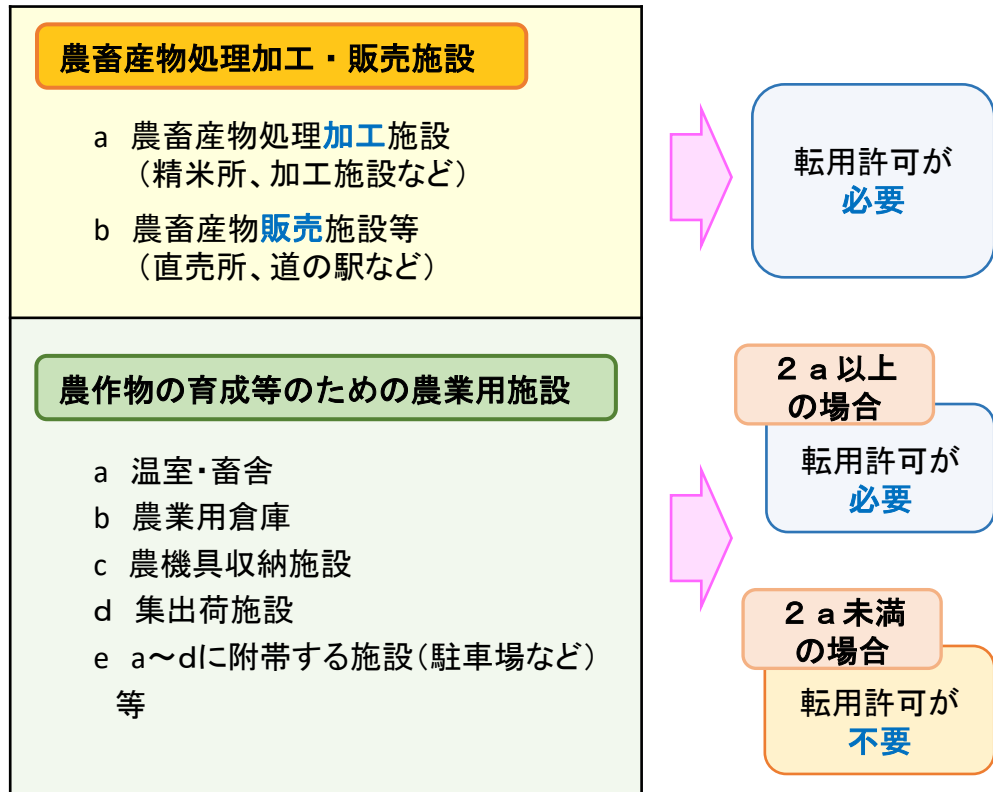
【営農作物】さつまいも

【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**

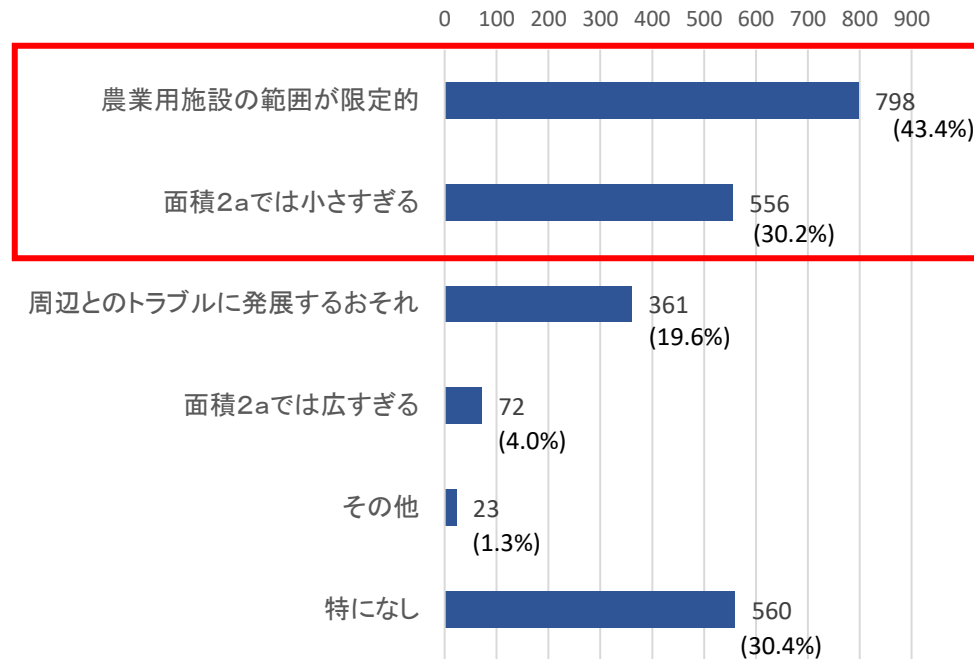
農業用施設の農地転用許可制度上の取扱い



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

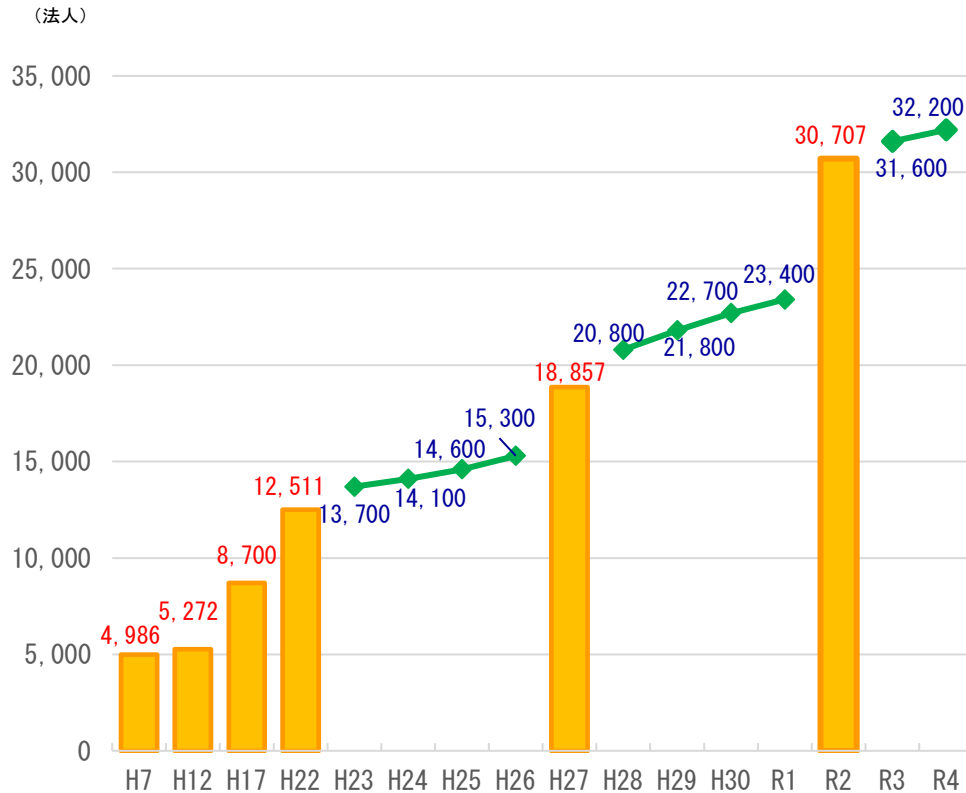
※アンケート対象者：農業者4,700名のうち回答のあった1,839名



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

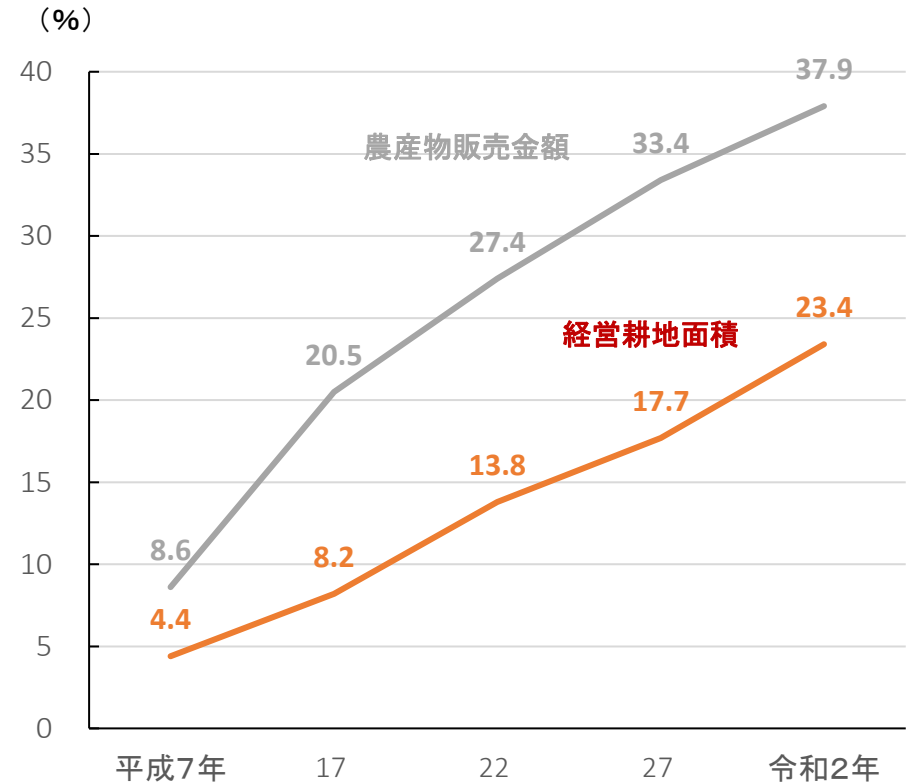
法人経営体の推移



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。

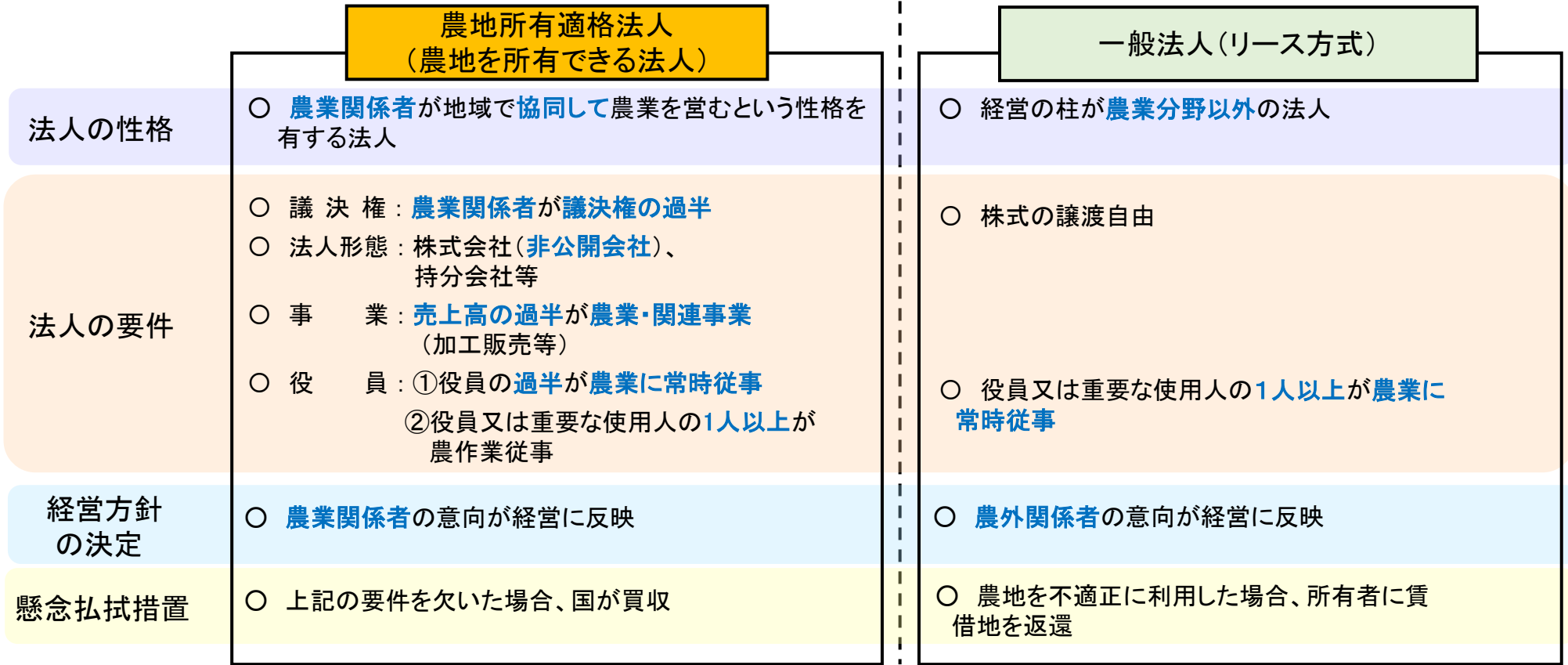
農業生産に占める団体経営体（法人・その他）のシェア



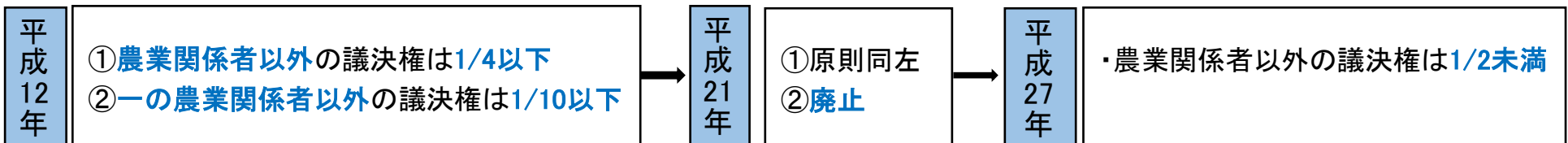
資料：農林水産省「農林業センサス」

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



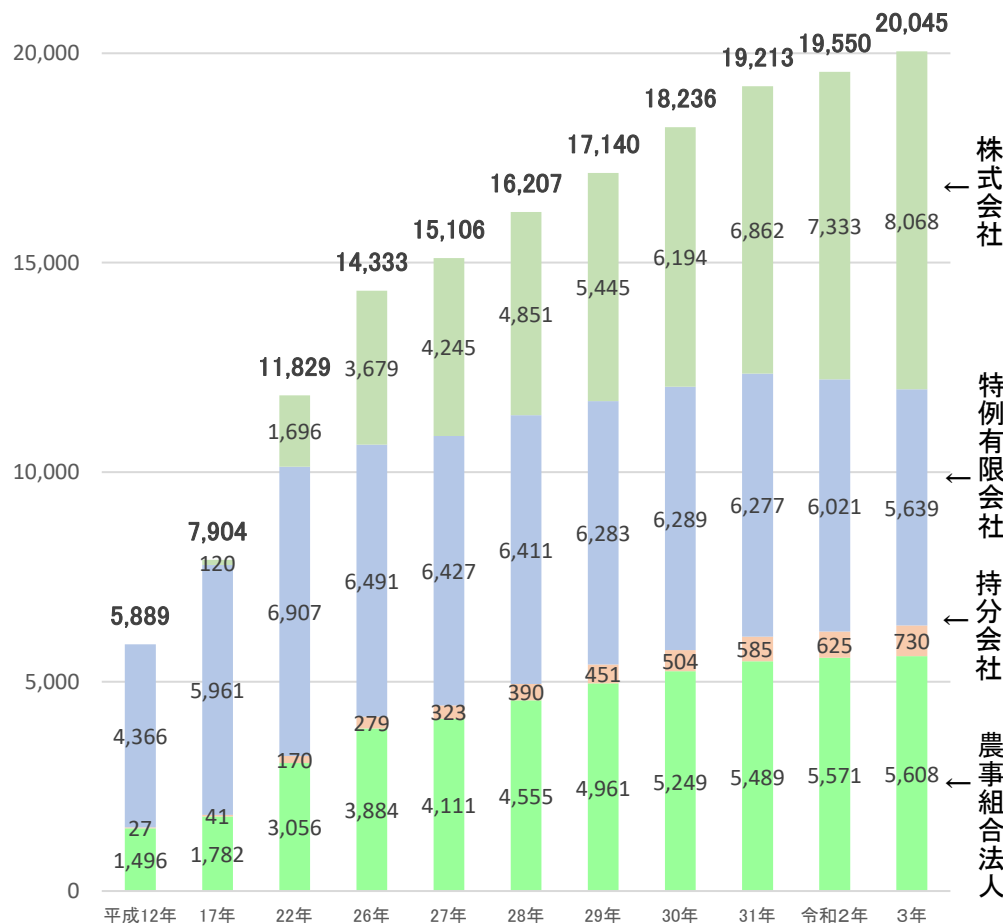
(参考) 議決権要件に係る農地法改正の経緯



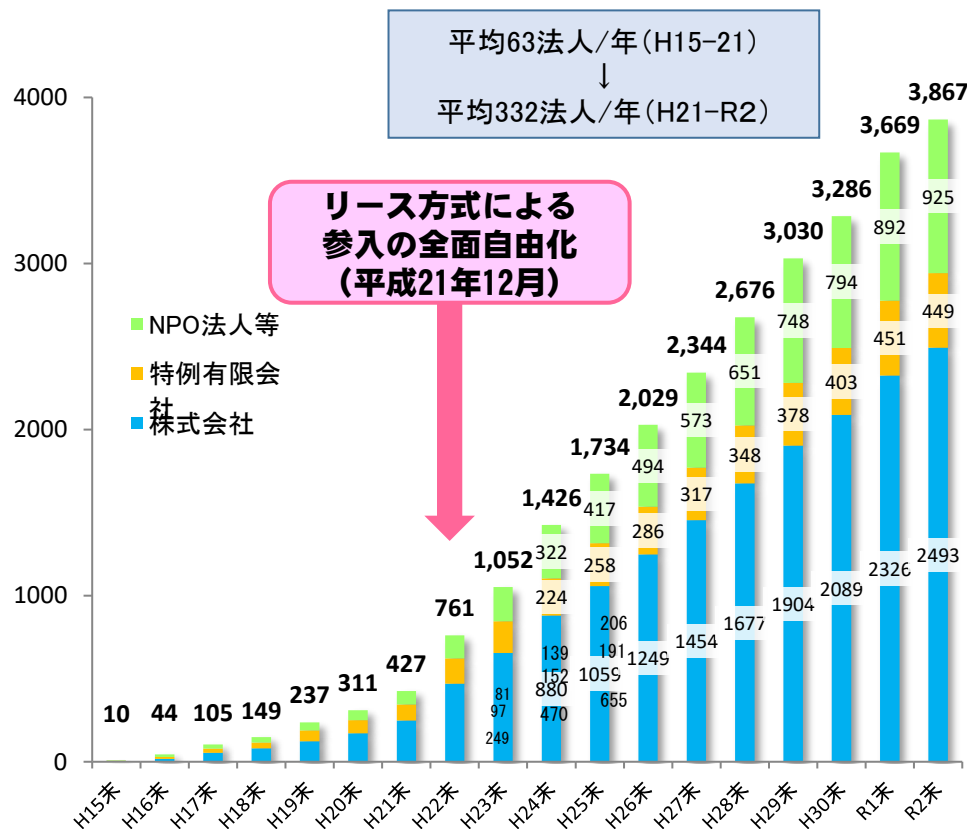
17. 農地所有適格法人及び一般法人（リース方式）の動向

- **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

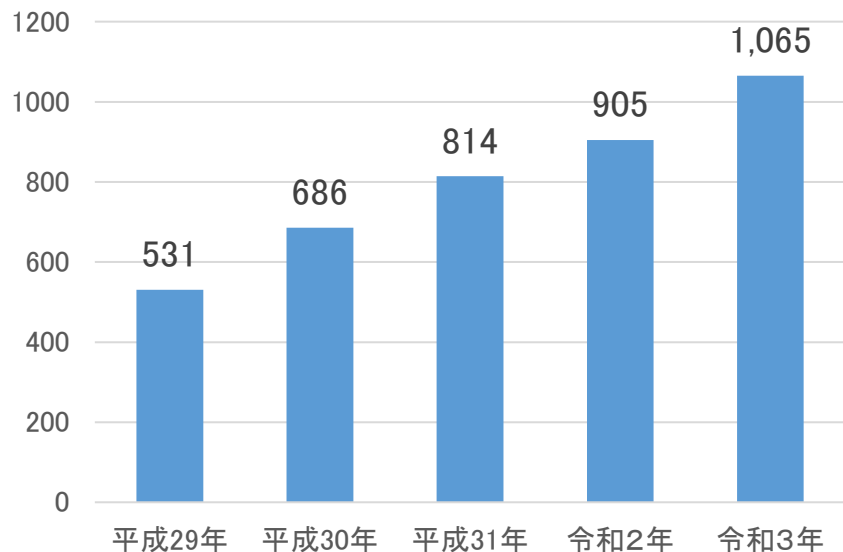


(注) 平成15年に構造改革特区制度により、遊休農地が相当程度存在する地域について、市町村等と協定を締結し、協定違反の場合には農地の貸付契約を解除するとの条件で、農業生産法人（当時の名称）以外の法人のリースによる参入を可能とし、平成17年に全国展開

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

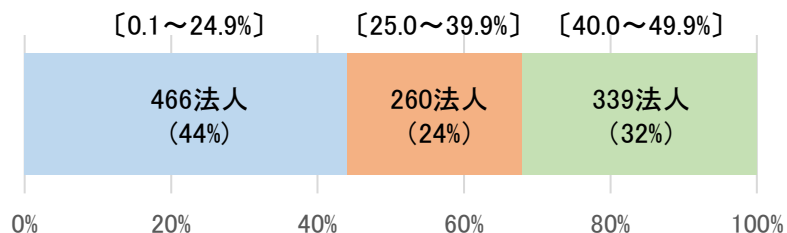
○ 株式会社形態の農地所有適格法人のうち、**農業関係者以外の者から出資を受けている法人は年々増加しており、令和3年で1,065法人**

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

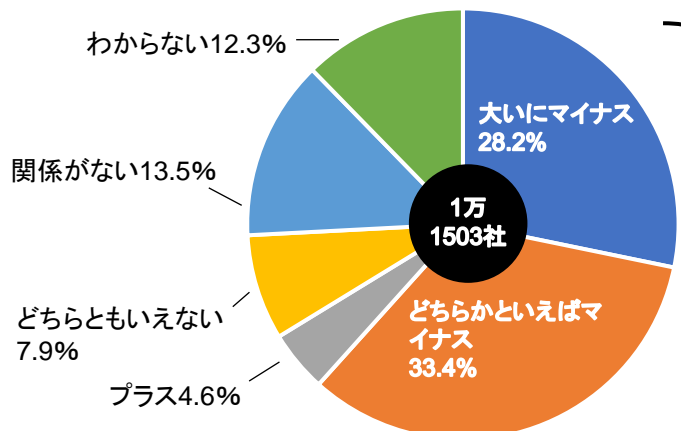
【対応】

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