

農業用施設の建設に係る農地転用の実態等

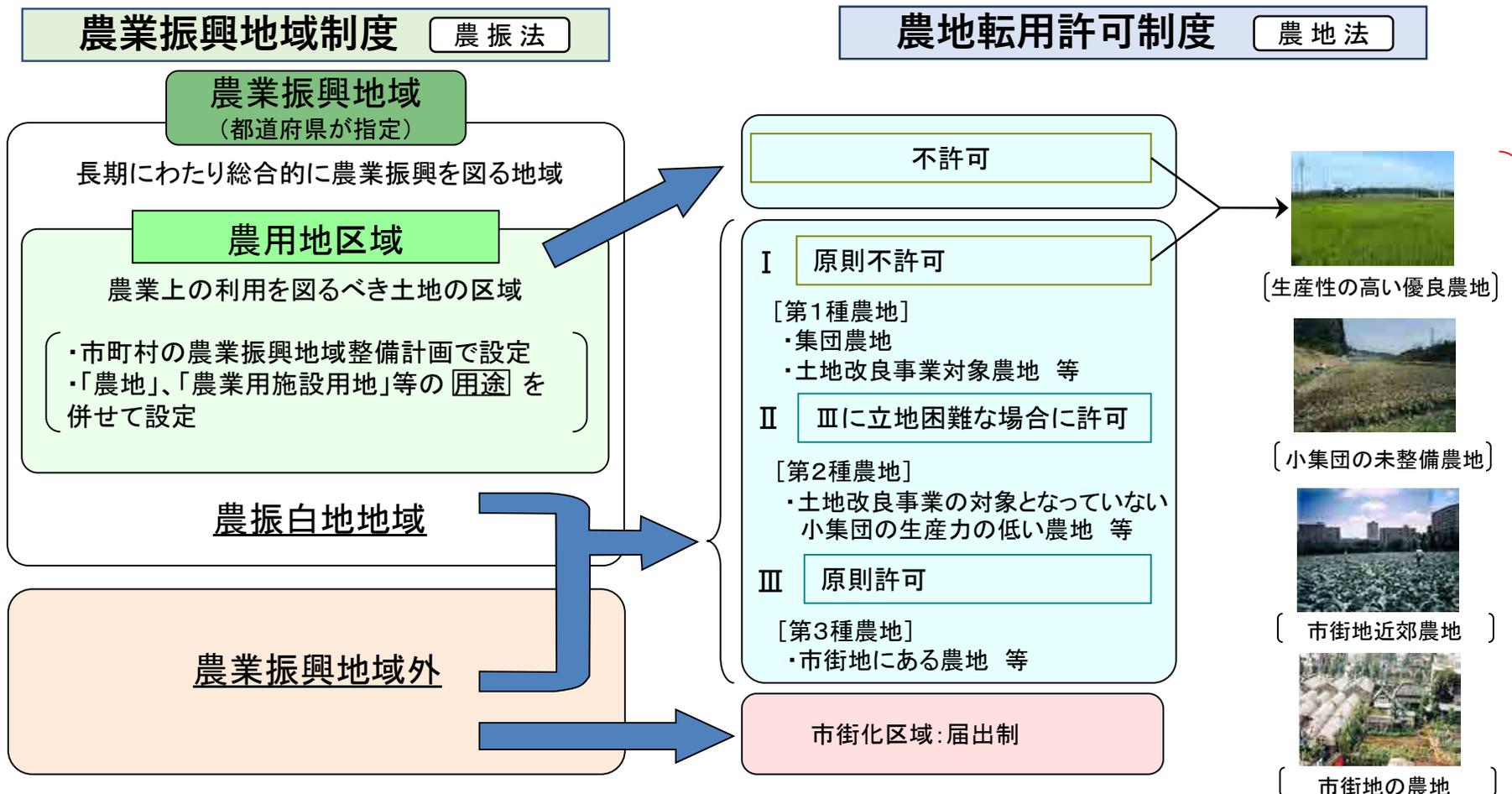
【規制改革実施計画（令和元年6月21日閣議決定）関係】

令和2年4月9日
農林水産省

農地転用許可制度等について

農業振興地域制度と農地転用許可制度の概要

- 農業振興地域制度において、市町村が農業上の利用を確保すべき土地を農用地区域として指定（ゾーニング）し、農地転用を禁止するとともに、農地転用許可制度において、農地の優良性や周辺の土地利用状況等により農地を区分し、転用を農業上の支障が少ない農地に誘導（個別転用を規制）。
- 農業用施設であれば、転用許可を受けることで全ての農地区分に設置可能（2 a未滿の一定の農業用施設は、許可自体が不要）。



農業用施設は、例外的に全ての農地に設置可能
(2 a未滿の一定の施設は許可自体不要)

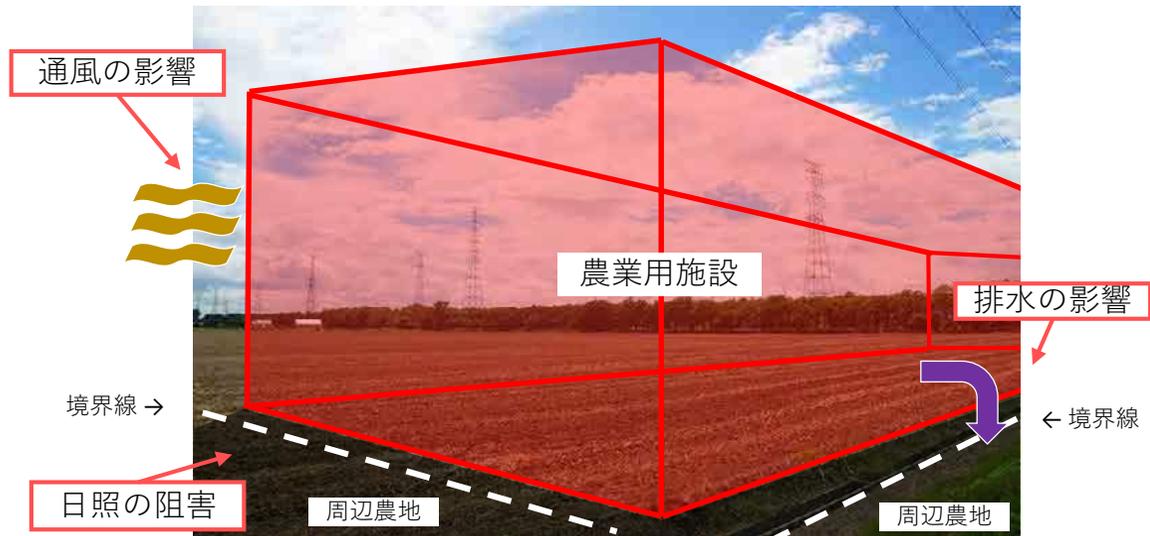
許可不要となる2a未満の農業用施設への転用の取扱い

- 農地転用許可制度では、施設等の設置に伴い、周辺農地に対する日照や、排水による農業用水への影響の有無などを確認し、その結果、周辺農地の営農に支障が及ばない場合等に許可。
- 許可不要で転用ができる場合は、この確認が行われなため、周辺農地の利用に悪影響を及ぼすリスクが増大。このため、農業用施設の規模については、2a未満に限定。

農地転用許可制度上の農業用施設等の取扱い

取扱い	許可不要	優良農地でも許可可能
施設の内容	① 自らの農地の保全のための農道、農業用排水路、ため池、防風林等(面積制限なし。) ② 自らの農業生産活動に必要な畜舎、温室、種苗貯蔵施設、農機具収納施設等(駐車場、トイレ、更衣室を含む。2a未満に限る。)	① 農業用施設 例: 温室、農畜産物集出荷施設等(駐車場等を含む。) ② 農畜産物処理加工施設 例: 精米所、農畜産物加工施設等 ③ 農畜産物販売施設 例: 農畜産物販売施設等

農地転用による周辺農地の営農への支障のイメージ



質問1-①、1-②

2a未満の許可不要の取扱いの経緯

- ・本特例は、昭和37年に「50坪未満」として設けられ、昭和45年に「2a未満」と改めた。
- ・当時は、2a未満の規模であれば、周辺農地への影響が少ないことなどを考慮したものと考えられる。
- ・2a程度の規模であれば、農業用施設の敷地としては十分な広さであり、また、2a以上の農業用施設であっても、許可を受けて設置できることから、見直す必要性に乏しかったものと考えられる。

【1戸当たり耕地面積の比較】

(出典: 農林業センサス、耕地及び作付面積統計)

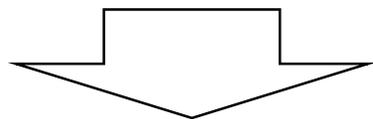
	昭和35年	平成27年
総農家数	606万戸	216万戸
耕地面積	607万ha	450万ha
1戸当たり耕地面積(推計)	1.0ha	2.1ha

最近の規制緩和の状況（農家レストランの農用地区域内への設置）

- 6次産業化を推進し、農家所得の向上等を図る観点から、H26年に、一定の要件を満たす農家レストランを農業用施設とみなして、農用地区域内の土地に設置できる国家戦略特区の特例を措置。
- この特例について、要件・効果を検証したところ、周辺の土地利用への支障が生じておらず、地域への波及効果がみられたことから、全国展開を行うこととし、必要な省令改正を実施。（令和2年3月31日施行）

概要

- ① 農業者が設置・管理するものであって、
- ② 自己の農畜産物及び同一市町村内・農業振興地域内で生産される農畜産物を主たる材料として提供するレストラン



効果

- 6次産業化の推進
- 所得の向上
- 雇用の確保

国家戦略特区における実績

特区数	認定数	開店数
6特区	15事業者	11店舗

要件・効果の検証

- 国家戦略特区において、開店後1年を経過している7店舗について、要件・効果を検証
 - ①要件の検証
 - ・自己及び地域の農畜産物の使用割合は、概ね要件を満たしている
 - ・周辺の土地利用への支障や乱開発のおそれがないことを確認
 - ②効果の検証
 - ・自己又は地域の農業や雇用への波及効果がみられた

農業用施設等に係るアンケート等について

農業用施設等に係るアンケートの実施について

○ 規制改革実施計画（令和元年6月21日閣議決定）を踏まえ、農業用施設の建設に係る農地転用の実態等を把握するため、農業者及び農地転用許可・農業振興地域制度を所管する自治体の担当者にアンケートを実施。

○ 調査項目

- ① 転用許可が不要となる2 a未満の農業用施設に係る運用の実態（制度の認知度等）
- ② 転用許可手続の実施状況（転用事務の遅延、申請に伴う負担等に係る課題の有無等）
- ③ 農用地域内における農業用施設に係る運用実態（用途変更の取扱い等）
- ④ 制度運用のバラツキの有無、土地利用規制への理解度、意見

○ 調査対象、回収率等

区分	農地転用許可制度		農業振興地域制度
	地方自治体	農業者	地方自治体
対象	47都道府県 59指定市町村 1,708農業委員会 ※ 農業委員会に権限移譲している指定市町村については、農業委員会のみ回答。	4,700名 ※ 都道府県ごとに10農業委員会を抽出し、抽出された各農業委員会の管内から10名の農業者を選定し、調査対象とした。	47都道府県 1,598市町村 ※ 農振整備計画策定市町村のみ。
期間	令和元年10月3日（木）～11月29日（金）		
回収率	67%（1,213件/1,814件）	39%（1,839件/4,700件）	74%（1,221件/1,645件）

(参考) 規制改革実施計画について

○ 規制改革実施計画（令和元年6月21日 閣議決定）（抄）

Ⅱ 分野別実施事項

1. 農林分野

(2) 若者の農業参入等に関する課題について

No	事項名	規制改革の内容	実施時期	所管府省
6	若者の農業参入等に関する課題について	a・b（略） c 営農上必要な農業用施設の建設が円滑に行われるよう、 <u>農地の転用に係る運用を含む農業用施設の建設に係る土地利用上の課題を整理し、実態を調査した上で、必要に応じ見直しに向けた検討を行う。</u>	（略） b,c：令和元年度措置	農林水産省

【規制改革推進会議 第8回農林WG（平成31年4月1日）における主な発言】

- 農業用施設を建設するにあたっては、農地の転用が必要となるが、ほとんどの場合は農地は借りられているので、農地の転用に当たって地権者の了承をなかなか得られにくいといった問題が今発生している。
- 農地法により200㎡以下の農業用施設については、都道府県知事などによる農地転用許可が不要だが、そもそも200㎡では作業スペースを確保できない。
- 農地の転用を行わなければならない基準も曖昧と考えている。ガイドラインはあるが、我々では判断がつかないようなガイドラインになっていて、例えば現在は農産物栽培高度化施設、いわゆる施設園芸を造ったり、床にコンクリートを打ったりだとか、そういったもののみ特例として農地と認められている状況。
- 生産の効率化及び6次産業化に関する部分に関しては、いわゆる農地の中でも行えるようにできたら非常によいと思う。また簡易的な販売所があればいいだけなので、そういったところは転用を行わなくてもできるようにしたらよいのではないかと考える。
- どのように農地の利用の判断をしているかについては、土盛りなどをする場合には農業委員会に相談に行くわけであり、農業委員会に認められたら事業を進めていく流れになるが、農業委員会の運用自体が基礎自治体ごとに多分かなり違ってきている。

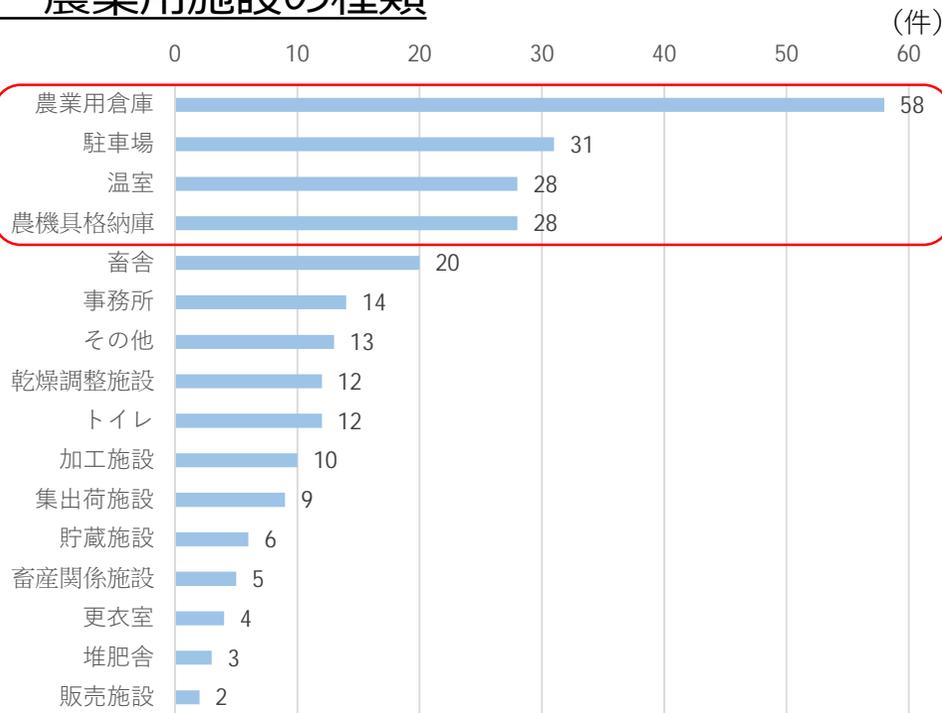
1. 農地への農業用施設の設置

農業用施設の設置状況

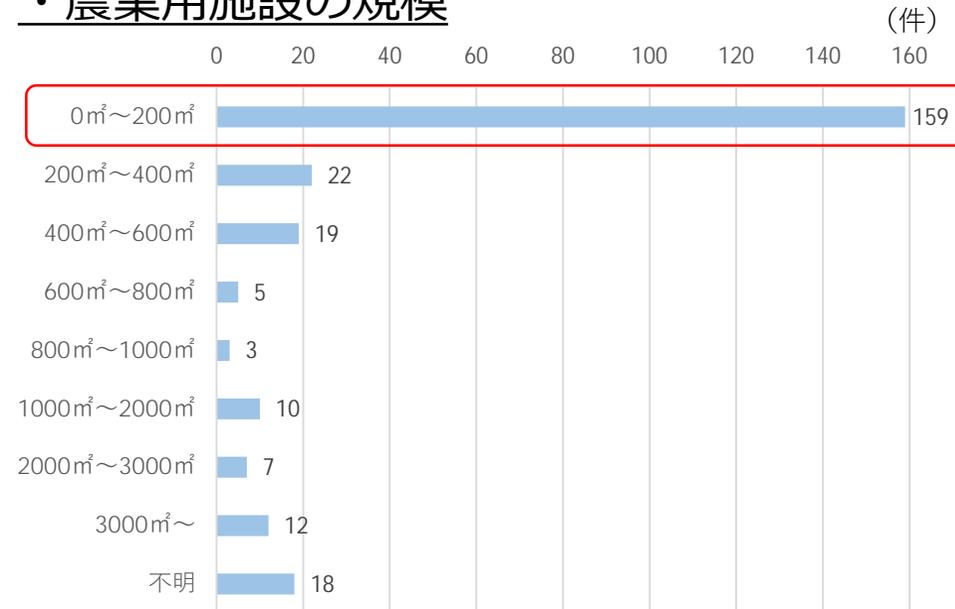
- 過去3年以内に農業者が農地に設置した農業用施設は、農業用倉庫、駐車場、農機具格納庫、温室など営農に直接的に関係する施設が多い。
- 農業用施設の規模は、2 a未満が大半を占める（159件、全体の62%）。

・過去3年以内に農地に農業用施設を設置した農業者 **213人 / 1839人 (12%)**

・農業用施設の種類

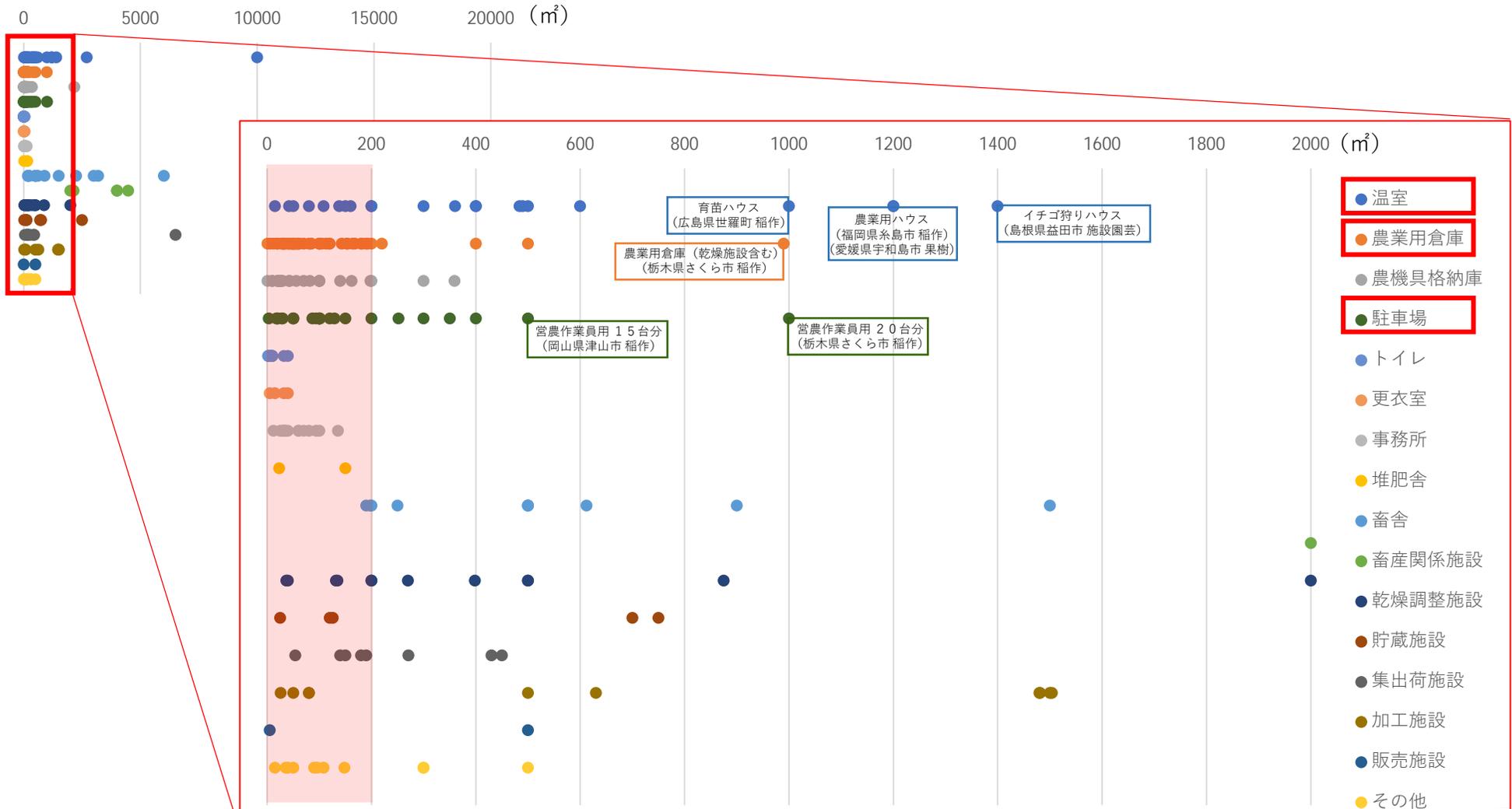


・農業用施設の規模



農業用施設の種類の面積規模

○ 農業用施設別の面積を見ると、設置件数が多い農業用倉庫、駐車場、温室等の大半は2 a未満となっている。



2. 農地転用許可を要さない2 a未満の農業用施設の特例

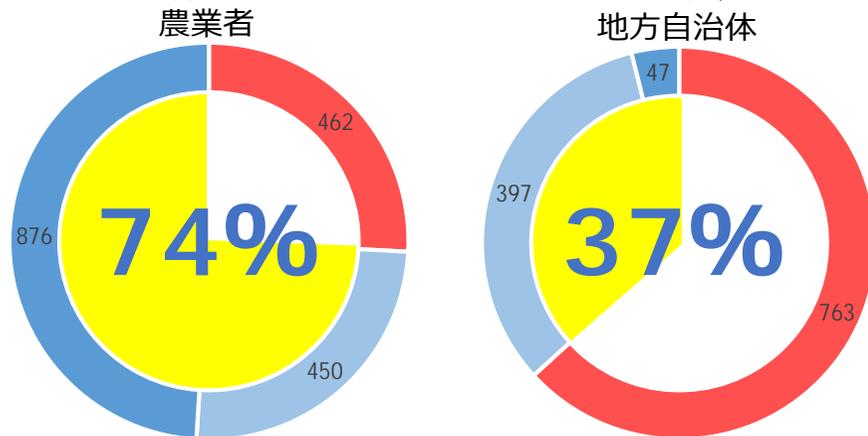
(1) 農地転用許可を要さない2 a未満の農業用施設の特例の認知度等

- 農業者の大半（約7割）が、本特例（※）を知らない又は本特例に駐車場等が含まれることを知らないと回答し、自治体の4割近くが、内容を正確に認知していないなど、本特例が現場で十分に認知されていない実態。
- 地方自治体による農業者への周知では、特に周知を行っていないとの回答が8割を超えており、地方自治体による周知もほとんど実施されていない。

本特例に対する認知度

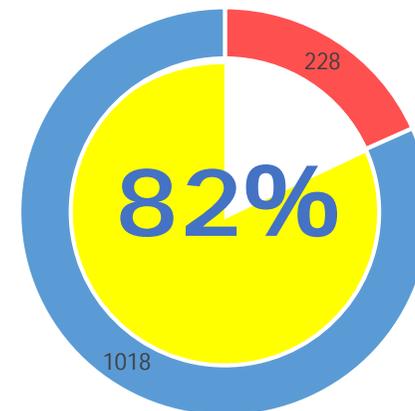
Q.本特例を知っていましたか。

(知らなかった場合、駐車場等が含まれることを知らなかったのか、それとも本特例そのものを知らなかったのか。)



地方自治体による周知の状況

Q.本特例について周知を行っていますか。
(地方自治体のみ)



■ 知っていた ■ 駐車場等が含まれることを知らなかった ■ 本特例自体を知らなかった ■ 周知している ■ 周知していない

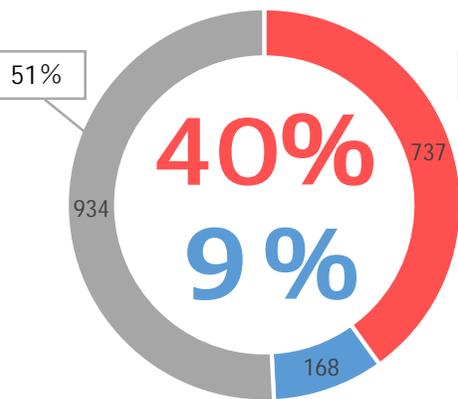
※ 「耕作の事業を行う者がその農地（2 a未満のものに限る。）をその者の農作物の育成若しくは養畜の事業のための農業用施設に供する場合」には、農地転用許可は不要となっている（農地法施行規則第29条第1号）。

(2) 加工・販売施設の本特例への適用

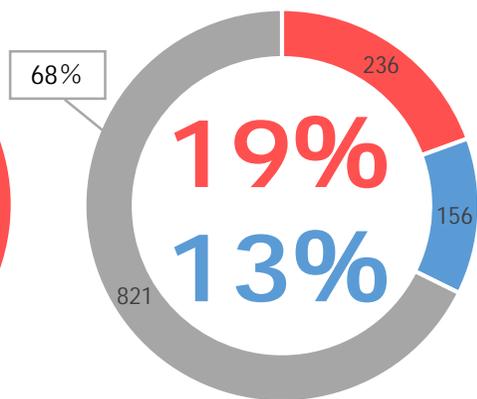
- 農畜産物の加工・販売施設を本特例の対象とすることについては、「6次産業化の推進につながる」、「所得の向上につながる」といった理由から、肯定的な意見が否定的な意見を上回ったが、「設置後に農外利用され無秩序な開発が行われる」、「審査を経ないと周辺農地に悪影響を及ぼす」といった懸念の声も、地方自治体を中心に相当数あった。
- 全体的には、農業者・地方自治体ともに「どちらともいえない」との回答が半数以上を占め、肯定的な意見が多数を占めるまでには至っていない。

Q.本特例は農畜産物の加工・販売施設は認められていませんが、認めるべきだと考えますか。

農業者



地方自治体



■ 認めるべき ■ 認めないべき ■ どちらともいえない

主な意見

【加工・販売施設も認めるべき】

6次産業化の推進のために必要
加工や販売も農業生産活動であるため
農業者の経営・所得向上に寄与する
農業者の意欲向上につながるため
農振制度上は農用地区域内でも設置できるため

【加工・販売施設は認めるべきではない】

工場や商業など農外利用の懸念がある
拡大解釈され歯止めがきかなくなる
周辺農地への悪影響などトラブルの原因となる
1次産業ではなく、農業生産活動ではないため
2aを容易に超えるため、転用許可申請をすべき
施設の線引きが曖昧であり、違反転用の温床となるおそれがある

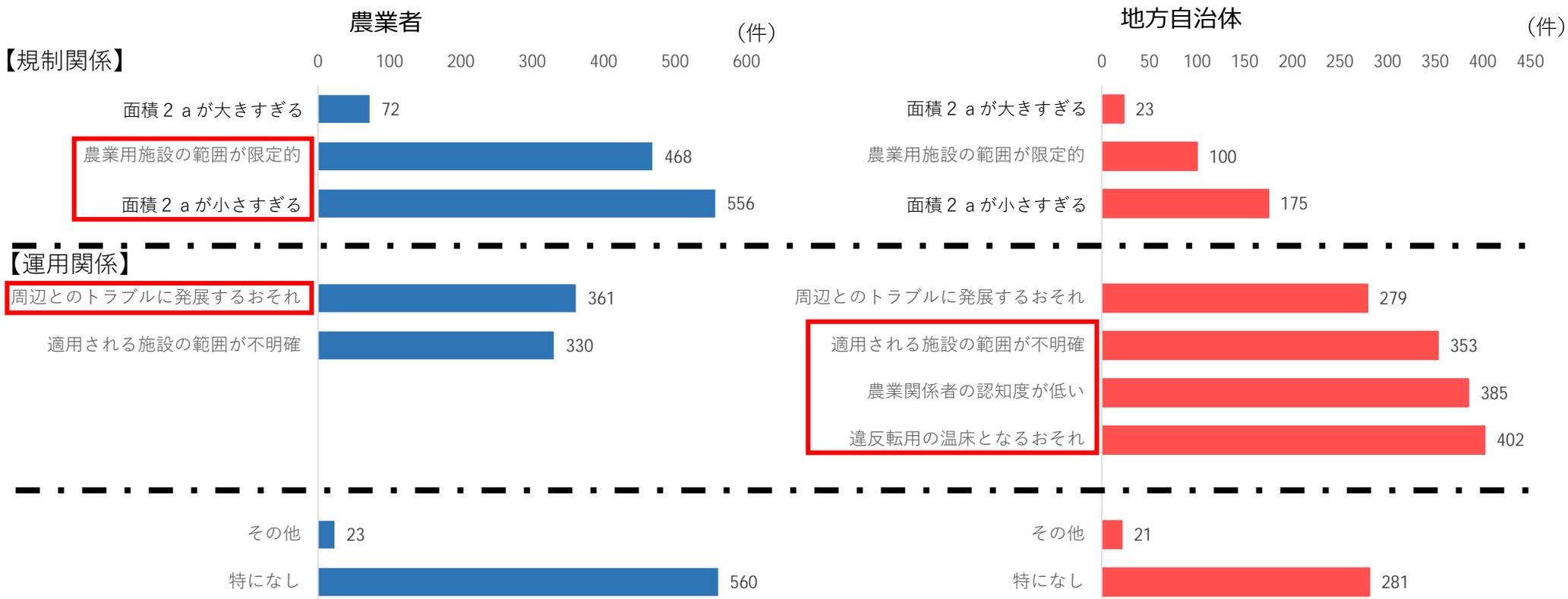
- 本特例を適用できる農業用施設は農業生産活動に必要な不可欠となる畜舎、温室、種苗貯蔵施設、農機具収納施設等に限定されており、農畜産物の処理加工施設や販売施設は含まれない（「農地法の運用について」第2の1の(1)のイの(イ)のc）。

(3) 本特例に対する評価等

- 本特例に対する評価については、農業者は、「2 a 未満では面積が小さすぎる」、「農業用施設の範囲が限定的」といった規制緩和を求める意見が多い一方、許可を受けずに転用されることから、「周辺とのトラブル」を懸念する意見も多数見られた。
- 地方自治体は、規制緩和よりも、「違反転用の温床となる」、「農業者の認知度が低い」、「施設の範囲が不明確」など制度の運用面に関わる意見が多数見られた。

Q.本特例に対する評価として該当するものを選んでください。（複数回答可）

※ 「農業関係者の認知度が低い」及び「違反転用の温床となるおそれ」の回答は地方自治体向けでのみ実施。



3. 農業用施設の設置に伴う農地転用許可手続

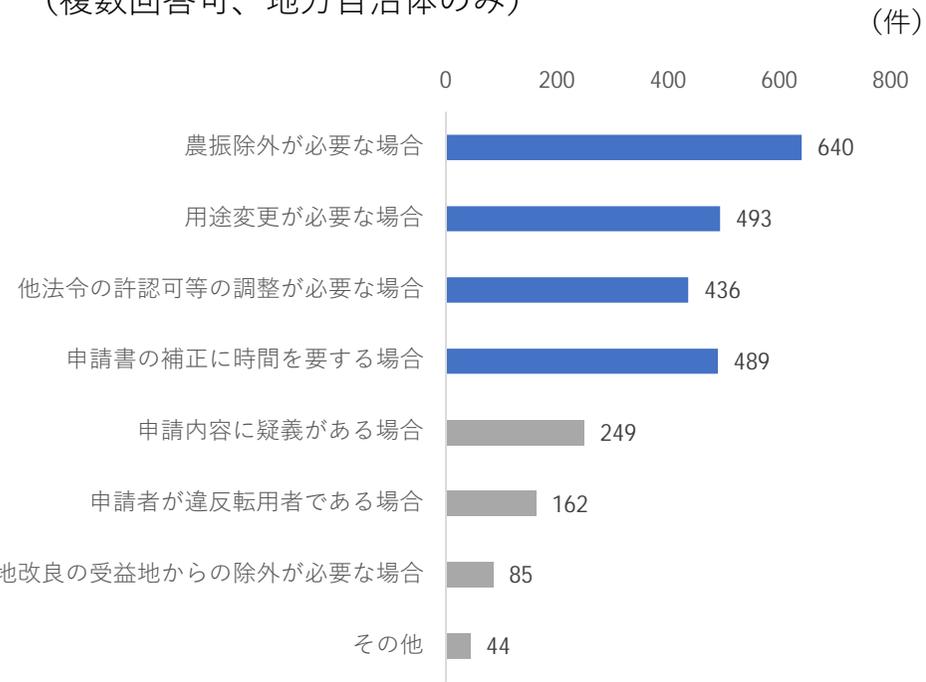
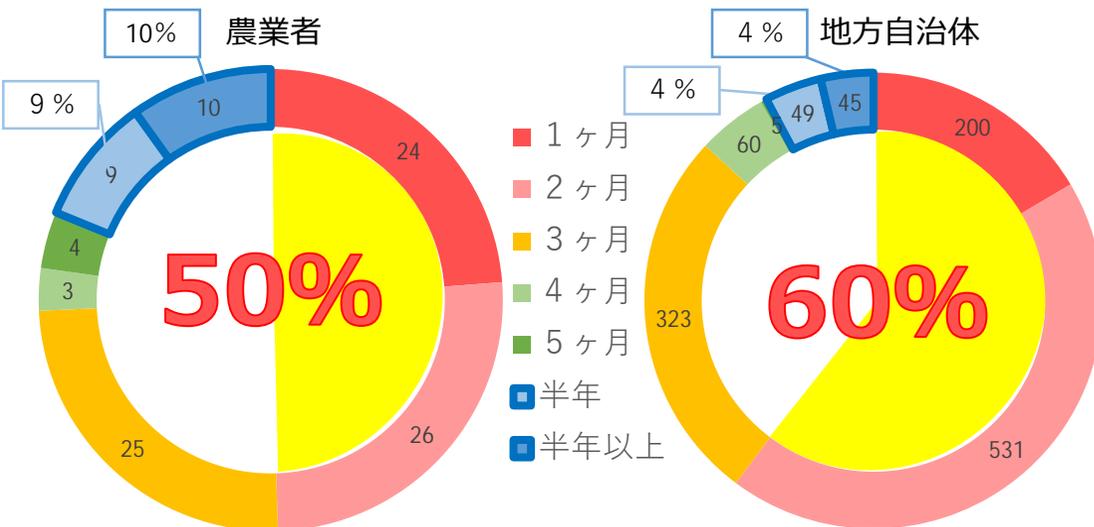
(1) 農地転用許可までに要する期間

- 転用許可に要した期間は、2ヶ月以内に処理されているとの回答が半数程度あったが、半年又は半年以上の長期に及ぶと回答したものも一定程度見られた。
- 農用地区域からの除外、農用地利用計画の用途変更、他法令の許認可を要する場合など他制度との調整を必要とする場合に長期化する傾向がある。

Q.農地転用許可申請から許可までにどのくらいの期間を要しますか。

(許可までの期間が長期化する理由)

Q.許可までの期間が長期化する理由は何ですか。
(複数回答可、地方自治体のみ)



- 標準的な事務処理期間
 農業委員会による意見書の送付：受理後3週間
 許可権者による許可等の処分：受理後2週間 (※)
 (※30aを超える場合は受理後3週間)
 (「農地法に係る事務処理要領」別表1)

(2) 農地転用許可手続に関する意見等

- 農地転用許可手続に当たって、農業者は「申請書の記載事項が煩雑」、「添付書類が多い」といった意見が多く、地方自治体が農業者から聞く意見についても、「申請書の書き方が分からない」、「添付書類が多い」との意見であり、申請書等の作成時点における意見が多数見られた。

- Q. (農業者向け) 農地転用許可手続について、どのような要望がありますか。
(地方自治体向け) 転用許可手続について、地方自治体に対して事業者からどのような要望がありますか。(複数回答可)

農業者

0 15 30 45 (件)



地方自治体

0 100 200 300 400 500 600 700 (件)



(3) 農業用施設の設置を認めなかった事案の有無

- 農業用施設の設置について、農地転用を認めなかった事案があったと回答した自治体は、全体の5%程度。その主な理由は、「他法令の許認可が見込まれない」、「違反転用者等である」、「転用面積が不適切」など、一般基準(※)を満たさなかったケースとなっている。

Q.昨年度中に事前相談の取り下げを含め、農業用施設を認めなかった事案はありますか。(自治体のみ)

- ・ 昨年度中に農業用施設の設置を認めなかった事案があったと回答した自治体

66 / 1,213 (5%)

※ 事前相談での取り下げを含む。

Q.農業用施設への転用を認めなかったのはどのような理由によるものですか。

(農業用施設の設置に関する農地転用を認めなかった理由)

- 周辺営農に支障を及ぼすおそれがあった(3件)
- 周辺の土地で代替できたため(3件)
- 転用面積が不適正であった(8件)
- 設置場所が不適切であった(8件)
- 他法令の許認可が見込まれなかった(15件)
- 申請書類等に不備があった(3件)
- 転用事業者が違反転用者等であった(11件)
- 農業外の他用途利用が見込まれた(8件)

※ 農業用施設の設置については、農用地区域の農地(ただし、用途変更が必要)や、第1種農地であっても、立地基準上は転用許可が可能であるが、転用の確実性や周辺農地への影響などの一般基準について満たす必要がある。

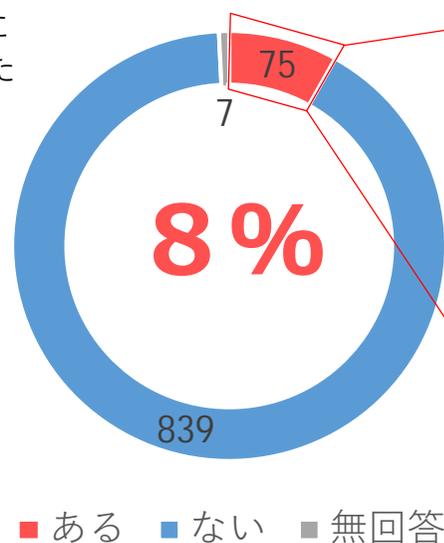
4. 農用地区域内における農業用施設の設置

農用地区域内における農業用施設用地への用途変更

- 農用地区域内に農業用施設を設置するための農業用施設用地への用途変更において、施設の設置希望者とトラブル等が生じた事例がある自治体は、用途変更を実施した921地方自治体のうち75地方自治体（8%）であった。
- また、そのトラブルの主な原因は、
 - ・ 軽微変更（1ha以下）による用途変更により長期間を要した（32件、34%）※
 - ・ 設置希望者が希望する施設が農業用施設に該当しなかった（20件、22%）等であった。

（農業用施設の設置希望者とのトラブル等の有無）（トラブルが生じた原因）Q.トラブルが生じた原因は何ですか。

Q.農業用施設への用途変更に当たってトラブルが生じた事例はありますか。



※ 用途変更により長期間を要した理由として、「市町村整備計画が変更手続中であったため、すぐに軽微変更できなかった」が過半を占めた。



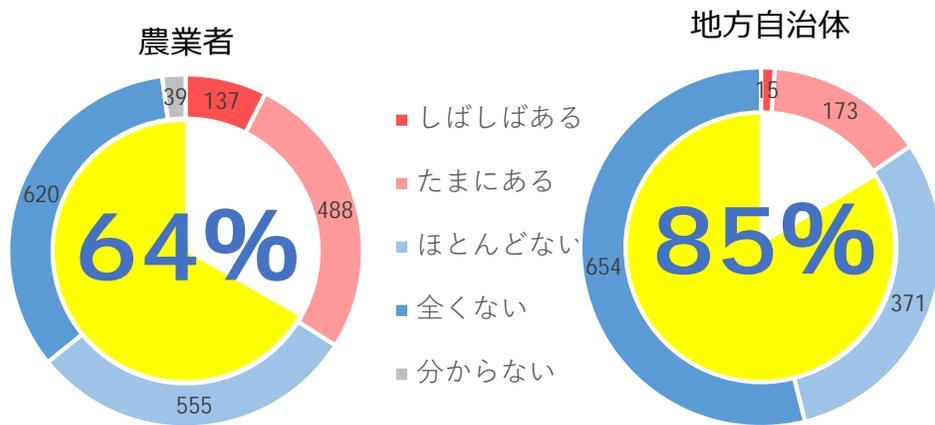
- 農用地区域内農地であっても、農用地利用計画において指定された用途（農業用施設用地等）に供するため農地以外のものにしようとする場合には、農地転用の不許可の例外となっている（農地法第4条第6項）。

5. その他制度運用上の課題（運用のバラツキ等）

- 地域や地方自治体によって農業用施設の取扱いに係る運用面のバラツキに対する不満を聞いたところ、不満は一定数あるものの、大半は、ほとんど又は全くないとの回答。
- バラツキの内容について、農業者は「転用許可の要否」や「転用許可の可否」など転用の判断に関するものが多く、地方自治体は「申請書類等の書類の取扱い」についての苦情を聞くことが最も多くなっている。

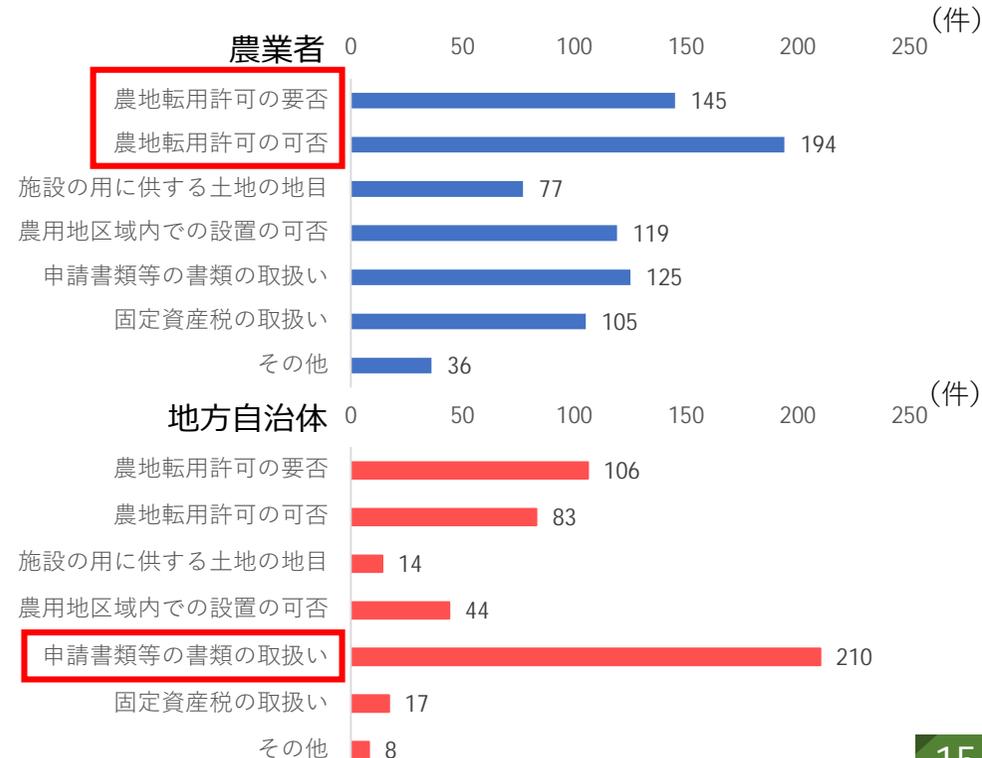
地域等による運用・解釈のバラツキ

Q.農業用施設の取扱いについて、地域や地方自治体で運用等にバラツキがあると感じる、又はバラツキがあると聞くことがあります。



(バラツキがあると感じる又は聞く内容)

Q.バラツキがあると感じる又は聞く場合、どのような運用にバラツキを感じる又は聞きますか。



課題と対応について

課題と対応

調査結果	課題・論点	対応方針
<p>(1) 2 a 未満の農業用施設の特例について</p> <p>① 農業者の7割、自治体の4割が本特例について正確に認知していない上、8割の地方自治体が周知を未実施。【P 8】</p>	<p>・本特例の周知不足による<u>認知度の低さ</u>を解消することが必要。</p> <p>・他方、本特例の対象施設は、農業者の判断のみで転用可能であることから、<u>違反転用につながる</u>おそれがあるとの地方自治体の懸念も強い。</p>	<p>違反転用への地方自治体の懸念にも配慮しつつ、農業用施設の設置に関する<u>パンフレット等を作成</u>し、農業者からの相談対応への活用を推進し、現場レベルのきめ細やかな<u>周知を実施</u>。</p>
<p>質問2</p> <p>② 農業者の4割が加工・販売施設も許可不要対象施設とすべきとの意見であるが、半数以上はどちらともいえないといった意見であり、否定的な意見も一定程度存在。【P 9】</p>	<p>加工・販売施設は、汎用性が高く<u>農外利用に転換</u>されやすい、排水に伴い周辺とトラブルが発生しやすいなど、許可不要対象とすることへの地方自治体からの<u>懸念の声</u>が強い。</p>	<p>左記のような懸念がある中、こうした懸念を払拭せずに、<u>対象施設の範囲の拡大は困難</u>。</p>
<p>質問1-②</p> <p>③ 農業者では2 a 未満の面積で小さすぎる、農業用施設の範囲が限定的過ぎるといった評価が多いが、実態上は2 a 未満の規模が大半。自治体では違反転用の温床となるといった評価が多数。【P 10】</p>	<p>・施設の規模が大きければ、必然的に周辺農地の利用への影響も大きくなり、<u>周辺農地の利用に支障を生ずる</u>リスクが高まる。</p> <p>・アンケート結果や「国と地方の協議の場」においても<u>周辺農地への影響等を懸念</u>する声強い。</p>	<p>面積の引上げにより<u>周辺農地の利用への影響が増大</u>することは否定できないことから、<u>許可不要の面積の拡大は困難</u>。</p>

調査結果	課題・論点	対応方針
(2) 農地転用許可手続について		
<p>④ 標準処理期間内に転用許可を終えているものが大半であるが、半年以上の長期間を要したとの回答も一定程度存在。 長期化の主要因は、農振除外、用途変更など他制度との調整に関するもの及び申請書の補正に関するもの。【P11】</p>	<ul style="list-style-type: none"> 申請書の補正については⑤欄を、農振除外及び用途変更については⑥欄を参照。 	<p>左記のとおり。</p>
<p>⑤ 農地転用許可手続について、添付書類が多い、申請書の書き方が分からないとの意見が多数。【P12】</p>	<ul style="list-style-type: none"> 法定添付書類以外の書類の添付を求める際は、真に必要な場合に限ることが現場で徹底されていないおそれ。 農業用施設の建設は、農業者が頻繁に行うわけではないため、手続に不慣れな農業者がほとんど。 	<ul style="list-style-type: none"> 法定添付書類以外の書類は、一律の添付を求めないことを徹底するため、<u>地方自治体に通知を发出。</u> 手続に不慣れな者でも申請書を円滑に作成できるよう、記載例を作成する等の取組の推進について、<u>地方自治体に通知を发出。</u>
(3) 農用地区域内における農業用施設の設置について		
<p>⑥ 農用地区域内の農業用施設の設置に係るトラブル件数は8%と少ない。 トラブルの主な原因は、用途変更により長期間を要した、希望した施設が農業用施設に該当しなかったなど。【P14】</p>	<ul style="list-style-type: none"> 手続に長期間を要したものの過半は、農振整備計画の変更手続が重なることが出来ないことにより期間を要しているものであり、<u>やむを得ない</u>もの。 農用地区域内に設置可能な農業用施設については、<u>農振ガイドラインで提示。</u> 	<ul style="list-style-type: none"> 農振整備計画の変更手続に係る迅速化に関する通知（平成30年）を徹底するため、<u>会議等で周知。</u> 農業用施設の詳細は農振ガイドラインに示しているが、引き続き会議等で周知するとともに、①欄のパンフレットで整理を行い、その活用を推進し、現場レベルのきめ細やかな<u>周知を実施。</u>
(4) その他制度運用上の課題について		
<p>⑦ 運用のバラツキを全く又はほとんどないとの回答が大半であるが、農業者の4割弱はバラツキを感じると回答。【P15】</p>	<p>農業用施設の取扱いについては、制度ごとに通知を发出しているが、その施設の範囲と転用許可の要否との関係を<u>総括的に整理したものが存在しない</u>ことが、バラツキを生む要因となっている可能性。</p>	<p>農業用施設の取扱いについて、統一的な運用が確保されるよう、①欄のパンフレットで総括的な整理を行い、その活用を通じ、全国的な<u>共通認識の醸成</u>を図る。</p>

農業用施設への転用に係る地主の承諾

農業用施設への転用に係る地主の承諾

- 土地の借主が、農地に施設を設置する場合など、その土地を定められた用法に従わず使用する場合には、農地転用許可の要否にかかわらず、民法上、地主の承諾が必要。
- 仮に、転用許可を不要としても、地主の承諾は必要であり、また、施設の設置に伴い税負担が増加することに変わりはなく、必ずしも地主の承諾が得られることにはならない。

質問3

- 農林水産省では、食料・農業・農村基本計画の参考資料である「農業経営の展望について」で、既に営農類型ごとのモデルや、HP等で加工・販売施設の取組事例等を示しており、これらにより、農業用施設の類型や規模の参考とすることは可能。
- 仮に国がガイドラインを示すとした場合、画一的に運用され、個別の事業に即した適切な判断や柔軟な対応を阻害するおそれがあることから、慎重な検討が必要。

【規制改革推進会議 第8回農林WGでの発言】

- ① 農業用施設を建設するにあたっては、農地の転用が必要となるが、ほとんどの場合は農地は借りていますので、農地の転用に当たって地権者の了承をなかなか得られにくいといった問題が今発生しているということです。
- ② 当然、農地とは評価額が全く違うものになってきますので、税金の負担と後々のリスクを勘案して、地権者がなかなか首を縦に振らない状況が発生しているということです。

(参照条文)

民法（明治二十九年法律第八十九号）

（借主による使用及び収益）

第五百九十四条 借主は、契約又はその目的物の性質によって定まった用法に従い、その物の使用及び収益をしなければならない。

2 （略）

3 借主が前二項の規定に違反して使用又は収益したときは、貸主は、契約の解除をすることができる。

（使用貸借の規定の準用）

第六百十六条 第五百九十四第一項、第五百九十七第一項及び第五百九十八条の規定は、賃貸借について準用する。