

古川 康 議員からの御意見

古川議員意見	1
--------	---

<参考資料>

1 地方分権改革の推進について

(平成 26 年 7 月 16 日 全国知事会議決定)

(1) 概要	3
(2) 全文	4

2 農地制度のあり方について

(地方六団体資料)

(1) 概要	8
(2) 全文	10

第16回地方分権改革有識者会議提出資料

地方分権改革有識者会議議員 古川 康

本日の会議は公務で出席できず、大変残念に思っております。ついては、以下の資料・意見を提出します。

1 全国知事会の当面の地方分権改革・農地制度改革に対する考え方

7月15～16日に新藤大臣にもご臨席いただき、佐賀県唐津市において全国知事会議を開催し、全国知事会の総意として、「地方分権改革の推進について」「農地制度の見直しについて」をまとめました。

全国知事会としては、従来からの課題への対応として、

・農地制度の見直し

※鈴木三重県知事、牧野飯田市長、杉本池田町長が農地・農村部会に出席し、全国知事会、全国市長会、全国町村会の総意としてまとめたこと、かつ昨年の閣議決定で示された「農地総量確保」と「地方分権」の両立を図るものであることを説明されたところです。

- ・アベノミクス効果の地方波及
- ・ハローワーク特区の検証

などを求めています。

また、本日の会議から審議が始まる「提案募集方式」については、「国が選ぶのではなく、地方が選ぶ地方分権」として評価するものであり、本年はその初年度にあたることから、地方分権改革有識者会議及びその専門部会を有効に活用しながら、内閣府が所管府省としっかりと調整を行うことにより、個々の提案をできる限り実現することを求めています。

2 提案募集に対する基本的な考え方

今後、提案募集検討専門部会を中心に審議が始まりますが、次の点を重視していただきたいと存じます。

- ・地方創生、人口減少、産業振興・経済成長に関する施策への対応は、国家をあげてスピード感をもって行うべき改革です。

多くの自治体は具体的な支障事例を挙げて、内閣府との事前相談を経て、提案をしています。今後の検討に際しては、これまでの各府省の姿勢に拘ることなく、見直しを拒む立証責任は所管省にあるという認識をもつ

て、検討すべきです。

- 提案募集検討専門部会、農地・農村専門部会で検討する事項以外は、内閣府が主体的に各府省と調整することになるが、内閣府と各府省の調整過程において、進捗が図られない案件については、提案募集検討専門部会で処理するなど、実現に向けた柔軟な対応が必要です。

各議員におかれましては、本日の審議のご参考とさせていただきますようお願い申し上げます。

地方分権改革の推進について〔概要〕

- 第4次一括法が成立。丹羽委員会の勧告を一通り検討。
- さらなる改革に向けた「地方分権改革の総括と展望」を決定。

さらなる改革への提言

項目	具体的な提案
<p>1 地域の実情に応じた土地利用行政の実現のための改革</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 守るべき農地の確保に、国と地方が責任を持つ仕組みを構築 ○ 農地転用権限は、市町村へ移譲。 ※詳細別紙
<p>2 地域経済の成長・アベノミクス効果の波及につなげる改革</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 中小企業、農林水産業に対する「空飛ぶ補助金」の見直し ○ 国家戦略特区で認められた規制緩和の一部を全国展開
<p>3 誰もが活躍できる社会の実現につながる改革</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ ハローワークの移管に向けた特区、一体的実施の検証の実施 ○ バス・タクシー等に関する権限の移譲
<p>4 国と地方のルールに関する改革</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「従うべき基準」の廃止、参酌基準化など勧告に沿った見直し ○ 義務付け・枠付けの「立法の原則」「チェックシステム」の確立 ○ 国と地方の協議の場の分科会の設置、地方意見の反映
<p>5 地方の意欲や多様性を大事にする改革 (提案募集方式に基づく改革の推進)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「国が選ぶのではなく、地方が選ぶ地方分権」として評価 ○ 地方分権改革有識者会議、内閣府の調整で多くの提案を実現へ ○ 「手挙げ方式」「社会実験」「広域連合」「活用など柔軟な対応を
<p>6 事務・権限の円滑な移譲等のための措置</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 道路・河川の権限移譲に向けた確実な財政措置と情報提供 ○ 4次一括法の円滑な施行に向けた財政措置、マニュアル整備等

都道府県は、これまでの改革の成果を活かし、その果実を住民に還元
(義務付け・枠付けの見直しに伴い制定した条例について、地域の実情を反映するよう不断の点検。移譲事務権限を効果的に行使。)

地方分権改革の推進について

平成 26 年 7 月 16 日
全 国 知 事 会

過日、第 1 次安倍内閣で設置した地方分権改革推進委員会の勧告のうち、残された課題となっていた国から地方公共団体への事務・権限の移譲等を内容とする第 4 次一括法が成立した。また、政府は、これまでの地方分権改革が積み上げてきた成果や残された課題について総括を行った上で、今求められる改革の全体像を明らかにする「地方分権改革の総括と展望」を取りまとめた。これらの取組に向けた安倍内閣総理大臣、新藤地方分権改革担当大臣のリーダーシップを評価し、関係者のご尽力に感謝するものである。

「地方分権改革の総括と展望」では、「個性を活かし自立した地方をつくる」地方分権改革を推進する重要性は、ますます高まっている」という認識を示しており、国会としてもこの認識を共有するものである。元気な日本を取り戻すためには、地域の活力強化を図ることが必要であり、成長を牽引するための施策についても、大都市のみでなく、各地域が主体的に取り組むことができるようにする必要がある。このような認識に立って、当面の地方分権改革について以下のとおり政府に対して提言する。

今後、政府への具体的な提言を行うとともに、各都道府県においてこれまでの改革の成果を活かして、義務付け・枠付けの見直しに伴い制定した条例について、地域の実情に応じた内容となるよう不断の点検を行うことや、移譲された事務権限を適切かつ効果的に行使することなどによって、その果実を住民に還元していく。

1 地域の実情に応じた土地利用行政の実現のための改革（農地制度改革）

- ・ 人口減少社会を迎え、今後、国内の食料需要の低下、都市機能の集約化が進むことが見込まれる今こそ、真に守るべき農地を確保しつつ、住民に身近な地方自治体が主体となって、都市と農村を通じ地域の実情に応じた土地利用行政を実現すべきである。このような観点から、農地制度のあり方について別添のとおり見直し、農地転用に関する事務・権限について速やかに市町村に移譲すること。
- ・ 本年は、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の時期にあたる。農地法見直しに際しては、地方分権改革有識者会議農地・農村部会を積極的に活用するとともに、地方との協議を十分行うこと。

2 地域経済の成長・アベノミクス効果の波及につながる改革

(1) 中小企業・農林水産業支援

- ・ 中小企業や農林水産業への支援は、地方自治体の関与を強化して地域の実情を適切に反映するとともに、地方自治体が発展する事業と適切に連携することによって、より効果を上げることができる。

- ・ 都道府県を介さず、国の出先機関が直接実施している事業、市町村・民間事業者等に直接交付している補助金（「空飛ぶ補助金」）は、地方自治体が発揮する事業との連携を図り効果を最大限に発揮することの観点から問題があるため、これらのうち地域振興に資するものは、自由度をできる限り高めた上で、都道府県を実施主体にするか、都道府県に交付すること。

（２）国家戦略特区における規制緩和の全国展開

- ・ 国では、「居住環境を含め、世界と戦える国際都市の形成」等、国家戦略特区制度によって世界で一番ビジネスがしやすい環境の創出に取り組んでいるが、国家戦略特区において認められた規制緩和の中には、これまで地方分権改革で取り組んできた地方自治体への義務付け・枠付けの見直しにあたるものもある。これらについては、国家戦略特区に指定された地域に限定せずに規制緩和が実現できるように、義務付け・枠付けを見直すこと。

3 誰もが活躍できる社会の実現につながる改革

（１）ハローワーク

- ・ 地方自治体が主体となって無料職業紹介を実施することにより、就職相談、職業訓練、職業紹介まで雇用に関する一貫したサービスの提供が実現するとともに、企業支援と雇用政策の一体的な実施、生活困窮者対策など福祉施策と就労支援の一体的な実施が可能になる等、大きなメリットがある。
- ・ 本年９月から、ハローワークの求人情報を希望する地方自治体へオンラインで提供することとされたが、引き続き、地方自治体の職員が求職者情報や相談記録等を含むハローワーク職員用端末を使用できるようにするなど国と同内容の情報を利用できる環境を整備するとともに、地方自治体が行う無料職業紹介事業の法的位置づけを明確化すること。
- ・ ハローワークの地方移管に向けて、「ハローワーク特区」、「一体的実施」の成果を検証すること。

（２）地域交通

- ・ 人口減少社会、福祉分野における「施設から地域へ」の流れ、コンパクトシティなど公共施設の集約の流れを見据えれば、地域住民の移動の問題について、地域において自ら考え実行できる仕組みづくりが必要である。
- ・ 第４次一括法によって、自家用有償旅客運送事業に関する事務・権限が希望する市町村（希望する市町村がない区域にあつては希望する都道府県）に移譲されることになった。また、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律が改正され、地方自治体が主体的に住民の移動手段の確保に取り組むことができるようになった。
- ・ 引き続き、地方自治体の自主的な取組を促進するよう、路線バス、タクシー等、旅客自動車運送事業に関する事務・権限の移譲を進めること。

4 国と地方のルールに関する改革

(1) 義務付け・枠付けの見直し

- ・ 義務付け・枠付けについては、これまで約1000条項の見直しが実現し、一定の進展があるが、実際には、見直し後も「従うべき基準」が多用されるなど地方の自由度が高まっていない面もある。
- ・ これを踏まえ、「従うべき基準」については、速やかに廃止し、又は参酌すべき基準化を進めるとともに、引き続き、地方分権改革推進委員会の第2次・第3次勧告に従って義務付け・枠付けについて見直しを行い、勧告において示された「義務付け・枠付けに関する立法の原則」の法制化、政府における「チェックのための仕組み」の確立を図ること。

(2) 国と地方の協議の場の積極活用

- ・ 地方分権改革、社会保障制度改革、地域経済の活性化などを実現するためには、国と地方が実効ある対話を積み重ね、国と地方の力を結集した施策を展開することが不可欠であるため、国と地方の協議の場を積極的に活用し、地方の意見を確実に施策に反映させること。
- ・ また、協議の質を充実させるため、全てを本会議で協議するのではなく、税制改正、地方財政対策に関する「地方税財政分科会（仮称）」など分野別の分科会を設置し、政策の企画・立案段階から国と地方の力を結集できる仕組みを作ること。

5 地方の意欲や多様性を大事にする改革（提案募集方式に基づく改革の推進）

- ・ 「提案募集方式」については、個々の地方公共団体からの意見を広く取り上げ、改革を着実に推進するシステム、すなわち「国が選ぶのではなく、地方が選ぶ地方分権」として評価するものである。本年はその初年度にあたることから、特に提案後の政府内での検討が注目される。地方分権改革有識者会議及びその専門部会を有効に活用しながら、内閣府が所管府省としっかりと調整を行うことにより、個々の提案をできる限り実現すること。その際、「手挙げ方式」の導入、社会実験として採用すること、また広域連合を活用することなども含めて、地方の提案が活かされるよう柔軟な対応を行うこと。

6 事務・権限の円滑な移譲等のための措置

(1) 直轄国道・一級河川

- ・ 直轄道路・河川の権限移譲に向け、都道府県単位の個別協議が行われているが、権限移譲に伴う財源措置については移譲受け入れの前提となるものであることから、「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」（平成25年12月20日閣議決定）2【国土交通省】（7）（ ） から の財源措置について確実に実現することはもとより、個別協議における各都道府県の意向を踏まえた拡充を含め、所要の法整備を行った上で確実に措置を講じること。
- ・ また、円滑に個別協議を進めるため、現状の維持管理費や維持管理体制等、移譲に係る必要な情報を適切に提供すること。

(2) 第4次一括法による事務・権限の移譲等

- ・ 第4次一括法による事務・権限の移譲等を円滑に進めるため、地方の意見を十分に反映して、財源措置、移譲等のスケジュール、研修の実施・マニュアルの整備等について、具体的な検討と調整を早期に進めること。
- ・ 特に、財源措置については、地域における住民サービスが確実に提供されるよう、移譲に伴って生ずる新たな財政需要を的確に把握して確実に講ずることとし、地方の体制整備の前提となることからその具体的な内容を可能な限り早期に示すこと。
- ・ また、十分な準備期間を確保できるよう、地方への事前情報提供を含め、政省令の整備を速やかに進めること。

農地制度のあり方について（概要）

地方六団体

- 農地は食料の安定供給等に不可欠な資源。真に守るべき農地を確保する必要性は、国・地方共通の認識
- 人口減少社会を迎え、都市機能の集約化（コンパクトシティ化）等が進むことが見込まれることから、地方が主体となって、農地を確保しつつ、都市・農村を通じた総合的なまちづくりを推進する必要
- ⇒ 国と地方（都道府県・市町村）が責任を共有し、実効性ある農地の総量確保の仕組みを構築（マクロ管理の充実）するとともに、個別の農地転用許可等（ミクロ管理）については、市町村が担うべき

〔事務・権限の移譲等に関する見直し方針（平成25年12月20日閣議決定）〕※関係部分

- 地方の意見も踏まえつつ、平成21年の改正農地法附則に基づき、同法施行後5年（平成26年）を目途として、地方分権の観点及び農地確保の観点から、農地確保の施策の在り方等とともに、農地転用事務の実施主体や国の関与等について検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずる。
- 国と地方が、事務が迅速かつ円滑に執行されるよう、農地転用制度等に係る課題について、各地方で定期的に協議する場を設置。

現行制度の課題

○ 農地の総量確保の目標と現実の乖離

- ・ 国の基本指針（H22.6）で「確保すべき農用地等の目標面積」が設定されたが、目標（H32）と現実とは既に乖離（農振編入・除外は概ね見込み通りである一方、耕作放棄地の発生は想定以上）
- ※ 国の基本指針における目標：407万ha（H21）→ 415万ha（H32） / 現状：406万ha（H24）

○ 農地の総量確保の目標設定プロセスの課題

- ・ 都道府県の目標面積は、設定過程での国と地方の議論が不十分
地方や現場において、達成すべき目標と十分意識されず、総量確保の目標は形式化
- ※ 国指針の目標に準じた増加率とすること等、目標の上積み要請がなされた例あり

○ 総合的な土地利用行政の観点からの課題

- ・ 分権改革を通し、都市計画決定権限の多くは市町村へ移譲された一方、農地転用許可については大臣許可・協議が残存
→ 地方が地域の実情を把握し、自ら適切な判断ができるにもかかわらず、迅速性に欠け、総合的なまちづくりに支障

○ 農地確保に資する施策の必要性等

- ・ 目標の達成に向けて、担い手への農地の集積・集約化、耕作放棄地対策の充実等に取り組む必要
（※ 耕作放棄地面積 40万ha（H22） ⇔ 農地転用面積 1万ha（H23））
- ・ 条件不利農地など、地域によって農地は多様であることへの配慮が必要

見直しの方向性

地方も主体的に目標管理

農地の総量確保
(マクロ管理)

市町村主体

農地転用許可
農振編入・除外
(ミクロ管理)

具体的な提案の概要

農地の総量確保(マクロ管理)～国・地方の協力による実効性のある目標管理

国と地方が責任を分かち合いつつ、相互に協力して実効性のある農地の総量確保の目標管理の仕組みを構築

- 急激な人口減少等社会情勢の変化を考慮し、現実を見据えた合理的な目標設定 ～ 現実を見据えた目標管理
 - 耕作放棄地の発生抑制、再生などの農地確保の施策効果ごとの目標設定 ～ 根拠のある目標管理
 - 国と地方の十分な議論のための枠組み ～ 納得感のある目標管理
 - ・ 市町村が主体的に設定した目標を積み上げ、国、都道府県、市町村が十分議論を尽くした上で設定 (国と地方の議論が実質的に機能する枠組みを設置) (地域の実情により、必要に応じて、都道府県は広域的な調整を実施)
 - 国 : 食料安定供給や国土保全等の多面的機能保持の観点から目標設定
 - 地方 : 地方の個々の農地や農村の実態を踏まえた目標設定
 - ・ 国・都道府県のほか、市町村の農振整備計画にも確保すべき農用地区域内農地の目標面積を明記
- 国・都道府県・市町村における「実行計画」の策定と、計画実施状況等の第三者機関による事後評価 ～ 実行力のある目標管理
- 条件不利農地については、地域の実情を十分勘案

9

農地転用許可制度、農振編入・除外(ミクロ管理)の見直し～市町村主体

- ・ 農地の総量確保(マクロ管理)の仕組みを充実しつつ、個々の農地転用許可等(ミクロ管理)は市町村が担う
 - ・ 地方が、農地を含めた土地利用について権限と責任を担うことにより、真に守るべき農地を確保しつつ、地域の実情に応じたまちづくりを行うことが可能。事務手続きの迅速化が図られ、より機動的な対応が可能
- 4ha超の大臣許可、2ha超4ha以下に係る大臣協議は廃止し、農地転用許可の権限については市町村に移譲
- 移譲にあたっては、国と地方の意見交換を踏まえ、転用基準の更なる明確化等
- 市町村農業委員会選任委員に学識経験者の比率を高めることを可能とする
- 都道府県農業会議への意見聴取については、一律の義務付けを廃止
- 市町村の農用地区域の設定・変更に係る知事の同意を不要とする。一方、「確保すべき農用地等の面積の目標」については、市町村と都道府県、都道府県と国が十分に議論

農地確保に資する国・地方の施策の充実

- ・ 農地において農業が力強く営まれるために、国は、農地の確保に資する制度の枠組みづくりを行い、地方は、農地中間管理機構の活用をはじめ、担い手への農地の集積・集約化、耕作放棄地対策などの具体の施策を推進

農地制度のあり方について

全 国 知 事 会
全 国 都 道 府 県 議 会 議 長 会
全 国 市 長 会
全 国 市 議 会 議 長 会
全 国 町 村 会
全 国 町 村 議 会 議 長 会

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、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成等、多面的機能を果たしている有限で貴重な資源である。真に守るべき農地をしっかりと確保していく必要があることは国と地方を通じた共通の認識であるが、現実には、農業・農村を取り巻く厳しい状況の下、減少率は鈍化しているものの、農地面積は減少が続いている（資料1）。

一方、我が国の人口は既に減少局面に入っており、今後、どの国もこれまで経験したことのない人口減少社会を迎える。国立社会保障・人口問題研究所の平成24年1月の推計は、2060年には人口が現在の1億2800万人から8600万人程度に約33%減少すると想定している（資料2）。これは、農地を耕作する農業就業者数の減少ばかりでなく、国民への食料の供給、国土の管理の両面から、農地のあり方に大きな影響をもたらさざるを得ない。前者の面からは、国内の食料需要の低下が見込まれることになる。後者の面からは、都市機能の集約化が進み、これまでの都市機能が都市から農村へと拡大する流れが変わることが見込まれる。

こうした社会の変化を踏まえ、今こそ、真に守るべき農地を確保しつつ、住民に身近な地方自治体が主体となって都市と農村を通じ地域の実情に応じた土地利用を実現する観点から、農地制度のあり方を見直すべきである。

その際、個々の農地は多様であり、集団的に存在する生産性の高い農地もある一方、中山間地域等に存在する小規模・未整備地、地形、水利その他生産条件の不利な農地だが、農業生産に加えて多面的な機能を果たしているもの（以下、条件不利農地という。）もあることから、それぞれの実情に応じた施策を適切に講じながら農地を確保していかなければならない。また、地域が主体となった総合的なまちづくりを推進するためには、土地の都市的な利用と農業的な利用を地域の実情に応じて適切に配置し、快適な生活空間が形成されるよう誘導していかなければならない。

このような認識の下、農地制度のあり方の見直しの考え方をとりまとめる。

1 基本的な考え方

(1) 現行制度の課題

国は、平成 21 年に農地法等の改正（以下、平成 21 年法改正という。）を行い、農業への参入を促進する措置を講じるとともに、農地確保のための措置の徹底を図り、具体的には農業振興地域の農用地区域内農地を対象として「確保すべき農用地等の面積の目標」の設定の義務付け、農用地区域からの除外要件・農地転用規制の厳格化等の措置を講じた（資料 3）。このうち農地転用規制の厳格化等は農地転用面積の減少をもたらした（資料 4）、農地の確保に一定の効果を上げていると認められるが、平成 21 年法改正により講じられた措置を含め、現在の制度の課題も明らかになっている。

(a) 農地の総量確保の目標と現実の乖離

「確保すべき農用地等の面積の目標」は国の「農用地等の確保等に関する基本指針」（以下、国指針という。）で定めることとされ（農振法第 3 条の 2）、平成 21 年現在の農用地区域内農地面積 407 万 ha に対し、平成 32 年時点で 415 万 ha（102%）と設定されている（「農用地等の確保等に関する基本指針」（平成 22 年 6 月 11 日公表）¹）。この目標設定に当たっては農用地区域からの農地の除外や耕作放棄地の発生についてのこれまでのすう勢を踏まえ、農用地区域への編入促進や除外の抑制等の効果及び耕作放棄地の発生抑制・再生の効果が織り込まれて算定されているが（資料 5）、現実には、農用地区域内農地面積は平成 24 年の時点で 406 万 ha に減少しており（資料 6）、目標と現実の間には既に乖離が生じている。

この要因を分析するために、国が目標設定の際に想定した農地面積の増減のすう勢や農地確保のための各種の施策効果と、それらの現実の動きを対比すると、農用地区域への編入・除外や耕作放棄地の再生については全国ベースでは

¹ 農用地区域内外を問わない農地全体の面積を確保するための法的な枠組みは設けられていないが、「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、平成 32 年に食料自給率 50% を達成するために必要となる農地面積として 461 万 ha が示されており、これは平成 21 年現在の 461 万 ha を維持することを意味している。これについても、現実には、農地全体の面積は平成 25 年の時点で既に 454 万 ha に減少している。農用地区域外の農地の減少を制御する政策手段は、地方にとって限られていることから、今回の検討の対象外としているが、食料の供給の確保という観点からは、農用地区域外の農地を含む農地面積を対象として目標を設定し、管理していく必要があるのではないかという意見もあった。

概ね相違がない²³一方、耕作放棄地の発生については当初の想定から乖離し、その幅は拡大している⁴。

なお、今後の農地の総量確保の目標を考えるに際しては、我が国が人口減少社会を迎え、農地を耕作する農業就業者数の減少、国内の食料需要の低下が見込まれること、米の消費量の減少等の食料消費構造の変化が進んでいること（資料 8）も併せて勘案しなければならない。

(b) 農地の総量確保の目標の設定プロセスの課題

「確保すべき農用地等の面積の目標」は、国指針とともに、都道府県の「農業振興地域整備基本方針」（以下、都道府県方針という。）でも定めることとされた（同法第 4 条）。目標の達成状況については、毎年、国が資料提出要求を行って公表することとされ（同法第 5 条の 2）、目標の達成状況が著しく不十分である場合には、都道府県知事に対して、農業振興地域の指定、市町村による農用地利用計画の策定・変更にあたっての同意等について、地方自治法による是正の要求を行うことも想定されている（同法第 5 条の 3）。

この目標については国に協議し、同意を得なければならないとされ、国指針の「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」（以下、設定基準という。）において目標値の算定式、すう勢や施策効果等の具体的な基準が示されている（資料 9）。

² 農林水産省「平成 24 年度実施政策の評価書」政策分野名「優良農地の確保と有効利用の促進」施策(1)「計画的な土地利用の推進と転用規制の厳格化」及び施策(2)「耕作放棄地対策の推進」（資料 7）の測定指標によって判断した。ただし、平成 26 年 3 月に当プロジェクトチームが実施した全都道府県への調査によると、農用地区域への編入・除外については、都道府県単位では当初の想定と現実の動きの間に乖離が見られる団体もあること、及び農用地区域への編入のみに限定すると（編入のみに限定した値について回答があった団体のみ）、全体としても当初の想定と現実の動きとの間に乖離があることには注意が必要である。

³ 農用地区域内農地の耕作放棄地の再生面積について、農林水産省は市町村による「荒廃農地の発生・解消状況に関する調査」の結果によって把握している。一部の都道府県からは、耕作放棄地再生利用緊急対策等の補助事業や農業生産基盤整備事業による耕作放棄地の再生について、効果が限定的であるにもかかわらず、再生作業に多額の事業費を要している等の指摘がなされているが、この調査では補助事業等によらず人力や農業用機械による作業で再生される耕地まで含めている。なお、「耕地及び作付面積統計」に基づく開墾面積とは、調査手法のほか、耕起・作付けの有無による開墾・再生のカウントの相違がある（地方分権改革有識者会議農地・農村部会第 5 回会合資料 1-2 P38）。

⁴ 平成 32 年までに 16 万 ha 発生するすう勢に対して 15 万 ha の発生抑制によって 11 年間で 1 万 ha の発生にとどめるという国の当初の算定に対し、現実には、発生抑制の取り組みにかかわらず平成 24 年だけでも 1.1 万 ha が発生し、実際には 10 倍を超えている。

この設定基準を国が定めるに当たっては、都道府県知事の意見を聴くこととされており（同法第3条の2）、多くの都道府県が地域の実情の適切な反映を求めた。これに対して、国は、具体の協議に当たっては、十分調整する旨の回答をしている。

都道府県方針における目標を、この設定基準を踏まえつつ具体的にどのような水準に設定するかについては、当時、各都道府県で様々な検討がなされたようであるが、国から国指針の目標に準じた増加率（102%）とすること、設定基準に即した算定に直すこと等、目標の上積みの要請がなされ、施策効果の見込みが過大であったものの最終的に国の同意を得る必要があることから応じたという声も聞かれる。こうして設定された目標は、多くの団体で、国と同様、達成できる見通しにない⁵。

農地確保のためには国、地方が適切に役割を分担して制度や施策を展開しており、特に、個々の農地の確保の施策の最前線にいるのは地方である。国指針、都道府県方針いずれについても、「確保すべき農用地等の面積の目標」の設定に当たっては、本来、国も、地方もそれぞれの立場から十分議論を尽くし、双方の立場で納得できる点を見いだすべきであった。

結局、都道府県の目標は形式的には都道府県方針で定められているが、都道府県における関連施策の企画、実施に当たって、達成すべき目標としては十分意識されていないのが実態である。市町村については、農業振興地域整備計画（以下、市町村計画という。）に目標を設定することは義務付けられていないが、都道府県の目標が十分意識されていないという実態においては同じである。また、地域の農業関係者の多くはそもそもこの目標設定の議論の外にあった。

(c) 農地確保に資する施策の必要性と農地の多様性への配慮

農地の確保のためには、目標設定と併せ、目標の達成に向けて、国と地方がそれぞれの役割に応じて農地の確保に資する施策に適切に取り組むことが必要である。個々の農地において、農業を営む前提となる経営環境と生産基盤を整え、また、担い手の育成・確保に取り組んだ上で、農地を担い手に集積・集約化していく必要がある。その際には、農地の総量確保の目標と現実の乖離の大きな原因が耕作放棄地の発生によることを十分踏まえる必要がある。

また、個々の農地は多様であり、それぞれの実情に応じた施策を講じていか

⁵ 平成26年3月に当プロジェクトチームが実施した全都道府県への調査によると、回答があった39団体のうち、現時点で目標を達成できる見込みという回答はなく、29団体は目標の達成は厳しいという認識を示している。

なければならない。特に条件不利農地では、耕作者が確保できないことが大きな課題になっており、経済的支援、生活環境の整備等によって耕作が維持できる環境を整える施策が必要になる。一方、様々な施策を講じてもお耕作の維持が困難である場合には、その現実を受け止めることも必要であり、その場合には、地域の農業、農村の維持のために農地以外の用途での利用も検討が必要となる。

(d) 総合的な土地利用行政の観点からの課題

農地転用許可（農地法第5条）は、農用地区域の設定（農振法第8条）とともに、優良農地を守る制度であると同時に、土地利用行政の一角を占める制度である。都市、農村、山村にわたる一体的な地域づくりのためには、本来、土地利用行政は基礎自治体である市町村が総合的に担い、地域における最適な土地利用の実現を図るべきであり、これまでの地方分権改革の取り組みを通じ、都市計画法に基づく都市計画決定権限の多くが市町村に移譲された。

しかしながら、農地転用許可については、優良農地を守る必要があるとして、農林水産大臣許可・協議制度が未だ残されるとともに、農用地区域の設定を含む農用地利用計画についても市町村が策定するが、都道府県知事へ協議し、同意を得ることとされている。これらについて、地方からは、地方自治体は地域の実情を把握しており、自ら十分に適切な判断ができるにも関わらず、大臣許可・協議の事務処理に多大な時間・手間を要し、迅速性に欠ける、総合的なまちづくりを進めていく上で課題がある等、これまで数多くの支障を指摘している。全国知事会・全国市長会・全国町村会「農地制度に係る支障事例等について」（平成25年10月2日）を既に公表しているが（資料10）、さらに、今般、「農地制度に係る支障事例等について【追補版】」（平成26年7月1日）（資料11）をとりまとめている。

※「農地制度に係る支障事例等について」及び「農地制度に係る支障事例等について【追補版】」より

・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、国県道など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ヵ月（打合せ7回）を要した。

・海に近く、塩害による被害が多い農地についてインターチェンジ至近性から企業が立地

を計画したが、高性能機械による営農に適するかどうかで県の判断（1種又は3種）と国の判断（甲種）が異なった。最終的に県の判断の妥当性が国にも理解されたが、ここまでに1年を要し、企業は進出を断念した。

・ショッピングセンター新設のための農振除外・農地転用許可について、代替性、集団性の要件等の確認のために必要な周辺の土地利用状況について国に情報が少ないことから、大臣許可までに3年8ヵ月もかかり、開店が大幅に遅延した。

・地域高規格道路の建設のための農振除外について、農政局との打合せやそのための説明資料作成に多くの時間と手間を要し、2年7ヵ月を要した。

・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。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。

(2) 農地制度のあり方の見直しの方向性

現行制度の諸課題を踏まえ、農地の総量確保（マクロ管理）については、地方が農地の確保の責任を国と共有することを基本とした上で、目標管理の実効性を確保するため、地方が主体的に農地確保の目標を設定して、その管理も行うようにし、目標達成のための施策にも取り組むようにすることを見直しの方向性とするべきである。また、国は、総量確保の目標の設定に当たって食料の安定供給、国土の保全等の観点で地方と議論を行うとともに、設定された目標の管理を全国的な立場で行い、必要な施策の充実を図ることによって目標達成に責任を持つべきである。

その上で、個々の農地転用の許可や農用地区域の設定（ミクロ管理）については、総合的な土地利用行政の観点から、市町村がその執行を担う仕組みにするべきである。

2 農地の確保に資する国・地方の施策の充実

農地の確保に当たっては、本質的には、農地において農業が力強く営まれるようにしていくことが重要であり、このため、国と地方が協力して、農業の担い手の育成・確保、経営環境の整備、生産基盤の整備の3つの視点に立った総合的な取り組みを行っていかねなければならない。また、特に、耕作放棄地の発生が国の想定を大幅に上回っていることに鑑みれば、遊休農地の利用指導、耕作放棄地の再生にも努めていく必要がある。さらに、条件不利農地では、経済的支援、生活環境の整備等によって耕作ができる環境を整え、耕作者を確保するための施策に取り組まなければならない。

なお、農用地区域内農地の面積は直接的には農用地区域への編入や除外によって増減する。編入や除外は基本的には法令上の要件を踏まえて行われるものであるが、本来、行政の主体的な判断による土地利用のゾーニングであり、また、公共施設の設置等に際して除外が検討されることも多いため、運用の段階で地方にも一定の判断や創意工夫の余地はある。したがって、地方は、編入や除外を適切に運用し、農用地区域内農地の確保に努めていく必要がある。

また、こうした農地の確保に資する様々な施策の実施に当たっては、国が施策体系の構築や制度の枠組みづくり等を行い、地方は、地域の実情に応じ具体の施策の実施を担うなど、国と地方が適切に役割分担しつつ行っていくべきである。

このため、以下のとおり、国と地方の施策の充実を図るべきである。

(1) 担い手の育成・確保と経営環境・生産基盤の整備

(a) 担い手への農地の集積・集約化

地方は、集落・地域が抱える人と農地の問題の解決を目指し、地域における話し合いを経て「人・農地プラン」を策定してきたが、内容の充実を図る、地域の取り組みを強化する等によってさらに実効性のあるものとする。特に、新たに制度化された農地中間管理機構については、地方は、実際に、農地の出し手、借り手と向き合って、事業を進めていく役割を担い、農地の集積・集約化に向けて積極的に取り組みを進めていくべきである。

これらの取り組みを促進する観点から、国は、利用権の設定要件の緩和、非農家である出し手への支援拡大等、制度・事業の見直しを進めるべきである。また、農地の集積・集約化に資する農地売買についても支援策の拡充を図ると

ともに、農地の集積・集約化を進める上で必要な農地台帳の作成等への支援の充実を図るべきである。

(b) 担い手への支援の充実

地方は、地域の実情に応じて、新規就農者や就農希望者への支援、高齢農業者への支援、集落営農化の推進等に積極的に取り組む必要がある。その際、企業等、新たな担い手の確保の視点も重要である。

このため、国は、青年就農給付金の支給要件の緩和、集落営農組織及び複数個別経営の法人化の支援等、関連制度・事業の充実等の措置を講じるべきである。また、「田舎で働き隊!」、「地域おこし協力隊」は農村への定着の効果も上げており、一層の拡充を図るべきである。

(c) 経営環境の整備

農業の生産性向上の観点から、地方は、生産コストの削減、多収性品種の導入促進、耕地利用率の向上等に取り組み、国は、水田活用の直接支払交付金等、これを支援するための措置や新技術の開発、普及のための取り組みを充実させていく必要がある。

また、農業の六次産業化の推進の観点から、地方は、農産物の販路開拓や産地づくり施策のほか、農産物直売所や農産物加工施設の設置等を積極的に支援する必要がある、国はこれらの支援措置の充実を図るべきである。

一方、国において、経営所得安定対策の法制化が予定されているが、意欲ある農業者が将来にわたって安心して営農に取り組むことができるよう、安定的・継続的な制度とするべきである。また、対象品目の拡大など、地域の特性や、農産物等の品目ごとの生産の実情を考慮して地域の裁量が発揮できる仕組みとするとともに、非主食用米等の生産をより一層誘導する仕組みとする必要がある。

(d) 生産基盤の整備

国と地方は、強い農業の実現に向けた基盤づくりや担い手への農地利用集積を推進するため、引き続き農地の大区画化や汎用化、農業用水利施設の老朽化対策等の農業生産基盤整備を計画的に進めていくべきである。

また、農地や農業用施設の維持管理は地域の共同活動によって支えられてい

る。今後、耕作者の減少が進む中、これらの施設の維持管理の負担が大きくなることが見込まれるが、新たに創設された多面的機能を支える共同活動を含めて支援する日本型直接支払制度を活用して、集落・地域において農地や農業用施設を維持する体制づくりや地域の課題解決に向けた取り組みを支援することが必要である。

(2) 遊休農地の利用指導と耕作放棄地の再生

市町村では、農地の利用状況調査（農業委員会所管）、国の通知に基づく「荒廃農地の発生・解消状況に関する調査」（長部局所管）が毎年実施されているが、これらによって把握された耕作放棄地について、農業委員会は遊休農地の利用の増進のために必要な指導等を行っている。昨年 12 月の農地法改正によって、耕作していた所有者の死亡等によって耕作放棄地となるおそれのある農地（耕作放棄地予備軍）についても遊休農地対策の対象とする、遊休農地所有者に対して農地中間管理機構に貸す意思があるかどうかを含めて具体的な利用意向調査を行う等、対策が強化されたが、地方はこれらを適切に運用していくべきである。

耕作放棄地の再生に当たっては実施主体となる担い手に大きな負荷がかかることになる。国は、農業生産基盤整備事業のほか、再生作業や基盤・施設整備を支援する耕作放棄地再生利用緊急対策交付金の充実等に努めるべきである。地方は、これらの事業や交付金を十分に活用し、具体的な実施に引き続き適切に取り組んでいく必要があり、地域の実情に応じて、国の交付金への上乗せや国の制度の対象とならない事業に対する補助制度など独自の施策にも取り組んでいく必要がある。

(3) 条件不利農地の維持のための施策

(a) 農業・農村の多面的機能の維持・増進のための施策

地方は、地域で非農家や地域団体を含めた地域住民協働による農地・農業用水・農道や、農村環境等の地域資源の計画的な保全管理のための施策を推進し、多面的機能の維持・増進を図る必要がある。

また、中山間地域等の条件不利農地を維持するためには営農の継続に資する環境整備が不可欠であることから、国と地方は、条件不利農地の実情に応じた担い手の育成・確保と経営環境・生産基盤の整備に努めるべきである。

中山間地域等直接支払交付金など、日本型直接支払制度は地域において不可欠な役割を果たしてきたが、今後さらに中山間地域等の条件不利地域の地域特性や実情を的確に反映した制度とするべきである。

(b) 鳥獣被害防止対策

野生鳥獣による農作物被害は、耕作放棄地の増加や過疎化・高齢化等に伴う人間活動の低下等を背景に深刻化している。このため、地方は、引き続き、鳥獣による被害に対して、鳥獣の個体数調査や捕獲活動のほか、侵入防止柵や緩衝帯の整備、放任果樹の除去等、地域ぐるみの被害防止活動を実施していく必要がある。また、地域の実情に応じて、活動を担う人材の育成・確保や捕獲した鳥獣の利活用も必要である。これらを促進するため、国は、鳥獣被害防止総合対策交付金等による支援の充実を図るべきである。

3 国・地方の協力による実効性のある農地の総量確保の目標管理

国と地方が責任を分かち合いつつ、相互に協力して実効性のある農地の総量確保の目標管理の仕組みを構築する観点から、現在の仕組みについて以下の見直しを行うべきである。

(1) 現実を見据えた合理的な目標の必要性 ～現実を見据えた目標管理

実効性のある農地の総量確保の目標管理の仕組みを構築するに当たっては、現実を見据えた合理的な目標設定が前提となる。

既に述べたとおり、耕作放棄地の発生は、国・地方を通じたその抑制のための取り組みにもかかわらず、国の想定を大幅に超えて推移している。現在でも農地面積に対して農地利用の需要は低い状況にあり、平成24年時点での耕地利用率は91.9%にとどまって（資料12）、耕作放棄地以外にも多くの不作付地が存在している。

また、今後、我が国は人口減少社会を迎え、農地を耕作する農業就業者数の減少が見込まれる。さらに、国内の食料需要は、今後、急激な人口減少によって減少し、加えて、食料消費構造の変化により、自給率の高い米等の消費量は減少し、自給率の低い畜産物や油脂類等の消費量が増加している。

無論、農地が果たす役割は食料の供給にとどまらず、国土の保全等の多面的機能を果たすものであるが、過去のすう勢のほか、これらの要因を十分考慮し、真に確保すべき農地を見定めた上で、国指針の「確保すべき農用地等の面積の目標」を設定する⁶。

(2) 施策効果ごとの目標の設定 ～根拠のある目標管理

「確保すべき農用地等の面積の目標」の設定に際しては、国及び地方による農地確保のための実際の取り組みの効果を適切に示す目標管理となるよう、同時に農地確保の施策効果ごとの目標を設定する。具体的には、

- ①農用地区域への編入促進
- ②農用地区域からの除外抑制
- ③耕作放棄地の発生抑制

⁶ いくつかの地方自治体から、そもそも、現在、把握されている農地面積は必ずしも一筆ごとの積み上げが行われておらず、実態と乖離があるという実情が報告されている。政策検討の土台として正確な農地面積の把握が求められ、そのための体制整備も必要である。

④荒廃した耕作放棄地の再生

について、現在、進捗状況が目標と大きく乖離している施策があることから、国、地方における各施策の実施状況・見込みを踏まえた上で、農地の条件や地域の状況を考慮して設定する⁷。この際には、農地中間管理事業の創設、経営所得安定対策の見直し、日本型直接支払制度等の新たな施策の効果を適切に反映する。

(3) 国と地方の十分な議論のための枠組み ～納得感のある目標管理

「確保すべき農用地等の面積の目標」及び新たに設定する農地確保の施策効果ごとの目標は、国、都道府県、市町村が十分議論を尽くした上で設定する。このため、単に国が地方の意見を聴取するのではなく、国と地方が透明性を確保した中で、実質的な議論を行うための新たな枠組み⁸を設ける。目標の設定に当たっては、市町村が主体的に判断し、設定した目標を積み上げていくことによって、国の目標とすることを基本とするべきである。

まず、市町村が個々の農地や農村の実態を踏まえ、真に確保すべき農地と判断する農地について目標の案を示すこととする。一方、国は、食料の安定供給や、国土の保全等の多面的機能を果たしている有限で貴重な資源であるという観点で目標を考えることになるが、その目標が必要と判断した根拠を分かりやすく示した上で、国と地方が双方の立場で納得できる点を見出す。

市町村が考える目標と、国が考える目標の間で生じることが見込まれる乖離については、真に確保すべき農地の範囲の考え方について国と地方の間で議論を重ねること、また、農地面積の減少のすう勢、農地確保の施策効果を過大・過小に見積もることなく、国と地方で精査すること等によって解消するが、それでもなお市町村が考える目標を上回る目標を国が必要と考える場合、国は地方が農地を確保できるよう施策のさらなる充実を行い、その施策効果によって解消を図る。これら一連の過程において、都道府県は地域の実情により、必要に応じて、広域的な調整を行うこととする。

この結果として設定される「確保すべき農用地等の面積の目標」については国指針、都道府県方針、市町村計画にそれぞれ明記する。

⁷ このうち①農用地区域への編入促進、④荒廃した耕作放棄地の再生については長期間にわたり計画的に取り組むものである。このため、必ずしも目標年までに編入又は再生はできないが、将来的には編入又は再生を目指すべき農地の把握も重要であるとの意見があった。

⁸ 例えば、厚生労働省が開催している「国民健康保険制度の基盤強化に関する国と地方の協議」では、事務レベルのWGでの検討を経た上で、政務レベルでの議論を行っており、地方の意見を反映した制度設計を行うこととしている。

具体的にどのような施策を講じるかについても、国指針では「農用地等の確保に関する基本的な方向」として農地確保のための全国的な基準の運用方針や施策のメニューを提示し、都道府県方針や市町村計画では「農用地等の確保に関する事項」として、国指針を踏まえて実際に基準をどのように適用し、また、どのような施策を講じて農地を確保していくかを明記する。

(4) 国と地方による「実行計画」の策定と事後評価 ～実行力のある目標管理

国指針、都道府県方針、市町村計画に盛り込まれた農地確保のための施策を確実に実行に移すため、国、都道府県、市町村それぞれのレベルで、「実行計画」を策定する。

実行計画の実施とそれによる農地確保の状況については、事後に専門家（国のレベルでは地方の代表者を含む。）で構成される第三者機関による評価を地域の実情を踏まえながら行い、その結果は議会、農業関係者等にも広く周知し、その後の施策や実行計画に反映させる。

(5) 条件不利農地の扱い

中山間地域等の条件不利農地を維持するための施策を実施してもなお、耕作を維持していくことが困難と思われる農地が数多く存在することもまた直視しなければならない現実である。今後、人口減少に伴う集落機能の小規模化や、高齢化が一層進展して、集落機能の維持が困難になり、こうした傾向には拍車がかかることが見込まれる。

このような条件不利農地について、農地として存続させるより、鳥獣被害防止のための緩衝帯や環境・景観保全のための用地として管理する、あるいは農村集落の維持や人口減少の抑制に資するような施設用地として活用するなど、農業以外の用途に供することが地域の農業、農村の維持にとって有益な場合も考えられる。このため、地域の農業、農村の維持という積極的な目的のために農用地区域からの除外を行う場合、それによる農地面積の減少については、当該地域の実情を十分勘案して事後評価を行うこととする。

4 農地転用許可制度・農用地区域設定制度の見直し

(1) 農地転用許可制度の見直し

地方が、農地を含めた土地利用について権限と責任を担うことにより、真に守るべき農地を確保しつつ、地域の実情に応じたまちづくりを行うことができるようになるとともに、事務手続きの迅速化が図られ、より機動的な対応が可能となる。

このため、3のとおり国は農地の総量管理（マクロ管理）の仕組みを充実しつつ、個々の農地転用許可については、大臣許可・協議を廃止し、土地利用行政を基礎自治体である市町村が総合的に担っていく観点から市町村に移譲し、国、都道府県の関与は不要とするべきである。

なお、農林水産省は、都道府県知事許可について不適正な事案があることを繰り返し指摘している。例えば、平成22年度都道府県知事許可事案について実態調査を実施した結果、「適正な事務の処理の確保が必要と考えられた事案」とした件数が12.3%（290件/2350件）であったとしている（資料13）。不適正とされた件数には許可後の転用事業の頓挫、法定添付書類の不備等も含まれているが、農地区分に当たって「立地基準に関して不適正な事務処理があった」としている件数が多い（259件）。

この点について、平成25年10月に実施した全国知事会から全都道府県への聞き取り調査によると（農林水産省による実態調査対象2350件のうち2047件について回答を得た）。都道府県（地方自治法による事務処理特例で移譲されている場合には市町村）側の見解としては、技術的助言に沿っていない、事実認定を誤った、添付書類の不足等が多くを占め、農地区分の誤りや転用不許可の例外等に関する法令の解釈を誤ったとしている件数は12件（0.59%）である。

このため、個々の事案を見ると必ずしも法令に違反した事案を指摘しているものばかりではないとは考えられるが、法令に違反した事務処理について地方は真摯に反省し、再発防止を徹底しなければならない。また、農地転用許可が私人に対して課している土地利用の権利制限を解除する行政処分であることを踏まえれば、地域の実情を踏まえつつも、必要な事案については統一的な運用が確保される必要があり、このため次の措置を講ずるべきである。

(a) 地方との意見交換と基準等の明確化

地方分権改革有識者会議農地・農村部会報告書において、国は「農地制度の検討を行う間においても、農地転用制度及び農業振興地域制度に係る課題につ

いて国と地方の間で定期的に意見交換を行う場を設けるべきである。」とされている。これを速やかに実施するとともに、具体の設定に当たっては関係する都道府県及び市町村が幅広く参加できるようにし、また、運用面に限らず、制度面に係る課題についても地方の声を反映できるようにする。

また、意見交換、農地転用事務実態調査の結果等を踏まえ、地方による農地転用許可の自主的かつ迅速な判断に資するよう、法令の基準と技術的助言の区分を明瞭にするとともに、それぞれの内容の明確化を図る。

(b) 意見聴取の見直し

詳細に示されている法令の基準を適正に解釈し、必要に応じて技術的助言を適切に参照した上で公正な立場から許可権者に意見を述べる視点が必要である。このため、市町村農業委員会の委員のうち、農業分野に知見を有する各種専門家等の学識経験者の選任委員の比率（現在 4 人以内）を高めることができるようにする。

一方で、農地転用許可に当たっては、都道府県農業会議からの意見聴取が義務付けられているが、地域によっては、限られた開催回数の中、短時間で多数の案件を処理している実態があり、市町村農業委員会の意見に加えての意見聴取を法律上一律に義務付ける必要性は低い。このため、都道府県農業会議の意見聴取の義務付けは廃止して、地域の実情を踏まえ、必要に応じて許可権者が意見を聴取するものとする。

(2) 農用地区域設定制度の見直し

市町村計画の策定のうち農用地区域の設定・変更については、都道府県知事の同意を不要とする。

一方、都道府県方針のほか、市町村計画への記載を提案した「確保すべき農用地等の面積の目標」については、市町村と都道府県、都道府県と国が十分に議論を尽くした上で設定する。