

第1回農地転用許可権限に係る指定市町村の指定基準等に関する検討会
議事概要

- 1 日 時 平成27年8月17日(月) 16:00~18:05
- 2 場 所 農林水産省第3特別会議室
- 3 出席者
(委員) 榑澤委員長、岩崎委員、杉本委員、鈴木委員、中井委員、林委員、
牧野委員、柚木委員
(事務局) 末松農村振興局長、三浦農村政策部長、
前島農村計画課長、竹村土地利用調整官、室賀課長補佐、八巻企画官
内閣府地方分権改革推進室 池田次長、野村参事官、田林参事官補佐
- 4 議題
(1) 委員長の選任について
(2) 指定基準の検討について

【議事概要】

- (1) 委員長の選任について
 - ・ 委員長の選任については、委員の互選により榑澤委員が選任された。
- (2) 指定基準の検討について

【事務局から資料に基づき説明】

- ・ 委員からの意見、質問及び事務局からの回答は次のとおり。

(委員) 今、国を挙げて「地方創生」と言われている。山間、中山間地域にとっては、農業は重要な産業、農地は財産であり、地方分権により農業の振興を図りたい。地方六団体の農地制度のあり方に関するプロジェクトチームで提案した際には、農地は非常に大事であり、国だけで権限を持って農地の活用を図るよりも、市町村、県が一体となって農地、農業の振興を図ろうとお願いしてきた。

新たな食料・農業・農村基本計画では、今が農業政策の転換期であり、関係者が共有して頑張ろうと書かれているが、これで本当に農業の振興、地方創生ができるのか。

山村は人口減少で消滅すると言われており、農地について、ある程度

のデザインをする力をいただかないと、農業・農村は消滅する。

条件が不利な市町村があり、余裕のある基準をつくっていただきたい。

農業振興計画をつくり直し、それに併せて農地利用計画をつくり直す。県の農業振興方針と合わせて進めていく市町村は、すべて指定市町村にする。指定後に法令違反があれば徹底して対応すればよい。

農地は国民の財産であり、減少させてはダメという国民的な議論が必要。このままでは地方創生にはつながらない。

指定市町村の仕組みは農林水産省が言い出したことであり、市町村から提案はしていない。どのような市町村でも参加できる仕組みの方が日本らしいのではないか。

(委員) 昨年8月のプロジェクトチームの提案は、地方六団体が方向を同じくして相当の覚悟を持って取りまとめたものである。

この提案では、マクロ管理は、すべての市町村が農地の目標を管理し、ミクロ管理は、農地転用許可権限をすべての市町村に移譲を求めるもの。今回の指定市町村の仕組みは、地方からの提案からすれば道半ばである。

すべての市町村が目標を管理すれば、国の目標とのすり合わせができる。

また、地方六団体では、今回の権限移譲はあくまでも権限移譲であって規制緩和ではないことを確認している。

すべての市町村に権限を移譲し、農地の確保に関する目標を立て、農地を守っていくのが本来のあるべき姿ではないか。

(委員) 指定後の市町村における運用状況の把握について、国への定期的な報告や国による実態調査などは、事務処理に時間を要することから止めるべき。

横浜市は、昭和26年に農業委員会事務局を設置し、以降、長年の運営実績があり、農地転用許可に関する事務の経験も十分にある。

横浜市内には2つの農業委員会があるが、横浜市の職員が事務局職員として従事しており、転用許可権限を有する神奈川県と調整しながら、年間130件程度の案件を処理している。県との調整において、市が「許可相当」と判断して県に送付した案件が「適切でない」と県から指摘されたことはなく、関与がなくても十分に処理できる。他の指定基準の設定においても、市町村を信用していただきたい。

⇒ 地方分権の推進の観点がある一方で、優良農地の確保を心配する意見もあり、両方のバランスをみて進める必要がある。

指定基準は、どれだけの市町村が指定を受けられるかが一つの物差しと考えており、ハードルが高く、市町村から手が挙がらない、挙げられないものになれば、農林水産省や内閣府が指摘を受けることになる。

現在、制度を適正に運用している市町村についてはスムーズに指定し、そうでない市町村には待っていただく。

指定基準に基づきスムーズに指定するには、平成 28 年 4 月に向け、すべての市町村において農地の状況を調査し、確保する目標をつくることは難しいのではないかと考えている。

なお、運用状況の報告については、極力、既存の資料を活用できるようにするなど、指定基準や指定手続きが市町村の負担にならない形にする必要があると考えている。

(委員) 本検討会は、技術的な指定基準を検討する場であるとしても、そもそものスタンスとして、例えば、6月17日の国会審議において、石破大臣が、「市町村が権限移譲を希望する場合には、指定市町村としての指定を受けていただくことが望ましい」と答弁したように、事前に過剰なハードルを定めるのか、都道府県のバックアップ体制も含めて見ることとするのか、制度をどういう方向に持って行くのかという基本的なスタンスが大事。やる気のある市町村が手を挙げれば、活用できる制度にしていきたい。

今回の検討会では、資料が直前に届いたため、後日、文書で意見を提出したい。

4ha 超の許可に当たっての農林水産大臣への協議が「当分の間」とされているが、いつまでなのか。行政改革により職員数が減少しており、農地転用許可制度や農振制度だけに就いている職員は少なく、市町村等の体制にも関わるものであり、国はどのように考えているのか。

また、「法令に基づく」の範囲は、法律、政令、省令までか。さらに、通知やホームページに掲載されているものも含むのか。どこまでが法令の範囲なのか判然としない。技術的助言に違反しているものが多いと思われるが、法令の範囲を明確にしていきたい、それを遵守することを前提に議論を進めていきたい。

違反転用に対しては、是正までは行き着いていないが、行政として努力は行っているものもあり、一律に違反件数とせず、実情を考慮すべき。

地方分権と農地の確保について、第5次地方分権一括法案が国会へ提出された後、全国知事会、全国市長会、全国町村会において、国と共に農地を確保する責任を共有することを申し合わせている。

地方を信頼し、活用できる制度となるよう技術的な基準を定めるというスタンスで臨んでいただきたい。

(委員) 優良農地の確保の目標という観点における「優良農地」とは何か。優良農地の考え方は一律ではない。

遊休農地について、農地として復元できるものとできないものなど、どこに線を引くかは、外形的なものだけではなく、難しい問題がある。

米の作付け面積は、市町村ごとに面積が決まる。水利費は、農地面積に比例して設定され、農地が減少すれば、水利費も減少するなど、農地性の判断だけではない要素が入っている。

例えば、優良農地の確保の目標の観点に立っているが、担い手に8割以上の農地集積を図る目標もあり、連動する部分もあるのではないかな。

事務処理体制については、市町村の財政事情が厳しく、職員の確保が難しい状況。農地転用許可権限について、現在、事務処理特例制度を活用している市町村の9割が農業委員会に委任されている。都道府県知事に代わって農地転用許可の判断をすることは、単に許可申請書を進達することより責任は重い。職員数だけではなく職員の質も重要であり、現場としては、少なくとも3年以上の経験が必要との意見もある。

実態調査における要改善事案は、立地基準が相当部分を占めている。立地基準については、ケースバイケースで判断に苦慮することがある。具体例を示しながら、こういう場で検討していただきたい。

⇒ 法令の範囲について、法律、政令、規則までと考える。そこから先の通知やホームページは、法令を補足するもの。

今回の地方分権に合わせ、許可基準の明確化や事例集の作成に取り組む考えである。事例集については、1回限りの作成ではなく、リバイスする考えであり、事例を積み重ねることにより、判断の違いを縮めることが必要。

事務処理体制については、一定の経験年数を有する職員を配置することについて、具体的に「何年」という記載が必要と考えている。

指定の取消しについては、どの程度の違反なのか、一回で判断するのか、違反事案の重大性によるのかなど、ある程度は柔軟性のあるものにしていく必要があると考えている。

「当分の間」については、特定の年数があるわけではない。今回の地方分権改革について今後、評価がなされることになるが、その中で短めにした方がいいとか、もう少し様子を見るべきなどの議論になると考えている。

優良農地の範囲については、今の農用地域内農地としているところ。農用地域がどれだけあるのか。真に確保すべき農地を積み上げることも考えられるが、当面は、この先のすう勢にどれだけ農用地域に編入するか、荒廃農地を再生できるかというようなことを考えている。

事務処理体制整備については、職員数より質の方が重要であると考えており、「3年」というのは一つの考え方ではあるが、都道府県や市町村における一定の人事ローテーションを考慮し、両方のバランスを見て議論することが必要と考えている。

立地基準については、見解の相違など判断基準のかい離を埋めるため、事例集の作成や市町村職員を対象とする研修の実施などについて努力す

る。一方で、本検討会は、限られた時間の中で検討いただくので、立地基準については、ご要望として承ることとし、指定市町村の指定基準について集中して議論していただきたい。

(委員) 横浜市では農業職(専門職)を採用しており、その配置先は、農業委員会事務局もある。(農業職以外も含めて)農業委員会での平均従事年数は4年強程度。一定期間在職することや専門性を持つ職員の配置は非常に大事なことであるとする。

優良農地の確保目標についてだが、都市活動の基本は土地利用であり、(市として)将来を見据えた土地利用計画を定める必要がある。もちろん、農地や緑を守ることも使命であるので、如何に守るかが今の横浜市の政策。しかし、経済的な発展という意味では、駅周辺やインターチェンジ周辺の土地利用もしなければならない。

横浜市の農業振興地域整備計画では農地として適切に利用すべき農用地区域を約1,000ha指定している。優良農地としては集団的な農地や農業生産の核となるような場所を守っていかなくてはならない。横浜市でも、残っている田畑が、農家が代替わりすると耕作されず放置されてしまうこともある。このような検討会を通じて農地の重要さをアピールしていくチャンスと考えている。

(委員) 指定基準の基本となる考え方の②と③は具体的な話であり理解できるが、①は、抽象的にならざるを得ないと聞いたが、市町村側からすれば、それがどのような基準なのか分からない、いわゆる個別の相談ですという考え方ならば、その考え方は直していただきたい。誰が見ても、市町村から見ても、理解できる明確な基準とすべきである。

都道府県が市町村に権限移譲すると言っているものまで、もう一度移譲しなければならないのか。岡山県、広島県などでは、地方自治法に基づく事務処理特例制度により県内のすべての市町村に権限が移譲されている。自治事務であり、そのところをどのように整理するのか考えなければならない。

⇒ 横浜市の経験年数や事務処理体制については立派に取り組まれていると思うが、すべての市町村が横浜市と同様に体制を整備するのは難しい。経験年数を長くすればハードルが上がり、市町村が手を挙げられなくなることが懸念される。

①の基準について、市町村のやる気がなくならないようにすべきとの指摘については、例えば、農地転用許可基準からみて明らかに違反しているものは分かりやすいが、独自の基準を設けて運用している都道府県もある。法令の許可基準の規定ぶり、文言からみて微妙な案件について意見が割れる場合の対応について意見をいただきたい。

(委員) この話は、指定基準の取消しの基準に聞こえる。過去にどのように許可を行ってきたかという話になるのか。指定する際の基準とは異なるのではないか。

⇒ 指定基準と指定の取消しの考え方は、裏表の関係にある。指定に当たりどこまで詳細に見られるか、過去、どこまで遡るのかは検討が必要。基本的な考え方は、市町村を排除するための指定基準ではなく、やる気のある市町村については、できる限り指定する基準にする考え方である。

(委員) 市町村の法令違反は厳格にしてもいいと考える。厳格な取消規定を設けるのであれば、最初は、やる気のある市町村を極力指定することが非常に大事である。

⇒ 今回の第5次地方分権一括法に基づく農地法改正により指定市町村の仕組みが設けられたが、これにより事務処理特例制度を排除するものではなく、事務処理特例制度と指定市町村の仕組みは併存することとなる。ただし、内閣府や地方六団体は、できるだけ指定市町村に移行していただくのが望ましいとの考えであると受け止めている。

なお、指定市町村にならなければ4 ha 以下の権限を行使できないとか、何らかの条件化するようなことは考えていない。

⇒ 事務処理特例制度との関係については、国会審議において、石破大臣から、「市町村が都道府県と同じような権限を持ちたいというふうな御希望がある場合には、指定市町村としての指定を受けていただくという方が望ましい」旨の答弁を行っている。この点を踏まえ、検討していただきたい。

(委員) 指定基準が決定すれば、自動的に市町村が指定されるものではなく、あくまでも市町村の手挙げ方式ということか。市町村の中には、許可権限を移譲してほしくないところもある。建築基準法では、事務手続きが大変な上、訴訟リスクもあり、許可権限の移譲を望まないところもある。本検討会においては、指定市町村は、許可権限の移譲を希望する市町村を前提とし、その上で指定基準を考えるということによいか。

権限の移譲を受けたい市町村に処理能力があれば、できる限り指定することを原則とし、ハードルを高くすべきでないが、昨年の農地・農村部会では、手を挙げたすべての市町村が指定されるのは怖いという意見も出された。

厳しい指定基準であれば、事務処理特例を活用している市町村だけが指定されることになり、現行と何ら変わらないのではないか。それでは、

今回、何のために地方分権したのか分からなくなると考える。現行より、どれだけの市町村に事務を実施させることができるのかがポイントだと感じたところ。

なお、現在、事務処理特例制度を全く活用していない都道府県もあり、その理由として、市町村に権限を移譲したくない都道府県もあると聞いている。そのような都道府県が今回の指定基準に対してどのような意見があるのか、本検討会として意見を聴いてはどうか。

また、やる気のある市町村をどのように判断するのかについては、しっかりした計画が策定されているということではないか。

確保すべき農地の面積目標については、農地転用により宅地になることが多く、宅地の計画の状況も重要である。ただし、厳しく見れば市町村が手を挙げないことになり、加減が難しい。

自治体に対する研修やサポートのシステムは必要であると考えますが、経験年数を条件とする必要はないのではないかと。

(委員) 指定市町村の仕組みは、市町村としてどれだけの農地を確保していくのか、農業振興に前向きでなかった市町村も、前向きにとらえるいい機会になる。

農業委員会では、職員が専任又は兼任と両方あり、事務処理体制は市町村によって大きく異なるが、市町村が意欲を持って取り組める指定基準にする必要がある。

やる気のある市町村を判断する基準について、市町村によっては人・農地プランをしっかりと策定している、優良農地を確保していこうとしているところもある一方、そうではない市町村もある。

市町村には温度差があるが、どのように優良農地を確保していくのか、守るためにはどうやって活用するかという視点が必要。また、農地を活用するためには担い手が必要であり、農業委員会と連携した遊休農地対策や人・農地プラン、農地中間管理事業などの取組を総合的に判断できるように指定基準に盛り込むことも考えられるのではないかと。

(委員) まず、委員が文書で提出する意見は公開していただきたい。また、議論のたたき台となる案については、知事会、市長会、町村会の意見を聞く必要があるため、余裕をもって提示していただきたい。

事務処理の体制については、小規模自治体に対する都道府県の研修や都道府県への相談窓口の設置状況など、経験年数ありきではなく、地方の実情を踏まえ、小規模な自治体でも指定を受けられるよう考えてほしい。

また、今回の改革は、地方分権と優良農地の確保の両方の観点に関わるので、先ほど申し上げた「当分の間」については内閣府にも関与していただきたい。

今回の改革によって、市町村はマクロ管理にコミットすることとなるが、一方で、指定市町村の制度が使えない制度になると、これは良いところ取りと言わざるを得ないということになるので、活用できる制度にしていきたい。

最後に、先ほど指定市町村制度の活用に後ろ向きな都道府県の意見を聴取すべきという意見があった。これについては、参考資料 13 ページに記載しているとおりに、全国知事会の中でも色々な意見があった中で、指定市町村の指定をしっかりと支援していくということを申し合わせている。仮に後ろ向きな都道府県の意見を聴くのであれば、全国知事会を通じて十分な相談をお願いしたい。やりたくないというところもあるといった限界事例が全ての意見だと思われぬようにしてほしい。

⇒ 荒廃農地の解消活動や人・農地プランの策定による農地中間管理事業等を前向きに実施している市町村であれば、市町村の優良農地の確保に関する面積目標を定める際に、施策の効果や荒廃農地の発生抑制・再生等の考え方が明確になっていることから、国が指定基準について確認する際には、それらを基に面積目標の内容を確認することができると考えている。

希望する市町村を指定するのか、要件を満たす市町村を全て指定するのかということについては、いわゆる手挙げ方式であることから、希望する市町村の申請に基づいて、国は基準に基づいて指定を行うという形になる。

また、権限の移譲について、都道府県の意見を聴くべきではないかということについては、4月21日の知事会の申し合わせがあることや、去年8月のプロジェクトチームの報告は六団体としてまとめていただいていることから、改めて個別の都道府県の意見を聴く必要はないと考えている。

ただし、今回、資料の中で検討のポイントとして挙げているが、都道府県の権限を市町村に移譲することから、市町村の事務の運用状況を把握している都道府県から、一定の意見聴取は必要だと思う。それ以上、それ以下と、どのような関与が必要かということは、この検討会でご議論いただきたいと思う。

基本的には、47都道府県からご意見いただくというよりは、代表して鈴木知事に参加していただいているので、鈴木知事からのご意見が知事会の意見を代表するものだと考える。

47都道府県、1,700市町村から個別に意見をいただくというよりは、それぞれ地方団体を代表して本検討会で意見をいただくという形で検討を進めていただきたい。

また、やる気とは農業振興地域整備計画などの農業側の計画と都市側の計画がしっかりしていることとの話があったが、市町村の独自の事情

はどこまで考慮すべきかということ。

農地をどれだけ守るのかといった農業サイドの考えは、優良農地を確保する目標で計ることができるのではないか。

独自の事情として考慮すべきものとして、公的な計画をどこまで求めて行くのか、あるいは、単なる需要見通しで可とすべきか、この点もご意見をいただきたい。

(委員) 今回の指定基準は、3つの考えが示されており、各委員においては、この3点について、それぞれ持ち帰って検討いただき、後日、文書で意見を提出していただくこととしたい。なお、この意見は、公開することとする。

また、第2回検討会における論点は、第1回の議論を踏まえたたたき台を事務局で用意し、第2回開催の前に、余裕を持って委員に送付することとする。

－以上－