

第2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10月8日(木) 15:00~16:35
- 2 場 所 都道府県会館 知事会会議室
- 3 出席者  
(委員) 棚澤委員長、安藤委員、小早川委員、杉本委員、鈴木委員、中井委員、  
牧野委員、柚木委員  
(事務局) 農林水産省農村振興局 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、  
前川課長補佐  
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  
・ 指定市町村の指定基準等(たたき台)について

【議事概要】

【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) 基準案のたたき台は、地方側に配慮していただいた部分もあると感じているが、申し上げたい点について、牧野委員、杉本委員、林委員と連名で意見を提出したので、説明する。【参考資料3に基づき説明】

(委員) 国は、許可基準の明確化、事例集の作成、研修及び日頃の相談に適時・適切に対応できる体制の充実を図り、指定市町村を適切に支援すべきである。また、指定市町村の指定手続については、指定申請に係る書類を簡素化するなど、市町村に過度の事務負担を強いることがないように配慮すべきである。

(委員) 事務処理体制に係る基準については、全国の町村、特に小規模な町村からは職員の経験年数と配置すべき職員数について、基準を満たすことができるか厳しい自治体もあると聞いている。小規模な町村の指定については、単純に職員の経験年数や配置人数だけで判断しないよう、柔軟な取扱いをお願いする。

(委員) 市町村が指定を受けたとき、権限移譲を受ける内容については、違反転用に対する処理や行政不服審査法の対応についても含むのか。現在の地方自治法

に基づく事務処理特例の場合も含まれていると思うが、確認したい。

これを前提とすれば、事務処理体制がしっかりとしている必要がある。地方六団体の意見は承知しており、人事異動がある中で画一的に2年・3年ということにはならないと思う。

来年4月以降は、法改正により都道府県農業会議の役割が相当変わる。農業委員会ネットワーク機構として、農業委員会の職員を対象としてではあるが、農地行政に関する研修などの業務を行う。国による研修も大事であるが、都道府県段階での研修について連携を図ることにより、職員の資質向上に結び付くものと考えている。

第1回検討会において、優良農地の確保に関する目標について質問し、優良農地は農用区域内農地を指すとのことであったが、農用区域内農地は、原則、農地転用が不許可であることから、面積目標は、現在の農用区域内農地の面積を維持することが基本と考えている。全国の農用区域内農地の面積目標の見直しもあるので、それをベースに検討することが重要である。

また、担い手への農地集積の割合については、現在の5割を8割にすることが国の目標となっている。それぞれの市町村で担い手への農地の集積目標の割合が示されており、これと連動するよう優良農地の確保面積の目標を考えていくことが重要である。

(委員) 事務処理特例制度を活用していない市町村における指定基準の判断は、公共転用の実績が重要となるが、公共転用は許可不要であり、許可基準はない。常識的に考えていかにもおかしいという場合はあるだろうが、法令の基準に照らし合わせた場合に不適切かどうかという言い方は問題がある。考え方が明確に分かるように工夫すべきである。

また、基準案のたたき台において留意事項を記載しているが、「法令の解釈について見解が相違する場合においても、そのことだけをもって指定しないという運用は行わない」については、国と地方のどちらの解釈が妥当なのか、あるいは、どちらの解釈も成り立つことから何らかの手当てが必要であるのかといった点の見極めが大事であり、書き方について留意していただきたい。

(委員) 優良農地の確保の考え方については、開発サイドの問題が一番大きいので、当該市町村の人口動態予測に基づき農地転用がどのくらい行われるかの予測が必須と考えている。希望的な観測ではいけない。

基本的に人口減少社会であり、住宅のために農地転用する必要性はないと考えている。都会では空き家の問題が出ている中で、優良農地を転用する必要があるのかを開発サイドは説明する義務があり、様々な市町村が競って開発を行う状況が生まれるのはよくない。

その点では、各市町村がどれだけ農地を確保する必要があるのか、どのくらい開発を進めていく必要があるのかを広域的に協議する場をつくる必要がある。

農地転用の許可基準をどうしようかということだけでは、今後、50年、100年にわたって美しい農村地域を維持していくことは難しい。耕作する農地として維持することが難しいものがあるのも事実であり、その点は配慮する必要がある。少なくとも開発サイドにはそうした運用を求めたい。

また、農地転用を許可された土地がその後どのように利用されているかについて、例えば、産業廃棄物の置き場になっていないか、利用されないまま放置されていないかをフォローアップしていただきたい。北関東周辺の農村地域を見ると、農地転用の残骸が目立つ。一度農地転用されると農地制度からは手をつけることができない。

(委員) 指定基準については、過去の違反ではなく、前向きな姿勢を評価してはどうかというスタンスである。

個別の農地転用の過去の違反事例を一件一件チェックし、一件でも瑕疵があればダメということではなく、むしろ、将来の農地の確保について、しっかり計画を作成することを評価すべき。農地転用は、今後も行われるので、優良農地の確保目標とズレていたら、それをどのように是正していくのかということも評価すべき。

基準案のたたき台では、都市側の計画として都市計画マスタープランが記述されているが、これは20～30年間にわたる計画が一般的である。この中で、数的にどの程度の開発が行われるかの記述は難しい。マスタープランでは大きな方向性を記載することが多く、個別の農地転用については、記載できないことが実態ではないか。

法的な計画が策定されていれば、それでもいいが、計画がなければ指定しないということは厳しすぎる。

宅地のための農地転用予測という話もあったが、現実的には、その全量を推定するのは難しい。

基準案は、全体的によくできている。基本は、できる限り移譲するという  
ことで、権限を移譲する際には、この基準案に記述されている内容を考慮する  
ということではないか。

⇒ 指定基準は、できる限り文字にすることが望ましいと考えている。様々な方  
から見て、紛れのない基準にしたい。基準については、農林水産省だけで定  
めるものではなく、検討会の委員から知恵をいただきながら、一緒になって  
考えたい。協力をお願いする。

また、今後のプロセスとして、市町村を指定し、運用していくこととなる  
が、国と地方が対峙するものではない。地方六団体の申し合わせにもあるよ  
うに、農地の確保については、国と地方がそれぞれ果たすべき役割を発揮し、  
協力して進めていくことが重要である。農林水産省だけで基準に係る政省令  
を検討し、運用するのではなく、国と地方が協力していく必要がある。

指定に当たっても、それぞれが過剰な関与、過大な負担は避けなければなら  
ないが、それぞれが役割を発揮することも必要であり、都道府県への意見  
聴取についても、御協力と御理解をいただきたい。最終的な基準について、  
関係者が納得できるものにしなければならないと考えている。

権限移譲に係る内容を明確にすべきとの意見については、事務処理特例制  
度を活用する市町村では、農地法第4条、第5条の権限とともに、第51条の  
違反転用への対応に係る権限もセットで移譲されており、今回の指定市町村  
への権限の移譲についても、これと同じ考え方である。

公共転用に係る取扱いの意見については、基準案のたたき台における書き  
ぶりの問題であると思っている。

公共転用は、農地法上、許可が不要となっており、「法令に基づく基準に  
照らし合わせた場合に」という記述は、自己矛盾しているように読める。公  
共転用が許可不要になっている趣旨は、国や都道府県等の行政が、好き勝手  
に農地を転用できるということではなく、事業に公共性があること、また、  
農地転用許可制度の趣旨を理解していることを前提にしたものである。

農地転用許可を許可基準に従って適正に運用されているか、また、事務理  
理体制が整っているかという基準は、基本的にはネガティブチェックと考  
えている。指定に当たり、市町村をふるい落とすための基準ではなく、著しく  
適正を欠いたものでない限りクリアできる基準と考えている。

基本的には、すべての市町村が適正な運用を行っているという前提に立った上で、明らかに不適切と認められるものについてはチェックするという考えである。基準案のたたき台では、「過去に一度でも」と読めるが、基準では、自然な形で読めるよう記述を考えたい。

申請書類の簡素化に関する意見については、必要最小限とすることを考えている。

小規模な市町村の指定に関する意見については、横浜市のように人口が約400万人といった大規模な市町村から人口が数百名と小規模な町村までであるが、事務処理体制に関する基準でどの程度どこまでカバーできるかということになる。一方で基準案のたたき台においては、サポート体制も踏まえて判断することとし、また、そもそも農地転用許可申請件数が少ないところについては、担当者の配置を1名でも可としており、配慮している。

また、優良農地を確保する面積目標に係る事後の評価については、設定された目標と実績を単純に比較することではなく、根拠に基づいて判断する考えである。国や都道府県における目標は、ある程度統計によるデータに基づいて策定するが、市町村になると市町村ごとに様相が異なっており、データも重要ではあるが目の前の土地利用の状況ということになると思われる。今後、どの程度の見通しがあるのか、施策の効果などを対外的にきちんと説明できるのかということではないか。

基準案については、分かりやすくしなければならないということを踏まえれば、極力、数字で定めることとし、運用する上で必要な例外を設けることを考えている。個別の事情もしっかりみることと考えている。なお、指定基準を定め、指定すれば終わりということではなく、その後も国と地方で調整を行いながら、農地確保について、継続して協力しつつ進めることが重要であると考えている。

(委員) 指定基準については、これまでも、市町村が「真に守るべき農地は守る」という覚悟を持っており、これに配慮したものとしていただきたいと言ってきた。過去に許可基準が分からないということで不適切な取扱いがあったとしても、国において事例集の作成等を通じて農地転用許可基準を明確にしていただければ、指定市町村においてミスを犯すことはなくなるのではないか。

また、今、市町村がそれぞれ実態に即して説明できるようにという話があったが、例えば、遊休地、荒廃地の把握ひとつとっても、それぞれの市町村で異なる捉え方をしているものと考えている。こうした中で、面積目標についてもそれぞれの地域事情も踏まえて算定できるよう、配慮していただきたい

い。

全国一律ではない。市町村による把握の方法により、実態に即したものとしてほしい。定められた基準を破ろうとしているわけではない。

- (委員) きちんと基準に書き込んでほしいという意見は、意欲のある市町村が指定を受けることができるという姿勢を、国の担当者が替わっても後任にしっかりと引き継いでいただきたいということである。全国知事会や全国市長会、全国町村会としても、今後、メンバーが交代しても、この考え方を同じように理解し、同じように運用していくことができることが重要と考えており、そのような基準となることを期待する。

なお、委員から事前に提出された書面にある、「基準を検討するにあたって、知事会の中でどのような議論があったか」については、次回の検討会までに、全国知事会での議論の内容が分かる資料について提出したいと考えている。なお、全国知事会での議論においては、農地転用許可権限の指定市町村への移譲は、全会一致の賛成であったが、4～5県の知事からは、都道府県による関与が必要との意見があった。

- (委員) 小規模な市町村にも門戸を開いていただきたい。事務処理特例を活用して事務処理を行っている市町村は全体の30%となっているが、頑張ろうとしている市町村が指定されるか心配である。

今後も地方創生やTPPなどの諸課題に対応する必要があるが、第一次産業はその市町村にとっては資源であり、材料、素材である。地方分権における指定市町村のメリット、意味は何なのか。指定基準についてメリット感がなく、ハードルだけとなれば、市町村は挫けてしまう。

農業振興や農地を守ること、農業の6次産業化は重要であり、指定基準については、小規模な市町村においてもそういった施策を積極的に展開することにつながるような記述、構成としていただきたい。次の段階へ向かえる内容としていただきたい。

- (委員) 市町村が指定を受けた場合には、農地転用許可権限を持ち、同時にその責任を持つこととなる。違反転用や行政不服の申立てへの対応を行うこととなるが、これらの対応も権限に含まれることについて、何らかのメッセージが必要ではないか。

また、改正農地法の施行日は平成28年4月1日であるが、指定手続は、どのように考えているのか。

(委員) 市町村への農地転用許可権限の移譲後における判断について、一部の市町村における運用が緩い場合に、その市町村だけで開発が進んでしまうといったことがあってはならない。現在は車社会であり、その影響は1つの市町村だけに留まらない。市町村においては、横のつながりを持ちながら、地域全体をどのように計画すべきか考えていただきたい。

農地至上主義ということではなく、都市計画部局と農政部局が同じビジョンを持ち、良いまちづくりを目指して連携していくべきである。

(委員) 地方六団体は、今回の地方分権に当たり、農地転用許可基準の緩和を求めている。市町村においては、選挙管理にしっかり対応しているが、これは、明確な事例集と問い合わせ先が確立しているからである。このような対応があれば、判断に差異が生じることはない。

(委員) 本日は所用のため欠席された委員の意見を紹介する。農地転用許可を処理するに当たり、農地法等の法令業務等を実施しノウハウが蓄積されている農業委員会こそが最適任の組織であるという認識を踏まえて、指定市町村に指定された市町村は、原則として農業委員会に事務を再委任するように方向付けるなど、農業委員会の役割を明確に位置付けることが必要であるとの意見である。

⇒ 検討会で議論していただいている指定基準（案）は、最終的には政令、省令となる。指定基準の明確化については、職員が替わったとしても、その趣旨が変わることがないように対応する考えである。

この検討会は公開となっており、検討会でどのような議論が行われたのかは記録として残ることとなる。地方六団体においても検討会での議論の経過が共有されることとなると思われるので、将来、国と地方があらためて議論する場合には、この検討会での議論に立ち戻るべきものとして考えていただきたい。

⇒ 指定市町村の施行に関する確認について、指定市町村の仕組みは平成28年4月1日から施行される。施行までに半年を切ったが、何をどの程度までできるのか、クリアできるのかを考えたい。しかし、これは国だけが考えるのでは進めることができない。国と市町村、都道府県が一緒になって進めなければならないと考えている。

国と地方のどちらか一方だけが汗をかくということではなく、協力していただきたい。4月1日に向け、多数の市町村から申請が行われた場合、国、

地方お互いが無理をする中で、何もできなかったという訳にもいかない。

4月1日に制度はスタートするが、施行前の段階において、早く手を挙げる事が可能な市町村があれば、4月1日に指定を行い、農地転用許可事務を開始できるようにしたいと考えている。その後は、申請の状況に応じて、二次募集、三次募集を行うなど、それぞれの自治体の要望に応えられるよう、適時適切に指定できるように調整していくこととしたい。

どのタイミングで指定の申請を行うかは、各市町村の判断によるものと考えており、初年度に申請するところもあれば、1年目の状況をみて判断するところもあるものと考えている。いずれにせよ、国と地方が混乱なく、不安感がないよう進めていくことを考えており、都道府県や市町村の意見を伺いながら指定手続の検討を進めていく考えである。

(委員) 今回の事務局からの指定基準(案)については、一定の評価はできるが、書きぶりは曖昧さを排除して、明確な書きぶりにすべきとの意見である。数値を基準として書くことについての違和感も意見として出された。

これらの点について、事務局から、指定基準は明確にし、運用は柔軟に行うという回答があった。本日の議論を踏まえ、指定基準(案)をさらに検討していただき、第3回検討会において事務局から最終の基準案を提示いただいた上で、議論を進めることとする。

⇒ 本日の議論を踏まえて基準案のとりまとめを行う考えであるが、基準案のとりまとめに向けてさらに意見がある場合は、10月15日までに意見を提出いただきたい。

－以上－