

これまでの議論を踏まえた主な論点（未定稿）

（内閣府地方分権改革推進室の責任において編集したもので、今後、修正の可能性があり得る。）

（「※」は、有識者ヒアリングにおける有識者からの発言等について参考までに記載。）

（下線部は、今回新たに追加した部分。）

（1）農地転用等に係る事務・権限の移譲関係について

①農地制度等における地方分権の意義について、どのように考えるか

- i 地域の実情を踏まえた総合的なまちづくりを推進する観点から、どのように考えるか
- ii 現場の実態に即した適切な事務執行や事務の効率化、迅速化を図る観点から、どのように考えるか
- iii 短期的な課題と中長期的な課題等の時間軸に留意しつつ、あるべき土地利用の全体像を示すことについて、どのように考えるか

【構成員からの主な意見等】

〔①－i（総合的なまちづくり）関係〕

- ・着地点としては、農地をはじめとする土地利用の権限は市町村に統合し、そこで総合的に運用することが望ましい。（第4回・部会構成員）
 - ・都市と農村の土地利用に係る法体系を統合し、一元的な主体として基礎的な自治体である市町村が管理するというのが大きな流れであり、中長期的にその方向に進むべき。（第4回・部会構成員）
 - ・人口減少、超高齢社会の到来を踏まえて、今後の土地利用のあり方を考えるべき。そうした社会情勢の変化を踏まえれば、都市については、コンパクトシティを目指す方向。（第4回・部会構成員）
 - ・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。〔地方六団体提言〕
 - ・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・協議が残存しており、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。〔地方六団体提言〕
 - ・今後、人口減少問題を議論していく上で、地域の実情に応じたまちづくりということは避けて通れない課題。（第8回・部会構成員）
- 地域の実情に応じたまちづくりの観点から考えれば、人口減少問題と農地制度の在り方は非常に関連の深い議論と認識。（第8回・三重県知事）
- ・農地転用によって他用途に供された土地の農地への復元には相当の困難を伴う。農地転用許可制度等の在り方を検討するに当たっては、まちづくりの視点だけではなく、

現存する優良農地をいかに保全するかという視点が重要。(第9回・農林水産省)

※今後、人口が減少していくことは確実であり、それに備えて世の中の体制をつくりかえなければならない。都市の集約化やコンパクトシティの必要性は明らかに高まってくる。従来の都市と農業で土地の取り合いを行ってきた成長時代とは局面が大きく異なり、農地転用がこれまでのように続くとは見込めない。地方創生とも大きく関わるテーマである。(第10回・有識者)

〔①－ii (適切な事務執行、迅速化等) 関係〕

- ・我が国の土地利用に係る法体系は重層的で複雑なものとなっているが、本来、一元的で総括的な法体系であるべき。なおかつ、なるべく現場に近い市町村が包括的に担うことが、効率性や迅速性、さらには正確性の面から望ましい。(第4回・部会構成員)
- ・市街化区域や用途地域内の農地転用など農業上の土地利用との調整を経た上で土地利用計画に位置付けられた開発や優良農地以外の農地に関する転用の許可については、迅速な判断が可能。(第9回・農林水産省)
- ・迅速に対応できないという点はあるものの、転用許可を得るまでに1年、2年かかるというのは異常なことなのか。例えばヨーロッパの土地利用計画でいえば、転用する場合には計画を全て変えていくため、時間を要するのが常態となっている。(第9回・部会構成員)

〔①－iii (あるべき土地利用の全体像) 関係〕

- ・本来、土地利用の在り方はこうあるべきという将来図を描き、市町村の役割が大きいことを示す必要。その上で、過渡的にはどういう制度とするか検討すべき。(第8回・部会構成員)

※市町村は、土地利用に関する計画を策定し、それに基づいて土地の開発行為・建築行為等を規制する権限を一括して基礎自治体が担うことを目的とし、都市計画法、建築基準法、景観法、農地法、農振法、森林法等の全面改正と新たな統一的な都市農村計画法(仮称)の制定を求める運動を起こすべきである。それを究極の目標として、一歩ずつ近づけていくとともに、市町村は権限を担った際の運営の在り方を今から真剣に考えるべき。(第10回・有識者)

②農地の総量確保を図るための仕組み（下記（２）①②）との関わりについて、どのように考えるか

- i 農地の総量確保（マクロ管理）と個別の農地転用許可（ミクロ管理）における国と地方の役割分担について、どのように考えるか
- ii その際、マクロ管理とミクロ管理の関係について、どのように考えるか

【構成員からの主な意見等】

〔②－i（マクロ・ミクロ管理における国・地方の役割分担）関係〕

- ・（農地転用に係る分権が進んだ場合でも、）国は農地の確保のための基準等をつくる役割を担うことになるが、具体の基準の当てはめについては、できるだけ国の関与を無くし、市町村が実施するとともに、域内での当てはめの調整は、市町村における適切な仕組みによって行うことが望ましい。（第４回・部会構成員）
- ・農地の総量確保を中長期的な課題として、ミクロ面の改革だけを当面行うのはリスクが大きく、食料自給の観点からも農地の総量確保をおろそかにするべきではない。地方自治体に農地の転用権限も下ろしていくという方向は、欧米の流れにも沿うものであるが、守るべきところを何らかの形で基準設定するなど、マクロ的な視点を押さえた上での分権であるべき。（第４回・部会構成員）
- ・マクロ的な視点とミクロ的な視点について、国も地方も総量確保が必要という点では同じだが、ミクロの部分地方に任せられるのかという点において、国と地方の認識や価値観の違いがあり、これをどのように埋めていくかが課題。（第４回・部会構成員）
- ・国と地方が責任を共有し、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。〔地方六団体提言〕
- ・（今回の地方六団体提言は）従来のいわば権限分捕り型の分権ではなく、役割分担型の分権ということを積極的に提案し、新たなパートナーシップデザインを描く画期的なもの。ただし、土地制度については、徹底的な実務面での陶冶が必要。（第９回・部会構成員）
- ・マクロ管理とミクロ管理はつながっている。農地の総量確保は食料自給率ありきで、国が決めたとしても目標が達成できないのは、その地域にとっての望ましい土地利用の在り方は別の問題としてしまっているからではないか。一方だけをピンどめして、その後の制度設計を考えるのではなく、計画論的な調整のシステムを考える必要。（第９回・部会構成員）

〔②－ii（マクロ・ミクロ管理の関係）関係〕

- ・農地の総量確保（マクロ的な課題）と個別の農地転用権限の実施主体（ミクロ的な課題）を整理しつつ、両者は連携していると意識することが重要。（第４回・部会構成員）
- ・農地の総量確保と地方分権の視点による転用許可の主体等をどう両立させていくかが部会の問題意識。（第５回・部会構成員）
- ・農地転用については、許可基準だけが審査の基準であり、許可基準を守ることが農地の総量確保に資することはあっても、審査の基準に総量確保が入ってくることはない。

(第7回・部会構成員)

- 個別の農地転用審査に当たっては、農地の総量確保という観点には直接には入っていない。農地転用許可という仕組みを使って総量を確保しているという理屈は、現実的には成り立っておらず、個別の農地転用許可については、分権の流れの中で、市町村か都道府県が担うべき。(第7回・部会構成員)
- 許可権限の所在や国の関与の在り方は、農地の総量確保には影響しないと考えられることから、事務権限の移譲、国の関与の縮減を進めるべきではないか。その際に、農地転用基準の適切な運用をどのように担保するかが課題として残るのではないか。(第7回・部会構成員)

③農地転用事務の実施主体の在り方について、どのように考えるか

- i 農地転用に係る許可権限の実施主体について、どのように考えるか
- ii 権限移譲を進める場合、都道府県と市町村の役割分担について、どのように考えるか
- iii 条例による事務処理特例制度を活用した都道府県から市町村への権限移譲の状況について、どのように評価するか
- iv 都市計画法など他の土地利用法制との関係において、農地に係る地方分権について、どのように考えるか
- v 実施主体の在り方を検討するにあたり、農地転用許可基準の明確化と裁量性のバランスについて、どのように考えるか

【構成員からの主な意見等】

〔③－i（許可権限の実施主体）関係〕

- ・着地点としては、農地をはじめとする土地利用の権限は市町村に統合し、そこで総合的に運用することが望ましい。（第4回・部会構成員）（再掲）
 - ・我が国の土地利用に係る法体系は重層的で複雑なものとなっているが、本来、一元的で総括的な法体系であるべき。なおかつ、なるべく現場に近い市町村が包括的に担うことが、効率性や迅速性、さらには正確性の面から望ましい。（第4回・部会構成員）（再掲）
 - ・個別の農地転用許可については、分権の流れの中で、市町村か都道府県が担うべき。究極的には、土地利用関係の権限は、基礎自治体が全て担うことが望ましい。（第7回・部会構成員）
 - ・政令市や中核市などに先行して権限移譲を行うこともあり得るのではないか。（第7回・部会構成員）
 - ・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すべき。〔地方六団体提言〕
 - ・今回の地方団体提言は、市町村の積み上げにより農地総量の確保の目標を設定するとともに、市町村が農地転用許可に係る権限移譲の受け皿になるということであり、（これまでの）権限移譲の受け皿だけの議論より踏み込んだ提言であると評価。（第8回・部会構成員）
 - ・市町村への権限移譲を考えた場合、能力・体制として受け切れない団体が出てきた場合の対応について、どのように考えるか。（第8回・部会構成員）
- 事務処理特例制度により、市町村に権限移譲がなされている。県がマニュアルの作成や相談体制の整備、研修会の開催等を必要に応じて行うことで、特段の支障は起きておらず、事務の遂行は十分に可能。それでも受け切れない場合は、今般の改正地方自治法に基づく事務の代替執行などの制度を適切に活用することにより、地域の実情に応じて対応していく。（第8回・三重県知事）
- ・今回、地方六団体として提言を取りまとめたことは大きな意味を持つものと受け止めている。農地転用許可制度について、「見直し方針」に即して引き続き検討していく。（第9回・農林水産省）
 - ・個別の農地転用許可の判断は、許可基準に則して厳正に判断する必要があるため、地

- 元の地権者や進出企業の開発の意向に影響を受けにくい現場と距離を置いた判断ができる者が判断をすることが適切。(第9回・農林水産省)
- ・農地転用許可権限の移譲をさらに進める場合、優良農地の保全の観点から、客観的に見て十分な担保措置をとり得るのかが課題。(第9回・農林水産省)
 - ・農地転用許可事務の大部分は地方が担っており、都道府県や市町村が誤りなく執行できるように許可基準を明確に示すというのが、本来の国の役割。わずかな件数しか占めていない大臣許可や協議案件に固執する必要はないのではないか。全体の政策効果を考えると、明確な基準のもとに都道府県等に任せ、国は食料自給率の向上などに取り組んでいくべき。(第9回・部会構成員)
- 農地転用許可基準を明確化は、必要に応じ行っていく必要があるが、大臣許可・協議案件は、面積ベースではそれなりのウェイトになっており、決して影響は小さい。規模の大きい農地の転用により、優良農地がまとまって失われることから、国の関与が必要ではないかと考えている。(第9回・農林水産省)
- ・農林水産省は、農地転用を判断するに当たって、「現場と距離を置いた判断ができる者が行うことが適切」としているが、例えば都道府県は、その概念に入っているのか。(第9回・部会構成員)
- 都道府県も含んでいる。その上で、規模の大きなものは、その影響の大きさ等から国が見るべきと考えている。(第9回・農林水産省)
- ・現場から離れたほうが適切に判断できるという理屈について、距離を置き過ぎて現場とかい離れた判断をして本当にいいのかという問題がある。(第9回・部会構成員)
 - ・件数、面積ベースで僅かであるにも関わらず、大臣許可・協議が必要だとする背景には、象徴的に権限を持つことで、国が関与しているという抑制効果を期待しているのか。(第9回・部会構成員)
- 特に根拠はなく実務的な感覚になるが、開発者からすれば、身近な自治体よりも国の方が敷居は高いのではないかと。(第9回・農林水産省)
- ・国が権限を有していることによる抑制効果について、これを外せば、開発の潜在需要が出てくるのではないかと懸念について、検証することも必要ではないか。別の抑止効果についても議論が必要。(第9回・部会構成員)
 - ・国が権限を有している方が開発者にとって敷居が高くなるということが実感としてあるとしても、国が後ろに控えて物を言うようなシステムがよいとは考えられない。(第9回・部会構成員)
 - ・農林水産省は、市町村への権限移譲について懸念しているが、その場合に「客観的に見て十分な担保措置」というものを具体的にどう考えているのか示すべき。(第9回・部会構成員)
 - ・国が権限を持つことにより抑制効果もあるとしても、変化に対する対応が乏しくなる可能性。条件不利地域は、国の関与により変化に対して対応が遅くなるため、より不利な条件に追い込まれる。国の重しをかけて、それを恒常的な制度とすることはいかなものか。(第9回・部会構成員)
 - ・国に任せれば常に抑制的で農地が守れるかということ、必ずしもそうではない。例えば、

リゾート法や国土開発法のとときには、国のお墨つきで農地転用が緩和され、開発が進んだ過去がある。(第9回・部会構成員)

- ・4ha超の農地転用の扱いについて、象徴的な意味も含め、少し慎重に議論した方がいいのではないか。(第9回・部会構成員)

※地方六団体提言では、個々の農地転用許可制度（マイクロ管理）の仕組みについては、地方六団体が一致して、大臣許可・協議を廃止すること、土地利用行政を総合的に担う観点から、市町村に一括して権限移譲することを提言しており、高く評価。(第10回・有識者)

※既に予想以上に進行してしまっている耕作放棄地の発生抑制・再生施策の重要性について、農林水産省は、マイクロ管理との兼ね合いで論及することを避けているのはいかなものか。(第10回・有識者)

※国が一般的なルールで土地利用規制をすることはあり得るが、個々の農地転用にまで、国の許可を要するという現在の農地転用許可制度は、国際的にみて異常な制度ではないか。(第10回・有識者)

〔③－ii（都道府県と市町村の役割分担）関係〕

- ・権限を市町村に移譲した場合、都市側からみれば、県の広域調整が必要になると考えるが、県は広域調整にどのように関わるべきか。(第8回・部会構成員)
- 県の広域調整の役割として大きなものは、真に確保すべき農地の範囲をどうするかなど目標設定に当たっての調整。個別の農地転用に係る広域調整については、地域の実情に応じて地域が判断する制度設計とするのがよい。(第8回・三重県知事)
- ・市町村への権限移譲を考えた場合、広域調整をどのように設計するかは難しい問題ではあるが、地方分権の効果のほうが弊害よりもはるかに大きい。まずは市町村中心に考え、小規模市町村などで対応しきれない部分を都道府県が代行するという考え方もある。(第8回・部会構成員)
- ・市町村の意向が尊重されるには、国の関与を廃止し、せめて都道府県に全ての権限を与えることが前提。その際、市町村への権限移譲に向けて、制度を動かしていくというスタンスが必要。(第8回・部会構成員)

※現在、区域区分や農業振興地域などの線引きは、基本的には都道府県が行っているが、都道府県が決めたなら、市町村は全て従わなければならない制度がよいかは疑問。都道府県は基準を策定し、市町村が自ら考えて線引きを行うこととし、それについて、都道府県と市町村における協議・調整が行われる制度のほうが正しいのではないか。(第10回・有識者)

※市町村間の広域的な調整など、都道府県、更には都道府県を越えた圏域での調整の問題は残るが、市町村が自ら土地利用の計画をつくり、都道府県が示したガイドラインに対して市町村から修正を求めるような仕組みが重要。(第10回・有識者)

〔③－iii（事務処理特例）関係〕

- ・ 条例による事務処理特例制度によって市町村に権限移譲が進んでいることは是とする。
（第7回・部会構成員）

〔③－iv（都市計画法など他の土地利用法制との関係）関係〕

- ・ 都市的な土地利用では分権が非常に進んでいる一方、農地の方は都道府県止まりになっており、短期的にはこれをどう調整してすり合わせていくか、シームレスに繋いでいくかが課題。また、ゾーニングする権者と個別に許認可を行う権者が一致していない場合があり、その点を調整していくことも課題。（第4回・部会構成員）
- ・ 究極的には、土地利用関係の権限は、基礎自治体が全て担うことが望ましい。一気にそこまでいくかどうかは別としても、関連法律と足並みを揃えるという視点もあり得るのではないか。（第7回・部会構成員）（一部再掲）
- ・ 揃っておりていくのが理想的ではあるが、我が国の土地法制度の現状を前提とした場合、簡単にはいかないところもあるのではないか。（第7回・部会構成員）
- ・ 都市型の権限と農地の権限の主体が異なっていることが問題であり、市町村に分権し、権限主体を一致させることが重要。その上で、広域調整の課題に対応することが必要。
（第8回・部会構成員）
- ・ 都市計画の根幹である都市計画区域の指定、マスタープラン、区域区分の決定等については、指定都市等を除いて基本的には都道府県知事が担っており、農地転用許可についても、ほとんどは都道府県知事が担っている。（第9回・農林水産省）
- ・ 都市計画について、都道府県決定で市町村の利害を間接的にコントロールするのが十分なのか疑問。市町村がルールの中での的確に判断して、自らが決める制度とするのが本筋で、それは農地についても同様。（第9回・部会構成員）

※第1次・第2次地方分権改革を通して、土地利用規制関係法令の見直しを行ったが、都市計画法等の旧建設省関係法令においては、権限移譲がかなり進んだのに対し、農地法・農振法等の農林水産省関係法令においては、ほとんど進んでいない。（第10回・有識者）

〔③－v（許可基準の明確化と裁量性のバランス）関係〕

- ・ 許可基準が明確であれば、その基準を市町村が的確に運用すればよく、土地利用に係る許可権限の基本的所在は市町村にまとめて制度として一本化する方向を議論してはどうか。（第7回・部会構成員）
- ・ 転用許可権限をどこが担っても、同じように客観的かつ公正に運用できると実態上も言えるのか。（第7回・部会構成員）
- ・ 権限移譲を検討するに当たり、現行制度を前提とすべきか、制度自体を変更する必要があるのか。農地転用許可基準がはっきりしていれば、誰が許可主体となっても透明性高く同じ結論がでるはずであり、裁量性の余地が大きい制度設計をしたときに初めて、誰が許可主体となるかというのが重要な意味を持つてくる。（第7回・部会構成員）
- ・ 許可基準に係る規律密度を高め過ぎてしまうと、誰が許可主体となっても同じであり、

自治体に自由度がない。分権の本旨は、地方が自ら考えて判断することであり、(権限移譲と同時に)裁量も同時に付与することでない、分権した意味があまりないということにならないか。(第7回・部会構成員)

- ・(市町村への)移譲に当たっては、今年度からはじまるブロック単位での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を行うべき。〔地方六団体提言〕
- ・知事の農地転用許可について、農林水産省から、「適切な事務の処理の確保が必要と考えられた案件」が指摘されているが、どう考えるか。(第8回・部会構成員)

→農林水産省の指摘では、抽出調査で12.3%が不適切とのことだが、全国知事会の調査によれば、添付書類の不備等が大部分を占め、法令の解釈を誤ったものが0.59%。そこについては、地方としても真摯に反省する必要。(第8回・三重県知事)

- ・平成22年の都道府県等の転用許可の実態調査によると、不許可相当のものを許可した案件は14件にとどまるものの、許可基準の適用の判断を誤ったのではないかと思われるものが259件に達しており、農地転用許可制度の適正な執行の確保を図る上で課題。(第9回・農林水産省)

- ・農地の今後のあり方を考えて、農地転用許可の権限主体と基準の在り方について、現行で十二分と考えているのか。(第9回・部会構成員)

→農地転用許可制度について、平成21年の農地法改正で強化が図られ、その評価は難しいものの、一定の効果はあったことから、今の枠組みが実態に合っていないとは考えていない。一方で、今の形を何も見直さないわけではなく、「見直し方針」に即して検討していく必要があるが、具体的には申し上げられる段階にない。

食料自給率目標自体をどうするかということを含め、現在、食料・農業・農村基本計画自体を見直すプロセスに入っており、それに応じて農地転用制度の在り方等を検討していくこととなる。(第9回・農林水産省)

→転用許可基準については、政策課題や社会経済情勢を踏まえた不断の検討は必要であり、農業の6次産業化推進や再生可能エネルギーの利活用などの課題に対応した見直しは行っているところ。6月に閣議決定した規制改革実施計画等において、植物工場などに関する転用許可基準の見直しについて触れられており、また、基準の明確化など、地方から意見を伺いながら検討を進めていく。(第9回・農林水産省)

- ・農林水産省が不適切事案と指摘している点について、地方側では、技術的助言であることから全て拘束されるものではないと考えているのに対し、農林水産省では、適正な執行の面で課題があるとしており、見解が分かれている。(第9回・部会構成員)

- ・許可基準を裁量がないような形で明確化できれば、誰が転用許可権者になっても判断は同じであるが、土地利用に関しては、最後は裁量が残るのではないか。現行の許可基準が実際にどう運用されているのかが重要であり、農林水産省が行った実態調査結果について、実際にどれだけ許可基準から外れた判断がなされたのかを明確にすべき。

(第9回・部会構成員)

- ・不適切事案について、それを議論することによって地方分権の大きな流れを止めることにはならないが、制度設計に当たって分析してみる必要はある。ミスの可能性があれば、チェックシステムを考えればよく、それはいわば詳細設計。まずは、

大臣許可、大臣協議の部分について権限移譲できないのか、さらに詰めるべき。(第9回・部会構成員)

- ※農業を中心としてまちづくりを行っていく上で、農地転用も視野に入れなければならない。まちづくりと農業の強化というトータルな計画があって、その中で農地転用に係る権限を基礎自治体等に移譲していくべき。(第7回・有識者)
- ※コンパクトシティなどのまちづくりを進める際に、農地転用に多大な時間を要するのは不合理なので、地方分権を進めるべき。(第7回・有識者)
- ※規制というものは、中央から見るのは難しく、現場が分かっている基礎自治体に任せるべき。(第7回・有識者)

④国の関与の在り方について、どのように考えるか

- i 2 ha 超 4 ha 以下の農地転用に係る大臣協議について、どのように考えるか
- ii 2 ha 超 4 ha 以下の農地転用は、暫定的な法定受託事務として位置付けられていることについて、どのように考えるか
- iii 農振法における都道府県基本方針の作成に係る大臣の同意協議、市町村整備計画のうち農用地利用計画の作成に係る知事の同意協議について、どのように考えるか

【構成員からの主な意見等】

〔④－i（大臣協議）関係〕

- ・(農地転用に係る分権が進んだ場合でも、) 国は農地の確保のための基準等をつくる役割を担うことになるが、具体の基準の当てはめについては、できるだけ国の関与を無くし、市町村が実施するとともに、域内での当てはめの調整は、市町村における適切な仕組みによって行うことが望ましい。(第4回・部会構成員)(再掲)
- ・許可権限の所在や国の関与の在り方は、農地の総量確保には影響しないと考えられることから、事務権限の移譲、国の関与の縮減を進めるべきではないか。その際に、農地転用基準の適切な運用をどのように担保するかが課題として残るのではないか。(第7回・部会構成員)(再掲)
- ・4 ha 超の大臣許可、2 ha 超 4 ha 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すべき。〔地方六団体提言〕(再掲)

〔④－ii（暫定的な法定受託事務としての位置付け）関係〕

- ・2 ha 超 4 ha 以下の農地転用は、平成10年の地方分権推進計画において暫定的な法定受託事務とされてから、相当期間が経ち、農地法についても累次の見直しが見直されていることも踏まえ、その位置づけを見直すべき。(第5回・部会構成員)

〔④－iii（都道府県基本計画の大臣同意、農用地利用計画の知事同意）関係〕

- ・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べき。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すべき。〔地方六団体提言〕

⑤都道府県農業会議の意見聴取手続きの在り方等について、どのように考えるか

- i 都道府県農業会議に、農業委員会の意見や県の判断と異なる独自の視点はあるか
- ii 農業委員会の在り方について、どのように考えるか

【構成員からの主な意見等】

〔⑤－i、ii（都道府県農業会議、農業委員会）関係〕

- ・都道府県農業会議に、農業委員会の意見や県の判断と異なる独自の視点がないのであれば、一律の義務付けは見直すべき。（第6回・部会構成員）
 - ・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べき。〔地方六団体提言〕
 - ・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とすべき。〔地方六団体提言〕
- 農業委員会の選任方法や都道府県農業会議のあり方については、本年6月に閣議決定された規制改革実施計画等において見直しを行うこととされていることから、これと併せて検討する必要。（第9回・農林水産省）

※農業委員会の在り方については、規制改革会議で議論されているが、メンバー構成も変えて、外からの力をもっと活用できるようにすべき。（第7回・有識者）

(2) 農地の確保のための施策の在り方関係について

【農地の総量確保を図るための仕組み】

- ①農地の総量確保に係る現行の仕組みが機能しているかについて、どのように評価し、総量確保を図るための仕組みについて、どのように考えるか
- i 総量確保目標と現状にかい離が生じていることについて、どのように考えるか
 - ii 国・都道府県の総量確保目標の設定の在り方や目標設定プロセスについて、国と地方の役割分担の在り方を含め、どのように考えるか
 - iii 総量確保目標を達成するための仕組みについて、国と地方の役割分担の在り方を含め、どのように考えるか

【構成員からの主な意見等】

〔①－i（目標と現状のかい離）関係〕

- ・人口減少、超高齢社会の到来を踏まえて、今後の土地利用のあり方を考えるべき。農地についても、必要とするカロリー量が減少し、確保すべき農地面積も減少するのではないか。（第4回・部会構成員）（一部再掲）
 - ・農地の総量確保においては、単にこれまでの農地を守るばかりではなく、宅地から農地への転用という観点も含めて考える必要。（第4回・部会構成員）（再掲）
 - ・人口減少社会の中では、宅地から農地へという土地利用転換も生じてくることを考慮しながら、今後の土地利用管理の仕組みを検討していくことが必要。（第4回・部会構成員）
 - ・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）と現実には既にかい離。〔地方六団体提言〕
 - ・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。〔地方六団体提言〕
 - ・平成21年度農地法改正による転用規制の厳格化のうち、どの改正が、効果があったのか。（第8回・部会構成員）
- 代表的なものとしては、27号計画の厳格化が挙げられる。（第8回・三重県）
- ・農地転用による農地の改廃は、近年、減少傾向にあるが、依然として耕作放棄地と並んで、農地減少の主な要因。食料自給率の向上を図るためには、農地転用許可制度の適正な運用等を通じ、農地面積の減少を抑制していく必要。（第9回・農林水産省）
 - ・平成32年の食料自給率目標50%は、我が国の持てる資源を全て投入したとき、初めて可能となる高い目標として設定。「確保すべき農用地等の目標面積」についても、政策効果を最大限に見込んで、基準年よりも増加する目標としているところ。（第9回・農林水産省）
 - ・国の基本指針で「確保すべき農用地等の目標面積」を定めているが、現状とかい離しているという（地方六団体の）指摘はそのとおりであり、現状のままで推移すると、目標達成は厳しいものと認識。（第9回・農林水産省）
 - ・一方で、全体としてみれば、平成21年の農地法等の改正において目標設定の仕組みを設けたことは、一定の効果があったものと考えている。（第9回・農林水産省）

- ・目標と実態にかい離があることについて農林水産省も認めたが、具体的な理由をどう考えているか。(第9回・部会構成員)
- 目標と実態にかい離が生じた要因は、農用地区域からの除外の抑制という効果に加え、耕作放棄地の発生はほぼ全て抑制、農用地区域内の再生可能な耕作放棄地は全て再生という政策効果を見込んで、相当高く目標を定めたことにある。(第9回・農林水産省)
- ・国から目標を設定すると、政治的要因などにより、逆にブレが出てしまう懸念がある。地に足のついた目標とするためには、地方と意思疎通を綿密にする必要。(第9回・部会構成員)

※地方六団体提言では、農地の総量確保において、目標と現実が大幅に乖離しており、目標設定に当たって、国と地方の協議が不十分であり、現場において目標が達成すべきものと十分意識されていないことを明確に指摘。(第10回・有識者)

〔①－ii (目標設定の在り方やプロセス) 関係〕

- ・農地の確保に係る数量目標について、国から地方へ割り当てるような仕組みではなく、ある種のトップダウンと地方自治体からのボトムアップをどう調和させるのかが、今後の制度設計のポイントであり、そのような形で分権改革を進めるべき。(第4回・部会構成員)
 - ・今のフレームがどこまで正しいかは別として、現行の総量からスタートして、現在起きている変化を読み込んで、適正な総量を考えていくという運用をすることが合理的ではないか。(第7回・部会構成員)
 - ・「確保すべき農用地等の面積の目標」については、国、都道府県、市町村が十分に議論すべき。〔地方六団体提言〕
 - ・農地の総量確保の目標設定プロセスにおいて、都道府県の目標面積は、設定過程での国と地方の議論が十分になされなかった結果、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。〔地方六団体提言〕
 - ・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を設定すべき。〔地方六団体提言〕
- おおむね10年先を見通した場合、人口が急減するものではないことから、食料消費構造の変化が、確保すべき農地面積に大きな影響を与えるものではない。食料自給率の向上が責務である中、長期的な人口減少を理由に、確保すべき農地面積を減少させてもいいと考えることが適切かは、議論のあるところであり、農地転用許可制度等の適正な執行によって、現存する優良農地をいかに保全していくかという視点が重要。(第9回・農林水産省)
- ・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を設定すべき。〔地方六団体提言〕
 - ・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すべき。そのために、国と地方の議論が実質的に機能する枠組みを設置

する。その際、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する。

国は、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を設定し、地方は、地方の個々の農地や農村の実態を踏まえた目標を設定することとなるが、両者が十分な議論を行うこと等により、調整すべき。〔地方六団体提言〕

- ・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する。〔地方六団体提言〕
- ・国が食料自給率の向上等の観点から考える農地の積み上げと、それぞれの地域で最適な土地利用を考えて行う積み上げとの間には、かい離が生じると考えられるが、どのように調整するのか。(第8回・部会構成員)
- 個々の農地の状況は市町村が精通していることから、目標の積み上げは市町村単位をベースとして行うべき。目標のかい離が出た場合には、国と地方で議論を重ね、なお残るかい離については、地方が農地を確保できるよう、国が施策をさらに充実させることによって調整。(第8回・三重県知事)
- ・かい離が生じた場合、国と地方はどのように協議するのか。(第8回・部会構成員)
- 地方団体提言では、国民健康保険制度に係る国と地方の協議の場を例示。法律に基づくもの又は実質的な協議の場の両方が考えられる。(第8回・事務局)
- ・国として自給率をなるべく高めたいという目標は掲げるのは良いが、市町村において、現状値からはじめて、そこからの変化を目標として設定するという考え方は、現実の話としては国の方向性と矛盾しないのではないか。(第8回・部会構成員)
- ・地方団体提言で肝要なのは、目標を市町村から積み上げ、実現可能で共有できる目標とする部分。現状は、国から一方的に示された数字に合わせる形で、地方団体では、実現可能でない目標と認識されている。市町村においては、あるべき農地の目標設定を現実にもどのように組み立てていくのか。(第8回・部会構成員)
- 市町村でしっかりと農地の状態を把握しておかないと、担い手確保と農地はセットであり、農村の維持はできない。持続可能な地域であることを示すためにも、市町村において農地の積み上げは必要。こうした作業を通じて、これまで机上の議論であったマクロの農地目標が生きたものになる。(第8回・飯田市長)
- 農地の在り方は、農政や農村振興と連動する。一番身近な農地というものについて、町村に覚悟と責任を伴う地方分権とする必要。(第8回・池田町長)
- ・農地の確保に関し、国が一方的に押し付けるのではなく、国と地方が協議しながら、量的な確保も担保できるような手法が望ましい。(第8回・部会構成員)
- ・(現行の総量確保目標は、)平成21年農地法等の改正で新たに設けられた仕組みで、6月という短期間で目標の設定であったため、国と都道府県との議論が十分に尽くされたとは言い切れない面もあったと認識。(第9回・農林水産省)
- ・食料自給率目標や農地面積の見通しなどの検討に当たっては、国が地方の意見も十分に踏まえて対応する必要があると考えており、今後、その具体的な方法について検討してまいりたい。(第9回・農林水産省)
- ・市町村が主体的に設定した目標の積み上げを基本とすることについては、国が定める

食料自給率目標を達成するために必要な農地の確保という観点からすれば、十分適合した枠組みとは言い難いのではないか。また、地権者や進出企業の意向を踏まえた場合に、国の目標面積まで積み上がらないおそれ。(第9回・農林水産省)

- ・国と市町村、都道府県との調整過程をどうデザインすべきか、農林水産省から積極的な提案が聞きたい。地方六団体提言について「十分に適合した枠組みとは言い難い」としていることについて、具体的に何に対する指摘なのか。ボトムアップという枠組み自体がまずいのか、ボトムアップとトップダウンの調整の具体像がまずいのか。(第9回・部会構成員)

→調整のプロセスについて、問題意識は持っているが、具体的に考えを申し上げる段階にはまだない。

食料自給率目標を達成していくために、国として確保すべき農地の目標をまず定めるという観点に立っているため、まずは国が目標を責任持って算定する必要。市町村からのボトムアップを行った場合に、何を達成するための目標なのかはつきりしない。ただし、すり合わせることは重要であり、十分な意見交換をし、調整を図っていくというプロセスは必要。(第9回・農林水産省)

- ・総量確保目標の設定において、トップダウン方式だけではうまくいかないことから、ボトムアップ的な要素も必要。問題は、かい離が生じた場合の調整の仕方であり、農林水産省は、どのようなスキームで地方と調整を行うのか示していただきたい。(第9回・部会構成員)

→かい離が生じた場合の調整の仕方については、検討課題としたい。(第9回・農林水産省)

- ・農林水産省と地方六団体の主張にそれほど差はないという印象。地方六団体提言は、市町村から積み上げた目標をそのまま国の目標とするとやっているわけではなく、積み上げを踏まえて、国と地方でしっかり議論してほしいとの主張。農林水産省も、地方の意見を十分踏まえて対応している以上、市町村からの積み上げは必要ではないか。国だけが責任を負うのではなくて、地方と協働し、責任を分担することが重要。(第9回・部会構成員)

→現場の考えを踏まえるため、地方で積み上げることを否定しているものではなく、制度論としてその積み上げを基本とするのはいかがかということ。国が食料自給率目標達成のために必要な農地を目標として定めることが基本であるが、それが絵に描いた餅で終わっては仕方がないため、現実に実行してもらうために都道府県、市町村の意見を十分に踏まえる必要。(第9回・農林水産省)

- ・カロリーベースの食料自給率目標で土地利用の総面積をコントロールしていけるのか。そのような農地の必要な総量について、市町村や都道府県が納得するものを出せるのか疑問。別な観点で農地のコントロールを考え、基準の見直しから根本的に考える必要。(第9回・部会構成員)

→食料自給率目標の在り方自体、現在、議論の対象になっているが、自給率目標を計算する過程では、農地面積と利用率が不可欠の要素。(第9回・農林水産省)

- ・農地の総量確保プロセスについては、国と地方で接点があるのではないか。国と都道

府県、市町村が共有できない目標を作っても意味がなく、共有できるような目標づくりについて、知恵を絞って着地点を見つけることに尽きる。(第9回・部会構成員)

※地方六団体提言では、真に守るべき農用地等を確保する必要性は、国、地方共通の認識とし、これからの農地の総量確保（マクロ管理）は、現実を見据えた目標管理、根拠のある目標管理、納得感のある目標管理、実行力のある目標管理でなければならぬため、市町村が主体的に設定した目標の積み上げを基本として、国、都道府県、市町村が議論を尽くした上で、目標を設定するという新しいマクロ管理の仕組みの導入を提言しており、画期的と高く評価。(第10回・有識者)

※マクロ管理において、国が設定するトップダウンの目標値と、市町村が主体的に設定するボトムアップの目標値を突き合わせ、国、都道府県、市町村の間で協議し調整するという方向性については、国と地方の意見は近づいている。具体的な協議の仕組みを設計することにより、共通の理解が得られるのではないか。(第10回・有識者)

※農林水産省が、「市町村目標を達成するための具体的な担保措置が必ずしも明らかでない」としていることについて、地方は、国が設定する目標を達成しようとするれば、達成できる手段を国の施策として展開する必要がある旨を指摘しているのであり、この「具体的な担保措置」は農林水産省が考案すべき。(第10回・有識者)

※農林水産省においては、おおむね10年先を見通した場合、人口減が農地の総量確保に与える影響は大きくないとしているが、それ以降の人口減は極めて急激であると推計されており、今回の農地の総量確保の議論に当たっても十分に考慮すべきではないか。(第10回・有識者)

【①－iii（目標達成のための仕組み）関係】

- ・国・都道府県・市町村における「実行計画」を策定するとともに、計画実施状況等の第三者機関による事後評価を実施すべき。〔地方六団体提言〕
- ・条件不利農地については、地域の実情を十分勘案すべき。〔地方六団体提言〕
- ・現状の目標値が自治体間でどれだけ尊重されているかという実態を踏まえる必要があり、今後の目標設定に当たり、国と地方間で合意して設定される目標であれば、自治体は今より責任と義務について意識せざるを得ない。(第8回・部会構成員)
- ・地方六団体提言における第三者機関が事後評価する仕組みについては、1つの方法ではあるものの、市町村目標を達成するための具体的な担保措置が必ずしも明確ではない。事後的な是正措置よりも、現存する優良農地の保全を、農地転用許可制度等の適正な執行によって確保するという視点が重要。(第9回・農林水産省)

※農地の総量確保よりも、良質な農地をしっかりと耕作することが重要。(第7回・有識者)

※地球温暖化へ適応するため、今後、品種改良や転作の必要性が生じてくることとなり、確保すべき農地が地域によって変わってくるのではないか。(第10回・有識者)

【農地の有効利用等に資する施策】

- ②担い手への農地集積や耕作放棄地対策など農地の有効利用等に資する施策の在り方について、どのように考えるか
- i 現状の施策について、どのように考えるか
 - ii 農地中間管理機構の活用や耕作放棄地対策の充実など、今後強化すべき施策について、どのように考えるか
 - iii 農地の確保や農地制度における地方分権との関わりの中で、どのように考えるか

【構成員からの主な意見等】

〔②－i（現状の施策）関係〕

- ・食料自給率に基づいた農業振興政策は、平野の水田地帯が基準となっている。中山間などの条件不利地域のような、様々な地域の実情に応じた政策をきめ細かく組み上げられていくことが必要。（第8回・飯田市長）
 - ・中山間地域における定住を促すための土地の確保は、権限移譲が行われないと対応できないのか、転用基準を変えることで対応できるのか。（第8回・部会構成員）
- 市町村に権限移譲し、中山間地域の振興をしっかりと行っていくことが重要。（第8回・飯田市長）

〔②－ii（今後強化すべき施策）関係〕

- ・農地確保の在り方の制度設計に当たって、農地中間管理機構がうまく機能することに依拠することは慎重であるべきではないか。（第7回・部会構成員）
- ・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し、農地確保に資する国・地方の施策の充実に取り組むべき。〔地方六団体提言〕
- ・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。〔地方六団体提言〕
- ・地方団体提言では、農地転用は年1.1万haであるのに対し、耕作放棄地は40万haあり、圧倒的なボリューム感。耕作放棄地をどうするのかも議論の中に入れていくことが必要。（第8回・部会構成員）
- ・耕作放棄地の中で、通常の農地に戻すべきものと、農地として維持するのが不適切で難しいものをうまく切り分けられるかが課題。（第8回・部会構成員）
- ・農地転用した分、耕作放棄地の再生をすればよいとの考えは、転用需要は平場の優良農地が多い一方、耕作放棄地は転用地としても不向きなところが多いため、結果として、優良農地が失われることになるのではないか。その際、一旦転用された農地は元には戻らないという不可逆性も念頭に置く必要。（第8回・部会構成員）
- ・（地方六団体提言の中で）耕作放棄地面積が40万ha、それに対して農地転用面積が1万haという表記があるが、耕作放棄地面積はストックベースであるのに対し、農地転用面積は年間の発生面積。これを比較して耕作放棄地に比べて農地転用はさほどでもないという認識であるとすれば、いかがなものか。耕作放棄地の多くは生産力の低い農地で発生するのに対して、転用需要は優良農地に向かいがちだということにも留意

する必要。(第9回・農林水産省)

→耕作放棄地は政策努力によってある程度回復できる土地である一方、転用された土地は基本的に元に戻すことはできない。政策の対象として考えた場合、地方六団体の数字も意味があるのではないか。(第9回・部会構成員)

→政策の対象として捉えた場合はご指摘のとおりであるが、農地の減少要因でみた場合、毎年の耕作放棄地と農地転用の発生はほぼ同じウェイト。(第9回・農林水産省)

- ・中山間地域等の条件不利地域の農地については、様々な施策を講ずることにより、農業上の有効利用や農業の6次産業化への活用を図ることが基本。農業的利用が困難な農地は、非農業的利用に供することも含め、計画的な利用を促進する必要。(第9回・農林水産省)

※耕作放棄地をはじめ農地を集約し、生産性を上げていく観点から、農地中間管理機構を活用することとしている。今後、農地の拡大を図りながら、まちづくりを「併せ持って」考えていくべき。(第7回・有識者)

(3) 土地利用法制の在り方について

①総合的なまちづくりを進める観点から、各種の土地利用法制（※）における基礎自治体の権限について、どのように考えるか

（※農地法等：農地転用許可等、都市計画法：開発許可等、森林法：林地開発許可等）

【構成員からの主な意見等】

- ・都市的な土地利用では分権が非常に進んでいる一方、農地の方は都道府県止まりになっており、短期的にはこれをどう調整してすり合わせていくか、シームレスに繋いでいくかが課題。（第4回・部会構成員）（再掲）
- ・着地点としては、農地をはじめとする土地利用の権限は市町村に統合し、そこで総合的に運用することが望ましい。（第4回・部会構成員）（再掲）
- ・我が国の土地利用に係る法体系は重層的で複雑なものとなっているが、本来、一元的で総括的な法体系であるべき。なおかつ、なるべく現場に近い市町村が包括的に担うことが、効率性や迅速性、さらには正確性の面から望ましい。（第4回・部会構成員）（再掲）
- ・究極的には、土地利用関係の権限は、基礎自治体が全て担うことが望ましい。一気にそこまでいくかどうかは別としても、関連法律と足並みを揃えるという視点もあり得るのではないか。（第7回・部会構成員）（一部再掲）
- ・農地転用をした後にその土地を都市的利用する場合、農地の側からの判断と都市の側からの判断が別個に行われ、その調整がなされる法的な仕組みがないこと、また、その際に、広域的視点が欠けていることが問題。（第8回・部会構成員）
- ・農地について、量の話ばかりではなく、それぞれの地域における農地の質の面に着目することが必要。その上で、農業、まちづくり、国土保全をはじめとした全ての観点から、各地域の実情に応じた最適な土地利用はどうあるべきかについて、市町村が考え、国と地域の間で約束関係を築くことが必要。（第8回・部会構成員）
- ・農地については、質の問題も重要だが、必要な量を確保することが重要。（第8回・部会構成員）

②中長期的に、土地利用法制を統合することについてどのように考えるか

【構成員からの主な意見等】

- ・都市と農村の土地利用に係る法体系を統合し、一元的な主体として基礎的な自治体である市町村が管理するというのが大きな流れであり、中長期的にその方向に進むべき。（第4回・部会構成員）（再掲）
- ・許可基準が明確であれば、その基準を市町村が的確に運用すればよく、土地利用に係る許可権限の基本的所在は市町村にまとめて制度として一本化する方向を議論してはどうか。（第7回・部会構成員）（再掲）
- ・我が国の土地利用法制の現状を前提とした場合、一元化の議論はよほど腰を据えて行わないと困難ではないか。（第7回・部会構成員）
- ・中長期的に、市町村が土地利用を総合的に担う場合、土地利用規制のない、いわゆる白地に対する規制の在り方を考える必要。（第8回・部会構成員）

- ・土地利用に関する権限を一元化した上で、建設自由の原則を不自由が原則とし、いわゆる白地も含めて市町村の管理下に置くということが実現されるならば、農地転用権限を市町村に移譲することも考えられる。(第8回・部会構成員)

※市町村は、土地利用に関する計画を策定し、それに基づいて土地の開発行為・建築行為等を規制する権限を一括して基礎自治体が担うことを目的とし、都市計画法、建築基準法、景観法、農地法、農振法、森林法等の全面改正と新たな統一的な都市農村計画法（仮称）の制定を求める運動を起こすべきである。それを究極の目標として、一歩ずつ近づけていくとともに、市町村は権限を担った際の運営の在り方を今から真剣に考えるべき。(第10回・有識者) (再掲)

※都市農村計画法（仮称）は、いわゆる白地地域を含めた全ての土地について、基礎自治体が土地利用計画をつくり、その計画に基づいて規制するという法体系を理想としている。(第10回・有識者)