

地方分権改革有識者会議 農地・農村部会報告書

平成27年3月19日

目 次

はじめに	1
1 本学会における検討経緯等	2
(1) 本学会における検討経緯	2
(2) 本学会における構成員の主な意見・議論等	9
2 政府における対応方針等	14
(1) 農用地区域内農地の総量確保の仕組みについて	15
(2) 農地転用許可の権限移譲等について	15
3 今後に向けて	17
＜資料＞	
農地・農村部会名簿	21
農地・農村部会開催実績	22
＜参考資料＞	
1 農地転用許可に係る権限移譲等について（概要）	27
2 農用地区域内農地の総量確保のための仕組み	28
3 平成 26 年の地方からの提案等に関する対応方針[農地・農村部会 関係抄]	30
4 地方六団体提言と農林水産省の考え方について	36
5 「農地制度のあり方について」[地方六団体提言]（概要） 地方	37
6 「農地制度のあり方について」[地方六団体提言] 地方	40
7 「農地制度のあり方について」[地方六団体提言]に対する農林水産 省の考え方（ポイント） 農水	55
8 「農地制度のあり方について」[地方六団体提言]に対する農林水産 省の考え方 農水	56
9 「「農地制度のあり方について」[地方六団体提言]に対する農林水産 省の考え方」について（ポイント） 地方	63
10 「「農地制度のあり方について」[地方六団体提言]に対する農林水産 省の考え方」について 地方	67
11 農地の確保及び農地転用許可に関する農林水産省の考え方につい	

	て 農水	73
12	「農地制度のあり方について」[地方六団体提言]に対する農林水産省の考え方に係る地方三団体の再意見について 農水	74
13	農地の確保及び農地転用許可について 農水	78
14	「地方三団体の再意見に対する農林水産省の考え方」についての意見（反論） 地方	86
15	「農地制度のあり方について」[地方六団体提言]による農業・農村活性化 地方	89
16	目標面積設定に当たっての国と地方の議論（農地 PT 試案） 地方	90
17	地方六団体及び農林水産省の意見（論点整理）	91
18	これまでの議論を踏まえた主な論点	100
19	主な論点に係る資料	124
20	農地転用の許可に係る事務・権限の地方への移譲をめぐる経緯等	129
21	平成 25 年度 農地・農村部会等について	131
22	平成 25 年度 農地・農村部会報告書（抄）	133
23	事務・権限の移譲等に関する見直し方針について（抄）	138
24	事務・権限の移譲等に関する見直し方針への対応状況 農水	139
25	現行の食料自給率目標等の検証 農水	146
26	構成員御指摘事項について 農水	150
27	土地利用関係制度における国、都道府県、市町村の役割分担例	159
28	諸外国における土地利用制度の概要	162
29	事務処理特例制度を活用した権限移譲の状況	164
30	土地利用調整のための条例等について	166
31	第 6 回農地・農村部会 現地視察（概要）	168
32	農業基本政策の抜本改革（新浪剛史株式会社ローソン取締役会長（産業競争力会議・農業分科会主査）提出資料）	177
33	農地転用許可制度及び農業振興地域制度に係る国と地方の協議の場の実施要領の制定について	179
34	事務処理特例による三重県の農地転用許可権限の移譲の状況（三重県提出資料）	182
35	農地制度改革のあり方について（西尾勝地方公共団体情報システム機構理事長提出資料）	183

※ **地方**：地方団体提出資料、**農水**：農林水産省提出資料
一部資料については抜粋等

はじめに

農地転用に係る事務・権限の移譲については、地方分権推進委員会の「第1次勧告」（平成8年12月20日）を踏まえた平成10年農地法改正による事務・権限の移譲〔注1〕、平成12年農地法改正による2ha以下の農地転用に係る自治事務化が行われて以降、地方分権改革推進委員会の「第1次勧告」（平成20年5月28日）〔注2〕や「地方分権改革推進要綱（第1次）」（平成20年6月20日地方分権改革推進本部決定）〔注3〕等に盛り込まれたものの、国と地方の役割分担に係る制度の見直しは行われてこなかった〔注4〕。【参考資料20（P129）】

この間、地方分権改革については、4次にわたる地方分権一括法等により、地方分権改革推進委員会の勧告事項について一通りの検討を行い、地方公共団体への事務・権限の移譲や義務付け・枠付けの見直し等を進めてきた。

平成25年以降、内閣総理大臣を本部長とし全閣僚を構成員とする地方分権改革推進本部、内閣府地方分権改革担当大臣の下に設けられた地方分権改革有識者会議（以下「有識者会議」という。）を中心として、第2次分権改革の残された課題であった国から地方への権限移譲に取り組む中で、農地転用に係る事務・権限の移譲についても大きなテーマとなったことから、同年10月に有識者会議の下に「農地・農村部会」を立ち上げ、集中的に検討を行うこととなった。

この報告書は、平成26年度に開催した農地・農村部会において行われた議論等を整理するとともに、政府より発表された対応方針に対する考え方等を取りまとめたものである。

〔注1〕平成10年農地法改正前の農地転用許可は、2ha以下を都道府県知事（機関委任事務）、2ha超を国が実施していたが、平成10年農地法改正（平成10年11月1日施行）以後、2ha以下を都道府県知事（法定受託事務）（平成13年3月1日から自治事務化）、2ha超4ha以下を都道府県知事（法定受託事務：国協議）、4ha超を国が実施。

〔注2〕「将来にわたって国民の食料を安定的に供給するため、平成20年度内に予定されている農業振興地域制度及び農地制度の改革において、農地及び優良農地の総量を確保する新たな仕組みを構築したうえで、次のとおり見直す」こととされた。

○農地転用に係る国の許可権限を都道府県に移譲するとともに、国との協議を廃止する。

○都道府県の許可権限（権利移動及び2ha以下の転用）を市に移譲する。

○都道府県が定める農業振興地域整備基本方針に係る国との同意を要する協議については、同意を廃止する。

〔注3〕「平成20年秋に予定されている農業振興地域及び農地制度の改革に当たって、農地転用許可制度や都道府県と国との協議の在り方については、制度のこれまでの運用状況を検証し国と地方の役割分担を明確にしつつ、国民への食料の安定供給の確保を旨とし、農地の保全確保を図るための国と地方公共団体との合意形成プロセスの整備を含めて、第1次勧告の方向により検討を行う」こととされた。

〔注4〕平成21年農地法等改正（平成21年12月15日施行）においては、農地転用規制等の厳格化や優良農地の確保を図るための仕組みの充実が行われるとともに、農地法附則により、「政府は、この法律の施行後5年を目途として、新農地法及び新農振法の施行の状況等を勘案し、国と地方公共団体との適切な役割分担の下に農地の確保を図る観点から、新農地法第4条第1項及び第5条第1項の許可に関する事務の実施主体の在り方、農地の確保のための施策の在り方等について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」こととされた。

1 本部会における検討経緯等

(1) 本部会における検討経緯

本部会においては、平成 25 年度において、全国知事会・全国市長会・全国町村会が「農地制度に係る支障事例等について」（平成 25 年 10 月 2 日）を公表したことなどを受けて、「農地転用に係る事務・権限の移譲関係」及び「農地転用等に係る規制緩和関係」を主な検討項目として議論を重ね、平成 25 年 11 月 28 日に農地・農村部会報告書を取りまとめた。【参考資料 21 (P131)、22 (P133)】

この報告書においては、「本格的な人口減少社会の到来など社会情勢が変化する中であって、今後のまちづくりに当たっては、農地をはじめとした非都市的な利用と都市的な利用を含め、総合的な視点で土地利用を捉えていくことが一層重要となってきた。そのため、地方、とりわけ土地利用の実情に精通した市町村が、農地も含めて土地利用全般の権限と責任を担い、総合的なまちづくりに取り組めるようにしていく必要がある」、また「農地の総量確保のための政策などマクロ的な課題と、個々の農地転用等に係る実施主体の在り方などミクロ的な課題の両方を考える必要がある」とし、農地転用に係る事務・権限の地方への移譲は、事務の迅速化はもとより、土地の有効活用や農業・農村の活性化につながるものであり、地方（最終的には市町村）に事務・権限の移譲等を進めていくべきであるとの基本的な認識を示したところである。その上で、農地転用に係る事務・権限の移譲関係については、「地方の意見も踏まえつつ、平成 21 年の農地法等の一部を改正する法律附則第 19 条第 4 項に基づき、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の確保の観点から、農地の確保のため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の在り方について検討を行う」よう提言を行った。また、農地転用等に係る規制緩和関係については、農業の六次産業化の推進、再生可能エネルギーの利活用、農業・農村の活性化等に資する観点から、農地転用の許可等に係る要件の緩和や明確化が図られるよう、必要な措置を講じることを求めた。

その結果、同年 12 月の「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。以下「見直し方針」という。）において、所要の見直し等を行うこととされたところである。【参考資料 23 (P138)】

この見直し方針を受け、平成 26 年は農地転用事務の実施主体の在り方等に関する議論が本格化すると想定されたことから、本部会の体制を強化（専門分野の構成員 2 名を増員）しつつ、平成 26 年 5 月より、議論を再開することと

した。

再開後初回となる第4回部会（平成26年5月2日）においては、今後の部会の進め方等について意見交換を行い、見直し方針を踏まえ、「農地転用等に係る事務・権限の移譲関係」及び「農地の確保のための施策の在り方関係」を今後の主な検討項目とすることとし、その双方について、「これまでの議論を踏まえた主な論点」を基に議論を行った。【※各回の部会における構成員の意見や議論の状況等については、後述「(2)本部会における構成員の主な意見・議論等」や参考資料17（P91）及び参考資料18（P100）を参照。以下同じ。】

また、地方六団体において、「真に守るべき農地についてはしっかり確保した上で、住民に身近な地方自治体が主体となって地域の実情に応じた土地利用を実現」するため、農地制度のあり方について国に提言を行うものとして、「農地制度のあり方に関するプロジェクトチーム」（以下「地方六団体PT」という。）が設置されたことが報告された。

第5回部会（平成26年5月20日）においては、農林水産省から、見直し方針への対応状況、食料・農業・農村政策審議会企画部会において行われている現行の「食料・農業・農村基本計画」における農地面積の見直し等の検証状況、農政改革の動き等についてヒアリングを行った。【参考資料24（P139）、25（P146）、26（P150）】

この中で、現行の食料自給率目標は、我が国の持てる資源を全て投入したときに初めて可能となる高い目標であり、これを達成するための基礎として平成32年には、461万haを見通したが、現在の農地面積は、見直しから徐々に乖離し、減少してきている状況等が説明された。乖離の要因分析としては、「優良農地の転用の抑制等」について、見直しとほぼ同程度に推移しているとする一方、「耕作放棄地の発生抑制」については、高齢化の進行等により見直しから徐々に乖離してきており、「荒廃した耕作放棄地の再生」については、取組は行われているものの、見直しから乖離しているとされた。

第6回部会（平成26年6月10日）においては、農地転用及び耕作放棄地等の実情を把握するため、静岡県に現地視察を行い、静岡県における確保すべき農地面積の目標設定に係る経緯や現状及び要因分析、農地転用許可事務の実情、条例による事務処理特例の活用状況、県農業会議の意見聴取手続き等についてヒアリングを行うとともに、同県袋井市及び森町を訪れ、農地転用に係る大臣許可案件において、国との事前調整に時間を要した事例や条件不利地域の耕作放棄地事例、耕作放棄地再生の成功事例等について視察等を行った。【参考資料31（P168）】

第7回部会（平成26年7月8日）においては、産業競争力会議・農業分科会主査を務める新浪剛史株式会社ローソン取締役会長（当時）から、農政改革や農地関係の地方分権の在り方等についてヒアリングを行った。この中では、農業を新たな成長産業として産業競争力を強化していくことが第一義であるとの考え方が述べられるとともに、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との見解が示された。【参考資料32（P177）】

また、構成員において、土地利用関係制度における国と地方の役割分担例、諸外国における土地利用制度の概要、事務処理特例制度を活用した権限移譲の状況、地方公共団体が独自に制定している土地利用調整のための条例等について、意見交換を行った。【参考資料27（P159）、28（P162）、29（P164）、30（P166）】

この間、地方六団体においては、地方六団体PTを中心に農地制度について議論が重ねられ、平成26年7月に地方六団体PTにおいて「農地制度のあり方について」が取りまとめられた。（同年8月5日には、地方六団体として機関決定を行った「地方六団体提言」として公表された。）

これを受け、第8回部会（平成26年7月25日）においては、地方団体（鈴木英敬三重県知事、牧野光朗長野県飯田市長、杉本博文福井県池田町長）から、地方六団体提言についてヒアリングを行った。地方側は、地方六団体が一つにまとまった提言であることを強調しつつ、提言概要について、以下の説明がなされた。【参考資料5（P37）、6（P40）、34（P182）】

基本的認識として、真に守るべき農地を確保する必要性は、国・地方共通の認識とし、改革の方向性としては、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し、マクロ管理を充実するとともに、個別の農地転用許可等であるミクロ管理については、市町村が担うべきとしている。

また、農地の総量確保の目標と現実の乖離、目標設定にあたって国と地方で十分な議論が尽くされなかったプロセスの課題等の、現行制度の課題を指摘した上で、マクロ管理・ミクロ管理の双方について次のとおり提言。

○「農地の総量確保の仕組み（マクロ管理）の充実」について、国の総量確保目標の設定にあたっては、市町村が主体的に設定した目標の積み上げを基本とし、国、都道府県、市町村が議論を尽くすこととし、新たに、市町村計画に確保すべき農用地等の目標面積を明記するとともに、耕作放棄地の発生抑制・再生など施策効果ごとに目標設定する。また、目標管理については、第三者機関が事後評価を行う など

○「農地転用許可制度等（ミクロ管理）の見直し」について、個々の農地転用

許可等については、大臣許可・協議を廃止し、土地利用行政を総合的に担っていく観点から市町村に移譲することとし、その際、必要に応じて転用基準の更なる明確化等を行う。また、都道府県農業会議への意見聴取は一律の義務付けを廃止する など

第9回部会（平成26年8月20日）においては、農林水産省から、地方六団体提言に対する考え方等についてヒアリングを行った。その中で、農林水産省としても地方分権の重要性は理解しており、地方六団体提言は大きな意味があるものと受け止めているとの説明があり、見直し方針に基づき、引き続き検討を行っていくとした上で、地方六団体提言に対する懸念等について、以下のとおり説明があった。【参考資料7（P55）、8（P56）】

- 現状のまま推移すると、農用地区域内農地の目標面積の達成は厳しいが、一方で、全国の農地面積が減少傾向にある中で、農用地区域内農地面積の減少は最小限にとどまっており、目標設定の仕組みは一定の効果があった。平成22年の目標設定に当たっては、国と都道府県の間での議論が必ずしも十分尽くされたとは言い切れない面もあった。
- マクロ管理について、地方の果たす役割は重要であり、今後の食料自給率目標や農地面積の見通し等に関する検討を行うに当たっては、国が地方の意見も十分に踏まえて対応する必要がある一方、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は、食料自給率目標達成のために必要な農地の確保の観点から、十分適合した枠組みとは言い難い、国の目標面積まで積み上がらないおそれがあるといった課題がある。
- ミクロ管理について、個別の農地転用許可の判断は、現場と距離を置いた判断ができる者が行うことが適切であるとしつつ、仮に農地転用許可権限の移譲をさらに進める場合には、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取り得るかが課題。

また、都道府県農業会議の在り方等については、「規制改革実施計画」（平成26年6月24日閣議決定）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がある。

第10回部会（平成26年9月11日）においては、本部会で取り扱うこととしている「提案募集方式」の個別提案のうち、「農家レストランを農業用施設に位置付けること」などの4項目について、農林水産省からヒアリングを行った。

また、地方分権推進委員会委員、地方分権改革推進委員会委員長代理等を務めた西尾勝地方公共団体情報システム機構理事長から、これまでの地方分権改革における農地転用許可に係る議論の経緯や、農地制度改革の在り方について

ヒアリングを行った。この中では、地方六団体提言について、地方側が総意として、国と地方が議論を尽くした上で目標設定するという新しいマクロ管理の仕組みを提言した点、地方六団体が一致して市町村に権限移譲することを提言した点等において、画期的であると評価しつつ、マクロ管理については、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と、ミクロ管理については、個々の土地利用の転用について国の許可を要する我が国の制度は、国際的にみても稀であるなどとの見解が示された。【参考資料 35 (P183)】

第11回部会（平成26年9月30日）においては、地方六団体提言に関するこれまでの議論を踏まえ、地方団体（鈴木英敬三重県知事、國定勇人新潟県三条市長、牧野光朗長野県飯田市長、杉本博文福井県池田町長）及び農林水産省から、農林水産省の考え方に対する地方団体の意見について、さらには、その地方団体意見に対する農林水産省の考え方についてヒアリングを行った。

地方団体からは、第9回部会における農林水産省の懸念に対して、以下の意見等が示された。【参考資料9 (P63)、10 (P67)】

○マクロ管理について、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のではなく、国と地方が議論を尽くし、調整する枠組みを提案しており、食料自給率目標を達成するために必要な農地の確保の視点にも適合。

また、地方六団体提言では、現行制度による担保措置（是正の要求等）に加え、実行計画の策定と第三者機関による事後評価を提案しており、評価結果は、議会、農業関係者等にも広く周知されるなど、現行制度よりも実効性のある管理が可能。

○ミクロ管理について、開発圧力は現場との距離に関係なく生じ得るもの。また、あらゆる主体からの声に直接さらされるのが市町村行政であり、それが故に不適切とは考えていない。

地方六団体提言では、必要に応じ農地転用許可基準の更なる明確化等を行うこと、地方が農地の総量確保目標に責任を持つこと、農振除外等について第三者機関による評価を実施することを提言しており、十分な担保措置がある制度設計。

○地方六団体提言は、単に権限移譲だけを主張しているのではなく、農地の生産性や条件について最も熟知している市町村が農地の確保目標の設定にコミットし責任を有する仕組みとした上で、個別の許可についても権限を有すべきと主張。転用許可基準の緩和を求めているわけではない。国と地方の意見交換を通して、基準について明確化を図ることが重要。

また、農林水産省からは、上述の地方団体意見に対して、以下の考え方等が

示された。【参考資料 11 (P73)、12 (P74)、13 (P78)】

○マクロ管理について、国の目標面積案及び都道府県の目標面積の設定基準案を都道府県に示し、都道府県を通じて市町村からも意見を聴き、都道府県と調整を図った上で設定する方向で検討。目標達成に向け、ブロック単位での国と地方の協議の場等において意見交換を行い、国と地方が一体となって取り組む。

また、第三者機関による評価等が有効な面もあることから検討可能ではあるが、転用による農地かい廃については、事後的な措置では、優良農地保全のための担保措置としては不十分。

○ミクロ管理について、権限移譲を行うことでは、優良農地の確保を図りつつ計画的な土地利用を推進することに対応できず、土地利用計画に基づき秩序ある土地利用の確保を担保する必要。

また、都道府県等における農地転用許可に係る実態調査において、適切な事務処理の確保が必要な事案が増加。

これに対し、地方団体からは、以下の反論がなされた。【参考資料 14 (P86)】

○農地の総量確保について市町村も責任を負う以上、個々の農地転用許可について移譲できない理由はない。

○法令に違反したものは真摯に反省するが、農林水産省の通知等においては、法令の解釈と技術的助言の区分が不明瞭なものもあり、国と地方の意見交換等を通じて明確化を図る必要。

第 12 回部会（平成 26 年 10 月 28 日）においては、地方団体（鈴木英敬三重県知事、牧野光朗長野県飯田市長）から、地方六団体提言による農業・農村活性化と、目標面積の設定に係る国と地方の調整プロセスについてヒアリングを行った。【参考資料 15 (P89)、16 (P90)】

まず、地方六団体提言による農業・農村活性化について、以下の説明がなされた。

○マクロ管理について、市町村を含む地方は、目標達成に責任を負うこととなるため、実効性のある農地の確保が期待でき、「農業生産に必要な農地の確保」の実現に貢献する。加えて、農地の集積・集約化や担い手への支援など農業が力強く営まれる施策を実施することで、政府の掲げる「強い農林水産業」等が図られることになる。

○ミクロ管理について、地方六団体提言では、農地転用許可権限を市町村に移譲すること等を求めている。これにより、個々の農地転用手続きが迅速化され、市町村が土地利用行政を総合的に担うことにより、主体的なまちづくりを実施できる。さらに、農業の六次産業化や農村の活力向上といった地域振

興施策を併せて実施することで、美しく活力ある農山漁村づくりの推進につながり、魅力あふれる地方創生の実現に貢献する。

- 農地が本当に守られるのかとの懸念等に関して、地方六団体提言は基準の緩和を求めるものではなく、農振除外・農地転用許可の基準は厳格に運用し、優良農地は法令に従って守ることを前提。また、国とともに地方が責任を持って目標達成のための施策に取り組むこと等により、現行制度よりも適切に耕作放棄地の発生抑制等を図ることが可能。

次に、目標面積設定に当たっての国と地方の調整プロセスについて、以下の説明がなされた。

- 目標面積設定の手順としては、市町村が、個々の農地や農村の実態等を踏まえ、耕作放棄地の再生などの施策効果による増減を適切に見積もる。具体的には、国と地方の議論を経て、積み上げの基本となる「考え方」を決定し、市町村はこれによる見積もりに際し、これにより難い特別な要因があれば、その説明を付した上で、市町村の主体的な判断で見積もる。（都道府県は広域的な観点から調整し、目標案の取りまとめ）
- 一方で、国は、食料の安定供給等の観点から目標を提示し、地方側が提示する目標面積と乖離がある場合、その要因を国、都道府県、市町村で精査し、議論を尽くした上で、共通の目標面積を設定し、それぞれが計画等に明記し、公表。
- この際、一定の乖離が生じた場合には、真に確保すべき農地の範囲の考え方、農地面積減少のすう勢、農地確保の施策効果などの論点から国と地方で議論を行う。
- 調整過程を経てもなお、乖離が残る場合には、地方が実施できる施策の限界であるため、国の施策の更なる充実により解消する必要。現状、農地確保の施策のうち、主な乖離は耕作放棄地の発生により生じている。現実を見据えた目標を考える限り、国・地方による議論・精査と、それを前提にした施策の充実というこの仕組みで、国と地方の間の調整を行っていくことは十分可能。

第13回部会（平成27年1月29日）においては、農地転用許可に係る権限移譲等に関する政府内における調整状況について事務局より報告がなされ、その後、構成員による意見交換を行った。【参考資料1（P27）、2（P28）、3（P30）】

(2) 本部会における構成員の主な意見・議論等

地方六団体提言、及びこれに対する農林水産省の考え方を踏まえ、本部会においては、両者の意見の相違等、論点を整理しつつ、議論を深めた。部会における構成員の主な意見・議論等については、以下のとおりである。

1 農地の総量確保（マクロ管理）

(1) マクロ管理における現行制度の課題

- 農林水産省も目標と現実乖離があるとしているが、具体的な要因は何か。
→耕作放棄地の再生や発生抑制など農地確保の目標を相当高く定めたこと。（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。
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。
- 現状は、国から一方的に示された数字に合わせる形になっており、地方では実現可能でない目標として認識されている。目標を市町村からも積み上げ、実現可能で共有できる目標とすべき。
- 農地の確保に関し、国が押し付けるのではなく、国と地方が協議しながら、量的な確保を担保できる手法が望ましい。
- 農地の総量確保を、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、地域にとっての望ましい土地利用と切り離してしまっているからではないか。
- 国、都道府県、市町村の調整過程をどうデザインすべきか。

(2) マクロ管理における見直しの方向性

[現実を見据えた目標管理]

- 人口減少、超高齢化社会の到来を踏まえ、土地利用の在り方を考えるべきであり、確保すべき農地面積も減少するのではないか。

[納得感のある目標管理]

- 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。
- 農地の総量確保に関し、国から地方に割り当てる仕組みではなく、国からのトップダウンと地方からのボトムアップをどう調和させるかが制度設計のポイント。
- 農林水産省は、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」としているが、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。

- 地方からの積み上げ自体を否定しているのではないが、食料自給率目標の達成のため、まずは国が目標を責任持って算定する必要がある、市町村からの積み上げを「基本」とするのは制度論としていかがか。一方で、国と地方ですり合わせることは重要であり、十分に意見交換を行い、調整を図るプロセスは必要。(農林水産省)
- 市町村の意見を聴くことについて、国がそのまま意見を受け取るのか、あるいは、都道府県に調整の役割を負わせるのか。また、聴いた市町村の意見を反映させる担保をどのように考えているのか。
- 都道府県で、可能な限り域内市町村の意見をまとめ、意見を出してもらうことを想定。また、反映の方法については、都道府県との間で個別調整を図ることを想定。具体の制度設計については、今後の検討事項。(農林水産省)
- 地方六団体提言と農林水産省の主張には大きな差はない。地方も、市町村目標の積み上げを踏まえて国と地方が十分に議論するものとしており、国も地方の意見を踏まえる以上、市町村からの積み上げ数値は必要なはず。
- 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、国の方向性と矛盾しないのではないか。
- 国が食料自給率の観点から積み上げる目標と、市町村が農地の実態を踏まえて積み上げる目標には、乖離が生じることが想定されるが、どのように調整を行うかがポイント。

〔実行力のある目標管理〕

- 現行の目標値が地方でどれだけ尊重されているかという実情を踏まえる必要。国と地方が合意の上、設定される目標であれば、地方も今より責任と義務を意識せざるを得ない。

2 農地転用許可制度等（ミクロ管理）

(1) ミクロ管理における現行制度の課題

- 都市と農村の土地利用に係る法体系を統合し、一元的に基礎自治体が担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。
- 都市的な土地利用は分権が進んでいる一方、農地の方は都道府県止まりになっていることが課題。また、ゾーニング権者と個別の許可権者は一致していることが望ましい。
- 土地利用に関して関連法律と分権の足並みを揃えるという視点も重要。
- 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。
- 都市計画においても農地においても、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。

- 都市計画決定権限は市町村決定が中心であり、都市計画決定の多くを都道府県が担っているという農林水産省の認識は事実として間違っているのではないか。
- 現場に近い市町村が包括的に土地利用の権限を担うことが、効率性や迅速性、正確性の面で望ましい。
- 農林水産省は、現場と距離がある方が（転用許可を）的確に判断できるとしているが、現場に近いところで判断するというのが一番効果的だというのが分権の原点であり、現場から離れるほど時間と費用がかかり、しかも有効に決定できない。
- 人口減少社会の到来を踏まえれば、地域の実情に応じたまちづくりは避けて通れない課題。

(2) ミクロ管理の見直しの方向性

- 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べき。
- 農地転用許可事務の大部分は地方が担っており、許可基準を明確に示すのが、本来の国の役割。わずかな件数しかない大臣許可や協議案件に固執する必要はなく、全体の政策効果を考えると、明確な基準のもとに転用許可の権限は都道府県、市町村に任せ、国は食料自給率の向上などに取り組むべき。
- 国は農地の確保のための基準等を作る役割を引き続き担い、具体の農地転用許可の執行は、国の関与を無くし市町村が実施するとともに、運用の統一性は市町村間における適切な仕組みの中で確保すべき。
- 2ha超4ha以下の農地転用は、暫定的な法定受託事務とされてから、相当な期間が経っているので、その位置付けを見直すべき。
- 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。最終的には、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。
- 市町村の意向が尊重されるためには、少なくとも国の関与を廃止し、都道府県に全ての権限を移譲すべき。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ことを明らかにすべき。
- 「(権限移譲では対応できず) 土地利用計画に基づき秩序ある土地利用の確保を担保することが必要」との主張については、許可権者が誰になるかは関係なく、許可基準の中に計画的な土地利用に関することを規定することにより対応すべきことではないか。現状では、国許可も計画のないところで個別に判断している。
- 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、都道府県は、その概念に入っているのか。
- 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。(農林水産省)
- 現場から離れた方が適切に判断できるという点について、距離を置き過ぎて現場と乖離した判断をして本当にいいのかという問題がある。
 - 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面もあるのではないか。
 - 4 ha 超の農地転用の扱いについて、象徴的な意味も含め、慎重に議論した方がいい。
 - 国が権限を有していることによる抑止効果があるとしても、国の関与により変化に対する対応が遅くなる弊害の方が大きい。
 - 国に任せれば常に抑制的に農地が守られるかという点と、過去の経緯を見れば、そうではない時期もあったことに留意すべき。
 - 農地の開発に当たり、復元する場合の費用も開発段階で担保させるような制度によって、農地が復元困難である点に対する工夫とできないか。
 - 農林水産省が不適切事案としている点について、地方側は、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、農林水産省は、適正な執行の面で課題があるとし、見解が相違。
 - 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。現状を前提とした場合、一律に市町村へ任せてよいかは疑問。
 - 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、土地利用に関する権限は基本的に市町村で一元化する方向で議論すべき。
 - 将来的な話として、土地利用に関する権限を一元化して、いわゆる白地も含めて市町村が管理するというのであれば、農地転用権限も移譲できるが、それができないうちは、市町村への分権は難しい。
 - 許可基準に係る規律密度を高めてしまうと自治体に自由度が無くなる。分権の本旨は、地方が自ら考えて判断することにある。
 - 転用基準については、地方六団体は緩和を求めているのではなく、むしろ明確化や厳格化してよいと提言。
 - 地方自治法に基づく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。
 - 転用許可権限が、事務処理特例制度により市町村に移っている実態について、農林水産省としてどのように捉えているのか、好ましくないと考えているのか。
- 事務処理特例制度は、地方自治法に基づき、都道府県の判断で市町村との間の

合意で事務処理を移譲しているものであり、国から物を申すことはできない仕組みになっていると理解。(農林水産省)

- 事務処理特例制度を活用した権限移譲の状況について、農地転用許可の移譲を受けていない市町村も多く存在していることに注目すべき。その上で、なぜ農地の場合には移譲を受けない市町村が多いのかを考えるべき。
- 市町村への権限移譲に当たって「手挙げ方式」を採用する場合には、事務処理特例制度との関係を整理する必要がある、農地転用許可権限の客観的な行使を確保するための何らかの担保措置を講じることが課題となる。
- 都道府県農業会議に、農業委員会の意見や都道府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。

3 農地の確保に資する施策

- 農地転用面積に比べて、耕作放棄地の面積は圧倒的なボリューム感であり、耕作放棄地対策も議論の射程に入れていくことが必要。
- (耕作放棄地面積と農地転用面積の比較について、)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もの。

2 政府における対応方針等

農地・農村部会では、以上のとおり、農地転用等に係る事務・権限の移譲及び農地の確保のための施策の在り方について、関係者のヒアリングを行うとともに、構成員の間で論点を整理しつつ議論を行った。

農地の総量確保（マクロ管理）の見直しについては、地方六団体提言において「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」とされており、また農林水産省も「農地の総量確保を図る上で、市町村・都道府県の役割は重要」としていることから、両者の考えに大きな隔たりはなく、部会の共通認識としては、実効性のある農地の総量確保の仕組みを構築するため、食料の安定供給等の観点から国が必要と考える面積目標と、農地の実情を踏まえ地方が考える面積目標を調和させ、国・都道府県・市町村が政策目標と責任を共有できるよう現行の仕組みを充実させるべきとのものであった。

また、農地転用許可の実施主体（ミクロ管理）については、国は農地確保のために許可基準等を設定する役割を引き続き担う一方、人口減少社会を迎え、各地域における総合的なまちづくりを推進する観点から、農地転用許可の具体の執行は地方が担うべきとする意見が、部会においては多数であった。ただし、権限移譲先として、都道府県とするか、直ちに市町村とするか等については、構成員間で様々な意見があったほか、国が権限を有していることによる転用抑止効果について慎重に議論すべきなどとの意見があった。

こうした本部会での検討状況を踏まえつつ、政府内において議論が進められ、平成26年12月には「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成26年12月27日閣議決定）〔注5〕に位置付けられるなど、精力的な調整が行われた。その結果、平成27年1月30日に閣議決定された「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」（以下「対応方針」という。）において、農地法及び農業振興地域の整備に関する法律（以下「農振法」という。）における国と地方の役割分担について、以下のとおり見直すこととされた。

〔注5〕「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成26年12月27日閣議決定）（抄）

IV. 国家戦略特区・社会保障制度・税制・地方財政等 （カ）地方分権

地方分権改革の推進は、地域が自らの発想と創意工夫により課題解決を図るための基盤となるものであり、地方創生において極めて重要なテーマである。

このため、国から地方への権限移譲や規制緩和に関する地方からの提案について最大限の実現を図るなど制度改正を強力に進めていくとともに、改革成果の情報発信や優良事例の展開等を図っていく。

◎創意工夫により魅力あふれる地域をつくる地方分権改革の推進（農地転用許可に関する制度等地方6団体要望への対応）

農地転用に係る事務・権限については、地方公共団体がその役割を適切に担えるよう、地方の意見を踏まえつつ、2014年度内に、農地の確保のため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の在り方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。

農地法及び農振法における国と地方の役割分担については、以下のとおり、農地の総量確保の仕組みの充実を図るとともに、農地転用に係る事務・権限について、地方への移譲等を行うこととする。

(1) 農用地区域内農地の総量確保の仕組みについて

- ・農林水産大臣が農用地等の確保等に関する基本指針（農振法3条の2第1項）を定めるに当たっては、現行の都道府県の目標面積の設定基準案に加え、国の目標面積案について、都道府県知事の意見を聴くこととする。
- ・都道府県知事は、農林水産大臣から示された国の目標面積案及び都道府県の目標面積の設定基準案について、市町村長の意見を聴くこととする。
- ・農林水産大臣は、国の目標面積及び都道府県の目標面積の設定基準を設定するため、都道府県知事、市長及び町村長の代表者と協議する場（以下「協議の場」という。）を設けることとする。協議の場の議事等については、公表するものとする。
- ・協議の場においては、農林水産大臣が提示した国の目標面積案及び都道府県の目標面積の設定基準案と地方の意見との間に相違がある場合には、その要因分析等を行い、施策効果の見込み方等について協議する。これらの過程を通じて、国と地方が十分な議論を行った上で、農林水産大臣は、国の目標面積及び都道府県の目標面積の設定基準を設定する。
- ・上記と並行して、「農地制度のあり方について」（平成26年8月5日地方六団体）において提案されている「農地の総量確保の目標管理」の仕組みに係る実効性を検証することとし、今後の制度設計の議論に反映するものとする。

(2) 農地転用許可の権限移譲等について

事務の区分、個別法に規定する国の関与等の移譲後の措置については、下表を基本とする。

- ・2ha超4ha以下の農地転用に係る農林水産大臣との協議（農地法附則2項）については、廃止する。
- ・4haを超える農地転用に係る事務・権限については、当分の間、農林水産大臣との協議を付した上で、都道府県知事（次項に定める指定市町村にあっては、当該指定市町村の長）に移譲する。
- ・農地転用許可制度等を基準に従って適正に運用し、優良農地を確保する目標を立てるなどの要件を満たしているとして、農林水産大臣が指定する市町村（指定市町村）の長については、都道府県知事と同様の権限を有する

ものとして、農地転用に係る事務・権限を移譲する。あわせて、農用地区域内における開発許可（農振法 15 条の 2）に係る事務・権限について、指定市町村に移譲する。

- ・都道府県農業会議への意見聴取に係る義務付け（農地法 4 条 3 項及び 5 条 3 項）の在り方については、農業委員会改革の議論と併せて検討を行う。
- ・上記の権限移譲に当たっては、国と地方の意見交換等の結果も踏まえ、必要に応じ農地転用許可に係る基準の明確化等を図るとともに、農地転用許可等に係る事例集を作成するなど地方公共団体における農地転用許可制度等の適正な運用の確保に資するよう必要な支援を行うものとする。

[表]

移譲後の措置（農地法（昭 27 法 229））

条項	事務・権限	移譲後の措置	
		事務の区分	個別法に規定する 国の関与
4①	農地の転用の許可（2 ha 超 4 ha 以下）	自治事務	
4①	農地の転用の許可（4 ha 超）	法定受託事務	協議 （当分の間）
5①	農地又は採草放牧地の転用の ための権利の設定又は移転の 許可（2 ha 超 4 ha 以下）	自治事務	
5①	農地又は採草放牧地の転用の ための権利の設定又は移転の 許可（4 ha 超）	法定受託事務	協議 （当分の間）

3 今後に向けて

政府における対応方針については、本部会としても、食料の安定供給等に必要
な農地の確保と地方分権の両立をはじめ、これまでの本部会における議論を踏
まえたものであると捉えており、基本的に、この方向で実現に向けた取組が進め
られることを望みたい。

また、この対応方針について、地方からは、農地転用許可に係る権限移譲等を
含む「対応方針」を受けた地方六団体声明^{〔注6〕}において、「特筆すべき決断」で
あると評価されている。

今後は、農地をはじめとした土地利用において、地方側の覚悟と責任が問われ
ることは言うまでもない。地方六団体提言において「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」とされているとおり、今般の権限移譲等は農地
転用許可に係る基準等の規制緩和を行うものではない。この点、地方側も改めて
認識を深め、より一層、農地転用許可制度等の適正な運用に努めるべきである。
また、国においても、地方公共団体における適正な運用に資するよう、許可基準
の明確化等に加え、地方公共団体に対する事例集の提供や研修の充実などの支
援措置が講じられるべきである。

加えて、地方公共団体においては、今般の権限移譲等を受けて、必要な農地を
確保しつつ、地域の実情に応じた主体的な土地利用を行い、各地域における「ま
ちづくり」につなげていく必要がある。すなわち、農業・農村の活性化を通じて、
魅力ある地域づくりを行い、地方分権改革の成果を住民に還元するよう努めて
いくべきである。

また、今後、様々な分野で地方分権改革を進めていくに当たって、今般の農地
制度に関する地方側の取組は注目に値するものである。従来の権限移譲だけを
求める要望ではなく、互いの利害を乗り越えて地方六団体がまとめ、具体的な
制度改正の必要性を提示するとともに、農地の総量確保の具体的な制度設計な
ど、農地制度の在り方全体について提言を行った。このような地方六団体提言を
受け、権限移譲を行うことによる農地の確保に関する懸念等について、一つ一つ
掘り下げて議論を深めることが可能となった。今後、地方分権改革を進めていく
に当たってモデルケースとなり得るものであろう。

最後に、中長期的観点から、今後の土地利用行政の在り方に触れ、この報告書
を締めくくることとする。

本部会における議論において、構成員から、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、一元的で包括的な法体系であるべきではないか、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ではないか、などの指摘があった。また、土地利用に係る法体系の一元化に向けては、国・都道府県・市町村の役割分担にとどまらず、土地利用規制のない、いわゆる白地に対する規制を含めたゾーニング規制の在り方、適切な広域調整の仕組みの構築などについて、検討すべきとの指摘があった。

この点については、有識者ヒアリングにおいても、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はないかとの指摘があったところである。

今後、このような指摘も踏まえ、総合的かつ計画的な土地利用を行うため、都市と農村の土地利用に係る法体系の統合など、国土全体の利用の在り方を議論し、中長期的に土地利用に係る制度全般を見直していくことが望まれる。

〔注6〕『平成26年の地方からの提案等に関する対応方針』の閣議決定を受けて」（平成27年1月30日地方六団体）（抜粋）

地方創生のため、自主的・主体的なまちづくりが求められる今、地方分権改革の最重要課題であった農地転用許可権限について、今般、4ha超の大臣協議が残ったものの、全ての権限を都道府県及び大臣の指定する市町村に移譲するとされたことは、これまでの地方分権改革の取組みの中で特筆すべき決断であり、地方分権改革の歩みを大きく進めるものとして評価する。今後、制度の詳細設計に当たっても、平成26年8月5日、地方六団体が取りまとめた「農地制度のあり方について」（以下、提言という。）を踏まえたものとなることを期待する。

地方は、移譲された権限に基づき、農業の再生と総合的なまちづくりを両立させ、地方創生の実現に尽くすとともに、特に、農地の確保については、提言の趣旨を踏まえ、国とともに責任を果たしていく決意である。