

# 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） <span style="border: 1px solid black; padding: 0 2px;">地方</span>	37
6 「農地制度のあり方について」[地方六団体提言] <span style="border: 1px solid black; padding: 0 2px;">地方</span>	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） <span style="border: 1px solid black; padding: 0 2px;">農水</span>	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 <span style="border: 1px solid black; padding: 0 2px;">農水</span>	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） <span style="border: 1px solid black; padding: 0 2px;">地方</span>	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 <span style="border: 1px solid black; padding: 0 2px;">地方</span>	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 <b>農水</b> . . . . .	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 <b>農水</b> . . . . .	74
13	農地の確保及び農地転用許可について <b>農水</b> . . . . .	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） <b>地方</b> . . . . .	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 <b>地方</b> . . . . .	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） <b>地方</b> . . . . .	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 <b>農水</b> . . . . .	139
25	現行の食料自給率目標等の検証 <b>農水</b> . . . . .	146
26	構成員御指摘事項について <b>農水</b> . . . . .	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）<sup>〔注5〕</sup>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<sup>〔注6〕</sup>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まり、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。

# <資料>



## 農地・農村部会 名簿

おだぎり とく み  
小田切 徳美 明治大学農学部教授

◎かしわき ひとし  
◎柏木 斉 株式会社リクルートホールディングス相談役  
(経済同友会 地方分権・道州制委員会委員長)

こばやかわ みつお  
小早川 光郎 成蹊大学法科大学院教授

たかはし じゅいち  
高橋 寿一 横浜国立大学大学院教授

つじ たく や  
辻 琢也 一橋大学大学院教授

なかい のりひろ  
中井 検裕 東京工業大学大学院教授

ひとら ただし  
人羅 格 毎日新聞論説委員

(◎は部会長)

## 農地・農村部会 開催実績

【平成 26 年度】

### 第 4 回 農地・農村部会（平成 26 年 5 月 2 日（金））

1. 農地転用に係る事務・権限の移譲等をめぐる経緯について
2. 今後の農地・農村部会の進め方について

### 第 5 回 農地・農村部会（平成 26 年 5 月 20 日（火））

1. 農林水産省からのヒアリング
2. 部会構成員の意見交換

### 第 6 回 農地・農村部会（平成 26 年 6 月 10 日（火））

1. 静岡県内現地視察

### 第 7 回 農地・農村部会（平成 26 年 7 月 8 日（火））

1. 有識者からのヒアリング
  - ・ 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）
2. 部会構成員の意見交換

### 第 8 回 農地・農村部会（平成 26 年 7 月 25 日（金））

1. 地方団体からのヒアリング
  - ・ 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
2. 部会構成員の意見交換

### 第 9 回 農地・農村部会（平成 26 年 8 月 20 日（水））

1. 農林水産省からのヒアリング
2. 部会構成員の意見交換

第10回 農地・農村部会（平成26年9月11日（木））

1. 農林水産省からのヒアリング（個別提案募集案件）
2. 有識者からのヒアリング
  - ・西尾勝 地方公共団体情報システム機構理事長
3. 部会構成員の意見交換

第11回 農地・農村部会（平成26年9月30日（火））

1. 地方団体及び農林水産省からのヒアリング
  - ・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
  - ・農林水産省

第12回 農地・農村部会（平成26年10月28日（火））

1. 地方団体からのヒアリング
  - ・鈴木英敬 三重県知事
  - ・牧野光朗 長野県飯田市長
2. 部会構成員の意見交換

第13回 農地・農村部会（平成27年1月29日（木））

1. 農地転用許可に係る権限移譲等に関する調整状況について

第14回 農地・農村部会（平成27年3月18日（水）） ※持ち回り開催

1. 農地・農村部会報告書（案）について

<参考：平成 25 年度>

第 1 回 農地・農村部会（平成 25 年 10 月 29 日（火））

1. 地方分権改革推進室の説明
2. 関係者からのヒアリング
  - ・ 農林水産省
  - ・ 鈴木英敬 三重県知事
  - ・ 國定勇人 新潟県三条市長
  - ・ 白石勝也 愛媛県松前町長
  - ・ 加山俊夫 神奈川県相模原市長
3. 出席者（部会構成員及び関係者）の意見交換
4. 部会構成員の意見交換

第 2 回 農地・農村部会（平成 25 年 11 月 5 日（火））

1. 主な論点等の説明
2. 部会構成員の意見交換

第 3 回 農地・農村部会（平成 25 年 11 月 20 日（水））

1. 報告書（素案）の説明
2. 部会構成員の意見交換

# 〈参考資料〉



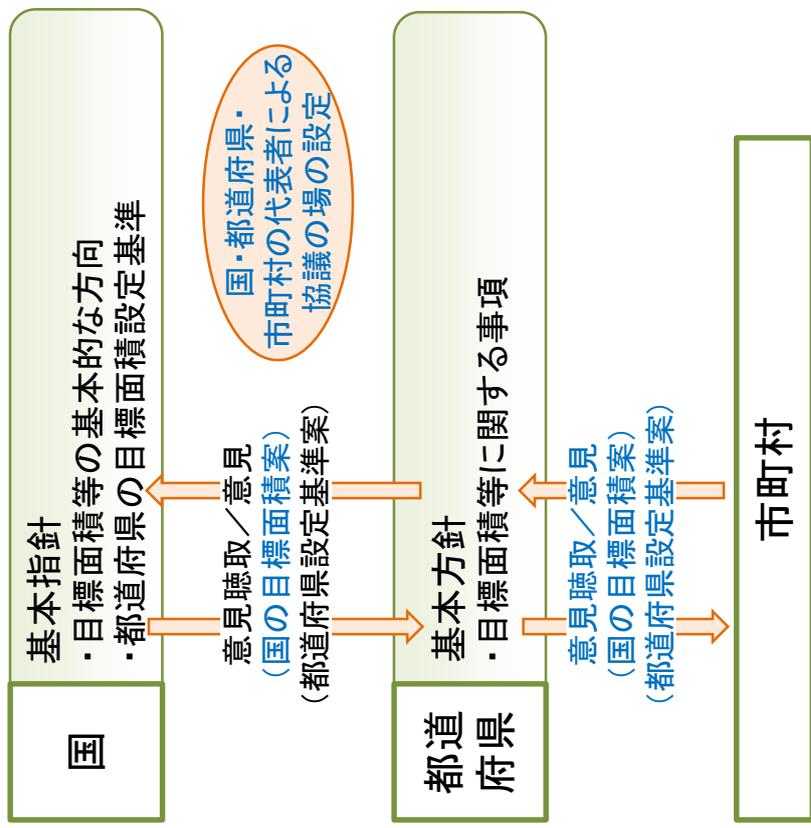
# 農地転用許可に係る権限移譲等について（概要）

## 農地の総量確保のための仕組みの充実

- 国と地方が政策目標を共有し、相互に協力して実効性のある目標管理の仕組みを構築
  - ・地域における農地の実情を反映(市町村の参画)
    - 市町村の意見聴取手続きの創設  
地方六団体提言の検証 など
  - ・国と地方の十分な議論を担保
    - 国・都道府県・市町村の協議の場を設定 など

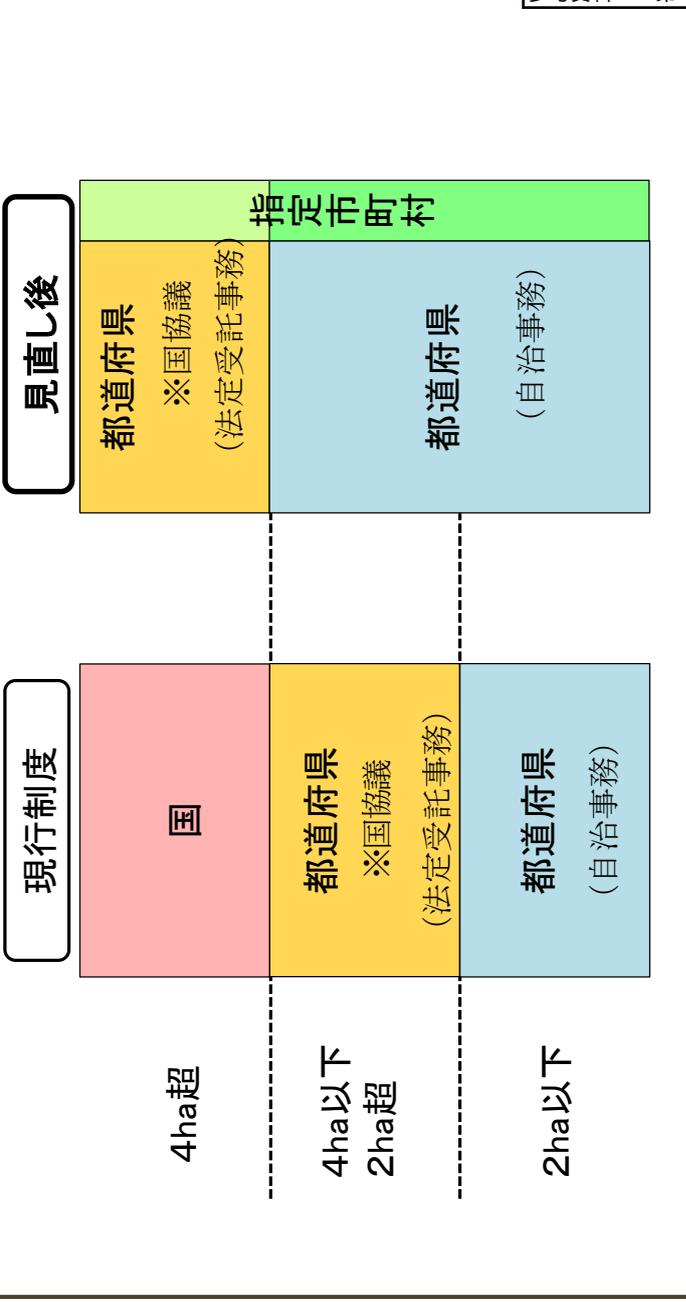
## 農地転用許可の権限移譲等

- 農地転用許可に係る事務・権限は、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う観点から、地方に移譲等
  - ・2～4haの農地転用に係る国協議は廃止
  - ・4ha超の農地転用に係る事務・権限は、国との協議を付した上で、都道府県（下記の指定市町村にあつては、当該指定市町村）に移譲
  - ・農地転用許可制度を適正に運用し、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大臣が指定する市町村に都道府県と同様の権限を移譲



※上記過程の中で、地方六団体提言の実効性を検証し、今後の制度設計の議論に反映

〔青字は、今回の見直し内容を記載〕



○都道府県農業会議への意見聴取に係る義務付け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

○権限移譲に当たっては、国と地方の意見交換を踏まえ、必要に応じ転用基準の明確化等を行うとともに、事例集の作成など制度の適正な運用に資する支援



# 目標設定のプロセスについて（案）

## 【目標設定プロセス】

（地域における農地の実情の反映）

○農林水産大臣が基本指針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。

- ・都道府県は、国から示された都道府県の目標面積の設定基準案を踏まえ、市町村による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関する意見提出に資するよう、助言等の適切な支援を実施する。
- ・市町村は、地域における農地や農業の実情等を勘案し、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意見を述べる。
- ・都道府県は、市町村の意見を取りまとめるとともに、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踏まえ、各都道府県における目標面積案を試算するなどした上で、国に対して意見を述べる。

（国と地方の十分な議論）

○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、ブロック単位で行われている「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」（以下「ブロック単位の協議の場」という。）を活用するほか、都道府県知事、市長及び市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。

・協議の場において協議の対象となる事項は、以下を基本とする。

- ア 国の目標面積に関する事項
- イ 都道府県の目標面積の設定基準に関する事項
- ウ 国・都道府県の目標の達成状況に関する事項

・協議の場の議事及び協議結果については、議論の透明性を確保する観点から、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。

【想定される意見調整プロセス】

・国・都道府県・市町村は、まず、ブロック単位の協議の場において、国の目標面積案及び都道府県の目標面積の設定基準案とそれに対する地方の意見について議論、調整(※)を行う。その際、都道府県は、市町村意見を踏まえつつ、設定基準案を基に、都道府県単位の目標面積の試算を行うよう努めることとする。

（※想定される論点：以下のそれぞれの施策ごとに、国が見込む施策効果の妥当性や、地域の特性など国が示す基準に寄り難い要因の有無など  
- 農用地区域への編入や除外  
- 耕作放棄地の発生抑制・再生 等

・上記によって、全国的に共通する事項と判断されたものについて、全国レベルの協議の場において議論、調整を行う。その際、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都道府県単位の目標面積の試算の合計や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。

（※国と地方における施策効果の見込み方に相違がある場合の協議事項例（耕作放棄地の再生見込みについて考え方に相違がある場合）  
- 国：耕作放棄地対策に係る交付金等の支援施策の在り方  
- 地方：耕作放棄地の解消等に向けた各種施策等の活用の在り方

・協議の場については、円滑な議論、調整に資するため、幹事会を設置するなど運用上の工夫を図る。

【地方六団体提言の検証】

○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。

・モデル県において、市町村が主体的に設定した目標面積の積み上げを試行的に行うことを想定。

【目標管理の充実】

○国・都道府県の目標面積の達成に向けて、現行の農振法に基づく資料の提出、目標面積の公表及び是正の要求に加え、上記の協議の場やブロック単位の協議の場を活用し、国と地方が一体となって取り組むものとする。

## 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]

〔平成 27 年 1 月 30 日〕  
閣 議 決 定

### 1 基本的考え方

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。新たな局面を迎える地方分権改革においては、このような成果を基盤とし、地方の発意に根差した新たな取組を推進することとして、平成 26 年から地方分権改革に関する「提案募集方式」を導入した（「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」（平成 26 年 4 月 30 日地方分権改革推進本部決定））。

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、地方創生における極めて重要なテーマである。

提案が出されて以降、これまで、地方分権改革有識者会議、提案募集検討専門部会、農地・農村部会等で議論を重ねてきた。

今後は、「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）も踏まえ、以下のとおり、地方公共団体への事務・権限の移譲、義務付け・枠付けの見直し等を推進する。

### 2 一括法案の提出等

下記 4 から 6 までの事項のうち、法律の改正により措置すべき事項については、所要の一括法案等を平成 27 年通常国会に提出することを基本とする。

現行規定で対応可能な提案については、その明確化が重要であるとの地方分権改革有識者会議での議論等を踏まえ、以下のとおり、地方公共団体に対する通知等を行う。

調査を行うなど引き続き検討を進めることとしたものについては、関係府省とも連携しつつ、内閣府において適切にフォローアップを行い、検討結果につ

いて、逐次、地方分権改革有識者会議に報告する。

### 3 事務・権限の移譲に伴う財源措置その他必要な支援

事務・権限の移譲に伴う財源措置については、地方公共団体において、移譲された事務・権限を円滑に執行することができるよう、地方税、地方交付税や国庫補助負担金等により、確実な財源措置を講ずるとともに、マニュアルの整備や技術的助言、研修や職員の派遣などの必要な支援を実施する。

### 4 国から地方公共団体への事務・権限の移譲等

#### 【農林水産省】

#### (4) 農地法(昭27法229)及び農業振興地域の整備に関する法律(昭44法58)

農地法及び農業振興地域の整備に関する法律(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。

##### (i) 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(協議の場)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。

(ii) 農地転用許可（農地法 4 条及び 5 条）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、別紙を基本とする。

- ・ 2 ha 超 4 ha 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。
- ・ 4 ha 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。

## 5 都道府県から市町村への事務・権限の移譲等

### 【農林水産省】

#### (1) 農地法（昭 27 法 229）及び農業振興地域の整備に関する法律（昭 44 法 58）

[再掲]

4【農林水産省】(4) 参照。

## 6 義務付け・枠付けの見直し等

【農林水産省】

### (5) 農地法(昭27法229)

(iii) 農地等の権利移動の許可要件のうち「農地等の権利を取得しようとする者が、耕作の事業に供すべき農地等の全てを効率的に利用して耕作の事業を行うと認められること」(全部効率利用要件)(3条2項1号)については、新たに農地等の権利を取得しようとする者が、他者に貸し付けている農地等の権利を有している場合において、当該貸付地が適切に耕作されているときは、当該貸付地は、全部効率利用要件の判断をする上では勘案しないことなど全部効率利用要件の解釈を明確化し、地方公共団体に通知する。

(vi) 植物工場など農業の六次産業化・成長産業化に資する農地の転用については、より円滑な転用を可能とする観点から、基準の明確化を図る。

なお、地域再生法の一部を改正する法律(平26法128)において、植物工場を含む六次産業化に資する施設等の整備について、農地法及び農業振興地域の整備に関する法律(昭44法58)における農地転用許可及び農用地区域の変更基準等の特例を措置したところであり、当該特例措置について、地方公共団体に周知する。

### (6) 農地法(昭27法229)及び農業振興地域の整備に関する法律(昭44法58)

[再掲]

4【農林水産省】(4) 参照。

### (9) 農業振興地域の整備に関する法律(昭44法58)

農家レストランの農用地区域内への設置については、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)に基づき、国家戦略特別区域制度の下でその活用事例について、可能な限り速やかに効果を検

証し、全国に適用することを検討する。

なお、地域再生法の一部を改正する法律（平 26 法 128）において、農家レストランを含む六次産業化に資する施設等の整備について、農地法（昭 27 法 229）及び農業振興地域の整備に関する法律における農地転用許可及び農用地区域の変更基準等の特例を措置したところであり、当該特例措置について、地方公共団体に周知する。

(別紙)

移譲後の措置

【農林水産省】

(4) 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	大臣の並行権限
4①	農地の転用の許可(2ha超4ha以下)	自治事務		
4①	農地の転用の許可(4ha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(2ha超4ha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(4ha超)	法定受託事務	協議 (当分の間)	

# 地方六団体提言と農林水産省の考え方について

内閣府地方分権改革推進室

	<b>【地方六団体提言】</b> 平成26年8月5日(提言) 9月30日	<b>【農林水産省】</b> 平成26年8月20日 9月30日
<b>農地の総量確保</b> (マクロ管理)	<p><b>○農地の総量確保(マクロ管理)の仕組みを充実</b> 【国・地方協力による実効性確保】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> </ul> <p>〔六団体提言のポイント〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村が主体的に設定した目標の積み上げを基本とし、<u>国、都道府県、市町村が議論を尽くした上で国の総量確保目標を設定</u>(新たに市町村計画に目標面積を明記)                     <ul style="list-style-type: none"> <li>－都道府県・市町村は農地の実態等を踏まえて目標案を提示</li> <li>－国は食料の安定供給等の観点から目標を提示</li> <li>－目標の乖離は、国と地方が議論を尽くし調整(必要に応じ施策の充実により解消)</li> </ul> </li> <li>→目標管理に係る「<u>実行計画</u>」を策定、<u>第三者機関が事後評価</u></li> </ul> <p>〔右に対する反論〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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、<u>国と地方が議論を尽くし、調整する枠組みを提案</u>。食自給率目標達成の視点にも十分適合</li> <li>・六団体提言では、<u>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の事後評価を提案</u>。評価結果は議会、農業関係者等にも広く周知されるなど、<u>現行制度よりも実効性のある管理が可能</u></li> </ul>	<p><b>【農林水産省の考え方】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・農地の総量確保を図る上で、市町村・都道府県の果たす役割は重要</li> </ul> <p>〔農林水産省の考え方のポイント〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・<u>国の目標面積案及び都道府県の目標設定基準案について、都道府県に示し、都道府県を通じ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</u></li> <li>・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、<u>国・地方が一体となり取り組み</u></li> </ul> <p>〔六団体提言への懸念〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村目標の積み上げを基本とすることは、開発需要を見込んだ目標設定がなされるおそれがあるなど、食料自給率目標達成の視点からは十分に適合した枠組みとは言い難いのではないかと懸念</li> <li>・<u>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</u></li> </ul>
<b>農地転用許可制度等</b> (ミクロ管理)	<p><b>○農地転用許可制度等(ミクロ管理)の見直し〔市町村主体〕</b></p> <p>〔六団体提言のポイント〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・農地転用許可等については、<u>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</u></li> </ul> <p>〔農林水産省の考え方に対する意見〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・<u>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</u></li> <li>・地域再生法改正法案と同様のスキームを考えているとすれば、<u>市町村計画の策定に国関与(認定等)があるなど、地域の主体的なまちづくりの実現には遠く、農地に係る国と地方の役割分担の再構築には当たらない</u></li> </ul> <p>〔右に対する反論〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・<u>開発圧力は現場との距離に関係なく生じうるもの。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、それがゆえに不適切とは考えていない</u></li> <li>・六団体提言は、以下のとおり十分な担保措置がある制度設計                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 必要に応じ転用基準の更なる明確化等</li> <li>- 市町村農業委員会の選任委員見直しによる機能強化</li> <li>- 地方が農地の確保目標に責任を持つこと自体が担保措置。加えて、農振除外等について第三者機関の評価を実施</li> </ul> </li> <li>・法令に違反したものは、<u>真摯に反省</u>。一方で、<u>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</u></li> <li>・<u>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</u></li> </ul>	<p>〔農林水産省の考え方のポイント〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・<u>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</u></li> <li>・なお、<u>地域再生法改正法案では、6次産業化施設等について、市町村が計画を策定することにより、4ha超でも都道府県判断で転用が可能</u></li> </ul> <p>〔六団体提言への懸念〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・農地転用許可の判断については、<u>地元の地権者や進出企業の意向による影響を受けにくい、現場と距離を置いた判断ができる者が行うことが適切</u></li> <li>・仮に農地転用許可権限の移譲を更に進める場合には、<u>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</u>。六団体提言における第三者機関の評価は、事後的な措置であり不十分</li> <li>・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、<u>適切な事務処理の確保が必要な事案が増加</u></li> <li>・<u>農業委員の選任方法及び都道府県農業会議の在り方については、「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</u></li> </ul>
<b>農地確保に策</b>	<p><b>○農地において農業が力強く営まれるための取組を充実</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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・集約化や耕作放棄地対策などの具体的施策を推進</li> <li>・国と地方が連携しつつ、国民への食料の安定供給等の基盤である農地の確保を図るとともに、農地中間管理機構の活用等により効率的な利用を促進することが必要</li> </ul>	

# 農地制度のあり方について〔ポイント〕

平成26年8月5日  
 全国知事会・全国市長会・全国町村会  
 全国都道府県議会議長会・全国市議会議長会・全国町村議会議長会

## 〔基本的認識と改革の方向性〕

- 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
  - 地方が主体となり、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
- 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。
- 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

- 農地の総量確保目標と現実の乖離
  - ・ 農振編入・除外等は概ね見込み通り
  - 一方で、耕作放棄地の発生は見込みを上回る状況
- 目標設定プロセスの課題
  - ・ 総量確保の目標の設定にあたり、国・地方で十分な議論が尽くされなかった
- 総合的な土地利用行政の観点からの課題
  - ・ 大臣許可・協議に係る農地転用に多大な時間・手間を要し、迅速性に欠けるとともに、総合的なまちづくりに支障
  - ※ 2ha以下…知事許可  
2ha超4ha以下…知事許可（要大臣協議）  
4ha超…大臣許可
- 農地確保に資する施策の必要性等
  - ・ 目標の達成に向け、農地の集積・集約化、耕作放棄地対策に取り組む必要
  - ・ 条件不利農地等、地域によって農地は多様

### 見直しの方向性

#### 農地の総量確保（マクロ管理）の仕組みを充実〔国・地方協力による実効性確保〕

- ・ 市町村が主体的に設定した目標の積上げを基本とし、国、都道府県、市町村が議論を尽くした上で国の総量確保目標を設定（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）
- ・ 地方においては、
  - 新たに市町村計画において確保すべき農用地等の面積目標を明記（※現行は、面積目標の設定は国・都道府県のみ）
  - 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
  - 目標管理に係る実行計画の実施状況等について、第三者機関が事後評価

#### 農地転用許可制度等（ミクロ管理）の見直し〔市町村主体〕

- ・ 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
- ・ その際、必要に応じて転用基準の更なる明確化等
- ・ 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

#### 農地において農業が力強く営まれるための取組を充実

- ・ 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・集約化や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（概要）

平成26年8月5日  
 全国知事会・全国市長会・全国町村会  
 全国都道府県議会議長会・全国市議会議長会・全国町村議会議長会

- 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。
- 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）と現実には既に乖離
  - （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

### 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的な施策を推進

参考

## 農地の状況

農地面積 456.1万ha (平成23年)

農用地区域内農地面積  
〔いわゆる優良農地〕

405.6万ha (平成24年)

発生

再生

耕作放棄地面積

39.6万ha

(耕作放棄地面積は平成22年  
農林水産省「農林業センサス」より)

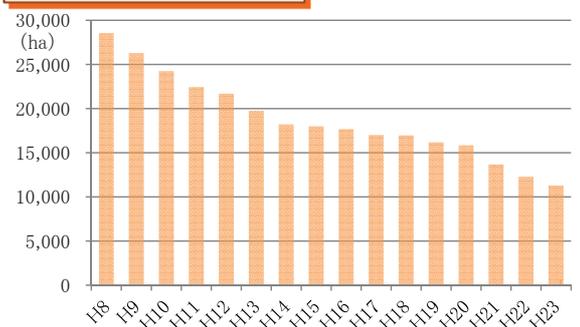
転用

農地転用面積

1.1万ha/年 (平成23年)

許可	4ha超 (大臣許可)	2～4ha (大臣協議)	2ha以下 (知事許可)	届出 (市街化区 域内農地)	その他 (非農地化、 公共転用等)	計	
	5,284ha	188ha	139ha	4,957ha	3,247ha	2,750ha	11,281ha

農地転用面積の推移



※農林水産省「農地の移動と転用」等より

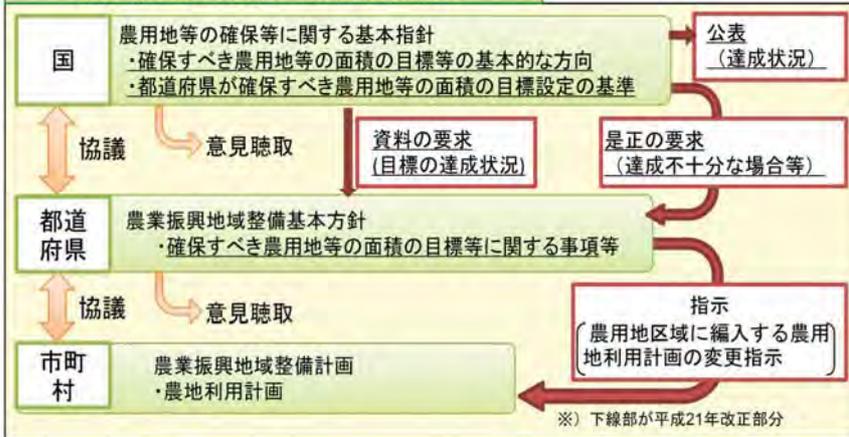
# 農用地区域内農地の総量確保の仕組み

- 農林水産大臣は、農用地等の確保について国の基本的な考え方が都道府県の定める農業振興地域整備基本方針、市町村が定める農業振興地域整備計画に反映されるよう「農用地等の確保等に関する基本指針」を策定。
- 平成22年3月に閣議決定された食料・農業・農村基本計画を踏まえ、同年6月に公表した基本指針においては、平成32年の農用地区域内の農地（耕地）面積の目標を415万haと設定。

## 農用地等の確保等に関する基本指針の概要

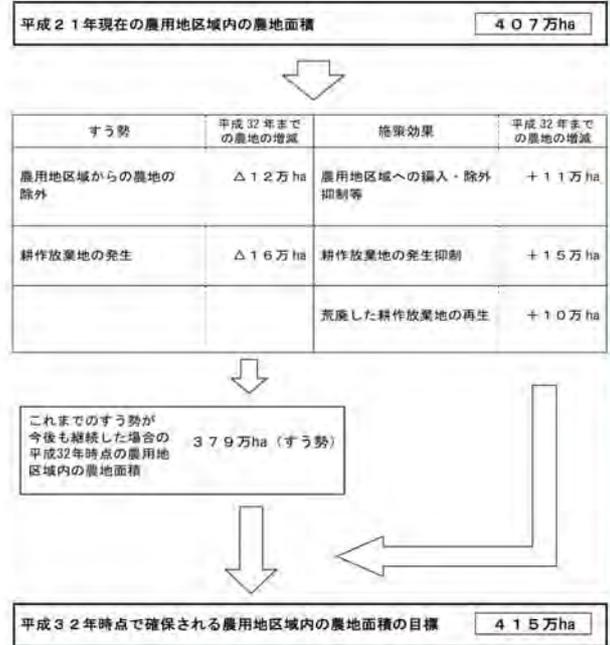
- 農用地区域内の農地の確保に関する基本的な方向
  - ・平成32年の確保すべき農用地等（農用地区域内農地）の面積については、現状（平成21年407万ha）よりも8万ha増の415万haを目標として設定
  - ・農用地への積極的な農地の編入や除外の抑制等の取組
  - ・耕作放棄地の発生抑制・再生に努め、農地の保全・有効利用を促進
- 都道府県において確保すべき農用地等の面積の目標の設定の基準
- 農業振興地域の指定基準 等

## 優良農地の確保に向けた仕組み



## 農用地区域内農地面積の目標について

- 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戸別所得補償制度の導入を始めとする各種施策による耕作放棄地の発生抑制・再生の効果を取り込んで、農用地区域内の農地面積の目標を設定



# 農地転用等に係る事務・権限等の政府の検討予定

○「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)(抄)

2 国から地方公共団体への事務・権限の移譲等に関する見直し

(3)農地法(昭27法229)及び農業振興地域の整備に関する法律(昭44法58)

(i)農地転用に係る事務・権限等については、以下の方向で検討等を行う。

- ・ 農地転用に係る事務・権限については、地方の意見も踏まえつつ、農地法等の一部を改正する法律(平21法57)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い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

(参考) 農地法(昭27法229)

附則(平成21年6月24日法律第57号)(抄)

(検討)

第19条

4 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。

## 農地制度のあり方について

平成 26 年 8 月 5 日  
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）<sup>1</sup>）。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

---

<sup>1</sup> 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<sup>23</sup>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<sup>4</sup>。

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）。

---

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 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）。

<sup>4</sup> 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<sup>5</sup>。

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

---

<sup>5</sup> 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<sup>6</sup>。

#### (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

---

<sup>6</sup> 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<sup>7</sup>。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<sup>8</sup>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。

<sup>7</sup> 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。

<sup>8</sup> 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、具体的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。

# 「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〕

## 【農地に関する基本認識】

- 農地転用によるかい廃は近年減少しているものの依然として農地減少の主な原因。39%と低い水準にある我が国の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することが必要。
- 農地転用により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ことから、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。

### 「農地制度のあり方について」(地方六団体)

#### ○ 農地の総量確保(マクロ管理)の仕組みを充実〔国・地方協力による実効性確保〕

- ・市町村が主体的に設定した目標の積上げを基本とし、国、都道府県、市町村が議論を尽くした上で国の総量確保目標を設定  
(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)
- ・地方においては、
  - 新たに市町村計画において確保すべき農用地等の面積目標を明記  
(※現行は、面積目標の設定は国・都道府県のみ)
  - 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
  - 目標管理に係る実行計画の実施状況等について、第三者機関が事後評価

### 農林水産省の考え方

- 農地の総量確保を図る上で、市町村・都道府県の果たす役割は重要と認識。  
食料・農業・農村基本計画における食料自給率目標や農地面積の見通し等に関する検討に当たって、国が地方の意見も十分踏まえて対応することが必要。
- 一方、「市町村が主体的に設定した目標の積上げを基本」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を確保するという視点からすれば、十分に適合した枠組みとは言い難いのではないかな等の課題。
- 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ないが、仮に農地転用により他用途に供された土地を農地へ復元しようとするれば相当の困難を伴うことから、事後的な是正措置よりも農地転用許可制度等の適正な執行により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。

1

### 「農地制度のあり方について」(地方六団体)

#### ○ 農地転用許可制度等(ミクロ管理)の見直し〔市町村主体〕

- ・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
- ・その際、必要に応じて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は、一律の義務付けを廃止

### 農林水産省の考え方

- 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係る転用の許可については、迅速な判断が可能。
- 土地利用計画上に位置付けを有していない個別の農地転用許可の判断については、国民への食料の安定供給等の基盤である農地の確保という観点から、許可基準に即し厳正に判断することが必要。  
このため、地元の地権者や進出企業の意向による影響を受けにくい、現場と距離を置いた判断ができる者が行うことが適切。
- 仮に農地転用許可権限の移譲を更に進める場合には、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とり得るかが課題。
- なお、農業委員の選任方法及び都道府県農業会議の在り方については、本年6月に閣議決定された「規制改革実施計画」、『「日本再興戦略」改訂2014』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。

#### ○ 農地において農業が力強く営まれるための取組を充実

- ・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・集約化や耕作放棄地対策などの具体的施策を推進

- 国と地方が連携しつつ、国民への食料の安定供給等の基盤である農地の確保を図るとともに、農地中間管理機構の活用等により効率的な利用を促進することが必要。

注：「農地政策のポイント」(地方六団体)の欄については、第8回地方分権改革有識者会議農地・農村部会(7月25日開催)に地方六団体から提出された「農地制度のあり方について〔ポイント〕」を基に農林水産省で作成。

2

# 「農地制度のあり方について」(地方六団体提言)に対する考え方

平成 26 年 8 月 20 日

農林水産省

## 目次

### 1 「現行制度の課題」について

- (1) 農地の総量確保の目標と現実の乖離…………… 2
- (2) 農地の総量確保の目標設定プロセスの課題…………… 3
- (3) 総合的な土地利用行政の観点からの課題…………… 4
- (4) 農地確保に資する施策の必要性等…………… 5

### 2 「具体的な提案」(主要事項)について

- (1) 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…… 6
- (2) 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…………… 9

### 3 「具体的な提案」(その他の事項)について…………… 10

# 1 現行制度の課題について

## 【地方六団体提言】

### (1) 農地の総量確保の目標と現実の乖離

第8回地方分権改革有識者会議農地・農村部会(7月25日開催)に地方六団体から提出された「農地制度のあり方について(概要)」を基に農林水産省で作成

- 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(H24)]

## 【農林水産省の考え方】

- 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、農地転用や耕作放棄地の発生等のすう勢を基に、

- 平成21年の農地法等の改正における農地転用許可基準の厳格化等により農用地区域からの除外を抑制
- 田の耕作放棄地の発生をほぼ全て抑制
- 農用地区域内の再生可能な耕作放棄地は全て再生等の考え方で、平成21年(基準年)より増加する目標としたところ。

- 現状のまま推移すると、平成32年の目標達成は厳しいものと認識。一方で、全体では平成21年からの3年間で約1万haの減少にとどまっており、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。

農用地区域内の農地(耕地)面積の推移

	平成21年 (基準年)	平成22年	平成23年	平成24年	平成32年 (目標面積)
農地(耕地)面積	407万ha	(366万ha)	(366万ha)	406万ha	415万ha

資料:農林水産省農村振興局農村計画課調べ  
 注)平成22年、23年については、被災3県(岩手県、宮城県、福島県)を除いた値である。

農用地区域内の農地(耕地)面積の目標と現状 単位:万ha

		目標		実績(H22~24)		目標と実績との差		
		年平均	H22~H24の想定面積	年平均	H22~H24の実績	年平均		
		a	b b=a×3	c	d c=d/3	e e=a-c	f f=b-d	
農用地区域への編入・除外抑制等	(すう勢) (施策効果) (すう勢)+(施策効果)	▲12 11 ▲1	▲0.1 ▲0.3 ▲0.3	▲0.3 ▲1.0 ▲0.2	▲0.7 ▲0.7 ▲0.7	▲0.7 ▲0.7 ▲0.7	▲0.7 ▲0.7 ▲0.7	
耕作放棄地の発生抑制	(すう勢) (施策効果) (すう勢)+(施策効果)	▲16 15 ▲1	▲0.1 ▲0.3 ▲0.3	▲1.1 ▲3.2 ▲1.0	▲2.9 ▲2.9 ▲2.9	▲2.9 ▲2.9 ▲2.9	▲2.9 ▲2.9 ▲2.9	
荒廃した耕作放棄地の再生	(施策効果)	10	0.9	2.7	0.7	2.1	▲0.2	▲0.6

資料:農林水産省農村振興局農村計画課調べ  
 注1)平成32年の農地面積の目標415万haを目標期間(H21~32年の11年間)ですう勢及び施策効果が均等に発生すると仮定した場合  
 注2)実績値の欄については、被災3県(岩手県、宮城県、福島県)を除いた値である。  
 注3)四捨五入の関係で一致しない場合がある。

## 【地方六団体提言】

### (2) 農地の総量確保の目標設定プロセスの課題

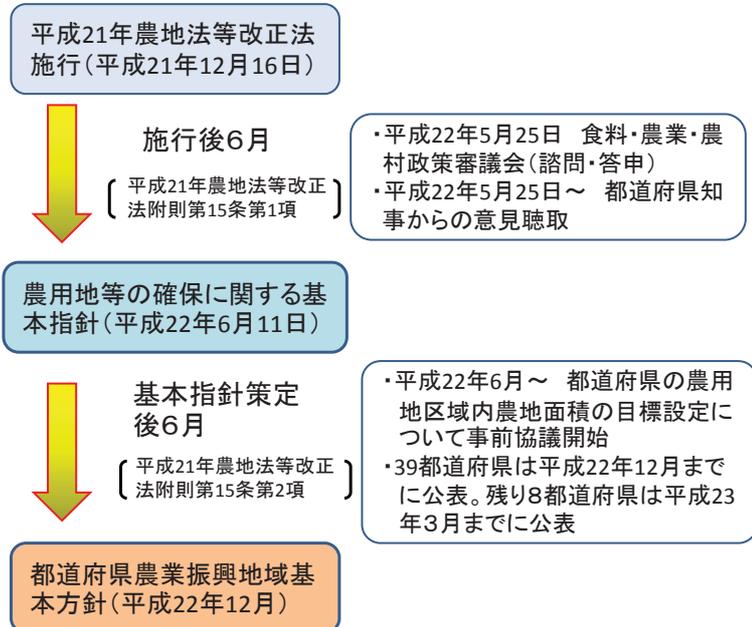
- 都道府県の目標面積は、設定過程での国と地方の議論が不十分  
 [地方や現場において、達成すべき目標と十分意識されず、総量確保の目標が形式化  
 ※国指針の目標に準じた増加率とすること等、目標の上積み要請がなされた例あり]

## 【農林水産省の考え方】

- 平成21年の農地法等の改正の附則の規定により、平成22年の都道府県農業振興地域整備基本方針の変更は、農林水産大臣が定める「農用地等の確保等に関する基本指針」の変更後6月以内に行う必要があったことから、短期間での目標設定、国と都道府県との協議等を要し、必ずしも両者の間で十分議論を尽くしたとは言い切れない面もあったものと認識。

- 都道府県の基本方針における農用地区域内農地の目標面積については、食料自給率目標との関連の下で設定されることから、食料・農業・農村基本計画における食料自給率目標や農地面積の見通し等に関する検討に当たって、国が地方の意見も十分踏まえて対応することが必要。

### 平成22年都道府県農業振興地域基本方針の改訂の流れ



【地方六団体提言】

(3) 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に移譲された一方、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、自らが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

【農林水産省の考え方】

- 都市計画の根幹である都市計画区域の指定、都市計画区域マスタープラン、区域区分の決定等については、一部の政令指定都市等を除き、基本的には都道府県知事が担っているところ。
- 農地転用許可についても、そのほとんどは都道府県知事が担っており、大臣許可・協議を合わせても、全許可案件の0.16% (62,978件中99件、平成23年)。
- 平成22年の都道府県等の転用許可の実態調査によれば、不許可相当のものを許可した案件は14件 (0.6%) にとどまるものの、許可基準の適用の判断を誤ったもの(注)が259件 (11.0%) 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。

(注) 14件以外は、他の基準に適合するものがあつたため、結果的に許可可能と判断されたもの。

都市計画法における権限移譲の状況

主要な事項	決定(許可)権者
都市計画区域 (都市計画法第5条第1項)	都道府県(※1)
都市計画区域 マスタープラン(※2) (都市計画法第6条の2第1項)	都道府県(※1)
区域区分(線引き) (都市計画法第7条第1項)	都道府県又は 指定都市(※1)
用途地域 (都市計画法第8条第1項)	市町村(※3)
地区計画 (都市計画法第12条の4第1項)	市町村(※3)
開発許可 (都市計画法第29条第1項)	都道府県、指定都市、 中核市又は特例市

資料: 都市計画法等を基に農林水産省農村振興局作成

※1 国土交通大臣への協議・同意が必要

※2 第4次一括法(平成27年6月施行)により、一の指定都市の区域内に係るものは、指定都市に権限移譲

※3 都道府県知事への協議が必要(町村にあつては同意が必要)

【地方六団体提言】

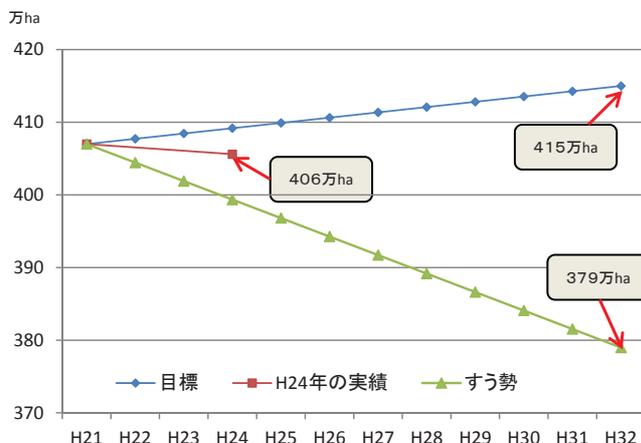
(4) 農地確保に資する施策の必要性等

- ・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

【農林水産省の考え方】

- このままの推移が続けば、平成32年の農用地区域内農地の目標面積 (415万ha) の達成は困難であり、今後、農地中間管理機構の活用等により、耕作放棄地の発生防止・解消等を促進していく必要。
- 中山間地域等の条件不利地域の農地については、中山間地域等直接支払制度の活用や地域の実情に応じた生産基盤整備等の実施により、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。  
その際、地域の担い手への農地利用の集積に加え、地域の実情に応じ、他地域からの農業への参入やUターンによる就農による有効活用、福祉活動の場としての利用等を図るほか、こうした農業の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。
- なお、平成22年の耕作放棄地面積40万haは、ストックベースの面積であり、一方、平成23年の農地転用面積1万haは1年間に農地転用された面積であること、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であることに留意する必要。

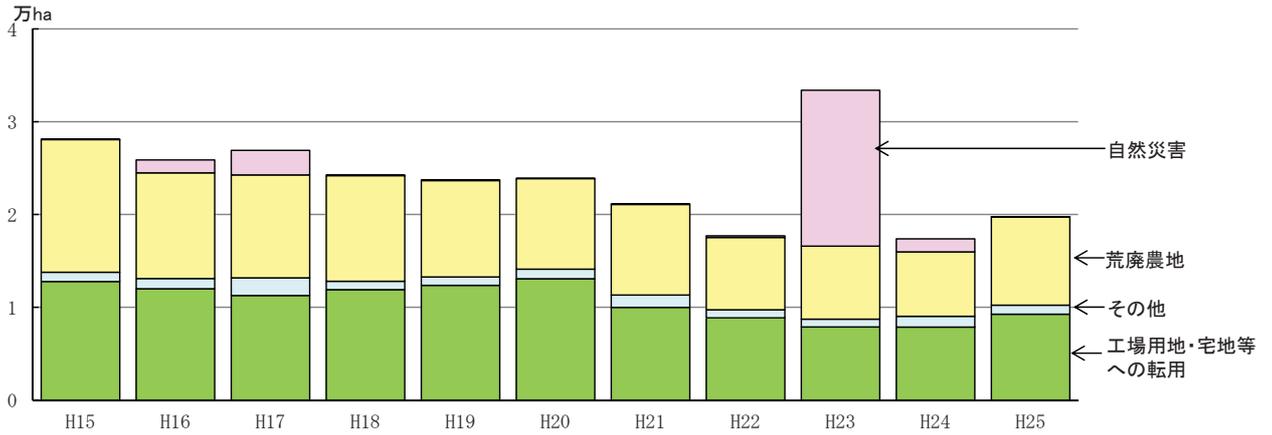
農用地区域内農地面積の目標の進捗状況



資料: 平成24年農地面積は、農林水産省農村振興局農村計画課調べ

注) 東京電力福島第一原子力発電所事故の影響により避難指示のあつた福島県の9町村については、平成21年の農地面積からこれまでの農用地区域の除外・編入手続きを行った面積を踏まえ算出している。

## (参考) 耕地の減少要因別面積の推移



年	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25
工場用地・宅地等への転用	1.3	1.2	1.1	1.2	1.2	1.3	1.0	0.9	0.8	0.8	0.9
その他	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
荒廃農地	1.4	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	0.8	0.8	0.7	1.0
自然災害	0.0	0.1	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.7	0.1	0.0
計	2.8	2.7	2.8	2.4	2.4	2.4	2.1	1.8	3.3	1.7	2.0

資料：「耕地及び作付面積統計（農林水産省）」を基に農林水産省農村振興局作成

注：1) かい廃面積は、田畑転換を除く。

2) 「工場用地・宅地等への転用」は、「工場用地」、「道路・鉄道用地」、「宅地等」、「農林道等」、「植林」である。

3) 「その他」は、「人為かい廃」のうち、「工場用地・宅地等への転用」、「荒廃農地」を除いたものである。

4) 「荒廃農地」は、平成24年までは「耕作放棄」として公表していた。

5) 四捨五入の関係で計が一致しない場合がある。

6

## 2 具体的な提案(主要事項)について

### 【地方六団体提言】

#### (1) 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

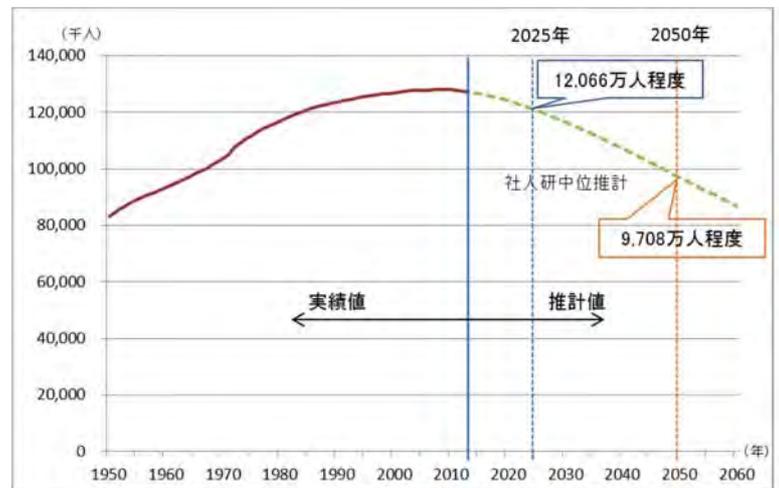
○ 急激な人口減少等社会情勢の変化を考慮し、現実を見据えた合理的な目標設定 ～現実を見据えた目標管理

### 【農林水産省の考え方】

○ 平成37年（2025年）の我が国の人口は1億2,066万人（平成25年の1億2,730万人から664万人減（▲約5%））と推計。このように概ね10年先を見通した場合には、人口が急減するものではないことから、この間の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と考えられるところ。

○ なお、我が国の食料自給率（平成25年度（2013年度）：39%（カロリーベース））は他の先進国等と比較して低い水準にあることに鑑みても、長期的な人口減少の見通しを理由に直ちに確保すべき農地面積を減少させてもよいと考えることは適切ではなく、農地転用許可制度等の適正な執行により、現存する優良農地をいかに保全するかという視点が必要。

日本の将来推計人口



(出典)

・2012年までの総人口は、国立社会保障・人口問題研究所の人口統計資料集（2014版）。

・2013年の総人口は、総務省統計局「人口推計」。

・2014年からの推計値は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成24年1月推計）「出生中位（死亡中位）推計」を基に農林水産省農村振興局作成。

【地方六団体提言】

○ 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

【農林水産省の考え方】

- 現行の「農用地等の確保等に関する基本指針」においては、平成21年の農用地区域内農地面積を基準に、
  - ① 平成21年の農地法等の改正を踏まえた**集团的農地の編入効果や農地転用の抑制効果**
  - ② 「中山間地域等直接支払制度」や「農地・水・環境保全向上対策」等の施策による**耕作放棄地の発生抑制効果**
  - ③ 「耕作放棄地再生利用緊急対策」等の施策による**耕作放棄地の再生**
 等のそれぞれごとに、平成21年から平成32年までの11年間の施策効果を見込んで試算。
- 今後、確保すべき農用地等の目標面積の設定に当たり、各種施策の効果をどのように見込むかについては、現在、行われている**食料・農業・農村基本計画の見直し**に関する議論を踏まえて検討する必要。

農用地区域内農地面積の目標について

- 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戸別所得補償制度の導入を始めとする各種施策による耕作放棄地の発生抑制・再生の効果を織り込んで、農用地区域内の農地面積の目標を設定

平成21年現在の農用地区域内の農地面積 407万ha

すう勢	平成32年までの農地の増減	施策効果	平成32年までの農地の増減
農用地区域からの農地の除外	△12万ha	農用地区域への編入・除外抑制等	+11万ha
耕作放棄地の発生	△16万ha	耕作放棄地の発生抑制	+15万ha
		荒廃した耕作放棄地の再生	+10万ha

これまでのすう勢が今後も継続した場合の平成32年時点の農用地区域内の農地面積 379万ha (すう勢)

平成32年時点で確保される農用地区域内の農地面積の目標 415万ha

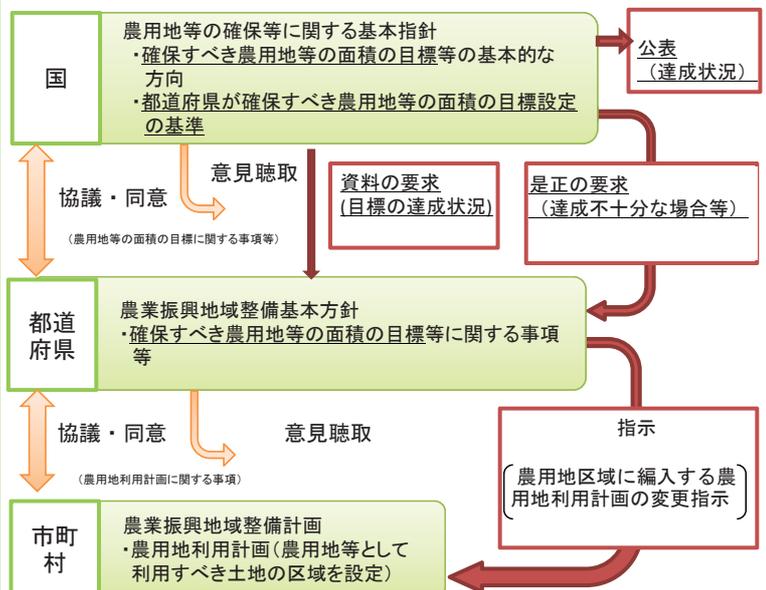
【地方六団体提言】

- 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）（地域の实情により、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
 } 十分な議論を行うこと等により調整
  - ・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

【農林水産省の考え方】

- 市町村からの積み上げを基礎として確保すべき農用地等の目標面積を設定することについては、
  - ① 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、十分に適合した枠組みとは言い難いのではないかと。
  - ② 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があるのではないかと。
 等の課題があると思料。
- また、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ないが、仮に農地転用により他用途に供された土地を農地へ復元しようとするれば相当な困難を伴うことから、事後的な是正措置よりも農地転用許可制度等の適正な執行により、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。

現行の農業振興地域制度のスキーム  
(農業振興地域の整備に関する法律(昭和44年法律第58号))



※) 下線部が平成21年改正部分

【地方六団体提言】

(2) 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

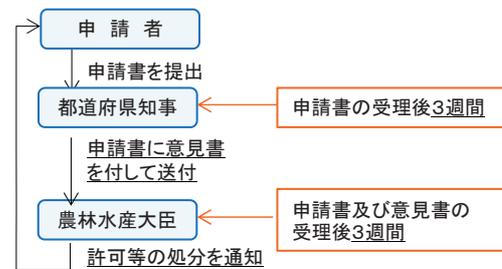
- ・農地の総量確保（マクロ管理）の仕組みを充実しつつ、個々の農地転用許可等（ミクロ管理）は市町村が担う
- ・地方が、農地を含めた土地利用について権限と責任を担うことにより、真に守るべき農地を確保しつつ、地域の実情に応じたまちづくりを行うことが可能。事務手続きの円滑化が図られ、より機動的な対応が可能
- 4ha超の大臣許可、2ha超4ha以下に係る大臣協議は廃止し、農地転用許可の権限については市町村に移譲
- 移譲にあたっては、国と地方の意見交換を踏まえ、転用基準の更なる明確化等
- 市町村の農用地区域の設定・変更に係る知事の同意を不要とする。一方、「確保すべき農用地等の面積の目標」について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

【農林水産省の考え方】

- 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。
- 土地利用計画上の位置付けを有していない個別の農地転用許可の判断については、国民への食料の安定供給等の基盤である農地の確保という観点から、許可基準に即し厳正に判断することが必要。  
このため、地元の地権者や進出企業の開発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行うことが適切。
- 仮に農地転用許可権限の移譲を更に進める場合には、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とり得るかが課題。
- 農地転用許可基準は、農地法、同法施行令及び同法施行規則で明確に規定し、その細かい解釈については、通知等で明らかにしているところ。今後も必要に応じ明確化に努める考え。

大臣許可に係る事務処理期間

1 標準的な事務処理期間



2 事務処理日数(実績)

	大臣許可 件数	平均事務処理日数 知事からの申請書等の受理後、 許可までの平均日数
平成22年	35件	21.7日
平成23年	33件	23.0日
平成24年	33件	26.3日
合計	101件	23.5日

(資料)農林水産省農村振興局農村計画課調べ

3 具体的な提案(その他の事項)について

【地方六団体提言】

- 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、地方の実情を十分勘案

【農林水産省の考え方】

- 第三者機関による事後評価を行うことについては、確保すべき農用地等の目標面積の達成が困難な場合の事後的な措置として考え得る手段の一つではあるが、農地転用により他用途に供された土地の農地への復元には相当な困難を伴うことから、農地転用許可制度等の適正な執行により、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。
- 中山間地域等の条件不利地域の農地については、中山間地域等直接支払制度の活用や地域の実情に応じた生産基盤整備等の実施により、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。  
その際、地域の担い手への農地利用の集積に加え、地域の実情に応じ、他地域からの農業への参入やUターンによる就農による有効活用、福祉活動の場としての利用等を図るほか、こうした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。

- 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、一律の義務づけを廃止

- 農業委員の選任方法及び都道府県農業会議の在り方については、本年6月に閣議決定された「規制改革実施計画」、『「日本再興戦略」改訂2014』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。

- 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

- 国と地方が連携しつつ、国民への食料の安定供給等の基盤である農地の確保を図るとともに、農地中間管理機構の活用等により、効率的な利用を促進することが必要。

# 「農林水産省の考え方」(H26.8.20)について」のポイント

全国知事会・全国市長会・全国町村会

※農林水産省の認識については、第9回農地農村部会(平成26年8月20日)に提示された「農林水産省の考え方」及び、同部会での発言を基に地方六団体で作成。

## 基本認識

農林水産省の考え方	地方六団体
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 平成32年の目標達成は厳しいという認識【農林水産省の考え方P2】</li> <li>○ 目標設定に当たって必ずしも国と都道府県の間で十分に議論を尽くしたとは言い切れない面もあったという認識【農林水産省の考え方P3】</li> <li>○ 農地確保に資する施策の必要性に関する認識【農林水産省の考え方P5】</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 現行制度の課題において<u>一定の部分は地方六団体と認識を共有している</u>と考えられる。</li> <li>○ 一方で、これらの課題を踏まえた農林水産省としての具体的な提案は<u>十分に示されておらず、地方六団体提言に対して様々な懸念を示しているにとどまっている。</u></li> </ul>



農地の総量確保(マクロ管理)及び個別の農地転用許可等(ミクロ管理)の見直しについて、農林水産省においてお考えのスケジュールと具体策の案を明示いただくようお願いします。

## 1. 農地の総量確保(マクロ管理)の仕組みについて

(1) 現在の目標設定の仕組みに対する基本的な認識について

農林水産省の考え方	地方六団体								
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 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(→平成21年からの3年間で約1万haの減少にとどまっているため)。【農林水産省の考え方P2】</li> <li>○ 食料・農業・農村基本計画における検討に当たって、国が地方の意見も十分に踏まえて対応することが必要。【農林水産省の考え方P3】</li> <li>○ <u>市町村、都道府県が設定する目標とすり合わせることは重要、国が定める目標が絵に描いた餅で終わってしまてはいけませんので、現実に実行していくためには、市町村、都道府県がどう考えるか十分に踏まえなければならない。</u>【第9回農地農村部会発言】</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 平成21年から減少が抑制傾向にあることは、事実だが、その主な要因は、平成21年農地法等の改正で行われた農地転用基準等の厳格化の効果大きい。</li> <li>○ 一方で、目標設定の仕組みについては、目標設定に当たって国・地方で十分な議論が尽くされず、現実とも乖離していることから、達成すべき目標として十分意識されていないのが実態。農地確保の実効性を上げ、総量確保の目標を達成するためにも、現場の実情を踏まえた仕組みへの転換が不可欠。</li> </ul> <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td>□ 現時点で目標を達成できる見込み</td> <td>0団体</td> </tr> <tr> <td>□ 目標の達成は困難</td> <td>29団体</td> </tr> <tr> <td>□ 現状は達成しているが、最終的に達成するかは不明</td> <td>4団体</td> </tr> <tr> <td>□ 達成するかは不明</td> <td>6団体</td> </tr> </table> <p>※ 回答団体数は、47都道府県中、39団体。 【平成26年3月、地方六団体農地PT実施全都道府県調査による。】</p>	□ 現時点で目標を達成できる見込み	0団体	□ 目標の達成は困難	29団体	□ 現状は達成しているが、最終的に達成するかは不明	4団体	□ 達成するかは不明	6団体
□ 現時点で目標を達成できる見込み	0団体								
□ 目標の達成は困難	29団体								
□ 現状は達成しているが、最終的に達成するかは不明	4団体								
□ 達成するかは不明	6団体								



農林水産省としては、現行の仕組みを具体的にどのように変えるお考えか、お示し願います。

## (2) 国が必要と考える目標が確保されるかとの懸念について

農林水産省の考え方	地方六団体
<p>○ 市町村からの積み上げを基礎として確保すべき農用地等の目標面積を設定することについて、</p> <p>①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、十分に適合した枠組みとは言い難いのではないか。</p> <p>②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があるのではないか。</p> <p>としている。【農林水産省の考え方P9】</p> <p>○ H32の目標設定に当たっての考え方として、「田の耕作放棄地の発生をほぼ全て抑制」と言及。【農林水産省の考え方P2】</p>	<p>○ 地方六団体提言は、市町村が主体的に設定した目標をそのまま国の目標にすることを求めているものではなく、<u>国と地方が十分に議論を尽くし、調整を行う枠組みを提案</u>。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にも十分適合。</p> <p>①市町村は個々の農地や農村の実態を踏まえて目標の案を提示</p> <p>②国は食料の安定供給等の観点で目標の案を提示</p> <p>③国と地方が目標について議論</p> <p>④国が必要と考える目標と地方が考える目標の間に乖離がある場合には、国は施策のさらなる充実を地方に提示し、その施策効果によって国が必要と考える農地の確保を図る</p> <p>○ 現実には、耕作放棄地の発生は平成24年で国の当初算定の10倍超。目標設定の過程で、農地や農村の実態を踏まえ、国と地方が十分に議論を尽くすべきであった。</p> <p>○ 農用地区域の設定は、法令に則って実施するものであり、地権者や進出企業の意向を踏まえた場合に、国の目標まで積み上がらないとする懸念は、あたらない。</p>

3

## (3) 目標が達成するための具体的な担保措置が明確でないとの懸念について

農林水産省の考え方	地方六団体
<p>○ 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。【農林水産省の考え方P9】</p>	<p>○ 現行制度による担保措置（達成状況の公表、是正の要求等）に加え、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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」を策定すること、</li> <li>・また、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反映させること</li> </ul> <p>を提案。具体的な担保措置は明確であり、現行制度よりも実効性のある目標管理となっている。</p>

## 2. 農地転用許可制度等の見直しについて

### (1) 国と地方の役割分担に関する基本的な認識について

農林水産省の考え方	地方六団体
<p>○ 都市計画の根幹は基本的には都道府県が担っている。【農林水産省の考え方P4】</p>	<p>○ <u>都市計画決定の多く（約8割※）は市町村決定になっていると認識</u>、開発行為は都道府県、指定都市又は中核市（旧特例市を含む）が許可権者。 都市計画制度と対比すれば、<u>農地制度の課題は、国と地方の役割分担において、個別の土地利用の許可を未だ国にまでも権限を残していること。</u> 農地転用許可は、<u>地域の実情に応じたまちづくりの根幹である土地利用規制の重要な部分を占めている。</u></p>

※平成22年7月22日開催 社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 都市計画制度小委員会(第5回) 国土交通省提出資料



**農林水産省として今後、どのように地方分権を進めるお考えか、お示し願います。**

5

### (2) 客観的に見て十分な担保措置がとり得るかとの懸念について

農林水産省の考え方	地方六団体
<p>○ 仮に農地転用許可権限の移譲を更に進める場合には、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とり得るかが課題。 【農林水産省の考え方P10】 また、事後的な是正措置よりも農地転用許可制度の適正な執行により、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。 【農林水産省の考え方P9】</p>	<p>○ 農地転用許可制度（マイクロ管理）の見直しとして、 ・今回、新たに設置されるブロック単位での国と地方の協議の場における意見交換を踏まえ、必要に応じて法令の基準や技術的助言の内容の明確化を図ること、 ・公正な立場から許可権者に意見を述べるため、市町村農業委員会選任委員の見直しによる農業委員会の機能強化を図ること、 を提案。</p> <p>○ 加えて、農地の総量確保（マクロ管理）の仕組みの充実として、<u>国と地方が農地の総量確保目標を共有し、それぞれが責任を持って目標達成のための施策に取り組むこと</u>を提案、それ自体が客観的な担保措置となる。 農地転用許可は法令の基準を適正かつ厳格に運用すべきものだが、目標達成についても十分意識されることとなる。</p> <p>○ また、<u>農用地区域からの除外抑制の施策として、「第三者機関の評価」を実施</u>、その結果は議会、農業関係者等にも広く周知されることとなる。 つまり、万一、法令の基準に違反する運用によって確保すべき農地を失うことがあった場合、社会的に厳しい批判を受けることとなる。</p> <p>○ このように、<u>地方六団体の提言は、「抑止効果」のある制度設計であると考えている。</u></p>

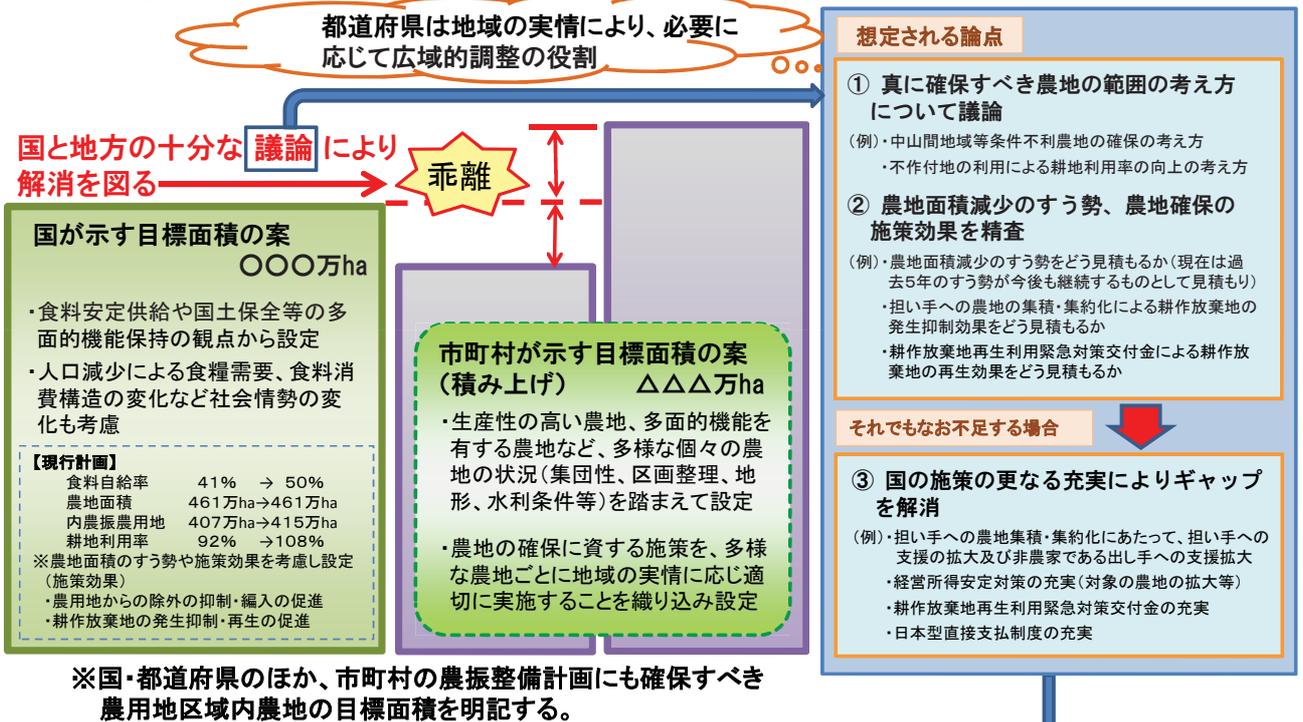
(3)現場との距離感への懸念について

農林水産省の考え方	地方六団体
<p>○ 個別の農地転用判断については、許可基準に即し厳正に判断することが必要とし、このため、地元的地権者や進出企業の開発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行うことが適切。【農林水産省の考え方P10】</p> <p>○ 「現場と距離を置いた判断ができる者」とは、国のほか、都道府県を含むとの認識。 【第9回農地農村部会発言】</p>	<p>○ 現行制度においても、市町村農業委員会では、<u>農地転用許可の申請の経由に際して意見を付するために審査を実施</u>、また、多くの市町村において<u>条例による事務処理特例制度を活用し都道府県から権限移譲を受けているが、特段の支障なく事務を執行</u>。</p> <p>○ <u>有形無形の開発圧力は現場との距離に関係なく生じるものであり</u>、市町村は現場に近いから許可権者として不適切という論は根拠がない。</p> <p>○ そもそも、<u>現行制度において、現場と距離がある許可権者であるが故に、事務処理に必要な以上の時間を要するなど、支障を来していることは、いくつかの支障事例からも明らか</u>。</p>

別紙

目標面積設定に当たっての国と地方の議論

- 市町村が主体的に設定した目標の積み上げを基本とし、国と地方が議論を尽くした上で国の総量確保目標を設定



- 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を設ける。

## 「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

全 国 知 事 会  
全 国 市 長 会  
全 国 町 村 会

「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)(以下、地方六団体提言という。)は、内閣府地方分権改革有識者会議第8回農地農村部会(平成26年7月25日)での説明のとおり、真に守るべき農地を国と地方が協力してしっかりと確保するとともに都市・農村を通じた総合的なまちづくりを推進する観点から、農地制度における新たな国と地方の役割分担として、国と地方が責任を共有し実効性ある農地の総量確保(マクロ管理)の仕組みを構築する一方、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ことを、地方六団体の一致した意見として提言したものです。

これに対して、第9回農地農村部会(平成26年8月20日)では、農林水産省から標記資料が提出されました。ここで示された「農林水産省の考え方」は、平成32年の目標達成は厳しいという認識(p2)、目標設定に当たって必ずしも国と都道府県の間で十分に議論を尽くしたとは言い切れない面もあったという認識(p3)、農地確保に資する施策の必要性に関する認識(p5)等、現行制度の課題において一定の部分は地方六団体提言と認識を共有していると考えていますが、これらの課題を踏まえた農林水産省としての具体的な提案は十分に示されておらず、地方六団体提言に対して様々な懸念を示しているにとどまっています。

地方六団体提言は農林水産省が懸念を示している点にも十分応えているものと考えていますが、これらの懸念を払拭するため、地方六団体提言の考え方を以下の通り補足して説明し、併せて農林水産省の見解をお尋ねします。

また、農地の総量確保(マクロ管理)及び個別の農地転用許可等(ミクロ管理)の見直しについて、農林水産省においてお考えのスケジュールと具体策の案を明示いただくようお願いします。

### 1. 農地の総量確保(マクロ管理)の仕組みについて

#### (現在の目標設定の仕組みに対する基本的な認識について)

- 「農林水産省の考え方」2pでは、「全体では平成21年からの3年間で約1万haの減少にとどまっており、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」としています。

- 平成 21 年から減少が抑制傾向にあることは指摘のとおりですが、これは同時に平成 21 年の農地法等の改正で行われた農地転用許可基準等の厳格化の効果が大きいと考えております。一方、目標設定の仕組みについては、地方六団体提言で指摘しているとおり、目標設定に当たって国・地方で十分な議論が尽くされておらず、現実とも乖離していることから、都道府県、市町村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十分意識されていないのが実態です。したがって、農地確保の実効性を上げ、農地の総量確保の目標を達成するためにも、現場の実情を踏まえた仕組みに転換することが不可欠であると考えています。
- この点について、「農林水産省の考え方」3p では、「食料・農業・農村基本計画における検討に当たって、国が地方の意見も十分に踏まえて対応することが必要」とされています。また、第 9 回農地・農村部会では、農林水産省より、市町村・都道府県が設定する目標とすり合わせることは重要、国が定める目標が絵に描いた餅で終わってしまっただけではいけないので、現実に実行していくためには、市町村、都道府県がどう考えるか十分に踏まえなければいけないとの発言がありました。農林水産省としては、現行の仕組みを具体的にどのように変えるお考えか、お示し願います。

#### **（国が必要と考える目標が確保されるかとの懸念について）**

- 「農林水産省の考え方」9p では、市町村からの積み上げを基礎として確保すべき農用地等の目標面積を設定することについて、「①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、十分に適合した枠組みとは言い難いのではないかと。②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があるのではないかと。」としています。
- 地方六団体提言は、市町村が主体的に設定した目標の積み上げをそのまま国の目標にすることを求めているものではありません。市町村が個々の農地や農村の実態を踏まえて目標の案を示し、一方、国は、食料の安定供給等の観点で目標を考え、国と地方が議論を尽くすことが必要であると考えています。それでもなお国が必要と考える目標と地方が考える目標の間に乖離がある場合には、農地や農村の実態に照らしたとき、現行の施策の下では国が必要と考える農地の確保に困難があることを意味していると考えられます。し

たがって、実効性のある目標管理を行うため、国は農地が確保できるよう施策のさらなる充実を地方に提示し、その施策効果によって国が必要と考える農地の確保を図るべきであると考えています。

以上のように、地方六団体提言は、国と地方が十分に議論を尽くし、調整を行う枠組みであり、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にも、十分に適合するものと考えています。

- 「農林水産省の考え方」2p では、H32 の目標設定に当たっての考え方として「田の耕作放棄地の発生をほぼ全て抑制」と言及されていますが、現実には、耕作放棄地の発生は、平成 24 年で国の当初の算定の 10 倍を超えています。このようなことはあってはならず、目標の設定過程で、農地や農村の実態を踏まえ、国と地方が十分に議論を尽くすべきであったと考えています。
- また、農用地区域の設定は、法令に則って実施するものであり、「地権者や進出企業の意向」に左右されるものではなく、このことを理由として目標面積が積み上がらないおそれがあるとの懸念はあたらないと考えています。

#### **（目標を達成するための具体的な担保措置が明確でないとの懸念について）**

- 「農林水産省の考え方」9p では、「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ない」としています。
- 地方六団体提言では、現行制度による担保措置（達成状況の公表、是正の要求等）に加えて、
  - － 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」を策定すること、
  - － また、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ことを提案しており、具体的な担保措置は明確であり、現行制度よりも実効性のある目標管理になっていると考えています。

## **2. 農地転用許可制度等の見直しについて**

#### **（国と地方の役割分担に関する基本的な認識について）**

- 「農林水産省の考え方」4pでは、「都市計画の根幹は基本的に都道府県が担っている」としています。
- 都市計画決定の多く（約8割）は市町村決定になっていると認識しており、開発行為は都道府県、指定都市又は中核市（旧特例市を含む）が許可権者になっています。都市計画制度と対比すれば、国と地方の役割分担において、農地制度は個別の土地利用の許可について未だ国にまでも権限を残している点が課題であると考えています。農地転用許可は、地域の実情に応じたまちづくりの根幹である土地利用規制の重要な部分を占めるものです。地方六団体提言において、4ha超に係る大臣許可、2ha超4ha以下に係る大臣協議を廃止し、市町村に権限移譲すべきとしていることに対して、農林水産省として今後、どのように地方分権を進めるお考えか、お示し願います。

#### **（客観的に見て十分な担保措置がとり得るかとの懸念について）**

- 「農林水産省の考え方」10pでは、「仮に農地転用許可権限の移譲を更に進める場合には、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とり得るかが課題。」としています。また、9pでは「事後的な是正措置よりも農地転用許可制度等の適正な執行により、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」としています。
- この点について、地方六団体提言では、農地転用許可制度等（ミクロ管理）の見直しとして、
  - － 今回、新たに設置されるブロック単位での国と地方の協議の場における意見交換（平成25年12月20日「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」）を踏まえ、必要に応じて法令の基準や技術的助言の内容の明確化を図ること、
  - － 公正な立場から許可権者に意見を述べるため、市町村農業委員会選任委員の見直しによる農業委員会の機能強化を図ること、を提案しています。
- 加えて、地方六団体提言では、農地の総量確保（マクロ管理）の仕組みの充実として、国と地方が農地の総量確保目標を共有し、それぞれが責任を持って目標達成のための施策に取り組むことを提案しており、それ自体が客観的な担保措置となります。農地転用許可は法令の基準を適正かつ厳格に運用すべきものですが、目標達成についても十分意識されることとなります。

- また、農用地区域からの除外抑制の施策として、「第三者機関の評価」を行うことにしており、その結果は議会、農業関係者等にも広く周知されることとなります。つまり、万一、法令の基準に違反する運用によって確保すべき農地を失うようなことがあった場合、社会的に厳しい批判を受けることとなります。
- 以上のように、地方六団体提言は、「客観的に見て十分な担保措置」かつ「農地転用許可制度等の適正な執行により、現存する優良農地をいかに保全するかという視点」を取り入れた仕組みであり、第9回農地・農村部会で構成員から指摘のあった「抑止効果」のある制度設計であると考えています。

#### **(現場との距離への懸念について)**

- 「農林水産省の考え方」10pでは、個別の農地転用許可の判断については、「許可基準に即し厳正に判断することが必要」とし、このため、「地元の権者や進出企業の開発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行うことが適切」としています。
- 「現場と距離を置いた判断ができる者」とは、第9回農地・農村部会の質疑によれば、農林水産省は、国のほか、都道府県を含むとの認識を示されましたが、有形無形の開発圧力は現場との距離に関係なく生じうるものであり、市町村は現場に近いから許可権者として不適切であるという論は根拠がないものです。
- 現行制度においても、市町村農業委員会では、農地転用許可の申請の経路に際して意見を付するために審査を行っており、また、多くの市町村において条例による事務処理特例制度を活用して都道府県から権限移譲を受けていますが、特段の支障なく事務を執行しています。
- 一方、そもそも現行制度において、現場と距離がある許可権者であるが故に必要な以上に事務処理に時間を要し、弊害となっていることについては、いくつかの支障事例からも明らかであります。

#### **(都道府県農業会議への意見聴取手続きの見直しと規制改革実施計画との関係について)**

- 「農林水産省の考え方」p12では、「都道府県農業会議の在り方については、

本年6月に閣議決定された「規制改革実施計画」、「『日本再興戦略』改訂2014』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」としています。

- 「規制改革実施計画」(H26.6.24)では都道府県農業会議については、「都道府県・国が法律上指定する制度」に移行することとされています。都道府県農業会議がこのような指定法人としての位置づけに移行するのであれば、農地転用許可に当たって許可権者が一律に意見聴取を義務付けられる特別の地位も併せて見直されるべきであり、当然、廃止されるべきものと考えています。なお、一律の義務付けを廃止したとしても、地域の実情を踏まえ、必要に応じ許可権者が自主的に意見聴取することはあり得るものです。

### 3. 農地の確保に資する施策の必要性等について

- 「農林水産省の考え方」5pでは、「平成22年の耕作放棄地面積40万haは、ストックベースの面積であり、一方、平成23年の農地転用面積1万haは1年間に農地転用された面積」としています。
- これは面積の規模感を同一の尺度で対比させているものではなく、毎年発生する農地転用許可を適正に執行することは勿論重要ですが、同時に、再生に取り組むべき耕作放棄地も広大な面積に及んでおり、国と地方が協力して取組みを行っていく必要があることを強調したものです。真に守るべき農地の確保のためには、農地転用許可の適正な執行はもとより、耕作放棄地の発生抑制や再生のためにも国と地方が一体となって取り組むことが必要であると考えています。

## 1. 農地の確保(マクロ管理)

- 国の基本指針の策定に当たり、国の目標面積案及び都道府県の目標面積の設定の基準案について、都道府県を通じて市町村からも事前にも意見を聴くこととする方向で検討。
- 目標面積の達成に向け、「国と地方の協議の場」の活用などにより、国と地方で意見交換を行いながら、国と地方が一体となって取り組むことを検討。

## 2. 農地転用許可(ミクロ管理)

- 人口減少社会に対応したまちづくり・むらづくりを進めるに当たっては、土地利用計画に位置付けを有していない個別の農地転用に係る許可権限の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観点からは必ずしも適切に対応できず、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ことが必要。

なお、「地方創生」という現下の重要課題に対応するため、臨時国会に提出された地域再生法改正法案の中で、市町村が策定する農林水産業の6次産業化に資する施設等の整備に係る計画に従って行われる施設整備については、4haを超える場合でも都道府県知事までの判断(市町村の計画に対する同意)で転用を可能とすることとしているところ。

# 「農地制度のあり方について」(地方六団体提言)(平成26年7月) に対する農林水産省の考え方(平成26年8月)に係る地方三団体の再意見(平成26年9月)について

## 地方三団体の再意見

### 1 農地の総量確保(マクロ管理)の仕組みについて

(現在の目標設定の仕組みに対する基本的な認識について)

- 農地確保の実効性を上げ、農地の総量確保の目標を達成するためにも、現場の実情を踏まえた仕組みに転換することが不可欠。農林水産省として、現行の仕組みを具体的にどのように変える考えであるのか示すべき。

(国が必要と考える目標が確保されるかとの懸念について)

- 地方六団体提言は、市町村が主体的に設定した目標の積み上げをそのまま国の目標にすることを求めているものではなく、国と地方が十分に議論を尽くし、調整を行う枠組であり、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にも十分に適合。

## 農林水産省の考え方

- 現行制度では、国の基本指針の策定に当たり、都道府県の目標面積の設定基準について、都道府県知事の意見を聴くこととしているが、
  - ① 都道府県の目標面積の設定基準(案)に加えて、国の目標面積(案)を都道府県に提示し、
  - ② 都道府県を通じ市町村からも意見を聴き、
  - ③ 都道府県と調整を図った上で、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こととする方向で検討。
- 国の目標面積の達成に向けて、毎年行っている目標面積の達成状況の把握・公表に加え、「国と地方の協議の場」の活用などにより、国と地方が一体となって取り組むことを検討。

1

## 地方三団体の再意見

### 1 農地の総量確保(マクロ管理)の仕組みについて

(国が必要と考える目標が確保されるかとの懸念について)

- 農用地区域の設定は、法令に則って実施するものであり、「地権者や進出企業の意向」に左右されるものではなく、このことを理由として目標面積が積み上がらないおそれがあるとの懸念はあたらない。

## 農林水産省の考え方

- 農用地区域の設定は、法令に則って実施するものであることは御指摘のとおりであるが、その際、自治体の判断で開発需要を見込むことも可能であり、地権者や進出企業の意向や自治体の開発期待の反映により、開発需要を過大に見込んだ目標面積が設定されるおそれ。

〔 国の基本指針で定める都道府県の目標面積の設定基準により、「都道府県において独自に考慮すべき事由」によるものとして面積を増減させることも可能。 〕

- なお、前回の基本方針の見直しの際には、市町村からの開発要望面積を基に目標面積を設定しようとした県があったが、その際、開発需要を過大に見込み、農用地区域面積の9割以上が減少する案を提示した市町村も見受けられたところ。

## 地方三団体の再意見

### 1 農地の総量確保（マクロ管理）の仕組みについて

（目標を達成するための具体的な担保措置が明確でないとの懸念について）

- 地方六団体提言では、現行制度による担保措置（達成状況の公表、是正の要求等）に加えて、
  - 国、都道府県、市町村それぞれのレベルで「実行計画」を策定すること
  - 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、事後に専門家で構成される「第三者機関による評価」を行い、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ことを提案しており、具体的な担保措置は明確であり、現行制度よりも実効性のある目標管理になっている。

## 農林水産省の考え方

- 農用地区域への編入、耕作放棄地の発生抑制・再生については、「第三者機関による評価」等が有効な面もあると考えられることから、地方の意見も聴きながら、その導入について検討することが可能。
- 一方、転用による農地のかい廃については、仮に農地を復元しようとするれば相当の困難を伴うことから、第三者機関の評価による事後的な措置では、優良農地の保全のための担保措置としては不十分。

3

## 地方三団体の再意見

### 2 農地転用許可制度等の見直しについて

（国と地方の役割分担に関する基本的な認識について）

- 都市計画決定の多く（約8割）は市町村決定になっており、都市計画制度と対比すれば、国と地方の役割分担において、農地制度は個別の土地利用の許可について未だに国に権限を残している点が課題。

- 地方六団体提言において、4ha超に係る大臣許可、2ha超4ha以下に係る大臣協議を廃止し、市町村に権限移譲すべきとしていることに対して、農林水産省として今後、どのように地方分権を進める考えであるのか示すべき。

## 農林水産省の考え方

- 都市計画の根幹である都市計画区域の指定、都市計画マスタープラン、区域区分の決定等については、一部の政令指定都市等を除き、基本的には都道府県が担っているところ。
- 農地転用許可についても件数では99.9%、面積では96.4%が都道府県によるもの（4ha以下）となっており、周辺農地への影響の大きさ等から必要なもののみを国が判断。
- 農地転用許可事務の実施主体や国の関与等の在り方については、平成21年の農地法改正の附則や昨年12月の閣議決定（「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」）を踏まえ、食料・農業・農村基本計画の見直しにおける食料自給率目標や農地面積の見直しに関する検討等と併せて検討しているところ。

4

地方三団体の再意見	農林水産省の考え方
<p><b>2 農地転用許可制度等の見直しについて</b></p> <p>(客観的に見て十分な担保措置がとり得るかとの懸念について)</p> <p>○ 地方六団体提言は、「客観的に見て十分な担保措置」かつ「農地転用許可制度等の適正な執行により、現存する優良農地をいかに保全するかという視点」を取り入れた仕組みであり、第9回農地・農村部会で構成員から指摘のあった「抑止効果」のある制度設計である。</p>	<p>○ 地方六団体提言では、国と地方の協議の場を通じた転用基準の明確化や、農業委員会の機能の強化、第三者機関による評価等が担保措置として挙げられているが、その効果は不明確。特に、第三者機関による評価は、農地転用が行われた後の事後的な措置であり、一度転用によりかき廃された農地を復元させることには相当の困難を伴うことから、優良農地の保全のための担保措置としては不十分。</p>
<p>(現場との距離への懸念について)</p> <p>○ 有形無形の開発圧力は現場との距離に関係なく生じるものであり、市町村は現場に近いから許可権者として不適切であるという論は根拠がない。</p>	<p>○ 有形無形の開発圧力は現場との距離に関係なく生じるものであることは御指摘のとおりであるが、地権者や開発業者からの圧力に直接晒されるという点で、市町村は国や都道府県とは異なると考えているところ。</p>

地方三団体の再意見	農林水産省の考え方
<p><b>2 農地転用許可制度等の見直しについて</b></p> <p>(現場との距離への懸念について)</p> <p>○ 現場と距離がある許可権者であるが故に必要な以上に事務処理に時間を要し、弊害となっていることについては、いくつかの支障事例からも明らか。</p>	<p>○ 農林水産省で支障事例として示された事案を推測し、内容を確認したところ、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 個別の農地転用許可では基準を満たさない中で調整の継続を求められているものや、</li> <li>➢ 具体性はないが企業の誘致を図りたいという構想の段階から調整の期間を起算しているもの</li> </ul> <p>などがあり、必ずしも、現場と距離があるから時間を要しているとは言えない。</p>
<p>(都道府県農業会議への意見聴取手続きの見直しと規制改革実施計画との関係について)</p> <p>○ 「規制改革実施計画」(H26.6.24)に基づき都道府県農業会議が指定法人に移行するのであれば、農地転用許可に当たっての都道府県農業会議への意見聴取の義務付けは当然廃止されるべき。</p>	<p>○ 都道府県農業会議の在り方については、「規制改革実施計画」や『「日本再興戦略」改訂2014』(H26.6.24)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。</p>

## 地方三団体の再意見

## 農林水産省の考え方

### 3 農地の確保に資する施策の必要性等について

○ 真に守るべき農地の確保のためには、農地転用許可の適正な執行はもとより、耕作放棄地の発生抑制や再生のためにも国と地方が一体となって取り組むことが必要。

○ 農地転用許可の適正な執行、耕作放棄地の発生抑制・再生のために国と地方が一体となって取り組むべきということは御指摘のとおり。

# 農地の確保及び農地転用許可について

平成26年9月30日

農林水産省

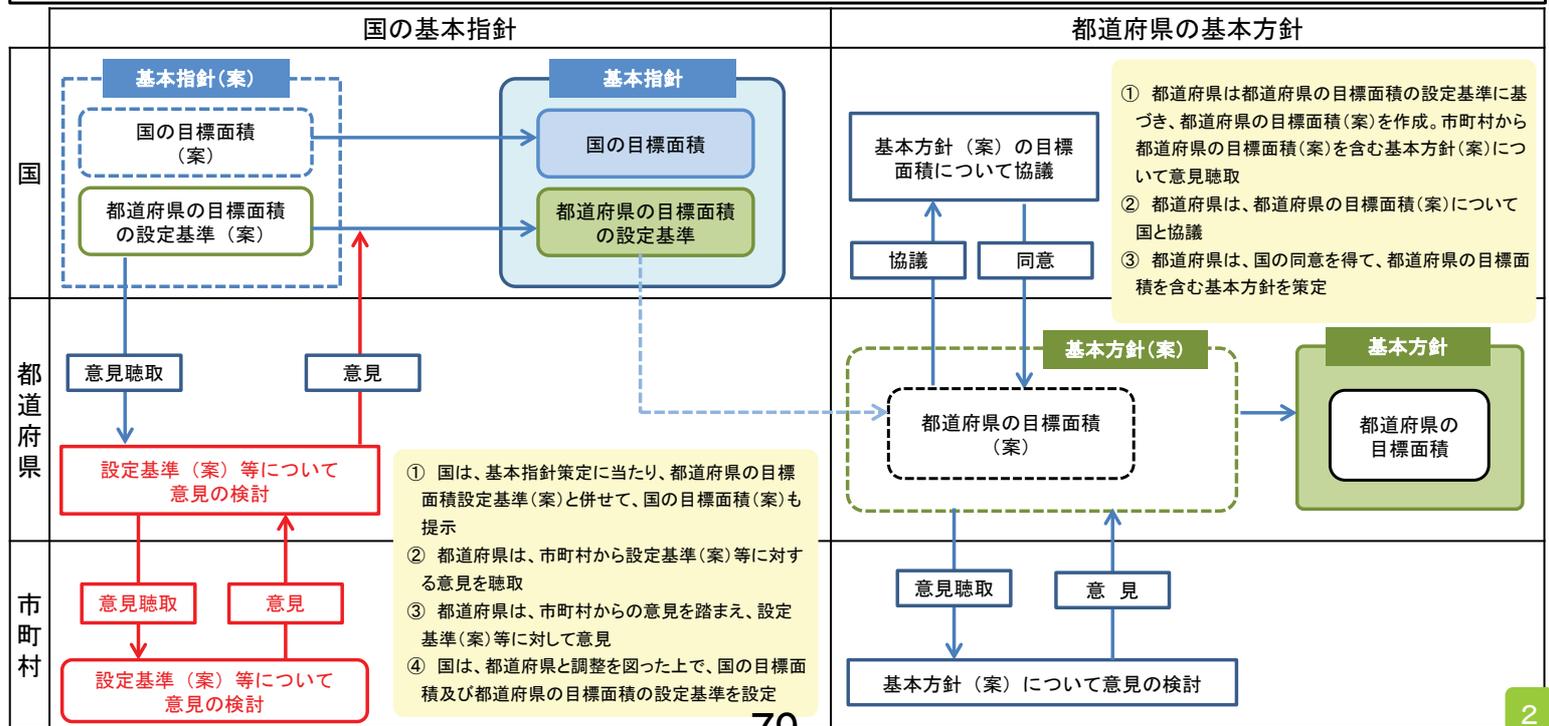
## 目 次

	ページ
○ 農地の確保に向けた仕組みの改善について	1
○ 農地転用許可制度について(第9回農地・農村部会構成員御指摘事項関係)	
・農地転用許可事務の実態調査結果	4
➢ 本来は許可できなかった事例	
➢ 結果として許可できた事例	
・農地転用に係る国と都道府県等との見解が異なった事案について	7
・地方六団体が提示した支障事例と考えられる事案について	8
・大規模な開発による影響 (農地転用制度(3)「平成25年10月29日 第1回農地・農村部会農林水産省提出資料」)	11
・国が関与している農地転用許可の状況	13

# 農地の確保に向けた仕組みの改善について

## 農地の確保に向けた仕組みの改善について

- 現行制度では、国の基本指針の策定に当たり、都道府県の目標面積の設定基準について、都道府県知事の意見を聴くこととしているが、
  - ① 都道府県の目標面積の設定基準（案）に加えて、国の目標面積（案）を都道府県に提示し、
  - ② 都道府県を通じ市町村からも意見を聴き、
  - ③ 都道府県と調整を図った上で、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こととする方向で検討。
- 国の目標面積の達成に向けて、毎年行っている目標面積の達成状況の把握・公表に加え、「国と地方の協議の場」の活用などにより、国と地方が一体となって取り組むことを検討。



# 農地転用許可制度について

(第9回農地・農村部会構成員御指摘事項関係)

## 農地転用許可事務の実態調査結果

○ 各都道府県等が農地転用許可を行った事案(2ha以下)について実態調査を行った結果、適正な事務の処理の確保が必要な事案は、平成22年度は12.3%(290件)、平成23年度は14.1%(311件)、平成24年度は15.8%(343件)と増加している。

### 調査結果

(単位:件)

調査時期・許可の主体	調査対象事案	要改善事案	立地基準関係	一般基準関係	その他
平成22年度(21年許可事案)	2,350 (100%)	290 (12.3%)	259 (11.0%)	5 (0.2%)	52 (2.2%)
都道府県	1,752 (100%)	212 (12.1%)	184 (10.5%)	5 (0.2%)	48 (2.7%)
市町村	598 (100%)	78 (13.0%)	75 (12.5%)	0 (0.0%)	4 (0.7%)
平成23年度(22年許可事案)	2,200 (100%)	311 (14.1%)	237 (10.8%)	36 (1.6%)	61 (2.7%)
都道府県	1,100 (100%)	153 (13.9%)	114 (10.4%)	14 (1.3%)	40 (3.6%)
市町村	1,100 (100%)	158 (14.3%)	123 (11.2%)	22 (2.0%)	21 (1.9%)
平成24年度(23年許可事案)	2,177 (100%)	343 (15.8%)	283 (13.0%)	18 (0.8%)	68 (3.1%)
都道府県	1,480 (100%)	222 (15.0%)	178 (12.0%)	6 (0.4%)	53 (3.6%)
市町村	697 (100%)	121 (17.3%)	105 (15.1%)	12 (1.7%)	15 (2.1%)

資料:「農地転用許可事務実態調査」  
 (注)複数の欄に該当する場合には、それぞれにカウント  
 ・立地基準関係:農地の優良性等により区分し、その区分に応じて判断する基準の適用に関する事案  
 ・一般基準関係:転用の確実性や周辺農地への被害の防除措置等を判断する基準の適用に関する事案  
 ・その他:法令で義務付けられている書類の添付、農地転用許可に付した条件に基づく事業の進捗の報告等に関する事案

### 立地基準の適用を誤ったもの

(単位:件)

項目	H22	H23	H24
・単に道路が集団農地の中を通過して敷設されていることをもって、集団性が分断されているとして第2種農地と判断された事例	70 (8)	53 (11)	60 (13)
・申請地の一部が水管等が埋設されている道路に接していることをもって、全体が第3種農地と判断された事例	29 (0)	26 (1)	41 (5)
・住宅等が連たんしている区域に隣接又は近接していることをもって、第3種農地と判断された事例	86 (3)	69 (1)	77 (4)
・相当数の街区から形成されている区域に隣接又は近接していることをもって、第2種農地と判断された事例	20 (0)	32 (1)	28 (4)
・その他(集落接続の判断や代替性の検討等)	56 (3)	57 (13)	89 (22)
合計	259 (14)	237 (27)	283 (42)

資料:「農地転用許可事務実態調査」  
 (注1):複数の項目に該当する事案があるため、各項目の計は、合計欄の数値と一致しない。  
 (注2):()内の数値は、立地基準の適用を誤った事案のうち、許可ができないと判断されたもの。その他の事案は、結果として、他の立地基準に適用できるものがあつたため許可が可能と判断されたもの。

### 平成21年改正による基準の厳格化の主な内容(平成22年6月施行)

- 第1種農地の集団性基準の厳格化(農地法施行令改正)
  - ・おおむね20ha以上→おおむね10ha以上
- 第1種農地の不許可の例外事由の厳格化(農地法施行規則改正)
  - ・既存の施設を拡張する場合の第1種農地の転用  
 拡張部分の面積:既存施設の面積以内・既存施設の面積の1/2以内 等
- 第3種農地の判断基準の厳格化(農地法施行規則改正)
  - ・幅員4m以上の道路の沿道で、かつ、500m以内に2以上の公共公益施設が存在  
 道路の要件:水管、下水管又はガス管のうち1種類以上埋設→2種類以上埋設(市街地化の判断)

# 農地転用許可事務の実態調査結果(本来は許可できなかった事例)

## 事務の改善を要する事案(例1)

- ・ 集団性を有する農地(第1種農地)について、宅地等が存在せず、集落を形成していないにもかかわらず、第1種農地の不許可の例外事由である「集落接続」(\*)を適用して工場のための転用を許可した事例。

※ 日常生活上又は業務上必要な施設で集落に接続して設置されるもの(農地法施行規則第33条第4号)



(A市)

## 事務の改善を要する事案(例2)

- ・ 集団性を有する農地(第1種農地)について、住宅等が連たんしている区域内の農地(\*)ではないにもかかわらず第3種農地と判断し、配送センターのための転用を許可した事例。

※ 住宅の用若しくは事業の用に供する施設又は公共施設若しくは公益的施設が連たんしていること(農地法施行規則第44条第1号)

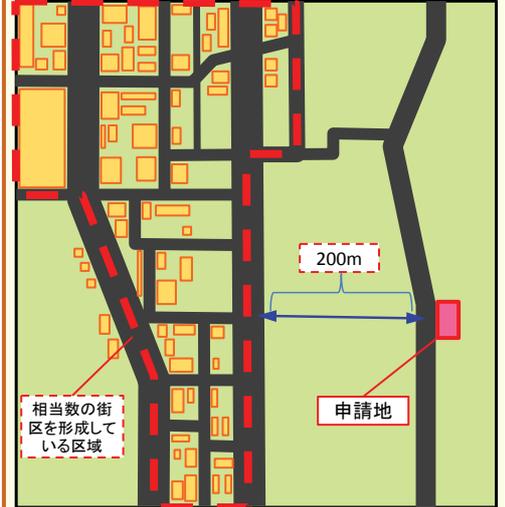


(B市)

## 事務の改善を要する事案(例3)

- ・ 相当数の街区で形成されている区域内の農地ではないにもかかわらず、当該区域に近接していることをもって、「街区の面積に占める宅地の面積の割合が40%を超えている区域」内の農地(\*) (第3種農地)と判断して転用を許可した事例。

※ 街区(道路、鉄道若しくは軌道の線路その他の恒久的な施設又は河川、水路等によって区画された地域)の面積に占める宅地の面積の割合が40%を超えていること(農地法施行規則第44条第2号)

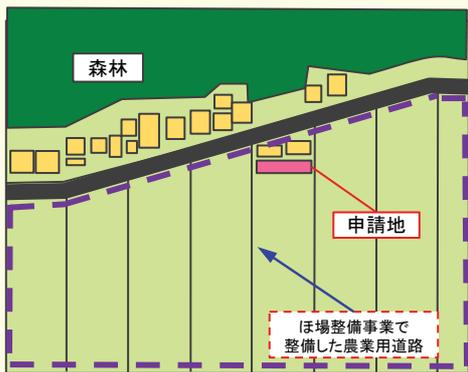


(C市)

# 農地転用許可事務の実態調査結果(結果として許可できた事例)

## 事務の改善を要する事案(例4)

- ・ ほ場整備による区画を「相当数の街区を形成している区域」内と判断し、第2種農地として転用を許可しているが、第1種農地と判断する必要があった。
- ・ 申請地は集落に接続しており、結果として第1種農地でも許可できるものではあるが、相当数の街区を形成していない農地が第2種農地と判断されることにより、点線(紫)で囲んだまとまりのある農地でも転用が進むおそれがある。



(D市)

## 事務の改善を要する事案(例5)

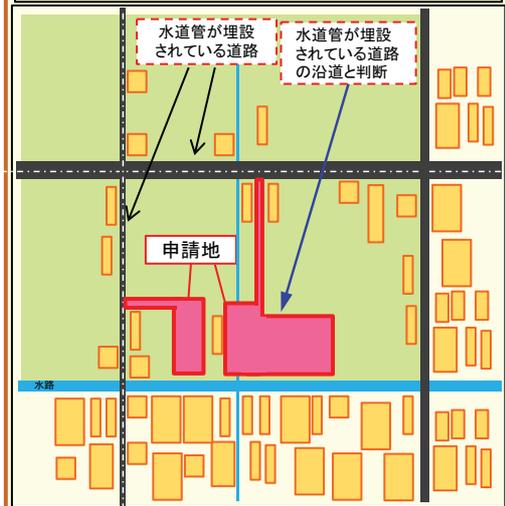
- ・ 農業用機械が容易に横断できる道路(点線(赤))により集団農地が分断されているとして、第2種農地と判断し転用を許可しているが、第1種農地と判断する必要があった。
- ・ 申請地は集落に接続しており、結果として第1種農地でも許可できるものではあるが、集団性が分断されていると判断された場合、点線(紫)で囲んだ農地は第2種農地として転用が進むおそれがある。



(E町)

## 事務の改善を要する事案(例6)

- ・ 水道管が埋設されている道路の沿道区域であるとして、第3種農地と判断し転用を許可しているが、大部分が道路に接しておらず、その位置は沿道区域とは言えないことから、第2種農地と判断する必要があった。
- ・ 申請地は第2種農地と判断され、代替性の要件を満たせば、結果として許可できるものではあるが、道路の沿道にない農地が第3種農地と判断されることにより、まとまりのある農地でも転用が進むおそれがある。



(F市)

# 農地転用に係る国と都道府県等との見解が異なった事案について

- 2haを超える農地転用について、事前相談の際に国と地方公共団体が当初見解が異なっていたものは60件(485ha)であった。(平成21年農地法等の改正の施行(平成21年12月15日)から平成26年8月31日までの相談事案)
- その主な内容は、農地区分の判断に誤りがあるものや、転用規模が過大又は規模の妥当性の根拠が不明であるにもかかわらず許可可能と判断していた事案等であった。

## 事前相談における国と地方の見解の相違

1. 事前相談において国と地方の見解に相違があった事案の件数及び面積  
(単位:件、ha)

	総数 (A)	大臣許可・ 協議済み	調整中	見解の相 違事案数 (B)	割合 (A/B)
大臣許可事案 (4ha超)	151 (1,110)	122 (867)	29 (243)	32 (401)	21.2% (36.1%)
大臣協議事案 (2ha超4ha以下)	320 (807)	299 (745)	21 (62)	28 (84)	8.8% (10.4%)
合計	471 (1,917)	421 (1,612)	50 (305)	60 (485)	12.7% (25.3%)

資料:農林水産省農村振興局農村計画課調べ  
(注:下段の( )は面積)

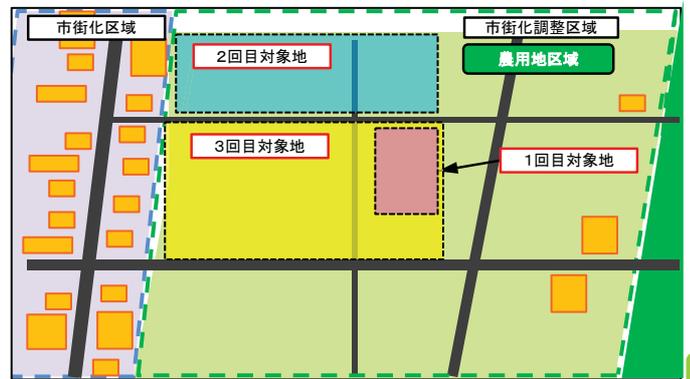
2. 見解の相違の主な内容

見解の相違の主な内容	件数
農地区分の判断に誤りがあったため、是正させた事案(「一部に第3種農地を含む場合に、全体を第3種農地と判断」、「農業公共投資を行った農地を第2種農地と判断」、「容易に横断可能でも、県道により分断と一律に判断」等)	20件
転用規模が過大又は規模の妥当性の根拠が不明であると判断された事案	13件
「第2種農地は原則許可可能」として、代替性の検討を行っていなかった事案	6件
第1種農地の不許可の例外事由のいずれにも該当しないにもかかわらず許可可能と判断していた事案	5件

資料:農林水産省農村振興局農村計画課調べ  
(注:平成21年12月15日～平成26年8月31日に相談があった事案)

## 国と地方の見解が相違した事案

- 国は、個別の転用許可による対応は困難であると判断し、市街化区域への編入についての検討を提案したが、その後も個別の転用許可による対応を要請している事案(G市)
- ・ G市は、17ha(うち農地16ha)の土地について、組合施行の土地区画整理事業を検討し、農地転用の可能性について国に相談。
- ・ 国は、優良農地(農用地区域内農地)の大規模な転用事案であり、許可基準上許可できない事案であることを説明し、都市計画の市街化区域への編入を提案。
- ・ その後も都市計画を見直す動きはなく、G市は、個別の転用事案として、数回にわたって対象地や規模を変更(17ha → 90ha → 145ha)しながら、国に個別の転用許可による対応を要請。



7

## 地方六団体が提示した支障事例と考えられる事案について 1

(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、計画中断も懸念されたとされる事例)

- 「国との事前協議に2年間を要し、計画中断も懸念されたとされる事例については、農用地区域内かつ市街化調整区域で農業公共投資実施中の農地に係る20haを超える大規模転用事案と考えられるが、本件は、個別転用が困難な事案。
- 当初から、市街化区域への編入に向けて、企業の立地が見込まれる規模で調整を進めていけば、早期の対応も可能であったと考えられる。

### 【事案の概要】

- (1) 転用目的: 工業団地の造成
- (2) 面積: 約24ha(うち農地23ha(95.8%))
- (3) 農振法: 農用地区域
- (4) 都市計画: 市街化調整区域
- (5) 公共投資: 国営かんがい排水事業(S51～実施中)
- (6) 農地区分: 農用地区域内農地

### 【経緯】

- ・ 国営事業を実施中の23haに及ぶ大規模な優良農地について、転用許可基準を満たしていないにもかかわらず工業団地として転用しようとした事案。
- ・ 国は、市街化区域への編入を提案。1年5か月後、市は市街化区域への編入を検討する方針を示したが、その後、その方針を撤回し、事業計画の内容を農業用施設の設置に変更する等、提案内容を度々変更。

- ・ 国営かんがい排水事業実施中である農用地区域内の農地がまとまって存在。



(H市)

8

## 地方六団体が提示した支障事例と考えられる事案について 2

(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か月を要したとされる事例)

- 「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か月を要した」とされる事例については、農用地区域内の集団的な農地の転用事案と考えられる。
- 事業計画案が示された後の実質的な協議の開始からの期間は8か月であり、この間、施設立地の見通しと規模の妥当性の整理等に時間を要したが、これらの資料の作成期間が短縮されれば、全体の協議期間も短縮されたものと考えられる。

### 【事案の概要】

- (1) 転用目的: 市施行の土地区画整理事業
- (2) 面積: 約16ha(うち農地約13ha(82.7%))
- (3) 農振法: 農用地区域
- (4) 都市計画: 非線引き都市計画区域(用途地域外)
- (5) 公共投資: ほ場整備事業(S48~50、S54~62)  
担い手農地集積高度化促進事業(H19)
- (6) 農地区分: 農用地区域内農地

### 【経緯】

- ・ 本件は、新幹線の駅(平成30年供用予定)予定地周辺の土地区画整理事業であるが、事業計画の案が未策定の段階から協議が開始され、その後、市は事業計画の案等の資料作成に7か月を要した。
- ・ 事業計画の案が示された後の協議では、地権者が転用を希望しているだけで利用見込みのない土地を施行区域に含めるなど事業実施の見通しが明らかでなかったことから、県が施設立地の見通しと規模の妥当性等を整理するのに8か月を要した。

- ・ ほ場整備事業が実施された大区画の農地がまとまって存在。



(I市)

9

## 地方六団体が提示した支障事例と考えられる事案について 3

- 企業誘致のための農地転用について、農政局との事前協議に2年間を要したとされる事例

J市

### 【考えられる事案の概要】

- (1) 転用目的: 工業団地の造成
- (2) 面積: 約29ha(うち農地約27ha(93%))
- (3) 農振法: 農業振興地域(農用地区域外)
- (4) 都市計画: 市街化調整区域
- (5) 公共投資: なし
- (6) 農地区分: 甲種農地

### 【主な経緯】

- ・ 本件は、27haの大規模な農地の転用であり、個別事案としては許可が困難。市や県は、国にどのようにしたら農地転用が可能か相談してきたものであり、現在も市において農地転用が可能な手法について検討中。

- 工場用地のための農地転用について、国との農地区分の調整に1年を要したとされる事例

K市

### 【考えられる事案の概要】

- (1) 転用目的: 工業等用地造成
- (2) 面積: 農地約5ha
- (3) 農振法: 農用地区域
- (4) 都市計画: 市街化調整区域
- (5) 公共投資: 県営湛水防除事業(H5~H20)、県営地盤沈下対策事業(H5~H20)等
- (6) 農地区分: 農用地区域内農地

### 【主な経緯】

- ・ 本件は、地権者の意向を基に開発を進めるため、地区計画制度を活用しようとした事案(地区計画の運用基準: 5ha以上)。具体的な事業計画や企業立地の見通しがないまま調整が開始され、当初の説明から6か月後に事業主体や事業内容が変更(1ha分のみ企業立地が具体化)されたもの。
- ・ 農地区分について、当初、県は、複数の地権者がいるため、高性能農業機械による営農に適する農地(甲種農地)に該当しないと判断。一方、国は、転用許可基準上、区画、形状等のほ場条件で判断するため甲種農地との見解。
- ・ その後、国の見解を基に県が行った現地調査の結果、地盤が軟弱であることから甲種農地には該当せず、第1種農地及び第3種農地であることを確認。国も同意。

- ショッピングセンター新設のための農地転用について、大臣許可までに3年8か月を要したとされる事例

L町

### 【考えられる事案の概要】

- (1) 転用目的: 大規模複合商業施設
- (2) 面積: 約9ha(うち農地約8ha(90%))
- (3) 農振法: 農用地区域
- (4) 都市計画: 非線引き都市計画区域(用途地域外)
- (5) 公共投資: なし
- (6) 農地区分: 農用地区域内農地

### 【主な経緯】

- ・ 本件は、電話相談から事前調整、農用地区域からの除外、農地転用許可、店舗の開店までの全てに要した期間が3年8か月。
- ・ このうち大臣許可に係る調整に要した期間は、県が許可の判断に必要な資料を作成した期間の4、5か月を含め事前調整に7か月、農地転用許可申請から許可までに要した期間は約1か月。

- 地域高規格道路の建設のための農振除外について、農政局との打合せ等に2年7か月を要したとされる事例

M町

### 【考えられる事案の概要】

- (1) 転用目的: 地域高規格道路
- (2) 面積: 農業振興地域内 約41ha  
うち農用地区域内農地 約35ha
- (3) 道路延長: 10.1km
- (4) 幅員幅等: 20.5m、4車線

### 【主な経緯】

- ・ 本件は、住民に示す前の複数のルート、インターチェンジ等の候補地の案を元に最初の相談がなされ、国からは、ほ場整備が行われた農地の分断をできるだけ避けるよう要望。その後の国への相談は1年後に行われた。
- ・ 具体的なルートの調整に当たっては、地域高規格道路は延長・幅員が大きく、農業施設のかい廃等の影響が大きいことから、土地改良施設の付け替えや財産処分などで多くの農業関係事業との調整が必要であったことに加え、インターチェンジの設置箇所について地元調整が行われたことも調整に時間を要した一因。

## 大規模な開発による影響

- 大規模な開発については、農地がまとまって失われるだけでなく、優良農地が分断され、集団性が失われること等により、立地区分が変更され、周辺で個別のスプロール的な開発が進み、優良農地の確保に著しい影響が出る懸念される。
- 一方、都市計画の市街化区域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については、農地転用に関し迅速な対応が可能となるとともに、土地利用計画に即した開発が行われる結果として、優良農地の確保にもつながるもの。

### 大規模商業施設の建設等を契機として個別のスプロール的な開発が進んだ事例

- 商業施設(平成4年)の建設を契機にスプロール化が進んだ事例(N市)

昭和50年頃



□: 商業施設の近隣に店舗等が立地

平成19年頃



### 市街化区域への編入により計画的な土地利用が行われている事例

- 住宅や工場等が市街化区域に誘導され、水田がまとまって保全(O市)

昭和54年頃



平成19年頃



## 農地転用制度 (3)

平成25年10月29日 第1回農地・農村部会農林水産省提出資料

- 転用が原則不許可である第1種農地についても、現場に必要な農業の振興に資する施設等について設置することが可能。
- また、地域の活性化のための計画的なまちづくりの観点からは、必要な土地を市街化区域へ編入することも有効な手段。

### 地域の農業の振興に資する施設

- ・ 農業用施設、農畜産物の処理・加工施設
- ・ 都市と農村の交流施設
- ・ 農業者の就業機会の増大に寄与する施設

### 公益性が高いと認められるもの

- ・ 土地収用法等により土地を収用・使用することができる事業
- ・ 土地改良法に基づく非農用地区域内にある土地を土地改良事業計画に定められた用途に供する行為
- ・ 優良田園住宅の建設の促進に関する法律に基づく優良田園住宅の建設
- ・ 工場立地法に基づく工場等の設置 等

### 地域の開発又は整備に関する法律に基づくもの

- ・ 農村地域工業等導入促進法
- ・ 総合保養地域整備法
- ・ 多極分散型国土形成促進法
- ・ 地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律

### 地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画に定める施設

- ・ 市町村の条例に基づく農用地の効率的な利用のために区分した非農用地予定区域に設置する施設
- ・ 市町村の地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画に基づく施設
- ・ 市町村農業振興整備計画に定められた施設

### 市街化区域編入による計画的なまちづくり

- ・ すでに市街地を形成している区域
- ・ おおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域

# 国が関与している農地転用許可の状況

- 国が関与している農地転用許可は、平成23年で大臣許可(4ha超)が42件(188ha)、大臣協議(2ha超4ha以下)が57件(139ha)。
- 一方、地方農政局に相談のあった農地転用事案は、直近の状況を見ると、月平均で146件、そのうち面積が分かっているものは51件(農地面積465ha)となっている。
- また、都道府県知事等による農地転用許可の件数は、2haを境としてみた場合、国が関わらない1.9ha~2ha規模の事案が多い傾向。

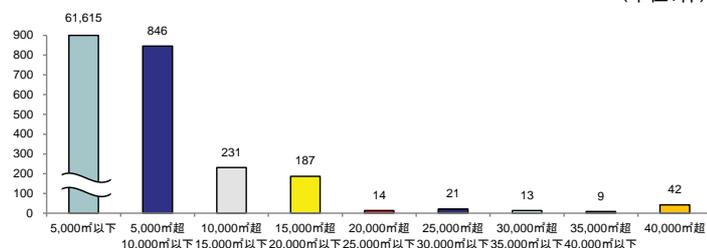
## 農地転用許可の状況(平成23年)

許可権者	転用面積	許可件数	許可面積
都道府県知事	4ha以下	62,936件(99.9%)	5,096ha(96.4%)
うち大臣協議	2ha超4ha以下	57件(0.09%)	139ha(2.6%)
農林水産大臣	4ha超	42件(0.07%)	188ha(3.6%)
合計		62,978件(100%)	5,284ha(100%)

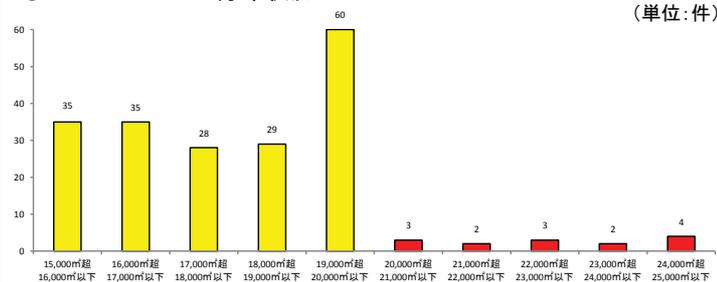
資料:農林水産省「農地の権利移動・借賃等調査」、農林水産省農村振興局農村計画課調べ

## 農地転用許可の件数の分布(平成23年許可実績)

### ○ 転用許可の件数の分布状況 (単位:件)



### ○ 1.5ha~2.5haの分布状況 (単位:件)



資料:農林水産省「農地の権利移動・借賃等調査」  
農林水産省農村振興局農村計画課調べ

## 地方農政局への相談件数等

### ○ 平成26年6月から8月までの地方農政局への相談件数等

	総数(件)	面積が分かっているもの	
		件数	農地面積
6月	199	50件	394ha
7月	108	55件	408ha
8月	131	47件	593ha
平均	146	51件	465ha

資料:農林水産省農村振興局農村計画課調べ

### ○ 主な相談事案

太陽光発電設備(67件)、工場用地(10件)、住宅(8件)

資料:農林水産省農村振興局農村計画課調べ

## 地方三団体の再意見（平成26年9月）に対する農林水産省の考え方についての意見（反論）

1. 個別の農地転用許可権限の移譲では優良農地の確保を図りつつ計画的な土地利用を促進する観点からは必ずしも適切に対応できず、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ことが必要であるという考え方について（農水省提出資料2-1、下段）
  - 地方六団体提言は、個別の農地転用権限等の移譲を求めるだけでなく、併せて、地方が農地確保の責任を国と共有し、実効性ある農地の総量確保の仕組みを構築しようというもの。したがって、優良農地の確保は十分担保されているものと考えている。
  - なお、地域再生法改正案については、基本計画の策定段階で国の関与（認定、同意等）があり、地域の主体的なまちづくりの実現からは程遠い。地方六団体が求めている農地の総量確保の仕組み、個別の農地転用許可双方における国と地方の役割分担の再構築には到底当たらない。
2. 農地転用許可権限の移譲は行わないが、農地の総量確保の目標設定に当たって、市町村の意見を聴取し、十分に現場の実態を踏まえたものになるようにするという案について（農水省提出資料2-2、P1）
  - 地方六団体の提言は、農地の総量確保について、農業や農村の実態を最も理解している市町村も責任を負おうというもの。農地の総量確保及び農業の活性化についても市町村が必要な役割を果たす以上、もはや、個々の農地の転用許可等について市町村に移譲できない理由はないものとする。
3. 「地権者や進出企業の意向」に左右されて、国が必要と考える目標が確保されないのではないかについて（農水省提出資料2-2、P2）
  - 地方六団体提言は、市町村が主体的に判断し、積み上げにより設定した目標を基本とするべきとしているが、これをそのまま国の目標とすることを求めているわけではない。国と地方が議論を尽くした上で国の総量確保の目標を

設定することとしているもの。

4. 転用による農地のかい廃については事後的な措置では担保措置として不十分ではないかについて（農水省提出資料2-2、P3、P5上段）

- 優良農地の保全のための担保措置については、第三者機関による評価のほか、農地転用許可制度（ミクロ管理）の見直しとして、
  - ・ 今回、新たに設置されるブロック単位での国と地方の協議の場における意見交換を踏まえ、必要に応じて法令の基準や技術的助言の内容の明確化を図ること、
  - ・ 公正な立場から許可権者に意見を述べるため、市町村農業委員会選任委員の見直しによる農業委員会の機能強化を図ること、を提案。

5. 都市計画でも根幹である都市計画区域の設定、都市計画区域のマスタープラン、区域区分の権限は都道府県が担っているのではないかについて（農水省提出資料2-2、P4上段）

- 都市計画区域の設定、区域区分はゾーニング。個別の土地利用の許可である農地転用許可について、一部が未だに国の権限とされ、残りも都道府県にまでしか移譲されていないことは大きな問題と認識。
- 都市計画法では、個別の土地利用の許可である開発行為の許可は中核市（旧特例市）まで自治事務として移譲されており、国・都道府県の関与は存在しない。

6. 地権者や開発業者からの圧力に直接晒されているという点で、市町村は国や都道府県と異なり、許可権者として不適切ではないかについて（農水省提出資料2-2、P5下段）

- 土地利用行政はまちづくりの基本であることから、基礎自治体である市町村が担う方向で地方分権改革が進められてきたところ。
- 地権者や開発業者を含め、あらゆる主体からの声に直接晒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。

7. 農地転用許可事務の実態調査結果について（農水省提出資料2-2、P6上段）

- 法令に違反した事務処理については、真摯に反省し、再発防止を徹底する必要があるもの。
- しかしながら、例えば、資料1-3、P4「立地基準の適用を誤ったもの」としているもののうち、道路による集団性の分断については、
  - ・ 農地法施行令では「おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地の区域内にある農地」（第11条第1号、第19条第1号）
  - ・ 農林水産省経営局長・農村振興局長通知「農地法の運用について」で、「一団の農地」とは、山林、宅地、河川、高速自動車道等農業機械が横断することができない土地により囲まれた集団的に存在する農地をいう」（第2の1の（1）のイの（ア）のa）
  - ・ さらに、農水省HPに掲載されている「農地転用許可事務に係る運用の考え方について」において「道路が集団的に存在する農地の中を通過して敷設されていたとしても、当該道路が片側一車線である場合など、農業機械が容易に当該道路を横断することができると判断される場合には、一団の農地として取り扱う必要があります」とされており、通知やHP掲載情報のうち、どこまでが農水省による法令の解釈で、どこからが技術的助言なのか判然としないもの。
- したがって、地方六団体提言では、
  - ・ 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の定期的な意見交換の場を速やかに実施すること、
  - ・ 意見交換、農地転用事務実態調査の結果等を踏まえ、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こととしているところ。