

平成26年9月11日、第10回農地・農村部会

農地制度改革のあり方について

地方公共団体情報システム機構理事長 西 尾 勝

はじめに

欧米諸国（なかでもアングロ・サクソン系諸国）の都市計画制度とわが国の都市計画制度の決定的な相違点は、前者が土地利用計画の策定とこ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基礎自治体の権限としているのに対して、後者ではこれを国の権限とし、その一部を地方に委任する場合にはこれを機関委任事務としてきたことにあると認識。

そこで私は、地方分権改革有識者会議（平成25年9月30日）において「地方分権改革の総括と今後の展望」について意見を述べた際に、「地方分権改革の今後の展望」の一項目として、「市町村は、土地利用に関する計画を策定しこ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に授権させることを究極の目標とし、都市計画法、建築基準法、景観法、農地法、農振法、森林法等々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おこすこと」、を提言した。

## I 農地制度をめぐる地方分権改革の経緯

1 地方分権推進委員会（1995～2001年）は、機関委任事務制度を全面廃止し、その一環として、都市計画法・農地法・農振法・森林法等々の土地利用規制関係諸法に基づく従前の機関委任事務についてもこれらを自治事務と法定受託事務のいずれかに区分けした。

2 国から都道府県へ、あるいは都道府県から市町村への事務権限の移譲をめぐる関係各省庁とのグループ・ヒアリングの過程でも、最も開催頻度が高く、長時間を費やしたのは、都市計画法をめぐる折衝であった。

3 当時の建設省都市局都市計画課の主張によれば、建設省所管の都市計画法に基づく開発許可は農水省所管の農振法・農地法等に基づく農振除外・農地転用と裏表の関係にあるので、この種の事務権限の移譲は両省横並びでなければ応じられない、というものであった。

4 しかし、折衝の結果をみると、建設省は相当の譲歩をしたのに対して、農水省の抵抗は頑強で、僅かに、2ha超4haまでの農地転用の許可権限が国から都道府県に移譲されたのみであった（しかも、この都道府県の事務は法

定受託事務と区分けせざるを得なかった)。この農水省との折衝過程では、委員会側は農用地の総量確保の必要性を認め、農水省は農用地確保の目標総量を定めこれを都道府県・市町村単位にブレーク・ダウンすることと引き替えに、個別の農地転用の許可権限はこれを市町村に移譲することにしてはどうかと提案したが、当時の農水省は「農地確保の目標総量を定めこれを都道府県・市町村にブレーク・ダウンすることはできない」と拒否した。

5 その後の地方分権改革推進委員会（2006～2009年）による「都道府県から基礎自治体への権限移譲」の勧告においても、都市計画法等に基づく事務権限の更なる移譲と農振法・農地法等に基づく事務権限の移譲が勧告されたが、民主党政権下で法制化された地方分権一括法で実現したのは、このうちの都市計画法等に基づく事務権限の更なる移譲のみであった。

6 しかしながら、農水省がみずから率先して行った平成21年の農地法等の改正（平成21年12月16日施行）において農振除外等の規制を更に強化した反面、地方分権改革推進委員会の勧告の一部を採り入れ、農水省は「農用地等の確保に関する基本指針」を公表し（平成22年6月11日）、都道府県はこれに準拠して都道府県農業振興地域整備基本方針を変更し「確保すべき農用地等の面積の目標等に関する事項」を定め、市町村は都道府県からの変更指示に基づいて市町村農業振興地域整備計画を変更するという、新しい農用地確保の目標管理の仕組みを導入した。

## II 農地制度改革のあり方

1 先に地方6団体がとりまとめて提言した「農地制度のあり方について」は、以下の諸点において、画期的な提言と高く評価する。すなわち、

- ① 国の基本指針で「確保すべき農用地等の目標面積」は設定されたものの、目標と現実には既に大幅に乖離していること（ことに農振編入・除外は概ね見込み通りである一方で、耕作放棄地の発生は想定以上であること）、また都道府県の定めた目標面積はその設定過程での国と都道府県の協議が不十分であったがために、現場においては総量確保の目標が何としても達成すべき目標として十分に意識されていない事態を招いていると指摘していること
- ② 真に守るべき農用地等を確保する必要性は国・地方共通の認識だとし、これからの農用地の総量確保（マクロ管理）は、「現実を見据えた目標管理」、「根拠のある目標管理」、「納得感のある目標管理」、「実行力のある目標管理」でなければならないとし、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した上で国の総量確保目標を設定する新しいマクロ管理の仕組みの導入を提言していること
- ③ 個々の農地転用の許可制度等（ミクロ管理）の仕組みについては、都道府

県関係者と市町村関係者の双方が合意し、大臣許可・協議を廃止すること、土地利用行政を総合的に担っていく観点から市町村に一括して権限移譲することを提言していること

2 この「地方6団体提言に対する農水省の考え方」も拝読した。総量確保（マクロ管理）に関しては、「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」とした上で、市町村が主体的に設定した目標の積み上げを基本とすることについては、国が定める食糧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等の課題」があるとしているが、要は、国の設定する総量確保の目標からのトップ・ダウンと市町村が主体的に設定した目標のボトム・アップとを突き合わせ調整する、国・都道府県・市町村の間の協議の仕組みの設計によって打開の道が開けるのではないかと考える。

3 個々の農地転用等（ミクロ管理）に関しては、「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はないが、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して保全するかという視点が重要」と述べているが、この点については、以下のような疑問点が残る。すなわち、

- ①「具体的な担保措置」は農水省が考案すべきものではないか
- ②既に想定以上に進行してしまっている耕作放棄地（荒廃農地）の発生抑制・再生施策の重要性についてこの場で論及を避けているのはいかがなものか
- ③概ね10年先を見通した場合には、人口減は約5%と推計されるので、人口減は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しているが、それ以降の人口減はきわめて急激であると推計されている
- ④個々の土地利用の転用についてまで国の許可を要する制度とするわが国の現行制度は国際的に見てあまりにも異常

おわりに

農用地の総量確保（マクロ管理）を「現実的を見据えた目標管理」にしていく上では、食糧自給率の向上、人口減の長期推計のみならず、地球温暖化への適応策の影響をも考慮に入れることが重要と認識