

「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ていなければなら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。