

## 第2回農地・農村部会 議事概要

- 1 日 時：平成25年11月5日（火） 13：30～15：00
  - 2 場 所：地方分権改革推進室会議室（中央合同庁舎4号館6階）
  - 3 出席者：小田切徳美（明治大学農学部教授）、◎柏木斉（株式会社リクルートホールディングス取締役相談役（経済同友会 地方分権・道州制委員会委員長）、小早川光郎（成蹊大学法科大学院教授）、辻琢也（一橋大学大学院教授）、人羅格（毎日新聞論説委員）（◎は部会長）
  - 4 テーマ：農地転用に係る事務・権限の移譲関係、農地転用等に係る規制緩和関係
- 

（1）冒頭、柏木部会長から、以下の発言があった。

○本日は、前回のヒアリングと意見交換を基に論点整理をしながら、構成員で議論を深めていく。

（2）引き続き、事務局（地方分権改革推進室）から、資料1及び2に沿って、第1回農地・農村部会におけるヒアリング及び意見交換を踏まえて整理した主な論点等について、以下のとおり説明があった。

○まず、総論的な事項として、①マクロ的な課題とミクロ的な課題に整理して考えるべきではないか、②短期的な課題と、中長期的な課題等の時間軸に留意して検討するべきではないか、③土地利用規制やまちづくりの在り方全般について、国・都道府県・市町村の役割分担を含め、どのように考えるべきか、④農地に係る現行制度の課題や限界について、どのように考えるべきか、⑤農地の総量を確保する仕組みについて、現状をどのように評価し、今後、どのように考えるべきか、という5点に論点を整理した。

○次に、農地転用に係る事務・権限の移譲関係として、①4ha超の農地転用に係る大臣許可権限の移譲、2ha超4ha以下の農地転用に係る大臣協議の廃止について、地方分権の観点からどのような取組を進めていくべきか、②農地転用に係る許可権限の都道府県から市町村への移譲や、農用地利用計画に係る都道府県知事の同意を要する協議の廃止等について、どのように考えるべきか、特に、第30次地方制度調査会答申を踏まえ、指定都市への権限移譲について、どのように考えるべきか、③都道府県農業会議の意見聴取手続きの在り方について、許可手続きの迅速性等の観点から、どのように考えるべきか、という3点に論点を整理した。

○また、農地転用等に係る規制緩和関係として、①現行の農地転用許可、農振除外の要件について、農業の六次産業化を推進する観点等からの規制緩和をどのように考えるべきか、②27号計画の在り方について、どのように考えるべきか、という2点に論点を整理した。

(3) 続いて、部会構成員で議論を行った。論点ごとの主な意見等は以下のとおりである。

(○：部会構成員の意見)

① 総論的な事項

i 権限移譲等を検討するに当たっては、マクロ的な課題（農地の総量確保の仕組みなど）とミクロ的な課題（個々の農地転用、農振除外など）に整理して考えるべきではないか。

○農地の総量確保と地方分権とを両立させるような仕組みを考えるべき。

○農地の総量確保というマクロの要請と、農地が農地として適切に活用されるというミクロの改善の可能性余地は、二律背反ではなく、究極の目標は農業の確保であることから、両立し得るのではないか。

ii また、短期的な課題と中長期的な課題等の時間軸に留意して、検討を進めるべきではないか。

iii 農地と都市的利用など、土地利用規制やまちづくりの在り方全般について、国・都道府県・市町村の役割分担を含め、どのように考えるべきか。

○都市サイドは市街化区域内にコンパクトシティという形で都市をまとめ、農業サイドは農用地区域に農地をまとめる。どちらも面的な広がりをきちんと確保することが重要な時代になってくる。

○まちづくりとして一体となっているため、農業だけを見て農地を守るとするのは、もはや困難であり、市町村が責任を持って、全体の土地利用をコントロールしていくべき。

iv 農地に係る現行制度の課題や限界について、どのように考えるべきか。

○平成 21 年の法改正以降、転用面積は徐々に減少してきている。農地の総量確保の仕組みである現行の農振法制度等がうまく機能しているかどうかの検証を行うべき。

○これだけ農地転用の要望と耕作放棄地が出ているということは、事実として、今の農地面積に対して需要がないということ。こうした状況において、食料自給率を基に農地の総量を計算しても、具体的な目標設定にはならないのではないか。

○今後、農地の相続問題が大量に発生してくることなどを考えると、市町村が責任を持って、全体としての土地利用を強化することが必要。

v 農地の総量を確保する仕組みについて、現状をどのように評価し、今後、どのように考えるべきか。

○究極の目標は、農地の確保ではなく、農業の確保。農地の総量だけ確保しても、耕作放棄地や潜在的な耕作放棄地が出てきてしまう。

○これから人口が減ると、宅地が余り、国土保全の観点から農地に転用しなければならない局面も考えられるため、農地の総量確保について柔軟に考えて良いのではないか。

○総量を確保するために、転用が発生すれば別の場所で農地を回復するような仕組みが、将来的に必要になってくるかもしれない。

○農地の総量確保の仕組みがうまく機能しているかの検証をすべき。

○耕作放棄地が広がり、農地転用申請が多い現状の中で、現行の農地制度が総量確保の仕組みとなっていると考えられるのかが、ポイントとなる。

## ② 農地転用に係る事務・権限の移譲関係

i 4 ha 超の農地転用に係る大臣許可権限の移譲、2 ha 超 4 ha 以下の農地転用に係る大臣協議の廃止について、地方分権の観点からどのような取組を進めていくべきか。

### ア 農地制度における地方分権の意義

- 市町村が、まちづくりや都市計画の中で、きちんとルールに則って自分たちでできるという姿を見せていくことが、非常に重要。
- 最終的に農地が農地として適正に使われているかどうか、農地転用後も本来の趣旨どおり使っているのかどうかを検証すること、また、その土地利用実態に合った課税もしっかりしていくことは、市町村にしかできない。

### イ 農地に関する国の責務や農地の総量確保等の農業政策との関わり

- 農地は一旦壊れてしまうと復元が困難な生産財であることに留意が必要。
- 大きな目標として食料自給率があり、それを目標に農地を確保し、農業振興を行っていくという仕組みが政策体系として整えられている。
- 地方も農地の確保の必要性については十分認識。事務・権限の主体が移譲されたからといって、農地の総量確保に直ちに影響するとは考え難いことから、農地の総量確保と主体の話は切り離して議論しても良いのではないか。

### ウ 事務・権限の実施主体の在り方（4 ha など一定規模で許可権者が変わることの合理性も含む）

- 大臣の農地転用許可について、4 ha 超 6 ha 以下の件数が半分近く集中していることを考えれば、4 ha で区切ることに特別な論拠はない。
- 1つの集落の農地がほとんどなくなるような、20ha を超える大規模な転用は、大臣許可による厳しい規制があっても然るべき。
- 原則としては、地方に許可権限を移譲して然るべき。仮に難しいのであれば、知事の許可範囲を広げたり、大規模な転用許可については国の責任として法定受託事務として移譲したりすることも考え得る。
- 美しい農村を作るためには、規制と機動性が必要であり、その主体は市町村がふさわしい。
- 総合的なまちづくりの観点から、農地が適正に利用されているかどうかを検証していく上でも、市町村を信頼し、基本的に任せていくべき。
- 市町村は開発主体と非常に近いため、今の規制を維持できるのか。規制維持さえできれば、市町村が権限を持つべき。
- かつてと異なり、市町村＝開発主体に近いということではなく、むしろ市町村は土地利用の実態に近いというべき。
- 土地利用を基礎自治体にまとめることは、方向性として正しい。どの程度の規模の市町村にまで権限移譲するかは、基礎自治体としての能力をきちんと見極めてということだろう。

### エ 国の関与の在り方（不適切事案に対する対処を含む）

- 現在の2 ha 超 4 ha 以下の国との協議は、速やかに外すべき。

○国との協議を外した場合、違法行為等に対して、国は対抗措置を取り得るのか、説明できる必要。

#### オ 許可基準の明確化と地域の実情に応じた裁量性のバランス

○規制の適用について個別の支障事例が生じているということであれば、国の基準の運用の在り方について、地方から細かな改善を求められる仕組みがあれば良い。

ii 農地転用に係る許可権限の都道府県から市町村への移譲や、農用地利用計画に係る都道府県知事の同意を要する協議の廃止等について、どのように考えるべきか。

特に、第30次地方制度調査会答申を踏まえ、指定都市への権限移譲について、どのように考えるべきか。

○事務処理特例条例によって、既に半分程の指定都市が農地転用許可を実施しており、実態に合わせ、第30次地制調の出した方向を尊重すべき。

○指定都市のみならず、一般市町村にも権限を移していく方向性を出しておくことが重要。

iii 都道府県農業会議の意見聴取手続きの在り方について、許可手続きの迅速性等の観点から、どのように考えるべきか。

○都道府県農業会議の意見聴取について、抜本的に見直すべき。

○分権の議論の延長線上に農業委員会の強化があり、質的な充実が重要になってくる。

○今後さらに農業側の人員は減っていく中で、農業委員会を強化するというのは現実的には難しいのではないか。

### ③ 農地転用等に係る規制緩和関係

i 現行の農地転用許可、農振除外の要件について、以下の観点からの規制緩和をどのように考えるべきか。

・農業の六次産業化等を推進する観点

(特に、農家レストランに係る規制緩和については、地方分権との関係において、何故、これまで緩和がなされてこなかったのか等)

・再生可能エネルギーの利活用促進等、農村の活性化の観点

・営農集落を維持する観点

・防災やまちづくりの観点、その他

○転用許可の主体が変わっても、農地を守る規制とリンクする必要。簡単に転用できない仕組みが、社会全体として必要になりつつあるとの認識を共有すべき。

○人口減少に伴うコンパクトシティが議論される中、農業振興地域内で行う開発行為は、今後多くはならないと考えられ、実態的にも制度的にも、積極的に農地転用を促進するような方向性にはならない。

○平成21年の法改正以降、転用面積は徐々に減ってきており、政策効果は出始めている。

○規制を強化するだけで農地が守れるか疑問。これまでの規制がどういう役割を果たしたか、しっかり検証すべき。

○農家レストランのような農村の地域づくり活性化に関する規制緩和は、積極的に地方から動きが出るような仕組みを設けるべき。

- 農家レストランに係る規制緩和は、特区というより、全国に適用して然るべき。
- 平成 21 年法改正による規制強化の実態について検証し、今後の規制の在り方を考えるべき。

ii いわゆる 27 号計画（農振法施行規則 4 条の 4 第 1 項 27 号に定める「地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画」）の在り方について、どのように考えるべきか。

また、市町村が条例で定めることができるとされている 26 号の 2 計画について、27 号計画との関係で、どのように考えるべきか。

○26 号の 2 計画や 27 号計画の基準は、国が設定しており、地方は国の見解に結局従わざるを得ず、裁量という点では足かせになっている。

（４）最後に、柏木部会長から、次回会合では、これまでの議論の内容を踏まえ、報告書の素案を提示し、議論していきたいとの発言があった。

以上