

第4回農地・農村部会 議事概要

- 1 日 時：平成26年5月2日（金） 15：00～16：30
 - 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）、高橋寿一（横浜国立大学大学院教授）、辻琢也（一橋大学大学院教授）、中井検裕（東京工業大学大学院教授）、人羅格（毎日新聞論説委員）（◎は部会長）
 - 4 議 題：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
今後の農地・農村部会の進め方について
-

（1）冒頭、柏木部会長から、以下の発言があった。

○昨年、政府で閣議決定した「見直し方針」において、農地転用に係る事務・権限については、平成21年の改正農地法附則に基づき、法施行5年を目途として検討を行うこととされており、本年は、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。

○昨年からの構成員に加え、新たに横浜国立大学大学院の高橋教授、東京工業大学大学院の中井教授の2人の構成員をお迎えした。（資料1）

○農地・農村部会の再開と、新たに構成員をお迎えする件については、4月2日に開催された第12回地方分権改革有識者会議において報告している。

（2）次に、事務局（地方分権改革推進室）から、農地転用に係る事務・権限の移譲等をめぐる経緯等（資料2～3）について、以下のとおり説明があった。

○平成10年農地法改正前の農地転用の許可権者は、2ha以下は都道府県知事（機関委任事務）、2ha超は国となっていた。この後、第1次分権改革において、地方分権推進委員会の第1次勧告を踏まえた事務・権限の移譲が行われ、平成10年農地法改正によって、2ha以下の農地転用の許可権者は都道府県知事（当初は法定受託事務、平成13年5月から自治事務化）、2ha超4ha以下は都道府県知事（法定受託事務、国との協議が必要）、4ha超は引き続き国となった。

○第2次分権改革においては、地方分権改革推進委員会による第1次勧告で、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、①国の許可権限を都道府県に移譲、国との協議を廃止、②都道府県の許可権限（2ha以下）を市に移譲、③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協議は同意を廃止、とされた。その後、地方分権改革推進要綱、地方分権改革推進委員会第2次勧告、出先機関改革に係る工程表においても、地方分権改革推進委員会第1次勧告の方向により検討を行うとされているものの、権限移譲については進んでいない状況。

○昨年、第2次分権改革の残された課題である国から地方への権限移譲について取り組む中で、農地転用に係る事務・権限の移譲等についても大きなテーマとなったことから、昨年の秋、農地・農村部会を立ち上げ、「農地転用に係る事務・権限の移譲関係」、「農地転用に係る規制緩和関係」の2つの柱で議論。3回の部会の議論を経て、農地・農村部会報告書を取りまとめた。報告書においては、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こと、中長期的には、都市と農村の土地利用に係る法体系を統合するなど、国土全体の利用の在り方を議論し、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こと、農地転用に係る事務・権限については地方（最終的には市町村）に移譲を進めること、との基本的な認識を示している。その上で、当面の講じるべき措置として、地方の意見も踏まえつつ、平成21年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べき、また、規制改革関係では、地方団体が公表した支障事例に対応し、農業の六次産業化推進の観点などから、転用許可基準の緩和・明確化を図るべきなどとの提言があり、「見直し方針」として平成25年12月20日に閣議決定。

(3) 続いて、柏木部会長から、地方分権改革有識者会議海外調査（資料4）について、以下のとおり報告があった。

○本年3月に、地方分権改革有識者会議議員として、後藤議員と共に、土地利用制度について、諸外国における制度概要や地方分権の進捗状況等を調査するため、英国とフランスを訪問。

○英国には、27のカウンティ、201のディストリクト、カウンティとディストリクトの統合した56のユニタリー等の自治体があり、さらにその下にパリッシュと呼ばれる教会の教区などがある。一方、フランスは、22の州、96の県、36,700のコミューン等の自治体により構成。

○土地利用に関する根拠法について、英国では都市農村計画法を1947年に制定し、それ以降、都市と農村部の一体的な空間計画が策定されている。一方、フランスでは、1943年から都市計画法が体系化されて以降、ゾーニングが進んでおり、農地・農村を含む土地利用計画、開発規制などを一元的に行っている。

○土地利用に関する指針・計画について、英国では、ディストリクト等において地域開発計画を、パリッシュ等において近隣地区開発計画を策定し、開発規制の基準としている。この基準に基づき、大部分の開発において許可申請が必要とされる。また、農地に関して6段階の格付けシステムがあり、優良農地の確保が行われている。一方、フランスでは、コム્યーン等において地域都市計画プラン等を策定し、開発可能範囲を指定している。両国とも、「計画なくして開発なし」を原則とする。

○英国では、2011年の地域主義法により、コミュニティレベルの権限強化、国家計画政策方針の大幅な簡素化、許可不要な簡易開発の範囲拡大、申請書類の簡素化が行われた。また、開発許可の98%超は、地方自治体の判断で行われている一方、不服申し立て制度として国が介入するコールイン制度がある。また、今後の課題として、住宅不足に対する供給拡大が挙げられる。

○フランスでは、地域都市計画プラン等を策定していない小規模な地方自治体では、開発許可の権限は国（地方長官）が保持することとなるが、最新の都市計画法において、地域都市計画プランを広域連合体による策定へ移行することを進めている。

○日本では、土地利用に関する法制が分かれているが、英国、フランスとも、基礎自治体が、都市部と農村部を含む一元的な土地利用計画を策定し、開発許可を行っているのが特徴。

（４）続いて、農地転用等に関する意見や考え方について、各構成員より順次発言があった。主な発言は以下のとおり。

〈農地転用に係る事務・権限の移譲等について〉

○着地点としては、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ることが望ましい。その際、農業委員会制度の見直しも含めて、市町村の中で、様々な観点から土地利用の調整ができる仕組みをつくる必要がある。

○（農地転用に係る分権が進んだ場合でも、）国は農地の確保のための基準等をつくる役割を担うことになるが、具体の基準の当てはめについては、できるだけ国の関与を無くし、市町村が実施するとともに、域内での当てはめの調整は、市町村における適切な仕組みによって行うことが望ましい。

○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、一元的で総括的な法体系であるべき。なおかつ、なるべく現場に近い市町村が包括的に担うことが、効率性や迅速性、さらには正確性の面から望ましい。

○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。

○都市的な土地利用では分権が非常に進んでいる一方、農地の方は都道府県止まりになっており、短期的にはこれをどう調整してすり合わせていくか、シームレスに繋いでいくかが課題。また、ゾーニングする権者と個別に許認可を行う権者が一致していない場合があり、その点を調整していくことも課題。

〈農地の総量確保の在り方等について〉

○農地の総量確保（マクロ的な課題）と個別の農地転用権限の実施主体（ミクロ的な課題）を整理しつつ、両者は連携していると意識することが重要。その際、農地の確保に係る数量目標について、国から地方へ割り当てるような仕組みではなく、ある種のトップダウンと地方自治体からのボトムアップをどう調和させるのかが、今後の制度設計のポイントであり、そのような形で分権改革を進めるべき。

○農地の総量確保を中長期的な課題として、ミクロ面の改革だけを当面行うのはリスクが大きく、食料自給の観点からも農地の総量確保をおろそかにするべきではない。地方自治体に農地の転用権限も下ろしていくという方向は、欧米の流れにも沿うものであるが、守るべきところを何らかの形で基準設定するなど、マクロ的な視点を押さえた上での分権であるべき。

○人口減少、超高齢社会の到来を踏まえて、今後の土地利用のあり方を考えるべき。そうした社会情勢の変化を踏まえれば、都市については、市街化区域を拡大するよりもコンパクトシティを目指す方向。一方で、農地についても、必要とするカロリー総量が減少し、確保すべき農地面積も減少するのではないか。

○権限を移譲する場合でも、確保すべき農地の総量について国が何らかの方向性を示すことは必要。しかし、適正な総量を決めるというのは非常に困難であり、暫定的にどのような目標を立てることが合理的か、現実的に考えることが重要。

○マクロ的な農地の総量確保は、国全体というより地域のブロック単位で考えるのが現実的。その際、広域での調整についてどのように考えるかが課題。

○マクロ的な視点とミクロ的な視点について、国も地方も総量確保が必要という点では同じだが、ミクロの部分地方に任せることができるのかという点において、国と地方の認識や価値観の違いがあり、これをどのように埋めていくかが課題。

○人口減少社会の中では、宅地から農地へという土地利用転換も生じてくることを考慮しながら、今後の土地利用管理の仕組みを検討していくことが必要。

○農地の総量確保においては、単にこれまでのものを守るばかりではなく、宅地から農地への転用という観点も含めて考える必要。

<その他>

○国と地方公共団体が各地方で定期的に協議する場合は非常に重要。農地法改正を待たずに具体的な仕組みの設計をすべき。

○農地と都市的土地利用の中間に、農地サイドからも都市サイドからも土地利用の管理がなされないケースがあり、農地管理と都市的土地利用管理との間に制度上の隙間が存在することに留意する必要。

○再生可能エネルギーに係る規制緩和は、農業の活性化という観点から重要ではあるが、耐用年数なども考慮し、中長期的な視点を入れながらその是非を検討すべき。

○改正農地法附則に基づく農地法の検討・見直しスケジュールを明らかにすべき。

(5) 続いて、事務局（地方分権改革推進室）から、今後の農地・農村部会の進め方等（資料5-1～6-2）について、以下のとおり説明があった。

<主な検討項目について>

○昨年12月の「見直し方針」を受け、今後の農地・農村部会においては、「農地転用等に係る事務権限の移譲関係」、「農地の確保のための施策の在り方関係」の2点を大きな柱として検討を進めてはどうか。

〈今後のスケジュールについて〉

○地方六団体においては、農地制度の在り方に関するプロジェクトチームを2月に立ち上げ、「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必要がある。このような観点から、農地制度のあり方について国に提言を行う」としている。このプロジェクトチームにおける論点としては、「農用地区域内農地の総量確保については、平成21年法改正により新たな仕組みが設けられたが、地方自治体にどのような影響があったか」、「国は農地の総量確保の仕組みをしっかりと構築するとともに関連施策・事業を確保する一方（マクロ管理）、地方は具体の執行や管理を担う（ミクロ管理）こととし、個別の農地の転用規制に係る事務・権限については、地方への権限移譲等を進めていく方向で、新たな仕組みを具体的に提案すべきではないか」などが挙げられており、国と地方が役割分担しつつ、農地の総量確保を実効性のある形で行う仕組みを検討している状況。

○一方、農林水産省においては、現在、食料・農業・農村政策審議会にて、食料・農業・農村基本計画の変更について諮問がされており、この現行計画の検証を夏まで行っているところ。第3回及び第4回企画部会において、全国の延べ作付け面積、農地面積、耕地利用率の目標の達成状況とその要因分析・検証が行われた。

○こうした地方六団体や農林水産省における検討状況を踏まえつつ、当部会においては、まず次回第5回会議において、農林水産省からのヒアリングを行う予定。ヒアリング項目としては、「見直し方針」への対応状況、食料・農業・農村政策審議会等における議論の状況、農政改革の動きなどを考えている。その上で、次回以降については、第6回に現地視察、第7回に有識者からのヒアリング、第8回に地方六団体からの提言がまとまってくることから、そのヒアリングを予定。

〈これまでの議論を踏まえた主な論点について〉

○農地転用等に係る事務・権限の移譲関係について、農地転用許可の状況としては、2ha以下の知事許可は、件数で全体の99.8%、面積で全体の94.5%。大臣協議を要する2ha超4ha以下の知事許可は、件数で57件、面積で全体の2%弱。4ha超の大臣許可は、件数で42件、面積で全体の3.6%。この大臣許可の内訳は、10ha以下が大半を占めている。また、事務処理特例制度を活用した農地法第4条、第5条に係る権限移譲の状況として、全体の27%の市町村に、都道府県から権限移譲がされているが、移譲が進んでいる都道府県と進んでいない都道府県が見受けられる。こうした状況も踏まえつつ、「農地転用等に係る事務・権限の移譲関係」では、主な論点として、「農地制度等における地方分権の意義について、どのように考えるか」「農地の総量確保を図るための仕組みとの関わりについて、どのように考えるか」「農地転用事務の実施主体の在り方について、どのように考えるか」「国の関与の在り方について、どのように考えるか」「都道府県農業会議の意見聴取手続きの在り方について、どのように考えるか」などを挙げている。

○なお、昨年秋の農地・農村部会報告書においては、農地制度等における地方分権の意義について、「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」、「地方が農地を含めた土地利用に関して権限と責任を担うことは、土地の有効活用や農地を農地として適正に確保していくこ

とに資するものであり、地域の実情に応じた総合的なまちづくりが可能となるとともに、事務手続きの迅速化が図られる」などの基本認識を述べている。また、農地の総量確保を図るための仕組みとの関わりでは、「国は、食料自給率の向上の観点から、農地の総量確保の仕組みをしっかりと構築することなどに責任を持つ一方、地方はその具体の執行や管理を担うこととし、個別の農地転用等に係る事務・権限についても、地方への権限移譲等を進めていくことが望ましい」とした上で、「農地転用に係る事務・権限については地方（最終的には市町村）に移譲を進めるべき」などとしており、こうしたこれまでの部会における基本認識について、さらに深めるべき論点等はないかご議論いただきたい。

○「農地の確保のための施策の在り方関係」では、平成 21 年の農振法改正により、農地の総量確保に係る仕組みとして、国の「農用地等の確保等に関する基本指針」及び都道府県の「農業振興地域整備基本方針」に、確保すべき農用地等の面積の目標を明記することとなった。ただし、市町村の「農業振興地域整備計画」においては、面積目標の明記は義務付けられていない。この農用地区域内農地面積について、平成 21 年の 407 万 ha から、10 年後の平成 32 年には 415 万 ha という目標が立てられているが、現状は 405 万 ha と目標からやや乖離している状況。また、農地全体の面積については、食料・農業・農村基本計画において、平成 21 年の 461 万 ha に対し、平成 32 年も現状維持との目標が立てられている。こうした点を踏まえつつ、主な論点としては、「農地の総量確保に係る現行の仕組みが機能しているかについて、どのように評価するか」「農地の総量確保に係る国と地方の役割分担や協力の在り方について、どのように考えるか」などを挙げている。

○また、論点の「その他」として、現在、新たな局面を迎える地方分権改革において、地方の発意に根ざした新たな取組を、「提案募集方式」として推進することとしている。農地転用等に係る事務・権限の移譲関係や、農地の確保のための施策の在り方関係に係る地方の提言についても、「提案募集方式」の一環として、当部会として聴取することとしてはどうか。

これに対し、柏木部会長より、本日の構成員からの発言を踏まえ、「中長期的に、土地利用法制を統合することについてどのように考えるか」についても、これまでの議論を踏まえた主な論点として追加する旨の発言があった。

また、各構成員より、今後の議論を深めるため、各種の資料要求があった。

(6) 最後に、柏木部会長から、次回会合では農林水産省からのヒアリングを行いたいとの発言があった。

以上