

第5回農地・農村部会 議事概要

- 1 日 時：平成26年5月20日（火） 15：00～17：00
 - 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）、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 ヒアリング対象者（農林水産省）
：佐藤速水（農村振興局農村政策部長）、前島明成（農村振興局農村計画課長）、天羽隆（大臣官房政策課長）
 - 5 議 題：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
-

（1）冒頭、柏木部会長から、以下の発言があった。

○本日は農林水産省から、「見直し方針」への対応状況、食料・農業・農村政策審議会における議論の状況、農政改革の動きなどについて、ヒアリングを行う。

（2）次に、農林水産省から提出資料に基づき、説明があった。

まず、昨年末に閣議決定した「見直し方針」への対応状況について、以下の説明があった。（資料1-1）

○「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」とされている点については、食料・農業・農村基本計画の検討と併せて検討中。

○国と地方公共団体が各地方で定期的に協議する場については、地方農政局単位で、国、都道府県に加え、市町村をできるだけ入れる形で、農地転用制度等に係る運用の具体的な課題等について協議する場を設けることを検討中。現在、開催要領を作成している段階であり、内閣府とも相談しつつ、できるだけ早期に開催したい。

○農地転用の許可、農用区域からの除外等に関する要件の緩和又は明確化については、以下のとおり対応済み。

- ・農家レストランの要件緩和について、国家戦略特区の中で措置。
- ・農用区域内における農畜産物の製造（加工）施設及び販売施設の要件緩和について、当該施設が設置される農業振興地域内で生産される農畜産物を主として使用するものであれば

農用地域内に設置できるよう、省令改正及び局長通知により措置。

- ・再生可能エネルギーの利活用促進について、農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律（平成 25 年法律第 81 号）に基づき、市町村が基本計画の中で再生可能エネルギー発電設備の整備を促進する区域を設定するに当たり、再生利用困難な荒廃農地等については、第 1 種農地であっても同区域に含めることができることとし、再生可能エネルギー発電設備の設置が可能となるよう、省令改正等により措置。
- ・農用地域内に設置が認められる農業用施設に含まれる稲藁等のバイオマス施設の明確化について、局長通知により措置。
- ・集落の維持等農業・農村の活性化に関して、「集落接続」、「休憩所等に含まれるコンビニエンスストア及びその駐車場」、「農業用施設の利用者のための駐車場等」、「家畜等の管理のため畜舎等の近くに農家住宅を建てようとする場合」の取扱いの明確化について、局長通知により措置。

次に、食料・農業・農村政策審議会等における議論の状況について、以下の説明があった。（資料 1-2-1～1-2-2）

○食料・農業・農村基本計画については、今年 1 月に農林水産大臣から食料・農業・農村政策審議会に対し、現行計画の変更について諮問がされ、現在、見直しの検討が進められている。スケジュールとしては、まず現行計画の検証を行い、その上で夏以降、食料自給率等の目標設定の考え方、将来の農業の姿、施策の具体的な方向性などを議論し、来年 3 月頃に新たな基本計画を取りまとめる予定。農地確保については、食料自給率目標等の検証中で、今年 3～4 月に検証が行われたところ。

○現行の基本計画における食料自給率目標は、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として、平成 32 年にカロリーベースで 50%という目標値を設定した。

○食料自給率目標等を設定する上での課題について、「品目別に現実に見合った需要量を想定すること」、「生産量については、需要面に加え、現実的な生産条件に見合ったものとする」となどに留意し、「食料消費の動向については、人口の高齢化の影響等を織り込むこと」、「緊急時の対応については、カロリーベースの食料自給率ではなく、食料自給力を重視し、その指標化も含め、検討すること」を、現行計画の検証結果としてまとめている。

○農地面積については、食料自給率 50%を達成するための基礎として、平成 32 年には、平成 21 年の基準年から横ばいの 461 万 ha を見通したが、これまでの状況としては、この見通しから徐々に乖離し、減少してきている状況。

○農地面積の見通しの検証については、施策効果として 3 つの分野で分析。

- ・「優良農地の転用の抑制等」について、平成 21 年の農地法改正において農地転用規制の厳格化等を行った効果により、転用面積は減少。しかし、転用需要は一定程度存在することから、農地面積は徐々に減少し、見通しとほぼ同程度で推移。
- ・「耕作放棄地の発生抑制」について、一定の施策効果があるが、高齢化の進行等により耕作放棄地の発生が続いており、見通しから徐々に乖離してきている状況。
- ・「荒廃した耕作放棄地の再生」について、取組は行われているが、見通しからは大きく乖離

している状況。

○食料・農業・農村政策審議会の議論において、食料自給率目標は50%ありきで無理に設定したのではないかと、次期目標においては積み上げにて設定すべきなどの意見があり、農林水産省からも、50%という数字自体の縛りが大きかったことを率直に認め、今回の基本計画の見直しにおいては、それぞれの項目をよく見通した上で目標設定したいと申し上げたところ。

続いて、第4回農地・農村部会における構成員要求資料について、以下の説明があった。(資料1-3)

○2haを超える農地転用の実態について整理。農地区別の農地転用許可実績において、農用地区域内農地の件数が多くなっているが、これは基本的に建設残土の埋め立て、土石の採取のための一時許可、大規模農業用施設用地への転用などである。また、農地の中でも縁辺部を開発するよう土地利用調整した結果、甲種農地・第1種農地よりも、第2種農地・第3種農地の方が許可件数が多くなっている。

○次に基本計画における農地面積の見通しについて。平成21年の461万haから、農地転用等による農地面積の減少のすう勢が今後も継続した場合、平成32年には426万haとなるが、優良農地の転用の抑制等の施策効果によって、461万haの横ばいになると見通している。ただし、実際には徐々に農地面積が減少している。

○同様に、農用地区域内農地面積の見通しについて、平成21年の407万haから、農用地区域からの除外等による農地面積の減少のすう勢が今後も継続した場合、平成32年には379万haとなるが、農用地区域への編入・除外抑制等の施策効果によって、415万haに微増することを目標としている。資料7頁は都道府県別の農用地区域内農地面積の現状比較、8頁が都道府県における農用地等の面積目標の考え方を整理したもの。国が設定した基準に基づき、都道府県の判断で趨勢と施策効果をどのように見込んだのか一覧にしたもの。

最後に、農政改革の動きについて、以下の説明があった。(資料1-5)

○安倍内閣では、「攻めの農業」の実現を掲げ、「農地中間管理機構の整備・米政策の見直し等」をはじめ、「需要の拡大」「生産現場の強化」「バリューチェーン」の4本柱で政策を推進。昨年12月に農林水産部において、「農林水産部・地域の活力創造プラン」を決定し、これに基づいて農政改革を進めているところ。

○中でも、農地中間管理機構については、リース方式により、10年間で担い手に農地利用の8割(現在5割)を集積・集約化することを目指す。今年3月1日に関連法が施行され、5月1日までに42道府県で同機構が設立。同機構が農地利用の集積・集約化、新規参入の促進等を積極的かつ公正に行い、農業の構造改革の成果を挙げられるよう、徹底した取組を実施していく予定。

○また、生産現場の強化では、畜産・酪農の競争力強化や担い手の米の生産コスト削減等、新た

な国内需要への対応では、国内農産物のシェア獲得や健康長寿社会への貢献等に取り組むとともに、食文化・食産業のグローバル展開に向けた FBI 戦略や6次産業化の支援、官民ファンドである A-FIVE の活用、人口減少社会における農山漁村の活性化など、様々な取組みを進めているところ。

(3) 続いて、部会構成員から農林水産省に対して、以下の質疑等があった。

○農地の総量確保と地方分権の視点による転用許可の主体等をどう両立させていくかが部会の問題意識。(構成員)

○農地の総量を確保する仕組みとして、国が「農用地等の確保等に関する基本指針」において定めた目標面積は、都道府県が「農業振興地域整備基本方針」において定める目標面積に、どのように関係しているのか。(構成員)

⇒国の基本指針において、「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に関する事項」を定めており、都道府県はこの基準に基づいてすう勢や施策効果を算定し、目標面積を設定する。設定にあたり、都道府県は国と協議を行うが、最終的には都道府県が判断し設定する。(農林水産省)

○国は目標面積の合計値が415万haとなるよう、各都道府県に配分するような形で協議しているのか、それとも都道府県が自由度をもって設定したものを積み上げた結果が415万haとなっているのか。(構成員)

⇒あくまでも国が定めているのは基準であり、各都道府県の目標は、この基準に従って各都道府県が設定したもの。目標面積を強制するような、例えば、この数字まで引き上げられないかといったような協議は行っていない。国が定める基準は、全国ベースですう勢や施策効果を算定すれば415万haになるように定めているので、その基準を示した結果として足し上げると415万haとなるもの。実際には、国が定める基準より多いあるいは少ない目標面積を設定した都道府県もあり、都道府県の考え方によって目標値に幅はある。(農林水産省)

○最終的に都道府県が決定した目標面積の合計値が、国と同じ415万haであるならば、そもそも国の基本指針は必要ないのではないか。(構成員)

⇒足し上げの結果が415万haとなるのは、国の基本指針において基準を示した結果。仮に全面的に都道府県の裁量に基づいて目標面積を設定した場合、国の定める目標とは相当違った数字になると考える。(農林水産省)

○基準が明確に示されているのであれば、それに基づいて出される数値については、基本的に誤差が生じないと考えているのか、それとも基準の解釈について幅があり、国との間で調整が必要なのか。(構成員)

⇒判断はあくまで都道府県。施策効果の見込み方など都道府県ごとの様々な考慮、判断のアロウアンスはある。(農林水産省)

○農地転用等に関する個別判断と、農地確保に関する総量確保との間において、どのような判断の重みづけがあるのか。(構成員)

⇒目標面積が達成されるよう意識を持って運用して欲しいが、個別の農地転用において総量規

制と直結する形での運用は行っていない。農地転用については、転用基準に照らし、個々に判断を行っている。ただし、都道府県の目標達成状況が著しく不十分な場合は、国から是正の要求を行う。(農林水産省)

○知事許可案件と大臣許可案件では、手続きにどのような違いがあり、処理期間にどのような違いがあるのか。また、2 ha 以下の知事許可案件についても、実際には国と調整しているのか。

(構成員)

⇒知事許可案件においては、農業委員会が申請書を受取り、都道府県知事に意見書を送付するまで3週間、都道府県知事はその申請書及び意見書を受取り、許可等を行うまで3週間、計6週間を標準処理期間としている。一方、大臣許可案件においても、都道府県知事が申請書を受取り、大臣に意見書を送付するまで3週間、大臣がその申請書及び意見書を受取り、許可等を行うまで3週間、計6週間を同じく標準処理期間としている。また、申請者への配慮から事前調整を行っているが、大臣許可・大臣協議案件は面積規模が大きく、農振除外の手続きなど様々な調整を必要とすることが多い。なお、2 ha 以下の知事許可案件については、国は関与しない。(農林水産省)

○農用地区域内農地面積の平成32年目標は、農地面積の見通しと連動しているのか。(構成員)

⇒農振法における国の基本指針において、農地面積の見通しに基づき、農地をできるだけ維持(461万ha)しつつ、その生産の大部分を農用地区域内に集約するよう政策効果を見据えた上で、415万haと目標設定した。(農林水産省)

○農用地区域内農地面積は、農業の厳しい状況の中、平成21年の407万haから平成24年の405.6万haへと微減に留まっており、これは現行のシステムが機能した結果だと考えてよいのか。そうであれば、このまま農地転用の権限を地方に移譲しても、全体のシステムとしてうまくいくのではないかと考えるが、如何か。(構成員)

⇒食料の安定供給という観点から食料自給率50%を目指すためには、農用地区域内農地面積で全てをカバーできるものではなく、全体の農地面積を勘案する必要がある。農地面積は461万haから徐々に減少しており、農用地区域内農地の部分がシステムとしてうまくいっているからといって、国として農地面積全体の判断を緩めるわけにはいかない。(農林水産省)

○平成32年に食料自給率50%を達成するための基礎として、どういう計算根拠で461万haと設定したのか。(構成員)

⇒食料自給率と農地面積はリンクしており、50%という高い自給率目標を達成するためには、少なくとも農地を平成21年と比べて現状維持しなければならないと判断した。一方で、現状維持できれば目標を達成できるということではなく、品目別の積み上げに際して持てる資源を最大限投入し、その上で50%になるとの考え方に基づいて設定されたもの。食料・農業・農村政策審議会企画部会では、食料自給率目標について、50%ありきの設定はおかしいとの意見が大宗を占め、日本の農業の実力を見据えて積み上げるべきとの議論であるが、仮に自給率目標が下がったとしても、かなりの施策効果を見込むことが必要。(農林水産省)

○4 ha 超の農地転用を大臣許可としているが、これは大規模案件には優良農地が多いという質的な評価があって、手続きを厳格化しているのか。(構成員)

⇒面積の大きさによって判断主体を分けているのは、安定的な食料供給に与える影響の大きさ等を考慮しているためであり、面積の大きさによって転用基準が厳しくなることはない。判

断主体に関わらず、転用基準はあくまで一律である。(農林水産省)

○農地転用許可の事前協議について、2ha以下の知事許可案件、2ha超4ha以下の大臣協議を要する知事許可案件、4ha超の大臣許可案件のそれぞれにおいて、どのような形で行われているのか。(構成員)

⇒2ha以下の知事許可案件については、国が事前協議に関わることはない。2ha超4ha以下の大臣協議を要する知事許可案件及び4ha超の大臣許可案件については、いろいろな形があるが、まず都道府県において事前調整し、その後、国においても行うことが一般的。(農林水産省)

○2ha以下は、法定受託事務であったが、その後、自治事務化された。面積によって転用基準が変わらないのであれば、2ha超4ha以下の農地転用許可について、法定受託事務に関するメルクマールからすると法定受託事務の区分には乗りにくいのではないかと。2ha超4ha以下については、平成10年の地方分権推進計画において、当該事務は「制度全体にわたる見直しが近く予定されている事務」として暫定的に法定受託事務とされたが、20年近く経ち、農地法についても累次の見直しがされていることも踏まえ、現時点で、法定受託事務とする理由は何か。(構成員)

⇒大規模な農地転用については、地域の実情や開発から距離を置いた国が、食料の安定供給等の視点から客観的に判断する必要があるとの整理から、2ha超4ha以下の転用許可については法定受託事務としているが、今後の見直しの中でどう整理するかについては検討事項としたい。(農林水産省)

○暫定的な法定受託事務という整理は、そろそろ賞味期限が切れている。また、単に影響が大きいかという漠然とした理由では、法定受託事務のメルクマールに該当しないと考えられるので、検討結果を後日教えていただきたい。(構成員)

○農振法の基本指針で定める目標面積は、「農用地等」の面積について設定するものであり、農用地面積の目標ではないのではないかと。(構成員)

⇒両者はほぼ等しいものとして、農用地区域内農地面積を目標の対象としている。(農林水産省)

○4ha超の農地転用案件には、具体的にどのようなものがあるのか。また、都道府県をまたがる転用案件はあるのか。(構成員)

⇒例えば、大規模ショッピングセンター、大規模工場、土地区画整理事業を伴う住宅団地、公共施設などである。都道府県をまたがる転用案件はなかなかない。(農林水産省)

○2ha超の農地転用について、国と地方との間で見解が異なった案件は、どの程度あるのか。(構成員)

⇒平成21年の法改正後、大臣許可又は大臣協議に正式に至った2ha超の農地転用案件378件について確認したところ、国と地方との間で当初見解が異なっていたものは32件であった。これらは農地区分や不許可の例外基準の適用等について、見解が相違したものである。(農林水産省)

(4) 続いて、事務局(地方分権改革推進室)から、第4回農地・農村部会における構成員要求資料について、以下の説明があった。(資料2-1~2-4)

- 「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」について、国が基本指針や全国計画を策定する一方、個別の許可については、農地法・農振法を除き、森林法は都道府県が、都市計画法は都道府県や指定都市、中核市、特例市が行っている。なお、森林法において、国が保安林の指定を行う場合があるが、これは2以上の都道府県の区域にわたるような重要流域内について、国の役割となっているもの。
- 「諸外国における土地利用制度の概要」について、英国、フランス、ドイツにおいては、歴史的経緯によって国等の関与の程度は様々であるが、基礎自治体が都市と農村の一体的な土地利用計画を策定し、個別の開発許可を行う点は共通するところ。
- 「事務処理特例制度を活用した農地転用許可権限の移譲に係る都道府県の取組」について、移譲割合の高い都道府県と移譲割合の低い都道府県に聞き取り調査を実施。移譲割合の高い団体においては、都道府県がイニシアティブを発揮し、できるだけ一律に市町村へ移譲できるよう積極的な働きかけを行っているとのこと。大半の都道府県において、移譲に伴う特段の支障はないとの回答があり、また一部の都道府県では、「統一的な基準の確保が困難」等の課題を挙げたものの、「相談体制の充実」「統一マニュアルの作成」などにより対応し、課題の解消を図っているとの回答があった。一方、移譲割合の低い都道府県においては、農地転用許可権限を事務処理特例制度の対象としている都道府県と、対象としていない都道府県があり、対象としている都道府県において移譲が進まない理由としては、市町村における事務負担の増などが挙げられている。
- 「土地利用調整のための条例等」について、都道府県又は市町村において様々な土地利用調整条例が策定されている。神戸市では、市街化調整区域を対象に条例による独自のゾーニングを行っており、また神奈川県では、市街地調整区域と非線引きの白地地域、さらには都市計画区域外を対象に、条例により開発許可の事前審査及び審査対象範囲を拡大している。

(5) 最後に、柏木部会長から、次回会合では静岡県への現地視察を行いたいとの発言があった。

以上