

第9回農地・農村部会 議事概要

- 1 日 時：平成26年8月20日（水） 13：00～15：00
 - 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 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）
：三浦進（農村振興局長）、前島明成（農村振興局農村計画課長）
 - 5 議 題：農林水産省からのヒアリング
部会構成員の意見交換
-

（1）冒頭、柏木部会長から、以下の発言があった。

○本日は、前回の部会において地方団体からヒアリングを行った地方六団体提言「農地制度のあり方について」に対する農林水産省の考え方等について、ヒアリングを行う。

○前回のヒアリング時には、提言は各団体における機関決定の中途という位置付けであったが、その後、内容変更なく地方六団体としての提言となっているので、ご報告する。

（2）次に、農林水産省から、提出資料に基づき、以下の説明があった。（資料1-1、1-2）

○本日のヒアリングは、地方六団体提言に対する農林水産省の考え方をお示しするという趣旨であるため、提言に関する事実関係や論点、懸念等を整理してまとめている形となっているものの、農林水産省としては、今回、地方六団体として提言を取りまとめたことは大きな意味を持つものと受け止めている。もとより、農地転用許可制度について、「見直し方針」に即して引き続き検討していく。

<基本認識について>

○農地に関する基本認識として、

- ・農地転用による農地のかい廃は、近年、減少傾向にあるが、依然として耕作放棄地と並んで、農地減少の主な要因。
- ・（地方六団体提言の中で）耕作放棄地面積が40万ha、それに対して農地転用面積が1万haという表記があるが、耕作放棄地面積はストックベースであるのに対し、農地転用面積は年間の発生面積。これを比較して、耕作放棄地に比べて農地転用はさほどでもないという認識であるとすれば、いかがなものか。耕作放棄地の多くは生産力の低い農地で発生するのに対して、転用需要は優良農地に向かいがちだということにも留意する必要。
- ・食料自給率の向上を図るためには、農地転用許可制度の適正な運用等を通じ、農地面積の減少を抑制していく必要。
- ・農地転用によって他用途に供された土地の農地への復元には、相当の困難を伴う。農地転用

許可制度等の在り方を検討するに当たっては、まちづくりの視点も重要であるが、現存する優良農地をいかに保全するかという視点も重要。

<現行制度の課題について>

○農地の総量確保の目標と現実の乖離について、

- ・平成 32 年の食料自給率目標 50%は、我が国の持てる資源を全て投入したとき、初めて可能となる高い目標として設定。「確保すべき農用地等の目標面積」についても、政策効果を最大限に見込んで、基準年（平成 21 年）よりも増加する目標としているところ。
- ・国の基本指針で「確保すべき農用地等の目標面積」を定めているが、現状と乖離しているという（地方六団体提言における）指摘はそのとおりであり、現状のまま推移すると、目標達成は厳しいものと認識。
- ・一方で、全体としてみれば、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、一定の効果があったものと考えている。

○農地の総量確保の目標設定プロセスの課題について、

- ・地方六団体提言では、「都道府県農業振興地域整備基本方針」における都道府県の目標面積は、設定過程における国と地方の議論が不十分との指摘。
- ・現行制度は、平成 21 年農地法等の改正で新たに設けられた仕組みで、6 月という短期間での目標の設定であったため、国と都道府県との議論が十分に尽くされたとは言い切れない面もあったと認識。
- ・食料自給率目標や農地面積の見通しなどの検討に当たっては、国が地方の意見も十分に踏まえて対応する必要があると考えており、今後、その具体的な方法について検討してまいりたい。

○総合的な土地利用行政の観点からの課題について、

- ・地方六団体提言では、地方分権改革を通し、都市計画決定権限の多くは市町村に移譲された一方、農地転用許可については大臣許可・協議が残存しているため、地方が地域の実情を把握し、自らが適切に判断できるにもかかわらず、迅速性に欠け、総合的なまちづくりに支障が出ているとの指摘。
- ・しかし、都市計画の根幹である都市計画区域の指定、マスタープラン、区域区分の決定等については、指定都市等を除いて基本的には都道府県知事が担っており、農地転用許可についても、ほとんどは都道府県知事が担っている。
- ・平成 22 年の都道府県等の転用許可の実態調査によると、不許可相当のものを許可した案件は 14 件にとどまるものの、許可基準の適用の判断を誤ったのではないかと思われるものが 259 件あり、農地転用許可制度の適正な執行の確保を図る上で課題と認識。

○農地確保に資する施策の必要性等について、

- ・農地確保の目標達成に向けて、担い手への農地集積・集約化、耕作放棄地対策の充実等に取り組む必要があり、また、条件不利農地など、地域によって農地は多様であることへの配慮が必要であるという地方六団体提言における指摘については、基本的に指摘のとおり。
- ・中山間地域等の条件不利地域の農地については、様々な施策を講ずることにより、農業上の有効利用や農業の 6 次産業化への活用を図ることが基本だが、農業的利用が困難な農地は、非農業的利用に供することも含め、計画的な利用を促進する必要。

<具体的な提案（主要事項）について>

○農地の総量確保（マクロ管理）の仕組みの充実について、

- ・地方六団体からは、急激な人口減少と社会情勢の変化を考慮し、現実を見据えた合理的な目標設定をすべきとの提言。
- ・おおむね 10 年先を見通した場合、人口が急減するものではないことから、この間の食料消費構造の変化が、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のではないか。食料自給率の向上が責務である中、長期的な人口減少を理由に、確保すべき農地面積を減少させてもいいと考えることが適切かどうかは、議論のあるところであり、農地転用許可制度等の適正な執行によって、現存する優良農地をいかに保全していくかという視点が重要。
- ・農地の総量確保（マクロ管理）の仕組みの充実について、まず、農地の総量確保を図る上で、市町村や都道府県の果たす役割は重要であると認識。食料自給率目標や農地面積の見通し等に関する検討に当たっては、国が地方の意見も十分に踏まえて対応することが必要。
- ・一方、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、十分適合した枠組みとは言い難いのではないかと。また、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。
- ・地方六団体提言において、市町村計画に目標を明記して、施策効果ごとに目標を設定し、その実施状況等について第三者機関が事後評価するという仕組みについては、1つの方法ではあるものの、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。事後的な是正措置よりも、現存する優良農地の保全を、農地転用許可制度等の適正な執行によって確保するという視点が重要。

○農地転用許可制度、農振編入・除外（ミクロ管理）の見直しについて、

- ・市街化区域や用途地域内の農地転用など、農業上の土地利用との調整を経た上で土地利用計画に位置付けられた開発や優良農地以外の農地に関する転用の許可については、迅速な判断が可能。
- ・一方、土地利用計画上の位置付けを有していない個別の農地転用許可の判断については、許可基準に則して厳正に判断する必要があるため、地元の地権者や進出企業の開発の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。
- ・農地転用許可権限の移譲をさらに進める場合、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のが課題。

<具体的な提案（その他の事項）>

○農業委員会の選任方法や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。

○農地において農業が力強く営まれるための取組の充実については、国と地方が連携しつつ、国民への食料の安定供給等の基盤である農地の確保を図るとともに、農地中間管理機構の活用等により、効率的な利用を促進することが必要。

○土地改良事業等を実施して整備した集団的な優良農地については、農業の成長産業化を図る観点から、中間管理機構等を通じて担い手に集積・集約化し、生産性の高い農業を展開する必要。

(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。

○(耕作放棄地面積はストックベースである一方、農地転用面積は年間の発生面積であるとの指摘について、)耕作放棄地は政策努力によってある程度回復できる土地である一方、転用された土地は政策として元に戻すことはできない。政策の対象として考えた場合、地方六団体の数字も意味があるのではないか。(構成員)

⇒政策の対象として捉えた場合はご指摘のとおりである。農地の減少要因でみた場合、毎年の耕作放棄地と農地転用の発生はほぼ同じウェイトである事実を指摘したもの。(農林水産省)

○今回の地方六団体提言は、従来のいわば権限分捕り型の分権ではなく、役割分担型の分権ということを積極的に提案し、新たなパートナーシップデザインを描く画期的なもの。ただし、土地制度については、実務面での陶冶が必要であり、農林水産省からの指摘等についても、提案を鍛えるものとして受け止めるべき。(構成員)

○平成 22 年の総量確保目標の設定については、短期間での目標設定であったため、国と地方が十分議論を尽くしたとは言い切れないとの回答であったが、次回の基本方針変更時においては、どのようなプロセスを踏もうと考えているのか。また、国と市町村、都道府県との調整過程をどうデザインすべきか、農林水産省から積極的な提案が聞きたい。地方六団体提言について「十分に適合した枠組みとは言い難い」としていることについて、具体的に何に対する指摘なのか。ボトムアップという枠組み自体がまずいのか、ボトムアップとトップダウンの調整の具体像がまずいのか。(構成員)

⇒調整のプロセスについて、問題意識は持っているが、具体的に考えを申し上げる段階にはまだない。

食料自給率目標を達成していくために、国として確保すべき農地の目標をまず定めるという観点に立っているため、まずは国が目標を責任持って算定する必要。この目的からすれば、現在の農振法のスキームは、県が農用地区域内農地の目標面積を定め、それを市町村が農用地利用計画によって具体的に実現していくことになっており、それが最も適しているのではないかと考えている。市町村からのボトムアップを行った場合に、何を達成するための目標なのかはつきりしない。ただし、すり合わせることは重要であり、十分な意見交換をし、調整を図っていくというプロセスは必要。(農林水産省)

○目標と実態にかい離があることについて農林水産省も認めたが、具体的な理由をどう考え、どのように反省しているのか。(構成員)

⇒目標と実態にかい離が生じた要因は、農用地区域からの除外の抑制という効果に加え、耕作放棄地の発生はほぼ全て抑制、農用地区域内の再生可能な耕作放棄地は全て再生という政策効果を見込んで、相当高く目標を定めたことにある。(農林水産省)

○国から目標を設定すると、政治的要因などにより、逆にブレが出てしまう懸念がある。地に足のついた目標とするためには、地方と意思疎通を綿密にする必要。(構成員)

○農林水産省と地方六団体の主張にそれほど差はないという印象。地方六団体提言は、市町村から積み上げた目標をそのまま国の目標とすると言っているわけではなく、積み上げを踏まえて、国と地方でしっかり議論してほしいとの主張。農林水産省も、地方の意見を十分踏まえて対応

するとしている以上、市町村から積み上げて議論することが当然、必要となってくる。市町村からの積み上げを頭から否定し、国だけが責任を負うのではなくて、地方と協働し、責任を分担することが重要。(構成員)

⇒現場の考えを踏まえるため、地方で積み上げることを否定しているものではなく、制度論としてその積み上げを基本とするのはいかがかということ。国が食料自給率目標達成のために必要な農地を目標として定めることが基本であるが、それが絵に描いた餅で終わっては仕方がないため、現実に実行してもらうために都道府県、市町村の意見を十分に踏まえる必要があると認識。(農林水産省)

○農地の今後のあり方を考えて、農地転用許可権限の実施主体の在り方と基準の在り方について、現行で十二分と考えているのか、課題があるとすれば、どうしていこうとしているのか。(構成員)

⇒農地転用許可制度について、平成 21 年の農地法改正で強化が図られ、その評価は難しいものの、一定の効果はあったことから、今の枠組みが実態に合っていないとは考えていない。一方で、今の形を何も見直さないわけではなく、昨年 12 月に閣議決定した「事務・権限の移譲等に関する見直し方針」に即して検討していく必要があるが、具体的にどうするかは申し上げられる段階にない。

食料自給率目標自体をどうするかということを含め、現在、食料・農業・農村基本計画自体を見直すプロセスに入っており、それに応じて農地転用制度の在り方等を検討していくこととなる。(農林水産省)

⇒転用許可基準については、政策課題や社会経済情勢を踏まえた不断の検討は必要であり、農業の 6 次産業化推進や再生可能エネルギーの利活用などの個別具体的な政策課題に対応した見直しは行ってきているところ。今後も、社会経済情勢の変化等を踏まえ、不断の検討は必要。6 月に閣議決定した規制改革実施計画等において、植物工場などに関する転用許可基準の見直しについて触れられており、また、基準の明確化など、地方から意見を伺いながら検討を進めていく。(農林水産省)

○農地転用許可事務の大部分は地方が担っており、都道府県や市町村が誤りなく執行できるよう許可基準を明確に示すというのが、本来の国の役割。わずかな件数しか占めていない大臣許可や協議案件に固執する必要はないのではないかと。全体の政策効果を考えると、明確な基準のもとに都道府県等に任せ、国は食料自給率の向上などに取り組んでいくべき。(構成員)

⇒農地転用許可基準を明確化は、必要に応じ行っていく必要があるが、大臣許可・協議案件は、面積ベースではそれなりのウェイトになっており、決して影響は小さくない。規模の大きい農地の転用により、優良農地がまとまって失われることから、国の関与が必要ではないかと考えている。

なお、地方三団体でまとめた「農地制度に係る支障事例等について」について調べたところ、具体性のない構想段階で国との相談を始めたケースが多く、そこから年月の起算をしているため、許可までに時間を長く要しているものと考えられる。(農林水産省)

○農林水産省は、農地転用を判断するに当たって、「現場と距離を置いた判断ができる者が行うことが適切」としているが、例えば都道府県は、その概念に入っているのか。(構成員)

⇒都道府県も含んでいる。その上で、規模の大きなものは、その影響の大きさ等から国が見るべきと考えている。(農林水産省)

- 農林水産省が不適切事案と指摘している点について、地方側では、技術的助言であることから全て拘束されるものではないと考えているのに対し、農林水産省では、適正な執行の面で課題があるとしており、見解が分かれている。(構成員)
- 件数、面積ベースで僅かであるにも関わらず、大臣許可・協議が必要だとする背景には、象徴的に権限を持つことで、国が関与しているという抑制効果を期待しているのか。(構成員)
⇒特に根拠はなく実務的な感覚になるが、開発者からすれば、身近な自治体よりも国の方が敷居は高いのではないかと。それがどれだけ抑止効果を持っているかは図り難い。(農林水産省)
- 許可基準を裁量がないような形で明確化できれば、誰が転用許可権者になっても判断は同じであるが、土地利用に関しては、最後は裁量が残るのではないかと。現行の許可基準が実際にどう運用されているのかが重要であり、農林水産省が行った実態調査結果について、実際にどれだけ許可基準から外れた判断がなされたのかを明確にすべき。(構成員)
- 総量確保目標の設定において、トップダウン方式ではうまくいかないことから、ボトムアップは必要。問題は、かい離が生じた場合の調整の仕方であり、農林水産省は、どのようなスキームで地方と調整を行うのか示していただきたい。(構成員)
⇒かい離が生じた場合の調整の仕方については、検討課題としたい。(農林水産省)
- 基準の明確化に限界はあるが、(市町村が担うという)将来像は持ちながら、当面、都道府県を判断主体にすることで大丈夫ではないのか。不適切事案について、それを議論することによって地方分権の大きな流れを止めることになってはならない。制度設計に当たって分析してみる必要はあるが、ミスがあるならば、チェックシステムを考えればよく、それはいわば詳細設計。まずは、大臣許可、大臣協議の部分について権限移譲できないのか、さらに詰めるべき。(構成員)
- マクロ管理とミクロ管理はつながっている。農地の総量確保は食料自給率ありきで、国が決めたとしても目標が達成できないのは、その地域にとっての望ましい土地利用の在り方は別の問題としてしまっているからではないか。一方だけをピンどめして、その後の制度設計を考えるのではなく、計画論的な調整のシステムを考える必要。(構成員)
- 農林水産省は、市町村への権限移譲について懸念しているが、その場合に「客観的に見て十分な担保措置」というものを具体的にどう考えているのか示すべき。(構成員)
- 都道府県ではなく市町村重視であるべき。都市計画について、都道府県決定で市町村の利害を間接的にコントロールするのが十分なのか疑問。市町村がルールの中での的確に判断して、自らが決める制度とするのが本筋で、それは農地についても同様。(構成員)
- カロリーベースの食料自給率目標で土地利用の総面積をコントロールしていけるのか。そのような農地の必要な総量について、市町村や都道府県が納得するものを出せるのか疑問。別な観点で農地のコントロールを考え、基準の見直しから根本的に考える必要。(構成員)
⇒食料自給率目標の在り方自体、現在、議論の対象になっているが、自給率目標を計算する過程では、農産物別に生産目標を検討して積み上げており、また、農地面積と利用率が不可欠の要素。(農林水産省)

○平成 21 年改正農地法附則の検討事項について、農林水産省としては今後、どのような場において議論し、どのようなスケジュールで結論を出すつもりなのか。(構成員)

⇒食料・農業・農村政策審議会において、来年 3 月までに新たな食料・農業・農村基本計画の策定を行うとしているところ。その中で、食料自給率目標と関連して、農地の目標面積についても議論する予定であるが、具体的な時期についてはまだ目途が立っていない。「事務・権限の移譲等に関する見直し方針」に基づく農地転用許可制度の在り方の見直しについては、こうした議論と平仄を合わせて検討する必要がある。(農林水産省)

○地方六団体提言では、まちづくりの観点から支障が生じているという意見が多数出されており、現場に近い地方の立場としては、まちづくりの観点が重要であることは認識。一方、農政に携わる立場としては、食料自給率目標達成のために必要な農地の確保という観点も、同じく重要。(農林水産省)

(4) 続いて、部会構成員間で以下の意見交換等があった。

○現場から離れたほうが適切に判断できるという理屈について、距離を置き過ぎて現場とかい離れた判断をして本当にいいのかという問題がある。(構成員)

○農地の総量確保プロセスについては、国と地方で接点があるのではないかと。国と都道府県、市町村が共有できない目標を作っても意味がなく、共有できるような目標づくりについて、知恵を絞って着地点を見つけることに尽きる。(構成員)

○国が権限を有していることによる抑制効果について、これを外せば、開発の潜在需要が出てくるのではないかと懸念について、検証することも必要ではないか。別の抑止効果についても議論が必要。(構成員)

○国が権限を有している方が開発者にとって敷居が高くなるということが実感としてあるとしても、国が後ろに控えて物を言うようなシステムがよいとは考えられない。(構成員)

○国が権限を持つことにより抑制効果もあるとしても、変化に対する対応が乏しくなる可能性。条件不利地域は、国の関与により変化に対して対応が遅くなるため、より不利な条件に追い込まれる。国の重しをかけて、それを恒常的な制度とすることはいかがなものか。(構成員)

○国に任せれば常に抑制的で農地が守れるかという点、必ずしもそうではない。例えば、リゾート法や国土開発法のときには、国のお墨つきで農地転用が緩和され、開発が進んだ過去がある。(構成員)

○4 ha 超の農地転用の扱いについて、象徴的な意味も含め、少し慎重に議論した方がいいのではないかと。(構成員)

○迅速に対応できないという点はあるものの、転用許可を得るまでに 1 年、2 年かかるというのは異常なことなのか。例えばヨーロッパの土地利用計画でいえば、転用する場合には計画を全

て変えていくため、時間を要するのが常態となっている。(構成員)

(5) 最後に、柏木部会長から、閉会の挨拶があった。

以上