

# 地方分権改革有識者会議 農地・農村部会報告書

平成 25 年 11 月 28 日



## 目 次

はじめに	1
1 これまでの経緯等	2
2 所管省及び地方公共団体の意見	
(1) 農林水産省の検討結果	4
(2) 農林水産省の回答に対する地方公共団体の意見	4
(3) 地方公共団体の意見に対する農林水産省の見解	5
3 これまでの地方分権改革有識者会議における農地を巡る議論	
(1) 第5回有識者会議における学識経験者ヒアリング	7
(2) 第6回有識者会議における学識経験者ヒアリング	7
(3) 第7回有識者会議における学識経験者ヒアリング	8
(4) 有識者会議議員の意見	8
4 第1回農地・農村部会の状況	
(1) 関係者からのヒアリング	10
(2) 出席者の意見交換	13
(3) 部会構成員の意見交換	14
5 第2回農地・農村部会の状況	15
6 見直しの方向性等	
(1) 農地転用制度等に係る総論的な事項	20
(2) 農地転用に係る事務・権限の移譲関係	21
(3) 農地転用等に係る規制緩和関係	22
<資料>	
農地・農村部会名簿	27
農地・農村部会開催実績	28
<参考資料>	
1 第6回地方分権改革有識者会議（平成25年10月11日）	
古川議員提出資料	31

2	第1回農地・農村部会（平成25年10月29日）	
(1)	農地転用に係る事務・権限の移譲等をめぐる経緯	52
(2)	農地転用に係る事務・権限の移譲等に関する農林水産省の検討 結果（回答）及び地方意見のポイント	54
(3)	農林水産省提出資料	57
(4)	三重県知事提出資料	65
(5)	三条市長提出資料	73
(6)	松前町長提出資料	80
(7)	相模原市長提出資料	84
3	第2回農地・農村部会（平成25年11月5日）	
(1)	主な論点（案）	87
(2)	第1回農地・農村部会における主な議論	89
(3)	農林水産省追加提出資料	97
4	第3回農地・農村部会（平成25年11月20日）	
	第1～2回農地・農村部会における主な議論	98

## はじめに

地方分権改革を積極的に推進するため、平成 25 年 3 月 8 日、内閣総理大臣を本部長とし全閣僚を構成員とする地方分権改革推進本部が閣議決定により設置され、4 月 5 日には地方分権改革推進本部の副本部長である内閣府特命担当大臣（地方分権改革）の下で地方分権改革有識者会議（以下「有識者会議」という。）が開催されることが決定された。

有識者会議では、まず、今後の地方分権改革の基本的な方針となる「個性を活かし自立した地方をつくるために」を取りまとめるとともに、9 月には「国から地方公共団体への事務・権限の移譲等に関する当面の方針について」（平成 25 年 9 月 13 日地方分権改革推進本部決定。以下「当面の方針」という。）を決定した。現在、この「当面の方針」に沿って、国から地方への事務・権限の移譲等について検討・調整を進めているところである。

また、地方分権改革の推進に関する施策のうち特定の事項についての客観的な評価及び検討に資するため、有識者会議の下で専門部会を開催することとし、6 月から 7 月にかけて雇用対策部会及び地域交通部会を開催し、8 月 29 日には、それぞれの専門部会の報告書を取りまとめたところである。

10 月 16 日の第 7 回有識者会議では、第一次安倍内閣時に発足した地方分権改革推進委員会以降の議論の成果や、各府省の検討結果、地方の意見等を踏まえ、農地転用に係る事務・権限の移譲等をテーマとする「農地・農村部会」を開催することが了承された。

この報告書は、今後の農地転用に係る事務・権限の移譲等の検討に資するため、10 月 29 日、11 月 5 日及び 20 日に開催された農地・農村部会の議論等を整理し、本部会としての見直しの方向性等を取りまとめたものである。

## 1 これまでの経緯等

農地転用に係る事務・権限については、地方分権推進委員会の「第1次勧告」（平成8年12月20日）を踏まえ、平成10年の農地法改正により、従来は2ha以下の農地転用とされていた都道府県知事の許可権限について、4ha以下まで移譲（ただし、2ha超4ha以下の農地転用に係る許可については、当分の間、農林水産大臣への協議が必要）されることとなった。

その後、地方分権改革推進委員会の「第1次勧告」（平成20年5月28日）では、農地について、「将来にわたって国民の食料を安定的に供給するため、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、次のとおり見直す」こととされた。

- 農地転用に係る国の許可権限を都道府県に移譲するとともに、国との協議を廃止する。
- 都道府県の許可権限（権利移動及び2ha以下の転用）を市に移譲する。
- 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同意を要する協議については、同意を廃止する。

これを受け、「地方分権改革推進要綱（第1次）」（平成20年6月20日地方分権改革推進本部決定）においては、「平成20年秋に予定されている農業振興地域及び農地制度の改革に当たって、農地転用許可制度や都道府県と国との協議の在り方については、制度のこれまでの運用状況を検証し国と地方の役割分担を明確にしつつ、国民への食料の安定供給の確保を旨とし、農地の保全確保を図るための国と地方公共団体との合意形成プロセスの整備を含めて、第1次勧告の方向により検討を行う。」こととされたところである。

また、地方分権改革推進委員会の「第2次勧告」（平成20年12月8日）や「出先機関改革に係る工程表」（平成21年3月24日地方分権改革推進本部決定。以下、「工程表」という。）においても、地方公共団体から国への協議等及び農地の転用に関する事務について、「農地の総量を確保する新たな仕組みを構築した上で、農地確保施策の実施状況を踏まえ、第1次勧告で示された農地転用許可権限等の移譲など、国と地方の役割分担の見直しを行う。」とされたところである。

なお、平成 21 年 12 月には、農地法等の一部を改正する法律（平成 21 年法律第 57 号）が施行され、国の基本指針等に確保すべき農用地面積の目標を明記するなど、優良農地の確保を図るための仕組みが充実されるとともに、公共転用に係る法定協議制度の導入や農用地区域からの除外の厳格化などが図られることとなった。

今般の国から地方への事務・権限の移譲等の検討では、本年 9 月の「当面の方針」において、農地法に基づく農地転用の許可等について、「引き続き検討・調整を要する事務・権限（各府省が引き続き実施するなどとしている事務・権限であって、地方が移譲等を求めているもの）」とされているところである。

## 2 所管省及び地方公共団体の意見

### (1) 農林水産省の検討結果（平成 25 年 5 月）

農地転用に係る事務・権限の移譲等に関し、工程表等を踏まえた検討結果について、平成 25 年 4 月 16 日に内閣府から農林水産省に対して検討を依頼した。その回答概要は以下のとおりである。

- 農地は、国民に対する食料供給のための生産基盤であり、国土保全等の多面的機能を果たしている、有限で貴重な資源。農地が存在する生産地と食料の供給先である消費地は一都道府県内等では完結せず、優良農地を確保していくことは国の責務。
- 規模の大きな農地の転用許可については、農地がまとまって失われるだけでなく、集団的な優良農地において、周辺農地の無秩序な開発を招くおそれがあるなど影響が大きく、国レベルの視点に立った判断を行うことが必要。
- 産業競争力会議において、「攻めの農業」を進める上で、「農地のフル活用」や「食料自給力の向上」（農地の確保）を目指すことで一致がみられているところ。
- 転用許可実績をみると、都道府県によるものが件数ベースで全体の 99.9%（面積ベースで 94.9%）を占め、ごくわずかだが、強い農業づくりの基盤となる規模の大きな農地の転用許可に限って国が関わることでしているところ。
- 平成 21 年の農地法等の一部を改正する法律附則第 19 条第 4 項において、同法施行後 5 年（平成 26 年）を目途として、農地転用事務の実施主体の在り方、農地の確保のための施策の在り方等について検討することとされているところ。
- よって、本事務については、「当面の移譲対象となる事務・権限」としてではなく、上記の検討の中で対応すべきもの。

### (2) 農林水産省の回答に対する地方公共団体の意見（平成 25 年 6 月）

農林水産省の回答について、平成 25 年 5 月 28 日に内閣府から地方公共団体に対して意見の照会を行った。その意見概要は以下のとおりである。



### 【全国知事会】

- 土地利用法制と所管省庁は法制・所管ともに縦割り。農地転用の許可事務は、農地単体ではなく、公益性のバランスを考慮しながら、地域における総合的な土地利用を図る観点から判断する必要がある。
- 農地の重要性については地方も認識しており、適正な審査を行っている。実情を把握する地方が事務を行うことで事務の迅速化が図られ、地域における農業の事情とスピードを重視する企業のニーズに対応しながら、優良農地の確保と地域経済の活性化の両立が可能となることから、移譲すべき。

### 【全国市長会】

- 各市において、農業と工業、市街地のバランスある地域独自の土地利用の促進、生産性の高い農業と産業の集積による地域振興等、地域の活性化を図るため、農地転用許可権限を都市自治体に移譲されたい。

## (3) 地方公共団体の意見に対する農林水産省の見解（平成 25 年 8 月）

地方公共団体の意見について、平成 25 年 7 月 9 日に内閣府から農林水産省に対して見解の照会を行った。その回答概要は以下のとおりである。

- 4 ha 以下の農地の転用は都道府県知事が、4 ha 超の農地の転用は農林水産大臣が許可権者となっており、平成 22 年の転用許可実績をみると、都道府県知事によるものが件数ベースで全体の 99.9%（面積ベースで 94.9%）を占めている。〔两会共通〕
- 非常に大規模な農地の転用については、転用によって農地がまとまって失われるだけでなく、集団的な優良農地において、周辺農地の無秩序な開発を招くおそれがあるなど影響が大きいことから、国が基準に基づいて判断を行うこととしている。〔两会共通〕
- 本事務の審査は、「農地法関係事務処理要領の制定について」第 4 の 5 別表 1 の事務処理期間を標準的な期間として適切に対応（標準的な事務処理期間は、国も都道府県も同じ 6 週間）。〔対全国知事会のみ〕
- 土地利用法制については、国土利用計画法に基づく国土利用計画の下で、都市地域、農業地域等の土地利用についての各個別法に基づく土地利用計画が一体的に運用されることにより、総合的な調整が図られており、また、個別の農地の転用需要に対しては、都市計画等と調整しつつ、転用を農業上の利用に支障が少ない農地に誘導することとしている。〔対全

国知事会のみ]

- また、農地の転用許可は、個別の開発行為と一定の距離があり、開発利益を離れて客観的に法令等の運用を行い得る立場にある主体が行うことが適当である。〔対全国市長会のみ〕
- なお、平成 21 年の農地法等の一部を改正する法律附則第 19 条第 4 項において、同法施行後 5 年（平成 26 年）を目途として、農地転用事務の実施主体の在り方、農地の確保のための施策の在り方等について検討を加えることとされている。〔两会共通〕
- また、農地転用許可に係る都道府県の事務については、地方自治法第 252 条の 17 の 2 の条例による事務処理の特例の規定に基づき、都道府県が個々の市町村の意向や事務処理体制等を考慮して都市自治体に権限移譲することが可能である。〔対全国市長会のみ〕

### 3 これまでの地方分権改革有識者会議における農地を巡る議論

#### (1) 第5回有識者会議（9月30日）における学識経験者ヒアリング

○西尾勝氏（公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所理事長）

- ・土地利用に関しては、都市計画関係は権限移譲されたが、それに見合う農地関係の権限は移譲されていない。土地利用に関する計画を策定し、計画に基づいて土地の開発行為・建築行為等を規制する権限を一括して基礎自治体に授権させることを究極の目標とし、新たな統一的な「都市農村計画法」の制定を求める運動を起こすぐらいの気構えが欲しい。

○増田寛也氏（野村総合研究所顧問）

- ・まちづくり及び土地利用については、人口減少となればコンパクトシティの考え方が重要。都市計画の線引きや農地などでは、まだまだ国あるいは都道府県の役割があるが、この分野では市町村の役割を強化することが適切ではないか。

○谷隆徳氏（日本経済新聞社編集局地方部編集委員兼論説委員）

- ・土地利用関係に関しては、権限移譲することが望ましいと考えているが、一方で岩盤規制なので、推進力を付けないとなかなか難しい。

#### (2) 第6回有識者会議（10月11日）における学識経験者ヒアリング

○中井検裕氏（東京工業大学大学院社会理工学研究科教授）

- ・都市的規制（都市計画・建築行政）は分権が非常に進んできたが、非都市的規制（農地・森林）は進んでおらず、土地利用規制を全て統合化した「都市農村計画」のような形で、市町村へ権限を一本化することが望ましい。

○関幸子氏（株式会社ローカルファースト研究所代表取締役）

- ・開発すべき地域と開発すべきでない地域を明確化するため、土地法全体を総合化する必要があるのではないか。
- ・農地法で言われている農地を守るという思想から、農地を使いながら農業を強くするという農業法に変えるため、農地転用をせず、農地のまま六次産業化施設を建てられるようにしてはどうか。また、農地転用の権限を地方公共団体に移譲することが望ましい。

○磯崎初仁氏（中央大学法学部教授）

- ・土地利用については、都市計画法、農地法、森林法など様々な法律が分立し、縦割りでつくっているのが、現場まで縦割りの仕組み、発想が浸透してしまっているというのが大きな問題。
- ・第1次分権改革の際に、農地法では従来通達で定めていた転用許可基準を法令に位置付け直して、規律密度を維持してしまった。地方自治法が変わったのに、個別法が集権発想のまま変わっていないのが問題。

(3) 第7回有識者会議（10月16日）における学識経験者ヒアリング

○飯泉徳島県知事（全国知事会）

- ・農地転用は、あまりにも処理に時間がかかる。地域活性化のために、遊休農地を利活用するに当たって、例えば自然エネルギー用地として活用するとしても、今の処理期間では、民間ベースでのスピード感についていけない。ぜひ地方に権限移譲を行っていただきたい。

○石垣新見市長（全国市長会）

- ・権限移譲がまだ実現せず、事務処理に1カ月以上の期間を要している。都市計画関係事務との整合性も図りながら、地域の実情に即した事務処理を迅速に行うべき。

○渡邊聖籠町長（全国町村会）

- ・農地等の権限が県から市町村農業委員会に移譲されたことにより、1カ月を要していた期間が大幅に短縮されたことなど、いわゆる住民の利便性の向上や事務処理の迅速化などが図られた。
- ・依然として都道府県農業会議の関与があり、まちづくりの個性や魅力を深めていくための住民要望に対して応えていけない実態はある。

(4) 有識者会議議員の意見

○後藤議員

- ・広く土地利用全体を見据えて、都市計画法も含めて考えていかなければならない。既にヨーロッパでは、都市と農村を一体的に計画の対象とすることが一般化されている。

○谷口議員

- ・農地転用に関する支障によって、非常に損失が生じているのではないか。

○古川議員

- ・農地転用について、企業誘致の話があるときに、タイムリーに対応ができない。
- ・農地がどうあってもいいということ言うつもりは全くなく、農地の有効活用は我々にとっても極めて重要な問題。
- ・農地として守るべきところは守り、他の使い方でも国力が増進するところは他の使い方をすることによって、より我が国としての力が増していくのではないか。
- ・（農地の集約化により）農地を出した人は農村でどのように暮らしていけばいいのかという問題もある。農業と併せて農村もしっかり守っていきたい。他の雇用も生む、経済も生んでいくというような用途に使うということも認めていくことも必要。
- ・提出資料「農地制度に係る支障事例等について」（参考資料1）は、現行の制度でどういう問題が起きているのかということ、知事会、市長会、町村会で取りまとめをしたもの。常識で考えてみたときに、おかしき事例というのが、この中にいろいろ出てくる。

○森議員

- ・農地法上の許可権限については、都道府県が権限を持っていても、国との協議を要するものが多い。権限移譲に合わせて、一定程度スピード感を持って進むような制度にしなければならない。
- ・農地法や農振法の問題は、一度落ちついてじっくり時間を取ってやっていただくようお願いしたい。
- ・農地法による規制と都市計画法による規制を含めた、土地利用全体をコントロールする新しい立法が必要。

○白石議員

- ・耕作放棄地などの土地利用に関して、地方公共団体の長に権限を与えるという配慮があっても良い。それぞれの地域に応じた形で、土地利用ができるようになる。
- ・住民の一番強い声を我々はどうすれば実現できるか考えている。農地を潰せばいいと言っているわけではなく、農家の暮らしのためにも、地域の実情に合った形にしなければならない。
- ・土地の問題については、別途もう少し突っ込んだ議論が必要だと思うので、（専門部会を）ぜひ設置していただきたい。

## 4 第1回農地・農村部会の状況

### (1) 関係者からのヒアリング

第1回農地・農村部会では、関係者からのヒアリングを実施した。

- ① 實重重実 農林水産省農村振興局長、  
光吉一 農林水産省農村振興局農村計画課長  
提出資料（参考資料2(3)）に基づき、農地転用制度について説明があった。その概要は以下のとおりである。
- ・大きな転用については、全国的・広域的な観点から、農地が食料の供給や国土の保全に果たす役割を考えていく必要があるため、大臣が許可権者となっている。
  - ・平成23年の農地転用許可では、件数の99%以上を地方が処理。
  - ・平成22年度に2ha以下の事案について実態調査したところ、改善の余地があるものが12.3%あった。地方分権を進めていく上でも、事務を円滑に進めていく上でも、改善していく必要。
  - ・改正農地法附則の中で、施行後5年（平成26年）を目途として、転用許可事務の在り方、農地の確保のための施策の在り方について検討することとされており、実態を調べ、地方公共団体とも相談しながら検討していく必要。
  - ・国家戦略特区において、農業の六次産業化に資するとの観点から、農家レストランを農用地区域に設置できるよう要件緩和する方向である。
  - ・再生可能エネルギー関係施設について、関連法案を提出しており、市町村が整備区域を設定した場合、荒廃農地について第1種農地でも転用できるようにすることとしている。
  - ・許可基準等を明確化する努力をするとともに、支障事例等について相談する場を設けるなど、地方分権を進める観点から努力していきたい。

これに関して、構成員から、農地総量を確保する新たな制度の構築について、検討状況はどうかとの質問があり、農林水産省からは、農地確保の観点だけから言えば総量規制の強化は有益であるが、一方で、厳しい経済統制にならざるを得ず、簡単な議論ではないとの回答があった。

次に、構成員から、国土全体の利用について、都市と農村の両方の土地利用システムの統合など、都市農村計画法制も含め、中長期的な制度の在り方の検討状況について質問があり、農林水産省からは、都市計画

法等の土地利用法制においては、規制の有無により、土地の価格に非常に大きな差が生まれるため、所有者や利用者の利害関係に関わってくる、社会情勢に合わせて見直しを行うべきとの問題意識を持ちながら、検討が続いている状況との回答があった。

構成員から、国が許可主体である必要性、また、是正・防止の枠組みが確保されれば、権限移譲等の議論に応じる用意はあるのかとの質問があり、農林水産省からは、大規模な農地の転用は食料生産基盤や国土保全に与える影響も大きく、開発利益から離れた観点で判断することが適当、地方分権を進めていく道があるかどうかの気持ちは持っているとの回答があった。

また、構成員から、総量規制を強くして、マクロ的な規制は国がしっかりと行うけれども、ミクロ的な規制は思い切って地方公共団体に任せるという方法もあるのではないかとの意見があった。

また、構成員から、27号計画について、規制強化が行われた経緯について質問があり、農林水産省からは、あまりに広く運用され過ぎているとの批判がマスコミからもあったとの回答があった。

## ② 鈴木英敬 三重県知事

提出資料（参考資料2(4)）に基づき、地域の実情に応じた農業・農村の活性化について説明があった。その概要は以下のとおりである。

- ・農地転用の課題として、事前協議に時間を要するケースと、地域の実情に配慮する必要があるケースがある。
- ・農振除外や農地転用基準が、農地や営農に関する視点のみで判断され、農村地域全体の振興という視点が不十分であり、まちづくりや防災の視点に立った土地利用に支障がある。
- ・地方公共団体にとっても、優良農地を守る考えについては全く変わらない。
- ・農地転用の基準は国・地方どちらも同じであるため、最終的には国と地方で見解が相違することはほとんどないこと、面積により許可権者が変わるのは合理的な理由に乏しいことから、権限移譲を進めるべき。
- ・大臣協議は平成10年の農地法改正で「当分の間」とされているが、既に10年以上放置されているので、大臣協議は廃止すべき。
- ・市町村の農業委員会の会長が委員を占める都道府県農業会議に、もう一度意見を聞かなければならないのは、やめた方が良いという意見がある。

③ 國定勇人 三条市長

提出資料（参考資料2(5)）に基づき、農地転用に係る事務・権限の移譲等について説明があった。その概要は以下のとおりである。

- ・市町村では農業と産業のバランスを注意深く見ながらまちづくりを行っており、社会インフラを投じる市町村が転用許可等の判断をすることが望ましい。
- ・許可の要件の是非論を問うのではなく、そこは所与の要件とした上で、どこの実施主体がやっていくのが望ましいか議論していただきたい。
- ・農振除外について、都道府県知事との法定協議が必要であるため、手続きに大変時間がかかる。所与の許可要件の下、市町村は冷静に判断しているのであるから、これら都道府県知事との法定協議は不要。
- ・農地転用について、都道府県農業会議に諮問しても、全てそのまま返ってくる。膨大な案件をひたすら諮問し答申し続けるという機関になっており、どれだけ価値のある審議になっているのか疑問。よって、都道府県農業会議への諮問は不要。
- ・農振除外に係る都道府県知事との法定協議（知事同意）、農地転用に係る都道府県農業会議への諮問については、法律に規定されているため、その撤廃について、国の責任において法改正していただきたい。

④ 白石勝也 松前町長

提出資料（参考資料2(6)）に基づき、農地転用をめぐる問題について説明があった。その概要は以下のとおりである。

- ・現行制度では迅速な処理に欠けるため、地方分権を進めるべき。
- ・ショッピングセンターを作る際に、最終的に10年余りかかって開業した例がある。
- ・工場を誘致する際、どのような企業が来るのかははっきりしないと許可ができない。
- ・農地を含め土地利用はまちづくりの基本となるため、地域に近く地域の実情を一番よく知る市町村に権限を与えるべき。
- ・地方公共団体にとっても、優良農地を守る考えについては全く変わらない。もう少し地方を信用していただきたい。

⑤ 加山俊夫 相模原市長

提出資料（参考資料2(7)）に基づき、農業関係法令に係る権限移譲・関与等の見直しについて説明があった。その概要は以下のとおりである。

- ・縦割りではなく、全体を考えた中で連携して対応できるような幅を持った制度にしなければ、まちづくりという市政を運営するのは非常に



難しい。

- ・農地を含め土地利用はまちづくりの基本となるため、地域の実情を一番よく知る市町村に権限を与えるべき。市町村において総合的なまちづくりができるよう、制度改革をしていただきたい。
- ・地方公共団体にとっても、優良農地を守る考えについては全く変わらない。
- ・農振除外と農地転用の許可を、規模・能力に鑑み、指定都市に権限移譲していただきたい。
- ・新しいインターチェンジの周辺大規模開発のような、広域的で公共性が高い事業については、農用地区域内における開発を可能にするなど、制度の見直しを行うべき。

以上の各地方公共団体の説明に関して、構成員から、基礎自治体がまちづくりを行う上で、農地転用の許可権限がなぜ必要なのかということを中心に情報発信していかないとメディアに対しても説得力がないとの意見があった。

また、構成員から、農地の総量確保の仕組みについて、地方公共団体から提案はないかとの質問があり、地方公共団体からは、人口減少局面において耕作放棄地が増えている中、そもそも農地の総量の確保とは何なのかということを中心に議論しなければならないとの回答や、農振除外や農地転用よりも、むしろ耕作放棄地や生産調整による休耕といった課題の方が、規模的に大きな問題ではないかとの回答があった。

また、構成員から、都市計画については、平成 12 年以来、指定都市をはじめ市町村に権限移譲が進み、かなり重要な決定を短期間ででき、その結果、市街地の空洞化対策を図ることができた団体もあった。農地も同じようなことを考えても良いのではないかとの意見があった。

## (2) 出席者の意見交換

関係者からのヒアリングの後、出席者（部会構成員及び関係者）で意見交換を行ったところ、以下のような議論があった。

構成員から、農地の総量確保について、新しい仕組みをつくるという具体的な検討状況はあるのかとの質問があり、農林水産省からは、改正農地法の附則において、農地確保と地方分権の両方を考えていかなければならないと明記されているところであり、また、食料・農業・農村基本法によ

り、概ね5年ごとに自給率、面積などの計画を定めて農政の基本政策を議論していくことになっているので、このプロセスの中で議論されていくものと考えているとの回答があった。

また、構成員からは、農家レストランについて、なぜもっと早く対応ができなかったのか、そこに組織的な問題があるとするれば、分権改革の1つの論拠となるとの意見があった。

### (3) 部会構成員の意見交換

出席者の意見交換の後、部会構成員で意見交換を行ったところ、以下のような議論があり、第2回農地・農村部会に向けて論点を整理していくこととなった。

- 農地及び優良農地の総量を確保する新たな仕組みなどのマクロ的な議論と、ミクロ的な議論（例えば27号計画）の2つの論点に分けて、深掘りして議論すべき。
- 過去の法改正の議論にさかのぼって、当時の規制緩和が良かったのかどうか、あるいは緩和するとすれば、どのような新しい要素が加わったのか、議論すべき。
- 今以上に優良農地をしっかりと守りたいと思っている人も、もっと大胆に転換したいと思っている人も、現行制度が限界に来ているという認識では共通。現行制度の課題を指摘すべき。
- 今後の対応については、短期で実現すべきことと、中長期で実現すべきもので、メニューが変わってくる。これを分けて提言すべき。
- 実施主体について、部会としてある程度分かりやすい、はっきりとした考えを打ち出してよいのではないか。
- 全体としてのまちづくりという大きなテーマの中で、農地転用をどう位置付けていくのか明確にすべき。
- 国土の合理的な利用政策の議論でなければならない、基礎自治体を中心にした方向に進むべき。
- 基準を明確化するのか、裁量を認めるのかという問題がある。

## 5 第2回農地・農村部会の状況

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、論点を整理（参考資料3(1)及び(2)）した上で、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いうのは、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と。

○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と。

○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、将来的に必要なよう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つて然るべき。
- 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。

## 6 見直しの方向性等

農地・農村部会では、以上のとおり、農地転用に係る事務・権限の移譲及び規制緩和等について、関係者のヒアリングを行うとともに、構成員の間で論点を整理しつつ議論を行った。

農地転用制度及び農業振興地域制度（以下「農地転用制度等」という。）に関しては、総合的なまちづくりの観点をはじめ、農地の総量確保など国が進めている政策との整合性や農村の活性化にも資する観点にも留意しつつ、地方の声を踏まえ、国から地方への権限移譲等、地方分権の取組を推進していくことが重要である。

以上の認識に立ち、本部会におけるこれまでの議論を踏まえた見直しの方向性等は、以下のとおりである。

### (1) 農地転用制度等に係る総論的な事項

個性を活かし自立した地方をつくるためには、それぞれの地域が特色を持ったまちづくりを進めていくことが必要である。

本格的な人口減少社会の到来など社会情勢が変化する中であって、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となってきた。そのため、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。

さらに、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。また、その際には、土地に係る税制の在り方についても留意する必要がある。

このような基本認識のもと、農地転用制度等の在り方について考えれば、まず、食料の安定供給や国土保全の観点から、担い手への農地集積や耕作放棄地の解消などにより農地、とりわけ優良農地を確保していくことが重要であることは、国・地方を通じた共通の認識である。その上で、農地の総量確保のための政策などマクロ的な課題と、個々の農地転用等に係る実施主体の在り方などミクロ的な課題の両方を考える必要がある。



農地の総量確保と分権的観点からの実施主体の見直しという2つの課題は、農業・農村の活性化を目指すという目的において共通であり、両者は両立が可能であると考えられる。

したがって、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。

## (2) 農地転用に係る事務・権限の移譲関係

地方分権の取組を進め、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、上述したとおり、地域の実情に応じた総合的なまちづくりが可能となる。このことは同時に、農業・農村の活性化にもつながるものと考えられる。また、農地に係る事務手続きの迅速化が図られることにより、より機動的にまちづくりのニーズに対処することが可能となる。

こうしたことから、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）に移譲を進めるとともに、国の関与（2ha超4ha以下の農地転用に係る大臣協議）については、これを廃止していくべきであり、このことは本部会の共通した認識である。

他方、こうした見直しを進めていくに当たっては、農地の総量を確保するための様々な政策が、全体としてどのように機能しているかに留意する必要がある。特に、平成21年の改正による仕組みが機能しているか検証すべきである。

なお、本部会における議論において、都道府県知事許可と大臣許可とを区切る4haという面積基準について、根拠が曖昧であり、過渡的にその基準を引き上げることも考えられるのではないかと、権限移譲等を進めるに当たって、農地転用許可に係る事務処理の適正性を担保するため、経過的に必要な措置を検討することもあり得るのではないかと、条例による事務処理特例制度の活用により農地転用に係る事務・権限についても都道府県から市町村への分権が進んでいることを積極的に評価すべきではないかと、指定都市は規模・能力の点で都道府県と遜色がないこと等を踏まえ、第30次地方制度調査会の答申（平成25年6月25日）に沿って、農地転用等に係る事務・権限について都道府県から指定都市に移譲すべきではないかと、都道

府県農業会議の意見聴取手続きについて、その在り方を見直すべきではないかなどの指摘があった。

以上の認識に立ち、本部会として農地転用に係る事務・権限について、当面、以下のとおり見直しを行うべきであるとする。

- 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、平成21年の農地法等の一部を改正する法律附則第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うべきである。
- ② 上記①の検討の間においても、農地転用許可に係る事務が迅速かつ円滑に執行されるよう、農地転用制度等に係る課題について意見交換を行うため、国と地方公共団体が各地方で定期的に協議する場を設けるべきである。

### (3) 農地転用等に係る規制緩和関係

農用地区域からの除外（農振除外）や農地転用規制の在り方全般については、農地の総量を確保しつつ、農地の面的広がりを適切に維持する観点から、農地転用等に係る規制を強化する若しくは少なくとも現状の規制を維持する必要があるとの意見と、規制強化だけでは農地を守ることはできないのではないか、むしろ耕作放棄地対策をしっかりと講じるべきではないかとの意見があった。この点については、今後、これまでの規制の効果について十分に検証を行い、規制の在り方について検討を行う必要がある。

一方で、地方からは、現行の農振除外、農地転用許可の要件が厳しいことから、農業の六次産業化や再生可能エネルギーの利活用促進、集落の維持等に支障が生じているとの指摘があった。

こうしたことから、本部会としては、農業・農村の活性化や現在国が進めている攻めの農林水産業にも資する観点から、農地転用の許可等に係る要件の緩和や明確化が図られるよう、当面、以下の措置を講じるべきであるとする。

なお、要件の明確化は、これらの実施主体である地方公共団体の自主的かつ迅速な判断に資するという意味において、地方分権の観点からも意義があるものとする。

① 農業の六次産業化の推進

- ・ 農家レストランについて、国家戦略特区において農用区域内に設置することができるよう要件緩和を行う。その上で、効果を検証し、全国に適用することも検討すべきである。
- ・ 農用区域内における農業者が設置する農畜産物加工施設及び販売施設について、地域で生産する農畜産物を使用することが可能となるよう要件緩和を行うべきである。

② 再生可能エネルギーの利活用の促進

- ・ 第185回国会において成立した「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」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整備区域を設定し、荒廃農地等を適切に同区域に設定した場合、原則転用できない第1種農地についても、再生可能エネルギー発電設備の設置を可能とする。
- ・ 農用区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を明確にすべきである。

③ 集落の維持等農業・農村の活性化

- ・ 農地転用の不許可の例外となる一般国道等の沿道に設置される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を明確にすべきである。
- ・ 農業用施設の利用者のための駐車場やトイレが農業用施設に含まれることを明確にすべきである。
- ・ 農地転用の不許可の例外とされる住宅や居住者の日常生活上又は業務上必要な施設として認められる要件である「集落接続」の判断について、当該集落の実情を踏まえた判断が可能となるよう明確にすべきである。
- ・ 家畜等の管理のために畜舎等の近くに農家住宅を建てようとする場合、これを地域の農業の振興を図るための市町村の計画に位置付けて、農用区域から除外し設置することが可能であることを明確にすべきである。

農地・農村部会における議論を踏まえた見直しの方向性等は以上のとおりであるが、農地転用制度等に係る地方分権の議論は引き続き行っていく必要がある。そのため、今後も地方分権改革有識者会議等の場において、議論を深めていくべきである。

# <資料>



農地・農村部会 名簿

おだぎりとくみ 小田切徳美 明治大学農学部教授

◎かしかき ひとし 柏木 齊 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)

こはやかわみつお 小早川光郎 成蹊大学法科大学院教授

つじ たくや 辻 琢也 一橋大学大学院教授

ひとら ただし 人羅 格 毎日新聞論説委員

(◎は部会長)

## 農地・農村部会 開催実績

### 第1回 農地・農村部会（平成25年10月29日（火））

- 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. 地方分権改革推進室の説明
  - 2. 関係者からのヒアリング
    - ・農林水産省
    - ・三重県知事
    - ・三条市長
    - ・松前町長
    - ・相模原市長
  - 3. 出席者（部会構成員及び関係者）の意見交換
  - 4. 部会構成員の意見交換

### 第2回 農地・農村部会（平成25年11月5日（火））

- 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. 主な論点等の説明
  - 2. 部会構成員の意見交換

### 第3回 農地・農村部会（平成25年11月20日（水））

- 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. 報告書（素案）の説明
  - 2. 部会構成員の意見交換



# < 参考資料 >



## 農地制度に係る支障事例等について(概要)(1/2)

(平成25年10月2日 全国知事会・全国市長会・全国町村会)

全国知事会「地方分権改革の推進について」(H25.7.9) ~ 「…農地転用に関する事務・権限を移譲すること」  
全国市長会「地域の元気創造・活性化のために」(H25.7.10) ~ 「農地転用許可権限、農業振興地域の指定・変更等権限を市に移譲するとともに、農用地利用計画に係る都道府県との同意・協議を廃止すること…」  
全国町村会「平成26年度政府予算編成及び施策に関する要望」(H25.7.4) ~ 「…土地利用にかかる権限を町村に移譲するとともに、都道府県農業会議の意見聴取の義務付けを見直すこと」

任意抽出した地方自治体を対象にアンケートを実施(都道府県13団体、市町村28団体から回答)。

### 1. 農地転用に当たっての大臣許可・協議等の課題及び支障事例について

大臣許可・協議に係る農地転用について、事務処理に多大な時間を要し、迅速性に欠けるとともに、総合的なまちづくりを進めていく上で課題があるなどの指摘。

#### ○ 13都道府県のうち9が、課題ありとの回答。

(農地転用の大臣許可・協議)

- ・事務処理に多大な時間、手間を要し、迅速性に欠ける(7)。
- ・近年、大臣許可・協議案件で、国との間で見解の相違が生じた事例はない(10/大臣許可・協議案件があった都道府県12)。
- ・基準等は同一であり、面積で許可権者が異なるのは不合理(2)。
- ・分権一括法で大臣協議は「当分の間」とされたが、10年以上改まらない(2)。等

(都道府県農業会議への諮問の義務付けについて)

- ・市町村農業委員会の審査で十分(3)。
- ・都道府県農業会議の運用を簡素化すべき(1)。等

#### ○ 市町村からも、同様の回答に加え、以下の回答。

- ・地域の状況に応じた主体的なまちづくりを進めるために都道府県又は市町村に移譲すべき(6)。
- ・都道府県農業会議への諮問の義務付けによって、都道府県から市町村への権限移譲(条例による事務処理特例)のメリットが発揮できない(2)。
- 権限移譲で農地が失われるとの懸念に対し、以下の回答。
  - ・懸念自体があたらない(7都道府県・3市町村)。
  - ・基準の周知徹底、明確化等が必要(5都道府県・6市町村)。
  - ・そもそも農地制度の見直しが必要(4都道府県・6市町村)。
  - ・農地の減少は権限移譲ではなく他に原因がある(4市町村)。

〔注( )内の数字は地方団体数。重複回答あり。〕

#### 現場で支障があるとの回答があった主な事例

・企業誘致のための農地転用に際し、農政局との事前協議に**2年間を要した**。その間に、対象となる農地の一部で相続が発生し、用地取得が難航することになり、転用許可申請に至るまでさらに時間を要することになった。また、この間の経済情勢の悪化による計画中断も懸念された。

・新駅設置に伴う周辺の区画整理について、新駅は位置が決まっており、駅前開発の範囲も既存の河川、国道などで事実上決まってしまうにもかかわらず、農振除外のために多くの説明や資料が要求され、**数年を要した**。

・新駅設置に伴う周辺整備のための農地転用について、事前協議開始から正式協議まで**1年4カ月(打合せ7回)**を要した。

## 農地制度に係る支障事例等について(概要)(2/2)

(平成25年10月2日 全国知事会・全国市長会・全国町村会)

### 2. 農用地区域からの除外(農振除外)、農地転用許可の支障事例について

現行の農振除外、農地転用許可の要件が厳しいため、農業の六次産業化や再生可能エネルギーの活用を推進する上で、以下のような支障が生じている。

#### 現場で支障があるとの回答があった主な事例

#### (農業の六次産業化の推進に支障)

・農産物販売所、農家レストランは、農用地区域では、農業者自らが生産する農畜産物を量的又は金額的に5割以上使用していなければ、農業用施設に当たらないとされ、農地転用ができない。このため、提供できる商品、メニューの種類が限定され、魅力に欠けるので、農業の六次産業化の推進のためにも、「5割以上」の要件については同一市町村の区域内の他の農業者が生産する農畜産物を使用する場合も認めるべきである。

・また、農産物販売所、農家レストランの運営主体についても生産に携わっている農業者や農業生産法人に限定せず、企業等を認めるべきである。

#### (再生可能エネルギーの活用推進に支障)

・再生可能エネルギー推進の核になる太陽光発電や風力発電の立地のための農地転用は、農用地区域、第1種農地では耕作放棄地等であっても困難であり、国が推進する施策にもかかわらず支障が生じている。

#### (農業・農村の維持にも支障)

・畜産農家が家畜管理のために農用地区域に所在する畜舎近くに住宅用地を求めようとしたが、農用地区域の縁辺部でなかったために農振除外が認められなかった。この結果、遠方から通勤し、年に数十日の畜舎での泊まり込みを強いられている。

・大規模なかんがい用水・排水事業の受益地である場合、地域全体で事実上半永久的に農振除外が認められず、農家子弟の住宅、地域に必要な店舗等の建設すら不可能となっている。

・荒廃農地について、過去に土地改良事業の受益地になった農地は経過年数に関係なく第1種農地に該当し、森林整備を行うことも認められない。この結果、藪と化して、周辺農地への鳥獣被害を拡大させる温床となっている。

## 農地制度に係る支障事例等について

平成 25 年 10 月 2 日  
全 国 知 事 会  
全 国 市 長 会  
全 国 町 村 会

安倍内閣は、農山漁村の有するポテンシャルを十分に引き出すことにより、農業・農村全体の所得を今後 10 年間で倍増させることを目指すこととしており、全国知事会・全国市長会・全国町村会としても、国と足並みを揃えて取り組んでいく所存です。

一方、農村の土地の多くを占める農地の土地利用については、農業振興地域の整備に関する法律、農地法によって厳しい規制がなされているのが現実です。例えば、農地を、法律上、農業振興地域の農用地区域内から除外し、転用することがやむを得ないと判断される場合でも、一連の手續に多大な時間と手間を要しています。また、農用地区域では六次産業化の推進のための農家レストラン、農家民宿の開業も事実上困難であり、立地によっては新規就農者のための住宅、農家の生活を支える保育所やコンビニエンスストアですら設置が認められていません。

他方、事実上、農業を取り巻く環境の変化、担い手不足等のため耕作放棄地は拡大する一方ですが、このような荒廃した耕作放棄地に、農村に就業機会をもたらす企業の立地の相談があっても、受け入れを認められていません。

全国知事会・全国市長会・全国町村会では、優良農地の確保と農業・農村の活性化の両立、つまり、農業・農村の活性化のために優良農地をどのように守り、有効に活用していくのか、また、他の用途での利用を図っていくべきかどうかの判断は、地方自治体の責任において行うべきという立場から、農地転用に関する事務・権限をはじめとする農地制度について、地方への権限移譲、地方への関与の見直し等を求めてきました。

折しも、内閣府の地方分権改革有識者会議では、地方公共団体への事務・権限の移譲等を検討しており、現時点では、農地転用の許可の権限は「引き続き検討・調整を要する事務・権限」とされています。内閣府は、本年末に決定予定の見直し方針に盛り込むため、今後、各府省と詳細な詰めを行うこととしていることから、今般、農地制度の支障事例等に関し、地方自治体を対象にアンケートを実施し、その結果を公表することとしたものです。

なお、アンケートは、全国知事会地方分権推進特別委員会産業部会構成団体のほか、農地制度に関してこれまで提案や支障事例等の提出があった地方自治体を任意に抽出した上で、平成 25 年 8 月 12 日～30 日にかけて実施し、都道府県 13 団体、市町村 28 団体から回答を得ています。

## 《参考》

### 全国知事会 平成25年7月9日決定「地方分権改革の推進について」（抜粋）

#### 2 国から地方への事務・権限の移譲

##### (1) 特に移譲を希望してきた事務・権限について

###### 【農地転用】

- ・ 実情を把握する地方が事務を行うことで、地域における農業の事情とスピードを重視する企業のニーズに対応しながら、優良農地の確保と地域経済の活性化の両立が可能となることから、農地転用に関する事務・権限を移譲すること。
- ・ 平成21年に施行された改正農地法附則の規定に基づく農地法見直しに際しては、地方との協議を十分行うこと。

#### 3 義務付け・枠付けの見直し

##### ○ 国の関与のさらなる縮減

国の同意・協議等関与の見直しは、地方の自立と責任ある行政サービスの提供につながり、国・地方を通じた行政コストの縮減等行政の効率化・簡素化に資することから、引き続き確実に進めること。

特に、農地転用など土地利用規制に関する同意・協議については、これを廃止することにより、地域における機動的かつ効果的な政策展開が可能となり、地域経済の成長にも資するものであることから、優先的に見直しを進めること。

### 全国市長会 平成25年7月10日決定「地域の元気創造・活性化のために～地域が元気になるための権限移譲、義務付け・枠付けの見直し～」（抜粋）

#### 1. 農地関係

- 農地転用許可権限の市への移譲
- 農業振興地域の指定・変更等権限の市への移譲
- 農用地利用計画に係る都道府県との同意・協議の廃止

##### (2) 見直すべき事項及びその効果

農地転用許可権限、農業振興地域の指定・変更等権限を市に移譲するとともに、農用地利用計画に係る都道府県との同意・協議を廃止することにより、それぞれの地域において、農業と工業、市街地のバランスある地域独自の土地利用が促進されるとともに、生産性の高い農業と産業の集積の実現による地域振興を図ることができる。

また、耕作放棄地となるリスクの低減、違法転用の解消、さらには企業の海外移転等による産業の空洞化の防止、地域における雇用の創出や企業誘致による自主財源の確保等、地域経済の活性化を図ることができるようになる。

### 全国町村会 平成25年7月4日決定「平成26年度政府予算編成及び施策に関する要望」（抜粋）

#### 13. 農業・農村対策の推進

##### (4) 優良農地の確保と耕作放棄地の解消

- ① 優良農地の確保と有効利用の促進にあたっては、地域の実態に応じた土地利用がはかられるよ

う、土地利用にかかる権限を町村に移譲するとともに、都道府県農業会議の意見聴取の義務付けを見直すこと。

改正農地法等を踏まえつつ、町村が優良農地の確保や農地の面的集積を円滑に行うことができるように、町村の事務負担の軽減や財政支援の拡充等を行うこと。

②③ （略）

## I 農地転用が大臣、知事許可とされていることの課題について

### 1 農地転用が大臣、知事許可とされていることの課題について

(1) 農地転用が大臣（4ha を超える場合）、知事許可（2ha を超え、4ha 以下の場合は大員協議）とされていることの課題について、以下の回答があった。

#### 都道府県分

（時間・手間）

- 事務処理に多大な時間・手間を要し、迅速性に欠ける（6）。
  - ・ 新駅周辺区画整理についても、農用地区域からの除外（以下、農振除外という。）の必要性、代替性要件適合の証明のため、多くの説明や資料が要求され、数年を要した。新駅は位置が決まっており、駅前開発の範囲も既存の河川、国県道などで事実上決まってしまうことを踏まえれば、場所が決まった経緯、公共施設、商業施設、宿泊施設、住宅等の用途別割合の設定根拠等の妥当性の証明で十分であるとする。農地制度の視点でもう一度理由付けを求めるため無理な審査が行われている。
  - ・ 新駅周辺整備について、事前協議開始から正式協議まで1年4カ月（打合せ7回）を要した。
  - ・ 企業誘致のための農地転用に際し、農政局との事前協議に2年間を要したため、その間に対象となる農地の一部で相続が発生し、用地取得が難航することになり、転用許可申請に至るまでさらに時間を要することになった。また、この間の経済情勢の悪化による計画中断が懸念された。
- 農用地利用計画の変更は市町村と都道府県の自治事務であるにもかかわらず、その後の農地転用許可（知事許可・大臣協議案件）の段階で、国から農用地利用計画の変更が不適切と一方的に判断され、協議に時間を要した。

（国との協議の実情）

- 近年、大臣許可・協議案件について、国との間で見解の相違が生じた事例はなかった（10／大臣許可・協議案件があった都道府県12）。
- 県は第1種農地、国は甲種農地と農地区分の判断が分かれたことがあったが、いずれの農地区分の例外規定にも該当する案件だったこと等により、転用に支障はなかった。（2）

（権限移譲の必要性）

- 事例も少ない上、審査の内容及び基準に変わりはないので、面積により許可権者が変わるの合理的な理由に乏しい（2）。
- 大臣協議は法附則で「当分の間」とされているにもかかわらず、10年以上経過しても改められていない（2）。
- 国が地域の実情を知らずに判断している。

## 市町村分

(時間)

- 事務手続に多大な時間を要し、迅速性に欠ける (2)。
- 事前協議段階において、過去の経緯を問題視され、本協議まで相当の時間を要した。

(まちづくり)

- 町としては地域事情や住民ニーズを汲みつつ、まちづくりを進めていくべきだが、住民から距離のある国においてはこうした状況を理解しづらい。国としての優良農地確保の方針を理解しつつ地域の実情に応じた判断ができるよう、都道府県知事に権限を与えるべきである。
- 農地転用許可に伴う農振法の農振除外は都道府県知事に協議をし、都市計画法の開発行為などは都道府県知事が許可を行っている。関連する他制度との連携を確保するため、大臣許可案件も都道府県知事に移譲すべきである。

(市町村への権限移譲)

- 市町村の都市計画部門等との一体的な土地利用の観点等、地方の主体的な政策展開のため移譲すべきである (3)。
- 現行制度は許可を行う県に複雑な案件について相談できるメリットはあるが、市レベルでの地区の状況に応じた対応が困難である。

(2) 地方への権限移譲によって農地が失われるのではないかと懸念について、以下の回答があった。

## 都道府県分

(懸念自体があたらない)

- 件数が僅かである上、現行の農地法の下で審査すれば裁量の余地はほとんどない、市町村に権限移譲した場合でも農業委員、職員とも意識が向上している等の理由から、懸念自体があたらない (7)。

(基準の周知徹底・基準の明確化等)

- 以下の通り、基準の周知徹底・基準の明確化等を求める回答があった (5)。
  - ・ 定期的な勉強会や関係機関との間での定期的な意見・情報交換によって基準を周知徹底する仕組みの整備等が必要である。
  - ・ 農地の区分や許可要件の基準の一層の明確化が必要である。
  - ・ 農振法の集団的に存在する農用地の規模、農振除外要件の厳格化（特に、土地改良事業完了後からの経過年数の延長）を図るべきである。



(農地制度の見直し)

- 一方、以下の通り、現在の農地制度の見直しを求める回答があった(4)。
  - ・ 現行制度では、「真に保全を要する農地」と「都市的土地利用に供することが妥当な農地」が全国一律の基準の下で機械的に同等の優良農地と扱われているが、地方の判断のもとメリハリのある対応を行うことができる制度に見直すべきである。
  - ・ 農用地等の確保等に関する基本指針(農振法3条の2)で示される「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」は、改廃面積の5か年のすう勢をベースとして、農用地区域への編入促進・除外抑制、耕作放棄地の発生抑制、荒廃した耕作放棄地の再生等の施策を踏まえた算定となっている。この算定に人口減少の要素を加味し、人的資源の観点から耕作放棄地が発生しないような農用地等の面積を算定し、国土の有効活用を図るべきである。
  - ・ 移譲先を市町村長ではなく、農地を守る職務を担っている農業委員会とするべきである。
  - ・ 所有者から借り上げ後、圃場整備を行った農地については、契約を解除し所有者へ返還することを制限するなど農地中間管理機構(仮称)の権限を強化すべきである。

## 市町村分

(懸念自体が当たらない)

- 現行の農地法の下では権限移譲によって解釈が変わることにはならない、農業経営基盤の効率化、耕作放棄地縮小のための担い手の確保育成、農業経営の強化等に取り組んでおり、権限移譲で農地が失われるという方向には必ずしも向かわない等の理由から、懸念自体が当たらない(3)。

(基準の周知徹底・基準の明確化等)

- 以下の通り、基準の周知徹底・基準の明確化等を求める回答があった(6)。
  - ・ 担当者の研修会を県単位だけでなく、広域や国単位で行う必要がある。
  - ・ 近隣市町村で共同の転用相談機関もしくは専門家を設けることにより、基準の統一化を図りながら農地の確保を進めていくべきである。
  - ・ 農地の区分や許可要件の基準の一層の明確化、農地転用実態調査が必要である。
  - ・ 農業上の利用に対し支障が少ない農地へ誘導するとともに、具体的な転用目的と目的通りに転用したか確認を厳格化することにより農地を確保し、特に優良農地はさらに長期にわたり転用を禁止する措置等が必要である。
  - ・ 関連する他法を含め、よほど指針を厳格化し、明確に提示してからでないと権限移譲すべきではない。

(農地の減少は他の原因によるもの)

- 一方で、農地の減少は権限移譲というよりも他の要因によるものでありやむを得ないとする回答があった(4)。
  - ・ 米の生産調整(減反政策)で農地の半分は米を作付できない状況にある中で、優良農地を確

保していくことは非常に困難であると考えます。米も農地も余っているのではないかと推測されても仕方がない。

- ・ 権限移譲により農地が失われるのではなく、過疎化による担い手不足、鳥獣害等の農作物被害、農業経営の不安等、総合的な要因によるものである。
- ・ 現に生産されていない土地もある中で、農地面積の総量を確保すれば、農業が守れるというものではない。大切なのは、その地域の経済や住民の生活を踏まえつつ、よりよい土地利用を進めることであり、それを担うのは地方自治体である。

#### (農地制度の見直し)

- 現在の農地制度の見直しを求める回答があった(6)。
  - ・ 農地の総量を確保することに拘らずに、たとえ農地が面積的に減少したとしても、生産性(生産量や出荷額)を増加させるような施策へ転換する時代になっている。企業の農業参入を促進し、農産物の工業化や農業の集約化、効率化を図るためにも、地域の実情に応じて転用できる制度改革が必要である。
  - ・ 農地が失われる懸念を含め、各地域の農業委員会の判断に任せるべきである。
  - ・ 法令の運用についての市町村・農業委員会の判断の余地を拡大すべきである。
  - ・ 農地転用の対象となりやすい遊休農地について再耕作を促進する制度を構築し、農業への意欲を高めるべきである。
  - ・ 食料・農業・農村基本法及び食料・農業・農村基本計画に基づき一定量の規模の農地を農用地区域へ指定するとともに、農用地区域において耕作放棄地対策等に取り組むべきである。

※ 本項目では、複数の団体から回答があったものについて括弧書きで団体数を付しています。

## 2 都道府県農業会議への諮問について

- 知事許可案件(大臣協議案件を含む。)についての都道府県知事から都道府県農業会議への諮問は、次の理由から廃止すべきであるという回答があった。
  - ・ 知事許可案件(大臣協議案件を含む。)の農地転用の申請は市町村農業委員会が受理し、その意見を付して都道府県知事に送付している。農業者の意見を反映させるという点では農業委員会の意見で十分である。
  - ・ 事前に農業委員会で審査されており、都道府県農業会議への諮問で承認されなかったという話は聞いたことがない。審査体制の面から考えても農業委員会の審査で十分である。
  - ・ 合併で市町村が広域化しており都道府県農業会議に諮問する意味が失われている。
- また、都道府県農業会議の運用を簡素化すべきである、他の県農業関係組織(県農業再生協議会)への諮問で足りるという回答もあった。
- 条例による事務処理特例によって権限が移譲されている市町村でも都道府県農業会議への諮問を

行う必要があり、権限移譲のメリットを完全に活かすことができないとの回答があった。

- 一方、地域の農業者の代表の意見の反映、県内での運用の統一の観点から、現行制度のままでよいとの回答もあった。

## II 農用地区域の除外について

### 1 農振法 13 条 2 項 1～5 号要件について

農振除外は、農振法 13 条 2 項 1～5 号の要件のすべてを満たす場合に限定されているが、以下の回答があった。

#### (1) 1 号要件（代替性要件）について

- 新駅周辺区画整理についても、農振除外の必要性、代替性要件適合の証明のため、多くの説明や資料が要求され、数年を要した。新駅は位置が決まっており、駅前開発の範囲も既存の河川、国道などで事実上決まってしまうことを踏まえれば、場所が決まった経緯、公共施設、商業施設、宿泊施設、住宅等の用途別割合の設定根拠等の妥当性の証明で十分であるとする。農地制度の視点でもう一度理由付けを求めるため無理な審査が行われている（再掲）。

#### (2) 2 号要件（集団性要件）について

- 畜産農家後継者が、家畜管理上の必要性から畜舎近くに住宅用地を求めようとしたところ、農用地区域の縁辺部でなかったため認められず、遠方の借家から通勤し、年に数十日は畜舎での泊まり込みを余儀なくされている。
- 農家が老朽住宅の移転建替えを行う場合や農家が農業に従事する子供のため分家住宅を建設する場合であっても、農用地区域の縁辺部でないと認められない。

#### (3) 5 号要件（土地改良事業施行地要件）について

- 国営や県営の広域的なかんがい用水・排水事業等の線の整備事業の場合、事業開始から事業終了後 8 年間経過まで極めて長期間に及ぶ。さらに、地域によっては、補完工事や機能向上のための事業が継続して行われて完了の公告がなされず、事実上半永久的に 5 号要件に該当していることもある。このような場合、広範囲で、極めて長期間にわたって農振除外を認めないことになり、地域社会の実情に照らし、妥当でない（(例) 農家子弟のための分家住宅、地域に必要な店舗等商業施設等の建設が不可能になる）。このため、特定土地改良事業受益地内農地を一律の基準で規制するのではなく、前述のような場合には機能の継続を前提として期間の短縮を認める、27 号計画の要件緩和を図る、補助金返還による農振除外を認めるなど、弾力的な対応が可能となる基準とするべきである。
- 鉄道駅や高速道路 IC が整備された場合、その周辺の農地は基盤整備事業受益地であっても、事業開始後に事情の変更があったものと考えられることから、一定の範囲については都市的土地利用を行うに当たって農振除外を認めるべきである。

#### (4) 耕作に適さなくなった農地の取り扱い

- 周辺環境の変化、農業後継者の不足、不整形で水利も悪く権利関係が複雑であるため圃場整備も進んでいない等のため耕作放棄地となり、今後農業を継続することが困難である農地についても、農振除外が認められる要件に該当しない。このような場合、実情に応じて農振除外を認めるべきである。
- 農振除外によって一団の農地の一部が除外される際、残地として狭小な農地が点在するようになるような場合、当該残地を含めて農振除外ができるようにするべきである。

## 2 27号計画について

一定の要件を満たす地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画（以下、27号計画という。）においてその種類、位置及び規模が定められている施設（当該農業振興地域の特性に応じた農業の振興を図るために必要なものに限る。）の用に供される土地については農振除外が認められており（農振令8条4号、農振則第4条の4第1項27号）、地方公共団体では、27号計画を活用してこれまで農村地域の活性化に取り組んできた。

しかしながら、平成21年法改正により農振則4条の4第27号本文に「(当該農業振興地域の特性に応じた農業の振興を図るために必要なものに限る。)」と追加されたことに伴って、平成21年の「農業振興地域制度に関するガイドライン（平成12年4月1日付け12構改C第261号）」（以下、ガイドラインという。）（技術的助言）が改正され、27号計画に定める施設はその目的が「直接農業の振興を図るもの」とされ、かつ、同号ハで「農業の振興が図られているか否かについて定期的に検証する」ことが求められるようになった。この結果、これまで認められてきた「スプロール化の防止による農用地の確保」「農地の利用集積」「安定的な就業機会の増大」等を目的とする施設は認められないこととなった。これにより、これまでであれば認められていたような次のような施設は農振除外が認められないこととなっているとの回答があった。

- ・ 工業団地・工場の新設・拡張
- ・ 市街地と隣接している農地における、地元農産物を活用した飲食店を含む複合商業施設
- ・ 市街化区域と隣接している農地において、小学校隣接地に建設予定であった児童館
- ・ 総合病院駐車場、介護施設増床用地・駐車場、障害者福祉施設駐車場
- ・ 寺社及びその駐車場

なお、ここで取り上げた農振除外は、そもそも、県に同意を要する協議を行った上で市町村が行うものであり、自治事務である。農林水産大臣への協議も法律上は必要ない。したがって、本来、農林水産省による技術的助言の内容如何にかかわらず、法令の解釈の範囲内で地方自治体が適切に運用を行うことも可能であるはずである。しかしながら、農振除外を行った上で農地を転用する段階では、更に農地転用の許可（法4、5条）が必要になり、2ha以下の農地であれば知事許可であり自治事務であるものの、2ha超4ha以下の場合は知事許可であっても法定受託事務かつ農林水産大臣への協議が必

要であり、4ha 超の場合は農林水産大臣許可となる。したがって、結局、農振除外の段階から、その可否を含めて農政局に相談せざるを得ないのが実態である。また、農地面積の大小を問わない、制度運用の一貫性の観点から、2ha 以下の農地転用であっても農林水産省の技術的助言を事実上の基準として扱わざるを得ない団体も多い。

### Ⅲ 農地転用の許可について

#### 1 農用区域内の農地の原則転用不許可の例外とされる要件について

農用区域内の農地は原則として転用が許可されず、農用地利用計画において指定された用途に供する場合には許可することができるものとされている（法4条2項、5条2項）が、農用地利用計画において農業用施設用地（農振法3条4号、農振則1条）の用途に供することが指定されている場合の取り扱いについて、次の回答があった。

- 農産物販売所、農家レストランは、農振則1条3号及びガイドラインによると、農業者自らが生産する農畜産物を量的又は金額的に5割以上使用していなければ農業用施設に当たらないとされている。このため、提供できる商品、メニューの種類が限定され、魅力に欠けるので、農業の六次産業化の推進のためにも、「5割以上」の要件については、同一市町村の区域内の他の農業者が生産する農畜産物を使用する場合も認めるべきである。また、農産物販売所、農家レストランの運営主体についても生産に携わっている農業者や農業生産法人自らに限定せず、企業等を認めるべきである。
- 農業用施設の利用者のための駐車場やトイレについては、農業用施設用地例が詳細に掲げられているガイドライン別紙「農業振興地域制度に関する参考様式集」（以下、参考様式集という。）（技術的助言）で言及がなく、農業用施設に該当するか否かの基準が不明確であるが、農業用施設の利用者の利用に際して必要な範囲において認めることを明確にするべきである。
- 稲藁や糞尿を発酵させて発熱、発電するバイオマス産業施設については、参考様式集で言及がなく、農業用施設に該当するか否かの基準が不明確であるが、地域の農業に貢献する施設であることから農業用施設用地として認めることを明確にするべきである。

#### 2 甲種・第1種農地の原則転用不許可の例外とされる対象施設・事業について

甲種・第1種農地は原則として転用が許可されず、一定の場合に許可することができるものとされている（法4条2項、5条2項）が、この取り扱いについて次の回答があった。

##### (1) 第1種農地の基準について（令11条関係）

- 「おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地の区域内にある農地」（令11条1号）について。
  - ・ 従前からあった基準であるが、運用通知によって新たに「一団の農地」の定義が設けられた上に、この定義に従って、「農地転用許可事務の運用の考え方について」（農林水産省ホームページにおいて「事務の適正な処理を確保する必要と考えられた事例について、その運用の考え方を公表」しているもの）（以下、「運用の考え方について」という。）では、道路が農地の中を通って敷設されているとしても「片側一車線の道路である場合など、農業機械が容易に当該道路を横断することができると判断される場合」は「一団の農地として取り扱う必要がある」とされた。

- ・ 圃場整備はもとより農業用道路・水路等もほとんど整備されておらず、実際に公道に面していない農地に農業機械を入れる際には手前の農地を横断していく必要があるなど、効率的な営農ができず耕作放棄が進行している農地にもかかわらず、あくまで「おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地の区域内にある農地」(令 11 条 1 号)であることをもって第 1 種農地の「良好な営農条件を備えている」の要件に該当することとなってしまうため、結局、第 1 種農地と判断され、計画を断念した。

- 「土地改良事業又はこれに準ずる事業(略)の施行に係る区域内にある農地」(令 11 条 2 号)について、圃場整備の施行区域の端部で施行区域の整形のための換地のみとなった農地で不整形のまま生産性が向上していない場合については、形式的には施行区域内であっても第 1 種農地に含まるべきではない。
- 「その近傍の標準的な農地を超える生産をあげることができると認められる農地」(令 11 条 3 号)について、他の要件に該当していても、将来の開発を見越し、農振白地とするなどして圃場整備をしなかった農地で大型農業機械も稼働できない状況である農地については、第 1 種農地に含まるべきではない。

## (2) 「地域の農業の振興に資する施設」(令 10 条 1 項 2 号イ、則 33 条関係) について

- 「都市住民の農業の体験その他の都市等との地域間交流を図るために設置される施設(則 33 条 1 号)について、六次産業化の推進のため、農家レストラン・農家民宿等を追加すべきである。
- 「農業従事者の就業機会の増大に寄与する施設」(則 33 条 2 号)について、当該施設において農業従事者が 3 割以上雇用されることが条件とされ、雇用実績の地元自治体への報告、農業従事者の割合が 3 割未満となった場合に講ずべき改善措置の内容について地元自治体との雇用協定を締結することが条件とされている(「農地法関係事務に係る処理基準」(平成 12 年 6 月 1 日付け 12 構改 B 第 404 号)(以下、処理基準という。))、「農地法の運用について」(平成 21 年 12 月 11 日付け 21 経営第 4530 号・21 農振第 1598 号)(以下、運用通知という。))が、農業のみで雇用を創出し、過疎化に歯止めをかけることは困難である現実を踏まえ、就業機会の増大に寄与する工場、商業施設、定住促進に寄与する住宅等の立地をより幅広く認めるべきである。
- 「住宅その他申請に係る土地の周辺の地域において居住する者の日常生活上又は業務上必要な施設で集落に接続して設置されるもの」(則 33 条 4 号)について、集落接続の判断はかつて弾力的であったが、平成 21 年以降、運用通知によって「既存の集落と間隔を置かないで接する状態」とされ、集落内の住宅から一筆でも離れると集落接続とみなされない取り扱いとなった。集村、街村を形成していない集落もあるなど、集落の形態は様々であり、集落接続の判断は実情に合わせた運用を行うべきである。また、平成 21 年以前に、飛び地で許可された地域についても、平成 21 年以降、当該地域内は不許可とされるが、現状を踏まえた運用を行うべきである。



(3) 「特別の立地条件を必要とする事業」(令 10 条 1 項 2 号ハ、則 35 条関係) について

- 「土石その他の資源の採取」(規則 35 条 2 号) について、風力発電施設は風量の関係から立地に制約があり、丘陵地に設置されることが多いが、風の力は「資源」として認められていない(石油掘削施設は認められている)。その場でしか取れない風の力があること、風の力を使ってエネルギーを産出することから資源と考えるべきである。風力発電施設は太陽光発電施設に比べても面積を要さず、例えば、牧草地であれば牧草栽培と風力発電の目的を両立させることも可能である。
- 「流通業務施設、休憩所、給油所その他これらに類する施設」で、「一般国道又は都道府県道の沿道の区域」又は「高速自動車国道等の出入口の周囲(略)おおむね 300m 以内の区域」に設置されるもの(規則 35 条 4 号) について、コンビニエンスストアについては、休憩のための座席等を有する空間を施設の内部に備えていない、若しくは販売スペースに比べて小さい場合、休憩所に該当しないと判断され、認められない。車移動が主で「休憩所に類する施設」が少ない地方では、郊外に立地するコンビニエンスストア及びその駐車場は休憩所に他ならないので、これらを対象にすべきである。
- 「既存の施設の拡張(拡張に係る部分の敷地の面積が既存の施設の敷地の面積の 2 分の 1 を超えないものに限る。)」(規則 35 条 5 号) について、地元資本の小規模施設に不利な基準であり、小規模であるほど転用が認められる面積が小さい。既存施設敷地の 2 分の 1 の制限は大規模施設のみに適用すべきである。

(4) 「公益性が高いと認められる事業」(令 10 条 1 項 2 号ホ、則 37 条関係) について

- 現況山林となっている農地については、都市緑地法に基づく特別緑地保全地区に指定し、現状のまま緑地として保全したいと考えている。この制度は都市における良好な自然的環境となる緑地を現状凍結的に保全するためのものであり公益性が高いと考えるが、公益性が高いと認められる事業の要件に該当せず、追加すべきである。

3 第 3 種・第 2 種農地の区域

第 3 種農地(市街地の区域内又は市街地化の傾向が著しい区域内にある農地)については原則として転用を許可するものとされ、第 2 種農地(第 3 種農地に近接する区域その他市街地化が見込まれる区域内の農地)については一定の場合以外は許可するものとされているが、この取り扱いについて次の回答があった。

- (1) 公共施設・公益的施設の整備の状況に着目した要件について(令 13 条 1 号、14 条 1 号、則 43 条 1 号、則 45 条 1 号)

- 「水管、下水道管又はガス管のうち2種類以上が埋設されている道路の沿道の区域」
  - ・ 農地の区分は筆単位で行われるため、道路に接していない農地については、道路に接している農地と併せて同一の事業で転用しようとする場合であっても第3種農地と区分されない。国から、第3種農地に該当するのは当該道路に接している筆のみであるという指導がされている（「運用の考え方について」）。道路から一定の距離の範囲にかかる農地を併せて同一の事業で転用する場合、開発地全体の大部分の間口が当該道路に面していて管を容易に利用できる場合には管が埋設されている状況と同等に取り扱うべきである。
  - ・ 現時点では管が来ていないが、至近距離の既存宅地まで管が来ており、管を延伸することが確実と見込まれる場合には管が埋設されている状況と同等に取り扱うべきである。
  - ・ 平成21年の農地法改正により、「水管等が1種類以上埋設された道路」という第3種農地の要件が「水管、下水道管又はガス管のうち2種類以上が埋設されている道路に接している農地」に厳格化されたが、例えば、下水道ではなく合併浄化槽の設置を推進している市町村もあるため、弾力的な運用が必要である。
  
- 「おおむね500m以内に2以上の教育施設、医療施設その他の公共施設又は公益的施設が存すること」
  - ・ 公共施設又は公益的施設としているが、そもそも「市街地化の傾向が著しい区域内」の判断基準であることを考えれば、銀行、農協・漁協、郵便局、社会福祉施設、博物館、大規模展示施設、大規模小売店舗等まで含めるべきである。

(2) 拠点施設への至近性に着目した要件について（令13条1号、14条1号、則43条2号、則45条2号）

- 「おおむね300m以内に駅・インターチェンジ・役所・バスターミナル等のいずれかの施設が存すること」（第3種農地）、「おおむね500m以内に駅・役所・バスターミナル等のいずれかの施設が存すること」（第2種農地）
  - ・ 駅については、国の都市計画運用指針で周辺500mが日常生活圏の範囲、1kmが徒歩圏域として示されていることを踏まえ、第3種農地となる至近距離を現行の300m以内ではなく500m以内と、第2種農地となる至近距離を現行の500m以内ではなく1km以内とすべきである。
  - ・ 高速道路IC周辺の300m以上500m以内の範囲についても、自動車交通を活用した工場立地の適地であることから、企業ニーズの実態を踏まえ、鉄道駅と同様に第2種農地の判断とすべきである。
  - ・ 高速自動車国道等だけでなく、原動機付き自転車が通行できる国道バイパス等、高架の道路その他の道路であって自動車の沿道への出入りができない構造のものICについても、同等に取り扱うべきである。

(3) 宅地化の状況に着目した要件について（令13条2号、則44条）

- 「街区の面積に占める宅地面積割合が 40%を超えていること」
  - ・ 「街区の面積」の定義が不明確であり、判断ができない。要件の明確化を図るべきである。

#### (4) 確実性の要件について（法 4 条 2 項 3 号、5 条 2 項 3 号、則 47 条 5 号、則 57 条 5 号）

- 宅地造成について、不動産業者など建築者本人以外の申請の場合は、用途地域以外については緊急性がないことや造成後売れ残りとなる可能性があるなど、いつ転用目的が達成されるか不確実であるとして不許可となっているが、第 3 種農地と判断される場合は許可すべきである。

#### 4 都道府県による農地転用の法定協議制、市町村による農地転用の許可制について

都道府県による農地転用については従来転用許可は不要であったが、平成 21 年法改正により、学校、社会福祉施設、病院、庁舎、宿舍を設置するための農地転用について法定協議制度が導入された。また、市町村が学校、社会福祉施設、病院、庁舎を設置するための農地転用について許可制度の対象となった。この取り扱いについて以下の回答があった。

- 法定協議制度において協議の成立基準、審査方法、添付書類等は通常の転用の許可の場合と同じである上に、「農地法関係事務処理要領の制定について」（平成 21 年 12 月 11 日付け 21 経営第 4608 号・21 農振第 1599 号）（以下、事務処理要領という。）によって法定協議の前に用地選定について事前調整を行うこととされている。この結果、通常の転用許可よりもむしろ法定協議の方が事務処理が煩雑になっている。
- 小中学校を学区の中央付近に設置しようとした際、集团的農地の一角に位置するために予定地の変更を検討せざるを得ないことになった事例があった（甲種農地）。災害発生時において利用者の生命を守る必要の高い施設である学校・病院・庁舎等については許可の適用除外とするべきである。また、地盤が軟弱であり、かつ標高がマイナスの地域もあることから、新たに学校を建設するときには敷地全体を 1.5～2mほど盛土する必要があることから、許可の要件だからという理由で集落に接続して設置すると周辺の住宅が傾くおそれがある。
- 保育所等の社会福祉施設、幼稚園の設置について許可制度の対象となったが、施設整備の計画面積の調整に数ヶ月を要した。

#### 5 農地転用許可が不要である場合について

農地転用の許可が不要である場合について、認定電気通信事業者が中継施設（携帯電話の鉄塔、伝送路等）を設置する場合（則 53 条 14 号）が挙げられているが、それを設置する際の工事用敷地は一時使用の許可を取らなければならないため、同じく許可不要とするべきであるとの回答があった。

#### 6 農地転用許可事務実態調査の結果について

事務処理要領に基づき、毎年、農地転用許可事務実態調査が実施され、調査の結果、処理基準、事

務処理要領及び運用通知に定められていない点についても「運用の考え方について」が示されることになったことについて、以下の回答があった。

- 「おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地の区域内にある農地」（令 11 条 1 号及び 19 条 1 号）は、従前からあった基準であるが、運用通知によって新たに「一団の農地」の定義が設けられた上に、この定義に従って、「運用の考え方について」では、道路が農地の中を通過して敷設されているとしても「片側一車線の道路である場合など、農業機械が容易に当該道路を横断することができると判断される場合」は「一団の農地として取り扱う必要がある」とされた（再掲）。

#### IV 太陽光発電設備の設置について

- 農地への太陽光発電設備の設置について、以下の回答があった
  - ・ そもそも、太陽光発電設備の設置は一時転用に近く、農地への復旧が可能なものが多いことから、第 1 種農地であっても遊休化した牧草地などは営農を継続しなくても、太陽光発電設備の設置を転用制限の例外に追加すべきである。
  - ・ 国策として再生可能エネルギーの促進に取り組みながら、他方では従来どおり農村の土地利用を農地法等で規制していることは矛盾しているという批判を事業者側から受けている。
  - ・ 耕作放棄地に太陽光発電設備を設置したいとの相談は時々ある。農地への再生が困難であれば、他の用途に使用したいという趣旨と考えられるが、現行の農地法等に基づき消極的に判断せざるを得ない。
  - ・ 本地で耕作しながら法面に売電目的の太陽光発電設備を設置する場合又は防草シートの代わりに売電目的のシート型のソーラーパネルを設置する場合、3 年を最長とする一時転用許可が必要であり、転用期間満了時に撤去が必要（更新不可）であるとされているが、営農に影響を及ぼさないものについては、農地として又は更新可能な一時転用として認めてもよいと思われるが、農林水産省の口頭見解は「農地は農業の目的のために利用される土地である。法面は草木が生えることによって土が固着し、法面の上下の農地を保全するのに役立っているので、そこを利用することは不可」ということである。
  
- 営農型太陽光発電設備について、「支柱を立てて営農を継続する太陽光発電設備等についての農地転用許可制度上の取扱いについて」（平成 25 年 3 月 31 日付け 24 農振第 2657 号）が発出され、一定の場合に認められることとされた。本件については実際に転用についての相談があったとの回答が寄せられた一方、以下の回答があった。
  - ・ 通知で示された取扱いは、20 年以上の耐用年数が求められる施設について、簡易な構造を要件とするなど根本的に矛盾している。
  - ・ 通知について 7 月に出された実務 Q&A において、支柱の高さについて「人が立って農作業ができる高さ、トラクターが行き来できる高さを確保すること」とされたが、現在、相談されている案件は座ってでもできるフキの栽培であり、経費の問題から申請者は高さを上げることに難色を示している。
  - ・ 通知が示されて以降、計画の相談を受けているが、収量を従前の 8 割確保することが求められるなどの条件が厳しいため、転用申請まで至らない事例が見受けられる。
  - ・ 太陽光パネルの下部の用途は農地と言えると思うが、人が中に入るので建築基準法上は「建築物」となるのではないかと疑問を持っている。「建築物」となるのであれば、一時転用許可が柱の部分だけでよいのか疑問である。
  - ・ 農村現場における優良農地の保全確保や有効利用への支障、太陽光発電設備等の発電設備利用により従来の農地としての賃借料との間に格差が生じ担い手等への利用集積への支障、また違法転用や耕作放棄地の増加を助長しかねない等が懸念されるため、その取扱いについては撤回すべきである。

## V 荒廃農地（耕作放棄地）について

- 農林水産省による「荒廃農地の発生・解消状況に関する調査」（旧 耕作放棄地全体調査）においてB分類「再生利用が困難と見込まれる荒廃農地」とした農地（以下、荒廃農地という。）について、農用地区域の周辺部にあり、除外することにより周辺の農地へ及ぼす影響もないと見込まれるものは、農振整備計画の全体見直しの際に、「非農地」と決定された土地に関し農用地区域に残地するか否かの判断基準の策定について」（平成20年4月15日付け19農振第2127号）に基づき、農用地区域からの除外を検討しているという回答があった一方、荒廃農地に係る農地転用については、転用の計画の具体性、確実性、農地の集団性への影響等、農振法13条2項の要件が厳しいため、荒廃農地であっても農用地区域からの除外、農地転用ができないとの回答もあった。
- 荒廃農地の農用地区域からの除外、農地転用のニーズについて、風力発電施設や太陽光発電施設の敷地、森林整備事業用地等として利用したいとのニーズがあるとの回答があった。
- 荒廃農地であっても過去に土地改良事業の受益地となった農地については、第2種、第3種農地の要件に該当しない限り、経過年数に関係なく第1種農地となる。したがって、開拓地などの僻地の山間農地で農業後継者が不足している地域や酪農家の減少や経済事情により休牧を余儀なくされている放牧地であっても、山林化までには至らず、農業委員会の非農地認定を受けられないものは、森林整備を行うことも認められない。労働力不足で手入れもできず、藪と化しており、周辺の農地への鳥獣被害を拡大させる温床となっているという回答があった。

(備考)

注1 法令名の略称については次のとおりです。

法 農地法

令 農地法施行令

則 農地法施行規則

農振法 農業振興地域の整備に関する法律

農振令 農業振興地域の整備に関する法律施行令

農振則 農業振興地域の整備に関する法律施行規則

注2 「平成21年改正」とは、農地法等の一部を改正する法律（平成21年法律第57号）による法律の改正及びこれに伴う政省令の改正をいいます。

## 農地転用に係る事務・権限の移譲等をめぐる経緯

### ①地方分権推進委員会第1次勧告（平成8年12月）を踏まえた事務・権限の移譲

- 平成10年農地法改正前の許可権者
  - 2ha以下の農地転用：都道府県知事（機関委任事務）
  - 2haを超える農地転用：国が直接実施
- 平成10年農地法改正（平成10年11月1日施行）以後、現在までの許可権者
  - 2ha以下の農地転用：都道府県知事（法定受託事務）（平成13年5月18日から自治事務化）
  - 2haを超え4haまでの農地転用：都道府県知事（法定受託事務）（国に協議）
  - 4haを超える農地転用：国が直接実施

### ②地方分権改革推進委員会 第1次勧告（平成20年5月28日）

#### 第2章 重点行政分野の抜本的見直し

#### （2）まちづくり分野関係

#### 【土地利用（開発・保全）】

#### （農地）

- 将来にわたって国民の食料を安定的に供給するため、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、次のとおり見直すこととする。
  - ・農地転用に係る国の許可権限を都道府県に移譲するとともに、国との協議を廃止する。
  - ・都道府県の許可権限（権利移動及び2ha以下の転用）を市に移譲する。
  - ・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同意を要する協議については、同意を廃止する。

### ③地方分権改革推進要綱（第1次）（平成20年6月20日地方分権改革推進本部決定）

#### 第2 地方分権のための制度・運営の改革の推進

#### 1 重点行政分野の抜本的見直し

#### （2）地域づくり分野関係

#### 【土地利用（開発・保全）】

#### （農地）

- 平成20年秋に予定されている農業振興地域及び農地制度の改革に当たって、農地転用許可制度や都道府県と国との協議の在り方については、制度のこれまでの運用状況を検証し国と地方の役割分担を明確にしつつ、国民への食料の安定供給の確保を旨とし、農地の保全確保を図るための国と地方公共団体との合意形成プロセスの整備を含めて、第1次勧告の方向により検討を行う。〔農林水産省〕



④地方分権改革推進委員会 第2次勧告（平成20年12月8日）

別紙2 個別出先機関の事務・権限の見直し事項一覧表

事務・権限	見直しの内容
農業振興地域の整備に関する法律、 優良田園住宅建設促進法等に基づ く地方自治体から国への協議等	次期通常国会に提出予定の農地政策関連法案において農地の総量を確保する新たな仕組みを構築した上で、農地確保施策の実施状況を踏まえ、第1次勧告で示された農地転用許可権限等の移譲など、国と地方の役割分担の見直しを行う。【第1次勧告関連事項】
農地の転用に関する事務	

⑤出先機関改革に係る工程表（平成21年3月24日地方分権改革推進本部決定）

別紙

事務・権限	見直しの内容
農業振興地域の整備に関する法律、 優良田園住宅建設促進法等に基づ く地方公共団体から国への協議等	第171回通常国会に提出した農地法等の一部を改正する法律案により、農地の総量を確保する新たな仕組みを構築した上で、農地確保施策の実施状況を踏まえ、第1次勧告で示された農地転用許可権限等の移譲など、国と地方の役割分担の見直しを行う。  【地方分権改革推進要綱（第1次）関連】
農地の転用に関する事務	

⑥国から地方公共団体への事務・権限の移譲等に関する当面の方針（平成25年9月13日地方分権改革推進本部決定）

（別紙4）

引き続き検討・調整を要する事務・権限

（各府省が引き続き実施するなどとしている事務・権限であって、地方が移譲等を求めているもの）

No	府 省	事務・権限
4-5	農林水産省	農地法（昭27法229）に基づく農地転用の許可等

## 農地転用に係る事務・権限の移譲等に関する 農林水産省の検討結果 ( 回答 ) 及び地方意見のポイント

事務・権限の概要	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 4 ha を超える大規模な農地転用の許可 ( 農地法第 4 条及び第 5 条 )</li> <li>○ 2 ha 超 4 ha 未満の農地転用に係る都道府県から国への協議 ( 同法附則第 2 項 )</li> </ul>	
農林水産省の回答 ( 平成 25 年 5 月 )	
<p>『国に残すもの』</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 農地は、国民に対する食料供給のための生産基盤であり、国土保全等の多面的機能を果たしている、有限で貴重な資源。農地が存在する生産地と食料の供給先である消費地は、一都道府県内等では完結せず、優良農地を確保していくことは国の責務。</li> <li>○ 規模の大きな農地の転用許可については、農地がまとまって失われるだけでなく、集団的な優良農地において、周辺農地の無秩序な開発を招くおそれがあるなど影響が大きく、国レベルの視点に立った判断を行うことが必要。</li> <li>○ 産業競争力会議において、「攻めの農業」を進める上で、「農地のフル活用」や「食料自給力の向上」( 農地の確保 ) を目指すことで一致がみられているところ。</li> <li>○ 転用許可実績をみると、都道府県によるものが件数ベースで全体の 99.9% ( 面積ベースで 94.9% ) を占め、ごくわずかだが、強い農業づくりの基盤となる規模の大きな農地の転用許可に限って国が関わることとしているところ。</li> <li>○ 平成 21 年の農地法等の一部を改正する法律附則第 19 条第 4 項において、同法施行後 5 年 ( 平成 26 年 ) を目途として、農地転用事務の実施主体の在り方、農地の確保のための施策の在り方等について検討することとされているところ。</li> <li>○ よって、本事務については、「当面の移譲対象となる事務・権限」としてではなく、上記の検討の中で対応すべきもの。</li> </ul>	
全国知事会意見 ( 平成 25 年 6 月 )	農林水産省の見解 ( 平成 25 年 8 月 )
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 土地利用法制と所管省庁は法制・所管ともに縦割り。農地転用の許可事務は、農地単体ではなく、公益性のバランスを考慮しながら、地域における総合的な土地利用を図る観点から判断する必要がある。</li> <li>・ 農地の重要性については地方も認識しており、適正な審査を行っている。実情を把握する地方が事務を行うことで事務の迅速化が図られ、地域における農業の事情とスピードを重視する企業のニーズに対応しながら、優良農地の確保と地域経済の活性化の両立が可能となることから、移譲すべき。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 4 ha 以下の農地の転用は都道府県知事が、4 ha 超の農地の転用は農林水産大臣が許可権者となっており、平成 22 年の転用許可実績をみると、都道府県知事によるものが件数ベースで全体の 99.9% ( 面積ベースで 94.9% ) を占めている。</li> <li>・ 非常に大規模な農地の転用については、転用によって農地がまとまって失われるだけでなく、集団的な優良農地において、周辺農地の無秩序な開発を招くおそれがあるなど影響が大きいことから、国が基準に基づいて判断を行うこととしている。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 本事務の審査は、「農地法関係事務処理要領の制定について」第4の5別表1の事務処理期間を標準的な期間として適切に対応（標準的な事務処理期間は、国も都道府県も同じ6週間）。</li> <li>・ 土地利用法制については、国土利用計画法に基づく国土利用計画の下で、都市地域、農業地域等の土地利用についての各個別法に基づく土地利用計画が一体的に運用されることにより、総合的な調整が図られており、また、個別の農地の転用需要に対しては、都市計画等と調整しつつ、転用を農業上の利用に支障が少ない農地に誘導することとしている。</li> <li>・ なお、平成21年の農地法等の一部を改正する法律附則第19条第4項において、同法施行後5年（平成26年）を目途として、農地転用事務の実施主体の在り方、農地の確保のための施策の在り方等について検討を加えることとされている。</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>全国市長会意見（平成25年6月）</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各市において、農業と工業、市街地のバランスある地域独自の土地利用の促進、生産性の高い農業と産業の集積による地域振興等、地域の活性化を図るため、農地転用許可権限を都市自治体に移譲されたい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 4ha以下の農地の転用は都道府県知事が、4ha超の農地の転用は農林水産大臣が許可権者となっており、平成22年の転用許可実績をみると、都道府県知事によるものが件数ベースで全体の99.9%（面積ベースで94.9%）を占めている。</li> <li>・ 非常に大規模な農地の転用については、転用によって農地がまとまって失われるだけでなく、集団的な優良農地において、周辺農地の無秩序な開発を招くおそれがあるなど影響が大きいことから、国が基準に基づいて判断を行うこととしている。</li> <li>・ また、農地の転用許可は、個別の開発行為と一定の距離があり、開発利益を離れて客観的に法令等の運用を行い得る立場にある主体が行うことが適当である。</li> <li>・ なお、平成21年の農地法等の一部を改正する法律附則第19条第4項において、同法施行後5年（平成26年）を目途として、農地</li> </ul>

転用事務の実施主体の在り方、農地の確保のための施策の在り方等について検討を加えることとされている。

- ・また、農地転用許可に係る都道府県の事務については、地方自治法第 252 条の 17 の 2 の条例による事務処理の特例の規定に基づき、都道府県が個々の市町村の意向や事務処理体制等を考慮して都市自治体に権限移譲することが可能である。

# 農地転用制度について

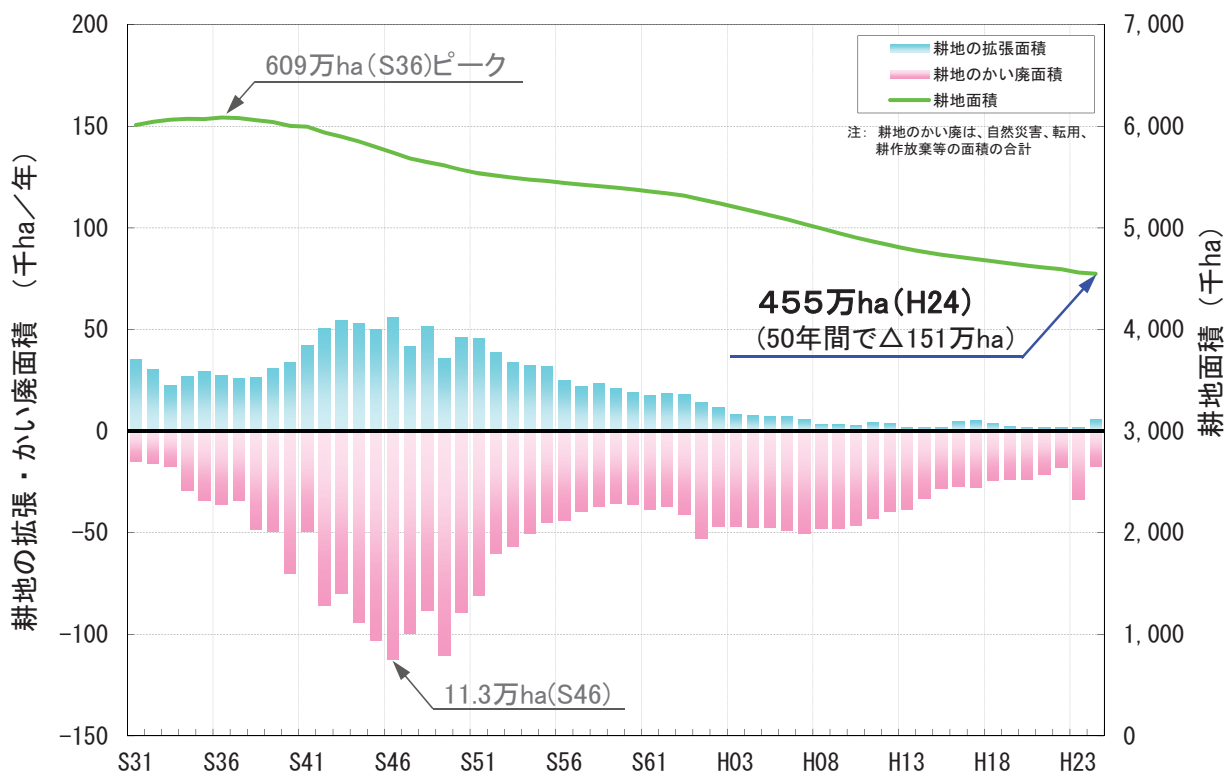
平成25年10月29日

農林水産省

## 1 農地転用制度(1)

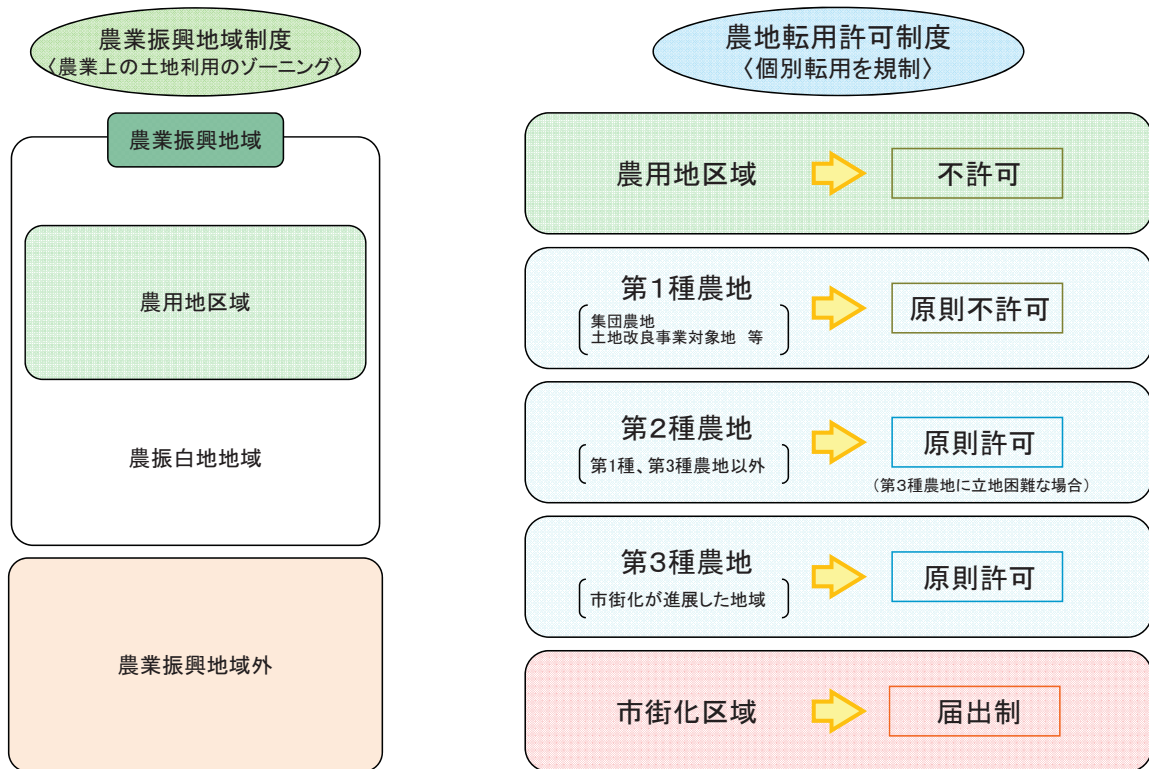
○ 食料供給や多面的機能の発揮といった役割を果たす農地は、転用等により平成24年には455万haまで減少。

農地面積と拡張・かい廃の推移



## 農地転用制度 (2)

- このため、食料の生産基盤である農地の確保が重要だが、他方、経済社会活動に伴って一定の転用需要が生ずるところ。
- これらを踏まえて、農地転用制度においては、集団的な農地や土地改良事業を実施した農地を優良農地として確保し、地域で発生する転用需要を農業上の支障が少ないところに誘導していく仕組みとしている。



2

## 農地転用制度 (3)

- 転用が原則不許可である第1種農地についても、現場で必要な農業の振興に資する施設等について設置することが可能。
- また、地域の活性化のための計画的なまちづくりの観点からは、必要な土地を市街化区域へ編入することも有効な手段。

### 地域の農業の振興に資する施設

- ・ 農業用施設、農畜産物の処理・加工施設
- ・ 都市と農村の交流施設
- ・ 農業者の就業機会の増大に寄与する施設

### 公益性が高いと認められるもの

- ・ 土地収用法等により土地を収用・使用することができる事業
- ・ 土地改良法に基づく非農用地区域内にある土地を土地改良事業計画に定められた用途に供する行為
- ・ 優良田園住宅の建設の促進に関する法律に基づく優良田園住宅の建設
- ・ 工場立地法に基づく工場等の設置 等

### 地域の開発又は整備に関する法律に基づくもの

- ・ 農村地域工業等導入促進法
- ・ 総合保養地域整備法
- ・ 多極分散型国土形成促進法
- ・ 地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律

### 地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画に定める施設

- ・ 市町村の条例に基づく農用地の効率的な利用のために区分した非農用地予定区域に設置する施設
- ・ 市町村の地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画に基づく施設
- ・ 市町村農業振興整備計画に定められた施設

### 市街化区域編入による計画的なまちづくり

- ・ すでに市街地を形成している区域
- ・ おおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域

## 2 平成21年農地法等改正 (1)

- 食料の生産基盤である農地は、ピーク時の約7割にまで減少し、国民への食料の安定供給の面からも懸念。優良農地を確保することが必要との認識のもと、平成21年に農地法等を改正し、農地転用規制を厳格化。

### < 農地法関係 >

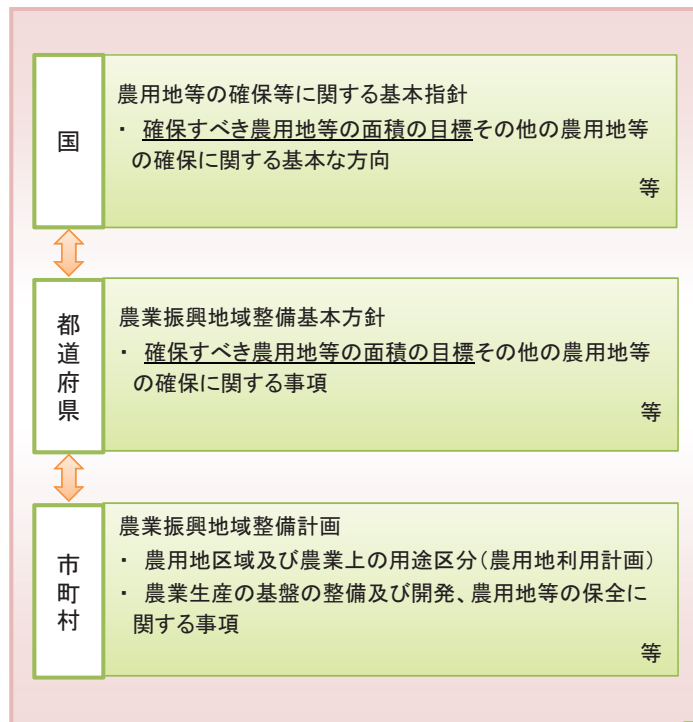
違反転用に対する罰則強化 等

事項	改正前		改正後	
	法人	個人	法人	個人
違反転用	罰金	300万円以下	<u>1億円以下</u>	300万円以下
	懲役	—	—	3年以下
違反転用における現状回復命令違反	罰金	30万円以下	<u>1億円以下</u>	<u>300万円以下</u>
	懲役	—	—	<u>3年以下</u>

※ 青字下線部が改正部分

### < 農振法関係 >

国、都道府県レベルで農用地区域内の農地面積の目標を設定



4

## 平成21年農地法等改正 (2)

- 地方公共団体等が設置する庁舎や病院等の転用は、従来許可不要であったため、土地の整備が容易である優良農地が選定され、周辺農地でのスプロール的な開発を誘発するケースも見られたところ。
- このため、平成21年改正の中で、このような公共施設の設置について、農業上の土地利用との調整を図り、適切なところに設置されるよう規制を厳格化。



庁舎、続けて病院が立地



その後、幹線道路沿いにドラッグストア、ファミリーレストラン等の店舗が立地

### 庁舎、病院等の公共施設の転用

#### <改正前>

- 農地転用許可不要となっている地方公共団体が設置する庁舎、病院等の公共施設の立地が農業上の土地利用との調整が不十分なまま行われ優良農地のかい廃が進行
- さらに、当該施設の周辺部に開発を誘発

### 転用規制の厳格化の一環として措置

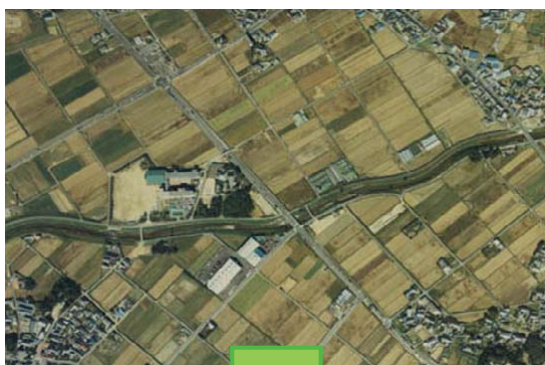
#### <改正後>

地方公共団体が設置する庁舎、病院等の公共施設の転用について、法定協議制を導入。許可権者と調整が調った場合には、農地転用の許可があったものとみなす

## 平成21年農地法等改正（3）

- 市町村が地域の農業の振興を図る計画を定めた場合、これに基づく施設に供する土地について農用地区域から除外・転用することが可能だが、農業の振興とは程遠い施設が散見され、問題化。
- このため、平成21年改正の中で規制を厳格化。

開発前



開発後



農業の振興を図る計画に流通業務施設を位置付けて除外・転用

### 農用地区域からの除外要件

- ① 次の要件を満たす場合
  - ・ 農用地の集団化等に支障を及ぼすおそれがない
  - ・ 農業生産基盤整備事業完了後8年を経過している等
- ② 市町村による「地域の農業の振興に関する計画」に基づく施設の用に供する土地の場合 等

### 転用規制の厳格化の一環として措置

- ・ 対象となる施設を、「地域の特性に応じた農業の振興を図るために必要なもの」に限定  
 （単に農業者の就業機会の増大に資する施設（工場等）は含まれない）
- ・ 面的整備事業（区画整理等）の完了後8年を経過していない土地は除外不可 等

6

## 3 転用許可の状況等（1）

- 転用許可の状況を見ると、都道府県知事によるものが件数ベースで全体の99.9%（面積ベースで96.4%）を占め、実際のところは、既に多くの転用許可を都道府県知事が処理しており、国は規模が大きい転用に関与。

### 農地転用許可の状況（平成23年）

転用面積	許可権者	許可実績	
		件数	面積
2ha以下	都道府県知事	62,879 件 (99.8 %)	4,994 ha (94.5 %)
2ha超、 4ha以下	都道府県知事 (農林水産大臣に協議)	57 件 (0.09 %)	102 ha (1.9 %)
4ha超	農林水産大臣	42 件 (0.07 %)	188 ha (3.6 %)
合計		62,978 件	5,284 ha

資料：農林水産省「農地の権利移動・借賃等調査」  
農林水産省農村振興局農村計画課調べ

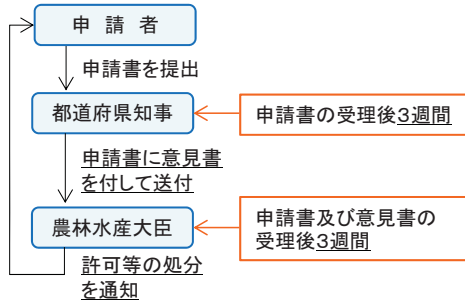


## 転用許可の状況等 (2)

- 農地転用許可(大臣許可・大臣協議)は、標準的な事務処理期間(6週間以内)を定めて処理しており、今後とも、事務処理の迅速化に努めていく考え。
- 許可申請の前に事前に事実上の相談があるのが通例であり、その際、①具体的な計画が存在せずに判断し難いケース、②許可基準に合致しない中で調整の継続を求められるといったケース等はある。

### 大臣許可に係る事務処理期間

#### 1 標準的な事務処理期間



#### 2 事務処理日数(実績)

	大臣許可 件数	平均事務処理日数 知事からの申請書等の受理後、 許可までの平均日数
平成22年	35件	21.7日
平成23年	33件	23.0日
平成24年	33件	26.3日
合計	101件	23.5日

(資料)農林水産省農村振興局農村計画課調べ

### 平成21年改正後、地方農政局にあった事前相談

平成21年改正後、地方公共団体から事前相談があった2ha超の農地転用事案(406件)について、その対応状況等を確認したところ、

- (1) 約9割の事案(378件)は、最終的に正式な大臣許可又は大臣協議に至ったところ。
- ① そのうち、国と地方公共団体との間で、当初見解が異なっていたもの(32件)についても、約6割(20件)が1年未満に調整を了している。
  - ② 調整期間が1年以上要したもの(12件)の理由の主なもの、【表1】のとおり。
- (2) 大臣許可等に至っていないもの(28件)のうち、最初に相談があった日から1年以上経過しているもの(15件)の主な理由は、【表2】のとおり。

【表1】

調整に1年以上要した
他法令(都市計画法等)の手続き
農業用排水施設の付替工事に係る土地改良部局との調整
地権者による組合の設立
現在着工中の工事の完了の目処が立たない中、さらに事業区域を拡大する必要性
事業者から返答がない、構想段階で早めに相談がなされている等

【表2】

調整が1年以上経過している
許可基準を満たさない中、調整の継続を求められている
他法令(都市計画法等)の手続きの時間を要している
建築する建物の貸付先の目処が立たない
同一市内に空き工業団地がある中、新たに工業団地を造成する必要性の整理できない
工場の設置が地域農業の振興に資する施設に該当する旨の整理に時間を要している

8

## 転用許可の状況等 (3)

- 平成22年度に各都道府県における2ha以下で、農地転用許可を行った事案について実態を調査(2,350件)した。そのうち、適正な事務の処理の確保が必要と考えられた事案は12.3%(290件)。

### 農地転用許可事務実態調査(平成22年度実施)

#### 1. 調査の概要

- (1) 対象：1都道府県当たり50件を無作為に抽出
- (2) 方法：国の担当者が都道府県等に出向いて関係書類を閲覧し、必要に応じて現地調査を実施

#### 2. 調査結果

都道府県知事が許可を行った事案のうち、適正な事務の処理を確保する必要があると考えられた290件の内訳は、次のとおり。

- ① 許可後の転用事業の進捗状況の把握が適切に行われず、かつ、転用事業が頓挫等していたもの(43件)
- ② 転用事業に要する資力の確認が適切に行われず、資金不足を理由に転用事業が頓挫等していたもの(5件)
- ③ 農業機械が容易に横断可能な道路について国県道であることのみを理由に集団農地が分断されているとして第2種農地としているものや、農用地区域外の農地は、一律第2種農地としている等、立地基準に関して不適正な事務処理があったもの(259件)
- ④ 法定添付書類の不備があったもの(9件)

## 転用許可の状況等 (4)

- 東日本大震災の被災地における復興を支援するため、
  - ① 東日本大震災復興特別区域法により、津波被災市町村が復興整備計画を定めてまちづくりを行う場合に、農地区分に関わらず転用できる特例を措置。
  - ② 市町村が行う集団移転促進事業の移転跡地の農地の買取について、農地法の許可なく農地を買い取ることができるよう措置(本年2月省令改正)。

### 復興整備計画による規制の特例

	通常の制度	特区法による特例
手続	事業者が申請し、国又は県が許可	協議会での協議等により処理 (ワンストップ)
対象農地	農用地区域内農地、第一種農地は、転用不可	<u>農用地区域内農地、第一種農地であっても特例的に許可</u>
基準	農地一筆毎に判断  ①農地区分 ②転用の確実性 ③周辺農地の営農条件への影響等	一筆毎ではなく、 <u>復興整備計画の土地利用方針</u> で判断  ①復興のため必要かつ適当 ②農業の健全な発展に支障を及ぼすおそれがないもの

### 集団移転促進事業に関する特例

改正前	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<u>買い取る時点で、農地法の許可が必要</u></li> <li>・その際、<u>土地の利用計画を明示する必要</u></li> </ul>
↓	
改正後	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<u>買い取る時点では、農地法の許可は不要</u></li> <li>・市町村が農地を取得した後に、<u>実際にそれを利用する段階で土地の利用計画を定めて農地法の許可等を受ければよい</u></li> </ul>

10

## 転用許可の状況等 (5)

- 農地への再生可能エネルギー発電設備の設置については、
  - ① 本年3月に、支柱を立てて営農継続する太陽光パネルに係る農地転用の取扱いを通知。
  - ② 今臨時国会に「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案」を提出し、これに基づく転用を可能にする予定。

### 営農型発電設備の取扱い

- 支柱を立てて営農を継続する太陽光パネル等について、通知を发出

- ① 支柱の基礎部分について、一時転用許可の対象とする。一時転用許可期間は3年間(問題がない場合には再許可)
- ② 一時転用許可に当たり、周辺の営農上支障がないか等をチェック
- ③ 許可条件として、毎年(翌年2月)を求めて、生産状況等を確認



一本脚タイプ



屋根タイプ

### 再エネ法案と併せた対応

- 再エネ法案を提出し、これと併せて農地転用の取扱いを検討

- ・ 法律案では、市町村が、基本計画の中で再エネ発電設備整備区域を設定
- ・ 荒廃農地等を適切に同区域に設定した場合、原則転用できない第1種農地についても設備設置を可能とする予定

## 転用許可の状況等 (6)

- 農家レストランについては、6次産業化を推進し、農家の所得の増大等を図る観点から、国家戦略特区において、農用区域内に設置することができるよう要件を緩和する。

### 農家レストランを農用区域内に設置

「国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針」  
(平成25年10月18日、日本経済再生本部決定)

地域で生産される農畜産物又はそれを原材料として製造・加工したものの提供を行う農家レストランについて、農業者がこれを農用区域内に設置できるよう、要件を緩和する。

### 6次産業化の推進、所得向上、雇用の確保

### 農用区域における農業用施設 (現行)



- ① 畜舎、温室、農産物集出荷施設、農産物貯蔵施設 等
- ② たい肥舎、種苗貯蔵施設、農機具格納施設 等
- ③ 農業者が設置・管理する次の施設
  - ・ 主として、自己の生産する農畜産物を原材料として使用する製造・加工施設
  - ・ 主として、自己の生産する農畜産物又は自己の生産する農畜産物を原材料として製造・加工されたものの販売施設

12

## 転用許可の状況等 (7)

- 地方3団体による「農地制度に係る支障事例等について」の中には、地方公共団体が設置する学校等の許可の適用除外、市町村が定める地域の農業の振興を図る計画の対象施設の拡大等、平成21年に優良農地の確保に問題があるとして改正されたばかりの制度に関するもの等も見られる。
- 他方、一般国道等の沿道へのコンビニエンスストアの設置に関する案件などもあるので、個別の事例を確認して、その取扱いについて対応を検討したい。

### 具体の事例を確認した上で、対応を検討することができると思われる主なもの

#### 〔支障事例の概要〕

- 第1種農地であっても、一般国道等の沿道に休憩所等を設置する場合には、例外的に許可可能であるが、コンビニエンスストア及びその駐車場も休憩所として許可対象にすべき。
- 第1種農地の例外的許可事由である「集落接続」の判断について、かつて弾力的であったが、集落内の住宅から一筆でも離れると集落接続とみなされない取扱いとされた。現状を踏まえた運用を行うべき。
- 農業用施設の利用者のための駐車場やトイレについて、農業用施設に該当するか否かの基準が不明確であり、取扱いの基準を明確にすべき。

## 4 改正法附則に基づく検討

- 第171回通常国会において農地法等の一部を改正する法律が成立。平成21年6月に公布され、同年12月に施行。
- 同法附則において施行後5年(平成26年)を目途として、転用許可事務の実施主体の在り方、農地の確保のための施策の在り方等について検討することとされているところ。

### 農地法等の一部を改正する法律(平成21年法律第57号)

附 則

(検討)

第19条(略)

2・3(略)

4 政府は、この法律の施行後5年を目途として、新農地法及び新農振法の施行の状況等を勘案し、国と地方公共団体との適切な役割分担の下に農地の確保を図る観点から、新農地法第4条第1項及び第5条第1項の許可に関する事務の実施主体の在り方、農地の確保のための施策の在り方等について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

### 食料・農業・農村基本法(平成21年法律第25号)

第15条 政府は、食料、農業及び農村に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、食料・農業・農村基本計画(以下「基本計画」という。)を定めなければならない。

2～6(略)

7 政府は、食料、農業及び農村をめぐる情勢の変化を勘案し、並びに食料、農業及び農村に関する施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね5年ごとに、基本計画を変更するものとする。

※ 現行の食料・農業・農村基本計画は平成22年3月に策定

# 地域の実情に応じた 農業・農村の活性化に向けて

平成25年10月29日

全国知事会

三重県知事 鈴木英敬



## 本日の説明内容

1. 農地制度において現在支障となっている事例(P2~P8)
  - (1) 農地転用に当たっての大臣許可・協議(P2~P4)
  - (2) 農用地区域からの除外(農振除外)、農地転用基準(P5~P8)
2. 農地制度改善に向けた提案(P9)
  - 【参考①】 地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画(P10)
  - 【参考②】 農業振興地域の整備に関する法律(抜粋)(P11)
  - 【参考③】 農地法(抜粋)(P12)
  - 【参考④】 農地転用許可基準の概要(P13)
  - 【参考⑤】 農地制度をめぐる全国知事会の対応(P14)

# 1. 農地制度において現在支障となっている事例

## (1) 農地転用に当たっての大臣許可・協議

### 現 状

大規模な農地転用に当たっては、国の関与が大きい。

- ① 2ha超4ha以下の場合は、大臣協議
- ② 4ha超 の場合は、大臣許可

### 国の懸念

大規模な農地転用は、次のようなおそれがある。

- ① 農地がまとまって失われる。
- ② 集団的な優良農地の周辺で無秩序な開発を招く。

現在、大規模な農地転用は、国の判断が必要

### 課 題

- ・事前協議において、時間を要するケースがある。
- ・地域の実情に十分配慮する必要があるケースがある。

2

## 支障事例1 『大臣許可案件・事前協議』

### 【背景】

- 三重県北部に位置し、海に近く、塩害による被害が大きい農地
- インターチェンジに近い場所に、企業が進出を計画

### 【国への農地区分に係る事前協議】

- 書類による国の判断では、高性能機械による営農に適する優良農地(甲種農地)と判断 ⇒ 農地転用の可能性なし

国との事前協議  
に要した時間 → 1年

- 現地の区画・排水条件・地盤条件を調査
- 区画の形状の大きさが高性能機械による営農に不適
- 排水条件・地盤条件が悪い

### 【協議結果】

- 高性能機械による営農に適さない農地(第1種農地・第3種農地)であると国と県の見解が一致 ⇒ 農地転用の可能性あり

しかし

事前協議に日時を要し、企業が進出を断念!

### 改善提案

地域の実情を把握した地方が判断

権限移譲

# 支障事例2 『大臣許可案件・事前協議』

## 【農地制度に係る支障事例等について】

全国知事会・全国市長会・全国町村会が平成25年8月にアンケートを実施した結果、次のような意見があった。

- ・地方も優良農地の重要性は認識しており、農地転用の基準は国・地方どちらも同じで、地域の実情を説明すれば、最終的に国と県で見解が相違することはほとんどない。
- ・地方への権限移譲により農地が失われるのではないかという懸念自体があたらない。
- ・審査の内容及び基準に変わりはないので、面積により許可権者が変わるのには合理的な理由に乏しい。
- ・大臣協議は農地法附則で「当分の間」とされたまま、10年以上経過している。
- ・事務処理に多大な時間・手間を要し、迅速性に欠ける。
- ・市町村農業委員会が農地転用の許可申請を受理・審査し、意見を付して都道府県知事に送付していることから、知事から都道府県農業会議への諮問について見直すべき。

4

## 1. 農地制度において現在支障となっている事例

### (2) 農用地区域からの除外(農振除外)、農地転用許可基準

#### 現状 ①

- 農用地区域からの除外  
(農業振興地域の整備に関する法律 第13条第2項)
  - ⇒ 農用地区域からの除外には、“5つの要件”があり、すべて満たさないと除外できない。
  - ⇒ 優良農地を確保するとともに、地域の営農条件に支障を及ぼさない等の観点から設定

#### 現状 ②

- 農地転用許可基準 (農地法 第4条、第5条)
  - ⇒ 農地の優良性や周辺の土地利用状況により農地を区分
    - **優良農地は原則転用不可**
  - ⇒ 周辺農地への営農上の支障、農地転用の確実性により許可・不許可を判断

農地や営農条件に関する視点のみ

#### 課題

- ・農村振興の視点が不十分
- ・まちづくりや防災の視点に立った土地利用に支障

## ■ 支障事例3 『農地の土地利用規制』

### 【想定される事例①】

#### 課題

- ・A私立病院は、B市の海岸部の市街地に位置する救命救急を担う総合病院で、南海トラフ巨大地震時に津波浸水が予測される区域にある。

#### 構想

- ・地震時にはA病院は、災害医療面でも重要な役割を担うことから、郊外の津波の影響のない農地へ病院の移転を計画
- ・この計画は、B市内の病院適正配置の観点からも有効

#### 問題点

- ・その対象となる用地が優良農地であれば、農振法や農地法の土地利用規制により構想の実現が困難

6

## ■ 支障事例4 『農地の土地利用規制』

### 【想定される事例②】

#### 課題

- ・C町では、今後急激に進展する高齢化社会に備えたまちづくりをしていくことが喫緊の課題

#### 構想

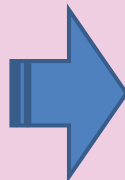
- ・町役場と駅の周辺に医療・看護・介護等の施設の誘致を行って高齢者に優しいまちづくりを構想

#### 問題点

- ・その対象となる用地が優良農地であれば、農振法や農地法の土地利用規制により構想の実現が困難

### 【改善提案】

まちづくりや防災などの視点から自治体が行うべき施策や計画がある場合



農振法や農地法の規制を緩和



# 支障事例5 『農地転用の規制緩和』

## 現 状

- 農用区域内の農地の原則不許可の例外
  - ・ 農産物加工施設・販売施設は、**農業者自ら**が生産する農畜産物を量的又は金額的に“**5割以上**”使用していなければ“農業用施設”にあたらない。
  - ・ 農家レストランは農業用施設と認められない。

## ニーズ

- ・ 6次産業化を促進することにより、農業・農村全体の所得向上と農業の成長分野への転換を図る。

## 【改善提案】

- ① 5割以上の要件を緩和  
⇒ 農業者自らが生産する農畜産物のほか、**同一市町村の区域内の農業者**が生産する農畜産物も認める。
- ② 農家レストランも“農業用施設”に認める。

**6次産業化等  
による農村振興  
を促進**

## <参考>

国家戦略特区について、東海地域から「アグリフロンティア創出特区」を提案

8

## 2. 農地制度改善に向けた提案

- 地方も優良農地の重要性は認識しており、農地転用の基準は国・地方どちらも同じで、地域の実情を説明すれば最終的に国と県で見解が相違することはほとんどない。
- 国の関与があることで、時間を要しているケースが多くあるが、現地の状況を把握している地方に権限が移譲されれば迅速な判断が可能

農地転用に  
関する権限  
を地方に  
移譲すべき

**地域の  
実情に  
応じた  
農業・農村  
の活性化**

現行制度については、

- まちづくりや防災の観点からの配慮が必要
- 農村振興の視点が不十分

まちづくり・防災  
や農村振興に  
も配慮した  
農地転用を  
可能にすべき

# 【参考①】 地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画 (農業振興地域の整備に関する法律施行規則) (第4条の4第1項第27号)

## 趣旨

- ・市町村が地域の農業の振興の観点から定めた計画に基づく農業振興施設の用地は、優良な農地であっても農用地区域からの除外・農地転用が可能

## 要件

- ・当該地域の特性に応じた農業の振興を図るために必要なもの
- ・市町村は計画に沿って地域の農業の振興が図られているか定期的に検証 等

## 【利点】

### 【農振法】

農業公共事業の完了後8年未満の農地は、農用地区域からの除外要件を満たさない。

27号計画

#### 農用地からの除外可能

- ・農振法第10条第4項
- ・農振法施行令第8条第4号
- ・農振法施行規則第4条の4第27号

「通称27号計画」

### 【農地法】

甲種農地・第1種農地は、農地転用が原則不許可となる。

27号計画

甲種農地・第1種農地でも農地転用の不許可の例外

- ・農地法第4条第2項
- ・農地法施行令第10条第1項第2号へ
- ・農地法施行規則第38条

施行規則第38条の計画＝農振法「通称27号計画」

10

## 【参考②】

# 『農業振興地域の整備に関する法律(農振法)』(抜粋)

### 農業振興地域の整備に関する法律

(農業振興地域整備計画の基準)

#### 第十条

3 市町村の定める農業振興地域整備計画のうち農用地利用計画は、当該農業振興地域内にある農用地等及び農用地等とすることが適当な土地であつて、次に掲げるものにつき、当該農業振興地域における農業生産の基盤の保全、整備及び開発の見地から必要な限度において農林水産省令で定める基準に従い区分する農業上の用途を指定して、定めるものでなければならない。

4 前項の農用地等及び農用地等とすることが適当な土地には、土地改良法第七条第四項に規定する非農用地区域内の土地 **その他政令で定める土地は含まれないものとする。**

### 農業振興地域の整備に関する法律施行令

(農用地及び農用地等とすることが適当な土地に含まれない土地)

第八条 法第十条第四項の政令で定める土地は、次に掲げる土地とする。

一～三 略

四 公益性が特に高いと認められる事業に係る施設のうち農業振興地域整備計画の達成に著しい支障を及ぼすおそれが少ないと認められるもので **農林水産省令で定めるものの用に供される土地**

### 農業振興地域の整備に関する法律施行規則

(公益性が特に高いと認められる事業に係る施設)

第四条の四 令第八条第四号の農林水産省令で定める施設は、次に掲げるものとする。

二～二十六の二 略

二十七 地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画(次に掲げる要件の全てを満たすものに限る。)においてその種類、位置及び規模が定められている施設(当該農業振興地域の特性に応じた農業の振興を図るために必要なものに限る。)

イ～ヲ 略

※通称27号計画

# 【参考③】 『農地法』 (抜粋)

## 農地法

第四条 農地を農地以外のものにする者は、政令で定めるところにより、都道府県知事の許可(その者が同一の事業の目的に供するため4ヘクタールを超える農地を農地以外のものにする場合には、農林水産大臣の許可)を受けなければならない。

2 前項の許可は、次の各号のいずれかに該当する場合には、することができない。ただし、……その他政令で定める相当の事由があるときは、この限りでない。

一 次に掲げる農地を農地以外のものにしようとする場合

イ 農用地区域(農業振興地域の整備に関する法律第八条第二項第一号に規定する農用地区域をいう。以下同じ。)内にある農地

ロ イに掲げる農地以外の農地で、集团的に存在する農地その他の良好な営農条件を備えている農地として政令で定めるもの(市街化調整区域(都市計画法第七条第一項の市街化調整区域をいう。以下同じ。)内にある政令で定める農地以外の農地にあつては、次に掲げる農地を除く。)

(1) 市街地の区域内又は市街地化の傾向が著しい区域内にある農地で政令で定めるもの

(2) (1)の区域に近接する区域その他市街地化が見込まれる区域内にある農地で政令で定めるもの

## 農地法施行令

(農地の転用の不許可の例外)

第十条 法第四条第二項第一号に掲げる場合の同項ただし書の政令で定める相当の事由は、次の各号に掲げる農地の区分に応じ、それぞれ当該各号に掲げる事由とする。

一 略

二 法第四条第二項第一号ロに掲げる農地 農地を農地以外のものにする行為が前号イ又は次のいずれかに該当すること。

イ〜ホ 略

へ ……その他地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画(土地の農業上の効率的な利用を図るための措置が講じられているものとして農林水産省令で定めるものに限る。)に従って行われる場合で農林水産省令で定める要件に該当するものであること。

## 農地法施行規則

(地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画に従って行われる農地の転用)

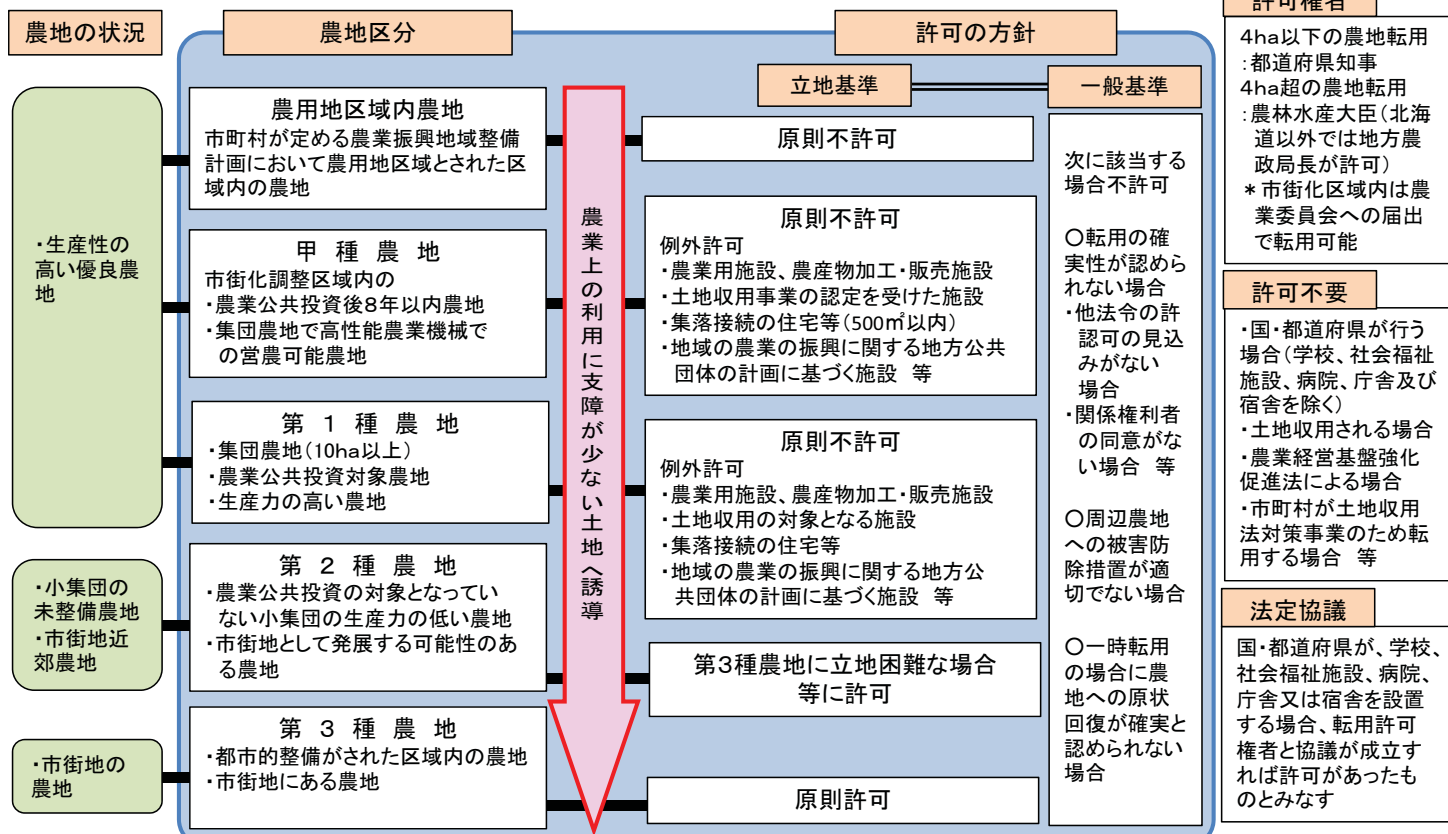
第三十八条 令第十条第一項第二号への農林水産省令で定める計画は、農業振興地域の整備に関する法律(昭和四十四年法律第五十八号)第八条第一項に規定する市町村農業振興地域整備計画又は同計画に沿って当該計画に係る区域内の農地の効率的な利用を図る観点から市町村が策定する計画とする。

※農業振興地域の整備に関する法律施行規則第4条の4第27号による計画(通称27号計画)

12

# 【参考④】 農地転用許可基準の概要

農地転用許可基準の運用により、優良農地を確保するため、農地の優良性や周辺の土地利用状況等により農地を区分し、転用を農業上の利用に支障が少ない農地に誘導するとともに、周辺農地の営農に支障となる転用や具体的な転用目的を有しない投機目的、資産保有目的での農地の取得は認めないこととしている。(平成10年基準法定化)



## 【参考⑤】 農地制度をめぐる全国知事会の対応

### ■平成20年 2月 8日

「国の地方支分部局の見直しの具体的方策(提言)」

→ (農地転用許可権限を含む)地方農政局の大半の業務を地方に移譲することが可能と整理

### ■平成22年 7月15日

「国の出先機関の原則廃止に向けて」

→ 農地転用事務を地方移管すべき事務として整理

### ■平成23年 8月30日

「移譲に向けて速やかに着手すべき事務・権限について」

→ 地方農政局の農地の転用に関する事務の移管に向けた協議の開始について要請

### ■平成24年 7月19日

「地域主権改革の推進について」

→ 農業振興に係る国の関与の見直しと権限移譲について提案

### ■平成25年 7月 9日

「地方分権改革の推進について」

→ 農地転用に関する事務・権限の移譲及び農地法見直しにあたっての地方との十分な協議について提言

# 農地転用に係る事務・権限の移譲等について

平成25年10月29日  
全国市長会

- 全国市長会では、これまで再三にわたり、農地転用許可権限、農業振興地域の指定等権限の市への移譲、及び農用地利用計画に係る都道府県知事との同意・協議の廃止等を強く求めてきたところ。
- 今般、地方分権改革有識者会議において、「農地・農村部会」を設置し、農地転用に係る事務・権限の移譲や、農地転用等に係る規制緩和等について検討を行うとされたことは、全国市長会として大いに評価するとともに、大いに期待をしているところ。
- 土地利用に係る権限は、基礎自治体が担っているまちづくりの根幹をなすものであり、土地利用をどのようにしていくかは、都市計画部門等との総合的・一体的な視点から判断すべきもの。
- まずは、農地を含む土地利用に係る権限を、総合行政を行っている都市自治体に対して移譲するとともに、併せて土地利用に関する義務付け・枠付け等の見直しを図ることによって、総合的・一体的な視点から土地利用を行えるようにし、永続的かつ安定した強い農業の構築、地域の元気創造に結び付けていく道筋を作るべき。

## 1. 農地転用許可権限の市への移譲等について

### (1) 現状

- ・ 市としての主体性が発揮できないため、地域住民等が求めている総合的・一体的な土地利用を図ることができない。さらには市による主体的な農地行政等の推進が阻害されている。
- ・ 市農業委員会において農地転用許可申請を受理してから、国との協議や都道府県農業会議に対する諮問に多大な時間を要している。
- ・ 現在、事務処理特例制度により、4ha以下の農地転用を市に権限移譲している都道府県も多く見受けられるが、市農業委員会での審査後、都道府県農業会議への諮問が義務付けられているなど、事務の簡素化、迅速化につなげていない。

### (2) 見直しの方法

- ・ 農地転用許可権限を市に移譲した上で市の自治事務とするとともに、都道府県農業会議への諮問の義務付けを廃止する。

### (3) 見直された場合の効果

- ・ 市に権限が移譲されれば、地域住民の参画の下での有効な農地利用や地域のニーズに応じたまちづくりが可能となるとともに、手続きの迅速化や二重審査・手続きの解消や、農業振興、農地行政の推進を含む総合的・一体的な土地利用が可能となる。
- ・ なお、権限移譲により法令の解釈が変わることはなく、都市においても、農業経営基盤の効率化や耕作放棄地縮小のための担い手の確保・育成などにも取り組んでおり、権限移譲により農地が失われることにはならない。

## 2. 農業振興地域の指定・変更等権限の市への移譲、農用地利用計画に係る都道府県知事との同意・協議の廃止等について

### (1) 現状

- ・ 農村地域では、農業者等が利用する医療・介護などの福祉施設等の施設用地や駐車場用地、兼業農家向けの事業用倉庫や荷捌きスペース等について、利用計画の変更に都道府県が不同意をした事例、商業施設が地域内で移転先が決まらなかったために市外へ転出した事例などがある。地域での営農活動を継続するために必要な施設等の確保に支障が生じ、農村集落の疲弊が加速する要因になる。
- ・ ある市では、農業振興地域外の優良な農地を同地域に編入しようとしたが、当該市の都道府県では申請受付が年1回で、また許可に要する期間も1年程度かかることから、中山間地等直接支払制度や農業に係る各種補助金の適用に2年近くの時間を要するなど、農地が減少傾向にある中において、優良農地の確保・保全、農業振興が迅速に行えない。
- ・ 企業・工場の立地希望のある土地において、農用地区域の除外及び農地転用に係る知事との同意協議に多大な時間を要するなどの事例がある。企業進出がとん挫して地域振興や雇用創出を阻害する要因になる。
- ・ 既存の市街地が飽和状態の場合、新規の住宅地等のニーズがある一方、農地転用、農業振興地域からの除外が困難である。その結果、地域の発展・活性化が阻害される。

### (2) 見直しの方法

- ・ 農業振興地域の指定・変更等に係る権限を市に移譲する。
- ・ 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を廃止する。

### (3) 見直された場合の効果

- ・ 市による主体的・計画的な土地利用を行えるようになれば、農業と工業のバランスある土地利用が促進されるとともに、生産性の高い農業と新成長産業の集積が実現できるほか、耕作放棄地となるリスクの低減、地域にあった土地利用の展開などに資することができる。

## 農地転用許可権限 農業振興地域の変更等権限

## 市への完全 移譲提案

### 【根拠法令】

農地法  
農業振興地域の整備に関する法律



### 【農地法】

- ・ 平成21年度から農地転用2ha以下は新潟県から市へ権限移譲となる。（市長から農業委員会への事務委任）  
⇒ 2ha以下は農業委員会長が許可  
（2ha超4ha以下は県知事協議）

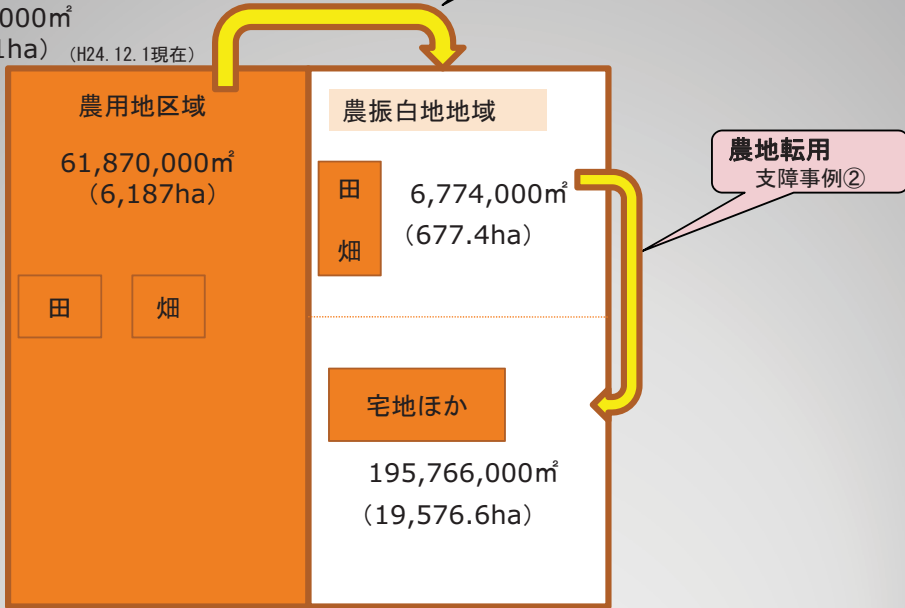
### 【農振法】

- ・ 平成21年度から農振除外変更は市長許可となる。

新潟県三条市

## 農地転用等のフロー図

農業振興地域  
264,410,000㎡  
(26,441ha) (H24.12.1現在)



2

## 三条市における農地転用等に係る支障事例①

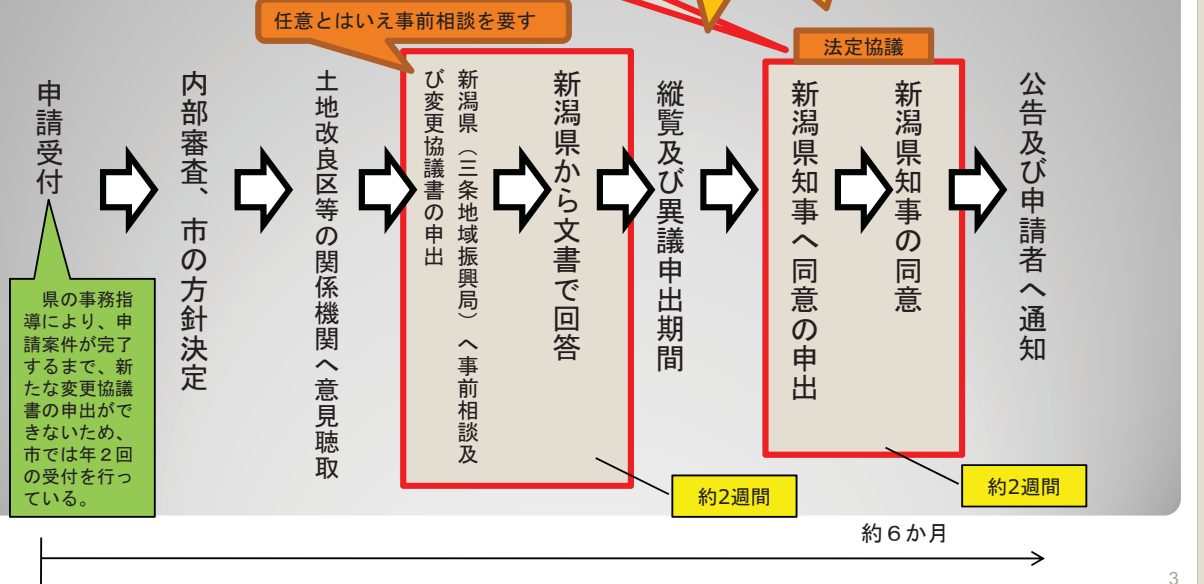
農業振興地域の整備に関する法律 第8条第4項  
「市町村は、第1項の規定により農業振興地域整備計画を定めようとするときは、政令で定めるところにより、当該農業振興地域整備計画のうち第二項第一号に掲げる事項に係るものについて、都道府県知事に協議し、その同意を得なければならない。」

●農振除外件数		
年度	件数	面積(㎡)
20	19	37,711
21	12	45,383
22	13	18,321
23	5	4,301
24	11	7,921

県との協議が必要であり、完全な権限移譲となっていない。

### 農振除外の流れ

【処理フロー（三条市の場合）】



3

## 三条市における農地転用等に係る支障事例②

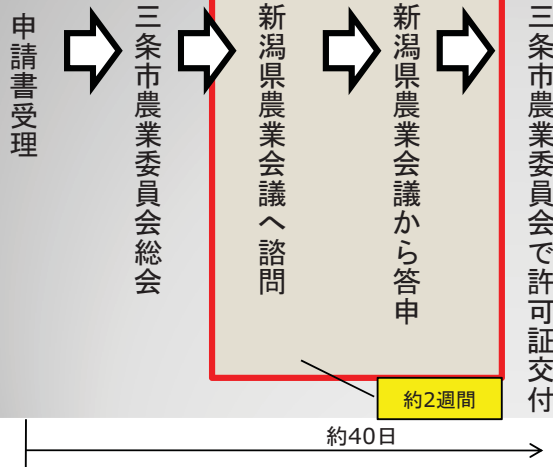
農地転用の流れ（2ha以下）：農業委員会長が許可

【処理フロー（三条市の場合）】

農地法第4条第3項  
「都道府県知事※が、第一項の規定により許可をしようとするときは、あらかじめ、都道府県農業会議の意見を聴かなければならない。」

※都道府県知事は、権限移譲を受けた市長と読み替える

県農業会議に諮問し、答申を受ける必要があり、実際には権限移譲になっていない。

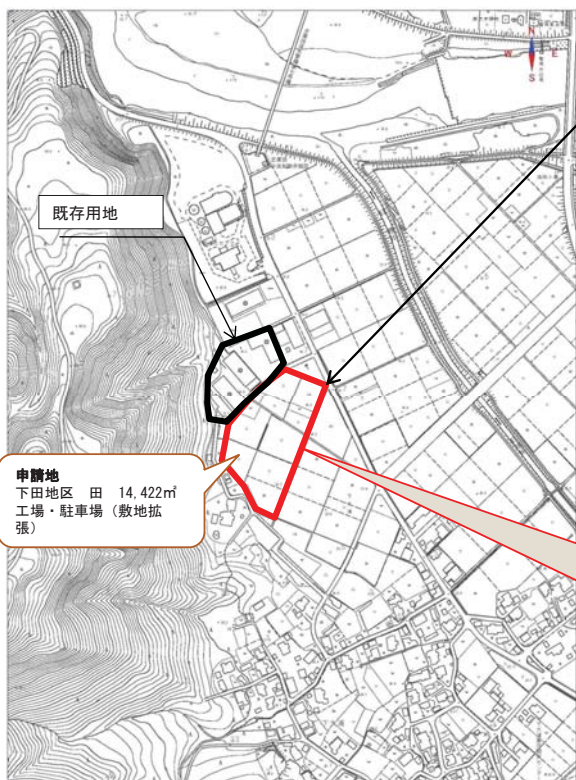


●農地転用件数

年度	件数	面積(m <sup>2</sup> )
20	98	121,019
21	82	57,783
22	89	79,520
23	62	44,223
24	93	95,608

4

## 三条市における農地転用等に係る支障事例 「農振除外」の場合～事例1



既存施設拡張を希望され県との協議を行うが、5要件の適合性について協議が難航し、許可まで2年の歳月がかかった。

農振除外の5要件

- ①農用地区域以外に代替地すべき土地がないこと。
- ②農用地の集団化、効率化に支障を及ぼさないこと。
- ③農業者の農用地集積に支障を及ぼさないこと。
- ④農用地施設の機能に支障を及ぼさないこと。
- ⑤土地基盤整備事業が完了してから8年を経過した土地であること。

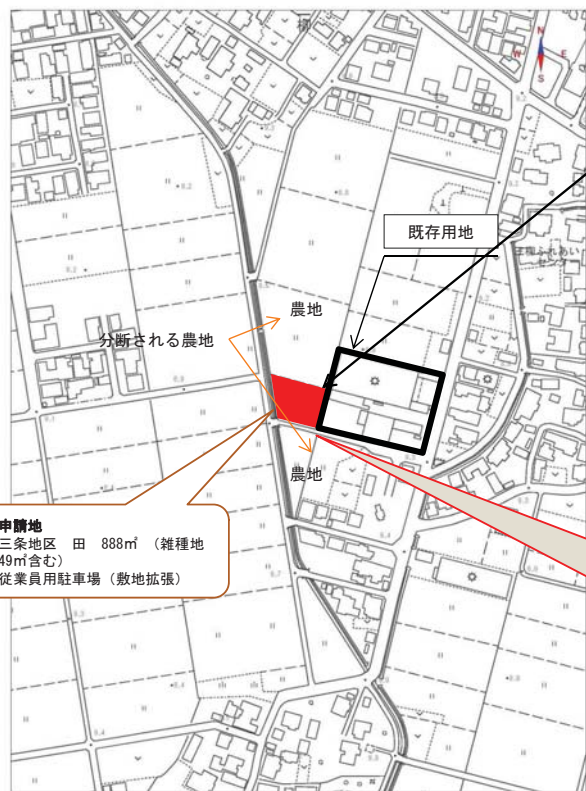


関係する土地所有者は支障なしと了解されているにもかかわらず、県からは集団的に存在する農地の分断により、耕作への支障等を指摘され、当初予定していた申請地変更を余儀なくされた。

5

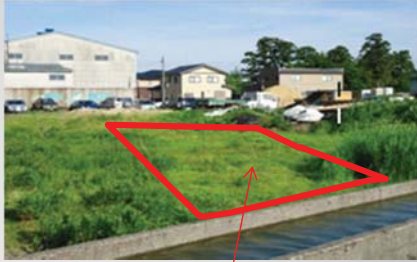


## 三條市における農地転用等に係る支障事例 「農振除外」の場合～事例2



**申請地**  
三條地区 田 888㎡ (雑種地  
49㎡含む)  
従業員用駐車場 (敷地拡張)

既存用地の隣接地での駐車場敷地を希望したものであるが、5要件の適合性について協議が難航し、許可まで1年半の歳月がかかった。



申請地

分断される農地については作付けがされていないことから、実際の耕作への影響がないにもかかわらず、**県からは分断される農地の耕作への支障等を指摘された。**

(中央) 1/2000

0 10 100m

## 三條市における農地転用等に係る支障事例「農地転用」の場合

### 処理件数の推移

●農地転用件数		
年度	件数	面積(㎡)
20	98	121,019
21	82	57,783
22	89	79,520
23	62	44,223
24	93	95,608

5年平均で年間85件、79,631㎡を許可

- 県農業会議への諮問により約2週間の期間が必要
- 県内市町村の案件が県農業会議を経由  
⇒審査の形骸化も懸念

## 三条市の土地利用

### 三条市総合計画（平成19年3月策定）

地域特性を十分に踏まえながら、市街地の形成と都市機能を集積した土地利用と、河川、丘陵、山岳地、優良農地などの保全に配慮した土地利用とが調和した魅力ある都市空間の形成をめざし、**計画的・効率的な土地利用の実現を図っていきます。**

### 都市計画マスタープラン（平成20年3月策定）

農業は、本市産業の重要な柱の一つであり、農地は景観形成、環境保全など多様な機能を有していることから、農用地区域をはじめとする**優良農地の無秩序な転用等を防止し、生産環境の適切な保全方策を講じることとします。**

### 新市建設計画（平成16年10月策定）

農用地については、良好な営農環境を確保するため、無秩序な転用を防止するとともに、農業生産基盤の整備を進めます。また、住宅開発などによる**市街地のスプロール化を抑制し、豊かな田園環境の形成に努めます。**

農業地域内にある集落地については、生活環境施設や生活道路の整備を進めるとともに、快適で風情ある集落環境を保全します。

## 三条市の農業に対する施策

### 第2次三条市農業活性化プラン等の推進

#### ソフト事業①

優良農地を保全するため、農地・水保全管理支払、中山間地域等直接支払、環境保全型農業直接支払事業を実施している。

H25  
農地・水：15組織、102,598千円  
中山間：22協定、30,604千円  
環境保全：30件、5,762千円

農家の「所得向上」と「担い手の充実」をキーワードとして様々な施策を展開している。

#### 燕三条ブランドとして畑の朝カフェの実施



#### 学校給食では地元産米を利用した完全米飯給食の実施



活性化プランの推進により、意欲ある農業者の育成や新たなビジネスモデルの創出が実現しつつある。

# 三条市の農業に対する施策

## ソフト事業②

### 担い手の充実

#### 意欲ある農業者の育成

##### 「農業担い手育成塾」の創設

農業者の研修の場を創設し、営農ノウハウの習得と実践を図るもの

- ・インターネット活用法
- ・PRツールの作成
- ・販売戦略マップ



イベント：H25.11.4（月）

小松シェフ×三条産食材×若手農業者  
三条産の食材を用いたイタリア料理の食事会



#### 地場農産物への愛着強化

地産地消推進店認定（現在140店）

地産地消ラベルシール推進



#### 所得の向上

道の駅等での産物販売によって、農家所得の向上を図っている。

#### 新たな日常販路の確立

##### 振り売り支援事業

農産物の買い物が困難な地区に軽トラック等を活用した「移動販売」の実施を支援するもの



##### 庭先集荷流通事業

中山間地等において、生産者からの集荷を進め、直売所等で販売を行うもの



# 農地転用をめぐる問題について

平成25年10月29日

愛媛県松前町長 白石勝也

## 1. 松前町における農地転用の現状

### (1) 転用許可の件数

	H22年		H23年		H24年	
	転用	農振除外+転用	転用	農振除外+転用	転用	農振除外+転用
4条申請(自己転用)	1	1	3	1	1	1
面積	163㎡		876㎡		774㎡	
5条申請(権利移動)	16	5	23	3	12	8
面積	10,618㎡		14,310㎡		8,609㎡	

### (2) 転用の内容

	H22年	H23年	H24年
4条申請(自己転用)	住宅の敷地拡張、進入路	住宅の敷地拡張、住宅等	住宅
5条申請(権利移動)	住宅、駐車場、駐輪場、事務所、農業用倉庫、工場、資材置場 等	住宅、駐車場、集会所、資材置場、飲食店、診療所、事務所、作業場 等	住宅、駐車場、ドライブイン、農業用倉庫、道路、自動車展示場 等

※いずれも2ha以下

(3) 申請から許可に至るまでの処理期間（2ha以下：知事許可の場合）

① 農地転用許可 【約2ヶ月】

申請受付(毎月15日締切) > 農業委員会定例会(毎月末) > >

<2週間>

> > 県への申達(月初) > 県農業会議(毎月末) > 転用許可(翌月初)

<1ヶ月>

<1週間>

② 農振除外 【約6ヶ月】

農振計画変更申出(随時) > 関係機関意見聴取(JA、土地改良区、農業委員会等) > >

> > 県との事前協議(月初) > 県からの回答 > 農振計画案の公告縦覧等(45日)

<2ヶ月>

<2ヶ月>

転用許可申請開始

> > 県への協議申出 > 県からの同意 > 農振計画の公告

<2ヶ月(公告縦覧等の期間を含む)>

(4) 概要

- ① 転用の許可申請は、権利移動を伴う農地法5条申請が圧倒的に多い。
- ② 申請内容は、住宅、駐車場、資材置場や倉庫など様々。
- ③ 近年の申請案件は、いずれも2ha以下の規模にとどまる。
- ④ 申請から許可に至る標準的な処理期間は約2ヶ月程度。
- ⑤ 農業振興法に基づく農用地区域の指定除外（農振除外）が関係すると半年程度になる。

## 2. 松前町が抱える懸念事項

- 平成25年度に「国営道前道後平野農業水利事業」が完了する。
- 本事業は松前町全域を受益地としているため、農振法第13条第2項第5号の要件【農業生産基盤整備事業完了後8年を経過していること】が適用され26年度以降、8年間は農用地区域からの除外ができなくなる。
- その対策として農業振興地域の整備に関する法律施行規則第4条の4第27号で規定されている計画（27号計画）を市町村が定めることができるが、その計画の対象となる施設は、【当該農業振興地域の特性に応じた農業の振興を図るために必要なものに限る。】とあり、国の「ガイドライン」により、27号計画に定める施設はその目的が「直接農業の振興を図るもの」で、かつ、「農業の振興が図られているか否かについて定期的（5年間）に検証する」ことが求められている。
- しかし、ガイドラインからは具体的な基準が読み取れず、今後のまちづくりの支障となることが懸念される。

## 3. 全国町村会の主張

- (1) 全国町村会では、地方分権推進委員会など政府審議会における意見発表や、全国町村長大会要望等において一貫して農地転用に関する事務・権限の移譲を主張してきた。
- (2) 最近の主張  
（「平成26年度政府予算編成及び施策に関する要望」平成25年7月4日より）

優良農地の確保と有効利用の促進にあたっては、地域の実態に応じた土地利用がはかれるよう、土地利用にかかる権限を町村に移譲するとともに、都道府県農業会議の意見聴取の義務付けを見直すこと。

## 4. 農地転用の事務・権限のあり方

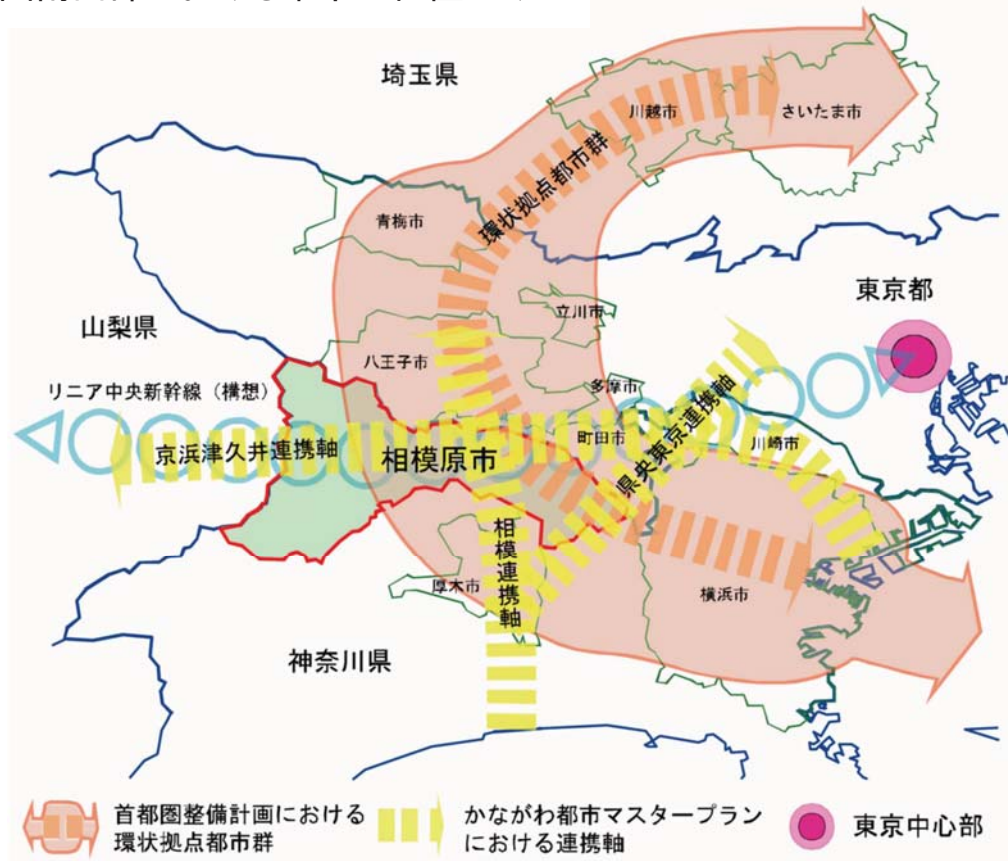
- (1) 農地転用について端的に言えば、「原則禁止、例外許可」の姿勢でこれまで貫かれてきた。
- (2) 平成21年の農地法改正では、「農地の適切な利用を徹底する」として自治体の転用規制が厳格化された。(病院や学校等の公共転用への協議制の導入)
- (3) しかし、耕作放棄や土地持ち非農家は増加しており、土地利用の観点から見れば、これまでの規制のあり方をさらに見直す必要があるのではないか。  
例えば、耕作条件が不利な中山間地域と平地では農地転用のニーズが異なる。
- (4) もとより優良農地の確保は、地域における農業や農村の維持発展、食料自給率向上の観点などからも重要。
- (5) 問題は転用許可の事務・権限をどこが担うべきかということ。
- (6) 自治体の首長は、まちづくりを含め地域経営を住民から信託されている。地域の実情や住民ニーズをもっとも把握しているのは現場の自治体である。
- (7) 農地転用に係る事務・権限は、現場に近い地方に移譲するとともに、地域の実情に即した迅速な運用が図れるよう、複雑な規制体系を見直すこと。

# 農業関係法令に係る権限移譲・関与等 の見直しについて

平成25年10月29日  
相模原市長 加山 俊夫

首都圏南西部における本市の位置づけ

P. 1







本市の支障事例(金原地区産業拠点)

＜金原地区産業拠点における整備構想＞  
 インターアクセス道路の整備に伴い、当該地区に産業用地を整備して、企業誘致を図り、地域の就労の場を確保するなど、地域の活性化を目指す。

- ＜課題＞
- ・土地利用を転換するためには、農用地を解除する必要
  - ・農用地の解除を行う場合、法律の要件を満たした上で、県知事の同意が必要
  - ・農地転用については、面積に応じて農林水産大臣又は県知事の許可が必要
  - ・産業拠点の整備にあたっては、スピード感を持って企業誘致や地域振興に取り組むことが重要

     : 整備構想範囲(約70ha)  
     : 農用地区域(約28ha)  
     : 森林整備計画区域



＜農用地指定の仕組み＞

**農林水産省**  
 農用地等の確保等に関する基本指針  
 農用地面積の目標(H32年: 415万ha)

**神奈川県**  
 農業振興地域整備基本方針  
 農用地面積の目標(H32年: 11,050ha)

**相模原市**  
 農業振興地域整備計画  
 農用地区域の指定(現在780haを市が指定)  
 (※指定変更は県知事同意)

主体的なまちづくり…地域のことは地域で

産業拠点整備

農地等の保全

地方分権の趣旨…

地域の実情に応じたまちづくりは、地域の責任に基づき、地域が主体的に行うべき

<提案・要望 ①>

本市の産業拠点整備予定地区…

- ・首都圏中央連絡自動車道のインターチェンジに直結
- ・「さがみロボット産業特区」(国の総合特区)の区域内
- ・国の経済成長や地域・圏域の活性化に寄与

このような地区における産業拠点整備については、農用地区域内における開発を可能とするなど、制度の見直しを図られたい。

現行制度	提案・要望
農用地区域内であっても事業可能 ↓ 公益性が特に高いと認められる事業 (鉄道建設、道路整備など) (農振法施行規則)	インターチェンジ周辺の産業拠点整備は、国や地域・圏域の活性化に繋がり、公益性が特に高い事業と認め、農用地区域内であっても、事業を可能とする。 (農振法施行規則の改正)

<提案・要望 ②>

指定都市の規模・能力

地域の責任に基づき、主体的に整備、開発及び保全を行うことが可能

農地に関する制度の権限移譲と、国及び都道府県の関与について見直しを図られたい。

現行制度	提案・要望
農用地区域の解除(※権限は市町村) ↓ 都道府県知事の同意が必要	<b>都道府県知事の同意を廃止</b> ・都道府県の関与の見直し (農振法の改正)
農地転用の許可 ↓ ・～4ha 都道府県知事 ・4ha超 農林水産大臣	面積にかかわらず、 <b>指定都市の市長に許可権限を移譲</b> (農地法の改正)

## 主な論点(案)

### 1 総論的な事項

① 権限移譲等を検討するに当たっては、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。

その際、それぞれの課題を下記のように整理することで良いか。

〈マクロ的な課題〉 農地の総量確保の仕組み など

〈ミクロ的な課題〉 個々の農地転用、農振除外 など

② 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。

③ 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。

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。

### 2 農地転用に係る事務・権限の移譲関係

① 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。

その際、以下の事項について、どのように考えるべきか。

- (1) 農地制度における地方分権の意義
- (2) 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
- (3) 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)
- (4) 国の関与の在り方(不適切事案に対する対処を含む)
- (5) 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

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。

### 3 農地転用等に係る規制緩和関係

① 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6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

② 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。

## 第1回 農地・農村部会における主な議論（未定稿）

（内閣府地方分権改革推進室の責任において編集したもので、今後、修正の可能性があり得る。）

### 1 総論的な事項

① 権限移譲等を検討するに当たっては、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。

その際、それぞれの課題を下記のように整理することで良いか。

〈マクロ的な課題〉 農地の総量確保の仕組み など

〈ミクロ的な課題〉 個々の農地転用、農振除外 など

○農地及び優良農地の総量を確保する新たな仕組みなどのマクロ的な議論と、ミクロ的な議論（例えば27号計画）の2つの論点に分けて、深掘りして議論すべき。

② 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。

○今後の対応については、短期で実現すべきことと、中長期で実現すべきもので、メニューが変わってくる。これを分けて提言すべき。

○短期の課題としては、実施主体の問題に加え、判断基準の在り方にまで踏み込むのか。中長期の課題としては、都市計画を含め現在の線引き制度を見直す必要。

○どの課題を短期と中長期に振り分けるのかが問題。当面の課題として、実施主体の点はおろそかにはできない。

○実施主体について、部会としてある程度分かりやすい、はっきりとした考えを打ち出してよいのではないか。

③ 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。

○国土全体の利用について、都市と農村の両方の土地利用システムの統合など、都市農村計画法制も含め、中長期的な制度の在り方についての検討状況はどうか。

→都市計画法等の土地利用法制においては、規制の有無により、土地の価格に非常に大きな差が生まれるため、所有者や利用者の利害関係に関わってくる。社会情勢に合わせて見直しを行うべきとの問題意識を持ちながら、検討が続いている状況。（農林水産省）

○縦割りではなく、全体を考えた中で連携して対応できるような幅を持った制度にしなければ、まちづくりという市政を運営するのは非常に難しい。（相模原市長）

○都市計画については、平成17年以来、指定都市に権限移譲が進み、かなり重要な決定を短期間ででき、その結果、市街地の空洞化対策などもできた。農地も同じようなことを考えても良いのではないか。

#### 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。

- 今以上に優良農地をしっかりと守りたいと思っている人も、もっと大胆に転換したいと思っている人も、現行制度が限界に来ているという認識では共通。現行制度の課題を指摘すべき。
- 現行制度のままでは、相続の問題が発生し、規制を強化したとしても、虫食いの農地転用が続く。むしろ総量規制を強くして、マクロ的な規制は国がしっかりとすけれども、ミクロは思い切って自治体に任せるという方法もあり得るのではないか。
- 農振除外や農地転用基準が、農地や営農に関する視点のみで判断されているという今の制度は課題。農村地域全体の振興という視点が不十分であることと、まちづくりや防災の視点に立った土地利用に支障がある。(三重県知事)

#### 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。

- 農地総量を確保する新たな制度の構築について、検討状況はどうか。
- 農地確保の観点だけから言えば、総量規制の強化は有益であるが、一方で、厳しい経済統制にならざるを得ず、簡単な議論ではない。優良農地が減っていくことは問題だが、規制を強化することはなかなか現下のもとでは困難であるため、よく検討していく必要。(農林水産省)
- 優良農地の総量確保について、新しい仕組みをつくるという具体的な検討状況はあるのか。
- 改正農地法の附則で、農地確保と地方分権の両方を考えていかなければならないと明記されているところ。また、食料・農業・農村基本法により、概ね5年ごとに自給率、面積などの計画を定めて農政の基本政策を議論していくことになっているので、このプロセスの中で議論されていくものと思っている。(農林水産省)
- 総量規制を強くして、マクロ的な規制は国がしっかりと行うけれども、ミクロは思い切って自治体に任せるという方法もあり得るのではないか。(再掲)
- 地方分権改革推進委員会の第1次勧告以来、「農地の総量の確保の新しい仕組み」を確保した上で分権を進めるということが一貫して言われている。
- 農地の総量確保が何を指すのかが重要。農振除外や農地転用よりも、むしろ耕作放棄地や生産調整による休耕といった課題の方が、規模的に大きな問題ではないか。(三条市長)
- 日本の人口減少局面の状況で、耕作放棄地が増えている中、そもそも農地の総量の確保とは何なのかということ議論しなければならない。(三重県知事)

## 2 農地転用に係る事務・権限の移譲関係

- ① 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。その際、以下の事項について、どのように考えるべきか。
- (1) 農地制度における地方分権の意義
  - (2) 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
  - (3) 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)
  - (4) 国の関与の在り方(不適切事案に対する対処を含む)
  - (5) 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

### (1) 農地制度における地方分権の意義

- 現行制度では迅速な処理に欠けるため、地方分権を進めるべき。(三重県知事、三条市長、松前町長)
- スピードアップは地方分権を進める上でも、行政事務をしていく上でも重要。さらに工夫をしていくことが必要。(農林水産省)
- 農地転用の課題として、事前協議に時間を要するケースと、地域の実情に配慮する必要があるケースがある。(三重県知事)
- 農地を含め土地利用はまちづくりの基本となるため、地域に近く地域の実情を一番よく知る市町村に権限を与えるべき。(松前町長、相模原市長)
- 市町村では、農業と産業のバランスを注意深く見ながらまちづくりを行っている。(三条市長)
- 市町村において総合的なまちづくりができるよう、制度改革をしていただきたい。(相模原市長)
- 基礎自治体がまちづくりを行う上で、農地転用の許可権限がなぜ必要なのかということをきちんと情報発信していかないと、メディアに対しても説得力がない。
- 全体としてのまちづくりという大きなテーマの中で、農地転用をどう位置付けていくのか明確にすべき。

### (2) 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

- 大規模な農地については、全国的・広域的な観点から、農地が食料の供給や国土の保全に果たす役割も考えていく必要があるため、大臣が許可権者となっている。(農林水産省)
- 地方団体にとっても、優良農地を守る考えについては全く変わらない。(三重県知事、三条市長、松前町長、相模原市長)
- 農地転用について国に責任があるとしても、必ずしも国が主体である必要があるのか。→大規模な農地の転用は食料生産基盤や国土保全に与える影響も大きく、開発利益から離れた観点で判断することが適当。(農林水産省)
- 農地総量を確保する新たな制度の構築について、検討状況はどうか。(再掲)
- 農地確保の観点だけから言えば、総量規制の強化は有益であるが、一方で、厳しい経済統制にならざるを得ず、簡単な議論ではない。優良農地が減っていくことは問題だ

- が、規制を強化することはなかなか現下のもとでは困難であるため、よく検討していく必要。(再掲・農林水産省)
- 優良農地の総量確保について、新しい仕組みをつくるという具体的な検討状況はあるのか。(再掲)
  - 改正農地法の附則で、農地確保と地方分権の両方を考えていかなければならないと明記されているところ。また、食料・農業・農村基本法により、概ね5年ごとに自給率、面積などの計画を定めて農政の基本政策を議論していくことになっているので、このプロセスの中で議論されていくものと思っている。(再掲・農林水産省)
  - 総量規制を強くして、マクロ的な規制は国がしっかりと行うけれども、ミクロは思い切って自治体に任せるとする方法もあり得るのではないか。(再掲)
  - 農林水産省が転用許可権限を残そうとする背景に、農振除外についてある程度コントロールしたいという考えがあるのではないか。

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

- 大規模な農地については、全国的・広域的な観点から、農地が食料の供給や国土の保全に果たす役割も考えていく必要があるため、大臣が許可権者となっている。(再掲・農林水産省)
- 平成23年の農地転用許可では、件数で99%以上を地方が処理。(農林水産省)
- 事前調整に時間を要する事例があるが、申請者側に具体的な計画がないために、持ち帰り、具体化に時間を要しているものや、基準に合致しないが調整の継続を求められ時間を要しているものと認識。(農林水産省)
- 実態として、法定協議の前の事前協議に時間がかかっている。その原因が申請者側であると言うのは詭弁ではないか。(三条市長)
- 改正農地法附則の中で、施行後5年(平成26年)を目途として、転用許可事務の在り方、農地の確保のための施策の在り方について検討することとされており、実態を調べ、地方団体とも相談をしながら検討していく必要。(農林水産省)
- 地方分権の実を挙げていくためにどういうことが可能なのか、話し合いの場作りやプロセスの透明化など工夫の仕方も色々あるのではないか。(農林水産省)
- 農地転用の許可権限等の移譲など、国と地方の役割分担の見直しを行うというのがこれまでの合意点であるが、ここから前に進まない理由は何か。
- 平成21年、農地の減少や不適切な転用の問題化を受け、与野党共同で規制強化の方向で農地法を改正。その際、5年間の施行状況を見て、平成26年までに許可の実施主体についても検討することとなっており、その経緯を踏まえて検討する必要。(農林水産省)
- 農家の経営面積が広がっている実態を考えたとき、4haやその他の基準にこだわって国の役割を考えていくことが農家の実態に合っているのか。
- 実際には、全国的な平均経営規模はあまり拡大しておらず、零細な農地が分散。この状態を改善すべく、今国会に中間管理機構法案を提出し、行政が介在して、大幅に地域の実情に沿った形で大規模化を進めていこうという考え。(農林水産省)
- 農地転用の基準は国・地方どちらも同じであるため、地域の実情を説明すれば、最終的には国と地方で見解が相違することはほとんどないことから、権限移譲を進めるべき。(三重県知事)



- 地方への権限移譲によって、農地が失われるのではないかという懸念自体があたらない。(三重県知事)
- 面積により許可権者が変わるのは合理的な理由に乏しい。(三重県知事)
- 大臣協議は平成 10 年の農地法改正で「当分の間」とされているが、既に 10 年以上放置されているので、大臣協議は廃止すべき。(三重県知事)
- 許可要件の是非論を問うのではなく、そこは所与の要件とした上で、どこの実施主体がやっていくのが望ましいのか議論していただきたい。(三条市長)
- 農振除外に 2 年要したことがあったが、国全体のものづくり等を加味したトータルとしての観点から、どれだけ本当に意味があったのか。(三条市長)
- 農地を含め土地利用はまちづくりの基本となるため、地域に近く地域の実情を一番よく知る市町村に権限を与えるべき。(再掲・松前町長、相模原市長)
- 国土の合理的な利用政策の議論でなければならず、基礎自治体を中心にした方向に進むべき。

#### (4) 国の関与の在り方（不適切事案に対する対処を含む）

- 平成 22 年度に 2 ha 以下の事案 2,350 件について実態調査したところ、改善の余地があるものが 290 件、全体の 12.3%あった。(農林水産省)
- 全国知事会の調査では、都道府県が転用許可した案件について国から疑義が指摘された案件のうち、半数以上は法令に沿って判断していると都道府県は認識している。(三重県知事)
- 転用許可の不適切事案については、地方分権を進めていく上でも、事務を円滑に進めていく上でも、改善していく必要。(農林水産省)
- 農地転用について自治体を信用できない部分があるとしても、是正・防止の枠組みが確保されれば、権限移譲等の議論に応じる用意はあるのか。
- 地方分権を進めていく道があるかどうかに関して、そういう気持ちは持っている。是正・防止の枠組みをどう構築していくのか、一緒に考えていく必要。(農林水産省)
- 農地確保という部分については、必要な国の関与はあるのだろうが、それをどのようなものとするかが問題である。

#### (5) 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

- 転用基準は非常に膨大な体系をなしており、専門家でないとは熟知していないところがあるため、研修等により周知していくことも重要。(農林水産省)
- 基準が明確であれば、どこの主体が許可しても基本的には同じのはずだが、一方で分権の趣旨からも、裁量の余地が許されるところがある。
- 許可の主体が変わると同時に、裁量の余地はどの程度が望ましいと考えるか。
- 厳格な基準を多く並べるよりも、地方の実情に合わせて、それぞれの首長が判断できることが望ましい。(三重県知事)
- 農振除外の 5 要件にも裁量の余地は十分あり、誰が判断するのが望ましいかといえば、社会インフラを投じる市町村である。(三条市長)
- 基準を明確化するのか、裁量を認めるのかという問題がある。

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。

- 農振除外について、都道府県知事との法定協議が必要であるため、手続きに大変時間がかかる。(三条市長)
- 大臣の権限を都道府県知事に移譲した場合、都道府県知事の権限は地方自治法に基づいて、(事務処理特例条例により)知事の判断で市町村に移譲することができるので、開発行為に近い現場で農地転用許可の判断がされることになる。(農林水産省)
- 地方任せではなく、農振法・農地法の制度を変えるのは国の責任である。(三条市長)
- 農振除外では、市町村長に権限が下りているように見えるが、都道府県知事が法定協議によって同意・不同意の権限を持っている。農地法では都道府県農業会議で諮問することが義務付けられている。(三条市長)
- 都道府県は権限を保持することに固執しておらず、市町村に完全に移譲することもあり得ると思うが、今後、総合的に議論していけばよい。(三重県知事)
- 農振除外と農地転用の許可を、規模・能力に鑑み、指定都市に権限移譲していただきたい。(相模原市長)(※条例による事務処理特例により、農地転用許可を実施している指定都市は 20 団体のうち 10 団体)

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。

- 「農地制度に係る支障事例等について」によると、市町村の農業委員会の会長が委員を占める都道府県農業会議に、もう一度意見を聞かなければならないのは、やめた方がよい、という意見がある。(三重県知事)
- 書類の作成や時間の点で、余計な事務がかかっている。(三条市長)
- 都道府県農業会議に諮問しても、全てそのまま返ってくる。膨大な案件をひたすら諮問し答申し続けるという機関になっており、どれだけ価値のある審議になっているのか。(三条市長)

### 3 農地転用等に係る規制緩和関係

① 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6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

- 農地の減少や不適切転用の問題化を受け、平成21年の農地法改正(転用規制の厳格化の一環)により、例えば、農地転用の許可がいらないとされていた庁舎や病院等の公共施設の転用に法定協議制を導入。(農林水産省)
- 再生可能エネルギー関係については、営農を継続しながら太陽光パネルを設置するケースは、一時転用許可の対象にするとともに、一般的な太陽光パネルについては、今国会に再生可能エネルギー法案を提出し、市町村が整備区域を設定した場合、荒廃農地については1種農地でも転用できることなどとする方向。(農林水産省)
- 国家戦略特区において、農業の6次産業化に資するという観点から、農家レストランを農用地区域に設置できるよう要件緩和する方向。(農林水産省)
- 農用地区域内の農産物加工施設・販売施設は、農業者「自らが」生産する農畜産物を量的または金額的に「5割以上」使用という要件について、規制緩和すべき。農家レストランについても農業用施設に認める等、特区だけではなく、全国的に規制緩和すべき。(三重県知事)
- 農家レストランについて、なぜもっと早く対応ができなかったのか。そこに組織的な問題があるとするれば、分権改革の一つの論拠となる。
- 地方団体からの支障事例のうち、一般国道沿道の休憩所としてのコンビニエンスストアや駐車場、あるいは集落接続の考え方、農業者が使うための駐車場やトイレは、許可が可能な場合もある。運用の問題であり、相談する場を設けて処理できる。(農林水産省)
- まちづくりや防災などの視点から一定の施策や計画がある場合においては、規制緩和を行うべき。(三重県知事)
- 新しいインターチェンジの周辺大規模開発のような、広域的で公共性が高い事業については、農用地区域内における開発を可能にするなど、制度の見直しを行うべき。(相模原市長)
- この場は実施主体に関する議論の場だと思っているが、主体によってスピード感や柔軟性がなくなるということであれば、適切に規制緩和することも議論の対象となる。

② 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。

○27 号計画の対象となる施設について、農業の振興から程遠い施設が転用され問題化したため、「地域の特性に応じた農業の振興を図るために必要なもの」に限定するよう平成 21 年改正により規制を強化。ただし、条例による 26 号の 2 計画は従来どおり転用が可能。（農林水産省）

○27 号計画については、どのような問題が生じて規制強化を行ったのか。

→土地改良事業完了直後の優良農地でも農用区域から除外することができるという面があり、「改良土地 1 年で工業用」、「抜け道で開発自在」などマスコミでかなり厳しい論調での批判があったところ。（農林水産省）

○27 号計画には、農業に資する等の要件が色々あり、手続きが大変。例えば、工業団地を作る際、どのような企業が来るのか、はっきりしないと許可ができないが、進出を希望する企業は、いつ工業団地ができるのか分からないと進出のしようがない。（松前町長）

○過去の法改正の議論にさかのぼって、当時の規制緩和が良かったのかどうか、あるいは緩和するとすれば、どのような新しい要素が加わったのか、議論すべき。

○市町村が条例による 26 号の 2 計画を活用しないのは、なぜか。

→市町村において、議会が通らない、時間がかかるなどの理由により活用されていない。

地方分権という意味では、条例という民主的な手続きを取ることも重要。（農林水産省）

→26 号の 2 計画を使えば可能と言うが、制度があっても実際にその制度が使われていないのは、そもそも制度に問題があるためである。（三重県知事）

[※発言者名の記載が無いものは、構成員の意見等である]

## 農林水産大臣が行った農地転用許可 (平成23年)

農地転用面積	許可件数
4 h a 超 6 h a 以下	2 0 件
6 h a 超 8 h a 以下	7 件
8 h a 超 1 0 h a 以下	5 件
1 0 h a 超 1 2 h a 以下	0 件
1 2 h a 超 1 4 h a 以下	4 件
1 4 h a 超 1 6 h a 以下	3 件
1 6 h a 超 1 8 h a 以下	0 件
1 8 h a 超 2 0 h a 以下	0 件
2 0 h a 超 2 2 h a 以下	0 件
2 2 h a 超 2 4 h a 以下	0 件
2 4 h a 超 2 6 h a 以下	0 件
2 6 h a 超 2 8 h a 以下	1 件
2 8 h a 超 3 0 h a 以下	0 件
3 0 h a 超 3 2 h a 以下	0 件
3 2 h a 超 3 4 h a 以下	2 件
合 計	4 2 件

(参考) 農林水産省農村振興局農村計画課調べ

## 第1～2回 農地・農村部会における主な議論（未定稿）

（内閣府地方分権改革推進室の責任において編集したもので、今後、修正の可能性があり得る。）

### 1 総論的な事項

① 権限移譲等を検討するに当たっては、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。

その際、それぞれの課題を下記のように整理することで良いか。

〈マクロ的な課題〉 農地の総量確保の仕組み など

〈ミクロ的な課題〉 個々の農地転用、農振除外 など

○農地及び優良農地の総量を確保する新たな仕組みなどのマクロ的な議論と、ミクロ的な議論（例えば27号計画）の2つの論点に分けて、深掘りして議論すべき。

●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。

●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。

② 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。

○今後の対応については、短期で実現すべきことと、中長期で実現すべきもので、メニューが変わってくる。これを分けて提言すべき。

○短期の課題としては、実施主体の問題に加え、判断基準の在り方にまで踏み込むのか。中長期の課題としては、都市計画を含め現在の線引き制度を見直す必要。

○どの課題を短期と中長期に振り分けるのかが問題。当面の課題として、実施主体の点はおろそかにはできない。

○実施主体について、部会としてある程度分かりやすい、はっきりとした考えを打ち出してよいのではないか。

③ 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。

○国土全体の利用について、都市と農村の両方の土地利用システムの統合など、都市農村計画法制も含め、中長期的な制度の在り方についての検討状況はどうか。

→都市計画法等の土地利用法制においては、規制の有無により、土地の価格に非常に大きな差が生まれるため、所有者や利用者の利害関係に関わってくる。社会情勢に合わせて見直しを行うべきとの問題意識を持ちながら、検討が続いている状況。（農林水産

省)

- 縦割りではなく、全体を考えた中で連携して対応できるような幅を持った制度にしなければ、まちづくりという市政を運営するのは非常に難しい。(相模原市長)
- 都市計画については、平成12年以来、指定都市をはじめ市町村に権限移譲が進み、かなり重要な決定を短期間ででき、その結果、市街地の空洞化対策を図ることができた団体もあった。農地も同じようなことを考えても良いのではないか。
- 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いうのは、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。
- まちづくり計画全体に資するものとなっているかどうか、きちんと担保できるような仕組みを将来的につくっていく必要がある。

#### 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。

- 今以上に優良農地をしっかりと守りたいと思っている人も、もっと大胆に転換したいと思っている人も、現行制度が限界に来ているという認識では共通。現行制度の課題を指摘すべき。
- 現行制度のままでは、相続の問題が発生し、規制を強化したとしても、虫食いの農地転用が続く。むしろ総量規制を強くして、マクロ的な規制は国がしっかりとすけれども、ミクロは思い切って自治体に任せるという方法もあり得るのではないか。
- 農振除外や農地転用基準が、農地や営農に関する視点のみで判断されているという今の制度は課題。農村地域全体の振興という視点が不十分であることと、まちづくりや防災の視点に立った土地利用に支障がある。(三重県知事)
- 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、農地法改正時の経緯に則り、法改正から5年以内に行うべき。
- 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、全体としての土地利用を強化することが必要。
- 今設定している農地や農用地は利用実態から見て過大。
- 逆に、市街化区域が過大であるために、市街化区域内に膨大な農地が残っているという議論もある。

#### 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。

- 農地総量を確保する新たな制度の構築について、検討状況はどうか。
- 農地確保の観点だけから言えば、総量規制の強化は有益であるが、一方で、厳しい経

済統制にならざるを得ず、簡単な議論ではない。優良農地が減っていくことは問題だが、規制を強化することはなかなか現下のもとでは困難であるため、よく検討していく必要。(農林水産省)

- 優良農地の総量確保について、新しい仕組みをつくるという具体的な検討状況はあるのか。
- 改正農地法の附則で、農地確保と地方分権の両方を考えていかなければならないと明記されているところ。また、食料・農業・農村基本法により、概ね5年ごとに自給率、面積などの計画を定めて農政の基本政策を議論していくことになっているので、このプロセスの中で議論されていくものと思っている。(農林水産省)
- 総量規制を強くして、マクロ的な規制は国がしっかりと行うけれども、ミクロは思い切って自治体に任せるという方法もあり得るのではないか。(再掲)
- 地方分権改革推進委員会の第1次勧告以来、「農地の総量の確保の新しい仕組み」を確保した上で分権を進めるということが一貫して言われている。
- 農地の総量確保が何を指すのかが重要。農振除外や農地転用よりも、むしろ耕作放棄地や生産調整による休耕といった課題の方が、規模的に大きな問題ではないか。(三条市長)
- 日本の人口減少局面の状況で、耕作放棄地が増えている中、そもそも農地の総量の確保とは何なのかということ議論しなければならない。(三重県知事)
- 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。(再掲)
- 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。(再掲)
- 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。
- 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。
- 開発圧力は、農地については今後高まるということは考えられない。
- 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、将来的に必要なようになってくるかもしれない。
- 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。
- 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。
- 総量確保の仕組みは、機能していないから無くてもいいということでも、機能していないから一方的に強化ということでもない。
- 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。(再掲)
- 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

- ① 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。その際、以下の事項について、どのように考えるべきか。
- (1) 農地制度における地方分権の意義
  - (2) 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
  - (3) 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)
  - (4) 国の関与の在り方(不適切事案に対する対処を含む)
  - (5) 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

### (1) 農地制度における地方分権の意義

- 現行制度では迅速な処理に欠けるため、地方分権を進めるべき。(三重県知事、三条市長、松前町長)
- スピードアップは地方分権を進める上でも、行政事務をしていく上でも重要。さらに工夫をしていくことが必要。(農林水産省)
- 農地転用の課題として、事前協議に時間を要するケースと、地域の実情に配慮する必要があるケースがある。(三重県知事)
- 農地を含め土地利用はまちづくりの基本となるため、地域に近く地域の実情を一番よく知る市町村に権限を与えるべき。(松前町長、相模原市長)
- 市町村では、農業と産業のバランスを注意深く見ながらまちづくりを行っている。(三条市長)
- 市町村において総合的なまちづくりができるよう、制度改革をしていただきたい。(相模原市長)
- 基礎自治体がまちづくりを行う上で、農地転用の許可権限がなぜ必要なのかということきちんと情報発信していかないと、メディアに対しても説得力がない。
- 全体としてのまちづくりという大きなテーマの中で、農地転用をどう位置付けていくのか明確にすべき。
- 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。
- 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いうのは、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。(再掲)

### (2) 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

- 大規模な農地については、全国的・広域的な観点から、農地が食料の供給や国土の保全に果たす役割も考えていく必要があるため、大臣が許可権者となっている。(農林水産省)

- 地方団体にとっても、優良農地を守る考えについては全く変わらない。(三重県知事、三条市長、松前町長、相模原市長)
- 農地転用について国に責任があるとしても、必ずしも国が主体である必要があるのか。  
→大規模な農地の転用は食料生産基盤や国土保全に与える影響も大きく、開発利益から離れた観点で判断することが適当。(農林水産省)
- 農地総量を確保する新たな制度の構築について、検討状況はどうか。(再掲)  
→農地確保の観点だけから言えば、総量規制の強化は有益であるが、一方で、厳しい経済統制にならざるを得ず、簡単な議論ではない。優良農地が減っていくことは問題だが、規制を強化することはなかなか現下のもとでは困難であるため、よく検討していく必要。(再掲・農林水産省)
- 優良農地の総量確保について、新しい仕組みをつくるという具体的な検討状況はあるのか。(再掲)  
→改正農地法の附則で、農地確保と地方分権の両方を考えていかなければならないと明記されているところ。また、食料・農業・農村基本法により、概ね5年ごとに自給率、面積などの計画を定めて農政の基本政策を議論していくことになっているので、このプロセスの中で議論されていくものと思っている。(再掲・農林水産省)
- 総量規制を強くして、マクロ的な規制は国がしっかりと行うけれども、ミクロは思い切って自治体に任せるという方法もあり得るのではないか。(再掲)
- 農林水産省が転用許可権限を残そうとする背景に、農振除外についてある程度コントロールしたいという考えがあるのではないか。
- 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。(再掲)
- 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。

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

- 大規模な農地については、全国的・広域的な観点から、農地が食料の供給や国土の保全に果たす役割も考えていく必要があるため、大臣が許可権者となっている。(再掲・農林水産省)
- 平成23年の農地転用許可では、件数で99%以上を地方が処理。(農林水産省)
- 事前調整に時間を要する事例があるが、申請者側に具体的な計画がないために、持ち帰り、具体化に時間を要しているものや、基準に合致しないが調整の継続を求められ時間を要しているものと認識。(農林水産省)
- 実態として、法定協議の前の事前協議に時間がかかっている。その原因が申請者側であると言うのは詭弁ではないか。(三条市長)
- 改正農地法附則の中で、施行後5年(平成26年)を目途として、転用許可事務の在り方、農地の確保のための施策の在り方について検討することとされており、実態を調べ、地方団体とも相談をしながら検討していく必要。(農林水産省)

- 地方分権の実を挙げていくためにどういうことが可能なのか、話し合いの場作りやプロセスの透明化など工夫の仕方もあるのではないか。(農林水産省)
- 農地転用の許可権限等の移譲など、国と地方の役割分担の見直しを行うというのがこれまでの合意点であるが、ここから前に進まない理由は何か。
- 平成 21 年、農地の減少や不適切な転用の問題化を受け、与野党共同で規制強化の方向で農地法を改正。その際、5 年間の施行状況を見て、平成 26 年までに許可の実施主体についても検討することとなっており、その経緯を踏まえて検討する必要。(農林水産省)
- 農家の経営面積が広がっている実態を考えたとき、4 ha やその他の基準にこだわって国の役割を考えていくことが農家の実態に合っているのか。
- 実際には、全国的な平均経営規模はあまり拡大しておらず、零細な農地が分散。この状態を改善すべく、今国会に中間管理機構法案を提出し、行政が介在して、大幅に地域の実情に沿った形で大規模化を進めていこうという考え。(農林水産省)
- 農地転用の基準は国・地方どちらも同じであるため、地域の実情を説明すれば、最終的には国と地方で見解が相違することはほとんどないことから、権限移譲を進めるべき。(三重県知事)
- 地方への権限移譲によって、農地が失われるのではないかという懸念自体があたらない。(三重県知事)
- 面積により許可権者が変わるのは合理的な理由に乏しい。(三重県知事)
- 大臣協議は平成 10 年の農地法改正で「当分の間」とされているが、既に 10 年以上放置されているので、大臣協議は廃止すべき。(三重県知事)
- 許可要件の是非論を問うのではなく、そこは所与の要件とした上で、どこの実施主体がやっていくのが望ましいのか議論していただきたい。(三条市長)
- 農振除外に 2 年要したことがあったが、国全体のものづくり等を加味したトータルとしての観点から、どれだけ本当に意味があったのか。(三条市長)
- 農地を含め土地利用はまちづくりの基本となるため、地域に近く地域の実情を一番よく知る市町村に権限を与えるべき。(再掲・松前町長、相模原市長)
- 国土の合理的な利用政策の議論でなければならず、基礎自治体を中心にした方向に進むべき。
- 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。
- 一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然るべき。
- 大規模な転用許可についても、都道府県であれば案件を処理する力はあるのではないか。
- 面積で主体を区切るという発想はいかがか。
- 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。
- 全体に有効に土地利用を展開していくということを、市町村主体で考えていくという制度に基本を変えるべき。
- 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。

- 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いうのは、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。(再掲)
- 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。
- 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。(再掲)
- 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。

#### (4) 国の関与の在り方(不適切事案に対する対処を含む)

- 平成22年度に2ha以下の事案2,350件について実態調査したところ、改善の余地があるものが290件、全体の12.3%あった。(農林水産省)
- 全国知事会の調査では、都道府県が転用許可した案件について国から疑義が指摘された案件のうち、半数以上は法令に沿って判断していると都道府県は認識している。(三重県知事)
- 転用許可の不適切事案については、地方分権を進めていく上でも、事務を円滑に進めていく上でも、改善していく必要。(農林水産省)
- 農地転用について自治体を信用できない部分があるとしても、是正・防止の枠組みが確保されれば、権限移譲等の議論に応じる用意はあるのか。
- 地方分権を進めていく道があるかどうかに関して、そういう気持ちは持っている。是正・防止の枠組みをどう構築していくのか、一緒に考えていく必要。(農林水産省)
- 農地確保という部分については、必要な国の関与はあるのだろうが、それをどのようなものとするかが問題である。
- 現在の2ha超4ha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。

#### (5) 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

- 転用基準は非常に膨大な体系をなしており、専門家でないとは熟知していないところがあるため、研修等により周知していくことも重要。(農林水産省)
- 基準が明確であれば、どこの主体が許可しても基本的には同じのはずだが、一方で分権の趣旨からも、裁量の余地が許されるところがある。
- 許可の主体が変わると同時に、裁量の余地はどの程度が望ましいと考えるか。
- 厳格な基準を多く並べるよりも、地方の実情に合わせて、それぞれの首長が判断できることが望ましい。(三重県知事)
- 農振除外の5要件にも裁量の余地は十分あり、誰が判断するのが望ましいかといえば、社会インフラを投じる市町村である。(三条市長)

- 基準を明確化するのか、裁量を認めるのかという問題がある。
- 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。
- 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。

**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。**

- 農振除外について、都道府県知事との法定協議が必要であるため、手続きに大変時間がかかる。(三条市長)
- 大臣の権限を都道府県知事に移譲した場合、都道府県知事の権限は地方自治法に基づいて、(事務処理特例条例により)知事の判断で市町村に移譲することができるので、開発行為に近い現場で農地転用許可の判断がされることになる。(農林水産省)
- 地方任せではなく、農振法・農地法の制度を変えるのは国の責任である。(三条市長)
- 農振除外では、市町村長に権限が下りているように見えるが、都道府県知事が法定協議によって同意・不同意の権限を持っている。農地法では都道府県農業会議で諮問することが義務付けられている。(三条市長)
- 都道府県は権限を保持することに固執しておらず、市町村に完全に移譲することもあり得ると思うが、今後、総合的に議論していけばよい。(三重県知事)
- 農振除外と農地転用の許可を、規模・能力に鑑み、指定都市に権限移譲していただきたい。(相模原市長)(※条例による事務処理特例により、農地転用許可を実施している指定都市は20団体中10団体)
- 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。
- 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。(再掲)
- 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いうのは、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。(再掲)
- 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。(再掲)
- 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。(再掲)

**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。**

- 「農地制度に係る支障事例等について」によると、市町村の農業委員会の会長が委員を占める都道府県農業会議に、もう一度意見を聞かなければならないのは、やめた方が良い、という意見がある。(三重県知事)
  - 書類の作成や時間の点で、余計な事務がかかっている。(三条市長)
  - 都道府県農業会議に諮問しても、全てそのまま返ってくる。膨大な案件をひたすら諮問し答申し続けるという機関になっており、どれだけ価値のある審議になっているのか。(三条市長)
  - 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

① 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

- 農地の減少や不適切転用の問題化を受け、平成 21 年の農地法改正（転用規制の厳格化の一環）により、例えば、農地転用の許可がいらないとされていた庁舎や病院等の公共施設の転用に法定協議制を導入。（農林水産省）
- 再生可能エネルギー関係については、営農を継続しながら太陽光パネルを設置するケースは、一時転用許可の対象にするとともに、一般的な太陽光パネルについては、今国会に再生可能エネルギー法案を提出し、市町村が整備区域を設定した場合、荒廃農地については第 1 種農地でも転用できることなどとする方向。（農林水産省）
- 国家戦略特区において、農業の六次産業化に資するという観点から、農家レストランを農用地区域に設置できるよう要件緩和する方向。（農林水産省）
- 農用地区域内の農産物加工施設・販売施設は、農業者「自らが」生産する農畜産物を量的または金額的に「5 割以上」使用という要件について、規制緩和すべき。農家レストランについても農業用施設に認める等、特区だけではなく、全国的に規制緩和すべき。（三重県知事）
- 農家レストランについて、なぜもっと早く対応ができなかったのか。そこに組織的な問題があるとするれば、分権改革の一つの論拠となる。
- 地方団体からの支障事例のうち、一般国道沿道の休憩所としてのコンビニエンスストアや駐車場、あるいは集落接続の考え方、農業者が使うための駐車場やトイレは、許可が可能な場合もある。運用の問題であり、相談する場を設けて処理できる。（農林水産省）
- まちづくりや防災などの視点から一定の施策や計画がある場合においては、規制緩和を行うべき。（三重県知事）
- 新しいインターチェンジの周辺大規模開発のような、広域的で公共性が高い事業については、農用地区域内における開発を可能にするなど、制度の見直しを行うべき。（相模原市長）
- この場は実施主体に関する議論の場だと思っているが、主体によってスピード感や柔軟性がなくなるといふことであれば、適切に規制緩和することも議論の対象となる。
- 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。（再掲）
- 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。（再掲）
- 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。
- 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。(再掲)

② 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。

- 27 号計画の対象となる施設について、農業の振興から程遠い施設が転用され問題化したため、「地域の特性に応じた農業の振興を図るために必要なもの」に限定するよう平成 21 年改正により規制を強化。ただし、条例による 26 号の 2 計画は従来どおり転用が可能。(農林水産省)
- 27 号計画については、どのような問題が生じて規制強化を行ったのか。
  - 土地改良事業完了直後の優良農地でも農用地区域から除外することができるという面があり、「改良土地 1 年で工業用」、「抜け道で開発自在」などマスコミでかなり厳しい論調での批判があったところ。(農林水産省)
- 27 号計画には、農業に資する等の要件が色々あり、手続きが大変。例えば、工業団地を作る際、どのような企業が来るのか、はっきりしないと許可ができないが、進出を希望する企業は、いつ工業団地ができるのか分からないと進出のしようがない。(松前町長)
- 過去の法改正の議論にさかのぼって、当時の規制緩和が良かったのかどうか、あるいは緩和するとすれば、どのような新しい要素が加わったのか、議論すべき。
- 市町村が条例による 26 号の 2 計画を活用しないのは、なぜか。
  - 市町村において、議会が通らない、時間がかかるなどの理由により活用されていない。地方分権という意味では、条例という民主的な手続きを取ることも重要。(農林水産省)
  - 26 号の 2 計画を使えば可能と言うが、制度があっても実際にその制度が使われていないのは、そもそも制度に問題があるためである。(三重県知事)
- 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。(再掲)

[※発言者名の記載が無いものは、構成員の意見等である]

○：第 1 回 農地・農村部会

●：第 2 回 農地・農村部会