

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し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。

(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]