

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としているところ。
- 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ため、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と。

○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 で区切ることには特別な論拠はない。
- 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っても然るべき。
- 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

◎かしわき 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 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