

「農地制度のあり方について」(地方六団体提言)に対する考え方

平成 26 年 8 月 20 日

農林水産省

目次

1 「現行制度の課題」について

- (1) 農地の総量確保の目標と現実の乖離…………… 2
- (2) 農地の総量確保の目標設定プロセスの課題…………… 3
- (3) 総合的な土地利用行政の観点からの課題…………… 4
- (4) 農地確保に資する施策の必要性等…………… 5

2 「具体的な提案」(主要事項)について

- (1) 農地の総量確保(マクロ管理)～国・地方の協力による実効性のある目標管理…… 6
- (2) 農地転用許可制度、農振編入・除外(ミクロ管理)の見直し～市町村主体…………… 9

3 「具体的な提案」(その他の事項)について…………… 10

1 現行制度の課題について

【地方六団体提言】

(1) 農地の総量確保の目標と現実の乖離

第8回地方分権改革有識者会議農地・農村部会(7月25日開催)に地方六団体から提出された「農地制度のあり方について(概要)」を基に農林水産省で作成

- 国の基本指針(H22.6)で「確保すべき農用地等の目標面積」が設定されたが、目標(H32)と現実には既に乖離
 [農振編入・除外は概ね見込み通りである一方、耕作放棄地の発生は想定以上
 ※国の基本指針における目標:407万ha(H21)→415万ha(H32)／現状:406万(H24)]

【農林水産省の考え方】

- 平成32年の食料自給率目標50%は、我が国の持てる資源を全て投入したとき初めて可能となる高い目標として設定。

確保すべき農用地等の目標面積についても、農地転用や耕作放棄地の発生等のすう勢を基に、

- 平成21年の農地法等の改正における農地転用許可基準の厳格化等により農用地区域からの除外を抑制
- 田の耕作放棄地の発生をほぼ全て抑制
- 農用地区域内の再生可能な耕作放棄地は全て再生等の考え方で、平成21年(基準年)より増加する目標としたところ。

- 現状のまま推移すると、平成32年の目標達成は厳しいものと認識。一方で、全体では平成21年からの3年間で約1万haの減少にとどまっており、平成21年の農地法等の改正において目標設定の仕組みを設けたことは一定の効果。

農用地区域内の農地(耕地)面積の推移

	平成21年 (基準年)	平成22年	平成23年	平成24年	平成32年 (目標面積)
農地(耕地)面積	407万ha	(366万ha)	(366万ha)	406万ha	415万ha

資料:農林水産省農村振興局農村計画課調べ
 注)平成22年、23年については、被災3県(岩手県、宮城県、福島県)を除いた値である。

農用地区域内の農地(耕地)面積の目標と現状 単位:万ha

		目標		実績(H22~24)		目標と実績との差		
		年平均	H22~H24の想定面積	年平均	H22~H24の実績	年平均		
		a	b b=a×3	c	d c=d/3	e e=a-c	f f=b-d	
農用地区域への編入・除外抑制等	(すう勢) (施策効果) (すう勢)+(施策効果)	▲12 11 ▲1	▲0.1 ▲0.3 ▲0.3	▲0.3 ▲1.0 ▲0.2	▲0.7 ▲0.7 ▲0.7	▲0.7 ▲0.7 ▲0.7	▲0.7 ▲0.7 ▲0.7	
耕作放棄地の発生抑制	(すう勢) (施策効果) (すう勢)+(施策効果)	▲16 15 ▲1	▲0.1 ▲0.3 ▲0.3	▲1.1 ▲3.2 ▲1.0	▲2.9 ▲2.9 ▲2.9	▲2.9 ▲2.9 ▲2.9	▲2.9 ▲2.9 ▲2.9	
荒廃した耕作放棄地の再生	(施策効果)	10	0.9	2.7	0.7	2.1	▲0.2	▲0.6

資料:農林水産省農村振興局農村計画課調べ
 注1)平成32年の農地面積の目標415万haを目標期間(H21~32年の11年間)ですう勢及び施策効果が均等に発生すると仮定した場合
 注2)実績値の欄については、被災3県(岩手県、宮城県、福島県)を除いた値である。
 注3)四捨五入の関係で一致しない場合がある。

【地方六団体提言】

(2) 農地の総量確保の目標設定プロセスの課題

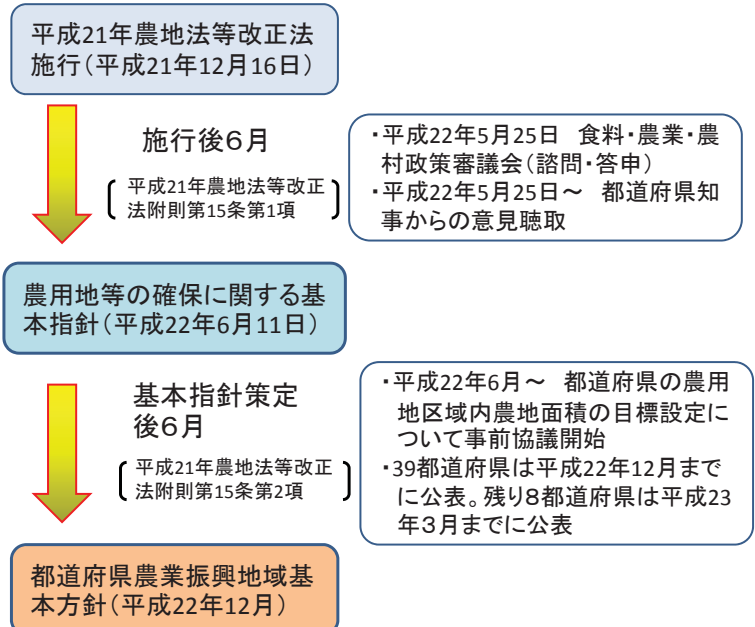
- 都道府県の目標面積は、設定過程での国と地方の議論が不十分
 [地方や現場において、達成すべき目標と十分意識されず、総量確保の目標が形式化
 ※国指針の目標に準じた増加率とすること等、目標の上積み要請がなされた例あり]

【農林水産省の考え方】

- 平成21年の農地法等の改正の附則の規定により、平成22年の都道府県農業振興地域整備基本方針の変更は、農林水産大臣が定める「農用地等の確保等に関する基本指針」の変更後6月以内に行う必要があったことから、短期間での目標設定、国と都道府県との協議等を要し、必ずしも両者の間で十分議論を尽くしたとは言い切れない面もあったものと認識。

- 都道府県の基本方針における農用地区域内農地の目標面積については、食料自給率目標との関連の下で設定されることから、食料・農業・農村基本計画における食料自給率目標や農地面積の見通し等に関する検討に当たって、国が地方の意見も十分踏まえて対応することが必要。

平成22年都道府県農業振興地域基本方針の改訂の流れ



・平成22年5月25日 食料・農業・農村政策審議会(諮問・答申)
 ・平成22年5月25日～ 都道府県知事からの意見聴取

・平成22年6月～ 都道府県の農用地区域内農地面積の目標設定について事前協議開始
 ・39都道府県は平成22年12月までに公表。残り8都道府県は平成23年3月までに公表

(3) 総合的な土地利用行政の観点からの課題

・分権改革を通し、都市計画決定権限の多くは市町村に移譲された一方、農地転用許可については大臣許可・協議が残存
→地方が地域の実情を把握し、自らが適切な判断ができるにもかかわらず、迅速性に欠け、総合的なまちづくりに支障

【農林水産省の考え方】

- 都市計画の根幹である都市計画区域の指定、都市計画区域マスタープラン、区域区分の決定等については、一部の政令指定都市等を除き、基本的には都道府県知事が担っているところ。
- 農地転用許可についても、そのほとんどは都道府県知事が担っており、大臣許可・協議を合わせても、全許可案件の0.16% (62,978件中99件、平成23年)。
- 平成22年の都道府県等の転用許可の実態調査によれば、不許可相当のものを許可した案件は14件 (0.6%) にとどまるものの、許可基準の適用の判断を誤ったもの(注)が259件 (11.0%) に達しており、農地転用許可制度の適正な執行の確保を図る上で課題。

(注) 14件以外は、他の基準に適合するものがあつたため、結果的に許可可能と判断されたもの。

都市計画法における権限移譲の状況

主要な事項	決定(許可)権者
都市計画区域 (都市計画法第5条第1項)	都道府県(※1)
都市計画区域 マスタープラン(※2) (都市計画法第6条の2第1項)	都道府県(※1)
区域区分(線引き) (都市計画法第7条第1項)	都道府県又は 指定都市(※1)
用途地域 (都市計画法第8条第1項)	市町村(※3)
地区計画 (都市計画法第12条の4第1項)	市町村(※3)
開発許可 (都市計画法第29条第1項)	都道府県、指定都市、 中核市又は特例市

資料: 都市計画法等を基に農林水産省農村振興局作成

※1 国土交通大臣への協議・同意が必要

※2 第4次一括法(平成27年6月施行)により、一の指定都市の区域内に係るものは、指定都市に権限移譲

※3 都道府県知事への協議が必要(町村にあつては同意が必要)

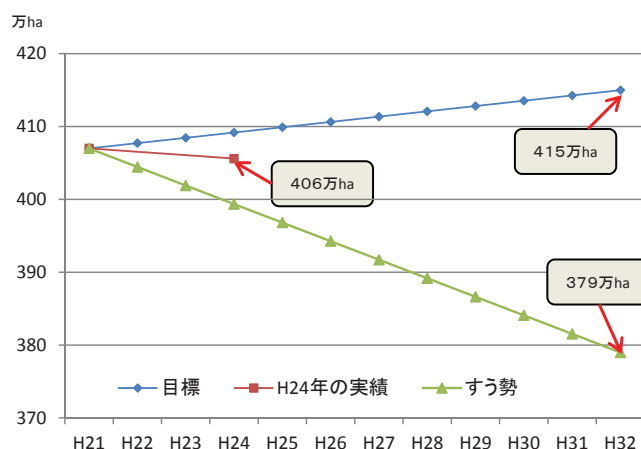
(4) 農地確保に資する施策の必要性等

- ・目標の達成に向けて、担い手への農地集積・集約化、耕作放棄地対策の充実等に取り組む必要
(※耕作放棄地面積 40万ha (H22) ⇔ 農地転用面積 1万ha (H23))
- ・条件不利農地など、地域によって農地は多様であることへの配慮が必要

【農林水産省の考え方】

- このままの推移が続けば、平成32年の農用地区域内農地の目標面積 (415万ha) の達成は困難であり、今後、農地中間管理機構の活用等により、耕作放棄地の発生防止・解消等を促進していく必要。
- 中山間地域等の条件不利地域の農地については、中山間地域等直接支払制度の活用や地域の実情に応じた生産基盤整備等の実施により、農業上の有効利用や農業の6次産業化への活用を図ることが基本。
その際、地域の担い手への農地利用の集積に加え、地域の実情に応じ、他地域からの農業への参入やUターンによる就農による有効活用、福祉活動の場としての利用等を図るほか、こうした農業の利用が困難な農地は非農業的利用に供することも含め、計画的な利用を促進する必要。
- なお、平成22年の耕作放棄地面積40万haは、ストックベースの面積であり、一方、平成23年の農地転用面積1万haは1年間に農地転用された面積であること、耕作放棄地の多くは生産力の低い農地で発生するのに対して、転用需要は優良農地に向かいがちであることに留意する必要。

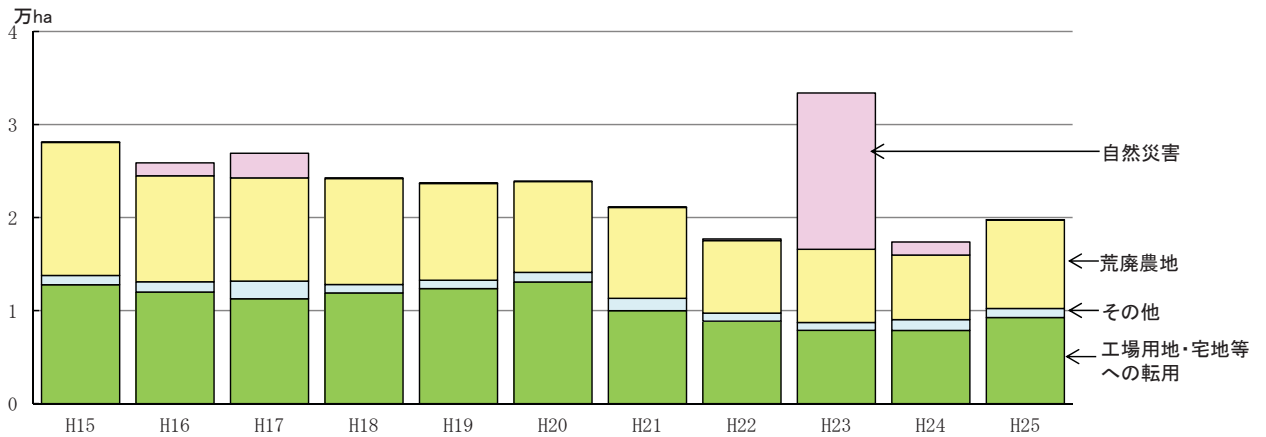
農用地区域内農地面積の目標の進捗状況



資料: 平成24年農地面積は、農林水産省農村振興局農村計画課調べ

注) 東京電力福島第一原子力発電所事故の影響により避難指示のあつた福島県の9町村については、平成21年の農地面積からこれまでの農用地区域の除外・編入手続きを行った面積を踏まえ算出している。

(参考) 耕地の減少要因別面積の推移



年	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25
工場用地・宅地等への転用	1.3	1.2	1.1	1.2	1.2	1.3	1.0	0.9	0.8	0.8	0.9
その他	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
荒廃農地	1.4	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	0.8	0.8	0.7	1.0
自然災害	0.0	0.1	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.7	0.1	0.0
計	2.8	2.7	2.8	2.4	2.4	2.4	2.1	1.8	3.3	1.7	2.0

資料：「耕地及び作付面積統計（農林水産省）」を基に農林水産省農村振興局作成

注：1) かい廃面積は、田畑転換を除く。

2) 「工場用地・宅地等への転用」は、「工場用地」、「道路・鉄道用地」、「宅地等」、「農林道等」、「植林」である。

3) 「その他」は、「人為かい廃」のうち、「工場用地・宅地等への転用」、「荒廃農地」を除いたものである。

4) 「荒廃農地」は、平成24年までは「耕作放棄」として公表していた。

5) 四捨五入の関係で計が一致しない場合がある。

6

2 具体的な提案(主要事項)について

【地方六団体提言】

(1) 農地の総量確保（マクロ管理） ～国・地方の協力による実効性のある目標管理

国と地方が責任を分かち合いつつ、相互に協力して実効性のある農地の総量確保の目標管理の仕組みを構築

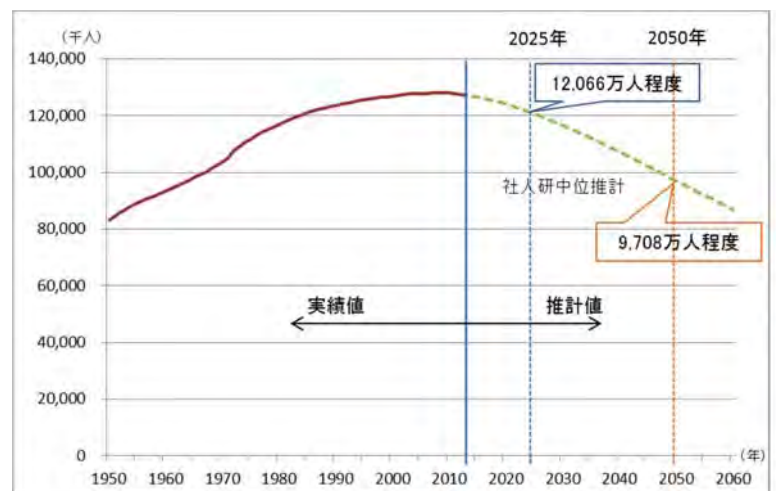
○ 急激な人口減少等社会情勢の変化を考慮し、現実を見据えた合理的な目標設定 ～現実を見据えた目標管理

【農林水産省の考え方】

○ 平成37年（2025年）の我が国の人口は1億2,066万人（平成25年の1億2,730万人から664万人減（▲約5%））と推計。このように概ね10年先を見通した場合には、人口が急減するものではないことから、この間の食料消費構造の変化が確保すべき農地面積に大きな影響を与えるものではないと考えられるところ。

○ なお、我が国の食料自給率（平成25年度（2013年度）：39%（カロリーベース））は他の先進国等と比較して低い水準にあることに鑑みても、長期的な人口減少の見通しを理由に直ちに確保すべき農地面積を減少させてもよいと考えることは適切ではなく、農地転用許可制度等の適正な執行により、現存する優良農地をいかに保全するかという視点が必要。

日本の将来推計人口



(出典)

・2012年までの総人口は、国立社会保障・人口問題研究所の人口統計資料集（2014版）。

・2013年の総人口は、総務省統計局「人口推計」。

・2014年からの推計値は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成24年1月推計）「出生中位（死亡中位）推計」を基に農林水産省農村振興局作成。

【地方六団体提言】

○ 耕作放棄地の発生抑制、再生などの農地確保の施策効果ごとの目標設定 ～根拠のある目標管理

【農林水産省の考え方】

- 現行の「農用地等の確保等に関する基本指針」においては、平成21年の農用地区域内農地面積を基準に、
 - ① 平成21年の農地法等の改正を踏まえた**集团的農地の編入効果や農地転用の抑制効果**
 - ② 「中山間地域等直接支払制度」や「農地・水・環境保全向上対策」等の施策による**耕作放棄地の発生抑制効果**
 - ③ 「耕作放棄地再生利用緊急対策」等の施策による**耕作放棄地の再生**
 等のそれぞれごとに、平成21年から平成32年までの11年間の施策効果を見込んで試算。
- 今後、確保すべき農用地等の目標面積の設定に当たり、各種施策の効果をどのように見込むかについては、現在、行われている**食料・農業・農村基本計画の見直しに関する議論を踏まえて検討する必要**。

農用地区域内農地面積の目標について

- これまでのすう勢を踏まえ、農用地区域への編入促進や除外の抑制等の効果及び戸別所得補償制度の導入を始めとする各種施策による耕作放棄地の発生抑制・再生の効果を織り込んで、農用地区域内の農地面積の目標を設定

平成21年現在の農用地区域内の農地面積 407万ha

すう勢	平成32年までの農地の増減	施策効果	平成32年までの農地の増減
農用地区域からの農地の除外	△12万ha	農用地区域への編入・除外抑制等	+11万ha
耕作放棄地の発生	△16万ha	耕作放棄地の発生抑制	+15万ha
		荒廃した耕作放棄地の再生	+10万ha

これまでのすう勢が今後も継続した場合の平成32年時点の農用地区域内の農地面積 379万ha (すう勢)

平成32年時点で確保される農用地区域内の農地面積の目標 415万ha

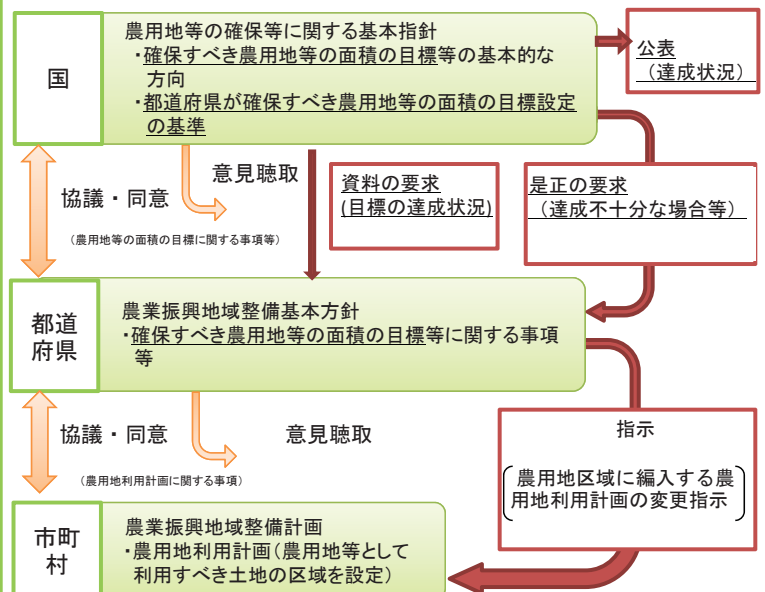
【地方六団体提言】

- 国と地方の十分な議論のための枠組み ～納得感のある目標管理
 - ・市町村が主体的に設定した目標を積み上げ、国、都道府県、市町村が十分議論を尽くした上で設定（国と地方の議論が実質的に機能する枠組みを設置）（地域の実情により、必要に応じて、都道府県は広域的な調整を実施）
 - >国：食料安定供給や国土保全等の多面的機能保持の観点から目標設定
 - >地方：地方の個々の農地や農村の実態を踏まえた目標設定
 } 十分な議論を行うこと等により調整
 - ・国・都道府県のほか、市町村の農振整備計画にも確保すべき農用地区域内農地の目標面積を明記

【農林水産省の考え方】

- 市町村からの積み上げを基礎として確保すべき農用地等の目標面積を設定することについては、
 - ① 国が定める食料自給率目標を達成するために必要な農地の確保という観点からすれば、十分に適合した枠組みとは言い難いのではないかと。
 - ② 地権者や進出企業の意向を踏まえた場合に、国の目標面積まで積み上がらないおそれがあるのではないかと。
 等の課題があると思料。
- また、市町村目標を達成するための具体的な担保措置が必ずしも明確でないが、仮に農地転用により他用途に供された土地を農地へ復元しようとするれば相当な困難を伴うことから、事後的な是正措置よりも農地転用許可制度等の適正な執行により、現存する優良農地をいかに保全するかという視点が重要。

現行の農業振興地域制度のスキーム
(農業振興地域の整備に関する法律(昭和44年法律第58号))



※) 下線部が平成21年改正部分

【地方六団体提言】

(2) 農地転用許可制度、農振編入・除外（ミクロ管理）の見直し ～市町村主体

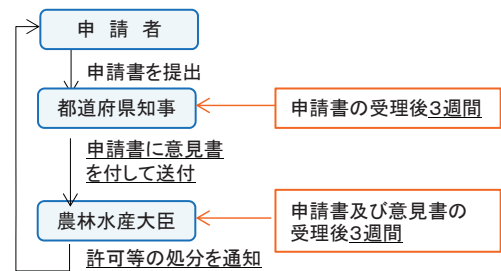
- ・農地の総量確保（マクロ管理）の仕組みを充実しつつ、個々の農地転用許可等（ミクロ管理）は市町村が担う
- ・地方が、農地を含めた土地利用について権限と責任を担うことにより、真に守るべき農地を確保しつつ、地域の実情に応じたまちづくりを行うことが可能。事務手続きの円滑化が図られ、より機動的な対応が可能
- 4ha超の大臣許可、2ha超4ha以下に係る大臣協議は廃止し、農地転用許可の権限については市町村に移譲
- 移譲にあたっては、国と地方の意見交換を踏まえ、転用基準の更なる明確化等
- 市町村の農用地区域の設定・変更に係る知事の同意を不要とする。一方、「確保すべき農用地等の面積の目標」については、市町村と都道府県、都道府県と国が十分に議論

【農林水産省の考え方】

- 市街化区域や用途地域内の農地転用など農業上の土地利用との調整を経た上で土地利用計画に位置付けられた開発や優良農地以外の農地に関する転用の許可については、迅速な判断が可能。
- 土地利用計画上の位置付けを有していない個別の農地転用許可の判断については、国民への食料の安定供給等の基盤である農地の確保という観点から、許可基準に即し厳正に判断することが必要。
このため、地元の地権者や進出企業の開発意向に影響を受けにくい、現場と距離を置いた判断ができる者が行うことが適切。
- 仮に農地転用許可権限の移譲を更に進める場合には、優良農地の保全の観点から、客観的に見て十分な担保措置をとり得るかが課題。
- 農地転用許可基準は、農地法、同法施行令及び同法施行規則で明確に規定し、その細かい解釈については、通知等で明らかにしているところ。今後も必要に応じ明確化に努める考え。

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

3 具体的な提案(その他の事項)について

【地方六団体提言】

- 国・都道府県・市町村における「実行計画」の策定と、計画実施状況等の第三者機関による事後評価～実行力のある目標管理
- 条件不利農地については、地方の実情を十分勘案

【農林水産省の考え方】

- 第三者機関による事後評価を行うことについては、確保すべき農用地等の目標面積の達成が困難な場合の事後的な措置として考え得る手段の一つではあるが、農地転用により他用途に供された土地の農地への復元には相当な困難を伴うことから、農地転用許可制度等の適正な執行により、現存する優良農地をいかに保全するかという視点が重要。
- 中山間地域等の条件不利地域の農地については、中山間地域等直接支払制度の活用や地域の実情に応じた生産基盤整備等の実施により、農業上の有効利用や農業の6次産業化への活用を図ることが基本。
その際、地域の担い手への農地利用の集積に加え、地域の実情に応じ、他地域からの農業への参入やUターンによる就農による有効活用、福祉活動の場としての利用等を図るほか、こうした農業的利用が困難な農地は非農業的利用に供することも含め、計画的な利用を促進する必要。

- 市町村農業委員会選任委員に学識経験者の比率を高めることを可能とする
- 都道府県農業会議への意見聴取については、一律の義務づけを廃止

- 農業委員の選任方法及び都道府県農業会議の在り方については、本年6月に閣議決定された「規制改革実施計画」、『「日本再興戦略」改訂2014』等において、見直しを行うこととされていることから、これと併せて検討する必要。

- 農地において農業が力強く営まれるために、国は、農地の確保に資する制度の枠組みづくりを行い、地方は、農地中間管理機構の活用をはじめ、担い手への農地の集積・集約化、耕作放棄地対策などの具体の施策を推進

- 国と地方が連携しつつ、国民への食料の安定供給等の基盤である農地の確保を図るとともに、農地中間管理機構の活用等により、効率的な利用を促進することが必要。