

地方六団体及び農林水産省の意見（論点整理）

1 農地の総量確保（マクロ管理）

(1) マクロ管理における現行制度の課題

【地方六団体提言（主なもの）】	【農林水産省の考え方（主なもの）】
<p>【農地の総量確保の目標と現実の乖離】</p> <p>○国の基本指針で「確保すべき農用地等の目標面積」が設定されたが、<u>目標と現実</u>は既に乖離</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農振編入・除外は概ね見込みどおりである一方、耕作放棄地の発生は想定以上 <p>○農地の減少が抑制傾向にあるのは、平成21年の農地法等改正における農地転用許可基準等の厳格化の効果が大きい</p>	<p>○<u>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</u></p> <p>目標面積も、①農用地区域からの除外を抑制、②田の耕作放棄地の発生をほぼ全て抑制、③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、<u>増加する目標とした</u></p> <p>○現状のまま推移すると、<u>目標達成は厳しいと認識</u>。一方、平成21年の農地法等改正において<u>目標設定の仕組みを設けたことは一定の効果</u></p>
<p>【農地の総量確保の目標設定プロセス】</p> <p>○都道府県の目標面積は、<u>設定過程での国と地方の議論が不十分</u></p> <p>○地方や現場で、達成すべき目標と十分意識されず、目標が形式化</p>	<p>○平成22年の都道府県基本方針の変更は、短期間での目標設定、国と都道府県との協議等を要し、<u>必ずしも両者の間で十分議論を尽くしたとは言いきれない面もあったものと認識</u></p>

【構成員からの主な意見等】

- 農林水産省も目標と現実には乖離があるとしているが、具体的な要因は何か。
→耕作放棄地の再生や発生抑制など農地確保の目標を相当高く定めたこと。（農林水産省）
- 国から目標を設定すると、政治的要因などにより、逆にブレが出てしまう懸念。地に足のついた目標とするためには、地方と意思疎通を綿密にする必要。
- 現状は、国から一方的に示された数字に合わせる形になっており、地方では実現可能でない目標として認識されている。目標を市町村からも積み上げ、実現可能で共有できる目標とすべき。
- 農地の確保に関し、国が押し付けるのではなく、国と地方が協議しながら、量的な確保を担保できる手法が望ましい。
- 農地の総量確保を、食料自給率ありきで国が決めたとしても目標が達成できないのは、地域にとっての望ましい土地利用と切り離してしまっているからではないか。
- 国、都道府県、市町村の調整過程をどうデザインすべきか。

(2) マクロ管理における見直しの方向性

【地方六団体提言（主なもの）】	【農林水産省の考え方（主なもの）】
<p>○<u>真に守るべき農地を確保する必要性は国・地方共通の認識</u></p> <p>〔現実を見据えた目標管理〕</p> <p>○<u>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</u></p> <p>〔根拠のある目標管理〕</p> <p>○<u>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を設定</u></p> <p>〔納得感のある目標管理〕</p> <p>○<u>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</u> （議論が実質的に機能する枠組みを設置） （必要に応じ都道府県は広域的に調整）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>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</u> ・<u>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し、十分な議論を行うこと等により調整</u> <p>○<u>国・都道府県のほか、市町村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</u></p> <p>○<u>市町村から積み上げた目標をそのまま国の目標とするのではなく、国と地方が議論を尽くし、調整する枠組みを提案</u> <u>食料自給率目標達成の視点にも十分適合</u></p>	<p>○<u>農地の総量確保を図る上で、市町村・都道府県の果たす役割は重要</u></p> <p>○<u>我が国の食料自給率は他の先進国等と比較して低い水準。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いいとするのは適切でなく、農地転用許可制度等の適正な執行により、現存の優良農地をいかに保全するかとの視点が必要</u></p> <p>○<u>現行の基本指針では、集団的農地の編入や農地転用の抑制効果、耕作放棄地の発生抑制効果、耕作放棄地の再生等の施策効果を各々に見込んで試算</u></p> <p>○<u>目標面積の設定における各種施策効果の見込み方は、今後、食料・農業・農村基本計画の見直しに関する議論を踏まえ検討</u></p> <p>○<u>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</u></p> <p>○<u>市町村からの積み上げを基礎として目標面積を設定することは、</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>食料自給率目標を達成するために必要な農地確保の観点からは、十分に適合した枠組みとは言い難いのではないか</u> ・<u>地権者や進出企業の意向を踏まえた場合、国の目標面積まで積み上がらないおそれ等の課題</u>

○農用区域の設定は、法令に則って実施するもので、地権者や進出企業の意向を踏まえた場合に国の目標まで積み上がらないとする懸念は当たらない

○国の目標面積について市町村の意見を聴くとした場合、各市町村ごとの目標面積に細分化されなければ、市町村がコミットできない。市町村ごとの目標面積を示すのであれば、最初から市町村が主体的に目標設定すべき

【実行力のある目標管理】

○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

○現行制度の達成状況の公表や是正の要求に加え、国・都道府県・市町村それぞれが実行計画を策定し、それを議会、住民にも公表。その上で、農地の確保状況について、第三者機関による評価を行い、結果はその後の施策に反映。このように具体的な担保措置は明確であり、現行制度よりも実効性のある目標管理

○地権者や進出企業の意向、自治体の開発期待等の反映により、開発需要を大きく見込んだ目標面積が設定されるおそれ

○国の目標面積案及び都道府県の目標設定基準案について、都道府県に示し、都道府県を通じ市町村からも意見を聴き、都道府県と調整を図った上で設定する方向で検討

○目標達成に向け、ブロック単位での国と地方の協議の場等において意見交換を行い、国・地方が一体となり取り組み

○第三者機関による事後評価は、考え得る事後的な措置の一つであるが、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

○農用区域編入、耕作放棄地の発生抑制・再生等の施策については、第三者機関による評価も有効な面があるが、一方で、転用による農地のかい廃は、農地の復元に相当の困難を伴うことから、第三者機関の評価による事後的な措置では、優良農地保全の担保措置としては十分とは言えない

【構成員からの主な意見等】

【現実を見据えた目標管理】

○人口減少、超高齢化社会の到来を踏まえ、土地利用の在り方を考えるべきであり、確保すべき農地面積も減少するのではないか。

【納得感のある目標管理】

○国と都道府県、市町村が共有できない目標を作っても意味がなく、共有できるような目標づくりについて、知恵を絞って着地点を見つけることに尽きる。

○農地の総量確保に関し、国から地方に割り当てる仕組みではなく、国からのトップダウンと地方からのボトムアップをどう調和させるかが制度設計のポイント。

○農林水産省は、地方六団体提言について「十分に適合した枠組みとは言い難い」としているが、ボトムアップという枠組み自体がまずいのか、ボトムアップとトップダウンの調整

の具体像がまずいのか。

→地方からの積み上げ自体を否定しているのではないが、食料自給率目標の達成のため、まずは国が目標を責任持って算定する必要がある、市町村からの積み上げを「基本」とするのは制度論としていかがか。一方で、国と地方ですり合わせることは重要であり、十分に意見交換を行い、調整を図るプロセスは必要。(農林水産省)

○市町村の意見を聴くことについて、国がそのまま意見を受け取るのか、あるいは、都道府県に調整の役割を負わせるのか。また、聴いた市町村の意見を反映させる担保をどのように考えているのか。

→都道府県で、可能な限り域内市町村の意見をまとめ、意見を出してもらうことを想定。また、反映の方法については、都道府県との間で個別調整を図ることを想定。具体の制度設計については、今後の検討事項。(農林水産省)

○地方六団体提言と農林水産省の主張には大きな差はない。地方も、市町村目標の積み上げを踏まえて国と地方が十分に議論と提言しており、農林水産省も地方の意見を踏まえる以上、市町村からの積み上げ数値は必要なはず。

○市町村において、現状値からはじめて、そこからの変化を目標として設定するという考え方は、国の方向性と矛盾しないのではないか。

○国が食料自給率の観点から積み上げる目標と、市町村が農地の実態を踏まえて積み上げる目標には、乖離が生じることが想定されるが、どのように調整を行うかがポイント。

【実行力のある目標管理】

○現行の目標値が地方でどれだけ尊重されているかという実情を踏まえる必要。国と地方が合意の上、設定される目標であれば、地方も今より責任と義務を意識せざるを得ない。

2 農地転用許可制度等（ミクロ管理）

（1）ミクロ管理における現行制度の課題

【地方六団体提言（主なもの）】	【農林水産省の考え方（主なもの）】
<p>【総合的な土地利用行政の観点】</p> <p>○都市計画決定権限の多くは市町村に移譲された一方、<u>農地転用許可は大臣許可・協議が残存</u></p> <p>○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、<u>迅速性に欠け、総合的なまちづくりに支障</u></p>	<p>○都市計画の根幹である<u>都市計画区域の指定、マスタープラン、区域区分の決定等</u>については、一部を除き、<u>基本的には都道府県知事が担っている</u></p> <p>○農地転用許可についても、その<u>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%</u></p>

【構成員からの主な意見等】
<p>○都市と農村の土地利用に係る法体系を統合し、一元的に基礎自治体が担うのが大きな流れであり、中長期的にその方向に進むべき。</p> <p>○都市的な土地利用は分権が進んでいる一方、農地の方は都道府県止まりになっていることが課題。また、ゾーニング権者と個別の許可権者は一致していることが望ましい。</p> <p>○土地利用に関して関連法律と分権の足並みを揃えるという視点も重要。</p> <p>○都市型の権限と農地の権限の主体が異なっていることが問題であり、市町村に分権し、権限主体を一致させることが重要。その上で、広域調整の課題に対応することが必要。</p> <p>○都市計画においても農地においても、市町村がルールの中での的確に判断して、自らが決める制度とするのが本筋。</p> <p>○都市計画決定権限は市町村決定が中心であり、都市計画決定の多くを都道府県が担っているという農林水産省の認識は事実として間違っているのではないか。</p> <p>○現場に近い市町村が包括的に土地利用の権限を担うことが、効率性や迅速性、正確性の面で望ましい。</p> <p>○農林水産省は、現場と距離がある方が（転用許可を）的確に判断できるとしているが、現場に近いところで判断するというのが一番効果的だというのが分権の原点であり、現場から離れるほど時間と費用がかかり、しかも有効に決定できない。</p> <p>○人口減少社会の到来を踏まえれば、地域の実情に応じたまちづくりは避けて通れない課題。</p>

(2) ミクロ管理の見直しの方向性

【地方六団体提言（主なもの）】	【農林水産省の考え方（主なもの）】
<p>○農地の総量確保（マクロ管理）の仕組みを充実しつつ、<u>個々の農地転用許可等（ミクロ管理）は市町村が担う</u></p> <p>○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、<u>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</u></p> <p>○大臣許可、協議は廃止し、<u>農地転用許可の権限は市町村に移譲</u></p> <p>○農地の総量確保について市町村も責任を負う以上、<u>個々の農地転用許可について移譲できない理由はない</u></p> <p>○<u>地域再生法改正法案と同様のスキームとすれば、市町村計画の策定に国関与（認定等）があるなど、地域の主体的なまちづくりの実現には遠く、農地に係る国と地方の役割分担の再構築には当たらない</u></p> <p>○<u>開発圧力は現場との距離に関係なく生じ得るもの。また、あらゆる主体からの声に直接さらされるのが市町村行政であり、それがゆえに不適切とは考えていない</u></p> <p>○地方六団体提言は、次のとおり<u>十分な担保措置がある制度設計</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 転用基準の更なる明確化等 - 市町村農業委員会の機能強化 - 地方が農地の確保目標に責任を持つこと自体が担保措置。加えて、第三者機関の評価を実施 <p>○国と地方の意見交換を踏まえ、必要に応じ<u>転用基準の更なる明確化等</u></p>	<p>○<u>権限移譲を行うことでは、優良農地の確保を図りつつ計画的な土地利用を推進することに対応できず、土地利用計画に基づき秩序ある土地利用の確保を担保する必要</u></p> <p>○なお、<u>地域再生法改正法案</u>では、6次産業化施設等について、市町村が計画を策定することにより、4ha超でも都道府県判断で転用可能</p> <p>○<u>個別の農地転用許可の判断については、農地の確保という観点から、許可基準に即した厳正な判断が必要。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</u></p> <p>○仮に農地転用許可権限の移譲をさらに進める場合には、<u>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取り得るかが課題</u></p> <p>○地方六団体提言の担保措置は、<u>効果が不明確。第三者機関による評価は、事後的な措置であり、担保措置として不十分</u></p> <p>○<u>転用許可基準は、今後も必要に応じ明確化に努める考え（平成22年の都道府県等許可の実態調査を踏まえれば、農地転用許可制度の適正な執行の確保が課題）</u></p>

<p>○法令に違反したものは、真摯に反省。一方で、通知等においては、法令の解釈と技術的助言の区分が不明瞭であり、国と地方の意見交換等を通じて、法令の基準と技術的助言の区分やその内容の明確化を図る必要</p> <p>○市町村農業委員会選任委員の見直しによる農業委員会の機能強化</p> <p>○都道府県農業会議への意見聴取については、一律の義務付けを廃止</p>	<p>○都道府県等における農地転用許可に係る実態調査において、適切な事務処理の確保が必要な事案が増加</p> <p>○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」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</p>
--	---

【構成員からの主な意見等】	
<p>○農地をはじめとする土地利用の権限は市町村に統合し、そこで総合的に運用すべき。</p> <p>○農地転用許可事務の大部分は地方が担っており、許可基準を明確に示すのが、本来の国の役割。わずかな件数しかない大臣許可や協議案件に固執する必要はなく、全体の政策効果を考えると、明確な基準のもとに転用許可の権限は都道府県、市町村に任せ、国は食料自給率の向上などに取り組むべき。</p> <p>○国は農地の確保のための基準等を作る役割を引き続き担い、具体の農地転用許可の執行は、国の関与を無くし市町村が実施するとともに、運用の統一性は市町村間における適切な仕組みの中で確保すべき。</p> <p>○2ha超4ha以下の農地転用は、暫定的な法定受託事務とされてから、相当な期間が経っているので、その位置付けを見直すべき。</p> <p>○個別の農地転用許可については、分権の流れの中で、市町村か都道府県が担うべき。最終的には、土地利用関係の権限は、基礎自治体が全て担うことが望ましい。</p> <p>○市町村の意向が尊重されるためには、少なくとも国の関与を廃止し、都道府県に全ての権限を移譲すべき。その際、市町村への権限移譲に向けて、制度を動かしていくことを明らかにすべき。</p> <p>○「(権限移譲では対応できず)土地利用計画に基づき秩序ある土地利用の確保を担保することが必要」との主張については、許可権者が誰になるかは関係なく、許可基準の中に計画的な土地利用に関することを規定することにより対応すべきことではないか。現状では、国許可も計画のないところで個別に判断している。</p> <p>○農林水産省は、農地転用を判断するに当たって、「現場と距離を置いた判断ができる者が行うことが適切」としているが、都道府県は、その概念に入っているのか。 →都道府県も含んでいる。その上で、規模の大きなものは、その影響の大きさ等から国が見るべきと考えている。(農林水産省)</p> <p>○現場から離れた方が適切に判断できるという点について、距離を置き過ぎて現場と乖離した判断をして本当にいいのかという問題がある。</p> <p>○大臣許可・協議が必要だとする背景には、象徴的に権限を持つことで、国が関与しているという抑制効果を期待している面もあるのではないか。</p>	

- 4 ha 超の農地転用の扱いについて、象徴的な意味も含め、慎重に議論した方がいい。
- 国が権限を有していることによる抑止効果があるとしても、国の関与により変化に対する対応が遅くなる弊害の方が大きい。
- 国に任せれば常に抑制的に農地が守られるかという点、過去の経緯を見れば、そうではない時期もあったことに留意すべき。
- 農地の開発に当たり、復元する場合の費用も開発段階で担保させるような制度によって、農地が復元困難である点に対する工夫とできないか。

- 農林水産省が不適切事案としている点について、地方側は、技術的助言であることから全て拘束されるものではないと考えているのに対し、農林水産省は、適正な執行の面で課題があるとし、見解が相違。
- 許可基準を裁量がないような形で明確化できれば、誰が転用許可権者になっても判断は同じであるが、土地利用に関しては、最後は裁量が残る。現状を前提とした場合、一律に市町村へ任せてよいかは疑問。
- 許可基準が明確であれば、その基準を市町村が的確に運用すればよく、土地利用に関する権限は基本的に市町村で一元化する方向で議論すべき。
- 将来的な話として、土地利用に関する権限を一元化して、いわゆる白地も含めて市町村が管理するというのであれば、農地転用権限も移譲できるが、それができないうちは、市町村への分権は難しい。
- 許可基準に係る規律密度を高めてしまうと自治体に自由度が無くなる。分権の本旨は、地方が自ら考えて判断することにある。
- 転用基準については、地方六団体は緩和を求めているのではなく、むしろ明確化や厳格化してよいと提言。

- 地方自治法に基づく条例による事務処理特例制度によって市町村に権限移譲が進んでいることは是とする。
- 転用許可権限が、事務処理特例制度により市町村に移っている実態について、農林水産省としてどのように捉えているのか、好ましくないと考えているのか。
→事務処理特例制度は、地方自治法に基づき、都道府県の判断で市町村との間の合意で事務処理を移譲しているものであり、国から物を申すことはできない仕組みになっていると理解。（農林水産省）
- 事務処理特例制度を活用した権限移譲の状況について、農地転用許可の移譲を受けていない市町村も多く存在していることに注目すべき。その上で、なぜ農地の場合には移譲を受けない市町村が多いのかを考えるべき。
- 市町村への権限移譲に当たって「手挙げ方式」を採用する場合には、事務処理特例制度との関係を整理する必要があり、農地転用許可権限の客観的な行使を確保するための何らかの担保措置を講じることが課題となる。

- 都道府県農業会議に、農業委員会の意見や都道府県の判断と異なる独自の視点がないのであれば、一律の義務付けは見直すべき。

3 農地の確保に資する施策

【地方六団体提言（主なもの）】	【農林水産省の考え方（主なもの）】
<p>○<u>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</u></p> <p>○<u>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</u> ※耕作放棄地 40 万 ha ⇔ 農地転用 1 万 ha</p> <p>○<u>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</u></p>	<p>○<u>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</u></p> <p>○<u>耕作放棄地面積 40 万 ha は、ストックベースで、農地転用面積 1 万 ha は 1 年間に農地転用された面積。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、転用需要は優良農地に向かいがちであることに留意が必要</u></p> <p>○<u>中山間地域等の条件不利地域の農地は、各種施策の実施により、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</u> <u>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</u></p>

【構成員からの主な意見等】
<p>○<u>農地転用面積に比べて、耕作放棄地の面積は圧倒的なボリューム感であり、耕作放棄地対策も議論の射程に入れていくことが必要。</u></p> <p>○<u>（耕作放棄地面積と農地転用面積の比較について、）耕作放棄地は政策努力によってある程度回復できる土地である一方、転用された土地は基本的に元に戻すことはできない。政策の対象として考えた場合、地方六団体の数字も意味があるもの。</u></p>