

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）（抄）

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、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、農用地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。