

## 第11回農地・農村部会 議事概要

- 1 日 時：平成26年9月30日（火） 14：00～16：00
  - 2 場 所：地方分権改革推進室会議室（中央合同庁舎4号館6階）
  - 3 出席者：◎柏木斉（株式会社リクルートホールディングス相談役（経済同友会 地方分権・道州制委員会委員長）、小早川光郎（成蹊大学法科大学院教授）、高橋寿一（横浜国立大学大学院教授）、辻琢也（一橋大学大学院教授）、中井検裕（東京工業大学大学院教授）、人羅格（毎日新聞論説委員）（◎は部会長）
  - 4 ヒアリング対象者  
：鈴木英敬（三重県知事）、國定勇人（新潟県三条市長）、牧野光朗（長野県飯田市長）、杉本博文（福井県池田町長）  
三浦進（農林水産省農村振興局長）、佐藤速水（農林水産省農村政策部長）、前島明成（農林水産省農村計画課長）、大角亨（農林水産省大臣官房文書課長）
  - 5 議 題：地方団体及び農林水産省からのヒアリング
- 

（1）冒頭、柏木部会長から、以下の発言があった。

○先般、地方六団体が「農地制度のあり方について」をとりまとめたことを踏まえ、7月25日に地方団体から提言の趣旨等について（第8回農地・農村部会）、8月20日に農林水産省から地方六団体提言に関する考え方について（第9回農地・農村部会）、それぞれヒアリングを実施。

○これを踏まえ、本日は、農林水産省の考え方に対する地方団体の意見、その地方団体意見に対する農林水産省の考えについて、双方からヒアリングを行う。

（2）次に、地方団体から、提出資料に基づき以下の説明があった。（資料1-1、1-2）

<基本認識について>

○地方六団体としては、真に守るべき農地を国と地方が協力して確保し、都市と農村を通じた総合的なまちづくりを推進するとの観点から、農地制度における新たな国と地方の役割分担として、国と地方が責任を共有し実効性あるマクロ管理の仕組みを構築するとともに、ミクロ管理については、市町村が担うべきとの提言を地方六団体が一致して行った。

○これに対し、農林水産省からは、「平成32年の目標達成は厳しく、目標設定に当たっては必ずしも十分議論を尽くしたとは言い切れない面もあった」との考えが示されており、現行制度の課題において一定の部分については認識を共有していると考えているが、これらの課題を踏まえた具体的な提案が農林水産省から十分に示されていないため、農地の総量確保（マクロ管理）及び個別の農地転用許可等（ミクロ管理）の見直しについて、農林水産省から検討スケジュールと具体策の案を示していただきたい。

<農地の総量確保（マクロ管理）の仕組みについて>

○現在の目標設定の仕組みに対する基本的な認識について、

- ・農林水産省は、「平成 21 年の農地法等の改正で目標設定の仕組みを設けたことは、一定の効果があった」としているが、目標設定の仕組みを設けたことよりも、農地転用許可基準等の厳格化が行われたことの効果のほうが大きかったものと認識。
- ・目標設定に当たって国と地方で十分な議論が尽くされておらず、現実とも乖離しており、現場では達成すべき目標として意識されていないのが実態。農地の総量確保の目標を達成するため、現場の実情を踏まえた目標設定の仕組みへの転換が不可欠。
- ・地方六団体の農地制度のあり方に関するプロジェクトチームが実施した都道府県調査では、39 団体中 29 団体が「目標の達成困難」と回答。こうした実態も踏まえ、農林水産省からも、「地方の意見を十分に踏まえて対応することが必要であり、現実に行っていくためには市町村、都道府県の考えを十分に踏まえなければならない」（第 9 回農地・農村部会）旨の発言があったが、現行の仕組みを具体的にどのように変えるのか示していただきたい。

○国が必要と考える目標が確保されるかとの懸念について、

- ・農林水産省から、「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、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」、「地権者や進出企業の意向を踏まえた場合、国が考える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」との指摘。
- ・地方六団体提言は、市町村が主体的に設定した目標をそのまま国の目標にすることを求めているのではなく、国と地方が責任を共有しながら十分に議論を尽くし、調整を行う新たな枠組みを提案。具体のプロセスとして想定しているのは、①市町村は個々の農地や農村の実態を踏まえて目標の案を提示、②国は食料の安定供給等の観点で目標の案を提示、③国と地方が目標について十分に議論、④乖離がある場合、国の施策のさらなる充実を地方に提示し、その施策効果によって国が必要と考える農地の確保を図る、というもの。
- ・農林水産省は、(前回行った)平成 32 年の目標設定に当たっての考え方として、「田の耕作放棄地の発生をほぼ全て抑制」としているが、現実には耕作放棄地の発生面積は、平成 24 年に国の当初算定値の 10 倍超となっている。最も現場を熟知している市町村の関わりなくしては、耕作放棄地の発生抑制は難しく、目標設定の過程において国と地方が十分に議論すべきであったと認識。
- ・また、農用地区域の設定は、法令に則って実施するものであり、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。

○目標が達成するための具体的な担保措置が明確でないとの懸念について、

- ・農林水産省からは、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はないとの指摘。
- ・地方六団体提言は、現行制度における目標の達成状況の公表や是正の要求に加えて、国・都道府県・市町村それぞれが実行計画を策定し、議会や住民にも透明化するとともに、農地の確保状況について、専門家で構成される第三者機関による事後評価を地域の実情に踏まえながら行った上で、その結果について施策に反映をさせていくことを提案。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。

<農地転用許可制度等（ミクロ管理）の見直しについて>

○国と地方の役割分担に関する基本的な認識について、

- ・農林水産省からは、都市計画の根幹は基本的に都道府県が担っているとの指摘があったが、

都市計画決定の多く（約8割）は市町村決定となっており、都市計画制度との対比においては、農地制度の課題は、個別の土地利用の許可を未だ国にまでも権限を残していることと認識。

○客観的に見て十分な担保措置がとり得るかとの懸念について、

- ・農林水産省からは、「仮に農地転用許可権限の移譲をさらに進める場合には、優良農地保全の観点から、客観的に見て十分な担保措置をとり得るかが課題であり、また、事後的な是正措置よりも、農地転用許可制度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」との指摘。
- ・地方六団体提言は、ブロック単位での国と地方の意見交換の場等を通じ、必要に応じて基準の明確化等を図ること、また、市町村農業委員会選任委員の見直しを図ることにより、それぞれが責任を持って目標達成のための施策に取り組むことを提案しており、こうしたことが客観的な担保措置となると認識。農地転用許可は法令の基準を適正かつ厳格に運用すべきものであるが、こうした担保措置により、目標達成についても十分意識されることとなる。
- ・また、農用地区域からの除外抑制の施策として、第三者機関の評価を実施し、その評価結果は、議会、農業関係者等にも周知されることとなっており、万が一、法令の基準に違反する運用により確保すべき農地を失うような場合には、社会的に厳しい批判を受けることとなる。このように、地方六団体提言は、十分な担保措置かつ農地転用許可制度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を取り入れた仕組みであり、抑止効果のある制度設計。

○現場との距離感への懸念について、

- ・農林水産省は、「個別の農地転用許可の判断については、許可基準に即し厳正に判断することが必要であり、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である」との考えが示されている。また、その判断ができる者とは、国のほか、都道府県を含むとの認識。
- ・地方六団体としては、有形無形の開発圧力は現場との距離に関係なく生じ得るものであり、市町村は現場に近いから許可権者として不適切であるという論は、根拠がないと考えている。現行制度においても、農業委員会において審査事務を行っており、また、条例による事務処理特例制度を活用して都道府県から市町村に権限移譲が行われているが、特段の支障なく事務を執行。むしろ、現場から距離がある許可権者であるがゆえに、必要以上に事務処理に時間を要し、弊害となっていることは支障事例からも明らか。

<その他>

○地方六団体提言は、単に権限移譲だけを主張しているのではなく、農地の生産性や条件について最も熟知している市町村が農地を確保するためにコミットし責任を有するため、個別の許可についても権限を有すべきと主張。転用許可基準の緩和を求めているわけではない。

○地方の思いに賛同し、経済同友会からも農地転用許可権限の移譲について提言が出されたことは大変心強く感じている。また、地方分権担当である石破大臣も、地方創生の取組の中で、やる気のある地方を支援すると繰り返し述べており、農地を守りながら、地域の実情に応じた地域づくりに汗をかいていきたいとの地方の思いを、重く受け止めていただき、地域の実情に応じた制度となることを願う。

（以上、鈴木知事）

○市町村は、相当な覚悟を持って、目標設定をし積み上げることを主張。今の農業の置かれている状況は、大変危機的な状況であり、真に守るべき農地を確保するためには、現場に一番近い市町村がいかに責任を持つかが極めて重要。実際にどんな農作物をどんな担い手が耕作しているのかという農業の実態は、市町村でなければ把握できない。

○10年後、20年後を見据えて、真に守るべき農地を確保していくためには、市町村が目標を設定し管理する仕組みを作り、併せて農地転用許可権限を市町村に移譲すべき。

(以上、牧野市長)

○過去には、過度な開発等があったかもしれないが、現在では、それは稀なケースに過ぎず、現実には耕作放棄地のほうが圧倒的に地域を荒らしてしまっている。こうした現実に対し、地域と最も密着した市町村が、責任を持って関与しなければならない。そのための権限をいただき、国土の荒廃を救うために、市町村も汗をかいていきたい。

○これまで、都道府県と市町村では利害関係が対立する部分があったが、各知事や市町村長が思いを同じくし、お互いの利害を乗り越えて、歴史的にはほぼ初めて、地方六団体が一致団結して議論をとりまとめた。そうした苦悩の上での提案をぜひ受け止めていただきたい。

(以上、國定市長)

○農業政策の大きな転換期にあって、地方創生や農業・農村の再生のためには、市町村を信用して権限移譲を行い、国と地方が役割分担し責任を持って政策目標の達成に向け努力することが重要。

(以上、杉本町長)

(3) 次に、農林水産省から、提出資料に基づき以下の説明があった。(資料2-1、2-2、2-3)

<農地の確保及び農地転用許可に関する農林水産省の考え方について>

○農地の確保（マクロ管理）について、

- ・国の基本指針の策定に当たり、国の目標面積案及び都道府県の目標面積の設定基準案について、都道府県を通じて市町村からも事前に意見を聴くこととする方向で検討。また、目標面積の達成に向け、ブロック単位で国と地方が協議する場を活用することなどにより意見交換を行いながら、国と地方が一体となって取り組むことを検討。
- ・現行制度では、国の基本指針の策定に当たり、都道府県の目標面積の設定基準案について、都道府県の意見を聴く一方、市町村については意見聴取する仕組みとなっていない。このため、新制度では、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したい。

○農地転用許可（ミクロ管理）について、

- ・今後の人口減少社会に対応したまちづくりを進めるに当たり、土地利用計画に位置づけを有していない個別の農地転用に係る許可権限の移譲を行うことによっては、優良農地の確保を

図りながら計画的な土地利用を推進する観点からは必ずしも適切に対応できず、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ことが必要。

- ・なお、地方創生という重要課題に対応するため、地域再生法改正案の中で、市町村が策定する計画に従って行われる農林水産業の6次産業化施設等の整備について、都道府県知事の計画への同意をもって転用許可とみなすこととしている。この場合、4ha超でも、都道府県知事の判断で転用可能。

＜地方六団体提言に対する農林水産省の考え方に係る地方三団体の再意見について＞

○農地の総量確保（マクロ管理）の仕組みについて、

- ・「現行の仕組みを具体的にどのように変える考えなのか示すべき」との地方三団体の再意見について、前述のとおり、都道府県を通じて市町村からも意見を聴くこととするなど、国と地方が一体となって取り組むことを検討。
- ・「農用地区域の設定は法令に則り実施するものであり、目標面積が積み上がらないおそれがあるとの懸念は当たらない」との地方三団体の再意見について、農用地区域の目標面積の設定においては、自治体の判断で開発需要を見込むことが可能であり、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。
- ・「地方六団体提言は具体的な担保措置が明確であり、現行制度よりも実効性のある目標管理になっている」との地方三団体の再意見について、農用地区域編入、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と考えますが、一方で、転用による農地の改廃は、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。

○農地転用許可制度等（ミクロ管理）の見直しについて、

- ・「都市計画決定の約8割は市町村決定」との地方三団体の再意見について、都市計画の根幹である都市計画区域の指定、都市計画マスタープラン、区域区分の決定等については、政令指定都市等を除き、基本的には都道府県が担っている。一方、農地転用許可についても、件数では99.9%、面積では96.4%を都道府県が担っており、周辺農地への影響の大きさ等から必要なものに限り国が判断。
- ・「今後どのように地方分権を進める考えであるのか示すべき」との地方三団体の再意見について、平成21年の農地法改正の附則あるいは昨年12月の閣議決定「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」を踏まえ、食料・農業・農村基本計画の見直しにおける食料自給率目標や農地面積の見直しに関する検討等と併せて検討。
- ・「地方六団体提言は客観的に見て十分な担保措置である」との再意見について、地方側から挙げられた担保措置は、効果が必ずしも明確ではない。特に第三者機関による評価は事後的な措置であるため、優良農地の保全のための担保措置としては、十分ではない。
- ・「市町村は現場に近いから許可権者として不適切であるという論は根拠がない」との再意見について、有形無形の開発圧力は現場との距離に関係なく生じうるものではあるが、地権者や開発業者からの圧力に直接さらされている点で、市町村は、国や都道府県とは異なる位置にある。
- ・「現場と距離がある許可権者であるが故に必要以上に事務処理に時間を要し、弊害となっていることは、いくつかの支障事例からも明らか」との再意見について、農林水産省において、地方側から支障事例として示された事案を推測して内容を確認したところ、協議に要する期間を構想段階から起算しているものもあるなど、必ずしも、国が判断権限を有しているがた

めに時間を要しているとは言えない。

- ・「農地転用許可に当たっての都道府県農業会議への意見聴取の義務付けは当然廃止されるべき」との再意見について、都道府県農業会議の在り方については、規制改革実施計画等において見直しを行うとしており、これと併せて検討する必要。

○農地の確保に資する施策の必要性等について、

- ・「真に守るべき農地の確保のためには、農地転用許可の適正な執行はもとより、耕作放棄地の発生抑制や再生のためにも、国と地方が一体となって取り組むことが必要」との再意見については異存ない。

＜農地転用許可制度について（第9回農地・農村部会構成員指摘事項関係）＞

○市町村、都道府県レベルで現行の許可基準がどのように運用されているのかを把握することが必要との構成員からの指摘については、平成22年度から毎年度、都道府県等が行った農地転用許可事務（2ha以下）について実態調査を実施。調査結果によれば、適正な事務処理の確保が必要な案件（要改善事案）は、平成22年度は290件で調査対象事案全体の12.3%、平成23年度は311件で14.1%、平成24年度は343件で15.8%と年々増加。

○本来は許可できなかった事例として、以下の事例。

- ・第1種農地について、宅地等が存在せず、集落を形成していないにもかかわらず、不許可の例外事由である「集落接続」を集落から200メートル離れた集落との間で適用し、工場のための転用を許可した事例。
- ・第1種農地について、住宅等が連たんしている区域内の農地ではないにもかかわらず第3種農地と判断し、配送センターのための転用を許可した事例。
- ・相当数の街区で形成されている区域から200メートル離れた農地であるにもかかわらず、「街区の面積に占める宅地の面積の割合が40%を超えている区域」内にあるとして第3種農地と判断し、転用を許可した事例。

○また、結果として許可できるが基準の適用に誤りがあった事例として、以下の事例。

- ・ほ場整備による区画を「相当数の街区を形成している区域」内と判断し、第2種農地として転用を許可したが、本来は第1種農地と判断すべき事例。申請地は集落に接続しており、結果として第1種農地でも許可できるものではあったが、相当数の街区を形成していない農地が第2種農地と判断されることにより、周辺のみとまりのある農地でも転用が進むおそれ。
- ・農業用機械が容易に横断できる道路により集団農地が分断されていると判断し、第2種農地として転用を許可したが、本来は第1種農地と判断すべき事例。申請地は集落に接続しており、結果として第1種農地でも許可できるものではあったが、集団性が分断されていると判断した場合、周辺のみとまりのある農地でも第2種農地として転用が進むおそれ。
- ・水道管が埋設されている道路の沿道の区域であると判断し、第3種農地として転用を許可したが、大部分が道路に接しておらず、その位置は沿道の区域とは言えないことから、本来は第2種農地と判断すべき事例。第2種農地のため、申請地は代替性の要件を満たせば、結果として許可できるものではあったが、道路の沿道にない農地が第3種農地と判断されることにより、のみとまりのある農地でも転用が進むおそれ。
- ・このように基準の適用の誤りは、農地転用許可の適正な執行を図っていく上での大きな課題。

○農地転用に係る国と都道府県等との見解が異なった事案について、

- ・平成 21 年 12 月改正農地法施行から平成 26 年 8 月 31 日までの間に、2ha を超える農地転用において、事前相談の際に国と都道府県等との見解が当初異なった事案は 60 件、面積では 485ha。
- ・その主な内容は、農地区分の判断に誤りがあるものや、転用規模が過大又は規模の妥当性の根拠が不明であるにもかかわらず許可ができると判断していた事案等。
- ・具体例として、国は、農用地区域内の大規模な優良農地の転用事案であり、基準上許可できない事案であることを説明し、都市計画の市街化区域への編入を提案したが、その後も都市計画を見直す動きはなく、個別の転用事案として、数回にわたって対象地を変更し規模を拡大しながら、国に個別の転用許可による対応を要請した事例。
- ・こうした、まだ具体案がない状態での国への農地転用の相談は、調整に時間を要する。

○地方六団体が提示した支障事例と考えられる事案について、

- ・「国との事前協議に 2 年を要し、計画中断も懸念された」とされる事例は、農用地区域かつ市街化調整区域で農業公共投資実施中の大規模な優良農地について、工業団地として転用しようとした事案と考えられるが、転用基準を満たしておらず、転用が困難な事案。国は、市街化区域への編入を提案し、1 年 5 か月後、市は市街化区域への編入を検討する方針を示したが、その後、方針を撤回し、事業計画の内容を度々変更。当初から市街化区域への編入に向けて、企業の立地が見込まれる規模で調整を進めていけば、早期の対応も可能であったと考えられる。
- ・「新駅設置に伴う周辺整備のための農地転用について、事前協議開始から正式協議まで 1 年 4 か月を要した」とされる事例は、平成 30 年供用予定の新幹線の新駅予定地周辺の土地区画整理事業であると考えられるが、事業計画の案が未策定の段階から協議が開始され、その後、市の事業計画案等の資料作成に 7 か月を要した。事業計画案が示された後の実質的な協議開始からの期間は 8 か月であり、この間、施設立地の見通しと規模の妥当性の整理等に時間を要したが、これらの資料の作成期間が短縮されれば、全体の協議期間も短縮されたものと考えられる。
- ・その他、支障事例として掲げられていた事例は、いずれも個別の農地転用許可では転用基準を満たさない事案であり、調整に長期間を要した。または、具体性のない構想段階から相談があり、そこから調整の期間を起算しているものであり、事務処理に時間を要し、支障となっているとの地方六団体の指摘は当たらない。

○大規模な開発については、農地がまとまって失われるだけでなく、優良農地が分断され集団性が失われることにより、スプロール的な開発が進み、優良農地の確保に影響が出ることを懸念。一方、都市計画の市街化区域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については、農地転用に関し迅速な対応が可能となるとともに、土地利用計画に即した開発が行われる結果として、優良農地の確保にもつながるもの。

○国が関与している農地転用の抑制効果について、都道府県知事等による農地転用許可の件数は、2ha を境としてみた場合、国の関与のない範囲内である 1.9ha～2ha 規模の事案が多い傾向。このため、仮に、2ha 超に関する国の関与を廃止した場合、大規模案件が今より増える懸念。

(4) 続いて、部会構成員から地方団体及び農林水産省に対して、以下の質疑等があった。

○農林水産省において、ブロック単位での国と地方の協議の場における合意事項に、農地の総量目標の設定に関することを位置づけることを考えているのか。(構成員)

⇒協議の場において、目標の執行管理について意見交換を行っていききたい。(農林水産省)

○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。(構成員)

⇒事務処理特例制度は、地方自治法に基づき、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)

○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、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。(構成員)

⇒都道府県で、可能な限り県内市町村の意見をまとめた上で、意見を出してもらうことを想定。また、意見反映の方法については、都道府県との間で個別に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)

○「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なのではないか。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のではないか。(構成員)

⇒地方側から、まちづくりを進めていく上で重要な要素である農地転用の許可権限を市町村に移譲すべきとの趣旨の主張があったことを踏まえ、本来、まちづくりを進めるに当たっては、個別の転用許可権限を市町村におろすことではなく、優良農地の確保と計画的な他用途への利用ということ、土地利用計画に基づいて秩序ある形で進めることが必要と申し上げたもの。

市街化区域編入により計画的にまちづくりを行うことが適切。なお、地域整備法等に基づく農地転用については、4 ha 以上の農地転用についても、都道府県知事が判断することが可能。(農林水産省)

○市街化区域の編入には相当の時間がかかるが、そこまで重いものでなくとも、市町村が何かしらの土地利用計画を作った上で転用を許可していくとの考えなのか。(構成員)

⇒転用許可の権限が移譲されれば、土地利用に関する一定の計画が必要であるが、計画の具体性のレベルについては制度設計の中での議論が大事である。(鈴木知事)

⇒地方六団体の提案は、農地に係る問題を疎かにするものではないことはご理解いただきたい。(牧野市長・國定市長)

○農林水産省は、現場と距離があるほうが(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。(構成員)

⇒地方分権が政府の重要な政策課題であることは認識。一方で、食料自給率の向上等を図るという農政上の課題もあり、その基礎として、優良農地の確保を図ることが重要な要素の一つ。双方を念頭に置きつつ、どのような枠組みが適切かを検討。(農林水産省)

○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。(構成員)  
⇒都市計画区域の指定や都市計画のマスタープランという都市計画の根幹は、基本的には都道府県が担っていると認識。(農林水産省)

○農林水産省は、市街化区域編入を解決手法として持ち出すが、むしろ非線引き区域(都市計画区域のみ設定され、市街化区域と市街化調整区域の区分がされていない地域)において問題が生じている。都市計画の用途さえ設定すれば開発を認めるという見解に立つのか。(構成員)  
⇒都市計画の対象となっていない地域の取扱いについては、個別の開発、転用案件に個別に対応していくしかない。(農林水産省)

○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。(構成員)  
⇒必ずしも費用を負担できる業者による転用案件ばかりではないのではないか。(農林水産省)

○農用地区域の設定は、基本的にどれだけ食料を守るかということを中心に判断されていると思うが、(農地確保の面積目標の積み上げに当たって、)農林水産省としては、開発動向を根拠に農地転用許可の推移を予測することになっているのか。(構成員)  
⇒農地確保の面積目標の設定に当たっては、「すう勢」に加えて「施策効果」や「都道府県の独自の事情」を織り込んで見込むこととなっており、その中では、開発需要の予測も加味される。(農林水産省)

○転用基準については、地方六団体もむしろ厳格化してよいと提言。一方で、転用基準の細かい要件については、それぞれの地域の実情があることから、各都道府県、市町村に任せないと、細かいやりとりを巡って膨大な時間がかかることとなり、効果的な土地利用は難しいのではないか。(構成員)  
⇒全ての基準を文書化するというのは非常に難しいため、極力考え方の大枠を示すようにしているが、一方で、基準の明確化を図ってほしいとの意見もある。国と地方が意見交換する場において議論したい。(農林水産省)

○耕作放棄地対策については、政府としても重要な課題として認識。必要な予算措置を講じ、また、昨年の農地法等の改正により、農地中間管理機構を創設し、機構は耕作放棄地を借り入れて整備し、貸し付けることを念頭に制度改正を行った。併せて、耕作放棄地の解消のための手続きを大幅に簡素化。一方、現在のすう勢では、食料自給率の向上等を図る上で必要な農地が確保できない状況であり、農地転用許可制度の厳正な運用を図ることも、併せて重要な課題。(農林水産省)

○地方六団体が提示した支障事例と考えられる事案のうち工業団地の造成を目的とした大臣許可案件について、申請者は都道府県か市町村か。また、市町村の場合、都道府県はどのような対応を行ったのか。(構成員)  
⇒申請者は市。大臣許可案件であり、都道府県は特段の判断を行っていない。(農林水産省)

○國定市長から、農地転用よりも耕作放棄地のほうが恒常的に発生し、圧倒的に地域を荒らしてしまっているとの話があったが、耕作放棄地の問題が深刻化する中で、農地転用について国が権限を有し、厳しく規制するのはおかしいという趣旨か。(構成員)

⇒農林水産省は、地方が農地転用許可を与えてきた結果、乱開発が進んできたとのストーリーを展開されるが、それは違うのではないかと申し上げたもの。守るべき農地について総合的に考えた場合、農地転用ではなく、耕作放棄地が最も大きな課題。農用地区域内の農地面積の目標からのかい離への寄与度という点では、農用地の除外によるものだけでなく、耕作放棄地による影響も見過ごせないため、その現状を確認する必要。モラルハザードが起きないように、農地を確保していくためには、どれだけ守るのかということを確認できるようにする必要がある。乱開発を話題にするならば、耕作放棄地の発生についても等しく話題を振るべき。両方が発生している現状からすると、地方六団体の提案は、農地制度のあり方として責任と遂行を一体化させる点で優れている。(國定市長)

○農地以外の土地利用権限は、既に市町村に移譲されているとの発言があったが、例えば原野などについては、法律がなく、市町村に権限はない。独自の条例や指導要綱で規制しようと努力されているが、土地利用調整はしきれていない。農地を除く土地利用権限の全てが市町村にあるとの認識は誤りではないか。(構成員)

⇒考え方として、土地利用については、住民に最も身近な市町村が考えていくことが重要であることを申し上げたもの。(牧野市長)

(5) 続いて、部会構成員、地方団体、農林水産省間で以下の意見交換等があった。

○今回の農林水産省からの提案は、地方にとって、マクロ管理に関する事務負担のみを増やす一方、許可権限の移譲には触れられておらず、地方分権に逆行するもの。地方六団体提言は、マクロ管理とミクロ管理を個別に提言しているものではなく、マクロ管理（における責任）を果たすために、ミクロ管理も市町村長に委ねるべきという主張。耕作放棄地を含めた農地のことを一番理解している市町村が行うほうが、より現実的な運用になるというセット論を提案。ミクロ管理の権限移譲がなぜだめか明確な理由を提示いただきたい。(鈴木知事)

⇒農地転用許可権限を市町村に移譲することは、優良農地の確保を図っていく立場から懸念がある。まず、農地転用許可事務の実態調査結果を見ると、適正な事務処理の確保が必要な案件が年々増加。また、事務処理特例制度を活用した権限移譲の割合が低い都道府県において、市町村側から、事務負担の増加や専門知識の不足、開発圧力にさらされる等の懸念が寄せられている。(農林水産省)

⇒事務処理特例制度を活用した権限移譲の割合が高い都道府県において、相談体制の充実や研修会の実施等がなされており、指摘のあった一部の事例をもって移譲できない理由とはならない。(鈴木知事)

○地域再生法案改正案では、6次産業化施設等を整備する事業を定めた「地域再生計画」について、内閣総理大臣の「認定」を受けた市町村が、計画に係る知事同意を得たとき、農地法等の特例措置を講ずることができるとされており、国の計画認定が前提となっているため、権限移譲等の議論とは異なり、国と地方の役割分担の再構築には到底当たらない。(鈴木知事)

⇒国の関与の廃止という観点からすれば、地方分権の考えに即したのものには必ずしもなっていない。地方創生という大きな政策課題に対し、市町村をどう支援できるか真剣に考えた結果を紹介したもの。(農林水産省)

○農地転用許可事務に係る実態調査の結果、適正な事務処理の確保が必要な案件があったことに

ついて、法令の解釈の誤り等については真摯に反省をし、今後の改善を図っていく。一方で、法令の解釈と技術的助言の区分が不明瞭なものもあることから、不適正だと断言するのはいかかかと考えられるものもあり、地方団体の受け止め方と異なる。(鈴木知事)

⇒法令、通知、ホームページにおける説明などを活用して、理解いただけるよう努めているが、更なる明確化に努めてまいりたい。(農林水産省)

○農用地区域からの農地の除外面積については、目標と現実にほとんど乖離がない一方、耕作放棄地発生面積については、10年間で1万haに抑えるとの目標に対し、平成24年度だけで1.1万ha増加。耕作放棄地の現状に熟知した市町村が、マクロ管理にコミットしつつ、ミクロ管理において執行の権限を担うべき。(鈴木知事)

⇒農用地区域からの農地の除外面積に目標との乖離がないのは、平成21年に農地法等改正により厳格化を行ったことによる政策効果であると考えられる。一方、耕作放棄地の発生については、昨年の法改正等により、都道府県が中心的役割を担う農地中間管理機構を創設し、耕作放棄地対策を含め今後本格的に活動していく。(農林水産省)

○地方六団体提言は、農地転用許可基準の緩和を求めているのではなく、基準について明確化を図りつつ、国と地方が議論を深めていくことが重要。(國定市長)

⇒農用地区域に係る農地転用など制度的に許可が不可能な案件について、国との事前協議に時間がかかり支障があるとの地方側の主張は、実質的に許可基準の緩和を求めているのに近い。(農林水産省)

○農林水産省からの新たな提案について、国の目標面積案を市町村にも意見照会するとしているが、各市町村の目標面積ということにはならないため、市町村がどのようにコミットすればよいか疑問。仮に、国が各市町村分を細分化するのであれば、最初から市町村で積み上げをさせてほしい。(國定市長)

⇒制度の詳細はまだ詰め切っておらず、意見も伺いながら検討していきたい。現段階では、都道府県が間で調整することを想定しているため、都道府県で工夫していただく余地があるのではないかと。

また、目標面積の設定にあたって、市町村からの積み上げを行う場合、市町村はどのような考えに基づいて設定を行うのか疑問であり、開発需要を過大に見込んだ面積が設定された結果、必要な農地面積を確保できないことを懸念。(農林水産省)

(6) 最後に、柏木部会長から、以下のとおり議論のまとめと閉会の挨拶があった。

○マクロ管理について、地域の実情を踏まえた目標設定が必要との認識を、農林水産省及び地方団体の双方が共有しているものの、目標設定の枠組みについては今後調整が必要。

○ミクロ管理について、農林水産省は地域再生法の活用検討しているとの話もあったが、個々の農地転用については、4ha超の大臣許可、2～4haの大臣協議の仕組みを維持していくとの考え方であり、依然として地方団体との意見の隔たりは大きく残念。

○部会においては、マクロ管理とミクロ管理の双方について、国と地方の役割を見直したいと考えており、農林水産省においては、地方分権の観点から、踏み込んだ施策を提示していただき

たい。一方、地方団体においても、本部会における議論や石破大臣との面会を踏まえ、より具体的な提案をいただきたい。

以上