

農地制度のあり方について

平成 26 年 8 月 5 日
全 国 知 事 会
全 国 都 道 府 県 議 会 議 長 会
全 国 市 長 会
全 国 市 議 会 議 長 会
全 国 町 村 会
全 国 町 村 議 会 議 長 会

農地は、食料の安定供給にとって不可欠な資源であると同時に、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成等、多面的機能を果たしている有限で貴重な資源である。真に守るべき農地をしっかりと確保していく必要があることは国と地方を通じた共通の認識であるが、現実には、農業・農村を取り巻く厳しい状況の下、減少率は鈍化しているものの、農地面積は減少が続いている（資料 1）。

一方、我が国の人口は既に減少局面に入っており、今後、どの国もこれまで経験したことのない人口減少社会を迎える。国立社会保障・人口問題研究所の平成 24 年 1 月の推計は、2060 年には人口が現在の 1 億 2800 万人から 8600 万人程度に約 33%減少すると想定している（資料 2）。これは、農地を耕作する農業就業者数の減少ばかりでなく、国民への食料の供給、国土の管理の両面から、農地のあり方に大きな影響をもたらさざるを得ない。前者の面からは、国内の食料需要の低下が見込まれることになる。後者の面からは、都市機能の集約化が進み、これまでの都市機能が都市から農村へと拡大する流れが変わることが見込まれる。

こうした社会の変化を踏まえ、今こそ、真に守るべき農地を確保しつつ、住民に身近な地方自治体が主体となって都市と農村を通じ地域の実情に応じた土地利用を実現する観点から、農地制度のあり方を見直すべきである。

その際、個々の農地は多様であり、集団的に存在する生産性の高い農地もある一方、中山間地域等に存在する小規模・未整備地、地形、水利その他生産条件の不利な農地だが、農業生産に加えて多面的な機能を果たしているもの（以下、条件不利農地という。）もあることから、それぞれの実情に応じた施策を適切に講じながら農地を確保していかなければならない。また、地域が主体となった総合的なまちづくりを推進するためには、土地の都市的な利用と農業的な利用を地域の実情に応じて適切に配置し、快適な生活空間が形成されるよう誘導していかなければならない。

このような認識の下、農地制度のあり方の見直しの考え方をとりまとめる。

1 基本的な考え方

(1) 現行制度の課題

国は、平成 21 年に農地法等の改正（以下、平成 21 年法改正という。）を行い、農業への参入を促進する措置を講じるとともに、農地確保のための措置の徹底を図り、具体的には農業振興地域の農用地区域内農地を対象として「確保すべき農用地等の面積の目標」の設定の義務付け、農用地区域からの除外要件・農地転用規制の厳格化等の措置を講じた（資料 3）。このうち農地転用規制の厳格化等は農地転用面積の減少をもたらした（資料 4）、農地の確保に一定の効果を上げていると認められるが、平成 21 年法改正により講じられた措置を含め、現在の制度の課題も明らかになっている。

(a) 農地の総量確保の目標と現実の乖離

「確保すべき農用地等の面積の目標」は国の「農用地等の確保等に関する基本指針」（以下、国指針という。）で定めることとされ（農振法第3条の2）、平成21年現在の農用地区域内農地面積407万haに対し、平成32年時点で415万ha（102%）と設定されている（「農用地等の確保等に関する基本指針」（平成22年6月11日公表）¹）。この目標設定に当たっては農用地区域からの農地の除外や耕作放棄地の発生についての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耕作放棄地の発生抑制・再生の効果が織り込まれて算定されているが（資料5）、現実には、農用地区域内農地面積は平成24年の時点で406万haに減少しており（資料6）、目標と現実の間には既に乖離が生じている。

この要因を分析するために、国が目標設定の際に想定した農地面積の増減のすう勢や農地確保のための各種の施策効果と、それらの現実の動きを対比すると、農用地区域への編入・除外や耕作放棄地の再生については全国ベースでは

¹ 農用地区域内外を問わない農地全体の面積を確保するための法的な枠組みは設けられていないが、「食料・農業・農村基本計画」（平成 22 年 3 月 30 日閣議決定）において、平成 32 年に食料自給率 50%を達成するために必要となる農地面積として 461 万 ha が示されており、これは平成 21 年現在の 461 万 ha を維持することを意味している。これについても、現実には、農地全体の面積は平成 25 年の時点で既に 454 万 ha に減少している。農用地区域外の農地の減少を制御する政策手段は、地方にとって限られていることから、今回の検討の対象外としているが、食料の供給の確保という観点からは、農用地区域外の農地を含む農地面積を対象として目標を設定し、管理していく必要があるのではないかという意見もあった。

概ね相違がない²³一方、耕作放棄地の発生については当初の想定から乖離し、その幅は拡大している⁴。

なお、今後の農地の総量確保の目標を考えるに際しては、我が国が人口減少社会を迎え、農地を耕作する農業就業者数の減少、国内の食料需要の低下が見込まれること、米の消費量の減少等の食料消費構造の変化が進んでいること（資料 8）も併せて勘案しなければならない。

(b) 農地の総量確保の目標の設定プロセスの課題

「確保すべき農用地等の面積の目標」は、国指針とともに、都道府県の「農業振興地域整備基本方針」（以下、都道府県方針という。）でも定めることとされた（同法第 4 条）。目標の達成状況については、毎年、国が資料提出要求を行って公表することとされ（同法第 5 条の 2）、目標の達成状況が著しく不十分である場合には、都道府県知事に対して、農業振興地域の指定、市町村による農用地利用計画の策定・変更に当たっての同意等について、地方自治法による是正の要求を行うことも想定されている（同法第 5 条の 3）。

この目標については国に協議し、同意を得なければならないとされ、国指針の「都道府県が定める確保すべき農用地等の面積の目標の設定基準」（以下、設定基準という。）において目標値の算定式、すう勢や施策効果等の具体的な基準が示されている（資料 9）。

² 農林水産省「平成 24 年度実施政策の評価書」政策分野名「優良農地の確保と有効利用の促進」施策(1)「計画的な土地利用の推進と転用規制の厳格化」及び施策(2)「耕作放棄地対策の推進」（資料 7）の測定指標によって判断した。ただし、平成 26 年 3 月に当プロジェクトチームが実施した全都道府県への調査によると、農用地区域への編入・除外については、都道府県単位では当初の想定と現実の動きの間に乖離が見られる団体もあること、及び農用地区域への編入のみに限定すると（編入のみに限定した値について回答があった団体のみ）、全体としても当初の想定と現実の動きとの間に乖離があることには注意が必要である。

³ 農用地区域内農地の耕作放棄地の再生面積について、農林水産省は市町村による「荒廃農地の発生・解消状況に関する調査」の結果によって把握している。一部の都道府県からは、耕作放棄地再生利用緊急対策等の補助事業や農業生産基盤整備事業による耕作放棄地の再生について、効果が限定的であるにもかかわらず、再生作業に多額の事業費を要している等の指摘がなされているが、この調査では補助事業等によらず人力や農業用機械による作業で再生される耕地まで含めている。なお、「耕地及び作付面積統計」に基づく開墾面積とは、調査手法のほか、耕起・作付けの有無による開墾・再生のカウントの相違がある（地方分権改革有識者会議農地・農村部会第 5 回会合資料 1-2 P38）。

⁴ 平成 32 年までに 16 万 ha 発生するすう勢に対して 15 万 ha の発生抑制によって 11 年間で 1 万 ha の発生にとどめるという国の当初の算定に対し、現実には、発生抑制の取り組みにかかわらず平成 24 年だけでも 1.1 万 ha が発生し、実際には 10 倍を超えている。

この設定基準を国が定めるに当たっては、都道府県知事の意見を聴くこととされており（同法第3条の2）、多くの都道府県が地域の実情の適切な反映を求めた。これに対して、国は、具体の協議に当たっては、十分調整する旨の回答をしている。

都道府県方針における目標を、この設定基準を踏まえつつ具体的にどのような水準に設定するかについては、当時、各都道府県で様々な検討がなされたようであるが、国から国指針の目標に準じた増加率（102%）とすること、設定基準に即した算定に直すこと等、目標の上積みの要請がなされ、施策効果の見込みが過大であったものの最終的に国の同意を得る必要があることから応じたという声も聞かれる。こうして設定された目標は、多くの団体で、国と同様、達成できる見通しにない⁵。

農地確保のためには国、地方が適切に役割を分担して制度や施策を展開しており、特に、個々の農地の確保の施策の最前線にいるのは地方である。国指針、都道府県方針いずれについても、「確保すべき農用地等の面積の目標」の設定に当たっては、本来、国も、地方もそれぞれの立場から十分議論を尽くし、双方の立場で納得できる点を見いだすべきであった。

結局、都道府県の目標は形式的には都道府県方針で定められているが、都道府県における関連施策の企画、実施に当たって、達成すべき目標としては十分意識されていないのが実態である。市町村については、農業振興地域整備計画（以下、市町村計画という。）に目標を設定することは義務付けられていないが、都道府県の目標が十分意識されていないという実態においては同じである。また、地域の農業関係者の多くはそもそもこの目標設定の議論の外にあった。

(c) 農地確保に資する施策の必要性と農地の多様性への配慮

農地の確保のためには、目標設定と併せ、目標の達成に向けて、国と地方がそれぞれの役割に応じて農地の確保に資する施策に適切に取り組むことが必要である。個々の農地において、農業を営む前提となる経営環境と生産基盤を整え、また、担い手の育成・確保に取り組んだ上で、農地を担い手に集積・集約化していく必要がある。その際には、農地の総量確保の目標と現実の乖離の大きな原因が耕作放棄地の発生によることを十分踏まえる必要がある。

また、個々の農地は多様であり、それぞれの実情に応じた施策を講じていか

⁵ 平成26年3月に当プロジェクトチームが実施した全都道府県への調査によると、回答があった39団体のうち、現時点で目標を達成できる見込みという回答はなく、29団体は目標の達成は厳しいという認識を示している。

なければならない。特に条件不利農地では、耕作者が確保できないことが大きな課題になっており、経済的支援、生活環境の整備等によって耕作が維持できる環境を整える施策が必要になる。一方、様々な施策を講じてもお耕作の維持が困難である場合には、その現実を受け止めることも必要であり、その場合には、地域の農業、農村の維持のために農地以外の用途での利用も検討が必要となる。

(d) 総合的な土地利用行政の観点からの課題

農地転用許可（農地法第5条）は、農用地区域の設定（農振法第8条）とともに、優良農地を守る制度であると同時に、土地利用行政の一角を占める制度である。都市、農村、山村にわたる一体的な地域づくりのためには、本来、土地利用行政は基礎自治体である市町村が総合的に担い、地域における最適な土地利用の実現を図るべきであり、これまでの地方分権改革の取り組みを通じ、都市計画法に基づく都市計画決定権限の多くが市町村に移譲された。

しかしながら、農地転用許可については、優良農地を守る必要があるとして、農林水産大臣許可・協議制度が未だ残されるとともに、農用地区域の設定を含む農用地利用計画についても市町村が策定するが、都道府県知事へ協議し、同意を得ることとされている。これらについて、地方からは、地方自治体は地域の実情を把握しており、自ら十分に適切な判断ができるにも関わらず、大臣許可・協議の事務処理に多大な時間・手間を要し、迅速性に欠ける、総合的なまちづくりを進めていく上で課題がある等、これまで数多くの支障を指摘している。全国知事会・全国市長会・全国町村会「農地制度に係る支障事例等について」（平成25年10月2日）を既に公表しているが（資料10）、さらに、今般、「農地制度に係る支障事例等について【追補版】」（平成26年7月1日）（資料11）をとりまとめている。

※「農地制度に係る支障事例等について」及び「農地制度に係る支障事例等について【追補版】」より

・新駅設置に伴う周辺の区画整理について、新駅は位置が決まっており、駅前開発の範囲も既存の河川、国県道など事実上決まってしまうにもかかわらず、農振除外のために多くの説明や資料が要求され、数年を要した。

・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ヵ月（打合せ7回）を要した。

・海に近く、塩害による被害が多い農地についてインターチェンジ至近性から企業が立地

を計画したが、高性能機械による営農に適するかどうかで県の判断（1種又は3種）と国の判断（甲種）が異なった。最終的に県の判断の妥当性が国にも理解されたが、ここまでに1年を要し、企業は進出を断念した。

- ・ショッピングセンター新設のための農振除外・農地転用許可について、代替性、集団性の要件等の確認のために必要な周辺の土地利用状況について国に情報が少ないことから、大臣許可までに3年8ヵ月もかかり、開店が大幅に遅延した。

- ・地域高規格道路の建設のための農振除外について、農政局との打合せやそのための説明資料作成に多くの時間と手間を要し、2年7ヵ月を要した。

- ・企業誘致のための農地転用に際し、農政局との事前協議に2年間を要した。その間に、対象となる農地の一部で相続が発生し、用地取得が難航することになり、転用許可申請に至るまでさらに時間を要することになった。また、この間の経済情勢の悪化による計画中断も懸念された。

(2) 農地制度のあり方の見直しの方向性

現行制度の諸課題を踏まえ、農地の総量確保（マクロ管理）については、地方が農地の確保の責任を国と共有することを基本とした上で、目標管理の実効性を確保するため、地方が主体的に農地確保の目標を設定して、その管理も行うようにし、目標達成のための施策にも取り組むようにすることを見直しの方向性とするべきである。また、国は、総量確保の目標の設定に当たって食料の安定供給、国土の保全等の観点で地方と議論を行うとともに、設定された目標の管理を全国的な立場で行い、必要な施策の充実を図ることによって目標達成に責任を持つべきである。

その上で、個々の農地転用の許可や農用地区域の設定（ミクロ管理）については、総合的な土地利用行政の観点から、市町村がその執行を担う仕組みにするべきである。

2 農地の確保に資する国・地方の施策の充実

農地の確保に当たっては、本質的には、農地において農業が力強く営まれるようにしていくことが重要であり、このため、国と地方が協力して、農業の担い手の育成・確保、経営環境の整備、生産基盤の整備の3つの視点に立った総合的な取り組みを行っていかねなければならない。また、特に、耕作放棄地の発生が国の想定を大幅に上回っていることに鑑みれば、遊休農地の利用指導、耕作放棄地の再生にも努めていく必要がある。さらに、条件不利農地では、経済的支援、生活環境の整備等によって耕作ができる環境を整え、耕作者を確保するための施策に取り組まなければならない。

なお、農用地区域内農地の面積は直接的には農用地区域への編入や除外によって増減する。編入や除外は基本的には法令上の要件を踏まえて行われるものであるが、本来、行政の主体的な判断による土地利用のゾーニングであり、また、公共施設の設置等に際して除外が検討されることも多いため、運用の段階で地方にも一定の判断や創意工夫の余地はある。したがって、地方は、編入や除外を適切に運用し、農用地区域内農地の確保に努めていく必要がある。

また、こうした農地の確保に資する様々な施策の実施に当たっては、国が施策体系の構築や制度の枠組みづくり等を行い、地方は、地域の実情に応じ具体の施策の実施を担うなど、国と地方が適切に役割分担しつつ行っていくべきである。

このため、以下のとおり、国と地方の施策の充実を図るべきである。

(1) 担い手の育成・確保と経営環境・生産基盤の整備

(a) 担い手への農地の集積・集約化

地方は、集落・地域が抱える人と農地の問題の解決を目指し、地域における話し合いを経て「人・農地プラン」を策定してきたが、内容の充実を図る、地域の取り組みを強化する等によってさらに実効性のあるものとする。特に、新たに制度化された農地中間管理機構については、地方は、実際に、農地の出し手、借り手と向き合って、事業を進めていく役割を担い、農地の集積・集約化に向けて積極的に取り組みを進めていくべきである。

これらの取り組みを促進する観点から、国は、利用権の設定要件の緩和、非農家である出し手への支援拡大等、制度・事業の見直しを進めるべきである。また、農地の集積・集約化に資する農地売買についても支援策の拡充を図ると

ともに、農地の集積・集約化を進める上で必要な農地台帳の作成等への支援の充実を図るべきである。

(b) 担い手への支援の充実

地方は、地域の実情に応じて、新規就農者や就農希望者への支援、高齢農業者への支援、集落営農化の推進等に積極的に取り組む必要がある。その際、企業等、新たな担い手の確保の視点も重要である。

このため、国は、青年就農給付金の支給要件の緩和、集落営農組織及び複数個別経営の法人化の支援等、関連制度・事業の充実等の措置を講じるべきである。また、「田舎で働き隊!」、「地域おこし協力隊」は農村への定着の効果も上げており、一層の拡充を図るべきである。

(c) 経営環境の整備

農業の生産性向上の観点から、地方は、生産コストの削減、多収性品種の導入促進、耕地利用率の向上等に取り組み、国は、水田活用の直接支払交付金等、これを支援するための措置や新技術の開発、普及のための取り組みを充実させていく必要がある。

また、農業の六次産業化の推進の観点から、地方は、農産物の販路開拓や産地づくり施策のほか、農産物直売所や農産物加工施設の設置等を積極的に支援する必要がある、国はこれらの支援措置の充実を図るべきである。

一方、国において、経営所得安定対策の法制化が予定されているが、意欲ある農業者が将来にわたって安心して営農に取り組むことができるよう、安定的・継続的な制度とするべきである。また、対象品目の拡大など、地域の特性や、農産物等の品目ごとの生産の実情を考慮して地域の裁量が発揮できる仕組みとするとともに、非主食用米等の生産をより一層誘導する仕組みとする必要がある。

(d) 生産基盤の整備

国と地方は、強い農業の実現に向けた基盤づくりや担い手への農地利用集積を推進するため、引き続き農地の大区画化や汎用化、農業用水利施設の老朽化対策等の農業生産基盤整備を計画的に進めていくべきである。

また、農地や農業用施設の維持管理は地域の共同活動によって支えられてい

る。今後、耕作者の減少が進む中、これらの施設の維持管理の負担が大きくなることが見込まれるが、新たに創設された多面的機能を支える共同活動を含めて支援する日本型直接支払制度を活用して、集落・地域において農地や農業用施設を維持する体制づくりや地域の課題解決に向けた取り組みを支援することが必要である。

(2) 遊休農地の利用指導と耕作放棄地の再生

市町村では、農地の利用状況調査（農業委員会所管）、国の通知に基づく「荒廃農地の発生・解消状況に関する調査」（長部局所管）が毎年実施されているが、これらによって把握された耕作放棄地について、農業委員会は遊休農地の利用の増進のために必要な指導等を行っている。昨年 12 月の農地法改正によって、耕作していた所有者の死亡等によって耕作放棄地となるおそれのある農地（耕作放棄地予備軍）についても遊休農地対策の対象とする、遊休農地所有者に対して農地中間管理機構に貸す意思があるかどうかを含めて具体的な利用意向調査を行う等、対策が強化されたが、地方はこれらを適切に運用していくべきである。

耕作放棄地の再生に当たっては実施主体となる担い手に大きな負荷がかかることになる。国は、農業生産基盤整備事業のほか、再生作業や基盤・施設整備を支援する耕作放棄地再生利用緊急対策交付金の充実等に努めるべきである。地方は、これらの事業や交付金を十分に活用し、具体的な実施に引き続き適切に取り組んでいく必要があり、地域の実情に応じて、国の交付金への上乗せや国の制度の対象とならない事業に対する補助制度など独自の施策にも取り組んでいく必要がある。

(3) 条件不利農地の維持のための施策

(a) 農業・農村の多面的機能の維持・増進のための施策

地方は、地域で非農家や地域団体を含めた地域住民協働による農地・農業用水・農道や、農村環境等の地域資源の計画的な保全管理のための施策を推進し、多面的機能の維持・増進を図る必要がある。

また、中山間地域等の条件不利農地を維持するためには営農の継続に資する環境整備が不可欠であることから、国と地方は、条件不利農地の実情に応じた担い手の育成・確保と経営環境・生産基盤の整備に努めるべきである。

中山間地域等直接支払交付金など、日本型直接支払制度は地域において不可欠な役割を果たしてきたが、今後さらに中山間地域等の条件不利地域の地域特性や実情を的確に反映した制度とするべきである。

(b) 鳥獣被害防止対策

野生鳥獣による農作物被害は、耕作放棄地の増加や過疎化・高齢化等に伴う人間活動の低下等を背景に深刻化している。このため、地方は、引き続き、鳥獣による被害に対して、鳥獣の個体数調査や捕獲活動のほか、侵入防止柵や緩衝帯の整備、放任果樹の除去等、地域ぐるみの被害防止活動を実施していく必要がある。また、地域の実情に応じて、活動を担う人材の育成・確保や捕獲した鳥獣の利活用も必要である。これらを促進するため、国は、鳥獣被害防止総合対策交付金等による支援の充実を図るべきである。

3 国・地方の協力による実効性のある農地の総量確保の目標管理

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する観点から、現在の仕組みについて以下の見直しを行うべきである。

(1) 現実を見据えた合理的な目標の必要性 ～現実を見据えた目標管理

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するに当たっては、現実を見据えた合理的な目標設定が前提となる。

既に述べたとおり、耕作放棄地の発生は、国・地方を通じたその抑制のための取り組みにもかかわらず、国の想定を大幅に超えて推移している。現在でも農地面積に対して農地利用の需要は低い状況にあり、平成24年時点での耕地利用率は91.9%にとどまって（資料12）、耕作放棄地以外にも多くの不作付地が存在している。

また、今後、我が国は人口減少社会を迎え、農地を耕作する農業就業者数の減少が見込まれる。さらに、国内の食料需要は、今後、急激な人口減少によって減少し、加えて、食料消費構造の変化により、自給率の高い米等の消費量は減少し、自給率の低い畜産物や油脂類等の消費量が増加している。

無論、農地が果たす役割は食料の供給にとどまらず、国土の保全等の多面的機能を果たすものであるが、過去のすう勢のほか、これらの要因を十分考慮し、真に確保すべき農地を見定めた上で、国指針の「確保すべき農用地等の面積の目標」を設定する⁶。

(2) 施策効果ごとの目標の設定 ～根拠のある目標管理

「確保すべき農用地等の面積の目標」の設定に際しては、国及び地方による農地確保のための実際の取り組みの効果を適切に示す目標管理となるよう、同時に農地確保の施策効果ごとの目標を設定する。具体的には、

- ①農用地区域への編入促進
- ②農用地区域からの除外抑制
- ③耕作放棄地の発生抑制

⁶ いくつかの地方自治体から、そもそも、現在、把握されている農地面積は必ずしも一筆ごとの積み上げが行われておらず、実態と乖離があるという実情が報告されている。政策検討の土台として正確な農地面積の把握が求められ、そのための体制整備も必要である。

④荒廃した耕作放棄地の再生

について、現在、進捗状況が目標と大きく乖離している施策があることから、国、地方における各施策の実施状況・見込みを踏まえた上で、農地の条件や地域の状況を考慮して設定する⁷。この際には、農地中間管理事業の創設、経営所得安定対策の見直し、日本型直接支払制度等の新たな施策の効果を適切に反映する。

(3) 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

「確保すべき農用地等の面積の目標」及び新たに設定する農地確保の施策効果ごとの目標は、国、都道府県、市町村が十分議論を尽くした上で設定する。このため、単に国が地方の意見を聴取するのではなく、国と地方が透明性を確保した中で、実質的な議論を行うための新たな枠組み⁸を設ける。目標の設定に当たっては、市町村が主体的に判断し、設定した目標を積み上げていくことによって、国の目標とすることを基本とするべきである。

まず、市町村が個々の農地や農村の実態を踏まえ、真に確保すべき農地と判断する農地について目標の案を示すこととする。一方、国は、食料の安定供給や、国土の保全等の多面的機能を果たしている有限で貴重な資源であるという観点で目標を考えることになるが、その目標が必要と判断した根拠を分かりやすく示した上で、国と地方が双方の立場で納得できる点を見出す。

市町村が考える目標と、国が考える目標の間で生じることが見込まれる乖離については、真に確保すべき農地の範囲の考え方について国と地方の間で議論を重ねること、また、農地面積の減少のすう勢、農地確保の施策効果を過大・過小に見積もることなく、国と地方で精査すること等によって解消するが、それでもなお市町村が考える目標を上回る目標を国が必要と考える場合、国は地方が農地を確保できるよう施策のさらなる充実を行い、その施策効果によって解消を図る。これら一連の過程において、都道府県は地域の実情により、必要に応じて、広域的な調整を行うこととする。

この結果として設定される「確保すべき農用地等の面積の目標」については国指針、都道府県方針、市町村計画にそれぞれ明記する。

⁷ このうち①農用地区域への編入促進、④荒廃した耕作放棄地の再生については長期間にわたり計画的に取り組むものである。このため、必ずしも目標年までに編入又は再生はできないが、将来的には編入又は再生を目指すべき農地の把握も重要であるとの意見があった。

⁸ 例えば、厚生労働省が開催している「国民健康保険制度の基盤強化に関する国と地方の協議」では、事務レベルのWGでの検討を経た上で、政務レベルでの議論を行っており、地方の意見を反映した制度設計を行うこととしている。

具体的にどのような施策を講じるかについても、国指針では「農用地等の確保に関する基本的な方向」として農地確保のための全国的な基準の運用方針や施策のメニューを提示し、都道府県方針や市町村計画では「農用地等の確保に関する事項」として、国指針を踏まえて実際に基準をどのように適用し、また、どのような施策を講じて農地を確保していくかを明記する。

(4) 国と地方による「実行計画」の策定と事後評価 ～実行力のある目標管理

国指針、都道府県方針、市町村計画に盛り込まれた農地確保のための施策を確実に実行に移すため、国、都道府県、市町村それぞれのレベルで、「実行計画」を策定する。

実行計画の実施とそれによる農地確保の状況については、事後に専門家（国のレベルでは地方の代表者を含む。）で構成される第三者機関による評価を地域の実情を踏まえながら行い、その結果は議会、農業関係者等にも広く周知し、その後の施策や実行計画に反映させる。

(5) 条件不利農地の扱い

中山間地域等の条件不利農地を維持するための施策を実施してもなお、耕作を維持していくことが困難と思われる農地が数多く存在することもまた直視しなければならない現実である。今後、人口減少に伴う集落機能の小規模化や、高齢化が一層進展して、集落機能の維持が困難になり、こうした傾向には拍車がかかることが見込まれる。

このような条件不利農地について、農地として存続させるより、鳥獣被害防止のための緩衝帯や環境・景観保全のための用地として管理する、あるいは農村集落の維持や人口減少の抑制に資するような施設用地として活用するなど、農業以外の用途に供することが地域の農業、農村の維持にとって有益な場合も考えられる。このため、地域の農業、農村の維持という積極的な目的のために農用地区域からの除外を行う場合、それによる農地面積の減少については、当該地域の実情を十分勘案して事後評価を行うこととする。

4 農地転用許可制度・農用地区域設定制度の見直し

(1) 農地転用許可制度の見直し

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できるようになるとともに、事務手続きの迅速化が図られ、より機動的な対応が可能となる。

このため、3のとおり国は農地の総量管理（マクロ管理）の仕組みを充実しつつ、個々の農地転用許可については、大臣許可・協議を廃止し、土地利用行政を基礎自治体である市町村が総合的に担っていく観点から市町村に移譲し、国、都道府県の関与は不要とするべきである。

なお、農林水産省は、都道府県知事許可について不適正な事案があることを繰り返し指摘している。例えば、平成22年度都道府県知事許可事案について実態調査を実施した結果、「適正な事務の処理の確保が必要と考えられた事案」とした件数が12.3%（290件/2350件）であったとしている（資料13）。不適正とされた件数には許可後の転用事業の頓挫、法定添付書類の不備等も含まれているが、農地区分に当たって「立地基準に関して不適正な事務処理があった」としている件数が多い（259件）。

この点について、平成25年10月に実施した全国知事会から全都道府県への聞き取り調査によると（農林水産省による実態調査対象2350件のうち2047件について回答を得た）。都道府県（地方自治法による事務処理特例で移譲されている場合には市町村）側の見解としては、技術的助言に沿っていない、事実認定を誤った、添付書類の不足等が多くを占め、農地区分の誤りや転用不許可の例外等に関する法令の解釈を誤ったとしている件数は12件（0.59%）である。

このため、個々の事案を見ると必ずしも法令に違反した事案を指摘しているものばかりではないとは考えられるが、法令に違反した事務処理について地方は真摯に反省し、再発防止を徹底しなければならない。また、農地転用許可が私人に対して課している土地利用の権利制限を解除する行政処分であることを踏まえれば、地域の実情を踏まえつつも、必要な事案については統一的な運用が確保される必要があり、このため次の措置を講ずるべきである。

(a) 地方との意見交換と基準等の明確化

地方分権改革有識者会議農地・農村部会報告書において、国は「農地制度の検討を行う間においても、農地転用制度及び農業振興地域制度に係る課題につ

いて国と地方の間で定期的に意見交換を行う場を設けるべきである。」とされている。これを速やかに実施するとともに、具体的設定に当たっては関係する都道府県及び市町村が幅広く参加できるようにし、また、運用面に限らず、制度面に係る課題についても地方の声を反映できるようにする。

また、意見交換、農地転用事務実態調査の結果等を踏まえ、地方による農地転用許可の自主的かつ迅速な判断に資するよう、法令の基準と技術的助言の区分を明瞭にするとともに、それぞれの内容の明確化を図る。

(b) 意見聴取の見直し

詳細に示されている法令の基準を適正に解釈し、必要に応じて技術的助言を適切に参照した上で公正な立場から許可権者に意見を述べる視点が必要である。このため、市町村農業委員会の委員のうち、農業分野に知見を有する各種専門家等の学識経験者の選任委員の比率（現在 4 人以内）を高めることができるようにする。

一方で、農地転用許可に当たっては、都道府県農業会議からの意見聴取が義務付けられているが、地域によっては、限られた開催回数の中、短時間で多数の案件を処理している実態があり、市町村農業委員会の意見に加えての意見聴取を法律上一律に義務付ける必要性は低い。このため、都道府県農業会議の意見聴取の義務付けは廃止して、地域の実情を踏まえ、必要に応じて許可権者が意見を聴取するものとする。

(2) 農用地区域設定制度の見直し

市町村計画の策定のうち農用地区域の設定・変更については、都道府県知事の同意を不要とする。

一方、都道府県方針のほか、市町村計画への記載を提案した「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を尽くした上で設定する。