

第 3 回 農山村地域の新たな土地利用の
枠組み構築に係る有識者懇談会

主要論点及び考え方

(たたき台 7 / 2 2 現在)

平成 1 4 年 7 月 2 2 日
農林水産省農村振興局

論点1 現状の問題点と、これを踏まえた制度見直しの目的・手法について

農山村をめぐる国民の価値観の変化

- ・ 日本経済が成熟化する中で、「ものの豊かさ」よりも「心の豊かさ」を重視したり、自然や環境の価値をより重視するという国民の価値観の多様化に伴い、農山村が提供するライフスタイルへの期待が高まっている。
- ・ ゆとりある美しい生活空間、豊かな自然、伝統文化、農林業を中心とした地域資源を活用した産業活動が人と農の営みと自然との共生により形成、維持される環境と調和した循環型社会が実現できる場としての農山村への期待が高まっている。
- ・ 「自分たちの地域の将来は自分たちで考え、自分たちで創っていく」という視点の下での、地域づくりの活動が、徐々に幅を広げている。

農山村地域における土地利用に関する問題点

スプロール的開発が行われ農山村の風景にあわない建物が建ったり、資材置場、廃車置場等が増えたりすること等により、農山村景観の悪化が進み、日本の原風景ともいえる農山村の魅力が失われている。

耕作放棄地の増加により、多面的機能の発揮に支障が生じるおそれが生じている。

国民の価値観が多様化する中で、都市住民が持つ「農」のある生活といった新しいライフスタイルへのニーズに対応できていない。

問題を生んでいる原因

- ・ 農振法による農用地除外が柔軟に運用されてきており、おおむね30年間の運用を通じ、農振法の解釈も定着している。(〃 の原因)
- ・ 農振法等の個別法による規制では、農山村固有の土地利用上の課題に対応するには限界がある。(〃 の原因)
- ・ 土地利用計画について、地域住民が能動的に参加する仕組みが不十分であり、農地保全を含めた地域づくりへの住民の積極的な参加意識が希薄である。(〃 の原因)
- ・ 地域特性に応じて市町村が主体的に土地利用に対応できる仕組みの構築が不十分である(条例制定権の問題、財産権の制約、法律の範囲内の問題、市町村に権限のない規制の存在)(〃 の原因)
- ・ 現行の農地法第3条では、都市住民の農地の権利取得については許可されない場合に該当する事例が少なくない。(〃 の原因)

以上を踏まえた今後の対応の考え方

- ・ 市町村が、地域特性に応じ住民参加の下で土地利用調整に取り組む条件を整える。
条例による農地等の保全・利用に関する取組が、より実効性を持ち、かつ、個別法による規制を含む総体として、より柔軟で使いやすい体系となるように、こうした取組について根拠規定を置くとともに、農地法制において、これを受けた所要の調整規定を置くことを検討する。
- ・ この場合、農地法制における個別の規制との間で、どのような調整規定を置くか(例えば、規定の適用を前提とした特別の措置、権限委譲、規制の適用除外等)については、
景観保全の観点、多様な参画の観点等に対応できる
地域における土地利用の整序化も視野に入れた主体的かつ多様な取組を助長する仕組みとするという観点から整理する必要がある。

論点2 条例による取組の 必要性 方向 内容、対象等 効果 について

必要性

農山村における土地利用の無秩序化の防止への対応方向

- ・ 土地利用の方向性を具体化する土地利用計画について、地元住民が計画立案へ参画し、計画が「住民の相互規約」であるという実感を伴うような仕組みとする。
- ・ 地域特性と開発の態様に応じて規制と誘導を適切に組み合わせる仕組みとする。

こうした方向で対応を進める上で、条例による取組が有効な理由

- ・ 地元住民が主体性をもって計画作成に参画していく仕組みは、法律による全国一律的な仕組みによるよりも、地域で形作っていく方が、より主体性を確保できる仕組みづくりが可能となると考えられること
- ・ 規制と誘導の組み合わせの下で、様々な制度の運用の調整、開発と保全の調整、住民・事業者・自治体等の多様な立場の協議に基づく調整、さらには望ましい土地利用に向けて積極的な調整を試みる仕組みとするためには、全国一律の手法に加え、地域特性に応じたきめ細かい対応が必要であること

方向

条例により取り組む場合の問題点

- ・ 市町村側にとっては、新たな取組であるとともに、地域住民の具体の利害の調整を図る取組であることから、着手や実施の段階で課題・問題点が多いこと
- ・ 条例制定権に関する「法律の範囲内」の問題や、財産権の制約の問題が、取組の消極的要因となる面が考えられること
- ・ 農振法、農地法の規制については、権限が市町村にないものがあること、また市町村に権限があっても基準が法定されていることから条例に基づく独自の運用が困難であること

問題点を踏まえた、条例による取組促進の方向

- ・ シンポジウムの開催や情報提供等により、各地域における取組の分析、検証、有効な手法についての普及等を図りながら、運動論的な取組を進めていく。
- ・ 法律において、条例による農地等の保全・利用に関する取組の根拠規定をおき、地域の実情に応じた実効性を高める手段を提供する。
- ・ 法律において、条例による農地等の保全・利用に関する取組が行われている場合に、その地域での農地等の保全・利用に関する判断や基準設定の権限を市町村に委ねる。

内容、対象等

想定している制度の枠組み

- ・ 自主条例と委任条例の組み合わせにより、地域の実情に応じ、総合的な視点で、柔軟かつ実効性のある取組を行うことができる仕組みを目指す。

(条例のイメージ(例)参照)

- ・ 住民の主体的参加の下で、市町村が土地利用計画を定め、農地等を保全すべき区域を指定する。
- ・ 指定区域内において、農地所有者の間で、あるいは農地所有者と市町村が農地等の保全を約する措置を講ずる。
- ・ 上の措置を講じた農地等については、農地法、農振法等の規制に係る特別の措置、権限委譲、適用除外等の必要な措置を講ずる。

法律との関係

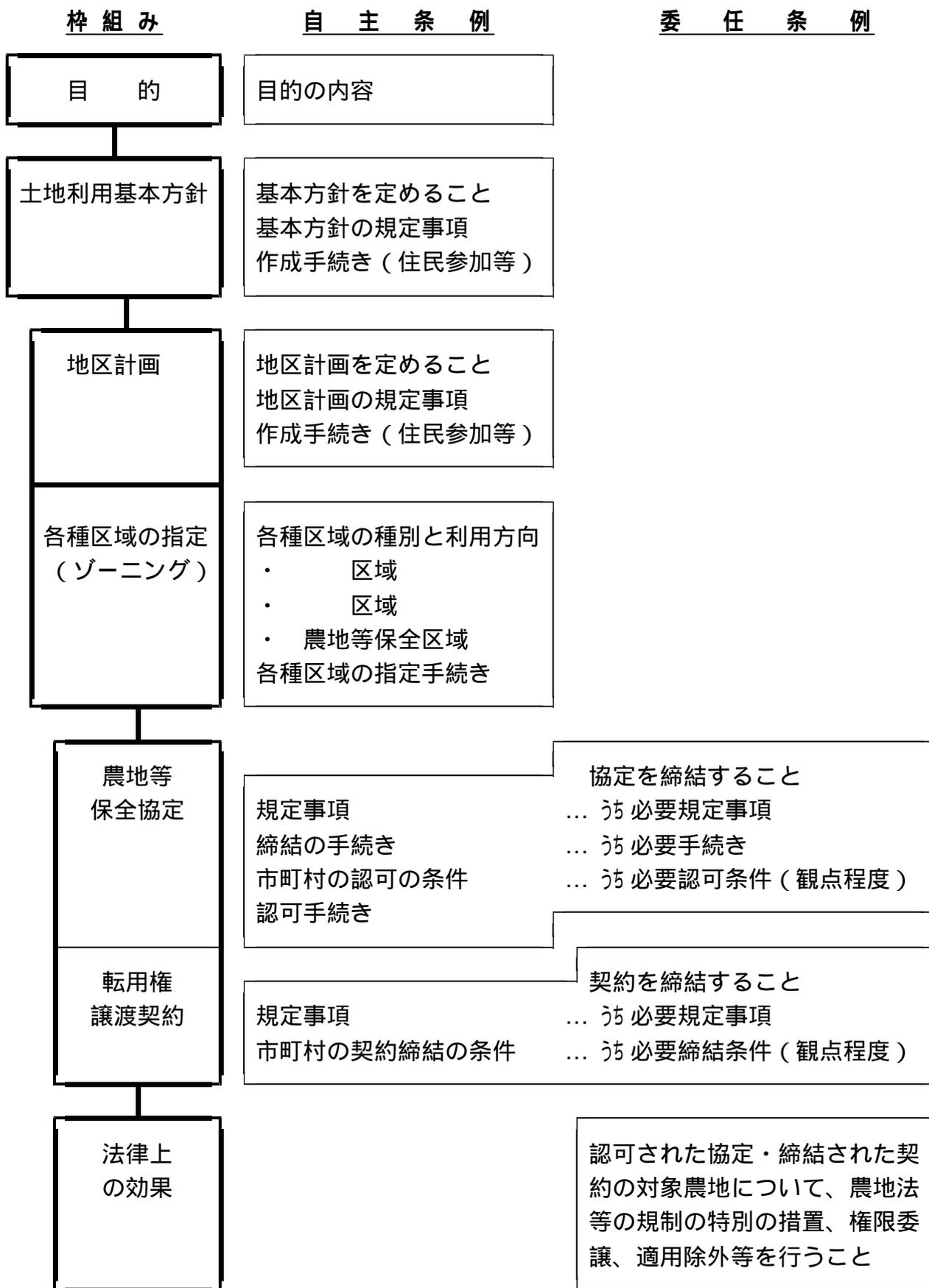
- ・ 法律効果の内容と要件、すなわち、法律上の特別の措置を講ずるために必要とされる枠組みについては法律に規定する必要がある。
- ・ 全体の土地利用調整の仕組みや内容、住民参加の方法・形態等の手続き等については、市町村が地域の特性に応じて判断すべき事項であり、条例で自主的に定める事項である。

効果

市町村による取組の有効性

- ・ 土地利用の整序化については、具体的地域像をイメージしながら住民自身による目標の設定・価値の創出が重要であり、こうした点において住民により近い組織である市町村の方が取り組みやすい面がある。
- ・ 条例の制定、運用に当たっては、農地サイドの観点、都市サイドの観点等について、総合的な主体である首長の下、一つのセクションで統一的な視点で調整を図ったり、あるいは関係部局間で具体の現場を見据えつつ調整することとなり、市町村の方が取り組みやすい面がある。
- ・ さらに、こうした具体的地域像をイメージしながら、住民参加の下での取組を積み重ねていくことにより、土地利用の整序化のノウハウも蓄積され、取組の有効性も高まっていき、現状に比し、一步一步着実な前進が図られる。

条例のイメージ（例）



運動論

- ・シンポジウムの開催、
情報提供等
(事例の分析、検証)

【自主条例】

- ・基本方針
- ・地区計画 等

市町村条例

【委任条例】

法律効果の要件

- ・農地等保全協定
- ・転用権譲渡契約

- ・法の規定の特
別の措置、権
限委譲、適用
除外等により
幅広く市町村
の関心を喚起

法律効果

- ・法の規定の特
別の措置、権限
委譲、適用除外
等のメリット
- ・「農」への多様な
関わり方が可能に
- ・市町村の判断で市
町村の定める農用
地利用が可能

農地等の保全

農山村固有の魅力の維持、向上

多様な参画

論点3 契約的手法の 必要性 内容等 効果（実行可能性） について

必要性

農地等の保全への取組強化の手法

- ・ 現下の農地転用をめぐる状況から農地転用について法制上の規制強化は困難である。
- ・ 農地等の保全も含めた秩序ある土地利用の確立には、土地所有者の自発的かつ積極的な取組が重要である。
- ・ このため、農地等の保全の実効性を高めるための手法として、規制強化でなく、土地所有者等を当事者とする契約的手法の方が適当である。

内容等

契約的手法の対象範囲

- ・ 住民間である程度のまとまりがあり、具体の土地利用をイメージしやすく、合意形成へ比較的取り組みやすい、小学校区、旧市町村、農業集落等を単位に取り組むことが想定される。

契約的手法の方向

- ・ 契約的手法により、地域における土地利用の整序化への取組を進めるためには、土地利用計画に主体的に参画する中で、住民意識の向上を図りながら、多くの農地等の所有者間で土地利用調整に向けた合意形成がなされることが有効である。
このため、条例による住民参加の下での土地利用調整への取組の中で、契約的手法が位置付けられることが重要である。
- ・ 加えて、多くの農地等の所有者がメリットを受けるとなれば、まとまった形で取り組みやすく、合意形成後の安定した土地利用が図られる、より有効な取組みになると考えられる。

契約的手法の案

- ・ こうした観点から、契約的手法の仕組みの案としては、例えば以下のようなものが考えられる。

「農地等保全協定」

農地等の所有者の間で農地等の保全を内容とする協定を締結し、協定内容が農地等保全に資すると認められる場合に市町村がこれを認可する。

「転用権」

農地等の所有者が市町村と農地等の「転用権」を市町村に譲渡する契約を締結する。

効果（実行可能性）

契約的手法に取り組むインセンティブ

- ・ 今回の制度見直しでは、農山村固有の魅力の維持・向上を図るとともに、「農」への多様な関わり方を実現することを目指し、農地保全について契約的手法による取組を行うことを条件に、必要に応じ、農地法、農振法等の規制に係る特別の措置、権限委譲、適用除外等の規定の整備を行うことを検討している。
- ・ こうした規定の整備が図れれば、地域の実情にそった土地利用の整序化を図り、地域の魅力の維持・向上を図ろうとする市町村、地域にとっては、地域の実情を反映させた即地的かつ具体的な土地利用の計画に沿った形で農地を利用していくことが可能となる、例えば、農用地区域内の農地でも、市民農園の滞在型宿泊施設や優良田園住宅を、農山村の特性を活かし景観に配慮しながらバランスよく設置すること、現行法の基準・要件では農地転用が可能な農地でも農地として保全すること等が、住民の合意をベースに市町村の判断でできうる。
また、グリーンツーリズムを積極的に進めようとする市町村、地域にとって、都市住民など多様な主体が農地を利用することも可能となる等のメリットがある。
- ・ あわせて、土地利用の整序化を図るべき一つの単位となる一定の範囲内について、利害調整を含め土地利用調整を図っていけるような何らかの手法を工夫できれば、さらに有効な取組とすることが可能である。

論点4 「農地等保全協定」の実効性について

実効性についての考え方

- ・ 今回の制度見直しでは、市町村と農地所有者の間、あるいは農地所有者の間で合意を経た上で、農地等の保全に関する契約・協定を締結することを通じ、農地所有者が自発的かつ積極的に農地等の保全に取り組めるような安定的・継続的な枠組みを導入することを検討している。
- ・ 「農地等の保全に関する協定」の場合には、現行法制度の下では転用が可能な場合にも、協定参加者の全員合意がないと協定が変更できず転用ができない等農地保全の実効性は高まるものと考えられる。
- ・ また、こうした契約的手法による土地利用調整の仕組みにおいては、地域特性に応じたきめ細かな土地利用のコントロールが可能であると考えられる。

実効性の確保のための担保措置

- ・ 当事者は協定内容に拘束され、違反行為については、予め、協定締結時に、ペナルティ（ex違約金の賦課）を定めることによる抑止策を講じるほか、協定内容に違反した場合には、債務不履行責任の追及（損害賠償、原状回復請求）が可能である。
- ・ 加えて、所有権が転々譲渡される場合にも、実効性が確保できるように、法律によって承継効を付すことが必要であると考えられる。
- ・ さらに、市町村の認可に係らしめることとしていることから、条例において、違反の場合の認可取消しを措置することも考えられる。
- ・ また、農地の転用、権利取得に係る規制の適用関係について、農地法、農振法等の仕組みに特別の措置として位置付けるという整理の場合には、協定に違反した転用行為については農地法、農振法等のルールに服することが考えられる。

論点5 「転用する権利」と現行転用規制との整合性について

現行転用規制との整合性

- ・ 今回の制度見直しでは、市町村と農地所有者の間、あるいは農地所有者の間で合意を経た上で、農地等の保全に関する契約・協定を締結することを通じ、農地所有者が自発的かつ積極的に農地等の保全に取り組めるような安定的・継続的な枠組みを導入することを検討している。
- ・ 「転用する権利」の場合、現行法制度の下では転用が可能な場合にも、市町村が条例で定めるルールに則って「転用する権利」を農地所有者に譲渡しなければ転用することができず、農地の転用に係る制限は実質的には強化されうると考えられる。
- ・ このように「転用する権利」については、一定のルールに則って今以上に強い制限に服することと一体となった仕組みとして構築することができれば、現行法の転用規制と整合性をとれるとの考え方がある。
- ・ 一方で、公的主体が「転用する権利」を取得する仕組みを法制上に位置付けることは、財産権に内在する制約として補償なしに課している現行の農地の転用規制との整合性を整理することが困難であるとの考え方もあり、今後更なる整理が必要である。

実行可能性

- ・ 転用目的売買価格がすべての農地に等しく期待されるものではないこと、地域により農地価格や転用需要に差があること、農地価格と転用規制等の法規制との関係について研究、分析がなされていないことから、「転用する権利」の価格の設定の全国的なルール化は困難であると考えられる。

論点6 多様な主体の参画と耕作者主義、弊害防止策について

「耕作者主義」との関係

- ・ 今回の制度見直しにおいては、農地の農地としての保全・利用の確保を実質的に強化する枠組みとすることを検討している。
- ・ 農地法においては、法第3条に定める、すべて耕作、常時従事、下限面積、効率的利用（通作距離等）の要件により権利取得しようとする者について一定の判断を行うという事前チェックを行っている。
- ・ 今回の検討において、現行制度以上に農地の農地としての保全・利用が確保される仕組みを構築することができれば、事前チェックを法定基準により行わなくとも、そもそも農地を耕作する者しか権利を取得しようとしないうような仕組みとなっており、「農地を適正かつ効率的に耕作する者に農地の権利取得を認める」という、いわゆる耕作者主義の考え方に適うものとなっているという考え方がある。
- ・ 一方、現行農地法等の体系との整合性の観点から、今回検討する仕組みについて、農地法の特例を措置するには、特例を措置するに値するだけの実効性を法制度上有する仕組みとなっている必要があるとの意見がある。
- ・ また、新たな仕組みを導入する場合に、農地の「効率的な利用」を確保するために、法制度上、担保措置を位置付ける必要があるという考え方がある。

弊害防止策

参入者の耕作放棄等、農地の不適切な管理に対しては、以下のような対策が考えられる。

- ・ 協定、契約締結時に、違反行為に対するペナルティ（ex違約金の賦課、契約解除）を定めることによる抑止策
- ・ 市町村が、農地を農地以外のものとする権利を取得している場合には、市町村に負担が生じ、一方で土地所有者がメリットを享受していることから、何らかのペナルティを課すことによる抑止策
- ・ なお、現状でも、耕作放棄地は増加しており、このため各種の耕作放棄地対策に加え、効率的かつ安定的な農業経営を目指す農業者に対する農用地の利用集積策が実施されており、多様な参入に係る耕作放棄についても、こうした施策の対象にもなるべきものと考えられる。