

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

課題及び考え方

(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

### 【現状の問題点】

- 1 農村の土地利用にどのような問題点が生じているのか。
- 2 こうした問題点と食料・農業・農村基本法及びその基本理念との関係はどのように整理されるか。
- 3 農村地域の景観を損なうような農地の転用が生じているのは何故か（制度上の問題か、それとも運用上の問題か。）
- 4 都市住民が農地をなかなか取得できないのは何故か（制度上の問題か、それとも運用上の問題か。）

### 【全体的な枠組み】

- 1 新制度の目的は何か。農地保全か、土地利用の整序化か。
- 2 新制度の目的達成のための手法を現行法上どう位置付けるのか。
- 3 農山村地域の土地利用の新たな枠組みのねらいは、都市と農村のニーズを結びつけ、新旧住民による新たなコミュニティ形成を進めるための、新たなマスタープランの作成とするべきではないか。
- 4 農村振興施策の総合的振興の中で新制度をどう位置付けるのか。

### 【条例による取組の推進】

- 1 条例による取組について、どのような方向で対応していくのか。
- 2 条例による取組を進める必要性と、その背景や問題点は何か。
- 3 現行の条例について、法律の制約から生じている問題点をどのように評価するか。
- 4 国レベルで制度が2つ（農地サイド、都市サイド）ある中で、条例による総合的取組がどういう効果をもちうるのか（自主条例の場合との比較、国レベルで制度が2つある中での市町村レベルでの調整の可能性を踏まえ整理する必要。）
- 5 自治体の土地利用に関する取組を国の法制度にどのように位置付けようとしていくのか。条例による場合、条例と法律の関係をどう整理するのか。
- 6 条例の対象をどのように考えるか。

- 7 里山についてどのように考えるか。
- 8 自治体の取組を位置付ける上で、国との役割分担をどのように考えるか。
- 9 条例の主体をどのように考えるか。市町村条例と県条例の関係をどのように考えるか。
- 10 条例による取組と全国レベルでの政策目標などとの整合性の確保、調和をどのように図っていくのか。
- 11 法律に条例制定の根拠規定をおく場合、定める内容について、どの程度法律で縛りをおこうとするのか。
- 12 「土地利用計画」とは、どのようなものをイメージしているのか。その場合の土地利用の構想、調整との関係の整理はどうなるのか。また、計画の拘束力や、合意形成との関係の整理はどうなるのか。
- 13 条例による取組において、都市計画サイドの枠組みとの関係をどのように考えるのか。
- 14 景観の形成の観点から、建物の規制を条例中にどこまで取りこむことを考えるのか。

#### 【土地利用の整序化の確保】

- 1 現行の条例に見られるような利害調整の仕組みで十分ではないか。逆に、利害調整を強力に進めるため、開発利益を公に還元するような取組が必要ではないか。
- 2 土地利用の整序化を図るためには、たとえ中期的にでも、規制強化に取り組む必要があるのではないか。
- 3 規制強化すると対象となる農地は限定されるのは何故か。
- 4 土地利用の整序化を目指して、「建築不自由の原則」を実現しようとするのか、それとも、計画への適合性の確保を図ろうとするのか。
- 5 総合的な土地利用秩序の実現に向けて、「計画の体系化」と「計画の調整を具体的に図る仕組み」についてどのように考えるのか。

- 6 土地利用の調整と土地利用の実現を可能にするため、どのような仕組みとすべきか。(市町村国土利用計画により構想、計画を作り、これを実現する手段として土地利用調整条例を位置付けるとともに、計画適合の仕組みにより市町村のマスタープランに沿った土地利用へ誘導する仕組みとすべきではないか。)
- 7 各個別法の計画白地地域の利用調整について、客観的なルールを確立すべきではないか。
- 8 土地利用調整を図る具体的なツールとして、土地利用計画と開発基準(規制基準)のあり方をどう考えるか。
- 9 転用を認めた後の土地利用の規制をどのように考えるか。

#### 【多様な参画】

- 1 多様な主体の参画と耕作者主義との関係をどのように整理できるのか。
- 2 認定農業者への利用集積など農地の効率的利用との関係をどう整理するのか。
- 3 多様な参画を可能とした場合、参画した者の耕作放棄、それによる虫食いの農地の荒廃にどのように対応するのか。

#### 【新たな仕組み】

- 1 農地等の保全にどのような方向で取り組もうとするのか。
- 2 新たな仕組みを設けることにより、一国多制度となること、同一市町村内に「農地法上の農地」と「農地法外の農地」が併存することになることとなり、現場で混乱が生ずるのではないか。
- 3 協定と土地利用計画の関係をどのように考えるか。
- 4 契約的手法による場合、契約を締結するインセンティブをどう考えるのか。
- 5 導入しようとする仕組みにおいて、実効性あるコントロールをどう確保するのか。
- 6 条例によるコントロールと権限委譲を実現しようとする場合に、契約的手法を導入する必要性は何か。
- 7 契約的手法の効果をどう評価するか。

- 8 転用規制の緩和の方向での取組を防止する策が必要ではないか。
- 9 「転用する権利」と現行法の転用統制との関係はどう整理できるのか。
- 10 「転用する権利」について、市町村の財政負担についてどのように考えるか。
- 11 「転用する権利」について、どのくらいの価格となるか、また、それで購入が可能かの検討が必要ではないか。
- 12 公益法人「田園公社」を地区単位に設立し、利用権を集約し、土地利用計画に適合する者に転貸する方式を考えてはどうか。

**【地域の需要】**

- 1 地域での取組の需要をどのように考えるか。

## 課題に対する考え方

### 【 現状の問題点 】

1 農村の土地利用にどのような問題点が生じているのか。

(考え方)

1 農山村における土地利用をめぐる状況は、農山村の魅力を損ねる以下のような問題を抱えている。

農地等のスプロールの開発により農業の持続的な発展に支障が生じている地域も依然としてみられる。

都市的な土地利用が郊外の農林地ににじみ出ていることが中心市街地の活力低下や遊休地の増加につながっている場合もみられる。

耕作放棄地の増加等により土地利用の秩序が乱れつつあり、景観が悪化するとともに多面的機能の発揮に支障が生じている。

2 このような問題の背景は以下のとおり。

混住化等により地域住民が自らの住む地域の土地利用、特に農地等の利用・管理について無関心になっていること。

農地所有者の中には転用による開発利益に対する期待があり、農地法等による土地利用規制では十分に対応しきれない経済的要因や農地所有者の意識が存在すること。

個別法に基づく土地利用計画は総合的な土地利用調整を図るものとなっておらず、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こと

3 こうした背景を産んでいる制度的な問題点は以下のとおり。

計画作成過程へ能動的に参加する仕組みが不十分であること

農振法による農用地除外が柔軟に運用されてきたこと、開発利益の大半が土地所有者に帰属すること

地域特性に応じた市町村が主体的に対応できる仕組みの構築が不十分であること  
(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)

4 また、国民の価値観が多様化し、都市住民が多様な形態での「農」への関わりを求めるニーズが高まる中で、都市住民の農地利用については、

市民農園法、特定農地貸付法等が用意されているが、利用の目的や形態に制限を課していること

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いこと

から、都市住民等のニーズに十分に対応できない面がある。

## 農村の土地利用における問題点（事例）

### 農地等のスプロールの開発が行われている事例

- (1) 大規模商業施設の進出によりスプロール的な開発が誘引された事例・・・別紙1  
(実態)
- ・大規模商業施設の建設地の選定に際し、開発サイドが地価の低い土地（市街地から距離があり、集团的農地に近接）等を選定する。
  - ・集客力のある大規模商業施設の進出により、他の商業施設（郊外型の電化製品店、自動車部品店など）の新たな転用需要が発生する。
  - ・開発サイドは関係地権者との交渉をあらかじめ行った後に市町村と調整するため、より望ましい（農業への影響がより少ない）位置への誘導の自由度が狭まる。
- (2) 沿道のスプロール的な開発の事例・・・別紙2  
(実態)
- ・交通の利便性から、流通業務施設等の転用需要が発生する。
  - ・開発サイドは関係地権者との交渉をあらかじめ行った後に市町村と調整するため、より望ましい（農業への影響がより少ない）位置への誘導の自由度が狭まる。
- (3) 集落周辺部におけるスプロール的な開発の事例・・・別紙3  
(実態)
- ・農家が転用希望者であることから、農用区域の自己所有地に建設場所が選定される傾向にある。
  - ・関係地権者間の調整に多大な労力を要すること等から、交換分合制度等の活用が図られていない。

### < 農振除外要件の運用の実態 >

上記1の事例(1)～(3)についての農振除外要件の運用の実態は、別紙のとおり。

### < 問題点 >

個別案件については、農用区域除外要件を満たす場合は除外が可能とされている。このため、(1)～(3)の事例の実態をみると除外の要件を満たしさえすれば、当該地に対する開発サイドの強い転用要望があること等から農業上の影響がより低い位置への誘導が十分行われないうまま除外が行われているものと考えられる。

これは、

除外の基準・手続きに第2の候補地へ誘導する仕組みが措置されていない  
関係地権者間の調整に多大な労力を要すること等から、交換分合制度等の活用が図られていない

除外の基準・手続きは農地行政の観点から定められており、農村地域の景観を保全する観点では定められていない  
という制度になっているためである。

#### 耕作放棄が発生している事例・・・別紙4

##### (実態)

- ・農業就業者の高齢化等による労働力の減少、農地の受け手の不足等により、耕作放棄が増加
- ・所有権移転や貸借等による農地の利用集積、農作業受委託が十分には行われていない。

〔町が農業改良普及センター及び農業協同組合と連携し、基幹作物の野菜(オクラ等) 水稲の生産性の向上を図るとともに、所有権移転や貸借等による農地の利用集積、農作業受委託を通じて担い手の育成を図り、耕作放棄地の解消を図ることとしている。〕

##### (問題点)

- ・耕作放棄を規制することが困難である。

(別紙)

農振除外要件の運用の実態

農振除外要件 (法13条第2項)	当該変更に係る土地を農用地等以外の用途に供することが必要かつ適当であって、 <u>農用地区域以外の区域の土地をもって代えることが困難</u>	農用地区域内における <u>農用地の集団化、農作業の効率化その他土地の農業上の効率的かつ総合的な利用に支障を及ぼすおそれがないこと</u>	農用地区域内の <u>土地改良施設の有する機能に支障を及ぼすおそれがないこと</u>	農業に関する公共投資により得られる <u>効用の確保が図られること</u> (令第8条：国の補助等による農業生産基盤整備事業が完了公告後8年を経過していること)
具体的な判断基準 (ガイドライン)	・ <u>当該用途の通常の利用形態をもとに必要性、規模の妥当性を判断すること</u> ・ <u>具体的な転用計画等があること</u> ・ <u>不要不急でないこと</u> ・ <u>施設規模等からみて農用地区域からの除外が過大でないこと</u> ・ <u>農用地区域以外の区域に建設可能な土地がないこと</u>	・ <u>集团的農用地の中央部に他用途の土地が介在することなどにより、高性能機械による営農や効果的な病虫害防除等に支障が生じないこと</u> ・ <u>小規模の開発行為がまとまりなく行われることなどにより、農業生産基盤整備事業、農地流動化施策への支障が生じないこと</u>	・ <u>ため池、排水路、土留工、防風林等の農用地区域内の土地の保全上必要な施設について、その毀損により、土砂の流出又は崩壊、洪水、湛水、飛砂、地盤沈下等の災害の発生が予想されないこと</u> ・ <u>農業用排水施設等の農用地区域内の土地の利用上必要な施設について、土砂等の流入による用排水停滞、汚濁水の流入等が予想されないこと</u>	
事例(1)	・大規模商業施設は施設規模等から農用地区域以外の区域に建設可能な土地はない。 ・後発の小規模開発は、集客力を勘案すれば農用地区域以外の区域に建設可能な土地はない。	・大規模商業施設及び小規模開発は集団農地を分断する道路沿いに位置する(農用地区域の縁辺部)ことから、除外後の農地の集団性は保たれ、営農、事業等への影響は少ない。	・災害の発生が予想されない。 ・用排水停滞、汚濁水の流入等が予想されない。	・大規模商業施設は、農村活性化土地利用構想を活用(8年未経過) ・小規模開発は、8年を経過している。
事例(2)	・流通業務施設等の性格及び交通の利便性を勘案すると、農用地区域以外の区域に建設可能な土地はない。	・開発は、集団農地を分断する道路沿いに位置する(農用地区域の縁辺部)ことから、除外後の農地の集団性は保たれ、営農、事業等への影響は少ない。	・災害の発生が予想されない。 ・用排水停滞、汚濁水の流入等が予想されない。	・8年を経過している。
事例(3)	・自己所有地が農用地区域内のみ存在するため、農用地区域以外の区域に建設可能な土地はない。	・開発は、集団農地を分断する道路沿い、農振白地の隣接地(農用地区域の縁辺部)に位置することから、除外後の農地の集団性は保たれ、営農、事業等への影響は少ない。	・災害の発生が予想されない。 ・用排水停滞、汚濁水の流入等が予想されない。	・8年を経過している。

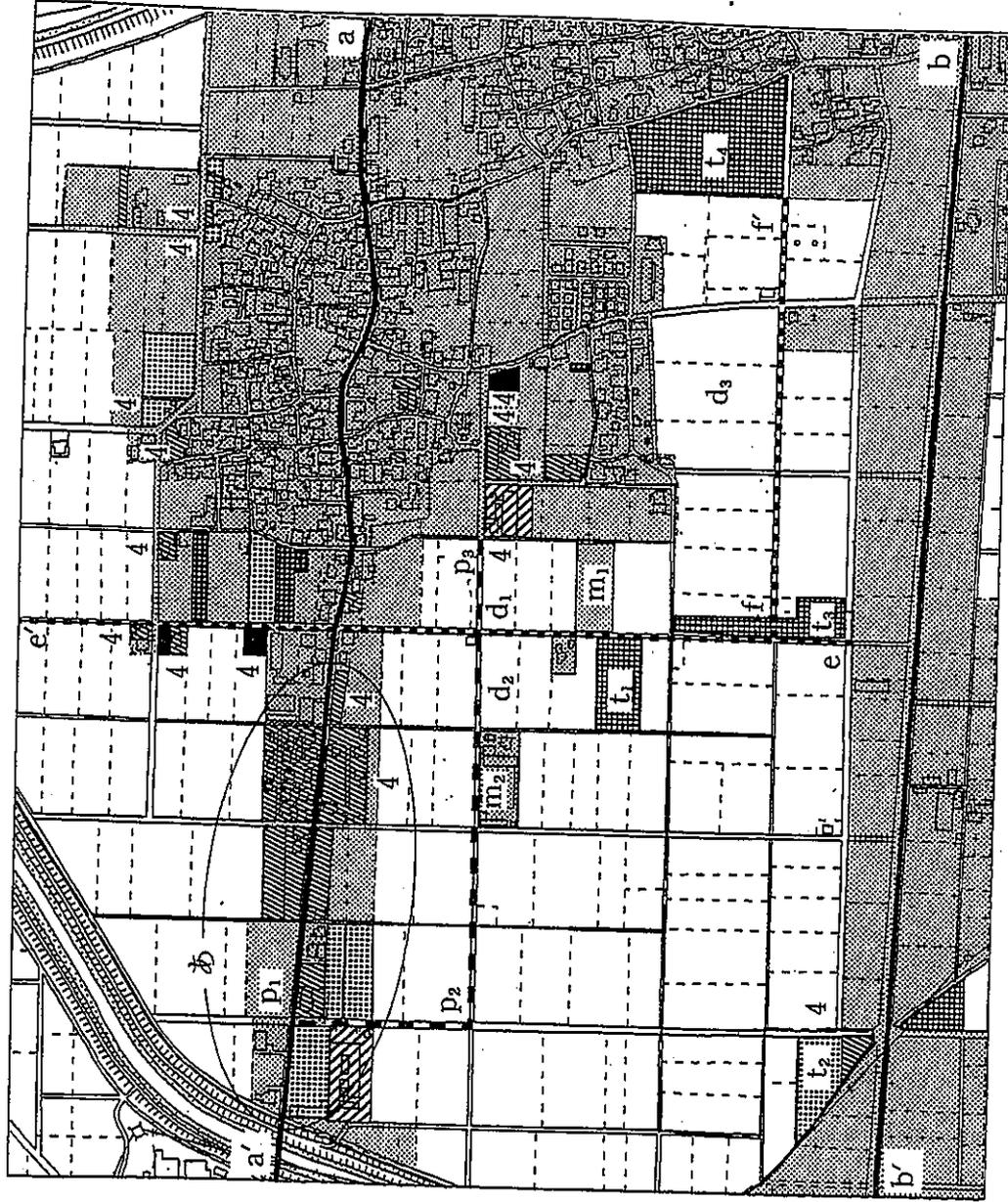


県道沿いでスプロール的に開発が進んだ事例



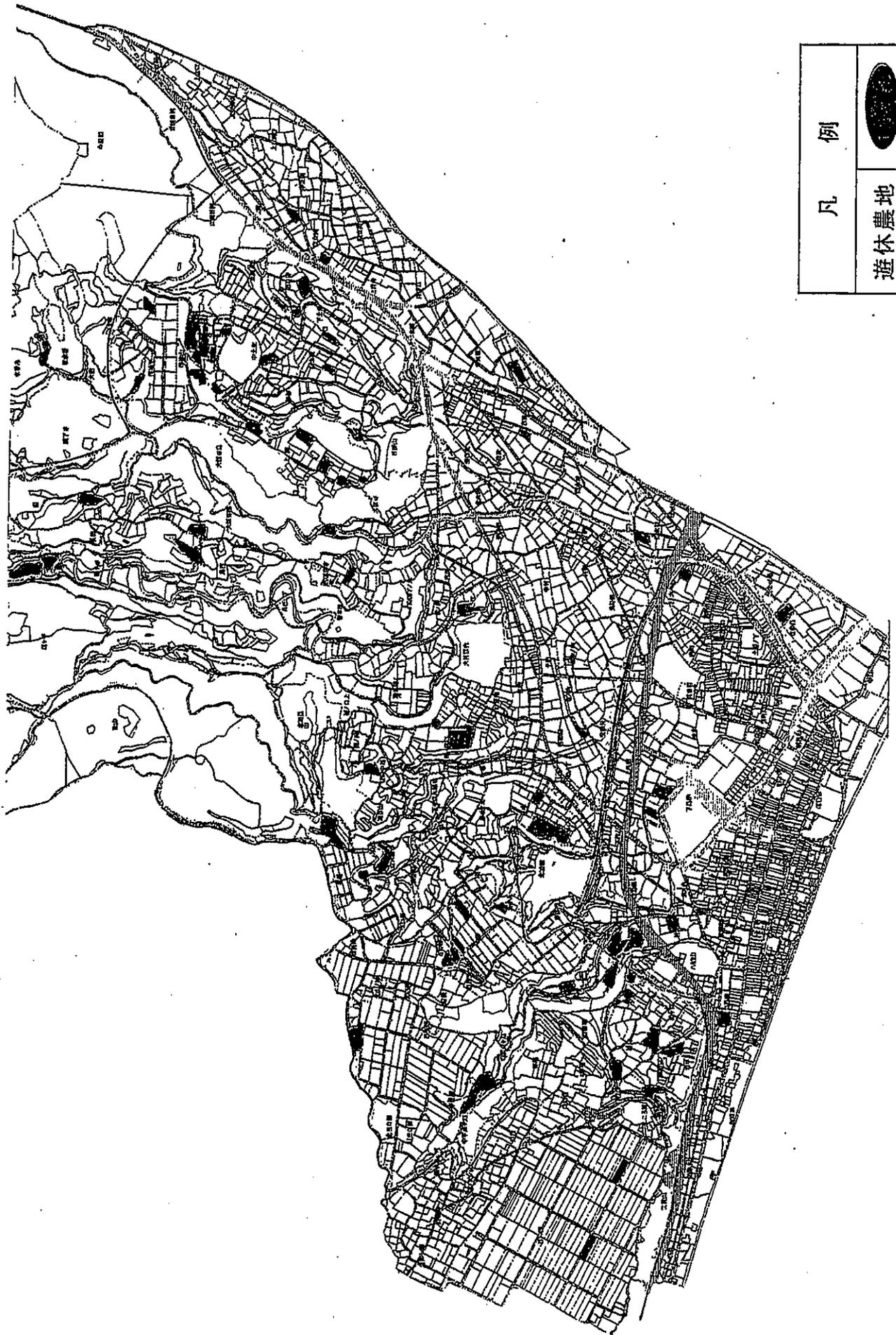
(別紙 3)

集落周辺部におけるスプロール的な開発の事例



4 農地法 4 条転用  
農振農用地  
農振白地  
農振除外地  
住宅  
工場  
農舎  
倉庫・作業場  
資材置場  
集落境界

(別紙4)  
耕作放棄が発生している事例



凡例	●
遊休農地	●

2 こうした問題点と食料・農業・農村基本法及びその基本理念との関係はどのように整理されるか。

(考え方)

1 農山村における土地利用をめぐる状況は、農山村の魅力を損ねる以下のような問題を抱えている。

農地等のスプロールの開発による農業の持続的な発展に支障が生じている地域も依然としてみられる。

都市的な土地利用が郊外の農林地ににじみ出ていることが中心市街地の活力低下や遊休地の増加につながっている場合もみられる。

耕作放棄地の増加等により土地利用の秩序が乱れつつあり、景観が悪化するとともに多面的機能の発揮に支障が生じている。

2 食料・農業・農村基本法においては、国民がゆとりややすらぎをこれまで以上に重視するようになっていく中で、農村で農業生産活動が行われることにより生ずる国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等の多面的機能を適切かつ十分に発揮することが求められていることから、農業・農村の果たすべき役割として、食料の安定供給の確保に加え、多面的機能の発揮を位置付けている。

また、これらの役割を適切に果たしていくためには、農業の持続的な発展と農村の振興が重要であることから、～を4つの基本理念として規定している。

3 農山村における土地利用をめぐる状況は、自然環境の保全や良好な景観の形成等の面から問題を抱えており、食料・農業・農村基本法の掲げる4つの基本理念のうち、特に多面的機能の発揮の実現に支障が生じていることから、対策を講じていく必要がある。

3 農村地域の景観を損なうような農地等の転用が生じているのは、なぜか。(制度上の問題か。それとも、運用上の問題か。)

(考え方)(例)

1 農用地区域内農地

(1) 我が国の農地の8割以上を占める農用地区域内農地については、集団的な農地や農業生産基盤整備の対象地等の優良な農地を、市町村が定める農業振興地域整備計画において設定し、農地転用等を制限している。

この農用地区域は、市町村の発意で計画の案を作成し、公告縦覧、異議申出、都道府県知事との協議・同意等の手続きを経て定めることとなっている。

(2) 農用地区域内の土地を対象として、農地を転用し非農業的土地利用を図ろうとする場合には、農用地区域からの除外をするための農業振興地域整備計画の変更が必要となる。

その変更は、市町村が、農業振興の方向等に照らして農業振興地域整備計画の変更の必要性を判断するとともに、除外基準との適合を確認した上で、1の手続きを経て行うこととなる。

変更の時期は、おおむね5年ごとに実施する基礎調査の結果により行うことを原則としているが、経済事情の変動その他情勢の推移により市町村が必要と判断した場合も行うことができる。

(3) 農地の転用を目的とした農用地区域からの除外の基準は、市町村農業振興地域整備計画の策定が進められていた昭和47年、社会経済情勢等も踏まえ、農用地区域内の土地の農業上の利用に支障がないよう措置するための基準として、通達により定められている。

(平成12年の自治事務化に伴い、法定化されている。)

(4) 除外基準の運用に当たっては、当該基準が示された当時より、農用地区域の設定は、基本的に農家の発意によるものではないこと等から転用需要が生じた場合の農家側の権利の主張が強いこと、農業振興地域整備計画に関する事務は、当初から市町村の事務であり、具体の判断は市町村の裁量によるところが大きいこと、土地利用の競合により発生する、農用地区域内農地への転用需要も多いこと、経済事情の変動等情勢の推移を理由として、農地の転用に対応した随時の変更が要求されること等から、柔軟な対応をせざるを得ない事情もあり、スプロールの開発等農村地域の景観を保全する観点からは必ずしも適切とはいえない面がみられるところである。

(5) このような対応は、当初の農業振興地域整備計画の策定による農用地区域の設定以降、おおむね30年の間進められてきたものであり、もはや農振制度そのものとして定着しているものである。

また、現行制度を厳格に運用することにより、農村の景観を損なうような土地利用を制限しようとしても、過去の農用地区域からの除外の事例との比較で、何故除外、転用が認められないのかといった紛争が続出することが予想されること等から、困難と考えられる。

## 2 農振白地地域における農地

- (1) 農業振興地域は、今後相当長期にわたり総合的に農業振興を図るべき地域として、おおむね200ha以上の優良な農地がある、農業経営の近代化の見込みが確実である、土地の農業上の利用の高度化を図ることが相当と認められる地域について、原則として市町村ごとに都道府県知事が指定している。(平成12年度現在で、1,720万ha)  
このうち、農用地区域以外(農振白地地域)の土地には、農地のほか集落及び山林等が含まれる。
- (2) 農振白地地域には、農用地区域への編入要件を満たす優良農地が相当程度存在するが、農振制度発足後30年以上にわたり農振法による規制がなされてこなかったことから、農業生産基盤整備の実施等に伴う場合を除き、農家の土地利用規制に対する抵抗感等から農用地区域への編入は困難となっている。
- (3) 農振白地地域の農地については、農振法に基づく開発行為の規制はなく、農振白地地域の開発行為が農用地区域内の土地に災害等を発生させるおそれがある場合の都道府県知事の勧告・公表の措置があるのみである。  
個々の転用事案に対しては、農地法の農地転用許可制度で対応しており、当該許可基準では優良農地以外の農地転用に対しては原則的に許可がなされることとなっている。また、優良農地であっても沿道サービス施設等については、例外的に許可が可能となっている。  
このため、農振白地地域の農地については、農用地区域内の農地よりも転用期待が高く、当該地域を中心としたスプロールの開発等農村地域の景観を阻害している面が見られる。
- (4) このような状況は、農振白地地域には、土地利用計画が存在していないこと、ゾーニングによる規制がない又は規制が緩いこと等から、計画的かつ適正に開発を誘導する制度の仕組みが存在しないことによるものである。  
また、農振白地地域における農家の転用期待は、農用地区域への編入による優良農地の確保にも影響を及ぼしている。

## 3 里山(保安林以外の森林)

- (1) 地域森林計画の対象民有林において行われる開発行為は規制が行われており、この規制の対象となる開発行為は、1ヘクタールを超えるものが対象となっている。また、農村地域の景観の保全に資する森林については、保健保安林等に指定することとし、その転用を規制している。
- (2) しかしながら、特に都市近郊では、宅地開発等により里山が消失しているほか、二次林の放置・手入れ不足による里山の質の低下、ゴミの投棄による里山の環境悪化が問題となっている。

# 生物多様性国家戦略

平成14年3月27日  
地球環境保全に関する関係閣僚会議決定

## 第2節 里地里山の保全と持続可能な利用

### (里地里山の特性と問題点)

里地里山は、奥山自然地域と都市地域との幅広い中間地域に位置し、多様な価値や権利関係が錯綜する多義的な空間です。国土の中間に位置することから、奥山自然地域の緩衝地帯として、また都市地域への生物の供給源としての機能を持ち、奥山自然地域から都市地域までを生物多様性の観点から繋ぐ役割が期待されています。二次林を中心に水田等の農耕地、ため池、草地等を構成要素としており、人為による適度な攪乱によって里地里山特有の環境が形成・維持され、固有種を含む多くの野生生物を育む地域となっています。中核を成す二次林だけで国土の約2割(約800万ヘクタール)、周辺農地を含めると国土の4割程度と広い範囲を占めます。中核の二次林は、前述のとおり、植生の自然特性等によって、大きく4つのタイプ(ミズナラ林、コナラ林、アカマツ林、シイ・カシ萌芽林)に分類されます。水田は、水稲作の営みにより、浅い水面を持つ湿地が形成維持され、メダカ、ドジョウ等の水生生物にとって欠かせない環境を提供しています。

ところが、近年の生活・生産様式の変化に伴い二次林や草地の経済的利用価値が低下したことに加え、いわゆる農山村では、農林業の採算性の低下、林業生産活動の停滞等から二次林や農地が放置されるケースが増加しています。放置後は、タケ・ササ類の侵入等により生物多様性が低下する場合があります。都市地域の近郊では、残された二次林等が宅地、道路、ゴミ処分場等の開発の対象となる場合が多く見られるなど、里地里山の存続が危惧されています。これらの背景には、土地所有者が継続的維持管理に耐えられないことなどの理由により、二次林、農地等を手放すという事情もあります。

### (里地里山の保全と利用のための制度)

里地里山の保全若しくは土地利用調整に関わる全国的な保護地域制度としては、自然公園、自然環境保全地域、鳥獣保護区、保安林、緑地保全地区、風致地区、名勝・天然記念物等の様々な制度があり、里地里山の保全や持続可能な利用に一定の効果を果たしているものの、これらの制度は、中間地域全体の保全や土地利用調整を直接の目的とするものではないため、個々の制度のみで里地里山のような中間地域全体の保全や土地利用調整の機能を統一的に果たすには一定の限界があることも事実です。

例えば、都市近郊での開発圧力に対して有効な保護地域制度としては、都道府県自然環境保全地域(指定面積約7万4千ヘクタール)や緑地保全地区(指定面積約5千ヘクタール)等がありますが、里地里山のような中間地域の保全や土地利用調整の機能を統一的に果たすには十分な規模ではありません。

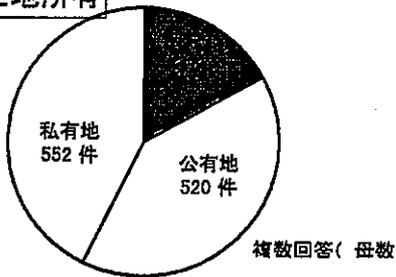
また、里地里山の維持管理のため、例えば、緑地保全地区等に指定された土地については都市緑地保全法に基づく土地の買入れ制度などにより公有地化が推進されています。なお、相続税の課税に当たっては、緑地保全地区等に指定されること

# 里山活動フィールドについて(アンケート 中間集計)

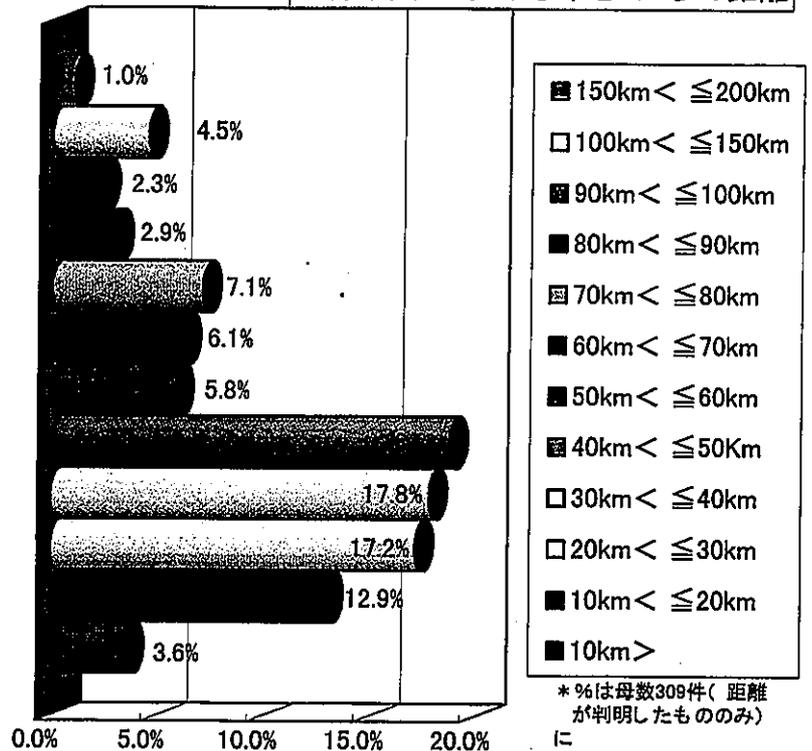
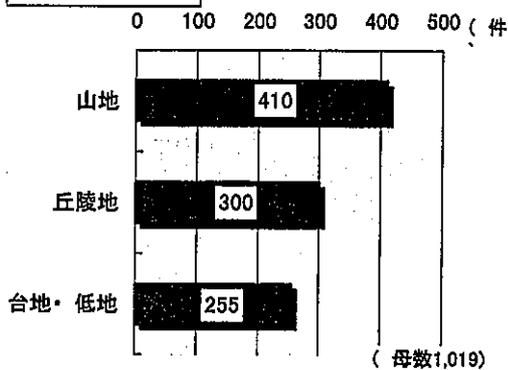
(別紙)

## 大都市圏※における中心※からの距離

### 土地所有

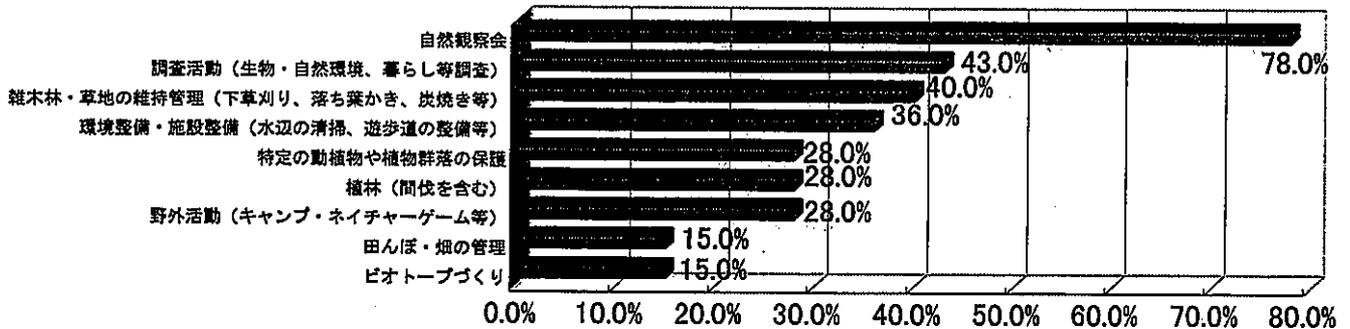


### 立地のタイプ



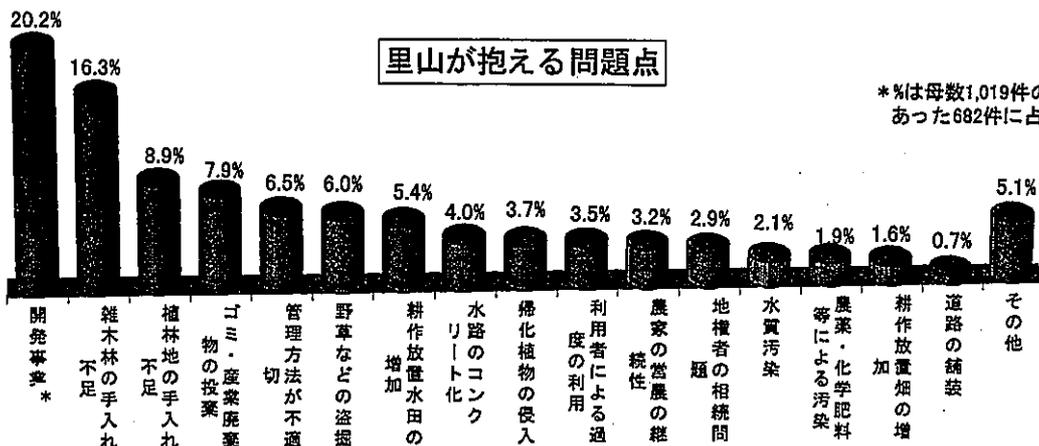
※ 大都市圏とその中心: 東京都・神奈川県・埼玉県・千葉県・群馬県・栃木県・茨城県については東京を中心、愛知県・三重県・岐阜県については名古屋を中心、大阪府・京都府・兵庫県・滋賀県・奈良県・和歌山県については大阪を中心として集計。

## フィールドにおける保護・ふれあい活



\*複数回答、母数800件に占める割合

## 里山が抱える問題点



\*%は母数1,019件のうち回答のあった682件に占める割合

\*宅地、道路、ゴミ処分場、ゴルフ場等

## 里山における問題について

### ●里山の特性

- 里山とは、都市域と原生的自然との中間に位置し、様々な人間の働きかけを通じて環境が形成されてきた地域であり、集落をとりまくコナラ、ミズナラ、アカマツ等の二次林を主体とする森林と、それらと一体となった農耕地、ため池、草地等で構成される地域概念である。
- 里山は、カタクリ、ギフチョウ、ノウサギ等の希少種を含む多様な動植物の生息・生育空間として、生物多様性保全上重要な地域でもある。さらに近年、居住地周辺の身近な自然とのふれあいの場、心やすらぐアメニティ空間、自然観察や環境教育のフィールド等としての価値が高まっている。
- 同じ里山でも、場所により自然環境や社会的状況が大きく異なり、それぞれの立地や地域住民の生活・生産活動との関係によって多様な価値を有する多義的空間であることから、その特性に応じた保全等の対応が必要となる。

### ●里山が抱える問題の構造

#### 【前提となる社会状況の変化】

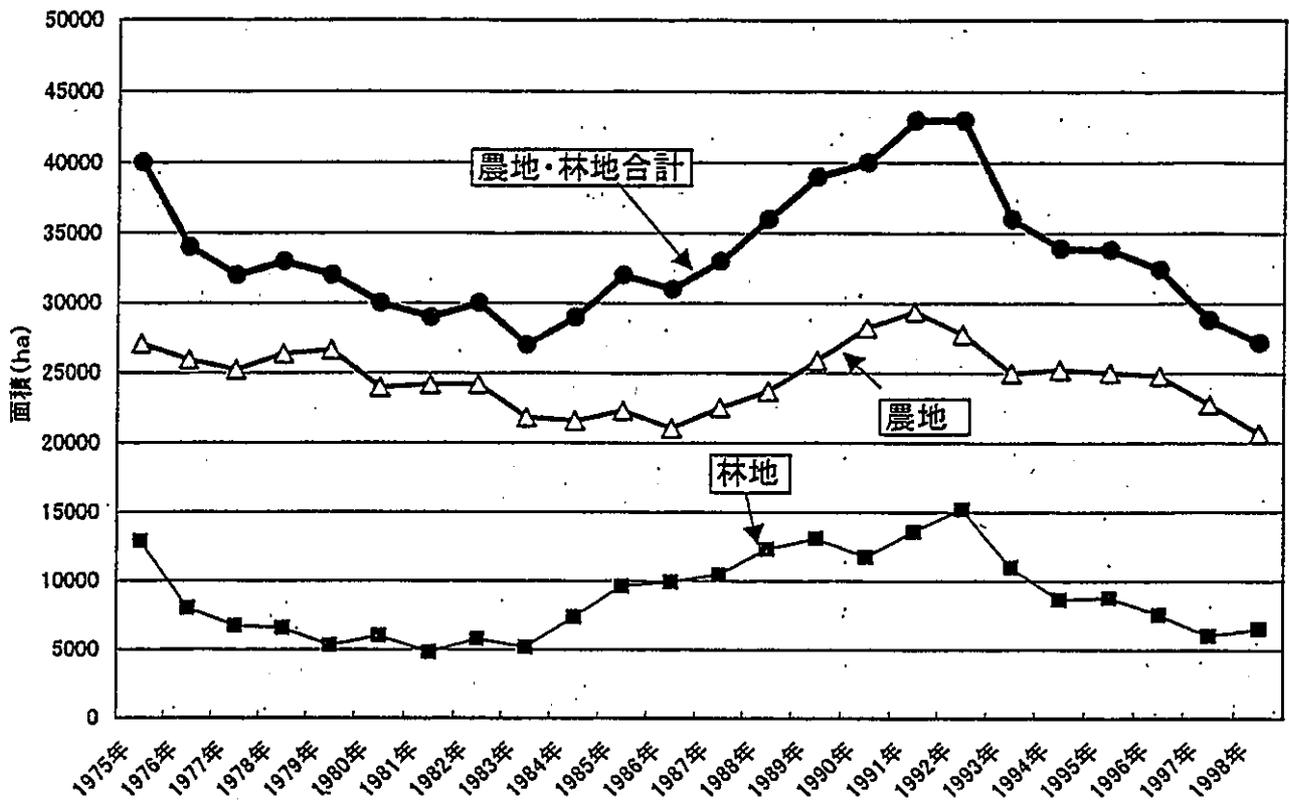
- ・昭和30年代以降、生活や農業の近代化に伴い、里山の経済的利用価値（燃料としての薪炭材、堆肥用としての落ち葉や下草、農林産物としてのタケノコ等、牧草用・屋根葺用としての草地 等）が低下した。
- ・高度経済成長期以降、農山村では、農林業の低迷、過疎化等により里山管理の担い手が不足し、昭和50年代頃から耕作放棄地が増加。一方、都市近郊では、都市的土地利用への転換が進行。近年になって経済成長の伸びは鈍化し安定に向かっており、全体としては土地利用転換も減少の傾向にある。



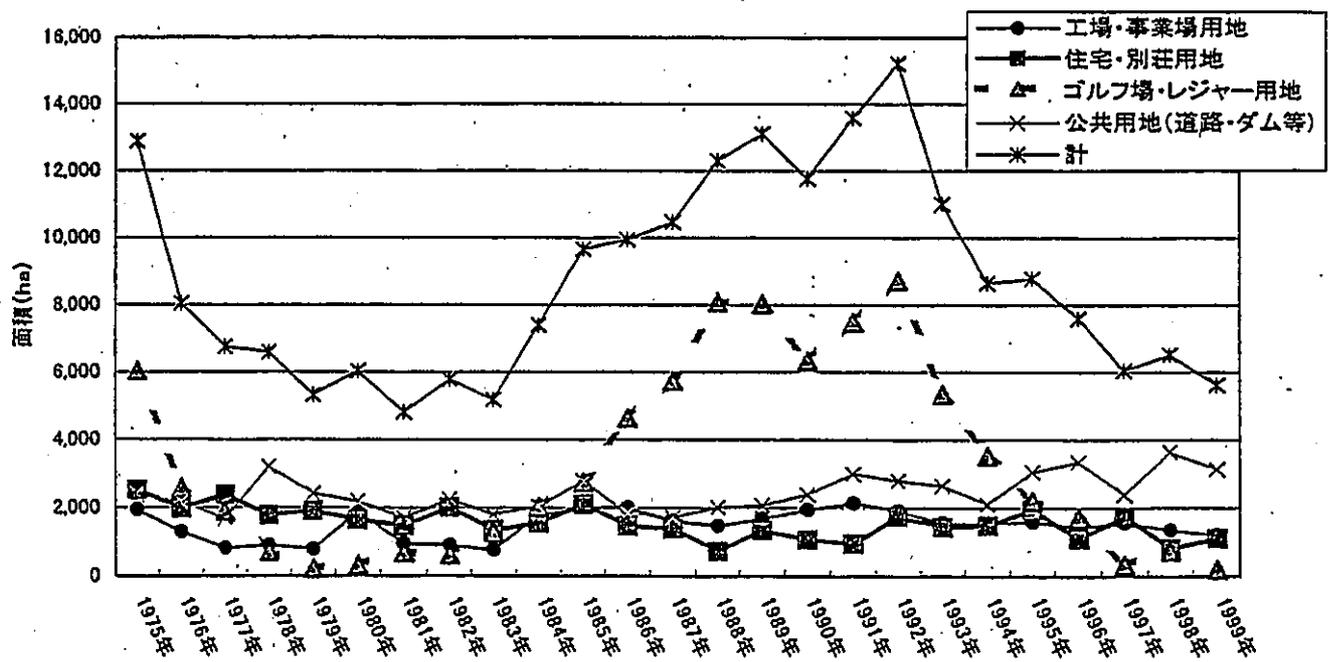
#### 【里山における主な問題】

- ☆開発事業（土地利用の転換） ⇒ 里山の消失 <特に都市近郊>
  - ・ 宅地開発、道路整備（近年も土地利用転換量は大きく増減することなく継続）
  - ・ ゴルフ場（バブル期に急激に増加し、ここ数年の新設件数は激減）
  - ・ ゴミ処分場（近年の新設件数は増加傾向）
- ☆二次林の放置・手入れ不足 ⇒ 里山の質の低下等
  - ・ 二次林の放置や手入れ不足により、ササ、竹、ツル植物等が侵入・繁茂した場合、林床が暗くなり、カタクリ等の林床植物が消え、コナラ等の更新も自然林への遷移も進まず動植物相が単純化する。シイ・カシ林等の自然林への遷移が進んだ場合には、二次林特有の生物の多様性が低下する場合がある。
- ☆ゴミの投棄 ⇒ 里山の環境悪化
  - ・ 目が行き届かない里山へのゴミ・産業廃棄物等の不法投棄（近年増加傾向）

### 農地・林地から都市的土地利用への転換面積の推移



### 林地から都市的土地利用への転換面積の推移(林地転換目的別内訳)



\*土地白書等より作成

○我が国の国土利用の現況面積（平成12年）

（単位：万ha、%）

地目	農用地	森林	原野	水面・河川・水路	道路	宅地	その他	合計
面積	491	2,511	27	135	127	179	309	3,779
構成比	13.0	66.4	0.7	3.6	3.4	4.7	8.2	100.0

資料) 国土交通省調べ

○ 農振白地地域現況地目別面積（平成13年3月31日現在）

（単位：ha）

総面積		12,231,105	(備考)	
農用地	農地	田	330,462	全国耕地面積 田 2,624千ha 畑 2,170千ha 計 4,794千ha
		畑	330,368	
		樹園地	97,570	
		計	758,400	
	採草放牧地	21,560	農用地区域 農用地設定率 85.2%	
	計	779,960		
混牧林地		15,159		
農業用施設用地		8,777		
混牧林地以外の山林原野		7,844,836		
その他		3,582,373		

注1. 全国耕地面積は、耕地面積統計（平成13年8月1日現在）による。

注2. 農用地区域設定率の算出は、次式による。

$$\left( \frac{\text{農用地区域内現況農用地面積}}{\text{農業振興地域内現況農用地面積}} \right) \times 100$$

4 都市住民が農地をなかなか取得できないのはなぜか。(制度上の問題か。それとも運用上の問題か。)

(考え方)

- 1 農地法は、不耕作目的での農地等の取得等望ましくない権利移動を規制し、農地が農業を主業とする者又は主業としようと考えている者等の生産性の高い経営体によって効率的に利用されるように誘導するため、農地の権利移動の機会を捉えて、土地利用の効率化を期することとし、農地等の所有権の移転、賃借権の設定等について農業委員会(住所のある市町村外にある農地を取得しようとする場合には都道府県知事)の許可を要することとしている。
- 2 許可基準は法定されており、許可されない主なものは次のとおりである。
  - 耕作すると認められない場合
  - 農業経営に必要な農作業に常時従事すると認められない場合
  - 権利取得後の経営面積が北海道では2ヘクタール、都府県では50アール(都道府県知事が特段の面積を定めた地域ではその面積)未満である場合(集約栽培が行われる場合等を除く。)
  - 農業経営の状況、住所地から取得しようとする農地までの距離等からみて、その土地を効率的に利用すると認められない場合。
- 3 制度上、地元の農業者であっても都市住民であっても同じ許可基準によって判断されることとなる。ただし、都市住民が新規参入する場合には、地元の農業者の場合に比べ、耕作の確実性等に関する判断材料が少ないため、～の要件に該当するかどうかの判断はより慎重に行われているものと考えられる。
- 4 また、野菜や花等を栽培し自然にふれあいたいという都市住民等の要請に応えるため、平成元年に農地法等の特例を定めた特定農地貸付法が制定された。これにより、都市住民等が農地法の権利移動制限(不耕作目的での取得制限、農業従事しない場合の取得制限、下限面積制限、効率的利用しない場合の取得制限等)の適用を受けることなく農地の貸付けを受けることができるようになった。
  - ただし、要件は、貸付者は地方公共団体及び農協、貸付面積は10アール未満、利用目的は非営利、貸付期間は5年を超えないこととされており、所有権の取得はできないこととなっている。

## 【全体的な枠組み】

1 新制度の目的は何か。農地保全か、土地利用の整序化か。

(考え方)

- 1 今回の制度見直しは、農山村固有の魅力の維持・向上と、農山村への多様な参画の実現をねらいとしている。
- 2 法律の枠組みとしては、一義的には、農地等の保全を目的とするが、市町村において、条例に基づき、住民参加の下、地域全体の土地利用の整序化に取り組むことにより、農地等の保全の面からみてもより有効な取組となると考えられる。

## 2 新制度の目的達成のための手法を現行法上どう位置付けるのか。

(考え方)

1 今回の制度見直しの検討の背景に、農山村における土地利用をめぐる状況について、農地等のスプロールの開発により農業の持続的な発展に支障が生じている地域も依然としてみられることに加え、農地の転用や耕作放棄地の増加等により景観の悪化等、多面的機能の発揮に支障が生じていることにどのように対応していくべきかという問題意識がある。

このうち、景観の保全の観点からの問題点については、現行の農振法の農用区域からの除外の基準や農地法の転用許可基準では、必ずしもカバーされていない(景観悪化を防ぎうるものとなっていない)面もある。

2 制度見直しの検討の背景としては、このほか、価値観の多様化により「農」への関わりを求めるニーズが高まりつつあるにもかかわらず、都市住民をはじめとした多様な主体が多様な形態で「農」に関わるのが困難であるという問題意識がある。

この点については、現行の農地法の権利取得の許可基準が、多様な参画という観点に応えるものとなっていないといえることができる。

3 このように、以上のような問題点に対応するためには、少なくとも、現行の基準の下での権限委譲でなく、景観保全、多様な参画といった異なる観点からの判断を可能とすることが求められると考えられる。

この場合、現行の農地法制においては、景観の保全や、多様な参画といった観点について、一義的な目的としたものとはなっていないこと、また、こうした観点からの取組については地域の特性に応じ多様な取組が考えられることから、地域における土地利用の整序化への取組も視野に入れた主体的な取組を助長していくような仕組みとすることが有効であると考えられる。

3 農山村地域の土地利用の新たな枠組みのねらいは、都市と農村のニーズを結びつけ、新旧住民による新たなコミュニティ形成を進めるための、新たなマスタープランの作成とするべきではないか。

(考え方)

- 1 今回の制度見直しの背景には、  
農山村において、農山村の魅力を損ねるような土地利用がみられている  
価値観の多様化により「農」への関わりを求めるニーズが高まりつつあるにもかかわらず、こうしたニーズが具体的な行動に十分つながっていない  
という問題意識がある。
- 2 このため、今回の制度見直しにおいては、農山村固有の魅力の維持・向上と、農山村への多様な参画の実現をねらいとしている。  
こうした点については、地域の特性に応じ多様な取組が考えられ、地域での主体的な取組が基本となるものと考えられる。
- 3 今回検討する枠組みにおいては、こうした地域での主体的な取組が促進されるようなものとする必要があると考えている。

#### 4 農村振興の総合的な施策の中で新制度をどう位置付けるのか。

(考え方)

- 1 農村振興については、食料・農業・農村基本法に基づき、政府として食料・農業・農村基本計画の中で総合的な施策の方向を示すとともに、農振法に基づく都道府県の農業振興地域整備基本方針や市町村の農業振興地域整備計画においても、農業生産基盤の整備の他、良好な生活環境を確保するための施設整備などの施策を含めた内容としている。
- 2 特に、市町村においては、農村振興に関するマスタープランとして、農村振興基本計画の作成を関係府省と連携しながら支援しているところであり、この中では地域の将来像を示すべく農村の環境保全や福祉施策、都市と農村の交流施策等も計画内容としており、総合的な農村振興計画となっている。  
また、土地利用についても盛り込むことができ、市町村における農村振興の具体的な施策とそれを実現するための地域の土地利用構想とを一体的に策定することが可能である。
- 3 しかし、このような基本計画に基づき農村振興を図っていく上で、美しい里地、里山の保全や農への多様な参画が必要となるが、農地等を保全しながら都市住民の農地等への関わりを幅広く認めていくような土地利用の調整については、これまでの個別規制法だけでは限界があることから、今回の検討では、土地利用調整に関する条例を制定して、農地等の保全と農山村への多様な参画等を図ろうとするものであり、市町村の農村振興に関する総合的な計画である農村振興基本計画等の達成に資するものと考えている。

## 【 条例による取組の推進 】

1 条例による取組について、どのような方向で対応していくのか。

(考え方)

1 市町村において、条例を制定し、土地利用調整に取り組んでいる事例がみられてきている。これらの事例をみると、土地利用の区分や土地利用調整プロセス、住民参加の手続きにおいて、地域の特徴を活かしたものとなっている。

こうした背景には、現行の個別法による規制では、総合的な調整が十分には図られない、景観、環境などの新たなニーズへの対応が十分ではない、計画白地地域での土地利用規制が十分でない等の面があることにより、土地利用の整序化への取組に限界があるという問題意識が市町村にあるといえることができる。

2 地域全体の土地利用の整序化を図り、農山村固有の魅力の維持、向上を図っていくためには、こうした取組を各地に拡げていくことが有効である。

この場合、条例による土地利用調整への取組は、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、困難な面も多く、こうした取組を拡大していくためには、既に先行している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が必要であり、シンポジウムの開催や情報提供等により運動論的な取組を進めていく必要がある。

3 一方で、条例による取組を拡大していくに当たっては、条例制定権の制約の問題から、多くの条例において、規制の態様が届出、勧告等のソフト行政指導型となっており、実効性の確保が十分とはいえず、安定的な土地利用が図られるとはいえない面もみられる。

また、都市法制においては、地区計画、建築協定等、条例による取組の根拠規定の措置がなされ始めているが、農地法制においては、こうした措置は講じられておらず、また、市町村長に権限のない規制もあることから、「法律の範囲内」の問題もあり、都市的利用と農業的利用に係る取組を組み合わせた土地利用調整条例への取組の消極的要因となっている面もあると考えられる。

このほか、土地利用に関する権限の中には市町村に委ねられていないものもあることから、市町村が条例に基づき一定の判断を行っても、法律に基づく権限者が異なる判断を行うと市町村のねらいに沿った土地利用が行えないおそれもあり、こうした点からも実効性の確保が十分とはいえず、安定的な土地利用が図られるとはいえない面もみられる。

4 条例による取組を進める場合に、3の問題点を解決するためには、

- ・ 法律において、条例による農地等の保全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こと
- ・ 法律において、条例による農地等の保全に関する取組が行われている場合に、その地域での土地利用に関する権限を市町村に委ねることが有効であると考えられる。

5 なお、条例に基づく土地利用調整の取組に関し、規制緩和や権限委譲等の法律上の効果を付与するためには、対象となる取組が相当程度、実効性の確保される仕組みとなっていることが求められる。

6 さらに、このほか、個別規制法による個別の観点からの取組でなく、総合的な土地利用に係る調整を図る法体系の下での仕組みとすべきとの考え方もあるが、我が国においては「建築不自由の原則」が存在しない中で、こうした理念を実現する仕組みの導入によりもたらされる弊害、即ち土地利用制限の強化による社会的混乱は相当大きいと想定され、導入することによりもたらされる公益が、こうした弊害を許容するに足るものであるとの合意を得ることは困難であると考えられる。

このため、今回、一気に「建築不自由の原則」のような理念を実現する仕組みの導入を目指すのではなく、総合的な土地利用調整への取組みの拡大のための条件整備に努め、こうした取組を拡大していく中で、社会的に「建築不自由の原則」のような理念の醸成、浸透を進め、ある程度環境が整った段階で、こうした理念を実現する仕組みの導入に取り組んでいくべきである。

7 以上を整理すると、  
事例の分析、検証により市町村での取組拡大を運動的に進め、  
条例で規定する仕組みの根拠を、都市法制のみならず、農地法制からも規定し、条例による取組拡大の条件整備を行うとともに、  
を通じ、住民意識の変化を促し、将来的に「建築不自由の原則」のような理念を実現する仕組みの導入に取り組んでいく  
ことが適当である。

## 2 条例による取組を進める必要性と、その背景や問題点は何か。

(考え方)

- 1 農山村における土地利用の無秩序化の原因として、  
混住化等により地域住民が自らの住む地域の土地利用、特に農地等の利用・管理について無関心になっていること  
農地所有者の中には転用による開発利益に対する期待があり、農地法等による土地利用規制では十分に対応しきれない経済的要因や農地所有者の意識が存在すること  
個別法に基づく土地利用計画は総合的な土地利用調整を図るものとなっておらず、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ことがあげられる。
- 2 このうち、  
地域住民の無関心(1の )や開発利益への期待(1の )に対応するためには、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こと  
個別法の限界(1の )に対応するためには、硬直的なゾーニング型の立地規制ではなく、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とが有効であると考えられる。
- 3 この場合、  
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  
から、条例による仕組みづくりに取り組むことが有効であると考えられる。
- 4 現状でも、市町村において、条例を制定し、土地利用調整に取り組んでいる事例がみられてきており、こうした事例をみると、土地利用の区分や土地利用調整プロセス、住民参加の手続きにおいて、地域の特徴を活かしたものとなっている。  
しかしながら、条例による土地利用調整への取組は、市町村にとっては、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、困難な面も多く、全国的に取組が広がっているとはいえない状況にある。

このため、既に先行している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が必要であり、シンポジウムの開催や情報提供等により運動論的な取組を進めていく必要がある。

- 5 また、農地の保全についてみると、農用区域内農地の転用に必要な農振法の農用地除外については、柔軟な運用がなされてきており、土地利用の整序化、スプロール的開発の防止の点からみると十分な規制になっていない面もみられる。しかしながら、除外要件の解釈はこれまで30年にわたる運用実績から定着しており、解釈を変更するだけの事情の変化もないことから、解釈変更は困難であると考えられる。

一方で、全国ベースでみた場合の農地の転用実績からすると、法制度上、農振法の除外要件の変更等により農地の転用規制を強化する合理的な説明は困難であると考えられる。

このため、現下の状況では法制度上の規制強化によらない別の仕組みが必要であると考えられる。

- 6 市町村において、農振法、農地法による転用規制でなく、自主条例により農地保全に取り組もうとした場合、

条例制定権の及ぶ範囲については、2000年4月施行の地方分権一括法においても、地方自治法第14条第1項（「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。」）は改正されておらず、依然として、「法令の範囲内」という制限は残されていること

条例による財産権の制限が許されるかどうかについては、これまで、学説には、否定説、肯定説がある、実務上は、土地、建物に関する私権制限については条例では定めることはできないという法務府法制意見局の見解がある、判例上は、災害防止という警察目的による財産権規制について肯定するものがある、というように、見解、取扱いが分かれてきており、地方分権一括法によって学説上は肯定説が確定したという意見もあるが、実務上も、判例上も、地方分権一括法後の取扱いが明確に統一されていないという問題が残されていること

から、まず条例検討の段階において、「法律の範囲内」と「財産権の制約」の観点から検討を行う必要があること、さらに条例制定後も、この2つの観点をクリアしているか否か実際に訴訟がおきないと確定しないという不安定な状態におかれることになる。

土地利用に係る条例を制定した市町村を対象としたアンケート結果でも、最も大きい課題として、法的裏付けの脆弱による拘束力、強制力の弱さがあげられている。

このように、「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から、国の法律により農地の保全について条例に対し法的根拠を付与し、条例の制定しうる範囲を明確化することにより、取組の実効性、法的関係の安定性を高める意義があるものと考えられる。

7 また、条例により、農地保全も含め土地利用の整序化を進めようとする際に、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おり条例の基づく独自の運用が困難であることから、例えば、市町村が、ある農地にある建築物を作することを認めようとしても、農振法、農地法上の必要な許可が得られない場合も考えられる。

このため、市町村の取組を促進し、実効性のあるものとしていくためには、農地法制において、条例による農地等の保全・利用に関する取組について根拠規定を置くとともに、これを受けた所要の調整規定を置くことを検討する必要がある。

### 3 現行の条例について、法律の制約から生じている問題点をどのように評価するか

(考え方)

1 条例による取組をみると、条例制定権の制約の問題から、多くの条例において、規制の様相が届出、勧告等のソフト行政指導型となっており、実効性の確保が十分とはいええず、安定的な土地利用が図られるとはいえない面もみられる。

また、既存の条例については、急激な都市化に対応した開発行為の制限を主眼とするものが多いことに加え、農地法制においては、条例による取組の根拠規定を措置しておらず、また、農地の転用許可、農用地区域内の開発行為制限について都道府県知事の権限となっていることから、「法律の範囲内」の問題もあり、農地の保全に関する規定を定めている条例は少数の事例にとどまっている。

2 なお、農地も含めて土地利用の整序化に取り組んでおり、先進的な事例と評価されている条例についても、実効性の確保に関しては以下のような措置にとどまっている。

掛川市生涯学習まちづくり土地条例

- ・ 開発行為等に対する措置は、届出、勧告、違反者名の公表にとどまっている。

神戸市人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例

- ・ 開発行為等に対し、行為の禁止等の措置命令まで措置しているが、命令違反に対する罰則は措置されていない。

穂高町まちづくり条例

- ・ 規制対象となる開発事業について、一定の規模要件がある。
- ・ 開発事業に対し、承認を必要としているが、違反行為に対する罰則は措置されていない。

4 国レベルで制度が2つ（農地、都市）ある中で、条例による総合的取組がどういう効果をもたらすのか。（自主条例の場合との比較、国レベルで制度が二つある中での市町村レベルでの調整の可能性を踏まえ整理する必要。）

（考え方）

1 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と考えられる。

実際にも、神戸市、掛川市といった先進的な事例において、

- ・ 住民自ら参加してもらうことで、行政との意志の疎通が密となり、役割分担も明確となった
- ・ 行政と住民が計画を共有することで、計画遵守の意識が強化された
- ・ 住民参加方式により地域の課題や位置付けを住民が十分に自覚にしている
- ・ 専門家のアドバイスや行政の支援等により、地域の果たすべき役割を客観的に提示できている

といった評価がなされている。

2 また、市町村においては、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、こうした点においても取り組みやすい面があると考えられる。

例えば、掛川市では、市長がリーダーシップをとり、土地所有と土地利用の生涯学習運動を進めるとともに、まちづくり推進室が中心となって、市の関係各課と調整しながら、条例によるまちづくりの取組が進められている。

3 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ものと考えられる。

5 自治体の土地利用に関する取組を国の法制度にどのように位置付けようとしているのか。条例による場合、条例と法律の関係をどう整理するのか。

(考え方)

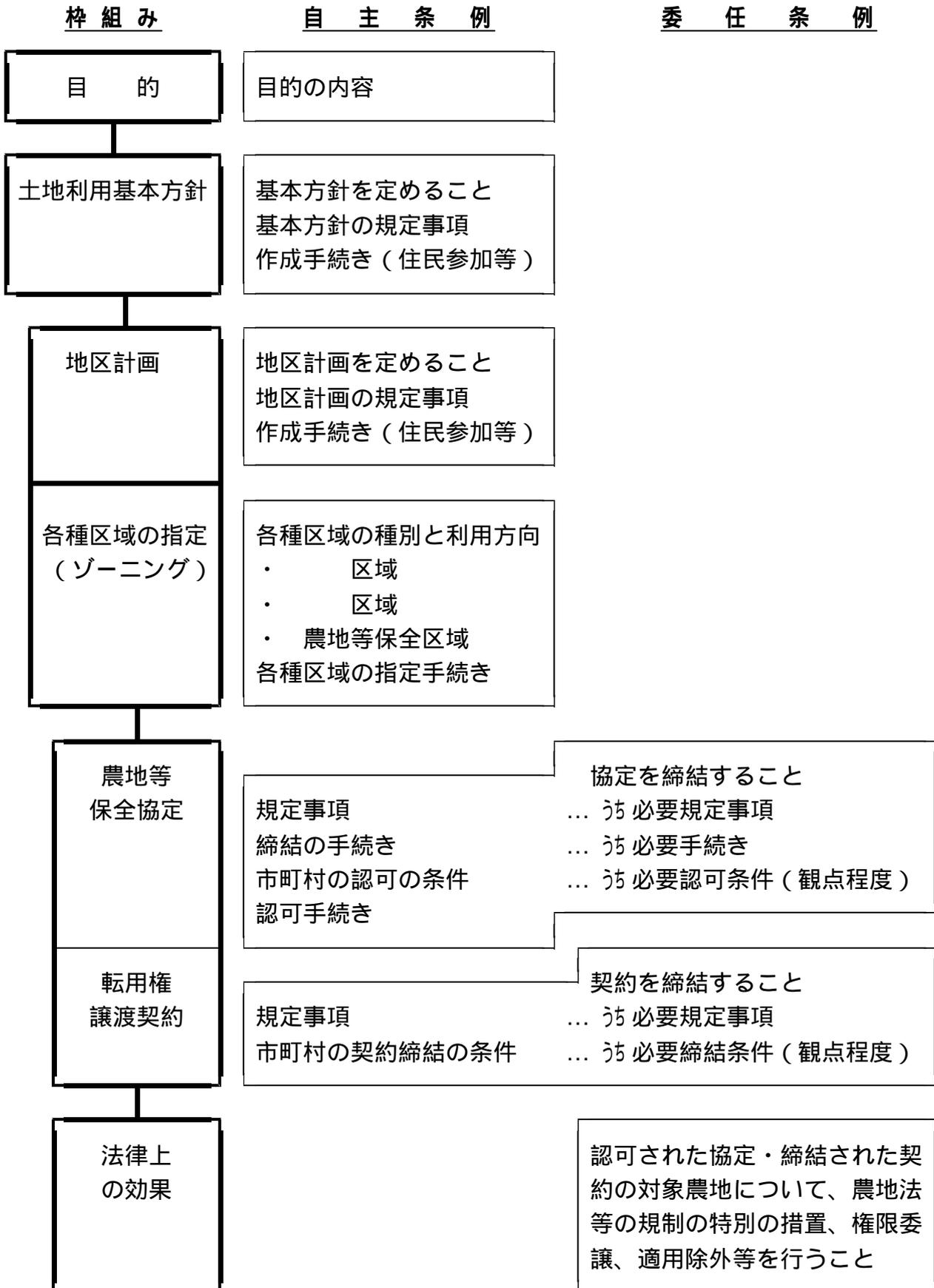
- 1 今回の制度見直しは、農山村地域の土地利用の整序化を図り、農山村固有の魅力の維持、向上を図っていくため、条例による土地利用調整への取組を促進しようとするものである。
- 2 条例による取組を拡大していくに当たっては、
  - 条例制定権の制約の問題から、多くの条例において、規制の態様が届出、勧告等のソフト行政指導型となっており、実効性の確保が十分とはいえず、安定的な土地利用が図られるとはいえない面もみられること
  - 都市法制においては、地区計画、建築協定等、条例による取組の根拠規定の措置がなされ始めているが、農地法制においては、こうした措置は講じられておらず、また、市町村長に権限のない規制もあることから、「法律の範囲内」の問題もあり、都市的利用と農業的利用に係る取組を組み合わせた土地利用調整条例への取組の消極的要因となっている面もあると考えられること
  - 土地利用に関する権限の中には市町村に委ねられていないものもあり、市町村が条例に基づき一定の判断を行っても、法律に基づく権限者が異なる判断を行うと市町村のねらいに沿った土地利用が行えないおそれもあることから、実効性の確保が十分とはいえず、安定的な土地利用が図られるとはいえない面もみられることといった問題がある。
- 3 条例による取組を進める場合に、以上のような問題点を解決するため、
  - 法律において、条例による農地等の保全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こと
  - 法律において、条例による農地等の保全に関する取組が行われている場合に、その地域での土地利用に関する権限を市町村に委ねることが有効であると考えられる。
- 4 今回、検討している制度見直しにおいては、
  - 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こと
  - 指定区域内で農地所有者等と市町村が農地の保全を約する措置を講ずること
  - の措置を講じた農地については、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ことを基本的枠組みとして考えている。

5 この場合、6のような理由から、条例において、自主的に定める部分と、法律の委任により定める部分は、条例のイメージ(例)のような形に整理することを考えている。  
(条例のイメージ(例)参照)

6 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。

一方、4の に関し、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と考えられる。

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

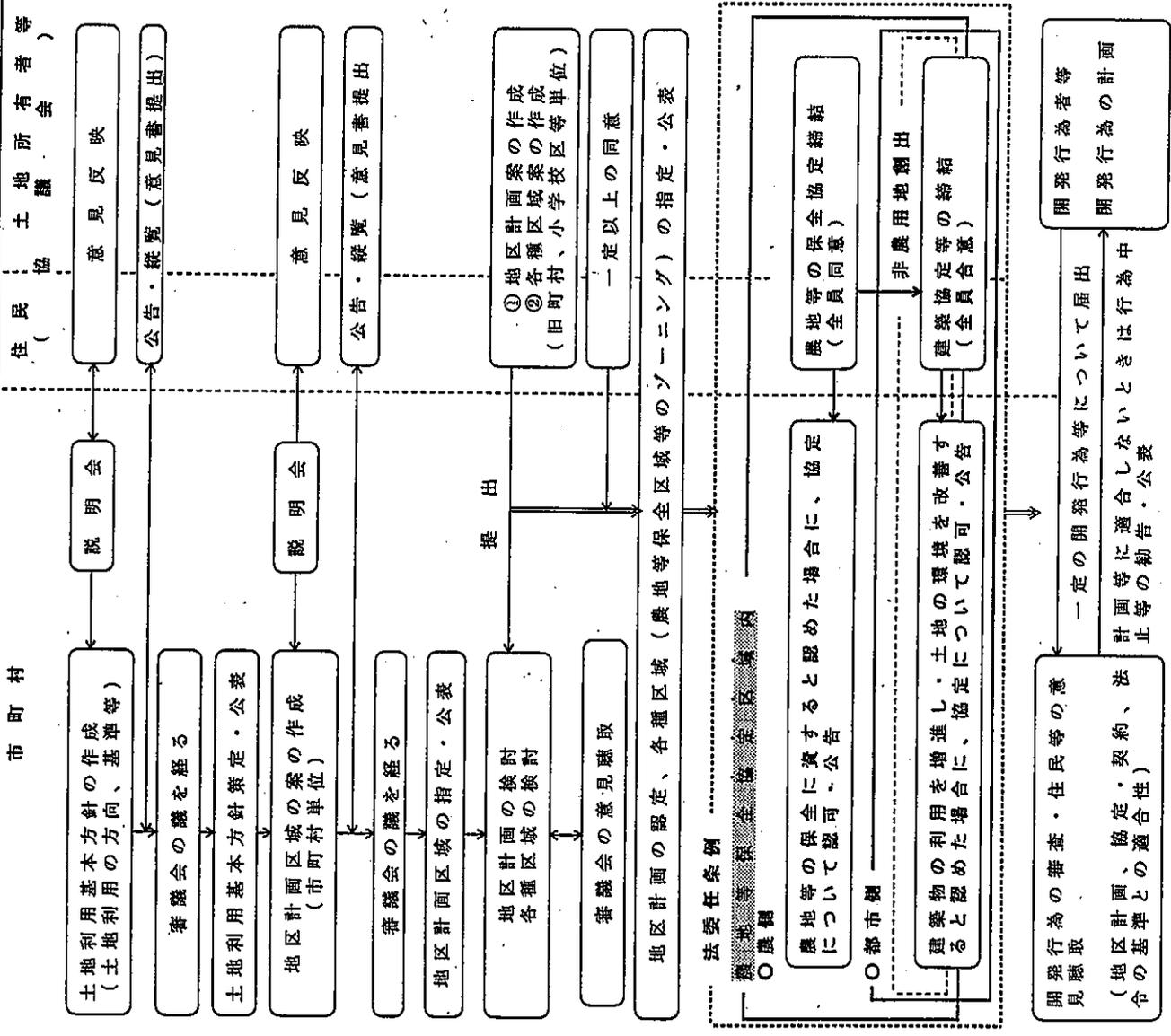
農山村固有の魅力の維持、向上

多様な参画

条例のイメージ図

法委任部分(都市側)  
(建築基準法の建築協定の例)

法委任部分(農側)



○建築協定を締結することのできる旨を条令第1項で定める  
 ①規定事項  
 ・協定区域、有効期間  
 ・建築物の関する基準  
 ・違反の場合の措置等  
 ②手続  
 ③認可  
 ④継続効

○農地等保全協定を締結することのできる旨を条令第1項で定める  
 ①規定事項  
 ・協定区域、有効期間  
 ・農地等保全に係る基準  
 ・非農用地割出に係る措置等  
 ②手続  
 ③認可  
 ④継続効

※市町村に認可された協定の対象農地については、農地法の規制緩和又は権限譲渡を行う。

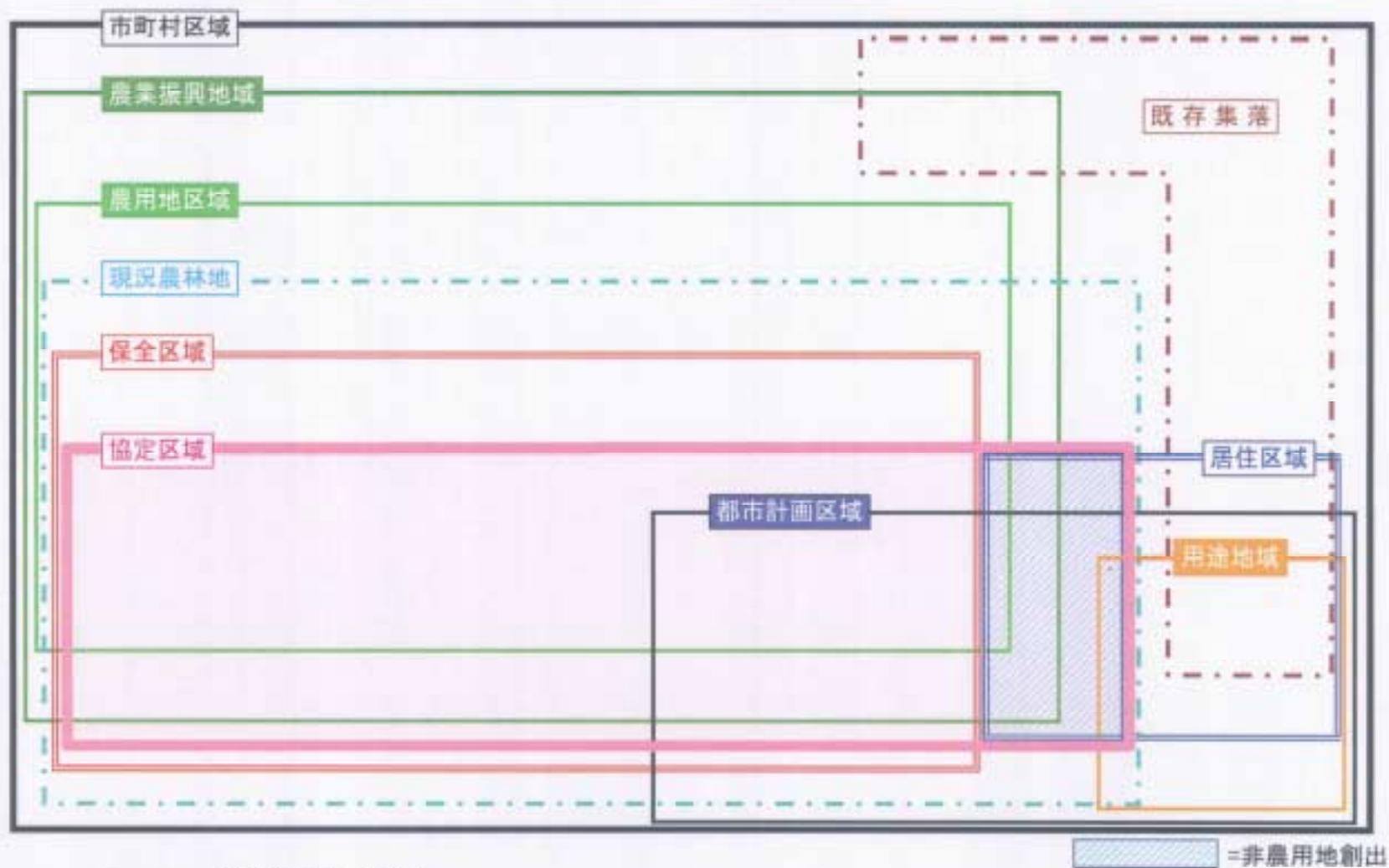
※地区計画等を変更する場合は、同様の手続を経る。

## 6 条例の対象をどのように考えるか。

(考え方)

- 1 条例の基本的枠組みについては、条例のイメージ(例)を想定している。  
考え方としては、法律効果の要件となる協定締結・契約締結について、法律により委任し、その他の枠組みは、市町村が自主的に決定することを想定している。
- 2 個別に考え方を整理すると、以下のとおりである。
  - (1) 条例の内容・対象エリア  
法律委任事項以外は市町村が決定する。枠組みは1のとおりとし、対象エリアは、市町村全域を想定している。
  - (2) 土地利用計画の内容・対象エリア  
市町村が決定する。市町村全域を対象とした土地利用基本方針(構想)と旧町村、小学校区、農業集落等を対象とした地区計画を想定している。  
計画中の区域分けについても市町村が決定する。
  - (3) 農地等保全区域の対象エリア  
市町村が決定する。地区計画内で、農村らしい魅力を維持しながら、農地等として保全していくべきエリア、及び農村らしい魅力向上につながる施設等を設置するエリアを想定している。
  - (4) 協定地域の対象エリア  
法律で考え方を決定する。農地等保全区域内で、農村らしい魅力を維持しながら農地等として保全していくべきエリア、及び農村らしい魅力向上につながる施設等を設置するエリアを想定している。
  - (5) 現状の法定エリアとの関係  
対象は、現況農地等で、市町村、住民が、今後とも、農地等として保全していく必要があると考えるもの、農村らしい魅力向上につながる施設等の設置が必要と考えるものを想定しており、地域的には農振地域が中心と想定される。
- 3 土地利用計画の作成に際しては、市町村、住民が、自主的に定める内容と、法律によって用意されている仕組みに基づき定める内容を、地域の実情に応じて組み合わせることを想定しており、都市計画区域との関係としては、それぞれの法律の趣旨・目的に応じて、市町村、住民が判断することを想定している。

個別法に基づくエリアと条例に基づくエリアの関係(概念図)



- 新制度に基づく区域
- 市町村の自主条例に基づく区域
- 既存の法令に基づく区域
- - - 現況

■ =非農用地創出

## 7 里山についてどのように考えるか。

(考え方)

- 1 里山については、市町村長は、地域森林計画の対象民有林における1haを超える規模の都道府県知事の開発許可に対して意見を述べることも、保健保安林の指定を申請する等保安林制度の活用等が可能である。
- 2 今回の検討している仕組みについては、地域における協定について、地域の主体的な意思により、農地のみならず、里山を対象に含めることも想定しており、農地と一体となって里山保全に取り組むことが考えられる。

## 8 自治体の取組を位置付ける上で、国との役割分担をどのように考えるか。

(考え方)

- 1 地方自治法第1条の2第2項に規定されているように、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねる必要があり、土地利用計画の策定方法や内容については、市町村が地域の特性に応じて自主的に定めるべきものである。
- 2 他方、同じく地方自治法第1条の2第2項に規定されているように、国においては、全国的な視点に立って行わなければならない施策の実施を重点的に担う必要があり(地方自治法第1条の2第2項参照) 農地の保全、利用についてみると、国内の農業生産に必要な農地の確保及びその有効利用を図るための必要な施策を講じ(食料・農業・農村基本法第23条) 農村における土地の農業上の利用と他の利用との調整に留意して、農村の総合的な振興に関する施策を計画的に推進する(同法第34条)こととされている。
- 3 このため、今回の制度見直しに際しても、国において2の の観点から必要な取組の基本的な枠組みと、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することとしているが、こうした枠組みの下で、市町村が地域の特性に応じて様々な方法で実施できるような仕組みとしていく必要がある。
- 4 以上のような考え方により、具体的な条例の形は条例のイメージ(例)のようなものを考えている。

9 条例の主体をどのように考えるか。市町村条例と県条例の関係をどのように考えるか。

(考え方)

- 1 今回の制度見直しに際し、条例による取組を位置付けようとするのは、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こと  
硬直的なゾーニング型の立地規制ではなく、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と  
を狙いとするものである。
- 2 このため、条例の主体としては、  
住民参加はより小さな単位においてより有効に実現されること  
総合化への取組には、目に見えるエリアであるべき具体的土地利用像をイメージしながらの取組がより有効であること  
から、住民に最も身近で、かつ基礎的な地方公共団体である市町村が適当である。
- 3 また、今回検討している仕組みは、地域の具体的な土地利用計画をベースにするものであり、地方自治法第2条第5項に定めるような広域の地方公共団体たる都道府県の処理する事務には該当しないものと考えられる。
- 4 なお、土地利用計画については、県レベルでの土地利用に係る計画と整合性のとれたものとする必要がある。

10 条例による取組と全国レベルでの政策目標などとの整合性の確保、調和をどのように図っていくのか。

(考え方)

- 1 優良農地の確保に関しては、農振法に基づき国が農地の確保等の基本的な考え方を示し、都道府県が定める農業振興地域整備基本方針、市町村が定める農業振興地域整備計画にこれを反映することを通じて目標の実現を図ることとしている。
- 2 今回、制度見直しの方向としている、地域の自主的な取組を進める場合には、国レベルの基本理念や政策目標との調和をどう図るかが課題となるが、優良農地の確保に関しては、農地保全に関する契約的手法をいかに安定的・継続的なものとするかという点の検討も含め、条例の中に農地の保全がより図りやすいような仕組みを取り込んでいくことが基本的な方向であると考えている。
- 3 全国レベルの政策目標との整合性については、以下のような考え方に整理できる。
  - (1) 市町村において、条例に基づき、住民参加の下、地域全体の土地利用の整序化に取り組む中で、農地等の保全に関する契約的手法を導入することにより、地域において農地保全に主体的な意識の下で、農地の自主的管理が行われ、むしろ、現行の農振法、農地法の枠組みでは転用が可能な場合にも転用ができなくなることで、農振農用地区域以外の農地も契約的手法の対象として入ってくることを考えると、現行の枠組み以上に優良農地確保が安定的に図られるものと考えられる。
  - (2) ただし、例えば協定による場合、協定の締結区域に農地の転用を予定する区域を含める場合には、こうした区域は農地として自主的に保全していく区域ではないことから、協定締結に当たって、転用の位置の妥当性の観点から都道府県協議等の措置を講ずることにより国 県 市町村を通じた優良農地の確保との整合性を担保する必要があるという考え方もある。
  - (3) さらに、むしろ契約的手法により現行の農振法、農地法の枠組みでは転用が可能な場合にも転用ができなくなるとはいえ、仕組み上は、市町村、地域の判断での農地の転用増加を防止し得ないことから、量的コントロールの観点から都道府県協議等の措置を講ずることにより国 県 市町村を通じた優良農地の確保との整合性を担保する必要があるという考え方もある。

1 1 法律に条例制定の根拠規定をおく場合、定める内容について、どの程度法律で縛りをおこうとするのか。

(考え方)

- 1 今回、検討している制度見直しにおいては、  
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こと  
指定区域内で農地所有者等と市町村が農地の保全を約する措置を講ずること  
の措置を講じた農地については、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こと  
を基本的枠組みとして考えている。
- 2 この場合、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。  
一方、1の に関し、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と考えられる。
- 3 以上のような考え方により、具体的な条例の形は条例のイメージ(例)のようなものを考えている。
- 4 なお、具体的な規定の整理に当たっては、地方自治法の規定により、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものとするとともに、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるような規定とする必要がある(地方自治法第2条第11項、第13項)。

12 「土地利用計画」とは、どのようなものをイメージしているのか。その場合の土地利用の構想、調整との関係の整理はどうなるのか。また、計画の拘束力や、合意形成との関係の整理はどうなるのか。

(考え方)

- 1 今回の制度見直しに位置付けを考えている「土地利用計画」については、市町村が、市町村全体にわたる、土地の利用に関する基本的指針を作成し、その指針に沿って、小学校区、旧市町村、農業集落等の単位で、住民の計画策定段階からの主体的な参加、合意形成の下で、詳細な地区計画を定めることを想定している。
  
- 2 この場合、計画にそれ自体単独で拘束力をもたせるものではなく、住民間、あるいは住民・市町村間での合意形成により実質的な拘束力につなげていくことを想定している。  
さらに、地区計画の下で、農地等の保全に関する協定、農地を農地以外のものとする権利の取得・譲渡等の手法を用いた、より拘束力の強い仕組みを措置する方向で検討する。

13 条例による取組において、都市計画サイドの枠組みとの関係をどのように考えるのか。

(考え方)

- 1 条例の基本的枠組みについては、条例のイメージ(例)を想定している。  
考え方としては、法律効果の要件となる協定締結・契約締結について、法律により委任し、その他の枠組みは、市町村が自主的に決定することを想定している。
- 2 土地利用計画の内容・対象エリアについては、市町村が決定し、内容としては、市町村全域を対象とした土地利用基本方針(構想)と旧町村、小学校区、農業集落等を対象とした地区計画を想定している。  
土地利用計画の作成に際しては、市町村、住民が、自主的に定める内容と、法律によって用意されている仕組みに基づき定める内容を、地域の実情に応じて組み合わせることを想定しており、都市計画区域との関係としては、それぞれの法律の趣旨・目的に応じて、市町村、住民が判断することを想定している。

1 4 景観の形成の観点から、建物の規制を条例中にどこまで取り込むことを考えるのか。

(考え方)

- 1 考え方としては、市町村が、都市計画法、建築基準法等の法律の趣旨・目的と地域の実情に応じて、建物に関する規制をどこまで取り込むか決することを想定している。
- 2 現行法においては、現況農地であっても、以下の制限等を行うことができる。
  - ・ 都市計画区域内では、建築基準法により容積率、建ぺい率等の制限を、地区計画及び条例により建築物の敷地、構造、用途等に関する制限を定めることができ、風致地区内においては、都市計画法により条例で建築物の建築等の制限ができる。
  - ・ 都市計画区域・準都市計画区域外では、建築基準法により条例で道路との関係、容積率、建築物の高さ制限等を定めることができる。
  - ・ 都市計画区域内外を問わず、建築基準法により、建築物の敷地、構造、用途、形態、意匠等に関する基準についての協定を定めることができる旨条例で定め、これに基づき、建築協定を締結することができる。
- 3 また、用途地域については、農振地域内は、土地の農業上の利用の確保を図ることが相当な地域であることから、これを定めないこととしている。

今回の制度見直しにおいて協定制度を導入することとした場合、農振白地地域内において転用され都市的土地利用が発生し用途制限が必要となる場合に、速やかに又は前もって用途地域指定が可能かどうか整理、検討する必要があると考えられる。

## 【土地利用の整序化の確保】

1 現行の条例にみられるような利害調整の仕組みで十分ではないか。  
逆に、利害調整を強力に進めるため、開発利益を公に還元するような取組が必要ではないか。

2 土地利用の整序化を図るためには、たとえ中長期的にでも、規制強化に取り組む必要があるのではないか。

### (考え方)

1 農山村固有の魅力の維持、向上を図っていくためには、地域全体の秩序ある土地利用の下で、その魅力の主要構成要素である農林地が適切に保全されることが必要である。

農地の転用について全国的に見れば、優良農地として確保していくべき農用地区域内の農地の転用は、近年、比較的低水準に落ち着いており、各種施策の推進により確保が見込まれるH22時点での農用地区域内農地面積に織り込まれている面積を下回って推移している。

2 しかしながら、個別の事例をみると、道路沿いに商業用施設や景観を害する建物が設置され、農山村の魅力を損ねる土地利用が行われている事例もみられている。

3 こうした事態を防止するため、法制度上、土地利用規制を強化すべきとの考え方もあるが、農地の転用については、全体としては1のような状況にあることから、財産権の制約を強化するに足るだけの転用規制強化の必要性の合理的な説明が困難であると考えられる。

また、実態上も、仮に、法制度上、規制強化を実現しても、規制強化対象農地について線引きが必要となり、その際には何らかの形で所有者等の利害関係者の意思を反映することとなるため、規制強化による農地価格の下落といったデメリットを考えると、強化の対象の枠組みに入ってくる農地は相当程度限定されると考えられ、土地利用の整序化の効果はあまり期待できないものと見込まれる。

4 したがって、2のような問題点に対応するためには、現下の状況では、法制度上の規制強化という手法によらない、何らかの別の仕組みを工夫する必要がある。

枠組みとしては、一方的に土地所有者に制限を課し、土地所有者が受け身の立場に立つのではなく、土地所有者が主体的に土地利用を調整できる仕組み、土地所有者が市町村と合意する契約的な手法をとることが適当ではないかと考えられる。

- 5 この場合、現実に土地利用の整序化が図られている取組として、  
ほ場整備を行う際に、換地手法により非農用地を生み出し、宅地等として活用する事例  
農業振興地域内の農用区域の範囲の変更に際し、農用区域内の農用地の農業上の利用を確保するため、農用区域内に転入し農業利用を望む所有者と農用区域外に転出し農業外の利用を望む所有者との間で交換分合を行う事例がみられる。
- 6 こうした事例を見ると、一部の農地所有者だけでなく対象農地所有者が広くメリットを受けていることが、  
地域の合意形成につながっており、地域においてまとまった形で取組みやすくしている面がある  
地域の農地所有者について広く開発利益への期待をある程度満たし、地域全体としてその後の安定した土地利用につながっている  
ということがいえるのではないかと考えられる。
- 7 ただし、
- ・ ほ場整備に伴う非農用地生みだし（5の ）については相当程度広く取り組まれているが、全体的にほ場整備が進んでいる中で、ほ場整備が既に行われた地域や、実施されていない地域でも中山間地域などコストと採算性の面から今後ともほ場整備が実施困難な地域では、こうした手法には取り組めないこと
  - ・ 農用区域変更関連交換分合（5の ）については多大な分筆作業が伴うなど時間と労力が大幅にかかり、現実にも制度的には昭和50年から措置されているにもかかわらず全国的に取組事例は少数にとどまっていること
- から、今後、こうした手法の活用の広がりには限界があると考えられる。
- 8 したがって、4のように、規制手法によらない何らかの新たな仕組みを工夫する場合には、5のような手法の他に、5の手法の利点を踏まえた仕組みを検討する必要があり、転用対象農地以外の農地も含め、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、地域全体について、利害調整を含めて土地利用調整を図っていける手法を検討すべきであると考えられる。
- 9 現在、こうした地域全体の土地利用調整を図る仕組みとして、市町村において、条例を制定し、土地利用調整に取り組んでいる事例がみられてきている。  
こうした既存の条例においては、地域での土地利用調整について、地域住民の合意形成を図ることを必須の手続きとしているほか、地域住民の土地の公共性についての意識の向上を図る仕組みに取り組んでいる事例（掛川：生涯学習）もみられ、一定の成果があげられており、また、期待されるところである。  
今後、こうした事例にならい、地域住民の合意形成を図り、安定的な土地利用が確保されるよう各地での取組拡大に努めていくことが重要である。

10 さらに、2のような事態、問題が発生しているのは、開発利益の発生や開発利益への期待が農地のスプロールの開発や、資産保有目的、投機目的での農地保有による農地の保全や有効利用の阻害につながっていることが大きな理由となっていることを考慮すると、土地利用の整序化への取組を進めるためには、9のような取組を通じ、住民意識の向上と土地利用計画の作成に際しての実際の合意形成を積み重ねることに加え、こうした問題点を直接的に解決するため、何らかの形で具体の利害を経済的にも調整する方策を講じることにより、6で整理しているように、

多くの地域で合意形成をより円滑化し、地域においてまとまった形で土地利用調整に取組みやすくし、より普遍性のある仕組みとなる

地域の農地所有者について広く開発利益への期待をある程度満たし、地域全体としてその後の安定した土地利用につながる

ことが期待でき、より有効な仕組みとなると考えられる。

11 開発利益の取扱いについては、現状のように大部分を土地所有者に帰すのではなく、ある程度、公に還元されるべきであるとの考え方がある。

何らかの形で具体の利害を経済的にも調整する方策をとる場合には、いわば、現実に開発対象となった農地の所有者のみに開発利益を属させるのではなく、地域全体の農地所有者の間で開発利益をある程度分配することになるが、こうした利害調整により、地域全体の農地が保全されることができれば、こうした利害調整の仕組みの効果は、農地の保全による農山村固有の魅力の維持を通じて、地域の農地所有者、住民のみならず、そこを訪れ、「農」にふれあう都市住民にも利益が及ぶことになり、ある程度、公に還元されるという面もあるということができるとは考えられる。

### 3 規制強化すると対象となる農地は限定されるのは何故か。

(考え方)

- 1 農地の転用について全国的に見れば、優良農地として確保していくべき農用地区域内の農地の転用は、近年、比較的低水準に落ち着いており、各種施策の推進により確保が見込まれるH22時点での農用地区域内農地面積に織り込まれている面積を下回って推移していることから、個別の事例をみると問題が生じているものの、法制度上、財産権の制約を強化するに足るだけの転用規制強化の必要性の合理的な説明は困難であると考えられる。
- 2 また、実態上も、仮に、法制度上、規制強化を実現しても、規制強化対象農地について新たな線引き(又は線引きの変更)が必要となり、その際には、行政からの一方的措置ではなく何らかの形で所有者等の利害関係者の意思を反映することとなることが想定されるが、規制強化による農地価格の下落といったデメリットを考えると、所有者の合意を得て、強化の対象の枠組みに入ってくる農地は相当程度限定されると考えられ、土地利用の整序化の効果はあまり期待できないものと見込まれる。
- 3 したがって、個別の問題事例に対応し、土地利用の整序化を図りながら農地を保全していくためには、法制度上の規制強化という手法によらず、農地保全の実効性が確保できる仕組みを工夫する必要がある。

4 土地利用の整序化を目指した、「建築不自由の原則」を実現しようとするのか、それとも、計画への適合性の確保を図ろうとするのか。

(考え方)

- 1 我が国においては「建築不自由の原則」が存在しない中で、こうした理念を実現する仕組みの導入によりもたらされる弊害、即ち土地利用制限の強化による社会的混乱は相当大きいと想定され、導入することによりもたらされる公益が、こうした弊害を許容するに足るものであるとの合意を得ることは困難であると考えられる。
- 2 このため、今回、一気に「建築不自由の原則」のような理念を実現する仕組みの導入を目指すのではなく、総合的な土地利用調整への取組みの拡大のための条件整備に努め、こうした取組を拡大していく中で、社会的に「建築不自由の原則」のような理念の醸成、浸透を進めていくべきであると考えている。
- 3 地域における総合的な土地利用調整への取組の促進策として、  
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こと  
指定区域内で農地所有者等と市町村が農地の保全を約する措置を講ずること  
の措置を講じた農地については、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こと  
を基本的枠組みとする仕組みを考えており、市町村の定める計画に沿った住民、土地所有者の取組に対し、  
のような法律効果を生じさせようとするものである。
- 4 この場合、計画の策定方法や内容、農地等の保全区域の指定方法等については、条例により定めることとすることを考えており、法律における定め方の検討に際しては市町村が地域の特性に応じて取り組めるよう配慮する必要があると考えている。

5 総合的な土地利用秩序の実現に向け、「計画の体系化」と「計画の調整を具体的に図る仕組み」についてどのように考えるのか。

(考え方)

- 1 土地利用については、国土利用計画法に基づく国土利用計画を上位計画として、都道府県段階の土地利用基本計画に定められる各地域毎に、個別法により規制が行われる体系が形作られている。
- 2 しかしながら、こうした現行の各個別法による規制では、総合的な調整が十分には図られない、景観、環境などの新たなニーズへの対応が十分ではない、計画白地地域での土地利用規制が十分でない等の面があることにより、土地利用の整序化への取組に限界があるという点が指摘されているところである。
- 3 こうした仕組みの下で、市町村においては、条例を制定し、土地利用調整に取り組んでいる事例がみられてきており、こうした事例をみると、土地利用の区分や土地利用調整プロセス、住民参加の手続きにおいて、地域の特徴を活かしたものとなっている。  
しかしながら、条例による土地利用調整への取組は、市町村にとっては、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困難な面も多く、また、「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っている面があり、全国的に取組が広がっているとはいえない状況にある。  
このため、市町村における、条例に基づき地域の特性に応じた取組を進めていくには、既に先行している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について、シンポジウムの開催や情報提供等により運動論的な取組を進めていくとともに、法律により条例に対し法的根拠を付与し、条例の制定しうる範囲を明確化することにより、取組の実効性、法的関係の安定性を高める意義があるものと考えられる。
- 4 この場合、都市法制においては、地区計画、建築協定等、条例による取組の根拠規定の措置がなされているが、農地法制においては、こうした措置は講じられていないこと、さらに、市町村長に権限のない規制もあることから、都市的利用と農業的利用に係る取組を組み合わせた土地利用調整条例への取組の消極的要因となっている面もあると考えられる。
- 5 このため、今回の検討においては、市町村での地域特性に応じた取組を促進し、その取組を実効性あるものとしていくため、農地保全が図られる一定の枠組みの下で、必要に応じ、農振法、農地法等の規制に係る特別の措置、権限委譲、適用除外等の規定を整備し、農地の保全等について市町村が目指す取組が実現することが担保される仕組みとする方向を検討している。

6 土地利用の調整と土地利用の実現を可能にするため、どのような仕組みとすべきか。(市町村国土利用計画により構想、計画を作り、これを実現する手段として土地利用調整条例を位置付けるとともに、計画適合の仕組みにより市町村のマスタープランに沿った土地利用へ誘導する仕組みとすべきではないか。)

(考え方)

- 1 今回の検討においては、市町村の、地域特性に応じた土地利用調整に係る取組を促進し、その取組を実効性あるものとしていくため、農地法制においても、条例による取組の根拠規定を措置することを考えており、こうした措置により、市町村が、自主条例と各個別法に基づく委任条例とを地域の特性に応じて的確に組み合わせて土地利用調整に取り組む条件を整えることをねらいとしている。
- 2 こうした条件整備を受け、各地で、市町村における多様な取組を積み重ねていくことにより、総合的な土地利用調整について、自主条例と委任条例の連携や一体化の工夫の仕方、あるいは法制度のあり方の、より望ましい形が方向付けられることにつながってくるのではないかと考えられる。

7 各個別法の計画白地地域の利用調整について、客観的なルールを確立すべきではないか。

(考え方)

- 1 農振法についても、農振白地地域における土地利用上の問題が生じている（ の3の（考え方）2参照）。
- 2 一方で、農地の転用について全国的に見れば、優良農地として確保していくべき農用地区域内の農地の転用は、近年、比較的低水準に落ち着いており、各種施策の推進により確保が見込まれるH22時点での農用地区域内農地面積に織り込まれている面積を下回って推移している。  
このため、農地の転用に係る規制については、財産権の制約を強化するに足るだけの規制強化の必要性の合理的な説明が困難であると考えられる。
- 3 地域における土地利用の無秩序化については、地域全体の秩序ある土地利用への住民の無関心や、農地転用による開発利益への農地所有者の期待と、個別法による硬直的なゾーニング型の立地規制の限界が原因となっていると指摘されている。  
こうした原因に対応するため、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こと、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とが有効であると考えられる。
- 4 こうしたことから、今回の検討においては、市町村の、地域特性に応じた土地利用調整に係る取組を促進し、その取組を実効性あるものとしていくため、農地の保全について農振法等の規制強化により対応するのではなく、農地法制においても、条例による取組の根拠規定を措置することを考えており、こうした措置により、市町村が、自主条例と各個別法に基づく委任条例とを地域の特性に応じて的確に組み合わせて土地利用調整に取り組む条件を整えることをねらいとしている。
- 5 こうした条件整備を受け、各地で、市町村における多様な取組を積み重ねていくことにより、総合的な土地利用調整について、自主条例と委任条例の連携や一体化の工夫の仕方、あるいは法制度のあり方の、より望ましい形が方向付けられることにつながってくるのではないかと考えられる。

8 土地利用調整を図る具体的なツールとして、土地利用計画と開発基準(規制基準)のあり方をどう考えるか。

(考え方)

- 1 今回、検討している制度見直しにおいては、
  - 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こと
  - 指定区域内で農地所有者等と市町村が農地の保全を約する措置を講ずること
  - の措置を講じた農地については、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ことを基本的枠組みとして考えている。
- 2 この場合、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が、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と考えている。
- 3 したがって、土地利用計画については、市町村が、地域の特性に応じて、その内容、手続き等を主体的に定め、開発基準(規制基準)についても、市町村が、各法律の趣旨、目的を勘案し、委任条例、自主条例を的確に組み合わせて取り組んでいくことを考えている。
  - 今回、農地等の保全の面から、市町村におけるこうした取組の条件整備を行うことを検討しているが、保全の実効性確保の手法としては、転用面積の推移等から規制強化は困難な状況にあること、地域住民の主体意識の醸成を重要視していることから、契約的手法を中心としつつ、農地法、農振法等の適用のあり方について併せて検討していく必要があると考えている。

## 9 転用を認めた後の土地利用の規制をどのように考えるか。

(考え方)

1 土地利用の規制には、次のようなものがある。

### (1) 建築基準法による制限

都市計画区域内外全域において、衛生・安全・防火面等からの制限がある。

(例)

- ・建築物は、自重、積載荷重、積雪、風圧、地震等に対して基準に対する安全性を有すること(法第20条)
- ・高さが13m又は軒の高さが9mを越える建築物は、耐火構造であること(法第21条)

用途地域を除く都市計画区域内においては、特殊建築物の位置、容積率、建ぺい率、斜線制限、日影規制等がある。

(例)

- ・卸売市場、火葬場、と畜場、汚物処理場、ごみ焼却場等の建築物は、都市計画においてその敷地の位置が決定しているものでなければ、新築、増築してはならない(法第51条)
- ・容積率(50、80、100、200、300、400%)は、特定行政庁が都道府県都市計画審議会の議を経て定めるもの(法第52条)
- ・建ぺい率(30、40、50、60、70%)は、特定行政庁が都道府県都市計画審議会の議を経て定めるもの(法第53条)

都市計画区域及び準都市計画区域外においては、都道府県知事が指定した区域内において、地方公共団体は条例で建築物と道路との関係、容積率、建築物の高さ制限等を定めることができる。(法第68条の9)

用途地域内においては、各区分毎に建築物の用途(法第48条)、容積率(法第52条)、建ぺい率(法第53条)、建築物の高さの制限(法第55・56条)等がある。

### (2) 条例等による規制

屋外広告物法(美観風致を維持、及び公衆に対する危害を防止)に基づく条例

- ・市及び人口5千以上の市街的町村
- ・都市計画区域、農振地域については、特に規定なし
- ・都道府県が定める

都市計画法に基づく風致条例（都市の風致を維持）

- ・都市計画区域（農振地域については、特に規定なし）
- ・地方公共団体が定める

建築基準法に基づく建築条例（地区計画等）

- ・都市計画区域（地区計画は、農振農用地区域、保安林を除く）
- ・市町村が定める

建築基準法に基づく建築条例〔上記（１）のと同じ〕

- ・都市計画区域及び準都市計画区域外（農振地域については、特に規定なし）
- ・地方公共団体が定める

建築基準法に基づく建築協定

- ・適用区域：特に制限なし
- ・市町村が建築協定を締結できる旨を条例で定め、所有者等が協定を締結

法に基づかない自主条例

（例）

- ・景観の形成等に関する条例（兵庫県）に基づき、加美町の箸荷（はせがい）地区が景観むらづくり協定を締結

原則、階数は２階以下、傾斜屋根、外壁は漆喰や羽目板張り等、色彩は灰色・黒・褐色・茶色、門・塀は閉鎖的にならないよう

## 2 土地利用の規制のあり方

（１）農振地域においても、１の（１）の～、１の（２）の条例を必要に応じ定めることによって、転用を認めた後の土地利用規制を一定の範囲で行うことが可能である。

（２）また、農振地域内は土地の農業上の利用の確保を図ることが相当な地域であることから、用途地域を定めないこととしている。

しかしながら、今回の制度見直しにおいて協定制度を導入することとした場合、農振白地地域内において転用され都市的土地利用が発生し用途制限が必要となる場合に、速やかに又は前もって用途地域指定が可能かどうか整理、検討する必要があると考えている。

## 景観条例に係る法制度

景観等の維持を目的とした条例に係る法制度としては、屋外広告物法、都市計画法、建築基準法があり、その概要は下表のとおり。

法律名	屋外広告物法	都市計画法（第58条）	建築基準法			
			美観地区	地区計画	建築物	協定
目的	美観風致を維持し、及び公衆に対する危害を防止する。（第1条）	都市の風致を維持する。（第9条第21項）	市街地の美観を維持する。（都市計画法第9条第20項）	建築物の建築形態、公共施設等の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区を整備・保全する。（都市計画法12条の5）	土地利用の状況等を考慮し、適正かつ合理的な土地利用を図る。（第68条の9）	住宅地としての環境又は商店街としての利便性を高度に維持増進する等建築物の利用を増進し、かつ、土地の環境を改善する。（第69条）
制限等	都道府県は、条例で定めるところにより、美観風致を維持するために必要であると認めるときは、市及び人口五千以上の市街の町村の区域について、広告物の表示及び広告物を掲出する物件の設置を制限することができる。（第3条）	建築物の建築、宅地の造成、木竹の伐採その他の行為については、政令で定める基準に従い、地方公共団体の条例で、都市の風致を維持するために必要な規制をすることができる。（第58条）	建築物の敷地、構造又は建築設備に関する制限で美観の保持のために必要なものは、地方公共団体の条例で定める。（第68条）	市町村は、地区計画等の区域内において、建築物の敷地、構造、建築設備又は用途に関する事項で当該地区計画等の内容として定められたものを、条例でこれらに関する制限として定めることができる。（第68条の2）	都道府県知事が指定する区域内において地方公共団体は、条例で、建築物又はその敷地と道路との関係、建築物の容積率、建築物の高さその他の建築物の敷地又は構造に関する必要な制限を定めることができる。（第68条の9）	一定の区域を定め、その区域内における建築物の敷地、位置、構造、用途、形態、意匠又は建築設備に関する基準についての協定を締結することができる旨を、条例で定めることができる。（第69条）
違反に対する措置	都道府県知事は、条例で定めるところにより、違反する広告物を掲出する物件を設置し、又はこれらを管理する者に対し、これらの除却その他美観風致を維持し、又は公衆に対する危害を防止するために必要な措置を命ずることができる。（第7条）	都道府県知事又は指定都市等の長は、規定に基づく処分を違反した者に対して、都市計画上必要の限度において、認可若しくは承認を取り消し等、若しくは違反を是正するために必要な措置をとることができる。（第81条）	特定行政庁は、建築基準法の規定又はこの法律の規定に基づく許可に付した条に違反した建築物等は、当該建築物の建築主、当該建築物に関する工事の請負人等に対して、違反を是正するために必要な措置をとることができる。（第9条）	規定に基づく許可に付した条に違反した建築物等に関する工事の請負人等とすることを命ずることができる。	特定行政庁の許可を受けた建築協定（土地の区域、建築物に関する基準、協定の有効期間及び協定違反があつた場合の措置を定めた建築協定書）に基づく。（第70条）	
罰則	第3条から第8条まで及び第9条第2項の条例には、罰金のみを科する規定を設けることができる。（第14条）	第58条第1項の規定に基づく条例には、罰金のみを科する規定を設けることができる。（第97条）	第68条、第68条の2、第68条の9の規定に基づく条例には、これに違反した者に対し、二十万円以下の罰金に処する旨の規定を設けることができる。（第103条）		なし。	
範囲	市及び人口五千以上の市街の町村（法3条） 都市計画区域内外 1 農振地域内外 1	都市計画区域（準都市計画区域含）（法8条） 農振地域内外 1	都市計画区域（準都市計画区域含）の市街地（都市計画法8,9条）	都市計画区域（都市計画法12条の4） 農用地区域及び保安林を除く区域（地区計画） 2	都市計画区域・準都市計画区域以外（法41条の2） 農振地域内外 1	都市計画区域内外 1 農振地域内外 1

都市計画区域の市街化区域及び非線引き用途地域以外は、特定行政庁が都道府県都市計画審議会の議を経て容積率（50～400%）（第52条）、建ぺい率（30～70%）（第53条）等を定める。

- 1 特に範囲の規定は無い。
- 2 都市計画運用指針による。なお、地区計画、集落地区計画（範囲は農用地区域及び保安林、国有林除く）以外は、範囲の規定は無い。

## 【多様な参画】

1 多様な主体の参画と耕作者主義との関係をどのように整理できるのか。

(考え方)

- 1 今回の制度見直しにおいては、農地所有者等と市町村との間、あるいは農地所有者等との間で、契約的な手法を用いて農地の保全・利用に取り組むことにより、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。
- 2 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が、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。
- 3 他方、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、農地法第3条の特例を措置するには、特例措置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ことが必要である、即ち、契約による私法上の拘束力だけでなく、協定違反に対するコントロールについての法制度上の位置付けが必要であるとの考え方もある。
- 4 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。

## 2 認定農業者への利用集積など農地の効率的利用との関係をどう整理するのか。

(考え方)

- 1 今回の制度見直しに当たっては、
  - 条例による地域での土地利用調整を踏まえた農地等保全の取組に対し、権限委譲の視点も含めて法律の根拠をおくこと
  - 規制強化によらない契約的手法によること
  - 農地等の保全の実効性確保の実質的な強化が図られること
  - 弊害防止に必要かつ十分な実効性のある農地等の保全の方策が準備されていることという視点を満たす仕組みを検討することとしている。
- 2 こうした仕組みにより、全体として農地の保全・利用が確保される中で、農業上の効率的な利用との関係をどう整理するのかが問題となる。
  - 整理の前提として、農業・農村の状況をみると、農業就業人口の減少・高齢化、農業集落の衰退とそれに伴う耕作放棄地の増加等が進行しており、農業の持続的発展と農村の振興を通じた食料の安定供給の確保と多面的機能の発揮が困難になりつつあり、このまま推移すると、これらの機能に重大な支障を生ずるおそれがある。
  - このため、農地の農業上の効率的な利用に加え、多様な形態での利用により農地の保全・利用自体の確保を図る必要性が高まっていると考えられる。
  - 現状においても、農地の利用に関しては、農地法において農業上の効率的な利用を図ることとしているほか、市民農園整備促進法及び特定農地貸付法において都市の住民のレクリエーション等非営利目的での利用も認められており、また、食料・農業・農村基本法において、農業の果たすべき役割として食料の安定供給の確保のみならず多面的機能の発揮が位置付けられたことから、こうした要請は高まっているものと考えられる。
- 3 また、今回の仕組みは、市町村を主体に位置付けているが、一方で、市町村は、農振法に基づき農業振興地域整備計画を作成し農業上の効率的かつ総合的な利用の促進のための農用地等の農業上の利用の調整に関する事項を定め、また、経営基盤強化法に基づき農業経営基盤強化促進基本構想、農用地利用集積計画を作成し農業の経営基盤強化に努めることから、農地の農業上の効率的利用と整合性のとれた取組を進めるものと考えられる。
- 4 一方、担い手政策、構造政策を適切に実施する観点から、市町村におけるこうした施策と多様な参画との整合性が担保できる仕組みを講じる必要があるという考え方がある。

3 多様な参画を可能とした場合、参画した者の耕作放棄、それによる虫食いのな農地の荒廃にどのように対応するのか。

(考え方)

- 1 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、制度の普及の支障という観点にも留意しつつ、何らかのペナルティを課すことによる抑止策
- 2 いずれにしても、「農地を農地以外のものとする権利」を市町村が取得する制度の場合は、以下の措置を併せて講じることを条例で規定する必要があるのではないかと。
  - ・ 指導・助言、是正措置請求、勧告・公表
  - ・ 適切に利用・管理する者への斡旋、買取請求・協議
- 3 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。

## 【新たな仕組み】

1 農地等の保全にどのような方向で取り組もうとするのか。

(考え方)

- 1 農地の転用について全国的に見れば、優良農地として確保していくべき農用地区域内の農地の転用は、近年、比較的 low 水準に落ち着いており、各種施策の推進により確保が見込まれる H 2 2 時点での農用地区域内農地面積に織り込まれている面積を下回って推移している。
- 2 しかしながら、個別の事例をみると、道路沿いに商業用施設や景観を害する建物が設置され、農山村の魅力を損ねる土地利用が行われている事例もみられている。
- 3 このため、特に、景観、環境等の農山村ならではの魅力の維持、向上の観点から、農地等の保全施策の強化を図る必要があると考えられる。
- 4 この場合、農地の転用については、全体としては 1 のような状況にあることから、財産権の制約を強化するに足るだけの規制強化の必要性の合理的な説明が困難であると考えられる。  
また、実態上も、仮に、法制度上、規制強化を実現しても、規制強化対象農地について線引きが必要となり、その際には何らかの形で所有者等の利害関係者の意思を反映することとなるため、規制強化による農地価格の下落といったデメリットを考えると、強化の対象の枠組みに入ってくる農地は相当程度限定されることが考えられ、土地利用の整序化の効果はあまり期待できないものと見込まれる。
- 5 したがって、2 のような問題点に対応するためには、現下の状況では、法制度上の規制強化という手法によらない、何らかの別の仕組みを工夫する必要がある。  
この場合、特に、景観、環境等の農山村ならではの魅力の維持、向上の観点からの取組でもあることから、地域の特性に応じた住民の主体的な取組により農地等の保全が図られ、その実効性が確保される枠組みとすることが有効であり、以下の視点を満たす仕組みとすることが適当ではないかと考えられる。  
条例による地域での土地利用調整を踏まえた農地等保全の取組に対し、権限委譲の視点も含めて法律の根拠をおくこと  
規制強化によらない契約的手法によること  
農地等の保全の実効性確保の実質的な強化が図られること  
弊害防止に必要なかつ十分な実効性のある農地等の保全の方策が準備されていること

2 新たな仕組みを設けることにより、一国多制度となること、同一市町村内に「農地法上の農地」と「農地法外の農地」が併存することになることとなり、現場で混乱が生ずるのではないか。

(考え方)

- 1 今回検討している新たな仕組みは、市町村の条例に基づく住民の合意形成を前提としており、地域の土地利用調整に、主体的に取り組む地域を対象として想定している。  
新たな仕組みに取り組む地域においては、地域の具体的な土地利用像について十分に話し合い、調整を図る必要があり、そうした活動を積み重ねた地域のみが新たな仕組みの下での農地利用を行うこととなる。
- 2 このように、新たな仕組みに取り組む地域では十分な準備を行うこと、そうした地域とそうでない地域には土地利用調整への取組に明確な差が存在することから、現場での混乱は生じないものと考えられるが、いずれにせよ、地域での混乱が生じないよう、新たな仕組みを設ける際には、地域への仕組みの趣旨・内容の周知、徹底に努める必要があると考えている。
- 3 なお、ある地域、農地が、新たな仕組みの適用対象か否か、第3者からも明確に認識できるように、何らかの明示方法を措置する必要があると考えられる。

3 協定と土地利用計画の関係をどのように考えるか。

(考え方)

- 1 農山村の土地利用について新たな仕組みが必要とされているのは、特に、景観、環境等の農山村ならではの魅力の維持、向上の面で問題が生じてきていることに原因がある。
- 2 こうした観点からの問題点を解決するためには、農地等の保全の視点のみならず、地域における土地利用全体にわたる視点からの取組が必要であることから、新たな仕組みの基本的枠組みとして、市町村が、  
市町村全体にわたる、土地の利用に関する基本的指針を作成し、その指針に沿って、小学校区、旧市町村、農業集落等の単位で、住民の計画策定段階からの主体的な参加、合意形成の下で、詳細な地区計画を定めることを想定している。
- 3 さらにこうした指針、地区計画の下で、協定制度等、住民間、市町村・住民間での契約的手法による農地保全等を図る仕組みを措置することを考えている。

#### 4 契約的手法による場合、契約を締結するインセンティブをどう考えるのか。

(考え方)

1 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ており、総合的な土地利用調整の下、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。

2 こうした措置により、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、ある地域においては、農用地区域内の農地でも、滞在型宿泊施設、直売所、農家レストラン、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こととなる。

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。

このように、こうした措置自体が契約締結のインセンティブになると考えられる。

3 さらに、規制という強制的手法によらず、現実に土地利用の整序化が図られている取組（ほ場整備を行う際に、換地手法により非農用地を生み出し、宅地等として活用する事例、農業振興地域内の農用地区域の範囲の変更に際し、農用地区域内に転入し農業利用を望む所有者と農用地区域外に転出し農業外の利用を望む所有者との間で交換分合を行う事例）を見ると、一部の農地所有者だけでなく対象農地所有者が広くメリットを受けていることが、

地域の合意形成につながっており、地域においてまとまった形で取組みやすくしている面がある

地域の農地所有者について広く開発利益への期待をある程度満たし、地域全体としてその後の安定した土地利用につながっていると考えられる。

4 したがって、契約的手法への取組促進には、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のほか、転用対象農地以外の農地も含め、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、地域全体について、利害調整を含めて土地利用調整を図っていける手法を用いることが有効であると考えられる。

(1) 協定制度の場合

地域の一部を開発する場合には、開発するエリアを、住民間で調整し、協定とは別に、あるいは協定に位置付けて開発利益を分担する仕組みを措置することが考えられ

る。こうした措置はあくまで住民間の合意に基づくものであり、制度上、協定に位置付けるものでなく、協定締結の前提として行われうるものと考えられる。

(2) 農地を農地以外のものとする権利の取得・譲渡の場合

市町村が農地を保全すべき区域全体について農地所有者から権利を取得することが考えられる。地域の一部を開発する場合には、開発するエリアについての当該権利を開発者に売却することとなり、売却利益により市町村の負担の軽減が図られる。この場合、開発エリアの決定は地域全体の土地利用調整の結果であり、そうした利用調整により地域全体の魅力が向上し開発エリアも受益していることを考慮すると、開発エリアのみならず地域全体の当該権利の取得費用を開発エリアの当該権利の価格に含めて売却することも考えられる。

## 5 導入しようとする仕組みにおいて、実効性あるコントロールをどう確保するのか

(考え方)

1 今回の制度見直しは、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ものである。

この仕組みの下では、現行法制度の下で転用が可能な場合にも、例えば協定の場合には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。

2 実効性の確保については、契約的手法であることから、当事者は契約内容に拘束されることとなり、契約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）が考えられる。

また、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になると考えられる。

3 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、契約違反の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。

6 条例によるコントロールと権限委譲を実現しようとする場合に、契約的手法を導入する必要性は何か。

(考え方)

- 1 今回の制度見直しの検討の背景に、農山村における土地利用をめぐる状況について、景観保全の観点、多様な参画の観点等から問題が生じているが、現行の農振法、農地法の許可基準が各々の法律の目的から規定されていることから、必ずしもこうした観点に応えるものとなっていないという認識がある。
- 2 このため、以上のような問題点に対応するには、現行の観点とは別の観点からのコントロールも必要であり、景観の保全や、多様な参画といった観点については地域の特性に応じ多様な取組が考えられることから、地域住民の主体的な参画の下で市町村が基準も含めて主体的に判断できる仕組みとすることが有効であると考えられる。
- 3 一方で、一定の枠組みの下で、農地利用のあり方について市町村に権限を委ねる場合にも、国レベルでの課題である優良農地の確保の観点から、農地としての保全・利用の実効性を担保する仕組みは、農地法、農振法の目的からの要請としても必要であると考えられる。
- 4 実効性担保の仕組みとして、現下の農地転用をめぐる状況から農地転用の規制強化は困難であること、農地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とから、規制強化でなく契約的手法の方が適切ではないかと考えられる。
- 5 この場合、契約的手法が、農地法、農振法の法目的に照らして、法の特例を措置するに値するだけの実効性を有する仕組みとなっているかどうかの観点からの検討・整理が必要である。

## 7 契約的手法の効果はどう評価するか。

(考え方)

- 1 契約的手法による場合、所有権が転々譲渡される場合の安定性・継続性が問題となる。  
今回導入を検討している仕組みについては、農地の保全の確保を図るという公益性を有するものであり、安定的・継続的にこうした公益を確保していくためには、所有権の移転が生じた場合に、従前の土地所有者等の契約関係を承継人にも適用する仕組みとすることが不可欠である。  
さらに、こうした仕組みについて関係者全員の合意を必要とする等不当に私権を制約することのないような措置を講じることにより、承継効を付すことが法制上可能ではないかと考えている。
- 2 こうした手法による場合、当事者間での合意形成によるものであることから、契約内容にそった取組の安定性が確保できるものと考えられるが、契約内容に違反する行為があった場合には、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。
- 3 また、今回、条例及び契約的手法による仕組みを検討している理由に、土地利用計画に住民が能動的に参加し、主体意識をもって取り組める仕組みとすべきであるという問題意識がある。  
契約的手法を導入する場合には、地域において住民間で土地利用のあり方について合意形成を積み重ねていくことにより、主体意識が醸成され、契約的手法への参加者にとって、実質的に拘束性の高い仕組みとなるものと考えられる。
- 4 実例として、神戸市の「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」に基づく「里づくり計画」の事例をみても、地域で計画作成にむけて1年以上かけてじっくり合意形成を図ることにより、住民の主体意識が醸成されている。

## 8 転用規制の緩和の方向での取組を防止する策が必要ではないか。

(考え方)

- 1 今回の制度見直しにおいては、農地所有者が市町村と土地利用について契約的な手法を用いて農地の保全・利用に取り組むことにより、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。
- 2 しかしながら、検討している仕組みが、農地の転用も含めたものとなっていること、地域の自主的な取組を重要視したものとなっていることから、  
地域において、転用緩和のための仕組みであると受け止められる可能性がある  
仕組み側の目的如何にかかわらず、地域において転用緩和のために利用しうる仕組みとなる  
との指摘がある。
- 3 こうした問題点については、制度見直しの目的の趣旨のPRを地域において積極的に実施し、また、条例策定についての運動的取組の中とあわせて実施していくことが考えられる。
- 4 転用緩和のための利用に関しては、市町村が協定、契約を締結、認可する要件として「市町村が地域の農地保全に資すると認める場合」といった条件を（、法律効果を付与する要件として）課すことにより、市町村の判断により農地保全が確保できるのではないかと考えられる。  
また、地域においても、今回検討しているような仕組みに取り組む場合には、住民間で土地利用のあり方について合意形成を積み重ねていくことにより、主体意識が醸成され、魅力あるまちづくりの中で農地保全への意識が高められることが考えられる。
- 5 こうした市町村、地域における主体的な取組による農地保全の確保の仕組みの強化を図ることをねらいとしているが、農地保全の担保の観点から、以下の点について整理、検討が必要である。
  - ・ 農地法制への位置付け方ともあわせて、契約に違反した転用行為に係るコントロールの確保の必要性
  - ・ 全国レベルでの優良農地の確保との整合性の問題について、都道府県協議等の措置を講ずる必要性

9 「転用する権利」と現行法の転用統制との関係はどう整理できるのか。

(考え方)

- 1 今回の制度見直しは、市町村、農地所有者等の中で合意を経た上で、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ものである。  
「転用する権利」の場合には、通常の農振法・農地法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るものと考えられる。
- 2 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であり、現行法の転用規制と整合性をとれるものと考えられる。
- 3 以上のように、この「転用する権利」を用いる仕組みの導入のねらいは、あくまで農地の転用に係る制限の実質的な強化にあるが、規制を受けている者からみて、転用を権利として認めるものと受け止められないか、「転用する権利」を公的主体に取得してもらえ権利があるものと受け止められないかといった、規制を受けている者の受け止め方について、また、権利の取得のあり方からみて実質的な転用強化の仕組みとなるか否かについて、検討、整理が必要であると考えます。
- 4 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。

10 「転用の権利」は実現しても、財政負担が大きく実態的に作動しないのではないか。

12 転用の権利について、どのくらいの価格となるか、また、それで購入が可能かの検討が必要でないか。

(考え方)

- 1 農地を農地以外のものとする権利(以下、単に「権利」という。)の取得価格については、現在形成されている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く、必ずしも転用目的売買価格と耕作目的売買価格の差額ということにはならないと考えられる。すなわち、「転用可能性」(一種の期待値)を織り込んだ「割引き」された価格での取得が可能ではないかと考えられる。
- 2 一方、権利の譲渡価格については、転用目的売買価格を基礎とした価格となり、取得価格より高額となると考えられる。
- 3 しかしながら、農地価格と転用規制等の法規制との関係についての実証的な研究はなく、地域によって農地価格や転用需要に差があるところでもあり、今後さらに取得・譲渡に係る適切な価格設定について詳細な検討が必要である。  
(なお、中山間地域等直接支払制度は、一定の財政支出が行われる一方で5年間転用が制限されるという点で権利の取得と類似しており、検討の際に一つの参考となると考えられる。)
- 4 いずれにしても、すべての農地について一度に権利を取得することは現実的ではないが、市町村の財政負担の許す範囲内で権利の取得を進め、徐々に保全される農地の拡大を図っていくことが重要である。

1 1 「転用する権利」について、市町村の財政負担についてどのように考えるか。

(考え方)

- 1 市町村が権利の取得・譲渡の主体となることを想定しており、取得された権利は市町村の財産となることから、基本的にはその財源は市町村が負担すべきものであると考えられる。
- 2 この場合、制度の運用開始当初は権利の取得にかなりの財政負担が伴うことが想定されるとともに、仮に将来的に権利の取得額と譲渡額とが均衡する（あるいは取得額を譲渡額が上回る）場合であっても取得から譲渡までにはある程度の期間があり、その間の財政負担が生じることとなる。  
このため、権利を取得する市町村の財政負担に対する何らかの措置を検討することが必要であるとの考え方がある。
- 3 なお、市町村による権利の取得・譲渡・管理等の運用について、住民・議会等に対して透明性の高い仕組みとすることが重要であると考えられる。

1 3 公益法人「田園公社」を地区単位に設立し、利用権を集約し、土地利用計画に適合する者に転貸する方式を考えてはどうか。

(考え方)

- 1 田園公社(仮称)を地区単位に設立し、当該公社が地区内土地を一括借り上げの後、土地利用計画に適合する者に転貸する手法については、
- ・地権者間の負担と受益の公平性を確保できること
  - ・土地利用計画に従った土地利用の誘導が容易であること
  - ・既存の権利(賃借権等)の活用であるので、地権者等に権利の内容を説明しやすいこと

等のメリットがある一方で、「転用権」の買い上げの場合と同様の問題として、

- ・一括借り上げに要する資金の準備があらかじめ必要となること
- ・借り上げ後の土地の利用が農地だけでなく宅地等への利用もあることから、宅地利用としての高い賃貸料に全体がシフトしていく可能性があること

等が考えられる。

また、地区内の全ての土地を借り上げることについては、

- ・転貸先の見込みがないままの借り上げを行うことになれば、遊休地化への危惧や収支バランスが確保できない等の問題が生じること
- ・関係地権者の数が多くなり、地権者との交渉に相当の手間と時間を要すること
- ・長期間(50年)の借り上げに対しては、地権者との合意形成に相当の抵抗が予想されること

という問題が生じるほか、新たな法人を設立すること自体が市町村の負担となることになるので、これらを踏まえた慎重な検討が必要になるものとする。

- 2 また、農地保有合理化事業の活用については、農業経営基盤強化促進法では当該法律の目的を達成するための手法として当該事業を規定していることから、農業の担い手に農地の集積を図るために転貸を行う場合には活用が可能であるが、都市住民等への転貸や宅地としての転貸を当該事業として行うことはできないものとする。

なお、農地保有合理化事業を行える法人として都道府県知事の承認を受けている法人のなかには、農地保有合理化事業とは別事業として、都市住民等への転貸や宅地としての転貸を行う事業を実施することが可能なものもあると考えられるが、農地保有合理化事業を行う法人は、主として農地保有合理化事業その他委託を受けて農作業を実施する事業等農業の構造改善に資するための事業を行うことが要件となっていることから、法人としての事業内容に十分に留意する必要がある。

【地域の需要】

1 地域での取組の需要をどのように考えるか。

(考え方)

現時点で、別添のようなニーズを市町村が指摘している。

## 「農山村地域の新たな土地利用の枠組み」のニーズ

都市・農外からの移住を促進しようとする地域

地域における土地利用の現状・課題	取組みの内容	期待される効果	市町村
<p>町外からの移住が増えている。移住してくる者は、景観を重視するため山林内に住宅を建設するが、無計画な開発が行われると景観を損ねるし、町としては水道整備や除雪等の対応が追いつかない。</p> <p>このような状況に対処するため、風景を守り育てるための条例を整備した。</p>	<p>条例によって、地区別整備計画を定め、計画的な土地利用に取り組んでいる。</p> <p>地区別整備計画の達成に向けた土地利用調整手法として活用したい。</p> <p>なお、地区別整備計画の区域内は、農地転用等の権限を町に委ねてほしい。</p>	<p>条例による地区別整備計画を機動的に実現できる。</p> <p>山林の乱開発を抑制し、景観を維持できる。</p> <p>計画的な開発を行うことにより、水道整備や除雪に対応できる。</p>	<p>北海道 A町</p>
<p>畑等への植林が進み、「山が里におりてくる」という現象が進み、林野率が向上している。</p> <p>村が、過疎を防ぎ農地・農村を守るために誘致した新定住者から野菜畑がほしいとの要望がある。</p>	<p>定住を促進するための小規模農地付き住宅を建設したい。</p>	<p>既に定住している者のニーズに応えることができる。</p> <p>趣味の農業を実践しようとする新たな定住者の確保を促進することができる。</p>	<p>京都府 B町</p>
<p>まちづくり協会を設立し、地区毎の土地利用部会で住民の合意の下に農地利用・管理に取り組んでいる。</p> <p>当面、耕作が困難な農地（遊休農地）が30ha程度見込まれる。</p>	<p>遊休農地を活用して1,000m<sup>2</sup>以上の優良田園住宅を建設する。</p> <p>優良田園住宅は、耕作放棄を解消するためにも新規参入の農家にも供給する。</p>	<p>豊かな自然環境の中でゆとりある空間をもった田園集落づくりを目指しているところであり、遊休農地を優良田園住宅用地として有効活用できる。</p> <p>新規就農希望者、生産法人の経営者・職員、都市生活者等多様な人の定住が期待できる。</p>	<p>福島県 C町</p>

都市・農外との交流を促進しようとする地域

地域における土地利用の現状・課題	取組みの内容	期待される効果	市町村
<p>高齢化が進展し、水田116haのうち作付けは半分以下で耕作放棄地が増加している。</p> <p>耕作放棄地対策、農地の集団化対策として、住宅マスタープランを作成し、県営・町営住宅、体験農園、農地の集団化を一体的に推進している。</p>	<p>県営・町営住宅に住む人を対象に市民農園を設置する。</p>	<p>住宅行政と農地行政との連携により、遊休農地の活用が図られる。</p>	<p>愛知県 D町</p>
<p>国営農地開発受益地の有効利用、適切な維持管理に取り組んでいる。</p>	<p>現在行われている梨のオーナー制（梨の木1本につき1人の客と果実の売買を契約）の拡大に取り組む。</p>	<p>農業従事者の高齢化が進む中、梨園の新たな経営方法として期待できる。</p> <p>地元産品である梨の販売拡大と宣伝につながる。</p>	<p>山口県 E町</p>
<p>基幹産業は農業であるが、担い手不足や高齢化により耕作放棄地が増加している。</p> <p>3年前に開発行為等指導要綱を制定したところ、一時期見られたミニ宅地開発によるスプロールは沈静化した。</p>	<p>都市住民の参加の下で棚田の保全（オーナー制）に取り組みたい。</p>	<p>都市住民に対して農業の重要性をPRできる。</p> <p>都市住民に対する地域特産物の販売効果が期待できる。</p>	<p>佐賀県 F町</p>

優良農地の確保と農村景観の保全に取り組もうとする地域

地域における土地利用の現状・課題	取組みの内容	期待される効果	市町村
<p>H13年に村づくり条例を制定し、住民参加による計画的・総合的なまちづくりを推進している。</p> <p>また、H13年に土地利用調整基本計画を作成し、安曇野の景観保全と優良農地の確保等を基本としたゾーニングを行い開発を規制している。</p>	<p>田園景観保全ゾーン、農業保全ゾーンとともに農用地区域が設定されており、これらのゾーンからの除外による減少を抑制するため、白地との交換手法を確立する。(土地評価上の格差是正、紹介システムの構築)</p>	<p>景観保全と優良農地の確保を目的とした村づくり条例の円滑な運用が図られる。</p>	<p>長野県 G村</p>
<p>交通の利便性が高いことから人口流入が続いており、伝統的な散居景観の保全が課題となっている。</p> <p>散居景観保全事業により、枝打ち費用、屋敷林の育成、散居景観の保全・創造のための活動に要する費用等を支援している。</p>	<p>建物や瓦の色などを規制するとともに屋敷林の植栽等を進めるための取組みを行う。</p> <p>都市住民等にも屋敷林の良さをわかってもらうための交流をしたい。</p>	<p>散居景観の保全に役立てたい。</p>	<p>富山県 H市</p>

## 「構造改革特区」(「食」と「農」関連)に対する提案 (抜粋)

～ 農山村地域の新たな土地利用の枠組み構築に関する提案～

提案者名	「特区」の具体的内容	「特区」の規模	「特区」による経済的効果	関連すると考えられる制度	その他(留意すべき事項)
北海道	<p>地域活性化型農企業等創生特区</p> <p>【提案の趣旨】</p> <p>農業の体質強化、農村地域の活性化などに資するため、知事の裁量による農地法等の規制緩和などを行い、法人の経営基盤の強化や多角化を促進するとともに、転用目的による農地の取得などを排除しつつ、地域に根ざした株式会社等の地場企業などが農地を取得し、農協や農業者などとの連携により、安全な食料生産や地域におけるアグリビジネスの振興などに取り組む環境づくりを進める。</p> <p>(1)～(2) (略)</p> <p>(3) 土地利用規制の緩和</p> <p>農業生産法人の事業として設置する施設(加工・販売施設、レストラン、民宿など)に対する、土地利用規制の緩和</p> <p>農地法：4条に定められる転用許可不要施設の範囲の拡大及び許可不要面積(2a未満)の引上げ</p> <p>農振法：農業用施設の対象範囲の拡大(レストラン、民宿など)</p> <p>都市計画法：市街化調整区域内における許可対象に追加</p>	北海道	<p>農業生産法人の経営基盤の強化、多角的な事業展開が可能になるとともに、新たな農業・農村の担い手として、期待される地場企業の農業参入や関連事業の展開が容易になり、地域農業・農村の活性化が図られる。</p>	農地法、農振法、都市計画法	企業の農業参入に当たっての地域との協調関係の構築
北海道	<p>農的暮らし推進特区</p> <p>【提案の趣旨】</p> <p>地産地消を通じた安全・安心な食品の確保、農村地域の活性化などに資するため、より多くの住民が小規模な農業生産や農的暮らしに親しめるよう、知事の裁量による農地法等の規制緩和を行い、無秩序な農地の転用や耕作放棄化を招かないなどの配慮を行いつつ、一般住民が容易に農地や菜園付き小屋(ダーチャ)等を持てる環境づくりを進める。</p> <p>【特区(規制緩和)の内容】</p> <p>農地法などの土地利用規制について、知事に権限を移譲することにより、定年帰農者など農的暮らしの希望者に対して、農地や菜園付き小屋(ダーチャ)等の権利取得を容易にする。</p> <p>(1)「農地法」第3条第2項(農地の権利移動の制限)における許可要件の緩和</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 施行規則第3条の4で定められている下限面積設定基準を見直し、独自の設定基準により下限面積を設定(40/100要件、10aの整数倍要件の撤廃)</li> </ul>	北海道	<p>農的暮らしを志向する人々の農村への移住や、都市住民が広く農地等を持って趣味的・自給的な小規模農業に取り組むことにより、地産地消の取組みを通じた安全・安心な食品の確保や農業・農村への理解が促進されるとともに、農業資材関連産業など地場産業の振興を通じ、農村地域の活性化が図られる。</p>	農地法、農振法、特定農地貸付法	

	<p>(2) 土地利用規制の緩和</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>「農地法」第4条に定められる転用許可不要施設の範囲の拡大及び許可不要面積(2a未満)の引上げ</li> <li>「農振法」の農業用施設の範囲の拡大</li> <li>「都市計画法」の市街化調整区域内における許可対象施設の拡大</li> </ul> <p>(3) 「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律」(特定農地貸付法)の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>開設主体に農業生産法人を追加</li> </ul>				
北海道	<p>アグリビジネス振興特区</p> <p>【提案の趣旨】 農家所得の確保、農村地域の活性化などに資するため、知事の裁量による農地法、旅館業法等の規制緩和などを行い、適正な土地利用や利用者の安全の確保などに支障が生じないなどの配慮を行いつつ、ファームインやファームレストラン、農産物加工・産直施設の開設、農場ワイン等、グリーン・ツーリズムの受入れを中心とするアグリビジネスの振興に向けた環境づくりを進める。</p> <p>【特区(規制緩和)の内容】 農業者等によるアグリビジネス関連施設の設置や営業行為等について、知事の裁量により、農地法、農振法、都市計画法等について規制緩和する。</p>	北海道	農産物の付加価値の向上等による農業者の所得の確保をはじめ、都市住民の農業・農村に対する理解の促進、都市住民との交流による農村の活性化、雇用の場の創出などが図られる。	農地法；農地転用許可 農振法；開発行為の許可 都市計画法；開発行為の許可 建築基準法；建築確認申請 消防法；建築許可の同意	
北海道	<p>自然生態系回復特区</p> <p>【提案の趣旨】 農村の自然の再生に資するため、知事の裁量による農地法等の規制緩和などを行い、耕作放棄化が懸念される農地への住民参加による植林等を通じた自然植生の回復やビオトープの設置などにより、地域の自然生態系の回復・維持を促進する環境づくりを進める。</p> <p>【特区(規制緩和)の内容】 農地転用許可、農振地域の除外 土地改良事業等の処分制限期間内における受益地の転用に伴う補助金返還免除 土地改良負担金(国営事業負担金、農業基盤整備資金等)の償還免除 など</p>	北海道(知事が指定する範囲)	<p>周辺の優良農地に係る自然災害の回避</p> <p>耕作放棄地等が単に管理されずに放置され、荒廃化することを防止し、地域の自然生態系が回復・維持</p> <p>自然と共生し、豊かな生態系が守られる農業・農村の確立</p>	補助金適化法 土地改良法 農地法 農振法 など	特区設定に当たり、近隣自然公園等との連携を図る必要がある。
北海道北広島市	<p>「就農における各種規制を廃止」</p> <p>農業を取巻く環境が様々に変化中、農地の保全が重要な課題となってきた。さらに、都市型生活から農村型生活への志向が高まりつつある。こ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>耕作放棄地がある程度集約している地区</li> <li>高齢農家で後</li> </ul>	農地保全はもとより農村型生活のニーズに対応することができる。	農地法、都市計画法、北海道就農計画認定制度実施要領	

	のことから新規就農における様々な規制を排除する。	継者がいない農地が集約している地区			
北海道栗沢町	「グリーンツーリズム」 特定農地貸付法や市民農園整備促進法の規制や諸手続きの緩和による貸農園の開設促進と農地法、農振法、食品衛生法及び旅館業法の規制緩和による農家民宿の開業促進	都道府県単位	「グリーンツーリズム」 貸農園やB&B等の農家民宿による経済効果を希望する農家が増えているが、グリーンツーリズムに取り組む上では様々な法の規制や諸手続きをクリアしなければならず、これに伴い施設や設備等の増改築に多大な投資を必要とすることから、農家負担を軽減しながらグリーンツーリズムに取り組むことで都市と農村の交流による経済効果が期待できる。	制度資金融資、租税特別措置 技術開発指導補助制度 情報収集発信補助制度 提案公募型補助制度	特定の地域に着いては規制緩和には権限の委譲と財源確保が必要であるが、その反面、国の規制免除に伴う地方自治体の事業責任が発生する。
北海道北村	・新規就農者の参入・定着に対する障壁の除去	北海道全域を基本に、営農形態及び経済圏域を考慮して施策や規制緩和のメリハリをつける。	現有の生産規模及び農家経済の維持	農地法、農業改良助長法、地方公務員法	特区内の住民（生産者）が経済特区によるメリットやデメリットを的確に理解していくための啓蒙を図る。
北海道北竜町	北海道農業と本州農業の構造（面積規模、専業率等）が違うのに全国統一の制度を適応させることはできない独自の政策を実施する事が活力を生む。 1（略） 2．農振法S45年当時経済成長で農地乱開発があり、規制が必要な地域もあった。北海道の田舎では土地の乱開発もない。反対にそれが規制となって商店等が衰退し、町自体の経済が落ち込んだ。	都道府県単位と市町村単位で構造改革特区が理想である。地方行政の特色を出すのは条例である。それが現在条例自体どこを比較しても特色がない条例となっている。	本来経済活動は自由かつ公平な競争によって活性化が生まれる。現在規制が多く自由な活動ができなく経済自体が衰退している。 シュンペーターのコンドラチェフ波はイノベーションによって生まれるが、今の産業施策は保護に趣をおき新たな産業創出がない。構造改革特区によっては活性化が図れるであろう。	権限委譲	規制の廃止が国民全体の不利益になるようなことにならないようしなければならない。経済活動が国民の繁栄と幸福をもたらす（安価で安全で良品質の提供）よう理念も育成しなければならない。
北海道秩父別町	市町村長への権限委譲 道への農振農用地区域の除外協議を廃止し市町村長へ権限を委譲する。	市町村単位	大小規模関係なく企業、起業などにより地域の活性化が図られる。	農振法	
北海道美瑛町	「優良田園住宅建設のための各種規制の解除」 定年退職後等、家庭菜園を楽しみながら農村で暮らしたいとする都市住民を対象に、既存農地を宅地として転用する。	美瑛町全域 美瑛町全域の農地を本構造改革特区とし、優良田園住宅建設可能エリアとする。	・農業・農村に対する都市住民の理解 ・地域内消費人口の増加 ・地域内経済の活性化	農地法、農振法、都市計画法 土地改良法	町内農地の無制限な転用を避けるため転用に当たっては一定のルールが必要
青森県	都市と農村の交流及び耕作放棄地の農的利用を促進するため、農村滞在の拠点となる農林漁業体験民宿の開業や健康・生きがいのための農地利用を助長す	市・郡単位（都市部から一定の距離があり、農	・農林漁業体験民宿への宿泊受入による農家等の所得の向上 ・体験農場の整備等による耕作放棄地	・農地法、農業振興地域の整備に関する法律（農地利用・所有についての規制緩和）	・企業等による投機的な農地利用の防止 ・宿泊客等の安全性の確保

	るグリーン・ツーリズム特区	村らしさを有している地域を幅広く選定)	・遊休農地の減少 ・体験施設や農家レストランなどへの企業の参入及び雇用の創出 ・高齢者等の健康増進による医療費の減少	・建築基準法、消防法、食品衛生法等(農家等が体験民宿を開業する際の規制緩和)	
岩手県	グリーン・ツーリズム特区 都市と農山漁村の交流を求めるニーズに対応し、地域の実情を踏まえた経済効果の高い取組みを促進する観点から、農家民宿等により都市住民を受け入れる場合(サービスの提供を含む)に関係する各種法規制を適用除外(一部は適用拡大)する特区を設定する。 ・「特定農地貸付法」 特定農地貸付法の貸付主体に農家を加え、農家が直接、特定農地貸付けを実施できるようにする。	・グリーン・ツーリズムを積極的に推進している地域  ・観光牧場を推進している地域  ・豪雪地帯等一定期間の収入が減少する条件不利地域	・現状の農家家屋を活用した農家民宿等の開業が可能となり、地域の特性を生かした経営の多角化や冬期間収入の確保による農家所得の向上が期待される。  ・農家民宿等を核とした都市と農山漁村との対流が促進されるとともに、対流人口・宿泊者の増加による産直や特産品販売の拡大による地域経済の活性化が期待される。	「特定農地貸付法」	
岩手県	都市と農山漁村の共生特区 都市と農山漁村の共生の観点から、都市住民等が農園の付帯した宅地の取得が容易となる特区を設定する。(一般住宅と一体となった農園で農業的体験が可能となる土地利用目的の転用については、農地区区分や転用面積にかかわらず、農地法の規制を緩和する。) ・「農地法」 一般住宅と一体となった農業的体験を目的とする農園については、農地区分にかかわらず農地法の農地転用許可の対象として、農園部分も含め宅地として取得できるようにする。 また、同様の土地利用目的で農地を転用する場合について、全体の転用面積が転用面積の目安である500㎡(国の指導)を超えても転用できるようにする。	中山間地域において、地域住民が話し合いによって自分たちの地域の活性化、遊休農地の解消のため、都市住民を迎え入れるための農地の利用計画を策定した地区。ただし、市町村がこの計画を認定し、この地区が一つのまとまりとなるように、一筆ごとの詳細な土地利用協定を締結した場合に限ることとする。	・都市住民に対し、農園付宅地が取得出来るという新たな農村の魅力を提供でき、農園付宅地分譲による住宅産業の活性化が図られる。  ・中山間地域において、遊休農地が解消され、定住・対流人口が増加することにより、地域の活性化が図られるとともに、地域農産物や農産物加工品の地場消費拡大が期待される。	「農地法」	
宮城県	「市民農園」開設に対する援助と規制緩和 市民農園を開設する場合、特定農地貸付法や市民農園整備促進法などによる開設が可能であるが、開設者が地方公共団体やJA等であり、民間企業には認められていない。一方では優良農地の確保・保全は不可欠であるものの、都市部における自然とのふれ	市町村単位	市民農園開設による都市周辺部農家で高齢者の雇用促進効果や遊休農地の利用促進効果の高度維持が図られるとともに、国民の自然志向に応える対策となる。	・市民農園整備促進法 ・特定農地貸付法 ・都市計画法 ・生産緑地法	農業への民間企業への参入や農業法人の定義が関連する。

	<p>あい、安全安心な食料、健康食品への志向から市民農園等の要望は高いと考えられる。そこで、民間企業が開設、参入が可能になるよう各種規制を緩和するとともに開設事業等に対して支援する。</p>				
山形県	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中山間地域にある農地又は市街地介在農地等の耕作放棄地を「市民農園特区」に指定し、有効活用を図る。</li> <li>・特定農地貸付に関する農地法の特例に関する法律による現行の市民農園に関する規定の適用を拡大し、市民農園の活用を積極的に推進する。</li> <li>・現行法の下での市民農園の実態は、農園利用方式として土地の賃借権の設定を伴わないものがその大部分を占めていると思われるが、一定の条件のもと、相対で、市民農園として活用するための賃借権の設定や所有権の移転及び耕作継続に必要な施設（作業小屋、農機具置場、小規模住居等）への転用を認めるもの。</li> <li>・「市民農園特区」において、耕作放棄地を市民農園として賃借したり、売買したりすることを認める。</li> <li>・投機目的の農地取得や目的外の転用をさせないことを担保するため、賃借又は売買については、市町村が介在することとし、契約目的に反した利用をした場合には、賃貸借契約を解除したり、売買の場合には買い戻し特約を実行する権限を付与するもの。</li> <li>・現行の特定農地貸付に関する農地法の特例に関する法律の制約を排除し、相対による賃借や都市住居者等の遠隔者に対する貸し付け等を広く認める。</li> </ul>	市町村単位又は 集落単位	<ul style="list-style-type: none"> <li>・遊休地の有効活用による効果</li> <li>・都市居住者等の遠隔者に対して土地所有又は賃借を認めることによって、都市と農村の交流が促進され、遠隔者が農村に滞在することによって、地元での消費が増加する等の経済効果が見込める。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農地法</li> <li>・特定農地貸付に関する農地法の特例に関する法律</li> <li>・民法</li> <li>・地方自治法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農地法における耕作者主義との関係</li> <li>・基本的には、「市民農園特区」は農地法第3条の適用を除外するものであり、特区に指定した農地と通常の農地の区分をはっきりさせる必要がある。</li> </ul>
福島県会津若松市	<p>「2. 農業の構造改革を加速化」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・農業者以外への農用地の一時利用 未作付地等の利用促進のため、耕作する意志のない農用地について、住民への期間限定による利用（借用）を認める。</li> </ul>	市町村単位	<p>農業者以外の住民へ、農業生産主体として、労働し得る場を提供し得ることが可能であり、生産物販売による収入が見込まれることから、経済効果は高いものと考えられる。また、農業従事者が減少する中で、担い手の確保と耕作放棄地、未作付地の防止による農地保全が図られる。</p>	農地法	
茨城県	<p>&lt; 現行 &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・現行制度では、新規参入者が農地を取得または賃借する場合、農地法第3条により農業委員会の許可を得る必要があり、その条件として原則50アールの農地を確保する必要がある。しかし、新規参入者はその面積の農地を確保することは、困難である。</li> <li>・農地法の特例である特定農地貸付法では、営利を目的としない農作物の栽培を行う場合、市町村が10アール未満の農地を貸し付けることが可能である。</li> </ul> <p>&lt; 要望 &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・構造改革特区内において、特定農地貸付法に定め</li> </ul>	市町村	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農業への新規参入の促進</li> <li>・労働の場の提供</li> </ul>	特定農地貸付制度（特定農地貸付法）	農地法第3条の許可に係る農地取得要件（下限面積50アール）との整合性を図る必要がある。

	<p>る農地の貸付上限面積（10アール）を緩和する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・農業への新規参入者に対しては、希望により10アール以上の農地を市町村が貸し付けする。</li> <li>・農業への新規参入者による農作物の販売を認める。</li> </ul>				
山梨県	<p>農地を保全管理するための「構造改革特区」を設定し、その区域においては、市町村が農地所有者から利用権を取得したうえで、農地性を確保する利用形態に限り、都市住民やNPO法人等が管理運営できるようにするため、農地法上は次のとおり取り扱う。</p> <p>農地に関する利用権の設定を市町村が受ける場合限り、農地法第3条の許可を不要とする。</p> <p>上記の農地について、市町村が予め認定した利用計画に基づいて、都市住民やNPO法人等が借り受ける場合は、農地法第3条の許可を不要とする。</p>	市町村単位または旧市町村単位	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農地の流動化、一元的管理、多様な利用の促進、遊休農地の解消</li> <li>・都市農村交流の促進、ゆとり、豊かさが実感できる余暇の提供</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農業経営基盤強化促進法に基づく農地保有合理化制度においては、合理化法人が中間保有する農地の権利設定・移動の対象者を認定農業者等の経営規模拡大志向の担い手に限定している。</li> <li>・市民農園整備促進法や特定農地貸付法においては、都市住民やNPO法人等が農作業を行える制度があるが、利用面積（10a）、利用期間（5年間）が限定されていることや、貸付に当たっての公募制等がある。</li> </ul>	
千葉県四街道市	<p>当市においては農業の担い手の高齢化や後継者不足が深刻化している。その一方で高度な知識等を持つ高齢者が余っている。そのミスマッチを解消するには新規就農者の規制や農地取得に関する規制等に関する緩和を実施し、農地の有効利用等を図っていく特区</p>	四街道市全体	<ul style="list-style-type: none"> <li>・耕作放棄されている田畑が有効利用される。</li> <li>・定年退職者等に所得と「生きがい」が発生する。</li> </ul>	農地法	耕作放棄された田畑を再利用するにあたり、農業目的以外に利用されないようにする。
長野県	<p>「新規就農者特区」の設定</p> <p>現在は農地法により農地を取得する場合は50a以上経営していることとなっている。（地域により20a以上もあり）</p> <p>新規就農の場合一度に50aの農地の借り入れ又は購入は難しいと思われる。</p> <p>また、施設栽培の場合は50aは必要ないと思われる。</p> <p>このため、新規就農者の場合は露地20a、施設10aに緩和する（100～200万円程度の所得が可能）</p>	<p>市町村又は旧市町村単位</p> <p>入られて、すぐに止められたのでは効果が出ないため、次の条件の地域とする。</p> <p>ア 新規就農者を指導する農家がいること。</p> <p>イ 地域として新規就農者を暖かく受け入れる合意がなされていること</p> <p>ウ JA等の指導体制が確立されていること</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・特区の設定により、新規就農者が増加し農業生産が増加する。</li> <li>・遊休荒廃地の活用が図られる。</li> <li>・人が増えることにより、生活用品の購入等による地域の活性化</li> </ul>	新規就農者関連補助制度との整合性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村による農家住宅建設に対する補助</li> <li>・新規就農者の空農家住宅改修に対する補助</li> </ul>

		エ 第三者も含めた新規就農者の審査体制が確立されていること															
長野県	<p>「農園付住宅特区」の設定 高齡化等により遊休及び荒廃農地が増加しつつある。 今後、団塊の世代の定年等により、農園付きの住宅の要望が強まると思われる。 クラインガルテンが各地に設定されているが、農園の面積が小さく満足できない人たちもいる。 定年帰農者及び都市からの移住者で趣味及び生きがい対策、ひいては地元直売所への販売も視野に入れる。</p>	<p>集落単位</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村の開発公社等が事業主体となって 10 a 農園付き住宅団地を造成する。</li> <li>・遊休荒廃地の交換分合等により集団化し、そこに農園付き住宅団地を造成する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・遊休荒廃地の活用が図られる。</li> <li>・特区の設定により、外部参加者が増加し農業生産の増加も見込まれる。</li> <li>・人が増えることにより、生活用品の購入等による地域の活性化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農地法の農地取得制限</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地元住民の合意が図られていることが、「農園付住宅特区」設定の条件とする。</li> </ul>												
新潟県	<p>「中山間地域再生特区」の創設 ～高齡化の進む中山間地域における新たな農地保全制度の創設と農産物の高付加価値化を促進する税制特例措置～</p> <p>&lt;制度のイメージ&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・土地利用市町村条例と契約を基本とした農地管理制度</li> <li>市町村と地域住民による実態把握及び保全すべき農地の特定</li> <li>土地利用基本条例の制定</li> <li>農地保全利活用計画の策定</li> <li>市町村・集落・農業者間による契約を基本とした農地管理の実施</li> <li>* 上記条件の整備された地域について、農地等に関する以下の規制を緩和</li> </ul> <p>(1) (略)</p> <p>(2) 農地保有規制の緩和</p> <p>ア 市町村による棚田等の農地保有を一定条件のもとで認めることにより、農地保全活動やビオトープの教育への活用を促進し荒廃地等の発生を防止し、地域全体で多面的機能を保全。 また、NPOの農地保有を一定条件のもとで認め、棚田トラスト活動を促進し、地域全体での多面</p>	市町村単位	<p>多面的機能の維持・発揮</p> <p>生産条件の不利性等から耕作放棄地の増加により、多面的機能の低下が懸念される中山間地域において、各種規制緩和を行うことにより農地保全利活用計画に基づき市町村等多様な担い手による農地の適切な管理が行われることにより、洪水防止機能等中山間地域のもつ多面的機能の維持・発揮が図られる。</p> <p>中山間地域の農業・農村のもつ多面的機能の評価額（新潟県）</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>&lt;項目&gt;</th> <th>&lt;評価額(億円)&gt;</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>洪水防止</td> <td>482</td> </tr> <tr> <td>水資源かん養</td> <td>157</td> </tr> <tr> <td>土壌浸食防止</td> <td>62</td> </tr> <tr> <td>土壌崩壊防止</td> <td>50</td> </tr> <tr> <td>合計</td> <td>750</td> </tr> </tbody> </table> <p>関連する効果 新規参加者の増加 交流人口の増加</p>	<項目>	<評価額(億円)>	洪水防止	482	水資源かん養	157	土壌浸食防止	62	土壌崩壊防止	50	合計	750	<p>(1) 民法 206 条</p> <p>(2) 農地法 3,4,5 条</p> <p>(3) 農地法 13,17 条</p> <p>(4) 土地改良法 87 条の 2</p> <p>(5) 農業経営基盤強化促進法 23 条</p> <p>(6) 所得税法等</p>	優良農地の確保・保全に留意が必要
<項目>	<評価額(億円)>																
洪水防止	482																
水資源かん養	157																
土壌浸食防止	62																
土壌崩壊防止	50																
合計	750																

	<p>的機能の保全活動を補完。</p> <p>イ 農地保有規制を緩和して一定条件の下で、新規参入者や定年帰農者等による、下限面積以下での農地所有を認めることにより、新規参入の促進、生涯産業としての農業の役割発揮や、農の応援団による農地の保全等への参画を促進。</p> <p>ウ 高齢化等による離農と新規の参入における円滑な経営資源の引き継ぎが行われるよう市町村等を主体とした長期のリース制度を創設</p> <p>(3)農地の農外利用規制の緩和 農振除外・農地転用の簡素化を図り、交流関連施設や新規参入者、マルチハビテーション希望者の住居建設等農地の農外利用規制を緩和</p> <p>(4) (略)</p>				
三重県土地改良事業団体連合会 (総務部次長 大林茂生)	<p>近年、農家の後継者不足(他に新居をもつ)や後継者が居ても収益性等の関係から農業を継ぐ者がいない、また農地を手放したい農家が多くなったと聞く。(担い手もほとんどいない状況である。)</p> <p>こうしたことから、定年退職者等の余生を自然豊かな中山間地域で生活したいとの希望を持つ人に住宅及び農地取得5～10aを認める。</p>	中山間地域農村集落	<p>農家との交流が図られ中山間地域の活性化にも繋がると考えられ、老人の健康管理にも良い。</p> <p>住宅施設や農業を行うための農機具等の購買が促進される。</p> <p>農地の荒廃化防止に繋がる。</p> <p>自然環境保護についても、この人々の援助が望める。</p>	農地法 農振法	医療施設
兵庫県山東町	<p>【都市農村交流特区】</p> <p>(目的)</p> <p>グリーン・ツーリズムやエコ・ツーリズムの積極的な推進により、農村の有する豊かな環境を都市住民に提供するとともに、町の活性化を図る。</p> <p>(内容)</p> <p>温泉施設周辺の棚田の利活用を図り、観光農園及び貸し農園を設置する。</p> <p>・観光農園(パレットファーム)での減農薬野菜のもぎ取りや農業体験などと温泉入浴をセットにした魅力あるツアーを企画し、都市と農村の交流を促進する。</p>	町単位		<p>・任意団体でも農地を集積して市民農園が開設できるようにする(特定農地貸付法の市民農園開設者要件の緩和)</p> <p>・生きがいの農業ができるよう小規模な農地の保有を認める(農地法に基づく農地の取得下限面積要件の緩和)</p> <p>・企業等でも農地を保有できるようにする(農地法に基づく農地の権利移動要件の緩和)</p>	
兵庫県市島町	<p>【新規就農推進特区】</p> <p>(目的)</p> <p>新規就農予定者が円滑に就農できるようNPO法人が受入研修先となれるように「新規就農推進特区」を設置する。</p> <p>(内容)</p> <p>NPO法人による農地の使用収益権取得の推進</p> <p>・NPO法人が新規就農予定者の実習・研修農場として農地の使用収益権が持てるようにする。</p>	町単位		農地法及び農業経営基盤強化促進法に基づく農地の権利移動要件の緩和	

	<p>【環境創造型農業推進特区】  (目的)  環境創造型農業の推進のため、NPO法人が自らモデル農場及び栽培技術研究農場等を設置するための「環境創造型農業推進特区」を設置する。  (内容)  NPO法人による農地の使用収益権取得の推進  ・NPO法人が新規就農予定者の実習・研修農場としての農地の使用収益権が持てるようにする。</p>	町単位			
A	<p>「交流・定住農業活性化特区」  農地法、農振法等による規制を緩和し、都市住民との交流を促進するとともに、就農者の拡大等により地域経済の活性化を図る。  都市住民等（非農家）が、休日に心身ともにリフレッシュできるような環境を整備するための農地法、農振法の要件緩和  ・農地付き住居（別荘）の整備  ・一定面積（10a）未満の農地の賃貸借  農業法人等で就農する海外労働者に対する入国管理法の規制緩和（研修ビザ 労働ビザ）  特区内における農業関連補助事業等の要件緩和</p>	旧市町村単位以下	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市住民との交流促進や耕作放棄地の有効活用による地域経済の活性化</li> <li>・農村の担い手増による地域農業生産の拡大</li> </ul>	農地法、農業振興地域の整備に関する法律、出入国管理及び難民認定法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市住民が取得した農地については、農地として利用しなくなった時点で賃貸借を無効にする。</li> <li>・要件緩和の対象者は、市町村の認定が必要</li> </ul>
F	<p>農地取得規制の緩和（一般人の農地購入、農地売買無税）  今まで、農地を所有することのできない人についても農業を永続的に継続することを条件に無税で売買を認める。  都市計画法規制の緩和（農業用施設のための開発を可能とする）  クラインガルデン型など、都市部の人々を呼び込むような宿泊施設を整備することも可能とし、農村居住者による営農指導や農村生活指導を通じ農村居住者の人材活用と収入確保、遊休地の有効利用、新規営農者の創出を図る。  UJIターンなど新規営農を希望する人材についても積極的に誘致し、農村地域の活性化を図る。</p>	<p>市町村内の農業農村の核となる区域と市町村が位置づける区域  市町村長が認めれば良い。</p>	<p>農村地域と都市住民との交流を活発し、地域の活性化を図る。  都市住民が農地を保有する事により農地の荒廃化を防止する。  都市住民への農業指導等、地域の雇用促進を図る。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・土地に関する規制（農業の開発、所有等）</li> <li>・税制（免税）</li> </ul>	