

各委員からの提出論点

1 各対象エリアと既存の土地利用規制の区分との対応が明確でない。

土地利用調整条例の対象とするエリア、土地利用計画の対象とするエリア、そのエリアの法的根拠（農振農用地、農振白地など）を文言で規定するとおもに、図で市町村エリアから具体の農林保全エリアの種別まで、追って行く形式で明確にしてはどうか。

- ・用語の定義 条例、土地利用計画、地区計画
- ・対象エリア 条例、土地利用計画、農林保全エリア、協定地域
- ・新しい枠組みで設定するエリアの選定条件、現状での法定エリア（想定）

2 また、それぞれの手続きにおける国、県の役割、市町村の役割や権限などを明確にする必要があるのではないか？

- ・具体的には、土地利用調整条例で、定めるべき内容（市町村全体の土地利用駅計画は策定するのか？）
- ・ここでの農林地の保全対象地域は、土地利用調整条例対象の市町村全域の中の特定エリア（農林地エリア）を対象とするものとして考えてよいのか。
- ・適用除外など法的な地域の解除を伴うとすると、エリア設定にも慎重に臨む必要がある。また、隣接する広域なエリアでの調整も必要になるが、このあたりの手続きをどう考えるのか？
その場合、このエリア設定の手続きに県も関与するのか？
- ・市町村が、これらのエリアの設定や権利移動許可、転用許可などの業務を担うとすると現状の農村部での行政能力ではキャパシティオーバーになるように思われるが、その点はどうか

3 構造改革特区設定と当該事業との関連性を明確にするべき。

4 多くの白地地域は、他の5地域の白地と重複している。場合によっては3つの地域の重複のある地域もある。基本的には、現況農地である部分を対象とするのか。林野はどうなのか。また、農振白地であればすべて対象とするのか？

5 今回の条例とそれを後ろだてにした協定という制度は、有効な手段であると考えますが、市町村が購入する転用の権利についての購入価格（価格決定、市町村の財源）などがリアリティがない。参考として提示していあるメリーランドの事例は恒久的に農地にして

おく権利であるが、ここでは転用の権利である。この相違をどう考えるのか？

また、メリーランドでは、デベロッパーに売らないということが明確にされているが、この計画でそうはなっていない。そのあたりの規制はしていかないと、将来的な虫食いやスプロールの原因をつくってしまうことになる。

- 6 また、転用の権利についてどのくらいの価格をだせるか、また、それで購入が可能かの検討が必要。
- 7 土地利用調整条例策定、地区別計画策定それぞれで住民参加をうたっているが、住民参加は、予算、人材、体制、技術などが必要とされ、他の省庁ですすめている事例においても、補助金をいれてもこれらの不足によりなかなか進まない現状がある。その辺について、予算措置などがあるのか。
- 8 特に協定締結においては、全員合意でもあり、この部分についてもかなりの対応組織がなければならない。
- 9 条例化についても土地利用調整計画を策定している市町村でもなかなか踏み切れない現状がある。今回の内容では自主条例と委任条例に分かれており、なおさら、できる力量のところは少ない。これらは、本来手を入れる必要のあるところではこのような事業が進まず、神戸など多くの条例策定可能な先進事例の受け皿にしかないのではないか。
- 10 保全区域と、転用区域の根拠が明確にされていない。これは所有者にとっても争いの原因になるところであるが、一方、保全すべき優良な農地であっても所有者が全員合意であれば、転用可能となってしまう危険性がある。この点について指導基準などを明確にすべきである。
- 11 また市町村が、転用権を購入する際の審査基準などが必要である。（これについては、県や国などのチェック機能が必要ではないか）そうでないと力の強い住民のいるところなどが優先されるなど、トラブルが生じるとともに、本当に転用すべき土地であるかどうかの客観的な評価がされないまま進んでしまう。
- 12 また、このシステムを逆手にとると一部の農地を転用したいがために、土地利用調整条例を安易に作成するという事例がでてきてしまう。本来市町村の土地利用計画は、時間をかけ客観的データと住民合意との両方をきちっと進めながら策定すべきものであり、目的が先にたつ計画策定はあまり好ましくない。

- 13 この提案では、保全といいつつ、実際には農村の白地地域の地域振興計画であると思われる。それはそれで必要であると思われるが、その場合に、地方の小都市でも空洞化が問題になっているこの時期、全国展開において需要があるという根拠はあるのか？（神戸などは、行政の体制、都市圏からの距離、農地利用に適した気候など極めて恵まれた事例である）
- 14 実需が見込めない場合には、条例制定、エリア設定、法的除外などの手続き、住民参加などの市町村の追う負担のわりに、得られるものがないという地域がでてくる可能性が懸念される。
- 15 中山間地域の直接支払い制度の実態（世帯、市町村あたり、どのぐらいの支払いがされているか）とプールされた資金の活用状況について、資料があれば提示してほしい。地域によってはプールされたお金の使途について悩んでいる地域も多いと聞く。

- 1 「農林地保全のための制度を現時点で強化する必要があるか」というが、「強化」とは何を意味するか。何が問題点となっており、現行法はどのような意味においてネックになっているか。食料・農業・農村基本法、そこで規定される基本理念との関係はどうか。
- 2 国の仕組みの中ですべきこと。これは、地方自治法第1条の2によれば、全国一律的対応が望ましいと考えられるもの。国はミニマムを、自治体には「地域特性に応じた仕組み」。国会が制度を作り自治体を実施するというこれまでの発想を変える。自治体も制度をつくる。これを国の制度の中でどのように位置付けるか。
- 3 地方分権をかなり意識しているよう。新たな「法律事項」である。役割分担との関係で、国がやってはいけないことは何か。
- 4 法律として、かなり大胆に自治体に任せることになる。承継効や転用制度の適用除外などは（おそらく）法律事項であるが。自主条例への権限委譲である。政省令の縛りもゆるめる。純粹の自主条例ではない。法律が予定している条例。その点で、条例による財産権規制という議論はクリアできるというのだろう。別に、解釈で可能だが。
- 5 市町村条例というが、県条例との関係をどう整理するか。権限の所在。高知県土地基本条例の発想。
- 6 「望まれる土地利用」をどのような手続でどのようなメディアで表現するか。土地利用計画か。その拘束力はどうか。
- 7 条例制定権の制約をいうときには、条例で何をしたいのかをクリアにする必要がある。「規制の対応が届出、勧告等のソフト行政指導型」というが、法的義務づけならばなぜ違法と考えるのか。「法律の先占論の関係」というが、判例も指示していない議論。農水省では通説なのか。
- 8 法律に条例制定の根拠規定をおくのはいい。政省令で定めるところに従いといえるかどうか。都市計画法的にはそうなるが、過度の縛りをするのは適切ではない。
- 9 条例が制定されていればその地域での土地利用権限を市町村に委ねるとするのは、思い切った選択。条例の内容はどう考えるか。国はチェックしないということか。土地利用計画を大臣承認とすると批判を招くだろう。しかし、思い切った規制緩和を自治体の

自由でさせるというもの、国の役割に照らして適切ではないか。

- 10 「建築不自由の原則」を実現することが、大臣のいう方向か。計画適合だろう。不自由といっても禁止ではない。どのような手続と基準で自由を認めるのか。
- 11 条例に学ぶのはいいが、条例がそのような形になったのは、法律の制約があったからではないか。そのことを忘れて条例を評価すべきではない。
- 12 調整結果は、協定か。それは、比較的狭い範囲の調整。調整の背景となる方針は土地利用計画になる。
- 13 規制強化によらない契約的手法。法律に根拠を有する契約。契約の対世効、承継効。契約締結は任意であるが、当事者の自由な意思決定に委ねていてよいものか。契約への追い込みのインセンティブは何か。
- 14 規制強化すると強化対象となる農地は限定されるという。それほどは厳しい規制をしないということなのか、伝統的な規制手法では限界があるということなのか。異なった規制手法で規制強化と同じような状態を実現したいということか。

小林重敬 委員（横浜国立大学大学院工学研究院教授）

1 「計画体系」と「計画調整」

農山村地域全体の総合的な土地利用秩序の実現には土地利用計画に係わる仕組みを体系化することと、形式的な体系化に加えて土地利用の実現に必要な計画調整と言う手続きを的確にとることの2つの側面があると考ええる。すなわち総合的な土地利用秩序の実現を図るには「計画体系」という形式的側面と「計画調整」という実質的側面の2面性があると考ええる。

したがって、わが国のように個別法の世界が縦割り行政といわれるほどに確立されている中で総合的な土地利用を実現するには、また地方分権が推進されつつあるといわれているが、国と地方自治体の土地利用秩序形成権限にひずみが残されている状況の中では、計画の体系化を図るだけでは十分ではないと考ええる。計画の体系を整えた上で、計画の水平調整、あるいは計画の垂直調整を実現するための計画の調整を具体的に図る仕組みが重要であると考ええる。

また逆に言えば計画調整を図るということは、そのことによって総合的な土地利用を実現することにつなげることが重要であるという当然の命題と結びついている。土地利用を実現するツールとして、構想の部分、計画の部分、実現の部分があり、それらの部分が体系化され、いかにして総合的な土地利用秩序形成を担って行くのかが問われていると考える。

（1）「計画調整」の仕組み

わが国の土地利用計画の体系の実態は、土地利用の調整の面でも、また調整をとしでの土地利用の実現の面でも課題を含んでいることを示していると考ええる。

土地利用の調整という面から見ると、これからの土地利用計画を国土利用計画の枠組みの中で土地利用計画体系として考え、従来の国—都道府県—市町村という縦罫列の考えに加えて、地方分権の方向を踏まえ、土地利用計画の横罫列である構想の部分、計画の部分、実現の部分に配慮したものに移行して行くことが必要であると考ええる。もっとも、縦罫列の「計画体系」の面でも、農地の土地利用に関する権限には市町村に委ねられていない部分もあることから、都道府県—市町村の関係を体系化する必要があると考える。その際、兵庫県の「緑豊かな地域環境の形成に関する条例、や神奈川県「土地利用調整条例」の事例が興味深い。

市町村レベルでは、現在は市町村国土利用計画が「土地利用概略図」を通して土地利用計画の構想と計画の部分を実質的に担っていると考えられるので、それを仕組みとして位置づけることが重要である。

土地利用計画の横罫列を市町村尾レベルで考えると、土地利用の実現という面から見ると、市町村レベルで土地利用計画の実現の部分を担当のものとしては、条例、特に土地利用調整条例が現実には先進的な市町村で策定されてきているので、その位置づけを図ることが必要であると考ええる。

土地利用の調整と土地利用の実現の2つながらを可能とする仕組みとして、市町村国土利用計画の構想、計画の部分を充実し、その市町村国土利用計画を実現する土地利用調整条例を自主条例あるいは個別法に基づく委任条例の形で位置づけることが考えられる。

さらにそれらの計画体系によって計画調整を図る具体的なツールとして「計画適合」の仕組みがあると考えられる。「計画適合」の意味するところは、民間事業者などが行う開発行為について、開発手続きの中で、開発事業を地方自治体が持っている土地利用に関するマスタープラン、例えば市町村都市計画マスタープラン、緑のマスタープランなどに適合することを誘導する仕組みである。

(2) 「能動的な土地利用調整」と「消極的な土地利用調整」

様々な制度の運用を調整し、「開発」と「保全」を調整し、住民と事業者と自治体の多様な立場を調整し、さらに望ましい土地利用に向けて積極的な調整も試みることができる仕組みとしては「能動的な土地利用調整」という仕組みが必要である。

そのように考えると、「能動的な土地利用調整」を文字どおり実行すれば、本来であれば各個別法による規制を前提とした制度構成も可能であり、自ずから個別法と総合的な土地利用調整の仕組みとの役割分担が明確になるものと考えられる。わが国の計画体系は形式的にはそのようになっている。

しかし、これまでは「緩い法指定区域」である計画白地地域は、その土地利用転換に係わる方針は定められず、「行政間調整の了解事項」として各個別法を基礎とする別途調整というブラックボックスで処理されてきた。

(3) 総合的な土地利用調整への幾つの道筋

「行政間調整の了解事項」として各個別法を基礎とする別途調整というブラックボックスで処理されてきた内部構造を明らかにし、土地利用調整を時々の力関係に委ねるのではなく、可能な限り客観的なルールを確立すべき時期に来ていると考えられる。

その場合、幾つかの道が考えられる。一つは個別法の規制の強化または青地に含めることで解決する筋道である。平成12年5月の都市計画法改正による準都市計画区域の創設などはその事例である。

もう一つは国の法令に位置づけられた土地利用調整の仕組みを新たに生み出す方法であり、これにはさらに数通りの道筋が考えられる。そのためには、先に述べたように第1に市町村国土利用計画の構想並びに計画の部分を充実すること、第2に国土利用計画の体系の中に条例を位置づけること、第3に土地利用調整条例を位置づける新たな法制度を創設すること、第4に市町村国土利用の構想、計画の部分を充実させて、土地利用計画体系の中に位置づけるとともに、そのマスタープランとしての土地利用計画を、自主条例としてのまちづくり条例に「計画適合」の仕組みを通して取り入れること、等が選択肢としてある。

法に基づく条例（委任条例）がもつ実効性の高さは貴重であるが、一方で自主条例

の持つ柔軟性も重要である。当面の望ましい形としては、委任条例としての土地利用調整条例と自主条例の連携や一体化を工夫して運用する仕組みが取れるようにすることであり、その実例を増やして行くことであると考えている。

「計画適合」の仕組みを取り入れた土地利用調整条例を考える場合には、少なくとも以下のようなツールが必要である。第1に地域社会の将来像を示すビジョンとしての土地利用計画であり、これは地域区分にもつながるものである。第2に緩い法指定とはいえ個別計画が持つ土地利用の方針（都市計画法の市町村マスタープランは市町村域全域のプランを定めている場合が多い。将来的には農村関係法に基づく農村計画）との「計画適合」を開発者に要請し、開発協議の手続きを経て実現を図る部分である。第3に法令に委任された部分に係わる開発基準などである。第4に法令では対応できない自主的な部分の開発基準などである。第5に計画を策定するにあたっての市民参加手続きである。

2 総合的土地利用の方向付けと条例への位置づけについて

総合的な土地利用の方向付けについて考えると、いくつかの条件なり要件が必要である。

（1）土地利用の方向付けの仕組み

まず次のような対応が可能な仕組みが必要であると考えている。

第1に都市とも農村ともつかない混乱した生活空間が広がることを放置しない仕組みであること。第2に、しかし第1の仕組みの追求が、伝統的な都市－農村二元論的な空間へ回帰することはできない現状を踏まえた仕組みであること。第3に規制（抑制）と誘導（促進）を地域の特性に応じて両天秤にかけながらも、地域全体としての土地利用のコントロールと地域の振興がバランス良く図ることができる仕組みであること。第4に新たな分散的田園居住空間とも言えるべき生活空間を積極的につくり出す仕組みであること。

（2）仕組みに係わる要件

上記のような幾つかの対応が必要な仕組みには、総合的な土地利用を実現する「土地利用調整」の考え方に行き着く要件が求められると考えている。

第1に特定の地域に許容する開発の内容を明示したゾーニング型の立地規制でなく、場所の特性と開発の態様に応じた柔軟なコントロールを実現する仕組みであること。第2に単純な規制ではなく、柔軟な土地利用マネジメント、成長管理など、地域社会ならびに地域の住民が土地利用について一定の配慮ができる仕組みであること。第3に上記のような仕組みは、様々な制度の運用を調整し、「開発」と「保全」を調整し、住民と事業者と自治体の多様な立場を調整し、さらに望ましい土地利用に向けて積極的な調整も試みることができる、いわば「能動的土地利用規制」ともいうべき「土地利用調整」の仕組みであること。

そのようなコンセプトに近い土地利用調整条例として、例えば長野県の「穂高町まちづくり条例」や「神戸市人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」が事例としてある。

(3) 「土地利用調整」を図るツール

「土地利用調整」を図る具体的なツールとしては、一般に土地利用の方向性を具体化する土地利用計画と開発基準（規制基準）とが必要である。

一方土地利用の方向性を具体化する土地利用計画は、開発の立地自体の調整を行う必要があるので、即地的な計画が必要である。この場合一般的には2段階の土地利用計画が仕組みとして組み込まれる。第1段階が拘束性を持たないビジョンの段階での土地利用計画であり、総合的な土地利用が要請されている地域が「理念なき地域」に止まっていることが問題であることを考えると、地域社会の将来像を考えるという視点から考えることが必要である。

第2の段階は即地的計画が実効性を持つツールと連動するために詳細な農地保全や宅地化コントロールのための計画である必要があり、地区レベルにおいて地元住民の計画立案への参画が欠かせない。計画が「住民の相互規約」であるという実感が伴う必要がある。したがってこの場合スポット的な計画となる可能性が高い。

また開発基準（規制基準）は計画白地地域全域にわたる規制であるのが原則と考えられるが、現実にはそのような面を都道府県条例の土地利用調整条例が担っている場合もあるので柔軟に考えることが必要である。

小林新一 委員（農業者年金基金理事）

農山村地域の土地利用のあり方については、中長期的な視点に立って幅広くレビューし、検討していくべきものとするが、今日の時点では、単なる規制強化というよりも、しっかりとしたコントロールを確保しつつ、よりきめ細かく、地域に適合した土地利用を実現させる政策手段はないかという視点で検討すべきものとする。

土地利用については、既存の確立した制度がある以上、それらを一緒に念頭に置いて検討する必要がある。気付きの論点あるいは整理すべき点は、以下のとおりである。

なお、「検討の方向」として4つの視点が挙げられているが、検討の進捗を図るためにも、それぞれの位置づけと相互の関係を明確にすべきではないか。（特に、「契約的手法」と「農地所有者の利害調整」の2点の新制度において占める位置づけ。）

- 1 新制度の目的は、農地の保全を第一義とするのか、非農業的土地利用も含めた地域の土地利用全体の整序化（のようなもの）とするのか。
- 2 新制度の狙いを達成していくためには、現行法の基盤の上に立って特別な措置を講じる必要があるのか、それとも、現行法の適用を除外して新たな仕組みまで作る必要があるのか。後者を選択肢とする場合、制度面から見たその必要性、現行法と対比しての規制基準や担保措置の同等性等について十分な論証が必要である。
- 3 新制度を創設するには、実効性あるコントロールの確保が不可欠であるが、それをどう仕組むのか。
- 4 3の一環として、契約的手法をどう評価するのか。これについては、2点ある。

第1は、その導入をどう評価するのか。（端的に言うと、条例を活用する制度を創設しようとした場合、制度上不可欠なのか、実体上不可欠なのか、いずれにせよあった方が望ましいということなのか。）

第2は、その実現の効果をどう評価するか。その前提として、法的側面からは、

- ・承継効を付することができるか。
- ・違反行為は民事上の契約違反でしかないのか。

実体的側面からは、

- ・「この農地を保全します」という約束がおこなわれるには相応のインセンティブが必要と考えられるが、こうした契約的手法が実現化する素地はどの程度あるのか。
- ・地域における契約は、契約した者を事実上どの程度拘束する力があるかと見るか。

以上のような論点を整理した上で、法律上、事実上の拘束力を総合的に考慮して、契約的手法の効果をどう評価するか。

- 5 4に関連して、利害を調整するシステムが地域で作動する現実的可能性はどうか。
- 6 5に関連して、「転用する権利」は、農地所有者に無償で受認を求めている。現行法の転用統制措置と並列して創設することが法的に可能なのか。
大きい財政負担につながり、実体的に作動しないのではないか。
さらに、現行法の規制にも影響が出るのではないか。
- 7 新制度において市町村の条例を活用する仕組みをとる場合、国レベルでの政策目標をはじめとして法定の基本方針や計画との整合性の確保、あるいは調和を図る必要性を明確にしておくべきではないか。
- 8 多様な主体の参画について、耕作者主義との関わりが出てくる部分について制度的にどのように整理するのか。
- 9 都市計画サイドの枠組みとの関係をどうするのか。重ねるとすれば、どのようなものが考えられるか。

1 農村振興施策との関係の明確化

農村振興局は、府省連携のもとに農村の振興を政策目標として総合的な施策を推進する立場にあるが、そのためには、地域において環境にも配慮した生産基盤、生活環境整備の他、福祉施策をも含めた総合的な振興施策の計画策定を行って、その政策目標を実現するための土地利用のあり方を議論すべきである。

どのような全体像の中で、今回の土地利用調整条例がどのような位置づけになるのか、明確にすべきである。

2 基本計画との整合性

市町村の条例に基づき土地利用の枠組みについて合意形成ができた集落において、農地転用を許可対象外とした場合、現状では転用面積が少ないとの理由はあるものの、食料・農業・農村基本法を踏まえ国として確保すべき農地の目標面積を定めている中で、それを達成するための手段が将来的に国として非常に限定されることになってしまわないか。

地方に任せるのであれば、各都道府県で確保すべき農地面積を定めて、責任を持たせるべきではないのか。そのためにも農業振興施策との関連を明確化し合意形成に資するように誘導すべきと考える。

3 合意形成の困難性

圃場整備の実施にあわせて非農用地を創出する場合は、換地清算金の処理方法を工夫することにより、開発利益が一部の者に集中しないように、いわば事業参加者がそれぞれ恩恵があるようにして、地域の合意形成を得ているが、事業の導入無しに、地域の土地利用について協定を結ぶ場合には、同じ農地の中で転用可能な農地とそうでない農地に区分することとなるので、農家間で利害対立が生じ、合意形成が極めて困難になるのではないか。

4 インセンティブの付与

したがって、何らかのインセンティブが必要となるが、それを開発保全権の売買とした場合、市町村の財政負担が生じることとなり、その手立てを考える必要がある（開発事業者に保全権を売り払ってバランスを取る場合においても、その間の予算措置が必要）。起債措置の対象となりうるのかも、検討しておくべき。

また、保全権については市町村との間で売買されることになり、一般的な市場が形成されることにはならないので、当該地域における取引事例がない中で、その適正価格を市町村が実際にどのように定めることができるのか疑問である。

5 景観の形成についての措置

景観の形成については、建物の規制（容積率、形態、意匠）を土地利用調整条例の中でどこまで取り込むことができるのか。都市計画法を適用して、用途若しくは地区計画を設定すればよいということになるのではないか。

その場合、農振農用地域が転用を前提とせず、そのため用途の設定等を認めていないこれまでの運用との関係をどう整理するのか。

また、農村地域一体としての土地利用調整であるが、住宅居住空間の景観と併せて農地空間、自然環境空間の景観形成への配慮が地域全体のインセンティブとなりうるのではないか。

1 土地利用の新たな枠組みの意味について

少子高齢化とデフレの進行で、都市住民の意識は大きく変わった。自己実現をめざして多様なライフスタイルを模索するようになり、「都心回帰」が進むと同時に、「田園居住」を志向する人々も確実に増えている。この10年間で市民農園は2.5倍に増え、コテージ付きの滞在型市民農園が安価な農村リゾートとして注目され、新規就農をめざす都市住民のための就農講座が人気を呼んでいる。しかし、「都心回帰」を受け入れる超高層マンションの建設や都市の再開発が着々と進んでいるのに対して、「田園居住」を受け入れる農山村の条件整備はほとんど進んでいない。就農講座の修了者をみても、農地と住まいの確保がネックになって、実際に就農できた人はごくわずかである。

一方、総人口の35%が居住する農山村では、この20年間で約3,000の集落が消滅した。バブル崩壊以降、都市化圧力は急速に弱まったが、高齢化・過疎化に歯止めがかからず、農地の維持管理が困難になって耕作放棄地が増え、生産基盤が失われつつある。小学校の統廃合、日用品店・事業所の撤退などが相次ぎ、生活サービスの低下もめだっている。そのなかで近年、農産物直売所を拠点として地場食材を使った農産加工やレストラン経営に取り組む女性・高齢者が出てきて、農村景観や農業体験を生かしたグリーンツーリズムも始まっている。しかし、販路の確保と集客がネックになって、なかなか事業採算と地域活性化につながらないのが共通の悩みである。

農村集落における生産・生活基盤の喪失とコミュニティの弱体化は、食料自給率の低下と農村景観・国土の荒廃につながる。これを食い止めるためには、都市と農村のニーズを結びつけて、農村資源を生かした起業、環境に配慮した地域農業の再生、個性的な田園居住の受け皿づくり、新旧住民による新たなコミュニティ形成を進める以外にない。

農山村地域の土地利用の新たな枠組みは、そのガイドラインとなるマスタープランと考えるべきではないか。

2 「農山村地域」のエリアの定義について

土地利用からみた場合、都市計画区域のうち市街化区域および非線引き区域の用途地域には一応の土地利用計画（ゾーニング）がある。したがって、ここでの「農山村地域」は、それを除く全域（都市計画区域の市街化調整区域と非線引き白地地域、都市計画区域外）と考えればいいのか。

その場合、昨年施行された改正・都市計画法で、次のような地区を限定した規制強化（または緩和）の制度が創設された。これとの調整を考えておく必要がある。

- ・市街化調整区域では…市町村条例を定めて宅地開発等を認める区域（規制緩和）

- ・非線引き白地域では…望ましくない用途の建築物等を制限する特定用途制限地域(規制強化)
- ・都市計画区域外では…市町村が用途地域等を定める準都市計画区域(規制強化)

3 市町村の土地利用調整条例について

「農山村地域」において、市町村が土地利用調整条例にもとづいて全体ビジョンと土地利用計画を策定するとなれば、都市計画法にもとづく条例や地区計画との整合性をはかることが必要になる。その結果、都市計画法と農振法を一体化した「都市・農村計画法」(仮称)を考えざるを得ないことになるのではないか。そこまで踏み込んで国土交通省と調整するのは、現実的にかなり難しいのではないか。

また、市町村が抱える人材や計画能力のバラツキから考えて、全国一律に「農山村地域」の土地利用計画の策定を進めるのは不安がある。

今回は、都市計画区域の市街化調整区域・非線引き白地域および都市計画区域外を対象として地区を限定し、市町村条例にもとづいて地区内の総合的な土地利用計画(構想)を策定し、それに沿った規制強化(または緩和)を行うこととしたらどうか。その場合、都市計画法にもとづいて規制強化(または緩和)する地区と重なってもいい。むしろ、使える部分は積極的に活用すればいいのではないか。

4 構造改革特区の活用について

そこで、土地利用調整型の「構造改革特区」を設定し、その地区内に限定して農振法・農地法の規制緩和(または弾力的運用)を行い、国・県および市町村の支援措置をそこに集中したらどうか。その場合の地区設定の条件として、次のようなものが考えられる。

- ・土地利用計画(構想)の内容は、対象地区のうち既存集落・公共施設エリアと環境保全エリアを除く全域について、次の4つのゾーンに区分する。
 - ①農業生産ゾーン・・・農地の利用集積によって企業的農業を推進するゾーン
 - ②農村起業ゾーン・・・農村資源を活用して農産物直売、農産加工、飲食、農家民宿、観光農園等を整備するゾーン
 - ③田園住宅ゾーン・・・都市住民のための優良田園住宅や市民農園(滞在型市民農園)等を整備するゾーン
 - ④生活施設ゾーン・・・地域住民と定住する都市住民のための医療・福祉・保育・生活サービス施設等を整備するゾーン
- ・対象地区は原則として小学校区単位とし、農山村活性化に向けた長期ビジョンと、そのガイドラインとなる土地利用計画(構想)を地域住民主体で策定し、その大多数の合意を得る。

- ・地域住民が策定・合意した土地利用計画(構想)を、市町村が条例にもとづいて認定する(国・県との調整終了が前提)。

5 土地利用計画(構想)の実現手法について

土地利用計画(構想)を具体化する段階では、土地の集約と地権者間の負担と受益の公平性を保つことが必要。現在は、土地改良法にもとづく換地手法(農村活性化住環境整備事業等)を活用した非農用地設定などの方法が一般的であるが、土地の権利移動を伴う事業手法は地権者の合意形成に時間と手間がかかりすぎて機動性に欠ける。農地の「転用権」を市町村が買い取るという考え方もあるが、多額の借金を抱える市町村の財政状況をみると現実味に欠ける。

そこで、4つのゾーン内の土地の利用権だけを集約(一括借り上げ)する公益法人「田園公社」(仮称)を、地区単位に設立してはどうか。「田園公社」は市町村・土地開発公社・JA等が事業主体となり、地区内の既存集落・公共施設・環境保全エリアを除くすべての地権者から土地を一定期間(50年程度)借り上げ、土地利用計画(構想)にしたがって必要な基盤整備(ほ場整備、宅地整備等)を行ったうえで、農業生産ゾーンの土地は農業法人等へ、農村起業ゾーンの土地は農村起業家へ、田園住宅ゾーンの土地は定住する都市住民へ、生活施設ゾーンの土地は施設設置者へそれぞれ転貸する。「田園公社」は、利用者から利用目的に見合った利用料(地代)を徴収し、これをプールして地権者に地代(原則として農地評価)を支払う(地権者がみずから利用する場合も、利用料を支払って地代を受け取る)。この場合、転貸地代額と借上地代額の差が「田園公社」の事業運営原資になる。

「田園公社」による土地賃貸借については、農業経営基盤強化促進法にもとづく農地保有合理化事業を活用する方法も考えられる。