

平成14年7月22日(月)

於：農林水産省4F・第2特別会議室

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
(アドバイザーグループ)

農林水産省 農村振興局

午後 1時00分開会

生源寺座長 それでは第3回の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を開催させていただきます。

なお、本日は小林重敬委員、田口敦子委員、それから森田昌史委員につきましては、所要によりご欠席との連絡をいただいております。

それではお手元の議事次第に沿って進行させていただきたいと思います。

まず第1回目の懇談会の後に、委員の皆様方からご提出いただきました論点につきまして、吉村課長からご説明させていただきたいと思います。よろしくお願いたします。

吉村農村政策課長 それでは、私の方から資料に沿ってご説明させていただきたいと思ます。

まず、それに先立ちまして先般の第2回の懇談会、それから現地調査につきましては、先生方大変お忙しいところ、また暑い中ではございましたけれども、ご参加をいただきまして大変ありがとうございました。この場をおかりして御礼を申し上げたいと思います。

本日配付させていただいております資料は、今座長から触れていただきました議事次第、それから資料2が座席表、資料3が委員名簿、それから資料4がA3の大判の紙で検討の方向と論点ということでございます。資料の5が少し薄手の資料で、主要論点及び考え方、それから資料6が課題及び考え方という厚いクリップどめの資料でございます。

それでは、資料に沿って説明をさせていただきます。

まず資料4をお開きいただきたいと思います。

A3の資料でございまして、検討の方向と論点ということでございます。この地の文と申しますか、通常の字体で書かれている文は、第1回の懇談会においてご説明させていただきましたねらい、それから取り組みの状況、検討の方向でございます。これについて、あるいはもちろんそれ以外の部分につきましても、各委員から論点を提出していただいております。この資料は、各委員から提出された論点をやや鳥瞰図的に見ていただくために整理をしたものでございます。

ちょっと前後して恐縮でございますけれども、資料の6のクリップどめにしてある資料でございますけれども、これはまた後でちょっと触れさせていただきますけれども、資料6の1ページから4ページに委員の先生方から出していただいた論点、これを一応項目ごとにまとめさせていただきます。この中には、ペーパーでご提出いただいたもの以外に、第1回ある

いは第2回懇談会でご発言があったものも含めて整理をさせていただいております。

この1ページから4ページの論点でございますけれども、これらのうちには内容的に若干重複をするもの、あるいは当方のもともとの説明不足によるもの、こういったものが入っておりますので、それらを整理して、主要な論点等について現時点で整理をさせていただいたというものでございます。もちろん主要な論点として、不足している部分等があると思いますけれども、この点はまたご議論いただければと思います。

ということで、この資料でございますけれども、ねらいのところで農山村固有の魅力あるいは多様な参画ということをねらいにしていくということでございますけれども、これについての論点1といたしまして「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」という論点を一つ挙げさせていただいております。

続きまして、取り組みの状況、検討の方向のところで、土地利用調整条例というものの取り組みを拡大していくことが必要ではないかというようなこと、また条例に関する幾つかの議論があるわけでございますけれども、これにつきまして「条例による取り組みの必要性、方向、内容、対象等、効果について」というのを論点の2つ目に挙げさせていただいております。

それから3点目でございますけれども、これも取り組みの状況、検討の方向の中で、農地等の保全、この取り組みについて単純な規制強化は難しいのではないかとということで、地域住民の方々が主体になった、いわば契約的手法というものを考えていってはどうかと、こういうこととでございますけれども、論点3として「契約的手法の必要性、内容等、効果、実行可能性について」ということを論点として挙げさせていただいております。

それからその中身として、イメージなり事例として協定というようなもの、あるいは外国のメリーランド州の農地保全施策というようなものを挙げさせていただいておりますけれども、論点4としては「『農地等保全協定』の実効性について」、論点5としては「『転用する権利』との現行転用規制との整合性について」ということを論点として挙げさせていただいております。

それから多様な参画のところにつきましては、現在の農地法の基本的理念としております耕作者主義、また弊害防止策、こういったこととのかかわりということがございますので、論点6として「多様な主体の参画と耕作者主義、弊害防止策について」という論点を挙げさせていただいております。

これについて、資料5で今申しました主要論点についての考え方のたたき台、7月22日本日現在というものを整理させていただいております。

今ご説明しました資料4、それから資料5につきましては、直前になりまして大変恐縮でございましたけれども、金曜日に送付させていただいております。先生方もごらんになっていただいた部分もあろうかと思しますので、資料5につきましては変更部分を含めて、若干その後変更させていただいておりますので、その点も含めてご説明をさせていただきたいと思ひます。まず1ページをお開きいただきたいと思います。

先ほど申しました論点1でございます。現状の問題点と、これを踏まえた制度見直しの目的・手法についてということでございます。この中で、まず現状ということで農山村をめぐる国民の価値観の変化ということを経つか挙げさせていただいております。農山村というものを舞台にしたライフスタイルへの期待が高まっているということが1.でございます。また、こういった地域資源、これを活用した循環型社会が実現できる場というような期待というのを2点目に挙げさせていただいております。それから3点目、この点をちょっと議論的に追加をさせていただいておりますけれども、地域づくりの活動が徐々に幅を広げていると、こういった点も変化の一つとして挙げさせていただいております。

次に2つ目の白丸で、こういった変化の中での問題点ということでございまして、としてスプロール的な開発等で農山村の景観の悪化が進み、日本の原風景ともいえる農山村の魅力が失われているということでございますが、この中で具体的事例ということで農山村の風景に合わない建物が立ったり資材置き場、廃車置き場等がふえたりするというような、具体的な事例を追加させていただいております。で耕作放棄地の増加で、多面的機能の発揮で行政に支障が生じていると。それから3点目として、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のニーズに対応できていない。こういうような問題点を挙げさせていただいております。

また、その問題を生んでいる原因ということで、一つは農振法なり農地法の規制があるわけでありましてけれども、これが地域の土地利用の実態に応じて柔軟に運用されてきているということもございまして。そういうことで、おおむね30年ぐらい運用を通じて農地法の解釈が定着をしてきているということがございまして。また、これを踏まえて農地法、農振法との個別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、この点も追加をさせていただいております。それから土地利用計画について、地域住民が参加する仕組みが不十分ということ。それから、そういう中で市町村が主体的に土地利用に対応できる仕組み、市町村条例なんかも含めてでありますけれども、そういうことが進んでいるわけですが、その構築が不十分ということで、条例制定権の限界の問題、財産権の制約、法律の範囲内の問題、それから

市町村に権限のない規制の存在、こういったことが挙げられている。それから5点目としまして、農地法の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、こういうことを整理させていただいております。

次の2ページに移りまして、以上を踏まえた今後の対応の考え方でということでございますけれども、市町村が地域特性に応じ住民参加のもとで土地利用調整に取り組む条件を整えるということであります。その中での農地等の保全、利用についてもより市町村による取り組みが実効性を持ち、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、こうした取り組み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というところでございます。ここは若干表現ぶりを変更させていただいておりますけれども、内容的には変更ございません。この場合の調整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という形もございます。また権限委譲という形もございます。また規制の適用除外というような形もございますが、これ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、また地域における土地利用の正常化も視野に入れた相対的かつ多様な取り組み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ということで、この点はまだ十分な整理ができておりませんけれども、今後また先生方のご意見、論点等を踏まえてさらに整理をさせていただきたいというふうに考えております。

3ページ目に移らせていただきます。

論点の2でございます。先ほどの鳥瞰図的に整理させていただいた資料とあわせてごらんいただきたいと思っておりますけれども、条例による取り組みの必要性、方向、内容、対象等、それから効果についてということでございます。

まず1点目の必要性でありますけれども、大きく分けて2つということで、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、若干この点も表現ぶりを変更させていただいております。そういう中で土地利用、方向性を具体化する土地利用計画が「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していくということ。それから、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ということを挙げさせていただきました。

こうした方向で対応を進める上で、条例による取り組みが有効な理由ということで、全国一律的な仕組みによるよりも、より主体性を確保できる仕組みづくりが可能となるのではないかと。それから、規制と誘導の組み合わせのもとで、さまざま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、地域の特性に応じたきめ細かい対応が必要であると、こういったことから既に幾つかの取り組みでこの点の効果を挙げている事例があるわけでありませけれども、条例による取り組みが有効ではないか、こういうことでございます。

2点目の方向ということでございます。条例により取り組む場合の問題点ということでございまして、既に幾つかの取り組みが出てきているわけですが、一方で市町村側にとっては新たな取り組みである。地域住民の具体の利害の調整を図る取り組みであるということで、着手あるいは実施の段階で課題、問題点が多いというようなことがございます。この点はちょっと表現ぶりを修正させていただいております。また、条例制定権に関する「法律の範囲内」というような問題、財産権の制約の問題、こういったことが取り組みの消極的要因となる面が考えられると。それから農振法、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、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、こういった点が問題点になっています。

また、この問題点を踏まえた条例による取り組み促進の方向ということで、シンポジウムの開催、情報提供等により各地域における取り組みの分析、検証、有効な手法等についての普及等を図りながら、運動論的な取り組みを進めていくということをひとつ挙げさせていただいております。

また、法律において条例による農地等の保全・利用に関する取り組みの根拠規定を置き、地域の実情に応じた実効性を高める手段を提供していくと。

それから3点目で、法律において条例による農地等の保全・利用に関する取り組み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ゆだねるということでございます。ここでは「農地等の保全・利用」ということで、「利用」を追加させていただいております。これも表現ぶりの修正でございます。

次に4ページ目でございます。

条例による取り組みの内容、対象等ということでございます。

想定している制度の枠組みとして、まず自主条例と委任条例の組み合わせによりまして、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り組みを行うことができる仕組みを目指しているということでございます。その際のイメージを次の5ページ、6ページにつけさせていただいております。

5ページにありますように、自主条例で定めていった方がいい部分と、それから農地等の保

全に関して委任条例で定めていった方がいい部分、こういう組み合わせで考えていってはどうかということでございます。枠組みの中でも目的なり土地利用の基本方針なり、地区計画なり、あるいは各種区域の指定、あるいは指定の考え方、こういったことについては自主条例で定めていくのが妥当ではないかということでございますし、また農地等保全協定についてもその内容等について、基本的自主条例で定める部分と、それから後ろにありますような法律上の効果を生んでいく、法律の効果としては農地法等の規制の特別の措置あるいは権限委譲、適用除外、こういったものが考えられるわけですが、こういった効果を想定した場合に、必要な規定事項なり手続なり認可の条件、こういったことについては委任条例として位置づけていく、そういう意味ではこれについての根拠となる法律の規定を設ける、こんな組み合わせのイメージを持っているということでございます。

次の6ページでございますけれども、今申し上げましたような点を若干重複する部分もありますけれども、概念的に整理をさせていただいておりまして、市町村条例という大きな四角の枠があります。この中には自主条例、基本方針なり地区計画と。それから委任条例、法律許可の要件となる協定の中身というようなこと。こういった2つに分かれてくるわけでございます。こちらの法律効果というものは、委任条例に基づいて出てくると、こういうことございまして、特別の措置なり権限委譲なり適用除外と、こういったことが出てくるわけでございますけれども、これが一方では当然その条例制定のメリットということにもなりますので、これが法の規定の特別措置、権限委譲、適用除外等により幅広く市町村の関心を喚起して、これがまた運動論に結びついていって、また運動論の中で先ほど申しましたようなシンポジウムの開催なり情報提供等、あるいは事例の分析、検証というようなことをして、実施条例としての土地利用調整条例の拡大を図っていくということでございます。

また、委任条例の中で、具体の効果として農地等の保全ということが出てまいりますし、また法律効果の中で特別の規定あるいは権限委譲、適用除外というようなことを講ずることによって、多様な参画ということも可能になってくる。また農地等の保全と、それから自主条例たる市町村条例、総体として農山村固有の魅力の維持、向上といったようなことにつなげていくと、こういうような体系を考えてはどうかということでございます。

もう一度4ページの1つ目の白丸の下のところに移らせていただきますけれども、先ほど申しましたように、住民の主体的参加のもとで、市町村が土地利用計画を定める農地等を保全する地域を指定する。指定区域内においての従事者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と。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ということで、先ほど申しましたように、それぞれの自主条例あるいは委任条例あるいは法律の規定で解放する点、先ほど申しましたとおりでございます。

それから、これと法律等の関係ということですが、先ほど申しましたように、一定の法律効果を生んでいく、その内容と要件もある。端的に申し上げれば、法律上の特別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であろうということでございます。これは前提だというふうに考えております。また、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いう整理をさせていただいております。

効果でありますけれども、市町村による取り組みの有効性ということでございまして、土地利用の正常化について、具体的地域像をイメージしながら住民自身による目標設定あるいは価値の創出が重要であるということで、より身近な組織である市町村の方が取り組みやすい面があるということ。それから総合的な主体である首長のもとで、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によるということ、市町村の方が取り組みやすい面がある。さらに、こういった具体的地域像をイメージしながら住民参加のもとで取り組みを積み重ねていくということで、土地利用の整序化のノウハウを蓄積されて取り組みの有効性も高まっていき、現状に比して一步一步着実な前進が図られるのではないかとということでございます。

次に7ページでございます。

論点3の契約的手法の必要性、内容等、それから効果、実行可能性ということでございます。

まず必要性でございますけれども、農地等の保全の取り組み強化の手法という意味で、現在の農地転用をめぐる状況、これは第1回の懇談会においても説明をさせていただきましたが、農地転用について法制上の規制強化は困難である。そういう中で、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り組みが重要。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、規制強化ではなく、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、こういうことでございます。

内容等でございますけれども、対象範囲としては比較的合意形成が取り組みやすい、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。それから契約的手法の方向ということでありまして、条例による住民参加のもとでの土地利用調整の取り組みの中で契約的手法が位置づけられるということが重要であるということ。また、この場合に多くの農

地等の所有者がこの協定を締結するということによって、いろんな形のメリットを受けるといふことに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のではないかと考えています。

それから、契約的手法の案ということで、これは一つの例でございますけれども、農地等の保全協定というようなこと、また転用権という二つの考え方を挙げさせていただいております。

それから次の8ページでございます。この効果なり実行可能性ということについての論点を挙げていただいておりますけれども、契約的手法に取り組むインセンティブとして、一つは今回の制度見直しの中で農山村固有の魅力の維持・向上を図っている。「農」への多様な係わり方を実現するというところで、この農地保全についての契約的手法による取り組みを行うことを条件に必要なに応じて農地法、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おります。こういった整備が図られた場合に、地域の実情に沿った土地利用の正常化という、そういう意味で地域の魅力をより向上させるというような取り組みが実効性をもってできるということになってまいります。例えば農用地区域内の農地におきましても、市民農園の滞在型の宿泊施設あるいは優良田園住宅を農山村の特性を生かして景観に配慮しながらバランスよく配置する。また他方で現行法の基準あるいは要件では、農地転用が可能な農地についても農地として保全することが住民の合意をベースに市町村の判断ででき得ると、こういうようなことが一つのインセンティブになろうということ。またグリーンツーリズム等を積極的に進めていこうとする市町村、地域にとっては、都市住民などの多様な主体が農地を利用することも可能になるということもメリットの一つになるであろう。これも第1回目の懇談会でご説明させていただきましたけれども、あわせて土地利用の正常化を図るべき一つの単位となる一定の範囲内で利害調整を含めて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、さらに有効な取り組みとすることが可能であろうということで、これもインセンティブの一つになるであろうと、こういうことでございます。

8ページのところは、市民農園の滞在型宿泊施設、優良田園住宅等というような具体例の表現ぶりを、事前に送らせていただいたものから修正させていただいております。

それから9ページに移りまして論点4でございますけれども、この実効性についての考え方ということでございます。

協定というものが実効性を持ち得るだろうかということなんですけれども、農地等の保全に関する協定の場合に、この2つ目のポツにありますように、現行制度のもとでは転用可能な場合にも協定参加者全員の合意がないと協定の変更は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ということです。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い土地利用のコントロールが可能であるということで、一定の実効性を持つというふうに考えております。

また、そうはいてもこの協定というものがあくまで民事上の契約であるということもあって、その実効性確保のための担保措置をどう考えるかということでございますけれども、一つには協定に内在するものとして、当事者は協定内容に拘束され、違反行為についてはあらかじめ協定締結時にペナルティ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債務不履行責任の追及が可能であると。加えて、所有権が転々譲渡される場合にも実行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はないかということでもあります。また、この協定締結というものを市町村の認可に係らしめるということになりますれば、条例において違反の場合の認可取り消しを措置することも考えられる。さらに、農地の転用なり権利取得に係る規制の適用関係については農地法、農振法の仕組みに特別の措置として位置づけるという整理をした場合には、協定に違反した転用行為については、これはさらにはいば農地法、農振法にも違反しているという場合が出てまいりますので、農地法、農振法等のルールに服するということが考えられるということでございます。

次に 10 ページでございます。

論点 5 の転用する権利と現行転用規制との整合性についてということでございます。

これは、現行の転用規制がいわば特段の補償なしに規制をしているということとの整合性という論点でございます。今回の制度見直しについては、農地所有者が自発的、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と、この一貫としての転用する権利ということの位置づけでありますので、現行法制度のもとでは転用可能な場合にも農地所有者は転用を実行できないということで、農地の転用に係る制限は事実上強化され得ると考えられるということ。したがって、この制度の考え方として一定のルールにのっとり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いう考え方があるということでもあります。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位置づけるということになりますと、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は困難であるという考え方もございます。この点はまだ十分に整理し切れておりませんので、今後さらに整理が必要であるということにさせていただいております。

また、この仕組みの実行可能性であります。特に転用目的の売買価格がすべての農地にひと

しく期待されるものではない、地域によって農地価格なり転用需要に差がある、こういった農地価格なり転用規制等の法規制との関係について、研究、分析が十分ではないと、そういう意味で「転用する権利」の価格の設定の全国的なルール化というのは難しい、そういう意味での実行可能性について、困難が伴うということは一つの整理として挙げさせていただいております。

次に論点6でございます。

最後の論点でございますが、多様な主体の参画と耕作者主義、あるいはその弊害防止策というところでございます。

現在の農地法におきましては第3条で許可の条件を定めておりまして、すべて耕作、常時従事、下限面積、効率的利用、この中に通作距離というようなものも入っております。これらの基準によって事前チェックを行っている、ということでございます。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、今申しましたような事前チェックというもの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ような仕組みになっていると。そういう意味で「農地の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かなうものとなっているという考え方がございます。一方で、現行の農地法等の体系との整合性の考え方からは、今回検討する仕組みについて、農地法の特例という形で措置するためには、特例を措置するに値するだけの実効性、今申しました耕作者主義を担保するという意味でも、そ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いう指摘がございます。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、今申しましたような農地を農地として保全利用する仕組みだけで十分かどうか、そういう意味での「効率的な利用」を確保するための法制度上、担保措置を位置づける必要があるという考え方もございます。

次に、弊害防止策ということで、多様な主体が参画をしていくということになりますと、参入者の耕作放棄等、農地の不適切な管理に対して、将来行われる可能性が今より高まるのではないか、こういう指摘がございます。一方で、前回の兵庫県でござんいただいたような事例でも、現況で既に方策をきかしているところについて、多様な主体の参画を入れていくことによって、効率的に利用しているということも一方であるわけでございますけれども、今申しましたような点についての懸念があるということは事実でございます。その対策としてでありますけれども、協定なり契約締結時に違反行為に対するペナルティ、これを定めることによる抑止

策というのが一つあるということでございます。それから、市町村が農地を農地以外のものとする権利、これを取得する場合には市町村側のいわば能動的な契約行為としてこういった耕作放棄等について何らかのペナルティを課すということによる抑止策の導入も場合によって可能になるのではないかと。また、現状でも耕作放棄地は増加しておりますので、このため各種の耕作放棄地対策ということに加えて、農用地の利用集積策というものが実施されてきております。これは多様な参入で入ってきた農地が将来的に何らかの事情で耕作放棄になるといった場合にも、この一般的な施策の対象に当然なるべきものと考えております。

以上が資料5でございます。

資料6は非常に大部な資料でございますので、個別の説明は省略させていただきたいと思いますが、先ほど申しましたように1ページから4ページに各委員から個別に出していただきました論点を整理させていただいております。それについての現時点での、やはりこれはたたき台ということでございますけれども、考え方を整理させていただいております。

なお、それぞれの考え方を整理するに当たって、原案につきまして各委員にご説明をさせていただいてご意見をちょうだいしております。それも踏まえて修正をさせていただいておりますけれども、それをさらに各委員に見ていただくということはやっておりませんので、各委員のご意見が的確に反映されていない部分も多々あると思います。また、論点の中には第1回、第2回の懇談会におけるご発言をもとに論点として整理させていただいているものがありますけれども、これはご発言をもとにしているということで、とらえ方が正しくないものもあると思います。各委員からの追加の論点の提出も含めて、再度個別にご相談をさせていただきたいというふうに考えております。

本日の資料は、そのような性格のものということでご理解をいただきたいということでございます。

以上でございます。

生源寺座長 どうもありがとうございました。

今、課長からご説明がございましたように、きょうの資料につきましては現段階での暫定的な整理というようなことでございますので、この場で、あるいはきょうの会議以降個別にいろいろやりとりをする機会があるかと思っております。ぜひ、ご活発なご議論をいただければありがたいと思っております。

ご意見あるいはご質問等でも結構でございますので、どなたからでもよろしく願います。

原田委員。

原田委員 全体を通じての議論の前提となる論点、しかも基本的な論点となると思われることで幾つかあると思うんですが、最初にその一つだけちょっと確認方々、発言させていただきたいと思います。

要するに、今回の条例の構想には今ご説明いただいたところを踏まえましても、大きく二つの要素が入っているわけですね。一つは、条例に基づく契約的手法を導入して、農地等の保全や諸規制のあり方に一定の変更を加えたい。つまり現行の法規制のあり方に変更を加えたいという部分ですね。これは論点の2～4、あるいは論点の6。この論点2～4と論点6の性格は違うと思いますが、今大きく二つの要素と言っているところでは、同じ要素に入るものと据えていいかと思います。そういう部分と、それからもう一つは、農地を転用する権利を公的主体が取得する仕組み、あるいは転用権の譲渡契約というようなものを制度化する可能性はないかということを考える部分、この二つが含まれていると思います。しかし、この両者は、法律制度論的には必ずしも構造的な連関性を持ったものではないと思います。別の言い方をすれば、その一方の制度化がなければ他方の制度化もできないという問題ではない、というふう思うわけですね。しかも、特にその後者の方、転用権の譲渡契約あるいは公的主体が転用する権利を取得する制度については、先ほどご説明いただいたペーパーでも最後の方で幾つか問題点が指摘されておりましたが、現行の土地利用規制の仕組み、これは都市サイド、農村サイドの両方がありますが、それを前提としてそう簡単に実現できるものではないと私は判断しております。そうしますと、少なくとも両者を分けて議論すべきではないかというふう思うわけです。

ところが、ご説明の中には、「後者の方、つまり転用する権利を公的主体が取得する仕組みが実現できるとすれば前者の方でのこれこれの問題はなくなるのでは」ないかという趣旨の説明がしばしば出てくる、少なくとも散見されるわけであります。しかし議論を本当に実りあるものとするためには、そうした説明の部分はある意味では除外して、考慮の外に置きながら、二つの要素を分けて考えていった方がいいのではないかと。こういうふうに私は思っております。

全体的なことなので最初に発言させていただきました。

生源寺座長 はい、どうもありがとうございました。

最後のところ、散見されるとおっしゃったところ、ちょっと一、二例を挙げていただけますか。私も今どこかということで、思い当たるころはあるんですけども。

例えば9ページの一番下のポツのところなんかはそういう格好になっているということになりますかね。ちょっと違いますかね。

原田委員 これは……いろんなところにあると思いますから、ちょっと待ってください。

生源寺座長 ゆっくりで結構です。

原田委員 これは恐らく吉村課長の方がすぐ思いつかれるんじゃないかと思うんですが。

吉村農村政策課長 ご指摘のように、条例の仕組みのところでは、きょうの資料としては今、原田委員の方からご指摘のありました幾つかのパーツの中で、特に協定制度和転用権の制度というのを並列的に書いているところが何点かございますけれども、これは別に両者そろってなければという意味ではなくて、むしろどちらかが一つでも成り立つように、あるいはいわば選択肢として両方書いているというふうにご理解をいただきたいと思っているんですけれども。

原田委員 選択肢として両方あるという書き方であれば、それは区別して議論可能なんですね。ところが、その一方の条例による協定制でいくと、これこれの規定を適用除外した場合にこういう問題が生じるかもしれない、しかし、その際に転用権を市町村が取得していればそういう問題の発生は回避できるであろうと、こういう書き方がある、重ね書きの。今述べた最後の部分は、そのことゆえに条例による措置が妥当であるとする論拠にはならないと、そういうふうにご理解して議論した方がいいという趣旨なんです、私がお話ししたのは、そういうところがたしか何カ所があったと思うんです。

生源寺座長 例えば転用権の譲渡というような仕組みができていた場合であれば、それを根拠に転用の違反のようなものが出た場合に、それをいわば抑止することができるだろうと、こういう書きっぷりのところもございましたね。そういう形ですよ。

原田委員 そういうところもありましたね。

生源寺座長 私もどこにあったかと、今すぐここと言えないのですけれども。

原田委員 何カ所があったと思うんですが、一々メモしなかったの。

例えば 11 ページの弊害防止策のところにもあります。耕作者主義との関係という丸印が一番先にありまして、その3つ目の黒ポツのところなんです、「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てもいい」と。今回検討している制度改革が実現すれば、「そもそも農地を耕作する者しか権利を取得しようとしたくないような仕組みができる」わけだから、もう事前チェックは要らない。こういう論理がここにあります。

他方、その下の弊害防止策のところを見ますと、その下の2つ目の黒丸のところ、「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、一方で土地所有者はメリットを享受していることから、ペナルティを課せる」とある。しかし、そも

そも市町村がその地域内の相当部分の農地の転用権をみずからの権利として取得している状態を想定した上で議論をすることは、もう一方の方の問題の当否の判断との関係では避けた方がいい。私の言いたいことは、簡単にいえばそういうことなんですね。そこは外して議論したいと。

生源寺座長 そうですね。とりあえず、それは別個のものとして議論すると、こういうご提案かと思います。少しごちゃごちゃしましたけれども、申しわけございません。

そのほかいかがでございますでしょうか。それでは池邊委員。

池邊委員 済みません。私ちょっと2時過ぎに退出させていただきますので、ちょっとまだ内容的にほかの方との関連があるかと思えますけれども、5点ほど質問並びに検討点として述べてみたいと思えます。

一つ目は、今回の条例の中で住民参加で地区計画、地区レベルの計画をつくるということがこれは実施条例の中ですけれども条例のイメージの中に定められているんですけども、現状の中で土地利用計画、しかも地区レベルの土地利用計画を住民参加でやってくというのが、かなりの年数あるいは市町村の体制等がかかっている、それに対する予算なんかもついているものもございますけれども、それなりの時間と予算と、それから人材、この前のような兵庫県さんですとか、神戸さんのような農政の方が何十人もいらっしゃるというようなところは可能だと思うんですけども、そういった面の予算措置とか事業をこれからやっていくに当たっての考え方、今のところ運動論的という形でおっしゃっているんで、このご時世でございますからそんなに補助金をどんどん出すよということではないという判断のもとに、その辺をどういうふうに考えていったらいいかという点が一つございます。

それから2つ目といたしましては、今回の自主条例と委任条例という2段構えの、これはペナルティをとるとか、あるいは協定で規制誘導を図るという部分も含めて、非常にいい制度だと思うんですけども、一方でやはり土地利用の条例はさまざまなものが全国にいろいろありますけれども、まだまだそのレベルには達していない市町村が数多くある、その辺について、今回の制度が今までうまくつくられていないところ、あるいはそういった規制誘導が必要なのになかなかできていないところのインセンティブになればよろしいんですけども、一方で、もう既につくられていて、かなりその前も事例のところではないですけども、既にもうそういう体制がある条例もあり、あとは少しこういう転用や何かの金さえもらえばもう少し何とかなるというところの助けになるだけであるとすれば、かなり日本全国の農村の方々が今回の部分かなり期待している部分もあるかと思うんですけども、その辺にこたえるものとして、必

ずしもならないのではないかとこの懸念がございます。

それからもう一つ、一方で条例化というところに焦点を当てますと、実際の土地利用計画全体を考える気はないけれども、どこかあの地区を転用したい、あるいはどこかあの地区をやはり保全すべきと、もちろんそういうインセンティブで土地利用計画全体を本当にきちっと考える機会になれば一番いいんですけども、そこら辺を少し履き違えてしまいますと、どこかの協定を結びたいがために何となくアバウトな条例ができてしまって、結果としてそこだけ日は当たったけれども、市町村全体の土地利用としてのインセンティブにはなかなかならないという結果にならないかどうかという当たりの検討が必要かということが3点目でございます。

それから4点目は、先ほど来保全か転用かというお話もございましたけれども、これらの保全すべき農地と、あるいは転用してもいいという、市町村が転用権を買うという農地の審査基準ではないんですけども、区域指定の根拠というようなものがどういうものにあるのか。要するに、例えば全員が合意していれば、必ずしも、いわゆる利便性の悪い用地というのがイコール悪い用地ではない、その辺皆さんの方がよくご存じだと思うんですけども、ただ利便性の悪い農地というのは、やはり放棄地になったり奥の方で棚田になってしまっているところとか、耕運機もなかなか行かないとか、そういう形で放棄されていってしまうと。ただ、水源とかため池とかも含めて、環境上やはりそこが農地であるということが非常に有効であるという、これは生態学的なとか、あるいは環境的な視野から見てということだと思っておりますけれども。そういった点でやはり保全が必要だという農地であっても、例えばその土地所有者さんがみんなもうやらないと、後継者もないしできないんだと言ったときに、そこがイコールもう転用だというふうに判断をさせてしまっているのかと。その辺は市町村にかなり権限なりをゆだねるという考え方をなさっているのか、その辺にある程度国あるいは県とかで審査基準、転用権を公認する際の審査基準みたいなものというのが必要ではないかどうかという点が4点目になりますでしょうか。

それから、これはちょっと本日の資料ではないんですけども、前回ご提示いただいた資料の中で、転用する、前回の資料の最後なんですけれども、農地を農地以外のものとする権利というところに、田園住宅を造成、販売しようとする会社が農地所有者から農地を取得するとともに、市町村から当該農地の農地を農地以外のものとする権利を取得し、田園住宅を造成、販売するというようなことが表記してあったかと思うんですけども。この辺で、例えばメリーランド州の事例なんかでは、ディベロッパーには売らないということを大きくうたってあると。その辺で今回の資料の中で、いわゆる公益法人として田園住宅を考えるような、そういう機能

というような提案されていますけれども、その辺やはり一たんディベロッパーが、こういう時代ですので農村に住宅ができるのであれば事業やっていこうという、余りよくない業者さんもかなり多くありますので、そういったところに一たん権利が移ってしまったというときに、ペナルティとかもありますけれども、どういった形で指定誘導ができていくのかというあたり。

以上5点くらいですけれども、ご検討いただければと思います。

以上です。

生源寺座長 どうもありがとうございました。

今の5点ほどご指摘ございましたけれども、何か事務局、課長さんの方からございますでしょうか。

吉村農村政策課長 かなり詳細なご指摘でしたので、また文章で整理をして池邊先生ともご相談をさせていただきたいと思っておりますけれども。

また、委員の方からもいろいろ条例の取り組みについてのご示唆をいただければと思っております。特に、先ほどのインセンティブなり市町村の取り組みの問題については、確かに今進んでいるところはかなり体制が整ったり、あるいは首長の強いイニシアチブがあったり、そういったところが非常に大きな要素としてあると思っておりますけれども、一方でこれが適切な事例かどうかわかりませんが穂高町のお隣の松川村がそういう取り組みをしているというのは、まさにある程度先行事例で、それをかなり直接に目の当たりにしているとそういう取り組みがしやすくなる部分もあるのかなと思っておりますので、必ずしもかなり大量のお金をかけて何かをやるというだけでなく、いろいろな手段はあるのかなというふうには思っております。

それから、今回の資料の中にも幾つか出ささせていただいておりますけれども、国なり県の方で取り組んでいる、言ってみれば優良農地の確保との整合性をどういうふうにとっていくかということについては、非常に重要な論点だと思っておりますのでその辺と、その地域の自主的な取り組みということをどう折り合いをつけるか、なかなか難しいところがあると思っておりますけれども検討したいと思っておりますので、またよろしくご享受いただければと思っております。

生源寺座長 それでは池邊委員、よろしくお願いいいたします。

そのほかいかがでございますでしょうか。

それでは山本委員、それから小林委員の順番でお願いいたします。

山本委員 それでは最初にちょっと吉村課長に伺いたいんですけれども。

5ページの条例のイメージの中に地区計画というのが出ておりますね。これは、例えば優良田園住宅なんかをつくるときには、都市計画法に基づく市街化調整区域内の地区計画を定める

ということが条件というふうになっておりますが、地区計画というのは、普通施設についてのルールづくりですよ。例えば田園住宅をどういうふうにつくるか、道路をどういうふうにつくるか、公園をどうつくるか。つまり、その前にある土地利用の基本方針、土地利用計画、地区全体の土地利用計画の主なものは、農地としてどこをどういうふうにするかというふうなことだろうと思うんですが、そここのところは都市計画法に基づく地区計画には含まれないものと通常は思うんですが、ここでいう地区計画というのは、上の土地利用基本方針を条例として確定するための地区計画なのか、あるいは現在都市計画法で定められている施設を対象としたルールづくりなのか、その辺のイメージをちょっと教えてください。

生源寺座長 では今の点について。

吉村農村政策課長 ちょっといい言葉がなかったのでこういう言葉を使ってしまって、混乱を招いてしまったかと思いますが。

ここで言っているのは、今、山本委員おっしゃった前者の方で、それこそ神戸市の事例であれば神出北の計画とか、ああいうものを地区計画というふうにとられているというイメージでございます。

山本委員 わかりました。

そうすると、神戸の場合だと里づくり計画とか、ああいったようなイメージですね。承知しました。

それと、もう一つ、その中で、今回の条例の一連の流れを見ても、対象が農地というふうになっておりますね。それで、神戸に限らずどこでも、最終の目的でも農山村の固有の魅力維持という意味では、山林の持つ意味が非常に大きいと思うんですが、この辺は、協定の中身もすべて農地に関する協定であって、既存集落は除いてもいいと思うんですが、景観上かなり大きな影響を持つ山林が除外されているというのが、地区の土地利用計画というものの中でどうかということちょっと疑問に思っております。

それと、もう一つ、さっき池邊委員もおっしゃいましたけれども、市町村にこういう自主条例、委任条例を任ずとしても、市町村の力量というのは、私ども現場を見ておりましても、かなり差があります。それで、神戸市のように、本当に農地を保全して集落を活性化するためにいろいろ計画づくりをするところもあれば、量販店のために、安い土地を確保するために農地転用の手続を積極的に進めるという事例も現実にございます。その辺を、こういう条例で土地利用基本方針をつくるというのを、完全に市町村だけに任せていいものか。国、県のかかわり、そのどこかでのチェックポイントを入れておかないと心配なところも現実にはたくさんあり

ます。その辺の取り扱いをどうされるかということをお聞きしたい。

それから、もう一つ、転用権というのが、今までなかった概念ですので、これがどういうものかなと。ここの論点整理の最後の方を見ますと、最後というと、例えば11ページですね。11ページの弊害防止策について、市町村に負担が生じ、土地所有者がメリットを享受するというふうに一応書いてあるから、今のイメージでは、転用権を買い取る、金を払うということですね。地権者に金を払う。これは一体どういうことかなと。転用というのは、それが実現したときに初めて地権者にメリットがくるはずのものですけれども、実現するかどうかもわからない。それから、ここの中にも書いてございますように、実現した場合に、実際に金額としてどのぐらいのメリットになるか、鑑定評価も非常におぼつかないような内容のものを先行的に金を払って買い取るということが、財政上の問題もありますけれども、現実問題として非常に難しいと思うんです。

だから、この転用権というものを、金を払う権利ではなくて、例えば、将来そういう転用をする必要が生じて、この地域の合意に基づいて転用する場合には、その転用する転用権を支払いますというふうな、一種の将来の土地利用に対する予約といいますか、実際に金を払うのではなくて、そういうことがあった場合に一定の補償をしますというふうな形で、土地の金の売買を伴わない形で考えるべきではないかという気がするんですね。

そういうことを考えますと、この転用権というのをあえてここで出す必要があるのかどうか。例えば、田園公社というのは私がちょっとご提案で意見をさせていただいたんですけども、土地を農地として一たん借り上げて、田園公社みたいな公益法人が借り上げて、それで、地権者には農地価格として地代をお支払いする。実際にそれが転用された場合には、その転用相当の地代が今度転用した農地を使う人から入ってきますので、その差額を個人の土地所有者じゃなくて、田園公社が全体でプールして、それで地域全体に還元していくといったような手法、実際には借地になると思うんですね。農地として全部一体的に借り上げて、それで、そこを転用することによって上回った地代を田園公社でキープしておいて、それを地域全員に還元していくと。

市民農園等を設置する場合においても、この田園公社が一たん借り上げた土地から市民1人1人に貸し与える、転貸していくというふうな形をしていかないと、池邊委員もおっしゃっていましたが、例えばその転用権をまとめてもらうために、量販店が市町村に協力金を寄附すると。それでもってだあっと転用権を買い取って行って、それで、結果的には量販店のために転用が実現するといったようなこともなきにしもあらずということで、地域でつくる公益

法人に一たん土地の利用権をプールしてから再配分するというふうな形を考えた方がいいのではないかなと思っておりますが、意見とご質問と、2つございます。

生源寺座長 今の2ないし3点でございますけれども、非常に重要な論点かと思えます。

最後におっしゃった点は、転用権の買い取りと申しますが、そういう文言がこのペーパーの中にあるわけです。これは両論併記のような格好になっておりますけれども、と同時に、山本委員のおっしゃった田園云々のところは、どちらかという、私の理解はむしろ逆で、開発利益を吸収して、それをいわば公的にその地域で使おうという発想ですので、どうも、ちょっと逆のような感じがいたします。ここは相当議論のあるところかと思えますけれども、この点と、それから最初の山林、里山という言葉がポンチ絵なんかには出てきたかというふうに思いますが、山林を除外していることに関して、また既存集落についても、これはやはり考えるべきだという意見が、ほかの委員の方からもあったように存じますけれども、この2点、大問題でございますけれども、今の段階で、何か事務局の方がお答えいただける点があればお願いいたします。

吉村農村政策課長 まず、山林の問題ですけれども、ちょっと表現上あいまいになっておりますけれども、一応ここで書いてあるものの中で「農地等」と書いてあるものは農地と山林とご理解いただければ。それから「農地」と書いてあるのはもちろん農地になります。当然、山林の方は農地法でいう3条の規制とか、そういうものはありませんので、そこにかかわるものは大体農地とここで記載し、それから、土地利用全体にかかわるものは農地等ということで、その中にはすべての山林を含むというわけではないんですけれども、農地なり、それと一体となって地域の景観をつくっているような里山、そういったものは、一応含めて考えていくという整理にさせていただいております。ただ、若干、全部そういうふうに統一していない部分がひょっとするとあるかもしれませんが、一応そういうことでご理解いただきたいと思えます。

あとの何点かは、生源寺座長の方からも整理していただいたように、かなり基本的な問題でありますので、それから、国、県のチェックが必要かどうか、また、それをどういう形でしていくかということについては、池邊先生からもご意見がございましたので、これについてはまたこちらでも考え方を整理して、ご相談申し上げたいというふうに思っております。

以上でございます。

生源寺座長 どうもありがとうございました。

それでは小林委員、お待たせしました。

小林(新)委員 それでは、何点かお話ししたいと思います。第1点は、論点ということ

で出ささせていただいたんですけれども、要するに、今回の条例を活用する仕組みを導入していく、そういう場合には、やはり国の政策目標とか、地域で法律に基づいているいろいろな政策目標といたしますか、計画、こういうものが立てられておりますので、そういうものとの整合性の確保を図ることが不可欠であるというふうに思います。法定の基本方針や計画、こういうものとの整合性の確保につきまして、その点を法律で明確にされまして、それから、ぶ厚い方の資料中の一部に触れてあったと思うんですけれども、調整措置というようなことも検討することでありましたけれども、そういうふうなものを定めていくことが必要ではないかと思えます。

こうしたことは、今回検討していることが単なる規制緩和というようなものではなくて、ちゃんとした、全体的な政策の中で取り組んでいるという、そういうことを明確にするためにも必要というふうに思っております。

それから、第2点ですが、検討の方法論ということで、第1回の会合でも申し上げましたけれども、端的に申し上げますが、論点1とか2、3、それぞれのところで随所に出てくるんですが、適用除外という言葉、現行法の適用除外という表現が出てまいります。まさにそこに選択肢として幾つか出ておりますので、ご検討はこれからということであって、今はこういうふうにするか決めたいわけではないということであるんでしょうから、そういう前提で申し上げたいと思いますが、これは、私は余り考えないままに選択肢とするというのは疑問があるというふうに思えます。

例えば、資料5の論点6の紙の中に、「現行制度以上に農地としての保全・利用を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ても云々」というのが第3パラグラフのところに出てきます。これは入り口規制のことですけれども、農地法第3条の審査ということに関連して書かれているんだろうと思います。現行法では農地を農地としてちゃんと利用する者であるということを一定の基準で、農地法の場合、第3条で審査して確認した上で入ると。権利の取得を認めると。

それから、その違反につきましては、罰則だとか効力規定というような強いコントロールの措置を持っているということでございます。そういうことと比較して、この設例といたしますが、物の考え方の場合、もともとそういうふうな入り口規制は要らないんだということになりますから、余りかみ合わない議論にはなるんですけれども、いずれにいたしましても、3条に匹敵するような効力のある審査というのが存在しなくなる。ということになります。

ただ、念のため申しますが、多様な主体の農業への参画ということについて、この農地法3

条を使ってガードしたらいいというふうな意味で申し上げているわけではありませんで、これは1つの物の整理というか、そういう意味で申し上げているということでございますので、そうご理解いただきたいと思います。

それから、出口ですが、これも同じくだり、出口規制ですね。出口が厳しいから入り口はそんなに厳しくしないでいいというような発想があるんだらうと思うんですけども、ここでいう出口規制は格段に厳しいものではない。この場合は出口規制についても農地法の4条、5条を適用しないという考え方だらうと思いますが、そういう考え方をとる場合、こういうことになると思います。これは同じ論点ペーパーの別のところにあったと思いますが、違反の動きが出てくれば契約に基づく措置ということで、恐らく訴訟を起こしてということになるんだらうと思います。そうすると、協定の当事者が訴訟をやるということになり、市町村が協定の当事者になるというような案もあったようですけども、そうでなければ、要するに協定の当事者がそういう措置を執るしかないということになるわけでありましたが、これではコントロールする力の点で、農地法の4条、5条、つまり一定の基準に基づく許可があって、違反の動きに対しては罰則だとか、許可の取り消しあるいは工事その他の行為の停止だとか原状回復命令だとか、そういうふうなものを持っているものと比較すれば、相当の差があるというふうな認識でありますので、ちょっとそう単純に適用除外というような議論にはいかないのではないかとということでございます。これが第2点でございます。

それから、論点5の転用する権利でございますが、これは冒頭に原田先生の方から2つに分けて、後者ということで検討するというお考えがありましたが、そういうことで私も賛成でございます。

これも論点5の紙の中に出ておりますが、要するに慎重に検討すべきであるというふうにするわけでございます。農水省の方からいろいろな説明の仕方が今まであったので、2つに分けて考えてみたんですが、第1には一般的なものとして転用権あるいは転用する権利というものを考えるということになりますと、転用統制措置を国民に補償なしに受忍してもらっている現行法制と並列して創設するということは法的に非常に難しいのではないかという気がいたします。

それから、第2に、そういう一般的なものではなくて、基準上転用可能ではあるけれども、協定当事者間で転用しないというふうな約束した土地、そういうものを対象にして転用権というものが存在し、それを譲渡することで規制を効果的なものにする、そういうふうなこともここに書かれておりますので、そういう整理を考えておられるのかなとも思うんですけども、

それについては、1つには、そういうカテゴリーというのは、概念的に仕組みを考えていくと、そういうのがあるとぴしゃっと割合わかりやすいなという気がしないでもないんですが、そこから先を考えていくと、そういう農地は本来農用地区域に編入すべきものではないかというような議論が出てきます。また、利害調整が当事者間で行われるというのは結構なことだと思いますが、市町村が転用権を買い取るとか、あるいは国が支援するというのは、今度のペーパーにそうあるかどうか知りませんが、そういうふうになっていくと、市町村が農用地区域を指定するというのと、形式的には違いますが、何かちょっと似ているなというふうな印象を持つわけでございます。

ただ、今のはちょっと理屈っぽい言い方をしたんですけれども、もう1つは実態で、運用レベルで物を見ると、いろいろこれまで農用地区域の設定というのはそれぞれ地域で大変ご苦労をされながら、できるだけ広くという語弊があるかもしれませんが、設定してきたわけでありまして、そういうところにこういう議論が入っていくという中で、どういうことになるのかなという気がするのであります。限界的な部分で物を見ると、ある農地が農用地区域に入るのかどうかはなかなか考えこむというようなときもあろうかと思っておりますけれども、そういうふうな場合に、こういう議論が重ね合わせられるとどういうことになるのかなというふうな気がしまして、ちょっとそういうことも気になるというところでございまして、いずれにいたしましても、これも検討されるということでございますので、ひとつ慎重なご検討ということでお願いしたいと思います。

以上でございます。

生源寺座長 どうもありがとうございました。

特に、2番目の適用除外の問題につきましては、この中に特別の措置、権限委譲、それから適用除外、この3つの手法が書いてあるわけですが、これがどういうジャンルに適用されるかということが特定されていないような形になっておりますのでこういう議論も出てきたということかと思っております。

どうぞ、原田委員。

原田委員 今の小林委員のご発言にも、それからその前の方のご発言にもちょっとあったかと思うんですが、今座長が指摘されましたように、この今回配られたペーパーの中にも、1つ非常に重要なポイントでやや不明確なところが残っているんですね。これは条例の方だけに限られる話です。私は転用権の問題とは分けて議論したいと思っておりますので、条例の方に限定して話しますが、要するに、条例に基づく契約的手法を何らかの形で導入する。そうして協定が

できると、それに一定の具体的な法律上の制度的効果を付与するというに、制度検討のねらいの基本的なポイントがあるわけですね。

ところが、具体的にそこに付与する法律的な効果の内容については、例えばその農地等保全協定が締結された場合には、その対象農地について、農地法の規制の特別の措置、権限委譲、適用除外等を行うことを考える、とだけ書いてあるわけです。これは何力所もあります。お配りになったペーパーの2ページの上段、4ページの、5ページの下、8ページのなどに書いてあるんですが、その具体的な法律的効果の内容がどう規定されるのか。具体的にどういう効果が生じるのかが必ずしも明確でないわけです。

現在、既に農地法、農振法、都市計画法によって、具体的な土地利用規制がかけられているわけですし、その規制の中身をどう変えるのかということも明確にしない限り、実はこの条例がどういう意味を持つのか、どういう役割を果たすか、どう評価すべきかの議論が本当は先に進まないんですね。その点を不明確にしたままの議論ですと、ある意味では隔靴搔痒の、場合によっては問題の本質を回避した議論しか結局なされないということになるような感じがいたします。これが現在の状況認識です。

その点を意識して、これまでの検討経過、それから神戸での見聞等も踏まえて考えますと、この条例、その条例の具体的な中身がどうなるのかということはおきまして、いま考えられている条例とそれに伴う協定が締結されたときに付与すべき効果としては、大きくは次のような3つの方向ないし3つのタイプのものが考えられるのではないかと思います。

ちょっと長くなるかもしれませんが、まず第1の方向は、先ほども出ておりましたように、要するに個別法、個別の農地法、農振法、あるいは都市計画法も入るのかどうか分かりませんが、そういう個別法の定める基本的な諸規制の適用除外を可能とする。こういう発想です。第1回の懇談会で配付され、説明された資料では、まさに農地法の権利移動統制と転用統制、つまり第3条から第5条及び農振法の開発行為の制限、第15条の15等を適用除外にすると、非常にはっきり書かれておりましたので、そこでの考え方は明確でした。

そして、新たに配られたきょうの資料の場合でも、これは厚い方の資料ですが、ローマ数字の の問4の中で、農地法、農振法等の適用除外または権限委譲を措置することとか、農地法、農振法等の適用除外または規制緩和措置を行うとか、こういうことが出ておりますので、どうも基本的にはこの適用除外ないし規制緩和の方向での効果は与えたいと考えられているらしいということはわかるんです。しかし、その中身が明確な形では示されていないという問題もある。ともあれ、これが第1の方向かと思えます。

第2の方向は、それと全く逆の方向になるわけですが、要するに条例と協定、しかもその条例と協定の背後に住民参加の手續と意思形成、住民の合意等があるという場合には、個別法で定める基本的な諸規制のいわば上乗せ規制、あるいはその詳細化を認めていってよいではないかという方向です。くだいて言えば、こういうことになるかと思えます。つまり、法律による全国一律の規制、その規制の中には、内容とか態様あるいはその規制の基準等のこともありますけれども、そういう全国一律の規制であれば、現行の法律の定めるところぐらいまでのことが限度とならざるを得ない。としても、逆に条例の定める所定の手續と方法によって、地域住民の主体的な参加、協議、合意形成を通じて、地域の実情と必要に応じて、市町村レベル並びに小地区のレベルでの土地利用計画と、各種の用途区域のゾーン化・計画化というものができるのであれば、そしてさらに、当該地区内の農地所有者、林地所有者、里山の所有者等との合意もできるのであれば、その合意が協定、契約という形をとるかどうかという話は別問題としましても、そういう合意の結果に、法律による全国一律の規制を超える内容の規制の仕方を認めてもいい。こういう制度を法律の規定によって認めることは、現在の地方分権の流れの中では、何ら憲法違反でも、財産権に対する不当な規制・侵害とも言えない。かなりのところまではやれるという仕組みになっているんだろうと思えます。

農地制度の枠内にある規制であれば、恐らくここでの議論の結果によっては、その部分を委任条約的な形で仕組むということも可能になるでしょうし、特にこうした条例の場合には、農用地区域の外にある、いわゆる農振白地の農地をもその条例による規制の対象に取り込むことが当然可能になるだろう。私はそういうふうに思います。

ただ、従来の農地制度の枠外にあったもの、上ものだとか、景観等にかかわるもの、あるいは市街地、町並み等にかかわるものについては、これは国土交通省の権限との調整の問題がありますから、その部分は、仮に何らかの形でここで入れ込むように考えると、それは自主条例にゆだねるという形にしかならざるを得ないんだろうと、こういうふうに思います。

今のような上乗せ規制を可能とする根拠については、法律論的にいろいろなことが言えると思いますが、ここでは詳細は省略いたします。

ただ、もう1点つけ加えますと、そのような上乗せ規制をしたとしても、そして、それに法律の後ろ盾があるとしても、やはりその部分の規制の法律的な効力というのは、恐らく国家法によって直接与えられる規制の効力よりは弱くなるならざるを得ないかもしれない。例えば、建築基準法の建築協定のようなものになるのではと思うんですね。建築基準法の建築協定はまさに一定の法定の規制があるところに、集団的な合意によってその上乗せを協定する。上乗せ

を可能とすることを、当事者の合意による協定だから認めているわけです。しかし、その結果を法的に強制する段になると、建築基準法の法定の基準のそれよりは規制効果は弱いし、違反に対する是正措置も弱いということになっているように思います。ともあれ以上が、ちょうど第1とは逆の、第2の方向です。

第3の方向は、ある意味ではこの間私たちが見聞しました神戸市の共生ゾーンに関する条例をイメージしてもらえばいいかもしれませんが、要するに、個別法の規制を所与のものとして受けとめた上で、その運用と適用の方針を住民参加と住民の合意形成の手続を基礎として、市町村のリーダーシップのもとで積み上げて決定していく。そうすることで、市町村レベルでは、縦割りの個別法の規制を総合的に運用する基盤を整える。そのための条例を用意していくということです。今回考えている新制度は、これに法律上の根拠を与え、そして、特に農地権利関係に関する規定あるいはその利用規制に関するところでは、その運用の柔軟性や推進を支援するような制度を用意すると、こういう方向だと思います。

神戸市の場合をイメージしてもらえばすぐわかると思うんですが、要するに、個別法の規制の存在を前提として、それを背後に置いておく。その基準の上ではじめて、市町村がリーダーシップをとっているわけですね。その規制があるから市町村がリーダーシップをとれる。そして、条例をつくり、その条例に従って地域住民の参加・協議と合意、それに基づく里づくり計画、さらにはその延長上で、地域住民の協定も想定する。ただし、協定自体は実際にはまだつくられていない。

しかし、そういう里づくり計画を、少なくとも地域住民の過半数の合意の上で作り上げていっている。それを、そういう合意があるんだから、市町村はそういう合意に従って個別法の諸規制、要するに具体の土地利用規制をこういう形で運用しますという根拠づけとしながら、全体として土地利用をコントロールをします。そうすることで、本来は農地制度の枠外にある里山等の利用に関しても、それから、個別、単発的にやると非常に困る迷惑施設だとか、廃車置き場とか、そういうものの立地規制に関しても、事実上特定の区域の中に追い込んでいく。神戸市はこういうふうなやり方をやっているわけです。

ですから、この場合には、最後の頼みの綱は、あくまで個別法の持っている規制権限、それが定めている規制内容の法的効果にあるわけです。それらの規制の中に存在している縦割り性だとか、横の連絡の不足だとか、市町村レベルでも担当部署が分かるとか、あるいはそれらの規制の谷間にあるような里山の利用規制の問題だとか、そういったところを農地及び非農地を全体的に視野の中に置き、景観保全等の観点も視野に入れて、総合的にコントロールできる

ような仕組みを自主条例の形で、住民合意の基礎の上でつくる、事実上の土地利用計画としてつくる。場合によってはさらに協定にする。そういう仕組みができれば、それに従って個別の利用規制を運用していく。これが神戸市のやり方だと思います。

ですから、この3つのタイプのなかでどれでものを考えるかによって、ここでの議論の仕方は全く変わってくるわけです。そのところがどうもはっきりしていないということがはっきりしてきたというふうに私は思いましたので、今述べたような点をつけ加えさせてもらいました。

ただ、先ほども最初に申しましたように、今までのペーパーを見る限りでは、基本線はまだあくまで第1の方向ですね。いわば適用除外ないし大幅な規制緩和のような方向で問題を考えたいというのが事務局サイドでは主に念頭にある事柄かなという感じはいたします。もしそうだとすれば、そのことを前提とした上で、そういう条例であればどういう問題があり、どういう検討をせざるを得ないのか、どういう点に注意を払う必要があるかと、こういう議論をしなければいけないだろうと、私はこう思っております。

ここから先は、また必要があればお話ししますが、ちょっと長くなりました。

生源寺座長 どうもありがとうございました。

3つに整理していただいたわけであります。最後の個別規制法の足らざるところとありますが、運用の足らざるところとありますが、これを補完なり、充実させる形で町村条例を使っておられる、これについては高く評価したいということで、恐らくこの懇談会としてもコンセンサスが得られる、今の段階でもそんな気がしております。

ただ、第1のジャンルとありますが、方向なりと、第2の上乗せ、横出しというような形のものについて、それから、最初の適用除外のことについて、その内容をもっとスペースファイして問題なり利点なりをきちんと議論すべきであると。ここはかなり議論が割れているとありますが、事務局と委員の皆様方の、全員じゃございませんけれども、多少の意見の違いがあるところかなと、こんなふうな気がしておりますけれども。

いかかでしょうか。今の論点の流れに沿ったものでも結構でございますし、あるいは別の観点からのご意見、ご質問でも結構かと思っております。

今の点で何かございますでしょうか。

吉村農村政策課長 ご指摘いただきましたような3点、ちょっと2点目と3点目も重なる部分もあるのかなというふうにもお伺いして思ったりしたような部分もあるんですが、いずれにしても、そういった幾つかの選択肢というか、やり方についての問題点を整理してい

こうというのが私どもの、先生方にもお知恵を拝借しながらそういうことをやっていこうというのがこの懇談会のねらいだと思っておりますので、先ほどの点も、またそれぞれどういう問題点があるのか、我々なりに検討して、またご相談をさせていただきたいと思えます。

生源寺座長 論点なり疑問点につきましては、とにかく出せるものは全部出していただくというようなことで、私はこの懇談会の性質上、結構ではないかと、こんなふうに思いますが。余りあちこちということになっても困るわけですけども。

どうぞ。まだ時間多少ございますので、大丈夫でございます。

原田委員 続けて発言するのちょっと気が引けるんですけども、論点を出した方がいいということですので、先ほどの発言の延長上で、幾つかの事柄を指摘させていただきたいと思えます。

差し当たり、私、第1、第2、第3と分けたんですが、第2、第3の方向の条例であれば、これはある意味でそう深刻な意見の対立はなく議論ができるところがあるんじゃないかと思うんですね。それに対して、問題は、要するに第1の適用除外を仮にやるとした場合にどういう問題が生ずるかということです。ここに私は一番危惧を感じておりますので、そういう条例をつくった場合にどんな問題が生ずるかということで、ちょっと発言させていただきたいと思えます。

まず、いずれにしろ、これからの先の農村の土地利用を総体的にコントロールする、しかも、地域の実情に応じてやっていくために、何らかの市町村レベルの権限が要る。そこでは市町村の主体的な行動が必要だし、そこにはできるだけ住民、さらには所有者を巻き込む必要があるということは、これは基本的に私もそう思っております。その場合、地域住民と農地所有者というのをどう関連づけるか、これには微妙な問題があって、きょう出されたペーパーでも、必ずしもその関係は整理されていないというふうに思いますが、基本的な視点の方向自体には賛同できると思えます。

ただし、そこでもう一つ注意したい点があります。すなわち、その問題を考えるに際して、農山村の固有の魅力を維持保全する、あるいはさらに活用し、よりよいものにしていくためにそういう条例なり住民参加を背景にした運動が必要だという問題。つまり、この大きな表でいえば前段の方にたくさん書いてある部分の問題と、一番下の多様な参画の問題。実はこの2つの問題は、制度のレベルで扱うときの問題の性格としてはかなり違うだろうというふうに思えます。つまり、前者は全般的な土地利用の問題であり、土地利用の上にある農村空間をどうとらえるかということとして、これについてはいや応なく総合的な、地域に応じた判断をせざる

を得ない。他方、後者の場合は、要するに、現在農地を持っている者以外の者、都市住民なりあるいはその他の株式会社なり、そういうものがその権利取得をどうできるかという権利移動のレベルの問題です。

ですから、その同じ条例で適用除外を可能にすると言っても意味が全然違うわけでありまして、もし仮に条例で、3条ははずすことができるという制度を設けますと、これは市町村の判断によって、市町村が任意に農地取得の自由化に関する特区を設けるということと同じこととございます。その点に関しては、市町村が自由に特区を設けることができると。市町村の条例に基づく協定が必要という場合にも、その協定の対象範囲内では、小さな特区ができるということと同じことになるわけでありまして。そして、その農地は誰にでも自由に買うことができる。これは、その地域の土地利用や農村空間のあり方をその地域としてどうしていくかということとは、違う問題だということ意識して議論した方がいいように思います。

その点、神戸の場合は非常にいろいろとうまくやっていると思うんですが、ちょっと省略いたしまして、以下では、もし条例、協定あるいは契約等があれば、個別の規制は不要ないし適用除外してよいという形で制度を仕組んだ場合、どんなことが生ずるかという点で、ちょっと議論させてもらいたいと思います。

この場合は、今の神戸の条例とは全く異なる方向になるわけですが、大きく分けて、一方では、法律制度論的に見てどういう問題があるか。それから他方で、実際にそれが動いた場合の実体的な機能の問題、特にそれに期待される成果や結果との関係で、本当に所期の結果を実現し得るかという実態上の問題と、両方の問題があるかと思います。

制度の面から見ますと、まず条例なり協定で、国法、国家法による土地利用規制の変更や修正をやるということをどういう論理で、どう論拠づけるのかと。どういう範囲であれば、それが許容され、その制度が可能なものになるのかということも、もうちょっと詰めが、やはりどうしても要るんだろう。ここはあいまいなままになっていると思います。要するに、法律による規制を条例によって規制緩和する、あるいは協定によって規制緩和するという形になるわけでありまして、それを「条例が法律に優先する」という一般論だけで論証することはできないように思います。

法律の規制がある。それを前提としてその規制の適用の仕方あるいは基準のあり方について、市町村の条例に一定の幅の裁量権を与えるというやり方は、これは当然可能だし、実際にあるわけです。ただ、この場合には、あくまで法律が与えた裁量権の枠内で市町村が自分の実情に応じて規制を厳しくしたり緩めたりする対応ができるということで、これはあくまで法の枠内

の事柄になるわけです。しかし、御提出のペーパーではそれとはどうもちょっと違うことを議論されている。とすれば、そこにはもう少し理論的に詰める問題があるだろうというふうに思います。

それは同時に、自主条例、委任条例の作り方、あるいはその根拠法をどこに置くのかということにもかかわるわけでありまして、これは、きょうお配りいただいた資料の5ページ目の図を見ましてもはっきりしないわけです。「枠組み」として大枠が左に書いてある。それと、その右側にある自主条例、委任条例の内容、これが1本の条例でどうつながってどう書けるのかというのは、どうもはっきりいたしませんし、右下の、委任条例に与えられる具体的な法律効果のところも、どこにどう書き込まれるのか。この点もこれだけではもうひとつイメージがわかりません。委任条例とする場合、何を市町村に委任するのかということも、もうちょっと明確にしていただけたらと思います。

ここから先は実態上の問題にもかかわると思いますが、要するに狙いは、適用除外の効果を生じさせるかどうかという判断を、条例ないし条例に基づく協定にゆだねるということですね、発想としては。市町村の条例があって、地域の協定があれば、適用除外の効果を生ずるわけですから、その適用除外の効果を生じさせるかどうかの判断権をゆだねるということになる。そうした場合、幾つかの問題点が当然想定されるわけです。

まず第1に、そもそも条例でその旨を定めれば、市町村の意向次第で国家法の既存の規制が適用除外される、あるいは、土地所有者が何らかの団体的、集团的な形で協定を締結すれば、国家法の規制が適用除外されるという制度の論理というものが可能なかどうか。このことがちょっと疑問になります。

逆にいいますと、そういう形で適用除外が一般的に許されるような土地利用規制とは一体何なんだということになるわけでありまして、土地利用規制の制度そのものの、いわば質なり性格を変更させる可能性があるように思います。そして、特に農地に関する権利取得も、3条の規定の適用除外になるとすれば、ある意味ではそれは市町村単位で、あるいは地区単位で特区をつくることを認めるということとほとんど等しくなる可能性があります。そういう権利取得、権利移動等は、これは全体的な景観のコントロール云々の話とは全く別個にできるわけですから。これが第1の問題です。

第2の問題は、仮に適用除外とした場合、その後のその区域内の農地についての法律的な状態、法律的な性格づけはとなるとお考えなのが明確でないように思います。この間の神戸市のような場合で申しますと、仮にあそこで、あの条例があるから農振法、農地法の転用規制

は適用しない、農用地区域の指定も外すということにしますと、残るのは都市計画法による調整区域の開発許可制だけです。恐らく国土交通省は、それも外してよいとは絶対に言わないだろうと思います。

他方、そういう都市計画区域外で、つまり都市計画法の規制が及んでいないところの農地で、今の農地法の3条から5条あるいは農振法の開発規制の適用を外すということになりますと、そのあとの農地というのは、他には基本的に重要な国家法の規制は何もない土地になるわけがあります。しかも農地としての基本的な定義づけすら外れるわけですね。現在、農地としての法律上の定義づけは農地法の2条から5条までが基本なわけで、それが外れる、そして後は森林、林地でも都市計画法の対象となる都市計画区域内の土地でもない、無垢の商品としての私的所有権の対象としての土地になる。これが第2の問題です。

そこで第3に、だから、そういう土地を自主的な協定、ここは地域住民ではなくて農地所有者になっていますが、農地所有者の自発的、主体的な契約や協定でみずから縛るんだと、そういう契約、協定をもってかえるんだとされ、かつその方が自発的、主体的な行為に基づくものだから、転用規制等の自主的な強化となるという書き方がしばしばなされております。しかし、私はこれはやはり間違っているだろうと思います。

と申しますのは、先ほど小林（新一）委員も指摘されましたように、協定違反に対する法的な抑止効果は、どうあがいても民事法上のそれにとどまるわけですね。この点は建築協定の場合の違反行為においてさえ、その域をちょっと出るぐらいだけです。それに比べると、現在の個別規制法の持っている違反行為に対する制裁措置は、どこまで実際に適用できるかは別にしても、非常に強い法的な効果を付与されております。

それから、協定が実質的な規制強化になるということの説明は、ちょっと大きな問題、矛盾があるんですね。一方で、協定違反があれば、協定の認可を撤回、取り消す、これがペナルティになるという発想があるんですが、協定の方が実質的に規制が強まるんだとすれば、それを取り消すことはペナルティにならないんです、本来。しかし、ここでは取消がペナルティになる形の協定としてイメージされている。

それから、第4番目に、この点もまだ書き込まれてきていないことですが、要するに、やはり条例なり協定は、国家法に比べればどうしてもより大きな不安定さを持つことを避けられないだろうと思います。例えば、首長が変わって条例が廃止されたり変更される。そうすると、適用除外の場合には適用除外されていた法規制が復活適用されることになるのか。同じように当事者の合意で協定が廃止されたり解消されたり、あるいは認可の取り消し、撤回でなくなっ

たという場合に、やはりその既存の国家法の規制が復活し、適用されることになるのか。もし、そうだとしますと、その場合に結果的に生ずるのは、形式的には適法に成立し、形成された、しかし、結果的に法律の規制との関係でいえば、既存不適格にならざるを得ない事態が広範に生ずるということになるわけです。法律の規制に則してその復旧を命じることは實際上不可能になるかと思えます。

そういうふうな問題が幾つも想定されます。ですから、要するにどういう法律的な効果を付与するのかということ具体的に詰めておかないと、そこから先の議論になかなかもうひとつ踏み込めないという印象を持っております。まだちょっと他の点もありますが、長くなりますので、以上で。

生源寺座長 どうもありがとうございました。

そのほか、北村委員、いかがでございましょうか。何かご発言ございますでしょうか。

北村委員 ほとんど原田先生が法的なことはおっしゃっていただきましたので、つけ加えるところは特にございません。私もその法的効果のペース上の行く先がどっちに行くのかというのが最大の関心事でございました。既存の農地法内、何とか法の枠内でそうしたエクセプションというのを設けてしまって、なおかつその法目的にかなう状態が実現できるというふうに論証しないと、その特別措置というのは存在し得ないわけでございますから、そのところがかねてからのポイントだというふうに、今のところは認識しておるわけでございます。

また、あくまでも枠組みとしての法律の枠内に残るということでございますれば、たとえエクセプションしても、協定にしても、やはり国家法としてのセーフティネットというものをどういうふうに提供するのかというのが、国民に対して国家が補償するところの関係では、やはり最低限これぐらいはというのをどういうふうに理解するか。そこは地域合意でいいよと、治外法権ではありませんが、そういうところを、根底のことをどう説明するのかと。もっと申せば、その地域だけの問題かということもあるわけございまして、その地域だけで解決すればよろしいかもしれませんが、畑地と連担してつながっていると、いわゆるガイド性というのをあちこちに及ぼす効果を持つものであらうとすれば、そのところもちょっと視野に含めた制度設計が必要かなというのをちょっと感じた次第でございます。

生源寺座長 どうもありがとうございました。

かなり本質的な議論あるいはもう少し具体的な部分についてのご意見、ご議論があったわけでございますけれども、何か事務局の方でございましてでしょうか。今の段階で特に……。

吉村農村政策課長 ご指摘の点はまさに問題点、課題としてきちっととらえて、先ほど幾つ

かの選択肢で詰め方も示していただきましたので、それぞれについて整理をしたいと思います。

生源寺座長 そのほかございましょうか。

それでは、どうぞ原田委員。

原田委員 どうも、発言が続いて恐縮なのですが、先ほどいろいろ問題点ばかり指摘したんですけれども、多少はアクティブな方向で、こういうことは考えられないのかということ、ちょっと思った点がありますので、これを論点としてつけ加えておきます。

例えば、きょうお配りいただいた資料の9ページの「農地等保全協定」の実効性についてというところで、白丸で大きく書いてあって、いろいろなことが書かれております。私、これを読みましたときに、書かれているような事柄を実現したいということであれば、別に大きな条例論とか協定論とか面倒な仕掛けを繰り出さなくても、農振法の関係規定中に、いわば上乘せ規制の可能性を許容する仕組みを導入するという形で、比較的簡単に実現できる部分もあるのではないかという印象を持ちました。

もっとわかりやすい形でいえば、要するに、建築協定的な発想を農振法の規制の上に入れ込んでいくわけですね。そしてそのときに、条例を媒介させるという形でやる。というのは、農振法の農振計画というのはもともと市町村長の権限になっているわけですから、そこに条例を媒介させて、そして地権者も協定をするというのであれば、その上乘せ規制をその市町村だけでやるということの説得性は十分論証できるんじゃないかというふうに思います。そしてその場合も、その必要性なり目的なり、正当化の根拠というのは、これまでのペーパーで指摘されてきた実態的な問題、景観保全が必要だとか、あるいは農山村固有の特性の保全とか、そのためにも農地等の計画的な保全の仕方が必要だとか、そういうそのままのことでいいんだろうと思います。

そして、問題は、おそらくこの見方が違うんでしょうが、そういう協定を行うことへのインセンティブは何なのかということ、実はまさにそういう固有の町並みなり景観なりを保全することができるんだ、市町村の判断で、自分たちの実情に応じてよりよい形でやっていけるんだと、そういう仕組みを与えること自体が本来はインセンティブであるはずなんだろうと思います。ですから、神戸市とか穂高なんかはそういう形で自発的にもやっているわけです。今回はそれを後押しするような仕組みを用意するということになるかと思いますが。

それから、もう一点、その場合に、やはりこれから先は単に農地だけじゃなくて、農地の周辺にある里山、林地あるいは町並みなどをも含めて総合的なコントロールをやっていかないと、これから先の農村景観、あるいは21世紀の望ましい農村の特性は維持できないという問題が根

本のところにあるんだろうと思うんですね。そうすると、今のようなことを考える際に、これは思いつきのかもしれないんですが、今の農業地域の振興整備計画を農業及び農村地域の振興計画という発想へと展開させることはできないか。新基本法は、食料・農業・農村基本法と入っておりますから、その農村という言葉の意味を生かしていけないか。

例えば、神戸市の条例の場合でも、集落居住地区だとか環境保全地区だとか、景観保全地区だとか、そういうものを当然必要な区域区分として入れておりました。もちろん、それらは法定の地区ではありません。しかし、そういう概念規定を導入して一定の区域指定をしなければうまくいかないという必要があったからそうしたんだろうと思います。かつて農振法の当初の案にも、「主として居住の用に供する区域」というのを入れるという案があったようですが、これはつぶれてしまったわけですが、しかし、現状から見直してゆくと、改めてもう少しそういう発想を取り込んでいくということは可能かもしれない。その場合には、単に農用地区域だけではなくて、その周辺部の白地の部分も含んだ何らかの追加的な措置をさっきのような形で可能にするような仕組みというものが全く考えられないものではないだろうと、こういうふうに思っております。

以上です。

生源寺座長 どうもありがとうございました。

私も感想めいたことを申し上げますと、この検討は、条例ということ 키워ドにして、いろいろな角度から議論をしていただいているわけですが、これは現行の農地制度なり、あるいは土地利用計画の制度の足らざるところと先ほど申し上げましたけれども、これを整理しているという面もあるわけでありまして、物によっては条例という方向以外の個別法に戻って考え直すべき点多々あるような感じがいたします。今の点につきましても、当然 1969 年と現在とでは随分状況が違っておりますので、農村という観点というものについてチャレンジするということは、私個人としては非常にあっていいんじゃないかなと、こんなような気がしております。余分なことを申し上げましたけれども、ほかに何かございますでしょうか。

山本委員。

山本委員 原田委員に整理していただいて、非常によくわかりました。よくわかったけれども、かえってなかなか出口が見えないですね。

それで、私はこの条例の法律的な効果というところよりも、この条例を定めて、市町村が具体的につくった土地利用計画をどう実現できるのかというところに非常に興味を持っておりまして、こういった市町村条例ができれば、恐らく農村における土地利用について絵をかく権限

を市町村に与えると。市町村に鉛筆を持たせるということになるんですが、市町村がかいた絵をどういうふうを実現するかというときに、先ほど原田委員のおっしゃったような、いろいろ強制的に法律的な効果によって強制させることによって歯どめをつけると、そういうのはあると思うんですけれども、その動機づけしていく、そのところでどうしても地権者間の負担と受益の公平性というものを実現する方法を別に考えておかないと、これは運動論にはならないなど。特定の、たまたまその土地利用計画の中で転用対象農地に当たった人だけが利益を受けて、ほかの人は関係ないということでは、これは運動論にはならない。やはり本来の目的である農村の固有のよさを生かす、それから多面的な参画を促すという面では、負担と受益の公平性というものは絶対欠かせない問題で、条例とは別の問題になることはよく承知していますが、先ほど申し上げたような条例を定めた区域内の土地をも一括借り上げするとか、そういった別の手法を用意しておいてあげないとうまくないんじゃないか。

特に、都市計画法に基づく、いわゆる市街化区域内の地区計画、これも同じような性格で、法律に基づく絵はかけるんですが、それを実際に実現するときに、やはり負担と受益の公平性がなかなかうまく保てないもので、絵はかいたけれども、事業はまったく進まないというところがほとんどでございます。同じようなことにならないように、せつかく市町村が住民の合意に基づいてかいた絵は必ず実現すると、それに近づけていくと。このための負担と受益の公平性を保つ、別の仕組みをぜひ入れたい。あるいは今回の懇談会の主なテーマではないかもしれませんが、その条例を実行する上での参考、意見とするようにぜひ載せていただきたいと思います。

生源寺座長 どうもありがとうございました。

今の規制法のもとでの足らざるところという言い方をしたわけですが、住民参加といったような観点がなかなか生かされないという意味では、今の山本委員のご指摘も、極めて本質的な部分についてのご提案ではないかと思えます。

そのほかにいかかでございますでしょうか。

それでは林野庁どうぞ。

武田林野庁計画課森林総合利用・山村振興室長 林野庁計画課の武田でございますが、先ほど山本委員の方から、山林等は対象に入るのかというお話があって、それに関する補足でございますけれども、今回農村振興局から提案された中で、多様な参画の部分は、これは森林、林地に関しては全く自由なわけで、そのところは直接関係ないんですけれども、里山の保全については、これは林野庁としても積極的に進めていかなければならない重要な課題の1つだと。

特に、森林の多面的機能の発揮が、森林・林業基本法改正で重要な政策課題として位置づけられておりますので、そのところはしっかりやっていかなければいけないというふうに思っています。

ただ、農地の方の関係と林地の方の関係と、大分制度的に異なる面がございますので、特に公益的機能の重視という観点からは、保安林制度なり、林地開発許可制度ございますけれども、市町村あるいはそれより小さなエリアというよりはもう少し広域的なエリアで水源涵養とか、あるいは今温暖化が大変問題になっておりますけれども、森林吸収源対策として、森林の整備、保全を全国的にやっていかなければいけないということがございますので、その辺は一義的に市町村の方におろしていったいいものかどうかというところについて、非常に問題もあるかなというふうに思っています。

それで、先ほど原田先生の方から、条例に委任する際の委任の仕方として、個別法の適用除外を行うというやり方とか、あるいは上乘せ規制とか、全体的、総合的な運用コントロールという話がありましたけれども、その第2、第3の形であれば、今の制度で足りない部分を補っていくという、そういう部分での関係の仕方というのはあるのかなというふうに考えておりますので、そういうことでまた検討をさせていただければと思っております。

生源寺座長 どうもありがとうございました。

そのほかにいかがでございますでしょうか。

よろしゅうございますか。

それでは、大体予定していた時間も参ったようでございますので、きょうは暫定的な論点の整理をお出しただいて、かなりいろいろな角度からご意見をいただいたわけでございます。なお、さらに個別にいろいろご相談申し上げることが、多分事務局からたくさんあるかと思っておりますので、よろしくお願ひしたいと思ひます。

事務局の方から何かございますでしょうか。

吉村農村政策課長 まず、次回の懇談会の日程でございますけれども、各委員からも日程のご都合をお伺ひいたしまして、8月2日金曜日の午前10時から12時を予定しておりますので、よろしくお願ひいたします。開催場所等の詳細については後日改めてご連絡させていただきます。

それから、今座長からもおまとめいただきましたように、本日ご提出いただいたさまざまな論点につきまして、改めまして、私どもでも考え方を整理させていただいた上で、個別に委員の先生方にお伺ひをして、さらにそれを深めた上で次回の論点整理につなげていきたいという

ふうと考えておりますので、よろしく願いいたします。

生源寺座長 それでは、時間になりましたので、きょうの会議はこれで終了させていただきたいと思います。

どうもありがとうございました。

午後2時56分閉会