

参考資料

# 土地利用関係資料

平成14年10月

# 農山村地域の土地利用の現状と課題

平成14年7月  
農林水産省農村振興局

## 目 次

- 1 確保する農地の面積（平成22年）・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
- 2 優良農地等についての具体的転用事例・・・・・・・・・・・・ 2
- 3 農地価格の状況・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 7
- 4 市町村条例に基づく取組事例・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 8
- 5 多様な参画・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 11

1 確保する農地の面積（平成22年）

(1) 「食料・農業・農村基本計画」（平成12年3月閣議決定）においては、食料自給率45%を耕地利用率105%の下で実現するため、平成22年に確保されるべき農地面積を470万haと見込んでいる。  
また、農振法に基づく「農用地等の確保等に関する基本指針」において、平成22年に417万haの優良農地の確保を見込んでいる。

(2) この基本指針による確保見込面積と直近2ヶ年（11年度～12年度）の実績を比較すると、

① 基本指針に織り込まれている農地転用による優良農地からの除外面積を年当たり換算すると0.7万haであるのに対し、過去2年間の平均は0.5万haと見込みを下回っており、農地転用の動きはマクロ的にみれば比較的影響が小さい。

② 一方、優良農地への編入は基本指針に織り込まれていない面積を過去2年間は下回っている。

(3) 他方、個別事例をみると、道路沿いや集落周辺などにおいて、優良農地等の転用が行われ、計画的な土地利用や地域の景観上問題となっている事例がみられるところである。

○優良農地の確保状況

	基本指針 (11年→22年)	直近2ヶ年の累計 (11年度、12年度)
平成10年度末農地面積	419万ha	
優良農地への編入	30万ha (年間2.7万ha)	1.53万ha (年間0.77万ha)
うちすう勢 うち拡張	4万ha 7万ha	
優良農地からの除外	△32万ha (年間△2.9万ha)	△3.27万ha (年間△1.64万ha)
地方公共団体の公的計画及び自然条件等によるもの	△23万ha (年間△2.1万ha)	△2.30万ha (年間△1.15万ha)
うちすう勢	△28万ha	
耕作放棄地の発生	△1万ha (年間△0.09万ha)	(参考) ○農用地区域内耕作放棄地面積 1.3万ha減少
うちすう勢	△20万ha	
農地転用	△8万ha (年間△0.73万ha)	△0.97万ha (年間△0.49万ha)
(平成13年3月現在)	—	417万ha
平成22年農地面積	417万ha	—

注：面積は市町村からの報告による。( )は、単年平均

## 2 優良農地等についての具体的な転用事例

(1) 優良農地等について具体的な転用事例をみると

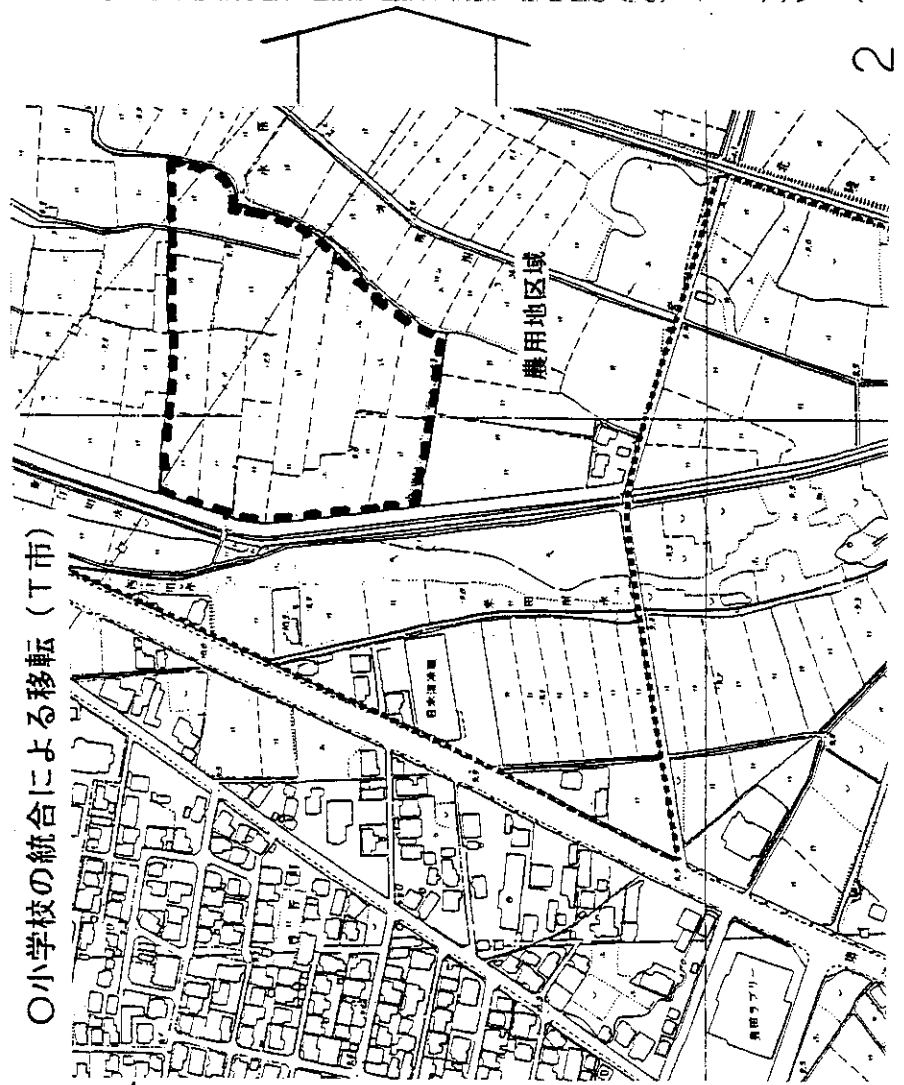
- ① 道路、学校等の公共施設の建設
  - ② 交通施設の整備に伴う住宅団地・商店街の建設
  - ③ 農家の分家・親族用住宅の建設
  - ④ 大規模商業施設の建設
- が多くみられる。

(2) これらの大宗は、計画的な土地利用による利用転換であるが、一部には、大規模な施設等の立地が引き金となつて個別的な転用が行われている場合がある。

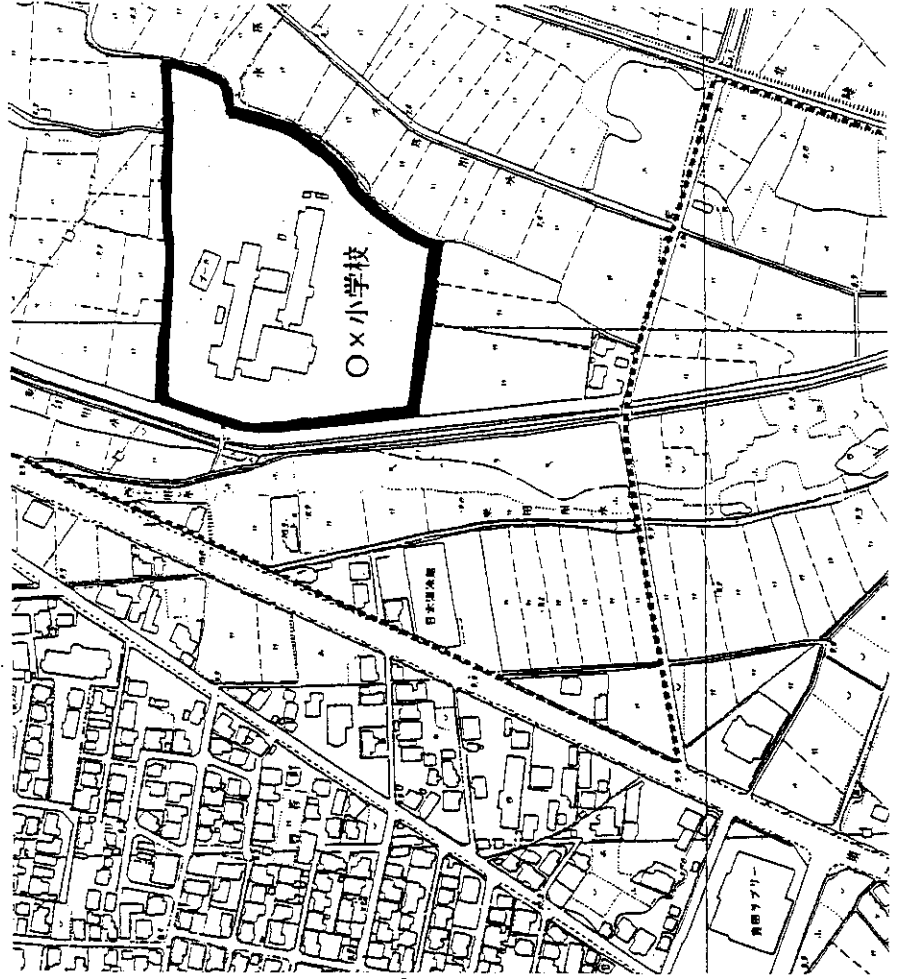
## ○都市的土地利用に供する農地の農用地区域からの除外面積 (単位:ha、%)

総数	市街化区域編入等公共団体の具体的な計画によるもの	住宅用地	工業用地	学校・公園 道水路・鉄 道用地	その他の 建物施設 用地
(100) 12,647	(51) 6,470	(16) 2,006	(9) 1,130	(9) 1,180	(15) 1,861

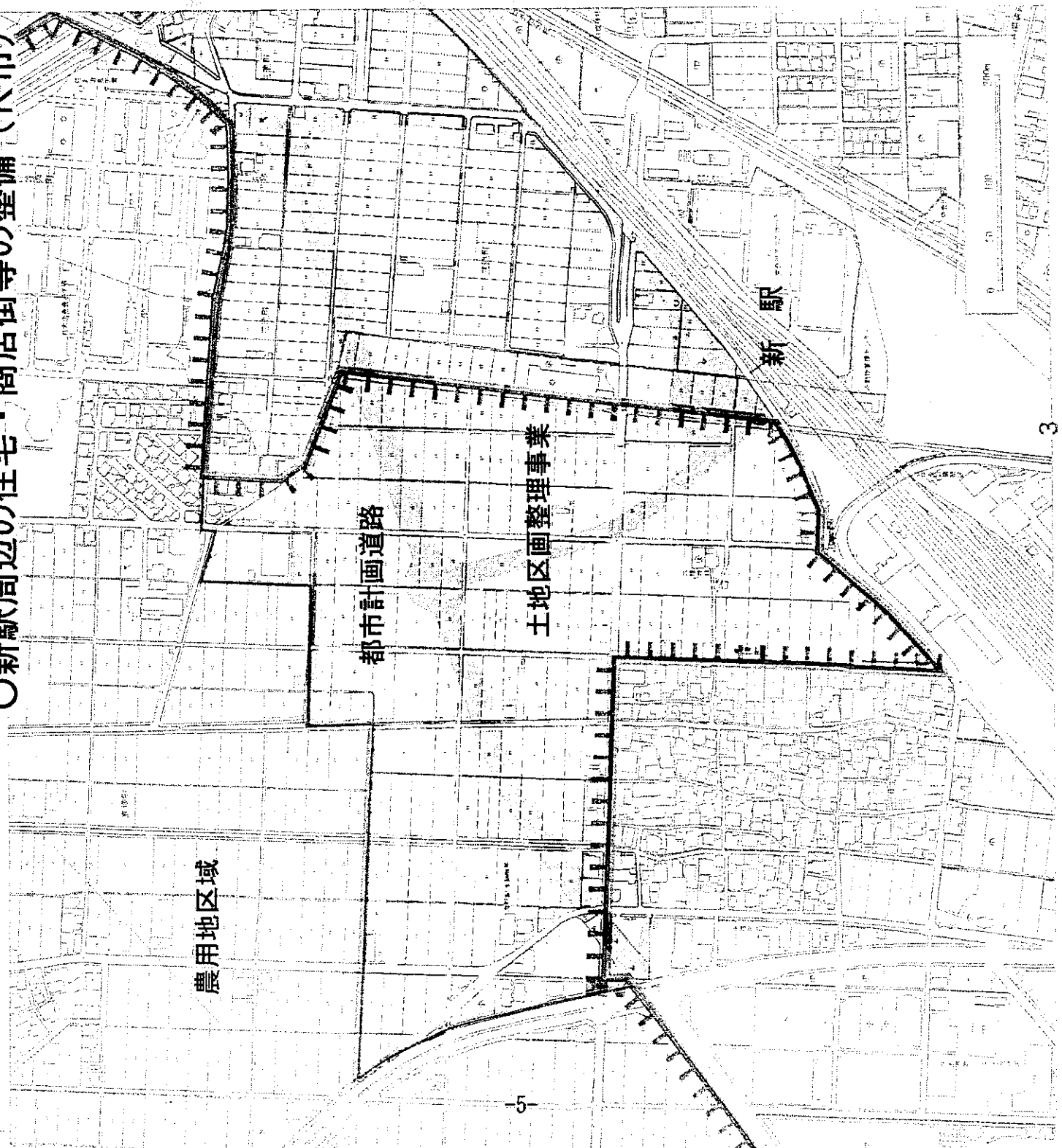
資料:農林水産省「平成11年度基本指針調査」における平成10年度の数値  
注:「公共団体の具体的な計画によるもの」は、都市計画等国、地方公共団体の具体的な計画で決定されている土地等



○小学校の統合による移転 (T市)



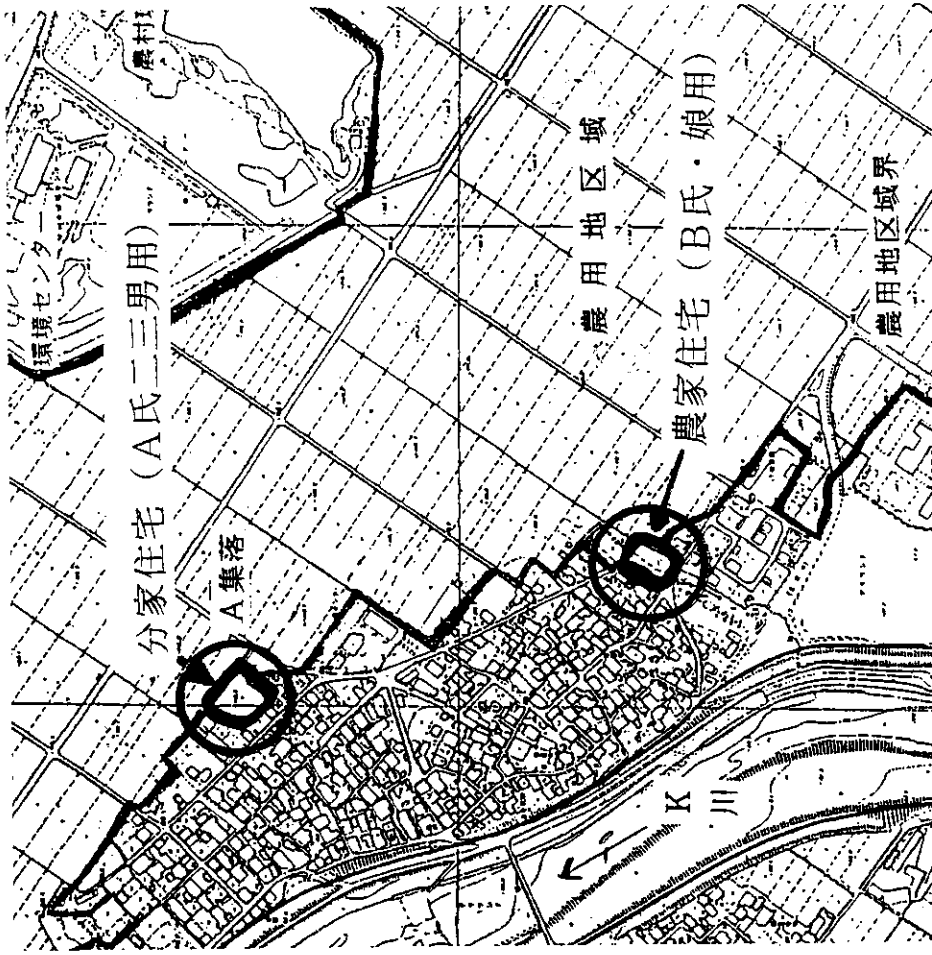
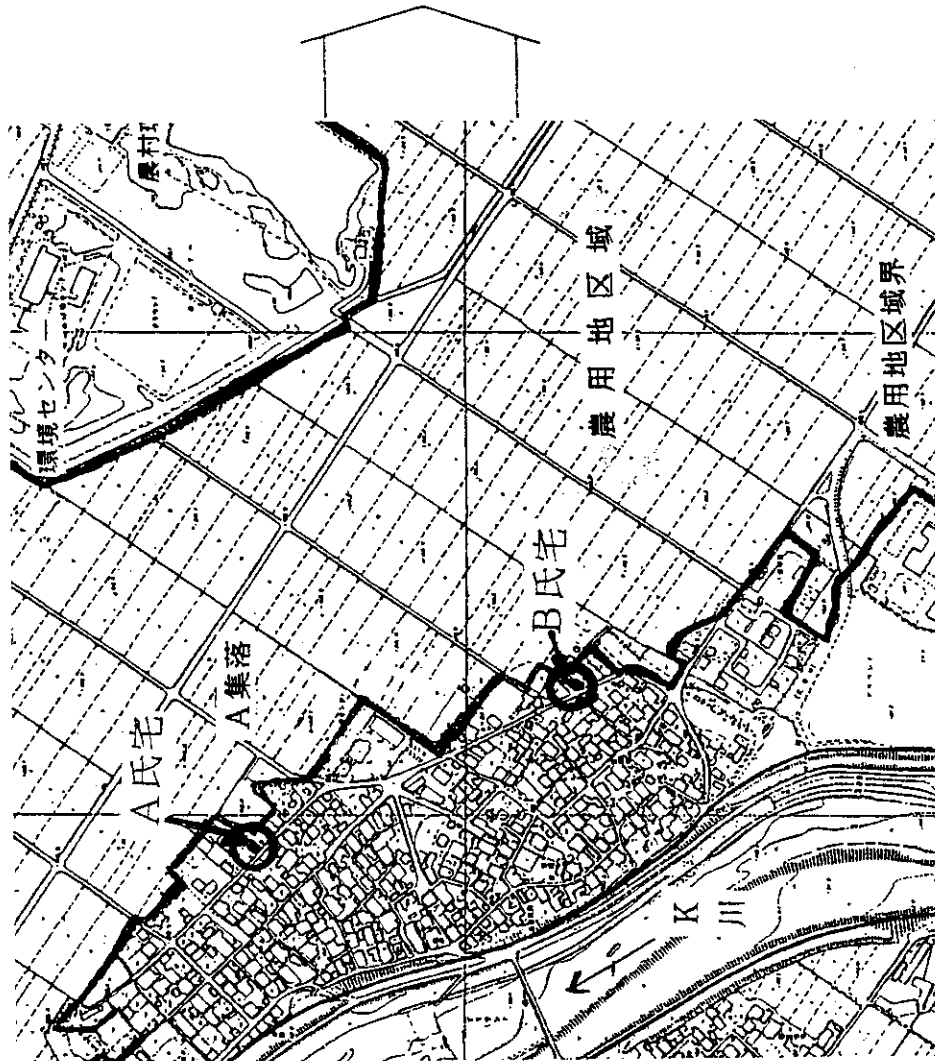
○新駅周辺の住宅・商店街等の整備（K市）



凡 例

	新市街化区域境界線
	旧農業振興地域
	土地区画整理事業

○集落周辺の農家・分家住宅（S町）





県道沿いでスプロール的に開発が進んだ事例



①から⑩は、開発された順番

### 3 農地価格の状況

- (1) 現在の農地法、農振法に基づく転用規制の結果、耕作目的の農地の取引価格と転用目的の農地の取引価格には大きな差があるが、一方で転用期待も存在している。
- (2) しかし、転用期待を全く排除するような強い転用規制が制度的、実態的に可能であるかについては、農地価格の低下により社会的混乱を招くおそれがあることも含め、慎重な検討が必要である。

○我が国における土地価格の構造（平成11年）

（単位：万円/10a）



農地収益還元価格 耕作目的・水田 市街化調整区域の農用地区域内 市街化調整区域  
 (注) 耕作目的・水田 市街化調整区域の農用地区域内 市街化調整区域の農用地区域内 市街化調整区域  
 (注) これは作付規模 3.0~5.0ha 層の全国平均値 (限界収益価格) であるが、北海道の場合 約 35 万円 (7.0~10.0ha 層の平均収益価格)、都府県の場合は約 120 万円 (3.0~5.0ha 層の限界収益価格) と計算される。  
 資料：全国農業会議所「田畑売買価格等に関する調査」、国土庁「地価公示」、農林水産省「米生産費調査」

#### 4 市町村条例に基づく取組事例

上記のような個別法による仕組みでは、農地等の保全を含めた計画的な土地利用に限界があるとの問題意識から、市町村において土地利用に関する条例を制定し、これに基づいて土地利用計画や土地利用の調整に取り組む事例が出てきている。

(1) 静岡県掛川市「生涯学習まちづくり土地条例」(平成3年)

##### ① 取組の概要

昭和63年の新幹線新駅開業前後から、土地投機と乱開発が始まり、特に、市街地周辺の農地や山林原野への影響が生じていた。

このため、長期的視点に立って、美しいまち、住み良いまちをつくるため、住民と一体となって土地の所有と利用に関する生涯学習並びに住民参加によるまちづくりを進める仕組みとして条例を制定した。

##### ② 取組の成果

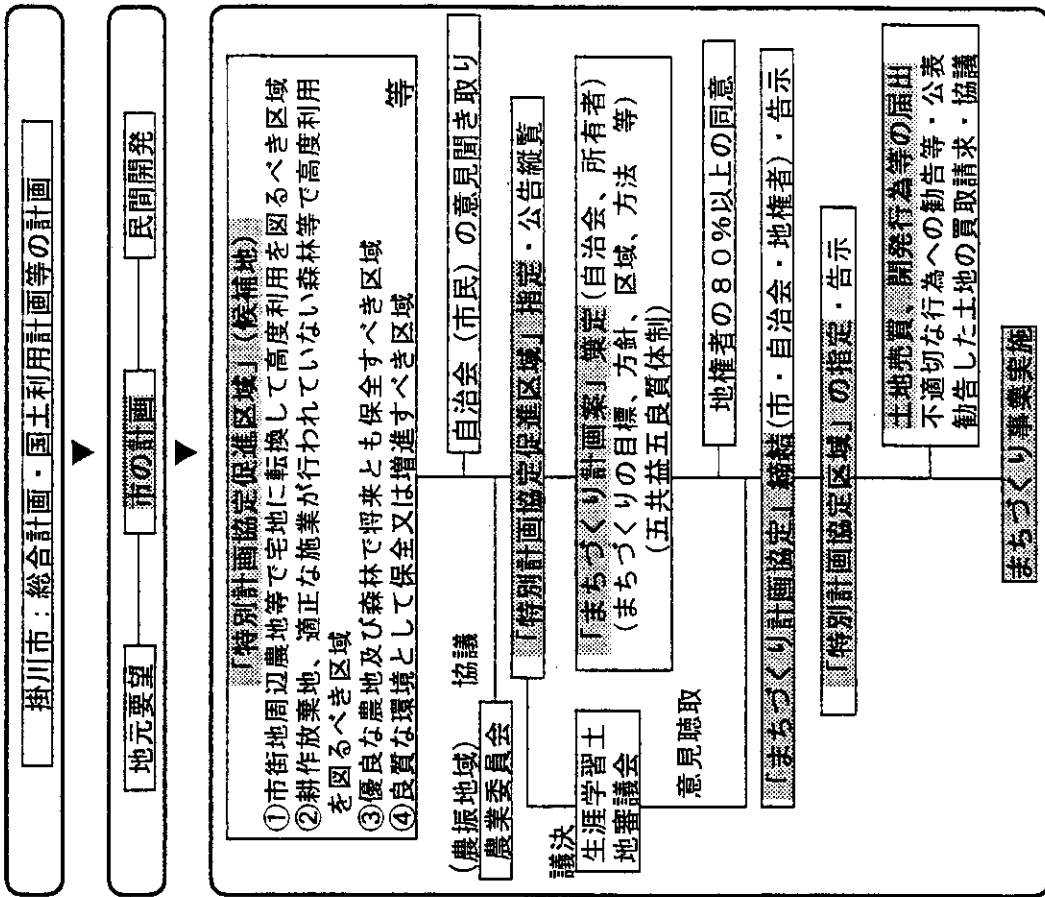
ア 550回を超える説明会や検討会を開催し、土地利用に関する学習を深めている。

イ 地域住民もまちづくり計画の策定に参加でき、地域の将来や土地利用について幅広い議論が可能となった。

ウ 13地区(5,460ha、市の約29%)において、まちづくり計画協定が締結され、特別計画協定区域の指定がなされている。

また、現在、11地区(1,510ha、市の約8%)において、まちづくり計画案を策定中である。

#### ○生涯学習まちづくり土地条例のフロー



(2) 兵庫県神戸市「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」(平成8年)

① 取組の概要

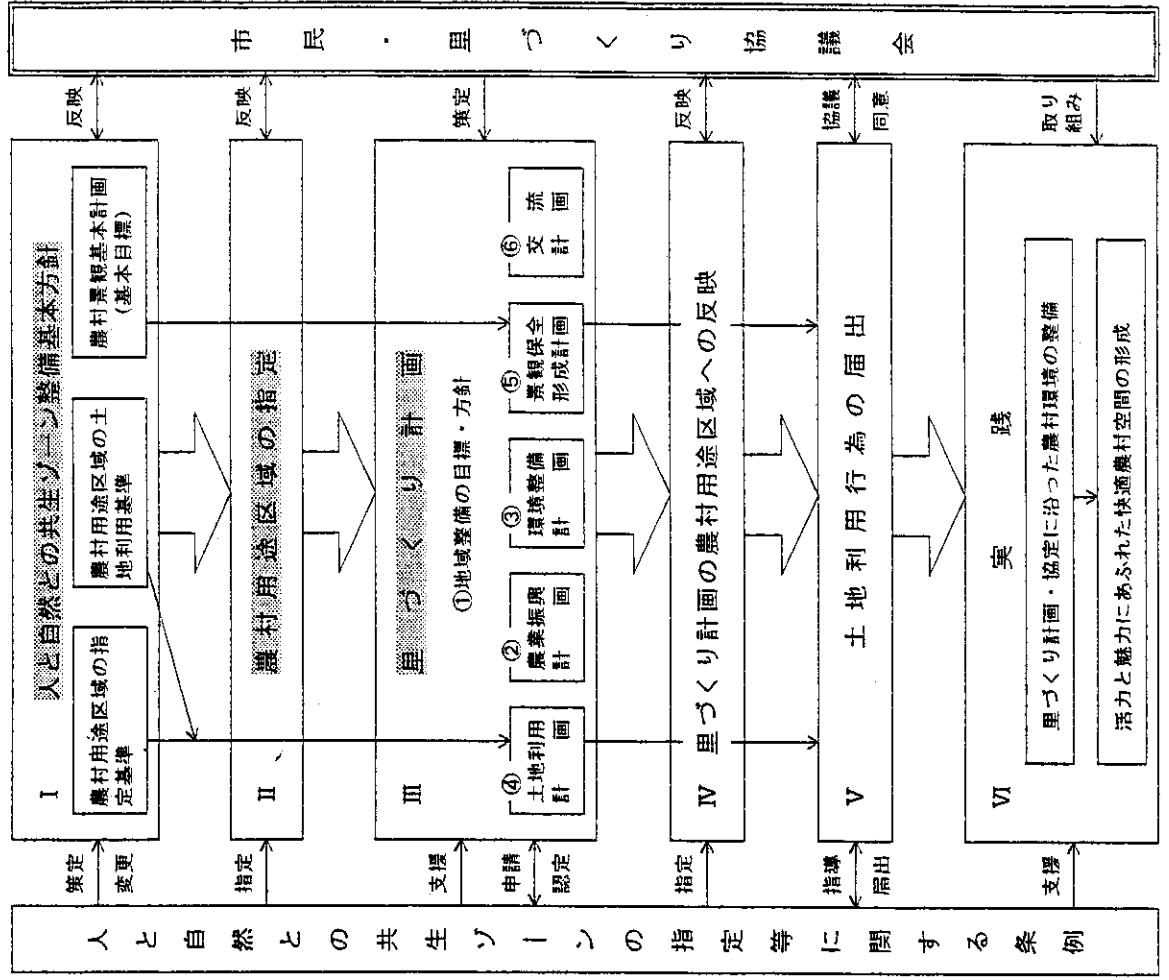
市街化調整区域の農村地域においては、神戸市として、計画的土地利用の方向性を定める仕組みがなく、非農業的  
土地需要の増加により乱開発などが生じ、地域の持つ農産  
物の供給、農村景観及び自然環境等の機能に支障が生じて  
いた。

このため、農村地域を「人と自然の共生ゾーン」として  
位置づけ、全ての市民と市が協働して、秩序ある土地利用  
の推進、農村景観の保全・形成、里づくり等を行い、自然  
と調和し、快適で魅力にあふれた空間とするため条例を制  
定した。

② 取組の成果

- ア 平成10年3月に市面積55千haのうち、約18千  
haを「人と自然との共生ゾーン」に指定し、平成11  
年2月には、共生ゾーン全域に農村用途区域の指定をす  
ることにより、農村にふさわしい土地利用を誘導。
- イ 平成13年現在、共生ゾーン内の全164集落中142  
集落(118地区)で「里づくり協議会」が設立され、  
地域の振興を目指した取組が始まっている。
- ウ また、27地区で里づくり計画が策定されている。

○人と自然との共生ゾーン条例のフロー



(3) 長野県穂高町「穂高町まちづくり条例」(平成12年)

① 取組の概要

穂高町は、松本市のベッドタウンとして、また、豊科I Cの開設に伴う新たな産業の立地により、人口が急増し、土地利用が変化している。

一方、町には、北アルプスの山並みや水田、集落の屋敷林、豊富な地下水を利用したワサビ田等の貴重な資源が数多く存在している。

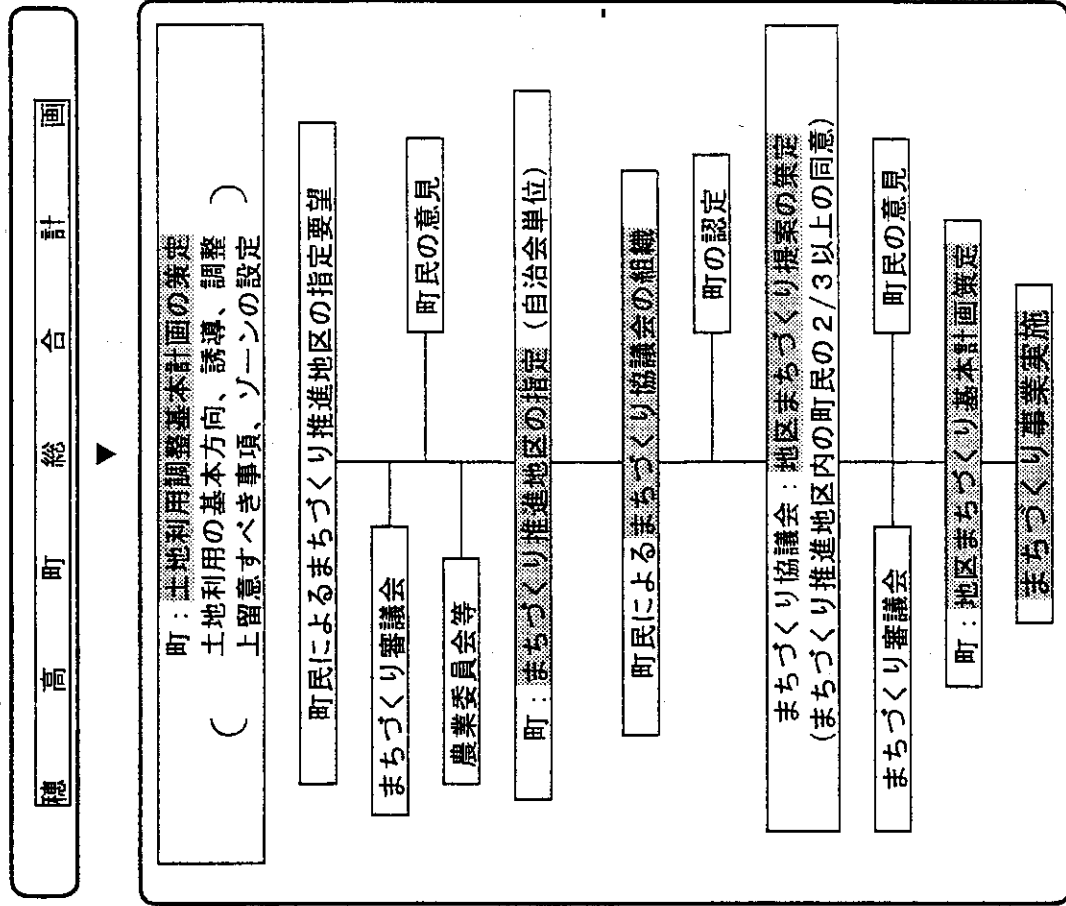
このため、自然と調和した快適で魅力あふれる町を実現するため、まちづくりへの町民の積極的な参加とそれを調整する仕組みを定める条例を制定した。

② 取組の成果

ア まちづくり推進地区は、平成13年までに23地区指定され、そのうち1地区(穂高区326ha)において、地区まちづくり基本計画が策定済みとなっている。

イ 町民組織による地区まちづくり提案に即して地域の特色を活かしたまちづくりが可能となった。

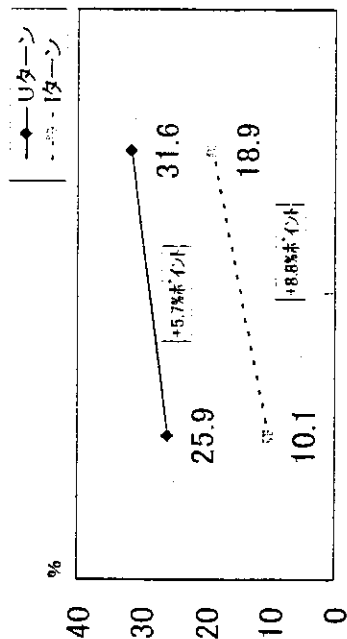
○まちづくり条例のフロー



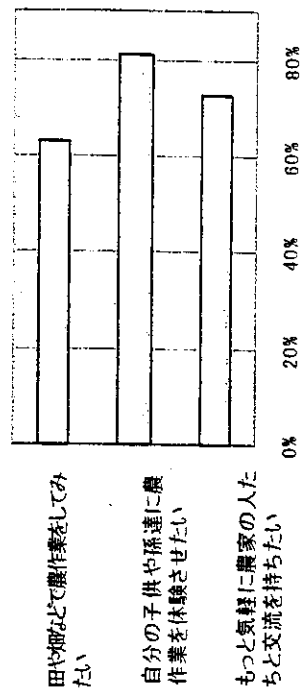
## 5 多様な参画

- (1) UJIターナー志望者の増加や、農業体験・農村交流に関する意識が高まるなど新たなライフスタイルを求めめ兆しが出てきており、クワンガレン（滞在型の市民農園）のニーズが拡大するとともに、さらには、都市住民の中には小規模ではあっても農地を所有あるいは借りて『農』ある生活を楽しみたいという希望が拡大している。
- また、このような動きに対する農村側の期待も大きい。

## UJIターナー志望者の動向



## 都市住民の農業体験・農村交流に関する意識



- (2) 一方、都市住民が農地を取得しようとする場合に農地法の権利移動に係る下限面積、通作距離等の制限が障害となっている場合もある。

○農業への新規参入の事例

**MSさんの場合**

役場に申請書を出さないかんとこのことで、営農計画書、農機具のリストなどを提出しました。しかし、なかなか許可されません。頭にきている人間がでないのなら、一体誰が格的にやろうととしていた。最終的には町長の権限で決裁がおりました。結局、1年半を要しました。  
(ビレッジ (抜粋) (財) 都市農山漁村交流活性化機構)

**TIさんの場合**

物件を見て即座に購入を決めたものの、手元にある金は土地代の半分強。残りは家が売れてからと、確たる見通しのないまま走ってしまったのだ。もちろん、購入した廃屋寸前の家の建て替えも、家の売却金の中から充当する予定だった。そして、買い手がつかないうちに、徳島へ。引越を余儀なくされたのは、農業委員会の審査が迫っていたためだ。(実際に「居住」していることが必要といわれた。)  
(ビレッジ (抜粋) (財) 都市農山漁村交流活性化機構)

**KKさんの場合**

土地探しは難航した。当時は「素人に農地を貸すなんて冗談じゃない」という農家がほとんど。まして首都圏での借地は困難を極めた。結局土地探しに丸1年。  
(ビレッジ (抜粋) (財) 都市農山漁村交流活性化機構)

(参考) 制度の概要

1 農業振興地域制度の基準と運用実態

(1) 農業振興地域制度

〔農業振興地域制度のねらい〕

農業振興地域について、必要な施策を計画的に推進するための措置を講ずることにより農業の健全な発展と国土資源の合理的利用に寄与する。

〔農業振興地域整備計画の策定・変更（市町村の自治事務）〕

農業振興地域整備計画は、農業振興地域にある市町村が策定又は変更する。（自治事務）  
変更は、おおむね5年毎の基礎調査の結果を踏まえて行う。

〔農用地区域の設定の基準〕

- 農用地区域は、次に掲げるものにつき定めるものでなければならぬ
- ① 20ha以上の集团的な農用地
- ② 農業生産基盤整備の対象地
- ③ 用排水施設等の土地改良施設
- ④ 農業用施設用地で、2ha以上又は①、②の土地に隣接するもの
- ⑤ 土地の農業上の利用を確保することが必要と認められる土地

〔農用地区域の除外の基準〕

- 農用地の転用を目的とする農用地区域からの除外は、次の要件をすべて満たす場合に限り、することができる
- ① 農用地区域以外に代替する土地がない
- ② 土地の農業上の総合的かつ効率的な利用に支障がない
- ③ 土地改良施設の機能に支障がない
- ④ 農業生産基盤整備が完了後8年を経過している

(2) 農地の転用を目的とする農用地区域からの除外に係る制度と運用実態の比較

〔制度〕

① 農業振興地域整備計画の変更の判断

・法定基準を満たしても、その農地を確保する必要があると判断される場合には、計画の変更を必要はない。

② 時期

・変更は、おおむね5年ごとの基礎調査の結果を踏まえて行う。  
・ただし、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には変更ができる。

③ 位置

・転用の必要性、規模の妥当性、緊急性等を判断した上で、  
ア 農用地区域以外の土地に、立地可能な土地がない  
イ 集団農地の中央部に介在するものではない  
ウ 小規模な開発による土地の混在が生じない  
エ 用排水施設等の土地改良施設の機能に支障がない  
オ 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  
ことを確認し、判断する。

〔運用の実態〕

・法定基準を満たしている旨判断された場合は、土地所有者等の主張を断れない例がみられる。

・比較的厳格な運用をしてきた市町村もある一方、年間数回の変更を行っている市町村も多くみられる（平均では年2～3回変更）。  
・除外の申出の機会を設けて対応している市町村が多くみられる。

・除外基準の判断は、市町村の裁量によるところが大きいことから、  
ア 農地の所有位置（農家・分家住宅等）  
イ 前例と同様の土地条件の除外要望  
ウ 道路等の公共施設の整備に伴う周辺開発需要  
等により、結果的に農地の集団性を損なっている例がみられる。  
・全農地を農用地区域としている市町村では、他に代替する土地がないため、位置の計画的な配置が困難となっている例もみられる。



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（アドバイザリーグループ）の設置について

1. 趣旨

- (1) 「農山村の魅力の保全と活用を図る土地利用の確立」及び「多様な参入に向けた条件整備」を図るため、「食」と「農」の再生プランに沿って、「農山村地域の新たな土地利用の枠組みの構築」を進める。
- (2) 「枠組みの構築」の検討にあたり、農村振興局長のアドバイザリーグループを組織し、条例制定権の限界、農地保全を図るための契約的手法のあり方、都市住民等の多様な主体の農業・農地への参入の課題など、専門的、制度論的見地からの整理を行う。

2. 委員

別紙のとおり。

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）  
委員名簿

（敬称略、五十音順）

- |               |            |                    |
|---------------|------------|--------------------|
| いけべ<br>池邊このみ  |            | （株）住信基礎研究所上席主任研究員  |
| きたむら<br>北村    | よしのぶ<br>喜宣 | 上智大学法学部教授          |
| こばやし<br>小林    | しげのり<br>重敬 | 横浜国立大学大学院工学研究院教授   |
| こばやし<br>小林    | しんいち<br>新一 | 農業者年金基金理事          |
| しょうげんじ<br>生源寺 | しんいち<br>真一 | 東京大学大学院農学生命科学研究科教授 |
| たくち<br>田口     | あつこ<br>敦子  | 多摩美術大学美術学部教授       |
| はらだ<br>原田     | すみたか<br>純孝 | 東京大学社会科学研究所教授      |
| もりた<br>森田     | まさし<br>昌史  | 全国農村振興技術連盟委員長      |
| やまもと<br>山本    | まさゆき<br>雅之 | （社）地域社会計画センター常務理事  |

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での主な意見

第1回会合（6／20）

【条例による取組の推進】

- 条例と法律の関係、国、都道府県、市町村の役割分担を十分に整理する必要。

【多様な参画】

- 産業として、認定農業者等に農地の利用集積を図り、効率性を目指す施策と、農業や農地への多様な関わり方を可能とする施策との整理が必要。
- 多様な主体の参画を可能とした場合に、その弊害（管理の放棄等）の防止策をどう考えるか整理が必要。

【土地利用の整序化の確保】

- 農村に都市的需要が入り込んでおり、美しい農村を守り、作っていくため、景観の保全、形成について、工夫が必要。
- 秩序ある土地利用を確保していくためには、地域住民の意識を高めていくことが重要であり、地域の主体的な取組を伸ばしていくような仕組みが必要。
- 地域の主体性が十分に発揮されず、活力が失われてきているのは、制度でがんじがらめになっていることが原因になっており、従来の枠組みを超えた自由な発想が必要。
- 地域の主体的な取組を促進するためには、地域住民全員が何らかの形でメリットを受けられるような仕組みを工夫することが重要。

第2回会合（現地検討会、現地調査）（7／7）

- 都市住民のクライנגルテン（滞在型の市民農園）のニーズ及び農村側の都市住民受け入れのニーズが存在。
- 農地の保全、土地利用の整序化の確保には、法律による規制と地域での自由な運用の組み合わせが必要。
- 都市住民と農村の交流促進を拡大していく方策として、市民農園に取り組んでいるが、この取組みをさらに活発化していくためには、もう少し幅広く都市住民が農地を利用できるようにすることが重要。

# 総合規制改革会議中間取りまとめ

－経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革－

(抜粋)

平成14年7月23日

総合規制改革会議

## 第2章 民間参入・移管拡大による官製市場の見直し

### (4) 農業分野における株式会社参入の一層の推進【平成14年度中に検討・措置】

平成13年3月に改正農地法が施行され、一定要件のもと株式会社形態を採り入れた新たな農業生産法人制度がスタートした。農地取得を認める株式会社の範囲を広げるメリットは、より多様な株式会社が参入することによって、農業の担い手の多様化、それによる農業の生産構造の強化などが図られることである。

一方、株式会社参入拡大に対し、次の懸念が挙げられ、更なる制度の改革についてはスタートしたばかりの新制度の定着状況を十分見極めていくことが重要との意見がある。

- 1) 投機、資産保有目的での農地取得が行われる
- 2) 農業は、水管理、土地利用等の面で地域の農業者の集団活動により成り立っているが、このような地域社会のつながりを乱す

しかしながら、我が国農業の生産構造は零細でかつ高齢化した個人の担い手による経営が長期的に継続しており、産業としての農業の競争力を向上させるには、株式会社等の企業的農業経営者や意欲と能力のある農業者が生産の大部分を担う生産構造を確立するよう、農業の構造改革を加速する必要がある。

改正後の農業生産法人制度による株式会社形態の参入は、現時点では約25に達しており、地域の食品企業等が株式会社形態の農業生産法人を設立するなどの農業経営の株式会社が見られるが、現状以上に株式会社形態の農業生産法人が農業の担い手として積極的に参画し、農業の法人化を加速的に進める必要がある。

このため、現行の売上基準（農業及び関連事業の売上が過半）、役員（過半が農業従事者）、出資割合（1構成員当たり10%以下）といった農業生産法人の要件を撤廃し、資金調達、研究開発、労働管理等の面で優位性のある株式会社の全面的な参入を認めるべきである。その際、株式会社形態の農業生産法人の大幅な参入によって農地の投機的取引の発生等に対する懸念があるというなら、別途、農地の転用・転売の制限措置を講ずること等も併せて検討すべきである。

なお、医療・福祉・教育などの純粋にサービスを供給している分野とは異なり、農業は商品の供給を伴う分野であることから、生産段階のみならず、流通段階での改革も必要である。したがって、流通や農業支援サービスに一層の競争原理を導入し、イコルフットィングを目指すことが重要であり、このため、これに対応した農協系統自らの改革を促すべきである。（別紙に農林水産省の意見掲載）

第2章「民間参入・移管拡大による官製市場の活性化」における所管省の主な意見  
1. 消費者主権に立脚した株式会社の市場参入・拡大

事項 (所管省)	意見
<p>(4) 農業分野における株式会社参入の一層の推進 (農林水産省)</p>	<p>1. 農業の活性化とその健全な担い手を増やすための農業構造改革を早急に具体化するためには、食品産業等の参画を図りつつ、経営形態の多様化を推進することが必要となっており、このため農業生産法人制度やその実態について検証を行いつつ、農業経営の株式会社化等を一層推進するための施策の促進に努めているところである。</p> <p>2. なお、農地の転用規制を現行以上に厳格化し、株式会社の農業への全面参入を認めるべきとの意見については、</p> <p>(1) 転用規制の厳格化について</p> <p>①～③等のような解決すべき点があり、十分な検討が必要である。</p> <p>① 憲法第29条(財産権の保障)との関係において、現行以上に規制を強化することについての合理的説明と代償措置を求められることが考えられ、これへの対応が必要となる。</p> <p>② 農業的土地利用と都市的土地利用の需要の競合が不可避である我が国においては、農業的利用のみならず国土利用全体の観点から、土地利用規制を検討していく必要がある。</p> <p>③ 制度を厳格化する場合には、ゾーニングの際に規制対象農地となることを回避する動きも予想されるが、こうした動きを考慮して対応する必要がある。</p> <p>(2) 株式会社の全面参入について</p> <p>①～③のような懸念があるため、これらの懸念を払拭するための対応措置を講じる必要がある。</p> <p>① 我が国農業の特色から、水管理・土地利用をはじめとする調整や無償での共同出役等が行われているが、採算性を重視する株式会社が、こうした農村現場での取組との調和を図っているか。</p> <p>② 株式会社は、短期の収益に基づき経営判断をすることを求められ、また、株主の意向等により経営方針の変更が容易に行われやすいことから、農業経営の採算性が悪い場合に、農業経営が中止され、農地の遊休化を招きやすいのではないか。</p> <p>③ 我が国では一般的に零細で分散した農地所有・利用が行われている中で、新規に参入する株式会社が円滑に農地の利用集積を行えるか。また、資本金に差がある中で、効率的・安定的な農業経営を目指して経営規模拡大を図っている認定農業者等の行う農地の利用集積との円滑な調整が図りうるか。</p> <p>3. 以上のような点も含めて、農林水産省では、現在、法人化の推進等の観点から農業生産法人制度を含めた農地制度のあり方に関し、有識者からなる懇談会で議論をしているところであり、こうした議論を踏まえた上での対応が必要である。</p>

23 ページ

日本農業新聞 2002年7月22日

農地転用「規制強化は困難」という記事

著作権等の問題があり省略