

主要論点及び考え方（案）

検討の方向と論点



論点 1 現状の問題点と、これを踏まえた制度見直しの考え方について

- 農山村をめぐる国民の価値観の変化、農山村地域における土地利用に関する問題点とその原因を踏まえると、市町村が、条例により、地域特性に応じ住民参加の下で土地利用調整に取り組む中で、農地等の保全・利用に取り組む条件を整える仕組みを検討する必要がある。

○ 農山村をめぐる国民の価値観の変化

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

○ 農山村地域における土地利用に関する問題点

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

耕作放棄地の増加により、多面的機能の発揮に支障が生じるおそれが生じている。

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

○ 問題を生んでいる原因

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

- ・ 現行の農地法第 3 条では、都市住民の農地の権利取得については許可されない場合に該当する事例が少ない。(〆 の原因)
- 以上を踏まえた今後の対応の考え方
 - ・ 市町村が、地域特性に応じ住民参加の下で土地利用調整に取り組む条件を整える。
条例による農地等の保全・利用に関する取組が、より実効性を持ち、かつ、個別法による規制を含む総体として、より柔軟で使いやすい体系となるように、農地法制について、所要の規定の整備を行うことを検討する。 (→ 論点 3 - 1)

論点2 条例による取組の 必要性 方向 内容、対象等 効果 について

- 市町村が条例により取り組む場合の問題点を踏まえると、
 - ・ 運動論的な取組を進める
 - ・ 条例による農地等の保全・利用の取組について、法律の根拠規定をおくとともに、市町村が判断する権限を措置することが有効である。

必要性

- 農山村における土地利用の無秩序化の防止への対応方向
 - ・ 土地利用の方向性を具体化する土地利用計画について、地元住民が計画立案へ参画し、計画が「住民の相互規約」であるという実感を伴うような仕組みとする。
 - ・ 地域特性と開発の態様に応じて規制と誘導を適切に組み合わせる仕組みとする。
- こうした方向で対応を進める上で、条例による取組が有効な理由
 - ・ 地元住民が主体性をもって計画作成に参画していく仕組みは、法律による全国一律的な仕組みによるよりも、地域で形作っていく方が、より主体性を確保できる仕組みづくりが可能となると考えられること
 - ・ 規制と誘導の組み合わせの下で、様々な制度の運用の調整、開発と保全の調整、住民・事業者・自治体等の多様な立場の協議に基づく調整、さらには望ましい土地利用に向けて積極的な調整を試みる仕組みとするためには、全国一律の手法に加え、地域特性に応じたきめ細かい対応が必要であること

方向

- 条例により取り組む場合の問題点
 - ・ 市町村側にとっては、新たな取組であるとともに、地域住民の具体の利害の調整を図る取組であることから、着手や実施の段階で課題・問題点が多いこと
 - ・ 条例制定権に関する「法律の範囲内」の問題や、財産権の制約の問題が、取組の消極的要因となる面が考えられること
 - ・ 農振法、農地法の規制については、権限が市町村にないものがあること、また市町村に権限があっても基準が法定されていることから条例に基づく独自の運用が困難であること
- 問題点を踏まえた、条例による取組促進の方向
 - ・ シンポジウムの開催や情報提供等により、各地域における取組の進め方や体制の分析、検証、有効な手法についての普及等を図りながら、運動論的な取組を進めていく

必要がある。

- ・ 法律において、条例による農地等の保全・利用に関する取組の根拠規定をおき、地域の実情に応じた実効性を高める手段を提供する必要がある。
- ・ 法律において、条例による農地等の保全・利用に関する取組が行われている場合に、その地域での農地等の保全・利用について市町村が判断できるような規定の整備を行う必要がある。（→ 論点 3 - 1）

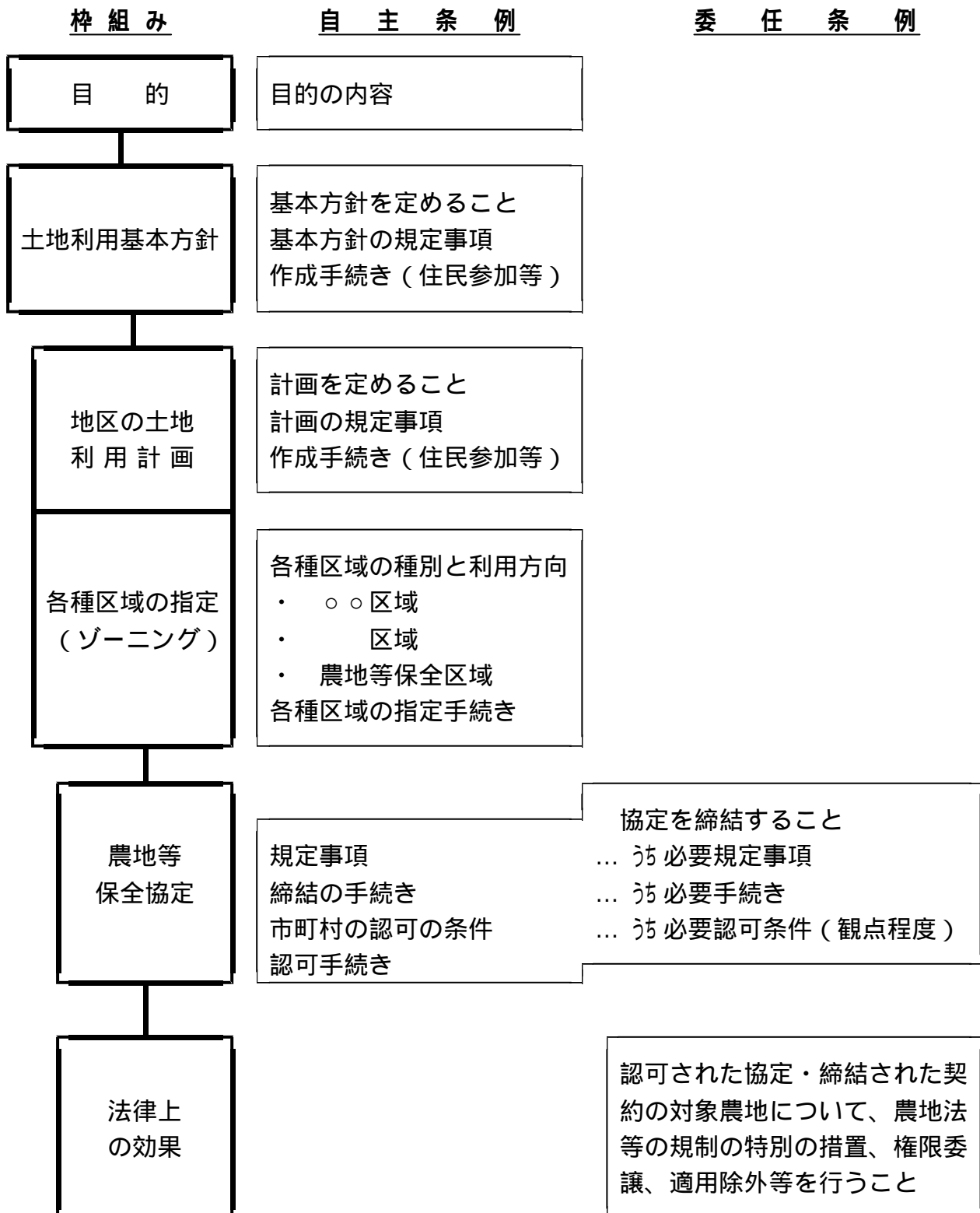
内容、対象等

- 想定している制度の枠組み
 - ・ 自主条例と委任条例の組み合わせにより、地域の実情に応じ、総合的な視点で、柔軟かつ実効性のある取組を行うことができる仕組みを目指す。
（条例のイメージ（例）参照）
 - ・ 住民の主体的参加の下で、市町村が土地利用計画を定め、農地等を保全すべき区域を指定する。
 - ・ 指定区域内において、農地所有者等の間で、あるいは農地所有者等と市町村が農地等の保全を約する措置を講ずる。
 - ・ 上の措置を講じた農地等については、農地法、農振法等の規制に係る特別の措置、権限委譲、適用除外等の必要な措置を講ずる。（→ 論点 3 - 1）
- 法律との関係
 - ・ 法律効果の内容と要件、すなわち、法律上の特別の措置を講ずるために必要とされる枠組みについては法律に規定する必要がある。
 - ・ 全体の土地利用調整の仕組みや内容、住民参加の方法・形態等の手続き等については、市町村が地域の特性に応じて判断すべき事項であり、条例で自主的に定める事項である。

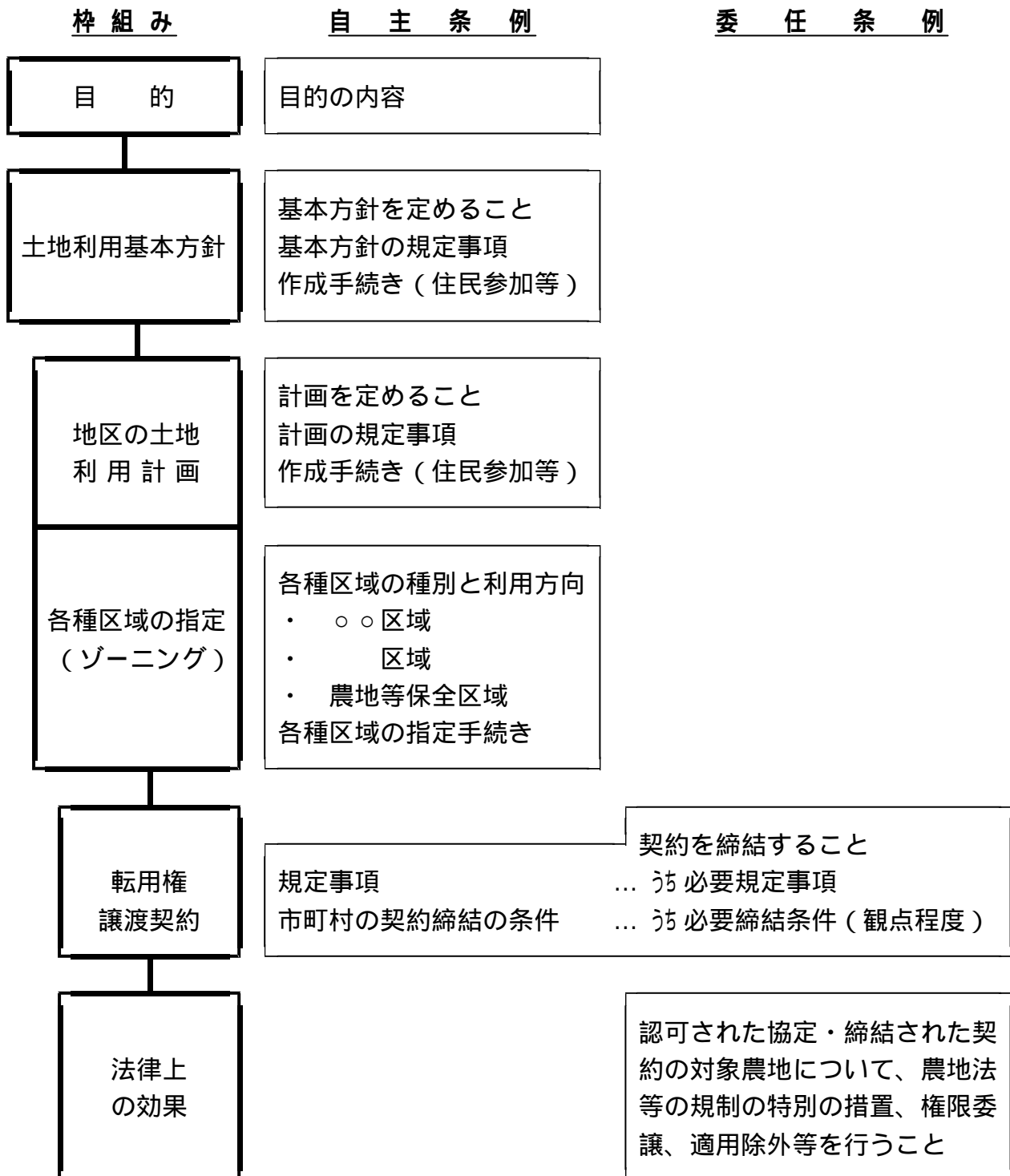
効果

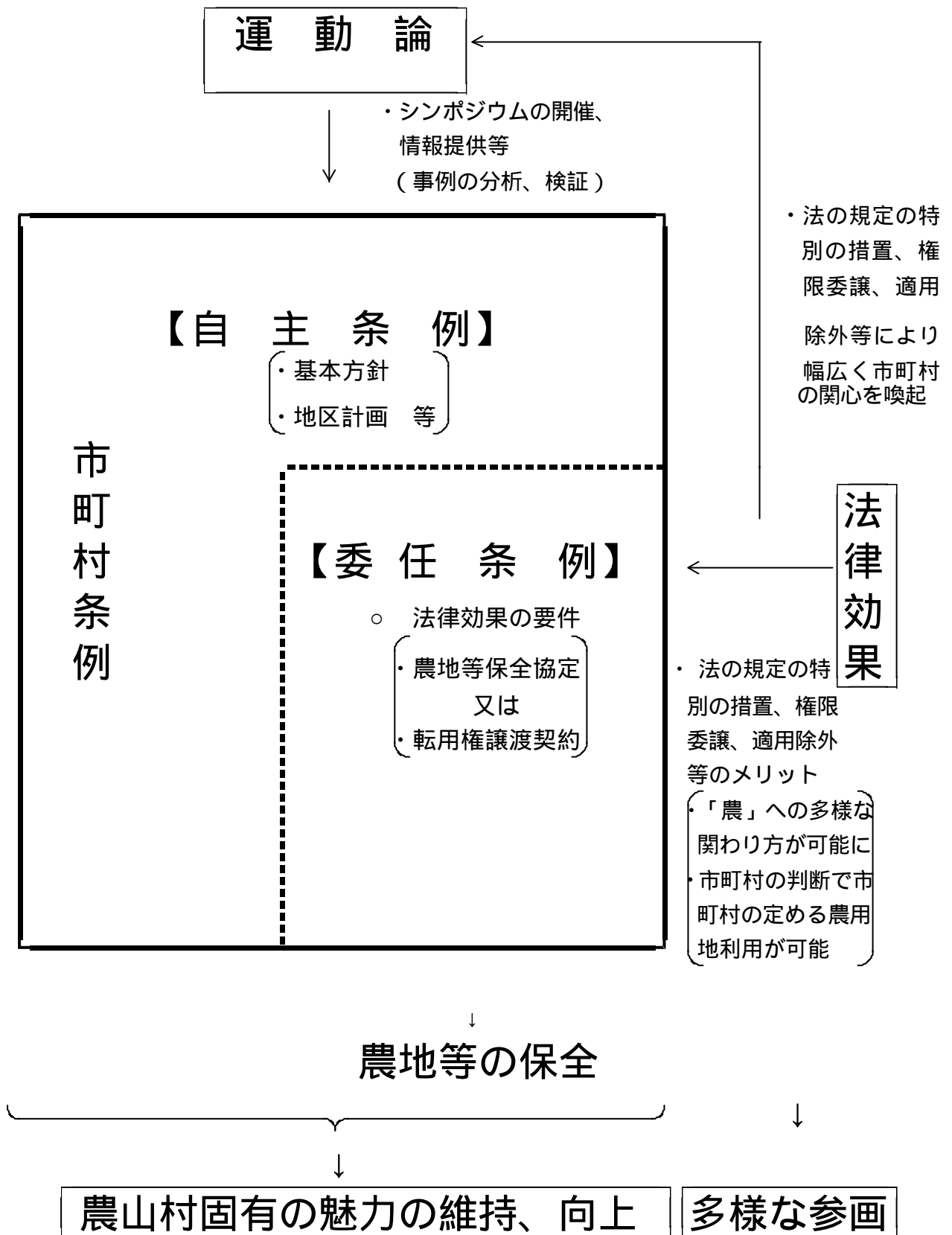
- 市町村による取組の有効性
 - ・ 土地利用の整序化については、具体的地域像をイメージしながら住民自身による目標の設定・価値の創出が重要であり、こうした点において住民により近い組織である市町村の方が取り組みやすい面がある。
 - ・ 条例の制定、運用に当たっては、農地サイドの観点、都市サイドの観点等について、総合的な主体である首長の下、一つのセクションで統一的な視点で調整を図ったり、あるいは関係部局間で具体の現場を見据えつつ調整することとなり、市町村の方が取り組みやすい面がある。
 - ・ さらに、こうした具体的地域像をイメージしながら、住民参加の下での取組を積み重ねていくことにより、土地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

条例のイメージ（農地等保全協定の場合）



条例のイメージ（転用権譲渡契約の場合）





論点3 契約的手法の 必要性 内容等 について

- 農地等の保全への取組強化の手法としては、土地所有者等を当事者とする契約的手法が適当である。
- 契約的手法の案としては、「農地等保全協定」、「転用権」が考えられる。利害調整の円滑化の観点から、農地等の保全への取組を促進する仕組みが工夫できないか更に検討、整理が必要である。

必要性

- 農地等の保全への取組強化の手法
 - ・ 現下の農地転用をめぐる状況から農地転用について法制上の規制強化は困難である。
 - ・ 農地等の保全も含めた秩序ある土地利用の確立には、土地所有者の自発的かつ積極的な取組が重要である。
 - ・ このため、農地等の保全の実効性を高めるための手法として、規制強化でなく、土地所有者等を当事者とする契約的手法の方が適当である。
 - ・ なお、農地等の保全のための規制強化については、制度面、実態面の検証を行いつつ、中期的な検討課題とする必要がある。

内容等

- 契約的手法の対象範囲
 - ・ 住民間である程度のまとまりがあり、具体の土地利用をイメージしやすく、合意形成へ比較的取り組みやすい、小学校区、旧市町村、農業集落等を単位に取り組むことが想定される。
- 契約的手法の方向
 - ・ 契約的手法により、地域における土地利用の整序化への取組を進めるためには、土地利用計画に主体的に参画する中で、住民意識の向上を図りながら、多くの農地等の所有者間で土地利用調整に向けた合意形成がなされることが有効である。
このため、条例による住民参加の下での土地利用調整への取組の中で、契約的手法が位置付けられることが重要である。
 - ・ 加えて、多くの農地等の所有者がメリットを受けることとなれば、まとまった形で取り組みやすく、合意形成後の安定した土地利用が図られる、より有効な取組みになると考えられる。

○ 契約的手法の案

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

「農地等保全協定」

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

「転用権」

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

- ・ こうした案に対し、 については地域での実効性を高めるためには利害調整の仕組みを工夫する必要がある、 については現行の農地統制との整合性の確保が困難であるとの考え方がある。

利害調整の円滑化の観点から、賃借権等の集団的な一括設定方式が考えられないかといったアイデアもあり、地域における農地等保全の取組促進策について、更なる検討、整理が必要である。

- ・ また、契約的手法による場合、地域においては、農地所有者等の合意により転用規制緩和の方向での取組に活用することも考えられるため、優良農地の確保の観点から、農振法の方針・計画の体系に適合させることとすべきとの考え方がある。

この点については、全国レベルでの政策目標との整合性の確保の観点からの法律上の効果の位置付け方をどう考えるかという点とあわせて整理していく必要がある。

(→ 論点 3 - 1)

論点 3 - 1 契約的手法に対する法律上の効果の位置付け方について

- 制度見直しのねらいの確保の観点からは、単なる権限委譲という手法では十分ではないと考えられる。
- 適用除外、特別措置という手法については、住民の主体的取組、合意形成の結果としての契約的手法の拘束力による農地法制の目的達成に対する評価の相違により考え方が分かれ、今後、さらなる整理が必要である。

○ 具体的な法律上の効果の位置付け方のイメージ

「農地等保全協定」の場合

（仕組み）

- ・ 農地等の所有者等の間で、農地等保全協定を締結する。
- ・ 協定に、保全区域、転用区域（用途をある程度特定）を定める。
- ・ 協定内容が、地域の農地等の保全に資すると認める場合に、当該協定を市町村が認可する。
- ・ 協定対象の農地に法律上の効果を付与する。

（法律上の効果の位置付け方）

【適用除外】

- ・ 農地法第 3 条、第 4 条、第 5 条の許可、農振法第 15 条の 15 の許可の適用除外
- ・ 許可不要となるよう規定を整備（ex 農地法第 3 条第 1 項各号、第 4 条第 1 項に位置付け）

【特別措置】

- ・ 不許可の例外となるよう規定を整備（ex 農地法第 3 条第 2 項但し書き、第 4 条第 2 項但し書きに位置付け）
- ・ 要件緩和を行う（ex 農地法第 3 条第 2 項各号のうち一定の要件を適用除外）

【権限委譲】

- ・ 都道府県知事の権限を市町村長（農業委員会）に委譲（ex 農地法第 3 条、第 4 条、第 5 条、第 83 条の 2、農振法第 15 条の 15、15 条の 16）

「転用権」の場合

（仕組み）

- ・ 農地の所有者が市町村との間で、「農地を農地以外のものとする権利」を譲渡する契約を締結する。
- ・ 市町村が「農地を農地以外のものとする権利」を取得した農地について、法律上の効果を付与する。

(法律上の効果の位置付け方)
に同じ。

- 法律上の効果の位置付け方に関する考え方
 - ・ 法律上の効果の位置付け方の案は、適用除外、特別措置、権限委譲の3つに分類されるが、3つのタイプ別に、
 - 制度見直しのねらいの観点
 - 違反行為に対する実効性確保の観点、特例措置後の法律の適用関係に関する実効性確保の観点
 - 全国レベルでの政策目標との整合性の確保の観点
 - から、問題点と考え方について整理を行うと、別表のとおりとなる。
 - ・ なお、別表においては、「農地等保全協定」を活用する仕組みについて整理を行っている。
-
- 取組の継続性、安定性の確保
 - ・ 農地等の保全の確保に契約的手法により取り組む場合に、こうした取組を継続的・安定的なものとするためには、農地等の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が承継人にも適用される仕組みとなるよう、承継効を付す必要があると考えられる。

（ 具体的措置の例 ）		制度見直しの ねらいの確保	実効性の確保				全国レベルの政策目標との整合性	
			違反行為		特例措置後			
適用除外	農地法第3条、第4条、第5条、農振法第15条の15の許可の適用除外	・ 住民参加の下で地域の特性に応じ作成された土地利用計画に沿った形での ・ 多様な主体の多様な形態での 農地の保全・利用が可能。	考え方1（ ） 契約的手法の拘束力はあくまで民事的なものであり、法制度上の拘束力とは比較にならない。 法制度上の担保規定がないことから、適用除外は<u>不可</u>。	考え方2（ ） 契約的手法の拘束力により実効性が現行制度以上に確保できる。 協定当事者の主体性、転用のハードル、契約としての拘束力から、法制度上の担保規定がなくても、適用除外は<u>可能</u>。	考え方1（ ） 協定終了後は、協定違反に係る契約上の拘束力も法的な拘束力もなくなることから、適用除外は<u>不可</u>。	考え方2（ ） 協定期間内は現行よりも実質的に拘束力が高まること、現行法上も市街化区域内の農地のように区域変更に伴う担保措置のない例もあることから、適用除外は<u>可能</u>。	考え方1（ ） 全国レベルでの政策目標との整合性確保が図られるためには、何らかの措置が<u>必要</u>（協定の市町村の認可の際に都道府県知事協議等を法令上位置づけること等）。	考え方2（ ） 特段の措置は<u>不要</u>（契約的手法の拘束力により、優良農地が確保される）。
	許可不要となるよう規定を整備（ex 農地法第3条第1項各号、第4条第1項各号に位置付け）							
特別措置	（ 転用規制関係 ） 協定区域内について ・ 転用する農地は農振除外し転用許可となるよう ・ 保全する農地は転用不許可となるよう 規定を整備（ex 農振法第10条第4項、農地法第4条第2項但し書きに位置付け；農地法第4条第2項に位置付け又は農用地区域内に編入）	・ 住民参加の下で地域の特性に応じ作成された土地利用計画に沿った形での 農地の保全・利用が可能。	法制度上の担保規定の適用を受けることから、特別措置は <u>可能</u> 。	協定終了後は、復活した農地法の許可基準によれば、権利取得が認められない者についても農地の権利を引き続き保持することができ、必ずしも協定期間終了後の農地の保全・利用の確保が図られないことから、特別の措置は <u>不可</u> 。	・ 協定終了後も農地法制による違反転用等に対する処分が引き続き適用されること ・ 権利移動制限については、現行の農地法上も、農業生産法人を除き、許可後の許可要件への適合性の確保が担保されていないこと 等から、特別の措置は <u>可能</u> 。			
	（ 権利移動規制関係 ） 要件緩和を行う（ex 農地法第3条第2項各号の要件のうち一定の要件を適用除外とする）。							
権限委譲	都道府県知事の権限を市町村長（農業委員会）に委譲（ex 農地法第3条、第4条、第5条、第83条の2、農振法第15条の15、第15条の17）	・ 住民参加の下で地域の特性に応じ作成された土地利用計画に沿った形での ・ 多様な主体の多様な形態での 農地の保全・利用が <u>必ずしも可能とならない</u> 。	法制度上の担保規定の適用を受けることから、権限委譲は <u>可能</u> 。	協定終了後も違反転用に対する現行法制と同様の担保規定が適用されるため、権限委譲は <u>可能</u> 。		農振計画変更の際の都道府県知事協議により、優良農地の確保との整合性が確保される。		

論点 3 - 2 「転用する権利」と現行転用規制との整合性について

- 「転用する権利」と現行転用規制との整合性については、考え方が分かれるが、今後、さらに整合性の整理が可能であるかどうか検討・整理する必要がある。

- 現行転用規制との整合性
 - ・ 今回の制度見直しでは、市町村と農地所有者の間、あるいは農地所有者の間で合意を経た上で、農地等の保全に関する契約・協定を締結することを通じ、農地所有者が自発的かつ積極的に農地等の保全に取り組めるような安定的・継続的な枠組みを導入することを検討している。
 - ・ 「転用する権利」の場合、現行法制度の下では転用が可能な場合にも、市町村が条例で定めるルールに則って「転用する権利」を農地所有者に譲渡しなければ転用することができず、農地の転用に係る制限は実質的には強化されうると考えられる。
 - ・ このように「転用する権利」については、一定のルールに則って今以上に強い制限に服することと一体となった仕組みとして構築することができれば、現行法の転用規制と整合性をとれるとの考え方がある。
- ・ 一方で、公的主体が「転用する権利」を取得する仕組みを法制上に位置付けることは、財産権に内在する制約として補償なしに課している現行の農地の転用規制との整合性を整理することが困難であるとの考え方もあり、今後更なる整理が必要である。
- 実行可能性
 - ・ 転用目的売買価格がすべての農地に等しく期待されるものではないこと、地域により農地価格や転用需要に差があること、農地価格と転用規制等の法規制との関係について研究、分析がなされていないことから、「転用する権利」の価格の設定の全国的なルール化は困難であると考えられる。

論点4 多様な主体の参画と耕作者主義、弊害防止策について

- 「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」という農地法をの精神を確保するための必要な手法については、考え方が分かれる。今後、法律上の効果の位置付け方の整理とあわせて、更なる整理が必要である。

- 「耕作者主義」との関係
 - ・ 今回の制度見直しにおいては、農地の農地としての保全・利用の確保を実質的に強化する枠組みとすることを検討している。
 - ・ 農地法においては、法第3条に定める、すべて耕作、常時従事、下限面積、効率的利用（通作距離等）の要件により権利取得しようとする者について一定の判断を行うという事前チェックを行っている。
 - ・ 今回の検討において、現行制度以上に農地の農地としての保全・利用が確保される仕組みを構築することができれば、事前チェックを法定基準により行わなくとも、そもそも農地を耕作する者しか権利を取得しようとししないような仕組みとなっており、「農地を適正かつ効率的に耕作する者に農地の権利取得を認める」という、いわゆる耕作者主義の考え方に適うものとなっているという考え方がある。
 - ・ 一方、法制度上、農地の権利取得の際に、権利取得しようとする者が適格者か否か審査する仕組みが措置されていないと、農地法の精神が確保されないとの考え方がある。

この場合、農地を自ら耕作する者に権利取得を認めるという点を審査により確保する必要があるとの考え方に立てば、転貸目的の取得を防ぐような一定程度の従事を担保する要件及びすべて耕作の要件を確保する必要があると考えられる。

こうした観点に加え、農地を効率的に耕作する者に権利取得を認めるという点も審査において確保する必要があるとの考え方に立っても、従事要件にあわせて「権利を取得しようとする土地を効率的に利用して、耕作又は養畜の事業を行うことができる」ことが法制度上確保できれば、通作距離からの判断を要求することや下限面積要件までは不要であるとの考え方もある。
 - ・ 要件緩和の手法によるとする場合の農地法の権利取得の要件の取扱いは、多様な主体の参画の促進という政策的要請と農地法制の目的達成のための要件との調和、整合性をどのように確保するのかという観点から更なる整理・検討が必要である。
- ・ さらに、契約的手法を導入して農地の農地としての保全・利用が現行制度以上に確

保される仕組みが構築し得たとしても、構造改善の推進の観点から、担い手への農地集積を阻害することがないような形でエリアが設定されることを担保する措置が必要であるとの考え方がある。

○ 弊害防止策

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

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