

# 第17回都市分権政策センター会議 議事概要

日 時：平成 26 年 7 月 8 日（水）13 時 00 分～14 時 30 分

会 場：日本都市センター会館 5 階 スバル

出席者：大西共同代表(高松市長)、横道共同代表(政策研究大学院大学)、清水委員(立川市長)、細江委員(岐阜市長)、日沖委員(いなべ市長)、神出委員(海南市長)、鎌田委員(地方財政審議会)、北村委員(上智大学)、斎藤委員(東京大学)、昇委員(名城大学)、安藤准教授(東京大学)

## 1. 開会

## 2. 共同代表挨拶

- 大西共同代表 第4次一括法成立、提案募集方式の導入など、地方分権改革は新たな局面。しかし、農地等の土地利用に係る権限については見直しが進んでいない。今般、地方六団体のPTが農地制度のあり方について報告書を取りまとめたところ。今回のテーマは農地転用を中心とした「土地利用権限のあり方」。忌憚ない意見等をいただきたい。
- 大西共同代表 共同代表には、西尾勝先生の後任として、横道副学長に就任いただいた。
- 横道共同代表 地方分権改革20年、今は第3のステージに突入。少子高齢化・人口減少等の課題に対して、各自治体は政策面、組織運営面でのイノベーションにチャレンジする時代。
- 横道共同代表 当分権センターが、各自治体での新たな取組みを促進するとともに、その障害となる制度的課題の解消に向け分権を促進するような役割を果たせればと思う。

## 3. 土地利用権限のあり方

### (1) 報告「農地転用の権限を巡る問題」

○安藤准教授

#### ①農地転用の実情

- ・農地転用面積は減少傾向。人口減少という趨勢から、今後も増加は考えにくい。
- ・近年は「その他の建物施設用地」としての転用が最多。「駐車場・資材置場」「土石等採取用地」など、高度利用につながらない、「実需なき転用」が増加。環境悪化も懸念される。
- ・こうした転用は、農業収益の低下の裏返しであり、農地所有は空洞化している。
- ・農地を保全する場合、線引きは重要だが、保全の担い手を育てることも重要。

#### ②計画的農地転用の可能性

- ・都市計画の自治事務への移行・市町村の裁量増大により、地域の実情に応じた開発・技術水準の採用は行いやすくなったが、実際の運用には課題がある。
- ・農振白地の規制が緩いため、農地の無秩序な開発が進行してしまう。また、都市計画区域外の土地利用規制が緩いため、都市計画制度を活用した開発の集積・集約が行いにくい。
- ・市町村間での転用競争の結果、農村景観が破壊されるおそれもある。

#### ③問題提起

- ・国・都道府県・市町村間あるいは自治体間の関係は、相互に補完関係にあるべきである。確保すべき農地の位置・配分を決めるための市町村間協議やルール作りを検討すべきではないか。

- ・農地としての土地管理が最もコストが低い(公有地として保全すると管理コストが莫大)。農地転用を不可逆的なものと考えず、粗放的・環境的管理のための農地に戻すことも考えられる(農業生産のための耕作農地とは異なる「農地」の考え方が必要)。
- ・農地の高級住宅化(英国等の例)、農村への高度人材の移住なども視野に、耕作農地を守るだけではない広い意味での農村計画を考えていくことが必要。

## (2) 質疑・意見交換

- 岐阜市長 理念・実需なき転用の指摘については異論はない。その一方、法令で仔細に取り決められすぎているため、必要な開発にも大きな支障が生じている。
- 安藤准教授 実情に沿うように解釈・運用するのが、法制度を実際に運用する自治体・現場の腕の見せ所だが、限界もあるのかもしれない。都市計画制度等も含め、制約要因の洗出し作業は必要。
- 立川市長 都市農地は緑・生鮮野菜の供給地として貴重で、それに対する市民の支持もある。しかし、農地所有者の相続を契機とした転用に歯止めがかからず、農地が減り続けている。
- 安藤准教授 市街化区域は開発促進地域であり農地を減らす・なくすのが前提。しかし、これまで都市部の緑地面積の少なさを農地が補完してきた。今後も農地を維持したいのであれば、農地を公有地化するなど制度的・財政的担保が必要では。農地によって便益(良好な都市空間)を享受しているのであれば、それに対する一定の負担は必要。
- いなべ市長 除草コスト等を考えると、土地の維持管理コストは畑地より水田の方が安い。生産調整としての水田の畑地化は、管理コストの観点からは問題ではないか。
- いなべ市長 獣害防止のために山地と農地との間(耕作放棄地など)に緩衝地帯を設け、そこに太陽光パネルを設置したいが、規制が厳しい。
- 安藤准教授 「生産」を前提にしない農地・土地利用を考える必要がある。また、転用許可基準が必ずしも現実に対応できていない。
- 岐阜市長 法令で細かく決めすぎているので国も地域の実情に沿った対応ができない。それなら地方に権限を移譲したほうがよい。
- 安藤准教授 法令に現場の解釈・運用の余地を認めなければ、地域の実情にあった施策ができない。一定程度解釈の余地があるように法改正をするか、権限を移譲するか、検討が必要だろう。
- 海南市長 市内には平地が少ないので果樹栽培農家が多いが、後継者不足による廃業も見られる。
- 海南市長 巨大地震が想定されるため、沿岸部から中山間部(農地)への重心移動を検討する必要があると思うが、農地の高級住宅地化について詳しく聞きたい。
- 安藤准教授 英国はやや特殊かもしれないが、40~50代がセミリタイア的に農村へ移住している。一方、最近の日本の田園回帰の動きは20~30代が中心。魅力をアピールし人々を呼び込むことが重要だが、闇雲に呼びかけるより、地元出身者への働きかけが最も効果的だろう。その人の形成したネットワークをともに持ち込んでもらうことも重要。
- 鎌田委員 「権限を自治体が持つか否か」に関心が行きがちだが、農地をどう活用する

か等といった観点は重要。

- 鎌田委員 「その他の建物施設用地」への転用について、最近の転用実態の情報公開が充実している例はあるか。また、所有権についても詳しく聞きたい。
- 安藤准教授 転用の詳細について詳しい情報公開はない。所有権については、経済的インセンティブが働かないため、登記等、所有権の確認が進まない。所有者不明の農地・山林が増えている。
- 北村委員 自治体の事務なのに自治体に法令解釈の余地がなく、地域の自主性や特性に配慮していないのは本来はおかしい。法律が改正できれば良いが、自治体でも解釈を固めたり、条例を整備することが必要。
- 昇委員 農業を生産ばかりでなく空間管理・空間整備の問題として捉える必要がある。それにあわせて制度や補助金等も変えていく必要がある。
- 昇委員 空間管理であれば、総合的行政主体である基礎自治体が民主的コントロールの中で行うのが望ましいあり方。規制の緩い区域での開発が進んでしまうとしても、それは民主主義のコストと考えるべきだろう。
- 安藤准教授 制度を変えることのコストを考えるとなかなか踏み出せないかもしれないが、制度の変更や財政的手当ては日本経済に体力がある今のうちに行ったほうがよい。
- 横道共同代表 従来の各省などの枠を超えて「地域の土地利用として何が望ましいか」という観点で考えるべき時期が来ている。
- 横道共同代表 財産権・所有権をある程度制約できないと、必要な空間管理を自治体が行うことができないという面もあるのではないか。
- 大西共同代表 市街化調整区域外（合併前の隣接自治体）の宅地化が進んでしまったので、全国で初めて線引き制度（区域区分）を廃止した。しかし、廃止によって地価の安い地域へ人口が流出してしまうため、スプロール化は止まっていない。拠点地域への居住の誘導が課題。
- 大西共同代表 人口減少の進展に伴い、拠点地域以外では緑に戻す必要も出てくるだろうが、効果的な誘導施策がない。
- 安藤准教授 例えば農地の買戻し基金などが考えられる。計画だけでなく、実効性を担保する仕組みが重要。

#### 4. 閉会