

農地転用の権限を巡る問題

2014年7月8日

東京大学大学院農学生命科学研究科

准教授 安藤光義

はじめに

最近の農地転用の実情を簡単に概観した後、農地転用を巡る問題・論点を示したい。実需なき転用が進んでいるが、これに歯止めをかける必要がある。良好な農村地域の環境を維持するための広い視点を担保する仕組みが求められている。

1. 農地転用の実情

(1) 農地転用面積の減少←高度経済成長の終焉

現在の趨勢から判断して農地転用が増加することは考えられない

人口減少社会はそれを決定づけることになるのではないか

(2) 農地転用の性格の変化

「植林・その他」：1970年代前半に増加←減反に伴う植林転用

⇒現在は「植林」から「耕作放棄」による原野化

「工鉱業用地」：1960年代半ばには転用の主役を降りる

バブル経済時に増加→円高に伴う工場の海外移転で減少

今後円安に振れたとしても回復する可能性はない

「道水路・鉄道用地」：1970年代後半～1980年代半ばの転用を支える

公共事業の縮小で減少が続く

「住宅用地」：農地転用の主力 実需の最後の拠り所

核家族化に伴う世帯数の増加も限界→今後も減少傾向

「その他の建物施設用地」：住宅転用を上回る 中身は不明

(3) 実需なき転用の増加

「住宅用地」転用を「その他の業務用地」転用が上回る

「駐車場・資材置場」「土石等採取用地」が主役＝実需なき転用

産業廃棄物置場になっている？ 迷惑転用？ 環境悪化？

(4) 農地所有の空洞化

農業収益の低下が「後は野となれ山となれ」的な状況をもたらす

農地として土地を維持できない→地域環境の悪化→地域の価値の下落

農地として土地を保全するのが最もコストが低いのではないか？

←公有地にして管理したら莫大なコストがかかってしまう

2. 計画的農地転用の可能性

(1) 過去の（現在も）失敗

既存宅地確認制度・開発審査会提案基準法 34 条 10 号ロによる開発

→ビジョンなき市街化調整区域の宅地化が進んでしまう

既存宅地確認制度は毎年 1,000ha 規模の転用をもたらしていた

(2) 都市計画の自治事務への移行の期待と不安

地域の実情に応じた技術水準の採用が可能に

→最低敷地規模の導入、開発区域に占める公園・緑地面積割合の引き上げ

集落地区条例（法 34 条 8 号の 3）

→既存宅地確認制度の廃止、開発可能エリアの面的な設定

←調整区域内への「第 2 市街化区域」（柳沢厚）設定による転用拡大

(3) 都計法・農振法の限界

①農振白地の規制の緩さ（→農村景観にマイナスとなる建物施設の立地）

→農振白地の開発の進行

→隣接する農振農用地が優良農地でなくなり農用地から除外されていく

（←農地転用許可基準による農地区分は周辺状況の変化によって変化）

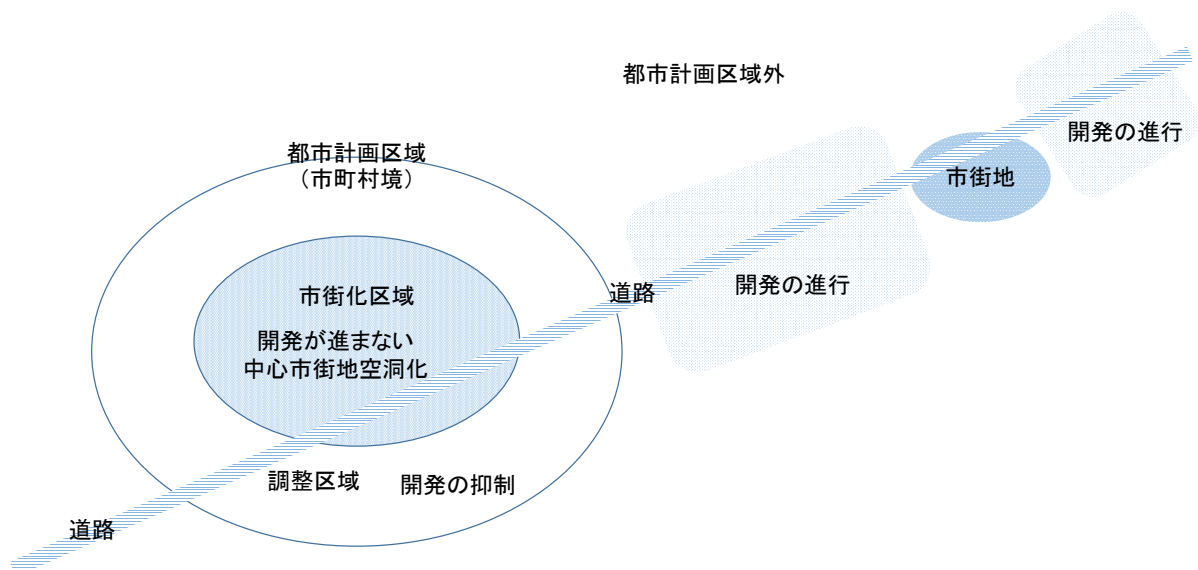
幹線道路沿いの農地の無秩序な転用が進む

②都市計画区域外の土地利用規制の緩さ

規制の厳しい区域から規制の緩い区域へ開発が浸み出していつてしまう

線引き都市計画区域の調整区域での開発のハードルが高い

⇒隣接する非線引き都市計画区域の用途地域外・都市計画区域外の開発



③市町村単位での取り組みの限界 (←車社会)

正直者が馬鹿を見る構造をどう是正していくか

(規制の厳しい市町村から規制の緩い市町村へ経済活動が流出)

市町村の裁量性の増大→転用競争→見るも無残な農村景観？

3. 問題提起

(1) 国と各地方自治体は補完関係にあるべき

国 vs 都道府県 都道府県 vs 市町村 という対抗関係で捉えるべきではない

絶対的な権限の委譲を巡る争いとしては捉えない

→自治体同士が補完関係にならなければならない

確保すべき農地面積の配分と位置の確定を決めるための市町村間協議

自らの自由を規制する自らのルールづくりが必要 (独り勝ちはない)

この枠組みの場を都道府県・国が設定

←国が示す農地確保面積をどう考えるかという問題は残されている

人口減少を前提とすれば農地転用は本来あり得ないのではないか

(2) 農地が最も安上がりの土地管理方法

都市の縮退 (横張真)・ロードサイド店の移動による無残な土地利用

→使い道のない困った土地を農地の戻していくことは考えられないか

農地転用を不可逆的なものと考えない

農地を増やしていかざるを得ないのではないか (←コンパクトシティ)

←農業生産のための耕作農地とは異なる考え方も必要ではないか

農振法の「優良農地」という考え方はある意味で限界を迎えたか？

→基盤整備を行って農業生産をかつちり行っていくための農地から

粗放的・環境的管理を行うための農地へ

(3) その他

農村の高級住宅地化は可能か

綺麗に守られた景観に引き寄せられる高所得者が居住する農村

農地が保全されていることが住宅価格を押し上げる状況

(美しい農村には普通の人々は住むことができなくなる？)

移り住んだ人々が開発に反対することで (NIMBY) 農地は保全されていく

農村に人を呼び込むことは可能か (←インターネット社会)

知識・頭脳産業に従事する人々は農村志向？

農地を含む自然環境の優劣が居住者の能力の優劣とリンクしていくか？

農業生産のための農村地域からの脱却→それを前提とした農村計画

「1」に関する図表

図1 用途別農地転用面積の推移

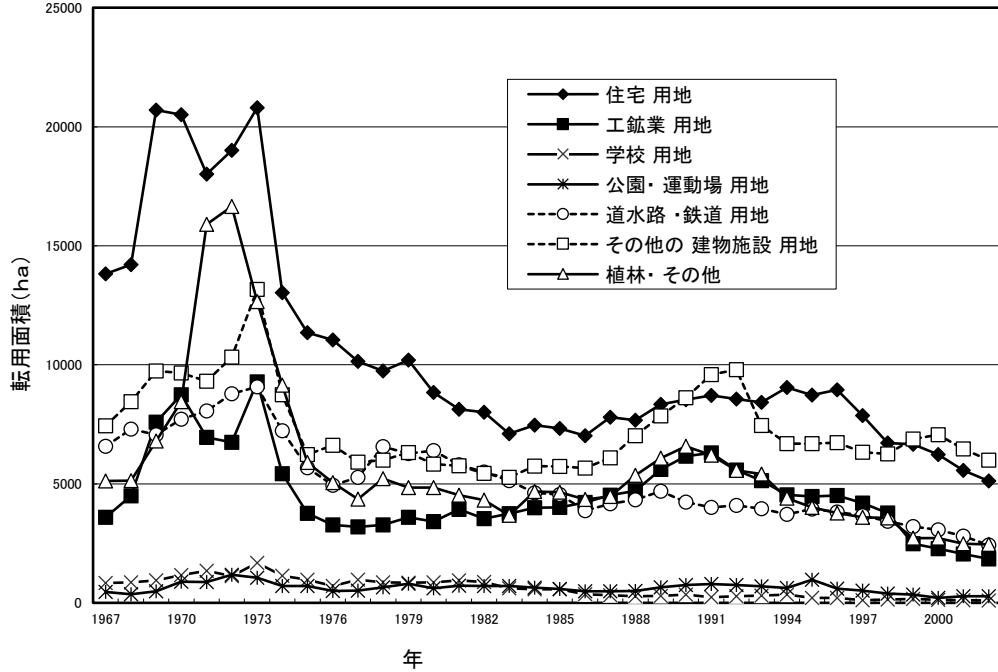


表1 最近の農地の用途別転用面積と構成比の推移

	総数	住宅用地		公的施設用地		工鉱業用地	商業サービス等用地		その他の業務用地			植林	その他	
		総数	一般個人住宅	集団住宅その他	総数		道水路・鉄道用地	総数	店舗等施設	総数	駐車場・資材置場			土石等採取用地
用途別転用面積計														
1999	22410.8	6656.0	3130.2	2733.1	4377.8	3199.6	813.3	1746.7	1227.5	6094.0	2888.1	1666.7	1651.2	1071.7
2000	21657.7	6235.0	3072.2	2431.6	3923.1	3063.6	592.1	1633.9	1232.4	6554.6	3158.8	1686.0	1549.3	1169.8
2001	19720.3	5559.7	2820.8	2137.0	3618.8	2804.2	462.7	1435.3	996.1	6158.6	3071.9	1586.4	1390.6	1094.5
1999	100.0%	29.7%	47.0%	41.1%	19.5%	73.1%	3.6%	7.8%	70.3%	27.2%	47.4%	27.3%	7.4%	4.8%
2000	100.0%	28.8%	49.3%	39.0%	18.1%	78.1%	2.7%	7.5%	75.4%	30.3%	48.2%	25.7%	7.2%	5.4%
2001	100.0%	28.2%	50.7%	38.4%	18.4%	77.5%	2.3%	7.3%	69.4%	31.2%	49.9%	25.8%	7.1%	5.6%
農地法第4条・第5条の用途別許可面積														
1999	11872.6	3332.3	1588.2	1145.2	483	294.2	647.9	1175.2	751	4676.6	1997.5	1646.6	986.5	572.1
2000	11384.6	2991.7	1507.5	940.7	468.8	264.7	500.8	1037.6	697.9	4992.3	2108.1	1655.9	898.2	495.2
2001	10324.6	2602.6	1346.4	806.8	381.8	231.4	321.6	952.8	594.4	4778.1	2106.6	1576.3	858.1	429.6
1999	100.0%	28.1%	47.7%	34.4%	4.1%	60.9%	5.5%	9.9%	63.9%	39.4%	42.7%	35.2%	8.3%	4.8%
2000	100.0%	26.3%	50.4%	31.4%	4.1%	56.5%	4.4%	9.1%	67.3%	43.9%	42.2%	33.2%	7.9%	4.3%
2001	100.0%	25.2%	51.7%	31.0%	3.7%	60.6%	3.1%	9.2%	62.4%	46.3%	44.1%	33.0%	8.3%	4.2%

資料：各年『農地の移動と転用』より作成。

注：「一般住宅」などの各細目のパーセンテージはそれぞれの項目の「総数」に対するものである。

この細目は主なものだけを取り上げたため合計は100.0%にならない。

表2 A県における最近の農地転用の推移

単位:㎡

B地方事務所管内の農地転用の推移																		
年	総計		住宅転用		工業用地		学校用地		4条 公園・運動 場用地		道水路鉄道 用地		その他の建物施 設用地		植林		その他	
	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積
	1998	562	396,905	305	154,241	26	19,418	1	85	0	0	31	4,274	115	81,901	81	134,713	3
1999	525	396,311	278	128,557	29	26,470	0	0	0	14	1,652	121	102,834	81	134,982	2	1,816	
2000	437	312,161	226	113,417	16	12,373	0	0	1	725	22	4,623	108	65,931	60	112,981	4	2,111
2001	430	303,463	208	98,657	24	18,106	0	0	0	27	3,439	95	63,424	64	112,573	12	7,264	
2002	511	420,715	235	131,719	19	16,417	0	0	0	24	3,862	119	87,640	74	132,103	40	48,975	
2003	365	302,450	183	107,874	14	13,559	0	0	0	24	2,167	89	52,077	53	102,173	2	24,600	
5条																		
1998	1,736	1,392,885	952	427,041	292	370,136	2	2,695	0	0	72	6,749	409	565,524	3	289	6	20,451
1999	1,629	1,211,864	937	384,530	290	342,819	1	435	2	2,395	50	8,276	340	467,333	1	1,139	8	4,937
2000	1,477	1,028,820	856	359,285	212	305,067	2	3,000	0	0	55	5,499	337	344,384	3	2,947	12	8,638
2001	1,390	1,012,443	755	319,261	224	307,864	3	6,109	1	903	58	5,173	335	356,608	2	3,325	12	13,200
2002	1,585	1,151,047	835	364,242	213	289,048	3	5,301	4	4,992	88	11,591	385	397,753	2	346	55	97,774
2003	1,287	972,954	712	293,507	213	240,589	1	4,416	2	2,130	43	6,846	295	411,429	2	412	19	13,625
C地方事務所管内の農地転用の推移																		
年	総計		住宅転用		工業用地		学校用地		4条 公園・運動 場用地		道水路鉄道 用地		その他の建物施 設用地		植林		その他	
	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積
	1998	357	261,333	171	79,284	24	15,367	0	0	0	4	800	67	36,168	3	2,626	88	127,088
1999	307	316,684	140	58,661	13	11,227	0	0	0	8	3,494	54	35,370	9	7,954	83	199,979	
2000	279	263,101	127	59,069	23	23,528	0	0	0	2	269	38	30,904	5	9,111	84	140,220	
2001	256	237,289	110	49,420	17	10,487	0	0	0	3	651	50	48,583	7	4,825	69	123,322	
2002	246	185,899	105	46,416	19	14,173	0	0	0	4	455	53	41,261	1	192	64	83,402	
2003	204	164,327	85	31,859	6	10,390	0	0	0	6	527	41	31,180	2	2,152	64	88,219	
5条																		
1998	1,014	952,896	502	191,906	273	388,075	1	797	0	0	7	1,713	141	146,129	0	0	90	224,275
1999	872	796,237	474	198,034	233	385,001	1	1,185	2	1,223	4	320	143	141,814	0	0	15	68,660
2000	857	728,013	435	172,490	268	370,769	0	0	1	520	11	1,841	120	114,886	0	0	22	67,508
2001	796	809,055	354	144,665	257	355,926	0	0	5	2,527	11	1,753	133	180,435	0	0	36	123,749
2002	785	768,433	332	134,187	199	259,796	0	0	0	15	2,088	187	209,425	1	36	51	162,901	
2003	706	752,392	336	135,605	124	179,580	1	1,054	1	1,408	22	5,435	160	228,654	0	0	62	200,676

資料:A県農業会議内部資料

表3 建設残土による盛土転用の推移

単位:㎡

年	建設残土によ る盛土転用		4条転用総 計に占める	
	件数	面積	件数	面積
1998	64	106,513	17.9%	40.8%
1999	74	181,413	24.1%	57.3%
2000	77	112,795	27.6%	42.9%
2001	66	121,450	25.8%	51.2%
2002	59	79,706	24.0%	42.9%
2003	59	87,596	28.9%	53.3%
計	399	689,473	24.2%	48.3%

資料:A県農業会議内部資料

注:C地方事務所管内のものである。