

第 20 回都市分権政策センター会議 議事概要

日 時：平成 28 年 1 月 26 日（火）10 時 30 分～12 時

会 場：日本都市センター会館 6 階 601 号室

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副学長）、服部委員（茅ヶ崎市長）、牧野委員（飯田市長）、亀井委員（名張市長）、日沖委員（いなべ市長）、神出委員（海南市長）、宇賀委員（東京大学大学院教授）、金井委員（東京大学大学院教授）、北村委員（上智大学大学院長）、斎藤委員（東京大学大学院教授）、西村委員（成蹊大学教授）、昇委員（名城大学教授）

1 開会

2 共同代表挨拶

○大西共同代表 本日の会議では、全国市長会経済委員会委員長の牧野光朗飯田市長から、農地転用許可権限の移譲等についてご報告いただく。これまで全国市長会ははじめ地方六団体は、農地制度のあり方の見直しを求めてきた。牧野市長は、この農地転用に係る事務・権限移譲について、全国市長会の経済委員会委員長として、地方六団体での検討や国との協議等で、まさに先頭に立って、ご尽力いただいている。牧野市長から、今般の改革に至る経緯や、その中でのご苦勞、あるいは今後の分権改革の展望なども含めて、詳しく伺えるのではないかと考えている。

○横道共同代表 本日のテーマである農地転用については、これまで「岩盤規制」と言われてきた。今般、地方六団体の主張を踏まえた形で、権限の移譲等がなされたことは、20 年にわたる地方分権改革の取組みの中でも特筆すべきものであると考える。第一線で尽力されてきた牧野市長から直接話を伺えることは貴重な経験であり、大変期待している。

3 都市内分権におけるガバナンスのあり方

(1) 報告 牧野・飯田市長

- ・ 首長が土地利用をしようとしても、農地だけは全国一律の規制があり、農地法の岩盤規制に歯がゆい思いをした方も多いのではないかと。
- ・ 地元の自治会からは、将来的に農業を営む若者の定住のための地域振興住宅を建てたいとの意見があるが、農地法がこの願いを阻んでいる。
- ・ 平成 25 年に政府の地方分権改革有識者会議の農地・農村部会で議論が行われ、①総合的な観点でまちづくりに取り組んでいくためには、農地も含めた土地利用全般の権限と責任を市町村が担うべきこと、②中長期的には都市と農村の土地利用に係る法体系を統合することが望ましいこと、③農地転用に係る事務・権限は、最終的には市町村に事務・権限の移譲等を進めるべきこととされた。
- ・ 以後、政府内での議論は進まない状況にあったことから、平成 26 年 2 月に地方六団体は、鈴木三重県知事（座長）、古川佐賀県知事（途中退任）、平井鳥取県知事、愛媛県の白石松前町長、福井県の杉本池田町長、國定三条市長と私（座長代理）をメンバーとするプロジェクトチーム（PT）

を設置した。

- ・ PT の議論のポイントは、①権限移譲と規制緩和の問題のうち権限移譲に焦点をあてること、②権限移譲は市町村への権限移譲とすること、③農地制度全体の仕組みの中で、マクロ的な視点から市町村が目標面積をしっかりと決めて管理することを打ち出した。
- ・ この PT では、国会議員、政府、地方分権改革有識者会議、その他の各団体に延べ 40 回以上の説明や意見交換を行ったが、政府等とは平行線であった。
- ・ この時期、安倍内閣は地方創生を推進しており、自治体側としては、地方創生の一丁目一番地は農地制度改革であると主張し、全国の市長による要請や国と地方の協議の場で強く主張した。
- ・ その後、総理、地方創生担当大臣の意向もあり、翌年 1 月に地方分権一括法案の閣議決定がされ、4 ヘクタール超の農地転用許可権限が府県に、また指定市町村（新設）にも権限移譲がされることとなった。そして、今後は、指定市町村の指定基準をどうするか、確保すべき農地の目標面積について検討の場が設けられることとなった。
- ・ 今回の権限移譲に向けた取り組みでは、地方が一枚岩になって取り組むことができたこと、要求ではなく具体の提案をしたこと、国と地方の協議の場が機能したことが大きなポイントであった。

(2) 質疑・意見交換

- 全国の自治体の約 7 割は、地域資源を農業や農地としている。これを活性化しなくては地方創生はありえない。本市では、指定市町村になるべく、事務を進めている。
- 中核市や施行時特例市は、権限が必要な市町村に対して手挙げ方式でいろいろな権限を移譲していくべきであると主張している。そのようななか、この指定市町村制度ができたことは非常に素晴らしいことだと思う。指定基準でうまく前向きな形ができることを期待している。
- 中心市街地の空洞化・空き家の増加や郊外の交通手段の確保に困難が生じているのは、これまで不必要に農地転用を進めたせいだという声もある。市町村へのさらなる権限移譲のためには、県と市町村との関係構築も含めて頑張らなければならないと感じた。
- 農水省では、やる気になって手を挙げてもらえば、基本的に指定市町村として認めるとの立場をとっている。
- 国の地方に対する疑念を払しょくするために、指定市町村という仕組みを置いたところが成果であったのではないか。交渉の中で、法的なチェック等について、具体的な課題は挙がったか。
- 法的なチェックという観点からの議論はなかった。一番の焦点は、国が市町村を信頼するかにあった。双方の信頼関係をどうするかという観点からのアプローチをしていった。閣議決定後は、むしろ農水省から積極的に市町村にアプローチをするようになったと感じている。
- かつて分権改革に携わった中で、農地に関して国の関与が強化されることを歯がゆく見ていた。今回、地方側でターゲットを絞って、国と地方の協議の場を使って成果を上げることができたことは印象に残った。指定市町村が出てきたとき県との調整はどうなるのか。
- すでに県によっては、自らの権限を市町村に移譲し、うまくいっているところがある。市町村の実績がしっかりとできている。県と市町村との関係の構築が一つの物差しになるのではないか。
- 今後は転用基準がどう変わるのか。行政手続法という審査基準にあたるものが、その地域の実情を反映した形に変わって初めて改革の成果が結実すると思う。一方で、開発圧力に晒されて恣

意的な転用許可がなされないようなものでなければならない。なお、基準の作成にあたって、透明性や民主的な手続きをいかに確保できるかが課題としてあると思う。

- これまでの転用は、「個別のご相談に応じます」というように、運用がグレーであった。われわれは、そうではなく、しっかりと基準、規定、マニュアルをつくって明確化を図ることが大事であるとしている。
- 今回の改革に際して、農協や農業関係団体、議員からの声はどうだったか。
- 今回の農地転用権限移譲の仕組みは、他にも使えるかもしれない。地方分権のあり方において大きなモデルを示したと感じている。
- 20世紀後半では、都市的土地利用の面からの開発圧力が強く、また、農村的な土地利用への開発圧力が強いときに農地転用許可は機能した。しかし、都市的な開発圧力が下がり、農村的な土地利用の開発圧力も低下する中、農地転用許可権限をどのように使うか。自治体の総合的な土地利用の視点から、指定市町村の能力が問われるのではないか。
- 同時に農協改革が進んでいるため、このことについての農協からの反応はほとんどなかった。議員の方々からはかなり厳しいご意見もあった。ご指摘のように市町村の力量が試されることとなる。まちづくり全体のあり方が議論になっていくと思っている。今回は権限移譲であったが、規制緩和をしたのではない。規制は規制としてしっかりと守っていく。

4 閉会

(文責：日本都市センター)