

あいち 分権通信

平成 28 年 8 月
愛知県政策企画局企画課

- 「あいち分権通信」は、愛知県の地方分権改革・道州制への取組をお伝えするとともに、地方分権改革・道州制に関する話題をお届けするものです。
- 地方分権改革は、「地方が主役」となり、地域の特性・実情にあわせ独自に発展できる仕組みへ、国のかたちを抜本的に変えていく取組です。
- 平成 5 年の衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」から 20 余年にわたる取組の中で、地方分権改革は、一定の成果を挙げてきました。しかしながら、本県がめざすべき分権型社会の実現には至っていません。今後も歩みを緩めることなく地方分権改革の推進、さらには地方分権の究極の姿である道州制の実現に向けて、継続的に取り組んでいく必要があります。
- 「あいち分権通信」が、分権型社会の実現に向けて、“分権マインド”を持つ皆様の御参考になれば幸いです。

§ 目次 §

✓ 調査・研究レポート	P1
特集：土地利用規制に係る事務・権限の移譲について ～ 農地転用許可に係る事務・権限の移譲を事例として ～	
● コーヒーブレイク	P3
英国における農地制度事情	
✓ トピックス	P5
地方分権改革を巡る最近の動向	

調査・研究レポート

特集：土地利用規制に係る事務・権限の移譲について ～農地転用許可に係る事務・権限の移譲を事例として～

○ はじめに

本県がかねてより主張してきた農地転用許可に係る事務・権限の移譲が平成 26 年 6 月に成立した第 5 次地方分権改革一括法により、実現した。

前述の事務・権限は、「地方公共団体において条例制定や体制整備必要なもの」¹とされ、平成 28 年 4 月 1 日をもって移譲がなされた。

本レポートは、農地転用許可に係る事務・権限の

移譲を巡る議論を振り返り、そこから得た示唆を踏まえ、今後の地方分権の推進、さらには道州制へ向けた取組の方向性を示すものである。

1 第 5 次地方分権一括法成立以前における農地転用許可事務の制度変遷

(1) 第一次分権改革（平成 7 年～11 年）の成果
移譲を求める分権推進委員会、反論する農林水産省

農地転用許可制度は、第一次分権改革²以来、常に

改革のテーマとされてきた。

第一次分権改革では、内閣総理大臣の諮問機関である地方分権推進委員会及び、同委員会の地域づくり部会において議論がなされた。

議論が行われた平成7年当時、農地転用許可権限は、2haまでが機関委任事務として都道府県知事が執行し、2ha超については、国の直接執行事務となっていた。

議論の場において、国は、「大規模農地は食料供給の基盤として重要であり、その転用については広域的な観点から国が判断する必要があること等から、2ha超の農地転用許可の地方への権限移譲は問題がある。」³など、優良農地を保全し、食料自給率を維持するという食料安全保障の観点から、農地転用許可は国の事務・権限として残すべきと主張した。

一方、委員からは、「国の義務・国の責任を強調しているが、機関委任事務制度の下で、食料の自給率は低下し、農家の後継者不足も生じている。今までの農水省の政策が間違っていたのではないか。」⁴など、厳しい認識が示された。さらに、地方側からは、「地域の農業をどうするかについては、その地域においても長期的な見通しを持っている。このため、農地転用等についても地域に任せるべきである。」⁵、「地方においても、21世紀の食料については憂慮しており、優良農地は残したい。いい加減に扱っていない。国が農業だけでは生活していけないという実態を放置し、農地の確保は国の責任であるということしかいわないことの方が問題」⁶といった意見が示された。

こうした議論を踏まえ、農林水産省は、「2haを越え4ha以下の農地転用権限の都道府県への移譲については、次期通常国会（平成10年度常会）に改正法案を提出予定」⁷との方向性を示した。これを受けた「地方分権推進計画」において農地転用許可制度は「国際協定等との関連に加え、制度全体にわたる見直しが近くに予定されている事務」と分類され、取り扱われていくこととなった。

機関委任事務の廃止と移譲の一部実現、自治事務化

第一次分権改革における農地転用許可制度に係る制度改正は、2つの段階を経て実施された。1度目

は、平成10年の制度改正である。この制度改正では、4ha超の農地転用許可については国の直接執行事務、2ha超4ha以下の農地転用許可については国との協議を要する都道府県の法定受託事務、2ha以下の農地転用許可については都道府県の法定受託事務とされた。2度目は、平成13年の制度改正である。この改正では、1度目の制度改正からさらに踏み込んだ形で権限の移譲がなされ、2ha以下の農地転用許可について都道府県の自治事務とされた⁸。

このような農地制度に係る改革は、「国から地方への権限移譲が小規模にとどまるなか、移譲が実現した数少ないものの一つ」⁹であり、地方分権改革の着実な進展を物語る成果であった。

条例による市町村への権限移譲が可能に

第一次分権改革においては、従来の事務委任の制度に代わり、条例による事務処理の特例制度が創設された。これは、自治事務、法定受託事務の別を問わず、必要に応じ、都道府県の担っている事務を市町村へ権限移譲することを可能とした制度であり、農地転用許可事務においても、条例による事務処理特例を活用した市町村への権限の移譲が可能となった。

(2) 第二次分権改革（委員会勧告方式）（平成19年～）での議論 分権改革推進委員会が全面的な移譲を勧告

第二次分権改革においては、平成19年に発足した有識者等からなる地方分権改革推進委員会において、農地転用許可制度に係る権限の所在について議論がなされていった。地方分権改革推進委員会においても、第一次分権改革と同様に、国は食料安全保障の観点から事務・権限の移譲を拒み¹⁰、それに対し、地方側は「地方自治体が地方の実情に合わせて転用許可をしていった方がいい。」¹¹などと主張した。これらの議論を踏まえ地方分権改革推進委員会において取りまとめられた「第1次勧告（以下、平成20年勧告という。）」では、国と地方の役割分担の観点から、「外交、防衛など国家としての存立にかかわる事務をはじめとする国が本来果たすべき役割を重点的に担うように中央政府の役割を限定し、住民に身近な行政は地方自治体に移譲し地方の裁量と責任のな

かで実施することが基本である。」¹²と指摘した上で、農地転用許可については、

- 一 農地転用に係る国の許可権限を都道府県に移譲するとともに、国との協議を廃止する。
- 一 都道府県の許可権限（権利移動及び2 ha 以下の転用）を市に移譲する。
- 一 都道府県が定める農業振興地域整備基本方針に係る国との同意を要する協議については、同意を廃止する。

として、事務・権限の全面的な地方への移譲及び国による関与の縮小を政府に勧告した。

繰り延べられた結論

しかしながら、平成 20 年勧告を受けた平成 21 年の農地法改正では、附則第 19 条 4 項において、「国

と地方公共団体との適切な役割分担の下に農地の確保を図る観点から、・・・事務の実施主体の在り方、農地の確保のための施策の在り方等について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」とされるにとどまり、勧告に基づく事務・権限の移譲は進まなかった。

これは、平成 20 年当時、経済財政諮問会議において、農業制度改革が検討されており、地方分権の観点から議論されていた事項についても、「今回、措置をする農地確保施策の実施状況を踏まえ、5 年後を目途に国と地方公共団体との適切な役割分担について検討したい。」¹³とされたためである。

（コーヒーブレイク：英国における農地制度事情）

- 英国では、第二次世界大戦後の国内の食料事情の改善を目的として、農業保護に重きが置かれました。農業保護の実現手段として、農産物の価格支持制度としての英国農業法と、土地利用計画の総合的な管理のための都市農村計画法が¹⁴一体として制定されており¹⁵、都市地域と農村地域の一体的土地利用が実現されています。また、英国では、個別の土地利用計画に係る地方への分権が進んでおり、都市農村計画法により、地方自治体はほとんどの都市計画決定権限を有する¹⁶という土地利用制度の体系になっています。
- なお、英国では、人口フレーム（将来人口の概ねの推計値）に応じて、農地転用面積が割り振られる仕組みとなっており、短期的視点に立った安易な農地転用がなされない制度的担保が取られている点、開発の監督をしているプランナーが、専門職として処遇され、長期的な視座から、地域のまちづくりを検討している点など、我が国における土地利用規制の運用状況、運用体制とは大きな相違がある点には、十分に留意する必要があります¹⁷。



2 ポスト第二次改革¹⁸に向けた愛知県の取組

勧告の実現を国に提言

愛知県は、国と地方の適切な役割分担の観点から、地方分権改革推進委員会により示された第 4 次までの勧告で示されたすべての事項について、見直しに向けた取組を着実に進めるよう国に対し求めてきた。

また、平成 25 年 3 月に安倍内閣総理大臣を本部長とする「地方分権改革推進本部」が設置されたことを受け、同年 4 月に「さらなる地方分権改革に向けた愛知県提言」を取りまとめた。特に、農地転用許可に係る事務・権限については、地域の産業経済の振興や地域の活性化につながる事務であるとして、4 ha 超を含む全ての事務・権限について、移譲を求

めてきたところである¹⁹。

県内 2 市への権限移譲

条例による事務処理の特例を活用し、農地転用許可に係る事務・権限を、平成 24 年に岡崎市に、平成 26 年に名古屋市に対し移譲した。この 2 市においては、条例による事務処理の特例の活用に加え、地方自治法第 180 条の 2 に基づき、移譲された事務・権限を市長から農業委員会に対し委任することで、農地転用許可に係る事務を農業委員会へ一元化し、事務処理の迅速化を実現している。

3 ポスト第二次分権改革（平成 26 年～）での移譲の実現 （1）提案募集制度の導入と活用

地域の発意に根ざした新たな取組（提案募集制度）の導入

平成26年からは、現場の支障事例に基づいて、個々の地方公共団体から制度改正の提案を募る方式を用いることにより地方分権改革が進められている²⁰。なお、地方公共団体から募られた提案は、内閣府において整理された後、特に重要と考えられる案件については、地方分権改革有識者会議又は専門部会において集中的に調査・審議を行い、実現に向けた検討が進められることとなった²¹。

全国から寄せられた権限移譲を求める提案

農地転用許可に係る事務・権限の移譲については、地域の実情に精通した都道府県知事が実施することで、審査期間の短縮が図られるメリットがあり²²、地域の活性化につながる²³。

このため、平成26年の提案募集に対して、愛知県は、これまでの主張どおり農地転用許可（4ha超）権限の移譲を提案した。

全国知事会等の調査²⁴によると、農地制度に係る支障事例等として、「農用地利用計画の変更は市町村と都道府県の自治事務であるにもかかわらず、その後の農地転用許可（知事許可・大臣協議案件）の段階で、国から農用地利用計画の変更が不適切と一方的に判断され、協議に時間を要した。」という声を始め、様々な支障事例等が寄せられていた。

こうしたことから、全国においても同様に、農地転用に係る事務・権限の移譲関係若しくは、農地転用等に係る規制緩和を求める56件の提案が行われた。

これらの提案については、地方分権改革有識者会議に設けられた農地・農村部会において検討されることとなった。

見直しを求める地方六団体

地方分権改革有識者会議における検討に向けて、地方六団体²⁵は「農地制度のあり方について（以下、地方六団体提言という。）」を取りまとめた。

地方六団体提言では、「真に守るべき農地を確保しつつ、住民に身近な地方自治体が主体となって都市と農村を通じ地域の実情に応じた土地利用を実現する観点から、農地制度のあり方を見直すべきである。」²⁶とし、農地の総量確保には、国と地方が責任を共有するとともに、個別の農地転用については、「総合

的な土地利用行政の観点から、市町村がその執行を担う仕組みにするべきである。」²⁷として、農地転用許可に係る事務・権限の市町村への移譲を求めた。

反論する農林水産省

これに対し、農地・農村部会において農林水産省は、「個別の農地転用許可の判断は、現場と距離を置いた判断ができる者が行うことが適切であるとしつつ、仮に農地転用許可権限の移譲をさらに進める場合には、優良農地の保全の観点から、客観的に見て十分な担保措置を取り得るかが課題。」²⁸などとし、真っ向から対立する議論が繰り広げられた。

有識者会議が全面的な権限移譲の方向性を提示

一方で、委員からは農地転用許可制度における平成26年当時の課題として、「土地利用に関して関連法律と分権の足並みを揃えるという視点も重要。」「人口減少社会の到来を踏まえれば、地域の実情に応じたまちづくりは避けて通れない課題。」といった指摘がされている²⁹。

そのような議論を経て、「2ha超4ha以下の農地転用は、暫定的な法定受託事務とされてから、相当な期間が経っているので、その位置付けを見直すべき。」「農地転用許可事務の大部分は地方が担っており、許可基準を明確に示すのが、本来の国の役目。わずかな件数しかない大臣許可や協議案件に固執する必要はなく、全体の政策効果を考えると、明確な基準のもとに転用許可の権限は都道府県、市町村に任せ、国は食料自給率の向上などに取り組むべき。」など、制度改革へ向けた方向性が示されることとなった³⁰。

有識者の間においても、「農地転用の問題は、地方分権改革有識者会議でもずっと共有している問題・関心」³¹とされ、第二次分権改革の残された大きなテーマとして、改革の必要性が十分に認識されていた³²といえる。

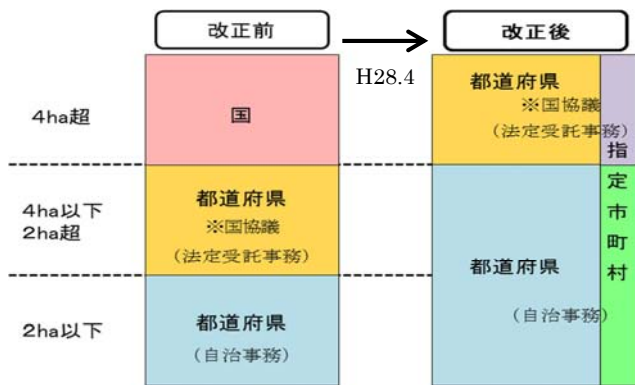
（2）政府対応方針及び第5次地方分権一括法における制度改革の概要 移譲の実現、「指定市町村制度」の創設

農地・農村部会での議論を踏まえ、農地の総量確保の仕組みの充実を図るとともに、農地転用に係る事務・権限について、地方への移譲を行うことが閣

議決定³³された。

具体的には、これまで国との協議が義務付けられていた2ha超4ha以下の農地転用に係る協議を廃止し、事務の種類を自治事務とするとともに、これまで国の権限であった4haを越える農地転用に係る事務・権限については、「当分の間」、国との協議を要する法定受託事務として移譲されることとなった。また、優良農地確保の目標を定める等、一定の要件を満たすことで国が指定する市町村については、今回の権限移譲により都道府県知事へ移譲される権限と同等の権限が移譲される、「指定市町村」の仕組みが新たに設けられることとなった³⁴。

農地転用許可に係る事務・権限移譲のイメージ



※第5次地方分権一括法の概要(平成27年6月内閣府作成)をもとに一部加工

4 農地転用許可権限の移譲を巡る議論が示唆するもの

第一次分権改革以来、農地転用に係る事務・権限の移譲については、これらの事務・権限が本来的に国に帰属すべき事務なのか、地方に帰属すべき事務なのか、常に議論の中心にあった。

その際、地方の側から、地方の役割と責任について明確に主張してきたことが、移譲の実現につなが

った。事務・権限の移譲の実現に向けては、実際に処理される件数や地方への移譲による効果も重要な論点ではあるが、国と地方の役割分担の観点から、地方が責任を持って事務を担うべきと立論できるかどうか、改革を進めていくための鍵を握っているものと考えられる。

○ おわりに

地方分権を推進し、国・都道府県・市町村のあるべき役割分担を実現していくためには、国から地方への事務・権限の移譲だけではなく、都道府県においても条例による事務処理特例等を活用した市町村への事務・権限の移譲について着実に取り組んでいく必要がある。

累次の地方分権改革により、事務・権限の移譲が進展していく中で、移譲された事務・権限を地域にフィットするように行使していくことが、ますます重要となる。その際には、権限の行使にあたり、地域の実情に応じた法令解釈を行うとともに、必要に応じて独自条例を制定するなど、いわゆる政策法務の考え方を踏まえた事務の執行が必要となっていく分野も増えていくものと考えられる³⁵。

国から地方への事務・権限の移譲は一朝一夕で進むものではない。その時々の変化を踏まえながら、一つ一つ成果を積み上げつつ国と地方の間で丁寧な議論を重ねていかなければならない。

提案募集制度の一層の活用や持続的な要請活動の実施など継続的な取組が、地方分権改革の進展、そして地方分権の究極の姿である道州制の実現に向け、重要な役割を果たしているのではないだろうか。

トピックス：地方分権改革を巡る最近の動向

- 本年度3年目を迎えた「地方分権改革に関する提案募集」に対し、全国から303件の提案がなされました。愛知県は、「不動産鑑定士試験の受験申し込みの都道府県経由事務の廃止」など、計5件の改革案を提案しました。
- 今年の提案の特徴として、「子ども・子育て支援関係」の提案が48件(前年11件)と増加しています。
- また、全国の市町村からの提案が、提案団体数71団体(前年39団体)、提案件数164件(前年112件)と前年比で増加しており、“分権マインド”の広がりが窺えます。

- 平成 28 年 7 月 5 日（火）に開催された地方分権改革有識者会議において、上記の提案に対する検討の方向性が示されました。「内閣府と関係府省との間で調整を行う提案」とされた 209 件の提案について、有識者を交え、議論が深められることとなり、8 月上旬から地方分権改革有識者会議提案募集検討専門部会において、有識者による関係各府省のヒアリングが実施されています。
- 今後、9 月上旬に開催が予定される地方分権改革有識者会議において、有識者を交えた議論が予定されています。

1 内閣府「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第 5 次地方分権一括法）の概要」（H27. 6）

2 平成 5 年 6 月の地方分権の推進に関する決議（衆参両院）後、平成 7 年 7 月に発足した地方分権推進委員会による第 1 次から第 5 次までの累次の勧告を基に閣議決定された「地方分権推進計画」並びに「第二次地方分権推進計画」により推進された地方分権改革のことを指す。

3 地方分権推進委員会第 15 回審議概要（速報版）（第 5 回地域づくり部会と合同開催）（H7. 11. 9）

4 地方分権推進委員会第 76 回審議概要（速報版）（H8. 10. 17）

5 地方分権推進委員会第 78 回審議概要（速報版）（H8. 10. 30）

6 地方分権推進委員会第 78 回審議概要（速報版）（H8. 10. 30）

7 地方分権推進委員会第 162 回審議概要（速報版）（H9. 12. 11）

8 北原鉄也「都市計画・土地利用規制・農地転用における国の関与の縮減について」（『都市問題 2015. 5』）参照。

9 愛知県知事政策局企画課「地方分権改革 13 年の軌跡～リアル分権はどこまで進んだのか～」（H25. 3）P36 参照。

10 第 23 回地方分権改革推進委員会議事録（H19. 10. 15）参照。

11 第 16 回地方分権改革推進委員会議事録（H19. 9. 4）参照。

12 地方分権改革推進委員会「第 1 次勧告」（H20. 6. 20）P 7 参照。

13 平成 20 年第 27 回経済財政諮問会議議事要旨（H20. 12. 3）

14 安藤光義ほか『英国農村における新たな知の地平』（2012. 7 農林統計出版株式会社）P. P10-12

15 安藤光義教授（東京大学農学生命科学研究科）ヒアリングを参照に記載（H28. 5. 17）

16 中井裕ほか『英国都市計画とマスタープラン 合意に基づく政策の実現プログラム』（H10. 3. 10）

17 安藤光義教授（東京大学農学生命科学研究科）ヒアリングを参照に記載（H28. 5. 17）

18 愛知県「分権型社会に向けて」参照

19 愛知県「さらなる地方分権改革に向けた愛知県提言」（H25. 4. 22）

20 内閣府地方分権改革有識者会議「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」(H26. 6. 24) P. P 7-8 参照

21 内閣府地方分権改革有識者会議「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」(H26. 6. 24) P 8 参照

22 平成 26 年度愛知県提案を参照

23 愛知県「さらなる地方分権改革に向けた愛知県提言」（H25. 4. 22）

24 全国知事会、全国市長会、全国町村会「農地制度に係る支障事例等について」（H25. 10. 2）

25 全国知事会、全国市長会、全国町村会、全国都道府県議会議員会、全国市議会議員会、全国町村議会議員会の総称

26 地方六団体「農地制度のあり方について」（H26. 8. 5）P 1 参照

27 地方六団体「農地制度のあり方について」（H26. 8. 5）P 6 参照

28 内閣府「地方分権改革有識者会議農地・農村部会報告書」（H27. 3. 19）P 5 参照 第 9 回農地・農村部会（H26. 8. 20）での発言。

29 内閣府「地方分権改革有識者会議農地・農村部会報告書」（H27. 3. 19）P10～11 参照

30 内閣府「地方分権改革有識者会議農地・農村部会報告書」（H27. 3. 19）P10～11 参照

31 第 7 回地方分権改革有識者会議議事録（H25. 10. 16）

32 内閣府「地方分権改革有識者会議農地・農村部会報告書」（H27. 3. 19）P 1 を参照に記載

33 「平成 26 年の地方からの提案等に関する対応方針」（H27. 1. 30 閣議決定）

34 「平成 26 年の地方からの提案等に関する対応方針」（H27. 1. 30 閣議決定）

35 出石稔教授（関東学院大学法学部）ヒアリングを参照に記載（H28. 6. 16）

○ ホームページ：分権型社会に向けて
 地方分権や道州制について、愛知県の主張・取組など最新の動向を紹介するとともに、Q&A 形式でわかりやすく解説しています。
 URL : <http://www.pref.aichi.lg.jp/kikaku/bunken/index.html>

○ 出前分権教室を実施しています！
 地方分権・道州制に対する理解を深めていただくために、県民の皆様や大学・各種団体からの依頼に基づき、職員が出向いて説明しています。応募方法につきましては、上記ホームページを御覧ください。

発行：平成 28 年 8 月
 愛知県政策企画局企画課
 名古屋市中区三の丸三丁目 1 番 2 号
 TEL : (052) 961-2111 (代表)
 (052) 954-6473 (ダイヤルイン)
 FAX : (052) 971-4723
 E-mail : kikaku@pref.aichi.lg.jp