

山田俊男君

私は、地球的な規模で食料の確保、これが大きな課題になっているときに、当然これは我が国についてもそうでありますが、その基盤になっております農地の問題につきまして今日は質疑をさせていただきます。

当委員会の冒頭に、若林大臣がFAOのサミットにも御出席いただいて大きな役割を果たしてきてもらっております。福田総理も御出席になられて、食料自給率の向上の問題であったり、さらには、これは断じて止めなければならないというふうに思いますけれども、食料輸出国を中心とします輸出の規制の問題について、さらには、これも食料大生産国を中心とします食料とエネルギーの争奪の問題、これらについて総理も的確な提案をしてきてもらっているわけでありまして、今後ともこれらの取組を本当に強めていく必要があるかと、こんなふうに思います。

そんな中で、この食料の安定確保ということに欠かせない基盤であります農地の扱いについて、最近時、2つの動きがあります。1つは、地方分権推進委員会におきまして、これまで農林水産大臣の権限でありました4ヘクタール以上の農地の転用の権限について都道府県知事への移譲の問題が出ていますわけでありまして、さらには、もう1つは、経済財政諮問会議におきます民間側委員の提案でありますけれども、農地の利用については基本的には自由にしようとする、しかしその一方で、農地の所有についても、農業生産法人の要件緩和という観点で農地の所有についても弾力的な規定を入れていくという提案になっておるわけでありまして、この2つの提案が一緒になって進んだときに、本当に大事な我が国の農地は守っていけるのかと、こういう問題意識であります。

そこで、なおこれらのことについて敢然と戦っておられます若林大臣に対しまして、大変高く敬意を表する次第であります。

さて、質問でありますけれども、地方分権委員会では、まちづくりの一環として転用権限の知事への移譲を求めておられるわけでありますが、御案内のとおり、もう我が国は昭和43年に都市計画法を導入して、その下に都市計画地域を定めております。これは、中には市街化区域として10年以内に転用を計画的に進めていこうという地域もあるわけでありまして、その一方で、市街化調整区域、調整区域という言い方が分かりにくくて、市街化を少し待つ区域としか読めないわけでありまして、しかし、規定の解釈としましては市街化を抑制する区域ということのようでありまして、その規定。さらには、線引きをしないまま非線引きの、しかし非線引きであればわざわざ都市計画区域というふうに言う必要はないというふうに思いますけれども、非線引き都市計画区域というのを設定されているわけでありまして。

一方、翌年の、1年遅れて、1年遅れた経緯までは十分勉強しておりませんが、1年遅れて農振法が制定されて、その上で農用地区域並びに農振区域の設定がなされたわけでありまして、その都市計画区域と農振区域は多く重複しているところがあります。

この都市計画区域の理念と、それと農振法におきますこの理念、これがどこかで相克しているんじゃないかと。そのことが、農地の扱いについて大変あいまいといえますか、もう少

しよく分からない。そして、現状の多くの農地転用を始めとする農地利用についての混乱を生んではいけないのか。こういう問題意識の下にまず質問したいわけではありますが、農水省の中條局長に御質問しますけれど、この43年の都市計画区域設定以降、市街化調整区域、市街化区域、さらには非線引き都市計画区域の中で一体どれだけ農地の転用があったのか、お聞きしたいと思います。

政府参考人（中條康朗君）

農地の転用面積についてのお尋ねでございますが、ちょっと手元に累積の面積はないんですけれども、平成18年度の面積はございますので御紹介を申し上げたいと思います。

全国の農地転用面積でございますけれども、平成18年度で約1万7,000ヘクタールとなっております。そのうち、委員御指摘の市街化区域内の農地転用面積は4,700ヘクタール、約28%になってございます。また、市街化調整区域内の農地転用面積につきましては4,000ヘクタール、24%となっております。非線引きの都市計画区域内の農地転用面積、これにつきましては4,000ヘクタールということで、約24%となっているところでございます。

山田俊男君

そうしますと、まさに市街化を抑制すべき調整区域、さらには、それこそ非線引きの農村地帯と思われる地域においても農地の転用が進んでいる実態が分かるわけでありまして。

さて、44年から実施しました農振法、まずこれは、農用地区域においては農地の転用は極力制限して、そしてきちっと農地の確保を図ろうという理念であるわけでありまして、都市計画法の理念とそれと農振法の理念と異なりますか、これがきちっと調整が進んでいるんでしょうか。どんなふうにかこれ調整を図ってこられたのか、そのことをお聞きしたいと思います。

政府参考人（中條康朗君）

農振地域の設定と都市計画の調整についてのお尋ねでございますけれども、委員御指摘のとおり、国土が狭小な我が国にありましては農業的土地利用と非農業的土地利用との調整に留意する必要があることから、農用地区域の設定に当たりましては都市計画制度との適切な調整を図ってきているところでございます。

具体的に申し上げますと、市街化区域あるいはその用途区域につきましては農業振興地域に設定しないという一方で、市街化調整区域それから用途地域外につきましては、先ほど委員御指摘のように、積極的に農業振興地域に設定をいたしまして、これらの地域内の優良農地について農用地区域に設定しているところでございます。

また、計画的な市街地整備のために、農用地区域内農地を市街化区域へ含める必要が生じた場合には、市街化区域内において他に代用する、代替する土地がないかどうか、あるいは農地の集団化に支障を及ぼすことがないかどうか等々につきまして確認いたしまして、集団的農地については極力市街化区域に編入されないよう慎重に対応しているところでござい

す。

一方で、市街化区域内におきましては、計画的な市街地整備の見込みがないことから市街化区域内の土地を市街化調整区域に編入する場合には、当分の間、営農が継続されることが確実な農地については農用地区域へ編入するように努めているところでございまして、今後とも、農用地区域の設定に当たりましては都市計画制度との適切な調整を図りまして優良農地の確保に努めてまいりたいと、このように考えております。

山田俊男君

それなりの調整の努力をされているという事情は分かりました。

ところで、大規模商業施設の設置についてお聞きしたいわけではありますが、この大規模商業施設が、それこそ非線引きの都市計画区域、非線引きの白地地域というんですかね、を始めとする郊外に設置が進んでおります。もちろん、市街化調整区域にも多く設置されているように聞いているわけではありますが、言うなれば都市計画区域を外れて、そして逆に言うと、そのことによって都市計画区域がどんどん拡大しているというふうに見えるのかもしれない。

一体、大規模商業施設の設置にかかわる農地転用面積はどのくらいに上っているのか、これも中條局長にお聞きしたいと思います。

政府参考人（中條康朗君）

大規模商業施設の設置に係る農地転用についてのお尋ねでございます。

平成18年度におきます店舗等施設への農地転用面積につきましては約1,300ヘクタールとなっております。全国におきます農地転用面積全体、これは1万7,000ヘクタールでございますが、その約8%となっているところでございます。このうち、農地転用面積が2ヘクタールを超える大規模な商業施設への農地転用面積でございますけれども、192ヘクタールということございまして、全体の約1%ということになってございます。

山田俊男君

これを見ましても、現に大規模商業施設の農地転用の実態が明らかになっているわけでありませぬ。

ところで、これは国土交通省にお尋ねしたいわけではありますが、まちづくり3法が昨年11月から改正され施行されているわけではありますが、どういう問題意識でこれが改正され、さらに、このことで無秩序な農地転用は抑制されたと見ていいのかわかりかね。それから一方で、どうも用途変更があつたり、ないしは地区設定、地区計画の設定があつたりすると、これは許可しますよという流れになっているんじゃないかと。一体、ちゃんとまちづくり3法の歯止め措置が利いているのかどうかというのが懸念されるんですが、いかがでしょうか。

政府参考人（石井喜三郎君）

お答えいたします。

先日のまちづくり3法の改正、特に都市計画法の改正でございますが、先生御指摘のとおり、郊外に大型のショッピングセンターができると、その反面、中心市街地の空洞化が進むという、こういう状況を受けまして、コンパクトなまちづくりを推進するという観点から、都市構造であるとかあるいは道路等のインフラに大きな影響を与えるような大規模集客施設等の無秩序な郊外への拡散を抑制するということを主眼として制定を行ったところでございます。

具体的には、大きく言いますと3つの内容がございます。

まず第1は、いわゆる開発許可でございます。市街化調整区域についても、まとまった実は大規模な施設については開発許可ができるという規定が従前の10号のイというものでございましたが、これを廃止をいたしました。さらに、これまで公共施設については、病院であるとかこういうものは郊外に立地する必要もあるだろうということで、これは許可の対象ということから外してチェックをしておりますでしたが、これをチェックすることにいたしました。

2点目でございますが、都市計画の作用が及ぶ区域というのは都市計画区域ということで枠取りをしてございますが、その外については制限が及んでおりませんでした。この外についても準都市計画区域ということで一定の歯止めを掛ける区域の設定ができますが、なかなか設定条件が厳しい、あるいは、市町村の方が設定されるということで、そういう企業の進出その他の関係でなかなか設定がされないということがありましたので、この設定要件の緩和並びに知事が設定できるというように改正をいたしました。

それから3点目は、今御指摘の用途の件でございますが、今までは11あるうちの6の用途で大規模集客施設、スーパーが立地ができましたが、これをつだけということで、商業と、それから沿道沿いの近隣商業と、それから準工業地域という3つに限定をいたしました。

それで、このような施策の効果はどうかということでございますが、施行されて、11月ということでまだ半年でございますから、はっきりとしたデータを私どもつかんでおるところではございませんが、大規模集客施設の郊外立地については、これは開発許可で取るものがまず全体的になくなりましたので、減少する傾向が出てきていると。一方で、商業地域のところへ、いわゆる中心部に立地が増えてきておりますので、無秩序な市街化の抑制という効果はこれから期待できるのではないかとこのように考えております。

それから最後の点でございますが、地区計画を作れば調整区域でも開発ができるんじゃないかと、あるいは用途を変えれば、これは市街化区域内の話になりますが、例えば工業地域でもできるんじゃないかという点でございます。用途については、これはまさに都市が工業地域であったところを商業地域に変えてやるということになれば、これはまさにそういう用途に持っていくということで、都市計画の本当の筋ではないかと思っております。

一方、地区計画でございますが、これが今までの開発許可と違うところは、地区計画とい

うものを市町村が作る場合には、利害関係者の意見聴取、あるいは案を公告縦覧いたしまして意見を聴くということで、当該地域についての判断を要するというので乱開発には一定の歯止めが掛かってくるというふうに考えております。

山田俊男君

まちづくり 3 法の改正につきましては、それこそいったん大規模店舗法の規制緩和を行った政策の誤りを正すという、私はそれはそれで画期的な取組であったかと評価するわけですが、しかし昨年施行以降、聞こえてくるところによると、農地転用を含めて郊外への設置の希望がまだ強いと、まだ現にあるということも聞いているわけでありまして、是非まちづくり 3 法の運用をしっかりと点検いただいた上で取組を強めてもらいたい、こんなふうに思います。

ところで、中條局長にまたお尋ねしますけれども、農地の転用権限を知事に移譲してそれで本当に大丈夫なのかという心配なわけです。今までのこうした議論、今示していただいた数字の中でも、権限移譲したらそこで開発が進みかねないという心配があるわけでありまして。もちろん、地方の皆さんがこういうまちづくりをやる、こういう農村整備をやるということであればいいわけですが、そこになかなかこれまでの経緯からすると心配な部分があるわけでありまして。大臣許可にかかわる、すなわち 4 ヘクタール以上の農地の転用について、過去の事例として、どんな用途だったり、それから面積としてどの程度あったものなのかどうか、それをお聞きしたいと思っております。

政府参考人（中條康朗君）

お答えいたします。

農地転用許可基準につきましては、平成 10 の農地法の改正によりまして法定化し明確化したところございまして、これに併せまして、事務次官通達等によりまして細部の取扱いにつきましても補足をして基準の明確化を図ったところございまして。しかしながら、個別審査に当たりましては、農地の集団性それから市街地の進展度合い等々の要件の運用につきましてもの解釈、それから判断につきましてどうしても許可権者にゆだねざるを得ない部分も残るわけございまして、県ごとに多少ばらつきが生ずるおそれのあるところございまして。

大規模な改正につきましては、優良農地が含まれる可能性が高いわけございまして、民間の開発でございまして、地域の活性化の観点から都道府県が企業誘致等に積極的に関わっている場合がございます。特に大臣許可に係ります 4 ヘクタール超の農地転用につきましては、店舗等の商業サービス等の用地あるいは鉱工業用地等の割合が高くて、大臣から知事に転用許可権限を移譲した場合に、産業振興の観点からこれらの転用規制が厳格になされず農地転用が進むおそれもあるところと考えております。

事例でございましてけれども、平成 18 年におきます 4 ヘクタール超の大臣許可面積についてでございますが、これは 444 ヘクタールございまして、その内訳は、商業サービス等の用地

が 233 ヘクタール、これは 53%と大宗を占めております。それから、駐車場、資材置場等が 100 ヘクタール、これは 23%でございます。鉱工業用地が 44 ヘクタールで 10%となっております。

なお、これは先ほど、まちづくり 3 法の施行の前の 18 年度でございますから、直近のものについてはこれからその成果を見てみたいというふうに考えているところでございます。

山田俊男君

それでは、国交省にお尋ねしたいわけでありますが、国土審議会におきまして国土づくりの論議がなされております。大賛成です。

ところで、昨年 12 月には国土形成計画案が作成されて報告されております。まちづくりについてはコンパクトなまちづくりをやりましょう。食料自給率の確保から資源の確保をやりまします。美しい国土を形成します。それから、新たな公という認識でもった地域の取組を強化しますという、新しい理念や観点が入れているというふうに思います。

一体、この国土形成計画の中で農地の扱いについてはどのような位置付けであるのか、お聞きしたいと思います。

政府参考人（西脇隆俊君）

お答え申し上げます。

委員今御紹介ありました国土審議会、12 月に計画案が出ておりますが、その後、本年 2 月に国土審議会にお諮りをいたしまして、おおむね妥当という答申をいただいております計画案におきましては、今委員御指摘のように、コンパクトシティへの転換に向けた取組でございますとか、食料自給率の確保に向けた支援の確保とか、美しい国土の形成とか、そういうことで農地に関連をしております様々な考え方が計画全般に盛り込まれておりますが、その中でも特に農地についてまとまって記述されている部分について御紹介を申し上げますと、農地については国民に農産物を供給する重要な基盤であり、農業の有する多面的機能が発揮される基盤でもあることから、優良農地を確保するとともに、農業上の土地利用の維持に努めていくというふうに位置付けされているところでございます。

山田俊男君

是非、国土形成計画の具体化に当たっては今の観点をしっかり生かして進めてもらいたい、こんなふうに思います。

ところで、農水省の経営局長にお尋ねいたしますが、先ほど来申し上げましたもう一つの農地についての提案のことではありますが、経済財政諮問会議の動きです。

農地の利用、所有から利用を分離して、利用については企業、会社も含めて自由にするという観点です。しかし、その一方で、農業生産法人の要件を緩和して、所有、これは所有にかかわる話ですが、農地の所有についても実は大幅な緩和の中で企業が実質農地の所有を図

っていけるような提案になっていると見ております。このままで、農地の利用は行わなくなった、さらには、会社についても、会社の事業目的を転換して農業生産から撤退したというような事態の中で、この農地の扱いについて、ひいては我が国の農業のありようを大きく混乱させかねない提案ではないかというふうに思っているんですが、歯止めが掛からないんじゃないか、こういう思いであります。

どうぞ、この点についてどういうお考えでおいでになるのか、お聞きしたいと思います。

政府参考人（高橋博君）

農地政策の改革につきましては、先ほど大臣からも説明申し上げましたように、農林水産省といたしましては、先般の経済財政諮問会議におけます総理の指示を踏まえまして、この秋をめどに改革のプランをまとめることとしております。その具体的な内容の検討事項につきましては、昨年11月に農林水産省として取りまとめました農地政策の展開方向についてに即しまして現在検討を進めているところでございます。

この農地政策の見直しに当たりましては、本日も様々な観点から御議論ございましたように、農地を確保し、これを最大限有効利用していくことが重要との認識の下で、その一環といたしまして、所有権と利用権の規制を切り離しまして、所有権については厳しい規制を維持しながら、利用権については規制を見直すという方向で検討しているところでございます。

いずれにいたしましても、農地につきましてはその権利を有する者、所有権、利用権に限られませんけれども、あるいは個人、法人を問わないわけではありますが、農地の農業上の利用が確保されるよう努める必要があるというふうに考えております。これを担保するためにどのような措置が有効であるか、現在検討しております。

なお、委員御指摘の、先般の経済財政諮問会議におきまして民間議員から意見が出された農業生産法人の要件の緩和につきましては、当然のことながら所有権の取得に対する規制緩和の見直しをも意味するものであります。所有権の取得制限の見直しにつきましては、これまでも様々な問題点が指摘されてきたところでございます。このようなことも含めまして、先ほど申し上げましたように、今回、所有権と利用権の規制を切り離して、所有権に対する規制は維持しながら、利用権の規制を見直すことで、農地の利用についてより借りやすく自由に取り組めるようにしていくということをしておるわけでございます。

この観点で、先ほどの、経済財政諮問会議におきまして大臣からも御発言がございましたように、このような基本的な検討方向の中では、民間議員が提案されたような農業生産法人の要件の緩和見直しというものは検討の論点にはなりにくいというふうに考えております。

山田俊男君

先ほど来申し上げましたが、大臣がこの2つの動きに対して大変な頑張りを行っていただいております。まさに、この2つの動きについて、ここで方向を誤りますと、それこそ我が国の大事な農地、そして食料生産基盤のこの大事な国土、ひいてはこの国の在り方にもかかわ

る重大事でなかろうかと思えます。これまでの議論を通じまして、大臣のこの点についての御見解、決意をお聞きしたいと思います。

国務大臣（若林正俊君）

もう今更申し上げるまでもなく、農業生産の基盤というのは農用地でございます。そして、その農用地をいかに有効に活用して生産力を上げていくかということが一番大きな国家的課題だというふうに認識しているところであります。その農用地の利用の在り方というものを農地制度見直しの中で抜本的に考えていこうというのが、昨年の農地制度の在り方についての見直しの方向であるわけでございます。

そういう方向を進めていくに当たりまして、農地の非農地化、転用という問題と、農地を農地として利用するための権利移動というのは、農地法の仕組みの上でいえば車の両輪になっているわけでありまして、転用の部分だけを取り外してこれで有効利用を考えるというわけにはいかない。常に、その農地が非農地化していくということについてどのような規制をきちっと掛けていくかということと、農地を農業上有効に利用していくかということとは非常に関連を持っているわけでございます。

そういう意味からしますと、いろいろな提案がございますけれども、やはり農地政策を一体として考えていく。そのときには、農地法のみならず、農業振興地域整備法を含めまして、広い意味での農地制度全体についてここでしっかりと見直していく必要があり、その見直しに当たっては、やはり農業上の、細かいことは申しませんが、今まで許可が要らなかったような公的な学校、病院等の転用も改めて許可の対象にするとか、あるいは、農用地区域の見直しに当たって、今まで全く自治体に任せていた部分についても、そういう農用地を確保するという視点から、いろいろと指導、措置が講じられるようなことを考えるなど、いろいろなことを今考えているわけでございます。

そういう中の一環として物事をとらえていかなきゃいけないだろうというふうに思うわけでありまして、今度の規制改革会議は、もう勧告が出ました。一次勧告が出て、内閣がそれをどう受け止めるかということは今協議中でございますが、それはもう近々に決めなきゃいけない事態になっておりますけれども、私は、そういう農地制度全体の見直しの中で有効な農用地確保ということが図られるようなことを旨としてといたしますか、そういう規制の下に種々地方分権の問題が考えられてしかるべきものだと。それは農地制度一体として検討するべきものだということを思っているわけでございまして、省庁間の話合いの中におきましても、かなりそういう点では認識の歩み寄りといいたいまいしょうか、それらができ上がってきているんじゃないかということを楽しみにしているところでございます。

山田俊男君

これで終わりますが、今、農水省、若林大臣の決意をお聞かせ願いました。

そして、先ほど来質疑させていただきましたが、国交省におきます国土形成計画のこの方

参議院農林水産委員会 / 2008年6月10日

向、これらは共に相連携して、そして我が国のこの美しい国土を守っていきたい、こんなふうに是非御努力願いたいと思います。

どうも大変ありがとうございました。