

해 외 출 장 결 과 보 고

출장명: 대만농촌경제학회 국제컨퍼런스 (“Farm Land Protection and Management Conference”) 참석 및 발표

1. 출장 목적

- ☐ 대만농촌경제학회 국제컨퍼런스 (“Farm Land Protection and Management Conference”) 참석 및 발표

2. 출장 계획

- ☐ 출장명 : 대만농촌경제학회 국제컨퍼런스 (“Farm Land Protection and Management Conference”) 참석 및 발표
- ☐ 출장지역 : 대만 (타이베이)
- ☐ 출장기간 : '11.5.26~5.29 (3박4일간)
- ☐ 출장자 : 농업농촌정책연구본부 선임연구위원 김홍상

3. 예 산: 초청자(臺灣農村經濟學會) 부담

4. 출장 일정 및 주요 활동 사항

☐ 출장 일정

일 자	주요 업무	주요 면담자
2011. 5. 26(목)	◦ 이동(인천공항 → 대만 타이베이)	
5. 27(금)	◦ 컨퍼런스 참석 및 발표 발표자료: 한국 농지보전관리의 진단과 과제	◦ 대만 농업위원회 기획처장, 농지이용과장 등 농지정책 관련 업무 담당자 면담
5. 28(토)	◦ 대만농촌경제학회 임원 면담 등	
5. 29(일)	◦ 이동 (대만 타이베이 → 인천공항)	

□ 주요 활동 사항

- 한국 농지 보전·관리 제도 현황 소개 및 일본, 대만 상호간의 유사점과 제도상의 보완 사항 논의
 - 3 국간의 전문가 및 정책 담당자간의 교류 필요성 제기
- 대만 농업정책연구기관 설립 관련 자문
 - 한국농촌경제연구원(KREI)의 성격, 역할 등에 대한 소개
- 기타 구체적 현안 관련 학술적 교류 필요성 논의 등

5. 출장결과

□ 컨퍼런스 행사 일정

Organizer: Rural Economics Society of Taiwan (REST)

Co-Organizer: Department of Planning, Council of Agriculture (COA), R.O.C.

Sponsors: Taipei Liou-Gong Irrigation Association & Agricultural Bank of Taiwan

Place: Conference Room 1011, 10th Floor, Council of Agriculture
(37 Nanhai Road, Taipei, Taiwan 10014, R. O. C.)

Time: May 27, 2011, 9:00-16:40

8:30-9:00 Conference Registration

9:00- 9:20 Conference Opening &Welcome Address

Chi-Yuan Lin, President of the Rural Economics Society of Taiwan

Chin-Son Lin, President of Taipei Liug-Gong Irrigation Association

9:20-10:20 Section 1:

Host: Kuo-Ching Lin, Professor of the Department of Agricultural Economics, National Taiwan University

Lecturer: Sung Kwon Han, Deputy Director of Farmland Policy Division, Ministry for Food, Agriculture, Forestry, and Fisheries in Korea

Topic: Food Security and Farmland Policy Directions in Korea

10:20-11:20 Section 2:

Host: Kuo-Ching Lin, Professor of the Department of Agricultural Economics, National Taiwan University

Lecturer: Hong Sang Kim, Research Director, Korea Rural Economic Institute

<i>Topic: Diagnosis and Tasks for Farmland Protection and Management in Korea</i>	
11:20-11:30	Break
11:30-12:30	Discussion
12:30-13:30	Lunch
13:30-14:30	Section 3:
<i>Host:</i> - Director of the Department of Planning, COA	
<i>Lecturer:</i> Masaru Takagi, Attorney-at-Law, Former deputy Director-General, Minister's Secretariat, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Japan	
<i>Topic: Farmland Policy of Japan</i>	
14:30-15:30	Section 4:
<i>Host:</i> - Director of the Department of Planning, COA	
<i>Lecturer:</i> Sumitaka Harada, Professor of the Law School, Chuo University	
<i>Topic: Farmland Protection of Japan</i>	
15:30-15:40	Break
15:40-16:40	Discussion
16 : 40	The End

□ 주요 발표 및 논의 내용

○ 제1주제 : 한국의 식량안보와 농지정책 방향

- 발표자 : 한성권 (농림수산식품부 농지과 사무관)
- 주요 논의 내용 : 2020년 농지소요 규모(추정)에 대한 방법론, 농지 확보 방안, 농지 은행 운용 실태 등에 대한 관심과 질문

○ 제2주제 : 한국 농지보전관리의 진단과 과제

- 발표자 : 김홍상 (한국농촌경제연구원 선임연구위원)
- 주요 논의 내용 : 농지법 체계의 한국과 대만의 차이, 소규모 난개발 문제, 적정규모 농지 보전 목표 설정 과제, 집단화된 우량 농지의 보전과 구분 기준 등에 대한 관심과 질문

○ 제3주제 : 일본의 농지정책

- 발표자 : 다카기 마사루 (高木賢律師, 전 일본 農林水産省大臣官房長)
- 발표 자료 : 아래 별첨 자료 참조
- 주요 논의 내용 : 일본의 경작방기지의 발생과 관리 방안 등에 대한 관심과 질문

○ 제4주제 : 일본의 농지보호

- 발표자 : 하라다 쓰미타카 (原田純孝, 일본 中央大學法科大學院 교수)
- 발표 자료 : 아래 별첨 자료 참조
- 주요 논의 내용 : 일본의 도시계획법과 농업진흥지역정비에관한법률의 운용 등에 대한 관심과 질문

□ 주요 면담자 및 컨퍼런스 참석자

○ 주요 면담자

- 대만농촌경제학회

林啓淵 (臺灣農村經濟學會 理事長, 國立嘉義大學 교수)

林國慶 (國立臺灣大學 교수)

黃琮琪 (國立中興大學 교수)

張國益 (國立中興大學 교수)

- 대만 행정원 농업위원회

莊玉雯 (行政院 農業委員會 企劃處 處長)

陳耀勳 (行政院 農業委員會 企劃處 副處長)

王玉眞 (行政院 農業委員會 企劃處 農地利用科 科長)

蔡秀婉 (行政院 農業委員會 企劃處 農地利用科處 技正)

黃振德 (行政院 農業委員會 企劃處 經濟研究科 簡任技正兼科長)

周妙芳 (行政院 農業委員會 企劃處 經濟研究科 技正)

- 대만 전문가

陳依文 (嶺東科技大學 財經法律研究所 교수)

葉義生 (立法院 法制局 研究員)

林錦松 (台北市崙公農田水利會 會長)

李鎬謙 (亞太糧食肥料技術中心 農業經濟專門家)

- 일본 참가자

高木賢律師 (전 일본 農林水産省大臣官房長)

原田純孝 (일본 中央大學法科大學院 교수)

○ 컨퍼런스 참석자 : 학회 회원, 대만 농업위원회 등 공무원, 전문가 등 150여명 참석

○ 참석자들의 주요 관심 사항

- 한국의 농지 제도 운용 전반, 식량 안보를 위한 농지 보전 및 정부의 지원 정책, 중장기 농지 보전·관리 전망, 농지은행 운용 등
- 농업 전문 정책연구기관으로서 한국농촌경제연구원의 운용 실태, 농지 관리 지방자치단체의 역할 등 관련 지원 체계 등

□ 수집 자료

○ 발표 자료 (별도 첨부 자료 참조)

○ 기타 대만 농업현황 자료 등

日本の農地制度には60年余の歴史があり、その内容は複雑で一筋縄ではいかないが、できるだけ簡潔に制度の要点と背景事情(ないしその変化)を述べることにする。

1 日本の農地制度の骨子

(農地の権利移動に関して農地の権利者資格を制限し、農地を利用することが適切とみられる者のみを農地の権利者として認める)

- ① 個別の農地について、農地として利用する前提での権利移動・利用権設定の許可制
＝農地法
- ② 農地の賃貸借の解約・更新拒絶の制限(賃借人の保護)＝農地法
- ③ 望ましい利用者に対する農地の権利移動(主として賃貸借)を容易にする仕組みの導入
＝農業経営基盤強化促進法(農地法の例外措置、認定農業者制度等を規定 例外措置の概要は2の※参照)

(優良農地の他用途転用を防止する)

- ④ 個別の農地について、農業以外の他の用途に転用する場合の許可制(自己所有農地・売買対象農地とも)＝農地法
- ⑤ 都市的土地利用と農業的土地利用との調整策として、面としての農業振興地域の設定及び農業振興地域整備計画の策定。その中で、優良農地を集团的に確保するための制度としての農用地区域(転用禁止区域)の設定＝農業振興地域整備法
都市的土地利用に関しては、都市計画法

2 制度の背景

- ① 農地の所有構造の改革とその定着
 - －1947年からの「農地改革」、地主の撲滅
 - －1952年、農地法制定食糧難も続く。所有者による増産意欲に大きな期待。
- ② 実際に農地を利用する者に対する農地の利用権集積の要請の増大
 - －1961年、農業基本法の制定

- 食糧増産から経済合理性追求(経営規模拡大によるコストダウン)への転換
- － 農地管理事業団法案の挫折
- － 高度経済成長に伴い農地価格高騰(農業採算価格をはるかに超える高い地価の形成)が生じ、売買による農地の権利移動の困難性増大(北海道を除く)
- － 利用権設定による規模拡大の動きに対する支援策の模索

1975年、農用地利用促進事業※の制度化(1990年、農業経営基盤強化促進法に引き継がれる一大きな効果が出た証し)

※市町村が主体となって多数の農地の貸し手と借り手の間の権利移動を調整して一つの計画として取りまとめる。農地法の例外として、定められた期間の終了によって貸借関係は終了する。一定期間後必ず返してもらえんという安心感が貸し手に生じることにより、貸借が促進された。日本の農地における現実の貸借はほとんどこの措置によって行われている。

③ 食糧の安定的確保の要請

- － 第二次大戦中、戦後相当の期間食糧難(戦後は、緊急開拓も実施)
- 1941年から、勅令による転用統制開始
- － 高度経済成長の過程でかなり農地面積減少するも、近時世界の食料情勢等を踏まえた食料自給率向上の視点から農地確保の要請が増大
- － 人口に比べて農地面積は極めて少ない(一方可住地面積も少ないので各種土地需要が競合しつつその対象が農地に向かう)のが日本の特質
- － また、農業の収益性は他産業に比べて劣位

④ 合理的な農業経営のための基盤の確保の視点からの要請

- － 優良農地、まとまりのある農地の確保

3 2009年の制度改正と農地制度の今日的課題

(2009年改正の背景)

- ① 耕作放棄地の大幅な増加
- ② 農業を主業とする担い手の不足
- ③ 引き続く農地面積の減少

(2009年の主な制度改正の概要)

- ① 農地の権利者の農地利用責務の明確化
- ② 農地を適切に利用しない場合契約が解除されるという前提での株式会社等による農地の利用権取得の許容
- ③ 耕作放棄地に対する利用勧告制度の拡充
- ④ 農地転用許可制度の拡充

- ⑤ 農地の面的集積の促進
- ⑥ 自作農主義の削除

(農地制度の今日的課題)

- ① 2009年の制度改正の内容が本当に農地利用の増進につながるものであるか否かの検証
株式会社による農業経営の評価
耕作放棄地対策の有効性など
- ② 農地利用の増進を図るという制度改正の実際の運用が确实適切に行われているか否かの検証
運用担当組織である「農業委員会」の活動の評価など

(일본발표 자료 2)

「日本における農地の保全（保護）と管理：Farm Land Protection and Management
in Japan ——農地転用規制制度の仕組みと課題」

原田純孝

中央大学法科大学院教授・東京大学名誉教授

はじめに

原田でございます。本日は、このコンファレンスにお招きをあずかり、ありがとうございます。皆さまのような専門家の方々の前でお話しをさせていただきますことを、大変光栄に存じております。また、このたびは、東日本が蒙った大震災と大津波の被害に対して、台湾の国民の皆さまから巨額の義捐金をお届けいただきました。日本人の一人として、心からお礼を申し上げます。

さて、本日の私の講演のテーマは、「日本における農地の転用規制制度の仕組みと課題」です。これは、連絡の労を取ってくださった張 国益さんにお尋ねした上で、そのように決めました。重要なのは、「現在の制度がどうなっているか」であります。その「現状と問題点」をよりよく理解するためには、沿革的な経緯を踏まえてみたほうがわかりやすいと思いますので、以下のお話しは、そのように組み立てております。

以下、お手元のレジュメと翻訳済みの講演原稿に沿って話しをさせていただきます。なお、参考資料として若干の図表も用意いたしましたので、それもお覧になりながら、お聞きください。

1. 日本の農地転用規制制度の起点——その構造と特徴

(1) 日本の農地転用規制制度は、例えば西ヨーロッパの国と比べると、かなり特異な構造を持っている。すなわち、農地の転用規制制度は、広く捉えれば、農地の他の土地利用への充当や開発行為を適切に制御・管理し、優良農地の保全（保護）を図るための制度的仕組み＝法システムである。そして西欧諸国では、その制度的仕組みは、基本的に、都市計画制度上の土地利用計画（ゾーニング）とそれに基づく土地利用規制（開発許可制度）によって実現されてきた。

それに対して、日本の農地転用規制制度は、1941臨時農地等管理令（勅令）によって出発した。目的は、戦時下の日本内地における食料生産基盤の確保であった。この転用規制制度は、第2次大戦後の農地改革期にもそのまま維持され、1952年農地法によって恒久的な制度として確立された。これは、すべての農地について、転用には、1筆単位（土地の登記の単位）で都道府県知事の事前の許可を要するものとし（国からの機関委任事務。2ha超は農林大臣の許可）、農地を農地であるが故に、できるだけ広く保全することを目的とした制度である。許可を要する行為には、所有者自身による自己転用（同法4条）と、転

用目的での農地の売買・貸借（5条）の両者が含まれる。

食料増産・食料自給の要請がまだ強く残っていたこと、農地改革後の自作農の創設・維持の物理的基盤をできるだけ広く確保すること、および、自作農体制の維持のために確立された、耕作目的での農地の権利移動統制（同法3条）の実効性を確保するには、転用目的での所有権移転を規制する必要があったことが、この制度の確立の背景にあった。農地が乏しく人口密度が高いうえ、農業人口も多かった東アジアの国では、このような固有の農地転用規制制度が必要とされたと言えるのかもしれない。

（2）当時の旧都市計画法（1919年制定）には、ゾーニングによる開発許可の仕組みはなかったから、この制度が、以後1968年までの間、農地保全の唯一の規制措置となる。

2. 経済成長と転用規制制度の展開

（1）1959年農地転用許可基準（農林事務次官通達）の制定

1）しかし、この転用規制の内容は、以後、一貫して規制緩和の歴史をたどる。すなわち、1960年頃からの高度経済成長の開始に伴い、工業用地、国道・高速道路・新幹線等の公共施設用地、市街地の拡大などのために、膨大な農地の転用需要が発生し、拡大していった。都市計画による土地利用規制制度がない状態のもとで、この事態に対処するために制定されたのが、1959年農地転用許可基準（農林事務次官通達）である。その制定の狙いは、一方では、増大する転用需要を充足しつつも、他方では、優良な農地をできるだけ保全することであった。許可基準の内容は、以下のようである。

2）①農地の立地条件に応じて、3種類の農地が区分される（立地基準）。まず、第1種農地は、良好な営農条件を備えている農地、具体的には、20ha以上の集团的な農地、土地改良事業が実施された農地、とくに優良な農地などであり、原則として転用は許可されない。反対に、第3種農地は、市街地に近接した地域、または市街化の傾向が著しい地域にある農地で、その転用申請は、原則として許可される。それら以外の農地——例えば、鉄道の駅、市町村役場等から500m以内にあり、道路等の整備もある程度なされている地域の農地——は第2種農地とされ、当該農地の転用の目的を、周辺の第3種農地の転用をもって代えることが困難な場合には、転用申請が許可される。なお、②いずれの農地の転用についても、その転用目的の実現の確実性や、周辺の農地の営農条件への支障のないことなどが、個別的な判断要件とされる（一般基準）。

この立地基準と一般基準による許可・不許可の判断の枠組は、その後今日まで、基本的に引き継がれてくるが、この基準の立て方には、次のような問題があった。

第1に、上の3種類の農地の区分については、あらかじめ区域区分がゾーンとしてなされているわけではなく、個別の転用案件ごとに基準の適用が行われる。しかも、第1種農地は、農地自体の属性による区分＝性格づけであるが、第3種と第2種の農地の区分は、周辺地域の市街化の進展状況との関係で、個別的かつ相対的に判断される。例えば、道路や駅、市町村の公共・公益施設等が新たに敷設されれば、その周辺の農地は、従来の第1種農地でも、一挙に第2種さらには第3種農地へと「格下げ」される。言い換えれば、公共・

公益的な諸施設の整備と市街地の拡張が進めば進むほど、転用が許可される農地の範囲が広がっていく仕組みなのである。

しかも、第2に、公共・公益施設の設置のための転用（以下、公共転用と言う）は、この許可基準の枠外に置かれ、許可不要とされた。この公共転用の面積が、経済成長の進行とともに急速に拡大していったことは言うまでもない。しかも、その公共・公益施設の整備は、第1点で述べたメカニズムを通じて、転用許可が可能となる農地の面積を不断に拡大させていったのである。

3) そのもとで、1960年代にどれだけの量の農地転用がなされたかは、図1に示した通りである。その過程で、日本の農村の風景と景観は、一変していった。しかも、転用のための農地買収に際しては、公共転用の場合でも土地収用等は極力避けて、いわば「お金を積んで農地を売らせる」というやり方が用いられた。転用価格は、耕作目的での農地価格をはるかに上回る水準で高騰を続け、それが周辺地域の農地価格の新たな上昇をもたらした。この転用価格の波及のメカニズムについては、税制のあり方——転用売却で大金を得た農家も、そのお金で代替農地＝事業用資産を購入すれば、不動産譲渡所得税の大幅な軽減を受けることができた——が大きな役割を果たしたことにも注意したい。

こうして、1960年代半ばから1970年代の初頭にかけて、私のいう「農地の土地商品化」の第2段階が進行し、高度経済成長下で広範に兼業化した農家による「農地の資産保有化傾向」が定着した。そのことは、農業構造の改善のための農地政策の推進（農地の流動化と規模拡大の実現）にとっての大きな阻害要因の一つとなる（台湾の場合にも、類似した現象が生じていると聞く）。同時期の西欧諸国（例えば、私が比較研究の対象とするフランス）では、「地価上昇との闘い」と「開発利益の公共還元」が土地政策の重要課題とされ、農地の転用価格を抑制するための様々な制度的措置が取られていったのに対して、「土地本位資本主義」とも評された日本の経済成長メカニズムのもとでは、農村部においてもまた、いわば「開発利益の私有化」が容認されていったのである。

（2）新都市計画法（1968）と農業振興地域の整備に関する法律（1969）

このような事態に対処することを意図して導入されたのが、1968新都市計画法と1969農振法（農業振興地域の整備に関する法律）による「ゾーニング」的な開発・転用の規制制度である。まず、制度の内容から見ていこう。

1) 新都市計画法は、広域的に都市計画区域を設定する制度を創設し（その区域内が都市計画法による開発許可制の対象となる。許可権者は県知事）、とくに三大都市圏等の都市計画区域については、a) 10年程度を目途に優先的に市街化すべき市街化区域と、b) 逆に市街化を抑制すべき市街化調整区域の線引きを義務づけた。そして、a) 市街化区域内の農地については、転用を自由化する（届出だけでよい）一方、b) 市街化調整区域については、農地か林地かの区別なく、開発許可制で開発を抑制するものとした。ただし、公共施設の設置や大規模開発については、例外的取扱い＝開発許可が認められる。これに対し、農地制度の側からは、調整区域内のとくに優良な農地（後述する「農用地区域」外の

農地)を保全するため、原則として転用不許可の「甲種農地」という新しい区分を制度化して、対応した。

2) 加えて、1969年の農振法は、市町村長による農業振興地域の設定と「農用地区域」の指定制度を創設し、農用地区域内の農地は原則として転用不許可とした。この農用地区域の指定=ゾーニングは、市街化調整区域内の農地も対象として行うことができるので、「農業側からの領土宣言」とも称された。ただし、以下の点に注意を要する。

第1に、この制度は、優良農地の保全のための農地法の転用規制を面的に運用する仕組みであって、新たな規制措置を創出したものではない。第2に、農業振興地域内であっても、農用地区域に指定されない農地(白地区域の農地)が当然に出てくる。その農地についても、前述した転用許可基準が適用されるが、農用地区域外の農地であることから、むしろ原則として転用許可の取扱いがなされるようになっていく。また、第3に、農用地区域のゾーニングは、市町村レベルの判断で、見直しが可能である。その見直しにより同区域外に出された農地は、これまた容易に転用可能な農地とみなされることになる。この「農用地区域からの除外措置」が濫用されるケースも出てくることは、のちに触れよう。

3) こうして「ゾーニング」的な開発・転用の規制制度が新たに整えられたが、実際の農地転用はようになっていったか。図1にあるように、農地の転用面積は、むしろ増大を続けている。その理由には、市街化区域内に囲い込まれた大量の農地(約30万ha)の一部が急速に転用されたこともある(表1参照)が、より基本的な要因については、当時の社会経済の全体的な状況を想起しておく必要がある。

すなわち、1969年の第2次全国総合開発計画の策定や、1972年の田中角栄元首相の『日本列島改造論』を想起すればわかるように、当時の日本では、さらなる経済成長を目指して新たな都市拡大と全国的な開発ブームが進行していた(第1表の「許可・届出以外」の数値にも注意)。地価も、住宅地を牽引車に戦後第2の高騰期を迎え(第2図参照)、それは当然に農地の転用価格にも波及した(「1億総不動産屋」の時代)。加えて、米の過剰問題への対応策として水田の転用促進が図られ(1970年水田転用許可暫定基準)、1972年には、農村工業導入促進法の対象地区では農地転用を原則許可とするなど措置も取られた。新しい制度体制の下で、「農地の土地商品化」は、さらなる勢いをもって進行していったのである。その状況に終止符を打つのは、1973年秋に勃発した第1次石油危機であった。

(3) バブル期以降の展開とその特徴

次に農地の転用問題がクローズアップされるのは、1985年プラザ合意以降の内需拡大・開発促進政策のもとでのバブル経済の時期である。東京都心部の商業地の再開発に端を発した都市開発ブームは、やがて全国に波及し、都市縁辺部や農村地域でも、新たに農地転用を原則許可とする立法や制度改正が次々と取られていった。いずれも、「穴抜き」=スポット的な形で、農地転用の原則許可や開発許可の規制緩和を行っている点に、その手法上の特徴がある。その具体例は、レジュメに列記したので、それを参照されたい。

『例えば、1987年総合保養地整備法（リゾート法）、1988年優良宅地開発促進法、1988年多極分散型国土形成促進法などの対象となる開発区域での農地転用は、原則許可とされた。また、1988年には、ゴルフ場建設のための転用許可基準の緩和、1989年には、国道・県道沿いの流通業務施設・沿道サービス施設や、インターチェンジ近辺での例外的許可の範囲の拡大（第1種農地、甲種農地を含む）がなされ、1990年には、「農村活性化土地利用構想」の仕組みが創設された。この仕組みは、市町村長がその「構想」を策定して公告すれば、農用地区域内のまとまった農地の転用を可能にするもので、種々の問題も指摘されたが、2001年には農振法上の制度となる（「27号計画」制度と呼ばれる）。1994年の「農村集落土地利用構想」もそれに準じるものである。

他方、都市計画サイドでも、とくに大都市縁辺部の調整区域の宅地開発の促進のために、様々な形で開発許可の要件緩和が行われた。許可される「大規模開発」の面積要件の引き下げなどのほか、地区計画的な手法を活用している点に、一つの特徴がある。1991年都市計画法改正は、その一つの典型例である。』

この時期の農地転用面積の増大は、このような制度的措置の結果であった。私は、大都市中心部を起点とする土地バブル（急激な地価上昇。[第2図参照](#)）を背景として、この時期に「農地の土地商品化」の第3段階が進行したのではないかと考えている。

3. 規制緩和論の下での地方分権化と農地の開発・転用規制制度の構造の変化

——2000年前後以降の動きと現行制度の基本的構造——

（1）地方分権化の動き——農地の開発・転用規制との関係で

1993年を境に、転用面積は徐々に減少した。バブル崩壊による開発圧力の緩和と日本経済の停滞、少子高齢社会から人口減少社会への移行がその背景にある。それ故、この時期には、従来の開発一辺倒の政策指向に一定の方向転換が画される。しかし、農地の転用・開発規制に関しては、規制緩和論の下での地方分権化により、実質的には規制緩和への趨勢が継続した。

1）農地制度の面では、地方分権化により国の通達が利用できることに対応して、①1998年に転用許可基準の「法定化」が行われ、同時に、②従来2haであった農水大臣と知事の権限分配の基準を4haに引き上げた（4ha以下の転用は、国からの法定受託事務として知事の権限）。③2000年には、2ha以下の転用許可は都府県の自治事務とされ、地方自治法の改正とあいまって、県条例により市町村に権限を委譲することが可能となった（2009年では18%の市町村）。④権限の移譲を受けた市町村では、一般に、市町村の農業委員会に事務処理が委託される。さらに、⑤2003年の農振法施行規則の改正では、「農村活性化土地利用構想」を引き継いだ「27号計画」制度に加えて、市町村が条例で「農業振興計画」を定めることにより、農用地区域内で「非農用地予定区域」（分家住宅、生活利便施設等）を設定することが認められた。地方分権の名の下で、農地の転用が容易化されていったことを見て取れよう。

2）都市計画サイドでは、2000年都市計画法改正により、①市街化区域と調整区域の線

引きを義務づけられる地域が大幅に削減され、都道府県の選択で線引きを行わないことが可能となった。市街化を抑制すべき「市街化調整区域」の面積がそれだけ減少するわけである。また、同じ改正で、②集落地区条例の制定で調整区域の開発規制を緩和する仕組み、③未線引きの都市計画区域に「特定用途制限地域」を設定して開発を許可する仕組み、④都市計画区域外に「準都市計画区域」を指定して、比較的緩い基準で開発許可を付与する仕組みなどが創設されている。もっとも、その後の2006年都市計画法改正では、⑤従来、国・県・市町村等の建築行為には、原則として開発許可が不要とされていたのに対して、一定の公共施設（学校、社会福祉施設、病院、官公庁の庁舎・宿舍等）については開発許可を要するものとする、⑥大規模集客施設の建設許可にかかる立地規制を強化するなどの、規制強化の改正もなされている。

（２）開発・転用規制の制度的内容と構造（2009年農地制度改正の前提）

以上の考察を踏まえて、2009年農地制度改正前の農地に係る開発・転用規制の制度的内容と構造をおおまかにまとめてみれば、レジュメの3（２）に記したように整理される。

（以下は、レジュメと同じ内容）

1）即地的に見た場合の区分のあり方

A：都市計画法上の開発規制（開発許可制）

①市街化区域——転用自由

②市街化調整区域

- ・ 開発許可の一般的基準・要件
- ・ 公共施設等の設置の特例（許可不要）
——公共施設でも開発許可を要するもの

③市街化調整区域内の「穴抜き」制度

- ・ 許可事項とその要件の緩和・引き下げ
- ・ 都市計画法上の諸制度——地区計画の手法の活用
- ・ 地方自治体の条例による開発規制の緩和

④未線引き都市計画区域の開発規制とその許可要件

⑤都市計画区域外での「開発規制」の適用

例：準都市計画区域の指定と一定の要件・規制下での開発の許容

⑥公共施設・公共インフラの設置・建設の諸制度——個別立法あり

B：農地制度上の転用規制

①農振法の「農用地区域」

②農地法の転用規制

——甲種農地と、第1種農地、第2種農地、第3種農地

③農用地区域の「穴抜き」的な転用規制の緩和の諸手法

- ・ 農村活性化土地利用構想→「27号計画」制度が典型
- ・ 条例による「振興計画」での「非農用地予定区域」

2) 開発・転用規制の権限分配のあり方

①都市計画法上の開発規制

- ・ 原則的には都道府県知事（政令指定都市）
- ・ 都市計画権限の地方分権化がもつ意味に注意

②農地制度上の転用規制

a) 国の権限事項の限定

- ・ 4 haを超える大規模転用
- ・ 2 ha～4 ha以下のものについての知事との協議

b) 都道府県知事（および政令指定都市の長）の権限の拡大

- ・ 2 ha～4 ha未満——法定受託事務
- ・ 2 ha以下 ——自治事務

c) 市町村への権限の委譲

- ・ 県条例による——2 ha以下
- ・ ——→市町村農業委員会への事務委任が可能

d) 市町村農業委員会の実務処理の一般的な位置づけ

- ・ 農地法の転用許可の申請窓口
- ・ 知事許可の場合でも、農業委員会の意見具申（進達）が前提

（3）農地転用の動向と制度運用上の問題点

さて、近年の農地転用面積は、比較的低水準で推移している（図1、表1参照）が、農業の構造改善の遅れと耕作放棄地の増大（2010年では39万ha）を背景として、転用規制をめぐって新たな議論がなされている。第1は、食料自給率が低下するなかで農地面積が減少することへの批判、第2は、農家の転用期待（農地の資産保有化傾向）の存在が農地流動化と規模拡大を妨げ、耕作放棄地を増大させているという批判、第3は、その背後には、市町村レベル、とりわけ農業委員会による許可規制の運用のルーズさがあるという批判である。具体的には、地域の農業者の選挙で選ばれる農業委員会は、地元農家（大多数は兼業農家）の利益を代弁する側面をもつため、安易に転用許可を出したり、当該農地の農用地区域からの除外措置を認めたりしているのではないかという問題である。また、第4に、違反転用がなされた場合にも、多くの場合には追認許可が出されており、原状回復命令や罰則の適用はきわめて限られているという点も批判された。

2009年の農地制度改正での転用規制の強化は、そのような問題状況の下で行われた。

4. 2009年農地制度改正による転用規制の「強化」と意味

(1) 転用規制の一定の「強化」とその意味づけ

この2009年制度改正の内容については、高木賢先生の講演のなかで全体的に扱われているので、ここでは転用関係の事項だけを、レジュメに列記した。農地法の制定後、初めての転用規制の強化の方向での改正であるが、その内容は、なお限定的なものである。

—(2) この制度改正の効果や今後に残されている課題についても、若干の点をレジュメに列記したので、ご参照いただきたい。

この2009年制度改正の内容は、高木賢先生の講演のなかで全体的に扱われているが、転用関係の事項だけを簡単に触れておく。レジュメに記したように、初めての「規制強化」の方向での改正であり、農地法1条の冒頭で、②のa) = 国内の食料生産基盤の確保のための転用規制の原則を掲げたことは、評価に値する。また、その「規制強化」の狙いには、b) = 転用期待の除去と農地の有効利用の実現、および、c) = 新規参入の入口規制の緩和（農外の法人企業等の農業参入の自由化）に対応した事後規制・出口規制の強化、という

点も含まれている。

(2) ただし、改正事項の内容は、(2)のA、Bに列記したように、なお限定的なものである。Aの最後の「・」に記した、第1種農地の集団性要件の厳格化や、Bの①の農用地区域からの除外要件の厳格化は、一定の効果をもつとみられるが、その他の諸点は、Bの②の「農地総量の確保の仕組み」も含めて、どれだけの実効性をもつかは、まだ定かではない。この辺りの見通しの如何については、後の討論で、高木先生からも多少のお話しをしていただくとよいのではないかと、考える。

(3) 私自身は、最後の(3)に列記したように、まだまだ問題や課題は山積していると考えている。日本の場合には、とくに、都市計画サイドからの開発規制のあり方を、いかにして土地節約的な内容のものに変えていけるか、また、耕作目的での農地価格と転用価格の水準との隔絶した格差をどのように抑制していけるのかが、今後とも、極めて大きな、そして、大変に困難な課題として残り続けるであろう。

．．．．．
以上で私の講演を終わります。ご静聴、ありがとうございました。

(以下は、レジュメと同様)

(1) 転用規制の一定の「強化」とその意味づけ

——初めての転用規制の強化の方向での改正

①農地法1条の冒頭で、農地の転用規制の原則を確認

②制度改正の狙いと意味づけ

a) 国内の食料生産基盤＝優良農地の保全・確保

b) 転用期待の除去と農地の有効利用の実現

- c) 入口規制の緩和（農外の法人企業等の農業参入の自由化）に対応した事後規制・
出口規制の強化

（２）改正事項の内容

A：農地法上の改正点

- ・ 公共転用の一定のもの（2006年都市計画法改正と同様）に関する法定協議制度
- ・ 違反転用の原状回復命令等に対する代執行制度の創設
- ・ 知事の転用許可事務処理に対する農林水産大臣の是正要求手続の制度化
- ・ 違反転用に対する罰則の強化・引き上げ
- ・ 第1種農地の集団性要件の厳格化（20ha→10 ha）など

B：農振法上の改正点

- ①農用地区域からの除外要件の厳格化——担い手農業者の農地の利用集積に支障を及ぼす場合は、不可とする
- ②国の関与の下での農地総量の確保を目指す仕組みの制度化
 - イ）農水大臣：「基本指針」の作成——「確保すべき面積の目標」と「都道府県での目標面積の基準」
 - ロ）都道府県知事：「基本方針」の作成——確保すべき「面積の目標」の設定
 - ハ）大臣の知事に対する資料提出、結果の公表、是正の要求の手続の新設

（３）制度改正の効果いかんと残されている課題・問題点など

- ・ 今回の制度改正の効果——まだこれからの評価となる。
- ・ 転用許可権限の市町村への移譲の妥当性——市町村の開発指向の強さあり
- ・ 農業委員会にかわる「第三者的な機関」への転用事務処理の付与が可能か
- ・ 国内の食料生産基盤たる農地の保全・確保の要請と基礎自治体（市町村）のまちづくり＝都市計画権限（土地利用規制権限）との関係
- ・ 農地の保全・管理については、市町村＝基礎自治体の都市計画・土地利用計画より「上位の計画」による規制・保全の仕組みが必要ではないか
- ・ 都市計画の分野では、西欧諸国に倣ってコンパクトシティ論が種々に議論されているが、その局面で「土地（利用）の節約」の思想をどう根付かせることができるか。そのためには、道路建設と自動車利用の抑制措置が必要だが、それが可能か。
- ・ 最大の問題は、耕作目的での農地価格（農地としての地代水準）と、同じ農地の転用価格（非農業的土地利用での地代水準）との隔絶した格差にあるが、その格差を抑制・縮小させる方向での土地政策が、今後の日本で導入されうるか。

（了）