

〔投稿論文〕

分権改革のツールはなぜ活用されないのか 農地法の指定市町村制度の導入過程と制度運用上の課題を中心に

鈴木 洋 昌

1 はじめに

2000年の分権改革により、自治体を国の出先機関として取り扱う機関委任事務制度が廃止され、関与のルールが法定化されるなど、国と地方の関係は対等・協力となった。その改革から20年を経て、現在までを振り返ると、実態は当初の理念とは程遠いと感じる部分も多い。

実際、さまざまな形で自治体への国の関与や統制が強化されてきており、これに対する批判がなされ（今井2018、磯崎2021 a）、自治体もその対応を要望している⁽¹⁾。一方、国の補助金による誘導等に自治体が付度・追従するメカニズムが働いており（松井2019）、自治体も独自の政策・施策に対する国の追認、追認に基づく財政支援等を求めており⁽²⁾、自治体は必ずしも一枚岩とはいえず、対等・協力の理念が空疎に聞こえてくる。

さらに、第2次分権改革では「提案募集方式」や「手挙げ方式」の重要性が指摘されてきているものの（地方分権改革有識者会議2014：7）、前者は、年を重ねるごとに、件数が減少してきており、「2019年の地方からの提案状況は、さまざまな提案促進策にもかかわらず、再び低下傾向に陥り、提案募集制度開始以来最も少ない301件であった」（上林2021：50）。後者は「全国一律の移譲では改革が進みにくいものもあり」、「このような

(1) 具体的には、2021年6月10日の全国知事会議の「地方分権改革の推進について」などがあり、計画策定等に対して要望を行っている。

(2) こうした事例は枚挙にいとまがないが、例えば、指定都市市長会は、外国人材の受入れ・共生社会実現に向けた指定都市市長会提言として、受入れ後の共生社会実現に向けた政策・施策の根拠となる法制度の構築を要請している。

場合、手挙げ方式の導入は、特に国から地方への権限移譲で新たな突破口となり得る」（地方分権改革有識者会議2014：8－9）。たしかに、災害救助法の救助実施市は、移譲対象となる指定都市の半数以上が指定を受け、災害時の迅速な対応など、一定の評価がなされている⁽³⁾。一方、道路運送法に基づく自家用有償旅客運送とともに、農地法等の指定市町村制度に手を挙げる自治体は依然として限定的となっている。

本稿は、こうした活用されない分権改革のツールとして、市町村が権限移譲を受ける際に目標設定を行い、毎年その達成状況を報告する必要がある、いわば「目標管理型権限移譲」⁽⁴⁾ともいえる農地法等の指定市町村制度について分析することを目的としている。

なお、本稿の内容は私見であり、所属する組織のものではないことをお断りしておく。

2 本稿の対象と検討の視点

農地制度は、農地転用許可をはじめ、わが国の岩盤規制の一つとされてきた。2000年の分権改革では、都市計画決定の一部など、都市計画法の権限が市町村に移譲されたのに対して、農地転用許可はその一部が都道府県に移譲されたのみであった。農地制度に係る分権改革は、その後も、何度か改革の俎上に上がってきては、本来は国の役割である食料の安定供給の確保の観点から、市町村への移譲に消極的な農林水産省の反対にあい、進展をみなかった。このように、農地制度は「1990年代半ば地方分権改革の重要な争点として登場してからほぼ20年になるが、自治体側からの強い要請にもかかわらず、国（農水省）の許可権限や国の関与形式が残されてきた」（北原2016：81）。

こうした中で、2016年には、申請を行い、指定を受けた市町村には農地法の農地転用の許可権限の全て（4ha超は農林水産大臣との協議が必要）、さらには、「農業振興地域の整備に関する法律」（以下「農振法」という。）の開発許可権限が移譲されるに至った。この対応について、地方六団体は「これまでの地方分権改革の取組みの中で特筆すべき決断」と評価している⁽⁵⁾。また、20年以上にわたり、課題とされてきた農地転用の権限移

(3) 2020年6月3日毎日新聞

<https://mainichi.jp/articles/20200603/k00/00m/040/279000c>

(4) 磯崎2021 a の「目標管理型統制システム」の指摘を踏まえ、「目標管理型権限移譲」という用語を用いた。

(5) 2015年1月30日の『「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」の閣議決定を受けて』

譲を前向きにとらえる指摘も多い（上林2015：61、岩崎2015：45）。

一方、こうした指定市町村制度の導入以前から、地方自治法252条の17の2に基づく条例による事務処理特例制度（以下「事務処理特例」という。）⁽⁶⁾により、市町村には権限が移譲されてきており、地方六団体の評価にもかかわらず、指定市町村はそれほど増加せず、むしろ事務処理特例に基づき権限が移譲された市町村が増えてきている。

本稿は、こうした手挙げ方式を採用した「目標管理型権限移譲」ともいえる農地法、農振法に基づく指定市町村制度を分析対象としており、その視点は次のとおりである。

一つ目が「目標管理型権限移譲」として農地法等の指定市町村制度が創設された要因である。岩盤規制の一つとされた農地制度について、20年以上にわたる過去の議論の経過が存在する中で、地方六団体、内閣府、農林水産省の間で、どのように議論が行われ、当該権限の移譲に取り組まれたのか、地方創生の動向も踏まえながら、「目標管理型権限移譲」となった過程について検証していく。

二つ目が農地法等の指定市町村制度の活用が進まない理由である。政策が自治体間で波及し、普及が進むことがいわれている（伊藤2002）。手挙げ方式では、当初は権限移譲が進まないとしても、「『政治家としての首長』の思考パターンを考えた場合、“隣の自治体が手を挙げて移譲された権限を活かしているのに、自分のところは手を挙げないままというのはあり得ない”と考える首長が多いように思われ」（嶋田2014：44）、すべての権限が移譲されることになる。こうした中で、実態として活用が進まない理由を分析していく。

3 指定市町村制度の導入経過

3.1 地方分権改革推進委員会による検討等

2008年5月の地方分権改革推進委員会第1次勧告では、「将来にわたって国民の食料

(6) 農林水産省は、農地転用許可権限の市町村への移譲に反対の姿勢を取り続けたにもかかわらず、事務処理特例による移譲は増えていた状況について、「地方自治法に基づき、県の判断で市町村との間の合意で事務処理を移譲しているものであり、国から物を申すことはできない仕組みになっていると理解している」と回答しており（第11回農地・農村部会 議事概要）、消極的ながら認めざるを得ないという立場をとっていたと思われる。

を安定的に供給するため、平成20（2008）年度内に予定されている農業振興地域（以下『農振地域』という。）制度及び農地制度の改革において、農地及び優良農地の総量を確保する新たな仕組みを構築したうえで「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」、「都道府県の許可権限（権利移動及び2ha以下の転用）を市に移譲する」、「都道府県が定める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」とされた（地方分権改革推進委員会2008：18）。2008年6月20日に、政府の地方分権改革推進本部が決定した地方分権改革推進要綱でも「第1次勧告の方向により検討を行う」とされたものの、2009年12月15日に閣議決定された地方分権改革推進計画には盛り込まれなかった。むしろ、2009年の法改正で、農地法にはそれまで不要だった公共施設の農地転用に協議制を導入し、農振法では農用地区域の除外基準を厳格化するなど、自治体の裁量を限定する方向で改正が行われる。

ただし、この2009年の改正農地法等の附則で5年以内の見直し規定が設けられ、当該規定が検討の契機となっていく。

3.2 地方分権改革有識者会議・農地・農村部会による検討と政府の地方創生の取組

2013年4月に、地方分権改革の推進を目的として、その施策についての調査及び審議に資するため、内閣府特命担当大臣（地方分権改革）により地方分権改革有識者会議の開催が決定された。なお、同会議は、地方分権推進委員会や地方分権改革推進委員会が法律に根拠を有する組織であったのに対して、大臣の決定によるものであり、「設置根拠は『軽い』といえるかもしれない」し、「折衝過程の透明性が一定程度確保されているものの、関係府省が取り得る対応策には幅があり、提案がどのような形で実現するかという点に関する不確実性が高い」（伊藤2018：425・427）とされる。実際、公開の有識者会議では農地法、農振法の改正についての農林水産省の妥協を導き出すことができず、大臣間の政治決着にゆだねられ、その過程は外部から観察しにくいものとなった。

2013年10月29日には、農地法等の附則の見直し規定も踏まえ、地方分権改革有識者会議に設置された農地・農村部会の第1回の会議が開催され、そこで農地転用許可等の権限移譲について議論がなされていく。

自治体側の要望は、当初、地域の実情に応じて、規制を弾力化し、自分たちの裁量で農地転用、そして農用地区域等の変更ができるように権限移譲を進めるものであった。

たとえば、2013年7月10日の全国市長会の「地域の元気創造・活性化のために～地域が元気になるための権限移譲、義務付け・枠付けの見直し～」では、①農地転用許可権限の市への移譲、②農振地域の指定・変更等権限の市への移譲、③農用地利用計画に係る都道府県との同意・協議の廃止が掲げられていた。その効果としては「農業と工業、市街地のバランスある地域独自の土地利用が促進されるとともに、生産性の高い農業と産業の集積による地域振興を図ることができる」、「企業誘致による自主財源の確保等、地域経済の活性化を図る」とされ、地域独自の土地利用という規制緩和の側面が打ち出されていた。同月9日の全国知事会の「地方分権改革の推進について」にも「スピードを重視する企業のニーズに対応」といった文言が盛り込まれていた。こうした全国知事会や全国市長会の提案を踏まえ、10月に公表された地方三団体の「農地制度に係る支障事例について」も同様な内容であった。

第1回の農地・農村部会においても、地域の実情に応じた農振地域の除外による開発等の必要性が松前町長や相模原市長から主張される。一方、農林水産省は、「改正農地法の附則において、農地確保と地方分権の両方を考えていかななくてはいけないと明記されている」とする。この食料の安定供給のための農地確保というマクロの問題と、地域の実情に応じた政策運営というミクロの二つの軸の中で議論が進められていくことになり、農振地域の除外等の規制緩和という側面が後退していく。

実際、第1回から第3回の農地・農村部会の議題は、「農地転用に係る事務・権限の移譲関係」及び「農地転用等に係る規制緩和と関係」であり、2013年11月に農地・農村部会報告書を取りまとめている。その中では、当面、措置を講じるべき事項として、①農業の六次産業化の推進、②再生可能エネルギーの利活用の促進、③集落の維持等農業・農村の活性化を掲げるにとどまった。

その後も、2014年5月の第4回の部会で、「農地転用等に係る事務・権限の移譲関係」及び「農地の確保のための施策の在り方関係」が主な項目とされる。特に、農地・農村部会の報告書を踏まえて、2013年12月に閣議決定された「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」では、農地法等は「地方分権の観点及び農地の確保の観点から、農地の確保のための施策の在り方等とともに、農地転用事務の実施主体や国の関与等の在り方について検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とされた。また、報告書のとおり、①から③の規制緩和について要件を明確化するとされる。

2014年2月に開催された地方六団体の地方自治確立対策協議会地方分権改革推進本部のプロジェクトチームにおいても、農地転用の許可権限の移譲とともに、農地の確保の

視点が明確に位置付けられ、当初のような規制緩和による企業誘致といった視点は外れていく。佐賀県知事の提出資料では「これまで六団体として知見が不足している『農地の確保』について、特に、ワーキンググループにおいて、実務的な検討を深めるべきである」とされる。そして、2014年7月に報告が取りまとめられる。この中では、農地制度のあり方の見直しの方向性として「農地の総量確保（マクロ管理）については、地方が農地の確保の責任を国と共有することを基本とした上で、目標管理の実効性を確保するため、地方が主体的に農地確保の目標を設定して、その管理も行うようにし、目標達成のための施策にも取り組むようにすることを見直しの方向性とするべき」とする。「その上で、個々の農地転用の許可や農用地区域の設定（ミクロ管理）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」との提言を行う（農地制度のあり方に関するプロジェクトチーム2014：6）。

このように、当初地方が期待していた規制緩和という視点は、農地の六次産業化、再生可能エネルギーの活用など、非常に限定的となり、規制はそのままにしながら、市町村へ権限を移譲するため、マクロ管理については地方も主体的に農地確保の目標を設定し、ミクロの取組をどのように行うかという形で議論が進められていく。こうした進め方は地方が市町村への権限移譲を優先したためであるとも考えられる。

こうした方向性、さらには地方が一致して取組を進めたにもかかわらず、農林水産省の市町村への不信は強く、権限移譲には反対の姿勢を崩さない。2014年9月の第11回農地・農村部会では、「地方側が市町村への権限移譲を強く求めたのに対し、農水省は優良農地を確保する観点などから『適切ではない』との反対の立場を崩さず、双方の隔たりの大きさが浮き彫りになった」⁽⁷⁾。

一方、2014年6月に出された増田レポートで消滅可能性都市の存在が指摘されたことの影響は大きかった（増田ほか2014）。2015年に統一地方選挙が予定されていたため、地方創生が政権の重要なアジェンダの一つとして掲げられていく。6月には、総理大臣の安倍晋三が「地方創生本部」を設置することを明らかにし、自ら本部長に就任する考えを示す⁽⁸⁾。9月には、内閣総理大臣をトップとするまち・ひと・しごと創生本部が設置され、9月29日の国会の所信表明演説では臨時国会を「地方創生国会」と位置づけ、「これまでとは次元の異なる大胆な政策を取りまとめ、実行してまいります」と表明す

(7) 2014年9月30日官庁速報

(8) 2014年6月14日官庁速報

る。

10月21日の国と地方の協議の場で、地方六団体側からは農地法の権限移譲に関する意見が相次いだ。安倍は「地方の皆様から、農地関係をはじめ、多岐に亘る提案を多数頂いています。有識者会議の議論を踏まえ、検討を深め、今後、提案の最大限の実現に向けて取り組んでいく決意であります」と発言する。しかしながら、10月28日に開催された第12回農地・農村部会で、農林水産省は依然として市町村への移譲に反対の態度を崩さない。これ以降、調整は部会以外の場で行われることになり、2015年1月26日の決着後、1月29日ようやく第13回部会が開催され、報告される。なお、この部会の議事概要は非常に簡単なものとなっており、外部からその議論を窺い知ることはできない。

3.3 地方創生の取組と大臣間での交渉による決定

2014年10月末、地方創生担当大臣の石破茂は「雇用創出や地方移住など具体的なテーマを示した各省庁に調整を指示」し、「その検討項目の中に農地転用許可制度への対応を盛り込んだ」。会見でも、「政権の看板である『地方創生』の目玉の一つにしたい思惑をにじませた」⁽⁹⁾。そして、11月のまち・ひと・しごと創生法の一部施行、12月の同法に基づく「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の閣議決定など、地方創生の取組が進められていく。同法の成立過程をみると、安倍は、11月19日に11月21日の衆議院解散を表明したこともあり、「野党側は解散表明後の審議に難色を示し、野党側の出席がないまま審議が開かれ」、解散日の11月21日に成立しており、「衆議院が解散される中で『駆け込み』的に成立にこぎつけられている」（其田2015：47・48）。その後の衆院選の自民党の選挙公約でも、地方創生が大きく掲げられ、農地転用許可の権限移譲等がクローズアップされていく。

12月14日の衆議院議員総選挙では、現状維持を望む有権者の支持を得て、自民党が大勝した⁽¹⁰⁾。

翌年、2015年1月9日の国と地方の協議の場で、石破は「農地転用事務につきまして、地方六団体から御提言を頂くなど、権限移譲に対する強い御要望があるということによ

(9) 2014年11月18日日本農業新聞

(10) 自民党は291議席、公明党が35議席で、3分の2以上を確保し、大勝したが、竹中治堅は、有権者は現状維持を望んだものであり、消極的支持の結果であったという。

<https://www.nippon.com/ja/currents/d00158/>（2021年10月9日閲覧）

く承知をいたしている」と発言する。さらに1月15日の第14回地方分権改革有識者会議でも、石破は「更に大詰め調整を行っている」とし、農地転用に係る事務についての判断は示されない。

最終的に1月26日に農林水産省が譲歩する形で決着し、「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針（平成27年1月30日閣議決定）」に盛り込まれる。この中では、農地転用許可制度等を基準に従って適正に運用し、優良農地を確保する目標を立てるなどの要件を満たしているものとして、農林水産大臣が指定する市町村の長に都道府県知事と同様の権限が移譲されることになった。この間の交渉で「農水省は『名を捨てて実を取る』戦略に転換」し、農林水産大臣の西川公也と、石破が折衝を重ね、「権限を与えた市町村が不適切な許可をすれば農水省が指定を取り消せるなどの『歯止め策』を設けることで折り合った⁽¹¹⁾」。

そして、「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次分権一括法）」として国会に提案され、成立し、2015年6月26日に公布される。その後、具体的な指定の基準について農地転用許可権限に係る指定市町村の指定基準等に関する検討会で検討が行われ、①優良農地を確保する目標を定めること、②農地転用許可等を許可基準に従って適正に運用すると認められること、③農地転用許可制度等に係る事務処理体制が整っていると認められることが基準として設定された。

3.4 小 括

地方は、検討の早い段階から、食料の安定供給のための農地確保というマクロ管理という視点も共有し、農地確保の目標を主体的に設定しながら、ミクロの管理を移譲していくという考えを提示したものの、農林水産省は市町村への移譲に反対の姿勢を崩さなかった。しかしながら、日本創成会議が消滅可能性都市ということを打ち出し、地方創生が政治的に大きなアジェンダとなっていく中で、大臣間の政治折衝を経て、指定市町

(11) この点について、「農地転用の権限移譲を実現させて、政府全体で分権を進める姿勢のシンボルにしたかったのだろう。うまく舞台装置を作られてしまった。」（2015年1月27日東奥日報）、「他省庁の（『岩盤』といわれてきた）規制のとりではほとんど落ちてしまって、農地転用だけが天守閣のように目立ってしまっていた。分権は時代の流れで、しょうがないんでしょうね」（2015年3月16日官庁速報）と、仕方ないとのトーンが中心となった。

村制度というかたちで、積年の課題であった農地転用の市町村への移譲が実現された。

この一方で、権限移譲という成果を優先するがあまり、市町村が主体的に農地確保の目標を設定し、大臣が指定を取消せる「目標管理型権限移譲」として実現したのであり、当初の自治体側の意向とは異なるものとなったといえる。

こうした「目標管理型権限移譲」となったことについて、「農水省は分権化への危惧を持っており、農地管理が適正に行われることを担保するための手段として指定市町村を設けた」ものの、「自治事務を処理する市町村の資格を審査するという制度はやはり問題」であり、「国の関与が組み込まれた分権ともいえる」。この点で、「都道府県が独自に事務処理特例制度によるなどして市町村に事務移譲するのが妥当ではなかろうか」との指摘もなされている（北原2019：80－81）。

この「目標管理型権限移譲」がどのような制度であるのか、次章でみていく。

4 指定市町村制度と事務処理特例

4.1 農振法・農地法の規制の概要

農地に係る法規制としては、農林水産省所管の農地法に基づく農地転用許可や、農振法に基づく農用地等のゾーニングがある。

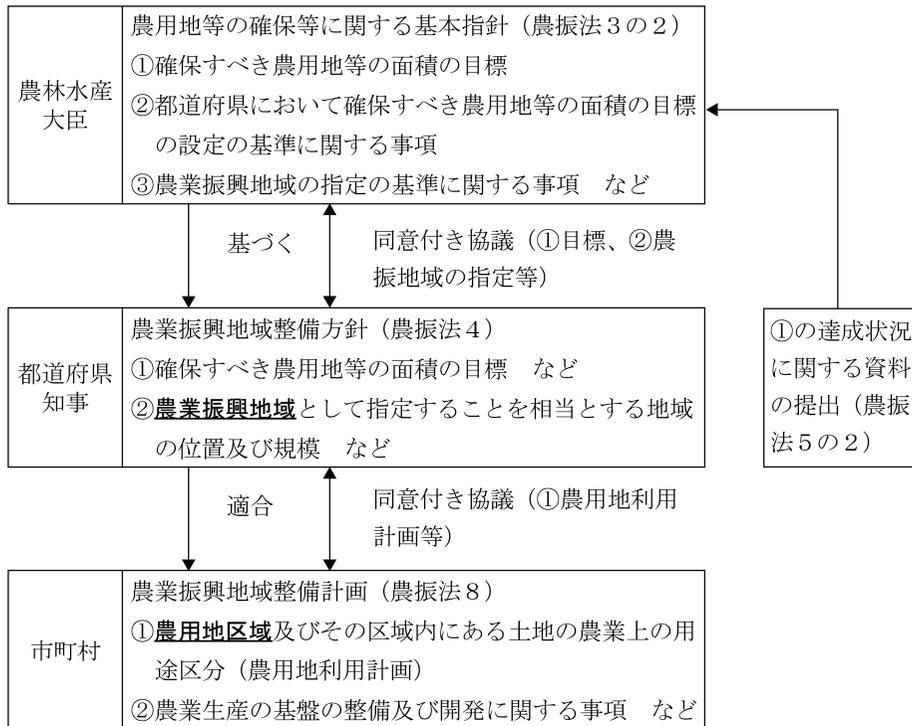
4.1.1 農振法の概要

農振法の規定する農林水産大臣による「農用地等の確保等に関する基本指針（以下『指針』という。）」、都道府県が定める「農業振興地域整備方針（以下『方針』という。）」、市町村が定める「農業振興地域整備計画（以下『整備計画』という。）」の関係を図1に示した。このうち、指針は2000年3月の改正法の施行により創設されたものである。あわせて、通達の廃止に伴い、その内容が法令に定められるようになり、規律密度が高まった。一方、2000年4月には、分権一括法により、整備計画の策定にあたっての知事の認可が同意付き協議となり、また、事務の多くが自治事務となった。

方針は指針に基づく必要があり、整備計画は方針への適合が求められ、知事は方針で農振地域を定め、市町村は整備計画で農用地を定めることになる。このうち、方針の①

確保すべき農用地等の面積の目標、②農振地域として指定することを相当とする地域の位置及び規模、整備計画の①農用地利用計画の変更等については大臣や知事の同意付きの協議が必要となる。さらに、方針の確保すべき農用地等の面積の目標は、2009年12月の改正農振法の施行により導入されたもので、知事には、毎年の達成状況の資料の提出が求められる。特に、目標を達成できない場合の是正の要求など、国による目標管理の側面が強化されていく。是正の要求に係る農振法5条の3では、是正の要求が可能なものとして、「提出を受けた資料により把握した目標の達成状況が著しく不十分であると認める場合において」「都道府県知事の事務の処理が農用地等の確保に支障を生じさせていることが明らかである」場合を挙げている。一方、自治法では基本原則として関与を最小限とし、自治体の自主性や自律性に配慮することを規定したうえで、是正の要求は「法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」に行うとされている。こうした自治法の規定にかんが

図1 農振法の概要



出典：筆者作成

みれば、自治事務として策定した方針に基づく目標の達成状況が当該要件に適合する場合は通常考えられない。農振法の規定は一般法である自治法に比して厳しい内容となっており、妥当性について課題があると考えられる⁽¹²⁾。

そして、この方針の達成状況について、資料提出により効果検証がなされている点をとらえると、「目標管理型統制システム」が導入されていると理解することもできる。

こうした農振法の解釈について、我孫子市農用地利用計画不同意事件に係る自治紛争処理委員の勧告等をもとに、①指針、方針、整備計画の関係、②知事の同意基準、③整備計画（農用地利用計画）の変更基準についてみていく。①について、勧告は「農用地の確保に関する国の基本的な考え方（基本指針）を都道府県の基本方針を通じて市町村の整備計画にまで反映する必要がある」（自治紛争処理委員2010：17）とする。自治紛争処理委員を務めた宇賀は「方針は、国が示した技術的助言とは、性質を異にし、指針⇒方針⇒整備計画とトップダウン型の計画間調整が法制度上、導入されている」（宇賀2010：77）とする。つまり、それぞれの計画は上位計画に拘束されることになる。

②の同意基準について、勧告は「都道府県知事は、農用地の確保に関する制度及び国の基本的な考え方（基本指針）を基礎として同意又は不同意の判断を行うこととなるものと解するのが相当」であり、「農用地の確保に関する制度として、本件同意制度において都道府県知事が行う同意又は不同意の判断基準に含まれるものと認められる」（自治紛争処理委員2010：17）とする。この点について「農用地利用計画の変更（農用地区域の除外）によって都道府県全体の農用地面積の目標が実現できないと認められる場合」などは「同意しないことが考えられ」る一方、「当該農地の集団性」など、「即地的・個別的な事項は、市町村として十分な配慮が必要であるものの、通常は広域的な施策方針との調整を図るために必要な事項ではないし、少なくともその実施に『著しく支障が生じる』事務とは認められない」ため、「これらの事項を包括的に同意の基準とすることはでき」ないとの指摘もある（磯崎2011：41-42）。

③の基準について、勧告は「ある土地が同項各号が定める農用地利用計画の基準に該当する場合には、市町村は、当該土地を農用地区域として農用地利用計画を定めなけれ

(12) 同様の規定を有する法律として、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」などがある。前者では、「法令の規定に違反するものがある場合又は当該事務の管理及び執行を怠るものがある場合において、児童、生徒等の教育を受ける機会が妨げられていることその他の教育を受ける権利が侵害されていることが明らかである」など法令違反も含めた内容となっており、農振法の規定とは異なっている。

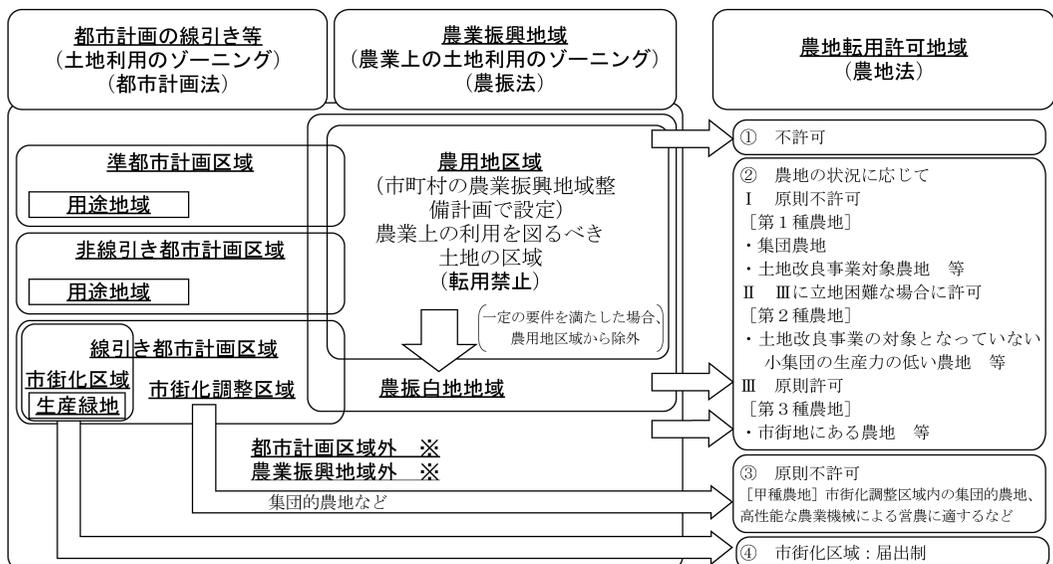
ばならないと解するのが相当である」(自治紛争処理委員2010:18)として、農振法10条3項の農用地の指定基準は羈束なものとなっている。一方、磯崎は(農振法10条等の規定は)「市町村の広範な裁量の存在を前提として、市町村が策定・変更当たり基本とすべき指針あるいは個別事情による例外的判断を許容する基準と解すべき」であり、「個々の規定の字句・数値に過度にとらわれず、地域の状況を踏まえた目的論的な解釈が求められる」(磯崎2011:37-39)とする。

このように勧告と異なる見解も示されているが、実態として農振法の計画間関係において市町村の裁量は小さい。法の枠組としては「意外に分権的」(磯崎2021b:78)との評価もあるが、実態として農振地域の指定等を地域で弾力的に運用するのは容易ではない。

4.1.2 農地法の農地転用許可の概要

図2に、農振法・都市計画法に基づくゾーニングと農地転用許可の関係等を示した。ここでは主として線引き都市計画区域を対象に論じていく。農地転用許可は、農振法に基づく農用地区域と農振白地地域、都市計画法に基づく線引き都市計画区域の市街化区

図2 農振法・都市計画法に基づく規制と農地転用許可の関係等



出典：国土交通省HP資料などを基に筆者作成

域、市街化調整区域といったゾーニングにより対応が異なってくる。具体的には①農用地区域、②農用地区域と市街化区域を除く区域（③を除く）、③②のうち、市街化調整区域内の集団的農地等、④市街化区域内農地に区分される。

①は農地転用不許可、②は第1種農地から第3種農地までに区分され、1種は原則不許可だが、2種、3種となるにしたがって、許可が可能な場合が出てくる。さらに、③も原則不許可である一方、④は届出制となっている。

こうした農地転用の規制は、法令の規律密度が高く、農地法のみならず、政省令にも詳細に定められ、農業関係施設の立地など転用が認められる場合は限定的となっている。

このように農振法・都市計画法のゾーニングをもとに、農地転用許可が運用され、市街化区域を除き、農地の転用は容易ではなくなっている。

4.2 指定市町村制度の概要と事務処理特例

指定市町村では一律に同様な事務が市町村に移譲されるのに対して、事務処理特例の場合、都道府県により対応が異なっている。農地法の指定市町村では、農地転用許可をはじめ、違反転用に係る処分など、関連する権限が移譲され、農振法では、農用地区域における開発行為の許可権限等が移譲される。

一方、事務処理特例について、農地法では富山県、石川県、京都府、兵庫県、福岡県のように、農地転用許可の権限を移譲していない団体がある一方、大阪府では大臣協議が必要で、法定受託事務となる4ha超も移譲している。また、農振法でも権限移譲していない団体がある一方、広島県では農振地域の指定権限も移譲している。このように、事務処理特例では都道府県ごとに対応が異なっており、自ら事務を執行する意向を強く持っている場合、市町村への移譲は行われぬ。こうした場合、その代替手段として指定市町村制度を活用することも可能である。

ただし、権限移譲されても、農地法の規律密度が高く、農地転用が認められる場合は限定的であるし、農振法についても農用地が除外されなければ例外的にしか開発行為は認められないため、実態として対象事案はそれほど発生しない。一方、基礎自治体である市町村で、立入調査や違反転用に対する処分が可能となることによって、農地の適正利用が促される側面もあると考えられる。

移譲手続きについて、指定市町村では要件を満たしたうえで、大臣に申請を行い、指定を受け、事務処理特例では都道府県が条例を制定し、移譲することになる。

移譲後に、指定市町村制度では、指定申請時の目標の達成状況とともに、事務処理の状況についての農林水産大臣への報告が義務付けられる。事務処理特例ではこうした規定はない。さらに、是正の要求について、指定市町村では農林水産大臣が行うことになるが、事務処理特例は「都道府県の判断に基づき、市町村が処理するものであることから」（松本2017：1368）、本来大臣の指示がない場合、行うことのできない自治事務に関する是正の要求も認められるなど、特例が設けられている。

そして、財政措置については、指定市町村が農地転用許可について、特別交付税措置がなされる一方、事務処理特例でも都道府県がそれぞれ権限移譲交付金を交付するなどの取組を行っている。両者は、財政力に関係なく、交付されるという点では共通だが、権限移譲交付金の場合、都道府県によっては初年度には引継ぎの費用を算入するなど、より市町村の実態に即した対応も行われている。

このように制度的な側面を見ると、事務処理特例は都道府県による支援がなされる一方、指定市町村制度は農林水産省の関与が大きいものとなっている。

こうした制度に対する市町村の意識について、地方六団体の調査（地方六団体2019）によれば、指定のメリットが「とても大きい」又は「どちらかといえば大きい」を選択した28の指定市町村のうち、過去に事務処理特例で権限の移譲を受けていた市町村については、11団体が「既に事務処理特例で権限移譲されていたので、大きな変化はない」と回答し、「許可までに要する時間が短縮した」とするものは1団体にとどまっている。具体的な課題として権限移譲交付金と比較して財政措置がない、少ないことが挙げられている。

さらに、「指定市町村となることを検討中」又は「予定はない」と回答した1,479団体が指定市町村となるうえでの課題として挙げたものは、職員の配置要件を満たすのが難しい（710件）、事務処理特例の移譲を受けていないためノウハウ不足（406件）、行使する場面が限られる（371件）、既に事務処理特例で権限移譲を受けており、変化がない（240件）、目標を定めるノウハウがなく、基準を満たすのが難しい（188件）、都道府県の支援がない、得られるか不明確（162件）となっている。

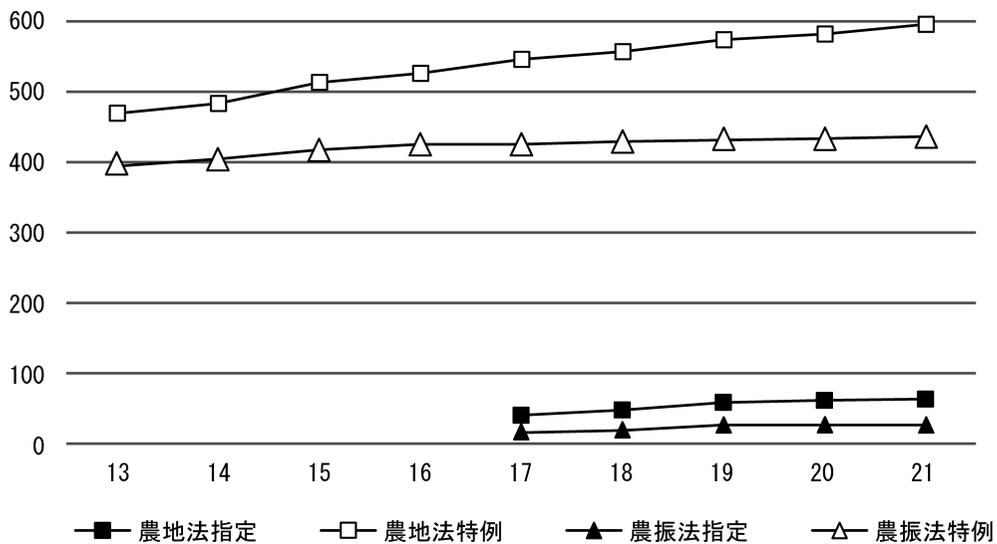
こうした調査結果から、市町村の意識としては、指定要件を満たすことの難しさや、都道府県の支援を得られるか不明確といったものがあり、指定市町村制度のハードルが高い一方、事務処理特例は都道府県の支援が期待できる制度ととらえられていることが指摘できよう。

4.3 指定市町村、事務処理特例の指定数の推移等

図3に指定市町村の指定数等の推移を示した。2019年以降、指定市町村数は、ほとんど増加していないが、事務処理特例は増加している。このうち、農地法の指定市町村については、地方六団体が2018年3月時点で行った調査では79団体が検討中であり、今後136団体となることが見込まれるとしていたが（地方六団体2019）、2021年4月時点の指定数を見ると、62団体であり、それほど増えていないことが分かる。

特に、全国知事会農地・農村臨時部会長として議論をリードした鈴木元知事の三重県が19団体と多く、指定市町村の所在都道府県は23にとどまり、あまり広がっていない。

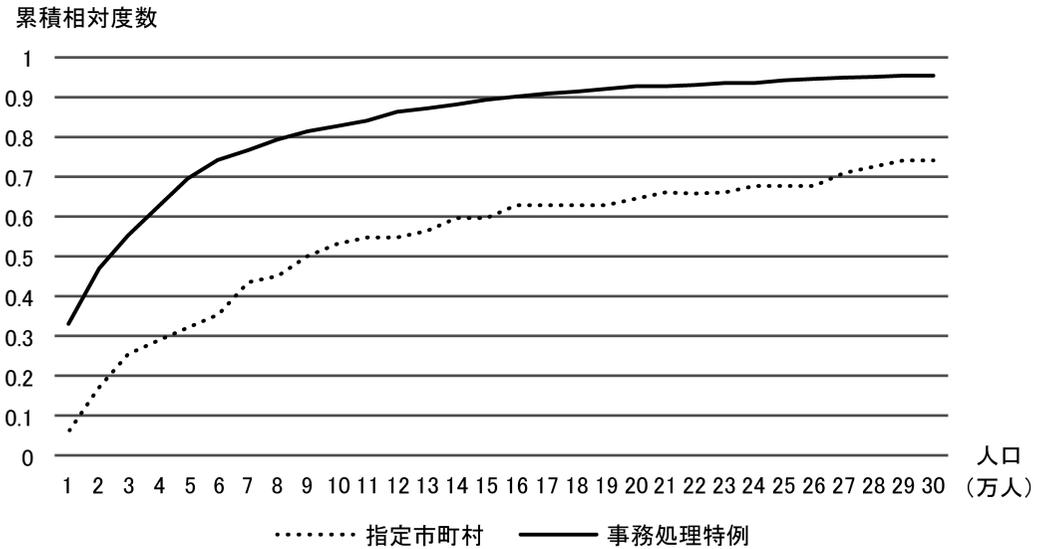
図3 指定市町村数、事務処理特例による移譲済み市町村数の推移



出典：農林水産省、地方行財政調査会等より筆者作成

図4には、農地法の指定市町村等の人口30万人までの累積相対度数を示した。指定市町村は30万人までで0.74であり、人口規模の大きい団体が多く、事務処理特例は0.95であり、小規模な市町村が多いことが指摘できる。このことは、制度として都道府県による支援が期待できる事務処理特例を小規模な市町村ほど選択していることを示していると考えられる。

図4 農地法の指定市町村と事務処理特例の人口規模別累積相対度数



出典：農林水産省、地方行財政調査会等より筆者作成

4.4 小 括

農振法や農地法における市町村の裁量は小さく、権限移譲を受けても地域の实情に応じて運用していくことは容易ではない。こうした状況は、指定市町村制度、事務処理特例のいずれでも同様であり、差異はない。

こうした中で、制度面からみた場合、指定市町村制度は、事務処理特例と比較して、指定を受けるための基準を満たすうえでのハードルも高く、また広域自治体である都道府県の支援を得ることができるかという点での課題も大きい。こうした制度の特徴が市町村の意識に影響し、指定市町村制度導入後も事務処理特例による移譲を選択する市町村が多くなっていると考えられる。特に、指定市町村と事務処理特例により移譲を受けた団体を比較すると、事務処理特例は人口規模の小さい団体が多く、都道府県の支援等を期待している側面もあると思われる。

5 本稿の示唆と残された課題

本稿では、農地法の農地転用、農振法の開発許可に係る指定市町村制度について分析してきた。その結果、次の点を指摘できた。

一つ目に、農地法の農地転用及び農振法の開発許可に係る権限移譲過程について、地方は20年以上にわたり実現できなかった農地転用の許可権限の移譲という成果を求め、食料の安定供給のために主体的に農地確保の目標を設定するというマクロの問題と、地域の実情に応じた政策運営というミクロの二つの視点に立った権限移譲を要求した。こうしたものですら、地方創生の追い風があっても、農地・農村部会において農林水産省の妥協を導き出すことはできなかった。その後の大臣間の折衝を経て、妥協の結果、地方創生の目玉として、大臣が指定を取消せる「目標管理型権限移譲」として導入されてしまったのである。ただし、農地確保の目標設定は、権限移譲を求めらるうえで、地方が総体として提示したものであることには留意する必要がある。

二つ目に、指定市町村制度による農地転用許可等の権限移譲について、現行の農振法・農地法の枠組で権限移譲を受けても、市町村が地域の実情に応じた運用を行うことは容易ではなく、この点について指定市町村制度、事務処理特例に差異はない。こうした中で、指定市町村制度は指定の要件を満たすハードルも高く、都道府県の支援等が期待できないため事務処理特例が選択されている。一方、都道府県が移譲に否定的な場合、事務処理特例による権限移譲は容易ではない中であって、都道府県を迂回して、当該権限移譲を受けることができる別ルートとして機能しているともいえる。

本稿では、農地法、農振法の指定市町村制度の検証を通じて、その実態や課題を一定程度明らかにすることができた。しかしながら、農地法や農振法の規律密度が高い中であって、移譲を受けた権限を活用し、磯崎のいう地域総合性（磯崎2021b：196・197）を発揮していくかについては言及できていない。

また、本稿では、西尾が提案する都市農村計画法（仮称）のように⁽¹³⁾、農地転用規制と市街化調整区域の立地規制を一体的にとらえ、計画的に地域振興を進めていく取組は取り上げることができなかった。こうした取組については別稿で取り上げることとしたい。

（すずき ひろまさ 川崎市役所）

(13) 2013年9月30日第5回地方分権改革有識者会議、2014年9月11日第10回農地・農村部会資料

キーワード：目標管理型権限移譲／指定市町村制度／事務処理特例／農地転用許可

【参考文献】

- 磯崎初仁（2011）「都道府県・市町村関係と自治紛争処理（二・完）」『自治研究』第87巻第12号、34-60頁
- 磯崎初仁（2021 a）「地方創生施策の展開と地方分権 — 『目標管理型統制システム』の有効性 —」『自治総研』511号、1-39頁
- 磯崎初仁（2021 b）『立法分権のすすめ — 地域の実情に即した課題解決へ』ぎょうせい
- 伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態』慶應義塾大学出版会
- 伊藤正次（2018）「提案募集型地方分権改革の構造と課題」『地方自治法施行70周年記念自治論文集』421-435頁
- 今井照（2018）「『計画』による国—自治体間関係の変化～地方版総合戦略と森林経営管理法体制を事例に」『自治総研』477号、53-75頁
- 岩崎忠（2015）「地方分権改革と提案募集方式～地方分権改革有識者会議での審議過程を中心にして～」『自治総研』439号、30-46頁
- 宇賀克也（2010）「自治紛争処理委員について」『ジュリスト』1412号、70-78頁
- 上林陽治（2015）「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次一括法～」『自治総研』444号、45-65頁
- 上林陽治（2021）「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10次一括法～」『自治総研』509号、47-83頁
- 北原鉄也（2016）「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』第107巻第5号、78-84頁
- 北原鉄也（2019）「都市や農地をめぐる土地利用規制の最近の動向 — 地方分権化と規制緩和」『都市問題』第110巻第8号、77-85頁
- 嶋田暁文（2014）「自家用有償旅客運送に関する事務・権限の移譲をめぐる一考察（下）」『自治総研』426号、39-73頁
- 自治紛争処理委員（2010）『地方自治法第251条の3第1項の規定により平成22年2月24日に我孫子市長から申出があった件』
- 其田茂樹（2015）「『地方創生』は政策目的か」『自治総研』439号、47-79頁
- 地方分権改革推進委員会（2008）『第1次勧告』
- 地方分権改革有識者会議（2014）『個性を活かし自立した地方をつくる』
- 地方六団体（2019）『地方分権推進上の課題に関する調査結果』
- 出口裕明（2000）「農地改革と分権改革」『分権改革と地域空間管理』ぎょうせい、56-73頁
- 農地制度のあり方に関するプロジェクトチーム（2014）『農地制度のあり方について』
- 増田寛也・日本創成会議人口減少問題検討分科会（2014）「ストップ『人口急減社会』国民の『希望出生率』の実現、地方中核拠点都市圏の創成」『中央公論』129(6)、18-31頁
- 松井望（2019）「分権改革以降の自治体計画策定：国の〈計画信仰〉と自治体の『村度・追従』」『都市問題』110(9)、48-61頁
- 松本英昭（2017）『新版 逐条地方自治法 第9次改訂版』学陽書房