

2008年1月27日

## 所沢市農地の有効活用に向けて

明治学院大学

神門善久

農地は、さまざまな意味で所沢市の貴重な財産である。第一に、農業生産の基盤として、農家や関連業者に稼得機会を与える。一般に農業というと都市から離れて人口が少ない地域の産業と思われがちだが、実は都市近郊は高付加価値農産物の生産に有利である。しかも、所沢は三富とよばれる古くからの農業地帯があり、ほうれん草などの産地になっている。2005年農業センサスによれば、700万円以上の農産物販売をしている農家が189戸もある。これは所沢市の総農家戸数の10%以上にも相当しており、所沢市の農業のポテンシャルの高さを示している。第二に、いわゆる地産地消や食育など、消費者啓発活動の素材となる。事実、所沢市は、学校給食に地元野菜を取り入れるなどの活動に力を入れている。第三に、農地が緑地として居住環境の保全に役立つ。第四に、農地を宅地・道路・公共施設など、農外目的に計画的に転用することで、新たな土地利用に供することができる。

しかし、農地がその価値を十全に発揮するためには、確固たる土地利用計画が不可欠である。例えば、農地が蚕食的に農外転用されてしまえば、日照や水利などの影響を受ける隣接農地の農業生産に不都合が生じる。また、蚕食的な農外転用は、非農業的土地利用としても無駄や非効率を生む。しかも、いったん転用して建物などを建設してしまえば、元の状態に戻すのは著しく困難である。つまり、土地利用計画の欠如は、農業・非農業を問わず、土地の有効利用を阻害し、将来の長きにわたってその不利益が挽回不能となる。

とくに重要なのは、農地として保全すべき農地と計画的に農外転用を促す地域の線引きである。一般に所沢のような都市化が進んでいる地域では、農外転用となれば耕作目的の農地価格をはるかに上回る地価で農地が取引される。しかも、一般に優良農地ほど、潜在的な農外転用需要が大きい。なぜならば、耕作に適した農地は平坦で区画がよく、道路へのアクセスがよいことであり、これは宅地などの建設の場合の好条件と一致するからである。したがって、かりに農地転用が自由であれば、あっという間に優良農地から場当たりに農地が転用されていくであろう。

したがって、農地として指定された地域については、農地として使用することへの支援がおこなわれるとともに、当該農地の所有者は農地として有効利用する義務を持つべきである。

国の農地転用規制としては、農地法と農振法がある。いずれも複雑な制度であるが、概略は表1に要約される。農振法は、農地として保有すべき農地を市町村が農振農用地とし

て指定し、転用を禁じる代わりに、農業補助金が優先的に支給され、相続税評価も低くなる。市町村は農振農用地の指定を見直すことができるが、農水省はガイドラインによって最低でも5年間は固定すべきであると指示している。

農振農用地以外の農地であっても、農外転用には都道府県知事ないし農林水産大臣の許可が要る。当該農地の農地としての重要度に応じて、甲種、第1種、第2種、第3種の四つに分類される。甲種、第1種農地は優良な農地であり、農外転用は原則として禁止である。第3種はもっとも農外転用の要件が緩い。第2種は第1種ないし甲種と第3種との中間である。

なお、市街化区域内農地は農振農用地に指定されることはないし、農地法の農外転用も許可を要せず、届出で足る。

これらの転用規制の現場での実務にあたるのが、農業委員会である。農業委員会は農家(0.1ha以上を所有する農家)の互選からなる選挙委員と、農協の代表者などの選任員からなる。農振法であれ、農地法であれ、農外転用許可の最終権限者は市町村、知事、農林水産大臣であるが、農振農用地の指定や農外転用許可に関する調査をし、意見を付することで、実質的な役割は非常に大きい。

農地法、農振法と並んで農地利用に関する重要法律は農業経営基盤強化促進法である。この法律のもとで、認定農業者が指定され、農地の売買貸借を仲介するなどして農地の有効利用計画を樹立し、耕作能力のある農家への貸出を促すなどして耕作放棄地の解消を誘導するなど、農地の有効利用のためにさまざまな対策が可能である。ここでも、農業委員会が実質的に決定的な役割を果たしている。

農地については、ほとんど飽和状態に近いほど、さまざまな制度があり、補助金や資産税減免などの措置も揃っている。しかし、問題はいずれの法律もその趣旨どおりに運用されていないことである。耕作放棄地があっても、無為無策で放置されることは珍しくない。農振農用地が頻繁に見直されるのは日常茶飯事である。違法・脱法の農外転用も珍しくない。農外転用の審査に際して、しばしば恣意が入り、例外的にしか転用が認められないはずのケースで、やすやすと“例外”が乱発される傾向がある。

この背景には、日本社会における市民の行政参加の意欲の欠落がある。土地利用のように公共性の高いものは、公益性のために財産権を制限することは憲法でも認められている。ただし、土地利用は住民に密接した問題であるため、政府のトップ・ダウン型の規制には馴染まない部分も多い。かといって、地権者の任意に任せていけば、無秩序な土地利用になり、社会全体のマイナスになる。このような問題に対しては、時間と労力を割いて市民同士が直接に話し合い、ルール作りや運用に携わらなくてはならない。このような行政への市民参加は、民主主義の重要な構成要素である。

たとえば、米国では市民参加型の土地利用規制の策定と運用が徹底している。州による差はあるが、米国の土地利用では、公的な利益のために私権を制約する体制ができている。道路建設はもちろん、住居の形状・色彩など、ことこまかにルールがある。市民が徹底し

た討論でルール作りに参加し、違反がないよう相互に監視する。たとえ明確な禁止規定がない土地利用であっても、周辺住民に悪影響が大きいと認定されれば、当該の土地利用は禁じられる。

ところが日本では、私権主張ばかりが先行し、市民参加の義務がサボタージュされている。めいめいが自分勝手な地権者エゴを行政に突きつける。例えば、耕作放棄地に行政が指導しようとする、「私権の侵害」を主張して強硬に反対する。転用が認められないケースでも、強引に行政にねじ込むことはまれではない。地権者エゴをいさめるべき立場にある政治家も、実態は、むしろ“地域の要望”に託けて人気取り的に地権者エゴを助長する場合が全国的にみられる。かくして、行政は地権者エゴに手を焼いて収拾不能になり、土地利用は無秩序状態に陥る。とりわけ、農業委員会自身の場合は、農家という地権者を選挙母体に行っているため、身内である農家に対して、お互いのエゴを黙認する傾向がある。

とりわけ、所沢市の場合は、東京近郊という絶好の立地であるため、農地に対する農外目的での潜在的需用が大きい。「田畑売買価格等に関する調査」によれば、埼玉県の市街化調整区域の畑は農外転用ならば平均して 10a 当たり 5 千万円程度の値段になる。固定資産評価額は農振農用地区域内で 6 万円程度、農振農用地以外で 50 万円程度であるから、農外転用が莫大な利益を農家にもたらす。農家の中には、農業所得よりも、うまく農地を高値で売却することに関心がある場合も少なくなく、規制を操作して欲しいと言う願望が発生しやすい。例えば、転用事案が具体的になるまでは農地としての恩典を最大限に享受し、あるいは耕作放棄をしても黙認してもらい、農地転用事案が具体化すればただちに農振農用地の指定除外や農地転用許可を得たいという願望である。少なくとも結果的には、このような地権者エゴが行政に影響を与えてきたと言わざるをえない。

所沢市の農地行政も、残念ながら、まったく計画性を欠いた状態である。そもそも、所沢市農業委員会は農地の賦存状態・利用状態について、基礎的な情報すら整理していない。農業委員会の保有する農地台帳は時代遅れの紙ベースであり、しかも、違法な転用などがチェックされていないため、現状との不整合が多々あるものと思われる。本報告書作成にあたり、農業経営基盤強化促進法の設定状況や種類別（甲種、第 1、2、3 種別）の農地転用面積などの情報を農業委員会に求めたところ、提出されたものは資料として不備が散見されるものであった。不備が生じる原因はさだかではないが、数量的な情報を整理する体制が所沢市農業委員会にはないのではないかという疑念をもたざるをえない。また、農外転用も農地法 4,5 条以外によるものについてはまったく把握していない。耕作放棄地の実態調査もまったく本腰が入っていない。

農水省は、2007 年 11 月に「農地政策の展開方向について（農地に関する改革案と工程表）」を公表し、耕作放棄地の実態調査をし、5 年以内に解消するよう全国の農業委員会に指示した。2008 年度から具体的な耕作放棄地対策が始めなくてはならず、農業委員会は早急な対応が要求されている。しかし、いまだに所沢市農業委員会は特段の対応をとっていない。「農地政策の展開方向について（農地に関する改革案と工程表）」は 2007 年 6 月閣議

決定の「経済財政改革の基本方針 2007(骨太の方針)」に基づくものであり、重い指示である。それを所沢市農業委員会が軽視しているのであれば、無責任の謗りを免れない。かりに、農水省の指示自体が実現性を欠くものであれば、そのむね、農水省や市民に問題を提起するべきである。いずれにせよ、所沢市農業委員会として態度を明確にするべきである。

農地を保護すべきかどうか？保護するにしてもどの地域の農地をどの程度の強さで保護すべきか？これについては、市民全体が真剣に議論をしなければならない。しかし、所沢市の場合は、農地の現況すらはっきりしていない。これでは、議論のスタートに立つこともできない。

まず、農地台帳と現況との照合を徹底的におこなうべきである。どこまで公開するかはともかく、少なくとも行政レベルでは農地の所有者・利用者を正確に把握するべきである。情報公開は、「請求されれば出す」ではなく「公益に資する情報は行政のほうから積極的に出す」という態度が肝要である。農地転用や農振農用地の見直しがあった場合は、事由も明確にして、積極的に開示すべきである。現行法では甲種、第1-3種の区分は、転用許可申請時におこなわれることになっているが、農業委員会が常時、分類を地図にして公表するべきである。課税評価を公開すべきである。

所沢市農地の実態が不明なのは不幸なことであるが、これを単に農業委員会の怠慢に帰するのは不適切である。ほんとうの問題は、非農家を含めて市民の土地行政への参加意欲の欠落にある。農業委員会が実態調査をしようにも、地権者である農家の協力が欠かせない。地権者がめいめいに行政に要求を突きつけるだけという状態では、当然に行政は地権者エゴに遮られて、基礎的な情報収集すら困難になる。

つまり、農業委員会をはじめとする行政に全てを委ねている限り、土地の有効利用はない。とくに所沢のように都市化が進んでいる地域では、農地と非農地を一体化して土地利用計画を策定すべきであり、非農家も含めて、土地利用計画の作成・運用の市民参加を形成しなければならない。

筆者の推計では、所沢市では、年間 300 億円という農業産出額の 5 倍以上もの巨額の農地の転用収入が発生している(表 2)。農地という公益性の高い資産について、これだけの巨額が動いているからには、市民全体で、転用のあり方を議論しなければならない。

国に頼らずとも、条例を活用すれば、農地の保全のみならず、さまざまな決めの細かい土地利用計画の作成・運用が可能である。たとえば、環境保全型農業を義務づける代わりに、補助金を支給する地域があってもよい。

いずれにせよ、市民参加で時間をかけて、土地利用計画を樹立しなければならない。農地利用の実態を徹底的に調査し、それを積極的に情報公開することで、非農家を含めて市民全体の関心を喚起するべきである。非農家も、住環境の一部である農地については関心が高いはずである。まず意見を集め、ついで、市民を主体とする農地利用計画を樹立・執行するための組織を作るべきである。

実態調査の過程で違反転用など不法・脱法行為があかるみになるであろう。この際に、

過去の不始末を洗い出す必要がある。昨今、長年の悪慣習的な不祥事が表ざたになってマスコミをにぎわすようになっている。農地の違法・脱法行為も、積年のツケである。しかし、違法・脱法的事实を隠蔽し続けても何の利益にもならない。所沢市が徹底的な調査の実施を宣言し、これに協力する場合には過去の違法・脱法行為について一定の免責を用意し、逆に非協力や作為的な違法・脱法行為の隠蔽に対しては加重的罰則を用意するなどの措置も必要であろう。

真の民主主義は、私権の主張ばかりでなく、土地利用など地元の問題に市民自身が責任と義務を担わなくてはならない。民主主義の歴史の浅い日本で、市民に責任と義務を求めるのは容易ではない。しかし、土地問題を先送りしても、将来世代にツケ送りするだけで不毛である。所沢市が日本の先進事例となるという気概で、取り組んで欲しい。

表1 農地法による転用規制と農振法による転用規制の比較

	農地法	農振法
規制の単位	筆	ゾーン(農用地区域)
農地区分	甲種農地、第1種農地、第2種農地、 第3種農地 (転用許可申請時に判定)	農用地区域とその他 (つねに公開情報)
転用の要件	都道府県知事または農水大臣が 当該農地の転用を許可する	市町村が当該農地を農用地区域 から除外する
農業委員会の役割	区分の判定など審査の実務	農用地区域の設定・変更意見

注:「農業振興地域の整備に関する法律」を「農振法」と略記している。

表2 所沢市の農地転用

年	農地転用		参考	
	面積 (ha)	収入 (10億円)	耕地面積 (ha)	農業産出額 (10億円)
1975	31.7	207.6	2,320	7.6
1976	40.1	160.6		
1977	30.1	120.8		
1978	29.5	101.7		
1979	33.4	98.9		
1980	37.0	94.2	2,170	8.0
1981	49.9	107.0		
1982	30.6	61.5		
1983	27.6	57.5		
1984	52.2	103.9		
1985	29.6	56.6	2,030	8.0
1986	33.0	54.3		
1987	42.0	66.6		
1988	33.9	40.9		
1989	43.8	51.0		
1990	34.6	35.3	1,840	8.1
1991	42.7	36.7		
1992	43.1	36.8		
1993	38.3	34.2		
1994	36.4	28.5		
1995	23.9	18.2	1,640	5.2
1996	32.5	29.1		
1997	25.4	30.8		
1998	28.4	35.0		
1999	22.8	27.8		
2000	23.9	31.9	1,560	4.8
2001	27.5	40.4		
2002	25.9	38.7		
2003	20.3	30.4		
2004	21.8	33.7		
2005	17.5	32.9	1,540	6.2

注: 転用面積は、農地法4,5条以外の転用も含む。なお、転用収入の推計に際しては、農業目的の転用(農家住宅や農業施設建設)は除外している。農業以外の目的の転用については、自己転用の場合も擬制計算によって転用収入に含めている。本表では、転用が進んでいる割合には耕地面積の減少が小幅にとどまっていることが読みとれる。これは、耕地面積には耕作放棄状態にある農地が含まれないためである。所沢市には耕作放棄状態にある農地が相当程度に存在し、それが転用されている可能性を、本表は示している。

資料: 転用については農水省「農地の移動と転用」、全国農業会議所「田畑売買価格等に関する調査」を原資料として著者が推計。参考の数値については、関東農政局統計情報部、統計情報センターを原資料として所沢市農業委員会が収集。ただし、所沢市農業委員会から提出された資料には農業算出額となっていたが、農業産出額の間違いと思われるので訂正のうえ、本表に使用している。