

近江八幡市独自の条例による農振農用地指定除外の基準策定過程に関する研究

Study of Process of Planning Cancelling the Designation of “Agricultural Land

Zone” with Municipal Ordinance in Omihachiman City

Key words: Cancelling the Designation of “Agricultural Land Zone”, 26-2, guidelines

農村計画学分野 川 智治

1. 研究の背景と目的

近年、日本は人口の減少が進んでおり少子化・高齢化等の問題を抱えている。農村地域では、都市地域より少子高齢化が約 10 年先行しており状況はより一層深刻なものとなっている。

滋賀県近江八幡市(以下市)では、農業生産基盤の整備に加え、地域排水の改良を戦略的に達成する為、農業振興地域整備計画を定め市内の優良農地の大半を農振農用地(青地)に指定した。2011 年現在の市内の青地率は 95.3%と近畿圏で最も高い。しかし、民家の軒先まで青地指定されている現状が、U ターンを考える農家子弟や新規就農者用の住宅建設の大きな障害となっている。

そこで市は、農林水産省(以下省)に指導を仰ぎつつ、農業地域の整備に関する法律(以下法)施行規則第 4 条の 4 第 1 項第 26 号の 2 (以下 26-2) を用いて農用地の一部除外を試みた。26-2 の特徴は、法第 13 条の 2 による農振除外の指定 5 要件の一部を、市町定める条例を制定し、計画づくりを行うことによって外すことができる点である。2012 年 9 月 28 日、市は「近江八幡市農用地保全条例(以下条例)」を制定し、それによる農振除外を可能とする土地利用基準案(以下基準案)を県農政課(以下県)や近畿農政局(以下局)と協議しつつ模索した。それが、農地の保全を図りつつ農村集落を活性化していこうとする「農地を守る計画(以下計画)」である。こうした 26-2 による農振除外の取組は全国でも前例がほぼ無く、先行研究もない。そこで、本研究では通常の法第 13 条の 2 の 5 要件による除外ではなく、この 26-2 に基づく除外を試みた取組過程を把握し、その問題点の分析及び課題の検討を行うことを目的とする。

2. 研究の方法

調査に当たり、条例が設立を規定する「農地を守るまちづくり委員会(以下委員会)」の審議過程に関する資料を入手した。それに基づき、取組過程の概要を大まかに把握した上で、取組に関わった行政担当者にヒアリング調査(市①:10/29, 県 11/17, 局 1/20, 市②:1/29)を行い情報の補完、計画に対する認識、現場での問題点等を調査した。それらをまとめた上で

課題の検討を行った。

3. 研究の結果

3.1 取組過程の時系列

表 1 は関係資料、及び市①へのヒアリング調査で得た報を基に取組過程を時系列順に整理したものである。便宜上、各取組の年月日に番号を付している。

表 1. 取組過程の時系列順

年月日	取組概要	関係主体			
		市	県	局	省
①2012.1.24	土地利用に関するヒアリング	○			○
②4.19	土地利用の協議	○		○	
③4.25	②を踏まえ省を再訪問	○			○
④5-6月	26-2・条例の協議	○	○		
⑤9.28	条例の制定	○			
⑥2月	計画作成の手引き等の協議	○	○		
⑦9.12	基準案等の協議	○	○		
⑧3.24	①、③の真偽確認	○	○	○	
⑨4.11	計画内容及び基準案等の協議	○		○	
⑩4.30	⑧の回答		○	○	
⑪5.13	基準案の協議	○	○		
⑫5.24	⑩の回答		○	○	
⑬6.5	⑫の修正案の協議	○	○		
⑭6.11	⑬の回答		○		
⑮6.19	26-2に関するヒアリング	○			○
⑯7.4	⑮・基準案の協議	○		○	
⑰7.18	⑮・基準案の協議	○	○		
⑱8.27	26-2の住宅にの扱いの協議	○	○	○	
⑲9.19	26-2に関して再ヒアリング	○			○
⑳10.21	⑱・⑲を踏まえた基準案の協議	○	○		
㉑11.1	㉑を踏まえた協議	○		○	
㉒11.27	㉑・㉒の相違について協議	○			
㉓12.5	㉒を踏まえた協議	○	○	○	
㉔2014.1.31	集住※1を抜いた基準案の協議	○	○		
㉕2.6	㉔の回答		○		
㉖3.18	集住を抜いた基準案で協議	○	○		

※1 農業従事者に限らず集落を活性化させる人材の為の住宅である「集落維持型住宅」の略称。法では計画の中で設置する施設としては不適切とされている。

3.2 取組過程の概略

市は、農村集落に抱える問題、すなわち農振農用地除外を可能にする為の方策を講じるべく省へ指導を仰いだ(①)。省から 26-2 を提示され、それに基づき他主体と協議を重ねつつ条例を制定した(②-⑤)。

その後、市は26-2を活用した基準案を作るべく県・局と協議を行ったが、集落維持型住宅を巡り協議は長引いた。基準案のメニューに対して直接の回答をせず、「法の通り」「法の技術的助言であるガイドラインの通り」と答え続ける県・局に痺れを切らした市は26-2に関するヒアリングを省に行った。そこでは集落維持型住宅は可能としながらも26-2に関して当時より狭まった内容の説明を受けた(⑥-⑮)。そして、そのサイクルをもう一度繰り返し(⑯-⑲)、議論は平行線のまま市は計画の目玉である集落維持型住宅を諦め、市長の命もあってその事業は縮小を余儀なくされ協議は終了した(⑳-㉔)。その後、縮小した基準案を持って市は学区単位での説明会を行ったが、集落住民はその魅力の大部分を失った計画に参加を表明することはなかった。事実上、26-2による計画は頓挫したのである。

3.3 ヒアリング調査に基づく各主体の思惑の分析

(1) 市の思惑

県・局は表沙汰にはしないが、責任問題を回避する為に法、特に技術的助言でしかないガイドラインに固執し、市との協議にまともに取り合わない。その為、省に指導を仰ぐもヒアリングを行う度に市の動ける範囲が狭くなる一方である。

他主体は、市の計画は各種法律との整合を計る為にも都市計画の線引きの中で行うべきであると主張するが、都市計画で使用できる土地は周囲の3市町との協議の基でその総量が決まっているので調整が非常に難しい。更に、地域実情を考慮し先述の問題を解決する方策として26-2を用いているということ、特に県が理解しているのか疑問である。大きな組織であればあるほど縦割り行政となっているので、今回であれば、農政課と都市計画課の連携があまり取れていないのではないのか。

(2) 県の思惑

市の基準案は農地を保全するよりむしろ、集落維持型住宅を始めとする宅地開発が先行しているのが色濃く伺える。農地を保全する観点からすると、そのような基準案が前例となり全国で歯止めの利かない農振除外が行われることを防がなければいけない。従って、市の計画内容は都市計画で扱うべきである。

(3) 局の思惑

「個別の案件に答えることはできない。」との対応で局視点からの情報は得ることができなかった。

3.4 問題点の分析・課題の考察

紙面及びヒアリング調査に基づき、協議交渉の長期化を問題と捉え、その要因の分析及び課題の考察を行う。

(1) 県・局の対応

計画は全国でも例が無い為、県・局の対応を保守的にさせた。その結果が、3.2 で述べた通りの対応である。農振除外は市と県の協議で決定を行う。他方、法制度の趣旨の確認は局・または省で行う、というのが一般的な考え方なので、2者に市の相談に対する逃げ道があったことが、双方が計画の内容について直接の回答を避けた一因として挙げられる。

(2) 政治的判断がもたらす影響

市は省への指導によって計画作成に向けて動き始めたが、集落維持型住宅は県や局の理解を得られるものではなかった。このことから、そもそもの省の指導が法に沿うものではなかったことが明らかになった。結果として、市は省指導を、県・局は法・ガイドラインを盾にした為、協議は1年以上という長期間を要した。市が訪省する際には市長も同行していたが、市長にその意図がなくとも、省担当者がその場を凌ぐ為に市長が満足するような回答を述べ、結果として現場の混乱を招いた可能性がある。これは、省の場当たりの対応が問題であることを示している。

(3) 現行の法制度の課題

市は、地域実情を考慮し26-2を用いて集落間での不平等を無くす為、また計画の内容を具体的に表す為に基準案の策定を試みた。県は農地を保全する立場から、個別案件ではなく大規模な基準案に基づく農振除外がもたらす農振農用地の際限ない除外を懸念し、特に集落維持型住宅に対しては厳しい姿勢を示した。将来を見越し集落を活性化させようとする市の姿勢も、農地を保全しようとする県の姿勢も、双方とも間違いがあるとは言えない。そこに立ち塞がるのは法の壁である。法は時代に沿って農地を保全する観点から何度か改正が行われているが¹⁾農地を守る礎となる農村地域を守る観点からの法整備も行われる必要があるのではないのか。

4. 結論

本研究では、条例による農振除外を用いた土地利用基準案の作成過程の把握、問題点の分析及び課題の検討を行った。これらから、現行の法制度で集落活性化を目的とする26-2による農振除外を行う際には地域実情はあまり考慮され得ないという結論が得られた。これにより、今後他市町村が26-2を用いる際に前例として参考になると共に、社会・地域特性を考慮した法整備が行われることを期待したい。

参考文献

1) 浦山益郎・石井敦(2010):都市近郊の土地利用計画と担い手に関する法制度の現状と課題, vol129, No3, p358-361