

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事要旨）

（開催要領）

- 1 日時 平成28年6月30日（木）11:14～11:42
- 2 場所 永田町合同庁舎7階特別会議室
- 3 出席

<WG委員>

- | | | |
|----|--------|-------------------------------|
| 座長 | 八田 達夫 | アジア成長研究所所長
大阪大学社会経済研究所招聘教授 |
| 委員 | 阿曾沼 元博 | 医療法人社団滉志会瀬田クリニックグループ代表 |
| 委員 | 原 英史 | 株式会社政策工房代表取締役社長 |
| 委員 | 本間 正義 | 東京大学大学院農学生命科学研究科教授 |

<関係省庁>

- | | |
|-------|--------------------------|
| 栗原 秀忠 | 農林水産省経営局農地政策課長 |
| 前島 明成 | 農林水産省農村振興局農村政策部農村計画課長 |
| 渡辺 正 | 農林水産省農村振興局農村政策部農村計画課課長補佐 |
| 川崎 奉以 | 農林水産省経営局農地政策課経営専門官 |

<提案者>

- | | |
|-------|----------------------|
| 栗栖 和道 | 大阪府岸和田市産業振興部総括理事 |
| 三嶋 圭 | 大阪府環境農林水産部農政室推進課総括主査 |

<事務局>

- | | |
|-------|-----------------|
| 佐々木 基 | 内閣府地方創生推進事務局長 |
| 藤原 豊 | 内閣府地方創生推進事務局審議官 |

（議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 都市農業のための国家戦略特区提案
- 3 閉会

○藤原審議官 再開させていただきます。

ただ今御議論させていただいた項目でございますけれども、昨年の12月の第7回関西圏区域会議で大阪府松井知事のほうから御提案いただきました3点でございます。3月にも引き続き、大阪府から御提案をいただきました。

かつ、法律の審議の中で、5月26日ございましたけれども、参議院の内閣委員会、公

明党の山本香苗理事から御質問いただきまして、石破大臣、農林水産省の佐藤政務官、やりとりがあったところでございますが、そういった意味でも重点的に議論を深めていくべきということで、今回こういった形でセッションを設けさせていただいたという経緯でございます。

それでは、八田座長、よろしくお願いたします。

○八田座長 お忙しいところお越しくささいまして、ありがとうございます。

それでは、早速、御説明をお願いいたします。

○栗原課長 農林水産省経営局農地政策課長の栗原でございます。どうぞよろしくお願いたします。

本日は、大阪府から提案のありました件につきまして御説明を申し上げたいと思います。

まず、私どもが提案として承っております1点目でございますが、農地につきまして、全面的にコンクリートを打設することにつきまして解禁をしてほしい。要すれば、コンクリートを打って、そこに農産物の生産施設などを設置することを容認していただけないかという御提案が一つ目だと承知しております。

この点につきましては、私どもが所管しております農地法、これに基づく農地というのは「耕作の目的に供される土地」と法律上定義されてございます。ここで言います「耕作」というのは、その土地に浪費を加え、肥培管理を行って作物を栽培するということを意味しているわけでございます。したがって、農産物の生産施設、例えば植物工場などのようなものですが、こういったものを建設することによりまして、農地を全面的にコンクリートで地固めた場合には、その土地に浪費を加えて肥培管理を行って作物を栽培するという行為ができなくなるわけですから、農地法上の農地として取扱うことは困難であると考えているところでございます。

○前島課長 2点目について、私のほうから説明させていただきます。農村振興局農村計画課長の前島と申します。よろしくお願いたします。

2点目で農地転用規制の緩和について提案がなされております。障がい者や女性など多様な農業の担い手づくりの条件整備として、従業員用更衣室、トイレ、事務室等の農業用施設の農振法に基づく開発許可を200平米、農地法第4条に基づく転用許可の不要面積まで不要とするという御提案をいただいているところでございます。

どういうことかと言いますと、私たちがいただいているところでは、今、農振法に基づく開発許可の不要面積というのは90平米以下となっておりますけれども、今回、岸和田市のほうで考えていらっしゃる大規模な農業生産基盤整備で、基盤整備をした上で、一部3ヘクタールほど伺っておりますけれども、それを企業に貸し出していくということを考えていると。その際、企業のほうで、例えば、施設栽培、ビニールハウスでの栽培をするときに、そこで働く従業員の方々のための、先ほど申し上げたような従業員用の更衣室ですとかトイレなどを設置する場合に、おそらくは90平米を超えるような施設規模になるのではないかとということで、農用地利用計画の変更ということをまずするわけですが、

その際に立地の判断などの審査が行われることを踏まえて、農振法の開発許可を不要として、参入企業の負担軽減を図るべきだという御提案でございます。

この点につきましては、農用地利用計画において農業用施設用地とされた区域内であれば、具体的な開発行為から見て農業用排水施設の有する機能に著しい支障を及ぼす恐れがないことなどが確認できれば許可は出せると農振法上なっております。

また、企業の負担という観点からいたしますと、申請すべき内容がどんな内容かということになるわけですが、今申し上げたような農業用排水施設の有する機能に支障を及ぼさないかどうかということが確認できるかどうかと、その必要な事項にとどまっております。また、記載内容も簡潔であるとか、既存資料を活用すれば十分できるというものでございますので、事業者、申請者となる方々の負担は小さいと考えております。

○八田座長 ありがとうございます。

まずは、今の前島課長の御説明、非常に具体的で簡潔だったと思うのですが、岸和田市としては、実際はそうでもないのだよという例があるのではないかと思いますので、そのところを御説明をお願いします。

○栗栖総括理事 ちょっと事実的なところで、提案②のほうで、我々、先ほどの説明でも、企業参入エリア3ヘクタールを想定しているという説明をしましたが、実際それ以外のところでも、いわゆる規模拡大農家、それから、法人化をしていこうということではいらっしゃる方もいらっしゃるわけです。34ヘクタールの規模ですけれども、農地は21ヘクタールあります。そのうち3ヘクタールは企業参入、それ以外は地元の農家の方なんですけれども、ちょっと話が前後して申し訳ないですが、その方々でも、やはり拡大しながら、人を雇いながら、いわゆる法人化を目指してやっっていこうという方もいらっしゃるのです。もしこの規制緩和になれば、岸和田丘陵区域内に限ってこれを使ってやっっていきたいということなんです。

それから、手続が簡便かどうかということになってきますと、それぞれの考え方、感じ方があるとは思いますが、そもそもそれが必要なのですかということも私どもはお話しさせてもらっているわけです。実際に農用地利用計画の変更の時点で立地判断をするわけで、それで十分ではないでしょうかということも我々は申し上げているということなんです。

○八田座長 いくつか論点があると思うのですが、排水施設が十分にあるかどうかということが、今は許可条件だということですね。ここ唯一に縛られていると。この許可条件は要らないと、排水施設が不十分でもいいという御主張なのか、それとも、それは必要だと認めても、手続自体が非常に煩雑である、そんなに簡単ではないという御主張なのか、その辺はどうですか。

○三嶋総括主査 大阪府の三嶋でございます。

我々が考えておりますのは、まず、その前提条件として、開発許可の手続の前に農振法に基づいての農用地利用計画の変更がされるということですので、その際に一定、周辺の

農地への影響であるとか、用排水施設であるとか、そういった点についても十分中身を確認した上で変更をかけるという考えを持っております。ですので、それについては我々はやると。

ただ、その後もう一回開発許可の手続をやるということについては、もう外していただきたいという主張でございます。

○八田座長 私は特区提案の側に立ちたいのだけれども、今の農林水産省側の御主張は、基準は非常に簡単で、排水用の施設が十分あるかどうか、そこだけはチェックをしているのだとおっしゃるわけですね。実際にそうなのかどうか。

そして、そうだとしたら、そんな要件は要らないのか。要るとしたら、そこに対する今の申請の仕組みだとか許可の仕組みが不必要に煩雑なのか。その辺についてコメントをお願いしたいと思います。

○三嶋総括主査 いくらかやはりどうしてもすれ違ってしまいう部分がありまして、我々としては、地区の中で高収益な、先進的な農業に取り組んでいきたいと考えておられる法人にできるだけ負担を軽くしていきたいという考えの中で、外していけるものが何なのかという視点に立っております。そういった中で、我々としては、手続としては負担になるだろうと考えています。

ですので、手続を取ればできるだろうという話になってしまうとすれ違いにどうしてもなってしまう。

○八田座長 そもそもそんな許可、こんな手続は要らないのだとか、排水施設なんかなくてもいいのだという御主張なのか、それは要るのだけれども、もっと許可の要件を簡単にしてもらいたいということなのか、そういうことです。

○三嶋総括主査 それにつきましては、農用地利用計画の変更の際にチェックをしていると我々は考えています。

○八田座長 もう既にチェックしている。

○三嶋総括主査 チェックしているという考え方です。

○八田座長 だから、もう十分そういう施設があるということは分かっているのだと。それをもう一度やることはないではないかということですか。

○三嶋総括主査 はい。

○八田座長 という御主張です。

○前島課長 細かい話になるのですがけれども、制度上そういう整理になっていないのです。というのは、確かに、大阪府がおっしゃったように農用地利用計画をまず変更していただいた上で、具体的に施設を建てる時には改めてまた開発許可を取っていただくという形になっています。制度の前提としているのは、農用地利用計画の変更では、要は、その前はここは全部農地として使いますと言っていた中で、農地として使うはずだったうち、この部分を施設用地として使いますと。確かに、おっしゃるように位置が適切かどうかというのはそこで見るわけですが。実際にその位置が適切かどうかというのを見たからといっ

て、本当にそこに建物が建つのか。

あと、建物が建つときに、例えば、開発許可というのは、後ほどちょっとお話ししますがけれども、要件を三つ課してしまして、位置選定以外の二つの要素を課しているのです。その部分が、例えば、実際に造成工事をするときに法面が崩れないように、周りの農地に悪影響を及ぼさないようにちゃんと工事をする予定になっているのかとか、あと、建物を建てる、造成するということになると、例えば、雨が降ったときにそこから土が流れたり、雨水が排水施設のほうに流れたりして、その付け方とかによっては、または全く舗装も何もしないとかいうことになってくると、その部分は周りの用排水施設の機能に支障を及ぼす恐れがあるので、そのあたり、周りに迷惑がかからないかどうかというところを最小限チェックしていただくという仕組みになっているのです。

ですから、農用地利用計画の変更の際にきちんとチェックをしているのであれば、逆に言いますと、そのとおり開発許可のときに、実際に建物を建てる時に同じ内容で申請をするのであれば、同じ書類を使って申請をしていただいて、開発許可もそのまますんなり出していただければ、特段問題はない。

加えて、岸和田市の場合ですと、地方自治法に基づく事務処理特例制度で岸和田市まで権限が下りています。

ですから、岸和田市役所に足を運ぶなり郵送して、それで判子を押して許可証を出せば、それでもう全て終わりということになろうかと思えます。

○八田座長 許可が下りるのは時間的にも短いのですか。

○前島課長 そう思います。岸和田市次第です。

○八田座長 ものすごく簡単ですという説明ですが。

○栗栖総括理事 そういうものだったら要らないのではないですかという話をしているのです。

○八田座長 簡単かどうかですね。簡単だけれども要らないのではないかという議論なら、わざわざここまで持ってくる必要はないですね。

だけれども、やはり実際には簡単ではないのだという議論なら。

○栗栖総括理事 我々が今までこういう手続のお話を色々聞いていると、当然そういう開発許可の手続を取っていかなければいけないというので、1カ月なり2カ月と時間がかかるという話を聞いていましたので。

○八田座長 その時間的なコストがどの程度かかっているか、もう一遍調べいただいたほうがいいのではないのでしょうか。現場ではそんなに簡単ではないと思っておられるのなら、その実情を調べていただくということがあるのではないかと思います。

では、本間先生、どうぞ。

○本間委員 1番目のほうの植物工場等を転用なしに農地として認めるという議論は以前からだいぶやってきているところなので、繰り返しはしませんけれども、岸和田市を始め福祉農業だとか、農外からの参入で植物工場ということだけではなくて、農業の内部から

も非常にコンクリートを敷いたりしながら、その上での作業、それを農地として認めるといふ要望が出てきている。これは従来とやはり状況が違ってきていると思うのです。私の認識だと、従来は割と植物工場だけを目的に入ってきて、農地として認めるといふような転用しなくてもいいのではないかという議論だったところが、現場サイドからの要求もあるといふのは、今、新しい展開であり、特に福祉農業の展開は非常に農地の定義を見直す、あるいはそういう例外措置みたいなことが必要になってきているのではないかと。

法律に則った今の段階での農地法で農地として認められないといふのは、そのとおりだと思うのですけれども、だったらどういう条件であれば植物工場等の土地を転用なしに農地として認めるといふことが可能なのかと、そういう議論はできないかと思うのです。多分、今日すぐにはお答えいただけないと思うのですけれども、話としては、やはり全国展開で今すぐ農地の定義を変えろということではなくて、新しい農業、それは農業の進展、あるいは所得向上について、国会でも議論されているような形で農地の有効活用という意味では異論ないと思うのです。

ただ、その有効活用の中に植物工場に資する農地ではなくて土地を農地とみなすといふことを議論するとき、どういう条件が必要なのかといふことの検討をしていただけないかと思うのですけれども、そのあたりはいかがでしょうか。

○栗原課長 今、本間委員御指摘のように、この議論自体はしばらく前からずっとある話だと思いますし、また、昨今においては色々な対応があつて、いわゆる農業内部側からの内発的な形で色々な取組が新しく出てきているといふのも事実だろうと思います。

御指摘の農地として認めるべきといふ議論でございますが、農地法という法律からしますと、要は、何を法律の規制対象にするかといふことでございますから、私どもの農地、農地法で守っている農地といふのは先ほど申しましたような定義でございまして、要はそれを一旦コンクリート張りなんかにしてしまうと、容易に元の状態の農地には戻らないといふことで、その前の段階で守るといふことでございます。

だから、土地の区画形状がそういう状態のものを規制対象としているといふことなわけです。

したがって、先ほど定義で御説明したとおり、耕せる状態なのかどうかと、そのことにつながってくるわけでございます。

あとは、そこをコンクリート張りにした状態でも農地として認められないかといふ話ですけれども、農地として認めるといふことがどういった制度上の効果につながってくるかといふことでございますが、今申し上げましたように、今の農地法上の農地の定義といふのは、あくまで農地法の規制対象とすべき農地とは何ぞやといふ観点で定めているものと理解しています。

○本間委員 農業の考え方の議論になってくると思うのですけれども、要するに、農地といふのは耕作の目的だと。その耕作といふのは、土地に浪費を加え、肥培管理といふことなのですが、例えば、コンクリートであっても、その面積、あるいはその面積の上に

何らかの労働を加えて、肥培管理という言葉が正しいかどうか分からないけれども、その土地に直接の肥培管理ではなくて、植物工場であれ何であれ、そこで植物、つまり農産物を作るという行為は行われているわけですね。

だから、直接に働きかけなくても、農産物の肥育管理が行われているという面的な部分を農地と変えていく時代ではないかという気がするのです。これはまさに従来型の農業の一般的な状況を見た上での定義だと思うのですけれども、そうではなくて、あくまでもやはり農業を行っている面積そのものが農地であると。もっと言うと、農作業を行っているところが農地であるということに変えていかないと、さまざまなコスト高を克服できない。

端的に言えば、今、農地として認められない場合の最大のコストは固定資産税を始めとした税制の優遇が受けられない。優遇と言うとまた違うよという話もあるのですけれども、対応が違うということなので、具体的に同じものを生産するにしても、植物工場で作ったものが相当に割高になるということ克服することが一つの今求められている要件だと思うのです。そうすると、そのために何が必要かという法律上の問題はあっても、例えば、コンクリートにして、そのまま農業を続けられない限りは、要するに、農作業をやめた瞬間からそこは農業に資するものではなくなるので、その段階で固定資産税を宅地並みにするとかいうことは可能なわけですね。

ですから、対応で、地べたの面積の上で農作業ないしは農産物の生産が行われている限りは農地であり、そこがコンクリートであれ、石であれ、鉄であれ、構わない気がするのです。その上で、農産物の生産が行われなくなったら農地ではないというのが当然の話ですけれども、農産物の生産が行われている限りはそこを農地として認めるような条件作りができないか。一般的に認めるのではなくて、例えば、そういう契約をきちんと結ぶとか、あるいは一定の周囲の合意があるとか、そういう条件作りに取りかかっていたきたいなという気がするのです。

○八田座長 今の本間先生がおっしゃったことが本当にこのワーキングの主張の基本なのですが、ちょっと時間が押していますので、まず、阿曾沼先生にコメントしていただいて、あとまとめて。

○阿曾沼委員 私はずっとお話を聞いて、産業革命の時代に蒸気機関が出現し、動力が人馬から蒸気機関車になった頃にあったであろう、混乱と変革の中で、どう世の中の構造を変えていくかという議論と非常に似ているなと思いました。

農林水産省は産業育成という問題を担務としていないのかもしれませんが、新たな時代の農業の産業化という意味で、この問題は非常に重要なポイントだと思います。私は農業にはあまり知見が無いのでお伺いしたいのですが、労務の定義ですが、農地法の定義としては土を踏んで労務をしなければ労務と言えないのでしょうか。

それから、肥培管理というのは、耕うん、整地、播種、灌漑、施肥、除草、これ以外にあるのでしょうか。

私は、この1から6の条件は、全てコンクリート上の工場内で作物を作ることについて

解釈可能だと私は思います。つまり、肥培管理を日々人間がやらなければいけないという前提定義がないとすれば、耕うん、整地、除草などというのは、工場建設前にコンクリートを打つ時に恒久的にできるわけですね。それから、播種、灌漑、施肥は、工場の中でも可能です。灌漑は、定義としては水を川などから引いて等と書いてあるようですが、そんな定義は時代に即して変えられるはずで、この解釈をなぜ変えられないのか理解ができません。今申し上げた点に関して、きちんと教えていただけませんか。

○八田座長 農林水産省、どうぞ。

○栗原課長 今のお話につきましては、おっしゃっていることは今、世の中一般に行われている農業のやり方に色々な態様があって、色々御指摘を受けているようなものも立派な農業ではないかというようなことかと思うのです。ポイント的には、それは私どもも立派な農業だと当然考えているところがございます。私が今日御説明した農地の定義というのは、農業の定義とかいうことではなしに、農地法の規制対象としている農地とは何ぞやと。先ほども申し上げましたので繰り返しますが。

○阿曾沼委員 今日でなくて良いですが、私の疑問や質問について教えてほしいのです。例えば、耕うんというのは毎日やらなければいけないのですか、実際の運用に関して細かに定義されているのかとかです。一つ一つの文言、耕うん、整地、播種、灌漑、施肥、除草とか労務というのは、一般的な概念として解釈されているだけであって、細かい運用条件などは決まっていないのではないですか。

○栗原課長 おっしゃるとおりです。そういう細かな点までは決まっているところではございません。

○阿曾沼委員 ということは、解釈を変えればすぐに対応できるという話ですね。法律を変えなくても、解釈を変えるだけでできますね。

○栗原課長 解釈を変えるとおっしゃっているのが、農地法の解釈を変えることが何を意味するかというと、その土地について引き続き農地法の規制対象にするということ、すなわち自由な取引ができないということなのです。

○阿曾沼委員 分かりました。時間がないのでこのくらいにしますが、医師法、医療法だって、法律を変えなくて、基本的に解釈を通知でやることによって多くの変革をもたらされていますから、医療でさえですよ。ということは、農林水産省が農地法の運用、解釈を変えてできないことは私は絶対ないと思います。

○栗原課長 一般論で申し上げますと、解釈、運用の変更というのは当然あり得る話だと思いますので。

○阿曾沼委員 やる気の問題ですよ。やる気と時代背景の認識の問題だと思います。

○栗原課長 この点は、本間先生がおっしゃるとおり、結局そのことによってどういった効果、メリットをお求めなのかという点で、それはやはり一番大きいのはコスト、特に問題なのは税制面かなということだと思うのです。

○阿曾沼委員 それは事業者だけが考えるのではなくて、規制の官庁が今までの歴史と経

験と将来の方向を見て一緒に考えることが必要です。

○栗原課長 一緒に考えることは全然やぶさかではないと思っております。

ただ、この場で申し上げておきたいのは、税制上の地目という部分と私どもの持っている農地法上の規制対象としての地目というもの、これはそれぞれの必要性から決められているものですから、ちょっと別の事柄であるということは御理解いただきたいと思います。

○阿曾沼委員 それは理解をした上で検討してくださいということです。

○八田座長 それでは、これは非常に大問題で、これから私どももずっとできるまでこれを追求していきたいと思っています。具体的には、今出た提案①に関する我々の委員会の意見というのは、公表されたら多くの人が結構支持してくれる意見ではないかと思うのですが、これについて、これからも御検討いただきたいと思います。

2番目の提案②のほうは、具体的にどういう不便をこうむっているかというところの事例を挙げていただければと思います。

今日はお忙しいところをお越しくださしまして、どうもありがとうございました。