

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29年1月16日（月）15:05～15:36

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 阿曽沼 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

委員 八代 尚宏 昭和女子大学グローバルビジネス学部特命教授

<関係省庁>

栗原 秀忠 農林水産省農地政策課長

川崎 奉以 農林水産省農地政策課経営専門官

続橋 亮 農林水産省農地政策課経営専門官

<事務局>

藤原 豊 内閣府地方創生推進事務局審議官

坂井 潤子 内閣府地方創生推進事務局参事官補佐

(議事次第)

1 開会

2 議事 農地への全面コンクリート打設

3 閉会

○事務局 それでは、よろしくお願いします。

農林水産省に来ていただきまして、「農地への全面コンクリート打設」というタイトルになっておりますけれども、前回、去年7月末に一度ヒアリングということで御説明をいただいております。元々大阪府、特に岸和田市などからの提案ですけれども、農地に植物工場みたいなものを建てたいということで提案いただいておりまして、そのときに、土が見えないところは農地としての扱いはしないということで、農地の解釈ということをそもそも変えられないか、農地法の規制対象ということでできないかということを中心として、先生方から御指摘をいただいておりますが、中々それは難しいということで、前回も御説

明をいただきました。

今回、その資料をより具体的なものということでお話を聞いておりますし、固定資産税の関係でも資料をいただいておりますけれども、その部分の解釈を少しでも変える余地があるのか、そういう点について説明をいただければと思います。

八田座長、よろしくお願ひします。

○八田座長 お忙しいところをお越しくださいまして、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 農林水産省農地政策課長の栗原でございます。本日は、よろしくお願ひします。

今御紹介のありました論点につきまして、昨年、事務局から論点を整理していただき、私どものほうでその回答という形で整理をしております。本日、お手元にお配りしている一番上の資料でございます。論点の整理といたしましては、農地に全面コンクリートを打設する、そういうような形での、いわゆる植物工場のための土地などについて、例えば、農地の解釈に含めること等によりまして、農地法の規制対象とすべきではないかという論点でございます。

この点についての私どもの考え方でございますが、まず一つ目に、農地法上の農地の定義につきましては、このワーキンググループの場でも縷々御説明をさせていただいたところでございます。あくまで現行法ですけれども、現行法においては、耕作可能な状態に戻すことが難しくなってしまう、そういう切り口から農地法に基づく権利移動規制、あるいは転用規制の対象というものを定めているところでございます。

二つ目のところですが、今回御提案の植物工場用地等を農地法の規制対象とするということにつきましては、これは財産権に対する制限ということになりますので、従来、権利移動規制、あるいは転用規制の対象となっていたなかった土地につきまして、今後、これは規制一般に通じる話でございますが、規制対象とすることの必要性並びに規制の手法としての合理性、こういった点については十分論証しなければいけないということになりますので、慎重に検討していく必要があろうと考えております。

なお、この論点に関しましては、常に税制との関係でお話を出ていたところでございまして、改めてのおさらいでございますが、植物工場用地を含めまして、農業用施設用地の固定資産税の評価につきましては、一般的な住宅用地とは異なりまして、近傍農地の評価価格に造成費を加えた水準ということで、一般的な宅地よりか相当程度軽減されているというのが現状でございます。このように、課税の話はそちらのほうの判断で評価基準が定められているところでございまして、仮に農地法の規制対象としたとしても、自動的に課税上の地目に反映され、税負担がさらに軽減されるものではないという点は御留意いただきたいと思っております。

今回、関連する資料も併せてお示ししております。2ページ目は、御覧いただいたことがあろうかと思いますが、現行の税制上の整理、ただ今、私が口頭で説明しましたが、そ

れを表の形で整理してあるものでございます。一般農地の下に宅地、宅地の中でも農業用施設用地は住宅用地とは異なる評価の基準になっておりまして、その結果としまして、以下の参考の表を御覧いただきますと、農業用施設用地の平均的な税額は10a当たり1万2,000円になっております。一般的な宅地につきましては、10a当たり17万7,000円ということですから、大きく軽減されているというのが現状ではございます。

続きまして、3ページ目以降には、現行の農地法に基づく農地性の判断について示している解釈通知がございます。これを今日、御参考にお配りしております。

4ページの絵を御覧いただきますと、農地法の解釈としては、農地に形質変更を加えずに棚を設置したり、シートを敷設する、そういった形で、いわゆる地面につきましてはいつでも農地で耕作できる状態を保ったままということであれば、こういった絵にあるような棚栽培、そこでの水耕栽培、そういったような場合でも、この土地は農地法上の農地として取り扱って差し支えないという取扱いをしております。

5ページになると、このように農地をコンクリートなどで地固めして形質変更を加えた形のものは農地に該当しないという整理をしております。ただ、こういった判断は、もちろん個別のケースごとに現場を見ないと分からないということですから、いかに容易に農地に戻せるかということで判断をしているところでございます。

6ページの図は、農地性を一筆の土地全体としてどのように見るかということなのですが、通路、進入路、機械設備等、そういったものが農作物の栽培に通常は必要不可欠なものであるということ、それから、この図を見ますと分かるように、この農地の中でその部分だけ切り離して独立して他用途への利用や取引対象となることは到底考えられないという場合は、コンクリートを打ったような部分を含めまして、全体を農地法上の農地として取り扱って差し支えないということを解釈通知としてお示ししているところでございます。

最後のページは、逆にこういった大きな倉庫、事務所などが並んでいる部分につきましては、場合によってはこの部分を分筆しまして、独立して取引対象にもなり得るというようなことで、ここは通常、転用扱いということで、転用許可ないしは届出といった手続を取っていただいた上で、こういった施設の設置をしていただいているということでございます。

以上が、現行の解釈の御紹介でございました。私からの説明は以上です。

○八田座長 ありがとうございました。

それでは、委員の方から御質問、御意見をお願いいたします。本間先生、どうぞ。

○本間委員 これも何度も議論させていただいているところで、繰り返しは避けたいと思いますけれども、要は、農業という作業が行われる面積をもって農地と呼べないかということですね。本格的な農地の定義の変更というのが非常に困難だということは承知していますけれども、例えば、特区の中でそういう検討を行うことはできないかということが1点目です。

もっと言うと、全面的にコンクリートで覆って、その上で農作業、あるいは植物工場等

が展開される。明らかに農業をやっているわけで、その意味では、そこを農地として、要するに、面積を対象に農地としていいのではないかということです。それを特区という枠組みの中で検討していただけないかということです。

それから、コンクリートで原状回復がすぐできないということなのですけれども、今機械を入れれば、コンクリートであれ何であれ、土建屋の一発仕事で土に戻せるわけで、そういう条件を付けて原状回復を条件に土に戻すというやり方で認めるということもあるのではないかということが 2 点目です。

3 点目は、税金の話は農林水産省のマターではないのですが、これがもし、農地として認められたとして、農業用施設ではなくて一般農地という認定があったとするならば、やはり大きいわけですよ。12 対 1 ですからね。そこは宅地よりは農業用施設用地の評価額が非常に小さくなっているということであっても、一般農地よりも有意に異なるわけで、そのあたりの議論というのは、課税額がそんなに変わらないということは議論としてはここではしなくていいのではないかという気がしています。

その 3 点について、御意見をいただきたいと思います。

○栗原課長 1 点目の農地というものを面として見るという本間先生の御指摘、以前も同様のお話をいただいたかと思いますが、私どももその考え方自体を否定しているわけではなくて、今日御紹介しましたように、現行の解釈通知で示している中でも、本来の地べたの部分ではなくて、その上の棚栽培などをやっているところでも、要は、そこは引き続き農地として取り扱って差し支えないというようなことをしておりますので、まさしくこれはおっしゃるように面として捉えている部分と考えています。

ただ、それが現状、その境目、個別具体的なケースがさまざまある中で、どこで線を引いているかというところがもちろん御議論としてはあるのだろうと思っております。

そこで、今回、特区ということでこのような範囲を変更することができないかということですが、その中で、今原状回復のお話がございまして、もちろん時代が変わってくれば、どの程度であればいつでも速やかに戻して、我々が言う狭い意味での耕作ができるような形にできるかというのは異なってくるのだろうと思います。

したがって、今日、解釈通知を示しているのは、その解釈というものは全く動かないものではなくて、当然そこは情勢の変化なりに応じて変わり得るものだということは我々も認識しているということでございます。ただ、どこで線を引くかはまさに個別具体的な議論になってくるのだと思います。

一方で、今回、特区でということについては、私どもの受け止めとしましては、今回の御話は、まさに規制の対象を広げる規制強化ということでございますので、これは我々が逆に不勉強で、御教示いただければいいのですけれども、国家戦略特区という中で規制緩和というのが一般だと思いますが、強化というのはどういうことでしょうか。

○八田座長 規制改革です。規制緩和だけではありません。

○栗原課長 ですから、教えていただければと思うのですが、どういう趣旨のときに規制

を他の地区に比べて強化するということがあるのか、議論としては十分これはあり得る話だと思いますが、もし、議論するとすれば、それは全国一般に条件としては同じですから、議論していくべきことかと思っております。

最後、税金の話がございました。税金ですから、当然固定資産税で言いますと、総務省の話であり、私どもがあまり言うべきことではございませんので、今日はあくまで現況の資料ということでお示ししたものでございます。

ただ、私ども、総務省などと税制で議論するときでも、固定資産税ですから基本は土地の資産価値に応じた形での課税負担をするということが原則ですから、農地みたいに規制ががちがちにかかっていると、土地の評価は一般的の取引価格としても当然低いという中で、自ずと税金の額にも比例的に反映されているということはあるのだろうと思います。農業用施設用地についても、仮に規制のほうの範囲が変わったとすれば、その辺の資産価値にどのような影響を及ぼしていくのか、そういったことも考慮する必要はあるのだろうと、一般的な話として思っております。

以上です。

○八田座長 どうもありがとうございました。

今の御指摘に対する御意見はどうですか。

○本間委員 水掛け論がずっと続いているわけで、5月の関西圏の区域会議等々でも非常に強く要望されている話で、こうした要望に対してゼロ回答ということしかできないのか、あるいは何らかの形で農地の定義を含めた見直し等々について議論を始める、こうした取組ということはできないのかどうか、そのあたりいかがですか。

○栗原課長 今ほども申し上げましたように、議論自体は当然あり得る話だと思っております。

したがって、今日御説明させていただいた回答の中でも、要は、規制の強化、今回はそういうことになりますので、これは当然のことながらですが、必要性及び合理性についての慎重な検討は必要というお答えにさせていただいているところでございます。

○八田座長 かなり柔軟な側面のお話があったと思うのですが、規制強化をするということに対して何らかの説明が必要ではないかという御指摘があったと思います。私どもは、規制が色んな面で必要なことはよく分かっていますから、規制緩和だけを言うものではなく、規制改革が必要だと考えています。

この場合、同じものを作るときに、片一方は農地で作り、片一方は農地でないところで作ると非常にコストが違うということは、やはり新規参入を抑えると思うのです。競争条件の均一化ということで考えると、できるだけ等しいコストでできるように、新しい技術を持った人たちが入ってこられるようにすべきではないか。作るものは農産物なのですから、その農産物が特別にコストの高い生産方法を有利にして生産コストの低いものを不利にするという形になってはまずいだろうと、競争条件の均等化ということが一番この改革の狙い目だと思います。

○栗原課長 今の点につきましては、競争条件を均一に公平にすべきという御趣旨はごもっともだと思いますが、私どもとして、規制の対象にすること自体が、要はコストという面とは直接的にはつながっていないということを従来から御説明しているところでございます。

○八田座長 そこでは、先ほど本間先生が御指摘になったように、元に戻せるということがありますから、場合によっては、戻すためのデポジットをどこかに置いておけというようなことはあってもいいかもしれませんと思います。きちんと元に戻せるということが担保されていれば、元々の狙いもちゃんと満たせると思います。

○栗原課長 そこはそのとおりだと私も思いますし、そういう意味で、従来から私どもが取っている運用も色々なそういうところも総合的に見てということになっていますから、そこの境目というのは色々あり得るのだと思います。

もう一つ論点としてあるのだろうと思うのは、規制の対象にするということからすると、従来元々私どもの言う農地であったところに新たにコンクリートを張って、その上の部分で水耕栽培をなさるようなケースと、元々宅地であるもの、この取扱いをどうするかということですね。現状、農地であるものにそういうふうにしようとするときに、それが農地でないということになれば、転用の手続が必要になって、そういう手続をできるだけ簡略化してやりやすくするという部分はあろうかと思いますが、では一方で、既存の宅地で水耕栽培なりやっていらっしゃるところがあるとすれば、その扱いをどうするかということですね。

そちらについて言えば、現状、一応土地に関して言えば、フリーな規制の対象にない部分だったところが単純に新たに規制だけがかかることになってくる、それをどう考えるか、今回もその議論をするとして、全てのことを対象に視野に入れて考えていくのか、あるいは既存農地をこういう形に転じられるケースに限っての話として考えるのか、そういうところも色々論点として出てくるのだろうと思います。

○八田座長 阿曾沼委員、どうぞ。

○阿曾沼委員 農業は専門ではないのですが、元々農地に植物工場を造ることが転用に当たるということ自体、不合理だと思います。八田先生がおっしゃったように、レタスを作るなど、収穫物としてのアウトプットは一緒ですから。コスト面で、収穫物育成のプロセスの公平性の観点からすれば、人件費だとか税金も全部コストに含めますから、不公平となると思います。転用という概念を変える必要を感じます。本質的にも農業をやるわけで、肥培管理も行い、灌漑もすれば種も蒔くのですから、何ら変わらないわけです。

したがって、工場を造るにしても、農地としてそのまま転用の手続さえ要らないと思います。

もう一つは、宅地の中で農地にしたいのだったら、ある一定の規制が当然必要ですね。食の安全を管理しなければいけないわけですから、そこは規制をするのは当たり前のことであると思います。

○栗原課長 阿曾沼先生が最初におっしゃったとおり、そういうふうに栽培方法を変えたときにやっていることは同じ農業ではないかという中で、今我々としては、転用と呼んでいる行為についてもっとそれをやりやすくする、扱わなくていいのではないか、その議論は十分あり得るのだと思います。私も、そういう利便上の話と一般に元々宅地でやっている話との扱いをどうするか、そういったところを本当に事細かに議論していかないと、この先の方向性は見えてこないと思っています。

○阿曾沼委員 そこはイコールフッティングで考えるべきだと思います。

○栗原課長 そうですね。そのときに、もう一つ仮の話で、既存の宅地だったところを新たに農地法の対象にするということになると、明らかに規制対象になるわけですが、規制を作るとなると、先生方御案内のように、こういったことの論証がきちんとできないと、規制は新たに作れないというのが従来からの考えですし、農地法の世界などというのは特に憲法29条との関係では極めて厳しい規制だと言われていて、そこに取り込むということは相当ハードルの高い議論が待ち受けているだろうと思っております。

それから、コストと結び付かないと申し上げたのは、これまでのここでの議論は常に税負担の話として出てきていましたので、少なくとも農地法の対象云々の世界がそっちに直ちに結び付くものではないという意味で、直ちにつながるものではないという認識をお話ししたものでございます。

○八代委員 まだよく分からぬのですが、最初の元農地、土が見える農地にコンクリートを敷いて、レタスとかトマトを作るというのが転用でないというのは十分検討対象になるとおっしゃいましたね。それを特区において検討してもらえないかと。それは宅地をどうするかという話と切り離して、それだけ全部パッケージで議論しなければいけないということはないと思いますが、同じ農産物を作るのであれば、形状に関わりなく農地だという、それはなぜできないのですか。コンクリートがあるからダメだとさっきから言っておられますか、本間先生が言ったように、コンクリートなどは機械を使えば一夜にして取り外せるわけで、別にそれが大きな制約とは思えないわけなのですが、そこはクリアではないですか。もう一回言いましょうか。

○栗原課長 分かりました。今日、全てのケースにつきまして、できない、ダメだという回答はしていないつもりでございます。検討、議論するにしても、相当高いハードルは当然越えなければいけないということを申し上げているだけで、そのときに、既存農地を転用扱いしていたものをそうではなく、もっとスムーズにできるようにするという話は、今の農地制度の中の話として考え方があるかなと思う一方で、元々農地法の外にあったものを新たに規制対象に取り込むという話になると、当然そちらのほうがハードルの高い話だろうというふうに考えますので、より慎重な検討が必要ではないかというお話です。

○八代委員 転用をスムーズにしてくれとは言っていないので、転用の必要はないときから言っているわけです。要するに、作り方は新しい技術が出ただけで、なぜ転用だと言われるのかということです。

○栗原課長 すみません。転用ではないとおっしゃれば、そういうことなのですが、私どもは従来それを転用としてきたので、それを変えてくれというお話ですから、説明の仕方として従来の使い回しの言葉で説明しているだけでして、もし、これが何らか変われば、結果として、それはおそらく転用とは呼ばなくなるということだと思いますね。

○本間委員 ただ、おっしゃるように、宅地を農地と見なして規制をかけるというところのハードルはとても高いと思います。

しかし、ステップとして、特に特区ですから、ここは今の農地に植物工場を建てる、コンクリートを張るということに関しては、引き続き農地として認めるという方向では非検討していただきたいと思います。

○八田座長 それをやっていただければ、大きなメリットだと思います。

今、提案のほうはどういうふうになっていますか。

○藤原審議官 提案は、先ほどからお話がありますように、大阪府のいくつかの市、それから、養父市からも同様な提案が出てきています。かねてから全国からもいくつも提案が出てきていますので、それは全て統計的にはしていませんけれども、非常にニーズの高い要望です。

○八田座長 現状の農地の転用を転用でなくというのも提案の中に数多くあるわけですね。

○藤原審議官 両方ございます。まさに栗原課長がおっしゃっていただいたように、逆から見ればそういう話なので、両方の要望があります。

○八田座長 もちろん全国でやっていただいても素晴らしいと思いますけれども、とりあえず例の株式会社の農地保有のように特区で始めよう、まずは、実験してみようというのならば、それもそれでいいのではないかと思います。

○栗原課長 私どもとしても全く考えられないとかダメだとか、今日申し上げているつもりは全くないのです。今全国の御要望、御提案のお話もありましたけれども、皆さん方が多分おっしゃっていること、それによって何を狙っているか、何の効果を期待されているかというのがおそらくさまざまなのではないかと思います。そこもできれば分析していただいて、皆さんのが一番お求めになっているところ、そういう法的効果がちゃんと生まれるようなお話を検討していきたいと思います。

○藤原審議官 八田先生からもお話がございましたけれども、これは一般論ですが、規制改革という言い方をしていることをもって、これは特区に限っても、例えば、構造改革特区で規制強化した特区、前例もありますので、そういう緩和だけの議論ではないというのが実例としてございますので、それが一点です。

それから、要するに、農地ではないところでも農業が展開されているという状況があるわけですね。そこに網を掛けるかどうかという議論だと思いますが、数字的に、いわゆる農地以外で農業が行われているところは相当小さいと思いますが、どのぐらいの規模感かというのは何か統計はございますか。

○栗原課長 統計はございません。全く規制対象外ですから、自由になさっているので。

○藤原審議官 全く把握はしないということですか。

○栗原課長 ええ。

○阿曾沼委員 最近では工場が遊休資産を使って、工場の中で作物を作るという企業が段々増えてきていますね。企業サイドでもその工場部分を農地として認めてもらい、ローコストで品質のいいものを作りたいという要求も出てくるかもしれませんね。

○栗原課長 そうですね。私の聞いている話としましては、工業団地として整備造成したような土地があつて、中々入ってきている企業がなくて、そこで農業をやろうと、そういうところではかなり広大な規模でやっていらっしゃるところもあると思います。

○阿曾沼委員 そこは規制をちゃんとかけるということで、イコールフッティングの環境ができればいいのではないかと思います。

○栗原課長 そういう議論も当然あります。

○八田座長 工業用水ではなくて、安い農業用水が欲しいというところがありますね。

○栗原課長 そうなのです。さっきコストの話もありましたけれども、色んな要素が絡まっているので、単純な話ではないとは思います。

○本間委員 それは企業の戦略に任せればいい話であつて。

○栗原課長 基本はそうです。それは企業が選択して入ってくる話ですから。

○阿曾沼委員 前にもお話ししましたが、低カリウムのレタスなどは人工透析など腎臓疾患の患者からのニーズが高いですね。でも、コストがすごく高いですね。

しかし、気候変動による影響でのコスト変動を考えると、安いかもしれません、よりコストダウンが望まれています。

○八田座長 私の考えでは、そういう植物工場ができるようになったら、同じものを作るのは農地では税金を高くしてもいいと思う。イコールフッティングが一番大切なことだから、もう農地ではなくすということにしてもいいと思います。どっちかだと思います。

○栗原課長 現実の農業がそうなってきてから、私どもとしてもこれから農業振興をどう考えていくかという中で、この問題も考えていくべき問題なのだろうと思っています。

○八田座長 ありがとうございました。

それでは、次のステップはどういうふうにしましょうか。

○藤原審議官 事務局でまた提案者とも相談させていただきます。

○八田座長 そうですね。提案者とも相談して、お話のとおりもうちょっと具体的にして、今非常に柔軟なお考えをお示しいただいたので、その線に沿って行けるようにしたいと思います。どうもありがとうございました。