

## 国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事録）

---

### （開催要領）

1 日時 令和2年3月23日（月） 9:59～11:06

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 アジア成長研究所理事長

大阪大学名誉教授

委員 秋山 咲恵 株式会社サキコーポレーションファウンダー

委員 阿曾沼 元博 医療法人社団湊志会瀬田クリニック代表

委員 安念 潤司 中央大学法務研究科教授

委員 中川 雅之 日本大学経済学部教授

委員 本間 正義 西南学院大学経済学部教授

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>

倉重 泰彦 農林水産省大臣官房審議官（兼経営局）

押切 光弘 農林水産省経営局農地政策課長

渡辺 正 農林水産省経営局農地政策課経営専門官

#### <自治体>

広瀬 栄 養父市長

光多 長温 養父市特区推進共同事務局アドバイザー

濱 宏文 養父市企画総務部国家戦略特区・地方創生課主幹

東 宏樹 養父市企画総務部国家戦略特区・地方創生課主事

#### <事務局>

海堀 安喜 内閣府地方創生推進事務局長

森山 茂樹 内閣府地方創生推進事務局次長

村上 敬亮 内閣府地方創生推進事務局審議官

黒田 紀幸 内閣府地方創生推進事務局参事官

井上 卓己 内閣府地方創生推進事務局参事官

### （議事次第）

1 開会

2 議事 企業による農地取得の特例について

3 閉会

---

○黒田参事官 それでは、皆様、おはようございます。

定刻になりましたので、国家戦略特区ワーキンググループヒアリングを開催したいと思います。

本日は2テーマ予定されてございますが、まず、1テーマ目は「企業による農地取得の特例について」ということでございます。農林水産省、養父市に御出席いただいております。

資料につきましては、養父市から資料を提出いただいております。これは公開可と伺っております。農林水産省からは、資料はなしということで承知しております。

また、本日の議事録については、公開可ということで伺っております。

これから議事を始めたいと思いますけれども、まずは、養父市から説明すると伺っております。

それでは、八田先生、よろしくお願いいたします。

○八田座長 早朝からありがとうございます。どうもおはようございます。

それでは、今日は養父市長が見えていますので、養父市から最初に御説明をお願いいたします。

○広瀬市長 皆さん、おはようございます。養父市長の広瀬でございます。

今日は養父市の国家戦略特区、企業による農地取得についてということで、前段、私のほうから少しお話しさせていただけたらと思います。今日は農林水産省からも来ていただき、ありがとうございます。平素は色々とお世話になっております。

最初に申し上げておきますが、私は農林水産省の敵ではありません。本当に味方なのです。皆さんと一緒に日本の農業をしっかりとどう振興させるか、農家をどう守るか、農地をどう守るか。そういうことをしっかりとやってきました。

そういう中でお聞きしたいのだけれども、今のやり方で日本の農業、特に我々のような中山間地域、条件不利と言われている農業が守れるのかどうかということを、素直に聞きたいなと思っております。私は現場でずっとそのことをやってきておりました。私は今のままでは守れないだろうと思っております。それは何か。よく言われているように、よくお分かりだと思うのだけれども、担い手が高齢化して、後継者がいないということなのです。農地がどんどん荒廃してきているということです。特に条件不利地域と言われている中山間地域ではそういうことが起きているということでもあります。農林水産省の方々は、こういうことを理解されているだろうと思うのですが、なぜそれを守るための的確な手段がしっかりと打てないのかどうかということなのです。私は多様な担い手の一人として、企業の農業参入は必要だと思っております。そのことをしっかりとやろうとしております。これは、養父市の農業も守りますが、日本の農業を守ることにつながってくると思っている。これだけでやろうということではなくして、これも選択肢の一つとしてあるというこ

とです。色々な方法を取り入れていかないと、今の日本の農業はこれをやったら劇的に全て良くなるという方法はありません。地方創生と全く一緒です。それぞれの地域が創意工夫を凝らしながら、自分のところに合った地方創生、移住定住、人口増をやって行くしかないのです。国は地方創生を画一的にやっているけれども、これも東京発信だけではダメだろうと思っております。だから、我々は自分たちの地域で創意工夫をやる。農業も全く同じ問題なのです。私がなぜ農業にこだわるかと言うと、養父市の地方創生は農業の振興にかかっているからなのです。農業をどう守っていくか。そのことが地方創生につながるということなのです。これは、持続可能な養父市づくりをしっかりとやっていくために、担い手を確保しなくてははいけない。それから、限界集落と言われているようなコミュニティが今崩壊しようとしておりますが、それを崩壊させたらダメなのです。崩壊するところは崩壊しろなどと言っていたら、我々は行政を行う者として失格です。崩壊しようとしても、いかに立て直すか。これが我々の力量ですので、これをしっかりとやっていく。そのためには、農林水産省には申し訳ないけれども、今の農地制度の在り方もしっかり見直していく必要があるということです。その方法として、今、我々は企業の農地取得を提案しているところであります。幸い平成28年にこれを認めていただきましたが、5年の期限ということですので、もうすぐ期限が来ようとしております。この期限を撤廃しないと多分ダメだろう。撤廃していただきたいと思っておりますし、先日の諮問会議でも申し上げましたが、この制度を全国展開でしっかりとやっていく必要があるということ、今日私のほうから申し上げて、前段の御挨拶に代えさせていただきたいと思います。

○八田座長　ありがとうございました。

それでは、農林水産省から、今のコメントに対して。

○倉重審議官　おはようございます。農林水産省の経営局で審議官をしている倉重と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

養父市長におかれましては、地方創生にまさに努力されていて、敬意を表するところでございます。

御指摘のところは全く同感するところが多くて、まさに養父市だけではなくて、中山間地域を中心に担い手がいなくて、そこをどうやって持続させるか、どのように新しい方を連れてくるかということに我々も知恵を絞っているところでございます。色々な施策としては、おそらく予算もあるでしょうし、規制もあると思うのですが、一つの方策としては、例えば、規制を緩和して、今までは入れない人が入ってくるというやり方もあると思います。もしくは、新しい人がどういうことができるかを緩和するということがあると思います。

一方で、市長はよく御案内のとおり、この農地制度というのは歴史もある制度でございまして、色々な歴史上の事象も見て現在に至っている制度でございまして、その制度について不適切に変えることによるデメリットと言いますか、弊害も当然同時に考えていかなければいけないところで、当たり前かもしれませんが、デメリットを最小にしな

がら、メリットも大きくするという政策選択をしていかなければいけないという中で、我々は我々の考え方がございますし、御提案をいただいているところがあると理解をしているところでございます。

株式会社につきましては、これも御案内のとおり養父市でも広がっていますけれども、リースについては制度的には全国で解禁されておりますし、養父市に進出されている法人企業の方でもこのものを使っているということで、まさに今後10年、20年ぐらいの農地法の規制緩和の流れを見るときに、リースということであれば、そこは利用するところが多いのではないかとということで、色々なところで御指摘も受けながら、リースについて解禁をしてきたところです。

所有についてとなったときに、果たしてリースに比べて所有をさらに認めるということにどういうメリットがあるのか、どういうデメリットがあるのかというところは、よくよく考えなければいけないと、これは我々も一貫して申しているところではございますけれども、それが我々の考え方でございます。

期限撤廃、全国展開という御指摘もございましたけれども、我々の理解では、養父市の特区事業というのは5年間、令和3年8月末までの試験的事業でございますので、事業終了ぎりぎりまで参入企業の営農状況等をよくよく注視して、先ほど私が申し上げたようなことも含めて評価をする必要があると考えておまして、農業、農地というのは、その性格上もきちんと評価を下すには時間を要すると考えております。その際、先ほども申し上げましたが、今回の事業の目的につきましては、法人が農地をリースではなく所有する理由をきちんと明らかにされることが必要だと考えております。この点についてどういうふうに評価をするかというところが見なければいけないところでございます。現時点で実績がどれくらいかということを見てみますと、経営耕地面積の6%程度のみ所有がされているということと、進出された5社の所有農地のうちの6割超は従前リースしていた農地が所有に切替わったものということでございます。現時点では、こういう状況でございますけれども、先ほど申し上げましたとおり、きちんと評価をしなければいけないと思っておりますので、事業終了ぎりぎりまで見る必要があるというのが我々の考え方でございます。

○八田座長 デメリットとしては元々何を考えていらしたのですか。

○倉重審議官 進出したところが経営、例えば、株主等が代わって、その農地が放棄される、もしくは産廃置き場にされるということを従前から申し上げております。その2点が主なところです。

○八田座長 そのデメリットの恐れがあった。産廃と耕作放棄地が増える。それを実験したわけですね。

○倉重審議官 何を実験したかというのは、その2点だけを実験したとは我々は思っておりません。実験という言葉はよくありますけれども、先ほど申し上げましたとおり、法人が農地をリースするのではなくて、所有するという理由についてきちんと見るということ。

○八田座長 原則は、我が国は自由経済の国なのだから、それぞれの主体が一番望ましい

と判断することをやってもらう。ただし、それでは世の中に迷惑をかけるというデメリットがある場合には、公共の福祉に反することになるから、規制をすべきだというのが大原則だと思います。

養父市のケースでは、デメリットの恐れがあったと農林水産省が考えられたから、実験してみた。そうしたら、恐れられたデメリットは全く起きなかった。この実験の結果がそうである以上、やはり原則に戻って、自由な事業者なり農業をやる人たちの望むことをやる。それが元来の自由主義経済の考え方ではないのですか。

それを、「お前たちはやりたいのかもしれないけれども、それはどういう理由なのか」と、ほじくってその説明ができるまでは、みんながやりたいことをやめさせることが、農政の仕事ではないと私は思います。

議論に入る前に、「デメリットがない限り農地の所有を自由にすべきだ」という考え方に関して、どのようにお考えになりますか。

○倉重審議官 八田座長がおっしゃるとおり、所有が近年の社会において原則というところはありますけれども、農地だけではなくて、今、土地について所有による問題も起きている。所有者不明土地の問題だとか、所有することと利用することについて、農地だけではなくて、土地全体で議論が起こっているという理解におきまして、特に農地につきましては、他のものと違って、農業については主要な生産基盤でもありますので、これを所有していただくだけではなくて、きちんと利用する。前、耕作所有者主義と言っていましたけれども、利用するというところに意を用いて、所有権について制限を設けてきたということがありますので、少なくとも農地について議論するときに、原則は所有なので、弊害がなければそこに戻るべきだというのは若干当てはまらないのではないかと我々は考えています。

○八田座長 それでは、私が時間を使い過ぎたかもしれませんから、養父市のほうからまず、御意見・反論があったらお願いします。

○広瀬市長 今、不適切、デメリットで例えば、企業活動ができなくなると、産廃置き場になって宅地になったりということがということですね。今、養父市で5社が対応している。今、1社は事業をやめておりますが、これは色々と事情がある。再開するということは言うておりますので、私は、100%物事がうまく行くとは思っていない。100%うまく行くと思っているほうがおかしいのです。だから、トータルとしてしっかりとうまく行けばいいということだろうと思うのです。

養父市で、今おっしゃったような不適切、デメリットな部分があったのかどうかということはどうなのか。ないと思っている。うまく行っています。しかも、限界集落と呼ばれているような集落、コミュニティが、企業が農地所有をすることによって、非常にいい形で農村の維持もできたり、コミュニティも活力を増してきているということが結果として出来てきている。

それから、企業の農地所有の面積で、面的な広さでいいとか悪いというものを判断すべ

きではないと私は思っております。企業が農地を持つことによって、地域との一体感が醸成されるということ。そういう中で、農地の貸借りも含めて経営規模がどんどん大きくなってきているということがあります。まさしく耕作放棄地になろうとしているところが、農地としてどんどん再生されてきているということなのです。これは農業そのものにとって非常に大きな効果があるということ。そこで生産効果もどんどん上がってきている。雇用も増えてきている。このようにすごく効果が出ているのに、なぜダメなのかなと、反対される理由がよく分からないのです。その辺のところをしっかりとお聞きしたい。国はどのようにして農業と農地を守ろうとされているのか。明確な手法があれば聞かせていただきたい。我々の中山間地域でこういうことをやります。中間管理機構もやっていただいて、我々もしっかりと取り組んでおります。企業はそれらの制度もしっかり使いながら、国の制度も使いながら、彼らは自分たちで地域と一体になりながら、地域が中間管理機構の制度を使いながら、企業と一体になりながらやっている。色々なところ、いいところを寄り集めてやっているのです。だから、その辺のところはもう少し柔軟に対応していただきたい。私は、国は本当に農業を守ろうとしているのか、その辺のところが、あなた方の考えがよく分からないのです。

○八田座長 農林水産省、どうぞ。

○倉重審議官 厳しい御指摘でございますけれども、まず、前段に御指摘されたところですが、確かに今回の5社ですが、所有する理由というのは区域計画に書かれておりますけれども、地域との調和と、所有することによって地域住民の理解を得られるということを挙げられておりますけれども、それがリースではなくて、農地を所有することによって、より地域の理解が得られるというところについて、果たしてどうなのか。そこはこういうロジックなのかというところが我々もまだ見えてないところがございます。

他に、養父市だけではなくて、当然リースについては全国展開しておりますので、全国でやっているわけですが、我々が聞いていないだけかもしれませんが、リースでは信頼できないから所有をしてくれという声が挙がっている、そういう理由で地域住民が安心できないので所有してくれとは、少なくとも我々の耳には入っていないというところがございます。

なので、リースを含めて、養父市でまさに荒廃してしまうようなところをきちんと営農も復活するようにされているという御努力については、本当に我々は頭が下がるところでございます。その貢献については本当に素晴らしいと思いますけれども、今回、我々はこの農地制度について議論をするときに、果たしてそれがリースではダメで、所有によってもたらせたものというエビデンスがあるのかというところについては、疑問なしとはしていないというのが我々の考え方です。

2番目の日本の農業を守る気があるかというところでございますけれども、水かけ論になってもあれですが、農業を守るために農地が利用されるということが、おそらく一番重要なものの一つだと考えております。それが農地を使って、次世代に継承していく。その

ためにはどうするのか。

戦後、農地法が出来たばかりのとき、基本的に自然人を想定していたのですけれども、その後、色々と規制緩和をずっとして行きまして、当然法人についても同じ条件にするとしてきているわけですが、繰り返しませんけれども、そこで先ほどの緩和するところのいいところと、するところのデメリットも見たときに、どこが調和するところかというところを、我々も真剣に見ているというところがございますので、幅広い主体を多様な担い手が農地を担えるように努力してきたというところは、少なくともそこのお認めいただきたいと思います。

○八田座長 それでは、まず、委員の方から御質問を伺いたいと思うのですが、どうでしょうか。

中川委員、どうぞ。

○中川委員 八田座長のお話と重なりますけれども、基本的にどういう生産をするとか、生産手段を決めるというのはその生産者が決める話であって、それはどういう権原に基づいてどういう生産をするのかということも含まれるのだと思います。

基本的に、養父市でこういうものをお認めいただいたということについては、そういう経済原則、生産方法については権原も含めて生産者が決めて、それに対して何か非常に不都合なことがあれば、それは見直しましょうということを政府全体としてお認めいただいたというのが国家戦略特区で養父市の実験を認めていただいたということだと思います。そういう意味で、基本的には、所有権でやってみて、産廃置き場になったとか、そういう不都合が起これなかったということが今回の成果であって、それを所有権でなければならぬ理由を説明しろというのは、立証責任を転嫁するような話であって、私はおかしいのではないかと。権原を所有権でもってやってみて、他の人に迷惑がかからないというような不都合が起こっていないのだから、それはそのとおり認めていただいて、延長するなり、全国展開するなりというのが今回の国家戦略特区の意味であって、今の段階で区域計画をお認めいただいて、あるいは区域計画の中の所有権の理由を見ていただいているにもかかわらず、今の段階で所有権でなければならぬ理由を説明しろというのは、私はやや違和感を覚えます。

それから、審議官がおっしゃるような、所有権については所有者不明土地を含めて様々な問題が起きている。それについて意識をすべきだ。それはそのとおりです。土地基本法を改正するような形で、所有権についても管理義務があることを基本的に含めていこうということで、今政府全体として動いているものだとは承知しています。これはそういうものに従えばいい話であって、農地特有の問題というよりは、土地全体の所有権について管理を強化していくということを今、政府全体で取り組んでいるわけですから、特有の問題として養父市の実験に絡めるような話だとは私は思えない。そういう意味では、生産者が自由に権原も含めてやるということについての実験について、大きな問題がなかったという事実、それをそのままストレートに受け止めて、これからの制度設計に生かしてい

けばいい話であって、今の段階で立証責任をこちらのほうに転換して、所有権でなければならない理由が何なのかをこちらに説明するべきとするのはおかしい。それは色々あるのでしょう、色々あるのだろうけれども、それは生産者が判断することだということを、基本的に実験スキームの中でもう認めていただいているものだとは私は理解しておりますので、今の段階で所有権でなければならない理由を説明しろというのは、私はやや違和感を覚えます。

○倉重審議官 御指摘ありがとうございます。

リースに比べて所有権である理由を明らかにする根拠としては、先ほども申し上げましたけれども、まさに区域計画のところに、法律に所有をする理由というのを明記することになっている。その理由というのは、何でリースではなくて所有かということを明確にさせていただいて、この事業というか特区のものがどういう効果を持つかを検証するためだと理解しておりますので、その意味では、我々としてはそういう考え方は法律に明記されていると考えております。

あとは、この法律が国会で議論されたときの議論においても、判断するものはデメリットなり支障が起きているかということだけではなくて、全体として、国家戦略特区としての効果をどう持つかということを中心にちゃんと見るというふうに、国会でも議論がされていると我々は考えております。

あと、前提の土地のことでございますけれども、おっしゃるとおりで管理をしていくべきということが議論になっておりますけれども、先ほど農地について、若干特別なところがあると申し上げましたが、管理をするということについては、管理の中に利用も入ると我々は考えておりますが、農地の世界はずっと先行して行っているという意味で、まさに限られたもので、主要な生産手段ということから、一般の土地に比べてそこは先行してやっていますし、例えば、所有者不明の農地とかについても、簡略な手続で利用が行えるような仕組みにできるとか、ずっと先駆けてやっていますので、全体の議論をもちろん踏まえてやるべきですけれども、全体の議論を待てばいいという話でもないというところが我々の考えです。

○八田座長 八代委員、どうぞ。

○八代委員 ありがとうございます。

先ほどちらっと、5年全部待たないとメリット、デメリットが分からないとおっしゃいましたが、待った後、どうされるのですか。今と同じような状況でメリットはあるけれども、デメリットはないというのが分かったら、そこでどうされるのかが一番聞きたい点なのです。デメリットもなかったのだけれども、実験が終わったから、これで期限を特区はやめてしまうというのは論理的におかしいわけで、5年待った後、どうするかというのが一つ。

それから、先ほど養父市長もおっしゃいましたけれども、企業が土地をリースではなくて所有することは、企業にとってより地域社会にコミットメントを強めるということなの



です。リースだったらいつでもというか、期限が終わったら企業は撤退できるわけですから、それだけ所有することでコミットを強めることで、地域社会との連帯が強化されている。きちんとした雇用も生まれているし、地域社会から感謝されている。それが明らかなメリットであるわけで、そこをなぜ評価されないのかという点が第2の質問です。

○倉重審議官 御指摘ありがとうございます。

5年間たったときどうするかということを現時点で申し上げるのは、中々予断をもって申し上げることは難しいと考えております。今、我々が申し上げられますのは、事業終了ぎりぎりまで参入企業の営農状況等を注視し、評価する必要があるというところまで。申し上げるのはそこでございます。

2点目でございますけれども、企業が所有をするということで、コミットメントということで先ほどの養父市長と同じところの御主張でございますけれども、もちろんそういうことがないと否定するわけではございませんが、今回の特区のことを考えたときに、雇用が生まれて感謝されるということが、果たして規制を緩和して、所有でなければそれが来なかったのか、感謝されなかったのかというところは、まさに我々としては、それをきちんと見るのが今回の事業の一番重要なところの一つだと思っておりますので、それを明らかにする必要はあると思っております。

○八田座長 それでは、本間委員、どうぞ。

○本間委員 八代委員の質問に関わる場所ですけれども、農林水産省としてはお話にあったように、養父市の取組を高く評価されているということによろしいですね。

○倉重審議官 養父市で、まさに市長の御努力で色々なことに取り組まれていて、そこで企業の参入もリースを含めてあったし、地域振興のために努力されているというところについてはもちろん評価しておりますけれども、所有のところについて、リースでなくて、所有でなければいけないというところについて、現時点で評価を申し上げる場所は中々難しいなと思っております。

○本間委員 これは以前にも申し上げましたけれども、様々な資料、実績を見る限り、私は非常に高く評価しております。これだけの成果上がっているということを客観的に提示されているのではないかと思います。

そうすると、ぎりぎりまで見るというところに対して、これまで予断は許さないとおっしゃいましたけれども、ここまでうまくやってきて、何の問題もないということの実態を踏まえて、この先何が起こるかということについてどういう御懸念を持っているのか。それは様々なことが起こり得るというお答えになるかと思うのですけれども、ここまでの評価とこれから来年の8月までの間にどういう懸念があるか。ここまで問題なく進んできたことに対して、様々なデータも示されているわけですから、全く何も情報がなくて、目をつむっていたというわけではないわけですね。

そうすると、ここまではできて、これからどういうことが起こり得ると考えているのか、あるいは、ここまでの実績を否定すべき懸念事項とは何をお考えなのか、そこについてお

聞かせください。

○倉重審議官 御指摘ありがとうございます。

先ほど、現時点で中々予断をもって、今後のことを言うことはできないと申し上げましたけれども、本間委員がおっしゃるとおり、事実としては、まず、一つ懸念をしていた、例えば、産廃置き場になるとか、耕作放棄するということが起きてないということは、我々も当然認識をしております。

一方で、これは繰り返して恐縮ですけれども、今回の目的はリースではなくて所有をすることにどういう理由があるのかということをはきちんと明らかにしなければいけないというときに、直接か間接かというあれはありますけれども、現時点では、できるにもかかわらず、経営耕地面積の6%程度のみ所有されているということ。面積ではないというのは否定いたしませんけれども、所有でなければいけない理由を議論するときに、その程度であるということについても一つ考えなければいけないものだと考えております。

○本間委員 6%弱の取得面積ということは、コップの水をどう見るか、半分しかないのか、半分もあるのかということなのですからけれども、私は6%もあると見ています。つまり、中山間地の中で、それだけでなく普通の農家でも非常に厳しい条件のある、要するに農業のプロであっても非常に厳しい条件の中で、これだけの面積を取得して、十分な成果を上げているということです。条件不利地での取組であるという面も考慮しなければいけないと思うのです。

平場であれば、非常に条件のいい土地で、誰もが生産性を上げられるようなところであれば、また別な展開があるかもしれない。しかし、中山間地でこれだけやっているということの実績を評価するべきではないかとは思っております。

ですから、そこは様々な条件の中で数字を見る必要があって、これは見解が違うだとか、評価の仕方が違うだとか、色々と意見があって、水かけ論にはなるかもしれませんが、そこは制度を作ったけれども、全く参入がなかったねということではないのであって、しかも、実績があるのだということを踏まえて、むしろこれから続けることによって、これを踏まえてもっと増えていくかもしれないという期待を抱かせる数字だと私は思っています。

ですから、ここではむしろやめてしまうということのデメリットがどれだけ大きいかということを考えておくべきだと思っています。

○八田座長 よろしいですか。

まず、今のことにコメントがあるのであれば、どうぞ。

○倉重審議官 今やめる、やめないという話は、我々は申し上げておりません。とにかくぎりぎりまで注視し、評価をしようと申し上げているところでございます。

○阿曾沼委員 私も中川委員と同じように、論理のすり替え、条件が後出しで色々出てきたと強く感じています。

基本的に、土地所有など、事業推進をしていく上での選択肢を増やしていくことと理解しています。リースがいいか所有がいいかというのは、生産者自身が事業を継続していく

上で考えることで、地域との連帯や融和を図っていくためにはどういう方式がいいかということを決めるべきものであって、農林水産省などがあれこれ言うことではないかなと思っています。

リースがいいか、所有がいいかなど、事業責任者以外が議論しても、しょせん並行線となって結論が出ないのではないかなとも思います。現在確認できているのは、所有という多様な選択肢を採用しても弊害がなかった。そして、皆さんが心配されていた、コミュニティが崩壊しないか、産廃置き場となって土地が荒れないかなどの強い懸念がなかったわけですから、実験として評価をして、今後推進をしていくことを協議すれば良いと強く思います。

もう一点、6%議論ですが、事前に皆さんが、リースと所有の優位性比較のためにKPIを示していっていただければいいですが、農林水産省はKPIを元々客観的に示していません。KPIを示さないのに、その結果の数字、6%を問題だと評価するのはナンセンスで納得できません。この法案を作り、実証実験をやる前にKPIを作るべきで、農林水産省として認めるためのKPIはこうだということを世に示した上で、その結果6%を議論するなら良いですが、その点、いかがでしょうか。

○倉重審議官 まず、1点目で、条件のすり替えという御指摘がありましたけれども、先ほど申し上げましたとおり、法律にきちんと所有する理由を書くことになっているということと、国会の議論でも。

○阿曾沼委員 理由を書くということであって、リースとの優劣を比較するということではなかったのではないですか。

○倉重審議官 申し上げようと思ったのですが、優劣とおっしゃいますけれども、我々は優劣ではなくて、今リースまで認めている。所有まで認める必要があるのかというところで、こういう理由があるので所有でなければならない理由があるので。

○八田座長 そうではありません。まず、公共の福祉に反しない限り、営業の自由は全て認められます。したがって、所有も認められるのが当然です。ただし、公共の福祉に反するものはやめてもらわなければならない。その場合は、国が市場に介入すべきなのです。

そして、農地所有の場合、公共の福祉に反する可能性として産廃だとか、耕作放棄地ということがあったから、それは懸念材料として十分検討しましょうということになった。しかし、やってみたところ、大丈夫だった。そうである以上、自由は基本的に認められるべきです。

もちろん参考のために、所有した人たちの理由を聞きたいというのは分かる。しかし、「リースでは達成不可能な理由がある場合にのみ所有を認める。だから、所有した理由を聞きたい」というのなら、営業の自由の否定ではありませんか。

そもそも農林水産省は以前リースも認めていなかったではないですか。それを散々議論して、リースを選択できるようにしたところ、何の問題もなかった。そうならば、所有も同じように選択できるようにしたらいいのではないのでしょうか。

○倉重審議官 営業の自由の観点から所有を認めるべきだという御主張かと思います。その御主張があるということは思いますけれども。

○八田座長 公共の福祉に反しない限り。

○倉重審議官 農地法の考え方として、営業の自由ということだけが自由ではございません。こうでなければ、最後は大原則の営業の自由に戻るので、所有は認められるべきだと、我々はそこまでは考えておりませんので。

○八田座長 戦前は、大地主に所有の自由を認めたら、結局は地域的に独占的な力を行使し、公共の福祉に反する結果が生まれた。したがって、終戦直後に、耕作者以外の土地所有を禁止するという手段を取ったということだと思うのです。

しかし、今では、そういう問題がなくなり、養父市の場合も、別に大地主がどうのこうのという話ではない。それでも残った公共の福祉に反する可能性のある問題もクリアした。この場合には自由を認めるのが大原則だと思います。

○倉重審議官 今八田座長におっしゃっていただいたとおり、公共の福祉というところが最終的に来るというのは理解いたしますけれども、前座のところ、もう所有はないから等々のところで、公共の福祉に行く前のところでそういうものが全くもうないかというところについては、我々はそれは有り得ると考えているというところが、この規制を持っていると。

○八田座長 公共の福祉に反する理由が、産廃と耕作放棄以外に何があるのならば、それを明記すべきです。原則は営業の自由に基づいて認めることですから。農地法を作ったときには、市場に介入する理由があったと思います、その理由がなくなった後にも、農地の自由な所有が公共の福祉に反すると言うならば、その根拠を、きちんと明示しない限り、自由の侵害になってしまいます。

○倉重審議官 そこは先ほど申し上げましたけれども、農地法を作ったときというのは、自然人を基本的に想定していたのを、御指摘のとおり、ずっと政府部内、あとは、こういう場での様々な議論を通じてずっと広げてきたというところはございます。

リース方式については、相当数3,000社ぐらいが参入してきているというのがありますので、そういった流れと、一方で、この法律が守っているところもあると思いますので、どこで調和するかというところの判断は難しいと思います。

先ほどKPIのお話もございましたけれども、確かにここについてのKPIはお示ししておりませんが、先ほど6%の話をいたしましたけれども、我々も6%だからダメだというように、そのみを理由にしてこれは問題があるという判断、結論をしているわけでは当然ございませんので、そこについての法律のそもそもの建付けもそうだと思いますが、総合的に判断するという中に、この所有がどれぐらいの割合を占めるかというのも一つの判断材料にはなるだろうというところでございます。

○阿曾沼委員 私たちが考えているKPIというのは、皆さんから懸念として示された。コミュニティを崩壊しない、農地そのものが荒れない。こういうことを実証するということが

非常に重要であって、なおかつ、それに果敢に挑戦された方が、これが良かったとおっしゃってくださることがKPIだとずっと思っていました。

後になって、6%を取り上げて議論するのはフェアでないと思います。なお、限られた期間の中で6%というのはすごい数字だと思います。実証実験で6%の農地、しかも、5社、6社が果敢に挑戦していくということは非常に素晴らしいことだと思っています。これを後々になって、6%ではなどと言われるのは頑張った事業者や、推進した自治体はこんなに悲しいことはないと思います。

○倉重審議官 繰り返すようですが、後々になってというところについては、我々は確かに考えられる指標として、産廃とか色々言っていましたけれども、では、それだけが条件というようには申し上げておりません。

申し上げますが、立法府の立法作業及び議論において、ここで評価するところというのは、そういう指標のところだけではないと示されておりますので、我々としてはそれに従って、色々な評価、判断をすることが必要であると考えています。

○阿曾沼委員 でも、車を買うのにリースなのか、オペレーションリースなのか、所有するのか。どれが良いかを客観的に評価できますか。評価するのは所有者の思いであったり、色々な要素があるわけです。八田座長がおっしゃったように、この土地所有で、公共の利益に供して、なおかつコミュニティの中で調和が取れていく所有方式であれば、私は認めるべきだと思っています。

○倉重審議官 リースか所有かどちらかということではなくて、先ほども申し上げましたけれども、所有権というのは非常に強い権利でございます。

今まで自然人から始まって、株式会社も含めてリースまでは緩和してきたという中で、より強い権利である所有権について認めるかということには、認めるときの必要性がどうなのかということと、それを認めた時に、どういう弊害が起きるかということは、当然バランスを持って考えなければいけないということを申し上げているところでございます。

○阿曾沼委員 確認ですが、それでは所有とリースの比較はしなくていいということですね。そこは大きなKPI、評価基準ではないと。所有することに対するメリット、もしくは良かったことが基本的に表明できればいいということですか。

○倉重審議官 そこについては、これも冒頭から申し上げておりますけれども、現在リースで全面解禁されているわけですので、我々としてはそれで十分色々な事態に対応できるかと考えております。

今回の特区の目的というのは、リースでは不十分であると、より強い権利である所有権までないと地域振興等には役に立たないという御主張かと思っておりますので、そこについて、説明ができなければいけないというのが我々の考え方です。

○中川委員 やはりちょっと分からないのですが、要は所有権で強い権利を認めた場合に、企業も喜んでいて、非常にコミュニティも喜んでいて、地元自治体も喜んでいて。それから、懸念されたような外部不経済みたいなものが生じていない。それをもって

して、なぜそれを認めないということになるのかさっぱり分かりません。

基本的に、所有権でなければならないという理由について、所有権のほうが良いという理由については生産者が判断すべきであって、別に公共セクターが強制権をもって縛るようなものではないと思うのです。それを今回実験している。それは区域計画の中でもはっきり生産者の意図として、あるいは地域の意図としてそれが書かれて、それを政府全体として認めていただいて、そのとおりの効果が出ていて、しかも、デメリットがなかったという結果をお認めいただいたほうがよろしいかと思います。

○倉重審議官 まず、どういう権利を持つかは生産者が選択すべきだというのは、基本的にはそう思いますけれども、一方で、土地は公共財的な性格も持っていますので、どういう形でその権利を持っていただくのがいいのかというのは、公共セクターが関与する意味はあると思います。

なので、基本的には生産者が選ぶべきだからいいと、どうぞ、という話にはならないと。それはなぜこういう制度があるかということ考えたときも、我々はそういうふうに考えているということ。

前段のほうですけれども、何度も申し上げているとおり、養父市の取組というもので住民の方も喜んでいるというのは、全般としては我々も認めるところですが、今回見るべきは、リースではなくて所有ということをしたことによって、そういうことが生じているのか否かというところは、制度の所管としてはきちんと見なければいけないと我々は思っています。

○八田座長 安念委員、御意見ありますでしょうか。

○安念委員 そんなことを立証する手段はありますか。つまり、リースではなくて、所有でなければならないということを立証する手段はそもそも存在していますか。

○倉重審議官 安念委員御指摘のとおり、非常に難しいポイントだとは思っております。現時点で、こういう基準でこういうふうにやればいいのかというのが我々もあるわけではありません。そもそもがそういうものだと思います。

○安念委員 例えば、A農場とB農場があって、こっちはリースでやっている、こっちは所有権でやっている。はっきり分かれているものについて、どちらのパフォーマンスがいいか。しかも、パフォーマンスのよしあしが、リースと所有権との違いに起因するものであるということが立証できるかという話なわけです。そんな手段はありますか。

○倉重審議官 そもそも自然科学の実験ではなくて、こういう実際に人が住んでいらっしゃる場所、土地というのはまさに生産も行い、居住もされている場所ですので、そういうところでそういう立証をするというのは、極めて難しいということだと思いますけれども、今回そんな難しい中で特区という事業でやってみるとなったということであれば、何らかの方法で、そこを我々としても評価しなければいけないということなのかなと思っています。

○八田座長 そこは簡単で、当事者が選ぶかどうかです。選んだ人がいれば、それは良か

ったに違いない。

要するに、公共の福祉に反することは規制してもいいけれども、そうでなかったら自由は最大限に尊重すべきです。当初制限したのは、封建的遺制が残っていたという大きな問題があったからだと思うのです。それが段々消えてきて、自由にして行っただけでも、耕作放棄地と産廃の可能性があるから、所有は無理だという主張を農林水産省はされていた。しかし、それが問題でないならば、やはり政府は所有を自由にすべきだと思います。

何らかの形で昔作った制度が既得権を生んで、その既得権を守るために政府が今動いているとしたら、それはやはり恥ずべきことですね。原則は自由です。

○倉重審議官 ありがとうございます。

既得権云々という話は全然考えておりませんので、我々が考えているのは農業上の利用がきちんと適切に、しかも、持続的に行われていると。先ほど養父市長との議論もありましたけれども、そのためにはどうしたらいいのかというのを総合的に考えているところでございますので、今の安念委員の御指摘にも関連するかと思いますけれども、その判断要因は極めて複雑なものであり、公共の福祉に反しないというところで一刀両断できるものでもない。最終的にはそこに行き着くと思います。

○八田座長 でも、安念委員がおっしゃったように、優劣を客観的に見ることはできなくて、当事者が一番分かるわけで、当事者が選んでいけば、それでもうおしまいですよ。

○安念委員 普通の製造業でも、工場を所有する場合もあれば、借りている場合もある、委託する場合もある、色々なやり方があるのだけれども、一つ一つの所有形態に一つ一つのパフォーマンスを割り当ててやるというのはほとんど不可能なので、結局、経営者がそれを選んで、総合的にパフォーマンスができたなら、所有でもいい、リースでもいい、委託でもいいという程度の結論しか出ないわけです。

これも同じことで、所有でもいいよねという結論が出れば、それで上出来と考える以外に方法はないと思います。所有でなければならぬなどというエビデンスを出すことはそもそも不可能だと思います。

○阿曾沼委員 やはり事業が継続して発展をして、地域の中で生き残っていく、もしくは地域から評価されるというのは、いわゆる所有方式などが問題ではないです。基本的にはその事業運営をする人間の志であり、覚悟であり、それを支える行政の環境です。これがなければ事業は継続できないし、スタートもできないです。皆さんがおっしゃっているのは、リース方式であれば事業を継続できる。所有方式だったらできないかもしれないという非常にばかげた組織運営の論理です。そんなことをずっとおっしゃっていることが、私は理解ができません。

○八田座長 時間がないので、秋山委員、何かございますか。

○秋山委員 ありがとうございます。

農林水産省の主張を聞いていて大変違和感があるのは、技術論というか机上の空論感がすごくあって、私は何度も養父市に行って、実際にこの新しい担い手として農業をされて

いる方々、あるいはその会社に新卒で入社をした方のお話を聞いてきているのですけれども、今まさに皆さんから御意見があったように、ここに地方創生の芽生えがあるわけです。養父市の新しいチャレンジによって、それまではなかった新しい地方創生の可能性や希望が現地にある。そういうものを置き去りにした技術論に終始するというのは、そもそもこの制度、もっと言うと、法律も含めて、目指しているものとは違うと思うので、できれば一度、現地にお出向きいただいて、現場のお話を聞いていただきたいぐらいだと感じています。それがある意味、成果だと思えますし、少しいじわるなことを言えば、リースと所有で比べるという話になったときに、例えば、先ほど製造業との比較の話がありましたが、実は農地の価格は市場性とは非常にアンマッチな価格なわけです。今まで元々流通もされていない、登記等もされていない。いわゆる土地の市場価格ととても乖離した経済的価値しかそこに付けられていないものを、所有かリースかという技術論で語ること自体がすごく現実離れしていると、私は経営者としての経験もありますのでそこは感じます。

それよりはもう少し実態とか実質的なところを地方創生に、これからの日本の未来にとってこういう一つの希望の光があるべきだと思うし、それを見せていくことで、他の地方の皆さんを勇気付けるというか、こういうやり方で成功しているところもあるから、もっとチャレンジしていいのだよということをまず見せるということがなければ、その手があると知らないで、知らないで、限られたリソースの中だけで何とかしようということで苦労されている方々が全国にいらっしゃると思うのです。

すみません、精神論みたいな話になりますけれども。

○八田座長 八代委員、どうぞ。

○八代委員 今はリースか所有か法人のことだけを議論しているのですが、むしろ議論すべきは、個人と法人の違いですね。つまり、今は農地を持っておられる個人の方から見て、企業にリースで貸し出すのと買ってもらうのと、どちらの方がメリットがあるかということも考えないといけない。そのときに、リースだと、貸したらもう返してもらえないのではないかという恐怖感が個人にはある可能性がある。然るべき対価で買ってもらえるのならば、喜んで農地を手放すけれども、リースでは不安だという要因も一つあるのではないか。個人だと所有権が無制限になるけれども、法人ならば所有権を規制しなければいけないと言うけれども、個人は年を取って死ぬのです。だけれども、法人は死なないわけですから、そこがこの高齢化社会では重要な点で、どちらが安定的に農地を利用できるかと言えば、それは法人のほうがいずれ亡くなる個人よりもはるかに安定性があるという現実を踏まえて、今、秋山さんが言われたみたいに、技術論ではなくて、少子高齢化社会をどう乗り切るか。そのときは法人に農地を所有して、農業を継続してもらうという戦略論がなぜ出てこないかは非常に不思議だと思います。

○倉重審議官 ありがとうございます。

養父市には、私自身は見に行ったことはないのですが、部下は見て、取組を市長にも御説明いただいたりはしております。



今八代委員がおっしゃったことも含めて申し上げますと、我々は法人を敵視しているわけではございませんで、八代委員がおっしゃるとおり、法人というのが有力な担い手とおっしゃいますし、法人化を進めているところではございますので、そこについては全く違うところではございません。これを今まで株式会社についても、リースということならばということ、あと、所有についてはある条件を付けて認めるということにしているところではございますけれども、まさに株式会社ということ考えたときに、あくまで個人と比べたときに相対的なところでございますけれども、所有と経営が分離をしているということと、株式会社というのは資金を集めるのにも優れた仕組みだと思っておりますので、規模が大きくなり得るというときに、今まで農地法がそこについて、権利についての制限をかけていたところで、そういう株式会社に所有権を全面的に認めたときに弊害が起きないのかどうかというところについて、我々は慎重に見なければいけない、極めて重要な制度論であると考えています。

まさに机上の空論だけではなくて、地方創生なり活性化をきちんとしなければいけないということは我々も重々承知しておりますし、理解しておりますけれども、そこにどのように制度論として対応させていくかというときには、我々は厳密な議論をする必要があると考えています。

○八田座長 本間委員、どうぞ。

○本間委員 今日は養父市のお話なのですが、農地関連としては、新潟市の提案もあるわけですね。今後、新潟市からのヒアリングができるかどうか分からないし、あったとしても、私が出席できるかどうか分からないので、確認と言いますか、お答えいただきたいことがあります。それは、農地所有適格化法人の議決権の緩和という形で、別のアプローチとして新潟市が提案しているわけですね。これはこれで、平場の農業経営の在り方として、一つの突破口を開くものだとは私は考えております。これも是非認めていただきたいと思うのですが、農林水産省のほうで、どこを懸念されているのか、あるいはその懸念を払拭するために、例えば、養父市で設けたような様々な条件を法令で付けて行けばいい話であって、新潟市の提案を認めないという選択肢はないと言いますか、条件を付けて懸念を払拭するという形で特区で実験していくという方向は、認めてしかるべきだと思うのですが、そのあたりはいかがでしょう。

○倉重審議官 新潟市のことでございます。新潟市からの御提案についてですけれども、我々としては、本質というのは過半の議決権要件を外すという意味で、養父市と同じ御提案なのかなと思っております。

リースだけではなくて、所有権について全面的に認めるというのは、まず、養父市の特区のスキームで二つほど要件があったと思っておりますけれども、担い手がないというところで、まずはそれでやってみるかということで、今養父市の事業が行われているところでございますので、本質的には同じところであるので、それを並行に認めるかどうかということところは、まずは、養父市を見るべきではないかということが一つ。

もし、資金ニーズという話なのであれば、低利融資だとか、これも平成28年の農地法改正で、2分の1未満まで農業の外からの出資も認めることにいたしましたので、そういうところでこれも対応ができるのではないかと。もし、お困りのところがあれば、個別に御相談に乗るところはきちんとしたいと考えています。

○本間委員 養父市と同じとおっしゃいましたけれども、平場と中山間地で違うモデルであって、なおかつ養父市にはないけれども、新潟市の場合にはこういう条件が必要だとか、あるいは養父市に適用される条件のここは外してもいいのではないかという個別の議論はあってしかるべきだと思うのです。

ですから、そこは是非検討していただいて、懸念される事項は、繰り返しになりますけれども、法令等で条件を付けていけば、養父市と同じスキームではなくて、やり方として、議決権の緩和ということ認めていくという方向は、これは実験ですから、養父市の場合にはこういう方式でやって、うまく行った。6%も取得があった。新潟市の場合には、新潟市のやり方があるわけです。

そこは実験でやろうという話であって、養父市の結果を見ない限りは、新潟市では適用できないという話ではないと思うのです。そこはしっかりと検討と言いますか、議論をしていただいて、どういう条件が必要なのかということをは是非提示して、認める方向で御検討いただければと思います。

○八田座長 私も新潟市については、そういう方向で御検討をお願いしたいと思います。

それから、養父市の件についても、全部時間が過ぎてしまうまで待てないとおっしゃったけれども、当然中間評価ということはあり得ると思いますから、本年中に何らかの結論を得るということで、中間評価に基づいて結論を出す方向を御検討いただきたいと思います。これはこれから事務局とも相談していただきたいと思います。

その2点をお願いしたいと思います。

それから、養父市のほうから、締めくくりに御発言はございますか。

○光多アドバイザー 市長に代わってですが、先ほど、企業の農地所有というのを不適切な変更という表現をされたのですが、今法律に基づいてみんな企業の農地取得をやっているわけです。企業も、市も、農家もみんな喜んでいて。これを今、委員がおっしゃったように、例えば、5年過ぎた後に、もし延長されないとする場合、既存不適格になってきて、すごい混乱になるし、既存の企業も農家も非常に損害を受けるわけです。決して脅すわけではありませんが、先ほどの行政の裁量権の問題として、この辺は是非御考慮いただきたいと思います。

○八田座長 それでは、他に特に御発言はございませんか。

そうすると、この2点をお願いしたいと思います。まず、なるべく養父市の中間評価を急いでいただいて、早めに結論を得るべく御検討をお願いしたい。次に、新潟市は新潟市で一つ別の御検討をお願いしたいと思います。

それでは、事務局のほうから何かございますか。

○黒田参事官 特にございません。

それでは、1 コマ目の「企業による農地取得の特例について」を終わりたいと思います。

農林水産省、養父市の皆様方、どうもありがとうございました。

○八田座長 どうもお忙しいところ、ありがとうございました。