

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2月27日（金）10:08～11:07

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 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>

押切 光弘 農林水産省経営局農地政策課長

笠原 健 農林水産省経営局農地政策課経営専門官

渡辺 正 農林水産省経営局農地政策課経営専門官

<自治体>

羽渕 猛 養父市企画総合部国家戦略特区・地方創生課長

濱 宏文 養父市企画総合部国家戦略特区・地方創生課主幹

光多 長温 養父市特区推進共同事務局アドバイザー

二神 健次郎 新潟市農林水産部長

小出 隆嗣 新潟市農林水産部ニューフードバレー特区課課長補佐

<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

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、定刻をちょっと過ぎてしまいましたけれども、これから国家戦略特区ワーキンググループを開催したいと思います。

本日は、一つのテーマを予定しております。「企業による農地取得の特例について」と

ということで、農林水産省、養父市、新潟市に御出席いただいております。

配布資料につきましては、養父市と新潟市から御提出いただいております。本日の配布資料につきましては公開、議事につきましては、養父市は公開、新潟市は特定の事業者名が含まれる部分がある場合には、一部非公開の扱いというようなことで伺っておりますけれども、よろしかったでしょうか。

八田座長、よろしいでしょうか。

○八田座長 よろしいです。

○黒田参事官 では、そういうことで、特に問題がなければ、これから始めさせていただきますと思います。

八田座長、よろしくお願いいたします。

○八田座長 おはようございます。

どうも、お忙しいところを、朝からいらしてくださいまして、ありがとうございました。

それで、順番はどのようにしましょうか。

○黒田参事官 では、養父市から御説明いただき、その後、新潟市から御説明いただき、それに農林水産省からコメントをいただくという形でよろいでしょうか。

○八田座長 では、最初に、養父市からお願いいたします。

○羽渕課長 皆さん、おはようございます。養父市国家戦略特区・地方創生課の羽渕と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

それでは、まず、私の方から、養父市が取り組んでおります、企業の法人農地取得事業の効果について御説明を差し上げます。養父市におきましては、この法人農地取得事業を活用して、これまで五つの事業者が、1.35ヘクタールの農地を取得して、営農を開始しております。これらの企業が本市に様々な効果を数多くもたらしておりますので、その報告をさせていただきます。

1点目でございます。農業振興と地域経済の活性化に大きく寄与している点でございます。これらの企業は、酒米とかニンニクなどの産地化の形成、あるいは特産品の開発を図るなど、5社における農業生産高は約8,400万円を計上しておりまして、これは本市における農業生産高全体の5.3%を占めるものでございます。

二つ目は、雇用の創出でございます。5社における新たな雇用者数は、21人ございまして、そのうち6人が市外からの転入者ということになっています。また、農業高校の生徒がこれらの法人に就職するなど、雇用の受皿ともなっておるという点でございます。

三つ目でございますけれども、農地を取得した1万3,599平方メートルの農地のうち、5,681平方メートルが従前、耕作放棄地であったということから、耕作放棄地の再生が図られているというようなことでございます。まさに、地域のお荷物となろうとしていた農地が、この特区事業者によって見事に有効に活用され、よみがえりつつあるという点でございます。

四つ目でございますけれども、農地の取得によりまして、まさに地域の農家の一員とし

て、コミュニティの一員として、地域住民から再認識され、新たに農地を任せたいという希望が増えるなど、地域コミュニティの再生につながっている点でございます。一例を申し上げますと、株式会社Amnakが参入いたしました能座地区は、高齢化率が60%を超える集落でございますけれども、この農地の荒廃とともに、これまではどちらかと言えば、諦め感とか停滞感ございましたけれども、これが企業の参入によって、まさによみがえってきたというところでございます。これまで、この集落の約5万平方メートルが耕作放棄地だったのが、現在はほぼ解消されるとともに、この企業と地域住民が連携、協力することによって、住民のやる気とか、地域の活力も見事によみがえるなど、限界集落の再生にも大きく寄与している点の四つが、効果があるというところをちょっと強調したいと思っております。

高齢化によって、耕作放棄地の増加が急激に進行する中、この中山間地域においては、この農業、農村生活を守るために、責任ある多様な担い手を確保する必要があると考えております。特に、資本力とか技術力を持った企業の農業参入は極めて重要と考えておるところでございます。本特例は、この企業の農業参入を促進する有効な手段の一つであると考えておるところでございます。これまで、この農地制度を基に、地方とか農村が形づくられてきたという実態がございます。よって、地方を変えようとするならば、農地制度そのものを変えていく必要があると考えておるところでございます。この法人農地取得事業の時限立法は、令和3年8月とされております。この制度は、従前引き継がれてきた農地制度の在り方を根底から変える大きな変革でありまして、定着するまでは、一定の期間を要すると理解しておりますけれども、先ほど申し上げました養父市での効果を踏まえまして、制度の継続及び広域的な展開に向けて、議論していただきますようお願い申し上げます。

以上です。

○八田座長 どうもありがとうございました。

それでは、続いて、新潟市からお願いいたします。

○二神部長 新潟市農林水産部の二神でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

お配りした新潟市の提案資料を御覧ください。「農地所有適格法人の新たな事業領域の拡大に向けて」ということでございまして、現行農地法上の農地所有適格法人の議決権緩和を提案するものでございます。平成30年6月の特区ワーキンググループヒアリングにおいて、一度御提案させていただいた案件でございますが、現状やニーズを踏まえながら、内容を補足説明させていただきます。

1枚めくっていただきまして、1の現状及び課題でございますが、現在、農地法の規定で、農地を所有できる農地所有適格法人の企業の議決権は2分の1未満となっております。このため、農地所有適格法人が企業の資金力を活用した資本増強が中々難しい。例えば、農地所有であるとか、設備の増強であるとか、新たな事業活動の展開の制約になることもあるということでございます。

次に、2の特例措置の趣旨及び目的についてでございますが、農地所有適格法人の経営拡大策の一つとして、企業の有する議決権の合計を総株主の議決権の過半以上まで拡大した、仮称でございますが「新特例農業法人」への移行を認めていただいて、農地所有などの新たな事業活動の展開を後押ししたいと考えております。

新潟市は、耕作放棄地が少なく、かつ担い手も一定程度いるということでございまして、企業が農業参入しようとする場合、必然的に既存の農業者の方々と合弁会社を設立していく必要がございます。

この点を踏まえて、今回の特例措置については、企業単独での農地所有を解禁するというようなものではなくて、企業が経営権を持ちますけれども、農業者と協調して、地域農業を支えるこの農地所有適格法人の議決権緩和を認めていくというようなものでございます。

次のページを御覧ください。3の事業対象者ですが、パターンAとパターンBと2通りを想定しております。パターンAは、既に企業の出資を受けて、農地所有適格法人になっていて、農業に参入済みの者でございます。パターンBは、これから企業の出資を受けて、農地所有適格法人を設立して、農業参入をしようとする者になるということでございます。この2パターンが考えられるということでございます。

4の「議決権緩和の適性審査の仕組み」についてですが、特区法第19条の第1項に規定する特例分担事務と同様に、新潟市の附属機関設置条例に基づき設置されました「新潟市農地効率的利用促進審査会」が調査審議を担当して、適合したものに限って議決権の緩和を認めていこうというものでございます。審議に当たっては、財務諸表などのほかに、事業計画とか、決算状況、資本要件など特定の項目に限定することなく、経営状況全体を総合的に確認したいと思っております。さらに、フォローアップとして、参入時の経営計画との乖離状況を定期的に確認して、必要に応じてヒアリングを実施するなど、指導だとか支援体制も検討していきたいと思っております。具体的な手続の流れとしては、ステップ1からステップ3までの3段階を考えておりまして、ステップ1は、企業と農業者で農業法人を設立します。これは今までの仕組みどおりでございます。

次に、ステップ2でございまして、今の制度の中で、今の形態で農業参入していただいて、一定期間、近隣の農業者とか、地域の理解を得ながら農業活動をしていただく。

次に、このステップ3が新しいところでございますが、一定期間の営農後、さらにその法人の経営判断で、さらに増資したいというような議決権をもっと企業側に持ちたいという場合には、審査会で適性審査を行って、その審査の結果、適合すれば、議決権緩和して、新特例農業法人ということで農地所有を可能にしたり、議決権を緩和していくというようなものでございます。

既に、パターンAの者は、既にステップ2まで進んでいますので、パターンAの者はステップ3からになる。まだやっていない人は、当然ステップ1のところから始まるということでございます。

3 ページ目を御覧ください。最後のページでございます。5 の現状でございますが、現在、新潟市内では、150社強の農地所有適格法人が営農活動を行っています。このうち10数社ほどが企業出資を受けていると聞いております。この中には、特区の規制緩和を活用して農業参入した特例農業法人も含まれております。

参考までに、ここに上げている表が、特区の規制緩和を活用して、既に農業参入している特例農業法人でございます。

このうちの1社が、議決権緩和を行い資本増強をした上で、農地所有を希望していたことから、平成30年6月に提案させていただいたところでございます。一応、今年に入って、新潟市から同法人に対して意思確認をしたところ、現在の営農状況を改善することに注力しているということで、今すぐにこの仕組みが出来たからと言って、この仕組みを活用して農地所有をするというような者が見つかるわけではございませんが、今、新潟市においては、農業者が減少しておって、地域農業の担い手として、農地所有適格法人の事業展開の選択肢を増やしておくことは重要だと思っています。

また、新潟市においては、園芸振興を今、図っているところでございまして、こういう施設園芸などの施設投資をする者も増えてくるのではないかと考えておるところでございます。

私の方からは以上でございますが、新潟市は、担い手をいかに確保していくかというようなことで、彼らが色々な経営の選択肢を増やせるような仕組みを作っていきたいというようなことを考えております。

以上でございます。

○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、今のプレゼンに対する御意見をお願いいたします。

○押切課長　経営局の農地政策課長の押切です。よろしくお願いします。

順番に、まず、養父市の方からということですが、御案内のとおり、養父市の特区の事業というのは、平成28年当時、様々な厳しい議論の末に、5年間の試験的な事業ということでスタートしました。試験的事业という意味合いというのは、我々としては、リースを平成21年に完全に解禁をして、一般の企業でもリースであれば、当然普通の農業をやっていただくのであれば、何の問題もなくやれるような状態にして、リースを中心にやっていこうという中で、所有はどうだという話があった経緯から、まず、5年間試験的にやってみようということでスタートしたということでございます。あのときも議論がありましたけれども、やはり企業が農地を直接所有することに関しては、いまだに農村現場の懸念も強いというのはあまり変わっていませんので、慎重に議論はしなければいけないと思います。

ですので、平成28年からスタートして、3作目、これから4作目が始まるようなところなのだと思うのです。ですから、とにかくこの5年間という時間をできるだけ長く、どんな結果が出るかを見た上で、色々と評価を下す必要があるのではないかと基本的には思い

ます。

ただ、今の時点でどうなのかということだと、養父市からのお話にも実際に経営されている面積の中の所有のシェアであるとか、データがいくつか含まれていました。その所有というものが、一部の会社は所有から入られたところもあるようですけれども、元々リースでお入りになって、借り入れてやっていた土地を所有に切り替えたというところも多く含まれているやに承知をしております。色々な事情はあるのでしょうけれども、この期間中に経営面積が減少しているところもあるようにも見受けられます。そのような数字の実態と、あとは、今回のその試験的事業で、もう一つ狙いだったのは、所有をする理由とは何なのということだったと思うので、そういう意味で、参入をされるときには、こういう理由で事業を始めますというのを明らかにしてもらっているのですけれども、その理由というのは、押しなべてこれまでお入りになっている5社というのは、地域との調和ですというお話だったように承知しています。

そのような今二つ申し上げた実際に参入している数字であるとか、あとは、所有の理由を、この時点で我々として見る限りにおいては、要するにリースでやっていらっしゃる企業と顕著に何か差があるかと言うと、そういうことではないのではないかと受け止めております。そういった意味で、雇用が増えたりとかはあるのはあるのでしょうけれども、所有か、リースかというような話からすれば、今の時点で評価をいうことであれば、先ほど申し上げたような評価ではないかと受け止めています。

次に、新潟市の提案ですけれども、提案の基になっているのが、資本というか、色々な農業を展開する上において、資金の調達というようところがポイントになっていたようにお伺いをしたところでございます。新潟市は、米作を中心にとっても農業の盛んなところですから、どんどん農業を発展していってほしいというのは、全く我々もそのように思います。

その上で、今回の御提案ということなのですが、制度の仕立て方というのはあるのですが、結局、議決権の2分の1を緩和をするというか、それを超えて農外の、おそらく誰でもということかもしれませんけれども、そういう方々が2分の1を超えて資本を持つようなことを可能にしてほしいということだと思っております。そういった意味では、結局、その法人の経営の支配権というものを資本を入れた方が持つといった意味では、今、養父市の方で企業の所有というのを試験的にやっておりますけれども、最終的には、それと結局同種の論点になるのだろーと思います。

そういうわけですから、今、養父市の方でその企業の所有なり出資を2分の1の議決権にかかわらず、企業がやれる状態がどうなのかという試験的な事業をやっている中で、またさらに同種の特区をやる必要があるのかということに関しては、ちょっと今の段階では慎重に考えるべきだと思います。

ただ、先ほど申し上げたように、そういう資本調達を含めて、農業をさらに発展をさせるというそのお気持ちは当然理解するわけで、資本調達ということであれば、農業ですと、

様々な融資もあれば、今回資料で一番最後の3ページにある状況を見ますと、まだ農外の方の議決権が25%とか、そういうところです。平成28年に農地法を改正して、過半ぎりぎりまで農外の方に出資いただいて構いませんというふうに法律を直させていただいたところです。ですから、まだそこも十分活用できると思いますし、またそれとは別途、アグリ投資育成会社という、融資ではなくて、そういう法人を発展させるために出資を中心に支援をする特別な事業形態も農業の世界にはあります。資金調達を直接的な資本でやりたいということであれば、それらをもっと活用していただければと思いますし、それぞれ、この会社がこういうニーズがあるのだということであれば、是非御相談いただければ、十分に様々な対応が可能なお話なのではないかと受け取りました。

すみません。雑ぱくですが。

○八田座長 どうもありがとうございました。

それでは、委員の方、どうぞ。

では、八代委員。

○八代委員 まず、今の農林水産省の方の御説明なのですが、所有をする理由をちゃんと言えということですが、日本は市場国家なのだから、むしろ所有してはいけない理由を農林水産省がきちんと証明すべき。

その5年間の実験期間では短いと言ったら、では、何年ならいいのか、10年必要なのか、その根拠もないわけで、5年間やったことで、養父市で農地を企業が所有したことでどんな弊害があったのかというのを示す責任は、自由な取引を規制しているわけですから、規制する側にあるのではないですか。

だから、それをちゃんと証明せずに、所有しなければいけない理由を示せというのは、これはどこの国の話かということで、日本のこの農地法というのは、極めて異常な法律だという認識を全然お持ちではないのではないかと思います。

それから、その現場の懸念ということですが、それは競争相手はできるだけ自分たちに有利な方を考えるのが当たり前なので、企業が出てきたら懸念を持つのは当たり前なわけで、問題は消費者とか、雇用とか、色々な面でプラスが起こっているわけです。

では、現場の農地の人は、どれだけ雇用を生み出しているのか、どれだけ生産を拡大しているのかとの比較で考えなければいけないので、農業生産者を主体で考えるというのではなくて、あくまでその全体で考えるという必要がありますし、まさにこの養父市がやっていることが、どれだけ地域に貢献しているかということを考えずに、所有する理由がまだ不明確だという言い方はおかしいのではないかと。

それから、リースでいいではないかということなのですが、リースをするか、所有をするかは、他の業界では経営者の判断なわけで、なぜ農業だけがリースでなければいけないという原則なのか。養父市は、リースでは所有することに対する弊害というのを農林水産省が色々言われるから、それに対して色々な対策を取っているわけですね。

だから、その評価も何もせずに、ただ所有する理由を述べろということを言いつくので

はなくて、是非農林水産省の方から所有してはいけない理由をもっと明確に言っていただきたい。

それから、新潟市の方は、別の形で出資をするという提案をされているわけで、養父市のやり方が唯一であるという根拠はないわけで、色々な考え方があっていいわけで、なぜそのような実験をしないのかということです。

本来は、こういうのは農林水産省が自分で考えて政策提案すべきものであって、それを怠っているから日本の農業がどんどん衰退していくわけで、そういう地域の色々なアイデアを潰そうということばかり考えるのではなくて、どうやったら育てていけるかということを謙虚に考えたら、是非そのいけない理由をもっと明確にしていっていただきたい。それによって、この養父市と新潟市のアイデアに対して、色々なコメントをしていただければと思います。

○八田座長 では、まず、お答えをお願いいたします。

○押切課長 まず、所有する理由をというお話を受けて、法律でそういうことになっていて、この特区法を作る段階で、国会でも色々と議論がありましたけれども、八代委員がおっしゃったように、農地に関しては、農地法で規制をしているのはおっしゃるとおりです。農地法の根本思想というのは、農地をどうやってしっかり農業にお使いいただけるか、それをどうやって安定的に、継続的に必要な農地を守っていけるかを基本にしているわけです。

そこから、やはり農地というものは、実際に耕作をする者が所有をする権利を持つ。それが一番安定した姿だろうと、根本のところの考え方はあります。その思想を、個人なら個人に要件という形で求めておりますし、法人であれば、法人に対して、今申し上げたようなところから出発した姿とはどうなのかということから、要件を求めているということになります。

リースについても、平成21年に、様々な議論の末に、実際に農地もやはり耕作放棄が出て、従事者も減ってきてというような感じではどうするのだという話の中から、リースであれば、今申し上げたような農地の継続的な利用であるとか、そういう部分について、最終的に借りた企業の方が、実際に耕作が難しくなっても所有者の方に戻って、またそこでもう一度耕作をどうするのかというのができる担保があるだろうということも含めて、全面的に解禁をしたということです。

ですから、リースであれば、最終的な担保も含めて、先ほど申し上げた耕作をする者が農地をお使いいただくのが一番安定的であるということに戻れる、そのところとの絡み合いで、リースについてはいいだろうと前面に解禁をしたということです。

ただ、所有に関しては、やはり様々な担保措置があるのでしょうかけれども、先ほど申し上げたような企業が完全に所有した場合、その農地をずっと農業としてお使いいただけるのかどうかということに関して、個人でおやりになっている方々と比較して、それが全体的に確保できるのかということに懸念があるがゆえに、今でもそういう規制をお願い

しリースでお願いしている。

そういうベースで、では、所有をする理由とは何なのだろう、リースでも御案内のとおり、50年間リースができたとか、それも様々な資本投下をするために、できるだけ長い期間やれないと、中々土地利用型だけで済む状態ではないわけです。そういう意味で、50年まで延ばしたりということで、リースであれば、様々な農業の形態にも対応できるような形にしてきた中で、それでもやはり所有が、というお話があったために、法律で参入されるときには、所有をする理由を明らかにしましょうとなっていることを受けて、私の方も先ほどのようなお話をさせていただいたということでございます。

今回の所有をどうするか、養父市のこれをどうするか、全体の中で考えるべきだというお話がありました。それは我々もまさにそのとおりだと思いますし、農林水産省が負っている責任というのは、どうやって農業と農村というものをこの先も発展させていけるかというところが、当然根本だと思いますから、農地法もその思想に従って、色々時代の流れに応じて、これまでもリースを解禁したのもそうですし、我々もやるべきだと思ったときには、それまでやれていなかったことに関しても道を開いてきたと考えています。

○八代委員 ちょっと補足をよろしいですか。

耕作者主義は、私も承知しておりますけれども、個人でやれば、耕作者主義ができるという根拠は何もないので、個人の方が耕作を放棄したり、まさに農地を悪用して、環境を汚染して、それをしてもほとんどおとがめがないわけです。農地法違反をしているのは個人の方が多いわけで、そっちをきちんと厳しくせずに、なぜ法人だけが悪いことをするという前提で禁止になっているのか。大体何と言うか、現に個人の耕作放棄地に対して、まともな課徴金もかけずに放置しておられるわけです。そっちはどのように説明されるのですか。

○押切課長 個々人でやられている方に耕作放棄をされているケースがあるのはそのとおりなのだと思います。それを我々として放置をしているかということに関しては、農業委員会が年に1回ちゃんとしっかり見て、それは実際にリースで参入している企業も個人も一緒ですけども、実際に僕らの言葉でいえば、遊休化をして放棄をしている状態だということであれば、ちゃんとそれに対して、一体どうするのですか、耕作を回復するのですか、それとも第三者に貸すのですか、そういうものをちゃんと明らかにしてくださいというお話を申し上げます。

○八代委員 多分、全然効果はないですね。

○押切課長 それで結局、放棄しているところから実際にそういう指導を受けて、耕作を開始される方もいらっしゃいますし、そのままであれば、最終的には、知事の裁定で、第三者に権利を設定するようなこともしています。

課徴金というお話もありました。御案内のとおり、農地の場合は、農地の特殊性で、固定資産税に一部特例を入れている現実があります。ただ、今申し上げたように、農業委員会から、ここは遊休農地になっているから、ちゃんと耕作をしてください、場合によって

は、バンクに貸してくださいというふうに勧告を申し上げても、それに関して全く反応しないであるとか、そういうケースについては、そういう固定資産税に入れられている特例を取り外して、そういう利益はもう享受できないであるとか、とにかく、それを放置するのではなくて、何とかそれを有効に利用する方に促すというのは、これまで我々としては、様々な仕掛けをやってきた。ただ、八代委員がおっしゃるように、それが十全に全て発揮して、世の中から耕作放棄がなくなるところまで行ったのかと言われれば、現に今でも耕作放棄は存在をしているというのは確かですから、それについては、別にその法規制だけで回復できるものではないでしょうから、様々な事業なり、何なりとも連携をしながら、それを何とか回復できないかというのは、引き続き僕らとしても考えていきたいと思っています。

○本間委員 八田座長、いいですか。

先ほど、家族経営を中心とした農家が農地を所有し、経営することが安定的だというふうにおっしゃったと思うのですけれども、そういう認識ですか。今や家族農業が危機に瀕しているわけです。だから、耕作放棄地が出てきているわけです。

この間、御存じだと思うのですけれども、規制改革推進会議の農業ワーキンググループで、新規参入の議論をしました。そのとき、農業者の方から、まさに個人が入ってきて農地を所有して経営をやろうとしても、中々うまく行かない。全財産を持ってきて投げ出して、さらに借金まみれになって離農するというような悲惨な状況を説明されているわけです。それは現場の農業者なのですが、その方が言っていることは、一般企業の農業参入をもっと促すような方向、そういう政策を打ってほしいと切実に訴えているわけです。

そういうことを考えてみたときに、家族農業で農家に農地を預けておけば安定的だなんて、そんな理解で農地政策を展開していられるというのは、非常に遺憾だと思います。こうした現実や、今展開されていることは、十分現場の声は聞いていると思うのですけれども、今後の方向としては、やはり資金力のある会社が農業経営にどんどん参入し、なおかつ、その中で雇用も増やし、新潟市なんかが提案しているような様々な形でやり方があると思うのですけれども、資本を増やして、それも一気に全国展開するのではなくて、まずは特区でやらせてという話なわけです。ですから、そこをまさに実験で、どのような結果が得られるか、好転するかというところを見ていくということが必要で、これは養父市のところをもう少し結果を見てなんていうことで延長するかどうかを決めるというのは、それも遅い話であって、その他の認識も違うと思うのですけれども、これから評価するというのではなくて、もう評価は出ていると思うのです。だから、養父市の結果はシェアも少ないという話で、あまり評価されていないような印象を受けているのですけれども、私自身は逆に、養父市の取組は非常にすばらしくて、中山間地であれだけやっている、なおかつ株式会社がこれだけ入ってきてやっているというのは、5.3%というのは非常に成功していると私は判断しています。その意味では、養父市のような中山間地での株式会社の入り方と、新潟市のような平場での株式会社の入り方というのは違うと思うのです。それが

ある種の二つの、言わば日本の農業のモデルとして、そういうものを設定しているわけで、片方の養父市の方は、僕はかなり成功していると見ています。新潟市の方も、できれば株式会社そのものが農地を所有するような提案があってもいいとは思いますが、そのワンステップとして、このような議決権の拡大という形も一つのやり方だと思うので、そこは是非前向きに検討して、さらに特区の活用を農林水産省の方でもしていただきたいと思います。

○八田座長 農林水産省、どうぞ。

○押切課長 今、本間委員からお話がありましたように、先日の規制改革推進会議の場は経営局が出て、うちの課も参加をしてということですから、どんな議論があったのかは私も承知しております。

家族が、個人がというお話は、先ほど申し上げたことがそのように受け取られたということなのかもしれませんが、家族の農業経営だけで、現下の農業というものが立ち行くと考えているというわけではございません。

ですので、企業がお持ちになっていらっしゃる技術であるとか、当然資本力というものをどうやって農業の中で御活用いただくのかというのは、当然我々にとっても大きなテーマなのだと、それは本当にそう思っております。そういう意味で、それを農地の世界でどのように扱っていくのかということで、今、我々が農地の継続的な利用であるとか、確保とのバランスの中で、制度として進めているのが企業のリースによる参入に関しては、それはどんどん入っていただいて構いません。

ただ、当然、地域の皆さんとの調和を取らないと、農業というのは中々うまく行かないものですから、当然地域と色々お話をいただいて、特に担い手がいらないようなエリアであれば、企業を外から連れてきて、その企業の下で農業を再生していくという取組は、実際に農地バンクを経由したことも含めて、事例が今、全国で広がってきているのはそのとおりですので、これからもそういう意味で、企業の参入というのは、我々としても担い手がいらないエリアに関しては、特にお考えいただきたいテーマなのだと思います。そのためのリースでしたし、農地バンクも必要に応じて、御活用をいただけたらと思っています。

あと、新潟市のお話がありました。確かに、養父市の置かれている環境と、新潟市の置かれている環境は御案内のとおりで、単純に言えば、平場と中山間という形で違うと思いますから、そこで求められる農業のタイプ、進むべき道というのもおのずから違って来る面はあるのだと我々も思います。ですから、中山間も中山間なりに、平場のエリアでは平場なりの政策の必要性というものに、我々としても応えていかないといけない。それはそのように思います。

ただ、今回の御提案の内容は、今伺った感じとしては、2分の1の議決権を結局趣旨として超えていく、そうすれば、実質的な経営、支配というものは、外から資本を入れられて、過半をお持ちになられた方というのが、やはり実質的にリードをしていくことになるといった意味では、今、養父市の方でやって、結局そこで企業が直接所有というお話

になっておりますけれども、結局それは従来の農地所有適格法人として求めているその議決権の部分に関しては、全く問わずに入っているケースと実質的に同じになるのではないのかということから、先ほど申し上げた次第ということでございます。

○本間委員 いいですか。

○八田座長 どうぞ。

○本間委員 その最後の点ですけれども、だったら、新潟市の方で、全く養父市と同様に、株式会社による農地取得というものを考えていただく方がいいのだというふうに聞こえるわけです。色々な条件は付けるにしても、それは中山間地の条件の付け方と、平場の条件の付け方が違うということであって、それは議論の余地があると思うのですけれども、個人的には、私もそっちの方がすっきりすると思うのです。農業生産法人の特例という形でやっていくよりも、株式会社所有の農地を平場で認めていく。そのときの条件を是非お考えいただきたいとは思いますが、その方向というのが一つある。

しかし、私にしてみれば、そこに至る前の一つのステップとして、農地所有適格法人の方の緩和、言わばステップとしては緩い、議決権という一つの条件を緩和するに過ぎないわけです。そこで実験してみませんかということだと思うのです。だから、それを実験できないという理由がやはり分からない。

そうすると、さっきから言っているように、耕作者主義と言うか、その法人は非農家が支配するような経営になってしまって、そういう者が農地を取得するということは相ならぬということだと思いますが、そういう会社による農地取得の形態も今後必要になってくるのではないかという意味において、やはり実験してみませんかということです。

それから、リースも先ほど八代委員も言われましたけれども、リースか所有かというのは場合によって違うわけです。ここの地域はリースの方が理解を得やすいし、会社としてもリースで十分やっていけるという場合は、リースを選ぶでしょう。

しかし、長期契約だけではなくて、やはり所有して、返さなくてはいけないというリスクを避けて所有したいという会社は、あるいはそういう地域のニーズがあれば、そういうことをやっていくだろう。それは農林水産省が決める話ではなくて、現場と会社と当事者が決める話ではないかということなので、そこをやはりどうしても、話としては理解を示しているような言い方をされていますが、結局は、家族農業主義の農家による農地取得し原則としては認めない。今の法律はそうになっているから、特区でやりませんかというお話ですよ。法律全体を今変えろという話はしていないわけです。我々の提案で、そこを必ずうまく行くからやってみようという話でもないのです。それはある種の実験ですから、どんなことがあってもうまく行きますよということだったら、もう農林水産省はやられているはずです。それは色々な不確実性もあれば、リスクもある。そういう中で、少し前に進んでみて、そこで様子を見るということのステップぐらいは踏み出してほしいという気がするのですけれどもね。

○押切課長 先ほど申し上げたように、繰り返しになりますからあれですけれども、私の

言い方というのがあるのかもしれませんが、我々の思いはともかく、農地をどうやって安定的に有効に使っていただくことが、この先もどうやって続けていけるか、それと、農業の発展をどうマッチしていけるのか、要するにこれがずっと農地制度を扱っている私の立場としては、過去からずっと先達の者も含めて、そこを悩みながら、今のこの国の中の、実際の色々な皆さんの考え方であるとか、農地をどうやって守っていけるのかから導き出されているのが、今の仕組みなのだと思います。

実は、その仕組みが、平成21年からリースを完全に解禁をして、進めていったこの流れによって完全に全ての課題が解決し切れたとは申し上げません。ですからこそ、耕作放棄の問題もあるでしょうし、まだ人材が足りないという問題も起きているのだと思います。そのテーマというのが、今、別途議論をしている基本計画の議論の中でも、一番大きなテーマだというふうになっているのだと思います。

ただ、そこは今の農地制度をうまく活用しながら、様々な施策を組み合わせることで、さらに前に進めていけるのではないかと思います。新潟市の御提案というのが、また別の仕組みで、養父市の仕組みよりももう一歩手前でという本間委員のお話で、先ほど申し上げたように、今の私の受け取り方としては、やはり議決権の要件のところをどうするかというところに、結局はなっているのだらうと受け止めざるを得ないと思っておりますけれども、お伺いするに、資金を調達しながら、どうやってもっと生産性の高い農業をやりたいということであれば、冒頭に私が申し上げたように、この規制云々を議論するということもあるでしょう。

現実には資本調達をもっとより円滑にできる手法というのは、様々な農業の世界の先生も御案内のように、ある意味だいぶ有利な状態で用意をさせていただいていると思っておりますので、それによる対応がまず考えられるのではないかと感じています。

○本間委員 時間も何ですから、一つだけ教えてください。養父市には、株式会社という形態を条件付きながら認める。ところが、新潟市の方は、株式会社の所有に至ることは、望ましくないと考えている。

つまり、そこは論理矛盾していると思うのです。養父市に認めて、新潟市には株式会社の所有を認めないというふうに聞こえて、そのようにおっしゃっていると思うのですが、その理由とは何ですか。

○押切課長 本間委員のお言葉として、所有を養父市には認めて、こちらでは認めないというお話です。

現下、我々の置かれている状況、今の法律の状態からすると、今、養父市でやってくださっている事業も、まずは、5年間試験的にやってみようではないかということによってやっているものだと認識をしています。そういった意味では、その範囲の中で所有も含めて今取り組んでくださっていると思っておりますから、今の段階で養父市に認めるとか、認めないとか、そういうことではなくて、あくまで今はともかく、この5年間という試験期間の。

○本間委員 5年間と決めているわけですね。

○押切課長 そうです。

ですので、そのときにも、それをちゃんとどういう結果になるかを評価して、その先のことは考えよう、そこの先のことは、制定当時の国会の質疑の中でも、その結果を見てから考えることであって、その先どうするかというのは、それは白紙なのですよというのは、当時の担当の大臣の皆さんからお話があったとおりだと受け止めていますので、今の段階で認める、認めないということとはちょっと違うかと思いながら、ここでお話をさせていただいている。あくまでも今は試験の期間だと認識している。

○八田座長 ちょっと今のに関連してですけれども、特区の基本的な仕組みというのは、特区法を作って、元々の一般的な法律の第何条は特区では通用しないこととして、代わりに通用する条項を決める。というものです。

したがって、特区法で規制緩和をしたら、特区では全国どこでも当てはまるというのが原則です。その例外になったのが農業なのです。

農地の株式会社による保有は、養父市だけで実験するという、極めて例外的な措置が取られました。これは岩盤規制の標本ですから、一つ穴を空けるために、その当時、ものすごく政治的な力が働いて、例外措置を設けざるを得なかったのです。

実は、もう一つ、医学部の新設というところでもそういう例外が起きました。ただし、農地の場合には、例外の形は、養父市で5年間の実験をしようということでした。当時、農林水産省がリースと比べて所有は危険だと主張していました。理由の一つは、耕作放棄地になってしまうというものであり、もう一つは、産廃の場所になるというものでした。そこで、養父市の市長は、本当にクリエイティブな方なので、特区の法律が出来る前に条例を作ってしまうと、もし、そういうことが国の法律で可能になれば、それは市が責任を持ってやりますという条例を作った。そして、それを総理の前で言われて、この改革が実現したということです。養父市は、全国で唯一この実験を可能にする法的・安全網を作ったわけです。

そうすると、ポイントは、この実験で実際に危惧されていたような耕作放棄地が増えたのか、それから、産廃が置かれたのか、そこの2点だけなのです。それを見たかったというので、あえて実験ということを我々も百歩譲ってやった。そこに対して、実験をした結果、農林水産省が言っておられた危惧がやはり現実問題になったら、それはまずいということです。その危惧されたことが起きたとお考えですか。

○押切課長 今、八田座長の方からお話がありましたように、今、産廃がそこに置かれているかということは、そういうことではないのだと思いますし、耕作放棄の解消という話を養父市の方からもされていて、では、新たに耕作放棄が発生したのかといえば、経営面積を減らしているリースの部分で、解約をされているようなケースがあるようには聞いてはいますけれども、では、実際そこが荒らし放題になってしまっているところまではないのだろうと、それは別に我々としても、起きている現実の一つですから、それ

を無理やり何か曲解をしようとか、そういうつもりは特段ございません。

○八田座長 なるほど。そうすると、実験としては、これはやはり危惧した問題は起きなかったわけですね。となると、次の段階として、次の三つが考えられると思うのです。

一つ目は、特区を越えて全国展開するというものです。

二つ目は、特区に限って全国展開をするということです。この場合には、企業による農地保有の規制緩和は、養父市に地域を限定するという特殊な改革だったからです。

それから、三つ目は、特区の中の過疎地に限って全国展開するというものです。

養父市でわざわざ実験をしてみて成功した以上、元来ならば、いきなり全部全国展開すべきだと思います。しかし、この場合、御事情があるだろうから、いくつかの段階は取り得るということもあると思いますが、どれかはやらしてもらわなければいけないです。どれを選ばれますか。

○押切課長 この場でこれを選ぶとあれなのですけれども、今、八田座長の方が大きく三つパターンが、というお話がありました。どれを選ぶかというよりも、色々なパターンはあるのでしょうかけれども、やはり全国展開をしていく、養父市の例のように、八田座長もおっしゃったように、期限も決めて、地域も限定をして、極めて特例的に実験をしていく、そのステージを変えていくに当たっては、確かにこの実験の段階で支障が出たというのであれば、その段階で極めて立ち止まらなければいけない部分があると思います。この5年間の実験的な事業の結果として、耕作放棄が増えたとか何とかということが起きないと、その事実は事実として受け止めた上で、では、全国展開をこの所有に関してするかどうかということは、政策の選択のステージとしては、大きなまた違う判断を要するものだと思います。

我々は、先ほど来、本間委員からも色々御指摘は受けていますけれども、リースを中心にやっていく今の政策の中で、様々な農業が抱えている課題については、さらに工夫は必要でしょうけれども、対応できる面がまだまだ多分にあると思っています。そういった意味で、ここの支障が全くないから、もうそれが全国展開というその選択の中からという二者択一というのか、そのことについて、また少し違う政策判断が必要なことなのだと思います。その上で、冒頭から申し上げているようにリースと、今回養父市でやってくださっているこの特区の実験的にやっている結果というものに、顕著な差があるのかどうかというようなところも含めて、僕らは見ているということです。

○八田座長 所有には、弊害があるとおっしゃった、その弊害があったのかどうか。ないのならば、八代委員がおっしゃったように、原則自由、そして、それがリースをやったときと同じ段取りになります。あれも構造改革特区で最初にやったのですよね。

○八代委員 そうです。

○八田座長 構造改革特区でやって、そして、うまく行ったから全国展開にしたのです。今回の場合もいきなり全国展開で何の問題もないと思います。けれども、少なくとも、特区の中では全国展開できるような方法が当然だと思っているのです。

だから、そこは本当に前向きに検討していただきたいと思います。そうしなかったら、安倍政権の岩盤規制にドリルを開けるというのは、何だったのだということになると思うのです。実験してみて、危惧した弊害が何も起きなかった。それでもやらないということはありません。

ですから、是非御検討をお願いしたいと思います。

○押切課長 一つ前に私が申し上げたことと変わらないのですけれども、全国展開する、しないというのは、また違う政策判断なのだと私は思います。岩盤をドリルで開ける云々というのは、色々言われているところですが、僕らとしても、現下の農業をどうやって発展させていくのか、それが僕らの最大の責任だと思っています。その面で、農地は農地としてどの制度の選択が一番望ましいのか、そういう観点から考えていくべきことだと思いますので、この特区の実験的にやったものの結果を、当然その中でされるべきものだと思いますけれども、全国展開云々はまた別のステージの議論なのだろう、判断が必要なことなのだと僕は思っています。

○八田座長 特区の中での全国展開はやってもいいですね。リースをやられたときというのも大決断で、非常に重要なことをやられたのだと思います。それも構造改革特区を利用されたということで非常にシンボリックです。今回は所有に関しての改革をやはり特区でなさるとするのは非常に重要な、大きなステップなのではないかと思っています。

それから、もう一つだけ、ちょっと付け加えると、農民がリースの方を好むということの一つの理由は、農林水産省が農地所有者にものすごく恩恵を与える税制を作っておられたためであり得ると思います。その恩恵を相殺するくらい大きな売買価格となると非常に高くなるから、企業としては、肝心なところだけは所有して、あとはリースにして農民に税の恩恵をキープさせるという面もあるのではないかと思います。ですから、所有とリースの割合は、当事者に任せればいいことであって、リースの割合が大きいことが何らかの形で、所有がまずいという理由にはならないのだろうと思います。

あと、何か。

それでは、養父市、何か一言ありますか。

○光多アドバイザー ちょっとよろしいですか。

○八田座長 はい。ちょっと時間が過ぎましたので。

○光多アドバイザー 二つだけ申し上げます。

養父市というのは、この5年間実験をしてきたわけですが、その成果として、条件として一つは、今おっしゃった農地が荒廃するということを完全にブロックしてきたというのが一つと、もう一つは、リースと所有のバランスを非常にうまくやってきたのです。

したがって、そういう一つの養父モデル、企業が農地所有することについても、一つの養父モデルがあると思うので、そこも踏まえて評価していただいて、対処していただきたいと思います。

○八田座長 何もかもが所有になってしまうわけではないということですね。

○光多アドバイザー はい。そうですね。

○八田座長 あと、事務局から何かありますか。

○黒田参事官 特にございません。

○八田座長 では、どうも、お忙しいところをお越しくださいますて、ありがとうございました。

是非これを前向きに御検討お願いしたいと思います。

どうもありがとうございました。