

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27年2月10日（火）17:03～17:53
- 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 八代 尚宏 国際基督教大学教養学部客員教授
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>

- 渡邊 毅 農林水産省経営局農地政策課長
高橋 正智 農林水産省経営局農地政策課経営専門官

<事務局>

- 内田 要 内閣府地方創生推進室長
藤原 豊 内閣府地方創生推進室次長

（議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 農業生産法人の要件緩和
- 3 閉会

○藤原次長 では、時間になりましたので、国家戦略特区のヒアリングをさせていただきます。

テーマは、農業生産法人の要件の見直しということになります。

八田先生の御指示で事務局として用意させていただいた資料がございまして、養父市の区域会議、これは27日に行われた資料でございます。それから、国家戦略特区の諮問会議も同日の夕刻行われたものでございまして、八田先生は両方の会議に御出席いただいておりますが、八代先生にも御紹介を申し上げたいと思います。

養父市の資料2が市長からの提案書でございます。既に区域会議の追加の提案にも書いてございますが、農業生産法人の要件緩和ということで、これは以前から内閣府としましても、農水省と既にいろいろな議論を秋以降させていただいておりますが、御承知のとおり役員要件は特区法で要件緩和しておりますが、出資比率、出資要件のところと、売上高、

事業要件の非農業のところを2分の1以上も認めるべきだという御提案がそもそもございます。

この一連の資料の中で資料4がございまして、実際の役員要件の緩和を活用して、養父市において農業生産法人をつくろうとした際に、新たな論点が出てきたということで、推進役をやっていただいております光多さんという専門家から、一層に役員要件の緩和ということで、1のところでございますが、農業生産法人の役員の過半が農業従事者となっているということ。これは現行法なのですが、必ず出資しなくてはいけなくなっている。いわゆる役員要件と構成員要件は本来切り離しているのが本来の株式会社ではないか。経営と所有は分離すべきではないかということなのですが、どうもこういった制約があるため、この新しくつくった生産法人には、農作業に従事する役員がわざわざ出資しなくてはいけなくなりましたという話がございます。

2の話もございますけれども、とりあえず1のところ非常に需要だということで御提案をいただいております。

議事録が最後についてございますので、それをごらんになっていただければと思います。議事録の3ページから4ページにかけて広瀬市長がしゃべられておりますが、4ページ、先ほどの4点の御要望の中で下から3つ目のパラグラフになりますが「地元の農業者等にとりまして、企業が農地を所有することへの不安はなかなか払拭しがたいものがあるわけがございます。企業が撤退した場合、農地が荒れるのではないかと不安があるわけがございますが、関係者の皆さんの不安を払拭するというところで、この部分については我々行政がそのような場合は、担保を行うということで責任を持って進めたい」。

これはきょうもお話があると思いますけれども、リース契約並みの現状回復の措置をとということで、養父市においては、そういった用意を少なくともさせていただきたいということ。これは先ほどの光多さんの資料にもありましたけれども、そういったことをぜひやっていきたいというお話でございました。

議事録の6ページに光多さんの御発言がございます。先ほどの生産法人のところ、所有と経営の未分離の問題も御指摘をいただいた上で、7ページに竹中議員のほうからも「中心として」と書いてございますが、農業生産法人の規制緩和については本当に一丁目一番地だと思う。八田先生からもこういった担保措置を市がとるとということもあるということで、御発言がございました。

同日ですが、戦略特区の諮問会議も資料2を見ていただきますと、石破大臣から御説明させていただきましたが「各省が困難として、議論が続いているもの」の中に農林水産分野、特に農業生産法人の出資・事業要件の緩和というものがございまして、さらには、資料3の民間議員のペーパーになりますが、2ページ目、今国会への提出法案における追加の規制改革事項。例えば2つ目のポツですが、企業による農地所有についても農地取得後の耕作放棄、産廃施設化の防止対策を積極的に検討する自治体も登場してきており、従来以上に改革に向けた具体的な議論を行っていく必要があるという資料になってございます。

議事録も確認させていただくと、議事録の3ページ目になります。八田先生から御本人がおいでですので、そのままでございますが、下から2つ目のパラグラフ、国全体では5年後に見直すことになっているが、これは特区までは縛るものではないのではないかと。特区で新たな手段を講じられたらということです。まさに耕作放棄、産廃場所にしたりすることがあっては困るということなので、不正な土地利用をすると罰金を取る、あるいは罰金を払わない場合には没収する。すなわち農地で物納させるなどの措置を自治体が講じることが必要ではないか。養父市長もこういったことを考えたいといっているのです。そういう担保措置をセットで出資・事業要件の緩和が特区でできればと思う。養父市のほかでも、担保策と要件緩和のセットを提案している自治体も既にございますという話。

その下の竹中議員ですが、1つは規制改革の追加に対して農業の話であるという中で、経営と所有の分離の話をされております。農業生産法人の要件緩和は一丁目一番地といったことを午前の会議と同じように繰り返されておられます。

この議事録でいきますと、最後の7ページ、石破大臣からもまだ十分に議論が進んでいない農林水産分野などを含めまして、議論を深めていきたいという話。最後に安倍議長からも農林水産業や観光業など、特に地方創生に資するものを初め、本日提案された改革事項については、関係大臣には実現する方向で対応策を検討していただきたいということで、総理の指示もいただいております。

こういった状況を前提に、大変農水省様もお忙しかったということもありまして、ワーキンググループで久しぶりにこの議論をさせていただくのですが、本日は実りのある議論をさせていただければということで、よろしくお願ひしたいと思います。

八田座長、よろしくお願ひいたします。

○八田座長 農協改革については歴史的な事業をされて、おめでとうございまして申し上げます。

このお忙しいときに、さらにいろいろとお願ひすることになるのですが、先ほど藤原次長からも御説明申し上げたように、特区の会議では総理からも石破大臣からも農業改革について一歩進めるというかなり積極的な御発言をいただいております。議員たちの中でも、少なくとも特区では、耕作放棄にならないような何らかの担保措置をとる自治体に対しては、緩和すべきではないかという議論が非常に強い。できれば、今国会でそういう改革をしたいというのが我々の意図でございます。

○八代委員 確かに耕作放棄地に産廃が捨てられたりということはゆゆしき問題であるので、それは地方提案のあるなしにかかわらず、農水省として当然対策はとらなくてはいけない部分だと思うのです。これは別に法人だけではなくて、個人についても同じことです。明らかな農地法違反ですから、今回、自治体から特に農業生産法人の要件にかかわって自治体が責任を持ってそういうことはさせないということが1つの提案なのですが、本来は個人であったとしても農地法自体で厳罰に処すべきですね。だから、これは規制緩和というより、農水省がもともと農地法を厳格適用していないのが耕作放棄地の話である。耕作

放棄というものは基本的に農地を持っている人が、本来やるべきことをやっていないので、それを理由として法人に対して農業生産法人要件緩和に持ってくるのが本当は筋違いなわけ。

○渡邊課長 今、八代先生からお話がありましたけれども、前回お会いしたときにお話したと思うのですが、25年の臨時国会で中間管理機構というものをつくりました。そのときに中間管理機構の関係法案ということで農地法の改正をしております。

その中で、農業委員会が利用状況調査をして、きちんと使っていないところについては、その土地を地主さんにどうするつもりですかと、自分で耕すのか、人をお願いするのか聞きまして、お願いするという事ならば中間機構に預けたらいいではないか。自分で誰か探すというなら探してください。耕すなら耕してください。一定期間たって、耕されていなければ機構に預けてもらうという協議をして、県知事が裁定をしたら地主さんが反対していても機構に権利を設定できるという制度を新たにつくっております。それは去年の4月1日から施行になっているということで、新たな制度も入れてございます。そういう意味では、耕作放棄地対策として中間管理機構も活用して、耕作放棄地になりそうなものないしはなっているものについて、原状回復を図って、農地としてできるだけ使っていこうという制度は25年の臨時国会で整備したということになっております。

○八代委員 具体的に何件ぐらい適用対象になったのですか。

○渡邊課長 それはまだ施行したばかりなので。

○八代委員 25年の4月から動き出したのですか。

○渡邊課長 26年です。25年の臨時国会で通っていますから、26年の4月からですから、まだ1年たっていないので、実績をとっておりませんので、実績がどうなっているのか今の段階ではわからないのですけれども、そういう制度を入れたということです。

あと、個人の場合には相続で農地を相続される方は、農地法の適用がなされないものから。

○八代委員 相続したら農地法の適用がなされないのですか。

○渡邊課長 ありません。これは民法の大原則なので、相続権を侵害するというので、3条の許可の対象外になっておりますので、相続をしてしまうと、自分のお父さんは農業をやっていたのだけれども、自分は都会にいてサラリーマンをやっている息子さんが相続したら、サラリーマンをやっているのだけれども、農地は持てることになっているわけです。

○八代委員 そこがおかしいですね。

○渡邊課長 それは法務省にぜひとも言っていただきたいのですけれども、相続については基本的な権利なので、それを産業政策で妨げることはできないということで、そういう規制は入れられないことになっていまして。

○八代委員 農地を相続してはいけないということを言っているわけではなくて、相続で農地を持ったら、それを売却しなければ、不在地主で農地法違反にならないのですか。

○渡邊課長 そうなので、そういう方の農地はできるだけ機構に預けていただくということで、機構ができ上がっているということなのでございますけれども、機構も今、立ち上がって初年度の事業が立ち上がったばかりですけれども、それまではそういうことをやれる機関もなかったもので、今、40万ヘクタール耕作放棄地があると言われておりますけれども、そのうちの半分は土地持ち非農家が持っておられる耕作放棄地だということで、土地持ち非農家の大多数は相続によって取得された農地ではないかと思っておりますので、農家の方が耕作放棄をするよりも、相続で農地を持たれたのだけれども、農地の管理がうまくできずに耕作放棄になってしまったという部分が多いわけなので、そういう相続の問題が個人の問題としては非常に大きくあるので、法人はそういうことはございませんから、法人は人間がつくった仕組みできちんとやるやらないは人間が意思を持ってやっていただけるわけですから、そこはきちんとした法人でないと農地が持てないように今は縛りをかけているという制度構成になっているということです。

○八代委員 だったら、むしろ法人を優遇すべきですね。個人が持ったら何をするかかわからないわけですから、農業する能力のない人が農地を相続するわけですね。それに対して法人というものは相続問題が起こらないのだから、むしろ生産法人でも何でもいいですが、法人のほうに農地を集中することを農水省として優遇するほうが農地保全にとってはプラスになるわけですね。

○渡邊課長 個人にもそういう管理が行き届かない人もいますけれども、法人にもいるわけですね。自由に認めれば。

○八代委員 だったら、個人と平等に規制すればいいわけです。

○渡邊課長 法人の場合には、もともと法人というものは人間がつくった仕組みなわけですから、変な人、もともと荒らすかもしれないというおそれが高い人をわざわざ認めるということはリスクが大きいわけです。

○八代委員 個人のほうがよほどリスクが大きいではないですか。

○渡邊課長 それは相続や何かがあつてとめられないということなのです。これはどうしようもないことです。

○八代委員 相続した後の個人は規制できるわけですね。

○渡邊課長 規制というか、これも民法上の問題がありまして。

○八代委員 そこはわかったのですが、同じことを説明するのは無駄ですから、おっしゃっていることは個人に対してはもし耕作放棄していたら、農地管理機構が買収することができる。法人に対しても同じことにやればいいのかではないですか。

○渡邊課長 法人も同じです。生産法人できちんと管理をしなければ国が買収できることになっておりますので、そこはパラレルになっております。

○八田座長 国が買収できるというのは、基本的に罰金をかける仕組みではないですね。罰金という仕組みはあってもいいですね。

○渡邊課長 罰金では足りないと思います。

○八田座長 罰金が払えなかったら没収する。

○渡邊課長 恐らく土地の値段にもよると思いますけれども、罰金をどのぐらいの金額にするのかということはほかの刑罰との関係があつて金額が決まると思いますけれども、土地の値段のほうが恐らく高いと思いますので、罰金をかけただけでは恐らくストッパーにならないのではないかと思います。

○八代委員 農地優遇の固定資産税をなくせば、そのほうが効果は大きいですね。だって、耕作放棄したら農地ではないのだから、農地の優遇をなくすべきではないですか。

○渡邊課長 この間も話をしたかと思いますが、固定資産税が安いのは土地の評価が低いので安いのであつて。

○八代委員 農地だから安いのではないですか。

○渡邊課長 農地に固定資産税の特例があるわけではありません。農地の評価が低いからです。耕作放棄になったら、農地はまず作物がとれるので果実があるわけですがけれども、耕作放棄になると果実がないので経済的価値としては下がるのです。耕作放棄地の固定資産税はもっと安くなると、総務省からは言われております。これはこの間も御説明したと思います。

○八代委員 もう一つ、この機会ではなくて別のところで説明を受けたのですが、耕作放棄地に対して課徴金制度があるのですね。農地を何とかするという計画を出させて、その計画に従わなかったら課徴金を課すということを数年前の規制改革会議で聞いたことがあるのですが、その制度はもうなくなったのですか。

○渡邊課長 知りません。

○八代委員 聞いていないですか。

○高橋経営専門官 私も存じ上げません。

○渡邊課長 課徴金の制度があるということは、少なくとも私は全く知りません。

○高橋経営専門官 戸別所得補償とかお金をもらっている土地を耕作放棄の場合だと、きちんとそこを使わないと、そういう補助金なりの支援対象から外すとか、そういうものはあると思います。

○八代委員 とにかく、それがどれだけ実効性があるかということはいつごろわかるのですか。

○渡邊課長 先ほどから申し上げていますがけれども、制度が昨年4月から始まって、裁定の手續までいくのに一定の期間がありますから、すぐに始めてもどれだけかかるのかということありますし、実際に荒れているか荒れていないかは夏のさなか、8月ぐらいに調べに行くところが多いわけです。植わっているか植わっていないかが一遍にわかりますから。

○八代委員 放棄しているかどうかわからないということですね。

○渡邊課長 8月に調べてそこから手續が始まりますから、この1年間でまず実績はとりましますけれども、そこにそういうものが引っかかってくるかよくわからないので、来年にならないと実績というものはわからないかもしれません。

○八代委員会 大分時間がかかるのですね。

逆に言えば、それに間に合わせるようにというわけにもいかないのか。とにかく耕作放棄地対策が今回、こういう農地中間管理機構、それができるまで放置されていたということは問題なわけですね。

○渡邊課長 放置されていたわけではなくて、農地法にも耕作放棄になったら中間管理機構の前段で合理化法人というものがあまして、ここと協議をすとか、そういう制度はありました。

○八代委員 ここが機能しなかったということですか。

○渡邊課長 そこがなかなか買い取りや何かも入っていたので、もっと重い制度となっていたので、手続が6段階ぐらいあったものを今回3段階ぐらいに、買取ではなくて、借りることだけにしたので、中間機構は借りて貸すという制度にしましたので、その手続を物すごく簡素化したとか、そういう改善を図っておりますので、そこは実態がどう変わっていくかということは、見ていく必要があると思いますけれども、そういう意味では今までは重い制度で、そういうこともあって動かない部分があったということです。

○八代委員 とりあえず農業生産法人だけ先行するのはやむを得ないわけですがけれども、長期的にはそれができることでイコルフットィングになるということですね。農業生産法人と個人がということです。

○渡邊課長 そうかもしれません。

○八田座長 それに加えて、自治体で産廃などを防ぐための措置というものはいろいろとり得るのではないかと思います。まず、監視することだって、パトロールしたりすることだって市の負担でやるということもあり得るだろうと思うし、余り罰金は効かないよとおっしゃったけれども、罰金をかけるということもあり得るかもしれませんし、いろいろ市の工夫というものはあると思います。

しかし、先ほどのお話では中間管理機構というものができたから、今までの企業の警戒論の根拠だったらところはかなり弱まっている。そういう話でしょうね。

○渡邊課長 警戒論というか、耕作放棄との関係でいうと、中間管理機構ができて耕作放棄が広がらないようになっていきますし、しっかりした法人には積極的に貸すように我々も指導していますので、それは売買ではなくて、貸し借りのほうでリース方式で進めるということですから。

○八田座長 動きがとりやすくなったということですね。

○渡邊課長 はい。

○八田座長 この産廃に関してはどうですか。産廃の場所に使うという場合に対する罰といますか、防止策。

○渡邊課長 これも同じことで、よくあるのは生産法人が土壌改良剤、農業用に使うのだということで称して建設残土などを農地にあつという間に一夜にしてどんと置いて去ってしまうみたいな話がございまして、それを生産法人として農地を取得してやろうとする人

たちが実際に相当程度いるということがありまして、それをどうやって防ぐのかということが現実的に問題としてはあるということなので、そうならないようにまずは現場の市町村、自治体でよくよく対策をとっていただきたいのですけれども、そういうことにもしなってしまうたら、それは自治体がそういう農業生産法人の参入をオーケーしたということですから、それはもとに戻していただかないとということなのです。

○八田座長 ここには先ほどおっしゃった中間管理機構が特に役に立つわけではなくて、別途の対策が必要だということですね。

○渡邊課長 はい。

○八代委員 今、おっしゃった農業生産法人が産廃を散々やったというデータはあるのですか。

○渡邊課長 統一的なデータはございませんけれども、新聞報道でいっぱい出ております。

○八代委員 それは個人よりも激しいわけですか。

○渡邊課長 規模が大きいです。

○八代委員 土地が広いですからね。

○高橋経営専門官 生産法人自らがやった例というよりも、農家が持っていた農地が狙われる場合が一般的です。

○八代委員 それを言っているのだから、農業生産法人だと悪いことをする、個人はしないという前提が問題なわけで、個人も一律に取り締まる必要がある。

○渡邊課長 それは当然転用違反で取り締まりますから、法人だろうが個人だろうがそれは同じです。

○八田座長 今は産廃置き場になった場合には、取り締まる主体はどこなのですか。警察ですか。

○渡邊課長 農地法だと違反転用でありますから、転用の許可権者である知事とか、市町村長も措置命令を出せるようになっていきます。

○八田座長 罰としては基本的には何ですか。

○高橋経営専門官 遊休農地であれば、産廃を除去しろという命令を下したり、実行しなければ市町村長が代執行をして、その費用を業者等から徴収する。

○八代委員 業者ですか。持ち主ではなくて。

○高橋経営専門官 ふつうは持ち主ではありません。業者と持ち主の関係いかんだと思いますが。

○八代委員 とりあえず業者に要求するわけですか。

○高橋経営専門官 普通、農家が別に自分の土地に産廃を捨ててくれとは言いません。業者から土壤改良をしてあげるといわれ、業者が農地を掘り起こしたりして、そこに産業廃棄物をどさっと捨てて埋め戻し、気づいたら産廃をそのまま放置されてしまうというパターンが多いのです。自分の土地の産廃を捨てていいよという人は余りいないと思うのです。

○八田座長 そうすると、これは農業生産法人の問題ではないですね。生産法人が自分の

土地にそういうことを招き入れるということは余りないでしょう。

○渡邊課長 私が読んだ記事では生産法人をつくっている農家の方、自分が生産法人の役員なので、農業をやめてしまって、自分の土地に産廃を入れてしまって復旧に何十年もかかったという記事は読んだことがございます。

○八田座長 ここに関して、農水省として統計はないのですか。

○渡邊課長 統一的な統計はないです。

○八田座長 今、わかっている範囲で、これはかなり重要なことだと思うので、もし現状を把握しているデータがあったら、私どももいただきたいと思います。これは1つの鍵なのです。自治体で何ができるかということに関して。

○渡邊課長 あと、6月の取りまとめにも出ていますけれども、よく現場で言われているのは、入ってきたはいいけれども、結局農業でなかなか事業がうまくいかずに倒産してしまった。その所有農地がそのままになってしまったという話は現場の方からの御意見として聞いております。

○八代委員 それはひどいので、個人だったら高齢化してやっていけないわけです。そういうものは何と何を比較するかの話であって。

○渡邊課長 そこは規模の問題があるのだと思うのですが、現実問題としては個人の方がやめたときには、今のところは余り耕作放棄地になったという話は聞いてございません。地主が自分でもう一回やるか、ないしはほかの人が借りるということが小さな農家ならそういうことが可能なので、今、大型の形態が出てきていますから、そういうところがもし潰れてしまったときにどうなるかということは、同じような問題としてあると思いますけれども、実態としてはそういうものが少ないということですのでございます。

○八田座長 しかし、耕作放棄地の大半が個人の所有ですから、それは八代先生がおっしゃるように、個人であろうが法人であろうが、耕作放棄地に対する対策というものは立てるべきで、そこに関してはこの中間機構でもって何とかできるということですね。

産廃に関しても、個人も法人ということもあるかもしれないけれども、この場合には、地主というよりはむしろ業者の問題だから、そこに関する取り締まりをどのように市町村が強化できるかという1つの課題があるということなのでしょうね。

○渡邊課長 そういう面もあるのかと思いますけれども、なかなか規制が行き届いていないので、そういう事例が時々起こるということなのではないかとは思っています。

○八代委員 今、聞いていたら、確たるデータもなく、新聞記事がどうのこうのという印象論で言っておられるわけで、きちんとしたデータがあって法人のほうが危険だと、明らかに個人より危険だ、だから法人に対して規制をするということが必要ですね。

○渡邊課長 実務としては、生産法人要件の緩和みたいな話が報道で出ますと、産廃業者から、農地担当のところにお問い合わせがあるとか、そういうことは私たちも聞いておまして、そういう方々が非常に生産法人要件の緩和について御関心を持っておられるということは事実だと思います。

○八代委員 それはわかります。

○八田座長 本題に戻りまして、先ほど私ども申し上げましたように、全体の改革が行われつつあるということはすばらしいと思うのですが、成長戦略の1つとして、事業要件、出資要件、そういうものに関して何らかの穴をあけたい。もう一つ、実際にやってみて大きな問題になったのは、株式会社が生産法人になると、今までの役員が出資者にならなければならない。これもある意味では本当にそんなことがあっていいのか。経営と資本の分離ということが大原則であるべきですから、それが全部一体でなくてはいけないということは元来原則論から言うとおかしいと思うのですが、こういう問題もある。

そういうことに関して、特区が1つの穴をあけていく非常に重要な手段だと思いますので、私どもとしては御検討いただきたいと思います。それに伴って何らかの特区らしい条件をつけるということはやぶさかではないので、そういう条件についても先ほど具体的に出してもらいたいということがありましたけれども、きょうの議論でも何が必要かということがかなりはっきりしてきたと思いますので、そういう条件も自治体のほうから出させていただいて、本国会でなるべく法案ができるように御検討いただきたいというのは、私どもの希望です。

○渡邊課長 今回、御提案いただいている案件については、急に御提案をいただいていることもありまして、我々の中でじっくり検討しないといけないとは思っておりますけれども、所有との分離の話は、確かに株式会社においてはそういう原則があろうかと思っておりますけれども、会社法の中では公開会社についてはそういうことなのですけれども、非公開会社については、自分の中の定款で株主が取締役にならなければならないという規制をかけることもできることに、会社法上はなっております、必ずしも非公開会社については所有と経営との分離が徹底されている制度には現状ではないのではないかと感じております、生産法人は非公開会社である株式会社にだけ認めている制度でございますから、公開会社で認められている所有と経営との分離の徹底みたいなことを徹底してやらなくてはならないのかどうかということは、これはまたよく検討しなくてはならないことではないかと思っておりますけれども、そういう観点がございます。

あと、担保措置につきましても、自治体からの御提案というのは、我々実際にお話を聞いたわけでもないですし、そういう具体的な御提案を拝見させていただいているわけではないので、今の段階でそういうものが検討に値するかどうかということは、今の段階ではお答えできないということですが、特区が農業を成長戦略にするツールの1つとしてあるということは、全体の方向性としては我々としても非常に有効な手段だということで、現在、生産法人要件についても特区法の中で措置をいただいておりますし、農業委員会についても同じように特例を設けていただいておりますので、それについての検討をすることはやぶさかではないわけですが、中身をよく検討しなければならない案件がいっぱいあると思いますので、短期間で結論を出すというのはなかなか難しいかということでございます。

○八田座長 わかりました。

基本的には結構平行線ですから、政務に上げていくということになると思いますけれども、ほかにございますか。

よろしいですか。

本当にお忙しいところ、どうもありがとうございました。またよろしく願いいたします。