

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 8月20日（木）10:40～11:06
- 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 アジア成長研究所所長
大阪大学社会経済研究所招聘教授
- 委員 鈴木 亘 学習院大学経済学部経済学科教授
- 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 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>

- 山口 英彰 農林水産省経営局審議官

<事務局>

- 川上 尚貴 内閣府地方創生推進室長代理
- 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 農用地利用配分計画に係る手続きの簡素化
- 3 閉会

○藤原次長 済みません。ちょっと時間も押しておりますので、早速始めさせていただきます。

今度は農水省経営局の審議官の山口様においでいただいております。

提案の趣旨としましては、宮崎県からの提案でございましたけれども、農地中間管理事業の推進についての権限の問題、手続の簡素化ということでございます。

既に回答も頂戴しておりますが、きょうは議論をしていただくということでおいでいただいております。時間は20、30分ということで、八田座長から、よろしく願います。

○八田座長 お忙しいところをお越しくださいます、ありがとうございました。

早速、御説明をお願いいたします。

○山口審議官 おはようございます。農水省の経営局審議官の山口でございます。

宮崎県からの御提案ということで、平成25年に法律を制定いたしました中間管理機構が行う利用配分計画でございますが、これに係る認可・公告・縦覧の手続については県が行うことになっているのですが、借受者が賃借権を設定する農地と同一の市町村に所在する場合は、当該市町村の業務としてほしいという趣旨でございます。

それに対する回答につきましては、横紙でございますように、中間管理機構といいますのは、都道府県知事が指定した法人、指定法人ということになっております。いろいろと監督権限も持っておりまして、貸付先の決定ルール等を定めた事業規程や事業計画の認可等も全て都道府県知事が行うことになっておりまして、農用地利用配分計画は、中間管理機構から貸付けを受けたいという担い手、農業者のために計画をつくるものでございまして、これはまさにいろいろな農地を集めてまとまった形で担い手に配分していくという、機構の業務の根幹をなすところでございます。

したがって、ここの部分について都道府県知事以外の者に委任することは適当ではないと考えているところでございます。

そういう答えになった背景等につきまして、資料を今日はお持ちしましたので、それで御説明させていただきたいと思っております。

資料1、先ほどありました根拠条文18条でございまして、18条1項「農地中間管理機構は」と書いてありますが、賃借権または使用貸借による権利の設定または移転を行おうとするときは、農用地利用配分計画を定め、都道府県知事の認可を受けなければならないとなっております。

2項では、その計画事項です。

3項は、「都道府県知事は」というところで、「当該農用地利用配分計画を当該公告の日から2週間公衆の縦覧に供しなければならない」ということで、この場合において、「利害関係人は縦覧の期間満了の日までに都道府県知事に意見があれば意見書を提出することができる」となっております。

4項のところ、「都道府県知事はその配分計画が次の各号のいずれにも該当すると認めるときは認可をしなければならない」ということで、縦覧の後に認可をすることになっております。

5項のところ、「都道府県知事は、その認可をしたときは遅滞なく公告をしなければならない」という規定がございます。

6項のところ、「公告があったときは、その公告があった農用地利用配分計画の定めるところによって賃借権または使用貸借による権利が設定され、または移転する」ということで、いわゆる農地法の特例として、いろいろな権利関係のある農地の権利がここで一体となって利用配分計画どおりに設定され、移転できるという規定でございまして。

こういったかなり重い規定のところについて御要望があったと考えているところでござ

います。

なぜ都道府県がこういうことをやっているかということについての背景は、資料2からです。若干大部ではございますが、簡単に御説明させていただきます。

まず、中間管理機構の構想は、25年6月のほうの日本再興戦略の中で、4ページ、「〇担い手への農地集積、耕作放棄地の発生防止・解消等による競争力強化」の中で、「農地の中間的受け皿として都道府県の段階に農地中間管理機構（仮称）を整備し、活用する」という文言が盛り込まれたところがございます。

それを受けまして、具体的な内容をいろいろと議論させていただいております。議論の場としては、産業競争力会議なり規制改革会議という場で、先生方または閣僚の方々の御意見も踏まえながら議論してきたところでもあります。

6ページ、この中間管理機構についての議論の概要をつけておりますが、林大臣のほうから県段階に公的な機関としての農地中間管理機構を整備したいというお話でいろいろと説明をさせていただいたところ、7ページ、新浪議員から、線を引いておりますが、「この目的達成や収益管理に係る責任は都道府県、すなわち機構の役員の任命権を持つ知事が負う」べきであるということで、「責任の明確化と創意工夫のできる制度とすべき」という御意見がありました。

また、麻生副総理、財務大臣からは「この中で一番特筆すべきところは、農地中間管理機構の目的達成や収益管理に係る責任は都道府県知事にあるとしているところ。都道府県が責任を持って貸し手と借り手の間に介在する仕組みであれば」いいだろうということでもございました。

菅官房長官からも「ご提言いただいた、受け手のニーズに合った農地の借入れ、機構のガバナンス体制、更に公募による公平・公正な貸付けなどは、極めて重要な課題である」という御指摘がございます。

9ページ以降はそのときの資料でございますので省略させていただきますが、つけてはおりませんが、規制改革会議でも同様の議論が行われまして、13ページ、それらを踏まえて10月4日に農林水産業・地域の活力創造本部が総理御出席のもとで開かれております。

この中で、稲田内閣府特命担当大臣、規制改革担当大臣のほうからは、「第2に」のところがございますが、「農業への参入促進を図るには、これまで以上に公平・透明な農地の貸付けルールの確立が不可欠」である、「全ての関係者に応募が求められることや、不服申し立てや苦情処理の仕組みを設けるべき」だという御指摘がございます。

14ページ、西村内閣府副大臣のほうで、再興戦略に基づいてやっているけれどもということで、「3点目は」のところがございます「大規模化された農地が公募によって公平・公正に貸付けられ有効利用されること」が重要だというお話がございました。

15ページ、「稲田大臣、西村副大臣から、それぞれの会議での御議論を紹介いただいたが、事務方でもかなり議論させていただき、その提言を反映させた制度の骨格案を作成し、両

会議の方々とも調整して、御理解をいただいた」と農水大臣から申し述べたところがございます。

その際の添付資料をつけさせていただいております。18ページからは、規制改革会議の意見骨子なり規制改革会議の意見というところがございます。この中でも、農地の貸付けルールを明確化しろということも強調されております。

24ページからは、産業競争力会議の農業分科会で、新浪、秋山、佐藤、3名の御意見という形でペーパーが出されております。

それらを踏まえて、先ほど林大臣が申しました事務方の調整も含めて取りまとめた案が、28ページの「農地中間管理機構（仮称）の制度の骨格（案）」でございます。

この中では、29ページの「5 農地の貸付け」のところで「貸付けが公平・適正に行われるようにするため、適切な貸付けルールを設ける」ということで、②では「農地中間管理機構は、貸付先の選定ルール等を定めた事業規程を作成し、都道府県知事の認可を受けるとともに、公表する」ことになっております。

(2)では、「農地中間管理機構は、貸付け等を行う際、農地利用配分計画を定め、都道府県知事の認可を受ける」、「都道府県知事は、縦覧に供し利害関係人は意見書を提出ができるようにする」、「認可したときは、公告し、利用権が設定される」という、先ほど条文でご覧いただいたことと同じような骨格の案ができていますところがございます。

そういった形で法制化に向けた検討を行ってございまして、都道府県が監督責任を負って、主体的に農地の集積を進めていくという今回の構想といったものがベースになって、法制度ができていますということがございます。

今回、御指摘のあった、提案についての問題点、課題を39ページにまとめさせていただきました。資料5でございます。

申しましたように、中間管理機構は県段階の公的な機関として出し手から借り受けて、担い手に規模拡大やその農地の集約化に配慮して貸し付けるという構想が基軸でございます。

機構のガバナンスにつきましても、責任は都道府県が負うということで、明確な責任体制となっているわけがございます。

一部の利用配分計画を市町村の認可とした場合には、目標達成に向けた担い手への農地集積の推進に当たっての都道府県の主体性が失われるのではないかと、また、責任が不明確になる可能性があると考えております。

2番目の課題でございますように、貸付けルールの公平性、公正性については、閣僚を含め多数の方から御意見がございました。都道府県知事が認可した事業規程の中に貸付先の決定ルールを設けております。これで適切な貸付けの相手方を選んだかどうかを審査することになっております。

市町村が認可をすることになりますと、貸付先の決定ルールを定めていないところが認可をすることになりまして、ルールがきちんと適用されているのかどうかということにつ

いて不明確になるのではないかと考えております。

あと、3番目でございますけれども、今回の御提案では、同一の市町村に所在する場合のみ当該市町村が配分計画を認可する仕組みとなっておりますが、そうしますと、仲間内といいますか、地域内にいらっしゃる農業者の方に配分をすれば、これは県まで上げずに話ができることになってしまうおそれもございまして、今回、公平・公正と言っておられる方は、新規参入も含めて多様な農業者に農地が集積できるようにという今回の法律の趣旨からいっても、そういった地域外からの担い手の掘り起しまたは参入が難しくなる可能性があると思っております。

そういったことで、このお答えはなかなかできないと思っているのですが、最後のページのところは、宮崎県の御主張の中で、時間がかかる、手続の迅速化の妨げとなっているという文言がございました。中間管理機構の事業についてのそういった声は、1年半事業をやってきた中でいろいろと御意見がございました。それを踏まえて、手続機関の短縮化のための工夫を我々として考えているところでございます。

一番上にありますのは、法律に基づく手続を順番にこなしていったとき、どれくらい期間がかかるかということで、13週間くらいかかるのではないかと考えております。

これについて、法律に違反しない範囲で、手続期間の短縮化ができるのではないかとということで工夫したものがこの下の図でございます。

まず、農業委員会や市町村が中間管理機構に農地を集める手続を集積計画といいます、この部分と、中間管理機構から実際の受け手、担い手の農業者に配分する配分計画の作成は、基本的に同時並行的にやることは妨げられておりません。したがって、これは同時にやってよいのではないかと考えております。

さらに、実際に誰に対して農地を集めていくかということにつきましては、市町村や農業委員会だけではなく、下の吹き出しがついておりますけれども、機構や県が事前の段階から情報を共有することによって、例えば、市町村や農業委員会が県に対して説明してもらう一遍審査を受けるといった手間をなるべくなくすような、事前の調整ができるようなことも考えたらどうかと考えております。

前半部分の短縮化には、集積計画と配分計画案の作成を並行して進めるということと、県の段階に来てからは、事前に情報が入ってきていれば、審査・決裁については数日で済むのではないかと考えております。

次の配分計画の縦覧が2週間というのは法定化されておりますので、この部分はやむを得ないところでございますけれども、話によると、この縦覧、公告ということにつきまして、県の公報で行わなければいけないと解釈されている県が結構いらっしゃったのですが、そうなりますと、原稿を入稿して実際に公報に載るまでの期間がまた1、2週間かかるということなのですけれども、我々としては、これはホームページ等での公告でも構わないと考えております。

そういったことをやればこの期間も短縮できるということでございまして、手続の迅

速化という点に関しては、こういった工夫でもってクリアできるのではないかと考えているところがございます。

私からは以上でございます。

○八田座長 どうもありがとうございました。

本間先生、お願いします。

○本間委員 丁寧な御説明をありがとうございました。

中間管理機構ができて、今はある意味では試行といいますか、いろいろな問題点も含めて挙がってきているところで、おっしゃったような現場の誤解等々もあって、さまざまな新しい取り組みを含めて工夫されているところだと思うのです。

宮崎県に限らず、各市町村が具体的には現場でいろいろなものを担っていて、それらを含め都道府県が責任を持って機構を動かしていくというスタイルで運営している。実際問題として現場でどういうニーズがあって、出し手と受け手のマッチングをやっていくかということについては、市町村の役割はやはり相当大きいと認識しているところです。

その中で、これは農水省の判断というよりも各都道府県の機構の判断で、この部分は市町村に全部移管してもいいのではないかと、つまり、最終的な責任問題ではなくて、手続その他市町村だけで判断できる部分は相当にあると思うので、その一環としてこういう要求が挙がってきていると思うのです。

ですから、そのあたりは、今はいろいろな事実が挙がってきて、それを検証する時期だとは思いますが、責任は責任として機構に置いておいて、その範囲の中で市町村にもっと移譲できる仕組みがつかれないか。そこに工夫の余地、迅速化の余地があるのではないかと気がしていますので、これに限らず、いろいろな市町村とのいわばすみ分けということをお考えいただければと思っています。

○八田座長 どうぞ。

○山口審議官 ありがとうございます。

本間先生は現場のことをよく御存じですから釈迦に説法になってしまいますけれども、農地の移動、流動化については、借りたい人間の意思だけではなかなか動かなくて、貸すほう、特に高齢になって将来自分ではできないだろうという農家の方々の御意思を、中間管理機構に貸すことで将来も安定的に農業を誰かにやってもらう方向に持っていかなければいけないのですが、やはり知らない人に農地を貸すことに対する抵抗感が結構ございます。

それをクリアするために、中間管理機構という公的な機関が借り主となり、公的な機関だから、受け手が変なことをした場合は、それを是正したり取り上げたりできるのだから問題ないのですよということを、今、まさに周知をしているところがございます。

ただ、おっしゃるように、県の中には、機構だけでやるには機構の職員とか体制がまだ十分でないところがございます。市町村にお任せしているところが結構あります。実を言うと、それは今までの制度が市町村中心の農地の流動化を進めてきた制度が幾つかござ

いまして、その流れをくんで、まだ意識が変わっておられない部分もあるのではないかと
思っております。

今、ちょっと詳しくに御説明しましたように、今回は、それで土地の流動化、集積が進
まなかったという経緯を踏まえて、県なり機構が責任を持ってやっていく体制をとって
いくということがございますので、監督措置もかなりきつくなっておりまして、例えば、公
正な貸付けを行っていないことが認められた場合は、機構の役員を解任することまで県が
できることになっております。そういったことを市町村に権限が移譲されてできるのかと
いうと、ちょっとそこは難しいと思います。

ただ、おっしゃるように、運用といいますか、実際の運営の面では、今まで市町村がそ
ういう農家と向き合ってきたというところがございますので、市町村なり団体が積極的に
やれるよう、機構からの委託業務はできるということにしております。

また、今、農協改革の法案を国会に提出しておりますが、その中に農業委員会改革とい
うものも入れております。農業委員会の改革の中で、農地利用最適化推進委員という、農
地の利用調整を中心に行う委員を別に設けまして、そういう委員は中間管理機構と連携し
て業務を行うという規定も入れております。

このように、県段階と市町村段階の農業委員会などの連携もこれから図っていくことに
したいと思っております。

○本間委員 ありがとうございます。

都道府県の機構で、いい機構、悪い機構、普通の機構といいますか、そういう分け方が
あって、宮崎県などは、まさにおっしゃったように、なかなか機構そのものが動かないか
ら、市町村のレベルで、簡単に言えばいらいらしている。あるいは、思ったように対応で
きていないということがあって、成績評価も順位をつけてやっているところですよ。農
水省としては、全部の機構をもっと活性化したいという気持ちがあるとは承知しているの
ですけれども、だからといって尻をたたいて全部がうまくいくと言うことでもないので、
そこはむしろこれまで市町村が積極的にやってきた部分を活かす。農業委員会なども首長
の任命制になっていくことですし、何よりも人・農地プランの活性化はまさに現場の市町
村の中での取り組みなしには進まないわけです。形骸化というと語弊があるのですけれど
も、機構は機構として置いておいて、現場でもっとやらせてほしいという声を聞いてほし
いというところがありますので、今回の短縮化については、いろいろと知恵といいますか、
周知といいますか、そういうことで御対応いただいているとは思いますが、こう
いうことももっと周知徹底して、なおかつ、機構にだけ上から命令するのではなくて、市
町村が非常に動きやすいような体制づくりをぜひお願いしたいと思っております。

○山口審議官 わかりました。

○八田座長 あとほかにございますか。

1点、機構が最終的には持つのだけれども、市町村に委託をするという道はあるかもしれ
ないということをおっしゃっていただきました。最後の手続期間短縮化の例で、今のところは

縦に並列でできるようになって短縮できるというのがあります。しかし、機構からの委託ということでさらにこれを短縮できるという場所はどこでしょうか。例えば、特区のある地区ではできるということをするとしたらどこなのでしょう。要するに、どこでもというわけではないでしょう。

○山口審議官　ここら辺の手続の内容については、いわゆる法律に基づいて実施しなければならない部分もありますので、具体的にこれからどこがということではないと思います。

あと、特区的にやろうとするよりは、まさに本間先生もおっしゃったように、市町村でやる気があるところと、市町村よりも県や機構が積極的にリーダーシップをとったほうがうまくいくところと、同じ県内でもあるわけでごさいますて、そうすると、弾力的に措置は提示して、あとは機構なり県なりが市町村と話し合いをしながらやってくれと。

我々が今言っているのは、現場にどんどん県が入ってくれ、不動産屋ではなくてデベロッパーになってくれと言っているのですけれども、単に貸し借りをしたいという人を待つのではなくて、自分から、この地域の農業は何を中心にやったらいいだろうか、その中心となる人間が何人いて、その人間が足りないならそこに人を入れなければいけないのかとか、また、条件が悪くて人が入ってこないなら条件整備しなければいけないのかとか、そういったプランニングのほうを機構、県のほうでつくっていただいて、そういう取り組みをしていただくのがいいかと思っております。

まさにこれから現場の御意見をいろいろと聞きながら、手続の簡素化もできるだけやっていきたいと思いますが、まだ具体的にどこということころまでは。

○八田座長　今おっしゃったのは、特区ということではなくて、地区ごとに市町村のかなり有能なところは、それも生かせるような仕組みを考えたいということですね。またその具体案が出たら、それをお知らせいただきたいと思います。

事務局は何かありますか。

○藤原次長　御指摘の点をまた整理しまして、文書でお願いして、またやりとりを引き続きということをお願いできればと思います。

○八田座長　お忙しいところをありがとうございました。