

## 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12月24日（木）15:34～16:00
- 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 阿曾沼 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 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>

- 石垣 英司 農林水産省農村振興局土地改良企画課長
- 市村 和寿 農林水産省農村振興局土地改良企画課長補佐（総括）
- 中西 滋樹 農林水産省農村振興局土地改良企画課長補佐
- 秋田 憲司 農林水産省農村振興局土地改良企画課長補佐
- 坂東 樹 農林水産省農村振興局土地改良企画課法令係長
- 村上 豊 農林水産省農村振興局土地改良企画課企画官

#### <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 農地集約化促進のための交換分合事業に係る基準緩和について
- 3 閉会

---

○藤原次長 少し時間が過ぎて恐縮でございます。それでは国家戦略特区ワーキンググループのヒアリングをさせていただきます。

まず最初の議題、次の議題は秋田県の大潟村のほうから、この秋に御提案を頂戴しまして、その後、御承知のとおり12月15日に特区の諮問会議が行われまして、そこで安倍総理から第3次指定の地域というのを決定という表明がありました。それにあわせて民間議員

の方々から、今日も皆さんおいででございますけれども、大潟村の指定の議論もあり、ただ、その前に、まずはこういった大潟村の提案の規制改革をきちんと全力を挙げて実現していこうというお話をいただいております。まずは大潟村の交換分合制度の話ということで、農地用面積が5ヘクタール以上、集団化率が40%以上、稼働率20%等、基準が厳しいという御指摘でございますが、それについての関係省庁の見解をお聞きするというところでセットをさせていただきました。

それでは、八田座長、よろしく願いいたします。

○八田座長 それでは、お忙しいところをお越しくださしまして、ありがとうございます。

早速、御説明をお願いいたします。

○石垣課長 土地改良企画課長の石垣でございます。土地改良法を担当いたしております。

大潟村からの御提案、交換分合事業につきましての面積要件等の基準の緩和等についての御提案でございました。

まず、お手元でございます横長3枚の資料で御説明をさせていただきたいと存じます。

そもそもの交換分合事業ということでございますけれども、農用地の集団化を図るために、一定の地域の農用地について、所有権あるいは所有権以外の賃借権、永小作権、地上権といった、いわゆる賃借権でございますが、耕作するための権限について、交換分合計画というものを立てまして、この計画のもとに一括をして移転等を行おうというものでございます。これはいわゆるトンカチ事業と言われておりますが、ハード事業等を行わず、土地の形、そこに区画形質と書いてありますが、要は形を変えずに、工事を一切行わずに集団化を図るというものでございます。事業主体として以下のような4つを並べておりまして、右側にその手順を記載しておりますが、まず、次のページでもう少し交換分合の仕組みについて図解しております。2ページ目をごらんいただけますでしょうか。

2ページ目に、先ほど申し上げましたように、田畑の区画、形状等の変更を行わずに権利が分散している農用地を一定の地域を決めまして、そこでまとめていこう、集団化していこうという事業でございます。

下に絵で描いてありますけれども、交換分合前、このAさん、Bさん、Cさん、所有権ということでお話をさせていただきますけれども、3人の土地がこのように並んでおります。a、AはともにAさんの分ということでありますけれども、このようになっております土地を交換分合計画によって一体的に定めまして、例えばaとbの土地を交換する、あるいはcとaの土地を交換するというところでございます。こちらは図で見にくいかもしれませんが、黄色いbの土地、それと真ん中辺にaの青い点々の土地がありますけれども、これをAさんとBさんとの間で交換することによって、Bさんの土地は交換した分だけ広がることとなります。AさんのAとaがくっついた形になります。さらにCさんとAさんの土地もCさんとAさんとの間で交換を行うということでもあります。そういたしますと、今度はa、A、aという形に並べることができる。また、2段目でいきますと、Cとc、赤字のcでございますけれども、このcとが並べることができるということ

であります。

この場合、交換分合によって動くのは a、b、c の土地でありまして、A、B、C の土地は動いておりませんが、この部分も関係する土地ということで一定地域の中に加えることができます。つまり、a、b、c の合計ではなくて、全体の合計で一定地域という、後で出てきますけれども、5ヘクタールという補助事業の要件はクリアできます。

ちなみに、交換分合事業そのものにつきましては、面積による制限は設けられておりません。物すごく単純に原理的な話ですけれども、一筆対一筆の交換であっても交換分合としては成り立つということでありまして、その場合は普通であれば相対でやりますけれども、そういうことも成り立つということでありまして、

この集団化率ということでございますけれども、団地という概念があります。団地というのは、連続している土地ということでございまして、次のページも出てきますが、2ページ目で御説明させていただきたいと思っております。

どういう場合が団地かといいますと、この交換分合前であれば、上のほうにCさんの土地と赤字のcの土地があります。このようにつながっていれば、たとえ道路等を挟んでおいたとしても、つながっていればこれで一まとまりの団地というように扱います。あるいはcの下にAとaとありますけれども、このつながりも団地として扱います。これで考えていきますと、それぞれ太線で区切ってありますので、全部で6団地というように考えることとなります。ここまではよろしいでしょうか。

交換分合後でございますけれども、このように例えばAさんの土地が一番上の1列目ですけれども、a、A、aという形で一列に並びました。これで1団地。Cさんの土地もC、c、緑色の形で一列に並びました。これも1団地。残るBさんもBとbという形で1つながりにつながりました。これで1団地ということでありまして、そうしますと、Aさんのところだけは離れてしまうわけでありまして、これでいきますと先ほど申し上げました1列目で1つ、Cとcで2、bとBで3、真ん中より少し下にあります残るA、4団地に減ったということでありまして、

これが次のページにあるわけでありまして、交付金、いわゆる補助金の交付の要件であります。この集団化率というところにかかわってまいります。これで見ますと、式が書いてありますが、pというのは従前の団地数ということで、先ほど申し上げました6団地で、耕作者は3人いらっしゃいますので、nは3で、qは交換分合後の団地数ということでございますので4。これで計算いたしますと、3分の2になりますので67%ということになります。

この式の見方は複雑に見えますけれども、例えば10団地を5人の耕作者で耕していたという場合をお考えいただきたいと思います。この場合、単純に考えれば面積の大小はありますけれども、やはり一人の耕作者は一団地を耕すという形ができる限り望ましい。なるべく近づいているほうが機械を動かしたりする手間もありますので望ましいということになります。

そうしますと、10団地を5人で耕しているということは、5団地を何とかしなければいけないだろう。もう少し集団化していかなければいけないだろうということですので、分母が10引く5で5になります。例えばこの10団地ある中で8団地に減らす。つまり、2人の耕作者は少なくとも一団地にまとめることができたとすれば、この場合は分母が10引く5で、分子が10引く8、5分の2ということで40%、これを達成できるということになります。

あともう一つ下に移動率ということでありまして、この移動率はもう少し単純でありまして、この前の2ページに戻っていただきますと、一定地域として赤線で囲った中で移動した面積、実際に権利が動かされた面積というのは、小文字で書いてあるa、b、cの土地であります。この赤線で囲ったのが分母で、a、b、cの土地の面積が分子ということになります。つまり、4分の1以上この面積があれば交付要件、交付金の交付対象の要件になるということでありまして。

この要件、やはり何と申しましても補助金、公費を使うわけでありまして、一定の集団化が達成されている。あるいはまた一定の面積がそれによって移動しているということは基本的な要件としてつけざるを得ないのかなというように思っております。

交付金の要件はこういうことでありまして、資料ではつけてございませんけれども、これは交換分合による方法であります。農家が相対で交代するというのは、もちろん1つは当事者間で契約を結んで、その上で農業委員会に許可を得るという方法。あるいは農業経営基盤強化促進法に基づいて市町村が利用集積計画を作成いたしまして、それが農業委員会の決定を経て公告をされれば、それで利用集積ということになるという道はほかにあるわけがございます。

以上が私のほうからの説明でございます。

○八田座長 ありがとうございます。

では、農水省さんからは、ほかには御説明はありますか。

大瀧村のほうからは、基準が余り透明でないという主張でしたね。今の基準というののははっきり外に出ている基準なのですね。

○石垣課長 これはもう交付金の交付要件でありますから。

○八田座長 そして、これに通っていればもう通すし、通らなければ通さない。

○石垣課長 通すというのは、補助金はお渡ししますというだけの話でして、これに通ってなくても、交換分合自体はできます。

○八田座長 そのときには、付加的条件というのは特につかないわけですか。

○石垣課長 ありません。

○八田座長 わかりました。

○八代委員 ただ、今までもらっていた補助金がもしもらえなくなったら、それは事実上、規制と同じわけですね。そういう意味で、原理的に統合というのは勝手にやればよいということですが、補助金というのは1つの隠れた規制にはなると思います。

○石垣課長 もらえるか、もらえないかという違いはもちろんあるわけでございます。

○八田座長 補助金は一遍限りですか。

○石垣課長 この交換分合を行うに当たっての補助金ということです。

○八代委員 だから、そのときに補助金をもらう場合に40%、20%の基準をもっと緩められないかという要望に対してはどうですか。

○石垣課長 やはり全体の採択、それぞれ各補助事業の採択要件、補助事業としての採択要件とのバランスを考えて決められておるものですから、最初の説明でも申し上げましたように、やはり何と言っても公費を使うということになるわけでございますので、そこはそういう全体のバランスを見て考えないといけないのではないかなと思います。

○本間委員 農水省さんとしても交換分合を含めて農地の集約化等々は進めなければいけないということは同じ考えだと思えるのですが、その中で全国的な基準があって、それに関して横並びでこの事業というものをやっているから軽々には例外をつくりたくないという気持ちは、農水省さんとしてはそういうことかもしれません、大潟村が取り組もうとしている全体のプランの中で、まさに特例といいますか、全面的な開放とか補助要件を緩和してくれという話ではなくて、全体を見た上で、大潟村の取り組み自体の必要性みたいなことをもう少し理解していただくことが必要なのだと思います。こういうことから入って行って、もっともっと集約をしていきたいということで、ある種の起爆剤になると思うのです。勝手にやればよいということはそのとおりのだけけれども、例えば土地の調査だとか、さまざまな計画書の作成等々でお金がかかるわけです。ここがネックとなって進まないという部分があるからこういう提案が来ていると思うのです。だから、そのあたりをもう少し柔軟に考えていただけないかなという気はするのです。

○石垣課長 今、お話いたしました集約化率とか移動率とかという指標をごらんいただければおわかりになるかと思うのですが、かなり要件としては、そんなに厳しいのかなというのが、率直なところ、申し上げさせていただくと実感としてはございます。ですので、補助ということで公費を投入する以上は、一定のハードル自体は、お金のハードルとしては何らかの形では必要だろうなと思っております。その場合に、先生が言われるのは、大潟村というのは極めて特殊な、政策としても関係の深いところであることはあるのですが、それで特別扱いをするということが果たして妥当かどうかというところはよく検討していただければいけないだろうとは思っております。

○本間委員 だから、全く条件をなくせということではなくて、向こうの条件等々のすり合わせですね。そのあたりでぜひ検討していただきたい。ここで門前払いをするのではなくて、やはりどの程度なら許容できるのか、大潟村自身の要求とすり合わせて、これが通らないとほかのプランを含め、どういう風に進んでいかなくなるかということについて、大潟村からもう少しヒアリングしなければいけない部分がありますけれども、そういうことを合わせて全体のプロジェクトの中での位置づけということで考えていただければと思います。

○石垣課長 私どももこの提案をいただいたときに、内閣府事務局を通じてでございますけれども、どこが本当にお困りなのかなど。もう少しそういう現状を教えてくださいという質問は出しておるのですけれども、それが圧力になってはいけないということなのかどうか分かりませんが、まだお示しいただいていないところではあるということは申し添えさせていただきます。

○八田座長 済みません、この交付率50%というのはどういうことなのですか。

○石垣課長 かかるお金のうちの50%を補助しますということです。

○八田座長 全体のことでですね。

○石垣課長 経費としてかかる分です。

○八田座長 そうすると、例えばこういうことはできないですか。この要件というのは基本的にこのままにしておいて、しかし、例えば集団化率が40%以上の場合にはもうこれでいいのだけれども、40%未満、20%以上の場合には、交付率をだんだん下げる。こちらの移動率の場合も今のところ20%だけれども、10%から20%の間は、そういう一種の緩和をする。そのかわり、この基準を満たしているものについては今のおりであるというようなことがもし大潟村でそれがうまくいくなれば、やるとすると根本精神にかなり合致した形でできるのではないかなと思います。

○石垣課長 そこは今、明確なお答えはなかなか難しいと思います。

○八田座長 大潟村の実際の必要度ということもあるでしょうしね。

○八代委員 もともとなぜこういう補助金を出すかといったら、大規模化を促進したいという農水省の政策ですね。そのときに率だけではなくて面積から見たら、小さなところを大きくすると、既に大きな大潟村のところをさらに大きくするというのは、同じ率であっても全体に大規模化される面積は圧倒的に違うわけですね。だから、そういう面積で考えたら例えばもともと大規模なところがさらに大規模になるというのは当然大規模の効果は高まるわけですから、もう少し今、八田先生が言われたような形でもいいし、率をとにかく画一的にするのではなくて、本来の政策目的から考えたら、ある一定以上の面積のところできょうこうこうこうをするときにはもっと率を下げるとか、そういう政策もあり得るのではないかなとは考えられます。

○石垣課長 済みません、情報が少ないのです。大変申しわけないのですが、大潟村で今どういうようになっているかというところを我々も十分に把握できていないものですから、そこはいろいろな、これにしても面積も要はこういうところで動かない土地も含めていいわけなので、そこでできれば今の補助金の交付要件を達成できるかもしれない。そこは我々、何とも言えませんけれども、そういったことも含めて検討しなければいけないとは思っております。

○阿曾沼委員 1つ確認です。区画や形質の変更のための工事は全く行ってはいけないということなのですか。例えば少しの変更で相当大きな対応ができるという区画とか形質の変更というのは絶対やってはいけない、やる必要はないとということですか。

○石垣課長 逆に行わずにできるということがこの事業のみそなわけです。

○原委員 その場合、交付金の50%というお話ですけれども、実際にかかる経費というのは具体的にどんなものが、大体どれぐらいの規模でかかるのですか。

○石垣課長 やはりこれは権利の移動ですから、土地の権利も当然移動しなければいけませんから、同じ面積だから同じで交換してもいいとかということにはならないわけですね。当然交換した後に清算とかもしなければいけなくなりますから、土地の価値をきちんと評価しなければいけない。あと面積も大ざっぱにやってはいけませんから、きちんと測量もしなければいけない。あとはこの人たち、Aさん、Bさん、Cさんのような人たちにちゃんと趣旨を説明して理解してもらって、3人で済むということは実際ないですから、そういう合意、意向を聞いたりとか、そういう経費がかかります。

大体ですけれども、簡単に試算しただけですが、10ヘクタールの場合ですと、今の予算要求上の単純な積算で試算しますと、大体150万ぐらい。

○原委員 あともう一点確認なのですが、相対での交換をした場合には、この交付金の制度というのは適用されないのですか。

○石垣課長 それはもうお互い当事者同士でされるわけですので、完全に民民の取引というか、通常の土地取引になりますね。

○原委員 ただ、それは実施主体、事業主体が市町村であったり、改良区であったりで、たまたま交換するのは1対1だけでしたということであれば、それは別に対象になるわけですか。

○石垣課長 なり得ます。

○秋田課長補佐 要件さえクリアすれば、1対1であったとしてもできなくはないです。

○石垣課長 この要件を満たすことは、補助対象となるということであって、交換分合自体を行うためには必要ではありません。

○原委員 わかりました。

これは大潟村でお困りのところというのはもう少し詳細に確認したほうがいいとは思いますが、恐らく推測するに、小さいところがばらばらとあるという、ここで想定されているようなケースではなくて、相当程度集約されているから1対1で交換すればかなり効率化するということが前提だと思いますので、恐らく交換分合の制度を使えばいいということが1つ相対というところについてはあり、もう一つは、今、八田先生、八代先生が言われたような形で、もう少し要件を緩和して使いやすくしていくところを工夫する余地があるということなのかなと思いました。

○石垣課長 交換分合というのは、私は簡単化のためにあたかも相対の交換があちらやこちらであるというような形で説明しましたがけれども、例えば面積の関係で1対複数筆とか交換したり、三つどもえでAがBに渡し、BがCに渡し、CがAに渡しとか、そういうようなケースも当然あるわけでありますので、実際、大潟村は本当にどんなことを考えていらっしゃるのかということですね。もちろん聞いてみないとわかりませんが、それによっ

てはいろいろな組み方ができるのではないかというようなこともあると思いますので、その辺も含めて考えないといけないと思います。

○原委員 ヒアリングのときに私はいたのですけれども、時間の制約で余りそこを詳細に確認できていませんで、済みません。

○八田座長 では、ほかによろしいですか。ぜひ具体的に御検討を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。