

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 平成27年2月2日（月）10:05～11:07
- 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 本間 正義 東京大学大学院農学生命科学研究科教授

<関係省庁>

- 室本 隆司 農林水産省農村振興局整備部長
- 石垣 英司 農林水産省農村振興局土地改良企画課長

<事務局>

- 内田 要 内閣府地方創生推進室長
- 富屋 誠一郎 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
- 松藤 保孝 内閣府地方創生推進室参事官
- 宇野 善昌 内閣府地方創生推進室参事官

（議事次第）

- 1 開会
 - 2 議事 地権者の所在が不明な農地の集約化
 - 3 閉会
-

○宇野参事官 それでは、「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。

最初に「地権者の所在が不明な農地の集約化」ということで、これは民間の方から提案のあった事項でございまして、農地で所有者が不明の場合に、その方がネックになって集約が進まないという話があるということで、例えば、今、土地改良事業で3分の2が同意条件になっていますが、これを2分の1に下げることによって解消できないかとか、それから、そもそも3分の2を計算する場合の分母のほうから不在地主の部分を除いて計算ができないかという提案があったところでございます。これにつきまして、農林水産省からヒアリングを開始したいと思いますので、座長、よろしくお願いいたします。

○八田座長 早朝からお越しくださいます、どうもありがとうございます。

それでは、早速、御説明をお願いいたします。

○室本部長 農林水産省農村振興局の整備部長をやっています室本と申します。どうぞよろしく申し上げます。

それでは、説明を始めます。

まず、提案の内容を確認させていただきたいと思います。今、御紹介ありましたとおり、提案の内容は、耕作放棄地を対象に、河川掘削土を盛り土して圃場整備を行うことを念頭に、地権者の所在が不明な場合には、一定期間の公示を経た上で、地権者の過半数の同意をもって事業実施を可能としてほしいといったものと伺っております。

また、前回のヒアリングでは、所在不明の地権者を土地改良事業の同意徴集の対象から除外、あるいは同意率の3分の2を2分の1に引き下げることができないかといったことだと伺っております。

私どもの考え方でございますが、まず一つは、今回の提案は業者提案ということであって、民間業者は圃場整備、農地を掘り起こして整備をする、その工事を請け負うという立場でございます。

一方、土地改良事業の実施主体は、国が行う場合、県が行う場合、市町村が行う場合、その土地改良施設を管理する土地改良区が行う場合ということで、各事業主体それぞれ、その事業の規模に見合って行っていくという形になります。おそらく、御提案の事業は、県とか、あるいは市が行う形になるのではないかと。そうなれば、実際に今、問題になっている農家同意を取得する主体は県なり市が行うことになろうかと思っております。つまり、業者はあくまで工事を請け負う立場、実際に土地改良法の手続を進めていくのは県なり市が行っていくということだと考えております。

そこで、例えば、市が市営事業として圃場整備を行う場合を考えてみますと、市が同意徴集を行う場合には、訴訟等を受ける危険性がございますので、しっかり受益者の全員同意を取る、あるいはそれに準ずる高率の同意取得を取って事業を行っていくというケースがほとんどでございます。実際、平成23年度に圃場整備75地区着手しておりますが、その平均同意率は98%、うち59%の地区で全員同意を取っているという実績がございます。全ての地区で90%以上という高率の同意率で進めている。

つまり、これは何を表すかという、現行制度上の3分の2要件というのは事業推進の足かせに何らなっていないと私どもは考えております。実際に私ども、毎日、県とか市の事業要望を受ける立場にございますが、この3分の2要件が支障になって事業が進まないといった地区はかつて聞いたことがないという状況でございます。ですから、皆さん、事業を行う場合には、基本的には全員同意を目指して、将来的な禍根を残さない形でスムーズに、円滑に事業を進めていくという御努力をなさっていると考えております。したがって、この法の要件を2分の1に下げれば事業がうまくいくといった議論は、私どもとしては少々拙速ではないかと考えております。

そもそも農地は私有財産でございますが、その農地に圃場整備を行って、経費を強制的に受益者から徴収する、そういった仕組みを土地改良事業に設けているという意味合いでございますけれども、事業によってもたらされる公益性と私有財産の侵害、あるいは私有財産権の保全といったところの比較衡量のもと、3分の2の要件でよいという特例を設けていると解釈しておりまして、この要件をさらに緩和するということは基本的に困難であると思っております。

さらに、2分の1に下げてもどうか、これを特区法に盛り込んでどうかという御議論に対しましては、実際に事業主体となって、区域会議の構成員となる地方自治体の長にとってみれば、それを進んでしたいとは考えられないのではないかと考えております。さっき、県営で行う場合も、市営で行う場合も、自ら同意を取るのは県であり、市であると申し上げましたけれども、2分の1要件を下げても、彼らはおそらく全員同意を目指して円滑に事業を進めたいという意向が働くであろうと考えております。この点に関しては、是非関係市町村の御意見も聞いていただければと、こう思います。

一方、地権者不明の農地に対する取扱いについては、既に民法による財産管理人制度というものがございます。この財産管理人制度が指定されれば、権限外行為の許可を得た上で、その事業が仮に実施されようとするのであれば、受益者として同意、または非同意、その意思を財産管理人自らが示すことができる。つまり、その事業の区域を取り込んだ形で、一番よい形で事業が実施できるという制度が既にございます。こういった手続を実際お使いいただければと考えます。

繰り返しになりますけれども、同意取得の主体になるのは県であり、市であり、そういったところの御意見もしっかり聞いていただきたい。これはあくまで事業の施工者が、もうちょっと踏み込んで申し上げますと、2分の1に下げれば、すぐに工事ができるのという思いで御提案をなさったものだとして受けとめておりまして、実際御苦勞するのは県であり、市であるということでございますので、そこの御意見をしっかりと聞いていただきたい、こう考えております。

○八田座長 それでは、委員の方から御質問、御意見、頂戴したいと思います。どうぞ。

○本間委員 実態として、相当に高い同意率で工事が行われてきたということについては個人的にも認識しておりますが、今後、誰が所有者かわからなくなるという事態が相当に生じてくるのではないかと。これからの土地改良事業の同意の取り方について、どういう御検討をされているのか、どのような見解で臨んでおられるのかをお聞かせ願いたい。実際問題として、同意を得ようにも地権者が見つからなかったという場合に、具体的にどういう手続、3分の2以下だから、そこは放っておいてもいいという形にしているのか、98%の、あるいは100%の中身と言いますか、これまでに地権者が分からなかったなどという例はほとんどない、あるいは農林水産省としては承知していないと、そういうことが実態なのかどうかという点です。

それから、もう一つは、まさにここの問題は不在者についての同意が得にくいというこ

とで、せっかく御用意いただきましたので、私も不案内なものですから、財産管理人制度について、少し御説明いただければと思います。

○室本部長 所在不明者がどのぐらいいるかという問題ですね。私どもが承知しているのは、これまで行った土地改良、圃場整備の中で、確か所在不明者の率は平均して2%ぐらいだったのではないかと。確定的な数字は資料を見ないと分かりませんが、非常に少ない。今のところはですね。毎年、色々な調査を行っているのですが、直近で行った100地区の土地改良区で言えば、所在不明者の農地があるかないかという問いに対して、あると答えたのが70%程度だったと思います。

○八田座長 もう一度、圃場整備の。

○室本部長 所在不明者の農地が地区の中にあるかどうかというアンケートを行ったわけですね。そうしたら、ありますと答えたところが確か70%程度です。あると答えた者に対して、さらに、面積的には何パーセントぐらいですかと聞いたら、確か3%弱だったと思います。ですから、100ヘクタールの地区であれば、3ヘクタールぐらいが所在不明者の農地であります。そのうち、実際に所在不明者の農地が耕作放棄地化されている率は2割程度ということです。現在起こっている所在不明農地が耕作放棄地化するという関連で捉えた場合は、大体、そんな率になっております。

○本間委員 8割は、要するに。

○室本部長 耕作されていると。

○本間委員 所在がわからなくても。

○室本部長 所在がわからなくてもですね。私どもの事業制度で整備をして、使える状態になっているものですから、担い手がそれを借りて耕作しているという状況がございます。

○八田座長 所有者がわからなかったら、借りようがないではないですか。

○室本部長 私どもの事業制度は、基本的には、前回も説明したかも分かりませんが、所在者が最後まで分からないところは不同意として取り扱います。分母・分子からは除きませんが、不同意として扱った上で、事業の中に取り込んで整備を全部行ってしまうわけです。そうすると、所在不明農地の隣の担い手が、いやあ、よくなりましたね、整備されたから、うちはその農地を借りますよと言ってくれば、これは借りられる仕組みになっています。

○八田座長 まず、不同意として扱いますね。

○室本部長 不同意として扱います。

○八田座長 そして、所有者が不明のままだったと。その場合にも使えるわけですか。

○室本部長 使えるわけです。

○八田座長 賃料はどうするわけですか。

○室本部長 賃料は担い手さんからもらうと。

○八田座長 担い手からもらって、これは事業者がもらうと。

○石垣課長 土地改良企画課長でございます。今、所有者がいなくなっているところをど

うして借りるのというお話でしたけれども、圃場整備をした時点では、例えば、今の所有者のお父さんがまだ御存命だったりして、そのときから借りているとか、そういう事情があって借りて、いつの間にか、現在の所有者は不明になってしまったという場合が多かろうと思います。

それで、今、先生のお話のあった賃料ですけれども、供託という制度がありますので、これは土地改良のほうではございませんけれども、賃料に関しては、それがあります。今、部長が言った土地改良区に払うお金というのは、かつて圃場整備に要したお金とか、事業に要したお金です。あと、施設管理で、当然、水を受け取るわけですから、水道料金に当たるような水代ですね。そういったものは耕している人に負担してもらうというのが我々の制度になっております。

○八田座長 分かりました。負担金は耕している人が払うと。しかし、賃料は供託される。

○石垣課長 供託という制度があります。

○八田座長 もし持ち主があらわれたら、その人にお返しすると。

○石垣課長 そういう形になります。

○八田座長 なるほど、よく分かりました。

○本間委員 では、最後のページをちょっと御説明いただければと思います。

○石垣課長 資料の2ページ目、財産管理人制度でございますけれども、これは民法の規定に基づく制度でございます。今、話題になっておりますような、所有者の所在が不明であるような財産、あるいは相続人がいなくなってしまう、あるいは存在が明らかでないという事態になってしまった場合には、左側の不在者財産管理人制度でまず説明しますが、配偶者、相続人、利害関係人と、土地改良区や市町村のような事業の実施主体もこれに含まれるわけですが、このような人たちが家庭裁判所に申立てを行います。

家庭裁判所は、これは家庭裁判所のホームページによって色々書き方が違いますけれども、1か月から2か月程度かかって財産管理人を選任いたします。弁護士とか、司法書士とか、そういった方がなるケースが多いようでございます。まさに文字どおり財産の管理を行うわけでございます。基本的には保全というか、大きくがたがた動かすとか、そういうことになりますと、一番下に書いてありますけれども、必要があれば、家庭裁判所に「権限外行為許可」を申請いたします。家庭裁判所がこれに従って許可を与える。例えば、所在不明の土地があって、これを土地改良区が家庭裁判所に申請をいたしまして、管理人が選ばれる。この管理人に市町村なり、土地改良区なりをお願いをしまして、同意を取っていいですかと、管理人の名前で家庭裁判所に申請してもらうと、こういう仕組みでございます。

相続財産管理人のほうも、基本的には、今、申しました不在者財産管理人とほぼ同様の手続を取って、必要に応じて「権限外行為許可」の申請ということで家庭裁判所をお願いすると、こういう制度になっております。

○八田座長 どうぞ。

○鈴木委員 まさにその財産管理人制度のところなのですから、空き家を解消するのにこういうものを使う事例があるのですけれども、大変使いにくいのですね。地方では、空き家条例などと、わざわざ条例を設定して、色々担保した上でこういうものを使っているわけなのですから、農地の場合、どれぐらい、こういうものを使った事例があるのですか、今までに。

○石垣課長 今、先生おっしゃられたように、これは民法の制度なものですから、なかなか使われていないというのが実態になろうかと思えます。

○鈴木委員 件数的には把握されていますか。

○石垣課長 把握はしておりません。全くないわけではなくて、やはり使っているところは使っているのですけれども。

○鈴木委員 もし把握できるようであれば数字を、今でなくて構いませんので、後で。

○石垣課長 統計的には、何パーセントですとか、そういうことはなかなか言いにくいと思えます。

○鈴木委員 事例があるか、ないかでも。

○石垣課長 あるか、ないかでもよろしければ。

○八田座長 農地に関して、パーセントではなくて、件数を。

○鈴木委員 率は難しいと思いますものね。

○室本部長 今、石垣が答えたように、数は本当に少ないです。

○鈴木委員 もし分かれば、何でそんなに少ないのかという。

○室本部長 それを今、御説明しようと思ったのですが、一言で言うと、それを使わなくても、担い手に農地がちゃんと権利移動しているという実態があるからなのです。さっき本間先生がおっしゃったように、将来的に人口減少社会を迎えて、耕作放棄地が増えていくということになれば、この制度の活用をもっとしなくてはいけないという方向に流れていくと思いますが、今のところは、整備をやれば、ほぼ100%に近い形で担い手さんが農地を受けて耕作をしているという実態があります。

○鈴木委員 必要がないということですか。

○室本部長 必要がないということではありません。これはバッファには十分なり得る制度なのです。なり得る制度なのですが、今のところ、大きな支障が伴っていないものから、もし担い手に農地がなかなか渡らなければ、皆さん、本気になってこれを使おうというふうに流れるでしょうけれども、実態にかんがみて、なかなか使おうというところには向かわないということですね。大きな支障がないという、それが原因になっております。

○鈴木委員 分かりました。

もう一つ、よろしいですか。同意の合意率というのは非常に高く、私は驚いたのですけれども、この統計の取り方なのですから、まず、着手したベースでこういう同意率だという数字だと思うのですけれども、農林水産省で着手ということ把握するのは、同

意ができた後で着手なのですか。それとも、改良事業の同意を始めましたという時点で把握していらっしゃるのですか。つまり、分母が何なのかよく分からないので、それを知りたいというのが1点です。

もう一点、知りたいのは、着手の定義はよく分からないのですけれども、同意をしようと思って、県なり市町村が始めましたというところから、実際に3分の2以上、98%という話ですけれども、そこまで同意を取り終わるまでの期間はどれぐらいかかっているかということを知りたいのです。

○室本部長 同意と、事業着手というのは別々の手続がありまして、事業着手に至るまで、私ども、一般的には、地域整備方向検討調査という、個別地区の事業をやろうかということで、国自らが行う調査がございます。これは大体2年から3年という手続ですね。そのステップの次に、これは国営地区として形成できそうだという地区のために行う地区調査がございます。これは1年から3年ぐらい、長くて3年ぐらいです。それが終われば、全体実施設計、今度、設計に移るわけです。これが大体、1年から、長いところで2年ぐらいかかります。そこで設計して、フィージビリティが最終的に確認されたという次のステップとして着工に移ります。合算していただければ、大きくて複雑な地区は7～8年ぐらい要します。小さな地区であれば、それこそ2～3年と。

今、国営の例で申し上げましたけれども、県営とか市町村営になると、例えば、県営であれば、県自らが調査をし、そしてすぐ着工するという手続に移りますから、期間的にはそんな長くはかからないと思います。

事業着工する前の段階で土地改良法に基づく同意取得という手続がございます。これは大きい国営の地区などでいくと、やはり同意を取るのに、それこそ半年ぐらい要する場合がございます。受益面積1万ヘクタール、地権者の数が3,000人、4,000人ぐらい規模になりますと、半年かかるケースもあれば、あるいはそれを3か月で行ってしまうケースもあります。それはなぜかという、その前の段階、調査の段階で意向確認という手続を入れております。この意向確認は主にアンケート形式で行うのですが、仮にここに国営事業が入るとすれば、皆さんは負担金を払って事業に乗っていただくこととなりますが、それをして整備をする意向がございますかという形の事前の意向確認というのがあって、その段階でまず、大体、同意率どのぐらいいけるかという当たりをつけるわけです。当然、調査を行うということは、用水路の整備のためのボーリングを掘ったり、色々行うわけですから、その途中で集落説明会を何回も開きながら、地域の皆さんの御理解を当然いただきながら調査を進めるわけですから、実質の、元々行った意向確認の同意率は自然と、隠れた中で上がっていくという、そういう手続を踏みます。実際に着工する前段になって、法に基づく同意取得がございます。それがさっき申し上げた、半年かかる場合もあれば、3か月で終わらせる場合もある。事前の意向確認をよりスムーズに行っていれば、実際の法手続に基づく同意も短期間で済むという効果がございます。それで行った、最終的な法に基づく同意率がここに挙げた同意率だということなのです。

○鈴木委員 分かりました。大変よくわかったのは、要するに、ここは前さばきというか、調整するので、同意率はいけるといものが分母になって、この数字だということですね。だから、我々が知りたいのは、例えば、3分の2を2分の1に下げて、どれぐらい、こういう改良事業の同意が進むのかということを知りたいので、むしろ調査に入った時点の数字と、最後の同意がどうなるかという、その率なのです。だから、分母が、前さばきとか、調整とかをやっているものを全部含めてどうなっているのかを知りたいので。

○室本部長 先生のおっしゃるそういう数字は、もし2分の1出ればどのぐらい進むかというのは、あらかじめ想定して調査を行っているものでは全くありませんので、例えば、実際に、一番初めの同意率が50%でしたということがあったとしても、50%だから同意率が進んだのかどうかは全然分からないわけです。

○鈴木委員 それは訴訟リスクを恐れるからですね。

○室本部長 一方で、3分の2の要件があるというのは、農家の方々はほとんど御存じないと思います。実際知っているのは土地改良区であり、事業を行う県であり、市である。ここしか、3分の2要件というのはほとんど御存じないと思います。彼らは、反対者がいて、訴訟提起されれば、それが何年も長引いて着工がおくれることになりますから、やはり全員同意が基本であるという考えのもと、努力されるわけですね。ですから、2分の1に下げるということは一体どういう意味を持つのが極めて疑問であるというのはそういうことです。

○鈴木委員 分かりました。

もう一つ、すごく疑問に感じたのは、3分の2とかいう要件が、改良事業の同意に対しては、その率があまり機能していないということですね。そもそもの3分の2ということがね。だって、98%も同意を取っているということは、逆に言うと、こういうものを進めようと思った場合に、何がネックなのですか。つまり、全員同意を取らないと、市なり、県なりが訴訟リスクを抱えるというのは、普通、3分の2でいいはずなので、3分の2さえ同意を取っておけば、訴訟リスクは彼らは免れるはずなのだけれども、免れないというのは、どういう法律の建付けになっているのですか。

○室本部長 3分の2というのは、3分の2を取れば訴訟リスクを免れるという、そういう法の建付けにはなっていないと思うのです。3分の2の同意取得というのは、これは土地区画整理事業でも同じなのですが、要は、憲法で保障された財産権の侵害、29条と、それから、公共の福祉、いわゆる事業の公益性ですね。それを比較衡量して、3分の2、最低限要るよねという法の建付けになっているのです。これは土地改良法だけではなくて、私有財産に手を付ける区画整理事業もそうですし、他の土地再生の関係の法律でもそうです。土地区画整理事業などはもっと厳しいのです。地権者の3分の2だけではなくて、かつ借地権者の3分の2、かつ面積の3分の2と、トリプルでかかっているわけですね。ですから、決して土地改良法が特段厳しいわけでもなく、むしろそういう法律と比べれば非常に緩い要件になっております。

実際、これまで裁判が色々な地域で提訴されているのですが、憲法違反だと、土地改良法というのは29条に抵触するといつて訴えられた件数がこれまで2件ございます。これは盛岡と埼玉の例なのですが。そこで地裁の判決は、関係の部分だけちょっと触れますと、要は、土地改良法はちゃんと3分の2以上の同意を取って、財産権の侵害と公益性、これのバランスがちゃんととれているので、何ら憲法違反ではないと、どちらもそういう判示がなされております。

○鈴木委員 それなのに、みんな98%の同意を求めるのはどうしてなのですか。

○室本部長 それは、法の趣旨から言っても、私有財産、農家伝来の土地に手を付けるわけですから、それを3分の2で全部行ってしまいますよなどというのは極めて、行政の横暴でしかないわけです。

○八田座長 そんなことはない。公益性と私有財産権の比較衡量した上で3分の2としたのだから、98%というのを市とか県がやるということは、私有財産権の過度な保護で、公益性の軽視にほかならないと思います。だから、そういうシステムにあることは、今、提起されている問題とちょっと離れるけれども、これは何とかしなければいけない問題だと思います。

先ほど、都市開発法においてはもっと厳しいとおっしゃった。厳しい面はありますが、実際は強制収用ということはあります。組合施行で同意が得られて、不同意のところに対して強制執行ということはあります。ここでもおそらく、不同意に対して、それが認められているのだと思うのですよ。もし認められていないならば、土地収用権を発動することがなければ、これからの多くの耕作放棄地、あるいは不在者管理が増えたときに、やっていけないと思いますけれどもね。

○室本部長 強制執行という言葉では、私どもの法の中では、そういう定めはございませんが、ただ、実際に、土地改良事業というのは、それこそ3分の2の同意が取れば、強制的に事業はできるようになっているわけです。

○八田座長 強制的。

○室本部長 強制的に事業ができるようになっているわけです。

○石垣課長 反対者がいても事業ができるわけです。

○室本部長 反対者がいても事業は実施できて、お金も強制的に取る、そういう仕組みになっているわけです。そういう意味では、先生がおっしゃる強制執行と同じような形で、強制力は持っている。

○八田座長 都市再開発の場合には、上にビルを建ててしまうわけですね。この場合も圃場を整備するわけですから、人の財産を使うわけですから、それはある種の強制が必要ですね。

○石垣課長 まさに強制的に事業を行うと。

○室本部長 強制的に事業ができる。

○八田座長 専門家、どうぞ。

○内田室長 専門家では全然ないのですけれども、座長、今、行きつつある議論は、反対者が現にいて、明確に反対しておるところの事業を強行するようなところの議論に移りつつあるのですが、ここでの論点は、後で出て来られたときは同じような問題が起こるのですが、今は所在不明で、どこにいるか分からないで、不同意とは書かれていますけれども、明確に反対をしているわけではないところの議論ですから。理屈はそのとおりでね。

○八田座長 私も認識しています。

○室本部長 事務局からそういう話がありましたけれども、これは法の根幹でございまして、ここはきちんと押さえていただきたいのは、3分の1の人間が仮に反対したとしますね。ですけれども、3分の1の地区を取り込んで、事業を全部、圃場整備で、勝手に私有財産を触って整備をしてしまうわけです。

○八田座長 ちゃんと地代は払いますよ。

○石垣課長 地代も払ってもら。地代よりも、むしろ大事なのは事業にかかる費用です。

○室本部長 建設負担金です。費用も強制徴収できるのです。

○八田座長 それは使う人が払うわけでしょう。

○石垣課長 それも、反対した人からも無理やり取れるのです。税金並みの強制賦課ができます。差押えもできます。そういう仕組みになっております。

○八田座長 元の所有者ではなく、使う人が払うわけでしょう。

○石垣課長 使う人がいれば、その人が払うという、それは法律の仕組みです。

○八田座長 そういうことでしょうか。だから、使う人がいれば。

○石垣課長 今、言っているのは、ちょっと混乱しているかもしれませんが、法律の根幹として、反対している人からでも、そうやってお金を取ることができる。

○八田座長 そうだとしても、使う人を見つければ、彼が払えばいいわけですね。

○石垣課長 見つければいい。

○室本部長 まさに、使う人を見つけないということ、皆さん、御努力して、なるべく同意率を上げて、円滑に工事を行って、整備した後、担い手さん、どこかにいますかねと、必死になって彼らは探すわけですね。担い手を見つけて、不在者の農地も借り上げて、それで地域の農業を守っていかうということになるわけです。ですから、この法の強制力を過度に我々は市町村なりに行政指導しているわけではなく、やる気になれば、例えば、同意率80%でも事業に踏み切ることも可能なわけです。

○八田座長 これは、内田室長がおっしゃるように、ちょっと 이슈が違うから置いておきますが。

○内田室長 重要な問題ということはもちろんよく分かります。

○八田座長 時間がないから、あっちのほうに戻りますが、鈴木委員も御指摘になったように、根本的に98%か100%しかできないという現状が問題があるということは、これは議論するつもりはありませんけれども、私どもが認識している問題です。

○石垣課長 すみません、ここは我々も大事なところなので議論させていただきたいので

すけれども、先ほど八田先生が。

○八田座長 時間がないから後に回しませんか。もっと重要なことがあるから。

もう一つの問題は、不在者がいるときに、今のところは不同意とみなすことになっているけれども、不在のところはニュートラルとして、不在者を除いた3分の2で決しようと、そういう提案なわけですね。これについて、それではまずいよという議論は特になかったと思うのですよ、先ほどの議論では。

○室本部長 いえ、まずいのです。

○八田座長 それはどうしてですか。

○室本部長 一つは、分母・分子から除いてしまうと、事業の対象エリアから外すということになってしまうのですね。法的には、分母・分子から除いてしまうと、その区域は一定区域の受益者と認めないということになるわけですから、そこは手を付けられないわけです。

○八田座長 しかし、いないのだから。

○室本部長 いえ、それは先生、非常に暴論でして、いないのだからといっても、法律的には、3条資格者が法的に定められなければいけないわけですね。その分母・分子から、計算から外してしまうと、言ってみれば、こういう地域で不在者がこうあれば、事業区域というのはこんな形になってしまうわけです。

○八田座長 事業区域は全部やりますけれども、不在者については、後で出てきたらちゃんと供託金をお払いますと、そういう形にして、実際にあらわれればいくらかでも意見を言えるわけだけれども、言わないのだから、それはどちらか分からないということでやったらどうですか。

○室本部長 そういった御意見は、色々考える中で、そういう一つの考え方があるのかも分かりませんが、法との整合性を変えてみれば。

○八田座長 法を変えようという話ですから、ここは。

○室本部長 いえ、法を変えようということなのですが・・・。

○八田座長 現在の法がどうだからということはどうでもいい。実際の農地の有効利用、これから出てくる不在地主の問題に対して対応するのに、何が世の中にとっていいシステムかということを考えて、法は後で付けてくれば、それで済む話です。

○室本部長 まさしく我々も、どういう形でやれば事業がうまくいくかというのは日々考えておまして、土地改良法も定期的に改正をするということですね。定期ではなくて不定期で、必要になれば改正するということをやらなければいけないと考えていますが、冒頭、私、2回申し上げましたが、この点は是非とも市とか県の意見をお聞きいただきたいわけです。つまり、業者の提案は悪いとは決して申し上げませんが、そうやれば、すぐ工事が円滑に進むという視点でこの問題をもし取り上げられるとすれば、それは逆に区域計画をつくる市のほうも、いやいや、そんなことをやられれば困りますよということになりかねない論点を含んでいるから、私どもはちょっと待ってくださいと申し上げているわけ

です。

○八田座長 では、少なくとも市や県が選択できるようにするならいいわけですか。不在地主の処遇に関して、市や県が選択できると、そういうことですか。

○室本部長 選択できるというのも、非常にまずいなという考え方を持っております。もう何回も申し上げていますが、私有財産権の侵害という問題と、それから、公共利益というものを比較衡量すれば、他の法律のどれを見てもやはり3分の2以上あるわけですから。

○八田座長 半分ではないですよ、3分の2のままいくのです。だけれども、不在者の取扱いを反対とするのではなくて、ニュートラルとするということに関して、唯一の反対は、市とか県がそれは望まないだろうとおっしゃるから、それでは市や県の選択制にしたらどうだろうと。

○室本部長 唯一の反対とは申し上げておりません。市も反対するであろうと申し上げていまして、私どもの立場としては、この要件の緩和は極めて困難であるということをお願いしているわけでありまして。

○八田座長 その理由が分からない。市や県が反対するからとおっしゃったのが反対理由で、他に何も理由がないではないですか。

○室本部長 いえ、あるわけです。ですから、法の3分の2のですね。

○八田座長 だから、法は変えると。

○室本部長 そもそも法を変える意味合いが十分理解できないということですね。

○八田座長 それを何で反対するのかが分からない。実際に不在者がいるために圃場整備がうまくいっていない事例があり、またこれからも予想されるというのならば、なるべくそれを解消する仕組みを考えるべきではないですか。

○室本部長 不在者が仮に数多く現れた場合、その土地だけ全部抜いてですね。

○八田座長 そうではない。全部ひっくるめてやる。ただし、同意を求める求め方だけです。

○本間委員 地権者が不明だということで、簡単に言えば議決権を与えないということなのですね。

○八田座長 そのとおりです。

○本間委員 面積割りをするのではなくて、議決権を実際に行使することができないから、そこは除いて、母数としての議決権を持つ人たちを、今、分かっている地権者で固めるという話ですね。

○石垣課長 ただ、先生おっしゃっているような、いないから意見を聞かない、母数から外すということは、また元の繰り返しになりますけれども、財産権の侵害という点で非常にデリケートな問題を含んでいると言わざるを得ないと思っております。もしその人たちを外してしまっただけ行ってしまおうということになると、まさに、先ほどから何回も言っております財産権と公益性のバランスを3分の2で保っているというところが保てなくなる恐れがあると申し上げざるを得ないと思っております。

あと、先生、公益性の軽視ということもおっしゃっておられましたけれども、むしろこの問題は逆に財産権の軽視につながりかねないという、非常に重大な問題をはらんでいると私どもは危惧しております。先生方がおっしゃる、耕作放棄地が今後増えるかもしれない、その問題は当然分かっております。私どもも理解しておるつもりでございますけれども、その問題は非常に慎重を期すべき部分であろうと私は思っております。

もう一度申し上げたいのですけれども、八田先生が供託と言われましたけれども、何を供託、何を補償するのか。この事業によっては農地の価値が上がるわけですから。例えば、道路とか、空港とか、一般の公共事業をイメージされていると、そこで補償とか、供託をしなければとか、そういう問題は確かに起こるかもしれませんが、それによって農地の価値が上がるということでもありますから、そういう意味では、先ほど地代については供託があると申しましたけれども、土地代に関しては供託というものは基本的には想定されない、そういうふうを考えております。

○八田座長 普通、市街地再開発の場合には、一応、その場所を買うことにして、組合が買って、その代金はどこかに預けておくということになると思います。その場合には家賃は取っていかないですね。それでいいですね。

○宇野参事官 再開発の場合は、権利変換ということで、土地が建物の床に変わります。そのときに平均値みたいなものがあって、それより高いところをもらえば、逆にその人からお金をもらい、安いところをもらえば、その差額分をお金でお支払いをするという、精算をする仕組みが確かあったと思います。

○八田座長 不同意の人に対して、権利変換してあげた場合には、不同意の人は売ってしまう権利があるのではないですか。

○宇野参事官 売る権利はありますが、それは過小宅地とか、要は、床に変えたときにあまり床が与えられないとか、そういうのは申出制度があったと思います。

○八田座長 それもチョイスとしてあると。それから、もう一つは、売る場合には市場価格ですから、そんなに得なものではない。それから、もう一つは、権利変換してもらった場合には、賃料がちゃんと入ってくると。

○宇野参事官 そうです。

○八田座長 今まで並みの。

○宇野参事官 はい。元々借りていた人がいれば、そのままくっついてきますので、その人から賃料を取る。

○八田座長 今まで並みの賃料が入ってくる。そういう制度をもちろん工夫する必要があると思いますけれどもね。

○石垣課長 今、おっしゃられた中では、土地改良にも換地という制度がございます。その中で、例えば、わしは年取った、もう農業をやれない、誰かにやってもらいたいという人がいれば、そこは換地を定めない。その人の持っている土地は換地を定めないということですね。誰かに売ると。要は売るわけですね。担い手がいて、その人が、よし、では私

が買いましょうということであれば、その分を精算金という形で支払う、そういう仕組みにはなっております。

○八田座長 これを不在の人に対してどの程度できるかというのは、例えば、他の。

○石垣課長 それはもちろん財産管理人を立てて、今でもできます。不在の人がいれば、換地計画も3分の2同意で動かせることになっておりますので、その部分につきましては、それこそ先生おっしゃるような供託という手法は今でもございます。

○八田座長 そうすると、詰まるところは、議決権に棄権を認めるかどうかということになりますね。棄権とみなすか、反対とみなしてしまうのか。

○室本部長 それも、今、3分の2以上の同意、言ってみれば、3分の2の同意しか取れない場合は3分の1が反対者なのですが、それでも事業できることになっているわけですから、別にその分だけ分母・分子から抜いて取るということをしなくても、仮に80%で同意をとって事業を行えば、残り2割は反対者であっても、議決権を持ったまま、事業は強制的に進んでいくわけですね。ですから、ある意味、その御提案というのは、今の枠の中でも実際はできていると解釈できるのではないかと思います。

○八田座長 そこはさっきの話に戻って、100%、98%が前提という世界ではそういうことになるのでしょうけれども、実際に3分の2取れるかどうかという戦いになった場合には、不在地主の場所を入れるかどうかはかなりクリティカルに効いてくる可能性があると思いますね。

○室本部長 ただ、実際に3分の2取れるかどうかというところで、事業を仕組むというベクトルが働くかということなのですね。つまり、予算もそんなに潤沢にあるわけではありませんので、事業を行う側も、ちゃんと優先順位、本当にここは農業振興を図ろうと、みんながまとまってこの地域をよくしようという意思が形成されたところしか、優先順位を付けたくないわけです。これは予算と事業の今の配分を考えれば当然のところであって、先生が問題にされるような3分の2ぎりぎり取れるようなところでの事業というのを、そもそも事業実施主体が考えるかということ、決してそうではないという状況になっております。

○八田座長 基本100%が前提とされているときに、4分の1なり、3分の1に極めて近い不在地主のいるところがあった場合に、不在地主は全員反対だと想定すれば、何も始まらないということになるだろうと。ところが、不在地主は一応、棄権したということにすると、今の慣行の98%とか100%みたいなやり方でやっても、これができるようになるだろうと。そういうことが提案者の気持ちの中にあるのではないかと思うのですね。

○室本部長 提案者の真意は分かりませんが。

○八田座長 そういう理屈ならば通りますね。

○室本部長 ただ、養父市は、私も昔、近畿にいたものですから、働いていたものですから、よく状況はわかっているのですけれども、業者がその地域の農業をどう捉えてやろうかということをごだけ真剣に考えておられるかというのは、私どもには把握しかねると

ころでございます。

一方で、養父市の市長も、本当に地域の農業を振興したいと、ものすごい熱意を持って取り組んでおられる市長でして、そういう方がどういう地域に圃場整備を入れていこうかと優先順位を付けるときに、やはり地域がまとまるどころという観点でおそらく地区を選ばれるのだと思います。

とにかく私どもとしては、別に100%同意を目指せなどということは言っているわけではなく、3分の2にしろ、2分の1にしろ、要は訴訟回避、なるべく地元がまとまってやっっていく地域を全体で守っていくという、そういう目標に照らし合わせた形での運用が、それぞれの自治体の意思でもって行われていると捉えているものですから、法の建付けを変えるという意味合いについては、非常に困難であるとしか申し上げようがないということでございます。

○八田座長 私は訴訟回避のために公益性を犠牲にするということはあるとはいけないと思うのですね。間違ったことで訴訟してくる者に対しては断固戦うべきだと思います。

それから、今のお話を私なりに整理すると、市や県が基本的には不在者を棄権とみなすという制度は望まないはずだとおっしゃるのだから、そこは選択制にすることが一つあり得るのではないかと思います。

あと、他の委員の方。まとめとして、今後考えていくべきことについて何か。

○本間委員 業者の都合でということ強調されていますけれども、業者は業者で制度は熟知しておられるはずですね。

○室本部長 いえ、そんなことはないと思います。そういう業者は、私ども、お目にかかったことないですね。土地改良法を、3分の2の同意が要ることぐらいはおそらくわかっておられるでしょうけれども、不在地主に対して、どういう法律の枠組みがあって、手当てができるかなどということは、ほぼ間違いなく御存じないと思います。

○八田座長 そんなわけの分からない法律を置いておくべきではないですね。ちゃんと明快に誰でも分かるように広報もしなければいけないし、法律も変えなければいけない。

○室本部長 では、土地区画整理法を我々は全部承知しているかというのと、決して承知しておりません。

○八田座長 変えなければダメですよ。そんな訳の分からない法律にしておくべきではなくて、少なくとも特区ですっきりしたものにしなれば。

○室本部長 すっきりしているか、していないかという議論は不毛の議論でしょうけれども、法律の中身を国民全体が承知しているという前提に立って議論すべきではないと思いますね。もちろん、分かっておられる方もおるのでしょうけれども。

○八田座長 法律は役所だけが知っていればいいのだという考えに聞こえますね。

○室本部長 いえ、そうではなくて、分かっているものだという前提に立って、財産管理人制度を使えばうまくいくとか、あるいは受益者の除外の取扱いがどうなっているのかとか、そういうことは業者は御存じないと思いますよ。3分の2同意が要ることくら

いは分かっておられると思いますがね。

○八田座長 日本全体の岩盤規制の打破が現政権の方針です。事業者が提起された問題を、どんなきっかけであってもできるだけ地方活性化につなげていきたいというのが私どもの希望なのですね。この提案は事業者からあったかもしれないけれども、非常にいい芽を含んだ提案だと思うのですよ。

○石垣課長 先生、もう一回確認させていただきたいのですけれども、不在者の土地をどう扱われるということですか。分母から除外をするとおっしゃってらっしゃいますね。そういたしますと、その部分についての不在者の、いないから、意思の表示のしようは もちろんございませんが、どちらとして扱うのだということでしょうか。棄権というのはよく分からないのですけれども、賛成か反対か。

○八田座長 要するに、棄権ですね。投票では棄権として扱おうということですね。

○石垣課長 棄権扱いですか。

○八田座長 はい。

○石垣課長 意思表示は聞かないということですか。

○八田座長 できるだけ現れてくださいということはあるわけですが、それでも現れなかったら、聞けないですね。

○石垣課長 聞けない場合は、それは不同意として扱うことによって、事業は今でもできます。

○鈴木委員 不同意だったら今と同じじゃない。

○石垣課長 それは今と同じ、そうですね。

○八田座長 そうではなくて、それを棄権と扱いましょうということですよ。

○石垣課長 棄権ということですか。

○室本部長 棄権という意思表示をしたと、こういう扱いになるわけです。

○八田座長 今の制度では、本当は賛成しているのに不同意として扱われてしまって、事業できなくなってしまう場合だってあるでしょう。これは決めの問題です。

○室本部長 いえ、事業できなくなる場合はないのです。今の制度だと、強制的に事業を行ってしまうのです。

○八田座長 本当は賛成だけれども、十分集まらなくて、不同意の数が多くて、3分の1になってしまつてということはあるでしょう。

○本間委員 可能性としては、そういうことは起こり得るわけです。

○室本部長 先ほど申し上げましたが、実際は3分の2ぎりぎりのところで同意をとったからと行う地区はないわけですね。

○八田座長 だけれども、これは決めの問題としてどう考えるかという話ですから、それはどっちでも同じことだと思います。

○石垣課長 繰り返しになりますけれども、3分の1に近づくぐらいの不在者がいるような、それで荒廃もしているような農地に対して、土地改良事業も公費を投入して行ってお

りますから、当然、市町村も財政負担をしなければいけないわけですから、そうしたところに果たして投資効率がどれぐらいあるだろうか。もちろん、そこで耕しますと現れてくる人がいるかもしれませんが、そこは市町村なり、事業を行う人、そして農家の方たちが皆さんで判断していく。効率性というのは考えなければいけないだろうと思います。それは論理的にというよりも、実態的にという話ですけれども。そこは繰り返しになります。

○八田座長 それでは、時間が過ぎてしまいましたので。

○鈴木委員 すみません、最後、確認だけね。私からのリクエストは、次のヒアリングまでに財産管理人制度をどれぐらいやっているか、事例件数が欲しいことと、それから、同意率は非常に高いのですけれども、その前ですね。だから、最初に調査を始めた時点から、結局、着工しなかったという、その率を知りたいので、その率をちゃんとください。着工した率でもいいです。引けば着工しなかった率になるのでね。

それから、正確に、国営事業だけで構いませんので、最初の調査から最後の同意まで、どれぐらい時間がかかっているかという数字が欲しいということですね。

○室本部長 前段のアンケート調査的なものは、先ほど申し上げたとおり、事前の意向確認みたいな形になっておりますから。

○鈴木委員 だから、そこから結構なのです。

○室本部長 そんなデータがそろっているかどうかの確認も含めて、整理をさせていただきます。

○鈴木委員 国営事業でもそういうことはできませんか。

○室本部長 これは国営でしかできません、おそらく。

○鈴木委員 結構です。だから、国営で結構です。

○室本部長 県営とか市町村営は、日頃から同意するよと聞いている人達の人数をカウントして、それをもって同意率としている場合もあります。

○鈴木委員 それから、最後にもう一つだけ確認ですけれども、3分の2ということに関して、市町村で98%とか、100%を目指しているということですが、農林水産省でそういう指導とか、通達をこの間を出しているということはないですか。それは全くないですか。3分の2以上にしろとか、そういうことは言っていないですか。それは大丈夫。

○室本部長 通達はないです。

○石垣課長 通達はありません。

○石垣課長 それも一応、3分の2以上ですということを言っております。

○鈴木委員 3分の2以上ですか。でも、もっと高めろとか、そういう通達にはなっていないですか。

○石垣課長 そのようなものはありません。通知文書ではありません。

○鈴木委員 分かりました。指導もしていないですか。

○室本部長 指導というか、なるべく同意率を上げたほうがいいよねというのは、私ども

も、例えば、要請団の方が来られたときに、部長、今、同意率8割超えました、もうちょい上げたいと思っていますという話をしたときに、それはそうですね、上げたほうが後々いいですねということは申し上げます。組織号令かけて行っているということはございません。別に我々は強制力で行っているわけでも何でもなく、実際に同意取得に苦勞している方々が、なるべく多く同意を取ったほうがいいと思うのは当然のことであって、後々、地域で混乱を来さないようにという意味で行っておられるわけですから、その程度のもんです。

○八田座長 分かりました。

○藤原次長 事務局から1点だけ。

○八田座長 どうぞ。

○藤原次長 同じように統計の問題なのですけれども、今日は23年度に着手した75地域をいただいているのですけれども、もう27年度になろうとしていますので、24年度か25年度のデータはまだないのですか。その前後含めて、1か年度だけで議論するのもさすがに正確性を欠くと思いますので、できれば、その前後の年度の新しいデータも早急にいただくとありがたいと思っています。

○室本部長 そうですね。できる範囲で整理してみます。

○藤原次長 よろしくをお願いします。

○八田座長 今日、お話いただいた農地に関することは、実は林地に関しても不在者のところが問題になっていますし、もちろん、都市再開発でも、それから、墓地などもよく不在のことがありますから、各省横断的に、かなり共通の問題だろうと思うのですね。その意味で、土地改良区のことに限った問題ではなくて、大きな問題だと思っておりますので、今後とも御検討のほど、よろしくお願ひ申し上げたいと思います。

どうもありがとうございました。