

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 令和2年8月26日（水）14:30～15:18
- 2 場所 永田町合同庁舎7階特別会議室等（オンライン会議）
- 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 |
| 座長代理 | 原 英史 | 株式会社政策工房代表取締役社長 |
| 委員 | 中川 雅之 | 日本大学経済学部教授 |
| 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>

- | | |
|-------|--------------------|
| 望月 健司 | 農林水産省経営局農地政策課長 |
| 永代 高雄 | 農林水産省経営局農地政策課課長補佐 |
| 笠原 健 | 農林水産省経営局農地政策課経営専門官 |

<提案者>

- | | |
|--------|-----------|
| 二神 健次郎 | 新潟市農林水産部長 |
|--------|-----------|

<事務局>

- | | |
|--------|-----------------|
| 眞鍋 純 | 内閣府地方創生推進事務局長 |
| 山西 雅一郎 | 内閣府地方創生推進事務局次長 |
| 佐藤 朋哉 | 内閣府地方創生推進事務局審議官 |
| 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 農地所有適格法人の議決権要件の緩和について
- 3 閉会

○黒田参事官 それでは、定刻になりましたので、これからワーキンググループヒアリングを開催したいと思います。

まず、「農地所有適格法人の議決権要件の緩和について」ということで、農林水産省と新潟市に御出席いただいております。

本日は、議事については公開ということで承っておりますけれども、資料につきましては、事務局から資料を提出しております。これの扱いについてはいかがいたしましょうか。

○井上参事官 今回の資料につきましては、本提案を要望していた企業名や、内閣府が各企業に調査した事業内容も含まれており、企業が推定されると今後の事業計画に影響を及ぼすことが懸念されるものもございますので、資料の一部を非公開の扱いでお願いしたいと思います。具体的には、2ページ目以降を非公開の扱いにお願いしたいと思っております。

よろしく願いいたします。

○黒田参事官 八田座長、よろしいでしょうか。

○八田座長 結構だと思います。

○黒田参事官 ありがとうございます。

それでは、これから開会させていただきたいと存じます。

○八田座長 それでは、お忙しいところを皆様お集まりいただきまして、どうもありがとうございました。

最初は、農林水産省、新潟市をお招きした会議です。

まず最初に、事務局からの御説明をお願いいたします。

○井上参事官 内閣府の参事官の井上でございます。

事務局から、事務局提出資料につきまして御説明をいたします。

念のためもう一度申し上げますが、今回の資料につきましては、本提案を要望していた企業名や、内閣府が各企業に調査した事業内容も含まれており、企業が推定されると今後の事業計画に影響を及ぼすことが懸念されるものもございますので、資料の一部を非公開の扱いでお願いしたいと思います。

具体的に、まず、1ページ目でございますが、本件については既に何回か議論をしておりますが、現在、新潟市提案のように、農地所有適格法人の企業の議決権は、農地法上2分の1未満に制限されておりますが、新潟市のほうから、農地所有適格法人の経営拡大策の一つとして、同法人の議決権を緩和していただきまして、農地所有など新たな事業活動の展開を後押ししていただきたいという提案がございます。

具体的な実情、ニーズといたしましては、2ページ目でございます法人のほうで、現在、出資比率が企業が出資できる上限に到達しておりまして、別の会社から新たに出資を受けることが困難になっているということから、これを緩和してほしいという声がございます。

また、3ページ目以降を簡単に御説明いたしますが、内閣府の事務局におきまして、本年6月から7月にかけて農業に参入している企業、農地所有適格法人延べ18社の法人幹部や企業担当者、現場の農業従事者にヒアリングを行ったところ、うち5社から農地所有適格法人の議決権の緩和が可能であるならば活用したいという要望がございました。

主な企業の声としては、新たな担い手の確保が重要であり、参入企業はその役割を十分に果たしている。あらゆる面で企業が参入する際に障害となるものをいかに減らせるかが

重要。農地のリースについては、更新できるか分からないので不安がある。また、賃料を上げてほしいというような声もあったりして大変だと。農業関係者に十分配慮した上で、企業の議決権は50%以上あったほうがいい。スマート農業など他企業との共同事業を検討するに当たって、無議決権出資では話が進まないという声がありました。

4ページ目以降、具体的なA社、B社、C社、D社、E社の内容でございます。それぞれについては説明を省きますが、具体的な実情もあるということでございます。

本日は、前回6月4日の国家戦略特区ワーキンググループにおきまして、最後に新潟市の提案について、そもそも農業法人に企業の資本を増強することについての考え方、農業に関心のある企業が議決権を伴い参入することについての考え方、農業経営者が2分の1以上の出資を確保することの必要性やその理由などの考え方、農業関係者自身や当事者が賛成している場合にも、なお農業関係者以外の議決権を2分の1未満にする必要性やその理由などの考え方、農業委員会と組み合わせるなど、議決権要件を緩和する柔軟な方法の導入などについての考え方について今後整理することになりましたが、それについての農林水産省の考え方をお聞かせいただきまして、委員の皆様方の御意見を賜ればと思っております。

以上でございます。

○八田座長 それでは、次は、新潟市ではなくて農林水産省に御発言いただきますか。

○井上参事官 農林水産省のほうからお願いしたいと思います。

○八田座長 それでは、農林水産省、よろしくお願いたします。

○望月課長 農林水産省の望月でございます。

先ほど御説明がありました6月4日のワーキンググループで、この会議で出されました5点の論点がありましたので、私どもの考え方を御説明いたします。

まず、1点目でございますが、養父市の特区と新潟市の提案が同一のものかどうかというお話を頂きました。

私どもといたしましては、養父市は新規参入法人、新潟市は元々農地を所有している法人という違いはあるのですが、経営の支配権について資本を入れたほうが持つのだと。つまり、過半の議決権要件を外すという意味では、今回の新潟市の提案と養父市の提案は同じものと考えているところでございます。

2点目でございます。農業に関心のある企業の出資を議決権要件で制限する必要があるのか。3点目、農業関係者が議決権の2分の1以上を保有する制限についての二つを頂きました。

これにつきましては、農業者による経営支配を確保し、農業に継続的に取り組んでいただくことを担保する観点で制限を設けているということでございます。この点につきましては、過去の国会の答弁におきましても、大臣、局長のほうからこのような趣旨を答弁させていただいております。

4点目でございます。企業が議決権の2分の1以上を持つことについて、地元や農業委

員会が賛同している場合であっても認められない理由でございます。

これにつきましては、地元や農業委員会が賛同していることをもって、今後も問題が生じないことを保証するものではないと考えております。特に株式会社につきましては、所有と経営の分離を特質としておりまして、国内外問わず無制限に変化する株主の比率に実際に左右されてしまう可能性があるということで、これは問題だろうと考えております。

5点目に、上記1から4の何かしらの議論の余地があるのであれば、農業委員会の手続や用途等に着目することで、議論ができるのではないかと御指摘を頂きました。

これにつきまして、今申し上げた1から4の論点につきまして回答しているとおりでございまして、この点についてお答えすることは特にないと承知しているところでございます。

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。

それでは、新潟市から、今の農林水産省の御意見に対する考えをお聞かせいただきたいと思います。

○二神部長 新潟市農林水産部の二神でございます。

今、初めてお話を伺ったので、すぐに的確なお返しができるかどうか分かりませんが、そこで農業を続けるということについて、企業側が50%以上持つことでそういうことが可能になるということもあり得るのではないかなということでございます。

○八田座長 それでは、委員の方から順に御発言をお願いしたいと思います。

中川委員、どうぞ。

○中川委員 委員の中川です。

農林水産省のお答えの中で、農業関係者が2分の1の議決権を持っていないといけない理由として、農業の継続とか農業の経営の担保をするというお答えでしたが、あまりにも抽象度が高過ぎて、私は具体的な農業関係者と言われている人たちの法律で挙げられている要件とどのようにリンクしているのかが全く分かりませんでした。

そこで挙げられているのが、土地を持っている方、あるいは一般承継者、それから、分からないけれども農地を貸している人、仕事を与えている人、実際に労働力を提供している人、全然分からなかったのですけれども、地方公共団体とかそういう方々、その人だけに限定するということが、なぜ農業経営を継続するとか経営を担保するということになるのでしょうか。実際に、それぞれの限定列挙されたものが何を保証しているのかということをもう少し具体的に答えていただいて、その上で、なぜ新潟市の提案で、要するに土地を提供する、労働を提供する、それから、仕事を提供する、あと、ちょっと分からないけれども公的な団体、そういうものとは区別して、資本を提供するような人を排除することで、なぜ農業経営の継続性とかそういうものが担保できないのかが全く具体的に分からなかったもので、その部分につきましては、この前の3月の私どものこのワーキンググループで出た宿題に対する答えとしては、私は全く理解できなかったというのが、今日お伺い

した感想です。

○八田座長 今の御意見に対する農林水産省の御回答をお願いいたします。

○望月課長 まず、農業者による経営の支配権ということ。農業者というのは、今、委員御指摘のように、農地の提供をした人や貸した方といった方々が入られるということでございまして、これは法律で定めているところでございます。

経営支配というところをどちらが取るのかということが大きなポイントだと思っております。いわゆる我々が呼んでいます農業関係者の方々であれば、この経営は安定して、地域の方も安心して農業をやってもらえるのではないかとこの安心感を持てるということでございます。

○中川委員 担保しようとしているのが、農業者による経営の担保ということで、農業者というものを農地法で限定列挙しているのであれば、それはそのトートロジーでありまして、そこで決められた人たちの中での経営を担保するために2分の1の支配権が必要なのだということはトートロジーで、何を守ろうとしているのか。例えば、農業技術とか、あるいは地域のコミュニティとか、そういうものが外生的に何か目標とするものがあるのであれば、それをお知らせいただいた上で、それが新潟市の提案が抵触するのであれば、そういうことを具体的に教えていただきたい。

農業者に関する経営を担保する法的な意味が全く分からないというのが私の感想です。

○八田座長 農林水産省、どうぞ。

○望月課長 お答え申し上げます。

農村現場におきましては、企業に関して結構根強い慎重論がございます。具体的に申し上げますと、企業の方々が撤退してしまうのではないかとこのリスクがある。そして、撤退した後の農地がどうになってしまうのかということを行っているのです。2点目は、転売の話でございます。3番目が、産廃置き場になる、あるいは耕作放棄されるのではないかと。

この大きく分けて3点が、今、農村現場で非常に懸念が残っている部分。やはり農業関係者以外の者の資本の方々が2分の1を超えますと、そちらの方の意思が働いて、今申し上げたようなことが生じるのではないかとこの農村現場の持っている懸念でございます。

○中川委員 すみません、三つ挙げていただいたうち、1点目の撤退するかもしれない以外が全然分からなかったのです。

○八田座長 私の聞いた限り、産廃の可能性はある。もう一つは、耕作放棄地になるかもしれないという懸念だそうです。

○中川委員 分かりました。すみません、ありがとうございます。

そういうことであれば、そういうことをなくすような措置を講じる。あるいは、現場の人たち、新潟市で農業を展開するときの関係者の方々の同意があれば私は問題がないように思うのですけれども、そういった具体的な協議を進めていただくということが非常に重要であって、今のような少し紋切り型のやり取りをしても、全く建設的でないと思う

のです。

○八田座長 農林水産省、どうぞ。

○望月課長 今、新潟市のお話が出されましたので、お答えさせていただきたいと思いません。

本年2月27日のワーキンググループの場で、新潟市から次のような説明を受けております。現在、特例農業法人が9社ありますけれども、このうち1社、たくみファームが議決権要件の緩和を要望しています。一方で、この法人に意思確認を行ったところ、現在の営農状況の改善に注力したいということで、今すぐには議決権要件を緩和しても活用するものではないということを伺っております。

こうした説明を鑑みますと、今たくみファームの資料がございますが、現時点で果たして現場で議決権要件の緩和のニーズがあるのかなのかということも少し考えなければいけないと思います。

○井上参事官 内閣府の事務局ですが、よろしいでしょうか。

私どもも、大臣や、私も直接たくみファームにお伺いをして、今すぐということは聞いていないのですが、ただ、希望としては将来拡大したいなど、49%以上のことをやりたいということをおっしゃってございました。

もう一つ、たくみファーム以外からも、先ほど非公開資料ということで申し上げました農業に参入している企業、法人からのヒアリングにおきましても、5社で農地の適格法人の議決権の緩和について述べておりますし、そのうちの3社は国家戦略特区の地域が含まれております。

以上です。

○八田座長 今、事務局から御説明になったことは、それはそのとおりだと思いますが、必要性が緊迫しているかどうかというのは、元々中川委員がおっしゃったことに対する回答にはならないと思います。中川委員がおっしゃったことは、例えば、養父市ではやってみて産廃置き場にもならないし、耕作放棄地にもならなかった。しかも、万一なったときにはどうするかという対策までちゃんと立てていたわけです。それと全く同じことをやればいいと思います。先ほどから中川委員がおっしゃっているように、何のためにこういうことを禁止しているという目的を明確化してくだされば、対策が講じられていくのだから、前進すると思います。

これについてお答えは要りませんので、次に、他の委員の方から御意見を伺いたと思います。

本間委員、どうぞ。

○本間委員 ワーキンググループの本間です。

農林水産省が推進しているように、6次産業化という形で、農業者が単に耕作、栽培等をしているだけではなくて、2次産業、3次産業に業態を広げているわけです。そういう中で、そういうものをトータルとして考えたときに、従来の農地法で定義している農業者

と言いますか、農業者による経営の支配、あるいは担保と言ったときの農業者の定義を変えていく必要があるのではないかと思うのです。

それはいきなり農地法の変更ということではなくて、考え方として、6次産業化という言葉が色々な形で使われますけれども、農家自身がさまざまな事業を行う。その中には耕作以外も入っているのだということで考えると、農業の定義をもう少し緩めた形で経営を担保するという考え方にシフトしていく必要があるのではないか。

ましてこれからスマート農業だとか、さまざまなITの利用だとか、AIの利用だと言うときに、従来型の農業者の定義で経営を考えるということから脱皮していく必要があるのではないか。その一環と言いますか、まずは手始めとして、出資をもっと拡大して、定義を拡大した農業者の括りで新潟市の要求を認めていくという方法が一つあるのではないかと思いますけれども、その点はいかがでしょうか。

○八田座長 農林水産省、お願いします。

○望月課長 本間委員から、6次産業化、スマート農業の話を受けました。私たちも、これは進めていかなければいけないということで、今やっているところでございます。具体的に農地法で行きますと、以前は議決権要件というのが4分の1未満だったところを、6次産業化を後押ししなければいけないということで、平成28年の改正で2分の1未満まで引き上げております。

また、6次産業化、スマート農業につきましては、当然法律の枠ということだけではなくて、補助金なり融資なりといった対応をさせていただきまして、各企業の経営支援をしているところでございます。

また、今、農地法の話も出ましたので触れさせていただきますと、農地法の目的の中にこのように書いています。農地というのは、現在及び将来にわたっての農業の生産資源なのだということ。もう一つは、地域における貴重な財産なのだ。この二つが大事なのだということでありまして、これを受けまして、我々としてはしっかり農地を守っていかなければいけないということが農地法の趣旨でございます。

○八田座長 本間委員、どうぞ。

○本間委員 農地が農業にとって非常に重要な経営資源だということは百も承知しているのですけれども、それを担保するのは従来での農業者であるということの論理形成がよく分からないのです。

つまり、農業者も今、耕作放棄もすれば、さまざまな形で有効利用していない農家はたくさんいるわけです。それは企業だからダメだということではなくて、農地は有効利用する人が担うべきである。それが株式会社であろうが、農家であろうが、経営形態はどれもいいのです。そのための担保措置を考えるのが農地を有効利用することであって、特に今回の場合には、全面的な開放を言っているわけではなくて、特区の中でニーズがあって、そういう形で少し農業者の枠を拡大した形でやってみようという一つの実験です。その成果を見て全国展開するかどうかということを考える。そういう方向付けもあると思うので

す。そのあたりはいかがでしょうか。

○八代委員 すみません、追加質問でいいでしょうか。

○八田座長 八代委員、どうぞ。

○八代委員 委員の八代です。

今、本間委員が言われたことに加えて、高齢化という問題を農林水産省はどう考えておられるのか。農業に従事しているいわゆる農民の方はどんどん高齢化してきて、耕作放棄せざるを得ない状況に陥っている方も少なくないことを農林水産省は放置していいとおられるのかどうか。これも含めてお答えいただきたいと思います。

○八田座長 それでは、農林水産省、お願いします。

○望月課長 今、八代委員のほうから、高齢化の話を頂きました。

当然我々といたしましても、高齢化の問題は非常に大きな問題であると思っていて、まさに今、高齢化が進む中であって、これまでと同様の形で農業を続けられるわけではないと認識しています。

そこで、我々としては、農地バンクというものを設立いたしまして、地域の農業を担っていただける方にできるだけ早く農地の利用措置を進めていくという政策を取っているところでございます。

○本間委員 私の質問に対してお答えください。6次産業化云々ということで農家の定義を見直すべきだという話と、もう一つは、経営を担保する、農地を農地として利用することが重要だというふうにおっしゃったわけですが、それが農家でなければならないということが担保することになっているのか。つまり、農業者自身が耕作放棄もすれば、農地を有効利用していない農家もたくさんあるわけですが、それを、農家という括りで経営を担保するのだというロジックがよく分からない。黒い猫でも白い猫でも鼠を捕る猫がいい猫だという話がありますけれども、農地を有効利用する経営者に任せるべきではないか。農地を有効利用することを担保する別の措置を考えて、そこへ誘導していくのが農林水産省の政策ではないか。つまり、農家であれば有効利用されているという形で縛るのは、もうそういう時代ではない。農業者も色々苦しんでいるというか、非常に経営がうまく行っていないところもたくさんある。そうすると、農家であれば農地が有効利用されるという形になっていかない。それよりは、企業であれどこであれ、農地をうまく利用する人に任せていく方が有効利用される。大事なのは、農業経営のために農地を使うということであって、経営形態とか経営者の話ではないと思うのです。そのあたりはいかがですかということです。

○望月課長 今、本間先生に頂いた話でございませけれども、我々といたしましても、先生方の意見も踏まえまして、また先ほど申し上げてきたような農村現場の懸念があるということは事実でございます。これをお互い折衷する形で、先ほど申し上げましたけれども、農外の議決権の要件を4分の1未満から2分の1未満に緩和するという形で進めてきております。

したがいまして、先生方から見ると少しスピードが遅いという感じになるかもしれませんが、我々も現場実態を踏まえて適時適切には改正を行ってきているということがございます。

○本間委員 これは特区の話であって、1件でも拡大したいと要望があれば検討する。50%を超えた出資を求めているわけですから、そのためには何が必要かということを考えていただきたいのです。

50%を十分利用していないのだということは、全国的にまだそこまで行っていないということは承知しています。しかし、特区は一点突破の中で地域の活性化を促しているわけで、1件でもそれを望む法人、あるいは農家が出てきたら、良い経営をする、農地を有効利用するのだということの担保措置を考えて、単に農家でなければダメだという条件ではなくて、その農家、あるいは農地所有適格法人がどういうことを条件として満たせば、出資を50%を超えてオーケーなのだという条件作りをしていただけませんか。

○望月課長 冒頭で申し上げたのですけれども、最初の論点で、養父市特区と新潟市特区は同じですかという話を頂きました。私のほうからは、過半の議決権要件を外すという意味では同じだという答えをさせていただきました。

実際、養父市特区の中で検証作業を進めているということでございますので、その中で、地元の懸念をどうやって解決していくのかということも当然合わせて議論されていくべきだと考えております。

○本間委員 それは全く違う案件であって、株式会社そのものが直接農地の取得に向かうということではなくて、今ある農地所有適格法人の中でやっていきたいという、言わば規制緩和の方向が違うわけです。そこは資本の拡大ということで、これを認めれば、すべて株式会社一般の農地所有や取得に繋がるのだという話ではないと思うのです。一定の枠の中で、規制の中で、もっと効率的な農地の使い方、あるいは農業経営の合理化を図りたいという論点ですので、これは全く違うイシューだと認識していただきたいということです。

○八田座長 それでは、時間が迫ってまいりましたので、新潟市、最後に何か一言御発言はありますか。

○二神部長 特にございません。

○八田座長 それでは、今日の御議論を伺いまして、議論は平行線だと思うのです。

本日の議論も踏まえて、諮問会議で新潟市の提案と農林水産省のお考えを総理に聞いていただくという段階にそろそろ入っていくべきではないかと感じました。

あと、その前にワーキンググループで何をするかということですが、今日、農林水産省から現場の懸念についての主張がおありになったのですが、具体的にどのような懸念があって、どのような条件を付せばそれをクリアできるのか。さっき中川委員がおっしゃったように、元来の目的が何かということ念頭に置いた上で、それを解決するような方策は何かということ次回のワーキンググループまでに整理していただきたいと思えます。その後、総理に両論を聞いていただくということにしてはどうかと思えます。

あと、委員の皆様、事務局から付け加えることはありますか。

原座長代理、どうぞ。

○原座長代理 原です。一言だけ、農林水産省から現場の懸念というお話があったのですが、現場の懸念と農林水産省がどういう懸念を持っていらっしゃるかというのは分けて議論しないといけないと思います。次回までに、農林水産省としてどういう懸念があると思っ
ていらっしゃるのか、それをどう解決できるのかを整理して、また議論ができればいい
のではないかと思います。

ありがとうございました。

○八田座長 ありがとうございました。そのとおりだと思います。

あとは他にございませんか。

事務局からお願いいたします。

○井上参事官 特に私どものほうからはございません。

○八田座長 それでは、皆様お忙しいところをお集まりくださりまして、ありがとうございました。

これで閉会にしたいと思います。どうもありがとうございました。