

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 令和2年11月16日（月）15:14～16:17
- 2 場所 中央合同庁舎4号館12階1214特別会議室等（オンライン会議）
- 3 出席

坂本 哲志 内閣府特命担当大臣（地方創生）

藤井 比早之 内閣府副大臣

<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

委員 安念 潤司 中央大学法務研究科教授

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

<有識者>

南雲 岳彦 規制改革推進会議農林水産ワーキンググループ座長代理

<関係省庁>

葉梨 康弘 農林水産副大臣

大島 英彦 農林水産省経営局参事官

望月 健司 農林水産省経営局農地政策課長

<事務局>

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 企業による農地取得の特例について
- 3 閉会

○黒田参事官 それでは、ただ今より、国家戦略特区ワーキンググループヒアリングを開始させていただきます。

本日は、内閣府から坂本地方創生担当大臣、農林水産省から葉梨副大臣に御出席いただいております。

また、規制改革推進会議との連携を図るべく、同会議の南雲委員、規制改革担当の内閣府の藤井副大臣にも御出席いただいております。

なお、本日は、安念委員と南雲委員はオンラインでの参加ということになってございます。

本日は、二つのテーマを予定されてございますが、まず、1テーマ目は「企業による農地取得の特例について」でございます。資料につきましては、事務局と農林水産省から提出しており、資料につきましては公開、また、本日の議事につきましても公開とさせていただきたいと思いますが、八田座長、それでよろしいでしょうか。

○八田座長 結構でございます。

○黒田参事官 ありがとうございます。

それでは、これ以降の議事進行につきましては、八田座長、よろしく願いいたします。

○八田座長 本日は、お忙しいところをお越しくださいますて、どうもありがとうございます。

企業による農地取得の特例につきましては、10月5日に養父市長、それから、農林水産省にもお越しいただきまして、ワーキンググループのヒアリングを開催いたしました。その際の議論を踏まえて、まずは、事務局から企業による農地取得特例事業の検証、評価についての御説明をお願いしたいと思います。

○井上参事官 それでは、内閣府の地方創生推進事務局から、企業による農地取得の特例について、御説明をしたいと思います。

まず、資料1-1を御覧いただければと思います。簡単に特例制度について御説明したいと思います。この企業による農地取得の特例、農地法では農地を取得できる企業は、左側でございますように農地所有適格法人に限られておりますが、国家戦略特区におきましては、5年間の時限措置として一定の要件、農業の担い手が著しく不足し、かつ遊休農地等の著しい増加の恐れがある場合には、自治体を經由して農地所有適格法人以外の企業も農地の取得が認められているところでございます。

現在、農地の担い手が著しく不足し、かつ遊休農地等の著しい増加の恐れがある条件に当てはまる自治体として、養父市のみが政令で指定され、この特例を養父市が活用しております。来年、令和3年8月までがこの特例の5年間の期限となっております。

次に、養父市における企業による農地取得特例事業の成果について御報告をしたいと思います。

まず、農地を所有している法人は着実に増加しており、現在6法人となっております。この中には、建設資材会社が遊休農地だった厳しい傾斜地にある棚田を酒米「山田錦」を栽培して日本酒を製造し、輸出したり、地元の住宅会社がノウハウを生かして小型の植物工場を造り、レタスの水耕栽培の実証を行うなど、創意工夫あふれる営農がなされている

ところでございます。

なお、私どもは13法人ということで検証しておりますが、後ほど農林水産省から御説明があると思います、資料1-2の1ページでは、23法人となっております。これはなぜかと申しますと、私どもの13法人というのは、企業による農地取得の特例を活用している6法人プラス農地所有適格法人7法人の13法人ということで検証しているところでございまして、そういうことになっているところでございます。

続きまして、前回の農林水産省からの御指摘のように、6法人のうち1社が、平成31年から営農休止しております。これについての状況でございますが、この法人はレンゲを栽培して養蜂業を経営しておりました。これが熊による獣害でございますとか蜜源不足ということで、平成31年から休止したものでございます。所有している土地は適正に管理されております。この親会社でございますが、全国各地で遊休農地を再生し、営農しております。本年7月には、農林水産省から複数地域での農業者制度の認定を受けておまして、来年度からは、養蜂業を再開予定ということで段階的にその養蜂業も広げていこうということで考えておられるところでございます。

続きまして、養父市の基幹的農業従事者、主に自営農業と法人に雇われている雇用者の状況でございます。全国及び養父市の基幹的農業従事者、主に自営農業の者は減少傾向にあります。養父市の法人の雇用者は大きく増加しております。

続きまして、経営耕地面積・営農面積でございますが、全国の経営耕地面積は、平成27年度から令和元年度にかけまして4.6%減少、養父市は5.2%増加しております。同期間に養父市の農業参入法人全体の営農面積は34.1ヘクタール、土地所有法人は24.8ヘクタールと増加しておまして、養父市の経営耕地面積の増加に貢献しているところでございます。

続きまして、全国の農業総産出額でございますが、平成27年度から令和元年度で約3%、養父市全体も約3%増加しているということでございます。養父市の農業参入法人の売上高は、この時期に約2億円、うち土地所有法人の売上高は約1億1,000万円増加しておまして、着実に売上高は高まっております。

次に、養父市の土地所有法人の営農面積1ヘクタール当たり売上額は、令和元年度で約430万円、一方、全国及び養父市の経営耕地面積1ヘクタール当たり農業総産出額は、令和元年度で約200万円となっておりますところでございます。

次に、養父市の土地所有法人の雇用者一人当たりの売上高になりますが、令和元年度で約500万円、一方、令和元年度の全国の基幹的農業従事者一人当たりの農業総産出額は約410万円となっております。養父市の土地所有法人の雇用者一人当たりの売上高はかなり高いということでございます。

続きまして、養父市全体の遊休農地の状況でございますが、平成27年度は17.6ヘクタールだったものが、令和元年度に35.3ヘクタールに増加しております。これを養父市に聞きますと、基幹的自営農業者が高齢化により農業を離れていった、そういうことによって生じているものだという事を聞いておりますが、同期間に法人の営農している農地のうち

遊休農地であったものの面積、2.5ヘクタールの遊休農地を再生しております。これが土地の所有法人が遊休農地の増加抑制に貢献している数字だということと言えるかと思います。

続きまして、前回、農林水産省から土地所有法人の規模拡大について、ほとんどがリースであるのと御指摘がございました。これにつきましては、養父市を通じて確認したところ、それぞれのA、B、C、Dの4社としますが、経営規模を拡大するに当たり、農地を所有したことにより地域の信頼を得て地権者から使用貸借、無償でのリースを勧められ、地権者の意向を踏まえてリースを選択していることが分かりました。また、所有に前向きな意思を示す法人もございまして、C法人のように農地を所有して規模拡大を行っているところもございまして。

続きまして、全国と養父市の法人のリースの現況になりますが、全国では、リースの設定期間は10年未満が6割程度と多くを占めてございまして、50年が上限となっているものの、20年以上は0.4%にとどまっております。また、同一の相手に対し、リース期間の延長を行ったケースは全体の6割弱にとどまっているところでございまして。養父市の貸借期間もほとんどが10年以下となっているところでございまして。

最後に、養父市の農家・事業者に対しまして、農家については3,200世帯に対して、神戸大学の経済学研究科の衣笠教授がアンケート調査を行った結果でございまして。中山間地域の農家の約半数は「農業をやめたい」「経営規模を縮小したい」という意識でございまして、「農地を貸したい、できれば売りたい」という農家は過半、「荒れても仕方がない」と回答した農家もおり、厳しい中山間地域の農家の実情が浮き上がってきます。この中で、農家の方々は、特区事業に約5割の方が肯定的な評価をしておりまして、耕作放棄地の活用、地域人材雇用、販路や出荷先の確保などに地域の農家が高い関心を示しております。特に特区事業者のうち約6割が、人手不足を認識し、規模や雇用の拡大意向が大きい傾向がございまして、その中で、土地所有企業は雇用拡大の意向がより高く、参入企業全体では、ICTの導入、障害者雇用の意向などが高いことが分かっております。

このように、養父市の企業による農地取得の特例、法人農地取得事業の取組というものは、厳しい中山間地域の農業の中で定量的にも定性的にも私どもとしては一定の成果を上げていると考えているところでございまして。

以上でございまして。

○八田座長 ありがとうございます。

それでは、今度は農林水産省の見解を御説明いただければと思います。

○望月課長 農林水産省農地政策課長の望月でございまして。よろしく願いいたします。

お手元の資料1-2で御説明したいと思っております。

まず、1ページ目を御覧いただきたいと存じます。この特区法が始まる前、養父市には、左にございまして16の法人がいらっしゃいました。この経営形態でございまして、全てリース方式だったということでございまして。これが特区法改正後、現在ではどうなったかというのが右のグラフでございまして。まず、7社が新規参入されました。そして、この

7社のうち2社が一部農地を所有している。元々あった16社のうち4社が一部農地を所有しているということで、合計で6社の方々々が農地を所有しているという状況でございます。

次、2ページを御覧いただきたいと存じます。このページは、所有権を持つ6社の経営面積の状況でございます。一番下の赤囲みを御覧いただきたいと存じます。この6社の合計経営面積は24.49ヘクタールでございます、このうち所有が1.65ヘクタールということで、全体の6.7%ということになっているところでございます。また、このA～F社を掲げておりますが、D社につきましては、先ほど内閣府から御説明がありましたように今年の3月から休業状態でございます。借りていたリース部分は全て解約されて、残っている所有地は保全管理をしているという状況でございます。

右側に養父市の農地価格とリース料を参考までに掲げさせていただいております。田んぼと畑、養父市の農地価格を基にしたものでございますが、リース料につきましては、養父市のデータはございませんでしたので、全国平均値を採用しております。これによりますと、田んぼは年間リース料の68.6倍、畑は44.5倍となっているところでございます。

3ページ目をお開きいただきたいと存じます。この改正特区法では、企業が農地を所有する場合には、その理由を明記しなければいけないということが第18条第3項で記されているところでございます。

4ページ目を御覧いただきたいと存じます。それでは、この6社の所有の理由は何だということでございますが、左側の四角囲みを御覧いただきたいと存じます。A社からF社に至るまで全て地域との調和を保つということが所有の理由でございます。この地域との調和ということでございますが、右側の農地法のリースの条件、3条3項2号の赤印でございますが、文言は違いますけれども、これも地域との調和を保つことということでございます、リースの場合と同様の要件が課せられているというところでございます。

それから、5ページを御覧いただきたいと存じます。先ほど申し上げた6社のうち、4社が規模拡大を行っております。この四角囲みのところでございますが、これは全てリースのみで対応しておりまして、その下の所有のところは増えていないというのが現状でございます。

最後に、6ページ目を御覧いただきたいと存じます。特区法制定時の国会の議論でございます。まず、左側でございますが、当時の石破担当大臣が申し上げたことは、この政令で定める自治体、今これは養父市でございますけれども、一つの地方公共団体に限って適用されるものではない。養父市だけしかということを行っているわけではないという御答弁をされております。

右側でございますが、やはり国家戦略特区の効果でございますけれども、これは転用しなければそれでいいという話ではなくて、農業の参入者が増えたか、収益が上がったか、農地が有効に利用されているかというように、国家戦略特区にふさわしいような効果が上がっているかという検証が必要だということを答弁されているところでございます。

私からは以上でございます。

○八田座長 ありがとうございます。

それでは、ただ今の内閣府事務局と、それから、農林水産省の御説明を基に、委員の皆様から御意見を伺いたいと思います。

それでは、八代委員、どうぞ。

○八代委員 ありがとうございます。

今、御説明があったわけですが、別途、この特区というのは実験であって、そこで弊害がなければ全国展開するというのが元々の理念であったわけで、最近の閣議決定においては、国家戦略諮問会議でも同じことを言っているわけですね。この石破大臣の答弁が、農林水産省の資料に書いてあるわけですがけれども、もっと最近で、もっと明確な閣議決定事項をなぜ農林水産省は無視されるのかということをお聞きしたいと思います。事務局から、ちょっとその部分の資料を読んでいただけませんか。

○井上参事官 国家戦略特区諮問会議のこの前の基本方針のことでよろしいですか。

○八代委員 はい。

○井上参事官 先日、国家戦略特別区域基本方針が改正されまして、10月30日に閣議決定されたところでございますが、その中では、第二の1というところで、「規制改革等の施策の推進に関する基本的考え方」ということが定められておりますが、そのところでは「特例措置の活用から一定期間が経過し、特段の弊害のない特区の成果については、全国展開に向けた検討を重点的に進めるなど、全国展開を加速化させる」ということが書いてあるところでございます。

○八代委員 はい。ですから、この平成28年の石破大臣の答弁に加えて、こちらのほうをなぜ軽視されるかを、まず、農林水産省のほうからお答えいただければありがたいと思います。

○大島参事官 お答え申し上げます。

今、御質問があった件でございますけれども、基本方針、直近に閣議決定された文言については、先ほど井上参事官が読み上げになった形になっているところでございます。ただ、よくよく文言を御覧いただきたいのですけれども、「特区の成果については、全国展開に向けた検討を重点的に進める」ということで書いてございまして、まさに今、この議論が重点的な検討ということなのかなというように思っております。そのすぐ上を御覧いただくと、「規制の特例措置については適切な評価を行い、当該評価に基づきその成果を全国に広げていく」というように書いてあるところでございます。

八代委員、今、基本方針の話をおっしゃられましたが、基本方針の上位にこの特区法があるわけございまして、それぞれの区域計画には、規制特例事業が盛り込まれており、そして、区域計画の実施が及ぼす経済的効果を評価するという趣旨はしっかり書いてあるわけでございますので、基本方針でたまたまこの文言についてスルーしているからと言って、この特区法の文言は生きておりますので、これをやらないということにはならない。

石破大臣の御答弁でございますけれども、この御答弁の前に、そもそもこの特区を作る

ときに立法府に対して新藤大臣のほうから同じような形の御答弁をされておられまして、これは八代委員がおっしゃられたように弊害がなければやるのだという御答弁ではありませんで、しっかりと特区が所期の効果を上げているか、そして、それに併せて弊害がないか、これは必要条件と十分条件として、それぞれそのときの立法府にこの法律がこういうものだということを御説明された大臣のほうから御答弁されておられますので、私どもはこれに基づいて肅々と効果を問わせていただくということでございます。

○八田座長 八代委員、どうぞ。

○八代委員 ですから、その適切な評価というのがこれでは足りないわけですか。養父市が5年間特区をやって、弊害は事実上なくて、耕地面積は増えていて雇用も増えているのを見て農林水産省はこれを評価していただかないわけですか。これについて農林水産省の評価はどうなっているわけですか。

○大島参事官 他にも先生方から、八代委員以外にも御質問が色々であろうかと思われましたので、まとめて最後に私ども事務方から見た評価と検証については申し上げるつもりでございましたけれども、今、御質問いただきましたので、もう御説明申し上げますと、井上参事官から御説明いただいた中で、経営耕地面積・営農面積について以下なのですけれども、土地所有法人ということで説明しておられますが、この土地所有法人が実際使ってらっしゃる農地というのは、先ほど望月課長から申し上げましたとおり、その大宗は、実はリースということでございまして、この土地所有法人がやっているものだからと言って、これを全て農地所有特例事業によるものとの評価というのは著しい過大評価になってしまうのではないかと。これはとてもこのように効果がありましたという形で更なる法的措置について、これを立法府の審議に持ち出したときには、野党も相当厳しく色々なことをおっしゃるでしょうから、これはなかなか審議に耐えられないのではないかなというように思っているということでございます。

○八代委員 元々リースにするか、土地所有にするかは日本のような市場経済では、企業の自由な選択のはずなわけで、それが明確な理由があつて土地所有だとこんな弊害があるということが分かって初めて規制が出来るわけですね。要するに、明確な理由がないと農地は買えないという考え方でやっているのと、農業の振興というのが進まないのではないかと。農林水産省がそもそも中間山地の農業振興をどう考えておられるのか。養父市のような具体的な成果をあげている例があつても、そういうものは関係ないと言っていたら、どうやって中間山地の農地をこれから振興できるのですか。

○大島参事官 お言葉を返すようでございますけれども、八代委員は原則自由ということでおっしゃられましたが、今、私どもが先生方と御議論させていただいているのは、あくまで農地法の農地所有適格法人という制度がベースとしてある中で特区という実験をやっていることについて、その評価、それを検証する議論のはずでございます。御破算で願ひまして、ゼロベースでこれからの農地制度の在り方をどうするのかという話を、全く別の場でやるということであれば、八代委員がおっしゃるような議論というものもそれはある

かもしれませんが、農地所有適格法人の制度については様々な要件を満たすような法人でないとなかなか地域の農地の土地の適正利用につながらないということで、立法府での十分な審議を経て、今の制度に至っている。農業の現場については、これまで実際に色々なことがあったわけでございます。そのときはまだ企業の農地所有が制度上認められておりません時代でした。ちゃんと耕作しますからと言いながら参入して、実は名義貸しであり、その裏には大規模なディベロッパーがいたりして、大規模な宅地造成に転じられてしまったという歴史があった。一方で、立法府で散々御議論いただいた中で、リース方式なら、しっかりと八代委員がおっしゃったような中山間地域における活性化についてもこれは十分な効果が出せるだろうとの結論に至っている。

これは法律だけではございませんで、それは当然様々な補助制度もございませんで。安倍政権、あるいは菅政権の中で、私どもは中山間地域の振興のために様々な補助制度も御用意させていただきながら、養父市のような前向きな自治体の背中を押させてきていただいたところでございます。なお、私どもがこの特区の一点について慎重だからといって、何か農林水産省は中山間地域に対して背中を向けているというおっしゃり方は、ちょっと残念というか心外かなと思っているところでございます。

○八田座長 では、また後で戻っていただくことにして、中川委員、どうぞ。

○中川委員 すみません、八代委員のお話をちょっと継ぐような形になりますけれども、八代委員からありましたように規制改革をやっている私どもの基準としましては、先日、農林水産省にお話ししましたようにパレート基準みたいな話であって、選択肢を増やししながら、それで他人に迷惑がかからないのであれば、それはそういう選択肢を増やすべきだ、基本的に日本で資本主義社会というのはそういうものを通ってきたのだというのが我々の基準だと思います。

それについて農林水産省のほうからは、パレート基準だけではやっていけないというか、今、大島参事官のほうからお話があったように、色々な歴史的な積み重ねがあるから、そういったものの中のぎりぎりの中でやってきているので、パレート基準だけでは判断できないのだというお話がございました。それで石破大臣のそういう答弁も引用されているわけですが、今回、内閣府のほうから説明されたものについて、その区分の仕方とか見せ方とか、そういったものについてもう少し工夫の余地があるというのは御指摘のとおりかもしれませんが、少なくとも土地所有法人という形で参入をした企業がいて、しかも、その雇用者が増えていて云々というような形でプラスアルファの効果があったということは否定できないのだと思います。それに対して、農林水産省として、それは十分でないのだということは一体どういうことなのか、私どもはさっぱり分からない。

基本的に十分でないというのであれば、その基準をそもそも示していただいて、なぜ全国展開できないのかということについては、そういう基準を示していただいた上で、それはダメなのだというような話をさせていただかないと、いくら実験をしてもそれは最終的に実験結果を見た人がこれは十分でないのだと言ってしまえば、もうがらぼんになってし

まう。それだと、はっきり言って、国家戦略特区の制度みたいなもの自身が意味のないものになってしまいます。そういう意味で、そもそもなぜダメなのかということについての全国展開ができないということに関する基準をお示しいただきたいと思います。

○大島参事官 前回のワーキンググループヒアリングでも色々この話について御議論がございまして、出てきたそもそもの評価項目とか評価基準は、という話があったわけですが、実は率直なところを申し上げますと、これは内閣府のほうで政府提出法案ということで原案を作られて出されてきておられたわけですが、何を以て評価するかということについてはかなりアバウトな形で立ち上がっている。ひとまずやってみようかというような形だったのではないかなというようなのが率直な印象でございます。

先ほどから申し上げますとおり、はっきりとした具体的な審議基準というものがなければ、そこは法令の文言に依拠して考え方を明らかにしていくしかないわけですが、上位法令であるところのそもそもの特別区域法については、この特区事業、規制の特例措置をやることによる社会的経済的効果をしっかりと区域計画に書いてもらって、それで成果が出たらその先は基本方針の世界でございますが、所管大臣はしっかり議論して、その成果に基づいて取扱いを検討することだろうと思います。

今、私ども、このワーキンググループの場でございますので、所管大臣である野上大臣の諮問会議の議論の前さばきの議論ということかなというように思っているところでございますけれども、もう既にお答えを多少しているつもりでおりますが、特区法が求めているのは、区域計画に書いてあるような特区の名称と特区の実際に使われる事業、養父市でも複数の事業を採用されておられますが、今回のこの議題との関係で言えば、この農地所有特例事業を、これはやりますという、ただ、その一点について書いてあるだけです。ということは、論理必然的に、この特区の規制の特例がはっきりとした経済的社会的効果を上げたかどうかということ、この国家戦略特区にふさわしい効果であったかどうかを見ていくということだろうと思います。

これは私どもが行政官として個人的にどう見ているかというレベルにとどまりません、最後には法的措置が必要になりますので、これは立法府の皆様の審議に耐え得るかどうかという観点から見なければいけないわけですが、この秋の審議が白熱する前から、野党のほうからは既に国会でも御質問いただいております、4年間やってみただけでも、所有はたった1.6ヘクタールか、これではとてもとてもというような形の御発言も既にあった。これは、結構それなりに多くの方がそういうような反応をするということが予想されるスタッツなのではないかなというように思います。

あと、長くなって恐縮でございますけれども、特区の区域計画に書いてあることをしっかり検証しようとするれば、土地所有法人の部分でどんな効果を出したかを見ていかなければいけないわけですが、先ほど申し上げたように、土地所有法人の部分は、その面積が増えたという話にしる、生産額が増えたといった話にしる、雇用が増えたという話にしる、全てそのうちの16分の15ぐらいがリースで稼いでいる数字なのでございまして、

これを出してしまうと、これが特区、この養父市の区域計画の実験をした結果ですというように言ってしまうと、さすがにそれは、「おい、違うだろう。論理必然的にそうは言えないだろう。因果関係を勘違いしているだろう。」というような反論が予想されるわけで、これだとなかなか国会審議に耐えられないのではないかとこのように思っているところでございます。

この審議に先立ちまして、野上大臣とも色々とお報告・御相談させていただきましたが、これまで内閣府から頂いてきた資料、データとかを総括すると、これはむしろ出てきている結論というのは、所有というよりもリースのほうでこそ大きな効果があった、耕作放棄地の解消にもつながったということなのではないかというように受け止めざるを得ないよなという御発言もございました。大多数の議員の方がそのように御発言、反応されてしまうのはしょうがないことなのかなというように思っているところでございます。

○八田座長 では、中川委員、どうぞ。

○中川委員 すみません、見せ方とかそういったものについて工夫の余地があるというのは分かりましたけれども、基本的に土地所有法人の所有部分だけの効果ということを切り出して、それで見せたとしてもプラスアルファがあるはずでありますので、それをもって別にパレート基準ではなくて、迷惑がかからないということだけではなくて、養父市に対して、非常に中山間地の農家に対してプラスの効果があったのは当たり前の話であって、それ自身は否定できないと思うのです。

それに対して十分か十分でないかみたいなものについては全く何も基準が示されていない。基準が示されていないとしたら、おそらくそれは国家戦略特区法と農地法の調和を保つために、農林水産省のほうで、我々のようなパレート基準に頼っているような審議機関ではなくて、まさに歴史なんかを踏まえて、どういう客観的な基準であれば、こういう企業取得ができるのかということについて、例えば、新潟市の特例なんかも含めて、あれを特区でやったとしてもまた最終的にこれは十分でないという話になってしまうかもしれませんので、是非企業による土地所有に関しての規制を全面的に少し御検討されるような、そういうことを私はやっていただければなと思います。

○大島参事官 中川委員の御発言は、この特区ワーキンググループの議論の矩（のり）を超えている部分があるのではないかなと思いますけれども、企業による農地所有については、先ほど申し上げましたように、これは別に大昔の話ではなくて、リース方式による参入の全面解禁という形で平成21年に相当大規模な改正、かなり抜本的な制度改正をして、その後も平成28年には、農地所有適格法人制度について更なる要件緩和をしてきているということでございます。

また、規制改革推進会議の答申も出ておりまして、政府の実施計画にも書いておりますので、資金調達の手軽化という観点から何ができるのかということについては、今後、私どもが、規制改革推進会議のワーキンググループと御議論させていただくということでございますので、当然御議論させていただきましますけれども、中川委員がおっしゃるように、

先生方によって立つ基本的な制度の在り方に関するそういう御意見をお持ちだということはよく分かるのですが、私どもはやはり国会での議論の積み重ねを経て今の農地制度がある中で、そして、それをさらに改正するというのであれば、今の法律はこのような形で運用されているね、だけれども、新しい立法事実が出てきて、その立法事実に対する制度的な手当をしないとこれは世の中うまく行かないねということがなければ、これは先には進めないわけでございます。基準を示せと言われましたが、区域会議で制度所管大臣を外した形で曖昧模糊とした計画をお示しになられて、その協議を受けてある意味致し方がないということで特区事業が始まっている。しっかりとした基準が必要ということであれば、むしろその区域計画の中身を固める段階で、そのような形で内閣府が原案を整理いただければ良かったのではないかと思うところです。

○八田座長 それでは、本間委員、お願いします。

○本間委員 所有の効果がどれくらいかというのは水かけ論になるところがありますが、ただ、中川委員が言われたように、あるいは八代委員が言われているように、ネガティブなところは全くないわけですね。ですから、そうすると、評価の程度の問題かということになって、それはずっと議論しているように基準は設けていないわけですから、その中で一定の効果があつたというならば、これは全国展開、全国展開の前にまずは、養父市の特例措置を恒久化するということを念頭に置いて議論したいなと思うわけです。

法令の積み重ねというのは多分そのとおりなのでしょうけれども、5年前に比べても農業は非常に大きく変わっているわけですね。耕作放棄地が増え、それから、担い手が減少している。そういう中で、リースがある程度機能しているということは重々承知していますけれども、その上で、やはり選択肢として農地所有という形の企業による経営展開があるならば、それを活用しないという手はないのではないかという気がするのです。ですから、農業の現状を私なりに考えてみたときに、あらゆる手だてを尽くして農業の発展を行っていかなければいけないという状況にある中で、今、法律の積み重ねとおっしゃいましたが、まさに新たな展開のもとで新たな法律を制定していく時期ではないのでしょうか。それが第1点です。

それから、内閣府の説明にあつた意識調査の中で、例えば、農地をできれば売りたいというような声も上がっていれば、あるいはどういう相手に貸すという場合も農家に限らず特にこだわらないといった調査結果等も出ております。こうしたものを踏まえて、例えば、養父市の農業の新たな展開を延長、あるいはもっと活性化していくためには、これまでの農地の株式会社による取得というものをもっともっと活用できる段階に今、来ているのだと思うのです。5年間の評価は必要なのだけれども、これからさらに養父市の農業の発展を考えたときに、どう評価されるのかという、そういう視点も必要なのではないかと思います。いかがでしょうか。

○葉梨副大臣 今日はよろしく申し上げます。

前半は政務の立場から、後半は副大臣の立場からちょっとお話を申し上げさせていただきます。

きたいのですが、政務の立場から申し上げますと、前回、この養父市の特例を取り入れるか取り入れないか議論をいたしましたときに、私、自民党の農林水産戦略調査会の副会長をやっております、その議論にも党内で関わらせていただきました。

実は、そのときは、私は実験的なものだったらやっていいのではないかという唯一の農林役員会メンバーの一人だったのですけれども、ただ、その意図するところは、養父市のほうから企業が買いたいという法人が当時いくつか挙がっております、是非買いたいというような希望があるのですというようなことで説明を受けました。では、それだったら、実験をするのであれば、大半が農地を所有するという形で営農をしていただいて、それは弊害があるのか、効果があるのか、そこら辺を実験するのかなというように思っております。

ところが、副大臣になりまして、このワーキンググループの前に養父市の状況はどうですかというお話を聞いたら、農林水産省の資料1-2の5ページになるわけですが、これは1.6ヘクタールで全然上がっていない。しかも、分かりづらいところはあるのですが、これは内閣府の説明でございますが、多分B、C、Dの方々と言っているのが私どもの調査だと必ずしも農地を買い足しているという状況がないものですから、どこも整合性があるのかなというように思いましたけれども、A法人が言っているというのが多分代表的な意見なのだろうと思います。「農地を所有することによって地域で信頼を勝ち取ったことで、自力の耕作が不可能となった農家から、使用貸借での農地のリースを勧められたため」というようなことでありますが、当時、私どもは党内で議論していたときに、まさに所有ということによって経済的な効果があるのか、弊害があるのかということを実験するという立場で試験的な実験を始めたというように私も考えておったのですけれども、これはどちらかと言うと、地域に入ってくる入場料を売買という形で納めて、それからリースで拡大をする。ですから、所有ということの概念からすると、ちょっと離れた形の目的がされているのではないかと。

これはある意味で、そこまでは私の立場では申しませんが、野党の先生とか与党の政務の方々からは、それ自体はやはり所有権の在り方としては、通常所有権というのはそういう形で使い方をしませんから、それ自体が弊害であるというように政務の立場から言われかねない問題ではないかなというように私は危惧をしています。

そして、副大臣の立場で申し上げますと、先ほど大島参事官が申し上げましたように、この農地の関係というのは戦後の農地開放がありました。そして、戦後、新しい憲法が出来まして、強大な所有権が、内国人・外国人問わず与えられるようになりました。所有権があまりに強大である。そして、農地解放が行われたということで、歴史的に農地をしっかりと耕作し続けていただきたいということで、色々な優遇措置を取るとともに、農家、当初は自然人たる農家ということでしたけれども、それをある程度法人形態まで広げて、でも、やはり営農がしっかりと担保できるようにということとずっと続いてきた経緯がある。例えば、その地域に対する入場料のような形で所有権を捉えて、それで入場料を払った事

例があるからと言って、それを恒久化するとか全国展開するというのは従来の今までの農地政策の歴史的な考え方からすると、ちょっといささか本末転倒なのではないかなと考えます。

いずれにしても、私としては、この1.6ヘクタールで、しかも、拡大がされていないという状況で、何か基準を出せとか、あるいは評価をしろというのはなかなか無理な話で、現段階では、その効果を適切に評価することができない。閣議決定の基本方針の中でも、「その実施状況について適切な評価を行い」と書いてあるわけですが、なかなかそれを適切に評価するということが現段階では極めて難しいのではないのかなというように考えます。

○八田座長 どうもありがとうございました。

これまでの議論を中間的にまとめますと、特区ワーキンググループの委員は、「基本的に弊害がないならば、それは自由に進めていくべきではないか。そして、この場合には弊害と言われるものが特に立証されていないのだから進めていくべきだ」というお考えだと思います。

それから、今、葉梨副大臣及び大島参事官が御主張の根本的な点は、「1.6ヘクタールというのはあまりに規模が小さいではないか。これしか伸びなかったということに問題があってなかなか評価に供することはできないような状況になるのではないか」ということだと思います。

今日は、規制改革推進会議からも南雲委員が御出席ですので、南雲委員、御意見がおありでしたら御発言をお願いいたします。

○南雲委員 南雲でございます。どうもありがとうございます。

始めから議論に入っていたわけではないので、全ての文脈を捉えた発言というのは難しいのですが、我々の規制改革の立場からすると、農業の国際競争力の強化であるとか、農家の所得の向上であるとかといった大きな命題があって、それに資する手段として何があるのかということで、規制についてどのようなことができるかということを考えてきたのです。

本件、この事例、深いことはもちろん存じ上げませんが、聞いている限りにおいては、マイナスであったというようには見えない。ただ、放置すると、アンケートで出ているように、農地が継続する後継者がいないという問題であるとか、それから、放置されてしまうとかという問題について答えが何も議論されていないまま、目の前の実験についてどのくらい良さがあったかという細かいメジャーの議論になっているように見えます。

なので、大命題に比したときに、今までどういうことになっているのかという点についての理解を踏まえた上で解釈というのはすべきだというように思いますし、それから、前例踏襲主義というののもいかなものかなというように思います。法律の通念がそのとおりでございましょう。それがまさに法律を司っておられる霞が関の方のお仕事でございましょう。ただ、今はそれで本当にいいのかという時代を迎えていて、そのそもそもの仕組み自体が足を引っ張っているということになっているとすると、一旦そこは白紙に戻って考

えるぐらいの気持ちがあれば、この手の議論というのは前に進まないのではないかと
いう印象を受けた次第です。

以上です。

○八田座長 ありがとうございます。

それでは、安念委員は何か御発言はございますか。

○安念委員 ありがとうございます。

農林水産省側からの御指摘は、それはそれで誠にごもつともで、法律がある以上は法律の定めにとつた評価をしなければいけないというのは行政府として当たり前の義務です。そのこと自体は全く正当なことですし、葉梨副大臣が御指摘になった様々なこれまでの積み重ねとか現にあった弊害の御指摘も、これは私もよく聞くことですのでごもつともと思います。

そこで、評価ということなのですが、結局評価というのは何かと何かを比べなければ評価に多分ならないのだらうと思うのですが、何を比べるかということですが、おそらく所有の部分だけを切り出して所有とそれ以外というものを比較するのは極めて困難なことだらうと思うわけです。というのは、経営は所有もあればリースもあれば他にもあるのかもしれませんが、一体のものとして行われているわけですから、保有の形態のどれかの部分だけを切り出して効果を見定めるといのは大変難しいことだらうと思うのです。おそらくはリースしかなし得なかった状態Aというものと、それと、リースも可能であるし、所有も可能であるという状態Bとを比べるといのが、比べられるとすれば比べられるやり方なのではないかという気がいたしました。

それと、もう1点は、確かに所有がさっぱり面積的に進んでいないという御指摘も、もちろんそれは数字としてごもつともなのですが、これはなかなか、だから所有の効果が小さいのかどうかはもう少し検討してみないと何とも言えないなという気がいたします。と言いますのは、ある種の調達の部分が非常に小さくても、それは死活的な意味を持っているということがままたることだからです。本件がそうだと私が申し上げているわけではないです。そういうことがあるということです。

全然違う文脈ですが、電力の世界で申しますと、一般送配電事業者が調整力というものを調達いたします。これは電圧を安定させるために調達する電力なのですが、これはもちろん全体の発電からすると、ごく僅かなものでしかありません。しかし、これがないと送電というものを安定的に行うことができないというので大変重要な意味を持っております。何度も申し上げますが、私は本件において所有というものが電力事業における調整力の調達と同じ意味を持っているというように断言する能力はありませんけれども、そういうこともありますので、所有面積がなかなか小さいままで進まないということの意味は慎重に検討する必要があるのではないかと感じました。

以上です。

○八田座長 農林水産省、どうぞ。

○大島参事官 時間もございますので、お二方の先生の御質問について、なるべく端的にお答えさせていただこうと思いますが、まず、南雲委員からの御質問の中で、これから農業のあるべき姿をマクロで考えたときにどうすべきかということでございます。まさに農業の競争力の強化、そのために水田農業とかの農地を集約していくということが大変大事でございます。ただ、その集約していく中でも、受け取る側の担い手の払える経営資源の中にも制約がある中で、この何十倍というような形の、リース料に比べて何十倍、時には100倍という形の所有によるよりも、リースという形でやっておいて、そして、そのリースについて農地バンクを絡めさせることによって様々な賃借権をシャッフルしながらまとまりがある形で農地の集約を作っていくということ、安倍政権発足以降、法律も作りながらやってきたということございまして、私どもとしては、様々な今の農業の現下の抱える課題を前向きに進めていくためにも、リースでしっかりと結果も出ているし、そういうことではないかなというように思っているということでございます。

あと、安念委員がおっしゃられたことについてなのですが、私どもは、正直このワーキンググループの前に内閣府の事務方と色々と意見交換させていただきました。リースと所有、できれば分けられないのですか、リースと所有を分けてリースで出てきた部分と所有で出てきた部分についてしっかりと区分をして、それぞれの効果、その後者の効果をしっかりと検証しないと、この特区の検証に耐えられないのではないですかということをお願いしましたが、それはなかなかデータの制約とか事業者に過度な負担をかけるから難しいということであったわけでございます。

結局、そういった限界がある中でも、先ほど葉梨副大臣がおっしゃられた特区の限界の中で、これまでリースでできなかったことは一体何なのかということについては、これまでのワーキンググループの議論も全て議事要旨を読んでまいりましたが、なるほど、それは確かに立法府にチャレンジするに値する新しい立法事実だと思えるような材料とかそういう話は、少なくとも私どもが理解する限りは、これまで説得力ある材料、ロジック、エビデンスを頂いていないということではないかなというように思っています。

○八田座長 私、今までの議論を伺っていて気付きましたことを述べさせていただきたいと思います。まず、大島参事官が、企業による農地保有に関しては、これまでの様々な歴史的経緯があった、例えば、ディベロッパーが土地を仮の名前でもって借りて悪用するというようなことがあった。企業による農地所有は非常に注意しなければいけない弊害を生んできたとおっしゃった。本当にそのような弊害を発生させるのならば、それは防止しなければいけない。

元々、農林水産省は、企業による農地所有を認めない理由は、企業が農地を所有すると、産廃にされ易くなるし、耕作放棄地になりがちだからだと説明しておられた。そこで養父市は、条例を作ってこれら二つの問題に対抗する措置を作った。そのことは、広瀬市長が諮問会議で当時の安倍総理に直接訴えられて、今まで弊害と言われていたものに対して対策を立てたから是非やりたいと言われた。

したがって、企業による農地所有が、ネガティブなことを引き起こすと言われていたことに対して養父市が対策を立てて、本当にそのネガティブなことを防げたのかどうか、そのことこそが、「農地を有効に利用されているかどうか」の判定の一番決め手であると思います。

養父市では、実際にいくつかの企業が農地を所有して経営している。そして、耕作放棄地が増えたり、産廃が増えたりというネガティブなことはなかったのです。だから、農地は、それを所有する企業によって有効に活用されたと言わざるを得ないというのが第1点です。

しかも、企業が土地を所有した結果、雇用が増えました。こういうポジティブな効果も生んだのです。これが第2点です。

先ほどから1.6ヘクタールしか保有されていないことが指摘されていますが、それにもかかわらず、これだけ雇用が増えたということは、今、安念委員がおっしゃったことで合理的に説明できると思います。リースと所有を組み合わせることが有効であるということ、当事者の事業者が選択することによって示してくれたのだと思います。

一方、企業が農地を全部所有せずにリースを混ぜることを選択する理由も、明らかだと思います。企業の経営者にとって、農地の購入価格はリース価格より高いからです。例えば、農地の売り手である農家にとって、農地所有は相続税でも、固定資産税でも優遇されています。所有することに対して税制上の様々な優遇が農家に与えられている農地は相当に高い代価でなければ売ることが得ではない。その場合、自分の土地は貸し出しても良いが、できるだけ所有は続けたいと考えます。その結果、地価は地代に比べて相対的に高くなってしまいます。

この結果、例えば、装置を投資するために土地所有がどうしても必要だというところがあれば、その部分だけは高い地価を払っても所有するが、残りの部分は安く取得できるリースで利用しようと企業が考えることは当然あり得ると思います。リースと所有の組合せは、企業が地価と地代とを比較しながら、実際に選択したものです。その選択の結果が1.6ヘクタールだったのです。しかし、それは何らの弊害も生んでいないだけでなく、雇用は増えたのです。それが問題になることはあり得ないと思います。

次、八代委員、どうぞ。

○八代委員 先ほどリース料に比べて農地の価格がすごく高いと言われましたけれども、これは全国の中山間地の平均ですか。それとも、全国の平地も含めてということですか。そこだけ簡単をお願いします。

○大島参事官 全国の平均でございますけれども、八代委員がおっしゃるように、逆に養父市だけとか中山間だけという数字を取ればもっと低い数字になるはずなので、倍率はもっと上がるということだろうと思います。

○八代委員 ありがとうございます。

それから、内閣府の説明の中でも持ち主が無償でのリースというケースがあるのです。

だから、リースというのは無償でもいいと思っている人たちが多いわけですから、当然リースの方が安くなることはあり得るわけです。ここでの問題は、もし、そんなに土地の売る値段が高いのだったら、別に農地の所有を認めても単に買えないだけの話ではないですか。なぜそれが問題になるのか。これはあくまで所有かリースかの選択肢であるわけで、所有を禁止しなければいけない具体的な理由を法律の中でもちゃんと説明する必要があるのではないのでしょうか。

今、八田座長が言いましたように、過去にはそういう問題があったかもしれないけれども、それはここではちゃんと解決しているわけで、なぜ養父市が作った、産業廃棄物の投棄を防ぐための先駆的な例を何で農林水産省は評価しないのか。農林水産省にもっといい案があるのかどうか。今、個人が持っている農地だって産廃に使われていて、それに対して農林水産省はほとんど対応策がないわけですね。だから、今の農政がきちっとうまく行っているなら、それと比べてこんなのはダメだというのはあるけれども、比較すべき今の農政自体が具体的な案がないのではないですか。だから、農林水産省にはこんなもっといい案があるのだということを示した上で、だからこの農地所有がダメだということを行うのが担当省庁としての責任ではないのでしょうか。

○大島参事官 端的に話したいと思いますが、所有を禁止しているわけではございませんで、農地所有適格法人という枠組みの中でしっかりと所有は認めているということでございます。

あと、税金の話についても、多分養父市のようなところでは、おそらく手放してしまっただろうが中長期的に見てより経済的に合理的であると考えられる相続人が多いだろうと思っており、これは税制優遇のメリットを農地の保有コストが上回っているということ。だから、広瀬市長が前回のワーキンググループで言及されていらっしゃる神戸大学のアンケートとかでも30何%ぐらい売りたいというお話があったということではなかろうかと思えます。

これまでのワーキンググループでも、先生方から縷々所有とリース、二つの選択肢を与えればいいではないかということをおっしゃられたわけでございますが、参入する方の経営のメリット、あるいは売り抜いて農業から足を洗いたい人たちのメリットだけを考えれば、そういう議論もあり得るのかもしれませんが、農地ですので、これは受ける方、そして、その地域に及ぼす影響等々を様々総合的に勘案しながら、何がいいのかということで、この所有とリースという選択肢を比べた中で立法府にしっかりと議論を積み重ねていただいて、リース方式なら全面解禁、所有については農地所有適格法人という枠組みの中でということやってきたわけでございます。

それについて、それはけしからぬというのであれば、この特区の実験した結果として、先ほどからネガティブな副作用はないではないかとおっしゃっておられますけれども、私、縷々申し上げてきたように、この特区の枠組みは、この所有という特例をやったことによる効果、それを明示的に問うてございますので、それが納得、説得力ある形でお答えいただかない限りは、これはなかなか次の法的措置というのは難しいのではないかと考えてい

るということでございます。

○八田座長 ありがとうございます。

それでは、時間が参りましたので、坂本大臣に御発言をお願いいたします。

○坂本大臣 白熱した議論をしていただきました。ありがとうございます。

先月、私も養父市を訪問してまいりましたけれども、養父市においては、広瀬市長のリーダーシップのもとで、特区の特例事業を活用し、参入法人の雇用者の増加、また、市の農業生産額の向上、法人による遊休農地解消といった成果が上がってきており、農業の参入者が収益の増加、農地の有効活用といった国家戦略特区にふさわしい効果が上がっているというようには認識をいたしました。

これらの取組は、他の都市部の国家戦略特区とは違いまして、中山間地域ならではのユニークな取組でありまして、中山間地域の農業や地域活性化に向けた一つのモデルとして非常に重要であるというように考えております。

農林水産省におかれましては、本日の議論を踏まえまして、来年8月に期限を迎えます養父市の特例の今後の取扱い及び農地の所有や利用に関する規制の在り方につきまして御検討いただき、このワーキンググループの場で改めて御説明いただくよう、お願い申し上げます。

以上です。

○八田座長 ありがとうございます。

それでは、続きまして、葉梨副大臣及び藤井副大臣からお願いいたします。

○葉梨副大臣 今日は本当にありがとうございました。私も今日、この場は初めてですが、先生方の御示唆もいただいて、大変ありがとうございました。

私、茨城県が地元なのですけれども、非常に条件のいい水田地帯でございます。その水田地帯であっても、借りる側ではなくて貸している側が農地を売りたい、もう農業をやめたいという人は結構います。ただ、借りる側からすると、実際儲けにならないものですから、買ってしまおうとペイしないものですから、何とかそれは貸借、リースにとどめておきたいというような形が現実に事例としてたくさんあります。

そこで、例えば、地域の有力な方がどうして農地を買ってほしいのだということで、通常の経済の原則よりも高く買うというような、先ほどそれを申し上げたのが入場料、つまり、その地域への入場料というようなことで申し上げたのですが、果たしてそのような在り方が農地の所有としていいのか、悪いのかというのをやはりよく検討してみる必要はあるのだらうと思います。

決してこれは経済原則の観点から所有するというのではなくて、もしも入場料みたいなことであれば、それはその土地を買うという形ではなくて別の手段というのもあり得るかも分からないなと思います。うちの地元の例を申し上げましたけれども、そこら辺も含めてよく私どもも本当の適切な評価が行えるのかどうか。先ほどちょっとなかなか難しいということは申し上げましたけれども、引き続きよく検討したいなというように思います。

○八田座長 ありがとうございます。

それでは、藤井副大臣、お願いいたします。

○藤井副大臣 規制改革を担当しております藤井比早之でございます。

私、地元が実は養父市の隣、隣接しているところでございます。養父市の取組、養父市における企業における農地取得は、養父市が国家戦略特区の取組を活用してチャレンジし、一定の効果が出ているものというように認識をしているところでございます。地域経済を活性化させるために何ができるのか、引き続き御議論いただきたいと思います。

以上です。

○八田座長 ありがとうございます。

それでは、今日の議論では、まず、特区の委員からは、「養父市における企業による農地保有は、元々農林水産省が心配されているような弊害を引き起こさなかったこと、そして、雇用が増えたということが、評価のポイントになる」と指摘されました。一方、農林水産省のほうは、「一つは、所有の面積が少ないということと入場料的な性格があるかということについては検討すべきではないか」という御発言があったと思います。これについては、農林水産省の中でも事務局の中でも早急に御検討していただいて、また今月中にワーキンググループを開かせていただければと思っております。

事務局から何かありますか。

では、本日はお忙しいところを御参集くださいます、本当にどうもありがとうございました。