

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12月11日（金）16:28～16:58
- 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代表 |
| 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>

- | | | |
|--|-------|------------------|
| | 庄司 裕宇 | 農林水産省農村振興局農村計画課長 |
|--|-------|------------------|

<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 農家レストラン併設型簡易宿泊施設の農用地区域内設置について
- 3 閉会

○黒田参事官 それでは、今回の議題は「農家レストラン併設型簡易宿泊施設の農用地区域内設置について」ということで、農林水産省にお越しいただいております。

配付資料でございますが、事務局と農林水産省のほうから御提出いただいております。資料は公開、議事も公開というところでございます。

説明は事務局からしていただきまして、それから、農林水産省という順番で進めたいと思います。

では、八田座長、議事進行をよろしくお願いいたします。

○八田座長 お忙しいところ、どうもありがとうございます。

それでは、今、説明がありましたように、最初は特区事務局から御説明をお願いいたします。

○井上参事官 内閣府地方創生推進局の井上でございますが、八田座長のお許しを得まして、農家レストラン併設型簡易宿泊施設の農地区域内設置について御説明したいと思っております。

資料の1ページを御覧いただければと思います。本提案は、従前、国家戦略特区の特例として認められておりました農家レストラン、今、農林水産省のほうで全国化されておりますが、それと同様に、農業者が農家レストランに併設して、設置する簡易宿泊施設について、農業振興地域の整備に関する法律上の農業用施設に位置付けて特例を設けるということで、それと同様の手続により、農用地区域内に簡易宿泊施設を設置できないかというようなことでございます。

これによりまして、1ページの左側でございますように、現状、宿泊を伴う体験農業などを行う場合、体験者の方々が泊まる場所というのは、農地からの距離が遠い農用地区域外に泊まりまして、農業体験を行う場所と宿泊する場所との移動にかなりの時間を要しまして、複数日にわたる農業体験の弊害となっておりますが、農家レストランに併設して、農用地の中に宿泊できる場所を整備されれば、移動時間が短縮されまして、農業体験にももっと時間を割くことができ、農業をより身近に感じてもらうことが可能となると考えております。

この結果、1ページの下でございます、観光農園としての新たな取組でございますとか、修学旅行生の受入れなど、滞在型の農業体験の場としての活用が期待されるとともに、持続可能な農業振興、農泊など、多様な農業体験による地域活性化につながることを期待されるところでございます。

続きまして、2ページを御覧いただければと思います。具体的にどうということかと申しますと、これ自体は農家レストランの手続フローになりますが、農業用施設の設置になりますと、上から二つ目の農用地利用計画変更手続というのが、通常の農業振興地域の整備に関する法律の農振除外と言われる手続でございますと、8か月程度から1年程度、都道府県との協議同意などに時間がかかるところでございますが、この変更手続が用途区分の変更ということで1か月程度になりまして、他にも農地法、都市計画法等の許可が同様に必要となりますが、手続が簡略化されることによりまして、大幅な事務処理期間の短縮が可能となるところでございます。

次に、3ページを御覧いただければと思います。後ほど農林水産省からも御説明があるかと思いますが、現状、農用地区域内の農地については原則転用できないものの、農泊などの施設については、農振法や地域再生法の特例によりまして、農用地から除外しまして設置することが可能となっております。

しかしながら、先ほど御説明したように、農業用施設である農家レストランと比較すると、例えば、要件で赤で書いてありますが、他に代替地がないことが求められるというよ

うなことなどの要件が厳しくなっておりますし、先ほどのような手続に時間がかかるという状況にあります。

結果として、例えば、当方が把握している限り、右下の黄色のところがございますが、こういう地域再生法の特例を活用して除外が認められているというのは3件のみとなっております。そのうち農家レストランは1件、農泊施設はゼロということになっております。参考として、最後の6ページに、これは全国化されておりますが、国家戦略特区の特例によりまして設置された農家レストランの設置状況を付けておりますが、計画も含めて15事業者、11店が既にオープンをしているという状況でございます。簡易宿泊所も同様だと思いますが、やはり、農家レストランを設置する事業者というのは比較的零細のところが多いため、手続の簡略化、事務処理期間の短縮というのは、事業の実現にとって極めて重要なことだと推察されるところでございます。

続きまして、4ページを御覧いただければと思います。本特例を設けた場合のニーズについて、国家戦略特区内の基礎自治体、市区町村では331団体ございますが、そこに内閣府でアンケートを行った調査の結果でございます。約1割弱に当たります23市町村からこういう特例があれば活用したいというような回答を頂いております。

傾向を見ますと、やはり地方でございまして、中山間地域の自治体からの意向が多いということがございまして、特区は皆様御承知のとおり、大都市圏を含むことを勘案しますと、全国にならずともっと割合は高まるのではないかと推察されるところでございます。

具体的には、コロナ禍の中で新たな農業振興のスタイルになる可能性がある、既に農家レストランを設置している事業者から農泊にも取組みたいとの声がある、荒廃農地の有効活用になる、農業者の新たな収益源になる、農泊は農業振興の手法の一つであるといった、農業政策的な観点からの声も上がっております。また、観光農園を検討中、民間企業の開発需要を喚起する、農泊事業の進出意欲を刺激する、交流・観光の振興の期待、観光農地としての可能性、集客能力向上による地域農業の活性化が期待できるというようなことで、地域活性化の観点からも期待が大きいものでございます。

なお、5ページにありますように、若干細かいのでございますが、先ほど来申し上げている農業振興地域の整備に関する法律、いわゆる農振法の農業用施設の部分でございますが、法律では、この農業用施設というのは、この第3条第4号、アンダーラインが引いてあるところがございますように省令で落とされておまして、具体的には真ん中辺りからございます施行規則の第1条で列記されております。例えば、第1号では、畜舎とか温室、植物工場、第2号では、収納施設、倉庫ということでしょうか。第3号では、製造・加工施設とか販売施設、あと、アンダーラインのハというところが、令和2年4月から新しく施行されました農家レストランだと聞いております。第4号として、廃棄物施設、第5号として、付帯施設として休憩所でございますとか、駐車場、トイレというものが掲げられております。

こういうものを勘案したときに、私どもとしては、農家レストラン併設型簡易宿泊施設

についても農振法上の農業用施設として認めていただいて、農家レストランと同様の手続で農用地区域内に設置していただけるような特例が農林水産省のほうにお認めいただいて、一緒にできればと考えているということでございます。

以上でございます。

○八田座長 ありがとうございます。

今の御説明は大体私どもの考えですが、これに対して、農林水産省の御見解を伺いたいと思います。

○庄司課長 よろしく申し上げます。農林水産省の農村振興局農村計画課の庄司と申します。

それでは、お手元の当省の資料のほうを御覧いただきたいと思います。1ページからお願いたします。

まず、地域再生法の仕組みでございます。地域再生法の中に、地域農林水産業振興施設整備事業の仕組みがございまして、これは事業を実施することを再生計画に記載をして、認定を市町村が受けた上で施設整備計画というのを作成すると、通常では転用できないような優良農地、これは農業振興地域の農用地区域内の農地ですとか、あるいは第1種農地という基盤整備でやったような優良農地ですけれども、そういうものについては転用許可みなしがあったり、あるいは農業振興地域に入っている場合は除外をしないといけませんので、除外の特例が適用されると、結果転用ができるという仕組みが採られています。

右側に通常の制度による場合と地域再生法を使った場合の比較がされていますが、今申し上げたような特例措置を講じているということでございます。

2ページは、農業振興地域制度と農地転用許可制度の概要についてで、優良農地を守る仕組みということで二本立ての仕組みになっています。

向かって左側が農振法でゾーニングを行う仕組みになっています。都道府県が農業振興地域を指定して、その中で市町村が農業振興地域整備計画でもって農用地区域を設定するというをしますと、転用禁止になって許可が出ないという仕組みになっています。

それで、農用地区域内には農地という用途区分のほか、農業用施設用地が含まれるようになっていて、農業と関連性の薄い施設を建てるときには、農用地区域から除外して建てていただいている。それが原則となっています。

それで、農用地区域以外の部分については、これは矢印が二つ、白地地域と農業振興地域外のところから出ていますが、通常の農地区分が適用され、第1種、第2種、第3種と書いてありますけれども、要はこの区分に応じて転用ができるかどうかというのを判断する仕組みになっています。

第3種農地というのは市街地にあるような農地です。これは原則許可が出る。第2種農地は、それよりもう少し市街地から遠いものだったりするわけですけれども、これは第3種農地が困難な場合に許可が出るような仕組みになっていて、それで、第1種農地というのは、基盤整備をやったような農地になりますけれども、これは原則出ないといったよ

うな仕組みを採って、なるべく第3種農地というか、優良農地でないような農地のほうに転用を誘導するという仕組みを採っています。なお、都市計画法の市街化区域に入りますと、ここは届出で転用ができるという仕組みでございます。

3ページをお願いします。これは地域再生法の地域農林水産業振興施設についてでございます。これは農山漁村の雇用創出とか所得確保のために色々な施設を想定して、ガイドライン、局長通知でこんなものが建てられますよというのをお示ししています。その⑨のところは今回のテーマに近いところかなと思います。現行のガイドラインでは、都市と地域間交流を図る施設の例示として農林漁業体験施設と、それから、農林漁家民宿というのを挙げさせていただいています。

それから、4ページは、地域再生法の地域農林水産業振興施設の仕組みのこれまでの活用例でございます。平成26年12月に施行されまして、これまで鳥取県の八頭町と福岡県の東峰村、それから、徳島県の佐那河内村の3か所で、色々な、農業のテーマパークですとか棚田景観のプロジェクトですとか、そういった取組をさせていただいているということでございます。

5ページをお願いします。我々としても農泊の推進は大事だと思っておりますので、もっとこういう仕組みが活用されるようにしなくてはいけないと考えておりますが、先ほど申し上げたように、残念ながらまだ3件ということで、ガイドラインを改正して、御提案のあった地域資源を活用した食事だとか、農林業体験等を提供するようなそういう簡易宿泊施設が含まれるということをしかり明確化して、まずは、本制度のPRに努めてまいりたいと思っております。

6ページをお願いします。それだけでももちろん十分ということではありませんが、農村の振興を図る観点から、更なる検討が必要だと思っております。今年の3月に食料・農業・農村基本計画の改定がありまして、新しい基本計画のもとで、二つの検討会を設けて、我々は新しい政策の検討をしているところです。

左側は農村政策の在り方に関する検討会ということで、人口減少とか高齢化の進展、その一方で、田園回帰の流れがあったり、最近ではポストコロナを視野に入れて、農村振興施策の在り方について検討しています。

右側のほうは土地利用ということですが、これの問題意識は、農地の集積、集約化、新規就農、スマート農業、そういう政策努力を払っているわけですが、それでもなお維持が困難な農地が段々増えてきているという実態がありますので、そういう農地をしかり確保するために、色々な土地利用の方策について、例えば放牧をするとか、そういう土地利用の方策についても検討をしているところでございます。

7ページをお願いします。左側が農村政策の検討課題で、要するに農山漁村に人を呼び込むために、いかに所得とか雇用機会を確保するかというのがございますし、右側には土地利用の検討課題ということで、先ほど申し上げたような食料自給力の確保の観点から放牧などをやって、いかに土地利用、農地を守っていくかというような検討を併せてやって

いるわけでした、こういう両検討会による検討の中で、多様な農地利用のための施策、それから、農泊を含めた農山漁村の活性化施策をうまく両立するように検討していく必要があるのではないかなと考えているところです。

説明は以上になります。

○八田座長 ありがとうございます。

そういう施策をお進めになるのも有効だと思いますが、特区のほうは今提案したのと同時並行でなさればいいのではないかと思います。

まず、委員の方から、御意見を伺います。

○原座長代理 ありがとうございます。

まず、この地域再生法のガイドラインの改正の話がありましたが、これは無意味なことだと思います。これは事務局から先ほど最初に説明があったように、これでやる限りは農振法の除外の手続のために8か月かかるわけです。こんな農家レストラン付きの宿泊施設を造るために何か月もかかるというのは現実的ではないと思います。それは意味がないということだと思います。

なので、これは事務局から最初に御提案をしていたのが、農業用施設として扱えばいいのではないかということだと思います。農家レストランについては農業施設、元々国家戦略特区の措置としてあって、それが全国展開されて、農振法の施行規則で位置付けられているわけです。なので、それと同じにされたらよろしいのではないかというのが事務局の提案で、これについてお答えいただきたいのです。

私の追加的な御質問は、今の農振法の施行規則、これは事務局のほうの資料の5ページの条文を見ているのですが、この第1条の第3号のハです。主として農産物などを材料として調理されたものの提供の用に供する施設と書いてあって、宿泊施設付きの農家レストランは、今はこれで読めないのですか。併せて2点です。

○庄司課長 まず、手続に時間がかかるというお話で、確かにこれは愛媛県の松山市の標準処理期間を調べていただいて、これは8か月、我々もこれは相当長いなと思って調べてみたのですけれども、これは特に長いほうの事例でありまして、平成29年に、申請を受けてから除外されるまでどれぐらいの期間がかかるかというのを調べていますけれども、何か月という組み方が若干違うのですけれども、大体7か月を超えるのが全体の1割ぐらいでして、大体はもっと短い期間で除外はできることになっていまして、ざくっと我々の感覚で言うと、大体4か月とか5か月ぐらいで除外というのはできるので、8か月は中々長いほうかなという印象です。

あと、このお示しいたしているフローチャートの中にも色々な手続があって、もちろん我々の手続もなるべく早く進むようにガイドラインとかを示してやったりしていますし、あまり妨げになってもいけないとは思いますが、やはり土地を動かすときには色々な手続なり事前準備とか調整みたいなものも必要でして、要は最初から地権者と調整されたり、周辺の住民の方と調整を行われたり、これに結構時間がかかったりもしますので、もちろ

ん短いに越したことはないとは思うのですけれども、我々の除外だけがネックになって、すごく設置が遅れているということばかりでもないのかなと考えています。まず、それが1点です。

○八田座長 でも、それは基本的に特区で用途区分を変更するというのに、どうしてマイナスの点があるのですかというのが一つ。

○原座長代理 農家レストラン並みの扱いでよろしいのではないのですか。

○八田座長 そこに関するお答えがまだないのではないですか。

○原座長代理 それは多分2点目です。

○八田座長 分かりました。

○庄司課長 2点目の話は、これは農業施設というものの性格なのですけれども、これはやはり農業をやっていく上で必要なものを農業施設と我々は考えていまして、例えば、温室とかハウスとか畜舎だとか、あるいは農機具をしまうような建物とか、そういうものが一番典型だと思いますし、それが段々と多少拡充されて、加工用の施設とか、販売施設を農家が自分で設置するような場合も認めてきて、今年4月に農家レストランまで拡大したわけですけれども、そこはやはり農業との関連性が非常に強いものかなと思っていて、宿泊とかになってくると、関連性が段々薄くなっていくのではないかなと我々は思っています、そうなってくると、やはりどこかで線を引かないといけないのかなと考えているところです。

ですから、通常の農業施設と同一に扱うのは難しいのかなと考えているのですが、ただ、いずれにしても、色々な自治体から色々な御提案なり、色々な要望が上がっていると聞いていますけれども、我々もどういうことをやりたいのかというのが把握できていませんので、そこは現場でどういうニーズがあるのかとか、設置の上でどういうネックがあるのかということ、まず、しっかり現状を確認してから判断する必要があるのではないかなと考えています。

○八代委員 確かに最初から全国ベースでやるならそうです。だから、それを把握するために、実験的に特区でやってみたらどうかということを行っているわけです。現にそういうニーズがあるからこういう御提案があるわけで、なぜそれを実験してはダメなのかということです。何が農業のためかと言うと、それは農家のためになるのが農業のためにもなるわけで、農家としては生産物が少しでも売れたほうがいいわけです。だから、農家レストランを認めてもらったわけで、その農家レストランの延長線として宿泊施設があるというのは、立派な農業振興政策の一つではないのですか。農業地域の振興のために何でそこで線を引かなくてはいけないのかということなのです。

○本間委員 全く同じことなのですが、農林水産省は6次産業化を進めているわけで、レストランに比べて宿泊施設のほうが、はるかに付加価値が高いわけです。お金も多く落ちます。なおかつ、宿泊するだけではなくて、当然食事を出すところも出てくるでしょうし、そうしたら、はるかに大きな付加価値を生む。つまり、農林水産省が進めている6次産業

化をもっともっと活性化するための一つの方式なので、ここは是非前向きにお考えいただきたいと思います。

○庄司課長 我々も農泊を推進していますし、そういうのをやって、農家が多角化することは非常に大事だと思っています。6次産業化も同じだと思っています。ですから、先ほどの説明の最後に申し上げたのですけれども、農村政策の検討の中で、いかに所得と雇用機会を得ていくかという検討もしますし、それと併せて土地利用の検討もしますので、その中でどういうやり方を。

○本間委員 どうしてその検討会の結果を待たなくてはいけないのか。そこが分からないのです。できることからやっていくのが政策として望ましいのではないのですか。検討会でも多分反対する意見というのはほとんどないと思います。このメンバーの中に、俺たちが認めるまでは政策を進めるななどと言う人は一人もいないはずですから。

○八田座長 農振法の除外の手続を全国でやるのに私は異議を唱えませんが、その前に、あるいは併行して、特区の農用地内設置の方をさっさとやるべきだと思います。特区のほうは今まで農家レストランで成功例もあることですから、こっちのほうが非常に自然ではないですか。資料の図でも非常にうまく描いてあるけれども、農業の研修を受けたりするのにわざわざ遠くから通うことはないし、それから、修学旅行の生徒が農業について勉強するというのもいい。

○八代委員 宿泊というのも農家自体に宿泊することをすでに認めているわけですから、このレストランも農家の延長線上にあると考えればいいだけの話で、宿泊施設、定義の問題なのですよ。

○庄司課長 この形で除外すれば、それはそれで建てられるようになっていて、現にそのようにやっていくのだと思いますけれども、全然できないとかということではないのです。我々もそういう形で推進をしたいと思っているのですけれども。

○八代委員 だったら、農家のイニシアチブをもっと尊重してあげるのが大事ではないのですか。

○庄司課長 これは農用地区内に入ったままだと、ずっとその後、例えば、増改築するときにはいちいち許可が必要だったり、どちらが自由度が高いかということもあったりするので、そこはよく、多分全国にニーズがあると思うので、そういうのを聞いた上で考える話かなと思っています。

○八田座長 それは当事者が選べばいいのですね。いくつかの制度があってね。

○庄司課長 いくつもあるとまた混乱するかなという感じもするのですけれどもね。

○八田座長 自由度を上げると混乱するというのが、規制の理由なのです。

○庄司課長 そういう意味で申し上げているのではないのですけれども。

○八田座長 分かりました。

今日伺ったお話では、これを前向きに検討していただける余地があると私どもは受け止めていますので、是非これは御検討いただきたいと思います。

- 庄司課長 検討会などでよく検討したいと思いますので、御意見も聞きたいと思います。
- 原座長代理 検討会の中ではなく、検討していただきたい。
- 八田座長 もちろん検討会の中ではないですよ。これは別の制度ですからね。特区の制度としてやることを御検討いただきたいということです。
- 庄司課長 検討会で検討したいと思います。
- 原座長代理 いや、検討会でなく。
- 八田座長 これは検討会とは別ですよ。
- 八代委員 検討会でも検討したらいいですよ。
- 八田座長 最初からそういうことを言ったのです。要するに並行してなさったらどうですか。これはあくまで特区の仕事として、農家レストランなどの延長でやりましょうということですよ。仕組みもあくまで特区を前提にして。
- 庄司課長 すみません。私どもも現状がよく把握できていないので、今の段階でどっちとも申し上げることはできませんが、とにかく、農泊が進むように検討はしたいと思います。
- 原座長代理 持ち帰っていただいて、検討会ではなく検討をお願いします。
- 八田座長 よろしく願いいたします。
- それでは、事務局から何かありますか。
- 黒田参事官 特にございませぬ。
- 八田座長 では、よろしく願いいたします。