

## 第2回 農地政策に関する有識者会議 概要

日 時：平成19年3月9日(金) 14:30～16:30

場 所：三番町共用会議所大会議室

出席者：委 員：高木座長、櫻井委員、園田委員、立花委員、忠委員、中村委員、  
西山委員、原田委員、富士委員、茂木委員

農水省：高橋経営局長、中尾経営局審議官、斉藤農村振興局企画部長、  
柄澤経営局経営政策課長、佐藤経営局構造改善課長 他

概 要：

高木座長：

第1回の有識者会議を1月30日に開催し、有識者会議の下に専門部会を設置すること及び一定の項目ごとに順次整理検討を行うととし、まず農地の面的集積の促進という課題から取り上げることとなった。早速、1月30日午後に第1回の専門部会が開催され、その後これまでに専門部会を3回開催し、農地の面的集積の促進を中心に議論を深めた。本日の会議においては、専門部会における委員の基本的認識を整理したので、私に代わって事務局より専門部会での議論の内容を含めて説明する。

佐藤構造改善課長：

(資料5及び資料4-3を用いて説明。資料4-3については以下のとおり説明。)

面的集積の論点と方向について、専門部会の委員の基本的な認識として取りまとめたものが資料4-3である。

1つ目は「まだ農業を続けるという兼業農家や高齢農家等の意識の改革」、次に「都市に住む不在地主についてもその意向等の把握と担い手への利用集積の誘導」という論点である。方向としては、「農地は限りある経営資源として有効利用すべき」という理念を明確化し、その浸透を図ることが必要ではないか。そのためのインセンティブを与えるということから、面的集積に向けた取組に参加する方に対してメリット措置の集中化・重点化を進めることが必要ではないか。場合によっては、参加しない場合にデメリット措置を講ずることが必要ではないかということである。

3つ目は、「地元に密着して、出し手の農地を一括して受け、担い手に再配分する面的集積組織の確保」という論点である。これについては、所有と利用を切り離し、農地の利用について、地域の面的集積組織が間に立つことにより、農地を出す側と受ける側の関係を一旦遮断し、その農地を面的集積組織が一括して引き受け、まとめた形で担い手へ再配分する。必要な場合には面的集積組織が賃借料の徴収・支払い事務を代行するというような仕組みが面的集積の促進には必要ではないか。その際に、面的集積組織は市町村単位を基本に全域をカバーする組織として整備することが必要ではないかという方向である。

留意点として3点を挙げている。1点目は、「面的集積組織が利用を一括して受ける場合に、出し手との関係をどのように構築すればよいか」という点であり、この方向については、誰に農地の利用を任せるかということについて、面的集積組織に委ねてもらうことが必要ではないか。

2点目は、「担い手間の調整はどのようにすべきか」ということであり、担い手からも一旦農地の利用を、出し手と同様に面的集積組織に委ねてもらうことが必要ではないか。補足すると、担い手からも強制的に出してもらおうということではなく、あくまでも面的集積組織に利用を委ねる前段階での、集落での話し合い、担い手同士の話し合いといった事前の話し合いを踏まえた上で、面的集積組織に一旦委ねてもらう。担い手の経営農地の分散錯圃の状況からすれば、そういったことも必要ではないかということである。今まで経営していた所と全く違う所に配分するということは考えられないが、分散錯圃の解消ということからすれば、担い手間の話し合いの結果によっては面的集積組織に一旦預けるとすることも必要ではないかという趣旨である。

3点目は「地元に着したコーディネーター活動はどうあるべきか」ということであり、これについては地域における農地利用の調整をサポートする者を育成・確保し、しかもそのような者を面的集積組織内に位置付けることにより、活動をサポートしていくことが必要ではないか。

「基盤整備の活用」という論点については、更に面的集積を促進するための方策の検討が必要ではないか、ということを中心として掲げている。

忠委員：

資料にはおおよそ専門部会で議論されてきたことが記載されている。資料4-3について、第3回専門部会での資料とほとんど同じであるが、論点の2番目の「必要な場合に賃借料の徴収等代行」と「必要な場合に」という文言が加えられており、これは適当な表現。

留意点の2番目の「担い手間の調整はどのようにすべきか」という点の方向として、担い手からも一旦農地の利用を面的集積組織に委ねてもらうことが必要とされている。その意図としては、事前の話し合いを経た上で、十分に担い手の意志を尊重するということだと口頭説明にあったが、それを文言として加えて欲しい。今まで地主との信頼関係を築きながら、多少分散しつつも経営基盤を築いてきた。そのほ場の中には、同一地域であっても作物の栽培条件に適した所もそうでない所もある。今までの集積努力、耕作に適するよう色々努力してきた部分を、全くないがしろにすることがあってはならない。そのような文言を入れるべき。

まだ農業を続けるという兼業農家の意識改革について、「農地は限りある経営資源として有効利用すべき」とある。「経営資源」という言葉は担い手側が使うのであれば妥当であるが、意識改革を多くの兼業農家や高齢農家に呼びかけるには適切でない。「経営」という言葉を取り、「資源として有効利用すべき」とした方が理解が得られやすい。

原田委員：

資料4-3の文章の性格については忠委員と同様の理解。これから第3回専門部会や

本会議の議論の結果が、内容に反映されていくのだろうが、このペーパーからだけではその内容のイメージが湧かない部分もある。基本的には、この資料に書かれたような事柄が問題になると考えており、あとはその中身をどう詰め、どのような制度を仕組んでいくかということだと思う。その際には色々な注意を要することが出てくるだろうが、その如何によって制度のあり方や仕組みの性格が変わりうるという問題も残っている。なお、忠委員が指摘した「経営資源」については、専門部会でも指摘があったが、書き方を改めた方が良い。

櫻井委員：

農業に参入した民間企業という立場でこの会議に参加しており、これからの農地集積について多くのヒントを貰った。3年前に特区制度を活用して農業に参入し、昨年認定農業者の認定を受けた。耕作面積は約4町歩、農地としては約6町歩であり、その他に70haほど契約栽培をお願いしている。契約栽培の方々は37者いるが、この方々と今後、面的な集約や経営へ参画してもらうことを計画しており、これからの方向を考える上で、これまでの議論が参考になった。ただ、集約された事例において、効率化の影には必ず逆の部分があり、そこをどのようにフォローしたのか教えて欲しい。

立花委員：

十分に理解できない点がある。1つは資料5について、担い手への農地の面的集積に関する現状として から までである。 、 、 はその通りだと思うが、 と の間の溝がこのロジックでは埋まらないのではないかと。何故、担い手への農地の利用集積を図るための既存施策には限界があるということ、直ちに新たな仕組みが必要ということになるのか。農地の転用規制の問題、税金の問題、農地法制の問題もある。いきなり新たな仕組みが必要というのは論理が飛躍していないか。新たな仕組みというのは面的集積法人だと読み取れたが、そうでないのであれば書き方を改めるべき。私の誤解かもしれないが、税金の問題も法制の問題もあるとすれば、言葉を改めた方が良い。

2つ目は資料の4 - 3において、農業を続ける兼業農家・高齢農家の意識、不在地主等々の問題があるが、担い手がそのようなことを兼業農家・高齢農家に言えば、自分の経営拡大のために農地が欲しいのだろうという受け取られ方や誤解をされかねない。これこそ地域に根を張っている農協、農業委員会、農業改良普及員の方々に取り組んでもらいたい。その際、5年に1回行われる農業センサスでは全国の集落ごとに後継者の動向が分かるので、そのデータから5年後、10年後の予測データを作成するなど、具体的な資料を持ちながら各農家と話し合ってもらいたい。それにより、兼業農家や高齢農家は、自分の老後は一体どうなるのか、また、自分が農地を全て貸し、地域と縁を切ってしまうことは寂しいということも良く分かる。そうだとすれば、集落の一画を日曜菜園的に利用することも必要かもしれない。あるいは一画を都会との農業・人的交流として都市菜園的に利用し、そこで都会の人をお世話したり、農機具を貸したり教えたりすることで若干の現金収入があるかもしれないし、ドイツのクラインガルテンではないが喫茶室を設けるなど、都会の人達との交流の様々なチャンスがあり、兼業農家・高齢農家の方々の生きがい、仕事の場ともなる。兼業農家・高齢農家を排除するのではなく、

役割分担をする。息子達が帰ってきた時に、農業を続けるのか辞めるのか、個別農家ごとに話し合ってもらい、その時に不安なく決断できるような判断材料としてデータを提供すべき。

また、場合によっては先進地域の現場の見学により、自分と同様の悩みを抱えていた人がどのように解決したのかを学び、コンセンサスの形成に繋がれば良い。

「地元に着して、出し手の農地を一括して受け、担い手に配分する組織」については、地主組合的なものと捉えているが、現場の担い手の意見を十分に踏まえ、霞ヶ関と現場の間にギャップが生じないようお願いしたい。

農地利用集積において、既存の農業団体の活用ばかりがあるが、否定はしないものの公的・中立的な機関が基本的には望ましい。事業をやっている団体の場合には、その事業からの影響が出てくるという利害の問題もある。住宅地や工業用地と農地は違うと言えばそれまでだが、農地専門の不動産屋があってもおかしくない。農地の取得や利用権設定等には現在でも色々条件がついているわけであり、あくまで一定の要件の下に、民間の不動産屋の力を活用するのも一手ではないか。

高橋経営局長：

立花委員の意見は、基本的にはこれから政策として詰めていかねばならない部分。具体化する際に、色々我々も気をつけなければならない部分がある。

新たな組織が必要ではないかという点について、論理が飛躍しているのではないかという指摘があった。担い手への農地の利用集積については、基本的に個々の出し手と担い手の相対という民間の契約で集積が行われる。したがって、沢山の地主と担い手を結び付けていく必要があり、ハブ的に農地の権利移動の関係が担い手中心に進んでいくようにしていく必要がある。これが1つの方向性、我々の政策の目標の1つである。

問題はそのように利用集積を促進する場合に、どのような前提で促進活動を行うのかということ。個々の農地の移動そのものには農地法の規制がかかっており、また、その移動が行われる地域は、例えば農振農用地区域のように、土地利用計画の中で一定のゾーニングによる規制が行われており、それらの中で個々の権利移動をきちんと進めていく。したがって、税制、制度はどちらかという、誰から誰に集積していこうという前提の部分。この前提の部分についても優良農地、都市計画といった話があり、今後議論頂くわけだが、個々に集約する制度が前提となっている中で、集積していくところについても既存の制度では限界があるのではないか。

県レベル、市町村レベルで様々な取組があるが、県レベルの機関が推進役となると、地域密着というところに入りきれない。一方、市町村レベルで集積しようとした時に、非常に優秀な地域やきちんとやっている地域もあるが、我々が目指す7～8割の農地を担い手に集積していくというために、そのような組織が全国に網羅的にあるかということはまだ点的であるという状況。過去の経緯があってこのような状況になっているわけであり、その意味では既存の仕組みについて、新たなシステム・仕組みを考えていく必要があるのではないか。そのシステムを担うべき主体は、農業委員会、土地改良区、JA、行政団体、あるいは新たに設立するということもあるかもしれない。

このように、個々の権利移動を促進する前提の部分と、個々の権利移動についても働

いていないということで、既存の仕組みに限界があるということ。制度前提のもっと大きな枠組みについては、全く議論していない部分もあるので、今後議論頂きたい。

富士委員：

農協による農地保有合理化学業が行われており、当然農地をプールし、担い手に再配分する機能を有している。そこを強化する方が良いのではないか。新しい組織を別に作るというより、農地保有合理化法人をベースに農業委員会、農用地利用改善団体等の関係機関との連携関係をどう再構築するか、そこに農地情報の一元化を関係させるかというように、現在の農地保有合理化法人に足りないところを強化することで、上手くいくのではないか。

また、新たな面的集積に向けた仕組みの中で、政府としての予算・支援をどのようにしていくのか。障害要因として相続税の納税猶予などがあるが、どのような要件を満たした場合に納税猶予を継続ということにするのか。

新たな面的集積組織が活動する場合、今まで担い手に設定されていた利用権は1回リセットするのか。不在地主の対応についても、現在考えている面的集積に向けた仕組み・組織によって、不在地主への農地利用の担保ができると考えているのか。

園田委員：

資料4 - 3の2番において、面的集積組織は市町村単位を基本とされているが、市町村合併がかなり進み、農業委員の人数がかなり減らされている。旧町村ごとにやるべきではないか。今後の議論により、農業委員に色々な役割を果たしてもらうことになるのだろうが、合併後の市町村単位では地理的条件等が分からないため、農業委員ができる役割はかなり制限される。

既存組織をどう強化していくかが先決。新たな組織を作って、面的集積を進めていくのは現状では非常に難しい。優良事例として上げられている地域を分析しながらやっていけば良い。そのような形のものを、更にスピードを上げて進めていくために、色々ある組織を強化する方が良いのではないか。私は熊本県農業公社の理事をしているが、県公社として果たすべき役割はないのかと問いかけている状況である。公社に対する支援をきちんとやる方が、新たな組織を作るよりもスピードが速いのではないか。品目横断的経営安定対策では、担い手・集落営農組織を作り、5年後に法人化を目指すということだが、その中には、面的集積を5年間でやりなさいという意味があると考えている。それを実現していくために、こういう組織にどういう政策的な支援が強化できるのか、ということをも早く精査した方が良いのではないか。

茂木委員：

面的集積組織を作るということだが、マーケットを整備するという意識を持つことが重要。マッチング機能を十分に果たせるマーケットが必要であり、そういう点では強制的なことはしてはならない。担い手から一旦農地の利用を面的集積組織に委ねるということも強制であってはならない。マーケットであるから、インセンティブを与え、自然にそうなるように誘導するということが大切。相続税については、自分で農業をやって

いないと猶予されないということだが、貸しても猶予されるというような仕組みを作るなどし、インセンティブを与えていくことが必要。マーケットは、理論的には民間でやるのが一番良いが、経済的にペイしないということなので、そうであれば地方自治体やJAなどがその役割を担うことになる。

既存の組織を使うという話もあったが、既存の組織を使う場合には、今まで何故できなかったのかということをも十分精査することが重要。その阻害要因を上手く取り除かなければならない。

小さな地主が大きな借り手に農業をやらせるという新たな制度であるが、これを円滑に進めるためにはコーディネーターが必要。そのコーディネーターはコンサルタント機能を持った者である必要があり、そういう者を養成しなければならない。できればこれも民間レベルでできると良いが、これも経済的にペイしないということなので、そうであれば公的な関与も必要。場合によってはNGO、NPOも考えられる。コンサルタント機能を持ったコーディネーターで、しかも使命感を持った者がかなり出てくれば、新しい制度が支持されるのではないかと。

中村委員：

全体的なまとめとしては良い。資料4-3の論点の2番目の不在地主については、全国農業会議所も相談活動を始めているが、売りたいという意向もある。所有権のプールも考えておかなければ、これには対応できないので配慮が必要。

また、面的集積組織については、何故、今の農地保有合理化法人ではダメなのか。それぞれの機関・団体が参加して行うということになっているが、そのイメージを出して欲しい。地主組合という話もあったが、受け手の組合・組織も関係させておかないと、土地利用の問題が出てくる。また、面的集積組織は財産を扱うことになるので、中立性を担保できるかということも問題。市町村単位ということについて、合併で大きくなった市町村はあまり農業に熱心ではなく、国が作った予算も使えないという話も聞く。国として責任を持ち、こういう問題は市町村にやってもらうという担保をつけて事業を実施すべき。旧町村単位くらいで考えた方が良いのではないかと。農業委員についても、補助員や協力員制度を作ってやっているが、これも限界がある。

留意点の2つ目、既に借りているものも一旦面的集積組織に委ねるとするのは如何なものか。米では食味の問題など、色々考えてそれぞれの担い手は集積をしている。かなり個人努力しており、これを離せというのは酷。どのようなやり方があるのかも含め、ご検討頂きたい。

納税猶予制度が流動化を阻害しているという問題があるが、それに関連して、多くの地主から農地を集めるというのはフランス式を狙っていると思う。ただし、フランスは面積が大きいので良いが、これから2、3回の相続でどんどん農地が細かくなってしまおう。将来の問題として、むしろできるだけまとめて相続できるような仕組みも考えておかないと、今は良いが手がつけられない状況になる。長期的な問題として考えてもらいたい。

面的集積ができない理由として一番多いのは、所得が不安定であるということと価格が不安定だということであり、我々が今問題にしている農地の分散はむしろ下位にある。

この上位の2つの問題は、品目横断的経営安定対策で十分という理解で良いか。

西山委員：

北海道の場合は、農地の集積の目標については国の目標を既に超えている。国の目標を既に超え、これから更にどうしていくべきかという現在の市町村の状況や悩みを聞くため、市町村で合理化法人になっている所とそうでない所を合わせて16市町村の状況を聞いてきた。

実態としては、北海道では専門部会で大きな議論になっている分散錯圃という実態はほとんどない。

基盤整備と農地利用集積の問題については、土地の生産力が上がっていない農地はなかなか動かないということであるが、北海道の場合は、基盤整備を行う際に、国の支援に加え北海道独自の支援をしている。その際に、農地を担い手に集積してもらうインセンティブを与えている。そのことにより、特に畑作地帯は交換分合で集積を進めている。十勝の土幌では農地を8地区に分けて1地区を3年程度のスケジュールで交換分合を行いながら事業を進めており、現在ほぼ1周したところ。今後更にもう1周する予定。品目横断的経営安定対策が19年からスタートし、この制度がスムーズにいけば必要ないかもしれないが、更に大規模化を目指す農家も出てくるので、もう1周する必要があると考えている。

北海道は財政状況は厳しいが、北海道は農業が基盤であり、非常に重要と考えているのでこのような事業を行っている。農地の生産力の問題と利用集積についてはこういう仕掛けが良いのではないか。

今、北海道では北海道農業開発公社と北海道農業会議と新規就農者の受け入れる役割をしている北海道農業担い手育成センターの3つの団体をワンフロア化も含め組織を再編し、農地の再編機能を含め、市町村あるいは農協レベルの農地保有合理化法人と密接なつながりを強化、併せて地域の農地と担い手の結びつきと農地の生産力を高めていくような新たな組織体にしていきたいと考えている。

これまで、北海道は既存の制度を活用しながら、ここまで集積を推進してきた。もしこれが全く違う制度になると、北海道が進めている流れに水を差すのではないか。北海道と都府県の実情の違いを良く理解した上で議論して頂きたい。

高橋経営局長：

新しい面的集積のため組織のイメージについては、1つは農地保有合理化事業や土地改良基盤整備をテコにした集積である。この実績や機能については当然評価しており、更に進めて頂く必要がある。現在上手くいっている仕組み、事業についてはもっと拡大できるように努力することは当然であり、これを一切辞めてしまうということではない。しかし、これが全国的に展開しているかということそうではない。これは意識の問題なのか、取り組んでいる主体が足りていたのかどうかなど、地域によって様々だが、今ある仕組み、事業だけで27年の目標が達成できないとすれば、新しいシステムというものを導入していく必要がある。

その際に全て新たな組織を立ち上げるということではない。今実際上手くやっている

組織が新しいシステムを使って、より発展的にやって頂ければそれで結構。今そういうことをやっている組織がない所や、農地保有合理化法人の機能を持っていてもその機能を十分に発揮していない場合や与えられた機能を一部しかやっていない所もある。そういう所が新たな仕組みを上手く取り込めるということが必要。

今まで農地保有合理化法人や行政できちんと流動化促進や面的集積をやっていた所は更にこの新たな仕組みを使って頂けるし、そうでない所については、今までやらなかった法人を活用しても良いし、何らかの主体をそれぞれ地域で考える必要がある。

国、県の役割もあるが地域農政の基本は、たとえ合併したとしても市町村である。今の農地保有合理化事業も、市町村の基本構想に位置づけられているわけであり、新しい事業についても、行政が何もかも全てやるということではないが、市町村がきちんと地域農政全体の中で位置づけていく必要がある。

また、市町村が合併で大きくなっているのは理解しているが、それでも、集落単位ではあまりにも狭い。全ての集落ごとに何らかの組織体があれば良いが、そうでないとすると、やはり基本的には市町村単位だろう。ただし、旧市町村や大きな集落であれば集落単位で、市町村の中で複数になっても構わないが、同じ集落で複数の組織が重複するのはまずい。地域が重ならない範囲をイメージをしている。

また、この新たな仕組みを始めたとしても、当然契約自由なので、強制ということはない。また、地主サイドの考え方だけ、担い手サイドの考え方だけでできるわけがなく、双方が合意することが必要。

資料5の8ページの左側の例のように、何人かの担い手にバラバラの状態で貸し付けられている契約について1回整理をさせてくださいということであり、整理をするためには当然担い手から整理して良いという合意がなければできない。このような整理をするためには、一度こういう絵を描く人に任せてくださいということであり、絵を描く上では担い手からの一任も必要であるが、こういうことを目指そうということであり、農地を取り上げるということではない。もちろん実際の仕組みを考える時には、そこをきちんと担保できるようにしなければならない。

このように流動化、面的集積を進めていくための前提となる制度などがどうあるべきかということについて、我々はまずこういうようにしたい。そのために必要な制度や仕組みはどうあるべきかということになると、今の議論だけでは収まらない。その時には農地だけではなく、土地利用計画制度はどうあるべきかなど、他にも色々議論して頂く中で、これが上手くはまりこむような形にする必要がある。これに対する様々な支援も当然あると思うが、その議論のためには、もう一度きちんとした前提から考えないといけない。今回は集積、経営の観点から入ったが、土地利用から入るアプローチといったものも全部やらないとなかなかそちらの議論にはならないので、その際にはこのようなことを頭に置きながら議論をする必要がある。

今回の面的集積の問題は、都府県が中心であるということは十分認識している。北海道のように、面的集積だけでなく農地価格、農業構造そのものに都府県とは大きな差がある。今後の農地政策の問題を考える中で、北海道が持っている政策課題についてもきちんと認識した議論をしてきたい。これまでの制度をすべてひっくり返すということではないので安心して頂きたい。

高木座長：

今の議論については市町村と都道府県との関係で市町村が中心ということ、既存の組織があればそれを活用・強化していくということで、それが存在しない所では、何か新しく作るということか。

高橋経営局長：

県公社は全県にあるが、市町村レベルの合理化法人は約600ぐらい。そして現実にその法人が全て動いているかということそうではない。そこで新たな合理化法人的な組織を作りあげて頂けるならそれはそれで結構だが、そうでない所をどうしていくのかということ考えた場合、別に新しい法人を作るのか、既存の法人に新しいシステムを担わせるのか。既存の法人が新しいシステムに取り組むことを排除するつもり一切ない。

佐藤構造改善課長：

富士委員からの不在地主の問題については、資料4 - 3では面的集積と同じ論点に記述している。我々としてはこの面的集積に向けた取組の中で、不在地主の有する農地についても遊休化させるのではなく、面的集積の事業に乗せてもらうということを考えている。ただ、2、3回目の専門部会の中での委員の意見としても紹介した通り、不在地主の意向の把握、調査、そのための情報の一元化の問題という点も今後残された課題であり、検討していく必要がある。

忠委員：

面的集積組織の位置づけについて頭の整理ができない。要するに、面的集積組織を市町村単位で全市町村に配置し、かつ、それをどう活用するかはそれぞれの地域で考えてくださいということなのか、あるいはその組織を設置するのかもしれないのかも含めてそれぞれの地域で判断してくださいということなのか。中村委員からも話があったが、利用集積については貸借を前提としているが、売買も必ず今後発生してくる。私も過去に所有者からそのような要望を受けたことがあり、つい先日も同じ県内でも今まで借りていた法人から買ってくれと言う話がきた。ただ農地価格は10アール当たり約157万円で、利益は約2万円しかないという状況では、耕作目的では採算が合わず、買えないという現実がある。結果、農地はお金を持った人に行くこととなり、それは必ずしも担い手ではないという現実が地域ではあるということを承知頂きたい。

高橋経営局長：

流動化についてはもちろん政策誘導はしており、これを引っ張るリーダー的な機関、例えば農地保有合理化法人もその1つである。しかし、基本は地域における出し手と借り手の民間レベルでの合意形成に基づくものであり、これを前提に進めるわけで、こういう組織を全県、全市町村に配置したからといって必ず上手くいくとは考えていない。機関があれば動くのではなく、今までの仕組みを必要があれば直し、それから新しい仕組みを入れてやることによってどんどん掘り起こすということが流動化の基本だと考え

ている。

農地価格の問題については、農地価格と農地の収益が合わなくなっているという実態が都府県にある。たまに所有権移転があるが、その時に担い手に行かないこともある。ただ、権利移動のところで、価格統制や資格統制をするのはマーケットに反する。そういう場合は経営体の規模拡大の際の資金手当や、経営体が土地取得をすることについて何らかの支援をしていく。

原田委員：

いずれにせよこれから先の問題だろうが、資料4 - 3の2番目の段落にあるように、農地の面的集積組織について、既存の組織の活用も考えながら進め、所有と利用を切り離し、面的に集積された望ましい形で規模拡大をしながら経営体を作っていくという方向だと思う。その際、制度的観点からいくつか注意して欲しい点がある。

農地の所有の主体と経営の主体が分かれてくる時に、所有権レベルだけでなく利用権のレベルでの規模拡大、面的集積が図られるべきと考えることは当然であり、現実にもそういう方向で動きつつある。

そこには制度的に2つの問題がある。1つはこの場合の利用者、経営者側の利用というものを所有権との関係でどのように安定的に保障するのかという点である。これは昔からの長い歴史のある問題である。例えば、規模拡大して、しかも面的に集積された経営を安定的に維持すること、安んじて資本投下ができるような長期的な見通しのある賃貸借をしてもらうこと、資本投下した農地をすぐに取り返されて損失を被るといったことがないようにすることである。これは古くて新しい問題で、これからも考える必要があり、そこには一定の範囲内での土地所有権の制限という問題が必ず入ってくる。

もう1点は、より今日的な課題である。現在政策的に要請されている課題、つまり、利用権をベースとした効率的な経営体を、早い時期にスピードアップして作らなければならない。そういう課題に向けて何を施策として仕組み、どういう制度を用意するかという問題がある。これは先ほどとは別の問題であり、構造政策のために必要な利用集積の制度を、利用権のあり方も考えながらどう仕組んでいくのかという問題である。この場合、農地利用の方法としては、賃貸借だけでなくもっと多様な方策が考えられうる。例えば、面的集積組織に権原としての利用権を帰属あるいは設定させるだけでなく、集団的な形での利用提供（あるいはそのための代理権の付与）のような仕組みを取り入れるようなことも、専門部会の議論の中にあった。

この今日的な課題の中でも問題は更に2つに分かれる。1つは、具体的な目標の実現のために規模拡大し、かつ、その過程で面的に集積していくためにどういう施策を考えていくのかといういわば集積のプロセスの問題である。もう1つは、そうしてできあがった経営がどのように安定的に存続し、次の世代に承継されていくのかという問題である。この2つの問題は制度的には違う側面を持っており、どのように制度を仕組んでいくのが非常に難しいところもあるが、論理的に整理すればやれないことはない。

例えば相続の問題についても、今までは専ら貸す側の相続による所有権の分割が問題になってきたが、経営者が家族経営で所有地や経営資本が大規模になった場合に、その相続や経営承継をどうするのかという問題も出てくるかもしれない。

この後者、次世代への経営承継の仕組み問題の場合もやはり、一定の範囲で農地の所有権をどう制限できるのかという問題を伴わざるを得ない。この側面は、今までの日本の農地制度がまだ経験したことがない問題となるのではないか。

櫻井委員：

私どもの会社は大崎市という、1市6町が合併した大きな市にある。先日認定農業者の代表95名が集まる会合に行ったが、それぞれが認定農業者の代表なので、全部で1450軒の認定農業者の代表ということである。

その中で色々聞いてみたところ、これから農地を増やしたいと思っている人は全体の約60%で、集約が進むと考えている人は約80%。しかし、相続による農地の分散ということでだいぶ苦労している。家に農地がついているような従来のような考え方については80%が賛成している。やはり、農地の分散への危機感があった。農地の所有と利用の分離など、農地の分散を防ぐ施策が急がれると感じた。一方で、農地の利用集積について指導助言が貰える組織については、約10%しかそのような組織が周りにないとのことだった。いわゆる組織的な農地集積が私どもの地域では全くされていない。

農家が一番考えているのは、一体農業をやっていて今後どうなるのだろうという非常に基本的なこと。農地だけの問題ではなく農業を総合的に考えなければならない。コスト主義では日本の農業はダメになる。国や経済界も含めた総合的なバックアップ体制を考えないと農業は難しい。

日本酒の業界は、昭和18年は全て純米酒だったが、現在は10%を切っている。海外の農産物で作った原料アルコールが添加されている。こういったことも考えながら農地問題も考える必要がある。

高橋経営局長：

中村委員の質問だが、農業経営そのものの将来展開の中で、利潤の拡大を目指すために、規模拡大路線でいくのか、足下を固めるのか。今は足下を固めるという声が多いということだと考えている。今年の農政改革を通じて、所得が不安定という数字がなるべく下位にいくようにと考えている。

富士委員：

契約自由の中で、担い手に面的集積していくという利用権設定は、強制というわけではないが、そこはインセンティブが働くような予算上、税制上の支援措置が必要。また、農地は「資源を有効に利用すべき」であり、耕作しなければならず、農業の用に供さなければならない。農業の用に供さない場合は担い手に集積して農地として利用させるといった仕掛けが必要。

優良な農地の総量をきちんと確保するという観点からは、いわゆる農振法や土地利用計画の中で転用規制の強化ということも今後の検討に入っているのか。株式譲渡制限のない株式会社の農地取得は認めないということは当然前提としてもらいたい。

高木座長：

今の点はこれからの議論ということでご容赦頂きたい。

今日の論議を踏まえ、次のように修正してはどうか。

まず、「農地は限りある経営資源」というところは経営だけでは足りないので「経営・生産」ということにする。2点目は、面的集積組織について今までと違う新しい組織を作るのかということ懸念があったので、「面的集積を促進する機能を持つ組織」として、既存の組織も含まれるということにする。3点目は、市町村単位では広い場合もあるということで、市町村単位を基本に全域をカバーする組織（旧市町村単位など、地域が重ならない範囲で複数も可）とする。4点目は、「担い手からも一旦農地の利用を面的集積組織に委ねて」という文章の最後に、「その際、担い手の意向を十分尊重することが重要」という一文を加える。以上の修正をした上で、今回の有識者会議のとりまとめということにしたい。

（以上）