

第7回 農地政策に関する有識者会議専門部会概要

日 時：平成19年5月24日(木) 13:25～15:40

場 所：三番町共有会議所大会議室

出席者：委 員：高木座長、片平委員、楠本委員、櫻井委員、立花委員、中畝委員、
馬場委員、原田委員、柚木委員

農水省：高橋経営局長、中尾経営局審議官、齋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、
三浦農村振興局地域計画官

概要：

事務局より、参考資料1～3「経済財政諮問会議グローバル化改革専門調査会第1次報告」等について説明及び資料5「農地の権利移動規制、優良農地の確保、耕作放棄地対策に係る検討の方向」について説明。

高木座長：

この報告書につきましては、いろいろとご意見もあろうかと思いますが、これ自体をどうこう言ってもしょうがないので、今後の有識者会議、あるいは、専門部会の議論を通じて、この問題の整理に取り組んでいったらどうか。

なお、一言申し上げておけば、この報告を読んでも、所有権と利用権の関係をどう考えているのか、あるいは、所有者の権利・義務とか利用者の権利・義務みたいなことが書いてあるけれども、当事者間の私的関係と公の規制との関係がどう整理されているのか、この辺がよくわからない。民間4議員に法律の専門家はいらっしやらないようで、若干、法律的に見ても疑念があると言わざるを得ないところがあると思いますけれども、それはそれとして、今後の議論の中でこれらの問題は避けて通れない、誰かがいわなくても検討しなければいけない問題なので、そういうことで整理をさせていただきたい。

続いて、資料5「農地の権利移動規制、優良農地の確保、耕作放棄地対策に係る検討の方向」及び資料4により本日の議題である「農地の長期利用による担い手の農業経営の安定化、定年就農等新規参入の促進による地域の活性化、自作農主義に基づく措置等の今日的妥当性・必要性」について説明。

佐藤構造改善課長：

本日欠席している忠委員から意見を頂いているのでまず紹介したい。

お手元の忠委員提出資料をご覧頂きたい。1の「農地の長期利用による担い手の農業経営の安定化」については、基本的に賛成であるが、その際に期間の長期化とともに賃貸借の安定性の観点が必要であることや標準小作料の廃止については担い手の経営の安

定の目安になるような仕組みが必要との意見、2の「定年就農等新規参入の促進による地域の活性化」については、担い手の農地利用と競合しないよう一定の区域に限定することが重要との意見、3の「自作農主義に基づく措置等の今日的妥当性・必要性」については、小作地所有制限の廃止については、転貸・転売目的の農地取得もいいと理解するのかどうか、その場合、農地法3条の許可制度との整合性はどうかということや農地を有効利用している経営を持続させていることを中心に制度・政策の設計をすることが大事であるとの意見が出されている。

高木座長：

忠委員の疑問形（意見）の部分に対する考え方はどうか。

佐藤構造改善課長：

農地の長期利用については、20年以上の賃貸借の仕組みは必要であろうと考えているが、上限の設定を含めてどの程度のものにするかは、これからの制度検討の中で検討していく問題で、現時点で40～50年程度を想定しているものではない。

自作農主義に基づく措置等の転貸・転売目的の農地取得を認めるのかということについては、認めると権利関係が複雑になることから適当ではないと考えている。農地法3条許可との整合性も検討中であり、引き続き検討の上ご紹介できる時期に紹介したいと思っている。

原田委員：

事務局提出の資料や忠委員の提出資料にある定期の農地賃借権しかも長期のもの導入を検討するという場合について、法律的に見た場合の注意点を話しておきたい。

まず、定期の借地権、定期の土地利用権、定期の賃貸借制度としては、まさに農地の利用権が我が国最初のもものと認識している。

どこが定期かということ、第1に更新の概念を排除したことである。農地法のそれを排除することが立法政策上ではその時点で重要なものであったが、制度的には民法の更新の概念も切っている。すなわち、民法617条、619条が適用されず、賃貸借の約定期間が3年とか5年という場合、それが経過すればそこで確定的に終わる。それが定期の意味するところ。これは、農用地利用権ではすでに実現されている。

他方、「定期」ということの第2の意味は、定期の約定期間の拘束力をどうするかであり、拘束力を強く法定すると民法618条にある中途解約の可能性を認めないことになる。これまで我が国の不動産賃貸借では貸し手市場であったこともあり、中途解約されても地主・家主としてはそう困らないとの考えから借り手側からの中途解約を比較的自由に認め、地主・家主がより高い賃料をとって新しい借り手を見つけるということが農地、借家でも一般的であった。

しかし、厳密な意味での「定期」の賃貸借となると、両当事者が解約に合意する場合は別だが、地主が期間の拘束力を主張する限り、借り手は中途解約できなくなる。そうすると借り手は賃借料を払い続けるか、損害賠償を払わなければやめられない。あるいは、賃借人自身が新しい借り手を捜してくることになる。これは本来、期間の定めのある

る賃貸借契約の概念そのものの効果で、ヨーロッパではこれが民法上でも通常原則となっている。

日本ではこの期間の拘束力の観念が事実上入っていないため、例えば期間10年と定めた農用地利用権でも、合意すればというか、地主が反対しなければ賃借人は途中でやめられるということできているが、本当に定期の利用権制度を確立したいというのであれば、この期間の拘束性の効果をどう扱うのかを決める必要がある。

こうした問題があることから、諮問会議の資料の中では、事前に供託金・保証金を積んでおいて、中途解約した場合はそこから利用料や損害金、原状回復の費用を払う、あるいは別の借り手を探しなさいとなっている。

したがって要するに、この中途解約の可能性の問題を別とすると、定期の長期賃借権を農地に適用するかどうかで残っている問題は1点だけ、つまり20年以上を認めるかどうかである。

そこで次は、20年以上の長期の賃貸借、定期借地権を創設する必要性、意味は何かである。まず民法604条では、20年以上の当初期間は定めることができないが、20年が来た時に契約を更新する自由は認めている。ところが定期となると、例えば25年契約で25年が来たときには更新の概念は排除されるので更新できないことになる。それが長期の定期賃貸借の意味である。

では、20年を超える長期の契約がなぜ必要か。例えば建物を建てる場合の長期の定期借地権の必要性はハッキリしている。20年を超えて存続する建物が建つからである。

ただ、長期性に関しては、建てる建物の内容等との関係での必要性などを考慮して借地法では4つのパターンを用意している（普通借地（30年プラス更新権）、50年以上の一般定期借地権、30年プラス建物譲渡・買取り型借地権、10～20年の事業用定期借地権）。50年など長期のものでは、権利金を取ることも当然視されている。

50年以上の定期借地権と10～20年の事業用借地権は、いずれも定期なので期間の拘束力を強めており、定期の期間が過ぎたら更地にして返すことが原則となっている。更地にするということは、宅地の借地では返した後には新しいより利用価値の高い建物をまた建てられるという考え方に基づいている。

先ほど地主が貸し出し易くするように長期の定期借地権を導入したとの説明があったが、住宅用の50年以上の定期借地権はあまり使われていない。この定期借地権で供給される戸建住宅やマンションの戸数は、せいぜい毎年3,000～5,000戸くらいで、最近4,000戸を割り込んでいる。マンション、建売住宅の毎年の販売戸数の1%位で、今後もさほど増加の見込みはないとされている。

他方、それとは別に1999年に創設された定期借家権は、当初は家族向けの広い借家供給促進のためとして、20年以上の長期の期間の定めも可能にした上で導入されたものだが、実際にはオフィスビル等で多く使われているようである。なぜオフィスビル等で20年以上の定期契約が必要かという、賃貸用ビル等の不動産の流動化、不動産の証券化を進める際の前提的手段として使えるようにするためである。

次いで、期間を長期化すれば賃料の定め方をどうするかの問題が出てくる。定期借家の場合は自由になっており、かつ通常の借家法の例外として賃料の自動改訂特約も自由化した。つまり、当初の段階からずっと約定の期間中を通じて間違いなく確実な収入が

見込めるようにした。それで当該不動産をその価値のあるものとして証券化し投資家に販売ができることになる。

そうすると、これは所有と利用の分離を進めるものではあるが、利用者のための制度ではなくむしろ所有者のための制度であり、所有者が不動産資産を流動化・資金化して再投資するための制度であることがわかるかと思う。

一方、農地に20年を超える長期の賃貸借を導入するという場合、その必要性を明確にする必要がある。この点は、法制局等の法制的な審査でも当然の論点になるだろう。

一応考えられるのは二つで、一つは宅地と同様に20年以上存続する施設を作る必要があるとか、または20年以上存続する果樹を植栽して経営する必要があるということ。

二つ目は、長期的な経営の安定化を図るために、ある程度長い賃貸借が必要という点である。日本は農場制ではなく農地もその所有者もバラバラなので、経営全体としての投資のバランスや安全性の面からも経営地の安定的な維持・確保に一定の目途が立つことが必要になる。

ただ、いずれにしろ一番の問題は、25年なりの期間が終わったときにどういう手当をするのかということであろう。農地の場合、更地にして返してくれればそれでよいとすることで果たしていいのか。

農地では原状回復して返すという発想よりも、当該農地に対して有効な投資が継続して途切れずに行われることをどう保障するかを重視して各国の農地賃貸借制度が整備されてきた。そのことを踏まえて考えると、農地の賃貸借制度の本来のあり方ないし発展方向と、宅地の定期借地権やそれを意識した長期の定期賃借権の導入論とは制度の論理にズレがあり、提出された資料等がそれらをどのように類比させて考え、調整しようとしているのかについては疑問がある。

あと何点か申し上げたい。長期の期間を定めるとその間の賃借料をどのように定めて推移させていくのかということが農地でも問題となろう。スライド条項を認める、あるいはどちらかの申し出によって改訂を認める等の措置が必要になるのではないか。その際、借地借家法ではある種の強行規定として賃料増減額請求権が組み込まれており、争いになれば裁判所で妥当な賃料額を決定するという規定がある。それと同じような仕組みを農地でも考えていくのかということまで考える必要がある。他方、定期借家のように自動改訂特約を自由として、その特約を決めたら25年間それに従って強行的に賃料が変わっていくことをやるのかどうか。

もう一つ、長期の場合、中途解約を認めないとすると、その間に当事者が死亡するなど事情の変化が起こった場合の問題を考える必要がある。仮に貸し手が死亡し相続が発生した場合、賃貸借は相続人との間で存続することを最低限保障しなければ賃貸借の安定性が確保できない。そうすると、残りの期間がまだ10年以上あるというときなど、底地への相続税はどう課税されるのか。宅地の借地権割合と同じように、税務署は、農地でも利用権の割合を控除して、底地の価額を下げた課税するという対応を取る可能性がある。すると、賃借人は逆に利用権割合を持っていることになるから、賃借人の側で相続があったときは借り手側の相続人が相応の相続税を取られるのかも問題となる。

また、地主やその相続人がもう土地・底地を売りたいと考えたとき、売却の相手として借り手を優先させるのか、借り手も含め一番高く買う人に自由に売ればよいとするの

か、その地価はどうなるのか。他方、借り手の死亡の場合、賃借権は借り手の相続人が相続するが、その相続人は残りの期間の賃料を払い続けるのか、やめるには他の受け手を探す必要があるのか、その際、転貸してもよいのか。

長期の定期借地権も認められるとする条文を作ること自体は簡単だが、実際にはこうしたいろいろな問題が絡んでくることを意識して議論してほしいと思っている。

片平委員：

現場の話を申し上げたい。資料2頁に「市町村、農業委員会に短期の利用権設定の意識が残っている」とあるが現場でのイメージは少し違う。利用増進法ができたときに、耕作権を安定させるために短期間の利用権設定はすべきではないとの指導もあり、当時は長期間のものも多かったと記憶している。

次に3頁の長期の話であるが、私ども公社では利用権の保有量が2千8百ヘクタール、年間の賃借料の精算額は約4億円あるが、実態上、短期間で設定してほしいとの要望はむしろ担い手側にある。一方、所有者側は長くしてほしいと言っている。その背景としては、農村では一度契約すると金額を変更しづらいとの意識がある。所有者は当然契約した賃借料を期待するので、担い手はその期待を裏切ることにはできない。賃借料を変えると更新時に別の人に農地がってしまうのではないかとの不安感があるので、担い手は短期を好む傾向にある。また、米価の低迷もあって、標準小作料の見直しは現在はほぼ毎年行われており、そのような状況の中で担い手側は長期間には抵抗感を持っている。

一方、現場で問題があると感じているのは、農地法の改正で小作料の定額制が廃止されたことから、現場では利用権設定される場合の各筆明細書に記載される賃料は具体的な金額ではなく、「農業委員会が定めた標準小作料による」との文言になっており、実際にいくらの賃借料で取引されているのか把握できない状況になっている。担い手が多い地域では農地の奪い合いがあり、標準小作料を3割以上も上回り減額勧告の対象になるような実勢小作料がある。こうしたことから、仮に長期の賃貸借を制度化する場合には、賃借料が改訂されることとセットでないと浸透しないのではないかと思う。

期間について言えば、私ども公社の実態は、全体の約1/3が10年、残りは5年程度が多い。10年は、農業者年金の第三者移譲の割合が多いことから、こういう構図になっている。実態としてはやはり短い期間が多い状況になっている。

その他自作農主義に基づく措置等では、小作農などの用語の見直しについては賛成である。現場ではすでに小作、小作料などは用いておらず賃借、賃借料と言っている。ただし用語を変え、小作地買収制度等を廃止しても農地改革アレルギーが払拭されるとは思えない。現場には政府売渡しを受けた所有者がまだ沢山残っている。

楠本委員：

資料3頁では賃借期間の担い手の要望について、10年以上が1/3となっているが、対象が法人だけであり、調査数が少なすぎるので、この資料だけで借り手が20年以上の長期借入れを望んでいるとは判断しがたい。

また、個人の認定農業者では20年以上も経営が存続するような者がいるのかどうか、賃借料支払いの義務が果たせるかどうか疑問がある。そうしたことから、小作料が低下

を続けていることもあり実態として短期間が選択されているのではないか。一方、法人についても20年以上存続しているところは少なく、経営も不安定なところが多い。

一般論として長期間がいいとの考えはあるかもしれないが、現場の実態としてどの程度切実な要望があるのか検証が必要ではないか。

また、地域として「農地を公益的に管理して有効活用する主体」のイメージを固めることと併せて、個々の所有者と利用者が直接貸借するのかどうかといった関係も含めて制度設計を行うべきではないか。

柚木委員：

貸借期間の長期化の検討は、担い手の経営安定、経営の継続性の観点から選択肢を広げる上でも必要と思っている。ただし、単に期間を延ばせばいいわけではないと思うので、利用権の再設定について、法的には難しい問題かもしれないが、担い手の意向や集積計画を公告する市町村の影響力が何らかの形で考慮されるような仕組みを含めて検討してほしい。

ミカン等では消費者ニーズに合ったものにするため、短期間で新しい品種に切り替えており、投資額も多くなっている。しかし、農地の貸し手に子供が帰ってきたりすると、また、自分で農業をやりたいという事例も出ており、その場合、受け手側との間で土地改良の有益費の負担をどうするのが問題になる。当事者間での話し合いが基本であるが、ケースによっては市町村、農業委員会が間に入って調整することもあるがうまくいかないことも多いので、そうしたことへのガイドライン的なものの作成についても研究していく必要があるではないか。

あと1点、11頁の下限面積については、下限面積を下げると農地の所有の細分化を加速化することにならないかということや、地域限定については、そのとおりだと思うが、制度的には農地法本体でやる方法以外に特定農地貸付法の中でやる方法があると思う。私としては、いきなり農地法本体でやるよりも特定農地貸付法の中で検討してもらえれば有り難いと思っている。

高木座長：

下限面積を下げることはいいのか。

柚木委員：

基本的には特定農地貸付法の中で出来るのではないかと考えている。また、所有権ということになると、田舎暮らしの観点からは優良田園住宅制度もあるので、そういうことも含めて総合的に判断した方がいいのではないかと考えている。

馬場委員：

1点目の長期利用についての検討だが、今日も経済財政諮問会議の専門調査会、民間議員の資料があるが、担い手の経営にとってどうなのかという観点で検討すべきであり、「所有から利用」の具体策がなぜ農地の定期借地権なのかと専門委員会に言いたいところであるが、原田委員が言われたように農業の定期借地権は定期借地権ではないのでは

ないかと実は思っている。利用権設定そのものは更新が切れるという意味では定期借地権ではあるし、長期化という意味では、それこそ片平委員から発言があったが、本当にそれが現場のニーズに合っているのかという問題から見たときに、私は選択肢としては、利用権の長期化というのは必要な部分もあると思うし、それ自体否定するものではないが、定期借地権をモデルにしたような検討というのは違うのではないかと思う。更地にして返還というのとは別の世界の概念、担い手の経営のための賃借権長期化という観点で検討すべき課題だと思っている。そういう面では、片方で長期化が難しいという意見がアンケートにあったが、当然ながら、利用集積をする担い手の経営を安定させるという意味での検討とすれば、新たなものとして長期化を考えていくべき。

もうひとつは、これまで何度も発言しているが、有益費の問題をより具体的に地域の中に落とし込んでいかないと、利用の安定につながっていかないのではないかと思うので、是非とも有益費の問題についてガイドラインなどを出してもらいたい。

原田委員：

先ほどの10アール以下の下限面積について、区域を設定して行うということだが、それは同時に、その区域に入った農地については農地としての利用は要求するが、誰が所有しても、どんな経営をしてもよいというイメージなのか。そうすると区域設定がどうなるかが非常に重要と思うが、そのような区域をどこで誰がどう決めるのか。

佐藤構造改善課長：

この区域についてイメージしているのは、まず、担い手の規模拡大を優先するところは農振のゾーニングを前提とすれば、農振農用地区域であるので、したがって、農振農用地区域について、下限面積の適用をしない世界を作ることはないだろうということ。次に農振白地、農振外の農地についてどうするのかということになる。この場合、農振農用地以外の区域で下限面積を適用しないエリアを市町村なりが設定することも考えられるが、その具体的な中身等についてはまだ検討が進んでいない。

高橋経営局長：

区域概念のポイントは今課長の言ったとおりだが、優良農地を守ると言っても、何のためにというのが最大の指摘としてある。例えば、今の基本計画の中で立てている自給率等の目標、それに対して農業構造はどうあるべきかとか、優良農地の確保という形でいえば、農振農用地の確保面積はどうあるべきかといった形があるわけであり、そうした大きな流れの中で、農地についても市町村の農振整備計画や基盤強化法の基本構想であれ、地域農業全体をどのようにもっていくのか。農振農用地を中心として力強い農業構造を作り上げることを本来の目的としてきちんとやっていくところではあるが、現実の実態は、耕作放棄地が中山間地域でともかく農地をきちんと管理しないといけないという地域実態もある。そうすると、今言ったような用途区分の中で、下限面積を取り外すというのはどういうことか。やはり、目的的にみれば、農業生産で食料の安定供給というところではなくて、今きちんと管理していかなければならないような地域が中心となってきた場合、現実に農振農用地で15万、残り23万の耕作放棄地がある実態の中

で、定年帰農の人たちを含めて、こういった形できちんと地域、農地が管理できるか、そういったことを考えながらやっていったらどうか。制度的にゾーニングのことを考えていくと、そういう整理をしていくことになるだろうと考える。

原田委員：

考え方は分かるが、非常に重要な問題はおそらく区域設定をどこで誰がどういう要件でやるのかであり、さらに、そこに入った農地所有者と入らなかった農地所有者が地域で出てくるのでこれをどう利害調整するのかしないのかもある。また、市町村の条例でやるという場合には、その条例に要件面等からどういう枠を掛けることができるのかも非常に大きな問題になり得る。数年前に、条例でそういうことができるようにしたらどうかという議論があったが、そのときは制度の仕組み方が非常に難しくてできなかったという経緯も記憶にある。そういった意味からも、区域設定の仕組みが重要になるのではないかと考える。

馬場委員：

今議論になったように、農振白地も含めて、本当の意味での地域の農地利用の絵みたいなものを作っていくことが必要。農村整備計画を地域で積み上げて、それと市町村全体の線引きや基本構想がつながっていくという仕掛けをどれだけ入れられるかというところで決まってくるのではないかと。それは定年就農者への貸付けというものがベースにあるだろうが、11頁では取得という言葉になっているので所有も含まれていて、農地取得と書くと所有権が優先しているように見えるが、そういう計画に基づき利用が担保された地域の中でという意味では、定住してくる人たちの中では取得のニーズもあるのかなと思う。それを否定するつもりはないが、その地域の区域の設定ということが重要だと思う。

また、ここで取得をダメだといったところで、片方では相続で分散していくのでこの問題も解決しないといけないと思うが、その議論がまだまだ足りない。

楠本委員：

ここであえて「定年就農者等」と定年就農者を表に出しているわけだが、今ままで、国も地方自治体も農業への新規就農者の誘導にずいぶん力を入れてきた。今までの新規就農者というのは、いわば将来の担い手と想定した新規就農者のことだったが、非常に歩留まりが悪い。経営的に不安定とか、当初資金がないとか、経営面積が少なすぎたとか農業からの収入がほとんど上がらないとか、色々なことがあって撤退している例が少ない。今回、定年就農者等の新規参入を促進して、その位置づけが耕作放棄地の解消のところに入っているということは、定年就農者だから、ある程度の資金はあるので心配なくてよく、ともかく農地を使用してもらえればよいと期待しているのだと思うが、どのくらい期待して説得力のある提案として見込んでいるのか。例えば、定年就農者でもって、15万ヘクタールの耕作放棄地の5万ヘクタールほど引き受けてもらう見込みがありますとか、試算があるのか。

高木座長：

座長としてではなく、OBとしてコメントするが、平成9年に「青年就農の促進」というのを「青年等」ということにして、中高年も資金の貸付対象とした改正を行った。定年帰農者という定年の人も突然現れたわけではなくて、10年くらい前から登場したわけであり、その後フォローしていないが、10年くらい前から農政上位置付けている。また実態は事務局から願います。

高橋経営局長：

この関係は、今座長から話もあったが、一番は今の内閣の最重点課題の中に再チャレンジ政策というのがあり、これは様々な若者とか一度挫折した人の復活というだけではなくて、人生のコースというものについて複線化をやっていこうと、それは若い人、あるいは中高年、さらには定年を迎えた以降の人という形で様々なことを行っている。これは、農業だけとか地域社会の問題だけではなくて、企業の復活も含めてだが、特に今重要なのが、いわゆる団塊世代のリタイアというのが、ここ数年始まるわけで、これはすべての産業構造において影響を与える。技術の円滑な継承をどうするかということと同時に、それだけの人がどういう形で社会と過ごすか、そこを円滑に受け継いでいかなければならない。一方では、地域社会にとっては農業の生産というところもあるが、今、現実に困っているのが地域において交流人口なり対流人口なり二地域居住だろうがそこをいかに確保していくかということ。要は、農業を農業として力強くして生産性を上げていくというところだけで日本は一律に適用できなくなっている。担い手の経営安定対策にしても集落営農でも60歳を超えた人が現役バリバリでやっているという中で、今回の団塊世代のノウハウ、活力をいかに地域に移植していくのかということが非常に重要なテーマとなっている。そして、その中でまた、担い手とバッチングしないようにも調整しないといけない。また、当然のことながら、ゾーニングなので制度的な整合性を取らなければならない。先ほど、馬場委員からもあったが、農振制度の枠組みを考えながらどういうことができるのかということで、定年帰農の人たちについてもきちんと受け皿をもっていかなければならない。これはいろんな手段がある。構造展望を出したときに、農業労働力の展望を出している。そこには、60歳以上の方も含めた見通しを立てて、そこで担い手だけではなくて、非担い手の方も含めたカウントをしている。

楠本委員：

補足したいが、今言ったようなことをすべて効果がないと否定しているつもりはない。ここで議論してきたのは、構造改革の話であったり、担い手の確保の話であったり、農地が有効に活用される方策という話であり、とにかく地域が困っているから団塊世代を呼び込むためにあらゆる手段を尽くすためには農地法が邪魔になっているところがあるとすれば、その農地法を変えてでもやりやすくしようという話というように受け止めたわけである。例えば、実態として、稲作の経営では今70代の方が一番の主力となっている。集落営農では、中心となって運営しているのは多様な職業経験を持った定年帰農者ががんばっている。そして、統計で今新たに農業を始めた方を調べると、定年後農業を始めた人が多いが、これは元々農家子弟であってこれまで他産業に従事した人がいわ

ば代替わりとして定年退職を機会に就農するというものが太宗を占めている。ここで言うようなIターンの労働力と同じような意味で団塊世代の定年帰農者に地域の活性化を担ってもらうための場を提供するために、農地法を改正するという具体的必要性和今行っている施策との整合性をもっと議論しないといけない。

立花委員：

今日議論している3つの中で1番目の農地の長期利用の問題、私は是非こういう方向で考えてもらいたいと思っているが、これまで何回も申し上げているが、公共投資が増えない中で、いかに民間資金を農業の前向きな投資に呼び込むかというマインドで是非考えてもらいたいというのが大前提。土作り、土壌改良、農道といったものへの投資について耐用年数がどうなっているのか気になった。また、産業界も減価償却の期間を短縮するかあるいは、いままで投資の95%しか償却できなかったものを1円まで償却できるように昨年の税制改正で認められたわけだが、農業における償却も1円まで認めるということで進んでいるという理解でよいのか。

2つ目が、住宅の定期借地権との絡みで紹介されているが、事業用資産の定期借地権という点については、20年とか期間を限定して使っている例がある。是非宅地としての比較でなく、流動資産としての定期借地権的な感じで考えてもらいたい。

2番目の定年就農者については、地域の活性化に事務局の力点があるのだと思うが、パーツをみると、おそらく農業政策の担い手として考える向きもあるが、農業のもの作りには、観察の重要性が強調される訳だが、そうした微妙な感覚を養わないと本当のブロになれないと農村の現場で伺ったことがある。これが正しいとすると、定年就農者に担い手としての期待ができるのかというとなかなか難しいのではないかとすれば、どう考えるかということ、歴史の大きな流れからいえば、大規模の借地農業と極小規模の福祉農業があると思う。福祉農業についてはこれからの社会ではむしろ望ましいことだと考える。できれば農村の都市計画の中にあらかじめこういった極小規模の福祉農業ができる区域を組み込んでいくことも必要だろうと思う。そういった意味で言うと、60歳から平均寿命まで農業したとして10年20年とするとまた非常に権利関係が複雑になるのでそういった意味で言うと所有権まで与えるのはどうかと思う。担い手として育成する場合は農業政策、一方極小規模の福祉農業として行う場合は地域政策とわけて考えていく方がよいのではないかと。

最後の自作農主義に基づく措置等の今日的妥当性と書いてあるが、農地を農地として利用するとする理念を改めて確立するという意味からいえば、自作農主義を原則とした農地法そのものを見直して、優良農地の保全とその有効利用という農業経営の視点を柱に据えた法律に見直しをして、そうした考え方を農業者のみならず国民全体で共有できるようなそういう流れにもっていくことが大切ではないかと。

佐藤構造改善課長：

最初の質問の耐用年数の話と原価償却の話については、調べた上で次回補足資料として提出したい。

櫻井委員

普通の者が抱いていた借地の概念と期間を限定した農業における借地というものの違いを初めて認識したが、普通に農業に携わっている者にそうした情報はほとんど入ってきていないし、そういった知識も現場にはほとんどないのが実情ではないか。やはり、借り手と貸し手の不安感というのが基本にはあると思うが、そういったものに対する対応をどのように取っていくのがいいのかということが大きな問題になってくると思う。例えば、設備や果樹の木に対する所有権というものが果たして借り手だけでいいのかという疑問がある。というのは、ショッピングセンターではほとんどが現在は借り手が償却するケースが多く、資金は貸し手が提供するということがあるので、そうした方法が農地であるいは果樹などで可能なのかどうかといったことが私にはまだ分からない。あるいは、豊作のときに多く賃料を払うといった売上げに見合った借地が可能なのかどうか分からないが、借り手と貸し手の不安感を取り除くということからいえば、そういった視点に立って、長期的な料金を定めるということも一つの考え方だと思う。一つの例として、耕作放棄地はほとんどが湿地帯や機械が入らないところであり、そこを整備するにも所有者が整備できないので、資金を借り手が提供して、所有は貸している方においておきながら長期的にそれを地代に上乗せして返済していくとかそうした方策がとれないのか、あれば教えていただきたい。

中畝委員：

団塊世代の関係で一つだけ。埼玉県においても団塊世代の就農支援ということで本日の資料の9頁に載っている定年帰農準備校をつくっている。どこの県も担い手の育成という観点から、遊休地をどう管理していくか、農業者だけでは農地を守りきれないので一般の方にも力を貸してもらいたいという形で短期で研修を行っているところだが、農地法を担当していると、そうした研修を受けた方の研修の成果を活かす場ということで農地が借りられないのかという要望が非常に多いので、今回資料に出ている定年就農者の農地取得の関係について関心を持って聞かせていただいた。先ほど一定に区域に限定する、農振農用地の設定は規制するというような話があったが、農振の設定については、それぞれの市町村によって考え方が違っている。集落に近いような場所でも農振農用地になっているので、地域の実態に応じて、農振農用地の中でも、活用できるような制度にしてもらいたい。

下限面積については、埼玉県でも50アールということで3条取得について行っている。それが、この団塊の世代の定年就農者の権利取得ということで10アール以下も可能となると、県の中で齟齬が生じるのでこの辺はより慎重に検討しなければならないと考える。

馬場委員：

10アール以下については、2つの意見があったと思う。特定農地貸付でできるのでは、あるいは所有まで認めるのはどうかという議論がある。私も非常に懸念している。所有まで認めるのは、20年はいいかもしれないが、定年就農者がなくなって息子がそこに行くかという担保はないので、貸付がベースにあることがベストだと思う。入口を

緩くして出口をどうするのか、私も悩んでいる。次は誰かが面倒をみるといった地域ごとの計画があれば、それなりに形ができるのではないかと思うが、もう少し議論する必要があるのではないか。当然ながら定住してもらうので通作距離はいいかもしれないが、通常耕作する者という要件はかかってくると思う。

また、「取得」と書いてあるが、実は基本計画の企画部会的时候には取得まではどうなのかという議論で止まってそれ以降議論がなかったという経験もあって、その点はもう少し議論を深める必要がある。利用の担保としても要件がかからないといけないと思う。

高木座長：

このところは更に議論を詰めるべきだと思う。

原田委員：

一つは、定住要件を求めるといった話があったが、権利取得で所有権の取得を認める場合の面積以外の要件をどう考えるのかということは当然問題となる。さらに定住となると住宅などの手当の問題もあるし、長期的にはその市町村が高齢者の面倒をみる約束をするのかという問題にまで広がりうる。そうしたところも気になっている。

もう一つは、資料の12頁。自作農主義に基づく措置等の今日的妥当性・必要性について見直して、必要ないものはやめていく、言葉を換えていくということだが、制度の趣旨としてはもう要らないというものに小作地所有制限の問題があげられている。この制度は動いてないし、考え方も今では違ってきているからということのようだが、法制度上のテクニカルな面、技術的なことから言えば、ここを直すと、ほかの色々なところに波及するおそれをもっている制度だと思う。例えば、小作地の所有制限はない、誰でも自由に小作地を所有できるとした場合で、20年以上の長期賃貸借の貸し手が亡くなりました、相続人は売りたいというときに、売りたい人は誰に売ることができるのか、誰でも買えるのかということなどが非常に面倒になる。さらに、都市在住の相続人が一旦相続して地元で貸していたが、その農地を相続人の隣のマンションの住人に売るといふ、その住人も底地を買いたいと言ってきたというようなとき、そういうのをどのように規制するのかと、非常に微妙な問題が色々出てくる。この制度を廃止する場合はしかるべく検討した上で手を付けないと、思わぬところにいろんな摩擦が出るような結果になってしまうおそれがある。

最後に、議論を通じて問題はだんだん明らかになってきたが、利用増進事業の農用地利用権というものは、元々所有者中心の制度、所有者の利益と意向に大幅な譲歩をした上で、短期の定期の期間だけでもよいからとにかく農地を貸しに出してくださいという制度として出発した。それがそれなりに育ってきて、10年以上の賃貸借等も増え、借地依存の大規模な経営の基盤になってきたが、元々の性格は残っている。所有者が強い仕組みになっていることは間違いない。したがって、所有よりも利用の重視、経営の重視という方向を正面から打ち出していこうとすれば、前提となっている制度と新しい方向づけとのズレをどう調整するのか、色々な問題が出てこざるを得ない。問題を広げていけばやはり利用権の仕組みそのもののあり方をもう一度考えてみる必要も出てくる

のではないかと考えている。そこには、期間の長期化や安定性の強化、小作料の決め方、有益費の問題その他いろいろのことがある。

なお、ひとこと付言しておく、農用地利用権についてその「更新」という仕組みを設けるのは、制度の性格上難しいと思うが、一定の制度的・政策的な枠組みの中で当事者があらかじめ「再設定の合意」ないし意思表示をした場合にはその合意は効力を持つ、それは「法定更新」とは別のものであるという発想の制度を考えることは可能だろうと考えている。その「合意」をあらかじめ確認しておけば、経営者が再設定後の利用権の期間をも予定して安心して投資を行えるというようなやり方は可能なのではないか。

柚木委員：

同じ12頁の関係だが、今原田委員も言われたが、今、小作地所有制限の基本があってその例外規定で農用地利用集積計画とかその他の小作地を保有できる例外規定がいくつかあるので、そここのところがはずされて、例外が本筋となったときに、不都合がないのかどうか慎重に検討する必要がある。特にその中で、農業生産法人の構成員がその法人に貸し付けている小作地というものがあるので、今農業生産法人の構成員について、役員要件も含めて一定の本質的な見直しを行ったかどうかということが提起されているので、その辺りのところはかなり慎重に検討しないといけない。先ほど農林水産省の方は転売とか転貸のためのものが起こるようなことは絶対ないようにするというので、そこは心強く思っているが、やり方によって制度の網をくぐるというようなことの懸念があるのは事実なので、そこは本当に慎重に検討する必要がある。

また、相続で農地の所有が細分化していくというのは、制度として、民法上の問題もあり、農地制度として、昔のような形で誰かに一括相続するようなことは難しいのは分かっているが、農地政策として、細分化することは自然に任せて、だから利用でまとめていくのかと割り切るのか、これ以上の細分化を抑えていこうとするのか、このあたりをもう少し検討しなければならないと考える。というのは、都会に出ている者が相続によって農地の権利を取得したと、これは基本的には有効利用するために担い手に預けるのですよという活動を今まででも行ってきたし、これから加速していこうことなので、ここで小作地所有制限を撤廃すると、小作目的で権利を取得するのと、相続で権利を取得するのと対等ではないかと一般化されると更に細分化されるのではないかとと思うので、このあたりは、それこそ農地の所有と利用の基本的な理念として抑えて検討していく必要があるのではないか。

片平委員

長期利用について問題提起を二つ。長期となったときに、農地法の減額請求権をこのままでいいのかということ。最近では冷害は少なくなったが、これからは温暖化による台風被害や高温障害が発生したときに、その問題が出てくるのではないかとということがひとつ。2点目は、現場で今起きている問題として、利用権の期限が到来したが再設定されない、農地法許可を受けての賃貸借にもならないが、現場では引き続き同一関係者で貸借が行われている。すなわち、期限の定めのない賃借権が非常に増えていて、耕作者の同意が得られず解約できないという問題が出てきている。この辺の手当をどうする

か。先ほど原田委員からヒントをいただいたが、長期利用と併せて検討いただきたい。

高橋経営局長：

最初の1の長期の定期借地権の話と3の自作農主義の話を若干絡めて話させていただくと、この前もあったが、やはり「所有から利用へ」の言葉の概念をどう理解するかというのはいろいろあるかもしれないが、今まで基盤強化法の実態があるからよいのではというように整理してきているが、小作地所有制限というものがどういう形であれ、制度の真ん中に残っている限りにおいては、先ほど言われたように所有が強いということは現実なのだと思うし、「所有から利用へ」という理念との整合性といったものがあるのではないか。ここのところをきちんと整理をしないで、次の理念の構築といっても、現実には動いていない、そしてこれを守るという意識もたぶん政策的にもない。要は、小作の実態を解消しようという政策ツールは国も都道府県も関係団体も農業者自身も実はない。そこのところを変えると、もちろん色々なところに波及する可能性はあり、その波及にいかにかきちんと対処していくかは大事だと思うが、そこを残したままで応急措置をやっていって大丈夫かどうかということは、私どももきちんと考えていかなければならぬと考えている。そこで定期借地権の話、今日、原田委員からだいぶきちんと問題点、論点を整理してもらっているが、更新の話、中途解約の話、賃借料の設定をどうしていくのか。すなわち、自動更新制あるいはスタビライザーを入れるなど増減額請求を含めているところがあると思うが、ここは委員の皆様からもご指摘あったので、もう少し我々が整理をさせていただく必要があると思う。ただ、私どもは別に短期のものを止めて長期のものに一本化しようというつもりはなく、賃貸借の期間設定の一つの場面としてこういうことも準備したらどうかというもの。それでこれが太宗になるかといえば、そんなに太宗になるわけではないと思うが、これがあった方がよいという声があるのであれば、その道は開いておいてもよいのではないかという気がしている。

最後に、定期賃貸借との関係で色々のご意見の出たものについては、相続の発生にしても賃料の設定にしても、実は今の賃貸借の中でも出てくる。再設定・更新の話にしても20年以上の定期借地権をどうこうする以前の問題として、20年以内のものについて既に制度的には認められている中で、どのように考えていくのか、ここのところは、これ以上所有者を増やしていいのかという議論と併せて、きちんと整理していく必要があると考えている。

佐藤構造改善課長：

今回は6月11日月曜日15時からこの場所で開催する。次回のテーマについては、先ほど資料6で座長より紹介のあったところだが、事務局でも調整を重ねているので具体的なテーマは座長と相談の上ご連絡したい。また、第2回目の現地調査6月の8～9日に福島県会津地方を予定しているので、またご連絡を差し上げるのでよろしくお願いしたい。