

構造改革特区についての  
委員意見書

第4回「経営の法人化で拓く構造改革に係る有識者懇談会」、2002年10月3日

## 構造改革特区の活用に係る論点メモ

懇談会委員 神門善久

明治学院大学

もしも道路交通法を“規制緩和”し、特定の許可を得た車に駐車禁止免除がもらえる制度を立ち上げたとしよう。この場合、我先にと“特定の車両”やら“規制緩和”を申請するに相違ない。長期的には馬鹿げた政策であっても、目先の利益に惑わされるというのは人間社会の性（あるいはポピュリストの罠）である。今般の特区構想は、それに似た、危険な臭いがある。このメモの最後で、筆者は二つの要件を特区構想に対して課すことを提言する。特区構想が利那的利益に流れるのを抑止し、真に将来志向の改革に向うためには、不可欠の要件である。

今回の農業に関わる特区構想は、おおむね①他業種や都市住民の参入、②転用規制の緩和の二点で特徴づけられる。これに伴い、下限取得面積規制の除外、転用規制の緩和、営農能力の審査規定の除外、土地利用計画を市町村に委ねることなどが、要求されている。

今般の特区における農業構想には、一見ニュー・ビジネスのように見えて、実際には利那的な利益優先で、長期的な農地の有効利用が疑わしいものが散見される。例えば“農地付き宅地”や“農地付き民宿”などとして農地を切り売りした場合、あるいは株式会社が参入した場合、十年ぐら以後に荒らし作りになってしまう懸念がある。農業高校や農業大学の卒業生ですら、三年ぐら以後は見習いをしないとまともな農業はできないと言われる。地力は一度破壊されると回復困難であるし、病虫害が発生すれば近隣に負の外部経済を撒き散らす。これに対する有効な対策が不可欠である。

土地利用計画を市町村に委ねるという発想もきわめて危険である。それは農振法の運用状況からもあきらかである。現在、農振法による農用地の指定（農外転用が禁止される）は市町村に委ねられているが、転用事案が具体化しないうちは農用地に指定してもらって各種の農業補助金をもらい、転用事案が具体化するとただちに市町村に農用地の指定解除を働きかけるという事例が頻出している（このことは、農水省自身が「農山村地域の土地利用の現状と課題」、2002年7月、で認めている）。土地利用計画を市町村に委ねれば、地権者エゴが横行する可能性がきわめて高い。

現在構想されている土地利用計画の市町村への移管は、決して本当の意味での“地方分権”でも“住民参加”にもなっていない。ドイツの土地利用計画に見られるように、まずは政府がマスター・プランを示さなくてはならない。また、真の意味での住民参加とは、非住民をふくめて、お互いの利害対立を調整することである。決して地域住民のエゴを

主張することではない。

農地の転用期待が日本農業を歪めている最大の元凶であることは、再三再四の指摘されているところである（神門の本懇談会の第二回会合に提出したメモ、あるいは本日記布の「農業と経済」原稿参照）。すなわち、転用期待があるため、農業生産効率の悪い農家が農業から退出せず、真に営農意欲のある農家に農地が集積されないという問題である。今般の特区で転用規制を尻抜けにしてしまえば、特区以外でも転用期待を煽る危険性も孕んでいる。これでは、日本農業の歪みはますます酷くなる。

以上をふまえ、特区構想に関し、下記の二点を課すことは、最低限必要と考える。

①農業参入者の農地に対し、絶対的な転用規制をかける（万一、転用するときは100%のキャピタル・ゲイン課税する）。

②農地の利用ルールを作る。農家だけでなく、非農家・非居住者はもちろん、環境団体もふくめ、広範な市民参加をさせる。地力収奪や環境悪化につながりそうな利用の仕方を防ぐために、転用規制はもちろんのこと、畦掃除のルールに至るまで、細かいことを明文化する（例えば、蛍の生息地近辺の水田は農薬散布を減らす代わりに、市民が除草労務を提供するといった約束づくりが想定される）。ルールが守られているかを監視する仕組みやルール違反に対する罰則規定もしっかり組む。すべてを市町村に委ねるのではなく、最低限農業に確保すべき農地面積などや参加すべき環境団体など、国が大枠の指示を出す。

この二つを課したとたんに、逃げ腰になるところ（あるいは、この二点を受け容れなかったり形骸化させるところ）がたくさん出るであろう。しかし、この類の抵抗こそ、改革しなければならないものである。

②のタイプの規制は日本社会に馴染みが薄いものであるが、だからこそ、取り組まなくてはならない。経済がグローバル化する中、長期的には、多様な参入は必定（現在でも外国による研修農業がみられている）であり、このタイプの規制に移行せざるをえないからである（現在の“農業委員会による人の審査”の方式は早晩、限界に来るであろう）。

3～9 ページ

『農業と経済』2002年11月原稿

農地政策の迷走 神門善久

著作権等の問題があり省略

1. 農地耕作者主義は今後とも堅持されるべき原則であり、それに基づく農地法等の規制を適用除外する特区を導入するとすれば、農地耕作者主義の趣旨に抵触しないものである必要がある。

2. 特区には次の二つの位置付けがありうる。

①規制が一般的に必要なことを前提としつつ、特定地域の特殊な実情等に照らして一般的な規制の継続が困難あるいは有効でないと判断される場合に、例外的に特区を設けて規制緩和を行なう。

②規制緩和それ自体を目的として、規制緩和に対する抵抗をバイパスしつつ、規制緩和のための実験、パイロット、モデルとして位置付ける。

しかるに政府の「効率的な企業的農業経営の展開を図る」という表現は、②の立場にたつものと思われるが、1の趣旨からして適当でない。

4. ①の位置付けにたったとしても、自治体の自発性を優先し、特区の設定に制限を設けないようなやり方は問題である。国としての規制があつて、その特例を設けるわけだから、特例が多数を占め、一般化しうるような可能性に道を開くのは適当ではない。

5. 地域の農業者のみによっては解消しえない広範な耕作放棄地等が発生している地域にあつては、農地耕作者主義が形骸化しているといわざるをえず、その解消のために地域農業者以外の者に農地の権利取得を認めることは、そのやり方次第では一概に農地耕作者主義を害なうものとはいえない。

農地耕作者主義と抵触しない特区設定の要件としては、地域の農業者のみをもってしては地域の農地の保全がしがたい状況を客観的に示す指標、例えば耕作放棄地率〇〇%以上、農業就業人口の高齢化比率〇〇%以上、認定農業者一人当たり農用地面積〇〇ha以上等の要件が考えられる。

6. 純粋に農地を保全する目的であれば、所有権の取得や転用の許可除外は不要であり、また貸借に限っても将来にわたる地域の担い手農家の育成との整合性、撤退する場合の農地整備の要件、地域経済への貢献を担保しうる要件等を設定する必要がある。

以上の条件を付した場合、企業にとって当該地域への参入が、農業採算、担保価値等からして魅力的であるとは一般的にはいえない。農業関連の特区についての地域からの要望をみても、企業の参入を明記しているのは十数例に過ぎない。

7. 比較的多くみられる地域からの要望は、下限面積制限の緩和であるが、そこには都市住民のホビイ的耕作のためと、新規就農者のためとが混在しており、いずれも特区のみに限定されない一般性を有する問題である。

前者については、都市住民等、いわんや遠隔に住む者が10aを越える耕作をすることが現実に可能なか実例等に即して慎重に検討されるべきである。

後者については、知事は地域を限定して特例を設けられる農地法の規定を活用すれば足りることであり、適用除外の区域設定や法改正は必要でない。

またNPO法人について農地取得を認める要望もあるが、農地耕作者主義は、あくまで自ら耕作するか否かを基準とするものであり、営利、非営利を基準とするものではない。

## 構造改革特区に関する意見メモ

本間正義

- ・ 構造改革特区構想は、政策の全国一律適用の弊害を避け、地方自治体が自らの地域の活性化に主体的に取り組む機会を得て、地方の特性・比較優位を追求する道が開かれたという意味で活用が期待される。
- ・ この特区制度を農地に適用する場合、期待される効果は規模拡大による生産性の向上でなければならない。そのためには特区を適用する自治体はその地域の農地をどのように利用するのかを示す土地利用計画を策定すべきであり、その上でその利用の規制緩和を図ることが条件である。すなわち規制緩和はその地域（今回でいえば市町村）の土地利用・農地利用計画と不可分になされるべきである。
- ・ 特区による取組みはあくまで土地利用型農業の構造改革を目的とすべきであり、優良農地の確保とその効率的利用が優先されなければならない。その視点を欠いた規制緩和は、農地利用及び農業経営の効率化に逆行するだけでなく、優良農地の細分化、転用による分散化を招き土地利用型農業に壊滅的打撃につながる。
- ・ 今回提示されている具体的特区提案では地方公共団体の農地利用計画の実態や特区構想との関係が明確でなく、場当たりの・個別的規制緩和要求がほとんどである。特に都市住民への小規模農地の開放は農地の切り売りに等しく、構造改革と呼ぶに値しない。そのような政策は農業の構造改革を展開する上で大きな障害となる恐れがある。
- ・ 農業及び地域の活性化のため特区手法を活用するならば、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」にあるように効率的な企業的農業経営の展開に関連し、明確に土地利用型農業の生産性向上を図る提案のみを採択すべきであろう。その場合においても農地利用の実態を事後的にチェック・評価するシステムを確立しておく必要がある。