

第 2 回

経営の法人化で拓く構造改革に係る 有識者懇談会 (アドバイザーグループ)

議事録

農林水産省 経営局

第 2 回「経営の法人化で拓く構造改革に係る有識者懇談会」議事録

日 時:平成14年8月1日(木) 14:00~17:00

場 所:農林水産省第一特別会議室

岸座長 それでは、予定の時刻がまいりましたので、ただいまから、第2回「経営の法人化で拓く構造改革に係る有識者懇談会」を始めたいと思います。能見委員がちょっと遅れておられますが始めさせていただきます。初めにですが、本間委員から7月29日の日本経済新聞の記事について、一言発言をしたいという申出がございまして、皆様のところへ急遽コピーをお配りしましたので、本間委員の方からご発言を頂きたいと思っております。

< 配布記事について >

新聞名:2002年(平成14年)7月29日付け日本経済新聞

見出し:「農村暮らしへ都市住民誘う 農水省、農地規制を緩和」

概要:「農水省は都市の住民らが農村で農地を取得して農業を始めるのを促すため、農地制度を来年度にも改める方針だ。新規就農者を受け入れる土地利用計画を立てた農村の集落などに対し、計

画区域を農地法などの規制から除外、就農者向けの農地販売や住宅地転用をしやすいとする。来年にも新法案を国会に提出する。」

本間委員 発言の機会を頂きありがとうございます。ご承知のように7月29日の日経新聞に、私に言わせると非常に唐突に、住宅付き農地の販売を可能にするような規制緩和を行う方針だということが大々的に報道されているわけです。これに関しては、決定だとするならどういう経緯で決定に至ったのか。ここでの議論というのはあくまで懇談会ですから、我々は諮問を受けているわけでも何でもないのですけれども、懇談会の性質あるいは我々の参加する立場というようなことも微妙に変わってくるかと思しますので、この辺りについて、こういう決定あるいは議論に至った経緯と、それから日経新聞に書かれている事実関係をきちんと説明して頂ければと思います。

岸座長 それでは、どなたかきちんと説明をして頂いた方がいいですね。調査官に一つお願いしますか。
小林農村振興局調査官 農村振興局調査官の小林と申します。それではご説明させていただきます。農村振興局におきましては、農林省全体で今年の4月に決定致しました『「食」と「農」の再生プラン』の中に、「農山村地域の新たな土地利用の枠組み構築」といった項目がございます。内容と致しましては、「住民参加による地域づくりと里地・里山の適切な保全を進める中で、農業や農地への多様な関わり方が可能となるよう、法律による諸規制から、市町村の土地利用調整条例を基本とした新たな枠組みに移行することを検討」というふうにされています。これを受けまして、前回の本有識者懇談会でも若干議論があったかと思いますが、農村振興局長のアドバイザーグループと致しまして、「農山村地域の新たな土地利用の枠組み構築に係る有識者懇談会」というものをこれまで3回お願いしております。この趣旨と致しましては、「農山村の魅力の保全と活用を図る土地利用の確立」及び「多様な参入に向けた条件整備」を図るため、「農山村地域の新たな土地利用の枠組みの構築」を進めるといったことをございまして、このために専門の先生方に集まって頂きまして、専門的、制度論的見地から、条例制定権の限界であるとか、農地保全を図るための契約的手法のあり方、都市住民等の多様な主体の農業・農地への参入の課題などについて、整理を行って頂いているところでございます。これまで3回ご議論頂いているところでありますけれども、この有識者懇談会自体は結論を出すというところではなく、論点の整理をお願いしているというところをございまして、記事の見出しに出ている都市住民等の関係でいいますと、都市住民等の参入に応える条件整備といったことを進めるべきではないかといったことについては概ね了解を頂いているところで、ただ具体的にどのようやるかということについては、さらに検討が必要といった形になっているというところをございまして、

本間委員 とすれば、この記事そのものが、事実ではないということなんですね。つまり、懇談会の意見を受けてとは言いながら、それから、かなり限定的な意味で議論されているにも関わらず、ここから受ける印象というのは非常に一般的で、かなり農地法全体の改正に関わるというふうにとられても仕方のない記事なわけで、これに対して何らかの農水省の声なり、訂正なりを求めなかったのか、あるいは求めないのかということに関して、質問したいと思えます。

岸座長 どうでしょうか、その点は、この記事の信頼度についてですね。

本間委員 私自身は、これはかなり一般的な農地法の改正そのものが既に進展しているんだという印象を与えたいと思えます、懇談会とかその他の議論抜きに、あくまでも懇談会ですから、そのことに関しては口を挟む筋合いではないとは思いますが、もしそういうことであれば、この記事自体に事実誤認があるのではないかと、この点はどう思うかという質問です。

小林農村振興局調査官 有識者懇談会の議論等はすべて公開しておりますので、我々としては情報提供に努めているところであります。最大限、情報提供には努力しているところであります。

生源寺委員 農村振興局の懇談会には、私も座長として参加しており、この中では原田委員にも参加頂いているところですが、この記事は農水省の方針だということになっておりますので、懇談会と別のところでそういうことがあるということであれば、私はもう何とも言えないのですが、振興局の有識者懇談会の議論からとすれば、それと記事の間には相当ギャップがある。今ご説明がありましたように、幅広くこういう方向がいいという論点もあれば、いろいろ問題もある。そこは、きちんとできるだけ広く論点を出して頂く、こういう趣旨でやっておりまして、明日、取りまとめの方向に向けて開催されることとなっております。そこでも、これは難しいのではないかとか、あるいはできるのではないかとか、同じ問題についても両論が提示されております。これは、振興局の懇談会の趣旨である幅広く論点を出して頂きたいという趣旨からきているわけで、そういう意味では、懇談会の議論をそのまま受けてということであれば、先ほども申しましたが、ギャップがあるということです。有識者懇談会の議論から記事のような結論が出てくるとはどうい考えられないと、私としては認識しております。

原田委員 今、生源寺委員からもありましたように、そちらの懇談会の方で議論している事柄・内容は公開されておりますけれども、それを読んで記者がこの記事を書いたという印象は私も受けませんでした。そちらの議論の記事かなと一瞬思ったんですが、読みますと、それとは全く別の議論がどこかで走っていて、それが新聞にリークされた。そうすると、生源寺さんが座長をされている懇談会でも、また、ここでもそれなりにいろんな議論をしているわけですが、それとは無関係に、この新規就農者の受入れのための土地利用計画みたいなものの議論がどこかであるのかなという印象を受けまして、ちょっとギョッとしたというのが正直なところでございます。ですから、こういう記事がこの段階で出るのには、いろんな意味で問題があるのではないかと感じは致しました。これが一点です。もう一点ですが、この記事の中身の問題を抜きにしても、もう一つの懇談会での議論の進み具合、特に、いくつかの選択肢の中の一定の方向のものの進み具合との関係では、こちらでの議論がどういう意味を持つんだろうということが、私もちょっと気になっておりまし

た。今日、これから後の審議の中で、場合によっては発言させてもらうかも知れませんが、資料2「各委員から提出された意見書」の40ページ、私の意見の最後のところですが、「5.その他」の中でも書かせて頂いております。

岸座長 あっち(農村振興局の有識者懇談会)とこっち(経営局の有識者懇談会)とがあって複雑ですけども、本間さんどうですか。

本間委員 はい、結構です。

岸座長 では、今日は、最後のところで、特区の話についてもご説明を頂けることになっておりますが、そんなところでとりあえず、本論に入りたいと思います。それでは、今日の資料のご説明をお願いします。

(佐藤構造改善課長より資料1～資料5に沿って説明。)

岸座長 どうもありがとうございます。それでは、ただいまご説明を頂きました資料1と2ですが、資料1は、資料2「各委員から提出された意見書」を懇談会における検討の便宜のため、課題ごとに論点を事務局の責任において取りまとめたものであり、これを元にご発言を頂きたいと思いますが、資料1を元に検討課題を順番にやっていくということによろしいでしょうか。適宜、資料2に戻りながらご発言頂ければと思います。それでは、まず、「1.農地の権利移動規制」のうち「(1)耕作者主義の今日的意義」について、どなたからでも結構ですのでご発言頂ければと思います。

生源寺委員 私、前回欠席したということもあり、流れが実感としてつかめていないところがあるんですけども、まず検討の範囲についてですが、資料2の私の意見の12ページのところなんですけれども、設問の2の(2)からわかりますように、かなり個別的・特例的にですね、要件緩和といいますか、規制緩和というべきなのか、この可能性を追求するんだということ、これ自体を否定するわけではないのですが、また、振興局の懇談会の論点も意味のあることだと思うんですけども、ただ、そういうことで制度がいたずらに複雑化してしまう可能性がありますし、農地法あるいは農業生産法人制度のあり方については、月並みな言い方ですけども、根本に立ち返って考える必要があるのではないかと。先ほど、課長さんからの説明の中にもありましたけれども、良い悪いは別として、いろいろな問題の提起がされてそれに応戦するというか、そういう繰り返ししてきた。以前の株式会社問題もややそういう面があったと思います。そういう限界があるんじゃないかという気がしております。それで、この問題は、先ほどの資料5の中に憲法29条ということがありましたように、深みがある問題でもあるわけでありまして、この場でそれをやるということ、特にそう主張するわけではないんですけども、そういう場といいますか、以前の基本法の時には基本問題調査会なるものができたわけですが、あれと同じくらい重みのある問題であるという考え方もある意味ではできるわけでありまして、そういうところも視野に入れるべきではないかと思っています。基本問題調査会でも、本当はこの問題をもっともっと深めるべきだったと思うのですが、ただ株式会社という問題がクローズアップされて、そこでなかなか建設的な深い議論ができなかったわけで、それをまた繰り返してしまう可能性があるわけですね。繰り返しますけれども、個別的・特例的な問題の議論に意味がないと申し上げているわけではないのですが、根本的な検討をしないということ、置き去りにしてしまうことにつながるのはいささか困るなということです。したがって、メモの個別の回答もやや素っ気のないものになってしまったということをお断りしておきます。

岸座長 他の方のご意見もお伺いしたいのですが、確かに、根本の問題と個別具体的に近いような問題とがごっちゃに入っている感じが確かにありますね。前回は、わりと大きな問題を中心にご意見を出して頂いたと思うんですけども、役所の側でご意見ありますか。耕作者主義という根元的な問題を一方で出して、その一方で、具体的に法人の方からこんな要求が出ているという両方がある程度要るのではないかと。もっと突き詰めていけば、耕作者主義みたいなことは別の場で議論したらいいんじゃないかということになるわけですか。

生源寺委員 私がそうすべきかどうかを決めるという立場にあるわけではないのですが、ここでも議論した上で、しかるべき場を設けるべきだと思います。

本間委員 これに関連してですけども、やはり耕作者主義をどうするかということ、むしろここでかなり集中的に議論して、この先にそれをどうするかということ、もっと具体的に議論をする場を作るところにつなげていくということが我々の役目だ、という気がしています。今回の質問には形の上では応じましたが、例えば、耕作者主義というものを排除すべきであるという議論が初めにありき、というのが私の論なのです。そうすると、ある部分では、その後の農業生産法人をどうするかという議論は吹っ飛ばしちゃうわけですね。ですから、初めに理念だとか考え方だとか、基本的な部分に対する姿勢といいますか、そういったものを議論しないと、後のことをやってもどうもスッキリいかないというふうに感じています。耕作者主義について、具体的な方向性が見えてくれば、それに沿った形で進めれば良いと思うんです。個人的なことと言えば、むしろこの場で、数回の議論で耕作者主義を廃止しろだとか、維持しろだとかという結論は出てこないと思うんです。そうではなくて、こうした議論を次の場につなげる役割として、この懇談会は非常に意義が大きいかなというふうに感じています。

岸座長 他の方のご意見はいかがですか、今の問題についてですが。

神門委員 前回の時に、「法人化で拓く」という名前について異議が出たわけですよね。ですから、今回提出した意見書は、前回の段階で農林省の方で出された題目について意見をまとめるという形で答えています。したがって、当然「法人化で拓く」というのを大前提で作られている設問に対して答えるようなもので、出さざるを得ない、意地悪くいうと、誘導されているようなものですから。この順番で議論すると、そっちの路線に行ってしまうのではないかと気がして、そうではなくて、そもそも法人化で本当に拓けるのかどうかだ、って疑問なわけだから、もうちょっと大枠のところから議論していく方が筋ではないかという気がします。

生源寺委員 これは賛成です。私もその部分では、まさに正面から受け止めて、自分なりの考えを述べて

いるつもりであります。ですから、耕作者主義といわれている概念の今の理解を前提に、今後、未来永劫考えていくということでもいいかどうかという点について述べています。

岸座長 自ずから、議論は、この一番最初のところ(=耕作者主義)にかなり集中するのではないかというふうに予想はしておりますけれども、これは、後でご提案しようかと思ったのですが、具体論にわたる部分につきましては、次回にでも、いわゆる関係者である農業法人の方とか、団体の方とかをお呼びして、そういう方々のご意見を少し伺ってはどうかということを考えておりますけれども、まずその前の段階をしっかりと結めなければいけないわけですね。ですから、この1番のところの議論を中心に今日は進めていくということにしましょうか。しかし、全然具体論をやらないということではなく、順次やっていってですね、おそらく中心は耕作者主義になるんでしょうが、今、3人の方がおっしゃったことを念頭に置きながら進めていきたいと思いません。

田代委員 各委員の意見ペーパーをチラッと拝見させて頂いたのですが、農地耕作者主義自体に対する考え方というか概念というか、それがやっぱり、かなり各自で違っているんですね。農地耕作者主義それ自体が抽象的な論点であって、例えば、3条の資格の中に、具体的な要件として50アール以上をどうするかとかあるわけで、各論を抜きにして、総論だけでやっていった場合、それぞれが考えているビジョンなり考え方によって、かなり空中戦になってしまうのかなと私は思っているんです。私自身は、食料・農業・農村基本法が新しく制定されたことによって、諸概念がどういうふうに直されるかというのが一つの観点になるだろうと思っております。それだって、それぞれの考え方が違うと思いますが、今の時点で申し上げておきたいのは、1番目の耕作者主義のみを抽象的に議論して、それが終わったら次に行きましようという形が、生産的になるのかどうかというのは疑問がある、ということだけは申し上げておきたいです。

岸座長 たぶん役所がこういう出し方をされたのも、抽象論だけに終わってはいけないということで、具体論も入れられたんだろうと思うんです。前回の様子を見て、議論の中心になるのは1番になりそうだなということを感じているだけでして、2番以降もきちんとやっていくことで進めていきたいと思っておりますが、よろしいですか。3人のご発言を念頭に置きながらやっていきたいと思っておりますけれども、役所の方で補足するようなことはありますか。それでは、まず順番に、耕作者主義について少し議論してみたいと思っております。皆さん、それぞれお書き頂いておりますが、どなたからでもご自由にですね、あなたのいうことは間違っているとかいうふうなことも含めて、率直にご議論願いたいと思っております。今日、生源寺さんは初めてですね、どうですか最初に。

生源寺委員 それではですね、資料2の12ページですが、「0.意見メモの提出にあたって」のところは先ほど申し上げました。「1.(1)耕作者主義の今日的意義について」、この点につきましては、参考として別の機会に書いたものがあり、17ページをご覧いただきたいのですが、参考(1)は、「農山村振興研究会」の報告として執筆致しました私自身のペーパーですが、そもそも耕作者主義をどう理解するか、ということについても書いています。しばしば、自作農主義と耕作者主義が並べられて議論されることもありますが、耕作者主義については、良い悪いは別として、現行の耕作者主義の持っている意味合いなり解釈についてきちんとしておかないと、お互いに良い悪いといっても、考えている耕作者主義が違うということになりますと、議論が混線するばかりだと思います。その辺を私なりに考えてみたところを17ページから述べており、特に後半は、法人の問題についても、ある程度述べています。それで、元に戻りまして12ページですが、耕作者主義には、「農地を適正かつ効率的に耕作する者に対して農地の権利取得を認める」というのが一番基本的な定義だと考えられるわけです。これを表現するならば、「耕作適格者主義」ということだろうと思っております。それで「適正かつ効率的に」という辺りをどう理解するか、ここが一つのポイントになると思っております。それと、今の耕作者主義の普通の理解としては、原理原則に加えて、自然人主義あるいは家族農業主義という要素が含まれていると思っております。これは、法人制度が昭和37年にできたときに、協業の助長という観点から、基本法を受けているわけです。つまり、家族経営を足し合わせたもの、という発想から仕組まれていると思っております。それから、法人が耕作に適格な者とみていいかどうかということを事前に審査をする、あるいは外形標準とっていいのかも知れませんが、こういう形で耕作が行われると考えていいかどうかということ、農業者の比率だとか、あるいは農作業に従事する者の比率とか、いわば自然人に対して適用されている要件を少しエクステンドする形で、法人にも適用して資格を審査するということだと思います。この部分も、実質的に耕作者主義の中に含まれていると思っております。ここについてどう考えるかということがもう一つの問題だろうというふうに、整理をした上で書いています。今、私が述べたような理解が、一般的に受け入れられるものかどうかということもちょっと自信がないということもありまして、それで、どうしてこういうふう考えるかということについて、参考(1)を付けさせて頂いております。それで、大きく二つに分けて、まず、「農地を適正かつ効率的に耕作する」者に権利取得を認めるという大原則の方の問題を取り上げますと、この字面だけを取り上げれば、これに異論を差し挟むということは難しい。問題は、「適正かつ効率的」という表現の中身だろうと思っております。いろいろな議論があるかと思っておりますけれども、私、二つ挙げております。一つは、特に「効率的」というニュアンス、この表現には、構造政策上の要請が色濃く含まれているといつてもよろしいかと思っております。この構造政策上の要請は、全ての権利移動・権利設定のケースに適用することが果たして妥当かどうか。これは、テーマとしては、あちらの懇談会ではこういう議論をしていることは確かなんですけれども、そこに関わっておりまして、権利取得に係る下限面積の問題は、構造政策上の要請から発していると考えていいわけです。今の耕作者主義の要件・要素をすべからず、厳格に適用するということになりますと、ちょっと時代の要請には合わない面があるのではないかと。もちろん、構造政策というのは非常に大事ではありますが、その政策に乗っかる農業者だけで全ての農地をカバーし、健全に維持していくことは可能かどうかということがございます。構造政策の妨げにならないということも要件に、もちろん、規模拡大などの要

請がある場合には、その妨げにならないような、例えば、市民農園的なものであれば、現にそういうケースがありますけれども、零細区画を集団化した圃区としてまとめるという仕組み、こういうことによって構造政策上の妨げにならないようにした上で、零細なケースについても認めることがあっていいのではないかと。実際には、既存の農家に関しては、ごく零細なケースはいくらでもあるわけで、これは必ずしも悪いことではないと思っています。これが構造政策上の妨げになると問題ではありますけれども、そうしますと、農地が農地として適正に利用されるという、ここは、大原則として構造政策上の配慮というものをやや弱めても、妨げにならないという意味ではありますが、実際には構造政策の足かせにはならないだろうと。妨げにならないという表現で表されるような拘束条件にしたとしても、今の土地余りといわれているような状況の下では、現実には妨げにはならないではないか。さらにいいますと、構造政策というよりは、経営政策なりそういった観点で進めるべきことであって、農地を農地として守るという制度は、ちょっとディメンションが違う面があるかなとも考えるわけです。もちろん、お互いに矛盾するような政策を行ってはいけませんけれども、そんなことも含めて考えていくべきであります。今、二つに分けた論点のうち、最初の方だけについてここでは述べているわけですが、もう一つは、「適正に利用する」ということではありますが、経済学的な用語でいいますと、外部性といいますが、周辺の農地への影響、あるいは、周りから自分が受ける影響関係といったようなこと、それから、農地をめぐる水文環境でありますとか、あるいは地下の土壌ですね、そういう環境要素との干渉関係といったようなことについての配慮が、今の農地制度が形成された時代にはなかったわけですね。これは、空間的な意味での外部性というふうに表現するとすれば、今度は、時間的な意味での外部性と表現できるかも知れませんけれども、つまり、次世代に向けて、農地が適正に耕作されていくための担保条件といえますか、こういったことも考える必要があるというようなことも用意していく必要があるだろう。外国、例えばイギリスの農地に関する法制度の中には、このようなターミネーションに関する条項が含まれていたような記憶がありますけれども、これも、今の耕作主義の理解の中からちょっと落ちていく部分かなということがあります。こういったことが、繰り返になりますけれども、今の農地制度が形成された時代には、環境保全型農業ですとか、周囲との影響関係というようなことは、ある程度は意識されていたとは思いますが、それほど前面にあったわけではないと思いますし、世代を越えて引き継いでいくという視点も、必ずしも十分議論されてきたとは思えません。あるとすれば、土地改良の有益費の負担の問題が、多少時間を越えた農地の問題と絡んでいるかも知れません。以上、長くなりましたが、このようなことを述べているわけでありまして、それから、もう一つの自然人主義をどう考えるか、事前審査・資格規制と、とりあえずそういう表現をしておりますけれども、それについてどう考えるかということは、これはこれでまた、別途、別のところで述べさせていただきます。

岸座長 つまり、構造政策の問題と、それから、環境保全に属するというようなことについては、厳格にやっ
ていいんだけれども、それ以外のところでは緩めてもいいのではないかと、おおまかにそのようなこと
ですか。

生源寺委員 そこは、むしろ農業生産法人のあり方、これは法人だろうと自然人だろうと同じだろうと思う
んですよ。

岸座長 今の話はそういうことですね。その後、自然人のことが出てくるわけですね。

生源寺委員 いや、法人の場合にどう考えるかというようなことを述べていまして、そこは14ページの
ところで述べていますが、後で説明します。

岸座長 これで大体、前回議論したことのつづきを生源寺さんにやって頂いたことになりましたけれども、
他の方どうぞ。神門さん、大胆な提案をしていらっしゃるの。

神門委員 大胆かどうかはわかりませんが、耕作主義をどうするかという問題もあるんですけど、そ
の時の議論というのは、根本的な発想として人を審査しようという発想だと思えますね。これは前回、ちょ
っと危険な例えをしましたが、かつてのアメリカでの不動産は、この村に家を持っていい奴はど
ういう奴かというのを審査して、その地域の周りの20人位の署名がないと、家を持ってな
かったそうですから。ですからそういうふうな、人で審査して誰が住むべきかという規
制の体系をこれまで持ってきたと。おそらくこれからやらないといけ
ないのは、土地がどう利用されているかということに注目してやらないといけ
ないと思うので、そうでないと、入口で人をいくら審査しても、その人が替わっ
てしまうかもしれないし、それから性格が変わることもあるだろうし、ある
いは他の人に売ったりとか貸したりとかするかも知れないし、そんなところ
でいちいち審査したら、これはもう、らちが明かない話であって、また市場
経済というのは、いろんなことを思いつく奴がいて、それらがいろ
んなことをやってきているわけですね。だから、人を審査して、こ
ういう人が入ってもいいですよというふうな発想自体から、土地がどう
利用されるべきかというところの規制へと移っていかざるを得ない
のではないかと考えています。そのことについては、先ほどの農水省
からの説明で、財産権との兼ね合いがどうのこうのとかいう話もあ
りましたが、そこについては私なりの意見もありますけど、そこ
にも関わってくる問題ではあるのですが、大きく枠組み自体を変
えて欲しいなあという、またそれが時代の流れだろうと。前回も
言いましたが、あと10年か20年経ったら、アジアで共通経済圏
ができる時が来るんです、おそらく。その時に、これまでのように
人で調べてやるのではなくて、土地がどう利用されているかとい
う、そういう見方でやっていかないと機能しないと思うんです
ね。

生源寺委員 今のお話を聞きますと、もう少し別のところの内容についても、発言しておいた方がよろしいか
と思います。たぶん、前回そこまで議論がいつているのかなという感じがいたしますので、資料2の14ペ
ージの「2. 農業生産法人制度について」ですが、1)は除きまして、2)と3)については、たぶんもう既に意見
が披瀝されているところだと思いますが、ちょっと述べさせていただきます。農業生産法人制度は、いいかどうか

は別として、耕作者主義の枠内にある、これは当然そういう理解でいいかと思います。ただ、先ほど申し上げました「適正かつ効率的に耕作する」という大原則に沿っているという意味においてというよりも、自然人主義、家族農業主義、あるいは事前審査、資格規制という、耕作者主義の運用形態の下に置かれているという意味において枠内にある、というふうには私は判断しています。つまり、そちらの方の要素が強いんじゃないかと。問題のポイントは、その法人を全体として把握した上で、農業生産法人としての適格性を判断している点にあるのではないかと。つまり、その法人を全体として自然人の延長とみなしうるかどうか、これは、構成員要件と役員要件がそうになっておりますし、それから、法人が全体として主として農業を営んでいるか、これは事業要件の部分でありますけど、これらが農業生産法人であるための要件とされているわけです。要するに、その法人が全体として家族農業の結合の範囲を逸脱し、あるいは、いわば第2種兼業法人となる場合には農地の権利を取得できない、という格好になっているわけです。ただ、転用規制の問題を別にしてという重要な留保の上ではありますけど、こういう規制の要件には、見直しを行う余地があるだろうと思うのです。農地が適正に耕作されるということであれば、法人のマイナーな部分、10%の力の法人があるとすれば、例えば1という言い方をしてもいいかと思いますが、その部分が、農業に携わるケースを認めることも検討に値するのではないかと。逆に、全体として、農業生産法人のいわば外形基準を満たしている場合であっても、つまり8割農業をやっている、100%農業をやるといっても、土地の面積なり量との対比でいいますと、適正な耕作には向いていないということだってあり得るはずですよ。少し形式的な議論に走っているようなところもありますけれども、割合ではなくて、絶対量としての適格性に着目する観点があっているのではないかと。ただ、適正な耕作という原則については、周囲の圃場の営農との調和、あるいは環境への配慮、先ほど申し上げました持続性といいますが、次へ引き継ぐ際の義務といった要件を重視すべきであって、これらの観点からの事後的なチェックの徹底と必要最小限の事前規制、これは例えば、今述べたような要件を遵守して頂くためには、ある種の資格を持っているような人がそこに張り付いているというようなことが、あるいは考えられるのかなという気が致しますけれども、基本的には、事後的なチェックなり必要最小限の事前規制ということで考えられるのではないかと。当然のことながら、同じ基準は既存の農業生産者にもあまねく適用される。こういう世界に移っていく必要があるだろうと、私は思います。それから、資料2の17ページの「5.その他」のところですが、今回の意見メモの提出に当たって、我々に求められている点は、いわば農地制度の中の問題に限定されているわけでありまして。ただ、農地制度を広くとれば、農地の内部においてその適切な利用を確保するという役割と、農地と農地以外の土地の間の合理的な利用区分を確保するという役割があるわけです。この二つの役割は、当然密接に関連しているわけです。けれども、今申し上げましたように、今回のメモの提出は、もっぱら農地の内部の利用問題に限定されているわけです。ただ、農地と農地以外の土地の合理的な秩序形成という観点に立ちますと、耕作者主義にもやや異なった意味合いを見出すことができる。それは、転用規制が実態として不十分であることを認めた上で、起こりうるその弊害をできるだけ小さくするという趣旨から、耕作適格者を基本的に自然人ないしはその結合体としての色彩の強い法人に限定するという考え方があります。ただし、ここは、こういう役割、つまり、転用規制がなかなか厳格ではないことによる弊害を小さくする役割を耕作者主義に求めるということは、当の耕作者主義にとってもいわば非常に迷惑なことではないかと。本来、合理的な土地利用計画の実現が図られ、計画に基づく転用規制が厳格に機能しているならば、本来の耕作者主義は、もっぱら農業のあり方の問題として、農地利用のあり方の問題として議論されるはずだろうと思います。そこに、日本の土地制度なり農地制度の不幸な問題が、ここでは「転倒したかたちで投影されている」という表現にしておりますけれども、そこに象徴的に表れているのだらうと思います。現実にはそうなんです。農業への参入規制のあり方と、土地利用秩序の形成のあり方、つまり転用規制の問題というのは、一つの対をなす問題として存在しているわけなんです。本当を言いますと、これは別の問題なのですが、これを絡めざるを得ない、あるいは絡めて理解をするという思想が生まれてくる土壤がやっぱりあるわけです。そういう意味では、これは一対の問題で、土地利用秩序の形成の問題もきちんと議論すべき必要がある。ただ、この問題は、文字どおり国民的な議論の必要性を強調するにとどめたいと思います。設問がここまで及んでないということですので。ただ、こういう問題意識を持っているということと述べ、また、参考(2)のところではある程度、私なりの考え方を述べております。

岸座長 最後の問題は、若干、前回にも出ており、ちょうど良かったと思います。他の方、どうぞ。

能見委員 私は、耕作者主義というものが効率性で説明されるということを見て、非常に違和感を感じました。これは何か経緯があるのかも知れませんが、よく土地だとか所有物に改良を加える時に、所有者であるとそれに改良を加えるけれども、所有者以外の者がそれを利用していると、改良するインセンティブが働かないという意味で、効率性を問題にすることがあるんですが、ただ、農地の場合の効率性というのは、これもいろんな効率性があるんだと思いますけれども、土地自体を改良するという意味の効率性もあるでしょうし、それから、耕作放棄地を集約化するなど、いろんな形でもって、少ない労力でより沢山の農産物を収穫するという意味での効率性もありますし、特に後者の効率性となると、必ずしも所有者であるゆえにそういう改良するというものではないような気がするんですね。端的に言えば、例えば株式会社みたいなものが、あるいは賃借人などが耕作する場合であっても、同じように働く効率性だと思うんですが、いずれにせよ、効率性という観点からすると、どうも耕作者主義というものは、かえってこれに矛盾しているのではないかと、端的に言って思います。株式会社にせよ、あるいは賃借形式にせよ、より効率的に収穫する場合というのはいくらでもあり得るわけですね。そういう意味で、私としては、ちょっと違和感を感じました。しかし、耕作者主義を、効率性という形でもって説明しないで、何か別なもので説明すべきなのかということ、これも私、別に定見があるわけではありません。おそらく、先ほど生源寺さんがおっしゃったように、耕作者主義の中に

はいろんな側面があって、特に重要なのは、農地として適正に利用されるという方であって、これは、誰が所有しているかという問題とは違う問題、そういう意味で、農地として適正に利用されるという方を中心に考えるべきで、それが耕作主義と完全に一致するものかどうか分かりませんが、そちらの方を重点に考えるべきなんだろうというのが私の感想です。ただ、そこで適正に利用されるということについて、さらに何か規制を加えるべきかという、これはちょっと私もよく分かりませんが、例えば、いくつか私が見ている農地などでも、いろんな理由でもって、農地という形を最小限維持するというんでしょうか、単に、緑地として維持している感じの農地もかなりありまして、こういうのは、はっきり言うと問題だと思いますが、ただ、利用形態、周りとの調和とかそういうことでもって、あまり規制を加えるということについては、必ずしも適切ではないのではという感じを持ちます。ちょっと、前回の議論と関連があるのかどうか分かりませんが、とりあえず私の見解を述べておきたいと思います。

田代委員 生源寺さんの見解は、私の見解とはかなり違っている気がします。資料2の27ページをご覧くださいのですが、私自身は、耕作主義というのを、農地を自ら耕作する者に権利の取得が認められると理解しているわけでごさいます、この耕作する者の中には法人も入っているわけです。生源寺さんは、農地耕作主義が、例えば転用規制だとか、そういうことまで担わされているのは過大な負担であると、そう言われているわけですが、私も、それは、むしろ農地耕作主義はその今日的な意義として、むしろそういう過大な負担を背負わざるを得ないのと思うわけです。すなわち、自ら耕作する者のみが農地の権利を取得できる、したがって農地はあくまでも農地として利用する、したがって農地の転用が統制されるべきだという単純明解な論理によって、農地耕作主義が転用統制の論理の土台になっている。したがって、耕作主義を抜きにしてしまって、農地の転用統制それ自体を単独でできるかどうかというのは、先ほどの農林省のペーパーでも難しいというお話があったわけで、耕作主義を離れて、それに対峙する形で厳格な転用規制が実現できるという可能性はないというべきです。

原田委員 今までに出てきたご議論の中で、基本的に賛同できるところとできないところが、それぞれの方についてございます。その中で疑問がある、あるいはもっと明確にする必要があるのではないかという点のみを、それぞれの方のご発言に沿う形で、何点かご指摘させて頂きたいと思います。一つは、生源寺さんのご発言の中にあつた、下限面積が構造政策上の要請を含んでいるということですが、私はちょっと違うのではないかと考えています。というのは、その制限は、実は1952年の最初からございます。その時点では、構造政策という概念はありません。むしろ、その時には、3反から3町という下限上限を規制していたわけです。その下限の3反という規制は、1952年の段階では、それ以上ないと農家らしい農家と言えないという趣旨であつただけけれども、それがその後の耕耘機の導入、圃場整備の進展その他で、やはり30アールでは低いのではということで、50アールに引き上げたという経過だと思います。本当に構造政策上の要請から行くとすれば、しかも、当時2ヘクタール規模の農家を作るといったわけですが、そういうものを作っていくとすれば、考え方によっては、むしろ50アールでも低すぎるのではないかと、といった議論があつてもいい問題だつたのではないかとされるわけです。フランスなどの構造政策の発想では、そういう方向でものが考えられていたと思います。ですから、50アールが構造政策の要請を担っていた、その構造政策を妨げなければ、そこをはずしてもいいのだという先ほどのご議論には、私は違和感を持ったということがございます。都市住民等の農地取得、あるいは農に触れたいという要求をどう認めるかというのは、構造政策とはちょっと違う問題ではという気がするわけです。それが第一点です。次に第二点ですが、生源寺さんのご発言の中の13ページの辺りの、いわば環境面での外部性、それも空間的な外部性と、それは次々に引き継がれる環境であるという意味で、世代を超えた、時間を超えた意味での外部性とを考慮する必要性というのは、そのとおりだと思っておりますし、特に新基本法の下では、そういう部分を農地制度がどう担っていくのかということを考えていく必要があるだろう。実は、そのためにも3条をどう生かすかという問題が別にあると私は思っております、それは私のペーパーでの意見に書いてあります。後で、見て頂ければと思います。

それから、第三点になりますが、神門さんのご発言の中にごさいました、従来は人を審査したが、今後は、土地がどう利用されているかを審査あるいはコントロールすることが重要だというのも、この言葉のとおり理解すれば、そのとおりだと私も思っております、前回の議論の中でも、そのような神門さんのご発言に、私もそう思いますと答えたところがあつたかと思つています。ただ、今日出されたペーパーの、例えば、資料1にまとめられているところを拝見した限りでは、神門さんがおっしゃる、農地がどう利用されているかが重要なんだという意味は、どうも私が考えている意味とは違っているらしいということに気がついたように思つています。その点では、神門さんがおっしゃる農地がどう利用されているのかという問題、それから、資料1の1ページ目の真ん中辺りに、神門委員から提出のあつた意見として、農地の利用規制の透明性が根本的な問題であるということがあるのですが、その不透明性の問題と、他方、誰が耕作・利用するかについては、個人であれ、法人であれ、全く自由競争でいいということと、これらのことがどうつながっているのかちょっとよく分からないという感じがするのです。もう少し明確にしないと議論が深められないし、私の考え方とも違つていそうであるというふうに思つています。それから第四に、生源寺さんの指摘された、法人と自然人との関係も問題なのですが、これに関しましては、15ページから16ページのところです。確かに、従来の農地法の中に農業生産法人を入れていく過程で、その法人を全体として把握し、できるだけ全体として家族農業経営に近い形で入れましょうという一連の制度改正の経緯があつた。その点から見ればそのとおりだという部分もあるのですけれども、他方で15ページのところでは、農地が適正に耕作されるのであれば、つまり絶対量としての適格性に着目すれば、その法人は、全体としてどんなものでもいいではないかという議論をされています。これは、考え方次第では、農地耕作主義の原則からは非常に離れていく議論になるのだと思つています。非常に極端なことを申しますと、例えば、小さな村があつて、そこにはクラインガルテン等もあつて、

都市住民もやって来る。しかし、それでも村の生活はもたなくて、集落が減っていけば人口も減る。その村、あるいはその大部分をどこかの企業が、あるいはそれこそアメリカの多国籍企業でもいいわけですが、一括して買い上げましょうと。そして、農地は農地として利用するし、クラインガルテンも維持するし、山や山寄りの土地は別荘なり、大規模なりリゾート地として活用し、現状は変わりませんと。これでもいいのかという、極端にいうとそういう問題にまで行き着く話になるわけです。そこまで踏み切れるかどうか。私は、そういう方向に行かないという理念を農地耕作者主義は持っているのだと思うのです。その背景にはやはり、農業とか、農業経営とか、農村とかいうものは、それぞれの国の社会と歴史を踏まえた上でどうあるべきかという点での、一定の、もっと実態面にまで踏み込んだ理念のようなものがあるのではないかと考えております。それはヨーロッパの場合も同じように見て取れる事柄でありまして、その辺りも私のペーパーの中では書いております。ですから、能見委員のおっしゃった、耕作者主義を効率性で説明するのは違和感を感じるというのは、私もそうだと思うのです。耕作者主義というのは、効率性を議論する前から、農地改革で確定された。その後には構造政策が出てきて、そこから農地の効率的利用という概念が入ってくるわけです。そして、実はその時点で、両者をどのように結合させて考えるかという重要な課題があったのだと考えております。その結合のさせ方に関して、日本の場合には、どうもうまく判断がなされなかった、少なくとも十分な手当が講じられなかったのではないかというのが、私の今のところの見方になっております。私は、同じ頃から農業構造政策を展開したフランスとの比較対照をしておりますので、両者の違いがどうかということも、私の出したペーパーに書いてあります。後で見て頂ければと思います。

そのこととの関係で、もう一点だけお話しさせて下さい。耕作者主義、3条、あるいはその延長上の法人をめぐる問題に関して、私の持っている大きな印象をお話したいのですが、農地耕作者主義の原則というのは、農地改革と農地法制定で、1952年の段階で確定された。その一応の理念がある。そして60年代以降、構造政策の問題が出てきて、そこで構造政策と効率的利用をその理念にドッキングさせるという一定の農地制度改正が行われ、実際の構造政策が農地の利用増進、規模拡大を考えながら進めてこられた。しかし、今申しましたように、3条の規定の適用関係、特に、構造政策の目的との関係をどうするのかというところでの法律技術的な接合関係というのは、必ずしも確立されなかったように思っております。むしろ、構造政策とは規制緩和であるという議論が既に70年代からございました。規制緩和してどんどん自由に農地が動くようにして、自由な経営ができるようにすればいいのだという議論がつとにあったのです。その延長上で現在が出てくるわけですが、その一方の極に、全面的な規制緩和でよい、耕作者主義は要らない、3条は要らない、誰がやってもいいではないか、ただ農地が農地として利用されればよいという、そういう議論がある。しかし、今日では他方で、新基本法がベースとして提起したように、多様な経営形態があってもいいが、その多様な経営形態の下で維持される農業、農地、農村は食料の供給基盤であると同時に、多面的機能を担い、国民にとっての重要な国土環境基盤となるものでなければならぬという要請がある。その要請を実現するためには、誰にでも好きなようにやらせればいいのでは済まないのではないかと問題が、やはり出てくるだろうと思っております。そこからいけば、これは生源寺さんが14ページで書かれていることとも共通するのですが、もう少し別の新しい課題が出てきているわけで、それを3条統制なり、4条・5条とどうドッキングさせていくかという課題がある。現在、3条の問題は、そういう2つの方向性の中で、いわば股裂きの状態に置かれている。しかも、日本ではその枠の外側に、国土全体を覆うような建築不自由の原則が未だにないし、近い将来に、都市サイド側の土地利用規制制度で、農地の農地としての利用を確実に確保するような土地利用計画が実現される可能性もない。その中で、農地が農地として利用されることを確保し、かつ、その利用されている農地が、一方では食料生産基盤として、他方では国土の環境基盤を支える重要な部分として、必要な役割を果たすようにする。しかもその場合、その内容面では、農村社会の基盤としてどうあるべきかへの配慮も要る。そう考えると、そういう農地を利用し、管理し、経営する者は、どういう者であるべきか、あるいは、あることが望ましいか、また、どういう責務を負担すべきなのかという新しい問題が出てくるわけで、そこをきちんと考えていく必要がこれからの農地制度にはあるだろうと私は思っております。だいたい、ペーパーの中に書いたことを、先ほどの論点に即して大雑把にお話ししました。後で見て頂ければと思います。岸座長 少し議論した方がいいと思います。5点あったかと思いますが、4点目は、能見さんとはだいたい一致しているということではないのですか。

原田委員 そうですね。能見さんのご指摘の耕作者主義イコール効率性という形の捉え方では、やはり問題があるだろうということですね。

岸座長 それでは、生源寺さん、第一点の下限面積の問題について。

生源寺委員 もちろん、昭和27年の農地法の時代には、ワーディングとして、構造政策という言葉はなかったわけでありまして、その点では、私の構造政策は少しルースに使っているというふうには補足しておきたいと思っております。ただ、非常に厳格に、旧農業基本法のワーディングの自立経営というふうには限定するということになると、これはまた狭すぎるということで、その時代時代の農業の技術のあり方によって、農業構造のビジョンというのは、当然変わって来るだろうと思っております。我々が通常言う構造政策というのは、機械化が非常に進展した時代のものでありますし、農地法の時代というのは、むしろそうではない、土地生産力を上げるような技術にウェイトのあった時代だと思います。それぞれで、多少意味合いは違ってくると思っております。ただ、下限面積は、そういう農業の状況の変化を受けて、妥協ということになるのかも知れませんが、下限面積の例外の理由に、集約農業であればいいというのがあるわけで、これはある意味では、現代風の構造政策に少し寄り寄った形になっているのかなと、こんなことも含めて、少しルースな形で、私としては使ったつもりでいるわけです。ある程度の面積がなければだめだというのは、広い意味で、農業構造のあるべきビジョンというものと連結しているのではないかと、このような意味合いで使っているのです。

原田委員 今のご理解は、一応それで分かるとしても、むしろそのような形でつなげるのであれば、1952年の段階の農地法の3反3町というのは、少なくとも、その当時の農村社会における適正経営規模的な発想を反映していたのだらうと思います。今日の下限もその延長上のものだと捉えれば、つながってくるのですね。それに対して、今の構造政策は、実は構造政策の推進過程で、逆に適正経営規模の概念を、最初は2ヘクタールという目処を出したけれども、その自立経営の概念を捨てたと同時に、どこかで捨ててしまったわけですね。後はもう、上は青天井でよい。他方、下は一般には最低50アールでそのまま残してきている。むしろ、この変化・変更の仕方の問題性を私は感じております。

岸座長 生源寺さんがおっしゃるのは、構造政策という非常に限定的な意味での言葉使いではないという意味なんですね。さっきは、もう少し広く言っているのだとおっしゃったわけですね。

生源寺委員 広くというと、これはまた少し誤解を招くと思うのですが、ある規模以上でなければ効率的に耕作できないという、この判断が構造政策上の要請だと、とりあえず表現しているわけです。構造政策という言葉にはこだわりません。

岸座長 よろしいですか。それでは、3番目の法人と自然人の問題、これを引きのばしていくと、大企業がどんどん入ってきてもいいとなりはしないかという問いかけですよ。

生源寺委員 私自身は、例えばアメリカの極端な例でもって、この種の大局的な判断を行うのはどうかという気が致します。極端な例について問題があるとすれば、そこはやはり措置する必要があると思います。極端な例そのものが、全体の判断の根拠になるというのはどうかと思います。原田さんも、たぶん、そんなことはおっしゃっているのではないと思いますが、むしろ私は、法人経営で、今の農業生産法人が株式会社になるとか、農家が法人をつくるということであれば、比較的問題がなくて、外からという場合に問題があるというのは、結局、一種の定住性を欠いた者の一部が農業をするという問題をどう考えるかということだろうと思うのです。つまり、あとは野となれ山となれという形で、やりたいことをやって、ぱっと逃げていく。これも自由だというような形になると、先ほど私が述べたことから言っても、相当問題を生じるだろう。それから、地域の、特に水田の場合に、水の利用というような形で、これは外部性の問題にもなってくるわけですが、どう折り合いをつけていくかということについて、相当考える必要がある。ここは、実は参考として付けた文章の中では、ある程度論じているところなのですが、その中で、事後的なチェックとか、必要最小限の規制という表現がいいかどうか。ただ、集団主義的な要素というのは、水田農業にはあるわけですが、これもずいぶん変容してきているのも事実なわけですね。以前であれば、農家の活動範囲というのは、当然集落の中だったのが、今はそれを超える範囲で動いていて、しかし、その中で、何とか工夫をしながら水利施設の維持管理などを行ってきている。一種のコミュニティといいますか、もっと現代風な言葉で言えば、コモンズとしての農地なり水利施設を守っていくということと、また、非常に多様化し、中には非常に元気の良い農家がいるという、こういう状況の折り合いを何とかつける工夫というのは、現地ではいろいろされてきていると思う。その意味では、共同性なり集団主義的な要素というのをあまり固定的に考えるというのもどうかという気が致します。そこは、それこそ空中戦で議論してもしょうがないところかも知れませんが、相当意識しているつもりです。

原田委員 今の論点には異論ありませんし、農業なり農村空間というのは持続性が要するというのは、私もそのとおりだと思っています。その持続性の担い手として、定住性の問題も含め、どういう者がいいのかということは、どこの国でも考えていると思います。ヨーロッパを見てもまさにそう思います。

岸座長 あと2点くらいありますけど、本間さん、今のことに絡んでどうでしょう。

本間委員 議論を聞いてますと、トップダウンの思想から抜け切れていないなという気がしているのです。つまり、今の議論でも、どういう農業を営むか、地域性とか中での集団の論理をどう考えるかというときに、地域によって違うわけですね。価格政策の話を持ち出すのはなんですけれども、価格政策等で守られていたときには、村社会の中でやってきて、一定の論理ですべて把握できてきた部分が、今はなかなかそういうわけにはいかない。いろんな経営の展開が地方は地方で要求されているわけです。確かに、地域の文化だとか、ソサエティだとか、そういうことを守りたいという部分もあれば、一方で、そういうところから抜け出して、こんなに米でも何でも自由化になってはかなわないと、技術的な部分は自信があるのだけれど、経営の方はなかなかうまく行かないと、そういうところはいろんな経営者と組みたいという部分もあるわけですね。そうしたものをどういう形でニーズをマッチさせていくか、それは1つの制度で縛るということは無理があるんだと思うんですね。それはやっぱり、ある程度地方に投げかけて、地方が制度を作っていく、そういう部分があってしかるべきというふうに感じます。さっき、クラインガルテンが大企業に買い上げられて、良いのか、悪いのかという議論がありました。私には、それがなぜ悪いのかという問題設定も成り立つわけです。それが地域住民の同意であって、なおかつ、それによって地域の人たちが豊かになるのであれば、それを否定することは、我々はできないと思うのです。すべきではないと思う。そうしてみると、どういう形でニーズを汲み上げてマッチングさせていくか、そのための仕組み作りというのが必要なのではないかという気がしています。それからもう一つ、多面的機能の発揮の話が出ましたけれども、今の基本法が、どうも私は、非常に矛盾がある基本法だと思っています。つまり、理念が非常に重層的でありまして、一方で多面的機能をいいながら、他方で自給率あげろだとか、効率的な農業をやれだとかということを行っているわけです。これは、明らかに矛盾する話であって、その中の調整をどうしていくんだということだと思うんです。トップダウンで、いろんなことをその都度その都度、今回は多面的機能だ、今回は自給率向上だという形でやっては現場はかなわないわけで、この辺りをもう少し整理するという意味では、転用の問題がありましたけれども、農地法は、基本的に転用規制というところに集中して、基本的な所有関係というのは、私は自由化すべきであるというふうに思っております。

岸座長 その点は、さっき原田さんの指摘された2点目と若干絡むと思いますが、神門さんに対して、利用という意味がよく分からないということをおっしゃったですね。もう一点は、利用規制の不透明性ということについて、これは同じことと解釈していいのですか。

原田委員 神門さんは、農地を農地として利用させることは必要だと、そうおっしゃってますね。しかし、利用する者は法人であれ誰であれ、なんだっていいのではないかと、そこにおっしゃると。もう一つ、今の農地制度の一番の問題は、農地の利用規制の不透明性であるとおっしゃっている。これで3つ、「利用」という言葉が出てくるのですが、この3つのかかわりなり、意味なりがどうなっているのかという質問なんです。

神門委員 一番最初をすみません。利用規制の不透明性と…。

原田委員 農地が農地として利用されることが必要であるということをおっしゃった。次に、その利用する者は個人であれ法人であれ、誰だっていいのではないかと、そこに行行政規制が入るべきではない、ということをおっしゃっている。ですから、その利用の中身やあり方に関しては、お任せするということですね。他方、3つ目に利用規制の不透明性が農地制度の基本的な矛盾であるということ指摘されているのですが、それぞれで使われている「利用」ということの意味が、どうも私には同じ概念としてずっと入って来ないので、その3つの論点がどうつながるのかがちょっと分かりにくいということです。

神門委員 原田先生の言われた質問が、今ひとつ頭に入って来ないので、まず原田先生が最初に言われたことで、これまでの人による規制より、土地の利用形態についての規制の方へ移った方がいいというところは、アグリーだということでしたよね。

原田委員 その前に、利用という言葉でイメージされていることの中身での問題がある。私は、農地の農地としての利用というとき、もう少し実体的なイメージまで問題とする。例えば、一定の実体的な内容、性格をもつある経営がどのように利用するか、どのような農業生産をどうやっているかという実体的なイメージまで含ませて利用を考えていくわけですね。そういうのと共通する意味での利用なのか、それとも、単に農地と非農地とを区別するという意味での利用の違いというレベルのことなのかということなんです。

神門委員 極端に言えば、単に農地か非農地かというのが一番重要な問題になりますけれども、ただ、それだけでないのももちろんです。生源寺先生がまさに言われたとおり、怖いのは、ヒット・アンド・ランで収奪的な、地力を搾り取るような農業なんかをやられたら、たまったものではありませんし、あるいは、水を共通で使っているわけですから、そういう水管理を、一人さえ良ければいいという利用をされたらたまらないというのは、間違いありません。ですから、本間先生が言われたことと共通してくるんですけれども、土地利用規制の方へいくべきだというのは、国が一方的に線を引きという形の土地利用規制というのを考えているのではなくて、現在、農業委員会が実質的には相当、力を持っているわけですけど、農民だけではなくて、地域住民全体も含めた上で、どうやって土地利用計画を作っていくのか、どういうふうな土地利用のあり方がいいのかという枠組み作りをすることに、まず専念すべきである。相当細かく、ここは果樹園にした方がいいとか、そこまで指定すべきだというふうな地域ももちろん出てくるだろうし、場合によっては、大まかに畑と田んぼの区別さえしておけばいいというふうな、そういう議論になることももちろんあると思うんです。そういうのは、新たな土地利用計画の枠組み作りというところの議論になってくると思うんです。その辺りは、原田先生もヨーロッパの事情にお詳しいですから、ご存じだとは思いますが、そういう新たな、農民だけではなくて地域住民も含めて、どのようにして土地利用規制をしていくのか、そういうことに、まず議論を集中させるべきではないかというのが、僕の一番言いたいことなんです。生源寺先生が言われていたとおり、あまり極端な例をいちいち持ち出そうとは思わないですね。ただ、筆の書き方として、その利用規制の方に強く言いたいものですから、利用規制の方にまず集中すべきである、そこさえしっかり担保できていけば、所有関係などが相当自由化しても大丈夫だろうなということを言いたい、ということです。

岸座長 これは、3条にかかわって来ると思いますので。

原田委員 要するに、今おっしゃられた意味での利用規制は、地域住民の参加を得てやるか、あるいは上からの独断的な利用計画になるか、あるいは市町村条例によるかなどことは別として、それはまさに、いわゆる狭義の土地利用計画とそれに基づく土地利用規制のあり方の話でしょう。そして、その土地利用計画の中で、農地の形態的な利用内容の仕訳をどこまで細かく利用規制すべきであるかという話ですね。それに対して、3条の方で耕作者主義に絡んで本当に問題になるのは、むしろそういう意味での土地利用計画による利用規制としては他に別の枠組みがある、そしてその枠組みがあるとした場合にもなおその中で、農地をどういう者がどのように利用すべきなのか、場合によっては、経営規模はその地域においてどの程度であるのが望ましいのか、これは適正規模の概念があるとすればですが、そういうような話につながる問題なんです。その意味での利用というのは、今の神門さんの利用の概念とはちょっと違うと思うんです。その両方が同じ言葉で語られていたんで、私にはわかりにくかったということです。

岸座長 わかりました。今の問題は、多分、3条の問題と関わって来ると思いますので、次に進みたいのですが、その前に、ご発言がなかったお二人どうですか。

糊澤委員 今の議論を伺っていて、農業と農業の担い手に関するイメージがだいぶ違うんじゃないかという気がしました。例えば、市場的な関係の中で農業を位置付けるという前提で、農業あるいは農業の担い手を考えた場合には、市場へのアクセスは本来自由であるべきである、したがって、その農業へのアクセスも自由であるべきだということになると思うんです。そこでの農業の担い手のイメージというのは、その市場参加者と同じように転々と変化する。そういう中で規制をどうやっていくか、というイメージだろうと思います。

私の農業のイメージはこれとは違います。私は農業の専門家ではありませんけれども、やはり農業経営の担い手が、農業生産のみならず多面的機能を発揮するといった場合のその主体としては、地域に定住する自然人とその共同体がもっとも適合的だというふうに一応考えるんですね。それは、ヨーロッパ・EUレベル

での農業政策が前提としていることだと思っんですけれども、基本的に、農業経営の主体あるいは農業経営のあり方としてもっとも適格的なのは、農民的家族小経営であるという考え方が基本的にあるんだらうと思っんです。その理由の一つは、やはり工業生産とは違って、地域における自然の特性ですとか、そういったものに即応的に反応しながら、農作業に従事している者がその都度決定を行っていくという、そういうことも含めて、経営に対する責任決定ということと農作業に直接従事するということが結合されている。そして、刻々と変化する自然条件に機敏に対応していく。そういったものとして、農業の合理的な経営という観点からしても、家族経営が一番適合しているという問題と、それからもう一つは、当然、農業というのは自然を相手としているものですから、生産手段としての自然との関係というのは、地域に応じて違うわけですよ。地域に応じた自然環境の特性と付き合っていく、その付き合い方の合理性というのは、伝統的に長い時間をかけて形成されてきた関係性であろうと。この関係性を将来的にも継続させていく、こういうことが私は重要なんだらうと思っんです。そういう意味で言いますと、労働、経営、所有の三位一体としての自作農主義というものは、実は今後とも考えられていくべき形態なのではないか。もちろん、70年の農地法の改正を通じて、農地の所有ということが落ちて、経営と労働が一体化していること、特に、耕作者でない者を排除する、農作業に直接従事するというのが耕作者主義の中心的内容である、というふうに私は理解しています。もう一つ入ってきた「土地の農業上の効率的利用のための利用関係を調整し」という文言がありますけれども、当時の国会の議論なども見てみますと、この意味について、例えば、当時の中野農地局長の答弁では、農地を持っている農家の中で、耕作ができなくなった者が耕作を放棄している。それじゃどうするかということで、それを貸してしまうと、その当時の農地法では、一旦貸したら二度と農地は返ってこない。したがって、そこで請負耕作なりヤミ小作なりが一般化していく。そういうことを放任しておくと、農地法それ自身が空洞化するにつなげていく。したがって、その耕作放棄されている土地の農業上の効率的利用を図る、例えば、隣の自作農の規模拡大につなげていく。当時の中野局長は、「効率的な自作農を育成するため」という表現を用いているのですけど。そういう意味で、「土地の農業上の効率的利用のための利用関係を調整し」という文言が説明されているんです。このことからしても、効率的利用という文言を入れたのは、不耕作地の借地による自作農の規模拡大という観点からだったと理解しています。

また、70年以降の耕作者主義(=経営と労働の一体化)には、今回の食料・農業・農村基本法において提起されている持続的な農業経営、あるいは多面的機能という新しい理念の下で、新たに積極的な意味が加わったのではないかと考えています。つまり、最近、環境・自然を保護するというのは、一体どういう意味かという問題について、環境倫理学だとか、環境社会学の分野でいろいろ問題提起がされているのですが、その場合、自然を保護するというのの意味を自然の何らかの実体、例えば動植物の希少種を保護する、自然が持っている固有の価値を保護する、そういうことよりは、むしろ人間と自然との一定の関係のあり方、長年にわたって培われて伝承されてきた人間の自然に対する働きかけのあり方を保全する、これこそが自然を保護するというの中身たるべきではないか、という議論が支配的な形で展開されているわけです。そういうことからみても、自然人、家族が地域に定住して、家も継承し同時に農業も継承していく、そういう、地域に定住し農業生産に従事する人間と、それから、生産手段としての農地、それを取り巻く水、里山といった自然資源との間で、その土地ごとに長い時間をかけて形成されてきた関係性、これを断絶させることなく継続させるということが、農業並びに自然の持続性を図る上で重要だと、それに寄与しているのが耕作者主義ではないか、と私は考えています。

堀口委員 この議論は、農地の権利移動規制に係る耕作者主義の今日的意義に限定されてはいるんですが、私自身は、現時点で耕作者主義をどの側面で問題にするのか、必ずしもはっきりしていなくて、そういう意味では、この後の3条許可、農業生産法人制度のところで具体的に意見の違いがはっきりしてくるのだらうと。広い意味で耕作者主義が貫かれることは、望ましいことだと思っっているんです。ただ、そのことを非常に狭い意味で、農業の担い手を自然人に限定して、農業生産法人そのものについて排除するというふうにはとってなくて、現実には、担い手として法人が果たす役割は大きいわけですから、株式会社を含めて適切な規制を加えながら、耕作者として望ましいあり方を求めるという意味では、必要だと考えているんです。ただ、広い意味で耕作者主義という場合に何を問題にするかという、自作農主義から、借地農を含めての耕作者主義に農地法が変わってきたわけですが、その場合に、3条規制のところは、基本的に入口のところ縛っているわけですが、現在、ある農家が離農しても農地を保有しているという現状については、神門さんが言われるように、そのまま認めているわけだし、それから、いわゆる所帯主義であって、息子が農地を購入するということについてはそう厳しく縛っていない。そういう意味では、いろんな問題点があるようにも思っわけですね。ただ一点だけ少し申し上げますと、土地改良法などを見ますと、やはり土地改良で農業生産を発展させるためには、借地農を含めて耕作者が土地改良に参加し、計画を立てて、負担をすることが望ましいというのが原則であると、今でもそう思っっているんです。現実には、土地改良区の組合員自体が東京に住んでいるという状況がどんどん増えている。そういう人達がなかなか負担をしない、しにくい。けれど、今の方法だと借り手が事業費を負担することが難しいというのでは、耕作者主義は貫徹していないように思っんです。そうすると、耕作者主義が、広い意味で、現在どういう点で問題になるかということ整理して議論する必要があります。ですから、3条許可なり株式会社なりということだけに絞るのはどうかと思っっているのですが、そういう意味で、議論の入口ですから、広い意味での今日的意義という論点を出していくべきではないかと思っました。

岸座長 生源寺さんが初めに言われたような問題とか、今、堀口さんが最後に言われたようなことがあるんですけれども、次の3条の方にいくということでもよろしいでしょうか。それでは、「(2)農地法3条許可について」に進みたいと思っます。神門さんどうですか。

神門委員 私が問題にしたかったのは、むしろ法人に認めるかどうかということよりも、現時点で個人を弾いてしまっているとか、実際に私の同僚もそうなんですけど、農地法違反をやって不在地主になっているんですね。本人はどうもそういう意識がないみたいなんですけど。そういったことが一方で行われていて、入る方は3条で弾いてしまっているというのがおかしい、ということをお願いしたかったのが一番の趣旨です。ところが筋としては、人ではなくて、土地利用の方で規制をかけるというふうにしてやれば、あとはいろんなところで自由にした方がいい。ひょっとしたら、一昔前まではNHKの集金なんてのは、成人一人ですべてやってたわけなんですけど、それが今、コンビニのお兄さんがバーコードでピッとやるというふうになったわけですから、我々の方でこういう人間が生き残らなければいけないと、我々というか、少なくとも農林省とか研究者が迂闊には言えないことであって、土地がいかに利用されるべきかという枠組み作りさえしっかりしておけば、あとは相当自由度を広めて、そして何よりも透明でなければいけない。かつての旧農家に対しては大甘だけれども、新たに農家になろうという人に対しては、非常にホスタイルであるというのではあかんだろう、というのが私の趣旨です。

岸座長 ほぼ一致できている点は、要するに、農地がちゃんと利用されるということが担保されなければいけないと、この点は一致できているんだと思うんですけど。生源寺さんが言われる事後的にチェックするということですね、この辺を若干ご説明願います。

生源寺委員 それは資料2の13ページのところにあります。事実上の違反なりについて、農地制度の運用の甘さというものがある。もちろん許可がいかにあるべきかというよりも、ここに申し上げているように、事後的に、適正な利用というもの、事実の積み上げという形で、固められていくという面もあると思います。そこは適正にチェックする必要があるだろうと思うんです。ただ、その場合に、「良好な耕作の原則」といったかたちでコードを明文化するようなことも考えていいんではないか。その内容は地域によっていろいろありますから、これはおかしいのではないかという判例的な形で、何年かけて積み上げていくのがいいと思うんですけども。いずれにせよ、事後的なチェックの基準なり運用をきちんとしていくことで、実は事前のチェックも意味のあるものになってくるだろうということです。

岸座長 ということは、事後的なチェックというのは確実に可能であるということですか。

生源寺委員 そういうシステムを作るべきであるということです。

岸座長 システムを作れば可能であるということですね。

田代委員 農地が適切に常時利用されているということが、最終的に確保されているのであればいいというご意見なんでしょうけど、ただ、今の制度でも事前に資格審査して、本当にその人が自ら耕作するかどうかを時間をかけてチェックする、こういうことが行われているわけですね。それで、例えば、S市にあるA農園なんかでも、かなり長年にわたって都市住民が耕作していることを確認した上で、その実績の上に農業生産法人の構成員として認めているわけです。それに対して、農地取得を認めた上で、後から規制、是正するというのは容易ではないと思うのです。具体的に、適正かつ効率的に利用されているかどうかということはどうやってチェックするのか。常時やっぱり誰かが監視する人でもいて、やっぱり適切ではないということが分かれば、それだったらチェックができると思うんですね。イギリスのように、かなり農場数が限られていて、鑑定人なんかいてチェックするというシステムがあれば、それはやっぱりできると思うのですよ。しかし、今の日本の状況の中では、事後のチェックというのは、体制としてはかなり難しいところがあるだろうと。やっぱり、社会的にふさわしい手法というようなものが要るのであって、非常にそれは難しい。それからまた、一度権利取得をしてしまった者に対しては、適切に耕作しなければそれを取り上げるという議論もあるのですけれど、これだけ複雑な権利関係にある農地について、一体それができるかという、実態上難しいわけで、3条資格でのセット論に限定して、いかに実現していくかというふうな対応が現実的だろうと思うのです。

岸座長 この辺り、他の方がいいですか。入口の方でも規制しないと持たないんだという。これは最後の農業委員会の問題なんかに関わってくるんでしょうけれども。

本間委員 例えば、遊休農地に関する措置ということで、基盤強化法にあるわけですね。それからもう一つは、特定利用権制度という、大きく二つあって、それが機能してない。機能してないということは、やっぱり制度がおかしいということになる。つまり、その一つの大きな理由は、市町村長なりある特定の人が判断して、権限を下して勧告するとか、特定利用権を設定するとか、個人の判断に任せているところがある。そうすると、市町村長もそういうことはやりたくないということで、非常に恣意的な制度にならざるを得ない。逆に言えば発動しにくい部分がある。こういういろんな形を基準化して、一定の基準を満たさなかったらこの制度を適用するよというような、もっと実状に合った一定のバーがあって、そこがクリアされなければ適用するという、そういう制度に作り直すということが必要だと思うんです。それが一点です。それから、もう一つは、最後に書きましたけれども、税制を活用するというのも当然考えられるわけであって、現況主義といいながら、農地は農地として利用可能であれば農地であり、利用されているとは限らないわけですね。現況主義だけれども、決して現況ではない。それをもっと徹底した現況主義をとって、今の農業委員会が適しているかどうかということは疑問があるんですけども、農地、あるいは農地だけではなく土地全体を監視するような委員会を設定して、そこは農地に限らずウォッチングしていくことが必要です。それと税制とを組み合わせるということが考えられるわけで、規制を強めることは、今のトレンドに合わないとか、財産権の問題があるとか、いろいろ農水省は動くのに躊躇しているところがありますけれども、それはある意味、やる気の問題だということがあるんですよ。現に、新基本法の議論をしている時に、耕作者主義なんか議論することさえ許されなかった部分があるわけで、それがここまで来るということは、ある意味、やる気の問題だなという気がしています。制度は、もう少しきちんと詰めていくということは可能だと思いますので、その辺りもやっぱり議論するべきじゃないかと思います。

田代委員 一つだけ反論です。今おっしゃったことはまさに、一度その権利を取得した後で、適切に利用されていないから特定利用権を発動するだとか、いろいろな制度を仕組みでみても、そういうことがいかに難しいかということをもっと証明しているんであって、いろんな制度を考えてきたけれども、やっぱり実際にその伝家の宝刀を抜いて、実際に後から取り消しをすることの難しさをむしろ証明しているんだと思うんです。本間委員 そういう見方は違うと思うんです。そういう制度しか作れなかったことが問題なんであって、例えば、転用規制をなかなか厳格にしたいという人たちがいれば、当然、制度がなかなか機能しないような形で、いわば形だけ作って、こういう制度があるからそれをエクスキューズに使うという話も十分あり得るわけで、それは議論のあるところだと思うんですね。

田代委員 制度も考えて作った上です。なおかつ、なかなかそういうのは実効性がないというか、なかなか抜けられないという現実が日本にあるというのもやっぱり重要だと思っています。

原田委員 実は、今のところでも、「利用」ということに関して、転用の話、勝手に転用されているじゃないか、穴抜けになっているじゃないかという話と、現実に農地として利用されていないじゃないか、遊休・耕作放棄されているじゃないかという話と、利用の仕方が適切でない、おかしいじゃないかという話と、いろいろなレベルがあるわけですね。農地の利用という時にいろんなレベルがあって、時々皆さん方がどの「利用」を言っているのか、わからなくなることがある。ただ、いずれにせよ、例えば、生源寺さんが一定の適正な農地利用あるいは耕作のコードを作れと言うとき、これは、農地を利用して経営する中身のある方にかかわるところまで入るわけですね。単に、転用してはいかんというような話ではないわけですね。それから、これは本間さんの言葉だと思いますが、農地としてちゃんと利用されているかどうかを一定の基準で事後的にコントロールする、その基準をもっと作れ、明確にしろということがありました。この基準も、単に転用するか転用しないかではなくて、やっぱり農地として適正にこの地域の慣行に従って、かつ、その農地の利用形態として望ましい形で、つまり効率的に利用しているかどうか、こういうレベルの基準ですね。そういうところが出てきたかと思えます。そこで、その基準なりコードなりを誰が作るか、国が作って上から下ろすか、地域の実践に任せて各地域で作らせるかを別にしてもですね、そもそもそういう基準を作って、農地を現実に所有あるいは賃借して利用し、一定の経営資本を持って経営をしている人にその基準を守りなさいという根拠は一体どこにあるのか。そういう基準による一定の規制をかけるためには、その基準の根拠付け、つまりそれを守るということに一定の公共的な価値を認め、それを裏打ちする制度、法律的な制度が要るわけですね。基準の中身を国が定めるか、地域が定めるかというのは別として、そうした根拠を、少なくとも今までの歴史過程の中で、農地制度の中で与えてきているのが3条なのです。それしかないと思います。その現行制度に換えて、新しい何かの根拠規定を別に置くというのなら、どういうふうに置けるかという議論をしないと、お二人の議論は完結しないと思います。

生源寺委員 3条がそういう働きをしてきたということは、たぶんそのとおりでいいだろうと思うんです。ただ、それで足りない要素が出てきているのではないかと、あるいは、これだけの緩和なりということがあるとすれば、反射的にもう少し配慮すべき点があるのではないかと、こういうことを申し上げているわけですね。それが一つ、内容的にどうするかということが一つと、それから、事後的にきちんとできているかどうかということをチェックするという意味では、今までのやり方はやはり弱かった。その二つのことを申し上げているわけですね。最初の方については、例えば、これは完全に規制ということではないんですけども、家畜の飼養密度の制限というようなことがヨーロッパでは、補助金との関わりでということもありますけど、出てきているわけですね。日本でも、土地の利用の仕方ではありませんが、家畜排せつ物法で、ある種の設備をしなければならないように義務付けられる。そういう動きは、ある意味では“走り”だろうと思っているんです。私が申し上げた環境要素との干渉作用というような観点は、おそらくその系譜の問題だろうと思うんです。それから、これはもともと日本では余りないのですが、先ほど神門さんが言われたように、集落的な農業をやっても、線虫でいっぱいになっているような土地を残して去るということがあるとすれば、それはおかしいのではないかと、というような話もあるわけですね。それから、水の利用についても、そういう辺りは、これまでは3条の世界で明示的に考慮されてきた点ではないのではないかと、ここは考えていく必要があるのではないかと、思うんです。これは、農地自体が公共的な側面を持っているということと、いろんな意味での外部性への配慮ということを考えていけばいけないという、時代の認識の深まりに対応した要素だろうと思うんです。それから、それでは実際にどうするかという話なんですけど、やる気の問題と言ってしまうとそれまでなんですけど、そういう面があってですね、これは別の会の座長の立場として言う話なのかも知れませんが、30数年間、生産調整で、減反なり転作の確認を一筆一筆全部やってきているわけで、こういう非常に大変な仕事をパーフェクトに近い形でやってきているということもあるわけなんです。そういうことからいきますと、やる気の問題であると言われますと、そうかなという感じがする部分もあります。それと、私的な財産の利用に関して、公共性のある見地からどういう制約がかけられるかということは、これ自体、時代の流れの中で考えていくべきであって、ややこの辺は、農政当局はコンサバティブに過ぎるのかなという印象がある。あるいは、法制局の問題かも知れませんが、これは世論形成なり、形成という言い方はおこがましい言い方になるかも知れませんが、全体としての国民のものの考え方が、どういう形になってきて、どういうふうに動いていくかということをつまみながら見ていく必要があって、これもあまり否定的に考えるべきではない。そのためには、踏み込んだ議論というのが必要だと思うんです。

岸座長 具体的な担保措置として、税制という提起がされていますけど、その辺は皆さんどうお考えですか。

神門委員 税制にいく前にまだ、生源寺先生、あるいは本間先生、原田先生の言われた問題が解決していないのではないのでしょうか。私は、生源寺先生の言われることに、基本的に同意するところがあって、またち

よっと、ポリティカリ・インコレクトな例え話をしますけど、一昔前だったら、警察官だったら安月給でも一生懸命働くのが当たり前だと思ってたし、それでちゃんと機能していたわけですよ。今の社会では、きちんとインセンティブを与えなければ、公僕だからといって、安月給でも社会正義のために誇りを持って仕事をすることはない。別に、昔から農地に外部性がなかったわけではない。昔から外部性はあったわけです。ただ、まさに時代が変わってきていて、入口のところの審査だけで、ひょっとしたら昔は済んだ、そういう幸せな時代だったかも知れないけれども、これからは、そうではなくなる可能性が高いと思うのです。またアジアの共通経済圏を言うと、またかと言われるかも知れませんが、大幅に自由化されてくるかもしれない、いろんな人が入ってくるかもしれない。そうすると、場合によっては、地域住民だけではなく、潜在的な地域住民まで入れて土地利用計画を作らなければいけないかもしれない。いずれにせよ、きちんとしたインセンティブを与え続けておかないといけなような、ひょっとしたら不幸な時代かもしれないけど、そういう認識を持って、大きな枠組みの転換に取り組まざるを得ないのではないかなという気がします。

糊澤委員 先ほど生源寺先生が言われた、土地利用の問題と3条規制の問題ですけれども、その関係を考える上で、参考になるのが、スイスの農民土地法だと思うのです。スイスは、日本と同じように、農地に関する権利の取得者の資格を定めています。その一つは、農場を自身で主宰すること、もう一つは、農作業に従事すること、そして、居所を経営に置くということなんですね。こういった資格要件を定めているわけです。その上で、IP(統合的生産)と言うんですけど、環境にやさしいいろんな農業の生産方法を定めたプログラムがあり、しかしそれは、農地の権利の取得に関する要件とは別個にあって、この生産方法を果たした者のみが、あらゆる直接支払いの取得要件を満たすことになるわけです。ですから、それはやらなくても農地の権利の取得はできるのだけれども、直接支払いをもらいたかったらそれを満たす必要がある。そういう意味では、利用方法に関する定めと農地の権利の取得資格とは、次元が違うんですね。それに対して、今日的な観点からすれば、利用方法に関する定めをも含めべきだというご提言なのか。そういう意味では、3条の資格要件に代わるものとしてそういった利用規制をかけるのではなく、3条の資格要件に上乘せして、そういう利用の条件を組み込むことが今日的意義なんだと、こういうご提言として受けとめてよろしいでしょうか。

生源寺委員 両方セットというか、こちらがあればこちらは必要ないと言うつもりはないんですけど、利用の要件については、事前にこれが遵守されるかどうかは分かりませんので、当然遵守できるかどうかという可能性は、もちろんチェックするにしても、その後も見ていくと、そういうことを考えて発言したわけです。それから、先ほどの飼養密度の制限なんかは、補助金の支給のコンプライアンスということで出てますので、これはちょっと違う世界かなと思うのです。今現在と、あと10年後、20年後と考えていった場合にどうなるかということで、これまでの農地の利用の仕方に対する制約とは違ったディメンションが出てくるだろうと、そのところを申し上げたかったということです。それから、事前のチェックのところは、自然人であるべきかどうかということは、たぶん、糊澤先生と私では多少意見が違いますね。

岸座長 他の方、3条についてはよろしいですか。できれば先に進みたいのですが。

堀口委員 僕自身は、農地として利用が指定されているところに、参入するということであれば、当然それは農地を利用することを前提にしているわけですから、3条許可そのものは矛盾はないと思っているんですね。そのことが、いわゆる、何か農業の担い手としての発展なりを阻害するというふうに、一般的には言えないと。実際に、3条資格者の認定の仕方なり、そのこと自体が非常に厳しく適用されて、法人等がなかなか入りにくいということであれば、これはこれで問題なのだろうし、一般的には、農地としての利用用途が決められているところに新規に参入するのであれば、そのこと自体に、農業委員会が今までのような形で許認可することに大きな矛盾はない。むしろ、さらに要件等が続いて守られているかどうかということを農業委員会がフォローするという仕組みそのものが、十分機能していないことの方を問題にすべきではないか。ただ、論点が、実際の3条の具体的な運用の仕方そのもの問題になっているとすれば、それはそれで、一つの議論はあり得るだろうというふうには思います。

神門委員 その時に、現在の農業委員会が決めて、許可を出しているわけですよ。つまり、既存の農家だけなわけですよ。その辺りのことについては、特に問題ないというふうにお考えなんでしょうか。

堀口委員 いや、問題あると思います。おっしゃるとおり、新規参入についてだけ限定していて、もう入っている者は、土地も余ってますね、出るのも不在地主であっても、厳密にやると国家買収の範囲も法律的には読めないことはないのだけど、実際には実行しないという意味では、非常に対照的です。ただ、そのことまで、ここで議論するかどうか。するのであれば、してもいいのではないかと思いますけど。ただ、そこが実行されていないから、入口のところを一般的にはずすべきだという議論にはならないというふうには思います。

原田委員 耕作者主義のところから始めたためか、今の3条の議論も、かなり本質論的なところと限界領域的な問題との双方が入ってまして、現実的には重要な論点に関して、一つはっきり問題が出されていない点があるので、付け加えたいということがございます。いずれにせよ日本の農政の主要な課題としては、これから先、まだ当分の間は農業経営基盤強化促進法に則して、これは4にも論点がありましたけれど、土地利用の集積、規模拡大等で効率的な経営体を作っていくということがあるわけですね。その関係で、資料2の37ページの私の意見を見て頂きますと、「3条許可制度について」という箇所があります。これは今までも出てきた、環境基盤とか多面的機能等に関わる問題ですので省略しますが、では、3条の位置付けやあり方について、要するにこれからの「現代的な新たな課題や要請に即するように、その内容・内実を充実させ、発展させる必要がある」と書いています。その一つとして、があるのですが、そういう政策的観点から見て、あるいはその地域の将来を考えて、望ましい経営を維持・育成するという面からの配慮を3条に

加えることはできないかということ、常々私は思って参りました。この点、フランスには非常に詳細な制度ができておりまして、それは35ページの上のところで紹介しておりますので、後で見てください。そこまでは行けないとしても、「ある農地移動、つまり耕作目的での農地についての権利の取得の結果、効率的かつ安定的な農業経営の形成に向けて、どのような積極的な効果が生じるのか」といった点の目配りができるような仕組みが、やはり必要なのではないかと。少なくとも、一方では経営基盤強化促進法等で、そういう安定的・効率的な経営体を育成するというを非常に重要な政策の柱に置いている、そして権利移動は、その方向性を考える一つの契機となるわけですから、3条許可のところでもう何かをやれないかと。例えば、通作距離の問題に関しても、当該農地が追加取得されることにより、その当該農業者の経営の全体としての土地構造・経営の構造に、団地化とか集団化とかを含めて、どういう影響が生じるのかということ、本当は考えていい。これは、1960年代以降の構造政策の推進過程で、農地法改正などをやってくるときに、本当はもっと早くドッキングさせるとよかった課題なんだろうと思います。要するに、構造政策という課題との関係でも残されている部分があるということです。

本間委員 原田さんに伺いたいのですが、この場合、「望ましい経営」の「望ましい」というのは、どういう判断で望ましいと言えるのか、これは大問題だと思うのですが。

原田委員 これも私は、ずいぶん前からいろいろ書いてきておりますが、いわゆる構造政策という政策体系が入ったときから、少なくとも、政策的関与を通じて一定の望ましい経営を作るのだという発想が、政策の1つの柱に座ってきているわけです。当初、その「望ましい」を国が上から決めようとした、自立経営というのはかくしかじかと、その基準はこうだと。そういうことでやってみたが、その基準通りの経営は一般的にはできませんということになった経緯もあるわけですが、上からではなくて、それぞれの地域にとって、こういう作目のこういう経営が、こう育っていくことが望ましいというアプローチもある。北海道の場合でいえば、例えば、十勝では少なくともこれくらいの数の経営を維持したいというような要求があるだろうし、その経営規模はどの程度の規模であればいいかと、それで存続可能であるためにはどういうことが必要かと、そういうふうな考え方があるだろうと思うのです。私、そういう意見を以前から書いてきたのは、ちょっと長くなるかも知れませんが、次のようなことからです。

例えば本間さんも含めて、農地の所有権取得は自由化すべきだという議論があります。しかし実は、日本の場合には、農地についての権利取得とその耕作ということが、農地改革の結果を踏まえて農地法ができたことの結果、直接的に対応させられているわけですね。ところが、34ページの下に書きましたが、仮に本来的な借地農業経営主義の観点に立って農地制度のあり方を考えた場合には、賃貸目的での、つまり、地主としての小作料収入目的での農地の所有権の取得は、認められていいという考え方もあるわけです。フランスなんかはそういう考え方になっています。そのため、フランスでもそうなのだから、日本でも株式会社であれ何であれ、農地取得を認めていいではないかと議論で持ち出されるのですが、その中身はちょっと違うのです。他方、農地の適正かつ効率的な耕作・経営の確保という、いわば農地の農地としての利用と耕作・経営のレベルでの耕作者主義的な考え方は、別に日本だけのことでなく、フランスの場合にはもっと明確な形で存在しています。34ページ一番下ですが、要するに、耕作目的で農地に関する権利を取得する場合、これには賃借権と耕作するための所有権の双方が含まれますし、また、自作目的で貸付地を取り戻して地主が自作するという場合も入るわけですが、そうしてその農地を自ら経営するという局面においては、日本の農地法3条統制の内容を遙かに上回る、詳細かつ厳格な法規制が存在しているのです。これは、「農業経営構造コントロールによる経営権、つまり当該農地を耕作・経営する権利の取得の許可制度」という形で制度化されておりますけれども、そのコントロールの基準の内容には、通作距離の制限はもちろん、農業地域や作目に応じた上限及び下限の適正規模の基準、それから、農業者としての職業的能力に関する基準、その人の兼業従事の程度、つまり農業にどの程度の労力を割けるかという基準などまで入れることが可能です。当該農地の経営権を取得することによって、既存の経営の土地構造がどう改善されるのか、あるいは、周りの経営の土地構造や土地改良事業の成果にどういった悪影響を与えるかというようなことも全部入り込む仕組みになっております。その意味で、「この制度は、<地域に根ざした・適正規模の・存続可能な農業経営を、できるだけ数多く・各農業地域に維持育成していく>というフランスの農業構造政策の理念を体現したもの」というふうに、私は紹介しておりますし、それで間違いのないわけです。ですから、耕作者主義との関係でみれば、「極めて精緻に構想され、制度化された、近代的な耕作者主義の一つの形態」と言うこともできると私は思っております。それを、国が一律に決めるのではなくて、まさに各県のレベルで決める。フランスの県の数は日本の倍ありまして、人口的にみれば、日本の県の4分の1ぐらいの規模ですけれども、その県レベルで、その県内の小農業地域単位で決めていく仕組みができています。これは、非常に地域化された構造政策の推進体制だということで、前から紹介しているのですが、その県レベルで決める委員会は、日本の農業委員会に相当するような部分も含みつつ、地域農業者の団体だとか、行政庁だとか、最近では、消費者、環境保護団体まで入れてやっている。その議論を経て基準を決め、かつ、その基準の適用の仕方も審議し、最終的には知事の命令で決定する。フランスにはこんな制度が現実にあるわけです。ですから、誰が決めるかという部分に関して言うと、国が決める必要はないわけですし、その判断の権限を地域に分散化、分権化するということは、いくらでも可能だと思っております。先ほど、榊澤さんが紹介されたスイスの場合は、まさに山岳農業で、農業そのものを維持する要請が早くから強くありましたから、前から存在している制度だろうと思いますが、フランスの制度は、構造政策以降の過程で逆に整備されてきた制度です。

本間委員 「望ましい」というところの議論が、ちょっと抜けているような気がするのですが。

原田委員 ですから、その「望ましい」ということの内容は、そこに書いてある、「地域に根ざした・適正規模

の「存続可能な農業経営」であると。その存続可能な農業経営というものを各地域でどのような基準で考えるか、例えば適正規模の上限下限、通作距離をどう決めるか、あるいは、この地域では、規模拡大をする農業者の農地取得と、新規に参入して一人前の経営者になろうとする青年農業者の農地取得とが競合したら、どちらを優先するかとか、そういうものを全部県レベルで決めるわけです。そういう仕組みになっている。ですから、「望ましい」ということの大きな枠付けとしては、国の構造政策の枠付けがあります。しかし、その内容を具体化するの各地域レベルでという2段階構えになっている。

岸座長 この問題に深入りすると、時間を要するという感じが致しますが、次の農業生産法人に移る前に、さっき本間さんが言われた、税制のことをお伺いしたいのですが、税制の活用については、後とも絡んでいきますけど、どんなお考えをお持ちですか。田代さん、どうですか。

田代委員 よく分からないのですが、例えば、耕作放棄をした人間には、税制度的な罰則をかけるとかそういうことですか。

本間委員 ですから、例えば、優遇税制されている固定資産税にしる、相続税にしる、現況主義と言われながら現況主義となっていない部分があるので、厳密な適用を含めて、その土地で農業経営をやって、その土地から年々どれだけの売上げがあって、という形はチェックできるわけですね。そこを厳密にやって、例えば、きちんとした農業経営が行われていない、つまり、農地を農地として利用されていない実態があったときには、そこは農地でない課税をするという、そういう単純な話です。

田代委員 耕作放棄してあまり熱心でない者に対して、法律の規制をかけていくということが可能であるかどうか。むしろ、環境にやさしいとか、効率的かつ適正にやるという場合には、むしろそちら側に、助成なり直接支払いなどのインセンティブを与えるという形の方が、日本ではふさわしいのだと思うのです。それに対して、例えば耕作放棄なんかについて、税制上の罰則をいくら書いても無理である。社会的な規制といいますが、社会的な合意みたいなことが大切だろうと思っております。いずれにしても、税制の問題に踏み込んだら、大変な状況になります。構造改革特区や土地利用調整条例などで、例えば転用規制や3条規制をはずした農地なんかが出てくると、当然に宅地並み課税、あるいは宅地並み以上の税金をかけてもいいような発想が出現するのではないかなと思っているんですけども。

神門委員 本間先生の言われる、現況主義に忠実という考え方もありますけど、おそらく本筋としては、きちんとリーズナブルでフィジブルな利用計画を作って、農地として利用すべきところには、当然農地として利用させ、その代わり、税金については少なくとも宅地並み課税はできないというふうになってくる。そういうのが、建前というか、分かりやすい議論であろうとは思っています。ただ、先ほどもちょっと話がありましたけど、税制の問題は話し出すと大変になります。いずれにせよ、補助的な手段として使うべきだと思うのです。転用規制でも、どうしても転用しないとイケないこともあるだろうし、いくら利用規制しても、何かの拍子で利用できなくなる。ひょっとしたら、罰則の一種として使うことも考えてもいいのかも知れない。ただ、いずれにせよ、それは枠組みができてからの補助的なところだと思います。もう一つ言っておきたいのは、農地の税制については、研究者でもあまり論文を書きたがらないのですが、日本の土地税制自体が、相当ゆがみが多いと言われてますけど、農地に関して言うと、一般の土地以上にゆがみが大きい。例えば、路線価方式みたいなものがあれば、相続税の水準というのはだいたい検討がつくのですけれども、田んぼや畑についてはものすごい秘密主義になっていて、なかなか分からないのですね。まず、税制というのは、位置付けとしては補助的なものとして考えるべきであろうと。ただ、今回の懇談会ではなかなか難しいだろうとは思いますが、可能ならば、そういうゆがみを持っているものだという事は、この際、改めて認識しておいて頂きたい思います。

岸座長 それでは、だいぶ時間が迫ってしまいましたので、2の「農業生産法人制度について」以降は、次回、改めて議論したいということで、よろしいですね。実は資料6を、今日は是非ご説明をしたいと事務局側から要請がありまして、これなしで終わらせるわけには参りませんので。

原田委員 資料6に入るのであれば、資料2で私が40ページに書いている「5.その他」について一言。構造改革特区がどうなるかは別なんですけれども、もう一つの懇談会で議論されている、市町村土地利用調整条例とそれに基づく農地の保全等に関する協定の構想では、農地法の3条から5条、農振法の転用・開発規制等を、場合によっては適用除外にするという議論も出ているわけですね。これでいくと、市町村レベルで、一定の集落なら集落の多数の農地所有者の意向次第で、事実上、小規模な特区ができるような形になってしまう。もしそうなれば、ここで今までやってきているような議論というのはあまり意味はなくなる。そういう小さな特区がどんどんできれば、3条とか4条・5条が適用されるところがどんどん減るということになるわけで、そういう議論との関係が非常に気になり始めたということを指摘しておきます。事務局の方ではどうお考えなのか、場合によっては、次回にでもちょっと話して頂ければと思っています。

岸座長 そういう意味でも、特区のことをちゃんと聞いておいた方がいいのではないかとすることがありましたから。

佐藤構造改善課長 それでは時間も限られておりますので、手短かにさせていただきますが、資料6「構造改革特区関係資料」というのをお開け頂きたいと思っております。1枚めくって頂まして、「構造改革特区の実現に向けて」ということで、これは7月26日に内閣官房の構造改革特区推進室が作った資料でございまして、ここで、政府全体としての構造改革特区について、今、検討しているというものでございます。めくって頂まして、1ページに、構造改革特区の理念ということで、まず、一番最初の四角にございますが、「我が国経済の活性化のためには、さまざまな規制の早急な改革が必要」という問題意識の下から出ております。そこには、様々な事情で規制改革が遅れている分野がいろいろあるということで、全国一律の規制改革ができないということから構造改革特区を導入し、地区を特定致しまして、そこで導入するという事です。大きな四角に

ございますが、「地方公共団体等の自発的な立案により、当該地域の特性に応じて、規制の特例を導入する特定の区域を設け、当該地域での構造改革を実施する。」という理念の下で、検討が進められているものがございます。その下に2つ四角に分かれておりまして、一つは、この「特定地域における構造改革の成功事例を示すことにより、全国的な規制改革へと波及し、我が国全体の経済が活性化」するのではなかろうかと。それと、もう一つは、「地域特性が顕在化し、その特性に応じた産業の集積や新規産業の創出等により地域経済が活性化」ということとございます。2ページにあるポイントでございますが、にございますように、「地方公共団体や民間の「知恵と工夫の競争による活性化」といった観点から、国があらかじめモデルを示すのではなく、地方公共団体、民間から地方の特性に合わせて提案して頂き、可能な限り幅広い規制ということで、法律、政省令、あるいは通達、こういったものも対象にして、その中での緩和を考えていくということとございます。として、「地方公共団体主導の実施」ということで、特にポイントとなりますのは、個別事業は地方公共団体が責任をもって実施するということとございまして、この際、従来型の財政措置を講じないということが掲げられています。ただし、既存の予算措置との組み合わせは可能といったようなこととございます。として、「地域特性に応じた先行的な改革の実施」ということで、全国レベルで規制改革を行うべきものは全国レベルで実施して、特区は地域特性等にあわせて先行的に行うものとなっております。3ページに、留意点がございます。個別の特区の備えるべき要件について検討していくわけとございますが、次のようなものが考えられないかということとございます。一つは、当該地域の固有の特性、自然的あるいは歴史的特性、機能の集積といった特性を活かしまして、規制の特例措置の導入を行うことによって、当該地域が活性化し、ひいては我が国の経済の活性化に資するもの、もう一つは、規制の特例を設けても、適切な代替措置等を講じることによって社会的な弊害が生じないこととございます。規制改革でございますので、規制緩和や撤廃をしますと、目的としておりました法益などが失われるということと、適切な代替措置を講じるということが条件ということとございます。それと、具体的な民間企業の参入が想定されるなど、計画の熟度、実現可能性があるものということが、備えるべき要件の一つの検討事項になっております。申請主体、実施主体というのは、県、市町村からの提案を踏まえて、今後、検討するということで、地方公共団体は、民間等のニーズや意見を十分踏まえて行っていくということとございます。4ページの今後の進め方ですが、7月26日に各都道府県を呼びまして、内閣官房で説明会を開いてございます。8月上旬には、希望者を対象として説明会を実施致しまして、地方公共団体が提案を検討致しまして、8月30日までに地方公共団体からの構造改革特区に関する提案を受け付けて締め切って、それ以降、具体的な提案を整理致しまして、必要な法令等を立案するというようなスケジュールになっております。以上が、内閣官房の資料でございます。一番最後に、「構造改革特区(「食」と「農」関連)に対する提案について」ということで、6月28日に大臣官房企画評価課の方でとりまとめたものです。実はこの特区の話が出てきておりました関係で、我々としては、地に着いた議論をしなければいけないということで、農政局を通じまして、4月下旬から構造改革特区に関する各地域からの提案などを聴取したところ、ここにございますように、約90件の提案がなされております。非常に、多岐にわたる提案がなされておまして、次の1ページ以降、ずっと89件ございます。全部ご紹介致しませんが、中には、生産法人要件の見直しでありますとか、あるいは都市住民への農地の提供など様々な要望が出ておまして、我々と致しましては、これらについてどのような対応が可能か、懸念払拭措置とかのいろんな問題がございますので、こういった問題点について真摯に受けとめまして、地方公共団体からの提案について、ヒアリング等を行いながら、対応していきたいと考えております。いろんなご質問等がございましょうが、現段階におきましては、こういった整理をしているという状況になっているところでございます。簡単ではございますが、以上です。

岸座長 内容がまだこなれていないと思いますが、ご質問等ありますか。

神門委員 質問といいますが、特区の意味というのが、ちょっと違うのではないかという気がします。私が書いたところにもあるんですけども、規制がきちんと守られていて、それを特区において、少し緩めるというのなら分かるのですが、現時点で、さっきから言っているとおり、農地法でも農振法でもザルみみたいな規制、非常に曖昧で優柔不断なことをやっているわけで、その辺りのことはどうなんですか。

佐藤構造改善課長 さっき私が申し上げたように、内閣官房の方で、特区の具体的な、法制的な枠組みなどを、今、まさに検討中とございまして、特区の概念が、人によってまちまちだということがございまして、地方の提案などを踏まえまして今後整理していくと、こういった段階になっている状況でございます。

糊澤委員 どこを特区とするかという決定を地元任せに行くという方向なのか。そうすると、地元で、自分たちはこれだけの特徴があるから自分たちはこの特区をと、あらゆるところから特区が出てきて、本当にそれを特区と言うのだろうか。他方、もっと鳥瞰的に、ある所に何らかの比較優位性がある、その比較優位性を客観的に証明できて、そこを特区とするという方向で行くのか。ちょっと特区の概念が、どういうふうにかえられているのか、その辺がよく分からないのですが。

佐藤構造改善課長 今、まさに先生がおっしゃったことで、いろんな概念が出てくるかと思っております。ただ、私どもと致しましては、先ほどご説明しましたように、90件近い要望がなされておまして、こういうものを一つ一つ見ていきますと、現行法では対応できないようなところでの何か緩和ができないかといったような要請になっております。これについては、頭から全部が検討に値しないというのではなくて、やはりどういう点が改善できたり、どういうものであれば、新しい要請に対して対応できるかということは考えていかなければいけないと思っております。それが果たして特区という手法がいいのか、あるいは、今回ご議論頂いているような手法で行くのか、そこは、これからまさに整理の段階だと思いますので、今日は資料6で、内閣官房のスケジュール的なものと、我が省で調査で聞き取った要望を紹介させて頂くということに致しまして、また、次回以降に出せる資料がございましたら、示しながらご意見を頂こうかと思っております。

います。

田代委員 規制改革会議の方で、通則法でやるのかは決まったのでしょうか。

佐藤構造改善課長 そういものもこれからでございます。

田代委員 通則法でやるのであれば、別にこういうところで農水省がやらなくてもいいということになると思ったもので。

佐藤構造改善課長 法律国家の中で、一国二制度ではないかということで、まさに憲法の問題から始まって、いろいろ整理していく話になっておりまして、そういう中で、通則法で処理した上で、個別具体的な規制緩和などは個別法に委ねるとか、そういう議論もされておりまして、ここはまだ予断をもって言える状況ではありません。

神門委員 既存の法律を変えないといけないところが出てくるかどうかを検討するということですが、だったらなおさらのこと、現時点でどのくらい農地法が守られていないかとか、優柔不断な運用がされているかとか、それを調べる方が先ではないかという気がするんですけどね。

佐藤構造改善課長 まさに先生ご指摘のようなことが、下限面積など要望の中にいろいろ出てきておりまして。

神門委員 いや、そうではなくて、例えば、現時点で不在地主さんは黙認されているわけですよ。農地法破りが黙認されてしまっているわけですよ。そういったことを調べる方が先ではないかと思うんですよ。

佐藤構造改善課長 不在地主の点については、いろいろとご議論があるかと思うのですが、一つは、今、農地法などと基盤強化法での利用権の設定ということで、東京に…。

神門委員 いや、名前は出しませんが、彼の場合は、農地法違反です。事情聞いたら農地法違反です。

佐藤構造改善課長 いや、基盤法で利用権の設定手続をして。

神門委員 それはやってないです。

佐藤構造改善課長 それが事実なら、しかるべき是正措置をしたいと思います。

神門委員 いや、耕作放棄だって、だいが法律違反でやっていると思いますけどね。そこら辺を調べないで、法律で対応できないかと言われても、なんか順序が違うのではないかという気がしますけどね。耕作放棄なんか認めていないでしょう。

堀口委員 いくつか論点が当然出てくると思うんですけど、例えば、どなたか最初に言われたけど、土地利用調整の条例方式を入れる別の議論がありますが、そのことと特区がどう関わるかというのが一つありますよ。それから、資料5のところ、先ほどおっしゃった、いわゆる一国二制度や法の下の平等の問題なり、不可逆的な規制改革の場合にどう措置するかとか、いろんな論点が多々ありますよね。そこら辺も議論の中に入れていかなければいけないと思うんです。

生源寺委員 今のことに関連致しまして、特区の問題と土地利用調整条例、そしてこの懇談会で、かなり議論が重なっているということもありますし、いろんな問題があるということが、実は議論して始めてわかってきたという面もあるだろうと思うんです。したがって、それぞれの形で検討していくことは非常に意味があると思います。これを、先行している検討と、ここはまだスタートしたばかりでございますけど、それをにらみながら、全体としてどういうふうこれから検討していくかということをもう一度仕切り直しということをした方がいいのかなと、そんな感じがしているのです。始めからこれをやらないとなると、問題も出てこないということですので、これまでの議論というのは非常に意味があると思いますけれど。

岸座長 あちらの方の議論は、振興局から適宜ご報告頂くことにしておりますので、その点、抜かりのないようにお願い致します。それでは、時間も超過しておりますので、終わりたいと思いますが、まだ資料を読み切れていないということがございましたら、次回でもいいですし、事務局に直接お電話などでご質問頂いて結構ですので、ご遠慮なくひとつよろしくお願い致します。それから、意見書の公開の件はどういう扱いになりますか。

西岡首席企画官 資料は、公開という形ですので、特に支障がなければこのまま公開をさせて頂こうと思っております。意見をまとめた資料1は、時間がなくて、とりあえず事務局責任で、抜粋という形でやらせて頂いたのですが、もし、抜粋の仕方などで問題があるようでしたら、修正なりを事務局に言って頂ければ。

岸座長 ただ、今日、傍聴に来られた方には、既にこれが渡っているわけですね。修正があった場合はどうしますか、今日来られた方々は。

西岡首席企画官 もし、何かあればここで。

岸座長 何か直さなければならぬものはありますか。

神門委員 むしろ、意見書をそのまま出したら。

岸座長 それはもちろん出します。ただ、項目別にまとめた方をどうするかということですね。こちらの方で、特にまとめ方がまずいというのがありましたら、今、出して頂いて。

田代委員 それは事務局責任でまとめたということでいいのでは。

岸座長 それでは、そこは本文を参照するように断って出して頂きましょう。それから、最初に申しましたように、今回は、関係の団体なり、農家なり、あるいは法人の方に来て頂くかと思っているのですが、それについて、是非こういう人と呼んだ方がいいとか、ご提案がありましたら、出して頂くと事務局でも参考になると思うのですけれど、事務局に任せてもいいですか。

生源寺委員 まだ少し、今日の積み残しがあるのですが、それとヒアリングの関係はどうなりますか。

岸座長 もう1回やった上で呼ぶという方法もあると思いますけれども。

田代委員 例えば、下限面積だとか通作距離だとかも2つのご意見があって、構造改革特区から見ると、そういう規制はむしろ緩和してくれという話もあるし、先ほどの生源寺先生や原田先生の話からすると、構造

政策的なというか、望ましい経営に向けて厳しくしていくべきという、両方のかなり違った意見があるので、もうちょっと論点整理しないと、という気がします。

岸座長 日程的にどうですか。次回に必ずご意見を聞いた方がいいのか、それとも、もう1回くらい議論した後で関係者を集めた方がいいか。日程的にいろんな問題があるんでしょから。

佐藤構造改善課長 日程的な問題があるのですが、今日積み残しになっております農業生産法人の要件でありますとか、具体的な要望などにつきましては、私ども紙でまとめておりますが、やはり現場の方の切実なお話というのもの、一回、直接お聞き頂いた方が、議論が深まるのではないかと感じておまして。ただ時間との関係で、あるいは農家の方も9月頃になりますと、非常に忙しくなっておりますので、必ずしも全員は呼べないかと思いますが、いずれに致しましても、その点は事務局で検討させて頂きまして、できるだけ呼ぶ方向で議論して頂いた方がいいかなという感じは致しますが。

神門委員 ただ、まだ相当積み残しが多いままで、意見だけ聞いたというのがアリバイ的に進んでしまうのは怖いような気がしますけどね。

田代委員 農業生産法人制度について、新しい方を呼んで頂くなら結構なんですけど、今まで、いろんなところで発言されている方の発言を、またここで繰り返してお聞きしてもしょうがない気がします。それから、農業生産法人は三者三様の意見をもっているわけで、ある人がここでアピールしたら、それが議論に影響するというのは、むしろ私は好ましくないと思います。

神門委員 もし呼ぶとしたら、今日の議論でも農業生産法人の話というより、むしろ、例えば農業委員会の問題なんかの方がずいぶん出てきていますよね。だから、もうちょっと詰まったら、現在の農業委員会のどんなところが問題なんだろうかと、もうちょっと論点が絞れてくると思うのです。実際、農業委員会というのは調べるのが非常に難しく、霞が関に農業委員会のことを聞くと、市町村に任じてあると言われて、市町村に行くと、自分のところはこうやっているけど、隣の町のことは何も知らないというふうな言い方をしてくる。そういった意味で、法人の関係者だけを呼んで、議論がそちらへ誘導されてしまうのではないか。

岸座長 法人の方だけ呼ぶわけではないですよ。なるべくこれに関わる幅広い人たちを何人かお呼びしてはどうかという意味で、もちろん法人だけ呼ぼうというわけではないですよ。

堀口委員 そういう意味では、農業生産法人に関わる人だけではなくて、農業委員会等も含めて、地域の農業なり集落を見ているという観点も反映できる人がいれば良いですね。

西岡首席企画官 場合によっては、第1部、第2部ではないのですが、先に先生の方だけで論点をご議論頂いた後に、先生方から全体を通じてのご質問を頂き、法人に限らず、集積の問題とか、農業委員会の問題などについても幅広く意見を伺うような形で、確かに、一緒に入りながら議論頂くと、ちょっと混乱するかも知れませんが、そこは運営のやり方で工夫をさせて頂きたいと思っております。

原田委員 今日そこまで行かなかったのも、何も発言しなかったのですが、おそらく意見の概要にも引かれていたと思うのですけれど、38ページの真ん中にちょっと書いておいた問題です。つまり、農業生産法人制度を議論する場合、1992年以来の長い経緯がありますね。その中で一度制度改正があり、その後も98年の農政改革大綱、それから農業生産法人制度検討会の結果報告、それからもう一方で、新基本法の基本問題調査会での議論があり、それらを踏まえて、2001年3月に施行された改正法ができた、しかもその改正法の附則の中には、5年くらいを目途で、その結果を見た上で検討すると、こういう趣旨が書かれているわけですね。そういう経緯を踏まえた上で、ここでやる議論というのは、一体どういう位置付けになるんだろうかと思っています。これまでの議論そのものの全体をここで全部見直して、ここで何らかの新しい方針を出しなさい、あるいは、今までいろんな背景があって議論されてきた諸結果を、もう一回見直して、ひっくり返してもいいんだよという話なのかどうなのか。そういうスタンスの問題がちょっと気になっています。

佐藤構造改善課長 私どもの今の考え方を申し上げますと、38ページの先生のお書きになったところでございますが、(2)で関係者からいろいろと要望が出ております。正直なところ、基本法などのときには出てこなかった議論、例えば、のれん分けといったことが現場で出てきておまして、あるいは、農地の利用集積の際、分散錯圃で非常に大変だという声も出ております。こういった問題について、確かに、この前の改正法の附則には、5年を目途に検討して、必要な措置を講ずるとということが書かれているわけでございますが、こうした実際の現場の要望について、我々としてどうしていったらいいのか、長期的に見てやるべきものと、あるいは、時間は確かに1年とか2年なんですけど、やはり改善すべきものがあれば、それはしてもいいのではないかというような考えも出てくるかと思っておまして、この辺について整理していく必要があるのではないかと感じております。そういう意味から、いろいろ議論が出てくるかと思いますが、整理して頂ければと、こういうふうに考えております。

神門委員 ただですね、この前、本間先生が言われたのですが、米のときにはだんだん例外を増やして行って、最後には規制撤廃という話でよかったと思うのです。それを、農地の問題で、なんか現場の意見とか、現場の要望という名の下に、徐々に徐々に崩壊的に規制を緩和して行って、だんだん例外の方が主流になっていってというシナリオというのは、非常に危険だと思うのですね。農地法の場合は、私のペーパーのところにも書きましたけど、一生涯のうちに1回か2回しか取引ができないものであって、制度改革には非常に時間がかかり、相当長期的なポリシーをもって対応しなければいけない。日常的に取引をしないだけに、余計に準備しておかなければいけないのですね。自然発生的な調整に、あまり期待できない部分があると思うのです。ですから、なんかシナリオがあって、現場からこういう意見があるから、こら辺の規制はちょっと甘くしましょうという。食管法のときはそれでよかったと思う。でも、農地法の場合に、そうだろうかと、いう気はしますけどね。

佐藤構造改善課長 まさに、そういうことも含めまして議論頂ければと思っておりますので。

川村経営局長 確かに、我々行政にいろんな要請があるわけですね。確かに、昨年施行されたばかりなんですけど、課長が言ったようにいろいろな要望がある。その部分は、ある意味、我々としては、農地法の体系の中で言うと、かなり枝葉の部分かなという気はしているんです。今日もご議論頂いたように、農地法には長い歴史もありますし、枝葉の部分を単にいじるだけでいいのか、それがどういう位置付けになるかということは、やはり皆さん方に広くした形でご議論頂いた上で、その中で、やはりこれは長期的にじっくり取り組むべきものとか、あるいは、この範囲であれば、これまでの基本を変えない範囲で対応できるような性格のものなのか、その位置付けを、第三者である学者の方からのご意見を頂いた上で、我々として、当面对応すべき課題と本来的にもうちょっと時間をかけてやるべき話を、皆さん方のご意見を聞いた上で提起していきたいというのが今のスタンスなのです。

神門委員 こういう新聞記事にならないといいけど。

田代委員 やはり根幹に関わってくると思うんですね。

川村経営局長 根幹にどう関わってくるかと位置付けをした上で、我々としては、現場のニーズがありますから、それをやるのかやらないのかという解答も含めて対応しなければいけない。やはり、ニーズがあるから軽々にできるとは認識していないものですから、土台全体の中で、長期的な課題ということは、これは根本的に見直さなければいけないということまで視野に入れて、我々は、我々として整理していく必要があると思っています。

岸座長 だいたいよろしいでしょうか。だいぶ時間が超過致しましたが、これで終わりたいと思います。最後に、スケジュールについてお願いします。

西岡首席企画官 次回の会合につきましてご案内を申し上げますが、9月2日の月曜日、2時から4時半、場所等につきましては、後日ご連絡させて頂きたいと思います。先ほどご案内しましたように、団体なり農家の方々の現場の声などは、論点整理と分けた形で、時間などを調整しながら、場合によっては、時間が若干2時から5時とかになることもあるかも知れませんが、その辺ひとつよろしくお願ひしたいと思います。以上です。

岸座長 それでは、どうもありがとうございました。

(以上)