

## 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」議事録

日時:平成14年10月3日(木) 14:00~16:30

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、これから、「経営の法人化で拓く構造改革に係る有識者懇談会」の第4回の会合を始めたいと思います。生源寺委員がご欠席で、能見委員は遅れていらっしゃるとのことです。

それでは配付資料と、本日の会のすすめ方につきまして、構造改善課長から説明をお願い致します。

佐藤構造改善課長 それでは、まず、資料につきまして御確認をいただきたいと思います。本日の資料は、配付資料一覧表のとおり、資料1から資料5、それと参考資料です。

資料1と資料2はセットのもので、資料2の「農地制度に関する論点整理(素案)」がこれまで先生方からいただいておりますご意見を下に論点を整理したもので、資料1がその概要版です。

次に、資料3の1及び資料3の2もセットになっておりまして、資料3の2が先生方からいただきました意見書をそのまま綴ったもので、資料3の1はその概要です。

資料4は、今内閣府を中心に検討が進められています構造改革特区関係の資料です。

それと資料4は、構造改革特区に関しまして、先生方から急遽いただきました意見書につきまして、集約したものです。

資料5は「農地制度を巡る検討課題」に関する参考資料です。

それと参考資料の「土地利用関係資料」ですが、これは7月に農林水産省農村振興局の方で出しました土地利用の現状と課題といった資料でございます。あとで詳しく説明させていただきます。

それでは、論点整理関係の資料等につきまして、西岡首席企画官の方から説明させていただきます。

西岡首席企画官 それでは、私の方から論点整理素案の関係についてご説明したいと思います。最初に資料2の方でご説明させていただきます。これはあくまでも事務方のほうで整理した全くのたたき台的なものというふうなことでご理解いただければと思います。まず1ページですが、論点整理の構成を記載しています。最初に趣旨、次に検討課題、そして各検討課題に対する論点整理、最後に「終わりに」という構成にしています。検討課題につきましては、第1回目でご提示させていただきました5つの検討事項に、構造改革特区を加えたものです。そして、まず5つの検討事項それぞれについて、現状についてのコメントをし、先生方のご意見を整理しております。構造改革特区につきましては、本日いただきました意見書を含め、ご議論いただいきながら整理できればというふうに考えております。

次に、2頁からの本題に入ります前に、7月22日付けの日本農業新聞に『農地転用「規制強化は困難」』というタイトルで掲載された記事のことにつきまして、事前に神門委員から座長の方に説明要求がなされておりましたので、このことについて説明させていただきます。この記事では、いわゆる水田の目的別売買価格というもののグラフを示しながら、「同省(農林水産省)はもともと農地法と農業振興地域整備法に基づく転用規制を強化するのは財産権を保護する憲法などからみて難しいとの立場だ。」との記載となっております。これについて、神門委員の方から、この記事のもとになった資料の提出と、これが記事掲載に至った経緯、それからここで触れられております転用規制強化は憲法違反にあたる

という農林省の主張の論法を示して欲しい、という3点のご要望がございました。

まず、この記事のもとになった資料についてですが、これは、本年7月に農村振興局の方で整理したお手元の参考資料の「農山村地域の土地利用の現状と課題」の7ページ目ではないかと思われます。このページの我が国における土地価格の構造という棒グラフと基本的には同じ棒グラフが記事に掲載されています。また、文章自体についても、資料では農地としての取引価格と転用目的での取引価格とに大きな差があり、転用期待を全く排除するような強い転用規制が制度的、実体的に可能であるかについては、農地価格の低下により社会的混乱を招くおそれがあることも含め、慎重な検討が必要であるというふうな記載がなされており、新聞記事の内容と符合しています。

2点目の記事掲載に至った経緯については、この参考資料は農村振興局の懇談会の経過報告という形で与党に提出されたものですが、記者がこの提出された資料を入手して一定のコメントを加えて記事にしたものというふうに理解しております。特段、本懇談会に伏せていたとか、そういう主旨ではございませんので、ご理解いただければと思います。

それで、3点目の転用規制強化と憲法の財産権の保護との関連についてでございますが、資料20ページから22ページの平成14年7月23日の「総合規制改革会議中間取りまとめ」がこの参考となる資料として準備したものです。この中間取りまとめの第2章の官製市場の見直しの(4)の「農業分野における株式会社参入の一層の推進」という項目で、「株式会社の全面的な参入を認めるべきである」とし、これについて農地の投機的取引の懸念があるというなら、「別途、農地の転用・転売の制限措置を講ずること等も併せて検討すべきである。」と指摘をいただいております。この指摘に対する農林水産省の反論が同じ中間報告の別紙に掲げられており、その資料は22ページでございます。この反論において、農地の転用規制の厳格化については、3点ほどなお解決すべき点があり、十分な検討が必要であるとし、その一つとして、「憲法第29条(財産権の保障)との関係において、現行以上に規制を強化することについての合理的説明と代償措置を求めることが考えられ、これへの対応が必要となる。」と言及しています。しかし、ここで、転用規制の強化は憲法の財産権保護に抵触するんで難しいというふうに断定しているわけではなく、当然、その憲法との関係で十分論点を整理していく必要があるという主旨で述べているものです。

転用規制の強化と憲法29条との関係につきましても、法制局なり、判例なりで考え方が示されたということは承知しておりませんが、一般的には、憲法29条の下で土地所有者に対してどの程度の制約が課せられるかという論点については、ご案内のように、まず、目的が公共福祉の達成の観点から制約を課す合理的な必要性があるかどうかという点、もう一点はその制約の内容が必要性に応じて合理的な範囲内にあるかどうかということ、この2点をクリアする必要があるのではないかと言われております。更に、その利用制限は正当な補償のもとに行われる必要があるという考え方がございます。

また、農水省の関係では、昭和50年に農振法に基づく特定利用権制度が設立された際に、現在の特定利用権は5年でございますけれども、5年ではそういう耕作放棄をきちんと使うには難しいのもっと長くできないのかというような議論が検討の際に行われています。この議論において、所有者の権利保護と共同利用という公共の福祉との調和点ということで5年という期間が設定されたということと、更に長期の制限を課すためには返還請求権なり買取請求権を憲法との兼ね合いで設定する必要があるのではないか、というような論点が出されたというふうに聞いております。そのほか、昭和62年の最高裁判決では、旧森林法第186条による共有森林についての分割請求権の制限を違憲と

する判決が出されておりますが、これもそういう所有者に対しての制限と  
いうところについての最高裁判決であり、こういうような観点も踏まえて  
農地転用規制の強化を検討する際には十分な検討が必要であるとい  
う主旨でここでは整理させていただいた次第です。

岸座長 今までのお話しにつきまして、他の委員の方に経緯を若干説  
明させていただきます。前回の懇談会が終わりましてから、神門委員  
から私あてにこの新聞記事のメールをいただきまして、神門委員の言  
われるようなことがあるんだったら、それはオープンに議論する方がよ  
いとの判断で、構造改善課へ対応を依頼しておきました。その説明を  
今、西岡首席からいただいたわけです。神門委員、ご意見をどうぞ。  
神門委員 まず、今、西岡さんの方がこうやって現物を出して、また経  
緯を説明していただいたことに感謝します。というのは7月29日の日経  
新聞の件に関しては未だに満足のいく回答を得ておりません。それに  
比べますと、誠意をもって対応して頂きました。

今回、このことを持ち出したのは、二つの意味で我々の懇談会にとっ  
て重要な意義を持つと考えているからです。第一は、短期的にも長期  
的にも農地の転用規制を強化する気は無いということが、どうやら農水  
省の腹づもりのようです。つまり、短期的には価格が下がり農家が混乱  
するからダメだといい、長期的には何か憲法問題が発生しそうだとい  
うことをほのめかしています。ですから、大きな枠組みとして転用規制の  
厳格化は農水省は逃げ腰であるというふうな前提で我々もどうやら議  
論しないといけなさそうだなというのが一点です。

第二点として、先ほど日経新聞の件を持ち出しましたけれども、我々  
の懇談会は、あからさまに言えばアリバイ作りじゃないかということ  
です。規定方針として、土地利用計画は条例化で市町村に委ね、法人化  
でなし崩し的に規制をはずしていくというような方針になっていて、その  
上を走らさせられているだけというふうに受け取られます。この資料を  
よく見られたらわかりますけれども、例えばスプロール化の現状とかそ  
ういったことがつぶさに書いてあるんですね。そういった問題というのは  
我々の第一回の懇談会から議論になっていることなんです。例えて言  
いますと、私が勤めている明治学院大学でキリスト教宗教育というのが  
あるんですが、キリスト教宗教育とは何かについてだけ議論し、カリキ  
ュラムや職員の職務規程については一切口出しするなと縛り付けるの  
と同じようなことです。キリスト教主義とは何かについてだけ議論しな  
さいと。今回の場合ですと、今言ったキリスト教主義というのが耕作者主  
義ですね。そういう毒にも薬にもならないような議論をさせて、あとの条  
例化と法人化については既定路線で走ろうという魂胆があることを暗  
示しているので、これは重要な問題だろうというので取り上げていただ  
いた次第です。

要求した点は、厳密に言いますと三つで、現物を出してもらいたいとい  
うことと、なぜこれを出さなかったのかということをも明らかにして欲しいと  
いうことと、毎度毎度、財産権を持ち出すということはやめて欲しいとい  
うことです。第一と第二の点については誠意をもって対応していただ  
いたことで、ともかくあとは委員の皆さんとともに考えていくべきことだろ  
うと思います。第三点の憲法論争については、相当、今の議論というの  
はムリな議論だというのは、明らかだと思ふんです。特定利用権が引き  
合いにだされましたが、これは随分特殊なものであって、私はその話聞  
いた時に、薬害エイズ事件の時になぜクリオに戻さなかったのですかと  
いう時に、クリオは何か一千分の一だか一万分の一だかの確率で詰ま  
ることがあって、安部英さんがそれを盛んに持ち出してクリオは詰まる  
からダメだ、クリオは詰まるからダメだと反対されていたということを彷彿  
させるような議論です。だいたい、私も根拠無く言っているのではなく  
て、財産権の専門家に尋ねて、憲法上の疑義が発生する可能性がある  
のかというのを聞いてみました。まずこれで発生するというのはよほ

ど特殊なケースでもない限り憲法上の問題にはならないだろうというような議論なんですね。にもかかわらず、そうして他の記事でも財産権に関わる可能性があるとかいうのが出てくると、それだと、その中で価格が下がると社会的混乱を招く可能性があるなんて書いてありますけど、混乱を招いているのは農水省ですよ。普通の人や、農家や農協がこの総合規制改革会議に対する反論の文書をみたらどうなのか。おそらく、我々は財産権を楯にがんばりゃいいんだなというふうに思いこんでしまうですね。そんなことやったら、通るもんだって通らなくなっちゃいますよ。ですから、これは報道機関の方にも責任があると思うんですけども、軽々に財産権を持ち出すってのはやめてもらいたいと思います。岸座長 懇談会がアリバイ作りかどうかということは、かつて審議会についていつもいわれてきたことでありまして、アリバイにするかどうかという責任も我々委員の中にももちろんあるんだろうと思います。他の方はどのようなお考えでしょうか。

糊澤委員 まず質問させていただきますが、転用強化という言葉の内容なんですが、この前の法改正で法定化された許可基準を法律改正して強化するということが、そういうことではなくて、運用における転用許可の厳格化を指しているのか、お尋ねします。

田代委員 先程の説明は、総合規制改革会議の中間取りまとめにおいて、株式会社形態の農業生産法人の大幅な参入によって農地の投機的取引の発生等に対する懸念があるというならば、別途、農地の転用・転売の制限措置を講ずるべきと指摘されたことに対して、これ以上の規制強化は難しいというのが農林水産省の立場であるとのことであった。

農地の転用・転売の制限措置というのは、通常は、永久農地ゾーンを作るということであり、これが主流をなす意見となっている。永久農地論というのは、田中角栄さんの時からある話です。単に農地法の転用規制を強化するのではなく、土地利用計画で転用できない区域を作るということを意味しています。

本間委員 22ページに書かれている農水省の意見にある厳格という言葉は、永久農地論を持ち出さなくても、運用の厳格化でも対応することは可能であるという解釈もあると思います。こういう解釈は、神門委員が日頃主張されている運用の適正化ということにつながります。

岸座長 今おっしゃることは必ずしも法改正まで行かなくともできるんじゃないかという考え方ですね。

神門委員 実は、この資料は、如何に現行の農振法における農用地の指定の仕方がおかしくて、生源寺先生の言葉を使えば不適切で、スプロール化がなしくづ的に行われているかということを示している。別に新たな法律を作るべきと言っているのではないですが、仮に新しい規制法を作るとしても憲法違反になるということはないと思います。

兎も角、現行の枠組みの中でも十分転用の厳格化は可能です。これまで駐車違反を見逃していたのをキチンと取り締まるようにするというだけのことです。

岸座長 原田さん、なんかご意見ありますか。

原田委員 私は、法律を研究対象としていますから、財産権の制限の問題のことはいつも頭の中には当然おいています。現行の農地法にある転用規制制度については、憲法違反であるかどうかの問題とされたことはこれまで一度もありません。そういう点では、憲法違反云々の問題になる以前にこれに関してはもう仕方がないことであるということが、1952年の段階で確定されていたということであると思います。その立法ができたことに対して農地所有者の側から転用規制は憲法違反だという裁判があったこともないと思います。そして、その転用規制の制度自体は出発点の頃の方が厳しくて、その後どちらかという転用規制制度の内容そのもの自体がいろんな形で緩和されてきたわけです。具

体的にはいろんな各種農地を種類分けしたり、道路沿いは一部規制を緩和するとか、いろんなことをやってきました。それに対してもうちょっとキチッとやり直しましょうという仕組みを都市計画法の線引きとの関係で導入したのが農振法だったわけです。その農振法の農用地区域の制度自体も、従来に比べて規制が強くなったのかというと必ずしも強くなったわけではなくて、従来から本来あった規制を根拠にここはやっぱり転用させませんという形にしたものに過ぎない。従って現行の制度をそのまま厳格に運用するということにしても、その結果として憲法違反問題が起こることはないと思っています。

それから、もう一つ、新しい制度として土地利用規制の仕組みをもっとキチンとすべきかどうかということに関しては、これは私は都市サイドも含めて、もっと厳しくあるべきであると考えています。例えばヨーロッパの場合、ドイツの場合でもフランスの場合でも、同じように私的土地所有権を前提としている。むしろ私的所有権の制度に関しては私たちの国にとって母国になるわけですが、そういう同じように私的所有権を前提にし尊重している国であっても、もっと厳しい規制が都市サイドからも農地サイドからも存在して現に運用されています。日本の場合に、厳しくすることに対してためらいが非常に強いのは、事実だと思います。特に法制局のレベルで厳しいチェックがかかるということも聞きますけれども、しかし実際にやってみて、最高裁で憲法違反だからこいつはダメだというふうになるかどうかわからない微妙なゾーンがまだまだいっぱい広がっています。ですから今以上に転用規制を強化することは不可能であるという前提に立つ必要はないと思います。

要するに、現行制度による転用規制をもっとキチンとやることによって何らかの新たな法律問題、憲法違反問題が起こることはないだろうと思います。それから、もっと強い規制を新たに設けることができるかどうかということに関しては、私はまだまだ幅はあると考えています。ただその場合に、農地法あるいは農業サイドからの転用規制の強化をするだけではダメでありまして、都市の側からもしっかりした都市サイドの土地利用の枠組みをキチンと強化する必要があると思っています。農地のサイドからだけ転用規制を強めるということには、非常にムリがあるんですね。そのムリを仮にやっても、その転用価格の問題はどうにもなりませんから…。つまり、仮に非常に厳しい転用規制をしいても、どうしてもそこに道路を通さなきゃいけないというときには転用される。そして、転用価格をどうするかという問題が出るわけです。あるいは新しい住宅市街地を開発するというときの農地の転用価格の問題も同じです。ここをコントロールするのは、農地サイドからだけでは不可能で、都市サイドの方の規制措置が絶対に必要なのです。両方がマッチしなければ本当に農地の転用や利用の規制を強化することはできない。日本の現行の土地法制度にはここに大きなジレンマがあると、私は研究者として思っております。

田代委員 私は神門さんや原田さんの転用の強化をするという意見には全く賛成であります。転用の強化というよりも転用が緩んできたところをもう一度元に戻す。例えば、公共転用を許可制に復させるだとか、以前の集落土地利用活性化構想や市町村の土地利用活性化構想に相当する現在は振興計画と通称されている制度による緩和など、特例的な緩和が何十種類と設けられて、転用規制はぼこぼこに穴だらけになっている。これらを、元に復させるという形では別に憲法問題も何もないだろうと思います。

しかし、今いろいろ主張されているのは、株式会社の導入を拡大する一方で、株式会社が何か変なことをするのに対しては転用を強化しておけばいいだろうということであり、こういう論理が果たして成り立つのかと私も一番疑問に思うところです。日本の転用許可制度は、根拠は自ら耕作する者のみが農地を持つことができるという農地法第3条の

農地耕作者主義にある。農地はあくまでも農地として利用すべきであって、転用は規制される。こういう農地法3条の上に4条・5条があるんであって、更に農振法の農用地区域内の転用は原則農地法で許可しないという仕組みになっている。農地法を根拠において、農振法自体が転用の規制をしているわけではない。そうしますと、全て農地耕作者主義といえますか農地法3条に還元されてくるので、農地法の3条のところを例えば株式会社の導入という形で緩めておきながら、片方で転用を強化すると、そういうような論理、主張はトータルの論理としてなかなか成り立たないのではないかと私は考えております。

神門委員 そういうことを言いたいんじゃないで、ちょっと話がずれてきていると思うんですけど。私が問題にしたかったのはそもそもこういう情報をなぜ出さなかったのかということです。これ1枚出ただけで、これだけ議論が沸騰するんですよ。僕が今回がめつく言わなかったら、あるいは西岡さんが誠実に対応してくれなかったら、この懇談会にこれらの資料は出てこないんですよ。こういう態度を問題にしてほしい。これ以上言っても仕方がないからもうこれっきりにしましょうというんだったらそれはそれで構わないですが、ただ報道機関の人も入っている前ですから、はっきりそういうことは言うておかないといけない。もっと、我々に隠しているものがあるかもしれない。日経新聞の件もそうだったし、この時もそうだし。そういうことを、よく報道機関の方もですし、それから我々委員もですね、心してかからないといけないだろうなと思いますね、残念ですが。

岸座長 確かに、農林水産省自体の会議というのは非常に公開が進んでます。例えば我々の議論は全部公開されますし、資料も全部出るわけです。しかし、例えば、今回の資料も党への説明に使用されたものだったのですが、党への説明とか、あるいは農業団体への説明とか、そういうような話は全部公開されているわけではない。党等への説明資料についてまで我々関与することはできないとはもちろん思いますけれども、この場でね、もっと資料を出すように努力しようということを要請しておきましょうか。

神門委員 私は多分聞く耳持たないというところが結論になっちゃうのかもしれないけれども、本当に、農地制度をよくしたい、そのための懇談会であるんだったら、我々の懇談会にこそこういうものが出てきて当たり前なんですよね。

あと二回しかないけれども、そういう気持ちを、別にテクニカルに自民党と連絡が取れないからとか何とかじゃなくて、本当に農地問題を何とかしたいと思うんだったら、そのための懇談会というふうに位置付けるのであれば、あり方を見直してもらいたいと思います。

岸座長 今回の神門さんのように気が付かれることがあったら、どしどし役所に要望していきましょう。こういう資料が必要なんだということを言っていただくということにしないと、どうしても必要な資料を事前にすべて揃えるというのはなかなか困難なことです。

原田委員 先ほどの田代さんのご発言は、私もそのとおりだと思っております。もう一つ、今の神門さんからの発言に関わるし、9ページの書き方の問題とも関わるんですが、要するに株式会社の導入許容の前提としての転用規制の強化を言う議論の中で、永久農地論という発想が出てきていますね。しかし、ここは永久に農地で農地以外には絶対に使えませんという土地の区画をゾーンとして農地制度の中に設けることができるかということになると、これは憲法問題が生ずると私は思っています。また、現実問題としてもそういう区画の設定ができるかどうかは非常に難しい。

現行制度をきっちり守らせるという意味での転用規制の強化の話と、永久農地に指定しておけば一般の株式会社の参入を認めていいではないかというふうにいわれる永久農地というゾーンの区域設定論とは、

性格の違う形の問題として私はイメージしています。永久農地のような形で仮にゾーンで区切るとすると、これは間違いなく憲法問題が起こると思います。そして、もし実行するとすれば補償問題が起こります。

非常に強い土地利用規制を敷いた場合に、どういう場合であればどういう補償をしなければならないかに関しては、日本では、今までに、議論が十分にはなされていない。都市計画制度でも、非常に強い土地利用規制を作っていた西欧諸国は、ある時期に必ずそこをクリアしています。しかし、この問題をクリアしている制度は、今日本にはありません。補償がいらないという場合の明示の規定もごく限られたものがあるだけです。

ですからその問題も残りますし、いわゆる永久農地論という形で簡単に言われるような制度は法律的にはどういずくには実現しないだろうと、私は思っています。

岸座長 この論点整理の素案に入る前に神門委員にお願いですが、参考資料につきましての神門委員からの意見についての議論の内容と、この議論が終わった訳ではないということを論点整理の中に盛り込むべきですので、神門委員にお願いですが、項目を新たに起こして頂いても構いませんし、どのように盛り込むべきか案をお願いします。神門委員 耕作者主義の話に押し込められるのはシャクですから、承知しました。

岸座長 それでは、論点整理の素案に沿ってご説明に移ってください。西岡首席 資料2の論点整理を、時間の関係もありますので、かいつまんで説明いたします。今の、神門委員のご意見はこの目次案の3の(3)、土地利用規制の厳格化等との関係に含まれるかと思いますが、ご意見をいただければと思います。

2ページ目は主旨で、3ページ目からは基本的には懇談会における検討課題に即して議論の内容等を取りまとめています。まず、懇談会における検討課題を掲げています。(1)が権利移動規制のあり方の中での3条、耕作者主義の話と、趣味的農業等の都市住民の農地取得の問題、(2)が生産法人の今後のあり方論、更に、要件の緩和についての要望への考え方、(3)が農地流動化の問題、(4)が農業委員会の役割のあり方を記載しています。

(5)に構造改革特区の問題を掲げています。これは6月のいわゆる骨太方針第二弾の中で構造改革特区への取組が決定されて、農業分野でも企業的な農業経営の展開手法として導入、活用というものが明記されており、これにどういうふうに対応していくか、その留意点は何かというような点について後ほどご意見をいただければと考えております。

次に、の論点整理ですが、ここでは、先生にいただいた論点メモ、懇談会での実質上の議論、前回ヒアリングいただいた内容と要望書に加え、事務局の提出した資料、それに事務局のこれまでの見解の一部が含まれています。

その際に、更に時間をかけた本格的な検討が必要な事項と、当面の課題への対応との仕訳に留意して整理させていただいております。

4ページ目から6ページまでにつきましては、いわゆる耕作者主義の今日的意義についての先生方の議論を整理してございます。初めの方に耕作者主義の定義について基本的に既存のものを整理して掲載しておりますが、先生の方からもう少し正確に書いた方がいいというご指摘をいただいております。この辺も踏まえて現状の定義の書き方も少し詳しく書きたいと思っております。

それから今日的意義なり今後のあり方については5ページ以降ですけれども、基本的には先生方のメモなり実質のご意見でも非常に多様な観点のご意見をいただいております。大きく分けまして今日的意義、今後のあり方について見直しが必要ではないかというような括りで基本的には先生方のご意見をア、イ、ウ、エ、オの5点に整理させていただ

ております。それから6ページ目は今日でも耕作者主義の基本的考え方を維持していくことが適当ではないかというご意見を、ア、イ、ウ、エという形で整理させていただいております。

それから7ページ目の権利移動規制のあり方は、まさに本日の最初にご議論のあった部分です。2)はこれは事務局として通常今まで整理しているような内容になっておりますが、勿論、委員のご意見を取り入れております。

その上で、規制強化の前提での参入論というのは難しいのではないかという、これはまさに先ほどのご議論も踏まえて整理している部分というふうに思います。いずれにしても、前回、生源寺委員からも土地利用計画制度の抜本的な拡充と、農業経営主体の多様な参入は対をなす課題であるという指摘がありましたので、その点につきましては当然農林省としても農地保全の規制の強化という問題について、農村振興局の懇談会でも論点として指摘されておりますので、ここにあるような中長期的な検討課題として整理するという必要性があるという形でこのまま論点として整理させていただいております。

7ページ目から8ページ目の耕作者主義の今日的意義については、更にご意見をいただきたいと思っております。勿論、異論なり違う考え方はあるかと思いますが、おおむね尊重なり評価されるものとして、先生方は捉えられているということで整理させていただいております。更に、このことについては、一定の時間をかけた更なる議論が必要であるということをや約的に提示させていただいております。

8ページ目の権利移動規制のあり方については、前の耕作者主義と大きく峻別できない部分もございますが、当初論点で出させていただいた部分は除き、権利取得のあり方なりについて、下限面積の問題なり、3条審査の際の要件チェックについて新たに加える点があるのではないかというご意見を記載しております。

9ページの、定年帰農なり、趣味的農業への対応について、の現状において現行の状況を説明し、新規就農の観点からはいくつかの対応策が講じられていることを記載しています。都市住民の農地取得論の要望については、の今後の論点において、ある程度の緩和は可能ではないかというご意見と、基本的には今の仕組みの中でやれるのではないかというご意見に分けて整理しています。その上で2)で、新規就農者にとっての現在の農地取得の現実的な問題の提起もございまして、農業に参入される方のアクセスという観点から、更なる改善の可能性の検討が求められていることを整理しています。また、農村振興局の論点の整理にもございますが、都市住民からのアプローチということの検討の必要性も提示してございます。その際に、留意すべき事項を5項目掲げております。

11ページ目からは、農業生産法人制度のあり方について、現状等の記載の次に、見直しを行っていくことが適当又は許容されるという意見と、現行の耕作者主義の下では困難という意見を整理しています。そして、3)で、農村現場からの緩和の要望については、法人化の推進なり構造改革という政策課題に対応する観点から、耕作者主義を逸脱しないよう留意して検討するとしています。

14ページ目からの農地流動化対策及び17ページからの耕作放棄地対策については、先生方に頂いたご意見と団体等へのヒアリングの際の指摘を踏まえて整理しております。耕作放棄地対策では、土地利用規制の厳格化との関連で議論頂いた点を記載しています。

18ページ目からは、農業委員会のあり方についてですが、ここは必ずしも十分な議論をまだ頂いていない部分もございますが、現状において、担い手農家懇談会や地方分権改革推進会議の6月の中間取りまとめにおいて、農業委員会のあり方についての提起がなされていることを記載しています。

19ページ目からの今後の論点については、先生方から頂いた論点のメモをもとに整理しています。また、農業委員会は農地制度の運用を担っていることから、農地制度の検証作業の一環としても、今後、見直しに取り組んでいく必要があると結んでいます。

特区についても、現在の段階での状況について若干簡単に触れてございます。これについては議論を頂いた上で整理したものを次回提案させていただきます。

最後に、終わりにということで、耕作者主義のあり方等については時間をかけて本格的な検討をしていくべきであり、一方、農業生産法人の一部の要件緩和、農地流動化対策、構造改革特区問題などについては検討を急ぐべきとして締めくくっています。

岸座長 我々の懇談会の目的は論点整理でありますから、提出されたメモや発言された内容と違った記載のされ方がしていないかどうか、議論の過程が十分に反映されているかどうかということについて、検証しながらご発言を頂けたらと思います。なお、論点整理ですから、それぞれの委員の意見と異なる意見が併記されていることは当然あります。

本間委員 まず8ページですけども「現行の耕作者主義の基本的な理念、考え方自体については、いくつかの異論はあるものの、おおむね尊重され、評価された。」とまとめられています。議論は必ずしもそうではなかったと思っています。私の耕作者主義に関する意見は、いろんなところに記載され、懇談会としては合意がなされているような印象を受けてしまう。ここはどうしても書き直しを要求したい。なおかつ、あとの議論のところでは両論併記になっているので、ここにおいても同様にきちんと両論併記の形にして頂かないと、整合がとれない。

岸座長 今の御指摘については、修文をメモでお願いします。他の方。

神門委員 まず、大きい所だけ2つ指摘しますが、まず第1は法人化を議論すべきかどうか、そのこと自体にまず入口論の所で議論がなされた。法人化の推進について取り上げられるようになったのは93年くらいからであって、かつ、前の改正からそんなに時間も経ってないこの時期に、新たな法人化ということ議論すべきかどうかということがまず入り口の所で引っかかったはず。論点整理の案では、最初から「食と農の再生プラン」を受けて、それに伴ってすんなりと法人化の議論が始まったかのように見えますけど、実際には相当その部分で引っかかった訳ですから、そういったことも書かないといけないと思います。もう一点大きな点だと思うのは、現行の農地法・農振法の運用の曖昧さについてです。それを明らかにするのが先ではないかという議論もあったはず。これは僕がずっとうるさく言って、生源寺先生とかもセカンドしてもらいましたが、そういったこの2つの論点が落ちているというのは、なんとしても取り上げて貰わないといけないと思います。

岸座長 他の方どうぞ。

田代委員 私は概ね異論はございませんが、4ページの耕作者主義の定義については賛否両論あった訳で、「同法第3条第2項各号に規定しているところである。」と記載されているが、なるべく3条2項の文言を活かすような形で、耕作者主義ということを引きちと特定されるような形にした方が良くと思います。これから色々論争していく上では、はっきりとさせとおく必要があるというのが一点です。

それともう一点は13ページの3)でして、これはどなたの意見も踏まえつつこの研究会の集約のように受け取れる記載だと思うのですが、とすると「耕作者主義の原理原則論や農業生産法人制度のあり方論に立ち返った議論とは切り離れた形で、現行の耕作者主義の基本的考え方を大きく逸脱しないように留意した上で、」と記載されている部分については、私としては切り離すことがはたして可能かどうか、切り離しつつ

留意することが可能かどうかということについて異論があります。切り離すことは可能なのかということについては、一つの意見であって、全体の意見ではなかったと思っております。

岸座長 ほかの方はどうですかねこれは、切り離すって言葉ですかね。本間委員 こういう表現でない、農業生産法人について議論した結果をどう反映するかということが難しくなってくるという気がします。農業生産法人のあり方については、例えば、耕作者主義をなくす立場からだと農業生産法人そのものについて議論する必要がないということになります。あくまでも現行の農業生産法人制度をより良いもの、あるいは使い勝手の良いものにするにはどうしたら良いか、という観点からの議論がなされた訳です。

田代委員 神門さんもおっしゃったように、耕作者主義の下で果たしてこれ以上農業生産法人要件の緩和が可能なのかという議論もあった訳ですし、耕作者主義とは切り離して議論するとしても、やはり制度として波及して来るのではないかと思います。構造改革特区のような例外を設けるという話なら、切り離しての議論は可能でしょうが。

神門委員 私は可能かどうかじゃなくて、法人化を議論することが意味があるかどうかという話があったかと思うんです。

糊澤委員 私もここは気になった所です。確かに田代委員がおっしゃった議論もありましたので、切り離すことの出来ない問題だということをつけ加えて頂きたい。

田代委員 全てが切り離せない問題だとは必ずしも思っている訳ではなく、もうちょっと細かく議論していく余地はあるんだろうと思っています。例えば議決権制限の10分の1の規定についての緩和であれば、耕作者主義の範疇で議論できると思います。

原田委員 私も、確かこの問題に関して一言発言した記憶があります。その時の話は、切り離す、切り離さないという議論ではなくて、議論をするステージを変えましょうという話だったと思います。つまり、原理原則論や農業生産法人のあり方論を議論するというのであれば、一方に、そもそも耕作者主義はいらぬという意見がある。その立場では、それ以上農業生産法人の細かい要件を議論しても無意味だという意見になる。つまり、そういう意見の方たちの場合には耕作者主義を前提とする限りもう農業生産法人制度の議論はできない、となってしまう。こういう意見の人もあるということを押さえた上で、その次の議論をするとすれば、現行制度の耕作者主義の上でやるとすればどこまでどう議論ができるかという前提をおいた上でのことにならざるをえない。

そこで、ステージを変えて議論をするという意味で、2つを切り離して議論したわけです。本間先生のご意見も、両者を結び付けて議論すると議論には入れないが、ステージを変えたところでの議論として参加しますという趣旨だったかと思えます。こういう点がわかるような表現に変えていただいた方が、田代先生のご意見ともうまく整理がつくと思えます。文章が長くなると思いますが、工夫してみてください。

もう一点、細かいことですが、農業生産法人についての現場からの要望等について、前回のヒアリングで、農家の方や株式会社の方から意見を聞きましたが、それらの意見の中には必ずしも制度の問題としてとらえられない意見もあったと思います。制度上の問題でないものを制度上の問題点あるいは要望として発言されているものがあつた。現場からの要望と言う場合にも、中味をしっかりと確認した上でないと対応云々を議論しがたいものもあつたと思つたので、敢えて付言しておきます。

岸座長 確かに、典型的な例として、現行制度でも出来るのに、出来ないと思ひ込んだ上での意見、要望というものがあつた。

神門委員 7ページの2)は、要らないですよ。財産権への強い制約に対しては補償措置を講じる必要があるなんていう議論なんかしていな

いし、転用需要が落ち着いてるなんてことも議論していない。ちなみに私共の教科書の中で書いてありますけど、転用需要は根強いです。前回の不況時と比べてもまだ転用速度は速いです。議論した記憶もないし、それから間違ったことが書いてある。まるっきり落とした方がいいと思います。

16ページの上から3行目に、「集積増加面積が鈍化しており、」とありますが、これも僕の計算では鈍化してないです。単に認定農業者のデータ集めていくと数字上鈍化するんですけど、これは、認定農業者の数がだんだん政策のネタが尽きて放っておくだけで頭打ちになるからです。しかし、担い手への集積増加面積を鈍化しているととらえることは認識として間違っています。少なくとも僕の計算ではむしろ進んでいます。皮肉なことに、だいたい農地価格が安定している時というのは農地の流動化は進む傾向があるんですよ。取りあえず現状認識として間違っている可能性があるから外した方がいいです。

西岡首席 農林水産省が毎年整理している担い手への集積面積は、資料5の農地制度をめぐる検討課題の22ページに載せています。このデータは、農地流動化施策の一環で、認定農業者その他の市町村の定める担い手に対する集積面積を積み上げたものです。この面積には基幹作業も含んでおり、受託面積の3分の1を面積カウントしています。これによると、担い手への平成7年度1年間の集積増加面積は11万haであり、これが平成12年度には5万haと半分以下になっており、このことは、従来から対外的にも説明してきているものです。多分先生の推計とは手法が違っていて、その結果も異なっているのではないかと思います。ですから、事実認識が間違っているのご指摘は受け入れかねます。

岸座長 堀口さん、論点整理の概要も含めて、どうぞご発言下さい。堀口委員 論点整理の概要の1.の最初に「今後は、以下の観点を踏まえて、別途、検討の場を設けて一定の時間をかけて議論する」と記載されていますが、これは僕は重要なことだと思っています。やはり論点整理をして、現実には日本の農業状況と制度がどう噛み合っていないかということ踏まえた上で、じっくりと議論することが重要だと思います。株式会社論についても、一年前の改正後からの変化、改正そのものもつ問題、改正の効果等を踏まえた上で議論すべきと考えています。ここでは考えられる論点を出しているという趣旨で書かれたというふうに僕は理解していますので、そういう意味ではそういうまとめ方で宜しいと思いました。

もう一つ論点整理の6ページ目の上のエの所に、「耕作者主義の基本的考え方が貫かれていることは望ましいとしても」云々は、多分僕の発言を踏まえて整理されたと思うんですが、ここでは「耕作者主義についてやや問題あり」という位置づけのところなので、私のいわんとしていることとは異なることになる。私の主旨は、例えば土地改良事業を取り上げてみると、現実的には土地改良法上は耕作者主義で貫かれているにも関わらず、現実には、地主が土地改良区の組合員になっていて、土地改良区の賦課金請求を東京に住む地主さんに送らなきゃいかんという現実がある。実際にはなかなか本来の改良事業がうまくいかない。こういう意味では、耕作者主義がうまく貫徹していないこと自体が問題なのであって、そのことが政策として期待されていることを妨げているという意味で、現実と制度の耕作者主義というところの問題を押さえるべきだという趣旨なんです。土地改良区がそういうふうになりつつあることが実は耕作者主義の問題であるというふうに捉えているわけではないということをおし上げたい。

僕は基本的には土地改良区と耕作者主義の主旨は維持されるべきだと思う。そういう意味で、そこでの制度が具体的にどう機能すべきかという論点で僕は考えております。崩れているから崩れたままで良いとい

う趣旨では言った訳ではない。

岸座長 そうしますと、耕作者主義の維持について、賛成、反対のどちらかという括りではないので、これを置く場所の工夫が必要ですね。

西岡首席 ここは先生とご相談しながらということで。

堀口委員 あともう少し強調して頂きたいと思いますのは、一つは農業生産法人の議論の中で、いわゆる集落営農なり集落の仕組み方についてのご指摘があったように思いますので、農業生産法人全体の議論の中で現実にある集落営農をどう仕組むか非常に難しいという論点が残っているというふうに思っております。

それから、農業委員会のところについても組織上の問題が随分論点として出ている様に思いますけど、僕自身は農業委員会の果たすべき役割の重要性に触れる必要があると思います。

小作料の指導については、今年の白書にも図が載っておりましたけども、収益が下がるにも関わらず地代は下がらない。より大規模な経営にならなければ地代が払えない。地代そのものが収益の動向に応じて動いていないという問題点を指摘している訳で、農業委員会のいわゆる標準小作料と貸借への関与というものは強化されるべきだという主旨で申し上げておりました。ですから、組織をどうするかということ、農業委員会が農地市場あるいは流動化等についての果たすべき役割はこれまでもまして大きい。ましてや法人の入口だけでなく事後にもチェックする機能がある訳なので、そういうところに触れる必要があると思いました。

岸座長 これは19ページの下の方の2)の業務・運営のあり方ですね。農業委員会の問題については議論が足りないもんですから、この場でご議論を出して頂くと良いと思うんですよ。

田代委員 農業委員会につきましては、

まず、18ページの上から3行目「行政委員会としての運動論的な取組が重要となっている。」とありますが、「行政委員会」というのは「農業団体」としての運動論的な取組が必要という言い方なんじゃないかなあと思います。

それとウ)の「一体化を図っていくことが重要」というのは、何のために一体化を図っていくことが重要なのかということを経営との関わりで強調した方がいいのではないかと思います。「これこれの必要のために一体化を図る必要がある」ということですね。

それと2)の業務・運営のあり方のア)なんですけど、「他の機関との連携・一体化によって農地行政」の次に、「農地流動化、」を書き込んで欲しい。

イ)の「情報の発信」とありますが、「受発信」に「受」の方も是非入れて欲しい。

あと私の発言で上から4行目に「定年制の導入」がありますが、これは会議所などとも相談されて、まずければ削除されても構いません。

岸座長 「定年制の導入」について、ご意見ありませんか。皆さんがその記載を残すべきということであれば、残しますが。

原田委員 定年制の問題というのは日本では最近若返りの方が良いのだから定年制を敷くという議論がありますが、アメリカなどの場合は逆に定年制は駄目だという議論がある訳ですね。

定年制の導入について制度化を考える時の、どういうスタンスで、なぜ必要かという議論は結構面倒くさい。どういうふうに詰めていくのかということも含めてここで議論するのは結構大変かなと思います。特に農業委員会の場合ですと、若返りも必要なのは間違いないけれど、じゃあ定年60歳までというふうにして本当にそれが一番良いのかどうかはすぐには分からないということもあると思います。

堀口委員 選挙制度の残っている行政委員会な訳ですから、他の形と同じように適用することとは性格は違うと思う。

岸座長 例えば、農協とは違って、定年制を導入すべきということですか。

田代委員 公職選挙法に基づく議員さんに定年制を設けるなんてこと言ったら、それは怒られてします。ただ、農業委員は行政委員会において行政を行う一種のお役人さんとしては、定年制があっても良いんじゃないかと思っています。これ文章変えると、例えば農業委員会の構成という言い方にすると、非農家も入れても良いんじゃないかという、ここであまり議論してないことまで入って来ちゃうんで、「農業委員会の性格なども含めて」といった言い方をしてはどうかと思います。

神門委員 7ページの の2)は落とした方が良くと思います。僕が言いたかった主旨というのは、農地の利用規制を現行の事前審査という人の審査からヨーロッパ型の市民参加の土地利用規制に変えていくべきだということが一番言いたかったことです。この記載は、農地法の審査をなくしても良いということが強調されている。むしろ、具体的にいうと、1)は、「農地法の前審査からヨーロッパ型の市民参加の土地利用規制へと移行すべきである。特に、ゾーニングの徹底、転用規制の強化等の措置は重要である。」との記載で十分なことで、許容するかしないかというのは関係ない。そして、市民参加の土地利用規制が現行の農業委員会にとってかわられるべきだというのが僕の主張です。

岸座長 個別的なことでも結構です。糊澤さんどうぞ。

糊澤委員 12ページの下の方ですが、ここは2つの論点が混在している。「地域農業者による共同経営のニーズは組合という制度が適格的であり、」の後に「株式会社一般が農業生産法人になるという議論を行うことは、これまでの検討経緯を外れることになる」とあるが、この株式会社一般が云々以降はアの論点に近い論点なので、アの方にまとめて整理して頂きたい。私が言いたかったのは、耕作者主義の原則から考えて、地域農業者が共同で経営をしたいという場合の組織のあり方というのは基本的には、主体的に経営決定をするという行為とそれから実際に具体的に農作業に従事するという行為とが一体化されるような組織原理の団体が適格的であるということである。株式会社のような社団的な性格を持った、つまり経営の主体的な決定ということと農作業従事ということが分離するような性格の団体とは適格的でないということをごくここで述べたつもりです。それがイの論点であって、株式会社はアの方にまとめて頂けたらと思います。

田代委員

今の所ですすね、アに「地域に根ざした共同体」とありますけど、役所ではこれまで「地域に根ざした農業者の共同体」という言葉を使っており、「農業者の」を入れといて下さい。

岸座長 具体的な修文を含めて、ご意見をお願いします。

原田委員 論点整理の概要についてですが、例えば(4)の都市住民等の農地の取得・利用についてのところでは、今後の論点として対立する考え方を書き分けた上で、今後の検討の際の留意事項が書いてあります。ところが、論点整理の の1の「農地の権利移動規制のあり方について」の(1)では、どの論点がどう絡んでいるかわからない。例えば「今日の見直しが必要」という所に2つの文章がありますが、この2つは対立関係にあるのか並列関係にあるのか、それぞれの文章の中に書いてある事柄も、相互に必ずしも繋がらないことも入っている。多くの議論を概要としてまとめれば、どうしてもこういうふうにならざるを得ない面もあると思いますが、そういう性格のところがある文章だということが読む人にわかるように多少の工夫をして頂ければと思います。

また、「今日の見直しが必要」というところで「耕作適格主義、自然人主義、それから「適切かつ効率的な耕作」などの制度の基本についての検討。」という文章があり、その次に、「土地利用の継続、実効性の審査、転用規制への移行、特化。」と文章がある。上の文章と下の文章

とは必ずしも論理的に絡んでいない所と絡む所と色々ある訳ですね。そういうのは所は、議論に参加してきた私達の場合でも、どう整理されているのかなと考えてみないとスツとは理解できないようですね。この概要だけ読まれる方の受取り方がどうなるかということ念頭に置きながら整理の時にもう少し工夫をして頂けたらと思いました。

岸座長 記者クラブの説明の時にはここが中心になるでしょうから、丁寧をお願いします。

原田委員 この論点整理の概要ペーパーをどう説明するかによりますけど、この文章だけを新聞記者の方が見られて記事を書く場合、先程から神門さんが問題にされてるように、およそここでの議論の流れとは違ったニュアンスが記事の文章になってしまうおそれがあります。論点の捉え方や繋がり方が違うとニュアンスが大きく違ってくることが有り得るように思うので、このペーパーの書き方にはまだ工夫がいると思います。

本間委員 記者レク用には、論点を文章化してきちんと整理したものを出す必要があると思います。この論点整理の概要ペーパーはいわばメモに近い話であって、これだけを見て内容を理解しろってこれはちょっと出来ない話でなんで、これとは別に何らかの議論の要約的なものが必要だと思います。

岸座長 概要ペーパーは大事なんで、まとめ方については宜しく願います。もう一点は、先程西岡首席官も言われたんですが、(1)の耕作主義の今日的意義と(2)の土地利用規制の強化と多様な経営主体の参入とはきちんと分けにくい部分がある。耕作主義とそれから土地利用規制の問題は、絡んでいる訳ですね。

西岡首席 私が言ったのは、3条の許可制の部分と耕作主義の今日的意義が先生方のメモでも項目ごとに整理されていて、集約されたまとめ方になっていなかったものですから、ここの部分が構成上編成が難しかったということです。3条審査の要件の話も含まれていたものですから。

土地利用規制の強化との話については、今日、神門委員の指摘もございましたので、このご指摘も踏まえて整理し直すということで対応させていただきます。

神門委員 我々の議論の中で結構重要でみんなが合意できたのは、規制のあり方をもっと時間をかけて検討しなければいけないということだった。今回の議論を「食と農の再生プラン」の工程表に従って来年度の農地制度の改正に活用することによっておしまいになってしまうというのは、いかにも拙速です。こういうことを書き込むと思います。

岸座長 そのことについては、4ページの 論点整理の本文に書き込まれています。

神門委員 「一定程度時間をかけて更なる検討、議論に委ねる」という表現を、特にこの問題は相当大きい問題なので、もう少し強調する表現にして頂きたい。

本間委員 それに関してですけど、この懇談会がどういう経緯で設立されて、どういうふう今後につなげていくかということを中心に整理すべきだと思います。論点整理の概要の「終わりに」のところ、「今後、農地制度の見直し検証作業と施策の検討作業が更に進むことを期待」と書かれていますが、今回の議論においてはほとんどの事項で両論があり、両論を併記すれば、議論の成果を問われる。合意ができる事項があるかどうか分からないですけど、何らかの集約をするのか、次に進むステップのひとつなんだというような位置付けにするのか、議論すべきだと思います。

岸座長 その点どうですか、他の方は。いかがでしょうか。まあ表現の仕方も含めてですけども、これについては生源寺さんは非常に明確にもう一つ別のものをやるんだということを言っておられましたですね、

その辺も含めてご意見いかがですか。

原田委員 この懇談会の当初に、結論を出すことはこの懇談会の目的、課題ではないとの話があった。また、具体的に出されている問題だけに対象を絞るのは反対であり、もっといろんな論点を出して、何が問題なのか、人により見方は当然違うことがあり得るけれども、いろいろ議論してみようということであった。そういうことを出発点で確認して議論してきたように思うので、そのあたりのことも書いておいていただければと思います。

岸座長 本間さんどうですか、「おわりに」というところの表現については。

本間委員 例えば審議会を起こすだとか、次に進むステップを明確にして頂きたい。ここでまとまっちゃって、一応農地法は議論しました、中ではいろんなことが議論されたということで、つまみ食いされるのがやっぱり一番困ることなわけです。ほぼ皆さんの意見で一致してることは次のステップが必要だということであった。ならばそういうステップを単に期待するということではなくて、もっと具体的に我々の合意として盛り込んで頂きたい。

岸座長 委員会を設けたねらいに反するかもしれませんが、せっかく議論し合意したのですから、そういうことを入れましょう。

本間委員 次のステップは、懇談会ということではなくて、懇談会はある意味で責任なく言わしっぱなしでそれがどう利用されるかというのは非常に不透明なところがありますから、もう少しキチンとした形で農地法の議論ができるような場を設けるべきという投げかけが必要だと思います。

神門委員 農地法だけではなくて、農振法も含め、また都計法の話も出てますから、時計法も含めたより大きな枠組みも含めて検討する場を設けるべきと記載すべき。

田代委員 今の続きですけど、最後の、21ページの一番最後の2行の文章にかかわってくるのでしょうか、2000年末の改正農地法の附則の5年後を目途に検討という検討条項があるわけですが、この話もこの懇談会の議論の最初の方で出たと思います。これとの関係の問題も出てきますよね。

岸座長 今のお話は、流れからいきますと、その5年後見直しの問題ももちろんあるんだけど、もっと広いことを言っておられるんじゃないかと考えられるんですがいかがですか。5年後見直しは農地法ですよ、今のお話は農振とか都計法まで含めた全体のことを言っておられるんじゃないかというふうに理解したんですがどうですか。

本間委員 そこまでの議論を本格的にここでやったとは、ちょっと思えません。

岸座長 いや、だから、やれという提案をするという意味ですよ。とりあげるんです。

田代委員 いや、その都計法はまあ農水省の所管じゃないですから、そこまでいうのはまあちょっと、いろんな問題があるという感じですけど。

神門委員 我々が考えるべきことは、別に農水省のためじゃなくて国民のためですからね。農水省を越えることだってあえてやらないといけないと思うんですよ。今回も農村振興局と経営局との二つに懇談会が分けられていた訳ですが、他の官庁についてもとことん遠慮する、というのは随分お役人的な発想です。役人の世界ではよくある話かもしれないけど、外から見たら何の話をやってるということになりますよ。

田代委員 一般論として然るべきところでやってくださいという問題提起はいいでしょうけど、農水省の枠の中ではそれはやっぱりムリじゃないですかね。

神門委員 どこまで広げるべきかあんまり現実的でないことまで言おう

とは思いますが、ただここで止まって尻切れトンボではいけない。はっきりさせておかないといけない。

岸座長 堀口さんいかがですか。

堀口委員 僕自身は、この議論は本来は農政審なりで、全体の総合政策の一環として議論されるべきものと思います。農業問題等を反映してまた農地問題が深刻になってくるわけですから、そういう実態を踏まえた上で制度全般を検討する時間をとって検討すべきということを強調していただければいいんじゃないですか。

岸座長 文言は工夫するとして、あとでもちろん皆さんに見直して頂いてご意見を伺います。「おわりに」というところの書き方を工夫させていただきます。

このほかにもいろいろ書き振りについてご意見があろうと思いますが、後日個別に事務局にご意見を頂くことでお願いします。

続いて、構造改革特区のご説明をお願いし、そのあと、特区への議論と、残っている論点について進めたいと思います。お願いします。

佐藤構造改善課長 それでは、構造改革特区についてご説明します。資料の4をお開け下さい。1ページは、構造改革特区推進のための基本方針というペーパーです。これは9月20日に政府の構造改革特区推進本部が決定した内容です。現在、構造改革特区について法制化を内閣府を中心にやっております。その時のひとつの概念といえますかコンセプトがこの基本方針の中で明らかにされてきております。まず構造改革特区の目的ですが、経済の活性化のための規制改革ということでございます。現下の我が国の厳しい経済情勢の中で一刻も早く規制改革を通じた構造改革が必要とところであります。三行目に、いわゆる全国的な規制改革の実施というのはいろいろな事情によって進展が遅い分野があるのが現状だということを踏まえて、地方公共団体や民間事業者等の自発的な立案によってその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て、そこで地域が自発性を持って構造改革を進めるための構造改革特区を導入するということです。

次に、構造改革特区推進のための取組の方針ということであります。 (1)でございますが、「規制は全国一律でなければならない」という考え方から、地域の特性に応じた規制を認めるという考え方に転換を図るというひとつの方針、それと (2)でございますが「自助と自立の精神」の尊重ということで、地方公共団体、あるいは民間事業者の自発的な立案により地域の特性に応じた規制の特例を導入するということです。その際、個別の規制に特例措置を設けることに伴い、構造改革特区内外において発生する可能性がある弊害を防止するための措置が必要になる訳ですが、この特例措置の内容に応じて地方公共団体が主体的に弊害について対応することを原則とするということです。また、「自助と自立の精神」を生かすために、従来型の財政措置は講じない。こういったようなことが基本方針の (2)に書かれております。 (3)で、できるだけこういった理念を踏まえて自発的な立案を可能にするということで、幅広い規制を対象にするということで、あらかじめ特例措置を設けることが可能な規制について幅広クリストを明示するとされています。これらの一連の手続きにつきましては (4)でございますが、非常に様々な分野にわたる政策を統合したものでありまして、いろんな地方公共団体から、あるいは民間事業者から特区の提案が出ておりますので、複数の省庁にまたがるということもございますので、特区の申請の受け付けや、どの地域を構造改革特区にするかについての判断は内閣において一元的に行うということが書かれています。それと (5)に、この特区の目的との裏腹の関係でございますが、その講じた特例措置については一定の期間後に評価を行って、その結果に基づいて必要な措置を講ずると、止めるものは止める、あるいは全国的に広げられるものは広げていくというような、そういった必要な措置を講ずるということが謳われ

ております。今後のスケジュールでございますが、3の(1)にございますが、10月上旬を目途に開催されます第3回の構造改革特区推進本部において、いわゆるプログラムを決定し、このプログラムの中で、地方公共団体あるいは民間事業者からの提案における特例措置に関する要望に対する政府としての対応を決定し、法律、政・省令、通達と幅広い規制を対象と致しましてその対応措置といったものをプログラムの中に盛り込んでおくということです。そして、この決定を受けまして法案の立法作業を行うということがこの基本方針で決定されたところでございます。

続きまして3ページ、地方公共団体から構造特区の提案ということで、これは内閣府の構造改革特区推進室が9月6日付けでまとめたものでございまして、全部で426の提案があります。その中で、我々農林関係におきましては、4ページの5番、農業関連ということで提案数が94ございます。例えばひとつのものとして、農村地域におきまして生産・加工・販売一体となったアグリビジネスの参入を促進するために、地方公共団体・NPOが土地を保有し耕作希望者に貸与したり、株式会社が農業経営を行う、こういったような多様な経営形態の農業を認める特区。あるいは二つ目の例にございますように都市近郊等で都市住民が小規模農地を保有して農業を行うことを認める特区、こういったいろんなものがあげられてきております。その詳細が6ページに農業関連の特区要望であげられてきたものにつきまして、各都道府県ごとに整理したものがございます。6ページには、農企業特区の例が記載されています。北海道から農村再生特区という名称を付けてあげられてきたものの概要をみていただきますと、耕作放棄地の増加、担い手の減少、こういったことと相まって市町村が離農農家から権利取得した農地を地場企業に貸し付けることを可能にするという提案、あるいは市民農園の開設主体に農業生産法人を追加するという規制の特例の構想です。一方、こうした提案に対し、これまでの株式会社参入に当たってのいわゆる投機的な土地取得のおそれ、あるいは水利用、土地利用の面での弊害が生じるのではないかと懸念、こういったものが関係団体、関係者から寄せられております。こうした点についてどのように解決することが可能か、そしてこういった要請に対してどう応えることができるか、といったことについて現在鋭意検討している状況です。

岸座長 構造改革特区については、委員の方から事前にペーパーでご意見を頂いておりますが、ここで議論したいというご意見などございませんか。

原田委員 特区という概念がどういうふうに使われているのか、またその中で何を考えるのかということに関わることだと思うんですが、あらかじめ送っていただいた総合規制改革会議の7月23日付けの中間取りまとめの資料の中で、「特区制度の対象となる規制は不可逆的なもの…も含み得る」とされ、不可逆的なものについては弊害が発生しないような担保措置、代替措置を検討する必要があるという文章があるんですけども、その不可逆的なものも含みうるということの意味が、今説明された9月20日の基本方針の中からは読みとれない。この点は、特に土地利用、それから土地制度、土地所有に関わることからかなり重要な問題じゃないかというふうに私は思っています。7月の中間取りまとめの段階とこの9月20日の基本方針の段階とで、その点に何らかの考え方の違いが出てきているのか出てきていないのかということを確認させていただいた上で、各委員の方のご意見を伺った方が議論がしやすいというふうに思います。

佐藤構造改善課長 7月の中間報告は総合規制改革会議としてのものでございます。一方、9月20日の基本方針は構造改革特区推進本部の決定でございまして、農林水産大臣もこの本部の一員です。それで不可逆的な問題を含む規制があるということを十分念頭に置きつ

つ、基本方針の2の(3)で「可能な限り幅広い規制を対象」にするということが書かれています。これについては、内閣府の方で、いろんな規制の緩和に関する地方公共団体なり民間事業者の多くの提案を踏まえて、特区として法律改正、あるいは政省令改正等で各省は対応を検討すべきというものをリストに載せるということでありまして、その中で、不可逆的なものについても何らかの担保措置ができればリストに載せて規制の対象にすることも否定していないというものかと思っております。いずれにしても、先ほど申し上げましたいろんな都道府県から出てきております規制緩和の提案をひとつひとつみて、その中で特区で対応していくもの、一般対策で対応するもの、対応はムリもの、事実誤認のものといった整理を現在しているところです。この不可逆的なものの取扱いについては、明確な答ができませんが、ひとつひとつの提案の中で各論的に議論していくような話になっているんじゃないかと思っております。

岸座長 よろしいですか。それじゃあ、特区を進めるにあたっての注意点といいますか、課題等につきまして活発なご議論を頂きたいと思えます。事前にペーパーで頂いたご意見も含めてお願いします。

神門委員 本来であるならば、特区を進めるべきかどうかという以前に、そもそも特区をやるべきかどうかというところから議論すべきだったと思います。どこの地方公共団体の提案をみても、何でこんなものばかり出てくるのかと思います。ただ、現時点では特区はどうあるべきかということについて、言ってみても始まらないと思いますので、こういったものが既に検討されているという前提で、メモを作りました。この私のメモにも書いてありますけれども、今日、日経等の報道機関でやたらと農水関係の特区が礼讃されているような感じがして、危険なものを感じます。この特区構想とは、例え話でいうと、駐車禁止免除なんですね。日本の場合、都市型土地利用と農業的土地利用というのは常に競合していますから、常に都市型土地利用に転換すれば利益が出ちゃうんですよ。だからもう見えている話で、なんだかんだ理由つけて免除してもらえば、必ず該当者たちは嬉しいに決まっているんですよ。日経新聞が礼讃するような方向で走ってしまったら、これは本当に将来に禍根を残すと思うんですよ。いろんな誤解もありますしね。条例化なんて地方分権でも何でもありません。ヨーロッパの土地利用は、ちゃんと上の方でマスタープランがあるわけです。特区については、非常に危険な方向に行きかかっている。これを止められないとするならば、絶対的な転用規制をかける、農地の利用について環境悪化につながらないような細かい利用のルールを作るなど2ページに記載した最低限の規制を付して頂きたい。例えば株式会社が農業にベリー・インタレスティッド・インであるんだったら、永久農地ぐらい喜んで呑むでしょう。それぐらいのことをやったっていいでしょう。

それから2番目に、安易に条例化を考えないこと。本来の市民参加の方へ持っていく方向へ考えなきゃいけないと思うんです。具体的に書いてありますけど、農業委員会の話がさっき出ましたが、農家だけでなく非農家・非居住者はもちろん環境団体等のNGOも入れておかないといけないんですよ。研究者も反省しなければいけないんですけど、すぐ中海干拓になると反対反対いうけど、そもそも計画作るときには何もやっていなかったわけです。そういう枠組みを作れということを我々言ってきてこなかったわけだから、だからせっかく特区でやるっていうんだったら本当の市民参加の方に目指すべきなんですよ。それは決して地域の住民に任すから好きなようにやれということではない。地方分権でも何でもありません。農地利用のルールを環境団体も入れて、広範な参加を得て作る用にする必要があります。相当細かいところまでのルール作りに挑戦しなくてはならない。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ルール作りのことまで

書きましたけど、細かくやっていくってことをしないとまたない時代がやがて来ますよ。場当たりの何でもかんでもやって、認定就農者が確保されたといって喜んでいようでは、本当に多様な市民が住むような社会になったときに、農業的土地利用なんかでたらめになっちゃいますからね。ここに書いたぐらいの細かいことをきっちりやる、これ相当苦しいと思うけど、だからこそやらなければいけない。それが本当の特区ですよ。

田代委員 私の主張は、10ページに書いてあることでありまして、簡単にいいますと、まず農地耕作者主義は今後とも堅持されるべきことが原則であり、それに基づいて行われている農地法の規制を適用除外するということになれば、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ということ。

次に、特区については二つの位置付けが有り得る。一つは、規制を一般的に適用するという必要があることを前提しながら、特定地域についてはいろんな問題があるんで、例外的に特例措置を設けるという考え方と、もう一つはまさに今ご披露いただいた内閣府の考え方。今回の特区法案に至る経緯は、文化大革命を思い出す。中央に非常に頑迷な農水省をはじめとする規制の温床があり、これは正攻法では突破できない。そこで、地方からいろんな近衛兵をたきつけて突破していこうというそういうことを感じる。そういう特区制度の仕組み方というのは、良くないと思う。「効率的な企業的農業経営の展開を図る」という一般論から、特区を位置付けていくということも、困ることになる。

それから、「国としての規制があって、その特例を設ける」ということだと、ここは全国にどんどん及ぼしていくというふうに書いてありますけど、むしろ特例が多数を占めて一般化するようなことになってしまい、まずいということ。

次が、一番言いたいことであって、地域の農業者だけで解消できないような広範な耕作放棄地が発生している地域にあっては、農地耕作者主義をいくら強調しても農地耕作者主義が形骸化しているというふうに見ざるを得ない。その解消のために地域の農業者以外の人にも農地の権利取得を認めるということは、やり方次第では一概に農地耕作者主義をそこなうものとはいえない。だから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も地域の農地の保全がしがたい状況を客観的に示す指標として、例えば耕作放棄地率が何十パーセント以上に達している、あるいは農業就業人口の高齢化比率が何十パーセント以上に達している、あるいは認定農業者の数が非常に少なく、それに対して農用地面積が非常に大きいというようなことをその要件として限る必要がある。

純粋に農地を保全する目的であるならば、所有権の取得だとか転用の許可除外というのは全くいらない。このことは、神門さんと同じ意見であります。また貸借するにあたっては、将来にわたる地域の担い手農家の育成との整合性をじっくりと考えるべきである。それと貸借の場合に、えてして儲からなければ撤退してしまうということがありますが、その場合の農地整備の要件等も決めていく必要があるのではないのかということであります。企業の参入についての18件の要求は、多いともいえるし、少ないともいえる。

最後は、比較的多くの地域からの真面目な提案かなと思って見られるのは、下限面積制限の緩和についてです。一つは都市住民のホビータ的な耕作のために下限面積を緩和してくれというものと、もう一つはいわゆる新規就農者が入りやすくするために下限面積を緩和してくれというもの。前者の都市的な住民のホビータ的な耕作について下限面積を緩和するというのは、は趣旨が違ふし、本当に都市住民が10アール以上耕作できるかというのも疑問である。

新規就農者のための下限面積要件の緩和であるならば、それは農地

法の中でもって知事が地域を限定して下限面積の特例を設けられる規定があるわけですから、それを活用していけば足りることであって、従って適用除外の区域の設定を行うとか、法改正を行う必要は全くないんじゃないかと考えています。

岸座長 はい、ありがとうございました。本間さん、特区についてのご意見をお願いします。

本間委員 私の意見は、最後のページに掲載されています。特区構想自体は、これまで全国一律適用の制度を、地域の特性を生かした方向に道を開くという意味では、私自身は評価しております。それを農業、特に農地に適用する場合に、構造改革特区そのものの目的は構造改革にあるわけで、農地の規制が構造改革を阻んでいるとするならば、どういう形で阻んでいるのかということ念頭に置かなくてはいいけない。結果として期待されることは、規制緩和による規模拡大による生産性の向上であり、このようなことが見込まれるような規制緩和ができることが条件である。そのためには、その地域の土地利用計画、地域としての面的な計画なくして規制緩和はないんじゃないかということです。ある意味では、これまで国家的にいろんなことをやろうとしていた土地利用改革なるものを、ミニサイズでやってみるということです。その場合にどういう影響が出てくるのか、どういう効果が出てくるのかということの実験においてはそれなりの効果が期待できるんじゃないかということですね。

最後のページの3番目ですが、土地利用型の構造改革を目的とすべきであり、優良農地の確保と効率的利用をセットで考える必要があるということ。その場合に、特に優良農地をどう確保するかということは、まず地区で考えておいてほしい。それとセットで、規制緩和がなされるべきである。しかし現実にあがってきた特区構想の提案は、どうも特に都市住民への農地解放といった形で、非常に点的なアイデア、あるいは場当たりの、個別規制的な規制緩和要求といったものがかかり多くって、これらは構造改革の理念とするものとは相容れないと思っております。従いまして、あくまでも構造改革特区構想ということを進めるということであれば、まさにその基本方針で謳ってあるような企業的経営の展開、これの利点を引き出すような規制緩和をし、なおかつ、そこに弊害があるとすればそれをどういう形で押さえていくかということ地方公共団体が住民を巻き込んで考えていくという方向がなければ、うまくいかないという感想を持っています。以上です。

岸座長 ありがとうございました。それでは、ご意見、ご質問他にございませんか。

原田委員 私は、今回二週間ほど日本を離れていまして、今朝戻ってきたばかりなんですけど、丁度出かけるときの9月20日付けの全国農業新聞に農業サイドの特区に関する自民党の特命委員会の副委員長谷津私案が出ていました。この案は、ここで議論するときの素材としてはどんな話になっているのか気になったのですが、一応は別の問題として考えて良いのですか。

佐藤構造改善課長 私どもも、全国農業新聞に掲載された谷津副委員長の私案は承知しております。これについては、今まさに、自民党の特区推進特別委員会で議論されているところです。この私案は、先程、例示しました特区の参考資料4の6ページに北海道その他の県の特区構想の提案が並べられていますが、こういった提案の内容と考え方は似ています。色々な特区の構想があり、百家争鳴と言いますか、色々な構想が出されておいて、私たちもどのような仕組みがよいのか検討、分析しているところです。

岸座長 何らかのイメージを前提にして議論する段階ではないので、フリーに議論しましょう。

原田委員 先程述べた事情で、私はペーパーを作っていないのですが、

特区の使い方に関しては非常に気になることがあります。特区制度の導入自体はやらざるを得ないものとなっているという前提で、以下意見を述べます。

特区というものが、不可逆的な変化を起こしても良いと考えるか、それはまずいと考えるかによって、特区の性格が大きく変わると思います。そのことを踏まえた上で、農業、特に農地制度に絡むところで、現在特区を使うことで得られる積極的な意味は何かということを考えるのが一番筋なのかなと思います。

農地制度の上で考えれば、不可逆的な変化が起きるとするのは良いとは言えないだろう。特区の制度の位置付けからしても、不可逆的な変化を伴う提案への対応については慎重に考えた方が良いと思っています。

では、役に立つものとして何があるのかという時に、大きく分けると3つ位考えられる。

1つは谷津私案にもありましたし、多くの市町村から出ている点ですが、遊休農地等が増えてきていて、地域の担い手ではどうしようもない。そうかと言ってそこは全く潰してしまってもいい訳ではない。何とかしなければいけない。そのために何らかの特別措置がとれないかということですね。これは現行の農地制度の枠内でも巧い制度が仕組めるのなら仕組んだ方がいい。その場合、話は決して規制緩和だけにとどまらない。例えば、仮に耕作放棄地率が非常に高い所でそこには農業生産法人以外の法人も参入して良い、大規模にやるのならやって下さいと言ってみてもバラバラの放棄地ではどうしようもない訳ですね。とすれば、それらをまとめて使えるようにする仕組みを用意しつつ、受け入れ態勢を整える必要がある。まとめる仕組みを創ろうとすれば、農地制度における農地の権利移動規制を踏まえた上で、そういう仕組みを何らかの形で作れるかどうかという問題が当然伴ってきて、部分的には規制強化になるかもしれない。同時に、まとめるのを仮に所有権でやるとすれば不可逆的な変化になる訳だし、また色んな問題も出てくるから、むしろ賃貸借の方が良いんじゃないかと言う話にもなる。その方がよい理由はあとでふれますが、いくつでも挙げられる。

2つ目として、下限面積の引下げについてですが、これは一般的制度のレベルの問題ではないかと言う感じがします。ある地域だけ下限面積制限を引き下げる特例を認める必要性というのはあまりなくて、都市住民等に農地の利用ができるようにしても良いが、但しそれはその地域内の当然一定のゾーンに限って本来の農業生産の阻害要因とならないような形で認める、その仕組みはこうだ、といったような形になるのではと思います。その点からすると、特区には馴染まないという感じがします。

3つ目の点。特区制度の狙いとして政府が考えているのは経済活性化の為の構造改革に向けた特区ということであり、そうすれば効率的な大規模農業が出来る為の特区ということになる訳です。しかしこれは、さっきの第一の場合とは違った形で考えざるを得ない。

4つ目が、農地の利用のルールをそれも環境面とか色んな面を含めた上で創ってみる特区という考え方ですね。この4つ目に関しては、神門さんの先程のご説明を聞きながら思ったんですが、こういう環境がらみの制度はEUの制度の中に以前からあります。EUでは90年代に入って、色んな農業・環境措置という仕組みが多様に展開されています。例えば各個別の経営が何か環境によいことをすることによって一定の援助を受けることができる仕組みがあります。また、地域の水質だとか、河川沿いの一定の自然的環境を維持・改善するという事は各個別経営の対応だけではできませんから、集団的に地域ぐるみで5年とか6年の計画で特別な環境措置に取り組むという計画を作ってEUの承認を受ける。そうすれば、一定の期間についてその地域では特別の規制措

置がかけられる反面で特別の援助が受けられるという仕組みがあります。この間フランスで聞いた話では、今までにトータルで100万haが対象となり、それなりにうまくいったと言う評価でした。特区に、こういうふうな援助のインセンティブを与えながら特別の利用規制をかけていくという仕組みを取り入れることが考えられます。

最後に、全体にかかわることなのですが、日本の場合には3条で農地の権利の取得を規制し、耕作者主義を実現するという形になっている。その際の権利取得に関しては所有権と賃貸借その他の使用収益する権利をパラレルに並べていて、ほぼ同じかの様に扱ってきている。このため、農地の利用・経営のレベルで必要な事柄の問題と、所有権を与えることによってそれ以上のポテンシャルが権利者に与えられるという問題と両方が出てくる訳です。例えば私があげた第1のパターンの場合でも、本間さんのおしゃられた第3のパターンの場合でも、別に所有権はなくても良いはずだ、農業の為、経営の為であるとするなら賃貸借でよいという論理が一方では成り立ちます。しかし一旦、所有権の取得を認めて良いという形の論理になりますと、あとで転売が出来るのか、それから遊休・不耕作にしたらどうなるのか、転用はどうかという問題が出てきます。もし、使用権限が賃貸借であれば契約の内容によって不耕作や転売をチェックすることが可能になります。例えばイギリスの賃貸借契約というのはそういう側面をかなり強く持っています。随分前からのことですが、賃貸借契約の条件の中に良好な耕作をすることを明示的にいれる訳ですね。仮に環境がらみの必要が絡めば、そういう条件を加えることも出来ますし、バラバラな遊休放棄地をまとめる仕組みを創って、まとめた土地を、一定の条件を満たして耕作しない場合は解約することを条件に貸し付けることもできる。農業目的の特區で何が出来るのかと考えるのと同時に、少なくとも所有権レベルのことは特區の制度の枠中では駄目だとした方が良いと思います。利用のレベルでのみ何らかの対応するという方がよいと思うんですね。

最後にもう一点、本間さんのおしゃられた特區のイメージと私があげた第1のパターンの特區のイメージとでは特區の位置づけが違う訳ですが、そのどちらで考えるべきかという問題もあるような気がします。堀口委員 特區の考えについては、一国二制度という矛盾を当然持つであろうというので、総論としては仕組みとしては慎重であるべきではないかという考えを持っています。その中でもなお実験的に改革の可能性があれば、そこでやるということがあり得ると思いました。地方自治体から言えば、地方集権的な形で事業をうまく仕組むという可能性があり得ると僕は思ったんですが、特區については新たな財政措置がなされず、その手が取れないというのは残念だと思います。それから、その中で更に意見を求められるとすれば、今、原田さんがおしゃったように基本的には回復可能なレベルで議論がなされるべきあって、そこを注意深くやる必要があるだろうと思います。ですから農地に関わっては所有権移転レベルではなくて貸借のレベルまでのものであろうという風に僕自身思いました。

また、グリーンツーリズムの推進について、民宿等の規制緩和等、色んな細かいことを具体的に検討されていると思うんですが、もう一方で、耕作放棄地に対して特定利用権をかけるなり、その有効利用の為の手段を厳密に出来るような形で考えるということも必要だと思います。単に外から新たな経営を引き入れるというだけでなく、地主にコストの一部を負担させるという形で耕作放棄地をなくすといった手だて等も考えていくべきだと思います。また、交換分合を行う場合になかなか強制的な方向が取りにくく、最近では換地の会議には地主と借り手が両方出て来なければまとまらないという、本来の土地改良の趣旨と違うような形で現場で運用されている。そういったものを厳密に適用して、新しい農業の可能性を開くということを実験的にやっていく言う手はあり得る

だろうと思っている。いうならば規制緩和でなく規制強化の特区もあるべしということです。

また、市町村が農地を所有して新たな農業の発展に結びつけることがあり得るかどうかということも含めて考えていく、いわゆる株式会社等一般の法人が所有するという意味ではない形で市町村誘導を考えていくという考え方もあり得るかと思えます。

糊澤委員 私も特区それ自体に対するスタンスというのは多くの委員の皆様がおしゃったことと全く同じです。特区については、農林水産省が積極的に利用してということにはならないのではないかと。むしろ強いられて何らかの対応をせざるを得ないという中でどう対応するかということから出発しているのだろうと考えざるを得ない。その場合に、この前お配り頂いた例の「総合規制改革会議ワーキンググループの取りまとめ」の所に出ていた論点を見ますと、一方で「特定地域を限定して、特性に注目した規制改革」、あるいは「特区の合理的説明が必要」という文言が入っている。他方で、何処でも実験的に規制緩和をすることそれ自体を目的としているというものも入っている。性格が違う位置づけが混在しているという印象があります。それが今お配り頂いたものを見ると、「一般の規制の継続が困難あるいは有効でない場合に例外的に特区を設けて規制緩和を行う」というイメージが今日お配り頂いたものからは外れてしまって、むしろ規制緩和それ自体を目的とする、規制緩和の為の実験パイロットモデルという風に書かれています。通則法において特定の地域についてのみ規制を緩和若しくは異なる規制を行うことに対する法的根拠が明確化される必要があるのではないかと、そう言う基本的認識を農水省は堅持して頂きたい。特区関連の今後のスケジュールですが、構造改革特区推進の為のプログラムをまず決定し、プログラムの決定を受けて法案立法作業を行うという筋になってますが、具体的にはこのプログラムの中で農水省としては特区を特定し、それぞれの特区について導入する規制緩和措置を決定するということですね。その場合に、特定地域にのみ規制の特例措置を講じることの合理的な説明ということをして頂いて、おそらくそれは田代委員のペーパーにもありますけれど、基本的にはその説明というのは非常に困難であろうかとは思いますが、既存の農地法制度では対応できないような地域特性があって、それが明らかにされて何らかの規制緩和が必要であるといったような論証がどうしても私は必要だというふうに思います。

岸座長 今の意見に対して何か反論など、ご意見ございますか。

原田委員 1、2点。先程からの発言の補足なんですが、一つは質問にもわかりますけれど、この制度、期限の限定がどうなるのか。通則法が出来ないと分からないでしょうけれど、要するに期限が限られているとすると、一定期間特区にしても、それがなくなる事態を考える必要があるわけですね。ですから特区がなくなった時の事態を考えると、やはり農地制度の場合、不可逆的な事態を引き起こすものは駄目だろうと私は思っている訳です。さらに、仮に不可逆的な事態を起こさない場合でも同じ問題はある。例えば一番あり得るパターンは、特区で仮に民間企業が50haの経営を行っているとして、特区の期限が到来したという時です。その経営は現在の農業生産法人の法人要件からすれば外れてるかもしれない。しかし特区の期間が終わったという時にその経営による耕作というのはどうなるのか。これは所有権を持ってない場合でも、農地法の耕作者主義との関係はどうなるのかという形で問題となる。その辺のことをどう考えるかという問題が1つあります。それが政府の基本方針だからといって、その経営が5年間経って存続しているならその仕組みをむしろ一般化すれば良いという見方もあるのかもしれませんが、本来はそうはいかないでしょう。特に第1のパターンの場合には一定の要件を絞って特区にした訳ですから、その後始末をどう付けるかやっぱり考えとかなくてはいけないのだろうと思っています。もう一点。

本間さんが考えられる特区は、ある意味では構造改革推進の為の、経済活性化の為の積極的な特区である。その為に農業で特区を使うとしたらどうなるものになるだろうか。例えば、特区の選定をどうされるのか。手を挙げた所なら何処でも良いとするのか、特区は何処にすべきかという問題が出てきますね。効率的な大規模農業が農外から入ってくる企業、あるいは既存の農業者と連携してやる企業かもしれませんが、それによって営まれる地域となると、ある意味では最も良い所になりますね、悪い所に入ったんでは成り立たない訳ですから。そうすると良い所を特区に選んでそういう企業が入ることになる。これは、相対的に他の地域よりもより良い形で存在している現在の経営体をそこでは排斥するという事にならないだろうかという問題がある。本間さんのいう特区の場合、どういう特区をどういう形で選定してどういう規制緩和を入れることになるのでしょうか。

本間委員 例えば株式会社の話で言えば、それを導入するプランがある訳ですよ。それによってこれまでの生産性とどれだけ違う生産性を上げられるかという見通しがそこにはなきゃいけない。そこで順位をどう付けられるかというのはちょっと疑問があるわけですけども、その中で、専門家によって一つ一つ挙がってきたものの合理性とその生産性の増大の見込みというものを判断する必要があるということが第一ですね。また、もう一つは現在うまくいっているところに入って排除するのではないかとの懸念がありますが、それは排除じゃないと思うんですね。さらに生産性が高まるのが期待される所には当然入って構わないというのが私の考え方です。非常に優良農地があってそこで今家族経営やっている。しかし株式会社と組むことによって更なる規模拡大、あるいは優秀な家族経営が幾つか集まってそこで株式会社と提携すると、経営権を一定程度渡すということになった時、非常に高い生産性が期待出来るのであればそれはGOだと言う認識です。ですから決して排除することにならないという認識を持っています。

岸座長 よろしいですか。

原田委員 結果的には違うタイプの経営に変わっていくということがあり得てよいということですね。

本間委員 耕作者主義を守るか守らないかという所で根本的に違っている。

原田委員 結局はそこにぶつかりますね。

岸座長 他の方、宜しいでしょうか、それじゃあ時間もある程度来ましたから一応この辺に致しまして、素案を作って頂いてそれを皆様にござん頂いて待つという形にしましょう。