

第6回食料・農業・農村政策審議会企画部会議事録

日時：平成16年3月22日（月）10：00～12：25

場所：日本郵政公社本社2階共用会議室A～D

○生源寺部会長 それでは、定刻になりましたので、ただいまから、食料・農業・農村政策審議会の第6回企画部会を開催いたします。

本日は、大木委員、古賀委員、豊田委員及び立花専門委員が所用によりご欠席とのことでございます。また、森野委員は若干遅れるというご連絡をいただいております。

なお、本企画部会は公開されており、一般公募によって68名の方から傍聴のお申し込みがあり、本日お見えになっておりますので、ご紹介いたします。

また、資料、議事録等につきましては、すべて公開することになっております。この点もよろしくご確認をお願いいたします。

 それでは、議事に入りたいと存じます。

本日は、前々回の「品目横断的政策への転換」、前回の「農業環境・資源の保全」に引き続きまして、主要3課題の1つであります「担い手・農地制度」についてご議論をいただきたいと存じます。

 それでは、事務局の方で資料をご用意いただいておりますので、まずはこのご説明をいただきたいと思います。よろしくお願ひいたします。

○山田経営局審議官 経営局審議官の山田でございます。担い手・農地制度につきましては、経営局のみならず、農村振興局と他の局の所管部分もありますが、私からまとめて説明をいたします。

 資料1～4までと、その他に参考資料として1枚紙がございます。資料1は担い手の関連、資料2が農地の関連でございますが、これで主に説明させていただきます。資料3は、農地関係の参考資料でございます。また、資料4につきましては、前回、中村委員からご発言がありました都市農業について整理をした資料をお配りしております。資料3と資料4につきましては説明を省略させていただきます。

 それでは、資料1からでございますが、「担い手の現状と施策の展開方向」でございます。

 1ページをおめくりいただきまると目次になっておりますが、1が担い手の現状、右側に2としまして担い手施策の課題と展開方向という整理になっております。順次、ご説明をいたします。

 1ページをお開きいただきたいと思います。家族農業経営の状況について書いております。左側の表にありますように、全体として農家数は減少しております、現在、総農家戸数で言いますと約300万戸、販売農家で言いますと220万戸になっております。

 右の表でございますが、3ha以上の農家の経営耕地面積シェアなどを書いておりますが、ここでそういった大規模な農家のシェアが増加するなど、規模の大きな専業的な経営が増えている一方で、

小規模で自給的・副業的な農家も存在するということで、分化をしている状況がございます。

2ページ、法人経営でございます。

右の表は農業生産法人の数を表しておりますが、農業生産法人と言いますのは、農地の権利を取得して農業を行う法人でございます。農業を行う場合に、農地を取得しないで行う農業もありますが、ここでは農地の権利を取得して行う法人の数でございまして、現在、約 7,000 ということで、増加傾向にございます。

法人化につきましては、例えば家計と経営の分離ですとか対外信用力の向上等のメリットがありますので、農林水産省としては経営の法人化を推進しております。このような観点から、農地法でも平成 13 年 3 月に施行されました改正農地法の中で、株式会社形態の農業生産法人も認めるということとしております。

右下の表にありますが、現在、この改正法のもとで参入をしてきております株式会社は、合計で 70 社になっております。

3ページ、それ以外の経営体でございます。

地域では、集落単位で共同して農業生産を行ういわゆる集落営農がございます。この集落営農については左上の表に書いてございますが、約 1 万あります。それから、農作業の受託を行うサービス事業体、これは左下の表にありますように、約 2 万の事業体がございます。こういった様々な管理主体あるいは農業を実施する主体がございますが、その他に、市町村または農協が出資をしている農業生産法人が右上の表で書いてございますが、約 100 ございます。

こういった形で様々な活動が行われておりますが、政府といたしましても、平成 15 年、昨年ですが、農業経営基盤強化促進法の改正で、一定の要件を満たす集落営農を担い手として位置づけました。法人格を有しないものについても、担い手として位置づけたところでございます。

それから、右下の表でございますが、平成 15 年 4 月から構造改革特区制度を運営しております、これにつきましては地域でもなかなか評価されている仕組みだと考えております。この制度は農業生産法人以外の法人が農地を借りて農業経営を行うという形でございます。現在、右下の表にありますように、21 法人が既に参入をしているということでございます。

4ページ、農業労働力について書いてございます。

農業従事者は、左上の表で示しておりますように、減少し、あるいは高齢化が進んでおります。また、今後の見通しについて言いますと、左下の表に示しておりますように、昭和一桁世代のリタイアが本格化していくということで、さらにこの減少が加速化するのではないかと思われます。左下の表で見ますと、「基幹的農業従事者」と呼んでおります「仕事が主で農業に主として従事している者」でございますが、平成 12 年の状況は、75 歳のところで仮に切ってみると、現在、200 万位おられます。このままで推移しますと、平成 22 年には 110 万台位になるのではないかということで、高齢化の加速に伴って、農業従事者の減少も加速化していくと見られております。

右下の表でございますが、雇用労働力について記述しております。雇用労働については、「農業について雇用されて労働する者」ですが、増加傾向にございまして、右下の表で示しております。平成 12 年に法人に雇用されておられる方が 9 万人、農家に雇用されておられる方が 17 万人に上って

おります。

5ページ、新規就農の状況でございます。

左側の表に示してございますが、39歳以下の、「新規就農青年」と呼んでおりますが、この方々は現在1万2千人ということで、平成2年を底として増加してきております。

一方、右上の表で示しております農家出身以外の新規参入の方も増加をしているということでございます。それから、雇用されて就農する方、これは右下の表でございますが、農業生産法人への就業というのが1つの形態となっているということで、この表から推計いたしますと、農業就業者の1割近くが法人等に雇用されて農業の分野に入ってきてているという状況にございます。

6ページでございますが、農村女性につきましては、これは皆様ご案内のとおり、農業あるいは地域の活性化の中で非常に重要な役割を果たしております。その関係の資料を整理しております。

左上の表ですが、農業就業人口の約6割を占めております。

さらに、左下の表ですが、農業委員あるいは農協の役員になられる方は、まだ数は少ないと思いますが、増加傾向にそれぞれあって、社会参画も非常に進んできていると思います。

右上の表ですが、認定農業者に占める女性の割合につきましても、2%という状況でございます。これにつきましては、昨年の6月に認定農業者制度の運営の改善を実施しまして、女性農業者が共同経営をしているという場合には複数の認定農業者を認めるということで、そういった女性の方も認定農業者になることができるというように措置をしたところでございます。

それから、右下の表でございますが、女性の起業活動も着実に増加をしているという状況でございます。

7ページ、農業経営の規模でございますが、左上の表に示しておりますが、1経営体当たりの平均規模は、特に都府県において1.2haと零細でございますが、その中で、主業農家あるいは認定農業者の経営規模は徐々に拡大しております。例えば左の一番下の表でご覧いただきますと、水田作経営の主業農家につきましては都府県で3.1haの規模になっており、認定農業者につきましては都府県で5.3haになっております。

このような中で部門ごとに見ますと、右側の図にありますように、特に水田農業において小規模・兼業的な経営が相当多いということで、構造改革が遅れている状況にございます。

8ページ、農業所得でございます。

農業所得につきましては、左側にお示ししておりますように、主業、準主業、副業といった農家の類型によってまちまちでありますし、また、右側にご覧いただきますように、水田作ですか施設野菜ですか酪農ですか、そういった営農類型ごとにまちまちな状況になっているということが見てとれると思います。

9ページ、望ましい農業構造の姿と現状でございます。

平成12年3月に、「農業構造の展望」を公表しております。それが右側に示してございますが、ここでは効率的かつ安定的な農業経営を、家族経営・法人経営を合わせまして40万程度育成する。さらに、こうした農業経営に農地の利用を6割程度集積するという目標を掲げているところでございます。

この実施状況でございますが、次の 10 ページでございます。

現状で見ますと、左の表にございますように、認定農業者の数を記載しております。認定農業者、つまり効率的かつ安定的な経営を目指す農業者で計画をつくっているものということでございますけれど、現在、17万5千となっております。

また、右上に示しておりますように、こういった農業者への農地の利用集積の状況は 221 万 ha でございまして、先ほど申しました約 6 割を集積するという目標に対しまして、78% の集積の状況になっております。

さらに、右下に記載しておりますように、年々の増加面積もその伸びが鈍化しております。このような状況は特に都府県の土地利用型農業を中心に農地の利用集積が進んでいないということであります、担い手への施策の集中・重点化ということが十分でなかったということも 1 つの要因と考えております。

11 ページ、担い手の支援体制でございます。

この表をご覧いただきますと、都道府県段階、市町村等の地域の段階で、さらに農地ですとか経営、技術、資金等の分野ごとに様々な機関が設置されております。

備考をご覧いただきますと、こういう様々な機関につきましては、県段階、市町村段階で事務局の一元化、あるいは連携強化といった取り組みをしたり、あるいは融資の関係で言いますと、融資手続きを一元化・統一化するといった取り組みをしております。従来、融資について申しますと、農協、公庫等の資金ごとに、それぞれの資金に融資を申し込む必要があったのですが、現在、改善をしておりまして、どこの機関であっても、適当な資金を融資するための相談に乗る、あるいは申し込みができるというようにしております。

12 ページ、担い手の技術・経営ノウハウの向上でございます。

先ほどの 11 ページとも関連をいたしますが、このページでお示ししておりますのは、特に技術経営のノウハウにつきまして、試験研究機関、普及組織、農協、農業大学校、民間の指導農業士等の方々が連携をとりながら取り組んでいるということをお示ししております。

13 ページでございますが、ここからが課題と展開方向をお示ししている部分でございます。

① 「担い手」の明確化と施策の集中化でございます。先ほど申しました望ましい農業構造の実現に向けてはまだ相当距離があるということでございますが、そのためには、「担い手」を明確化しまして、施策を集中化・重点化していくといった取り組みを加速化する必要がありますが、その際に、担い手へ施策を集中すると言いましても、それ以外の農家・非農家が対象となるような施策もございます。農村社会は、担い手だけでなく、農家・非農家も含めて構成されておりますので、農地あるいは農業用水等の資源の保全のための施策等の検討が必要でございます。

さらに、実際に役所でいろいろな施策を重点化するための「担い手」を明確化すると言いましても、生産の現場での取り組みが非常に重要でございまして、集落段階での話し合い、合意形成等を進めていく必要があると考えております。

13 ページの左側の図をご覧いただきますと、農業経営の発展と施策の集中・重点化のイメージを記載しております。施策を集中化・重点化する担い手につきましては点々で囲ってございますが、

一番上の効率的かつ安定的な農業経営——既に年間の労働時間ですとか生涯所得で一定の規模に達した農家——も、もちろん施策の重点化の対象ですが、その下の四角に書いてあります認定農業者——それを目指している農業経営——に、今、支援を重点化しているところでございます。

さらに、その下にその他の農業経営と書いてございますが、準主業農家ですとか副業農家という方がおられますけれど、こういった方々も、後継者の就農ですとか集落営農の組織化等によって認定農業者になっていく、あるいは効率的・安定的な農業経営になっていくということも考えられる。一方、担い手だった人たちが、後継者がいないということで他の経営になる場合もあるということで、必ずしもその担い手というものが固定化したものではなく、発展をする、あるいは流動化するというものであるということでございます。

右側の図でございますが、先ほど申しましたように、担い手に集中化・重点化する施策と、それ以外の農家も対象となる施策が重なり合っているということを模式図的に示してございます。担い手に集中化・重点化していく施策としては、上の四角に囲まれている部分です。経営改善を支援する施策、所得変動のリスクを軽減する施策——例えば、担い手経営安定対策といったもの——につきましては担い手に集中化・重点化しますが、その両方の四角が重なっている部分——例えば、農業基盤整備ですとか、乾燥調整施設等の共同利用施設——については、地域全体の方が受益者になりますが、その中で特に担い手の受益割合を増やす等により集中化・重点化を図る。ただ、対象としては、地域全体の農業者の方が対象になるという施策でございます。

さらに、一番下の部分でございますが、そういった担い手への集中ということよりは、地域が一体となって取り組む対策として、参加者全員が対象となる、例えば中山間の直接支払いですとか農業共済といった施策もあるということです。担い手への集積と言いましても、施策ごとに対象者が変わってくるということをお示ししております。

14ページ、認定農業者制度の推進でございます。

「担い手」の姿というのは地域で様々でございますが、特にその「担い手」を明確化し、施策を重点化していく必要がありますが、この場合、基本としては、やはり認定農業者制度が基本であると考えておりますし、それらに対する支援施策の拡充が必要と考えております。

さらに、認定農業者等が地域の中で協力が得られるように関係者への周知や理解の醸成を推進すべきと考えております。

15ページ、法人化の推進と集落営農でございます。

法人化につきましては、かなり進んでおりますけれど、まだ十分ではないと考えておりますし、法人化でメリットが生ずる経営体につきまして、法人化の指導を重点化していく必要があると考えております。

また、集落営農につきましては、個別経営では効率的・安定的な経営が実現できないという場合には、積極的に集落営農の組織化を進める必要があると考えております。

なお、現在、水田農業ビジョンを地域で策定しておりますが、この「担い手」の明確化作業の中で、これまで農地を集積してきました認定農業者から、集落営農であるということで農地の返還を求めるような動きも聞かれておりますけれど、これにつきましては、今までの努力を無にするよう

なことでございまして適當ではないと考えておりますと、担い手の経営を確立するという観点から、地域で十分問題の解決を図っていただきたいと考えております。

16 ページ、多様な担い手の確保でございます。

先ほど申しましたように、サービス事業体、ヘルパー組織等について、これまで補完的な役割という位置づけでございましたが、積極的に農業の主体あるいは施策の対象として位置づけることを考える必要があるのではないかということでございます。

それから、構造改革特区制度で参入をしてきました法人の経営につきましては、先ほど申しました21の法人が既に入っていますが、これにつきましては、現在、市町村等と協定を結んで実施をしているということでもありますので、農政上適當な位置づけを検討すべきではないかと考えております。

この場合に、一番下の〇に書いておりますが、新たな担い手については、①地域における円滑な営農の確保という観点や、②地域の農地を有効に農業上の利用に供してもらえるものかどうかといった観点が非常に重要であると考えております。

17 ページ、経営の継承についてでございます。

次世代の担い手に経営を円滑に継承していくということが必要でございまして、例えば、左側の表では、離農した農場を都道府県の農業公社等が一旦買って、それをリースをするような、リース農場の取り組みもしておりますし、右側には、相続税・贈与税等の納税猶予制度の仕組みを書いてございますが、経営の継承の円滑化を図るための支援施策についてさらに検討していく必要があると考えております。

18 ページ、新規就農の促進と農業労働力の確保でございます。

新規就農につきましては、いろいろなルートで就農してくるということがございますので、それに応じた支援策を考えていく必要がある。これに関連しまして、今の通常国会で、青年就農等促進法の改正案を提出しておりますが、法人等によります雇用形態での就農を支援していくという内容になっております。

さらに、高齢農業者につきましては、能力に応じた位置づけの明確化、あるいは環境の整備を図る必要があるということでございます。

19 ページ、農村における男女共同参画の推進でございます。

女性の社会参画の促進につきましては、特に経営参画等を通じまして農業経営の担い手になっていただくということと併せて、先ほど申しました農協なり農業委員会の役員等の役職にも、よりたくさんの方がつけるように促進をする、さらに活動しやすい環境づくりも進めるということでございます。

20 ページ、担い手への支援体制のあり方でございます。

担い手の支援体制につきましては、先ほど申しましたように、県・地域段階あるいは分野ごとに様々な機関がございますが、その効率的な運営のためのあり方の見直しが必要である。それから、2つ目の〇に書いてありますが、施策あるいは助成のルートについて、現在、国—都道府県—市町村といった1つの線を通じて施策が実施される場合が多いわけですが、必ずしもこれがうまく機能

していない、途中で目詰まりを起こしているような話もございますので、例えば国と担い手が直結するようなルートを開いて、複線化することも検討する必要があると考えております。

21ページ、担い手の技術・経営ノウハウの向上でございます。

普及につきましては今国会に法案を提出しまして普及事業の重点化、高度化・効率化を図るということにしておりますし、農協系統におきましても自主的な取り組み等で営農指導事業の強化に取り組んでいるところでございます。

以上、「担い手」の関係でございます。

引き続いて、資料2「農地制度について」をご説明いたします。

目次の次の1ページ目からご覧いただきたいと思います。

農地制度につきましては、現在、3つの視点から施策を講じております。

1つ目は、一番上にございますように、優良農地の確保ということで、農振法によるゾーニングですとか、農地法の農地転用規制等でございます。

2つ目は、左下にあります効率的な利用の確保ということで、農地を耕作目的で使う場合の権利移動の規制ですとか、経営基盤強化促進法による集積といったことを進めております。

3つ目は、右下にあります多様なニーズへの対応につきましては、市民農園としての利用、あるいは景観法案を今の通常国会に提出しているといった体系でございます。

2ページでございます。左側に農地を取り巻く状況を記してございますが、こういった状況を踏まえて見直しが必要であると考えております。

1つは、将来の見通しとして、農地面積の減少でございます。後ほどまたご説明をしますが、平成15年には474万haの農地でございますが、このままの傾向が続けば、平成22年には概ね450～465万haと見込まれております。さらに、担い手の減少、高齢化の進展がございます。先ほど、「担い手」の資料で説明いたしましたように、基幹的農業従事者の数が、75歳未満で見ますと22年には117万人になると推計されております。こういう状況で、担い手なり農地制度をめぐる状況は改革が待ったなしの状況にあると考えております。

生じている問題を整理しておりますが、これも後ほどご説明いたしますけれど、農地転用の発生については、総量としては落ち着いてきておりますが、個別的・分散的、虫食い的と言いましょうか、ポツポツと転用が行われるという状況にございます。それが全体の農地の集団的利用を阻害している面があるのではないか。

それから、耕作放棄地は全体として増加しておりますし、農地の利用集積あるいは集団化が遅れている、これは、たくさんの農地を経営している農家もありますが、非常に遠いところに存在をするとかということで、効率が悪い面があります。

また、新たなニーズとして、規制緩和、地方分権の推進、それから、都市住民等からの農地利用に対する、市民農園等についてのニーズの高まり、それから、多面的機能に対する関心の高まりといったことがございます。

こういったものを踏まえて見直しを検討していくということでございまして、その課題につきましては右側に整理をしておりますが、この右側の課題につきまして、後ほど順次説明をしておりま

すので、3ページをご覧いただきたいと思います。

課題については5ページ以降に書いておりますが、その前に、農地制度の見直しに関する意見・決定等が既になされておりまして、日程的にも、もう既にいろいろな検討をしなければいけない状況にあります。例えば、農地法の前回改正の附則におきましては、平成18年の2月頃を目途に必要な見直しを行って措置を講ずることとされておりました他、地方分権、規制改革、構造改革特区等、それぞれ見直しのスケジュールなり検討のスケジュールが記載されております。

4ページでございますが、特に規制改革会議の3次答申が書いてございます。この同じ内容につきまして、去る3月19日に3か年計画として閣議決定されております。その中で、例えば、(1)の②をご覧いただきますと、農地制度の体系的・抜本的な見直しを図るということで、その留意点を4つほど書いてございます。農地の利用規制の運用の厳格化あるいは運用の透明性の確保、農地の一層の集積、農地の適正利用、耕作者の合理的な土地利用のための調整機能といった観点も上げられておりまして、こういう観点も踏まえて検討をしていく必要があるということでございます。

5ページでございますが、ここからが検討課題でございます。

農地の面積につきましては、左側の表に載せております。平成10年には491万haございましたが、減少しております、現在では474万haになっております。この趨勢を踏まえますと、いろいろなケースを想定できますが、2つのケースを想定して書いておりまして、平成22年には概ね450～465万haになるのではないかという状況にございます。

このように、基本計画で見込んでおりました減少のスピードよりも速いスピードで進んでいる理由としましては、耕作放棄地の発生が抑制されていないこと等が大きな原因と考えられております。右側のグラフをご覧いただきますと、耕作放棄地の推移ですが、農家及び土地持ち非農家の方の分も合わせて耕作放棄地の推移を書いてございますが、これが相当予想を超えて増加をしている状況でございます。

6ページでございます。それでは優良農地の確保と計画的な土地利用をどうやって進めていくかということでございます。

農地転用の状況につきまして、左下にグラフを書いてございますが、平成3年をピークといたしまして、景気の状況もあると思いますけれど、マクロ的には落ち着いてきております。しかしながら、先ほど申しましたように、個別的・分散的な転用が見られるところであります。

右側に、現行制度に対する意見等を整理しておりますが、運用を厳格化しろとか透明性を確保しろといった、規制をむしろ強化しようという意見がある一方で、転用の規制を緩和すべきだといった意見もあり、両反対の意見がございます。また、多様なニーズに応えるものになっていないというご批判もあります。

こういったものについて、右側に具体的な課題を整理しておりますが、やはり優良農地をまず確保していくということが必要な観点であろうと思います。また、それに併せて、多様な土地利用のニーズに応えていくことが重要であるということでございます。

現在、農地の利用区分につきましては、農振法において農用地区域とそれ以外の白地とに分けてあります。この農用地区域という1つの区分しかない状況につきまして、農用地区分の見直しにつ

いて、どういう形で実施するかということは検討課題でございます。1種類の区分ということでおいのかどうか見直しが必要であると考えております。

7ページでございます。農地転用の関係につきましては、特に国と地方の関係で権限の分担につきまして議論がございます。左下に国と地方の役割分担について書いてございますが、市街化区域内は農業委員会への届出、市街化区域外につきましては、4haを超えるものについては大臣の許可、2~4haのものについては大臣に協議した上で知事が許可をする、2ha以下のものについては知事の許可というルールになっております。地方からは一層の権限委譲を求める声がありますけれど、他方で、優良農地の確保は国の責任で行うべきではないかという意見もありまして、この問題についてどのように対応していくか検討が必要でございます。

8ページ、耕作放棄地への対応でございます。

先ほど申しましたように、耕作放棄地は全体として増加をしてきておりますが、中山間地域の直接支払いの実施等によりまして、左上のグラフに示しておりますように、毎年発生する面積自体は減少傾向にあります。さらに、左下のグラフで示しております、今申しました農振農用地区域内、農用地として使っていくと計画されております区域内の耕作放棄地面積はやや減少してきているという状況にあります。

右上のグラフに示しましたが、今後、不在村の農地所有者が増加をするということもありまして、耕作放棄地がそれに伴って増加をするという懸念もございます。そういうことで、特に耕作放棄地につきましては、本当に残していくかなければならない農地につきまして、その利用をどうやって図っていくかが検討課題であると考えております。

9ページ、農地の権利移動の関係でございます。

農地法は、その権利の取得につきまして、いわゆる耕作者主義と呼ばれております考え方をとっていると言われております。耕作者主義と言いますのは、農地を適正かつ効率的に利用する者と一般には言われておりますが、具体的な要件としましては、取得者自らが耕作、この耕作は農作業ということを意味しているわけですが、それに常時従事するということが重要な要件になっております。

また、法人につきましても、この耕作者主体の法人として農業生産法人を位置づけて農地取得を認めているという体系になっております。

なお、この耕作者主義という言葉につきましては、述べる方によって含んでいる意味内容が非常に異なっております。ですから、耕作者主義が適当か否かということをあまり論じても意味がないように思っております。むしろ、後に述べますような具体的な要件について、どういう要件が適当かどうかということを具体的に検討する必要があると考えております。

そこに具体的な要件とそれに対する意見を表で書いてございます。特に多様な担い手の参入促進の観点から要件緩和をすべきという意見がありますし、また、それに関連して、参入規制ではなく、事後的な規制を強化すれば良いといった意見もございます。

具体的にこの要件についてご説明いたしますと、権利取得の要件としては主に4つございます。

1番目に、農地のすべてを耕作するということについては、特段緩和すべきという意見はござい

ません。当然のことだと思います。

2番目に、必要な農作業に常時従事するということについては、企画あるいは販売戦略等の企画管理業務が増えているのに、農作業従事ということは適当ではないのではないかという意見がございます。

3番目に、合計の面積が50a以上ということでございますが、これについては新規参入者あるいは趣味的にやろうという人にとっては非常にハードルが高いので、緩和または廃止すべきという意見がございます。

4番目に、効率的な耕作が可能ということでございます。これは特に通作距離等から判断をすることになっておりますが、これについてやはり遠隔地に住む人の参入を容認するための緩和がなされるべきとの意見もございます。

それから、農業生産法人の要件につきましても4つございます。

1つ目は、法人の形態についての要件ですが、これにつきましては、先ほど申しましたように、前回の農地法改正で株式会社形態を追加しております。

2つ目の要件は、主たる事業が農業であるということ。

3つ目の要件は、構成員について、農地提供者あるいは農業に従事する者が中心となるということで、それ以外の者の出資比率は4分の1以下となっております。ただ、前の通常国会で農業経営基盤強化促進法の改正をいたしまして、一定の法人については農業関係者以外の出資を2分の1未満まで認めることとしております。

4つ目は、役員の要件でございます。役員の過半の過半、約4分の1程度が農作業に従事をする役員でなければならないということになっております。

こういった要件につきまして、全体として緩和をすべきという意見がございますが、農業生産法人の制度の趣旨からして、緩和は問題がある、あるいは心配であるという意見がございます。

10ページでございます。農業生産法人、あるいは特区でリース方式で入ってきている以外の、一般の株式会社の農地の権利取得について記載をしております。これは右下の方に論点を整理しておりますが、農地を保全するための規制を厳格にすれば、一般の株式会社に対しても農地の所有権を認めるべきだという意見、あるいは、今、特区制度がございますが、特区において少なくとも所有権の取得を認めるべきだという意見がある一方で、農業農村の現場からは非常に懸念の声があります。耕作放棄になってしまふのではないかとか、利益が上がらないとやめてしまうのではないかといった意見があります他に、現在、特区制度で賃貸借、リース方式で認められているという状況のもとで、所有権を取得しなくても利用権で経営が十分できるのではないかという意見もございます。

これらの観点につきまして、担い手の施策上の位置づけや農地制度全般における整合性を踏まえつつ、一般の株式会社等の農地の権利取得について検討していく必要がございます。

11ページでございますが、農地の流動化の推進につきましては、右側に施策の概要を整理しております。特に担い手の明確化等が重要だと考えておりますが、今、地域水田農業ビジョンで担い手の明確化を進めておりますし、さらに、基盤整備事業と担い手の利用集積、ハードとソフトを一体的に推進するということも非常に重要だと考えております。それ以外の施策についても、あり方を

全般的に見直していく必要があると考えております。

12 ページ、多様な新たなニーズへの対応ということでございます。

都市住民の希望として、その中ほどにグラフで示しておりますが、市民農園など家庭菜園で利用したいというように、都市住民の方から広く農地に対する要望が出ております。これにつきましては下のところで既存制度を整理しておりますが、市民農園等について制度を整備してきたわけでございます。さらにこういった都市住民のニーズに適切に応えられる農地の活用方式なり仕組みについて検討していく必要があると考えております。

13 ページ、多面的機能の発揮についてでございますが、今の国会で、右側にその仕組みを示しております景観法案を提出しまして、景観にも配慮した営農を進めるということで対応いたしております。今後、こういった対応について、さらに農業の多面的機能の発揮という観点を踏まえて、地域の状況を踏まえながら検討を進めていくことが重要であると考えております。

以上、農地関係の資料でございます。先ほど申しましたように、資料3はその参考資料、資料4は都市農業の状況ということで、都市農業の現状あるいは市街化区域内農地の現状について整理をしたものでございます。さらに、参考資料として全体を1枚紙でまとめた資料でございます。

以上でございます。

○生源寺部会長 どうもありがとうございました。

なお、その他に、本日はお手元に配付されているはずでございますが、坂本委員からも資料を提出いただいております。

坂本委員、何かコメントなりがございましたら、どうぞご発言ください。

○坂本専門委員 座長の方から意見を申し上げる機会をいただきまして、ありがとうございます。時間が貴重でございますので、簡単にお話しさせていただきます。

大変雑なペーパーで申しわけありません。一々ご案内できませんのでお目通しいただきたいと思いますが、9 ページをお開きいただきますと、消費構造と生産構造、ここに今、我が国農業・農村の最大の課題があるというのが私の考え方で、それをベースにこの提案を書いております。

上下を交わしながら見ていただきたいのですが、まず、逆さまに消費構造を手前に置いて見ていただきますと、我が国の消費構造の現状は、一般食品を 50%、良質を 30%、特産品を 20% というように食べているのではないだろうかということでございます。我が国の特徴は、階級的消費行動ではなく国民的消費行動であると。例えば、お肉を年間 10 回買うと仮定しますと、盆とお正月のお遣い物にはブランドの肉を贈る。少し高くてもいいよと。そして、親戚が集まるとかいろいろなことをするときの 3 回位は、「お母さん、和牛を買ってこいや」と。しかしながら、日頃食べるには外国の肉でいいよと。こういう構造を肉牛を飼っている方でもとっているという、特殊な民族ではないか。これを逆にとると、これから農業のあり方に非常に大きな視点を持っているのではないかということでございます。

それが今の消費構造とするならば、逆に戻していただいて、生産構造はいかがだろうと考えたときに、この説明とは必ずしも一致してないかもしれませんけれど、0.5~3ha 位の経営規模単位が 470 万 ha の農地の 70% 位を占めていると思いますから、この規模ですと、沖縄から北海道まで全国

の農家が特産と言わざるを得ない、高く買ってほしい生産物をこんなにたくさんつくっている。しかし、消費構造は20%位だよと。そういうことから考えますと、まさに我が国の消費と生産の構図は大きくミスマッチを起こしていると思います。

したがって、この消費構造から外れた遊休農地や、自給農地は、財政で守らなければならない農地になっている。これはこれから国民の皆さんのが判断することであろうと思いますが、生鮮食品である農産物において、消費と生産の構図がミスマッチというのは大変な問題であろうということから、これをどう縮めていくかということが担い手・農地問題の最大の課題ではないかと考えて、この提案書を書いたということでございます。

またお暇なときに目をお通しいただけたらと思います。以上でございます。

○生源寺部会長 どうもありがとうございました。

それでは、事務局からの資料のご説明がございましたので、これに基づきまして意見交換に移りたいと思います。どなたからでも、ご質問あるいはご意見をいただければと思います。

○江頭委員 これから農業問題について、担い手が大事であるということは、説明をお聞きして、またこれを読んで、非常によくわかりました。多分、私もこれがポイントであろうと賛成であります。そこに施策をいろいろ説明いただいたことについても、あまり異論はありません。

質問は、その担い手の具体的な数字のイメージが、平成22年の数字がおぼろげに出てる以外に具体的なものが無いんですね。ずっとよく見ましたけれど。その辺はどう考えたらいいかという説明をしていただきたいと思います。

○生源寺部会長 関連してございますでしょうか。

○村田専門委員 認定農業者の条件というものがあればご説明いただきたいと思います。

○山田臨時委員 今の関連で、資料1の10ページでありますが、農地の利用集積の状況の表が載っており、AとBがありまして、担い手への集積面積は目標の78%で、あとは61万haを何とかここへ集積すれば目標達成と、そういう理解でいいのかどうか。

それから、担い手の要件として、その下の注)に、次のいずれかに該当する農業者として、①認定農業者、②市町村基本構想の水準到達者、③今後育成すべき農業者とありますね。そして、恐縮ですが、資料2の11ページにも、これと関連した同様の表だと思いますが、左上に流動化の推移ということで、集積面積の目標と実績に併せて、一番右側に集積対象者、担い手とあります。これが38万8,000人です。

ですから、今、村田さんからもご質問がありました認定農業者も含めたことなのだろうと思いますが、38万8,000あれば、おおよそもう集積しているじゃないかと。ましてや、あと61万ha残っているだけだと。これを集積すればそれでいいんじゃないかと。そう思うと、ものすごく進んでいくように思うのですが、しかし、今ここで何かしなければいけないとおっしゃっている問題意識は、これとは違うんじゃないですか。

ですから、この表をこういう形で活用されて、正確な我々の議論に資することになるのかどうかという疑問を私は少し持っておりますので、その点も関連してご説明いただきたいと思います。

○増田委員 私は農業も農業問題もそれほど詳しくない立場なので、農家とか農業者の定義が難

解です。販売農家、主業農家、自給的農家、この3つだけではなく、他にもございます。第1種・第2種兼業農家とか。どの定義も普通の人には大変わかりにくい。

売り上げ50万以上の農家を販売農家と言うと。この50万という基準はどこから来ているのか。また、自給的農家というのは、50万未満と大変低いところで定義されておりますけれど、この基準設定の意味と、これの意図するところ、目的を伺いたいと思います。

○中村委員 「担い手の明確化」という言葉もありまして、私もよくわからないのは、経営の担い手と地域の担い手というのがあると思います。多少ダブっているところもあると思います。資料1の13ページもそういう図だと思います。地域の担い手から経営の担い手に移る過程のものもあると思いますので、その辺も含めて、「担い手」というのは何かということを議論していただいたらいいと思います。

○生源寺部会長 どうもありがとうございました。事務局でオーバフローにならないように、このあたりで一旦切りたいと思います。順番は適宜、お答えしやすい形で結構でございますので、よろしくお願ひいたします。

○山田経営局審議官 まず、担い手の数字をどう考えるのか。40万というのはわかったけれど、実際に現状の数字はどうなのかというお話をございます。担い手として考えておりますのは、先ほどご説明しましたように、効率的かつ安定的な農業経営にもう既になっている人とこれから目指していく人、この両方を施策の対象としての担い手と考えておりますので、こういう方に施策を集中することによって、効率的・安定的な農業経営として40万の経営体を育てていこうということでございます。

現在、効率的・安定的農業経営はどの位あるのかということがまず1つのポイント、そして育成すべき者としてどの位あるのかということが1つのポイントだと思いますが、既に効率的・安定的農業経営になっている者、これは農業生涯所得と年間労働時間で見ますので、例えば、労働時間のところが必ずしも把握できない、あるいは所得も十分に把握できないということなので、正確な数字はつかむことはできないのですが、現状では、10万以下程度の者がそういったレベルになっているのではないかと考えております。

その他に、目指す者の1つのタイプは認定農業者が基本でございますが、これについては先ほど数字でご説明しました17万の経営がありますけれど、17万のうちでも既に所得のレベルあるいは労働時間のレベルでかなりの程度に達していて、もう効率的・安定的と言えるレベルのものもありますが、それも含めて、経営改善計画を出して経営を改善しようとしている認定農業者が17万ございます。

その他に、先ほど山田委員から数字のご指摘がありましたが、そういう認定農業者以外の方で、自治体でこれは適当だと考えたとかということで、集積対象となっているのが、先ほどの11ページの表にもあります38万でございます。

農林省の基本的な考え方につきましてちょっとご説明をしたいと思います。担い手につきましては、どういう者に施策を重点化していくかということについては、平成16年度の予算編成の段階で、とにかく言葉遣いなり考え方方が省内で統一されていないのではないかということもあって、整理を

することとしました。資料1の13ページをご覧いただきたいのですが、その左下に、「担い手」の考え方についての整理というものがございます。

予算編成で施策を講じていく際の整理の仕方として、「担い手」というのは究極的には「効率的かつ安定的な農業経営を目指す」というものなのですが、その改善に取り組んでいる農家、つまり認定農業者を基本として考えましょうということ。それから、集落営農として、法律上は特定農業団体と呼んでおりますが、これについても法律改正をいたしましたので、「担い手」として位置づけようということで、頭の概念としては整理をしているということでございます。

したがいまして、もう1度申しますと、効率的・安定的農業経営になっている10万以下と思いますが、その農家と、認定農業者が17万いる。その他に、認定農業者以外でも、例えば農地の利用集積対象者という観点でみると、山田委員が指摘した数字という構造でございます。

それから、認定農業者の要件についてご質問がありましたのでお答えをいたします。認定農業者につきましては、市町村で各市町村の農業についての基本構想というのをつくっておりまして、そこでどういう農業にしていくかというものを決めています。その中で、やはり「担い手」の考え方を示しておりますので、それに適合しているということが1つの要件です。

2番目には、認定農業者の方は経営改善計画をつくりますが、その改善計画の達成が可能であるということ。

3番目には、農用地もちゃんと効率的に使うということ。

そういう要件をつくっておりまして、基本的には市町村が自分の市町村でつくった基本構想と照らし合わせながら認めていっているという状況でございます。

それから、山田委員のご質問でございます。先ほどお話がありましたように、221万ha集積がなされていて、あとわずか61万haじゃないかということなのですが、私どもの考え方としまして、特に集積増加面積というのに注目していただきたいのです。これは最近ではだんだん減ってきて、3万haになってきていると。あと61万haじゃないかということですが、もし、今の状況でしか今後続かないとした場合には、60万haを集めると20年かかるということなんです。スピードが極めて遅い。もうちょっと加速化していかないと、この集積の表にもありますが、当初の頃は8万haとか相当程度のものが集まっていたのですが、どうもスピードがダウンしてきている。このままでは時間がかかり過ぎるということで、22年にはとても達成できないということでございまして、スピードアップが必要ということでございます。

それから、増田委員からは、販売農家、自給的農家等、いろいろな定義があってわかりにくいし、あるいは50万円というのは一体どういう意味があるのかということでございます。これについては、1つの概念整理として、統計上のセンサスなりで一定の農家を区分する際の基準として設けられているという、ある意味、便宜的な統計上の数字ということでございまして、我々も今、物を分析する際には、統計上出てきた数字を使用して分析しているということでございます。政策的に50万円に何か意義があったということでは必ずしもないと思っております。

それから、中村委員から、経営の担い手、地域の担い手があるだろうというお話をございました。私どもが今ここで「担い手」と表示しておりますのは、基本的には農業経営の担い手を指しております。

ますので、施策の集中化・重点化ということについても、農業経営を育てていく上での担い手という考え方でございます。もちろん、地域の担い手についてはそれなりの、例えば中山間直接支払い等の対策もあるということでございます。

とりあえず、私からは以上でございます。

○生源寺部会長 どうもありがとうございました。

それでは、関連いたしまして、統計部長、何かございますでしょうか。

○統計部長 今、審議官からご説明しましたとおりですが、増田委員のおっしゃった販売農家というのは、30a または 50 万円以上の販売金額を持つものを販売農家とするということなのですが、これはまさにどこで切るかという問題でございまして、30a を仮に水田で考えますと、大体 50 万円位の販売金額になるということで、50 万円位の販売金額があれば、それは自給的農家というよりは、やはり販売を目的とした生産を行っているだろうと、そういう 1 つの区切りでございます。

その他にも、主業とか副業、あるいは専兼というお話がございました。専兼につきましては、随分以前から専業・兼業ということで、これは農業収入と他の兼業収入との単なる多い少ないで分けていたのですが、だんだんやはりそういうことではなく、労働力の質ということに注目して分ける必要があるだろうということで、主業・副業ということを入れたということでございます。労働力の質と収入の動向、それで、より今の要求に応えられるように直したということでございます。

○生源寺部会長 委員の皆様方、よろしいでしょうか。

○森本専門委員 認定農業者の問題でございますが、私は認定農業者でございまして、17 万分の 1 なんですけれど（笑声）、認定農業者に関しましても、これは政策評価会でもよく議論しているんですが、各県によっての数の対応があまりにも違い過ぎるんです。熊本だと、1 万 5,000 人が目標設定なんです。ただ、隣の鹿児島県辺りですと、7,000 人とか 8,000 人の設定なんです。私はいつも政策評価会でも言っているんですけど、国が指導して認定農業者というものをつくり上げていこうというのであれば、ある程度の方向性が出れば、県によってそんなにまで違ってくる数字じゃないような気がするんです。

熊本県は1 万 5,000 人ですから、各県からすると相当多いわけです。同じような市町村でも、200 人とか 300 人も目標にしているところもあれば、50 人位しか目標にしていないところもある。私は、そういうところに一貫性がないような気がしてしまうがありません。この認定農業者の定義——というよりも、市町村が認める認定農業者の形というものが——が、国が考えているような形が下りていっていないような気がしてしまうがありません。ですから、今現在の認定農業者で言いますと、数が一人歩きしているような気がいたします。

私は地元でも言うんですが、全員認定農業者の申請を受けて、全員認定農業者にするのであれば、逆に言えば、認定農業者に全員しないのと全く同じではないかと。これは施策としては同じ意味合いを持つのではないかという話をよくするんですが、もし本当に認定農業者に施策を集中してやろうというのであれば、13 ページで山田審議官の方から説明がありましたと、①の一番上の〇で「望ましい農業構造の実現のためには」という下りがありますね。その 2 行目に、「『担い手』を明確にし、施策を集中化・重点化していくことを加速化させていくべきではないか」とあります。これは

言葉としては、「『担い手を目指す認定農家』を明確にし」という言葉にならなければならないような気がするんです。これはただ単に「担い手」を明確にするのではなくて、「担い手としての認定農家」を明確にすることが大事な施策になってくるのではないか。下の説明を聞きますとね。そういう文章の下りにならなければならないんじゃないかなという気がいたします。

それから、30aと50万円の話が出ましたけれど、ちょっとお聞きしたいのですが、これは米ですか、それとも他の産物ですか。それから、総売り上げですか、それとも純粋な売り上げでの50万円ですか。その辺の説明をしていただきたいと思います。米であれば、30aで50万円も売り上げが上がるんだったら、僕たちは今楽な生活をしていると思いますので（笑声）。そんなことはまずあり得ないと思いますので。

○坂本専門委員 森本委員の考え方同感のところが多いのですが、要は、認定農業者制度というものを、イコール、プロ農業者だ、施策の集中だということに対する提案が今あったのではないかと思いますが、私の提案は、いろいろ考えてもみたんですけど、地域でこれからプロ農業者として地域農業に期待をかけようよというのは、やはり認定農業者ということになるだろうなと思います。ただし、今、森本委員もおっしゃったように、認定のガイドラインをこれからきちっとしていく必要があるのではないかということをお願いしたいと思います。

同時に、そのガイドラインの中で特に明確化しなければならないことは、国民の理解なしには認定農業者はやっていけない時代が来ているわけでございますから、経営の公開ということを全面に打ち出したガイドラインでなければならないということではないかと思います。

それから、第三セクターなどの経営責任が不明確な経営体を認定していくというのは、いかがなものか。これはよほどよく議論しなければいけない点だと思います。

それから、15ページにございます特定農業法人制度でございます。これは検討をお願いしたいのですけれど、今、法人協会の中には、地域農地のお願いを受け、多くの農地を預かっているところがあります。所有権にしても利用権にしても。ところが、集落を1つの面としてまとめていないがために、特定農業法人になれない。しかし、20ヶ所も30ヶ所もの水路とか農道を旧村単位として管理させられている。大変な地域貢献をしていると私は思うので、この辺もしっかり拾っていかないとプロ農業者は育たないと思います。

それから、特定農業団体ということで、ここに5年を目指して法人化しなさいという方向で行くということでございますが、5年間なら、3年目で指導なりチェックをする必要があると思います。5年目にどうだということでは課題が残るのではないか。法人化するには時間がかかりますから、5年なら5年でもいいかとは思います。が、3年目には一応指導なりチェックをするというシステムでないいけないと思います。

それから、都市農業におけるプロ農業者の方がこうおっしゃっているんです。地域の行政的な問題なのだろうと思うのですが、行政事情によって、認定農業者になりたいけれど、受付がないということで困っているという問題提起もあります。これは多くではないと思いますが、これはちょっとおかしいのではないか。

また、地域の防災の面、環境保全の問題、そして人づくりの問題も含めて、これから都市農業と

いうのは非常に大きな役割を果たす時代が来たと思っております。したがって、農地と認定農業者も含めた、これから都市農業のあり方について、あるプロ農業者は、「おれは農業法人をつくりたいんだよ。ところが、猶予問題で農業法人をつくれないんだよ」といった方もあるって、これは非常に大きな問題ですから軽率には扱えませんが、そういう問題があるということでございます。

○生源寺部会長 どうもありがとうございました。ここで一旦切らせていただけますでしょうか。

まず最初に、統計部長から森本委員のご質問やご意見に対してコメントをいただき、その後、山田審議官にお願いしたいと思います。

○統計部長 森本委員からのお話でございますが、50万円というのは米だけということではなく、その農家が販売したものすべての売上金額ということでございます。

それから、「30aまたは50万円」ということになっていますので、米であれば、今の価格ですとなかなか30aで50万円の売り上げはないかもしれません。ただ、その場合は30aという面積の方で販売農家ということになってくるということでございまして、要は、販売を目的としている農家か、自給を目的としている農家かというところの区切りとして、こういう基準を設けているということでございます。

○森本専門委員 だったら、30aという数字は明確ではないですよね。50万円という数字は明確だけれど、30aという数字は明確ではないですよね。50万というのは金額ですから、はっきりわかりますけれど。

○統計部長 30aというのは農地の面積でございますから、個々の農家は、例えば森本さんなら森本さんは自分で幾らの面積を経営されているということはよくおわかりだと思うのですが、その明確でないというのがちょっと……。例えば、30aの水田をつくっているとして、今の単収で言えば大体9俵とれます。それで、27俵とれたと。27俵でそのときに自家用でどの位、販売するのがどの位ということで考えてみれば、それは販売する方が通常は多いだろうと、そういう区切りでございます。

○生源寺部会長 この点は、販売額でいきますと、物価が変わるとどうかという問題もございますし、面積でいきますと、今、森本委員のおっしゃったような点がございまして、どこかで割り切らなければならないということかと思います。

それでは、山田審議官、お願ひいたします。

○山田経営局審議官 まず、森本委員のご意見でございますが、認定農業者について県なり市町村でばらばらになっている。もう少し一貫性がなければおかしいんじゃないかというご指摘でございますが、それは私どもも非常に感じているところでございまして、坂本委員のお話とも関連いたしますが、昨年6月に「運用改善のためのガイドライン」というものを発出しております。

それで、今お話がありましたばらつきについて、ばらつきができるだけ解消していかなければいけないということで、認定農業者制度については基本的に自治体が主導してやるものですが、その認定に当たって透明性を確保するために、例えば審査委員会のようなものをつくっていくですか、あるいは、都道府県知事が、県の中の市町村について同じような自然的な条件、経済的な条件の場合には、あまりに格差があるようなことにならないように調整をするといったことをお願いしてお

ります。また、認定後のフォローアップもしっかりやるということも含めて、そのばらつきの排除ですとか、あるいは先ほどちょっと申しました女性の認定なども含めて、ガイドラインを発出しておりますので、これの周知徹底と、改善する点があれば、またご意見を伺いながら改善をしていきたいと思います。

それから、ガイドラインの話は坂本委員の話と重複いたしますが、今ご説明したとおりでございます。

それから、特定農業法人について、1集落に1つということなのですけれど、なかなかまとめ切れないというお話もありました。特定農業法人については、ご案内のとおり、集落なり一定の面的広がりのある地域において、この地域の農地の利用を基本的には半分以上はこの人に任せていこうということで、集落なり地域で合意をして、もし誰かがリタイアして農地をやる人がいなくなった場合には、特定農業法人が引き受ける事実上の義務があるという、そういう制度でございまして、そういう意味で、集落ごとにできるだけ集めていこうという仕組みなものですから、やはり基本的には地域の農地の過半を担うという仕組みで対応していくことが適当ではないかと考えています。

ただ、例えば、作物がいろいろあって、1つの作物ではなかなか対応できない、あるいは水田と畑が分かれているといった場合には、これは合意形成が難しいかもしれません、そういう集落を分けて、利用規程をつくって特定農業法人を指定するということも可能ですので、原則を守りながらそういう工夫で対応していただきたいと考えております。

それから、特定農業団体についてのチェックでございますが、これについてもどのようなものが適当か、また考えていきたいと思っております。

○生源寺部会長 どうもありがとうございました。

部会長として1つお願いでございますが、今の議論の中でも用語の意味についてのご質問がございました。それから、特定農業法人、特定農業団体と、言葉として非常に紛らわしいものもございますので、1度、用語集のようなものをつくっていただいて、私ども委員としても参考できるような形にしていただきたいと思います。これは他の分野もそうでございますけれど、特にこの担い手・農地の問題は言葉の問題でスムースにいかないリスクもありますので、よろしくお願ひいたします。

それでは、村田委員。

○村田専門委員 担い手の明確化と施策の集中化ですが、どういう人を担い手にするかというのは、今後の農政では、品目横断的な所得保障の対象とするわけですから、非常に重要なことだと思います。しかし、この担い手の「認定」というのが私は気に食わないというか、嫌いとして、なぜ市町村なり国が農業者を認定しなければいけないのか。認定という制度そのものはやめたらしいんじゃないかなと思います。森本さんだって、認定されて喜んでいるとは思わないんですよね。

むしろこれは経営公開をして、「私はこういう農業をやるんだ、やれるんだ」と、自主的に「私は日本の、あるいは地域の農業の担い手となるのだ」と、そういう手挙げ方式に基本的に組み替えるべきだと思います。具体的にどうするかというのはなかなか難しいと思いますけれど、結果的には今の認定農家と似たようなものになるのだろうと思いますが、国なり市町村が認定するという仕組

みは、もう時代にも合わないし、やめたらいいんじゃないかと思います。

13 ページにある考え方は非常に大切で、担い手の明確化と施策の集中化ですけれど、ここで「それ以外の農家・非農家を含めて」というのは非常に重要で、担い手の明確化のときに常にこのようにパッケージで、それ以外の農家についても対策を示さないと、農政は優しくないというか、一部のすぐれた農家だけを対象にすることになってしまう。もちろんすぐれた農家に施策を集中すべきなのですが、それ以外の農家にも目配りするような農政でなければいけないのではないかと思います。

それから、言葉の問題ですけれど、「青年農業者等育成センター」ということですが、担い手というとすぐ青年と言いますよね。これもまた時代遅れでして、新卒者が農業にどの位就くかということが昔話題になったことがありますけれど、今でも年間 2,200 人ですか、2,200 人といったら大企業 1 社が採る新卒者と同じなんですね。それが多いか少ないかという議論をするのは、卒業したらすぐどこか会社に入るとか農業に就くことがいいことだという考え方の残滓だと思います。ですから、39 歳の人を「青年」と言っていいかどうか知らないけれど、ここで青年農業者「等」と言っているからいいのだろうというのは役人の発想であって（笑声）、こんなのもやめたらいいんじゃないかと思います。これから法律をつくるそうですけれど、ちょっと違和感を覚えました。

それから、農地制度についてですが、農地制度は、参入規制というのは極端に言えばなくしてしまって、そのかわり、農地を農地として利用しない人については、今の農家に対してもしかるべき対策をとるべきだというのが僕の考え方なんです。先ほどのご説明の中で、いろいろな規制緩和などについて維持すべきだという意見がありますけれど、この意見を読んでいると、おかしいなと思うんです。現実に今、耕作放棄地がどんどん増えているんですし、高齢化も進んでいるわけですね。それこそ担い手がいないという状態なのに、株式会社形態はけしからんとか、都市住民がやると農地が細分化されるとか、そういう現状維持論者の話を聞くと、タイタニックの船上で椅子取りゲームをやっているようなものであって、これは違うと思います。

株式会社が入ったからといって、都市の趣味的な人が農村に行ったからといって、日本の農業が良くなるとは僕は思わないです。株式会社が日本の農業を救うとは思えないのだけれど、少なくとも参入したいという人、農業をやりたいという人について、おまえは株式会社だからだめ、おまえは都市住民だからだめ、といった参入規制というのはおかしいんじゃないかな。ただ、株式会社だろうが今の農家だろうが、農地を農地として使わない人がいたら、取り上げるという言葉はきつ過ぎますけれど、他に農地を使う人に使わせるような仕組みが必要である。そういう規制強化はむしろ必要なのではないかと思います。

○生源寺部会長 どうもありがとうございました。

その他に、いかがでございましょうか。

○増田委員 担い手という考え方の中に、女性の存在は大きいと思います。60%が女性だというところで、しっかり位置づけようという方向はさらに進めなければならない施策だと思っております。ここには認定農業者という関門が 1 つありますし、女性が家族経営協定を結んでいれば共同経営者として認定農業者になれるというふうに、前進したという評価はある一方、現実には認定農業

者の中で家族経営協定というのは2%ですね。これはなかなか前進しないのではないかと、私は大変懐疑的です。

農村というのは、伝統的な価値観とか温かい家族関係というものが現存して家族を形成している形だと思います。それに、これがたとえ都市労働者である私どもでも、家族経営協定を結ぼうと言ったら、多分うちの夫はびっくり仰天するだろうと思います。家族経営協定というのはなじみにくい制度だと思ってならないのです。さはさりながら、担い手としての女性の位置づけの前進を期待します。ですから、家族経営協定というものをしっかりやっていこうと思っているのか、行政的なお立場でもう1度説明を伺いたいと思います。

○中村委員 本論に入る前に、前回も家族経営協定につきましてご議論があったものですから、まずそこに触れておきたいと思います。

我々も、40年近くこの問題をやってきています。これは究極的には女性の財産権をどうするかという問題でありまして、嫁のただ働きをどうするか、労働評価をどうするかというところから始まっています。民法の改正まで要求をしたような経過もございます。都会の方からもこれについては随分研究をされました。言葉の問題も先ほど出ましたが、これはもう1回検討していただきたいと思います。

それから、今日は主要3課題の3回目でございまして、これから総体的な議論に入るということあります。私どもも今、この見直しについて組織検討をしている最中でございまして、今、組織検討しています視点が6つほどございますので、そのことと、今日提出されました資料に依りまして、当面の懸念なり意見として申し述べておきたいと思っております。

基本的な視点の1点目は、まず、担い手が希望と誇りと自信を持って取り組める基本計画の策定にしてもらいたいということ。

2点目は、食の安全・安心確保を基本とした国民的視点からの食料政策の確立。

3点目は、意欲ある担い手への施策の集中を始めとする経営政策の体系的な整備が急がれていること。

4点目は、農地の不毛地帯を生み出すことのない農地制度の見直しが必要なこと。

5点目は、都市と農村の共生・対流の促進と快適な農村地域づくりの推進が必要であること。

6点目は、多様な農業が共存するための適正な国境措置の確保がなければだめだらうということ。

今、この6つを基本理念にして組織検討を始めています。今日は、資料に基づきまして担い手の問題と農地の問題について、今ここで言える点だけを申し上げておきたいと思っております。

1つは、担い手の問題でございます。先ほどから示されておりますように、株式会社あるいは非農業者を含めて、幅広く多様な担い手を育成確保する方針が打ち出されております。この多様な担い手については否定をするものではありませんが、この点については、既に基本法の22条に基づきまして、今までも家族農業経営と地域に根ざした農業生産法人を前提に議論をされてきていると理解をしておりまして、一定の懸念を払拭した解決がされているということあります。

その後の社会経済情勢の変化を捉えるにしても、農業生産法人としての株式会社の問題、あるいは特区方式も含めて、農地の確保、有効利用、あるいは地域共同体の発展等の面から、農地制度と

も十分に検証をして、慎重に検討してもらいたいということでございます。

たまたまこの間、3月6日の日経新聞の「私の履歴書」を読んでおりましたら、14年間の自分の社長在任中に、180店を閉めて、ほぼ同数の店を開店するとありました。農業ではこうはいかんだろうと思いまして、これは参考になるなと思って見ておりましたが、そういうことも懸念される点でありまして、十分にご配慮いただきたいと思っております。

それから、これはまた議論してもらつたらいいと思いますけれど、EUも共通農業政策の中で家族経営を基本にして、その後も直接支払いの農政を展開していると聞いておりますが、今それがどうなっているのか、これからも参考になるのではなかろうかなと思っております。

それから、認定農業者の問題につきまして今いろいろご議論がありましたので、もう詳しく申し上げませんけれど、認定の方法等も問題がないわけではありませんが、1つの目安としてあるのだろうと思いますし、今後、さらに政策対象として制度の見直しをしてもらいたいと思います。また、今、横断的な経営対策の議論をやっておりますが、そういう対象にふさわしい制度となるようにお願いをしたいと思います。

それから、先ほど坂本さんから特定農業法人の問題が出ましたけれど、これも從来から我々は言っていますように、ぜひ1集落で複数の特定農業法人がもっと易しくできるようにしてもらえないかということです。

それから、これは当初から言っている話ですが、真の効率的あるいは安定的な農業経営を実現するために、横断的な所得対策、経営対策と併せて、農業者自らの努力で強化ができる、いわゆる自己資本の充実ができる、そういう仕組みを検討いただきたいということでございます。

それから、農地制度につきましては、まず現行の農地制度が果たしてきた役割に対する評価をきちんとすべきではないかということあります。したがいまして、今様々な課題がなぜ起きてきているのかをさらに検証するということが必要であろうと思いますし、現行制度が優良農地の確保、あるいは有効利用に果たしてきた役割の適正な評価をまず行っていただきたいということあります。併せて、これは私はいつも考えていることありますが、例えば、かつての土地バブル時代に、農地が農地法の適用を受けていなかつたらどういうことになったのだろうかと思っております。もし農地制度がなかった場合に、今の農地がバブルでどうなっているのかということも改めて思っておりますので、そういう面からも検討をしていただければなと考えております。

それから、農地保全と計画的土利用の確保でございますが、これは前回の企画部会のときに意見を言わせていただきました。その後も資料としても出していただいておりますので、引き続き、農振法との問題、あるいは都市計画法との問題、その他、他省庁との土地制度の整合性の問題等については、さらに検討をしていただきたいということでございます。

それから、地方分権論あるいは規制緩和論について、我々が認識しているのは、地方自治体の実態はやはり開発指向ということが大変強く出ておりますので、地方分権論あるいは規制緩和論に依拠した農地転用の権限の地方への委譲等について、慎重にも慎重を重ねて検討をお願いしたいということあります。

それから、耕作放棄地の問題でございます。これは理由を見ますと、高齢化であるとか担い手不

足だと言っておりますが、担い手がいるところでも遊休地が発生しているところがございまして、遊休地、耕作放棄地につきましては、発生状況、今後の活用の見込み等も必ずしも明らかになっておりません。したがって、実態の検証を急ぐべきではないか。そして、農地として活用するもの、あるいは農地として保全するもの、または林地とか採草放牧地にする等、そういうきめの細かいことが必要ではなかろうかということあります。特に我々が認識しておりますのは、いいところでも面積が小さいから機械が入らないので使えないとか、あるいは不在村の地主と連絡がつかないとかということもありますので、特に保全と管理についてはきめの細かい具体的な方策をつくるべきであると考えております。

それから、権利移動の規制の問題であります、難しい問題であります、多様な担い手の参入ということを検討するにしても、他の土地一般とは異なりまして、農地は農業の生産手段として位置づけられていて、公共的規制を課されているという面もあるわけであります、この現行制度の原則を崩してはならないだろうと思います。先ほども耕作者主義の問題が出ておりますが、耕作者主義を原則としながら検討すべきではなかろうかと思っております。したがって、生産法人等の役員の農作業の従事要件等も先ほどお聞きいたしましたが、あくまでも地域に根ざした農業生産法人を担保するという視点が重要であろうということあります。慎重な検討がなされるべきではなかろうかと考えております。

それから、農地制度につきまして、事前規制から事後規制へという議論がされております。ただ、我々が現状の産廃の不法投棄等の実態を見ておりますと、事前規制、資格規制重視の現在の法制度を、事後規制から行動規制にウエイトを置いた制度に転換だというご意見は十分にご議論をいただきないと、先々、大変な問題を引き起こしてくるだろうと思います。

それから、一般の株式会社やNPO等の農地施策の問題がございますが、これは今申し上げたようなことと関連しておりますけれど、特に構造改革特区の全国展開についてもいろいろな議論がされております。水管理、土地の利用面の地域農業との調和の問題等もございます。あるいは、農地の継続的な利用といったこともございます。短期的な検証でいいのかどうかということも、慎重な対応をお願いしたいと思っております。今、ご案内のように、これは法律事項ではありませんが、資格のある農業者に権利移転する場合も3年3作、少なくとも3年に3回の耕作をするかどうかということを目安に許可をするという実態もございますので、そういう問題も頭に置いていただいてご検討いただきたいと思います。

それから、流動化につきましては、先ほど既に78%が集積されているという議論もありましたが、我々も今努力はしておりますけれど、これからスピードを上げなければいけないということだろうと思っております。問題点は、11ページの下に掲げていることもあると思いますが、いずれにしても、非効率的な農地が残ってしまうということ、年金税制、制度面での問題、個人的な感情問題、あるいは個人と集落との考え方の違い等々、大変難しい問題がたくさん残っております。

このスピードを上げるためには、こういうことを白紙に戻せる仕組みを何かつくらないとスピードも上がりませんし、実際に動かないのではないかということも考えられますので、ぜひそういうシステムを改めて検討をしていただきたいと思いますし、相続による不在地主も、そういう意味

でプールをしておきませんと利用できないのではないかと思います。

広島では集落で全体で農地管理し法人化している事例もございますので、そこで先ほど、経営の担い手だけではなく地域の担い手という過渡的な問題もあろうと申し上げたわけでありますが、そういう集落管理の方法についてもご検討いただきたいと思います。

もう1点、都市住民等への多様な農地需要への対応ということがございます。これはこれまでもやってきておりますし、農業・農村への理解、あるいは教育の問題からもいいことだと思いますので、今の制度はできたばかりの制度でありますから、この中で波及できるようにしたらいかがなものかということでございます。

それから、継承の問題がございましたけれど、これもよろしくお願ひします。

○安土専門委員 先ほど出た意見ともちょっと近いんですけれど、株式会社というのは利益を追求するから、これは抑えておかないといけないといった、何となくそういう前提に立ってすべて考えているような感じがするんですが、株式会社というのは確かに商行為をやる法人ですけれど、商行為は利益を追求する行為なのですが、株式会社そのものは別に利益を追求するということはどこにも書かれていないんです。これは商法をお読みいただいたら、そうなっています。

それで、私どもはもちろん株式会社をやっているわけですけれど、むしろ株式会社の目的は、定款に書かれた事業、何をするかということでありまして、それを目的にするということだと、株式会社が農業と農業に関連する従たるものをするということが定款ではっきりしていれば、株式会社はもっともっと自由に考えて、株式会社による自由な参入を認めた方が、はるかに農業が活性化していいんじゃないかという感じを受けます。

先ほどスクラップ・アンド・ビルトの話がちょっと出ました。これはイオン会長の「私の履歴書」に出ていた話ではないかと思いますが、私どもも店舗を展開しながら、随分スクラップ・アンド・ビルトしております。例えば、そういうことについても、会社というのはだめになったらすぐ閉めるんじゃないかと、そういうことを農業でやられては困るということでおっしゃったのだと思いますが、実際はどうやっているかというと、その近隣に対する配慮は非常に大変なものなんです。

もしそんなものが自由にできるようだったら、例えば、ダイエーさんの会社の建て直しなども非常に簡単なんですね。赤字は閉めればいい、黒字だけ残せばいいと。そういうことをやっていればすぐに立ち直るものが、なぜできないかというと、結局、地主への配慮とか、家主への配慮とか、周辺への配慮とかいうことがあって、できないわけです。したがって、そういう制約条件の中でどうやってその同じ場所を活性化したり地域を活性化したりしていくかということを考えるから、そう簡単にはいかないというのが、すべての株式会社、いわばまじめな株式会社のやっていることがあります。

したがって、株式会社というと利益を追求するから、何かぶち壊すんじゃないかといった、株式会社に対する偏見みたいなものをまず取り去ることが非常に重要ではないかと思うのですが、いかがでしょうか。

○生源寺部会長 どうもありがとうございました。

このあたりで事務局からのコメントをいただきたいと思いますが、特にお尋ねがあったのは、増

田委員から、家族経営協定に関する考え方を改めてお聞きしたいという点だったかと思いますが、何かございますでしょうか。

○山田経営局審議官　　家族経営協定については、役所は進めるつもりか。また、かえって障害になっているのではないかというお話ですが、私どもとしては、女性の地位の向上のためには、今までの農村なり農家の現状からすれば、やはり女性の役割がはっきりしていくことが大事なのではないかと思います。実際に家の中でやるとするとギスギスするんじゃないかというお話もありましたが、なあなあで無理やり過重なものを押しつけられるという状況を改善するための1つのきっかけとして、家族経営協定というものは推進していただくことがいいのではないかと思っておりますし、先ほどの認定農業者の申請の際も、そういう意味で、共同申請するからには、奥さんの立場というのがどうなっているのかということを明確にしていかないといけない。ただ申請すればいいというわけではなく、共同経営者として認定を受けるということですから。

そこを担保する意味で、やはり家族経営協定というものが1つのメルクマールになるのではないかと考えておりますし、進めににくいという話はよく聞きますが、やはり私どもとしてはぜひ進めていきたいと考えております。

それから、先ほど村田委員から、認定農業者について手挙げ方式にしたらどうかということでお話がございましたが、認定という言葉を使っておりますけれども、現実にはなりたい人がまず手を挙げていただくという、事実上、手挙げ方式になっていると私は考えております。認定をする際の基準というのが、先ほど申しましたけれど、市町村の基本構想に合っているのかとか、計画が達成できるのか、農地をちゃんと使うのかとか、ある意味で言えば当然のようなことでございまして、そういう自分の経営を改善するという計画をつくって手を挙げた人に対して、低利の融資を行うとか、税制上の措置ですかとか、農地の集積を進めるということで支援をしていくという意味で、そういう支援をする人が適切だという意味で認定をしているので、基本はあくまで手挙げでございます。

それから、「青年」について、時代遅れで、もうちょっと年上の人もというお話ですが、私どももそう考えておりまして、実際の施策はかなり上の方にも講じているのですが、物事の考え方として、40歳位までに就業した人が最低30年位はやっていただくという考え方で、1つの基準として40歳ということを設定しているのではないかと思うのですが、実際の施策はもっと高齢の方も対象にしておりまして、物事の考え方としても、40までというのはもう時代に合わないのではないかなど私どもも考えておりますので、それも1つの課題だと思っております。

それから、農地制度について若干議論がありました。農地制度の問題、あるいは担い手の問題については、ここで議論をしていただく課題であると思っておりまして、役所の方から一定の意見を申し上げることはないと思うのですが、1つだけ、参入規制をやめて行為規制にしたらどうかというご議論がかなりありました。よくわかるのですが、現状どうなっているかということをちょっと参考にご説明をしておきたいと思います。

今は農地の取得については、参入の際に許可が必要だということですが、では、その後の事後規制としてどんなものがあるかというと、主に心配されることには2つございます。1つは転用です。農地を耕作目的で取得をしたけれども、転用してしまう。これについてはやはり農地法で規制をさ

れておりまして、もし許可を受けずに違法な転用をすると、知事などが現状回復の是正命令などを出すという仕組みが整理をされておりますので、それが十分うまく機能しているかどうかは別として、そういう制度があります。

この転用について心配をされる方、事後規制について不十分だと思っておられる方の論点は、農振農用地区域にあつたりして、農業として守るということが決まっているのに、先ほどちょっと申しましたが、ポツポツと例外的に除外がなされるということで、事後規制をすると、転用の許可制度はあるのだけれど、それが一定の条件を満たした上で除外をされていくということ、あるいは一定のルールによって大規模な開発をするといったことで、事後規制があるけれども、しり抜けになっているような可能性がないのか。そこがきっちりできるのかどうかというのが、事後規制の1つの問題です。

もう1つの問題は、耕作放棄が生じる、これをどうするのか。これについては、耕作放棄地に対する指導ですとか勧告ですとか、そういう制度が農業基盤強化促進法などで決まっておりまつし、あるいは、農振法の中では利用権を強制的に設定をするという方法もあるのですが、現実にはあまり機能していない。つまり、遊休農地を事後的に耕作させるというのは、私有財産権の問題もありますので、制度としてつくるのも難しいし、実際に一定の制度をつくったとしても、運用するのが実に現場では難しいということだと思います。

例えば、遊休農地について、どうして利用できないのか自治体の方のご意見を聞きますと、要するに、周りに迷惑をかけていないからなかなか言えないとか、もう高齢者になっていてとてもこの人たちに指導しても見込みがない、あるいは土地条件が悪過ぎるとかということで、いろいろな制度をつくっても、実際にはなかなか事後規制ができないという状況がございます。

事前規制をやめて事後規制にしたらいい、参入規制をやめて事後規制にしたらいいということについては、財産権の保障あるいは規制の目的との関係で実際にどこまで可能なのか。また、事後規制をするためには状況を把握する必要がありますので、行政のコストもかなりかかるということもあって、実際にどうやってできるのかということも併せてよく議論しないと、事前をやめて事後でという一般論だけではなかなか済まないところがあるということで、若干補足させていただきます。

○生源寺部会長 どうもありがとうございました。

それでは、山田委員、その次に平野委員。

○山田臨時委員 当たり前のことと前段に言った上で、お願いしたいと思います。

担い手の課題は、今日も担い手と農地制度が一緒に提起されておりますように、水田農業の農地の利用の仕方にあるのだろうということは明らかだと思います。そういう問題意識で資料も整理されているということあります。ですから、水田農業の担い手と農地利用はまさに表裏一体で考えていくということ、これが大前提です。

そこで、多くの提言にもそれぞれありますが、農地を農地として利用する仕組みをどうするかということですね。零細分散した農地の所有を所有として認めながらも、しかし、利用を集積するということなんですね。これも確認できるのだと思います。そして、このことについては、これも説明があったように、今まで多くの政策で挑戦してきたことだろうと思います。しかし、先ほ

ど説明がなされたように、十分でない、スピード感がないということですね。これもそういうことでいいのだと思います。

そこで、私の意見でもあります、なぜ進まないのかということです。今、高齢化が著しく進んで、担い手が本当にいなくなっているというのは、もう深刻な事態です。確かに経営感覚のすぐれた特定の担い手がかなり頑張って、それで存在していることも間違いないわけですが、しかし、それらについても、先ほど来ご意見が出ておりますけれど、価格低下や生産調整などで規模拡大が十分進まないということで、場合によれば限界に来ているぞというのが実態だと思います。

そこで、改めてはっきりさせた方がいいのは、今までではどちらかというと第二義的に考えていた集落営農や、それが発展した法人をきっちり位置づけていくということではないかと思います。その点は、今日は立花さんがおいででありますんで大変残念なのですが、日本経団連が先々週に提言しておりますけれど、「個々の農家レベルでの営農継続の是非をめぐる話し合いを出発点にして、集落レベルでの土地利用、営農のあり方について合意形成することが不可欠」と、こうおっしゃって提言をまとめておられるわけであります。僕らはなかなか意見の合わないところがあるのですが、ここはしっかり意見がまさに合っているわけであります。そういう面では、今の現状分析を考えれば考えるほどそこへ行き着くのだということを明らかにしていると思います。

こうした観点で、これは蛇足で言いますと、例えば山田審議官は先ほどの説明で、15ページに関連して、これはなかなか厄介なんですけれど、積極的な集落営農の組織化が大事だとおっしゃっているわけでありますが、その一方で、これらと関連して、認定農業者からの農地の返還について問題が出ているとおっしゃっている。「望ましくない」とおっしゃったのは、「集落営農の積極的な推進は望ましくない」とおっしゃったわけではないのだろうと思うのですが、こうした言葉尻を捉えて物を言うのは不本意であります、大事なことは、この集落営農の位置づけというものを改めてもう少しきちつとやってみてはどうかと思うところであります。

もちろん、ご心配にあるように、従来からの認定農家や地域の担い手が「農地をとられるんじゃないか」とおっしゃる意見も否定はしませんけれど、従来とも、集落営農を出発点にしながらそうした認定農家が育ってきているという事実があるわけですし、新しくつくる集落営農におきましても、本当にもう背負う人がいませんから、周辺の広域的な範囲でとらえて、認定農家なり担い手に多くのことを一緒になって依存せざるを得ないという事実は明確なわけです。ですから、問題は、視点の置き方、政策の比重の置き方であろうかと思っているところであります。

要は、もうこうなりますと、所有は所有として個々人に認めながら、しかし、農地の社会的利用について新しい仕組みをつくるということでないかと本当に思うんです。では、私有財産制のもとでこれをどんなふうにつくり上げるか。それは容易ではないかもしませんが、意識改革も含めて、仕組みをつくることだと思っています。そして現行の農村における農地の利用整備計画のあり方を改めて見直すとか、さらに、地域でそれぞれ選んだ担い手への農地集積を実際に具体化していくということに挑戦することだと思っております。

それなしに、例えば、本日の検討方向の資料のベースでもそうなんですが、「多様な担い手」とか「意欲と能力のある」という言葉は大変いいわけですけれど、実は特区における十分な検証なしに、

リース方式の全国展開や、一般の株式会社の特区における農地所有という話に進んでいくということについては、絶対に認められないところあります。また、転用規制をすればそれでいいのかということですが、事後規制としての転用規制が本当にできるのか。今までも転用禁止なのに転用が進んだり、産廃や建設排土を積み上げたり、建設資材を置いたり、中古自動車を積み上げたり、これを誰が是正できていますか。是正できていないじゃないですか。

私有財産制のもとにありながら、公的・社会的利用の仕組みを農地については入れていくのだ、多面的機能を果たしている農業生産については、そういう役割を果たしてもらわざるを得ないのだということについての理念と仕組みをつくり上げてほしいと思っております。この理念や仕組みについて手がつかないで、現行の仕組みの弥縫策だったり、世の中の流れに身を任せましょうということでは、混乱がますます拡大するだけだと思うところでありますので、発言しておきます。

○生源寺部会長 どうもありがとうございました。

今、12時少し前になっておりまして、本日は12時までを一応めどとしておりましたが、まだ発言のご希望をおもちの方がおられると思いますので、少し延長させていただきたいと思います。

それでは、平野委員、新開委員、そして永石委員の順番でお願いいたします。

○平野委員 それでは、手短に話させていただきます。2つあります。

1つは、先ほど用語集の話が出ましたが、やはり業界用語がとても多いですよね。食料に関わる様々な必要なことを業務化すると、これだけの用語が必要になるのだと思いますと、それだけ食料・農業・農村の世界は奥深いものなのかなということをつくづくと感じました。用語集が、広辞苑位厚くなっても構わないと思うのですが、解説の部分がわかりにくくならないように、ぜひつくっていただきたいと思います。

もう1つのことですが、その奥深い世界にこれから様々なジャンル、立場の人たちが参入していく時代になったのだということが、ご説明でわかりました。今から参入する人たちが決して一時的な取り組みであっては困りますよね。そこで、誰が取り組むにしても、途中で耕作を放棄しないようにするための方法ですとか仕組みを考えること、また、誰かが放棄してしまったときに、即座に耕作を他の人が継続できるようなバックアップのシステムを考えることが必要なのではないかと思ったりしました。

土地はほっておくと、荒れたらもう1回そこでやり直すということがしにくいという特質があるので、誰かが放棄したときは即座にそこを誰かが継続できるというシステムが必要なのではないか。これは多くの人が参入してくればくるほど、そのシステムが必要になるのではないかと思います。その継続性という支えがあれば、少しでも多くの人が参入することは農業や農村の活性化につながると思いますし、大いに進めることが望ましいと思います。

物事が活性化するときというのは玉石混淆の中から今までの歴史にないようなすぐれた上質のものが生まれるということがいろいろな世界で起こっていると思います。農業の世界がどうかということについては、逆にこれからということになるのかもしれません。ですから、本当は試験的に着手できると一番いいのでしょうかけれど、なかなか試験的にしにくい世界であるだけに、難しい問題がいっぱいあると思います。

それで、最初は門戸を多少広くしておいて、むしろむやみやたらなことがないように指導することに力を入れるのがいいのではないかと私は思ったりするのですが、一方で、担い手の質というの農業への志が高い人が望ましいと強く思います。

先ほど安土専門委員から、企業は利益を追求するだけじゃないんだとお聞きして、私は大変安心して、いいお話を伺ったと思っています。ただ、赤字が続いて、黒字になかなか転換できなくなつたときに、最後は経営者の判断は何で決まるか。それはハートではないかと思うんです。農業への志がどれだけあるか。このあたりの吟味というのは非常に大切なではないかと思います。

それで、正直申し上げて、一生何かを続けるというのは、例えばですが、優良農地を最初から取得しようというのではなくて、荒れた農地あるいは手つかずの農地であっても優良農地にかえてしまおうという位の意気込みとエネルギーがなければ、新たに参入して一生続けていくということはなかなかできないのではないかと思ったりするのですが、いかがでしょうか。

○新開委員 「担い手」という言葉に私はちょっと抵抗があるんです。女性でさえも起業を起こして有限会社とか生産分野の会社などを起こす時代に、すべてを「担い手」で括られる農業者側としては非常に抵抗があるんです。この言葉について、みんなからちゃんと言ってきてくれと私は頼まれましたので、農業の現場の側から言いたいんですけど、資料1の1ページと4ページを見ても、高齢化してもう待ったなしの状態になっています。資料2で「農家とは、経営耕作面積が10a以上」という、この10a位の農家も大規模農家も、全部今まで「農家」として括られてきたわけですね。ここでいよいよ線引きをする時代が来たんじゃないかなと思います。だから、今日の場合は、「担い手」としてではなくて、農業経営者として農家を育てたい。

もう1つ、兼業的な、そして中山間地を守るとか、環境的な、そして趣味的な、そういうのが逆に企業的な農業を守る多様な担い手としていただいて、2つに分けると消費者の方も非常にわかりやすいんです。誰も彼もが農家ですので、そして何かを1つ決めるときにも、農家の代表となると、いつも私は隣に農業委員会の会長さんがいらっしゃって、10aと60日働いたら農業委員に立候補できるんですけど、それ位じゃ農業では生きていけないから、そんな基準をするから女性がなれないんですよ、といつも文句を言ってるんです。

10aと60日働く位の男性が嫌というほど全国でなっているんですよ。そういう基準などが全然改定されないで、ずっとそのまま来ているんです。本当に土を耕して汗をかいしている人たちの意見というのは出る幕がないから、私はここまでやってきているんですけど、専業農家と楽しみ農業というのは、これからはある程度区別していただかないと、JAでもそうですが、組合員であれば役員になれる資格があるんです。だから、安高組合長がいらっしゃってちょっと言いにくいこともあるんですけど、組合員であれば誰でも理事とかそういう役になるから、自分が農業で生きていらない人が代表になるがために、農業という問題を深刻に考える役員が今まで少な過ぎたんですね。ですから、その辺も大きく考えると、今日の「担い手」で括らないで、これから本当に日本を支える農業経営者を育てない限りは、外国とは競争できないんです。

でも、今までプロ的じゃない農家を助長し過ぎたために、専業農家がつぶれて、専業だけでは生きていけなくなつて、こんなに兼業農家が増えたんです。これから若者の農業者を育てるには、

農業経営者を育てないと、「担い手」というと何か担ぎ屋のようで嫌だというのが（笑声）、農家の大方の意見なんです。笑っていらっしゃるけれど、言われる方からすると、そうなんですよ。

今まで農業がここまで狂ったのは、専業的な農家を大事にしてこなかったということと、代表もそういう人を入れてこなかったんですね。だから、60%は女性で担っているというのは、仕事が担っていて、こういう大事なことを決めるところには、10aしかつくっていない男性が農業委員とかになっているから、深刻さがなかったんですね。だから、ぜひこれは決めてもらいたい。これだけは改正してもらいたいんです。後ろにもし記者の方がいらっしゃったら、ぜひこういうことを伝えいただきたいと思います。

それから、農地制度ですけれど、相続が均分相続であったことが1つ大きく農業を細分化したと思うんです。特に都市農家などは土地が高いので、どんなところにいる兄弟も均分相続でとってしまうために、せっかく長男で農業をしていた人が農業ではできなくなった。それから、農村では、均分相続がゆえに、東京・大阪に出ていっていながら相続だけ要求するから、土地をとって耕作放棄になっているという部分が非常に多いんです。

ですから、農業を貫く人には相続も考えていただかないと、どんなにすばらしい施策をつくっても、根本が変わらないといけないと思います。

ほとんどがお願いになつたんですけど、「担い手」という言葉をもう1度考えていただきたいと思います。ありがとうございました。

○生源寺部会長 それでは、永石委員。

○永石臨時委員 資料1の20ページですけれど、「担い手」という言葉が正しいかどうかは別にしまして、認定農業者等を含めて、政策助成ルートが国—都道府県—市町村が基本になっているのを、国が直結すべきではないかという表現もございます。それに異論を挟むわけではないんですが、具体的に例えばこういうものは直結した方がより効果的ではないかということがわかれれば、ご説明いただきたいなと思います。

それから、農地法に関しましては、例えば山田専務に反論するわけではないんですが、集落営農は基本だというのはよくわかるのですけれど、すべてがそれではないだろうと。かつて坂本委員が、地域でホームランを打てるフィールドが欲しいなんていうことをおっしゃっていましたが、そういう頑張っている農家もかなりいる。そういう人たちが地域の中で頑張れる、これをやっていくためには、集落営農はわからないじゃないんですが、やはり担い手がいないところを集落営農という前提で物事を発すればいいし、何でもかんでも集落営農が前提にあって担い手が育たないのだと、そして地域で全部認めなければ担い手ではないのだと、そういう基本的な決めつけ方をする必要はないんじゃないかなという考えを持っています。

それから、株式会社参入等につきましては我々も現在議論をしているんですが、ここに提案されていますように、所有権ではなくて、やはりリースでやっていくのが基本ではないかなと思っています。先ほど審議官が言われましたように、所有権を認めますと、さっき言った耕作放棄地の問題、あるいは転用の問題、すべて出てきますので、今、特区でやっておりますような、必ずしも耕作放棄地率が何%でなければならないという規制までかける必要はないと思うのですが、賃貸でもって

認めていく。

ただ、幾ら善良的に解釈したとしても、現実には所有権まで認めますと農家の方が不特定多数で、資本の量からすれば、一般的に言うと会社さんの方が力が強いんじゃないかなと思っていますし、そういう面から言えば、個々に攻められれば、現状の農村からいけば、農地は簡単に売られていくのではないかとも思いますので、その辺は、今、特区でやられているような第三者、市町村の方々がかむとかといった形で、何らかのそういうことを規制しながら認めていくという方向でいいのではないかと思います。

撤退というよりは、むしろ経営戦略上、変わっていくのではないかと。そちらの方がいろいろ問題があるんじゃないかなと私は考えておりますので、その辺をこの方向の中で十分前向きにやっていただければと思います。

○西山臨時委員 地域農政ということに携わっている立場から、3点ばかり、これはご質問というより、お願いということで話をさせていただきたいと思います。

まず1つは、「担い手」の明確化と支援対策ということでございます。施策の集中化・重点化の対象となる「担い手」というのは、資料にございますとおり、認定農業者を基本として進めるということでございますが、加えて、市町村長が地域の実態をきっちと踏まえた上で、担い手と位置づけるのにふさわしい、例えば、今後、認定農業者となることが見込まれる農業者、あるいは認定就農者といった、農業収入に依存をして、将来とも持続的に農業経営を行い得る、「主業農家」というより、「主業的農家」というように幅広く捉えていただきたいなと思っております。

それで、さっきもヘルパーの問題がございましたが、基礎的自治体が、現在、市町村合併あるいは地方交付税の大幅削減といった非常に厳しい状況の中で、さらに北海道のような農業農村地域では、公共事業の抑制ということに伴って、地域を支えてきた建設業者の農業への参入は非常に増大をしております。資料でもそのように出ております。

とりわけ、農作業の請け負いと、改めて申し上げますけれど、酪農地帯での飼料生産といったコントラクター、あるいは酪農のヘルパー組織——このヘルパーは将来担い手になるという事例もございますので、こういうヘルパー組織といった経営支援のための事業体がございまして、これらについても地域の雇用確保、あるいは、さっき申し上げた担い手への道、あるいは農業関連産業の活性化といったことを通じて、農村地域の持続化、あるいは自治体の地域経営といった視点で、どうか支援施策の対象として、今申し上げた対象をきっちと位置づけをしていただきたいなと思っております。

そして、支援施策につきましても、地方の裁量のもとで弾力的に実施できるような、例えば、統合補助金制度あるいは交付金的な制度といった仕組みの検討ができないかなということで、お願いしたいと思います。

農地取得の要件に関しては、今、永石臨時委員が言われましたので、重複いたしますけれど、慎重な検討をお願いしたいと思います。

○安高委員 まず、担い手のところですが、認定農業者制度で、私も実は認定農業者であります、3年前まで地元の認定農業者の会の会長をしておりましたくらいで、経営改善支援センターの

役もしておりました。私がここで思いますのは、担い手の明確化とか集中化というよりも、担い手をどのように育てていくのかと、ここが非常に難しいと思っております。

農業の担い手を指導するというのは、普通の経営の指導よりも難しいです。私どもJAグループでも法人の経営指導というのがよく出てくるんですが、法人は入りやすいんです。帳簿がしっかりとっています。家計と分離しています。家計と分離していない農家経済、しかも、帳簿記帳、もっと言うなら経営という意識さえしっかりとしていないところをどうやって指導していくのか。この指導の手法がいまだに示されないまま、認定農業者制度で経営感覚の育成と政策は言ってきたのではなかろうかと思います。

認定農業者制度は、現状も記載しなければなりませんが、5年後の目標を記載しなければなりません。この5年後の目標をきちんと記載する指導をきちんと受けたためしがありません。近隣を見ても、申し上げにくいくらいですが、鉛筆をなめてつくったというような状況が多うございます。現状を書いています。将来は鉛筆をなめてつくっています。だから改善の道筋がつながりません。と、これが現状だと思います。

私は、ここまでなぜ申し上げるかと申しますと、私自身が農学部の農業経営学を卒業しております。そして、ずっと専業農家でやってまいりました。大学の経営学の先生とも交流があります。そういう中で、現在、農業の経営を指導できるシステムがないと思っております。ない中で、明確化、重点化、集中化をしてどうなるんですか。農業の経営は非常に難しいです。かといって、では、現場の普及員さん、指導員さんが本当に農業経営を学んできたスペシャリストであるかというと、そうでないケースが多うございます。ですから、非常に難しい。

ですから、「担い手」に明確化・集中化というよりも、今、非常に重要であるのは、例えば、今、北海道、岩手、宮崎などで行われている、農家を分類していく、農家経済を分類していくという手法がございます。現状がやつていているのか、やつていていないのか、この把握をしていく。この手法を示すことがまず先じゃないのかと思っております。農家の分類は難しゅうございます。農業経営としてのランクづけと、農家経済としてのランクづけがあります。これは私は別物だと思っております。両方見ていかないと、農家の経営指導なんて、経営感覚の育成なんてできないと思っております。

そういう意味からして、今、農地の問題と担い手の問題があります。私は、農地の問題は1つの舞台だと思っております。担い手は主役だと思っております。主役と舞台の論議はいいんですが、主役に舞台で何を演じさせようとしていらっしゃるのかなと。わかりやすく申しますと、自給率は大変でしょう。しかも、米で3割、4割の減反です。面積は大きいです。ここで何をつくらせるのかという議論なりイメージがなくて、何を今日議論しているのだろうかと思います。

例えば、水田で、休耕地で飼料をつくらせようとしたときに、担い手はどうあるべきなのか、農地のあり方はどうあるべきなのか、ということになるのではないかと思っております。個別の細部の農業ではありません。これだけ3~4割の休耕地となったら、農業の根幹です。ここは農政がきちんと方向性を示すべきだと思っております。それを示して、そのシナリオを決めてから、舞台配置をどうするのか、主役をどうするのかと。これがこの場で議論する一番重要な点であろうかと思

っております。物事を議論していく順番を間違えてはならないと思っております。日本農業がどうあるべきか、その具体的イメージを描いてから主役をどうするのか、舞台をどうするのかという議論にならなければならないだろうと思っております。

○生源寺部会長 どうもありがとうございました。

その他にご発言をご希望される方はおられますでしょうか。

○秋岡専門委員 1点だけ、資料1の13ページの左側の縁で色がついているところで、これから効率的かつ安定的な農業経営を求めてというところの下のところに、「多産業並みの労働時間で多産業並みの所得を確保」と書いてあるんですけれど、ご案内のとおり、多産業というのが、例えば効率化を図るときに、リストラをするだとか、アウトソーシングをするだとか、例えばいろいろな機能を外に出してしまうという、ビジネス・プロセス・アウトソーシングのような手法を取り入れるとか、いろいろな形で効率化をしていたりということで、一概に効率的とは何かとか、いろいろなことを「多産業並み」にと言うには、もう多産業がかなりバラエティになってしまっているということと、「安定的な経営」というのも、振り返って安定的だったということはあると思うのですが、例えば、ここ10年、15年の日本を代表する大企業を見ても、ずっと安定的だったというところは多分なくて、必ず1回とか2回は落ち込んだりとか、いろいろなことがあるわけです。

ですから、「効率的」とか「安定的」とか「多産業並み」という言葉をここにちりばめて説明することで農業の未来像みたいなものが開けるのかどうかというところがちょっと疑問で、例えば、多産業並みの所得と言っても、一般企業のサラリーマンの所得のこういうグラフというのは、若いときは安いのだけれど、あるところでガーンと上がって、ガタッと下がるとかということがありますけれど、農業の場合は多分違うと思うのです。30歳の人と45歳の人が同じ面積で同じものをつくりっていて隣同士だったらそんなに違わないとか、所得のフローチャートみたいなものも違っているので、これから農業を考えると、もうそろそろ「多産業並み」とか何ということはやめて、何か違う指標なり、1つの農業のモデルとしての何か経営だとか、効率的であるとか、安定的なのは何であるのかとか、そういうビジョンみたいなものを盛り込めたらいいなと感じております。

○生源寺部会長 どうもありがとうございました。

その他にございますでしょうか。

それでは、以上で本日の議論は閉じたいと思います。事務局の方から、これまでの一連の発言につきまして何かございましたら。

○山田経営局審議官 ご質問がありましたので、お答えいたします。

先ほど、施策の助成の複線化ということについてどういうことを考えているのかというお話がありましたが、もちろんこれから中身を検討する必要がありますけれど、今、我々の問題意識としては、例えばいろいろな施策を展開するときに、情報がどうも担い手に伝わっていかない、認定農業者等に伝わっていかないということ、それから、情報がなかなかうまく上がってこない、さらに、助成をするときにどこかの機関が通れない、国の側はいいと言っているのに通れないことがある。そういういろいろな事例がありますので、情報の収集とか施策の実施なども含めて、これは施策の内容にもよると思いますので、そういう目詰まりが起こらないような方法を考えていきたい

ということでございます。

もう1点、構造改革特区について、慎重に議論すべきであるというご意見が多かったのですが、全体の評価としては、内閣府に設置をされております評価委員会などが評価をしていくということになりますし、各省も評価をしなければいけないということで、その日程としては、4月頃から調査が始まって、6月位には報告をまとめていくというスケジュールが評価委員会の方ではありますので、そのスケジュールに合わせてどう対応していくかということが1つのスケジュール感としてあります。

以上でございます。

○生源寺部会長 どうもありがとうございました。

それでは、本日まで企画部会を4回開催いたしました。それで、いわゆる主要3課題を中心にご議論をいただいたわけでございますが、時間の制約もあり、十分ご発言できなかつたこともあろうかと思います。そこで、次回の会議はフリートーキングとなっておりますので、その際に大いにご議論をいただければありがたいと存じます。

日時でございますが、4月9日・金曜日の午前10時から、場所は今回と同じここでございますので、よろしくお願ひいたします。

それでは、本日はこれにて閉会いたします。どうもありがとうございました。

——了——