

第19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10月1日（金）14：01～17：06

場所：農林水産省7階講堂

○生源寺部会長 それでは、ただいまから食料・農業・農村政策審議会第19回企画部会を開催いたします。なお、本日は八木会長、江頭委員、大木委員、古賀委員、豊田委員、増田委員、杉本臨時委員及び秋岡専門委員が所用によりご欠席とのことでございます。

本企画部会は公開されており、一般公募によって82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。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ので、よろしくお願ひいたします。

本日は、島村農林水産大臣にご出席をいただいておりますので、最初にごあいさつをお願いしたいと存じます。よろしくお願ひします。

○島村農林水産大臣 9月27日付で農林水産大臣を拝命いたしました島村宣伸でございます。第19回食料・農業・農村政策審議会企画部会の開催に当たりまして一言ごあいさつを申し上げます。

委員の皆様方におかれましては、本年1月から食料・農業・農村基本計画の見直しに關して、大変ご熱心にご議論をいただいていることと伺っております。心から感謝申し上げる次第であります。この8月には中間論点整理を取りまとめていただいたところですが、来年の3月の基本計画策定に向けて、引き続きよろしくお願ひ申し上げる次第であります。

農林水産行政は現場に密着すると同時に、毎日の国民生活に深く関わっており、国民に一番身近な行政分野であります。そういう分野であればこそ、その政策推進に当たつ

ては広く国民各界、各層の方々の意見を聞き、それを政策に反映させていくことが大変重要なことと認識しておりますので、引き続き忌憚のないご意見を賜りますようにお願い申し上げ、ごあいさつといたします。どうぞよろしくお願ひ申し上げます。

○生源寺部会長 どうもありがとうございました。なお、島村大臣におかれましては、所用により、ここでご退席ということでございます。

○島村農林水産大臣 ありがとうございます。よろしくお願ひ申し上げます。

(大臣退席)

○生源寺部会長 それでは、テレビカメラのクルーの方はここでご退席願いたいと思います。

それでは、議事に入りたいと思いますが、その前に企画部会の運営、進め方に関して1点申し上げたい点がございます。それは、資料の管理についてでございます。

前回も申し上げましたように、秋以降の部会運営を効率的なものにするため、事務局には委員の皆様に対しまして時間的余裕を持って資料を送付すること、また、可能な限り事前に説明する機会を設けるようお願いしてきたところでございますが、この資料につきましては、あくまでもその資料に関連する企画部会終了後に対外的に解禁になるとという取り扱いでございますので、ご確認のうえ、くれぐれもよろしくお願ひいたしたいと存じます。

それから、前回の企画部会におきまして委員の皆様からいくつか資料の請求がございましたが、これらにつきましては次回10月8日の企画部会の際に提出できるよう、事務局に準備をお願いしておりますので、この点もご承知おきいただきたいと思います。

それでは、議事に入りたいと思います。本日の議題は「担い手・農地制度」でございます。まず、事務局から資料の説明を簡潔にお願いいたします。

○須賀田経営局長 経営局長の須賀田でございます。分厚い資料が2冊ございまして、資料1が担い手の基本的考え方の部分でございます。

めくっていただきまして、1ページと2ページにこの間整理していただきました中間

論点整理をそのまま抜粋して載せてございます。

その2ページの一番上の行でございます。「効率的かつ安定的な農業経営及びこれを目指して経営改善に取り組む農業経営」、これを担い手として育成・確保する、こういう整理をさせていただきました。

「効率的かつ安定的な農業経営」とは一体いかなるものかということで、現時点での考え方を示し、試算したのが次のページでございます。3ページにございますが、左のほうにございます。他産業並みの労働時間で、他産業並みの生涯所得を上げ得る経営として、どの位の規模が平均的に必要であろうかということで、試算をしたもので、あくまでも全国平均として試算したものでございます。

左の下にございます他産業並みの生涯所得、年金を除いてございます。給与と賞与と退職金、これで全国平均いたしますと2億1,000万、他産業並みの生涯所得はそれ位に試算されるわけでございます。40年間農業に従事するといったしまして、年間所得にいたしまして530万、こういう前提が得られるわけでございます。

それを一番下の集落営農を除きまして、主たる従事者1名に補助的従事者1名、補助的従事者の給与等に関しましてはコストに入れてございます。主たる従事者が530万円を所得として稼ぐ。現時点での技術水準、そして最近の価格で稼ぐとしてどの位の規模が必要かということを北から南まで畠作と水田で試算してみました。

一番上が畠作物でございまして、北海道の十勝地方、小麦、豆類、てん菜、ばれいしょの輪作経営で530万円稼ぐのに約25ヘクタール。

同様に網走地方、これは豆類が除かれまして3作の輪作でございますけれども、現時点で約26ヘクタールでございます。

水田経営が3つに分かれておりまして、個別経営といったしまして1年1作、裏作は使えないという北海道地方の水田作。水稻と小麦で約20ヘクタール。

その下が裏作を半分使えるということで、2年3作経営といったしまして14ヘクタール。裏が全部使える、北関東とか北九州でございますが、水稻、小麦、大豆といったしまして約10ヘクタール、こういう試算値があるわけでございます。

そして、一番下が集落営農、2年3作地帯で試算をしたわけでございます。これは主

たる従事者が1名、それを支える準基幹労働者が2名。全体で27戸。27戸に対しまして稻作所得に近い10アール当たり4万円を配当として支払う。準基幹労働者2名に対しては年間150万円を支払うとしたとして、約40ヘクタールほどの規模が必要、こういう試算がされるわけでございます。

こういう試算の下に、右側にアーチェリーの的みたいなものがございますけれども、網走地方、26ヘクタール。大体半分位、5割強位がシェアとしてございますし、十勝地方でいきますと25ヘクタールといいますのは7割強のシェアを占めているわけでございます。しかしながら都府県の水田で申し上げますと、10ヘクタールを越えるところといいますのは3%ちょっとというシェアでございまして、都府県の水田、こういう経営を目指すとしてどの位の要件を課せるかということが今後のご議論ということでございます。

4ページでございます。4ページは地域の実態を踏まえて担い手確保のための施策を工夫しなさいというご指摘をいただいたわけであります。現時点の考え方を5ページに示してございます。左にそれぞれの農家がございます。一番上に主業農家。労働力がある、農業所得が主ということでございます。担い手を志向する者。一部負債で苦しんでいる農家も後で出てきますけれども3割弱ございます。その下に準主業農家、これは労働力はありますけれども農業所得は従という農家でございます。以下、十分な労働力のない副業的農家、自給的農家となるわけでございます。

この現状の農家を、担い手志向の主業農家の中から規模拡大あるいは金銭面での資本増強、これを政策的に行いながら担い手のほうに持っていくというのが一番上の線でございます。

主業農家のうちの負債で苦しんでいる農家に対しては、後で出ますが農業再生委員会というものに経営を診断していただきまして、再生可能なものは金融機関による負債整理をお願いしながら再生して担い手を目指していただく。そうでない、債務超過と書いてありますが、ここで農業を諦めざるを得ないという農家に対しましては、その経営資源を売り払っていただきまして、自らは債務処理をしていただきまして、できるかぎり担い手の規模拡大にその経営資源はつないでいこうということでございます。

あと、準主業農家あるいは副業的な農家の中で農業を継続したいという農家があります場合は、集落営農という形で組織化していただきまして、さらにこれの法人化を目指しまして頑張っていただく道をつくりたいということでございます。

あと自給的農家等大部分の農家に対しては農地を出していくということを期待したいということでございます。

あと、ホビーとか生きがいという農家もいらっしゃると思います。それはそれでやつていただくということでございます。

下のほうに建設業者等、農業以外からの新規参入の道も当然開かなければ全体の構造が支えられない、こういうふうな基本的な考え方で担い手の育成・確保を目指したいということでございます。

6ページでございます。6ページには2つ指摘がございまして、1つは集落営農の組織化と法人化を促進していくべきであるというご指摘と、それから下のほうはサービス事業体、農作業の受託を業務とするサービス事業体については地域農業生産を支える様々な機能を果たしており、担い手に行くべき人は担い手へ行く道を支援すべきであるということの指摘をいただきました。

7ページに集落営農の位置づけがございます。左側にいろいろなパターンの集落営農を掲げてございます。

集落営農といいますのは集落単位で何らかの取り決めをして行う営農ということでございまして、現在、9,961 営農集団、約1万の営農集団がございまして、1集団当たり平均20ヘクタール位の規模でございます。

以下、例示がございます。「営農を一括管理・運営」と書いてございます。これは経営体に近い形のものでございます。約1,200の集団がございます。それから、「作付地の集団化・ブロックローテーション」、主として転作対応のための栽培協定を行っております。これが我々の計算では5,500ございます。重複する機能集団がございますので、足して1万になるわけではございません。それから、その下に「農業機械共同利用」、2種類ございまして、農業機械の共同利用として農協等の何とか部会ということで、農協等の中の何とか部会がオペレーターになって活動しているもの、これが4,940、

約 5,000 ございます。その下の農家が核となって機械の共同利用をしているもの。これが 4,000 強、 4,330 ございます。一番下に「共同で農作業」、共同防除等の農作業の共同化、これが約 3,000 ございます。

一番上の経営体の実態を備えているものというのはいいわけでございますけれども、そのほかのものについては、今後、経営体の実態を備えるべく努力をしていただきたいということで、真ん中に「特定農業団体」というのがございますけれども、下からいきまして経営体としての一元的な管理がされている、あるいは法人化の計画を持っていいる、代表者等の定めに関する規約があるということで、経営体としての実を備えている。そして、右側の農業生産法人に何年か後には行ってもらいたい。こういう道筋を描いています。なお、特定農業団体は現時点で全国に 120 ございます。

8 ページはその特定農業団体の概要の説明でございますので省略させていただきます。

9 ページ、農業サービス事業体というものでございます。文字通り他からの農作業の受託を業務とする事業体でございます。主として受託料を収入とするものでございます。

内訳が左に書いてございまして、現在約 2 万事業体がございます。うち半分、約 1 万 2,000 が農家の組織、それから 7,000 弱が農業団体、 848 が建設業者等でございまして、地方公共団体、主として畜産の育成牧場等でございますけれども、そういうものも 200 足らずあるということでございまして、真ん中にその内容を書いてございます。

農作業の受託というのが圧倒的に多いわけでございます。あとコントラクターと言われる、自給飼料あるいは牧草の生産をしているもの、肉用牛・酪農のヘルパー、育成を含みますが、そういうものをしているものがございます。

我々としてはこの中から地域の担い手の役割を果たす農業生産法人を志向するようなサービス事業体を支援していきたいと考えているわけでございます。

10 ページでございます。認定農業者制度の問題でございます。2 つ指摘がございまして、上が認定農業者の制度の考え方は今後とも尊重していくことが適當。1 つ下のほうにございます。認定プロセスの透明性の確保、認定のばらつきの解消、認定後のフォ

ローアップ等を徹底する必要があるということで、認定農業者制度の考え方そのものはいいけれども、運用がいい加減ではないかという指摘でございます。

11 ページでございます。これが認定農業者制度の仕組みを左に書いてございます。もともと上から担い手を指定するのはけしからんということで、地域あるいは農家段階からの積み上げによりまして、今後、将来にわたる担い手となろうとする者を確定していこうという発想に基づくものでございまして、農家が経営改善計画を市町村に出しまして、市町村が自らつくった基本構想に合致していれば、これを認定するということでございます。現在、真ん中に表がございますが、18 万 7,000 経営体が認定を受けているということでございます。

この認定農家に対するメリットが右のほうに書いてございます。現実的なメリットといったしましては、そのうちの 2 番目に書いてございます融資、スーパー L 資金でございます。長期低利の融資制度の対象となるということ。その下にございますが、税制上の特例があるということ。機械設備の割増償却でございます。それから、個別の事業といったしましてはリースによる機械施設の導入等の対象になるということ。それから、その下にございますけれども、米の関係で、担い手経営安定対策としまして、基準収入を当該年の米の収入が下回った場合に差額の 9 割まで補てんされる。そのほか、農業者年金の保険料の助成を受けられる、こういうメリットがあるわけでございます。

12 ページでございます。この認定農業者制度はいかんなく効果を発揮しているのかという問題でございます。左の上に認定農業者の割合を書いてございます。上位 3 県と下位 3 県の主業農家数に占める認定農業者の数でございまして、上位 3 県が 3 分の 2 以上であるのに対しまして、下位 3 県は 2 割以下ということでございます。各都道府県によつてばらつきが非常に大きいということでございます。

特に、この右の具体的な認定に際し、あるいは認定後の問題でございますけれども、上がいい例で下が悪い例でございます。上のほうは、この市町村構想で目標所得 800 万、目標労働時間 2,000 時間という設定をしてございます。具体的な認定農家の方が、現在 6 ヘクタールお持ちで、将来目標としては 10.9 ヘクタール、11 ヘクタール程度にしたい、目標所得は 900 万から 1,100 万ということでございます。これを認定したと

ということでございます。これは構想の考え方にはぴったり合っているわけでございます。

下のほうでございます。市町村の目標は 800 万としているにもかかわらず、この S 氏という方は経営面積 3 ヘクタール、将来も 3 ヘクタール、目標所得 500 万というこ とでございます。これも認定されているということでございます。いい加減な運用とい えばいい加減な運用でございます。特に左の下にございますように、市町村はフォロー アップしているのかという話でございまして、青とその横のピンク色、約 4 割がフォロ ーアップが足りないということでございます。

13 ページはこれらの状況を踏まえまして、農業団体と私どもで現在指導中の事柄で ございまして、ばらつきの解消、フォローアップ、経営改善していかなければ取り消すと いうことを進めてきているところでございます。

14 ページでございます。14 ページは 3 つの指摘がございます。一番上が、担い手の 育成に関しましては主体的な判断とか地域の意向、そういうものを尊重しながら経営改 善努力を促すような措置を講ぜよということ。真ん中は、離農したり経営規模を縮小す る経営が増加すると見込まれる中で、こういう者の経営資源が次代の担い手に円滑に引 き継がれるような施策を進めよということ。一番下が農業団体の窓口の一元化等の支援 体制の合理化を進めよということ。この 3 点でございます。

15 ページは先ほど出てきました担い手育成・確保の進め方でございますので、説明 を省略いたします。

16 ページでございます。負債農家の問題でございます。左は、農林公庫から聞いた 状況でございます。主業農家 1 戸当たり 540 万程度の借入金があるということで、真 ん中の表に A タイプ、B タイプ、C タイプとございます。A タイプは正常に償還してい る農家でございますが、B タイプが償還に一時支障を来している、C が償還が行えない、 合わせまして 3 割ちょっとの農家が償還に支障を来しているところでございます。

その理由が下にございます。半分以上が無理な事業拡大や過剰投資ということでござ います。融資機関も何をしていたのかということになるんですが、半分以上がそういう ことでございます。

こういう農家に対しまして、先ほども出てきましたが、農業再生支援スキームという

ことで、右にございます。経営が困難になった農家につきまして、弁護士とか公認会計士とか、そういう専門家を含めまして、農業再生委員会というのをつくりまして、その経営の診断をしたいということでございます。農協や農林公庫の協力を得まして、負債を整理いたしまして再生可能な農家については、そのまま負債整理のうえ、再生の道をとってもらう。駄目な農家につきましては経営資源を売り払っていただくという処理をしたいということでございます。我々の経験では往々にして農家は経営が悪いということを認めたがらない状況がございまして、弁護士、公認会計士を入れましたのは民事再生手続きにも持っていくたいということでございます。

17ページでございます。担い手の支援機関、団体の問題でございます。左側に各団体、支援機関を並べておきました。一番上が農協でございます。全国で組合員数 900 万人でございます。職員数が 25 万 8,000 人でございます。文字通り農家の共同体ということで、共同販売、共同購入等を中心とした共同体でございます。

その下が普及センターでございます。都道府県段階にある都道府県の職員でございまして、技術の普及を行っている。全国で約 9,000 人います。

その下が農業共済でございます。今のような災害が生じた場合に損失の補てんを行い、損害保険を担当している組合でございます。ここも職員 9,000 人でございます。

その下が農業委員会でございます。農地の管理、斡旋、耕作放棄地の解消等を行っておりまして、全国に 5 万 8,000 人の農業委員がございます。

一番下が農業公社、農地保有合理化法人でございまして、農地の買い入れとか売り渡しの仲介機能をしております。これは県の公社以外に市町村の公社、あるいは農協、市町村そのもの。全国に 660 ぐらいこういう機能を持った法人があります。

これが、真ん中にございますように、市町村や農協が広域合併いたしまして、農家から遊離していく状況にあるということでございます。地域農業を組織化するにも離れてしまっているということがございます。そこで今後の問題といたしましては、支援の窓口の一元化、これらの機関が一元的に連携をして、どこへ相談に来ても全部わかるようになるということもさることながら、疎遠になった関係をつなぐ地域のリーダー、コーディネーター、こういう人を確保していくことが今後の担い手確保のために急がれる状

況でございます。

18 ページ以下は各種施策を担い手に集中化する、重点化する、21 ページ以下には農業構造の展望、農業経営の展望がございますけれども、説明は省略させていただきます。

続きまして資料 2 でございます。資料 2 は農地制度でございます。これまで種々ご議論がありましたので、根本的な考え方も資料として掲げさせていただいております。

1 ページでございます。これが現在の農地制度の基本的な規制の体系でございます。この農地制度の基本的な規制の体系を緩和していくという形で、制度的な農地の流動化策が講じられているわけでございます。1 ページが基本的な規制の体系でございます。左上に書いてございますが、農地とはそもそも何かということでございます。農地は当然のことながら農業の用に供されてこそ価値があり、その効用を発揮できるというものでございます。

さらに右に書いてございますが、一旦かい廃いたしますと、再生に多大な資本と労力を要する、こういう 2 つの特徴がございます。

そこから矢印が下りておりますが、左にございます。農地はこれを効率的に農業の用に供することができる者により利用するようにすることが必要ということでございまして、このために矢印が下に下りておりますが、農地というのは農地を適正かつ効率的に耕作できる者によって取得される必要があろうということで、そういう点を外形からチェックしようということでございます。農業経営に志があると思われる者によって農地が取得されることを担保するというものでございます。

そういう仕組みがあるからこそ、この農地の確保・保全、転用の規制、農地はそういう志の高い人によって取得される必要があるんだ、だから、農地を農地以外に利用することは原則禁止なんだという転用規制があるわけでございます。具体的には下にございますけれども、農地と転用目的の公共性・公益性を比較衡量しまして、あるいは周辺への悪影響等をチェックいたしまして、個別に転用を許可する、こういう体系を持ってるわけでございます。どっちか一方をなくして一方だけという考え方には成り立ち得ないわけでございます。その中間に黄色くありますが、耕作放棄地が現実に生じた場合には農業の用に供するような仕組みが制度的に予定されているわけでございます。

それとは別に右側に計画的な土地利用の確保ということで、マクロ政策がございます。農業振興地域制度というものがございますけれども、これは都市的な需要に対しまして、生産性の高い農地、あるいは集団的な優良農用地を囲い込む、スプロール化されると農業の生産性の向上が図れないということでございまして、都市的な需要に対して防御的に囲い込む制度として農業振興地域制度があります。これも左側の農地制度を前提にいたしました制度ということでございます。

2ページでございます。大変細かくなっていますけれども、いろいろな視点からこれまで規制を緩和してきているわけでございます。一番上が農地の流動化・利用集積ということでございます。借地主義、借地による規模拡大を図るとしたのが昭和45年、同時に先ほど出てきました農地保有合理化事業、公的な仲介機能を有する機関によって農地の移動を図ろうというのが昭和45年でございます。昭和50年には集団的な土地利用調整をすれば農地法の許可の例外にしようということで、農用地利用増進事業。さらには平成5年には先ほども言いました認定農業者制度というのが確立されているわけでございます。

真ん中の参入規制の緩和に関しては農業生産法人という考え方が昭和37年に成立しております。もともと自然発生的に税金対策のために農家が法人化するという動きがございまして、どういう範疇で農業生産法人を認めるかということでございます。当初は、株式会社は株式が自由譲渡で、経営方針が一定しないという理由で認められておりませんでした。それが、右側でございますけれども、平成12年に農業生産法人の一形態として株式会社が認められるということで、それまで弊害と思われておりましたこと、例えば株式の譲渡制限をする等々によりまして、経営の安定が図られるであろうということで株式会社も認められているわけでございます。

その横に農業法人投資円滑化法制定とございます。これはプラスの政策でございました。農業投資育成会社というものをつくりまして、農業の投資を専門に行う会社がつくられたということでございます。

平成15年の改正におきましては農業生産法人の出資を一般企業は5割、一部のものについて容認したということでございます。

3番目に耕作放棄対策というのがございます。耕作放棄地に対して強制的に賃借権を設定する方法がないのかというのがございました。実は昭和50年に特定利用権制度の創設ということでございます。都道府県知事の裁量と書いていますが、これは裁判の間違いでございます。強制的な裁判ということで、耕作放棄地を共同利用に供することが可能ということで、農協と市町村が最後には強制的に賃借権を耕作放棄地に設定できる、そういう制度がございました。1例も実態はございません。

その右に遊休農地に関する措置というのが平成元年にできておりました。市町村長が所有者等に対し、利用増進を図るように勧告するということがございます。

何といっても一昨年できました特区法でございます。これは耕作放棄が見込まれるようなところにおきまして、リース方式でいつでも契約が解除できるようにして、農業生産法人以外の法人の農地の利用を認めているということでございます。

その下が生きがい農業ということで、市民農園の関係がございますし、一番下に転用の関係があるわけでございます。

次のページでございます。以上のような制度の下で今後、中間論点整理におきまして農地制度に関しては大きく3点指摘されております。

1つが農地の担い手への利用集積を加速化すべきではないかという点でございます。2つ目に耕作放棄地の発生防止、解消策を講ずるべきではないかという点が2点でございます。3点目に優良農地の確保策。大きく言うと3つの課題を宿題としていただいているわけでございます。

4ページでございますが、これは先ほど出てまいりました、地域の実態に応じて、どのような考え方で農地の利用集積をしていくかということでございます。先ほどのとおりでございます。

5ページに集落ごとの特徴とその方向というのを、この4つに集約されるわけではありませんけれども、例えば左の上は、農村社会としての集落機能がちゃんと維持されていて、担い手も確保されているというところでは兼業農家から担い手への農地の流動化を促進していくを中心にしていこうということでございます。右の上は、集落の内外に担い手はいない、総兼業家地帯ということで、営農意欲はあるといった場合は集落

営農ということで、組織化をして、農業生産法人へのステップアップを図っていくことを中心に考えるべきではないか。右の下、担い手はいないけれども、集落の内外に農作業の受け手がいるといったような場合には、集落営農をつくって、その中にサービス事業体に参画してもらう、あるいは補助的役割を担っていただくということが適当なのではないかということでございます。

都市近郊はどうなるのかというのが左下でございます。集落機能もなく、担い手もないという場合には、個別にそれぞれの考え方で従ってやっていただく。市民農園も良し、趣味的な農業も良し、あるいは高付加価値、ハーブとか小松菜、そういう高付加価値農業を目指すのも良しということでございます。

6ページでございます。農業経営の収益性を米を例示しておきました。生産費と価格体系でございます。家族経営の場合でございます。右に自主流通米価格 14 年産ということで、これが市場価格でございます。左が生産費でございます。黄色いのが実支出の分でございます。物財費、雇用労賃、支払い地代等でございます。

市場価格からこの黄色い部分を差し引きましたのが所得ということになるわけでございます。家族労働費といったようなものを所得に変えて成り立っているということでございます。

7ページでございます。資本回転率を見たわけでございます。しかも、認定農業者における資本回転率でございます。

資本回転率、注 1 にございますが、総資本（総資産）に占めます売上高でございます。当然のことながら、この表の一番下の全産業平均 1 を超えているわけでございます。農業部門は平均で 0.33 といったような、非常に回転率の悪い産業でございます。それが故に長期低利の融資制度、各種の補助政策があるということでございます。

8ページでございます。中間論点整理に至る段階、あるいは中間論点整理の際、株式会社問題を中心にいたしまして、法人の経営形態論について様々なご議論をいただきました。そこで 4 ページにわたりまして法人の形態論を取り上げてみたわけでございます。

8ページには典型的な例といたしまして、左上が株式会社、その下が合資会社、右側

が農事組合法人でございます。経営者の責任、それから経営の方針を経営者が握っているのか、そうでないところが握っているのか。それから、持ち分の譲渡の自由があるかどうか。これは経営方針が一定しているかどうかということでございます。

それから、脱退が許されているかどうか。資本が保全されるかどうかという話でございまして、左上の株式会社は皆さんご存じのとおり債権者への責任というのは会社資産でございます。経営者の責任というのはもちろん人間のものでございます。

経営上の意思決定というのは株主総会が最終的な決定権を握っておりまして、自由度がその分制約されているということでございます。

株式の譲渡記録、黄色く囲っておりますが、株式の譲渡が自由ということで、株主総会の構成員が変更するために、経営方針の見地ということが一定しない仕組みになっているということでございます。しかしながら脱退が許されません。株式を誰かに売るのは自由でございますが、辞めたということはできませんので、資本のトータルは保全されるということでございます。

結局、この形態はこの資本、安定した資本でいかに利潤を確保するかという、こういうことに向いた形態でございます。

左の下が合資会社でございます。無限責任社員と有限責任社員がいる会社ということでございます。経営者は無限責任社員ということでございます。経営者は債権者に対して無限の責任を有しているわけでございます。しかしながら経営の意思決定は経営者の自由度。定款にのせれば、それが通るというほど自由度が確保されているということでございます。持ち分の譲渡が原則的に不可ということでございますので、経営方針は一定ということでございます。ただ、脱退が自由でございますので、資本の保全が不確実という点がございます。

この右側の農事組合法人というのがございます。これは協同組合原理で運営される農業の法人をつくろうということでつくられたものです。これは農業を行うための法人ということで、業務が法律で限定されております。経営上の意思決定は総会による制約が強いということでございます。また、持ち分の譲渡が原則不可ということです。

こういうような形態で、人的結合体という性格がこの合資会社、農事組合法人なれば

と思っております。

それを踏まえまして9ページでございます。法人が農業経営を行う場合のチェックポイントを左の四角で囲っておいたわけでございます。3点ばかりございます。

経営上の意思決定のヘゲモニー。経営者の意思がどこまで反映できるかを1つのチェックポイントにしているわけでございまして、農業経営というもの、持続というものがどこまでできるのかということでございます。

2番目に持ち分の譲渡は自由だ。これは経営方針が一定するかどうか。これを2つ目のチェックポイントにしているわけでございます。

3つ目が事業継続の担保といたしまして、その法人の事業が農業経営に限定的であるかどうか。業務執行役員が農業をやる者によって構成されているかどうか。こういうところをチェックいたしまして、右側の農業生産法人の要件ができているわけでございます。

株式会社に限って言いますと、株式譲渡制限があるものに限らせていただいているし、事業としては農業経営の売上が過半であるということ。構成員としましては農業関係が原則4分の3。農業関係以外が原則4分の1なんです。当該法人が農業経営改善計画について認定農業者になった場合には農業関係者以外が2分の1まで可能、役員につきましても農業の常時従事者でなければいけないという要件を付けさせまして、左の条件をクリアする仕組みになっているわけでございます。

こういう条件の下で、10ページには株式会社のことが書いてございます。左側の四角で囲っておりますように、公衆の間に存在する資本を吸収して、会社の財産的基礎として企業活動を行う形態ということで、株主にとっては自ら経営に参画しなくとも利益に預かることができるし、資本を回収したいときには譲渡して換価すれば良いということです。

経営者にとっては自ら資力がなくても経営手腕さえあれば、広く資本を集めて実力を発揮できるということで、まさに近代資本主義の申し子、担い手でございます。そういういい点と農業からの継続の要件、これを加味して今の農業生産法人ができているわけでございます。

現在まで株式会社の農業生産法人は 86 社ございます。中には建設業、運輸業、衣料品、こういうものから参入された者というのが存在しているわけでございます。

11 ページでございます。立花委員から提案のありました L L C、ライアビリティ・リミテッド・カンパニー、有限責任事業会社、アメリカで非常なブームになっているものでございます。これは農業にとりましては株式会社のいいところと、ほかの農業組合法人のいいところを合わせたような形態でございます。まず、経営者の責任は有限でございます。そして、経営者の意思決定が強く働くということで、株式会社よりも経営の自由度が確保されるということ。出資者は、株式会社と異なりまして持ち分の譲渡が原則的にできないことになっております。経営方針が堅持できるということでございます。株式会社と違いまして脱退が自由でございますので、資本トータルの保全が不確実な経営体でございますが、どういうものに向いているかというと、ベンチャー企業的なもの、例えばソフトウェアを開発する、そういうもので、個人の能力如何で事業の成功、失敗が大きく左右されるようなものに向いているのではないかと言っておりました。農業でいえば、例えば高付加価値の事業をやりたい場合。あるいは名人芸といったものを持っている農家を支援したいような場合に、あんたにかけるんだという形態にこれは向いているのではないか。株式会社はそういう点でいきますと、金も出すけれども口も出すという形態でございます。口も出すというところがちょっと引っかかるわけでございます。

12 ページ、外国の例でございます。アメリカの例では左の（1）のところにございます。アメリカの穀倉地帯である 9 州では、法人による農業経営を、家族経営を基本とする小規模な会社に限定しております。事例としてはネブラスカ州の事例を挙げておきました。

それから 13 ページでございます。フランスの事例でございます。フランスの場合はかつては規模拡大をするような農地制度でございましたが、現在ではそこにございますように大きくすることを制限するような県知事の事前許可を必要とするケースといたしまして、②にございますように受け手の経営農地面積が上限基準を超える場合とか、③でございますが、出し手の経営規模が一定以下になる場合、これをチェックにから

しめているわけでございます。法人経営につきましてもそこにありますように当該法人経営における持ち分が5割以上となるような場合にはチェック、このように書いておりまして、フランスの場合は相当程度構造改善が進んでおりまして、今は地域への定住といったようなことを優先しているようなことではないかというふうに推察をしているわけでございます。

以上が農地の基本的な整理でございます。

次の14ページからが耕作放棄地の問題でございます。今まで志の高い人に農地を取得させるんだ、そういうような制度、理想論をいくら言っても耕作放棄地が生じているのではないか。今までの視点とは別に、この耕作放棄地について、地域資源の保全という形からの対応が必要ではないかというご指摘もございまして、耕作放棄地の問題を取り上げてみたわけです。

耕作放棄地と一般に言いましても左のところに定義がございます。「過去1年以上作物を栽培せず、しかも、この数年の間に再び耕作する意志のない土地」という定義でございます。これと農地法上の農地とは別の定義でございまして、耕作放棄地が多少続きましても農地法上の農地性が失われることがないわけでございます。

その耕作放棄地が左の下にございますように15年間に2.6倍に増加しております、土地持ち非農家の分を含めまして2000年時点で34万ヘクタールという面積になっております。34万ヘクタールはどの位かと言いますと、東京都の1.5倍、鳥取県の面積と大体同じでございます。琵琶湖の5個分ということでございまして、福井県、富山县、石川県、新潟県、北陸4県の農地面積と同じ位。

耕作放棄地の発生要因が右の上にございます。何といいましても高齢化、労働力不足というのが圧倒的に多いわけでございます。地域的には右の下にございますが条件の悪い中山間地域の割合が大きいということでございます。

15ページでございます。今後、これをどう見るかという話でございます。耕作放棄地が減少していくのか、増えていくのかということでございます。

右に「世代交替の進展」というのがございます。現在の年齢別の基幹的農業従事者数を平成12年で示しておりますけれども、単純に10年後、平成22年に延ばします。75

歳未満層が半減するということでございます。相当相続が発生するのではないかと思っております。相続が発生しますと、左にございますが、相続は原始取得でございまして、後継者が志が高いとか低いとか、そういうチェックが働きませんで、当然のように生ずるわけでございます。後継者がほかのところに働きに出ている等が生じますと耕作放棄地の発生しやすい環境になるということでございます。

左下にございますように不在村の農地所有者による耕作放棄地の割合が非常に大きいわけでございます。

これが耕作放棄地の現状の問題でございます。

16 ページはちょっと変えまして、都市住民の憩いの場といった観点からの農地の問題でございます。

都市住民に対してアンケートをとったわけでございます。いろいろな観点から、市民農園、家庭菜園をしてみたいという方が多いわけでございます。分けても真ん中辺にございますが、自分の子供や孫達に農作業を体験させたいということになってございまして、情操教育のために、ともすれば自然への感謝、自然への畏敬ということを忘がちな都市の児童に対して、農作業体験を通じてそういうことを身につけさせたいということだろうと思っています。

その右側には市民農園実施主体、これは地方公共団体と農協がやっておりますが、それが非常に増えているという状況でございます。

右下の特区の中にも市民農園の問題がございまして、そこでも利用されている。

耕作放棄地問題と市民農園が出てきましたので、この特区の問題が 17 ページでございます。構造改革特区ということでございました。この具体的仕組みが左の下、全般的に耕作放棄地が見込まれるような地区におきまして、農地所有者から市町村または農地保有合理化法人が農地を借り入れまして、耕作放棄等を行った場合にはこのリースは解除するよというような条件の下に農業生産法人以外の法人に貸し付けるという仕組みでございます。条件としては業務執行役員のうち 1 人以上が耕作に常時従事しなさいよという条件をつけているわけでございます。

その実態でございます。18 ページ。右の上にどの位参加しているかということでご

ざいます。38 法人が参加しておりますと、総面積が 109 ヘクタールでございます。2.5 ヘクタール、1 法人当たりその平均かと思っております。形態的には株式会社が 3 分の 2 を占めております。業種別には建設業者、食品関係、その他の NPO 等でございます。

左の②にア、イ、ウとございますように、パターンとして分けますと、地元の建設業者、これは公共事業が減ってきているということで、余剰になりました労働力、施設を活用したいという面と市町村からの働きかけに応ずるということで、地場の建設業者が参入しているケース。それから、食品産業が原料を安定的に確保したいということのために参入したケース。大手もありますし、地元の漬物屋さんといったようなケースもあるわけでございます。NPO 法人等は農作業の体験の場、都市と農村の交流という感じから参入しているということでございます。

経営的に成り立っているのかということでございますと、実質的に去年から始めたばかりでございます。ほとんどのケースで経営的には成り立っていないわけでございます。人件費とか地代の半分も出ないというようなことが多いと推定しております。しかしながら③にございますように、むしろ地元のほうが特区で法人がいなくなると耕作放棄地にまた戻るということで、ぜひ留まってほしいという意向を持っております。普及だとか農業委員会、農協が一生懸命に支援をしているという状況でございます。

19 ページでございます。これは最近話題になっておりますリース方式ではなくて所有権の移転ということが考えられないかということでございます。今の特区のケースに所有権の移転ということを考える場合には、左にございますが、耕作放棄等をすれば買い戻しますよという特約を付けて売り渡すケースが考えられるわけでございます。農地保有合理化法人あるいは市町村が農地所有者から農地を買いまして、参入法人にそういう特約付きで売り渡しまして、耕作放棄等した場合には買い戻すということが考えられるわけでございます。現在、私どもいろいろ研究をしておりますけれども、下にございますが、買戻し特約の担保上の問題というのがございまして、民法の規定によりますと 10 年経過以降は特約はできないということでございます。これは権利不安定の状況に長い間置くなという趣旨だろうと思うわけですが、その点がちょっと引っかかるということと、実効性の問題といったしまして買戻しを実行する場合には市町村なり、農地保有

合理化法人なりが資金を新たに準備しておく必要があろうということでございます。そういう手当てができるか。

さらに、合理化法人は仲介機能を果たしておりますので、買い戻したものを農地所有者にさらに売り渡すということでございますけれども、農地所有者はおそらく売り渡した段階でどこかにいなくなるとか、そういう問題もございますので、実行上の問題をクリアするべき問題がございまして、さらに研究が必要と思われるわけでございます。

20 ページは状況でございます。

21 ページ、今度は市民農園の特区でございます。一般原則は農協とか市町村以外の者は権利設定する市民農園はいけないということになっているわけでございますが、この特区の場合には市民農園の開設主体認定をされましたら、農協とか市町村以外の者も使用収益権の設定をいたしまして、区分したところで家庭菜園的に楽しんでいただけるという仕組みでございます。これもNPO、企業による市民農園の開設が行われているわけでございます。

22 ページです。わかりにくいわけでございますけれども、今後の方向はどうするのかということでございます。1つが農地の担い手を明確化いたしまして、経営改善が確実に進むように利用集積を強力に推進するということでございます。対象となる担い手を明確化いたしまして、そこへ農地を集積していくということでございます。

単純にそういうふうに書いているわけでございますが、担い手のいるところ、認定農家のあるところは誰を担い手にするかを決めていただきまして、そこへ農地を集積するということを考えていただく。そうでない兼業地帯はよそから連れてくるなり、あるいは新たに集落営農をこしらえるなりいたしまして、新たに担い手を育成してみたら。そもそも担い手のいないようなところは特定農業団体あるいは特定農業法人を農協等関係機関の協力を得て創設する、そのようなことを行いながら、地域の実態に応じて地域の担い手というものを早く確定してみたらということでございます。

真ん中にございますのは、そういう集積の目標とか、ほかの農家の役割、あるいは農業サービス事業体の活用、こういったものもちゃんと明確化して、その道筋というものを取り決めていく。

その実例をその次のページに書いておきました。なかなかわかりにくいわけでございます。今、農用地利用改善団体というのがございまして、それが農用地利用規程というものをつくりまして、それに基づいて農地の流動化なり担い手の育成をするという仕組みになっております。

黄色で示しておりますのは現行の制度でございます。今度新たに示したいと言つてするのがこのピンクのところでございます。担い手の明確化、農業サービス事業体の活用方法、担い手以外の者の役割分担。

右側にいきますと特定農業法人あるいは特定農業団体の設立あるいは増資計画、こういったものをちゃんと書きまして、先ほど言いましたように集落内に受け手がいる場合にはそこに集中する。集落外に担い手がいる場合にはそこに集中をする。どこにもいないうな場合には新たに特定農業法人、特定農業団体をつくっていく。

それを支援するのが下のほうにございます。地域リーダー、コーディネーター、こういう人達による支援を行う。あるいは、右にございますが、農地保有合理化法人が農地とともに金銭を出資して支援する。こういうことを考えていきたいということでございます。

それから、24ページは耕作放棄地対策でございます。耕作放棄地対策には一番力を入れたいということでございまして、左にございます耕作放棄地をまず実態把握いたしまして、マスタープランというものを立てまして、耕作放棄地を振り分けたい。引き続き農地として活用すべきものと、下のほうにございますけれども、農地としての利用の必要性に乏しいもの、山林等への転換をすべきものに振り分けをいたしまして、農地として活用すべきものにつきまして農業委員会が所有者等への指導を徹底いたしましたり、情報を提供いたしましたり、斡旋をすること。②にございますように、実際に利用する者を連れてくるということでございます。この中にできるだけ強制的に賃借権を設定するような仕組みを考えていきたいということでございます。耕作放棄地の所有者でありながら協力をしない人、あるいは所有者そのものがいないケースがございます。そのところへの何らかの働きかけができないかということでございます。

それから、遊休農地が相当部分を占める区域については先ほど言いました特区方式を

さらに活用していきたい。中山間地帯で今、農地の権利取得の際の下限面積がございました。それで取得できないというケースがございますので、その引下げについて検討していきたい。それから、ホビーとか生きがい、市民農園等への活用というのも検討していきたいと考えています。それから、公的主体というのがございますが、それでも駄目な場合には農地保有合理化法人が自ら管理することが必要ではないかと思っておりまして、公的管理ということも考えていきたいということです。

25 ページ以下が優良農用地の確保の問題です。「耕地面積と農用地区域内農地面積の推移」というものがございます。このまま推移いたしますと農用地面積は左の上にございますように減っていくということでございます。「農地転用の推移」が左の下に書いてございまして、農地転用面積がだんだん減りつつはありますが、依然としてあるということでございます。右上が「公共転用の状況」でございます。景気が悪うございまして、減っているとはいえ公共転用の割合は結構あるということでございます。土地利用の問題点が右下に書いてございます。

26 ページでございます。虫食い的に転用が進行するといったところはどこか。やはり集落周辺あるいは道路沿いといったところでございます。こういうように虫食い的に転用がありますと、当然のことながら、左の下にございますように効率的な農作業に支障がある。それを防止するためにはということで、右下にアンケートがございます。地域住民の合意に基づく計画的な土地利用を確保するのが一番有効なのではないかということでございます。

外国との比較でどうかというのが 27 ページでございます。右にございますが、我が国の場合、B の欄に国土面積、C の欄に可住地面積、D の欄に農用地面積を掲げてございます。我が国の場合には地形が非常に急峻でございまして、国土面積に占める可住地面積の割合が 3 割にすぎないということでございまして、イギリスの場合は 9 割程度が可住地面積でございます。日本とイギリスを比較してみると、国土面積は日本のはるかに多いわけでございますけれども、可住地面積、農用地面積共にイギリスがはるかに大きいという格好でございます。そのために人口 1 人当たりの農用地面積が日本は 4 アールに過ぎないわけでございます。イギリスは 30 アール近くございます。

こういうこともあるのかもしれません、28ページに諸外国において土地利用制度はどうなっているかということでございます。これは国民性もございまして、土地利用制度の哲学、理念が大きく変わっております。ドイツにおきましては、まず国土全体に開発規制がかけられておりまして、その中で開発計画を策定した地区に限って開発を認めているということでございます。計画なきところに開発なしということが徹底されているということでございます。日本におきましては開発規制をかけるところと、その考え方を限定するということでございまして、大きく考え方方が異なっているということでございます。

29ページには優良農用地の確保に向けた今後の見直しの方向の考え方を書いておきました。一番上が虫食い状態にならないような集団として優良農用地を確保するための施策ということでございます。農用地区域からの除外といったような場合に、地域住民の意向の反映、こういったものが必要ではないかというのが一番上でございます。公共転用も農地転用の例外ではございますが、この公共転用を契機にスプロール化するということがございますので、用地選定等に關しまして関係部局に対して十分な調整が必要ではないかということでございます。それから、産業廃棄物の不法投棄、違反事例がございます。こういうところに対しましては立入調査権といったものを認めて指導が必要ではないかということでございます。

長くなりましたが、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、これから意見交換の時間を持ちたいと思います。また、今回は、担い手あるいは農地制度について、再開後の最初の説明をいただいたわけでございます。ご質問もあるかと思いますので、お受けしてまいりたいと思います。

なお、時間でございますけれども、5時までを目途に、今日の会議は遅くとも5時までには終了できればと考えておりますので、よろしくお願ひいたします。

担い手制度、農地制度、特に分けることはいたしません。かなり密接に関連しているところはございますので、どの観点からでも結構ですのでご発言いただければありがたいと思います。

安高委員。

○安高委員 担い手制度の資料の3ページの数字を見ていて、今回の基本計画が何を目指しているのかというところを疑問に思ったんです。

例えば 530 万円を目指すために 14 ヘクタールとなっておりますが、その根拠を見てみると価格を現在の価格に置いています。これはいろいろな国際情勢、日本の中における農業の役割、生産性を上げなければならないということがあるのに価格を今そのままという前提でいいのか。

これは農業の立場として私からは言いにくいところがありますし、誤解を招かないよう気をつけなければならないのですが、だからこそ私のほうから言わなければならぬのかなど。生産性を上げるということは価格がどう動くのか。その動いたところを目指すべきではないか。私は農業者として、決して国の政策で価格を下げなさいと言うわけではありません。しかし、価格が下がるような、生産性が上がるような、そういう状態を目指していく農業者でなければならない。また、そういう農業者をつくるための今回の基本計画の見直しではなかろうかと考えておりましたのに、これは単なる目標かもしれませんけれども、単なる書いたものかもしれませんけれども、農政改革の本当の当事者である農業者に大きな誤解、悪い意味での危険な甘さを生む資料ではなかろうかと思っております。

例えば厳しい理想的な目標を設定するのが我々の役割ではなく、農業者がそういう目標に向かっていける制度なり仕組みをつくるのがこの企画部会の役割だと思っておりました。それから見まして、この3ページの数字の根拠を見ましたときにアレッと思った次第であります。

以上です。

○生源寺部会長 ありがとうございました。一問一答という形ではなく、いくつかご質問等もあるかと思いますので、少しまとまったところで農水省としてのお考えを伺いたいと思います。

ほかにいかがですか。

西山委員。

○西山臨時委員 今の安高委員との関わりで、やはり3ページの530万円という具体的な数値、初めて出されたわけです。これは品目横断対策の対象者としての担い手の条件とも絡んでくるし、認定農業者という、これを見直すということで説明があったわけですが、それとも絡んでくると思っています。

今回の数値はある意味では非常に重い意味を持っている。まさに今、安高委員が言わされたこととも関わってきます。この数字が走り回るというか、そういうことがあっては困るというのは私も。座長の言葉が冒頭にございました。たしか新聞に出ていたことをおっしゃられていたんだと思いますが、こういう数字は非常に関心が高いということを前提として座長はおっしゃったんだと思います。そういう意味で、非常に意味が重いと思っています。

それで、国で今まで、他産業並みの所得が確保できる農業経営の例を示しています。たしか平成4年には農業所得の目標の考え方、新しい食料・農業・農村政策の方向の中で700万という数字、直近では農業経営の展望、これは平成12年3月に策定されています。

なぜそういうことを言うかといいますと、北海道の場合、都道府県もこの数字をもとにして経営展望をやっているわけです。市町村もたしかこういうことで作業しています。こういった指標に基づいてそれぞれの地域版を策定してきたところと思っております。こうした指標をその時々の経済、社会情勢を踏まえて見直していくというのは、そのタイミングや指標となる数値の硬直化を排除するという点から望ましいと私は思いますが、まずこれまでの指標と今回3ページに示された所得目標の考え方、この運動性というものは当然理屈がつくものと思いますけれども、その辺をお聞かせいただきたい。

それと、今後の日程で10月15日以降は経営安定対策、品目横断対策の本格論議に入るわけでございますので、この530万というのが、その対象者としての担い手の要件の大きな柱となるものと、当然皆さんが考えておられると思います。その辺のところも

まずお伺いしたい。この2点でございます。

○生源寺部会長 　ありがとうございました。今、担い手の資料の3ページについてお二方からご発言があったわけでございますが、関連して何かございますか。

永石委員、どうぞ。

○永石臨時委員 　今のことですけれども、例えばモデル的な畑作と水田作の経営類型という形で示されておりますけれども、今、西山委員が言った 530 万が 1 つの基準になる危険性もあるよということでございますが、これはモデル的な経営類型ということで、例えば地域において、我が県においては果樹と水田、野菜と水田、こういう複合的な類型の農家はかなりあるわけでありまして、そういうものも含めた 530 万なのか、類型別にいくと。そこに麦、大豆が入るとか、そういう経営の中で対象と考え得るのかどうか。その辺も併せてお話を聞かせていただきたい。

○生源寺部会長 　それでは、一旦ここで切りまして、経営局長から。いくつかご質問があったと思いますので。また、この中で資料として出すことが難しいものがあれば次回で結構でございます。

○須賀田経営局長 　お三人の委員からご質問とご意見がございました。約 1 年間企画部会で論議をしてこられまして、その中の最も大きかった意見が担い手とは何だと、全然示していないではないかというご意見でございました。そういうことで、一定の前提を置きまして、他産業並みの所得を上げる経営というものを最近の価格と助成金をもとに試算してみたというのがこの 3 ページでございます。

安高委員からは価格をもっと下げたもので試算すべきではないかというご意見、大変立派なご意見だと思います。皆様方のご意向がそういうことであれば、そういうことで試算をし直してもいいわけでございます。

お米と小豆を除きまして現状の助成金込みの価格で試算しております。麦は麦経込み、大豆は大豆作経営安定資金込み、てん菜は調整金、交付金の助成込み、でん粉原料のばれいしょは抱き合わせに基づきます実需者負担込みで試算しておりますので、下げ

て試算をすれといいますと、私たちとしては財政負担がなくなりますものですから喜ばしいわけでございますが、現場で働いておられる農家の方はやはり現時点に水準を置いて、どこを目指せばいいのかという数字がほしいのではないかということで、この試算をお出しした。これが絶対というわけではございません。大体こんなものであるということ、目安としてお出しいたしました。なおご意見があればいかようにも試算をし直したいと思っているところでございます。

それから、西山委員からご意見がございました。5年前にやったいろいろな展望との連動性ということでございました。前、構造展望というのをやっておりますけれども、考え方は一致をして、他産業並みの労働時間で他産業並みの所得を上げ得る経営という、考え方は一緒でございます。現時点で試算した5年前との違いは2つございまして、1つは年金を外している。年金が今議論の真っ最中でございます。前のときは厚生年金と農業側は農業者年金ということで試算をしたわけでございます。新たな農業者年金制度の加入状況もよろしくないし、全体がどうなるかも不安なものでございますので年金所得は両方から外した、それが1点でございます。もう1点は、状況の違いといたしまして各産業とも給与は横ばいでございますけれどもボーナスが2割位減っているということでございます。全体の所得水準が下がると思ってございます。そういう意味で530万円と現時点でなっているわけでございます。

もう1つ、これが経営安定政策の対象者としての担い手の条件になるのかというお話をございます。2ページの上に「効率的かつ安定的な農業経営及びこれを目指して経営改善に取り組む農業経営」、これを担い手と言っております。ただいまお示ししました試算は「効率的かつ安定的な農業経営」の試算でございます。「これを目指して経営改善に取り組む農業経営」、これはこれからご議論をいただきたい。現実に都府県の水田の所有状況から見ると、3.3%程度のシェアとなっています。私ども、これを担い手としてもいいんですが、現場でそういうことでは追いついていかない。えらい高いハードルにならうかと思います。誰もクリアできないようなハードルでは困ると思いますので、これを目標にして、具体的な政策の対象をどのようにするかはこれからご議論を賜りたいと思っております。

それから、永石委員から、ほかの組み合わせはどうかという話でございます。これは難しい問題でございます。次々回とその次に経営安定対策の具体的中身の議論をいただくわけでございます。分けていただきたいのは、品目横断経営対策という言葉が一人歩きをいたしまして、どんな経営でも経営単位で見てもらえるかという感じで受け取られている方も多いわけでございますが、これまでご議論を賜ったように政策自身は品目横断とはいえ、パターン化しているものを束ねる。水田経営でいえば水稻と小麦と大豆、これは小麦も大豆も今、助成金の交付がございますので、それを束ねてみてどういう経営形態になるのかということでございます。例えば畜産と水稻となりますと、品目横断しようがないわけです。牛1頭と水田10アールと言っても横断のしようがないわけでございますので、横断のしようのないものは今後またご議論をいただきますが、品目別の対策で対策のほうは検討していた。これは中間論点整理のほうにも、今日は示しておりませんが、ちゃんと示されておりました。

そういう政策の問題とこの対象としてどういう経営を対象とするかはまた別でして、例えば水稻と小麦と野菜と果樹をやっている。それで530万上げている。そのうちの水稻と小麦についてはこの経営所得の政策の対象にする。こういうことは十分あり得るわけです。政策の担い手の要件として勘案するとき、ほかの複合経営というのも入れるかどうか。まだご議論いただいているのですが、そこは考え方としては十分あり得る考え方です。これもご議論を賜りたいと思います。

○生源寺部会長 ありがとうございました。そのほかいかがでしょうか。
安高委員。

○安高委員 私、先ほど誤解されると困るので非常に気をつけて申し上げたつもりですけれども、最初の須賀田局長のように言われると、ちょっと誤解を避ける意味で申し上げておきたいんですが、目標の価格を下げたほうがいいと言っているわけではないんです。日本の農業が、国境措置がなくなったときにどうするのかというのが1つの我々の大きなテーマだろうと思うんです。下げたほうがいいと言っているわけではないんです。下がったときにちゃんとやっていける農業をどうやってつくっていくのか。これは

農政のテーマでもあるし、農業者の責任でもあると申し上げているわけです。

価格を下げた目標でもいいんです。農業者の所得がきちんと確保できるのであれば。そういう考え方の中から私は、後日議論になると思いますが、直接支払いという考え方も出てくるのだろうと思うのです。だから、この価格で目標設定することが大きく間違っているのではないか。言いにくい面もあるでしょう。今の外国交渉の中で。しかし、10年、20年先を決めるこですから、誰かが本当のことを言って、本当のことを議論していかなければ、本当の道は開けないのでないかと思っております。

目標を立てるために、そういう目標でいいのならばとおっしゃいましたけれども、私は規模が目標ではないと思っています。規模の大きな農家が生産性の高い農業を実現できるとは思っておりません。向上心のある、生産性を上げようという意欲のある、しかも知恵がある、そういう経営者でなければ生産性の高い農業はできないんです。ただただ規模で測ったら、偶然に規模を手に入れることができた農家が対象になるかもしれません。それに経営能力があるかどうかは別だと思っております。

認定農業者制度のところで 2,000 時間、何百万という話が出ています。非常に有能な農業者は 2,000 時間というところにこだわっています。経営者は労働者ではない。だから、代えがきかない。2,000 時間ですむはずがない。3,000 時間、4,000 時間、経営者は労働者ではないんだ。だから、経営を見るときに 2,000 時間、何百万という話が出ますけれども、農業経営の中に経営者の役割と作業者の役割、こういうものをきちんと見分けられるような認定農業者制度の見方をしないと、認定農業者制度はいつまでたっても機能しないと私は考えております。以上です。

○生源寺部会長 ありがとうございました。

中村委員。

○中村委員 私は技術的な話ですが、目標のところで先ほど年金を除外しているという話がございましたけれども、前回は多分生涯賃金に 2,000 万の退職金と 2,000 万の年金で計算してあったと思います。資料の 11 ページの認定農業者の支援では、その他の項で、農業者年金についても触れているところもありますので、継続性の問題と、そ

れから年金を除いたという説明が現場でできるかできないかという問題がありますので、そこはご検討いただきたいと思います。

○生源寺部会長 そのほかございますでしょうか。3ページ以外の部分でも結構でございます。

森本委員。

○森本専門委員 4ページに主業農家が存在しない水田集落の割合の話が出ているんですが、私、どうなのかなと思っているんです。私は水田は5ヘクタール以上やっているんですが、片手間に左官の仕事もやっているんです。私は兼業農家になると思うんですが、うちの地区では大工が作業受託をしたり、そういうふうに時間のとれる人間がそういう作業をやって、その地域の担い手となっているんです。

逆に、専業農家は自分のハウスとかそっちの仕事が手一杯で、よその人の仕事まではできないんです。だから、逆に言うと私達みたいな限りなく専業に近い第1種兼業農家がその地域を支えている。私自身も今どんどんと買える範囲内ですが田んぼも買っていきながら認定農業者としてどうにか頑張っているような状況なんですけれども、主業農家、専業農家になると範囲が狭まれてきて、それが可能になってくるのかなと。

それと、経営的安定の話もそうなんですけれども、耕作放棄地の話が出ていますね。耕作放棄地の話も当然そうなんですけれども、私は耕作放棄地の理由づけがすごく大事なのだろうと思います。この中で後継者がいないというのが88%とかいうんですが、私は自分の中で地元を見たとき、うちの場合、耕作放棄地になっているところはすごく場所の悪いところなんです。私達は大型の田植え機を入れて、大型のコンバインを入れて、そういう形で農業経営を目指してやっているんです。ところが、そういう機械が入らないところが耕作放棄地なんです。そういう耕作放棄地の面倒をみれと言われても効率的な経営にならないんです。だから、片や効率的な経営を目指しなさいと言いながら、片や耕作放棄地をなくしましようと言っている。

この耕作放棄地がいい場所でいい条件の田んぼであれば、私達は当然取り組みます。しかし、そういうところではないところの耕作放棄地が多いんです。だから、そういう

ったものを考えていくと、片一方で言っていることと片一方で言っていることの整合性がとれないというところが出てくると思うんです。

それと、私はすごく思い切ったことを書かれたなと思っているのは、農地制度の24ページ、農地として利用できないところは山林に戻すという、これは中山間地の人が見たらすごくびっくりするだろうなと思いながら見たんです。ただ、私はそれは1つの理論としては成り立つかなと思います。それもわかります。ただ、今、減反政策とは言いませんけれどもネガからポジに変わったわけですので、面積配分から数量配分に変わったわけですから。ただ、今市町村は数量配分に変わりましてもまだ面積でやっているわけです。そうなってくると、そういう田んぼもカウントされるわけです。私もそういう田んぼが何十アールかあるわけです。しかし、そこも減反として見ていただけますので、それを山林に変えるということは私の経営から見てちょっとつらいなというところもございます。

そういうところ、現場サイドで担い手の問題と農地をやっていくと、まだまだ小さい微細な問題が出てきているなという気がするんです。

ちょっと長くなりまして申し訳ありません。集落営農ですが、九州で、今、台風がすごく多くて、雨が多いんです。そうすると稲刈りができない状態なんです。稲刈りができないと、今、穂発芽しているんです。商品にならないような米が相当数出てきています。そうすると、集落営農でいきますと、最初に稲を刈った人達のは1等米でちゃんとお金が出る。でも、刈り取りが遅れた人達は2等米、3等米となってお金もとれなくなっていく。そうなってくると、一元管理ができる、プール計算がちゃんとできた形での集落営農までやらないと、作付けからちゃんとやっていかないと、集落営農で機械を共同利用すればいいじゃないと簡単に言うような話ではなくなっているんです。

今年は、うちあたりでは集落営農は続かないなと。今年のような天氣があったことで、すごくみんな危機感を持って、自分でできることは自分でやったほうがいいなというような意見も多々あるのが今の現実でございます。

それと、中村さんに質問なんですが、私は農業委員会と農業会議所の違いがよくわからないので、教えていただきたい。

それから、隣の村田さんに教えてもらったからわかったんですが、「ヘゲモニー」とか「スプロール」とか、私達大学を出ていない人間にはわからない言葉がありますので、日本語を使える言葉は日本語を使っていただけるようにお願いできなくないでしょうか。以上でございます。

○生源寺部会長 ありがとうございます。最後の点は当然のことだろうと思っております。

それでは、村田委員のご発言まで一旦切りたいと思います。どうぞ。

○村田専門委員 議論が集中している担い手政策の3ページですが、先ほど、この数字で所得補償対策というか、経営安定対策の対象にするのではないというご説明がありましたけれども、それにしてもこの数字が一人歩きするといろいろ誤解を与えるのかなという感じがします。

というのは、他産業並みの所得ということですが、これは農業だけで、いわば專業で飯を食っていくという話ですね。昔の自立経営農家みたいな概念で、現実には森本さんも言ったようにいわゆる專業的というか主業的な仕事をやっている人も、兼業までいくかどうかは別にして、ほかの仕事をやっているのが農村の実態だと思います。

農業をほかの産業と同列に分類しにくいのが農業の実態なんだと思うので、そこを捨象してこの数字だけで 530 万円という金額をいうと、いろいろハレーションを起こすのではないかという感じがいたします。

計算の根拠ですが、他産業の生涯所得 2 億 1,000 万という計算の根拠も知らないんですが、あと「おおむね 40 年」ということがあります、サラリーマンの定年は 60 歳かもしれないけれども、農業の場合は 65 とか 70 ぐらいまで働くから年収は少なくとも生涯所得としてはいいという説明を聞いたことがあります。

それから、従たる労働者といいますか、奥さんはコストとして引くそうですが、現実には夫婦で働いているところが多いと思う。片や、都市の専業主婦の家事労働はただ働きなのか。いろいろ難しい問題もあると思うので、やはり農業専業だけで他産業並みの所得を得られることが効率的かつ安定的な農業経営とイコールといえるのかどうか。具

体的にイメージを示せということになれば、こういうことを試算してもいいけれども、これだけが一人歩きするといろいろ問題があるのではないかというのが私の感想です。

あと農地ですが、私は参入規制はなるべくなくして、その代わり事後的な規制を強化するという考え方を持っているんですが、19 ページですが、買戻特約という制度を利用すれば、一般的な株式会社にも農業経営が可能なのかなと素人的に思ったんですが、ここで 10 年を超えることができない。10 年を超えた後は株式会社が勝手に農地をほかのものに利用したり耕作放棄したりしてしまう。これはなかなか悩ましい。しかし、こういった方向の検討というのはこれで断念することなく、何か工夫していただければということが 1 つ。

それから、24 ページの耕作放棄地対策です。これから高齢化で相続問題がたくさん起きて、不在村の農地がたくさん出て、比較的優良な農地でも耕作放棄地というか不作付地となることが考えられるわけです。その農地の有効な利用の仕方として、24 ページに書いてあることは非常に大切なことだと思うんです。

これによると、ちょっと歯切れの悪いことが書いてある。要するに私有財産である農地を強制的に農地として活用させる方法は難しい、ないしは憲法に違反するということもあるかもしれないという。私の理解によれば農地法というのはそもそも私有財産権を制約しているから、権利移動を制限したり、転用規制ができるんで、憲法違反ではないけれども通常の法律を超えたというか、私権を相当制限している法律だと思うんです。その下での農地制度の改革として、耕作放棄地対策をもっと強烈にやらないと、優良農地の確保は難しくなるのではないか。

どういうことかというと、不在村地主で使っていない農地については強制的に、公的機関を含めて、ほかの人に農地として使わせるような、そういう工夫を強力に進めなければいけないのではないかと思います。

○生源寺部会長 ありがとうございました。

森本委員からご指名がありました農業委員会と農業会議所の違いについて中村委員から。

○中村委員　　局長からのほうがいいと思います。

○生源寺部会長　　そうですか。それでは事務局から併せて説明いただくということでよろしいでしょうか。

では、まず森本委員にご発言をいただいてから。

○森本専門委員　　さっきの山林に戻すという話、これは治水とか環境に貢献しているというのが基本的に今のうたい文句ですよね。中山間地の役割が農地としてだけではなくて、ほかにいろいろな形で貢献しているということがあります。そういうものはこの中に加味されているのか。山林へ転換と簡単に書いてありますが、その辺はどういうふうにお考えかも一緒によろしくお願ひします。

○生源寺部会長　　それでは、いくつかの意見、多少質問もあったと思いますが、よろしくお願ひします。

○須賀田経営局長　　最初に安高委員から将来の機微に触れる問題ではありますが、関税の問題、国境措置の問題、国際貢献の問題とありまして、私も気持ちの上で同じ考え方でございます。

この経営安定対策を検討するに当たりまして、最初のときに国際措置に過度に依存しないような政策、体制をつくり上げるという、ちょっと抽象的な言葉で検討開始をいたしました。そういうことを十分念頭に置きながらの政策転換でございます。

それ故に直接支払いという形にできるだけ変えていこう。国際的に認められれば。そして、対象は担い手という、将来の日本の農業を背負って立つ人に焦点を絞ろう。何か情勢の変化がありましても、そういう直接支払い体系をいろいろ工夫することによって存続させていこう。こういう前提で検討が始まっているとお考えをいただきたいと思っております。

それから、規模が絶対ではないというお考えですけれども、まさしくおっしゃるとおりでございますが、ここで作物として水稻と小麦と大豆ということでございます。所得を上げるために、確かに規模は十分条件ではありませんけれども、ある程度の規模を持

つということは必要条件ではあると思うんです。あと経営力でありますとか能力でありますとか、品質の向上のための営農努力でありますとか、これは当然要ると思っておりますが、ここではどの程度の規模を目指すのかということをお示ししたかったものですから、そういう形で示させていただいたわけでございます。

それから、中村委員から年金のお話がございました。前は入れていたではないかと。前は両方とも入れて勘案しておりました。実は今、全体の年金が動いておりまして試算もできないというのが正直なところでございます。そういう意味で年金は両方外しました。現役所得の比較ということで、この 530 万とか 2 億 1,000 万を出すことが目的ではなくて、それに応じてどの程度の目標の規模になるのかなということを導き出すのが目的の試算でございますので、その辺はご理解を賜りたいと思っております。

それから、森本委員のご意見、いくつかございました。おっしゃるとおりでございまして、実際の農村の現場で地域農業のコーディネートをしている人、あるいは他人の農作業についていろいろな指導をしている人はほかの産業にも従事していて、そこで得た知識をもとにしてそういうことをしているという例がほとんどでございます。私どもも専業でないといけないという意味で試算しているのではなくて、そういう方も当然のことながら将来の担い手の範疇に含めていきたいと思っております。

そして、耕作放棄地、おっしゃるとおり条件の悪いところから耕作放棄をされています。どのような先進的農家に聞きましたでも、あんなところは引き受けすることはできない、坂の上とか山の中腹、こういうことをおっしゃられます。私どももそこに無理にお願いしますよという気がないわけでございます。

ただ、現実に農地があります。いろいろな多面的な機能も果たしておりますものですから、それは何とか維持する必要があるだろうということで、次回お示ししたいと思いますが、農地は担い手が中長期的な農業投資が可能で、担い手に集積したところがいいというところはちゃんと置いておきます。そうでないところに生きがいだとか、市民農園あるいは学校教育に使うとか順番にやっていきまして、公的管理ももちろん入れまして、限界的にどうしても駄目というところは山林に。こういうことになっております。

今の中山間支払いといいますのは、その中で今後も営農の用に供されるところ。条件

は悪いんですが、営農に供されるところを対象にするという考え方でありますと、そういう中山間支払いも受けられないようなところを山林に転換していきたいと思っているところでございます。

それから、集落営農はまさにおっしゃるような問題がございます。単に機械の共同利用とか栽培協定とか共同作業でくっついているだけというのは私どもは担い手として認めたくない。組織体、経営体としての実質をなさないところ、それ以上のものを担い手と認めていきたいと思っているところでございます。

農業委員会と全国農業会議所でございます。農業委員会は森本委員ご存じのように市町村段階にあります行政委員会でございまして、具体的には、農地法による許可あるいは農地のいろいろな斡旋、耕作放棄地の解消とか現実の農家の中に立って農地の管理を担当しているわけでございます。この農業委員会は市町村段階でございます。県段階に農業会議という組織がございます。これも農地法上のいろいろな業務、決まってございますがそういう業務が与えられております。その全国団体が全国農業会議所でございます。傘下農業会議、農業委員会の指導はもとより、役所に対する建議、意見を出す。出版業もやっておられるようでございます。そういうような関係になっているわけでございます。

それから、村田委員からお話がございまして、微妙な問題でございます。確かに兼業所得も農家にあるではないか。農業だけで 530 万か。そういうお話でございます。40 年でいいのかというお話でございます。考えだしたらきりがないわけでございますけれども、農業を将来にわたって継続的にやっていける安定的な経営体というのは農業によって少なくとも他産業並みの所得を上げられるのであれば、農業に再投資をして継続的にやってくれるであろうということで、条件はちょっと棚上げして試算をしてみたわけでございます。

先ほどから皆さん、 530 万にこだわられるんですが、私どもの目的はヘクタールを出す、規模を出すところの前提でこの 530 万を使っておりますので、そこはご理解を賜りたいと思っております。

それから、主婦の役割というのがございます。先ほど言葉では言ったわけでございま

ですが、この 530 万は主たる従事者が 530 万です。補助的労働を 1 人使うということです。この補助労働が奥さんであれば、さらにこれに 100 万位世帯としては所得が上がるわけでございます。そういうような試算になっているわけでございます。

それから、農地の問題がございました。19 ページに所有権の買戻特約という問題がございました。今、民法の強行規定として 10 年を超えることができない、この辺が足かせだ、しかし断念するなということがございます。

私ども、特区の問題は去年から実質始まっておりますので、熟したものになっているのかどうかの判断が今のところつかないわけでございます。そういう状況を見守りながら、さらに研究は重ねていきたいと思っております。

それから、不在地主といいますか、相続を契機にして不在村になった者の有する農地が耕作放棄地になっていくのではないか。そういう農地に対して強制的に賃借権が設定できないかという問題が提起されました。私どもも考え方としては一致するところでございます。ただ、この強制的に賃借権を設定するという問題は、憲法の条項でいきますと 29 条 3 項に公共収用の規定がございまして、正当な補償の下に公共の用に収用することができる、その趣旨の規定があるわけでございます。

強制的に賃借権を設定するということは賃借権の収用でございます。公共の目的がないということでございまして、隣の担い手の農業経営のために賃借権を設定するということはそれに当たるかどうかとなりますと、なかなか難しい問題がある。どうせ農地法は私権を制限しているのだから、多少乱暴にもできるのではないか。確かにおっしゃるとおりなんですけれども、この頃こういう経済規定につきましても立法府といいますか立法者の裁量に任せてくれない場合が、ちょっと抽象的に申し上げましたが、昭和 60 年でございましたか、森林法が最高裁で違憲判決をもらったことがございます。これは森林法の規定に民法の強行規定と違う規定を置いていたんです。共有の持ち分請求が森林についてはできないという規定を置いていたんですが、それまでは最高裁はその中に入ってまでの当不當までは判断しなかったんですが、この頃は国民の権利主張が非常に大きくなつたということで、経済規定のあり方の善し悪しまで憲法違反かどうか判断するようになりますと、違憲立法が出たこともございますので、気持ちと実際に規定にお

けるかというのは非常に難しい問題がございますので、そのところ問題意識は持っておりますので、どういうやり方があるか研究させていただきたいと思っております。

○生源寺部会長 ありがとうございます。山林への転換の問題についてもある程度お答えしていただいたような気がしますが、現在の中山間地域の支払いは……。

○須賀田経営局長 農地の多面的機能、水源のかん養でございますとか、土砂の崩壊をある程度止めるとか、そういう公益性があるわけでございますが、森林の世界もより以上大きな公益性が謳われておりますし、土砂崩壊防止、土壤流出防止、水源のかん養、これは農地以上に公益性があるということで、実は森林法という法律はそれを狙いにした法律、保安林制度とか開発許可はまさにそれを狙いにした制度でございまして、山林に転換することよって、そういう公益的な機能が損なわれることはないと思いますが、実際問題、水田に植林するなんていうのはうまくいかないということもございますので、その辺は注意しながら山林転換は進めていかなければいけないと思っております。

○生源寺部会長 森本委員、よろしいですか。それでは、そのほか。

長谷川委員、大庭委員、山田委員の順番でお願いします。

○長谷川委員 個別具体的なお話には私はついていけないのですが、今現状で認定農業者が非常に少ないということもあって、日本の農業を守っていこう、続けていこうという方が非常に少ないというところで、そういう人達を増やしていくシステムが必要だと思うんです。

そういう中で、今のお話にありましたように農地を山林に戻すというお話もありましたが、そういうことはもう地域で決めることがまず第一だろうと思うんです。国が大きな枠組みをつくることも重要ですが、地域での仕組み、地域でコンセンサスを高める仕組みをいかにつくるかは非常に大事だと思っています。

それで、地域水田農業ビジョンをつくっておりますね。それをもう少し広げて地域農業ビジョン、地域の中でどうやって農業を守っていくのか、つくっていくのかというビジョンをつくり、そこで地域が決定していくコンセンサスを高める仕組みができないも

のかなと思っています。

いくつかご提案があって、地域リーダーですとか、協議会の設置ですとか、もう1つ仕組みができていると思うんですが、その関係性ですとか、それから位置づけ、あるいはどこがイニシアティブをとったらうまく決定できるのかというところがもう1つご説明の中では納得できませんでした。果たしてうまく機能するのかというところがもう1つ見えなかつたので、その辺の仕組みの有効的、有機的な連携って、何か簡単に言つてしまいますが、そういうものが見えるようにうまく一体化したご説明がいただければもう少しわかるのかなと思います。

大事なことは地域で決めることだと思いますので、そのあたりの仕掛けをもう1つつくっていただきたいと思います。

そこにはぜひ地域の中で食べる人、消費者も含めまして、それから混住化が進んでいくということをございますので、地域住民も含めた計画への参画、それから実施段階での参画もご検討いただきたいと思います。以上です。

○生源寺部会長 ありがとうございました。

それでは、大庭委員。

○大庭委員 フランスに行きますとパン屋さんは国家公務員と同じ待遇なんです。担い手の11ページですか、認定農業者というのがあります、どうもこれがよく見えない。つまり認定基準、3つありますが、読んでみてもイメージが湧かない。

例えば2番目、「計画の達成が確実」と書いてありますが、どういった計画なのか。また、どういった達成の基準があるのか。どうもこの辺が、私は素人ですから、自分で田んぼも畑も持っていないからわからない。こういうところが、若者が入ってこない、いわゆる魅力がないと考えてしまう原因の1つかと思っています。

認定農業者というのはどういった枠があるのか。例えばAさん、Bさんがいて、Aさんは認定農業者である、しかしBさんは違うという基準はどこにあるのかということが見えてこない。ぜひ明確なお答えをお待ちしています。以上です。

○生源寺部会長 ありがとうございます。山田委員。

○山田臨時委員 あとでまた別の項目がありますので、最初、農地制度の 22 ページ、今お話があったこととも関係して質問と意見を申し上げたいと思います。

担い手への農地の利用集積についてまとめてあります。現状が 221 万ヘクタール、目標が 282 万ヘクタール、61 万ヘクタールの集積が必要だとなっているわけでございますが、現状の 221 万ヘクタールを構成しているのは、この資料には明確には書いていないのですが、同じく出してあります統計表に出ているんですが、現状は認定農業者、これが 221 万ヘクタールのうちの 55% を占めているはずであります。多分そうだと思います。後ほどご説明いただけたらと思います。あとはそこにあります基本構想の水準到達者ないしは市町村の判断で認めた者ということなんです。61 万ヘクタール集積が必要と書いてありますが、決してそうではなくて認定農業者に絞って集積を考えるということになると、あと 160 万ヘクタール増やさなければいけないということになるのではないか。

改善方向にありますが、ばらつきを生じさせないよう全国的に考え方を統一する必要があると書いてあります。私は全国的に統一してばらつきを生じさせないようなことにしてということで農地の利用調整が進むのか、集積が進むのかということを申し上げたいわけです。この論理の展開は逆転しているのではないかと思っております。全国的な基準づくりは結局は農地の利用集積も進まないし、また担い手も十分育たないという帰結になってしまうのではないかという恐れなわけであります。

22 ページの下の段に、地域の話し合いと合意に基づく集積の取り組みを加速化させると書いてありますし、むしろこここの取り組みこそが利用集積を進める大事な視点ではないかということでありますし、黄色の枠に書いてありますが、農用地利用改善事業、農用地利用規程、これを活用して、右側にありますが、改善方向で、農用地利用改善団体の構成員の話し合いの中で農地を農地として利用する、まさにこの取り組みこそ大事ではないかと思います。

担い手制度の資料の 11 ページに先ほど大庭さんがおっしゃったこととの関連で、認定農業者について現状を整理していますが、これを見てもわかりますが、5 年間かかっ

て4万人増えただけです。13ページに運営改善の方向が出されておりまして、認定を増やす取り組みをきちっとやると書かれていますから、それはそれで賛成であります。実態を見極めて幅広く認定していくことがどうしても必要ではないかということあります。長谷川さんがご意見でおっしゃいましたが、この13ページの下の段、黄色の左の一番下、「地域水田農業ビジョンで明確化された担い手及び農地の利用集積の対象経営を重点的に認定農業者へ誘導等」と書いてあります。まさにここに書いてある部分をしっかりと推進する。この地域農業ビジョン策定の主体的、自主的な取り組みを認定農業者の仕組みの中に生かしていくとわざわざ書いてあるわけです。とすると、元に戻って農地制度の22ページの整理も自ずからそういう幅広い担い手、地域で定める担い手を認めていくという、そういう取り組みの中でしか問題は解決しないのではないかと思いますので、しっかりと申し上げます。

以上です。

○生源寺部会長 ありがとうございます。これまでのところで役所から何かございましたか。

○須賀田経営局長 お3人の委員から意見がございました。長谷川委員から地域のことは地域で決めるべきではないかと。まさにおっしゃるとおりでございまして、山田委員からもございました。地域水田農業ビジョンで地域の農業のあり方を考えていく。私どももそういう考えに基づきまして、これまでに様々な計画、ビジョンをつくらせてまいりました。計画策定までは皆さんよくやるわけです。それの中の実行がうまくいかない。それは長谷川委員がおっしゃいましたように核となる、責任を持ってそれを実現させていこうとする方が少ない。

どこがイニシアティブをとったらうまくいくのかということですが、これは地域によって千差万別なんです。ある地域は農協の参事さんが非常に熱心な方で、その地域をコーディネートしていく。ある地域は普及の方が非常に熱心である。ある地域は県庁の〇〇の方が戻ってきてやっている。ある地域は担い手と言われる農家が、あるいはリタイアして地域のまとめ役ということで、私どもこの機関はよくやっているという機関があ

ればとっくに指定していたんですが、そういうことで地域によってまちまちだ。

そういう方の全くいない地域も数多くあるということでございますので、今後は誰でもいいので、地域農業をコーディネートするようなリーダーをどこからか育成をして、この担い手育成に力を入れてほしい。

条件としてはその地域で育った人、人望のある方でないとなかなかコーディネートはできないわけでございますが、そういう担い手は人にあるということでございますので、地域農業の組織化はその地域のコーディネーターを育成しながらやっていきたいということを考えております。

それから、大庭委員から認定基準の話がございました。担い手の 11 ページにございます。この考え方は、まず市町村が、その地域におきます他産業並みの所得水準を基本構想の中に書くわけでございます。そして、農家から経営改善計画、現状と将来の目標を出してもらいまして、その農家が持っている資本装備なり、意欲なり等を勘案しながら、その目標達成が可能だと判定したら認定をするという仕組みになっています。

その次のページの右側上に T 県 O 市基本構想、目標所得 800 万円、労働時間 2,000 時間、これに対して K さんという方が現状では 6 ヘクタールだけれども、将来は 10.9 ヘクタールにしたい。目標所得は 900 万円。この K さんの資本装備とかそんなのを見ながらこれは可能だと判定すれば認定する、こういう仕組みになっているわけでございます。

ところが、これは先ほど言いましたようにいい加減にやっているところも市町村によってはあるということで、そこが今回大変困ったということで、ばらつき、フォローアップしないといけないということでございます。

そして、認定された後、目標どおりにやっているのかどうか。これも大事なことでございます。やっていなければ取り消しをしないといけないということでございますが、これもやっていないところが多い。認定農家制度を実効あらしめるようにするということも今回の大きな課題の 1 つと考えております。

それから、山田委員から農地の資料の 22 ページに関連してご質問がございました。対象となる担い手の明確化、「認定農業者」「基本構想の水準到達者」「市町村の判断

で認めた者」、この3つ書いております。

認定農家にどの程度集積しているかというと、おっしゃるとおり55%、121万ヘクタールがこの認定農業者のはうへ集積されております。

「基本構想の水準到達者」というのはすでに目標所得をクリアしている経営体でございます。15年時点で3万経営体ございます。ここへの集積面積は27万ヘクタール、12%でございます。

一番下の「市町村の判断で認めた者」というのがございますが、これは認定農家の予備軍でございまして、19万経営体ございます。集積面積が73万ヘクタール、33%ということになっております。

予備軍は認定農家になり、認定農家は基本構想の到達者になる、こういう次から次の目標を持って進んでいくことが大事であろうと思っております。

それから、ばらつきをなくす。国がやってうまくいくのかという話がございました。地域の話し合いが大事ではないかということでございます。中身についてはおっしゃるとおりでございまして、私ども国が現場に出かけていってこらっという気はないわけでございます。ただ、実際の運用がこんなばらつきがある、あるいはいい加減な運用をしている、そこは是正するよう指導したいということでございます。

山田委員の全中にもお話を申し上げて、一緒にばらつきをなくし、フォローアップをするという体制を整えているところでございますので、よろしくお願ひしたいと思っております。

○生源寺部会長 関連ですか。それでは、山田委員。

○山田臨時委員 話せば話すほど天に唾しているようなもので自分に跳ね返ってくるわけでありまして、何ともはや苦しいところがありますが、今の話もそうですが、同様に担い手制度の17ページに、今のこととの関連で、ここに「担い手の支援機関・団体の連携強化及び窓口の一元化」という記述があります。17ページ右下のところにそれぞれの関係団体からなる協議会による支援を実施、こうしているわけでありますが、本当にこの協議会が機能しているのかというと、現状でも様々な協議会があるわけであ

りますし、今度また新たにこの協議会を模様替えしてつくるのか、新たにつくるのかということであります。往々にして現在ある協議会の特定のどこかの団体に偏ってしまって、必ずしも十分に機能していないという例があるのではないかと思います。本当の意味で機能するためにも窓口の一元化はもちろんですが、ワンフロア化と最近言われていますが、ワンフロア化するなど、新たな組織再編を考えもいいのではないか。そういう時期に来ているのではないかと思いますので、そのことを申し上げておきたいと思います。

○生源寺部会長 それでは、長谷川委員、永石委員、新開委員、それから横川委員。

○長谷川委員 山田さんの今のお話、私もちょうど同じことを言おうと思っていました、多分地域の中でもそういう仕組みは今もあるのだと思います。先ほど、地域で決めるることは大事だということはご同意いただきましたので、なぜ同じような団体が集まつた協議会が今あるにもかかわらず機能しなかったのか。その辺を山田専務には伺いたい。その仕組みをつくり直したら、同じような団体のお顔がそろっても機能するのか。こうすれば機能するというようなヒントのようなものを伺えればうれしいのですが。

もう1つは、局長から先ほど地域にリーダーもないところもあるし、いろいろ違っていて難しいというお話がありましたが、私が先ほど言いました地域の中でビジョンをつくり、あるいはプランをつくり、ちょっと過激なことを申しますが、プランの実現可能性でプライオリティをつけて補助金を配分するとか、そんなことはできないのかなと思いました。

○生源寺部会長 それでは新開委員、お願いします。その次、永石委員、それから横川委員。

○新開委員 担い手の資料と農地制度の資料で今の日本の農業の実態がよくわかりました。5ページでは主業、準主業で94万、そして副業、自給的農家が199万、200万ぐらいになっていますけれども、これだけ兼業というよりもただ楽しむ程度とか持っているだけの農家が200万、圧倒的に多いわけです。

それから 12 ページでは認定農業者が全国では、高い県では 77.6% ありながら、低い県では 12.9% しかまだ認められていない。そこに大きなばらつきがあることがわかりました。

16 ページにおいては農業者の中にも経営が悪化して、償還に支障を来しているような経営が 30% 以上もある。ここでしっかりと農業の実態がわかりましたし、今度農地制度の資料の中では、15 ページにおいては相続による耕作放棄がどんどん増加している。相続によって耕作放棄がたくさん出るというのは、財産が均分相続になっていますので、親が亡くなつて相続が発生すると、農業が嫌いで都会に出て行った兄弟でありますから、財産を分けるときには自分の取り分を要求する兄弟が多かったために、どんな田舎の土地も相続権を主張し、細分化していきました。田舎の土地まで規模拡大どころか細分化していくような日本の法律が変わらない限り、この相続による耕作放棄というのはまだまだ増加していくと思います。

それから、24 ページに耕作放棄対策が出ていますが、最後に山林に戻したいという人も、実際田舎を回ると国がとってくれるのなら山に戻して、国に返したいという農村がいっぱいあることも事実なんです。農業全体がこの 2 つの資料でわかりましたので、これはどうしても改革を実行しないといけないと思います。県の段階で、福岡県であれば福岡県が稲作を保持するにはどれ位の農家が最低限必要かとか、この山はどうしても守れないから山林に戻したいとか、いろいろな問題がたくさん出てくると思います。だから、国がこういうふうに示したものに県の段階で把握できるようなところまでいかないと、漠然と話し合っても一つ一つ解決していかない。

それから、長谷川委員がとてもいいことをおっしゃったんです。今までどうしてそれが機能してこなかったかということを言われました。ぜひ私は山田委員にお願いしたいんですけどけれども、農業というのはJAが今まで担ってきました。ここでもう一度JAが本気で農業改革に取り組んでいただいて、そして行政と農業委員会と農家と農協と、全部が仲良くしていかないと何にも始まらないです。あれは行政が決めているから農協は知らない。農協がしているから行政は知らないでは何一つ解決しないんです。

今度の改革というのはこれだけ後継者もいない。高齢化して、女性が 6 割を担ってい

ながら男性ばかりが役をしていく。そこら辺も大改革をして、そして日本の農業を残すために、JAの山田委員にしっかりと頑張っていただきたい。JAの安高委員もいらっしゃるので、全国におろしていただいて、各地域の組合長さん達がこの改革を批判したり、まだ把握していないようでは、改革はできません。

私は長い間農業をしてきてまして、これだけ若者がしない理由はたくさんあります。ここでみんなが本気になって改革を実行すると若者も意欲を持つと思うんです。

だから、農林省もですが、ぜひ福岡県にも来てほしいし、行政の人達が知らないようでは改革にならないんです。

それから中央会の各県のトップがこの改革をけなしたり、日本の農業は壊滅するというような講演をするようでは改革はできない。だから、JAと農林省も各県に行き届くような説明会を開いていただいて、汗をかく者の現場への説明会、この改革はどうなるのかという説明会を各県でしていかないと、改革をこのまま通すことはできないと思いますので、よろしくお願ひします。

○生源寺部会長 それでは、永石委員。

○永石臨時委員 新開さん、非常に耳の痛い話をありがとうございました。私も行政の一員として17ページの今度新しくつくる一元化、ワンフロア化、これが一番重要な役目を果たすだろうと理解しています、今度の改革の中で。

17ページで地方段階の力といいますか、ここが機能するかしないか、それが成否だろうと思っています。ただ、成否ではなくて、成功させなければならぬわけです。

コーディネーターとして地域農業改良普及センターが位置づけられていますので、この辺の力と県の行政と市町村、それからJA、農業委員会、あるいは土地改良区、これらはワンフロアですから認識も一致しなければならないですから、この辺の力をいかに発揮させるかというのが必要。

それから、須賀田局長、先ほどの類型の中で奥さんは100万というのは失礼な言い方だと思いますので、逆に言ってもらえればいいと思います。男女共同参画社会ですから、かあちゃんが100万ではなくて、父ちゃんが100万と言っていただければいいと

思います。

そういうことで、先ほど長谷川委員が言われましたが、こここの協議会のアクションプログラムをつくると国が言っておられます。そのアクションプログラムと市町村が持っているマスタープランとの関わり合いはどうなのか。今、経営基盤強化法でとっている、それを教えてほしいということが1つあります。

それから、もう1つは今各農政局の説明を聞いておりますと、県の協議会、地方の協議会、金の流れがいろいろ、そこに一括流れてくるということがありますので、その辺はいろいろ申しませんが、事務方でも事務がシンプルになるように、うまくいくような仕組みをぜひお願いしたいというのが2つ目のお願いです。

それから、山田委員も新開さんも言われたように、今、地域で公聴会等が始まりましたが、どこまで浸透するかということだと思うんです。前の米の研究会もそうだったんですが、かなり歩いた。歩いたけれども、末端まで浸透するには時間がかかる。知っているはずだよと言ってもなかなか浸透していないというのが現実かなと思うんです。そういうことでどれだけ浸透させるかというので、これからいろいろな工夫をしなければならないと思いますのでよろしくお願いしたいと思います。

もう1つは、ついでにお願いがあるんですが、国の役割、県の役割、市町村の役割、いわゆる地方分権化の中でお互いがパートナーとして目標に向かって力を発揮することは重要だと思っております。中間論点整理では盛り込まれましたが、補助事業等の対象とする生産者に対して県を超えるような活動をしている生産者、複線化もあり得るよという表現が入っております。そういう場合には対象者を、前の経営局長、河村局長だったけれども、いわゆる県をまたがった活動をしている生産者であるとかそういう説明がございました。対象者の明確化をさせること。

それから、細かいことですが、補助事業等を入れたフォローアップ、それから最後は会検等きますので、会検等の指導も含めてどうするか。この辺は国、県、市町村の役割というので当然関わってきますので、そういう点はパートナーとしてやれるような体制でやっていただければ。これを漠然とやりますと、そこでお互いに摩擦が出てきますので、その辺はよろしくお願いしたいということあります。以上です。

○生源寺部会長　　横川委員。

○横川専門委員　　私どもはつくる立場にありませんので、違った立場で意見を言わせていただきます。

今、新開委員と長谷川委員が山田委員に対して随分意見を言つていらして、なかなかいい内容だと私も賛成します。今回の検討で一番気になるのは、過去やってきたことから脱皮するときに、どうも変化がしづらくて新しい時代に入っていけないのではないかという点で、聞いていて非常に気になります。

もちろん担い手はものすごく大事ですから、対策として打たなければいけないのですが、例えば、もっと進んで「買い手がいなくなったら担い手は要るのか」という別の切り口からの見方も必要だと思います。

今、海外から多くの生鮮品が入ってきてていますし、これからも加工度が高まった海外の商品が日本に来ます。そのときに、日本の同じ品には品質競争力はあっても価格競争力がないんです。価格競争力をどうやって国内品につけていくかということも1つの大きな問題なのではないかと思います。

今、中山間地域をどうするかとか、いろいろな問題があると思いますが、この辺に問題を解決する芽を今度の案の中でつくっていただきたいと思います。それは国内の競争の自由化だと思います。外との競争の前に国内での競争が自由にできるようにしませんと、担い手政策の5ページに認定農業者、農業生産法人、言葉はいいんですが認定とか認可とかこういう言葉があると新規参入ができないわけです。どれだけ個人の新規参入ができるか。

もう1つは生産性を上げることができる株式会社、食品メーカーなどの農業参入チャンスを増やすということです。そうでないと彼らは日本で無理なら海外でと出でていますし、私の周りにも農業をやりたい人がいますが、なかなか新規参入ができないし、してもなかなか軌道に乗らない、だから、途中でやめてしまうというケースが出ています。この辺の新規参入者をどうやって援護していくかということも今後の農業の中では大事なのではないかと思います。

前にも申し上げましたが、日本の農業を守るか、農家を守るかということで、農業を

守るということを明確にしていかないといけない、この軸がずれてしまうとやり方が全部変わってしまうのではないかと思います。

そのためには、新規参入をもっとしやすいように変える必要があると思います。認可とか認定だけでは、いつまで経っても国内は活性化することなく、結局、海外の強いところに負けてしまう、そんな結果にならないように考えていただきたい。

例えば、中国野菜は10年前には日本にはほとんど入っていなかったんです。それがここ数年でネギ、大葉と何でも入ってくるようになってしまった。それは日本でつくってくれないものを海外に注文すると、海外は品質と価格の注文に応じてつくってしまうからなんです。品質と価格に応じたら、あとは量になりますから、量が確保できると、自然と海外のほうが安くてなくて便利になる、それに対してどうやって勝つかということを日本の農業が本気で考えないと、あと10年後、相当難しい問題、時代が来るだろうと思います。ぜひこの点も、今度の中に盛り込んでいただきたい。

生涯賃金の2億1,000万円という数字は、データとしては日本の経済成長のいいときにつくったところがあるので、比較すること自体が違うと思いますし、レストランでも八百屋でも魚屋でも生涯賃金がこうなるかというと、そうではありません。いい部分だけと比較して議論をすると、逆に進む方向を間違ってしまう危険性がありますので、その辺はもっと幅広く実態調査を行った上で、比較をすることが大事だと思います。

○平野委員 今日の2つの資料のところどころに地域リーダー、それから地域コードイネートという言葉が見つかります。このリーダーの存在は村づくりやまちづくり全体を考えていく上でとても重要な存在だと思います。そして、どういう人がリーダーになるかも大切なことだと思います。

各地域で最もふさわしい人がリーダーになるのでしょうし、それは各地域でよく話し合って決めていくべきであるとは思っております。ただ、そうしたしっかりしたリーダーがいないところもあると聞いております。そこですべての地域にリーダーが現れるように国として力を入れていただきたいなと思っています。

リーダーの全国的なネットワークをつくって、互いに情報交換がしやすいような仕組

みづくりをしていただきたいと思います。

○生源寺部会長 ありがとうございます。それでは安土委員、その後、森野委員。

○安土専門委員 横川さんの発言に大賛成なんですが、ここでいろいろ論じられていること、一つ一つもっともなことですが、これが簡単でないことを百も承知で申し上げるんですが、もし私自身が経営している会社で同じようなことが、仮に私が日本株式会社の社長だとしたらということですが、これで問題は解決するかということを必ず私は役員達に問いかける。

これで耕作放棄地がなくなってくるのか。あるいは、担い手が増えてくるのか。実績としてそうなるのかを考えたとき、実際にそういう効果が出るのかどうか、いずれもその方向に向かっていこうとしているけれども、その到達点がはっきりしないというところに非常に問題があるのではないか。

つまり各要素の一つ一つを改善する方向というものは、一種の合成の誤謬のようなものですが、全体として問題を解決するのかというと、そのビジョンが見えないような感じがするわけです。

全体を見て、農業の問題はすべてがそういうことで、長い長い、それこそ何千年のいろいろなしがらみがある中でのことなのでそう簡単でないということなのだと思うのですが、もしそうであれば構造改革特区のようなものをもっと思い切って、本当に思い切って拡大して、例えば1つの島とか1つの県の何分の1という位の、つまり問題のあるところで何かを実験しようということではなくて、日本の国的一部をかつての満州のような、あるいは非常に広い実験的な場所にして、そこで今横川さんが言われたような自由な参入を認める。そうすれば、そこからは当然脱落者も出てくる。それに対するセーフティネットというか、それを救済するような網を非常に細かく張るということが必要になると思いますが、そういう思い切ったことをしないと、現在のようなそれぞれの要素を延長して、それぞれに対して一種のパッチワークをしていくということでは問題が解決しないで、どんどん問題が大きくなってしまう。大きくなつて、またそこでパッチワークをやるというようなことを繰り返しているのは、今の世界の状況を見ると非常

に危険なことのように思うので、それを一言で言うと、別の角度から言うと今までに横川さんが言わされたように、私どもから見ると競争原理をもっと働かさなければならぬということに尽きてくるのではないかと思うので、競争原理を思いっきり働かせたらどうなるかということについて、我々が納得できるような、非常に広大な実験的な試みということをどこかでやるということはできないのでしょうか。

これでは問題が解決しないで、解決するふりをしているだけではないかという気がして仕方がないんです。

○生源寺部会長 ありがとうございます。それでは、森野委員。

○森野委員 今日の議論は多様な担い手の話、これからここにどう対策しようかという話ですが、12ページの認定農業者の割合などを見ますと、一言で言うと無駄な補助金行政の典型と捉えられても仕方がないようなばらつきようだろうと思います。

例えて言うと、地方の商店街がシャッター通りになっていると言われますが、商店街とか商工会、県も金を出したりして商店街振興ビジョンをつくっているんですが、ビジョンをつくること自体が自己目的化して、それが実行されることがほとんどないというのが、私が今まで見てきた大方のものなんです。

それと同じように認定農業者制度の前提となる基本構想というものをつくる、認定するところまでが、県、市町村、様々な団体がこれに携わっているわけですが、地方自治体を含めた組織を守るためにこういったビジョンをつくる、そういうことになっているのではないかと、こういうのを見たとき一般的にはそう思われます。

だから、そういうものではないということをきちっと説明していただかないと、この認定農業者制度を前提に担い手の育成ということを、さらにそこにどういう政策を講じていくかということを議論するには、ちょっと心許ないなという感じがするのが1点です。

2点目は、制度の運営改善のための通知を出したと13ページにありますが、単にフォローアップをしたかしないかではなくて、フォローアップの中身まで、認定農業者に対してこれだけの対策を講じたところこういう結果が現れたと、数字でアウトカムを示

していく、そういうことをしないといくら公表しても理解を得られないのだろうというのが2点目です。

3点目は、昨今の地方分権論もいいんですが、こここのところ見ていまして、特に地方行政全体を見ると、特に財政危機になってからは都道府県の機能が著しく低下しているというのが私の実感です。国、都道府県、市町村という3層制で補助金を出していくという仕組みが制度疲労を来している、それははっきりしているのではないかと思います。

同様に農業団体についても、国段階、県段階、地域段階というのがこれからの時代に果たしてふさわしい構造なのかということも併せて、それぞれの段階で合併、合理化を図っていく、これは先ほど山田専務もおっしゃっていたわけで、ぜひお進めいただきたいのですが、同時にこの3つの段階という仕組み自体このままでいいのかというのは、これからの中政策全体を考えるときにそれでいいんだということを何かの機会にきちっとご説明いただければと思います。以上です。

○生源寺部会長 ありがとうございました。

そのほかございますか。

山田委員、中村委員、安高委員の順番でお願いします。

○山田臨時委員 長谷川さんからのご意見があつたわけですが、その質問にきちんと答えられる材料を改めてぜひ出したいと思います。いずれにしてもしゃべれば天唾どころかどつぼにはまり込んだような感じになってしまふわけあります。

水田農業の場合はひとえに農地が集まらなかつたんです。ここをどうするか。担い手の問題も農地制度の問題もここが最大なわけあります。

安土さんがおっしゃいますように、どこかの島かどこかの地域をとらえて、全部競争してみろという話が、夢物語ならあるのかもしれません、我が国の実態はというとこれまでの歴史、経済、社会、その実態の中であるわけでありますから、政策は現実的、漸進的でないとなかなか進まない。残念ながらそういうところがあるわけであります。

いずれにしろ集まらなかつた原因は農水省だけの責任ではないんです。転用は進むん

です。ここに書いてあるように。農地の転用は進んでいるんですよ。なぜ進んでいるんですかということもあるのですが、進むから、結局は資産として保有します。絶対に手放さない。これをどうするか。この部分について手を加えないといけないわけで、所有をいじったら絶対に駄目だから、所有はいじらないで利用を調整するしか方策がない。

そこで、ここは農地として利用する地域なんだから、そういうふうに定めるから、ここは農地として利用するよ。そのことを徹底する。その仕組みしか残されていないのではないか。今までいろいろ取り組まれてきたと思いますが、条件が全く違ってきた。今、高齢化して、誰が背負うのかみたいなことは先ほどいろいろおっしゃっていますが、地域の組合長さんも地域に住んでおられる人はみんなわかっているわけです。だから、担い手は何としてもつくらなければいけないとなっているわけです。そこで政策として農地を所有ではなくて利用する仕組み、それを制度としてもつくっていく。それを支える、先ほどのワンフロア化であったり、集落でそれを合意していく手立ての中で方法がないのか。そういうことで農地利用改善団体という現実的な政策の取り組みも今までやってきたわけですから、それをベースにして、その中で農地を農地として利用する、地域の中で合意によって、集落のこの農地は農地として利用する、この農地は新規参入したい、家庭菜園にしたい、市民農園にしたい、そういう人の農地としてここは利用できるよ、それから、集落に近いここは分家をつくることもあるし、新しく加わって来る人もいますから、ここは農地ですが転用できるという地域にする、住宅にできる、そういう地域における話し合いをベースにした方法、それを政策が支える。

どう考えてみてもこの方法しかないのではないか。これだってものすごい困難が伴う。法制度上も困難が伴うだろうけれども、それしかないのではないかというのは我々がずっと議論してきた内容でもありますので、ぜひこの部分の検討を深めていただきたいと思うわけであります。

ここにいい資料が出ています。ヨーロッパは計画のないところに開発なしと言っているわけです。そして、間違いなく美しい農村風景を維持しています。多分、国民全体に支持されていると思います。こういう状況を我が国でどんなふうにつくれるか。その計画づくりを地域で合意できる範囲はどうか、それは集落だったり地区だったりすると思

いますが、その単位でものが考えられないかということをぜひ提案したいので、内容を役所のほうでも詰めてもらいたいと思います。

○生源寺部会長 ありがとうございます。中村委員。

○中村委員 2点申し上げます。

1点は、担い手につきましては今出たようないろいろな問題があると思います。家族経営なり既存の農業生産法人なり、一定の集落営農がこれから支えていく、そういう方向が出たのだろうと思います。今出ましたような問題を現場で解決するためには、17ページにあるような支援体制、指導体制をどうつくるかという問題があると思います。

同じ集落の中で個別経営、集団経営、農業法人が、お互いに存在できるルールが必要です。そのときに農地の問題、特に水田、土地利用型農業で問題になってきます。これは流動化そのものの問題もありますが、先ほどいろいろな方からご指摘があったように遊休地の問題も含めてどうするかというのを考えなければいけない。同時に面的集積をどうするか。あるいは、不在村の地主の農地をどうするか。こういう多岐にわたる問題を同時にやらないといけない。

それから特区、株式会社の農業生産法人、その他の法人の業務チェックも今後必要になってくる。

農地の24ページに耕作放棄地についての市町村プラン、マスタープランをつくって実態把握し、それから仕分けをして具体的対策を講じていくことは、私もお願いしてきたことですし、土地ごとに性格を見極めて対応していく必要があると思いますので、このあたり少しきちんとしなければいけないと思います。

また、いろいろな法人等の業務チェックは、一定の権限を持ってきっちりとした対応が必要です。同時に農地台帳の整備等は、法定化等も視野に入れて検討をいただきたいと思っております。

○生源寺部会長 ありがとうございます。それでは、安高委員。

○安高委員 先ほどの論議の中で須賀田局長から規模以外の要素というのが出てお

りまして、今、担い手、認定農業者の議論になったとき、面積で括ったとき担い手というのは経営体という見方をしなければいけないのかな。今求められているのは生産性の高い農業を求めるために、いわゆる経営者が求められているのではないか。

例えば株式会社の参入にしても、株主への最大奉仕ということをして生産性を追求していく。生産性を追求していく人、形、主体をどうするかという問題と経営体、それを担い手制度といったときに混同してしまうのかなと。

担い手といったら今日の論議では経営体と解釈したほうがいいのではないか。そして、リーダーの育成という言葉が先ほど須賀田局長から議論が出ましたが、私はリーダーの育成はできないと思っています。経営管理する人、マネージャーはできます。栽培技術を持った人、これも育成できます。リーダーは育成できないと思います。

ではリーダーはどうするのかといったとき、経営者は自ら育っていくしかない。どこかに埋もれているんです。その人達が実力を発揮できる環境をつくらなければいけないと思っている。そういう意味では先ほど横川さんがおっしゃったことと共通するのかもしれません、自由度が高まらなければリーダーは出てこないのでないか。

これは私の考え方ですが、担い手を議論するときに、経営体の論議なのか、経営者の論議なのか。人を扱う論議か、モノを扱う論議か。これはかなり議論の仕方が違うと思いますので、担い手というものを一括りにしていいのかな。面積で括っていく、あるいは経営者を育てるという人を括っていく、この大きな入り口、別れ道、どちらかにするのか、両方一緒にするのか、一緒にするときはかなり難しいと思っています。意見として以上です。

○生源寺部会長 ありがとうございます。そろそろお約束の時間が近づいております。ほかにございますか。

安土委員。

○安土専門委員 さっきの補足ですが、流通業界を見てみましても、この10年位を見るだけで、例えばユニクロ、しまむら、ダイソー、家電でいうとヤマダ電機とか、びっくりするような新しい小売業が生まれてくるわけです。私も三十数年、小売業のプロ

でやってきて、チェーンストアについては専門家であるつもりですが、その私自身が全く予想もつかないものが次々に出てくる。その発想の面白さと上げている効果には本当に驚いているわけです。これは事前に全く予測できないんです。全く予測できないものがこれだけ生まれてくる。というのが競争の良さであって、株式会社のことは毎回のよう申し上げている。恐れていると言ったらいいかどうかわかりませんが、何か悪いことをするのではないかという感じで書かれています。

あるいは、中山間地の効率的に問題のあるところは山林に戻すという、非常に驚くべきことが書いてあるということですが、そんな当たり前のことはどうして驚くべきことなのか。私は全く理解できません。多面的機能というのなら、細かく詰めていくと、若干異なるかもしれないけれどもほとんど全部が満たされているにもかかわらず、そうやって書かれていることが驚きだということに、私は驚かざるを得ないわけです。

したがって、先ほどの繰り返しになりますが、競争が激しくなることのマイナス面ばかり見ないで、逆にそれが持っているものすごく大きなプラス面、それが農業以外の世界ではうんとたくさんあって、それでこれだけ日本も変わってきたし、世界も変わっているということをぜひご認識いただいて、競争が激しくなることは基本的にいいことなんだという前提ですべてを立てていただくようにお願いしたい。

先ほどの特区の拡大というのもそういう意味でございます。

○生源寺部会長 　ありがとうございました。それでは、時間もまいりましたので委員の皆様からのご発言につきましては以上で閉じたいと思います。また、一連のご発言はどちらかというと意見の交換という形が多かったわけでございますが、役所で何かコメントがあればよろしくお願いします。

○須賀田経営局長 　たくさんの意見をいただきました。順不同で申し上げたいと思います。

まず、横川委員、一部安土委員のご意見、ご質問でございます。本日の資料、本当は経営安定対策から入るべきであったのですが、諸般の情勢で補完的な農地制度、担い手は何かというところから入りましたので、我々のやりたいことが明確でなかった面もご

ざいます。

横川委員が特に指摘をされました国内生産物と輸入生産物の間の価格競争力、これは長い間食品産業界からの原料問題として私どもに問題提起されていたものでございます。私ども、これまでも順次やってきましたが、価格は市場で決めて、所得政策は別途講じよう。しかも、担い手に限定して所得政策を講じよう。これが今回の経営安定対策の目玉でございまして、次々回以降、具体的な方向をお示しいたします。農産物の中にはまだ市場原理が入っていないものもございます。所得対策を講ずる以上、原料取引段階に市場原理を入れるのは当然の前提になります。そういうことを前提にして所得対策を講じる。

同時に担い手に厚く所得対策を講じておりますので、経営資源もそちらのほうへ移動することを併せて期待している。いわば構造改革の今までなかつた大きな手段としてこれにかけているということでございます。

そして、新規参入の問題ですが、私は別に拒んでいるとか、障害をつくっているのではなくて、新規参入を大いにやってもらわなければ、先ほど将来の構造展望を申し上げましたが、年間1万3,000人から1万5,000人ぐらい新規参入がなければ維持できないとなっています。実績では1万2,000人程度でございますのでまだまだ足りません。どんどん研修をするなり、先進農家で実習をするなりという政策を進めておりますが、農業経営は技術的にも難しい面がありますので、一朝一夕に本格農業というところにいかない面がある。それが嫌になると途中でやめられる方もいるわけでございます。私どももできる限り危機感を持ってこれに取り組みたいと思っております。食品産業界からもウェルカムでございますので、どんどん生産に参入していただきたいと思っている次第でございます。

そして、安土委員がおっしゃられました競争力の問題は大変重要でございます。私ども現在見ておりますのに新しく野心的な青年農業者は今までなかつたような高付加価値のカキでございますとか、ほかの人が生産しないものに取り組み、そういう中からいろいろな新製品も現れているということでございます。私どもは株式会社は悪いことをするからということをここで書いているつもりはなく、そのいいところを取り入れた

いということでございます。ただ、農業を継続的に真面目にやられるような外形を整えていただきたいということ、こう言っているわけでございまして、競争力強化、市場原理の導入という方向で全部の政策を展開していくことを前提にした政策にしているつもりでございます。これは次々回以降、お聞き届けをと思っております。

そのほか、なぜ担い手がこれまで育成されなかつたのかという問題を長谷川委員、山田委員もお答えを待っているようでございます。なかなか難しい。よく農協が邪魔しているのではないか、そういうことを言われる方がおられます。農家お一人お一人の考え方でございます。資産的に保有しているから人に貸すのは嫌だとかいろいろな原因を挙げられる方はおられますが、農村社会に住んでおりますと農地を所有しながら農業をしていくことが村落への帰属の証になる。それをやめてしまうとみんなから除け者にされているような気になる。だから、なかなか進まないというのが少し前までの本当の理由ではないかという指摘も受けておりますが、今はそんなことを言っておられないような危機的な状況でございますので、何とか地域農業の再編を果たしたいということでございます。

安高委員から地域リーダーのお話がございましたが、地域リーダーは経営の中にいくのではなくて、昔で言えば世話役でございます。安高委員がおっしゃられたように経営体、経営者を考える上で面積がすべてではございません。むしろ経営能力、マーケティングをして販売能力をつけて、技術を高めて財務管理をする。面積以外の要素が非常に強うございます。今後経営体、経営者という場合にはそういうところにも意を配ってチェックをしていきたいと考えております。

いずれにしても次々回以降、具体的な経営安定対策の中身に入りたいと思っておりますので、そのときもまたご議論を賜ればと思っております。

○生源寺部会長 　ありがとうございました。

それでは、計画部長。

○宮本農村振興局計画部長 　一言。やや誤解を招くと恐縮でございますので、山林への転換について、あくまでもここで申し上げているのは中山間地域の農地を山林にしま

しょうという話ではなくて、例えば食料の安定供給なり、あるいは農業生産活動に伴いまして多面的機能を発揮している農地は当然維持はしていきたい。ただ、中山間の農地を見ましても本当に条件が悪くて、耕作放棄地のまま放置されているような農地がずいぶんございます。そういうものを放置するぐらいならばきっと山林にすることによって多面的なものを確保していきたいというような気持ちで書いたわけでございまして、中山間地域の農地を山林化しましょうということで書いたわけでは決してございませんので、念のために誤解を招かないように発言させていただきました。

○森本専門委員　　わかりました。

○生源寺部会長　　それでは、今回につきましてはそろそろ閉じさせていただきたいと思います。次回でございますけれども、担い手・農地制度、本日と同じテーマの第2回目の議論のほか、食の安全・安心の確保、また食品産業の競争力強化についての議論を行う予定でございます。日時は非常にタイトでございますけれども10月8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——