

第6回農政改革高木委員会議事抄録

〔日 時〕

平成17年（2005年）3月23日（水）12：00～14：00

〔出席者〕

高木勇樹委員長（農林漁業金融公庫総裁）、本間正義主査（東京大学大学院教授）

合瀬宏毅（日本放送協会解説委員）、小川賢太郎（ゼンショー社長）、

澤浦彰治（野菜くらぶ代表取締役）、盛田清秀（日本大学教授）、

山田俊男（全国農業協同組合中央会専務理事）の各委員

委員代理：今枝隆二（ニチレイ秘書チームリーダー）、

藤井喜継（日本生活協同組合連合会政策企画部政策企画担当）

オブザーバー：佐藤速水（農林漁業金融公庫経営改革室〔統括担当総括〕）

（順不同・敬称略）

〔議 題〕

Ⅰ．農林水産省経営局構造改善課長 今城健晴氏よりご講演

「農地制度の改正について」

Ⅱ．意見交換

Ⅲ．「食料・農業・農村基本計画」、各委員の政策提言についての議論

高木委員長 本日は農林水産省経営局構造改善課長の今城健晴氏から「農地制度の改正について」ということで、本国会に提出している法律改正の中味等を中心にお話いただき意見交換を致したい。昨日（2005年3月22日）内閣総理大臣を本部長とする食料・農業・農村政策推進本部が官邸で開かれて、審議会では答申をもらっている「食料・農業・農村基本計画」について本部の了承を得た。今城課長から閣議決定は明後日（3月25日）金曜日に予定されていると伺った。基本計画は既に資料配布をしてあるが、このあたりも含めて議論ができれば幸いである。今城氏は現職は構造改善課長であるが、前職は食糧部計画課長で米政策にも非常に明るい方である。広い立場から農政についてお話が頂けると思う。それではよろしくお願いします。

Ⅰ．農林水産省経営局構造改善課長 今城健晴氏よりご講演

「農地制度の改正について」

私の課は「構造改善課」という名前だが、皆さんに馴染みがあるのは「構造改善事業」のほうだと思う。この構造改善事業をしていた課と農地制度を担当する課が一緒になって構造改善課という名前になっている。従って今は、いわゆる構造改善事業と農地制度と両方担当している。高木委員長からお話があったとおり、前職はコメの計画課長で丁度平成15年の不作のときに担当した。ご要請があればそのときの経験談なども承れる。基本計画については事務上の手続きはほぼ終わっており、あとは閣議決定を待つばかりである。基本計画の見直しの中でいろ

いゝな重要な柱があるわけだが、一つは品目横断的直接支払いである。これは、水田、畑作を通じた経営者に着目した直接支払いであり、今の価格・品目バラバラの払い方ではなく、経営を育てる観点からのものである。その受け皿・交付対象として昨年いろいろ与党と調整を行った。

個別経営として大規模経営とか農業生産法人とかいわゆる認定農業者の方々が中心な対象になっていく。それに加えて基本計画の中でも明確に書き込まれているのは、わが国の水田営農の実態からみて、個別経営の方だけでは難しい面がある。集落でまとまって経営体としての実質を有している営農形態をやっておられる方々もやはり将来の担い手であるという位置付けである。ここは基本計画の中でハッキリしている。問題は具体的な品目横断的直接支払いの対象となるような担い手となるには、その中でさらにどのような資質を備えておかねばならないかである。この点はこの秋に明確化していくスケジュールである。報道では、農業基本計画「先送り」という表現がなされているが、基本ラインはハッキリ敷かれている。19年産からの導入を目標としている「品目横断的直接支払い」の具体的な要件を決めるのは秋にしようと言っているだけで、どういう方が担い手になるかは基本計画の中でルールが敷かれたとお考えいただきたい。今回のこの法律改正は、特に品目横断的直接支払いの対象となるような担い手の方々をいかに急ピッチで作らねばならないか、つまり育成・確保していかなねばならないか。そのなかで基本計画とほぼ同時期をもって道具立てなり考え方なりを出す必要がある。そういうことで今回は農地制度の改正を基本計画関係としては、まず最初に国会に提出した。なお品目横断的直接支払いに関する法律自体は、次期平成18年度の国会に提出する予定である。今回の農地制度のなかでは、まず担い手作りと耕作放棄対策が中心になる。

それでは、中味に入りたい。まず概要をかいつまんで申し上げる。

農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案（概要）について

・農業経営基盤強化促進法の改正

この法律自体は、農地法の特例法としての位置付けと、加えて認定農業者制度や担い手作り法の両方の側面を持っている。担い手を育てていこうという認定農業者制度の面と、農地法の規制を外していこうという面の両方を併せ持っている。

今回の改正内容は大きく分けて三つある。まず大きな一つ目は、担い手に対する農地の利用集積の促進である。大きな二つ目は、平成14年に構造改革特区法ができて、その中の特区でいわゆる株式会社に本来農地法では認められない農地の賃借権を認める特区がスタートした。これを特区でない所についても一般制度化するということで、特区法から引き離して農水省のこの基盤強化法の中に位置付けるという改正を行った。大きな三つ目は、体系的な遊休農地対策である。実はこれは担い手作りの観点からも重要であるし、これからわが国の農地をきちんと

有効利用していく観点からも、遊休農地の拡大は非常に深刻なことである。

5年毎のセンサス調査の最新結果によると、平成12年では34万haの耕作放棄地が既に発生しており、15年間で21万ha増加している。これは、東京都の総面積の約1.5倍に相当し鳥取県の面積とほぼ等しい。これがいわゆるしばらくの間は耕作をするつもりがない農地である。

この他に不作付地というものがある。これは、一寸耕作を休んでいるというわけであり、いろいろな形態がある。例えば今実施しているコメの生産調整の一形態としての保全管理などはきちんと管理した上で作付けしていない農地なので、すべてが遊んでいる農地ともいえないのだが、とにかく耕作放棄地の外に27万～28万haの不作付地が存在している。従ってかなりの農地に作物が植えられていない現状が存在する。このような遊休農地対策として、自治体に基本的マスタープランを作っていただくとか、最終的にはある程度強制的に賃借権を設定することができるようにするとかということを制度化したのが大きな三つ目の内容だ。

・農業振興地域の整備に関する法律（農振法）の改正

続いて「農業振興地域の整備に関する法律（農振法）の改正」がある。これは今回の改正の中ではささやかではあるが、そもそも、ここは将来もきちんと農地として使うのだという区域（農用地区域）を定める法律である農振法に基づき、農用地区域になれば、土地収用法などの発動や農用地区域の区域から除外されない限り、農地転用は認められない。

その農用地区域の除外を定める際に、現在は農地を持っている地権者（農家）だけの意見を聞いているのだが、透明性を高めるべきである等々の問題があり、都市計画においても住民の意見を聞くことが一般的になってきたため、この農地区域等の設定変更に際し住民の意見を提出する機会を付与する改正をした。

・農地法の改正

「農地法の改正」では、基盤強化法の特例のほうでいろいろな措置をするので、元になる農地法のほうも必要な改正を行って法律効果を担保することとした。

それぞれの論点につき説明する。

集落営農の組織化・法人化：現状

農地面積474万haのうち、水田と畑を分けると水田259万haと畑214万haになる（平成15年）。これらのうち、担い手に集積している部分を説明する。水田では残念ながら36%の92万haにとどまり、畑では62%の133万haが担い手に集積している。畑では北海道で集積が進んでいるので担い手への集積率が高くなっている。全体では225万haの農地が既に担い手に集積しているとはいうものの、実は水田のほうはなかなか大変だということがわかりいただけると

思う。そういうこともあり、高木委員長に大変ご尽力いただいて米政策改革研究会である「生産調整研究会」を推進しこれが結実して今「米政策改革」が進んでいる。

地域水田農業ビジョン（米政策改革）

この米政策改革では、売れるコメ作りを主眼に平成16年度から自治体・JAと一緒に取り組んでいる。市町村を中心に、地域でよく話し合っただき、売れるコメ作り、生産調整の方針、担い手の明確化と水田の集積目標、農機・施設の効率利用、「地産地消」等地域農業の活性化などに取り組んでいる。地域によって取り組み方は千差万別であって、真面目に集落レベルから積み上げて作っている所と、市町村が作っただけで現場の意見をほとんど聞いていない所と濃淡がある。かような状況を踏まえ、農地の担い手への集積を行うに際しては、やはり水田を何とかしなければいけないという意識が現場に非常に強く存在している。

この集積を法制度上何でやっていくかというところで、山田専務理事がおられるJA全中からも要請があったのが「農用地利用規程」に関してである。この作成主体は「農用地利用改善団体」といういかめしい名前がついているが、要するに「集落」である。地域の3分の2の方々の同意があれば現行法でも農用地利用規程を作成できる。現行法では、栽培協定や転作のブロック・ローテーションといったソフトな形の農用地利用規程の作成にとどまっており、現在1万2千の団体で農用地利用規程があるが、なかなかただ単にあるという状況にとどまっている。今回これに魂を吹き込み、集落レベルを基礎とした集落営農の組織化なり集落単位の農地のまとまりを作っていくのが一番素直ではないかということで、農用地利用規程の中に農地の効率的・総合的利用の基本方針を作ってほしいとか、農地の利用集積の目的を必ず書いてくださいとか、集落営農をやる場合は構成員の役割がどのようなものであるかまで必ず書いてくださいといったことを今回の改正事項の中味として盛り込んだ。従ってキャッチフレーズ的に申し上げると、「地域水田農業ビジョンの取り組みを集落レベルのものとして法制度化」したといえる。

なぜ、農用地利用規程に着目したかという、先の品目横断的 direct 支払いとの関係である。この direct 支払いの対象は、農家全員でなく、日本の食料を安定供給できる担い手でなければならないという考え方を基本計画で打ち出している。その中で、大規模経営や法人経営といった個別経営農家だけでなく、いわゆる集落営農で経営体としての実体を有するものは品目横断的 direct 支払いの対象としようということを申し上げている。実は経営体としての実体を有する組織として、法律上「特定の農業団体」という制度がある。この中でさらに一定の要件をクリアしたものが品目横断の受け皿・支払い対象となるとして念頭に置かれている。残念ながらこの特定農業団体はまだ全国で120団体しかできていない。しかもその内訳は滋賀、富山、岩手の3県でほとんどを占めている。特定農業団体は、農用地利用規程を作っていた上、うちはこういう特定農業団体を作ると規程の上で明記するものだ。従って農用地利用規程がない所は特定農業団体はなりようがない。さらに「特定農業法人」というものがある。これは農地の

権利を得られる農業生産法人のうち、集落農地の過半を集積する法人であり、イメージとしては集落営農型法人である。この特定農業法人には税制上の特典などいろいろメリットが受けられる。この特定農業法人までになることを集落営農経営は目指している。この特定農業法人は、平成5年に制度がスタートした時はなかなかできなかったが、最近増えてきて現在226法人ができています。

集落営農から特定農業団体への道筋

集落営農は全国で1万件あるといわれており、そのうち水田をベースにするものは約7千ある。この中にはいろいろなレベルのものが含まれる。つまり営農を一括管理し経営体としての実質を確保しているものから、ブロック・ローテーションで転作の麦とか大豆の集団化をしているもの、また、農業機械の共同利用をしているレベルのものから、オペレーター集団が形成され、そこが集団でバリバリやっているものもある。特定農業団体には経営体としての実質を有していることからいろいろな制約が課されている。その中の一つに代表者等に関する規約がある、これは当然である。二つ目に地域の農用地面積の相当部分の農作業の受託を目標としておりその目途があること。三つ目に法人化計画。特定農業団体は法人格がないので高齢化の現状をかんがみ5年ぐらいを目途に法人化を掲げていただく。最後が一元経理である。現場では非常にハードルが高いと言われているが、何も企業会計原則に基づく簿記が要求されるのではなく、コストと収益については財布を一つにしてほしいということだ。品目横断的 direct 支払いの対象を想定しているので、一元経理がないと支払いのしようがない。このようにまずは特定農業団体を目指していただき、さらに最終的には法人化を目指すということだ。勿論この特定農業団体を飛ばして最初から法人化を目指してもよい。県によって方針はいろいろ異なり、例えば広島県などでは、特定農業法人がたくさんできている。県は、特定農業団体を飛ばしていきなり法人化を指導している。

農地保有合理化事業の拡充

農地保有合理化事業とは何かというと、名前は格好が良いが要するに、農地の売買なり貸し借りというのは農家だけに任せていると顔見知りの狭い範囲に限定されてしまい、どうも上手く進まない面があるので、間に公的な法人を媒介させることによって、売買や賃貸をやりやすくするということで、割合に活用されている制度である。農地保有合理化法人は無理に新しい法人を作っているわけではない。既存の農業公社等が農地保有合理化法人になっていると考えてほしい。平成16年4月1日現在の農地保有合理化法人の法人数は613で、内訳は県公社47、市町村17、JA392、市町村公社157である。各県にいわゆる農業公社があり、最近ではいろいろリストラで林業公社や畜産公社と合併しているパターンがあるが、必ず県に一つはある。市町村レベルでは市町村そのもの、JA、市町村公社などが農地保有合理化法人の資格を持っている。

る。JAはほとんどこの資格を持っていると思う。普通の合理化事業は、規模縮小農家または離農農家から農地の売り渡しあるいは貸付を受けたりして、いわゆる担い手農家に売ったり貸し付けたりするのが普通のパターンである。

今回は二つ制度改正を行うこととしている。一つ目は、農業生産法人が相手の場合を想定しており、農地を農地保有合理化法人が行うと当然規模の拡大を伴う。すると農業生産法人に、農業機械をもう1セット購入する等のため資本増強の要請がある場合が非常に多い。そういう場合にいちいち金策に走らなくても、農地保有合理化法人が農地の面倒と一緒に金銭を農業生産法人に出資するというように、一挙動で規模拡大と資本の増強が行えるようにする権能を、農地保有合理化法人に与えるようにした。これが第一の改正点だ。現在でも農地保有合理化法人は農地の現物出資を行っている。この現物出資は出しっぱなしではなくて、15年を限度として徐々に当該農業生産法人の資本に移動していくようになっている。今回の金銭出資もそういう手法をとる。最長15年で出資した金銭を、徐々に農業生産法人の自己資本に組み入れるやり方を取る。いわゆる出資育成事業の中の現物出資プランに加えて金銭出資プランを作るという関係になるわけだ。

二つ目の改正点は、農地保有合理化法人に貸付信託の機能を与えるというものだ。実は現在JAも、農地保有合理化法人としてではなくJA自体として、この機能を持っている。ところが、農地のプロの人材を確保する必要がある等の理由で、利用実績は芳しくなかった。また、農地保有合理化法人自身も、信託事業をやっていたが貸付信託ではなくて売り渡しを目的とする信託であった。従って、構成がいびつになっており、現況では、農協は貸付信託ができるが農地保有合理化法人は売り渡しを前提とした農地信託しかできないという状況にあるわけだ。想像できるように、売り渡しだけを目的とした土地信託というのでは、あまりメリットがない。要するに売れるのなら農地保有合理化法人が先に売ってしまえばよいわけだから。従って、今回は農地保有合理化法人として貸付信託ができる権能を附与したのである。仕組みとしてはいわゆる信託であるので、農地所有者と合理化法人との間で信託契約を結ぶ。この信託契約には期間の制限がなく、法律上は無期限でもよいということになっているが、通常は何らかの期限が設けられるはずである。そして信託契約に基づき、形式的に農地の所有権が合理化法人に移転し、合理化法人は認定農業者に限らずいわゆる担い手農家にその農地を貸し付ける。すると当然賃借料が入るので、一定の経費を差し引いた賃借料の残額を元の所有者に戻すという信託内容である。信託期間が例えば20年であれば当然20年の期間が満了した時点で、合理化法人に移っていた農地の所有権は元の所有者に戻るわけだ。

これでどういう場面が具体的に想定されるかを考えてみる。実は今、耕作放棄地の問題が出てきているが、相続の問題が起こっている地域が結構ある。要するに長男は実家を継いで農業を営んでいるかもしれないが、次男、三男は都会に出てサラリーマンをやっている。今は均分相続なので次男、三男も農地の持分を持っている。場合によっては、息子さんは全員都会に出

てしまい、高齢の農家だけが残っているという場合もある。そういうときに、従来型の合理化事業だと、民法の規定の適用があるので、例えば合理化法人が又貸しをしている場合、すなわち合理化法人が農地所有者から農地を借りて担い手農家に又貸しをする場合に農地所有者の合意が必要になる（注：民法612条第1項 賃借人は賃貸人の承諾あるに非ざれば其権利を譲渡し又は賃借物を転貸する事を得ず）。例えば、貸出先の担い手農家が変わるときとか賃借料が変更されるとき等には賃貸人である所有者の合意が要る。従って、都会に出ている次男、三男といった相続人全員の合意を取り付ける必要が出てくる。彼らに手紙を出したり、場合によっては追いかけていくといった手間が現実には掛かっているのである。それを貸付信託でやればその手間が要らない。要するに合意を取り付ける必要がないのである。

あと、転作でブロック・ローテーションということが行われている。例えば3年をサイクルとして農地の使い方を変えるわけだ。所によっては作業受託ではなくていわゆる賃借権の設定を行ってローテーションしている。そういう所も合理化法人に信託すれば、いちいち農地所有者の承諾を得ることなしに効率的な転作ブロック・ローテーションを行うことができる。今回こういった権能を合理化法人に与え、一言で言えば農地の仲介機能を強化して、担い手農家にお見合い（マッチング）の機会を格段に増やすとともに、農地を出す方も安心して出せるように二つ目の改正を行った。

地域における自主的な調整を受けた農地の権利移動の促進

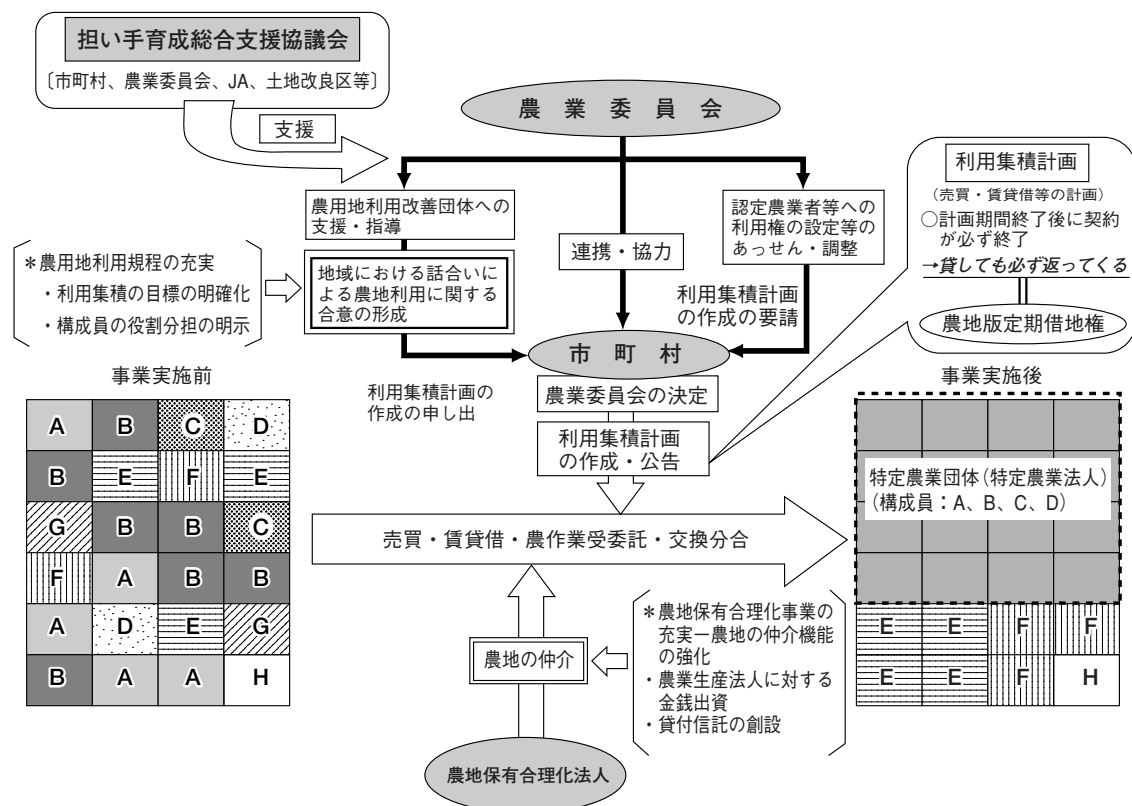
参考までに言うと、賃借権の場合は現在、基盤強化法のほうでしかほとんど動いていない現実がある。図表1はそれがどういう仕組みになるのかを解説した資料である。端的に言うと、農地法では一対一が原則であるので、農地の権利移動が集団的に行われる場合は、原則としてすべて相対の許可証が必要である。この経営基盤強化促進法の農用地利用集積計画という制度を使えば、地権者全員の合意が取れれば市町村は公告をする。複数の農地の権利移動を表にして公告することで、一回で農地の権利移動が生ずることとなり、農地法の相対の許可が不要となるというものである。

例えば、土地改良事業をやって農地の交換分合など行う場合を想定すると、農用地利用集積計画と併せて実施すれば、田圃何枚にもバラバラの地権者がいる場合であっても、全員の合意が得られれば、特定農業団体や特定農業法人を設立するのと併せて、一回の公告によって、加わらない方の分も合わせて農地をまとめることができる。従って現実にはこちらのほうで賃借権の設定は行われているのが圧倒的に多い。もちろん所有権のほうもこのやり方でできる。所有権・賃借権の入り乱れた権利移動でもこのやり方で一回でできるという制度である。

これと合理化事業とか農用地利用規程などを通じて集落がこういう風にやりたいと申し出れば、市町村が利用集積計画を作ってくれるのでいろいろなバリエーションが考えられる。

さらに、利用集積計画の良いところは、定期借地権的な色合いを持っていることである。

図表1 地域における自主的な農地利用調整を受けた農地の権利移動の促進



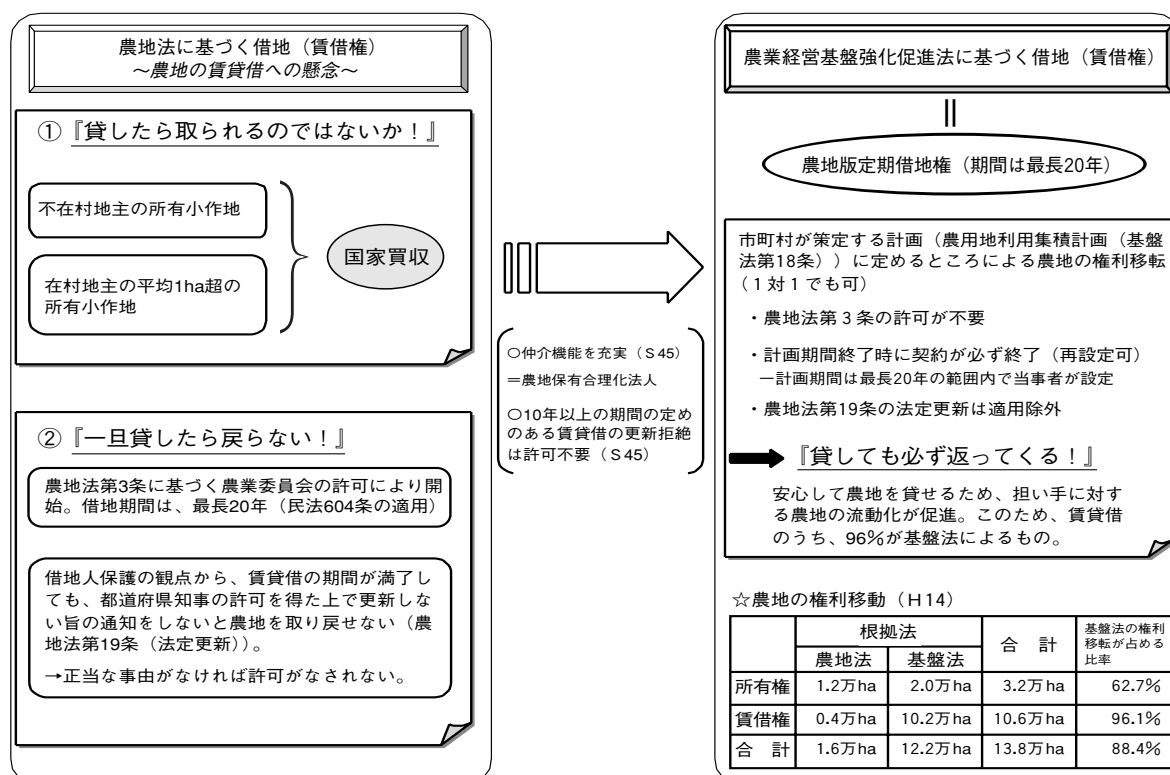
農地版定期借地権について (図表2)

今の農地法の世界では、農地の賃貸借がなかなか進まない理由が二つある。一つは戦後の農地改革の記憶である。「貸したら、取られる！」要するに農地改革において、小作地は国が買収した。田舎に住んでいる地主の周囲の1haだけが残し、残りの小作地は全部国に買収されて小作人に売り渡されたという農地改革の記憶が、貸したらまた取られるのではないかとという恐怖感を想起させる。ただ、だんだんその記憶を持つ世代が少なくなっているので薄れつつあると思う。二つ目の理由がより問題である。農地法の性格として小作人を強烈に保護している。例えば私が5年間の賃借権を農地法に基づいてある農業生産法人に設定したとすると、5年の賃借期間が満了しても、相手の農業生産法人が返しますと言ってくれない限りなかなか農地を返してもらうことは困難である。というのは、貸主借主の合意があれば別であるが、終了時点で、賃借人が返してもいいと言わない限り、都道府県知事の許可が必要になるからだ。知事が許可する場合は借地法と同様で正当事由が必要なのだが、この正当事由は非常に狭く解されており、例えば貸主が自分でもう一度営農したいという程度では貸した農地は戻ってこない。そういうことがあるので「一度貸したら、戻らない！」というのが農地法の賃借権の印象だ。

それをいろいろ改正を加えて、10年以上の期間の定めのある農地の賃貸借の更新を拒絶するには知事の許可が不要であるなどの修正を行ってきたが、決定的に改正したのが、この農用地

利用集積計画である。昔、農地利用増進と言っていたのだが、平成5年に農用地利用集積計画と現在の名称になった。この制度のポイントは、「期間が満了すれば必ず農地が返ってくる！」ということだ。先述のとおり、農用地利用集積計画を一発で市町村が公告すれば農地法第3条の許可が不要で農地の権利移転が行える、これは当然である。そして、計画期間が終了すれば必ずいったん農地が戻ってくる。知事許可は不要である。農地法第19条の法定更新の定めが適用除外になるのである。従って、一度賃借権が戻ったその時点で再度賃借権を設定するかどうかを決めればよい。現在再設定率はだんだん上がってきており、8割を超えている。この利用集積計画が終了して、同じ相手とは必ずしも限らないまでも、再設定する比率が昔は75%位だったのだが、現在では8割強に上がってきている。こういうことなので、農地の出し手が出しやすい制度であることが農地の賃借による利用集積を促進する一番のポイントである。従って、平成14年には10.6万haの農地に賃借権による権利移動が生じているのだが、その96.1%を占める10.2万haの農地が基盤法いわゆる農用地利用集積計画に基づく権利移動である。農地法に基づく権利移動はわずか0.4万ha（3.9%）にすぎない。おそらく農地法がカバーしている賃借は親族間の賃借やこれに類するものであろう。賃借に関してはほとんどが基盤法に基づいて行われている現実だ。これは今回の改正内容そのものではないが、農用地利用規程や合理化事業の改正に伴って、農用地利用集積計画を使ってもらえればかなりのことが出来るはずだということを説明しておきたい。

図表2 農地版定期借地権について



リース特区の全国展開による新規参入

株式会社等農業生産法人以外の方々にも農地の権利を認めようというものである。農地法の大きなポイントの一方は、第3条の世界である農地の効率的利用の確保である。きちんと耕してくれる方に農地の権利を認めようという考え方である。他方、農地の確保・保全がいわゆる農地の転用規制の考え方であり、農地法では第4条、第5条にあたる。これらの狭間に落っこちてしまったのが耕作放棄地の問題である。というのは、農地法第3条の規制はいわゆる権利移動を捉えており、権利が移動した後までは追及されない。従って、耕作放棄という問題にはなかなか対処が難しいというエア・ポケットに落ち込んでしまっている。これを何とかしなければいけないという中の一つで、今回の特区制度が位置付けられている。

耕作放棄地または耕作放棄地になりそうな農地が相当程度存在する地域が、この株式会社等でも農地の賃借権を得ることができる特区の対象だ。そこを、市町村長がウチはそういう特区がやりたいという特区申請を総理にさせていただく。すると、総理がもちろん農林水産大臣も同意した上で特区を認定する。そうすると構造改革特区における「農業生産法人以外の法人への農地等の貸し付け」の仕組みがスタートするわけだ。われわれが見ている限りは、実際に農業をやりたいと手を上げている法人が先にいて、それから特区申請をするというのが現実のようだ。農業生産法人のように出資の制限や、法人の事業で農業が過半であることといった要件は一切掛からない。ただ一点だけ常時農業に従事する農業担当の業務執行役員を設置することだけが法人としての要件である。では、どのように貸すかだが、まず農地所有者（地権者）が、地方公共団体か先ほどの農地保有合理化団体に農地を売るか貸す。そこから参入法人に賃借権を設定してもらうことになる。ここでのミソは「協定」である。協定は地方公共団体と参入法人の間で結んでもらう。この協定の内容は、真面目に農業を営む意思のある参入法人にとっては、何ら問題のない内容になっている。

構造改革特区において農業経営に参入している法人の状況

「協定」の例として、Y建設会社がX市で結んだ協定のあらましをあげると、

- ・ YはX市から借り受けたA集落に所在する2haの農地で水稻を作る。
- ・ Yは水路、溜池等の施設の維持管理等の取決めを遵守し、常勤役員が必ず維持管理の任務に当たる。
- ・ YはX市に毎年報告をする。
- ・ もし、この協定が守れなくなった場合には即座に賃貸借契約を解除しお戻しする。

といった内容の協定である。従って、農業をきちんとやりますという方にとってはほとんど問題にならないはずである。よくいわれる「田舎の決めごと」のようなことをかき乱されるのではないかという心配は実は現場では大きい。協定の2番目には水管理のことしか書いていないが実際には集落の決めごとにはいろいろなケースが考えられるので、それらを盛り込むことは可

能である。そういう意味で安心感が強いのではないかとと思われる。さらに、間に行政が入っているので、農家がよく知らない企業と農地の賃借をめぐって交渉する必要がない。こういうことも、この制度が上手くいっている理由の一つではないかと思う。

昨年（平成16年）10月時点の統計しかまだないが、68法人が既に農業に参入している。この業種であるが、建設業が23社、食品関係が20社、その他が25社だ。建設業の場合、今（公共事業の）受注がかなり厳しい状況であるので、地場の建設業の方が余剰人員を活用して農業をやりたいというもの。食品関係の場合、有名なのは居酒屋チェーンの和民だ。自分の店で顧客に提供する有機野菜を全部自分の農場で責任を持って作っているため安心して「無農薬」と謳って提供できるわけだ。その他にはいろいろなパターンがある。

まずは、都市＝農村の交流事業をやりたいNPO法人が農地を借りたいという場合。また、変わった例としては、最近障害者施設でアニマルセラピーならぬ園芸セラピーの一環として農作業に取り組ませるため、農地を借りたいというものもある。作物別に見るとやはり野菜いわゆる野菜が一番多い。

このような状況なので、実は地元が参入を支えているパターンが非常に多い。われわれが行ったケースでは、農協が農業技術を教えている県の普及組織と一緒に張り付いて一所懸命になって参入法人を支えているという所があった。上手くいっている所は、往々にしてそのように地域で支えている所が多い。地元の評価としても、当該法人は一所懸命やっていると肯定的な評価が今のところ多いようだ。そういうことなので、この特区制度を全国的に展開したいと考えた。

対応方向

今は特区申請を総理にしなければならないが、この農業経営基盤強化促進法が国会を通過して施行された後は、市町村が自身の判断で耕作放棄地や耕作放棄地になりそうな農地等が相当程度存在する区域を参入可能区域として設定できる点が現行と違うところである。要するに「地元判断ができる」ということだ。当然、又貸しのスキームも基本的にはほぼ同じであるが、ただ一点だけ変えてある。それは現行は農地法3条の特例許可だけで措置していたのだが、今回の改正では先ほど農地版定期借地権という風に紹介した農地利用集積計画法を選んでもらっても構わないという点だ。農地法3条だけだと、借り手の権利が強くなるので、農地を出しにくいとの意見が特区推進室に寄せられ、何とかしてほしいとの強い要請があった。それなら、地域でやりやすいほうを選んでいただこうというわけで措置した次第だ。

リース特区以外の特区の全国展開について

これは都市住民が一反（10a）以下の小さい区分で農地を借りる制度である「市民農園」を念頭においている。市民農園を開設できる主体は、原則として地方公共団体かJAだけである。

特区では、市民農園開設主体の原則を農地所有者やNPO法人等にも広げて認めた。これを今回同様に全国展開するものである。これは、特定農地貸付法という別の法律の改正によるものである。

また、法律改正でなく、省令で手当てする事項は次のとおりである。

農地法の権利取得要件の中に、あまりにも小さい零細農家を作るのはいかなものかという判断からなされた、下限面積というのがある。原則5反つまり50a以上にならないと農地の権利を認めないというものである。これを最低1反つまり10aまで緩和することができるという特区がある。これをやはり同様に全国展開したいというわけだ。ただやはり「いい所（優良農地の中）に1反」というのは困るので、区域要件としては耕作放棄地あるいはそうなりそうな農地が多い地域という形にしたいわけである。ここで想定されているのは、いわゆる「定年帰農」というやつだ。60まで勤め人をやったので、余生は農業を少しやってみたい。でも5反はとても体力的にできないという方はいる。そういう方向けに、農地を貸したいのだが受け手がいないような場所があれば、よいのではないか。そういった場面でこの省令改正が生きてくると思う。

もう一つの省令改正は農業生産法人の行う関連事業の範囲の特例である。先に農業生産法人の要件の中に「事業要件」というものがあると申し上げた。いわゆる農業と関連事業が売上げの過半であるというものだ。そこで、この関連事業とは農畜産物の加工・販売、農作業受託や運搬といったものだ。今回この関連事業の中に民宿経営、都市農村交流施設の運営といったものを追加することとした。その上で、農業との合計が売上げの過半になれば農業生産法人の事業要件を満たすという改正である。

今回改正は行っていないが、平成12年の農地法改正でいわゆる株式譲渡制限を付した株式会社も農業生産法人として農業参入ができる、つまり農地の権利が得られるという改正をした。現在、株式会社形態の農業生産法人は、全国で既に86存在し、徐々に増えつつある。その中には、某有名鉄道会社が経営するレストランに出す野菜を作っている農業生産法人などが特区と似たようなパターンでできていっているところである。

体系的耕作放棄地対策の整備

最後に、非常に制度的に複雑で難しい問題である耕作放棄地対策について述べる。

まず一つは、市町村で、耕作放棄をどのようにしてなくしたり解消したりするかのもマスタープランを作ってほしいということだ。現行の農業経営基盤強化促進法では、市町村ごとに基本構想を作ってもらっており、それには認定農業者の基準などが書いてある。これに耕作放棄地対策をきちんと位置付けてほしいということだ。先に現在全国で34万haの耕作放棄地があると言ったが、それにはいろいろなものが含まれている。というのは農地として使い難いものまで実は含まれてしまっている。よくいわれるのは、昔牛肉・オレンジを自由化したときに蜜柑の

樹を切ってもらった所がある。いわゆる廃園にした土地で、山の斜面の蜜柑の樹を切ってもらった土地でも、統計上は耕作放棄地になっている所がある。それは、農地として使うよりはむしろ山に戻したほうがよいかもしれない。それから、昔北関東で養蚕盛んな頃桑を作っていた桑畑が、今では放棄されている。桑は抜根しないと農地としては使えないのだが、それには手間とカネが相当掛かって大変だ。もうそういう所は他の用途に使ってもらってもよいという面もあるのかもしれない。そういった振り分けをしてほしい。その代わりきちんと使うのだとされた耕作放棄地については、農業委員会の指導にはじまって徹底的な市町村を中心とした取り組みがなされるべきである。もちろん、自分で使うのが無理ならば人に貸してくださいということになる。

ここまでは現行の基盤法でできる範囲である。要するに、協議対象者を決めて、そこに売るか貸すかの協議をしてほしいという通知を市町村長がする。この協議は拒否できないが、最後に貸すか貸さないかは当然任意である。今回、その先を付け足して、最終的には知事の裁定によって、賃借権（特別利用権）を設定すべしということができるようにする。さらに協議の対象も現状は農地の仲介を行う農地保有合理化法人だけであるが、冒頭に言ったように、集落できちんと法人化している場合の特定農業法人や市町村自身も今回の協議の対象や特定利用権の設定の対象に加えて使い勝手を良くすることとなった。これが第一点である。

第二点が遊休農地の管理のための措置である。同じ遊休農地でも、程度が激しいもの、例えば雑草がぼうぼうになって病虫害が廻りに飛んでくるとか畦が壊れかけて田んぼへの水が流れないおそれがあるといった、周りに迷惑をかけるような遊休農地の場合には、市町村長が、草を刈れとか畦を直せといった措置命令を出すことができるという制度を創設することとした。命令に従わない場合は、罰金も課すことができるが、市町村長が代執行できることとした。さらに、農地所有者が不明の場合もある。登記簿を見ても三代前の祖父のままで、実際の所有者がどこに行ったかわからないようなこともある。その場合には、公告をして一定期間返事がなければ市町村長が代執行できるというように改正を行うこととしたわけである。

また、既述のように農地区域の変更なり設定の場合に、地域住民の意見も提出する機会を与えるという改正である。

商法改正に伴う農業生産法人の法人形態要件の見直

これは、今回の改正とは別法律になるが、商法改正に伴う改正である。今般与党で盛んに議論されてようやく閣議決定された改正商法であるが、今回の商法改正で商法人形態が変わる。これを受けて農地法での農業生産法人の法人形態要件を作っていたので、これは自動的に変えざるを得ない。そういうことで、商法改正に伴う整備法で措置したいと思う。

具体的には現行の農事組合法人は農協法がそのままなので変わらない。次に合名会社、合資会社、株式譲渡制限付の株式会社、有限会社ということで形態要件が決められているが、今回

の商法改正で、いわゆる合名会社、合資会社に加えて、全員が有限責任社員の合同会社（LLC：Limited Liability Company）というモノを新設するのでこれを加えることが一つ。もう一つは、いわゆる有限会社を株式会社に統合するので、それを措置する。以上の改正を商法改正に伴って実施するというものである。別法律であるが今国会に提出するものである。

少し長くなったが以上で農地制度の改正を中心とした説明を終えたい。あとは議論の段階で意見交換を致したいと思う。

Ⅱ．意見交換

高木委員長 今城講師どうもありがとうございました。後は本間主査をお願いします。

本間主査 わかりやすく説明していただきありがとうございました。今回の改正点のみならず、現行の仕組み・評価が委員の皆様理解を得られたことと思う。まず、はじめに、本日まで説明いただいたことに関して意見や質問を頂き、それ以外の広い点についての議論はまた後に致したいと思う。では、今城講師の説明への質問・意見をどうぞ。

合瀬委員 特区を全国展開して、（総理に）いちいち申請しなくてもできるようにするということが、この制度を作るときに既に特区に進出していた企業などにヒアリングをしたと思う。この中で最初に募集した際には、農地をリースでなく取得したいと希望した企業がかなり多かったはずだ。これらの企業が、結局実際に農地をリースした後はどうなって、彼らがこの現状をどう感じているのか。これがまず第一点。

第二点は、今ある制度をそのまま全国に持っていくわけだが、なお、「こういうところが問題でこういう風にしてほしい」といった意見があったのかなかったのか。そのあたりを明らかにしてほしい。

今城講師 まず、農地所有権の取得申請は、第一次申請の時には確かにあった、その後第六次まできているが、どうしても農地を所有したいという方の声が聞こえてこない。確かに、農地を所有することにはいろいろなリスクがある。具体的に全部の方に個人面談をしたわけではないので、まだわからない面もあるが、今のところ「どうしても所有しなければならないのだ」という方はあまりおられない。とりあえずはリースでよいのではないかという意見が大半である。

第二の、使い勝手を良くしてほしいという点では、「協定を結ぶのが面倒くさい」という意見が確かにある。しかし、これがないと「農地が使われなくなったときにどうするのか」という懸念に対して全く措置できなくなる。農業生産法人になぜあれだけの要件を課しているかといえば、そういう形であれば農業を継続する蓋然性が高いという意味からである。こちらのほうは今説明したとおり、要件がほとんどないに等しいわけであるので、普通に農業をやろうとされる方にとってはそれほど難しいことではないとわれわれは思っている。

あと、むしろ自治体のほうが、所有権を認めるのはやはり怖いと言われる。相手企業がどのようなものか全くわからないわけだが、協定でリースという限りでは、リースを解除すれば農地が戻ってくるというわけで、自治体も交渉に入れる。

しかし、所有権を認めた瞬間にそういう歯止めがなくなってしまう、非常に不安感が強い。よく「農業団体が反対するからできない」という言い方をされる。しかし、現実にはむしろ自治体のほうが非常に心配しているケースをわれわれはよく目にする。従って、今回もとりあえずリースでよろしいというように意見が集約された。

合瀬委員 貸し出される土地は、既に耕作放棄地になっている所か。

今城講師 いや、既に耕作放棄地になっている所に限らない。特区の設定は「耕作放棄地またはそう（耕作放棄地に）なりそうな所が相当程度ある」ということだ。従って、実際に今設定されている所は、耕作放棄地だけではなくて周辺も含めて特区になっている。

また実際に貸し出されている農地も耕作放棄地だけでなく一般の農地も含めて借りている人が多い。

合瀬委員 貸し出されるのは条件の悪い所だけではないのか。

今城講師 条件の悪い所だけというわけではない。

小川委員 それ（悪い所だけではないこと）は、定量的にガイドライン等があるのか。

今城講師 むしろ、法律で明確に耕作放棄地または耕作放棄地になりそうな所が相当程度ある区域のどの農地を貸すかは、出し手、受け手の状況を踏まえ、自治体の判断による。要するに担い手がたくさんいるような地域ならそんなこと（農地のリース）は最初からやる必要がない。農家が借りたい、借りたいといってくる所に、そういう外部からの法人に（農地を貸して農業を）やっていただく必要はほとんどないわけだ。ところが、実際にはそういう特区をやっている所は、農地を借りて耕す人がいないのでやりたい方がいればやってくださいという形で特区が設定されている。従って、耕作放棄地でなければならないという縛りにはなっていない。特区の設定としてはそのような、「担い手がいなくて耕作放棄地になりそうな所が相当程度ある」という蓋然性で設定を行うが、実際に貸すのは耕作放棄地でなければならないとはなっていない。

あと、第二の要望という点であるが、参入法人にも補助金を下さいとの要請はあった。

盛田委員 最後に言われた点は、今後全般的に結構問われてくる話になるかと思うが。それは別として、この後に議論したほうがよいのかもしれないが、農地制度は複雑すぎる。私の専門なのだが、フォローするのが専門家でも面倒くさくなるぐらい複雑だ。今日の話でも、特定法人や特定農業法人や似たようなものから変わったものまであって、どこかの段階で、きちんともう少し論理的に整合性を取った形で簡素化したほうがよいと思う。それを前提において、以下の質問にお話いただければと思う。

具体的には、農地の信託である。貸付信託は認定農業者に限定されているのか。

今城講師 いやそうではない。例えば認定農業者とただけで、限定されているわけではない。

特区と組み合わせれば、株式会社であっても貸付信託が可能である。

盛田委員 なるほど。では市町村長の措置勧告、合理化法人による買い入れ等の協議はこれまでにほとんど発動されていないということだが、行政当局として今後は遠慮せずに発動するぞという覚悟の意思表示であると理解してよいのか。

今城講師 表現を選ばずに言えば、企画部会では「(買い入れ等の調停や特定利用権の設定の制度を)是非作れ」との大合唱であった。特定利用権は、先ほどは説明を省略したのだが、実は現行の農振法の中にある制度だ。名前は同じ特定利用権であるが、設定する対象が住民の共同利用なり農協の組合員の共同利用に限られている。なぜそうなっているかという、憲法(29条第1項:財産権の不可侵)違反を回避するためである。そういうことがあって、普通共同利用権の設定などまず考えられないので1件も例がなかったのである。従って今回は共同利用という枠を外している。企画部会の方から「やるべし」とのご意見を頂いて、長い時間かけて法制局と(憲法29条違反にならないように)懸命に調整を重ねて、ここまでであれば憲法違反ではないだろうとのお墨付きを法制局から頂いて改正しようとしている制度だ。そういう意味で、今回使い勝手を良くしているというところで、われわれも実際に使われる場面があるのではないかという期待はしている。ただ、一番気になるのは、これだけ体系的に制度を整備したが、今地方自治体からも国で耕作放棄対策をやってくれとの要請はたくさん来るところであるが、まず現場の皆さんが動いてもらわないと、国でできることには限界がある。国としてはまず制度を用意して、支援措置を用意すると、あとは現場における取り組みですということにならざるを得ない。そこは是非、現場に動いていただくことを期待するしかない。

盛田委員 これは真偽は不明で、聞いた話だが、仮に(市町村の)現場がやろうとしても農政局あたりでストップを掛けたりしてしまうことがあるらしい。これまでのいろいろな共同でやらなければならないという縛りなどは結構大きかったと思う。今回、最終的には市町村より上の段階の知事が特定利用権の設定の裁定をすることは進みやすいのではないかと思う。つまり市町村だとあまりにも近すぎていろいろな(地域的・人間的な)問題が絡んできて逆にやりにくいのだろう。そういう意味では前進だと思う。

本間主査 その点に関して、懇談会や新基本法を作るときの調査会でも、同様の話があり、知事とかいわゆる選挙で選ばれる人が裁定を行うのはいかなものかという議論があった。

つまり選挙で選ばれる政治家が選挙民にとって不利益になることをするわけがないという発想だ。従って、ルールを透明化して一定の基準をクリアしたら代執行に自動的に持つていくというようにしなければと個人的には思っている。

今城講師 私も個人的にはそうあればよいとは思っているのだが、どうしても憲法29条の問題が出てくる。誰が見ても納得する客観的かつ一般的な基準が果たしてできるのかという所で

どうしても引っかかる。ご説はもっともであるが、最後には長と名のつく方が裁定しない限りはなかなか難しいということになっている。その議論がよくあることは承知している。

山田委員 第一点目は先の合瀬委員からの質問で、今城講師からのご対応いただいた点の関連で補足する。株式会社が農地の所有権を取得しない、その仕組みが入らなかったから今回の対策は不十分なのだという議論が一方である。本日欠席の榎野委員が執筆された読売新聞の論説もそういう形の受け止めになっている（2004年8月11日付、本議事抄録末尾参照）。これは独り読売新聞ばかりではなくて、マスコミ全体としてそういう受け止めになっている。経済界のほうもそういう受け止めではないかと思う。ところが、これは重要なポイントになると思われるのだが、ここにおられる澤浦委員が言われるには、農地は所有しても減価償却できないから負担である。だからむしろ賃借するほうが合理的な経営展開ができる。こういう話が間違いなく現実にある。だから、農地をどうしても取得したい、取得しないと農業経営にならないという株式会社の方は、何か別の打算なり意図があるのかもしれない。農家が農地を自らの資産として考えてなかなか手放さないのと同様に、会社も場合によっては、農業経営の形を取りながら農地を確保しておいて、いざという時には転用できるし他に活用ができるのではないかという意図があるのではないか。そうはいっても、しかしながら、家族的農業経営こそが、天候に左右される農業の中でも、農業生産の継続性や地域社会の安定性という面でも、やはり妥当であるということがあるはずである。従って、その面をもっと主張して説得していかないと、この株式会社農地取得論は実際に会社に農地が開放されるまで、いつまでも終わらないと思う。ここはもう、場合によってはこの国のあり方にまでかわるかもしれない大問題である。その点をもっと主張していただきたいと思う。これが第一点目。

二点目は、最近農地転用は減少しているが、それでも現に存在する。大事な農業振興農用地区域の中でも公共的な開発がなされたり、びっくりするような大規模店舗がものすごい優良農地の中に建っていたりする。最近はその店舗も数年で潰れたりしていろいろ変遷があるのだが、そこは再度活用されているのかといえば必ずしも再活用されていない。ある先生の実証調査によると、転用農地に建てられて潰れた店舗類の半分以上が再活用されず空き地になったまま残っているということだ。その結果、新しい農地が再び求められて、そこで転用になっている。企画部会の中でもゾーニング規制なりゾーニングの運用について議論があったと思う。それは、一体議論としてどんな風に推移したのか。農水省が用意した資料の中でも、欧州＝ドイツ・フランスの例を出して、「計画のない所では開発なし」という運用が欧州では厳格になされているという事例報告も農水省からあった。だが、この基本計画の中では、この報告がどのように生きて、かつ、本日で講演いただいた平成17年2月の「農地制度の見直し」の中ではどのように生きたのか。後者については、本日の資料には「農業振興地域制度の透明性の確保」（具体的には、農業振興地域整備計画策定への透明性の確保と違反転用への対策の強化）とあるが、ここに生きてただけなのかどうか。もはや、これ以上のこと

はできないのか。できないとするなら、その背景・原因は何か。それなら今後どうするのか。

こういったことは、今後非常に重要な分野であると思う。これが第二点目である。

今城講師 第一点の所有権の話。主張というよりも現実がすべてを語っていると思う。澤浦委員も理事を務めておられる、法人協会の法人経営の中で、自作地を持っている割合は多分数%であると思う。

澤浦委員 当社（株式会社野菜くらぶ）は100%借地だ。

今城講師 それが、今、大規模に法人農業経営をされている方の現実である。所有権を持てて、農地を拡大していくことができる方々がそうしていないということが、現実を物語っていると思う。最近の方では、そういう形で借地をドンドン大きくされているので自作地がないという結果になっているのだと思う。それにもかかわらず、自作地がないと中途半端だと言われるのなら、では、農業法人経営の方々は経営のセンスがないのですかと申し上げたい。一寸可笑しい話になるのではないか。難しいことはよくわからないが、現実はそうなので多分それが正しいのだろう。選択の自由のある方々が、（所有を）選択していないということは、おそらくそれ（リース）が正解なのだろうと思う。

次に第二点の転用規制の話。こういう言い方をして誠に申し訳ないが、これは構造改善課長である私の所掌外のことである。昔は農政課があって農地転用まで所掌していたが、今の私は（残念ながら）転用までは所掌していないわけである。

それは別として、ゾーニングの話は古くて新しい、新しくて古い、永遠の課題に近いところがある。古今、農政の議論をするときには必ず、ゾーニング規制強化はしてもよろしい、むしろ強化すべきであるという議論になる。私が以前農地制度を担当していたときにやった法律改正は、農地転用許可基準を法定化したという改正である。実は、農地転用許可基準は、なんと昭和34年の事務次官通達ができて以来法制化されなかった。正確には法制化「されなかった」のではなく、法制化「できなかった」のである。なぜなら、あんなものを今頃各省が法律化されることを認めるはずがない。各省も認めないし、経済界だって絶対に認めないと30数年間思われてきたからだ。そのような中で平成10年に転用許可基準を初めて法制化したわけだ。まあ、このときも大変だったが、結局ほとんど通達の内容のまま法制化したわけである。ところが、われわれが転用許可基準を平成10年に法制化するまで、どういう苦しみを味わったかと申せば、私がいた平成8～9年頃は、政府関係のderegulationの委員会が2～3出来て、「とにかく農地転用規制がけしからぬ。日本の地価が高いのは農地転用規制をかけているからである。即座に農地転用規制を緩和すべきである」と、かなり強く叩かれた。それを一生懸命がんばって、手続きの緩和とか、標準処理期間を作って許可までの期間を短縮するとかで許していただいたという経緯がある。実は歴史的にはそういうことを繰り返してきているのだ。列島改造論の時代しかり、バブルの時代しかりである。当時の典型的な主張は、「日本の国民はどうして（庭付き一戸建ての）自宅を買えないのか。農地転用許可制度が

あるからだ」と。この委員会のように農政の議論をやるときには、いつも転用許可制度があってよい、あるいはそれを強化せよという話になる。しかし、農政の議論をやるときには、転用許可制度があってよい、もっと強化せよと言っていただいても、われわれ（農水省）がいったん外に出ると、絶対に許してもらえない（苦笑）。今はまだ地価が比較的落ち着いているので、何とかそういう転用規制強化の議論をしても火が燃えさかるようにはならないと思うのだが、これまた経済事情が変わってまた地価が上昇し出すと、必ず「農地法撤廃」の議論になる。この農地法撤廃とはたいてい農地転用規制撤廃のことである。こういう経験を何度も繰り返しているのです、われわれも、確かに転用規制強化ができれば素晴らしいことだと思うが、現実には、農産物の国際交渉と同じである（笑）。

国内で議論している時は食料自給率確保と国民の食料安定供給のため農産物の輸入自由化は慎重にすべしとの論調だが、一方で、国際交渉全体の中ではそんなことを言っていれば日本は世界の孤児になるので、農産物開放やむなし、との主張が強い。

議論としては、転用許可規制の強化はこの国際交渉の議論と非常によく似ている。農政の観点からはやれということになるが、日本国全体としてほんとうにコンセンサスを得られるかとなると、果たして私には自信がない。弱気だと思われるかもしれぬが、今までいろいろそういう経験を経ているので、ハイわかりましたとはならないことの一つであることをご理解いただきたい。

本間主査 折角の機会であるので一点お尋ね致したい。机上の空論かもしれないが、考え方としてはひとつ開発権とかの売買を通じるというか、500万haでも475万haでもよいが農地指定をやって、どこで確保するかは自由であるが総量としてそれだけの農地は日本で持たしましょう。それを自治体同士で売買するとか、転用の場合で言えば、それを売買した時のキャピタルゲインはすべて課税して召し上げる。こういった方式はすべて頭の中で理論的にはそれなりの体系を持っており実現可能なのだが、現実の世界でこういう方式の実現を阻んでいるモノは何だろうか。

今城講師 妨げるというか、やはり国の成り立ちの歴史が違ふとしか言いようがない。ヨーロッパでは城壁の中がシティであって、その他は農地でそもそもそんな所に家が建つなどとは想定していなかった。ところが、日本では、城下町というのはあったが、元々城壁がないし、とにかく耕せる農地を持つこと自体が価値になるほど土地が狭かった。

その点で、ヨーロッパではそういう時代背景があったので、計画なくして開発なしという網をすっぽりかぶせることができたのであろう。ところが、日本では全くそういうことがなかった。城下町に城壁があるわけではないし、どこに家を建てようが別に自由であった。

これでずっときているので、そこが違ふとしかたぶん言いようがない。

本間主査 だからこそ、そういう固定的な話ではなく、農地の総量を決めておけばよいという今の提案なのである。もともと、土地の利用形態は変わらざるを得ないというところがある。

私も、規制緩和の仕事をやっていたときに、地方の公聴会に行くと必ず上がってくるのが、やはり規制を緩和してくれという声である。それはすごい田舎でもそういう声が出てくる。例えば、町の一番いい所に町役場や公民館を建てたい。しかし、そこは農用地指定になっている。従って住民サイドとしても公共施設が一番いい所に建てられず、辺鄙な利便性の悪い所に建てざるを得ないということが現実に出てくる。それから、もうひとつ、先ほどの山田委員の大規模スーパーの話ではないが、ここでも何度も議論しているが、優良農地こそ、何についても良い土地である。つまり、土地改良でまっ平らにしているし、水はけは良いし、なおかつ広い農道が整備されていてアクセスが良いというわけで、スーパーであろうが工場であろうが最適なのである。逆に言うと、それが日本の農地の特質である。ある日、経済的な変化によってそういうニーズが出てきても仕方がないという面もある。そうすると、そこは最も利用価値の高い商業用地として使わざるを得ない。では、その代わりに農用地をどうやって手当てするのだということになる。一寸話が飛躍するようだが、こういう流動性のことも考えていく時期なのではないかという気がしている。

今城講師 なるほど。今本間主査が言われたことは大変よくわかる。実は平成9年ごろ茨城県守谷市に、米国の某大資本が巨大ショッピングセンターを作ることを計画した。彼らは空から見て、守谷はインターチェンジがある。そのインターチェンジのそばにまっ平らな広大な土地がある。ここだ！というわけで、買いたいと言ってきた。しかし、守谷の農用地区域全部の3分の2がその中に入っている。つまり、守谷全部の農用地区域の3分の2を買おうとしたわけで、だから条件が良いわけだ。もちろん、そんなことは到底できないので、お引取り願ったが、自治体とか関係者は、ショッピングセンターに魅力を感じていた向きもあったらしい。それは巨大商業施設ができれば、随分と振興になるからだ。つねにこういうことが起こる。代替地が見つかればよいのだが、日本の農地は営々と土地改良等の資本投資を続けてきて、今の優良農地を確保できている。この投資を全く無にして、また一から山を削るのかということ、現実の投資効率を考えると難しい。

本間主査 であるから、全部の農地を農用地指定するのではなくて、例えば当初の指定は全農地の3分の2程度にしておいて、そこを取ってきたら残りの3分の1の指定農地に加えて、今まで農用地の指定がかかっていなかった3分の1の農地を新たに農用地に指定して規制をかけるといったことなども方法論としてあってよいのではないか。

澤浦委員 法人協会では、集落営農の組織化・法人化で言われていることはよくわかる。しかし、この話になるといつも出てくるのは、せっかく自助努力でいろいろな所に分散して田んぼや畑を借りてリスクヘッジをした。でもいきなり当該地域が集落営農・合理化事業で貸している農地を返してくれということと言われたことがあった。だから、一見良さそうだが、隠れたリスクを抱えている現実をまず最初に言いたい。

二点目は、土地の長期借地権制度ができたのは大変素晴らしいことだが、現場としてはそ

の最長の20年の賃借権の設定はほとんど地主が許してくれない。理由というのが取られたり返って来ないのではないかと懸念があることと、山田委員が言われたようにスーパーができれば高く売れる、道路が通れば高く売れるという考えが地主にあって、商業施設が来たら、すぐに明け渡してくれということが必ずある。そういう期待感が地主にある限り、長期の借地ということはなかなか現実には難しいのかなと現場として思う。

最後の三点目に、体系的耕作放棄地対策というのは聞くといい仕組みだとは思いますが、措置が本当に実行されるのか不安に思う。現実的に制度を運用する村長なり市町村側の人が、今のムラ社会のなかで制度の趣旨どおりの実行が果たしてできるのか、自分は非常に疑問に感じている。

今城講師 一点目はいわゆる農地版の「貸し剥がし」である。ご承知のとおり、例のコメの担い手経営安定対策の対象になるかならないかの議論が起こったときに、問題が生じたのは私も十分承知している。今回も同様の話が出てくる可能性があるので、そういった問題を生じないように十分注意してほしいと私も各方面をお願いをしまっている所存である。

ただ、土地の賃貸借関係はムラでは信頼関係の要素が非常に高いので、法人の借り手も関係者との信頼関係の醸成に努めていただきたいと思う。それを前提として、行政としても、無用の混乱を生じないように注意を払ってまいりたい。

二点目の長期の借地であるが、今、利用集積計画による平均的な賃借権の設定期間は7年弱くらいである。5年よりは上回ったと思う。10年を上回ったものも10数%あるはずだ。地域によって違うと思う。澤浦委員が指摘された「道路がかかったならすぐに返せよな」といったことも実際にあると思う。でも、どう申せばよいか、そこをわれわれ行政が止める手立てはなかなかないのだ。やはり、先ほど来話に出てきている、利用計画というかゾーニングの話になるが、農用地区域の中は基本的に農用地として利用すべき区域なのだから、むやみに手を突っ込んで道路をかけたり商業施設を作ったりすることは、基本的にやらないでほしいということだ。そもそも農用地区域を設定しているのは、まさに市町村長なのだから。そういう市町村長に対してわれわれがお願いしていくことになろうかと思う。しかし、地主に対しわれわれ行政から、そういうのは良くないよとはなかなか言えない。そこは個人資産の壁があるから。何というか普段の付き合い方が大事ななのかもしれない。

澤浦委員 なるほど、でも付き合いが長くても当社では大体3年から5年しか貸してもらえない。

今城講師 最近では地域によっては地主の方が、借地料を貰うのではなく管理料を払ってもよいので耕してほしいと言ってくる所もあるそうである。まさに場所によるのだと思う。

最後の三番目は体系的耕作放棄地対策の実行性への疑問であるが、言われることは大変よくわかる。本間主査も指摘されたが、なかなか現場で嫌われたくないという意識が働くのは事実であると思う。ただ、言葉を返すようだが、われわれ行政は、自治体から国がこの制度を用意してくれと言われて作ったのだ。それでいざ用意すると、やはりできません使えませ

んでは、一体どうすればよいかということになる。

澤浦委員 われわれは、これは良い制度であると評価している。でも現場に行って「こういうのがあるからお前たちやってくれ」ということになるとなかなか上手くいかない。自分のようなものが頼むから却って駄目なのかもしれないが（笑）。

今城講師 先ほどは説明を省略したが、今回は農用地利用規程や集落で作る協定のなかでもこの耕作放棄地がもし出たら、ここの集落法人で受けるぞといったことまで盛り込んでよいことにしている。だから、まずは地道な近場の所からやっていくことが大事ではないかと思う。いきなりこの制度（体系的耕作放棄地対策）で押さえつけることはなかなか難しいと思う。

本間主査 他にいかがか。この資料に限らず、広く意見交換を願いたい。

小川委員 流通側の立場から見ると、山田委員は先ほどスーパーの話をされたので、逆に出店する側からすると、どこでも店を出すわけではない。非常に厳しい競争の中で、収益構造の見通しが立つ所にしか出店しない。その場合やはり商圏人口が基本であるので、良い農地は良い商業立地でもあるという話があったが、たまたま重なる場合も確かにあるのだが、多くの場合は良い商業立地は良い農地と離れている。なぜなら商圏人口がないと当然のことながらあらゆる商業施設は長期的に見れば成り立たない。この10年間正確にいうと15年間は、ショッピングセンターの出店においても、各社が試行錯誤していたという段階でもあるが、東北の江釣子インターのようなぜんぜん人のいない所に、先ほど守谷の話も出たが守谷は住宅街を抱えていて事情は違うと思うが、江釣子インターの近くにバーンと大きな商業施設を作った。でも商圏人口が100万である。車で1時間かけてエッチラ来てくれる。作ったときはそうでも3年経ったらそんなショッピングセンターは成り立たなくなる。だから撤退するところが出始める。それはなぜかという、良い農地ではあっても良い商業立地ではなかったからだ。そこのところは、出店する側も、それから農業を営む地主も長期的に見れば資本主義原理に則り、儲かる商業用地が必ずしも良い農地ではないし、棲み分けが可能であるとしていかねばならないことがやはり国づくりの基本であると思う。

それから、食品産業の立場から言うと、株式会社の農業参入の議論がなされて久しいが、進出したがっているのではないかとこう山田委員など勘違いされていると思うが、出たくはないのだ。ただ、担い手がこう崩壊してきてわれわれも野菜を中心として消費者にやはり新鮮で安全なモノを提供するミッションがあると、農業には頑張ってもらいたいのだ。産業として、国家百年の計できちんとした農業産業としてやってほしいわけだ。しかし今の担い手を見ると、僕らもいっぱい見ているが、山田委員が一番よくご存知のように、高齢化し離農している。先日もある村を見てきたが全く悲惨なものだった。そういう所を僕らはあてにできないじゃないかということだ。僕らが農業をやりたいのではなくて、農業はプロの何十年ノウハウを蓄積してきた人にやってもらったほうがよいに決まっている。農業は大して儲から

ないのはわかっている（笑）。やりたくないですよ。それをあたかもやりたいように言われる。そりゃあ実験的にやっている会社もあり、やりたい会社もある。でも、全体的に見れば日本に農地が470万haある中で、そういう株式会社がやりたいと言っているところが100万haあるのかということになる。現実が高々数万haだ。それから、先ほどのショッピングセンターの問題も、定量的に捉えるなら日本が米国並みのショッピングセンター密度になったと想定して、人口1万2千人に一箇所としても高々1万箇所だ。一箇所の面積3haとして試算すると、3万haにしかない。

農地470万haのうち、両方あわせてもごく一部である。これをもって優良農地を取られたとかいう議論は乱暴な議論であって、きちっと定量的に分ける必要がある。僕は、今回の農水省のこのプランは良いと思う。3歩ぐらい前進しているではないか。ただし、農業をやられる生産法人からすると、実際の契約が短期の3年から5年では、農地に対する改良投資も回収できないリスクが非常に大きいではないかと盛んに言っておられる。それから施設園芸などに対する投資は3年～5年ではなかなかできない。これは逆にやろうとする側では参入するなということである。だから、この現状は解決する必要があることを明確に認識する必要がある。なぜなら、参入障壁を低くして優秀な担い手が参入してくるようにしないと、産業としての日本の農業が伸びるはずがないし、逆にやっていけないはずもないからである。このところを、定性的定量的に仕分けをした上での議論も必要だし考える必要があると思う。

最後に、前回（第5回）政策研究大学院大学の福井教授の講演を聞いたが、本質論としては山田委員以外、全員福井教授の考えに同調したのではないかなと思う。僕も、基本線はああそうだなと思った。ただし、問題は法制化に向けての物質化ができないことだ。農地転用の場合のキャピタルゲインの100%課税など、大変良いことをおっしゃっておられた。

これが実現できれば、農地転用におけるマイナスの問題などは、全部でないにせよほとんどは解決できるのではないかなと思う。僕らが、もし参入する場合に障壁となるのは何かというと、今は農地所有の問題が論議されている。それは何故かというと、所有問題は地価というものがあってそこに地代あるいは家賃というものがあるわけだ。両者は繋がっているわけで、そこに一部が転用期待で高い地価で取引されてしまうと、われわれも散々直面しているが、お百姓さん達も「いやあ、ウチの土地もあれだけの価値があるのだ」とハナから思ってしまう。で、僕らは農地を買うのは例外で、基本的には持たずに借りる。それでも、借りる場合でも、「だったら、これぐらいの地代を寄越せよ」という話になってしまっている。僕は国民経済的に、高い地代はマイナスであると思っている。日本農業の国際競争力という観点からも地代はまさに根幹の問題であるので、リーズナブルな地代の実現、その根本となる転用期待で農地価格が高くなるということがない法制化・税制における補足をしっかりやれば、ローコストでの農産物の生産が円滑に行われる。またかような基盤整備を行政がしてくれれば優秀な経営体が、よし（当社も）農業をやってやろうじゃないかと、参入してくれる。参

入してくれないと駄目だ。良くならない。いくら議論しても、農業のやり手が高齢化して5年間で20万戸だか減っているようでは、僕らは日本の農業に期待できない、日本の農業を当てにできないのだ。だったら外国に農産物の依存度を高めていかないといけないという話になる。だから、僕は最初の時に「自給率まずありきという議論ではない」という話をここでさせてもらった。まさにそこだ。まず担い手がいて、ローコストでちゃんとした良い農産物を作ってくれば、僕たちも100%国産の農産物を買いたい。そのほうがビタミンも多くて、物流コストも安いから近いほうがよほど合理的である。

今城講師 一点だけ申し上げたい、農地の地価形成において転用期待部分が入っていて、そのために地価を吊り上げているという指摘は衆知の事実であって、反論も何もない。

ただ、農地の賃借料は地価と連動しているというよりは、むしろ米一俵の価格と大抵連動している。だから、最近米価が下がっているので農地の賃借料も下がり気味である。

小川委員 それは、農業生産に貸した場合でしょう。僕らは商業地として借りているので取引地価がベースになるのだ。もちろん僕らとすれば否定したいのだが。

合瀬委員 新しい人が農業に参入してきたいとする時、同じ条件で今いる人達と競争するための条件整備が僕は大切だと思っている。その場合、先ほどの特区においても、買いたい人が土地を指定できるのではなく、土地を出したい人が主導権をとるシステムになっているのではないかという点がまず一点。次に、参入法人に補助金を下さいと言われたときに、受け付けないとする点だ。同じ農業をしているという視線で皆が見ているのに、そこで差をつけるということは、農水省としてどういう風に整理された上でのことなのか。

今城講師 補助金とは何なのかということからまず入る。端的に言えば、新規参入されようが、特区の参入法人であろうが、認定農業者になれば、いわゆる経営構造対策の対象になることとしている。参入予定者であっても、経営改善計画がしっかりしてこういう営農をやるということがはっきりしていれば、認定農業者になれる。認定農業者になれば、例えば農林漁業金融公庫の資金も借りられるし、農水省所管の構造改善事業、今は経営構造対策という、措置の対象にも17年度からなる。問題は、認定農業者になれない方である。資金面でも借り入れの制約は出てくるし、農水省の補助事業は、担い手を作っていく方向にどんどんシフトしているので、なかなか皆様に同じように取り扱ってくれということは困難である。あと、種々のコメ対策とか転作助成金といったものは、仕組みに加入して実際に作ったものに払われたり、転作した分に払われたりするものである。実際にできた作物がないうちから払えというのは無理な相談だ。やはり、実際に農業を行う前提で、仕組みに加入してもらうということで解決されるはずであろう。そういうことが一般論である。だから、補助というのにもいろいろあって、価格変動を補正してあげるという補助もあれば、担い手を作るための補助もあって、今では農水省として後者がほとんどというか主体を占めてきている。いちがいに補助というのが語れなくなって、ケース・バイ・ケースになっている現状だ。

合瀬委員 私も、いくつかある補助のどれがどう当てはまるのか、ということがわからずに質問している。考え方としては、今営農している方も、新規に参入してくる方も同じ農業をやっているわけだから。

今城講師 そうだ。考え方としては、認定農業者になることによって、補助対象となる事業については補助できる。難しいのは、補助金の一般論としていろいろあって、いわゆる経営構造対策等の事業は、個人補助は駄目であり、3戸以上集まらないと補助できない等、農業補助金としての制約がある。その分一部法人については3法人集まらなくてもよい等、要件を緩和している面もある。そういった点で一般論として補助の対象となっていない所と、参入法人だから補助の対象になっていない所と、区別がついておらず、おそらく参入法人がどういう状況であるのかがおわかりでないのだと思う。よく個別の話を聞いて、当該法人が行政に何をしてもらいたいのかをハッキリさせないで、一般的に補助という言葉で括ってしまうと議論が混乱してしまう。

藤井氏 新規参入が議論になっているが、先ほどの小川委員の意見に同意するところが多い。農業が産業として一定程度の力量を発揮してくれれば、このままでよいのだろうが、そうではないときには、ドンドン新しい担い手が入ってこないといけないと思う。若い人が入ってこないような職業は、雑駁な言い方をすれば、未来がある職業ではないという気がする。

次に、土地の所有の問題だが、先ほど、企業はしたがないので、結果として所有していないという今城講師の話であった。しかし、企業が農業に参入するとなると一定程度の投資をしていかなければならない。投資をしたら、回収は一定程度見ていかねばならないと考えたときに、必ずしも所有はしなくてよいが、長期的な農地のリースがきちんと保証されるような仕組みにしなければならないと思う。20年という数字が出ているが、これはあくまで最長期間であって最低は1年未満のものもあるのだろう。実際の期間が短いものであるとすれば、きちんと企業が投資できる環境になっているのかなと心配になる。

以上が感想で質問が一つある。言葉の定義で、遊休農地と耕作放棄地とはどう違うのか。先ほどの、不作付地が入っているのか。

今城講師 遊休農地と耕作放棄地は同じだと思っていただいて構わない。前者が法律上の言葉で、後者が統計上の言葉という違いだ。また、不作付地はこれらには入っていない。

新規参入の話があった。若い人が入ってこれない産業は魅力がないというのは、仰っておりなので魅力ある産業にしていかなければならないのは当然である。数字で申せば、よくいわれる新規学卒者、つまり学校を卒業して他の職業を経ずそのまま農業に従事する方は、年間で2,200人ぐらいしかいない。これは、確か年間で医者になる人よりも少ない。いわゆる39歳以下の離職就農者、他の産業に勤めてから農業に入ってこられた方は約1万人の9,700人である。この離職就農者の数が近年増加している、平成2年では2,500人であったが、平成15年には9,700人になっている。新規学卒者が増えているわけではないのだが、比較的若い方の

就農が増えていることは事実である。だから最近では農業が完全に若い方にそっぽを向かれていますという状況でもないようだ。

小川委員 その9,700人中の専業・兼業の比率はどうなっているのか。

今城講師 クロスで見たデータがないのでわからない。

それから、定年帰農といおうか、年をとってから農業に帰ってくる方も増えている。従って年齢関係なくトータルで見ると、大体年間8万人の方が農業に参入しておられる。このうち、いわゆる高齢者も含めた離職就農者は78,600人である。この数字をどう見るかということがある。39歳までの離職就農者が9,700人であるので、定年帰農を含めた中高年の離職就農者が多いということになるのだろう。

藤井氏 新規で、高校を卒業して18歳で就職として農業に参入する。農業はある意味で会社を興すのと同じで、農地を持って自分で経営していくということだ。従って、18歳の決断としては非常にリスクが高い職業選択ではないかという気がする。その意味では、企業が受け皿となる、例えば澤浦委員の所のような農業生産法人にも頑張ってもらえばよいと思うし、一定の企業が農業という形態の中で従業員として雇用し、彼らが独立していくというのも一つのルートとしてもっと今後活用されるべきではないかと思う。35歳から農業に入ってくるというのは、自分の事業としてのリスクを相当考えながら参入してくるのだろう。しかし、結構敗れる人も多い。

定年帰農の場合は、生活リスクが年金や貯蓄などの諸々でヘッジできるので農業に入れる。そういう意味では、現況の農業に参入することは非常にリスクな事業であるといえる。先ほどの数字をどう読むかという意味では、私はこのように考えた。従って、その意味では、いわば従業員として農業に入る道も整備していかないと、今の若手の学卒者には親から農地を受け継ぐ以外なかなか農業に入りづらいという状況ではないかと思う。

今城講師 今の点は非常に重要なことである。法人で一応就職した形で就農しそれから独立する方が増えていると思う。仰るように、いきなり18歳で全部切り盛りできるのかということはあるので、かような複線的な農業への入り方に対する支援というのは重要なポイントの一つであると思う。いったん農業生産法人に就職してから農業に入るというのも、一つの大きなパターンとしてかなり定着しつつあるのではないか。

今枝氏 小川委員の発言に重なる点も多い。一企業というより株式会社化の話になってしまっていると感じている。食品メーカーとしての視点というよりはお客様の視点で改めて日本の食を考えれば、ずいぶん海外からの輸入に頼っている。当社も野菜の残留農薬の問題でたいへん大きな問題を抱えた。BSE問題もそうだ。原料についてはどこの会社も皆大きな問題を抱えている。そういう意味でトレーサビリティという観点から見れば、国内産農産物は品質の面でもお客様への安全面でも非常に魅力がある。そういったところに基本的には株式会社制度の本旨というか、小川委員と同じで決して自分たちが全部農業をやりたいと思っているわけで

はないことを理解いただいた上で、原料を依存するメーカーとしてある程度、もっときっちとお互いのコントロールがきくような形を考えてまいりたい。このコントロールという若干失礼な表現にはなるが、現実には自分たちの資本もしっかりと注入していくような視点がないとなかなか抜本的な問題の解決に進んでいかないと強く感じている。

その中で、自分たちなりにコスト高の部分も精一杯コストダウンの努力をはかる、その点では資本参加による企業参入のメリットもまだまだたくさんあるかと思う。さらに前回は申ししたが、組織作りに長けた企業参入のメリットとして、いわゆる雇用の受け皿として、高齢者や女性など多様な方々を上手く組織化して、幅広くそれぞれの役割を担っていただくことでトータルとして大きな力になることができると思う。このあたりも魅力があることなので是非株式会社による農業の参入を進めてほしいと感じている。

本間主査 時間が過ぎてしまった。もっと時間があれば、それこそ基盤法と農地法で、基盤法が進んでいるならばなぜ今農地法が必要なのかとか、農地法1条の耕作者主義の形骸化の問題とかもっと議論したい論点はある。委員会としてはまた、議論する機会もあろうかと思う。

高木委員長 今城課長、本日はありがとうございました。二点申したい。まず、「農地版定期借地権」の話が先ほどもあった。農地版定期借地権の期間は「最長20年」とあるが、そういう実例はほとんどない。例えば、借地借家法の世界では、例えば定期賃借権は50年以上と定義されている。また、事業用の借地権は20年以内であるが、今度変えるようではある。だから、いずれにしても「農地版定期借地権」と銘打つのであれば、20年以上というようにならないと看板倒れだ。1年から20年まであるので相対の交渉で自由に設定できます、というのでは定期借地権ではなくてこれはもう「可変的借地権」である。別に「定期」と称する必要もないのではないかという感がする。したがって、「定期借地権」ということを前に出してPRされるならば、20年以上ということを目指すあるいは最短でも10年以上ということの基本にして、そういうものを「定期借地権」と称する、あるいは必要ならば法律改正を行ってそういうようにしないと、最長20年では「定期」でも何でもない。

「定期」の意味を「期間の長短は問わずに期間が満了すれば返ってくる」という意味で言っているとすれば、恐らく「定期」の意味が（世間の常識と比べても）非常におかしいと思う。本当の意味のこういう「定期借地権」の仕組みが、現実に導入されるならばよいわけだ。先ほど小川委員から三歩前進であるとの意見があったが、まあ今回確かに三歩ぐらい前進はしていると思うので、本当の意味の「定期借地権」にさせていただくための法律制度の実現に向けて、さらなる前進に繋がっていただきたいと思う。

次に、ゾーニング、農地転用の話で、私が一番疑問に思うのは、国や地方自治体で作る公共施設である。ああいう巨大なものがどこかにバカーッとできるのだ。これは国や自治体が自分で判断して、自分で一番適当だと思う所に作る。ショッピングセンターより、よほど私は問題ではないかと思う。こういう公共施設ができると、その周りは開発可能になっていて、

そこを中心にドンドンまた優良農地が潰されていく。どうも国や自治体は、確かに農地法上のあるいは農振法上のさまざまな権限を持ってはいるのだが、自ら事業を行う場合は、別の組織に判断させるようにしないとイケないのではないかという気がする。

一番問題なのは、国や自治体が、勝手にやっているとはでは言わないまでも、基本的にはここが必要だといえればそういうことになってしまう今の仕組みは、大変おかしい現実を生み出しているのではないかと思う。やはり自治体が行うときには国が審査するとか、国が行うときは別途何か別の機関で審査する必要があると思う。そうでないと、公共施設ができると、優良農地が開発される、国道の周辺もそうだと思う。そのあたりについて、最後に何かあればお聞かせ願いたい。

今城講師 一点目の定期借地権の話については、ご指摘のようなそういうことは当然あるのだと思う。とにかくこれまでの農地改正の歴史はとにかく所有者に農地を出させないと駄目だというほうに目が行ってしまい、今の委員長の指摘のようなところ、賃借農地の受け手の経営安定化に配慮するという姿勢がなかったことも事実である。ただ、いずれにしても状況は大分変わってきているかもしれないのである。これまでは確かに出し手に農地を出させることに最大限の労力を置いてきた。先ほど申し上げたとおり、所有者が金を払ってもよいから管理してほしいというように意識が変わってくれば、そういうようなこともできる余地は出てくると思う。

第二点目の、国や自治体が優良農地に公共施設を作る話。これもよくわかっている話で耳の痛い話である。農地法上国または県は、転用関係については国または県は許可不要であり、その意向を法律上止めるすべがない。法律を作ったときの考えでは、国または県は農地転用の許可主体であるので、国または県が公共施設を作るために農地を転用したい時は、国・県は当然許可主体として自らを律し、他のケースと同じ条件で自らが要件を満たしているかの判断を行った上で施設を作るはずである。かように国・自治体性善説の立場に立脚して法制度を作ったはずであった。ところが、昨今の状況では、〇〇県の土木部が△△施設を作ることにに関して、農地部局に対してはほとんど相談がないというケースが多いと聞いている。県は許可不要ということで作れることになっているので、計画が出来て知事の決裁が下りてから、農地部局が聞いて慌てて対応することもないわけではない。そういうこともあり、そのようなことがないように、今回は農地担当部局に開発部局が事前にきっちりと協議をすることをしていただく必要があると考えている。

これまでも過去2回ほど通知を出しているのだが、もう一度そこを徹底したい。なかなか、法律を戻してまた許可対象にすることは時間がかかるし、やはり率直に申して至難の業である。

実は、国や県がスプロールの原因を作っているのではないかという話は、まことに頭の痛い話である。これは大いに是正していかなければならないと思っている。

高木委員長 今城課長、どうもありがとうございました。

農地制度改革 企業の参入が農業活性化のカギ（2004年7月11日付 読売新聞社説）

読売新聞東京本社論説委員 榎野信治

このまま農地の荒廃を放置するわけにはいかない——。強い危機感を抱いた農水省が、農地制度の抜本改革に取り組もうとしている。

構造改革特区に限定した、賃借方式による株式会社の農地利用を全国に広げるほか、農協による直接営農を認めることなどを検討中だ。

来月まとめる「食料・農業・農村基本計画」の中間報告に、こうした方針を盛り込み、農地法の改正に着手する。

戦後の食糧難時代に施行された農地法は、農地維持が最大の目的で、所有権や利用権の移動を厳しく制限している。

一連の規制緩和を実施するには、農地法改正が必要となる。農水省は法改正を急ぎ、農地の使い勝手を大幅に改善しなければならない。

全国の農地は戦後、工場や住宅用地への転用などで減少が続き、現在では約四百七十万ヘクタールと四十年間で二割減った。

加えて、農家の高齢化などで、耕作放棄地が二十一万ヘクタールに及ぶなど農地の“空洞化”も進行中だ。

こうした現状ならば、農業に参入したい個人や法人に対し、農地利用を積極的に働きかけるべきだが、その障害になっているのが農地法だ。

農地法は、農地を購入したり賃借する場合、最低五十アール（北海道は二ヘクタール）以上とすることを義務づけている。法人が購入、賃借するケースでは、経営陣の過半数が農業関係者で構成される「農業生産法人」にしか認めていない。

こんなに敷居が高いのでは、新規参入が思うに任せないのも当然だ。

現状打破を狙って農水省はまず、構造改革特区内で法人要件を緩めるなど、規制緩和に踏み切った。この結果、不況に悩む建設業など、株式会社二十五社を含む三十八法人が農業に参入した。

こうした規制緩和が全国に広がれば、株式会社ばかりか社会福祉法人、非営利組織（NPO）などによる参入も活発化する。耕作放棄地の利用が進み、農地の集約化が進む効果も期待できよう。

経済同友会は規制緩和を拡大して、賃借ばかりでなく、株式会社による農地の購入も認めるよう提言した。

株式会社が農地を購入してしまえば、廃棄物の捨て場などに使うのではないかと懸念する声

があるのは事実だ。

だが、不正な使用や転売については、自治体の農業関係部局が監視して原状回復を命じることや、刑事罰を科すことなどで対処できる。

事前規制から事後監視に政策の重点を移し、農地利用を促進することが、日本の農業活性化に必要である。

(2005年3月23日 第6回委員会)

第7回農政改革高木委員会議事抄録

〔日 時〕

平成16年（2005年）4月12日（火）12：00～14：00

〔出席者〕

高木勇樹委員長（農林漁業金融公庫総裁）、本間正義主査（東京大学大学院教授）
小川賢太郎（ゼンショー社長）、金原陸夫（昭和産業会長）、
澤浦彰治（野菜くらぶ代表取締役）、藤岡武義（日本生活協同組合連合会常務理事）、
山田俊男（全国農業協同組合中央会専務理事）の各委員
委員代理：今枝隆二（ニチレイ秘書チームリーダー）
オブザーバー：佐藤速水（農林漁業金融公庫経営改革室〔統括担当総括〕）

（順不同・敬称略）

〔議 題〕

- I. 「食料・農業・農村基本計画」についての概要説明、議論
- II. 委員からの意見、政策提言の説明

高木委員長 提言をまとめていくに当たっての課題をそろそろ整理する必要がある。本日はその認識に立って重点的に運営をしてまいりたい。それでは本間主査よりよろしくお願いします。

I. 「食料・農業・農村基本計画」についての概要説明、議論

先般、「食料・農業・農村基本計画」が閣議決定され、資料が公開された。農水省からはパンフレットという形で、「食料・農業・農村基本計画のポイント」や、「私たちの暮らしと新たな農政の方向」「元気な地域農業を実現するために」といった説明資料が出ているので世の中の理解が深まっていっているところであろうと思う。これから話をするのは、本委員会の主査という立場だけでなく、かなり私的な立場で感想を申し上げる。

<本間主査提供資料による説明>

食料、農業、農村基本計画のポイント

第1 食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針

- 前計画策定後の食料・農業・農村をめぐる大きな情勢の変化を踏まえ、10年程度を見通した上で農政全般にわたる改革を早急に実施
- 改革の推進に当たっては、特に以下の点に留意

[改革の視点]

- ・ 効果的・効率的で分かりやすい政策体系の構築
- ・ 消費者の視点の施策への反映
- ・ 農業者や地域の主体性と創意工夫の発揮の促進
- ・ 環境保全を重視した施策の展開
- ・ 農業・農村における新たな動きを踏まえた施策の構築

第2 食料自給率の目標

- 食料自給率向上に向けた取組が十分な成果をあげていない要因を検証
- 今回の目標設定に当たっては、上記の検証を踏まえ、生産及び消費の両面において重点的に取り組むべき事項を明確化

[重点的に取り組むべき事項]

消費面：①分かりやすく実践的な「食育」と「地産地消」の全国展開

＜知産地消について：地元産品への関心を高める運動としてはわかるが、国策として望ましいかは別であろう。北海道の自給率は180%であるがそれでも北海道を日本の食料基地と謳うにはまだまだ低い自給率である。地産地消を全国展開していくと北海道の農産物が売れなくなる。昔あった、バイ・アメリカンというような日本車排斥運動のようなことにならないか気になる。マーケットを通じて消費者に完全な情報を与えて、それをシェアすることが重要ではないか＞

②米を始めとした国産農産物の消費拡大の促進

③国産品に対する消費者の信頼の確保

生産面：①経営感覚に優れた担い手による需要に即した生産の促進

②食品産業と農業の連携の強化

③担い手への農地の利用集積、耕畜連携による飼料作物の生産等を通じた効率的な農地利用の推進

- さらに、消費者・実需者の多様なニーズに対応した国内農業生産の増大を図ることが急務であることを踏まえ、カロリーベースの目標設定を基本としつつも、生産額ベースの目標も併せて設定

＜個人的には、生産額ベースの目標を盛り込んだことで、自給率を上げることの意味が何か却って見えにくくなったような気がする。生産額自給率ベースは価格×金額だが、生産性が上がって単価が下がれば自給率が下がることになる。食料安全保障の議論がキッチンとなされた上なら良いのだが＞

- 自給率向上の取組が迅速かつ着実に実施され、できるだけ早期に向上に転じるよう、施策の工程管理を適切に実施。また、国だけでなく、地方公共団体、農業者・農業団体、食品産業事業者、消費者・消費者団体からなる協議会を設立し、適切な役割分担の下で主体的に取組
- 基本的には、食料として国民に供給される熱量の5割以上を国内生産で賄うことを目指しつつ、平成27年度の自給率の目標は、上記の取組により実現可能な生産と消費の水準を踏まえ、

以下のとおり設定。

	平成 15 年度 (%)	平成 27 年度 (%)
カロリーベースの総合食料自給率	40	45
生産額ベースの総合食料自給率	70	76
主食用穀物自給率	60	63
飼料用を含む穀物全体の自給率	27	30
飼料自給率	24	35

第3 食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策

食料・農業・農村をめぐる情勢の変化への的確な対応や、自給率向上に向けた施策の充実等に重点を置き、施策を展開

食料の安定供給の確保に関する施策

- 食の安全と消費者の信頼の確保
- 望ましい食生活の実現に向けた食育の推進
- 地産地消の推進
- 食料の輸入の安定確保と不測時における食料安全保障

＜自給率の関係では、強調してよい。現在の農地で有事の際に 100 % 自給で 2000 キロカロリーの食料を確保できるという形で、農水省はメニューなども出している。輸入停止時の献立ということで、夕食はご飯一杯、焼芋一本、焼き魚一切れ、味噌汁は 2 日に一杯、肉は 9 日に一食という食生活に耐えろ、逆にこれくらいならできると紹介され話題になった。しかし、これと今われわれが考えている食料の安全保障とをどうリンクさせていくのかというところがキチンと議論されていない気がする＞

農業の持続的な発展に関する施策

- 望ましい農業構造の確立に向けた担い手の育成・確保

認定農業者制度の活用により、地域における担い手を明確化し、これらの者を対象に、施策を集中的・重点的に実施

＜このあたりも議論になったところであると聞いている。将来の姿ということで検討されている。経営体のスタイルとしては、集落営農、大規模農家、法人と三つのパターンで担い手を考えていく。小規模農家についても、集落営農に組織再編するという形で、担い手に位置付けていくという形で議論がまとまったと聞いている。報道等によると、小規模農家は 30 戸ずつにまとめて集落営農組織に再編するような議論がなされた。当初は大規模に絞って、約 40 万の法人を予測していたのだが、今のような形に集約された。具体的な担い手の定義については、この秋に発表されるということで、引き続きウオッチする必要がある＞

その際、集落を基礎とした営農組織のうち、将来効率的かつ安定的な農業経営に発展すると見込まれるものも担い手として位置付け、小規模農家や兼業農家も、担い手となる営農組織の一員となることができるよう、農地の利用集積を図りつつ、営農組織の育成と法人化を推進

○ 人材の育成・確保等

就業形態や性別等を問わず、新規参入を促進し、幅広い人材を確保。さらに、女性の農業経営、地域社会への参画を促進するとともに、高齢者が生きがいを持って活動するための取組を促進 <従来の延長>

○ 農地の有効利用の促進 <これが問題>

優良農地の確保と有効利用の促進の観点から、担い手への農地の利用集積を推進するとともに、

① 耕作放棄地の発生防止・解消のための施策の充実

② 株式会社等のリース方式での参入を認める構造改革特区を全国展開 等

<農地制度の抜本的な改正には到らなかった。先般も農水省から説明を受けたわけだが、瀬戸委員会で出した「農地制度の抜本的な見直し」には程遠い内容であった>

○ 経営安定対策の確立

農業の構造改革を加速化するとともに、国際規律の強化にも対応し得るよう、品目別に講じられている経営安定対策を見直し、施策の対象となる担い手を明確化した上で、その経営の安定を図る対策に転換

<俗に言う品目別を横断的な支援策に変えていくこと。ただ、個別に見ると、品目横断的と言いながら、国際化対応の部分と安定化対応の部分の二つに分けられ、所得補償的＝内外価格差を埋める競争力がない所に下駄を履かせる WTO 交渉で緑の政策に位置づけられるかは不明 従来の品目別価格政策から進んだ直接支払い>

○ 多様な経営発展の取組の推進

農産物の加工・直売等の経営の多角化、契約栽培や環境保全型農業への取組も含んだ経営の複合化など、経営発展に向けた多様な取組を推進

米の需給調整のあり方については、農業者や産地が需要に即応し、主体的な判断により、売れる米を適量生産する姿の実現に向けて米政策改革を推進する中で、あるべき姿を構築

<瀬戸委員会でも個々の提言で打ち出した>

○ 農業と食品産業の連携の促進

今後も増大が見込まれる加工・外食用需要に対応した取組を推進するとともに、地域における食品産業関連の産学官の連携の形成や産地ブランドの振興等を通じて、農業と食品産業との結びつきや異業種の知恵の活用を強化

<瀬戸委員会でも個々の提言で打ち出した>

○ 農産物・食品の輸出の促進

我が国の高品質な農産物の特性を活かした輸出を促進するため、関係者が連携し、通年の販売促進や輸出ニーズに対応した産地づくり、EPA等を通じた輸出先国の市場アクセス改善

など、総合的な取組を推進

く攻める農業に転換するのはこれまでなかった。では日本の輸入体制はどう評価するのか。国際化対応は常に輸出促進だけで捉えてよいのか。基本計画の中でも国際化を打ち出すことが重要だ>

○ 経営発展の基礎となる条件の整備

担い手による現地実証を行うなどにより、生産現場のニーズに直結した新技術の開発・普及を進めるとともに、関係団体や都道府県による行動計画の改定・公表の取組を通じて農業生産資材費の一層の低減を促進 <従来の流れ>

○ 農業生産の基盤の整備

地域の営農ビジョンに即し、担い手の育成・確保の契機となる農業生産基盤の整備や農地・農業水利施設等の適切な更新・保全管理等を推進 <従来の流れ>

○ 農業生産環境施策の導入

我が国農業全体を環境保全を重視したものに転換

① 農業者が取り組むべき規範を策定し、それを実践する農業者に対して各種支援策を講じていく（クロス・コンプライアンス）

② 環境負荷の大幅な低減を図る先進的取組への支援

<瀬戸委員会提言では、負の環境をもたらしている農業へのペナルティも唱えて、アメとムチの政策を提案している。これはむしろアメのほう>

○ バイオマス資源の利活用

従来の利活用の中心であった廃棄物系バイオマスだけでなく、未利用バイオマスや資源作物の利活用を積極的に推進することにより、食料生産の枠を越えた農業の新たな展開を促進

農村の振興に関する施策

○ 資源保全施策の構築

農地・農業用水等を適切に保全管理するため、地域住民等が一体となり、農村環境の保全等にも役立つ効果の高い取組を促進

○ 農村経済の活性化

先進事例の全国への発信等の取組を通じ、地域の特色を活かした多様な産業の育成を図るとともに、中山間地域等では農業生産条件の不利の補正等を継続的に実施することにより、農村経済を活性化

○ 都市と農村の共生・対流

観光立国の枠組みとも連携して、グリーン・ツーリズムの取組を充実させるなど、都市と農村の共生・対流を推進

○ 快適で安全な農村の暮らしの実現

道路、污水处理施設、情報通信基盤等の生活環境の整備や、高齢化に対応した医療・福祉等のサービスの充実、治山・治水対策、土砂災害対策、道路防災対策、農地防災対策等の防災対策を推進

＜農村の振興を都市と一体となった活性化を目指すことを強調＞

団体の再編整備に関する施策

関連する諸制度のあり方の見直しに併せた、団体（農業協同組合系統組織、農業委員会系統組織、農業共済団体、土地改良区等）の効率的な再編整備、団体と関係機関相互の担い手育成支援窓口の一元化を推進するとともに、地域のニーズに応じた森林組合、漁業協同組合を含む団体間の連携促進方策を検討

＜農協を含めた再編整理＞

第4 施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

○ 食料・農業・農村政策推進本部を中心に、政府一体となった施策の推進

＜本部長は首相＞

○ 施策具体化の工程を明らかにし、政策評価を活用して計画的に推進

＜その都度見直す＞

○ 目的に応じた施策の選択と集中的実施を通じ、財政措置を効率的かつ重点的に運用

○ 情報公開と国民との意見交換を通じ、施策決定・実行の透明性を確保

○ 施策の効果的・効率的な推進のための体制を整備

「新たな食料・農業・農村基本計画」の要点

(1) 食料自給率目標

- ・ カロリーベースが基本で45%（2015年度）
- ・ 新たに生産額ベースの76%も設定

(2) 農業構造改革

- ・ 担い手を明確にして支援・施策を集中的・重点的に実施
- ・ 小規模農家や兼業農家も担い手となる営農組織の構成員となれるよう、集落を基礎とした営農組織の育成と法人化を推進

(3) 経営安定対策の導入＜品目横断的所得政策・経営安定政策＞

- ・ 対象となる担い手は、認定農業者と一定の要件を満たす集落営農組織が基本
- ・ 要件は米政策改革の実施状況や地域の実情などを踏まえ具体化

(4) 農地の有効利用促進 ＜これが悩ましい、三つで十分か？＞

- ・ 担い手への農地利用集積の促進
- ・ 耕作放棄地の発生防止・解消のための措置を強化
- ・ 農地面積450万haを確保して耕地利用率を105%に向上（作付け延面積は471万ha）

(5) 工程表の導入

- ・ 施策の工程管理と検証による見直し
- ・ 国と関係団体の役割分担を明確にした主体的取組み

瀬戸委員会提言『農政の抜本改革：基本指針と具体像』2004年5月

基本認識と提言要旨

<農政の課題>

A. 「農政改革は問題意識の共有化から」

<問題解決の具体策> この順で重要且つ困難

B. 「農地制度の抜本的見直しを」

～公共財である農地を効率的に利用できる制度へ 突破口は農地法第1条～

<耕作者主義の見直し>

C. 「経営支援策の早期導入を」

～攻める農業者に支援を集中 バラマキ型助成からの脱却を～

D. 「メリハリのある環境政策を」

～環境優良農業者へのバックアップを 環境汚染農業者への補助金カットを～

E. 「農村に活力を呼び戻そう」

～コミュニティの主体的取組みに支援を～

～経営感覚のある自立した農協への脱皮を急げ～

<改革実現のポイント>

F. 「改革パッケージにより、先手を打つ農政に」

～透明性を確保し、国民全体の共同作業として推進を～

<改革の先にあるもの>

G. 「攻めの日本農業・農政は世界を舞台に」<日本だけで閉じた系で農業を考えない>

～包括的経済連携の下で農業の発展を アジアの世紀を見越した農政を～

新基本計画と瀬戸委員会提言（A～G）の対比

A：「基本的な方針」の認識とほぼ共通

B：「農地の有効利用の促進」で触れているが、抜本的見直しではなく、極めて不十分

C：「担い手の育成確保」「経営安定対策の確立」等で措置されるが、対象はこれから議論

D：「農業環境施策の導入」で措置されるが、環境汚染者対策が不十分

E：「農村の振興に関する施策」「団体の再編整備に関する施策」の実態と効果を看視

F：「基本計画」は改革パッケージであり、工程表に沿って実施されているかを看視

G：「農産物・食品の輸出促進」に一部対応するが、対外政策の抜本的見直しが必要

Ⅱ．委員からの意見、政策提言の説明

本間主査 実際に審議に参加された山田委員から補足があればお願いしたい。

山田委員 本間先生にかなり長い計画を的確に解説・評価いただいている。瀬戸委員会提言との対比も大変よく的確に整理されていると思う。

高木委員長 それでは、審議会の論点の整理、瀬戸委員会提言との本間主査の感想も含めて、そういう風に受け止めてよいということか。

山田委員 然り。私はよく整理されていると思う。

高木委員長 それでは、これまで頂いた提言を纏めてお手元に整理してあるが、山田委員の提言に基づいて同委員にご説明をお願いしたい。

山田委員 企画部会の議論に参画しておりながら、若干の問題意識も申し上げたい。ほぼ企画部会で1年を費やしたが、議論の大半は「担い手」の定義についてであった。なぜ、その点について議論が長くなったかは、日本の農業の将来認識についての共通認識を、最初からやってから議論に取り掛かったわけではなかったため、「プロ農業経営をまず作るのだ」と言ってみたり、「バラマキは駄目」だといった表現が農水省の資料に出てくることがあった。要は、わが国農業の将来像を作り上げてから議論に入ったわけではなかった。最後までそれが作り上げられなかったと思っている。もう一つは、財源に種々制約があるので、財源が高くつくような政策については手が出ないというスタンスで議論していた。従って、直接支払いの対象となる担い手も、できるだけ絞り込むという議論でしか発展できなかった。これが基本的な印象である。その上で、評価できることもある。まず、一つ目は、わが国農業特に水田農業の担い手が高齢化して、危機的な状況にあることをきちんと明らかにして危機感を訴えたことは大変大事なことであったと思う。二つ目は、農業生産と消費の両面で自給率向上の必要性を訴えて、かつ工程管理で毎年の進行と政策の検証を打ち出したことである。この手法は非常に評価できると思う。三つ目は、担い手作りで一定の要件は定めているが、集落営農を担い手に位置付けて、さらに新規就農者についても弾力化を図っている。遊休地における株式会社の農業参入を認めるなど、多様な参入のあり方についても踏み込んだ点でも評価できると思う。

一方、問題点が四つある。一点目は、担い手作りと裏腹にある農地の利用の問題について十分踏み込めなかったのではないかということだ。自省の意味も込めて申しておく。二点目は、経営安定化対策を打ち出したが、具体化できていない。とりわけコメの扱いを整理し切れていない。いろいろな事情があるが、コメの整理をしないで、水田農業の経営安定化対策といえるのかと言いたい。三点目は、絞り込みの中で担い手から外れる農業者や地域への対策が不明確なままに終わっている。小規模農業者や兼業農家への対応、資源保全や安全対策の中味が明らかにできないまま終わっている。四点目は、新しい作物の導入。とりわけコメ

の計画生産を支える新しい作物の導入や、耕畜連携等の新しい体系といった戦略的な政策が打ち出しきれていない。

以上が私の全体の印象である。その上で、とりわけ基本計画で不十分であったと思われる農地の課題について、手元資料により説明したい。

日本型農業経営の確立に向けて求められること

—「農地を農地として利用する」農地制度の見直しが課題—

全国農業協同組合中央会

専務理事 山田 俊男

1. 必要な、わが国農業の将来像についての共通認識

わが国農業の実態は、担い手の圧倒的な不足や高齢化、耕作放棄地の増加など今後もさらに深刻化することが想定されるし、加えて、関税率の低下など、国際化の一層の進展で、農業生産の維持が困難となる事態も懸念される。

地域農業の担い手を意識的につくりあげ、これらに対して、経営安定対策を講じ、日本型の農業経営の確立をはかっていくことが緊急の課題である。

その場合、わが国の農業の将来像について共通したイメージを持って対策を検討することが必要である。

すなわち、わが国の水田農業は、アジアモンスーン下における零細分散所有という歴史的事実、農地改革による自作農創設という歴史的経緯、そのことが農業生産力を飛躍的に高め農村の発展にもつながったこと、しかし、その後の高度経済成長は離農による自立経営農家を育成することができず圧倒的な兼業農家を定着させてしまったこと、あわせて生じた農業外からの土地需要は農地価格を異常に高騰させ農地を資産保有の対象としてしまい誰も農地を手放さなくなってしまったこと、さらには米中心の価格政策の推進は水田農業をますます米作中心とし麦や大豆や飼料作物を水田に定着させることにならなかったこと、そして食生活の変化は水田の40%にも上る生産調整と遊休地化を生んでしまったこと、等々という事実のもとに存在しているのである。国土条件や気候条件に制約されるだけでなく、このような歴史的、政治的、経済的な経緯のうえにわが国の農業があることについて共通認識をもつことが必要である。こうした制約や経緯のもとで、わが国の水田農業は、とうてい新大陸での大規模経営を特徴とする米国型や、一定規模の均質な畑作経営をつくりあげてきたヨーロッパ型の農業にはなりえないのであって、アジア型の、ないしは日本型の農地規模と農業経営でしかありえないのである。

ところが、欧米型の農業経営が望ましいという考え方に立って、それに比べて日本は零細経営を温存している、過保護農業だと指摘する意見が多くある。しかし、現実の農業改革は、わが国の実態や条件のなかで考えるしかないものであって、集落等の水の利用に制限された農地では、欧米とは比較にならない小・中規模経営しか展望できないし、多くの零細兼業農家が現に

多様な形で農業経営に関与している実態のなかでは、地域で将来の担い手と目される農業者や組織に、資産価値の高い農地の「所有」でなく「利用」のみを集め、経営をゆだねていく仕組みしか描けないのである。

また、一般の株式会社にもリースでなくて農地の取得を認めるべきだという議論も展開されているが、このことも、将来イメージを共有しているとはいえない。持続的な家族農業経営には、わが国の家族制度や集落組織という社会の基本単位を維持し安定させていくという大切な役割もあるのに、それを放り投げた議論になっていると言わざるをえないからである。このことは、わが国の農業のあり方にとどまらず、わが国の国のあり方にもかかわる重要な問題なのである。何かと言うと株式会社に農地取得による農業参入を認めると主張する人には、米国でもヨーロッパでも株式会社の農地利用による農業参入についてはものすごく厳しい制約があり、ごく一部を除いて実質的には100%家族農業経営であることを知ってもらいたい。

2. 必要な、「農地を農地として利用する」農地制度の見直し

わが国の水田農業は、伝統的な集落など地縁的なまとまりの一定の地域において、地域ぐるみで農地と農業用水の利用調整を行いながら営農を維持してきている。そしてその農地は、長い歴史の中で、多くの農家に分散して所有されており、また、優良な農地を抱える農村地域においても、道路や公共施設の建設、商業施設や大規模工場等の進出など、農地利用の一体化が失われてきている。

こうしたなかで、どういう担い手にどういう規模で地域の農業を担ってもらおうのかというときに、「農地の利用の問題」と「担い手の問題」は決して切り離せないのであって、「農地は農地として計画的に利用する」「集落等一定のまとまりのある地域で農地を団地的に利用する」「そうした地域で将来の地域農業を支える農業者や組織を明確化し育てる」という取り組みが必要なのである。

そしてその場合、はじめから担い手を一定の規模を有する認定農業者や法人に限定するのではなく、地域での将来像づくりと関連させて「担い手」をつくりあげていくことが必要であり、「手上げによる意欲ある農業者」「地域の話し合いで育成していく農業者」「農業者の参画による集落営農や受託組織」といった地域の実態をふまえた「多様かつ幅広い担い手」を育てていくことが必要である。

というのは、例えば新潟県S市の認定農業者の場合、15haの経営面積（自作地4ha、借地11ha）で、89筆の圃場が点在しているのであって、これでは決して効率的な経営とはいえない。規模が大きくても農地の利用が団地的に集積していることが必要なのである。

また、全国の8万にのぼる水田集落のうち、65歳未満のしっかりした働き手がいる農家、いわゆる主業農家が一戸もない集落が半数にのぼるという実態をふまえたとき、意識的に集落で担い手をつくりあげ、意識的に集落の農地の利用をこれら担い手に面的に団地的に集めてい

く取り組みが何としても必要なのである。担い手になるべき特定の農業者がいない場合には、集落の多数の農業者が参画した「集落営農」が有効な方策である。JAグループが、集落などの面的なまとまりがある単位で、集落営農の育成も含めて、それぞれの実態に応じた担い手の育成を主張しているのは、ひとえに農地を効率的かつ有効に利用するための道筋であると考えからであり、そのことが水田農業の「担い手」のあり方を決すると考えるからである。

こうした取り組みの基礎になるのは、「農地を農地として利用する」ことである。今回、農業経営基盤強化促進法を改正し、集落を基礎とした農用地利用改善団体の農地利用調整機能を強化することとなったが、これらを活用して、地域の話し合いの中で「農地利用・農村整備計画」を策定していくことも一つの有力な方策ではある。

それにしても、農地の社会的公共的な利用の意義を大々的に訴え、国の基本政策として確立し、農業振興地域と都市計画区域との調整も含めて、改めて、「農地を農地として利用する」仕組みをしっかりとつくれるのかどうか、このために必要な農地制度をどう見直すのか、政策のあり方はひとえにここにかかっているといえよう。強権をもってしても農地を遊ばせないことが必要だが、今回の新基本計画にむけての企画部会の議論はこういった農地制度の抜本的な見直しにほとんど入れなかったと思う。

3. JAグループの取り組み対策

地域の農業に根ざすJAグループにとって、地域農業を支える担い手が高齢化や後継ぎ不在でいなくなってしまうことは、存在の基盤を失うことになる。そのため、地域農業の担い手の育成は、JAにとっても緊急かつ最大の課題である。農地の利用集積や担い手の育成に、JAが主体的にどう役割を果たせるのか、JAの存在が問われることになる。

現在、JAは、米政策改革の推進と関連させて、「地域水田農業ビジョン」の策定と実践に取り組み、地域ごとの集落営農づくりなど、担い手の育成とそれら担い手への農地利用の集積に取り組んでいるところであるが、この取り組みをさらに徹底するため、JA全中に、改めて専任の担い手対策室を設置し、各段階で目標を持った取り組みをすすめることとしたところである。

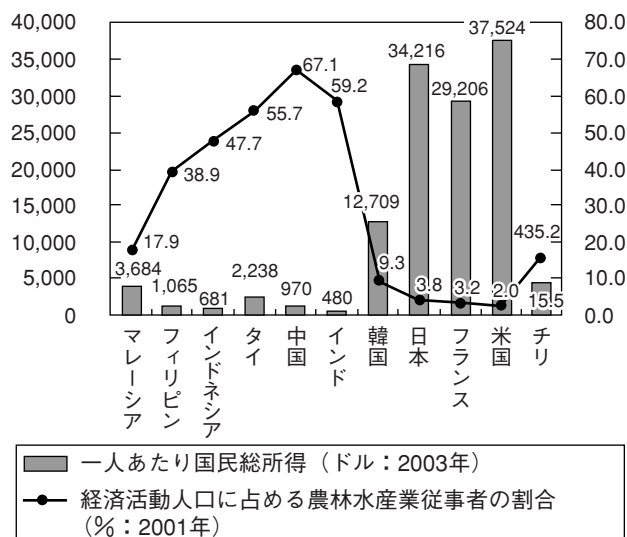
以下、付属資料を簡単に説明する。

1. アジアモンスーン下におけるわが国農業の特性

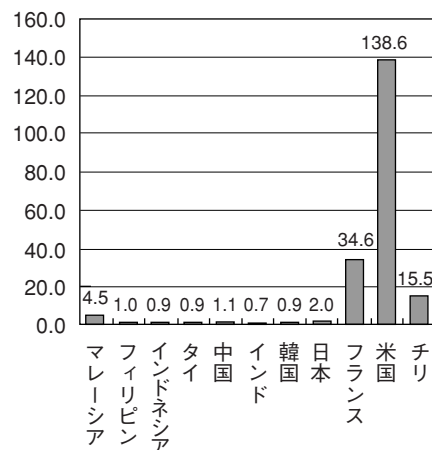
○わが国は、国民総所得では先進国だが、農業はアジアの各国と同じ様相を呈している。

一人当たり農地面積は2.0haで、フランス（34.6ha）や米国（138.6ha）になり得ない。アジアそのものである（韓国0.9、中国1.1、マレーシア4.5）。

○ アジア各国の国民総所得と農業就業人口



○ 第一次産業従事者一人あたり農地面積 (ha) (2001年)



○わが国の国土条件は土地利用型の農業にとって、大きな制約を与えている。

	日本	アメリカ	カナダ	オーストラリア	EU
農業用地面積(百万ha)	4.99	391.76	68.06	463.00	128.37
国土面積対比(%)	13	42	7	60	40
農家(農場)数(万戸)	339	206	28	12	734
平均経営面積(ha/戸)	1.6	189.9	246.1	4011.1	17.5
国民1人当たり面積(ha/人)	0.04	1.5	2.3	25.6	0.3
降水量(mm/年)	1,714	760	552	460	—

参考：FAO 資料（1996）、国土交通省「平成13年版日本の水資源」

○米国と比較して、農地価格をはじめ生産資材価格でもコスト高になっている。

	日本／アメリカ
農家1戸当たりの農用地面積（98年）	1／110倍
農地価格（95年）	113倍
ガソリン価格（97年）	2.6倍
電気料金（家庭用）（97年）	2.3倍
肥料（硫安）（試算値）	1.3倍
飼料（配合飼料）（99年）	1.6倍
農薬（殺虫剤）（00年）	1.2倍
農機具（トラクター：1400cc程度、20～25馬力）（00年）	1.2倍
製造業賃金（98年）	1.3倍

参考：「世界と日本の食糧・農業・農村に関するファクトブック2003」

○米国、フランスにおいても、家族経営が中心であり、会社経営のシェアはごくわずかにすぎない。

◆アメリカ（2002年）

経営形態	経営体数(万経営)	経営耕地面積(万ha、%)
個人・家族経営	191.0	89.7%
共同経営	13.0	6.1%
家族会社	6.7	3.1%
会社経営	0.7	0.3%
その他	1.6	0.8%
計	212.9	100.0%

◆フランス（2000年）

経営形態	経営体数(万経営)	経営耕地面積(万ha、%)
個人経営	53.8	81.0%
組合・会社経営	12.4	18.6%
有限責任農業経営	5.6	8.4%
農業共同経営集団	4.2	6.3%
民法法人	1.7	2.6%
商事会社・共同組合	0.5	0.8%
作業集団	0.4	0.6%
その他	0.2	0.4%
計	66.4	100.0%

2. 農地利用集積の取組みの実態

○大規模稲作農業者も、農地が分散している現状。

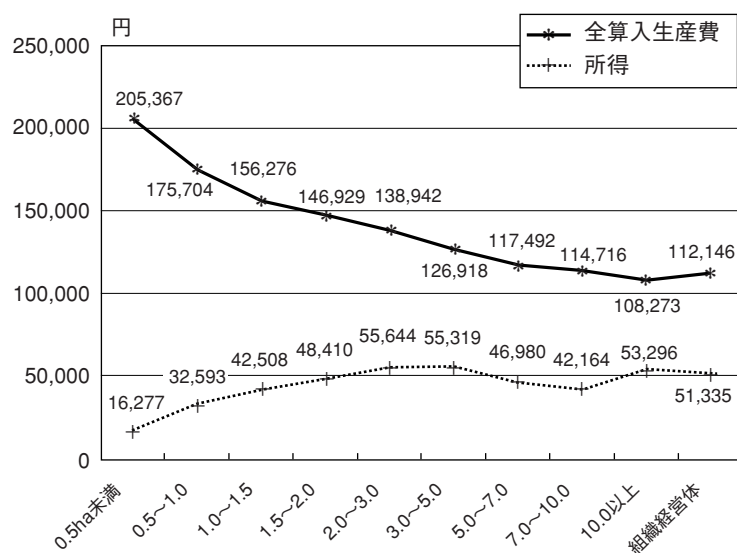
【滋賀県T町の大規模稲作法人の例】

経営耕地面積：85ha
関係農地筆数：421筆
経営農地関係地権者：201人
団地数：200以上

【新潟県S市の認定農業者】

水田15ha（自作地4ha、借地11ha）
うち 水稲 11ha（89筆が点在）、
転作 4ha
・借地をする際、個別案件が多く、分散状況

○作付面積5ha以上の、生産費の水準はほとんど変わっていない。（農地分散が原因）



○水田集落のうち、主業農家が一戸もない集落が半数も存在。

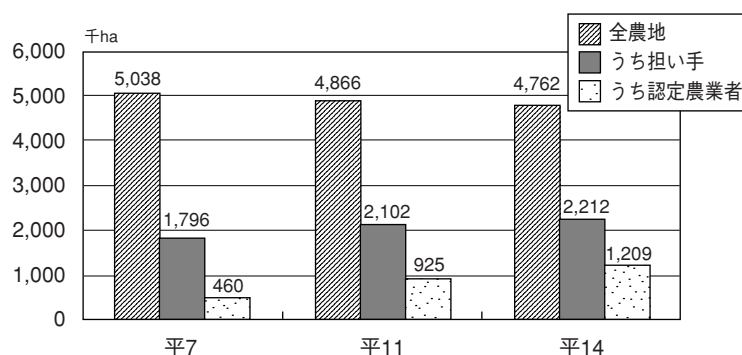
	水田集落数	うち 主業農家が 一戸でもある集落	%
全 国	80,086	39,744	50
都市的地域	17,772	7,766	44
平地農業地域	24,083	15,959	55
中間農業地域	24,503	11,344	46
山間農業地域	13,728	4,675	34

資料：2000年農業センサス

注：水田集落：総耕地面積に対する水田の割合が70%以上の農業集落

○担い手と目される農業者への農地利用の集積は半分程度しかなく、認定農業者の集積はさらに少ない（4分の1に満たない）。であるので、われわれが別の方法を考えて集落を単位とする農地の利用を主張するとコルホーズか人民公社かとの外的批判。

水田農法を中心とする集落型営農を地域の合意の礎に作り上げていく努力が必要だ。



この場合の担い手とは

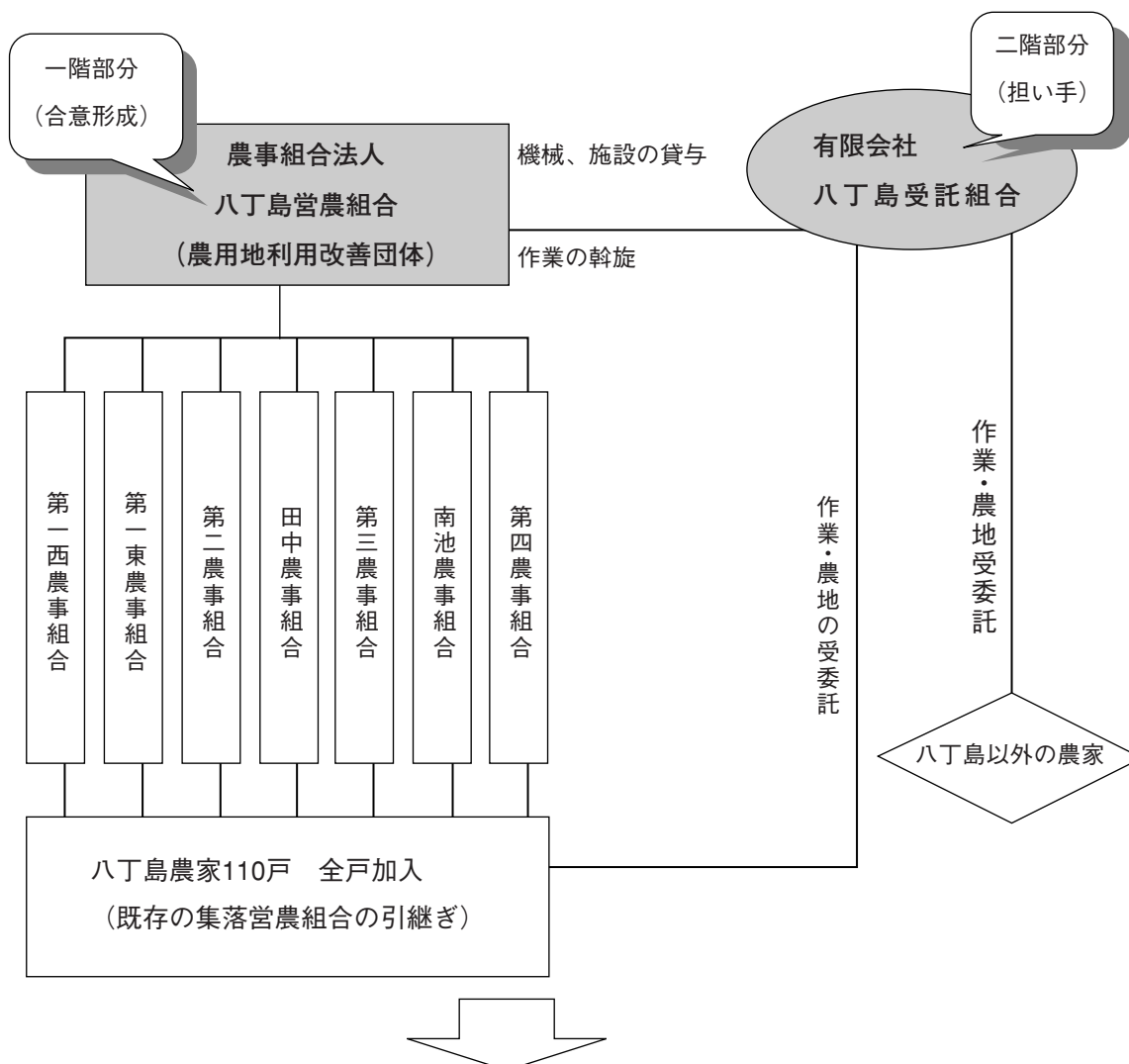
- ① 認定農業者
(17.2万戸、121万ha)
- ② 市町村基本構想に到達した農業者
(2.8万戸、27万ha)
- ④ 今後育成すべき農業者
(市町村の独自の基準で担い手とされている農業者)
(18.8万戸、73万ha)

○地域水田ビジョンでは、多様な経営形態が担い手として位置付けられている。

	経営体数	左の構成員数
① 認定農業者	117,896	—
② 個別経営体	136,926	—
③ 法人経営	1,628	11,355
④ 集落営農組織	5,200	97,267
⑤ 受託組織等	11,418	134,125
合 計	273,068	—

※ 平成16年10月農水省調べ

- 集落営農の取り組みで、コストの低減と土地利用率のアップがはかられている。(福岡県八丁島地区) 福岡県平均では107%の土地利用率だが、本地区では188%。



	生産費(10a)(円)			労働(10a)(時間)			土地利用率 (%)
	水稲	小麦	大豆	水稲	小麦	大豆	
(有)八丁島受託組合	97,936	44,237	42,879	6.1	5.3	4.9	188%
福岡県平均	170,624	73,732	63,846	36.5	10.9	11.9	107%

平成11年現在

3. 集落合意に基づく「農地利用・農村整備計画」の提案

○新たな基本計画の策定に向けた JA グループの政策提案・抜粋（16年7月）

1. 望ましい農業構造の実現に資する農地制度の確立

(1) 「農地を農地として利用する」農地制度への見直し強化

- 持続的な家族農業経営を基本に、地域に根ざした農業者やその集団・法人が、「農地を農地として適切に利用する」ことをすすめることができる農地制度への抜本的な見直しをはかること。

その際、地域の合意に基づく特定利用権の設定や借入れ協議の協定など、適正な農地利用に向けた措置を強化すること。

- 「農地利用・農村整備計画」づくりのもとに、効率的な利用をはかる農地、資源保全すべき農地、生きがいや交流・体験農地、住宅地など、農地等の利用区分を地域の合意に基づき明確にする仕組みを構築すること。

(2) 担い手へ面的な利用集積をすすめる仕組みの確立

- 現行の農用地利用改善団体の地区設定の促進や機能拡充等を通じて、地域の合意に基づく特定農業法人・団体または特定された農業者、合理化法人への面的な利用集積をすすめる仕組みを強化すること。

その際、相続による分散所有農地や、農地所有非農家・不在地主等の農地の農業的利用を担保する利用調整制度を確立すること。

○新たな基本計画の策定に向けた JA グループの要請具体策・抜粋（16年11月）

1. 担い手・農地制度の改革

(1) 地域農業・農村のビジョン・設計図を基本とした制度体系の確立

- JAグループが主体になった農地の面的利用集積を基本に、集落営農の取り組みを通じた担い手づくりに資するため、「地域水田農業ビジョン」の取り組みを制度的に位置付け、担い手の特定・明確化や農地利用区分、資源保全協定等をすすめる「農用地利用改善団体」の仕組みを拡充・強化すること。

(2) 略

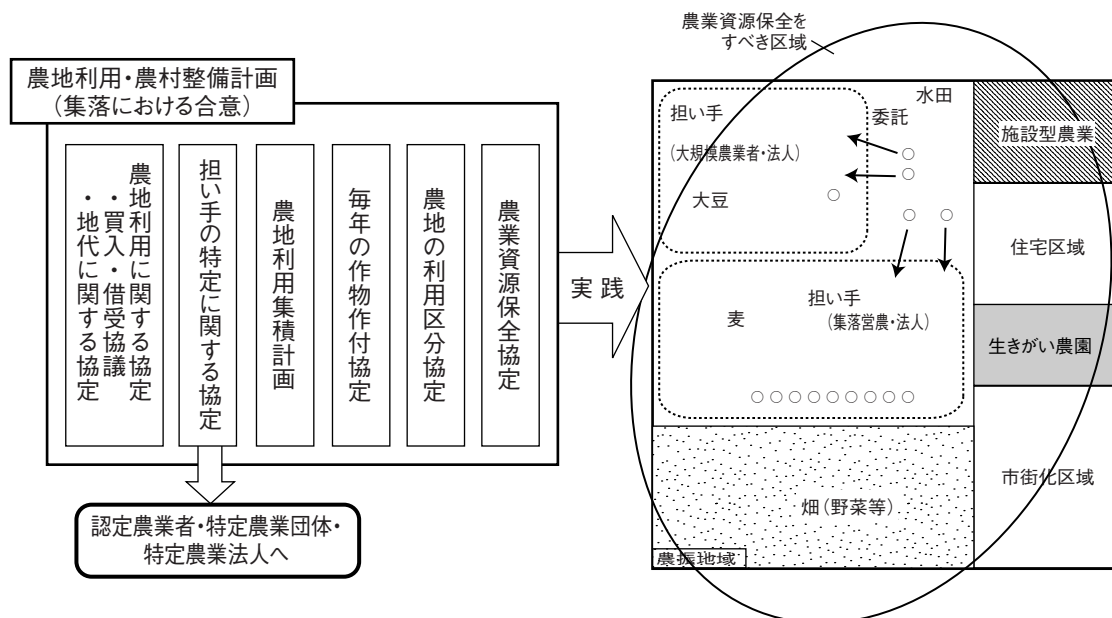
(3) 地域で農地を農地として利用することを担保する仕組みの確立

- 地域で特定・明確化された者へ優先的に農地を貸し付ける仕組みや、農業振興区域の見直しにおける地域との協議の実施など、農用地利用改善団体の規程と連動した農地確保対策の仕組みを確立すること。

○「農地利用・農村整備計画」の取組み実践イメージ

市街化区域・生きがい農園・住宅区域・施設型農業・大規模農業者／法人・集落営農／個人・畑

憲法に抵触との声もあるが、こういう状態に入っていけないと日本の農業はあり得ない。



以上である。

高木委員長 意見、提言、課題を何に絞るかも含めてご発言を募る。

小川委員 家族経営でなければならないという思想が根幹にあるがそれはなぜか。他の箇所は例えば歴史を前に進めるという意味でよいと思った。ただ、それと家族経営でなければならないということが僕の中で論理的に繋がってこない。

山田委員 資本主義の代表国のアメリカでも、家族経営が中心で会社経営のシェアはごくわずかであることを申し上げた。

小川委員 それは逆に、日本型農業の将来をイメージするに際して、事例として参照はできるが、本来どこの国でやっていようがやってなかろうが、あまり関係ないのではないか。

山田委員 農業生産の特性があることを申し上げた。また、家族経営方式の発展形態である農業生産法人の形には広げて、将来それが中心になるであろうと示している。そう言われる小川委員も、国の成り立ちの基本から考えて、家族が基本になるということは理解いただけるのではないか。

小川委員 家族の価値を重視することはアメリカでも同じだ。

藤岡委員 国の成り立ちと農業という産業のありようをくつつけてしまうのはいかなものかと思う。国の成り立ちが家族が中心だというのは、自立した個の存在を民主主義の前提に置く今の時代にはそぐわないのではないか。山田委員の説明は新しく聞いたこともあり、よくわかったが、「また、一般の株式会社にもリースでなくて農地の取得を認めるべきだ」という議論も展開されているが、このことも、将来イメージを共有しているとはいえない。持続的な家族農業経営には、わが国の家族制度や集落組織という社会の基本単位を維持し安定させていくという大切な役割もあるのに、それを放り投げた議論になっていると言わざるを得ないからである。このことは、わが国の農業のあり方にとどまらず、わが国の国のあり方にもかかわる重要な問題なのである。何かというと株式会社に農地取得による農業参入を認めると主張する人には、米国でもヨーロッパでも株式会社の農地利用による農業参入についてはものすごく厳しい制約があり、ごく一部を除いて実質的には100%家族農業経営であることを知ってもらいたい」と言われている。

株式会社の農地取得の是非と、持続的な家族農業経営の役割であるわが国の家族制度や集落組織という社会の基本単位がどうやってくつつくのが疑問であった。私は小川委員が言うように、そういう主張は主張で結構だが、だからといって何もシャットアウトする必要はないのではないかという考えだ。われわれは生協の連合会だが、生協が農地所有をして何らかの農業をやってもよいではないかと思っている。これは株式会社でも同じで、そのことを否定する理屈として、「わが国の成り立ちは家族が中心で云々」ということは二重三重の論理の飛躍がある。家族自体も変容してきており、従来型の標準的な家族はむしろ少なくなっている事実がある。

山田委員の「農地の社会的公共的利用の意義」「農地を農地として利用する」趣旨に私は大変意を強くした。前の議論では、ゾーニングだとか利用権の切り離し、転用規制の明確化をするにあたっても、かなり農地所有権の制約に踏み込んだ政策を打ち出さない限り、利用集積の成果が得られないというのは共通の認識だし、そのことを山田委員が言われたということは、非常に意を強くした。その点で、むしろもっと強い主張をされるべきではないのかなと思う。特に、山田委員の話にあった「強権発動」とか「所有権の制約」といった言葉は、大変賛成できるところである。残念ながら今回それが、でききれなかったなと感じている。

もう一点だけ言わせてもらおうと、最初の項目でわが国の水田農業のあり方を縷々説明されたが、中ほどで高度成長で農地が高くなって資産保有の対象となって誰も農地を手放さなくなった云々とある。こういう経過に問題があるとすれば、JA全中さんはこの経過にどう関わってこられたのか。そのあたりを振り返ってのまとめを聞きたいと思った。

山田委員 それこそ、私は皆さんの意見を聞きたい。1年企画部会で議論して、また、それまでも農業政策に取り組んできたことを基本に要約的に申し上げている。議論せよということなら議論のしようはあるが、私もかなりの確信を持って取り組んできている。ましてや、農地

の資産保有の問題で、あたかも農協にも原因があるやに指摘されるのは、全く方向が間違っていると思う。農地の高騰をわれわれ農協が手放しで受入れてきたり、われわれが政策的に変えたわけでは決してない。経済の流れである。日本生活協同組合連合会さんもそのあたりは十分認識しておられることだと思うのだが。

結果としての農地の高騰であって、われわれがそれをもたらしたわけではない。そういう歴史的な事実、経済がもたらした結果を冷静に分析しなければならないということを言いたいのだ。

藤岡委員 その点は意見が一致する。

小川委員 この会議は山田委員に物申す会議ではない。そうなることは僕は良くないことだと思う。この場合は、農業を産業として今後ともまっとうな形で、他産業並みに成立せしめるために議論する場である。本当は他産業に先んじてと言いたいのだが。僕らも、食は「根幹産業」であるとして会社で根幹産業宣言を行っている。衣食住の中でも食が最も根幹である。家族経営の質問をしたが、それは家族経営もあってよいと思うから質問した。だが、家族経営でなければならないという「なぜか」となる。

国のありようだとか、という議論になるかもしれない。でもそれは論点がボケすぎると思う。拡散してしまう。国のありようと言われると、百人百様の意見を持つ。今この場では、農業のありように絞り込んでいる。家族経営であるべきなのか、こだわらなくてよいのか。

外国の例が出た。僕もあまりよく知らないが、フランスの例では、家族経営もあればカーギルもある。重要な担い手として協同組合も農業をやっている。余計なお世話かもしれないが、協同組合が日本の農業の中でこれから果たしていくべき役割も、当然あると思っている。株式会社も日本農業で果たしていくべき役割がある。経営面、人材面等で貢献できる。それぞれ歴史もあるし、良いモノを持っているのだから、それをいかに日本農業の発展のためにぶつけていくか。実際に資本主義だから、いろいろなありようがあり得るようなファンダメンタルズ、あるいは公的な整備は何かということだ。だからやたら規制するのではなく、また、株式会社が出来れば農業に入ってくることをできるだけ阻止したいというような出発点であってはならない。

日本の農業を良くするには、株式会社の人材も、資本も、経営ノウハウもやはり入れたほうがよい。ただ、農協がやってこられた膨大な蓄積もあることは、僕らもお付き合いをしてきてよく知っている。そういうものも明日の農業のために生かすべきだ。一方、僕も農業新聞を読んで知っているが、家族農業経営で営々としていろいろな工夫や実績を積み重ねている方もいる。そういったものもドンドンやればよいし、ノウハウの共有もするべきだし、イチゴやリンゴのように輸出産業として育てられるものは育てていけばよい。しかしそうやってみても、では何で家族経営でなければならないのかという結果になる。

山田委員 農協も農業経営をやっているわけではない。やれるわけがない。制度上もできない。

もちろん施設型農業という場合の加工畜産や園芸等で多様な取組みをしている。ただ、農地を所有して農業経営をやるという形の株式会社の取組みは、なぜヨーロッパやアメリカでも制約しているのかという点はもっと分析していく必要がある。

小川委員 然り。ただ彼の地も同じであって、余分な法的規制はあるにせよ、カーギルも農地集積でやっている。アメリカも家族経営が主体であるが、いつまでもそうではなく、部分的にはその限界も見えている。だから、アメリカが今まで家族経営でやってきたから、日本もそうでなくてはならないというのは誤りだ。

山田委員 確かに、お互いにもっと勉強する必要があるし、勉強した人から学べばよい。何か原因があるはずである。株式会社が大々的に農地を所有することに対する持続性の問題や経営上のリスク等の問題があるはずなので、そこを丁寧に整理してかかる必要があると思う。

小川委員 株式会社の農地所有にのみ論点が絞られると、本質の議論が歪曲化してしまう。僕の議論は、そんなことはどうでもよい、ただ、原則として参入障壁は低いほうがよいということだ。その参入障壁の一つとして株式会社の農地所有の問題がある。それによって、土地の改良投資に資金投資ができないとかやりにくいとか問題が出てきている。

山田委員 その部分を言い出せば、小さいことから大きいことまでいろいろあろうと思うが、何か各国に共通する要因があるはずである。

高木委員長 いろいろと議論を深める意味で、澤浦委員の発言を求めたい。

澤浦委員 まず、株式会社の農地所有で、なぜ株式会社が農地を保有するような状況になるのか。繰り返し言うが、現状では、農地を所有しない限り、長期の賃貸ができない農地法の仕組みになっているからだ。経営者として、普通に考えれば農地など買いたくないのだ。それを所有しないとできないというのは、所有しないと安定的かつ長期的に利用できないから所有という話が出てくるからだ。農地の賃貸借、優良な農地をまとめて借りられる法整備の必要があると思う。前の私的提言には載せなかったが、基本計画の話の中で「集中的に担い手に」という話が出てくるたびに、「零細農家を見殺し・交付金の対象外にするのか」という話がそれと並行して出てきているような気がする。よくよく考えてみると、「小さな」農家、「零細」農家とは一体どういう農家なのだろうか。私にはその定義が見えてこない。今回静岡に借地の件で出掛けて行ったりしたときに、兼業農家のことを言っているのか、それとも仕事を持っていて週末だけ農業をやるような人のことを小さな零細農家と言っているのか。そういう人たちを守るがために、農業専業でやっている人たちを排除しているような内容であれば、これは絶対許せるようなことではないと私は考えた。今、家族経営でやっていたりする、現状の農業の生産が伸びていかないということの原因は、再生産ができないから家族経営が少なくなる、高齢化がドンドン進んでいくことにあると思う。そこにやはり新たな株式会社なり、法人経営の組織体で農業経営ができる場所を造っていくことは非常に重要であると思う。繰り返すようだが、これまで小規模零細農家とはどういう実態を対象として議論さ

れてきたのか教えてほしい。

本間主査 山田委員、まず、そういう議論が中であつたかどうかから伺いたい。

山田委員 農業者として他産業なみの所得が確保できる効率的かつ安定的な農業経営を作る。そうでないとちゃんとした経営もできないということだ。それを考えると、年間530万円ぐらいが必要だ。生涯所得が2億円だ。こういう農家を作らなければならない。水田農業が一番問題になってくる。それをどんな風に作り上げるか。そのためには土地利用の規模がカギになってくる。あとは畜産とか果樹、野菜とかは面積が小さくとも収益率が良い。だから、そこは置いておいて、まず水田農業の対策をやろう。すると、土地所有の規模の問題、土地利用の規模の問題になる。個別経営では、4ha以上の農家が徐々に規模を拡大していく中で効率的な農家に発展していくので、とりあえず4ha以上の農家を育てていこうということで、直接支払い・経営安定対策の対象とする、こういうことになっている。だから、小さい農家は兼業であれどんな農家であれ、助成対象にならないとこう言っている。

澤浦委員 兼業農家とか週末農業をやっている農家は、小規模とかそういう対象になっていないのか。

山田委員 政策支援の対象に入らないのだ。同じ麦や大豆を作っても、麦ならば6千円、大豆ならば8千円の国の交付金が出ている、これは内外の価格差を補填するものである。今は、全農家に出ており、小さな農家を作っても交付金を受けられる。ところが、今後は一定規模以上の農家にしか、何を作っても出せませんと政府は言っている。

本間主査 この小規模農家は支援の対象にしないということに、JA全中は反対している。だから、先ほどの集落営農の方式で30戸の兼業農家をまとめたら支援の対象となるので、集落営農をやってくださいとJA全中は組合員に呼びかけているのだ。

小川委員 ユニットとして規模拡大しないと、やっていけなくなるとの認識では同じではないか。

高木委員長 然り。ただ、そこにいるメンバーがどうかで違う。機械を共同で利用するだけではなくて、経営の実態があることが必要なのだろう。そういった要件が課されているのではないか。先ほど、山田委員が福岡県八丁島の集落営農の成功例を説明したが、全国的にも稀な例なのではないか。これを全国的に展開できるかどうかは別として、工夫は見られる。この場合、110戸のほとんどは兼業農家だ、彼らに生産を任せていたら生産性が上がらないので、有限会社八丁島受託組合が実際の担い手として農業経営を行っている。そして参加している農家（小規模地主で労働提供も草取り等に限定されていて労働の対価は支払われない）に分配を行う。こういう形の経営も日本ではあり得ると思う。小規模だから全部政府支援は駄目だという必要はないというのが集落営農論である。30戸というのは、一集落の単位がそれぐらいだから。日本の農業の現実をどう見るかが、先ほどの山田委員の説明と関係してくる。ただし、「経営の実態を備える」ことをどう担保していくかが課題になろう。

小川委員 経営の実態が重要だ。昔、平等で共同仕入れをするボランタリー・チェーンというのが我々の業界であったが、多くは没落していった。なぜなら、経営の意思決定が明確に行われ得ないシステムであったからだ。今、ここで30戸なら30戸がボランタリー・チェーンで集まったとしよう。では、何を仕入れるべきか、どういう売価で売べきか、議論をしだせば喧々諤々で到底まとまらない。こういうことをいちいちやっていたら経営できない。では、もう一步進めて、この農業経営の受託会社である有限会社八丁島受託組合が株式会社でも家族経営の山田商店でもよい、それはいろいろな理由・形態があると思うが、ここのところのフレキシビリティをもっと持たせたほうがきっと上手くいくと僕は思う。

農地の所有は家名の地主所有で良い。澤浦委員は反対かもしれないが。

本間主査 きちんと地主が15年とか20年とかで貸してくれればよい。貸してくれないことが問題である。

澤浦委員 それなら結構だ。

本間主査 澤浦委員は30年、50年ではないか。

山田委員 ボランタリー・チェーンも一つの発展形態でそれが有効な時期があったことは事実である。それが、競争力がなくなって時代に合わなくなってくる。

しかし、チェーンの中で廃業していく加盟店もいる中で発展していく加盟店もある。農業もこれと同じで、さまざまな農家があって、もう農地の管理も手に負えないという所もあれば、一方で農機を購入したばかりで、続いてやりたいという所もあろう。いずれにしても、高齢者になったが農作業も大事だから現段階では身体が続くまでやりたいという人もいるのだ。そういう人に、一人ずつ個別に、貴方は辞めなさいとか、農地を出しなさいとはたして言えるのかというと、これはものすごく難しい。八丁島の農業受託会社も最初から立派な法人に発展できるかというと、そうはならない。しかし、こういう集まりを続けていく中で、ここはもう辞めていくよ、ここは貸していくよという所が出てきて、だんだんと担い手に農地が集まってくる。そんな中で、オペレータをやっている農家などでこの農地を背負っていくという所が出てくる。

また、いたずらに転用するのでなく、ゾーニングを決めた以上、農地を農地としてきちっと使っていくことが大切である。農地を貸しても、すぐ戻せるようにしておくと、転用されてしまう。そうすると汗水たらして優良農地に仕上げててもすぐ潰れてしまう。この努力が生きてこない。

小川委員 受託部分を株式会社がやってよい。

高木委員長 それなら今でもできる。

藤岡委員 JA全中の主張だと、農地利用農村整備計画のこういう集落営農の法人でまとめられる戸数は全国でどれくらいか。2015年までの計画と同期をあわせるとなるとどれくらいの数を見積もっておられるのか。

山田委員 全国で少なくとも2万くらい。

高木委員長 集落営農経営の規模が2万から4万だから、それと同規模ではないか。30戸とすれば最大で120万戸の農家がそれに関係する。カバー率がどれくらいになるかは、面積として1戸1haとすると100万～120万haだ。

藤岡委員 合計すると認定農業者とほぼ同じくらいのカバー率になる。

高木委員長 そうなる。それぐらいの規模が必要だということだ。

小川委員 先ほどの受託ができる株式会社は特区認定か。

高木委員長 そうではなくて、機械を持って、刈り入れなどの農作業を受託している。経営そのものにはタッチしないのだ。これなら今でもできる。

小川委員 僕の言うのは、作業受託ではなく、やはり農業経営の受託を株式会社がすることだ。

本間主査 それは、農地法でできない。作業だけ請け負うのは構わない。

澤浦委員 群馬にいたらわからなかったが、島根に行ったら、ある地域全体で、水田組合に作業委託しているのだが、そろそろ誰か担い手を探さないといけないと言われた。組合があるならずいぶん進んでいる、探す必要などないではないか、と話した。すると、一番若い人が67歳でトップが85歳の水田組合だ。約30haで20数戸なのだが、子供が地域に一人もいない。中学生高校生の子供が「ゼロ」なのだ。皆地域外に出てしまっている。

そのときに、思ったのは、この地域をコメで再生するのなら20数戸が全員住む必要はない。そうではなく、雇用を確保しながら地域を再生したいのなら、コメではなくて野菜などに転換していく必要がある。農地をどうするということも大切だが、この地域をどういう風に経営していくか。要するに「人」に尽きるなと思った。担い手や経営者が当該地域から育つのならそれでよいが、子供がゼロの段階で悠長なことを言っている時間はないのではないか。たまたま、Iターンでその地域に行った人が、農業をその地域でやるということなので、私も智慧を貸すという形でいろいろ再生プランを練り始めた。私は、株式会社であれ誰であれ、経営にタッチしてアイデアを出せる人が、そういう所に入っていけない限り、到底悠長なことを言っている段階ではないと思った。群馬にいたらまずわからなかったが、島根に行ったら大変危機感を持った次第だ。議論をしている段階ではない、やれる人がドンドン入っていけないと大変なことになる。気がついたら誰もいなくなったことになるのではないか。その意味で担い手が重要だと実感した。

本間主査 それは非常に重要なポイントだ。だから、担い手や認定農地は何かと決めるのではなくて、とにかくやれる人が出て来るインセンティブをどこで見つけるかということだ。やれる人はいてもやりたくないという現実がある。やれる人にやりたいと思わせるインセンティブをどこに作るかだ。継続性・永続性云々といっても、今やれる人が出てこないことにはどうしようもない。

小川委員 インセンティブといっても結局経済的基盤だから、規模拡大しないと生みようがな

い。担い手が年収800万幾らとか書いてあるが、もっと多く1,000万、2,000万というようにインセンティブをしないと、他産業から魅力を感じて参入してこない。新規参入をいかに促進するかが、産業論の基本だ。

山田委員 今の島根の中山間地の集落のような所が、全集落の半分から三分の一を占めているのではないと思う。そこも集落営農で農地を集めて誰かが支えるのかということなのだが、定年退職で戻って来るUターンもあればIターンもある。こういう人たちにどんな支援対策があるかということだ。これがすぐ、じゃあ株式会社でも何であって構わないとすぐ言えるかどうか。これをよく考えないといけない。

澤浦委員 農業もその地域の土壌や気候といったあらゆる条件を知って初めて良いものを生み出せる「技術職」である。だから誰でもよいのではなく、「人」が大切である。株式会社組織があってもそこでのプレーヤーが良くなければ良い作物は得られない。ただ、言えることは、プレーヤーだけでは農業でも食ってはいけないということだ。当社の場合は、そこで、会社がバックアップしてその人を応援してあげる。そういう形を取らないと、イチロー一人で野球チームは出来ない。バックアップする体制がないとプレーヤーが輝けない。

小川委員 澤浦委員も論文で書かれているように、作業者の問題と経営の問題は切り離して考えるべきである。もちろん作業者も必要だが、やはり大規模化されてくると経営能力がなくてはちゃんとオペレーションの監督ができない。

澤浦委員 今、農業で不足しているのはその「経営」の部分である。

小川委員 「経営」の部分は、株式会社から経営実務の実戦経験のある人材が行かないと無理ではないか。

山田委員 株式会社でなくても、生協でも、農協組織でも構わない。なんだかんだ言いながら農地を持っていたい、その農地を賃貸するか所有するかしない限り農業に参入したことにならないという議論が出ている。しかし、その意見だけではないと思う。

澤浦委員 「人」の要素が一番大事で、その経営スキルを持った人を農業に活かせるための農地法の整備が必要であると思う。まず人ありきで進めないと。

山田委員 その人が活きる仕組みを整えればよいわけだ。

澤浦委員 然り。その人が、農業といえどもいろいろな人との関わりのなかで営業したりしないと、先ほどの生涯所得など全く取れないわけだ。そういうバックボーンに株式会社であったり、要するにまず食べてくれる顧客がいないと成り立たない。すると組織体系・仕組み・会社組織がどこかでかならず必要になってくる。

山田委員 出荷先をまず確保することはとても大切だ。しかし、個々の集落では農家が先祖代々の農地所有をしているわけだ。そこにばっと下りていって、株式会社が農地を所有・賃貸しないと株式会社が農業に参入できないということを言うのかどうかだ。多分そういうことではなくて、農地を効率的な作業が可能で団地的に使用する仕組みさえ出来て、そこにや

る気と能力のある人がきちんと入れる仕組みを作ればいい。そこには多様な応援の仕方があるのではないか。

澤浦委員 なるほど。

小川委員 でも、そこでは、インセンティブが働かないと。

山田委員 何のインセンティブなのか。小川委員はそういうときに30町歩の農地を所有することがインセンティブと言われるのか。

小川委員 僕は一貫して、所有する必要はないと言っている。賃貸でいい。

澤浦委員 要は、新規参入した人がちゃんと所得を得られていい生活ができるということが見えてくれば、農業をやる人が増える。

小川委員 結局経済行為だからそこだ。

藤岡委員 質問がある。八丁島の例で言うと、この場合にいわゆる直接支払いの支援はどこに渡されるのか。土地の所有者か、耕作者の有限会社八丁島受託組合か、それとも委託者の農事組合法人八丁島営農組合か。

山田委員 まだ整理されていない。多分農事組合法人八丁島営農組合になると思う。そして後から有限会社八丁島受託組合には賃料（委託作業料）を払うことになるだろう。まだわからないが。

藤岡委員 なるほど、直接支払いの分も含めた金額の中から出すということか。

高木委員長 まだ見えてこない。

山田委員 農事組合法人八丁島営農組合が合意形成の場で、有限会社八丁島受託組合が担い手とあるが、実質的には大部分の担い手が受託組合に入っているのだろう。いずれにせよ、そのところはまだ整理がついていない。

高木委員長 一般的に言えば効率的かつ安定的な経営体に直接支払いを支払うわけだ。

藤岡委員 今の議論との関係で言えば、例えば株式会社が、農事組合法人八丁島営農組合から農作業受託する。そこが担い手だとすると、インセンティブはどのように働くのかなと思う。直接支払い分もインセンティブの重要な部分とするならば、どちらに働くのかなと話を聞いていてそう思った。つまり、農作業請負会社を大いに広げればこれだけの実入りが確実にあるよという風になっていくかどうかで、やりがいが決まっていくのかなと思われる。

高木委員長 八丁島の場合は、110戸の全農家がまとまるというところが一番重要なポイントだ。やはり相当な腕のリーダーがいてまとまったので、なかなか普通の所ではこうはいかない。こういうことであれば、例えば賃貸利用の場合、所有せずに利用で15年とか20年定期的に賃借できればよい。所有者がこういう人なら、短期かもしれないが更新しながら賃貸していくという行動に出ると思う。そうでないところだと、最初からある程度長く借りることができないと安心して投資もできないということになる。いろいろだと思う。

いずれにせよ、安心して投資ができること自体が一種ある意味でインセンティブなのだ。

澤浦委員がいつも言われているが、所有することは経営効率からいうとあまりやりたくない。ある意味ではやる必要もないのである。

小川委員 次の段階では、それを明言するほうがよいのではないか。株式会社は多大なリスクを負って農地の所有はしたくないのだと。例外として、こういう会社はやりたいと。

高木委員長 農業経営を考えると、なぜ所有しないといけないかわからない。これを考えると、澤浦委員が言われるように、恐らく長期に安定した投資をする場合には所有が必要になる。賃貸だと、3年とか、平均すると6、7年しか契約期間がないらしい。すると安定的ではないのでそれなら所有ということではないかと思う。しかし、それではキャッシュフローが非常に悪くなる。

小川委員 法人といっても今までアサヒビールはどうか知らないが、メーカーの発言が多かったと思う。ここにもおられるが。メーカーは、戦後一貫して土地を買って工場を建ててという形態を採られてきた。しかし、当社のような流通の段階になると、そんなことはよほどの例外であって、まず所有はしないという方針だ。お百姓さんからも土地を借りてやってきているので、全く借地をすることに違和感はない。ただ、澤浦委員の言われる、3年で返せと言われたら困るというのがあるので、定借であるとか、15年契約で賃料を3年ごとに見直すとか、それぞれのケースに応じた契約を結び法的な保全を受けた上で事業を進めている。農業についても、同じように行うようにすれば、まず門戸は開かれるのだ。

所有を廻る不毛な議論をしなくてもすむ。さすれば、全くなくなるかはわからないが、農地所有者の、土地を取られるのではないかとといった懸念もかなり減るだろう。ごちゃごちゃすると、株式会社が土地を取り上げたがっているとか、悪巧みをして転売利益を稼いだがっているとか、そういう思い込みがなされる。

山田委員 思い込みではなくて、事実としてそういう現象があるから、農家はそう思うのだ。

高木委員長 時間もありませんので、金原委員の発言を頂きたい。

金原委員 農家も農村も、農作物を作りそれを売って仕事をしているわけだから、あくまでも基本はそこにある。何が問題かを話しているとだんだん話題が飛躍したり戻ったりする。

しかし、モノを作ってモノを売っているという基本に立ち返れば、私も産業界の人間なので、事業・産業が大胆にここ農業に入り込むことが今一番大切ではないかと思う。山田委員から指摘のあった問題点もあるが。やはり、モノ、販売、マーケットという部分で解決しないと、先々どこまでいっても解決しないのではないかと思う。

だから私は、農業へ参入する垣根を低くして、やはり産業界が入れるようにすることだと思う。農地所有だとかの議論の前に、戦後何十年と企業が蓄積したノウハウを農業も大胆にとり入れることが農業発展への近道であると思う。僕も小川委員の属しているほうに入るのかもしれないが、企業が農業と一体化してやるバーを低める。世界でそういう例がないと言われると困るのだが、世界で例がないことを日本農業がやって成功するかもしれない。

基本的にそういう期待を持ってやったほうがよいと僕は思っている。

小川委員 日本の食品は間違いなく世界で売れる。和牛、津軽リンゴ、鮮度が問われるイチゴでさえも売れ始めている。要はやりようだ。変に被害妄想をもって参入阻止とか外から入ってくるモノをいかに止めようかとか言わずに、山田委員の所（JA全中）にも、輸出産業としての日本農業をこうやって育てるのだというリーダーシップを期待したいと思う。

今枝氏 株式会社にいる人間の一人として、まさに株式会社は人が多くて個人対企業の図式で語られることが多いが、むしろ、食品企業あたりは巨大な外資に自分たちが飲み込まれるのではないかという危機感が非常に強い。だからある意味では農業に従事している方が、株式会社が農業に入ってくると自分たちのテリトリーが荒らされるのではないかと心配される気持ちは大変よくわかる。一方で、皆さんが言われるように農業自体がまさに産業として自立することは、企業経営というところに入っていかなければ得ないのではないかな。

個人商店の限界というところを感じている。農業人に企業アレルギーがあるのは無理もない面があるが、むしろ企業の良さ、個人ができない大きなことを皆で力をあわせてやる、ある意味では農家の方々は、企業体が入れば、土地を提供して資本家の側面をもつ、従業員として働く、適性があれば経営者になる、というように、一人ひとりが自分の強みを生かした分野で力を発揮しノウハウを積み上げながら、大きな企業経営をしていくということが可能になる。個人経営の方は無限責任だが、株式会社は有限責任だ。病気になっても代わりが利くので休める。そういった魅力の部分も農家の方々に理解していただけるのではないかなと思う。

高木委員長 時間が迫っているが、本間主査まとめをお願いします。

本間主査 なかなか本日は良い議論ができたと思う。提言の骨子でいうと今日欠席の盛田委員、榎野委員、合瀬委員含めて、やはり農地問題を中心に議論するべきだという意見だ。

これを盛り込んでという意見を事務局にお寄せいただきたい。但し、すべてを盛り込んでごった煮の提言はできないので、私なりに整理をさせていただくことをご理解いただきたい。第一次案は私見が入る部分があると思うので、皆さんの意見で叩いていただき委員会の総意という形で提言が出せればと考える。ご協力をお願いします。

高木委員長 事務局は、本日欠席の方に、農地以外の点での提言を聞いていただきたい。出席の方も、事情で話せなかったようなこともあれば、事務局に寄せてほしい。

(2005年4月12日 第7回委員会)

第8回農政改革高木委員会議事抄録

〔日 時〕

平成16年（2005年）4月26日（火）12：00～14：00

〔出席者〕

高木勇樹委員長（農林漁業金融公庫総裁）、本間正義主査（東京大学大学院教授）、合瀬宏毅（日本放送協会解説委員）、小川賢太郎（ゼンショー社長）、金原陸夫（昭和産業会長）、梶野信治（読売新聞社論説委員）、澤浦彰治（野菜くらぶ代表取締役）、藤岡武義（日本生活協同組合連合会常務理事）、山田俊男（全国農業協同組合中央会専務理事）の各委員

委員代理：今枝隆二（ニチレイ秘書チームリーダー）

オブザーバー：佐藤速水（農林漁業金融公庫経営計画室〔統括担当総括〕）

（順不同・敬称略）

〔議 題〕

中間報告（提言）骨子案について

中間報告（提言）骨子案について（本間主査より）

お忙しい中、皆様から論点を頂戴してありがとうございました。骨子案は寄せられたすべての論点を盛り込んでいるわけでないのでご理解いただきたい（寄せられた論点は本議事抄録の末尾に別途記載）。

中間報告（提言）骨子案

政府は平成17年3月、食料・農業・農村をめぐる情勢の変化などを踏まえ、5年前に策定された基本計画を見直し、今後重点的に取り組むべき課題や施策を盛り込んだ食料・農業・農村基本計画（以下、「改訂基本計画」という）を策定した。改訂基本計画は、農林水産大臣からの諮問を受け食料・農業・農村政策審議会が平成16年1月に始まる同審議会企画部会での議論を通じてまとめた答申に基づき、閣議決定されたものである。

改訂基本計画の策定作業が進行中であった平成16年5月、日本経済調査協議会はこれからの日本の食料・農業・農村政策の各分野で克服すべき課題を明らかにし、改革の基本方向を示す提言を行った。「農政の抜本改革：基本指針と具体像」（調査報告2004-1）がそれである。

提言は、農政改革は「問題意識を国民全体で共有」することを出発点とし、問題解決の具体策として、「農地制度の抜本的見直し」、「経営支援策の早期導入」、「メリハリのある環境政策」、「農村の活性化」を提案し、「改革をパッケージ」として実行すること、さらには改革の先に「世界を舞台にした攻めの農業・農政」の展開を主張した。

これらのいくつかは改訂基本計画に盛り込まれており、また改訂基本計画の目指す方向が同提案と大きく異なっているわけではない。しかし、日本農業が直面する危機的状況乗り越え、農業改革を現実的なものにするためには、改訂基本計画だけでは極めて不十分といわざるを得ない。

日本経済調査協議会では平成16年9月に発足した農政改革高木委員会で、改訂基本計画の議論とともに農業問題を幅広く検討してきた。その検討を踏まえ、本協議会は、改訂基本計画の確実な実行に加え、日本農業の改革のために重要と思われる下記の課題を緊急に検討するよう提言する。

記

(1) 農地制度の抜本的な見直しを

●農地制度改革の柱は「参入規制の撤廃」と「農地利用の厳格化」をセットで

- ・「農地の農地としての利用」を自由化、誰でも農地の利用と農業経営を可能に
- ・速やかに農地法1条「耕作者主義」の見直し⇒農地の所有と利用を切り離す
- ・所有の自由化には転用期待排除と収益還元による農地価格形成が前提

●農地利用の自由化を優先⇒利用のみ自由化のデメリットの補完措置が必要

- ・長期安定的な農地利用（30～50年以上）の借地制度創設 正しい「定借」の活用
- ・税制改革も効果あり（農地の固定資産税・相続税の優遇見直し）
30年以上のところにアメを与える

●転用期待の排除が参入の自由化、所有の自由化の前提

- ・優良農地ほど転用期待も大きく、本来転用不可地域の農地転用が実態

●日本の農村集落の成り立ちは水田中心のムラ

- ・集落の構成員が理解しやすい制度
- ・農地の出し手（売り手、貸し手、提供者）が出しやすい仕組みを従来との連続性を考えた施策

●土地利用のあり方は中立的な住民参加型の独立機関で決定

- ・住民参加の独立機関で農用地区域指定し、変更を30年程度禁止
⇒転用期待低下、やむをえない転用対策は自治体同士の指定農地を交換で
- ・現行の農業委員会は委員が当事者になりうる仕組み⇒より中立的な委員会へ

(2) 担い手と経営安定対策のさらなる検討を

●担い手の明確化で施策集中の対象を絞り込む

- ・他産業ではありえない「担い手」議論
構造改革を進めるにあたっての担い手の絞込みが必要であるという共同認識
- ・資源や労働が農業以外での活用困難⇒農業全体として保護せよとの過去の主張

これを解きほぐす必要がある

- ・従来型の価格政策を始めとする農業全体への保護政策は
⇒産業としての日本農業の構造転換を遅らせ、結果として
⇒効率的農業経営の展開を阻害してきた

●担い手：認定農業者＋一定要件の集落営農組織

- ・施策を集中的・重点的に実施⇒地域資源の効率的利用、経営規模拡大の加速
- ・小規模農家や兼業農家も共同して集落営農組織の構成員になれば⇒担い手に単なる農業機械の共同利用者だけでは担い手とは言えない

●経営に着目した品目横断的経営安定化対策

- ・品目別の農業所得対策（例：価格政策）⇒担い手に絞り経営自体の安定化を図る
- ・消費者にとっても需給での市場メカニズムが働き利益が還元される
- ・組み合わせ生産農家の収入または所得が基準値を下回る⇒下落分の一定割合補填
- ・単なる所得安定ではなく「諸外国との生産条件の格差是正」のための対策
未来永劫下駄を履かせることではない。キチンと歩いて下駄をすり減らせよ。
そうしないと、市場からの退出の阻害要因となって構造改革に繋がらない。
- ・所得補填政策：直接増産効果はないが国全体で構造改革を阻害するおそれも
- ・EUの直接支払いは農業の現状維持が目的
⇒日本も構造改革を促し次のステップ（EU同様の現状維持）へ、あるべき姿は
EU並みの直接支払いを目指すなら、規模もそれに相応しくあるべき。

●現場のニーズに基づく多様な担い手対策

- ・高付加価値農業経営、新規農産物導入に支援 多様な農業のあり方
- ・サービス産業としての農業（グリーン・ツーリズム、ファーム・イン）に支援
- ・×全国一律バラマキ、×一定の農業者保護、政策評価と政策へのフィードバック
- ・日本農業の将来像を描き、農業者がそれに向かう有効な経済的誘引となる
⇒経営安定対策の議論のさらなる深化

●重視すべき政策はパッケージで採用

- ・アクセルとブレーキを同時に踏む・良いところ取りを許す愚を犯さない
- ・担い手の所得補償と農村の活性化・地域政策をパッケージで進める
- ・担い手となる専業農家はもとより、小規模農家、兼業農家含む農村の活性化を

(3) 対外政策でより積極的な役割を

●農業改革の必要性はWTOやFTAの貿易自由化の流れに対応

- ・国内農業改革は国際化対応と一体化
- ・地球規模での相互依存を無視して国内農業・農政が成り立たない

- ・農業に関する日本の対外政策

従来：海外からの農産物輸入の影響をいかに少なくし国内農業を守るかの視点

⇒農業分野でもグローバルな視点に立ち、国際協調を積極的に進める必要

守りから・国際協調へ

●WTOのドーハ開発アジェンダ（ドーハ・ラウンド）成功条件：農業交渉進展

- ・輸入国対輸出国の対立⇒途上国対先進国の対立に構図が変化

- ・途上国と米欧との対立が解けないと合意に向けた交渉が進まない

- ・日本は国内補助金相当額（AMS）を5兆円から8千億円以下にまで削減

⇒米国の国内補助金削減を迫り、途上国との対立解消に日本のプレゼンス発揮

●FTA・EPA交渉でも農業がカギを握る

- ・農業をFTAから除外、例外扱いにする⇒FTAの質低下、FTAのメリット毀損

⇒先にある「関税同盟」や「共同市場」を経て「経済統合」への道を閉ざす

⇒FTA相手国が農業非重要国に限定されてしまい日本の国益損なう

- ・アジア諸国とのFTA・EPAの先にはアジア共同体構想が

⇒労働や資本の自由化、援助・技術協力を含むアジア内の政策やルールの共有・共通化

を視野にアジア全体の農業政策

「日本の安全基準を満たす作物を作れ」の方向で技術支援

- ・途上国からの農業労働力が利用可能⇒日本の農業生産構造も変わる

- ・日本の農業技術や資本をアジア諸国に移転⇒アジアの農業を変える

●日本は過度に食料自給率に意味を持たせることを避けるべき

- ・必ずしも明確でない食料自給率向上の目的

国内生産が基本（基本法）と自給率向上との関連が十分議論されていない

- ・現行自給率の向上は有事の際の食料供給を約束しない（有事の食料構造は別）

- ・食料安全保障は軍事やエネルギー同様に総合安全保障と位置付け有事法制扱い

⇒エネルギー供給や輸送路・手段の確保など他の施策との連携不可欠

- ・有事の食料安全保障：在庫と強制的な生産・流通システムを構築し実行を担保

- ・平時に自由に持ち味を生かす農業を追求⇒その結果、自給率向上はついてくる

●もっとグローバルな視点を

- ・アジアでFTA推進の動きが活発化⇒アジア全体の農業の発展と地域での食料の安定供給を目指す政策協調を

- ・国内農業の発展のためにも、グローバルな視点で対外政策と農業政策の構築を

高木委員長 本日はご出席の各委員から一通りご意見を頂戴したい。

金原委員 農業農家が土地を持っているのは、そこで農産物を生産しているから意味がある。

それが上手くいかないから問題が出ている。農家だけで解決できないなら、企業にいろいろな意味で生産その他を開放していくべきである。農業の特殊性に目を向けていたらきりがない。ここまで来たら思い切って農地を企業に開放して生産向上に集中すべきであろう。

山田委員 一番目、農地制度の抜本的改革が参入規制の撤廃に直結するのは納得がいかない。参入規制の理由があるはず。施設型農業（畜産・園芸）とは違い、農地を利用して水をコントロールするという自然との対応なので、昼夜を分かたず作業することもある。家族、その延長の農業生産法人が中心になるべきであって、株式会社でも制約がある。一度に撤廃すべきでない。株式会社には、農地を農地としてではない利用で確保したいという狙いがあるのではない。仮登記したまま企業が農地確保している例が多い。ただ、農地を農地として利用する仕組みの提言には賛成。転用期待排除が難しいなら利用の自由化を優先することはできない。定期賃借制度は現実的な判断だ。転用期待排除が難しいことが根幹になってくる。住民参加で農用地確保も一策と思うが、そうした形でゾーニングがどれだけ担保できるのだろうか。ちゃんとやれることをベースにしてから農地の利用拡大を図ることには賛成だ。誰でも農業に参入できることには十分な検証が必要である。無秩序な土地利用を放置するだけになるのではと、心から心配している。前段に農地を農地として利用する、がまずあるべき。

二番目、担い手問題と土地は切り離せない。農地問題がベースにある。農地利用の参入は、小規模零細な農地所有をどう克服するかという担い手問題であるというように整理すべきだ。他産業でも構造問題はある。トヨタでも中小企業問題があって、それを海外に出しているわけで、それで成り立っている面がある。日本の農業は水田農業。30～40年前に労働集約的な小規模機械化農業の体系が出来た。それが今では制約になってきている。この中で農地をどう考えるかだ。ブラジルのように農地が無限大にあるわけではない。日本の農村集落の特性を考慮することには賛成。

三番目、マスコミは日本が農業で開放しないことが質の高いFTAの妨げになっているというのが典型的な見方だ。しかし、アジアとのFTAで逆（タイ）の立場で考えるとよくわかる。鉄鋼や自動車で日本に完全に自由化しろと言われたときに、今までヨチヨチ歩きのタイの地場鉄鋼産業を育ててきたが、これを日本に全部譲りますということがタイとして成り立つはずがない。タイは農産物を日本に輸出しているが、鉄鋼産業を失ったら国が潰れるとまでタイの政府関係者や産業人も思っている。だから認められない。相手の国に実際に行ってみるとよくわかる。日本だけが、農産物を日本が開放さえすれば、鉄鋼も自動車も全部相手国が開放してくれると思っている。それで質の高いEPAを追求する、今やっているのは質の低いEPAだ、ということになると間違うと思う。だからそういう面から、日本が農産物さえ開放すればアジア経済共同体ができて日本の国益が守れるということではないと思う。

私はタイとの交渉現場に何度も臨んだが、イデオロギーではなくて、農産物を開放すれば工業製品も自由化されてアジア共同体が出来るとするのは幻想だ。簡単に整理はできない。

自給率に過度の期待をするべきでないというのも、質の高いEPAを締結する、国益を守る、アジア共同体を作る、というのでは日本に農業がなくてもよいと宣言するようなものだ。中国があるのだから食料自給率など気にするなということか。でもそうではなくて、ある程度の安全安心な食料を国内で自給すべきであろう。こういうことの評価をどうするか。検証が必要だ。「(3) 対外政策でより積極的な役割を」なかなか厳しい。もちろん「(1) 農地制度の抜本的な見直しを」、「(2) 担い手と経営安定対策のさらなる検討を」もこれでよいというわけではない。これでは私が参加して議論して得られた結論とはなかなか言えないのではないかという気がしている。

小川委員 ご懸念はよくわかる。転用については僕も懸念している。それを前提にして、キャピタルゲイン課税や法的規制によって、転用が100%排除され真面目に農業をやる株式会社が入ってきたら、それでも山田委員は排除したいのか。

山田委員 真面目にやっている株式会社の農業参入もある。特区のトマトの栽培、養豚、養鶏など土地利用のない効率的な農業経営が成り立つ所もある。ただ、自然と一体になった生産は難しいだろう。特区でワタミ（和民）がやっているような販売と一体になって直結している限定的な生産はよいだろう。私も企画部会で地域との調和を守るとの条件付で賛成した。でも、水田農業で成り立つか。水の管理は実に難しい。春と秋の農繁期だけ忙しい。いろいろなことを検証していかないと、土地を確保したが農業から撤退ということになる。市街地における耕作放棄地の7～8割はゾーニング変更の転用待ちの仮登記農地ではないかと思う。必要があれば次回資料を提供する。

高木委員長 今の仮登記農地のデータは是非提供いただきたい。

榎野委員 山田委員の大弁論の後では気が引けるが。私は前文に尽きていると思う。瀬戸委員会の報告書は大変よく出来ていて、それをそのまま実践すれば大体提言としてほぼ万全であると思っている。ただ、前文にもあるが瀬戸報告書の後に基本計画が出来たので、その漏れを(1)～(3)で提起したという認識である。各項目とも非常に良いと思う。農地制度について、山田委員の不良企業があるのご懸念もよく理解できるが、企業に開放しても良心的企業もある。検証制度があって優良認定法人があってもよい。私は企業性悪説はとらない。耕作放棄地の7～8割は仮登記というが、何年にもわたって耕作されない農地がある以上、そこに農業をやりたいと言われる人がいるならばやらせてもらおうではないか、という風に考えるのが普通かなと思う。そういう意味で、私は、細かい点はあるが基本的には農地制度はやはり変えていく必要があるという認識でいる。

次に担い手の対策だが、これも社説（2005年3月22日付読売新聞、本議事抄録末尾参照）に書かせていただいたが基本計画は方向性としては正しいと思う。直接支払いをして担い手を育てていくという考え方は正しいと思うが、やはり問題は担い手の対象が絞り込めていないということだ。集落営農を担い手に加えること自体はそれはそれでいいのだが、私は集落

営農組織が補助金の受け取り機関になるようではまずいと基本的に思っている。集落営農に入ることはよいが、集落営農に枠をはめる必要はある。

兼業農家で、農業所得ではほとんど食べていない人が集落営農に入っていて、そこに幾分かの補助金が流れていくという制度がまた新しく作られるということは、やはり農業に対する国民の信頼感を裏切るような気がする。そのあたりはしっかり歯止めが必要かと思う。

三番目の対外的問題。山田委員の発言もかなりわかることではある。FTA、EPA、WTOなどで全面的に開放して日本農業がなくなってもよいと思っている人は、まあ基本的にはいいと思う。まさに日本農業の大切さを維持しながらどこで折り合いを付けていくかという話である。今までは「日本農業を守れ」という合言葉が金科玉条になり、「コメも一粒たりとも入れない」という話になって、逆な反発を招いた例もあった。本委員会の提言案がここ言っているのは、日本農業がなくなってよいとは書いていない。日本農業の特色を生かしてちゃんと自立を図りながら、日本は国際的に生きていかないと成り立たないので、そのあたりは折り合いを付けましょうということだ。だからFTAなどは、農業のハードルをもう少し下げてもよいと思う。昨今の動向では、タイとのFTA交渉ではコメは例外項目になったが、現時点では当紙を含めてどこの全国紙も書いていない。私も書かなかった。これが10年ぐらい前のウルグアイ・ラウンドのときは「コメを例外扱いにした」と大騒ぎになった。それ以降日本の農業に関して、国民の間に食料安全保障の意識が高まったと思う。やはり、コメぐらい守っておかないと大変ですねという意識が結構国民の間にある。われわれマスコミの間にもある。コメを市場開放すると、アメリカやオーストラリアから本当に安いコメが入ってきて日本の農業が成り立たなくなる。これを良しとするか？良しとしない。という風にかなり世論が醸成されてきた。ある意味でかなり議論の成熟があると思う。このあたりの提言案の書き振りのも、表現を工夫すれば、山田委員の懸念に多少は触れるだろうが、大幅な激突をする感じにならないでできるのではないかと考えている。本当にご苦労だが本間主査には工夫していただきたいと思う。

澤浦委員 まず農地制度だが、参入規制の撤廃と農地としての利用の厳格化を謳うことは賛成。参入規制の撤廃は農業金融にも関係してくる。農業者しか農地が持てないと、高木総裁が前におられる席で何だが、農協中心の融資しか農業法人であれ農家であれ受けられない状況がある。地銀であったり信金であったり広い範囲で資金調達を考えて農業をこれからやっていると、意外に農地は農家・農業者しか持てないという現行制度がネックになっていると思う。私の実体験でも、農地転用で宅地にしないと農産物加工所は作れない。言っていることとやっていることが違うようなのだが、農地を宅地にしながら加工所を作ると、担保価値が高まって農協や金融公庫から資金が借りられて建物が建てられ、その繰り返しで経営規模を拡大してきたという経緯がある。そういう意味では、誰でもが農地を持てるということになれば、そんなことをやらなくても農業を素直にやりたいと思う人が資

金調達しやすくなると思う

次に担い手を誰にするかという議論。今、島根で実際農場をやろうと準備をしているのだが、実に危機的な状況で、担い手を誰にすべきかという悠長な議論をしている暇がない。集落営農をしている地域の一番若い農業者が67歳で、一番年配の農業者が85歳、地域には子供は一人もいない。そこが特異的な地域かと尋ねたら、島根県の山間部では皆こうだとの回答だった。

しかし、私が農業者の目で地域を見ると、こうすれば農業収益が上がるというアイディアの芽はいっぱいある。現状このアイディアの芽が生かされないのは、現状では農業をやりたい人がやれる環境になっていないことが大きな原因だと思う。私は株式会社の農業参入は、基本的には良いことだと思う。現在の農業で一番不足しているのは経営管理、マーケティング、実際の農場の管理者である。そういうノウハウを持った方を外部から招聘するには株式会社のような組織の中でやっていかないと不可能ではないかと思う。地域の中で集落営農組織を作って・・・といっても、一番若い人が67歳では先が見えている。そういうところまで考えると、担い手とは組織であれ、個人であれ農業をやりたいと思う人が担い手になる、という風にしていく必要があると思っている。

それから、三番目の国際化の議論。途上国からの農業労働力が利用可能の部分だが、これは今後真剣に議論する必要がある。外国人の単純労働者を受入れることはこれまでの議論ではあまり出ていなかったが、実はこれは非常に重要なことである。農作業の中でも、一部の作業を担ってくれる人がいれば、そこの周りにたくさんの関連した仕事が生まれコミュニティが出来てくる。その意味でも、外国人の単純農業作業従事者を頭から排除してしまうことは危険な議論だと思っている。皆さんは外国人単純労働者が日本に定住してずっと住んでということをお心配しておられると思うが、そういうことではなくて、しっかり管理をした上でこれこれの仕事の部分は開放し、全体の運営をやりやすくしていく必要があると思っている。

今枝氏 骨子については異論なし。企業経営としての農業のあり方にどういう形があり得るか。事業モデルのようなものが織り込めないか。農業者の方々にどう伝えていくか。出発点で本質的な問題意識を国民全体で共有するというのがあったが、この提言をいかに多くの方に知っていただき影響を与えるかというマーケティング的な観点に立つと、普段関心が薄い一般の方や農家の方に理解いただくには、専門家の方のための一般版とは別に、普及版のようなB4一枚で絵も入ったようなモノを考えてもよいのではないか。どういうメリットがあるかを盛り込むと同時に農地が活用できないとどういうデメリットがあるかもポイントを盛り込めればよい。刺激的な部分も喚起することになると思うが、世論を動かす力にもなるのではないか。

合瀬委員 基本的に進むべき方向ややるべきことは出尽くしている。あとはどうやってやるかの方法論である。この方向で良いと思うが一、二点付け加えさせていただく。まず、山田委

員が、企業が参入しないのは農業が儲からないからだという趣旨のことを言われたが、それを儲かるような農業にしなければならないわけであって、今の閉塞感は農業が儲からないと農家の方自身が思っているところに問題がある、というのが私の基本認識だ。

最終的にはその土地には土地なりのそれぞれ資源があるのだから、資源の再配置というか農業に向いている土地では農業をやり、グリーンツーリズムに向いている所ではグリーンツーリズムをやればよい。何もすべての農業者が大規模農業をやらなければならないということはないと思う。重要なことは、そこにある人・モノ・金を活用していかに効率的な儲かる農業をそれぞれが実現するかである。この実現のために担い手の支援をどのようにしていくかという視点でやっていくべきだ。一つは儲かっているビジネスモデルを、きちんと提示することだ。農業が儲かるとわかれば、そこにまたいっそうの智慧と工夫とカネが集まってくる。その意味で、株式会社の農業参入は、ある程度門戸を広げておいたほうがよいという気がするが、それが後々のいろいろなシーンで問題があるとするならば、今の人の中でこれからの農業を担っていく人、智慧を出す人を育てていくかという所に力点を置いた提言が出来ればよいと思う。

最後の国際面では、食料自給率も、国内だけで考える時代ではなくなってきている。農産物の輸出が言われているが、安いモノは輸入して付加価値が高く輸出できるモノはどんどん輸出するといったある程度の棲み分けを考えていかざるを得ない。より深くアジアとの関係を深化させることで食料自給率を考えていく時代になったというのが、このところのFTAである。アジアと日本の食品産業のネットワークを見ても、そういう時代に入ってきたという感を強くする。その意味で、私は短期的には(1)農地、(2)担い手で、長期的には(3)国際化のことを入れないと、非常に視野の狭い提言になると思う。日本が輸出競争力を持った産品を農業の分野でも持っておかないと、今後の国際交渉で日本は非常に不利な立場になるのではないか。輸出を念頭に置いた農業ということにも踏み込んで書いてもよいのではないかと思った。

小川委員 提言には賛成。ただ、かなり網羅的になっているので、論点をもう少し絞り込んで強調したほうが訴求力が発揮されるのではないかと思う。農地、農地法改正問題は委員各位がかなり認識されているので、では具体的にどうするのかを詰めるべきだ。その前提条件として、山田委員からたびたび懸念が表明されているが転用の問題がある。税制問題も含めて具体的に提案があるわけで、転用規制の議論も必要だし提言も必要だと思う。

特区で農業に参入している株式会社のうち、かなりの部分が建設会社であるという事実も、私個人にとっては懸念材料である。実態は個々いろいろな事情、例えば公共事業が激減したなどがあるのだろうが、土地については根幹問題であるだけに、やはり懸念する。規制というのは、本来は少ないほうがよいのだろうが、過渡期においてはそういう逸脱・悪用されないような規制がやはり必要であることは強調すべきであろう。ただ、原則としては、提出し

たメモにも書いたが産業としての日本農業を発展させるというチャンネルチェンジがないと、守るという発想では未来はないと考えている。僕は日本農業「産業」と言っているが、自動車産業や外食産業と同様にこの国にとって、世界の中でもなくてはならない産業として、国民経済の中でちゃんとしたポジションを与えられ、そして何よりもそこで働く特に若い人たちに将来の展望が持てるような産業にしていかなないと、いかなる提言も観念論に堕してしまう。今まで、農業分野について多くの議論・提言がなされ、ほぼ問題点も出尽くしているのではないと思う。でも、僕は一番欠けているのは農業産業の未来であって、本当にやっていけるのか、引き継いでいけるのかという視点からの再構築であると思う。人、モノ、金、労働力が入っていかない産業は滅びるし、資本が入っていかない産業は発展のしようがない。野心のある優秀な経営者が入ってこないような産業が、産業として成り立つはずがない。こういう基本的なところをもう一度ちゃんと言う必要があると思う。その上で農業産業を発展させる、未来を切り開く。次に担い手はどうか、過渡期における助成の問題はこうとかだ。僕は原則として助成には反対である。なぜなら産業を発展させる担い手にとって、助成には反対の効果があるからだ。そういう意味で株式会社がこの産業（農業）において異常なものと捉えられていること自体、非常に異常なことであるという認識をまず持つ必要がある。株式会社は外部からやってくるものではない。僕もかつては資本金500万円で株式会社を作った。農業を担っている若手の中から、株式会社を作っていこうということがきちんとできるような、それを前提とした制度であるべきだ。かように、基本認識をもう一度きっちりとして、しかる後に土地などの制度問題の具体的な対策が明記されるべきであろう。

ここで、一つだけ土地問題についての気になる箇所を指摘したい。提言案に「長期安定的な農地利用（30年から50年）の借地制度創設」とあるが、これについて、個人的には僕は農地の流動化を妨げないということが第一段階で大切であると思う。地主にとって、30年から50年というのは長すぎる。今の事業用借地は10年から20年と制度になっている。やはり「返ってくる」という確信・安心感が土地の流動化を促す。農地も同じでよいのではないか。当社の場合店舗契約は15年契約が多いが、15年経過してからもう一度契約しなおしてさらに15年間契約するという形が、過渡期としてさらに流動化を促進するのではないか。そもそも借地法は土地の流動化を促す意味で改正されたと僕は考えている。われわれもこれまで多くの店舗開発をしていて、土地を取られるのではないかという地主サイドの懸念にぶつかってきた。借地法の改正によって現実にはその懸念は減ってきている。確実に返ってくるということが契約で担保されることが大きいのだろう。今の時期においては、それが現実的なのではないと思う。

本間主査 これはチョイスである。30年以上に全部しろということではないので念のため。今は20年で上限を切られているため、契約を更新しなければならない（注：更新料も必要になるケース有）。これを、例えば地代を少し積み増しすることで契約期間を長くして30年以上

の契約を締結することも可能になるように、規制撤廃のニュアンスで書いている。

選択肢を拡大するという意味で盛り込んでいる。そのときの議論は、農地の所有を認めないということは長期利用が不安定になるというリスクを伴う。法律で農地の借地はすべて20年以下となったので、それを外すことで選択肢の拡大によってリスクの緩和を担保するわけだ。

澤浦委員 農業という産業のサイクルから考えて、上に建物を建てても、借地期間が10年というのは非常に短い。実態では、借地に農業用ハウスや簡易ハウスを建てる目的で借りようとしても、10年も借りられない。実際の現場ではせいぜい3年～5年である。すると上に農業用ハウスが建てられない。今は地主のほうが強いかから、もし建てたとしても契約期間中に地主から移動してくれと言われたら移動せざるを得ない状況だ。法律か信用かという議論はあるが、法律が変われば状況はまた変わってくると思う。

小川委員 現行の定期借地権でいくと、公正証書を作成することがルールで定められている。そのルールどおりにきちんとしないでそれ以外の契約でいくから、3年で立ち退きを迫られることになる。

澤浦委員 農地の場合、現農地法3条の定める農業委員会の許可を要する賃貸借では、地域の農業委員会の指導により契約期間も決められるが、自分の経験では契約期間が3、5、7年とあって、最長でも10年だった。現状はそれでも契約期間中に返してくれと言われたら返さざるを得ない場面が出てくる。

小川委員 そこは法律改正をすべきだ。

澤浦委員 然り。

小川委員 いきなり30年～50年と言い出すと、農地の流動化の流れが止ってしまう。

澤浦委員 そこは微妙なところだ。われわれとしても、できれば20年以上、例えば30年ぐらいであれば、建物を建てても全部減価償却しきれん。

小川委員 ここに現行法に準拠した建物譲渡特約付借地権の雛形を持参したが、建物を建てるので契約期間は30年以上である。50年の契約もある。こういう例を見て起案なされてはいいか。

澤浦委員 建物を建てて15年。簡易ハウスだと7年ぐらいが現状の契約期間の相場である。鉄骨ハウスだと18年ぐらいだろうか。

小川委員 そういう投資であれば、われわれも店舗を借りるときには、契約上は期間満了の際は更地にして返還することになっているが、現実には再契約は可能である。15年貸して毎月きちんと賃料が入る。合計180回を違えず払う。期間満了時に地主と話し合うが、この積み重ねが信用というものだ。この再契約ということを含めて考えるべきであろう。あまり、契約期間を長く保全してくればかり主張すると、農地の流動化は減ってくると思う。供給側の心理とはそういうものだ。山田委員にもお聞きいただいているので申すが、経済法則的には

農地の供給量が増えれば、借り手はもっと有利な条件で借りることができるのだ。供給が少なければ条件は悪くなる。(30年～50年と)一見良い条件を持ち出しているように見えて、マクロ的には借り手が不利になるのではないか。

藤岡委員 農地制度で生協のメンバーと議論すると、やはり両論ある。この委員会の議論と同様に、現在の借地契約のスパンでは、例えば有機農業をやりたいとか、生協で農業をやってみたくてという場合に、とてもまともな保証にならない。長期の借地期間が保証されないならばやはり所有だという意見も出ている。実際に特区で生協が農業をやっている所もある。今回の提言の中で、この農地問題に触れることはどうしても必要であろうし、この提言全体としても賛成する。転用問題については、現行の転用規制が尻抜け状態になっているのはなぜか、また転用規制を厳格化するにはどうすればよいのかということを、思い切って非常に強く書く必要があると思う。住民参加型のゾーニング委員会を作るというのは大賛成で、まさにこれができるかなあ、という風に思う。そのためには、現在の農業委員会のいろいろな構造をどう変えるのかという問題がある。実際このあたりは、それこそ農業関係の議員の方は「憲法で保障されている私有財産制を否定するのか」といった類の議論に持ち込むのであろうと思う。そこを、一種の公共の福祉のために憲法で認められた所有権の制限である公的措施でキチンとやるのだということをハッキリと言うべきであろうと思う。

次に担い手問題については、事実上の方向として決着のようなことになっているので、それでよいのかなと思う。ただ、多様な参加というときに、現在農業に従事していないが新規参入を希望する意欲ある人々のための条件づくりの所は強調していただければと思う。

最後の対外問題だが、自給率について、現行の基本計画の自給率のくだりはあまりにも勢いで作りすぎたと思う。というのは、食料安全保障という感覚に依拠して、表現は悪いがいわば市民の不安に乗じて「自給率向上」という言葉を入れたのではないかと考えている。それならば、食料安全保障で有事における国民のエネルギー補給のためには、どれだけの耕地面積が必要で、どういう担い手が必要で、どの技術は確保しておくべしといった、「有事における基礎的自給力とは何だ」とハッキリ言ってくれたほうがまだスッキリする。その有事における基礎的自給力が保証されるならば、その手前では、自給率が上下するということは判断に必要な情報を与えられた消費者の選択の問題であって、最終的には市場が決定することだということをはっきりさせないといけないと思う。金額で自給率を表現する必要があるというのは有事のことを言っているわけではない。現在の産業としての農業を考えた場合には、出荷額をベースにするのと同様に金額としての自給率のほうが平時ではむしろ妥当ではないかという主張をしてきたので、そういう趣旨で生かしていただければと思う。

本間主査 一通り意見を伺ったので、あとはご自由に発言願いたい。

澤浦委員 小川委員に個人的にお尋ねしたいが、15年ぐらいたと地主は安心して貸してくれるのか、逆に15年より長くなるようでは店舗でも地主は引いてしまうものなのか。

小川委員 統計的にはそのような感じだ。20年の契約が少ない、ということはやはり地主は嫌がるのだ。われわれは投資して店舗を建てるので、やはり契約期間は長いほうがいいのだが。逆に15年は15年で当然全額投資金額を回収してなおかつ然るべき利益が出るべきだ。その代わり投下資本利益率という指標が必要だ。逆にこれが経営として大事なことだと思う。

澤浦委員 なるほど。

藤岡委員 山田委員の発言で耕作放棄地の7～8割が所有権移転の仮登記がなされているという説明があった。数字の是非はともかく、誰がどういう目的でこういったことをやるのか。法人がやっているというわけでもないのか。

山田委員 結局農業者もいろいろな理由で農地を手放すことが生じる。それこそ商売に失敗したり、相続で処分するとかいうことがある。ところが農地だから、農地として取得するのだが所詮取得する人にはいろいろあって、いろいろな目的で取得する。典型的には担保流れで農地を取得する。結果的には農用区域で農業以外はできないので、5年先か、7年先かに用途地域が農地から変更されることを待っている。それまでは正式な登記ができないので、用途地域が変更されるまでは仮登記のままにしておくわけだ。

藤岡委員 銀行が担保流れで持っているという感じか。

山田委員 不良資産だから銀行は持たない。誰か別の人（法人）が持っているのだろう。

合瀬委員 地域変更は必ず行われるのか、それとも申請によるのか。

山田委員 ひたすら徹底して申請していると思う。議員を通じて自治体行政に対する働きかけをいっぱいやっていると思う。もともと、税収増との関係もあり自治体行政には開発意欲が非常に強い。一方で自治体の議会の7割くらいを建設関係の議員が占めているとか。皆、開発意欲が強いので行政を含めて皆が農用地を荒らしっぱなしである。とりわけ市街地に近い所はそうだ。

藤岡委員 農水省の農地改革関連法案で、耕作放棄地を行政が強制的に買い受けられる制度の提案が出ているが（農業経営基盤強化促進法）。

山田委員 何年もやっていて一度も発動していない。

本間委員 先日も農水省の方が聞きに来られたが、制度自体が選挙で選ばれる人（首長）が権限を持っているので、なかなか有権者が嫌がること（耕作放棄地の強制買い上げ）を発動しないようになっている。昔は私もキツイ表現だが「制度の失敗である」と叫んだこともあった。やはりルール化して、このあたりまできたら強制的に没収だ、というようにしておかないと、誰かが権利で発動するということは、匙加減ができるということになるのでよくない。

藤岡委員 農業委員会が権限を市町村に移すということか。

山田委員 いや、必ずしもそういうことではない。農業委員会も自らそういう権限を発動していけるのだが、なかなか怖くてできない。つまりやってみると難しい問題がいっぱい出てくる。「怖い人」がいっぱい出てこられるからだ。特に産業廃棄物の問題がそうである。実態調

査をしてわかった千葉県の例だが、転用したいという要望がくる、その一方で裏返してみるとゴミ行政について相談に乗ってくれ、意見交換したいというコンサルティングの要請がある。その7割ぐらいは産廃業者だ。名前は「みどりの環境」だのもっともらしい名前を騙っているが実体は産廃業者である。

合瀬委員 その産廃の問題と今回の農地の問題はやはり切り離して考えないと…。

山田委員 いや切り離すことはできない。小川委員が株式会社にも良い会社と悪い会社があるので、良い会社を「優良認定会社」にして登録すればよいと先ほど言われた。株式会社は誰でも作れるし、事業目的も多様な目的があるので現実には何でもできるのだ。農家がそういう会社に農地を渡すよと言われたときに、どういう使い方をするのか、より有効な規制強化でどういう網をかぶせることができるのかについての確信がもてない限り、そう簡単に誰でも農業に参入できるとOKは出せない。

小川委員 僕は逆だと思う。人類は禁酒法を経験しており、随分授業料を払った。禁止すればするほど必ず歪になる。農地もきちんとした法によって、農地からの転用は許さないという原則。これさえ仕立てれば、後は農地の取得も賃貸も原則自由ですよとすればよい。例えば、建築基準法では建蔽率60%で容積率が150%と定めてあれば、所轄官庁が図面の段階からチェックする。これに違反したら罰則規定があって、その権限は必要な範囲で官庁から地方公共団体に委譲されている。これと同じような仕組みを農業においても他産業並みに作らないといけない。確かに、農業委員会は当事者だから駄目というのはそのとおりだと僕は思う。そこで中立機関を設置するといっても、持たせる権限等で侃々諤々の議論が難しくて結局まとまらないのではないかと。僕は、金融分野で金融監督庁が法に則って強制捜査権を有してチェックをするように、行政機関がチェックもし、摘発もやって厳罰も課するべきである、でも原則はあくまで自由であるべきだと思う。

山田委員 そこはよく考える必要がある。農地の利用について、農用地の区域を定めて転用できないとすると、土地としての商品価値は完全に失われてしまう。一方でそれを除いた他の市街化区域では、土地は圧倒的に価値を持つ商品として流動化している。そういう実態が現にあって、しかし、ここは農用地区域だから転用は駄目なのだと、行政が言い、最終的には国家的に定めることになる。そのことの有効性を、どんな風に担保することになるのか。ヨーロッパでは間違いなく開発計画がなければ駄目だとなっている。農地として売った場合でもあくまでも公共団体が関与するという仕組みで、農地を守っている状況があるらしい。こういうことを日本にも適用して、どこまでが可能かということは何も全部が全部でなくそれなりに検証して、だからそういう制約の中で参入はOKだよという風に言わないといけない。

もう一点良い会社と悪い会社を区別し、認定優良株式会社を作るべきだと小川委員は言われたが、今回いろいろ議論して、株式会社も出資して農業生産法人を作れる、いわば大会社が出資して子会社を作れば農業に参入できることになった。残りは農地を持つ所有者ないし

農業者だ。農業生産法人ができる株式会社の条件に、株式の譲渡制限の制約をつけている。そうでないと、ライブドアでないが株式がドンドン廻りだしたら、会社の意向で簡単に処分できる状況をつくることになる。また、認定農業者に関しては加工・販売・物流といった関係があるので49%は上場株式会社の出資を認めた。一般の農業生産法人については4分の1であるが株式譲渡制限をつけている。あとは特区である。借地であり、市町村が関与し、地域との調和という条件を考えに考えた上でつけている。それでもさらに株式会社一般に門戸を広げよというのか。

澤浦委員 一番気になるのは金融の部分だ。当社も結局長期資金は公庫から借りているが、運転資金は一般銀行だ。

山田委員 一般銀行が貸せばよいのだ。貸せばよいのに彼らは農業が持っているリスクな部分が怖いのだ。

澤浦委員 農地を担保に取れないから。

山田委員 農地にうまみがないからだ。もうすぐ転用できるということがわかれば、一般銀行はバンバン貸す。

澤浦委員 農地が転用できないということがきちんとセットにできれば、誰がやってもよいという気がするが。今は変わってきたが、最初始めた頃は土地担保なので農地のままでは銀行が融資してくれない。転用して担保に入れて融資を受けて農作物加工所を建てていた。そうするうちに、事業内容がしっかりしてくると決算内容を見て一般銀行が運転資金を貸してくれるようになる。

小川委員 土地の問題と運転資金の融資の問題を混同してはいけないと思う。僕らも土地担保融資はなかった。ベンチャーキャピタルがなかった昔は実に苦労した。事業計画と収益性で資料を作って、1,500万円融資を受けたりした。信用保証協会などの制度金融にも助けられた。農業にも信用保証制度はあるであろう。

山田委員 農協は5,000万の枠があるが、農協も銀行と同じで、経営者を見て澤浦さんなら貸そうというところがある。

本間主査 株式会社の是非論に農地問題を集約させようとは思わない。それはある意味で瑣末な問題である。農地を農地として利用できる仕組みをいかにして作れるかということが本質的な問題である。

小川委員 然り。問題を矮小化するから、良い会社・悪い会社といった議論はもうやめよう。参入側からすると、そこで絞り込まれると隘路に入ってしまう。

山田委員 いろいろな検証が必要だ。だったらなぜ米国やヨーロッパで、一般の株式会社の農業参入をあれだけ規制しているのか。米国でも州単位でかなり規制している。やはり理由があるはずである。

本間主査 ひとこと言わせてもらいたい。日本が一切の外圧もなく、これまでの状態で今のま

まですべての制度・経済が動くのであれば、多分消費者もさほど文句は言わないだろう。山田委員は、しばしば米、EU、オーストラリアの諸国を引き合いに出されるが、日本がこのままでいって、外圧つまりWTOやFTA交渉の中で関税がどんどん引き下げられていった場合に、今の日本農業の平均的な1.数haの規模ではまず生き残れない。いろいろな方法として残れることがある。ベンチャー型農業や園芸切花、野菜などは別に支援しなくても残れるのだ。問題は土地利用型農業である。これはやはり規模を拡大しないと残れない。そこをどうするかといったときに、家族農業で拡大する道もあれば、集落営農もあり得る。

やはりあらゆる智慧を絞って規模拡大に結び付けて、国際競争力のある土地利用型農業を創らないといけない。そこだと思う。その方向づけを誰がどうしてやっていくかだ。

山田委員 本間主査、私もそこまでは大いに賛成である。この次に規模拡大には農地の利用の拡大が必要だ。それも賛成である。利用拡大するために農地の転用規制をかける。これにも賛成だ。その次に今度は農業への参入が誰でも自由にできるように使用とくる。ここで引っかかる。

本間主査 なぜ引っかかるのか。

澤浦委員 それはなぜか。島根県の某山間部では一番若い農業者が67歳で、集落に子供が一人もいないのだ。

山田委員 その部分は、流れを逆にする議論のようで悪いが、農地を農地として利用する転用規制が制度的にどれだけ担保できるのかということの検証が必要になると思う。転用規制がほとんど可能であって、変なの（株式会社）が入ってきて農地をドンドン転用してしまうことが完全に止められるということの縛りをちゃんと入れないと、誰でもというわけにいかない。でも、今の日本で本当にそんなことができるのかと。そんな転用規制はできないぞとの声がある。

本間主査 そこは所有の話として、この提言では切り離して考えている。

山田委員 利用にしても、3年間という短めの利用期間を設定しても、一夜にして産業廃棄物の山と化してしまう事例もいっぱいある。産業廃棄物を元に戻せといっても、権利関係が複雑で誰も戻せない、処理するのには金もかかる。そこに行き着く前に、一定の規制というか参入規制を議論しておかないと、産廃の山になってからでは遅いので現実的ではない。

本間主査 それは株式会社云々の話ではない。

藤岡委員 株式会社だけでなく個人でも産業廃棄物を扱っているではないか。個人所有の耕作放棄地にいくらでも産業廃棄物が放置されている。

山田委員 やって来るのはほとんど全部株式会社だ。株式会社など誰でも作れる。

藤岡委員 産廃規制の問題は、法人の形態とは関係ない問題であると思う。

本間主査 個人が農地を所有していて、法人に利用させる場合に、産業廃棄物設備に使われるような相手に貸すかということだ。

小川委員 山田委員の懸念されていることは、産廃法というか広義の環境法体系の分野で規制されるべき問題である。農業への株式会社への参入規制で規制されるべきことではない。

山田委員 では産業廃棄物分野の規制（環境法体系）がいかほど有効かを問いたい。現行の産廃規制でも上手くいかないで阻止できないではないか。農地について転用規制があるから誰でも参入してよいとした場合に、その転用規制が実際に担保できるのか。現行の産廃規制を持ってできないことを農地の転用規制の手段で実効ある規制が本当にできるのか。

そこはきちっと前提条件をつけておかないと、簡単に参入を許すわけにはいかない。

小川委員 問題を一つ一つ整理しないといけない。では、産廃の問題だが、どうなのかといった場合、僕らも店舗を賃借した場合、地主ではなくて賃借人に当然敷地の法的な管理責任が生ずる。農地の場合も農地としての利用と管理責任を借主にきちんとさせる必要がある。そういうことを言うのであれば、現在、山間部を中心に耕作放棄地が爆発的に拡大している。30万haを超えている現状だ。かように人の手が入らず耕作もされず荒れるに任せている農地の存在自身が（ニューヨーク市の割れ窓理論のように）不法な産業廃棄物の投棄を助長する温床となっていることは疑いもない事実だ。この事実をどう捉えられるのか。いかに、限りある国土の有効活用を図ると同時にきっちりとした管理を実施していくかというマクロ的な観点に立った場合、なにもお上がいちいちやるのではなく、国民が自分の土地については宅地であろうが農地であろうが管理責任がある。そこに、産業廃棄物が不法投棄されたら、まずは現実の占有者である借地利用者だろうが、最終的にはそれを容認した所有者も罰せられるということが貫徹される必要がある。それだけである。いかに、この農業産業にちゃんとした担い手すなわちオペレータがきちっと参入してきて、農地をきちんと利用し、管理するのを担保するか、ということだ。

そして農地にズルをして産業廃棄物が投棄されたり、山田委員が懸念される怪しい使い方がされないようにするため、どういう罰則を規定するかという法的な整備である。世界に稀なる日本の建築基準法においては、これがきちんと守られているのである。建蔽率60%の土地に、80%で建物を建てたらやはりお咎めがある。こう考えるのが普通である。だから、そういう状態に農業もすべきである。入ってくる奴が白い猫だからよくて入れてやる、黒い猫だったら悪いことを考えているのに決まっているから入れてやらない。そういうことは実際やってみないと（ネズミを捕らせてみないと）わからない。悪いことをやったら処罰するというのが法治国家だと思う。そのための法的な整備が必要なら、主権者であるわれわれ国民が起案してやるべきであろうと思う。

本間主査 時間なので、今日頂いた意見をなるべく織り込みながら文章化していく。

もう一点、重要なことを申し上げたい。この委員会は冒頭申し上げたとおり、瀬戸委員会のフォローアップということが主眼であるので、瀬戸委員会報告からの逸脱というか、逆の表現ではトーンダウンすることは避けたいと、本委員会の主査としてまた瀬戸委員会の委員

として思っている。瀬戸委員会の報告の主張すべきところはもう一度主張して、足りないところは補足して、もっと強く言うべきところは強く言うと、こういうことで文章化してみたい。次回に文章化したものを提示するのでご意見を頂いて、修文化に繋げていきたい。

農政改革高木委員会中間報告（提言）に盛り込むべき論点

合 瀬 委 員

- 農地制度
- 直接補償対象の明確化
- 急を要する担い手の育成
- ポピュリズム的政策決定の排除
- WTO への対応とアジアとの連携

今 枝 氏（浦野委員代理）

- 産業としての自立（「個人事業」から「企業経営」への転換）
 - ・ 企業経営としての農業のあり方を提案
 - ・ 株式会社の参入の解禁
 - ・ 農業従事者への企業化メリット訴求
 - ・ 農業組織の株式会社化の研究会を発足
 - ・ 多様な担い手による質の向上と担い不足の解消 等々

※本質論とは別ですが、以下の点もご検討いただければ幸いです。
- 一般にもわかりやすく興味を引くサマリーの作成
 - ・ 政府・農水省・専門家以外の生活者および農業従事者に直接伝わりやすいことを目的に、表題等もできるだけ平易で耳目を引くものを作りたい。
 - ex1. 「個人農家の株式会社化のメリット・デメリット、“もし、農業の株式会社化が認められた場合”」
 - ex2. 「宅地転用による利益を期待して農地を活用できないことの“罪”」
 - ex3. 「ビジネスマンでありながら1年中“自然”と仕事する！」
 - ・ 瀬戸委員会報告を読んで、すばらしい内容ながら、しっかりその内容を理解するには時間と読み込みが必要だったため、「いったい何人の人が読み込んでくれているか」が、大変気になった。従ってせっかくの提言を少しでも多くの人に知ってもらい議論を巻き起こす種として活用したい。

小 川 委 員

- 今農政改革の基本認識の明確化
 - ・ 日本経済の一分野。（特殊性は後）
 - ・ 従って他産業と共通の経営表現が絶対必要。

P/L、B/S、ROI、労働生産性指標など、曖昧な表現で農業経営を語ることが止めるべき。
これは担い手の経営・規模によらず可能。(他産業では当たり前)

○ 日本農業産業のミッションの明確化

- ・日本国民に、新鮮で安全な食料を持続的に適正な価格で供給する。
- ・他産業と同様、グローバルな商品経済の中で諸国民に対して安全で価値ある食品を提供する。(国際競争力のある農業、輸出振興)(他産業では当たり前)

○ 農業産業発展の阻害要因の明確化と対策方向確認

- ・阻害要因

いかなる産業であれ、産業が発展するには、資本、経営者、良質労働力の参入が絶対必要条件であるが、日本農業においてはこの3要素の参入が非常に貧弱であり、これでは産業としての発展が展望できない。

- ・対策方向

規模拡大を妨げている要因を除く。

農地法改正。

参考 <規模拡大すべし>と言っているのではない。

拡大を妨げては産業発展はない。

あとは家族経営を含めた工夫による自由競争すべし。

榎野委員

○ 農地制度

株式会社が農地を所有して、農業に参入できるよう提言に盛り込むべき

○ 農産品の輸出振興を

東アジアを中心に、農産品の輸出が増えつつあるが、これを東南アジア、欧米にも拡大できるよう対策を練る。

○ 食の安全基準の国際化を

BSE問題では、日本の厳しすぎる姿勢基準が、対米摩擦を引き起こしている。OIEが定める国際基準に準拠すれば、問題はないし、米国産牛肉の輸入再開も、早期になるのでは。とにかくこうした安全基準は、国際的に合わせるのが肝心だ。

○ 直接支払制度の適切な導入

先の「食料・農業・農村基本計画」では、支援対象農家のしぼり込みが、先送りされた。対象に、集落営農も含まれそうだが、要件を厳しくしないと、大半の農家に補助金が渡り、何のための直接支払制度かわからなくなる。あくまで、日本の農業の規模拡大、集約化につながる制度でなくてはならない。

澤浦委員

○ 農地制度

- ・農地の長期賃貸借の法制化とその推進

長期賃貸を阻むものとして、農地転用時のキャピタルゲイン期待がある。

それをなくす方策も合わせて必要だと思う。

- ・農地を購入したときに、決算時の減損会計など資金の固定化と資産の増大を防ぐ制度の

確立

農地はあくまで借りて経営することが望ましいが、場合によっては購入しなければならない場合もある。その場合に農地は資産であるが生産設備でもある。その生産設備を何らかの減損会計（減価償却のようなものや、特定農業法人に認められている利益の積み立てのような制度）ができるようになることは農地集積の有効な手段だと思う。

・農地の所有と利用を分ける

農地を資産的な所有権と利用する利用権に分け、利用する人が長期にわたり安心して利用できる仕組みにする。所有者が農地を販売してもその利用権は引き続き利用権のある耕作者が継続して持つようにできる必要がある。所有者は農地としての地代家賃が資産収入となり農地の価格は農業をするのに適正な価格になる。

・農地は農地として使用する限り所有を自由にする。

農地の所有を農業者だけに限定することにより、一般銀行が農地を担保としてとることができず、農地を利用する農業者の資金調達は基本的に農協に限られ一般銀行からの融資が受けられない。このことは多様化する営業活動をする農業法人の運転資金の調達に大きな支障を来し農業法人の発展を妨げている。

○ 担い手の確保（労働者も含む）・国際協力

・株式会社の農業参入

株式会社の農業参入については農地を取得という意味での議論になっているところが多いが、農地を農業として使用するのであれば誰が農業を行っても問題はないと思う。むしろ農地は持っているが農業をしていない人をどのように位置付けるかが問題のような気がする。つまり、農地を持っているだけで農家とみなされ今まではさまざまな恩恵があったように思う。

・外国人の雇用

これから日本は人口が減る時代になってくる。この影響は初めに第1次産業を含む農村に大きな影響が出てくる。高齢者や若い人の雇用を増やすためにも高齢者やパートさんにできない労働を担う人も必要である。一部重労働や日本人がやりたがらない作業を外国人労働者が担うことで簡単な袋詰めや軽作業は高齢者や地域のパートさんでまかなえるようになる。そうすることでその人たちをマネジメントする若い人が定着し、そこに新たな加工や観光、通信販売などの付加価値が生まれ一次産業発の地域産業システムが生まれる。こうなるためにも入国管理法の要件緩和も含め制度の整備が急務である。

○ 消費者の信頼の確保・自然環境機能の維持増進

・GAPや有機JAS制度、生産情報JAS制度など導入と合わせた支援制度の必要性

消費者からの信頼を得るための情報公開や有機認証制度、衛生規範制度の導入は消費者からするといい制度であるが、制度導入だけでは運用する生産者負担は増すばかりである、導入に向けその支援策も進める必要がある。

※有機JAS認証を取得しているが、認証団体の年1回の検査以外にも様々な事務管理費が増え、さらに担当部局の法律の解釈変更による現場の管理経費だけでない物的ロスが問題になっている。今後、このような制度の導入により生産現場の管理負担だけ

が増えるのは制度の普及という意味では良いとはいえない。制度導入と合わせて支援策も入れる必要がある。

○ 法人化の推進

・ 特定農業法人の要件緩和

法人化の推進の中で特定農業法人制度の充実があるが、この特定農業法人の要件を緩和する必要がある。今の制度はコメを中心に考えられているように思うが、野菜栽培の場合同じ地域で大きな面積を集約するのは季節性や天候のリスク、安定供給のことも含めると得策ではない。そのため野菜生産法人では地域を越えて規模拡大する必要がある。そのときに特定農業法人が一地域だけでの農地集約という条件になっているのは地域を越えて面積拡大している法人にとり残念なことである。地域を越えて遊休農地の使用を進めている農業法人にも特定農業法人になれるように要件を見直す必要がある。

○ 農村の情報インフラの整備

・ 光ファイバーによる情報インフラの整備

その地域の存続ということを考えた場合、そこでいかに経済活動が成り立つかということが大切である。良い生活空間という意味では都会よりも田舎のほうが優れている場面が多い。しかし経済活動として山間の地域では農業生産だけに頼るのは限界がある。大きな土地やハードを必要としない情報産業こそ情報インフラが整えば地方で行うことができる。そのためには地方の農村こそ光ファイバーの整備をいち早く進める必要がある。そうすることで都会でなくてもできる仕事を田舎でやる人が増え結果として田舎の地域の維持ができると考える。

藤井氏（藤岡委員代理）

○ 新規参入（障壁）について

農業をやりたいという人が増えているといわれているが、参入にはさまざまな障壁があると考え。株式会社を含め、新規参入を促進するために、何が障害となっているのか、そのためにどんな対応が必要なのか、論点を整理して議論するテーマだと考える。

○ 農業予算について

国の財政状況も厳しい状況であり、かつ地方分権の流れの中で税源の移譲なども議論されている。そうした中、農業予算のあり方についても整理が必要なのではないか。経営支援策などの導入によって、農業予算の使い方、考え方が大きく変化してくるのではないか。現在の農業予算の問題点を整理して、農業予算のあり方を提言する必要があるのではないか。

盛田委員

○ 農地制度

○ 団体のあり方

特に農地制度とかかわって農業委員会制度のあり方を検討する必要がある。要は、農地転用規制の実効性確保が、参入規制緩和とともに、行われなければならない。

○ 食品産業と国内農業との連携、調整について

○ 経営安定政策のあり方

山田委員**○ 農地制度**

農地制度を主要な論点とすることに賛成。

一方、農地制度と、それを利用する「担い手」問題は、切り離せない。ただちに、株式会社が担い手として参入できる、参入させるということについては、多くの検討すべき課題があると考ええる。なぜ、米国や欧州において株式会社の参入に規制を加え、農業生産、とりわけ農地所有を家族農業経営ないしは、その発展の形態である農業生産法人等に限定していることについて検討が必要である。必ず背景があるはず。

⇒○ 農地制度と関連させて、出てくる担い手問題について論点にしてはどうか。

農業基本計画 改革阻む"ばらまき"継続の圧力 (2005年3月22日付 読売新聞社説)

読売新聞東京本社論説委員 榎野信治

日本の農業を抜本改革する意欲が、伝わってこない。

今後10年間の農政全般の指針となる「食料・農業・農村基本計画」を、農水省の審議会がまとめた。

コメや麦、大豆など農産品ごとに配ってきた補助金を改変し、一定以上の規模とやる気のある農家に手渡す「直接支払制度」導入を目玉にしている。

だが、対象農家の絞り込みに欠かせない具体的な基準の決定は、農業団体などの強い反発で先送りされた。

直接支払制度の導入は、2007年度からの予定だ。農水省は「基準は今秋までに決めればいい」としているが、自民党は農家選別にあくまで反対の構えである。民主党をはじめとする野党も、基本的に同じ姿勢だ。

補助金のばらまきは、直接支払いに形を変えただけで、継続しかねない状況である。これでは体質強化など絵に描いた餅（もち）だ。与野党を問わぬ政治の圧力に屈せず、絞り込み基準が設定できるかどうか。日本の農業の将来がかかっている。

世界貿易機関（WTO）の新ラウンド（多角的貿易交渉）や自由貿易協定（FTA）の協議の中で、農業の市場開放は重要テーマだ。輸入農産品に高い関税をかけ、国内農業を守る手法が限界にきたことは、誰の目にも明らかである。

市場開放の衝撃を和らげ、40％に落ち込んだ食料自給率を高めるためにも、国内農家に対する、てこ入れは必要だ。

問題はそこの中身だ。すべての農家に広く薄く配ったのでは、予算がいくらあっても足りない。生産性の低い兼業、零細農家も温存される。それを避けるには、農家の選別が避けられない。

農水省は当初、北海道で10ヘクタール、都府県で4ヘクタール以上の農地を持つ大規模農家や、営農意欲の高い「認定農家」などを、対象として明記する方針だった。

だが、民主党が補助金を幅広く配る政策を示したことに対抗し、自民党が、地域ぐるみで農業に取り組む「集落営農」組織も対象とするよう要求した。それが基本計画に盛り込まれた。

この集落営農がくせものだ。兼業農家などを無差別に取り込めば、ほとんどの農家に補助金が行き渡る結果となる。

農水省は、経理を一元化し法人化を目指すなど、組織化の度合いが高い集落営農だけを、対象として認める考えだ。

だが自民党は、ハードルを下げるよう求めている。そうなれば集落営農は、補助金の受け皿機関化してしまう。

直接支払制度の導入が、逆に効率化を遅らせるようでは、日本の農業改革は、お先真っ暗だ。

(2005年4月26日 第8回委員会)

第9回農政改革高木委員会議事抄録

〔日 時〕

平成16年（2005年）5月10日（火）12：00～14：00

〔出席者〕

高木勇樹委員長（農林漁業金融公庫総裁）、本間正義主査（東京大学大学院教授）
合瀬宏毅（日本放送協会解説委員）、小川賢太郎（ゼンショー社長）、
金原陸夫（昭和産業会長）、樫野信治（読売新聞論説委員）、
澤浦彰治（野菜くらぶ代表取締役）、藤岡武義（日本生活協同組合連合会常務理事）、
盛田清秀（日本大学教授）の各委員

委員代理：今枝隆二（ニチレイ秘書チームリーダー）

オブザーバー：佐藤速水（農林漁業金融公庫経営改革室〔統括担当総括〕）、
富永健一（全国農業協同組合中央会農政部基本農政対策室）

（順不同・敬称略）

〔議 題〕

中間報告（提言）案について

中間報告（提言）案について

高木委員長 山田委員出張で欠席。かなり本質的な意見が書面で私の所に出ているが、本人がいないと公正を欠くので、次回本人からの主張を聞いた上で扱いを決める。

本間主査から中間報告案を説明

中間報告（提言）案

政府は平成17年3月、食料・農業・農村をめぐる情勢の変化などを踏まえ、5年前に策定された基本計画を見直し、今後重点的に取り組むべき課題や施策を盛り込んだ食料・農業・農村基本計画（以下、「改訂基本計画」という）を策定した。改訂基本計画は、農林水産大臣からの諮問を受け食料・農業・農村政策審議会が平成16年1月に始まる同審議会企画部会での議論を通じてまとめた答申に基づき、閣議決定されたものである。

改訂基本計画の策定作業が進行中であった平成16年5月、日本経済調査協議会はこれからの日本の食料・農業・農村政策の各分野で克服すべき課題を明らかにし、改革の基本方向を示す提言を行った。「農政の抜本改革：基本指針と具体像」（調査報告2004-1）がそれである。

提言は、農政改革は「問題意識を国民全体で共有」することを出発点とし、問題解決の具体策として、「農地制度の抜本的見直し」、「経営支援策の早期導入」、「メリハリのある環境政策」、「農村の活性化」を提案し、「改革をパッケージ」として実行すること、さらには改革の先に

「世界を舞台にした攻めの農業・農政」の展開を主張した。

これらのいくつかは改訂基本計画に盛り込まれており、また改訂基本計画の目指す方向が同提案と大きく異なっているわけではない。しかし、日本農業が直面する危機的状況乗り越え、農業改革を現実的なものにするためには、改訂基本計画だけでは極めて不十分といわざるを得ない。

日本経済調査協議会では平成16年9月に発足した農政改革高木委員会で、改訂基本計画の議論とともに農業問題を幅広く検討してきた。その検討を踏まえ、本協議会は、改訂基本計画の確実な実行に加え、日本農業の改革のために重要と思われる下記の課題を緊急に検討するよう提言する。

記

(1) ゾーニングを含め農地制度を抜本的に見直し、改革はパッケージで実行を

改訂基本計画の具体化の一つとして今国会に提出された農地関係法の改正法案は、農地制度改革への一歩として評価できる面もあるが、現在の耕地利用率の低下、耕作放棄地・不作付地の急増を直視したとき、十分な対応とは言えない。農地の流動化を進め、経営能力に長けた農業者に農地を集積するために、現行農地法で一体化している農地の所有と利用を切り離し、誰もが農地を利用して農業経営ができるように農地利用を自由にすべきである。

農地の長期安定利用のためには、宅地における「定期賃借権」のように一定期間以上の賃貸借契約を認めるなど、多様な利用権の設定を可能にすることが重要である。併せて、農地は利用されるべきとの理念を踏まえ、固定資産税、相続税についての優遇税制の見直しも必要となる。このことは経営安定対策の対象となる担い手が、真の意味で効率的・安定的経営体であるための環境整備として必須である。

農地利用を自由にするということは農地の効率的利用のために賃貸借による参入（入口）規制を緩和・撤廃するものであり、農地利用をどのような経営形態で行うか、これにどのような規制を加えるかの農地利用の厳格化（出口）の問題とは分けて考えるべきである。また、農地所有についての規制緩和については、多くの議論と対策が必要であるが、その前提条件となるゾーニングのあり方を含め、転用期待を排除する方策を早急に検討すべきである。

(2) 担い手と経営安定対策そして農村の活性化・地域政策のさらなる検討を

施策を集中する担い手は認定農業者と一定の要件を満たす集落営農組織が基本となるが、組織は経営体としての実体をもつ組織に限定すべきである。また、多様な取組みを行う農業者への支援策も講じるべきである。特に、規模拡大が必ずしも農地の面的集積を伴っていない中で、効率的・安定的な経営体が国内農業生産の太宗を占める農業構造の実現のため（1）の施策の早急な実現が求められる。一方、経営安定対策は構造改革を促すために所得補填の水準を常に見直す形にしておくべきである。さらに、これとは全く別個な切り口で農村の活性化・地域政策

を構築すべきである。

(3) 対外政策でより積極的な役割を

国内農業改革は国際化対応と一体化させ、WTO や FTA といった対外政策で積極的な役割を担うべきである。特にアジア諸国とは政策やルールの共通化をめざすべきであり、そのためには(1) および (2) の施策をパッケージで実行し、真の農業構造改革をスピード感をもって現実のものとし、アジア全体の農業発展を目指して政策協調を図るべきである。

[提言内容説明]

(1) ゾーニングを含め農地制度を抜本的に見直し、改革はパッケージで実行を

農地というまでもなく農業生産に欠かせない生産要素である。その農地の権利を誰が所有し、どのように利用するかを律する農地制度は、日本農業の根幹に関わる問題である。現在の農地法では「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて」（農地法第1条：解説：所有と利用の一致が必要とする）とし、農地は原則として農地の耕作者にしか所有を認めていない。実際は農業生産法人による所有・賃貸借や構造改革特区の全国展開による他の法人による農地の賃貸借が認められているが、いずれも一定の制限があり、自由な権利移動が認められているわけではない。現在の耕地利用率の低下、耕作放棄地・不作付地の急増傾向を直視すれば、現行農地制度の改革が急務であることは明らかである。

農地制度改革は最終的に「参入規制の緩和・撤廃」と「農地利用の厳格化」を追求すべきであり、これらは対を成し、片方のみでは改革は成功しない。参入規制の撤廃は、農地を農地として利用する限り、その利用は誰であっても構わないとするものである。いかなる産業でも参入規制を行い、既存生産者だけを保護するようなことで発展した例はない。経営形態の如何を問わず農業経営に長けた者の参入を促し、農業の活性化を図る必要がある。

農業への参入問題で、まず行われるべきは農地利用の自由化である。そのために現行農地法の上記第1条の「耕作者主義」を早急に見直し、誰でもが農地の利用と農業経営ができるような制度に変更すべきである。現行農地法では所有と利用を一体化しているが、それを切り離し、農家であるか否かを問わず、自然人であるか法人であるかを問わず、農地利用は自由にするのが望ましい。

農地の所有についても即時に自由化すべきとの考え方もあろう。特に、農地の長期安定利用を計画する場合、また土地改良など農地への効率的投資を促す場合、賃貸借より所有を伴う農地利用を求める経営者も多い。確かに、後に述べる農地の転用期待を排除し、農地価格が農業生産に基づく収益還元価格を反映するようになれば、利用だけでなく所有面でも当面可能な限り規制を緩和することが望ましい。それを実現するためには転用期待を完全に排除する有効な

措置を同時に講じなければならない。しかし、転用期待の排除にはなお多くの議論と対策が必要であり、それらを推進するとともに、一方で、農地の利用の自由化を優先して、規模拡大と農地集積を早急に進めなければならない。そのために速やかに農地法の「耕作者主義」を見直すべきである。

農地の利用の自由化を優先するにあたっては、利用のみの自由化によるデメリットを補完する措置が必要であろう。一つには長期安定的農地利用である。農地が購入できればその心配はないが、賃貸借による場合は長期に利用が可能であるか否かに問題が残る。例えば、現行でも農業経営基盤強化促進法による農地賃貸借は農地法の適用除外となり、農地賃貸借の多くがこの制度の下に進められているが、借地の契約期間は最長20年に制限されている。そして実際の賃貸借期間は平均7年弱と短い。農地の長期安定利用のためには、例えば宅地における「定期借地権」のように一定期間以上の賃貸借契約を認めるなど、多様な利用権の設定を可能にすることが重要である。あわせて、農地の固定資産税と相続税の優遇税制（解説：現況農地であれば可で、実際に耕作されている事を要しない）を見直すべきである。優遇措置は最低限農地として利用しているか利用させている者にのみ適用し、さらに段階的に一定規模以上の農地を一定期間以上利用している者（又は賃貸借等により一定規模以上の農地を一定期間以上利用させている者）については差を設けるなど、優遇税制についての税制改革も必要となろう。

さらに参入の自由化を進めるためにはクリアしなければならない問題が存在する。それは転用期待の排除である。日本では優良農地であればあるほどそれは非農業用地としても利用価値が高い。従って保有農地の転用期待が大きい。農地の転用は農地法第4条、第5条で統制されており、その審査は農業委員会に委ねられている。また農振法に基づき農用地区域に指定された農地の転用は禁止されている。しかし、現実にはこれらの法律のあいまいな運用により、本来は転用不可地域の農地の転用も可能とされ、農家に大きな転用期待を持たせる結果を生じている。

土地利用のあり方は広く、その地域の産業や住環境を含め、地域住民が公共意識を持ち寄って検討すべき問題である。また、農地は水田中心のムラが日本の農村集落の成り立ちであることも十分考慮されるべきである。農地の利用を自由にするにあたり、集落の構成員が理解しやすく、また、農地の出し手（売り手、貸し手、提供者）である構成員が提供しやすい仕組みと制度設計が必要である。

転用を禁止する農用地区域の指定も本来は市町村ごとに住民参加型の行政から独立した機関により、その地域の総合的土地利用の観点からなされるべきであろう。転用期待を排除するために、一旦農用地区域指定を受ければ、その変更は一定期間、例えば30年程度は完全に禁止する。そうすれば農地の価格や地代は農業生産に基づく収益から形成される。

農地指定を永久ではなく期限をつけるのは、世代が替わればその地域の土地利用も見直す必要があるからである。しかし、期限内でもその地域にとってより効率的な土地利用のため、農

地をどうしても転用する必要がでてくるかもしれない。その対策として、各自治体は指定農地の面積を相互に交換できるシステムを作ることが考えられる。

転用規制を徹底するためには、現行の農業委員会の役割を見直す必要がある。農業委員会は農地の権利保有者を中心に構成される行政委員会であり、農地転用の優良農地を守り、その有効利用を図ることを任務としている。しかし、こうした組織が転用許可の判断に強い権限を持つことには問題がある。農業委員会は必要であるにしても、転用案件を自らが当事者となる可能性のある委員によって審議される現行制度を改革し、より中立的な観点から審議が可能となる委員会の創設が望ましい。

(2) 担い手と経営安定対策そして農村の活性化・地域政策のさらなる検討を

今後の農業構造改革のために重要な課題は、日本農業の担い手を明確にし、施策を集中させていく対象を絞り込むことである。このことが真の構造改革となるためには、農地が農地として利用されることを通じ担い手に農地が面的に集積されることが確保される農地制度の改革が必須となる。

農業に投下された資源は、農地はもちろんのこと労働や施設機械など資本も農業に特化したものが多く、農業以外の用途が限られているため離農脱農を困難にしている。特に労働は、農業分野での知識・技術が他産業で活用され難く、そのことが農業全体を保護せよとの要求につながる傾向がある。しかし、これまでの価格政策を始めとする農業全体への保護政策が日本農業の構造調整を遅らせ、規模拡大と効率的農業経営の展開を阻害してきたのである。

改訂基本計画では、望ましい農業構造の確立のために地域における担い手を明確にし、これらの者を対象に施策を集中的・重点的に実施するとしている。それによって地域資源の効率的利用を図り、経営の規模拡大のスピードを速めることが狙いである。その担い手の具体的な絞り込みは今後の作業に委ねられるが、認定農業者と一定の要件を満たす集落営農組織が基本となる。大規模農家や法人経営だけでなく、小規模農家や兼業農家も共同して集落営農組織を作り、その構成員になることで担い手となることができる。しかし、その場合集落営農組織は経営体としての実体をもつ組織に限定すべきである。(解説：追加)

この担い手はさらに、品目横断的経営安定対策と呼ばれる農業収入の安定化対策の対象でもある。この施策はこれまで価格政策など品目別に講じられてきた農業所得対策を、対象を担い手に絞ってその経営に着目し経営自体の安定化を図るものである。農産物の価格決定は市場に任せるため、価格政策による所得政策より効率的な資源配分が達成され、消費者にもその利益が還元されることになる。

品目横断的経営安定対策は、具体的には複数の作物を組合せて生産している水田及び畑作農家の収入または所得が基準値を下回ったとき、下落分の一定割合を補填する。支払い額は過去

の作付け実績などに基づいて査定され、当該年の生産には影響しないようにする。これは天候不順などによる収量変動への対処でもあるが、より重要なのは「諸外国との生産条件の格差を是正するための対策」とされていることである。

つまり、単なる所得安定ではなく、今後WTO（世界貿易機関）農業交渉などで関税が引き下げられる農産物を生産している農家に対し、関税削減で当該農産物の販売価格が下落してもそれによる所得減の一定割合は補償するという所得補償制度である。こうした制度を導入すれば、WTO交渉などで日本はかたくなに関税削減に抵抗する必要はなくなり、交渉における自由度は増す。

このような品目横断的経営安定対策は、支払い単価が過去の生産実績に基づいて決めれば当該年の生産に直接影響することはない。しかし、この支払いを受けた農家は、もし市場価格による販売収入しかなかったなら生産から撤退していたかもしれない。補填があるからこそ営農を続けているのである。すなわち、この所得補填政策はいわゆる損益分岐点を引下げ非効率な農家を温存する効果を持ち得ることに留意しなければならない。

そもそもEUなどで直接支払いが導入されているのは構造改革のためではなく、農業の現状を維持するためである。畑作による欧州農業と水田を中心とした日本農業の違いはあるにせよ、日本の平均経営規模は欧州諸国の数十分の一である。農業の構造改革なしにかつ期限なしで直接支払いを導入することは、今の日本農業の零細構造を固定化してしまい国際化の中で衰退を早めることになりかねない。

農業経営の安定化を図ることは必要であっても、それは構造調整を促すものでなければならない。そのためには所得補償は固定化せずに、「諸外国との生産条件の格差を是正するため」にはその水準を徐々に引き下げていく必要がある。EU並みの規模と生産性を実現することが求められているのであり、そこに至るまでは品目横断的経営安定対策も構造改革へのステップとしてとらえ、農業構造がEU並みになってから本格的な直接支払いを導入することが望ましい。

一方で、今後の日本農業の展開を考えた場合、規模拡大による大規模経営のみが日本農業の「担い手」ではあるまい。家族経営、小規模経営であっても付加価値の高い農業経営や新しい農産物の導入、グリーン・ツーリズムやファーム・インなどサービス産業としての農業の展開も大いに期待される。こうした地域活性化に寄与する経営に対しても、担い手対策の一つとして情報提供や支援があってもいい。ただし、それはあくまでも現場のニーズがあつての支援であり決して全国一律のバラマキ支援であってはならない。ボトムアップによる政策評価と政策へのフィードバックが求められる。

担い手問題はこのように多様な側面をもち、単に一定の農業者のみを保護する政策に終わらせてはならない。すなわち、担い手の所得補償と農村の活性化・地域政策はパッケージで進めるべきであり、これらが所期の成果を挙げるにはゾーニングを含め農地制度の改革が併せて行われることが必要である。そして産業政策としての農業政策とは切り口の違う農村政策が必要

であり、経営としての農業と同時に住んでいる人々への配慮が欠かせない。手広く経営している専業農家だけでなくそこに住むか関係する多様な人々がともに地域活性化に取り組むべきであり、それぞれが利己的にいいところ取りに奔走することがあってはならない。

担い手問題は多様な日本農業のあり方を追求し、そこへの道筋を議論の中心に据え、その方向に農業者が向かうような経済的誘引を与えることが重要である。今後、担い手と経営安定対策そして農村の活性化・地域政策の議論をさらに深化させなければならない。

(3) 対外政策でより積極的な役割を (解説：姿勢の問題)

今日の農業改革の必要性はWTOやFTA（自由貿易協定）による貿易自由化の流れに対応するものである。従って、国内農業改革は国際化対応と一体化したものでなければならない。それはとりもなおさず、日本農業が国際的な農業システムの中に組み込まれることであり、地球規模での相互依存を無視して国内農業・農政が成り立たないことを意味する。これまで農業に関する日本の対外政策は、海外からの農産物輸入の影響をいかに少なくし国内農業を守るかという視点でのみ組み立てられてきた。しかし、今、農業分野でも対外政策はよりグローバルな視点に立って、国際協調を積極的に進める必要がある。

特にWTOのドーハ開発アジェンダ（ドーハ・ラウンド）を成功に導くためには、農業交渉の進展が不可欠である。農業交渉は従来の輸入国対輸出国の対立から、途上国対先進国の対立に構図が変化してきており、特に途上国と米欧との対立が解けなければ合意に向けた交渉が進まない。論点の一つは、アフリカ諸国が米国の綿花への国内補助金は彼らの綿輸出を阻害していると訴えたように、国内補助金のあり方である。日本は削減すべき国内補助金相当額（AMS）を5兆円から8千億円以下にまで削減しており、この分野の交渉で指導力を発揮しうる立場にある。例えば、米国の国内補助金削減を迫り、途上国との対立の解消に一役を果たすことも可能であろう。

FTA交渉も同様である。これまでの交渉でもこれからの交渉でも農業問題は避けて通れない。特に日本はアジアとのFTAやEPA（経済連携協定）の推進を図っている。アジア諸国とのFTA・EPAの先にはアジア共同体構想さえ議論されている。このような流れの中で農業のあり方を考えるならば、農産物の貿易だけでなく、労働や資本の自由化、援助・技術協力を含むアジア地域内の政策やルールの共有・共通化を視野にいれておくべきであろう。途上国からの農業労働力が利用可能になれば日本の農業生産構造も変わってくるし、逆に日本の農業技術や資本移転がアジアの農業を変えるかもしれない。

こうした背景の下で対外政策をより積極的に展開するためには、(1) および (2) の施策をスピード感をもって現実のものとするのが緊要である。また、改訂基本計画でも食料自給率の目標が設定された。これを現実のものとしていくためにも、先に指摘した農地利用率の実態を直視し、農業にとってはもちろん、国民の貴重な資源である農地が100パーセント以上利用さ

れるよう、ゾーニングを含め農地制度の改革が先決であることは自明である。

また、食料自給率の向上が食料安全保障に係わる事柄だとしても、本来、食料安全保障は有事の際の軍事やエネルギーの問題と同様、総合安全保障の一環と位置付け、有事法制の中に組み込むべきである。食料の生産に必要な石油などのエネルギーの供給や輸送路・輸送手段の確保など他の施策と連携しなければ実施しえないからである。有事の食料の安全保障は在庫と強制力のある生産・流通システムを構築しておき、それが有事に実行される担保措置を講じておく。そうすれば、平時は農地が100パーセント以上利用される仕組みの下で効率的・安定的な農業経営体が農業技術を駆使し、人的資源を活用し、創意工夫を発揮することにより、国民の求める品質と価格で安全な農産物を供給することが、自給率向上の近道である。

アジアでFTA、EPAを推進しようという動きが活発化する中、アジア全体の農業の発展と地域での食料の安定供給を目指す時期にきている。国内農業の位置付けを見直し、グローバルな視点に立った対外政策と農業政策の構築が望まれる。

以上

意見交換

藤岡委員 レジュメの段階から概ね賛成。農業委員会以外の組織で第三者を含む有識者委員会を書生論と言われたので消されるかと心配したが、生かす方向でよかった。農用地区域の指定は現行では自治体が行うわけだが。とりあえず農業委員会のメンバーの見直し。農地転用許可と農用地指定とあるが、新しい委員会は何と何をやるのか。

本間主査 新しい委員会の構成と機能はまだ議論をしていない。まずは転用許可をする農業委員会の役割を見直すのだが、さしあたりはメンバーを見直すことから始める。私見の理想では農用地区域の指定では厳格な規制を敷くべしに尽きる。現実的には農業者のウエイトが高い農業委員会のメンバー構成を見直すべきである。

藤岡委員 品目横断的経営体策の結果の直接支払いは農業収入と言えるか。耕作の対価ではないが。

本間主査 補償するのは所得（インカム）ではなくて売上げ（セールス）だ。過去の売上げ、つまり P （単価） $\times$ Q （数量）なのでこの表現でよい。

合瀬委員 土地問題があちこちに出てきて、少し整理したほうがよい。

(1) の頭のところが弱いのか。強めに「耕作者主義見直し」などのキーワードを入れたほうがよい。

土地「誰もが利用できる仕組み」は良いが、農業委員会の役割見直しで前回の骨子のようにならな組織のところハッキリした仕組みを書いたほうがイメージがわかりやすい。土地のところかなりの分量なので段落分けすべき。「農地を提供しやすい仕組みと制度設計」は

重要なのでもう少し具体的に議論を書き込むべきだ。

今枝氏 (1)「農地問題の抜本的見直し」が先か、もっと強さを出したほうがよい。(2)産業としての農業再生、企業体としての経営をどうしっかり育てるか。「農業経営」としてのテーマを打ち出す。最終報告の中で、企業経営モデルを具体的に提供して未来像が見える農業にするべきだと考える。

澤浦委員 自分の主張が盛り込まれていてよかった。農地の借地期間、本来最長20年あるのに、なぜか現場では3、5、7年だ。一般の借地では第三者(公証人、宅建業者)が入るが農地は相対が多い。現状では、農業委員会がその機能をつとめているのだろうが、弱すぎる。ペイするかどうかかわからないが、農地にも農地としてまとめる専門の不動産業者があるとよい。担い手の売上げ補償はよいが、どういう線引きでやるのか今後問題になってくるだろう。これまでコメに対する補助金が制限されようとするすると必ず反対運動の大合唱だった。今度も(族議員や農業団体が)声を上げているニュース映像が想起される。顧客を向く農業なのか、所得補償を向く農業なのか、そのあたりを逆に経営体の力を削いでしまう逆の両刃の剣効果もあるか。現場に落ちてきた時の扱いが気になる。

榎野委員 基本的に良い。個人的な感想だが、三本の柱。基本計画の柱は何かと考えたら、やはり直接支払い制度導入だったと思う。マスコミの感覚ではトップニュースに何を持ってくるかが大事。担い手になる経営体をしっかり絞り込んでそこに所得補償をすることが一番重要だと僕は思う。(1)農地、(2)担い手を逆に入れ替えてはどうか。

担い手の絞込みを強めるべき。山田委員がいないが、農業団体では昨今の集落営農にもぐりこませて皆で補償対象になろうとの動きがある。それなら今までと何ら変わらない。

「間違っても集落営農が補助金の受け皿機関になれば、日本農業の最大の改革機会を逸してしまう」を付け加えてほしい。

小川委員 総花的、同列的並べ方になった印象。榎野委員の優先順位にも理解するが、これまでの議論の主流ではない。むしろ、「農地の所有と経営(利用)の分離」、「農地法改正」が重要な論点に絞り込む必要がある。もう一つは経営体の問題。新規参入を含めた日本農業活性化を保证する、株式会社を含めた複数の主体を可能にする。この二つが本質論。さらに、補助金はあまり議論が深まらなかったが、いかなるばら撒き方をしてもむしろ補助金は改革に逆行するインセンティブになるだろうと考えている。集落営農は補助金の受け取り窓口を抜けきらない。山田委員にいてほしかったが。今までの農業団体とかこれまでの兼業農家の利害を反映して、ちゃんとした担い手以外に金が渡ることを保証するシステムには反対。そういう意見を反映してほしい。

金原委員 大体良い。榎野委員の理解とは異なるが、農地問題が先に来るのがよい。外に出てみると利用されていない農地が多い。「観光ひまわり」が一面に植えられている。昭和産業さん油が絞れるから種を買ってよというので値段を尋ねると、全くコマーシャルベースとかけ

離れた高値だ。自営農家や町長までが一緒になって、ひまわり祭りだとやっている。現実には未耕地農地がこの何倍もあって、もはや到底農業者だけの力では解決できない。一過性やその土地だけの問題かと思ったが、そうではない。よく見ると随所にひまわり畑があってひまわり祭りをやっている。けなすようで悪いが、やることがないからやっているのか。思い切って農地利用の対象を広めないで日本農業はえらいことになると思う。

本間主査 幾つかまとめてコメントしたい。マスコミの意見として樫野委員の関心はよくわかるが、制度的な面で手をつけなかったという面では、農地が一番大きい。新基本法の議論以来いろいろな形で取り上げようとして議論できなかったところである。農地法1条の利用と所有の分離。これを突破口としたい。この委員会での議論もそれを中心にしてきた。個人的にも農地問題が第一だと思う。ただ、表現方法は工夫したい。

担い手の品目横断的政策。小川委員は決まったのだと言われるが、補助金の受け皿としないことが重要だ。補助金全般を取り上げると、私も学生時代から専門的に追いかけてきたところがあって、別の委員会が要るくらいの大テーマだ。農水省は規制官庁ではなくて補助金で政策を遂行する補助金官庁なのだから、農水省は補助金を絶対になくさない。このこと自体が本来問題なのだ。方向としては、バラマキからそうでない方向に進む気配はする。より効率的な使い方をすべきだ。藤岡委員のお話のとおり、理想としては高いが現実の提言は妥協の産物的なところはある。補助金も全廃が理想であろうが、政策当局が取り上げずに世論が賛成しても宙に浮いたままでは仕方がない。理想はここだと高く掲げるが、現実的にはstepwiseでいくべきであろう。ここを注意しながら書き改める。

合瀬委員のあちこちに土地問題がばら撒かれているという指摘。これはある意味で意図的にそうしたところがある。議論しているところはパッケージを強調しているところがある。

従ってあるところでは二番目がない、別のところでは一番目と三番目がないといったようになっているので繰り返しがある。指摘はまた検討してみる。

企業モデル、ビジネスモデルを最終的にどうするか。他の研究会で先駆的な取り組みをしている人たちの話を聞く機会はある。しかし、なぜ、そこではこの人だけで終わっているのか、なぜもっともっとたくさん出てこないのかが気になる。どうすればたくさん出てくる仕組みがつくれるのか。個人的資質に終わっていて、マニュアル化されていない。澤浦委員がおられなかったら「野菜くらぶ」は恐らくなかっただろう。土壌を作ることが大切だ。最終報告に向けた宿題としたい。

澤浦委員の品目横断的なところ、絞り込めるかバラマキにならないか、もう一寸書き込んでみる。このままでは構造改革にならないところも伝えてみる。

耕作放棄地、狭い国土でなぜ使われていない農地が存在するのか。これは制度の失敗だという筆致で農地法改正に繋げたい。今までのご意見にまとめてコメントした。後は自由に追加の意見をどうぞ。

小川委員 補助金は何のために存在するか。

本間主査 それぞれ、補助金には別の目的がある。ある政策を遂行したいがムチ（規制）だけでは上手くいかない、そのためのインセンティブ、アメを与えることが必要だ。

小川委員 他産業では、国際競争力をつけさせるための補助金があったが、農業でもそうなのか。

本間主査 それはいろいろだ。例えば転作奨励金などは、集団カルテルを実行あらしめるためだ。締め付けだけではカルテルが組めないので、補助金で幾つかの誘導をやっている。

諸外国との生産性の格差面では、補助金が出せれば関税を引き下げることが容認できるというわけだ。一つ一つ農水省の政策目的が異なる。出てくる政策を遂行するためにアメも必要というわけで、補助金を出せば農業産業全体を強化するかとはまた別の議論である。

小川委員 分析すると何のための補助金か。兼業農家を温存するためか専業農家を育成するためか。

本間主査 農水省の文言には入っていない。補助金の有効性を論文で一貫して否定してきた立場の私が答弁するのも何なのだが（笑）、それぞれの目的があって、政策が良いかどうかの議論をまずしなければならない。次に良いとされた政策目的を実現するために補助金か、規制か、それとも競争政策つまり規制緩和なのかが検討されるべきである。つまり、所期の政策目的のために最も効率的な施策は何かが次に問われるべきである。

小川委員 それは政策決定者、あるいは行政からであって。

本間主査 それは違う。必ずしも行政が最も効率的な政策を選択しているとは限らない。だから問題なのだ。例えば、同じ農業保護をするといっても、価格政策は非常に非効率な政策手段であって大きな社会的ロスを生む。むしろ直接支払いのほうがはるかに効率的な政策手段であることは、もう30年も前から厚生経済学的手法によって主張されてきている。にもかかわらず農水省によってずっと価格政策が取られ続けてきたということは、政策担当者が、政策の決定を効率性に置いていたからではない。価格政策のほうが議会を通しやすく、政治的に支持する人たちに受け入れられやすかったからである。こういうことを積み重ねていかないと、なかなか議論が難しいところだ。

小川委員 担い手の補助金がシステムとして出来ると、例えば豚肉の価格安定政策みたいなものはどうなるか。

本間主査 まだ、畜産のところまでは話が及んでいないと思うのだが、ゆくゆくは品目にかかわらず、何を作っても過去の売上げから下がった時は救出金から拠出して補填していくことになるはずだ。しかし、そうなるには今ある制度をいったん解体して出直さなければならぬので時間がかかる。今あるのは畑作と稲作。稲作は一寸切れているが、畑作で複合的にやっている所を取り込んでいく。長期的に考えると品目にかかわらずその方向でやっていくこ

とになると思う。

小川委員 しかし、豚肉のヘソ価格制度というのがある、実に巧妙につくられたいわばカッコつきの国内畜産業者の保護政策だ。ロジックとしては諸外国に比較した場合の対外的な生産性の低さを補填するということだが、僕の危惧は、こういった制度が温存されるのではないかということである。認定の仕方もハッキリしないものをばら撒いておいて、旧来のものは旧来の方法で残しておく。これが消費者・納税者にとっては一番悪い筋書きだが、(どういう芝居が舞台上で演じられているのか) 中味がほとんどわからない。下手をするとそうなるのではないかと危惧している。

本間主査 文字通り「品目横断」的に、所得補償政策としては一本しかないということが望ましいと思う。ただ、畜産特にその豚肉関係がすぐなくなるかどうかは疑問であるが。

小川委員 全部止めるなら、トレード・オフとして仕方がないと判断できるが。悪いモノを残しておいて基準がハッキリしない金の配り方をするのか。

本間主査 農水省は多分ゆくゆくはすべて所得補償政策に一本化するとはいうと思うが、それまでにどういうスクラップ・アンド・ビルドをやるかだ。余談になるが特に畜産物に関しては、関税化したとはいえ、国境数字でさえ差額関税が残っている。それだけ政治的に難しい実態があることはよく承知している。

小川委員 マスコミの方にも希望しておきたいのだが、牛肉の関税が38%、SGだということでプラス12%上乘せされている。あのような理由で輸入が止ってもセーフガード発動の種になるなど実に馬鹿げている。いろいろな理由で前年度が低くてもそれを基準に翌年度セーフガードを発動する。

合瀬委員 問題なのはそういう仕組みをつくっても、いろいろな理由でザル法になっていることだ。豚肉の関税でも相当数の業者がこの前の全畜で捕まった。でも業者に聞いてみると日常茶飯に脱法行為が行われていたようだ。法をつくっておきながら、一方で匙加減というか非常に見えにくくして抜け道を作れるようにしているのが問題だ。

小川委員 それこそまさに、「国民の眼」である「NHK」に糾弾していただきたいところだ(笑)。

牛肉は38%関税でまだ見えるが、豚肉は先の事情で見えにくい。日本の消費者は非常に高い豚肉を買わされている。その裏で禁酒法時代のように(畜産)マフィアが暗躍する構造が既にビルトインされている。毎日不法行為がなされているのだ。

本間主査 そろそろ提言のほうに戻って、お気づきの点を指摘願いたい。

小川委員 澤浦委員も、もし貰えるものなら補助金を貰ったほうが得策とお考えか？

澤浦委員 (少し間をおいて) 補助金には飛びついて貰うと大変危険な面がある。建物で補助金を貰おうとすると、設計・コンサルタント等々で倍以上にコストが掛かり、申請の手間も併せて考慮すると結局自分の負担としても補助金を申請するほうが高くつく。規格面で農業に必要な設備を作らないといけなかったり、コンサルタントはどこを使え、設計事務所

もどこに頼め、競争入札ではどここの指名入札だ等々で、農業で使う機能は同じだが結果的に2倍以上の価格になってしまう。かように補助金を使ったほうが自分の持ち出しの金が多くなることがある。本当に自分がつくりたいモノをハッキリさせ、スタート時点で身軽にするために補助金が貰えるなら貰いたいと思うこともある（でも実際は前述の事情なので貰わない）。

最初の私的提言（第4回議事抄録末尾参照）に掲載したが、補助金は損益計算書（P／S）、貸借対照表（B／L）といった決算書を出せる所に限定すべきだ。圧縮記帳しても、減価償却するから結果的に利益が出れば税金で社会に還元される。補助金がすべて悪いとは言わないが、貰った補助金が売上げに消えていったというのは非常に問題かなと思う。あと、土地改良事業はそこに税金を投入して農地を使いやすくすることは好ましい。全体としては、いろいろ補助金がある。

合瀬委員 農水省予算3兆円のうち1兆円が公共事業予算だ。農水省がこれを削って例えば特区にまわそうとすると、むしろ財務省が、経済波及効果の高い公共工事を削ってはいけないうったりすることがある。国全体が一つの財布であって、農業をパイプにして公共工事を使い経済効果を出そうというところがある。農業のこういうところが問題だといっても、国全体が高コスト体質になっていて、農業一つとってみてもその先にいろいろなものがぶら下がっている。補助金でも一つひとつ別個に議論していかないといけない。農家が創意工夫しながら使えるような補助金にしないと。

小川委員 マクロ政策上の必要もあるだろう。これからは各営農者が自分で判断して設備投資をしていくべきだろう。それにしても、基盤整備は国がしても、補助金はやはり止めるべきだと思う。あまり議論に出てこなかったが、インセンティブは大切だ。日経の記事（「中央青山監査法人 農協に助言 農業法人上場も視野」〔2005年5月4日付〕）で、監査法人が農業法人も上場することを視野に入れているとあった。他産業並みの発展を希望するならば、農業でも本来インセンティブは上場であるべきだ。今までの担い手でやる気のある人の中から、上場してやろうと思って仲間を集め金を集めることがあってよい。ただし、他産業からの競争参入も妨げてはならない。資本主義だから公平な基準で参入の自由が保障されるべきである。

澤浦委員 当社でも上場についても議論をした。自分の中では、資本だけあっても、人の育成が追いついていかない。スピードが違うと思った。

本間主査 今の制度でも農業で上場している企業はある。

盛田委員 基本的には良い提案だ。しかし、農地制度のところで52年の農地法制定以来変わっていないという書き方は無用の批判を生む。われわれの基本認識は自作農主義、耕作者主義にずっと立っているわけではないというものだ。70年の農地法改正で理念的には変わっている。事実展開を踏まえて書けばよい。表現的に手直しの必要があろう。

次に制度の実効性を確保する面。農業委員会のことを書いているがもう少し踏み込んで書

くべきだ。市場化するならばそれに対応して市場の公正を保つ仕組みが要る。例えば輸入が増えて、検査体制が追いつかない。検査率も下がっている。きちんとする体制を作らないと長い目で見るとモラル・ハザードが起きる。当面は問題が起きないのは当たり前だ。なぜなら特区はマスコミも注目しているので、何かあったら袋叩きにされるからだ。長い目でモラル・ハザードを起こさないように市場をモニタリングする仕組み（言い過ぎかもしれぬが、農業委員会に代わるような組織）が必要と書けばよい。それなら無用の混乱も避けられる。

しかし、あまり組織のことを具体的に書くと却って実効性がなくなるかもしれない。例えば、全体で官の肥大化に繋がらないように、労働行政でも中央官庁側の機能は思い切って縮小して、労働基準監督官の現場の監視体制を充実させるべきだという主張がなされている。農業でも同様のことが言えるのではないか。

澤浦委員 第三者ということで、有資格者によって農地が適正に使われているか監査する仕組みはどうか。例えば公認会計士、弁護士、司法書士などの専門家が、地域のしがらみとは無関係に法律に基づいて、ここは荒れているので賃貸に出さないと課税対象になるとか判断するようなことは考えられないだろうか。

盛田委員 いいアイデアだ。一つのポイントは実態をしっかり把握できるかどうかだ。ITを駆使して空から見るなどして現場を把握することが大切。人手も必要だ。何らかの工夫をして第三者の視点が入る仕組みが大切だと思う。

澤浦委員 農地を第三者が入って貸す仕組みはないのか。当社（野菜くらぶ）の場合は農地法に基づいて相対でやっている場合が多いが。

本間主査 基盤安定強化法ではやっている。

盛田委員 農協や自治体ならたくさんある。でも要は地域や農地を何とかしなければならないという使命感のある人が市役所や農協にいるかどうかだ。行政的にも何とかしようとしているが、要は組織ではなく人の問題だ。

藤岡委員 今の質問は賃貸市場をつくればどうかという意味ではないのか。属人的なバイアスを廃した賃貸市場を作ったほうが農地の流動化は促進される。

本間主査 まさにそうだ。斡旋者としての自治体ではなくて、農地の利用の市場化がもう少し自由にされると、情報提供を業として行う所も出てくるのではないか（注：宅建市場のマーケットにおけるレイنز）。

盛田委員 土地の長期的信託の議論があった。20～30年前に学会で証券化の議論があったが、一部の人の議論だったが、そろそろその考えを実行してはどうか。農家は、農地が荒れようが何しようが所有権は絶対に手放さない。それを前提に利用権を動かそうとするが、利用権は個別相対で動いており、今の農家のマインドを前提にすると現実には困難で世代交代が必要だ。逆にそろそろ受け場を造らないと、役場も大都会に出た相続権者を探し出して判子を貰うなど悲鳴を上げている。所有権を確保したままの農地の信託方式で一括して確保してお

いて団地的な使い方ができるので便利だ。

澤浦委員 工業団地のように行政が農業団地をつくり、誰か手を上げないかと言ってくればよい。

高木委員長 今度の法改正で農業生産法人への貸付信託の話にOKが出た。上手くいくかわからないが。

榎野委員 今回の法改正の耕作放棄地の強制使用権があるが、具体的に上手く機能するのか。封建的な感じがするが、法案が出ているのだから、内閣法制局はクリアしたはずだ。やらないよりやったほうがよい。情報をつけて地主への説得材料にするということなのか。

高木委員長 おそらくそうだろう。かなり議論があったと聞いている。

本間主査 農水省から相談を受けた時に、選挙で選ばれる人が選挙民の嫌がることができるかと疑問を呈した。意図的に一定期間耕作しなければ強制するとルール化しないと駄目だ。誰かに裁量の余地を残す裁量行政では駄目だと思う。もちろん何でもルールで縛ることにも弊害はあるが。

耕作者主義のことについて。バイパス的な話があって、52年改正農地法でもはや自作農主義でないことは承知している。所有と利用の一体化を切り離す表現としての耕作者主義の表現が効果的かと思う。つまり「利用と所有の分離」の表現と「耕作者主義の放棄」のどちらのほうがわかりやすいかだ。農地法1条だけではなく、農地法そのものがある限りバイパスがあっても心理的抵抗が復活する恐れがあり、バイパスのところの流動化が阻害されている。コップ半分の水を多いと見るか少ないと見るかだ。本家の法律を建て直すべきだ。

盛田委員 農水省の肩を持つわけではないが、農水省も自作農主義はとうの昔に放棄した。農地法1条の見直しでなく抜本的な農地法制度の改正が必要。法律はすべてわかりにくいものだが、基盤強化法等を継ぎ足す農地法体系は特にわかりにくい。

理想は大切だが、全くやらないだろうなと思うことを書いても仕方がない。今の状況では海外の学者に日本の農地法体系はこうだととても説明できない。

高木委員長 農地法では盛田委員のわかりやすい仕組みの文章が欲しい。その中には農地法以外の関連する法律も入っているのか。

盛田委員 農地法以外の関係する都市計画法、国土利用計画法、土地基本法。戦後のつぎはぎで、上位法をあとから作ったようなモノはほころびが出ている。本当はここをやらないと。でもそこまでいっても、まず抜本改正はやらない、やれない。やれないことを言っても意味がない。その意味で、まず小さい所を先か。農地を効率的に使う、日本農業の担い手をどう育成するかというところだ。

さらにもう一点、日本の農業改革は東アジアの手本になることをアピールすべきだ。アジアモンスーン型気候で高密度人口社会における農業改革は、まだどこも成功していない。これこそこれからやらないといけない話で、なぜEU並みにいかないかということも歴史的な事

情があるわけだ。この改革に日本がまず先鞭をつけて成功させないといけない。日本の先鞭がないと、他の国ではまず成功しないだろう。

高木委員長 本日はいろいろな切り口からの意見を頂けてありがたい。

(2005年5月10日 第9回委員会)

第10回農政改革高木委員会議事抄録

〔日 時〕

平成16年（2005年）5月17日（火）12：00～14：00

〔出席者〕

高木勇樹委員長（農林漁業金融公庫総裁）、本間正義主査（東京大学大学院教授）
合瀬宏毅（日本放送協会解説委員）、小川賢太郎（ゼンショー社長）、
澤浦彰治（野菜くらぶ代表取締役）、藤岡武義（日本生活協同組合連合会常務理事）の各委員
委員代理：今枝隆二（ニチレイ秘書チームリーダー）、
馬場利彦（全国農業協同組合中央会農政部担い手対策室長）
オブザーバー：佐藤速水（農林漁業金融公庫経営改革室〔統括担当総括〕）
富永健一（全国農業協同組合中央会基本農政対策部基本農政対策室）
（順不同・敬称略）

〔議 題〕

中間報告（提言）案【改訂版】について確認

中間報告（提言）案【改訂版】について確認

高木委員長 諸井虔総合委員長から、内容は良い、文章に気をつけてわかりやすい表現にしてほしい。事務局から議事録を届けていたが、その内容がそれぞれの立場から論議をされており大変わかりやすかったとの意見があった。10回分となると整理に時間もかかるので、皆さんのご意見を伺い公表の可否について、あとで論議したい。ではまず本間主査から中間報告（提言）案【改訂版】の説明をお願いする。

本間主査 前回のご意見を頂いた後に、FAXやメールでもご意見頂いた。前文のところは変えない。「改革をパッケージで実行する」を最後につけた。

（1）農地制度の抜本的見直しで限られた農地の有効活用を

はじめのところは農地制度の抜本整理を謳った。農地法とバイパスである基盤強化促進法を一体化させてもっとわかりやすい農地法にすべきであるということが基本的な姿勢である。改訂前の案では「耕作者主義」の語を使っていたが、今回はその語を排除してむしろ「利用と所有の分離」ということを前面に押し出した。理由は（農地法を専門に研究してこられた盛田委員から）そのほうが誤解が少ないだろうとのコメントを頂いたからである。法的な一体化と同時に、定期借地権のような自由で多様な利用権の設定を、また、長期かつ大規模に借地契約を結んでいる所には優遇税制措置についても措置してよい。最後は、所有を含めた全面的な緩和の前に、転用期待の排除の対策が必要だと謳っている。

(2) 担い手の明確化と経営安定対策・地域政策のさらなる検討を

タイトルを変更してわかりやすい表現にした。認定農業者と集落営農の組織が担い手の基本になるという形が方向付けられているが、特に組織は経営体としての実体を持つことを条件とすべきである。なおかつ大規模化だけでなく多様な取組みを行う農業者への支援も必要である。安定対策は農業構造を固定化する懸念がある。改訂前の案では所得補填の額を常に見直せと言っていたが、そのあたりはもう少し政策に自由度を持たせて構造改革の妨げにならない、あるいはそれと矛盾しない形で経営安定対策を進めよとした。あと、地域政策は別途必要だ。以上の三本柱で構成した。

(3) 対外政策でより積極的な外交を

ここは基本的にあまり変わっていない。

説明のところは今の変更点を中心に整理した。

(1) 農地法は第1条を耕作者主義とは言わず、所有と利用の一致を謳っておきながら、一方で農業経営基盤強化促進事業で農地法の適用除外で利用権の拡大を進めている。そういう意味で、法体系として複線型になっているので非常にわかりにくい。なおかつ、今日的に農地利用権の流動化を基本とすべき農地政策が一般にはなかなか見えなくなっている。法体系の整備を基本におくべきだと謳った。

それから適用除外で通しておきながら農地法がある限り、農家の背後の農地法がいつ息を吹き返すかわからない。その限り本格的な農地の流動化は進まないことを指摘した。基本的な問題点は簡潔な制度に組み替えて利用権移動を促進し、農地の集積と耕地利用率の低下を防ぐべきである。重要なことだが、農地利用の厳格化を前面に打ち出す形で修文した。また、株式会社の参入で、所有の開放の主張がなされているが、これへの対応も書かれてある。転用期待の排除をあわせて早急に検討に入るべきだとしてある。利用権の拡大を優先する場合は補完措置としての税制措置と定期借地権のような一定程度の長期の借地権が必要である。最後に土地利用のあり方のあとに、農用地区域の指定を受ければ30年は変更を禁止する。また、農業委員会の役割も、中立的な監視の役割をする機関が必要である。

(2) 担い手のところは集落営農といってもさまざまな形態がある。補助金の受け皿でなく、きちんとしたものは担い手として認定すべきである。経営安定対策についても、農業構造を固定化する側面があるので、品目横断的安定対策は構造改革と矛盾しないものでなければならない。

「日本の農業構造改革は、いまだ成功していない東アジアモンスーン地帯における高密度人口社会での農業改革モデルとしなければならない」。これは盛田委員の主張でもあった。所得補償と地域政策はパッケージで進めるべきである。

(3)は幾つか省いたところがある。日本の対外政策を積極化せよに止めてある。自給率向上のところも趣旨を損なわない限度で表現を改めた。

高木委員長 ありがとうございます。では藤岡委員から順番にご意見・ご感想をお願いします。

藤岡委員 前回と基調は同じで幾つか修正していただいている。「農地が農地として利用されているかどうかのチェック機構をつくる」や集落営農についての詳しい既述は大変良かったと思う。全体として賛成である。

小川委員 全体としてまとめる立場としてコンフリクトというか大変であったと拝察する。良い方向に行っていると思うが、希望を申し述べれば、さらにテーマが「農政改革を実現する」であることから、より骨太というか、stubbornな表現の仕方を望む。全体にやはり折衷的な弱さを感じるところがある。具体的には転用禁止のところでのポイントである「住民参加型の行政から独立した機関」をさらに煮詰めて、やはり議論すべきだったか。

ワン・ジェネレーションである30年程度農用地指定の変更を禁止する。このあたりも煮詰めの議論があってよかった。こういったところに思想性・考え方が出る。はじめにロゴスありきであって、ある言葉に「凝縮」させるべきだったかと思う。抽象的な機関では主張として弱い。農地利用監視委員会「とでも言うべき」のカッコ内は削除したほうがよい。

「農地利用監視委員会」を設置すべきだ、でよい。できればこの構成について議論すれば現実策として深くなる。

担い手政策においての補助は、日本における農業産業を確立するという観点から留保させてもらいたい。要するに、補助金は「農業の安楽死」をもたらすのではないかと考えている。

対外政策については、輸出産業としての農業を政府も言っている。確か3千億円から6千億円に倍増させるものだ。我々として、もっと踏み込んだ、物質的に価値ある商品を輸出していく、世界で戦っていける日本農業を目指すべきだということを明記すべきではないかというのが私の意見だ。

合瀬委員 前回と方向性は同じだからあまり言うこともないが、言葉の使い方を強調したほうがよい。「農地制度の抜本的見直し」ではコトバとしての力がない。「利用と所有の分離」のように主張を強くしたほうがよい。「バイパス」には、より早く行く抜け道、の意味があるので注意したほうがよい。

借地市場の整備で「農地利用監視委員会」の言葉が出るととても強くなってよいと思う。監視委員会であれば、市場をもっと強く明確化したほうがよい。

さらに、「東アジアモンスーン地域の農業改革のモデル」はここなのかな、むしろ東アジア共同体の中で一緒に論ずべきか。

担い手のところは、透明化というか、税金を投入するなら、対象農家の経営状態を透明化してもらわないと困る。農家と話をしていて、この作物は幾らで売れますかというくだりに

なると、いやそれは税務署がうるさいから勘弁ということに必ずなる。そういう一面はあるにしても、どこにいてもそうというのでは、国の金で所得補償する以上、今後は許されないことだと思う。「情報公開」という言葉はぜひ入れてもらいたいと思う。

今枝氏 表題も大変わかりやすくなった。直接影響を与えたい方々に最大の効果を与えるために今回こういう書き方をされたことは、大変ご腐心なされたことだと拝察する。結構だと思う。

澤浦委員 前回よりわかりやすくなった。具体的に農業の現場にどのように定着するかを考えた場合、まだまだ議論すべきことが多いと思う。例えば先ほど合瀬委員が言われた農地の流動化のために農地市場を作っていくのに、農地を誰でも不動産屋があっせんできるようにすることなどが必要になってくると思う。それから、税金を投入して補助金という形でやる場合は、必ず貸借対照表・損益計算書がちゃんと出来る形でないと思う。その意味で私は株式会社は決算公告をしなければならない義務があるので、一番良いのではないかなと思う。

中間報告全体的には、農業を仕事としている私から見ても、大変夢のある改革案になっていると思う。最後に、この改革案をどのように定着させていくのがよいのか、細かい議論がもっと必要になってくると感じている。

榎野委員 前回から比べると、各委員からの注文を本間主査が受け止めて細かく直してくださり、随分わかりやすくなったと思う。前回、担い手をどう捉えるかが重要だと述べたところ、今回「小規模農家や兼業農家で組織される集落営農が、単にこうした補助金の受け皿に過ぎないということのないように、担い手となる集落営農組織は経営体としての実体を持つことを条件とすべきである」と具体的に書いてくださり、大変良かったと思う。

今回の高木委員会の提言が中間報告となっているのは、この秋に農水省から担い手としての定義が出るので、もしその定義が中間報告の意に沿わないものである場合は、もう一度やり直そうという意味だと聞いている。私は、まさにこの提言のポイントはここにあると考えているので、今回ある意味で具体的かつ釘を刺すような言い方をしたのは、大変良いことであると思う。本来このあたりに注目してやっていくべきであるというメッセージを出せたのも良かった。

最後に、この期に及んで何であるが、質問が一つ出てきた。土地利用で「いったん農用地区域の指定を受ければ30年程度はその変更を完全に禁止する」とあるが、私の記憶では、都内の農地では、生産緑地に指定されると30年間農地以外の利用ができなかった（その代わり税制上の優遇措置がある）と思うが、この生産緑地制度を全国的に広げるということか。

本間主査 生産緑地は三大都市圏の市街化区域に限定されているもので、転用規制という面では同じであるが、あくまでも自己申告制である。それぞれが今のままで手を上げて固定されてしまうと、構造改革が進まないで、そこは敢えて生産緑地制度の全国版という言い方はしていない。

馬場氏 本日山田委員が拠所ない業務で欠席のため、代理で参りましたJA全中担い手対策室長の馬場です。山田委員からは、本日の改定案については委員会の場で出された意見や議論

のやりとりを踏まえて、重点を絞った形で書いていただき、相当整理にご努力いただいているとの感想があった。次に私の受け止め方であるが、農地を農地として利用することを担保していく仕組みは、ゾーニングのあり方、国土利用全体のあり方として、これからの具体的な議論を起こしていく意味で、大変良い中間論点整理であろうと思う。

本間主査 今のご意見に対し、ディフェンスするつもりは毛頭ないが、感想なりを一言申し上げる。

まず、折衷案になっているという小川委員のご指摘はもっともな話だ。改革の一方的なアイディアの委員会ではないものだから、それぞれの議論をくみ上げるという形でこの内容になった。農地利用監視委員会とでもいう、の「とでも」を削除する話は、削除してもよいのだが、実は他にも「農地利用監督官」だとかいろいろな呼称案が出ているので、あまりこのあたりを固定的に書かないほうがよいと思った。この手の提案の仕方は様々あるのだが、細かいところまで含めてきちんと項目でミシッと言ってしまうと、却って（改革を推進する相手である役所が）なかなか動かないという意見もある。従って、ぼんやりと言う、つまり方向付けだけはきちんとするが、細かい具体的なところは行政に案建てをさせて、それをまたこちらがフォローアップする姿勢が良いのではないかと思う。だからこのあたりは明確な表現を避けているというところがある。同じく小川委員の対外施策の中の輸出産業は、ここでいう対外施策は国際交渉だとか日本の農業政策を受けて外でどういう発言をするかというところに力点を置いている。従って、他の方の意見もそうだが、輸出産業として農業を捉えた場合にはむしろ構造改革のプロセスでもっと輸出できるような、比較優位を重視した農業に転換していこうということが言えればよいのかなという気がする。ところが、農水省が言っている輸出産業化はこれまた相当眉唾ものである。ほんの一寸、例えば数トン輸出できたからといって、輸出産業と銘打つことなどは本当はしてはいけないことである。その意味で消費者が誤解を受けないような結果にしたいため、敢えて今回の提言では出さなかった。しかし方向としては仰るとおりだと思う。

次に、合瀬委員のコトバの問題は仰るとおりで、ここはマスコミの方との考えが異なるところだ。公表するときには、もっと簡潔でわかりやすい公表バージョンを作るので、ここはご勘弁願いたい。コピー的なものでガツンと訴えられればよいのだが、どうも学者根性でいろいろなモノを盛り込みたがる習性がある。所有と利用についてもそうだが、一般に語りかける時はもう少し整理した形でやりたいと思う。市場を強調するのはそのとおりで、解説の部分では強調したつもりであったが、前半部分ではもう少し考える必要があると思う。

アジアのモデルになるような構造改革が実現すれば、対外政策ももっとやりやすいだろうというリンケージであった。一寸考えさせてもらいたい。

また、藤岡委員、今枝氏には書き加えたところの意を汲んでいただき、誠にありがたい。

澤浦委員のところは、大まかなところを提言することによって、現場で具体的な議論をし

ていく、こんな提言が出たのだからこういう方向でそれぞれの取組みがあるといったボトムアップの契機になればいいのではないか。あまり羅列的にあれこれ指図するより、現場からあれも不便だ、これも不便だという声が上がってくればよいと思う。

樫野委員の荷い手のところはこれからますます議論になってくると思う。新聞の社説等でも担い手、担い手と書いている。

馬場氏には、直したところをご理解していただき誠にありがたい。

まだそれぞれ不満が残るところもおありとは思う。最大公約数を取ったとはなかなか言い切れないが、まあ、こんなところだとして理解いただきたい。今出た意見をどのような形で最終版に取り込むかについては、また委員長と相談させてもらいたい。

高木委員長 ありがとうございます。本間主査がそれぞれの委員のご発言に対して、今の段階でのご回答を申し上げた。主査と相談しながら、今の発言等の反映ならびにヨリわかりやすくという視点からの文章的な整理をさせていただきたい。できれば、そのあたりについては私（高木委員長）と本間主査に一任いただきたいが、いかがか。

（異議なしの声）

それではそうさせていただく。小川委員なにかご意見は。

小川委員 いや、意を汲んでいただいてありがたい。（笑）

高木委員長 できるだけ各委員の意のあるところは表現できるように工夫したいと思うが、基本的には私ども（委員長・主査）にお任せいただきたい。

それから、冒頭申し上げた、これからの進め方にも関係するが、一つは先ほど諸井総合委員長に報告したと申したが、諸井委員長はこの中間報告でも総合・調査委員会という場で受け止めた上で公表する段取りを踏んでほしいとの話だった。事務局とも相談し、委員長・主査で日経調としての対応を決めてまいりたい。

樫野委員の話にもあったが、なぜ中間報告という形を取ったかということ、当然担い手の基準が改訂基本計画で明らかにされるべきであったが、それがなされずにこの秋に公表される。秋というのがいつ頃かは定かではないが、2006年の通常国会には法律を出すと言っている。従って、この担い手問題は農地問題と裏腹の関係にある。いろいろな議論もなされている。担い手問題を議論した最終報告が必要になると考えている。そういった点をきちんと見極める必要がありこの段階では中間報告といたしたい。

もう一つは中間報告の公表時期についてもご一任いただきたい。秋に向けてどういう段取りでまたこの委員会を開くかについては、できるだけ前広に委員各位のご都合を伺いながら対応したいが、今の時点でいつになるかは決めようがない状況だ。

それから、申し上げたように、議事抄録について整理して最終的な取りまとめをすることになるが、各委員のご意見を伺いたい。諸井委員長は、中間取りまとめ・最終取りまとめのプロセスが、議事抄録をつうじてさらに理解を深めるのに役立つのではないかとの見地か

ら、議事抄録を、その形はともかく、公表することができたらよいという指摘があった。この委員会自体は議事録を公開するという前提で運営をしていないので、ここで改めて委員各位にお諮りする次第である。一つは委員の名前を伏せて出すというやり方、もう一つは委員の名前も出して出すというやり方である。各委員に公表するか否かと同時に、その公表のやり方についても合わせてご意見を伺った上で、決定いたしたい。では本件も着席順に藤岡委員からご意見を伺うこととしたい。

藤岡委員 議事抄録の公表については、他に出して恥ずかしいことを私は申ししていないので、どうぞ。

高木委員長 では、お名前も出してよろしいですか。

藤岡委員 はい。

高木委員長 付け加えると、10回分になると非常に大部になるが、公表する以上、委員各位にもう一度チェックをしていただきたいと思う。では藤岡委員は、名前も含めてチェックを前提に公表してよいとお考えであると伺った。

小川委員 全く同様である。

合瀬委員 私も異存はない。

今枝氏 異存なし。

澤浦委員 大丈夫である。

榎野委員 結構です。

馬場氏 皆様がよいと仰るので結構です。

高木委員長 出席全員のご了解を頂いた。もちろんチェックをすることは当然なので事務局によろしくお願いする。あと何かあるだろうか。

藤岡委員 お手元に、ちょうどこの高木委員会と同じぐらいの時期に学識経験者として生源寺先生にもお入りいただいて検討してきた結果をお届けしてある。食生活への提言としての食育問題も一緒にやったので、一寸ごちゃごちゃしているが、農業の部分に8頁を割いている。基調はこの高木委員会と同様であるが、生協らしく産直だとかあるいは食品安全行政の関連などを強調してある。論点としての担い手問題については「いわゆる主要な担い手としての大きな規模の農業者・農業法人、さらに統一した意思の下にマネジメントされている集落営農を経営支援の対象とすべきである」とした。もう一つ、今回の高木委員会の論点からは外れるとは思うのだが、関税が下がることで消費者が利益を受ける。直接支払などで税金投入することを許容する理由として内外価格差が縮小することが必要なのではないか。その点でよくいわれる懸念は、途中のメーカー、流通業者に吸い込まれてしまうのではないかということだ。われわれ生協も小売事業者であるので、その点は最終末端価格に結びつけることが必要であるということなどを宣言した次第である。その他はご覧いただき読み取っていただきたい。

日本生活共同組合連合会（日本生協連）「農業・食生活への提言」の概要紹介

I. 動向編

1. 私たちの食生活をめぐる変化と現状

- (1) 変化する家族の姿、(2) 多様性ある食への関心と意識、(3) 食事内容の変化、(4) 食に関するスキルや体験の欠如、(5) 食料消費の変化

2. 日本の農業をとりまく変化と現状

- (1) 食品の安全をめぐる問題～相次いで起こった食品の安全を揺るがす事件～
- (2) 向上しない食料自給率～拡大する農産物輸入と依然として高い内外価格差～
- (3) 低下する食料自給力、日本農業の実情～担い手の高齢化と耕作放棄地の拡大
- (4) 新たな枠組みへの挑戦～担い手に絞った経営安定支援策～

II. 提言編・問題提起編

日本の農業に関する提言～日本農業が産業として力強く再生するために～

- (1) 環境保全型農業の推進～農業に求める社会的役割の発揮のために～
- (2) 食品安全行政の確立～ゆるぎない安全性の確保に向けて～
- (3) 日本の農産物の品質と競争力の向上～総合的な品質管理の確立に向けて～
- (4) 国際環境の変化に対応した農政の確立～高関税から農業経営体への財政投入へ、農業保護施策の転換のために～
- (5) 自給率向上に向けた自給力の強化～新規参入の促進と農地活用の促進のために

食生活に関わる問題提起～よりよい食生活を送るために～

- (1) 全ての世代が食育にかかわっていきましょう
- (2) 食事づくりにかかわって食のスキルを身につけましょう
- (3) マスメディアの一面を誇張した情報にまどわされないように、食の知識やスキルを身につけましょう
- (4) 食事は楽しくおいしく食べましょう
- (5) 主体的に食について学べる環境や地域を創り上げましょう
- (6) よりよい食生活の実現に向けて

III. 農業・食生活に関する生協の課題についての提起

課題1：私たち生協は食品への信頼をより確かなものにするために率先して役割を発揮します。

課題2：私たち生協は事業活動を通じ消費者の思いを基点とした商品開発とともに、多様な切り口で食に関する提案を行っていきます。

課題3：私たち生協は産地との協同を通じたしかな商品づくりに向けて新しい産直事業を創りあげます。

課題4：私たち生協は農業者との交流活動を通じて相互理解を深めて、循環型社会の実現などを目指した活動をすすめて、農業に関する政策提言を行います。

課題5：私たち生協は地域のさまざまな組織とネットワークを形成して食育を推進し、食の環境づくりの確かな担い手を目指します。

課題6：私たち生協は食に関する活動を推進する多くの人たちとともに交流し学びあい、内容を高めあう取組みを推進します。

(2005年5月17日 第10回委員会)

第11回農政改革高木委員会議事抄録

〔日 時〕

平成17年（2005年）10月20日（木）12：00～14：00

〔出席者〕

高木勇樹委員長（農林漁業金融公庫総裁）本間正義主査（東京大学大学院教授）
合瀬宏毅（日本放送協会解説委員）、小川賢太郎（ゼンショー社長）、
金原陸夫（昭和産業会長）、澤浦彰治（野菜くらぶ代表取締役）、盛田清秀（日本大学教授）
の各委員

委員代理：生部誠治（全国農業協同組合中央会基本農政対策部水田・担い手農政対策課
担い手対策室次長）、今枝隆二（ニチレイ秘書チームリーダー）

オブザーバー：塩澤賢一（農林水産省大臣官房企画評価課課長補佐）（順不同・敬称略）

〔議 題〕

- I. 農林水産省大臣官房企画評価課長 今井 敏氏よりご講演
「新たな食料・農業・農村基本計画の策定と農政改革の推進について」
- II. 意見交換

高木委員長 前回（2005年6月7日）中間のまとめ（中間報告）をしてからだいぶ時間が経過したが、その間政府におかれてもいわゆる担い手問題について検討を進め、いま与党との調整が行われているところである。本日は前にもおいでいただいた、農林水産省大臣官房企画評価課長の今井敏氏にそのあたりの状況をスケジュール的なことまで含めてご説明いただき、その後意見交換を行いたい。では今井講師よろしく申し上げます。

- I. 農林水産省大臣官房企画評価課長 今井 敏氏よりご講演
「新たな食料・農業・農村基本計画の策定と農政改革の推進について」

1. 食料・農業・農村基本計画の見直しをめぐる経過

平成17年3月に政府として新たな食料・農業・農村基本計画を閣議決定したわけだが、一連の農政改革における制度の検討状況を整理した。それに対応する形で日経調における検討の状況を対比してみる。

平成15年7月に当時の亀井善之農林水産大臣から農政改革についての重点三課題の指示があった。その内容は①品目横断的な政策への転換、②担い手・農地制度の改革、③農業環境・資源保全政策の確立、であった。これによって今日に到るまでの検討が始まった。その年の12月に食料・農業・農村政策審議会に農林水産省から諮問して正式に審議会での検討が始まった。それに対応する形で日経調では高木委員会の前の瀬戸委員会で、亀井大臣の指示に関連する農政全体の改革のあるべき姿について検討いただき、翌16年5月に瀬戸委員会の提言が出されて

いる。それに対応するものは、政府の審議会の企画部会で16年8月に中間論点整理がなされている。政府の検討として、中間論点整理では亀井大臣の指示による重点三課題を中心に論点整理を行っている。瀬戸委員会の提言も内容的には亀井大臣指示による重点三課題とほぼ対応するようなものであったと理解している。16年の秋以降審議会では重点三課題以外の自給率目標の設定のあり方を含めた三課題以外の諸施策のあり方なども議論し、それらをすべて含める形で17年3月に基本計画の答申が出された。

日経調のほうでは、平成16年9月に農政改革高木委員会が発足し、第1回の委員会で私がこちらに参って話をさせていただいた。

高木委員会では、中間報告が平成17年6月に行われているが、格好としては基本計画の答申を踏まえたそれ以降の残された課題についての政府の政策のあり方についても提言としてまとめておられる。つまり農地制度を中心として残された課題のあるべき方向が提言されていると農水省としても受け止めている。

2. 新たな「食料・農業・農村基本計画」のポイント

・新たな食料自給率目標の設定

基本法上、基本計画においては食料自給率目標を設定することになっており、新しい目標自給率が設定された。将来的にカロリーベースで5割以上を目指しつつ、平成27年度にカロリーベースで45%という前回と同じ自給率目標を改めて掲げた。今回の特長として、カロリーベースだけでなく生産額ベースもの目標数字も設定するという事で、生産額ベースでは76%という目標数値を設定した。

・担い手の経営全体に着目した品目横断的政策の導入

亀井農林水産大臣の指示に係る一項目の「品目横断的政策の導入」だが、これまで全農家を対象に行われてきた品目ごとの価格対策を見直して、担い手に対象を絞った担い手の経営全体に着目した品目横断的な経営安定対策を導入するという政策方向が明記されている。それについては、平成19年産から導入するという事で、17年の秋に制度の詳細を具体化して、それに基づき18年の通常国会に関係法案を提出。19年産から導入するという工程表も併せて示されている。

・環境・資源を重視した施策の導入

次に環境・資源を重視した施策の導入に関連して、これは政府の中間論点整理で明らかにした一つの大きな項目である。今申した品目横断的な経営安定対策が産業政策的な農政だとすれば、これまで農政において産業政策的側面と地域振興的側面がごちゃ混ぜになって政策が行わ

れてきた。しかし、これからの農政においてはこの両者を峻別していくのだということが中間論点整理で明確にあるべき方向として示された。それに関連して、担い手の経営全体に着目した品目横断的な政策を産業政策として新しく導入するのであれば、それとセットで地域振興的な側面の政策も導入すべきだということである。

担い手だけを対象にすることではなく、地域全体で農地や農業用水の保全管理ができるような仕組みを新たに導入するということと、それに併せる格好で、一定のまとまりを持って、環境に優しい農業生産をする場合に、それをヨーロッパ型の環境支払いも念頭におきながら、日本版の環境支払的政策支援を導入するのが二つ目の大きな政策のあり方として示されている。これについても、上の品目横断的政策の導入が平成19年からとなっているので、セットでということから、環境・資源を重視した新しい施策も19年から導入することで現在検討を進めている。

・農地の有効利用の促進

三番目の柱の「農地の有効利用の促進」について。農地制度は以前から農林水産省としていろいろな対策を打ってきた。今回の基本計画の中で示している農地関係の政策のあり方としては、耕作放棄地の発生を防止することと耕作放棄地になってしまったモノを解消するための施策を充実させるということがまず柱の一つ。第二は、平成14年から小泉構造改革の代表的な政策として導入された特区について、一般の株式会社等も含めてリース方式での農業参入を認めることが、14年から導入されているが、それを全国展開するという。それについては、基本計画に基づいて関係法案を先の通常国会に提出し、17年9月から特区については全国展開がなされている。

・食の安全と消費者の信頼の確保のための施策の充実

四番目の課題としては、食の安全と消費者の信頼の確保のための施策の充実である。食品安全行政の推進、食品表示の適正化やトレーサビリティの導入の促進という既にBSE等の発生以来、農林水産省が重点的な政策対応を進めているものであるが、それをさらに推進していくということである。特色的な事としては、食品表示の適正化に関して、JASをはじめいろいろな面での表示行政が従来から積み重ねてきているのだが、ここきて表示行政全体を見た場合に、あまりにも積み重なり過ぎて却ってわかりづらくなっているのではないかという声も寄せられている。これからの課題として、消費者がモノを選択するときの拠り所になるものとして食品表示をしているのだが、それが却って消費者にとっては難しすぎてわかりづらくなっているとすれば、制度本来の趣旨に合致しない。この時点でもっと消費者にとりわかりやすい表示をするという観点から見直す必要があるというのが、今回の基本計画での課題の一つとして取り上げている。

・高品質な農産物の輸出などによる「攻めの農政」の展開

最後が、攻めの農政の展開ということで、典型的には「輸出の促進」ということだ。これまでは、「日本の農産物は高いから外国に売れるはずがない」と思われていたのが、国内の意欲的な経営者で自ら国内の農産物を海外に売りこむ努力を続けてきた方がおられた。その内容を見ても結構実績も上げておられる。高いけれども高品質であるという日本の農産物、食品の特色を活かしてもっと外に攻めていくという政策にもチャレンジしてはどうか、という政策を基本計画の一つの特色にしている。単に輸出だけではなく、バイオマスの活用などの新しい面にももっと積極的に取り組んでいこうというのが今回の基本計画のポイントである。

3. 基本計画の推進

今申し上げた内容が、今回の基本計画のポイントになっているが、さらに今回の特色の一つになっているのが「工程管理をきっちりやる」ということだ。どういう手順で政策を具体化していくのかということと、いつからどういう格好で始めるのか、つまり予算措置として何年産から導入する、法律改正をしていつから始めるという実施の時期と手法。あと、そういう政策を導入して、5年後10年後にどういう姿を目指していくのかという数値目標を明確にして進めていく。手順、実施の時期と手法、達成目標を明確にした工程表を基本計画と同時に公表し、それに沿って政策を実施していく格好にしている。自給率目標も5年前にはじめて掲げたわけだが、5年間経って40%の自給率を維持するのがやっとの状態にいるというのが実情なわけだ。自給率の取組みについても生産面・消費面でのどういう取組みを目標に掲げてやっていくかということだ。つまり、目標を作りっぱなしにするのではなくて、工程管理を一つ一つやり、それぞれの効果を検証しながら、また来年の取組みに結び付けていく。こうしないと、なかなか自給率も上がっていかないのではないかなと思う。また、経営安定対策については平成17年の秋に要件を具体化して、18年の通常国会に関連法案を提出。19年産から導入する。他の問題についても工程表を作り一つ一つ検証しながら、翌年度の政策または行動に反映させていくという取組みをやっている。

4. 品目横断的経営安定対策等の具体化

その基本計画の中で、最重要課題の一つとされているのが先ほどから申している「品目横断的経営安定対策」の具体化である。これは平成17年に作った新農業基本法で明らかにされた「価格政策から所得政策への転換」を打ち出したが、なかなか施策の具体化が立ち遅れていた課題である。高木委員長からは「積み残し課題」と呼ばれているが、それをようやく19年から導入するということで、今まさに検討を急いでいる。「品目横断的経営安定対策」という言葉がわかりにくいとよく言われるが、要はこれまで全農家を対象してコメはいくら、麦はいくらというように品目ごとの価格政策によって農業を守るということを行ってきた。かように、モノの

値段でモノを守るというやり方を止めて、これからは「どういう経営者を守るのだ」という考えに基づいて守るべき担い手を対象にして、モノの値段ではなく経営の収入なり所得を支援していく経営安定対策に転換していくという内容である。「支援の対象は担い手に限定する」とあるが、その担い手をどういう対象にするかということ、この特別国会会期中に結論を出そうとしている。今日（2005年10月20日）の新聞の何紙かには、どんな検討が行われていると報道されている。まさに農政の中でも一番ホットなテーマである。やり方としては、諸外国との生産条件の格差を補填する（ゲタをはかせると表現している）ゲタの対策と、毎年毎年の収入が変動することを緩和する（コメで今やっている対策で「ならし」と呼んでいる）変動をならす対策の二つを組み合わせることで経営を守っていくことを19年産から導入していく。かような対策にしようとする、16年から米政策改革ということで今推進しているのだが、その米政策の中で生産調整を誘導するメリット対策として、米価が下落した場合の収入なり価格を補填するための対策を今やっているわけだが、「稲作所得基盤確保対策：稲得」と「担い手経営安定対策」の二段重ねでやっている。基本的には「生産調整対策」なので担い手に対象を絞ることではなく、生産調整に参加する人は（すべて）対象になる。参加しない人は対象にならないということで今やっている。生産調整に参加しつつ一定の経営規模以上の担い手に対する優遇対策があって、これを「品目横断的経営安定対策」に移行させていこうと考えている。そうすると、残った対策を整理する必要がある。16年から始めている米対策も3ヵ年の対策としてやっている、品目横断的経営安定対策を19年産から実施することになれば、米の政策も19年から新しい対策に見直していく必要がある。どのように見直すかということも、品目横断的対策と表裏一体であるとして、いま一緒に見直している最中である。

また、農政には産業政策の側面と地域振興の側面の二つがあるのだが、これまではこの二つをごちゃ混ぜにしてきた面があった。中間論点整理であるべき姿として示したように、なるべく産業政策の側面と地域振興政策の側面を切り分けて政策を推進していくことで、19年から産業政策としての品目横断的経営安定対策をやるのであれば、同時に19年から地域振興的側面を持つ、地域の農地や水を地域全体で、共同体で守っていけるような対策を新しい対策として導入する。産業政策と地域振興政策を車の両輪をなす形でスタートさせる。こういう検討もやっている。

農政においては、基本的に「米政策が絡むと非常に大きな政策改革になる」という側面があるが、品目横断的経営安定対策は土地利用型農業が対象になり、稲作も当然対象である。先ほど申したように、新しい政策の導入に当たって現在講じている米政策の改革も見直しをする。あとは、今までなかった新しい対策である、資源・環境対策も新しい制度として導入すること、農政にとっては結構大掛かりな政策改革を19年から始めるため現在検討を重ねている。

5. 品目横断的政策の導入について（対象者要件）

新聞等で一部報道されていると申したが、品目横断的政策はこれまでモノの価格を政府が決めることによって国内農業を守るという保護の仕方を抜本的に変えて、これからはモノの値段ではなくどういう経営を守るのだということで、守る相手が「担い手」ということになる。この品目横断的政策の対象者をだれにするかが一番のポイントになる点だ。本国会中に決めようと思っており、来週の与党との調整が一番の山場を迎える。対象者の要件として誰を政策の対象になる担い手として位置付けるのかということで、基本計画においては一定の方向付けがなされている。制度としては、認定農業者制度があるので認定農業者と、一定の集落営農をその対象としていこうという方向が示されている。ただ、認定農業者と集落営農であれば誰でもよいというわけではない。担い手は一定の経営規模を備えているものとしており、集落営農が備えるべき要件をどういうものにするのかということ、あとは経営規模をどのくらいの水準として設定するのが基本的に一番大きなテーマになる。

また基本原則をどういう風に決めるのかということに併せて、中山間地域の取扱いや複合経営の取扱いをどうするのだという応用問題的な要素が少しある。

6. 品目横断的政策の導入について（対象品目・具体的内容）

仕組みとしては、諸外国との生産条件格差を是正する（ゲタをはかせる）対策に加えて、収入変動を緩和する（ならす）対策。このゲタとならしの政策の組み合わせを進める仕組みは、基本計画で明らかになった。では、その対象となる品目は何にするかが最後まで残った課題である。これについても基本計画の段階で現時点でいえば何々と例示されているように一定の作目が基本計画の中で明らかにされているので、これを確定する作業が残っている。

7. 米政策改革推進対策について

米政策改革については、担い手経営安定対策、稲作所得基盤確保対策、産地づくり改革という組み合わせで生産調整誘導対策・メリット対策を仕組んでいるわけだが、これらが品目横断的な政策の導入に伴ってどのように今の組み合わせを変えていくかが表裏一体の問題として存在するので、これも同時に整理をしていく。

8. 資源・環境対策の導入について

資源・環境対策の導入については先ほども説明したとおり全く新しい取組みなので、支援すべき共同活動をどういう活動にするかが残されている。それがすべてなので、制度の骨格を本国会中に決定するというので、来週の決定に向けていま山場を迎えている。

政策の検討状況については以上である。

Ⅱ. 意見交換

高木委員長 ありがとうございます。それでは、今のご説明に対しての意見交換をお願いします。どなたからでも結構だ。

金原委員 今朝のニュースで何haという話が出ていたが、それと今の話はどう繋がるか。

今井講師 政策支援の対象にする担い手をどういう人にするのかという問題である。担い手は認定農業者か集落営農で一定の規模以上のものと考えており、その経営規模が認定農業者においては都府県（内地）では4ha、北海道では10ha、集落営農では20haである。

米政策でも担い手経営安定対策があり、その担い手経営安定対策の対象者の要件にも内地で4ha、北海道で10haというのがある。基本的にはそれと同じ水準で政府が決めようとしているということが、今日のNHKや朝日、日経などの各紙で報道された。政府が発表したわけではないが、今の米政策でやっているのと同じ水準で決めようとしているとマスコミ各社が報じている。

金原委員 それは大規模化に誘導していく意味もあるのか。

今井講師 そうだ。これまで農業の構造改革を進めようとしてきたが、なかなか進まない側面もあった。今般一定の経営規模以上に施策の対象を限定するという政策を打ち出すことでそれを目指して現地での構造改革を推進してほしいと考える。

金原委員 それははっきり言えば言葉では言わぬが、下（零細）農家は切っていくということか？

今井講師 振り切っていくと言えば大騒ぎになるものだから…。理解いただきたいのは、別に政府として小さい経営を切り捨てることをやろうと思っているわけではない。今までの伝統的な農業構造では、担い手の減少や高齢化がドンドン進んで、現地では使われない農地が耕作放棄地化しているという事実が大きな問題になっている。もちろんこの時点で、一定の経営規模以上の家族経営になってもらうという途もある。しかし、そういう風になりきれない場合には地域みんなで一経営という感じで集落営農をすることによって、「地域の農地は地域みんなで守っていく」という今日的な見地から地域農業を守り再編していったほしい。今のままで無策でいると、菌が抜けるようにドンドン耕作放棄地が出てくる。そうならないように地域の農地は地域皆でフルに活用して農業生産をやっていくというような仕組みに今の時点で切り替えないと5年後、10年後に大変なことになる。そういう意味で、集落営農は5年後、10年後を考えた場合、一つの武器になるのではないかと考え提案している。個別経営で規模拡大ができきれない所は、ぜひ集落営農の導入によって地域みんなで農地を守る新しい仕組みを創り直してほしいという狙いだ。どうしても規模の数字が出ると、政府は一定規模以下の零細農家を切り捨てにかかっていると批判的な報道がされがちである。もちろん構造改革を進めたい気持ちもあるが、今の時点で集落営農によって地域農業を再現していただき

たいという気持ちも併せて持っていることを理解いただきたい。

澤浦委員 今井講師の集落営農による地域農業再現の狙いを伺いながらこれは怖いと思った。

なぜなら、地域でまとまると、その地域で賃借しているわれわれ農業生産法人の畑が持ち主に取り戻されてしまうのではないか。現にそういうことが起こり得るという話が、法人協会の会員の中からポツポツと出てきている。地域における地域農業は大切であるが、点在している農地を借りてやっとなくなってきている法人の農場が、集落営農をやることでそこに国のカネが落ちるからという理由で地域の畑をまとめる目的があるので「申し訳ないが自宅にはもう貸せなくなった」ということになる。これではお金ではないが農地の「貸し剥がし」になりそうだ。そういうことを心配しているのだが、いかがだろうか？

今井講師 それは担い手経営安定対策、米対策で制度を作った時点から農地の貸し剥がし問題はいろいろな所で問題になっていると報告を受けている。政府のほうの政策のPRの仕方にも若干問題があると反省もし、また新たな対応もしている。規模拡大政策は旧農業基本法以来ずっとやってきた農政の方向なのでまず誤解はされないのだが、この集落営農を組織化して法人化にもっていくという動きは米政策から始まり新しく農政が打ち出した方向である。かように新しい方向を示すと、地元に行けば行くほど「農政はこれからは個別経営の規模拡大はあきらめて、どうも集落営農一本槍でいくらしい」と現場で伝わるようだ。「政策の中心は集落営農らしい」と現場で推進されているきらいがあって、そうすると個別の大規模経営で拡大してきた農業法人に対して、「澤浦社長、すまないが我々の集落はこれから集落営農をすることになった。今まで澤浦社長に貸していた農地は戻していただき、われわれはその農地を使って集落営農をします」などという話がいろいろな所で起こっているようだ。

われわれとしては、個別経営で規模拡大できる地域、あるいは個別経営で規模拡大していく担い手が存在する地域では、個別経営を中心に地域の農業を再編してもらえばよいと思っている。

しかし、そういう農家が誰もいないような所はどうしていけばよいのだとなった場合に、集落営農が一つのやり方となるのではないかと提案している。何でもかんでも集落営農で色を塗り替えると言っているわけでは決してない。そのところを誤解がないようにしてほしい。むしろ個別の大規模農業を中心に地域農業をまとめられるなら、それがよい。施策の意図がなかなか現場に正確に伝わらないという、こういった事態を見ると、農政の伝統的な政策ルートが詰まり始めているのかなとも考えている。19年度からの導入なのでまだ少し時間がある。今まで担い手育成運動のようなことをやってきているが、そのときにも決して日本を集落営農で塗り替えるわけではないと口を酸っぱくして言っている。ぜひ、そういう説明をしながらそれぞれの地域に合った形で農業生産が続けられるようにしたい。現場でそういうことがあれば是非われわれに言ってきてくれと申している。個別に言ってもらえれば「それは違う」とわれわれも言いやすい。抽象的な話だとわれわれもどこで問題が生じているの

かわからないので手の打ちようがない。言ってもらえればきっちり対応させてもらいたい。

本間主査 農地貸し剥がしは、純経済的なインセンティブの問題だ。要するに農地の所有者は澤浦さんに貸した場合の地代と農水省から降りて来る補助金とどちらが高いかで選択をするわけだ。コンセプトの誤解だけではなくて、まさに経済的なインセンティブをどう持たせるかという問題に帰結する。貸し剥がしをきちんと避けるには微妙な制度設計が求められている気がする。

今井講師 確かにそういう面もある。

澤浦委員 麦に補助金が出る出ないということが、地元でも話題になっている。家族経営で小さく麦を作っていた所は来年から補助金が出なくなるというので、もう麦作をやめると言っている。そういうところは澤浦さんのところに農地を貸してもよいと言ってくれるのだが、一番怖いのはドンドン借りて耕作したはよいが、「やはり今度補助金が出るようになったから返してくれ」と言われる可能性が充分あることだ。おっかなくてとても借りられない。

今井講師 今度の選挙が終わってみてわかったことだが、群馬の現場では麦問題が火を噴いていたようだ。でも誤解に基づくものであり、そうした実態を聴くと、一体現場でどういう説明がされているのかと思う。品目横断対策で麦・大豆は対象作物になる。一方担い手にならなければ先ほど言った「ゲタ」が履けなくなる。「群馬では農水省が言っている『担い手』に該当する人が誰もいないので、これからは、群馬は六千幾らのゲタは履けない。群馬の農家の人たちは採算割れ覚悟で皆二千幾らで麦を作るか麦づくりをやめるかの選択をするのだ」と説明している人がどうもいるらしい（笑）。これで大騒ぎになっている。ちゃんと説明をしるということだ。

澤浦委員 そういう所で出てくる農地だから、ますます安心して借りられない（笑）。

盛田委員 今お話を伺っている中で、今回の対策は産業政策と地域振興政策と考えるわけだが、私の理解では、平成3年に基盤強化法ができたときに基本的にそういう考え方が出てきたと考えている。ただ問題はその後の地域政策が、中山間地域の水田や畑への支払いのほうも含めて、日本型ということで組織に対してだけと対象を限った支払いがなされている。ここは、日本型の工夫に対しての評価はしているのだが、今回の支援の対象は地域共同体の立場からすると、ちょっとやり過ぎかなという気がする。というのは基本的に産業政策と地域政策。産業政策といっても、対象を大規模農家に限定するという意味で構造政策的な意味を含めて持ち合わせていると理解したほうがよい。ひるがえって構造政策と地域政策との関係を考えてみると、本来は条件的に不利な所を支えるのが地域政策であると世界的にも認められてきている。日本も基本的にはそういう枠の中で考えてきているので、なぜそこで対象を組織に限定しなければならないのか、私にはよくわからない。例えば条件不利地域対策をきちっと考えるならば、日本型の中山間地域対策を重点にしていることはよくわかる。昔の勤務先にもそういうところがあったから。でも考えてみれば、条件不利な所は中山間地域だけではな

い。あちこちでも議論されているが、例えば北海道で草しか生えない所も、立派な条件不利地域だろうという考え方もあるのだ。条件不利地域対策という地域政策で、支給の対象を何も組織体に限定する必然性は必ずしもないのではないかという気がする。条件が不利な所で頑張っている方々を底上げするという趣旨ならば、主体は組織であっても個別であっても構わないと思うのだが。この点を教えてほしい。

もう一点は、産業政策とされる中で支援の対象を担い手に限定するということで、大規模経営育成に向けた構造政策も大きな論点である。あと、実は具体的内容の説明を先ほどは省略されたようだが、その説明の仕方で制度の内容がかなり変わってくると思う。それは水準とも絡む。WTOの交渉の仕方とも絡むのでなかなか出しにくいのかなとも思うのだが、そのあたりもし今の時点で固まっているところがあれば教えてほしい。以上二点。

今井講師 第一点の、中山間デカップリング＝直接支払いについて。もともとの発想は平場との生産条件の不利性に着目してコスト差を埋めてあげるという政策である。今回やろうとしている環境保全・資源保全の考え方は地域の農業道路や水路の管理などは、一握りの担い手だけでは到底できない。規模拡大が進んでも「あの人が担い手としてウチの集落の農地を耕作するのだから、道路や水路の管理も全部その人に任せればよい」という風になっては、現実的には経営の規模拡大をした担い手もお手上げになって守りきれないという面もある。農道や水路の保全管理は、伝統的には集落の全員で道普請や水路のドロ上げとしてやってきた。しかし、兼業化が進む中で、「今度の日曜に道普請をするぞ」と言っても誰も出てこなくなった所もある。しかし、地域の農道や水路といった社会資本の保全管理ができないと、農業生産活動自体が成り立たないし、担い手が育成されても、その担い手の経営もできなくなる。そこは分けて、地域全員で資源管理ができるような新しい仕組みを今日的に作り直せるような新しい支援の仕方を考えるべきではないかというのが、今回の考え方の根底にある。

盛田委員 途中で申し訳ないが口を挟ませてもらう。経済学上の「公共財」の考え方はよくわかるのだが、例えば中山間地では傾斜面部分＝法（のり）面が非常に多い。その部分を集落営農で何とかしようという考えも勿論あるが、現実には中山間地のような条件が厳しい所でも個別借地型の大規模農業経営が多少は存在する。そういう経営体が例えば地域の高齢者を雇用して、畦畔（けいはん＝あぜ）管理などを自分でやった場合には、ここでの環境・資源保全支払いの対象にはならないような気がする。しかし、かような農業経営主体も、農地や環境を守っていることには間違いはなく、なぜ主体となるような措置ができないのかなと思う。なお、公共財の部分は難しいのだろうとは思いますが、「支援の対象は地域共同体」と書かれてしまうと、そういう個別経営の主体がすっぽり抜け落ちてしまい、本来の政策目的からいうと不十分な結果になるおそれがある。

今井講師 なるほど。そういう意味ではまだ、具体的な施策の対象をどういう人にするかはこれからの課題として残っているわけだ。ここではむしろ、三つの箱を横に並べて対照するよ

うな格好で、真ん中の品目横断対策の支援の対象が個別の担い手であるのに対して、農地・水・環境の対策の支援の対象が地域共同体的な組織を念頭に置いたことが、クリアに対比できるようにしているから、なおさらそう思われるところもある。今の中山間地域の直接支払いも、多くの場合、基本的には地元の集落が主体ではあるが、その他に個別経営も対象になれるようになっている。こちら側の施策の具体化に当たっては、盛田委員のご指摘も念頭に入れて、支援の対象の決定に当たってまいりたい。

あと、盛田委員の第二点のご質問は内容説明というお話だが、これは諸外国との生産条件格差の是正対策をどう捉えるということか？

盛田委員 然り。

今井講師 端的に言えば、販売金額で生産コストが賸えない部分を補填するということだ。逆に言えば、いま麦や大豆で「ゲタ」をはかせている。まさにどういう水準のゲタをはかせるかは、販売金額で生産コストが償えない部分を個別には品目ごとに算定するのだが、支払いとしては経営単位でかつWTO上の「緑の政策」になるように過去面積払いで払っていく仕組みを作ろうと思っている。ただし、算定の基準としては品目ごとに通常の販売金額でどれくらいのコストが償えていないのかをベースに算定していく。販売金額に関しては国境水準・関税水準で国内の販売水準が形成される。例えば関税がWTO交渉によって下がったため販売金額がさらに今より下がり、生産コストが償えない部分が多くなれば、その分はゲタとして今より余計に支払われる。イメージとしてはそういうことを念頭に置いている。

盛田委員 たしかに理論的にはそのように割合明確であるが、問題は実際に品目横断化するために加重平均する場合、加重平均の要素別重み付けである。同じ北海道でも、十勝と網走では品目の構成が異なる。どういうウエイト付けをするかは実はものすごく大変で、まして都府県に到っては果たしてそんなこと（重み付け）ができるのかとさえ思う。

現実はどう具体化するのかは、案外難しい作業であると以前から思っていたところだ。

今井講師 そこは、全く架空の面積払いをするわけではない。どこまで統計が取れるかはまた別の問題であるが、実績として3年前、5年前には今井さんの所では、麦をどのくらいの広さで作っていた、大豆をどのくらい作っていた、あるいはコメをどれくらい作っていたという数字がある。これらを算定の基礎として、農場ごとの過去面積払いを計算する。一番最初は算定が少々大変かもしれないが、何年か運用していくうちに、一定の面積払いが抵抗なく行われるようになるのではないかと考えている。また過去面積払いであるため、実際の農場経営においては別に昔作っていた麦や大豆の作付けが義務化されるわけでもない。野菜などの換金作物を作っても一向に差し支えなく、経営の自由度が広がる中で過去面積にに応じた一定の額が支払われるような感じではないか。

盛田委員 一番目の質問に戻る。私の質問も結局中山間地域をイメージしてしまったのだが、この対策はやはり本来的条件不利地域の新たな再検討がなされると理解してよいか。私は、

日本の中山間地域に対する支援はどうも傾斜している、行き過ぎているのではないかと個人的に前から思っている。という意味は条件不利地域＝中山間地域ではないということだ。そこをもう少し考え直したらよいのではないか。これは質問というよりはむしろ意見であるが。

今井講師 確かに中山間地域直接支払いと今度やろうと思っている資源・環境保全対策はどこかで機能として重複している部分は確かにある。また、単価がまだ世の中に示せていないので、皆さんイメージが掴みきれないところがおありなのだと思う。ただ、新しい資源・環境保全対策は、そんなに単価が高い水準の支援にはならないと思っている。それと比べれば、今の中山間地域直接支払いの中身は結構手厚い。機能的にも中山間地域直接支払いと資源・環境保全対策が重複している面があるのであれば、中山間地域直接支払いを見直さなくてよいのかという意見もある。また、中山間地域においても重ねて資源・環境保全対策の対象になるのかなど、最終的には幾つか調整しなければならない事項がある。対象地域をどう捉えるのかという面積的なカバーの問題と支援水準をどれくらいに設定するか、その金額の調整は上手く説明がつくのかといった事項である。

合瀬委員 細かいところだが、品目横断的政策の導入（対象品目・具体的内容）のところで質問がある。面積支払いと数量支払いの両方がある。本日は山田委員はおられず、JA全中からは委員代理が来られているが、JAあたりは「数量支払いは全員に」ということを要求している。このあたりの面積要件と数量要件を分けた経緯についてお伺いしたい。

今井講師 典型的なWTOのルールからすると「緑の政策」にするためには、「過去払い」にする必要がある。ところが数量支払い～毎年の生産量、品質に応じた支払い～の要素を入れると緑の政策にならずに黄色の政策になってしまう。しかし、日本においてはまだまだ規模拡大を行わなくてはならないとか需要に即した生産がまだまだ定着していない面がある。

従って、過去払いの要素は当然入れるのだが、それだけにしてしまうと、規模拡大を追い求める政策誘導面がなくなってしまう。また良い品質の作物を作っていくといった今まで政策誘導してきた部分が全くなってしまう。それでよいのかという問題がある。

そういうわけで、基本計画の答申に際しても、日本型直接支払いにする、ただ緑の政策に脱皮するような直接支払いではない。規模拡大等の目的も追い求め、また高品質な作物に生産誘導するようなものでなくてはならない。こういった、数量や品質に着目した支払いの要素を入れるところが日本型直接支払いと称するゆえんでもある。米国も欧州も元々過剰生産になっていたので、こういう政策を導入することによって生産を抑制させる、変な意味だが直接支払いで金を出すから作っても作らなくても何でもいいよというような「捨てづくり奨励」の面があってもよかった。

ところが日本は違う。食料自給率は上げなければならないし品質の良いモノを作らなければならない。加えて規模拡大もさせなければならないという政策目標がある。従って、全面的に過去払いにしてしまつては、「駄農化」してしまうおそれがある。だから、たくさん作っ

たらそれだけ報われる。よりいいモノを作ればそれだけ報われるという面も残しておかないといけない。数量支払いを組み合わせた背景はかようなことである。

合瀬委員 でも置くべき足の軸は当然面積の方に重きを置くのだろうと考えるが。

今井講師 然り。

合瀬委員 面積で出せば、規模拡大のインセンティブはなくなるとの説明だったが、面積にしたほうが規模拡大しようという意欲が出るのではないのか？

今井講師 過去の面積に応じてお金が支払われる過去払いであるので、それだけでは現状固定的となり、規模拡大のインセンティブが働かないところがある。規模拡大をすれば支払い金額がそれだけ増えていくとか、あの人に貸せば支払い金額が受けられるが小農に貸すと支払いが受けられないといった構造改革を誘導するような面を持たせておかないといけないのではないかと思う。

高木委員長 他に質問はないか？

本間主査 それに関連する質問を一つ。構造改革を進める意味では、条件を段々引き上げていってキツクするという方向付けが必要であると思う。コメの場合最終的にどうなったのかまだよくわかっていない。とりあえず3年間なのだが、当初は2倍にしていくという話があった。今議論している品目横断的経営安定対策でも同様に現在内地4ha、北海道10haと報じられている規模要件を徐々に引き上げていくという方向付けでいちおう議論されていると理解してよいのか。

今井講師 まあ、そうだと思う。政策導入の大きな目標は農業の構造改革を進めていくということと、WTOなどの国際ルールに適合した国内政策に転換していくということの二つである。このため、面積についても、規模要件を導入したら永遠にそのままでよいというわけではなく、一定の期間を経てその水準が妥当かどうかを見直していかなければならない。本間主査が言われるように、米政策でいう一定要件も経営展望で示した、望ましい経営規模の経過期間的要素も入れてとりあえず2分の1という水準からスタートした。だから4町歩、10町歩、20町歩という規模が実現できたとしても、その規模では一般的に他産業並みの所得が得られない。だから、他産業並みの所得を得られるような経営を作っていくというのがとりあえずの目標であって、規模としては本来もっともっと高いところを目指してもらわないといけないと思う。

高木委員長 小川委員ご意見おありか。

小川委員 本委員会では過去一年間土地問題をかなりメインにいろいろ議論をしてまいった。土地問題についてはそれだけ重要だと思う。しかし、昔の耕作者主義からの脱皮が不十分ではないかという感想を持った。土地所有ということと、耕作の規模拡大つまり農地の集約化ということを切り離さないとこの農地問題は上手く解決できないのではないか。

今回このことがいろいろな側面から言われてきた。耕作の大規模化を進めるべきという意

図はある。ただ、それが土地所有者に対してやはりインセンティブとして集落営農を持ち出す、この集落営農という言葉自体も耕作者主義的な響きがある。大きく仕上がるイメージ、つまり大規模耕作によって効率化し、国際競争力を持つ農業を本気で育てる。さらに輸出もできるような産業を育てるのだという大道からすれば、まだまだ過渡期であると言ってしまえばそれまでなのだが、やはりいかにも中途半端だと思った。米政策の骨格を見ても過渡的にいろいろあって、農政当局が非常にご苦労されておられるのはよくわかるのだが、今指摘された面積やインセンティブとそれだけでは駄農を育ててしまうということ。ただ、皮肉な表現だが、「土地所有者であれば駄農で結構」なのだ。なぜなら彼らは「地主」であって「駄農」ではないからだ。彼らにとって経営安定対策はいわば不労所得であるが、悪いことではなく良いことである。農地を集約した場合には国は彼らに対してインセンティブをあげよう。ただし、営農する人が澤浦委員のように意欲がある方で、大規模農地を借りて競争力のある生産性の高い農業を営むことを促進するという方向で政策の整合性を貫かないと、耕作者主義から脱皮しきれない。すると駄農になるから数量インセンティブも必要だという話になる。僕は、では品質インセンティブはどうなるのかと訊きたい。消費者側、僕たちのように購入する側からすればそんなに簡単じゃないと言いたい。それは意欲と能力がある生産者が品質のいいモノを作って、僕らに売ってくれるという構造の中で資本主義的に価格形成がされてくる。僕は品質も最終的には価格として評価するわけで、資本主義ルール（市場ルール）の中でやはり緊張感のある生産をやっていただくということが好ましいし、また本線であると思う。そうでなければ上手くいくはずがないと僕は思う。

だから、もっと希望を言えば地主対策だ。そこにインセンティブを与えることは過渡的には大変良いことだと思う。なぜなら、それによって生産性の高い営農を行う人たち（法人・個人を問わない）が安い地代＝生産コストで競争力のある良い品質の作物を育てる基盤が整備されるからである。水・環境云々の基盤整備から始まって今度はやはり地主集約化に繋がる基盤整備を是非やってほしい。できれば30年といった期限付きで、こういうインセンティブシステムで駄農大いに結構ではないか、地元で暮らしてください。地代が入ってきて楽に豊かな老後が過ごせてすばらしい。豊かな地元を保障するのは能力ある耕作者がキチンと営農していくことだ。これは国土の活用。また、資源・環境の保全・管理についても国土保全の観点からも能力のある営農者がマメにきちんと営農する形があるべき姿である。それを促進する方向でインセンティブを出してもらいたい。僕らのような資本主義側からすれば、土地の助成もなるべく短い期間で、例えば5年～10年の時限立法で完了してくれたほうが消費者や納税者の立場からも嬉しいのだが。まあ、経過を見ているとそうもいかないのが、1世代つまり30年ぐらいいは国の税金を投入するというインセンティブもあってよいのかなと思う。そういうことを僕は希望したい。

今井講師 この高木委員会でも、特に農地制度に関連して「土地の利用と所有をもっと峻別し

て利用権主体で政策を組み直すべきである」と強く主張されているのだが、われわれ農水省も、今回の担い手対策としての集落営農については、利用権主体で政策を組み直す際に集落営農がその手段（ツール）になりうるのではないかと考えている。というのは、集落営農がどういう性格のものか平たく申せば、構成員は地元の地主からなる一種の地主組合のようなものである。地主さんたちに集落という地縁でまとまって地主組合を作ってもらおう。それぞれの地主はもう高齢化していて農地の管理ができないので、地主組合として農地の管理をしてもらえる働き手を見つける仕組みが集落営農であると思っていただければよい。

このようなやり方で地域農業を再編していくのがよいと思っている。特に、農地については面としてのまとまりがないと効率性が発揮できない。そういう意味では地元で地主組合を作ってもらおうということが、単位としてまとまった農地が確保できるので好ましいと思っている。逆に言うと、農地改革以来の、所有と経営と労働が三位一体化しているのが最も適正な姿であるという自作農主義のようなことを引きずっていると、結局その家で農業の後継者が確保されないとポツポツと耕作放棄地が出てくるようになってしまう。だから自作農主義的な農地の所有・保有・管理から脱却しなければならない。所有と経営を分離した管理体制にもっていかないと、ある意味で農地は管理しきれない時代に入ってきたとわれわれも充分思っている。その一つの手段になるのが集落営農ではないか。

小川委員 でも、やはりまだ生ぬるいようだ。集落営農組織で、まさに農を営むからカネを出すと解釈される。法の趣旨が地主組合の結成による農地の規模拡大にあるという哲学に立脚するのなら、やはりそう表現すべきであったと思う。いろいろ反発もあれば議論もあるだろうが、自作農主義は一つの哲学であり、過去の強力な形・考え方であった。それから脱却しない限り、日本の農業は産業として絶対成功しないと思う。ならば、やはり抵抗を恐れずに「地主協同組合」、「集団地主経営」というように、われわれはLandownerであり賃貸業であるという位置付けを明確にし、それを育てるために国がカネを出すべきだった。

今井講師 なるほど。今回の制度は、地主が自ら農地を経営するのではなく、地主がまとまって地主組合を作り、自分たちが管理するのではなく、地主組合として農地を管理営農してくれる働き手を見つける仕組みである。そういう意味で集落営農は所有と経営が分離された仕組みであると思う。この集落営農でやることの最大のメリットは、農地が面的にまとまっていることで、ある意味で「地上げ」ができていることである。

小川委員 それはすごくよくわかる。ただ、やはり先ほどの麦の問題ではないが、人心は言葉に弱い。そんなものである。「集落営農」というと、そこに住んでいる皆がまとまって営農をするために土地をまとめるという印象をもつ。どちらが本末であるのか、このところを政策的に明確にしてくれないと、麦一つでも大騒ぎになるのだから、かような総合政策においてはやはり本末転倒になると思う。だから営農はプロに任せる。僕は営農に助成をするのは一貫して反対である。助成をすることは逆インセンティブにつながるので本当に競争力のある

産業が育てられないと考えているからだ。一方地主にはインセンティブを出す。

すると結果はハッキリしている。麦の例を見てもわかるように、営農にインセンティブを出さなければ、今まで惰性でやってきた人たちはやる気を出さないだろうから。

盛田委員 行政がある時期1975年だったかに、農用地利用増進事業を作った。そのとき基本的に枠を緩めたので、後は上手く地域でかなり自由にやれる体制になった。「だからあともし上手くいかなかったら、それはあなた達地域の責任ですよ」という言い方をこの制度を導入した当時の政策担当者は言っていた。基本的にこのスタンスできているのではないか。つまり枠を緩めながら、やりようはいろいろありますよというわけだ。ただ、やはりこれだけ高密度の零細農地所有体制のもとでは、それだけで済むのかどうかという問題は、いまや再検討されるべき時期に来ていると思う。今回のプランでも、農地制度はもうこれで終わりだという印象を一見持ってしまう。勿論これからも農地政策をいろいろと策定されるのだと思うが、一寸手詰まりといった感は否めない。個人的には、株式会社への農地のいろいろな権利移転—例えば保有—はもう認めたほうがよいと思うし、中間報告にも明記されたようにそれに合ったようなきちっとした監視システムを作りさえすればそれでよいのだと思う。しかしながら、中間報告書の提言の表現とは違って、私はそれだけでは日本農業の構造改革が進むとは思っていない。むしろ、世界的にもそうであるように、これからも家族経営が農業の中心を占めると思っている。ただ、効率的で大規模な家族経営を作るということは、現在の高密度社会とどこも整合しない。これは東アジアに共通する課題である。だから、日本としてこの段階で何を次にやったらよいかということ、そろそろ本格的に考えないと、単に制度を緩めました、一般の株式会社が農地を使えるようにしただけでは恐らくもう進まない。アメリカやヨーロッパもこの点では手本にならないのである。小川委員はよく、日本農業も国際競争力を持つべきだと言われるが、それは無理な話だ。東アジアの高密度農業社会は欧米の農業社会と出発点が全く異なるのである。アメリカのように200haある農家を日本で1軒作ろうと思えば、200軒の農家のうち199軒に農業をやめてもらわなければならない。これは無理な相談である。どうしたらよいかということ、次のステップとして考えるべきだ。中間報告の提言のように20～30年間一括で賃貸させるというのも一つの方法だし、小川委員が言われるように、地主は地主で利益を保証して抜本的に農業から足を洗っていただき、本当にやる気のある人が効率的で競争力のある営農をする。かつそういうことをかなり強力に推進する仕組みがあるのかどうか。私も現実には智慧を持っているわけではないのだが、そういうことを検討していかないとこれからはなかなか進まない。もっぱら私の意見のようになったが、以上である。

小川委員 盛田委員から私の名前が出たのでひと言申し上げたい。日本農業に国際競争力をもたせることは無理だと断定することはおかしいと私は思う。なぜならば、確かに小麦を作ってキロ何ぼということでは、盛田委員の言われるように米国などに適わないだろうと私も現

地を見てきてそう思う。ただ、では日本農業は国際競争力を持ち得ないのかということ、われわれ消費者サイドからはそうではないと思う。日本の農家に良いレタスなどを作ってほしいし、現に作ってもらっている。そういう生鮮品などに関して言えば、日本の消費者の品質要求は世界一厳しいし、また品質要求水準も日々上がってきている。とすると、やはり産地が近くないといけないわけで、僕らも一部ハンバーガーチェーン（ウエンディーズ）をやっているが、そこで使うトマトは実は米国から空輸している。なぜかということ、最大の理由は品質の問題である。日本のトマトは水分が多すぎてハンバーガーには不向きなのだ。そしてもう一つは価格だ。もし、いろいろな技術革新の結果満足な品質のトマトが日本でできたら、日本の農家と提携して作ってもらいたいと思うのだが、実際はやらない。というのは、実は、米国から空輸するコストを乗せてもまだ米国産のトマトのほうが安いからだ。

何が言いたいかというと、農産品に対して消費者の要求する品質には、鮮度も含めて多数のニーズがあるということだ。アジア諸国に対してイチゴやリンゴなど日本の果物などが競争力を持っているようだ。まだ芽は小さいようだが可能性はある。国際競争力ということは何も輸出するばかりではない、まずは輸入品の農産物に対して国産品が競争力を持つということだ。使う側の立場になってみればそれは一部であるが充分できている。あとは大きく育てていけばよいのではないかと確信している。日本農業にはもっと頑張ってもらいたいし、もっと鮮度が良いものをちゃんとやってほしい。できればコストについてもスケールメリットを発揮して安くいいモノを作ってもらいたい。日本の消費者側にとってはこれに尽きると思う。そういうニーズはいっぱいある。

澤浦委員 作り手の立場からひとこと言わせてほしい。多分、小川委員の言っておられる価格が安いと、われわれ作り手が言っている価格が安いとは単価が違うと思う。小川委員の言っておられる安い価格は、たぶんわれわれ作り手にとってみれば大変魅力ある価格なのだ。

だけでも、いろいろな人々の手を通ったり、リスクを考えて流通を通せば、小川委員が手にするときには「この値段では使えないや」というレベルに跳ね上がってしまう。コメや穀物は一度に生産して置いておけば通年供給できるが、野菜の場合は同じ品質の野菜を通年供給しようと思うと、産地1箇所ではまず対応できない。われわれは青森、群馬、静岡、島根と産地があるのだが、出荷のタイミングを睨んでずっとリレーをしながら適地適作を繋いでいくということをしないと需要者のニーズに対応できない。では、それは誰が主導するのがよいかということになるが、仲卸かというとし仲卸がその機能をやれば、コストが高くなり競争力がなくなる。この機能を生産者がやって調整能力を持つと、コストが非常に安くできる。ある所では他所から買うより二百万円のコストダウンができたよと言ってくれた。重要なことはそういう経営体ができるような法制度などのインフラ整備ではないかと思う。需要者の方が安く、安くと言うと、われわれ生産者は「レタス1箱を数百円で売っているのに、まだ安くしろと言うのか、この鬼」と思ってしまう。でも実際に需要者が買いたい価格を聞

いてみると、そんなに減茶苦茶な価格を言っているわけではない。「それだったらいいや」ということでまだまだ擦り合わせる余地はあると感じた。

今井講師 それに関連して、先ほどの盛田委員の言われた農地制度のあり方について触れる。「農地制度はまだまだ改革が手ぬるい」という意見が多く、本間主査もそういう趣旨の意見をお持ちの一人であると理解している。これにも実はいろいろな見方があり、ある意味では規制緩和的な要素に着目すれば、現行の農地制度はもう行き着くところまで行き着いていると考えることができるのだ。では、規制緩和的に行き着くところまで行き着いたら果たして良い世界が現れるのか？そういうことではなくて、先ほど盛田委員が言われたように、規制緩和的なことではなくて、それだけでは足りなくて、農地でいえばもっと権利移動が上手くやりやすいように緩めるという意味と、緩まった状態でその上で担い手に対して量という点で集積させるということと、さらに面としてまとまった形で集積させるという複数の要請を実現させないと、小川委員の言われる国際競争力のある産業にならない面がある。農地制度についていうと問題なのは規制緩和が進んでいないということではなく、ずっと前から同じなのだが、量としての規模拡大が進まないということと、国際競争力の観点からは面としてまとまった形の農場制みたいなものが実現しないことが最大の問題なのだと思う。量的なモノは規制緩和をすればおそらく稼げると思う。しかし、20ha 経営規模の田んぼを離れた所に2百枚、3百枚持っていては仕方がない。まとまった形の農地集積は規制緩和によっても実現は不可能であると思う。農政としては、基本的には合理化事業でこの面的な農地集積の課題に取り組んできた。具体的には、農地保有合理化法人、県の公社や市町村の公社を通じて、農地の権利移動を好きにやらせるのではなく、望ましい方向に方向付けをするために合理化事業があるわけだ。ただ農地の権利移動をすべて合理化事業を通じてやるという政策は、農林省が昭和40年頃に農地管理事業団法という法律を出して、全部統制しようとしたが駄目だった。そのため合理化事業という仕組みを導入したわけだが、これではあまり徹底しきれないという面があるため、今日的な状態になっている。そういう面では、集落営農は、小川委員からネーミングが悪いとのご指摘を受けたのだが、集落の農地を全部まとめて一つの経営に委ねるという点において、量もさることながら、面としてまとまった形で農地を或る一人の経営者に委ねられるという点がメリットである。名前は良くないかもしれないが、そういうような機能を農政としてももっとPRしながら政策推進をしてみたいと思っている。そうしないと、それ以外に農地の権利移動を方向付けるような政策手段は今の農政においては無いのではないかと考えている。

澤浦委員 前にもお話したが、本当は農地は借りて法人営農するのが一番良いと思っている。私も長期で借りられるのならそれが一番良いと思うのだが、ただ農地の不安定性があって継続的な投資がなかなかできないのが現状だ。去年（2004年）あたりも農地の移動だけで人件費の15%を費やした。1千万円とまではいかないが、当社の規模でも毎年数百万円の出費で

ある。制度的にそういう仕組みをつくるより、まず現行の制度で何ができるかを考えてみた。キャッシュアウトしないで農地を所有する方法ということで、私が勝手に考えたのは、新しく所有する農地を担保にした社債を発行することである。地代を払うか金利を払うかということだから、会社の出費としては同じことだ。土地は減価償却できないので、こういう方法もあるのかなと思っている。

本問主査 今井講師とここでバトルをする気はないのだが、現在規制改革・民間開放推進会議で農地問題を取り上げており、今城構造改善課長（2006年1月14日付で内閣官房。後任は佐藤速水課長）とはしばしば激しく議論をしている。そちらできちんと取り上げたいと思っているが、一般的に規制を緩和すれば物事が解決するとは規制緩和論者は誰も言っていない。規制緩和は必要条件であって充分条件ではない。

規制緩和で世の中が良くなるという議論のたて方はしないでほしい。規制緩和はある種の出発点であって、そこからいろいろ智慧を出して流動化なり効率化なりを推進していかなければならないという立場で農地問題を考えるべきである。

今井講師が言われるように、法律的な意味での規制は行き着くところまで取り払われたのかもしれない。しかし、経済学的に言ういろいろな意味での「取引費用」がいっぱいある。例えば流動化を実行するための付帯的なコストや煩雑な手続きがいっぱいあって、その意味ではやはり市場が歪められていることがある。例えば、誰かを通さないと現実には話が前に進まないという煩雑さが存在したり、情報面でも日本全体の農地情報がシェアされているかといえば、決してそうではない。

大切なことは「農地とは何か」である。われわれの提言の中にも盛り込んでいるが、農地には優遇税制が相当細かいところまで盛り込んであって、いったん10aの農地さえあれば、それが農地として使用できる限り—実際には農地として使っていなくても—優遇税制が適用される。つまり、固定資産税がぐんと低くなる。相続税が30年で免除になる。といったことがあって、言葉で言うと保有コストが小さすぎるのだ。本委員会でも議論したが、公共性がそれなりにあるとなれば、それを維持管理する、保有することに対してあまりにも優遇しすぎている部分がある。むしろそうではなく公共として利用していることが大切、農地を単に保有しているだけでは、決して公共性をきちっと発揮していることにはならない。

そこに、やはり制度的な不備があるのだと思う。農地制度はもういじる必要がないというのは、農地法的な意味ではそうかもしれない。ただ、だとするならば、農地関係の法律を一本化してもっとわかりやすくしてほしいということは言える。そこを一本化しても、なおかつ農地の保有コストが低すぎるということは残る。だから、農地を保有することにベネフィットがある。転用期待の問題もわれわれは相当議論した。そういうことも含めてまだまだ解決すべき問題はあると思う。農水省としても、もうこれで改革を止めるのではなく、ぜひさらなる農地法の見直しなり農地制度の改革に向かって取り組んでいただきたい、という思い

でいっぱいである。

今井講師 決して止まっているわけではない。でも、そう思われがちであるが（笑）。

高木委員長 本国会に出されて法律を通して9月1日施行したということであるので、すぐに、「まだまだやるべき事がいっぱいある」とは立場上言いにくいことはよくわかる。

ただ今も、ずっとお話が出た中で、農業経営を立派にやり遂げておられ、最も農地を活用できる意欲も能力も持たれている方が、本来なら余っているので一番たやすく手に入れることのできるはずの農地の入手・賃借にあれだけ苦勞している現実が存在する。いろいろなことをやっても、お手元のセンサスの速報値でわかるように、耕作放棄地が38万haに増えている（前回に比べ4万ha、10.9%の増加）。先ほど、農地についてはいろいろなことをとことんやり尽くしたとのお話があったが、本当にいろいろなことをとことんやり尽くしたのなら、数字が反転してもよいのではないか。耕作放棄地が目に見えるように少なくなる、農業経営者が農地を集めるのに何の苦勞も要らなくなる、そうってはじめて「やるところまでやった」と言えるのではないかと思う。

そこのところが、私も含めて行政側が行政の論理で自己評価しているのではないか。まったく逆の意味で、もう一度農業経営という視点・切り口で農地の現状を見直して、なぜやる気のある経営者、経営体に農地が集まらないのかを分析していただければ、今何をやらなければならないかは、さほど難しくなく自ずから明らかになってくるのではないかと思う。

だから、9月1日に改正法を施行したのでしばらく様子を見るのだ、ではなくむしろ別の切り口で基本的な検証をしていただかないと、恐らく集落営農の話もそうなのだが、非常に安易な対応になってしまうおそれがある。先に「地主組合を作ってそこで経営する人を置くのだから農地の集積に有効なのだ」と言われたが、その過程で既に農地を集積していた経営体からの農地貸し剥がしが起こるということは、結局相当な「負のコスト」が既存の一生懸命やっていた経営体に「何の意味もなく」かかってくるということである。それでは集落営農が素晴らしい経営体なのかと問えば、それはやはり役所もそうは言っていないで「過渡的なものだ」と言う。かように「過渡的」なものによって、既に一定の段階まで発展した経営体の農地が「貸し剥がされる」ことは、私は何のための集落営農政策なのかと思う。だから、貸し剥がしが絶対に起こらないように、すくなくとも行政は全力を挙げて監視体制、相談体制を作っていただきたい。よろしく願いしたい。

他に何かご意見があればどうぞ。

本間主査 集落営農の説明で、地主とその組合と言われたが、地主組合の形を取ってただ作業機械の共有とかもありうる。集落営農にはかなりの幅がありいろいろな形があると思われるが、そのあたりの要件はどれくらい議論されているのか？

今井講師 基本的には、①経理が一元化されていること、②ゆくゆくは法人化する計画を持っていること、が最もポイントとなる要素であると考えている。

高木委員長 集落営農の要件である「経理一元化」を本当に要求したら、おそらく相当にきちんとした経営しか認められない、ということになるだろうと思う。

今井講師 だから、現時点であまり数が揃っていないということなのだ。

合瀬委員 対象者要件では基本計画の表現では、「経営主体としての実体を有し将来効率的かつ安定的な農業経営に発展すると見込まれるものを基本とする」と書いてある。暫定的に認めてしまうのが、どこまでこれから自民党との間の折衝に影響するのか。

私は集落営農は規模ではなくて質が問題であると思う。質のところをどうやって担保していくのかが問われるべきなのに、既に「見込まれるもの」を含めると書いてある。これでは、いちおう要件は定めるが、途中経過としてこのあたりまではよいのではないかという議論が必ず出てくる。

今井講師 これは新しく要件設定するのではなくて、今既に「担い手経営安定対策」の要件があるので、この「見込まれる」ものはまさに、どういうことだから見込まれるというもので、具体的には法人化する計画を持っていることを大きな要素にしている。経理の一元化も、経営主体としての実体を有していることがポイントである。逆に、経営主体としての実体を「有していない」モノは何かといえば、例えば機械利用組合みたいなもので、作業受託料金を貰って作業だけを請け負うといったものである。そういうモノは経営主体としての実体がない。

合瀬委員 でも、JAはそういうものも対象に認めよという意見を要求に出してきている。

今井講師 さあ、どういう風に決まるか。JA全中の委員代理の方がこの場におられるので、なかなかその後が申しにくい……。 (笑)

本間主査 基本計画全体を見渡して、一点足りないと思われるのが、農業への新規参入だ。規模拡大に向けて担い手を絞っていくというところは良いが、高齢化対策とはとりもなおさず新規参入の促進ということだ。新規参入をこの中でどう考えているのかお聞かせ願いたい。

今井講師 農地制度の観点で新規参入について申せば、制度的には下限面積を下げろということになるのかと思う。今回下限面積を10aにしたが、それは構造政策的観点からは逆行しているようにも見えるが、新規参入の促進の意味からそれを下げてさらに全国展開した。あとは、新規参入を農地制度以外の観点から見れば、新規参入を阻んでいるものは、農地のほかにお金を用意しないといけないとか、技術を身につけなくてはいけないとかいろいろな要素がある。それらは、かなりの程度、県の農業大学校のような組織がいろいろな人に技術習得の機会を提供しているといったことがある。あとは、法人に雇われる形で就農して技術を身につけ、暖簾わけのような格好で独立する新しい新規参入のルートもできつつある。総じて、かなりの程度農業への新規参入の条件は整備されてきつつある、と言えるのではないかと思います。

逆に言えば、自ら最初から経営者として独立して農業を始めていくという伝統的な新規参

入の数が減っているのだと思う。伝統的新規参入はあまりにもリスクが大きくて失敗する確率も高いから、まずは法人に雇われる格好で農業に入り、技術や経営ノウハウを身につけた後に独立していくという形が圧倒的に増えてきているのではないかと思う。

高木委員長 ありがとうございます。終了予定時刻が近づいている。次回は11月29日にWTOについて伺う。12月の中旬に香港での閣僚会議があり、その頃にはいろいろなことが出てくるのではないか。それから先ほど今井講師からお話があった、いろいろなことが恐らくすべてキチンと決まっている段階ではないかと思う。そのあたりも含め今のところ農水省からWTOを中心にお話を伺った後に、盛田委員からの意見を伺って、意見交換を深めることに致したい。盛田委員よろしく願います。

盛田委員 了解した。WTOは本間主査がお詳しいと思うのだが。

本間主査 私も何か申すので、まず盛田委員よろしく願いたい。

高木委員長 最後に事務局から事務連絡を。

事務局 前回の会合が5月17日でだいぶ時間が経過しているので、その間の主要な動きをご報告申し上げる。中間報告書の当会の総合委員会での機関決定が6月7日。6月24日マスコミへの報道発表を実施。経団連の財界記者クラブ、農水省の農政クラブ（一般紙）・農林記者会（業界紙）の3回実施。委員長・主査には全回ご出席いただき感謝申し上げます。

島村農林水産大臣（当時）への報告が6月10日。自民党野呂田総合農政委員長への報告が6月8日、与謝野政調会長への報告が6月20日。宮内義彦規制改革・民間開放推進会議議長へのご説明が8月10日。集大成として日本経済新聞の経済教室への投稿が10月5日。

宮内議長と高木委員長との対談で本委員会の話題以外の部分が農林漁業金融公庫の月報に掲載されている。また、盛田委員も業界誌主催のセミナーで本中間報告の内容をご説明いただいている。生源寺顧問も4月の学士会主催の夕食会で農政改革について講演されている。さらに8月26日の朝日新聞では農政改革に関する本間主査の意見がかなり突っ込んで紹介されている。中間報告書自体は、各種マスコミ、衆参両議院の農林水産委員会、自民党・公明党の部会、農水省の幹部、JA中央会等々に配布いたしている。日経新聞の経済教室に高木委員長の論文が掲載されてから、特に照会が多くなっており、大手の化学肥料会社、内閣官房の内閣情報調査室、オーストラリア大使館などからも問い合わせがあったことを報告する。

高木委員長 どうもありがとう。それではこれで閉会する。

(2005年10月20日 第11回委員会)