

第6回農業ワーキング・グループ 議事概要

1. 日時：平成25年11月18日（月）16:00～17:05
2. 場所：中央合同庁舎第4号館4階第2特別会議室
3. 出席者：
（委員）金丸恭文（座長）、林いづみ
（専門委員）北村歩、田中進、本間正義、松本武、渡邊美衡
（政府）稲田内閣府特命担当大臣（規制改革）
（事務局）滝本規制改革推進室長、大川規制改革推進室次長、中原参事官
（農林水産省）光吉農村振興局農村計画課長、前川農村振興局農村計画課課長補佐
（経済産業省）三浦中小企業庁事業環境部金融課長

4. 議題：

（開会）

1. 農家レストランの設置等の農地利用規制の見直し
（農林水産省からのヒアリング）
2. 農業への信用保証制度の適用
（経済産業省からのヒアリング）

（閉会）

5. 議事概要：

○大川次長 それでは、第6回「規制改革会議農業ワーキング・グループ」を開催いたしたいと思います。

皆様方には御多用中、御出席をいただきまして、まことにありがとうございます。

本日は所用により、浦野座長代理、滝委員、長谷川委員は御欠席でございます。

また、本日は稲田大臣に御出席いただいております。

それでは、開会に当たりまして、稲田大臣から御挨拶をいただきたいと思います。

大臣、よろしく願いいたします。

○稲田大臣

本日もお忙しいところ、金丸座長始め、また専門委員の先生方にもお集まりをいただきまして、ありがとうございます。今、農業改革は大変注目を浴びておりまして、規制改革会議でも積極的に御議論いただいていることに感謝いたします。

本日の議題は「農家レストランの設置等の農地利用規制の見直し」と「農業への信用保証制度の適用」であり、それぞれの所管官庁である農水省、それから、経産省中小企業庁からヒアリングを行うことにいたしております。

いずれも国家戦略特区の検討方針に盛り込まれている事項でもありますがけれども、全国

展開すべきものは、是非特区に限定せず全国展開をしていきたいと思っておりますので、本日も活発な御議論、どうぞよろしくお願い申し上げます。

○大川次長 大臣、どうもありがとうございました。

それでは、報道の皆様には御退室をお願いいたします。

(報道関係者退室)

○大川次長 それでは、ここからの進行は金丸座長をお願いいたします。

座長、よろしくをお願いいたします。

○金丸座長 皆さん、こんにちは。今日もお忙しいところ、ありがとうございます。

それでは、議事に入らせていただきます。

本日は、まず「農家レストランの設置等の農地利用規制の見直し」ということで、まずは冒頭、事務局から、続いて農林水産省からの御説明を頂戴いたしまして、その後、意見交換を行わせていただきたいと思います。

それでは、まず事務局から御説明をお願いいたします。

○中原参事官 本日、最初に御議論賜ります、「農家レストランの設置等の農地利用規制の見直し」につきましては、この項目は先般の国家戦略特区における規制改革事項においても盛り込まれている事項でございまして、特区としては何らかの所要の措置がなされる予定であると伺っております。

また、同時に本件項目は、特区とは別に複数の自治体、愛知県、岐阜県、三重県、静岡県等々から要望が出ておりまして、同時に全国知事会あるいは全国市長会、全国町村会からも、農地制度に係る支障事例としまして、特に農業の六次産業化の推進に支障があるといったことなどの事例として挙げられておりまして、日本の農業の成長産業化、農業・農村全体の所得向上という観点からも、特区にとどまらず全国的な展開を視野に入れることができないかという点で御議論を賜ることができればと考えております。

これまでの議論の経緯や考え方につきまして、農水省からも御説明を伺いたいと考えてございます。

以上でございます。

○金丸座長 ありがとうございます。

それでは、続いて農林水産省の皆様から本件について御説明をお願い申し上げます。よろしくをお願いいたします。

○農林水産省（光吉課長） 農林水産省農村振興局の農村計画課長の光吉といたします。本日はよろしくお願い申し上げます。

それでは、早速ですが、横長の資料で御説明させていただきたいと思っております。

表紙をめくっていただきまして、1 ページです。御案内の方も多いかと思いますが、農地転用許可制度について書いてございます。

農地を農地以外のものにする、施設などを作る場合には農地の転用許可が必要となって

おります。その制度の説明ですが、上に書いてありますように、農地転用許可制度というものは、農地の転用が一切だめだという仕組みではございません。ここに書いてありますように、集団的な農地や土地改良事業を実施したような、そういった農地を優良農地として転用を規制して確保する。その一方で、どうしても地域で発生する転用需要というものがございしますが、そういったものは農業上の支障が少ないところに誘導していこうと。そういう仕組みです。

具体的には下にありますが、個別の転用の申請があったときに、その農地がどの区分に該当するかを許可権者において判断して、許可、不許可を判断することとなります。

一番上にありますが、今回の農家レストランにかかわるものですが、農用地区域という市町村が設定するエリアがございします。ここにおいては、優良農地中の優良農地ということで、これを農地としてとにかく確保していこうということでエリアどりをしている部分です。ここについては、右側にありますように、この区域内の農地は転用は不許可ということになります。

農地として利用することが基本ですが、その農地で行う農業に伴いまして、当然、必要となってくる施設、農業用施設というものがああります。これについては、農地以外にも農業用施設用地として、この区域内の土地を利用できるようになる。すなわち、農用地区域内では農業用施設、これは省令で規定しておるのですが、これについて設置することができるという仕組みです。

その下に、農用地区域でエリアどりをしたところ以外にも、第1種農地ということで、集団的な農地、まとまりのある農地ですとか、過去に土地改良事業を、農業公共投資をやったような土地、こういった土地については原則、農地転用許可は不許可になります。ただ、こういった場合にも、ここに括弧書きで右側にありますように、農産物の加工・販売施設、今回話題となります農家レストラン、あるいは地域農業の振興に資するような施設については、この第1種農地においては現在でも転用することができるようになっているところではあります。

こういったいわゆる優良農地につきましては、不許可にしたり原則不許可にして農地を確保するというをしながら、下に第3種農地というものがあります。市街化が進んでいるような区域、そこにあるような農地については、転用申請があればこれを許可する。当然、地域で社会経済上発生するものはこういったところに誘導して、市街化エリアの中で転用が行われるようにする。

特に、一番下にありますように、都市計画上、市街化区域に設定されているところは許可も不要ということで、届出をすれば転用ができるという形になっております。

その間に第2種農地というものがありますが、これは第1種農地や第3種農地にならないような農地です。ここについては、第3種農地で転用するようなことを原則として、そういったところが近くにない場合に転用ができる。こういう仕組みに、立地上の条件を配慮して判断するという仕組みになっております。

このうちの農用地区域についての話です。次のページをおめくりいただきたいと思えます。農業振興地域制度というものがあります。これは農業振興地域の整備に関する法律というものに基づくものです。

上にありますように、都道府県が、一体として農業振興を図るべき地域、これを農業振興地域として設定いたします。そこが管内にある市町村が、その地域につきまして農業振興地域整備計画というものを策定して、この中で先ほど申し上げた、農地等として利用すべき土地の区域について農用地区域として設定いたします。

下に絵として描いています。今、申し上げましたように、外枠として農業振興地域という地域を都道府県知事が定めて、その中に農用地区域を計画において市町村が設定いたします。

基本は、ここは農地です。先ほど申し上げましたように、農地として使っていこうということで、転用も規制されるわけですが、この中で、ここでやる農業に当然必要となるようなものにつきましては、農業用施設用地ということで施設を設置する、そういった土地にすることができるということとされています。

3 ページを御覧いただきたいと思えます。今、申し上げました農用地区域内の農業用施設の設置です。

現行ということで、左側の写真の下に書いてありますが、現在、規定しております農業用施設として、細かいものは「等」でまとめておりますけれども、畜舎、温室、集出荷施設、農産物貯蔵施設、堆肥舎、種苗貯蔵施設、格納庫など、農業をやる上で当然必要となる、こういったものは農地の横に設置できるということです。

それ以外に③として、現在、農業者が農業をやる上で、その発展形として、農業者が設置・管理する次の施設というものが書いてあります。これは、主として、自己の生産する農畜産物を原材料として使用する製造・加工施設。あるいは、主として、自己の生産する農畜産物または自己の生産する農畜産物を原材料として製造・加工されたものの販売施設。自分の作ったものが主として活用するような販売施設・加工施設については、農業に必要な、それに延長なものとして位置付けをしているところです。

したがって、現在①～③について設置ができるという形でございます。

それで今般、右側にありますように、農家レストランを農用地区域内で設置可能とするということで、10月18日の日本経済再生本部の決定の中に盛り込んでおります。

5. の(2)といたしまして「農家レストランの農用地区域内設置の容認」として「地域で生産される農畜産物又はそれを原材料として製造・加工したものの提供を行う農家レストランについて、農業者がこれを農用地区域内に設置できるよう、要件を緩和する」ということで、現在、加工あるいは販売、こういった施設に特定をして書いているところでございますが、農家レストランも対応できるようにする。

そして、ここで現在、自己の生産物が中心というふうに書いてありますが、ここに書きましたように、中心となるものが自分だけではなくて、地域という概念でくくって、そこ

の原材料が主となることであれば対応できるようにしたいと考えているところです。

簡単ですが、以上で御説明を終わらせていただきます。

○金丸座長 ありがとうございます。

それでは、各委員の皆様、御意見・御質問等はございますでしょうか。よろしくお願ひします。

本間専門委員、お願いいたします。

○本間専門委員 1つ確認ですが、3ページ目の地域というのはどこに限定しているのでしょうか。つまり、地域の定義を教えてください。

○農林水産省（光吉課長） 「地域」というふうに書いてございますが、これは先ほど申し上げましたように、市町村が策定する農業振興地域に係る計画です。したがって、この地域については市町村の農業振興地域整備計画の中に位置付けられる施設でございますので、市町村の農業振興地域、こういったものを想定しております。

○本間専門委員 それは市町村を超えて、例えばもっと広域に、少なくとも県内全部ぐらいのところまで拡大できないとしたら、その理由と申しますか、地域を限定する理由を御説明いただければと思います。

○農林水産省（光吉課長） 範囲については御議論があると思います。私どもとしては現在、自己という狭い範囲で考えていたものを地域という概念に広げることは大きな一歩だと思っています。これをどこまでするかというのは本当に御議論があると思います。

しかし、先ほど申し上げましたように、考え方としては市町村の農業振興地域整備計画の中に位置付けられているということで市町村という、今、市町村も広域合併してそれなりの広さでございます。ただ、余り広げるとおよそ、ただの商業施設になってくるところがありまして、この農業振興地域整備計画の括りということで考えるのがいいのかなと思っています。

○金丸座長 松本専門委員、お願いします。

○松本専門委員 この市町村で生産される農畜産物ということなのですが、それを原料としてということで、例えば私の地元の熊本県とかになると、夏場は暑くて、地元の農産物で収穫するものがほとんどないとなったとき、この地域というふうになってしまうと、その地域だけでは原材料を賄えないという問題が起こってくるかと思っています。そうなった場合、この地域で生産される農畜産物はどうやって把握するのでしょうか。

○農林水産省（光吉課長） 運用の話になるので、詳細はこれから詰めたと思っていますが、これに該当するかどうかの判断は、施設を建てるときに、農業振興地域整備計画を市町村が直すことになりませんが、その段階で、実際にここを開設しようとする人から事業計画みたいなものを見て判断することになります。

農業振興地域整備計画なので、これは基本的にはおおむね5年ごとに見直していく形になっていきますので、そこでいろいろな調査を、施設だけではなくて計画絡みで行いますので、そのところで実態がどうかとか、そういう判断をしていくのだと思います。

○金丸座長 よろしいですか。

それでは、他の委員の方、いかがでしょうか。

田中専門委員、お願いいたします。

○田中専門委員 この農家レストランの設置の容認は、農家レストランは誰がやるのかという、その主体の制限や何かはございますか。

○農林水産省（光吉課長） 主体につきましては、現在の加工・販売施設もそうですが、ここは農地として使っていかなければいけない、農地としてゾーニングして守ろうというエリアで、その農業に密接不可分なものとして設置が、農地を守らなければいけないけれども、できるようにしようという発想でやりますので、農業者ということになります。その場合の農業者というのは、もちろん農家だけではなくて、生産法人であったり、企業であったり、様々な形態があると思います。

○田中専門委員 そのときに、例えば個人の農家が数軒集まってやろうというときに、それぞれの生産とは別で、会社を作ってやろうなどというときは認められるのか、そうではないのか。もしくは、例えば市町村が三セクのような形を作って、そこに地域の農業者の人たちが主体になってやってもらうなどという案が出たときに、それは認められるのかどうか。その辺はどんな御見解ですか。

○農林水産省（光吉課長） これも運用になりますので、今後詰めたと思います。今の段階の考え方だけを申し上げますと、基本的に農業者の方がやる、その延長線上で何とか六次産業化で頑張ってもらいたいという考え方です。

先ほどの原材料ではないですが、ただレストランをやればいいのであれば、およそ単なる商業施設がいいということになります。農業者の方が六次産業化という考え方なので、農業者の方が設置して管理するといったことが基本で、そこは先ほど申し上げましたように、農家であれ、生産法人であれ、企業であれ、区別はないことになります。

ただ、その場合に、詳細は詰めたと思います。御自分自身が農業でお忙しいのに、レストランの全ての管理運営を自分でやって、例えば調理までやるとか、そんなことを求めるものではなくて、施設自身の設置と管理の主体の責任者として経営を行うことが求められる部分ですので、例えば別会社を作るとかそういう形で、実質的に御本人がやっつけらるのと同じような形態、こういったものをも同じように取り扱うことができないか否かなどと考えております。

○金丸座長 ありがとうございます。

ちょっと私から質問で、観点が違うのですけれども、農地の分類がありますね。それで、この農用地区域というものは全国にどれぐらいの面積があるのですか。

○農林水産省（光吉課長） 農用地区域の農地の面積は、平成21年で407万ヘクタールです。

○金丸座長 450万ヘクタール中、407万ヘクタールですか。

○農林水産省（光吉課長） そうです。

○金丸座長 そんなにあるのですね。

ということは、この分類でいきますと、いわゆる相当競争力がある優良農地が407万ヘクタールということですか。

○農林水産省（光吉課長）　そうです。第1種も優良農地ですけれども、ゾーニングして囲っている農地が407万ヘクタールであります。

○稲田大臣　第1種はどれぐらいあるのですか。

○農林水産省（光吉課長）　農用地区域は最初から設定するので分かるのですが、農用地区域にないものは、実際に許可申請があったときに許可権者がどれに該当するかを判断する仕組みになっていますので、事前に何万ということとはちょっとわかりません。

○金丸座長　またわからなくなったのですけれども、経営局の方と議論している中で、あるいは与党の方々も含めてなのですが、いわゆる407万ヘクタールが優良農地だとすると、この優良農地というものは生産性が向上できる可能性が大いにある農地のことを優良農地と呼んでいると聞いていいのですか。

○農林水産省（光吉課長）　はい。

○金丸座長　だけれども、中山間とか、あるいはいわゆる環境保全型の地域といいますか、そこは生産性とか競争性という見方では見るべきではないという御意見もありまして、その議論の中では大体半分前後が生産性向上に資するような農地であると捉えたのですけれども、それは間違いと聞いていいのですか。407万ヘクタールも優良農地、競争力と申しますか、競争性を向上させるとか、生産性を向上させる可能性のある農地と聞いていいのですか。

○農林水産省（光吉課長）　いわゆる優良な農地です。例えば集団性があるとか、先ほど申し上げましたように、土地改良を過去にやったとかです。

○金丸座長　いわゆる棚田というところはどこに入るのですか。

○農林水産省（光吉課長）　棚田というものは、多分、物理的に中山間の場所とかだと思います。

○金丸座長　407万ヘクタールの中には入っているのですか。

○農林水産省（光吉課長）　407万ヘクタールの中に入っているものもあると思います。

○金丸座長　分かりました。

それでは、大臣お願いします。

○稲田大臣　農家レストランの中に、単に販売だけの分は入っていないのですか。

○農林水産省（光吉課長）　農家レストランの中の販売ですか。

○稲田大臣　ここで、第1種農地の中に農産物の加工・販売施設というものと農家レストランと分けて書いてありますね。今回、特区で認められる農家レストランの中には、作業をやるというのですか、農産物の加工・販売施設も入っているのですか。

○農林水産省（光吉課長）　加工・販売施設は現行でもできますので、特区としては現在認められている加工施設・販売施設という形態に追加して、食事を提供するレストランという形態を特区で追加しよう。

○稲田大臣 今でも加工・販売施設は農地用区域の中で認められているのですね。

○農林水産省（光吉課長） はい。

○金丸座長 松本専門委員、お願いします。

○松本専門委員 いわゆる優良農地という農用区域というものは、要は非常に生産性が高いわけですね。それで、農家レストランが例えば経営が行き詰まってしまった場合に、また優良農地に戻すという手続になるのでしょうか。

○農林水産省（光吉課長） 農用区域の中はゾーニングをするということで、代表的なものは農地と農業用施設になります。例えば農業用施設が立ち行かなくなった場合には、もちろん、やり方として農地に戻していただいてもいいですが、そこは土地利用計画は農業用施設に使うということになっていきますので、農地に戻していただいてもいいのですが、それが義務付けられるものではなくて、農業用施設として別の形で使うということになると思います。

○松本専門委員 要は今後、いろいろな施設とかを、今でもかなり数は多いですけども、そういうものが例えば使う人がいなくなって、JAみたいな施設でもなかなか稼働率が上がらない施設とかもあるわけです。それがいわゆる農用区域内に使われもされずにぼつんと荒廃した状態になるということが起こるとなると、そういうものが例えば幾つも出てくると、それはそれで農地の資産的な部分が逆にスポイルされていくのではないかなという危惧を持ったものですから、そういうふうにお尋ねしたのですけれども、その点はいかがのでしょうか。

○農林水産省（光吉課長） 実際に使われなくなるとするということ前提ですけども、使われなくなった場合に、その施設をどう活用していくのか。もちろん、農業用施設でしか使わないことなので、別の何かレジャー施設に使われるようになるわけではないですが、そういった施設をどう使うかというのは別に考えていくことであると思います。

ただ、まず設置をするときに、農用区域内であれば、農業用施設でありさえすればいいということではなくて、当然場所が、他の施設もそうなのですが、担い手が農業を効率的にやるときに影響がない場所にしましょうとか、そういう設置場所の配慮というものは設置をオーケーという段階できちんと見るようにする。

それと、立ち行かなくなったときは、農地に戻してもらってもいいのですけれども、これは農地利用制度というよりはそれ以外のいろいろなやり方でそこは農業用に使われるようにするというふうに考えていくことになると思います。

○松本専門委員 ということは、その施設は基本的には農業用の施設としてリニューアルするということですね。

○農林水産省（光吉課長） はい。そうです。

○金丸座長 北村専門委員、お願いします。

○北村専門委員 レストランといいますと、大体、それに合った面積要件とか、そういうものはお考えなのではないでしょうか。

○農林水産省（光吉課長） 現在は特区でこういう形態と原材料の見直しを行おうということなので、運用はこれから考えたいと思います。

先ほど言った、農業者が加工施設をやる、販売施設をやる以外に農家レストランもやるという関係で、農業の延長線上で、六次産業で何とか頑張ってもらいたいという観点で要件は考えたいと思います。運用レベルの話になると思います。

○金丸座長 ありがとうございます。

基本的には、農業の担い手の方及び農村の所得倍増というものが大方針でありますので、その中の一環であると思ってよろしいですね。

○農林水産省（光吉課長） はい。

○金丸座長 しつこいのですけれども、もう一回聞きたいのですが、この優良農地の407ヘクタールの中に耕作放棄地はどれぐらいあるのですか。ないのですか。

○農林水産省（光吉課長） 数字上、耕作放棄地は別の数字になります。この数字は農用地区域内の耕地であり、455万ヘクタールというときの数字も耕地であり、耕作放棄地は入っていません。

○金丸座長 外ということですか。

○農林水産省（光吉課長） 外です。

○金丸座長 それでは、残り43万ヘクタールが第1種、第2種、第3種の合計ということですね。

○農林水産省（光吉課長） 市街化区域もあります。

○金丸座長 そうということですね。

○農林水産省（光吉課長） はい。

○金丸座長 本間先生、お願いします。

○本間専門委員 特区でやるという方針は決まったと思うのですが、ここで議論するということは、全国展開にすべきであるという要求もあるということで、特定地域の要望があったということだけではなくて、今、農家レストラン等々の要求は、特区で上がってきていなくても要求として持っているところはたくさんあると思うのです。これを全国展開するかどうかについて、今、農水省のお考えはどうなっているか。そのあたりを聞かせてください。

○農林水産省（光吉課長） まず、これはいろいろなところで御要望があると思いますけれども、先ほど御紹介が事務局からもありましたが、国家戦略特区のヒアリングなり提案募集の中でも出てきたことを踏まえて、まずはスタートするということです。

加工・販売施設と違って、これまでとちょっと違った形態で、例えばサービスの色合いが出てくるとか、そういった面があるものですから、農用地区域である場合に、農業者がどういった形で設置するかということ、あるいは先ほど周りの関係の御指摘もありましたけれども、そういったことをこの特区の中で見ていって、その成果を見ながら、それを踏まえて全国展開について考えていくと。そういう流れだと思います。

○金丸座長 ありがとうございます。

他の委員の方、御意見とか御質問とかございますでしょうか。

よろしいですか。

林先生もよろしいですか。

○林委員 的外れかもしれないのですが、今回のこの農家レストランについては、設置要件を緩和する以外に、ソフト面でのサポートも、いわばサービス業を農家という、今までやったことのない方がやるわけですから、そういったソフト面でのサポートというものも農水省では何かお考えなのでしょうか。

○農林水産省（光吉課長） 済みませんが、土地利用規制を担当しておりソフト面のサポート自身どうするかということについて直接担当しておりません。

ただ、これは農用地区域内で土地利用規制を見直してできるようにするのですが、この第1種農地なり第2種農地で既に農家レストランという形で営業されている方がいらっしゃる場所ですので、これをきっかけに新しくということは特段考えていません。しかし、総合的に六次産業化を後押しするという政策は進めていきたいと思っております。

○金丸座長 ありがとうございます。

それでは、よろしいですか。

事務局、何かありますか。大丈夫ですね。

それでは、本日はどうもありがとうございました。

（農林水産省退室）

○金丸座長 本間先生、450万ヘクタールのうち407万ヘクタールも優良農地で、優良農地は転用できないと言っていて、だから、農作物が作れる環境としては優良ではあるけれども、生産性とか競争性とは全く無関係という意味なのですか。

○本間専門委員 いろんな、中山間地も含めての数字ですからね。

○金丸座長 優良といったら、それも含めていないといけないのでしょうか。

○本間専門委員 平場だけではありませんからね。

先ほどのみそは、1種、2種、3種は後で申請があってから決めるという、そこが転用の規制がきちんとされていないというポイントです。

○北村専門委員 1種、2種、3種というのは、何かきちんと決められた規定があるのですか。

○本間専門委員 ないです。

○林委員 これも、転用許可は農業委員会で決めるのですね。

○本間専門委員 許可は知事ですが、検討するのはそうです。

○林委員 そのときに、何が1種かという基準がないというのは、不思議な気がするのです。

○本間専門委員 基準は一応あるのですけれども、それは具体的にその場所が、つまり転用の申請があった場所が、1種、2種、3種かというのは、転用が上がってから決めるの

です。

○渡邊専門委員 それでは何とでも決められるではないですか。転用するから3種にしておこうみたいな。

○本間専門委員 ですから、転用する場合には多くの場合、3種という話に持っていきますよ。1種は原則不許可なのでから。

○金丸座長 ここは農用地であるというのは、先ほどの優良農地であるというのは誰が決めているのですか。それは農業委員会ですか。

○松本専門委員 県だと思います。

○本間専門委員 ですから、農振法で初めのゾーニングをしたときですよ。

○金丸座長 弱いとってみたり、優良とってみたり、よくわからないです。

(経済産業省入室)

○金丸座長 それでは、続けさせていただきます。次の議題の「農業への信用保証制度の適用」に移らせていただきます。本件につきまして、まず冒頭、事務局から御説明をいただき、その後、経済産業省中小企業庁の皆様から御説明の後、質疑応答の時間とさせていただきます。

それでは、事務局よろしくお願いたします。

○中原参事官 この項目も、先ほどの「農家レストランの設置等の農地利用規制の見直し」についての議論と同様に、国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針において盛り込まれている事項でございます。

本件の項目につきましては、規制改革ホットラインに全国地方銀行協会等から中小企業信用保険制度の対象業種として、農業、林業、漁業を加えてほしいという内容の要望が出ておりますことから、こうしたものの全国的な展開を視野に入れることができないかという点で御議論いただきたいと考えているものでございます。

議論の経緯や考え方について、中小企業庁のほうから御説明をいただきたいと思います。

以上でございます。

○金丸座長 それでは、続きまして経済産業省中小企業庁の皆様から本件について御説明をお願いいたします。

○経済産業省(三浦課長) 中小企業庁金融課長の三浦でございます。本日はよろしくお願いたします。

「農業への信用保証制度の適用について」ということで御説明をさせていただきます。

国家戦略特区の関係で決まっていることは、資料2の6ページに記載している「国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針」を御覧いただけますでしょうか。

国家戦略特区との関係で、10月18日の日本経済再生本部で決定されておりますが、ここに書いてあるとおり「5. 農業」の「(1) 農業への信用保証制度の適用」ということで「農業について、商工業とともに行うものに関しては、金融機関からより円滑に資金調達できるようにするため、都道府県の応分の負担を前提に、信用保証協会が保証を付与する

ことを可能とする」。これが決まっている事項でございます。

話の中身に入る前に、信用保証制度の概要を含めて簡単に御説明させていただきます。

資料1ページの「公的金融機関の利用状況」を御覧ください。

基本的にこの制度は、中小企業が民間金融機関から借入れを行う際に信用保証協会がその債務への保証を行うという仕組みでございます。全国に大体420万社おられる中小企業の方のうち、150万社に御利用いただいている制度でございます。

仕組みは2ページに書いてあるとおり、民間金融機関から中小企業・小規模事業者が融資を受けるときに、融資を受ける段階で、まず保証契約を信用保証協会と締結していただくと。それで、一定の保証料をお支払いいただいて、例えば5年なら5年の融資に対して保証をつけるわけでございます。

最終的に、残念ながら中小企業・小規模事業者がデフォルトを起こしたときに、中小企業・小規模事業者にかわって信用保証協会が民間金融機関に対して代位弁済を行う。その後、可能であれば信用保証協会が中小企業・小規模事業者から回収金を回収する。こういう仕組みになっておりまして、国、地方公共団体が予算措置をそれに対して講じている。全体はこういう流れになっております。

以上が全体の仕組みでございます。資料に入っていないのですが、民間金融機関が例えば5,000万円の融資をしたときに、その5,000万円全額を保証する100%保証の制度と、そのうち80%、すなわち4,000万円についてのみ保証する80%の制度、責任共有と呼んでおりますけれども、大きく分けてこの2つの制度があるという仕組みになってございます。

それでは、実際にそれがどの程度利用されて、先ほど150万社と申し上げましたが、金額ベースでどの程度利用されているかということで、3ページを御覧いただけますでしょうか。こちらは縦軸に、年度末残ベースでございますけれども、中小企業向けの政府系金融機関と民間金融機関を合わせた全貸出残高をとって、その内訳を分けたものでございます。

2012年度末の数字を御覧いただきますと、トータルで235.8兆円というのが中小企業・小規模事業者向けの貸出しの総額になってございます。

そのうち、棒グラフの青色の部分が、政府系金融機関が直接貸出しを行っている部分で、日本政策金融公庫と商工中金でございますが、その貸出しが大体22.4兆円で、シェアでいくと9.5%となっております。

棒グラフの橙色の部分が、民間金融機関が貸出しを行っている部分で、トータルで213.4兆円でございますけれども、そのうち32.1兆円が保証協会の保証付きの貸出しとなっております。これが235.8兆円に占めるシェアで言いますと13.6%ということで、相当大きなシェアを政府系金融機関の貸し付け及び保証協会の保証が占めているというのが中小企業金融マーケットの状況となっております。

4ページでは、農業の話から若干離れますけれども、信用保証制度について、特に先ほど申し上げた100%保証の制度についていろいろと議論がございます。

例えばリーマンショックでありますとか、平成10年ごろのいわゆるアジア金融危機の後の貸し渋りの時期でございますが、そうした段階において相当大規模な保証で民間金融機関の中小企業向けの融資を支えるということを実施してきておりまして、そうしたことを行った結果として、その時点時点で当然、中小企業の資金繰り改善、資金調達の円滑化に寄与してきた面がある一方で、下線部の記載のように、こうした信用補完のために、金融機関による企業の経営状況の把握でありますとか、経営支援と一体となった金融の仕組みの構築が十分に進んでこなかった面もあるのではないかと御指摘を受けているということでございます。

例えば100%保証の制度ですと、金融機関が全くリスクをとらないという制度設計になってございますので、金融機関として経営状況のモニタリングをしていったりとか、企業の経営が危なくなってきた段階でしっかりと経営支援をしていくことにインセンティブが湧きにくい点があるということでございます。

さらに、報告書本体ではなくて指摘事項という形で、注記でございますけれども、100%保証によって金融機関の融資審査が甘くなっているのではないかと御指摘も受けており、必ずしも農業と直接関係しているわけではございませんが、信用保証制度の利用に関してはこういった点についても十分留意しながら考えていく必要があるというのが我々の基本的な考え方でございます。

5 ページは、農業分野への拡大という事例で、実は一部の信用保証協会で既に独自制度として実施してきております。

法律上、信用保証協会が農業分野について保証するという事は禁止されているわけではありませんので、一部、資料につけたのは北海道の例でございますが、これ以外にも秋田県などは自分たちの独自の制度として農業への保証を行っているという状況がございます。

資料に記載の事例は農業以外のものも入っているのですけれども、農業分野へ進出する中小企業者等を保証の対象としておりまして、要する事業資金について8,000万円以内の金額で10年以内、据え置き1年以内で、金融機関所定の金利という形で、保証料率を年1.08%という保証制度を実際に作って、農業向けの貸出しを開始している一部の保証協会もある状況になってございます。

こうした状況のもとで、国家戦略特区の中で、中部地区の御要望であると認識しておりますけれども、農業の信用保証について検討できないかという御要望をいただきまして、短期間ではあったのですが、農林水産省や国家戦略特区の事務局と調整をいたしまして、6 ページにあるような表現で取りまとめたという状況になってございます。

基本的には、調整時間がそれほど長くなかったということもあって、基本的な考え方はこれに出てきておりまして、制度設計はこれからやろうという状況になっております。基本的には信用保証制度の拡充ということでございますので、ある程度の予算措置も視野に入ってくる状況で、国と都道府県でバランスをとって支出するといえますか、必要となる

予算について負担をするということをどういう仕組みでやっていこうかということ、今、まさに検討している状況でございます。

全国展開についての考え方でございますけれども、従来、農業の議論についてはこちらでも相当御議論があると承知しておりまして、基本的には農水省の農業信用保証の仕組みを使いやすくしていく方向で我々も農水省も考えてきた状況でございますが、今回、国家戦略特区で特にとということで、一部、特区という形でやっていくということでございますので、実際に限られたところで、ある種、実験場的に実施してみて、全国展開については、その結果を踏まえてまた考えていくことになるかと思えます。

とりあえず、私からの説明は以上でございます。

○金丸座長 ありがとうございます。

これまでも要望があったかと思うのですが、その要望に対して、この中小企業の信用保証制度の対象業種に農業分野を追加することについて、イエスとおっしゃらなかった理由というのはどんなお考えがあったのでしょうか。

○経済産業省(三浦課長) 基本的には農業信用保証の制度があるわけでございますので、要するに両方がダブルトラックで重なってやるのが本当に行政として効率的なのかといった判断があったということであろうと思えます。

今回は、そういった点もありつつも、特区という形で、限られた範囲で実施するという事で、農水省としても我々としても、とりあえず、それではやってみましょうかということになったということであろうかと思えます。

○金丸座長 ありがとうございます。

委員の皆様、御質問・御意見等をお願いいたします。

それでは、よく熟知されておられる本間専門委員からお願いします。

○本間専門委員 農業信用保証制度があって、そちらをもっと使い勝手よくしようということで、過去に私もちょっと関わっていましたが、そういう判断でこれまで農林業は中小企業の中に入っていないということがあったわけです。

これは管轄が違うからお答えにくいのかもかもしれませんが、農業信用保証制度そのものを経産省としてはどういうふうに評価しているのか。

○経済産業省(三浦課長) 管轄が違うというよりは、まさにその話になると、完全に農業者に対してどう保証して、どう使われているのかという実態を全く知らないものですか、申し訳ございません、評価のしようもないというのがお答えになるかと思えます。

○本間専門委員 そうすると、農林水産業を対象外というところを削除することに踏み切った、要求があって議論されたという話は伺ったのですけれども、決め手は何だったのでしょうか。

○経済産業省(三浦課長) 農林水産業を対象外にすることを削除するというのではなくて、先ほど申し上げたとおり、信用保証協会自体、別に農業への保証をやってはいけないということにはなっていないで、そのための仕組みをあえて作るか、作らないかと。こ

うということであろうかと思えます。

従前、どちらかといいますと農水省の農業信用保証においてやっておられて、それで足りるのではないかということで、我々としてもあえて農業分野への保証ということでは考えていなかったのですが、今回、特に商工業とともに行う部分について、実際に保証を付与することによってリスクがどの程度になるのかを含めて、少し実験的に実施してみると。その結果を見て、その先はどうしていくかを考えていくという位置付けで一步を踏み出すことはあり得るのかなという判断をしたということでございます。

○本間専門委員 もう一つ、業種に関してですけれども、前に資料としてあったと思うのですが、中小企業者の定義を教えてください。

○経済産業省（三浦課長） 中小企業者の定義という意味では、実は中小企業基本法の定義上は多分、農業も読める形になっていまして、個別法で対象を定めていると。そういう意味では、信用保証の話で申し上げますと、今回、そこをいじることは考えていないのですが、信用保証のバックにある信用保険の世界については、政令で農業を対象外にするという形で抜いております。今回、それをいじることは考えておりません。

○金丸座長 松本専門委員、いかがでしょうか。

○松本専門委員 農業信用保証のほうには、我々も含めてですけれども、非常に使い勝手が悪いという認識があるのですが、実際、こちらのほうを使いたいという農業者側からのアプローチ、そういう要望というのは把握されておりますでしょうか。

○経済産業省（三浦課長） 銀行からは聞いたことがありますけれども、農業者から直接というのは我々サイドで聞いたことは多分ないと思えます。

○金丸座長 松本専門委員、ニーズを正しく伝えてあげてほしいのですが。

○松本専門委員 例えば、我々ユーザーの立場で考えると、農業信用保証制度自体は非常に我々からすると使いにくくて、あれやこれや制限があったり、例えば政策金融公庫なんかともいろいろ話をするときも、要は事業が、政策金融公庫の農林水産事業部が理解している領域を超えたような農業のビジネスモデルが出てきたときに全く対応できないということがあって、逆にこういった、こちら側のほうが使いやすいのではないかなという印象を我々としては持つわけです。

どうしても農業と他の産業というものを縦に割っているのですけれども、もはや農業自体がかなり産業領域を超えていろいろ出てきている部分もありますし、あと、六次産業化の流れで食品加工をやられている方もかなり増えてきていますし、農産物の中間卸をやられたりということも出てきていることを考えたときに、やはり守備範囲として、ほとんどこちら側のカテゴリーになるのではないかなという気がするのです。

もう少し、そのあたりの情報を、受け身でなくて、経産省としてもできれば取りに行っていていただいて理解をしていただくと、我々側からすると選択肢がまず重要であって、選択肢がふえるということで農業者にとっても使い勝手がいいのではないかなと思うのですが、そのあたりはいかがでしょうか。

○経済産業省（三浦課長） 今般、少なくとも商工業とともに行うケースについては対象とするということを判断しているわけですので、実際、具体的にどういうニーズがあるのか、もしくは今後制度を回していく中でどういう使われ方をしていくのかということとはしっかり見ていきたいと思えます。どういうニーズがあるのかというのは、そこからおのずと出てくる話かなと思えます。

その上で、おっしゃっていることは非常によく分かる一方で、やはり行革的な議論というものは別途、どうしても出てくる部分がありまして、2つの行政、公的機関が重複して同じことをやっていることについてどう考えるのだというものを全く無視して議論するわけにもいかないと考えており、我々も今回、こういう形で農業に対する信用保証を開始することになりましたので、我々なりにどう考えるかということは引き続き考えていこうと思えます。

しかし、政府全体としてみると、やはり一義的には農水省が農業に対して資金供給をどうしていくということについて責任を持っているということですので、今までは全体として農業信用保証をいかに使いやすくするかということで、なかなか進んでこなかったということかもしれませんが、これまでも進めてきたわけで、その考え方をいきなり全部なくしてしまうのはちょっと難しいかなという感じはしております。

○松本専門委員 関連するところで言いますと、要は地銀さんから今回、こちらのほうに農業もという要望が出たということは、地銀さんからすると非常に農業関係の信用保証は使い勝手が悪いということの裏返しになるわけですね。そういった部分で、やはり農水省と経産省で、使い勝手の部分でユーザー目線になっていないのではないかなということをお互いにすり合わせをするということも作業としてやってもいいのではないかなと思うのですが、いかがでしょうか。

○経済産業省（三浦課長） そういう意味では、こちらで農業信用保証が使いにくいという議論になったときに、我々としても農水省と一緒に地銀から話を聞いて、実際にこういう点は改善したほうがいいのではないかなということを農水省にお伝えしております。こうした取組は随時やってきております。引き続き、そういうことをやって、このプロセスもかむようになりますから、これも踏まえて、そういうことをやっていくということかなと思えます。

○金丸座長 どうぞ。

○林委員 ありがとうございます。2点教えていただきたいのです。

中小保険で、今の制度では中小企業信用保険法第2条第1号でもって、政令で定める業種に属する事業が除かれると。その政令というものが中小企業信用保険法施行令第1条第1項で、そこに農業、林業、漁業などが規定されているという建て付けでよろしいのでしょうか。

○経済産業省（三浦課長） 保険制度については、そのとおりでございます。

○林委員 ありがとうございます。

それで、先ほどのお話で、中小企業信用保険法施行令のほうは今回もいじらないというふうに断言されたと思うのですが、それはなぜなのでしょう。

○経済産業省（三浦課長） 保険制度を使う、使わないというのは、今でもやっている信用保証協会があることを北海道の例で先ほどお示ししましたがけれども、保険制度を利用せずに例えばこういうことをするという事は保証協会ごとに今でも可能で、それを今回の指摘を受けてどうやって実現していくかということ考えたときに、例えばこの先、幾つかの地域で実際にやってみて、本格的に全信用保証協会に展開しようということになると、多分、保険制度を使ったほうが合理的であると。

こういう話になってくるのだと思うのですが、1つの信用保証協会で実施をするのであれば、1つ、2つの信用保証協会で実験的に実証してみるということであれば、むしろ保険制度をいじってシステムを変えたりするコストの発生など、いろいろな問題が発生していきますので、そのようにするよりは信用保証協会ごとにオーダーメイドの仕組みを作って考えるほうがよいのではないかという方向で、今、考えているということでございます。

あと、政令は基本的にはいじらない方向で考えています。

○林委員 ありがとうございます。

そうしますと、その御判断の前提として、全ての農業経営について、この中小保険を対象にするということとはよくないというお考えがあるということなののでしょうか。

○経済産業省（三浦課長） よくないということではなくて、むしろ特区で部分的にやってみるというのは、それについて判断する材料を集める機会であると捉えておまして、最終的にこれを全国でやるべしということに政府全体としてなった場合には、当然のことながら、保険の部分も含めて考えていくことになろうかと思えます。

○林委員 これで最後です。そうしますと、多分、現在の中小企業信用保険法施行令という政令で農業などを除外しているのは「棲み分け」のような理由かと思うのですが、例えばこれを全部の、農業経営についても対象とするということは、保険の利用者からすると選択肢を増やすだけであって、必ずしも両方使う、ダブルになるということにはならないようにも思うのですが、そういった考え方についてはいかがでしょうか。

○経済産業省（三浦課長） 国費を一切投入していない、収支相償で回している仕組みであればおっしゃるとおりだと思います。他方で、そこまでやるのであれば民間でできる話ですので、民間でやる話であれば当然、そういうことであると思うのですが、やはり行政庁が一定の行政コストをかけてやっている以上、棲み分けの議論というものはどうしても出てきてもしようがないということであろうと思います。

純粋な規制ではなくて、これは支援措置ですので、当然のことながら、2つの行政機関といいますか、公的機関が同じことをやっているのはある種の無駄でもあるということで、両者の要件が違えば、むしろどちらが正しいといいますか、制度の在り方として正しいのだということをごきちんとして、やはりどちらか片方に最終的には統一をしてい

くと。

もしくは、今回は特にそうなのですけれども、例えば農業そのもの、いわゆる伝統的な農業については引き続き農業信用保証でやるのですけれども、例えば中小企業サイドから進出をしていくような場合、商工業とともに行うような場合については、むしろユーザー目線で考えても、農業の部分についてはあえて農業信用保証を使えというよりは、従来の流れの中で、信用保証協会ですべて保証するほうが合理性はあるという説明もできるかもしれないですし、それはケース・バイ・ケースになってくるのだらうと思います。

いかなる場合も両方自由に使えるということが、ある種、公的な仕組みとして正しいということにはなかなかかなりにくいという気はいたします。

○金丸座長 信用リスクの考え方で、今回、特区といえども、新しいメニューとしてお考えになれるわけですから、その信用リスクの考え方そのものはどうされるおつもりなのですか。

○経済産業省（三浦課長） 信用リスクについては、今、まさにこれは制度設計をどうするかと検討しているところですが、例えば日本政策金融公庫の農林事業、昔の農林公庫が農業の信用リスクデータベースを約2万社の農業者について作っておりまして、例えばPD値をはじき出すみたいなことは一応システム化されているものですから、そういうものを参考にしながら制度設計をしていきたいと思っております。

○金丸座長 ありがとうございます。

そのほか、御意見はございますか。

北村専門委員、いかがでございますか。これは歓迎すべきことですから、やってくれとおっしゃるのか。何でも結構ですが、御意見を。

○北村専門委員 もともと企業の中で、保証の部分だけのお話ですので、特段、規制をかけるということでは、特に今、農業の分野では六次産業化が推進されている中で、使うほうの中小企業の方々はどうやら向いていくのだということは、難しい判断といいますか、余分な労力をかけるのではないかと思いますので、これはなるべく認めた方向はいいと思います。

ただ、農業資金というものはいろいろな面で民間の金融とはちょっと違ったところがあります。そういうものを十二分に踏まえてやっていただくことがいいのではないかと思います。

○経済産業省（三浦課長） 御指摘を踏まえて検討したいと思います。

あと、1点申し上げますと、農業信用保証のほうはどうなっているか、今、私にはわかりませんが、承知していませんのですけれども、例えば信用保証協会の保証について言いますと、現在、足元でおおむね100%、金融機関経由の申し込みになっていまして、もちろん、事業者さんに信用保証協会の保証が付くということは金融機関からお話をいただくのですけれども、最終的に保証を申し込んでいただくときには金融機関経由で申し込まれるという仕組みになっております。そういう意味では、もちろんユーザー目線ということもあるのですが、

農業を信用保証協会でも保証できるようにしてほしいという要望が出てくるというのは、実は金融機関にとってどちらの制度が使いやすいかということが結構大きな影響が出ているのではないかと考えます。

いずれにしても、御指摘を踏まえて検討したいと思います。

○金丸座長 ありがとうございます。

渡邊専門委員は特にはないですか。

○渡邊専門委員 はい。

○金丸座長 田中専門委員はいかがでございますか。

○田中専門委員 基本的には特にはないのですが、やはり農業独特の与信判断というものがあると思います。与信判断をするためには、当然ながら、その業界の歴史、知見、例えば専門用語、その辺のところも、細かいところになるのでしょうけれども、与信判断をしていく上で必要な整備がかなり必要ではないかなと個人的には感じます。その辺の整備で、将来的に本当の意味で、単なる間口が広がることと利用者の利便性が高まることはまた別だと思しますので、そこら辺がこの課題なのかなと感じています。

○金丸座長 事務局、何かありますか。よろしいですか。

お話を伺っていますと、コンフリクトよりも補完性のあるようなサービスだと私は思いますので、是非とも信用リスクのところについても、歴史あるデータベースも活用できるというのであれば、是非経産省の皆さんは発想の転換を持って取り組んでいただきたいなと思います。

本日はどうも、お忙しいところありがとうございました。

(経済産業省退室)

○金丸座長 それでは、今日はちょっと早いのですが、これでワーキング・グループを終了させていただきます。

皆さん、どうもありがとうございました。