

第8回農林ワーキング・グループ 議事概要

1. 日時：平成29年11月24日（金）13:55～14:21
2. 場所：中央合同庁舎第4号館4階共用第2特別会議室
3. 出席者：
 - （委員）大田弘子（議長）、金丸恭文（議長代理）、飯田泰之（座長）、
林いづみ、吉田晴乃
 - （専門委員）齋藤一志、藤田毅、本間正義、三森かおり、渡邊美衡
 - （政府）前川内閣府審議官
 - （事務局）田和規制改革推進室長、窪田規制改革推進室次長、
佐脇参事官

4. 議題：

（開会）

新たなニーズに対応した農地制度の見直しに関する意見案について

（閉会）

5. 議事概要：

○佐脇参事官 引き続きまして、第8回「農林ワーキング・グループ」を実施いたします。
進行は、引き続き飯田座長にお願いいたします。

○飯田座長 ありがとうございます。本日の議題は「新たなニーズに対応した農地制度の見直しに関する意見案について」です。

農業競争力強化と地域経済活性化に向けた農地の利活用の促進及び意欲ある経営者や地域社会が新たな取り組みに踏み出そうとする際の阻害要因となる農地の所有者不明問題は、いずれも当ワーキング・グループの今期の主な審議事項であり、早急に対処すべき問題であると認識しております。

本件に関する意見案を準備してまいりましたので、まずは事務局より説明をお願いいたします。

○佐脇参事官 それでは、資料につきまして、タイトルは「新たなニーズに対応した農地制度の見直しに関する意見（案）」となっております。本日付、農林ワーキング・グループの名義でございます。

構成は「Ⅰ. はじめに」「Ⅱ. 対応すべき事項」という2段構成になり、最後に農地に関連するその他の事項に関連する記述を付しております。

「Ⅰ. はじめに」でございます。

我が国の農業は、従事者の高齢化や農業所得の減少といった厳しい状況に直面している。農業・農村を活性化するため、農業を産業とし、持続あるものとすると同時に、農業生産者の所得を増大させることが極めて重要となっている。

農業所得の増大に向けた対応として、生産額の増大に関するさまざまな施策の展開とともに、コストの縮減についても新たな生産方式の導入等による効率化や農地の集積・集約化等の取り組みを推進しているところである。

このうち、生産性向上のための取り組みについては、農作物の収穫量を増加し、衛生管理や環境制御を行うための高度な生産法式の導入や人手不足や安全性確保のためのロボット化、収穫用レールやカートの導入、耕土を用いない高設棚等による水耕栽培など、営農形態の多様化が進んでいる。加えて、高付加価値化や国際競争力強化を目指し、GAP認証取得等に要する衛生管理等のための設備の設置も見られるようになってきている。これらにおいては、コンクリート等で地固めした農地利用ができていますが、現在の農地法においては、農地転用に該当し、農業者の負担となっている。

農地の集積・集約化については、目下、農地中間管理機構を軸とする取り組みが進められており、平成35年度に担い手の利用面積を全体の8割にまで高めるという目標達成に向け、さらなる対応策が求められているが、相続未登記等の事情で所有者が不明な農地の存在が、集積・集約化を困難とする一つの要因となっている。所有者が不明な農地は全農地の2割に上り、その多くは実態上耕作がなされている中、これらの農地を農地中間管理機構に集めるに当たっては、法定相続人を探索し同意を集める必要があり、集積・集約化の遅延の原因の一つとなっている。

以上に示した問題を克服して、農地の利活用を進めるべく、必要な施策の方向性を以下のとおり取りまとめる。政府においては、これを踏まえ早急に具体化を進めるべきである。

「Ⅱ. 対応すべき事項」でございますけれども、1つ目がコンクリート農地の件でございます。以下の方針で関係法律を見直す必要な法案を次期通常国会に提出すべきであると書いてございます。

(1) にコンクリート敷きの農業用ハウスや、いわゆる植物工場など、農作物の栽培に必要な施設については農地転用を必要とせず、現況農地に設置できる仕組みを設ける。

(2) でございます。施設を設置しようとする際に、施設を設置しようとする者は、あらかじめ農地制度を担う農業委員会に届け出る仕組みを設ける。これにより、設置しようとするものは農地に設置できる施設か否かを事前に把握する。上記施設用地に係る税制上の扱いについては、新たな法律の施行日以降は、農地と同様の取り扱いになるよう検討していく。

過去に農地を転用して、該当する施設を設置した者については、実態やニーズを調査し、(1) と同様の扱いとする場合の課題や問題点について引き続き検討する。

2つ目でございますが、いわゆる所有者不明農地の問題でございます。

相続未登記等で所有者が不明な農地については、当該農地について固定資産税を支払う

等の管理費用を負担している相続人に着目して、以下のとおり、簡易な手続で農地中間管理機構に利用権を設定することを可能とする制度を創設すべきである。このため、関係法律を見直すこととし、必要な法案を次期通常国会に提出すべきである。

(1) 所有者不明の農地について、管理費用、ここにつきましては固定資産税、水利費等と書いておりますが、これを負担している相続人はあらかじめ明確に定められた方法により探索しても共有者の一部を確知できない場合には、農業委員会による公示を経て、20年を超えない範囲で農地中間管理機構に利用権を設定することを可能とする新たな制度を設けることとする。

(2) ですが、(1)の手続によって利用権が設定された場合において、設定に際し不明であった共有者が事後的にあらわれた場合には、利用権を解約せず、利用権を設定した者から、あらわれた共有者に対して、賃料の持ち分相当額から負担した管理費を差し引いた金額を支払うものとする。

(3) ですが、あわせて農業経営基盤強化促進法に基づき共有持ち分を有する者の過半の同意を得て、農用地利用集積計画により設定される利用権及び農地法に基づき遊休農地に都道府県知事の裁定により設定される利用権の期間、これはいずれも現行ある仕組みでございまして、同様の20年を超えないものとあわせるというような点になってございます。

(4) ですが、所有者不明の農地となることを防ぐ観点から、所有者死亡時の登記を促すための手続簡素化や徴税部門と登記部門との連携による該当者の早期特定と働きかけなど、効果のある対応策を検討することとする。

以上が2つの観点からの農地制度に関連する見直しの意見でございまして、最後に、農地制度については以上に示した課題に加え、農地の集積・集約化のための農地中間管理機構を軸とする農地の集積・集約化のさらなる推進、農地の有効利用のための流動化に資する転用期待の抑制、これらはいずれも過去の実施計画におきまして、このようなタイトルで触れている部分を指しております。これに関し、農林水産省が検討を進めており、その状況について、今後、把握し、議論をしていく。

これまで改革を進めてきた農地を所有する法人の役員要件、構成員要件の見直し、これは会社による保有割合などについても含んでおりますけれども、これらについても、その実績の把握、効果の検証を進めるとともに、その結果を評価し、これまでリース方式で参入した企業の状況等も踏まえた上で、農地中間管理事業の推進に関する法律の施行後5年を目途に、さらなる改革について検討を進めていくこととする。

これもそのときに定めた実施計画に、こういう要素を含めながら見直しをすべしと書いておりますので、改めて農地の全体の意見の中に触れた形になっております。

事務局からの説明は以上です。

○飯田座長 ありがとうございます。

ただいまの意見案に関する説明について、御意見、御質問がありましたら御言及いただければと思います。いかがでしょうか。

齋藤専門委員、どうぞ。

○齋藤専門委員 農地のコンクリート敷きについて質問なのですが、範囲ということで、先日のヒアリングであったような、ハウスの中はコンクリートであるけれども、農地となった場合、その進入路とか、その施設で何十人という社員とか、パートさんだったり、いろいろな人が働くわけなので、当然、車に乗ってくると思います。

現実問題、今はまだコンクリートではない、ハウスの前を砂利で埋め立てして、駐車場にしたことに対して撤去命令が出たという話を聞いたことがあるのです。農地を駐車場にするのではないということだと思えるのですが、コンクリート敷きのハウスの中は、コンクリートでも農地ですと、その接続の範囲、つまり道路からハウスまでの間のコンクリートとか、車も置いているので駐車場ではないのかということバツテンをつけられたら、実際の業務としては、そこにリフトが入って、10トン車のトラックがそこで出荷の作業をするわけなので、当然、関連施設ということでそれも農地の中でやらせていただければ非常に効率のいい経営になるのではないかと考えますので、質問させていただきます。

以上です。

○佐脇参事官 今回の農地制度見直しに関連するスコープは、一旦はコンクリートを敷いた農業ハウス等ということで、概要を明確にした上で、税制上の措置も含めた検討を今年の6月の実施計画に基づき農林水産省として行われている。それに関連し、より一層のよい改革に向けた意見ということになっているかと思えます。

御指摘の点につきましては、物によりましては施設を設置するという今後の運用の中でどのようなものが対象になるかということについての議論があるかと思えますけれども、その範囲につきましては、この趣旨をどの程度超えたら新しい課題になるのかということ、一度この制度の運用の中で見きわめる必要があるかと思っておりますけれども、どのような運用になるかを、恐らく次年度を含め、直ちに農林ワーキング・グループなどでもフォローアップいただきながら、さらに齋藤専門委員がおっしゃった不都合が生じたら直ちに違った改革へと結びつけていくのかなというように、事務局としては、この意見案をまとめた立場としては思っております。

○飯田座長 この農林ワーキング・グループ意見案の全てに共通するところかと思うのですが、農業者の皆様が、より働きやすく、より効率的な営農ができるように規制の改革をしていこうという趣旨ですので、大きな農業機械を入れるためには、いわゆる公道から農地の現地まで、より快適にといいますか、安全にアクセスできるようにしなければならない、こういった方向に必ずや改革は進んでいかなければならないと私自身は考えております。

意見案の中の、同じくコンクリ農地の(2)なのですが、施設を設置しようとする際に、設置しようとする者はあらかじめ農地制度を担う農業委員会に届け出る。そして、農地に設置できる施設か否かを事前に把握するというところでありますが、事前に届出であって認可ではなく、把握であって審査ではないというニュアンスを込めているという点

をぜひ強調させていただきたいと思います。

こういった届出や把握というのは、ともすると事実上の許認可であったり、事実上の審査になってしまいがちですので、そういったことがないように、また(3)にあるように、現時点ですと、農地法を超えて自己負担でコンクリ農地をつくった方につきましても、そういった農業者の方が不利になることだけではないように、つまり、先行してやられた方に不利がないような取り扱いを、今後、目指して考えていきたいと考えております。

では、渡邊専門委員、お願いします。

○渡邊専門委員 取りまとめを拝見して、これまでの議論が過不足なく、大変要領を得たまとめになっていると思いました。ありがとうございます。

2ページ目の(4)について、ちょっと蛇足かもしれないのですが、所有者不明の農地を防ぐ予防策として、現状でも既に農業委員会への届出が義務づけられていて、効果が上がりつつあるという説明がありましたが、当ワーキング・グループとしては、それ以上に一層の予防策が必要という意味で、そういう届出もあるけれども、それに加えてというところを加えられてはいかがかという、これは意見です。

以上です。

○飯田座長 ありがとうございます。

ごもっともな意見かと思います。つまり、現状の取り組みを、もちろん効果を上げているという意味で評価し、さらにという部分を少しだけつけ加えていただければと思います。

では、本間専門委員、お願いします。

○本間専門委員 ありがとうございます。

コンクリート敷地の農地適用については、長い間いろいろと議論してきた経緯もあって、一歩進んだなとは思いますが、これを契機に、土をいじることだけが農業ではなくて、その面積の上で農業に関する生産活動を行う土地が農地だという認識をもっと広めていかなければいけないのではないかという気がしますので、ぜひこれは実現してほしいと思います。

ただ、気になるのは、座長が先ほど言われたⅡの(2)のところですが。農業委員会の役割みたいなどころできちんと届け出るようになっていまして、そこで審査が行われたりするということが決してないような形で、ブリーフィングなどでもきちんと説明してほしいということと、もう一つは、いろいろな懸念があると思うのです。例えば5階建てのビルをつくって、1階だけで植物工場をやっていて、他は別用途でもその面積は全部、つまり、上まで含めて農地だという主張をすとか、いろいろな抜け道みたいなことを考えられるので、ここはガイドラインをしっかりと農林水産省で作成し、そのガイドラインに基づいて認定するというシステムをきちんとつくっていただきたいと思っています。

○飯田座長 ありがとうございます。

議長代理、いかがでしょうか。

○金丸議長代理 先ほど座長も触れられたような気がしましたが、改めて補足させていた

できますと、「Ⅱ. 対応すべき事項」の（３）に関してなのですが、このワーキング・グループでヒアリングをさせていただいたときにお越しになられた人たちの御要望は、過去にこの規制があったがために、それは農地扱いされなくてということをおっしゃっていたので、農林水産省としては、そういう方々に対してその手続がどうあるべきかは、ここで書いてあるように、課題とか問題点は洗い出していただいて、ぜひこの文章はそれに応えるために検討していただきたい。

応えないための課題と問題点について検討するのではないということを農林水産省にぜひ伝えていただきたいと思っております。

以上です。

○飯田座長 林委員、どうぞ。

○林委員 ありがとうございます。

「新たなニーズに対応した農地制度の見直しに関する意見」について、全面的に賛成でございます。

このタイトルにあります「新たなニーズ」を、これまでこのワーキングのヒアリングで多くの皆様から伺ってまいりました。この「Ⅰ. はじめに」でそのエッセンスをまとめていただいております。国際競争力を強化するということをやっているのであれば、国としてはそれを支えるような規制改革が必要であると思えます。

コンクリ等で地固めした農地利用の必要性は、営農形態の多様化だけではなく、衛生管理や、新たな農業者の、生産者の雇用の面にも反映します。また、ここでGAP認証も出ておりますけれども、ともかく今の土を前提にした農業のあり方では、農業の国際競争力強化もままならないということに関係者のヒアリングで伺ってまいりました。ぜひ待ったなしで、実効性のある改革をしていただきたいと思えます。

その際に問題になるのが、Ⅱの１. の（１）にあります「農作物の栽培に必要な施設」が実際にどの範囲までかという点であり、まさに齋藤専門委員が最初に質問されたような問題であると思えます。ぜひ、実態のニーズに合った改革として、この施設の在り方についても御検討いただきたいと思えます。

２番目の「相続未登記農地の農業上の利用の促進」については、これまでもこの点が大変な問題であるということが指摘されていながら、実効性のある手当ができなかったところです。ぜひ今回の、所有者死亡時の登記を促すための手続の簡素化、徴税部門と登記部門との連携を進めていただきたいと思えます。

以上です。

○飯田座長 では、議長。

○大田議長 金丸議長代理が言われたことと一緒なのですが、「Ⅱ. 対応すべき事項」の１. の（３）です。これまで過去に農地を転用して該当する施設を設置したケース。これまで不利になるにもかかわらず、生産性を考えて、あるいは労働環境を考えて、あえてやってくられた方がこれで不利にならないようにするというのは大変重要だと思います。

ここに「引き続き検討する」とあるのですが、この引き続きが長くならないように、新たな制度をつくる時に対応が考えられるように迅速な検討をお願いしたいと思います。

○飯田座長 いかがでしょう。

むしろ「引き続き」を、もう少し急ぐ表現等に改めるとしたらどんな語があり得ますか。

○大田議長 「引き続き」をとればいいのではないのでしょうか。

○飯田座長 なるほど。承知いたしました。

いかがでしょう。

「引き続き」をとりまして、できるだけ早目に検討する。

○大田議長 「直ちに検討する」でいかがでしょうか。

○飯田座長 そうですね。

○金丸議長代理 検討するというと、引き続きというのはだらだらとという意味もあるのですが、このままつながって、継続してといった意味もある。どちらでもいいかと思えます。

○飯田座長 例えば「早急に検討する」とかいかがでしょうか。

そのほか、何かございますか。

では、吉田委員。

○吉田委員 これはいろいろな規制改革に言えることなのだろうと思うのですが、特に農業分野では、現場にいる方々が高齢化していて、どちらかというところと地方で従事しておられると思います。そうした方々にこういった激しい変化を、うまくポジティブにメッセージが伝わるように、いろいろな“見える化”はしたほうがいいのだろう。その際、ITを使って、現場の方々の末端まで伝わるのかどうか。高齢者の方々などが中心ですと別の工夫が必要かもしれません。

そういう中で、うまく皆様のフィードバックなども拾い上げられるような工夫であるとか、変革に対してこういった声が反映されているなど、皆さんが積極的に自分たちの事として参画できるような雰囲気づくりというのは、実はとても大切なのだろうと感じています。

○飯田座長 ありがとうございます。

実際、各地域の先進的な取り組みをされている農業者の方にお話を伺うととかは、耳も早いし動きも速い。新しい制度、新しい技術の情報収集を怠らず、良いものは積極的に導入し、注目されています。そういった方の成功事例が地域の他の農業者の方にもどんどん広がっていく。そういった形で、例えば今回の、いわゆる農地に関する取り扱いの変化についても意識が変わっていくことを期待したいなと思います。

そのほか、何かございますか。

では、齋藤専門委員、お願いします。

○齋藤専門委員 農地の登記の問題なのですが、私は経験がないのですが、仮登記という形で、例えば金融の問題で差し押さえということで名義が変わっているとか、仮登

記ということで、全くそのところに存在しない人の登記になっていることも現場で聞こえているのですけれども、ちょうど今、農地中間管理機構に中に入ってもらおうという中で仮登記になっているという農地が出てきたりして右往左往している現場を知っていますけれども、そういった問題の解決策は何か。

実際、農地は農業者でないと所有できないはずなのですが、現実是一般の人にどんどんいっているものですから、相続の問題で東京の人が相続権を持っていて、当然、個人資産として登記がなっていくとか、どういうわけか知らないけれども、金融機関が仮登記というだけで押さえているという農地が現実にあるものですから、それも引くくめて、きちんと農地問題を解消していただきたいと考えます。

○飯田座長 ありがとうございます。

(2)等に近いかと思うのですけれども、利用権を設定後に権利者が事後的にあらわれた場合に、賃料の持ち分から負担した管理費用をしっかりと引いた額で、金銭解決できるというのが非常に重要なのかなと思います。

実際、大変言葉は悪いですが、ごくごく小さな持ち分を持っているだけでごね得になってしまうような形で、しっかりと負担管理費用を差し引いた金額での割り戻しになるというところを、今後この制度自体、運用の中でガイドラインといったものを引いていく必要があるのかなと思います。

ほかにいかがでしょう。

ありがとうございました。

では、ただいまの意見案に関して、いただいた意見と修正については、今回は私に一任いただければと存じます。

委員、専門委員の皆様からも御異存ありませんか。

(「異議なし」と声あり)

○飯田座長 ありがとうございました。

それでは、そのようにさせていただき、規制改革推進会議農林ワーキング・グループの意見として公表したいと思います。

これで本日の会議を終了いたします。

お忙しいところ、参集いただきありがとうございました。

最後に、事務局から何かありますか。

○佐脇参事官 次回の日程につきましては、また後日、調整の上、御連絡いたします。

○飯田座長 それでは、会議を終了いたします。

お疲れさまでした。