

第13回EPA・農業ワーキンググループ議事要旨

(開催要領)

1. 開催日時：2007年10月22日(月) 9:00～11:00
2. 場所：中央合同庁舎4号館509会議室
3. 出席者：

主査	浦田 秀次郎	早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授
メンバー	大泉 一貫	宮城大学事業構想学部教授
同	高木 勇樹	農林漁業金融公庫総裁
副主査	本間 正義	東京大学大学院農学生命科学研究科教授

(議事次第)

1. 開会
2. 議事
農地改革について
3. 閉会

(配布資料)

- 資料1 農林水産省提出資料
資料2 参考資料(第11回EPA・農業ワーキンググループ 農林水産省提出資料)
-

(概要)

○浦田主査 ただいまより「EPA・農業ワーキンググループ」第13回会合を開催する。

本日は、農林水産省より、前回同様、井出官房長、高橋経営局長、中條農村振興局長に御出席いただいている。

本日も、前回に引き続き、農地改革の進め方について討議を行いたい。

まず、農林水産省より、あらかじめお送りした質問について御回答いただき、その後に自由討議を行いたい。

それでは、まず、農林水産省から質問への御回答をお願いしたい。よろしく願います。

○井出官房長 事前に質問事項として3点いただいているので、まずそれについて御説明をいたしたい。

まず、第1点目の「所有から利用へ」ということで、農地法体系をどう見直

すか、あるいは農業経営基盤強化促進法、農振法の再整理が必要ないかということから発した御質問であるが、以前から申し上げているように、我が国の農業を足腰の強いものにしていくために、私どもは4点の課題があると考えている。

1 番目として、農地の面的集積を促進する必要がある。

2 番目として、多様な主体の農業参入を促進する必要がある。

3 番目として、耕作放棄地を解消し、新たな発生を防止する必要がある。

4 番目として、優良農地の確保の必要性である。

この4つの課題については、いずれも農地と密接に関わるものであるので、農地に関する制度・政策を中心に、現場の実情を踏まえつつ、課題解決のための基本的な方向性のとりまとめに向けて、今、各方面と議論を積み重ねているところである。

制度の具体的な見直しの内容、政策手法については、特に法制度がどのような形になるかということは、見直しの全体像だとか、法制的な体系の中で、内閣法制局ともよく協議の上、整理を行っていくこととなると考えている。

御指摘の3つの法律等については、法体系が複雑でわかりにくいなどの意見があることも承知しているが、農地法と基盤強化促進法というのは、規制法と促進法の関係にあり、農地法が一筆統制であるのに対して、農振法は区域ごとの統制であるといった、それぞれ法律の性格も異なっているということを勘案する必要があると考えている。

農地の貸借と新規参入に関する事項については、所有から利用への観点で、農地はあくまでも有効利用するとの理念に立って利用を促し、効率的な利用を確保する仕組みとしていく必要があると考えている。

また、基盤強化法における認定農業者、いわゆる効率的かつ安定的な農業経営を育成する仕組みを規定しているが、この中で基盤強化法においても、農地に係る事項を定めている。これは、基盤強化法はあくまで農業経営を育成していく法律であるが、その経営を育成する上で、農地の利用集積を進めていくことが1つの大きな重要なポイントであるということであるので、1つの法律の中で体系化されているものである。引き続き、この世界では一体的に扱うことが適当であると考えている。

2 番目は、耕作放棄地に関して、特に耕作放棄をしている農家の態様であるとか、限界集落等の地域の態様に応じた対策をきめ細やかにやるべきではないかという御質問である。

耕作放棄地の解消については、前回も御説明したように、農業上重要な農振農用地区域を優先して取り組むこととしており、耕作放棄地の状態、発生原因、所有者の意向など耕作放棄地の実態を把握した上で、担い手への利用集積や企

業参入、あるいは簡易な基盤整備、飼料増産・放牧等の農業利用を図ることを基本にして、担い手不在等の特別な事情がある地域においては、当面、集落の共同作業等によって農地の保全管理を促していく。また、長期間遊休化した農地については、植林転用等非農業利用に誘導することを考えている。

その際、耕作放棄地の所有者の実態にも配慮していかなければならないとは考えており、具体的には、土地持ち非農家や主業農家以外の農家が所有する耕作放棄地については、営農意欲が低いことが耕作放棄の原因と考えられるので、営農再開が可能な耕作放棄地については、営農意欲が高い担い手等への集積を促進することが必要であると考えている。

このため、耕作放棄地の解消に係る基盤強化法に基づく市町村長の勧告等の法的規制については、発動基準をより明確化する等により、発動しやすくし、営農意欲の高い担い手等への集積を進めることを検討していきたいと考えている。

また、限界集落については、現在、中山間地域等直接支払い等の条件不利地域に対する生産条件などの格差是正対策、あるいは集落機能強化に向けて、農地等を地域ぐるみで保全する農地・水・環境保全向上対策などの活用により、耕作放棄地の解消を図っていきたいと考えている。ただ、多様な主体による農業参入を促進してもなお、担い手が不足する集落で生産条件が悪く長期遊休化している耕作放棄地については、先ほど申し上げたように、山に戻す等の誘導をしてまいりたいと考えている。

3番目、従来、議論が集中しているところであるが、面的集積システムの調整方法、あるいはデータベースの整備等についての御質問である。御指摘いただいたように、経営政策の観点から、農業者の自由な経営展開を可能にする条件整備を行っていくことが重要であり、その1つとして農地の面的集積の促進も位置づけられるのではないかと考えている。

一方で、農地の面的集積については、そもそも権利移動や地権者や担い手といった当事者の意思に任せていては限界のある分野であり、今まで農地保有合理化事業を推進していた中でも証明されてきている。

また、公的組織によるあっせんや仲介が必要である。つまり、担い手の方は今、それぞれ努力をして農地を集めておられるが、それぞれ個人の力ではもうどうにもならない。だれか公的な組織で調整してもらうなら喜んで事業に参加するといった声が現場においても多く聞かれる。私も日本中歩いているけれども、各地の法人経営者、あるいは担い手の方々から、是非ともそういう組織をつくってほしい、個人対個人で調整するのはもう限界である、という声を聞いている。

このような面的集積を加速化させるためには、一定の政策関与が必要である

という認識の下に、面的集積のための事業を行う主体として面的集積組織を市町村ごとに位置づけ、その中で専門的に集積を担うコーディネーターが現場に積極的に働きかけを行って、集団的な権利移転の計画の案を作成し、担い手に農地を面的にまとまった形で貸し付ける仕組みを構築する方向で検討を行っているわけである。

このようなシステムは、現行の農地保有合理化事業を活用して成果を上げている地域があるけれども、この場合においては、この間に立っている農地保有合理化事業の実施主体であるＪＡや市町村公社の活動が活発であり、また、その中で推進役を務める人がいたという実態を踏まえて、制度設計をしているものである。

また、現在の権利移動の太宗が市町村域を中心とした近距離であること、地域の実情に応じたきめ細かな取り組みが必要であるということから、面的集積組織を原則として市町村単位で位置づけ、市町村の方針の下で集積を行う制度設計をしているところである。

農地保有合理化事業も、最初、県の農業公社でやるということで、県単位でスタートしたけれども、結局、県単位でやれることには限界があって、その後、市町村単位に農地保有合理化事業をやっていただく主体をつくっていったという経緯からいっても、やはり県単位でこういったことを調整するには難しい面があると考えている。

この場合、面的集積組織やコーディネーターを同一区域内に複数置くことになると、かえって異なる主体が農地を引っ張り合ったり、責任の所在が不明確になることで混乱が生ずるおそれがある。すなわち、担い手の側から言えば、自分の農地を１か所に集めてほしいわけであるから、そういうところで集めてくれる主体が複数あって競争するという事態は、結果としては連担した圃場が形成されるのではなくて、互いが集積に成功したところが、また別の形でパッチワーク状になってしまう可能性が非常に高いと思っている。

なお、面的集積組織の主体については、そういった役割を果たすことのできる組織であればよいと考えているが、現行制度下で農地保有合理化事業により集積活動を行っている市町村公社やＪＡ、この中でもしっかりやっているところということだが、更には現行の事業は行っていないが、ハード事業と一体的に集積を行っている土地改良区、またこれから既存の組織の協議体などが想定されるのではないかと考えており、面的集積促進のためだけに新たな組織を立ち上げるところは、実際には少ないのではないかと考えている。

また、コーディネーターについては、先ほど来申し上げているように、土地の権利調整を担うという性格上、出し手、受け手といった地域の農業者から信頼されている人であることが重要であり、それに足り得る者が選ばれるよう詳

細な制度設計を行うに当たっては十分に意を尽くしていく考えである。

また、データ整備については、御指摘のとおり広域な単位で制度設計する必要があると認識しており、面的集積を促進するための前提としては、農地に関する詳細な情報を県段階で一元化して関係機関に提供する仕組みを構築して、更にそのうち一部の情報については、新規参入者等が農地に関する情報を得られるよう、全国規模で提供される仕組みを構築することを検討している。

こうした情報を活用することにより、経営者自らのニーズに応じた自由で多様な経営を後押しできるものと考えている。

こういった農地情報の一元化であるとか、コーディネーターの育成など、面的集積導入に関する支援措置については、現在、平成20年度予算要求を行っているところである。

御質問に対する回答は、一応、以上である。

○浦田主査 どうもありがとうございました。それでは、自由討議に入りたいと思う。御自由に御発言、御議論をお願いしたい。

○大泉メンバー まず、質問事項1に関することだが、農地問題に対して何らかの方向性を見出していくことが、当初の、私どももそうだし、農林水産省も合意された事項だと思っている。そうなると、やはり重要なのは何のために、またどの様に農地改革を進めるかということだ。それは、経営体の育成をどのように図るか、体質強化をどうするかということ、そのためだと思っている。そういう認識でいた。

そう考えた際に、足腰の強い農業をつくるため、規制法と促進法の関係は一体どうなるのか。つまり、農地法と経営基盤強化促進法との関係はどうなるのか。そこは、一体的に整備する必要があるのではないかという問題意識が第1点。

第2点目は、農地を農地として保全することが大事だということは、恐らく共通認識としてあろうかと思うが、そうなると一筆管理と面的管理の関係、これはもう旧来から言われているような内容ではあるけれども、先の目的にあわせたこれからの施策として、それらをどのように整合性を持たせて運営していくのか。一筆管理が本当に必要なのかどうか、面的管理だけでいいのかどうか、そうしたところまで深めないといけない。そうしたところを、少しお教えいただきたい。

また、担い手への集積といった場合に、後の面的な集積のところとも関係するが、集積の仕方が今のままでいいのか。今までのようなやり方で余り成功してこなかったわけだから、これからは違った仕組みでやってみる必要があるのだとも感じるが、今までのやり方と異なった提案のように思えない。それが3点目。

耕作放棄地との関係でいうと、耕作放棄地には前回のこの会議で中條農村振興局長とも大体意見が一致したと思っているが、多くは規制改革をして、今までの農村にある色々な規制を取り払って、さまざまな人の知恵を入れなければいけない、多くの国民の知恵を入れなければいけないというところが、耕作放棄地の解消に貢献する、あるいは中山間地農業を振興する1つの大きな手法になるのだと思っている。中山間地では、農業活性化の観点から、規制改革の大きなターゲットになっているのが規制法としての農地法だと思うが、そういった意味からも農地法と促進法との関係を整理して、もう少し多くの国民に開かれた農業をつくり、活性化するために大胆に提案する必要があると思う。

さらに言えば、実は65歳以上の方々が60%以上になっており、日本農業全体が中山間地化している。であるから、耕作放棄地問題は耕作放棄地問題だけではなくて、日本農業全体の農地の未来図といった感じである。農業の活性化は農地制度の有り様と深く関係しているというのが、4点目の意見である。

○浦田主査 今の大泉メンバーの質問、コメントについて、農林水産省からお答えをお願いする。

○高橋経営局長 まず、1点目の規制法と促進法の関係だが、先ほど官房長が申し上げたように、基本的には基盤強化法と農地法で典型的に表れてくるのだろうと思っているけれども、基盤強化法の場合には、いわゆる担い手と言われている認定農業者の方々の農業経営は、別に耕種農業に限らず、あらゆる農業経営体を想定している。

その中で、耕種農業の部分について見ると、土地の利用集積がしやすいように一定の賃借権については、農地法の規制から外れて借りやすくしていこうという形にしている。

實際上、この2つについて、一本の法律にできるかどうかという議論だと思うが、私どもの方は、とにかく借りやすくすることを更に進めてまいりたいというのが大前提である。したがって、法形式上これができるかどうかということについては、先ほども申し上げたように、法制的な整理の議論だと思っている。認定農業者についても、先ほど申し上げたように、単に土地利用型農業だけではないところが入っている。そこに対して金融措置であるとか、別途のさまざまな支援措置が入っているので、その中の1分野と言っただけではないけれども、その部分の規制部分であるので、そこは本当にできるのかどうかというのが、まだまだ法制的な議論としてはいかがかと思っている。

次に、一筆管理と面的管理の関係だが、これも面的管理というのは農振法、一筆管理が農地法という2つの法律の関係ではある。農振法の面的管理というのは、どういうことを想定した面的管理であったのかということであるが、これはどちらかというと農業内の整理と、農業内における土地利用をどうするか

という部分も若干はあるけれども、一番大きいのは、やはり他の用途との間の調整、それは環境の利用だとか、森林的利用だとか、一番そこで調整しなければいけないのは都市的利用だけれども、そういう多用途、土地について農業的に使うのか、それとも農業外、他の目的との間での調整をどうするかということが、この農振法の主たる分野である。

それは、国土利用計画法という全体の法体系の中で、五法指定のような形で言われている。自然公園とか自然環境、都市利用、森林利用、農業利用、そこでテリトリー制限ではないが、そうやっているのでも、もちろんそこは優良農地の確保という観点から、きちんと考えなければいけないけれども、面的集積というのは農業内でどうすべきなのか、農業内の土地利用をどう考えるべきか、ということになると、それは農地法の一筆ごとの土地が担い手に、どういうふうに集まるのか集まらないのかということだと思っている。

したがって、一筆管理と面的管理の並立ということについては、農業と他利用との間の調整という目的には面的管理が中心。一筆管理に関しては、どちらかということ、今の農業的な立場でいけば、集積をまとまった形でやることについては、面的な利用調整というのは難しいのではないかと思う。

3つ目に担い手集積だが、これはもう本当に私もずっとこれをやってきて、なかなか今までの手法では限度があったということである。いろいろな想定をして、新しい手法を考えているわけであるけれども、やはり実際現場、日本国中には、将来の方向性について我々にヒントを与えてくれるような立派な取り組みもあるとすると、これをなるべく一般化することで対応していきたいと思っている。

そうすると、先ほどの説明にもあったように、例えば農地保有合理化事業の中で、どういう地域がほかとは違ってうまくいったのかということをも更一般化していく手法を取っていくことが重要ではないかと。もし、別にこういう手法でやっている、今までの発想とは全然違う発想でこうやっているというものが現に存在するのであれば、それを拾い上げることは可能なのだけれども、実際上そういったものがなかなか我々としても耳に入っていない。私どもの調べている範囲で出てこないということであるので、先ほど言ったような、現にあるものから発想していっているということが現状である。

耕作放棄地の基本的な部分については、後でまた中條局長からお話していただきたいと思うけれども、耕作放棄地をきちんと活用することについては、やはり多様な主体がどのような形で入ってこられるかということ、一番重要だと思っているので、ここのところを何とかしなければいけないと思っている。

ただ、それ以前に、耕作放棄地の実態、本当に既に木が生えてしまっている

ような、端的に言うと昔、養蚕地帯でクワをつくっていたけれども、そのクワがもう家具ができるようなところまで育ってしまっているようなところを、農地開発的な手法までしてやるというのは、やはり耕作放棄地というものでは一緒なのだけれども、政策選択としてはいかがなものかという感じがするので、まずは耕作放棄地の実態を踏まえた上で、例のA B C D区分ではないけれども、そこをベースにどういう形でいくことが選択肢としてあり得るのか。そのために必要な多様な参入を、今やっている以上に進めていくことが重要ではないかと思う。

○浦田主査 中條局長、今の耕作放棄地についてどうか。

○中條農村振興局長 耕作放棄地については、今の高橋局長の話にもあったが、トータルとしての耕作放棄地面積は統計上把握されているが、実態としての現状把握が必ずしも十分にできていないという状況である。これを急がなければならぬ。現状を把握すると、当然、耕作放棄地が発生する色々な原因や理由が明らかになる訳であるけれども、それに対しては、これが主たる手法だというものは恐らくないのではないかと思っており、そこはかなりきめ細かに対応していかざるを得ないのではないかと思っている。

平成12年から16年まで中山間直接支払いの第1期の施策を行い、四百七十数ヘクタールの耕作放棄地が解消されて農地に戻ったが、これも非常に有効な手法だと思うけれども、やはり1つの手法であって、これですべて解決するというのではない訳である。恐らくこういったところを丁寧に対応していく必要があるのではないかと考えており、まずは実態を把握することが急務であると考えている。

○浦田主査 ありがとうございます。大泉メンバー、何かあるか。

○大泉メンバー 今のようなお答えが、多分出てくるだろうとずっと思っていたが、論点は何かということ、やはり農業を国際競争力のあるような形で強化したい、農業経営を発展させたい、農業の産出額を拡大したいということが1つ。このまま衰退させていいのかということだろうと思う。その際に、農家の農地所有を守っていくというスタンスが相変わらずおありなのかどうかということ。これは、農地が有効に利用されるという観点が先だろう。だれが所有しようが、農業的に利用されていけばいいというスタンスに立つとするならば、農地を農地として有効に利用しかつ保全するというに農地法は十分に機能しているのかどうか。農振法だけでもいいのではないか。むしろ、農地法があることによって農業の活性化が阻害されているのではないか。規制がかかりすぎるのではないかということが、1つの論点だろうと思っている。そのことが、同時に集団化をも阻害している原因になっているのではないかと。

したがって、農地を農業用地として利用するという、あるいは集団化を

阻害している農地法に対して、改正を加えて規制法ではなくて促進法や、あるいは面的管理をする農振法等々との整合性をその点で取っていく必要があるのではないかという事を1つの考えとして提起したいのだが、その点はどうか。

○浦田主査 高橋経営局長、どうぞ。

○高橋経営局長 農地を農地として保全するという事は、もちろんそこで使っている担い手をきちんと強くしていくということと、もう1つは、例えば日本全国で農地というものを、どれだけ、全国で幾らという、1つの農地の確保目標のようなものだと思う。この辺は、食料生産基盤としての農地をどれだけ将来に向けて確保していくのかということだと思うけれども、どちらかというところ今のお話のメインの方は、その上で展開される経営体を強くするというよりは、農地をどれだけ確保していくのかということに対して、どのような規制をしていくことが妥当なのか。それを一筆統制で行くのか、面的な統制で行くのか、面的統制でいったらいかがだろうかというようなお話だと理解したのだけれども、例えば農振の制度の中で、そういったものについて、本当に確保し得るのかどうかという議論だと思う。それは、農業用として、ここは使うんですという形で、一定の基盤整備が行われたところが、1つの優良農用地として出て行くわけであるけれども、常にそこは他の利用との間の調整行為が行われる。それは、いわゆる個人の一笔ごとの統制ではなくて、その土地がどんな利用状況にあるのか。だれが所有しているかというよりは、その土地が当該地域において、市街地と隣接しているのかとか、そういう形で土地の状態が決まってくる状況である。

であるから、土地の状態が決まってくる以上は、例えば個人がどう思おうと、個人の意思とは関係なく、ある意味そちらの方がいいというような状況になってくる。

そうすると、ここで問題なのだけれども、土地の値段が他の用途と農業の用途で使う人の中で選択が可能ぐらいのレベルの差しかない場合であれば、それは個人の云々も含めて、多分かなり調整された形になるわけだけれども、一部のところを除いて、大幅に差がある中において、面的な規制だけで、今、申し上げたことが農業者自身も含めて本当に調整が可能なのか。農業者自ら、あるいは新しく農業に参入した人も同じであるから、例えば農地の価格では安く買えたとして、転用価格のところには必ず転用期待の利益が、キャピタルゲインが生じてくる。そのところを想定しながら、うまく確保できるのかと言うと、面的な規制だけで本当に大丈夫か、一笔ごとの転用規制とセットでやらずに大丈夫かというのは、私ども行政としては自信がない。かつ、それを行っているのは国だけではなくて都道府県・市町村行政という形になるけれども、市町村行政の開発志向行政ということは、それはもう十二分に皆さん御承知だろうと

思うから、その中で行政全体としてきちんとできるのかということになると、今の2つの政策の組み合わせで、やはりまだやる必要があるのではないかと思う。

○本間副主査 今のお話は、失礼を申し上げれば、ちょっと論点がずれている気がする。後半のお話というのは、言わば今の農地法の転用規制の強化であって、ゾーニングと併せて具体的に転用するか否かは農地法で今やっている。だから、転用を規制するためには、ゾーニングだけではだめで、権利移動そのものに規制するというお話だろう。それはわかるのだけれども、全体のお話というのは、むしろ認定農業者というか、経営を育てるという観点から農地法が必要だというおっしゃり方をしていたのではないかと思うが、転用規制の方で言えば、それはまた別の形で、ゾーニングの強化ということになるのかどうかは別として、もっと効率的なやり方があるのではないか。つまり、農地法にいろいろなことを、経営安定のことも覆いかぶせれば、転用期待の抑制措置のことも覆いかぶせればという感じで、何か農地法にかぶせているものがあり過ぎてよく見えてこない。だから、もっと一本化して、農業者全体の育成、あるいはだれでも入ってこられるような農地体系にすべきだというのが、我々の考え方なのだけれども、そのウエイトがどうも違っている気がする。

だから、大泉メンバーが言われたように、むしろ農地の有効利用という意味では、いろいろな主体が入って行って、そこは面的に確保されているならば、その中でだれが使おうが、最も効率的に農地を使う人が最も優先権があるべきだという観点に立てば、転用期待の方は別途議論する必要があるのではないかという気がする。もっと端的に言えば、転用期待の問題に農業全体の今の効率化の問題をすり替えているような気がしてならない。

○高木メンバー 少し関連して、どうもお話を聞いていて、それからこの回答の御説明をお聞きして思ったのは、やはりどうも経営に対する基本的な考え方が違うのかなと思ったわけである。なぜかと言うと、経営という切り口からいけば、農地も1つの経営資源にすぎないわけである。この御回答の中に、農地の利用集積も農業経営育成の上で大事だから、1つの法律体系で体系化されている。これは、ただ現状そうしているということを御説明されているだけで、一体的に扱うことが適当という論理にはつながらないと思う。経営という観点から、本当に所有から利用ということに切り替えるというなら、こういう御説明でなくても御説明が可能ではないか。要するに、経営を中心として農地も1つの経営資源として扱うという考え方に立てば、今、本間副主査もおっしゃっていたけれども、また大泉メンバーも言われていたけれども、全く別の考え方で法体系を組み直すことができるのではないかと思う。

基盤強化法は、たしかウルグアイラウンドの決着の相当前に成立したものと

思うが、今、新基本法ができて、まさに経営体を育成していこうというときに、ここにも書いており、基本法もそうなのだけれども、効率的かつ安定的な農業経営ということであるが、この効率的かつ安定的という内容は、余り説明をされてない。それで済んでいたということかもしれないし、済んでいたのだと思う。

ただ、もうこのときになれば、いろいろな議論が今、出ている。小規模農家をどうするかとか、そういうことからいくと、やはり効率的かつ安定的な農業経営というものを、きちんとその内容及び経営というものはどういうもので構成されて、どういうふうに行行政としてそれをとらえるのかということとは、やはり必要な作業ではないかと思う。

それがないと、なかなか経営の1つの資源である農地の問題、それから後で集積とかの問題にも関連するけれども、どうもかみ合わない。その原因がどうもそこにあるのではないかという感じがした。

また、ここの御回答の1番目に、4つの視点を掲げて、農業を足腰の強いもの、足腰の強いというのは、これまたよくわからないというか、わかるといえばわかるけれども、私の理解では経営としてしっかり、また農業でしっかりと所得を確保していく、そういう経営ということだと思うけれども、そういうことから4つの点が掲げてあるが、この4つで本当にそういう経営が、この課題の解決だけでいいのだろうか。それはやはり経営という視点をもっときちんと位置づける、そこから課題をもっと明確に出していくべきではないかという意味である。

○浦田主査 今、本間副主査、高木メンバーから御質問があったが、いかがか。

○井出官房長 効率的かつ安定的な農業経営を育成するというのは、新農業基本法でももう位置づけられているわけである。その下の経営展望というのを示していて、土地利用型農業であれば、二毛作できる地域、あるいは一作しかできない地域ごとに、それぞれ大体個人経営であれば15ヘクタール程度で持っている機械が完全燃焼して、一番効率的な農業経営ができるだろう。そのときに、目標とされる所得は700万程度ではないかというものは、経営展望として示している。

だから、今、問題になっている品目横断的経営安定対策でも、そういった効率的かつ安定的な農業経営に育っていく過程を、どういうふうにとらえて、どのぐらいの期間でキャッチアップするか。そういう人を対象にして経営安定対策をやる。そのために、金融面でも税制面でも、そこに担い手として登録された人には、いろいろ面倒を見る。

だから、1に書いてあるのも、今回の農地制度についての改革というのは、そういうことをやってきた上で、一番難しくて残された面が農地の問題である

うと。その農地の問題を解消するに当たっては、特にこの4点に意を用いてやっていかなければいけないだろうということである。

であるから、あくまでしっかりした経営体をつくるために、農地制度面でどういう手直しをしていくことが必要か、そのための視点はどうかということで、我々は議論をしているつもりである。

だから、今、高木メンバー、大泉メンバー、本間副主査が言われたように、農業経営という面で農地を照らすと、1つの手段である。農地のサイドから照らすと、今、申し上げたように、農地をめぐる規制の面もあるし、農地をめぐるそれを本当の担い手に集積していかなければならないという面もあるので、そのライトをどちらから当てているかという違いではないかという感じはする。

法律の形としては、今、申し上げたように、また、本間副主査もおっしゃられたように、農地法には多様な役割というか、多様な面がある。もし、農地法を分解して、そういった統制面というものに純化するということになる、今の農地制度は絡み合っているから、果たして制度的にそういうものをうまく仕分けられて、経営面という面から見た農地というのと、統制面から見た農地を分けられるのか。経営面から見たときは手段にすぎないのだから、手段の1つとして基盤強化促進法でなくても、農業経営何とか法かもしれないが、その中の一部に農地が入ってきて、経営面から見た農地制度は、完全にそこだけ読めばわかるというふうになるのがわかりやすいということだと思うが、果たして農地の持っているもう一方の面とうまく切り離して仕分けられるかというのは、実は基盤強化促進法をつくったときに、私は法制局参事官を務めていたけれども、非常に難しく、この基盤強化促進法をつくったときも、かなり議論のあった点である。

であるから、2にまとめているが、なかなかそういった面で法制度上どういう形になるかというのは、これはどういうことをしたいのかという議論の上にそれを置いてみたときに、そういう制度が本当に成り立つのかという面がある。農地の場合には、まさに権利としては憲法上の問題も絡んでくるから、そういった点で果たして整理ができるのかという点については、今後何をやるのかというのを決めた上で整理をしていかなければならない問題だと思っている。

○本間副主査 関連で、認定農業者は基盤強化法に張り付いているから、認定農業者そのものを育成していくためには、基盤強化法が必要だという論理だと聞いていたけれども、そこがよくわからない。つまり、担い手への支援というのは、いろいろな形で取れるはずだし、今、基盤強化法をつくるときに御苦労なされたというお話があったけれども、その論理がどうももう1つわからない。担い手というのは支援であって、いろいろな形の仕組みがあっただろうと思

う。何も基盤強化法だけの攻め口ではないということがあっていいと思うけれども、その辺り、もう少しお教え願えるか。

○高木メンバー 今、効率的かつ安定的な経営体、これは基本法に書いてあるというのは、そのとおり。それがどういうものかということも、経営展望や構造展望で書いてあるということもそのとおりである。

ただ、もう基本計画の改訂が2回目ということであり、1回目につくった経営展望、構造展望で、一体どこまで達成できたのか。その検証をなされた上で2回目のものが出ていると思うけれども、これは1回目より、たしか私の記憶では後退している経営展望も一部あったように思う。

要するに、効率的かつ安定的な経営体という言い方で、経営展望、構造展望を示しているからという段階を、もう超えているのではないかということである。やはり経営というものにもっときちんとしたライトを当てて、例えば経営展望、構造展望を計画で出しているのではないかということだけれども、そういうものをよりきちんと位置づけていく、経営というものがどういうもので構成されて、それをどういうふうに全体的に支援していくのかということを引きちんとして出すべき。

認定農業者の問題を言っているのは、あの当時はやはりお上が認定して、そしてそれを担い手として位置づけるという手法の段階だったと思う。しかし、いろいろな動きを見ていけば、むしろそれを超えた対応を始めている。まだ点かもしれないけれども、その点をもっともっと育成するのも恐らく農政の方向だと思う。

そうすると、やはり認定農業者ということにならないと、またはそれしか担い手の道はない。これは、自由で多様な経営展開ということをやりたいながら、それに反している。いろいろな政策との絡み合いを見れば、これはいつも申し上げるけれども、生産調整は絶対守れ、守らなかつたら認定農業者を外す、集積の事業の対象からも外す、こういうことが実態として行われている。それを役所が指導しているかどうかはともかく、1つしか認めてないから、そういうことが起こる。

私は、逆に言えば、もう認定農業者という仕組みでない仕組みの方が、より自由で多様な経営展開を促していくことになる段階に来ているのではないかという趣旨で、先ほども申し上げた。

それから、ライトの当て方の問題ではないかとおっしゃったけれども、ライトの当て方も大変大事であって、やはり今の時点では、単なるライトの当て方ということではなくて、こちらに当てることが非常に大事な段階に来ているということではないかと思う。

○浦田主査 どうぞ。

○井出官房長 我々も新基本法下で基本計画の見直しを行い、まさに経営ということに着目して、農家の選別だという悪評もあるけれども、担い手を志向する農家に経営安定対策が集中していくということを鮮明にした。

そういう方向性の下に制度を組み立て始めているということであると思うが、現実にこの1年やってみて、今の農業、特に土地利用型農業をめぐる周囲の状況が、現在の豊作でないのに米が過剰であると。そのことによって米価が大幅な下落をしており、かつそれで品目横断で農家を分断したことによって、品目横断の対象外になった人間がますます生産調整を守らなくなったから、こういう形で米余りになって米価が下がっているという批判を、今、私たちは一身に浴びている。

であるから、そういう方向に踏み出していることは間違いなく、現在そういう方向性が正しい、それは曲げられないし、変えるべきではない。しかしながら、現実に起こっている問題としては、地域によっては作況が90近くであるにもかかわらず米の値段が1,000円、2,000円下がっていて、ダブルパンチで収入が今年の7、8割であるという状況下で、新制度が機能していないとか、あるいは自分たちは生産調整を一生懸命守っていたのに、これではやっていけない、あるいは、集落営農を一生懸命立ち上げてくださった全国何百という集落があるわけだが、そういったところで制度設計と実際の収入が大いに乖離していて、1年目でこのままでは解散をせざるを得ない、あるいは、大規模でやってらっしゃる方も、こういう米価の下ではとてもやっていけないということで、今は相当な状況になっており、そういった中で本筋をどうやって守っていくかということで、我々は腐心しているという状況である。

だから、理想はわかるが、そういった周囲の状況の中で、波間にもまれる小船のようになっているわけであり、その中で羅針盤を頼りに、どうもこちらの方に行かなければいけないと突き進んでいるという状況であるので、認定農業者なども、我々としては認定農業者制度があるから、今、そういったいろいろな批判に耐えているわけである。一定のルールの下で認定された人を中心に担い手をつくっていくために、ちゃんとルールを示しているではないですか、基準を明確に示していますと、そこで出し入れ自由みたいなことはしていませんと。だから、今回でも品目横断の基準を市町村に委ねるべきだとか、つまり国や県が決めるのはおかしいとか、かゆいところに手が届いてないからということで、現実問題としては認定基準を大幅に緩めようという動きがある。

そういったことに対しても、私どもはそういう制度というのはちゃんと書かれていて、法律その他でちゃんと恣意的な運用ができないようになっていると、そういうことをみんな認めてスタートしたのではないですかということをお願いしているような次第であり、今、高木メンバーの言われたことをそのまま

やろうとすると、逆に使われる面が現在の状況では多々あると思っている。そういう点では、現実是非常に困難な状況にあるということである。

○浦田主査 高木メンバー、どうぞ。

○高木メンバー 困難な状況にあることは、よくわかる。かつてもそれと似たようなことがあったし、わかる。ただし、米の問題をここで議論したら切りがないので、簡単に申し上げるが、私はこの場でも申し上げたかもしれないけれども、全農が7,000円という、何を考えたかわからないような打ち出しをしたということは、かなり大きな影響を与えたと思う。

米の問題でもう1つ言っておけば、やはり大原則である売れる米づくりという米政策の基本というか、そういうところがまだ成り立たないままの状況が大きい。そういう状況の中での現象ということであると私は思う。

米の問題をここで議論し始めると、幾ら時間があっても足りないので、もうこの辺でやめるが、いずれにしても、今、大変厳しい状況、困難な状況で、認定農業者制度というのが1つのいろいろ方向を守る手立てになっている。この御説明はわかるが、認定農業者制度も言ってみれば市町村が認定しているわけで、だからきめ細かな認定ができていくという。ただ、市町村ごとにより基準が違っている。これが本当にいいのかというのが根本問題としてあると思う。

今、お上が認定する仕組みでないにだめだ、そうじゃないとルールとして説明できるようなものはできないというのは、私は、そこは違和感がある。別の仕組みでも、ルールというものをつくって、いわゆる自由で多様な経営展開を選択する担い手、そういうものを支援する仕組みというのは、私は可能ではないかと思う。であるから、現状はそうだという御説明であれば、そうなのかもしれないが、だから認定農業者制度がこのままでいいのだと。特に農地の議論との関連で考えると、そこにこだわっていることは、非常に制約が大きいのではないかという感じがする。

○井出官房長 申し訳ないが、別件で行かなければならないので、失礼させていただきます。

(井出官房長退室)

○高橋経営局長 実態は、今、官房長から申し上げたが、認定農業者制度の問題については、先ほどの高木メンバーからもあったように、効率的かつ安定的経営体の議論と、更にそこを乗り越えたような経営体という形で、1回整理させていただくと、今の基本法だとか基本計画で、私どもが政策目標として育て上げていこうという1つのモデルは、効率的かつ安定的経営体である。これは他産業の従事者と同じような所得を確保できる経営体で、その規模であるとか、

機械装備であるとか、あるいは労働力のようなものについては経営展望という形で、このモデルを示させていただき、そのような効率的かつ安定的経営体が、日本農業の全体の中で、大体7割～8割のシェアを占めようというのを、構造展望という形で出している。

したがって、1つの経営体としての目標モデルが、効率的かつ安定的経営体であり、それに向かって、はっきり言えば政策支援のスタートラインに立っていただくということが、認定農業者という形で制度としてある。要は、認定農業者になってもらえば、効率的かつ安定的な経営体を目指して、さまざまな経営活動を行っていく、そこに集中的に支援をしよう。認定農業者という資格を取ってもらえば、いろいろな支援を集中的に行うという形で、今の仕組みをつくっている。

実は、更にもう1つ、認定農業者にはまだなれないけれども頑張っているような人たちをどうやって底上げしていくのかという議論はあるが、今はともかく、この認定農業者のスタートラインに立っていただいた人たちを、政策目標である効率的かつ安定的経営体になるために、金融であるとか、税制であるとか、さまざまな支援を集中的にしているのが基本である。

もちろん、効率的かつ安定的経営体を乗り越えて、はっきり言えば中小企業を超えた中堅企業的な経営体も、全国にあるけれども、そのところがあるということも当然視野には置いているが、一応行政の資源の配分はそこに重点を置いている。

もう1つ、認定農業者はそれぞれの農業分野ごとにどうなっているのかということだが、例えば農業分野でいけば、耕種農業、米作農業もあるけれども、畜産もあれば、野菜もあれば、果樹もある。あるいは逆に言うと、今、元気なのはそういった農家である。畜産は今、餌の問題で厳しい状況になっているけれども、主業的という形で、要は農業を主体にやっていく経営体が圧倒的に多いのは、そういったところであるし、そういったところにおいては、この認定農業者制度で、他のツールを使わなければいけないという課題というのは、なかなか少ないのではないかと思っている。

要するに、どういうことかということ、結果的に今、高木メンバーが、お米の問題は別にとおっしゃられたけれども、水田農業の米の地帯における認定農業者、米作農家、稲作を主体とした農家の認定農業者の問題が大きな課題としてあるのではないか。

であるから、認定農業者制度は、確かに広範囲な制度であるので、本当にすべてがそういう別の、いわゆる支援モデルをつくらなければいけないのかという課題になっているかということ、私はそうではないと思う。

○大泉メンバー 稲作農家の支援モデルという点に関して言えば私は次のよう

に思っている。先ほど官房長から、品目横断からはじかれて小規模農家がつくっているから生産調整がますますおかしくなる、20万トンぐらい多くなるというような話があった。生産調整の効果が非常に薄くなったということは事実だと思う。それは消費が生産調整以上に減退しているということが1つの理由。それから、MA（ミニマム・アクセス）で入ってきているコメが市場隔離ではなく、USAライス連合会がサラダ感覚で売り出しはじめた。そういったものが市場に出てきて市場が狭くなっているということが問題としてあるのが2つ目。さらに、重要なのは、米の市場が売れる米と売れない米に二極化してきているということ。売れる米をつくっている人たちは、生産調整をやめてでももっとつくりたいと言い始めている。そうした市場動向を反映した生産が農林水産省の言うコメ政策の「あるべき姿」だと私は理解している。ところが、売れない米をつくっている人たちが相変わらず、生産調整を強化しようとせず、結局、市場からはじかれて、全体では過剰感を強めている。こうした売れない米の生産者が市場のシグナルに対応しないため、生産調整の効果がますます薄れていっているのだろうと思う。

何が大事かといったら、やはり売れる人を中心とした生産構造へ構造をシフトしていくということだが、その生産構造へのシフトがなされていないということ。こういう状況の中では、私はもっと構造改革を進めて、そうした生産構造をつくる必要があると思うが、そこにまた課題がある。それは、その担い手たるべき大規模な農家、特に米価の下落状況の中で農協に出荷している様な稲単作農家が一番経済的に弱いという現実だ。彼らが本当は構造改革の中心的担い手でなければいけないはず。そうすると、農林水産省として何をすべきか、というのは、自ずから見えてくるのではないか。別に認定農業者かどうかは関係なく、まず第1に彼らの米販売を支援してやることだ。販売力をつけさせてやることだと思う。ところが、今は逆にこれを抑えている。抑えているのをやめるだけでいい。

第2に、彼らが複合経営というか、集約経営をプラスした稲作という経営構造に転換できるような支援をしてやること。そのことによって彼らの経営力を強めることだ。

第3に、それでもまだ価格は下がるだろうから、下がった中で所得の補填を財政的に考えてやること。今、関税を維持するという事で議論しているけれども、そうではなくて、私はまずMAで外国産米を入れて市場を狭めるような行政をやめることが大事だと思う。MA米に関して農林水産省は交渉としてコンタクトしていないと聞いているが、関税譲許をしてでも7.2%を5%ぐらいまで下げるとWTOの交渉をすべきではないかと思う。同時に先ほどの専業農家に関しては直接支払いというか、品目横断というか、いわゆる所得として

「げた」を履かせることが重要。米の部分に「げた」をはかせる政策をしないと、今の大規模農家、稲作農家の安定化は図れないのだろうと私は思う。

ただ、そのような稲作政策は、私自身の考えだから農林水産省がそれを取るかどうかは別にしても、重要なのは、農林水産省はあいかわらず生産抑制政策をしていることだ。これから必要なのは、それとは逆の市場ニーズに沿った産出額拡大政策をとらなければならないということ。そのために、創意工夫する経営者を輩出する必要があるのだが、彼らをどのように育てていくかという観点から見たときに、今のように売れることの大切さを評価しない、もっと言えば、市場を忌避するような政策では、経営者の創意工夫を生かすということにはなかなかならないように思われる。

農地問題に関しても、非常に雑な言い方をすると、創意工夫をする農業をするのであれば、だれがその農地を使って経営してもいい。しかし、農地は農業的に利用する。また、農業経営者に土地が集まるかどうかは、本来であれば地代を多く出す人に集まっていけばいい。そのためには、地代は入札によって決めるのが良い。ただ、地代を出せるような人たちが余りいない場合には、地域の人たちが見て、あの人はいい経営をやるといようなことをだれもが認めるようなところへ集中していくようなシステムが一番いい。農地に関する議論はそこまで来ているのだと思う。それが所有と利用の分離という事ではないのか。

さらに、もう一步、所有に関しても実はだれが持ってもいい、農家が持たなくてもいい。ただし、それは農地として利用するということをきっちり担保するというパターン。農地として有効に利用すれば、所有も利用も誰でもいいといった規制改革が準備され、なおかつ先ほどのような経営者支援策をするといったことがあれば、私は農業の生産構造というのは経営者を中心としたものにどんどん変わっていくだろうと思う。

ところが、だれでもいいということは、今の農地法だとなかなかできない。農地法それ自体を具体的に考えると、ああいう問題がある、こういう問題があるということが多分いっぱい出てくるのだろうと思う。だけれども、基本は、農地はだれが持っても誰が利用してもいい。しかし、それは農地として利用する。経営も農業産出額を拡大するような経営であれば、だれが経営してもいい。しかし、それは農地としてちゃんと担保する。そのための農地制度を考えなければならぬのではないか。

○浦田主査 どうぞ。

○高木メンバー まさに、今の大泉メンバーのお話と同じところが多いけれども、米の話は、先ほど言おうとしたのは、やはり一番大きいのは、今、言われたような売れる米をつくるという米政策をそういう方向に大転換した。このことがまだ途上であるということ。

もう1つは、いわゆる全農が7,000円というものを打ち出した背景は、やはりシステムのビジネスモデルというものが、言ってみればリスクを取らないビジネスモデルだということに大きな原因がある。そういうことをきちんととらえて米の問題も考えないと、なかなかいろいろな手を打っても、一方では米の消費は減退している。そして、日本の今の状況を考えれば、米以外にもたくさん食べ物があるという状況。こういう中で、やはり、いろいろなことを検証しておかないと、かつてやったからいいんだということでは、恐らく非常に大きなしっぺ返しを食うのではないかと思う。

それと、経営という点で言えば、まさにそういうことにきちんと経営者が農地という経営資源をしっかりと使いこなせるようにする。この1点だと思う。そこで、第3点目の回答になるけれども、あくまでもここで市町村域のことで単一のコーディネーターを置くということで御回答があるけれども、これは今の方向性を変えず、今の困難な時期を乗り越えて、官房長も言った方向性を堅持して、次のステップに行くということだと思うけれども、そういうことから行くと、この第3点目の面的集積の組織、コーディネーターの問題というのは、非常にいろいろな意味で現場適応性に欠ける。

要するに、おっしゃっておられるけれども、実際にこういうようなことを、例えばデータベースが整備されたり、それに自由なアクセスができたりした場合にどのような制度設計ができるのかということから考えられているとは思えない。それから、ここで自由で多様な経営展開ができるということと考えられているのだったら、もっと別な、1つだけでなく、地域によって違ってもよいから、地域によって選択できる、そういういろいろな考え方のものが出てきてしかるべきではないか。

この回答の文書にはないように思うが、試行して現場適応性をきちっと確認して制度設計をすべきだという点については余り回答がない。全体的に回答しているということかもしれないが、そういう意味で、このシステムというものは何度聞いても方向性に合致しているものとは理解できない。

○浦田主査 3の問題にも行きましたが、本間副主査どうぞ。

○本間副主査 やはり、これは非常に議論したにもかかわらず、こちらの意図が伝わっていないという意味では非常に不満。つまり、コーディネーターという制度をつくったのは、これまでにうまくやっているところではそういうリーダー、まとめ役という人たちがいた。人的資本があったからうまくいった。それはそうだと思う。ただ、その人たちがなぜうまくいったかということを検証しないで、どこかにそういう人が今までいた、だから、それをコーディネーターと呼ぶことでもっとコーディネーターが増える、という非常に楽観視しているシステムだと思う。

改良普及員などもそうなのだけれども、非常にいい人がいる。人徳もあって、まとめ役であって、なおかつ、みんなから信頼されている。それは、その人のまさに個人的な資質のみに依存していて、システムとしてそういう人が出てきたわけではないわけである。だから、今後、そういう人たちが出てくるとも限らないし、それから、むしろそういう人たちによってできた以上のことができているということが問題なわけである。そこに目をつぶって、いろいろな人がいたということだけで、それがシステムとしてコーディネーターと呼ぶことにしたとか、少しはアメも与えるということだけで、コーディネーターが急に増えて面的集積が全国的にできるなどというのはとても思えない。

つまり、農地集積のためのインセンティブをこの中に何ら組み込んでいないというところが最大の問題だと思うけれども、多分、御回答いただいても同じことになるかなという気がしている。

○高橋経営局長 まず、今の私どもの過去の実績は、こういう事業を行う組織体の中には、組織体だけをつくって、そこで合理化事業の合理化法人という資格だけを取って、実際、専任の人もいない。そういったところでは動いていない。そういう合理化法人という資格を取って、実際、実績を上げているところは、どういう方かはいろいろある。その人がどういう履歴の人かというのは別だけれども、専属的に現地に入って行って動かしていく専任の方。名前はいつでもいいと思っている。たまたま、ここにコーディネーターと付けているだけである。そういう専従の人が、その組織の中できちんと位置づけられて行って現場に入って行くというところがうまくいっているということが1つ。

個人がどうのというのも確かにあるが、その組織体の中にいるということ。なるべくそういうような個人を、活動していく組織体の中に必ず専従がいないと無理である。組織全員でだれが責任者なのかわからないというような状態では難しいということをもまず何とかしたいというのが1点。

もう1点は、これまでの合理化事業の組織体そのものも、先ほど官房長が申し上げたけれども、この流動化・集積の歴史の中でいくと、最初に県単位の公社がやっていたけれども、どうもかゆいところに手が届くような形になっていなかった。したがって、法律制度上、県しかできなかったものを市町村レベルでできるようにした。だけれども、その法律制度上、できる主体となり得る、手を挙げられる人が限られていて、今はJAと市町村公社しか参入できていない。

したがって、今度は参入して手を挙げてくる人について、JAと市町村公社というような制限は取り外して、できる人が手を挙げていくようにしていく。要は、主体を広げていく。主体を広げると同時に、今までうまくやっていたところでは必ず専従の職員がいるから、そこは専従の職員を基本にしてください

ということである。

もう1つは、今までの事業手法が売買・賃貸しかなかった。売買もほとんど動かないので、賃貸借ということで、要は転貸方式である。地主から主体が借りて、それを転貸するという形でやっていたけれども、やはり、この転貸方式であっても、リスクがどうしても生じる部分があるので、組織がなるべくリスクを背負わないような新しい事業手法も今回、取り入れていきたいということ。

最後に、私どものお答えの中で、そういうあっせんをする人間がだれでもいいのではないかとということの前々から申し上げているが、逆の御議論もある。何も知らないような人が来ても、そんなことをやるわけがないではないか、そんなことはあり得ない、やるのだったら、県の部長だとか県の職員にやらせろというような御議論も実は出ている。

私どもは、県レベルではそれは無理なので、やはり市町村単位でやられる方がいいのではないかとということをお説明しており、そのときは時間が足りなかったけれども、そのところはもう少し、今の農村の中で土地を地主が自由に預ける、担い手は集めることにメリットがあるので、担い手のことを考えれば集めるインセンティブが中心になるけれども、地主が安心して預けられるというような体制がないと、いかに担い手だけの合意でやっていたとしても、それは集まらない。

というのは、今、ばらばらな状態を1回切ってもらわなければいけないのであるから、今、賃貸借は期間も全然ばらばら、年数もばらばら、ものすごい関係のものを一旦、今の賃貸借契約を全部解除してもらわなければいけない。解除して集めないと、今の分散錯圃は集まらないから、そういったときには当然、これに乗せるのはいいという地主の方の同意が得られるシステムでないと、幾らやっても、これはうまくいかないのだろうと思っている。

○高木メンバー 今、官房長も県でやれるものを市町村までおろしたという例を出した。それから、もっと別の議論もあったというお話だが、私は前々から申し上げているように、農地情報がデータベース化され、だれでもアクセスできるというものがまだできていない。耕作放棄地も、農村振興局長のお話によれば、これから実態の調査をすると。そういう中で、私は局長がいろいろなお話をされても、どうもすんと落ちない。そういうものが整備されたときとは違い、今はそんなものもない。だから、参入する者などいないではないか。だれも手を挙げない。それはそうだろう。今のうちにやみの中に農地情報があるようなときにだれが来るのか。それは知っている人しか出てこないのは当たり前だと思う。

しかし、まず私は議論の大前提がないままに今の状況の中で話をすれば、そんなものをやる人がいるはずはないではないかというのは決まっている。その

ことを前提に制度設計をされると言われても、理解ができないし、それから、経営者が主体的にそこに参画するというシステムになるとは思えない。

そういう2点において、私は今、ここでおっしゃっている集積のシステム、それから、コーディネーターという存在は現場適応性がない。逆に、今を前提にしてのことだというお話であればあるほど、逆に言えば、将来、足かせになりかねないというふうに御指摘をしたいと思います。

○浦田主査 大泉メンバー、どうぞ。

○大泉メンバー 面的集積が非常に困難だということでは、相当認識は一にできるだろうと思う。ただ、優良事例もあるというお話だが、私も市町村公社は結構知っているつもりだが、JAがやっていて本当にうまくいくかどうかは疑問なのだが、そうではない公社で面的集積をやっているところというのは、結構、ちゃんとしたコーディネーターがいるところだが、それでも厳しい。そうしたところが、なぜできているかといったら、やはり基盤整備を媒介とすることによって面的集積ができたということが、何件か記憶にある。

逆に、そうしたコーディネーターがいないところでも経済状況、例えば愛知だとか、岐阜だとかがそうなのだが、兼業機会が多く、兼業所得が多くて、しかも全体の農業生産額の多いような経済条件を抱えているところでは自然に集積ができていく。自然にとっても、何らかの人手はかかるけれども。

そうなってくると、金をかけないでこのシステムを運営とするならば、むしろ市場化テストをやってみてはどうか。市町村の中でだれでもコーディネーターになれる。それに対する成功報酬を、1件まとめてくると1万円あげるとか、2万円あげるとかといった方が、はるかにインセンティブが湧くのではないかというような気がする。北陸や東北に何カ所か成功事例ができればそれで良い。

その際に、これはよくわからないのだが、面的集積の際には全体の賃貸借権を全部解除しなければいけないという農林水産省のお話は、私はそうだとは思っていない。というのも面的集積という場合には、今あるようなところにプラス・アルファして連担していくというパターンになってくるだろうと思うからだ。二百何十カ所に散らばっているところを全部権利解除しなければいけないというのは大変なことだから、ある程度、そこを集団化していくとすると、集まっているところの周辺を落ち穂拾いのように経営者に集めてくるという行為が必要になる。実際、面的集積というのはそういう行動になるのだろうと思う。

そういう活動は、むしろ市町村の職員だとか県庁職員ではなくて、いろいろなノウハウを持った民間の人たちの方がやれるのではないか。むしろ、彼らの方が得意なのではないかという気がする。しかも、そこに成功報酬があるわけだから、農林水産省としては安く上がって効果が高いシステムができるように

思うのだけれども、いかがか。

○高橋経営局長 私どもも、ともかく、これは前向きに進めなければいけないという前提でいろいろ、このシステムを考えているわけである。それから、情報についても当然ながらやっていかなければいけない。ただし、これも一気に完成に情報がすべて、衛星写真が日本全国に必要な情報も含めて来年早々にできるような状況ではないわけであり、やはり一定期間かかる。であるから、もちろん、そういう情報も集積して急速に進めようとしている中で次の手段を考えていこうと思っている。私どもも、いろいろな御提言があるのもわかるけれども、やはり、その御提言の根拠自身もそれでは、それがあって本当に100%かといえば、我々の方も100%でないのと同じように、やはり1つの御提言なのだろうと思っている。

であるから、我々としては、やろうとしているものが不磨の大典ではないわけで、手法がまずければ当然ながら制度変更というのはあり得るわけだけれども、今、我々としては、ともかくさまざまな状況の中で進めなければいけない。情報の一元化という形もきちんとやっていこう。しかも、成功事例を1つの念頭に置きながら進めたいと思っているわけであり、そののところはだめだ、こうだと言われると、実際にはスタートがどんどん遅れるだけである。はっきり言って、どこの段階でどれだけの条件、市場化テストとおっしゃられるけれども、市場化テストを一体どれだけやればスタートができるのか。そのときに、規制法のところは一体いつまで待つのかということだろうと私どもも思っている。

やはり、私どもとしては、今のような状況の中では何らかの形で、ともかく一歩進まなければいけないだろう、そのためには制度のところも、参入の規制などの在り方を含めて、これは法律でなければできない。しかも、その法律というものをきちんと制度として調整をしていく。片一方で、どちらかというところ、この集積事業というのは法制度というよりも促進部分であるので、法制に関係する部分も確かにあるけれども、ある意味、国民の権利の規制の根本的な部分とこういう促進の部分とでは、はっきり言って、どちらが難しいのか。これが悪ければ、来年、権利規制を変えますなどということは多分できない。

権利規制のところは、やはり慎重に考えて、先ほども申し上げたけれども、憲法からの要請なども含めてどうあるべきかということをやらなければ、権利規制の部分と促進事業の方の法規制との間では、これは見直しのタームそのものであっても当然変わってくると思う。だけれども、今は両方やらなければいけない中で、さまざまな意見をすべて、市場化テストも含めてやるということになると、スタート時期も含めて、私どもとしては、ある意味、非常に困難な課題を抱えてしまうと思う。

○高木メンバー 今、おっしゃられたように、確かに私どもが申し上げていることも、それでは100%どうだと言われれば、それは当然、行政の方がいろいろなデータをお持ちだから、そう言われれば、そこを反論するというのは難しい。けれども、皆さん方がおっしゃっている、これは成功事例で、それから一歩進めなければいけない。ただ、一歩進めるというやり方を間違えると何歩も後退しなければいけないということも過去経験しているわけである。

こういう農地制度というような、非常に大きな、しかも抜本的に変えようとされているとすれば、私は当然のことながら、規制の関係も促進の関係も裏腹で、それから、一番大事な経営というものにきちんと軸足を置いてやるということで、これが大原則なのであるから、そうすればどんどん先に行ってしまう。遅れていいのかということだが、必要な時間は十分取るべきだということ以外にないと思う。私は、その方が結果的にきちんとしたものになると思う。

根本的なところなのだけれども、御回答の1ページ目で「見直しの全体像及び法制的な体系の中で」云々と書いてある。御質問をしてお答えをいただきましたかったのは、まさにこういったところだが、そういうところがないままに遅れていいのかと言われる。それから、いろいろな情報基盤が整備されていない中で制度設計をすることのリスクの説明もほとんどなされないままに、一歩でも進めなければいけないのだと言うだけで進められては、恐らくかえってまずいのではないかとということを経験して申し上げておきたい。

○浦田主査 ありがとうございます。

本間副主査に今までの御議論の要約、まとめをお願いしたいが、その前にお話を聞いていて、3点ほど申し上げたい。

全部関連したことであるけれども、新しい政策をつくる場合、また、それを実施する場合、政策をつくる過程でいろいろなやり方があると思うが、1つは本間副主査も強調したと思うけれども、うまくいった事例がどのような理由でうまくいったのか。それで、もし失敗した例があれば、なぜ失敗したのかをもっと詳しく分析するというのが1つ。

それから、新しい政策を導入する場合に、もし、こういう政策を導入したら、この場合で言えば農業従事者だが、彼らがどういう行動を取るのか、どういう反応をするのかというようなことをアンケート調査とか、あるいは聞き取り調査などを用いて検討するというのが2つ目。

3つ目は、構造改革特区のようなところで、ある一部で新しい制度を導入して、いわゆる実験だけれども、その結果を有益に使うって実際の政策を構築するとか、こういうようなやり方があると思う。お話を伺っていると、どうも、今、言ったような3つの点からの分析がまだ十分ではないのかなという感じした。

それでは、本間副主査に、今まで農地の議論をしてきたが、その議論の到達

点、同意点、あるいはまだ同意が成立していない部分等についてまとめていただけるとありがたい。

○本間副主査 基本的な認識として、例えば現状について集積が進んでいないとか、耕作放棄地が問題であるとかという現状の問題意識というのは、共通点は相当にあると思っている。

ただ、それを解決していくときに、やはり基本的に異なっているのが、今日の話でも非常に明確になったと思うのは、農地だったら何のために集積をしていくのか、何のために法体系も含めて変えていくのかという、言わば最終目的のところ非常にずれているのではないかと。つまり、我々が提起した農地問題というのはあくまでも経営の効率化、あるいは生産性の上昇という意味で、いい経営を確立していく、いい経営者を育てていくというための農地の改革、農地法の改革、あるいは農地の集積である。一方、農林水産省の答えというのは、どうも、今の集積のための方策を現状から出発して、現状の枠組みの中で何ができるかということをお考えになっているに過ぎないという、そこに大きなギャップがあると感じている。

したがって、例えば質問事項1についても、法体系をどう見直すかということが我々の最大の論点で、経営なら経営をよくしていくためには法体系そのものを、新たにするかどうかは別にして、抜本的な見直しが必要だと言っているにもかかわらず、そこから出てきた答えというのが、法律は改正していくけれども、その方向がまだ不明で、どうも現状をかなり残した形での法改正をお考えなのかなという、私の印象だけれども、そういうふうにはしか見えない。

例えば、認定農業者の話にしても、基盤強化法を前提にした認定農業者を守っていく、あるいはそこを中心に経営を育てていく、効率化していくという発想であって、もっと言うと、経営を担っていく人たちの枠組みが、やはり今の枠組みを超えない。つまり、今いる農業者を基本に考えている。確かに、参入規制の緩和と多様な担い手ということはおっしゃっているけれども、その多様な担い手というのはさまざまな農業経営を展開するということにすぎないのであって、新たな参入者ということの視点がどうも見えてこない。であるから、農地法の改正あるいは法体系の整備という場合の視点が、やはり経営という視点から見ると温度差以上の差があるという気がしている。

それから、今日は余り議論が出なかったけれども、耕作放棄地の問題については、実態を調べるのは当然の話だが、その実態の先に、何をイメージしているのか。実態がわかったところで何をやるのかというところが見えてこない。そこにギャップがある。我々は、耕作放棄地はあくまで農地法体系だとか農地制度そのものの問題と絡めて議論しているけれども、どうも、これまでのお話では、耕作放棄地の実態があって、それを解消していくためには、例えば市町

村の勧告だとか、あるいは限界集落については非農業用地に誘導するとか、今ある枠組みの中で、あえて言わせてもらえば、小手先的に対策を打つという方向しか見えてこない。これではなかなか、耕作放棄地の解消というのは実現できないのではないかという個人的な印象を持っている。

最後の面的集積システムについては、高木メンバーが言われたように、方向がやはり違うのではないか。高橋局長は一步進める促進という言葉を使っているけれども、これを促進することによってかえって何かが阻害される、あるいはこれまでの集積の制度を固定化してしまうほどの悪影響が、もしかしたら、こういう制度の下であるかもしれない。その認識が非常に異なっているということであり、したがって、手法としても、一遍にやらなければいけない、あるいはこういう時期であるから、何らかの形で進まなくてははいけないということとはわかるけれども、その進み方が本当に一步間違えると後退ということであれば、試行錯誤的なアプローチというものをどうしてのまないのだろうかという疑問がある。

ほかのところは調べてから、あれを使ってみる、これを使ってみるという、言わば小出し的な対策のお話が多かったように思うけれども、ここの面的集積システムについては、どうも、どかんと全国一律で行っていくということが先にあり、逆に言うとその認識のギャップもあって、集積は重要なものだけれども、重要であるがゆえにいろいろな試行錯誤、一步の踏み出し方をいろいろ考える必要がある。まして、法体系全部をすぐ見直さないということであれば、ましてやこういう新たなシステムの導入についてはもっと検証・分析すべき点があるのではないか。それは最後に浦田主査が言われたことでもあるけれども、その部分、農地法の体系をどうするのかという大きなところについては余り動かさないで、これから法体系を含めて御検討するという事は言われているけれども、その後の認定農業者その他の話を聞いていると、どうも余り抜本的な整備あるいは統合というのは見えてこないし、お考えになっているようには私には見えなかった。

一方で、面的集積については、言わばこれを目玉というか、非常に大きな筋として、これがうまくいけば相当のところは解決するのだと、目的は確かにそうになっている。これによって本当に面的集積が進めば、相当の日本の農業の効率改善にはなると思うけれども、そこがどうも担保されていない。我々はそこを非常に危惧しているわけである。むしろ、それが法体系の整備の大きな足かせになるかもしれないし、それから、これまでうまくいかなかったような農協、あるいは農協を中心とした農業団体等の固定化、農地集積における役割の固定化といったことにもつながりはしないかというふうな危惧を持っている。

であるから、基本的には2つ。農地法、農地制度の改革の視点がやはりずれ

ている。経営か、それとも、単なる農地の集積かということ。それから、それを達成するために、我々は法制度全体の仕組みを変える必要があると思っ
ているけれども、農林水産省はどうも、3番目の面的集積システムに非常に大きな期待を持っている。そこが逆に、我々としては非常に危惧する制度であるという認識。それはやはり、経営をどう考えるかということの視点の違いだという気がしている。

○高橋経営局長 1点だけ、今の本間副主査の整理の中で私どもの考えとちょっと違う部分があるので、そこまでは言わせていただきたい。

今、おっしゃられた、農地に関する制度体系をどうするかで、アプローチの手法として、目標の着地点から発想するか、現行の制度から発想するかは別としても、その農地制度全体をどう改革していくのかという話と、それから、実は、その中の部分として面的集積をどうするかというふうに私どもはとらえている。

そのときに、先ほど申し上げたけれども、農地の中の2つの側面がある。1つは個人の財産権に対する公的な規制関与の部分と、それから、今、申し上げたのは認定農業者を育成するとか、経営体を育成するとか、あるいは面的集積を育成するという、どちらかということ、政策誘導的な部分。これらはすべて法律制度に絡む問題だけれども、農地の方の抜本的な部分というのは基本的に個人の財産権、しかも憲法上、一番尊重されている部分の、日本でいけば土地が一番、そういったところになる。

そこに対する、他とは違った特別な介入措置が行われているこの農地をどういうふうにするかというのは、一歩間違えたらめちゃくちゃなことになると言っ
てはおかしいが、これは間違えようもないような、過去の歴史からを含めて、すべてのことをちゃんと調整しなければいけない。そういった意味での法制的整理というのは、ものすごく厳密性が要求されている部分である。

もう1つ、実は政策誘導的な制度。これは農政の中でもさまざまな制度があるけれども、本間副主査もおっしゃられたように、1つの手法は複数のものが提示されている中で、これが一番、今の状況に合っているのではないかという選択をしながらつくっていく制度である。こちらも法制度だから法律の枠内でやるのだけれども、今回、私どもはこの全体を農地の中で仕上げていきたい、急いでやっていきたいということだと思っている。

そうすると、やはり、先ほどの農地の全体像の見直しということも重要であるし、面的集積も重要だ。そこを面的集積のところを検証されていない他との関係でどうかという形、あるいは基礎的な情報の整備がどうであろうか。そこでの検証というようなところでやっていくと、ここの部分を待っていると、先ほど言ったような農地の全体像の改革ということも待たざるを得ない。

逆に、今回、私どもは一体的でやりながら、一番の個人の権利義務関係のところは何回も、毎年とか、あるいは5年に1回でもなかなか難しい議論はたくさんあると思っている。ここはやはり、かなり長期永続・安定的な形でないと制度としては非常に難しい部分だけれども、促進的な部分は時の経済状況に応じて必要な政策を取り得るという意味では、制度の改変可能性・柔軟性というものは、憲法上最も尊重されなければいけない根幹の部分の改変の程度に比べれば、ある意味たやすい部分だろうと思う。

そういった意味では、もし私どもが選択肢として行っているものが、例えば妥当性がないのであれば、その改変の方は、従来、合理化事業の見直しだとか、あるいはさまざまやってきているけれども、そういった意味での手直し・見直しということは、政策効果が所期の目的を達しないのであれば、当然、一定期間、見直さなければいけないだろう。

だけれども、権利義務のところだけは政策効果ということではない。やはり憲法上の財産権の制約だとか、そういったものについてはかなり長期安定的に持っていかなければいけないとするならば、そこは政策検証というようなものよりも、そもそも基本的な人権として与えられている部分は何なのかということであるから、そういった部分と今回セットにやらないと農地の枠組みはうまくいかないということであるので、面的集積だけを先に云々ということではなくやらせるのは御理解いただきたいと思う。

○浦田主査 高木メンバー、何かあるか。

○高木メンバー やはりわからないのだけれども、農地の全体像のことと集積、いわゆる政策誘導的なことと、個人の財産権、そういう基本的な部分、両方を並行して進めるのだとおっしゃりながら、最後は政策促進のところにお話が行く。それで、政策促進のことをきちんとやらないと全体像が示せないというようなお話に聞こえる。

いずれにしても、私からすると、今の集積だとかというところの促進的な部分というのは、割合、いろいろ状況に応じて変えるのは簡単だとおっしゃるけれども、それでは、今まで農地保有合理化法人、市町村の公社、その在り方、いろいろな議論があったと思うが、今までいろいろな議論をして何か変わってきたとは私は思わない。要するに、いろいろな問題があっても簡単に換えられるとおっしゃったけれども、今まで簡単に換えられていない。一遍つくってしまったものは全然変わっていない。いろいろな議論がすぐに出てきて、やはり今までの組織が、または事業のやり方が踏襲されてきているというのはお調べになればすぐわかると思う。

であるから、今、局長が言われたようなお話は私は逆であって、一遍、ここでまた何かをやってしまって、法制度・法体系の抜本改革がなされないままに

そういうところだけ幾らいじっても、私は逆に言えば、今、局長がおっしゃったように、うまくいくはずはないと思う。だから、抜本改革のところは、先ほども申し上げたように、どういうふうにどうしようとしているのかが何もわからない。何もわからないで、一方は促進的な部分は遅れると大変ですとおっしゃるだけで、これでは理解しろと言われても無理ではないか。

○浦田主査 ありがとうございます。

私も2点ばかり感想だが、農地法に手をつけるのが国民に与えられている財産権に非常に大きな影響を及ぼすというのは多分そうだとは思いますが、ただ、こちら側が提案していることは、財産権は手をつけなくて、所有ではなく利用ということで賃借権という部分で議論しているように思う。それが1つ。

もう1つは、今の高木メンバーのお話の繰り返しになるが、先ほど局長は、この新しいコーディネーターの制度は、見直しをして、うまくいっていないければ、当然、手直しをするというお話だったが、そういったような内容を含んだ制度になっているのか。つまり、何年後かに見直しをして、そのとき、継続するかどうか判断するかという明示的な内容を含んだものになっているのか。

○高橋経営局長 基本的には、政策検証システムの中で、いわゆる政策検証のことがある。であるから、法律上、1年後に見直しをするというようなものは、大体、法制度では、しかもこういう土地の流動化法制でということはないと思うから、政策についての検証ということは当然しなければいけないと思う。

もう1つは、今回の制度の中は、具体的に制度設計のときにどこまで書き込むのか、法律に書き込むのかどうかという議論はあると思うけれども、今まで公社というのは資格制限、この市町村公社という形に限られている。今回は、そのところの資格は外す。要は、機能を満たしてくれる組織体・事業体であれば、それを認めましょう、位置づけましょうという形であるから、機能を満たしていなければ、当然、交替ということは制度の中では想定される事態になるので、そこをどういうふうに書き込んでいくかという議論はあると思うけれども、そこは制度の中で、今まではそういうものはなかったものが、今回は当然のことながら想定される前提のものになるのだと思っている。

○浦田主査 あと、第1点なのだけれども、所有権などに手をつけなくて抜本的な改革、つまりオーバーホールはあり得ないのではないか。

○高橋経営局長 要は、私どもは単に所有権と言っているだけではなくて、所有権の中の基本的な賃借権の設定自体も実は所有権に基づく設定行為であるから、いわゆる利用・管理・処分自体が基本的な物権の一番根本をなす部分。であるから、結局、賃借権と所有権を分ける。

今は、所有権と賃借権に対する規制を同様にしているけれども、この前から申し上げているが、所有と利用の分離。人はいろいろな概念を持たれていると

思うけれども、今、私どもが考えているのは、所有に対する公的規制のありようと、それから、賃借権の設定、いわゆる利用に対する両当事者間の規制、貸主と借主の間を規制している部分については、売主・買主の規制と、貸主・借主の規制というのは分けていこう。なるべく、今までは同一だったものを、賃借権設定については、その要件のところを緩和したいと思っている。

さはさりながら、そうであったとしても、相変わらず、なぜ同じ1つの土地所有権の中で持っている土地の売買であれば、それが厳しくて、賃借権であれば、なぜそこが緩やかにできるのかということを経済法の制約の中からどうやって導き出すのか。要は、ほかにこういうような物権制限に関するものはないのである。だから、その辺は非常に法制局との間で、今、いろいろな権利関係の問題について調整している。

そのところが、実はメンバーの方からまだ出ないのかと言われるのだが、やはり私どもとしては法制的に可能でないと外にお出しして、それを前提とした取組みというのはできないものなので、そのところで、恐縮であるが、従来から歯に物が挟まったような言い方をさせていただいているのはそういうことであるということをお理解いただきたいと思う。

○浦田主査 多分、そのところでやはり現行制度を前提にお話しになっている。そうでもないのか。要は、そのところは新しく、もっと土地利用が可能なような制度設計をしようということなのか。

○高橋経営局長 現行の制度も最高裁の判例があるけれども、要は私権であるから、私権に公的規制がかぶる理由がないと、これは憲法違反になるわけである。憲法違反の根拠というのは、最高裁判例が幾つかあるので、それで何とか、今、この農地制度ができています。

そのときに、従来の考え方と、判例と、それから、今度、私どもがやろうとしている考え方との間の整合性を取らないと、やはり、それは法制局から法制的には認められないという形になるものなので、私どもとしてはやりたいことは、この前から申し上げているように、利用というものについて、もっときちんと農業でやりたい人たちが自由にできるようにしていきたいというところはあるわけである。

規制を取り払えという議論は別途あるけれども、規制を前提としたときには、この法体系はきちんと整理をしておかないと、何度も申し上げているけれども、個人の土地所有権でみんな財産権として持っているので、そのときに転用の議論とかがさまざま出てくる。したがって、そこを調整させていただいているというのが今の状況である。

○浦田主査 時間が来たので、本日はこれで終了とさせていただきます。

本日は、御多忙のところをお集まりいただきまして、どうもありがとうございます。

ございました。また今後ともよろしくお願いいたします。

(以 上)