

【主な質疑項目】

1. 農地中間管理機構法案における持続可能な家族農業経営の位置づけについて
2. 農地中間管理機構とこれまでの農地利用増進事業や農地利用集積円滑化団体との違いについて
3. 農地の貸し手の公募、貸付先決定ルールと人・農地プランの関係について
4. 条件の悪い農地への農地中間管理機構の対応について
5. 農地中間管理機構の運用の一定年限度後の見直しについて

○山田俊男君

山田俊男であります。

本日は、衆議院の方からも宮腰先生始め皆さん大変ありがとうございます。衆議院でもこの農地中間管理機構法案の議論を徹底してやっていただきまして、大幅な修正も含めてこうして参議院に持ってきていただいたということを承知しているところであります。そうした中でも、何点か法案の内容並びに衆議院での議論の内容を是非お聞きしておきたいということでもあります。

まず、申し上げますのは、我が国農業の特性からしまして、また地域社会の安定という観点からしまして、持続可能な家族農業経営をつくり上げるということがまさに我が国の水田農業の基本的、土地利用型農業の基本的な方向ではないか、こんなふうに考えているところであります。このことが農地中間管理機構法案にしっかり位置付けられているかどうか、そのことを狙いにした法案なのかどうかということについてきちっと聞きたいと、こんなふうに思うんです。

といいますのは、どうも内閣の成長産業化方針の下で、ややもすると規模拡大や競争力強化、農業の成長産業化という観点だけが優先しているんじゃないかというふうに受け止めざるを得ないような側面もあるわけでありまして。財務省の財政制度等審議会、つい最近開催されましたが、そこにおきましても新規参入の加速化を促して新規参入を進める、農業生産法人の要件の見直しを進める、こんなふうに言うておりまして、この農地中間管理機構法案につきましても新規参入、具体的には企業参入を目指すという方向を打ち出しているように見受けられるわけでありまして、一体この法律の狙いとすると、何なのかということをお聞きしておきます。

○国務大臣（林芳正君）

農地中間管理事業は、農地の所有者と利用者の間に機構が介入をすることによりまして、農地利用の再配分を適切に行うことにより地域の農地利用を最適な状態にしていくということでございます。

貸付先決定ルールは、機構が作成をしまして知事の認可を受けることになっております。借受け希望者のニーズを踏まえて公平、適正に調整するとともに、地域農業の発展に資するものとしていくことが基本であると、これは八条に定めておるとおりでございます。

具体的にはそれぞれの都道府県においてその農業事情を踏まえて作成していただくこととなりますが、農地の借受けを希望している者の規模拡大又は経営耕地の分散錯圃の解消に資するものであること、それから既に効率的、安定的な経営を行っている農業者の経営に支障を与えないこと、新規参入した者が効率的、安定的な経営を目指していけるようにすること、それから借受け希望者のニーズを踏まえて公平、適正に調整すること、こういうことがきちっと踏まえられて作成をしていただくということになることが必要だと考えております。

したがって、この貸付けに当たっては、当該地域における担い手が十分かどうか、こういうところも考慮して、担い手が十分いる場合には既存の法人経営や家族経営などの担い手の経営発展を重視した貸付けを行う、担い手が十分いない場合、新規参入を積極的に推進していく必要があると。こういうふうを考えておりまして、持続的可能な家族経営をつくるか新規参入や企業参入を目指すか二者択一ではなくて、それぞれに合ったことをやっていただきたいと、こういうふうに思っておるところでございます。

○山田俊男君

我が国農業は、今大臣もおっしゃっていられたわけではありますが、大変作物も多様でありますし地域も多様であります。そうした中で様々な形での家族農業を中心とする経営がなされて、これらもまた地域をしっかり支えているということでもあります。農地の利用もそれから所有の形態も多様であります。そして、大事なことは、それぞれに長い歴史がある、そういう中で築き上げられてきた内容であるということでもあります。

これまでも、当然のこと、この利用をどう高めるかという観点、利用集積をどう進めるかということで、農地保有合理化法人であったり、さらには農地利用増進事業であったり、それから農地利用集積円滑化団体ですね、これらの取組がずっとなされてきたんですが、これらの取組と

今回の機構の提案とはどこが違うのかということをは是非お聞きしたいと思えます。

○国務大臣（林芳正君）

今お話のありました農地保有合理化事業でございますが、この実績は低調に推移をしております、二十三年度でまだ八千ヘクタールということでございます。これはやはり、農地保有合理化事業が売買を中心にしておりまして、なかなか出し手、受け手、農地保有合理化法人とも消極的な姿勢であったこと、また、この出し手、受け手の個々の相対の協議を前提としておりまして、地域全体として農地流動化を進めようという機運ができていなかったということ、それから財政支援も不十分であったこと等々が原因であるというふうに考えておるわけでございます。

また、農地の出し手を代理して受け手を探して契約を締結する農地利用集積円滑化事業の実績、これは二十二年度が一・八万ヘクタール、二十三年度は三・二万ヘクタールと拡大をしているわけでございますが、これも農地の受け手がいなければ成果が上がらないと、それからやはり相対取引を中心ということで、分散錯圃、これが抜本的解消につながっていかないと、こういう限界があるというふうに考えております。

したがって、今回のこの農地中間管理機構を中間的受皿としてやっていくことによって、まず機構はリース方式を中心としていこうということで、機構が借り受けて担い手に転貸をするということは何回か段階的に変更していくことも可能としよう、ということでもあります。それから、地域の関係者の話し合いによる人・農地プランの作成見直しとやはりセットで取り組んでいくということ、それから財政支援も充実させること、こういうことで成果を上げていかなければならないと、こういうふうに思っております。

特に機構が農地の所有者と利用者との間に介在しまして再配分を適切にやっていくということで、地域の農地利用を最適な状態にしていくと、そういう明確な意思を持ってやっていくという点が今までのスキームと異なるポイントであると、こういうふうに考えております。

○山田俊男君

大臣、今のお話を聞いておりまして、かなり国は思い切って農地の有効利用という観点に踏み出していくという姿勢がうかがえるわけですが、もっと言うと、これまでの取組に比べて国による一定の農地の公的管理という色彩を強めたものなのかどうか、そういうふうに受け止

めるんですが、いかがですか。

○国務大臣（林芳正君）

この機構、条文で書いている機能、また今からやっていくことをどういうふうに見るかということですが、公的管理といいますよりは、なかなか相対で実際には皆さんがこうしたいと思われていることがなかなか実現できなかった。実は、人と農地プランの中でも、こういう機構があればこういうことができるのになというところが現場でも随分出てきておりますので、介入することによってその地域によってより望ましい状態をつくっていくと、こういうことだと考えております。

○山田俊男君

私自身は、農地の利用調整の必要性ということについては大変必要だということで確信を持っています。

野党のときに、今日お見えの宮腰先生の部会長の下で、私は担い手育成総合支援新法というのをそのチームの座長として取り組ませていただきました。その柱の中に、ヨーロッパにおけるサフェールの取組を勉強してこようということで個人的に行ってまいったわけではありますが、そのサフェールの取組を見て、やはり大変大きな勉強をさせていただいたわけがあります。

御案内のとおり、サフェールは農地の売買の情報が一番先に入る仕組みになっていまして、フランスであれば全国土の情報がすぐ入るようになっていて、必要な農地の先買い権を持っているわけです。これまでおよそ、平均的に言うと、そうした農地売買情報の二割についてはこのサフェールが先買いして保有しているという取組です。そしてそれを、新規就農をやりたいという担い手に優先して渡していく、ないしは規模拡大をしたいという経営に対して優先的にこれを出していくという取組をしていまして、何とこの五十年間で、フランスであれば、平均経営規模が十五ヘクタールから、何と最近は五十ヘクタールに拡大している。もうこれだけの取組を、長い時間を掛けながら一定の理念の下にやっているわけです。

どんな理念かといいましたら、それこそ農地耕作者主義とまでも言えるようなものかというふうに思いますけれど、サフェールが預かった農地、買い上げた農地は、それこそ新規就農する人には、その農地のそばに隣接して住まなければいけない。さらにまた、規模拡大をしたいという人には、その既存の農地から離れて何と五キロ以内じゃないと駄目だ

と、五キロを超えた場合は特別の許可が必要だという形で、まさに地域の中におきます安定的な農業経営体をしっかり育成していくという理念に基づいた取組がなされている。

農地中間管理機構に、今大臣にお聞きしましたが、そうした理念があるのかどうか。これは奥原局長に聞きます。

○政府参考人（奥原正明君）

お答えいたします。

フランスのサフェールでございますけれども、日本語では土地整備農事建設会社というふうに翻訳されておりますが、一九六〇年のフランスの農業基本法、これに基づきまして複数設立をされている組織でございます。ここが農地を取得いたしまして、これを、今御指摘ございましたように、新規就農者あるいは既存の経営体に譲渡をすると、こういった事業をやっているところと承知をしております。

日本におきます農地保有合理化法人その他の流動化の組織につきましても、このサフェールを参考にしながら進めてきた、そういう側面がございます。今回もその発想の上に立って、より現実的に日本におきまして農地の流動化を進める、担い手への農地の集積あるいは集約化を進めるためにはどうしたらいいかという発想で検討したのが今度の農地の中間管理機構ということになります。

今回の機構は、農地の借受け、転貸を基本としておりますが、その狙いとするところは、法人経営体あるいは大規模な家族経営を始めとする担い手が経営規模を拡大をして、利用する農地を集約化すると。これによりまして生産性を高めていくというところがございます。また、地域によりましては担い手が不足をしているというところも相当ございますので、こうした場合には青年の新規就農ですとか、あるいはリース方式での企業の参入、これを円滑に進めまして、新たな担い手を育てていくということも重要なポイントでございます。

いずれにいたしましても、担い手に農地を集積、集約化して、地域農業を更に発展をさせていく、これが今度の農地中間管理機構の目的でございますので、この機能を十分に発揮をするためには、家族農業経営を含めて、各地域の農業者の方の徹底した話し合い、これによりまして人と農地問題の解決方法を明らかにしていく。人・農地プランの作成、見直しが適切に進まなければいけないというふうに考えております。

こういった地域の話し合いを推進をしながら、今度の機構が地域の人・農地問題の解決にうまく活用されるように十分配慮をしていきたいとい

うふうに考えております。

○山田俊男君

今も局長の方から人・農地プラン等もきちっと重視しながら取り組みますよという話がありました。

ところで、この貸し手について、預かった農地を新しく貸す貸し手については公募という形を取ることを法案の中に入れておりますが、この申込者は誰でもいいんですか。特に、農業生産法人をまだつくっていない企業でもいいのか。多様な業種がこれまたあり得るということかもしれないわけですが、そういう形での公募の運用をどんなふうに行うのか、改めてここは聞きたい。

○政府参考人（奥原正明君）

今度の農地の中間管理機構、これは農地流動化のツールでございますので、農地について権利を取得できる者についての要件は何ら変更しておりません。今回、この機構が農地の貸付けを行うに当たりましては、この借受けの希望者を募集をいたしまして、そのリストを作って公表するというようにしておりますが、機構はこの受け手に対して転貸の形で貸し付けるということになりますので、リース方式での参入が解禁をされております一般の企業も応募することは当然可能でございます。ただし、このリース方式で企業が参入する場合には、農用地利用配分計画の認可要件として、これは農地法と全く同様でございますけれども、地域との調和要件が書いてございます。ちょっと読みますと、地域の農業における他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行うと見込まれることということが要件になっております。

したがいまして、この機構の運営によりまして、地域の取組とか調和が崩されたり、日本農業の根幹が変わるといったことにはならないというふうに考えております。

○山田俊男君

どうも、今そう説明をお聞きしましたが、法案の当初の多くの議論の中で、産業競争力会議等がもう貸付けに当たっては公募を徹底すべきだということで、全国から広く申込者を募るべきだという議論があった。そうした中で、今もお話のあった人・農地プラン、地域における安定した経営体をつくっていくという形での地域の人・農地プランについては、これはもう配慮しないんだという議論があったやにお聞きしました。そ

うした議論を、それこそ衆議院の農林水産委員会で相当の質疑をやっていただいたところであります。

本日は衆議院農林水産委員会の宮腰筆頭理事においでいただいているわけですが、当然公募のことも含めまして、それから、公募でないとすれば競争入札をやるのか、それともそうじゃなくて別の貸付けルールをきちっと定めて対処するのか、それから、人・農地プランを局長は生かすというふうに言いましたが、具体的にどんな議論があって、どんな形での法案修正になったんでしょうか、お聞きします。

○衆議院議員（宮腰光寛君）

まず、修正の経緯でありますけれども、衆議院での審議を行う中で、民主党さんの方から、人・農地プランを法制化すること、それから機構による農地集積は人・農地プランと連携すること、三番目に、施行後五年を目途に機構の事業を検討し、農地中間管理事業推進法の廃止を含めた必要な措置を講ずるものとする、この三点が修正要望として出されました。また、与党の方からもこの公募の在り方について懸念が示されたということもあります。

我々といたしましても、機構による農地集積を進める上で人・農地プランとの連携は重要と考えておりまして、同時に、一方でこの農地中間管理事業推進法の廃止を法律に盛り込めば、機構に農地を貸す者がいなくなって制度が動かなくなる懸念があるということで、与野党で精力的に修正協議を行った結果、人・農地プランを念頭に置いた協議の場の設置の規定を設ける、つまり協議の場について法制化をするということ、それから当初の附則第二条の検討条項にいろんな見直し規定を置いたということであります。

今先生が懸念をしておいでになります公募の進め方あるいは貸付けのルール、これ自体が修正されたわけではありませんけれども、機構が公募を進めたり貸付先決定ルールを決めたりする際には人・農地プランとの関係を考慮するのは、これは当然自然なことと考えているわけでございます。

○山田俊男君

大変ありがとうございました。

ともかく、地域の取組、地域のそれから農業者の持続的な経営発展ということを念頭に置きまして、そして、本当に目指すべき農地利用をちゃんとやっている経営体をつくり上げていくという取組を是非この貸付

ルールを具体化する中でやっていただきたい、こんなふうをお願いするし、やっていこうじゃないかと、こう申し上げる次第であります。

ところで、もう一点お聞きしたいんですが、これは大臣にお聞きしますが、農地中間管理機構は貸借を基本としていると。そこで、機構が借りた農地の滞留を防ぐために、貸せる当てがある場合のみ借りるというふうなことが言われていると。

これ、まずもって、法律の中にそんな規定があるということはありませんよね。とすると、これは運用の中でこういうことを進めるということですかね。これ、この運用の仕方いかんによりますと、条件の悪い農地はほっておかれるということになりかねないという気がいたしますし、さらに、いいところだけ、平場のいい農地だけ借り上げて、そしてそれをそれこそ外部からの公募に応じた者に渡していくということになったんでは趣旨にもとるんじゃないかと、今おっしゃっていただいた、という思いがするわけではありますが、その点いかがですか。

○国務大臣（林芳正君）

この農地中間管理機構は、農地を借り受けるときに、当該地域における借受け希望者の募集に応じた者の数、それからその応募の内容その他地域の事情を考慮して農地の借受けを行うことにしております。これ八条に書いております。

機構が行う借受け希望者の募集は地域ごとに行うということですから、農地を借りようとするときに、その個々の農地にそれぞれ受け手がいるかと、こういうことではなくて、地域全体について受け手がいるかどうかと、これで判断をすると、こういうことになります。したがって、例えば、極端な例ですが、地域全体について受け手の候補者が全くいないと、こういう場合は機構は借り受けないということになるわけですが、そうでない場合は借り受けることは可能であります。一つずつの土地について明示的にいないからといって借り受けられないということではないと、こういうことをごさいます。

したがって、機構としては、日ごろから幅広く借受け希望者の発掘、これに努めることがこの事業を適切に進める上で非常に重要であると、こういうふうに思っております、そういうことをやっていくことで円滑に農地を借り入れることができると考えておるところでございます。

○山田俊男君

どうぞこの運用を本当にしっかりしていただきたいと、こんなふう

お願いします。貸付けルールの、今大臣のおっしゃったルールをしっかり守っていただきたい、こんなふうに思います。

しかし、その場合も、どうも借り手がいない場合は、山の条件の悪いようなところを往々にしてそれじゃ誰も手が着かないと、農地中間管理機構もそのことについては関心も示さないということになってしまいうんじゃないかという気が一つするわけでありまして。さらにまた、どうもこの農地中間管理機構のこの規定並びに議論の中で、機構が借りた農地の滞留を防ぐために貸せる当てのある場合のみ借りると言われている。これだと条件の悪い農地はほっておかれることになるわけだし、それからもう一点、機構に一旦農地を滞留させました、しかし、借り手のない農地は返すという規定や議論があるわけでありまして。返された農地はどういう行方をたどるのか。耕作放棄地になるか、ないしは太陽光のソーラーメーカーの格好の商売の対象になってしまいうんじゃないかという気がするんですが、この点、どんなふうに考えておいでになりますか。

○国務大臣（林芳正君）

まず、この中間管理機構が借り受けた農地でございますが、二十条において、相当の期間を経過してもなお当該農地の貸付けを行うことができる見込みがない場合には解除ができると、こういうふうにしております。この規定は、漫然とその相当の期間が経過するのを待って契約を解除させると、こういうことを狙っているのではなくて、逆にこの規定を置くことによってきちっと一定の期間内に機構が努力をして貸付先をきちっと発掘すると、こういうことを求めている趣旨でございます。

したがって、借受け希望者の公募を行うところにとどまらず、例えばほかの地域の法人経営されている方、それからリース方式で参入したい企業の誘致、こういうことを行うなど工夫をやっぱり機構がやって、貸付けを解除して所有者に返すということが極力起こらないようにしていく必要があると、こういうふうに思っております。

また、八条で既に森林の様相を呈しているなど再生利用がもう困難な耕作放棄地などは借り受けないようにしておりますが、機構が借り受けられない農地については農業委員会等の手続によって非農地化する方向で調整を進めていく必要もあると、こういうふうに考えております。

○山田俊男君

宮腰衆議院農林水産委員会筆頭理事にもう一つお聞きしたいんですが、今こういう形で貸付けのルールであったり、それから滞留の農地の扱い

であったり、この機構が具体的にどう借りて、それをさらにどう貸して、そしてそれをスムーズに進めるのかという大事なことがあると思うんですね。その具体的な運用をどんなふうに展開するかという、それで地域に合ったものに農業経営をつくり上げていけるかどうかという大変大事な運用の事項が多々あるというふうに思うんですが、この運用のことについて、一定の期間、年限をもって見直しますよという規定を入れられたやに承知しているんですが、いかがですか。

○衆議院議員（宮腰光寛君）

附則第二条の検討規定でありますけれども、当初五年後を目途にということさらとした規定になっておりましたけれども、修正協議の中で、機構に対する賃料に係る助成の見直しを含む農地中間管理事業等に対する国の財政措置の見直しを始め、事業の在り方全般について検討を加えるということを確認をさせていただきました。また、検討の結果講ずる措置について、法制上の措置を明確化すると。それから、第二十六条第一項の協議の場合に関し、そのより円滑な実施を図るための法制上の措置の在り方に関する検討規定を追加するということといたしました。

今先生のおっしゃったのは、事業の在り方全般について検討を加えるということを確認したということの中に含まれているということでありまして、全く新たな仕組みを創設をするわけでありまして、この運用について、これは極めて大事でありますので、これはしっかりとその検証をした上で、問題点があればしっかりと中身を見直していくということはとても大事なことであるというふうに思っております。

○山田俊男君

大変ありがとうございました。