

農業分野に関する国家戦略特区の取組み

研究員 石田一喜

〔要 旨〕

「規制改革の突破口」として2013年に創設された国家戦略特別区域は、国が主体的に介入しながら、エリアを限定した規制の特例措置を実施する仕組みである。この仕組みを活用した特例措置は、実施状況の評価によって、「全国展開」が進められることになっている。

農業分野については、企業の参入促進を目的とした特例措置が多く実施されており、一般企業の農地所有や中小企業信用保険法の改正など長年議論されてきたテーマも多い。そこでは、規制改革にあわせて、改革にともなう懸念事項に対する補完的な措置も用意され、実際の活用に至っている。

しかし、活用状況やその社会経済的な効果について、全国展開を検討する前提となる評価軸は定まっていない。そのため、どの程度の活用や意義がある特例措置を全国展開すべきなのかを客観的に判断することは難しい。

特区での特例措置の実施を既成事実として規制を改革することはあってはならない。また、改革する規制が果たしてきた重要な役割を補完する実効性のある措置が検討されるべきである。

目 次

はじめに

1 国家戦略特区の概要

- (1) 国家戦略特別区域法の成立過程
- (2) 国家戦略特区の特徴

2 農業分野における特例措置

- (1) 特例措置の全体像
- (2) 農業法人経営多角化等促進事業について

(3) 法人農地取得事業について

- (4) 「アグリ特区保証」制度について
- (5) 地域農畜産物利用促進事業について
- (6) 今後の追加メニューについて

3 特区に対する評価について

- (1) 全国展開を踏まえた評価のあり方
- (2) 実験場としての特区のあり方

はじめに

2012年に成立した第2次安倍内閣以降の成長戦略は、民間の力を最大限引き出すための規制・制度改革に意欲的である。特に13年に「規制改革の突破口」として創設された国家戦略特別区域（以下「国家戦略特区」という）では、国家戦略特別区域諮問会議（以下「諮問会議」という）等を中心に、よりスピード感を持って規制改革の検討を進めている。

そうした検討のなかで、農業分野は、医療や介護分野などとならんで、岩盤規制が多く、民間活力の活用が不十分である、とみなされており、この特区においても、企業の農業参入の促進を課題とする規制緩和が多く検討されている。

国家戦略特区については、恒川（2015）や服部（2013）など多くの先行研究が、既存の特区と比べたときの仕組みの特異性を論じている。一方で、個別の特例措置の実施状況にふれたものは少なく、農業分野でも行友（2016）などに限られている。

そこで本稿では、国家戦略特区における農業分野の特例措置を個別に着目し、いま国が必要とする規制改革の内容と目的をみていくことにしたい。また、規制が果たしてきた役割を踏まえ、各規制を緩和したときに想定される問題点および全国展開をはかるときに留意すべきポイントをあわせて指摘してみたい。

1 国家戦略特区の概要

(1) 国家戦略特別区域法の成立過程

国家戦略特区での農業分野の取組内容を具体的にみるまえに、本節において特区制度の概要を整理しておきたい。

第1表は、これまでの経緯を整理したものである。

国家戦略特区の創設は、13年4月17日の産業競争力会議の第6回会合に提出された、「アベノミクス経済特区」の提案をきっかけとして^(注1)している。

この提案は、地域の要望に基づいて規制緩和に対応する、従来のボトムアップ型の特区制度が、大胆な規制改革に現状踏み込めていないという反省に基づいており、国が主導するトップダウン型の特区の新設を求めている。その際、内閣総理大臣が特区を主導する体制や国・地方・民間という立場の異なる三者が参加する「三者統合本部」の設置など、国の権限を強める具体的な仕組みについても言及しており、この時点で国家戦略特区の原型が明らかになっている。

13年5月には、有識者を構成員とする国家戦略特区ワーキンググループ（以下「特区WG」という）が、上記提案の具体化に向けた議論を開始し、関連省庁や自治体、民間事業者との意見交換を集中的に行っている。

そこでの検討内容は、特区の創設を初めて公式に言及した13年6月の「日本再興戦略－Japan is Back－」（13年6月14日閣議決定）、特区内での具体的な特例措置をまとめ

第1表 国家戦略特区の主な関連法令等

関連法令名と概要	
13年 4月 5月10日 6月14日 10月18日 11月 5日	産業競争力会議において、竹中平蔵主査から新たな特区創設が提案 国家戦略特区ワーキング・グループ第1回開催 「 日本再興戦略—JAPAN is BACK— 」閣議決定 ・国家戦略特区の創設と今後のスケジュール、特区推進体制整備の明確化 日本経済再生本部「 国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針 」閣議決定 ・特区WG「国家戦略特区において検討すべき規制改革事項等について」とほぼ同内容 ・国家戦略特区における特例措置の具体的内容に関する最初の関連法令 「 国家戦略特別区域法案 」閣議決定 ・第185回国会にて12月7日に成立、12月13日より施行（一部内容は14年4月1日より） »特区の概要と推進体制、規制の特例措置の内容（「初期メニュー」）を記載
14年 1月 7日 2月25日 3月28日 5月 1日 6月24日 10月10日 10月31日	国家戦略特別区域諮問会議（以下「諮問会議」） 第1回開催 「 国家戦略特別区域基本方針 」閣議決定 第1次指定の予定区域の決定（第4回諮問会議） 指定区域（第1次）での取組みが開始 ・「国家戦略特別区域及び区域方針」決定、「国家戦略特別区域を定める政令」施行 【東京圏、関西圏、新潟県新潟市、兵庫県養父市、福岡県福岡市、沖縄県】（計6地区） 「 『日本再興戦略』改訂2014—未来への挑戦— 」閣議決定 「国家戦略特区における追加の規制改革事項について」（第9回諮問会議） 「 国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案 」閣議決定 ・第187回国会提出も衆議院解散による審査未了につき、廃案
15年 3月19日 4月 3日 8月28日 12月15日	第2次指定（地方創生特区第1弾）の予定区域決定（第13回諮問会議） 「国家戦略特区における追加の規制改革事項について」（第13回諮問会議） 「 国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案 」閣議決定 ・第189回国会にて7月8日成立、9月1日より施行。規制の特例措置等を追加 第2次指定（地方創生特区第1弾）の追加区域決定 ・「国家戦略特別区域及び区域方針」の一部変更 ・「国家戦略特別区域を定める政令」の一部改正 【秋田県仙北市、宮城県仙台市、愛知県】（計3地区） 第3次指定（地方創生特区第2弾）の予定区域決定（第18回諮問会議）
16年 1月29日 3月 2日 3月11日	第3次指定（地方創生特区第2弾）の追加区域決定 ・「国家戦略特別区域を定める政令」の一部改正 【広島県・愛媛県今治市、千葉市（東京圏の拡大）、北九州市（福岡市に追加）】（計3地区） 「国家戦略特区における追加の規制改革事項について」（第20回諮問会議） 「 国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案 」閣議決定 ・第190回国会にて5月27日成立、9月1日より施行。規制の特例措置等を追加

資料 各関連法令等、国家戦略特区ワーキンググループおよび国家戦略特別区域諮問会議議事録等を基に筆者作成

た13年10月の「国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針」（13年10月18日閣議決定）に大きく反映され、最終的に国家戦略特区の根拠法である「国家戦略特別区域法」（13年12月7日成立、以下「特区法」という）に取りまとめられている。

14年中は、特区法の定めに応じて、諮問会議の設置（1月）、「国家戦略特別区域基本方針」（以下「基本方針」という）の決定（2月）が進み、5月1日には全国6か所（東京圏、関西圏、新潟県新潟市、兵庫県養父市、福岡県福岡市、沖縄県）を特区に指定する政

令および特区ごとの区域方針の決定に至っている。

それ以後、省令による特区の追加（15年8月に秋田県仙北市、宮城県仙台市、愛知県の3地域、16年1月に広島県・愛媛県今治市、千葉市〔東京圏の拡大〕、北九州市〔福岡市に追加〕）と利用できる特例措置の追加が順次行われている。

（注1）竹中平蔵「立地競争力の強化に向けて」（13年4月17日第6回産業競争力会議配布資料）。

（2）国家戦略特区の特徴

国家戦略特区の地域を限定して特例措置

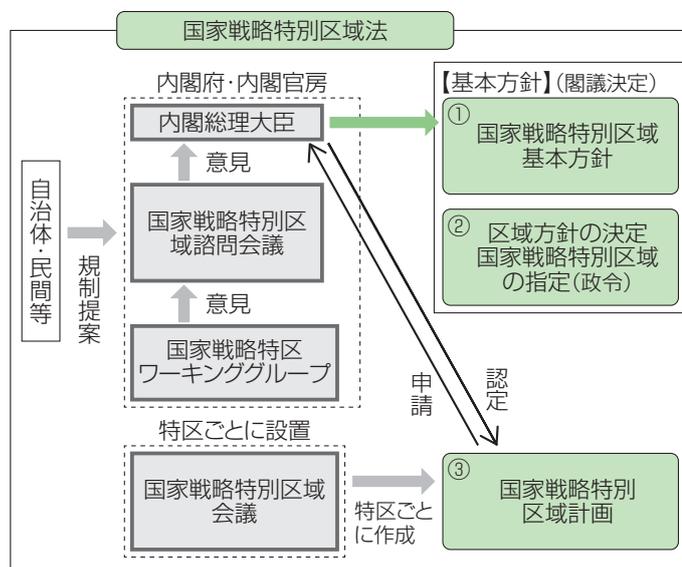
を実施する仕組み自体は、海外の経済特区 (Special Economic Zone : SEZ) に加え、日本国内でも小泉政権時に実施された経済改革特別区域 (03年から実施。以下「構造改革特区」という) や総合特別区域 (11年から実施。以下「総合特区」という) の前例があることから、特別目新しいわけではない。

また、国家戦略特区の基本方針が、規制の特例措置の実施について、当該規制を規定している法律や政令等の改正につなげ、全国規模で規制改革の成果を享受できるように措置する「全国展開」を強く意識している点は、構造改革特区の基本方針とかなり類似している。

ただし、構造改革特区では規制の特例措置のみが特区内で実施可能な措置であるのに対し、国家戦略特区は税制上および金融上の支援措置をあわせて用意している点に違いがある。財政上の支援措置もある総合特区ほどではないが、特区を経済活動の拠点とするための措置を備えている点も特徴の一つである。

その一方で、推進体制については、構造改革特区とも総合特区とも大きく異なる点が見いだされる。つまり、地方分権や地域活性化を創設目的に据えた構造改革特区や総合特区では、国の役割が地方公共団体からの申請を認定するだけであったのに対し、国家戦略特区では特例措置の内容検討や各特区の運営にまで国や内閣総理大臣が直接

第1図 国家戦略特別区域法に基づく制度の概要



【各会議等の構成員】
 「諮問会議」：内閣総理大臣(議長), 内閣官房長, 国家戦略特区担当大臣, 内閣総理大臣が指定する国務大臣, 民間有識者
 「特区WG」：民間有識者
 「区域会議」：国家戦略特区担当大臣, 公共団体長, 関連民間事業者等

資料 「国家戦略特別区域法」に基づき筆者作成

介入している (第1図)。こうしたトップダウン型の体制構築が、構造改革特区でも着手できなかった規制の特例実施を可能にしたといわれている。^(注2)

(注2) 位川 (2015) は、トップダウン体制の構築に加えて、諮問会議の正規メンバーに規制を直接所管する閣僚を含めていない点を「『岩盤規制』を崩しやすくした」措置であるとして、批判的に指摘している。

2 農業分野における特例措置

(1) 特例措置の全体像

16年12月現在、農林水産分野で13の特例措置が用意され、9つが農業関連である。そのうち主要な5つの特例措置について、

事業内容と実施に至るまでの経緯を第2表に整理した。

5つのうち、特区法成立前の13年10月の時点で特例措置の実施が決まっていた②～⑤の事業は「初期メニュー」と呼ばれ、14年以降の特区法の改正などで実施が決まった追加措置である①など「追加メニュー」と区別されている。

ただし、初期メニューも特例措置を実施する法的な手続きが異なっており、それに由来する施行時期の違いがみられる。つまり、法律（ここでは農地法）に基づく規制と

関連する②と③については、特区法が具体的内容を含め実施を規定しているため、14年4月から施行されている。一方で、省令の特例措置である④や現制度とは異なる新たな仕組みを構築する⑤は、特区法に基づきながらも、別途定められた内閣府・農林水産省令で実施が決まっており、⑤は14年6月の施行となっている。

特例措置の内容をみると、次の二つが特徴として指摘できる。

一つは、多くの特例措置が、国全体の農業政策の方針である「農林水産業・地域の

第2表 主な農業分野の特例措置

△政府決定 ○関連法令等成立 ★初の自治体による活用(区域計画の認定) →実施中

		13年度	14	15	16	現在活用中の地域
法令等の推移		10/18「国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針」 12/7「国家戦略特別区域法」成立 8/28「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律」 5/27「国家戦略特別区域法の一部を改正する法律」				
区域法での位置付け	第18条 農地法等の特例	規制改革会議		さらなる要件緩和要望	(注1)	兵庫県養父市
	②農業法人経営多角化等促進事業【農業生産法人の役員要件の緩和】 ・農作業従事役員数を役員数の4分の1以上から1人以上でよいとする緩和			★	4/1施行 全国展開 (注2)	
	第19条 農地法等の特例	初期メニュー		★		新潟県新潟市 兵庫県養父市 愛知県(常滑市)
	第26条 政令等で規定された規制の特例措置			4/1施行(注3)		新潟県新潟市 愛知県(常滑市) 神奈川県
	⑤国家戦略特別区域農業保証制度【農業への信用保証制度の適用】 ・通称「アグリ特区保証」制度 ・地方自治体の負担が前提			6/27施行(注4)		新潟県新潟市 兵庫県養父市 愛知県(常滑市)

資料 内閣府「国家戦略特区における主な規制改革事項等の実現時期など」(第21回諮問会議(16年4月13日開催)配布資料、国家戦略特区諮問会議およびWG資料)を基に筆者作成

- (注) 1 16年3月2日付「国家戦略特区における追加の規制改革事項等について(案)」(第20回諮問会議(16年3月2日開催)配布資料)。
 2 15年8月28日に成立した「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律」に基づいて、農業生産法人に関する農地法が改正。16年4月1日より新しい農地法が施行。
 3 14年3月28日付「農林水産省関係国家戦略特別区域法第26条に規定する政令等規制事業に係る省令の特例に関する措置を定める命令」(内閣府「農林水産省令第4号」)。
 4 14年6月27日付中小企業庁「国家戦略特別区域農業保証制度要綱」(20140610中庁第2号)に基づき14年6月27日より施行。
 5 愛知県については、常滑市のみで②～⑤の事業、制度が利用可能である。

活力創造プラン」(以下「活力創造プラン」という)も推進している、6次産業化の促進を必要な理由としている点である。

例えば、農用地域内で農家レストランを設置することを容認する④の「地域農畜産物利用促進事業」は、地域の農畜産物を調理し、提供する施設を設置しやすくすることで6次化を進める内容である。また、民間金融機関からの円滑な資金供給を目的とする⑤の「国家戦略特別区域農業保証制度」(以下「『アグリ特区保証』制度」という)や、役員の加工・販売や経営マネジメントへの注力を可能とするために農地を所有できる法人に関する制約を緩和する②の「農業法人経営多角化等促進事業」(以下「多角化事業」という)も、別の側面から経営体の6次化の促進も改革の目的とする措置である。

もう一つは、農地をターゲットとした措置の多さである。すなわち、①～③が農地権利移動規制について、④が農地転用規制について特例措置を実施する事業であり、特区が農地関連の法令、省令の規制改革を強く意識していることがうかがえる。

清水(2015)は、こうした傾向について、「株式会社が農業に参入すれば農業構造改革は進み問題は解決する」という発想が背景にあり、企業の農業参入促進を最大の目的としているためと説明している。

農業分野における地方創生に関する取り組みと同じく(石田(2015))、特区が「活力創造プラン」にみられる企業参入型農業構造改革(谷口(2014))的な方向性を強く有していることがわかる。

また、唯一農地を対象としていない「アグリ特区保証」も、地方銀行や信用金庫など民間金融機関が農業に融資しやすい環境を構築するための措置である。特区において、農業関連産業を含む広い意味での企業参入の促進が目指され、それに向けた規制改革が実施・検討されているといえよう。

以上の事業の全体像を踏まえたうえで、以下では①～⑤のうち、③を除く、各特例措置の具体的な内容について、特例措置に至るまでの背景と経緯、特例措置の制度的な仕組み、特区での実施状況と全国展開の際に考えるべき留意点、の3点をポイントとして^(注3)みていくことにしたい。

(注3)③の「農地等効率的利用促進事業」の実施経緯については服部(2014)による詳しい整理があるため、本稿では取り扱わない。近年大きく変更のあった農業委員会関連制度の内容については、行友(2015)、大西(2015)等を参考にされたい。

(2) 農業法人経営多角化等促進事業について

a 背景と経緯

まず、初期メニューのうち、一般企業の農業参入促進に最も大きく関連する特例措置である、特区法第18条が規定する多角化事業(前掲第2表の②が該当)からみていきたい。

09年の農地法改正は、農地の貸借を誰でも、どこでも可能とした「リース方式」の導入に加え、農地を所有できる法人に対する農業関係者以外の議決権ベースでの出資の上限を緩和したことで、企業の農業参入を^(注4)大きく進める内容であったと評価されている。

しかし、さらに企業の農業参入を促進しようとする立場からは、貸借権に限らず所有権についても一般企業の取得を認めるべき、あるいは農地を所有できる法人に関する要件をさらに緩和し、農外企業の参入や、既存の経営体との連携をしやすいべきという主張が09年の改正直後からあった。

とはいえ、一般企業にも農地所有権の取得を認めることは、非農業的利用への転換や投機的な取得の可能性を排除できないことから、制度改正が見送られ続けてきた。しかし一方で、ゾーニングの徹底や転用規制の強化、あるいは適正な耕作を事後的にチェックする体制や問題発生時の罰則的な措置が完備されていれば、現行の制度の緩和もあり得るのではないかという意見もあった。

こうした意見は、13年の「日本再興戦略 - Japan is Back -」における「農業生産法人の要件緩和などの所有方式による企業の農業参入の更なる自由化」を進めるという言及に反映されており、13年以降の再議論^(注5)につながっている。

規制改革会議に先がけて要件緩和の検討を開始した特区WGは、13年10月までに「農業生産法人の6次産業化推進等のための要件緩和」において特例措置の実施を決め、13年12月の特区法において多角化事業としての具体的な内容を定めている。

(注4) 企業の農業への参入方法、参入に関連する農地法改正の展開については、別稿(石田(2015))で詳しく整理した。

(注5) 13年の産業競争力会議では、一般企業の農地所有を認めることよりも、農地を所有できる法人の要件緩和をより積極的に進めるべきと主

張されている。これらを含めた13年前後の農地所有をめぐる情勢については行友(2013)を参照にされたい。

b 特例措置の具体的な仕組み

13年に成立した特区法第18条に基づく多角化事業は、農地を所有できる法人に関する要件のうち、役員的一定割合に農業あるいは農作業への従事を求める要件(以下「役員要件」という)の緩和である。具体的には、役員が1人以上が農作業に従事していれば、農業生産法人(13年当時の農地法では役員が4分の1以上の農作業従事が必要)と同等の扱いとみなす措置となっている。

農地法が役員等的一定割合以上に農作業従事を求めているのは、法人に「適正に耕作する者」としての適合性があるかどうかをチェックするためである。ある種の外形基準となっているこうした役員要件については、割合ではなく、経営規模にみあった労働力の絶対量としての適格性に着目した方がよいという指摘もあった(生源寺(2003))。とはいえ、今回の特例措置は、農作業に従事する役員等を最低限残す点で耕作者主義の側面を残すだけで、経営体が6次産業化を含む経営の多角化・高度化を目指すときに、役員要件が生産部門から加工・販売部門や経営管理に業務比重を移す阻害要因となっているという点を重視したものであり、今回の特区法の措置を農業法人経営多角化等促進事業と呼ぶ理由にもなっている。

c 実施状況とその後の展開

16年3月末までに、新潟市で9法人、養

父市で11法人、愛知県常滑市で2法人が多角化事業を活用して農業に参入している。どの法人も2分の1以上の議決権を農業者に求めることから、地元の農家を経営に加えた、連携体制がとられている。

16年3月の評価によれば、この事業により、新潟市で71人の雇用創出が見込まれており、その影響は高く評価されている。また、多角化事業を活用して参入した法人の多くが、農地を所有する意向を持ち、29年度までに新潟市で約4.1ha（6社）、養父市で4.8ha（10社）を所有する予定であると報告されている。

ちなみに、特区法成立以降、農地を所有できる法人の要件の緩和に関する議論が盛んになり、14年6月までに特区法を上回る役員要件の緩和が閣議決定された。具体的には、改正前の農地法が4分の1以上、多角化事業が「理事等の1人以上」と定めていた農作業に従事する役員の下限を「理事等か使用人のうち、1人以上」とする方針であり、人数に加え、その範囲も広げている。

ちなみに、この改正方針は、15年8月の「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律」成立に基づいて改正された農地法に反映され、16年4月1日から施行されている。

こうした展開は、特区で実施されていた特例事業の「全国展開」であるとして、高く評価する声がある。しかし、実際の多角化事業の成果をみたくえでの決定ではないため、特区を通じた「全国展開」という評価は妥当ではない。この決定によって、14

年の6月時点で、要件に関する特区のメリットが16年4月になくなることが確定している。特区のメリットが失われることが確定したため、15年の農地法改正を上回る要件の緩和を可能とする特例措置の設定が求められ、法人農地取得事業につながっていく。

(3) 法人農地取得事業について

a 背景と経緯

法人農地取得事業は、「農業経営を行おうとする法人による農地等の所有権の取得を認める事業」である。この事業を活用することで、一般企業でも農地の所有が認められる。

農地法の規制に対する特例措置については、農地法の改正方針が示された直後から、新潟市、養父市ともに、特区に特例措置の追加を要望していた。すなわち、農地を所有できる法人における、農業関係者以外の議決権を50%以上認める構成員要件の特例措置と、法人の主たる事業を農業以外でもよいとする事業要件の特例措置が、特区に指定された直後の区域計画で要望されていた。

こうした2つの要件緩和は、実質的に一般企業の農地所有を容認することにつながる。そのため、新潟市、養父市ともに、規制の緩和にともない必要な代替的措施をあわせて提案している。

新潟市が提案したのは、特例措置を認めるケースの限定である。つまり、構成員要件の緩和は農業に関連した投資を行う場合

のみ、事業要件の緩和は販売力を持った経営体が、同一県内など周辺地域の農作物の加工・販売を行う場合のみというように限定することで、経営発展の阻害となる各要件を適時緩和する特例措置のあり方を提案している。

一方、養父市は2要件の緩和を通じた、一般企業の農地所有により意識的であり、農地の所有権取得後の不適切利用を防ぐための措置を独自に設けている。

ただし、その後の議論において、2要件に対する特例措置は検討から外れ、15年6月の特区法の改正では、自治体が介入し、制限付きで農地所有を認める「法人農地取得事業」(前掲第2表の①)が実施されることになっている。

b 特例措置の具体的な仕組み

法人農地取得事業の具体的な仕組みをみていこう。

その手順としては、まず農地の購入を希望する法人が、自ら購入する農地を探し、農地所有者と交渉する。その後、農地所有者、地方公共団体、法人で売買に関する契約を締結する。登記は、法人からの土地代金の納入を確認後、農地法第3条の許可日と同日付けで、所有者から地方公共団体、地方公共団体から法人への所有権移転登記を一括で申請する。またそれにあわせて、農業以外を目的とする農地所有に歯止めをかけるための事前措置として、農地の不適切な利用を停止条件とする、法人から地方公共団体への所有権の再移転の仮登記もあ

わせて申請される。この申請に基づき、もし法人の農地利用が適切ではないと地方公共団体が判断すれば、法人から地方公共団体に所有権が再び移る仕組みになっている。また、農地移動にあわせて、法人から地方公共団体に対して、農地の原状回復に要する費用と、次の購入希望者が見つかるまで(養父市ではおおむね3年程度を想定)の保全管理に必要な費用を支払う必要があることも事前に定められている。

この事業は、担い手不足や耕作放棄が深刻な地域の農業の活性化を目的とする事業として位置付けられており、現状では養父市でのみ活用が認められている。

前述のとおり、当初養父市は、一般企業の農地所有権取得が容認されたときの事後的な措置として、法人が農地を取得する際に保全管理に必要な費用を積立金として徴収(年3万円を5年間)する独自の条例を定めていた。

しかし本条例のもと、市が法人の農地利用が不適切な場合にできることは、必要な保全措置の要求と、保全管理を行わない場合の管理代行、あるいは所有権の譲渡の斡旋のみであった。それに比べると、不適切な利用が発覚した際の対策を売買成立時に定め、かつ所有権売買の当事者を地方公共団体とする仕組みは、農業以外の利用を目的とする農地取得を抑制する実効力が高いと考えられる。

また、農地所有の容認は、役員等の1人以上の者が「法人の行う耕作又は養畜の事業」に常時従事する法人のみとされている。

最低限の農業経営の体制は確保されている。

c 「全国展開」にあたっての留意点

現時点で、農地を所有していない3法人が既に本事業の活用を決めている（16年11月区域計画認定）。うち1法人は農業以外が主な売上高を占める一般企業が直接購入するもので、本事業により初めて農地所有が可能なケースである。残る2法人は一般企業が設立した農業法人で、農地所有適格法人の要件を満たした現在でも農地の購入が可能な法人である。しかし、今後農業者以外からの追加出資を受けることで、農地所有適格法人の枠を超えてしまうため、事業の活用を決めている。どちらのパターンで本事業を活用するケースが多いのか、今後の動向をみていく必要がある。

そもそも、一般企業の農地に関する権利取得の際に、自治体が間に入る仕組みは今回が初めてではない。構造改革特区において03年に実施された「リース特区」も同じように行政が仲介に入る仕組みであり、担い手がおらず、耕作放棄地が多い地域でのみ、一般企業の農地貸借を認める特例措置であった。しかし、十分な効果検証がされていないという指摘もあるなか、05年の「特定法人貸付事業」として全国展開され、最終的に農地の貸借権を全面的に開放した09年の農地法改正につながっている。

そのため、本事業についても特例措置が実施されたことを既成事実とした全国展開が実施される懸念がある。

ただし、法人農地取得事業については、

衆・参両院の附帯決議が事業の全国展開あるいは実施期間の延長を求めないこととしており、農地法改正の検討がすぐ始まる可能性は低いとみられる。

(4) 「アグリ特区保証」制度について

a 背景と経緯

「農業への信用保証制度の適用」は、国家戦略特区以前から「農業分野における銀行等の民間金融機関の参入促進^(注6)」を目的に規制改革が要望されていた内容である。

信用力を補完するための公的制度としては、経済産業省が管轄する中小企業向けの信用補完制度と農林水産省が管轄する農業者等向けの農業信用保証保険制度の2制度が利用可能である。両制度とも、各都道府県等に設置された協会が債務を保証し、全国機関が保険を通じて保証債務の履行リスクを平準化する仕組みで運営されており、民間金融機関による事業者への円滑な資金供給を可能としている。

ただし、農業は他の中小企業の事業とリスクの性質が異なるという点から、農業については専門性が高い機関・制度で対応すべきという政策上の判断がある。そのため、「農業」を資金用途とする信用補完制度の利用はできないことになっており^(注7)、結果的に2制度間で役割分担がなされているのである。これは中小企業向けの信用補完制度の保険対象から農業を外す措置に基づいており、信用補完制度の保証部分を担当している信用保証協会が無保険で農業分野の保証を行うことは法的に規制されていない。

しかし、リスクが高すぎるとして、自治体からの支援がある一部の県域を除き、保証実績はほとんどないのが実態である。

このような役割分担については、信用保証協会が利用する日本政策金融公庫が実施する保険の対象に農業を含め、信用補完制度を農業にも適用できるようにし、どちらの制度を利用するかは融資を希望する者や貸出金融機関が選択できるようにすべきではないかという意見が出されてきた。

以前の議論では、中小企業向けの保険が対象外としている農業の範囲がわかりにくく、両制度間の役割分担が明確化されていなかったことが改正を要望する理由にあげられていた。つまり法律、省令ともに農業を明確に定義していない反面、製造業に近い性質があると判断された茶、もやし、きのこなどは例外的に保険対象に加えるなど、利用可能な制度の判断は難しかったのである。

ただしこの点については、両制度間での連携深化や運用上のルールとして農水産品の製造・加工、流通関連には信用補完制度も利用可能なことを示すなど、既に一定の改善が果たされており、以前ほど理由にあがらなくなっている。

それでもなお、規制改革の要求が続いているのは、資金を必要とする担い手の多様化、より厳密に言えば、農業分野への中小企業の参入や農業経営体の大規模化が以前にまして進んでいるためである。これら経営体による資金調達ニーズに対して、地方銀行や信用金庫などの民間金融機関の対

応を求める意見もあり、現在の信用補完制度の対象を拡大する措置を求める動きにつながっている。

(注6) 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申—さらなる飛躍を目指して—」(06年12月25日) 参照。また、全国地方銀行協会、一部自治体などは規制改革ホットラインに対して、農業への保険適用の検討を要望している(石田(2016)も参照されたい)。

(注7) 制度的には、中小企業信用保険法第2条第1項が保険対象を「中小企業者」とすることを定義し、中小企業信用保険法施行令で「農業」「漁業」「林業」「金融・保険業」以外を行うものを中小企業者と指定する手続きがとられている。

b 特例措置の具体的な仕組み

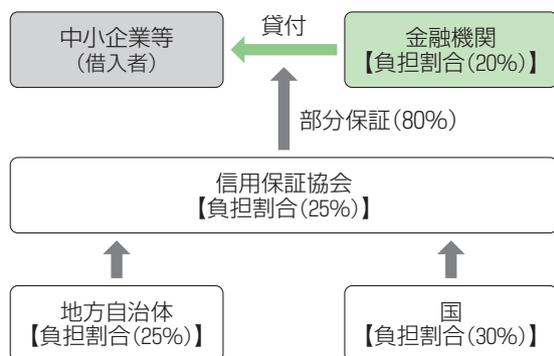
第2図は、農業への信用保証制度の適用を可能にした「アグリ特区保証」制度の仕組みを整理したものである。

図からも明らかなおとおり、「アグリ特区保証」制度は、代位弁済時の信用保証協会のリスクを軽減する仕組みを新たに創設する取組みである。そのため、厳密に言えば、規制の特例措置とはいえない。

具体的には、債務不履行となった貸付額の25%を地方自治体、30%を国が負担する仕組みにより、無保険の場合80%である信用保証協会の負担割合を25%まで軽減する。こうすることで、金融機関は信用補完制度を利用したときと同じ負担割合(20%)で農業についても信用保証協会の保証を受けることが可能となる。

この制度の特徴は、「商工業とともに農業を営む中小企業者」のほかに、「商工業とともに農業を営む農事組合法人又は個人」でも利用可能な点であり、実質的に中小企業信用保険法「中小企業者」に農業を事業と

第2図 「アグリ特区保証」制度の損失補償の仕組み



対象者	商工業とともに農業を営む中小企業者, 商工業とともに農業を営む農事組合法人または個人
保証割合	80%(部分保証)
保証料率	借入金額に対し0.8%
融資限度額	養父市: 8,000万円, 新潟市・愛知県: 3億5,000万円
金利	養父市: 1.6~1.85%, 新潟市: 1.45~1.65% 愛知県: 金融機関裁量
融資期間	運転資金10年以内, 設備資金15年以内
担保・保証人	新潟市: 融資額1,000万円100%, 1,000~5,000万円50%, 養父市: 支払った保証料の全額を補助(上限20万円)
利子補給	養父市: 年率0.8%(3年間交付)

資料 中小企業庁「国家戦略特別区域農業保証制度要綱」(20140610中庁第2号, 14年6月27日付)を基に筆者作成

(注) 1 表はそれぞれの自治体で決定した要綱の内容をまとめたものである。

2 16年11月現在は, 愛知県では常滑市のみ適用となる。

する者を加えると同等の仕組みになっている。
(注8)

(注8) 本間正義「日本農業の課題－農地流動化と農業委員会を中心に－」(13年7月17日, 国家戦略特区WGヒアリング資料) 参照。13年中に特区WGが実施した有識者へのヒアリングでは, 唯一本間氏が信用保証制度の改正に言及している。

c 「全国展開」にあたっての留意点

15年度末までに「アグリ特区保証」制度を活用した融資は19件(養父市6件〔9,600万円〕, 新潟市13件〔1億9,450万円〕)あり, そのうち農業以外から参入した企業に対する融資は4件であった。

実績を評価し, 今後の全国展開が検討さ

れることになろうが, ここではその際に課題となるとみられるいくつかの点を指摘しておきたい。

一つは, 資金を借りる側は, 仕組みを理解したうえで「アグリ特区保証」制度を活用しておらず, 各自治体が利子補給や保証料助成を行った結果, 有利性の高い金融商品として利用したケースも多いことである。

筆者が行ったヒアリングにおいても, 保証料助成があることが, 活用を決めた要因であるという声が聞かれた。なお, 逆の要因として, 日銀によるマイナス金利導入によって貸出金利が低下するなかで, 「アグリ特区保証」の金利水準が13年当時よりも割高になっており, 利用が進んでいない要因になっている可能性もある。

もう一つは, 特区での実験が, どのような仕組みで全国展開すべきか判断する材料になっていないことである。つまり, 信用保証制度の適用を全国的に可能とする措置を中小企業保険法の改正として実施するのか, 全国に「アグリ特区保証」制度と同様の仕組みを構築することによって実現するのかは別の議論が必要となる。

全国展開については, 16年の日本再興戦略が信用保証制度の見直しを具体的な取組課題にあげており, 集中的な議論が行われているが, 中小企業政策審議会を含め明確な方針は現時点では示されていない。

いずれの方法を採用する場合でも, 信用保証協会の与信判断能力が問われることは間違いない。協会は自らのノウハウや方針, 財務状況に応じ, どの程度対応できるかが

最大のポイントになるだろう。特に自治体が制度に関わる場合、代位弁済が発生すると、自治体に大きな負担を強いることになる。養父市が融資限度額を8,000万円に制限しているのは、自治体負担額を制限することを念頭に入れている。

(5) 地域農畜産物利用促進事業について

a 背景と経緯

農家レストランを農用地区域内に設置することは、地域の農産物の利用機会を増やす「地域農畜産物利用促進事業」として認められている。

そもそも、農家レストランの設置が容認された農用地区域とは、「農業振興地域の整備に関する法律」に基づき、市町村が確保すべき農地等として設定したエリアを指している。この理由から、このエリアでは農業以外の用途への転用は原則として認められておらず、唯一省令が指定する「耕作又は養畜の業務のために必要な農業用施設」(耕作や養畜に必要な施設〔畜舎、貯蔵施設、倉庫等〕、あるいは主として、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、製造・加工品の販売施設等)のみが設置可能となっていた。^(注9)

こうした農地利用規制については、農業用施設として認められる対象範囲を拡大する省令の改正が強く要望され、構造改革特区においても特例措置の実施が提案されていた。特に地域ぐるみで6次産業化を目指す自治体からは、農地利用規制が6次産業化の阻害要因になっているという指摘も

と、以下2点の改正が要望されていた。^(注10)

1点目は、製造・加工あるいは販売の5割以上で認める範囲を「自己の生産する農畜産物」から同一市町村内の農業者が生産する農畜産物に拡大することである。2点目が、特区で可能となる農家レストラン等の施設の新たな設置を可能とする改正であり、今回の特区の措置につながっている。

(注9) 13年時点の「農業振興地域の整備に関する法律施行規則」による規定。

(注10) 全国知事会・全国市長会・全国町村会「農地制度に係る支障事例等について」(13年10月2日)等参照。

b 特例措置の具体的な仕組み

特区における農家レストランの農用地区域内設置の容認は、「地域農畜産物利用促進事業」として、内閣府・農林水産省令に基づいて行われている。^(注11)

具体的には、「農業者等が設置し、管理する自己の生産物あるいは施設が設置される農業振興地域内において生産される農畜産物を主たる材料として調理して提供する施設」を農家レストランと定義したうえで、^(注12) 特区内でのみその設置を認める内容である。

当初の検討では「地域で生産される農畜産物」の利用を認める方向であったが、範囲が不明確という指摘があったため、省令では農業振興地域内と具体的な指定が行われている。また、「主たる」の意味については、量的または金額的に5割以上の使用を指しており、残りの部分の指定はない。

(注11) 「農林水産省関係国家戦略特別区域法第26条に規定する政令等規制事業に係る省令の特例に関する措置を定める命令」(平成26年3月28日内閣府・農林水産省令第4号)を指す。

(注12) 農林業センサス等は、農家レストランを「『食品衛生法』に基づき都道府県知事の許可を得て、不特定の者に自ら生産した農産物や地域の食材をその使用割合の多寡にかかわらず用いた料理を提供し料金を得ている事業」と定義している。(http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/2000/dictionary_n.html#n65)

c 「全国展開」にあたっての留意点

本事業については、これまで計7事業者の活用が決まっている(新潟市4, 神奈川県^(注13)1, 愛知県常滑市2)。

農用地区域内での農家レストランについては、自然風景が広がるなかでの食事機会を提供してくれる点を評価する消費者も多い。しかし、実際に建設した事業者に対して筆者が行ったヒアリングでは、水道などのインフラが整備されていない農用地区域内では、その他の区域で設置する場合には必要とならない費用がかかるという声が聞かれた。これは、今回の特例措置は農地法の転用規制のみが対象で、その他の消防法や都市計画法は従来どおり規定されることに由来している。

農家レストランについては、「耕作又は養畜の業務を営む者が設置し、及び管理するもの」であれば、設置が容認されている。7つの活用件数のうち、4事業者は特区の開設を契機に農地所有適格法人の要件を満たす法人を設立した事例であり、新たに農業者となったケースである。

全国展開するうえでは、農業者に関して適切なルールのもと転用許可されることが望ましいと考えられる。

(注13) 国家戦略特区の指定を受けたエリアでは、

区域方針によらず、すべての規制改革の特例措置の実施が可能である。そのため、農業分野の改革を区域方針としていない東京圏エリアの神奈川県でも農家レストランに関する特例措置の活用実績がみられる。

(6) 今後の追加メニューについて

16年6月の日本再興戦略は、16年度から2年間で「集中改革強化期間」に設定し、幅広い分野における「外国人材」の受入促進を始めとする「重点6分野」を集中的に改革すると決めている。

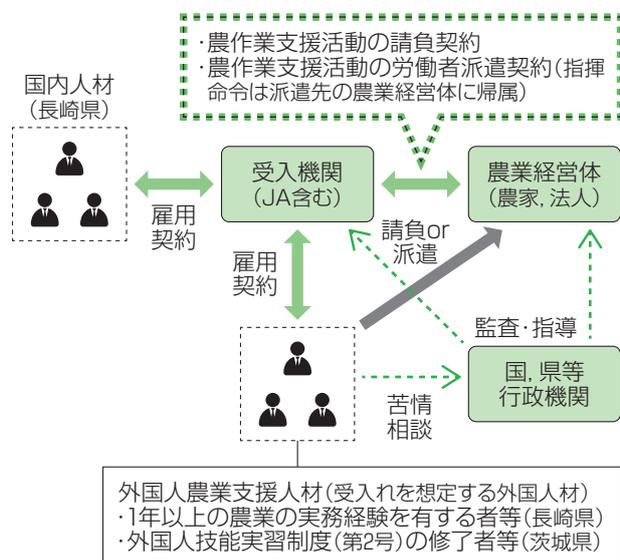
これら6分野関連において、農業分野で追加される可能性が最も高い特例措置は外国人材の受入れであり、16年10月開催の諮問会議でも早期の問題解決が目指されている。

すでに15年に改正された特区法が、家事代行サービスに限り外国人材の受入れを容認する特例措置(家事支援外国人受入事業)を規定しており、その援用を念頭においた議論が進められている。

ちなみに、農業分野での外国人材の受入れは、国が検討しているほか、秋田県大潟市、長崎県、茨城県、愛知県が規制改革要望を出しており、地域的なニーズも高いことがうかがえる。

第3図は、長崎県および茨城県が提案した農業分野での外国人受入れの仕組みを整理したものである。両県の提案は、収穫労働力不足を規模拡大の阻害要因とする認識に基づいている。例えば長崎県のJA島原雲仙では、収穫労働支援組織を活用し、農業経営体から収穫作業を請け負うシステムを構築することで農業経営体を支援してきた。

第3図 提案されている農業分野における
外国人材の受入体制



資料 長崎県、茨城県の国家戦略特区への提案を基に筆者作成

しかし、そうした収穫支援組織に人材が集まらないことが増えてきており、外国人材受入れの提言に至っている。もう一つの茨城県は、外国人技能実習制度を活用した外国人材の受入れを積極的に行ってきたが、受入機関が外国人材を直接雇用し、農業経営者に派遣するシステムをとった方が効率的なのではないかとして、第3図のような仕組みを提言している。

こういった組織が受入機関となるのか、また農業経営体に対する派遣とするのか、請負契約とするのかなど、検討すべき点は多い。また、担い手不足とはいえ、外国人を労働者として積極的に受け入れることについては懸念も多く、様々な観点から議論すべきであろう。

3 特区に対する評価について

(1) 全国展開を踏まえた評価のあり方

「集中取組期間」とされた15年度までの取組みの進捗状況については、区域会議が16年3月までに評価をまとめている。16年4月に開催された諮問会議は、各特区の評価の総括を行っており、「岩盤規制」を含む50項目の規制改革に取り組んだ点、各事業がスピーディーに進捗している点などを高く評価している。^(注14)

ただし、特区が規制の特例措置を全国展開に向けた実験場と位置付けられていることを念頭におくと、以下の3点について評価が不十分あることを指摘できる。

1点目は、特区の評価が特例措置の活用の有無に偏っていることである。全国展開の検討にあたっては、規制改革を行うことによるメリットとデメリット、または想定していなかった運営上の課題などを踏まえて判断がなされるべきであり、実際の活用の有無や活用件数のみで判断するべきではない。活用後の実態を踏まえた評価軸を定める必要がある(高坂(2016))。

2点目は、具体的な数値目標がないため、進捗状況の判断基準が不明確なことである。この点については、KPIのような定量的な指標の設定が求められているが(渡嘉敷(2016))、特区ごとの状況を踏まえた評価軸を特例措置ごとに設定することはそれほど容易ではない。また、定量的な目標に活用件数を設定してしまうと、目標達成の

ために本来のニーズを超えた活用が呼びかけられる可能性も否定できないことから、社会実験として妥当ではない。むしろ、新潟市や養父市が提示しているように、特例措置活用によって生まれた新規雇用者数など社会経済的な効果に基づいて判断していくことが重要であろう。

3点目としては、特例措置をどのように全国展開するかという議論をより深めることがあげられる。特に「アグリ特区保証」制度や法人農地取得事業など、自治体が大きな役割を果たしている制度については、全国展開の際に、どのような仕組みをとるべきか別の検討が必要であろう。

(注14)「国家戦略特区 今後の進め方について」(第21回諮問会議〔16年4月13日開催〕資料)

(2) 実験場としての特区のあり方

ここまで、「規制」と認識している政省令に対して、特区がどのような仕組みで特例措置を実施しているかを、いくぶん詳しくみてきた。

その結果、特区では規制の特例措置のみ実施されているわけではなく、特例措置の実施にともなう懸念に対する補完的な措置も用意されていることがわかった。法人の農地所有権の取得時に行政が仲介する法人農地取得事業はその代表であり、規制改革の目的を農地の有効利用とすることに一定の留意がおかれている。

一方で、特区の評価手法については、問題が多く残されている。全国展開を検討する場合、特区で特例措置の活用実績があるということのみを既成事実として、進めら

れることがあってはならない。

もちろん、特例措置を実施した地域ではプラスの効果も生まれている。例えば養父市では、地元の農協とも連携しつつ、参入してきた法人が産地化を進める動きが複数みられ始めている。また、新潟市では、行政とこれまで付き合いがなかった企業が、特区の課税の特例措置も活用して、革新的な技術の実証実験などを行い、地域としても新たな取り組みを実施するきっかけとなっている。とはいえ、これは参入企業や養父市、新潟市など行政の取り組みの成果であって、単純に特区制度の意義と評価すべきではない。特例措置にともなう懸念事項に対する補完措置の実効性を踏まえながら、純粋に規制を改革することによる社会経済的なメリットについて、活用事例をもとにした詳しい議論が必要であろう。

<参考文献>

- ・位川一郎 (2015)「特区戦略の特徴と現内閣の『改革』路線の特徴」『農村と都市をむすぶ』2月号
- ・石井啓雄 (2013)『日本農業の再生と家族経営・農地制度』新日本出版社
- ・石田一喜 (2015)「企業参入と地域の農業—制度的変遷・現状と展望」『農業への企業参入 新たな挑戦—農業ビジネスの先進事例と技術革新—』ミネルヴァ書房
- ・石田一喜 (2016)「農業分野での成長に必要な資金供給を目指す成長戦略—『日本再興戦略2016』に注目して—」『農中総研 調査と情報』Web誌, 9月号
- ・大西敏夫 (2015)「農業委員会制度の変遷と今日における問題状況」『経済理論』382号
- ・高坂晶子 (2016)「国家戦略特区の第1回評価と今後の課題」『日本総研Research Focus』No.2016-015
- ・清水徹朗 (2015)「安倍政権の農業政策の特質と国家戦略特区の帰趨」『農村と都市をむすぶ』2月号
- ・生源寺眞一 (2003)「開かれた農山村と農地制度」『新しい米政策と農業・農村ビジョン』家の光協会

- ・谷口信和 (2014) 「農林水産業・地域の活力創造プラン改訂版—TPP体制下でも生き残れる企業参入型農業構造改革の幻想—」『経営実務』増刊号, 9月
- ・恒川隆生 (2015) 「国家戦略特別区域法における政策決定・実施手法の問題性」『農村と都市をむすぶ』2月号
- ・渡嘉敷美乃 (2016) 「国家戦略特区の概要と論点」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』897号
- ・服部敦 (2013) 「国家戦略特区の創設プロセスに見る新たな地域ガバナンスの展望」『調査季報 中部圏研究』No.184
- ・服部敦 (2014) 「国家戦略特区の政策過程に見る制度の特徴と課題—農業分野の規制改革に着目して—」

- 『農業と経済』臨時増刊号, 4月
- ・行友弥 (2013) 「再燃する『株式会社の農地所有』論議—農業生産法人の要件緩和の問題点—」農中総研随時発信レポート, 6月28日
- ・行友弥 (2015) 「農業委員会制度の見直しについて—『農地の番人』はどこへ向かうのか—」『農林金融』7月号
- ・行友弥 (2016) 「農業『国家戦略特区』—現場でなにが起きているのか」『地上』8月号

(いしだ かずき)

