

地域経済活性化における「食」と「農」に関する構造改革特区の意義と課題

The Meanings and Subjects of Agricultural Special Zone in Regional Economy Activation

成 耆 政
(Kijung SUNG)

目 次

- I. はじめに
- II. 構造改革特区制度の概要
- III. 構造改革特区制度の意義と推進
- IV. 「食」と「農」に関する構造改革特区の施策
- V. 長野県における農業関連構造改革特区の現況
- VI. 「食」と「農」に関する構造改革特区の課題
- VII. むすび

【註】

【参考文献】

I. はじめに

「改革なくして成長なし、民間でできることは民間に、地方でできることは地方に」の考えのもと、バブル経済崩壊以降の長期にわたり低迷を続けている日本経済・財政全般の諸問題を構造改革の推進により克服すること、また、大都市が国際競争力を持ち、地方では個性のある発展を遂げるよう、各地域の潜在的な経済力を最大限に発揮させること等が求められている。

日本経済は、輸出の増加を背景に持ち直し、平成14年度の実質成長率は1.5%のプラス成長となった。しかし、平成14年後半以降、輸出の増勢が弱まったこと等から、景気は横ばいで推移している。日本経済の体質を強化し、内需主導の自律的回復を実現するという大きな課題を残している。

また、平成14年度の名目経済成長率は0.7%のマイナスとなっており、依然としてデフレ（一般物価水準の継続的下落）が続いている。加えて、資産価格の下落も続いている。デフレは企業の実質債務負担を増加させ、地価の下落は担保価値を引き下げ、不良債権問題の解決を妨げている。想定以上に厳しい内外経済環境の下で、デフレ傾向は根強く、これを早期に克服することが依然大きな課題として残されている。

このように低迷を続ける日本経済の活性化のためには、規制改革を行うことによって、民間の活力を最大限に引き出し、民業を拡大すること等が重要である。これまで政府は規制改革推進3カ年計画等を通じて規制改革を推進してきたが、様々な事情により規制改革が遅れているのが現状である。

そこで、規制改革の加速化策の一環として、構造改革特区が検討（表1参照）され、2002年10月18日から12月13日まで開かれた第155回臨時国会で「構造改革特別区域法」として政府の原案通り可決・成立し、12月18日に公布され、2003年4月から施行されることになった。

しかし、競争・効率重視社会から共生・環境重視社会への転換が模索されている今日、はたして「特区」^(註1)はどれほどの意味を持ちうるであろうか。「食」と「農」分野においても、どれほどの効果が期待できるであろうか。

そこで、本稿では、第1に、特区制度成立の背景と今後の展開を明らかにした上で、第2に、「食」と「農」分野における構造改革特区の問題点を農地法との関連で考察し、第3に、「食」と「農」関連特区の意義と課題、そして、長野県における「食」と「農」関連特区の実態について考察することにより、経済活性化における「食」と「農」に関する構造改革特区の意義と課題を明らかにすることを目的とした。

表 1. 構造改革特区制度の検討と実施の経緯

| 日 付 | 検 討 内 容 |
|----------|--|
| ○平成14年 | |
| ・ 4月24日 | 経済財政諮問会議において、平沼経済産業大臣及び民間4議員が、それぞれ 改革特区構想を提案 |
| ・ 5月2日 | 総合規制改革会議の規制改革特区WGにおける具体的な検討が開始 |
| ・ 6月25日 | 構造改革特区の導入と内閣官房に推進組織を設置することを盛り込んだ「経 済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」を閣議決定 |
| ・ 7月5日 | 内閣官房構造改革特区推進室発足 |
| ・ 7月23日 | 総合規制改革会議が「規制改革特区」構想の中間とりまとめを決定 |
| ・ 7月26日 | 内閣総理大臣を本部長とする構造改革特区推進本部発足 |
| ・ 8月30日 | 構造改革特区の第1次提案募集の締切（249の主体から426件の構想） |
| ・ 9月20日 | 構造改革特区推進のための基本方針の策定（本部決定） |
| ・ 9月30日 | 鴻池構造改革特区担当大臣就任 |
| ・ 10月11日 | 構造改革特区推進のためのプログラムの策定（本部決定） |
| ・ 12月18日 | 構造改革特別区域法の公布 |
| ○平成15年 | |
| ・ 1月15日 | 構造改革特区の第2次提案募集の締切（412の主体から651件の構想） |
| ・ 1月24日 | 法に基づく「構造改革特別区域基本方針」の閣議決定 |
| ・ 2月27日 | 第2次提案に対する政府の対処方針の決定（本部決定） |
| ・ 4月21日 | 構造改革特区の第1次申請分の第1弾認定 |
| ・ 5月23日 | 構造改革特区の第1次申請分の第2弾認定 |
| ・ 6月30日 | 構造改革特区の第3次提案募集の締切 |
| ・ 8月29日 | 構造改革特区の第2次申請分の認定 |
| ・ 10月24日 | 構造改革特区の第3次申請分の認定 |
| ・ 11月30日 | 構造改革特区の第4次提案募集の締切 |

資料：内閣官房構造改革特区推進室の資料より作成

II. 構造改革特区制度の概要^(註2)

1. 基本理念

1) 構造改革特区の目的

近年、規制改革を通じた経済活性化が急務となっているにもかかわらず、様々な事情により、規制改革の早急な実現が妨げられている場合も多い。

規制改革の早期実施のためには、これまでのような全国一律の実施にこだわらず、特定地域に限定して、その特性に注目した構造改革を実施することにより、全国的な構造改革につなげ、国全体の経済活性化を図ることを目的とする「構造改革特区」制度を創設することが、極めて重要である。

尚、こうした「構造改革特区」制度が創設されても、それと並行して、全国的な規制改革はあらゆる分野において恒常的に推進されるべきものであり、規制改革が特区において先行的に行われていることを理由として、その全国的な取り組みを遅らせることはあってはならない。

2) 実現に向けた基本方針

構造改革特区制度の実現に向けては、以下の点を基本方針とすべきである。

民間の提案を最大限活用して、地方公共団体が自発的に立案し、それに基づき様々な規制に関する特例措置を可能とする制度とし、具体的な特区の内容をあらかじめ国が選択したメニューだけに限定するという手法はとらないことである。

構造改革特区制度の対象となる規制は、一定の基準を満たす範囲内で可能な限り幅広いものとする。国による税の減免や補助金等、従来型の財政措置は用いないこと、そして、個別規制の特例措置は、地方公共団体の責任をもって実施すること等である。

2. 制度設計の方向

1) 規制の特例措置を講ずる際の法的枠組み

構造改革特区制度が対象とする規制は可能な限り幅広いものとするとの基本理念からすれば、特区制度の法的枠組みとしては、具体的な規制をあらかじめ列挙しないことが望ましいと考えられる。

しかしながら、法制化作業の効率化等の観点から、特区制度の法的枠組みとしては、「特例措置を講ずることが可能な規制を、あらかじめ法律上、一定の基準を満たす範囲内で可能な限り幅広く列挙しておき、この中から地方公共団体が選択・申請し、国が認定する通則法形式」を基本とすべきである。尚、現に地方公共団体から構造改革特区構想として挙げられている規制改革事項を見ると、これらは複数の分野にまたがっており、所管する関係省庁も多岐にわたっている場合がほとんどである。上記の「通則法」形式は、こうした地方公共団体の提案する分野横断的・省庁横断的な規制改革を、パッケージとして実現するためのより有効な手段であるものと評価できる。

2) 特区制度に関わる主な法的論点

① 法の下での平等との関係

当該地域の特性及び規制の趣旨・目的に照らして、当該地域のみ規制の特例措置を講ずることの合理性を説明できれば、憲法第14条の法の下での平等の問題は生じないものと考えられる。また、特定の地域において国の基準を下回る基準を条例で定めることを認めている例もある。

具体的には、特区における規制の特例措置について、当該地域の特性に照らし、その地域の活性化を通じて経済の活性化等国全体の公益が達成されるといった積極的論拠と、規制改革をしても代替措置等を講ずることにより社会的な弊害が生じないといった消極的論拠が備わるといふ立論が可能であれば、異なる事情の下での異なる規律を行うことにほかならず、平等原則に違反するといった問題は生じないものと考えられる。

② 試行的な制度の妥当性

特区制度は、法の施行状況を踏まえ、十分な評価を前提に、必要な場合には全国に広げていくとの趣旨からは試行的な制度と言える。ただし、これまでの各種の地域振興立法等は、国が事業内容をあらかじめ決め、地方公共団体がそれに応募するという国主導のモデル事業的な政策であったのに対し、特区制度は地方公共団体が自発的な意思により事業を企画し実施するという点で、政策的に大きく異なるものである。

尚、特区制度は、「試行的」ではあるが、法制的には、「ある地域について他の地域と規制を異にする合理性が備わった時に、諸条件の違いを理由として規制の特例措置を設け、そこで実績が挙げられれば、後に他の地域で同等の諸条件が整ったところから当然同様の規制の特例措置を講ずることも実質的に可能となるもの」と位置付けられる。この意味において、特区制度は、派生的に試行的・実験的機能を果たすことになるということに過ぎない。

③ 不可逆的な規制改革

特区制度の対象となる規制は不可逆的なもの^(註3)も含み得るが、規制の特例の弊害を防止するためには、原則として、以下の措置を担保することが求められる。

講ぜられた規制の特例措置について、評価機関による一定の期間後に評価を行った上で、重大な問題等が発生しなかった場合は、全国へ展開する、又は当該地域において継続して規制改革を行い得ること、しかし、講ぜられた規制の特例措置により重大な問題が発生した等の場合に、特例措置の取消し等により措置の停止ができること等である。

不可逆的な規制については、その他の規制に比べて、弊害が発生しないような代替措置等をより慎重に検討する必要がある。ただし、その場合でも、自己責任原則の下での本人の自発的意思の確認等、適切な代替措置がなされること等により、特区制度の対象となり得るものである。尚、特定地域であれ、全国であれ、規制を変更することは、多少なりとも不可逆的な効果が生じるものである。ある規制が不可逆的だからといって、それが直ちに特区の対象にならないわけではない。例えば、一定の政策目的を実現するために適した規制の方法として、現行制度が常に唯一の完全な方法ということはなく、より適した規制方法が導入されていないことにより重大な問題等が発生している可能性もある。むしろ、特区制度はそのような不可逆的な規制についても、適切な代替措置を講ずることによって、より規制が合理化、高度化されることを実証する「試行的な制度」として、積極的に活用されるべきである。

④ 代替措置

特区制度については、例えば、特区内において、規制の特例措置を講ずる際に、自己責任原則の下で、自発的意思の確認や、情報公開や紛争処理の仕組みといった事後チェック・ルールの整備を行う等、必要な代替措置が講ぜられる必要がある。

このような代替措置に関し、どのような措置を講ずれば適当と言えるかについては、規制の目的に応じて個別・具体的に、かつ地域の実態に即して検討していく必要がある。少なくとも特区制度の対象とすべき規制が選定されるに当たって、規制所管省庁は、当該規制に関する創設経緯、社会的背景等を含めた多くの情報を有していることから、特区において特例措置を合理化できないと主張する場合には、原則として当該官庁が、その法的・社会的論拠を挙証すべきである。

3) 特区制度における「地域」についての考え方

どの地域を特区とするかという判断に際しては、特定地域のみ規制の特例措置を講ずるという特区制度の趣旨を踏まえ、その地域で規制改革を行う合理的な根拠、即ち上述した積極的論拠や消極的論拠がある地域を、特区の対象地域とすることを基本とすべきである。

具体的には、ある地域において、その固有の条件^(註4)を活かしつつ、当該規制改革により可能となる事業を行うことが、当該地域の活性化を通じて国全体の経済活性化等に貢献するか否か等（比較優位性等）を判断材料とすべきである。

具体的な地域の範囲は、特例措置を講ぜようとする規制の特質、具体的な事業内容等によって異なり得るが、指定対象範囲は、原則として市町村の範囲を基本として考えていくべきである。ただし、市町村よりも狭い範囲において特例措置を講ずることを排除するものではない。

4) 特区制度の対象となる規制の選定基準（試行的手法としての特区制度に馴染む規制）

① 検討対象となる規制

特区制度の検討対象となる規制は、「規制改革推進3カ年計画（改定）」に掲げられている全項目及び地方公共団体や民間から要望のある事項とすべきである。

② 規制の選定基準

特区制度に馴染む規制を選択する際には、内閣主導により、個々の規制ごとに具体的に政策判断する必要がある。

尚、生命・身体・健康、公序良俗、消費者保護等に関する規制であるという理由によって対象外とすべきではなく、適切な代替措置等を講ずることが可能かどうか等によって判断すべきである。

③ 対象となる規制の追加等

特区制度の対象となる規制は固定的なものとはせず、地方公共団体や民間の提案により、毎年、追加し得ることとすべきである。

3. 特区制度の推進方法

1) 推進母体の構成

特区制度の企画立案・推進のため、先般、内閣官房に設けられた推進母体^(註5)においては、特区制度の目的が達成されるよう、企業経営や具体的事業に通じた民間や地方公共団体の人材を、積極的に活用することを検討すべきである。

2) 推進母体における検討

① 提案公募

上記の推進母体において、検討対象とすべき規制を選択するに先立ち、地方公共団体や民間からオープンな形で広く提案を受け付けるべきである。特に、地方公共団体に対しては、提案機会の均等性を周知徹底する意味からも、一定期間、集中的に提案を受け付ける機会を設けるべきである。

② 法的枠組みの検討

推進母体における当面の検討のうち、特に法的枠組みを検討する際は、「通則法方式」を基本として、基本理念を最大限実現するために適切な法的枠組みを検討すべきである。

③ 推進母体と総合規制改革会議との関係

推進母体における今後の検討が、中間とりまとめを実現する形で進められるよう、推進母体は、法案策定に当たり当会議と密接に意見交換すべきである。

Ⅲ. 構造改革特区制度の意義と推進

1. 経済活性化における構造改革特区の意義

経済活性化のためには、民間活力を最大限に引き出し、民業を拡大することが重要である。政府はそのための環境整備として、規制改革の速やか、かつ確実な実施と産業の戦略的な基盤整備に積極的に取り組むべきである。

規制は、本来、経済社会の変化に応じて絶えず見直していかなければならないものである。特に、現在のように社会全体としての改革が求められている時にはこのような要請はより大きいものになる。総合規制改革会議は、このような考えの下、「規制改革推3カ年計画」の改定等を通じ精力的な取り組みを行っているが、その取り組みを一層加速していくことが必要である。構造改革特区は、新たに、地域的に規制の弾力化を図ることや地域的に規制を緩和することにより規制改革を加速化の上で有効な方法を提供することになるものとする。ただ、この試みが、本来の規制改革への

取り組みを遅くするものとなつてはならないことは言うまでもない。

また、産業の戦略的な基盤整備については、産業化の段階での戦略は未だ不十分といわざるを得ない。新しい産業の勃興と持続的発展には、例えば、シリコンバレーのような産業集積の持つシナジー効果や地域の特長に根ざした産業の基盤整備が必要であると考えられる。構造改革特区は、特定地域への産業集積等を誘導することによる地域の振興を通じ、経済活性化に貢献する。

構造改革は、全般的な規制改革の速やか、かつ確実な実施や「知恵と工夫の競争による活性化」を通じた地域の発展等によって実現されるべきである。こうした基本方針の下、構造改革特区の特性を踏まえ、経済活性化を早期に達成していくための戦略として、構造改革特区に積極的に取り組んでいくべきである。

2. 構造改革特区の定義

構造改革特区(図1参照)は、①全国一律の規制について、地域の特性等に応じて特例的な規制を適用すること、あるいは、②一定の規制を試行的に特定地域に限り緩和すること、さらに、③産業集積等地域の活性化のために、これら規制改革に加えて、それぞれの地域に応じた様々な支援措置を行うことと定義できる等の効果が期待できる。

構造改革特区で、政府が、構造改革を地域限定的・試行的に行う場合には、問題が生じなければ、それを全国的に拡大することにより、例えば、進展の遅い規制改革分野の改革に拍車をかけることができる。また、地域限定の構造改革を行うことで、地域の特性が顕在化したり特定地域に新たな産業が集積する等、地域の活性化にもつながる。

3. 構造改革特区の実現に向けて

構造改革特区を実際に実現していくには、以下の3つの点が重要である。

1) 地方の意見の尊重

構造改革特区は、地域の特性に応じた構造改革を行うものであり、これは「方針」で示された「個性ある地域の発展」、「知恵と工夫の競争による活性化」という考え方に通じるものである。実際、構造改革特区の構想が多く地方公共団体から出されている。このような地方の発案については可能な限り意見を聞き、これを取り上げるという方向での検討がなされるべきである。

一方、全国一律に規制等を撤廃・引き下げを行うことは、その与える影響の大きさ等から困難を伴うことになる。構造改革特区は、与える影響を特定地域に限定することができるため、規制の撤廃・引き下げをより実現性のあるものとする。しかし、その地域に与える影響自体は、地域間の公平性が崩れる分大きくなる可能性もある。このため、構造改革特区を設定する場合には、地域の影響を考慮するとの観点からも、地方の意見を十分に尊重していくことが必要である。

2) できるものから早急に取り組む

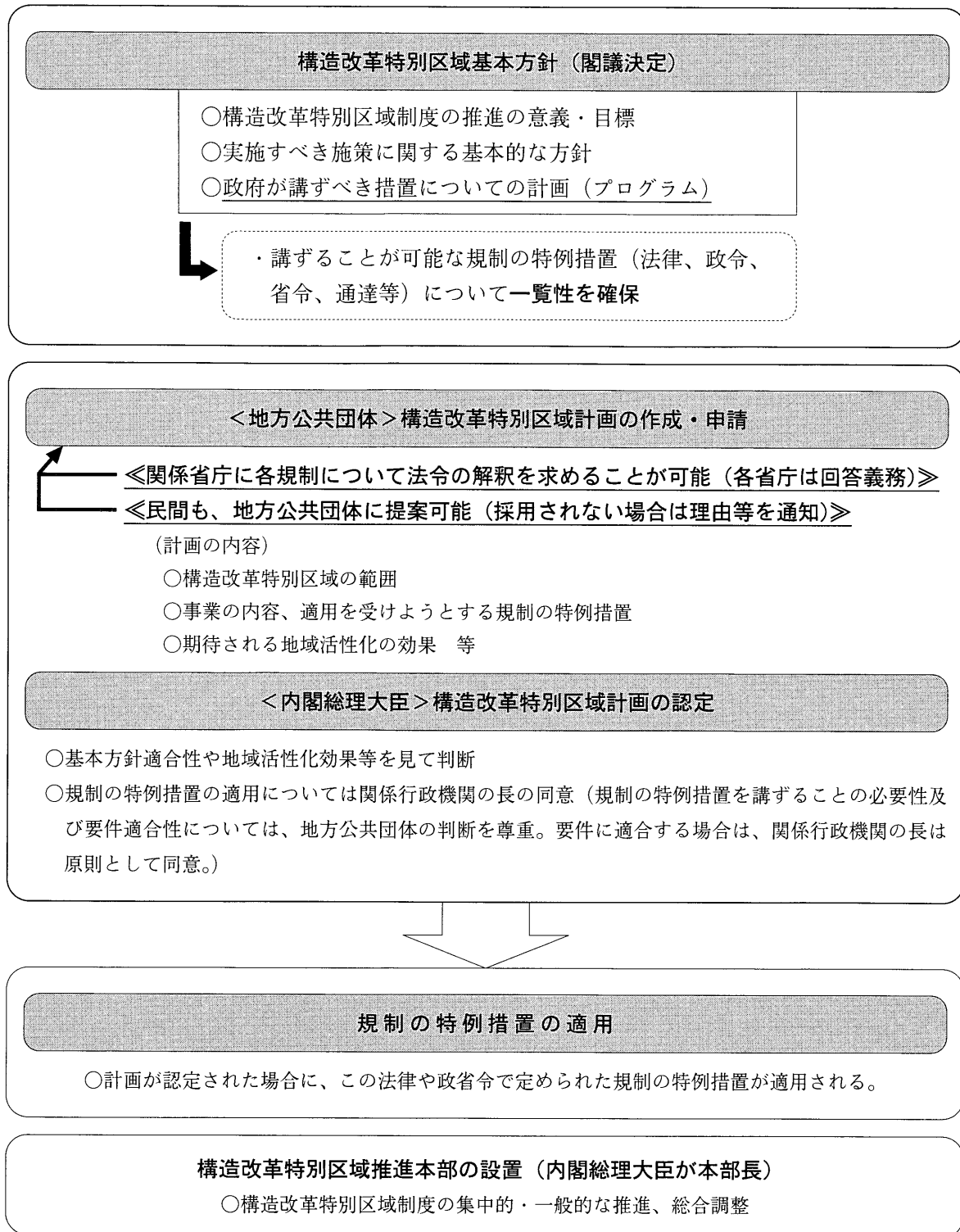
構造改革特区は、法律改正の必要性等によって規制改革の進展が遅れている分野の改革に拍車をかけようとするものであり、法律改正までを念頭に置いて取り組むべきものであるが、法律改正等に伴う困難さが少ないもの、例えば、政省令改正で対応できるもの、運用の改正で対処できるものについては、早急に取り組むことが必要である。

3) 政治的リーダーシップの必要

構造改革特区の実現に向けては、国と地方の関係等基本的な政策の方向との調整、規制・制度改

革に向けた具体的検討や多数の関係省庁との調整等、多くの困難がある。この困難を乗り越え、構造改革特区のメリットを享受するには、総理をはじめとする関係大臣の積極的な対応と政治的リーダーシップが重要である。

図1. 構造改革特区法の基本的枠組み



資料：内閣官房構造改革特区推進室の資料より引用

4. 推進にあたっての留意点

構造改革特区は経済構造改革の推進にとって大きなメリットがあるものの、次の点に留意しながら、これを政治のリーダーシップで積極的に推進すべきである。

1) 事前・事後の手續の重要性

構造改革特区の合理性・正当性を確保するための仕組み^(註6)、事後的評価のあり方等について検討しておくことが必要である。

2) 財政改革との関係

構造改革特区は、産業集積等による地方経済の活性化との意味も持つが、その推進は「自助と自律の精神」に基づきなされなければならない。この原則の下で構造改革特区が、国・地方の財政規模の拡大、従来型の財政措置を中心とする振興策とならないよう留意しなければならない。

3) 法律的検討

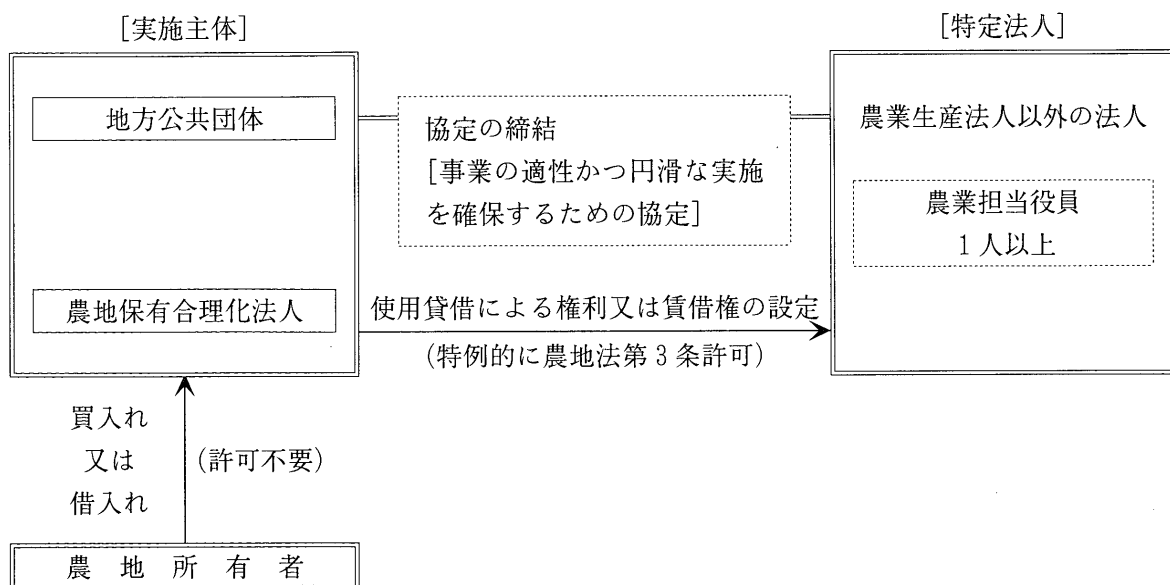
構造改革特区の検討に当たっては、法律的に、適用を受ける地域・人の中での平等性の確保、緩和される規制の内容^(註7)、試行等の新たな立法スタイル、立法権・地方自治との関係の問題等に留意した上で検討することが必要である。

IV. 「食」と「農」に関する構造改革特区の施策

1. 構造改革特別区域法における「農業生産法人以外に係わる農地法の特例」

平成15年4月1日から施行されている構造改革特別区域法（平成14年法律第189号）における「農業生産法人以外の法人に係る農地法の特例」についての概要（図2参照）は以下の通りである。

図2. 農業生産法人以外の法人への農地等の貸付け（農地法の特例）



注) 小作地所有制限・賃貸借の解約等の制限は適用除外

資料：農林水産省の資料より作成

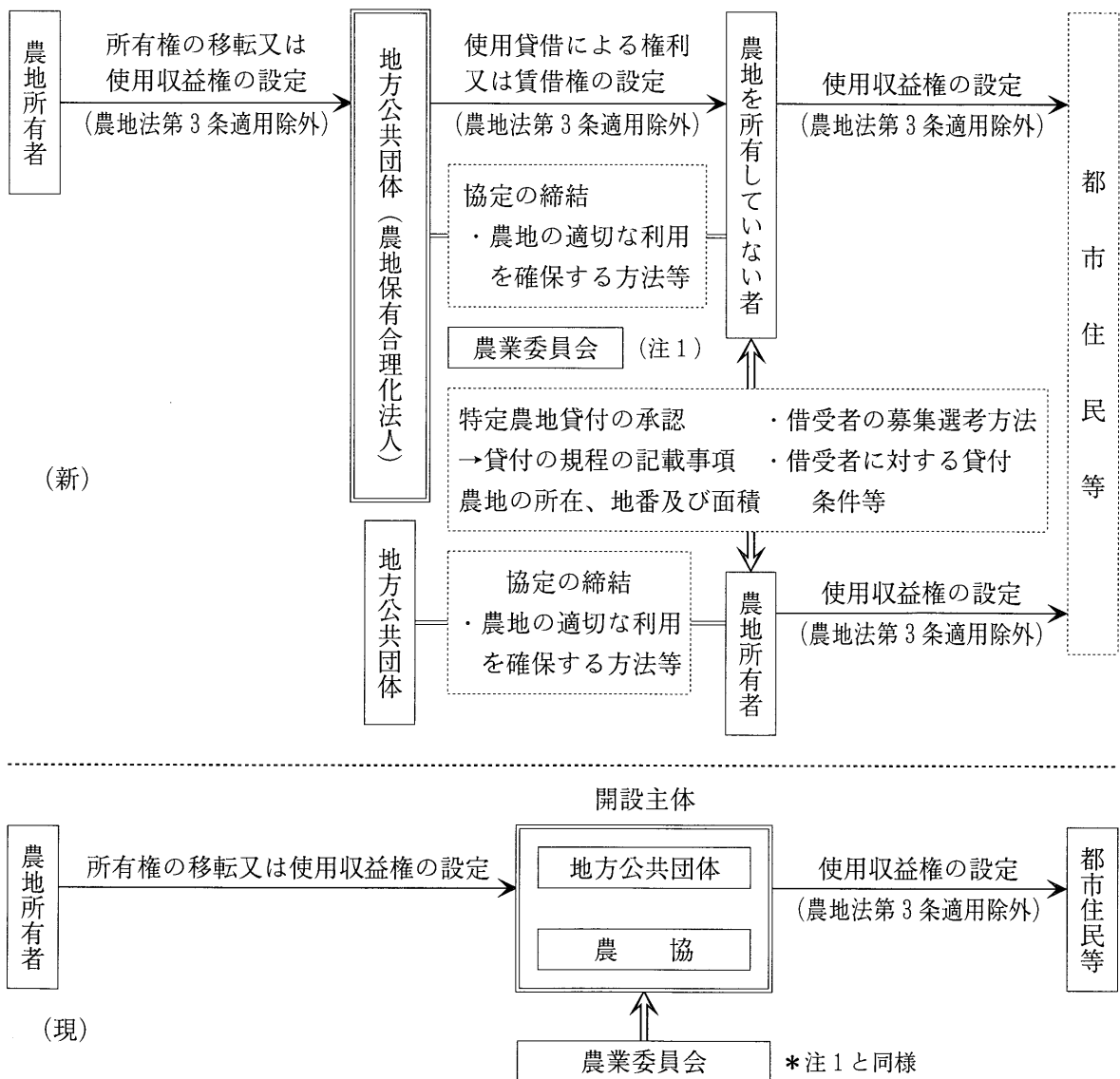
1) 特例の趣旨

担い手の不足、農地の遊休化が深刻で、農業内部での対応ではこれらの問題が解決できないような地域における地域農業及び地域経済の活性化を図るため、地域との調和や農地の適正かつ効率的な利用が確保されることを前提に、農業生産法人以外の法人の農業経営を可能とする農地法の特例措置を講ずる。

2) 特例の概要

農地法の特例措置の適用が可能となる構造改革特別区域の設定について、地方公共団体は、現に耕作されておらず、かつ、引き続き耕作されないと見込まれる農地、その他効率的な利用を図る必要がある農地が相当程度存在する区域を構造改革特別区域として設定した計画を作成し、内閣総理の認定を受けることができる。

図3. 地方公共団体、農協以外への特定農地貸付けの主体の拡大(特定農地貸付法の特例)



資料：農林水産省の資料より作成

地方公共団体等が特定法人に農地等を貸し付ける場合の許可の特例（図3参照）については、「農地法の特例措置の適用が可能となる構造改革特別区域」の認定を受けた区域においては、地方公共団体、又は農地保有合理化法人は、農業生産法人以外の法人であっても、農業に常時従事する役員が1名以上おり、地方公共団体及び農地保有合理化法人（合理化法人が貸付主体の場合）と協定を締結し、これに従い農業を行う法人（以下「特定法人」という）については、通常の個人や農業生産法人による農地の権利移動の場合と同様に農業委員会、又は都道府県知事の許可を受けて農地等を貸し付けることができる。

地方公共団体等が特定法人に貸し付けるための農地等の権利取得をする場合の許可の特例については、地方公共団体等が特定法人に貸し付けるための農地等の権利取得をする場合は、許可を不要とする。そして、特定法人が協定に違反した場合の農地の賃貸借解除の特例については、地方公共団体等は、特定法人が協定に違反した場合には、都道府県知事の許可を受けないで、貸し付けている農地等についての賃貸借を解除することができる。

2. 構造改革特別区域法における特定農地貸付法及び市民農園整備促進法の特例

構造改革特別区域法における特定農地貸付法及び市民農園整備促進法の特例（平成14年法律第189号）についての概要（図4参照）は次の通りである。

1) 特例の趣旨

担い手の不足、農地の遊休化が深刻で、市民農園の開設により農地の有効活用を図ることが必要な地域において、都市と農村の交流や多様な形態での「農」への関わりを求める都市住民のニーズへの対応を図り、地域農業及び地域経済の活性化に資するため、地域との調和や農地の適正かつ効率的な利用が確保されることを前提に、地方公共団体及び農業協同組合以外の者による市民農園の開設を可能とする特定農地貸付法等の特例措置を講ずる。

2) 特例の概要

特定農地貸付法及び市民農園整備促進法の特例措置の適用が可能となる構造改革特別区域について、地方公共団体は、現に耕作されておらず、かつ、引き続き耕作されないと見込まれる農地、その他効率的な利用を図る必要がある農地が相当程度存在する区域を構造改革特別区域として設定した計画を作成し、内閣総理の認定を受けることができる。

地方公共団体及び農業協同組合以外の者を特定農地貸付けの実施主体（市民農園の開設者）とする特例については、地方公共団体及び農業協同組合以外の者が行う一定の農地の貸付け^(註8)であって、特定農地貸付法及び市民農園整備促進法の特例措置の適用が可能となる構造改革特別区域の認定を受けた計画区域内にあり、かつ、次の①、②に掲げる農地について行うものについては、これを特定農地貸付けとみなし、特定農地貸付法及び市民農園整備促進法の規定を適用する。

① 市民農園を開設しようとする者が現に所有している農地^(註9)

② 市民農園を開設しようとする者が地方公共団体又は農地保有合理化法人から借り受ける農地^(註10)

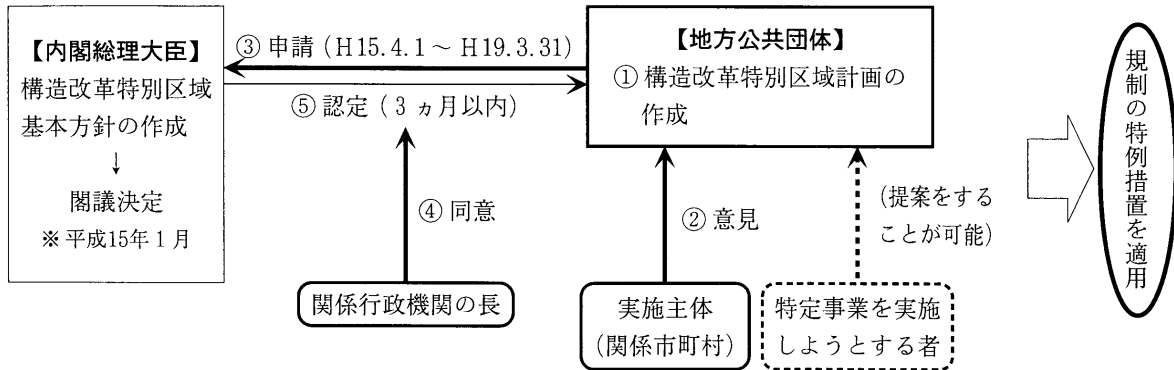
また、特定農地貸付法のみなし適用により、農地法等の特例が適用され、地方公共団体及び農業協同組合以外の者であっても、通常の市民農園の開設の場合と同様に、農業委員会の承認を受け、市民農園の開設を行うことができる。

3. 多様な法人の農業参入を可能とする特区（構造改革特別区域法における農地法の特例措置）

農村地域では、高齢化の進行等を背景に、「耕す人がいなくなって田や畑がどんどん荒れていく

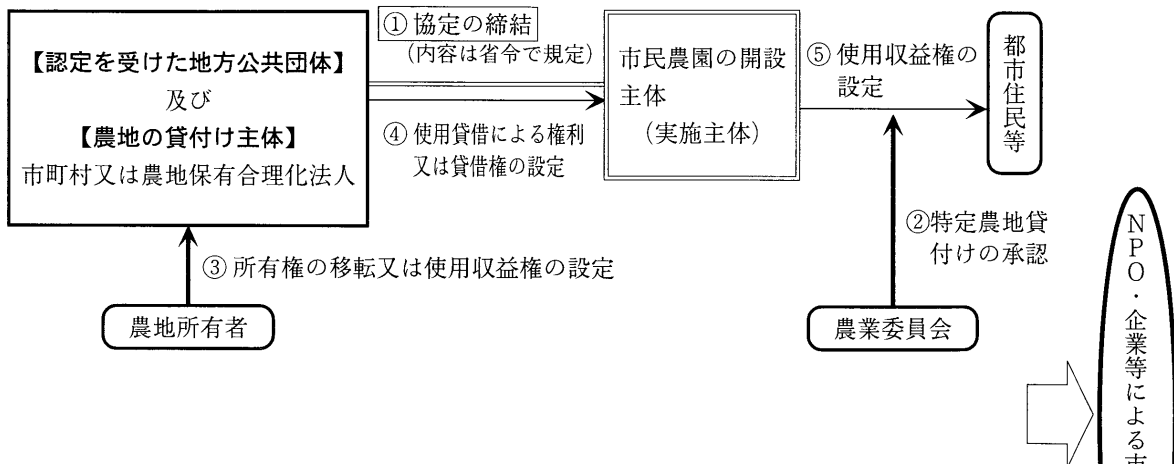
図4. 構造改革特別区域計画による市民農園開設のフローチャート

(構造改革特別区域法の認定)

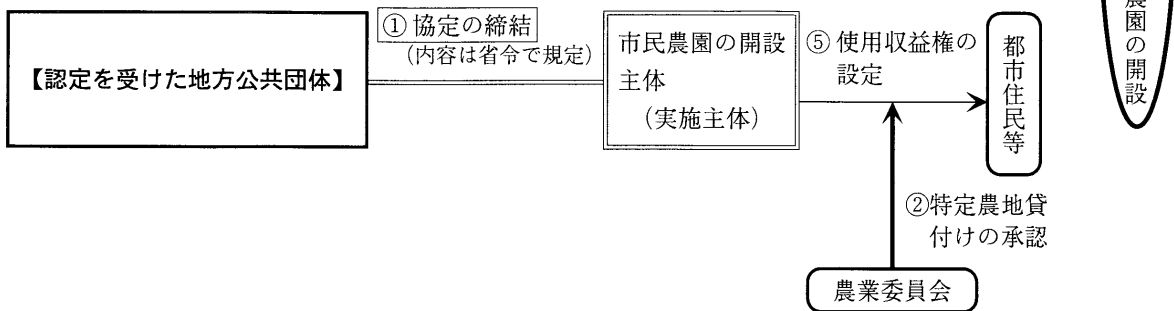


<NPO、企業等における特定農地貸付け(市民農園の開設)事業(特定農地貸付法の特例)>

1. 農地を所有していない者が開設する場合



2. 農地所有者が開設する場合

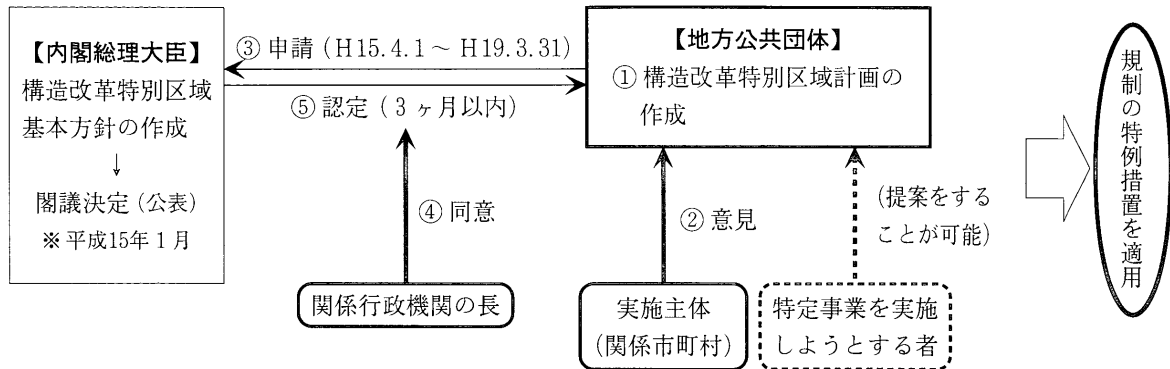


資料：農林水産省の構造改革特区関係資料より作成

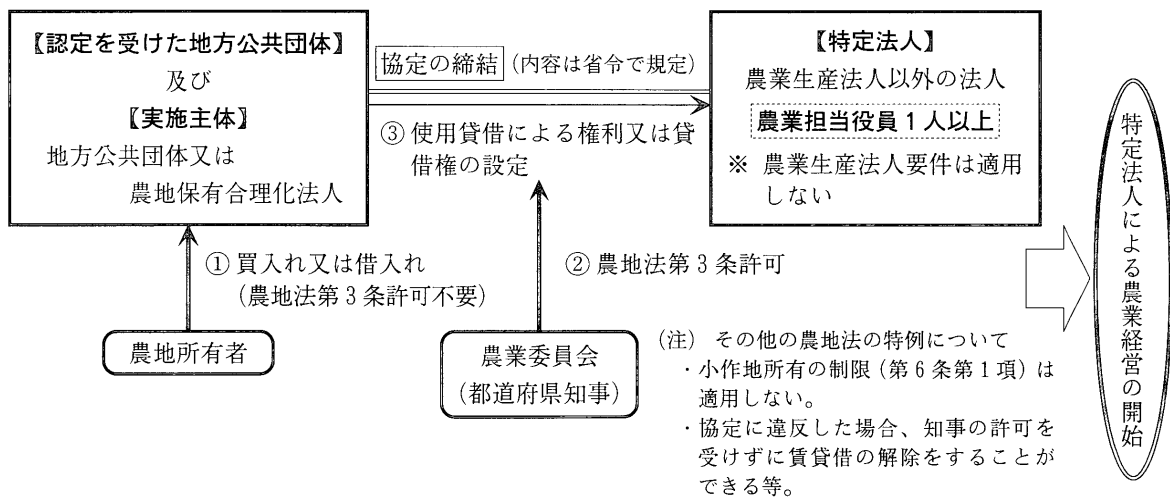
けれど、「地域の農業者でこうした農地を引き受けてくれる人がいない」といった声が多く聞かれるようになっている。このような地域の声に応え、構造改革特区制度の下で、多様な法人が農地を借りて農業経営を行うことができるようになった(図5参照)。

図5. 構造改革特別区域計画での農業経営開始までの手続き

<構造改革特別区域法の認定>



<特定法人への貸付け事業(農地法の特例)>



資料：農林水産省の構造改革特区関係資料より作成

1) 特区で何ができるようになったのか。

通常、農業経営を行うために農地を買ったり、借りたりすることができる法人は、農業者を主な構成メンバーとし、主な事業が農業である等の一定の要件を満たす法人(農業生産法人)に限られているが、構造改革特区では、これらの要件に関わりなく、株式会社、NPO等様々な形態の法人が、地方公共団体、又は農地保有合理化法人から農地を借りて農業経営を行うことができるようになってきている。

尚、農地を借りる際には、個人や農業生産法人が、農地を借りたり、買ったりする場合と同様に、農業委員会の許可(都道府県知事の許可の場合もある)を受けることは必要である。

2) 特区の対象となるのはどんな地域か。

特区の対象地域として想定されているのは、農業の担い手が不足し、農地の遊休化が深刻で、農

業内部での対応ではこうした問題が解決できないような地域である。具体的には、遊休農地や粗放な利用がなされている農地等が相当程度存在するものと地方公共団体が認める地域が特区として認定の対象となる。

したがって、特区の範囲については、地方公共団体が、自らの判断に基づいて、農業の担い手が不足し、農地の遊休化が深刻で、農業内部での対応ではこうした問題が解決できないような状態にあるという地域特性を有している区域を特区として設定することになる。

3) 特区で農業に参入できるのはどんな法人か。

特区で農業に参入できる法人については、①農業担当役員^(註11)が1名以上いること、②法人の行う農業の内容、地域との役割分担等を内容とする協定を、特区の認定を受けた地方公共団体等と締結すること、という要件を満たす法人であれば、その形態には制約はない。したがって、株式会社、NPO等々様々な形態の法人が参入可能である。

V. 長野県における農業関連構造改革特区の現況^(註12)

1. 長野県からの構造改革特区の提案 (第1次募集分)

長野県から平成14年8月30日に内閣官房構造改革特区推進室へ提出した農業関連構造改革特区のアイデアの主なものは、次の通りである。

今後、制度の内容及びこれらのアイデアや市町村の提案等を基に市町村や経済団体等と十分話し合いながら、本県にふさわしい構造改革特区が実現するよう、構想を具体化していく必要があると思われる。

1) 農業・商業・観光産業連携地域活性化特区

農山村が持つ豊富な「体験の可能性」や森林、環境等の潜在的な観光資源を活かして地域の活性化を図るため、農地の取得制限の緩和、農産物の地産地消、地域食材の観光資源としての活用、朝市の開催や既存農家の宿泊施設としての利用（農家民泊）、グリーン・ツーリズム、フォレスト・ツーリズム等を推進し、地域食材の地域循環、農山村と商業の連携、農山村と観光との融合による新たな可能性を追求する。

2) 農園付住宅特区

高齢化等により遊休・荒廃農地が増加してきている中山間地域において、農地取得制限を緩和して農園付きの住宅団地を整備できるようにし、定年帰農者や都市からの移住者を受け入れ、人口の増加と地域の活性化を図る。

3) 新規就農者特区

優良農地が存在しているが高齢化等により営農が困難となった地域や、果樹栽培地域、施設園芸型地域において、農地取得制限を緩和して小規模の農地取得を認め、新規就農者が参入しやすい環境を整備するとともに、農業生産の増加と地域の活性化を図る。

2. 長野県からの構造改革特区の提案 (第2次募集分)

長野県から平成15年1月15日に内閣官房構造改革特区推進室へ提出した構造改革特区のアイデア

は、39件である。うち、4件は（社）長野県経営者協会との共同提案である。

今後、制度の内容及びこれらの構想（アイデア）や市町村等の提案等を基に市町村や関係団体等と十分話し合いながら、本県にふさわしい構造改革特区が実現するよう、構想を具体化していく必要があると思われる。

1) ミニワイナリー特区

長野県は美しく豊かな自然環境や特色ある地域文化等の観光資源に恵まれ、さらに三大都市圏に近いという好条件も重なって、全国有数の観光地として発展してきた。酒類の製造免許の要件（製造数量最低限度基準）の特例の導入により、地域の特性を活かして、農園レストランやホテル・旅館で宿泊客等に自家製ワインを提供できるようにし、観光客の増加と、地域経済の活性化を図る。

2) どぶろく特区

農村地域の特色ある農業生産や伝統文化等の資源を活かした取り組みを助長するため、酒造法の緩和により農業者等が地域の自然環境等を活かした独自の醸造を可能とすることで、地域性のある酒類の製造を推進する。

3) グリーン・ツーリズム推進特区（白バス特区）

公共交通機関が乏しい農家民宿を有する農村地域等において、都市と農村の交流を目的としたアグリツーリズムを推進するため、道路運送法の規制を緩和し、地域観光協会等による宿泊客の送迎及び地域観光のための旅客運行の実施を可能とし、地域観光の推進を図る。

3. 長野県からの構造改革特区の提案（第3次募集分）

長野県から「規制改革集中受付月間」に内閣官房構造改革特区推進室へ提出したアイデアは、22件である。県としましては、これらのアイデアの実施を目指し、県内のNPO法人、民間団体、市町村等と連携して本県にふさわしい構造改革に関わる事業が実現できるよう、具体化していく。また、国の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」に向け、長野県として平成15年6月5日に「三位一体の改革に関する緊急提言」を行い、併せて個別の国庫補助金等の具体的な問題点を提示したが、長野県としては、国庫補助金等の効率的な執行を図れるよう、構造改革特区等により規制の緩和を提案するものが10件含まれている。

1) チーズ製造における無殺菌生乳の使用特区

自家牧場の生乳のみを使用し、チーズを生産する場合には、搾乳直後の生乳を使うことが可能であり、加熱殺菌を製造指導対象から除外し、無殺菌の生乳を使用することにより、地域の風土に根付いた地域特有のチーズができ、地域酪農の活性化、ひいては、担い手の確保を目指す特区である。

2) 農業に参入する一般法人等への農業制度資金貸付特区

構造改革特区において認められている農業生産法人以外の法人の農業参入及び特定農地貸付による市民農園の開設主体の拡大を推進するため、農業制度資金の貸付対象を農業に参入する一般法人にも拡大する。

3) 一般法人の農業経営支援特区

農林水産省関係の経営構造整備等を行うことを目的とした補助事業においては、農業団体や農業生産法人等だけが補助事業主体とされているので、構造改革特区において認められている農業生産

法人以外の法人の農業参入及び特定農地貸付による市民農園の開設主体の拡大を推進するため、一般法人も補助事業主体に含める。

4) 農業生産施設の目的外利用推進特区

補助事業で導入した園芸用ハウス等を農業情勢の変化により農業者が経営を断念し、一般企業等が経営を継続する場合には、補助金適正化法の特例を設け、目的外使用等を認め、地域の活性化と補助金の有効活用を図る。

5) 担い手育成事業特区

農林水産省関係の農業の担い手育成を図ることを目的とした補助事業で、市町村の目指す農業の展開方針と具体的な施策が明らかになっていることを前提に、補助要件の一つとなっている担い手条件を各市町村が独自に決められることとし、また、補助対象事業についても選択の自由度を拡大し、事業効果の促進と補助金の有効活用を図る。

6) 農業用水路の小水力発電特区

農林水産省の補助事業で、農業用水路等と一体的に整備する小水力発電の利用促進を図るため、実施上の制限等を緩和し、その電力は農事用電力へ活用し農家等の維持管理費の軽減を図るとともに、余剰電力は売電し、再生可能なエネルギーの有効活用を促進する。

4. 長野県からの構造改革特区の提案（第4次募集分）

長野県から「秋の規制改革集中受付月間」に内閣官房構造改革特区推進室へ提出したアイデアは、24件である。県としましては、これらのアイデアの実施を目指し、県内のNPO法人、民間団体、市町村等と連携して本県にふさわしい構造改革に関わる事業が実現できるよう、具体化していく。

1) 一般法人の農業経営支援特区（再提案）

農林水産省関係の経営構造整備等を行うことを目的とした補助事業においては、農業団体や農業生産法人等だけが補助事業主体とされているので、構造改革特区において認められている農業生産法人以外の法人の農業参入及び特定農地貸付による市民農園の開設主体の拡大を推進するため、一般法人も補助事業主体に含める。

2) 農業に参入する一般法人等への農業制度資金貸付特区（再提案）

構造改革特区において認められている農業生産法人以外の法人の農業参入及び特定農地貸付による市民農園の開設主体の拡大を推進するため、農業制度資金の貸付対象を農業に参入する一般法人にも拡大する。

3) 農業体験に係る補助金交付要件の全国的な規制緩和

次代を担う子どもたちに対する農業体験・農作業体験を実施するに当たり、農林水産省の生産局では部分的な農業体験を認め、総合食料局では通年の農作業体験を補助金交付要件とする等、同省内の各局により交付要件が異なっているので、一本化する。

4) 農村地域工業等導入促進法の全国的な規制緩和

農工団地の導入に当たり、無秩序な開発行為を防止し、食料・農業・農村基本法の理念に基づき農村の多面的機能を維持増進するため、農村地域工業等導入促進法第5条第5項に規定される市町

村議会の議決を要する前に、計画に関する住民の意見を聴く公聴会を開催する等、住民のコンセンサスが十分得られた上で計画が市町村議会で議決されよう条文を改正・追加する。

5) 農地保有合理化事業を行う農地保有合理化法人の全国的な規制緩和

農業経営の基盤強化の農地保有合理化事業を行っている農業開発公社と農地利用の斡旋を行っている農業委員会を支援している農業会議が一体となって事業を行うことにより、より一層構造政策を推進する体制が確立するため、農業委員会等に関する法律に農地保有合理化事業等を追加する。

6) 自作農財産の処分に係る全国的な規制緩和

国有農地等（自作農財産）を借りて耕作している者が、高齢化等の理由によりその後の耕作が困難となり遊休農地化しないために、自作農財産の管理・処分に当たっては、旧所有者への売り払いが優先されているが、買取等の後50年を経過した自作農財産の処分については、農地法の旧所有者への優先的な売り払いを緩和する。

7) 農地保有合理化事業の対象となる農業用地の全国的な要件緩和

水耕栽培温室用地等の農業生産に供される土地のみでは、農業施設用地として取り扱われるため、農地保有合理化事業の対象とされないが、これらの土地は効率的な経営体の育成と農業経営の安定、農地利用の合理化に結びつくもので農地と同様である。このことから、農業生産に直接供される農業施設用地のみの場合でも農地保有合理化事業の対象とできるものとする。

8) 農業改良助長法による農業者研修施設の専修学校化の全国的な規制緩和

学校教育法による学校として認可されていない農業者研修教育施設を専修学校とするため、農業改良助長法による交付金交付対象施設のまま農業者研修教育施設を専修学校とし、卒業生に対し大学編入学資格や専門士の資格取得を可能とする。

5. 構造改革特別区域計画（例1）

- ・ 構造改革特別区域計画の作成主体の名称：長野県飯田市
- ・ 構造改革特別区域の名称：南信州グリーン・ツーリズム特区
- ・ 構造改革特別区域の範囲：飯田市の全域

1) 構造改革特別区域の特性

① 飯田市の位置

飯田市は長野県の南部に位置し、中央本線辰野駅から東海道本線豊橋駅に通ずる飯田線のやや中央にある。また、長野県の最南端伊那谷の中央にあり、その中心的な都市である。西北部は木曾山脈により木曾郡に境し、東北部は上伊那郡飯島町及び下伊那郡松川町ほか2町村に接し、南西部は阿智村ほか5ヶ村に隣接する。地理的に飯田盆地と南部高原の一部に大別され、市の中央部を北から南、遠州灘へ向かって天竜川（川面の標高は約300m）が流れている。

② 飯田市の人口（平成12年）

総人口は107,381人（男51,245人、女56,136人）で、世帯数は35,487世帯で、高齢化率は22%であるが、人口減少は現在のところ明確な形で現れていない。

③ 飯田市の面積

総面積は325.35km²で、宅地は19.74km²（6%）、田畑45.22km²（14%）、山林、原野等260.39km²（80%）

である。

④ 周辺地域の特徴

人口は飯田市と下伊那郡（17町村）併せても18万人弱である。高齢化の進行は顕著で前述した通り、飯田市22%、下伊那郡では35%を超える町村も多い。加えて郡部では10年前から人口減少も進行している。また、面積は、飯田市と下伊那郡17町村の面積を併せると1,929km²と香川県や大阪府より広大である。

自然の様相は、南限、北限の植生が交差する多様性が特徴で、農産物も果樹はりんご、なし、桃、柿、柑橘類まで多種類を生産しており、これまた多様性が大きな特徴である。面積の80%が森林地帯で典型的な日本の中山間地といえる。飯田盆地は古くから商工業の中心地として栄え総人口の約20%がここに密集している。天竜川畔は主として水田、段丘地帯は畑地で、果樹園が散在し、周囲及び南部高原地帯は急斜面で水利のよい場所には水田があるが主として山林で、中には標高2,000mを越える山々があり大自然の中に美林が育っている。

産業は飯田下伊那全体で、工業出荷額が約3,800億円、農業粗生産額は約280億円、観光消費額は約145億円となっている。精密電子中心の工業出荷額、農業粗生産額ともに前年割れが続いている。特に農業分野についてみると、生産振興と大量販売だけに依拠した農業振興策は限界を迎えている。具体的には、当市の地形的制約から農業の規模拡大が困難で、農産物価格の低迷や農業者の高齢化・後継者難等から農地の遊休荒廃地化が急速に進んでいる^(註13)。また、農業者の約3割は65歳以上の高齢者であり、後継者不足とあいまって、今後いかに後継者を確保していくかが緊急の課題である。さらに、遊休荒廃地化は農家だけの問題ではない。農地は集落づくりのベースであるが、過去10年間の農業振興地域からの農用地の除外は約100haに及び、その多くは宅地、駐車場、店舗用地として転用され、今日の農地のスプロール化を招いた。そして、農業・農地を拠り所としてきた当市に於ける集落づくり、コミュニティの根幹を揺るがせ、地域がこれまでの「いくつもの暖かい家族としての集まり」から都市的な「単なる人や建物の集合体」と化す可能性を孕んでいる。中山間地の再建が大きな課題となっているのである。

⑤ 地域振興のための施策展開について

前述までの状況を逆転するため、地域資源を用いた振興策をいくつか展開してきた。その成果と評価は今回の構造改革特区計画の基礎をなしており、平成15年2月20日に開催された政府の7省庁の副大臣から構成される『都市と農村の共生と対流に関するプロジェクト会議』において、交流人口と定住人口拡大の施策として総合的に展開しており、全国で最も進んだ事例として評価された。

・体験教育旅行誘致事業

この事業の目的はメジャーでない観光地の体験プログラムによる滞在型・拠点型の観光地づくりである。平成8年にスタートし、開発した体験プログラムを商品企画に高めてプロモーションを実施した。事業は右肩上がりに伸び、平成14年度に100校を超えた。事業の効果は、本物体験による感動が子どもたちをより良く変え、受け入れた地域や集落、人々は元気と自信を回復し、同時に農家が自らの持つ力（教育力）に気付いたり、生産意欲の刺激につながっている。地域経済面では、平成14年度は約3億円が直接消費額で、その生産波及効果は約7億円と推定される。加えて、訪れた人々はアドボケーター（地域の支持者＝いつかはリピーター）となって口コミで評判を広げる。

課題は、既に飯田市内で200軒を超えたホーム・ステイ受入れ農家に旅館業法による資格を取得させ、利用者の安全やサービスを向上させるとともに食品衛生等の指導を関係機関と連携して行うことである。農家泊の規制緩和については、消防法、旅館業法、道路運送法（送迎）、食品衛生法（県条例）等の諸規制緩和により受入れ農家の一層の拡大と質の向上を図ることができる。

・ワーキング・ホリデー（援農ボランティア＝UJI ターン促進策）

目的は都市と農村のパートナーシップづくりである。平成10年スタートし、都市住民の就農意欲や、学習意欲に働きかけ、農業農村の存続や地域文化の継承と結びつけた、いわば農村丸ごとトラスト運動である。農繁期に農家は宿泊と食事を提供し、都市生活者は労力を提供する。受入れ農家は毎年増加し、平成14年は70戸で、参加登録者の受入れ実績は243人である。参加登録者を見ると650名を数えている。そのうち、首都圏在住者が約60%、関西圏が約20%を占めている。特に20代の女性が登録者全体の約28%、30代の男性が約18%を占めているのが特徴的である。

この事業の効果は、農家には労働力確保による作業効率の向上と高齢農業従事者の生産意欲の回復、参加者との産直による所得の増加がもたらされている。また、参加者が定住し、新規就農者が増加するUJI ターン効果が生まれている。参加者は飯田市の応援団として良いイメージを都会で伝えている。

・南信州めぐり大学院（教師のための食農教育）

目的は豊かな自然と農業、食・農村文化等の地域資源を生かし、体験活動や食の大切さ、生命の尊厳を青少年に伝えるための教育関係者や体験活動の指導者等の人材育成であり、同時に発生する交流による農村の活性化である。

地域独自の食文化や旬を活用しながら、地域文化を再発掘し、豊かな日本の食生活を見直す。そのために、食農教育学科を総合学習と関連させ、豊富で先進的な実践例を学びつつ体験活動を交えて行った。セミナーの体制は農林水産省、文部科学省教育政策研究所、千葉大学、農山漁村文化協会（農文協）等の協力を得た。

事業の効果は、地域の農業・農村を担うリーダーづくり、全国の学校関係者への情報発信、地域の食文化・旬の保全（スローフード運動）、環境をキーワードとしたインスティテュートの構想や、九州ツーリズム大学、北海道ツーリズム大学等との連携でネットワークを形成する等様々な取り組みに重層的に結び付いている。キャンパスレスで当市の農村全域をその場としており、農家泊が重要な要素となる。したがって、農家泊の諸規制緩和が必要になっている。

・南信州観光公社（官民一体の取り組みの組織化）

位置付けは観光を切り口に地域振興を行うための組織であり、旅行者と地域資源（自然・人・歴史・文化・産業）の間の仲立ち（コーディネート＝旅の手配・調整・受入れ・精算・品質管理）で、体験を柱とする新しい旅を満喫してもらい、地域資源を本格的企画として旅行者に提供できる国内で前例のない組織である。市町村の境界を越えた広域の観光振興を、具体的な観光商品企画や的確なプロモーションによって行い、誘客増加に結び付け、体験プログラムを中心とする地域資源の発掘と商品化を行い、さらにプロモーションを活発に行っている。公社設立で、広域の観光振興の方向性は定まった。

当市の前述4つの取り組みは、別の言い方をすれば、農家が特別な投資をせずに普通の、現在進行形で進む生活・生産の中で都市生活者を受け入れ、双方向で活性化することである。グリーン・ツーリズムを農家の所得向上の手立てとして確立し、別な角度から生産を振興し生産物の販路を拡大し、農業後継者を育成することに結びつく。そして、ついには定住人口まで増加させていく可能性を示している。これは都市・農村交流人口と定住人口の拡大、生産振興策としてのグリーン・ツーリズムの展開の国内最先進事例である。農家泊を旅館業法による資格取得で進めようとする農家が既に約220軒も存在しており、郡部町村も含めれば350軒を超えている。農家泊に対する農家の姿勢は多様である。かつて養蚕王国と呼ばれた当市の農家は広大な建物を所有している。これを生かして農業経営の柱の一つとする希望も多い。

加えて、農地のスプロール化に歯止めをかけ、遊休荒廃地を新たな担い手に委ねていくという地

域内部の能動的な動きに対応し、都市・農村交流と定住人口の拡大、生産振興策としてのグリーン・ツーリズム事業の展開と融合させ、ダイナミックな地域づくりの取り組みにつなげてゆく必要がある。

2) 構造改革特別区域計画の意義

当市におけるグリーン・ツーリズム（表2参照）は、体験教育旅行誘致事業（修学旅行）、あぐり大学院（食農教育）、南信州観光公社（市町村界を超えた広域観光振興組織、プロモーションと体験プログラムの提供）、ワーキングホリデー（援農、UJIターン）の4つの独創的な事業を柱に展開している。これが成立する基礎には、15年前から開始した中山間地の農業地域マネジメント（農村複合経営）の実践がある。これは、専業農家、兼業農家、給与生活者、自営業者、主婦、学生等様々な立場の人が、自ら生きるべき道を定め、行政に依存することなく、自立的に地域経営にあたらうとする地域づくり・人づくり戦略である^(註14)。このことを背景に、農業・農地をベースに当市に住む人たちが自ら知恵と力を出し合い、地域に内在する資源（自然・人・歴史・文化・産業）を守り活かした集落づくりを展開する事が可能となる。地域、企業、NPO法人等が一体となった総合的なグリーン・ツーリズム事業、及び農産物の販売や加工等の関連産業の育成、都市生活者と農村農業者の交流による双方向の心の活性化、田舎に暮らす自信と誇りの回復、農家泊推進による農家の所得向上と後継者の育成、UJIターンによる定住人口の増加等は、集落を複合的に経営すること、即ち、持続可能なものとするを意味している。グリーン・ツーリズムはこれまで日本各地で展開されてきたが、多くは、生業として営む民宿業者が中心となって、例えば、スキー場近隣の民宿群を有する地域等が取り組みを進め、全国的にはそこで行われる農業体験をグリーン・ツーリズム先進地としてきた。しかしながら、殆ど旅館と同様な施設規模を有するものが現れるにつれ、過大な新しい投資を強いることになり、ひいてはそこに従事する家族をも疲弊させてしまう。

表2. 平成14年度グリーン・ツーリズム関連事業の現況

| 項 目 | 平成14年度 実 績 |
|-------------|--|
| ・ 体験教育誘致事業 | 入り込み実人員：17,000人 体験プログラム利用延べ：35,000人 |
| ・ ワーキングホリデー | 登録者：650人 利用者：243人 |
| ・ あぐり大学院 | 利用者：433人(実人員164人) |
| ・ 南信州観光公社 | 売上げ：170,000千円 直接消費額：290,000千円 生産波及効果：700,000千円 |
| ・ 農家泊 | 受け入れ農家：220軒 うち、旅館業法上許可取得農家：2軒 |
| ・ 遊休農地 | 313ha |

資料：飯田市農政課の資料より作成

農家の兼業的な取り組みに発したこれらの民宿群に廃業が相次いでいるのはそのためである。したがって、このモデルをグリーン・ツーリズムとして一般化・普遍化することには無理がある。

しかるに、地域資源（自然・人・歴史・文化・産業等）は全国津々浦々それぞれに特色を持つ。当市は、観光的には通過型であり、農業粗生産額の減少や、農業後継者難、高齢化、少子化、遊休農地の拡大等の課題は全国の中山間地と共有するものである。幾つかの現在進行形の地域振興策を展開する当市は、規制緩和を背景に様々なグリーン・ツーリズムに取り組むことができる。これが成功した暁には、中山間地再建のモデルとして、広く全国の中山間地域に一般化・普遍化が可能となる。

3) 構造改革特別区域計画の目標（表3参照）

飯田市は、平成8年度に「人も自然も美しく、輝くまち飯田—環境文化都市—」をめざす都市像とす、「第4次基本構想・基本計画」を策定し、これに基づく施策・事業を展開している。その中で、地域に根ざし繁栄する産業づくりとして、農業・農村の活性化をめざし、農業の持つ多面的な機能を活用した都市農村交流や、農業生産基盤・農村生活環境の整備を通じた農業振興に取り組むとともに、魅力ある労働環境の整備として、都市農村交流を通じたUJIターンを促進している。

この基本構想・基本計画達成の方策として構造改革特別区域を設置し、交流人口拡大や農業関連産業育成等を通じて地域に根ざし繁栄する産業づくりをめざすものである。具体的には、地域に住む人たち（農業者、給与生活者、自営業者等）、NPO法人、企業等による遊休農地を利用した市民農園の開設・運営によって、都市と農村の交流を推進し、都市生活者を新たな農業の担い手として呼び込む。同時に、諸規制の緩和により農業に参入しやすい環境を整備することで、一般企業、NPO法人、新規就農者等の多様な農業の担い手を確保し、「農」による結びつきを核とした集落づくりや、農業関連産業の育成が可能となる。

表3. 適用される規制の特例措置と事業の相互関連

| 事業名 | 規制の特例措置 | 関連法 | 関連事業 |
|------------------------------------|----------------------------------|---------|---|
| ・総合的なグリーン・ツーリズム推進による地域づくり及び地域経済活性化 | 市民農園開設主体の拡大 | 特定農地貸付法 | <ul style="list-style-type: none"> ・旅館業法許可申請に対する助成事業 ・旅館業法上の面積要件の緩和 ・道路運送法の適用除外 ・旅行業法上の解釈の明確化 |
| | 農家民宿における消防用設備等に係る消防令の規定に対する柔軟な対応 | 消防法 | |
| ・農業の多様な担い手確保・育成、農業関連産業の育成による農業振興 | 農業生産法人以外の法人の農業への参入 | 農地法 | |
| | 市民農園開設主体の拡大 | 特定農地貸付法 | |

資料：飯田市農政課の資料より作成

また、農家泊における消防法の規制緩和や簡易宿所（旅館業法上）の面積要件の緩和、道路運送法の適用除外等によって、中山間地の普通の農家が農家泊に取り組むことが可能になる。これは中山間地農家にとって、都市と農村の交流を切り口にした新たな事業展開が可能となることを意味している。

即ち、都市生活者との交流が、農業者に自らの地域に暮らす誇りと自信を回復させ、都市生活者には癒しや自己実現、精神文化の向上をもたらす。加えて、農産物の販路の多様化（都市生活者への直販等）が生産意欲を向上させるとともに、農業経営の安定化が図られ、地域経済への生産波及効果を拡大する。また、農家の持つ教育力や食農教育による意識の高まりが、食の安全性や食糧の自給に対する都市生活者の理解を深めるとともに、農家泊や農産物の販売拡大を通じて、農家所得の増加が図られ、農業後継者、新規就農者を確保しつつ、中山間地自らが活性化するものである。

これら南信州グリーン・ツーリズム特区計画の実施により、生産（経済）波及効果が第1次産業から第3次産業まであまねく浸透することによって、地域所得が増加するとともに、都市生活者との交流が地域住民の精神的な刺激となり、定住人口の安定化や増加が図られる。

地域社会が高齢化、少子化等の構造的な変化を乗り越え、緩やかな成長を維持しながら持続していくことを目標とする。

4) 構造改革特別区域計画の実施が構造改革特別区域に及ぼす経済的・社会的効果 (表4参照)

南信州グリーン・ツーリズム特区は、これまで行ってきた先進的な地域振興策をさらに発展させるものである。即ち、地域が自立的に将来を決定し、農家が自らグリーン・ツーリズムの担い手と

表4. 計画の実施が構造改革特区に及ぼす経済的社会的効果

| 項目 | 平成14年度 | 目標（平成16年度末） |
|-------------------|--|--|
| ・体験教育旅行 | 入込み実人数：17,000人 体験プログラム利用延べ： 35,000人 | 入込み実人数：25,000人 体験プログラム利用延べ： 48,000人 |
| ・ワーキングホリデー | 登録者：650人 利用者：243人 | 登録者：1,300人 利用者：500人 |
| ・あぐり大学院 | 利用者：433人 | 利用者：600人 |
| ・南信州観光公社 | 売上げ：170,000千円 直接消費額：290,000千円 生産波及効果：700,000千円 | 売上げ：250,000千円 直接消費額：500,000千円 生産波及効果：1,200,000千円 |
| ・農家泊 | 受入れ農家：220軒 旅館業法上許可取得農家：2軒 | 受入れ農家：500軒 旅館業法上許可取得農家： 220軒 |
| ・農家所得 | 680千円（平成12年度） | 1,000千円（平成17年度） |
| ・遊休農地利用・ 新規就農者 | 面積 — ha 新規就農者：8人 | 面積 3 ha 新規就農者：12人 |

資料：飯田市農政課の資料より作成

して自覚し、企業やNPO法人等とネットワークを構成して農家泊や遊休農地の活用を促進することである。

これは、地域イメージを都市に向かって明確に発信し、旅の目的地化即ち滞在型拠点型の観光地を創ることによる交流人口の拡大と、都市と農村の交流機会の増加による農産物の販路拡大や生産意欲の復活・向上に結びつく。さらに、農家所得の増加は、地域経済への生産波及効果を玉突き的に大きくするのである。

遊休農地を所有者が新たな担い手に貸し付ける手法で引き継ぐことにより、農地のスプロール化に歯止めがかかり、多様な担い手の出現で農業を核とした新規の企業化が可能となる。くわえて、緑の自然環境を守るとともに、農村の景観やアメニティを向上させることになる。

総合的に俯瞰すれば、農業と経済、そして環境が地域で融合し循環する体系が構築できる。コミュニティ崩壊の危機にある中山間地の有力な処方箋に足りうるのである。

6. 構造改革特別区域計画 (例2)

- ・ 構造改革特別区域計画の作成主体の名称：長野県及び長野県南安曇郡梓川村
- ・ 構造改革特別区域の名称：梓川村地域活性化特区
- ・ 構造改革特別区域の範囲：長野県南安曇郡梓川村の全域

1) 構造改革特別区域の特性

① 遊休農地の発生状況

長野県における遊休農地の状況は、平成7年から平成12年までの5年間に1,359ha増加（増加率14%）し、平成12年度末現在で10,907haである。これは、全国の状況の中で、3番目と高く、本県の農業生産の維持・発展を図る上で、遊休農地の解消は大きな課題となっている。

梓川村における耕作放棄地の状況も、5年間に耕作放棄地が19ha増加（増加率310.8%）し、平成12年度末現在で27haとなっており、今後、遊休荒廃化が一層進むものと考えられる。

梓川村は、りんごと米が基幹作物であり、農業立村を目指している。しかしながら、近年農業者の高齢化や長引く景気の低迷等により、担い手が減少しており、遊休荒廃農地が増加している。遊休農地の増加は、雑草の繁茂や病害虫の発生等により、地域の農業生産全体に悪影響を与え、地域農業の継続を困難にさせるだけでなく、安定した食料の供給という役割を果たせなくなり、ひいては社会生活全体の混乱を引き起こすことが懸念され、その発生防止と有効活用は緊急の課題である。

県及び村では、認定農業者を中心に農地の集約を進めているところであるが、近年、山麓地帯の水田での荒廃化が深刻な状況となっていることから、認定農家が農地を受けきれない状況となっている。このため、本特例を活用し、農業に携わろうとする株式会社等々による遊休農地の有効利用を図っていくことが重要と考える。

② 農業従事者の高齢化

本県の基幹的農業従事者のうち65歳以上の割合（平成12年度末現在）が57.4%となっていることから、今後、農業従事者のリタイアに伴い、遊休農地が増加していくものと予想される。当該村においても、農業従事者の高齢化が深刻であり、基幹的農業従事者の65歳以上の割合（平成12年度末現在）が54.5%となっており、今後、担い手の減少により、農業生産の継続が困難な地域の発生が懸念されている。

③ 新たな担い手の育成

農業従事者の高齢化や兼業化により、今後、担い手が減少するなかで、地域農業の活性化や農村地域の個性ある発展を図るためには、農業に携わろうとする株式会社等々による農地の有効活

用とともに、農業生産活動の取り組みは、地域農業の維持・発展のため極めて重要である。

そこで、本特例を活用し、農業に携わろうとする株式会社等の参入により、遊休農地の有効活用を図っていく。

④ 地域における農業の情勢

梓川村は北アルプスの峻嶺に源を発する梓川左岸の豊かな村で、りんごと米を基幹作物とし、恵まれた自然との調和により、緑と黒土を活かした果樹生産を軸に農業による村づくりを進めている。

⑤ 農業関係企業の農業参入推進

当該地域においては、食品の製造・販売を行っている農業関係企業があり、地域の基幹作物である米の生産を主体として農業経営に参入する。近年の消費者の安全・安心な農産物生産への期待の高まりから、発芽玄米の需要も高まってきており、これらに対応した、発芽玄米に適した米の品種の開発や、有機減農薬栽培の実施と合わせて遊休農地の有効活用を進めていく。

さらに、この取り組みを通して、村内外の関係企業への普及啓発を進め、自らも事業の拡大を図っていく。

2) 構造改革特別区域計画の意義

当該地域において、構造改革特別区域法第16条の特例措置の適用により、農業生産法人以外の法人が農業に参入し農業経営を行うことは、新たな担い手の確保につながり、高齢化によって維持管理が不十分となった遊休農地等の有効活用につながるの意義があると思われる。

また、近年、消費者の安全で安心な農産物生産への期待が高まっているなかで、発芽玄米への需要も高まっており、発芽玄米に適した品種（巨大胚芽米や新形質米等）の開発や減農薬・有機栽培を企業等が遊休農地等を借り受けて行っていくことは、開発品種や有機栽培技術の村内外農家への普及や新産業による地域の活性化につながる。

さらに、この事業の成果は、地域の活性化のみならず、将来的に全国的な構造改革へと波及するものとして期待される。

3) 構造改革特別区域計画の目標

① 構造改革特別区域法第16条の特例措置を適用し、農業生産法人以外の法人による農業への参入を認めることにより、担い手の減少が進んでいる農業経営に対して、農業外からの新たな担い手の確保が図られ、担い手不足による農地の遊休化を防止するとともに、企業的な経営感覚による、安定的な農業経営の実現を図る。

また、企業等が遊休農地を活用した、地域の基幹作物である米を中心とした土地利用型の農業経営を開始することで、農地の持つ洪水防止機能等の多面的機能の維持につながり、これにより農地の保全を図っていく。

② 近年の発芽玄米需要の増加や、消費者の安全・安心な農産物生産への期待の高まりから、企業等が発芽玄米に適した品種の生産・開発や、有機減農薬栽培の実施等を計画しており、それにより遊休農地の有効活用を進めていくとともに、有機栽培技術の村内外の生産者等への普及を図る。

③ 地域に根ざした企業が農業経営を行うことにより、新規就農者の確保ばかりでなく、繁忙期のパート雇用の拡大を図ると同時に、様々な人材の活用により雇用の確保を図る。

4) 構造改革特別区域計画の実施が構造改革特別区域に及ぼす経済的・社会的効果

① 新品種の開発による地域農業の振興

当村では、米を基幹作物として生産し、農業立村を目指しているところであるが、近年の消費

者の健康志向の高まりから、発芽玄米に対する需要も高まっており、そこで、企業等がこの需要に対応した発芽玄米の生産を進めるとともに、発芽玄米に適した巨大胚芽米や新形質米等の品種を開発することにより、今までの米品種に加え、発芽玄米用品種の生産が進行され、地域農業の活性化が図られる。

② 減農薬・有機栽培による農産物の提供

安全で安心な農産物に対する消費者の期待は高まっており、企業等が発芽玄米品種の減農薬・有機栽培を行うことにより、村内農家の安全な農産物生産への意識が高まり、企業等が行う生産技術の普及とともに、農業立村を進めている村全体の生産意識が高揚され、安全な作物の消費者への提供を図る体制が整備される。

③ 農地の多面的機能の維持等

遊休農地の活用を促進することにより、雑草や雑木の繁茂や病虫害発生が抑制されるとともに、保水等の農地の持つさまざまな機能が確保され、洪水や土砂崩れといった災害の発生が抑制される。

当該地区を遊休農地解消の先進的なモデル地区として実施することにより、県下全域への波及が見込まれる。

VI. 「食」と「農」に関する構造改革特区の課題

1. 「食と農の再生プラン」と構造改革特区

1) 食と農の再生プラン：消費者に軸足を移した農林水産行政の転換

BSE 問題や食品の虚偽表示問題等に関連して、「食」と「農」に関する様々な課題が顕在化している中で、農林水産政策を大胆に見直し改革することにより、「食」と「農」を再生し、消費者の信頼を回復することが急務となっている。

このため、「食」の安全と安心の確保に向けた改革に真剣に取り組み、また、「食」を支える「農」の構造改革を加速化するとともに、併せて、人と自然が共生する美の国づくりを進める必要がある。

このような農林水産政策の抜本的な改革を進める上での設計図として、「食」と「農」の再生プラン(図6参照)が提案されている。

食と農の再生プランのポイントは、消費者をパートナーと位置付け、消費者に軸足を移した農林水産行政ということであり、同時に、消費を基点として生産から流通、加工、消費(外食)に至る全体を視野に入れた、生産・流通体系を確立していくということである。

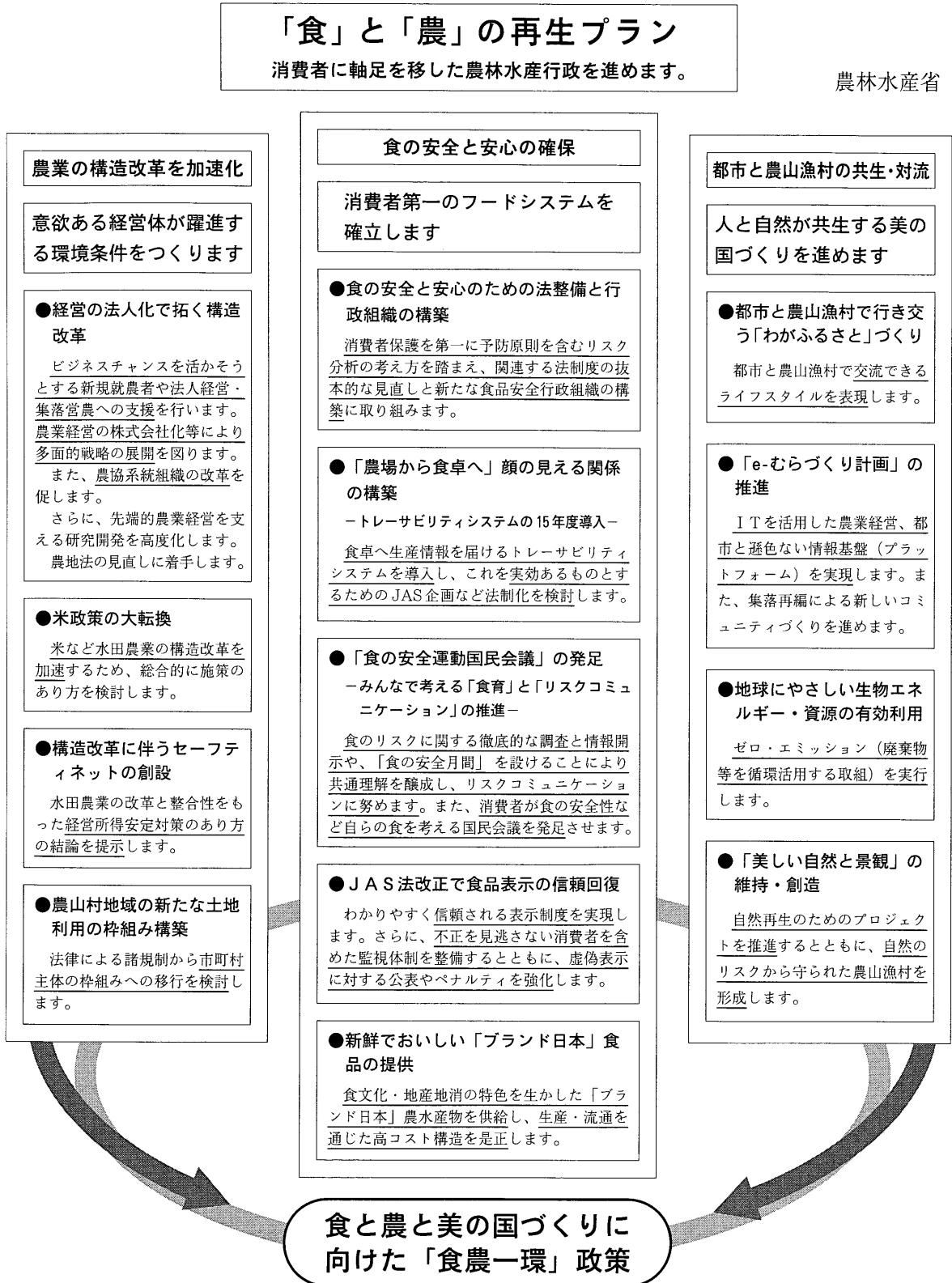
このプランは、①食の安全・安心の確保、②農業の構造改革の加速化、③都市と農山漁村の共生・対流の3本柱になり、農地制度に関しては、①農業経営の株式会社等による多面的戦略を展開するための集落営農への支援と農地法の見直しへの着手、②農山村地域の新たな土地利用の枠組みとして法律による諸規制から市町村の土地利用調整条例を基本とする市町村主体の枠組みへの移行、等を含んでいる。

2) 食と農の再生プランでの農業関連特区の提案

食と農の再生プランでの構造改革特区(図7参照)については、地域の特性の発揮や地産地消の促進等を通じて、地域活性化にも貢献するものであれば、農業分野においても有効な方法であると考えられる。

農林水産省としては、農業・農村の現場の実態を十分踏まえながら検討を進めていくことが必要との考えに基づき、次の2つのタイプの「食」と「農」の再生に資する「特区」について提案がな

図6. 食と農の再生プランの骨子

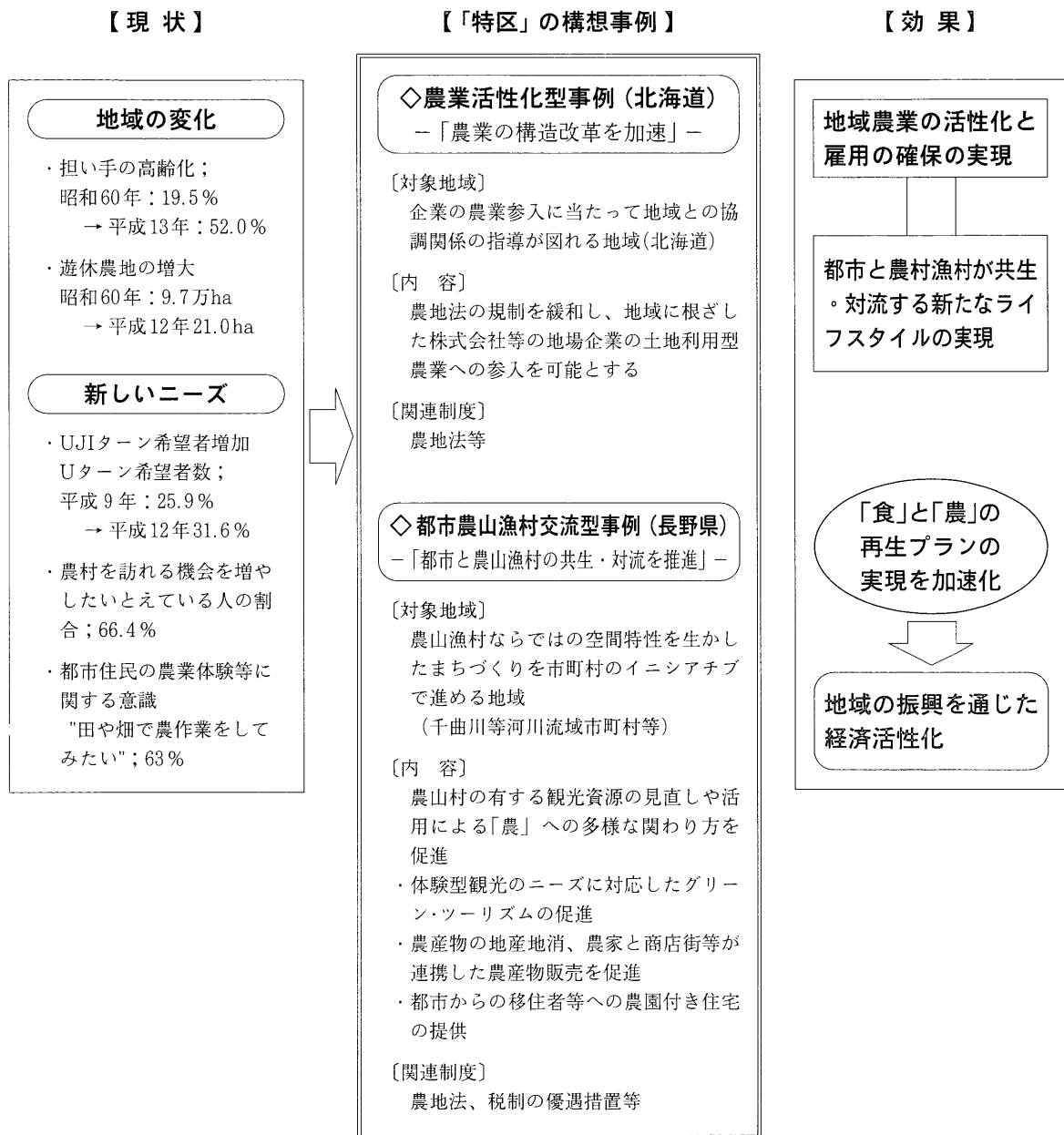


資料：農林水産省『食と農の再生プラン』の概念図より引用

されている。

- ① 農業活性化型事例：農地法の規制緩和による地域に根ざした株式会社等の地場企業の農業参入を可能とする特区
- ② 都市農山漁村交流型事例：グリーン・ツーリズムの促進や都市からの移住者等への農園付き住宅の提供に関する特区

図7. 「食」と「農」に関する「特区」構想提案事例



資料：農林水産省の構造改革特区関係資料より作成

2. 構造改革特区と株式会社

1) 農業生産法人 (表 5 参照) に株式会社導入までの経緯 (平成13年 3月施行の農地法改正の経緯)

① 新しい食料・農業・農村政策の方向 (平成 4 年 6 月)

株式会社については、株式会社一般に農地取得を認めることは投機及資産保有目的での農地取得を行うおそれがあることから適当ではないが、農業生産法人の一形態としての株式会社につ

表 5. 農業生産法人制度の変遷

| | 昭和37年 | 昭和45年 | 昭和55年 | 平成 5 年 | 平成12年 | 平成14年 | 平成15年 |
|----------------------------------|--|---|---------------------------------------|---|--|---|--|
| 趣 旨 | 家族農業経営の発展等に資するための協業の助長 | 借地、雇用労働力による経営規模の拡大 | 農地等の権利を有しない農業後継者の農業生産法人の経営への参画 | 農業経営の法人化の推進のための事業範囲、構成員要件の拡大 | 経営形態の選択肢の拡大、経営の多角化等による農業経営の法人化の推進及びその活性化 | 地域活性化と農地の有効利用 (特区法による特例) | 関連事業者等との連帯による農業生産法人の多様な経営展開(基盤法による特例) |
| 法人形態要件 | 農事組合法人、有限会社、合名会社、合資会社 | | | | 株式会社 (株式の譲渡制限のあるもの) の追加 | 農業生産法人以外の法人に農地の権利取得を容認、但し、以下の条件を満たすことが必要・遊休農地等が相当程度存在する地域・地方公共団体、又は農地保有合理化法人からの貸付方式・地方公共団体等との協定の締結・業務執行役員1人以上が農業に常時従事 | 変更なし |
| 事業要件 | 農業 (農業と併せ行う林業及び農事組合法人が行う農協法第72条の第1項1号に規定する共同利用施設の設置等を含む) 及びこれに附帯する事業 | | | 関連事業 (生産した農畜産物を原材料とする製造加工等) を農業に追加 | 主たる事業が農業 (林業等を含む) 及び関連事業 (売上高で過半) | | 変更なし |
| 構成員要件 | 農地等を提供した個人法人の事業に常時従事する者 | | | (次を追加) ①農地保有合理化法人、農協等 ②法人から物資の供給又は役務の提供を受ける法人 ③事業の円滑化に寄与する者 但し②及び③の議決権の合計は1/4以下、かつ、それぞれ1/10以下 | ①左の①に地方公共団体を追加 ②左の②に法人を追加 ③法人に物資の供給又は役務の提供を行う者を追加 但し、②及び③の者の議決権の合計は、1/4以下、かつ、それぞれ1/10以下 | | 認定農業者である農業生産法人について、農業関係者以外の構成員に係わる議決権制限について緩和 ①耕作の事業を行う者及び農業生産法人については制限なし ②①以外の者については、2/1未満に制限引き上げ |
| 議決権要件 面積要件 労働力要件 利益配当要件 | ○次の者が過半・常時従事構成員の議決権 労働力要件 構成員の労働力 利益配当は、原則従事分量配当 | (廃止) | | | | | |
| 実務執行役員要件 | (規定なし) | 農地を提供し、かつ、常時従事する構成員 (農作業に主として従事する者に限る) が、業務執行役員過半 | 常時従事構成員 (農作業に主として従事する者に限る) が、業務執行役員過半 | 農業 (関連事業を含む) に常時従事する構成員が役員過半を占め、かつ、これらの過半は原則60日以上農作業に従事 | 変更なし | | |

資料：農林水産省経営局『農業経営の法人化の推進について』平成14年 6月；堀口賢治「農地制度の見直しとあるべき論点」、『農村と都市をむすぶ』平成16年 6月，71ページ，より作成

いては、農業・農村に及ぼす影響を見極めつつさらにに検討を行うことにした。

② 農業生産法人に関する検討（平成8年5月～9年3月）

農業生産法人制度に関し、株式会社の農業経営へのかかわり方、事業要件の在り方等について幅広い検討を行うため、学識経験者等からヒアリングを行う等検討を実施した。

③ 食料・農業・農村基本問題調査会における検討開始（平成9年4月）

土地利用型農業の経営形態としての株式会社の農地の権利取得を認めるか否かについて、かかわり方等について、賛成側は、情報量や技術開発力、マーケティング・ノウハウな様々な経営能力を有する株式会社が農業に参入することにより、農業全体が活性化することになると主張する。反対側は、買い占め、投機、資産保有目的での農地取得が行われる。農業は水管理、土地利用等の面で地域の農業者の集団活動により成り立っているが、株式会社の参入はこのような地域社会のつながりを乱すおそれがあると反対している。

④ 食料・農業・農村基本問題調査会答申（平成10年9月）

土地利用型農業の経営形態としての株式会社は、農地の投機的な取得を行う、家族農業経営と調和した経営が行われない等の懸念があり、株式会社一般に認めることは合意は得がたい。しかし、耕作者が主体である農業生産法人の一形態としてであって、懸念払拭措置を講じることができれば、その途を開くことが考えられる。

⑤ 自民党基本政策小委員会（平成10年9月）：上記と並行して検討を行う。

⑥ 農政改革大綱（抄）（平成10年12月省議決定）

農業生産法人の一形態としての株式会社について、専門家による委員会を設けて懸念払拭措置等を検討することが決まった。

⑦ 農業生産法人制度検討会（平成11年1月～7月）

農業生産法人の一形態として、株式譲渡制限のある株式会社を認める。また、勧告、立入調査等の懸念払拭措置を講じることを決めた。

⑧ 農地法の一部改正法案通常国会提出（12年3月・廃案）

自民党の国対委員の一部が農地法改正案の審議入りに反対し結局、平成12年6月29日の衆議院総選挙を控えて会期延長での対応も困難となり、審議されることなく廃案となる。

⑨ 農地法の一部改正法案臨時国会提出、可決・成立（平成12年12月）

重要法案として、衆参議院で約27時間の審議を経て、可決・成立した。

2) 農地法の一部改正の概要（平成13年3月施行）

平成12年12月の臨時国会で可決・成立され、13年3月に施行された農地法の一部改正の概要は次の通りである。

まず、農業生産法人の要件の見直しを行った。法人形態要件として株式の譲渡制限のあるものの、株式会社を追加した。事業要件で農業（関連事業を含む）が主（売上げの過半）であるとの範囲でその他事業の実施が可能になった。また、構成員要件にも地方公共団体と法人と継続的取引関係がある個人・法人を追加することになった。役員要件としても役員の過半は、法人の農業常時従事者である構成員であるが、そのうち、過半の者が法人の農作業に従事する役員の要件を追加した。

農地移動の下限面積を弾力化し、農地の権利移動許可の要件となっていた下限面積（北海道2ha、都府県50a）について、都道府県知事が独自の面積を定める際の農林水産大臣の承認を廃止することになった。

3. 全国農業会議所による農業分野の構造改革特区に関する意見

平成14年9月26日、全国農業会議所は農業関連構造改革特区に関する強い懸念を盛り込んだ申し

入れを農林水産省に対し行った。その主な内容は次の通りである。

1) 「特区」構想（農業）についての懸念

「特区」をふくむ農地制度の見直しについて、さらなる株式会社の農業参入に道を開き「農地の無法地帯」を生み出すのではないかと、いった不安と動揺が農村現場に広がったため、7月12日に全国農業会議所の松垣徳太郎会長から武部勤農林水産大臣に対し、強い懸念の表明と慎重な検討の申し入れを行った。その骨格は以下の通りである。

- ① 株式会社の農業参入については、国会等における激しい論議を経て、昨年3月施行の農地法改正で、株式会社（株式の譲渡制限が要件）形態の農業生産法人制度がスタートしたばかりであり、さらなる株式会社一般の農業参入の構想は、農村現場に不安と混乱を招くことになる。
- ② 将来にわたる農業の担い手は、家族経営と地域に根ざした農業者を基礎とした農業生産法人を基本とすべきであり、食料・農業・農村基本法もこのことを前提にしている。株式会社一般の農業参入はこの基本を変えることになり、重大な農政不信を招くことになる。
- ③ また、投機的な農地取得の防止や水管理・土地利用の面での地域社会との調和の確保等の懸念を払拭する実効ある措置をとれるか懸念される。

2) 地方公共団体等からの特区構想の提案について

地方公共団体等から94に及ぶ提案がなされたことは、農村現場からの要請として厳粛に受け止める必要があると考える。この場合、提案は次の3つのタイプに大別できると思われるが、それぞれ検討の前提として以下について十分考慮が払われるべきである。

<提案の3つのタイプ>

- ① 株式会社の農業参入等を認める特区
- ② 市民農園等都市住民が小規模農地を保有して農業を行うことを認める特区
- ③ グリーン・ツーリズム（農家民宿や加工・販売施設等の経営）を促進する特区

<検討の前提として考慮すべき事項>

【株式会社の農業参入特区について】

- ① 「特区」が、将来にわたって株式会社一般の農業参入に道を開くものとならないこと。
- ② 将来にわたり地域の農地利用の秩序を混乱させることがない等懸念を払拭する万全の措置を講じること。

【市民農園・グリーン・ツーリズム特区について】

- ① 市民農園やグリーン・ツーリズムについては「都市と農村の共生・対流」の観点から積極的な展開が必要であり「特区」として対応するか、より一般的な制度及び施策として対応するかについて十分検討すること。
- ② 市民農園等都市住民の農地利用についても、長期的に見て地域の農地利用の秩序を混乱させないものとする。

3) 政府に対する要請及び意見

われわれ農業関係者は「食と農の再生」に向け、食の安全・安心の確保と食料・農業・農村基本計画で掲げた食料自給率の目標の実現に全力をあげて取り組んでいるところであるが、その基礎となるのは農地を農地として守り、活かすことである。

今回、農業分野の「特区」について、地方自治体等から94に及ぶ提案がなされているが、農村現場では「特区」がさらなる株式会社一般の農地取得に道を開き「農地の無法地帯」を生み出すのではないかと強い懸念がある。農地はいったん損なうと回復が困難な資源であることから、政府は

以下の事項を踏まえ、農業・農村現場の不安と懸念を払拭する慎重な検討を行うよう強く要請する。

- ① 「特区」が、断じて、将来にわたって株式会社一般の農業参入に道を開くものとならないこと
- ② 株式会社（農業生産法人以外）の農地利用については、農業内部で解消できない遊休農地等であって、地域農業との調和が十分得られることが確認されること、市町村等による農地の貸借に限定する等無秩序な転用や耕作放棄につながらない厳重な措置を講じること、そして企業の責任ある者が現地で農業経営に常時従事する等地域農業との調整を図り得るものとするとともに、必要なチェック体制を整備すること、等、懸念を払拭するための措置を十全に講じること
- ③ 市民農園等都市住民による農地利用についても市町村、農協等による貸借を基本とし、一定の管理体制を整備する等長期的に見て地域の農地利用の秩序を混乱させないものとする

4. 全中による農業分野の構造改革特区に関する考え方

平成14年9月26日、JAグループは農業分野における「構造改革特区」に関する考え方を以下のように表明した。

1) 「構造改革特区」構想について

農林水産省は「食料・農業・農村基本法」の制定を受け、同基本計画を策定し、その実現に向けた政策推進を行っているが、JAグループは、これらの政策展開に対応して、多様な担い手の育成・支援や農地の利用集積・優良農地の確保・遊休農地の解消等、農業の構造改革に取り組んできた(表6参照)

表6. 多様な担い手の状況

| | |
|--------|---|
| 集落営農 | 全国の9,961集落で集落営農の取り組み |
| 農業生産法人 | <ul style="list-style-type: none"> ・平成7年：4,150法人 → 平成13年：6,213法人 (6年間で約50%の増加) ・株式会社形態の農業生産法人：全国に25法人(14年5月現在) ・JA出資農業生産法人：全国に65法人(13年10月現在) |
| 認定農業者 | 平成14年3月現在で162,834(うち法人5,863) |

資料：内閣官房構造改革特区推進室の資料より作成

こうした中、平成14年4月に『「食」と「農」の再生プラン』が、6月末に同工程表が公表された。本会では、対応を検討すべく都道府県中央会を通じ組織討議を行った。その結果、① 詳細のわからない「特区」の手法に対する懸念や、株式会社の参入に対して、平成13年3月に施行されたばかりの改正農地法による新たな農業生産法人制度の普及・定着や集落営農の推進、担い手の支援・育成の途中であり、その検証・評価なしに新たな株式会社の参入は認められない等慎重な対応を求める意見が大勢を占める一方で、② 真に地域農業の発展に資することが担保されるのであれば、特区構想の必要性や意義を認める意見もあった。

また、8月に開催した「農業政策確立緊急全国代表者集会」では、特区に関して「導入にあたっては、地域の理解と合意を前提とすること」及び「株式会社一般の農業経営参入については、これを認めないこと」を決議した。

2) 地方公共団体等からの提案に関する基本的考え方

地方公共団体等から構造改革特区に関し、94の提案があったが、それを大別すれば、以下の3つに分類される。

- ① 株式会社の農業経営参入等を認める特区
- ② 市民農園等都市住民が小規模農地を保有して農業を行うことを認める特区
- ③ グリーンツーリズム（農家民宿や加工・販売施設等の経営）を促進する特区

これらの提案は、地方公共団体等の切実な事情を背景に行われているものと思料され、JAグループとしても、重要な課題として受けとめたい。

しかし、本会としては、① 特区導入が真に日本農業の構造改革に資するとともに地域農業の活性化につながるものであること、② 導入にあたって地域の関係者による合意と協力が得られること、③ 地方公共団体や国の責任が明確にされること等が、少なくとも担保されなければならないと考えている。

3) 政府に対する意見

農業分野の「構造改革特区」の検討に際しては、特に農外企業の農地取得について現場から以下の強い懸念が表明されている。

- ① 家族農業を基本とする耕作者主義の否定につながる懸念がある
- ② 水管理等集落機能の弱体化につながる懸念がある
- ③ 事業撤退による農地荒廃のおそれがある
- ④ 農外資本による経営支配のおそれがある
- ⑤ 農地の投機的取得がなされるおそれがある

こうした懸念を払拭するためには、以下の事項が必要と考える。

<株式会社の農業参入について>

- ① 「特区」が将来にわたって株式会社一般の農業参入に道を開くものとはならないこと
- ② 投機的な農地取得を防止するため、企業による農地所有は認めないこと
- ③ 地域農業との調和が図られるとともに、経営開始後においても、参入企業が、地域密着型農業経営を行うよう実効ある措置を講じること

<市民農園等都市住民による農地利用について>

都市と農村の交流は、離れてしまった食と農の距離を縮めていくためにも重要なテーマであり、「特区」として対応するのか、現行制度の改善措置で円滑な取り組みを進めていくのか十分な検討が必要となるが、いずれにしても、市町村やJA等による貸借を基本とし、一定の管理体制を整備する等、長期的に見て地域の農地利用の秩序を混乱させないものとする事等である。

Ⅶ. むすび

以上、構造改革特区、特に食と農に関連する構造改革特区を巡る一連の動き、意義と課題について述べてきたが、地域経済活性化のための農業部門特区の役割について、株式会社一般の農業部門参入の問題点について、簡略に述べることでむすびにしたい。

日本の農業・農村地域の再建を目指す上で、農業構造の問題として、法人化、とりわけ株式会社の農業経営と農地取得を認めてよいか。もちろん、農業者が戸別で、あるいは共同化して法人化するの自由である。しかし、制度として株式会社の農地取得を認めるかどうかは、それとは全く別の問題である。

大企業・株式会社による農業は一般的に成り立たない。その理由としては、例えば次の通りであ

る。

第1に、農業は自然を相手にしており、同じことの繰り返しではなく、スケール・メリットが容易に貫徹するわけでもなく、また自然災害、家畜の出産や病気への対応等、賃労働やサラリーマン的労働はなじみにくいことが挙げられる。

第2に、家族経営の場合には、利潤が成立しなくても物財費と労賃さえ確保できれば継続できるが、株式会社の場合、利潤が獲得できなければ本来経営の存続はあり得ないはずである。

第3に、資本主義的農業経営にとっては、理論的には借地こそ合理的なはずなのに、なぜ土地購入に無駄な投資をしようとするのか。

第4に、日本の大企業はこれまでもっとも熱心な国産農産物割高論者、市場開放論者であった。これが今になってなぜ国内で自ら農業生産を始める等と言い出すのか。株式会社農業で低コスト・低価格が実現できる等証明したことがないではないか。

構造改革特区でさらなる株式会社一般の農業参入を強く求めている^(註15)が、これは日本の農業を揺るがす重大な問題である。株式会社一般の農業への参入は、投機目的での農地取得の懸念、株式会社の農地取得による農村の土地所有構造の変化、そして企業経営による農業支配やそれによる家族農業経営の崩壊等、農政の基本に係わる重大な問題を抱えている。

平成12年12月の臨時国会での農地法改により農業生産法人の枠内での株式会社一般の農業参入で決着した経緯がある。したがって、改正農地法施行後の実態を検証するとともに、改正の趣旨を踏まえた制度の普及・定着に努めるのが重要である。また、担い手の経営確率を支援する観点に立って、その基本である家族経営や農業生産法人に活力を与え活性化していく施策の充実と支援こそが必要であろう。

【註】

1. 特区という言葉自体が日本ではなじみが薄い。通常、イメージするのは社会主義国家の中国に誕生した経済特区である。
2. 参考文献16を参照されたい。
3. 一度導入した場合に元に戻すことが困難なものを意味する。
4. 自然的・歴史的条件、施設や技術、機能の集積等が挙げられる。
5. 平成14年7月5日に発足した内閣官房構造改革特区推進室を指す。
6. 規制緩和した場合に生ずる影響についてのアセスメントや問題が出た場合への対処等が挙げられる。
7. 財産権、生命・身体・健康等にかかわる規制等が挙げられる。
8. 一定の農地の貸付けについては、現在、地方公共団体等が行う場合と同様に、小面積、短期間等、特定農地貸付法第2条第2項1～3号の要件を満たすことが必要である。
9. 開設しようとする者が当該農地の適切な利用を確保する方法等について、地方公共団体と協定を締結しているものに限る。
10. 開設しようとする者が当該農地の適切な利用を確保する方法等について、地方公共団体及び農地保有合理化法人（合理化法人が貸付主体の場合）と協定を締結しているものに限る。
11. 法人の行う農業（営農計画の作成、各種渉外業務等の企画管理業務も含む）に常時従事する役員で、必ずしも農作業に従事する必要はない。
12. ここは主に、内閣官房構造改革特区推進室の資料による。
13. 飯田市における遊休荒廃地面積は経営耕地面積の14%にあたる313haに及んでいる。
14. 具体的には、遊休荒廃地化した棚田を、地域の人々と都市からの交流者などが再生した等の例がある。
15. 株式会社等による医療機関経営の解禁については、厚生労働省による強い反対で制度そのものが廃止された。

【参考及び引用文献】

1. 『規制改革推進3カ年計画(改定)』2002年3月閣議決定
2. 農林水産省『「食」と「農」の再生プラン』2002年4月
3. 内閣官房構造改革特区推進室『構造改革特区の実現に向けて』2002年7月
4. 全国農業会議所『農業分野の構造改革特区に関する意見』2002年9月
5. 全国農業協同組合中央会『農業分野における構造改革特区に関する考え方』2002年9月
6. 福井秀夫「社会実験としての規制改革特区」『産業立地』(財)日本立地センター、2002年9月、pp.8~14
7. 鈴木俊彦「企業参入で揺れる農業改革」『週刊エコノミスト』毎日新聞社、2002年12月、pp.72~73
8. 農林水産省『「食」と「農」の再生プラン工程表の実施状況』2002年12月
9. 小川昭『構造改革特区を成功させるために』日本総合研究所、2002年12月
10. 上杉聡「構造改革特区の導入について」『月刊JA』JA全中、2002年12月、pp.38~40
11. 『構造改革特別区域法』2002年法律第189号
12. 内閣官房構造改革特区推進室『構造改革特区計画認定申請マニュアル』2003年1月
13. 信岡誠治「構造改革特区論議の検証」『農村と都市をむすぶ』2003年1月、全農林労働組合、pp.40~49
14. 矢口芳生「特区でも止まらない農業解体へのカウントダウン」『農業と経済』昭和堂、2003年5月、pp.25~34
15. 池田辰雄「特区は日本農業を変えるか」『農業と経済』昭和堂、2003年5月、pp.35~44
16. 『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003』2003年6月
17. 八代尚宏『構造改革特区と経済活性化』日本経済研究センター、2003年7月