

中山間農業改革特区・養父市の挑戦

～農業特区実情調査報告～

弁護士知財ネット・農水法務支援チーム

兵庫県弁護士会所属 弁護士 石橋 伸子

兵庫県弁護士会所属 弁護士 柿沼 太一

兵庫県弁護士会所属 弁護士 藤原 唯人

弁護士知財ネットでは、知的財産という切り口を起点として、全国各地の農林水産事業の産業競争力の強化、高齢化する農林水産業従事者の事業承継等、さまざまな農林水産分野における問題に対して法律家がいかに寄り添うことができるかという問題意識のもと、農水法務支援チームを設置し、農林水産分野の研究を重ねています。その一環として、農業特区の現状を確認するため、同チームのメンバーが新潟市と兵庫県養父市（やぶし）に出向き調査を行いました。

新潟市については、金沢弁護士会所属の松田光代弁護士・弁理士及び東京弁護士会所属の尾崎聡一郎弁護士が平成29年6月2日に新潟市を訪問して調査を行っております。当該調査結果については本誌次稿に掲載しておりますのでそちらをご参照いただければ幸いです。

兵庫県養父市については、本記事執筆者の3名が平成28年11月30日に訪問してきました。本記事では総論としての農業特区制度の概要のご紹介、及び兵庫県養父市における調査結果のご報告をしたいと思えます。

1 農業特区制度の概要について

農業特区制度とは国家戦略特区（国家戦略特別区域）の一類型です。そして、国家戦略特区（国家戦略特別区域）とは国が推し進める規制改革の一環であり、これまで規制の強かった分野について、規制緩和により民間事業者がプレイヤーとして参入しやすくする仕組のことです。

根拠法としては国家戦略特別区域法があり、その第1条（目的）において、「我が国の経済社会の活力の向上及び持続的発展を図るためには、国が定めた国家戦略特別区域において、経済社会の構造改革を重点的に推進することにより、産業の国際競争力を強化するとともに、国際的な経済活動の拠点的形成することが重要である」という認識のもと、「国家戦略特別区域に関し、規制改革その他の施策を総合的かつ集中的に推進するために必要な事項を定め、もって国民経済の発展及び国民生活の向上に寄与することを目的とする」と定められています。

国家戦略特区の区域ごとに国家特別戦略区域会議が組織され、そこで、国、地方自治体、民間事業者が協議を行い、区域計画の作成を作成します。その区域計画が、国家戦略特別区域諮問会議（内閣府に設置）を経て、内閣総理大臣によって認定されると、当該区域独自の施策を実施することができるようになるというものです。

平成26年3月28日に、第1号の国家戦略特区として、6区域の指定が発表され、養父市も第1号のひとつとして同年5月1日に指定を受けました。他の5区域は都市部が主であったところ、山間部から唯一選ばれたのが養父市であったため、注目を集めました。

養父市も新潟市も平成26年に特区認定を受けていますが、それぞれの国家戦略特区の名称が

「養父市 中山間¹農業改革特区」「新潟市 革新的農業実践特区」であることから分かるように、同じ国家戦略特区と言っても、それぞれがその特色を生かして指定を受けています。

両者の違いは、平成26年5月11日に内閣総理大臣が決定した「国家戦略特別区域及び区域方針」にも明確に表れています。

当該区域方針においては、養父市の目標として「高齢化の進展、耕作放棄地の増大等の課題を抱える中山間地域において、高齢者を積極的に活用するとともに民間事業者との連携による農業の構造改革を進めることにより、耕作放棄地の再生、農産物・食品の高付加価値化等の革新的農業を実践し、輸出も可能となる新たな農業のモデルを構築する。」とされている一方で、新潟市の目標としては「地域の高品質な農産物及び高い生産力を活かし革新的な農業を実践するとともに、食品関連産業も含めた産学官の連携を通じ、農業の生産性向上及び農産物・食品の高付加価値化を実現し、農業の国際競争力強化のための拠点形成する。あわせて、農業分野の創業、雇用拡大を支援する。」とされています。

筆者ら3名は、平成28年11月30日に養父市を訪問し、養父市の様々な取り組みについてお聞きしてきました。ご対応いただいたのは、養父市企画総務部国家戦略特区・地方創生課谷徳充課長です。



(豪華な花が市役所の玄関で我々を迎えてくれました)

1 中山間地域とは、平野の外縁部から山間地を指します。山地の多い日本では、このような中山間地域が国土面積の約7割を占めています。この中山間地域における農業は、全国の耕地面積の約4割、総農家数の約4割を占めるなど、我が国農業の中で重要な位置を占めています (http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_about/cyusan/より)。

2 養父市の取り組みについて

まず、養父市が農業特区としての認定を受けた理由についてお聞きしたところ、「養父市においては農地面積が50年前の半分以下になり、これをもっと流動化させる必要があった。また、元気な高齢者にもっと働くことのできる機会を提供できるようにしたかった。」ということでした。

そして多数存在する中山間地域ではどこも同じような状況であり、養父市はそれら中山間地域のいわば代表として特区認定を受け、様々な先端的な取り組みを行っているそうです。

次に養父市における規制改革メニューの活用状況についてお聞きしました。

3 規制改革メニューの活用状況

(1) 農業委員会と市町村の事務分担

これは農地法上、農業委員会が行うこととなっている農地の権利移動の許可事務(農地法3条)を、全て市長が行うというものです。これは耕作放棄地の再生や農地の流動化を促進するための施策であり、実際かかる措置により事務処理期間が23日(平成25年度平均)から11日(平成28年度)に短縮されたそうです。

(2) 農業生産法人の要件緩和

これまで農地法上、農地を所有できる法人は「農業生産法人」のみとされてきました。そしてこの「農業生産法人」と認められるためのハードルは非常に高かったため、法人が農地を所有することは非常に困難だった(特に法人の農作業に従事する役員の数要件)のですが、国家戦略特区制度に基づく規制緩和により、法人の農作業に従事する役員が1人いれば農業生産法人とみなされることになりました。

この特例措置は、平成28年4月の改正農地法施行により法律の中に取り込まれ、同時に農業生産法人の呼称は「農業所有適格法人」となりました。

養父市においては、平成27年3月から10月にかけて11法人が参入し合計15.5haの農地にて営農をしていますが、うち6割はかつて未作付地・耕作放棄地であったそうです。

(3) 企業による農地取得の特例

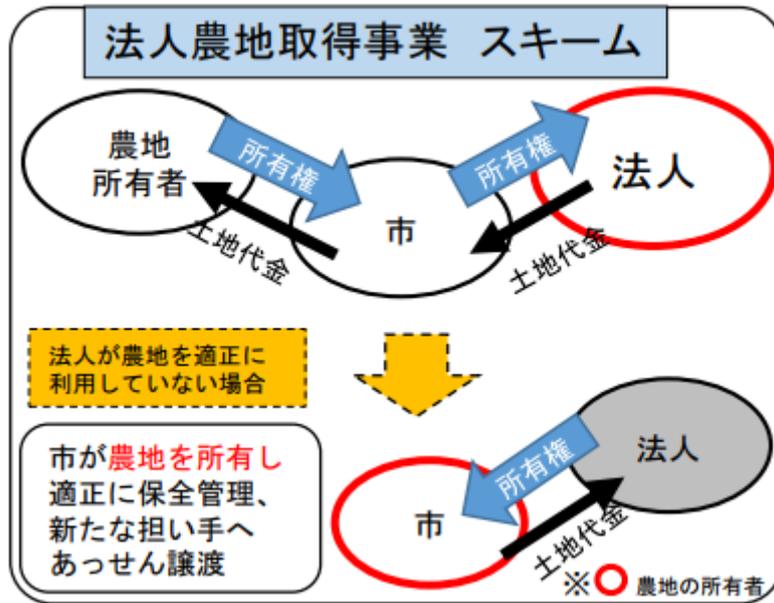
先ほどの(2)の「農業生産法人の要件緩和」を更に進めたのが「企業による農地取得の特例」です。これは全国で養父市だけに認められた特例であるため詳しく説明します。

(2)で述べたように、現行農地法においては農業所有適格法人以外しか農地を所有できないのですが、この特例は農業所有適格法人以外の法人であっても一定要件を満たす場合には、農業経営のための農地を取得できるようにするというものです(5年間の時限措置)。

根拠規定は国家戦略特別区域法第18条の「法人農地取得事業」にあります。この制度はまさに「革命的」(谷課長)なものです。

現在、養父市における耕作者の平均年齢は70歳を超え、農業の持続可能性維持のためには新たな担い手が必要であるため、農業の担い手として法人が農地を所有し営農可能とすることは非常に重要となります。

その一方で農地の適正管理ということも非常に重要なポイントとなります。そこで養父市における制度としては、農地所有者からいったん市が買い取って法人に売却し、法人が農地を適正に利用しない場合は、将来的に市が買い戻すスキームとなっています。



(平成28年度養父市国家戦略特区の経過と実績P2より引用)

平成28年10月の特例施行以降、3社(取材時)が手を挙げてこの制度を利用しているそうです。ちなみに、法人による農地の「所有」がなぜ重要なのか、という点についてお聞きしたところ、水路の問題や有害動物の除去など、農業は一人ではできず、地域との連携が必要であるため、法人が農地を「所有」してもらうことで、本気度を示してもらう必要があるためということでした。

(4) その他のメニュー

その他農業特区ならではのメニュー以外にも「テレビ電話による服薬指導の特例」や「過疎地域等での自家用自動車の活用拡大」など非常に先端的な取り組みを検討されているそうです。

前者については、現行法で義務づけられている薬剤師による対面服薬指導を遠隔で行うもの、後者は登録ドライバーが自家用車を利用してお年寄りなどの移動を行うというものであり、いずれも平成29年度中には実施したいとのことでした。

4 現状と課題について

特区指定を受けてから2年以上(取材時)が経過した現在、農業特区としての養父市の現状と課題についてお聞きしました。

谷課長によると「規制緩和をすれば企業が入ってくるというような甘いものではなく、制度や養父市の取り組みの周知徹底が必要不可欠だと思います。現在特例を利用して複数の法人が養父市内で事業を行っていますが、いずれも何らかの形で養父市にゆかりのある企業の参入が中心となっていますが、今後は次々に企業が参入できるようにしていきたいし、何よりも若者の雇用につながる農業となってほしいと考えています。」とのことでした。

5 感想

今回の取材で養父市が、国家戦略特区制度の下、農業に限らず様々な先進的な取り組みを行っ

ていることを知りました。ただ、その一方で谷課長自身もおっしゃっていたように、まだまだ先駆者としての養父市の存在は知られていないとも感じました。

農家の高齢化や農業人口の減少、高コストな農業など養父市と同じような課題を抱える中山間地域は日本に無数にあります。養父市の取り組み、あるいは悩みを、それら他の中山間地域と共有していけないだろうか、そのために我々法律家ができることをやっていきたいと思いながら「やっぷー」にさよならをしたのでした。



(取材後、市役所玄関にて養父市イメージキャラクター「やっぷー」と兵庫県弁護士会イメージキャラクター「ヒマリオン」でツーショット)

以上