

# 特区で進む農業分野の規制改革 養父市以外でも企業による農地所有の実現を

政策調査部主任研究員

堀 千珠

03-3591-1304

chizu.hori@mizuho-ri.co.jp

- 2014年5月に国家戦略特区の指定を受け、農業の規制改革拠点として位置づけられた新潟市と養父市では特例農業法人の設立等が実現し、地域農業の活性化につながっている
- 企業の農地所有は、5年間の時限的な措置として養父市でのみ認められたが、日本農業の再生に向けては、政府がこうした所有をより幅広く認めて企業の農業への関与を深めることが望ましい
- 手始めに、政府が今後導入を予定しているバーチャル特区制度を活用し、企業の農地所有適格法人への出資比率上限を3分の2未満まで引き上げる特例措置を講じることを勧めたい

## 1. はじめに

2014年5月に安倍政権は、「世界で一番ビジネスをしやすい環境」を作ることを目的に、地域を限定して大胆な規制・制度の緩和や税制面の優遇を行う「国家戦略特区」の初回指定を行った。この際に指定を受けた6地域のうち、新潟県新潟市は大規模農業の改革拠点、兵庫県養父市は中山間農業の改革拠点として位置づけられ、他地域に先駆けて農業分野の規制改革に取り組むこととなった<sup>1</sup>。

第2次安倍政権は2012年12月の発足以降、「農業の成長産業化」を重点戦略のひとつとして掲げ、農政改革を積極的に進めてきた<sup>2</sup>。こうした動きのなかで、国家戦略特区における農業分野での規制改革の実績や成果を確認する意義は大きいとみられる。そこで本稿では、新潟市や養父市での進捗状況を紹介したうえで、今後の規制改革のあり方について検討することとしたい。

## 2. 全国で初めて特例農業法人が設立され、スマート農業の実証実験も増えた新潟市

新潟市は、全市町村のなかで水田耕地面積が最も広い「米どころ」であり、日本酒や米菓といった米加工品の製造も盛んな地域である。2011年以降、こうした強みを地域発展に活かす「ニューフードバレー構想」の推進に取り組んできた新潟市は、国家戦略特区の制度創設に伴って同構想を盛り込んだ提案を政府に提出し、特区指定を受けた。

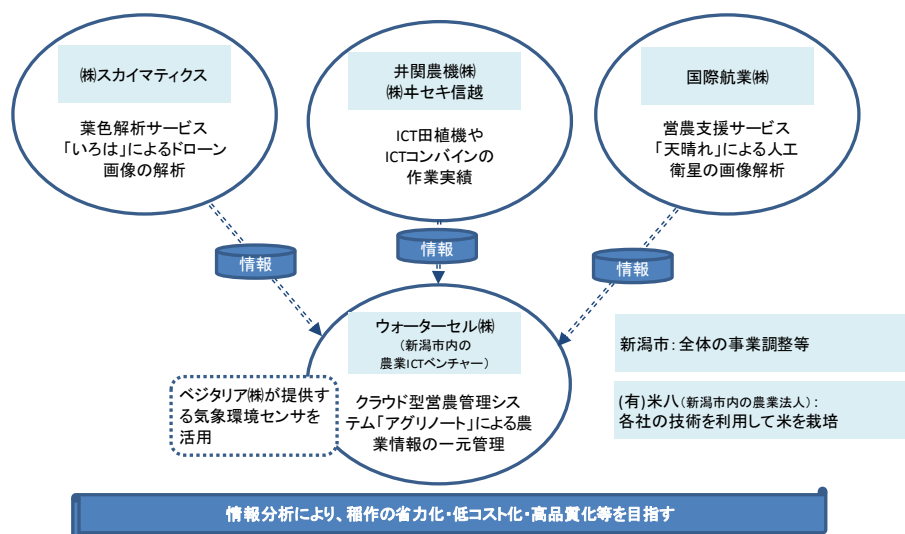
特区指定後の主な実績には、特例農業法人の設立や農用地区域内での農家レストランの営業を全国で初めて実現させたことがある。特例農業法人とは、国家戦略特区の特例措置を適用して農地を所有することができる法人を指す。従来、農地法の規制では農地を所有できる法人は農業生産法人に限定され、同法人には、①企業からの出資比率を原則4分の1以下にとどめる、②役員<sup>3</sup>の過半のさらに過半が年間60日以上農作業に従事する、等の要件が課されていた。しかし、国家戦略特区内で設立される特例農業法人については②の条件が緩和され、最低1名の役員が年間60日以上農作業に従事すれば良く

なった。これを受けて新潟市では、2015年3月に地元の若手農業者と大手コンビニエンスストア等の共同出資により全国初の特例農業法人が設立された。この法人が生産した米は、おにぎりに加工されて関東・甲信越地域のコンビニエンスストア4,229店で販売されている（2017年度実績）ほか、2kg単位の精米としても商品化され、全国に出荷されている。現在では、新潟市で設立された特例農業法人の数は計9社に達しており、なかには大手農機メーカーの地域販売会社による出資を受けて米の輸出を開始したケースや、鉄道会社の出資を受けて市内で収穫した米を原料とする日本酒のブランド化に取り組んでいるケースもある。

農用地区域とは、農業振興地域の整備に関する法律（農振法）に基づいて都道府県知事の指定を受けた、農業上の利用を確保すべき土地の区域を指す。農用地区域では従来、農家レストランの営業は認められていなかったが、国家戦略特区内に限り農業者自らが地域の農産物を材料に用いた料理を提供することを条件に営業が可能となった。新潟市ではこの規制改革によって2016年に3軒の農家レストランが開店しており、2017年度の売上は合計で1.2億円を超えた。

さらに、新潟市における特区指定の副次的な効果として注目されるのが、企業によるスマート農業の実証実験等の増加である。新潟市が国家戦略特区として大規模農業の改革に取り組む方針が周知されたことにより、同市でスマート農業の実証実験を行いたいとの意向を示す大手企業が相次いで現れた。これに対応する形で、市のニューフードバレー特区課が企業の商品・サービスを試験的に利用してくれる農業者の紹介や複数企業間の連携支援等を行った結果、農業用の生産管理システム・ドローン・人工衛星、水田に取り付ける計測用センサ・自動給水栓、GPS（衛星利用測位システム）機能付き農機、植物工場といった商品・サービスの実証実験が市内で展開されることとなった。最近の事例としては、農業ICT（情報通信技術）ベンチャー、農機メーカー、リモートセンシング（遠隔探査）企業等の商品・サービスから得られた情報をクラウド型営農管理システムで一元管理する「スマート農業企業間連携実証プロジェクト」がある（図表1）。2018年5月に始動したこのプロジェクトでは、約2

図表1 「スマート農業 企業間連携実証プロジェクト」のイメージ図



(注) クラウドとは、パソコンやスマートフォン等の端末ではなくインターネット上にデータを保存するサービス。情報が共有しやすい等のメリットがある。

(資料) 新潟市資料より、みずほ総合研究所作成

年間にわたる情報の統合的な分析を通じて稲作の省力化・低コスト化・高品質化や農業者の利便性向上を図ることが計画されている。

### 3. 5年間限定で企業による農地所有が実現した養父市

兵庫県北部に位置する養父市は、2004年に4町が合併して誕生した自治体であり、市の面積の大半を中山間地域が占める。養父市は、人口減少や高齢化が進むなかで深刻化しつつある農業の担い手不足や耕作放棄地等の拡大といった問題を規制改革によって解決すべく、国家戦略特区の制度に沿った事業計画を策定し、2014年5月に特区指定を受けるに至った。

新潟市と同様に養父市でも特例農業法人が設立されており、その数は11社に及ぶ。株式会社オリックスは、2014年2月に養父市で100%出資の子会社を設立して植物工場でのレタス生産に乗り出していたが、これに加えて2015年6月には同市が出資するやぶパートナーズ株式会社等と共同で特例農業法人「やぶファーム株式会社」も設立した。やぶファーム株式会社はピーマンの露地栽培と稲作から事業をスタートし、2018年3月からは水耕栽培<sup>3</sup>施設でのハウレンソウや春菊の生産も手掛けるようになった。このほか、養父市内では大手農機メーカーや地元の建設業者も特例農業法人を設立し、2017年度末における同法人11社の営農面積は合計で約31ヘクタール（1ヘクタール=1万㎡）に達している。このうち約19ヘクタールは、作付が従来行われていなかった休耕田等であり、特例農業法人によるこうした農地の利用が耕作放棄地の拡大防止に寄与しているといえる。

養父市において実現した全国初の規制改革の内容としては、農業委員会と市町村の事務分担見直しや企業による農地所有がある。農業委員会と市町村の事務分担見直しとは、農地法において原則的に農業委員会の役割として定められている農地の権利設定・移転に伴う許可事務につき、国家戦略特区に限定してこれを自治体を実施できるようにする特例措置を指す。養父市によれば、2014年9月に政府から認められたこの措置によって、事務手続きの日数は営業日ベースで18.3日（移行前）から5.8日（2017年度平均）に短縮し、市民サービスの向上や企業ニーズへのスピーディな対応を実現している。また、農業委員会が農地のあっせん活動や耕作放棄地の拡大防止に注力しやすくなるという効果もあったとのことである。

また、企業による農地所有とは、企業や企業の子会社（企業による出資比率が「2分の1以上」を占める法人）が農地を所有することを指す。2章で述べたとおり、従来、農地を所有できる法人は農業生産法人に限られており、これに対する企業からの出資比率は原則4分の1以下に抑えられていた。2016年4月の農地法改正では、農業生産法人について、その名称が農地所有適格法人に変更されるとともに、企業からの出資比率上限が「2分の1未満」へと引き上げられたものの、上記の定義に基づく企業の農地所有は依然として認められていない。

しかし、養父市では、国家戦略特区制度のもとで2016年9月から2021年8月までの5年間に限り、例外的に企業による農地所有が認められることになった。その際に政府は、企業の農地所有を特定の自治体において認める条件として、①農業の担い手が著しく不足している区域であること、②企業が農地を適正に利用していない場合に農地の所有権を自治体に移転する旨を定めた契約が企業と自治体の間で締結されること、③自治体が農地を一旦買い入れたうえで企業に売却すること、④自治体が③の農地買い入れに際して議会の議決を経ること、等を定めた。①・②は、国家戦略特別区域法で定められ

た条件であり、③・④は農林水産省の通知等によって実質的に義務付けられた条件である。通常、1つの国家戦略特区で認められた特例措置は他の特区でも利用可能となる。しかし、企業による農地所有については、これら一連の厳しい条件が課されるなかで、全ての条件を満たした養父市のみが、企業の農地所有が可能な自治体となった。

養父市では、2017年度末までに4社1組合が特例措置を活用して計1.35ヘクタールの農地を取得した(図表2)。5件の農地所有事例のうち2件が企業による直接所有、3件が企業の子会社による所有で、後者については、いずれも企業が既に農業者等と設立していた特例農業法人への出資比率を2分の1以上に引き上げて実現したものである。例えば、2016年11月に特例措置を活用して農地を取得した株式会社Amnakは、2015年10月に養父市の農業者等とタイル・リフォーム工事業等を手掛ける山陽Amnak株式会社との共同出資により、特例農業法人として設立された。当時の規制に基づき、山陽Amnak株式会社の出資比率は4分の1以下であった。その後、株式会社Amnakは、地元の所有者から借り入れた休耕田を再生する形で酒造用米の生産に取り組んできたが、養父市で企業の農地所有が認められたのを機に山陽Amnak株式会社の子会社となり、借りていた農地の一部を親会社からの資金で購入した。株式会社Amnakの代表取締役である藤田彰氏によれば、一般的に農地所有には、地域の農業関係者に対して農業への中長期的なコミットメントをアピールできる効果や、農地の価値を高める投資(畦のコンクリート補強、用排水路の整備、園芸用施設の設置等)を実施しやすくなるメリットがあるとのことである。

#### 4. 地域農業の再生に向けた貢献が期待される企業の農地所有

国家戦略特区の指定を受け、新潟市や養父市では、特例農業法人の設立(両市)、農用地区域内の農家レストランの営業(新潟市)、企業による農地所有(養父市)等が実現し、地域農業の活性化につながっている。一連の規制改革のうち特例農業法人に認められた役員の農作業従事に関する要件緩和については、2016年4月の農地法改正によって全国の農地所有適格法人に適用されるようになり、農家レストランも他の国家戦略特区の農用地区域内で数店舗が開業した。一方、企業による農地所有はいまだ養父市以外で実現していないが、政府はこれについても今後、他地域での実現に向けた道筋をつけていくべきであろう。その主な理由は以下のとおりである。

図表2 養父市の特例措置を活用した農地取得事例

取得者		取得時期	面積 (単位:㏊)	主な 生産品目
A社	タイル・リフォーム工事業者の子会社	2016年11月	0.65	酒造用米
B社	市内の製本業者	2016年11月	0.31	にんにく
C社	花の卸売業者の子会社	2017年2月	0.25	りんどう・小菊
D組合	市内の工務店等によって構成される住宅関連組合	2017年3月	0.13	レタス
E社	農業経営のサポート等を手掛ける企業の子会社	2018年3月	0.015	蜂蜜

(資料) 養父市資料や各社公表資料等より、みずほ総合研究所作成

第一に、農地所有を認めることで、より強い農業へのコミットメントを企業に期待できる。借り入れよりも購入の方が資金的な負担が大きいにもかかわらず、営農に必要な農地を一部でもあえて購入することを選択する企業は、総じて中長期的な視点で農業経営に取り組む意欲が強いとみられる。こうした企業は、農地の価値を高める投資を積極的に行ったり、近隣の農業者と用排水路の管理や販路開拓等の幅広い分野で協力関係を築いたりすることで、地域農業の再生に貢献できる見込みが高いと推測される。

第二に、日本農業の省力化や低コスト化に向けて重要となるスマート農業の発展を促すうえでも、企業の農地所有を認めることは効果的である。新潟市の事例でみたように、現在スマート農業関連の商品・サービスの開発に取り組む企業は、自社の商品・サービスを試験的に利用してくれる農業者と業務提携を結んで実証実験を行っており、自ら農業に参入している訳ではない。しかし、これら企業が農地を所有して農業者と共同で農業に従事できるようになれば、コスト・パフォーマンスの高さと使い勝手の良さを意識した商品・サービスの開発が進みやすくなると考えられる。

第三に、企業の農地所有が農地の不正利用や転用の拡大につながるリスクは、多くの農業関係者が警戒している程には大きくないと予想される。「よそもの」に対する地域の農業関係者の厳しい眼が光っているなかで、農地を所有する企業は高いレピュテーション・リスクにさらされることになる。もし、企業が所有する農地の手入れを怠ったり、農業以外の目的で農地を使い始めたりすれば、営農に必要な農地を貸してもらえなくなる事態や、悪評が本業に影響を及ぼす事態を招きかねない。こうした事情から、企業が農地の不正利用や転用を狙う可能性は低いとみられる。

政府は、これまで農地の不正利用や転用の拡大に対する農業者の強い警戒感があることを重視し、企業の農地所有に極めて慎重な姿勢を示してきたが、地域農業の再生が急がれるなかで、今後はこうした姿勢を見直す必要があるだろう。

## 5. バーチャル特区内で企業の農地所有適格法人に対する出資比率上限の引き上げを

しかし、仮に国家戦略特区制度のもとで課されている一連の条件をそのまま全国で適用したとしても、企業による農地所有を実現できる自治体は極めて少数にとどまり、規制見直しの効果は必ずしも高くないかもしれない。では、政府は今後どのような制度設計のもとで企業の農地所有を認めていけばよいのか。この問いに対しては、手始めとして、政府が今後導入を予定しているバーチャル特区制度を活用し、この制度の指定を受けた自治体に対して、企業の農地所有適格法人への出資比率上限を3分の2未満まで引き上げる特例措置を講じることを提言したい。

バーチャル特区とは、2018年6月に閣議決定した「未来投資戦略2018」において制度創設の方針が示された国家戦略特区の新形態である。現在、国家戦略特区の指定を受けた自治体は、原則として特区制度のもとで認められたあらゆる分野（農業、雇用、医療、教育等）の規制改革メニューを活用できるが、指定を受けていない自治体はメニューを全く利用できない。これに対してバーチャル特区は、政府が特定分野の規制改革メニューごとに利用可能な自治体を募集・指定する形式を採る予定で、現状よりも多くの自治体が各メニューを利用できるようになると見込まれる。このバーチャル特区の規制改革メニューに、企業の農地所有に関する特例措置を加えるというのが1つ目のポイントである。農業の担い手が著しく不足している区域に限定せず、担い手が十分にいるなかで大規模農業やスマート

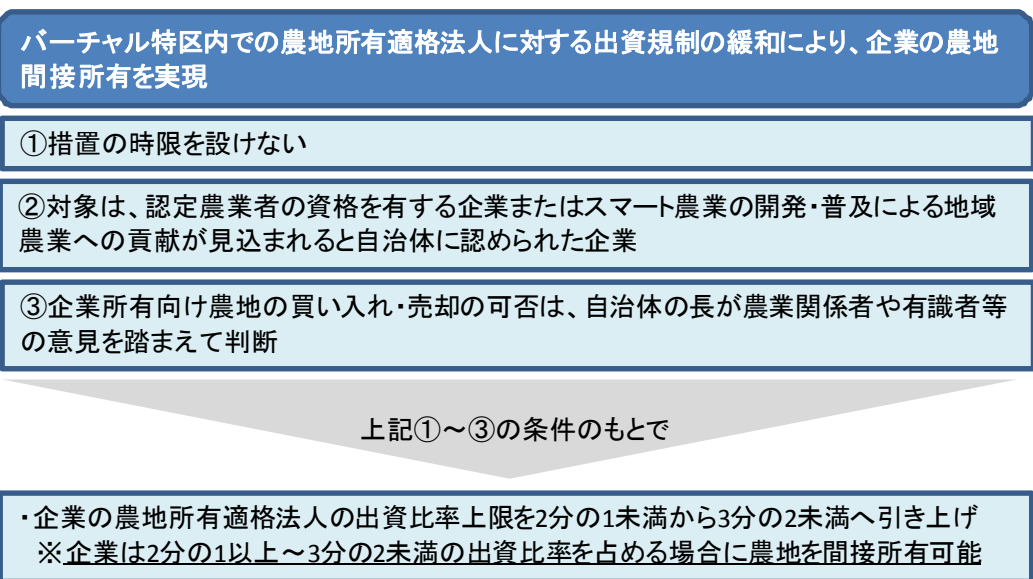
農業の展開を目指す地域等に対しても企業の農地所有を幅広く認めることで、日本農業の競争力強化が進みやすくなると期待される。

また、養父市における企業の農地所有は5年間の時限的措置として位置づけられているが、バーチャル特区では期限を設けず、中長期的なスパンで特例措置を継続すべきだろう。特例措置の対象は、認定農業者<sup>4</sup>の資格を有する企業や、スマート農業の開発・普及による地域農業への貢献が見込まれると自治体に認められた企業とする。さらに、企業所有向け農地の買い入れ・売却については、養父市で実質的に義務付けられている議会の議決を不要とし、バーチャル特区の指定を受けた自治体の長が、地域の農業関係者や有識者等の意見を踏まえたうえで実施の可否を判断できるようにすることが望ましい。

ただし、企業の農地所有に対する農業界の抵抗感が強いことを踏まえ、当面はバーチャル特区内の農地所有適格法人の子会社化による農地の間接所有に限定するとともに、同法人への出資比率にある程度の制限を残すのが妥当だろう。これが2つ目のポイントである。具体的には、農地法のもとで2分の1未満とされている企業の農地所有適格法人に対する出資比率上限を3分の2未満へと引き上げる特例措置が想定される。ここで3分の2以上の出資比率の容認をあえて提案しないのは、企業だけでなく出資パートナーである農業者等の意見も反映して農地所有適格法人の経営が行われるべきだと考えるからである。上述した特例措置が実現すれば、企業は農地を間接所有できることになるものの、農地所有適格法人の重要な経営事項について単独では決定できず、農業者を中心とする他の出資者の了承を得る必要が生じる<sup>5</sup>。地域の農業者等も経営に関与する農地所有適格法人であれば、企業の農地所有に対する地域の理解を得やすく、企業がもし農業から撤退せざるをえない事態に陥ったとしても、他の出資者を中心に営農を継続しやすいと期待される。

上述した一連の制度設計を整理すると、図表3のようになる。まずは、このような制度のもとで指定を受けた自治体において農地所有を認めたいうえで、その結果を踏まえて制度を全国的に適用すること

**図表3 バーチャル特区を活用した企業の農地所有に関する特例措置のプラン**



(資料) みずほ総合研究所作成

や、企業の農地所有適格法人に対する出資比率の上限を100%まで引き上げること等を順次検討していくのが良いのではないだろうか。

新潟市や養父市における特例農業法人の役員要件緩和が全国化されたのと同様に、企業の農地所有についても、国家戦略特区の枠組みの拡充により規制改革が進み、今後の日本農業の再生につながっていくことを期待したい。

- 
- <sup>1</sup> その後、2回の追加指定が実施され、2018年8月時点では10地域が国家戦略特区の指定を受けている。
  - <sup>2</sup> 安倍政権における農政改革の進捗については、堀千珠「安倍政権下で進む農政改革－農業の成長産業化に向け、『岩盤規制』の見直しにも着手」（みずほ総合研究所『みずほリサーチ』、2015年2月号）や、堀千珠「農業競争力強化プログラムの評価－農政改革の領域が関連産業へと大きく拡大」（みずほ総合研究所『みずほインサイト』、2016年12月1日）を参照されたい。
  - <sup>3</sup> 水耕栽培とは、土に種や苗を植える露地栽培とは異なり、植物の根を水に浸して栽培する方法を指す。水耕栽培であれば、農地を使用せずに屋内で農産物を生産することが可能となる。
  - <sup>4</sup> 自らの創意工夫に基づき、経営の改善を進めようとする計画を策定し、この計画について市町村から認定を受けた農業者。
  - <sup>5</sup> これに対し、企業の出資比率が3分の2以上となった場合、企業以外の出資者は農地所有適格法人の重要な経営事項の決定に対する拒否権を失うこととなり、企業は農地を間接所有できるだけでなく、ほぼ単独で農地所有適格法人の経営判断を下せるようになる。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。