

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事要旨）

（開催要領）

- 1 日時 平成26年12月26日（金）11:00～11:27
- 2 場所 永田町合同庁舎7階特別会議室
- 3 出席

<WG委員>

- 座長 八田 達夫 大阪大学社会経済研究所 招聘教授
委員 八代 尚宏 国際基督教大学教養学部客員教授
昭和女子大学グローバルビジネス学部特命教授

<関係省庁>

- 西浦 博之 農村振興局中山間地域振興課中山間整備推進室長
沖 和尚 農村振興局都市農村交流課都市農業室長
橋本 健二 農村振興局都市農村交流課都市農業室市民農園推進係長
川崎 奉以 農村振興局中山間地域振興課課長補佐

<事務局>

- 藤原 豊 内閣府地域活性化推進室次長

（議事次第）

- 1 開会
 - 2 議事
 - ・中山間地域等直接支払の補助金の返還免除
 - ・防災施設や直売場等の農地内設置に係る納税猶予
 - 3 閉会
-

○藤原次長 それでは、次のテーマでございます。

提案が夏でしたので、ちょっとおくれておるのですが、関係省庁と2つのテーマにつきまして意見交換をしているところでございます。それぞれの要望に基づき意見交換をさせていただきます。

それでは、八田座長、よろしく願いいたします。

○八田座長 お越しくございまして、ありがとうございます。

それでは、早速、御説明をお願いいたします。

○西浦室長 では、最初の項目のほうから御説明をさせていただきます。

私、農林水産省の中山間整備推進室長の西浦でございます。よろしく願い申し上げます。

中山間地域等直接支払の補助金の返還免除にかかわる鳥取県からの御提案ということでございますが、まず、先ほど事務局のお求めもありましたので、そもそもこの補助金がどのようなものであるかということに関しまして、今、カラー刷りのパンフレットをお手元にお配りさせていただいております。

この制度と申しますのは、1ページ目をおめくりいただきまして、趣旨が書いてございますけれども、中山間地域などの農業の生産条件が不利な地域に対しまして、平地の地域との生産コスト格差を補正するという趣旨から、その条件不利補正対策として交付金の交付を行っているものでございます。その交付に当たりましては、農業集落を単位とした協定を結んでいただいて、このパンフレットの3ページ目の上の段の1行目に書いてございますが、協定に基づきまして5年間は農業生産、営農活動を続けていただくということが前提となっております。これは、条件不利地で農業の継続を図るという制度の趣旨に鑑みて、5年間は続けていただくということを要件としてお願いしているということでございます。

したがって、仮にこの5年間の農業生産を続ける旨の協定の期間中に、協定に従った農業生産を行わなくなった場合には、原則といたしましては、協定の対象農用地について支払われた交付金をさかのぼって返還していただくということになっております。

○八田座長 それは国に返還するのですか。

○西浦室長 さようでございます。国費として支出していた分を国庫に返していただくということでございます。

こうした交付金返還の原則は、交付事業の実施要領、私どもの通達で定められているところでございますが、この要領の中では、こういった返還の原則と同時に、一部例外も定めてございます。これにつきましては、パンフレットの5ページ目の中段以下をごらんいただければと思います。基本は交付金を返還していただくということがこの緑の部分、四角の中に書いてございますけれども、その下に、交付金の返還が免除されるような場合を列挙してございます。要領の中にこれが定められているわけでございますけれども、基本的には不可抗力による場合等の例外ということでございます。具体的には、下の①から④に書いてありますような、農業者が亡くなられた、あるいは病気、高齢による場合とか自然災害のような場合は、交付金の返還を全額免除するということになっております。

また、交付金の部分返還というカテゴリーもございまして、交付金の返還を免除する場合という見出しの上に2つのポツでそういった場合を書いてございますけれども、農地の転用を行った場合に、その転用部分に限って部分的に返還をしていただくというものがございます。例えば、新規就農者や農業後継者向けの住宅用地にするために農地を転用した場合などについては、その転用部分だけは交付金を返していただくことになっているということでございます。

今回の鳥取県の御提案は、私どもの理解では、こうした全額返還を免除する、あるいは転用部分についてのみの返還でよいこととするカテゴリーの追加を求めるようなお求めだ

と思っております。確かに地方創生が政府の重要テーマになっている状況の中で、地域振興に資するような農地転用の場合については交付金の返還を免除してほしいというお求めは私どもも理解できますので、この点について、先ほど来申し上げた、本来は耕作をきちんと続けていただくことを前提に公費、納税者負担で補助金を出しているという建前との兼ね合いはあるのですが、どういった対応ができるかということについて、知恵を絞ってはいるという状況でございます。

内閣官房に提出申し上げた回答にも、そのような趣旨のことを書かせていただいておりますが、もちろん、私どもなりに、いろいろ、どうやってバランスをとるかということは考えておりますけれども、他方、本件は予算事業の執行にかかわる問題でありますので、どうしても私どもの一存だけでは決定できない、つまり、端的に申し上げれば、財政当局とも扱いを協議せねばならないという状況にございまして、現在、平成27年度の予算編成の折衝をしておりますけれども、その中で、こういった返還の規定についても、27年度以降どうするかという相談をしているところでございます。

したがって、27年度の予算の概算決定に向けて何らかの結論が得られると思っておりますけれども、それができる限り前向きな方向となるよう、また、こういった返還の条件を緩和してほしいというお求めは、今回の鳥取県の提案以外にもいろいろ、全国的にもニーズはもちろんありますので、やるとすれば特区という形よりは、要領上の例外カテゴリーを全体としてどこまで広げる、ないしは緩めるかというような文脈での取り扱いになると思っておりますけれども、極力、現場のニーズに応えられるような前向きな方向の結論が得られるように、今、鋭意調整をしている状況でございます。

私からの御説明は、とりあえず以上でございます。

○八田座長 どうもありがとうございました。

それでは、八代委員、何かありますか。

○八代委員 これは集団、共同責任なのですね。だから、例えばその中の一部の人が転用したとしたら、全体を返さなければいけないのですか。

○西浦室長 はい。それが大原則ということでございます。ただ、先ほど申し上げましたように、既に一部、不可抗力のような場合は例外が設けられているということです。

○八代委員 だから、死んだら仕方ないのですけれども、耕作放棄の場合はどうなるのですか。

○西浦室長 耕作放棄の場合は、まさに基本、全額をさかのぼって返していただく。

○八代委員 それで、その人だけではなくて全員ほかの人も。

○西浦室長 交付金の全体を返還していただくのですが、それは、やはり集落全体で、きちんとある程度まとまった規模でしっかりと営農を継続していただくというのが条件不利地対策として重要であるためです。

○八代委員 ある意味で、すごく厳しいですね。

○八田座長 江戸時代みたい。

○西浦室長 ただ、返還部分では厳しいという御指摘もあるのですが、入り口で補助金を受け取っていただく要件というのは比較的緩やかな制度になっていますので、入り口は取り組みやすく、ただ、その反面、しっかりとコミットいただいた活動は続けていただくことを前提に、公費で、納税者負担で支援を行うということです。これは平成12年にスタートした制度でございまして、15年ほど続けておりますが、そういった思想というのは一貫して制度創設当初からとってきたということでございます。

○八代委員 この交付金の返還を免除する場合のどれが一番近いかというと、やはり4番ですね。転用の許可を受けて農業用施設用地化。だから、これも転用の許可を得て6次産業化にすれば、これに。農業用施設かどうかという定義の問題なわけですね。

○西浦室長 現在は、農業用の施設であるから、それは農業生産の延長であろうということでそこまでは可としているわけですが、6次産業化のような地域活力の創造につながるようなものは、もうちょっと広くとってよいのではないかと、鳥取県の御要望、御提案の向きは私どもも心情的にはよくわかりますので、まさに制度の建前、大原則との関係でどこまで何ができるかというのを今、財政当局とも相談しているということでございます。

○八田座長 こここのところに農業用施設用地、あるいは農業産品活用施設用地と。

○西浦室長 例えばですね。

○八田座長 そうすれば、もう解決しますね。

○西浦室長 はい。要領をそのようにアmendすればですね。

○八代委員 これは省令か何かなのですか。

○西浦室長 冒頭申し上げましたように、事業の実施要領という通達でございます。当省の通知ですね。

○八代委員 通達だから、ある意味で農水省が独自に。変えるためには、やはり財務省と協議をしないとイケない。

○西浦室長 予算上の問題があるので、そこは財務省と協議、調整の上で、私どもが通達を改正するということになります。

○八代委員 しかし、6次産業化というのは国の方針ですから、適切な内容かどうかのポイントなわけで、例えば食品工場というのも一種の農業用施設とみなせばいいわけですね、仮に必要であれば。わかりました。

○八田座長 そうすると、具体的に今、検討していらっしゃるの、例えばそのようなことですね。ここの条件を緩和すると、それで全国展開でやると。わかりました。

次に、ちょっとだけ根幹について伺いたいのですが、この制度の目的は何なのか。要するに、何を補助することによって達成するのか。

○西浦室長 冒頭申し上げましたように、基本的に農業生産条件が平地に比べて中山間地は不利であると、どうしてもコストのかかり増しが生じてしまう部分を埋め合わせるという発想でありますけれども、交付金を受け取るために行っていただく活動というのは、こ

の3ページ目です。こういった集落全体として農業生産を続けていただくという活動メニューに手を挙げていただく仕組みになっております。

○八田座長 生産性の低いところに補助金を出すというわけですか。

○西浦室長 そこはいろいろな御意見があるのはわかりますが、これは食料・農業・農村基本法におきまして、第35条にございますが、そういう条件不利地に対しては、生産条件格差を埋め合わせるような支援をするのであるということが明記してあります。

○八田座長 水源涵養とか何かほかの人の役に立つからということではないのですか。

○西浦室長 もちろん、それは中山間地域においても、おっしゃるような農業の多面的機能というものが発揮されて、農業者本人だけではなくて周辺にいる者を含めてメリットが及ぶということを前提に、したがって、中山間地の条件不利なところで農業生産を継続していただく、そういった外部経済効果を生み出していただくことを継続せしめるがために、こういった補助をするということでございます。

○八田座長 その目的がちゃんと維持されているかどうかは基準であるべきで、この除外をするときには、水源涵養の邪魔になるようなことをしたらだめだよと、全部返せと、それから、邪魔にならないなら何をしてもいいよと、そういう元来の目的が明記されるべきなのではないですか。少なくとも条件にはそれを。

○西浦室長 そこは本日の議論の本筋ではないと思いますが、お尋ねがあったのであえてお答え申し上げますと、私どもがこの制度を仕組みましたときには、先例として専ら参照いたしましたのはヨーロッパの制度でございます。EUにおきましては、農業の条件不利地対策で私どもよりも長い歴史がありまして、その制度の中では、やはり5年間営農を継続するということが交付要件になっているということが大前提としてありまして、それを参照、引き写しながら制度を仕組んだために、今のような条件となっております。

○八田座長 理屈を付けようのない制度ですね。

○西浦室長 ヨーロッパの制度の価値評価も本日のテーマではないと思いますので、余り深入りするのとは本意ではございませんが。

○八代委員 だけれども、EUは今でもそれをやっていますか。キャップ制度。

○西浦室長 やっております。

○八田座長 EUは相当ひどいですよ。直接支払いだって、当初の理由付けで支払う期間が終わっても、こじつけの理由付けをして続けているし。

○八代委員 だけれども、やはりそういうのは食料が不足していた時代に中山間地でもつくらざるを得ないと、だから不利だから補助するというのが目的だったと思うので、4割減反しているのと合わないというのは言っても仕方がないかもしれませんが。

それから、はっきり言えば、洪水防止というのだったら木を植えたっていいわけですね。

○西浦室長 そういう意味では、この協定農用地の中で農業の生産を続けるのが困難だということで林地に戻すような場合は、それはオーケーということになっています。別途、返還の対象にならないということになります。

○八代委員 そうなのですか。

○西浦室長 何から何までは御説明し切れておりませんが、そういうところはちゃんとリーズナブルにやっております。

○八代委員 それは、この返還を免除する場合の、これ以外にあるわけですか。

○西浦室長 通達の本体は大変膨大な何十ページにも及ぶものでありますので、そういう林地化の扱いなどもきちんとして書いてございます。

○八田座長 それは重要ですね。そうすると、ちょっとくどいかもしれないけれども、やはりそういう目的が非常に明確だと補助に対する正当性ができますね。治山治水とか、そのようなことが本当はあるといいと思いますけれども、生産性の低いところに補助して、ヨーロッパでもやっているからというのではちょっと、なかなかね。

○西浦室長 ただ、釈迦に説法でございますが、やはり現実に日本は非常に急峻な地形でありまして、農地の4割方がいわゆる中山間地域に所在するという現実もありますので、そこは平地が多いヨーロッパとも事情が異なります。

○八田座長 でも、撤退をスムーズにしてやるために補助をするというのはすごく重要なことだと思います。生産性の低いところにずっと続けるのはまずいだろうと。

○西浦室長 そういう意味では、資料にまたそこまでは書いておりませんが、少なくとも制度設立当時の趣旨からは、基本、この制度は未来永劫ということは必ずしも想定はしていなくて、先ほど申し上げた要領、通達上も、その地域の所得がそれなりに上がってくれば卒業するという卒業条項もあります。決して未来永劫補助金を出し続けるという思いでやっているわけではありませんということの説明させていただきます。

○八田座長 わかりました。

それでは、次に、防災施設ですね。

○沖室長 担当しております都市農業室長の沖と申します。よろしくお願いたします。

御提案の内容ですけれども、防災施設や直売場等の農地内設置に係る相続税納税猶予制度の適用を緩和するという内容でございます。

この相続税の納税猶予制度ですけれども、これは、まず簡単に御紹介をいたしますと、例えば東京都内などですと、今、農地の価格は10アールで平均2億円ぐらいたします。2億円に対する相続税を払っていただいたのでは農業が続けられないということで、東京の場合ですと生産緑地という仕組みがありますが、30年間の農地利用の規制がかかった土地を対象に、かつ終身農業を続けるという方については、仮に2億円といたしますと、2億円だけでも、その方にとっては終身農業で使う土地ということで、税務署のほうで定めております農業上の理論価格、これが10アール84万円ですが、84万円の財産を相続されたということで、それに対する相続税を払っていただいて、ただし、将来的にそこを宅地に転用した場合には2億円に対する相続税を払っていただくと、猶予されていた税額を払っていただくという仕組みでございます。

○八代委員 2億円と84万円ね。すごいですね。

○沖室長 その方が農業でずっと続けて、そして、次の世代に農地のままつなげるということであれば、その方にとってはその土地は10アール84万円の価値であると、理論上の農地を相続したということで、そういう扱いにするとともに、途中で仮に転用した場合には、それは2億円のものを相続したということなので、2億円に対する相続税を。

○八代委員 何か抜け穴があったように聞いたのですけれども。だって、どんどん農地が転用されていますね。転用というか、アパートになったりしている。

○沖室長 恐らくそれは、相続のときに納税猶予を使わずに相続税を払うために売却をした土地だと思います。

そういう納税猶予を受けている農地において、防災施設ですとか直売場を設置した場合に、引き続き納税猶予を適用してほしいというのが御要望です。防災施設の場合、特に都市の農地に設ける防災施設で典型的なのは、防災兼用井戸と申しますけれども、通常はそこで農業するための農業用水の井戸として整備をしておきまして、いざ何かあったら地域の方に防災用水としても提供しますと、何かあったときには皆さんにも使っていただけますというような位置づけを与える井戸というのが、都市農業でよく耳にいたします防災施設です。この場合には、井戸ですので納税猶予の適用が引き続きできますので、そういうものであれば問題はないということかと思えます。

一方で、直売場をつくるということになるのですが。

○八代委員 井戸ではない、例えば消火器とか。でも、防災だから消火器は関係ないのか。井戸以外の防災、そんなものはあるのかな。

○沖室長 都市農業で防災というときに、あとは逃げ込めるように、例えば鉄条網があったらいけないので、そういうのを外してくださいですとか、あとは、パイプハウスか何かあったら夜を明かす場になるので、そういうものを提供しますということは言えますけれども、パイプハウスも農地ですので、特段こういう部分ではないと思えます。

直売場は、当該農地を利用するために必須のものであれば納税猶予を使えます。例えば利水のようなものであれば使えますが、直売場というのは別にその農地のためのものではありませんので、また、近隣の八百屋さんなどの公平性も損なわれますから、直売場には農地の納税猶予は使えません。ただ、来年1月から相続税が上がりますけれども、それへの影響緩和措置として小規模宅地特例というのが拡充になります。来年1月からですけれども、その拡充によりまして、事業用地について80%の評価減という仕組みが使いやすくなるという改善がありますので、恐らく年を越して以降であれば、この80%評価減の仕組みを使うことによって直売場というのはつくりやすくなると思えます。

○八代委員 80%評価減というのは、別に農地だけではなくて事業者特例全体ですね。

○沖室長 事業用地ということになっていますので、それであれば八百屋さんとの公平も保てますから、問題ないものかと思えます。

○八田座長 今のは大都市で農地としてやっているところをきちんと転用して、そして、宅地なのだけれども事業用として小規模に使えば相続税を80%。

- 沖室長 評価を80%カットできる。
- 八田座長 そうすると、これが提案されているのは大都市なのですか。
- 沖室長 言うてよろしければ、練馬区です。
- 八代委員 ただ、農水省自体が6次産業化ということで付加価値をつけて農業を活性化させようとしていると。だから、練馬区だと大根でも売るのですかね。とにかく、そうすると農家の所得がふえる、農業も維持しやすくなるという農業にとっていいことなのだから、農地の定義をもうちょっと販売も含めて一体化するというのは、政策としてはわかるわけですね。防災施設は公共性があるからで、直売場は八百屋さんとの公平性があるからと。だけれども、農業自体の高付加価値化という趣旨であれば、ボーダーラインと言えるわけですね。
- 沖室長 直売をふやしていきたいというのは、私たちの立場ではそういう立場におります。
- 八代委員 この具体的な内容を確認したいというのは、それからまた判断するということで。
- 沖室長 最初にいただいたときには非公表ということで、どこでおっしゃっているのかがわからなかったものですから、ちょっと聞きたいということでお返しをして、その後、練馬区ですというのがわかりましたので、そうであれば、いつもお話を聞いていましたから、そういうことかということ。
- 八代委員 やはりだめだということですがけれども。
- 沖室長 やはり直売場で、要は農家の方の御自宅が近くにありますので、そこに置けばいいのです。
- 八代委員 農家のほうにね。何も農地でやらなくてもと。
- 沖室長 そうなのです。やはり八百屋さん、特に小さな八百屋さんから見れば明らかに不公平です。
- 八代委員 不公平ですね。だから、多分、自宅で置けないぐらい大規模なものを考えているのでしょうか。
- 沖室長 農業用施設用地に本当にスーパーみたいなものになれば、余計にそれは不公平だと思います。
- 八田座長 相続税に対する、農地としてやるならば猶予があるという、この制度はいつから始まったのですか。
- 沖室長 昭和50年です。
- 八田座長 もう何年たっていますかね。
- 沖室長 もう40年ぐらいになるのではないでしょうか。
- 八田座長 そうすると、そろそろ改正時期ですね。要するに、大都会では転用をもっと容易にして、例えば転用した場合に1代に限り農地として相続税を課税すると、2代目からはもうだめと、そういうことにすると随分転用しやすくなりますね。こういう場合で

も、農地から転用して、そんなに膨大な相続、何億などかけないで、1代に限っては転用してもいいよと、そういうことにすると転用しやすくなりますね。

○沖室長 非常に転用促進の効果は高いと思います。

○八田座長 大都市の中では緑地にしておく必要も特になから。

○沖室長 もしもそのようにお考えであれば、そういう方法はあると思います。

○八代委員 この直売の意味なのですけれども、例えば、よくミカンとか何かは観光農園でお客に勝手にとらせるというのがありますね。大根でそれができるかどうかわからないけれども、それは農地のままでいいのですか。そのお客が勝手にとるとするのは。

○沖室長 今そういうものが結構、練馬ですとブルーベリーのもぎとり園ですとか、ミカンとかがありますし、あとは農業体験をさせる、そこの体験料で稼ぐというビジネスがありまして、そういうものも多いです。それは農地でできます。

○八代委員 実態は売っているのと同じだけれども、それは特にそのための施設をつくるわけではないから構わないということですか。

○沖室長 若干、東屋のような休憩場所なども必要になりますけれども、そういうものをつくれるかと思えます。

○八田座長 今で思い出したのは、博多で屋台が物すごく大人気だったのだけれども、ラーメン屋が大反対で、こっちの屋台のほうは固定資産税も何も払っていないではないか、地代を払っていないではないかと。それで結局、制限したのですね。だから、それと似ているし、あるいは生協とスーパーの関係とも似ているし、片一方に優遇してしまうと確かにいろいろ問題が起きますね。

それでは、ほかに何かありますか。

御説明はよくわかりました。どうもありがとうございました。これを背景に私どもも検討させていただきますけれども、お話はよくわかりました。どうもありがとうございました。