

# 農協・農業委員会等に関する見直しの論点

## — 第186回国会衆・参農林水産委員会における論議 —

農林水産委員会調査室 河田 尚弘

### 1. はじめに

内閣総理大臣の諮問機関である規制改革会議<sup>1</sup>の取りまとめた「規制改革に関する第2次答申」(以下「第2次答申」という。)等を受けて、第186回国会閉会後の平成26年6月24日、「規制改革実施計画<sup>2</sup>」が閣議決定されるとともに、我が国の農林水産業と地域の活力を創造する今後の政策改革のグランドデザインである「農林水産業・地域の活力創造プラン」(以下「地域の活力創造プラン」という。)が改訂された。

改訂された地域の活力創造プランには、「農業の成長産業化に向けた農協・農業委員会等に関する改革の推進」が大きな柱として盛り込まれ、①農協改革、②農業委員会の改革、③農業生産法人要件の見直しを行うこととしている。政府は、これらの改革について、26年度に検討を行い、結論を得て、法律上の措置が必要なものについては次期常会への関連法案の提出を目指すこととしている。

農協・農業委員会等の見直しに関しては、政府における検討と並行して、国会においても、衆・参の農林水産委員会を中心に論議が行われた。本稿では、これらに関連する衆・参の農林水産委員会における主な論議等について概観し、論点の整理を行いたい。

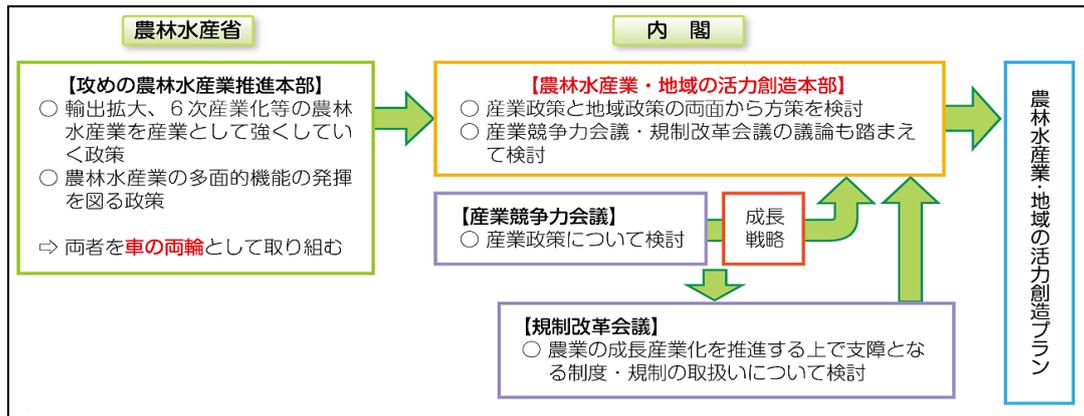
### 2. 農協・農業委員会等の見直しに向けた動き

我が国の農業・農村を取り巻く状況は、農業者の高齢化や耕作放棄地の増加、農業所得の減少等が進行するなど厳しさを増している。このため、農業の構造改革を加速するとともに、輸出拡大や6次産業化等によって、農業・農村の所得の倍増を目指すことにより、若者が展望を持って営農を継続することができる農業・農村を創り上げることが課題となっている。

このような状況を踏まえ、農業の生産現場の潜在力を引き出し、その活性化を図るため、農林水産省は平成25年1月に「攻めの農林水産業推進本部」を設置し、安倍内閣の掲げる「攻めの農林水産業」の具体化に向け、国内農業を産業として強くしていく政策(「産業政策」)と多面的機能の発揮を図る政策(「地域政策」)とを、車の両輪として検討を開始した(資料1)。また、政府においては、同年5月、内閣総理大臣を本部長とする「農林水産業・地域の活力創造本部<sup>3</sup>」が設置された。

一方、規制改革会議は、平成25年7月に農業ワーキング・グループ(以下「農業WG」という。)の設置を決定した。同年9月には農業WGにおいて、「競争力のある農業、魅力のある農業、農業の成長産業化の実現を図る」、「我が国の重要な資源である優良農地の多面的機能に配慮した適切な保全と有効利用を促進する」という観点から、多様な担い手に

## 資料1 「攻めの農林水産業」の推進組織と体制の概念図



(出所) 農林水産省資料

対する農地の集積・集約化を目指した農地制度の在り方、農地の利活用・保全における農業委員会の在り方、農業者・消費者に貢献する農協の在り方等について検討を開始した。同年11月27日、規制改革会議は「今後の農業改革の方向について<sup>4</sup>」を取りまとめ、今後の農業改革の方向性を示した。

このような中で、農林水産業・地域の活力創造本部は、攻めの農林水産業推進本部と連携して検討を行い、規制改革会議等での議論を取り込みながら、平成25年12月10日、地域の活力創造プランを決定した。同プランは、我が国の農林水産業と地域の活力を創造する今後の政策改革のグランドデザインであり、「産業政策」と「地域政策」を車の両輪として推進することにより、農業・農村の所得を今後10年間で倍増させることを目指している。また、同プランでは、農業委員会、農業生産法人及び農業協同組合の在り方等について、規制改革会議の「今後の農業改革の方向について」に基づき議論を深化させ、26年6月に向けて結論を得ることとした。

農協・農業委員会等の在り方については、引き続き、規制改革会議農業WGにおいて議論が行われた。第186回国会(常会)開会中の平成26年5月14日、農業WGは「農業改革に関する意見」を取りまとめた<sup>5</sup>。この「農業改革に関する意見」では、農業委員の選挙制度の廃止、全国農業会議所の廃止、農業生産法人の要件の廃止・見直し、農協法<sup>6</sup>における中央会制度の廃止、全国農業協同組合連合会の株式会社化、農協の准組合員の利用制限等が盛り込まれていた。

これに対して、与党においても、農協・農業委員会等の在り方についての議論が行われ、改革案<sup>7</sup>が取りまとめられた。そこで、規制改革会議は与党における議論を踏まえて、6月13日に第2次答申を取りまとめた。同答申においては、「農地中間管理機構の創設<sup>8</sup>を、国民の期待に応える農業改革の第一歩とし、その上で、農業委員会、農地を所有できる法人(農業生産法人)、農業協同組合の在り方等に関して、これら3点の見直しをセットで断行していく」こととされた。

これを受けて、平成26年6月24日、規制改革実施計画が閣議決定され、また、農林水産業・地域の活力創造本部において、地域の活力創造プランが改訂された。

### 3. 農協の見直し

#### (1) 農協の概要

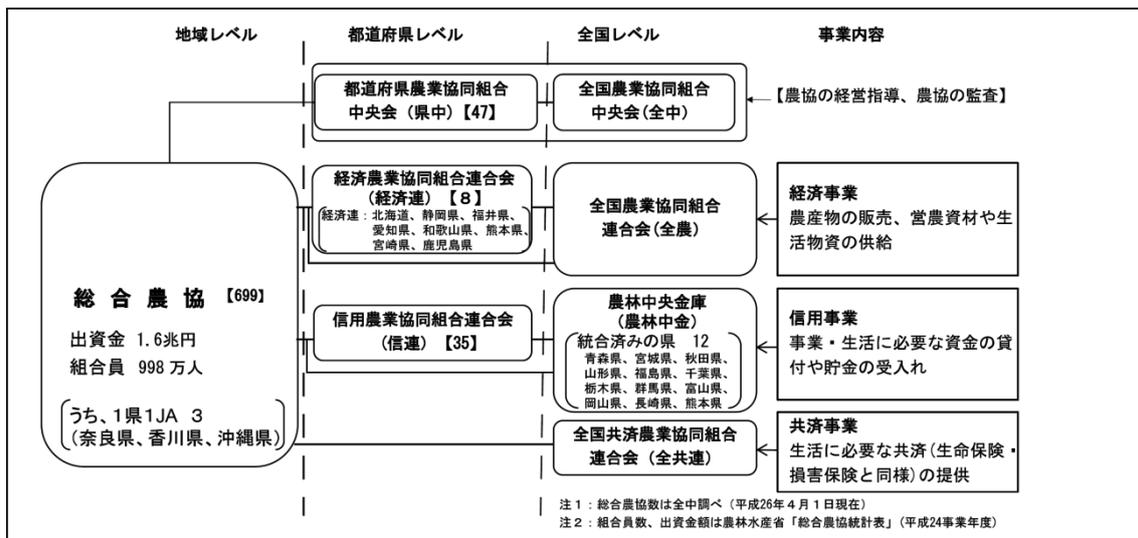
「農業協同組合」(農協)は、農協法に基づき、農業生産力の増進や農業者の経済的社会的地位の向上を図ること、その行う事業によってその組合員のために最大の奉仕をすることを目的として、農業者をはじめとする組合員により設立される相互扶助組織である。

農協の組合員には、農業者である「正組合員」と、非農業者である「准組合員」が存在する。准組合員は農協の事業を正組合員と同様に利用できるが、総会での議決権や役員の選挙権等を持たず、農協の運営には関与できない。農家戸数の減少などにより正組合員は減少が続いているが、准組合員は増加しており、現在、全国の農協全体では准組合員数が正組合員数を上回っている状況にある。

また、農協は、その行う事業によってその組合員のために最大の奉仕をすることを目的とし、営利を目的としてその事業を行ってはならないとされている。農協の事業には、①指導事業<sup>9</sup>、②経済事業<sup>10</sup>、③信用事業<sup>11</sup>、④共済事業<sup>12</sup>等がある。なお、多くの農協においては、信用及び共済事業が黒字であるのに対し、経済事業が赤字という収益構造になっている。

農協の系統組織は、市町村・地域において農業者等を組合員として各種事業を行う「総合農協」(単位農協、単協)、総合農協を会員として都道府県段階及び全国段階で事業を展開する「連合会」、総合農協や連合会に対する指導機関としての「中央会」(都道府県中央会・全国中央会)で構成されている(資料2)。総合農協は、1950年代には1万組合以上存在していたが、合併の進展により、2014年4月1日現在では699組合となっている。

資料2 農協系統組織図



※ 農協には、上記の総合農協とは別に、専門農協(信用事業を行わず、畜産、酪農、園芸といった特定の生産物の販売・購買事業のみを行う農協)がある。専門農協数は719。組合員数は256千人(正:186千人、准:69千人)。  
 注:農林水産省「平成23事業年度専門農協統計表」

(出所) 農林水産省資料

## （２）農協の見直しに関する論点

農協については、農産物の販売や資材の調達等において、組合員たる農業者のニーズに的確に対応できていないということが、従来より指摘されていた。また、農業WGにおいては、農協法制定当時に想定された姿から農協が大きく変わってきていることが指摘され、中央会からの共通の指導に基づくのではなく、地域の農協が主役となり、それぞれの独自性を発揮して農業の成長産業化に全力投入できるよう見直すこととされた。そこで、農政における農業協同組合の位置付け、事業・組織の在り方、今後の役割などについての検討が行われた。

規制改革実施計画や地域の活力創造プランでは、農協について、５年間で農協改革集中推進期間とすることとし、具体的制度の見直しについて方向性が示されている（資料３）。

第186回国会の平成26年6月19日までに行われた衆・参の農林水産委員会における主な論議は以下のとおりである。

### ア 中央会制度の見直し

都道府県中央会・全国中央会は、都道府県段階・全国段階において、農協や連合会に対する指導・監査等を行っている。中央会制度は、昭和29年に、危機的狀態に陥った農協経営を再建するための強力な指導権限をもった特別の制度として導入された。しかし、当時1万組合以上存在した農協は約700組合となるまで合併が進められ、拡大強化が図られているなど制度導入当時から状況は大きく変わっている。また、こうした状況の変化に加え、中央会が各単協の自主性を阻害していると、規制改革会議において指摘されていた<sup>13</sup>。

そこで、「農業改革に関する意見」においては、「単協が地域の多様な実情に即して独自性を発揮し、自主的に地域農業の発展に取り組むことができる」体制の整備のために、中央会制度の廃止が打ち出された。

委員会においては、中央会制度についての政府の評価・見解が問われた。これに対し、後藤田内閣府副大臣は「これまでの中央会一律の経営指導が各農協の独自性の発揮に対応してきたのかという指摘があり、各単協が独自性を発揮して地域農業の発展に取り組むため、中央会主導から各単協中心に系統を再構築し、中央会はシンクタンクとして再構築できればよい」旨<sup>14</sup>の答弁をしている。また、林農林水産大臣は、「状況の変化に合わせて単協をサポートする中央会の在り方についても真剣に検討していく必要があり、担い手農業者に評価される案を作ってまいりたい」旨<sup>15</sup>の答弁をしている。

なお、規制改革実施計画や地域の活力創造プラン等においては、中央会制度の廃止という表現は用いられず、制度発足時との状況変化を踏まえて、適切な移行期間を設けた上で現行の制度から自律的な新たな制度に移行することとし（資料３）、農協系統組織内における検討を踏まえ、政府・与党において具体的な制度設計を進めることとなった。これに関して、安倍内閣総理大臣は、平成26年6月24日の農林水産業・地域の活力創造本部において、「農協については、60年ぶりの抜本改革となる。これにより、中央会は再出発し、農協法に基づく現行の中央会制度は存続しないことになる。改革が単なる看板の掛け替えに終わることは、決してない」と発言している<sup>16</sup>。

### 資料3 「規制改革実施計画」が法整備等を求める主な農協の見直し事項

#### 【中央会制度から新たな制度への移行】

→農協法上の中央会制度は、制度発足時との状況変化を踏まえて、適切な移行期間を設けた上で現行の制度から自律的な新たな制度に移行する。

#### 【全農等の事業・組織の見直し】

→全農・経済連は、経済界との連携を、連携先と対等の組織体制の下で、迅速かつ自由に行えるよう、農協出資の株式会社（株式は譲渡制限をかけるなどの工夫が必要）に転換することを可能とする。その上で、独占禁止法の適用除外がなくなることによる問題の有無等を精査し、問題がない場合には株式会社化を前向きに検討するよう促す。

#### 【単協の活性化・健全化の推進】

→単協の経済事業の機能強化と役割・責任の最適化を図る観点から、単協はその行う信用事業に関して、不要なリスクや事務負担の軽減を図るため、J Aバンク法に規定されている方式（農林中央金庫又は信用農業協同組合連合会に信用事業を譲渡し、単協に農林中金又は信連の支店を置くか、又は単協が代理店として報酬を得て金融サービスを提供する方式）の活用を推進する。あわせて、農林中金・信連は、単協から農林中金・信連へ事業譲渡を行う単協に農林中金・信連の支店・代理店を設置する場合の事業のやり方及び単協に支払う手数料等の水準を早急に示すことを促す。

また、全国共済農業協同組合連合会は、単協の共済事業の事務負担を軽減する事業方式を提供する。

さらに、単協が農産物販売等の経済事業に全力投球し、農業者の戦略的な支援を強化するために、単協の活性化を図る取組（農産物の買取販売の段階拡大、生産資材等を全農・経済連と他の調達先を比較して最も有利なところから調達すること等）を促す。

#### 【組織形態の弾力化】

→単協・連合会組織の分割・再編や株式会社、生協、社会医療法人、社団法人等への転換ができるようにするための必要な法律上の措置を講じる。なお、農林中金・信連・全共連は、経済界・他業態金融機関との連携を容易にする観点から、金融行政との調整を経た上で、農協出資の株式会社（株式は譲渡制限をかけるなどの工夫が必要）に転換することを可能とする方向で検討する。

#### 【組合員の在り方】

→農協の農業者の協同組織としての性格を損なわないようにするため、准組合員の事業利用について、正組合員の事業利用との関係で一定のルールを導入する方向で検討する。

#### 【他団体とのイコールフットイング】

→農林水産省は、農協と他の農業者団体を対等に扱うとともに、農協を安易に行政のツールとして使わないことを徹底する。また、行政代行を依頼するときは、公正なルールを明示し、相当の手数料を支払って行う。

（出所）規制改革実施計画（平成26年6月24日閣議決定）より作成

## イ 全農の株式会社化

全国農業協同組合連合会（全農）は、全国段階での経済事業を担っている。農協の経

濟事業の強化が求められる中、「農業改革に関する意見」においては、全農のガバナンスを高め、グローバル市場における競争に参加できるようにするため、全農の株式会社化が打ち出された。

委員会においては、全農の株式会社化の狙い及びその影響が問われた。これに対し、後藤田内閣府副大臣は、「農業者の利益増進を達成するためには、グローバル市場における競争に参加する必要があるという問題意識がある。そこで、全農が株式会社化すれば、ガバナンスの強化や意思決定の迅速化、資金調達の手段の多様化等をもたらし、最終的に農業者の利益向上につながる。また、株式会社化されれば、独占禁止法が適用される<sup>17</sup>こととなるが、現状でも農作物が安い価格で農業者が困っているような状況を考えれば、独占禁止法の適用除外がなくなっても問題はない」旨<sup>18</sup>の見解を示した。また、江藤農林水産副大臣は、「株式会社化をしたとしても株主が誰になるかということが大事であり、全国の単協等が株主になると考えられる。そして、譲渡制限をどのようにかけていくかが大事になると思っている。また、農協は農業者のための組織であること、株式会社化された場合には独占禁止法の適用となるに加えて、税法上の減免措置もなくなること等を考慮して、メリットとデメリットのバランスをとることが必要である」旨<sup>19</sup>の答弁をした。

なお、規制改革実施計画や地域の活力創造プラン等においては、全農の農協出資の株式会社化を可能とすることとされた（前掲資料3）。また、その上で、「独占禁止法の適用除外がなくなることによる問題の有無等を精査し、問題がない場合には株式会社化を前向きに検討するよう促す」こととされた。

#### ウ 単協の専門化・健全化の推進

「農業改革に関する意見」においては、単協が農産物販売等の経済事業に集中して取り組むことにより単協の専門化・健全な運営を推進すること、単協の経済事業の機能強化と役割・責任の最適化を図る観点から単協の信用事業を農林中央金庫（又は信用農業協同組合連合会）へ移管すること等が打ち出された。

委員会においては、信用・共済事業の黒字で、経済事業の赤字を補填することで、多くの農協の経営が成り立っていることについて見解が問われた。これに対し、政府は「信用・共済事業が黒字であるということで、経済事業の改善につながらないということではいけないと考えている。農協が経済事業に最重点を置いて積極的に取り組むにはどうしたらいいかということを考えなければならない」旨<sup>20</sup>、見解を述べている。

なお、規制改革実施計画においては、信用事業については「JAバンク法<sup>21</sup>に規定されている方式（農林中央金庫又は信用農業協同組合連合会に信用事業を譲渡し、単協に農林中金又は信連の支店を置くか、又は単協が代理店として報酬を得て金融サービスを提供する方式）の活用を積極的に進めること」とされ、共済事業については「全国共済農業協同組合連合会は、単協の共済事業の事務負担を軽減する事業方式を提供する」こととされた（前掲資料3）。

#### エ 組合員の在り方（准組合員の事業利用の制限）

前述のとおり、農協は、非農業者である准組合員数が、農業者である組合員数を上回

っているという状況にある。農業WGにおいて、農協は農家の相互扶助の仕組みであるために優遇措置（独占禁止法の適用除外等）が与えられているが、実際には准組合員が多く、誰のための農協なのか分からないという意見<sup>22</sup>があった。そこで、「農業改革に関する意見」においては、准組合員の事業利用について、正組合員の事業利用の2分の1を越えてはならないこととした。

国会においては、准組合員の事業利用が正組合員の事業利用の2分の1を越えてはならないとされたことについて、金融機関、生命保険の代理店、ガソリンスタンドの経営などの地域インフラを農協が担っている地域では、准組合員の利用権を制限することは、地域社会の崩壊につながるとの指摘<sup>23</sup>があった。また、准組合員の事業利用の在り方についての見解を問われた林農林水産大臣は、「農協は農業者の協同組合であるため、事業利用については正組合員たる農業者が主になるのが自然である。一方で、過疎化が進む農村において、地域住民の生活のインフラとしての役割を果たしており、この点を踏まえて検討する」旨<sup>24</sup>の答弁を行った。

なお、規制改革実施計画や地域の活力創造プラン等では、「農協の農業者の協同組織としての性格を損なわないようにするため、准組合員の事業利用について、正組合員の事業利用との関係で一定のルールを導入する方向で検討する」こととされ（前掲資料3）、26年度から検討が開始されることとされた。

## 4. 農業委員会の見直し

### （1）農業委員会等の概要

農業委員会は、農業生産力の発展及び農業経営の合理化を図り、農民の地位向上に寄与するため、市町村に設置されている行政委員会である。主な業務には、①農地の売買や賃借の許可<sup>25</sup>、②農地転用案件への意見具申<sup>26</sup>、③遊休農地の調査・所有権の意向確認<sup>27</sup>などがある。

農業委員会の委員は、農業者の中から選挙で選ばれた選挙委員と、農業団体・市町村議会が推薦した者を市町村長が選任した選任委員で構成されている。

また、市町村に設置される農業委員会のほか、農業委員会法<sup>28</sup>に基づき都道府県農業会議、全国農業会議所が設置されており、農業委員会系統組織を構成している。都道府県農業会議は、農業委員会の会長、県段階の農業団体の代表者、学識経験者から成る会議員で構成されており、知事の農地転用許可に当たっての意見具申等の法令業務や農業委員会への助言・協力等の農業振興業務を行っている。また、全国農業会議所は、都道府県農業会議、全国農業協同組合中央会を始めとした全国段階の農業団体、学識経験者を会員とする団体であり、意見の公表等の農政活動や情報提供活動、都道府県農業会議の業務に対する指導等を行っている。

### （2）農業委員会の見直しに関する論点

農業委員会については、従来、耕作放棄地が拡大する中で、その解消に係る指導が低調であるなど、十分にその機能が発揮されているとは言い難い等の指摘があった。

地域の活力創造プラン等においては、農業委員会について、主たる使命である農地利用の最適化をより良く果たすことを求め、具体的制度の見直しについて方向性が示された(資料4)。

#### 資料4 「規制改革実施計画」が法整備等を求める主な農業委員会の見直し事項

##### 【選挙・選任方法の見直し】

→農業委員の選出方法について、適切な人物が透明なプロセスを経て確実に就任するようにするため、選挙制度を廃止するとともに、議会推薦・団体推薦による選任制度も廃止し、市町村議会の同意を要件とする市町村長の選任委員に一元化する。その際、事前に地域からの推薦・公募等を行えるようにする。これに伴い、農業委員の過半は認定農業者の中から選任し、また、利害関係なく公正に判断できる者を必ず入れる。

また、機動的な対応を可能とするため、農業委員会は現行の半分程度の規模にする。

さらに、女性・青年農業委員を積極的に登用する。

なお、委員にはその職務の的確な遂行を前提としてふさわしい報酬を支払うよう報酬水準の引上げを検討する。

##### 【農地利用最適化推進委員の新設】

→農業委員会の指揮の下で、各地域における農地利用の最適化や担い手の育成・発展の支援を推進する農地利用最適化推進委員(仮称)の設置を法定化する。なお、農地利用最適化推進委員は、農業委員会が選任することとし、その際事前に地域からの推薦・公募等を行えるようにする。

##### 【都道府県農業会議・全国農業会議所制度の見直し】

→都道府県農業会議、全国農業会議所については、農業委員会の業務をサポートする農業委員会ネットワークとして、その役割を見直し、都道府県・国が法律上指定する制度に移行する。

##### 【行政庁への建議等の業務の見直し】

→農業に関する事項についての意見公表、行政庁への建議等の業務は、農業委員会法に基づく業務から除外する。

##### 【転用制度の見直し】

→植物工場、販売加工施設など農業の6次産業化・成長産業化に資する農地の転用について、より円滑な転用を可能とする観点から見直す。

(出所) 規制改革実施計画(平成26年6月24日閣議決定)より作成

第186回国会の平成26年6月19日までに行われた衆・参の農林水産委員会における主な論議は以下のとおりである。

#### ア 選挙・選任方法の見直し

平成24年に農業者等を対象に行われたアンケート調査<sup>29</sup>によれば、農業委員会に対し「活動は低調」と評価した回答について、「活動が低調な原因」として、「農業委員は名誉職になっている」、「農業委員には兼業農家が多いから」といった回答が多かった。農業委員会の現状としては、選挙委員の約4割は兼業農家で占められており<sup>30</sup>、また、実際に選挙で選ばれている委員は約1割(約9割は無投票で当選)となっている。こうし

た状況を踏まえて、農業WGでは、あえて選挙で委員を選出する必要性は薄いのではないかという意見<sup>31</sup>が出された。

そこで、「農業改革に関する意見」においては、実務的に機能する者を選任することができるよう、選挙制度と議会推薦・団体推薦による選任制度の廃止及び市町村長の選任委員への一元化等について提言がなされた。

委員会においては、選挙制度を廃止し、市町村長の選任委員に一元化することについて、農業委員会が農地の権利移動の許可などの公平性・中立性が求められる役割を担っていることを踏まえ、どのように公平性・中立性を担保するのかということが問われた。

これに対し、吉川農林水産副大臣は「法制化を検討する際には、農業委員が公平公正に選任される制度となるよう検討する」旨<sup>32</sup>の答弁をしている。これに関連して、後藤田内閣府副大臣は、農業委員の選任の際に「議会の同意を得る形ならば、公平性・中立性を担保することが可能である」との見解<sup>33</sup>を示している。

また、市町村長の選任委員に一元化された場合、農業関係者が1人も選任されない可能性があることが問われたのに対し、後藤田内閣府副大臣は「農業委員会から農業関係者を排除するという趣旨ではない」旨<sup>34</sup>の答弁をしている。

なお、規制改革実施計画や地域の活力創造プラン等においては、市町村長の選任委員に一元化することについて、議会の同意を要件とすること、事前に地域からの推薦・公募等を行えるようにすることが盛り込まれた（前掲資料4）。

#### イ 都道府県農業会議・全国農業会議所制度の見直し

「農業改革に関する意見」は、農業委員会の自主性・主体性を強化する観点から、農業委員会法に基づく都道府県農業会議・全国農業会議所制度を廃止することを提言した。

国会においては、全国農業会議所制度等を廃止することの意義が問われた。これに対して、内閣府は、「農業委員会の実務的な機能を強化し、遊休農地対策や転用違反對策の積極的展開が求められている中で、農業委員会が自主的・主体的に責任を持つことが必要である。また、農地転用の際に、農業委員会が意見具申を行うとともに知事は県の農業会議の意見も聞くという仕組みは役割が重複しているのではないか。そこで、都道府県農業会議・全国農業会議所については、法律に基づく制度としては廃止してよいのではないか。ただし、各農業委員会の主体的な判断で県農業会議あるいは全国農業会議所に代わるものが必要だと判断すれば、それは農業委員会の判断として任意に新たな制度をつくられてはどうかという考え方で、この提案になっている」旨<sup>35</sup>の答弁を行った。

なお、規制改革実施計画や地域の活力創造プラン等においては、都道府県農業会議、全国農業会議所の役割を見直し、農業委員会ネットワークとして、都道府県・国が法律上指定する制度に移行することとされた（前掲資料4）。

#### ウ 農地利用最適化推進委員（仮称）の新設

「農業改革に関する意見」においては、農業委員会の下で、農地集約化や耕作放棄地の状況を調査し、農地の利用調整活動を行う「農地利用推進員（仮称）」の設置が提言された。

委員会においては、新たに農地利用推進員を設置する意義が問われた。これに対し、

内閣府は、「農業委員会における決済等の業務と、地元における耕作放棄地対策等の農地利用状況調査の業務を切り離し、調査等の実務について農地利用推進委員の専属とすることが適切である」旨<sup>36</sup>の答弁を行った。

なお、規制改革実施計画や地域の活力創造プランにおいては、名称が「農地利用最適化推進委員（仮称）」に変更され、事前に地域からの推薦・公募等を行った上で、農業委員会が選任することとされた（前掲資料4）。

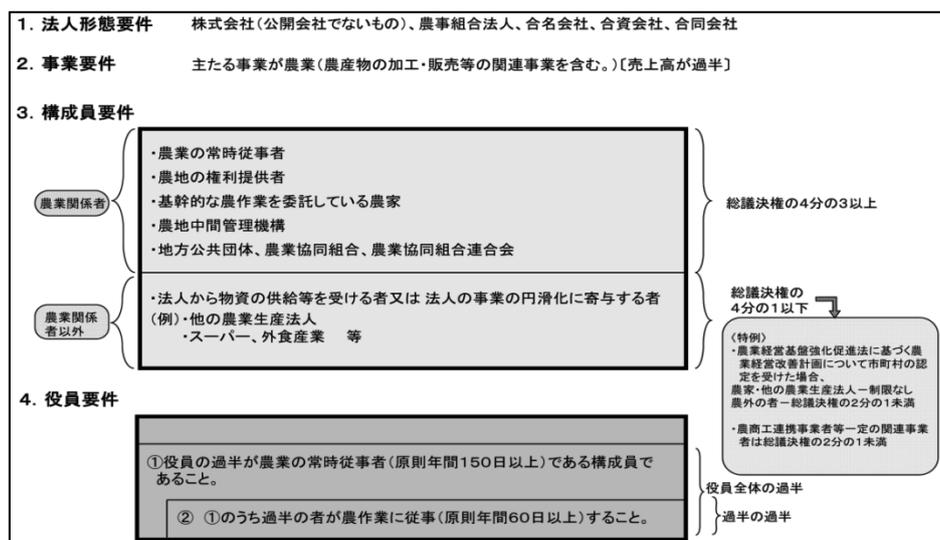
## 5. 農業生産法人の見直し

### (1) 農業生産法人の概要

「農業生産法人」は、農業参入に関する基本的な要件<sup>37</sup>に加え、農業生産法人の要件（資料5）を満たした、農地を所有できる法人を指す<sup>38</sup>。

法人が農地の所有権を取得するにはこうした厳しい要件を満たさなければならない。一方で、農地の貸借（リース方式）については、平成21年の農地法の改正により、企業やNPO法人なども参入可能となっている<sup>39</sup>。

資料5 農業生産法人の要件



（出所）農林水産省資料

### (2) 農業生産法人の見直しに関する論点

農業生産法人については、「日本再興戦略（平成25年6月14日閣議決定）」において、「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について、2009年に実施したリース方式での参入の完全自由化と農業生産法人の要件緩和後の参入状況の検証等を行うとともに、農地の集積・集約化の推進に与える影響も考慮しつつ、検討する」とされるなど、従来、要件緩和が検討課題となっていた。

農業WGにおいては、様々な担い手による協働の中から地域農業の多様な経営・技術の革新と付加価値の拡大を図り、新分野の価値の創出と企業化を推進する観点から検討が行

われた。農業WGの委員からは、「役員のマネジメントの一定割合が農作業に従事しなければならないという役員要件は事業規模を拡大する場合の障害になっている」、「農業関係者が総議決権の4分の3以上を占めなければならないという要件や、株式会社にあっては株式の譲渡について制限のあるものに限定されていることが、農業者が上場によって外部から資金を調達して事業を発展させることを阻んでいる」等の指摘<sup>40</sup>があった。企業の農地所有については、現行制度のように農地をリースして農業を行う場合には地権者から農地の返還を求められると事業継続に重大な支障が生じる等のリスクがあることから、ヒアリングを行った企業から「営農実績に基づいて農地保有を認めるといったオプションがあってもよいのではないか」という意見<sup>41</sup>が出されていた。

こうした意見等を踏まえて、「農業改革に関する意見」においては、事業要件の廃止、役員要件・構成員要件の見直し、一定の要件を満たした法人について農業生産法人要件の適用除外等を打ち出した。

委員会においては、現行の農業生産法人の要件について、政府がどのように評価しているかが問われた。これに対し、農林水産省から、「農業生産法人の要件については、法人の6次産業化あるいは農業の成長産業化に資するというものについて検討を行う必要がある。一方で、企業の農地所有に関して現場の懸念があるものについては慎重に検討していく必要がある」との認識<sup>42</sup>が示された。また、一定の要件を満たした法人について、農業生産法人の要件を適用しないことについて、実質的な企業による農地所有を認めることとなり、農業に参入した企業が撤退した場合に農地が耕作放棄地になることについて、見解が問われた。これに対し、後藤田内閣府副大臣は、「企業が退出する際にも農業委員会の許可を要するという歯止めを設けることも提言の内容である」旨<sup>43</sup>の答弁を行った。

なお、規制改革実施計画や地域の活力創造プラン等においては、役員要件について役員等の1人以上が農作業に従事すればよいこととし、構成員要件については農業者以外の者の議決権は2分の1未満までよいこととする要件緩和を行うこととされたが、事業要件については触れられなかった(資料6)。また、更なる農業生産法人要件の緩和や農地制度の見直しについては、「農地中間管理事業に関する法律」の5年後の見直し(法附則に規定)に際して、それまでにリース方式で参入した企業の状況等を踏まえつつ、検討し、結論を得ることとされた。

#### 資料6 「規制改革実施計画」が法整備等を求める主な農業生産法人の見直し事項

##### 【役員要件・構成員要件の見直し】

→役員要件について、役員等のうち一人以上が農作業に従事しなければならないものとする。

構成員要件について、議決権を有する出資者のうち、2分の1を超える者は農業関係者でなければならない。

##### 【事業拡大への対応等】

→更なる農業生産法人要件の緩和や農地制度の見直しについては、「農地中間管理事業の推進に関する法律」の5年後見直し(法附則に規定)に際して、それまでにリース方式で参入した企業の状況等を踏まえつつ、検討し、結論を得る。

(出所) 規制改革実施計画(平成26年6月24日閣議決定)より作成

## 6. おわりに

農協・農業委員会等の見直しについては、法改正の具体案が検討されており、次期常会への関連法案の提出が見込まれる。その内容が、競争力ある農業、魅力ある農業の実現に寄与し、農業・農村の所得倍増につながるものとなるか、今後の取組が注視される。

また、農協の見直しについては、農協系統組織における検討を踏まえ、政府・与党において具体的に検討を進めることとされており、全中は組織内部の総合審議会に諮問を行い、農協の自己改革案の取りまとめ作業を行っている。こちらについても検討の行方を注視していく必要があるだろう。

(かわた なおひろ)

<sup>1</sup> 規制改革会議は、内閣府設置法第 37 条第 2 項及び内閣府本府組織令第 31 条に基づき設置された審議会等である。内閣総理大臣の諮問を受け、経済社会の構造改革を進める上で必要な規制改革を進めるための調査審議を行い、内閣総理大臣へ意見を述べることを主要な任務として、平成 25 年 1 月 23 日に設置された。

<sup>2</sup> 規制改革会議の答申を踏まえ、直ちに規制や制度等の改革を図るために、改革の分野別措置事項等について定めている。

<sup>3</sup> 農林水産業・地域が将来にわたって国の活力の源となり、持続的に発展するための方策を幅広く検討を進めるため、総理を本部長、内閣官房長官、農林水産大臣を副本部長とし、内閣に設置された。

<sup>4</sup> 「今後の農業改革の方向について」では、「農業者の高齢化・後継者不足、耕作放棄地の増加等、我が国農業をめぐる環境は深刻となっている。このような課題を克服し、農業の成長産業化を実現するためには、既存農業者や新規参入者、農業団体や企業の意欲ある主体が精力的な事業展開を図るなど、新しい道を積極的に切り開く必要がある」とした上で、「農業委員会、農業生産法人、農業協同組合、その他農業諸団体のあり方について、平成 21 年の改正農地法の附則の 5 年を目途とした検討の中で取り組むほか、強い農林水産業を実現するために、現行の規制・制度について検討・見直しを進める」ことが提言された。

<sup>5</sup> 「農業改革に関する意見」は、平成 26 年 5 月 22 日、規制改革会議の意見として決定された。

<sup>6</sup> 「農業協同組合法（昭和 22 年法律第 132 号）」

<sup>7</sup> 「農協・農業協同委員会等に関する改革の推進について」（平成 26 年 6 月 10 日）

<sup>8</sup> 農地中間管理機構は、農地を借り受け、必要な場合には大区画化等の条件整備も行った上で、担い手に対して、その規模拡大や利用する農地の集約化に配慮して転貸することにより、地域の農地利用の最適化を図ることを目的とし、都道府県段階に公的な機関として設置される組織である。同機構の設置を図るため、平成 25 年 12 月 5 日に「農地中間管理事業の推進に関する法律」及び「農業の構造改革を推進するための農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する等の法律」が成立し、12 月 13 日に公布された。「農地中間管理事業の推進に関する法律」は平成 26 年 3 月に施行された。

<sup>9</sup> 組合員への農業経営の改善、生活の向上への研修や営農技術・農業経営の指導等。

<sup>10</sup> 組合員の生産した農畜産物を農協が集荷して販売する販売事業、組合員に肥料や農薬等の生産資材を供給する購買事業等。

<sup>11</sup> 組合員等から貯金等を預かり、それを原資として営農・生活資金の貸出し等を行う事業。

<sup>12</sup> 組合員の事業・生活に生じた事故による損失を救済する事業（民間の保険に当たる事業）。

<sup>13</sup> 規制改革会議第 16 回農業ワーキング・グループ議事概要 5 頁（平 26. 5. 14）

<sup>14</sup> 参議院農林水産委員会会議録第 12 号 35 頁（平 26. 5. 20）

<sup>15</sup> 参議院農林水産委員会会議録第 14 号 10 頁（平 26. 5. 29）

<sup>16</sup> 第 13 回農林水産業・地域の活力創造本部議事要旨（未定稿）

<sup>17</sup> 農協の行う経済事業（共同購入、共同販売）については、独占禁止法の適用が除外されている。単独では大企業と競争することが困難な農業者が、相互扶助を目的とした協同組合を組織して、市場において有効な競争単位として競争することは、独占禁止法が目的とする公正かつ自由な競争秩序の維持促進に積極的な貢献をするものと考えられる。そのため、このような組合が行う行為については、独占禁止法の適用が除外される。

<sup>18</sup> 衆議院農林水産委員会会議録第 15 号 37～38 頁（平 26. 5. 21）

<sup>19</sup> 衆議院農林水産委員会会議録第 15 号 38 頁（平 26. 5. 21）

<sup>20</sup> 参議院農林水産委員会会議録第 13 号 24 頁（平 26. 5. 22）

<sup>21</sup> 「農林中央金庫及び特定農水産業協同組合等による信用事業の再編及び強化に関する法律（平成 8 年法律第 118 号）」

<sup>22</sup> 規制改革会議第 14 回農業ワーキング・グループ議事概要 18 頁（平 26. 4. 8）

- <sup>23</sup> 参議院農林水産委員会会議録第 14 号 24 頁 (平 26. 5. 29)
- <sup>24</sup> 参議院農林水産委員会会議録第 14 号 37 頁 (平 26. 5. 29)
- <sup>25</sup> 個人や法人が、農地を売買又は貸借するためには、原則として、その農地の所在する市町村の農業委員会の許可(農地法第 3 条)が必要となる。この許可を受けていない売買等は無効となる。
- <sup>26</sup> 農業委員会は、農地転用に関して、①知事許可に際して、意見書を付して申請書を知事へ送付、②市街化区域内での農地転用に係る届出書の受理等の事務を行う。
- <sup>27</sup> 農業委員会は、区域内の農地の利用状況を調査し、農地が遊休化している場合には、農地所有者に対し利用意向を調査し、農地中間管理機構への貸付け等を促進する。
- <sup>28</sup> 「農業委員会等に関する法律(昭和 26 年法律第 88 号)」
- <sup>29</sup> 農林水産省「農業委員会のあり方に関するアンケート調査」
- <sup>30</sup> 農林水産省資料によれば、平成 24 年 10 月 1 日現在、選挙委員の内訳は、専業農家 54%、第 1 種兼業農家 14%、第 2 種兼業農家 29%、農業生産法人の構成員 3%となっている。
- <sup>31</sup> 規制改革会議第 8 回農業ワーキング・グループ議事概要 14 頁 (平 26. 2. 3)
- <sup>32</sup> 参議院農林水産委員会会議録第 17 号 2 頁 (平 26. 6. 17)
- <sup>33</sup> 衆議院農林水産委員会会議録第 18 号 4 頁 (平 26. 6. 4)
- <sup>34</sup> 衆議院農林水産委員会会議録第 18 号 4 頁 (平 26. 6. 4)
- <sup>35</sup> 参議院農林水産委員会会議録第 14 号 23 頁 (平 26. 5. 29)
- <sup>36</sup> 参議院農林水産委員会会議録第 14 号 22 頁 (平 26. 5. 29)
- <sup>37</sup> 個人が農業に参入するための要件と共通であり、その内容は以下のとおり。  
①農地のすべてを効率的に利用(機械や労働力等を適切に利用するための営農計画をもっていること)。  
②一定の面積を経営(農地取得後の農地面積の合計が原則 50a 以上であること。ただし、北海道は原則 2ha 以上。また、この面積要件は、地域に実情に応じて、市町村の農業委員会が引き下げることが可能となっている)。  
③周辺の農地利用に支障がない(水利調整に参加しない、無農薬栽培の取組が行われている地域で農薬を使用するなどの行為をしないこと)。  
※なお、個人が農業に参入するためには、①～③に加え、必要な農作業に常時従事することが必要である。
- <sup>38</sup> 「農業生産法人」という特別な法人があるのではなく、農地を所有できる要件を満たす株式会社等のことを、農地法で「農業生産法人」と呼称している。
- <sup>39</sup> ①農地を適正に利用していない場合に貸借の解除をする旨の条件が契約に付されていること、②地域の他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的な農業経営を行うこと、③業務執行役員のうち 1 人以上が農業に常時従事することが参入要件となっている。
- <sup>40</sup> 規制改革会議第 16 回農業ワーキング・グループ議事概要 3 頁 (平 26. 5. 14)、規制改革会議農業ワーキング・グループ現地視察報告(2014 年 4 月 24 日)
- <sup>41</sup> 規制改革会議第 3 回農業ワーキング・グループ議事概要 3 頁 (平 25. 10. 15)
- <sup>42</sup> 参議院農林水産委員会会議録第 14 号 5-6 頁 (平 26. 5. 29)
- <sup>43</sup> 参議院農林水産委員会会議録第 13 号 43 頁 (平 26. 5. 22)