

農協、農業委員会及び農業生産法人の改革

— 農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案の審議 —

農林水産委員会調査室 石川 武彦・間々田 実周
前農林水産委員会調査室 河田 尚弘

1. はじめに

第189回国会の平成27年8月28日、農業協同組合（以下「農協」という。）、農業委員会及び農業生産法人に関する制度の一体的な見直しを行う「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案」（閣法第71号）（以下「本改正案」という。）が参議院本会議において可決され、成立した。

衆・参両院における本改正案の審議では、農協改革と農業の成長産業化との関係、農協について「農業所得の増大に最大限の配慮をしなければならない」と規定することの是非、農協の中央会制度¹の廃止の必要性、農協の准組合員の事業利用規制の在り方、農業委員の選出方法変更の是非、農地を所有できる法人の要件の緩和を行う理由等についての議論が行われた。

本稿では、本改正案の主要論点に対する政府の見解を通じて、何が問題とされたのかを紹介することとしたい。

2. 本改正案の提出

安倍政権は、攻めの農林水産業の実現を掲げ、我が国の農政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」等に基づく農政改革を進めている。その中で、農業の成長産業化に向けた農協・農業委員会等の見直しが課題とされた²。

平成26年6月13日、内閣総理大臣の諮問機関である規制改革会議は、「規制改革に関する第2次答申」を決定した。同答申においては、「農業委員会、農地を所有できる法人（農業生産法人）、農協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」とされた。同月24日には、『日本再興戦略』改訂2014が閣議決定され、「規制改革に関する第2次答申」を受けて同日閣議決定された「規制改革実施計画」³に沿って改革を実施することとされた。その後、政府・与党において、法案化に向けた議論が行われた結果、平成27年2月13日、農林水産業・地域の活力創造本部において、「農協改革の法制度の骨格」が決定された。

¹ 「中央会」（都道府県中央会・全国中央会）とは、単協や単協の連合会に対する指導組織であり、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。

² 同プランの別紙2として規制改革会議が取りまとめた「今後の農業改革の方向について」（平成25年11月27日）において、農協等の改革が言及されている。

³ 「規制改革実施計画」は、規制改革会議の第2次答申を踏まえ、規制や制度等の改革に着手し、期限を定めて着実に実現を図っていくこととし、分野別に措置事項等を定めている。

これを踏まえて、政府は、第189回国会（常会）の平成27年4月3日、本改正案を閣議決定し、国会に提出した（図表1）。なお、先議となった衆議院において⁴、附則に、政府は、この法律に基づく農協及び農業委員会に関する制度の改革の趣旨及び内容の周知徹底を図るとともに、関係者の意識の啓発を図り、当該改革の趣旨に沿った自主的な取組を促進するものとする旨の規定を追加する修正が行われた。

図表1 農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案の概要

趣旨	
<p>農業の成長産業化を図るため、6次産業化や海外輸出、農地集積・集約化等の政策を活用する経済主体等が積極的に活動できる環境を整備する必要がある。このため、農協・農業委員会・農業生産法人の一体的な見直しを実施する。</p>	
改正の概要	
<p style="text-align: center;">農業協同組合法の改正</p> <p>◎ 地域農協が、自由な経済活動を行い、農業所得の向上に全力投球できるようにする</p> <p>【経営目的の明確化】(第7条)</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 農業所得の増大に最大限配慮するとともに、的確な事業活動で高い収益性を実現し、農業者等への事業利用分量配当などに努めることを規定する <p>【農業者に選ばれる農協の徹底】(第10条の2)</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 農業者に事業利用を強制してはならないことを規定する <p>【責任ある経営体制】(第30条第12項)</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 理事の過半数を原則として認定農業者や農産物の販売等に実践的能力を有する者とするを定めることを規定する <p>【地域住民へのサービス提供】(第4章第1節から第3節まで)</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 地域農協の選択により、組織の一部を株式会社や生協等に組織変更できる規定を置く <p>◎ 連合会・中央会が、地域農協の自由な経済活動を適切にサポートする</p> <p>【全農】(第4章第1節)</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 全農がその選択により、株式会社に組織変更できる規定を置く <p>【都道府県中央会】(附則第12条から第20条まで)</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 経営相談・監査・意見の代表・総合調整などを行う農協連合会に移行する <p>【全国中央会】(附則第21条から第26条まで／第37条の2)</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 組合の意見の代表・総合調整などを行う一般社団法人に移行する。また、農協に対する全中監査の義務付けは廃止し、代わって公認会計士監査を義務付ける 	<p style="text-align: center;">農業委員会等に関する法律の改正</p> <p>農地利用の最適化(担い手への集積・集約化、耕作放棄地の発生防止・解消、新規参入の促進)を促進するための改正を行う</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 農業委員の選出方法を公選制から市町村長の選任制に変更(第8条) ◆ 農地利用最適化推進委員の新設(第17条) ◆ 農業委員会をサポートするため、都道府県段階及び全国段階に、農業委員会ネットワーク機構を指定(第42条) <p style="text-align: center;">農地法の改正</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 6次産業化等を通じた経営発展を促進するため、農業生産法人要件(議決権要件、役員の農作業従事要件)を見直す(第2条第3項)
効果	
<ul style="list-style-type: none"> ● 地域の農協が、地域の農業者と力を合わせて農産物の有利販売等に創意工夫を活かして積極的に取り組めるようになる ● 農業委員会が、農地利用の最適化をより良く果たせるようになる ● 担い手である農業生産法人の経営の発展に資する 	

(出所) 農林水産省資料

⁴ 衆議院においては、民主党が対案として5月13日に提出した「農業協同組合法の一部を改正する法律案」(岸本周平君外3名提出、衆第21号)と一括して審議が行われ、衆第21号は否決された。

3. 本改正案の主要論点

(1) 総論

安倍政権の成長戦略においては、農業の成長産業化を通じた農業・農村の所得倍増が目標に掲げられている。本改正案の審議において、今回の農協改革の狙いについて問われた安倍総理大臣は、「我が国の農業の活性化は待ったなしであり、安倍内閣では、農地集積バンクの創設、輸出促進や6次産業化の推進など、農政全般にわたる抜本的な改革を進めてきた。さらに、今般、意欲ある農業の担い手がより活躍しやすい環境となるよう、農協、農業委員会、農業生産法人の3つの改革を一体的に行うこととした。特に農協改革は、地域農協について、農業者のメリットが最優先されるよう理事の過半数を認定農業者などにし、農協の連合会、中央会については、地域農協をサポートする観点から見直し、全中監査の義務付けも廃止するなど農協システム全体の見直しを行う。これにより、意欲ある担い手と地域農協が力を合わせ、創意工夫を発揮して、地域ブランドの確立や海外展開など自由な経済活動を行うことにより、農業者の所得向上に全力投球できるようにしていく」旨⁵答弁し、農業者の所得向上が最終目的と位置付けた。

また、安倍総理大臣は、平成26年1月22日の世界経済フォーラム年次会議（ダボス会議）の冒頭演説で、「40年以上続いてきた、コメの減反を廃止します。民間企業が障壁なく農業に参入し、作りたい作物を、需給の人為的コントロール抜きに作れる時代がやってきます。日本では、久しく「不可能だ！」と言われてきたことです。」とした上で、「既得権益の岩盤を打ち破る、ドリルの刃になる」と述べた。さらに、同年2月6日の参議院予算委員会では、「いわゆる岩盤規制とは、経済社会情勢の変化の中で、民間が創意工夫を発揮する上での障害となっているにもかかわらず、長年にわたって改革ができていないため民間の能力が十分に発揮されていないような規制である」と述べている。

こうした経緯を踏まえ、審議において、企業による農地買収を進め、企業が農業の分野を新たにビジネスチャンスにすることが本改正案の本当の目的ではないのかと問われた安倍総理大臣は、「農業、農地を受け継ぐ担い手の減少は地域の崩壊につながっていくという危機感がある中で、未来ある分野であると若者に思ってもらえるような農業に変えていくため改革を行うものである。決して企業が買収しやすいようにすることが目的ではなく、担い手が企業という形を取る、あるいは企業と一緒にコラボをしていく、そして企業による効率化、生産性向上の効果も十分にいかしながら農業を活性化させていきたい。今回の法改正の目的は、参入企業のビジネスチャンスの拡大というわけではない」旨⁶答弁し、否定した。

(2) 農業協同組合法の改正

ア 農協が果たしてきた役割

安倍総理大臣は、「今回の農協改革は、岩盤のように60年間続いてきた制度の見直し

⁵ 第189回国会衆議院本会議録第23号3頁（平27.5.14）

⁶ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第18号2～3頁（平27.8.27）

であり、強い決意を持って進めてまいりたい。」⁷としているが、戦後、農協が果たしてきた役割について問われた林農林水産大臣は、「昭和 22 年に農業協同組合法が制定されて以降、食料の需給状況が不足基調にあったため、農協が、小規模で多数の農業者から集荷して市場等に出荷する共同販売を行うようになった。ピーク時の昭和 60 年には、農産物の取扱高が農業総産出額の約 6 割を占め、生産資材の共同購入についても、同年、農薬では出荷金額の約 8 割を占めるなど、農産物流通や組合員への生産資材の供給に大きな役割を果たしてきた。また、地域農協が経営困難な状況にあった昭和 29 年、農協組織の再建を目的に導入された中央会制度は、1 万を超えていた地域農協を約 700 に減少させるなど、合併の促進等により経営基盤の強化に成果を上げ、各農協が自立できる環境の整備に貢献してきたと考える」旨⁸答弁し、その役割を評価するとともに、一定の役割を終えたことを示唆した。

イ 農協改革と農業の成長産業化

今回の農協改革が我が国農業にもたらす影響について、林農林水産大臣は、「農協は、農業者が自主的に設立する組織であり、組合員である農業者と農協の役職員が真剣に取り組めば、農協はその力を十分に発揮し、農業所得の向上につなげることができる。そのためには、農業者や農協の役職員が徹底した話し合いを行い、役員体制や販売方式をどうするのか、6 次産業化や輸出拡大にどう取り組むのかなどを検討していく必要がある。今回の農協改革は、地方分権の発想に立ち、地域農協がそれぞれの地域の特性を生かして創意工夫しながら、自由に経済活動を行い、農産物の有利販売など、農業者の所得向上に全力投球できるようにすること、農協の連合会や中央会は、地域農協の自由な経済活動を適切にサポートしていくことを基本的な考え方としている。この改革を契機として地域農協が農産物の販売力強化に全力を挙げていけば、農業を成長産業にしていく可能性は十分にあると考える」旨⁹答弁し、農業者と農協の役職員の徹底した話し合いによる販売への取組が鍵との認識を示した。

ウ 組合の事業運営原則の明確化

現行の農業協同組合法（昭和 22 年法律第 132 号）（以下「農協法」という。）は第 8 条で、「組合¹⁰は、その行う事業によってその組合員及び会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。」と規定している。

本改正案では、第 8 条から、「営利を目的としてその事業を行ってはならない。」（非営利規定）を削除するとともに（新第 7 条第 1 項）、「その事業を行うに当たっては、農業所得の増大に最大限の配慮をしなければならない。」（同条第 2 項）、「農畜産物の販売その他の事業において、事業の的確な遂行により高い収益性を実現し、事業から生じた収益をもって、経営の健全性を確保しつつ事業の成長発展を図るための投資又は事業利

⁷ 第 189 回国会衆議院本会議録第 23 号 3 頁（平 27. 5. 14）

⁸ 第 189 回国会衆議院農林水産委員会議録第 11 号 1 頁（平 27. 5. 21）

⁹ 第 189 回国会衆議院本会議録第 23 号 4 頁（平 27. 5. 14）

¹⁰ 農協法において、「組合」は農業協同組合及び農業協同組合連合会を指す（農協法第 5 条）。

用分量配当に充てるよう努めなければならない。」(同条第3項)とされた。

(ア) 非営利規定の削除等

審議においては、非営利規定を削除すれば、株式会社とは異なる協同組合の性格を根本的に変えてしまうのではないかと懸念が示され、削除の理由が問われた。これについて安倍総理大臣は、「非営利規定は、農協が、農産物を有利に販売し、利益を上げることを禁止しているとの誤解を招いていることから、今回削除することとしている。この規定を削除しても、出資配当の上限があり、株式会社のように出資配当を目的として事業を行うことはできないので、農協の性格が変わるとの指摘は当たらない」旨¹¹答弁し、あくまで現行規定がもたらす誤解を解くためとした。

(イ) 「農業所得の増大に最大限の配慮」と職能組合への純化の問題

農協法は第1条で、法律の目的を「農業者の協同組織の発達を促進すること」と規定し、農協は農業者が構成する協同組織であるとしている。本改正案では、この規定に変更はないが、新第7条第2項で、組合は「農業所得の増大に最大限の配慮」と規定している。審議では、この規定を設けることにより、これまで農協が實際上地域に提供してきた様々なサービスを制限することになりはしないか、また、准組合員に対して農業者たる正組合員のみを優遇すれば、地域のための農協の機能を弱め、総合農協の解体につながるのではないかと、また、職能組合純化路線になり過ぎはしないかといった懸念が示された。

これについて林農林水産大臣は、「新第7条第1項では、従来と同様、農協は准組合員を含めて組合員のために最大の奉仕をすることを目的とすると規定している。このため、新第7条第2項を規定したからといって、農協が實際上果たしている地域のインフラとしての機能を制約するようなことにはならないと考える」旨¹²答弁し、准組合員の事業利用を排除することにはつながらないことを明らかにした。

また、新第7条第2項は、過度に農業所得増大を強調しており、食料・農業・農村基本法第9条において農業者・農業関連団体は食料の安定供給の確保や多面的機能の発揮等の基本理念¹³の実現に主体的に取り組むよう努める旨規定されていることに整合するかが問われた。

これについて農林水産省は、「農協が、今回の改革の基本的な考え方である農業者の所得向上に向けた活動に全力投球すれば、農業の持続的な発展等の基本理念の実現に取り組むことになり、結果的に農村振興につながる面があると考え」旨¹⁴答弁し、食料・農業・農村基本法に矛盾するものではないとした。

(ウ) 農協経営と農業者の利益

新第7条第3項の農協による高い収益性の実現の意味について、林農林水産大臣は、

¹¹ 第189回国会衆議院本会議録第23号13頁(平27.5.14)

¹² 第189回国会参議院本会議録第30号3頁(平27.7.3)

¹³ 食料・農業・農村基本法(平成11年法律第106号)は、食料、農業及び農村に関する施策の基本理念として「食料の安定供給の確保」(第2条)、「多面的機能の発揮」(第3条)、「農業の持続的な発展」(第4条)及び「農村の振興」(第5条)について規定している。

¹⁴ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第16号18頁(平27.8.20)

「農業者から安く買って高く売れば農協の利益になるが、農業者の利益を増やすということであれば、なるべく高く買って、高く売る、これが目指すべき姿である」旨¹⁵答弁した。

農林水産省は、農家にメリットを出すため買取り販売を増やしていく必要もあるとしているが、その際農協が損失を被る可能性について問われた。林農林水産大臣は、「現在、農協の販売の96%が委託販売となっている。売れた分だけ手数料が入るため、農協にリスクはなく、有利販売につながっていないのではないかと。より高値で売れると考える農業者はこうしたモデルに魅力を感じず、自ら販路を開拓するため農協から離れていき、結果として農協の収益力は落ちてしまう。高く売って生産者に還元するためにも買取り販売に挑戦する努力が必要である」旨¹⁶答弁し、現状から農協が一歩進んでリスクを取る必要性を強調した。

これに関連して、農協の事業部門別損益や収支構造についても議論となった。全国平均でみると、地域農協の経営は、販売・購買事業等の経済事業等（営農指導事業を含む）の赤字を信用・共済事業の黒字で補填する収支構造となっている。こうした状況にあって、リスクの高い有利販売に手を出せば、経済事業において黒字どころか大きな赤字を出す可能性もあると指摘された。林農林水産大臣は、「農業関連事業、生活その他事業、それぞれで赤字の原因を明らかにした上でなるべく収支改善を図っていく必要があると思うが、営農指導事業の損失は総合事業全体として賄ってもよいと考える」旨¹⁷、また農林水産省は、「営農指導は基本的に農産物の販売と結び付いており、販売先のニーズに応じて有利に農産物を販売するという観点で、作付けする作物や品種の変更、栽培技術の向上、生産資材の使用方法の変更等により品質を向上させるような取組が望ましい。ただし、営農指導事業の実施方法やコストの賄い方については、地域の事情に応じて個々の農協が決定すべきである」旨¹⁸答弁し、信用・共済事業が他の事業の赤字をカバーする現状を容認した。

エ 理事等の構成

本改正案においては、農協の理事の過半数は、認定農業者¹⁹又は農畜産物の販売・法人の経営等に関し実践的な能力を有する者でなければならないものとされた。ただし、地区内の認定農業者が少ない場合その他の農林水産省令で定める場合は、この限りではないとされた。また、農協の理事の年齢及び性別に著しい偏りが生じないように配慮しなければならないものとされた。

審議においては、農協の理事の過半を認定農業者等とすることについて、地域の農業者全体からみれば一部に限られる認定農業者に理事の過半を担わせる理由が問われた。

¹⁵ 第189回国会衆議院農林水産委員会議録第13号14頁（平27.6.2）

¹⁶ 第189回国会衆議院農林水産委員会議録第14号19頁（平27.6.4）

¹⁷ 第189回国会衆議院農林水産委員会議録第19号27～28頁（平27.6.25）

¹⁸ 第189回国会参議院農林水産委員会議録第14号9頁（平27.8.4）

¹⁹ 認定農業者制度は、農業者が農業経営基盤強化促進基本構想に示された農業経営の目標に向けて、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市町村が認定する制度である。

これについて、農林水産省は、「今回の農協改革の最大の目的である農業所得の向上を図るためには、各農協の個性を生かして農産物の有利販売に取り組んでもらう必要がある。そのために地域の担い手の意向が農協の運営に反映されること、販売に当たって経営能力を持つ者が経営を行うことが必要という観点からこのように規定した」旨²⁰、また、「平成 27 年 3 月に閣議決定した『食料・農業・農村基本計画』²¹の中で、効率的かつ安定的な農業経営を目指して経営の改善に取り組む認定農業者を『担い手』の中心として位置付けている。そこで、認定農業者等の担い手に様々な政策を集中することとしている」旨²²答弁し、担い手の意向が農協の運営に反映される必要性を理由として挙げている。

オ 組合の組織変更等

本改正案においては、「その事業を対象者のニーズに応じて適切に運営する観点」²³から、組合はその選択により、株式会社、一般社団法人、消費生活協同組合及び社会医療法人への組織変更ができるものとされた。

審議では、この規定を根拠に農協の株式会社化が事実上強いられるのではないかとの懸念が指摘された。林農林水産大臣は、「農協は農協法第 1 条に定められているように農業者の協同組合である一方で、地域のインフラとしての側面を事実上持っている。農協という組織形態のままでは、員外利用規制がかかったまま地域インフラとしてのサービスを提供することとなっているので、農協の選択によって員外利用規制のない組織形態への組織変更を可能にした」旨²⁴説明し、あくまで農協の選択によることとしている。

(ア) 全国農業協同組合連合会の株式会社化

本改正案においては、組合（信用事業又は共済事業を行うものを除く）は、その組織を変更し、株式会社になることができるものとされた。

審議においては、全国段階での経済事業を担っている全国農業協同組合連合会（以下「全農」という。）が、株式会社化を選択することにより、全農の行う共同販売事業等が独占禁止法の適用を受けるようになり、全農の行う共同販売事業等が独占禁止法に抵触する可能性についても議論があった²⁵。

これについて、農林水産省は、「全農の共同販売といった行為が独占禁止法において禁止されている不当な取引制限、いわゆるカルテルに該当するかどうかという点が問題となる。一般論としては、ある行為が不当な取引制限に該当するためには、他の事業者と共同して、相互に事業活動を拘束し、又は遂行することという要件を満たす必要があり、この『共同して』という要件を満たすためには、事業者相互の間に意思の

²⁰ 第 189 回国会衆議院農林水産委員会議録第 13 号 17 頁（平 27.6.2）

²¹ 食料・農業・農村基本法に基づき、食料・農業・農村に関し、政府が中長期的に取り組むべき方針を定めるもの。おおむね 5 年ごとに変更することとされている。

²² 第 189 回国会衆議院農林水産委員会議録第 13 号 17～18 頁（平 27.6.2）

²³ 林農林水産大臣による本改正案の提案理由説明。第 189 回国会参議院農林水産委員会議録第 11 号 1 頁（平 27.7.9）

²⁴ 第 189 回国会衆議院農林水産委員会議録第 16 号 18 頁（平 27.6.10）

²⁵ 共同購入、共同販売等の農協の行為については、独占禁止法の適用が除外されている。

連絡が存在することが必要である。したがって、株式会社化後の全農が行う行為についても、単位農協相互の間に意思の連絡がないのであれば、不当な取引制限の要件を満たしておらず、カルテルとして独占禁止法に違反することにはならない」旨²⁶答弁し、共同販売への独占禁止法の適用はケースバイケースとしている。

(イ) 医療法人への組織変更

本改正案においては、病院等を開設する組合は、その組織を変更し、医療法人になることができるものとされた。

厚生農業協同組合連合会の開設する病院等は、地域インフラとして大きな役割を果たしている。厚生農業協同組合連合会が員外利用規制を受けない社会医療法人に組織変更した場合における公的医療機関²⁷としての位置付けや、組織変更後、農協の支援なしに病院の運営を継続できるかが問われた。

公的医療機関としての位置付けについて、農林水産省は、「厚生農業協同組合連合会が社会医療法人に組織変更されたとしても、引き続き全国厚生農業協同組合連合会の会員として、農協又は農協連合会が主たる構成員等である場合には、組織の目的やその社会的役割が組織変更前と同様のものと期待されていることから、厚生労働省としては、こうした場合には公的医療機関の開設者として指定する方向である」旨²⁸答弁し、公的医療機関として引き続き指定されるとしている。また、組織変更後の病院の運営について、農林水産省は「地方公共団体の支援の下で、厚生農業協同組合連合会であろうと医療法人であろうと医療サービスが受けられる体制の整備を継続して行う必要があると認識している」旨²⁹答弁し、地方公共団体の補助金等の支援を受けて継続することが必要との認識を示した。

カ 農業協同組合中央会制度の廃止

本改正案においては、中央会制度は廃止し、法施行後3年6月の間に、都道府県中央会は農協連合会に、全国中央会は一般社団法人に、それぞれ移行することができるものとされた。

中央会制度については、規制改革会議において、全国中央会が各単位農協（以下「単協」という。）の自主性を阻害していると指摘されていた。「規制改革に関する第2次答申」は、「今後は、単協が地域の多様な実情に即して主役となって独自性を発揮し、自主的に地域農業の発展に取り組むとともに、中央会が単協の自由な経営を制約しないようその在り方を抜本的に見直す必要がある」³⁰としている。

審議においては、法改正の根拠となる立法事実に関し、中央会が各単協の自由な経営

²⁶ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第13号6頁（平27.7.30）

²⁷ 医療法（昭和23年法律第205号）第31条の規定に基づき、都道府県、市町村その他厚生労働大臣の定める者の開設する病院又は診療所をいう。公的医療機関の指定を受けると、国の補助金や税制優遇措置が受けられる。

²⁸ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第12号20頁（平27.7.14）

²⁹ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第12号21頁（平27.7.14）

³⁰ 「規制改革に関する第2次答申～加速する規制改革～」60頁（規制改革会議、平26.6.13）

を制約しているという具体的事例の有無が議論となった。

これについて、農林水産省は、「日本農業新聞のアンケート調査において、10 組合の農協の組合長が、中央会制度が農協の自由な経営を阻害していると思うと回答している³¹。また、与党においてヒアリングを行った中で、自由を制約されているケースがあると答えた農協の組合長もいる」旨³²述べるにとどまり、具体的な事例は答弁されなかった。

なお、林農林水産大臣は、中央会制度廃止の趣旨について、「中央会がスタートした昭和 29 年当時とは状況が変化しているので³³、農協システムを現在の経済環境に合わせていく観点で見直すことで、結果として地域の農協の自立や自由な経済活動が促進される」旨³⁴の説明をしており、「中央会が農協の活動を制約していることを本改正案の提案理由としている訳ではない」旨³⁵述べ、中央会が単協の活動を制約しているとの見解はとらなくなっている。

キ 信用事業を行う組合の会計監査人の設置

現行制度では、貯金及び定期積金の合計額が 200 億円以上の農協及び負債額 200 億円以上の農協の連合会は、事業年度ごとに作成した決算書類について、全国中央会の監査を受けなければならないこととされている。この監査は、組合の財務諸表等の適正性を証明する会計監査である。また、中央会の監査には、会計監査に加え、業務監査と呼ばれる監査があり、組合の経営全般の課題を明らかにし、必要な指導を行うことを目的として、信用事業を行う全ての単位組合に対して会計監査と共に実施されていた。なお、中央会の監査は、全国中央会の監査部門である J A 全国監査機構において行われており、国家資格である農業協同組合監査士が担っている。

本改正案においては、中央会制度の廃止に伴い、信用事業を行う組合（政令で定める貯金量に達しないものを除く）は会計監査人を置き、その計算書類及びその附属明細書について会計監査人の監査を受けなければならないものとし、会計監査人は、公認会計士又は監査法人でなければならないものとされた。なお、業務監査については任意とされた。

審議では、全国中央会監査でも支障は出ていないとされ、会計監査人監査を義務付ける必要性が問われた。農林水産省は、「農業者ではない准組合員が農協の信用事業を利用

³¹ 『日本農業新聞』（平 27. 1. 29）。日本農業新聞が全国の農協の組合長にアンケート調査を行い、659 組合から回答があった。「中央会制度が J A の自由な経営を阻害していると思いますか」という問いに対し、「思わない」という回答が 625 組合、「どちらともいえない」という回答が 24 組合、「思う」という回答が 10 組合からあった。

³² 第 189 回国会衆議院農林水産委員会議録第 11 号 10 頁（平 27. 5. 21）

³³ 具体的には、①当時と比べて食料が過剰基調になっており、消費者のニーズに対応した販売努力や、6 次産業化や輸出を視野に入れることが必要となっていること、②大規模農業者と兼業農家等の小規模農業者との階層分化が進んでおり、組合員のニーズの多様化が進んでいること、③農産物の販売のシェアや生産資材購入のシェアが低下傾向にあること、④昭和 29 年には 1 万以上存在した単協は、合併が進み、現在 700 程度まで減少していること等が挙げられた。

³⁴ 第 189 回国会参議院農林水産委員会議録第 14 号 18 頁（平 27. 7. 14）

³⁵ 第 189 回国会参議院農林水産委員会議録第 16 号 7 頁（平 27. 8. 20）

している実態や、単協の貯金量の規模が大きくなっている中で、外部から農協の信用事業のイコールフットイングがなされていない、ほかの金融機関と同様にきちんとした外部監査を行っていないと指摘されると、今後信用事業を継続することが難しくなることも考えられる³⁶。そこで、批判を受けることなく、安定的に農協の信用事業を行えるようにするという観点から、ほかの金融機関と同様に会計監査体制を整備する」旨³⁷答弁し、他の金融機関とのイコールフットイングを理由としている。

(ア) 新監査法人の独立性確保

今回の法改正に伴い、全国中央会の監査部門である J A 全国監査機構については、外出しされ、公認会計士法に基づく監査法人として新設されることとされている³⁸。

公認会計士法においては、公認会計士は独立した立場において公正かつ誠実にその業務を行わなければならないとされており、金融庁の企業会計審議会の審査基準においては、監査人が独立の立場を損なう特定の利害関係を有することや、このような疑いを招く外観を呈してはならないとされている。このため、監査法人は、日本公認会計士協会の定める独立性に関する指針を遵守することとされており、当該指針は、監査法人等の特定の「依頼人」に対する報酬の依存度が高いことは独立性を阻害しているとされている。そこで、当該新監査法人が主として農協の監査を行った場合、この指針に反するのではないかとということが議論になった。

これについて、農林水産省は、「独立性に関する指針における『依頼人』という言葉は、その関連企業等を含んでいる。関連企業等とは、依頼人が直接的または間接的に支配している企業等をいう。J A グループという言葉があるが、それぞれの農協は、農協法に基づく独立した法人であり、個々の農協がほかの農協や農協連合会を支配するという関係ではないので、関連企業等には該当することはない。したがって、農協のみの監査を行う監査法人であっても、独立性の保持の観点から直ちに問題になるわけではない」旨³⁹答弁し、指針には反しないとの見解を明らかにした。

(イ) 農業協同組合監査士の今後の処遇

本改正案によって、J A 全国監査機構による監査から、公認会計士による監査に移行すると、公認会計士法に基づき、責任者は公認会計士しか担えなくなる。そのため、農業協同組合監査士の今後の処遇が問われた。

これについて、農林水産省は、「全中から外出しした監査法人においては、公認会計士の補助者という形で公認会計士とともに監査の業務に従事することとなると考えら

³⁶ 公認会計士の監査と全中の監査とを比較すると、①公認会計士は国が実施する試験に合格した者、農業協同組合監査士は全国中央会が実施する試験に合格した者となっている。②監査人の監督についても、公認会計士の場合は公認会計士協会及び金融庁の監督がある一方で、農業協同組合監査士の場合は全国中央会が農林水産省の監督を受けるという体系になっている。③監査の独立性についても、公認会計士は法律により規制されているが、中央会の監査は全国中央会の内部ルールによる規制にとどまるという相違点がある。

また、全国中央会による監査については、監査を受ける農協自らも全国中央会の会員であるため、外部監査とは言えないのではないかと指摘がある。

³⁷ 第 189 回国会参議院農林水産委員会会議録第 14 号 3 頁 (平 27.8.4)

³⁸ 「与党取りまとめを踏まえた法制度等の骨格」別紙 (農林水産業・地域の活力創造本部、平成 27 年 2 月 13 日)

³⁹ 第 189 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 15 号 (その 1) 5～6 頁 (平 27.6.9)

れる。また、都道府県中央会から組織変更した農協連合会の職員として業務監査や貯金量が200億円に満たない農協等の会計監査を行うこと、農協の役員又は職員として経営の管理等を行うことも考えられる。都道府県中央会から組織変更した農協連合会が監査業務を行う場合、その業務に従事する職員の資格については、農林水産省令で定めることとしているが⁴⁰、基本的には現行の農業協同組合監査士と同等の資格とすることを基本として検討する」旨⁴¹答弁し、農業協同組合監査士の処遇について配慮することとしている。

なお、本改正案附則第50条第1項第5号は、農協監査士に選任されていた者が公認会計士試験に合格した場合、農協監査士としての実務経験を考慮し、円滑に公認会計士となることを規定している。

(ウ) 公認会計士監査に伴う費用負担増大への配慮規定の具体的内容

中央会の監査の費用は組合が負担する賦課金⁴²の中で賄われているため、個々の監査費用については明確になっていない。本改正案によって、中央会の監査から会計監査人の監査に移行するに当たり、実質的な監査費用負担が増大し、経営状況が厳しい農協にとって重い負担となるのではないかということが指摘された。また、本改正案の附則の第50条の第1項第3号には、「会計監査人設置組合の実質的な負担が増加することがないこと。」という配慮規定が置かれている。この配慮規定を踏まえ、実質的な負担が増大した場合に、政府がどのように対応するのかが問われた。

これについて、林農林水産大臣は、「配慮規定については、改正法の施行後具体的な内容を検討していくことになる。現時点では、農協の監査費用負担が明確ではないので、これまでの農協の監査費用負担がどの程度か確認した上で、会計監査人の監査になった場合の負担がどの程度になるか検証する。そして、必要な場合には、公認会計士協会と連携した農協の組織、事業内容等についての監査法人への説明等、公認会計士協会と協議しながら農協の負担が実質的に増加しないよう方策を検討する」旨⁴³答弁し、具体的な方策については示されなかった。

ク 准組合員の事業利用規制の検討

本改正案は附則第51条第2項で、政府は、准組合員の組合の事業の利用に関する規制の在り方について、法施行後5年間に、正組合員及び准組合員の事業の利用状況並びに改革の実施状況について調査を行い、検討を加えて、結論を得ることとしている。本改正案の審議においては、この准組合員の事業利用規制に関し、強い懸念が示された。

本改正案で准組合員の事業利用規制を検討する理由について、農林水産省は、「農協はあくまで農業者の協同組織であり、正組合員である農業者のメリット拡大を最優先させるべきである。したがって、准組合員のサービスに主眼を置いて正組合員である農業者

⁴⁰ 本改正案附則第19条第2項。

⁴¹ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第14号6頁(平27.8.4)

⁴² 中央会の事業運営は、農協が負担する賦課金で賄われている。都道府県中央会では単協と都道府県連合会組織、全国中央会は都道府県中央会と全国連合会組織の拠出に基づく。

⁴³ 第189回国会衆議院農林水産委員会会議録第19号24～25頁(平27.6.25)

へのサービスがおろそかになってはならない。一方、農協は、過疎化、高齢化等が進行する農村社会において、地域のインフラとしての側面を持っているのも事実であることを踏まえ、法施行後5年間に、農協事業について組合員の利用実態を調査し、准組合員の利用規制について検討を加え結論を得ることとした」旨⁴⁴答弁し、農協は農業者の組織であることを強調するとともに、まず実態把握が必要であるとした。

また、准組合員との取引を行った結果、正組合員へのサービスが低下した事例の有無についても問われた。これについて農林水産省は、「省として准組合員の事業利用について詳細な実態調査を実施したことはないが、衆議院農林水産委員会の参考人質疑では、農協は、かつては営農指導などに力を入れていたが、今は金融事業の方に軸足が置かれている。金融・共済事業を利用する兼業農家と准組合員のための農協というのが現実で、自分たちが求めているのは専業農家と一緒にやってもらえる農協であるといった発言もあった」旨⁴⁵答弁し、参考人の発言の引用にとどまった。

新第7条第2項の「農業所得の増大に最大限の配慮」規定が准組合員の事業利用規制の根拠になるかが問われた。農林水産省は、「同項の趣旨は、農協は農業者の協同組織であるから、その正組合員である農業者のメリット、農業所得を上げていくということであり、これと准組合員の利用規制との関係は全くない」旨⁴⁶答弁し、規制の根拠にはしないことを明らかにした。

一方、准組合員の事業利用が規制され、信用・共済事業の収益が悪化すれば、かえって農協経営を危うくする要因になるとの懸念が示された。参議院農林水産委員会富山地方公聴会においても、公述人から、「准組合員の利用がなければ、営農指導事業の予算確保や新規事業関連投資も困難になる」旨⁴⁷の意見が表明された。

この点に関し林農林水産大臣は、「経済事業の赤字の補填自体は、総合農協であるから、当然違法ではないが、こうした収支構造の改善を諦めてしまつて金融業務に注力すればよいというのは望ましくない」旨⁴⁸答弁し、農産物の有利販売、資材の有利調達に全力を挙げてもらうこととの関係で調査していくとした。

また、過去に農林水産省が農協の経済事業等の活性化策として准組合員制度を位置付けていた事実と本改正案との整合性についても問われた。これについて農林水産省は、「平成13年の農協法改正で地区外の継続的農協事業利用者に准組合員資格を付与したのは、農協の販売事業を円滑に進めるため、安定的な取引先としてサポーター的な位置付けであり、住民をどんどん准組合員にするという趣旨ではない」旨⁴⁹答弁し、単に住民の准組合員加入を推奨してきたわけではないとの見解を示した。

さらに、准組合員に対する規制の在り方を検討するため、どのような調査を想定しているのかが問われた。これについて農林水産省は、「調査の内容については今後検討して

⁴⁴ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第12号4頁(平27.7.14)

⁴⁵ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第16号4頁(平27.8.20)

⁴⁶ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第16号12頁(平27.8.20)

⁴⁷ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第15号(その2)8頁(平27.8.18)

⁴⁸ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第16号5頁(平27.8.20)

⁴⁹ 第189回国会衆議院農林水産委員会会議録第18号21頁(平27.6.17)

いくが、事業ごとの正組合員と准組合員の利用量の状況だけでなく、各地域で当該事業についてほかにサービスを提供する事業者がどの程度あるかなど、地域のインフラとしての側面を調査する必要があると考える」旨⁵⁰答弁し、具体的な内容は今後検討するとした。参議院農林水産委員会では、参考人から、「調査の中身はこれから検討するとして農協に自己改革を求めるのは、課題を与えずに回答を迫る「後出しじゃんけん」である。同業他社については、協同組合と一般企業のいずれがより良くサービスを提供し得るかという企業形態間競争をするのが本来の市場社会の在り方であり、他の事業者がいるから准組合員利用を制限するというのは極めて反市場メカニズム的な論理」である旨⁵¹の意見が表明された。

調査の結果、准組合員の利用規制が回避される条件について明確にすべきとの指摘に対し、農林水産省は、「農協の改革の実施状況、つまり所得向上など組合員農家のメリットが生じれば、准組合員の事業利用により正組合員のメリットが阻害されてはいないということになる」旨⁵²答弁し、農協改革が成果を上げていることが重要であるとした。

組合員の利用実態調査は、都市と地域の実情の違いを踏まえて、各地域の実情に即したものとする必要があるとの指摘に対し、農林水産省は、「都市部あるいは過疎地域などの状況に応じて農協が果たしている役割がきちんと分かるような調査を行う必要があると考える」旨⁵³答弁し、調査の内容を工夫するとした。

ケ 協同組合原則との関係

平成 26 年 10 月に国際協同組合同盟(International Co-operative Alliance: ICA) 理事会が、我が国の農協改革に関する懸念を表明し、協同組合原則⁵⁴を侵害している旨の指摘を行ったことに関し⁵⁵、審議においては、本改正案の内容が ICA の示している協同組合原則に整合するか否かについて問われた。

林農林水産大臣は、「協同組合原則は、非政府組織(NGO)である ICA で採択されたものであり条約ではないため、政府は解釈権を有しておらず、また、その内容にも拘束されるものではないが、農林水産省としてできる限り尊重したい」旨⁵⁶答弁した。

その上で林農林水産大臣は、「農協理事の過半数を認定農業者等にすることは、農業者の協同組織として、責任ある経営体制とするものであり、運営が 1 人 1 票制により民主的に行われることには変わりはないため、第 2 原則(民主的管理)に合致していると考え。また、従来の中核会制度は、法律に基づき行政に代わり指導・監査権限を付与され

⁵⁰ 第 189 回国会参議院農林水産委員会会議録第 12 号 4 頁(平 27. 7. 14)

⁵¹ 第 189 回国会参議院農林水産委員会会議録第 17 号 6 頁(平 27. 8. 25)

⁵² 第 189 回国会参議院農林水産委員会会議録第 12 号 9 頁(平 27. 7. 14)

⁵³ 第 189 回国会参議院農林水産委員会会議録第 12 号 9 頁(平 27. 7. 14)

⁵⁴ 「協同組合のアイデンティティに関する ICA 声明」(1995 年 9 月 23 日、ICA マンチェスター大会採択)

⁵⁵ ICA はウェブサイトにおいて、平成 26 年 9 月に来日した ICA 連携・調査団からの報告を踏まえ、日本政府による農協改革の動きについて、懸念を表明するプレスリリースを行った。

(<http://ica.coop/en/media/library/press-releases/international-co-operative-alliance-expresses-concerns-over-proposals>) (平 27. 10. 15 最終アクセス)

⁵⁶ 第 189 回国会参議院農林水産委員会会議録第 12 号 15 頁(平 27. 7. 14)

た中央会を全国及び都道府県に一つに限り設置するなど、真に自主的な組織とは言えなかったが、今回の改革により、自律的な新たな制度に移行することとしているため、第4原則（自治と自立）に合致すると考える。さらに、今回の改革は、地域農協が農産物販売等を積極的に行い、農業者の所得向上に全力投球できるようにすることで、地域農業の発展に寄与するとともに、地域農協の地域インフラとしての機能を否定するものではないため、第7原則（地域社会への関与）にも合致すると考える」旨⁵⁷答弁し、本改正案は、自治、独立、民主制についてICAが懸念する内容ではないとの見解を示した。

（3）農業委員会法の改正

ア 総論

本改正案には、農業委員会の事務の重点化、農業委員の選出方法の変更、農地利用最適化推進委員の新設、農林水産大臣又は都道府県知事による農業委員会ネットワーク機構の創設等の農業委員会に関する法律（昭和26年法律第88号）（以下「農業委員会法」という。）の改正が盛り込まれている。

改正の趣旨について、安倍総理大臣は「地域農業を牽引する担い手が農業委員の主たるメンバーとなることなどにより、農地の集積、集約等を進め、生産コストの引下げを通じて農業者の所得の増大を図る」旨⁵⁸、中川農林水産大臣政務官は「農業委員会は農地に関する市町村の独立行政委員会であり、担い手への農地の集積・集約、耕作放棄地の発生防止・解消、新規参入の促進など農地利用の最適化を担っているが、平成24年に実施されたアンケート調査によると、農地集積などの働きかけ、遊休農地の是正措置が不十分であり、農業委員が名誉職となっているなど農業者から評価されているとは言い難い状況であり、地域の農地利用の最適化をよりよく果たせるようにする」旨⁵⁹答弁し、農地利用の最適化を進め、生産コストの引下げにより、農業者の所得増大を図るとの認識を示している。

イ 農業委員の選出方法の変更

現行制度では、農業委員会は、農業者の中から公選によって選出される委員と、一定の要件を備えた農業団体及び市町村議会が推薦し、市町村長が選任する委員により構成されている。本改正案においては、農業委員の公選制と農業団体等の推薦は廃止し、農業委員は、すべて市町村長が議会の同意を得て任命することとするとともに、市町村長は、農業委員の任命に当たっては、原則として、認定農業者等が農業委員の過半数を占めるようにしなければならないこととされた。

この改正の趣旨について、小泉農林水産副大臣は、「農業委員会が十分に機能していないのは、農業委員の4割が兼業農家であり、担い手など農業経営に真剣に取り組んでいる者が主体となっていないことに起因する面があり、適切な人物が確実に農業委員に就

⁵⁷ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第12号15頁（平27.7.14）

⁵⁸ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第18号2～3頁（平27.8.27）

⁵⁹ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第12号4～5頁（平27.7.14）

任できるようにする」旨⁶⁰答弁し、市町村長の任命制により適切な人物を確保できるとした。

(ア) 農業委員の代表機能・任命の透明性

審議では、公選性を廃止した場合の地域代表性の維持に懸念が示された。林農林水産大臣は、「市町村長は、農業委員の任命に当たっては、農業者の組織する団体に候補者の推薦を求めるとともに、農業委員になろうとする者を募集し、これらの者に関する情報を整理・公表することが規定されており、地域の代表ということを残す意味でこのような規定を入れた」旨⁶¹答弁し、地域代表の性格は実質的に維持されるとした。

また、市町村長による任命では、不動産デベロッパーなど農地の維持という観点から問題のある関係者等が恣意的に選任される懸念があると指摘された。これについて、小泉農林水産副大臣は、「改正後の農業委員会法第8条第1項において市町村議会の同意を市町村長の選任の要件としており、第9条第1項において推薦及び募集の結果を尊重しなければならないこととしているため、市町村長が合理的理由なくして恣意的に委員を選任することは困難である」旨⁶²答弁しているが、恣意的な選任の可能性が残ることは否定しなかった。また、「農業委員の選任が公正かつ透明に行われるように、推薦及び募集の候補者が委員の定数を上回った場合等に市町村長が関係者の意見を聴くように努めるといった基本的な考え方を省令や通知などで示す方向で検討したい」旨⁶³答弁し、推薦及び募集の候補者が定数を上回った場合の手続の透明性に配慮するとしている。

(イ) 農業委員の構成

農業委員の過半数を認定農業者とすることに関連し、その理由が問われた。農林水産省は、「農業に積極的に取り組んでいる担い手の意見が農業委員会の運営に的確に反映されるようにする」旨⁶⁴答弁している。

認定農業者を必要数確保することが困難な地域が存在することから、例外規定の必要性についても議論になった。例外規定については、「認定農業者等を農業委員の過半数とするということは、あくまでも原則であり、制度の運用に当たっては、実態調査等により現場の実態を踏まえた適切なルールとなるよう十分に留意する」旨⁶⁵の答弁がなされ、今後の実態調査を踏まえて省令を定めるとした。

また、農業委員における女性・若者の割合を増やすための具体的方策についても議論となった。農業委員会法第8条第7項に市町村長は、農業委員の年齢、性別に著しい偏りが生じないように配慮する旨規定されたことから、農林水産省は、「現在の農業委員会において女性農業委員の割合は約7%、40代以下の農業委員は約3%であり、女性・若者の意見が十分反映されているとは言えない状況であり、法案が成立した際に

⁶⁰ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第12号5頁(平27.7.14)

⁶¹ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第13号33頁(平27.7.30)

⁶² 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第12号5頁(平27.7.14)

⁶³ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第17号25頁(平27.8.25)

⁶⁴ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第12号4頁(平27.7.14)

⁶⁵ 同上

は各地域で女性・青年が地域の推薦や公募に手を挙げていくことができるよう働きかけていきたい」旨⁶⁶答弁し、政府の働きかけが必要との認識を示した。

ウ 農業委員会の事務の重点化

農業委員会の事務には、義務的業務と任意業務がある。本改正案では、従来、任意業務として位置付けられていた「農地等として利用すべき土地の農業上の利用の確保に関する事項」及び「農地等の利用の集積その他農地等の効果的な利用の推進に関する事項」を統合する形で、「農地等の利用の最適化の推進に関する事項に関する事務」を義務的業務として位置付ける一方で、同じく任意業務であった「農業及び農民に関する事項について、意見を公表し、他の行政庁に建議」することを法律から削除した。

この改正の趣旨について、林農林水産大臣は、「農業委員会が主たる業務に集中するために、法的根拠がなくとも行うことができる意見公表や建議を削除することにした。なお、法令業務から削除されても意見公表、建議は自由に行うことができる。また、必要があると認めるときは、農地等の利用の最適化の推進に関する具体的な改善策を提出する義務を課すこと、関係行政機関はその意見を考慮しなければならないことを農業委員会法第 38 条に明記した」旨⁶⁷答弁しているが、業務として規定されていない建議を行政庁が施策として適切に反映するかについては課題として残された。

エ 農地利用最適化推進委員

本改正案において、農業委員会は、「農地利用最適化推進委員」を委嘱し、農地利用最適化推進委員は担当区域において農地等として利用すべき土地の農業上の利用の確保、農地等の利用の効率化及び高度化の促進等の活動を行うこととされた。林農林水産大臣は、「現在の農業委員の機能は、農業委員会としての決定行為と農業委員の各地域での活動の 2 つに分けられ、それぞれが的確に機能するようにするため、農業委員とは別に農地利用最適化推進委員を新設する」旨⁶⁸答弁した。また、農業委員と農地利用最適化推進委員の関係について、農林水産省は、「農業委員には合議体としての意思決定を、農地利用最適化推進委員には自らの担当区域内において担い手への農地集積・集約化や耕作放棄地の発生防止・解消等を行う」旨⁶⁹答弁し、業務は明確に分けられるとした。

審議では、分業化せずに、農業委員の増員することで農業委員会の業務を強化することが考えられるとの指摘もあった。これについて、農林水産省は、「農業委員の人数が多くなると、機動的に委員会を開催することが難しくなり、会議体への参加と現場での活動を行う負担により農業委員の現場での活動がおろそかになる可能性が高いと考え、農地の集積・集約化が進んでいない地域の農業委員会については 2 本立ての体制としたい」旨⁷⁰答弁し、2 本立ての方が機能すると強調した。また、農業委員及び農地利用最適化

⁶⁶ 第 189 回国会参議院農林水産委員会会議録第 12 号 11 頁（平 27. 7. 14）

⁶⁷ 第 189 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 14 号 33 頁（平 27. 6. 4）

⁶⁸ 第 189 回国会参議院農林水産委員会会議録第 17 号 25 頁（平 27. 8. 25）

⁶⁹ 第 189 回国会参議院農林水産委員会会議録第 16 号 27～28 頁（平 27. 8. 20）

⁷⁰ 同上

推進委員の定数について、林農林水産大臣は、「両者の合計人数が現在の農業委員数をある程度上回る水準となることを念頭に政令の制定に向けて適切に検討する」旨⁷¹答弁しているが、農地利用最適化推進委員がカバーしなければならない面積は現行の農業委員がカバーしている面積より広がるため、十分に地域の事情を把握できるかとの懸念が残った。

(4) 農地法の改正

ア 農地を所有できる法人の要件の緩和

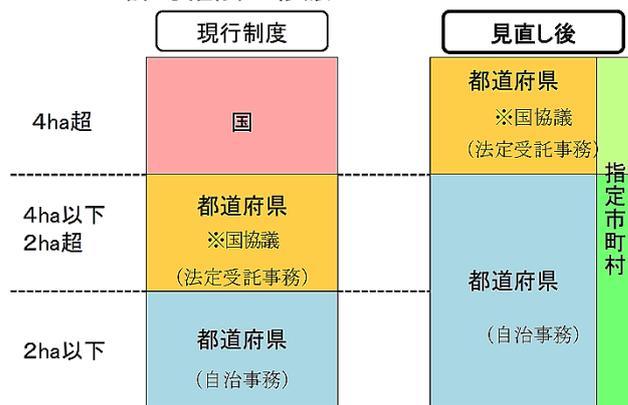
本改正案において、農地を所有できる法人の要件に関し、農業者以外の構成員について、法人の事業に関連する事業を行う者という限定を廃止し、その保有する議決権の割合を総株主の議決権等の2分の1未満まで緩和するとともに（構成員要件）、役員が農作業に従事要件についてその法人の役員等のうち1人以上の者が農林水産省令に定める日数以上農作業に従事すれば足りることとした。

審議においては、構成員要件の緩和について、農地の所有権を有する農業生産法人を通じて農地が企業の投機の対象となる懸念が示された。これについて、農林水産省は、「法人が6次産業化等を進めるための資金調達を容易にするともに、企業との連携を促進するという観点から見直しを行った。農業者が過半を占め、経営を支配することは変わらない」旨⁷²答弁し、農外企業の投機が進むとの見方を否定した。

イ 農地転用許可手続

第189回国会に成立した「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成27年法律第50号）（以下「第5次地方分権一括法」という。）により、4haを超える農地転用の許可権限について、農林水産大臣から都道府県知事又は農林水産大臣が指定する市町村（以下「都道府県知事等」という。）へ移譲する等の農地法改正が行われた（図表2）。

図表2 第5次地方分権一括法による農地転用許可権限の移譲



(出所) 内閣府資料

4haを超える農地転用の許可権限について、農林水産大臣から都道府県知事又は農林水産大臣が指定する市町村（以下「都道府県知事等」という。）へ移譲する等の農地法改正が行われた（図表2）。

本改正案では、都道府県農業会議の都道府県農業委員会ネットワーク機構（以下「ネットワーク機構」という。）への移行とともに、農地転用許可手続⁷³について変更した。都道

⁷¹ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第17号25頁（平27.8.25）

⁷² 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第16号21～22頁（平27.8.25）

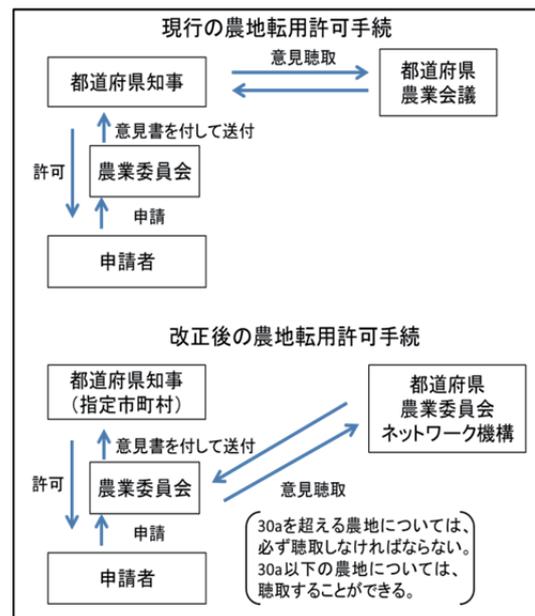
⁷³ 現行の制度では、許可権者が都道府県知事である場合は農業委員会を経由して都道府県知事に申請書を提出し、許可権者が農林水産大臣である場合は、都道府県知事を経由して農林水産大臣に申請書を提出する。許可に当たり、都道府県知事はあらかじめ都道府県農業会議の意見を聴かなければならない。

府県等の農地転用の許可に際しては、農業委員会は都道府県知事等に意見を送付することとしており、30a を超える農地転用について意見を述べようとするときは、あらかじめネットワーク機構に意見を聴取しなければならないとしている（図表3）。

審議においては、農地転用行政の公正性の確保について議論があった。都道府県知事の農地転用許可権限が市町村に移譲された場合、現場から距離を置き農地転用許可の判断をするという今までの制度設計と齟齬が生じる懸念があるとの指摘がなされた。これについて、農林水産省は、「第5次地方分権一括法による権限移譲は、基本的に現場から距離を置いた判断のできる者が農地転用許可を行うことが適切であるという考えを変えるものでなく、農地転用許可権限の移譲には一定の基準を満たす市町村の申出に基づき農林水産大臣が指定することが必要であり、かつ、権限移譲に際しては農地転用許可基準の緩和は行わない」旨⁷⁴答弁し、農地転用基準は変更しないため問題は生じないとした。

また、農地転用行政において県レベルの組織が関与することの重要性に鑑み、30a 以下の農地についてもネットワーク機構の意見を活用できることを周知すべきであるとの指摘があり、農林水産省は、「今後、農業委員会等の関係機関に対して周知する」旨⁷⁵答弁した。

図表3 本改正案による農地転用許可手続の変更



(出所) 農林水産省資料等より当室作成

4. おわりに

安倍総理大臣は、第189回国会における施政方針演説の中で、「戦後1,600万人を超えていた農業人口は、現在200万人。この70年で8分の1まで減り、平均年齢は66歳を超えました。もはや農政の大改革は待ったなしであります。何のための改革なのか。強い農業をつくるための改革、農家の所得を増やすための改革を進めるのであります」⁷⁶と述べた。

今回の農協法等の改正も安倍内閣の農政改革の一環として提起され、農業の成長産業化の推進、農家の所得増につながるものと位置付けられた。一方で、国会での参考人質疑や地方公聴会において、現場の農業者から、「我々の声を是非とも踏まえた法改正になるのか」ということが、我々、実際、農業者としてよく分かっていないところというのが実際あります、「若い農業者の中には、今回の法案作りまでが、進むまでの間の過程に根強い不満が本当にありました。現場は、それだけやはり不安ないし不満というものがかなり高ぶっ

⁷⁴ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第12号6頁(平27.7.14)

⁷⁵ 同上

⁷⁶ 第189回国会参議院本会議録第5号第1頁(平27.2.12)

たのかなというふうにも思います」⁷⁷といった発言があり、現場の意見が反映されていないとの指摘があった。農林水産省は、農業者の理解を得るために引き続き農協法及び農業委員会法等の改正内容について説明を行う必要がある。また、学識経験者からは、本改正案について多くの懸念が表明された。衆議院農林水産委員会において15項目、参議院農林水産委員会において16項目にも及ぶ附帯決議が付されたのも、国会での長時間の審議を経てもなお関係者が懸念する問題が多く残されていたためであった。今回の農政改革が農業の成長産業化や農家の所得増につながるかどうかは、予断を許さないとされる。

(いしかわ たけひこ、ままだ さねちか、かわた なおひろ)

⁷⁷ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第15号(その1)5頁(平27.8.18)