

「農協・農業委員会等の改革」
についての学識経験者等の見解

衆議院調査局農林水産調査室

平成 27 年 2 月

農 林 水 産 調 査 室 担 当 一 覧

室長・専門員 奥井 啓史（内線 31862）
 首席調査員 梶原 武（内線 68541）

分 野	担 当 者	内 線
基本政策、食料自給率、食料安保	樋口 政司、久米有貴子、寺口 克雪、新井 俊裕	68552
農林水産に関する国際交渉・国際協力	信太 道子、松田 秀久、寺口 克雪	68551
消費・安全、食品表示	信太 道子、樋口 政司、新井 俊裕	68551
食料産業、6次産業化、再生可能エネルギー	荒川 貴幸、松田 秀久、寺口 克雪	68547
水田農業・米麦	碓井扶美子、千葉 諭、久米有貴子	68545
畑作物（果樹・野菜）、技術・普及、鳥獣害対策	信太 道子、荒川 貴幸、新井 俊裕	68551
畜産物	樋口 政司、信太 道子、新井 俊裕	68552
経営所得安定対策、農地制度、就農	千葉 諭、碓井扶美子、久米有貴子	68546
農協、金融、農業共済	松田 秀久、荒川 貴幸、寺口 克雪	68550
農村振興、中山間地域対策、都市農業、土地改良	千葉 諭、碓井扶美子、久米有貴子	68546
農林水産に関する研究、技術開発	松田 秀久、久米有貴子	68550
森林・林業	松田 秀久、荒川 貴幸、寺口 克雪	68550
水産	樋口 政司、千葉 諭、碓井扶美子、新井 俊裕	68552
一般室務	信太 道子、寺口 克雪、新井 俊裕、森 朋子	68551

「衆議院立法情報ネットワークシステム」（イントラネット）の「立法調査情報」にて本資料の電子ファイル（PDFファイル）を閲覧することができます。

＜電子ファイルへのアクセス方法＞

「立法調査情報」をクリック→「委員会別一覧」で農林水産委員会を選択してクリック→「トピックス情報」をクリック→「調査局農林水産調査室作成資料一覧」をクリック→資料名を選択してクリック→電子ファイルが開きます。

はじめに

平成 26 年 6 月 24 日に閣議決定された「規制改革実施計画」においては、競争力ある農業、魅力ある農業を創り、農業の成長産業化を実現するため、農業委員会、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するとされたところです。

また、農林水産業・地域の活力創造本部（本部長：内閣総理大臣）では、同日、「農林水産業・地域の活力創造プラン」の改訂を決定し、その中で、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を掲げ、農協改革、農業委員会の改革、農業生産法人要件の見直しの考え方が示されたところです。

これらを踏まえ、政府は第 189 回国会に関連法案を提出することとしており、現在、政府・与党において検討が進められております。

当調査室は、こうした経緯にかんがみ、平成 26 年 9 月～12 月、「農協・農業委員会等に関する改革」について、農業者、関係団体、学識経験者の見解を調査しました。本資料は、この調査結果を取りまとめたものです。

平成 27 年 2 月

衆議院調査局農林水産調査室長

専門員 奥井啓史

内容についての問い合わせ先

農業協同組合関係

農林水産調査室 荒川 貴幸（内線 68547）

松田 秀久（内線 68550）

寺口 克雪（内線 68548）

農業委員会・農業生産法人関係

農林水産調査室 千葉 諭（内線 68546）

碓井扶美子（内線 68545）

久米有貴子（内線 68549）

目 次

I 「農協・農業委員会等の改革」についての見解（順不同）

「農協・農業委員会等に関する改革」についての意見 全国農業協同組合中央会専務理事 富 士 重 夫	1
農業委員会組織・制度の見直しに関する基本的な考え方 全国農業会議所事務局長 柚 木 茂 夫	10
「農業協同組合・農業委員会等に関する改革」をどのように進めるべきか —現場の農業法人家族経営からみた現状と改革の必要性、そして手法— 株式会社ぶった農産代表取締役社長 佛 田 利 弘	17
農協改革は全国農協中央会の監査権限の廃止なくして、改革なし (株)大潟村あきたこまち生産者協会代表取締役社長 涌 井 徹	24
「農協・農業委員会に関する改革」について 鳥取県農業農村担い手育成機構理事長 上 場 重 俊	29
2014年の農協・農業委員会等に関する改革についての見解 宮城大学名誉教授 大 泉 一 貫	36
農協・農業委員会等に関する「改革」について 大妻女子大学社会情報学部教授 田 代 洋 一	44
農政改革の基本的視点 キャノングローバル戦略研究所 山 下 一 仁	51
「農業委員会等の見直し」について 神戸大学大学院法学研究科教授 島 村 健	60

Ⅱ 参考資料

- 規制改革実施計画（平成 26 年 6 月 24 日 閣議決定）（抜粋）…………… 69
- 農林水産業・地域の活力創造プラン（平成 25 年 12 月 10 日決定、
平成 26 年 6 月 24 日改訂 農林水産業・地域の活力創造本部）（抜粋）…… 73

I 「農協・農業委員会等の改革」についての見解

「農協・農業委員会等に関する改革」についての意見

全国農業協同組合中央会専務理事
富士重夫

■要 旨■

J Aグループは、本年8月以降、J A全中会長の諮問機関である総合審議会や外部の有識者による会議等を開催し、自己改革に関する検討をすすめ、11月6日の全中理事会において、「J Aグループの自己改革について」を決定しました。

今後、「農協・農業委員会等に関する改革」の具体化をすすめるにあたっては、このJ Aグループの自己改革を尊重し、J Aグループの自己改革を後押しする制度・政策の確立が必要であると考えます。

J Aグループは、平成26年6月24日改訂の「農林水産業・地域の活力創造プラン」等もふまえ、本年8月以降、J A全中会長の諮問機関である総合審議会や外部の有識者による会議等を開催し、J Aグループの自己改革に関する検討をすすめてきました。

そして、総合審議会の中間とりまとめをふまえ、11月6日の全中理事会において、「J Aグループの自己改革について」を決定しました。その内容は以下のとおりです。

今後、「農協・農業委員会等に関する改革」の具体化をすすめるにあたっては、このJ Aグループの自己改革を尊重し、J Aグループの自己改革を後押しする制度・政策の確立が必要であると考えます。

J Aグループの自己改革について

～農業者の所得増大、農業生産の拡大、地域の活性化の実現に向けて～

1. 基本的考え方 ～自主・自立の協同組合としての自己改革～

- ① J Aグループは「食と農を基軸として地域に根ざした協同組合」として、多様な農業者のニーズに応え、担い手をサポートし、農業者並びに地域住民と一体となって「持続可能な農業」と「豊かで暮らしやすい地域社会」を実現していくため、下記を基本目標とした自己改革に取り組む。

基本目標：農業者の所得増大、農業生産の拡大、地域の活性化

- ② J Aは、農業者の世代交代による担い手不足、農産物の消費・流通構造の急激な変化、高齢化・人口減少による地域社会の疲弊等の厳しい環境のなか、基本目標を達成するため、今まで以上の創意工夫により、積極的に新たな事業展開に取り組む。

連合会は、J Aの創意工夫と経営の自由度を拡大するため、J Aの支援・補完機能を強化する。

- ③ 中央会制度は、行政の代行的な組織として設立されたが、環境変化をふまえ、国から与えられた統制的な権限等を廃止し、農業者の所得増大、農業生産の拡大、地域の活性化に向けた、J Aの経営課題の解決及び積極的な事業展開の支援を目的とする、農協法上の自律的な制度として、新たな中央会に生まれ変わる。

2. 農業と地域のために全力を尽くす

(1) 「食と農を基軸として地域に根ざした協同組合」として、J Aが今後果たしていくべき役割と基本方向

- J Aは、農業者が出資・運営し、自らが必要とする事業の利用を目的とする組織であり、正組合員である農業者の営農と生活を支える総合事業を展開し、あわせて准組合員である地域住民に必要とする生活サービスを提供。
- これにより、効果的かつ効率的な事業運営を確保し、組合員に対して品質の高いサービスの提供、農業振興、地域振興、農業・農村の多面的機能など重要な役割を発揮。
- J Aグループは、農業者の職能組合と地域組合の性格を併せもつ「食と農を基軸として地域に根ざした協同組合」として、「持続可能な農業」と「豊かで暮らしやすい地域社会」の実現を目指し、総合事業の展開により、農業者の所得増大、農業生産の拡大、地域の活性化に取り組むことが今後とも目指す基本方向。
- こうしたJ Aが今後果たしていくべき役割を農協法上に位置付けることを検討する必要。

(2) 今後役割が高まる農業振興と地域振興が一体となった取り組み

- J Aグループは、全国多数の拠点を活用した総合事業（営農経済、信用、共済、生活、医療、介護、福祉等）を通じて、組合員と地域住民にワンスト

ップで総合サービスを提供することにより、地域インフラの一翼として役割を發揮。

- こうしたJAの農業振興と地域振興が一体となった取り組みは、今後、地方の人口減少や高齢化への対応、雇用の創出、6次産業化という「地方創生」を実現し、地方経済・社会・コミュニティを維持・発展するため必要不可欠。

(3) 農業者と地域住民から必要とされる機能の継続發揮に向けた組合員制度のあり方

- JAは農業者と地域住民に必要な総合サービスを提供する一方、規制改革会議からは、農業者の職能組合として営農経済事業に全力投球するため組織分割や事業譲渡、准組合員の事業利用制限を導入すべきではないか、との指摘。
- これに対し、JAグループは、今後とも農業者と地域住民に必要とされる農業振興と地域振興が一体となった機能を継続發揮するため、組織分割・事業譲渡や准組合員の事業利用制限ではなく、准組合員を農業や地域経済の発展を共に支えるパートナーとして位置付け、准組合員のJA事業・運営への参画を推進。
また、准組合員の共益権のあり方等を含め、今後の組合員制度について法制度を含め検討。

3. 組合員の多様なニーズに応える事業方式への転換を加速化する

(1) 販売・購買事業改革の基本的考え方

- これまでの均質的な組合員を前提とした事業方式から、担い手経営体を含む組合員の多様なニーズに応える事業方式への取り組みを加速化。
- 組合員利用率の向上と販売・購買取扱高の拡大を目標として、農業関連事業（営農経済事業）の収支を段階的に改善。
- 事業目的（農協法第8条）の改正にあたっては、株式会社のように出資者への配当を目的ではなく、事業を通じて組合員への最大奉仕を目的とする、協同組合原則に基づいた事業目的を遵守する必要。

(2) 担い手とJAの創意工夫ある販売を拡大

- JAは、地域内の消費者を中心とした精米販売や加工・小売業者への販売など、自らの創意工夫と経営判断に基づく販売を拡大。また、生産から販売

まで創意工夫ある取り組みを行う担い手に対して、各段階のコスト削減や消費者販売等の取り組みを支援。

- 連合会は、インターネットを利用して農畜産物を購入する消費者の増加に対応して、インターネット通販会社と提携し、担い手・JAの消費者への販売を支援。
- JA及び連合会は、卸売業者を中心とした販売から、中食・外食・小売等最終実需者のニーズに応じた生産・販売に転換し、実需者との事前契約に基づいて農業者からの買取販売を拡大。
- 飼料用米の生産拡大に生産者が取り組みやすい環境を整備するため、27年度より全農による飼料用米の農業者からの直接買取方式を導入。(26年度取扱量18万トンの3倍強の60万トンで27年度に買取予定)

(3) 生産資材価格の引き下げと低コスト生産技術の確立・普及

- 担い手経営体のニーズに対応し、生産資材価格を引き下げるため、一律的な価格体系に基づく購買方式の見直し等を以下のとおり実践。
 - ・ 取引条件に応じた弾力的な価格設定
 - ・ 生産資材に関する後戻し奨励等の価格算入
 - ・ 物流の広域化、配送体制の見直し、農業者への生産資材の直送
 - ・ ホームセンター等調査に基づく弾力的な価格・手数料設定
- 低コスト生産技術の確立・普及等により、生産コストを引き下げるため以下の取り組みを実践。
 - ・ 土壌診断に基づく無駄の無い施肥やPKセーブ等の低成分肥料への銘柄集約等による肥料コストの引き下げ
 - ・ 鉄コーティング水稻直播栽培等の省力技術、水稻育苗箱全量施肥栽培等の確立・普及(鉄コーティング種子の無人ヘリによる水稻直播栽培とPKセーブの活用による慣行施肥・栽培により生産コストを約20%引き下げ(全農試算))

(4) 一元的な輸出体制の構築による輸出額10倍超の実現

- JAグループ輸出推進協議会において、平成27年3月までに一元的な輸出体制の構築をすすめ、年間輸出額10倍超(24年度実績38億円からの10倍超)を目標として、取り組みを展開。
- 輸出向け農畜産物の一元的なデータベースの構築、海外バイヤーとのマッ

チング、物流の一元化、輸出先の開拓、地理的表示制度を活用した産地ブランドづくり等を実践。

- 国内外の外出産業と連携し、海外における焼肉・和食レストラン等の展開により海外販売拠点を拡大。
- 経済界とも連携し、輸出先国の動植物検疫や衛生基準の緩和、輸出規制の撤廃等を国に働きかけることにより輸出環境を整備。

4. 担い手の育成を強化する

- 地域農業戦略に基づく担い手育成に向けた取り組み（農地集積、新規就農支援、JA出資型農業法人の設立等）の加速化。
- 大規模化・多様化がすすむ担い手経営体に対しては、専任担当者（TAC）等による個別対応を拡大。JAでの対応が困難な担い手経営体に対して、連合会・中央会（県担い手サポートセンター）の個別対応による高度な総合支援（指導・販売・購買・農業金融・共済等）を実施。
- 営農指導員等の農業者個々に対する課題解決力や販売企画力の向上を目的とした人材育成の強化、専門能力向上に資する人事ローテーションの見直し、営農指導員等の適正人員の確保など、営農経済事業の人員体制を強化。

5. JAの業務執行体制（ガバナンス）を強化する

- 担い手経営体、多様化する組合員・女性による、JA事業への意思反映を強化し、迅速な意思決定をはかるため、以下によりJAの業務執行体制を強化。
 - ・ 理事等の「担い手枠」（生産部会、農業法人、青年部の代表者等）及び「女性枠」の設定・拡大、地区選出枠の見直し
 - ・ 常勤の営農経済担当理事の明確化、理事会を補完する営農経済委員会や販売事業委員会等の設置
 - ・ 販売や経営など多様な分野の専門的な知見を有する学識経験者の活用
 - ・ 共同利用施設や一部事業を担い手の組織する営農組合や法人等に運営委託
- また、JAの積極的な事業転換を加速化する施設投資等を可能とするため、以下の規制緩和や制度改正が必要。
 - ・ 理事枠の拡大等の定款変更における行政庁の認可要件の緩和
 - ・ JA間の施設の共同利用にかかる員外利用制限の緩和
 - ・ JAの積極的な事業展開に対応した新たな準備金制度の創設

6. 連合会によるJAへの支援・補完機能を強化する

(1) 全国連による「農業所得増大・地域活性化応援プログラム」創設【事業規模 2兆円・事業費 1,000億円規模(26～30年度)】

- 全国連が連携し、農業者の所得増大と持続可能な農業経営の実現のため、輸出の取り組み、6次産業化、高付加価値化、担い手の初期投資を軽減するための支援、担い手への経営サポート、新規就農者を育成・確保する取り組みへの支援など、総合的な支援を実施。

(2) 経済事業の取り組み及び全農（経済連）の株式会社化と事業への影響の考え方

- 経済事業においては、①プロダクトアウトからマーケットインへ事業を転換、②生産から販売までのトータルコスト低減の取り組み、③農産物生産にかかる多様化する農業者ニーズへの対応強化を機能強化策の基本戦略と位置付け、JAを支援・補完。
- 全農（経済連）の株式会社化については、組織形態の重大な変更であるため、会員総代の合意形成が前提。また、独禁法の適用除外が外れた時の事業の影響等も引き続き検討。

(3) 信用・共済事業の取り組み

- 信用・共済事業の事務合理化・効率化により、JAの事務負担を軽減。
- 信用事業においては、営農経済事業の強化に向け信用事業の負荷を一層軽減したいJAのための選択肢のひとつとして、「代理店モデル」の基本スキームを提示。

7. 生まれ変わる「新たな中央会」

中央会制度は、行政の代行的な組織として設立されたが、環境変化をふまえ、国から与えられた統制的な権限等を廃止し、農業者の所得増大、農業生産の拡大、地域の活性化に向けた、JAの経営課題の解決及び積極的な事業展開の支援を目的とする、農協法上の自律的な制度として、新たな中央会に生まれ変わる。

(1) 生まれ変わる「2つのポイント」

- ① 現行の統制的な権限の廃止等により、組合員・JAのための自律的な制度へ
ア. 法律に基づく統制的権限を廃止
 《農協法に規定された統制的事項の具体例》

- ・ J Aの定款等を一律的に規制する模範定款例
- ・ 中央会の J A指導を拘束する統一的な基本方針
- ・ 中央会の指導に必要な情報及び資料の徴求権
- ・ 中央会による指導の内容を総会に報告する義務

イ. J Aが求める自律的な組織に転換

- 現行の全中への当然加入（※県中への加入は自由）や区域を指定した制度を廃止。
- J Aの意思で地方・全国に組織を設置できる制度に転換（中央会の設置は J Aが判断）。
- 新たな組織を設置する場合、地区を重複せず、代表機能を明確化する必要。

② 組合員・J Aが求める機能に集約・重点化

ア. 3つの機能（経営相談・監査機能、代表機能、総合調整機能）に集約・重点化

- 新たな中央会は、J A・連合会が担うことができない以下の機能を発揮。

<経営相談・監査機能>

- ・ 農業者の所得増大に向けた J Aの創意工夫を支援する経営相談の実施。
- ・ J Aの経営健全性を確保し、組合員が求める事業の安定的な利用をはかるため、協同組合の特質をふまえた監査を実施。

<代表機能>

- ・ J Aの意見・要望をとりまとめ、共通の意思として対外的に発信することで、組合員・J Aの意思結集と意思反映。
- ・ J A大会の開催等を通じた、共通方針の確立
- ・ 国内外の協同組合組織との連携・情報発信

<総合調整機能>

- ・ 事業ごとに設立された J A間・連合会間の連絡・調整を行うことにより、事業の縦割りを解消し、J Aグループの総合力を発揮。
- ・ 地域活性化、電算システム、統一広報、危機管理、協同組合教育など、J Aグループの総合力を発揮するための取り組みを展開。

イ. 県・全国の一体的な運営を強化、効率的な組織運営・事業展開を徹底

- 現場指導・県行政対応を県域組織、その後方支援と国対応を全国組織で行うなどの一体的な運営をすすめ、組合員・JAのために、さらなる効率化を徹底。

(2) 新たな中央会の「機能発揮のポイント」

① 「事前指導型」から「経営相談（コンサル）・事後点検型」に転換

- 自立したJAの創意工夫を後押し・下支えするため、統制的権限に基づく経営指導を廃止し、一律指導から個別相談に転換。
- JA間の格差が大きい中で、優良事例の横展開等を通じて、個別JAニーズに応じた経営相談等を展開。

② 協同組合の特質をふまえた監査制度として品質を向上

- JAが積極的な事業展開に挑戦するなか、組合員の求める経営健全性と適正な運営を担保するため、「会計監査と業務監査を一体的に実施」する効率的・効果的な「JAの特質をふまえた監査制度」を農協法上に措置。そのうえで、品質の向上を実現。
- 新たな中央会においても、破綻未然防止のため経営相談と連携する制度を確立。

③ 代表機能として求められる政策企画・責任ある政策推進の展開

- 農業者・JAの意思結集・反映をはかり、組合員・国民に支持される農政推進をはかるため、農政連と役割分担。
- 新たな中央会は政策企画・提案に特化するとともに、責任ある政策提案と政策推進を実践。

④ 新農政の実現・地域活性化等に向け、「新たな中央会」で一層の総合調整機能を発揮

- 連合会の統合が進展し、事業タテ割りが強まる中で、横串を通し、総合力を発揮する機能が必要。
- 新農政の実現を強力に進めるため、以下のようなJA・連合会の枠を超えた事業を「新たな中央会」の総合調整により取り組む。

(例) ・ JAの営農経済事業を強化するための「担い手サポートセン

ター」の設置

- ・ J Aグループの一元的な輸出体制の構築

新たな中央会が、以上の組合員・J Aが求める機能を責任を持って確実に発揮するためには、農協法上に措置することが必要。

8. 5年間を自己改革集中期間として実践

- ① J Aグループは、本自己改革案に基づき、5年間を自己改革集中期間として、自らの事業・組織の改革に徹底して取り組む。
- ② 自己改革の着実な実践をはかるため、J A・県域・全国域の各段階において、地域実態をふまえ自己改革工程表（仮称）を作成し、進捗管理を徹底する。

農業委員会組織・制度の見直しに関する基本的な考え方

全国農業会議所事務局長
柚木茂夫

■要 旨■

農業委員会は、地域の農業者の公的代表で構成される独立した行政委員会である。その組織制度の根幹は、農業者が自主的に考え、決定し、実践することにある。こうした農業者自らの主体的な行政関与の仕組みは、農地・構造政策をはじめとする農政推進にとって今後とも大きな意義を有するものとする。地域の農地と担い手の課題解決、とりわけ農地利用の最適化に向けて、農業委員会組織が「自信と誇り」、「やる気」、「情熱」を持って取り組めるようにすることが、制度改革の基本的な視点でなければならない。

はじめに

政府は、平成 26 年 6 月 24 日に「農林水産業・地域の活力創造プラン」を改訂するとともに、「規制改革実施計画」を閣議決定した。閣議決定に至るまでの政府・与党の検討の中では、規制改革会議・農業WGの「農業改革に関する意見」（5月14日）に対して、農業・農村現場の実情等を踏まえた見直し・修正が行われた。しかし、農業委員会系統組織の主張や意見が全て反映されたわけではない。このため、全国農業会議所では、次期通常国会で予定されている制度改革に向けて、①農業委員の「代表制」を担保する制度的仕組み、②法律に基づく「都道府県農業会議・全国農業会議所」の系統性の確保、③法定化されている「意見の公表、行政庁への建議、諮問・答申」機能の維持、の3点を中心にさらに現場の声を踏まえて検討を深めることを求めてきた。以下、農業委員会組織・制度の見直しに関して、これまでの推移と現状を整理するとともに、改革の方向を踏まえた組織検討の積み上げによる基本的な考え方を述べることとする。

1. 基本的な視点

農業委員会組織は、「農地改革から農業改革へ」をスローガンにした昭和 26 年の制度発足以来 60 年余を経過する中で、社会・経済や農業・農村をめぐる環境の変化に対応していくたびかの改正が行われてきた。その経過の中で、農業委員会の組織・制度の根幹として重視されてきたのは、農業者の公的な代表としての性格であり、農業・農村の振興のために農業者が自主的に考え、決定

し、実践する取組である。このことは今後とも変わらない基本的な理念といえよう。

農業改革はそこに住んでそこで農業を営む人の理解と協力を得るための「運動論」があって初めて実現するものである。特に、重要な農政課題となっている土地利用型農業の構造政策は、農地利用計画図の作成とそれをもとにした地域の農業者等の話し合い活動が基本となる。農業・農村が大きな変革の局面にある中で、農地中間管理事業を活用した担い手への農地利用集積や遊休農地の発生防止・解消など農業委員会はこれまで以上に現場における「土地（農地）と人（担い手・経営）」対策の強化を通じて地域農業の維持・発展に寄与することが求められている。

そのためには、農業委員会が地域の農業者の信任を得て、「自信と誇り」「やる気」「情熱」を持って、集落を中心とする「地域の共同体」を支え、しっかりとその役割・機能を果たしていく態勢を整えることが重要である。

また、こうした現場における農業委員会の取組を組織・業務の両面から日常的に連携・支援する系統組織としての都道府県農業会議及び全国農業会議所の法制上の位置付けと役割・機能についても明確にする必要がある。

2. 農業委員会組織・制度の推移と現状

(1) 組織・制度の推移

昭和26年の農業委員会法の制定により、従前の農地委員会、農業調整委員会、農業改良委員会の3委員会を統合して農業委員会が発足した。この農業委員会制度は、その後、昭和29年、32年、55年、そして平成16年の4度にわたって大きな法律改正が行われた。

農業団体再編問題の論議の中での昭和29年改正では、法律の名称も「農業委員会法」から「農業委員会等に関する法律」となり、都道府県農業委員会が廃止され、新たに都道府県農業会議（認可法人）と全国農業会議所（認可法人）が発足した。昭和32年改正では、所掌事務の拡大により、農業・農村振興計画の樹立、農業・農民に関する事項の意見の公表、建議、諮問・答申を盛り込むとともに、農業委員の定数拡大、農業委員会、農業会議の農地部会の設置等が措置された。

昭和55年改正は、農地流動化等の農業構造政策の推進における農業委員会組織の果たすべき役割を重視し、いわゆる「農地3法」の一つとして、法令業務の拡大（農用地利用増進法、現在の農業経営基盤強化促進法に基づく業務を追

加) や都道府県農業会議における常任会議員の設置などが措置された。その後、平成元年の農用地利用増進法の改正と特定農地貸付法の制定、平成2年の市民農園整備促進法の制定、平成5年の農業経営基盤強化促進法の施行、が相次いで行われる中で、構造政策の推進や農地の維持・保全に関する農業委員会の果たす役割が拡大した。

平成16年改正は、農業委員会活動の重点化と組織運営の効率化の観点から、農地及び農業経営に関する業務の重点化、農業委員会の必置基準面積の引き上げ、選挙委員下限定数の廃止、農業委員会の農地部会設置の弾力化（複数設置も可）等が行われた。

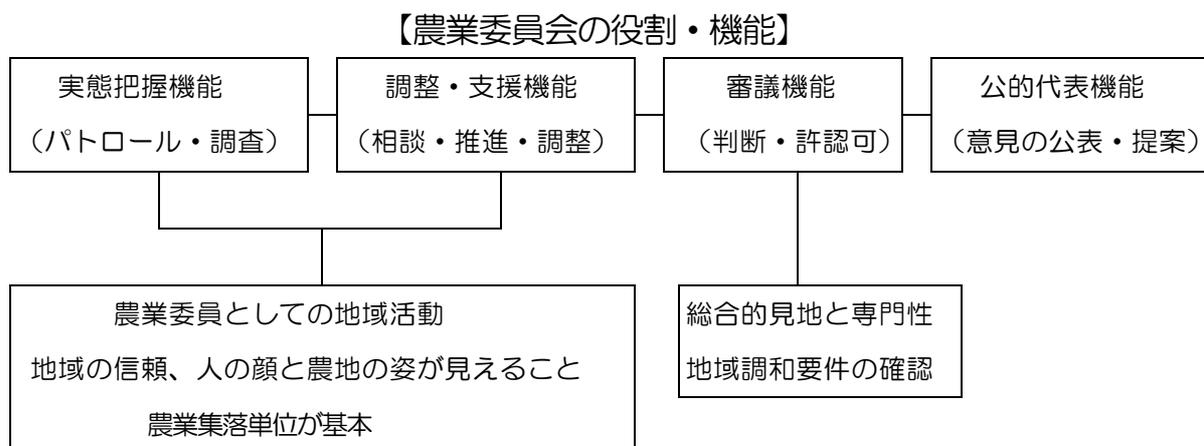
さらに、平成21年の農地法改正により農業委員会の法令業務に「農地等の権利取得の届出と効率利用の措置」、「農地の利用状況調査」、「遊休農地の措置」が追加され、平成25年の農地中間管理事業関連2法では、「農地の利用意向調査の実施」と「農地台帳等の作成・公表」（農地法改正）、「農用地利用配分計画案の作成に伴う意見」（農地中間管理事業法）が措置されている。

このように、現場での農地制度の運用を担う農業委員会の役割はますます重要性を増しており、これに対応するための体制の整備と活動の強化が喫緊の課題と言える。

(2) 組織・活動の現状

農業委員会の役割・機能を端的に言えば、「農地を守り、農地の農業的有効利用を促進すること」であり、そのための「人と農地との結びつけ」を図ることである。農業委員会系統組織では、昭和48年の「土地と農業を守る運動」以降、「土地と人」対策を中心に行動する農業委員会としての運動的取組を進めてきた。現在、「農地を活かし、担い手を応援する全国運動」（平成26年度～28年度）を推進中である。農地の利用状況調査等を通じた遊休農地解消・発生防止をはじめ、違反転用への迅速かつ厳格な対応など農地の権利移動・転用許可等の適正な執行、認定農業者等の担い手の確保・育成、担い手への農地の利用集積については数値目標を設定し、その実現を図るための活動計画を策定するとともに、農業委員会活動の点検・評価・公表の取組の徹底を図っている。また、毎年の全国農業委員会会長大会及び代表者集会において、運動の強化に向けた申し合わせ決議を行い、①農地パトロールと利用調整活動の強化、②認定農業者等の担い手の育成・確保と新規就農者等の新たなパートナーづくりの推進、③行動する農業委員会としての組織・運営の強化等の一層の取組に努め

ている。



平成 26 年 7 月（沖縄県 9 月）の第 22 回農業委員統一選挙では全国の農業委員会 1,708 委員会のうち 1,015 委員会で改選があった。その結果、農業委員は選挙委員 27,102 人、選任委員 8,902 人。女性農業委員数は 2,572 人（選挙委員 527 人、選任委員 2,045 人）。前回改選後より 513 人増加。女性農業委員のいる農業委員会数は 1,179 委員会（全体の 69.0%）、女性農業委員が複数いる農業委員会は 824 委員会（全体の 48.2%）で、岩手県、栃木県、大分県で全ての農業委員会に女性農業委員が誕生している。認定農業者の農業委員は、10,312 人（選挙委員 7,964 人、選任委員 2,348 人）。農業委員総数に対する比率は 28.9%。認定農業者の農業委員がいる農業委員会は 1,432 委員会（83.8%）となっている。なお、投票実施農業委員会は 83 委員会で全体の 8.2%であった。

3. 農業委員会組織・制度見直しに向けた意見・考え方

全国農業会議所では、昨年末以降、組織自らも農業委員会組織・制度の在り方について農業者の意見も併せて農業委員会段階から組織検討を積み上げ、今年 11 月の都道府県農業会議会長会議で中間的取りまとめを行い、平成 26 年度全国農業委員会会長代表者集会（12 月 4 日開催）において「農業委員会組織・制度見直しに関する要請」を決議した。その内容をベースに現時点での組織・制度見直しに向けた意見と考え方を私見も含めて整理しておきたい。

(1) 農業委員の「代表制」の確保

農業委員が現場で活動し成果を得るためには、地域の「代表」として選ばれ、地域からの信任を得ていることを制度的に担保することが重要である。地域か

ら信任を得た農業委員だからこそ、地域の貴重な資源である農地の権利移転などの仕事に邁進できる。そのため、公選制から市町村長の選任制への移行については、現行の「公選制」の下での地域の話し合いを中心とした取組に留意した上で、市町村内の地域の農業者からの推薦を基本とした透明性のある手続きを構築することが求められる。特に、市町村長の恣意的な選任を防ぐプロセスをとることが重要である

農業委員の公選制の問題は、制度発足当時から大きな論点となってきた。昭和31年の第24回国会での農業委員会法改正の政府提出法案では、「公職選挙法の準用によらない簡易・明確な方法としての集落推薦制」を提案。政府は、「従来の二回の選挙の実績からも集落推薦制が実際上多く行われ、無投票当選が約75%に達していることは、結局集落推薦制が農村の実態によりよく適合していることを示している」としたが、国会審議を通じて「公選制を継続することが国会の多数の意思であるならば政府はこだわることなくこれに従うつもりである」として、最終的には公選制が継続することとされた。その後も農業委員会制度の見直し検討のたびに公選制をめぐる議論が行われてきた経緯がある。平成15年4月の農林水産省の「農業委員会に関する懇談会」報告書では、「農業委員会は公選制を基本に制度が構築され、現在その役割を發揮していること等を踏まえれば、直ちに公選制の見直しを判断し、結論づけることは困難」とした上で、今後の課題として、「例えば、現行の公選制以外の方法によって地域農業者としての代表性を確保しつつ市町村に委員選任方法等を委ねることが可能であるかなどの点も含めて委員選出方法を検討していくことが重要」とされた。

今回、農業委員の選出方法についての組織討議の中で、農業委員会の現場からは「公選制の維持」を求める強い意見が出されている。それは、農業委員会が公選制による「代表制」を基本に制度が構築され、60年以上にわたってその役割・機能を發揮している実態があるからである。公選制から選任制への移行については、このことをしっかり踏まえ、農業委員会活動の基盤となっている「地域の信任を得た農業者の公的な代表」としての位置付けの確保を制度的に担保することが極めて重要である。そのことが、地域に根ざした農業委員としての自信と誇り、責任を持った取組につながるものと考えている。

(2) 農業委員と農地利用最適化推進委員（仮称）の定数確保と一体的な運用

農業委員について、農地の利用調整や現場の実情を踏まえた許認可等の審議

を適正かつ的確に行う観点から、認定農業者等をはじめ女性・青年農業者を含めて、十分な定数（地域の代表である現在の選挙委員数は26,732人）を確保する必要がある。「利害関係がなく公正に判断出来る者」については、農地や農業経営に知見を持つ学識経験者と位置付け、1委員会当たり1人以上として、その機能を果たすことが求められる。

農業委員と農地利用最適化推進委員（仮称。以下「推進委員」）が、現場で同じ目標に向け連携・協力して取り組むためには、地域からの信任をもとにした一体的な運用を行う必要がある。推進委員については、農業委員会の下で、農地の利用状況の把握、利用集積の促進、遊休農地対策等の役割を明確にするとともに、構造改革が著しく進んでいる地域や都市的地域等の実情に即した設置への配慮が求められる。また、推進委員の定数については、「農業委員会の改革に向けた組織討議」で積み上げられた「農業委員1人が責任を果たし得る農地面積は都府県平均で98.6ha」との意見集約を踏まえて概ね1人当たり100haとする体制づくりが求められる。

（3）法定化されている「意見の公表、建議、諮問・答申」の維持

農業委員会は、行政の執行機関としての業務と同時に農業者の代表機関としての業務を担っている。農業委員会制度に基づく「意見の公表、建議、諮問・答申」はまさに代表機関としての取組であり、農業生産法人制度や農業者年金制度、認定農業者制度の創設など、これまでも主要な農業政策の確立に重要な役割を果たしてきた。不特定多数の農業者の声を汲み上げて農業政策・施策に反映させ、行政と農業者が一体となってその推進を図ることの意義は大きい。とりわけ、農地行政の推進は、「地域の理解と協力」が不可欠であり、現場からのボトムアップの政策展開が重要と言える。農業者の代表としての「意見の公表、建議、諮問・答申」の規定を法律から「削除」することになれば、「下から」の農業政策を重要視して創設された農業委員会制度の根幹を揺るがすことになる。商工会議所法では、商工事業者の代表機能として商工会議所と日本商工会議所の「意見の公表、国会・行政庁へ具申・建議、諮問答申」を規定している。また、フランスの農業者の代表で組織する農業会議所は「行政に対する諮問機能」が法律に基づいて規定されている。我が国においても、農業者の代表としての農業委員会組織の「意見の公表、建議、諮問・答申」の法定化は、農業者の自主的・主体的な立場での行政関与の基本をなすものであり、農業・農村の課題を農業者の創意・工夫をもとに行政との連携によって解決していく

上で引き続き重要な機能として維持する必要がある。

(4) 都道府県農業会議と全国農業会議所の系統性の確保

都道府県農業会議及び全国農業会議所は、農業委員会活動を日常的に支える組織として不可欠である。とりわけ、農地情報の収集・提供、新規就農支援、担い手育成等の現下の農業政策を効率的かつ効果的に推進するためには、市町村、都道府県、全国を双方向で結ぶ組織的なネットワークを制度的に担保することが重要である。

また、都道府県農業会議の農地転用知事諮問について、農地転用の厳格化を通じた優良農地の確保、中立的な第三者による現地確認・チェックの観点から引き続き法令業務として維持するとともに、平成25年12月の農地法改正で法定化された農地台帳等の整備・公開を効率的かつ効果的に実施する観点から都道府県段階の農地情報の収集・提供、管内農業委員会への助言・協力等を新たな法令業務として位置付ける必要がある。さらに、指定法人とする場合、都道府県農業会議の諮問機関としての役割や個人の会議員による合議体である性格に留意して円滑な移行のための手続規定が必要となる。同時に、独自の組織としての体制と財政基盤の確保も重要である。

「農業協同組合・農業委員会等に関する改革」をどのように進めるべきかー現場の農業法人家族経営からみた現状と改革の必要性、そして手法ー

株式会社ぶった農産代表取締役社長
佛 田 利 弘

■要 旨■

重要課題は、農業経営（者）数の縮小による農地（生産資源）と地域（生活資源）の維持問題であり、それを支える農協の正・准組合員の構成比率問題でもある。農協を「農政の民間力」として活用するスキームを構築し改革すべきである。

農業委員会は、自主的で公正な選出方法によって、現場農業を代表する者が就任し、「農地と経営の専門家」として活動する体制を実現すべきである。

◇はじめに

日本農業の中核は、多数の家族経営と法人経営である。

弊社は、その家族と法人経営形態をミックスした法人家族経営である。

筆者が、32年前の就農時、両親との家族経営を経て、昭和63年に法人化をし、現在、石川県野々市市の都市近郊農村で30ha（借地）の稲作＋野菜＋漬物加工＋直売を行い、15人余を雇用する農業法人（家族経営）の経営となっている。平成2年に特別栽培米を販売するにあたり、農協に販売協力を依頼したが、当時、少量であったこともあり、かつ、そのような取扱いルールが農協になかったこともあり、農協の承諾を得て、自社で直接販売することとなった。

その後、平成4年には、自社ですべての米を販売することとなった。その後、雇用は徐々に増えたが、低収益の農業生産では、厚生年金社会保険の企業負担が大きく、また、加工を取り込むことによって週40時間の労働時間となり、人件費コストは、大きな加重となっている。最近では、米の価格下落がこのように人件費コストの割合の高い農業法人経営の収益を急速に悪化させている。

▽農業は、法人経営か、家族経営か、個人経営か

法人は、予め経営者の役員報酬までも決める計画経営である。また、個人経営は、一年間の所得を合算し、最後に報酬が決まる結果経営と言える。

収益性が低く、気象や価格の変動要因が多い農業生産では、経営収支の伸び縮

みが激しく、かつ、農地や水路・農道の管理、地域の秩序などのルールや、ステークホルダー等との調整など、意思決定を含めた経営のハンドリングが素早く求められる。また、農業技術においては、生物や自然環境を資源とするため、暗黙知が多く、共同体験や口述伝承に頼らざるを得ない部分も多い。そうしたことから、共同体験しやすい生活との距離が近い家族経営が農業経営の主要を占めることとなっている。これは、欧米アジアを問わず共通の状況である。

▽農協改革と農業委員改革は、何のためにあるか

農協は、このような農業経営のリアルな動態について把握し、経営課題の解決をはかり、農業とその経営を発展させるべく設立されている組織である。

兼業経営は、農家経済の外部化でその家庭経済を成立させ、地域社会の中核となっていることは言うまでもないが、高齢化と農業経営の不採算等により、さらに兼業化に拍車がかかり、経営が縮小する方向にある。一方、国民の食料の供給責任を果たすためにも「農業の責任ある生産」は、専業経営が中核を担うべきである。そうした、「ベクトルの違う農業」について、農協の関わり方が未整理であったことが、今回の改革の指摘事項となった要因であると考えられる。

また、農業委員会の委員の選出と執行体制が、多数派である兼業経営によって主導されるため、兼業農家の利潤動機(農地の開発や転売)に誘導されやすいのは当然のことである。

したがって、現在の農協と農業委員会は、日本の多くの農家が専業だった時代のモデルを継承しており、これだけ専業経営が少数派となったいま、日本の食と農、地域と農地を再構築する「未来を見据えた機能モデル」を生み出すことが求められている。

◇農協改革

- ・農業協同組合の共通課題

○農協を構成する正組合員・准組合員を日本農業の持続的発展の観点から再定義すべきである。戦後、農協が設立された時には、農地解放により均一な自作農経営が主体であったが、農業経営の規模の拡大、高齢化、兼業経営の増加により、多様化し、法人経営を含む専業経営と兼業経営に大きく二極化した。その兼業経営は、相続等を経て不在地主となっているケースや、その相続資産の所有権が、地域外に流出していることも少なくない。

そうした中で、農協は、「農政の民間力」として、政府や自治体、関係機関と

協働し、農政改革の中核と責任を担うべきである。そのためには、専業農業経営と、生産資源である農地と水利・農道の維持に密接に関係する兼業農家（農地を持つ非農家を含む。）と、日本の農業に多く見られる混住者である地域住民との調和や協働が不可欠となる。いわゆる専業経営からみた「地域のステークホルダー」である兼業農家と地域住民を農協の構成員とし、農業生産と経営へのバックアップを行うことは必須である。

→農業は農地と水利・農道という重要な経営資源を活用し、生産物を生み出すことから、その資源との利害関係を有する「兼業農家（農地持ち非農家を含む。）と地域住民というステークホルダー」を農協の構成員とすべきである。農業生産の耕作実態を組合員の要件として議論する限り、地域を巻き込んだ安価で優良な農業生産は不可能である。農道や水路の管理（この面積と管理にかかる費用は、あまりにも莫大で把握できていないと聞く。）は、ほとんどが兼業農家や地域住民の協力なしでは行えない。その人たちの金融共済購買の事業への関与が、農協が農業支援をする源泉となっていることも言うまでもない。また、農家の次三男は、分家をして地域に住むことも多く、相続が生じた場合に農地を継承することがあり、非農家を経て農地を持ち、兼業農家となることがある。このようなことを含めると、その「ステークホルダー」は、地域と農業の改革活性化にとって、不可欠の人たちであり、その地域に住居を構え、農業生産との接点を日常的に持つ者で、農業に協力的な者を、議決権を有する農協の構成員とすべきである。

・全国農業協同組合中央会

①農協は、農業者の自主組織であり、その農業者の代表機能が最も重要である。代表機能を発揮することで、農業における政策施策と協働し、専業農家・法人（農業経営経済中心の組合員）と兼業農家（家計経済中心の組合員）の意見を聞き、それを代表する機能によって、「農政の民間力」として農政施策推進の中核となるべきである。

→農協の組合長、都道府県連、全国連の会長職等は、協同組合組織の経営者であり、構成員に対して、業務執行や所得資産の開示やコンプライアンス上の開示を積極的に行い、経営改革のために、執行内容について評価する仕組みを構築する必要がある。

②農協の組合員が多様な政治信条を持っていることから、政策機能は、政治との分離を明確化し、農政活動組織との人事交流（利害関係者を含む）を行わない

など、政策提案と政治活動の分離を徹底的に行うべきである。

→業務としての政治活動を全中役職員等に行えないこととすべきである。

- ③監査指導機能は、監査機能と指導機能は分離し、全中は指導機能のみ行えることとする。これは、実体的に全中と全国農協監査機構が一体的に存在していると組合員から見えるためであり、監査と指導は、利益相反しかねないため、明確に分離することが望ましい。

→監査機構は、一般の監査も行えるようにしつつ農協を専門分野とする監査法人とする。農協と監査者が、便宜を図るなど利害供与を未然に防止する仕組みに整備する（監査報酬の負担や支払い方法について要検討）。また、農協は、一般の監査法人の監査も受けられるよう選択できるようにする。

・全国農業協同組合連合会

- ①事業モデルの根幹となっている整備促進7原則（予約注文、無条件委託、全利用、計画引取、共同計算、実費主義、現金決済）は、原則撤廃する。それによって、生産物の買取りなど、専業農家のリスクテイクを補完することができ、かつ、次代に向けた農業組織あり方を構築する体制への礎となる。しかし、その中で、総共同購買・共同販売などが必要であるならば、その機能を使い、あらたな事業モデルを構築する。

→通常の商習慣に基づいた取引を組合員とすることを前提として、販売・購買の仕組みを再構築する。但し、専業農家組合員等からの要望で7原則の機能を活用することは妨げない。

- ②株式会社化等への移行は、全農の判断に委ねることとするが、いずれにしても、経営の合理化を進める上で、都道府県1農協を目指すことにより、費用等の削減合理化を進める。また、産地競争など過度な都道府県間競争となっているという指摘もあり、明確なガバナンスが求められている。

→全農県本部が存在しているが、事業運営、人事等、全農本所とのダブルガバナンスとなっているのではないかという指摘がある。

また、日本のノウハウを生かし、海外への農業支援を積極的に行い投資等も積極的に行えるようにする。

- ③都道府県1農協を補完する機能として、農業地域法人（集落自治法人：地域マネジメント法人）を地域民自らが農協の支援のもと運営し、さまざまな業務・サービスに対応する。

→きめの細かい地域ビジネスと行政サービスを補完する機能は、地域にとって

喫緊の課題であり、旧村単位の社会的事業体が求められている。

・全国共済農業組合連合会

①専業農家のリスクコントロールに積極的に参入するよう商品や体制の改革を行う。従来のひと・いえ・くるまの共済サービスから、専業経営の農業生産と経営におけるリスクを補完する機能に踏み込むべきであり、農協共済事業は、「食と農（生産・経営）・ひと・いえ・くるま」の4本柱とすべきである。

→農業経営そのものに内在するリスクのコントロールを支援するために、従来のひと・いえ・くるまのノウハウを援用し、農業経営の支援を直接行うようにし、共済事業で得た収益を農業経営の支援に投資し、経営発展を支援すべきである。

②仕組みの構築と運営が難しいとされる政府の農業収入保険をどのように補完するのか、収入リスクへの補完のサービスを、専業経営に対して行うべきである。

→米をはじめとする農産物価格の低下が、経営を圧迫しており、その収入のリスク回避や価格の予測などに取り組むことが求められている。また、大きな災害や食糧不足にも対応補完できる保険制度を整える必要がある。

・農林中央金庫

①専業農業経営向け金融スキームを体系化し、政策金融等を具体的に補完する仕組みを構築する必要がある。

→農業経営における短期資金・長期資金・投資（ソーシャル&コミュニテイファンド等を含む）・セーフティネット・研究開発投資・海外進出投資支援等を体系的に具体化する。

②資金運用等金融分野で得たノウハウと収益を資金回転の長い農業・農村とその経営に投資することが望ましい。

→農業経営は、資金回転が長いため、投資の回収が時間を要し、そのための経営手法の確立は脆弱である。それを改善する投資手法や経営手法を確立し、総合的に支援することが、望ましい。

◇農業委員会

・機能

○「農地と経営の専門家」として、農地の利用、経営の持続について、専門的行政委員会として、首長、議会から独立し、地域の農業にかかる課題を抽出・整

理・解決する機能を有する必要がある。農業経営の法人化や効率化、地域との関わりについて、その農業委員会の役割を發揮できるシステムを構築する必要がある。

→農業委員の権限・責任等の業務の役割を明確に示し、委員と委員会の業務評価を行うべきである。

・選任制

①地域での話し合い等を前提とした選任が求められているが、自主的選出制度を具体的に示し、その方法で、地域の合意のもとに選出する。

→1経営1人等の代表者が、投票により選出する方法を例示するなど、限りなく透明性があり、合意される方法によることを示すべきである。

(多くの地域では、持ち回りや独善的な選出になる可能性があるため、予め具体的方法を示すことにより公平な自主的選任制を担保する。)

②認定農業者等を過半にすることなどとなっているが、これも同様、その対象者によって投票とすべき方法を例示する。

→専業農家(女性・青年を含む)の意見を代表する場合も、同様である。

・建議・意見の公表

①首長が最終的な任命権を持つが、首長とて、現場の農政課題(農地政策)全てに通じていると言い切れず、農業委員会が現場の課題等について建議及び意見の公表をすることは必要である。

→農業の現場の意向を明確に表明できる権利として、重要である。

②建議と意見の公表について、定期的に行うことを習慣化し、農業委員の役割と機能を發揮する機会とし、それを業務に明確に位置付ける。

→建議や意見を公表する能力や発意について、評価する機会がないことが、公選制を停滞させたとも言えることから、建議等の機能を剥奪すると、単に農地法上の処分を中心に行う業務となつては、農業委員会の本来の機能を發揮できなくなり、行政委員会としての本来の意味をなさない。

◇展望

未来に可能性のある農業とするために、農業協同組合と農業委員会を「未来を見据えた機能モデル」とすべきである。機能の内容が、現状と未来の農業・農村に貢献できるものでなければならない。機能を「見える化、公平性、最適化」の

観点から、その業務が日本農業を支える機能として発揮されることを大いに期待する。その存在が、日本農業に勇気と夢を与え、成果を生み出すためには、やる気のある人のみならず、弱者や陰ながら地域を支えている人たちをも支えていくことも必要である。家族経営は、個人経営であったり、集落経営であったり、法人経営であったりもする。もちろん、非同族経営や企業参入経営も、農業発展の重要な役割の一翼を担うであろう。そのような多様な経営が、農業の次代を展望できる改革でなければならない。

今回の農協・農業委員会改革は、「農業の責任ある生産」行う経営を支え、国民にわかりやすい農業を示し、それが「地域のステークホルダー」の合意によって行われるべきであることは言うまでもない。

農協改革は全国農協中央会の監査権限の廃止なくして、改革なし

(株)大潟村あきたこまち生産者協会代表取締役社長
涌井 徹

■ 要 旨 ■

今回の農協改革の最大のテーマは、全国農協中央会の、単協に対する監査権限の廃止である。単協の自由経営を阻害しているのは、中央会の単協に対しての監査権限である。反対に中央会にとっては、他の全てを失っても、監査権限だけが残れば良いので、監査権限だけは最後まで守ろうとする。農協改革が成功するか否かは、その一点にある。

「はじめに」

世界の主要穀物と言われる「小麦、大豆、トウモロコシ、米」の栽培面積は、砂漠化で減少し始めている中、肉食の広がりや、穀物需要量は大幅に伸びている。併せて、世界的な人口増加により、世界的食料不足の時代が始まりつつある。

一方、日本農業は若者の就農不足と高齢化で、耕作放棄地が年々増え続け、食料自給率も40%を下回っている。

国も日本農業が国民食料の安定供給の責任を果たせなくなるとの危機感から、農業改革の一環として、農協改革に取り組むことになった。

国が、農業改革のため、農協改革に本格的に乗り出したことは、画期的な事であり、大きな期待が持てる。農協も国の農業改革に対する強い意志を、最初は軽く考えていたが、ようやく国の強い意志に危機感を抱き始めたようである。

今回の選挙で、農協改革が大きな焦点になることを願っている。

その視点に立って、私の農協改革についての意見を述べさせて頂く。

「リスクをとらない農協」

農協は、農家に必要とされ創設された組織だが、年月が経つにつれて組織が肥大化し、農家のための組織というよりも、農協のための組織になっている。

農協は農家に対して、「肥料・農薬・農機具・資材」等を販売する時は、手数料を上乗せして販売する。農家が米や野菜等の農産物を農協に出荷する時は、農協との委託販売契約を交わしているため、その時々々の市場価格で農産物の販売価格

を決めており、併せて手数料を徴収するため、農家は栽培のための経費が回収できないことも多い。

農家と農協の売買関係において、農協にとってはリスクは全くなく、農家は栽培における自然環境のリスク、販売における市場環境のリスク全てを負わなければならないのが、現在の農家と農協との関係である。

しかしながら、今回出された国の農協改革案では、農協の農家に対する資材等の販売について、全農以外の仕入れ先を確保した最も安い資材の提供や、農産物の買い取り制の提案等があり、農家と農協の問題解決に取り組んでおり、高く評価できる。

「農協と大規模農家の関係」

大規模農家や農業法人経営者は、農産物の価格が市場に左右される委託販売契約では経営の見通しが立たないため、生産コスト削減のために資材の独自仕入れや、自ら販売に取り組むようになり、農協の販売事業と、必然的に競合することになった。

そのため農協は、農協の事業と競合する大規模農家や農業法人経営者に対して、金融の貸出し基準を厳しくし、実質的に借入れができないようにしてきた。その結果、本来なら日本農業の担い手であり、モデルとなりえる大規模農家や農業法人経営者は農協から離れざるを得なくなり、農協には兼業農家だけが残ることになった。

現在、農協は 90 兆円の資産を有する日本最大の金融機関であり、保険会社でもあるが、その資金の多くが、農業経営の改善や農業経営の近代化には使われることなく、農業外の投資に使われている。

兼業農家は、農業経営に積極的な投資を行わないが、大規模農家や法人経営者は、農業に対する事業ビジョンを持っているにもかかわらず、融資を受けられないのが現実である。

農協が農家から集めた資金を、農業の発展に使うことなく外部投資を続けている間に、日本農業は高齢化と後継者不足で、耕作放棄地が 40 万 ha を超えようとしている。

また、農業者の平均年齢は 66 歳になり、米作り農家の平均年齢は 70 歳を超えられていると言われており、日本農業は国民食料の安定供給の責任を果たせなくなっている。

日本農業がここまで衰退したのは、90兆円と言われる農協金融が、農業の発展に使われることがなかったことが、最大の原因である。

国には、この資金の使い道を、農業外ではなく、農業の発展のために使うよう、強力に指導してほしい。

「農業は誰のものか」

日本農業の改革のためには、「農業は誰のものか」という基本的な考え方を整理する必要がある。農業は農家のものであると考えた時と、国民のものであると考えた時では、改革の方向性が全く逆になる。

どんな産業でも、国民の支持が得られなければ、産業として成り立たなくなる。

農業は農家や農協のものだとの考え方を強めれば強めるほど、農業は国民から遠ざかり、国民の支持が得られなくなり、産業としての存続もできなくなる。

反対に、農業は国民のものであり、国民食料の安定供給のための産業であるとしたら、国民にとって必要な産業となり、どんな時代が来ても農業は国民によって守られる。

チャールズ・ダーウィンは、「生き残る種とは、最も強いものではない。最も知的なものでもない。それは、変化に最もよく適応したものである。」と言っている。かつての「国鉄、電電公社、郵政」がそうであったように、農協は環境の変化に対応できなければ、存続ができなくなる。

日本農業の大胆な改革のため、農協が先頭に立つのか、それとも改革の抵抗勢力になるのか、農協創設の意義が問われている。

「農協中央会の監査権限の廃止」

農協中央会が、農協を支配できる最大の権力が、単協の監査の権限である。この監査権限が残る限りは、農協中央会の廃止は形式的なものになり、実質的に農協中央会に権限が残ることになる。

日本の会計監査システムは、世界でもトップクラスの監査システムであり、農協中央会が、同じJAグループとしての単協を監査しなければならない理由がない。

今回の国の全国農協中央会の改革案に対しても、農協中央会が最も反対するのが単協の監査権限の廃止である。そのため、国はどんなに抵抗されても、そのこ

とだけは実行してほしい。

「農業委員会の役割」

農業委員会は、農地を農業外に転用させないことを主たる業務としてきたが、株式会社が農業に参入するための規制を強め過ぎたことにより、農業に新しい発想を取り入れることが遅れ、結果として、農業、農村の発展を阻害してきた。

今までは、株式会社が農地を購入できるようになると、農地を買占めされるという意見が多数あったが、株式会社が農地を大量に持つような、資本効率の悪い投資をすることはない。株式会社は農地を購入しなくても、収穫された農産物を「集荷、加工、流通」させることで十分な利益を上げることができる。

農業委員会が今までと同じように、株式会社の農業参入を規制するのであれば、不要な組織になり、反対に農業委員会が先頭に立って、株式会社の農業参入のために活動するのであれば、日本農業の発展にとって必要な組織になる。

多くの株式会社が農業に参入し、生産・加工・販売に挑戦をすることで、農業の新しい発展の道が拓かれるのではないか。

農業委員会が必要な組織になるには、農業委員会の委員構成を大幅に変えて、経済が分かる農家以外の委員を増やさなければならない。今までのように、農家の名誉職としての農業委員会であってはならない。

「農協資金 90 兆円を農業の 6 次産業化の推進に」

農協や農業委員会の改革と同様に、農業の発展のためには、農業の 6 次産業化の推進が必要不可欠であるが、そのためには多額の資金が必要である。農協が集めた 90 兆円の資金を農業改革に使うことができるか否かによって、日本農業の方向性が決まる。

米の消費は減り続け、ピーク時の半分以下になっており、米の食べ方として、現在のご飯としての食べ方に依存している限りは、米の消費は今後も増えることはない。加工用米や新規需要米で新しい米の加工食品を造る等、新たなる発想で米の消費拡大の道が求められており、そのために農業の 6 次産業化が重要なテーマになる。

農業・農村の発展のため、6 次産業化に取り組む場合、既存の食品メーカーと同じ土俵での取組ではなく、新しい土俵を創ることが必要となる。

残念ながら、農協はリスクの大きい6次産業化に取り組むことをせず、農家だけがそのリスクに挑戦しているのが現実である。

「農協資金 90 兆円を離農者の農地買収資金に」

農協に集まっている 90 兆円の多くは農家の預金である。農協が日本農業を守り、農家のことを本当に考えているのなら、国の農地集積事業に対して金融面から支援し、離農者の農地を農協がすべて購入し、再配分後、購入者から長期貸付で回収するようにしたら良い。そのための資金としては、10 兆円ほどあれば、200 万 ha の農地の集積は可能である。

農家から集めた預金を、離農者の農地の買収資金にすることによって、農家も離農資金としての退職金を得られることになる。

その後の農地は、国の農地バンクを利用し、再配分をする時に、購入価格を上乗せして、50 年 100 年の長期低利の融資にすることで、新たに農業に取り組もうとする方も返済可能になるのではないか。

そのことができれば、農協はこれからの日本農業にとっても必要な存在となり得る。そしてそのことが結果として、国民食料の安定供給に貢献することになる。

農協は、90 兆円の使い道をどのように考えたら良いのか、農家から集めた 90 兆円の資金をどのように使うことができるのか、今こそ真剣に考える時であり、農協創設の意義が問われている。

「農協・農業委員会に関する改革」について

鳥取県農業農村担い手育成機構理事長
上 場 重 俊

■要 旨■

平成 24 年 12 月に第 2 次安倍内閣が発足し、所謂「アベノミクス」が実施され、平成 26 年 6 月 24 日「規制改革実施計画」が閣議決定されて、次期通常国会で所要の法改正がなされようとしている。しかし、今後の我が国の存立は、地方の人口減少社会のありように懸かっており、平成 26 年 11 月 21 日、アベノミクス解散の日に成立した「地方創生関連 2 法」がその命運を担っている。地方創生のためには、農協は「農業農村協同組合」と名称を変え、その目的も変更すべきであり、農業委員には多様で有為な人材を登用し、その能力開発に努めるべきである。

1 はじめに（改革は必要か不必要か）

平成 26 年 11 月 6 日に全国農協中央会が公表した「JAグループの自己改革について」は、改革の方策が記載されてはいるが、以下の点で不十分との印象を受ける。

- ① 正組合員の今後の大幅な減少にどのように対応し、准組合員をどのように扱うのかといった、組合員に関する理念。即ち農協は誰のものであり、何故存在するかについての納得ある説明が無い。
- ② 「JAグループ」とする以前に「単位農協」をどう考えるかの視点。しかも全国に展開している多様な総合農協をどのように評価すべきかの視点が無い。私の所属する鳥取西部農協は役職員一丸となって改革に努めているが、全国の先端的な事例の紹介が不十分だ。
- ③ 今後の中長期的な我が国の社会情勢にどのように対応するかの視点が無い。
- ④ そのための組織統治の反省と改善点が無い。

一方、11 月 12 日の規制改革会議の意見は、改革の一層の深化を求めるとともに、准組合員の参加制限を主張するものとなっているが、これでは逆に規制を強化しようとする印象がぬぐえない。

現在までの検討を通じて農協関係者からの意見の多くは、「我々は従来多くの改革を経て今日に至っているが、この度の改革は農林水産省から一方的に強制されており、悪いのは財界の意向を受けた農林水産省だ」とされている。今後の自己

改革の方針が自力で見出せず、規制改革会議への反論さえ出来ていないように感じられて不毛である。

農業委員会については、農業委員の公選制が焦点となっており、この点は、制度論であって組織の自己改革に関するものではないので、12月4日の全国農業委員会会長代表者集会の要請のように、もっぱら、国に要請するとの立場が取られている。しかし、農業農村の今後に対応する為には、農業委員自らの自己研鑽と能力向上が必須であるが、この点についての組織での議論と意見集約が無く、「悪いのは財界の意向を受けた農林水産省だ」との感情が先行している感がある。

私としては、多くの普通の農家と同様に、農協と農業委員会の改革は不断に必要なものと考えている。何故なら、企業が存立の為に常に自己改革するのは当然であるが、今や自治体も必死で改革を続けており、県も市町村も議会の答弁をCATVで放映するなど、農家を含む地域住民は誰でもその空気を吸って生きている。東京にある全国農業協同組合中央会と全国農業会議所は、狭い農業の分野の学者諸氏と各県の会長しか知らず、地域の広範な実状と動向を知らないのではないかとさえ疑われる。今後は机上の不毛の議論でなく、現場において住民目線で当事者参加の検討を進め、事の本質を見極めた真の改革が必要ではないかと考える。

2 不変の真理と農協等の改革

改革が「角を矯めて牛を殺す」ことになっては元も子も無い。手術をする医師の如くに、農業農村の普遍の真理を踏まえた、再生可能な改革が必要である。無資格の医師に手術をさせることは犯罪である。

(1) 農業を実際に営む人の意欲と創意工夫こそが社会の進歩発展の原動力

戦後まもない時期に作られた農協と農業委員会は、戦前の全体主義的な戦時体制から転じて、農民（地域住民はほとんど全てが農民）の創意工夫を基盤として食料増産を図ろうとした。農村は熱気を帯び、生まれる赤子の泣き声に湧き、貧しくても希望を胸に農民は立ちあがった。今年11月13～14日に兵庫県で開催された第17回全国農業担い手サミットには、新時代を切り開こうとのテーマのもとに、2500人が全国から集まったが、農業者の熱気こそが未来を作るのは、過去も現在も未来も同じ事である。コルホーズ、ソフホーズ、人民公社が成立せず、鄧小平が黒い猫でも白い猫でもネズミを取る猫が良い猫だと言って今日の世界があるが、今後も胸に刻むべき事である。如何なる体制、法制度よりも、人間の

熱意と信用こそが社会の進歩を作る。今後も地域の住民の総力と住民の情熱が担保される制度が必要であり、その観点から国会においては、この度の改革の議論を頂きたい。

(2) 統治システムの改革には、組合員、職員、お客の意見を取り入れること

農協も農業委員会も、国（農林水産省）が国政の推進のために作ったものであるから、当事者が勝手に運用することは許されず、法に基づき厳正に運用されて来た。

そのために、組織には自己改革の遺伝子が弱く、もっぱら上位下達を旨とする運営が行われて来たし、世間の相場から見れば改革は遅ればせで、かつぬるま湯的でもあった。

今や企業も自治体も住民に選ばれる（移住がある）時代なので改革に必死となっている。しかし、農家は農地があって移住出来ないのも、農協と農業委員会を選択して加入する事は不可能である。従って、農協と農業委員会には自己改革のための強力な遺伝子を埋め込む事こそが重要である。要点は3点で、①組合員と職員の意見を聞く仕組みを構築、②お客の意見を聞く事（社会の普通の相場を知る事）、③評価の仕組みを導入、以上が絶対に必要だ。殊にJAグループの役職員が、閉鎖的な常勤役員選考を行い、役職と給与を分捕る事が第1の関心であり、組合員の意志の把握と組合員への奉仕が第2ということであってはならない。

世間並みの自己改革が不十分な点では、従来の国の責任も明確にすべき時である。

(3) 生命と産業の役割への新たな認識が必要

1次産業は農林水産業、2次産業は製造業、3次産業はサービス業と永らく定義されて来たが、今後の新時代のパラダイムシフトに対応する為には、私は、1次産業は生命に係わる分野、2次産業は道具、3次産業はお金であり、新しい明確化と区分が重要と考えている。生命に係わる分野には、農林水産業の他、食品加工業、医療、福祉、教育、観光、芸術、など広範な業種を取りこむべきと考えている。

家族や地域といった集団を地縁集団（ゲマインシャフト）、官庁や企業を機能集団（ゲゼルシャフト）というが、我々は両方に属するか、地縁集団だけに属するのであって、機能集団だけに属する者はいない。地縁集団はまた生命に係わる集団でもある。

我が国の経済が内需7割と言われるのは、この生命に係わる分野、地縁集団に

係わる分野が世界で一番に厚い事を意味しているのではないか。古来培われた文化や道徳、勤勉な国民性、全国の多様な地形と気象と農産物など、我が国の農耕文化が豊かであったからではなかろうか。先ごろ亡くなった宇沢弘文先生の言う「社会的共通資本」が重要との考えに同感である。ユネスコの無形文化遺産に和食が登録された意味もそこにある。

今後の改革を考える時、目先の金を追う事も否定はしないが、根本的には日本の持つ独自の強さを見失うことなく、それを破壊することなく、その強さを更に強くすることに意を用いるべきである。

地域にあって、多様な組合員の参加による多様な事業展開が可能な農協こそは、生命分野と経済を結ぶことが出来得る唯一の公的組織（特定の限定された人の利益集団でなく、地域の多様な人を包摂可能でみんなの利益に資する組織）であろうと思われる。農協を生命に係わる分野を包摂可能な組織に仕立て直す必要がある。

(4) 農地の全筆を国家が責任を持って管理する事が重要

農地の筆数は農村人口に匹敵する数があるが、民法の適用による分割相続もあって、近年は所有権者と利用者が分離変動し、今後は一層複雑化すると見込まれる。国土と農地にまつわる全ての法制度を根本的に見直さなければ、国家の足元を白アリが蝕んでいるような状態にある。バブルの時代まで土地本位制といわれた我が国経済の後始末は、農地の扱いについて未だ手つかずで実状さえ明らかにはなっていない。所有権にまつわる国の不作為を農業委員会だけに負わせては改革が筋違いとなる。立法府たる国会の責任も明確化が必要だ。国土と農地こそが国家の根幹である。

(5) 革命ではなく、実施可能な改革を

如何なるオペレーションも治癒可能な処置でなければならぬ。机上の空論での不連続な革命であってはならない。農協と農業委員会は地方の経済と社会を支える重要な公器である。改革の日標と年次別の進度を明示して取り組むべきであろう。

3 日本国民が克服すべき課題と農協等の改革

(1) 当面の経済政策の選択と農協等の改革

弱者に国が支払いを多くして、一方で財政規律のために公共事業予算等を緊縮すればデフレが拡大し、しかも支払い対象の弱者が減少しなければ、将来の財政

は破綻して「ギリシャ的」状態となる。しかし弱者への直接支払いは選挙民が最も望む処であり、形を変えた贈収賄の可能性さえもある。メタボリックな人に砂糖を配る感もある。

他方、金融を緩和して円安、株高にすれば、年金財源の運用益は増加し、雇用は拡大し、インフレとなって債務が目減りする。ただし国民に努力と痛みを強要し、輸入品は全て値上がりし、格差が拡大する等の副作用もある。苦い薬草を処方するが如きで選挙には弱い。

いずれを選ぶにしても、世界の経済が四苦八苦でバインドされている中で、日本だけに魔法の杖が有るはずは無い。しかも国の債務は1,000兆円、加えて自治体の債務もある。消費税10%も実施時期だけを除いては不可避の事態だ。この度の総選挙で政権選択の審判が出るが、その結果に係わらず、農協、農業委員会改革は別の次元で必要であり不可欠と考える。

(2) 日本国民にとっての真に重要な課題は人口減少

日本創成会議・人口減少問題検討分科会が発表した、消滅自治体のレポートこそは、日本国民にとって今後乗り越えるべき最大の課題である。

50年後の人口8,600万人余までの減少を食い止めて1億人で留めようというのが政府の方針で、そのために制定されたのが「地方創生関連2法」である。

出生率を現状1.43から1.8にするというのであるが、例えばコウノトリが絶滅に瀕したように、女性の妊娠、出産、育児が好循環していない所に根本原因があるのであって、それは前述した生命の関連する地縁集団の衰微によると思っている。つまりは、人と人との関係が希薄となり、人々が安逸を求め、他力依存となった社会の結末である。このまま行けば、つまりは我が文明の行きつく先は人口減による国家の溶融、滅亡である。法律や予算だけではコウノトリは増殖しない。

今後の人口減少が続く高齢化社会では、消費とGDPが年々縮小し、国の債務1,000兆円は払う人がないまま増嵩する。人口減少が続く社会での都市計画と農振農用地はどうあるべきか。農地の所有権の行きつく先等、解決すべき課題は枚挙にいとまが無い。これに立ち向かう農協と農業委員会こそが求められている。

(3) 高倉健の死去

高倉健氏の死去を多くの国民が悲しんだ。「幸せの黄色いハンカチ」も「あなたへ」も地方を舞台に現に生きている我等の存在の意味を問う不滅の名作だ。政治家にも学者にも高倉健氏とその名作への評価、即ち地方に生きる我々の存在の意

味を問いたい。農協と農業委員会改革にはその答えが必要だ。

4 農協と農業委員会改革の具体の方向

(1) 農協改革

農協法の目的が、「農業者の協同組織の発達を促進することにより、農業生産力の増進及び農業者の経済的社会的地位の向上を図り、もって国民経済の発展に寄与する」とあるのは法律制定当時に農村の住民全てが農民であったという背景がある。

従って、この度の改革では農業者が少数となって行く今後の地域社会の推移を踏まえて「地域住民の協同組合の発達を促進することにより、農業生産力の増進及び地域産業の活性化を図り、もって地方再生の進展に資する。」と訂正すべきである。

- ①その観点から、法律の名称は「農業農村協同組合」とすべきである。
- ②組合員は農業者組合員と地域活性化組合員の2種類とする。
農協が農業者の職能組合として准組合員(地域住民)を排除分断するものであってはならず、プロの農業経営者と消費者、地域がコラボ可能な組織とする。
- ③経営者にはセンスのある者を求めることが出来るように、直接の立候補制を導入するとともに、職員のスキルを向上させる仕組みを抜本的に強化する。
- ④監査は当然必要であるが、むしろそれに増して、事業の企画立案、地域の生命系他業種との連携、経営へのアドバイス機能を強化すべきである。
- ⑤地方再生の器たりうるように、斬新な組織連結の在り方を企画設計すべき。

(2) 農業委員会改革

農地の全筆を所管する必要があることから、農業者のみならず、土地持ち非農家、非農家も含めて地域振興に情熱を持つ人材の登用を可能とすべきである。

- ①特に、現在の農村には、社会で活躍して退職した有為な人材が存在し、優れたスキルを有してかつ活動可能な人々がいる。
- ②重要な事は、本人の意欲に加え、複雑で専門的な業務へ対応可能なように、研修による能力向上や資格の付与を国の責任で実施する事である。選挙だけでは品質保証が不完全である。
- ③研修の実務とともに、遅れている地域組織の底上げを図る県域の組織が不可欠であり、全国農業会議所と各県農業会議がその任に当たるべきであろう。

5 総括

- ①農協と農業委員会の改革は、地方創生に資するものであるべきであり、地方創生は、多種多様な人々の連携と熱意によってもたらされる。改革にはその本質を織り込む必要がある。
- ②現在、規制改革会議の主張する改革案は、規制改革と言いながら、農協と地域住民の分断を強制する新たな規制となっており矛盾がある。
- ③国家の大計を定めるためには、歴史的な考察を踏まえながら、50年後を展望し、人口減少時代の地方創生という本質的な課題と整合を図るべきである。

2014年の農協・農業委員会等に関する改革についての見解

宮城大学名誉教授
大 泉 一 貫

■要 旨■

「農業委員会」は調査、指導、勧告権を有しているが、それが機能しないならば、段階的に廃止して市町村事務に一元化しても何ら問題は生じない。必要なのは、参入を自由に、監視を厳しくする農地行政である。これが十分に機能すれば、「農業生産法人制度」の廃止を指摘することも可能となる。農協に関しては、主役は農業者、単協であることを銘記し、農業所得を増大できる農業振興団体に脱皮すべきである。

1. 改革が求められる理由

政府は、平成26年6月24日、①農地中間管理機構の創設、②農業委員会等の見直し、③農地を所有できる法人（農業生産法人）の見直し、④農業協同組合の見直しの四つからなる、「規制改革実施計画」を閣議決定した。今後5年間に改革集中推進期間とし、団体の自己改革と政府による改革のための法整備が求められている。

重要なのは、平成25年に政府が打ち出した「攻めの農政」との整合性であり、期待されているのは「農業の成長産業化に向けた」これらの有り様である。

2. 「農業委員会、生産法人の見直し」に対する見解

1) 問題の所在

「中間管理機構」と「農業委員会、生産法人の見直し」は、農地制度と緊密に関係している。我が国の農地制度は、「農地の適正かつ効率的耕作（農地の有効利用）」及び「優良農地の確保」を上位とすることによって体系化されている。農業委員会はこれらの目的を実現するための調査、監視、指導、勧告する団体としてある。そのために、①農地の売買や貸借の許可、②農地転用案件への意見具申、③遊休農地の調査・指導などの農地に関する権限や、④農業生産法人の許認可権が農業委員会に付与されている。

2) 戦後農地行政の失敗(優良農地の確保も農地の有効利用もままならない日本)

「優良農地の確保」が戦後適切になされてきたかに関しては、様々な議論があ

り見解が分かれている。我が国の農地は、農業委員会が機能していれば生じるはずのない耕作放棄地が40万ha弱まで増加し、61年に609万haあった農地の4分の1が転用・改廃され463万haにまで減少している。そうしたことから農業委員会の機能不全の見解がある一方で、高度経済成長下での転用圧力の中でも「農地」を「農地」として維持するなど十分に機能してきたとの評価もある。ただ、その場合でも460万haの農地賦存量が我が国の国土利用にとって適切な水準なのかの議論があり、マクロな国土利用の観点から見て、農業委員会の存在は適切なのかの批判もある。

他方、我が国の「農地の有効利用」に関しては、農地（耕地）利用率は91.8%（2013）で、数値は年々低下しつつあり農業委員会の機能は充分とは言えない。我が国では、フランスやドイツなど、ヨーロッパの成熟先進国などと比較しても、農業構造改革の後は著しく、その結果農地が、生産性の低い農家にゆだねられているためである。

企業の参入等に関しては、この間大分緩和されたとはいえ、農地所有による参入には未だ制限があり、「農業生産法人」形態を課されている。その「農業生産法人」には、様々な条件があり、農業者以外の者の参加にはハードルの高いものとなっている。この間1万2千程度の農業生産法人を今後5万にしたいというのが政府の「攻めの農政」だが、ハードルの高さが障害となっている。

3) 農地行政、農業委員会制度、農業生産法人制度等の問題

農業委員会の機能は、以上の農地の利用状況と密接に関与している。

農業委員会は、①農地一筆ごとに利用状況を調査し、②指導・勧告し、③生産性の高い有効な利用を実現するのが大きな役目である。だが、農業委員会の仕事の出発点になっている「一筆毎の利用状況調査」を丁寧に行っている農業委員は少ないと言われている。「指導」も低調で「勧告」となると全く行われないう状態にある。

「調査」が行われないうから「指導」も低調になるといった理由の他にも、「指導を行うにも、解決策がない」という理由も多く、「個人の資産」に関与することに消極的とならざるをえないという理由や、「農地の所在地が不明」だからというのまである。

こうした事態に対し、政府はこれまで、「農業委員会」の機能の強化や「農業委員会」の業務フローの変更といった改革を行ってきたが、改革の効果は殆ど見られていない。

そこには戦後農地行政の思想が横たわっている。

戦後農地行政には「自然人主義」という思想があり、「自然人農家＝自作農＝農家」を維持することが農地を農地として維持するのにもっとも適合的とする運用を行ってきた。農家の行動様式に依存した制度運用と言えよう。

だが、実際には農家の9割強を兼業農家が占め、これらの農家は、必ずしも農地耕作を主動機とする様な行動様式にはない。その結果が上記にあげたような農地の低利用＝構造改革の遅れや耕作放棄地の増大を招いている。こうした点への指導勧告にこそ農業委員会の役割があるのだが、その農業委員会もこうした農家の農地法違反的行為やキャピタルゲイン目的の転用を黙認してきた。農地法を守るよりも農家の資産的所有の代弁や兼業を容認してきたと言えよう。

それもこれも、農業委員会は、農家の選挙で選出された委員で構成される団体であるため、常に農業者の利益を代弁する性格を持ち、厳しい勧告や指導を回避する傾向にある。いわば農家の利益団体であり、利益相反に陥っているとも言えよう。

規制改革会議は、こうした農業委員会の運営に改正を加え、農地制度の要諦に関し指摘したものである。確かに事務局機能の強化や、農業委員の選挙と議会推薦・団体推薦を廃止し市町村長の選任委員に一元化する、農地利用最適化推進委員の新設、といった指摘は、農業委員会の改革としては正鵠を射たものと評価されよう。

この点、規制改革会議の労を多とすべきだし、農業委員会はこうした提案を受け入れた改正をすべきだろうが、同時に、これはこれまでの農水省農政が行ってきた、農業委員会事務局の権限強化、組織運営改正の延長でしかない点にも留意しておく必要がある。

4) 「中間管理機構」に見る我が国農地行政で配慮すべき点

では、農業委員会や農業生産法人に関してはどのような指摘がなされるべきだったのだろうか。「農業の成長産業化」、「攻めの農政」と整合性をもった指摘を考えてみたい。

例えば、「農地中間管理機構」があたかも戦後の農地問題を解決し構造改革を推進するかの印象を与えているが、この組織が抱える問題を指摘しておくことが新たな農地行政の在り方を考えるのに良いと思われる。「中間管理機構」は農地の規模拡大、集団化、農業への参入促進を課題とする組織である。この組織の課題は農地の供給にあると私は考えている。我が国の農地の需給は、農地供給者が多く、

農地供給が潤沢な状況にある。それにもかかわらず、政府の「農地の中間管理機構」という大仰な組織にとっては、供給不足が生じるのではないだろうか。

そう考える根拠は幾つかある。①「農地集積には地域や集落での話し合いや計画がもっとも有効」とする「人・農地プラン」は、大規模な集落営農でも考えるのならまだしも、むしろ農地を内輪で抱え込み供給制限を引き起こす可能性がある。また、②中間管理機構が、これまでの合理化協会の焼き直しにすぎないのも農地供給制限に結びつく。お上より顔見知りの大規模農家を信頼して農地を委託するというのが農家の心情である。このままでは、参入者に農地を提供が出来ない中間管理機構が生まれる可能性が大きい。

農地の供給制限を緩和するために、補助金で農地提供者の心をくすぐることも必要とは思いますが、それ以上に、こまめに地主に働きかけ、農地をより効率的に利用することを納得してもらい小回りの効く活動が必要となる。その任に当たるのが、中間管理機構の「業務委託先」である。現在の農地制度では、農業委員会が「委託先」の最右翼となるはずである。現在（2014年10月末）のところ、主な業務委託先は「市町村」、「JA」となっていて、「農業委員会」とするところは一箇所もない。市町村という中に農業委員会も入っているのかもしれないが、表だっては出ていない。規制改革会議が期待しているのは、農業委員会の「農地利用最適化推進委員」などがそうした機能を担うことだが、こうした機能は別に農業委員会でもなくても良い。私は、農村の現状を見渡してこうした任にかなうと思われるのは、不動産業者や開発ディベロッパーといったような人たちとと思っている。逆に農業内部にはその任にかなう人はあまり存在しないようである。

もし中間管理機構の「業務委託先」に人を得ない状況が続けば農地供給不足は顕在化することになる。農業委員会制度の改革が5年後だとすれば、その間農業委員会は中間管理機構のこうした状況を座視することになる。

これまでの我が国の農地行政は、自作農＝農家に依拠し「参入規制」をベースとしており、「農地の有効利用や耕作放棄地の回避」には機能しづらいことを経験してきた。今後我が国にとっては、参入を自由に、監視を厳しくする農地行政が期待されるのではないか。これまでの教訓をくみ取り、現実の農地の需給趨勢に沿った実態に沿った行政推進が必要となる。

5) 「農業委員会、生産法人の見直し」に対するコメント

以上の観点から「農業委員会や農業生産法人の見直し」を考えれば、農業委員会の事務機能を強化すれば問題が解決するといったものではないことは明らかで

あろう。必要なのは、「農地の有効利用、優良農地の保全」を実質的に担える人材の確保であり、そのための制度改革である。

農業委員会の選挙制度の廃止や、議会等の推薦を廃止するとしたのが規制改革会議だが、これらの先には、農業委員会と行政との一体化、「業種を超えた人材の確保」を考えておく必要がある。

農業委員会は、教育委員会と同様の行政委員会である。それは戦後創設された自作農を維持するために必要とされた措置である。戦前の地主制の復活を阻止することを課題とし、そのために自作農、旧小作農等からなる農業委員会の民主的運営による農地運営・監視制度を必要としたからである。

しかし、戦前のような地主制度の下での苛斂誅求^{かれんちゆうきゆう}を極める小作制度の復活はもはや考えられない。現代の小作農は農村自営業者・農業経営者となっている。他方、農地の有効利用の毀損や耕作放棄地の増加が、民主的運営の主体として期待された当の自作農＝農家によって生じている。

これらの実態は、戦後想定された（地主小作といった関係の中での）農地の民主的管理運営制度は既に終焉していることの証左ともいえよう。同時にその農業委員会の調査が機能しないことも、農業委員会自体も必要ではなくなった証左とすべきだろう。

農業委員会は、行政委員会とはいえ予算から事務局職員に至るまで独自性をもった団体とはなっていない。それどころか市町村丸抱えの委員会であり自立した団体とは言いがたい。農業委員会の調査、指導、勧告が機能しないならば、廃止して市町村事務に一元化しても何ら問題は生じない。農業委員会の段階的廃止、市町村行政への機能の移転を指摘すべきで、その点をプロセスに入れた規制改革会議の指摘であるべきである。

必要なのは、国土利用の中で、国土・農地の効率的利用を考える機関である。参入を自由に、監視を厳しくする農地行政である。これが十分に機能すれば、「生産法人制度」も、企業の農地所有を認めるという観点に立って「農業生産法人制度の廃止」を指摘することも可能となる。あくまで農地制度改革が先であるが。

3. 「農業協同組合の見直しについて」に対する見解

1) 農業者の所得増大、生産拡大、地域活性化の実現に向けて

規制改革会議が農協に期待しているのは、大きく言えば次の二つである。①各単位農協（単協）が「農業所得を向上」させること、そのためには、②連合会・中央会は単協の自由な経営を尊重し、ニーズに応じた支援に徹すること（規制改

革会議「農業協同組合の見直しに関する意見」14年11月12日より抜粋)。

農協は農業振興団体として農業所得の向上を目指す農業者の団体である。主役は農業者であり単協だが、実態は必ずしもそうはなっていない。改革の論点はこの点において他にない。

2) 農協組織は農業振興に適合的か？

今日の農協は、農協法との乖離は著しく、性格の判然としない組織になっている。金融機関なのか農業振興団体なのか、農業者の組合なのか地域住民の組合なのか、はたまた協同組合なのか株式会社なのか、あるいは市場適応組織なのか市場対抗的組織なのか、全く不明な団体になっている。

農協の事業も「総合事業」と称し多方面に広がっている。中でも「金融事業」(1兆433億円)、「共済事業」(5,297億円)、「購買事業」(3兆831億円)の三つが農協事業収益(5兆100億)の大半を担っている。こうした事業では全国連の下請化、支店化が進んでおり、農協の自主性が希薄となっている。

「販売事業」と称する農産物販売の事業の収益は、手数料収入1,109億円を含めた3,551億円にすぎない。これは、農協全体の収益の7%にすぎず、本来農業振興を基幹事業とする農協総合事業から見れば本末転倒と言ってよく、農協の農業振興団体との本質が希薄になっている証左とされている。

3) 農協の営農指導・販売事業を弱体化させ米価維持が唯一の農業振興策

農協の営農指導は事業単体で見れば、収益の上がない赤字部門だが、農業生産力や農業所得の向上を直接目的とした本来最も農協らしい事業である。だが、営農・販売事業は縮小を続け、営農指導員の数は減少し続けている(2010年度1万4,459人)。

農業振興策としての最大の関心は稲作にある。米価維持に並々ならぬ意欲を示している。その理由は巷間幾つか指摘されているが、米価維持によって政治家や権力への影響力を行使するなど、農政への強力な影響力行使者の立場を確保するためとするのがよく言われている。生産調整で「行政と一体」となった活動により、行政への発言権を保持し、稲作農家の数を維持して票の確保に努め、政治家への影響力を行使・発言権を確保しようと考えている。

事実、全農は14年産米の「概算金」を大幅に削減し、あたかも市場での米価が下落したかのような「米価下落キャンペーン」を展開し、多くの政治家や地方自治体の為政者に「米価下落対応への行動」を促す政治活動をとった。米価を自ら

の組織維持、権力を動かす最良のツールとして利用してきた証左とって良い。

しかし、米価維持などの農産物価格維持で農業経営が発展し、農業が発展することはない。それは、半世紀以上にわたる我が国の稲作や、EUのCAP改革などをみれば一目瞭然である。そのため米価維持によって稲作農家は毎年5万戸程度減少し、10年で現在の110万戸が60万戸とおおよそ半減すると考えられている。

4) 集落営農が主要な農業の担い手で農業の成長ビジョンがない

農協によれば、我が国の農業の主要な担い手は「集落営農」ということになる。その歴史は、「80年代農政」から見て30年以上になるが、いまでは、農協が担い手と言え、ほぼ零細兼業農家を含む「集落営農」を言うようになってきている。経営者政策に特化する農政の中での零細兼業農家維持策と考えられ、こうした集落営農がイノベーションに寄与することはまれである。

農協はそもそも農業生産力の向上、農家所得の向上に資するための団体とされている。どのような農業振興を実現しようとしているのか、目指す農業ビジョンが大切となる。

農協の2012年の26回全国大会議案書には、「持続可能な農業の実現」を目指すとして「地域農業戦略」があげられている。担い手経営、ベテラン農家や兼業農家、さらには地域住民・消費者の三者が一体となり、「農業農村の価値観を共有することで成り立つ」姿を指すと言う。

おそらくこれが農協の示す農業に関わるビジョンである。集落営農や地域住民・消費者が「一体的になることで成り立つ農業」という言い方もあるが、地域みんなで支える農業こそが「強い農業」だと言う。

具体的にはどのような農業なのだろうか。農業を発展させようとするコンセプトや、「農業成長ビジョン」とは明らかに異なっている。農業振興への意思が見えないばかりか、准組合員や地域の住民といった人々が登場し、農業者の団体という姿からも遠いものとなっている。

5) 「農業協同組合の見直しについて」へのコメント

農協が言う地域住民と一体となった農業は、農協の組織構造（矛盾統合体）や事業構造（総合事業）から必然的に出てきた農業である。担い手と言え兼業や非農家を含む集落営農だし、農業振興と言え米価維持や転作だし、強い農業と言え、たとえ衰退してもその存在を地域住民の価値観や満足度に訴える農業である。こうしたことが、専業農家を軽視し営農指導、販売事業を衰退させ、農業

を衰退させてきた。政府は 2000 年代に入り「農協の販売力の強化」に何度も言及し、農協の営農・販売強化を促しているが、実効性が上がらないのはこうした農協の事情による。

繰り返すが、農協は農業振興団体として農業所得の向上を目指す農業者の団体である。問われているのはまさにその点である。国民全てが納得するような農業所得を増大できる農業者の農業振興団体へ脱皮すべきだ。その実現のためにあらゆる改革をすべきである。

「農業振興のための別組織」を作ることも一案と思うし、米価維持や生産調整などで経済法則に棹さすのではなく、まずは素直に市場のニーズに耳を傾ける農業振興策が必要である。そのためには、各地にある農協が、地域特性を反映させ、自らの地域の農業に責任を持つ体制を作り上げて判断することが必要となる。農協によっては、コメ偏重からの脱却も考えるだろうし、コメや水田農業で新たな生産の仕方や利用の仕方を考えるかもしれない。新たな水田農業の姿が生まれる可能性は現場にある。

規制改革会議の「農業協同組合の見直し」に関わる論点は 7 点あるが、いずれも本稿の考えとさほど相違はなく、当を得た指摘と考えている。

経済法則に棹さすコメ政策に関与しているのは全国農協中央会と全農米穀部だが、各地の農業の在り方を全国レベルで一元的に考えるのはやはり無理がある。

全農の米穀事業が経済原理で動くとするれば、現在の協同組合形態の見直しも射程に入るのは必然だろう。現に、11 月 6 日の自己改革案では、全農は、卸ではなく実需者へのコメ販売を語っている。これまで着々と経済合理性に沿った別組織化（子会社化・株式会社化）を進めてきた。その数は実に 48 を数え、全農県本部関係を入れると優に 100 社は超えている。こうした全農の行動様式は、規制改革会議が提示している「全農の事業・組織の見直し」と軌を一にしている。

他方、全国農協中央会の機能も、全農が上記のような経済合理性によって動くようになり、かつ単協が主役となるとしたら自ずと変わらざるを得なくなる。全中は、11 月 6 日の自己改革案で、農業振興（営農・経済事業）のための別組織（組織分割）の必要性を否定し准組合員をパートナーとして農業振興をするとしているが、農業振興のための別組織化を一蹴する中央会が農協にとって必要なのか、農協内部で再度考えてみたら良い。

農協・農業委員会等に関する「改革」について

大妻女子大学社会情報学部教授

田代洋一

■要旨■

「改革」は、その目的が食料・農業・農村基本法の目的に即しておらず、そのやり方も拙速である。総合農協としての展開を否定し、職能組合・専門農協化をめざしているが、それは歴史的に破たんした道である。准組合員の利用制限をしようとしているが、それは農協事業の公共性に反する。理事会の構成については「自治・自立」の組織に対して踏み込み過ぎである。中央会は連合会としての出直しを図るべきであり、その監査機能は必要である。農業委員会の選挙制から選任制への移行は行政委員会としての趣旨に反し、地域代表性の実質を確保すべきである。

1. 「改革」の目的と方法

なぜ、いま、農協・農委「改革」か。規制改革会議の意見・答申から「農林水産業・地域の活力創造プラン」におよぶ一連の関連文書（以下「改革」とする。）は、アベノミクス成長戦略の一環としての「農業の成長産業化」のためとしている。しかし、第一に、戦後農業法制の根底からくつがえす「改革」の目的として「農業の成長産業化」はいかにも弱い。第二に、そもそも「農業の成長産業化」とは何かが問われる。第三に、農業者のための「農業の成長産業化」と、「改革」がめざす農協・農委の「解体的」再編は整合するかが問われる。

第一については、世紀末の農業基本法から食料・農業・農村基本法への転換にもかかわらず、農地法、農協法、農業委員会法等の基本的な農業法制がそれに即応しないまま持ち越されてきている。その意味では改革は必要である。しかし、その改革は、あくまで新基本法が国民に約束した農業の目的、すなわち食料の安定確保、農業の多面的機能の発揮、農村の振興に即してなされる必要がある。しかるに「改革」は、食料自給率（力）、多面的機能との関連を一切語っていない。あたかも新基本法の目的規定そのものを変更したかのごとき振る舞いである。

第二については、「農業の成長産業化」とは、具体的には「経済界との連携」による6次産業化、端的には農外企業を主たる担い手とする6次産業化のようであり、農家・農業者のためとはいえない。そもそも新基本法は先の目的を果たすために「農業の持続的発展」をうたっており、それは生産要素の確保と農業構造の

確立、自然循環機能の維持増進により果たされるものとされ、「農業の成長産業化」は、たとえそこに含まれるとしても、その一分に過ぎない。

第三については、取りうる複数の選択肢について比較検討がなされた形跡はなく、結論が先にありきになっている。

「改革」の方法もまた疑問である。第一に、特に農協は「自治と自立」の組織であり（ICA新協同組合原則4）、法的に制度化すべきことと、組織の内部自治に委ねるべきこと（理事会構成や経営展開の方向）を峻別する必要がある。「改革」は一方で農協の「自己改革」を促しつつも、内部自治に属する事柄にまで法的権力的な介入を強行しようとしている。

第二に、わずか半年から1年の間に性急に根本「改革」を進めようとしている。

「自治と自立」の組織が「自己改革」の方向を定めるには時間が必要であり、歴史的に見ても農業団体の再編には一定の時間を要した。

以下では当面の主な法改正マターに絞りコメントする。

2. 農協「改革」について

(1) 専門農協化、純職能組合化の是非

「改革」は、総合農協の専門農協化、職能組合純化をめざしている。現行の農協法は、農協を「農業者の協同組織」（第1条）と規定しつつ、その事業規定においては農業者のみならず広く地域住民に公開されるべき内容（信用・共済・生活事業）をもち、また准組合員制度を認めることによって、制度的にも広く農村地域住民に開かれた公共的組織¹たることを容認している。

現実の農協は、総合農協として、このような職能組合と公共的組織の二面性を有しているが、「改革」は、公共的組織の面に力をいれることが「農業の成長産業化」のための力を削いでいるとして、総合農協を否定し、専門農協化、純職能組合化を方向付けている。その問題性は次の通りである。

第一に、公共的組織面での展開が「農業の成長産業化」を阻害していることの証明がない。根拠薄弱である。

第二に、高度経済成長期にかけて金融事業を営まない専門農協の展開が見られたが、資金力の欠如から独立性を保持しえず、メーカー等の傘下に入ったり、経営的に行き詰まり総合農協に統合合併されていった。その歴史が踏まえられていない。

¹ ここで「公共的」とはドイツ語の öffentlich に由来する。詳しくは拙著『農協・農委「解体」をめぐる7つの論点』筑波書房、ブックレット、2014年12月。

第三に、新基本法は前述のように「農村の振興」を新たな目的に加えている。また先のICAは「コミュニティへの関与」すなわちコミュニティの持続的な発展のために活動することを第7原則に掲げている。今日の日本は地方の疲弊が著しく「地方創生」が追求されている。

「改革」は、それは行政や他の協同組合（生協）の仕事と割り切っているが、それらには限界があるからこそ、農協が農村地域における公共的組織として展開してきたのが現実であり、他の組織にがんばってもらうことも必要だが、農協を排除する理由にはならない。

准組合員について、その利用を制限することは、みんなにその利用が開かれている公共的組織の性格になじまない。同時に准組合員に共益権を与えないままそのウエイトが増していくことは協同組合としての組合員平等に反する。しかし農業者と全く同等でよいかは議論のあるところであり、准組合員がその意見やニーズを反映しうる仕組みを時間をかけて段階的に検討すべきである。

新基本法に即した改革の方向としては、農協の目的規定に「コミュニティへの関与」を加え、総合農協の性格を保持し、また、准組合員の利用を制限すべきではない。

(2) 非営利規定の存否

現行法は、「組合は、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」（第8条、非営利規定）とし、剰余金の配分に当たっては事業分量配当及び年8分以内の出資配当とする（第54条、出資配当制限）としている。非営利規定は法制上はこの出資配当制限をさす。これらの規定は言うまでもなく、協同組合を、出資配当の最大化を目的とする株式会社と区別するためのものである。

法が「利益」と言わず「剰余」とするのは、協同組合があげる経済学上の利益は、協同組合の目的ではなく、協同組合が期中に様々な組合員への「最大の奉仕」を行った後に残る「剰余」だからである²。そのような「奉仕」として、2014年度についても、例えば米価下落に対する補填や、子牛価格高騰による肥育農家の救済策としての飼料手数料の引下げ等が取り組まれている。それは期中における「剰余」の先取りの取り崩しであり、期末における最大限の利益計上を目的とする営利企業とは異なる行動である。

² 農協の損益計算書等では会計上「利益」という言葉が用いられるが、その趣旨は「剰余」である。

しかるに「改革」がいうように「利益を上げ、組合員への還元と将来への投資に充てていくべき」となれば、期末における最大限の利益追求が目的となり、現行法第8条の非営利規定は廃棄せざるを得ず、限りなく株式会社に接近することになる。

そうなれば、農協を現行の独禁法適用除外にし、法人税の軽減措置を講じる理由もなくなる。「改革」はそこまで詰めて考えているのだろうか。

(3) 理事会の構成

「改革」は「理事の過半は、認定農業者及び農産物販売や経営のプロとする」としている(規制改革会議答申)。「農産物販売や経営のプロ」とはその例示から推しても農外企業の役員経験者とみられる。そこには次のような問題がある。

第一に、法が一般的に理事の在り方について規定することは妥当だとしても、「自治と自立」の組織において組合員が選出する理事について、ここまで踏み込むことの妥当性が問われる。それは自治の侵害である。

第二に、「農産物販売や経営のプロ」などという者を法に規定することができるだろうか。規定しても、それを外形的にどう判断できるだろうか。到底無理だといえる。その場合に残るのは、せいぜい認定農業者や農業法人経営者等ぐらいだろう。

しかるにそこにも問題がある。農協理事は地域代表として選ばれることが多い。それは、農協が地域密着業態として理事を農協と地域の結び目に位置付けているからである。理事の過半が階層別に選ばれることになると、そのような結び目としての理事機能が希薄化し、農協と地域が切断され、農協の事業展開にもマイナスの影響を及ぼし、農業振興という「改革」の建前にも反することになる。

第三に、「改革」は、農協は農業者の職能組合に徹しろとしている。しかるにその役員には積極的に非農業者を充てろというのは自己矛盾である。

第四に、1996年農協法改正で、単協も、理事会の上位機関としての経営管理委員会を置けるようになったが、「改革」は経営管理委員会には言及していない点でも整合性を欠いている。

結論的に言って、「改革」の方向で理事会構成を変えることは適切でない。

(4) 中央会の存否

「改革」は、当初は中央会の廃止案であり、その後「自律的な新たな制度」に表現が変えられたが、「自律的な」が「法に依拠しない」という含意だとすれば、

廃止と同じことである。「新たな制度」の具体としては一般社団法人化が言われているが、同法人については別に法があるので、そこからも農協法第3章の中央会は削除ということになる。

それでいいのかが最大の争点になっている。中央会は、その指導が構成員以外の農協にも及び、県中央会は全中に当然加入することとされている。前者は協同組合というより行政庁的な性格であり、後者は協同組合の加入・脱退の自由に反する。その意味では法形式的には中央会は農協とは言い難い。その点は法改正当初から農林省担当者から指摘されてきたことである³。

法形式的には確かにそうであり、従って、中央会は農協法第3章の削除とともに消える運命にある。「改革」は、今、それを行おうとしている。しかし実態的にはどうか。協同組合は単協（一次組織）と連合会（二次組織）からなる。二次組織は一次組織から派生した、一次組織を補完する組織である。中央会は、実態的には、事業連合会が担当する以外の事業分野において協同組合二次組織の役割を果たしてきている。

しかし、同時に法形式面から上位機関的な性格をもたされ、統制的・指導的な機能をもたされてきた。そのような面を払拭して二次組織（連合会）に純化させる道が残されているのに、「改革」は法形式面とともにこの実態面も消してしまおうとしている。そもそも二次組織を必要とするか否かは第一義的には一次組織（単協）が決めることで、法が権力的に決めることではない。

問題は端的に中央会に監査機能をもたせるか否かである。監査機能を奪われれば賦課金徴収は実態的に不可能になるから、中央会は何もしなくても潰れる。

そこで農協の全国監査機構による「外部監査」の妥当性、公認会計士監査との比較が必要になる。

機構監査は、協同組合の独自性を加味した全国統一の基準で、会計監査と業務監査を一体として行うことで、農協経営の健全な経営を確保することがその特徴とされてきた。

しかるにコンサル機能と監査機能を同一主体が行うことは、日米における監査法人と被監査企業との癒着にもみられたように、一種の利益相反になる、という批判を生んでいる。その点については、第一に、過去に具体的事例があったかの検証が必要である。第二に、〈コンサル→監査〉という順序ではその可能性を残すが、会計監査に基づいて業務指導を行う〈監査→コンサル〉という順序であれば、

³ 今村宜夫、中沢三郎など。満川元親『戦後農業団体発展史』明文書房、1972年、294頁。

少なくとも当該年度内については批判は当たらない。第三に、機構監査の費用は一般的な賦課金から調達され、個別に被監査農協から監査報酬を得ていない点で公認会計士監査とは異なる。

「改革」は単協の負担を軽減し農業振興に充てることを目的の一つとしているが、公認会計士監査への移行は全国機構監査よりも単協負担を格段に増やすことになり、「改革」の目的にも反する。

協同組合という独自の企業形態をとる農協について、機構監査から公認会計士監査とすることは、それぞれの公認会計士が営利企業監査に準じてそれぞれの判断で監査することによりJAグループとしての全国統一性が保てるかも疑問である。

機構監査と公認会計士監査の長短を十分に吟味することなく、法第3章の中央会規定を削除することにより、その監査機能をも抹消することは乱暴と言わざるを得ない。

3. 農業委員会の「改革」

農業委員会についても、何のために「改革」するのか、それは行政委員会としての農業委員会の本質とどう係わるのかが分明でない。「改革」は、「実務的機能」「機動的な対応」を強調し、「残された時間的猶予は少ない」等を云々している。また農業委員会は耕作放棄地対策、違反転用監視等の農地確保に主として関わり、農地集積は新たな農地利用最適化推進委員に任せ、農業委員会はその選任・監督にあたるべしとしているかに見受けられる。

農業委員会は選挙で選ばれた地域代表としての農業委員が合議制で農地管理にあたる行政委員会である。それは地域の農地は地域で自主的集团的に管理するという、これまでに培われてきた農地管理の思想を体現するものである。農地のあつ旋は仲人よりも難しい、田隣の集積が一番難しいとも言われる。そのような地域事情と農家の機微を踏まえつつ、持続的な農地利用を確保していくには地域集团的な管理がふさわしいと考えられ、今日では農業委員も参画した「人・農地プラン」づくりに、それは具体化している。

それに対して「改革」は、より機能的な組織を求めているようである。地域合意とそれを踏まえた地域代表による合議制よりも機能重視、機動性重視ということであれば、第一に、選挙制である必要はなく、第二に、人数も少数精鋭でいいということになる。つきつめれば「改革」の本音は「農業委員は要らない。最適化推進委員だけで結構」とも言える。

戦前の農地委員会は委員 8 名の選任制、戦後の教育委員会も委員 5 名で 1956 年から選任制に移行している。「改革」の農業委員会のイメージは、これらに近い。

しかし 1951 年農業委員会法改正時の原案は「合併前の旧市町村の部落単位に一人」だった。河野一郎農林大臣は「部落推薦制」を強調していた⁴。ここで「部落」とは藩政村（大字）を指す。近世以降、藩政村は農地の「領土」をもち、実質的な農地管理にあたってきた。ここからして農業委員会の原点は、藩政村単位の代表推薦制にあり、選挙制か、実際に投票がなされるかは財政負担と手法上の問題だといえる。

「改革」にあたってこの原点が尊重されるべきである。たとえ選挙制から選任制へ移行するとしても、「改革」は「事前に地域から推薦・公募等を行えることとする」としており、その実質化が不可欠である。

しかし、「事前に地域から推薦・公募」することになれば、実質的に選挙制と大差なく、敢えて選任制に移行することの積極的な理由は乏しい。「改革」は農業委員が名誉職、兼業農家等の「指摘がある」とその理由を述べているが、実際に農水省が把握している農業委員の実態は、専業農家・I 兼農家が 7 割、認定農業者も 1/4 を占めている。その地域代表性に留意しつつ、認定農業者や女性の比重を高めることが現実的な課題になるとしても、そこから一挙に選任制に移行することは論理的にも制度的にも飛躍している。

すると残るのは定員であり、それを現状の半数程度とするのは、先の藩政村単位の地域代表の選出という趣旨に著しく反する。現代では藩政村を基準にするのはアナクロニズムという批判もありうるが、現に藩政村エリアは、地域における農地管理の範疇、集落営農化や地域づくりの基礎単位として生きており、そのような批判は当たらない。

なお、首長による選任制に移行すれば、建議機能も意味をなさなくなる。そこで「改革」は廃止としているが、これまでも農業委員会の建議は、集落営農、直売所、学校給食への地場産導入、地産池消、食育等について多大の貢献をし、事業体としての農協とは異なる公共的な立場から地域農業振興の在り方を提起してきた。

さらに、農業生産法人を敢えて「農地を所有できる法人」に矮小化し、その要件緩和等も提言されているが、既に紙幅を超過しているので、別稿にゆずりたい⁵。

⁴ 農民教育協会編『農業委員会等制度史—20 年の歩み—』全国農業会議所、1976 年、134～142 頁。

⁵ 拙著『戦後レジームからの脱却農政』筑波書房、2014 年 10 月、第 6 章第 2 節。

農政改革の基本的視点

キヤノングローバル戦略研究所

山下 一 仁

■ 要 旨 ■

減反は、高米価で消費者に負担を強いたばかりか、食料安全保障や多面的機能を損なった。高米価政策で発展した農協の政治力を弱めなければ、減反は廃止できない。また、全農を株式会社化し、これに独占禁止法を適用して農業資材価格を引き下げるべきである。将来的には、一人一票制を見直すとともに、地域協同組合と農業協同組合に分離すべきだ。ベンチャー株式会社による参入を拒否している農地制度も、抜本的に見直すべきである。

はじめに

我が国の農業総産出額は1984年の11兆7千億円から2012年には8兆5千億円に減少した。特に、米の減少が著しく、この減少額のほとんどは米である。高い関税で国内市場を外国産農産物から守ってきたにもかかわらず、農業が衰退するということは、その原因が海外ではなく国内にあるということの意味している。

1. 農政の目的とは何か？

安倍政権は農家所得倍増を唱えている。農協改革についても、農林水産大臣は“農家所得の向上”の観点を強調している。

しかし、町の商店街はシャッター通り化し、就職氷河期の影響を未だに受けている人たちもいる。なぜ農家だけが特別に所得を保障されなければならないのだろうか？

それは、農業には国民の生命維持に不可欠な食料を供給する役割があるからだろう。つまり、食料の供給が第一義的な農政の目的であって、その限りにおいて、農業に従事する農家の所得を確保すべきだという主張が出てくるにすぎない。農地を転用すれば、また減反で米価を高くすれば、農家は潤うが、農地資源は減少し、食料安全保障は損なわれる。

1900年に農商務省に入省した柳田國男は、関税を導入し、米の輸入を抑制することにより、高い米価を実現しようとした地主勢力に対し、消費者のことを考えると、安い輸入米を入れても、食料品の価格を下げるべきだと主張した。農家の

所得を向上するなら、米価を上げるのではなく、規模を拡大し、生産性を向上させ、コストを下げるべきだと主張したのである。

柳田は言う。「農をもって安全にしてかつ快活なる一職業となすことは、目下の急務にしてさらに帝国の基礎を強固にするの道なり。『日本は農国なり』という語をして農業の繁栄する国という意味ならしめよ。困窮する過小農の充満する国といふ意味ならしむるなかれ。」（柳田國男（1904）『中農養成策』）

戦前小作人解放に尽力した石黒忠篤農林大臣は、農民に「農は国の本なりということ、決して農業の利益のみを主張する思想ではない。所謂農本主義と世間からいわれて居る吾々の理想は、そういう利己的の考えではない。国の本なるが故に農業を貴しとするのである。国の本たらざる農業は一顧の価値もないのである。」と論じた。石黒にとって、国の本たる農業とは、国民に食料を安く安定的に供給するという責務を果たす農業だった。

減反の主張に、陸軍省は安全保障の見地から異を唱え、これを止めさせた。戦前の政府には、食料供給が主又は本だという明確な認識があった。しかし、食料危機が遠のき、飽食の時代が叫ばれて久しい今日、農政は食料供給という本たる目的を忘れ、農家所得を主たる目的としているのではないか。農業票獲得のためには、食料供給よりも農家所得向上を叫んだ方が得である。戦前実現できなかった減反政策は、40年以上も継続されている。

2. 農政は“農業”を保護してきたのか？

我が国の農政は、食料安全保障や多面的機能の増進どころか、それを損なってきた。その典型が、減反（供給制限）によって行われている高米価政策である。多面的機能のほとんどは、水資源涵養、洪水防止といった水田の機能である。しかし、減反によって、40年以上も水田を水田として利用しないどころか、食料安全保障や多面的機能に必要な水田を潰してきた。

戦後、人口わずか7,000万人で農地が500万ha以上あっても、飢餓が生じた。農家が自らの資産運用のため、あるいは地方が地域振興のためだと称して宅地や商業用地に転用したいと言っても、勝手に処分を認めてはならない。それが食料安全保障の考え方であり、そのために農業には手厚い保護が加えられてきたはずだ。

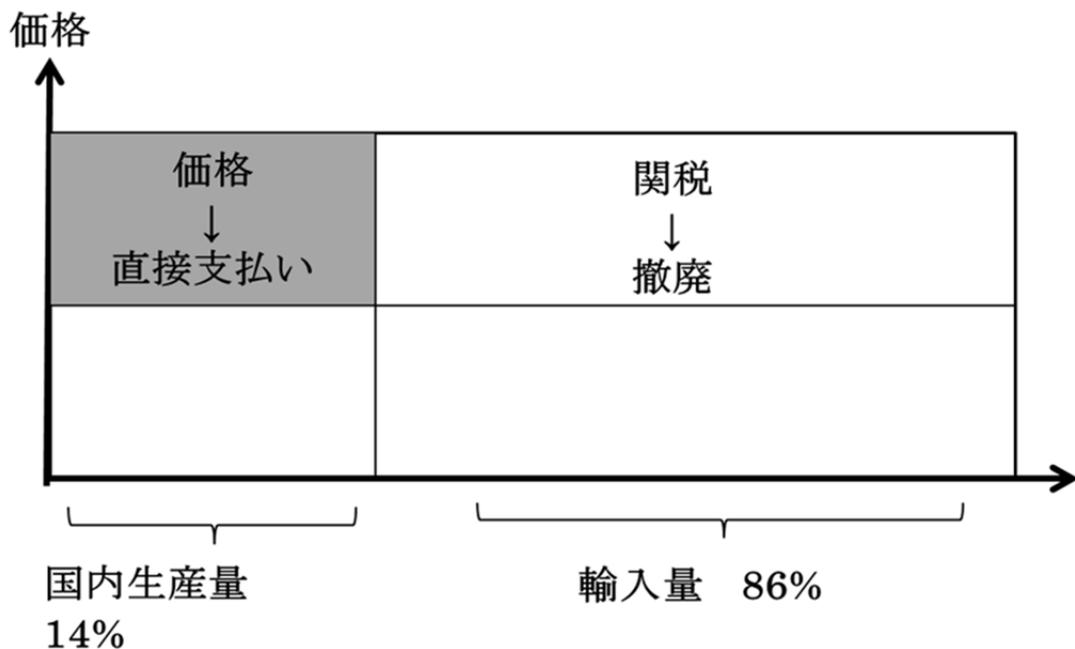
それなのに、大量の農地が失われた。農地面積のピークは1961年の609万haである。その後、公共事業等により110万haの農地造成を行い、719万haの農地があるはずなのに、農地は454万haしかない。1961年にあった農地の4割を

超える 265 万 ha もの農地が、転用と耕作放棄で消滅した。

農地改革は、10a の農地を長靴一足の値段で地主から強制的に買収して小作人に譲渡するという革命的な措置をとった。しかし、それで小作人に解放した 194 万 ha をはるかに上回る農地が、農業界によって潰された。農地を農地として利用するからこそ農地改革は実施されたのであって、小作人に転用させて莫大な利益を得させるために行ったのではないはずだ。

3. “逆進性”の塊の関税政策維持が国益？

農業界は T P P に参加すると、日本農業は壊滅すると主張した。しかし、関税で守っているのは、国内の高い農産物＝食料品価格だ。国際価格よりも国内の価格を高く維持する以上、関税が必要となる。例えば、消費量の 14% しかない国産小麦の高い価格を守るために、86% の外国産小麦についても関税（正確には農林水産省が徴収するマークアップと呼ばれる課徴金）を課して、消費者に高いパンやうどんを買わせている。国内農産物価格と国際価格との差を財政からの直接支払いで補填するだけで、農業は保護できるし、消費者にとっては、国内産だけでなく外国産農産物の消費者負担までなくなるという大きなメリットが生じる。



米はもっとひどい。財政負担をするなら、国民に安く財・サービスを提供するのが、普通の政策である。ところが、米の減反政策は、納税者の負担で農家に 4 千億円の補助金を払って供給を制限し、米価を吊り上げて 6 千億円の消費者負担

を強いている。2兆円の産業に1兆円の国民負担を強い、さらに食料安全保障や多面的機能も損なう政策の正当性は、どこにあるのだろうか？

農協は、肥料では8割、農薬、農機具で6割など農業資材の販売で圧倒的なシェアを持っている。それなのに、農協は協同組合であるという理由で、一部の規定を除き、独占禁止法の適用を除外されている。農協がカルテルを行うことも自由である。このため、農家が安く資材を購入するために作った組織だった農協が、肥料、農薬、農機具、飼料などについて、アメリカの倍の独占価格を農家に押し付けている。ある農協が、全農から肥料の仕入れを止めたら、肥料価格は3割安くなったという。

農家が高い農業資材価格を払えば、農産物の価格も上昇する。農協は、高い農業資材価格と農産物価格で、二度高い販売手数料を稼げる。国際価格よりも高い国内の農産物価格を維持するためには、関税が必要となる。

多くの政治家は、貧しい人が高い食料品を買うことになる逆進性が問題だとして、消費税増税に反対した。食料品の軽減税率も検討されている。その一方で、関税で食料品価格を吊り上げる逆進性の塊のような農政を維持することは、国益のようだ。誰のための政治なのだろうか。軽減税率導入の徴税コストを考えるのなら、関税を撤廃して食料品価格を引き下げるべきではないのか。

アメリカやEUは高い価格ではなく、財政から農家に直接支払いすることで、消費者には低い価格で農産物を供給しながら、農業を保護している。EUの農家規模はアメリカや豪州と比べものにならない（アメリカの12分の1、豪州の218分の1）が、アメリカの2倍、豪州の3倍という生産性（単収）の高さと政府からの直接支払いで、小麦を輸出している。

減反を廃止して価格を下げれば、コストの高い兼業農家は退出する。主業農家に限って直接支払いすれば、その地代負担能力が高まり、主業農家に農地が集まり、規模が拡大してコストが下がる。減反廃止で単収も大幅に増加する。収益が上がるので、兼業農家に払う地代も上昇する。現在都府県の平均的な米農家の純収益は、ゼロかマイナスである。農業は収益の高い主業農家（20haなら1,400万円の純収益）に任せ、その収益を零細な農家に地代として分配した方が地域全体の利益となる。

高い関税で守っても、国内市場は人口減少で縮小する。国内市場だけでは、農業は安楽死するしかない。品質の高い日本の農産物が、価格競争力を持つようになれば、我が国農業は、世界の市場を開拓できる。国内農地はフルに活用され、農地減少に歯止めがかかる。食料安全保障は確保され、多面的機能は十分に発揮

される。これこそ国益ではないのか？守るべき国益は食料安全保障や多面的機能であって、関税や減反政策、これで守られている高い農産物価格ではない。

4. 誰のための農政だったのか？

戦後の食糧難の下で米を農家から政府へ集荷するため、金融から農産物集荷まで農業・農村の全ての事業を行っていた戦前の統制団体を、衣替えして作ったのが農協である。このため、日本のいかなる法人にも許されない銀行業の兼務が認められ、また、農家の職能団体であるはずなのに、地域の住民ならだれでも農協の事業を利用できるという“准組合員”制度が認められた。生保事業も損保事業も追加された。農協は、やってないのはパチンコと風俗業だけだと言われるくらい、日本で唯一の万能の法人となった。

高米価政策で、本来なら退出するはずのコストの高い零細な兼業農家を多数滞留させることができた。農業所得の4倍に達する兼業所得も年間数兆円に及ぶ農地の転用利益も、銀行業を兼務できる農協に預金され、農協は我が国第二位のメガバンクに発展した。兼業農家から集まった資金は、准組合員に住宅ローン等として貸し出された。積極的な勧誘の結果、准組合員は年々増加し、農協は正組合員より農家ではない准組合員の方が多い“農業”の協同組合となった。

米価を上げることで、農協が持つ全ての歯車がうまく回転した。日本農業の最大の問題は、農家の7割を占める兼業農家主体の米農家が、農業生産の2割しか生産していないことである。しかし、農業を発展させるために作られた組織が、このような状況を作り出し、農業を衰退させることで発展した。

TPPによって関税が撤廃され、米価が低下しても、直接支払いすれば、農家は困らない。しかし、米価が下がり、非効率な兼業農家が退出し、主業農家主体の農業が実現することは、農協にとって組織基盤を揺るがす一大事だ。だから、TPPに対する一大反対運動を展開したのである。問題は、TPPと農業ではない。“TPPと農協”だ。

安倍総理は、減反を廃止すると主張したが、2月の衆議院予算委員会で、発言を撤回した。農協の政治力を削げば、農地資源を喪失させてきた減反も廃止でき、農業を成長産業に育てることができる。農地の確保のためにも、減反による高米価政策の是正や農協改革が不可避なのだ。

5. 規制改革会議による農協改革の提案

戦後政治における最大の圧力団体である農協には、どの政権も手をつけられな

かった。しかし、5月、政府の規制改革会議は大胆な農協改革案をまとめた。

第一に、農協の政治活動の中心だった全中（全国農業協同組合中央会）に関する規定を農協法から削除する。農協法の後ろ盾がなくなれば、全中は系統農協などから強制的に賦課金（年間約80億円）を徴収することは困難となる。農協の政治活動にとっては打撃である。

農業の政治団体は必要かもしれないが、それは農協という組織の団体であるべきではない。これまでの歴史が示す通り、農業や農家ではなく、農協という組織の利益を代弁することになるからだ。

第二に、全農（全国農業協同組合連合会）やホクレンなどの株式会社化である。協同組合という理由で、全農には独占禁止法が適用されてこなかったし、一般の法人が25.5%なのに19%という安い法人税、組合員への配当の非課税、固定資産税の免除、多額の補助金など、様々な優遇措置が認められてきた。これらがなくなり、全農等が、一般の企業と同じ条件で競争するようになれば、資材価格や食料品価格が低下することが期待でき、関税も必要なくなる。

しかし、自民党は、民間の自主的組織なので国が関与するのはおかしいという農協の主張に乗せられた。自民党と調整した閣議決定では、全中は新たな制度に移行するが、「農協系統組織での検討を踏まえて、結論を得る」。全農等の株式会社化も、独占禁止法の適用除外がなくなることの問題がない場合という条件つきで、「株式会社化を前向きに検討するよう促す」ことになった。全中は勝利宣言した。

しかし、安倍首相は6月24日、「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。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、その後も同様の発言を繰り返している。全中は安倍発言に反発しているが、「農協系統組織での検討を踏まえ」ればよいだけで、これに総理が拘束されなければならないものではない。

出された農協の自己改革案は、「自主自立の協同組合組織であるJA（農協）が、自らの組織改革を自らの手で必ずやり遂げる強い決意」（JA全中会長）を強調し、傘下のJAに対する全中の監査という大きな権限は維持するとともに、全中などの中央会を農協法に措置することが重要だとした。

農協改革を判断するのは、農協ではない。農協法を作ったのは、農協ではない。銀行も自主的な民間組織だが、銀行法を作ったのは、銀行ではない。食料の安定供給や農業の発展という観点から、どのような農協組織や農協法にするのかは、政府・国会、最終的には国民が判断することだ。国民に高い食料品価格を強要し

たり、農業の発展を阻害している農協に、その組織の検討を委ねるべきではない。

農協が自主自立の組織なら、地域農協が必要と感じた場合には、一般社団法人となった全中に、自主的に監査を依頼すればよいだけであって、農協法に規定する必要はない。農協法に措置しなければ、地域農協は全中の監査を受けられないというのは、自主自立の組織と矛盾しないのか。

6. 将来の農協改革

規制改革会議が触れなかった、大きな論点を提示しよう。

(1) 組合員資格の見直し

農家戸数は 253 万なのに、農協の正組合員農家戸数は 401 万である。その差は、農業を止め、農協の正組合員資格を喪失した“土地持ち非農家”と言われる人たちである。農業を止めた人たちが、正組合員にとどまっている。農政は、長年これを放置している。

また、農林水産省の農家の定義もそうであるが、農協の正組合員資格は 10a 以上である。10a での米の販売額は 10 万円程度で、学生のアルバイト収入より少ない。農“業”の協同組合である以上、家庭菜園を大きくしたような人たちを組合員として認めることは不適當である。農地規模又は販売額のいずれかにおいて平均以上の農家、又は主業農家といえるような農家に、組合員資格を限定すべきだ。

(2) 一人一票制の廃止

農協の一人一票制は、農地改革直後の全ての農家が 1ha 程度で均質だった時代には、よく適合した。しかし、今では、兼業農家、主業農家など、さまざまな農家構成となっている。100ha の農家も 0.1ha の農家も、同じ一票でよいのだろうか。農協の運営には零細な兼業農家の意向が強く反映され、主業農家は農協を離れて行った。全ての農家を等しく扱う一人一票制は、少数の農家に農地を集積するという農業の構造改革にそぐわない。農協が構造改革に反対してきたのは、このためである。

欧米の農協では、一人一票制ではなく利用度に応じて議決権を認めるという、新世代農協が発展している。巨大な乳製品事業者であるニュージーランドのフォンテラなどは、その一例である。本来、農地改革後農民層が分解し始めたときに、一人一票制は見直すべきであった。そうすれば、農業基本法以降の構造改革もより進んでいたに違いない。

(3) 農協法第 9 条の廃止

事業者ではないし議決権を持っていない准組合員制度を持っている農協は、独

独占禁止法の適用除外を定めた同法第 22 条の要件を満たさない。このため、農協法第 9 条で、農協は独占禁止法第 22 条の要件を備えるものとみなすと規定して、救済している。農協法第 9 条を削除さえすれば、農協や農協連合会に独占禁止法を適用できる。

(4) 地域協同組合と農業協同組合

将来的には、農業協同組合法と地域協同組合法とする。地域組合は、これまで農協が行ってきた信用・共済事業や地域住民への生活資材供給を行う。今の農協の農業部門は、新たに農家が自主的に作る農協に移管すればよい。

地域協同組合となれば、今の農協の准組合員も正組合員になる。准組合員がないので、独占禁止法の規定だけで適用除外を受けられる。

7. 農地法廃止とゾーニング規制の強化

(1) 株式会社の農業参入

農地法の思想は今でも、所有者が耕作者であるべきだとする自作農主義である。株式会社では耕作は従業員が行い所有は株主に帰属するので、株式会社による農地所有は、法律の原則から認められない。「農業生産法人制度」に株式会社を認めたのは 2000 年になってであるが、農業関係者以外の者に経営が支配されないよう、農業者や農業関係者の議決権が 4 分の 3 以上であること、役員の過半は農業に常時従事する構成員であることなどの要件がある。

友人や親戚から出資してもらい、株式会社を作って農業に参入することは、これらの出資者の過半が農業関係者で、かつその会社の農作業に従事しない限り、農地法上認められない。このため、新規参入者は銀行などから借り入れるしかない。失敗すれば借金が残る。農業は参入リスクが高い産業となっている。株式会社なら失敗しても友人や親戚等からの出資金がなくなるだけである。農地政策は意欲のある農業者がベンチャー株式会社を作って参入する道を絶っている。

農家の子弟だと、都会に住んでいようと、農業に関心を持たなくても、相続で農地は自動的に取得できる。その人たちが農業は嫌だと言ってしまうと、農業の後継者はいなくなる。それなのに、農業に魅力を感じて就農しようとする非農家出身の人たちには、農業という「職業選択の自由」を奪っている。

農政は新規就農者のために多額の予算を投下している（農林水産省は、青年就農者 1 人に年間 150 万円、最長 7 年間、計 1,050 万円を交付する事業を推進している）が、自らの制度が新規就農を阻んでいることに気がつかない。出資によるベンチャー株式会社を認めれば、新規就農者は自由に資金を調達できるので、多

額の補助金を新規就農者に与える必要はない。

(2) ゾーニングの確立

EUのように、都市地域と農業地域を明確に分ける「ゾーニング」さえしっかり行えば、農地価格が宅地用価格と連動して高くなったり、転用期待で耕作放棄するという事態も防止できるため、意欲のある農業者が農地の所有権を取得しやすくなる。農振法のゾーニング制度を抜本的に強化して、そのかわりに「農地法」を廃止するという大胆な規制緩和を実現してはどうだろうか。それまでの間は、耕作放棄しているものや産業廃棄物の処理場等としているもの等に対する「固定資産税の宅地又は更地並み課税」を行うべきである。

終わりに

我が国の農業は、高米価、農協、農地という制度の鎖につながれてきた。将来の国民のために、我が国の農業を鎖から解放する 때가来たように思われる。

柳田國男はいう。「国益国是が国民を離れて存するものにあらざることは勿論なれども、一部一階級の利害は国の利害とは全く抛を異にするものなり。(中略)

(一部の利益団体はもとより) 仮令一時代の国民が全数を挙げて希望する事柄なりとも、必しも之を以って直に国の政策と為すべからず。国家が其の存立によりて代表し、且つ利益を防衛すべき人民は、現時に生存するもののみには非ず、後世万々年の間に出生すべき国民も、亦之と共に集合して国家を構成するものなればなり。」(柳田國男(1902)『農政学』)これが国民と歴史に責任を果たすということなのだろう。農政だけでなく、財政再建にもつながる言葉である。

(参考文献)

柳田國男(1902)『農政学』定本柳田國男集第28巻(1970)筑摩書房所収

柳田國男(1904)『中農養成策』柳田國男全集第29巻ちくま文庫所収

山下一仁『農協解体』宝島社, 2014年

山下一仁『日本の農業を破壊したのは誰か ~『農業立国』に舵を切れ~』講談社, 2013年

山下一仁『農業ビッグバンの経済学』日本経済新聞出版社, 2010年

「農業委員会等の見直し」について

神戸大学大学院法学研究科教授
島 村 健

■要 旨■

「規制改革実施計画」は、農業委員の公選制を廃止し、その委員の数を半減させ、また、新たに「農地利用最適化推進委員」を農業委員会が選任することとしているが、賛成できない。農村空間の管理を委ねられる農業委員は、選挙というフォーマルな手続によって地域から信任を受けることが必要不可欠である。また、「下請け」農業委員とでもいうべき農地利用最適化推進委員を新設することは、地域に無用の混乱をもたらすものであり、農業委員会の機能強化の方策として適切なものではない。

1. はじめに

平成 26 年 6 月 24 日に閣議決定された「規制改革実施計画」においては、農業分野についても多くの改革事項が掲げられている。本稿では、それらのうち、「農業委員会等の見直し」に関する事項を特に取り上げる。なぜなら、報道等においても、農協改革等に焦点があてられることが多く、農業委員会等の見直しについては踏み込んだ分析がなされたとはいえず、また、「規制改革実施計画」の下敷きとなった規制改革会議農業ワーキング・グループの「農業改革に関する意見」も、十分な議論を経てなされた説得力ある提言となっているとは思われないからである。

2. 規制改革実施計画の内容（関連部分の抜粋）

規制改革実施計画は、農業委員会等の見直しの方針として、「農業委員会は、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）に重点を置き、これらの業務を積極的に展開する。また、農地利用最適化推進委員（仮称）を新設するなど農業委員会の実務的機能を強化する」と述べている（34 頁）。この内容は、「個別措置事項」（35 頁）の中で、以下のように敷衍されている。

(1) 選挙・選任方法の見直し

「農業委員会の使命を的確に果たすことのできる適切な人物が透明なプロセスを経て確実に委員に就任するようにするため、①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。②その際、事前に地域からの推薦・公募等を行えることとする。③これに伴い、市町村長は、農業委員の過半は認定農業者の中から選任し、また、利害関係がなく公正に判断できる者を必ず入れることとする。また、④機動的な対応を可能とするため、農業委員は現行の半分程度の規模にする。さらに、⑤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⑥報酬水準の引上げを検討するものとする」(①以下の番号は、本稿筆者が挿入したもの)。

(2) 農業委員会の事務局の強化 (略)

(3) 農地利用最適化推進委員の新設

「⑦農業委員会の指揮の下で、担い手への集積・集約化、耕作放棄地の発生防止・解消、新規参入の促進など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、⑧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。農地利用最適化推進委員は、地域の実情に応じて必要数を選任し、報酬は、市町村ごとに一定のルールの内枠内で支給することを検討する」。

(4) 都道府県農業会議・全国農業会議所制度の見直し (略)

3. 公選制を廃止することについて(上記①②)

規制改革実施計画の上記引用部分①は、「農業委員会の使命を的確に果たすことのできる適切な人物が透明なプロセスを経て確実に委員に就任するようにするため」(傍点筆者)に、農業委員の公選制を廃止し、議会同意を要件とする市町村長の選任制に代えることとしている。これは目的のための手段を誤った議論である。

(1) 公選制を廃止すると、適切な人物を透明な手続により選ぶことはできなくなる

市町村長のいわば一本釣りでの委員を選任することが、選挙よりも「透明なプロセス」であるはずがない。議会同意が要件とされたとしてもこのことに変わりはない。選挙以上に民主的で透明かつ公正な手続は存在しない。新しい制度のもとでは、農業委員として真に相応しい人物に引き受けてもらえるとも限らない。例えば、ある人物が当該地域において農業委員となるに相応しい人物であっても、その人物が仮に現職の市町村長を支持していなかったとしたら、市町村長はその人物を農業委員として指名するだろうか、あるいは、その人物は、指名を受諾するであろうか。市町村長による選任制に移行することにより、農業委員の選任プロセスが市町村長の党派性を反映したものになるおそれがある。

規制改革実施計画は、首長による選任に先立ち「地域からの推薦」を受けることを想定しているようであるが、それは、選挙というフォーマルな地域からの信任プロセスをダウングレードさせたものにほかならず、それこそまさに不透明な手続といわざるをえない。農業委員の選挙が実際に行われるケースが少ないことを指摘する向きもあるが、無投票かどうかは委員への信任という点では違いはない¹。選挙制度の下では、地域で意見がまとまらなければ、いざとなれば対抗馬も立ちうる。ある人物が農業委員に就任にすることに反対する者は、反対の投票をすることもできる。「選挙」という公正かつ透明な手続が用意されていることの重みを理解すべきである。

(2) 農業委員の責任感の背後にあるもの

農業委員会は、権利移動規制、転用規制、耕作放棄地対策の各場面で公権力の行使に携わっている²。それと同時に、農業委員会は、従来から、そして、農地中間管理機構の発足後も、地域における構造政策の主要な担い手としての役割を期待され、また現にその役割を果たしてきている。地域の農地を熟知し、地域から信任を受けた農業者でなければ、農地という先祖伝来の財産の処分に関わる行政権限の行使や利用調整といった繊細な仕事を満足にこなすことできないであろう。このような厄介な仕事を忙しい農業者が引き受け、困難に直面しながら何とか遂行しているのは、地域の農業者による選挙で選ばれた正統な「地域の代表」としての自覚と責任感があるからにほかならない。

農業者の選挙による選任という現行制度と、時の市町村長による政治的任命という制度では、地域からの信任という点で、質的な違いがあることはいうまでもない。現行法の下では、農業委員という存在は、選挙権者である地域の農業者に対し、直接、責任（responsibility）を負ういわば**地域空間管理の受託者**ということができるが、後者においては、農業委員は、第一次的には市町村長に対して責任を負う単なる**被用者**に変容してしまう。このような変化は、農業委員のメンタリティーや士気に影響を与えかねない非建設的な変化であり、決して看過できるものではない。過疎化、高齢化、後継者難、農産物価格の低迷等の厳しい条件のもとで、農地の集約、利用調整、耕作放棄地対策といった困難な仕事を委ねるの

¹ 農業委員の選挙の投票が行われることが少ないといったことを問題視する向きもあるようであるが、無投票再選された知事に民主的正統性がないなどと言う者がいないことを想起すれば、そのような議論が誤りであることは、明らかである。

² 農業委員会の行使する行政権限については、その点に関する平成 21 年の農地法改正を含め、拙稿「農地法等の改正」ジュリスト 1388 号（2009 年）21-31 頁。

に相応しいのが上記のいずれの存在であるのかは、けだし自明の問いであろう。

規制改革実施計画は、市町村長による選任に先立ち、「事前に地域からの推薦・公募等を行える」こととしているが、これで問題が解消されるわけではない。第一に、公募では、適任の農業者が立候補するとは限らない。第二に、新法のもとで「地域からの推薦」のプロセスが設けられ、それが、当面の間、機能したとしても、それで安心することはできない。法制度の変化は、持続的にその運用に影響を及ぼし続ける。公選制の廃止は、“地域からの信任に基づく農政”という理念を、取り返しのつかない形で徐々に蝕んでゆくであろう。また、そもそも、地域からのインフォーマルな推薦を経た長の任命という制度と、現行法の農業者による選挙という制度を比べた場合に、どちらが「地域の代表」を選ぶ手続として正統性を有しているのかは、先に述べた点からすると明らかであろう。

(3) 「地域からの推薦」制のジレンマ

「地域からの推薦」という仕組みが事実上存続するのであれば、公選制を廃止することも容認しうる、という意見もあるようであるが、地域からの推薦+長による任命という制度は、次のようなジレンマを抱えている。

(ア) 地域からの推薦が、長による農業委員の選任権限を事実上拘束する（長は、地域からの推薦リストをそのまま追認するのみ）、という制度運用を仮に想定する。この場合、農業委員の選任権限は、実質的に、「地域からの推薦」のプロセスに移行する。しかし、行政権限の行使を委ねられる農業委員の選任は、民主的で透明な法定の手続により行わなければならないことからすると、インフォーマルな「地域からの推薦」により、農業委員が実質的に選ばれるようなことがあってはならない。これは、広い意味での法治主義からの要請である。

そうすると、農業委員を選ぶ手続として正統性を有するのは、現行法の公選制か、（選挙によって選ばれた）市町村長による実質的な任命のいずれかということになる。

(イ) 公選制を廃止することとすると、法治主義の観点から容認しうる選択肢は、結局、市町村長による実質的な³任命という方法によるしかない、ということになる。

以上のように、「地域からの推薦+長による任命」という制度は、地域からの推薦に実質的な意味を持たせようとする、法治主義に反することになり（上記（ア））、それを避けようとする、と、「地域からの推薦」から事実上の拘束力をはく

³ つまり、地域からの推薦が尊重されるとは限らないし、さらにいえば、前述したように、地域からの推薦が、市町村長の判断を拘束するようなことがあってはならない。

奪することになる（上記(イ)）というジレンマを抱えている。

結局、地域の信任の厚い人物を農業委員として選任するための制度として法的に許容されるのは、筆者の思いつくかぎりでは、現行法の公選制しかないのではないかと思われる。

(4) 「農業者による自治」の価値

農業者による公選制を廃止することは、地域空間管理における「農業者の自治」の制度的な担保を喪失させることを意味する。

これまでの農業委員会制度の核心は、地域に居住し営農する農業者がその地域において蓄積し受け継いできた土着の暗黙知（local knowledge）を、農地に関する規制の場面であるいは構造政策を推進してゆくために動員するということに適した組織形態を保障している、というところにあるように思われる。地域の農業者に権限を配分することは、地域空間管理の担い手としての自覚を醸成・強化することにもつながる⁴。

地域空間管理権限の「農業者の自治」組織への委任は、別の観点からいうと、地方行政権限のアウトソーシングという面もある。農業委員が現にこなしている業務を、常勤の市町村行政職員が担当することは、業務の性質上極めて困難であるし、仮に可能であるとしても、同様の業務量をフルタイムの行政職員に行わせることを想定するならば、その業務時間に対して支払うべき給与の額は、現在の農業委員へのわずかな報酬と比較にならないくらい大きなものになるであろう。この観点からすると、農業委員会の必置規制の廃止という時折主張される改革案は妥当性を欠くものであると思われる。上記の規制改革実施計画の案は、そこまでゆくものではないが、「農業者の自治」の制度的な担保を奪い、農業委員を「地域空間管理の受託者」からいわば市町村長の「被用者」へと変質させてしまうことによって、自主的な地域空間管理の果実（農業者にとってのみならず、地方公共団体や、社会全体にとっての果実。「農業者による自治」は、「農業者のための自治」ではない。）を失うことにつながるのではないかと懸念する。

4. 農地利用最適化推進委員制度を導入することについて（上記⑦⑧）

(1) 農業委員会の体制強化の必要性

上記引用部分⑦においては「担い手への集積・集約化、耕作放棄地の発生防止・解消、新規参入の促進など各地域における農地利用の最適化や担い手の育成・発

⁴ 拙稿「新たな農地制度のもとでの農業委員会の役割と今後のあり方—法学的視点から」農政調査時報 569号（2013年春）19-25頁。

展の支援を推進する」ことの必要性が説かれている。そのためには、農業委員会の体制強化が必要であろう。このような認識は、農業関係者の中で広く共有されていると思われる。

この点、規制改革実施計画の上記引用部分⑦は、農業委員会の指揮の下で同委員会の上記のような様々な業務を支援する農地利用最適化推進委員（仮称）の設置を法定化するとしている。また、引用部分⑧は、農地利用最適化推進委員は、事前の地域からの推薦・公募等を経て、農業委員会が選任することとしている。農地利用最適化推進委員制度を新設することは、「機動的な対応を可能とするため」（上記引用部分④）、農業委員は現行の半分程度の規模にするという方針と関係している。

(2) 「下請け」農業委員を設けるべきではない

規制改革実施計画は、「機動的な対応を可能とするため」農業委員の数を半減させるとしている。しかし、それでは地域の実情を踏まえた業務遂行をすることは益々できなくなり、農地の利用集積、耕作放棄地対策などの強化をうたう答申の内容とも矛盾する。もともと、規制改革実施計画は、農業委員の数を削減する一方で、農地集約化や耕作放棄地対策等を推進する農地利用最適化推進委員の制度を設けることとしている。

集落単位ごとに、農地集約化や耕作放棄地対策等を推進する人員が配置されることは、大変有意義なことである⁵。しかし、そのような仕事を、「正規の」農業委員ではなく、格下げされた、いわば「下請けの」農業委員ともいうべき農地利用最適化推進委員に押し付けることが良策とは思えない。「選挙によって信任された地域の代表」として、士気高く仕事をしていただくべきである。規制改革実施計画の意図する農業委員会の機能強化のためには、「正規の」農業委員が集落単位できめ細かく仕事ができるよう、むしろ、市町村合併などで大幅に減った農業委員の定数を回復させるべきである。

(3) 農業委員及び農地利用最適化推進委員の選任プロセスの複雑化

規制改革実施計画の意図する農地集約、耕作放棄地対策等の強化のためには、単に農業委員の数を増やせばよく、農業委員・農地利用最適化推進委員の2層構造を作ることによって、農地行政の構造をいたずらに複雑化させるべきではない。

規制改革実施計画によると、農業委員も、農地利用最適化推進委員も、事前の地域からの推薦・公募に基づいて、それぞれ、市町村長及び農業委員会が任命す

⁵ 規制改革会議・農業ワーキング・グループの「農業改革に関する意見」（平成 26 年 5 月 14 日）では、「担当地域ごとに」市町村長が選任するとしている。

ることになる。どのような人物をそれぞれ農業委員及び農地利用最適化推進委員に推薦するか、ということについての合意形成は、第一次的には集落あるいは地域ごとの話し合いによってなされることが多いと推測されるが、地位の異なる2つの役職が登場することによって、集落あるいは地域内での合意形成や、(集落や地域単位では選ばれない) 農業委員を誰にするかという点に関する集落ないし地域間での合意形成のプロセスは、これまでよりも一層複雑になると思われる。

集落ないし地域からの農業委員及び農地利用最適化推進委員の候補リストが出揃うと、前者については、形式上、市町村長が選任し、後者については農業委員会が選任することになる。農業委員も農地利用最適化推進委員も、地域から推されて選任されることに変わりはないにもかかわらず、形式上、前者が後者を選任するというかたちをとることになる。これは、当事者にとって大変不自然なことであろう。何らの必要性もないのに、農政の最前線に混乱をもたらすような法改正は避けるべきである。

(4) 農業委員会は、既に「機動的な対応」が可能である

規制改革実施計画が、農業委員数の半減を提案する理由として挙げるのは、「機動的な対応を可能とするため」という点のみである。どのような意味で、現行法の体制が「機動的」でないとされているのかは必ずしも明らかでないが、例えば、規模の大きな農業委員会は、現行法の下でも、農地部会等を置くことができる(農業委員会法19条)。このような制度を利用してもなお、機動性に欠けると考えるならば、農地部会の設置要件を緩和するなどの修正をすればよいのではないか。規制改革実施計画の案のような、農業委員の数を半減させるという対応は、「機動性」を確保するための数ある選択肢の一つに過ぎず、そして、それはまた、数ある選択肢の中でも、農政の現場にもたらす悪影響が大きい不適切な選択肢であると言わざるをえない。

5. 積極的に進めるべき改革事項(上記③⑤⑥)

規制改革実施計画の上記引用部分の中には、建設的な提案として評価できるものも含まれている。農業関係者以外の利害関係のない者を農業委員に含めること(農地法制、農業、農政に知見を有する学識経験者や弁護士等などが考えられる。上記引用部分③参照)は、農業委員会による行政権限の行使の際の透明性、不偏性、合法性の確保に資するであろう。また、女性・青年の農業委員などを増やすこと(上記引用部分⑤参照)は、農村、農政、農業に活力を生み出すことに寄与すると思われる。もっとも、③や⑤のような改革は、農業委員の公選制を廃止し

なくともある程度実現することができるし、逆に、公選制を廃止したからといって達成しやすくなるようなものでもない。

また、規制改革実施計画は、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（上記引用部分⑥）としているが、この点も評価できる。もっとも、規制改革実施計画の案のように、農政の現場で農業委員と農地利用最適化推進委員の2層構造を採用したうえで、仮に前者と後者の報酬水準に大きな差を設けるならば、円滑な業務遂行を妨げることになるのではないかと懸念する。

Ⅱ 参考資料

- 規制改革実施計画（平成 26 年 6 月 24 日 閣議決定）（抜粋）…………… 69
- 農林水産業・地域の活力創造プラン（平成 25 年 12 月 10 日決定、
平成 26 年 6 月 24 日改訂 農林水産業・地域の活力創造本部）（抜粋）…… 73

○ 規制改革実施計画（平成 26 年 6 月 24 日 閣議決定）（抜粋）

II 分野別措置事項

4 農業分野

(1) 規制改革の観点と重点事項

競争力ある農業、魅力ある農業を創り、農業の成長産業化を実現するため、農地中間管理機構の創設を、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する。

① 農地中間管理機構の創設（略）

② 農業委員会等の見直し

農業委員会は、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）に重点を置き、これらの業務を積極的に展開する。

また、農地利用最適化推進委員（仮称）を新設するなど農業委員会の実務的機能を強化する。

③ 農地を所有できる法人（農業生産法人）の見直し

さまざま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。

④ 農業協同組合の見直し

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に、抜本的に見直す。

今後5年間で農協改革集中推進期間とし、農協は、重大な危機感をもって、以下の方針に即した自己改革を実行するよう、強く要請する。

政府は、以下の改革が進められる法整備を行う。

(2) 個別措置事項

① 農地中間管理機構の創設（略）

② 農業委員会等の見直し

No.	事項名	規制改革の内容	実施時期	所管省庁
2	選挙・選任方法の見直し	農業委員会の使命を的確に果たすことのできる適切な人物が透明なプロセスを経て確実に委員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・公募等を行えることとする。これに伴い、市町村長は、農業委員の過半は認定農業者の中から選任し、また、利害関係がなく公正に判断できる者を必ず入れることとする。 また、機動的な対応を可能とするため、農業委員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ものとする。	平成26年度検討・結論、法律上の措置が必要なものは次期通常国会に関連法案の提出を目指す	農林水産省
3	農業委員会の事務局の強化	農業委員会の事務局については、複数の市町村による事務局の共同設置や事務局員の人事サイクルの長期化の実施などにより業務の円滑な実施ができるよう体制を強化する。	平成26年度検討・結論、平成27年度措置	農林水産省

4	農地利用最適化推進委員の新設	<p>農業委員会の指揮の下で、担い手への集積・集約化、耕作放棄地の発生防止・解消、新規参入の促進など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。</p> <p>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。農地利用最適化推進委員は、地域の実情に応じて必要数を選任し、報酬は、市町村ごとに一定のルールの枠内で支給することを検討する。</p>	<p>平成26年度検討・結論、法律上の措置が必要なものは次期通常国会に関連法案の提出を目指す</p>	農林水産省
5	都道府県農業会議・全国農業会議所制度の見直し	<p>農業委員会の見直しに併せて、都道府県農業会議、全国農業会議所については、農業委員会ネットワークとして、その役割を見直し、農業委員会の連絡・調整、農業委員会の業務の効率化・質の向上に資する事業、農地利用最適化の優良事例の横展開、法人化の推進、法人経営等担い手の組織化及びその経営発展の支援、新規参入の支援等を行う法人として、都道府県・国が法律上指定する制度に移行する。</p>	<p>平成26年度検討・結論、法律上の措置が必要なものは次期通常国会に関連法案の提出を目指す</p>	農林水産省
6	情報公開等	<p>農業委員会は、その業務の執行状況を農業者等の関係者に分かりやすくタイムリーに情報発信するものとする。</p> <p>また、農業委員会は、農地の利用状況調査を毎年、確実に行い、農地ごとにその利用状況を公表する。</p> <p>農林水産省及び都道府県農政部局は、農業委員会の業務の執行状況に関する情報公開を行い、農業委員会に対する適切な助言、支援等を行う。</p>	<p>平成26年度検討・結論、平成27年度措置</p>	農林水産省

7	遊休農地対策	<p>農業委員会は、農地の利用関係の調整、農地中間管理権の取得に関する協議の勧告等の業務を着実に実施するものとするほか、農地中間管理機構が必要に応じて農業委員会に対して利用意向調査の実施を促す仕組みをつくる。</p>	<p>平成26年度検討・結論、平成27年度措置</p>	農林水産省
8	違反転用への対応	<p>優良農地の確保の業務を強化することとし、違反転用事案について、権限を有する都道府県知事又は農林水産大臣に対して農業委員会が権限行使を求めることができる仕組みをつくる。</p>	<p>平成26年度検討・結論、平成27年度措置</p>	農林水産省
9	行政庁への建議等の業務の見直し	<p>農業及び農民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、農業委員会等に関する法律に基づく業務から除外する。</p>	<p>平成26年度検討・結論、法律上の措置が必要なものは次期通常国会に関連法案の提出を目指す</p>	農林水産省
10	転用制度の見直し	<p>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しを行う。</p>	<p>平成26年度検討・結論、平成27年度措置</p>	農林水産省
11	転用利益の地域の農業への還元	<p>農地流動化の阻害要因となる転用期待を抑制する観点から、転用利益の地域農業への還元等、公平で実効性のある方策について中長期的に検討を進める。</p>	<p>平成26年度検討開始</p>	農林水産省

③農地を所有できる法人（農業生産法人）の見直し

No.	事項名	規制改革の内容	実施時期	所管省庁
12	役員要件・構成員要件の見直し	<p>現行の農業生産法人制度に係る改善を図るため、以下を内容とする農地法の改正案を次期通常国会に提出する。</p> <p>a役員要件について、役員又は重要な使用人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。</p> <p>※ リースの場合における役員の実務についてと同様に、役員又は重要な使用人とする見直しを行うものとする。</p> <p>b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一方で、2分の1未満については制限を設けないものとする。</p>	平成26年度検討・結論、法律上の措置が必要なものは次期通常国会に関連法案の提出を目指す	農林水産省
13	事業拡大への対応等	<p>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。</p> <p>（所有方式による企業の農業参入の自由化を検討する場合には、リース方式については事実上耕作放棄されたり産廃置場になった場合にリース契約解除による原状回復という確実な担保があることを踏まえ、これに匹敵する確実な原状回復手法（国の没収等）の確立を図ることを前提に検討するものとする。）</p>	原則として「農地中間管理事業の推進に関する法律」の5年後見直しに併せて措置	農林水産省

④農業協同組合の見直し

No.	事項名	規制改革の内容	実施時期	所管省庁
14	中央会制度から新たな制度への移行	<p>農協改革については、農協を取り巻く環境変化に応じ、農協が農業者の所得向上に向けて経済活動を積極的に行える組織となるよう、的確な改革を進めるため、以下の方向で検討し、次期通常国会に関連法案を提出する。</p> <p>・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、他の法人法制の改正時の経過措置を参考に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。</p> <p>・新たな制度は、新農政の実現に向け、単協の自立を前提としたものとし、具体的な事業や組織の在り方については、農協系統組織内での検討も踏まえて、関連法案の提出に間に合うよう早期に結論を得る。</p>	平成26年度検討・結論、法律上の措置が必要なものは次期通常国会に関連法案の提出を目指す	農林水産省
15	全農等の事業・組織の見直し	<p>全農・経済連が、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ために必要な法律上の措置を講じる。</p> <p>その上で、今後の事業戦略と事業の内容・やり方を詰め、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ものとする。</p>	平成26年度検討・結論、法律上の措置が必要なものは次期通常国会に関連法案の提出を目指す	農林水産省

16	単協の活性化・健全化の推進	<p>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、JAバンク法に規定されている方式(農林中央金庫(農林中金)又は信用農業協同組合連合会(信連)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)の活用を推進を図る。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。</p> <p>全国共済農業協同組合連合会(全共連)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し、その方法の活用を推進を図る。</p> <p>また、単協が、自立した経済主体として、経済界とも適切に連携しつつ積極的な経済活動を行って、利益を上げ、組合員への還元と将来への投資に充てていくべきことを明確化するための法律上の措置を講じる。</p> <p>さらに、単協が農産物販売等の経済事業に全力投入し、農業者の戦略的な支援を強化するために、下記を含む単協の活性化を図る取組を促す。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・単協は、農産物の有利販売に資するための買取販売を数値目標を定めて段階的に拡大する。 ・生産資材等については、全農・経済連と他の調達先を徹底比較して、最も有利なところから調達する。 	平成26年度検討・結論、法律上の措置が必要なものは次期通常国会に関連法案の提出を目指す	農林水産省 金融庁
17	理事会の見直し	<p>農業者のニーズへの対応、経営ノウハウの活用及びメンバーの多様性の確保を図るため、理事の過半は、認定農業者及び農産物販売や経営のプロとする。</p> <p>併せて次世代へのバトンタッチを容易にするために、理事への若い世代や女性の登用にも戦略的に取り組み、理事の多様性確保へ大きく舵を切るようにする。</p>	平成26年度検討・結論	農林水産省
18	組織形態の弾力化	<p>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なるための必要な法律上の措置を講じる。</p> <p>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。</p>	平成26年度検討・結論、法律上の措置が必要なものは次期通常国会に関連法案の提出を目指す。ただし、農林中金・信連・全共連は平成26年度検討開始	農林水産省 金融庁
19	組合員の在り方	<p>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。</p>	平成26年度検討開始	農林水産省
20	他団体とのイコールフットイング	<p>農林水産省は、農協と地域に存在する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し、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ものとする。</p>	平成26年度検討・結論	農林水産省

- 農林水産業・地域の活力創造プラン(平成25年12月10日決定、平成26年6月24日改訂 農林水産業・地域の活力創造本部)
(抜粋)

Ⅲ 政策の展開方向

5. 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

「農協・農業委員会等に関する改革の推進について」(別紙2)も踏まえて、以下の措置を講じる。

(1) 農協改革

単位農協は、農産物の有利販売と生産資材の有利調達に最重点を置いて事業運営を行う必要がある。

このため、単位農協が、

- ・ 「農産物の買取販売」を数値目標を定めて段階的に拡大するなど、適切なリスクを取りながらリターンを大きくすることを目指す。
- ・ 生産資材等については、全農・経済連と他の調達先を徹底比較して、最も有利なところから調達する。
- ・ 農林中金・信連・全共連の協力を得て、単位農協の経営における金融事業の負担やリスクを極力軽くし、人的資源等を経済事業にシフトできるようにする。
- ・ 単位農協の理事については、その過半は、認定農業者、農産物販売や経営のプロとする。女性・青年の登用を積極的に進める。

また、各単位農協が、自立した経済主体として、それぞれの創意工夫で積極的に事業運営を行い、優良事例を横展開していく必要があり、連合会・中央会は、こうした各単位農協の自由な経営を制約しないよう十分留意する。

加えて、単位農協の事業の対象者(担い手農業者・兼業農家・地域住民)が複雑化する中で、それぞれのニーズに応じて事業を適切に運営する観点から、必要な場合には、JAの組織分割や、組織の一部の株式会社・生活協同組合等への転換ができるようにする。

連合会・中央会は、単位農協を適切にサポートする観点で、その在り方を見直す。

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。

なお、農林中金・信連・全共連についても、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。

また、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。

5年間を農協改革集中推進期間とし、自己改革を実行するよう、強く要請する。

(2) 農業委員会の改革

市町村の独立行政委員会である農業委員会について、その主たる使命で

ある、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）をより良く果たせるようにするため、制度を見直す。

具体的には、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、議会推薦・団体推薦による選任制度も廃止する。

農業委員の過半は認定農業者の中から選任し、また、利害関係がなく公正に判断できる者を必ず入れることとする。女性・青年の登用を積極的に進める。

また、農業委員のほかに、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）」を置くこととし、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。

都道府県農業会議、全国農業会議所については、農業委員会ネットワークとして、農業委員会の業務をサポートする組織に見直す。

農地転用については、優良農地の確保を基本としつつ、植物工場、販売加工施設等の農業の6次産業化・成長産業化に資するものについて、より円滑な転用を可能とする観点から見直しを行う。

（3）農業生産法人要件の見直し

農業生産法人要件を満たしている法人が6次産業化等を図り経営を発展させようとする場合の障害を取り除くなどの観点から、見直しを行うこととする。

具体的には、

- ・ 役員の農作業従事要件については、役員等の1人以上が従事すればよいこととする。
- ・ 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。

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、検討する。

所有方式による企業の農業参入の自由化を検討する場合には、リース方式については事実上耕作放棄されたり産廃置場になった場合にリース契約解除による原状回復という確実な担保があることを踏まえ、これに匹敵する確実な原状回復手法（国の没収等）の確立を図ることを前提に検討するものとする。

<展開する施策>

農協・農業委員会等に関する改革の推進について（別紙2）参照

農協・農業委員会等に関する 改革の推進について

平成26年6月

自由民主党農林水産戦略調査会・農林部会
農業委員会・農業生産法人に関する検討PT
新農政における農協の役割に関する検討PT
公明党農林水産部会

農協改革の目的は、農業・農村の発展

- ・ 農業者、特に担い手からみて、農協が農業者の所得向上に向けた経済活動を積極的に行える組織となると思える改革とすることが必須
- ・ また、高齢化・過疎化が進む農村社会において、必要なサービスが適切に提供できるようにすることも必要
- ・ 農業者が自主的に設立する協同組織という農協の原点を踏まえ、これを徹底することが重要
- ・ また、農協批判を終息させ、今後は安定的な業務運営が行えるようにすることも重要

1 単位農協のあり方

- (1) 単位農協は、農産物の有利販売（それと結びついた営農指導）と生産資材の有利調達に最重点を置いて事業運営を行う必要がある。
- 全農・経済連の協力も得て、単位農協が「農産物の買取販売」を数値目標を定めて段階的に拡大するなど、適切なリスクを取りながらリターンを大きくすることを目指す。
 - 生産資材等については、全農・経済連と他の調達先を徹底比較して（価格及び品質）、最も有利なところから調達する。
 - 農林中金・信連・全共連の協力を得て、単位農協の経営における金融事業の負担やリスクを極力軽くし、人的資源等を経済事業にシフトできるようにする。
その際、単位農協の組合員等に対して金融を含めた総合的なサービスを提供できるようにし、また、単位農協の経営が成り立つように十分配慮する必要がある。
 - ・ このため、既にJAバンク法に規定されている方式（単位農協から農林中金・信連へ事業譲渡を行い、単位農協に農林中金・信連の支店・代理店を置いた上、農林中金・信連から単位農協に相応の手数料等を支払う方式）の活用を積極的に進めることとし、農林中金・信連は、農協の判断に資するよう、この場合の手数料等の水準を早急に示すものとする。
 - ・ 単位農協の共済事業は、全共連との共同元受となっており、リスクは全共連のみが負っているが、全共連は、単位農協の共済事業の事務負担を軽くするような改善策を早急に示すものとする。
 - 単位農協の理事については、農業者の所得向上に向けた経済活動を積極的に行えるようにするため、その過半は、認定農業者、農産物販売や経営のプロとするとともに、理事の交替に際しても、経営を継続的に発展させていけるよう十分留意する。
また、女性・青年役員を積極的に登用する。
- (2) 各単位農協が、自立した経済主体として、それぞれの創意工夫で積極的に事業運営を行い、優良事例を横展開していく必要がある。
- 各単位農協が、自立した経済主体として、経済界とも適切に連携しつつ積極的な経済活動を行って、利益を上げ、組合員への還元と将来への投資に充てていくべきことを明確にする。

- 連合会・中央会は、こうした各単位農協の自由な経営を制約しないよう十分留意する。
ただし、預金保護に関連する信用事業については、健全性の確保が極めて重要であり、JAバンク法に基づき農林中金が単位農協に対して的確な指導を行う。
- (3) 単位農協の事業の対象者（担い手農業者・兼業農家・地域住民）が複雑化する中で、それぞれのニーズに応じて事業を適切に運営する観点から、事業の内容・対象者に応じて、子会社の活用など、適切な組織形態を選択できるようにすることも必要である。
その際、単位農協が實際上地域のインフラとしての側面を持っており、組合員でない地域住民に対してもサービスを提供していく必要が生じているが、一方で農業者の協同組織という農協法制の下では員外利用規制は本質的なものであり、対応に限界があることに配慮する必要がある。
- 必要な場合には、JAの組織分割や、組織の一部の株式会社・生活協同組合等への転換ができるようにする。
- このことを前提に、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。

2 連合会・中央会のあり方

連合会・中央会は、1を前提に、単位農協を適切にサポートする観点で、そのあり方を見直す必要がある。

- (1) 連合会・中央会の単位農協に対する関わり方や業務内容は、次のとおりとする。
 - 全農・経済連は、
 - ・ 単位農協の農産物の有利販売に資するため、大口実需者との安定取引関係を構築するとともに、単位農協が全農・経済連を通して販売するかどうかは単位農協の選択に委ねる。
 - ・ 取り扱う生産資材は競争力のあるものに特化するとともに、単位農協が全農・経済連から仕入れるかどうかは、単位農協の選択に委ねる。
 - ・ その他、農業・食品産業の発展（特に農業・農村の所得倍増）に資する経済活動（投資活動を含む）を、経済界と連携して積極的に実施する。
特に全農は、農業所得向上のための事業戦略を明確に立てて実行することとし、その際、農林中金の資金協力を得るものとする。
 - 農林中金・信連・全共連は、
 - ・ 単位農協の金融事業の負担を軽くする事業方式を提供することとし、特に農林中金・信連は、単位農協から農林中金・信連へ事業譲渡を行い単位農協に農林中金・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位農協に支払う手数料等の水準（単位農協が自ら信用事業をやる場合の収益を考慮して設定すること）を早急に示す。
 - ・ 豊富な資金を農業・食品産業の発展（特に農業・農村の所得倍増）に資するよう、全農等とも連携して積極的に活用する。

- 厚生連は、組合員でない者を含めて地域に必要な医療サービスを安定的に提供する。
その際、あくまで民間組織であるので、公的医療機関としての機能を発揮する上で必要な場合には地方公共団体等から適切な支援を受けるものとする。
 - 中央会は、農協経営が危機的状態に陥ったことを背景に、昭和 29 年に農協の経営指導により農協組織を再建するために導入されたものであるが、中央会発足時に 1 万を超えていた単位農協が 700 程度に減少し、1 県 1 JA も増加していること、JAバンク法に基づき信用事業については農林中金に指導権限が付与されていること、中央会自らは経済活動を行っていないこと等を踏まえ、単位農協の自由な経営展開を尊重しつつ、優良事例の横展開や農業者・単位農協の意思の集約、農協間の連絡・調整、行政との連絡など今後の役割を明確にしていく必要がある。
- (2)(1)を踏まえて、連合会・中央会の組織のあり方を見直す。
- 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（農協法に基づく員外利用規制、事業範囲の制約を受けないで）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、今後の事業戦略と事業の内容・やり方をつめ、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て問題がない場合には、株式会社化を前向きに検討するものとする。
 - 厚生連は、公的医療機関として地域に必要な医療サービスを提供する上で員外利用規制がネックとなる場合には、この規制がなく非課税措置を継続できる社会医療法人に転換することを可能とする。
 - 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。
 - 農協改革については、農協を取り巻く環境変化に応じ、農協が農業者の所得向上に向けて経済活動を積極的に行える組織となるよう、的確な改革を進めるため、以下の方向で検討し、次期通常国会に関連法案を提出する。
 - ① 農協法上の中央会制度は、制度発足時との状況変化をふまえて、他の法人法制の改正時の経過措置を参考に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。
 - ② 新たな制度は、新農政の実現に向け、単位農協の自立を前提としたものとし、具体的な事業や組織のあり方については、農協系統組織内での検討も踏まえて、関連法案の提出に間に合うよう早期に結論を得る。

3 行政における農協の取扱い

農協が、農業者が自主的に設立した民間組織であることを踏まえ、適切に

取り扱う。

- 行政は、単位農協も農業者の団体の一つとして、他の農業者やその団体等と同等に扱う。

- 行政は、単位農協を安易に行政のツールとして使わないことを徹底し、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ものとする。
なお、農協が補助金申請等に際して自主的に行う組合員サービス（申請書記載代行等）は、行政代行とは別ものである。

4 その他

5年間を農協改革集中推進期間とし、農協は、重大な危機感をもって、以上の考え方に即した自己改革を実行するよう、強く要請する。
政府は、以上の改革が進められるよう法整備を行うものとする。

農業委員会改革の目的は、農業・農村の発展

- ・ 農業者、特に担い手からみて、農業委員会が良くなり地域の農地利用の最適化が進むようになると思える改革とすることが必須
- ・ また、農業委員会批判を終息させ、今後は安定的な業務運営が行えるようにすることも重要

1 市町村の独立行政委員会である農業委員会については、

- (1) その主たる使命である、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）をより良く果たせるようにする必要がある。
- (2) また、現在の農業委員会の機能が、委員会としての決定行為、各委員の地域での活動、事務局の業務の3つに分けられることを踏まえて、それぞれの的確に機能するようにする必要がある。
- (3) このため、適切な人物が、透明なプロセスを経て確実に委員に就任するようにする必要がある。

2 農業委員会の業務については、

- 担い手への集積・集約化、耕作放棄地の発生防止・解消、新規参入の促進に重点を置くことを明確にする。
- 優良農地の確保の業務は強化することとし、農地転用違反事案について、権限を有する都道府県知事等に対して権限行使を求めることができることとする。
- これらの業務に集中できるよう、法的根拠がなくても行える農業・農民に関する事項についての意見の公表等を法令業務から削除する。

3 農業委員の選出方法については、

- 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、市町村議会の同意を要件とする市町村長の選任制に変更し、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。
- 人数は、委員会を機動的に開催できるよう現行の半分程度とし、過半は認定農業者の中から選任し、また、利害関係がなく公正に判断できる者を必ず入れることとするなど、業務が公正・的確に行えるようにする。
また、女性・青年農業委員を積極的に登用する。
- これに伴い、議会推薦・団体推薦による選任制度も廃止する。

- 農業委員が責任ある判断ができるよう、報酬水準の引上げを検討するものとする。その際、他の農業関係団体に対する事務費補助の見直しを行う。

4 農業委員のほかに、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（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）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）」を置く。

- 農地利用最適化推進委員（仮称）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。
 - 人数は、農地利用調整の単位となる地域の数に応じて適宜とし、報酬は、市町村ごとに一定のルールの枠内で支給することを検討する。
- 5 農業委員会の事務局については、事務局員の人事サイクルの長期化を図るなど、事務局体制を強化する。
- 6 以上を前提に、それぞれの農業委員会が、市町村農業部局、都道府県、農地中間管理機構等との密接な連携の下に、主体性をもって積極的に活動するようにする。
- 7 都道府県農業会議、全国農業会議所については、農業委員会ネットワークとして、その役割を見直し、
- ・ 農業委員会の連絡・調整
 - ・ 農業委員会の業務の効率化・質の向上に資する事業
 - ・ 農地利用最適化の優良事例の横展開
 - ・ 法人化の推進
 - ・ 法人経営等担い手の組織化及びその経営発展の支援
 - ・ 新規参入の支援
- 等を行う法人として、都道府県・国が法律上指定する制度に移行する。
- 8 農地転用については、優良農地の確保を基本としつつ、農業の6次産業化・成長産業化に資するとともに、農地流動化の阻害要因を取り除く観点から、見直しを検討する。
- 植物工場、販売加工施設などの農業の6次産業化・成長産業化に資する転用については、より円滑な転用を可能とする観点から見直しを行う。
 - 農地流動化の阻害要因となる転用期待を抑制する観点から、転用利益の地域農業への還元等、公平で実効性ある方策について、中長期的に検討を進める。

農業生産法人要件

- ・ 平成 21 年の農地法改正（所有中心から利用中心への転換）及び昨年の農地中間管理機構関連法（リース方式（機構が借受け、転貸する）による担い手への農地利用の集積・集約化、新規参入の促進、耕作放棄地の発生防止・解消）は、戦後の農地解放のマイナス面（約 1 ha の農地所有を生み出すことで、農地の流動化を阻害）を払拭する農地制度の大転換であり、これを軌道にのせ、農地利用の最適化を確実に進めていくことが最優先事項
- ・ 農業生産法人要件については、担い手である農業生産法人の経営の発展に資するという観点から見直し

- 1 農業生産法人要件は、農地を所有できる法人の要件であるので（リース方式で参入する企業はこの要件をみたす必要はない）、この見直しについては、企業の農地所有に係る農業・農村の現場の懸念（農業から撤退したり産廃置場になるのではないかと）に十分配慮することが必要である。
- 2 1 の懸念がない範囲で、農業生産法人要件をみたしている法人が 6 次産業化等を図り経営を発展させようとする場合の障害を取り除く等の観点から、見直しを行う。
 - 6 次産業化により法人における販売・加工等のウェイトが高まり、農作業のウェイトが低くなることから、役員の農作業従事要件については、役員等の 1 人以上が従事すればよいこととする。
 - 6 次産業化等経営発展を目指す場合に資本増強の必要性が生ずることから、議決権要件については、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。
- 3 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、検討する。

所有方式による企業の農業参入の自由化を検討する場合には、リース方式については事実上耕作放棄されたり産廃置場になった場合にリース契約解除による原状回復という確実な担保があることを踏まえ、これに匹敵する確実な原状回復手法（国の没収等）の確立を図ることを前提に検討するものとする。

