

4 農業分野

(1) 規制改革の目的と検討の視点

我が国の農業を取り巻く環境は厳しい状況にあり、農業者の高齢化や次代の後継者問題、受け手を必要とする遊休農地や耕作放棄地の増加など、農業を巡る環境は危機的状況にあると言える。

こうした中であっても、これらの課題を克服し、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には、既存農業者や新規参入者、農業団体や企業等の意欲ある主体が、地域や市町村の範囲を超えて精力的な事業展開を図るなど、新しい道を積極果敢に切り開いていく必要がある。

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していく。

① 農地中間管理機構の創設

農業者の高齢化等の現下の農業をめぐる深刻な環境を踏まえ、農地中間管理機構は、農地を集積・集約し大規模な生産性の高い農業の実現、新規参入等の促進を図る。

② 農業委員会等の見直し

農業をめぐる社会経済の構造変化に対応して、農業委員会は、遊休農地対策を含めた農地利用の最適化に重点を置き、これらの業務の積極的な展開を図る。

残された時間的な猶予は少ない中で、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の強化を図る。

③ 農地を所有できる法人（農業生産法人）の見直し

長年にわたり耕作に従事してきた農業者の豊富で有益な経験と新しい世代や異なる地域・業種の知恵・技術・ノウハウとをつなぐ。

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

各農協がおかれた環境は、地域によってさまざまであるため、中央からの共通の指導に基づくのではなく、地域の農協が主役となり、それぞれの独自性を発揮して農業の成長産業化に全力投入できるように、抜本的に見直す。

各農協が、不要なリスクや事務負担を軽減して、経済事業の強化を図るとともに、各農協が、時代の変化に対応し、6次産業化にリーダーシップを発揮し、農業者に最大の利益を還元できるよう経営に精通した者を積極的に登用し、執行体制を整える。

このため、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ものとする。

(2) 具体的な規制改革項目

①農地中間管理機構の創設【措置済み】

競争力ある農業、魅力ある農業、農業の成長産業化を実現するためには、国、都道府県及び市町村それぞれの権限と責任を明確にし、役割分担を明らかにしたうえで、関係者が目標と政策課題を共有し、新規参入者を含め地域が一体となり、意欲ある多様な担い手への農地集積と集約化を公平・公正に促進していくことが重要である。

政府においては、こうした基本的考え方に立って、農地を集約し大規模な生産性の高い農業を実現すること、新規参入の促進を図ること等を目指した農地中間管理機構の制度化を図るべきである。

したがって、農地中間管理機構の創設に際しては、以下の諸点を踏まえ、農地中間管理事業の推進に関する法律を提出する。

- ・ 国、都道府県及び機構の権限と責任の明確化
- ・ 農地中間管理機構の機能にふさわしい体制
- ・ 既存の制度の整理・合理化
- ・ 事業目的に資する農地の借受け
- ・ 貸主に対する財政的措置の在り方
- ・ 農地中間管理機構が貸付先を決定する公正な貸付けルールの明確化
- ・ 農地中間管理機構の職務執行を監視・監督する機関の設置
- ・ 農地中間管理機構の業務の再委託の禁止

②農業委員会等の見直し

ア 選挙・選任方法の見直し【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】

現在の農業委員については、名誉職となっているのではないかと、兼業農家が多いのではないかと等の指摘がある。

したがって、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き上げを検討するものとする。

イ 農業委員会の事務局の強化【平成 26 年度検討・結論、平成 27 年度措置】

現在の平均的な農業委員会事務局職員数は約 5 人であり、その約半数が市町村内部部局との兼任となっており、農業委員会の実務的機能の強化を図る上で、現在の事務局体制では必ずしも十分ではないという指摘がある。

したがって、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。

ウ 農地利用最適化推進委員の新設【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】

農業生産・経営の基礎的な資源としての農地は減少傾向にあり、耕作放棄地の増加に歯止めをかけられない状況が続いており、農業委員会の業務の一部である耕作放棄地の調査・改善指導など、農地の監視活動の強化を図るべき等の指摘がある。

したがって、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、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。

エ 都道府県農業会議・全国農業会議所制度の見直し【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】

農業委員会は、自らの置かれた環境に応じ自主的・主体的に責任をもってその業務に取り組むことを基本とすべきである。

したがって、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等を行う法人として、都道府県・国が法律上指定する新たな制度に移行する。

オ 情報公開等【平成 26 年度検討・結論、平成 27 年度措置】

農業委員会については、農業委員会と関わることが少ないことや外部の人間の目に見える活動が少ないことなどから、その活動が見えないという指摘がある。

したがって、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。

また、農業委員会は、農地の利用状況調査を毎年、確実にを行い、農地ごとにその利用状況を公表する。

農水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。

カ 遊休農地対策【平成 26 年度検討・結論、平成 27 年度措置】

耕作放棄地が増加している現状や、今後、域外参入者や農外企業を含め多様な担い手の参入が予想されることを踏まえ、農地の保全について取組を一層強化する必要がある。

したがって、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。

キ 違反転用への対応【平成 26 年度検討・結論、平成 27 年度措置】

都道府県知事等は、違反転用者に対し農地への原状回復を促す指導・勧告や処分を行うものとされているが、違反転用に対する処分等が必ずしも十分に行われていないのではないかと指摘がある。

したがって、優良農地の確保の業務を強化することとし、農地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。

ク 行政庁への建議等の業務の見直し【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】

農業委員会は、遊休農地対策や転用違反对策に重点を置き、これらの業務の積極的な展開を図るべきであるという指摘がある。

したがって、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。

ケ 転用制度の見直し【平成 26 年度検討・結論、平成 27 年度措置】

農地転用制度について、現行の要件が農業の 6 次産業化や営農に必要な施設の設置等に支障となっているとの指摘がある。

したがって、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は、より円滑な転用が可能とする観点から見直しを行う。

コ 転用利益の地域の農業への還元【平成 26 年度検討開始】

農地が国民のために限られた資源であり、かつ、地域における貴重な資源であることにかんがみ、地域における農地の適切な保全を図りつつ、農地流動化を促進する必要がある。

したがって、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。

③農地を所有できる法人の見直し

ア 役員要件・構成員要件の見直し【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】

農業生産法人の制度は、長年にわたり耕作に従事してきた農業者の豊富で有益な経験と、新しい世代や異なる地域・業種の知恵・技術・ノウハウとをつなぐ観点から、その充実・拡充が検討されるべきである。この点について、現行の農業生産法人の要件については、事業規模拡大に十分に対応できるか、農業者の資金調達手段を狭めていないか、その制度が現場に携わる者にとって簡素で分かりやすいものになっているか等の観点から所要の改善が求められる。

したがって、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。

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。

※ リースの場合における役員要件についても同様に、役員又は重要な使用人とする見直しを行うものとする。

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。

イ 事業拡大への対応等【原則として「農地中間管理事業に関する法律」の5年後見直しに併せて措置】

事業拡大を進める意欲的な法人にとって、農地を所有できる法人（農業生産法人）の要件が成長の壁となっているとの指摘があり、諸般の状況変化に応じて適切に見直しが必要とされていくべきである。

したがって、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、検討し、結論を得る。

④農業協同組合の見直し

ア 中央会制度から新たな制度への移行【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】

単協は、自立した経済主体として、適切なリスクを取りながらリターンを大きくしていくこと、生産資材等について全農・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して事業運営を行っていくこと等を通じて、それぞれの創意工夫で積極的に事業運営を行うことが期待されている。

こうした中で、単協が全農・経済連を通じて取引をするかどうかは単協の選択に委ねるべきこととされ、各単協の自由な経営を制約しないことが求められている。

また、中央会制度については、昭和 29 年に、危機的状態に陥った農協経営を再建するための強力な指導権限をもった特別の制度として導入されたものであり、中央会自らは経済活動を行っていないところ、既に農協は約 700（中央会発足時は 1 万超）となっており、J A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など制定時から状況は大きく変わっており、各単協の自由な経営を制約しないことが求められている。

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。こうした中で、中央会は、新たな役割、体制を再定義することが求められる。

したがって、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。

- ・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。
- ・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。

イ 全農等の事業・組織の見直し【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】

農業者の利益増進に資するためには、全国農業協同組合連合会（全農）・経済農業協同組合連合会（経済連）が株式会社化して経済界との連携を迅速に行うとともに、単協の農産物の有利販売を積極的にサポートし、グローバル市場における競争も含めたバリューチェーンの中で大きな付加価値を獲得していただくことが望まれる。

したがって、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。

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、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。

ウ 単協の活性化・健全化の推進【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】

農業者の組織として活動してきた農協は、時代の変化の中で、農業者でない准組合員の増加、信用事業の拡大など、農協法の制定当時に想定された姿とは大きく異なる形態に変容を遂げてきた。単協が農産物販売等の経済事業に全力投球し、農業者の戦略的な支援を強化するために、単協の活性化・健全な運営を推進する必要がある。

したがって、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）の活用の推進を図る。

併せて、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う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を早急に示すことを促す。

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、その方法の活用の推進を図る。

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。

更に、単協が農産物販売等の経済事業に全力投球し、農業者の戦略的な支援を強化するために、下記を含む単協の活性化を図る取組を促す。

- ・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。
- ・生産資材については、全農等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。

エ 理事会の見直し【平成 26 年度検討・結論】

農協法では、単協において、定数の 3 分の 1 までは正組合員以外の者を理事に選任することが可能であるが、実際には、正組合員が多くを占めており、必ずしも担い手農家の意思が十分に反映されず、経営ノウハウの活用能力も不十分であるとの指摘がある。例えば、製造業、流通業の生産管理、購買管理、グローバル担当、営業、知財管理、経営管理等の役員経験者で地域になじみや所縁のある者を積極的に登用し、農協の体制強化を図り、攻めの農業の新時代に対応することが求められる。

したがって、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。

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。

オ 組織形態の弾力化【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】

組合員や地域住民のニーズが変化する中、農協がこれらのニーズに応えるためには、必ずしも現在の規模・形態を維持するのではなく、組織の分割や再編、株式会社等、他の形態に転換して事業を行う方がより組合員の利益に資する場合も存在するとの指摘がある。

したがって、単協・連合会組織の分割・再編や株式会社、生協、社会医療法人、社団法人等への転換ができるようにするための必要な法律上の措置を講じる。

なお、農林中金・信連・全共連は、経済界・他業態金融機関との連携を容易にする観点から、金融行政との調整を経た上で、農協出資の株式会社（株式は譲渡制限をかけるなどの工夫が必要）に転換することを可能とする方向で検討する。

カ 組合員の在り方【平成 26 年度検討開始】

農協は農業者の組織として活動してきたが、時代の変化の中で、農業者でない准組合員の人数が正組合員の人数を上回り、信用事業が拡大するなど、農協法制定時に想定された姿とは大きく変容しているとの指摘がある。

したがって、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。

キ 他団体とのイコールフットイング【平成 26 年度検討・結論】

従来から農協が行政の代行的業務を担うケースが存在するが、民間組織である農協の在り方として問題ではないかという指摘がある。

したがって、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。