

第 12 回 農業 WG

日 時：平成 18 年 11 月 14 日（火）17:30～20:20

会 場：永田町合同庁舎 2 階 第 2 共用会議室

議 題： 農林水産省からのヒアリング及び意見交換

1 認定農業者制度、農地制度、農業委員会、貸しはがし問題について

経営局経営政策課

柄澤課長

経営局構造改善課

佐藤課長

農村振興局

三浦地域計画官

2 創業支援等について

経営局経営政策課

柄澤課長

経営局金融調整課

天羽課長

経営局普及女性課

吉本明子

経営局構造改善課

佐藤課長

経営局構造改善課経営構造対策室

袴田室長

3 農協、農業共済について

経営局協同組織課

石井課長

経営局協同組織課組織・経営対策室

村井室長

経営局金融調整課

天羽課長

経営局保険課

村上課長

出席者：南場主査、黒川委員、本間専門委員、福井専門委員、大泉専門委員、昆専門委員

議事概要

南場）定刻ですので始めさせていただきます。本日はお忙しいところをお越し頂きありがとうございます。今日は事前に送らせて頂いた当方の質問にご回答いただくということを中心にさせていただきたいと思います。本日の会議内容は公開とさせていただきますので、宜しくお願いいたします。

内容がたくさんありますので、先に質問の 認定農業者制度、農地制度、農業委員会、貸しはがし問題について 30 分ほどでご説明いただいて、質疑応答に 40 分、合計 70 分程度で行いたいと思います。

その次の 創業支援等の拡充について合計 20 分、農協経営の透明化、健全化等についてと 農業共済制度について合計 30 分程度で行いたいと思います。

私は途中で退席いたしますので、途中からは黒川委員にバトンタッチいたします。それではご説明を宜しくお願いいたします。

1. 認定農業者制度、農地制度、農業委員会、貸しはがし問題について

柄澤課長）農水省の経営局経営政策課、柄澤でございます。今日は貴重な時間を頂きましてありがとうございます。まず私の方から 認定農業者について資料に即してご説明させていただきます。まず 6 問ほどご質問頂いておりますが、1 番のご質問は 2 番とも非常に関係しますもので、2 番からご覧いただければと思います。

資料に書いてありますように、19 年産から、新たな経営安定対策を実施すること

にしておりますが、この政策においては、経営の実体に着目しようとしております。従来までは、一般的に、農地の権原を持っておられる方が農業経営を営んでおられるという前提に立ったシステムになっておったくらいがあったわけですが、ご指摘のようないわゆるコントラクターと呼ばれるような方につきましても、農業経営の実態がある場合がございます。農地の権原がなくても収穫物の処分権を有している、主な基幹作業を受託しているという、実質的、経済的な経営の実体があれば、こういう方はまさに農業経営をされていると言えますので、今年通達を改正いたしまして、こういうような方も認定農業者として認められるという措置をとったところでございます。

それから生産調整の関係でございますが、これは資料に書いてありますとおり、認定農業者の認定基準の中には、「農用地の効率的かつ総合的な利用」というような法律上の要件がございます。これは施設型の農業ですとか、畜産のようなケースは別としまして、水田においてお米を作る農業ということになりますと、どうしても地域で水管理を共同でやらなければならないということは先生方に申し上げるまでもございません。そういうような農業の実態を考えたときに、おそらくこれは水田農業の場合、生産調整が考慮されていないということになりますと、この認定農業者の認定基準の中の「農用地の効率的かつ総合的な利用」ということが図られないというケースが非常に多いのではないかと考えております。従いまして生産調整を実施しないということの中身をよく見ないといけないわけですが、一般論として言えば地域で安定的に農業経営を発展するためには、どうしても水管理を地域と調和してやらなければならないということでございますので、生産調整を実施しない方については認定農業者の認定基準に該当しないケースが多いのではないかと考えられるということです。

そういうことを前提に1番目のご質問をご覧頂きたいのですが、今申し上げたようなことが資料に書いてございます。農業経営の実体があれば認定農業者になりうるということでございますので、ご指摘の10個のケースの中で例えば のようなケースについては農業経営をやっておられるケースだと思います。他方 というケースは先ほど申し上げた、経営の実体として、何らかの経営をされているということは間違いないのですが、農業の経営を行っているかどうかという観点からは、本制度の対象には一般的にはなりえないと思います。ただご指摘のように農業経営を発展させるために必要な業種をどんどん振興すべきだということについてはその通りだと思っております。従いまして色々な業種があるわけです。例えば農業という業種の周辺に例えば酪農ヘルパーという業種がある、純粋な請負業がある、もっと言えば卸売業がある、小売業がある、機械メーカーがあり、資材メーカーがある、色々な業種があるわけですし、それらの業種を振興することについては我々全く否定しているわけではございません。ただ、農業を振興するという制度と他の業種を振興する制度ということはどうしても別でございまして、私ども農水省としても今申し上げた周辺の業種は別途の仕組みで色々ご支援申し上げているということで、全部同じ制度で支援するというのは中々難しい。認定要件なり支援策の面で全部一緒の制度にしてしまうのは中々難しいということだと思います。なお生産調整の の問題につきましては、先ほど申し上げた理由から一般論として言えば認定農業者という要件に該当するのは中々難しいのではないかと考えています。ただ、認定農業者制度というのはあくまでメリット措置を付与するための一つの制度でございまして。認定農業者が何かのライセンスのようなものになって、認定を受けない場合に、農業がもうできなくなってしまうとか、何らかの規制がかけられるというものではございませんので、そういう意味で認定農業者としてのメリット措置を受けないで農業を営むことは当然可能でございまして。

次のご質問、認定の判断につきましては、各地域、各市町村で様々に異なってい

るので、それを明確化・統一化すべきではないかというご指摘であると思います。この認定農業者制度というのは元々市町村の事務として位置づけられております自治事務でございます。これは申し上げるまでもございませんが、我が国においては、例えば北海道の30ha、40haといった大規模な畑作農業から都市近郊の野菜農業、畜産主体の農業、米単作の農業、総兼業地帯、それぞれ全く違うタイプの営農が行われているわけでございますので、仮にこれを日本全国一律に基準を導入すると、相当な混乱を招きますし、多分全然地域にフィットしないような制度になってしまうということだと思いますので、やはり現場に一番近い行政主体であります市町村が認定を行うことが一番適当であるということで平成5年以来そういう法制度になっているわけでございます。他方、ご指摘のように、認定の基準がバラバラだとあまり好ましくないというのもまた事実でございますが、その意味は全部オールジャパンで画一的な基準にすべきだということではなくて、おそらく同じような経営で同じような条件に置かれている方が、ある地域で認定を受け、ある地域で認定を受けられないのがおかしいと、そういうことだと思っております。全部揃えろということではなくて、同じ条件の方が同じ取り扱いを受けるべきだと、そういうご趣旨だと思いますので、それはその通りだと思います。従いまして、例えば資料にございますが、第三者機関を設置して認定手続きを透明にするというのは、今申し上げたような目揃えする上で非常に有効だと思っております。従来からなるべくそういうことをやるような指導を行っておりますが、その結果、半分以上の市町村で第三者機関を設けていただいて、そこで相当透明性を持った形で手続きをしていただいております。そういったことで具体的な事例に関しましても、同じような条件の方は同じように認定を受けるということが相当程度浸透してきているのではないかと考えております。このご質問については以上です。

4番目のご質問ですが、認定主体を市町村ではなくて学識経験者等の第三者機関でやった方がよいのではないのかということが1点目であります。この点については、認定農業者の認定行為、あるいは認定がある以上取消処分をせざるを得ないということになりますと、不利益な処分を含めまして行政処分をする主体となることは間違いないということです。通常行政処分をする主体ということになりますと、一定の、法律によるコントロールが及んでいる主体だということだと思いますので、第三者機関が認定するということになりますと、おそらく一定の行政委員会的なシステムを法律に基づいて創りださなければならないということで、行政の肥大化を招いてしまう。このようなことを考えますと、今申し上げましたように市町村が認定するわけですが、その際に透明性を持った第三者機関に審査いただくと、ご意見をお聞きすると、こういうやり方が一番現実に即した効率的なやり方ではないかと考えておりますので、先ほど申し上げたような指導をし、現実にもそういう機関を作っていただいていると理解しております。次のご指摘として5年以上先の事業ビジョンも示させてそれも審査すべきだというご質問です。ご趣旨も分かるころもあるわけではございますが、改善計画の有効期間が法律上5年ということになっておりますので、おそらくそれ以上のことをもしも審査すれば、恐らく有効期間もそこまで延ばさなければいけないということにもなります。また、通常5年超の計画ということになりますと、蓋然性も段々薄れてくるということも通例でございます。したがって、その有効期間とか審査期間を5年超に延ばすというよりも、むしろ5年経ったときにきちんとフォローアップをし、再認定の審査をきちんとやるということが一番適切で現実的な対応ではないかと思っております。さらに高齢者の場合に後継者の部分も要件とすべきだというご指摘でございます。これについても意図するところは非常に良く分かるわけではございますが、やはり本人が要件的にどうかというときに後継者がいいからよいというわけにはいかない。結局二人合わせて共同申請、共同経営をしているということにもなりますし、そういう共同申請の道も開

かれていますのでございます。本人が悪くても後継者が良ければいいということで、その本人を認定農業者として認定するのはどうかと思いますし、例えば後継者が今サラリーマンをしているけれども5年後には帰ってくると言っているというのを審査するのはどれだけ意味があるかなということでございます。従って、やはりこの制度はその人その人を審査すると。後継者が仮に農業を引継がれた場合にはその後継者を審査するというのが基本ではないかと思っております。

次に5点目と6点目を一緒にお答えしたいと思います。再認定の際のきちんとした要件、あるいは一定期間認定を与えないというペナルティを与えたらどうかというようなことでございます。ご趣旨はよく理解できるということでございます。品目横断対策でも認定農業者を一つの前提としておりますので、従来にも増して認定農業者の適切な運営をやらなければならないと私どもも思っております。資料に書いてございますような新しい通達も先般出しまして、基本的に毎年フォローアップをしていただくという、少なくとも中間年には必ずフォローアップをしていただくこととなっております。そして何らかの措置をとってもうまくいかないときには取り消しをすると、こういうような措置も今般通達を発出しまして、必ずしも5年経った後でなくても基本的には毎年毎年フォローアップをしていただくという指導をしているところでございます。そういったときに資料にございますように、例えば期間満了した方が再度認定農業者になろうとする時には、当然既存の計画の実績が出てきているわけですので、その達成状況をきちんと見るというのは当然のことでございます。その結果、もしも達成状況が不十分で再認定を受けることができないとなった場合には、再認定を受けなかったから計画を作り直してきたからいいでしょうというようなことには当然ならないわけでございます。再認定を受けられなかった、あるいは取り消しを受けたという事情を考慮し、それが十分乗り越えられるようなことになっているかということを十分時間をかけて審査することになりますので、すぐに再認定を受けられないという意味での実態的なペナルティが既に講じられているのではないかと理解しております。

以上で1点目の認定農業者制度について御説明いたしました。

佐藤課長)では続きまして2番目の農地制度についてご説明いたします。構造改革課長の佐藤でございます。本日はヒアリングにお呼び頂きありがとうございます。

農地制度の最初のご質問に対する回答でございます。ご案内のように農地制度の中核をなす農地法でございますが、昭和45年に大改正を行いまして、借地中心の流動化という舵を切ったわけでございます。その後、昭和50年の農用地利用増進事業の創設、昭和55年の利用増進法、それを引継ぐ形での基盤強化促進法といった形で担い手に対しまして賃貸借を中心とした利用集積を既に現在進めているところでございます。農水省といたしましても今後とも賃貸借を中心とした農地の利用集積、流動化を促進していくという方針でございます。現在の農地法を始めとする農地制度は、今申し上げたような制度改革を踏まえまして基本的には借地を中心とする農地流動化に対応し得るのではないかと考えております。

2番目のご質問でございます。認定農業者についてでございますが、ただ今柄澤課長からご説明がありましており、認定農業者といった場合、稲作等の土地利用型農業だけではなくて施設型、あるいは養豚、養鶏といった経営を行う農業者も認定の対象となっております。他方、農地制度におきましては、農地の権利取得後において、農地を適正かつ効率的に利用できる方について、権利の取得を認めてございます。そういう観点から申しますと、農地を適正かつ効率的に利用できる認定農業者の方であれば農地の利用権の設定が可能となっているわけでございます。それで、ご指摘のそのような認定農業者につきまして、認定農業者であることをもって農地の利用権の設定を可能とするような道を開くようなことについては、中々困難な点があるのではないかと考えてございます。一つ目の理由でございますが、認定

農業者制度は5年後を目指した農業経営改善計画につきまして市町村が認定するという制度に対しまして、農地法におきましては農地の権利移動の瞬間を捉えまして農地を効率的に利用できるかどうか、そういったことを個別具体的に判断して許可を下すということになっております。また二つ目に先ほども申し上げましたとおり、土地利用型のみならず施設型を始めとして色々な農業経営が対象となっております。特に施設型といった場合に、一般的には農業経営の改善に農地の権利取得を必ずしも必要としないというケースがあると考えられますので、認定農業者に一律に利用権の取得を認めてしまいますと、農地を適正かつ効率的に耕作する方に権利取得を認めるという原則が担保しにくいのではないかと考えております。三番目の理由といたしましては、認定農業者制度の認定期間が5年間でございますが、他方で農業生産法人制度の下では農業委員会への定期報告あるいは農業生産法人の要件を欠いた場合の国による買収措置等を規定してございまして、法人に対する地域の懸念の払拭を図っているところとの均衡を失するのではないかと考えております。以上のような理由で中々難しいのではないかと考えているところでございます。

3番目に長期安定利用の観点からの賃借期間の問題でございまして。私どもが承知しております現行制度の下での実際の農地の賃貸借期間は平均6年でございます。これはもちろんご指摘にございますように、借り手である担い手の方としてはなるべく長期で借りたいという意向があるのは事実だと思います。他方、出し手である側においては色々な事情があるかと思えます。短い方がいいとかいう事情もあるかと思えます。その両者の話し合いの結果といたしますか、意向を反映した結果として、現状平均6年ということだと思います。それでご指摘の、例えば宅地における定期借地権のように下限期間を定めるということについては、今申し上げましたような農地の借り手の意向、それはもちろん長期ということだと思います。他方、出し手の意向と合わせた両者の意向、それもケースバイケースで様々だと思います。そこを一律15年というような下限設定をしてしまいますということは必ずしも意向に沿っていないのではないかと思います。逆に安定的な賃貸借の仕組みを利用できない方も発生してしまっていて、結果として利用集積が滞るのではないかと考えております。また、20年以上の長期賃貸借契約を検討してはどうかというお話ではございますが、現状農地制度の下での賃貸借の設定期間の上限は20年でございます。それと先ほど申しました実態の6年ということとの間には相当の開きがございます。さらに農村の現場で話を聞いてみますと、賃貸借の最高期間が最長10年だというような、ある意味思い込みですとか、誤解があると承知しております。私どもといたしましては、民法で認められている20年、それをさらに延ばすということは民法の特例ということになるわけではございますが、6年という実態と20年との開きを埋めるべく、まずは現行制度の下での賃貸借期間の長期化に取り組むことが重要であると考えております。

続きまして3番目のテーマの農業委員会でございます。ご指摘の農業委員会の権限行使において、特に転用だと思いますが、客観的な判断基準を示すべきではないかというご質問でございます。答えの最初に書いてございますのは、既にご承知のことだと思いますが、農業委員会につきましては一つは公選制で選ばれました農業者の代表からなる委員を中心といたします行政委員会でございます。それで担っている業務は農地法等の法令業務、即ち農地の権利移動許可、農地転用に係る意見書の添付を実施するという業務を担っております。また二つ目といたしまして、農地の掘り起しですとか担い手との結びつけといったような構造政策を推進するという業務も行っております。従いましてこの農業委員会に課せられている役割というもの是非常に重要なものがあるものと思っております。そのため、引き続き制度の適正な運営を図っていく必要があるのではないかと考えております。なお、農地転用許可につきましてはいわゆる許可権者は都道府県知事、4ha以上のものにつきま

しては農林水産大臣が行うものということになっております。この転用に関して農業委員会の位置付けでございますが、資料の2番目にございますとおり、まず転用申請者からは都道府県知事宛に転用申請書が出てくるわけでございますが、その際に農業委員会に転用申請書を提出していただきます。その際に農業委員会といたしまして農地転用許可基準上の専門的な事項につきまして意見を付した上で都道府県知事に送付するという経由事務を行っております。一般に転用に係る案件につきましては、そういう申請書の提出という公式、正式な手続きに先立ちまして事前に農地転用の相談が持ち込まれることが多いという実態がございます。農業委員会といたしましては、事前に相談が持ち込まれた段階で問題のある場合には指導なり助言なりを行っているということでございまして、必ずしも会議の場で意見百出といったことにならないケースが多いという実態でございます。しかし、それだからといって厳格な審査を行っていないということにはならず、事前の調整をしっかりやっているということではないかと思っております。なお、農地転用許可に係る基準につきましては法律上、法定化いたしまして、客観的な基準を規定しております。

次の農業委員が多すぎる、特に農業関連団体推薦の選任委員は必要ないのではないかという考え方に対する答えでございます。直近では平成16年に農業委員会法の改正を行いまして、農業委員会を置かなければならない基準面積の算定方法の見直し及び選挙委員の法定下限定数を廃止いたしました。また近年の市町村合併もございまして、平成10年の農業委員数を見ますと、認定農業者10人当たり農業委員が4.4人であったものが平成17年には2.3人と半減しております。また、全体の総数も平成10年の6万人から17年には4万6千人と約2割ほど減少しております。そういう風にしてスリム化に努めているところでございますが、ご指摘の団体推薦委員につきましては現在、農協、農業共済組合、土地改良区につきまして推薦を頂いているわけでございます。しかし、これらの団体は担い手の規模拡大といったような経営の発展あるいは地域の農業や農業経営の実態把握、あるいは土地改良事業と一体的に実施する農地の流動化などといった構造政策上の活動を実施しております。また、区域内の農業ですとか農業者につきまして農業委員会として意見を公表し、行政庁に建議するといったような役割を農業委員会が果たしていく上で、地域の農業の実態を把握しているこれら機関と連携を図っていくことは重要であるのではないかと考えておりまして、関係団体からの推薦は必要ではないかと考えております。

続きまして次のご質問ですが、選挙による委員を少なくし、利害関係のない学識経験者等の委員を増やすべきではないか、というお話でございます。繰り返しになって恐縮ではございますが、農業委員会の役目といたしましては、資料にありますとおり、私的な権利移動や財産権に直接介入する。従って管内の利害関係者の利害関係にも大きな影響を与える。そういったような許可を始めとする行政処分を行っております。また、構造政策の観点から共同体意識の強い地域におきまして大規模経営体の育成あるいは小規模農業者の離農・規模縮小という農業者の間で相反する利害を円滑に調整して構造政策を進めていくという役割を担っております。そういったような役割を担う農業委員会として地域の農業者の意向を反映しつつ、権限行使の正当性を確保する仕組みといたしまして不可欠ではないかと考えております。その農業委員を選び出す最も適切な方法といたしましては、最も公正・公明かつ有効な方法である公選制により選ばれた選挙委員をまさに農業者の代表として認めて構成して業務を遂行していただくということが必要、重要ではないかと考えております。また業務の中立性、公正性の観点からでございますが、農業委員会法におきまして自分あるいは同居の親族等に関する事項については議事に参与することが出来ないという規定がございまして、ご指摘のような自分自身が利害関係者になるようなケースは参与することができないという運用になっております。また選挙委員

の定数につきましては先ほども申し上げましたが、前回の法律改正におきまして下限定数10人であったものを廃止し、条例に委任いたしまして業務量に見合った組織のスリム化を可能としたということでございます。

次の認定農業者を中心として選挙委員が構成されるようにすべきではないかというご質問でございます。農業委員に求められる役割あるいは資質といたしましては地域農業者を代表する方としての人柄、人格といったものに加えて地域の農業に精通した経験豊富な方が農業委員としてふさわしいと考えております。その様な資質と申しますのは農地面積の大小ですとか経営状況だけで判断できるものではないのではないかと考えておりますし、また農地の流動化を推進するという観点からは受け手である認定農業者だけではなく、出し手となる可能性のある小規模農家あるいは兼業農家も農業委員会のメンバーに含まれることが必要なのではないかと考えております。また農業委員には青年農業者ですとか女性農業者、認定農業者等の担い手を選任するように従来から文書をもって指導しているところでございまして、農水省としてもこういった方々の農業委員が増えていくことは重要であると考えております。しかし、繰り返しになって恐縮ですが、認定農業者が大部分となるような、認定農業者を中心とするような委員構成とすることにつきましては、農地の流動化、担い手への利用集積に却って支障が生じる恐れがあるのではないかと考えております。以上でございます。

柄澤課長）続きまして 農地の貸しはがしの問題につきましてご説明いたします。

ご指摘いただいておりますように、私どもは通称雪だるまパンフレットというパンフレットで経営安定対策の推進をしているところでございますが、そこにおきまして、資料にございますような記述をしているところでございます。私どもの考え方といたしましては、資料にございますよう、認定農業者と集落営農組織との関係につきましては、それぞれの実態に応じまして、認定農業者に集める、あるいは集落営農に集める、あるいは両方で共存するというように、地域においてそれぞれ最適な方法を選択していただくということでございます。そういったときに、いわゆる貸しはがしというこのパンフレットでも書いてございますように、わかりやすい言葉でそういうことがないように指導しております。この件につきましては資料に記載しておりますとおり、我々も色々な実態を聞き、調べておるところでございますけれども、実は地主の側から見て、認定農業者に貸した方が得なのか、集落営農に出した方が得なのかということでございますので、地代で有利な方に貸してしまうということもありますし、不快な言葉を投げかけられたりといったものもございまして、厳密な意味で貸しはがしを定義しろということは分かるのですが、そういった人の気持ちのようなものも入っているものですから、中々それを正確に定義することは困難であると考えております。それで資料の続きにありますように、この問題はもちろんこういう問題が存在している、あるいはこの問題が好ましくないということは我々も認識して対処しているわけでございますが、他方うまくいっているケースもあり、うまくいっているところからは中々声が上がって来ないものですから分からないのですが、私どもの出先を通じて調べたところ、認定農業者と集落営農がうまく住み分けをして、ゾーニングをして共存しているというような例もたくさんございました。こういったものも整理して先般公表しているところでございます。もし宜しければホームページ等でご覧いただければと思います。

次に2番目のご質問でございますが、基本的にこの問題に対する考え方を整理しているところでございます。資料にもございますように昨年の閣議決定された基本計画でもそうですし、それから今般担い手経営安定新法ということで、国会で非常に長時間のご審議をいただきまして6月に成立したところでございます。この法律における担い手の考え方につきましては、認定農業者といわゆる集落営農につきましては制度的には全く同列な扱いをするということで、政策的にも、支援の対象と

しても同じような支援をすると、片方だけに支援するというのではなく、同じように支援をするということになったわけでございます。従って、どちらが主だというようなことはないわけですが、実態を見た場合にはご指摘のように、一般的には認定農業者の方が先に長年にわたって規模拡大をやられてきたところに集落営農が後から組織化されるというところが非常に多いというのは事実だと思います。従いまして、そういう時に両者が競合して認定農業者の今までの規模拡大の努力が阻害されるということがあってはならず、好ましくないということでございますので、そういうことなるべく起きないように地域の関係者で話し合いをするということで、先ほどのパンフレットも出し、いろいろな形で指導しているわけでございます。また、制度的にも一つの方法として工夫して通達を発出しております。昨年出した通達では、集落営農を組織化するときに原則として集落全体を覆うような集積を目指すのが原則だったわけですが、そうしますと今申し上げましたような認定農業者とのバッティングが起こりますので、一定の場合には集落の一部を除外した区域で集落営農を組織化していただいて、残った部分は認定農業者が引き続き、あるいは今後とも発展していただく。そういうような住み分けを是非やっていただきたいということで集落営農のエリア取りに関して一定の措置を通達により講じたところでございます。他方、ご指摘のように認定農業者に農地を返すことを拒否するような権利を与えたらどうかというようなご提案もございますが、これはやはり農地の権利移動、宅地でも何でも同じでございますけれども、やはり自由な当事者間の意思、契約で行われるということが大原則だと思っております。例えば認定農業者の方に契約期間が終わっても農地を返さなくても良いというような権利を仮に与えた場合にはおそらく誰もそんな不利な契約の人に貸さなくなってしまう、認定農業者に決して有利にならないというように思っております。従いまして、そういう権利の形でこの問題を処理するということではなくて、やはり実態に即して先ほど申し上げたような集落営農とのエリア取りのような工夫によってゾーニングをして住み分けをしていくということで、先ほど申し上げたような優良な事例も現にあるわけでございますので、指導していきたいと思っております。

3番目に、今まさに経営安定対策の申請を受け付けておりまして、今月末が秋蒔き麦の申請の期限でございます。そういった場合に認定農業者の方で来期の面積が確定しないので申請できないというような方がいらっしゃるということでございます。若干これには誤解がございまして、確かに11月30日という期限については、これは保険類似の制度でございますので、麦はどんどん育っていつにしまっているわけでございます。麦の出来が悪いから入るということになりますと、これは完全にモラルハザードを起こしてしまいますので、この期限を猶予すること自体は非常に困難でございます。しかし、実は来期の作付面積については資料にございますように、予定面積でよいということにしております。来年の春に確定した時点で補正をしていただくことは可能でございます。この旨、我々は色々なチャンネルで普及しているつもりではございますが、もしもこういうことをご存知でない方がいらっしゃれば早急にご指導して、この予定との取扱いで申請していただきたいと思っております。

それから最後の4番目でございます。この問題につきましては、農水省として直接指導する、あるいはルールを作るということが必要ではないかというご指摘でございます。この問題が起きないように色々と指導しているということは今まで申し上げたとおりでございますが、資料にございますようにそもそも認定農業者や集落営農の認定事務自体が市町村の固有事務になっているということを踏まえますと、やはり現場の実態を一番知り、かつそれぞれを認定した市町村が中心になって調整をするのがやはり一番適当であるということ間違いのないことだと思っております。市町村なり農業委員会が農地の利用調整をするのは本来業務でございます

ので、ここがやるのが一番いいわけでごさいます、仮に国が霞ヶ関から出張して一筆ごとの調整をしろと言われましても多分うまくいかないわけでごさいます。やはりその方々をしっかりと調整していただくように指導するということが国としては基本だと思っております、まして国がどちらかの側に立ったルールを作るというのは先ほど申し上げた事情からやはり難しいということで、両者主従の関係がない中で何とか上手く調整を図っていくと、地元を中心として調整を図っていく以外にこの問題を解決する道はないのではないかと思います。ただ、我々としても制度的な手当て、予算面の手当ては最大限しているつもりでごさいます、資料にありますように、先ほどの集落営農のエリア取りの話もごさいますし、去年の経営基盤強化法の改正で農用地利用規程の記載事項等を改正しまして、より集落が主体となった農地の利用調整ができる仕組みにする、あるいは予算面でも調整をする主体に対してその活動費を助成するというのもやっておりますのでごさいます。

なお、最後に一点だけ申し上げますと、この調整をすることによって決して認定農業者にとってデメリットばかりではなくて、分散錯圖となっているほ場をこの調整によってかえって集めることができ、集落全体の耕作放棄地が減るということもかなり報告されてきておりますので、両者調整するという事で両方にメリットがある、受益できるということを目指して私どももやっているつもりでごさいます。以上です。

南場主査) では、ご質問等を委員からしていただきたいんですけども、まず認定農業者制度から。

本間専門委員) 生産調整との絡みなのですが、よく農水省さんが言われる「農用地の効率的かつ総合的な利用」と生産調整との関係が私にはどうもよくわからないんです。つまり生産調整を行うこと自体が効率的な利用なのか、総合的な利用なのか。そこについて考え方に齟齬がないのかという気がしているんですね。だからということをもって効率的と、あるいは総合的なというのは色々な使い方がありますよ、ということで、日本語としてもよく分からないので、効率的という部分を考えたときに生産調整を行うこと自体が効率的な利用と考えているのかどうか、まずその点を聞かせてください。

柄澤課長) 先ほど申し上げましたように、先生も良くご存知のとおり、生産調整にはやはり水管理と土地の効率的な利用が不可欠であると思っております。俗に言うバラ転みたいなものもごさいますけど、通常いわゆるブロックローテーションの形で地域で調整して生産調整をやっているわけですから、その中に全然それと関係ないような土地利用、水利用するような人が出てきた場合には、おそらくその地域全体の水利用、土地利用が、非常に乱れてしまうということになります。そういう意味で効率的かつ総合的な利用だということです。

本間専門委員) いや、そういうことではなくて、認定農業者の要件として生産調整を行うということが、事実上課せられていると。そこが問題なんです。生産調整に参加すること、あるいは生産調整自体を行うことが。農水省の生産調整に対する考え方を聞いている時間はないと思うのですが、私には生産調整を行うこと自体には、つまり価格を高く維持すると言う意味で、生産者の立場に立った所得の最大化みたいなことでは効率的かも知れないけれど、一般的に考えた場合の、あるいは国民経済的な視点で、例えば消費者に対して安価で良質な食物を提供するといった観点からみれば決して効率的ではない。そういう意味ではこの「農用地の効率的かつ総合的な利用」という趣旨と生産調整とは必ずしも一致してないのではないのかというのが我々の考え方で、それをリンクさせるということは、どうも認定農業者の条件としている「効率的かつ総合的な利用」とは必ずしも一致しないのではないのか。そこなんです。

柄澤課長) 今先生がおっしゃられましたように生産調整自体が良いか悪いかということ

については、これは大議論になってしまいますが、通常地域において生産調整をやっている人が大半であると思います。そういった中で認定農業者としてその地域で将来に渡って発展していく基盤があるかどうかというのが認定農業者として支援する場合のチェックポイントだと思っております。その際に先ほど申し上げたように、その地域での調和的な発展というか、水管理・土地管理の地域における整合性みたいなことは支援する対象経営として考慮する必要がどうしてもあるのではないかと思います。

大泉専門委員）それは本間先生のおっしゃる効率性というのはマクロな観点からの効率性、確かに今転作田でやっているのは果たして効率的なのかという、要するに全然効率的ではないじゃないか、というのが通常のロジックだと思いますが、農水省はそうではないということですが。まあ百歩譲って必ずその水利用の問題があるから面的な利用をしなければいけません、生産調整とかなければいけませんとおっしゃっていますが、70年代に既に個別的水利用が日本では完成した、ということを言っている人がいて、圃場での個別的水管理はもはや通説。今の農業土木の成果は集団的な水利用ではなくて個別的水利用が既にパイプ灌漑によって、あるいは一筆々に水が引けるような状態で、完成しているんだということだと思うんです。そうした状況の中で水利用があるから集団的でなければいけないというロジックは効率的なのかという、その辺は私は疑問なのですが。

柄澤課長）一言申し上げると、どこの主要な産地に行っても、個々の農家がバラバラに転作しているようなところはないと思います。それはやはり先生がおっしゃるようなところもあるかもしれませんが、一般的に集団的にブロックローテーションをする方が皆さん効率的だと思うからこそそういう現実があると思います。

大泉専門委員）それは、転作の効率なんです。転作を効率的にするために集団化したわけですよ。それはなぜかといえ、稲を作らないという不利益が皆に降りかかるから、自分自身に対して利益が来ないのなら不利益は抜けがけをやめて皆でやろうということで集団化できたのです。米で集団化するのは中々困難でしょう。だから皆で話し合えということになるのですが。これは後の項目の質問にも関係するのですが、市場原理で集めるのと話し合いで集めるのとどちらが効率的かということです。農水省は「話し合いでやれ」とおっしゃるが、果たしてそこは検証しているのかという問題があると思うのです。ただ、生産調整、転作は集団化してやった方が効率的、これは事実です。

昆専門委員）それと、多くの大規模経営者というのが土地利用型であれば基本的に転作をしているわけです。むしろ生産調整をしないで作っているのは、実は非常に小さな生産者達が中心です。ましてや今度のように会計基準の区分をしたりしたら、まさに生産調整は来年以降ひどい状況になるのではないかなと思います。なおかつ今大泉先生からあったように、今米が売れないとか安くなるとかありますが、実はきちんとした経営、品質管理ができて顧客に対する対応ができています方は個別消費者向けでなくても業務筋に対しても値段においても量においても全く問題なくやってらっしゃるところが多いですね。実は量や何かは一般論でいうのではなくて、個々の経営が今の市場社会の常識の中でまっとうな対応をしているかどうかによってちゃんとマーケットが反応しているのだと思います。それで、そういうことと関係なく大きなところで農村、農業界の理屈といいますか論理、そういうことを優先させてしまうことによって、そもそも消費者に軸足を移してという農水省の政策変更と矛盾するようなことが、この間様々なところで出てきているのではないかと。今先ほど来のお答えの内容に関しても、実はマーケットに任せれば済む問題を、既に今2006年ですから、そういうときにまだ過去の結果で無理矢理整合性を取ろうとしている。むしろ農水省の皆さんも未来から逆行していると思ってらっしゃるのではないかと。実は今のお答えの中に、農水省自身の中の非常に苦しいお

立場があるのではないかと思います。むしろその辺のところを前向きにご検討いただくというのは実は必要なのではないかと思います。というのが基本的な考え方なのです。

柄澤課長) ご指摘のご趣旨は分かるところではございますが、生産調整という大きな政策の是非はちょっとここで議論するには大きすぎだと思います。認定農業者制度という、どういう人を国の税金を投入して支援するのかというこの局面に限って言わせていただければ、そうした大きな政策があることを前提にして考えた場合には、この要件があることにより政策間の整合性が確保されていると思っております。他方、生産調整自体に関する大きなご指摘、これはまた別の問題かと思えます。

本間専門委員) 一つお聞きしたいのですが、生産調整を農業団体に移したわけですね。この段階で農業団体に入っていないような、あるいはそこに係わらないような農業者もたくさんいるわけです。そうするとその農業団体イコール政策という、これまでと同じようなスタンスで認定農業者が認知されてしまっている、つまり農業団体の方から地方では生産調整なんかやなくていいよという認知があったにもかかわらず、農水省が民間に預けた生産調整に加わらなければダメだということに矛盾があると思うのですが。

柄澤課長) そこはですね、まさに19年度以降制度が変わるわけではございまして、生産調整の制度も変わるわけです。その際にこれは直接私の担当ではございませんけれども、その生産調整の方針を作成する人、あるいは生産調整方針に参加する際にご指摘のように、必ずしも団体ということではなくて個人でも生産調整方針を作成できるということだと理解しています。そちらの方はそちらの方で生産調整の仕組みの問題として19年以降新しいステップ移っていくということではございます。

本間専門委員) それは実態として実施主体がいわば民間といいますか農業団体に移るときに民間に任せたものをまたこちらから縛りかけるとするのはどう考えても矛盾というか、結局は直接指導ないしは施策を施しているということに繋がるという形でどうもしっくりと来ないんです。

柄澤課長) そこは先ほど申し上げたとおり、認定農業者制度は規制とかデメリットを与えるものではなくて、メリット措置を付与するというものですので、どういう人にメリットを供給するかという観点で、ライセンスのようなものではございませんので、その政策支援の対象としてどういう方がふさわしいかという判断です。

昆専門委員) 基本的にこの会議が主張していることは、規制をなくせという論理でございますが、新たにこういう条件を定めろということを結果として言わざるを得ない。それは今政策で新しく出てくるんですね。例えば集落営農と担い手みたいなダブルスタンダードみたいなことが追加的に色々出てくるために、実は基本的な農業政策は我々が望む方向に進んでいるが、そういうものがあるために実は我々の本意とは異なるような制約条件を定めろというようなこと、我々自身が矛盾することを言わざるを得ない。それは実は農水省としては本来はおかしいと思っているのではないかと思います。

柄澤課長) これは の問題に関連することだと思うのですが、私どもは本当に相当の苦労をして政策転換を行いここまで来ているつもりでございます。政策の大変更であると思っております。全員同じように支援するのではなく、担い手に限定して支援を集中化、重点化するという非常に難しいところを突破してきているときに、もちろん理想形から考えた場合には色々なご指摘、問題があるのは分かるのですが、日本全体を見たときにやはり8万集落の半分には認定農業者がいないといった、そういう実態を見たときにシステムとして認定農業者と集落営農というのは同列に扱わざるを得ませんし、それから支援する、集中化・重点化するという時に、認定農業者という一つの枠組みを利用してそこにどういう方に入っていただくかということを考えて設計しております。

黒川委員) その担い手農家というか、中々見つけられないで困っているところに関して

何とかしなければいけないというのは良く分かるのですが、実際には貸しはがして深刻な問題になっているところというのは北上川とかものすごい大農で、これまで放っておいてもうまくいったところで集落営農という新たな制度が入ってきたために大規模にこれまで経営できていた担い手農家の人たちが痛い目にあっているというケースが起こっているわけです。つまりこれは、私の感覚からすると、色々なところで筆がバラバラになっているところを集落営農して効率的な運営をできるようにすることはとてもいいことだと思います。誰も反対しない。でもこれまでは放っておいてもうまくいっていた、それこそ宮城県とか岩手県とかという大規模で営農していた人たちからクレームがついているんです。何故突然ここで集落営農を、しかも政治力で集落営農の組織ができて、その地域の中での極めて有力な方が「集落営農を」と言った為にどちらかというと健気に自分たちで組織化して大規模にしてきた人たちがあちこちではがされているということが分かった場合、何らかの形でうまくいっていたところに関してはうまくいっていたのにこの政策が入ったために潰れていく。でも、上手くいかないところをなんとかしようとして農林水産省ががんばっているということに関しては何にも問題はないんですよ。やった方がいいと思っているんですよ。だからその問題のところに関して、何とか上手い工夫をしてもらえないだろうかというのが、まず私の個人的な現行の問題に対する意見なんです。本当に今まで放っておいても大規模にすごい家族みんなががんばっていたような農家の方はたくさんあったわけですよ。少なくとも胆沢とかあるいは北上川の北部のところとか、何の問題もなかったところが深刻な問題になっていて、何故そんなことになってしまうのだろうか。だけどそのエリアにしてみたら、農業で有力な人たちというのは、集落営農で自分達のところで先行しているという事例を見せたいと思うと、先ほど平均6年で契約している人のところに今年は全然話がいかない。パタパタとできてしまっているのは、多分実態を調べられればすぐ分かることだと思うんですよ。そういう問題のところをせっかく上手くいって自分達で頑張っていたところに水をさしているということに対して大きな流れとか大規模営農といったものを損なっているという気がするのでも是非ご配慮をしていただきたい。

柄澤課長) ご指摘のようなことが発生していないとか、そういう事態がいいということでは毛頭ございません。そういうことが事実だとすればよろしくないことだと思います。それは先ほど申し上げたような方法で対処しなければならないと思います。

黒川委員) 220万haくらいのところまでは、とにかく集めることができてきてそこまでは上手くいったけど、この先なかなかうまく進まないという状態のところ、新たに集落営農という形でうまく効率的な経営をできるようにしようとしたことが以前安定的にできていたところに影響を与えているとすると、そこについてはうまく配慮する必要があると思っています。

柄澤課長) はい、そういうところに対処する必要があると思います。一方で先ほど申し上げたように上手く調整できているところもたくさんあるわけでございまして、これは制度の問題というよりも、そういう個別の事象をいかに改善していくかという運用の問題だと思います。

大泉専門委員) というよりも、運用の問題だと思うんですよ。例えば担い手の不在のところという条件があるじゃないですか。担い手がいるところで何故集落営農をやるんですか。それから担い手経営新法で集落営農が出てきたわけですよね。そして経営基盤安定法で認定農業者があったわけですよね。そうすると法律的には集落営農が出てきてそれは認定農業者と同じようになっていくためには、特定農業団体になり、さらには特定農業法人にならないと同じような対等な立場にならないと思うんですが、違いますか。

柄澤課長) 今度の担い手経営安定新法に位置づけております集落営農というのは基本的に特定農業団体と同じ要件を備える必要があるということでございます。

大泉専門委員) だから特定農業団体にならなければ、集落営農はあまり意味のない話になりませんか。であるのにそうは見受けられないものが集落営農として出ている。
柄澤課長) 今回の政策の支援の対象となるのは、いわゆる5要件とっておりますが、法人化計画、あるいは経理の一元化等を満たしたまさに特定農業団体と同様のものに限定しております。

大泉専門委員) それはそうになっていくプロセスを見ないと分からないわけじゃないですか。なるかどうかは。本当にそうなるのかは。要件はこうで、実現するよと紙に書いてしまえば集落営農として認定してしまうのですか。

柄澤課長) 特定農業団体は農用地利用改善団体があるというところに限られるわけですが、その農用地利用改善団体がないところもですね、まったく特定農業団体と同等の、同一の要件がないとこの担い手経営安定新法の政策支援の対象とはならないということです。

大泉専門委員) 今作られようとしている集落営農で、その様な要件満たしているところは意外と少ないのでは。

柄澤課長) 集落営農全体では今1万存在すると言われていますが、この中でどれくらいの集落営農がこの要件に合致して申請するかということだと思います。

大泉専門委員) そうするとちゃんと認められるような認定農業者とか特定農業団体があって、海のものとも山のものとも分からないような集落営農が出てきてそれが日本の農業の担い手に関する成長をかきまわしているわけですよ。そういう状況をなんとかしないともまずいのではないか。

柄澤課長) いや、かきまわすというようなパーセプションが本当に正しいかどうか。

大泉専門委員) 担い手がいないところはいいんですよ。そこはOKです。中国地方とかでは全然問題ないじゃないですか。むしろそこからビジネスをやるような集落営農も現実に出てきてますよね。それはそれでいいのですが、でも担い手がいるところでも「集落営農で」という、そういう問題意識は農水省にもあって、担い手農地を除外して集積してもいいということをせっかくいつてるのですから、問題が生じたらきちんと対応し、何とか調整しないと農水省の方向性的にもそれから農水省が考えたビジョンでもおかしいのではないかと私も思ってしまうのですよ。

柄澤課長) 先ほど申し上げたとおり、制度的に地域を重複していけということではなくて、集落営農の地域から認定農業者を除いて結構ですと。そういうことで共存していただく必要があると思っていますし、そういうところでどちらかの担い手に限るといことも制度的にできないということです。

大泉専門委員) それを話し合いでやれというわけでしょう。除いてもいいよという話を。でも話し合いといっても結局地元のボスが「俺は農協で集落営農を作らなきゃいけないんだから、あいつからはがしてでもやれ」と言ってしまえば、それがその地域の法律になってしまうんですよ。

柄澤課長) お言葉ですけれども地域によって色々なケースがあると思います。本当にうまくいっているところもたくさんあるわけでございます。

昆専門委員) 私、農業経営者と雑誌を作っているわけですが、その雑誌の中でも佐賀県で農業者が集落営農を請け負ってやりましょうということを、取り上げています。問題はほとんど東北・北陸・北海道なわけです。そのあたりのところで、我々が話を聞くと、個別的には色々な悲鳴が上がっている。それで農水省が報告されている優良事例とかにおいても、実は非常に不承不承で納得されておられる方、実はそういう方がその地域に必ずおられるんですよ。しかもその人々は地域の農業を担ってきた人です。将来も農業を作る人です。そしてその人には大抵後継者がいるわけです。8町歩取られるところが2町歩に収まった。だけど、こんな地域の中で無理してまで農業をするのは嫌だと言い出す後継者たちがいるんだと言うんですよ。しかも農水が出先機関で調整をされたということであれば、農水省から各市町村に

出向で行ってらっしゃる若い方もいますが、そういう若い方が行ってらっしゃる市町村では、市町村の人々がその認定農家やそういう人たちに「農水からこういう人たちが来ているんだから、気の毒だから騒がないで欲しいと」というような話が出てくるんですよ。本来農水省から市町村に出向させているというのはまさにそのことを肌身で感じていただくために行ってらっしゃると思うんですよ。でも先ほど言ったボスということや地方や地域に丸投げする政策というのは、実は結果的にそういうことを生んでいる。政策の不備と言いましょ、政策の執行方法ゆえに地域の中で本来の政策目的とは違った形が起きていってしまうの。実はお話の優良事例の影にたくさんの勇気を持って目指していただきたい方々、あるいはその後継者の方々がうんざりしてらっしゃる。そのことを何らかの形で単に車の両輪ということではなくて、励ましていただかないと本当に水田地帯の意欲ある農業者達は気持ちが腐って参りますよ。これは農業政策の基本問題にかかわる問題だと思いますから、是非とも何とかしていただきたい。

大泉専門委員）あと、認定農業者の対象となるか否かで の事例が除外されていますよね。これは農水省の公式見解としてはよく分かる話なのですが、要するに農産物の処分権のない作業受託は、農業経営に入っていない。こういうことですよ。

柄澤課長）これは経済実態から考えても、「農業の経営をしている」とはどういうことかというときに、当然どこに何をやるのか、どうやって売するのか、どういう風に土地利用するのか、そういうことが農業経営の本質でございますので、そういう経営の本質を捉えて認定基準とか支援策とかあるいは計画の内容とかに焦点が当たった制度になっています。

大泉専門委員）つまり耕作という概念は、作物を自分自身でどのようなものを売れるのかということを考えて、作物を播種して収穫するという、そういうものがマネジメントとして考えておられるわけですよ。農業として。

柄澤課長）そうです。

大泉専門委員）例えば耕種じゃないやつの認定基準というのは必ずしもそうではないですよ。

柄澤課長）耕種じゃないものも農業は農業ですので、基本的に例えば家畜であれば何を何頭飼うとかということで同じことです。先ほども申し上げたのは、その他の業種を否定しているわけではございません。業種で言えば、卸売業でも小売業でも資材メーカーでも単なるコントラクター等の請負業ですね、そういうものを農水省として否定してはいませんし、そういう支援策は農水省にも別途ございます。しかし、同じ基準、同じ支援制度にはならないということです。

大泉専門委員）コントラクターというのは、作業受託者ですよ。

柄澤課長）色々な使い方がございますけれども、普通名詞で言えば処分権を持つ者も持たない者も両方そう言われることがあります。

大泉専門委員）それはコントラクターを認めていると柄澤課長がおっしゃったので、おっしゃったのですが。

柄澤課長）資料に書いてありますように、一定の農業経営の実体を有する者とは書いてございます。

大泉専門委員）この「農業経営の実体」は、解釈は農業をやる、耕作するだけでも農業だというのが普通の人だと思いますが。

柄澤課長）これは分類学の話だと思います。この制度でどこまで入るか、入れるかということが適切か、ということだと思いますので、その他の業態についても十分色々な支援をしていく必要はあると思っております。

大泉専門委員）そうすると建設業者が処分権さえ持てば認定農業者の対象になるわけですよ。

柄澤課長）なり得ると思います。

南場主査) 先生方次の質問項目に行く前に認定農業者の認定判断主体については大丈夫ですか。

昆専門委員) 今この指定のことを言っているのは、例えば去年農地法を耕作者主義から脱しようという議論をしたことに対して、やはり現実には即して利用促進、要するに農業の産業としての発展の可能性に現実的に有効な手段として、裾野を広げるべきだということを申し上げているわけです。それに伴って色々認定農業者の評価基準みたいな第三者機関の話だとか、あるいは農業委員会の構成員ということも問題にしているのはそのときにマーケットのあるいは市場社会の中での今現在の農業社会の中での農業としての有効性というものを配慮すべきだからということをお願いしたわけですが。例えば財務基盤で認定農家を評価できないかとか、そのために認定農家の評価に第三者を入れるべきだ。それについても農業委員会と同様に、第三者というのはどういう方々でむしろ民間の例えば企業にかかわっている方とか、農協以外の金融機関だとか、そういうような人というものを積極的に入れるようなご指示はできないのでしょうか。認定農業者の第三者機関とか農業委員会とかに。

柄澤課長) 認定農業者の第三者機関のお話でございましょうか。ここはこういう人をお入れということではございまして、そここそまさに市町村の実態に合わせた判断の部分でございまして。

昆専門委員) それによって次回の農業団体とか地域のボスたちの、実はこれを利用して支配を強めていってしまうというのがありえないかということなんです。

柄澤課長) 私どもの把握によれば、第三者機関の設置により、市町村が行政の内部だけでやや裁量的に認定することが相当防止されると考えられます。今通達を改めて確認しましたが、消費者なども入れると、そういう指導はしております。そういった中で、やはり色々な角度の方々から目にさらされると。そこで説明に耐えられなければいけないということでございまして、そういう手続きの透明化ということ自体は非常に大きな効果があると思っています。

南場主査) 時間も押していますので、農地制度と農業委員会についてのご質問に移ります。簡潔に進めて参りましょう。

本間専門委員) 農地制度、昨年からの議論なのですが、現行制度で対応しようというご判断なのですが、だとしたら何故農地の集積が進まないのか、そこから議論が始まったわけですね。農水省が今の農地の集積で十分だと思っているかということではないかという話だったんですね。しかし、それは何故かという分析なくして今の制度で対応しようという答えは本当に納得できない。つまり根本的な原因の一つとしての農地制度の問題があり、特に農地法第1条を含めて全体の農地法の体系あるいは農地制度の仕組みが賃貸借を中心になっていないと。確かに賃貸借で行える道はあるし、そういう制度も走っていますよということは百も承知しているわけです。それで十分かどうかという分析が全然なされていないのではないかとということなんです。

佐藤課長) 先生のおっしゃることは良く分かります。ここのご質問に対する答弁は、農地法の第1条のいわゆる自作農業主義といいますか耕作者主義をですね、変えるかどうか、そこを出発点にすると、ある意味哲学論争になってしまっていて、むしろ農水省としてはまさに先生がおっしゃったような集積が進んでいるのか、進んでいないのか、進んでいないとすればどういうところに問題があるのか。集積に限らず農地政策全般についてそういう検証をやる必要があるのではないかと考えております。それでその原因をまず明らかにして、その結果これは新しい事業の改善でいくのか、あるいは制度の運用改善でいくのか、あるいは制度を改めるのか、それに依って検証結果を踏まえて原因を特定したうえでそれに最もふさわしい対策をとっていくということが物事の順番ではないかと私どもは思っています、そういう観点からいくと、最初に出てくるテーマが農地法1条を改正するとか改めるということでは

はないのではないかと。

本間専門委員) 1条に限らないのですが、そういうことをこの1年間でなぜなさって下さらなかったか、副大臣含めて中で議論されていることは百も承知していますけれども。回答としては基本的に対応しうるものという形で、そこは全然動かさないよという姿勢がどうもこちらとしては攻め所がないというか、そう言われてしまうとこの先何も言えない。

佐藤課長) 繰り返しになって恐縮ですが、逆に言うと農地法の1条を変えると、他は何も変えずにですね、じゃあ世の中うまくいくかということ。

本間専門委員) 1条を含めて全体の仕組みがという話なんですね。

佐藤課長) 今、先生もおっしゃられましたように宮越副大臣の下でこの9月に勉強の成果を取りまとめさせていただきましたので、そこにいくつか広範な課題が書かれていますので、その課題の原因といいますか、検証を進めていかなければいけないということで我々も今先生のおっしゃったような、一番のメインテーマはなんと言っても担い手農業への利用集積、しかも面的にまとまった形で分散さく圃ではダメでございますので。面的な形で利用集積をしていくかと。そういった、それだけではございませんけれども、そういったことを含めて検討をしているところです。

大泉専門委員) その場合にですね、農地の利用集積といった場合、先ほどの柄澤課長とのディスカッションともかぶるのですが、農水省は農地を利用するとか流動化することを考えますよね。しかも集団的に。でもそこへ行くためには、作業の受託から始まって、バラバラに集積してそれが徐々に集団化していくプロセスがあると思うんですよ。こういう集積のプロセスというか、どれが一番効率的なのだろうという作業受託なども含めてそれが農地の流動化に結びついているとか結びついていないとかも含めて、これを検証されたことはありますか。どれが一番効率的かということ。

佐藤課長) そういう観点からの検証は少なくとも私は見たことがございませんが、まさに大泉先生がおっしゃるとおり一つの法人経営体でも借地という契約で5年なり10年なり安定した権利関係の下で経営をしている部分と、作業受託と言う形で、その部分は経営にはならないと思いますが、やっている部分とがあって、そこは色々な方に話を聞いてみますと、出し手と言いますか、依頼主の意向をほぼ反映する形で引き受けてきているという実態があるのではないかと思います。担い手の方が30ha、50haと経営面積としては有していても結局分散さく圃がひどいというのは、色々な理由はあると思うのですが、一つは法人の側が出し手の言われたとおりに引き受けてきたということがあろうと思うんです。そこにはそれぞれの思惑があると思うんです。法人の側にしてみればいざとなったら自分から声をかけるとか、いざとなったら切るに切れないとか様々な事情があると思いますけれども、そういった中でどういう風にしていけば面的集積ができるのか、農地がまとまってできるのかというのは、まさに今我々頭の中で体操しているところなのですが。農地利用合理化事業などの活用などはもう一度考えられてもいいのではないかと考えております。

大泉専門委員) その際にですね、80年代から言われて中々具体的に成果を出せなかった利用改善団体ですね、今度の集落営農もそうなのですが、90年代に集積は中々難しいという一つのピリオドを農水省が打ったのだらうと私は思っていたんですよ。本当のことを言うと、92年の新農政プランでですね。だから個々人がそういった受け手の意向を聞きながらバラバラに集めていくと。それで今バラバラに集めた結果があまりにもバラバラで困ったねということで集団化しようということで入ってきているのだと思うのですが。そういうプロセスからすると、どうも農地法の改正だとかいうのは、これは本間先生とはちょっと違うところなのですが、農地集積以前にもっと作業受託も含めて農水省が「それは農業だ」と認めながら、「農業経営の

一環だ」と認めながら、それで農地の流動化につながるような政策をすべきだろうと思っているのですが、「作業受託は農業ではない」と切ってしまった。農地の流動化にどうしても拘る、集団化に拘る、それは今の農地の法制度がそうなってるからそうなるのであって、そのために法にとらわれた非現実的な集積プロセスを結論の美しい姿として先に提示しすぎて農地の流動化を考えすぎているのではないかと思いますか。

佐藤課長）そういう意識は農水省としてはあまりなかったと思います。先ほどのコントラクターの議論ではございませんが、いわゆる作業受委託、いわゆる経営の主催権が移動しない中での作業受託ということも、その担い手の経営なり担い手のコスト縮減といえますか、担い手の経営安定の観点からいえば一つの方法だと思います。ただそれと農地の権利移動の観点からいたしますと、コントラクターなり農作業の受委託というのは言ってみれば受けの方からいえば農作業の代行なわけでして、農作業の受委託につきまして農地の権利移動といえますか、農作業を受託する側が農地について権利を有してなくてもそれはその本人にとっては、その部分については農業経営ではない部分ですので、もちろん自ら作物選定とか自ら農作業をやって、自らの指揮命令の下で第三者にやらせる場合、これは立派な農業経営でして、そういうことをコントラクターがやっている場合には農地についての権利取得が必要であると思いますけれども、いわゆる受託している場合においては、その経営の主催権は委託者の側にあるわけですから農地の権利は必ずしも必要ないだろうということで、それは農地法の統制外においたものだと思いますけど。そのことは位置づけが低いとかいうことではないのかなと思っています。

本間専門委員）後一点。認定農業者であれば利用権の設定を自由にしたらどうかという件ですが、この答えが例えば最初のところでは施設野菜、養豚、養鶏なども入れると、こうした連中は土地を使わないから土地を取得するとしたら何か悪さをするであろう、みたいな書き方なんですよね。それからその後の回答もそうなのですが、農地の権利取得が必ずしも必要としないケースがあると、そういう人たちが農地の利用権を取得する場合には悪さをするであろうと。そういう解釈ですよ。

佐藤課長）悪さをするとかは別として、農地法上の許可といいますのは、農地の権利移動の機会、その瞬間をとらえて農地を取得しよう、あるいは利用権を取得しようとする方が当該農地を効率的に利用できるかどうか、そこを判断するということです。他方で認定農業者制度は5年間ですから、例えば認定時に確かに効率的に利用できる状態にあったかも知れませんが、それが5年間継続すると、例えば3年目に農地を取得する、5年目に農地を取得する、そのときに当該認定農業者が農地を効率的に利用できる状態にあるかどうかチェックのしようがないではないですか。

本間専門委員）それは認定農業者を否定する話ですよ。一旦認定したらその後何をやっているかはわからないということを告白しているようなものですよ。だからそこは5年間なら5年間、性善説にたってそれなりに効率的に認定農業者は効率的に農地を利用していると思わなければダメじゃないですか。そうでなかったら、認定したらあとはなにをやっても知りませんというように聞こえてしまいますので、それはやはりまずいと思うんですが。

佐藤課長）他方で私どもが、農地の権利移動の瞬間を捉えてちゃんと利用してくれるのかどうかそこを審査するわけですが、そこは一旦例えば3年前に認定したのだからそこはもう信じなさいということですか。そこまでの認定農業者の要件になっているかどうか。農地制度のほうの許可の世界と認定農業者の認定の整合性が取れているのかどうかということが一つのポイントになってくると思います。

福井専門委員）利用権の設定が簡単にできる代わりにまずい使い方なりをしていたらすぐに引き上げられるというように割り切ることはできないんですか。入り口は簡単

にして、事後的に問題があれば早期迅速に解消するというのであれば。

佐藤課長）事後チェックということですか。確かに考え方としてはあるとは思いますが。

ただ、行政実務として考えた場合、どういう状態をもってちゃんと農地を利用していないというか、しかもそれを常時、毎日ではなくてもチェックをする、その人手や予算やあるいは判定のやり方、そういう行政実務を考えたときに果たしてうまいやり方があるのかどうかですね。そこは今この場でうまいやり方がないとも断定するほどの材料もございませんし、うまくできるというほどの断定材料もございませんけれども。もし仮に福井先生がおっしゃるようなことをやろうとするとその辺のことは行政実務としては難しいと。

福井専門委員）そんなに行政で厳密に常時モニタリングしなくても、おそらく当事者がちゃんとやっているというのならそれを信頼してもいいし、あるいは第三者の通報みたいなものを置けばコストは抑えられるのでは。

大泉専門委員）生産調整のチェックを今までしてましたよね。それよりは簡単なのかもしれない。

本間専門委員）常時モニタリングする必要はないんです。

佐藤課長）ただ、しかも全国的な広がりの中で果たして、農業委員会でさえ市町村合併で農業委員の数が減らされて農家の方からは「大分手薄になったのではないか」という声がある中で、果たして実効性が確保できるのかというのが検討のポイントかと思っています。

福井専門委員）それは運用である程度工夫ができるわけですか。入り口を簡単にして出口も簡単にするという。

佐藤課長）今現在は農地法３条のお話だと思うのですが、農地法３条の許可基準は法定されておりますので、農業委員会によってあまりバラバラな運用とか恣意的な運用がなされないような運用になっていきますので。

福井専門委員）例えば運用通知などで認定農業者である場合には迅速に許可に配慮すると同時に何か問題が発覚した場合には速やかに解消するとか。そういう運用をすれば。

佐藤課長）そこは申し訳ございません。検討したことがございませんが、ちょっと運用通達レベルでやるには話が大きすぎる気がいたします。場合によっては法律マターになると思いますが。

福井専門委員）でも多少の配慮ということでも現場は結構変わるようにも思うのですが。それから６年程度の賃貸借期間のことですが、これは６年程度が平均だとすると解消の理由というのはどういうことか把握されていますか。

佐藤課長）解消というよりも、今賃貸借契約はほとんどがいわゆる基盤強化法の利用集積に基づく利用権の設定になっています。それで利用集積計画というのは市町村が作成いたします。言ってみれば農地の出し手と農地の受け手の契約を束にしたようなものを市町村が作成して、これを公示することによって権利移動の効果が生ずるというものでございます。その農用地利用集積計画を作る市町村において多くの市町村で短めの賃貸借期間に誘導しているという事情がございます。

福井専門委員）計画に左右されて６年程度と短いものになっていると。

佐藤課長）はい。それでこれは元々昭和５０年に農用地利用増進法ができたときにその当時の状況は、農地法による賃貸借しかなかったわけです。ところが農地法による賃貸借ですと、一旦貸したら農地は戻ってこない。法定更新なり契約を解除する際の都道府県知事の許可、滅多に下りない都道府県知事の許可があり、そういうある意味賃借人の保護の強さが非常に強い農地法による世界しかなかったわけです。したがって農地法に基づきまして賃貸借に出してしまうと地主の側にしてみればもう自分の農地は帰ってこないということがあって、それが流動化を妨げていたという実態を受けて昭和５０年に農用地利用増進事業を仕組みました。そういう実

態を受けて作った制度なものですから、今度は地主の側に配慮いたしまして短期で設定しようという運用をいたしました。

福井専門委員) これは20年までは法的にはできるのでしょうか。

佐藤課長) はい、基本的に法的には20年までは可能ですが、やはり農地法に基づいて農地を貸したら帰ってこない、という昭和50年当時あるいはその前の地主の受け止め方があったものですから、そこをまずは払拭しようということで短めに運用してきたということがございます。

福井専門委員) それは元々そういう事情があったのであれば、分からないでもないですが、ただ返ってくるかこないかの問題と賃貸借期間が長いか短いの問題は一応別ですよね。要するに長くても確実に返ってくれば地主さんとしては問題ないと。だとすればせっかく20年まで長く使える制度であれば、短くすることと地主の保護をするということは別なのだから、確実に返ってくことを前提にして、自治体でもできるだけ長めの期間を計画決定をするよう奨励してくださいとか、そういう指導なり運用をできないかと。

黒川委員) 定借の考え方、事業用借地の考え方があると思います。

佐藤課長) そういうことはやっていきたいと思っております。

福井専門委員) それは何か対応できるのですか。

佐藤課長) それはできると思います。

南場主査) 次の方々もお待ちなので、最後に農業委員会について、3分から4分でもいいいたします。

本間専門委員) (質問に) 書かれていることは、公正性があるから公明正大だということではなくて、利害関係者は今は(審議に)タッチしなくても、ロングランで見たときに、合同で関わっている問題としての人選の問題があるのではないかとということと、第三者的な機関に移行すべきだということで、このときに当事者の意見がきかれないだとか小規模農家の意見は反映されないだとか、それはきちんとしたヒアリングのシステムを作ればいいのであって、最終的な決定機関ではないのだけれども、例えば権利の移動についても、その場合にも第三者的な判断でもって機関決定ができるような仕組みにもしておいて、実際の意見は反映するかどうかということは、ヒアリングとか別の形で担保すればいいという話であって、利害関係者がロングランで考えたときに盛込まれてしまうから、その中で力関係が生じてしまう。そのあたりを検討していただきたいということに尽きるんです。

佐藤課長) 私どもの農業委員会に対しての基本的な考え方は、ご案内のように農業委員会と申しますのは憲法で財産権が保証されている中で、私権に介入しますといいますが、農家にとっては最も重要な資産であるところの農地の移動に介入していると。農地でなければ普通に売買なり賃貸に出せるというところを、許可という行政処分に関わらしめていると。それで土地の中でも極めて強い一定の制限、私権の制限がかかっているという事だと思います。その許可という行政処分を行うやり方として、市町村から任命を受けた市町村長部局の人がそういう事務をやるのがいいのか、それとも選挙で選ばれた農家の代表の人がやるのがいいのか、どちらが多くの人が納得するのかということを考えたときに、そこはやはり農家の代表、しかも選挙で選ばれた農家の代表の方がやるというのがいいのではないかと、これが基本的な考え方です。ただし、かといって全く第三者的な声を反映させてないかといいますと、選挙委員は資格がございまして、農家の代表に限られていますけれども選任というのがございます。選任委員の中には各方面の有識者の方にも入ってもらいなさいということをやっております。場合によってはもっともっと有識者といいまして、農業経営の有識者ですとか技術の有識者ですとかあるいは農業の世界での有識者に限られているというきらいがございまして、もうちょっと幅広い農業とはあまり関係ないような他産業の目といいますが、そういったような有識者も選任委員とし

て選んでいただけるようなそういう道も検討しなければならないのかなということは思っております。ただ冒頭申し上げましたように私権整理に関わる事務を行うということからいうと、農業者の代表がやはり中心であることは必要であろうと。ただそういう第三者的な声を聞くような、そういうような委員構成は配慮していかなければならないなと。合わせて冒頭ご説明申し上げました認定農業者の方などにもこれまでも増やしては参りましたが、もっと増やしていかなければならないとは思っております。

大泉専門委員) わたしはこの公正性の問題ともあるとは思いますが、もう一点。農業委員会は2つの仕事がありますよね。今の私権の話とそれから構造改革推進と。どうもこれは一方で農地法を守るという、そういうことを商売とし、どちらかといえば、その運用は私的土地所有を守るということになりがちで、他方でまあ農地法も変わってきたよという話もあるかとは思いますが、構造改革を進めるということをやっている、これが農業委員会には分裂してあって、実態として矛盾しているのではないかと思うんです。つまり農地を流動化させて経営者を育成するわけですよね。それで他方で農地法を守るという。そうするとどういことが起きるかという、農業委員会で何をやったらいいかわからない。自分達がやるべきものが見つからない。ただ単にそのつと出てくる3条許可だとか、4条5条だとか、そういうのを審議して、はい終わり、みたいなことで、じゃあこの地域の農業の構造をどうしようかという業務に中々行かないんですね。

佐藤課長) その点は先ほども申し上げましたけれどもいわゆる借地による経営が中心の今の農村において現実に賃貸借というのは先ほども申し上げました基盤強化法に基づく農用地利用集積計画なんです。それでこの農用地利用集積計画には農業委員会が関与しているわけです。これも農地法の3条許可とか転用と同じくらいのウェイト、あるいはかなりのウェイトを占めているわけなのですが。

黒川委員) 本当ならば後の方はもう20分以上待ってくださっていて、話したいことは一杯あって、私ももっと発言したいのですが、テーマはものすごく大きくて、ことほどさように、中々一括に引き受けたりしないとか。我々の気持ちとしては先ほどの認定農家の話も、農地の話も、できるだけ世の中の社会常識に合った形で合理的に物事が進めたい。しかし過去の推移があって中々前に進めないという状態はよく分かっているつもりです。そういう中で我々がプレッシャーをかけられるものというのがあって、それが農林水産省にとってはそのことを上手に使っていただくことで色々な構造改革を進める上での手だてになればと思っているものですから、色々な点について議論させていただきたいと。まるで時間が足りなくてごめんなさい。

福井専門委員) 一言だけ。今の農業委員会なんです、第三者を増やすというのは大変結構な方向だと思うのですが、今の権力行使だから農業者というのは、例えば収用委員会なんかはもっとすごい権力行使をするんですけども、公共事業者の代表が入っていたり、地権者代表が入っていたりするかということとそうでもない。

佐藤課長) そこはですね、農業委員会がもしもその議論が当てはまるとすると、転用の話だと思うんですね。私が私権制限と言ったのは農業内部の話。要は自分の集落の中の農地を誰に集約させていくとか、農地を誰に移動させるとか。農業内部の話は、やはりこれは農業者同士でということで農地法3条の許可が農業委員会になっているわけです。他方で転用は都道府県知事の許可ということになっていて、そこは収用委員会の話とは違うと。

福井専門委員) やはり農業者の単位が小さいから、小さい中でやると明日はわが身になって結局クリンチの状態になって、いざ自分が申請者の立場になることを考えるとシュリンクする。そうするとできるだけ第三者の人が入ったほうが小さい単位でやる場合にはうまくいくのではないかというのが実態としてあったので。例えば運用でそういう中立的な第三者をできるだけ増やすべきだということを指導していただ

く余地はないのですか。農業委員の構成について出来るだけ第三者を広く聞くように、しかも農業の専門家だけでなく他の人も入れるようにとか。

佐藤課長) 農業委員の構成についてですか。元々そういう通知は発出しておりますので、さらにそれをどうしていくかということだと思います。

黒川委員) すいません。議論の途中で時間を区切ってしまいましたけれども、またこの件につきまして色々と議論する機会もあるかと思いますけれども、続けて宜しくお願いいたします。どうもありがとうございました。

2 創業支援等について

袴田室長) 最初の創業支援にどのような措置を講じているかですが、農林水産省といたしましては新規就農者に対する支援策といたしまして、新規就農相談センターなどにおける情報提供や相談活動の実施、あるいは農業大学校等におきます技術・経営研修の実施、更には就農準備に必要な資金を融資する就農支援資金など就農形態や経営の発展段階に応じたきめ細かな対策を講じております。

また、企業の農業参入につきまして、平成 16 年度に新設の農業法人に対してアグリビジネス投資育成株式会社からの出資を可能といたしましたほか、平成 17 年 9 月には農地リース特区の全国展開を図るとともに、農業用機械の施設整備に対する支援を行う強い農業づくり交付金におきまして、参入企業等を交付対象としたところでございます。今年度につきましては、企業の農業参入を支援するための相談窓口やホームページの開設、リーフレットの作成配付などにより、参入制度や参入支援措置の普及・啓発に努めております。

今後につきましては、19 年度予算におきまして、参入を希望する企業に対しまして活用可能な農地情報を提供するなど、受け入れ地域と参入企業のマッチングの推進、参入企業に対する制度資金の融資などの支援を総合的に行います「企業参入支援総合対策」を要求しているところでございます。簡単ですが以上です。

吉本課長) 次でございます。普及女性課の吉本と申します。よろしくお願いいたします。新規就農者の確保育成について私共で担当させていただいておりますが、就農の際に必要な 3 要素といたしまして「技術の習得」、「資金の手当」、「農地の確保」といったことが挙げられておりますが、それらの課題に対応いたしまして、就農相談、研修の実施、資金の貸付、農地をはじめとする様々な情報の提供できめ細かい就農支援対策を講じてきております。

特に研修につきまして、農林水産省としましては、道府県に農業大学校がございまず、今全国に 40 ございますが、そこでの研修教育を支援してございます。また、他産業に従事しながら、働きながら農業を目指したいという方のために、土日等に開講しております就農準備校、先進的な経営体において OJT という形で研修をしていただく場合の支援、さらには資金といたしまして新規就農希望者に対しても無利子の貸付がございまずけれども、最近ですね、新規就農者を雇い入れて研修を受けさせようとするそういう法人に対しても、この資金の貸付が出来るような形にあらためまして、こうした様々なメニューを用意して研修支援をしているところでございます。今申し上げましたのは国としてやっていることで、それ以外にも都道府県、市町村単独の支援措置がありまして、例えば、農家で受け入れて研修をする場合に、農家に対して助成をするといったような制度を持っている都道府県はかなりあるところでございます。また、農業法人以外の企業などが参入された場合につきましても、かなり生産技術の面からの支援を必要とされているところが多いという風に聞いておりまして、これは来年度から考えておりますけれども普及指導センターで技術の支援等実施してまいりたいと考えております。以上です。

天羽課長）金融調整課の天羽でございます。他産業から農業に新規参入する場合の融資制度でありますけれども、新たに就農しようとする青年に対して就農支援資金、また、認定農業者に対してスーパーL資金、農業近代化資金、また、アグリビジネス投資育成株式会社の出資の活用が可能となっております。

19年度の予算要求においては、農業の内外からチャレンジ精神を持った企業等を迎え入れ、育成していくために、農業経営実績がなくても5年以内に認定農業者となる計画を有する農業参入法人に対する融資が可能となるよう、経営体育成強化資金及び農業近代化資金の貸付対象者の拡大を要求しております。

それから保証の制度でございます。現在、農業信用保証制度は農業者の利用実態に即して、農協の他にも銀行、信用金庫を対象としております。その保証利用に対して、特段の障害があるとは考えておりませんが、一方、ご指摘の信用組合について現在、対象融資機関にはなっていないところであります。今後、信用組合における農業融資の実態等把握をした後、追加に向けた具体的スケジュールを検討したいと考えております。

また、県による利子補給を受けることができる制度資金である農業近代化資金をはじめとして、各種制度資金は銀行・信金も融資可能であり、これらの資金は、農業信用基金協会の保証が利用できるということでありますので、今後もこの制度の活用を図っていただきたいと考えています。以上です。

柄澤課長）最後でございます。ご指摘は優れた農業経営の育成のために生産にのみならずマーケティング、販売、営業、そういうことが重要だということ、他業種との連携さらには中小企業政策との連携が重要だと、まったくご指摘のとおりだと思っております。そういった観点で私どもが持っておりますいろいろな支援策の中で、いろんな業種との連携が図れる、あるいは他の業種のお力を借りて支援するというようなことをやっております。それから中小企業庁さんにも大分お世話になっておりまして、例示してありますような「新連携計画」あるいは小規模企業共済制度さらにはスモールビジネスイノベーションリサーチ制度がございます。こうした制度を使わせていただいております。いろいろな連携を十分図っておりますが、さらに今後とも心がけて行きたいと思っております。以上です。

黒川委員）昨日は中小企業庁さんからヒアリングをさせていただいて、すごく遠慮されていて農業の分野に出ていくことに関して、例えばかいわれ大根のケースとか、特定のすごく限定したものに限りは出ていかれるけども、やっぱり政府が政策目的で政策金融のシステムを作っているから、そう簡単に超えられない。我々はどちらかというとなかなか農村地域での金融に関しては、独占的になってしまうので、競争的になる環境がつかれないだろうか、「思い切って参入したらどうですか」と聞いたら「そうはいきません。ドキドキします。」と。今日のお話でいくと、柄澤さんからは中小企業庁さんからもバックアップされている。それは農業を超えて、つまり施設になって販売とか次のステップになったところで応援が可能になるけども、だんだん経営体というのは複合的になっていって、様々なことをやっている。その会社に支援する時にこの分のお金を使いますっていうのはなかなか難しい。だからこれは農業の分で、ここの部分がそれを発展させた部分なんてことは、説明ができないので本当に役割分担が難しいですというのが中小企業庁サイドのご意見です。今の柄澤さんのご説明のところとか、さっきの予算のところを見れば、出来るだけ地域の信用金庫とか、それから銀行も含めて競争的な環境ができる。つまり融資支援体制が出来ていってどちらかという農協の独占環境みたいなところに、もう少し競争環境を作っていくことが出来そうだという雰囲気は文章の中に伝わってきた感じはするんですけど。我々の問題意識というのは、どちらかという農村の新しいことをやろうとしている事業者が次々に出てきている、その時にうまく様々なところから競争的に支援できるような環境が、どうやったら作れるだろうかという問

題意識でこういう質問をさせていただいています。

大泉専門委員）競争というより中小企業庁との連携ですよね。それで中小企業庁が遠慮しながら出てきている部分は、農水省が農業経営ではないとおっしゃるようなところですよね、かいわれだとか施設だとか耕種の農業経営ではないようなところに結構お入りになる、それでもかなり遠慮しているようなところがあるのですが、将来どちらでも良いような話になっていけば良いかと、それからお互い協調しながら競争的な状況が実現できればいいかと。

黒川委員）以前と比べたらはるかに様々な制度ができて、支援体制ができていますと認識はしているのですが、まだ農村地域のとか、農業のとか頭に置かなければいけないので、それがだから政策金融というんですか、連携という概念、だからお互いテリトリーを犯さないけど補完的には対応しますという感じなんですけど、そこをコンペティティブにという感じにはならないでしょうか。

天羽課長）政策金融ということで申し上げますと、これは多分農林省だけでなく、それぞれの役所で皆さんそうだと思うのですけれども、それぞれの政策金融で自分のところの役所の設置法なりですね、それこそテリトリーの中で、分担をして権限を持って執行して責任を取っていくというのが、国の役所の仕組みになっているというのがやっぱり基本だと思います。ですので、オーバーラップというよりも連携ということになるんじゃないかと。

黒川委員）民間の金融機関それから農協、それから政府系金融機関の農業分野というのは本当に何と言うか、連携している。補完関係になっているので、その中で競争的になっているという感じではなかなか使われてないという認識なんですけど、そうすると実際一番有利にならないのは農業者というか、特に新しく事業を展開しようとしている人達がより有利に資金を受けて、事業展開することがなかなか進まない、テリトリーの範囲の中で行動せざるを得なくなってしまうのではないかとという認識なんです。

昆専門委員）実はこの会議の認識が先程来議論されているのですが、戦後に始まった農地法とか農業委員会制度とか、言わば日本の社会がまだ半分農業社会だった時代にあった論理とですね、今のまさに市場社会、最も世界で進んだ市場社会の中にある現在の農業というものの矛盾、そういう前提で昨日も中小企業庁さんがお話下さったのですが、現実には一気通貫での形で経営されていても、農業の場合、生産部門と加工・消費・流通部門ということで区分して、融資制度その他を分けざるを得ないようですね。しかも農業信用基金協会も今のお話のように、建前上は普通の金融機関でも使えるようになっていても、金融機関自身の知識がなかったりして使えていない。そういうこともあって、意欲を持った経営者が農協組織と利害が反目してしまっているような場合、有利な保証のある融資を受けづらい状況が実態的には生じてしまうケースがあるわけです。農業信用基金協会も建前上は他の金融機関も使えるとしても、実態としてはなかなかそうはいかない。より自由に使えるということをより強力にアナウンスしていただくとか、一体的構造にすることを含めて、一気通貫でも中小企業庁側からでも生産のところまでやるならやっていいよと。中小企業庁側の問題もあるとは思いますが、今の時代に即した変化をこの辺でもお考え頂く必要があのではないかと。もう 1 つ、農業新規参入のところでいわゆる個人とか法人とかが問題ではなくて、ビジネス能力のある人、あるいは農業に夢を持っていらっしゃる方、そういう人がどんどん入って来られることが一番肝心だと思うし、このことは農水の皆様も同じ考えだと思うのですが、農村在住者、農村生活者を増やすということが目的になっていて、ビジネスワーカーを育てるという意味合いにおいては、まだなかなかそうはいかない。法人個人を問わず株式会社であるか個人であるかを問わず、農業の、産業として発展に資するようなことを、より有効な形で活かせるような制度の改革、運用をお進めいただくことが必要ではない

かと。

黒川委員) 今は農業の研修とか指導とかというのは、本当に従来の普及所とか、それから各県にある農業大学校とか、そういうところから技術指導すること以外に、他の道でＯＪＴの話がありましたけど、今何かお仕事をされていて農業に入りたいと思って自分で準備しながら入っていくというプロセスではさっきのＯＪＴとか働きながら土日に勉強する、こういうのはどのくらいの方が参加されているのですか。

吉本課長) ＯＪＴにつきましては、先進的な農業経営が行われている法人等において、雇用関係の下でトレーニングするという、いわばモデル的な研修であり、これは年間で 60 社 60 人くらいでございます。就農準備校の方は民間ベースでやっているものと、県でやっているものと 2 パターンございますけども両方合わせると年間 2 千人くらいの規模です。

黒川委員) 新規に農業分野に入っていくいろんなタイプの就農の仕方があると思うのですが、新たにそれから法人で仕事を始める人、個人で入っていく人、それから農業委員会の許可を得て農業者としてやる人と、どれくらいの数が入っているのですか。全体として減っている中でそれを押し留めるといって入っていると思うのですが。よく言われるのがやったけど結果的に数年で降参するという、そういう循環もあるというのは承知しておりますが。

吉本課長) 私どもがとっている統計ですと新規就農者という、要するに前年は農業以外のことを主としていた人が農業が主となるという意味で、その人達が年間で約 8 万人いらっしゃって、その内 40 歳未満の方が 1 万 2 千人くらいです。ただ、これは農家に対する統計ですので、いわゆる農外から入ってくる方がどのくらいいるのかですか、法人に入ってから新規に就農する方がどのくらいかといったのは、ちょっと正確な全体的な数は把握しきれておりません。

黒川委員) どこかで現実の数字が分かったら後で教えていただきたい。

吉本課長) はい。整理させていただきます。

本間専門委員) 創業に限らないのだけでも、マーケティング等新しい農業の経営の展開に必要なのは、技術支援と経営という意味では経営コンサル的な育成というのが重要だと思っているのですよ、今改良普及員がかなりそういうところも担っている部分があるが、個人的には改良普及員ではなくて、ちゃんとお金を取って経営コンサルが成り立つようなそういう土俵にしていかなければいけないと思っている部分があって、何故そういうのが成り立たないかといったら、ニーズの問題もありますけども、経営コンサルを起こしていくような直接農業の経営ではないけれども経営コンサルを起こしていくようなところにも資金援助だとか、そういうことも今後は是非考えていっていただきたい。

柄澤課長) その点はですね、ご指摘のとおりだと思っていまして、中小企業診断士の方、これは各地に協会があります。それから税理士協会、こういうところも最近かなり農業に目を向けていただいておりますので、そういう方に積極的にコンサルとして登録していただきまして、そういう方の活動費にも支援をするということを既にやっておりますし、今後とも他業種も含めた支援を考えていく必要があると思います。

黒川委員) あっという間に 30 分が経過して何かを議論するという時間がなくてすいません。もう一つテーマがあるものですから、どうもありがとうございました。

3 農協経営の透明化・健全化について、農協共済制度について

石井課長) 協同組織課長でございます。「4 農協経営の透明化、健全化等」について 9 点ご質問を頂いておりますので、簡単に当方の考えをご説明させていただきます。1 点目でございますが、農協グループは本年 10 月に開催されました全国大会において「担い手づくりの支援を軸とした地域農業振興」を決議し、組織をあげて対応強化に取り組んでいますので、担い手の育成を農協が阻害しているという見解は一方的では

ないかと考えております。

独禁法の違反状況でございますが、直近 5 年間では全体 201 件のうち農協は 1 件、違反にいたらないものの違反のおそれがあるとして警告を受けたものは、全体 66 件のうち 3 件ということになっております。こういった事実からすれば農協が特別に独禁法の違反が多いとまでは言えないと考えております。しかしながら、いずれにしましても、独禁法違反をしております一部の農協については、農協の監督官庁としても厳しくチェックしていく必要があると考えておりまして、公正取引委員会と連携を図りつつ対応してまいりたいと考えております。

2 点目でございます。農協のガバナンスでございますが、農協が組合員により設立・運営されておりますので、組合員自らによるチェックが重要であると考えております。近年、農協の規模が拡大していく中で、農協組織として組合員の意思を組合運営に反映させつつ、ガバナンスを強化するために、現在経営管理委員会制度を導入、監査体制の強化、情報開示の強化に取り組んでいるところでございます。

3 点目でございます。事業運営の透明性の確保につきましては、まずもってメンバーである組合員へ情報提供が基本であり、投資判断に必要な情報提供を目的とします。一般事業会社における開示とはその目的が異なるものと考えております。信用・共済事業を行う農協につきましては、他の金融機関と同等の透明性を確保しているところでございまして、これ以上の開示を行うか否かについては、そのコスト負担を含め組合員自らが決定すべきものと考えております。現行制度上、連結財務書類の監査につきましては、投資家保護等の観点から、不特定多数の者から資金を調達します上場会社等のみに義務づけられているものと承知しております。銀行等金融機関に対しましては、上場しているか否かにかかわらず、子会社等の業務及び財産の状況を連結した業務報告書を作成し、行政庁へ提出するとともに、連結の説明書類を作成して公衆の縦覧に供することとされておりますけれども、これらの書類は監査対象とされておらず、農協につきましても銀行など他の金融機関と同等の規制としているところであります。こうした中で、農協にのみ連結業務報告書の監査を義務づけることについては、過剰な規制になるものと考えております。

4 点目でございます。信用・共済事業を行う農協につきましては、事業年度毎に業務及び財産の状況に関する説明書類の作成を義務づけておりまして、その内容も他業態金融機関・保険会社と同等の開示項目を個々に規定するなど、既にイコルフットイングが図られております。現在、他業態の金融機関・保険会社において説明書類の様式が規定されていない中で、農協のみに様式を定めることとしても比較可能性が確保されることにはならず、強いては過剰な規制になるものと考えております。

5 点目でございます。

天羽課長) インターネットを活用してホームページで説明書類を公開したらどうかというお話であります。こういう時代ですから確かにインターネットの活用ということも課題であります。農協系統組織としては、経営透明性を更に高め、貯金者等から安心して利用される金融機関となっていくよう、説明書類などホームページで公開するということも推進していると聞いております。ただ、自主的な取り組みは結構なことだと思いますけれども、法令上の規定は既に他業態とイコルフットイングが図られていると理解をしております。

石井課長) 6 点目でございます。信用事業、共済事業を行う組合が、子会社等を有する場合には、子会社を連結した業務及び財産の状況に関する説明書類を作成し、公衆の縦覧に供することとしております。キャッシュ・フローに関する情報の開示ですが、これは先程述べました上場会社のみと承知しているところでございます。銀行などの金融機関に対しましては、資金繰りの健全性の把握等を目的として、行政庁への提出書類である業務報告書としてキャッシュ・フロー計算書を作成することとされておりますが、農協におきましても銀行等他の金融機関と同等の規制としていると

ころでございます。キャッシュ・フローに関する情報につきまして組合員に開示するか否かは、組合の判断に任せているところでございますが、ただ、その開示を義務づけることにつきましては、他の金融機関と同等の規制となっている中で、それ以上の規制を課すことになりますので、過剰な規制になるものと考えている次第でございます。

7点目でございます。当省としても、農協経営の透明化は必要と考えております。また、特定の事業の利益の補填がなくとも成り立つ農協経営の確立が重要と考えております。既に、上場会社が有価証券報告書に記載いたしますセグメント情報よりも、詳細な情報提供が行われていることにより、組合員による自立的な事業内容の見直しが行われる必要な情報提供が行われていると考えております。一般企業に対しましても、1つの財務諸表の作成・開示が義務づけられている中で、農協についてのみ現行規制を超えて、事業毎に分割した財務諸表の作成、開示を義務づけることは過剰な規制と考えております。

8点目でございます。中央会の監査でございますが、現在、貯金等合計額が200億円以上及び負債合計額が200億円以上の組合に中央会監査を受けることが義務づけられております。中央会監査につきましては、農協法におきまして、監査に係る権限、義務、責任について公認会計士と同様に規定され、全中には「JA全国監査機構」を置き、監査機能を一元化するとともに、監査に係る代表権を有する理事として公認会計士を充てております。したがって、これらの措置を講じてきておりまして、その独立性は確保されているものと考えております。第三者性という観点ですが、中央会は被監査法人等から監査報酬を受けておらず、農協を会員としていることで独立性が確保されていないとすることは適当でないと考えております。加えて、これまで不適正な監査により刑事事件となった例はございません。

最後9点目でございます。ディスクロージャーをホームページに掲載すること、キャッシュ・フローに関する書類を組合員に開示すること、業務区分ごとに財務諸表を作成することにつきましては、各組合の判断で行うことは可能と考えております。また、先程も申し上げましたが、連結に関する情報につきましては、既に公衆への縦覧が義務づけられております。組合が公認会計士監査を選択することができるようにすることにつきましては、中央会による監査制度が有効に機能しており、これまで監査の独立性をめぐる問題も発生していないことから現段階で法改正する必要はないものと考えております。以上でございます。

村上課長）保険課長の村上でございます。よろしくお願いいたします。私の方からは5番の農業共済制度についてポイントをご説明したいと思います。まず最初のご質問でございますが、本制度が強制加入であるか否かという点でございます。資料をご覧くださいと思います。本制度の中で米、麦を対象といたします農作物共済は当然加入制いわゆる強制加入制が採られておりますが、その他の家畜、果樹、畑作物、園芸施設を対象とします共済につきましては、任意加入制が採られております。当然加入を採っている米、麦につきましても農家が自己の経営判断によって引受方式や補償割合を選択できる仕組みになっております。掛金が高くてもいいから手厚い補償を求める者が一方でおり、他方で掛金が安い方がいいという者がいる。それぞれニーズに対応できる仕組みになっているということでございます。当然加入制が採れております理由は、米麦の基幹作物としての重要性、それから保険制度でございますから、安定的な保険母集団を確保して危険分散を図る必要があるという理由によるものでございます。農業者の栽培管理能力には差があるのではないかと御指摘でございますが、これにつきましては、農業の特性上農業者の努力によって被害を防ぐことにも限界があるということでございます。資料に平成5年の時の冷害のデータが付けてございますが、この時、北海道、東北の各県におきまして、農家の戸数ベースでいきましても、農地の面積ベースでいきましても軒並み99パーセン

ト以上が被害を受けたという状況でございます。この時に例年に比べて収穫量が26パーセントも減少したという大被害を受けたわけでございますが、農業共済制度に基づきまして肅々と共済金4,400億円を支払いまして、特に混乱を生じなかったわけでございます。災害対策の特性と申しますのは、いざ大きな災害が起こりますとあなたが自分の選択で入っていなかったのだから我慢しなさいというわけには参りません。必ず救済措置を講じろということが求められますので、もし当然加入でなかった場合には別途相当の財政出動が必要になったと考えられるということでございます。

2番目のご質問でございます。隣接地域において合理的に理解しがたい加入要件の違いがあるのではないかとということでございます。具体的に何を意味するのか不明でございますが、例えば、具体的な引受方式につきましては、各共済組合がそれぞれの地域の実情と組合員のニーズを踏まえまして、共済規程で定めるということになっておりますので、例え隣接する組合でありましても、それぞれのニーズを踏まえて別の引受方式を定めるということは有りうる。それは団体自治の世界ということでございます。

3番目のご質問でございます。情報開示が不足しているのではないかとという御指摘でございます。現在、農業共済団体ではホームページを開いて制度の説明等を行うとともに、災害があった場合には共済金支払額を個別に通知を行っております。さらに今年度から果樹共済につきましては、一層のサービス向上の観点から共済金の支払額だけでなく、その算出根拠を明示した通知を農家に行うよう運営改善を行ったところでございます。今後とも一層の情報提供のための取組について検討してまいりたいということでございます。加入者の能力に応じた掛金率を設定すべきではないかとという御指摘でございます。掛金率につきましては、基本的には共済組合毎に過去の被害データを基に算定することとしておりますが、更にこれを細分化して各農家毎に被害実態に応じた掛金率とする、そういう仕組みも整っております。また、これ以外にも米について、病虫害の防除体制が整っている地域では病虫害事故を対象としない代わりに掛金を安くするような方式もございますし、果樹について申し上げれば、防風ネット等の防災施設が設置されている農家については掛金を割り引く、このような仕組みも用意されているということでございます。

4番目のご質問、本制度における民間保険会社の参入について見解を伺いたいということでございます。民間保険会社につきましても農業共済団体と同様に掛金国庫補助や国の再保険の対象にしてはどうかというご指摘かと思いますが、農業共済組合と同様に対応していただけるのであれば、民間保険会社が参入しても別に問題がないわけでございますが、ただこの場合、農業保険の特性を考慮していただく必要があるかと思います。まず1点目は、被害率が非常に高いということでございます。農業災害の場合、一般の火災保険や自動車保険に比べて100倍くらいの被害率になります。各年度間の変動が極めて大きい。また地域的な差も非常に大きいということでございます。このような特性を踏まえまして、現行制度は全国的に、統一的かつ長期的に安定した制度として仕組まれているわけでございます。そういうわけで良いところ取りをして、都市近郊や平野部のような条件の良いところだけ引き受けるとか、2、3年やってみてうまくいかなかったら直ぐに止めてしまうということになりますと、本制度の災害に対するセーフティネットとしての役割が果たせないということになります。2点目は農業保険というのは、手間暇が非常に掛かるということでございます。農業共済組合は、引受段階におきまして農地一筆毎に平年収穫量をまず把握する。それから災害が発生した場合には、やはり農地一筆毎に迅速に損害評価を行って共済金を早期に支払う。特に水稻については、災害が起こるたびに国会で年内に支払えという約束をさせられますので、秋から年内の非常に短期間に相当の事務をこなさなければならぬわけでございます。平成5年の例で申しますと、

全国で対象の農地が 850 万筆ございましたが、これについてすべて 2 週間から 1 ヶ月程度で全筆調査を行ったということでございます。このようなことが可能なのは、農業共済組合が農家を構成員とする相互扶助団体と組織されておりますので、組合員農家がボランティア的に損害評価員として協力していただいているということでございます。損害評価員の方々が全国で 16 万人いらっしゃいます。そういう仕組みに負うところが大きいということでございます。民間保険会社の方が参入して同じことをやるということとなりますと、当然農家のボランティアは期待できませんので、その分はコストとして上乗せされることになりますので、相当のコストが必要になるのではないかと考えられます。そういう特性があるとうことでございます。以上でございます。

黒川委員）ありがとうございました。それでは今の 4 番のテーマの農協の経営の話と 5 番のテーマの農業共済制度について、質問する時間に限界があるかと思いますので、今日は文書でお返事を頂いたので、我々の方でも見てこの後で時間が足りないケースについては、それについて今回物凄くたくさんの質問を作ったものですから、今日も認識を新たにすることもたくさんありましたので、このあと改めて質問を加えるということがあるかと思いますがよろしく願います。

本間専門委員）昨年からの議論で、農協の監査を中央会がやるということの是非は、やはりもう一度議論をしたいと思います。つまり、各農協を監督し指導にあたる機関が監査にあたるということは、どうみてもやはり、実態が公認会計士を導入されているとかいろんなことを言われても、システムというか制度としてやはり問題があるのではないかという認識を持っているのですけれども、その点のご意見は。

石井課長）中央会の監査につきましては、監査機構という機構で一元的にしておりますし、縷々改善をしてきております。

本間専門委員）中央会という性格からみてどうか、実態として適正に行われているかどうかということの判断ではなくて、制度として中央会なる役割と監査と言わば役割というかそれが果たして整合的なのかどうか。実態としてどうかではなくて農協中央会というのは監督指導にあたるところが、中の経営、会計についてみるということは客観性を欠くという指摘がなされて当然ではないかと思っている。制度として、実態として担保されているかどうかということではなくて、中央会という性格と監査ということが矛盾するのではないかと。その点についての見解はありますか。

村井室長）先生もご承知のとおり中央会の監査は長い歴史があるわけなんですけども、その中で基本的に J A の外部監査という仕組みですね、という点につきまして、中央会監査という制度を仕組んでいろいろ御指摘ある中で、この回答にもあげさせていただいていますけれども、いろんな取組をすることによって、外部性を高めつつやってきておるというところでございます。指導・監督と監査が同一の機関でというお話ではございましたけども、あくまで J A の外部監査という機能につきましては、現行の中央会監査でこれまで一定の役割というのは、きちっと果たしてきているのではないかなと考えているところでございます。

昆専門委員）今まで農水省の方と色々なお話をして、意見の違いがありながらも話をいろいろ詰めてきているところでございます。農協のお話は正直申し上げて失礼ながら、全中さんがお答えになっているのかな、と。農協の監督官庁たる農水省が、戦後農協ができた時代と現代とで、何がどう変わらなければいけないのか、いろいろな様々な問題が起きてくる中で、農協の改革が必要となっているということについての農水省としての問題意識が全く感じられない思いがするのですがね。例えば、独禁法違反事件が過去 5 年中で農協が少ないというのは、実は皆さんもご認識だと思えますけども、農協の組合員たちは現実に農協で起きていることを独禁法違反だという認識がないから、告発がないだけであって、例えば京都、土幌町農協、いろんな事例その他様々なことがありますけども、それは個々の農家からすれば、そん

なのうちだって当たり前にあるよというのが通常の認識ではないのかなと思います。ただその方々が声をお出しにならないだけ。それをそのまま言っているのであれば農水省が農協を改革していこうとテーマをお持ちであるのか。本当にこのままでよろしいのでしょうか。

石井課長）独禁法の件につきましては、昨年もご指摘がございまして、私どもの方でもそういうものがあれば、是正をするように、また公正取引委員会の方とも連携を図らなければいけないと思っておりますし、農協の検査でも重点的に検査項目の中で検査するよということ指導はしてきておりますけども、ただ実態としてはなかなかそういった事実を把握していないということでございます。

黒川委員）我々はいじわるにこういう質問をしているわけではなくて、いろんな分野からこういうことを言われていて、実態はどうか我々の方でもそう簡単に分かるわけではなくて、なんらかの形で地域では制約を受けている、組合員として新たな行動を起こすと資金調達などの時に困ってしまう、しかも代替的な調達機関がなかなかないので困ってしまうという話は僕らでも認識をしていて、何となく制約を受けている、何となく制約を受けているのが独禁法違反になるかどうかとは必ずしも一緒ではないということですね、それから会計処理の話でも、いろんなタイプの組合の会計処理の仕方というのをこの間ヒアリングをさせていただいて、農協のケースで一番の問題というのは、組合法に基づくと事業間のトランスファーはＯＫだと。トランスファーがＯＫになった時にそれぞれの事業毎にどれだけストックがあったり、ある時キャッシュ・フローで移転が行われたりするののかということに関しては、今の会計処理の中から見えないですよ。それが正確に見えるように、それは組合員のために必要なのではないかと考えているわけですよ、金融事業とか生命保険に関しても組合員のためのサービスということであれば、１つ１つの事業毎に後ろにどれだけ資産があってどれだけ安全なのかということに関して、組合員に対して示す必要があるのではないかと考えているという意味でこういう質問をしている。ただ今のままといういくつかの組合にとっては丁寧に事業別に会計処理されているところもあるけれども、一般的には一体としてどの事業どの事業というのを合計して、しかも資本ストックに関しては合計になっていて、どこの部分をどれだけ持っているかが分からない形になっているのだけど、果たしてこれで良いのだろうかというのが我々の認識だったものだから、個別事業分野毎に、丁寧に会計処理をすることの方が本当は組合員にとってはありがたいことではないかと。そうすることで組合員は自分たちがこの組合に属していることが本当にプラスになっているかということがより見えてくるという意味で、本来だったら組合員のためでなくてはならないわけですよ。もっと強烈に言うと他事業の関係で考えると、例えば、ＪＡは東京近辺で普通に自動車買う時にはＪＡ共済を使いなさいとかおっしゃっているわけですよ。それは准組合員ということになるのかもしれないけれども、組合というよりは他の金融機関にとってみるとＪＡは普通の競争環境にあってね、資金調達するときに有利にお金を貸してもらえる場所だということになってくるのだとすると、これは金融業界、あるいは生命保険業界として簡単に准組合員という形になっていけるのだろうか、商品として他の事業と同じように、個別の事業毎にきちんとしたディスクロージャーが必要なのではないかと認識を持っただけ、何か問題があるところを探していこうとすると一番問題となっているのは本当に組合員のためにこの制度が一番良い方法になっているかどうか、ということを所管官庁に丁寧に考えていただきたいというのが、率直な議論で、初めから悪いとか良いとか思っているわけではなくて、たくさんいろんなことを言われてくるけどもそのところが正確に見えないのでどういう形にすると、組合員のためにきちんとなっていることが証明できるのだろうか。そのことのために組合員のために分かるような情報を開示してもらったらいかがですかというのが私たちの質問の趣旨だったと思うの

です。

それはまったく同じようにお米の方の共済制度についても同じで、お米と麦というのが本当に実態なのか、台風が来るたびりんごが落ちるとかそういう話を聞いたりすると、それぞれのところでそれぞれの共済制度で、自分たちに一番都合の良いものというのを対象にしている、その産地ではそれを一番重視している。米麦ということで全国展開をして安定した保険制度とするということがあるかもしれないけど、それは果樹なら果樹で全国で共通に起こりそうなリスクのものについて、同じように当てはめてやれば良いのではないかと、ところが未だに米麦ということだけで強制加入の制度になっていて、それ以外のところも同じような形、つまりかつてお米とか麦とかの議論と今一般的に地域に特産品になっているような農作物について、どういう配慮があるのかなという興味がありました。そのことについて昔から米と麦は重たくて、だからという説明で良いのかとか、実際大被害が起こった時は別の制度として災害救助法ではないけれど、何らかの形で援助するのだとすると、この保険制度というのはどういう時に機能するのかというのを知りたい。平成 5 年時の例が出てきましたけれども、年間どれくらいの掛金となっていて、何年おきぐらいに循環するような制度として、ファンドとしてどのくらいのことが起こっているのか、それは他の分野とどう違うのか多分きちっと保険制度として把握されていると思うのですよね。そういうものについて、客観的に分かるようなデータで、本当に米麦が今も他のものに比べて重要な保険制度の対象であって、他の産品とは違うということを説明をしていただきたい。今日そんなに時間があるわけではないので、是非。データがあってですね、多くの共済に入っている方たちが自分たちがやっていることが納得のいくものになっているというきちんと説明ができるなら何の問題もないと思っています。

村井室長）農協の財務関係の情報のディスクローズの観点、簡単にお答えをさせていただきたいと思いますが、今黒川委員のほうからお話がありましており、我々も農協の財務関係の情報開示については、今ご指摘のあったとおり組合員への情報提供、その情報を提供された組合員が自らその組合の運営を今後どうしていくのかということを考える、判断するための材料としてきちんとしたものを提供しなければいけないという思いで、制度を仕組んでおりまして、その点は今黒川委員の方から御指摘のあったとおりと我々考えております。そういった中で例えば、部門別の損益状況、損益計算書ですけれども総会への提出の義務付けにつきましても、平成 8 年の法律改正で手当をしておるわけですが、まさしく今お話のあったようにそれぞれ信用なり、共済なり、経済事業なりそういった各事業毎の状況がどうなっているのだらうということ組合員自ら把握するために、こういった制度をこれまで仕組んできた経緯がございます。その一方で、信用事業なり共済事業なり、農協の場合メンバーシップということで事業をやっておりますけれども、事業の機能として、例えば、信用事業であれば、銀行なり信用金庫なり信用組合、そういった他の金融機関が提供しているサービスと機能として同じようなサービスを提供しているというようなことを踏まえて、特に信用事業なり共済事業については他業態の規制の在り方なども勘案しながら、そういったバランスを考えつつ平仄を合わせながら制度化をしてきているということでございます。そういった意味で基本的な考え方については、委員御指摘のとおりだと我々も考えておりますけれども、今申しましたように例えば、業規制という観点からといった場合に、制度上の義務付けをどこまでやるのかということに関しましては、今申しましたように他業態との制度の比較等を考慮しながらこれまで制度化してきているということでご理解をいただければと考えております。

石井課長）農協が自主的により情報を開示していく姿勢は、我々としてもそれは望ましいと思っています。ですから、そういう面では例えば、支所とか支店別ですとか

また共同利用施設がございますが、施設ごとの収支明細というものを組合員の皆様に開示して、施設の利用とか施設の在り方を考えてもらう情報を自主的に積極的に出していただくのは望ましいことで、そういう方向での指導は行っております。

黒川委員）これまで農協はたくさんの合併を繰り返してきて、個別の事業分野で深刻な状態になっていたりして、できるだけ大きくなることで保険効果というか、そういうプロセスをとってこられた。そのプロセスで個別の組合員にとってどういう利益があるかについてそれぞれ説明があったと思うのですが、その説明のされ方というのが、どの分野の事業でどのように問題が起きている、現状でどこが深刻になっていて客観的に評価できるような形というのが必要なのではないかと。大都会の周辺の農協については、それとはまったく違って、組合員というよりは准組合員の数のところで、ほとんど金融マターのところであるいは制度や金融のところで動いていく傾向にあるのではないかと考えておまして、そういうところとそれ以外のところと同じように見るわけではないですね。組合員の利益ということを考えると、全国に一本のある種の指針で議論をしていて本当に良いのだろうかというものも感じています。農協の問題を考えるのにいろんな立場から見る方法があると思いますけど、我々のところに多く問題が寄せられてくる中で、一番大事なものは組合員の方たちの自由度がない。とりわけ最近新規就農していったり、あるいは農村で法人として農業経営をしている人達が、そっち側に入っているときに組合に属しないと様々な問題が起こるということのクレームをたくさん受けていて、そういう問題についてもどう考えたらいいのかということで、そういうことがなかったら私たちも問題意識とか、去年から続けていないと思うのですが、そここのところ農村地域というか、組合でということよりも日本全体の常識の範囲で組合運営ができていくようなことが必要なのではないかと意識していて、できるだけ他の分野と共通のルールができてきた方が良いという認識からいくつかの質問をさせていただいたというのが今回のテーマです。今回、一番会計にうるさい主査が途中で抜けなければいけなくなってしまったので、この会計処理に関する回答のところについては、多分主査からたくさん質問したいことがあると思いますので、この点については、また我々の方から文書で質問をさせていただきたいと思いますが、よろしくお願いします。

昆専門委員）共済のことでお伺いをします。農業共済制度は元々をただせば食管法があった頃から国民に対する食料の安定供給と農業生産の増加というところがベースだった、食管がなくなり、現在の例えばお米であれば、平均の1町歩どころか2町歩ぐらいでもコスト割れして皆さんがおやりになる。それは彼らが農業経営ということではなくて、農村生活者として人生を楽しまれるという意味合いも含めて、おやりになっているという実態がある。そういう中で、かつての食管法が必要であった時代の災害補償と意味が変わっていかざるを得ない、もちろん共済制度も変わってきていることも承知はしておりますが、平成5年の冷害のケースを取り上げておられましたが、確かにその時は大変な被害が出ました。ところが平成5年以降東北の品種が変わりましたね。箱処理剤だとか技術的にも大変な改革が進んで参りました。同じように北海道の麦にしても、かつては穂発芽が極めて頻繁に起きるような状況がありました。それについても資材的な対応によって全然違う状況が出てきている。そういう技術革新や実際の農業の変化に合わさってどれほど制度の改革は進んでいるかということ、実は足りていないのではないかとということがまず1点ですね。もう1点は例えば、隣接地域において違いがあるという話、意味が良く分かんという話がございましたが、例えば、大潟村は誰も共済に入っていないですね。同様に札幌市なんかは麦は自由になっているのではないのでしょうか。ところがその周辺の長沼とか栗山とかの地域は、ある面から言えば過大な負担を強制されているというような事実を我々は生産者たちから聞いているのですが、地域事情に合わせた地域の共済

組合の判断によって運営の仕方があるというのはありますけども、まだまだ改善の余地がある。共済制度そのもののために逆に大きな負担を強いられていて、特に皆さんが府県であれば1町歩平均の人が北海道では5ヘクタールの経営規模でやっている時代とですね、府県でも30とか50ヘクタールとかやっていたり、北海道でも100ヘクタール、200ヘクタールというレベルで作っている方もおいでなので、これから担い手として進んでいかれる方々が先に申し上げた、現実に進んでいる技術革新を持っている中で、それぞれの人々の判断でより弾力的に使える、あるいは強制されないような制度運営というか進められていくべきだという感じするわけですが、その辺のところよろしくお願いします。

本間専門委員) 農業経営の透明化の4番目の答えなんですけど、多様な事業を行う一般事業体しても云々と書いてあって、一般企業と横並びで全てを捉えるのだったら協同組合はいらないわけですよ。政策として協同組合を捉えている限り、今の経済事業の問題点というのは共通認識としてあるわけで、その効率化が日本の農業の体質強化にも繋がっていくという基本的な認識の上に立って議論するならば、政策として事業を分割した財務諸表の作成開示というのは政策としてあってもしかるべきだと、一般企業としてやっていながらやらないですよという話ではないでしょ。やはり政策の中で法律に基づいて組合がやっているわけで、どういう政策を打ち出すのかというのをきちんとこういうところで示していただかないと何やってるのという印象を持ってしまうわけで、そういうことも合わせてお願いします。

黒川委員) 基本的には政府としてこういう分野についてより魅力的な環境をきちんと作っていけるような方法はしたら良いかということを考えましょうということで、「今で良いですよ」、「良いですよ」と言われてしまったから、そういう認識を持ってしまったんですけど、僕らも「悪い悪い」と言おうと思っているわけではなくて、もし今の制度がとても良かったら我々のところに様々要請が来たりしないと思うのですよ。どういう風に答えたら良いのかということに関して、我々がどういう質問したら良いか分からなくて、こんなにたくさんそれぞれの分野で質問を作らせて頂いて、どんな風に考えたら良いか一緒に考えてくださいというつもりで質問を出させていただいた。しかも一番大きい理由はかつてこの制度が作られたときと比べると今大きく事情が変化をしていて、どちらかというと農村地域の社会常識というよりは、オールジャパンの社会常識でものを見ていかないと多くの人が納得しないような環境になっている時に、農村地域の問題をこういう一般常識の世界の中に引っ張ってくるのにしたら良いかというのが我々の関心事です。是非今後ともご協力をお願いしたいということと、また、南場主査から質問がいくと思いますが、会計上の問題についてはもう少し議論を深めさせていただくことになると思います。よろしくお願いします。

以 上