

規制改革会議  
農林水産業TF  
第6回議事録

内閣府 規制改革推進室

## 第6回 規制改革会議 農林水産業TF 議事次第

日 時：平成19年11月1日（木）9:30～12:26

場 所：永田町合同庁舎2階 中会議室

### 1 開 会

### 2 議 事

農林水産省、厚生労働省ヒアリング

（農林水産省）

- ・ 農業生産法人について
- ・ 農地政策、農業委員会のあり方等について  
経営局構造改善課 課長 光吉 一氏  
経営局金融調整課 課長補佐 杉本 昌英氏  
農村振興局地域計画官 地域計画官 三浦 正充氏
- ・ 中央会監査のあり方についての検討  
経営局協同組織課 課長 石井 俊道氏  
経営局協同組織課 経営・組織対策室長 大浦 久宜氏  
経営局金融調整課 課長 天羽 隆氏
- ・ 農業共済制度について
- ・ 農業共済組合の経営の透明化  
経営局保険課 課長 村上 堅治氏  
経営局保険監理官 保険管理官 下保 暢彦氏
- ・ 民間開放等の推進  
技術会議事務局研究開発課 課長 引地 和明氏  
技術会議事務局総務課 調整室長 寺田 博幹氏

（厚生労働省）

- ・ 食肉検査について  
医薬食品局食品安全部監視安全課 課長 加地 祥文氏

事務局 おはようございます。先生方そろっておりませんが、お時間ですので始めさせていただきます。

本日は、9時半から12時半までお時間いただいております。最初の70分、9時半から10時40分まで「農業生産法人について」と「農地政策、農業委員会のあり方について」の質問事項に対する御回答を伺った後、意見交換とさせていただきたいと思います。

早速でございますが、約20分から30分で御回答いただきまして、その後、質疑に入らせていただきます。早速ですが、よろしく願いいたします。

光吉構造改善課長 よろしく願いします。それでは、早速、御回答ということでお話しさせていただきます。該当する番号と質問を極めて簡単に言って、御回答させていただくという形でお願いします。

の農業経営全般についての3の「農業生産法人要件について」であります。この要件につきまして、事業要件の関連する事業とは何かということ、それと事業要件を見直すことにつきまして、構成員要件、あるいは役員要件の見直しなどについてであります。

その前に、農地政策の見直しについて、いろいろ御指導賜っておりますけれども、本日、経済財政諮問会議の方で、私どもの若林大臣から基本的な展開方向ということでお話をさせていただきます。

御説明する内容については今、調整しているところでございますけれども、基本的には、基本的な方向を御説明させていただくという段取りでございまして、法制度上の制度設計ですとか、あるいはいろいろな具体的仕組み等につきましては、引き続き検討と議論を重ねていくという整理でございます。

したがいまして、幾つかの御質問の中で、9月でしたか、お示した案、御議論のための案を前提に、案が提出されているけれども、こういう点についてどうする考えなのかという御質問をいただいておりますけれども、今、そういう整理でございますので、なかなか御満足いただけるお答えができないケースもあるかと思っております。その辺は御承知おきいただければと思います。

それで、生産法人要件でございますけれども、農業に関連する事業というのは、法律以下に規定がございまして、農畜産物を加工、製造する事業、それと農畜産物の貯蔵、運搬、販売事業、そして農業生産に必要な資材の製造、農作業の受託、農村滞在型余暇活動に必要な役務の提供等となっております。

それぞれの要件の見直しにつきましては、御案内のとおり、農地の権利移動についての規制について、「所有」から「利用」への観点で、農地を有効利用するという理念で利用を促して、効率的な利用を確保する仕組みとしていくことにしておりますので、その中でこの生産法人の要件についても検討していくという整理でございます。

次に、の「農地の政策、農業委員会のあり方等について」であります。1番目、農地政策の見直しについてということで、(1)(2)と御質問いただいております。1点目は、農地制度が非常に複雑になっているとの指摘、これを一本化すべきではないかというお話、

2点目としては、所有ではなくて利用による経営基盤の確保がスタンダード化している。その中で耕作者主義そのものを見直して、考え方を変えて政策の前提をシフトさせるということなのか、見解を問うというお話です。

お答えといたしましては、制度の具体的な見直し内容、あるいはそれを具体化する政策手法、法律、予算、税制などを含め、これらにつきましては、基本的な方向を取りまとめた上で詳細な検討を行うことにしておりますので、法制度がどのような形になるかは、全体像、あるいは法制的な体系の中で、内閣の中には内閣法制局というのがございますが、そこも協議の上、整理を行っていくこととなります。

御指摘の3つの法律につきまして、法体系が複雑でわかりにくいという御意見があることも承知しておりますが、一方、法制的な整理の問題として、農地法と経営基盤強化促進法が規制法と促進法の関係にある、あるいは農地法が一筆ごとの統制で、農振法が区域ごとの統制であるなど、それぞれの法律の性格なども異なる、こういったことを勘案する必要があると思っております。

先ほど申し上げましたけれども、規制につきまして、「所有」から「利用」の観点に立って利用を促していくという仕組みをすることに考えておりますので、法制的な整理につきましても今後、引き続きやってまいります。

引き続きの(3)といたしまして、所有規制の見直しについても検討すべきである、見解をというお話でございます。所有権につきましては、一旦移転されると元に戻すということが難しく、投機的取得に対する懸念が払拭し切れないなど考えておりますので、農業生産法人以外に認めることは適当でないというふうに考えております。

引き続きの4点目、これは、今、生産法人要件を満たさない法人である特定法人に対する貸付事業が一定の枠組みの中で設けられておりますが、これが制限などが完全に解消され、自由になるのかということでございますが、先ほど申し上げた法的な検討の中で利用を促していくということにしておりますが、この中でこの事業についても整理されるということでございます。

5点目でございます。5点目では、面的集積につきまして、コーディネーターや面的集積組織についての御質問です。コーディネーターについて、成功報酬などのインセンティブとか、ペナルティーの導入が必要ではないか。あるいはコーディネーターはどのような主体か、民間企業も主体であるのか。あるいは面的組織は市町村単位が妥当と考える理由は何か、都道府県単位で考えるべきではないか。面的集積に際して恣意的な判断の排除などが必要になるが、どうするのか、特に一般競争入札を競合したときには導入すべきではないか、そういう点です。

これにつきましては、面的集積の問題につきましては、これまでも基本的に権利移動につきまして、当事者の意思というものに任せるという前提がございました。ここではなかなか限界がある、個別のそういった意思だけに任せては限界のある分野だというふうに思っております。

このため、これを加速化するために一定の政策関与が必要であるという認識の下で、前回、この面的集積組織、あるいはコーディネーターという仕組みを御議論の用に供するための御説明をいたしました。この場合に、農地の所有者などへの働きかけなどを担うという性格上、地域の方から御信頼をいただくということが何よりも重要であると考えております。それに足り得る方が選ばれるような仕組みでなければいけないというふうに考えております。

そして、現在の権利移動の大宗は市町村域を中心にした近距離で行われております。都道府県等の広域的な段階で考えることは、地域の実情に応じたきめ細やかな取り組みを行う上で適切ではないことから、原則として市町村単位でとらえることが適当であるというふうに認識しております。

御質問いただいた「ペナルティー」につきましては、基本的には強制的な、強権的な枠組みではないというふうに認識している中で、罰則的なものがそもそもなじむのかという点、あるいは農地に関する一般競争入札につきましては、本来これは当事者の民間契約の中でありまして、この中で、具体的な話は承知しておりませんが、入札を義務化、制度化した場合には、面的にまとまった形で集積されることが重要だという中で、入札価格ということで決定することが適当であるのかなどについて留意する必要があると思えます。いずれにしても、面的集積につきましても、法的枠組みにもかかわる話ですので、引き続き検討してまいります。

引き続きまして、(6)でございます。これは情報の共有化などにつきまして、1点目、農地情報センターを担う主体はどのような機関か、あるいはその主体に民間企業も対象として検討しているのか、それと、情報へのアクセスについては、新規に参入しようとする者を問わず、だれでも可能とする方向なのか、あるいは農地情報はどのようなものが提供されるのか、販売価格や賃借価格も提供すべきではないのか、そういった御質問でございます。

農地に関する情報につきましては、関係機関がそれぞれ自分の持っている固有の情報というのを別々に持っていて、相互に利用することが困難であります。

こういう観点から、それぞれが持っている情報を関係機関が共有できるようにすることが重要であります。

このため、地図情報のためにデータベース化をしていって、情報を乗せていって、ここから必要な農地情報を関係機関で共有することを考えております。

更に、貸出農地の情報や賃借料水準等の情報を全国的・広域的に提供して、新規参入者等がアクセスできるような体制を整備していきたいと思えます。

具体的には今後、検討を重ねていきます。

話としては2つございまして、1つとしては、関係機関がばらばらに持っている。持っているものは個人情報の固まりであります。これを個人情報に留意しながら関係機関の間できちんと相互に使えるようにしようという話が1つ。

もう一つは、そういった形でデータベース化されたものの中で、更にそれを標準化した

り抽象化して、個人情報により配慮した形で外に提供できるような形にして、全国的、あるいは広域的に、賃借料ですとか、あるいは貸出しを希望されている物件について提供することができないかという話が2つでございます。

そして、(7)の2番目でございます。農業経営基盤強化促進法に法的規制の話があって、それについて基準を明確化するというのが、従来同様、農業委員会が行うのであれば実効性が上がらないのではないかとございまして、これにつきましては、この基盤強化法に基づきます勧告等の措置につきましては、法律には規定がございしますが、一体どういう場合に発動するのかという基準が明確ではないとございまして、発動基準をガイドラインで具体的に示すなどによって、耕作放棄地の現状把握活動、こういうのも別途やっていきますので、それと連携した形でやるのが使いやすくなるものだというふうに認識をしております。

そして、(8)でございます。といたしまして、20年を超える長期賃借制度を考えるとの話だが、これは定期借地権を創設することと理解してよいか、異なるものであるのかという御質問でございます。

これは、賃貸借については民法で当然ながら20年を超えられないとなっておりますが、経営者の方、あるいは貸し手の方のお話し合いで選択肢を拡大するという観点から、20年を超えるようになれないかという観点でございます。いわゆる期間が来れば終了するという仕組み自身は、そもそも農業経営基盤法の中に用意されているところでございまして、それとも勘案して法制度的な詰めをしていくという整理でございます。

そして、(8)のとでございます。賃借の場合に、貸し手から借り手の方が農地の返還を求められることがあるけれども、利用期間を厳守させるかについて検討すべきである。

としては、期間を変更する場合に、変更する側がペナルティーを支払うようにすることも検討すべき、あるいは期間変更権付要件として設定したらどうかというお話でございます。

賃貸借につきましては、耕作権が農地法上、極めて強く保護されております。農地法20条の規定により、原則として解約については知事の許可が必要となっておりますが、この許可は、賃借人が信義に反した行為をした場合など、正当な事由がある場合を除き認められないということですから、極めて解約がしにくい状況になっております。

そして、「利用期間変更に伴うペナルティー」あるいは「期間変更権付利用権」というのは詳細を承知しておりませんが、契約内容については基本的に当事者の問題であります。そして、期間変更を前提とする措置を制度上講じることが借り手の方の経営安定につながるのか、こういった点を考えないといけない。借り手にとっても、いつ打ち切られるかわからない、あるいはそもそも貸さないようになるとか、いろいろなことを考えないといけないのではないかと思っております。

(9)の でございます。金融機関が担保物件を持っているけれども、その担保処分をスピーディーに行えるようにして、農地の流動化や面的集積の加速といった、これまでとは異

なる目的の農地の一時保有主体が必要ではないか。

回答といたしまして、「農地の一時保有主体」の詳細は承知しておりませんが、金融機関が抱えておられる担保物件につきまして、この上の御質問の中にもありますけれども、農地を購入するという農業経営者のインセンティブが乏しいと指摘されている中で、一時保有主体というものが莫大なコストをかけて金融機関の代わりに抱え込むという事態になるのではないかと、これが適当なのか等に留意しないといけないのではないかと思っております。

また、これに関連して、ということ御質問をいただいておりますが、が前提になるということで、詳しいお答えは書かせていただいております。

それと、- 1の(10)といたしまして、面的組織を設置する案ですとか、情報をオープンにする案でございます。これにつきまして、既存の農業委員会との役割分担、あるいは既存の合理化法人等の役割、あるいは見直しの話。それとあと、農地情報をオープンにしてやっていっても、農業委員会や自治体主導の利用調整では限定的で、農地情報センターの情報提供を活用してやらなければいけない中で、だれが調整をして、だれに相談すればよくなっていくのかという点です。

お答えといたしましては、面的集積をやっていく法的な面的集積機能をすべての市町村ごとに位置づけて集積を加速していく、こういうふうには考えておりますが、農業委員会というのは御案内のとおり、農地の権利取得時の許可等の業務を行うものであります。この面的集積機能の中には基本的には委任代理という方式で農地を面的に集めることを前提にしておりますが、合理化法人というのは委任代理ではなくて、実際に中間的に権利主体になるという方式でございます。

したがって、合理化法人につきましては、転貸方式で実績を上げている市町村レベルの法人につきましては、それが地域で位置づけられるのであれば、面的集積機能というものをやってもいいし、転貸方式を引き続き実施可能として、県レベルの合理化法人がありますが、これは実際に売買の当事者、仲立ちとしてやっていくことなどを中心に、市町村段階での面的機能というものを補完していっていただければというふうに思っております。

それと、農業委員会、自治体ではいかなるものかということですが、この件については、農地についての公的な規制にかかわるものである中で、個人情報保護とかに留意しないといけないのではないかと。いずれにしても、具体的な内容は今後、詰めていきたいということでございます。

そして、(11)でございます。農業委員会につきましては、透明性が欠けている、あるいは農業者が多数で、委員同士が利害当事者になったり、規模拡大で対立したりする。したがって、委員構成を見直して審議の透明化を図るべきではないかという観点です。

それと、として、資産保有意識が強い所有者には経営をすべて理解できるとは思えない。こういう中で、被選挙権を見直すべきではないかということですが、

これは、下に書いてありますが、農地に関する私的法律関係の中に、公的に介入して調

整等を行うという観点では、公的介入の正当性を担保する必要があって、重要なのは、農村地域社会の特質等を踏まえることだと思いますが、その中で、選挙制度によって広く地域の農業者の中から信任を得て選ばれた選挙委員を中心として、それに選任委員を加えて構成される農業委員会が合議によって公平・中立にやっていくことが重要だと考えています。

そして、審議の不透明さなどの御質問がございますが、農業委員会は個人ではなくて、当然ですが、合議制を取っております。そして、会議を公開、あるいは議事録の作成・縦覧を法律上、義務づけをしております。

そして、委員については「自己又は同居の親族若しくはその配偶者に関する事項については、その議事に参与することができない」というふうに制度化しております。これらによって中立性・公平性・透明性を保っております。

そして、会議でも御議論がありまして、平成19年9月付で「農業委員会の選任委員の選定について」というものを改正しまして、議会推薦委員として推薦、選任がなされることが望ましい学識経験のある者は、公平・中立な立場から判断ができる者である、そして、青年・女性、認定農業者等の担い手を委員とすることが重要だということを周知したところでございます。これは御案内のとおりであります。

そして、(12)でございます。これは、標準小作料等の既存の規制を廃止、見直しする案を言っているが、自由に利用料を提示できる環境を整えるべきであるということと、そういうふうになれば、市場原理によってうまく面的が集まるのではないかとということでございます。

情報につきましては、先ほど申し上げたように、個々が持っているだけでうまく使えないので、関係機関が共有できるようにしていこうということです。

更に、4番がございますけれども、こういった情報を広く全国的・広域的に提供して、新規参入者の方がアクセスできるようにしていきたいと思っております。

標準小作料につきましては、廃止の方向で見直ししたいと考えております。

そして、(13)でございます。農地の流動化のために貸し手の安心感を向上させる。「マイホーム借上げ制度」というのがあって、こういうのを見て考えられないかというお話でございます。

御指摘のように、農地の流動化を促進するためには、農地の貸し手の方の安心感を向上させることが重要です。何が一番不安に思っているかということ、貸した農地が返ってこないということが一番問題と言われております。このため、貸し付ける農地が返ってこないのではないかと不安に対応して、先ほどの定期借地権ではありませんが、期間満了で必ず戻ってくるという仕組みが用意されております。

また、公的機関が間に入って転貸するという仕組みが「マイホーム借上げ制度」で、そういう仕組みになっております。これと同様に、間に合理化法人が入って、これを転貸するという仕組みがございます。

更に、賃借料のお話でございましたならば、例えば小作料が途切れてしまう恐れがあるので貸付けを控えているというケースは正直、余り聞きません。そういうケースがないとは勿論申し上げませんが、それよりはむしろ、間にだれか入ってほしいとか、あるいは農地を貸したら返ってこないのではないかというのが、所有の意識とともに問題になっていると認識しております。

ただ、そうは言っても、小作料につきまして、合理化法人が入った場合には、むしろ所有者の方に賃借料を毎年払うところ、前払いで5年分などを一括して払う、こういった仕組みがありまして、それを政策的に支援をしておりますので、こういったことで対応していきたいというふうに思います。

それと、(14)の税制についてでございますけれども、政策をどういうふうに見直していくのかというのがさきの議論かと思えます。面的集積促進ですとか、優良農地の確保、耕作放棄を解消していく方向で検討しておりますが、これを踏まえて、税制についてはどういう手だてがあるのか、それを考えていきたいというふうに思っております。

私からは以上です。

三浦地域計画官 それでは、続きまして、残された御質問についてお答えいたします。

まず、 - 1の(7)の耕作放棄とはどういう行為なのかという御質問でございます。これは統計上の用語でありまして、農林業センサスでは「所有している耕地のうち、過去1年以上作付けせず、しかもこの数年の間に再び耕作する考えのない土地」というのが統計上の定義でございますが、2に書いてありますように、その実態は、基盤整備済みで周囲が耕作されていて、耕作者がいればすぐに営農再開ができるもの、基盤整備を実施すれば営農再開ができるもの、集落周辺の生産性が低く、担い手もいないので営農再開がすぐできないもの、谷間で生産性が低く、長期遊休化しているものなど、さまざまなものがあるというふうに認識をしております。

次に、 - 1の(7)の でございます。耕作放棄の発生防止について、実効性のあるペナルティーの導入をとということでございます。これまで私どもは、1にありますように、担い手の農地の利用集積や農外からの新規参入の促進、あるいは中山間地域直払い、耕作放棄地における放牧や、市民農園としての整備、あるいは今年から農地・水・環境保全向上対策など、いわゆる予算を中心に各般の施策を講じてきております。

耕作放棄地の状況は、先ほどの御質問でも御説明しましたとおり、さまざまなものがございますので、こういった実態を把握して、それに応じた対策を講じていくということが必要不可欠であると考えておりますが、現在のところ、市町村においては必ずしも耕作放棄地の実態が十分に把握されていないというのも事実でございます。

したがって、現在、各市町村に対しまして、実態調査と解消計画の策定に取り組むよう要請しておりまして、これに応じた取組みを支援するということと、4の最後のありますが、現在、農地制度そのものの見直しを行い、今後、さまざまな制度的な設計、そういったものを考えていくということですので、ペナルティーということであれば、当然これは

法律によってということになると思いますので、そういった中で制度及び税制についても検討してまいりたいと考えております。

次に、 - 1 の(7)の でございます。ここでは、当方の案を御説明された上で、需給対策のためにも非農業利用への誘導については積極的に森林などへ復元すべきということでございますが、公共投資その他の農業振興施策は農振農用地区域に計画的かつ集中的に実施しているということございまして、農用地区域内については、できるだけその施策も使いながら農地に戻していきたい。

他方、農振農用地区域の外については、逆にこういった施策の対象からも外れておりますので、まずは実態を把握して、使えるものは農用地区域に編入をし、さまざまな施策を講じていく。

その編入の要件等についても見直しを検討していきたいということを考えておりまして、まずは農用地区域内の耕作放棄地の解消に優先して取り組む。その際、市町村、JA、普及指導センターなど、関係機関の指導による営農再開のほか、保全管理、市民農園なども着実に推進していきたいと思っております。

こういう取り組みをやった上でも、なお農振農用地区域の外にとどまる耕作放棄地が出てくると思います。それについては、いわゆる施策的な支援がないままでも、担い手へのあっせんとか、そういったノウハウを活用して営農再開が可能であれば使っていただきたいと思っておりますが、長期遊休化して農業利用が困難な場合は、植林等、非農業利用による解消方策を推進していきたいと考えております。その際、何が何でも植林をすとかいう趣旨ではございませんで、やはり実態に応じて、そのまま放置するといろんな意味で周囲に迷惑がかかるとか、そういった場合に、現地の判断で植林等の国の事業なども活用した行為が行われるものというふうに考えております。

ちょっと飛んで、次は - 2 の(1)でございます。地域活性化に向けて地方への企業誘致活動が積極化しているという中で、農業委員会がそういった地域活性化のニーズなり何なりを総合的に勘案して判断することが可能なのかという御質問でございます。

答えの1にありますように、農地は農業生産にとって最も基礎的な資源で、かつ一旦失われると、その復旧には非常な困難が伴うということから、優良農地を良好な状態で確保することが重要と考えております。

このため、農地転用の許可に当たっては、原則都道府県知事、この原則というのは、例外は大規模なものについては農林水産大臣ということですが、原則都道府県知事が農地を営農条件や周辺の市街地化の状況から見て、許可の可否を判断する「立地基準」と、確実に転用に係る事業実施をやっていただけるのか、あるいは周辺農地への被害防除措置がしっかりしているかということから可否を判断する「一般基準」に照らして、その妥当性を客観的に申請し、判断するということでございます。

農業委員会は、その際に、市町村段階に置かれていて現場に近く、その申請に係る農地、あるいはその周辺の営農条件を的確に把握していることから、申請書に農地転用について

の意見を付すというふうにされておりますが、最終的な許可の可否は、済みません、これはちょっと間違えて、「1」ではなくて「2」ですが、2のとおり都道府県知事が判断をいたします。要するに、行政機関が責任を持って判断するというところでございます。

なお、4にございますが、企業誘致に係る農地転用については、農村地域工業等導入促進法など、自治体の計画に沿って整備される施設への農地転用であって、農業上の土地利用との調整が整ったものについては、原則転用が許可されない優良農地であっても例外的に許可を可能にするなど、制度上、一定の配慮を行っているところでございます。

最後、-2の(2)でございます。農業経営者から、地場の農家レストランというようなものをつくっていききたい、その際、農地を転用したいというようなニーズがあるけれども、これをどう考えるかということかと思えます。

1にありますように、農業者が自ら生産した農畜産物を提供する農家レストランなど、これは制度上、都市と農村の交流を図るための施設というふうに書いておりますが、こういうものに位置づけられる農地転用については、原則転用が認められない優良農地であっても例外的に許可が受けられます。

また、農業者が自ら生産した農畜産物の加工販売施設を自己所有の農地、これは2アール未満と小規模なものに限っていますが、この場合は転用許可も不要となっております。

3としまして、農地法のほかに農地転用に関しては農振法の農用地区域による規制がかかることがございますが、その場合も、まず1の場合については農用地区域から除外をする。それから、2の農業者が自ら小規模な自己転用をする場合は、農用地区域には引き続きとどまるんですけども、用途を変更するという手続がありますが、いずれもきちんと手続を踏めば、そういった用途への転用というものは可能なようになっております。

このように、農業経営の多角化に向けた施設については制度上、特段の配慮を行っているところと考えております。

以上です。

事務局 ありがとうございます。

先生方、お願いします。

本間専門委員 初めの方からお聞きしたいんですけども、今、検討されているということで、なかなかストレートにお答えにくいところもあるかと思うんですけども、例えば「所有」と「利用」を分離するといった場合に、利用を完全自由化、自由化という言葉がいいかどうか、そうした場合に、今の所有者は固定しても、その農地を全面的に、例えば農地を所有していない人が利用するということもあり得るわけですね。そうした場合に、その土地の所有者というのは、これまでは農家だったけれども、農家ではなくなるということまで想定して利用の自由化みたいなことをお考えなのか、その辺り、整理していただければと思います。あくまでも所有はあれだから、ほんの少しでも自分は農地をどこかで、自分の農地でなくても、例えば遠隔地にしか農地を持っていない。だから、それはだれかに全面的に貸してしまっ、つまり、今は農家であっても、利用を自由化した場合に、

全然耕さないという所有者が出てくるんじゃないかという質問なんです。

光吉構造改善課長 済みません。御質問がちょっとよくわからないんですが。

本間専門委員 つまり、利用は完全に自由化するとしたら、例えば株式会社が入ってきて、あるいはほかの農家でもいいんですけれども、自分の所有している、今、私が農家をやっている、所有しているところを全面的に貸すということが可能だとすると、私はもう農家ではなくなるわけですね。

光吉構造改善課長 はい。

本間専門委員 そういうことを想定しているのかどうか。

光吉構造改善課長 まず、利用の自由化と我々は言ったことがないというのは先生御案内のとおりであります。規制を2つ、同じにとらえるのではなくて、分けて、利用の方を使いやすくしようという考えで、それをどうするのかというのはこれからの課題です。今もそうですけれども、ちょっと私の間違いがあるといけませんが、農地を今、持っていて、例えば耕していた人が、自分の農地で全然農業やらないで、すべてどなたかに貸してしまっている。それは相手が農家であっても、生産法人であっても、その他であっても、貸してしまえば、農業をやっていないわけです。地主になるわけです。ですから、農業者ではなくなるんじゃないかと思えます。

本間専門委員 だから、そういうところを想定するのか、しないのか。例えば、利用を、自由化という言葉が悪いとすれば、使い勝手がいいようにするとすれば、事態としてはそういうことも当然想定できるわけです。

光吉構造改善課長 利用の規制を見直すというのは、利用しやすくするということですね。そうすると事情が変わってくるかもしれませんが、今、持っている農地について、自分が農業をやっていた人が、どこかでやっていけば別ですよ、全くやらなくなるのであれば、農業をやっていない人という意味で、農業者ではなくなるという意味では、今も全く同じ話だと思えます。

本間専門委員 だから、今の農地法の規制ではそうなっているから、それはいわば排除されるわけでしょう。農業者ではないわけだから。

光吉構造改善課長 現在の農地法でも、例えば農地の所有地があったときに、その農地をすべて、お年を召したり、病気をされたりして、すべて隣の担い手さんに貸すといった場合には貸せません。それは今と今後も変わらない。

三浦地域計画官 貸すときの規制がきついか緩いか。

光吉構造改善課長 貸すときの規制というよりも、むしろ借りるときの規制ですね。農地法の所有と利用を分けてあれするというのは。だから、貸す側としては今と変わりがないと思えます。

本間専門委員 だから、そういう農地が大々的に出てきたときに、何が言いたいかというと、要するに耕作者主義といいますか、第1条のところをどういうふうに整理するのかということがお聞きしたい根本なんです。

光吉構造改善課長 第1条でも3条でも、基本的に貸す側よりは借りる側、買う側に着目した目的であり、規制ですので、その部分は、例えば所有と利用の規制を分けて考えるという、取扱いを変えても、今と事情は変わらないと思います。

本間専門委員 はい。

盛田専門委員 ちょっとよろしいですか。

事務局 どうぞ。

盛田専門委員 冒頭、今日、大臣が方針を御説明されるということですがけれども、今後の検討について、枠組みとかスケジュール、そういったもので、もしわかっているところがあったら、まず御紹介いただきたいんです。

光吉構造改善課長 勿論、いろいろな御議論がいろいろな場がございます。例えば耕作放棄の問題ですとか、あるいは今日も御説明させていただいた農地の情報の部分、こういうのは制度というより実態の話、実態の手当ての方が重要な面がありますので、これは予算等が整理できるならば、すべてが予算ではないですが、計画的にやっていくということです。面的集積とか、あるいは優良農地ですとか、権利移動の規制などについては、一定の方向をある程度定めて、細かいところとか、法制度をどうするのか、制度設計はどうするのかとか、具体的にこういうのを置くのか置かないのかとか、どういう人をあれするのかとか、そういった部分については今後、詰めて、それで新しい仕組みが平成20年度か21年度中、遅くとも21年度中にスタートできるように、法制度上の措置を講じたい、そういう整理であります。

盛田専門委員 そうしますと、2枚目の - 1のところでは質問させていただいたところの、法制度の枠組み全体を見直すというようなところは、今は予定はないというふうに理解してよろしいですか。

光吉構造改善課長 見直すのは見直すわけですが、法制度措置は20年度、遅くとも21年度中に新しい措置が、いつから制度が始まるかというのが重要ですから、20年度か、遅くとも21年度中にスタートできるように法制度上の手当てをしたいという整理です。

盛田専門委員 そのために何らかの検討組織みたいなことは、まだ設置するとかしないとかというのは、今、農地問題に関してはありますね。

光吉構造改善課長 農地問題について、諮問会議でも議論していただいておりますが、我々として、局長の組織として、有識者会議というのがございます。そういうのに諮りながらですが、法律をつくるためだけに何かの集まりがというのはちょっと。

盛田専門委員 法律をつくるというより、法律間の関係を調整するとかという基本的なことになると、やはりそれは横断的な組織をつくって検討しないといけないことになると思うんですが、そのところはまだ、今のところは予定はされていないということですね。

光吉構造改善課長 それは予定していません。

盛田専門委員 わかりました。

それと、簡単なところから質問させていただきたいんですが、ページが入っていないん

であれなんですが、 - 1 の(8)の に対するところで、ちょっとまず簡単な質問だけ。賃貸借については、農地法 20 条で解約については制限されている、これは承知しているんですが、経営基盤強化法の利用権についてもこういう規定が当てはまることになってしまっているんですか。

光吉構造改善課長 利用権についても 20 条は当てはまります。

盛田専門委員 ああ、そうですか。

光吉構造改善課長 法定更新のときの、更新の何とかというとき、19 条が外れております。19 条で法定更新のもともとのものがありますけれども、それが外れて、除外されているので、許可が要らなくて、期間が来たら終わりになっていて。ただ、20 条の解約というのは適用の対象です。

盛田専門委員 双方の合意解約でも、これは原則知事の許可が要るということですか。

光吉構造改善課長 合意解約は、こういった場合というのは法律に書いてありまして、そういった場合は法律上、除外されています。

盛田専門委員 それは知事の許可は要らないという形ですね。

光吉構造改善課長 はい。

盛田専門委員 わかりました。

昆専門委員 - 1 の(9)の農地の一時保有主体のことなんですが、私たちがこの問題を言っておりますのは、農家が経営破綻するという非常に不幸な事態がこれからどんどん出てくると思うんですけれども、それを何とかするというだけでなく、むしろ、そういう不幸な事態であったとしても、それを構造改革に有効に結び付けることというのは非常に必要なことだろうと思っているわけです。

現実に、我々が今、いろいろ存じ上げている中でも、例えば庄内のような非常に基盤整備したい農地であっても、あるいは岩手や福島などでも聞いておるんですけれども、競売価格が 30 万 ~ 10 万ぐらいなんです。実際売買されても、そういう値段で売れることが結構あるわけです。

ところが、経営破綻して、その周辺にといいますか、その隣に非常に有能な経営者がいるとします。でも、利用主体にという、彼らも当然考えるわけですけれども、それを 30 万だと言って、なかなか買えないわけです。

ところが、結局、破綻して競売にかかったとしても、買い手がつかないで、そのまま前の地権者がずっとやっている、あるいは自暴自棄になって草を生やしてカメムシ被害を増やすというような状況があるわけです。

その一方、農地を 30 万で買って、庄内辺りで言うと、まだ地代が 2 万円取れるわけです。基盤整備もかなり古い時代にやったのであれば、改良費も結構安くて、1 万 5,000 円当たります。しかも、水田で、交付金とかいろいろ付いているとしたら、30 万円からすれば、地代だけで見ても、すごい大きい配当なわけです。それで現実に農家が名義貸ししてやっているようなケースも私、存じ上げているんです。

そういうことを考えますと、最初に申し上げました構造改革を進めるためにという意味合いで、そういうのを積極的に、例えば一般の債権回収機構でやったのと同様な、政府もかかわりながら、民間の力をうまく引き出すようなことをどんどんやったらいいんじゃないか。

それと同時に、そういう経営者の方々が、農地法がどうだこうだ言うよりも、もうだれでもいいではないですか。むしろその人はお金の配当を一番期待しているわけですから、配当をちゃんと払ってくれる経営者のところに土地が行って、一番マーケットの論理が働くわけだから、行政的にいろいろ縛ってしまうよりも、元に戻りますけれども、農地所有の、むしろ、どういう方であっても、要するに線引きさえきちっとされていれば、農業以外に使えないわけですし、しかも配当が決して小さなものではないと考えたら、農業経営者たちにそれを買わせることよりも、さまざまな形でそれを流動化させていく手法というのはお考えになってもいいことではないか。

農地価格の低迷を考えていきますと、大きな資本を持っていらっしゃる方にとっては、場合によっては企業でも構わないわけですが、それは莫大なコストと言えるんだろうか。お金を持っていない者にとっては大きいわけですが、1反歩30万で買えるとしたら、それが1反歩当たり2万円なり1万5,000円の配当が出てくるとしたら、それは十分に投資して下さる者がいるんじゃないかと思うのが通常の経済社会のものの見方で、それは農業に生かせるんじゃないかなというふうにすら思っているんですが、お考えはいかがでございましょうね。

光吉構造改善課長 委員おっしゃったのは、委員、現場を特によく知っておられるので、必要な声ですとか、そういったケースをよくごらんになっているから、そういうお話があると思うんです。御質問の中の一時保有主体というものをどうイメージされているのかがちょっと私どもよくわからないものですから、例えば何とか機構とか、そういうことがあるのかもかもしれません。

農地法の規制の問題と、あと、お金の問題があると思うんです。規制の問題で、耕作放棄が行われているところに、もうだれでもいいではないかみたいな、あるいは使う人がいないのなら、だれもいいではないか、配当が取れるのならという、そういうお話もありますけれども、一方で農地法の、これは規制の問題があります。農地法の規制は規制で考え方がありわけですから、それをどう使用していくのかという話があると思います。

お金の問題に関して言うと、仕組みの内容自身、よくお考えが承知していないことも大きいと思うんですが、例えば今、農地保有合理化法人がございます。農地保有合理化法人が、委員はもうお詳しいと思いますが、改めて申し上げますと、売買をやっているところは非常に調子がよくないわけです。それはなぜかということ、買ったときの価格と売るときの価格が全然違うわけです。含み損があつたりするわけです。それでうまくいかないわけです。

貸してうまくいくのであれば、貸すことで地代がすごく入るからうまくいくのであれば、

中間保有主体でなくても、およそ遊休化されている方というのは、どんどん今、貸しているはずですが。優良なケースはあるかもしれませんが、多くのケースは、借り手がいない、そんなにお金も入ってこないというケースがある中で、ちょっとイメージがよくわかっておりませんが、公的な主体が入って、そこがその農地を引き受けてだれかに貸すということであれば、莫大なコストというのは中間的な主体、合理化法人が買って売る場合でも今、すごい赤字が出るわけです。こういう局面ではコストがかかるという意味で、お持ちのイメージとは違うかもしれませんが、そういう前提で莫大なコストを抱えるということが社会的に許されるのかどうか。単に赤字をこっちに持ってきているだけ、負債の問題はすごく農水省も認識はしているんですが、負債を単に公的に助けるだけの話になってしまうと問題だと思います。

昆専門委員 合理化法人のことはむしろ大泉先生に話していただきたい。その前にちょっといいですか。例えば、今の農地価格が、例えば去年、この会合で、農地、水田の価格、幾らぐらいですか、150万という話をされました。だけれども、150万というのはどこにあるんだろうかと、実勢から言えばですよ。農地価格を、農業委員会や農協の組織が経営破綻する農家を再建させるために、なるべく農地を高く設定する、それで買わせていくということからあるわけです。実は農地は、お米の値段が下がれば下がって当たり前です。ところが、破綻処理をすることのために農地を高く売って整理してくる。それだったら、買った農家は悲劇、当たり前です。

そういう中で言うと、では、そんな高いと言われているものが、実はそういうことを全然関係ない裁判所が破綻処理をすると、破綻処理というか、競売にかけると、いい農地でも10万、30万というふうになってくるということを考えていきますと、全然違う状況が生まれてくるのではないかと。現状の悲劇は起きるんですけども、将来の構造改革にこれは非常に生かし得ることではないかと。同時に、合理化法人の問題点を大泉先生が御指摘になると思いますので、是非お願いします。

大泉専門委員 合理化法人の問題というのではないんですね。一時保有と書いたから、合理化法人をイメージされ、赤字だという御回答なんですけれども、永久保有でもいいんですね。永久保有主体だったらどうなるのかということですね。例えば、会社が、一時ではなくて、土地を所有したいんだということですね。

実は、光吉課長、御承知だと思いますけれども、今、農地法のために登記できなくて仮登記している農地はいっぱいあります。これは万の単位です。今、農地が400万ヘクタールぐらいあるとしても、かなりの面積を企業が購入して、仮登記つまり、登記できなくているという状況があります。

つまり、農村経済が回るためには、金を持っている主体が農地を購入するというのが日常的に行われているような状況が現実にはありますが、これらに何で目をつぶっているのか。多分、農水省の御返答は、それは例外的だとおっしゃるのかもしれないと思うんです。調査したら、農業委員会は言いませんよ。把握していないと言います。数字で上がってこな

いからという話です。

それはそれとして、私は、今の農業経済が回るシステムは、だれが所有してもいいと思っているんですが、それはとにかく今回は置いておいて、 - 1の(1)のところで、法律が3つあって、それが非常に複雑であるということに関して、農地法と経営基盤促進法と規制法と促進法があって、また農振法は片や一筆規制で他方は面的な規制だと回答されていますが、こういうことは本当のことを言うと答えになっていないのだと思います。

それはもうだれしもがわかっており、共有していることであって、今、抱えている問題は何かといたら、例えば耕作放棄地を活性化するというときには、だれでも利用したい人は利用できるような状況を作る必要がある。そのためには農地法や経営基盤促進法では、むしろ農地法の方が規制になっているから、経営基盤強化法の方でやられたらいいだろうとか、農地の転用規制もゾーニングだけではできないと、一筆管理も必要と農水省はおっしゃるけれども、できないことはないと思います。転用規制や利用の活性化に関し、これらの錯綜した農地関連法制が本当に複数必要なのかどうか、そういうことが耕作放棄地の活性化では、もう具体的に考えざるをえない状況となっているということです。その結果、中山間地の耕作放棄地では、もはや規制緩和するより他ない状況になっている。

では、中山間地の耕作放棄地と平場の農地の違いは何か。ここはよく御説明をいただかないとわからないのですが、耕作放棄地でできる規制緩和が平場でできないという理由は一体何なのかということなんです。

平場では相変わらず規制法と促進法があって、面的な管理と一筆管理があってという、そういう区分けが相変わらず続いているというのは、これは一体何なのか。今の農地は、今、昆委員が言ったように、庄内の平場のようなところでも中山間地のようなところが出てきているわけです。

農水省自体が中山間地の耕作放棄地の解消では既に規制緩和で、法的なところのバイパスを使ったり、といった規制緩和を言っているのに、平場ではできないとは一体どういうことなのかということです。実は、担い手がない中山間地ということになると、日本農業全体になってしまうわけです。日本全体の中での規制緩和をすることが農業の活性化につながると私たちは思うのですが、そうしないで、今回お示しいただいた農地改革に関しては、「所有」から「利用」へというコンセプトが、それが面的集積だけに、何か換骨奪胎されたというふうに私は受け取っているのですが、そういうことでは今後の農地行政を考えた場合に、果たして農業を活性化する農地改革が可能なのかどうかということです。その辺に関して、私はこの - 1の(1)の回答は実は不満なんです。

光吉構造改善課長 おっしゃっているのは、規制の内容を具体的にどういうふうにするのかということですか。我々からすると、3本あって何かごちゃごちゃしている、1本にしると、法律を1本にすることが目的ではないわけです。中身をどうするのかという個別の話が重要で、いろいろ御質問もいただいて、いろんな場で御議論いただいているのに、法律を1本にしると言っても、何をどう変えるのかという議論があって、それで法制的な

議論があるんです。これをくっつけるとか、1本にするとか、そういう話があるのに、1本にしろという御質問をいただいてもという話があるので、法制的な位置づけの話をここに書いているんです。

本間専門委員 全然OKなんですけれども、基盤強化法はいわば農地法の例外としてつくっている話であって、その意味では、農地法の理念から言えば矛盾している話になっているわけですね。ですから、今、利用と所有を分けて考えるといったときに、それをストレートにあらわす法律をつくったらどうですかという話なんです。

盛田専門委員 ちょっとよろしいですか。それに加えて、そもそも基盤強化法がつけられた、もともと農用地利用増進事業をつくられたときの需要を考えると、あのときは田中内閣の下でいろんなことも起きた。今、農地法を変えるとまずいということであの制度をつくったわけです。農振法を改正してね。そういう経過を考えると、もう今はそういう状況ではないわけです。たまたま農振法を改正して、農用地利用増進事業をつくって、それを立法化、単独法化して行って、こういう流れにきているわけです。それでたまたま経営基盤強化法で担い手制度、認定制度をつくったときに、それを合体させた。それはそれで一貫はしているんです。しかし、その基となる農地制度の体系から言うと、それは歴史的な、特定の事情が働いてこういう状況になっているわけですから、今、まさに本間委員がおっしゃったように、農地制度の根幹である権利移動の調整等を一本化するというのはやはり本筋ですよ。

それから、今、おっしゃった振興地域の整備に関する法律に関しても、それはゾーニングと一筆規制で違っておっしゃいましたけれども、まさにそこが問題なんであって、早い話が、きちんとやれば、どっちかでいいんですよ。欧米等を見れば、ゾーニングでやっているわけです。ゾーニングのところをきちっとすれば、一筆規制のところはなくてもいいわけです。ただ、きちんとできるかどうかという問題がある。

私は個人的に、この3つの法律関係がやはりおかしいと思います。また裂き状態にあると思います。だから、このところの矛盾があるので、どうしても理念的に農地制度をどう組んでいくかというのは一貫しない。

私の考えは、やはりこれを一本化して、必要な農地はきちっと確実に守る。そこでちゃんと権利を調整していく。私はほかの委員の方がおっしゃったことと違うんですが、面的集積は大賛成なんです。あの制度を本当は実効性を持ってやらないと、日本農業の構造改革は進まないと思っているんです。私はむしろ、そういう意味で、3法の関係は、もう一度理念に立ち返って見直す段階に来ている。分かれてしまいましたけれども、永久に平行線で行くのではなくて、それはきちんとした理念の下に統一してやるべきだと思います。

あと、もう一つ、構造改革ということ言えば、今、面的集積を農水省は有識者会議ですか、おやりになっていきますけれども、私ははっきり言って、私個人の意見がもしもせんが、非常に期待した。期待したけれども、出てきたのは余り大したことはないなど、要するに進まないなと思いました。だから、そのところを本当に進めないと、日本の農業

はなくなっていくんではないかというぐらいの危機感を私は持っております。

そういう意味では、もうちょっと抜本的に、これはなかなか書けないことかもしれませんが、今の税制の在り方、これはあめとむちとの関係ということがあるんだろうとは思いますが、農地を農地として使っている限りは、優遇している部分もあるわけですから、そこを国民共有の財産として、効率の高い利用を進めるためには、一定の運用の在り方があっていいんじゃないか。それは団地化して、生産性の高い経営主体をつくるということと言うと、そこは十分に考えられるんじゃないかと思っています。

それから、もう一つ、ついでに言ってしまうと、基本的に今、進められている「所有」から「利用」への流れ、これは農水省も今、お考えになって進めていらっしゃる。これは非常にいいことだと思います。と思いますが、もう一つ検討しなければいけないのは、今、ほかの委員もおっしゃった所有権の問題をどうするかという問題なんです。恐らくこれは、実は、いろいろ意見を聞くと、使う側も賛否両論だと思うんです。

企業側の方も、ある施設園芸をやっている企業などは所有権が欲しいとおっしゃる。これは施設園芸ですから、上に基盤、かちとしたものをつくってしまいますから、所有権がないと心配でしょうがないわけです。しかし、別の農業に参入した企業の方は、私が聞いた範囲ではこっちの方が多いですけれども、そんなもの要らない、持つと金がかかって、その分、資金を投下してしまうと。だから、そこは十分意見を聞きながら、柔軟に検討されてはいかかかなと思います。

ただ、やはり懸念するのは、日本の場合は、これも私の持論ですが、市場をきちんとコントロールする、モニタリングするシステム、メカニズムがないんです。非常に弱いんです。これは外国の例を検討していただいて、ほかの分野も検討していただいて、要するに、緩めるとモラルハザードができてしまって、日本のモラルが全般的に後退して崩壊しても困るので、今、食品の問題がいろいろ出ていますが、あらゆるものに広がっても困るので、そこはやはり総合的に。何も私、官をしっかりとやれと申し上げているのではなくて、そのところは日本の在り方として、きちっと冷静な判断をもって検討していかないといけませんよということも申し上げたい。

ちょっと大きな話になって申し訳ないですが、以上です。

大泉専門委員 ちょっと元に戻すと、「法制度がどのような形になるかは、見直しの全体像及び法制的な体系の中で法制局とも協議の上、整理を行っていくことになる」と考えている」とありますが、これは見直しするということですか。

光吉構造改善課長 3法を1つにするとか、そういう話は、あるとかないとかいうよりも、まず何をどうするのかという基本方向を決めて、それを具体的にしないといけません。それをしたときに、では、今のものをどういうふうに法律は直すのかという話があったときに、そこで法制的な整理が出るんですね。そういう話です。

盛田専門委員 わかります。だから、先ほど申し上げたような形で整理はできないんですか。

光吉構造改善課長 今回の時点ではできません。おっしゃったのは、多分、もともと基盤法が、農振法から農用地利用増進法となったということで、ただ、今は、もう御案内のとおり、担い手のための法律になっているわけですね。

盛田専門委員 そこは分離するのは可能ではないですか。

光吉構造改善課長 どうしてかという、農地が入っているからわかりにくいというお話、原則と例外という話があるんですが、だったら一緒にするなり、農地の方ですよ、すればいいではないかという御議論はあるんです。原則法と特例法だというのは法律の整理としてよくあるんで、これ自身を見直せという御議論をされているのかもしれませんが、今は原則と例外という扱いをしているんですが、これがもしわかりにくいという視点からの御議論であれば。

盛田専門委員 例外になってないんじゃないですか。利用権は圧倒的に農業経営基盤強化法の利用権で動いているわけですから。

光吉構造改善課長 それは法律の立て方ですよ。法律の立て方として、どちらを原則として、例外とするかという、やはり強いものがあって、それを例外措置というのが普通、法律の立て方ですね。農地も、合わせてしまうと読む側もわかりやすいという御議論があるのはわかるんですが、農地についても担い手の道具立ての一つなんです。ということなので、集めようということで、あっちに入っているんです。

盛田専門委員 経営基盤強化法で利用権がほとんどもう動いているわけではないですか。賃借権に関しては、農地法の賃借権はもうマイナーな存在で、逆に例外たる農業経営基盤強化法で農地の賃貸借が進んでいるというのが実態ですね。これはだから、もう本来のものとは例外ではないんですよ。

光吉構造改善課長 規制してとの法的な話を今、申し上げているんです。

盛田専門委員 幾らでも大きくなって、それがほとんど全体をカバーするようになって、それは例外ではない。

光吉構造改善課長 規制としての柱と、それとしての規制の例外ということなんで、それはちょっと法律的なアプローチだと思います。

盛田専門委員 だけれども、その例外がほとんど。

光吉構造改善課長 おっしゃっている意味はわかりますけれども、そうであるんならば、この規制の法律が別になっているというお話よりも、規制の内容を、利用をもっと促すべきではないかという御議論だと思うんです。ですから、今回も「所有」から「利用」へという話をしている。

大泉専門委員 いいんですよ、それで。農地法の議論をやってしまうと、あれがある、これがあるになってしまうから、余りそれはしたくないんです。

例えば現実に担い手というものを確定するときに、私たちは農業経営者を中心としたということを言っているんですけれども、それが農地法のために農業経営者というときの農業経営者の範囲が非常に狭くなってしまいます。耕作者ということで、例えばコントラク

ターのようなものは認められないとかいった事になってしまう。だけれども、現実はまだ違いますよね。要するに、申し上げたような現実には、多分、農水省も共有していると思うんですけども、今のような農地の体系で「所有」から「利用」へということが担保できるのかということなんです。私は今の法制的なところだと、いつも農地法に引っかかって担保できないんじゃないかという問題意識を持っているんです。だから一元化すべきではないかということです。質問として、そういうふうにストレートに書けばよかったかもしれませんね。

光吉構造改善課長 ですから、所有と利用の話とか、基本的方向、更にどういう法的仕組みにするのかというのがあって、では、法律をどういう形にするのかというのが出てくるものですから、それはどういう形かはわかります。これは法制度的な設計の話はこれから議論ですから、まずは基本方向の話でいろいろ議論させてくださいという話です。

昆専門委員 実は私、皆さんもそうですけれども、日本の農業が非常に発展することを前提に話題にしているわけです。しかも、企業の農業参入とか、そういうことが象徴的に語られてしまっておりますけれども、実は本質はそこではなくて、農業の産業化だということです。それを一番阻んでいるのが、実は農業の経営力の乏しさだとか、資本の乏しさだとか、あるいは従来生産ということにしか前提にしていない農業や農業法人の考え方にあるんじゃないか。

実は、供給力というよりも、消費に対して応えられる、需要を創造できる、マーケットをつくれるという新しい事業のつくり方というものが農業を活性化していくんだらう。そのために農業の中に、だれであろうとも資本を導入できること、というよりも経営者が資本を調達できること、そのために企業と組んでいるいろいろなこと、そういうことが農業の発展にとって非常にいいことなんではないかなと思っっているんです。

そのときに、農業の事業要件といいましょうか、それがかえって足かせになっているんじゃないんだらうかな、時代に合わなくなっているんじゃないかなと思います。耕作放棄地の改善にしても、地方自治体やJAの指導の下で云々と言っても、それでそういう新しい商売の開発や、サービスの開発や、事業開発が、今までの行政や農協の経営的失敗の中で、出てくるとは思えないんです。むしろそこにこそ、戦後の日本の産業が成功した、成功の体験を非常に国民の皆さん、農業に求めていらっしゃるわけですから、その知恵や資本や何かがうまく入っていきけるような要件というのを考えていくには、生産法人や、その辺の事業要件を変えていくと、自分では破綻した農地を買えないけれども、そういうものが入ってくれば買おうと、あるいは持ってくださいよとお願いすることももっと自由になっていけるんじゃないかなという気がするんです。それを考えることが今ある問題を解決していくのに有効な方法になるんじゃないかということなんです。

光吉構造改善課長 生産だけを考えるのではなくて、お客さんにいかに商品を届けてマーケットをつくるかというのが大事だという方向は事実だと思います。ですから、そういう意味で、委員の皆さんからごらんになると、遅いとおしかりいただくかもしれませんけ

れども、農政も変わってきていると思います。勿論それが重要なんですけれども、それとともに優良農地を守るとか、今、進めている農政改革との関係とか、いろんな個別の話については視点がありますけれども、委員がおっしゃった方向が重要だというのは共有しています。

ただ、権利移動規制については、所有と利用を分けて、利用について見直しをして、集落営農が法人化しやすいとか、生産法人がもっとやりやすくしようとか、あるいは意欲ある人が参入して有効利用を図られるようにするとか、そういった方向をやっているんですが、法律の制度設計の話はこれから勉強させてください。

本間専門委員 コーディネーターの話に戻りたいんですけれども、 - 1の(5)ですね。我々が考えている集積のメカニズムとはかなり違って、私が理解する限りは、相当にトップダウンといいますか、あるいはこれまでの人に頼った集積方法からそんなに出ている、つまり、画期的なシステムだとはどうしても思えないんですね。

こういうことが固定化して全国展開してしまうと、これが先に行ってしまうと、利用と所有の分離がとか言いながら、利用は全部コーディネーターに任せるといったことになりはしないか。つまり、こっちの方が先に行って、コーディネーターが葵の御紋みたいな形になって、実は議論していることが全部これですっ飛んでしまうんじゃないかという、そういう懸念を持っているんです。

ですから、こういう企画を出されているという部分は理解しますので、この質問の中には入っていないんですけれども、これはやはりパイロット的にやってみるといえるのか、いきなり全国展開でやってしまうと、それでだめでした、やはり同じでしたというよりも、もう少しここは段階を踏んだ方がいいんじゃないかというふうに個人的には思っているんですけれども、その辺りいかがでしょうか。

光吉構造改善課長 法制度の設計と具体的内容はこれからやっていきますので、それでやりたいと思います。ただ、スタンスとして、いろんな場で御指導いただいていますけれども、特定のだれかでなければだめなんだとか、どういう組織とか人について、だれかでなければだめなんだ、逆に言うと、だれかは入れてはだめなんだとか、そういうことではなくて、実際に現場で動くように、まず地権者の信頼をもらわないとどうしようもないです。地域で農地調整、みんな村でやっているというのも実態としてあります。ただ、動くようにしなければいけないという視点でやろうとしています。限定とか、だれかはだめだとか、そういう格好ではない視点は重要だとは思っていますが、具体的にはこれから勉強させてください。

盛田専門委員 今の件なんですけど、私も農地利用調整の問題をずっと調査してきたんですけど、これはやはり、たまたまいい人がいて動いたところ、できたところしかうまくいっていないんですよ。私はこれを見て、さっき余り動く気がないと申し上げたのは、今までと違った、抜本的な、それを進めるパワーとか方策があるんですかということをお願いしたいんです。そのところはどうかを考えていらっしゃるんですか。

光吉構造改善課長 おっしゃるとおり、まず、当事者の御意思に任せると、無秩序になってきているんですね。そういう状態があるので、何かしなければというのが多分、みんなの共通認識だと思うんです。そうしたときに、いい事例で、例えば面的に集まっているというのは、公社とか、JAでもそうかもしれませんが、いい人がいて、すごくリーダーシップ取って、先生方はお詳しいですが、そういう事例ですね、委員がおっしゃったように。

ですから、今回、考えていることは、具体的な仕組みはまだまだこれから勉強ですが、いい事例がやっていて、ああ、あそこはいい人がいてよかったねと言って、あとはもう待っているんですね、みんな。合理化法人でも、頼まれればやるとかいう仕組みです。農業委員会も、あっせんがあったら、依頼があったらやる。そうではなくて、いい事例というのは、頼まれなくても、最初は頼まれたかもしれませんが、一生懸命やる人がいるわけです。では、そもそも、そういうのがたまたま出てくるのを待つのではなくて、およそ各地域地域でお節介を積極的にやっていく機能をつくっていかうではないかというのが発想なんです。

盛田専門委員 それは、今まででも、農用地利用改善団体とか、あらゆることをやってきたではないですか。

光吉構造改善課長 利用改善団体というのも一つの取組みだと思います。それは、もう御案内ですけれども、自主的な地権者の集まりですね。その人たちが地域の発意として出てきた場合にやるということで、数は幾つ忘れましたが、全部網羅しているわけではないわけです。そういう取組みでうまくいったのもある。あるいは合理化法人がたまたま立派な職員さんがいて、それでうまくいったケースもある。それぞれの自主的なものに任せていたり、あるいは合理化でたまたまというのではなくて、それぞれの地域ごとに、ちゃんとお節介を焼いて、利用改善団体が中に入って行って、おい、やろうぜ、やろうぜと言い出す人、人が組織がよくわかりませんが、そういう仕組みとか機能というのをつくっていかないといけない。

盛田専門委員 仕組みだけつくっても、人が結局いなくなったら、動かないではないですか。

光吉構造改善課長 ですから、人を育てるというのも大事ではないかとあちこちで言われています。

大泉専門委員 光吉さんがおっしゃることはよくわかるんですけれども、懸念するのは、町村に1つの組織をつくって、1つではないかもしれないけれども、面的にはその地域は1人ということでコーディネーターをつくって行って、そういうことが固定化してしまい、しかも、仕事がうまくいかないと、不信感が募ってしまう可能性がある。他のコーディネーターを選択できない状況におかれる。また農地情報を開示するというお話がありましたね。農地情報を開示するとコーディネーターの役割というのは逆に見えてくるんだと思うんです。情報をベースに動く人たちが出てくるんだと思うんです。コーディネーター

の有り様を決めるのはそれからでも遅くはないと私は個人的には思っているんです。

もう一つ言うと、盛田さんがおっしゃったように、今まで失敗してきたんだから、今までと同じスキームではだめだということに対する認識が、農水省には少々弱いのではないかと思うんです。違ったスキームもやってみる必要があるのではないかという話にはなぜでこないのかということがあるんです。それは市場化テストでも何でもいいんです。それで成功するとも限らないのですが、何が課題かということ、コーディネーター間の競争が生じないこと田と思うんです。だから、ある意味で現状に安住してしまうというところがあります。

それから、農水省の方を前にして農水省がなどと言ってはいけないのかもしれないが、農水省の方に何でこうなったかと説明を求めると、制度的な問題が1つと、実態的な問題がもう一つだとおっしゃるんですね。制度的なものは賃貸借の問題で、農地法の問題で、さっきの問題ですよ、農地法があるから、賃借権をすべて解除しないといけないとか、財産権にかかわることだとか、訳がわからないことを言うんですよ。本当にね。そこで余り議論したくないから議論しませんが。

実態的にというのも、現実に農村の中にコーディネーターとして働ける人はだれがいるのか、不動産業者なんてインセンティブはないですよと、こうおっしゃるんですね。だけど、本当にそうなのか。制度的にも実態的にも、農水省がおっしゃる認識というのは私は違うと思うんです。実態的にも制度的にも私は違うと思うんです。要は、今までの失敗を前提として、違ったスキームで動いてみる。それはテストでいいんだということを入れてほしいというのが私たちの望みであり、それから、これを制度的に全部広げてしまって、失敗して、更に農村の中で、ああ、やはり農地問題はだめなんだという閉塞感を生んでほしくないという、この2つなんです。

昆専門委員 先生のことにはちょっと補足しますと、私が存じ上げている人で、家の3キロ範囲で90ヘクタール地続きの農地をお借りしている方だとか、あるいは全部農地を自分で買って行って200ヘクタールぐらい、きっちりまとまったところをつくっていらっしゃる方がいるんです。実は、農地情報云々というよりも、そういう力のある方には、売りに出る前にちゃんと話が来るんです。現実にはね。だから情報公開しろというのはあれなんですけれども、コーディネーターに、実は不動産会社や何かも入れてもいいんじゃないか。彼らは、生身の商売やっている人たちは、生身の経営をやっている人たちの、よいか悪いかではなくて、現実を知っている力、それが制度的につくられた職員さんたちよりも、実は現実的に有効に働き得るんじゃないか。そういう意味合いでこのコーディネーターというのをもう少し幅広く考えてみるとか、そういうこともあっていいんじゃないかということをお提案していたりしていたわけなんです。

光吉構造改善課長 委員の皆さんがおっしゃっていることについて申し上げますと、コーディネーター間の競争という話は、だからこそモデル的に、実験的にというお話だと思うんですけれども、面的に一定の区域でばらばらなのをまとめていこうというときに、すご

く時間がかかって経済学的に調整されていくのならいいですけども、あと何年間でまとめていかなければいけないときに、立派な人が2人いて、おい、おれのところに持ってこいよ、金やるよみたいな話をお互いにやり合っていると、まとまるのかなというのが、農地を引き合っていると。

それとあと、私などよりもよっぽど現場を知っておられますけれども、経済学の完全競争の市場と全く違う世界ですからね。それがそういうふううまくいくかという問題があるんですね。

盛田専門委員 はっきり言って、東アジアに限定して言うと、それはやはりまとまらないですよ。出発点が違いますからね。ただ、それを前提に、今、つくろうとされている組織というのは、要するに、任意組織という形なんですか。法人格を持つんですか、持たないんですか。

光吉構造改善課長 これから詰めます。ただ、少なくとも、新しい会社をおこすというのは現実的ではないですね。新しい会社をそれ用に、面的集積組織何たら会社というのを、公的であろうとプライベートであろうと、新しい会社がこれで設立されるということは余り期待はできないと思います。民間であろうと公的であろうと。

盛田専門委員 逆に合理化法人とのすみ分け、ここに一応、書いていらっやいますけれども、まさにこれはダブってしまうところが出てきますね。

光吉構造改善課長 中間の権利主体という意味ではダブらないと思います。権利主体になるかどうかということ。

盛田専門委員 権利保有という意味ではね。

光吉構造改善課長 それで、市町村段階で関係の整理が出てくると思います。

盛田専門委員 しかし、それだと本当の任意のあっせん組織で、従来の枠組みとどこが違うのかと、逆に私の場合は聞きたくなります。

光吉構造改善課長 勉強させてください。

事務局 よろしいでしょうか。八田先生の方から1点だけ。生産法人の要件と農地の問題を分けました。分けましたが、御一緒に御回答いただいたので、あえて八田先生のあれを代弁させていただきますが、今の生産法人の中のバランスシートを何点かチェックしました。非常に収益率が悪い状況です。民間金融機関の内部のスコアリングをやると、借り入れません。ピス基準上ですね。それぐらい財務内容は収益的に厳しい状況。ですから、何とか農地制度の見直しとは別に、この要件の見直し等で、今、まさに経営をやっておられるわけですから、今にも資金需要がある人もおられます。農地政策の見直しを待ってられない方もおられます。それで、あえてこの問題を分けた経緯がありますので、八田先生などは、分けて考えてあげないと非常に経営が厳しい方々、一生懸命やっちらっやってもバランスシートに反映されないのが農業だと八田先生はおっしゃっていたので、そこから辺も含めて、ちょっと御検討いただければと思います。御回答は結構です。

どうもありがとうございました。

(農水省経営局構造改善課、金融調整課及び農村振興局関係者退室)

(農水省経営局協同組織課及び金融調整課関係者入室)

事務局 遅れまして申し訳ございません。

それでは、引き続き「中央会監査のあり方について」、御回答の方で言いますと - 1 - (1)です。真ん中以降をめぐっていただきまして、そちらの方について簡単に御回答いただきまして、その後、意見交換とさせていただきたいと思います。早速ですが、よろしくお願ひします。

石井協同組織課長 協同組織課長の石井でございます。それでは「中央会監査のあり方についての検討」という項目の(1)から(5)までを回答させていただきます。

まず、(1)でございます。農協の外部監査は、出資者であり、その利用者である組合員の利益確保を目的としております。したがって、農協の業務に精通した中央会が真に組合員のための業務運営が行われているかをチェックするための財務諸表監査のみならず業務全般を監査しております。監査結果を指導業務に的確に反映させることにより、確実な改善を図るなど、監査と指導が一体となってその機能を果たしております。

このため、株主や債権者利益の確保を目的として、投資家である株主などに対して開示される経営情報などの適法性を確保するために、財務諸表のチェックを行う会社などの外部監査とはその機能を異にしておるといふものでございます。

現在、御承知のとおり、貯金等合計額 200 億円以上及び負債合計額 200 億円以上の組合につきましても、農協法に基づきまして、財務諸表、事業報告などについて中央会監査を受けることが義務づけられておりますけれども、そもそもこの措置につきましても、平成 8 年の金融機関等の経営の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律に基づきまして、信用金庫など協同組織金融機関に外部監査が導入されたことを踏まえ、同等の措置として同年の農協法の改正により措置したものでございます。

このような中央会の監査につきましても、農協法におきまして、まず中央会に対し、監査に係る権限を与えらるとともに、不正行為などの監事への報告義務、組合または第三者に対する損害賠償責任について、会計監査人の監査と同様に規定しております。

また、会社法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律により、中央会の監査は会計監査人設置会社と同様、代表訴訟の対象とするなど、法定監査として行われるものでございまして、内部監査とは全く性格の異なるものと認識しております。

おめぐりいただきまして、(2)でございます。御設問の趣旨がちょっとわからないので、確認のために 1 は書かせていただいております。まず、農協は、組合員に対して出資は求めておりますけれども、農協法上、組合員以外の者からの出資を受け入れることはできませんので、また、そのような事実もないということは確認させていただきたいと思ひます。

また、農協の外部監査につきましても、中央会が農協の制度、事業に精通し、監査のノウハウも蓄積されてきております。また、指導との連携の下で中央会が有効に機能していたので、平成 8 年の農協法改正により、外部の第三者である中央会監査を義務づけている

ものでございます。

また、全中監査は御承知のとおり指導と監督を一体でやってきた全中の機能により、公認会計士、または監査法人との契約を義務づけ、会計面での専門性を補完することで、中央会監査と公認会計士監査の長所を合わせた仕組みとなっていると理解しております。

農協の事業は限られた範囲内において組合員以外の者が利用することはできませんが、これはあくまでも付随的なものでございまして、出資者であり、かつ貯金者である組合員の保護のために業務に精通した中央会が監査を行うことは、組合員のみならず員外の方にもメリットがあるものと認識しております。

なお、御設問にございますけれども、上場会社などの監査につきましては、公認会計士または監査法人の監査が義務づけられております。必ずしも監査法人の監査が義務づけられているものではないと理解しております。

おめくりいただきまして、(3)でございます。監査の品質管理の重要性につきましては、私どもも認識しております。中央会監査につきましても、企業会計審議会が定めます「監査に関する品質管理基準」と同様の「監査に関する品質管理基準」を全中が設け、昨年12月期決算の財務諸表等監査から適用しております。

また、全中監査機構におきましては、当該品質管理基準に基づいて整備した品質管理システムが有効に機能しているかどうか、これを監査するために品質管理部を設け、品質管理システムの監視や監査業務の定期的な検証によって、発見された不備については改善措置を求めるなど、組織的に監査品質の向上管理に取り組んでいるところでございます。

なお、公認会計士や監査法人につきましては、近年、不正な監査が行われた結果、刑事事件になるような会計不祥事が生じておりますけれども、中央会監査におきましては、いままでに監査の不正に係る刑事事件が発生した事例はございません。

(4)でございます。農林中央金庫の財務諸表に対する会計監査人の監査の導入につきましては、農林中央金庫法の一部改正を含む「金融機関等の経営の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律（平成8年法律第95号）」によりまして、他業態金融機関と同様に商法特例法の規定を準用し、従前の監事監査に代えて外部監査の導入が措置されたものでございます。

ここで、農林中央金庫が中央会監査の対象とされていないのは、中央会には従来から農協法上、農協・農協連合会に対する指導・監査権限が与えられておりますが、農林中央金庫法を設置根拠としている農林中央金庫に対する指導権限は与えられていないこと。

農林中央金庫は農協以外にも森林組合・漁業協同組合・土地改良区を初め、根拠法を異にする多様な農林水産業に関する団体を会員としており、農協法に基づき、農業者をベースとする農協や農協連合会とは性格が異なる協同組織であることからでございます。

最後、(5)でございます。中央会が組合に対する指導や監査などの業務を行うのに必要な財源は、多数の会員からの対価性のない賦課金で賄っております。

このため、中央会監査につきましては、被監査法人から直接報酬を得て監査を行う会計

監査人に比べて、収入面から監査を歪曲するような恐れは少ないものと考えておりますが、仮に中央会が特定の組合の求めに応じて監査を歪曲するようなことがあれば、行政の監督によりチェックが働くこと。中央会が監査につき任務を怠ったり、監査報告書に虚偽の記載をしたりして組合に損害が発生したときは、中央会に損害賠償責任が生じることなど、制度面の牽制が働く仕組みとなっております。

また、中央会は監査と併せて組合の指導を行っており、監査により農協経営に問題が明らかとなった場合には、問題が大きくなる前に改善指導が行われ、影響を最小限に抑えるように機能していると認識しております。

以上でございます。

事務局 ありがとうございます。

先生方、よろしく申し上げます。

本間専門委員 全中が自分たちのやっていることはこういう正当性があるんだという主張だったらわかるんですけども、従来申し上げているように、第三者機関が行うことが、なぜできないのかということに関して農水省はどう思っているのか。つまり、今の制度で、チェック機能も含めて、いろいろちゃんとやっているよということだと思えます。従来、お話聞いているように。

でも、例えば、世の中の流れというアバウトな言い方が正しいかどうかかわからないんですけども、透明性の確保という意味では、第三者機関の方が望ましいよという動きになっている中で、例えば農水省が指導する、あるいはそれを提言するようなことがどうしてできないのか。それを妨げているものは何なのかというのがどうも見えてこないんです。

だから、今のことがちゃんと機能しているよ、不祥事もないよと、それは大変結構なんです。その限りでは。しかし、今の実態の話ではなくて、仕組みとして、方向は第三者機関が監査をやっていることが望ましいんじゃないんですかという我々の意見に対して、これまでの実績ではなくて、そういう方向にあるときに、中央会ないし農協組織全体にこういうことを提言するとしたら、どういう障害があるんでしょうか。

事務手続だとか、私たちの言葉で言うと取引業だとか、さまざまな、金銭的なことも含めて、煩雑な事務も含めて、大変ですよということはわかるんですけども、それ以外に、流れとして、あるいは我々が考えていることとして第三者機関が望ましいと言っているときに、それができない、つまり、今まででもいいよということではなくて、これまでの実績ではなくて、システムとしてそういうことができないという理由がどうもよくわからないという、そこなんです。

石井協同組織課長 前段の部分は恐らく(1)の質問と同じだと思いますけれども、いわゆる外部性の御質問と同じこと、第三者性というのは外部性と同じことだと理解しております。(1)でも書いておりますが、まず、中央会の外部性につきまして、そこにもお答えさせていただいておりますけれども、被監査組合の方から見れば、中央会は同一の形態ではございません。それと、中央会の監査というのは、その組合自身ではなくて、組合員の利益の

確保のために行われているという点から見て、ここに書いてあることプラスそういうことから、我々は中央会の監査というのは十分外部性のある監査だと理解しております。

盛田専門委員 だけれども、例えば預金は、下から、単協から、信連、信連でないところもありますが、ああ、そうか、そちらは農林中金になってしまうのか、いずれにしろ、運用がすべて縦に、上に上にと、保険にしても上がっていくわけですから、広い意味での利害関係人というふうには理解できないんですか。

石井協同組織課長 理解していません。中央会は貯金を扱っていませんので。

盛田専門委員 それは農林中央金庫だなと思いました。

草刈議長 貯金の話ではなくて、いわゆる地方の農協組織そのものの経営実態というのがあるわけですね、それぞれに。それは預金以外のところは当然、監査の対象になるわけですね。そうでしょう。

石井協同組織課長 すべてを監査をしています。

草刈議長 けれども、中央金庫については、これは例外的に違いますよね。ほかの法律があるけれども、ほかの経営の形は全部、中央会がやりますよというのが実態なわけでしょう。実態というか、現実にあるわけですね。つまり言ってみれば事業体です、銀行以外は。そうすると、そここのところが外部性だとおっしゃるけれども、どう考えても、そういう組織があって、組織図の中にある人がそういう監査をするというのは、常識的に考えて、それは内部監査であって、外部監査ではありませんよね。

だから、なぜそんなことが平気でまかり通っているのかなというのが極めて、私など企業経営している人にとっては非常に特異な話で、勿論、会社はそれぞれ監査役というのがあるわけだし、内部監査の組織も持っている。けれども、それをいくらやったからといって、それでおしまいになっていけば、何も世の中に出てこないんです。それが許されないのは、いわゆる実態の透明性というのをきちんと第三者にやらせる。

第三者が不祥事が云々と書いてあるけれども、それは別の問題であって、そちらの方でチョンボをした人は今、淘汰されているでしょう。残った人は能力を認知されている人ですから、その人たちに監査をあれする。中央会がやった内部監査報告をその人たちに見せて、これで大変結構ですと言ったら、それでおしまい話です。どうしてこれだけ許されてしまうのか。独禁法の例外規定などという話かもしれないけれども、独禁法の問題とこれとは関係がないと私は思います。

石井協同組織課長 これは独禁法とは関係ありません。

草刈議長 それだったら、どうしてそれだけ許されるのかなというのが理解できないのです。

石井協同組織課長 組織図という意味でよくあれですけども、中央会自身は農協の指導、監査の機関ということで、そういう意味では、法律上も独立の位置づけをつけておりますので、根拠法的には農協法かもしれませんが、組織的には独立した組織という形で御理解をいただきたいと思っています。

草刈議長 中央会のメンバーは第三者ですか。違いますよね。内部の人ですね。だから、これは内部機関です。

本間専門委員 会長さんは農協の組合長だし。

草刈議長 今の中央会というのは全く違う第三者の委員会であるとか、あるいは第三者の、会社で言えば外部取締役の会、第三者委員会と、3つの委員会とありますね、会社のいわゆる形の中で。

石井協同組織課長 まだ少ないですけれどもね。

草刈議長 少ないですけれども、そういうものであれば、それは極めてクリアですね。けれども、そうではなくて、メンバーは全部農協の人、関与している人たちがやるというのが、どうして外部監査なのかなと、普通の人で聞くとおかしいではないかと思うのが常識ではないですか。この前も同じようなことを申し上げたかもしれませんが。

石井協同組織課長 全中の組合員、会員が、農協なり連合会ということは否定するものではございません。

草刈議長 否定するものではないって、そうなのではないですか。

石井協同組織課長 ただ、全中がそこで、御設問にもございましたと思いますが、手心を加えとか、または不正な会計監査をするということはないように、制度的に、御説明していると通りの担保措置を取らせていただいているということです。全中の監査の担当には代表権を別途付けておりますので、指導部局の方の意思なりが監査の方に来るようなことはないように、そこは適正に行わせるようにしております。

それと、先ほど本間委員の方から、何が困るのかというお話がありましたが、指導の部分に、監査の結果で指導が生かされていくという部分が要は円滑にいかなくなる。

本間専門委員 そこが間違っていると思うんです。監査と指導は一体化してはいけません。監査を受けて指導するのが正しい姿であって、監査した者がそのまま指導に当たるというシステムは切り離さないと、透明性の確保も含めて、あたかも監査と指導が一体化していることが望ましいというような主張をずっと書いてあるんですけれども、ここが根本的に違っているという気がするんです。

石井協同組織課長 ただ、監査と指導をリンクするということで、農協の経営の指導も早期、早期に行われていますし、実際に経営の健全化も図られている、合併等もどんどん進んでいるということもあるかと思います。

本間専門委員 経営と指導が離れていたらそれができないと言うんですか。

石井協同組織課長 円滑に行かないと我々は理解しております。

本間専門委員 それは全然違います。

草刈議長 ほかの監査法人は経営実態などは何も現場ではわからない人がやっているわけです。会計上の専門家がやっているわけです。今の話は全く私は理解できない。

農協という組織を非常に近代化したものにしていくことが農水省の方針であるとすれば、この部分はちゃんと手を入れないとだめだと思います。

昆 専門委員 中央会監査で、監査の不正にかかわる刑事事件が発生した事例はないと、これは多分、蛇足ではないのかなという感じがします。現実に農協の会計不祥事は山ほどあります。そういう中で、ある農協の参事さんが言っていたんですけども、中央会監査などをやっているから我々農協組織の信頼が社会的に低くなるんだということを言うレベルの農協の参事さんたちも既においでなんです。

というのは、農協組織全体として、あるいはバックアップしていらっしゃるのかどうか知らないけれども、農水省として、そういうことをおっしゃる議論ですけども、実は現実に農協経営者たちが、これではまずいんだと思って、自らの農協の成長のためにそういうことを言う人々もおいでになるわけです。それはどこのだれだというふうなことを言われても困りますけれども、ただ、そういう時代になってきているのではないのでしょうかということも一面言えるんです。

石井協同組織課長 よくこのヒアリングで多いとか多数だというお話があって、我々の方もそのボリューム感がわかりませんが、我々の方で農協にアンケート調査を行った限りでは、全中監査を評価している農協というのは約9割、十分でないと答えているのは約4%です。ですから、4%が多い少ないというのは主観の問題なのかもしれませんが、当方としては多くはないと理解しておりますし、そこで不祥事というのは、会計上の不祥事というのは、一般の企業でもそこは起きております。それが外部監査、例えば公認会計士の見る監査なのか、それとも全中の監査なのかというのは一応切り離して考えるべき問題ではないかと思っております。

大泉専門委員 全中が第三者監査、外部監査を必要だというふうに考えた理由というのは、根拠というんですか、これは何だったんですか。農水省の御指導ですか。それとも自ら。

石井協同組織課長 全中が？

大泉専門委員 外部監査が必要だということで農協法を改正したわけでしょう。その根拠というのは何だったんですか。なぜ第三者監査。

石井協同組織課長 導入したかですか。

大泉専門委員 はい。

石井協同組織課長 それは、(1)の2に書いてございますけれども、金融システムが非常に不安定になって、信用組合、あと銀行、非常に多く経営が悪くなった。あのときに、そこに書いてございますが、金融機関健全化法と私どもは呼んでおりますが、この法律で協同組織金融機関にも外部監査が義務づけられました。そのときに私どもも農協法を改正いたしまして、農協の外部監査、これは今まで中央会の方で指導と監査、彼らに機能を持たせてやっておりました。その機能自身を生かすということで全中に外部監査を義務づけたというところがございます。

大泉専門委員 つまり、今のお話を前提として話を進めさせていただくと、社会情勢から金融機関に対する外部監査が必要とされた。農協組織も金融機関を抱えていることから、

外部監査が必要だと言われた。その際に、お役所の方から中央会に対して、では、ついでにほかの部分も外部監査にしたらいいのではと打診したけれども、中央会がなかなか動かなかった。そこで外部監査という本来の姿ではなくて、農協の内部の人間が独立して監査機関をつくれれば第三者と言ってもいい、それでいいと言ったという、そういう流れですか。

天羽金融調整課長 ちょっと補足をさせていただくと、中央会はもともと監査の機能は持っていて、監査と指導をするんだということですとずっとやってきた。2番に書いてある平成8年の法律改正は、一定の条件を満たす農協については、義務として中央会監査を受けなければいけないんだというふうにした。

大泉専門委員 それが外部かどうかに関しては。

天羽金融調整課長 その外部ということについては、前から中央会が監査してしまして。

大泉専門委員 内部監査としてね。

天羽金融調整課長 前から外部監査なんです。

大泉専門委員 前から外部監査と言っていたんですか。

天羽金融調整課長 多分、その時点では、内部監査は監事がされているわけです。監事さんがちゃんとして。

大泉専門委員 単協のね。

天羽金融調整課長 単協の。だから、外部監査ということでは中央会が前からやっていた。それが義務ではなかったので、頻度もまちまちだったりしていた。どういう農協に毎年入るとか入らないとかというふうなことも課題であったので、2番のところで義務づけが行われた。

石井協同組織課長 ですから、平成8年のその法律ができるまでは、信用金庫、労働金庫、信用組合、すべて外部監査という制度的な義務はなかったんです。

大泉専門委員 ここで義務づけられたんですね。

石井協同組織課長 はい。そのときも、では、信用事業、金融業務をやっているのも、すべてに義務づけているかということ、そういうことではなくて、貯金量一定以上のもの、更に信用組合は員外預金比率というもう一つの基準がありますけれども、そういうもので、一定のもの以上について義務づけるということで、それを徐々に下がってきたという経緯はありますけれども、今でも預金量200億円以上ということになっていますので、その面では同じときに入ったということです。

大泉専門委員 そうですね。単協に対する監査は、正直、中央会がやって、それはそれでいいのかなということもなきにしもあらずなんですけれども、問題なのは、例えば全農だとか、全共連だとかというところに対して、中央会の外部監査が果たして外部と社会的に呼べるのかどうかという問題ですね。共済だって一種の金融機関です。全農だって社会的な影響力が非常に大きい。全農のありように関しては今、ご承知のように、社会問題になっている。御承知だろうと思いますが、私どもの国で地域間格差を是正するという問題に関しては、農業の活性化と地方分権だと言われるぐらい、その農業の活性化が重要に

なってるにも関わらず、それに対しては農協が非常にあいまいもことした対応しかできないと言うことで批判されている状況の中で、取り分け監査等々が内部と言ったらいいのか外部と言ったらいいのか、そういう状況では、なかなか説明がつかないのではないかとという危惧の念を覚えるんです。

草刈議長 今の大泉先生の話をちょっと敷衍しますけれども、普通の企業がありますね。普通の企業はもうこのごろ、いわゆるコンプライアンスという問題が非常にクローズアップされてきて、そこでの失態をやった企業は葬り去られるというのが現実の姿です。

ですから、例えば私どものところでも、アメリカとかヨーロッパとか、いろんなところに現地法人があります。そこを1つずつ、内部的にその人たちが監査して、問題が出てきたらそれをつぶすということをするわけです。けれども、各地の人は隠していることもあるのではないかと本社は見るわけです。それで更に本社から内部監査に入って、全てチェックする。そこまでやって、その後に、私どもがコンプライアンス上、きちっとやっているということを証明してくださいということを第三者機関に委託することになれば、それで初めてコンプライアンスが担保されると、こういうところになっているわけです。

けれども、お話を聞いていると、確かに単協ベースでやりました。全農に行くと、全農も恐らくやっており、把握はしていないけれども、やっていることにはなっているのでしょう。そこを中央会が監査をいたします。だから、これでいいんですということまでではコンプライアンスが全うされたことにならないんです。全然違う人たちが入っている中央会というのが別にあれば、これは別の話かもしれない。けれども、メンバーは同じ人でね。

それで、資料を出してもらいたいのですけれども、監査をやって、何もないと、結果がね。例えば、あの単協は債務超過ですね、この資産を時価評価したときにどうなるのと、つまり、価値が下がっているものというのは幾らでも、農業がこれだけいろいろと、米の値段とか下がってきてしまうと、そういう資産評価もやはりものすごく劣化しているはずですよ。特に業績の悪いところは。そういうところは遠慮会釈なく私どものところには時価で評価するということをしなさいと。

石井協同組織課長 時価会計ですね。

草刈議長 そういうことについてとかね。そういうことをきちっとやっているのかどうか分かりませんが、監査結果の報告というのは農水省に来ていますよね。

石井協同組織課長 監査結果自身は、被監査組合ですから、例えば議長の御社は世界的な大企業ですので、そういう面では非常に。

草刈議長 いえ、中小企業です。

石井協同組織課長 いえいえ、大きいんですが、では、議長の会社の監査報告書が金融庁へ行っているかということ、金融庁には行っていないと思います。そこは金融庁から確認しますが。

草刈議長 監査報告書はきちっと、うちの場合は国交省ですけれども、勿論、国交省に

行っています。

事務局 恐らく金融庁にも行っていると思います。

農林水産省関係者 恐らく法人に出して、それで。

石井協同組織課長 報告書で来ているだけです。そういうことですね。わかりました。それでは来ています。

草刈議長 どういう点が指摘されたかというのが書いてあるでしょう。監査で。

石井協同組織課長 一応、農協は、県にまず報告することになっています。

草刈議長 私が知りたいのは、監査の結果、どういう点が指摘されて、どういうことが矯正されたのかというところは、農水省としてはそれを指導する義務があると思うのです。どういうことが監査の結果、わかったのかということをお教えしてもらいたいのです。それによって非常に厳しい監査をしているのであれば、それはそれで意味があるかもしれない。しかし、通り一遍に監査をやって、何も結果がなくて、判こを押しただけなんて、そんなものは監査ではありませんね。あれだけいろんな問題が、農協の下部に行けば行くほど、業績的にもどんどん劣化しているわけでしょう。そういう中で、そういう報告で、これは会計上、こういうふうに変えとか、そういうのが絶対出てくるはずですよ。その事例をちゃんと握っておられるのであれば、それを見せてもらえますか。

これは本質論とは関係ないかもしれませんが。なおかつ、内部監査ですらいい加減な監査をやっているのだとすれば、コンプライアンス上、大問題で、さっき大泉先生が言われたように、農協というものの存在が時代とともにいろいろと変わってきている、環境が変わってきている、農協の在り方みたいなものも当然問われてくるわけですから、その中で、それがきちっとした監査をやっているかやっていないか、これは非常に大きな問題だと思います。それは見せてもらいたいと思いますがどうでしょうか。守秘義務は守ります。

石井協同組織課長 守秘義務があるということは御存じであれば、事務局とそこは、出し方とか、御相談させてください。というのは、一義的には県に報告するというものなので、御承知のとおり、県に出ていますので、それを国がそこから出させるという手続を、どういうふうなのがいいのか、そこはちょっと事務局と、できるかできないかも含めて御相談させてください。

それと、もう一点、議長、御存じだと思いますけれども、コンプライアンス、それ自体、農協の方でも取り組んでいます。取り組んでいます。外部監査がコンプライアンスの決め手だと、コンプライアンスを見ている、例えば公認会計士の監査で、財務諸表監査、それはやられていると思いますが、コンプライアンスもそこで見ているということは、ちょっと私どもはまだ承知はしていないんです。

草刈議長 違います。そういう意味ではなくて、企業に置き換えますか。企業で内部監査をやり、なおかつ外部の人に見てもらって、それがコンプライアンスです。だから、全中のコンプライアンスの姿勢ではなくて、農協としてのコンプライアンスの姿勢を私は言っているわけです。

石井協同組織課長 それは、やはり議長の会社は大きいので。

草刈議長 いえ、小さいです。農協に比べればちっぽけな会社ですよ。

石井協同組織課長 会社法で、内部統制監査が来年4月から始まります。それは大会社だけ、上場企業だけですから。

草刈議長 大会社って、資本金5億円以上とか、そういうものですよ。

石井協同組織課長 上場企業だけですので、そういう面では、内部統制も監査法人が見ることになっていて、どうのこうのという議論をここでされると、ちょっと話が違ってくるような気がいたします。

あと、資料の件については、県からどういう形で取ってきて、あとは守秘義務をかけて、どういう形で出せるのか、また御相談させていただきたいと思っております。

事務局 実は、もっと質問を書きたかったんですけども、1点だけ教えてください。この内部監査と我々は言っていますけれども、この全中監査が他の公認会計士及び監査法人と同じ外部性があるものという前提で言いますと、法的に担保しているということが理由になると思います。ただし、会計士法においても、情報虚偽、そういったものはやってはいけないと、それは法的に担保されています。同じだと思います。担保されていてもカネボウ事件は起こりまして、なぜ起こるかということ、同一の監査法人がやり続けることによって前回の監査を否認するということができない。同一監査法人では、そういったことから起こったのが、あのカネボウ事件だと聞いておりますし、本でもそうなっています。

であるならば、この全中監査が同一のレベルだとしても、ずっと全中監査をやり続けるというのは、今の監査体系上、問題があると思うし、民間では監査会社を変えるといった今のシステムに変わってきていると思うので、これがよしんば外部監査だとしても、やはり全中がずっとやり続けるということは問題なんではないでしょうかという質問を最後に書きたかったんです。

石井協同組織課長 今のお話でいくと、ちょっと確認させていただきたいんですが、ということは、公認会計士、監査法人は、何年か続けると、その会社を変えなければいけないということですか。

事務局 今、そういうような民間のルールづくりをしようとしております。

天羽金融調整課長 5年2年でしたか。

事務局 そうです。

石井協同組織課長 それは担当監査士の理解だと我々はしております。監査法人ではなくて、担当する監査士がその企業と何年間も長期にわたるということを排除するためのルールではないかと思っております。

草刈議長 今のところはそうです。けれども、恐らくそういう動きになってきて、同一の監査法人に長期間やらせるというのはいかがなものかという認識があって、事実、つぶれた会社はどんどん変えていますから、恐らくそういう方向に行くんだろうと思います。今のところは同一本人が、3年か2年か知らないけれども、やってはいけない、それはは

つきりしています。

石井協同組織課長　そうですね。

もう一点、議長の方から全農のお話が出ました。全農は全中がやっております。全共連の方もやっていますが、私どもの方も公認会計士を連れて農協の監査に入ったり、連合会の監査に入ったり、または委託という形で、これは昨年来、御説明させていただいていますが、会計の部分だけを監査法人に委託して見てもらうというやり方、つまり、公認会計士を活用はしております。全農はそのやり方を、会計部分を監査法人に見てもらう委託のスタイルを使っております。

（農水省経営局協同組織課及び金融調整課関係者退室）

（農水省経営局保険課及び保険監理官関係者入室）

事務局　時間が遅れまして申し訳ございません。

そうしましたら、回答の方は後ろからめくっていただいて、まず「農業共済制度について」質問が2点、「農業共済組合の経営の透明化について」質問を2点出させていただいております。早速ですが、回答いただきまして、質疑に入らせていただきます。よろしくお願いいたします。

村上保険課長　農水省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。

大きく2問御質問いただいておりますが、最初の「農業共済制度について」は私の方から御説明いたしまして、後の「組合の経営の透明化」については下保監理官の方から御説明いたします。

まず最初の「 - 6 . 農業共済制度について」、農業共済制度において、米の作業適期が年度ごとに設定されているか否かを教示願いたいということですが、農業共済におきまして、米の作業適期を共済組合が設定しているということはありません。具体的に内容がよくわかりかねるところがございますが、共済組合が設定した作業適期に農業者が作業しなかったことを理由に被害の認定を拒否したというようなことについては、そういうことは私どもは承知しておりませんということでございます。

続けてよろしいですか。

下保保険監理官　経営局保険監理官の下保でございます。よろしくお願いいたします。

「農業共済組合の経営の透明化」ということで、まず、農業共済組合の運営及び運用の実態について、検証がなされているか、教示願いたいということでございます。

まず、農業共済組合の所管行政庁というのは、農業災害補償法、農災法の第145条の2の規定により、これは都道府県になってございます。農業共済組合の運営及び運用については、都道府県が農災法第142条の3、これは年1回の検査をなさいという規定でございますけれども、これに基づきまして常例検査で検証しているところでございます。したがって、農水省としては、農業共済組合を直接、常例検査をしているわけではございませんで、各県に対しましてチェックリストを明示するとともに、毎年、県の職員に対しまして研修会等を実施しているところでございます。

2番目の、共済組合の組合長、あるいは連合会の会長や理事は適任者か否かの検討がなされておらず、慣例で選任されることが多いという実態の指摘があるが、主管省庁としてどのように認識されているかということでございますけれども、これも選任の方法につきましては、農災法の第31条第3項で、選挙による、あるいは第10項で選任方法等及び農業共済組合連合会の方は第45条の2の4項に基づいて、総会に代わって総代会に基づき、選挙または選任することになっておるという規定がございます。それで、農災法第31条第11項により、理事の少なくとも4分の3以上が組合員でなければならないということを示しております。

なお、その資格要件等につきましては、模範定款例というものを各県に通知しておりますが、成年被後見人など、あるいは未成年とか、そういう一般的な欠格条項が設けられていますが、これ以外には特段の資格制限は設けていないところでございます。

なお、その長である組合長、あるいは連合会の会長等につきましても、同様に模範定款例によりまして理事の互選によって選出されるということになってございます。

その結果、したがいまして、いかなる人物が農業共済団体の理事や組合長、会長になるかにつきましては、各団体において定款に定められた手続にのっとって共済団体の適正な運営の観点から組合員の総意に基づいて決定されるものであるというふうに認識しております。

以上でございます。

事務局 ありがとうございます。

お願いします。

昆専門委員 最初の質問のところ、米の作業適期のことについて、共済組合等が米の作業適期を設定することとはされていないとお答えいただいておりますけれども、現実に福島県のある共済組合で、作業適期を外しているから、これは対象外だという回答で、そういう事例が、文書を含めて存在しているんですけれども、そういう件はいかがでございましょうか。

村上保険課長 福島ですか。具体的な内容はわかりませんが、一般論といたしましては、農災法上、組合員農業者には損害防止義務が課せられておまして、これは農災に限らずすべての保険に共通でございますが、要は、保険契約者が損害防止努力を怠って、例えば適期にちゃんと防除等をしなくて、その結果、事故が発生したという場合は、これは農災法に定める自然災害による事故とはみなされませんので、その部分は自分の責任ということで、農災組合からすれば免責になる、その部分については共済金は減額して支払われる、そういうことは一般論としてございます。

昆専門委員 防除を怠ったというのではなくて、収穫作業適期がずれたという認定を受けたという話です。

村上保険課長 収穫作業適期がずれた。それも、一般論として申し上げるしかないんですけれども、通常の時期に収穫をしなくて、その結果、品質低下が発生したとか、もしそ

うということであれば、その部分は自分の責任ということで、やはりそれは農災法に定める共済事故ではないということで、その分、共済組合からすれば免責になる、すなわち、それだけ共済金を減額して支払う、そういうことは一般論としてはございます。

昆専門委員 この作業適期を設定することとはされていないというのはどういうお答えの意味なんですか。

村上保険課長 これは、要は、一律に共済組合で、米ならいつ防除をやって、いつ刈り取りやって、スケジュールをみんな決めてしまって、そのとおりにやらないと損害認定しませんよという趣旨であれば、そういうことはしていないということでございます。おっしゃるとおり、農業経営者個々に米の作業適期が異なるというのは、合理的、客観的に、ある人は周りの農家とは違う品種を作っているから、それで作業適期が違うとか、あるいは、ある人は有機農法をやっているから、通常のように防除はやっていないというようなことがあれば、それはその人のやり方に合った形で、共済組合としても対応しております。

ただ、そういうことではなくて、ほかの農家と同じような農法で同じ品種を作っているのに、例えば、明らかに病害虫が発生しそうなのに、その人だけはなぜだか防除をやらなくて、その結果、収穫量が減ってしまったというようなことがもし仮にあれば、その部分はさっき申し上げましたように免責になる、共済金を減額する、そういうことはございません。周りの人と同じような品種を同じように作っているのに、なぜだかその人だけが刈取りがおくれて、その結果、品質の低下や減収が発生したということがもし仮にあれば、それはその人の責任ということで、共済金を減額するということはございます。ただ、それは別に共済組合が作業適期を一律に決めて押し付けているということではありません。

大泉専門委員 押し付けていないけれども、現実に拒否された。

村上保険課長 事例をもう少し詳しく教えていただかないと何とも言えませんが、ただ、保険契約者に損害防止義務があるというのは、これは農災に限らず、すべての保険に共通のルールですから、そこをあいまいにしてしまうと、それは適正な保険設計ができませんから、本人の責任なのに、結果的に減収になったら、みんな払えと言うんでは、これは保険設計がむちゃくちゃになりますから、それはできません。

大泉専門委員 逆に、本人の努力不足なのに認定されたのもありますよ。

村上保険課長 それも逆に問題ですが、それも要は、一般論としては今、申し上げたとおりですので、あとは、個々の事例については、もうちょっと具体的に教えていただければ、こちらで調べます。

大泉専門委員 わかりました。そういうことは都道府県が指導することになるんですか。都道府県の、例えば農業何とか課とかいうところが、そういう事案があった場合には対応することになるんですか。それとも共済組合の県組織で対応可能なんですか。

村上保険課長 それは両方ございます。さっき申し上げましたように、ルールとして組合の指導監督は都道府県の権限になっておりまして、都道府県が毎年1回、常例検査をやっておりますので、その中でもし不適正なことを組合がやっているということが見つかれ

ば、それは都道府県が指導いたします。また、県連合会も、組合から保険を受けるという立場で組合の事業をチェックしておりますので、その過程で組合から何かおかしい契約が上がってきたということがあれば、連合会からも、それはちゃんと直しなさいという指導はします。

大泉専門委員 不思議でしょうがないのは、冷害等があった場合に、評価員の評価に関して、それは低いとか高いとかといったことを、これは新聞紙上に社会的に問題になったり、それを修正するような圧力がかかったりするようなケースがありますね。これは新聞に載っているんで、検索すればすぐわかるんですけども、93年の冷害時、05年の冷害時に、共済金を早く払うようにだとか、あるいは認定に関しては、この辺の認定の仕方はおかしいから、もうちょっと見直せとか、それは指導の一環と考えていいんですか。そういう見直しをかけるというのは。県レベルで。

村上保険課長 現在、組合がまず損害評価を行います。連合会にそれが上がってきて、連合会が保険金を払うわけですけども、その過程で、連合会も組合の評価をチェックいたします。次に、連合会から国に上がってくるわけですけども、国の方でもチェックいたしますので、それは勿論、1件1件シラミつぶしというわけにはいきませんが、余りにも変なものが多ければ、そこでチェックできるシステムにはなっております。今、先生言われました個々の事案について、おかしいものがあれば、それは県が組合を指導監督すると、そういうことになります。

草刈議長 1点いいですか。これはいわゆる保険事業ですね。最近、御存じのとおり、今まで思いもなかったような形で、生保と損保、これは民間の企業がいろいろと不払いという問題で、多数、それが噴出しました。これは多分、発端は内部告発が何かだと思えます。普通の保険会社は、入っている人は別に会社と利害関係があるわけではないですけども、共済組合の場合は農民との結び付きが非常に強いというか、逆に農民から言うと、そこで意地悪されると非常に困るという、特殊な存在です。したがって、そういった内部告発的なことは出てこないだろうと思えます。しかし、性格的には同じ仕事をしているわけですから、そういうことが現実には起こっているかないかというのは、こういう機会に第三者的な人にチェックをさせるべきではないかと思うのですが、その辺のアクションは取られておられますかという質問です。

村上保険課長 ですから、それにつきましては、組合は都道府県が、毎年1回、これは法律上、常例検査を行うことになっております。連合会は国が同じく常例検査をやります。

草刈議長 それはいいのですけれども、現実には損保や生保で起こった問題は、あそこも非常に厳しい監査を、金融庁から、あるいはまた会計監査人から受けているわけです。それにもかかわらず、そういう問題が起こったということは、県の監査とか、あるいは県のチェックとかいうような問題ではなくて、もっと現実の、さっきからおっしゃっていたようなやりとりの中で起こっている話ですから、本来払ってもらわなければいけないのに払っていないかったとか、そういう事例がなかったかどうかというのは、やはり国としてチェ

ックすべきものではないかと思います。そういうことが発生していないかどうかということです。それは県が云々の話とは性格的に違うと思うのです。その辺のところを、ああいう事件が起こったから、これについてもきちっと透明化を図るという意味でおやりになるようなことはやっているのかということです。

村上保険課長 今、一般の損保、生保で問題になっているのは、いわゆる不払いですね。特に特約などがついているのに、相手が知らないことをいいことにして払っていないという、それが非常に問題になっているかと思うんですけれども、農業共済の場合は、要は1年契約で、災害を受ければ払いますし、災害がなければ払わないということで、基本的に一般の生保、損保のような不払い問題が起こるとは想定していませんし、そういうことも聞いたことはありません。

草刈議長 そんなことは言わないですよ。農民は言わない。

村上保険課長 今、先生から御指摘ございましたが、むしろ逆で、共済組合は農家の集まりですから、共済組合がちゃんと仕事をしないと、組合員である農家が総会なり総代会の場で文句を言う話になりますから、そういうチェックはむしろ一般の損保、生保よりはるかに厳しいと思います。

草刈議長 その議論は私はアクセプトできません。なぜかというと、農協そのものは、原点は農民を集約化して、農民の皆さんの利益を守るためにつくった。農民の自主的な、発生から言うと、農民の皆さんがそこに依存し、かつ構成員も全部農民ですよと、こういうことです。それでは、何か農協に文句があったときに言わないのかというと、今の論理では言えるはずですが。しかし文句を言うと、金を貸してくれないとか、意地悪されるとか、別のところから物を買おうと、農協のものを買わなかったとって制裁されるとか、そういうのはしょっちゅうあるわけですから、文句を言わないのです。共済組合でも同じことが起こる可能性はあるのではないかと思いますので、実態調査をおやりになった方がいいのではないかと私は思います。単純性と言えば、共済の方がそれは単純だと思います。民間のものよりも。

村上保険課長 その点についてトラブルがあるとすれば、むしろ1つは情報開示の問題です。と言いますのは、共済の引受方式はいろいろありまして、いわゆる足切割合ですが、不てん補部分も3割だったり4割だったり5割だったり。農家の方にはその辺がよくわかっていなくて、被害を受けたのに共済金を払ってもらえないという不満が時々起こるといことは聞いております。

ただ、それについては、去年の年末に御指摘を受けたこともございまして、ちゃんと農家に説明しなさいと指導いたしております。あなたは足切割合3割で、それだけ差し引くと共済金がゼロになるから共済金は出ませんよというような計算もちゃんと示しなさいということを通知して、誤解のないようにせよということで、既に指導しておりますので、その後、特にどこかでトラブルになっているというようなことは聞いておりません。

それと、関連してもう一つ申し上げれば、むしろ不払いというよりも、本来、制度に乗

らないのに払ってくれという要望がときどき出てくるんです。現に今年も宮崎の方で、早場米が相当やられました。台風4号の通過に伴ってフェーン現象が起こって、高温障害で稲が相当やられてしまった。ただ、見た目ではわからないんです。刈ってみたら、非常に品質が悪いものが多かった。

ところが、農業共済の共済金を支払うためには、田んぼにある状況で損害査定しないといけないんです。要は、刈ってしまったら、どの田んぼの米かわからなくなるわけです。ところが、刈ってしまったから初めて品質が悪いことがわかったんで共済金を払ってくれというような要望がものすごく来まして、結構問題になりました。でも、それは制度上、払えないんです。

結局どうしたかといいますと、共済金は制度上、払えないんだけど、ちゃんと被害申告してくれば払えたケースもかなりあったと見られますので、そういうことも勘案しまして、共済組合がある程度それぞれ積立金を持っているんですけども、それを取り崩して、農家の経営支援措置を講じることを認めましょうと、要は、それはもともと農家が掛金として払ったものを積み立てているわけですから、農家が被害申告しなかったために共済金支払いがそれだけ減ったのであれば、その分を農家の経営支援に回すのは合理的であるということで、今回、そういう特別対策を打ち出したところでございます。

ですから、不払いではなくて、とにかく農災に金を払っているんだから、本来、制度には乗らなくても、ほかの手で何かやってくれという要望が非常に多いんです。むしろそういう逆の現象が起こっているという状況でございます。

草刈議長 それで済むのであればそれでいいのしょうけれども、きちっとした運営をするためには、実態調査的なことを一回やっごらんになる必要があるのではないかとこの認識が私にはありますが、その議論はそれ以上やっても平行線ですから結構です。

大泉専門委員 農業共済組合の運営組織としてのコンプライアンスはどうなんですか。ちゃんと担保されているんですか。

村上保険課長 それについては、既に通知を出すとともに会議の場でも指導しているところでございます。

下保保険監理官 近年、こういう金融機関等、特にコンプライアンスということが非常に重要だということで、我々の方も、特にここ数年でございまして、力を入れてまして、国の方でいろいろ、標準的な規程等をつくりまして、各県、あるいは連合会を通じて、各共済団体もそういう体制を整えるということについては、通知を出したり、実際、会議等で指導したり、やっているところでございます。ここ数年では一番力をいれているところの一つです。

大泉専門委員 補助金を返さないとかいうことが起きたりするのはあるんですか。補助金が出ていた場合に、その補助金を返還しないとかいう話はあるんですか。

下保保険監理官 補助金の返還と言いますと。

大泉専門委員 要するに、会計処理上まずいようなことというのは最近起きているんで

すか。

下保保険監理官　そういう事案は、経験したというか、ございません。

昆専門委員　実は、この会議の中で、農業委員会の委員の構成員の問題でありますとか、先ほどの農協の外部監査の問題だとか、要するに組織としてのコンプライアンスと申しますか、社会的信頼を高めていくためのことがずっと問われているわけです。

例えばここで、共済組合の組合長、あるいは連合会の会長や理事さんで、固有名詞を上げてはいけないことだと思いますけれども、共済さんにとっては残念な事件が起きたことがございました。

そういうところが、先ほど議長からもお話出ておりましたけれども、共済組合の政治的な意図や何かが反映しやすく、去年もずっとお話しになっているわけですがけれども、政治的な配慮が効き過ぎてしまったり、それを期待するような人事であったり、人事と申しますか、選任であったりということを考えますと、最も客観的に、合理的な人選と申しますか、そういう方々が選ばれていくことが望ましいはずなわけです。勿論、民主的に選ばれているんだと思いますけれども、そこに果たして問題はないのかということは、外から見ると感じないわけでもないわけですが、その辺はいかがでしょうか。

村上保険課長　その点に関しましては、御承知のとおり的事件が某東北の県で起こりまして、私どももそれを踏まえて緊急調査を行ったところでございます。あの問題は、要は農家の同意を得ないまま、組合の職員が掛金を勝手に立替払いして、自腹を切って立て替えたんですけれども、要は、それに対して国庫補助が出ていますので、それが過払いになっているので返還させなければいけないと、こういう事件だったわけでございます。

ほかのところでも同じような事案がないか、緊急調査を当方で行ったところでございます。その結果は30日に公表しましたので、一部、日本農業新聞などには載っていたかと思えます。ほとんどのところでは適正に行われていたんですけれども、九州の方のある県で、契約件数にして3件、やはり農家の同意を得ていなかったというものが見つかりましたので、それについては国庫補助金の返還手続を早急に進めておるところでございます。ただ、規模はごく小さくて、返還額は517円ということでございます。そういうことで、こちらとしてもそういう点については緊急調査をかけて、変なものが見つかったら是正措置を直ちに講じるということで対処しているところでございます。

事務局　そろそろお時間ですが。

大泉専門委員　緊急調査をしたのは非常に結構なことだと思うんですけれども、やはり先ほど申し上げたコンプライアンスが果たして担保されているのかどうかということが1つと、先ほど宮崎の事例をお話しになりましたが、いろんなときに、確かに農業共済に無理難題を言って枠を拡大させるような行為というのは存じ上げておりますが、これはある種の、民間で言えば商品開発ですね。こういう商品があるということをしておけばすむ問題ではないのか。商品開発を力関係でやるというのは余りいいことだとは思えなくて、そこに政治家が入る根拠ができてくるようにも思いますので、これは何か制度として考え

直さなければいけないのではないか。だめなものはだめというか、あるいは商品開発する  
なら商品開発するということです。それが2点目です。

それから、今日は出ていないんですけども、そうなってくると、加入、脱退の自由と、  
当然加入も、最後に、ついでに申し上げますけれども、見直した方がいいのかなという気  
がします。

以上でございます。

村上保険課長 商品開発をしてというのは先生おっしゃるとおりだと思います。ただ、  
先ほど申しあげました宮崎の事例も、あくまでもこれは法令に基づいて、法令の範囲内  
で行っているものでございまして、当然でございますが、要は、共済事業を維持する  
ための臨時、緊急の支出というのは積立金から行うことが制度上、認められてお  
りますので、その一環として行ったということでございます。

ただ、おっしゃるとおり、より農家のニーズに合ったような商品開発を行って、  
それを制度上はしっかり位置づけるということは筋だとは思いますが、それは数年ごと  
に定期的な制度見直しも大体行っておりますので、そのときに必要な見直しを  
検討していくということで対応したいと考えております。

事務局 以上です。どうもありがとうございました。

(農水省経営局保険課及び保険監理官関係者退室)

(農水省技術会議事務局研究開発課、総務課関係者入室)

事務局 時間が押してしましておし訳ございません。

最後です。公的機関の育成品種の「民間開放等の推進」について、最後のページ、  
済みません、簡単に御説明いただきまして質疑に入らせていただきたいと思います。  
よろしくお願いします。

引地研究開発課長 研究開発課長の引地でございます。よろしくお願いいたします。

まず、品種開発の件でございますけれども、私ども、稲、麦、大豆等の作物については、  
これまでも独立行政法人等のいわゆる公的機関の役割というのは非常に大きいものだ  
と認識しております。御案内のとおり、これらの育種につきましては、非常に膨大な  
人的、あるいは時間的な投資が伴うものでございまして、経営上のリスク、ある  
いはコストが相対的に大きいものでございます。

例えば、水稻などにつきましては、農家が生産物を種子として利用することができる  
特性を持っておりまして、農家による自己増殖が可能であるということ、更に、  
これらの種子というのは増殖率が比較的低い。例えば、水稻ですと10アール  
当たり500キログラムぐらいの収量があるんですが、500キログラムを種子に  
した場合、約100倍程度の10ヘクタール当たりの植付けができる。

一方で野菜等は、トマトで見てもみますと、10アール当たり種子として30キ  
ログラムぐらいです。それを植えられる面積は約2,400倍の240ヘクタール。  
こういった違いがありまして、結果として、種子事業を考えた場合の収益性  
ということになりますと、野菜等の方

が高くなるのではないかと考えておりました、そういうことで、稲・麦・大豆等の作物については、結果的には民間の参入がなかなか進まないということだと思っています。

一方、米や麦や大豆と違いまして、花きとか野菜の実用化品種につきましては、これは民間は相当進んでおります。花きですと大体9割以上、野菜で大体7割以上がもう民間が参入しているというデータを得ております。その一方で、どうしても基礎的な研究も必要でございます。育種素材の提供ですとか、あるいは野菜などの病気の問題等、そういった基盤、我々はこれをインフラ整備と称しているんですが、そういったインフラにつきましては、独立行政法人等、公的機関が行っております。一方で、こういった野菜・花きの種子は、お米などと違ってF1、交雑種が多いということで、毎年毎年、種子を供給するシステムになっておりますので、民間が比較的入りやすいし、あるいはその結果として研究資金の回収も容易なので、民間が相当入っているというふうに考えております。

いずれにしても、こういった民間と公的機関の役割をきちっと果たしつつ、公的機関はベースとなる技術等の技術移転を進めながら、品種開発をそれぞれの立場で進めているという状況でございます。

なお、農林水産省では、品種開発に伴う公的資金を提供しているわけでございます。プロジェクト研究やら競争的研究資金というものがあるわけでございますが、今までは、特にプロジェクトでは、国が定めて、国が研究機関を指定をしておいたわけですが、平成19年から、今年度から、それを改めまして、公募によりまして研究機関を選定しているところでございます。こういったことで、民間も参入ができるような仕掛けにしたところでございます。いずれにしても、今後ともこういった研究資金の活用を通じまして、民間企業が研究開発に参入しやすいような条件を整備していきたいというふうに考えております。

私どもの方からは、説明は以上でございます。

事務局 ありがとうございます。

お願いします。

昆専門委員 今、民間企業が品種開発に参入しやすい状況が整備されているということだったんですが、例えば野菜以外でも、穀類、特に遺伝子組換え関係のものなどだと、欧米というか、特にアメリカではメインが民間でやっているようなところもありますね。今まで穀類や、私に言わせると食糧管理法にかかわっていたような作物の商品開発が非常に遅れているなという感覚を持っているわけです。それがマーケットへの対応ではなくて、食を満たすというところから発想しているからだと思うんです。

実は、そういう意味合いで言うと、これから、日本が穀類を含めた農業においても、種を我々が持てないというのは国家として非常に弱いことなわけです。そういう意味合いで、より民間がやれること、やることを進める必要があると思います。考えは同じだと思います。その意味合いで、例えば穀類や旧食糧作物の関係のものをより進めるために、何かいい施策はないのでしょうか。あるいはアメリカや何かの場合で、そういう作物であっても現状は民間がほとんどやっています。そういうことをもっと進める方法というのはないも

の为什么呢。

引地研究開発課長 今回の昆虫専門委員からのお話ですが、アメリカなどでも、確かに民間参入というのは非常にやられております。一方で、アメリカも農務省の研究機関等で、基盤研究もやられて、そういった技術が民間に移転されながら、民間が何しろ力がありますので、そういった穀類の、特にとうもろこしのF1関係が多いんですけども、展開をしているというのは事実です。

ひるがえって日本の場合は、今までの歴史的な経緯も含めて、穀類等のいろんな事情もありまして、民間の力が弱いというの、昆虫委員がおっしゃったように事実です。我々は今、いわゆる公的機関が何をすべきかというふうなことを考えたときに、実用品種というのは、やはりニーズに近い民間が、これから大いに頑張ってもらいたいんですけども、そのベースとなる基礎技術については、我々ももっともっと多岐にわたる基礎技術についての民間への提供、技術移転というのを進めていくということが、我々研究サイドとしての一つの使命であろうかと思えます。

今、基礎技術も、単に収量を上げるみたいな話から、例えば地球温暖化の中で、耐暑性の育種素材をどうするんだということだとか、あるいは病気もいろいろ出てきます。このような課題は、みんなひるがえって民間の人たちも解決しなければいけない問題でございまして、民間の技術開発を加速するためには、そのベースとなるところはきちっと今までの研究の実績のある公的機関が提供していくということ、より積極的に技術移転を果たしていくことが我々の使命ではないかというふうに考えております。

昆虫専門委員 野菜の日本のメーカーさんはもう世界企業ですね。野菜種子の日本のメーカーさん、種苗メーカーさんが世界的な企業に成長しておられますね。シェアにおいても市場をつくっていらっしゃるわけです。そういう意味合いでは、日本の種苗メーカーに限らず、いろんな力を持っているはず。逆に言うと、F1は望ましいことなんであって、むしろ農家自身が自己増殖することがいいことであるかのような、要するに、種を農家を買わないで済むということよりも、自己増殖するよりも、きちっと種子を更新していった方が経営は安定するわけですから、現実問題として。そういう中で、農民に対する種子の供給だとか、そういうものの考え方といいたいまいしょうか、存在するマーケットに対してどうアクセスしていくか、育種段階まで含めて、そういうことを、野菜ではある程度できていることですから、穀類においても、もっともっとそれを進めていく、もう一歩進めた具体的な手法というのを出していくことをお考えいただけたらと思うんです。

引地研究開発課長 研究サイドだけで全部それをカバーできないんですけども、私どもも、いかんせん民間研究では穀類の力がまだ弱いというの、これも現実です。公的研究機関がそれを引っ張るわけではなくて、やはり後押しするということはそのとおりなんです。今、公的研究機関でできるのは、やはり技術のバックアップということではないかと私らは考えておまして、今、昆虫委員が言われたように、具体的にもっと何かないかというお話なんです。これは我々、今後とも、何が後押しできるかということ、我々

研究サイドの中で考えていかななくてはいけない課題だというふうに思っております。

昆専門委員 研究というよりも、その後の流通のところでいろいろ制約があるんだと思いますので、どうぞよろしくをお願いします。

事務局 どうもありがとうございました。

(厚労省医薬食品局食品安全部監視安全課関係者入室)

事務局 お待たせしまして申し訳ございません。

食肉検査に係る質問事項を事前にお送りさせていただいております。ちょっと時間もあれなので、こちらの方で、24時間体制の食肉検査が行われている国があると、我が国の食肉検査についての状況をお伝えし、今後、24時間体制等も畜産業の強化のために必要ではないのかという質問をお出ししました。

その結果、回答として、既にいただいております、基本的には都道府県の自治事務であって、事務主体である都道府県とと畜場設置者が個別に協議される問題であるという御回答をいただいております。

先生方の方から、もし御質問等ございましたら、お願いします。

昆専門委員 実は、この食肉処理場のことは、それゆえに日本の畜産業経営者が非常にハンディキャップを背負わされているという状況があるわけです。そういう中で、例えばアメリカでもどこでも、24時間体制で動いて、その前提で来るといようなことは、日本の畜産業を健全に成長させるために是非必要なことである。御回答の、これは地方自治の問題だから国が指図するわけにはいかないといような、私に言わせれば木で鼻をくくったような御回答は、国のお役所として、国の産業をまともに成長させるのに、それではいけないから頑張れよという指導をなさる、考えましようかというのが、私どもからすれば筋ではないかと思うところですが、この御回答が全然違う回答になっているなという気がするんです。

加地監視安全課長 これはまず法律的な整理という意味で、こういうふうにお答えをさせていただいておりますが、と畜場の設置者、これは地方公共団体というよりも公社が多いですね。それから、あと、民間のところもあります。正直言って、私ども、と畜場で24時間体制にしてほしいという要望は記憶にございません。自治体からも、農水省さんを通じてでも、そういう要望があるということは今まで聞いたことはありません。

昆専門委員 なぜないと思いますか。

加地監視安全課長 わからないですね。

昆専門委員 赤字になりますよね。赤字があるから、いろんな補助金がおりてくるからですよ。それで、赤字なら回すというのが、そういう組織が続いてしまうわけです。現実にと場を買った畜産の経営者たちがいます。その人たちは、自分たちの経営を改善して、と場が、そういう補助金がなかったとしても健全に回るような運営をしていくようになります。だけれども、お答えの、そういう要求がないというのは、逆に言うと、天からお金

が降ってくれば人は努力しませんよ。それゆえに日本の農業は弱くなっているのではないですか。農業に限りませんが。

そういう意味合いで、そういうのは聞いていないというよりも、現実にと場の運営だとか、そういうことが、それこそ厚労省さんに関係のあるような菌数の問題だとか、食肉の品質レベルだとか、そういうことを高めていくためにも、いろんな改善をほかにもしていかなければいけないわけですからけれども、現実の、だれが考えたって、24時間動かせば回るものが、8時間しか動かないから経営がおかしくなって、壮大な補助金が使われている、それが赤字であるというような構造をつくってしまっているのではないか。それを、そういうのは聞いたことがないというのは、それは私の問題ではありませんから知りませんよとおっしゃってらっしゃるように聞こえるんです。何か行政として無責任のような気がします。

加地監視安全課長 それは申し訳ないんですが、私どもは厚生労働省で、食肉検査の方の所管をしております。経営というところについては、やはり農林水産省さんの話でございますし、赤字かどうかということではなくて、結局、開設者と都道府県の衛生部局の方と話をして、何時から何時までやりましょう、実際に、例えば1日400頭の施設でも200頭とか100頭しか牛は来ておりません、まず集めることが大事なんではないですかということです。1日に300頭、400頭できる施設でありながら100頭、200頭しか来ていない。それを8時間以下でやっているわけです。4時間以下で済むわけです。そこに24時間やる必要性というのが、実態から言っても、出てくるというのが、経営を、そういう枠組みができれば、24時間、400頭ではなくて1,600頭持ってくる、そういうことなんでしょうか。

昆専門委員 おっしゃるように、これは農水の問題であるというふうに言っているんですか。そういうふうに伺ったと理解していいですか。

加地監視安全課長 先ほど言いましたように、失礼ですけれども、委員の方から、経営努力というか、赤字の話とか、そういうのが出ましたから、それは私は知りません、そういう要望があるのも知りませんという話です。

昆専門委員 それは農水の管轄、この問題をテーマに出したところが、農水省として、我々は管轄外だというふうに回答があったというんですよ。

加地監視安全課長 それはひどい話ですね。

昆専門委員 ひどい話ですね。これでいいじゃない。やりましょう、農水省さんとお立場はわかりました。

加地監視安全課長 私どもは本当に、設置者から24時間やりたいという話があれば考えますよ。補助金出しているのも農水省ですから。

昆専門委員 わかりました。

事務局 よろしいでしょうか。

どうもありがとうございました。

(厚労省医薬食品局食品安全部監視安全課関係者退室)

