

8 農林水産業

【問題意識】

農業分野での規制改革の目的は、何よりも農業生産の側面における市場経済の競争促進機能を正常化させることにより、農業の国際競争力の強化と消費者の利益に資することにある。

このためには、単なる規制緩和だけでなく、現行規制の適正な運用のために、むしろ規制を強化することが必要な場面も考えられる。具体的には、農地の効率的活用・利用集積を妨げる要因となっている農地転用期待を抑制するため、農地転用規制の運用の厳格化と透明化を図ること、農産物や農業資材の流通面で重要な役割を担っている農協系統組織について、農協経営に競争原理を導入するとの観点から、少なくとも株式会社と同様の適切な情報開示や経営管理を求めるなど、現行の農協規制を見直すこと、株式会社等、農業の多様な経営主体・担い手が対等な条件の下で競争できるための条件整備を図ること等が必要とされている。

これらの取組を通じて、立ち後れている農業の構造改革を加速化することによって、効率的な生産活動を営む農業主体への農地の集積と農産物の生産コストの削減を図り、農業の国際競争力を向上させることが、国民的な課題となっている。

1 農地関連政策

(1) 農地制度全般

農地制度全般の改革の必要性については、食料・農業・農村基本問題調査会（内閣総理大臣の諮問機関）の答申（平成10年9月17日）においても、計画的な土地利用の重要性について、「計画なければ開発なし」との理念を踏まえ、農業的な土地利用と非農業的な土地利用との整序を図るとともに、土地利用と各種の施設整備が計画的に行われるよう、農村地域の土地利用に関する制度の見直しを行うことが必要である」とされるとともに、「農地は単なる私的な資産ではなく、社会全体で利用する公共性の高い財であるという認識を徹底させ、農地の有効利用のため適切な利用規制を行うべきである」と謳われている

また、食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）第15条に基づき策定された「食料・農業・農村基本計画」（平成12年3月24日閣議決定）においても、「農村における農地の利用等に関する諸制度の在り方について、総合的な観点に立った検討を行う」とされた。

さらに、「新たな食料・農業・農村基本計画の策定に向けて」（平成15年8月29日

農林水産大臣談話)においては、新たな計画の見直しに当たって、「望ましい農業構造・土地利用を実現するための担い手・農地制度の改革」について「本格的な検討に取り組むよう省内に指示したところ」とされている。

以上のような、政府部内での農地制度の改革を推進する際には、農地制度に関連する諸制度や諸組織が相当の広がりや厚みを持つこと、制度と組織の全体が一つの体系をなしていること、地方分権の進展に伴う農地制度の運用状況を踏まえて、以下に留意する必要がある。

農地利用規制の運用の不透明性

現行制度は、農地法（昭和 27 年法律第 229 号）農業振興地域の整備に関する法律（昭和 44 年法律第 58 号、以下「農振法」という。）及び農業経営基盤強化促進法（昭和 55 年法律第 65 号）によって、農地には厳しい利用規制が敷かれており、無秩序な転用や耕作放棄はできないことになっている。しかし、実態としては、零細農家が耕作放棄をしても黙認され、転用規制は厳格に運用されていない。

この一つの原因は、規制の運用が地方行政（都道府県知事、市町村長、農業委員会）にゆだねられており、このことが地権者の利益を反映することにつながっている面もある。また、主として農家の互選で選出される農業委員会も、零細農家が含まれており、必ずしも先進農家の意向が反映されるとは限らない。また、一筆主義とも言うべき農地法の転用許可方式が、農振法による面的なゾーニングを切り崩している面も否定できない。

既に法律に基づく利用規制（転用および耕作放棄に関して）があるにもかかわらず、その運用が厳格でないことに、大きな問題がある。

我が国で、農業生産が停滞してきた基本的な要因の一つとして、効率的な農業経営に力を注ぐよりも、多大なキャピタルゲインを取得できる農地の転用機会を待つことが、個別農家の家計においては長期的に有利という状況が、農業の構造改革を妨げてきたことも否定できない。現在の稲作生産技術を前提とすれば最適な営農規模は 15～30ha と言われているが、都府県農地の 75%は 3 ha 未満の経営の下にあって、生産コストを高めている。現状のままでは、農地利用の単純な規制緩和のみで専業農家に農地の集積を促進することには大きな限界があり、むしろ規制の厳格な運用とその透明性を高めることが、より農地を集積することに効果的であると考えられる。

優良農地と潜在的な転用需要

国土の狭隘な我が国では、農業的土地利用と都市的土地利用が競合している。優良農地であるほど、日照・水はけがよく、平坦で、区画が整っており、農機具の搬

入が容易であり、転用する際の好条件とも重なる。基盤整備事業などで優良農地を造成することは、潜在的な農地の転用需要を高めることもあり得る。

耕作目的に限定した場合の農地の収益還元価格に比べて、農外転用価格は格段に高い。転用事案が具体化するまでは農業振興地域内の農用地（農振農用地）として各種の農業補助金を獲得し、転用事案が具体化すれば農振農用地から解除を求めることが、経済的に有利と考える農家もいる。このため、営農意欲が無い零細農家であっても転用への期待の下で農地を手放そうとしない場合が見られる。農地の転用機会（商業施設開発・公共事業など）が、いつ生じるかには不確実性があるが、農地保有のコストが税制等で低く抑制されている中で、地方においても農地の転用期待が見られる。結果的に全国水準での農地の目標保全面積が確保されない可能性もある。

先進的な担い手農家に農地を集積することの必要性

農家の多様性は大きく、効率的な農業生産が期待できない農家と、営農意欲の高い先進的な担い手農家とが混在している。農地市場において農業生産の側面での競争メカニズムが正常に機能していれば、先進的な担い手農家はその他の農家から農地を集積（買取りや借入れ）を行うことが合理的行動となる。しかしながら、農地価格は、転用期待もあり収益還元価格を大幅に上回る高水準にあるため、先進的な担い手農家に農地が集積されない状況にある。また、先進的な担い手農家に集約されるべき遊休農地の適切な利用の促進についても、所要の施策が講じられているにもかかわらず、必ずしも積極的な運用がなされていない。このため、農地政策上、明確に、先進的な担い手農家とその他の農家を区別し、前者への農地集積が促進されるよう施策を講じることが必要である。本来、農地の耕作放棄は農地法の趣旨に明確に反しているが、現実には中山間地域では7%、また、平地農業地域の農地においてすら約3%の耕作放棄が見られる。これらの農地は本来先進的な担い手農家へと集積されてしかるべきものである。仮に、真に営農意欲のある株式会社の農地保有自由化が実現しても、先進的担い手農家と同じ問題に直面すれば、その農業経営上の目的は達成されない危険性があることに留意すべきである。

農地関連制度・組織の複雑化が進行

農地関連施策については、いくたびもの改正を経た結果、農家を含む一般国民から見て、制度と組織が複雑なものとなっている。農地の権利移動に関連する制度としては農地法、農業経営基盤強化促進法に本年度からは構造改革特別区域法に基づく農業特区が加わり、複線化が更に進行している。また、農地の権利移動に関与する機関・組織について見ると、当初の農業委員会に加え、市町村、農地保有合理化

法人等が、それぞれの役割を与えられながら関係者として位置付けられている。このような制度や組織の複雑化については、農地利用規制の法体系を見直す中で、分かりやすいものとなるよう検討すべきである。

(2) 農業委員会制度

農地制度を運用する組織である農業委員会の在り方については、農地の有効利用の観点と計画的な土地利用の観点との2つに分けて考えることが必要である。

農業委員会が、農地の有効利用の問題についての判断を行うことは、当事者の自治に属する任務としての性格を有しており、現在の農地制度の下では、現行の農業委員会の組織においても一定の機能の発揮が期待できる。

他方、農地の権利保有者を中心に構成される農業委員会は、都道府県知事が行う農地を転用するか否かという計画的土地利用にかかわる判断、すなわち農地所有者にとって潜在的な転用利得が大きい農地転用許可の判断に実質的に関与している。制度的には、直接の利害関係者である農業委員は、当該事案の議決から排除されてはいるが、実態的には、優良農地の保全という目的との関係において、個々の委員に着目すれば利害が矛盾する可能性もないとはいえない。

このため、計画的な土地利用の観点から、現行の農業委員会制度には改善の余地もあるものと考えられ、具体的には、短期的には審議の一層の透明化、長期的には土地利用関連施策の在るべき姿の全体像をも念頭に置いた検討を進める必要がある。

2 農協問題

農協をめぐる今日の問題については、当会議第2次答申において、農協が、真に担い手たる農業者の利益を目指し、協同組織としての機能を最大限に発揮することが肝要である旨の指摘を行い、農協系統組織が真に組合員たる農業者のメリットを最大限にするための措置を求めているが、その更なる改革に向けた検討に当たっては、民間の経営主体である農業協同組合の経営問題の観点（健全な発展が図られることが必要）と、農協の活動が制度上在るべき姿を逸脱した場合に生じる問題の除去の観点から行う必要がある。

本来、農協の自主的な判断にゆだねられるべき事業運営に対する介入には慎重でなければならないが、農協が一面では金融機関であり、その点で公共性を有する事業体であることに留意する必要がある。金融機関としての健全性を確保するためには、兼営する経済事業などの状況も的確に把握する必要がある。

我が国で農業協同組合（農協）という場合、全国農業協同組合中央会（全中）を頂点とするJAグループを指す場合が一般的であり、ほぼ全ての農家が、その住居する地域の単位農協（単位JA）に所属している。一方、単位JAは、農業生産活動に直結する営

農関連事業以外にも、金融事業・生活関連事業など、非農家も含めた地域住民を対象とし得る広範な事業展開を行っており、職員配置で見ても過半が営農関連事業以外の事業に従事している。現時点では、黒字となっているのは金融・共済事業のみとされていることから、結果的に金融事業の黒字が他の事業の赤字を補填する経営構造となっている。また、一県一ＪＡのように、合併の結果極めて広域化した単位ＪＡにおいては、その内部において利益の地域間補填構造が生じる可能性があるが、農家組合員がその実態を的確にチェックすることは難しい。したがって、組合員メリットを最大化するためにも支店ごとの収支の明確化が必要な場合もあると考えられる。

また、現在、多くの単位ＪＡにおいては、正組合員、准組合員の実態や員外利用の状況を正確に把握していないことから、今後とも、当会議第２次答申の指摘を踏まえた実態の把握と、法令違反等がある場合の是正指導が的確になされることが必要である。

現在の単位ＪＡは、農産物共同集荷、農業資材調達のほか、共同利用設備の運営や営農指導活動を行っているが、これらは多くの単位ＪＡでは零細農家向け事業の性格を強く有している。他方、先進的な担い手農家は自前の販売・調達チャネルや設備を持ち、単位ＪＡへの依存度を弱める傾向にあるが、単位ＪＡが広範な事業展開を行うとともに、事実上身近で簡便な補助金の窓口としての機能なども有することなどから、単位ＪＡから脱退することは困難な面もある。

農業の活性化のためには、非ＪＡ型農協の育成や農協以外の民間経済主体の設立・参入により、農協を含めた多様なサービス提供主体間での競争が促進されることが期待される。また、長期的には総合農協という形態の適否を含めて農協の在るべき姿を検討すべきである。

3 株式会社を始めとする農業の経営主体・担い手の一層の多様化の推進

農業の経営主体については、平成14年12月に成立した構造改革特別区域法において、農業生産法人以外の法人による借地方式による農地の権利取得が容認される農地法の特例措置が講じられ、これまで、19件の特区認定がなされたところである。

また、本年6月の農業経営基盤強化促進法の一部改正により、農業生産法人への株式会社等の出資についても、2分の1未満の出資が可能となったところである。

多様な競争の促進を通じ、農業の活性化とその健全な担い手の増加、農村における雇用機会の拡大等の農業構造改革に貢献するためには、この構造改革特区制度の推進と検証、新たな農業生産法人制度の推進と検証を併せて行いつつ、それ以外の方式でも農業経営の株式会社化等により経営形態の多様化を推進することが必要である。

【具体的施策】

1 農地関連政策

(1) 農地制度の改革【平成 15 年度中に検討開始、平成 17 年度当初までに基本的方向について結論、平成 17 年度以降逐次実施】

農地制度の改革については、新たな食料・農業・農村基本計画の策定作業に併せ、以下の観点を踏まえて、所要の措置を講ずべきである。

耕作者主義の見直しに係る論点についての議論を行い、農地を適正かつ効率的に耕作する者に農地の権利取得を認める本来の耕作者主義の明確化と徹底を図ること。

以下の観点到十分留意して、農地制度の体系的・抜本的な見直しを図ること。

- ・農地利用規制（農地転用規制だけでなく、遊休農地の解消なども含む。）の運用の厳格化とその運用の透明性を高めること。
- ・先進的な担い手農家に農地が一層集積される仕組みを構築すること。
- ・農地の所有という形態にこだわることなく、利用権を重視し農地が適正に利用される仕組みへの転換を図ること。自作地を耕作する農家についても、例えば、定期的な農地利用点検などの形で、適切な利用を確保する仕組みを導入すること。
- ・増加が見込まれる不在村の所有者の農地を含め、地域の農地を耕作者の合理的な土地利用に結びつけるための調整機能を充実させること。

農地の利用実態の的確な把握ができる仕組みを講ずること。例えば、土地台帳上の農地とその利用実態に乖離がある状況を調査の上、今後の農地制度の中では乖離が生じない仕組みの検討を行うこと。

農地制度の改革は、利害関係者が多岐にわたる国民的な課題であることを踏まえ、国民各層からの意見を聴取した上で、総合的な検討を実施すること。

以上の検討に当たっては、複雑化している関連制度・組織の可能な限りの簡素化を図ること。

(2) 農業委員会制度の見直し【平成 15 年度中に検討開始、平成 16 年度中に措置】

農業委員会の委員構成が、地域農業の振興に対し積極的に関心を持っている者から構成されているか否かについて実態を把握するとともに、制度運営の適正化を含め実

質的に地域農業の振興に関心のある者の一層の参画を促す措置を講ずるべきである。

また、現在の地域農業の実態を見ると、地域農業を支える農業者等が耕作する農地は、市町村を越えて存在している場合があることから、その実態を調査するとともに、農業委員会における意思決定には、入作の可能性のある他の市町村に住所を有する農業者等の意見を実質的に反映できる措置を講ずるべきである。

農業委員会の選任委員については、農地利用の在り方が、農業関係者だけでなく、広く環境を含め地域社会に影響を及ぼすことにかんがみ、地域の実態を踏まえ、環境NGO等地域の環境問題に強く関心を持つ団体の代表者、農業の活性化に学識経験のある者、農産物の販売・流通等に知見の深い者等、多様な人材を含めるための措置を講ずるべきである。

2 農協問題

(1) 情報開示の促進【平成 15 年度中に検討開始、平成 16 年度中に措置】

農協の組合員が農協運営の実態についての確に判断を下し、組合員自身が農協運営の改善に積極的に参画するための基礎的条件として、情報開示の促進が必要であることから、部門別の事業収支については、当会議第 2 次答申の指摘を踏まえ、平成 15 年度に区分経理が実施されたところである。更なる充実を図るため、総会への報告に当たっては、カントリーエレベーター等主要施設の収支明細を付するなど今後とも開示の充実について検討する必要がある。

(2) 准組合員制度の運用の適正化【平成 15 年度中に検討開始、平成 16 年度中に措置】

准組合員に対しては員外利用率規制が適用されないため、農協が准組合員向けの事業を拡大することを通じ、正組合員のメリットの最大化につながらない制度運用がなされる可能性があることから、准組合員が 300 万戸を超えている実態を踏まえ、准組合員制度の適切な運用のための措置を検討し、所要の措置を講ずるべきである。

(3) 農協子会社の規制の適正化【平成 15 年度中に検討開始、平成 16 年度中に措置】

現行規定では、金融関係以外の業務であれば、農協は比較的自由に子会社を設立できることから、農協本来の目的を逸脱した事業運営がなされる可能性をはらんでいる。また、一部の農協系統の子会社による不正表示事件に見られるとおり、必ずしも親組合の監督が行き届いていない子会社管理の実態がある。このため、農協の子会社に対する適切な指導・監督・監査の在り方について検討し、所要の措置を講ずるべきである。

(4) 非JA型農協設立の促進【平成15年度中に措置】

農業協同組合法(昭和22年法律132号)においては、一地域に複数の農協が重複立地することが認められているが、平成13年の同法改正後、いまだ地区を重複して設立された農協は確認されていない。重複設立の許可に関する判断を行う際、行政庁は市町村や農協中央会の意見を聴取する必要があるが、同法の解釈については、「農業協同組合、農業協同組合連合会、農業協同組合中央会及び農事組合法人の指導監督等(信用事業及び共済事業のみに係るものを除く。)に当たっての留意事項について - 事務ガイドライン - 」(平成14年3月13日経営第6051号経営局長名通知)において「合理的な理由を示して不許可処分にしない限り、設立が認められる」旨を規定していることを関係者に周知する必要がある。

【今後の課題】

農地関連施策については、これまでの議論を踏まえると、以下のような課題が残されていると考えられる。

第1に、理念としての耕作者主義の確立である。農地を適正かつ効率的に耕作するのに農地の権利取得を認める理念としての本来の耕作者主義を明確なものとし、自然人主義(家族農業主義)や事前規制・資格規制の重視などからなる現行の「耕作者主義」の見直しを行うことが必要である。形式的な「耕作者主義」の要件を満たしていなくとも、本来の耕作者主義の理念に合致した農業生産に道を開く一方で、形式的な要件は満たしながら本来の理念から逸脱している行為を排除することを基本に、制度の抜本的な見直しに着手すべきである。

第2に、農地を利用権優位の仕組みへ転換することである。これからの農地制度を、所有という形態にこだわることなく、利用権を重視し農地が適正に利用される仕組みにすべきである。こうした仕組みへの転換は、所有者が耕作するケースを否定するものではないが、例えば定期的な農地利用点検という形で、自作地を耕作する農家についても適用されるべきである。

第3に、相続による農地の分割を考えるならば、将来は農地の所有者が都市部にも少なからず存在する事態を想定する必要がある。増加が見込まれる不在村の所有者の農地を含めて、地域の農地を耕作者の合理的な土地利用に結びつけるための調整機能を充実させる必要がある。

農地制度は、農業のみならず、私的な財産権と公共性の兼ね合いという、日本社会の根幹にかかわる重い課題を含むものであり、本来、農林水産省の所管分野のみでカバーできる問題ではない。かつて食料・農業・農村基本法を制定する際には、総理の諮問機関として基本問題調査会を設置し、1年半にわたって農政全般の改革に関する議論が展

開された経緯がある。農地制度の改革も、利害関係者が多岐にわたる国民的な課題であり、これと同様の総合的な機関を設けて検討する必要がある。