

[論文]

## 農業委員会法及び農業協同組合法の改正論議 及びそれらの改正法案に関する一考察

國 井 義 郎

名古屋学院大学法学部

### 要 旨

本稿は、農業委員会法及び農業協同組合法の改正論議や両者の改正法案に関して、平成26年度における農業改革の動向（内閣府規制改革審議会及び食糧・農業・農村政策審議会での審議内容）を前提としつつ、農業改革の指針である食糧・農業・農村基本計画の内容についても分析しながら、農業協同組合法改正案と農業委員会法改正案の内容を検討したものである。

キーワード：農業改革，農地法，農業委員会法，農業協同組合法（農協法），食料・農業・農村基本法，食料・農業・農村政策審議会，内閣府規制改革審議会

## The Amendent Draft of the Acts of Japanese Agriclultural Cooperative (JA) and the Amendent Draft of the Acts of Commitee of Agriclture

Yoshio KUNII

Faculty of Law  
Nagoya Gakuin University

---

発行日 2015年7月31日

目 次

はじめに

1. 農業生産法人・農協
2. 食料・農業・農村基本計画
3. 平成26年における農業改革の動向（内閣府規制改革審議会）
4. 平成26年における農業改革の動向（食料・農業・農村政策審議会）
5. 農業協同組合法改正案（平成27年4月3日衆院提出）
6. 農業委員会法改正案（平成27年4月3日衆院提出）
7. 結びにかえて

【凡例】

1 法令名

- (1) 農業協同組合法→農協法
- (2) 農業委員会等に関する法律→農業委員会法

2 農林水産省ホームページ (<http://www.maff.go.jp/>) 公開資料

- (1) 農林水産省「平成13年農協法改正の附則・検討事項に係る検討結果」（2008年7月11日，農水省HPでダウンロード可能）→農水省・農協法改正・検討結果（2008年）
- (2) 食料・農業・農村政策審議会企画部会（2014年10月7日）の議事概要及び配付資料（農水省HPでダウンロード可能）：配付資料に附された番号に準拠し頁等を明記  
→食料・農業・農村政策審（平成26年△月）議事録○頁，  
→食料・農業・農村政策審（平成26年△月）資料1-1△頁図表○

3 内閣府ホームページ (<http://www.cao.go.jp/>) 公開資料

- (1) 規制改革会議→規制改革会議（平成26年△月）議事録○頁

4 逐条解説書

- (1) 高木賢＝内藤恵久『逐条解説農地法』（大成出版社，2012年）  
→高木＝内藤・『逐条改正農地法』
- (2) 食料・農業・農村基本政策研究会編著『逐条解説食料・農業・農村基本法解説』（大成出版社，2000年）→『逐条解説食料・農業・農村基本法』

はじめに

いま，農業に関連した法制度が大変革されようとしている。農協改革が大胆に行われている。すなわち，日本経済新聞2015年2月10日（日刊3面記事）では，農協改革の目玉として，全国農業協同組合中央会（以下「全中」）の指導権を廃止して全中を社団法人化することを通じて，地域農協の経営の自由度を高め，各農協の自立を促すことにより，従来型の保護育成行政から競争促進へと政策転換をはかることが，政府・自民党と全中の協議で決着した旨，報じられた。かねてより，農協は，「農業者の共同組織」としての民間的な性質とともに，行政の下請け補完機能を果たす過程で農政の下請・推進者としての特権（一例として独禁法の適用除外や軽減税率の適用など）を享受する民間団体としての性質を有するという矛盾を内在させていた<sup>1)</sup>。2014年1月

1) 大貫一貫「農協への期待」大貫一貫編『農協の未来—新しい時代の役割と可能性—』（勁草書房，2014年）3頁～6頁。

11日投票の佐賀県知事選挙では、農業改革に賛同する候補者が、農協が全面支持した対立候補者に敗北した。しかし、第2次安倍内閣は、佐賀県知事選挙での敗北により農業改革を断念せず、農業改革（農協法改正・農業委員会法改正・農地法改正）をさらに加速させ、ついに2015年4月4日に農業の競争力強化を目指す農協法改正案・農業委員会法改正案・農地法改正案を閣議決定した（日本経済新聞2015年4月4日日刊5面記事）。本稿では、農業に関連した法制度改革の中でも、以下の理由により、農協法と農業委員会法の改正論議に焦点を絞った。

第1には、農協法と農業委員会法の改正論議の背景には、様々な農業関連規制を撤廃し、農業生産法人のみならず株式会社も新規参入できるよう促進することにより、国内保護産業として位置づけられていた農業を、国際競争にも打ち勝つことができる「攻めの農業」（本稿3〈1〉①・②）へと転換すべきであるとの自由市場における競争を重視した規制改革理念が垣間見えることにある。このような規制改革理念は、それ自体が、行政法学における公共性概念や権力的な規制に関する理論を再構築するうえで興味深い素材を提供することになるだろう。

第2に、農協と農業委員会は、わが国の農業法制度において重要な役割を果たす組織であり、両者の背後には農業協同組合法（以下「農協法」）と農業委員会法があり、にわかに解体できない強固なものである。しかし、その反面、農協については、専業農家の比率が低下し（正組員と准組員問題）、担い手の高齢化が進行するなど、従来の農協を支えていた人的基盤が揺らぎはじめている。他方では、農業生産法人などの法人の新規参入を促進させなければ農業生産を維持できないことから、農協は、農業生産法人などの法人をも農協組織に取り入れざるを得なくなり、従来からの正組員と准組員問題のみならず、法人をも構成員とすることから農協の運営に抜本的な改革が求められるようになってきている。さらに、農業委員会については、一方では、農業の担い手の高齢化や限界集落問題が顕在化するに伴い、耕作地の放棄が顕著化するなどの耕作地の減少が問題化すると同時に、他方では、意欲的かつ自律的な農業の担い手が農地を集約して大規模経営を行うに際して、農地の集約化・大規模農業経営を促進するための施策が求められるようになり、農業委員会の組織や運営を抜本的に改革することが求められている。

本稿では、農協法の改正論議（全中の権限縮小、地域農協の自立、独禁法の適用除外の見直し論など）について経過を総括しつつ、農業関連法制の鍵を握る食料・農業・農村政策審議会での審議内容について考察し、さらに平成27年4月3日に衆議院に提出された農業協同組合法改正案および農業委員会法改正案の内容を検討しつつ、農業自由化の流れの中で農業関連法制がいかにあるべきかについて私見を述べたい。そのために、まず、農業生産法人と農協を概観し（本稿1）、次いで、本稿における論点を整理しつつ、本稿の構成を俯瞰しておきたい。農業改革の方向性を決定づける、食糧・農業・農村基本法に基づいて策定された、食糧・農業・農村基本計画の内容を検討する（本稿2）。続いて、平成26年における農業改革の動向について、内閣府規制改革会議における審議内容（本稿3）と農水省の食料・農業・農村政策審議会における審議内容（本稿4）に分けて概観する。さらに、農業協同組合法改正案（平成27年4月3日衆院提出）の内容を本稿5で、農業委員会法改正案（平成27年4月3日衆院提出）の内容を本稿6で概観し、農業委員会法及び農業協同組合法改正論議における問題点を総合的に検討して本稿を結ぶ。

## 1. 農業生産法人・農協

### (1) 農業生産法人

農業生産法人とは、「農事組合法人、株式会社(公開会社でないものに限る。)又は持ち分会社で、農地法2条3項の3条件をすべて満たすもの」(農地2条3項)である。農地法2条3項の3条件(事業条件、常時従事者条件、理事等の常時従事者過半数条件)は、以下の通りである<sup>2)</sup>。すなわち、事業条件とは、「その法人の主たる事業が農業であること」(農地2条3項1号)である。常時従事者条件とは、「その法人の構成員がすべて法人に農地等の所有権又は使用収益権を移転した者、法人の農業に常時従事する者、その法人の事業と密接に関連する者等であること」(農地2条3項2号)である。理事等の常時従事者過半数条件とは、「法人の業務執行を行う理事等の役員について、常時従事者たる構成員が過半を占めるなど一定の要件を満たすこと」(農地2条3項3号)である。

### (2) 農協組織

農協組織について、本稿で関連する範囲で簡潔に述べる。まず、農協組織は、市町村段階、都道府県段階、全国段階の3段階構造となっている。市町村段階では、農協(地域農協)がある。代表機能・指導事業を行う組織として、都道府県段階では、都道府県中央会があり、全国段階では、全中がある。

### (3) 農協の正組員と准組員

正組員は、本来の組員であり、組合の管理運営に直接参画する権利を有する。正組員は、「農業者」(農協12条)でなければならない。農業者とは、「農民または農業を営む法人(常時使用する従業員数が300人を超え、かつ、その資本の額または出資の総額が3億円を超える法人は除く)をいう」(農協3条1項)である<sup>3)</sup>。これに対して、准組員は、組合の管理運営に直接参画する権利を持たない組員である。准組員の資格を有するのは、次のいずれかに該当する者である(農協12条1項)。

- a 「当該農業協同組合の地区内に住所を有する個人または当該農業協同組合からその事業に係る物資の供給もしくは役務の提供を継続して受けている者であって、当該農業協同組合の施設を利用することを相当とするもの」(同2号)
- b 「当該農業協同組合の地区の全部または一部を地区とする農業協同組合」(同3号)
- c 「農事組合法人等当該農業協同組合の地区内に住所を有する農民が主たる構成員となっている団体で、協同組織のもとに当該構成員の共同の利益を増進することを目的とするもの、その他当該農業協同組合または当該農業協同組合の地区内に住所を有する農民が主たる構

---

2) 「農業生産法人」につき、高木=内藤・『逐条改正農地法』38頁。

3) 明田作『農業協同組合法』(経済法令研究会, 2010年)242頁~244頁。

成員または出資者となっている団体（上記a、bおよび正組合員資格を有する法人を除く）」  
（同4号）<sup>4)</sup>

## 2. 食料・農業・農村基本計画

### (1) 食料・農業・農村基本法

#### ①目的規定（食料・農業・農村1条）

食料・農業・農村基本法は、食料、農業及び農村に関する施策について、基本理念を定め、その基本理念の実現を図るために、基本計画に従って関係部署の施策を講ずることにより、食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進している（食料・農業・農村1条）<sup>5)</sup>。

#### ②食糧の安定供給の確保（食料・農業・農村2条）

食料・農業・農村基本法2条は、「良質な食料」を「合理的な価格」で安定的に供給することを重視しつつ（同1項）、食糧の安定供給のため、国内農業の振興を図りつつ輸入及び備蓄を合理的に組み合わせることを容認している（同3項）。これは、食料の安定的な供給が市場経済と連動すべきこと、すなわち「需要なくして生産なし」の原則を具体化したものと解されている<sup>6)</sup>。

#### ③食料・農業・農村基本計画の策定（食料・農業・農村15条）

食料・農業・農村基本法15条は、食料・農業・農村基本計画の策定を政府に義務づけ（同1項）、食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針（同2項1号）や食料、農業及び農村に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策（同2項3号）などの事項を定める。また、政府は、食料、農業及び農村をめぐる情勢の変化を勘案し、並びに食料、農業及び農村に関する施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね5年ごとに、基本計画を変更する（食料・農業・農村15条7項）。

### (2) 食料・農業・農村基本計画（2010年3月閣議決定）の概要

食料・農業・農村基本計画（2010年3月閣議決定、以下「2010年食料・農業・農村基本計画」）は食料・農業・農村基本法15条1項に基づき策定された<sup>7)</sup>。本稿では、「2010年食料・農業・農村基本計画」の該当箇所を示した後に、次に本註で示した書籍の該当頁を示す。本稿に関する範囲で、「2010年食料・農業・農村基本計画」の内容を、以下の3点にまとめることができる。

#### ①農業・農村の第6次産業化

「2010年食料・農業・農村基本計画」は、多様な用途・需要に対応して生産拡大と付加価値を高める取り組みを促進する政策への転換を図り、地域の第1次産業（農業）とこれに関連する第

4) 明田・前出注(3) 242頁・244頁～246頁。

5) 『逐条解説食料・農業・農村基本法』25頁。

6) 『逐条解説食料・農業・農村基本法』27頁～29頁。

7) 「2010年食料・農業・農村基本計画」は、鈴木宣弘編著『新たな食料・農業・農村基本計画の検討経緯と具体化に向けて』（大成出版社、2010年）60頁～130頁に収録されている。

2次・第3次産業に係る事業の融合等により地域ビジネスの展開と新たな業態の創出を促す農業・農村の6次産業化を推進する<sup>8)</sup>。

### ②競争力ある経営体の育成・確保

意欲ある多様な農業者を育成・確保する政策への転換を図るため、戸別所得補償制度の導入や農業・農村の第6次産業化の推進等を通じて、競争力ある経営体が育成・確保されるようにする<sup>9)</sup>。競争力のある経営体を育成するために、意欲ある多様な農業者（法人や企業等を含む）に農地が集積できる政策を促進する<sup>10)</sup>。

### ③農地制度の改革

農地制度については、一方では、農業への新規参入を促進するために農地法等を改正（平成21年）し、地域と調和した適正な農地の利用を担保しつつ、多様な農業者が農地を利用できるように制度改革をした<sup>11)</sup>。他方で、優良農地の確保と有効利用を実現しうる政策を確立するために、農地転用規制の厳格化、耕作放棄地の解消に向けた政策を推進する<sup>12)</sup>。

耕作放棄地対策の推進のため、農業委員会の役割強化による調査・指導や、所有者が判明しない遊休農地について利用権を設定できる仕組み等を適切に運用し、遊休農地解消に向けた取り組みを推進する<sup>13)</sup>。

## (3) 食料・農業・農村基本計画（2015年3月閣議決定）の概要

2015年に、新たな食料・農業・農村基本計画（2015年閣議決定、以下「2015年食料・農業・農村基本計画」）が策定された（農水省HPでダウンロード可能。以下「2015年食料・農業・農村基本計画」についてはダウンロード文書の数ページを明示する）。「2015年食料・農業・農村基本計画」は、前述の「2010年食料・農業・農村基本計画」で示された路線（本稿2〈2〉①・②・③）を踏襲しつつ、東日本大震災からの復旧・復興<sup>14)</sup>が追加され、以下の講ずべき施策が明示されたので、本稿と関連する限りで簡潔に示す。

### ①農村の振興

「2015年食料・農業・農村基本計画」は、農村振興のため、多面的機能支払制度、中山間地域等直接支払制度の着実な推進や鳥獣被害への対応強化などの施策を実施する<sup>15)</sup>。

### ②農業の持続的な発展

「2015年食料・農業・農村基本計画」は、農業の持続的な発展のため、農地中間管理機構（以下「農

8) 「2010年食料・農業・農村基本計画」第1・1(2)、鈴木編著・前出注(7)65頁・66頁。

9) 「2010年食料・農業・農村基本計画」第1・1(3)、鈴木編著・前出注(7)66頁・67頁。

10) 「2010年食料・農業・農村基本計画」第3・2(4)、鈴木編著・前出注(7)105頁。

11) 「2010年食料・農業・農村基本計画」第1・1(3)、鈴木編著・前出注(7)67頁。

12) 「2010年食料・農業・農村基本計画」第1・1(4)、鈴木編著・前出注(7)68頁・69頁。

13) 「2010年食料・農業・農村基本計画」第3・2(4)、鈴木編著・前出注(7)105頁。

14) 「2015年食料・農業・農村基本計画」第3・4①。

15) 「2015年食料・農業・農村基本計画」第3・3(1)・(2)。

地集積バンク」, 本稿4〈3〉②を参照)を活用して, 担い手への農地集積・集約化と農地の確保を図るなどの施策を実施する<sup>16)</sup>。

### ③団体の再編整備

「2015年食料・農業・農村基本計画」は, 農協改革, 農業委員会改革を実施するとともに, 農業共済団体, 土地改良区のあり方について, 関連制度のあり方を検討する中で検討を加える<sup>17)</sup>。「2015年食料・農業・農村基本計画」は, 農協連合会及び全中について, 地域農協を適切に支援する観点から見直す。「2015年食料・農業・農村基本計画」は, 農業委員会に関連して農業委員の選出方法を公選制から市町村長による選任制に改め, 原則として農業委員の過半を認定農業者とすること, 農地利用最適化推進委員(以下「推進委員」)の新設等を行う<sup>18)</sup>。これらの農協改革及び農業委員会改革は, 農協法改正案及び農業委員会法改正案によって具体化された(本稿5・6参照)。

## 3. 平成26年における農業改革の動向(内閣府規制改革審議会)

### (1) 内閣府規制改革審議会(平成26年6月24日)「経済財政運営と改革の基本方針2014～デフレから好循環拡大へ～」資料(別紙)

#### ①規制改革の意義

資料(別紙)「経済財政運営と改革の基本方針2014」(以下内閣府「基本方針2014」と表記する。)は, 規制改革の意義について, 「ダイナミックな産業構造の改革のため, 企業, NPOなど事業者の創意工夫を阻む障壁を取り除き, イノベーションを喚起し, 消費者の潜在的需要を開花させることで, ビジネスチャンスの創出・拡大等を図ることが重要である。これらの実現に向け, 経済環境の変化や新技術の開発等に応じたきめ細かな規制の見直しを進めていく。」と述べ, とくに農業を成長産業へと変革することを理念として掲げる<sup>19)</sup>。

#### ②農林水産業・地域の活力創造

内閣府「基本方針2014」は, 農林水産業を「攻めの農林水産業」へと転換することによって, 地域の活力創造を実現するという目標を設定している<sup>20)</sup>。「攻めの農林水産業」とは, 食の安全の確保を担保しつつ, 従来型の規制や保護政策に束縛された農林水産業を, 農業への新規参入の促進(企業, 新規就農者など多様な担い手の育成・確保), 国産農産物の輸出拡大を想定した大規模集約農業の展開(輸出拡大, 農地集積・集約化), 農業の6次産業化(農業と他の産業との連携強化)を促進などを誘導する施策を通じて, 市場における競争原理に対応できる産業へと変革

16) 「2015年食料・農業・農村基本計画」第3・2(3)。

17) 「2015年食料・農業・農村基本計画」第3・5。

18) 「2015年食料・農業・農村基本計画」第3・5。

19) 内閣府「基本方針2014」第2章2(5)。

20) 内閣府「基本方針2014」第2章3(4)。

することを目標とする新たな農業のあり方である<sup>21)</sup>。

## (2) 第19回農業ワーキング・グループでの議事（平成26年11月12日）

### ①第19回農業ワーキング・グループの議題

農業ワーキング・グループは、内閣府規制改革審議会の下部機関であり、農業に関する規制改革について関係者の意見取りまとめ等を行う機関である。第19回農業ワーキング・グループの議題は、「全中の自己改革に関する中間とりまとめについて」である。

### ②全中の自己改革に関する中間とりまとめ

全中は、「JAグループの自己改革について～農業者の所得増大、農業生産の拡大、地域の活性化の実現に向けて～」(内閣府規制改革会議第19回〈平成26年11月〉農業ワーキング・グループ配付資料1-4、以下「全中『JAグループの自己改革について』」と表記する。)を提出し、下記の通り、自己改革を中間報告した。まず、全中は、JAグループが農業者の所得増大、農業生産の拡大、地域の活性化を基本目標とした自己改革に取り組むことを宣言したうえで、第1に、全中が地域農協の支援・補完機能を強化すること、第2に、全中が、「環境変化をふまえ、国から与えられた統制的な権限等を廃止し、農業者の所得増大、農協生産の拡大、地域の活性化に向けた、JAの経営課題の解決及び積極的な事業展開の支援を目的とする、農協法上の自律的な制度として、新たな中央会に生まれ変わる。」ことを中間報告した<sup>22)</sup>。そのために、全中は、第1に、農協法に規定された統制的な権限を廃止すること、第2に、JAが求める自律的な組織に転換（全中への当然加入や区域を指定した制度を廃止）を目指している旨を中間報告した<sup>23)</sup>。

## (3) 第21回農業ワーキンググループでの議事（平成26年12月12日）

### ①第21回農業ワーキング・グループの議題

第21回農業ワーキング・グループの議題は、全国農業会議所の組織改革の検討状況について（第1議題）、農地情報公開システムの整備状況について（第2議題）である。これに関連して、「平成26年12月4日・平成26年度全国農業委員会会長代表者集会決議（以下「平成26年度決議」）『農業委員会組織・制度見直しに関する要請～新たな時代の農業委員会系統組織をめざして～』」が、第21回〈平成26年12月〉農業ワーキング・グループ配付資料1として配布された（以下「平成26年度決議『農業委員会組織・制度見直しに関する要請』」）。

### ②平成26年度全国農業委員会会長代表者集会決議の内容

全国農業委員会会長代表者集会は、農業委員会会長から構成される集会である。平成26年度決議では、以下の事項が、農業ワーキング・グループに提出されるべき要望として、決議された。第1に、農業委員会の基本的な目的とは、地域農業の・維持発展にあり、すなわち、「農地の確

21) 内閣府「基本方針2014」第2章3(4)。

22) 全中「JAグループの自己改革について」1頁。

23) 全中「JAグループの自己改革について」8頁。

保と有効利用、担い手への農地の集積・集約化、耕作放棄地の発生防止・解消等の農地対策、新規参入の促進や担い手の育成・確保対策」に重点的に取り組むことにある<sup>24)</sup>。第2に、農業委員の「代表制」の確保、すなわち、農業委員の選出にあたり、現行の公選制を基本として「市町村内の地域の農業者からの推薦を基本とした透明性のある手続きにより『代表制』を確保すること」を要求した<sup>25)</sup>。第3に、農業委員の定数の確保を要求し、第4に、農業委員と農地利用最適化推進委員（仮称。以下「推進委員」）の一体的な運用と推進委員の定数の確保を要求した<sup>26)</sup>。第5に、農業委員会法に法定されている「意見の公表、建議」等の維持を要求し、第6に、都道府県農業会議・全国農業会議所の系統性の確保を要求した<sup>27)</sup>。

#### 4. 平成26年における農業改革の動向（食料・農業・農村政策審議会）

##### (1) 食料・農業・農村政策審議会企画部会（平成26年10月27日）審議資料

食料・農業・農村政策審議会企画部会は、平成26年10月17日が平成26年内最後の開催日となっている。食料・農業・農村政策審（平成26年）の配付資料（議事録・配付資料は農水省HPで入手可能）の概要は以下の通りである。なお、食料・農業・農村政策審（平成26年）の議事録の特徴として、第1に、審議内容が食料自給力の指標化、食料自給率、食料安全保障などに関する議論に終始していること、第2に、配付資料の内容にも関わらず、農協改革や農業委員会改革については言及されていなかったことが指摘できる。まず、食料・農業・農村政策審配付資料の配付資料番号（たとえば1-2などの番号順）及び項目に準拠しつつ、その配付資料内容を簡潔に整理する。

なお、本稿の項目との整合性を保つため、「農業の持続的な発展に関する施策①」を「農業の持続的な発展に関する施策A」と表記し、「農業の持続的な発展に関する施策②」を「農業の持続的な発展に関する施策B」と表記した。

本稿4の末尾に、食料・農業・農村政策審（平成26年）10月17日配付資料（資料3-1）65頁～67頁に添付されていた、農林水産部・地域の活力創造本部「農林水産部・地域の活力創造プラン【抄】」を、要点をまとめて添付した。

##### (2) 農業の持続的な発展に関する施策A

（食料・農業・農村政策審〈平成26年10月〉資料1-1「担い手の育成・確保、農地集積・集約化と農地の確保等」；以下「食料・農業・農村政策審〈平成26年10月〉『担い手育成の育成・確保・農地集積・集約化と農地の確保等1』」）

①担い手の確保・農地集約化の現状について、食料・農業・農村政策審は、第1に、担い手た

24) 平成26年度決議「農業委員会組織・制度見直しに関する要請」1頁。

25) 平成26年度決議「農業委員会組織・制度見直しに関する要請」2頁。

26) 平成26年度決議「農業委員会組織・制度見直しに関する要請」2頁。

27) 平成26年度決議「農業委員会組織・制度見直しに関する要請」3頁。

る農業者の高齢化が進行するのに伴い、非農家所有農地の耕作放棄地が急増していること、第2に、農地集積・集約化と農地の確保については、農地集積（流動化）が毎年着実に進展していることを認識し、第3に、家族経営体数が減少する中、家族経営の平均的な耕作面積である5ha以上層が増加しており、あるある程度の規模になると耕作主体が法人化されていると述べ、第4に、法人経営体数は、この10年で2倍以上に増加している事実を認めており、農業の担い手が多様化していることを認めている<sup>28)</sup>。

②上記の現状認識に基づき、担い手の確保・農地集約化について、食料・農業・農村政策審は、第1に、「効率的かつ安定的な農業経営」には、経営感覚に優れた経営体が必要との考え方と、第2に、効率性と安定性を向上させるためには、農業経営の法人化が有効な手段との考え方を示す。さらに、食料・農業・農村政策審は、法人化の利点として、経営と家計との分離が可能、投資財源の確保、雇用の確保との認識を示し、新規就農や経営継承、企業の農業参入の促進を具体的な内容とする、担い手の確保及び農地集約化を実現する施策を提示する<sup>29)</sup>。

### (3) 農業の持続的な発展に関する施策B

（食料・農業・農村政策審〈平成26年10月〉資料1-2「担い手の育成・確保、農地集積・集約化と農地の確保等」；以下「食料・農業・農村政策審〈平成26年10月〉『担い手育成の育成・確保・農地集積・集約化と農地の確保等2』」)

①担い手の育成・確保について、食料・農業・農村政策審は、以下の2点を示す。第1に、認定農業者制度がある。認定農業者制度とは、「農業経営基盤促進法に基づき、農業者が経営発展を図るため、5年後の経営改善目標を記載した農業経営改善計画を作成し、市町村が認定する制度」である。認定農業者は、日本政策金融公庫からの低利融資を受けること、交付金、税制特例の特典を享受できる。その代償として、認定農業者は、「新たな農業経営指標」に準拠して、毎年の自己チェック結果を市町村に提出しなければならない。第2に、農業経営の法人化等の支援を拡充を提唱する<sup>30)</sup>。

②農地集積・集約化と農地の確保について、食料・農業・農村政策審は、農地集積バンクの活用を提唱する。農地集積バンクは、各都道府県に1つ設置され、下記の機能を果たす。第1に、農地集積バンクは、地域内の分散し錯綜した農地利用を整理し担い手ごとに集約化する必要がある場合や、耕作放棄地等を借り受ける。第2に、農地集積バンクは、必要な場合には、基盤整備等の条件整備を行い、担い手（法人経営・大規模家族経営・集落営農・企業）がまとまりのある形で農地を利用できるよう配慮して、貸付ける。第3に、農地集積バンクは、当該農地について

---

28) 食料・農業・農村政策審（平成26年10月）「担い手育成の育成・確保・農地集積・集約化と農地の確保等1」1頁～4頁。

29) 食料・農業・農村政策審（平成26年10月）「担い手育成の育成・確保・農地集積・集約化と農地の確保等1」7頁～12頁。

30) 食料・農業・農村政策審（平成26年10月）「担い手育成の育成・確保・農地集積・集約化と農地の確保等2」1頁～3頁。

農地として管理する。第4に、農地バンクは、その業務の一部を市町村等に委託し、農地中間管理機構を中心とする関係者の総力で農地集積・耕作放棄地解消を推進する。農地集積バンクの活用のほかに、食料・農業・農村政策審は、平成21年農地法・農振法の厳格化による優良農地の確保を提唱する<sup>31)</sup>。

#### (4) 団体の再編整備等に関する施策

(食料・農業・農村政策審〈平成26年〉資料3-1「団体の再編整備等に関する施策」：以下「食料・農業・農村政策審〈平成26年10月〉『団体の再編整備等に関する施策1』」)

①各団体に関する現状認識について、食料・農業・農村政策審は、次のようにまとめる。第1に、農協は、地域の農協が自立すべきであり、連合会・中央会が地域の農協をサポートできるように見直されるべきである。第2に、農業委員会は、耕作放棄地が増大するなど、十分な機能を果たしていない状況であるので見直しされるべきである。第4に、農業共済団体は、収入保険制度の導入検討と併せて、農業共済団体のあり方を再検討すべきである。第5に、土地改良区は、農業構造・農村の変化に伴い、関係者の意識やニーズ等に変化ありうる<sup>32)</sup>。以下、本稿に最も関連する農協と農業委員会に焦点を絞ってまとめたい。

#### ②農協の再編整備等に関する施策

(食料・農業・農村政策審〈平成26年〉資料3-2「団体の再編整備等に関する施策」、以下「食料・農業・農村政策審〈平成26年10月〉『団体の再編整備等に関する施策2』」)

a, 農協と株式会社との比較について、食料・農業・農村政策審は、次のようにまとめる。すなわち、農協は、農業協同組合法によって法人格が付与されており、一定の資格要件を満たす組合員の自主的な相互扶助組織であり、1組合員1票の原則が適用され、組合員が農協事業の利用者であり、農協の事業の範囲は農協法の範囲で定款で定めることとなっている。なお、農協については、法人税率が19.0%であり、農協による共同購入などの共同行為に対しては独占禁止法が適用除外される(不公正な取引方法に対しては独占禁止法が適用される)。これに対して、株式会社は、会社法によって法人格が付与されており、株主の出資により設立する組織であり、1株1票を基本としており、株式会社の事業の利用者については限定がなく、株式会社の事業の範囲については定款で定めれば自由に設定できるが、金融、保険については種々の制限がある。なお、株式会社については、法人税率が25.5%であり、独占禁止法が全面的に適用される<sup>33)</sup>。

b, 農協の事業は、農畜産物販売事業、生産資材購買事業、利用事業、加工事業、農業経営事業、生活物資購買事業、老人福祉事業、信用事業、共済事業である<sup>34)</sup>。農協は、農業に関連した事業(農畜産物販売事業、生産資材購買事業、利用事業、加工事業、農業経営事業)に限定されず、組合

31) 食料・農業・農村政策審(平成26年10月)「担い手育成の育成・確保・農地集積・集約化と農地の確保等2」20頁～23頁。

32) 食料・農業・農村政策審(平成26年10月)「団体の再編成日等に関する施策1」1頁～4頁。

33) 食料・農業・農村政策審(平成26年10月)「団体の再編整備等に関する施策2」2頁。

34) 食料・農業・農村政策審(平成26年10月)「団体の再編整備等に関する施策2」9頁～13頁。

員の生活等に関連した事業を幅広く展開する。

c, 農協中央会は、農協改革の主たる対象である。農協中央会は、組合の健全な発達を図ることを目的として、全国の区域と都道府県の区域に各1個に限り設立される農協法上の組織である。農協中央会は、経済的活動は行わず、組合の指導、監査等を行うほか、農政活動を実施する<sup>35)</sup>。

### ③農業委員会の再編整備等に関する施策

(食料・農業・農村政策審〈平成26年〉資料3-2)

食料・農業・農村政策審は、農業委員会につき、概観する。農業委員会は、農業委員会法に基づく市町村の独立行政委員会である。農業委員会の委員は、選挙による委員、選任による委員(団体代表及び市町村議会推薦)によって構成される。農業委員会の所掌事務は、農地法等に基づく許認可事務等や農地のあっせんなどであるが、平成16年の農業委員会法改正、平成21年の農地法改正により、農業委員会の役割は大きく変化した<sup>36)</sup>。

## (5) 農林水産業・地域の活力創造プラン【抄】

(平成25年12月10日決定、平成26年6月24日改訂) 農林水産業・地域の活力創造本部(食料・農業・農村政策審〈平成26年〉10月17日配付資料に添付〈資料3-1の65頁～67頁〉;以下「農林水産業・地域の活力創造プラン【抄】」)

「農林水産業・地域の活力創造プラン【抄】」は、農業の成長産業化に向けた農協・農業委員会等に関する改革の推進を実現するために、以下の3改革を目指す旨を明記する。

### ①農協改革

農協組織の役割分担を次のように整理する。単位農協は、農産物の有利販売と生産資材の有利調達に最重点を置いて事業運営を行う。連合会・中央会は、単位農協を適切にサポートする役割を担うが、連合会・中央会のあり方を見直す。全農・経済連は、生産物販売等を担っているが、経済界との連携を、連携先と対等の組織体制の下で、迅速かつ自由に行えるよう、農協出資の株式会社(株式は譲渡制限をかけるなどの工夫が必要)に転換することを可能とする<sup>37)</sup>。

### ②農業委員会の改革

農業委員会の改革に当たっては、農地利用の最適化(担い手への集積・集約化、耕作放棄地の発生防止・解消、新規参入の促進)を改善すべきという観点から、制度を見直す。具体的には、農業委員の選出方法について、適切な人物が透明なプロセスを経て確実に就任するようにするため、選挙制度を廃止し、市町村議会の同意を要件とする市町村長の選任委員に一元化する。これに伴い、議会推薦・団体推薦による選任制度も廃止する<sup>38)</sup>。

35) 食料・農業・農村政策審(平成26年10月)「団体の再編整備等に関する施策2」19頁。

36) 食料・農業・農村政策審(平成26年10月)「団体の再編整備等に関する施策2」30頁～32頁。

37) 農林水産業・地域の活力創造プラン【抄】(資料3-1の65頁)。

38) 農林水産業・地域の活力創造プラン【抄】(資料3-1の66頁)。

### ③農業生産法人要件の見直し

農業生産法人要件を満たしている法人が6次産業化を図り経営を発展させようとする場合の障害を取り除くなどの観点から、見直しを行うこととする<sup>39)</sup>。

## 5. 農業協同組合法改正案（平成27年4月3日衆院提出）

### (1) 条文表記方法など

前述したように、農業協同組合法改正案（以下「農協法改正案」）が平成27年4月3日に衆議院に提出された。本稿では、農協法改正案と、現行の農協法を比較対照しつつ、問題点を指摘する。そのため、農協法改正案の条文を示すときには「農協法改正案〇〇条〈新設ないし改正〉」と表記し、農協法の条文を示すときには「農協法〇〇条」と表記する。本稿では、以下の通り、農協法改正案における主要な改正点を検討する。なお、農協法改正案の改正理由は、「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案の概要」（農水省HPでダウンロード可能、以下「農協法等改正法律案の概要」）などで示されている。この条文表記方法は、農業委員会法改正案(本稿6)にも適用する。

### (2) 農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案（改正理由）

農協法改正案等を衆議院に提出するときの改正理由は、以下の通りである。すなわち、「最近における農業をめぐる諸情勢の変化等に対応して、農業の成長産業化を図るため、農業協同組合等についてその目的の明確化、事業の執行体制の強化、株式会社等への組織変更を可能とする規程の整備、農業協同組合中央会の廃止等の措置を講ずるとともに、農業委員会の委員の選任方法の公募制から市町村長による任命制への移行、農業生産法人に係る要件の緩和等の措置を講ずる必要がある。これが、この法律案を提出理由である。」（農水省HPでダウンロード可能、以下「改正理由」）

### (3) 農協の目的（農協法改正案7条1項〈改正〉・2項〈新設〉・3項〈新設〉）

農協法8条は、農協が営利を目的とする旨を明文で禁止していた。しかし、農協法改正案7条1項（改正）は、「組合は、その行う事業によつてその組合員及び会員のために最大の奉仕をすることを目的とする。」と定める。さらに、農協法改正案7条は、「農業所得の増大」（同2項〈新設〉）、「事業の的確な遂行により高い収益性を実現し、事業から生じた収益をもって、経営の健全性を確保しつつ事業の成長発展を図るための投資又は事業利用分量配当に充てるよう努めなければならない。」（同3項〈新設〉）と定め、一定の制約があるものの利益に配慮した経営を行うよう義務づけている。しかし、農協法改正案8条は、農協を、独禁法の適用除外要件（独禁21条1号・2号）を備える組合とみなすと定めており、農協法改正案7条との整合性が問われるであろう。

39) 農林水産業・地域の活力創造プラン【抄】（資料3-1の66頁・67頁）。

#### (4) 組合の利用強制の禁止（農協法改正案10条の2）

農協法は、農業者が農協の事業を利用することを前提としている。しかし、農協法改正案改正案10条の2（新設）は、農業者に農協の事業利用を強制してはならないことを明記している。これは、「農業者に選ばれる農協の徹底」<sup>40)</sup> という趣旨が貫かれたものである。農業者の自主性を重視すると同時に、農協の事業展開についても自由な競争が行われるべきという農業改革の理念が明文化されたものであろう。

#### (5) 管理〈理事〉（農協法改正案30条12項〈新設〉）

責任ある経営体制を確保するために、理事の過半数を原則として認定農業者や農産物の販売等に実践的能力を有する者とするを定めることを規定した<sup>41)</sup>。

#### (6) 株式会社への組織変更（農協法改正案73条の2〈改正〉）

出資農事組合法人に限り、その組織を変更し株式会社になることができる（農協法73条の2）。これに対して、農協法改正案73条の2（改正）は、出資農事組合法人と出資組合が株式会社へと組織変更できる旨を定める。なお、株式会社への組織変更と関連して、株式会社への組織変更手続も改正された（農協法改正案72条の3〈改正〉）。これは、地域住民へのサービス提供の見地から、地域農協の選択に委ねる趣旨である<sup>42)</sup>。

#### (7) 消費生活協同組合等への組織変更（農協法改正案81条～86条〈すべて新設〉）

農協法改正案は、地域住民へのサービス提供の見地から、地域農協の選択により、前述の株式会社のほか、一般社団法人（農協法改正案77条～80条〈すべて新設〉）、生活協同組合（農協法改正案81条～86条〈すべて新設〉）、医療法人（農協法改正案87条～92条〈すべて新設〉）へと組織変更できることを定める<sup>43)</sup>。

#### (8) 都道府県中央会（農協法改正案附則12条～20条〈すべて新設〉）

まず、農協法改正案をまとめるにあたり、農協法の中央会に関する条文（農協73条の15～92条）をすべて削除した。そして、都道府県中央会は、経営相談・監督・意見の代表・総合調整などを行う農協連合会に移行する<sup>44)</sup>。

#### (9) 全国中央会（農協法改正案附則21条～26条・37条の2〈すべて新設〉）

全国中央会は、組合の意見の代表・統合調整などを行う一般社団法人に移行する。また、農協

40) 農協法等改正法律案の概要（農協法改正案10条の2）。

41) 農協法等改正法律案の概要（農協法改正案30条12項）。

42) 農協法等改正法律案の概要（農協法改正案4章1節～3節）。

43) 農協法等改正法律案の概要（農協法改正案4章1節～3節）。

44) 農協法等改正法律案の概要（農協法改正案附則12条～20条）。

に対する全中監査の義務づけは廃止し、代わって公認会計士監査を義務づける<sup>45)</sup>。

## 6. 農業委員会法改正案（平成27年4月3日衆院提出）

### (1) 農業委員会法改正の目的

農地利用の適正化（担い手への集積・集約化，耕作放棄地の発生防止・解消，新規参入の促進）を促進するために，農業委員会法を改正する<sup>46)</sup>。

### (2) 農業委員の選出方法（農業委員会法改正案8条〈改正〉）

#### ①市町村長による選任制

現行農業委員会法8条は，農業委員の選挙権・被選挙権について要件等を定めており，公選制を採用している。しかし，農業委員会法改正案8条は，現行法による公選制から，市町村長の選任制へと変更している。これに伴い，農業委員会法改正案8条は，市町村長による選任制であることを定め（同1項），「委員の定数は，農業委員会の区域内の農業者の数，農地面積その他の事情を考慮して政令で定める基準に従い，条例で定める。」と政令の範囲内での条例主義を謳っている（同2項）。

#### ②農業委員の過半数要件

農業委員会法改正案8条5項は，農業委員の任命に当たっては，「認定農業者である個人」（同1号），「認定農業者である法人の業務を執行する役員又は農林水産省令で定める使用人」（同2号）が過半数を占めることを義務づける。なお，農業委員会法改正案は，「農業委員会の所掌に属する事項に関し利害関係を有しない者」（同8条6項），すなわち学識経験者などを含めることも義務づけている（同8条6項）。

### (3) 農地利用最適化推進委員の新設（農業委員会法改正案17条〈新設〉）

農業委員会は，農地等の利用の最適化の推進に熱意と識見を有する者のうちから，推進委員を委嘱しなければならない（農業委員会法改正案17条1項本文〈新設〉）。推進委員は，非常勤である（農業委員会法改正案18条1項〈新設〉）。

### (4) 農業委員会ネットワーク機構（農業委員会法改正案42条〈新設〉）

農業委員会を支援するため，都道府県段階及び全国段階に，農業委員会ネットワーク機構を指定した<sup>47)</sup>。

---

45) 農協法等改正法律案の概要（農協法改正案附則21条～26条・37条の2）。

46) 農協法等改正法律案の概要（農業委員会等に関する法律の改正）。

47) 農協法等改正法律案の概要（農業委員会等に関する法律の改正）。

## 7. 結びにかえて

### (1) 農協改革と農協法改正案

農協改革について、以下の4点を指摘できる。第1に、全中の地域農協への指導権限を廃止することにより、地域農協の自主性・自律性を尊重し、自由市場の中で地域農協が発展することを志向する（農協法改正案附則21条～26条・37条の2）。第2に、農協が株式会社、社団法人、生活協同組合、医療法人への組織変更することを容易にしたこと（農協法改正案73条の2～92条）は、農協が民間組織でありながら行政の下請け補完機能を果たすこととは正反対の方向、すなわち純粋な民間化を指向するものである。農協の組織変更について従来よりも豊富な選択肢を用意したことは、農業生産法人の設立や農外企業による農業参入を促進させる政策と方向性が一致する。第3に、農協は、一定の制約の下で「収益性」に配慮した経営をすべきこととされたが（農協法改正案7条3項）、この規定により農業の第6次産業化はさらに促進されるであろう。そうなれば、農協が行う取引行為について、独禁法適用除外（農協法改正案8条）を維持しうることが問題となる。第4に、農協による事業利用の強制が廃止されたことにより（農協法改正案10条の2）、農協は、たとえば共同購入においては大手量販店等の民間企業との競争にさらされることになる。

これら4点の内容を前提とすれば、以下の変化が生じると予想できる。第1に、地域農協が生産物販売で様々な先進的な取り組みをしているという意味で、地域農協は第6次産業化の最前線である<sup>48)</sup>。第6次産業化を通じて農業者と他業者の連携が強化される過程で、農業者が主たる構成員である地域農協であっても、農業生産法人なども農協の構成員となりうることから「営利」を追求する動きが加速され、販売事業の成功が誘因となって、地域農協の株式会社化が促進されることもありうることである。そのとき、資金調達の観点に着目すれば、地域農協それ自体の拡大戦略には限界があるのではないと思われる。第2に、全中の地域農協への指導権限を廃止することは、全中が地域農協への指導を通じて地域の実情に触れる機会を奪うことにつながるのではないか。さらに、地域農協の自主性・自律性が尊重されることは望ましいことであるが、かつては、全中が地域農協からの要望を集約する役割を担っていたが、全中が要望を集約する役割を担い続けることができるか、先行きは不透明である。また、かつては、全中が集票機能を担うことを通じて、政府与党に農業関連政策の実施や要望を伝えることがあったが、今後はこのような役割を果たすことが困難である。これは、農業者の政治参加の機会を減少させることになるのではないか。

### (2) 農業委員会改革と農業委員会法改正案

第1に、農業委員会法改正案8条は、農業委員が市町村長による選任制を基本とすること（同1項）、委員の定数は地域事情等を考慮して条例で定めるといふ条例主義が採用された（同2項）。

48) 三石誠司=全国農業協同組合中央会編著『JA販売事業をいかに強化するか—知恵と戦略の共有—』（家の光協会、2014年）13頁～91頁。

この改正によって、農業委員会は、その構成員である農業委員の選任について、市町村長の主導の下で行われることになった。このことは、農業委員の選出方法が、市町村という基礎的自治体を重視する近年の地方自治の動向と連動していることと関連性があるのだろうか。この点については疑問が残る。また、農業委員会法改正案8条5項では、認定農業者たる個人（同1号）、認定農業者たる法人の役員等（同2号）が農業委員に占める比率が過半数となることを要求している。認定農業者制度（本稿4〈3〉①を参照）の趣旨に鑑みれば、認定農業者は、農業改革に協力的な態度を示す者であることが多く、個人の農業者の利害を異にする場合もあろう。また、農協法改正によって、全中の地域農協への指導権限が廃止され、全中の影響力が著しく低下したことは対照的に、農業委員会法改正によって、認定農業者となるメリット（本稿4〈3〉①で示したメリットとは別に）として農業委員の過半数要件が存在するならば、認定農業者の地位や影響力は強化されたのは、興味深い現象である。いずれにせよ、農業委員会の専門性と中立性をいかに確保すべきかが、今後の課題である。

第2に、農地の集約化・大規模農業経営を可能ならしめる手法として、従来型の農業法制を前提とする手法（農地法に基づく農地転用許可・農地移転許可及び土地改良法に基づく土地改良事業）、これらとは別に、農業改革の過程で生じた新制度の活用によつて依拠した手法（農地集積バンク）が並立・競合している。農業委員会は、従来型の農業法制を前提とした手法と密接な関係を有している。

### (3) 残された問題

本稿では、農協法改正案と農業委員会法改正案に焦点を絞って検討を加えたが、これら両改正案とともに三位一体をなす農地法改正案については、今後の検討課題としたい。また、現時点では、農業をめぐる行政法理論上の諸問題（公共性の意義、規制行政のあり方など）、さらに農業に関連して職業選択の自由（憲22条）に対する規制がいかにあるべきか、これらについては、今後の検討課題としたい。

本稿内容の一部（本稿1・2〈ただし（3）を除く〉・4）は、2014年12月の名古屋行政判例研究会において研究報告したものであり、同研究会会員からの指摘により内閣府規制改革会議における審議内容を追加した。同研究会において、様々な先生方からご指摘を賜ったことに、この場をお借りして厚くお礼申し上げます。なお、その後、「2015年食料・農業・農村基本計画」の策定、農協法改正案、農業委員会法改正案、農地法改正案が閣議決定されるという重要な変化が生じたので、それらの内容を追加した上で本稿をまとめた。

なお、本稿は、2014年度名古屋学院大学研究奨励金（同研究テーマ「農地法及び農地法改正後における農業関連法令運用の実態と課題」）による研究成果である。