

20140319_銀座農業政策塾／第3期第3回_議事録

「日本農政のポイント ～農地法と農協～」

日時：2014年3月19日（水）19:00－21:00

場所：東京・銀座 銀座会議室

テーマ：「日本農政のポイント ～農地法と農協～」

発表者：蔦谷栄一さん（農林中金総合研究所客員研究員、農的社会デザイン研究所代表、
当塾世話人）

谷脇修さん（株式会社農林水産広報センター代表取締役、元全国農業会議所事務局長）

参加者：参加者 19人（発表者を含まない）

（会社経営、会社員、翻訳家、公務員、大学院生、NPO法人理事長、
弁護士、行政書士、司法書士など）

A：農地法

目次；

1. 農地への規制（農地制度、農地法）の意義
2. 農地法の概要
3. 農地法の関連法
4. まとめ

発表；

1. 農地への規制（農地制度、農地法）の意義

土地とは人々の生活と経済活動の共通基盤です。特定少数の人に占有されると人々の生活と経済活動も揺らぎます。したがって、土地制度、土地改革は国家・社会のあり方を方向付ける重要なものです。

一般の宅地は売り買い、貸し借りは自由です。都市計画法などで若干の規制はありますが。投機目的でも購入ができます。しかし、農地は自由な商品ではありません。売り買い、貸し借りのためには農地法の許可が必要になります。一般の宅地と違い、民法の契約だけでは売り買い、貸し借りの効力を発生させません。効力発生のためには農業委員会の許可が必要です。農地法は一般の経済界からすると目障りな存在です。資本の論理はなんでも自由が良いとしているからです。

世界的に農地への規制があります。古代ローマにも農地法がありました。最終的にはカエサルがまとめたとされています。なぜ農地法が古代ローマにあったのか？ローマが属国を拡大したことにより属国から安い農産物が入るようになりました。ローマ域内の農業が衰退し農地が余るようになります。これを貴族が買い占めて、奴隷を入れて農業をローマ域内の大農園で行うようになりました。これではダメだと農地法ができたわけです。少数の貴族が奴隷を使って

大規模の農業をすることは経済には良いかもしれないが、社会として好ましくないと考えました。健全なローマ社会のためには自作農が必要だと考えたのです。そこで、農園経営の上限を設けました。これがその後のローマ帝国を形作ってきました。

日本の場合、

戦前には大地主制度がありました。少数寡占でした。敗戦後にGHQが農地解放を行いました。田んぼ1反が、長靴1足分で国が買い取り小作農に売り渡しました。現在、経済界の一部はこれを失敗だと指摘しています。小規模零細農家が増える原因になったとしています。大規模な農業をすべきなのに、そのための弊害になっているとしています。農地法施行当時は上限下限面積がありました。また、農業を行う人に農地を所有させることとしました。しかし、数年前の農地法改正にて農作業従事要件の緩和が行われました。

日本には平地が少ないです。平地は農地としての利用に適している一方、工業、商業としての利用にも適していて、その利用について競合が激しくなっています。土地利用の規制が必要です。農業は工業、商業と比較すると収益性では敵わないからです。お米の生産では1反年間10万円にも満たない所得ですが、パチンコ屋に貸せば1反年間100万円の収入となります。規制がなければ農地を保全できません。このために農地には転用規制がかかっています。ヨーロッパでは原則土地開発は禁止です。しかし、日本は逆です。農地法のみが規制しているというのが現状です。

日本においてどのような姿の農業を目指すのか？ 大規模、効率化の農業を目指すのか、ヨーロッパのような家族経営にて粒ぞろいの健全な農業を目指すのか。これによって、農地制度は変わってきます。

2. 農地法の概要

農地制度は農地法が基本になっています。農地法とその特別法で網羅されています。農地法を廃止してしまえという乱暴な意見もあります。農地法は民法の特別法です。民法では取引自由が原則です。農地法では農地の権利取得の主体に基準を定めています。基本は自然人でした。しかも、農作業に常時従事する人である必要がありました。これが、耕作者主義です。その後、農地法の改正により、農業生産法人制度ができ、法人も主体となることができるようになりました。その場合でも、法人の役員が農作業を行う必要があります。また、資本構成や役員構成についての制限があります。

農地法の構成。農地法第3条に農地の権利移動制限が規定されています。ここが根幹になっています。すなわち、農地法の許可がないと売買契約、賃貸借契約の効力は生じません。許可要件は次のとおりです。①すべて効率利用要件。農地の一部を耕作放棄して、新たに農地を借りるということはできません。②法人の場合、農業生産法人でないと農地の権利取得はできません。③農作業常時従事要件。農業（経営、マーケティング含む）ではなく農作業となっているのがポイントです。農業でも良いとするとかつての大地主制に戻ってしまうおそれがあるから

です。⑤下限面積要件。原則、北海道は2ヘクタール以上、都府県は50アール以上となっています。地域ごとの農業委員会にて下限面積を下げるすることができます。⑥地域調和要件。たとえば、有機農業の地域で農薬を散布するようなことは地域に調和していません。

最近の農地法改正にて解除条件付き農地賃貸借制度が新設されました。適正利用していないときは農地を返してもらえないようにするというものです。要件は次のとおりです。①解除条件を付けること。②地域と調和して安定経営を行うこと。③法人の場合、業務執行役員の一人は農業に従事すること。解除条件付き農地賃貸借の場合、一般の会社でも、常時従事しない自然人でも農地を借りることができます。

農地法第4条は転用許可を規定しています。知事が許可をしますが、農業委員会が実質的に審査しています。

3. 農地法の関連法

農地法の関連法は次のとおりです。農業経営基盤強化促進法。農地法は法定更新です。貸主側に一度貸すと返してもらえなくなるという心配がありました。農業経営基盤強化促進法によると、期限が来たら返すということになっています。農用地利用集積計画にて、売り買い、貸し借りのまとめた集合契約を策定します。実施を市町村長が行います。

特定農地貸付法。市民農園の場合、短期的な小面積の農地の貸付を行うことができます。貸付主体は市町村あるいは農協です。法改正により、一般の農家も主体となるできるようになりました。非収益で、面積は10アール以内、期間は5年以内である必要があります。

農振法。いわゆるゾーニングにて農用地（優良農地）の保全を行っています。農用地区域に指定されると開発できなくなります。

都市計画法。市街化区域と市街化調整区域を指定します。宅地化の推進と土地開発の規制を行っています。なお、ヨーロッパだと国土全体に開発の規制がかかっています。

農地中間管理に関する法律が施行されました。大規模化のための中間管理機構も設置されます。対象は農地の貸し借りのみです。

4. まとめ

農地制度と農業委員会が新規就農を邪魔しているという意見もありますが、以上のように法律に基づいて農地の賃貸借、売買の判断をしています。

要件に満たないものは断るしかないのですが、世間ではこれを閉鎖的としてしまうようです。

B：農協

目次；

1. 農協を取り巻く現状
2. 農協の仕組み
3. 農協の歴史
4. まとめ

発表；

1. 農協を取り巻く現状

農業協同組合制度（以下、農協）は農地制度ともクロスしてきます。農地法への理解とともに、農協と多少なりとも関わりを持たないと田舎暮らしは難しいといえます。昨年（2013年）の暮れから、農政改革の流れの中で農協は注目を浴びています。そうした一方で農協・協同組合を評価する動きもあり、2012年は国際協同組合年であるなど大きなイベントも催されました。

岩盤を切り崩せと産業競争力会議では農協、農地法が槍玉にあげられています。企業ノウハウの活用や6次産業化の推進などがアベノミクス農政の柱となり、農政改革が喧伝されています。財界の意向に流されているともいえます。しかしそれとは別に、地域の実態をいかに織り込むのかという視点から、みずからの手による農協、農業委員会の見直しが進められてもいます。

農協では自己改革案が検討されており、担い手に資源をシフトさせていこうとしています。小規模農家の営農支援をしつつ、5年かけて担い手経営体へ支援を集中させていくことを中心に農協内部における検討がすすめられています。

2. 農協の仕組み

農協の組織概要。「JA」はCIの一つとして行われ、現在、世間に定着しました。綱領は自主、自立、民主的運営が基本となっています。精神的な思いは「一人は万人のために、万人は一人のために」です。相互扶助の精神です。これが協同組合の精神です。また、地域の原則というものもあります。地域に密着し、地域の振興を行うことを使命としています。なお、いろいろな協同組合があります。生協、農協、漁協、森林組合などです。

農協の種類として総合農協と専門農協があります。専門農協は畜産農協とか園芸農協とか生産物別になっています。現在、批判の対象にされているのは総合農協です。総合農協が事業量も圧倒的多数を占めていると同時に、一般には金融事業では他の事業の兼営が禁じられていますが、農協の場合、金融（信用）事業に加えて経済事業などをまとめて行うことができるからです。以前、総合農協は全国の各市町村にありました。現在は市町村合併、さらには経営効率化のために合併を進めています。以前は単位農協、県連、全国連という3段階のヒエラルキーがありました。現在は2段階をめざして県連は中央に統合されつつあります。

農協を構成しているのは組合員です。正組合員（基本的に農業者）と、准組合員（農業者以外でもなれる。出資をするが議決権はない）、員外組合員（Aコープの利用者など）です。正組合員の数は横ばいに対して、准組合員の数が増えてきています。現在、正と准が逆転しています。

農協の意思決定の仕方。農協の総会が最高意思決定機関ですが、なかなか全員集まるのは難しいので、総代を選出しての総代会によっているところがほとんどです。また、業務執行方針等を決める理事会が設置されています。現在、農協が合併により広域化したため、支所別運営委員会に力を入れているところが増えていきます。なお、この農協が市町村以上に広域合併がすすんだために市町村との調整が難しくなっているところも出てきています。

農協の事業の特徴。農協は営農指導、経済事業、金融（信用）事業、保険（共済）事業等の農家が必要とする事業を総合的に展開しており、「総合事業」といわれています。農協では総合事業が行われていますが、県連、全国連は事業ごとに組織が分かれています。農政運動が中心にはなりますが営農指導を行っているのが全中です。経済事業を担っているのが全農、信用事業が農林中金となります。経済事業には販売事業と購買事業があります。農家が作ったものを売るのが販売事業、農家に機械、資材などを売るのが購買事業となります。過去の食管制度と農協の関係から、お米を中心とした事業展開が基本となってきました。販売事業は出荷販売委託方式によって行われており、買取りによる販売は例外的に行われているだけです。農協は生産物を集荷し、市場で売れたところで価格が決定し農協をつうじて農家にお金が入る仕組みです。農協は流通の仲介、生産物を右から左に流す役割です。いくらで売れるかは、市場が決定するわけで、市場販売では農家が値段をつけることはできません。また農家への販売代金の精算については共同（プール）計算方式を採用しています。品質の格差を計算するのは難しいということで、出荷量で売り上げを割ります。例えば、有機農産物を出荷しても、一般農産物と一緒に販売されて、有機農産物の持つ価値を実現することは難しいというのが実情です。平等ではあるが公平ではないということもできます。国が農協をつうじて米の全量管理を行い、農協をつうじての市場制度により、広域に新鮮なものを供給するなど、農業の近代化がすすめられてきた過程では、食管制度と市場制度は大きな役割を果たしてきましたが、食管制度が廃止され、流通の多様化が大きく進展する中では、農協もたくさんの課題に直面していることは確かです。購買事業は資機材をまとめて買って組合員に安く提供するというものです。低品質のものを排除するとともに安全なものを提供する機能もあります。同じ農協の組合員であれば配送距離の遠近に関係なく、購入数量に関係なく、同じ価格で提供するのを基本としてきました。しかし、価格に不満を持つ農家もいます。最近、購入数量に応じてディスカウントするところも増加しています。平等だけでなく公平も視野に入れた取組みを進めているといえます。

信用事業、つまり金融業務です。農協で貯金業務を行っています。貯貸率25%程度となっています。貸付に回らず残ったものが農林中金に入ってくることになり、農林中金が一元的に運用を行い、その運用益を農協をつうじて組合員に還元しています。農協の貯貸率の低さ、もっと農業に資金を還元すべきだと批判されています、農業の低収益性からなかなか農業投資が少ないというのが実情です。信用事業は指導金融の原則によって行われており、農協は資金を貸

すだけではなく、指導も行い、販売等も行いながら、農業経営を確立していくことを目指しています。収益性を上げることによって返済していくことを基本としています。

株式会社と協同組合の基本的性格の相違。株式会社は営利（利潤の追求）が目的です。これに対して組合は非営利目的で、あくまで組合員の生活と生活を守り向上させるところにねらいがあります。また、会社は出資割合により議決権を有しますが、組合は原則一人一票の議決権を有します。組合は人的な結合体だからです（ただし、出資金は組合員によって多寡があり、配当金等は異なります）。日本農業の実態からして、結果的に農協の組合員の中で、小規模農家、兼業農家の割合が高く、大規模・専業農家の意見が反映されないとの批判があります。

3. 農協の歴史

日本における協同組合の歴史は江戸時代にまでさかのぼることも可能ですが、ドイツを参考にしながら、1900年、産業組合法が制定されました。戦時体制が構築される中、食管制度が導入され、その窓口現場として産業組合が位置づけられました。戦後、GHQは農協が軍国主義を支えてきたとして抜本的な変化を求めました。GHQと政府との折衝の結果、食管制度の窓口としての農協の位置づけは残されることになり、これが農協の事業展開に大きな影響を与え続けてきたことは先に述べたとおりです。

4. まとめ

戦前戦後と、農協批判はずっとありました。「大き過ぎる。合併して組合員・現場から遠くなっている」、「専門農協として組合員の意思が反映されるべき」、「准組合員制度はおかしい」、「職能組合とすべきで地域組合化はおかしい」、「信用事業を分離すべき、農協だけ特権があるのはおかしい」などです。

規制を緩和して、市場の動きに農協も合わせるべきであり、競争原理が働くような担い手支援をすべきであるという論調もあります。しかし、農協、協同組合の良いところは大事にしつつ、変えるべきは変えていくことも必要です。地域を守るためには競争だけではなく、協同しての取組がますます重要な時代となってきたことも確かです。

以上