

認定農業者制度の後にくるもの

——新たな協業体への序論——

堀 越 孝 良

1. はじめに
2. 農業合意の意味と日本農業の方向
 - (1) 農業合意の意味
 - (2) 日本農業の進むべき道
 - (3) 新たな協業
3. 農業者認定制度の概要
 - (1) 農業者認定制度の概要
 - (2) 制度を支援する仕組み
4. 新たな協業体への序論
 - (1) 認定農業者制度の評価
 - (2) 新たな協業体への序論
5. おわりに

1. はじめに

多くの農業者の嘆きは、農業が割に合わないということである。それは農業を職業として選択する人が急減してきたことから裏付けられよう。新規学卒就農者が平成2年に2千人を割り込み、この問題は、一気に関係者の危機感を強めた。農業の担い手の減少傾向は、「新しい食料・農業・農村政策の方向」(以下「新政策」という)検討のきっかけの一つを作ったし、検討結果にも、その後の対策にも色濃くでている。

農業経営基盤強化のための関係法律の整備に関する法律(平成5年法律第70号。以下「関係法律整備法」という)は、「新政策」の最大の具体化策である。この法律では、7本の法律改正を行ったが、最も大規模な改正は農用地利用増進法(昭和55年法律第65号)の改正である。農用地利用増進法はその題名が農業経営基盤強化促進法と改められ、内容も一新したのであった。農用地利用増進法では農用地の農業上の利用の増進を図ることを目的としていたが、農業経営基盤強化促進法では、農用地の利用の集積や農業者の経営管理の合理化その他の農業経営基盤の強化の促進とした。農用地から経営へと、その視野を大きく広げたのであった。

この農業経営基盤強化促進法で注目される仕組みに、認定農業者制度がある。実は、認定農業者に関する制度は、平成元年の農用地利用増進法の一部を改正する法律(平成元年法律第45号)によってできていた。しかし、当時の認定農業者という概念は、まだ法律上の概念ではなく、通達上の概念でしかなかったし、その趣旨は農用地の規模拡大に限られていた。現在の認定農業者制度の趣旨が、農用地の規模拡大だけではなく経営の改善にあることはいうまでもない。

認定農業者という場合の農業者には、個人の農業者だけでなく、法人による農業経営も含まれている。農業法人制度については、昭和37年に創設されていたのであるが、関係法律整備法では、農地法(昭和27年法律第229号)などの改正を行って農業法人制度を大幅に改善した。

しかし、同法が施行された平成5年の年末には、ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意(以下「農業合意」という)が成立し、これに伴い、政府は同年12月17日の閣議において「新たな国境措置の下での農産物の価格流通政策のあり方及び中長期的観点に立った農業政策の展開方向に関して検討」を行うこととした。この閣議了解に基づき、農業構造問題に関しても、中長期的課題の一つとして検討が行われることになったのである。具体的

には、農政審議会がこの問題の検討を行うこととなり、農政審議会では、平成6年8月12日「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」（以下「展開方向」という）を報告した。「展開方向」では、農業基本法の見直しを提言しているところであるので、農業構造問題に関しては、それに関連して検討されるものと考えられる。

本稿は、農業合意が何を意味しているかを考察した上で、「新政策」の具体化策として立法された農業経営基盤強化促進法の中心概念である認定農業者に関する制度について、その概要を説明する。その上で、農業合意後の農業構造問題に関する中長期的課題の検討方向を明らかにしようとするものである。

2. 農業合意の意味と日本農業の方向

(1) 農業合意の意味

1) 農業合意の影響

平成5年12月に農業合意が公表される直前、筆者が予想していた関税化は、関税割当による関税化であった。牛肉・オレンジのことを考えれば、関税割当ではなく、一気に関税措置へ移行するという事態も考えられなくはなかったが、それでは余りにも影響が大き過ぎると考えたのである。ところが農業合意をみると、でん粉、雑豆、落花生等は予想通り関税割当であったが、米、麦、乳製品等の国家貿易は認められていた。また、関税割当に移行した品目の二次税率及び国家貿易品目であることを認められた品目の売買差額（マークアップ）又は関税相当量（TE）（以下「関税相当量等」という）は、従量税になった。更に、その従量税の額は、まずまずの高さに設定されており、こうした仕組みと価格水準であれば、関税割当や国家貿易の本来の趣旨は、少なくとも6年間は機能し得ると考えられるのである。

実は、ドンケル提案がでた後の論議の中に、

従量税にして関税化したらいいいではないかという議論があった⁽¹⁾。筆者としては、従量税にできればいいが、それは無理であろうと考えていた。なぜならば、牛肉・オレンジの輸入自由化の際に、従価税で決着していたからである。牛肉の場合、昭和63年6月に合意が成立し、平成3年4月から自由化されたところである。その際、牛肉の関税率はそれまで25%であったが、平成3年度は70%、平成4年度60%、そして平成5年度50%とされたのであった。70%から50%への関税引き下げは、国内卸売価格で考えれば12%の引き下げとなるから、牛肉生産者とすれば12%の合理化努力を求められたことになる。

$$(1.7-1.5) \div 1.7 = 0.12$$

3年間に、厳密に言えば合意成立は昭和63年6月であるから、平成5年4月までの約5年間に、12%の生産合理化を行うのは、決して無理とはいえないであろう。しかし、この間、円高が進行していた。昭和63年6月末の為替相場は1ドル132円20銭であったが、平成5年6月末では1ドル106円51銭である。ドルの下落率は、19.4%になる⁽²⁾。

$$(132.20 - 106.51) \div 132.20 = 0.194$$

70%の関税が50%に下がった上に、19.4%下がるということは、生産者にとっては、為替相場が変動しないとした場合に、関税が21%になったのと同じである。

$$(1 - 0.194) \times 1.5 = 1.21$$

従って、牛肉の国境障壁は、関税率を25%から（70%を経由して）50%に引き上げはしたものの、円高がそれを相殺してしまっている。なぜこういうことになったかといえは、従価税の弱点が全面的にでたからである。

従価税のこうした弱点を承知しつつも、牛肉の場合には従価税で決着せざるを得なかったと考えざるをえないので、筆者としては、ウルグアイ・ラウンドにおいても、牛肉・オレンジの場合と同様、従価税で決着してしまうのではないかと心配していたのである。と

ところが、農業合意が公表されてみたら、従量税になっている。従量税で二次税率及び関税相当量等が決まっているのである。日本側の交渉当事者は、少なくとも農業者サイドから賛辞を贈られることはなかったのであるが、この点に関しては賛賛に値する。もちろん、従量税には従量税の問題があるのである⁽³⁾が、円高基調の経済の下では、従量税が優れている。

こうした決着の仕方からみると、農業合意の短期的な影響は、従来輸入割当だった品目と既に自由化されていた従価税の品目では全く違うことになる。農業合意の輸入割当品目に対する短期的影響は、主としてミニマムアクセスによる輸入量の増加であるが、自由化されていた従価税品目では、関税の引き下げと円高がダブルできいてくるのである。

以上が農業合意の短期的影響であるが、農業合意の影響は、短期的な影響よりも長期的影響の方が重大である。いうまでもなく、農業合意は、包括的関税化と関税率の引き下げの方向を明確にしているからである。しかも農業合意では、「改革が進行中であるとの認識の下に、実施期間終了の1年前から、プロセスを継続するための交渉を行う」こととしており、7年目以降もこの方向での国際的圧力が継続する可能性が高いと考えられる。

また、国境措置にとどまらず、国内の農業保護政策についてまで、国際交渉の場に取り上げられてきたことは重要である。具体的には、農業者に有利な国内支持（いわゆる緑の政策を除く）を、総合的計量手段（AMS）によって、6年間に20%削減することが義務づけられたのである。これも日本では、基準年以降、保護の水準を引き下げてきたため、既に6年後の水準以下に到達してしまっており、短期的には影響はない。しかし、ガットの場に初めて持ち込まれたこの手法は、将来強化される可能性が高い。

農業合意は、長期的には、新たな国境措置

が外国産農産物の輸入増をもたらす、国内生産者保護の手段を制約する可能性が高いのである。

2) 生産性向上の必要性

外国産農産物の輸入が、長期的な動向とはいえ、増加すれば、国内における農産物の需給のコントロールは益々難しくなる。また、需給安定を通じる価格安定策は、その採用と運用が益々難しくなると考えざるをえない。この点に関し、「展開方向」では、「価格政策について、従来のような運用が次第に困難となる」と指摘している。

もちろん、先に述べたように、米、乳製品などについては、国家貿易も認められたし、関税相当量等もかなりの水準に設定された。従って、短期的にすぐにそうした影響がでるわけではなく、徐々に、ボディーブローのようにじわじわときいてくる。重要なことは、農業生産にとって、6年とか7年という期間は、そう長い期間ではないということである。新しい作物に取り組む場合に、6年とか7年という期間は、試してみるチャンスが6回とか7回という機会しかないということであり、瞬く間に終わってしまう。遺伝資源の何十万年という変異のチャンスからみれば、50年、100年という単位でさえ、ものの数ではないのである。従って、農業合意の長期的な意味をしっかりと考え、関係者が総力をあげる必要があるのである。どうすればいいかと言えば、外国産農産物に負けない農産物を生産しなければならない。

外国産農産物の輸入すなわち国際貿易に「ゆるがぬ基礎」を与えているのは、リカード以来の比較優位の原則である⁽⁴⁾。比較優位の原則では、議論を単純化して、A、Bの2国で、C（例えば工業製品）及びD（例えば農産物）の2財で説明する。表1のように、A国ではC財1単位を1時間、D財1単位を2時間で生産し、B国ではC財に3時間、D財に4時間を要したとしよう。この場合、A

表1 生産のための所用労働量

	A 国	B 国
C財1単位	1 時間労働	3 時間労働
D財1単位	2 時間労働	4 時間労働

国はC財に生産を特化してC財をB国に輸出し、B国はD財に生産を特化してD財をA国に輸出した方が、A国及びB国双方に利益になるのである。

すなわち、A国のC財とD財の労働生産性の比は $1/2$ であるのに対し、B国のそれは $3/4$ になる。その比の小さい方の国（この場合 $1/2$ でA国）が分子になる財を輸出し、その比の大きい方の国が分母になる財を輸出することになる（CとD、すなわち分子と分母を逆にしても同じ）。

このモデルは、課題を大変単純化しているので、様々な問題があると考えますが、これまで否定されてはいない。従って、課題を長期の視点で単純化して考える際には、「ゆるがぬ基礎」であるかどうかはともかくとして、ある程度考慮した方がいいと考える。比較優位の原則で重要なのは、貿易は2国間で生産性に差があるから発生するのではなく、2国

間で生産性の比（比較生産性）に差があるから発生するということである。

そこで問題は、将来、農業と工業の比較生産性が外国との間でどうなるかということになる。しかし、比較生産性が外国との間でどうなっていくかを見きわめることは難しい。問題は、外国との関係なのであるが、当事者とすれば、外国の農業の生産性が工業に比べて低くなること（すなわち外国の工業の生産性が農業に比べて高くなること）を待っている訳にはいかない。まず、日本の国内で、できる限り、農業の生産性を工業に近づける努力がなされなければならない。

日本の国内の農業と工業の比較生産性をみると、表2の通りであり、農業の製造業又は非農業に対する比較生産性が極めて低いことがわかる。昭和50年は第1次オイルショックで、一般経済が混乱した時期であり、この時期を除外して考えてみれば、わずかではあるが、農業の製造業や非農業に対する比較生産性は改善の方向にあるといえるかもしれない。しかし、仮に格差が縮小しているとみても、30年という時間の中ではあまりにもその歩みは遅い。

表2 農業の比較生産性の推移

年度	就業者1人当たり純生産（名目・千円）			比較生産性（％）	
	農 業	製 造 業	非 農 業	農 業 製造業	農 業 非農業
昭35	97.9	473.6	377.5	20.7	25.9
40	189.9	728.5	659.1	26.1	28.8
45	343.1	1,515.8	1,355.2	22.6	25.3
50	933.7	2,682.1	2,547.3	34.8	36.7
55	1,040.4	3,940.9	3,851.1	26.4	27.0
60	1,431.6	4,907.2	4,713.1	29.2	30.4
平2	1,790.2	6,231.9	5,707.1	28.7	31.4
3	1,783.4	6,325.0	5,852.5	28.2	30.5
4	1,796.7	6,078.7	5,814.4	29.6	30.9

資料：経済企画庁「国民経済計算」、総務庁「労働力調査」、通商産業省「鉱工業指数」、日本銀行「卸売物価指数」、農林水産省「農村物価賃金調査」、「農林水産業生産指数」。

注(1) 就業者1人当たり純生産（名目）は、産業別国民純生産を産業別就業人口で除したものである。

(2) 新SNAにおける産業別純生産は、昭和45年以降については、暦年値で示されているので、年度値の純生産は、新SNAの暦年値をもとに農林水産省で推計した。また、44年以前については、45年度を基準として新旧1人当たり純生産の接続係数を求め、この係数を35年度以降の1人当たり純生産に乗じて接続させた。

出典：農林水産大臣官房調査課監修「平成5年度農業白書附属統計表」（農林統計協会、平成6年）、64頁。

表3 農業と製造業の物的労働生産性の変化率とその要因

(単位: %)

		(40) 35~40	(45) 40~45	(50) 45~50	(55) 50~55	(60) 55~60	(2) 60~2	(4) 2~4
農 業	物的労働生産性指数	32.3	44.0	63.7	73.1	92.2	100.0	109.1
	変化率(年度平均)	6.4	6.4	7.7	2.8	4.8	1.6	4.5
	変化要因	生産指数	2.2	2.4	0.9	▲0.3	2.1	▲0.9
		就業人口	3.9	3.7	6.2	3.0	2.6	2.5
		交絡要因	0.3	0.2	0.5	0.1	0.1	0.0
製 造 業	物的労働生産性指数	28.1	49.4	55.4	73.5	82.7	100.0	90.7
	変化率(年度平均)	6.9	11.9	2.3	5.8	2.4	3.9	▲4.8
	変化要因	生産指数	11.2	15.8	1.8	6.2	3.6	4.7
		就業人口	▲4.0	▲3.4	0.5	▲0.4	▲1.2	▲0.9
		交絡要因	▲0.3	▲0.4	0.0	0.0	0.0	0.0

資料: 農林水産省「農林水産業生産指数」, 総務庁「労働力調査」, 通商産業省「鉱工業指数」。

注(1) 農業(製造業)の物的労働生産性指数は次式により算出した。

$$\text{農業(製造業)の物的労働生産性指数} = \frac{\text{農業(製造業)生産指数}}{\text{農業(製造業)就業人口指数}} \times 100$$

(2) 物的労働生産性指数の変化の要因は、生産指数の要因、就業人口の要因及び両者の相乗的な要因(交絡要因)に分解して、それぞれの年度平均の変化によって算出した。

出典: 『平成5年度農業白書附属統計表』, 156頁。

なぜ農業の比較生産性が改善しないのか、農業と製造業の労働生産性の変化率とその要因を『平成5年度農業の動向に関する年次報告』の分析でみると、表3の通りである。この表から読みとれることは、農業の物的労働生産性も長期に渡ってかなりの伸びがみられるが、その伸びに大きく寄与しているのは、就業人口の減少であり、生産指数の寄与は小さかったということである⁽⁵⁾。

農業の生産性指数の伸びが小さいということは、農業分野での生産量の増加が少なかったということを意味している。なぜ少なかったかといえは、需要を世界的に考えるとすれば、生産量は面積×単収であるから、面積を大幅に増大することができず、かつ、単収も大幅な増大ができなかったからである。もち

ろん、日本の国土条件を考えれば、面積の拡大はほとんど期待できない。従って、物的労働生産性を向上させるには、単収を向上させるなければならない。単収を向上させることができるのは、技術以外にはない。単収を技術によって向上させるのも簡単ではない。しかし、資源小国日本がなぜ経済発展を成しとげることができたかといえは、技術の発展があったからである。農業についても、農地という資源は限られているけれども、技術の改善による単収の改善で資源の少なさを補う以外に、方法はないと考えられる。

さて、以上は物的労働生産性を指標にした議論であった。この議論の問題点は、日本では量的には食料は十分足りており、量的に農産物の供給を増やす必要はないということ

ある。従って、労働生産性も単に量的にではなく、品質も加味して金額で考える必要がある。また、品目の違いを考えれば、金額表示でなければ、正確な外国との比較はできない。

更に、今後、長期的な動向とはいえ、外国産農産物の輸入の増大が見込まれる。その場合、国内の需要を一定とすれば、経済的には、外国産農産物が国産農産物にとってかわることになる。国産農産物の労働生産性も、経営ごとには同一ではないから、労働生産性の低い経営の国産農産物から撤退していくことになる。この場合の労働生産性も、量的な労働生産性ではなく、価値すなわち金額を取り込んだ労働生産性でなければ、意味がない。そこで、労働生産性について、改めて金額表示で検討してみる必要がある。

金額で表示する労働生産性は次のように定義することができる。

$$\text{労働生産性} = \frac{\text{販売額} - \text{生産費}}{\text{労働時間}}$$

この場合の生産費は、次のように定義される。

生産費＝物的生産費＋雇用労賃

このように労働生産性及び生産費を定義し、販売額及び生産費をその国の自国通貨で表現しても、C財とD財の生産性の比は単なる指数になるから、上で述べた比較優位の原則は、全く差し障りなく適用される。

この算式から導かれる結論は、労働生産性を高めるには、①労働時間を減らす、②販売額を増やす、又は③生産費を減らす必要があるということである。当たり前のことであるが、注意しなければならないのは、労働時間を減らしても、一定割合以上販売額を減らしたり、生産費を増やしたのでは労働生産性は向上しないことである。また、販売額を増やしても、生産費又は労働時間を一定割合以上増やしたのでは労働生産性は向上しない。同様に、生産費を減らしても、一定割合以上販売額を減らしたり、労働時間を増やしたのでは

は、労働生産性は向上しないことである。そういう限定付きではあるが、①労働時間の削減、②販売額の増加、③生産費の削減が労働生産性の向上に有効であることが確認できる。

(2) 日本農業の進むべき道

日本の農政は、生産性の向上を目指して進んできたといえる。「新政策」では、その冒頭で「効率性追求一辺倒への反省」をうたったが、農業合意に対応するには、可能な限り、外国産農産物にはない品質のものを生産・販売し、比較生産性を向上させることが要請されている。それが、環境とも調和し、結果として「効率性追求一辺倒への反省」につながったものになっているのが、最も望ましいということになる。

労働生産性の向上を図るためには、先に述べたように、一定の限定付きではあるが、労働時間の削減、生産費の削減、販売額の増加に努力するしかない。単位当たり生産費を増加させないような労働時間の削減や、労働時間を増加させないような単位当たり生産費の削減は、規模の拡大や技術の改善によって行われてきたし、今後も行い得るであろう。また、販売額の増加に関しては、規模の拡大や技術の改善によって実現できるが、他にもある。それは、販売や加工の過程を取り込むことである。もちろん販売・加工も、取り込めば必ず労働生産性が向上するというわけではない。販売・加工による販売額の増加分からそれに要した経費を差し引いた額を、それに要した労働時間で割った労働生産性が、販売・加工を取り込む前よりも高くなければならない。

整理すると、規模拡大と技術の改善、それに、視点を変えて販売・加工への取り組みが、労働生産性の向上に有効であると言えることができるのである。このうち、規模拡大については、「新政策」においても重要な目標とし

ているが、技術の改善及び販売・加工については、望ましい経営体とのかかわりが必ずしも明確ではない⁽⁶⁾。そこで、技術の改善及び販売・加工についてもう少し詳しく考察してみよう。

1) 技術の改善

現在では、労働生産性向上のために技術の改善が必要であるということには、誰も異論をさしはさまないであろう。しかし、基本法農政において、技術の位置は極めて低いと考えられる。このことを端的に示すのが、農業基本法（昭和36年法律127号）の中における技術の扱いである。農業基本法の中には、「技術」は「農業技術」という言葉でたった1回しか現れてこない。これに対して、中小企業基本法（昭和38年法律第154号）では8回も「技術」という言葉が使われ、「技術の向上」で1条を設けている。

また、農業技術の開発や向上の法律的なよりどころは、主として農業改良助長法（昭和23年法律第165号）に求められる。だが、農業改良助長法には、「専門技術員」とか「科学的技術」という言葉はあるが、「農業技術」という言葉は現れてこない。「農業技術」に替わる言葉は「農法」であり、しかも第1条（法律の目的）にたった1回使われているだけである。

特に奇異に感ずるのは、農業基本法でも農業改良助長法でも、農業技術の特徴である品種の改良に全く意を用いていないことである。

このように書くと、国が農業技術の改善に不熱心であったように受け取られがちであるが、必ずしもそうではない。財政的な数字はわかりにくいので、人的体制でいえば、農林水産省の研究者は国の研究者総数の3分の1で、約3,300人を数える。都道府県の試験場の研究者のうち農林水産関係がどれだけの割合を占めるか、手元に統計はないが、圧倒的割合を占めていることは間違いないであろう。

う。

工業技術と対比して考えてみるとわかるのは、工業技術の場合には、経営体であるメーカーが実に熱心に研究開発を行い、技術の改善を図っているのに、農業技術の場合は、経営体である農家の技術・研究開発は極めて少ない。なお、農林水産省の研究者数3,300人をどうみるかであるが、民間で2~3,000人の研究者を抱えている会社はザラである⁽⁷⁾。農林水産省の研究者は、森林、海の研究者を含んだ数字である上に、品種改良、糞尿、機械、土木、流通、経営、食品製造などその範囲は極めて広い。従って、農業関係の研究体制の強化が望まれるのである。

特に、農業分野における試験研究体制の問題は、民間の研究体制の手薄さである。だから、農業経営に対する技術支援策が十分に行われてこなかったことは、非難されてよい。確かに、支援策を行おうにも、支援を行うにふさわしい農業経営がほとんどなかったのも事実であるが、国、県の試験場・普及組織を通じる技術開発・普及の体制は、技術を普及する体制ではあっても、技術の開発を助長する体制としては不十分な面があることは否定できない。

注意しなければならないのは、技術の改善が農産物の供給増加をもたらす場合においては、販売額が減少することがあり得るということである。特に需要の価格弾力性の小さい農産物について、供給過剰が発生した場合には、この弊害は大きいと考えなければならない。また、技術には波及性があり、一つの技術が開発されると他の分野で応用できる場合が多い。また、ある経営体が一つの技術を開発しても、他の経営体がそれをまねて同様な製品を同様な能率で作ってしまえば、経営体の技術開発の経済効果はなくなってしまふ。従って、技術の改善を経営の所得に結び付けるためには、改善された技術を独占しておかなければならない。

日本の経済の発展が工業技術の発展に支えられてきたことはいうまでもないが、工業技術の開発は、主として民間において行われてきた。農業と工業の技術開発の体制の違いは、数量的な問題の他に、官か民かの主体の違いがある。どうしてこのような違いがでてきたかは、ここで論ずる能力も余力もないが、少なくとも次のことはいえよう。それは、官の技術開発による直接の受益者は、多くの場合国民全体であり、少なくとも、個別の経営体の枠を超えていたということである。他方、民の技術開発による直接の受益者は、個別の経営体である。

民間における工業の技術開発は、増加試験研究費の税額控除制度など、税制面及び財政面での大変な国の支援策の上に成り立っている⁽⁸⁾。そうしたバックアップによって、技術開発に伴うリスク負担を軽減しつつ、技術の独占による開発者利益を保護してきたのである。農業においても、農業技術の性格に応じた、税制面、財政面での支援策を行い、開発者利益を保護して、民間レベルでの、利益になる技術の改善を進める必要がある。

しかし残念なことに、農業では、利益になる技術の開発を行うべき主体が極めて少ない。個々の農業者では余りにも資本蓄積が少なく、技術開発のリスクを負担できない。また、先端技術を応用する場合においては、専門の技術者の養成が不可欠であるが、それを可能にする重要な要因は資本蓄積である。更に、技術開発によって新製品ができて、それが市場評価を獲得するためには、一定のロットが必要だということもある。それも、それを可能にするのは資本蓄積である。

従って、農業技術の改善のためには、多くの資本を集めて、協業による分業の体制を作る必要性が高い。ここでいう「協業」とは、農業基本法立法当時以来使われている「協業」とはややニュアンスを異にする。農業基本法立法当時から農業関係者に使われ始めた「協

業」は、協業組織又は協業経営を包括した「協業体」という意味で使われることも多かった。一方、ここでいう「協業」は、複数の人が力を併せてある共通の目的を達成しようとする集団活動であり⁽⁹⁾、「協業体」は意味しない。農業技術の改善には、一般的な意味での協業の体制作りが必要と考えられる。

2) 販売・加工

以上は、労働生産性の向上を考えるに当たって、販売額を一定と仮定して進めてきた議論であった。その場合の販売額が、農業者の手取り販売額であることはいうまでもない。手取り販売額は消費者の支払額から販売・加工経費を差し引いた額であるから、販売・加工経費の中の所得部分を農業者の所得にすることができれば、販売額は増加する。その増加割合が労働時間の増加割合よりも大きければ、労働生産性は向上することとなる。また、販売額は、商品に附加価値をつけることによっても増加する。商品に附加価値をつける方法として、販売面での工夫、加工が考えられる。

また、外国産農産物に対抗するためには、既に述べたように、外国産農産物にはない品質のものを提供できれば有効である。安全、新鮮、おいしさなどは、ある程度の価格差をおしのけて、その農産物を消費者に選択させる。そうした品質は、生産技術の改善によっても可能になるが、販売・加工もそれに寄与できる場合がある。販売・加工面での工夫によって、農産物の品質は向上し、あるいは劣化が防止できる。また、国産の農産物の生産者は、外国産農産物の生産者にとってはほとんど不可能な、消費者との「顔の見える関係」を作ることができる。特に安全性は、顔の見える関係でないと、消費者の信頼を勝ちとれない場合が多い。

販売・加工には、観光的な対応を含む。観光的な対応を含む販売・加工は、技術の改善と同様、自然発生的に農業者の生産活動から

生まれてくるものである。できれば、技術の改善と販売・加工の両方の対応を行うことが望ましいが、あえていえば、技術の改善は、取り組み始めるのは簡単だが、成果は容易に現れてこない。販売・加工は、特に農協との関係があり、開始するのに困難があるが、開始すれば結果はすぐにでる可能性がある。

農業経営者が、販売・加工に目を付けるべきことは、次のようなことからいえる。それは、労働生産性が向上しなくても、機械・施設等の導入により労働力が節減される場合などには、余剰労働力が発生することがあるからである。他の経営に追従して、機械・施設等を導入する場合には、先駆者利潤を得られず、販売単価の下落を防止するために、労働生産性を低下させながら、労働時間を節減する結果になることがあるのである。このようにして、期せずして以前よりも労働力が減少した場合に、それを余剰労働力というかどうかはともかくとして、有効に使用しない経営は没落せざるをえない。その有効利用の分野として、販売・加工分野があるのである。

なぜ、販売・加工なのか。現在の農業生産は、販売向けの生産が行われているから、1農業者の生産する生産物がかなりの数の消費者によって消費されている。そこには相当の販売コストがかかっている⁽¹⁰⁾。その販売コストを生産の延長として吸収することは、ごく自然であり、メリットを生みやすいからである。加工や立地を生かした観光関係事業なども、その発展形態である。

販売・加工は、農業生産者にとって、取り組みやすいという面があるが、他にもメリットがある。それは、販売・加工に取り組むことによって、消費者に接近し、消費者の喜び又は怒る顔が見やすくなるということである。このことは、農業生産に経済的意味以外の意味を持たせることにもつながる。また、販売・加工に取り組むことは、消費者情報をより早く、より適切に把握することを可能に

する。生産者は、何を消費者が望み、自分の生産物の何が欠点かということのを的確に知らざるをえなくなる。そうした情報を把握し、適切な対応を行えば、それはその生産物の附加価値を高めることになる。

このように、日本農業が進むべき道として、農業者自身が販売・加工を行う方法があるが、販売・加工も、農業者が個別に対応するのは、難しい場合が多い。生産物の販売が生産物の収穫時期と重なり、最も繁忙期である場合が多いからである。また、販売・加工には、生産とは別の技術と能力が必要である。こうしたことから、戦後の農産物流通の大宗は、農協が担ってきた。いわば、生産と販売・加工の協業による分業体制を、農協活動、農協事業という形で実現してきたのである。

(3) 新たな協業

前節までで、これからの日本農業の進むべき道として、規模拡大に加えて、技術の改善と販売・加工があることを示した。いずれも、農業者が個別に取り組むのは容易ではない。取り組みの開始は1人で行えても、それを安定的に継続させ、発展させていくためには、1人では無理である。協業による分業の体制を仕組む必要がある。

1) 農協のあり方

農業者の協業による分業は、主として農協事業を通じて行われてきた。従って、技術の改善のための技術開発も、農協が主導権を握るべきではないかという考えが成り立ちそうである。しかし、農協の技術開発への取り組みは、そう目ざましいものではなかった。そのことは、農協という制度の仕組みと技術開発というものの性格に関係していると考えられる。

なぜならば、技術には波及性があり、技術を利益に結びつけるには、経営における独占が有効だからである。一方、農協は加入脱退が自由であり、平等原則が支配しているので、

独占による利益の獲得が困難な面がある。従って、専業農家率が高く実質閉鎖的団体になっており、様々な意見をまとめていける指導者又は伝統の育っている農協でないと、リスクの大きな技術開発には取り組むことが難しい。兼業化がここまで進むと、農業サイドで協業による分業によって組織的に技術開発を行っていくためには、多くの地域で、農協以外の組織を考えていかなければならないであろう。

次に、販売・加工事業について考えてみよう。わが国における協同組合の販売事業は、生糸及び茶の販売組合に始まるといわれている。いずれも粗製乱造の弊を防ぐための自己防衛的な組織であった⁽¹¹⁾。旧産業組合法（明治33年法律第34号）の成立とその後の改正によって信用事業や販売事業などをあわせ行う産業組合が出現するのであるが、販売事業は容易に定着発展しなかった。それは、農業に自給的色彩が強かったこと及び地主が農産物販売に大きな力を持っていたことによると考えられている⁽¹²⁾。

生糸及び茶という商品作物から協同組合の販売事業は開始されていること、それが自己防衛的組織であったことは、農協の販売事業に関して暗示的である。現在の農産物は、ほとんど全て商品作物であるが、戦前からの商品作物である生糸、茶、畜産物などについては、それぞれ別個の「組合」法があり、戦後においても専門農協が数多くみられる。それぞれの商品特性には、侮り難い違いがあると考えらるべきであろう。農業合意の後の農産物の販売・加工は、自らの経営の生産物を輸入農産物ばかりか、他の経営の農産物とも区別して行われなければならないと考えられる。そのことは、農協の販売・加工事業の対応を難しくするのである。

また、自己防衛的組織であったことも、「組合」という組織の本質の一面を表していると考えるべきであろう。基本法農政の下で、野

菜などを中心に、農協による新産地の形成などが積極的に進められてきたことは確かであるが、それは、卸売市場が整備され、農協が生産者の納得できる販売を行えたという環境があったからである。日本の卸売市場はセリ取引という特異な取引形態で、受け身になりやすい農協の販売事業の拡充強化に貢献してきたといえる。農協組織がなぜ受け身になりやすいかといえば、平等を旨としているからである。例外もないわけではないが、平等のムラの組織では、積極的な取り組みを開始するのは、一般的には難しい面があるといわざるをえない。

一方、農産物の流通には、卸売市場における先取りや市場外流通、特別栽培米としての生産販売など、新しい動きがみられる。そうした動きは、農業合意の後、農業者が外国産農産物を含む他産地の農産物と更に厳しく競争せざるをえない状況を考えてみれば、一層強まるであろう。

農協は、組合員による組合員のための組織であるから、組合員である農業者がそうした動きをする場合には、それを受け入れることが望まれる。その場合、注意しなければならないことが二つある。一つは、新しい動きは少数派である場合が多く、平等原則が支配する農協内ではその意見が通りにくいということである。二つは、新しい動きの中には成功の可能性の小さいものも含まれているということである。従って、農協は、リスクは伴うが将来性の大きい新しい動きと、リスクはないが将来性に乏しい動きと、二つの動きを同時に抱え込まなければならない。

販売・加工面における農業者自身による取り組みが農協の活動を排除しているようにみえても、信用、共済、購買等の事業面では農協の貢献できるところも多い。また、販売・加工についても、高度のものは資本の少ない組織では難しい。現実にも、農協と農業者がタイアップしながら、新しい取り組みをして

いる例も多い。大切なことは、農協自身が経営感覚を磨く必要があることである。また、農協が新しい動きに積極的対応を行うためには、農協の規模・総力が小さければ困難であろう。農協の規模が大きければ、農協の中に多様な異分子を抱えていくことも可能であるが、小さければ、異分子が目について、反発が大きくなる。

もちろん、農協が新しい動きに対応していくために、現行の法制度で問題がないか、税制上の支援策は十分か等が検討されなくてはならない。また、信用事業を中心として、農協の事業制限を緩和撤廃し、農協がその販売事業などの一部を農業者に任せることによって生ずる余剰労働力が、有効に生かせるようにする必要がある。農協組織は、こうした動向も踏まえ、農協合併を進め、農協組織の2段階制への移行を計画⁽¹³⁾していると考えるべきであろう。

2) 新たな協業の必要性

これからの日本農業における技術の開発を進めていくには、個別の小規模経営では無理があり、協業による分業の体制を仕組む必要があるが、それを農協自体が担うことは難しい場合がある。また、販売・加工についても、農協は一方では従来の流れの販売・加工をバックアップしながら、新しい動きに対応していかなければならないと考えられる。

問題は、規模拡大、技術の改善又は販売・加工に力を入れながら発展する組織体をどのように育成するかである。そうした組織体の構成要素は、資本と労働に分解できであろうから、一定の目的を持った資本と労働の集合体をどのように育成するのが課題となる。現在も資本と労働の集合体を組織する法的枠組みがある。いわゆる農業法人制度である。規模拡大、技術の改善又は販売・加工に力を入れる仕組みとしては、どのような法的枠組みが適当であろうか。

①こうしたことを行うのに、まず必要な

は資本である。ただし、この場合の資本は、規模拡大、技術の改善又は販売・加工への取り組みの将来性を期待はするけれども、リスク回避しようとする資本の場合には問題がある。すなわち、自己資本（出資金）ならば良いが、他人資本（借金）では最初からハンディを背負うことになると考えられる。なお、出資金でも配当ねらいの出資金では他人資本とあまり差はない。

②労働力はある。比較生産性が低いということは、相対的に労働力が多すぎることであることを意味するのだから当然であろう。足りないのは仕事である。余剰労働力の多くは、農業経験者であったとしても、その持つ能力は多様なものを想定しておかざるを得ない。多様な能力を最大限発揮できるような事業が可能であることが望ましい。

③新しい法的枠組みとしては、出資者、事業等について、極力規制を少なくする組織体とすることが望ましいが、それでねらい通りの組織体が育つであろうか。特に、生物を育てるという農業の特殊性を勘案すると、技術開発には種々の困難が伴うと考えられる。従って、税制等に優遇措置が必要である。

④また、一般に農業経営の採算性は悪いから、出資金は集めにくいと考えられる。そこで、単に税制等に優遇措置を行うだけでなく、資本蓄積その他に公的援助が必要と考えられる。

新たな協業の法的枠組みは、こうした要請に答えられるとともに、農地を利用する組織体については、農地法の観点からみても必要な要件を備えるものでなければならない。

3) 家族農業の継続性

なおここで、家族経営で行う農業について触れておく必要がある。家族農業も複数の世帯員が農業生産に従事する限り、世帯員が協業による分業を行っている。更に、たった一人で農業を行っているように見えても、機械や資材を使っている限り、広い意味では、

機械メーカーや資材メーカー等と社会的に協業による分業を行っていると考えられないわけではない。問題は、協業による分業の深さと広さなのである。協業による分業の深さと広さが生産性に差をつけると考えられる。家族農業の場合、協業による分業の深さや広さは限定される。従って、家族農業は、一般に、うまく組織された協業体よりも生産性において劣る場合が多いと考えられる。

しかし、家族農業は今後も生き残っていくと考えられる。なぜならば、生き物、特に動物を相手にする農業の場合、世帯員の協業による分業が、その深さにおいて大いに効果を発揮する場合があるからである。また、協業による分業も、比較優位の原則も労働生産性で全てを考えてきたが、家族農業の従事者の去就は、必ずしも労働生産性で決まるわけではないからである。たとえ労働生産性が低くても、農家の子弟が農業から抜け出せない場合もあるのである。なぜかという、農業から離れることが、親や地域の意向に沿わない場合が多いからである。また、農業を行って食料を自給できれば、家はあるし、借金がないのであるから、生産性が低くても再生産が行える場合が多い。そういう家族農業にとって、その経営における生産性がある程度低いからといって、農業をやめ又は縮小する理由にはならないのである。従って、家族農業の多くは、状況がある程度厳しくなっても、生き残ると考えられる。

逆にいうならば、新たな協業体が、従来通りの、生産性のあまり高くない農業生産を行っていたのでは、低生産性でも耐え得る家族農業と競争せざるをえない結果として、瓦解する可能性が高い。従って、新たな協業体とすれば、家族農業では踏み込めない分野において、協業による分業の実をあげる必要がある。そうした分野として、技術の開発又は販売・加工があるのである。

3. 農業者認定制度の概要

(1) 農業者認定制度の概要

1) 農業者認定制度の経緯

最初に述べたように、平成5年に制度化された認定農業者制度は、「新政策」具体化の重要な柱であり、平成元年から農用地利用増進法において制度化されていたものを改善したものである。農用地利用増進法上の認定農業者制度は、農業者の経営規模拡大計画を認定する制度であったが、認定状況も全国で4万人にも満たない状況であった。

新しい認定農業者制度に関しては、法律制定時に、農業法人制度の改正、土地改良法の改正等が行われたほか、農用地利用集積準備金制度及び特別償却制度ができた。さらに、平成6年には、農業経営基盤強化資金及び農業経営改善促進資金が創設された。これらのメリットシステムが、所期のねらい通りに機能すれば、新しい認定農業者制度は、相当に普及するものと考えられる。

認定農業者制度が設けられたのは、農業に魅力を失った青壮年層が非農業部門に流失し、農業の担い手確保が深刻な問題と受けとめられたからである。「新政策」では、「この状況を打開し、農業経営に意欲と能力のある者を確保していくためには、農業経営を行う者が、その持てる力を十分に発揮することによって所得を増大させることができ、経営の面白さや心の充足感を享受することができる条件を早急に整備する必要がある」と述べた。具体的には、「規模拡大、資本装備の充実、労働力の確保、労働条件の改善など経営内容の改善を自主的かつ計画的に進めようとする経営体に対して金融・税制面での支援を重点化する」と述べている。認定農業者制度は、こうした国の支援の重点化対策の第1歩と位置づけられる。

2) 認定の手順

農業者は、次のような手順で、自らの作成した農業経営改善計画について市町村長の認定を受け、認定農業者となる。認定は、例えば公共職業安定所の行う失業の日の認定と同様、行政法学上、「確認」といわれる行政行為である。農林水産省関係では、酪農及び肉用牛生産の振興に関する法律（昭和29年法律第182号）第2条の5の規定に基づく経営改善計画の認定や、果樹農業振興特別措置法（昭和36年法律第15号）第4条の規定に基づく果樹園経営計画の認定がある。市町村長は何を確認するのかというと、農業者の作成する農業経営改善計画が、市町村の定める農業経営基盤強化促進基本構想（以下「基本構想」という）に照らして適切なものであること等を確認するのである。

市町村が基本構想を定めようとするときには、都道府県知事の承認を受けなければならない。基本構想は、都道府県知事の定める農業経営基盤強化促進基本方針（以下「基本方針」という）に即さなければならないこととされている。従って、基本構想は基本方針に即している等必要な条件を満たしている場合にだけ承認されることとなる。以下、時間的順序に従って、簡単に述べてみよう。

① 基本方針

農業経営基盤強化促進法では、例えば農振制度のように、国、県、市町村、という体系をとっていない。都道府県知事の作成する基本方針がトップである。これは基本方針を地域の特性に即したものにする趣旨である。基本方針は、概ね5年ごとに10年間を見通して作成される。基本方針を定めるときには、あらかじめ都道府県農業会議及び都道府県農協中央会の意見を聞かなければならないこととされている。基本方針には、基本的な方向、経営指標、認定農業者への農用地の利用集積シェアなどが定められる。

基本方針は、平成5年度中に全都道府県で

作成を終了している⁽¹⁴⁾。「基本的な方向」の中では、目標とする年間農業所得は、主たる従事者1人当たり概ね700万円程度になっているという。また、経営指標の中では、営農類型は地域の特性に応じてきめ細かく作成されているようであり、1県当たりの平均営農類型数は、個別経営体で35程度、組織経営体で4程度あるという。認定農業者への農用地の利用集積シェアは、県又は地域によって異なるが、一般的には、北海道のように専業又は大規模農家率が高い地域では高く、高齢化、兼業化などが進行している地域では低いようである。

② 基本構想

基本構想で定められる指標等は、基本方針を参酌しながら作られるが、地域の実状を踏まえながら、地域の特性に即し、市町村が独自に設定するよう指導されている⁽¹⁵⁾。また、基本構想の作成に当たっては、集落段階を基礎とした下からの積上げにより、話し合いを通じて形成された地域の合意に基づいて作られることが重要とされている。このため、基本構想作成に当たって、農家の意向を把握するための実態調査や意見聴取を行うことが「望ましい」と指導されている⁽¹⁶⁾。更に、市町村構造政策推進会議の場での検討、関係部局間での連絡調整、農業改良普及所等の指導助言を得て作成するものとする⁽¹⁷⁾とされている。知事の承認を得なければならないのは前述の通りである。

基本構想作成市町村（知事の承認まで受けた市町村）は、平成6年7月末で約800であるが、農林水産省では、平成6年度末までに計3,000市町村において作成を行う計画でいる。

③ 農業経営改善計画

農業者（農業者になろうとするものを含む）の作る農業経営改善計画は、市町村が基本構想の承認を知事から受けた後に認定されることになるが、認定申請が基本構想の承認前に

なされることは差し支えない。従来の農用地利用増進法に基づく農業経営規模拡大計画と違うのは、規模拡大によって経営の改善を図ろうとする農業者だけでなく、複合化や集約化等によって経営の改善を図ろうとする者も認定の対象になったことである。

基本方針や基本構想は10年を見通して作成されるが、農業経営改善計画は有効期間も目標年次も5年とされている。農業経営改善計画の様式は通達で示されている⁽¹⁷⁾が、次のような事項を記載することになる。このうちc、d、e及びfについては、現状及び目標を記載することとされている。

- a 目標とする営農類型
- b 経営改善の方向の概要
- c 農業経営規模の拡大に関する目標
- d 生産方式の合理化の目標
- e 経営管理の合理化の目標
- f 農業従事者の態様等の改善の目標
- g 目標を達成するためにとるべき措置

農業経営改善計画の認定は、その計画が基本構想に照らして適切であり、その計画の達成の見込みが確実であり、かつ、その計画が農用地の効率的かつ総合的な利用を図るために適切である場合に行われる。

(2) 制度を支援する仕組み

1) 農業法人制度の充実

認定農業者が農業基本法でいう自立経営と何が違うかといえば、自立経営が単なる目標であったのに対し、認定農業者は市町村長の認定という確認の行政行為が入ったことである。また、経営の類型としては、自立経営は家族農業経営だけを考えていたが、認定農業者には法人経営も含まれる。

農業法人制度は、昭和37年に制度化され、昭和45年の大改正、昭和55年の一部改正を経て、平成5年度に、認定農業者制度の登場に併せて大きな改正が行われた。改正の目的は、認定農業者制度と同じく、経営感覚に優れた

効率的かつ安定的な農業経営を育成するところにある⁽¹⁸⁾。効率的かつ安定的な農業経営を育成するためには、経営管理能力、資金調達力、取引信用力等法人経営の利点を生かしていく必要があるという視点である。

改正の内容は、次の通りである。

まず、農業生産法人の事業要件が拡大された。事業要件の拡大は、農業生産法人制度創設以来初めてである。具体的には、次の事業が新たに規定された。

- ・関係する農畜産物を原料又は材料として使用する製造又は加工
- ・関係する農畜産物の貯蔵、運搬又は販売
- ・関係する農業生産に必要な資材の製造
- ・関係する農作業の受託

農業生産法人の構成員については、従来、その法人に農地等を提供した個人又はその法人の事業に常時従事する者に限られていたが、次の者（以下「関連事業者」という）が加えられた。

- ・法人から物資の供給又は役務の提供を継続して受ける個人。例えば、法人が産直事業を行っている場合の農産物等の購入者、農作業受委託の委託者等である。

- ・法人と特許権、新商品又は新技術についての一定の契約を締結している者。特許権、新商品又は新技術を農業生産法人が持つ場合もあるし、逆に相手方がそれらを持って農業生産法人が使用する場合もある。例えば、新しい農薬の実証試験を行う契約を結び、農薬メーカーに構成員になってもらうという例が考えられる。

- ・法人と実用新案又は種苗登録についての一定の契約を締結している者。

関連事業者については、その有する議決権が4分の1を超えてはならないこととされているほか、関連事業者のいずれもその法人の議決権総数の10分の1を超えてはならないこととされている（農事組合法人については、出資額いかに係わらず議決権は平等である

ので、このような規制はない)。

また、農業経営基盤強化促進法によって、平成5年度から農地保有合理化法人が農業生産法人に対し、現物出資を行うことができるようになった(農業生産法人出資育成事業)ことに伴って、農地法においても、現物出資を行った農地保有合理化法人は農業生産法人の構成員資格を有することとされた。

さらに、農協又は農協連も構成員となれることになった。これは、例えば負債を抱えて経営再建を必要とする法人経営に対して、農協又は農協連が資本参加して経営再建を図る場合などを想定しているのであるが、農協又は農協連が新たに出資を行って新しい法人経営を創設することも差し支えない。

農地法の改正に伴って、農事組合法人についても、事業が拡大され、組員資格を有する者が拡大された。拡大された範囲は農業生産法人と全く同じであるが、前述の通り、農事組合法人については関連事業者の出資制限はない。

2) 金融面での支援

平成5年度に担い手育成農地集積事業ができた。この事業は、圃場整備事業を実施する際に、担い手の経営面積が20%以上増加するような場合には、農家負担金の一部について農林漁業金融公庫から無利子資金を貸し付けるものである。

認定農業者に対する金融面での支援措置としては、平成6年の農林漁業金融公庫法等の一部改正でできた次の資金が重要である。

① 農業経営基盤強化資金

この資金は、昭和43年に創設された総合施設資金に替わる資金である。農業経営基盤強化資金の注目される点をみておこう。

・最も注目されるのは、農林漁業金融公庫の貸付金利は3.5%(固定)であるが、別途利子助成(農山漁村振興基金等による利子助成)を行うことにより、現行の金利水準を前提にすれば、実行貸付金利を2.0%⁽¹⁹⁾にしている

ことである。総合施設資金の5.0%に比べるとかなり低い金利となっている。

・貸付対象者は、認定農業者であるが、簿記記帳が条件となる。かつての農用地利用増進法第9条第1項の規定により規模拡大計画の認定を受けた者は、農業経営基盤強化促進法の認定農業者とみなされるが、そのままでは農業経営基盤強化資金の貸付対象者とはならないので、注意を要する。なお、酪農及び肉用牛生産の振興に関する法律第2条の5の経営改善計画及び果樹農業振興特別措置法第4条の果樹園経営計画(以下農業経営改善計画と併せて「改善計画等」という)の認定を受けた者が貸付対象者となるのは、総合施設資金の場合と同様であるが、この場合も簿記記帳が条件となる。

・償還期限は25年(うち据置期間10年)以内とされ、総合施設資金と同じである。融資限度額は、総合施設資金よりも大幅に増え、個人1.5億円(複合経営等については、最高3億円)、法人5億円である。

・資金の使途には、農地等の改良、農業経営用施設・機械、農産物の加工処理施設等の取得、改良、家畜・果樹等の導入のほか、次が対象とされているのが注目される。

＊農地等の取得 ＊借地権、施設利用権、特許権等の取得 ＊流通販売施設、観光農業施設等の取得、改良 ＊負債整理資金等

ただし、改善計画等に必要な長期資金に限られる。また、負債整理資金等については制度資金は対象外とされているほか、金融機関の取引離脱による肩代わりも対象外とされるようである。

② 農業経営改善促進資金

この資金は、農協系統資金等を活用した低利の運転資金である。金利は、変動金利で現在の金利水準を前提にすれば、3.3%である。金利が変動して貸付利率の変動があった場合には、貸付金残高について新しい金利が適用される。

貸付方式は、極度貸付方式による当座貸越又は手形貸付とされている。極度額は、個人500万円、法人2,000万円（畜産又は施設園芸経営を含む経営にあっては、個人2,000万円、法人8,000万円）の範囲内で設定し、極度額の範囲内でいつでも貸し、いつでも返せる方式をとる。金利は実際の借受期間についてだけつけられる。極度額は、毎年見直しが行われる。貸付対象者は、農業経営基盤強化資金と同じである。

なお、この資金は、農林漁業信用基金及び都道府県農業信用基金協会が融資機関（農協、銀行、信金等）に一定額を低利で預託し、融資機関が認定農業者等に低利で貸し付けるものである。

3) その他の支援制度

① 税制

税制による支援措置は、納税をしている農業者以外には恩典が及ばないのはいまでもないが、平成5年に次の税制改正が行われた。

・認定農業者に対する割増償却

一定の認定農業者が青色申告する場合には、農業用施設、機械、大家畜などの償却資産について、平成10年まで割増償却ができる。一定の認定農業者とは、新規就農者又は規模拡大農業者で、規模拡大農業者とは、経営面積を5年間で50%（認定時の経営面積が10ha未満の農業者については、50%又は2ha）を超える規模拡大を計画している農業者である。割増償却率は、新規就農者の場合は普通償却額の30%、規模拡大業者の場合は普通償却額の20%である。

・農用地利用集積準備金

特定農業法人は、農業収入の10%以下の金額を農用地利用集積準備金として積み立てることができる。5年以内にこの準備金を取り崩して農用地、農業用機械・施設を取得した場合には、その取り崩し額を損金に参入し、その金額を圧縮記帳することができる。すなわち、法人税を課税されることなく準備金と

して積み立て、5年経っても取り崩さないとときには課税所得になるが、5年以内に取り崩せば課税されない。もっとも、圧縮記帳を行うから、農用地利用集積準備金を取り崩して農用地等を取得し、その後その農用地等を売却した場合には、農用地の簿価は取り崩した額（圧縮した額）だけ小さくなっており、その分売却益が増加することになる。

利益が発生する法人経営でも、経営の発展期には投資額がかさんで資金繰りは容易でない場合が多いが、そうした農業法人がこの税制を利用できれば、資金繰りが確実に楽になる。従って、この税制が多くの農業法人に適用されるようになれば、農業法人の投資額が増加することが期待できる。この仕組みは、税の減免ではなく、課税の繰り延べに過ぎないが、農業のように資本回転の遅い産業において投資促進を図るためには、極めて有効な仕組みである。

また、仮に取り崩しが発生しない場合でも、農業収入の10%の範囲内で剰余金を5年間積み立てておける意義は大きい。5年の間に赤字が発生するような事態があれば、赤字額については準備金を無税で充当できる。気象変動、価格変動などにより、年度ごとの収支にアンバランスのでやすい農業経営に適した制度である。

特定農業法人とは、農用地利用改善団体が定める農用地利用規程において、その法人の名称及び住所、農用地の利用の集積の目標等が定められている農業生産法人である。農用地の利用の集積の目標は、地区内の農用地の相当部分について、利用権の設定等又は農作業の委託を受けることとなっている必要がある。相当部分とは、地区の区域内農用地の過半をいう⁽²⁰⁾。なお、農用地利用改善団体の区域の基準は、基本構想において定められる。また、その区域の地権者の3分の2以上が、その農用地利用改善団体の構成員となっていないなければならない。

準備金算定の基礎となる農業収入には、農産物の販売額のほか、その農産物の加工品の販売額及び農作業の受託収入が含まれる。

なお、農用地利用規程は市町村の認定を受けることになるが、特定農業法人を定めた農用地利用規程が認定されると、特定農業法人は認定農業者とみなされるとともに、その農用地利用規程は、認定された農業経営改善計画とみなされる。

② 農業生産法人出資育成事業

都道府県段階の農地保有合理化法人は、農業生産法人の自己資本の充実と経営規模の拡大を図るため、農業生産法人に対して農地等を現物出資することができる。農地等には、未墾地などは含まれるが、施設は含まれない。出資の限度は定められていないが、総出資額の2分の1未満と指導されているようである。出資期間は25年以内で、農地保有合理化法人の持分は25年以内に計画的に当該農業生産法人の他の構成員に譲渡される。持分の譲渡価額は、出資により取得した持分に相当する額を回収するよう指導されている。すなわち、現物出資財産の評価額の変動、資産内容の好悪にかかわらず、出資額を回収させる方針のようである。従って、機能としては無利子融資の機能を果たすことになる。

現物出資のために平成5年度で20億円、平成6年度で40億円が予算化された。

4. 新たな協業体への序論

(1) 認定農業者制度の評価

1) 支援制度のインセンティブについて

平成5年に農業経営基盤強化促進法において農業者認定制度を創設した際、国会において、農業者認定制度は選別政策ではないかという疑問が度々提起された⁽²¹⁾。

選別政策という批判は、農業基本法制定の際にも強く行われた批判である。農業基本法制定当時の問題意識は、自立経営の育成は、

多くの農家の離農を促し、農業から工業へ流失する労働力の多くが、臨時工、社外工等の不安定な労働条件しか与えられず、賃金水準も低いということにあった⁽²²⁾。この批判は、流失した農業労働力を日本経済が満足に吸収できないという前提に立っていた。結果としては、日本経済は急激な発展を遂げ、農業労働力の流失を速め、その速さ故の問題がめだつこととなった。また、農業内部では、第1種兼業農家の所得額が専業農家のそれを上回っている。従って、認定農業者制度に対する選別政策という批判は、少なくとも農業基本法制定当時と同じ批判ではなく、変わってきていると考えられる。

認定農業者制度創設に当たっての選別政策批判は、次のように整理される。

① 認定農業者と認定されない農業者の二つの類型を作ることが好ましくないという批判（これに対しては、地域の中で析出していくので問題ないと答弁された。また、別な答弁では、エリートを作る政策ではないと答弁された）。

② ムラ社会は突出を許さない社会だから認定農業者制度は受け入れられないのではないかという批判（これに対しては、経営者マインドをもった経営を育てていく必要があると答弁された）。

③ 認定農業者制度が離農促進と離農による集落の崩壊をもたらすという批判（これに対しては、直接的な答弁は行われていない。複合経営も認定の対象になるし、専業農家ばかりの地域でも認定の対象になると答弁された）。

これらの批判のうち、①は認定農業者制度の目的又は理解の根本に関するものであり、ある意味では観念的な批判であるので、運用の方針を明確にすれば、問題は解消すると考えられる。②は普及可能性に関するものであり、③は認定農業者制度の影響に関するものであるから、③の批判は、②の批判を否定す

ることによって成り立っている。

従って、今回提起された批判は、認定農業者制度が受け入れられるかどうか、その普及可能性にかかわってくる。ところで、認定農業者制度については、既に説明したように、制度を支援する仕組みが用意されている。従って問題は、認定農業者制度を支援する仕組みがうまく働き、「経営感覚に優れた効率的かつ安定的な農業経営⁽²³⁾」が育成されるかどうかということになる。そこで、認定農業者制度を支援する仕組みが、認定農業者になるインセンティブとして十分であるかどうかについて検討してみよう。なお、農業法人制度については後述する。

農業経営基盤強化資金及び農業経営改善促進資金については、他の支援制度と異なり、貸付相手先を認定農業者に限ったため、これら資金の申込をする農業者が増えれば、認定農業者も増えることになる。

まず、農業経営基盤強化資金については、他の制度資金に比べかなり低利になったこと、融資対象施設等も拡大したこと、限度額が増大したこと等評価すべき点が多い。貸しやすくなったし、借りやすくなったという点を見れば前進なのである。しかし、農業経営基盤強化資金の融資枠は、平成6年度で400億円である。初年度であること、総合施設資金に比べて貸付対象資金が増加したことなどを考慮しても、この資金の直接的効果として、認定農業者数が大幅に増加することを期待することには困難があらう。

なお、細かな問題であるが、貸付手続きに関して考慮すべき問題がある。すなわち、これまでの総合施設資金の貸付に当たっては、都道府県の職員である農業改良普及員が指導して経営計画の作成指導を行い、県段階の協議会で審査してきたところである。一方、農業経営基盤強化資金の貸付に当たって、資金貸付のための計画としては経営改善計画等では十分なものとはいえないであろう。そうする

と、農業経営基盤強化資金の貸付に当たっては、資金貸付のための長期計画と経営改善計画等との調整問題が発生することになる。

次に、農業経営改善促進資金は、平成6年度の融資枠も2,000億円であり、運転資金であるために、かなりの数の融資希望に応じることができると考えられる。従って、農協の営農指導員の指導などによって、この資金をテコに、認定農業者が急速に増加する可能性がある。

もっとも、融資を受けるために、認定農業者が増えたとしても、「効率的かつ安定的な農業経営」が育成されたことにはならない。資金には低利といえども利子がつくところであり、既に経営を確立し、新規の借入を必要としない経営と比べてみれば、借入をするということ自体がかなりのハンディになるという点が忘れられてはならない。

なお、融資を受けることは、自ら望んで受けるものであっても、また、低利ではあっても、重荷を背負うという面があるわけで、それを認定農業者に限定したからといって、そのこと自体が施策の重点化ということにはならない。

次に税制であるが、税制に特例を設けることは、利益があがる経営を優遇することであり、効率的な経営育成の有力な手段となり得るはずである。しかも税制上の特例は、農業合意という国内支持には該当しないので、対策が講じやすい。もっとも、税制の特例措置は、法人税を納めるような、利益のあがる経営を優遇する措置が中心にならざるをえないので、「強きを助ける」結果となる。こうした問題点を承知しながら、新たに制度化された税制特例がどの程度利用され得るか検討してみよう。

まず、認定農業者に対する割増償却制度については、50%（10ha未満の農業者については、50%又は2ha）以上の規模拡大計画を作成するのが困難な経営体には適用されな

い。10ha以上の経営においては、集落の農地面積の状況等から、50%以上の規模拡大に、実現可能性がない場合もあると考えられる。

更に問題なのは、農用地利用集積準備金制度である。この制度は、注目すべき特例措置なのであるが、特定農業法人にしか適用されず、特定農業法人になる要件は極めて厳しい。特に、地区の区域内農用地の過半を当該特定農業法人に集めなければならないとする要件が厳しい。このため、農用地利用集積準備金制度は、有効活用が図られない心配がある。概して言えば、農用地利用集積準備金制度は、集落営農を行う農業法人には活用の可能性もあるが、技術の改善や販売・加工の取り組みによって生産性の向上を図ろうとする法人には、活用しやすい仕組みとはなっていない。しかも、集落営農を行う農業法人の多くは、利益を経営内に蓄積しようとする傾向が少ない⁽²⁴⁾。従って、農用地利用集積準備金制度は、注目される制度ではあるが、現実にはどれだけの役割を果たすかは疑問である。

また、税制上の措置としては、農業技術の特質に着目した技術の改善に関する税制特例が見られないのが残念である。

2) 農業法人制度について

農業基本法制定当時の法人に関する議論が昭和37年の農業法人制度の法制化につながった。当時の議論は大きく三つに分けることができる⁽²⁵⁾。一つは、法人に農地の取得を認めることによる農地法制への影響をいかに最小限に止めるかという観点である。自作農主義の観点といえよう。二つは、農業経営の合理化を進める観点から、法人化を進めようという観点である。経営合理化の観点である。三つは、農村における協同組合の末端組織を組織化しようという観点である。農事実行組合設置の観点である。結局、農業生産法人制度は、自作農主義の観点から法制化された。従って、農業生産法人制度創設に当たって、その趣旨を「協業の助長」と説明したのであ

るが、それは単なる建前というべきものであった。本音は、自作農主義に関する弊害の防止という後ろ向きのものであった。また、農事組合法人制度は、経営合理化と農事実行組合という二つの観点をミックスし、やや訳のわからないものになっている⁽²⁶⁾。

昭和45年、昭和55年の農業生産法人制度の改正も、農地法の自作農主義の修正⁽²⁷⁾に伴うものでしかなかったといえる。ところが、平成5年の関係法律整備法による農地法の改正は、全く趣を変えている。「新政策」で、効率的かつ安定的な農業経営を育成するために、法人化を推進することを明確にしていたのを受けての改正であった。法人経営には、経営管理能力、資金調達力、取引信用力及び雇用労働関係の明確化と労災保険などの適用による雇用労働者の福祉の増進や、新規就農者の確保が容易になるという利点があると考え、経営合理化の観点から行われた改正であったのである。このことは、農地法改正の施行通達でも全く同じ文言を使って明確にしているところである⁽²⁸⁾。

そこで問題は、平成5年の農地法の改正が、農業経営の法人化を推進するために、十分な内容になっているかどうかである。農業経営の法人化を推進するのであれば、少なくとも農業生産法人制度を定めている農地法については、農家と農業法人との取扱いを同等にすることが望ましいと考えられる。しかし、関係法律整備法による農地法の改正は、改正後においても次のようなアンバランスがある。

第1に、農家すなわち個人経営の場合は、世帯員の誰かが耕作を行っていれば、どのように兼業を行っていようと農地取得ができるのに、農業生産法人の場合は、平成5年の改正で規制が緩和されたとはいえ、依然として厳しい兼業規制が行われていることである。この点に関し、農業経営以外の事業部門が拡大してきたときには、分社化するよう指導しているが、それで同等の扱いが行われるもの

ではない。そもそも農業経営以外の事業部門が拡大したときに、分社化の指導を行うことが奇妙なことと言わざるをえない⁽²⁹⁾。それでは、事業要件等の規制が意味のないものになってしまうおそれがあるからである。

第2に、個人経営の場合は、世帯員の誰かが一定面積以上の耕作を行っていれば、名義人が耕作しようといまいと農地を取得できるのに、法人の場合は役員（監事を除く）の過半数が耕作（農作業）に主として従事しなければならないことである。法人としていかに立派な管理をしようとする、そのこととは関係なく、農作業従事が義務づけられているのである。

次に、農業経営の法人化を推進しようとするのであれば、法人経営が効率的かつ安定的な農業経営を行い得るよう、資本の充実を図る必要がある。ところが、現行制度では、農事組合法人形態を採用しない限り、有限責任の構成員で50人を超えて出資者を募ることができない。もちろん、農事組合法人は50人以上の出資者を募ることもできるが、農事組合法人の組織・運営には種々の制約があるため、問題の解決にはならない。例えば、出資配当制限があってもいいから、その法人経営の趣旨に賛同し、出資しようという人がいても、その人がその法人に農地を提供しているか、常時従事者であるか、関係事業者等でないか出資できない。

また、以上の問題とも関係するのであるが、農業生産法人の要件違反に関しては、弊害防止措置（チェックシステム）上の問題がある⁽³⁰⁾。一つには、農事組合法人形態のものと会社形態のものとに、チェックの制度的なアンバランスがあるということである。二つには、会社形態の農業生産法人に関しては、農地の強制買収しか、行政庁に与えられた手段がないということである。例えて言えば、死刑しかない罰則のようなもので、違反と違反防止措置のバランスが悪いのである。三つ

には、行政庁が継続的に監視できる仕組みになっていないことである。

3) 推進体制について

農業法人制度立法過程の議論に関して見落とせない問題に、農林省内における「経営」の所管の問題があった。昭和30年代の中頃、「経営」の所管は農林経済局にあり、農地は農地局が所管していた。農業経営合理化の観点からは農事実行組合法制化の観点とミックスされて、農林経済局で検討されたのである。

もっと細部の組織に関していえば、農林経済局の中で経営を所管していたのは農政課であったが、法人問題は農林経済局の中では農業協同組合部農業協同組合課が所管した。農業協同組合課が所管する農業協同組合法（昭和22年法律第132号。以下「農協法」という）には、水産業協同組合法等と異なり、生産協同組合が法定されていなかったことが、こうした事務配分を促したと考えられる。農業協同組合課が所管することによって、農林経済局における農業法人の検討は、農業経営の合理化の観点というよりも、農業生産を目的とする農民の協同組織を認めるという観点と農協の下部組織の創設という観点が色濃くでた検討結果になったといえる。

その後、「経営」の所管は、昭和38年には農政局に移行し、更に昭和47年に構造改善局に移行して「農地」の所管部局と合体し、今日に至っている。現在では、経営の所管部局と農地の所管部局が一致したために、農業生産法人制度においても、経営合理化の観点からの法改正が可能になったといえるのである。しかし、農業の経営に関する事務と畜産物や果実の「生産」に関する事務の仕分けは必ずしも明確ではない。従って、農業経営基盤強化促進法による農業経営改善計画と畜産の経営改善計画又は果樹園経営計画との関係は、必ずしも明確ではない。果樹園経営計画のように、認定を行う主体が知事のものである。おそらく、それぞれの分野の経営改善計

画等の指導ルートは、それぞれの分野ごとに違うはずである。もちろん、作物ごとの技術、経営条件等の違いには大きなものがあるので、一概にそれを一本化するわけにはいかない。しかし、最低限、複合経営に2種類の経営改善計画等を作成させるような愚は、避けなければならない。

次に、地方局の問題であるが、農業基本法施行後、農業構造の改善を促進する目的で、昭和38年に地方農政局が設置された。一方、農業経営基盤強化促進法の施行に関する指導の体制はあまり明確でない。これは、農業経営基盤の強化を促進するための措置が、「いわゆる上からの押しつけではなく」「自主的な努力を助長する⁽³¹⁾」という考えに立っているからであると考えられる。その趣旨は結構であるが、そうした自主的努力が、本省段階で「運動⁽³²⁾」を唱える程度で助長されるものであろうか。官製「運動」ではなく、自主的取り組みを促すため、地方農政局の情報の収集発信基地としての体制整備が望まれる。

同様のことは、都道府県についても言える。都道府県知事は、具体的に基本方針を作成し、基本構想の承認を行っているが、運動として行うためには、継続的な活動が必要である。もちろん主役は農業者であるが、農業者が運動を行っていたのでは、農業経営がおろそかになる。必然的に運動の支えは、農業団体や市町村にならざるをえず、市町村や農業団体の体制、考え方などで、農業者への情報提供も地域間格差がでやすい。そういう情報の地域間格差は、決して望ましいことではないから、自ずと都道府県及びその出先機関が協力しながら相当な働きかけをしていく必要がある。

なお、地域の経営その他の条件を最もよく知っているのは、農業改良普及員であるが、農業改良普及員の活動は、農林水産大臣の定める運営指針を基本として、都道府県が定め

る実施方針に従って行うことになっている。農業者の自主性を損ねないように、農業改良普及員が指導を行っていくには、様々な工夫が必要であろう。

推進体制に関して最も問題なのは、市町村段階である。基本法農政においては、農業構造改善事業など補助事業を充実する中で、経済団体としての農協に重きをおいた施策展開が行われてきた。しかし、その後農林水産省の補助金に占める近代化施設関係補助金の割合は減少し、基盤整備関係補助金の割合が増加している。また、稲作転換が開始され、農振関係の事務も増加し、農地流動化も進展している。そうした動きとともに、農協を中心とする施策展開は、徐々に市町村にその中心軸を移しつつあるといえるのである。農業経営基盤強化促進法は、この動きを更に押し進めたのであるが、問題は、市町村の体制にもある。市町村には縦割りのあらゆる行政事務が入ってくるが、その人的体制は極めて弱体であり、専門家は育ちにくい。しかも、市町村段階における農業関係の行政事務は、行政部局と農業委員会に別れている。体制を強化しようにも、農業の比重が下がっている中で、十分な対応ができるはずがないのである。

(2) 新たな協業体への序論

1) 行政の姿勢

以上、認定農業者制度の評価を行ったが、農業経営基盤強化促進法が規定しているのは、認定農業者制度だけではない。農業経営基盤強化促進法の特徴として、その第2条で国及び地方公共団体の責務を規定していることがあげられる。この規定は、国及び地方公共団体が、効率的かつ安定的な農業経営の育成を図るため、施策を総合的に進めるべき努力義務を規定したものである。当然のことを規定したまでのことであるが、注目されるのは、施策の例示として、農業生産基盤の整備及び開発、農業経営の近代化のための施設の

導入と並んで、「農業に関する研究開発及び技術の普及」が入っている点である。

農業技術が、農業基本法などで必ずしも重要視されていないことは、既に述べた通りであり、農業経営基盤強化促進法における技術重視の姿勢は画期的である。しかし、農業経営基盤強化促進法では、残念なことに、農業経営自体による技術の改善の必要性まではうたっていない。むしろ「技術の普及」という表現からして、考え方は相変わらずの官主導の技術開発とその「普及」というイメージを与える。

「新政策」においても、この点は必ずしも明確ではないのであるが、「意欲と能力のある農業者などを結集しつつ、技術開発を進める仕組みを整備する」とし、農業者レベルの技術開発に眼を向け始めている。また、平成6年8月12日の「展開方向」では、「現場に直結した技術開発・実用化の加速」として1項を設けた。内容を見ると、まだまだ官主導の風潮が抜けきっていないが、徐々に改善のきざしが見えているといえよう。農業関係の技術の改善には、全体としてより多くの勢力が注がれるべきであるが、特に農業者レベルの努力の助長が望まれるのである。

次に、販売・加工についてみておこう。農業経営改善計画においては、販売・加工まで記載することにはなっていないが、それを軽視しているわけではない。農業経営改善計画作成に当たって、食品産業、市場関係者等を紹介する窓口を設置し、販売・加工に関しても相談に応じられるよう指導している⁽³³⁾。

更に、農業生産法人制度に関しては、農業生産法人の構成員資格を有する者に、関連事業者が加えられた意義が大きい。農業生産法人が販売・加工や技術の改善に取り組みやすくなったと考えられる。

従って、農業経営基盤強化促進法は、技術の改善や販売・加工に意を用いていることは明らかである。しかし、これで十分かといえ

ばそうはいえないであろう。特に、技術の改善に関しては、農業者自身による技術の改善が必要である。また、販売・加工に関しては、余剰労働力等の有効活用の観点から、農業法人の事業範囲の拡大が必要であろう。

2) 新たな協業体への序論

これまで述べてきたことを簡単に整理してみよう。

農業合意を受けて、日本の農業は、規模拡大、技術の改善、販売・加工への取り組みを強化する必要がある。特に技術の改善又は販売・加工への取り組みは、1人では難しく協業による分業が必要である。協業による分業を実現する枠組みは、今後、次のような枠組みにする必要がある。整理をすれば、①可能な限りの自己資本の充実、②多様な事業能力、③利益を農業分野で回転させるための税制等の措置、④資本蓄積等への公的援助である。

平成5年の関係法律整備法で、農業生産法人関係制度の改正が行われ、以上の項目についても前進があった。例えば、①に関しては、関連事業者、農協等の出資が可能になったことである。また、②に関しては、農業生産法人も農産物の加工が行えることを明確にした。更に、③に関しては、認定農業者に対する割増償却制度、特定農業法人に対する農用地利用集積準備金制度が設けられた。加えて④に関しては、農業生産法人出資育成事業が設けられたところである。

しかし、①に関しては、法人類型としては、有限会社等の会社又は農事組合法人に限られ、有限会社に関しては50人以下という人数制限がある。②に関しては、個人経営に比べて著しいアンバランスがある。③に関しては、特定農業法人の指定の条件が厳しく、農用地利用集積準備金制度が十分活用されないうおそれがある。また、増加試験研究費の税額控除制度なども農業技術の特殊性を加味したものにする必要がある。④に関しては、工業技術に比べれば、農業技術への財政資金等の

投下は仕組みとしても、また量的にも劣る。更に、全体を通じる問題として、推進体制の問題もある。

以上のように、農業合意を受けて、農政が講ずる必要性のある項目は多いのであるが、このうち、①又は②に関しては、農業関係者間の合意が得られれば、実現可能である。そこで、①又は②を促進する法制を検討してみよう。

第1の方法は、農協法を改正して、①又は②を満たす法制を検討することである。その場合①に関しては、農事組合法人については、構成員数の制限はないが、議決権又は選挙権の平等が法定されていることが、農業法人としての発展を阻害すると考えられる。議決権又は選挙権の平等は、意思決定を遅らせ、経営の効率性を害するからである。②に関しては、現行以上に、農事組合法人の事業を拡大することは、農協法の体系では当面、困難であろう。農協法は、「農民」の協同組織のあり方を定めており、多種多様な事業を営む法人を抱え込んだならば、農協法自体の抜本の見直しが必要となるからである。

第2の方法としては、農協法等は原則現状のままで、新規立法を行う方法が考えられる。その場合、新しい法人類型を設立する方法も考えられないわけではないが、その必要性を説明するのは極めて難しいと考える⁽³⁴⁾。そこで、新しい法人類型は設立せず、既存の法人類型を使いながら、①可能な限りの自己資本の充実ができ、②多様な事業能力を有する農業法人の法的枠組みを検討する必要がある。

重要なことは、こうした要請は満たしつつも、土地利用上の問題等⁽³⁵⁾が発生しないようにしなければならないことである。

3) 新たな協業体試案

そこで、農業法人の組織、事業等に関して一定の認定基準を設け、認定を受けた法人について、農地法その他の法令上特例的な取扱

いをする方法を検討のための試案として提案したい。

検討を深めるために、もう少し具体的に説明してみよう。

① 農業法人を認定する趣旨は、その法人が、常時従事者の地位を尊重しながら、主として農業経営（付帯する販売・加工を含む。以下同じ）を営んでいることの確認である。認定は、申請に基づき行われ、希望しない農業法人には認定は行われない。

② 認定の要件は、次の通りとする。

- a 法人の所得の半分以上が農業経営に由来すると認められること＜事業要件＞。
- b 一定期間を経た常時従事者が希望するときは、いつでも法人の構成員になれることが定款で定められていること。また、株式会社にあっては、株式の譲渡には取締役会における承認を要することが定款で定められていること＜構成員要件＞。
- c 総会の議決権（役員選挙権を含む。以下同じ）の過半数を常時従事者が有し、また、特定人又はその同族関係者の議決権は30%⁽³⁶⁾を超えてはならないことが定款で定められていること＜議決権要件＞。
- d 役員の半数以上が常時従事者（農作業に主として従事する者でなくともよい）であることが定款で定められていること＜役員要件＞。
- e 出資配当の最高限度を一定割合以下とすることが定款で定められていること＜配当要件＞。

③ 農地を利用しないで農業経営を行う法人も認定の対象になることは、言うまでもない。認定の主体を知事とするか市町村長とするかは検討を要するが、農業法人が地域で相当の力を持つ可能性があることを考えれば、都道府県知事とすることが適当であろう。

④ 要件の審査に当たっては、法人が形式的に別であっても、一つの法人の持分の相当部分を別の法人が持っていたり、役員又は構成員の相当部分が重複している法人については、同一の法人とみなして審査することが適当である。

⑤ 認定農業法人の認定要件を満たしていると認められる法人は、農地法上、農業生産法人とみなす措置が必要である。「認められる」かどうかは、農地法上の許可権者（農地法第3条の問題になるので、原則として農業委員会）の判断となる。

⑥ 認定の対象としては、株式会社も排除しない。問題となるのは、農地の転用等に関して弊害が発生しないかどうかであるが、上記のような認定の要件と、次に述べるような報告徴収義務を課して、行政庁によるチェックシステムを整備することにより、弊害は防止できると考える。なお、転用規制のあり方に関しては、更に検討を深める必要がある。

⑦ 認定を行った農業法人が総会を行った場合においては、1ヵ月以内に議案及び議事録を添付して都道府県知事に報告する義務を課することとする。また、都道府県知事は、認定要件を守っているかどうかを知るために必要な報告を徴することができるようにすることが適当である。

⑧ 認定に当たっては手数料を徴することができることとすることが適当であろう。認定は、一種の資格要件を与える行政サービスと考えられるからである。

⑨ また、農業の経営条件、技術条件等の特性に鑑み、次のような仕組みを検討する必要があると考える。

第1に、税制関係である。認定農業法人の法人税に関しては、特定農業法人に限定せず、農用地利用集積準備金の積立を認めるほか、農業関係試験研究費の一定割合（例えば50%）について税額控除できる制度を創設することが望まれる。農用地利用集積準備金制度や試

験研究費に関する税制特例を農業に見合ったものにする趣旨である。

第2に財政関係である。認定農業法人が試験研究を行い、それが都道府県の農業試験場が必要と認める試験研究である場合においては、委託費を交付し、又は助成を行う。その場合の財源が問題になるが、農産物に対する関税収入等の一定部分を特定財源にするような方法が考えられてしかるべきであろう。

5. おわりに

認定農業者制度ができ、その後農業合意が成立し、農業合意成立後農業経営のあるべき姿を考えていくうちに、新たな協業体とその支援措置について、検討のための試案を提案する結果となった。

1) まとめ

簡単に本稿のまとめを行っておこう。

① 農業合意の影響は、短期的な影響よりも長期的な影響の方が大きいと考えられる。

② 短期的には、関税相当量等が従量税で設定されたために、従来の輸入割当品目よりも、円高の影響により、牛肉のように既に自由化されている従価税品目の方が影響が大きい。

③ 効率的かつ安定的な経営を育成するためには、規模拡大のほか、技術の改善及び販売・加工への取り組みが重要である。

④ 技術の改善は、農業経営自身による技術の改善が必要であり、そのためには、分業による協業の体制を作ることが適当である。

⑤ 販売・加工は、消費者需要にマッチしたものを生産し、余剰労働力の有効活用を図るために進める必要があるが、そのためには、協業による分業の体制を作ることが適当である。

⑥ 関係法律整備法による農業生産法人制度の改正は、現行制度の枠組みの中で最大限の改正が行われたと考えるが、まだ不十分の

点がある。

その1は、個人経営と法人経営の兼業についてのアンバランスである。その2は、個人経営の耕作への従事義務と法人の役員の従事義務とのアンバランスである。その3は、有限会社における出資者数の限定の問題であり、その4は、チェックシステムの問題である。

⑦ こうした問題を解決していくために、特別法により、申請に基づき、一定の基準を満たす法人を行政庁が認定し、認定農業法人を特別扱いする方法を検討のための試案として提示した。

⑧ 農業法人認定の要件としては、事業要件、構成員要件、議決権要件、役員要件及び配当要件を課する。農業生産法人の要件と異なるのは、事業要件を除き、定款で定められていれば、要件を満たすことである。

⑨ 農業法人認定制度を支える仕組みとして、認定要件を満たしていると認められる法人を農地法上の農業生産法人とみなす措置、総会開催の行政庁への届出義務の措置等を検討する必要がある。

⑩ また、認定農業法人には、税制、財政面での特例措置を検討する必要がある。

2) 新たな協業体に関する補足

新たな協業体の試案は、あくまでも試案であり、今後検討を深める必要があるが、いくつかの点を補足しておきたい。

第1に、従来の法人制度は、資本家と労働者を対置し、両者は本来的になじまないものと考えているようであるが、筆者はそのようには考えていないということである。本稿では資本と労働は可能な限り一体化することが望ましく、それは可能であると考えており、それに資本的な協力者を加えた事業体を新たな協業体と表現している。

第2に、平等原則は政治的又は社会的には望ましいが、経済効率性という観点からは問題が多いと考えているということである。農

事組合法人は集落営農組織のような「守り」の組織のための制度であると考えている。

第3に、試案としての新たな協業体の法人類型には、株式会社を加えたが、現行の農業生産法人の類型に株式会社を加えることには反対であるということである。

第4に、本稿では、日本農業の進むべき道として、技術の改善、販売・加工への取り組みを強調し、その手段として、協業による分業の必要性を導きだした。実は、こうした議論展開の背景には、そうした取り組みを行い、協業による分業体制を確立し、あるいは努力している事例があるということである。いずれ、稿を改めて、それらを紹介し、本稿を補強したいと考えている。

なお、筆者は、「新政策」は少なくともその総論において、「効率性追求一辺倒への反省」という視点を強く打ち出していたし、それこそが「新政策」の新政策たるゆえんであると考える⁽³⁷⁾。そういう視点からみれば、関係法律整備法は効率性に重きをおいているのであるが、新たな協業体は、効率性は高い経営であっても「効率性追求一辺倒」ではあってはならないと考えている。

注(1) 並木正吉「ドンケル関税化案と日本の新農政」(『農業と経済』平成5年4月号、富民協会)。

(2) 円の上昇率は、24.1%になる。

$$(1/106.51 - 1/132.20) \div 1/132.20 \\ = 132.20/106.51 - 1 = 0.241$$

問題は、日本の国内価格の下落率であるので、ドルの下落率を使用する。

なお、円が1ドル100円ならば、ドルの下落率は24.4%となる。農業合意により牛肉の関税率は6年後には38.5%になるので、その時1ドル100円ならば、本文と同様の計算で、関税が4.7%になったのと同じである。

この点、豚肉については、原則として基準輸入価格以下での輸入ができない差額関税制度が守られた意義が大きい。

(3) 従量税の問題は、二つある。一つは、従量

税は国内のインフレ又は円安に弱いということである。二つ目は、輸入価格が安い商品に相対的に高い関税を課する結果になることである。前者の問題は、選択の問題であるが、国際間での取り決めを変更するのは難しい。後者の問題に対応するため、農業合意では、米について売買同時入札制度（SBS方式）を採用することとしている。SBS方式で行えば、理論的には、品質等の違いによる輸入価格と国内価格とのアンバランスを、市場原理に従って調整でき、品質等ごとのマークアップの額及び輸入量決定のための有力な参考資料が得られることになる。なお、この方式は、輸入自由化前の牛肉について行われていた。

- (4) 以下の記述は、主にサミュエルソン『経済学下』（都留重人訳、岩波書店、昭和52年）1,115頁以下によった。
- (5) 『平成5年度農業の動向に関する年次報告』（農林水産省、平成6年）、183頁。
- (6) 「新政策」では、現状の技術水準での農業構造を展望し、新技術の導入・普及によって生産コストの更なる縮減が可能であるとしているに過ぎない。また、技術の改善は「研究開発」として、販売・加工は「食品産業の育成」として、重要な位置づけを与えられているが、望ましい経営体とのかかわりは、必ずしも明確ではない。
- (7) 「平成4年科学技術研究調査報告」（総務庁統計局、平成5年）によれば、従事者規模1万人以上の「通信・電子・電器計測器工業」10社の1社当たり平均研究者数は、5,880人である。研究補助者等を含む1社当たり研究関係従事者数は8,719人であり、総従事者数の25%を占めている。
- (8) 税制では、増加試験研究費の税額控除制度、鉱工業技術研究組合に関する特例、特別償却等極めて多岐に及ぶが、概して言えば、大企業の方が恩典を受けやすいといえる。また、財政面では、石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会等から、直接又は新エネルギー・新技術総合開発機構（NEDO）等を通じて、毎年多額の助成金、委託費が支出されている。
- (9) 土屋守章『現代企業入門』（日本経済新聞社、昭和54年）、23頁。

(10) 前掲・『平成5年度農業の動向に関する年次報告』、112頁によれば、平成2年の日本の飲食料の最終消費額は68兆円、そのうち、農水産業の国内生産額は14兆円で、輸入は一次加工品、最終製品を含め5兆円であり、流通経費は19兆円である。

- (11) 全国農業協同組合中央会『JA読本』（全国農業協同組合中央会、平成4年）、50頁。
- (12) 同上、62頁。
- (13) 平成3年10月8日開催された第19回全国農協大会では、組織2段階の方針を決定した（同上、203頁）。
- (14) 農林水産省構造改善局農政部農政課地域農業対策室の説明による。以下、この項における実態について同じ。
- (15) 「農業経営基盤強化促進法の施行について」（平成5年8月2日付け、5構改B第847号、農林水産事務次官通達）記の第3の3の(1)。
- (16) 「農業経営基盤強化促進法の運用について」（平成5年8月2日付け、5構改B第848号、農林水産省構造改善局長通達）記の第2の1の(1)。
- (17) 前掲・「農業経営基盤強化促進法の施行について」、別記様式。
- (18) 「農地法の一部改正について」（平成5年8月2日付け、5構改B第852号、農林水産事務次官通達）記の第2の1。
- (19) 財投金利と実質金利の関係は次のように予定されている。

<財投金利>	<実質金利>
5.0%未満	2.0%
6.5%未満	2.5%
6.5%以上	3.0%

- (20) 前掲・「農業経営基盤強化促進法の運用について」記の第5の2の(5)。
- (21) 農林水産省構造改善局「『農業経営基盤強化のための関係法律の整備に関する法律』に関する国会審議録」（平成5年10月）、153頁参照。
- (22) 「わが党の農業基本法案についての自民党の批判にこたえる」（日本社会党政政策審議会、昭和36年3月）〔農地制度史編纂委員会『戦後農地制度資料第8巻』（農政調査会、昭和61年）、1,581頁〕。
- (23) 「新政策」の説明参考資料では、「地域農業の基幹となる経営体」は、平成12年で、個

- 別経営体35～40万経営体、組織経営体4～5万経営体と見込んでいる。
- (24) 例えば、愛知県安城市高棚の高棚営農組合は従事分量配当で全額配当し、必要な機械等は借入で賄っている。また、富山県東礪波郡城端町の農事組合法人野口営農組合は、利用分量配当地権者（全く出役しなかった地権者については減額）に全額配当している。このように全額配当するのは、利益を繰り越すことによって、課税の問題が発生するのを防止すると、組合員と財産との関係が複雑化するのを避ける趣旨であると考えられる。
- (25) 堀越孝良「農業法人制度立法過程の考察」（農業総合研究所『農業総合研究』、第47巻第3号、平成5年）。
- (26) 小倉武一『日本農業は生き残れるか（中）』（農山漁村文化協会、昭和62年）317頁では、農業経営農事組合法人は「農地法上は意味がよくわからない農業生産法人の一種とされただけ」としている。なお、農事組合法人と農事実行組合の関係については、前掲・堀越「農業法人制度立法過程の考察」参照。
- (27) 加藤一郎『農業法』（法律学全集50、有斐閣、昭和60年）、117頁。
- (28) 前掲・「農地法の一部改正について」記の第2の1。
- (29) 同上・記の第2の4の(1)の①。この通達では、適法に行っている関連事業の規模が大きくなった場合の分社化の指導をしているに過ぎないが、形式的に別法人にしていれば、どんな事業でも行い得るように解釈されやすいと考えられる。なお、農業生産法人の附帯事業には、農産物の加工及び販売、余剰機械力による賃耕、賃貸等が該当するものと解されてきた（和田正明『農地法詳解』（学陽書房、昭和56年）、47頁）。また、こうした事業は、農業協同組合法第72条の8第1項第1号の事業であり、農地法第2条第7項第1号がそれを念のため規定したものであることについては、前掲・堀越「農業法人制度立法過程の考察」参照。
- (30) 斉藤潔「営農集団の法人問題」（『日本の農業』178号、農政調査委員会、平成3年）は、農業生産法人制度に関する規制のチェックシステムが全く稼働していないとする。
- (31) 前掲・「農業経営基盤強化促進法の施行について」記の第2の2。
- (32) 関係法律整備法の施行に関しても、構造改善局長は、運動の側面があることを述べている〔例えば、入沢肇・祖田修「新政策の視点と展開方向」（『農業と経済』別冊、富民協会、平成5年）〕。
- (33) 前掲・「農業経営基盤強化促進法の運用について」記の第2の2の(2)のイ。
- (34) 前掲・小倉『日本農業は生き残れるか（中）』、323頁以下では、新たな協同農場の法制を提案しているが、これとても新たな法人類型を提案しているものではないと考える。
- (35) 原田純孝「新しい農業・農村・農地政策の方向と農地制度の課題（中3）」（『法律時報』第66巻第8号、日本評論社）は、①農地法の法思想上の問題、②土地利用上の問題、③農業経営上の問題、④21世紀に向けた農業と農村の位置づけ上の問題を指摘し、株式会社参入許容論を否定している。
- (36) 30％は例示に過ぎないが、「相続税評価基本通達」（昭和39年4月25日付け、直資56・直審（資）17）第8章第1節188において、同族株主の判定基準を30％にしていることを参考にした。なお、山口県阿武郡阿東町にある有限会社船方総合農場では、構成員の持分を30％以内と申し合わせている。
- (37) 堀越孝良「『新政策』をこう読む(1)」（『農機新聞』平成4年9月8日号、株式会社新農林社）。