別冊ＨＡＬだより

SPECIAL RESEARCH REPORT 2020

農業分野のビジネスモデル —— 創造を目指して

農地法と農協法

発行日／令和2年10月

HAL Hokkaido Agricultual Laboratory for Business Development

一般財団法人 北海道農業企業化研究所

別冊ＨＡＬだより

農地法と農協法

堀 越 孝 良

略称法令名　（略称の五十音順）

一般社団等法人法：一般社団法人及び一般財団法人に関する法律（2006 年法律第 48 号）

監査等商法特例法：株式会社の監査等に関する商法の特例に関する法律（1974 年法律第 22 号）

金融制度改革法：金融制度及び証券取引制度の改革のための関係法律の整備等に関する法律（1992 年法律第 87 号）

経営基盤強化促進法：農業経営基盤強化促進法（1980 年法律第 65 号）

公益法人認定法：公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律（2006 年法律第 49 号）

構造改革特区法：構造改革特別区域法（2002 年法律第 189 号）

古都保存法：古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法（1966 年法律第 1 号）

消費生協法：消費生活協同組合法（1948 年法律第 200 号）

信用事業再編強化法：農林中央金庫及び特定農水産業協同組合等による信用事業の再編及び強化に関する法律（1996 年法律第 118 号）

水協法：水産業協同組合法（1948 年法律第 242 号）

地域経済牽引事業促進法：地域経済牽引事業の促進による地域の成長発展の基盤強化に関する法律（2007 年法律第 40 号）

地方拠点都市地域整備法：地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律（1992 年法律第 76 号）

地方分権第 5 次一括法：地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（2015 年法律第 50 号）

中小企業組合法：中小企業等協同組合法（1949 年法律第 181 号）

中小企業団体法：中小企業団体の組織に関する法律（1962 年法律第 185 号）

独占禁止法：私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（1947 年法律第 54 号）

特定農山村地域法：特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律（1993 年法律第 72 号）

特定農地貸付法：特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律（1989 年法律第 58 号）

都市農地貸借円滑化法：都市農地の貸借の円滑化に関する法律（2018 年法律第 68 号）

農協合併助成法：農業協同組合合併助成法（1961 年法律第 48 号）

農協法：農業協同組合法（1947 年法律第 132 号）

農協法施行規則：農業協同組合法施行規則（2005 年農林水産省令第 27 号）

農協法施行令：農業協同組合法施行令（1962 年政令第 271 号）

農協法等改正法：農業協同組合法等の一部を改正する等の法律（2015 年法律第 63 号）

農業委員会法：農業委員会等に関する法律（1951 年法律第 88 号）

農業団体整理法：農業協同組合法の制定に伴う農業団体の整理等に関する法律（1947 年法律第 133 号）

農業法人投資円滑化法：農業法人に対する投資の円滑化に関する特別措置法（2002 年法律第 52 号）

農村地域産業導入促進法：農村地域への産業の導入の促進等に関する法律（1971 年法律第 112 号）

農振法：農業振興地域の整備に関する法律（1969 年法律第 58 号）
農地中間管理事業法：農地中間管理事業の推進に関する法律（2013 年法律第 101 号）

主な略語（略語の五十音順）

一般社団等法人：一般社団法人および一般財団法人
漁協：漁業協同組合
組合：本論において、農協および農協連合会（ただし、一部において中小企業等組合および中小企業等連合会を意味する場合もある。）
県：都道府県
構造改革特区：構造改革特別区域
公取委：公正取引委員会
指導連：指導農業協同組合連合会
信用農協連：信用農業協同組合連合会
生協：消費生活協同組合
全農：全国農業協同組合連合会
知事：都道府県知事
中小企業等組合：中小企業等協同組合
中小企業等連合会：中小企業等協同組合連合会
中小団体中央会：中小企業団体中央会
貯金保険機構：農水産業協同組合貯金保険機構
ネット機構：農業委員会ネットワーク機構
農協：農業協同組合
農協中央会：農業協同組合中央会
農協連、農協連合会：農業協同組合連合会
農業会議：都道府県農業会議
農振計画：農業振興地域整備計画
農林中金：農林中央金庫

〔**凡例**〕

① 条文引用の際に「旧」と使っている場合は、それが改正前の条文であることを表します。
② 文中にアンダーラインを伏した語句については、その近くで繰返しその語句が使われていることを表します。
③ 戦前の法令など片仮名漢字文を引用する場合は、ひらがな漢字文に修正し、句読点を付しています。
④ 年次についてはすべて西暦にしましたが、適宜元号とその年次を付記しました。
⑤ 文中における太文字の用語は、事項索引において引用した用語であることを示します。

— 目 次 —

はじめに…… 1
第１．農地法
1．権利移動規制 …… 2
（１）権利移動規制
ア．許可が不要な場合 …… 3
イ．特別法による権利移動 …… 4
ウ．許可ができない場合 …… 10
エ．許可ができる場合 ……11
（２）法人に対する権利移動規制 ……13
1）農地所有適格法人 ……14
ア．農地所有適格法人に対する規制 ……15
イ．農地所有適格法人の担保措置 ……16
2）一般法人 ……17
ア．一般法人に対する貸付け ……19
イ．一般法人への貸付けの担保措置 ……20
２．転用規制……22
（１）転用規制の概要
ア．地域計画制度による規制 ……23
イ．農地転用許可の概要 ……24
ウ．農地転用許可の例外 ……25
（２）転用許可基準 ……26
ア．立地基準
イ．一般基準 ……31
３．利用関係の調整
（１）農地賃貸借の対抗力と終了制限 ……32
ア．対抗力の付与
イ．賃貸借の終了制限 ……33
（２）遊休農地対策 ……36
ア．遊休農地対策の経緯
イ．現在の遊休農地対策 ……37
ウ．措置命令と代執行 ……39
第２．農協法……41
1．組合の事業
（１）組合の事業原則
ア．事業原則の改正
イ．新しい事業原則 ……42
（２）事業利用の強制の禁止 ……43
ア．事業利用の強制の禁止
イ．独占禁止法の適用除外 ……44
ウ．不公正な取引方法 ……47
２．農協の組合員と役員……49
（１）組合員
ア．組合員の状況と制度
イ．准組合員制度について ……51
（２）役員の資格等 ……52
ア．一般農協の場合
イ．経営管理委員設置農協の場合 ……54
ウ．兼職・兼業の制限 ……55
（３）会計監査人 ……57
ア．会計監査人の設置 ……58
イ．会計監査人の職務等 ……59
３．組合の組織再編……60
（１）合併等
ア．合併
イ．事業譲渡 ……62
（２）新しい組織変更 ……63
ア．分割と非出資化等 ……64
イ．株式会社への組織変更 ……65
ウ．一般社団法人への組織変更 ……66
４．農協中央会の組織変更……67
（１）農協中央会という存在 ……68
ア．農協中央会の特殊性
イ．２段階制の進展との関連 ……70
（２）農協中央会の組織変更
ア．県農協中央会の組織変更 ……71
イ．全国農協中央会の組織変更 ……72

簡単なまとめ……73

〔参考 1〕農協制度の歴史的変遷 ……76
１．産業組合時代
（１）産業組合法前史
（２）産業組合法の制定 ……78
（３）産業組合法の展開 ……79
ア．明治期
イ．大正期 ……80
ウ．昭和前期 ……81
２．農業会時代……82
（１）農業団体法の制定
（２）終戦前後 ……85
３．農協の時代……87
（１）農協法の制定直後
ア．農協法の概要（出資と非出資、組合員、事業、設立、課税）
イ．制定後の改正 ……90
（２）農業基本法の時代 ……93
（３）新基本法の時代 ……97
ア．2001 年改正
イ．不祥事への対応 ……99

〔参考 2〕農協中央会監査の経緯 …… 102
（１）産業組合時代
（２）農協発足後 …… 103
（３）住専問題発生後 …… 105
（４）金融危機後 …… 106

〔参考 3〕農業委員会法の 2015 年改正 … 108
１．目的規定の改正
２．農業委員会の事務の重点化…… 109
３．農業委員の選出方法の変更…… 110
（１）従来の選出方法
（２）改正後の選出方法 …… 111
４．農地利用最適化推進委員…… 114
（１）農地利用最適化推進委員の委嘱
（２）農地利用最適化推進委員の活動 … 115
５．農業委員会ネットワーク機構

農地法と農協法

堀越孝良（堀越農政経済研究所）

はじめに

本稿は、農地法や農協法について勉強してみたいと考える方のために、農地法と農協法が現在、どのような内容になっているかを明らかにすることを目的とします。なぜ農地法と農協法を取りあげるかというと、それらが農村社会において大きな役割を担っている法律であるのに、最近の法律の変化によって、法律の内容がわかりにくくなっているからです。

農地改革から約 70 年がたち、世の中は大きく変わっています。農村に労働力があり余り、農地を欲しがる時代から、農業の後継者や労働力が不足し、耕作放棄地が続出する時代へ、また、高金利の時代から金余りの低金利時代へと大きく変化しています。それらに対応すべく、農地法も農協法も改正され、結果としてわかりにくくなっているのです。

もっとも本稿における農地法の説明と農協法のそれには大きな違いがあります。農地法に関しては、その主な内容のすべてを説明しているのに、農協法に関しては 2015 年改正の主な内容に限って説明します。農協法に関しては、これを補う意味で、末尾に〔参考 1〕農協制度の歴史的変遷と、〔参考 2〕農協中央会監査の経緯をまとめておきました。

また、2015 年には農業委員会法についても大改正が行われましたので、〔参考 3〕農業委員会法の 2015 年改正に、その概略を説明しておきました。

適宜、参考にしていただきたいと存じます。

依拠した法令は、2020 年 4 月 1 日時点のものです。また、一部に筆者の意見や見解を述べたところもありますが、農林水産省とはまったく関係ありません。

第 1．農地法

農地法（1952 年法律第 229 号）の目的は、制定当初においては、耕作者による農地所有権の取得促進と、耕作者の権利の保護および利用関係の調整でした。農地を個人の財産ととらえていました。それが現在では、国民の資源ととらえた上で、農地転用の規制、農地の効率的な利用と地域との調和、農地の利用関係の調整、および農地の農業上の利用の確保に変わってきています。

そうした目的の下、農地法は、農地に関する権利の設定または移動（以下、単に「移動」）、転用、賃借権の保護等について、民法の例外を定めています。

本稿では、農地法に関しては、次に区分して説明します。

1）権利移動規制

2）転用規制

3）利用関係の調整

4）遊休農地対策

１．権利移動規制

農地[1]についての権利の移動を行うには、原則として、農業委員会の許可を受ける必要があります。

許可を受ける必要がある**権利移動**とは、所有権の移転、または地上権、永小作権、質権、賃借権、**使用貸借権**（使用貸借による権利）もしくは経営受託権[2]の設定もしくは移転です。抵当権[3]の設定は、含まれないので、許可を受けることなく自由に行うことができます。

農地法では、権利移動の規制を二つに分けて行っています。農地として使う目的での権利移動の規制と、転用目的での権利移動の規制です。転用目的での権利移動の規制については、後で転用規制のところで述べます。

農地の権利移動は、農地法制定当時においては、農地の所有者も耕作者も個人であることを前提に、規制が行われました。しかし、その後、法人への権利移動が認められるようになり、その規制は複雑化しています。

以下では、農地の権利移動についての規制全般についてまず説明し、その後、法人に対する権利移動規制について説明します。

（１）権利移動規制

ここでは、農地の権利移動規制の全般について説明します。

権利移動規制の目的は、農地法の目的規定に則していえば、農地法制定当初は、耕作者の農地取得の促進と耕作者の農地に関する権利の保護にありました。現在では、農地の効率的な利用と地域との調和に変わっています。

また、立法の形式からいえば、制定当初はすべて農地法に規定していました。現在では、農地法だけでは権利移動規制のすべてを知ることはできません。

規制の内容でいえば、制定当初は、小作地所有制限、農地保有制限、小作料の最高額制限などがありましたが、現在ではそれらの制限はありません。

農地の権利移動についての許可の主体すなわち許可権者は、農地法制定当時は、原則として知事であり、例外的に農業委員会でした。その後、原則として農業委員会、例外的に知事という時代が長く続きました。2011 年の法律改正[4]で、全面的に農業委員会が許可権者となっています。

なお、農業委員会は、賃借権等に許可を与えた農地が適正に利用されていない場合は、必要な措置をとるよう勧告ができ、必要な場合には許可の取消しも行われます（農地法第３条の 2）。

---

[1] 農地のほか採草放牧地についても許可が必要であるが、扱いはほぼ同じであるため、農地についてだけ記述する。

[2] 農業の経営の委託を受けることにより取得される使用および収益を目的とする権利をいう（経営基盤強化促進法第４条第３項第１号）。

[3] 抵当権を執行する際に行われる競売に参加するには、農業委員会が発行する買受適格証明書を、裁判所に提出する必要がある。買受適格証明書は、農地法第３条の権利移動の許可が受けられる要件を備えた者にしか発行されない。

[4] 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（2011 年法律第 105 号）第 65 条による農地法の改正。

以下では、農業委員会の許可が不要な場合を説明し、その次に、特別法による権利移動について説明します。続いて、農業委員会の許可を要する場合のうち、農業委員会が許可できない場合、さらにその例外として許可できる場合を説明します。

ア．許可が不要な場合

上に述べたように、農地の権利移動を行うには、原則として農業委員会の許可を受けなければなりませんが、例外として許可を受ける必要がない場合があります。もっともその場合も、農業委員会に関係の情報が集まるようにしています。なお、転用のために権利移動を行う場合は、後で述べますが、知事等の許可が必要であり、農業委員会の許可は受けることができません。

許可が不要な場合は、おおむね次の四つに整理されます。いずれも国、地方公共団体または農業委員会が許可以外のかたちで関与します。

一つは、権利移動が包括承継であることなどにより、許可になじまない場合です。典型的には、遺産が農地であった場合の相続です。相続が発生した場合に、何らの手続きも行わないでいると、遺産は法定相続人の共有として扱われます。当然のことながら、遺産が農地であっても許可は不要です。遺産を分割した場合にも、許可は不要で、これは念のため農地法に規定されています（農地法第3条第1項第12号）。

会社の合併や分割による取得も許可が不要と解されています[5]。しかし、合併または分割によって農地を所有することになった法人が、後で述べる農地所有適格法人の要件に該当しなくなると、問題が生じますので、注意が必要です。

なお、2009年に農地法が改正され、相続、合併、分割などによって農地に関する権利を取得した者は、10ヵ月以内に、その農地のある市町村の農業委員会に、届出をしなければなりません。

二つは、権利移動に公共性または公益性がある場合です。

例えば、国または道府県が取得する場合（同法第3条第1項第5号）、土地改良法などの法律に基づく交換分合による場合（同項第6号）、古都保存法によって買入れされる場合（同項第15号）などです。

三つは、効率的かつ安定的な農業経営の育成に向けて権利移動を行おうとする場合です。

経営基盤強化促進法に基づく農用地利用集積計画や、農地中間管理事業法に基づく農用地利用配分計画によって権利移動が行われる場合は、農業委員会の許可は不要です。

四つは、耕作目的以外の農地需要に対応して農地を貸付ける場合です。

特定農地貸付法もしくは市民農園整備促進法により小面積の農地を市民農園として貸付ける場合、または都市農地貸借円滑化法により都市農地を貸付ける場合も許可が不要です。

三つ目、四つ目のいずれの場合も、比較的新しく許可不要となったもので、これにより規制が緩和されたことは明らかです。

なお、相続などによって農地に関する権利を取得した者または農地法施行規則によって許可を受ける必要がなく権利を取得した者は、10ヵ月以内に、その農地のある市町村の農業委員会に、その旨の届出をしなければなりません（同法第3条の3）。

[5] 時効取得や契約解除の場合の権利移動も許可不要と解されている。

イ．特別法による権利移動

以下では、効率的かつ安定的な農業経営の育成に向けて権利移動を行おうとしている経営基盤強化促進法および農地中間管理事業法、ならびに耕作目的以外の新しい農地需要に対応しようとしている特定農地貸付法等による権利移動について、やや詳しくみていきます。

なお、2017 年度の数字でみると[6]、農地の耕作目的の権利移動面積 31 万 ha のうち、69％が経営基盤強化促進法に基づくもの、15% が農地中間管理事業法による賃借権および使用貸借権の設定・移転面積で、農地法第 3 条によるものは 16％です。

（ア）経営基盤強化促進法

経営基盤強化促進法は、農用地利用増進法（1980 年法律第 65 号）が 1993 年に全面改正されてできた法律です。農用地利用増進法は、**農用地**[7]の農業上の利用の増進を目的としていましたが、経営基盤強化促進法では、効率的かつ安定的な農業経営の育成を目的としています。

効率的かつ安定的な農業経営を育成するために、経営基盤強化促進法は、知事が農業経営基盤強化促進基本方針（以下、**経営基盤基本方針**）を定め、これに即して市町村が農業経営基盤強化促進基本構想（以下、**経営基盤基本構想**）を定めることとしています。

一般に、経営体が規模を拡大する場合には経営の計画が必要です。経営基盤強化法は、農業者が経営改善計画を作成し、適当と認めれば市町村が認定する仕組みを作りました。認定のよりどころとなるのが、経営基盤基本構想です。この仕組みは、新たに農業に参入しようとする青年等が青年等就農計画を作成し、認定を受ける仕組みも生んでいます。

現在では、認定農業者向けには、農業経営基盤強化資金、通称スーパーＬ資金、認定就農者向けには青年等就農資金が設けられ、規模拡大や新規就農に大きな役割を果たしています。

経営基盤強化促進法は、最も重要な農業経営基盤ともいうべき農用地に関しては、市町村が事業主体である農業経営基盤強化促進事業、および（イ）で述べる農地中間管理機構が事業主体となる農地中間管理機構特例事業を定めています。

＊農業経営基盤強化促進事業

農業経営基盤強化促進事業は、利用権設定等促進事業、農用地利用改善事業促進事業および農作業受委託等促進事業の総称です（経営基盤強化促進法第 4 条第 3 項）。

利用権設定等促進事業に関しては、経営基盤基本構想に、次に掲げる事項を定めます。

・利用権の設定等を受ける者の備えるべき要件：原則として、農用地のすべてを効率的に利用し、かつ、必要な農作業に常時従事すると認められること（経営基盤強化促進法第 18 条第 3 項）。

なお、**利用権の設定等**とは、賃借権、使用貸借権もしくは経営受託権（以下、**利用権**）の

[6] 農林水産省『平成 29 年農地の権利移動・借賃等調査結果の概要』（e-Stat による）。

[7] 土地改良法および経営基盤強化促進法では農地または採草放牧地を**農用地**と総称し、農地と採草放牧地を同列に扱っている。

設定もしくは移転または所有権の移転です。

・利用権の存続期間ならびに借賃の算定方法および支払方法。

・移転される所有権の対価の算定基準および支払方法

経営基盤基本構想について知事の同意を得た市町村は、農用地利用集積計画を作成しなければなりません。**農用地利用集積計画**は、市町村の農業担当部局が、農用地の出し手側および受け手側のすべての同意を得て作成します。その内容は、経営基盤基本構想に適合するものでなければなりません。農用地利用集積計画の作成手続きとしては、農業委員会の決定をへて、公告します。その公告によって、農業委員会による許可を受けることなく、当事者間における権利移動の効果が発生します。

以上述べたように、農用地利用集積計画による権利移動については、農業委員会の許可を受ける必要がありません。ただし、その反面、後で詳しく述べますが、農用地の賃借権に対する保護の規定、すなわち法定更新（農地法第 17 条）および解約等の制限（同法第 18 条）の規定は、適用されません。

したがって、所有者は安心して賃借権を設定することができます。農用地の効率的利用のために権利移動を進めるには、所有者が安心して賃借権を設定できるようにする必要があるのです。

なお、農用地利用集積計画による権利移動が、所有権について行われる場合もあります。農業委員会の許可を受けて、農地を売った場合には、その譲渡所得に対して所得税（15%）および住民税（5%）が分離課税されます。しかし、農用地区域内の農地を農用地利用集積計画によって農業者に譲渡した場合には、譲渡所得から 800 万円の**特別控除**が行われます。したがって、譲渡所得が 800 万円以下であれば、譲渡所得税は課税されませんし、800 万円超であれば、譲渡所得から 800 万円を控除した額に減額して課税されます。

また、特定市の市街化区域以外の農地を相続により取得した場合において、相続人が自ら営農を行うときは、相続税の納税猶予が行われます。猶予された相続税は、相続人が死亡した場合などに免除されます。この場合、相続人が自ら営農を行う場合だけではなく、農用地利用集積計画によって貸付ける場合も、納税猶予の対象になります[8]。

農業経営基盤強化促進事業のうち、農用地利用改善事業促進事業は、農用地利用改善事業を促進する事業です。**農用地利用改善事業**とは、集落などの単位の団体が、農用地利用規程を作成し、作付地の集団化、農作業の機械化などを進める事業です。市町村は、農用地利用規程の認定を行うことなどにより、その事業を促進します。

また、農作業受委託等促進事業では、経営基盤基本構想に農作業の委託のあっせんの促進に関する方針などを定めて、それを実行していきます。

＊農地中間管理機構特例事業

農地中間管理機構特例事業（以下、中間機構特例事業）には、農地売買等事業、農地売買信託等事業、農地所有適格法人出資育成事業、および研修等事業があります（経営基盤強化促進法第

[8] 農業者がその後継者に農地を一括贈与する場合には、贈与税の納税猶予制度がある。

7条)。農地中間管理機構がこの特例事業の全部または一部を行おうするときは、事業規程を定め、知事の承認を受けなければなりません。以下では、主に農地売買等事業について説明します。

農地売買等事業とは、**農地中間管理機構**が**農用地等**[9]を買入れ、それを売渡し、交換し、または貸付ける事業をいいます。

この事業は、元々1970年の農地法改正により、**農地保有合理化事業**として開始されたものです。最近では、農用地の権利移動の多くは利用権の設定によって行われていますが、北海道は農地売買等事業による所有権移転面積が多いことで知られています。

農地売買等事業は、北海道の場合、おおむね次のように行われます。

農用地等の買入については、申し出のあった農用地等のすべてを買入れるわけではありません。売渡しの相手方がいるか、または近い将来確保できると見込まれるものについて行われます。

また、優良な農用地等であることが必要です。買入価格は、近傍の類似価格や売買事例、その農用地の収益性などを参考に決められます。

売渡しの相手方は、認定農業者または認定就農者です。また、取得後の経営面積が、農業委員会等の意見を聞いて定める面積を超えることが必要です。売渡価格は、農地中間管理機構の買入価格となります。

農業者は、対象農用地等の購入に先立って、貸付けを受けることができます。貸付期間は原則として5年以内ですが、認定就農者の場合などは、知事の承認を得て、10年以内とすることができます。賃貸料は買入価格の2%/年ですが、5年を超える場合は2.75%/年となります。

農業委員会の許可については、農地中間管理機構があらかじめ農業委員会に届け出て権利を取得する場合には、許可が不要となります。他方、売渡す場合には、農業委員会の許可が必要です。

さて、先に述べたように、農用地区域内の農地を農用地利用集積計画によって農業者に譲渡した場合には、譲渡所得から800万円の特別控除が行われます。農用地区域内の農地を農地中間管理機構に譲渡した場合も、譲渡所得から800万円の**特別控除**が行われます。

また、農業委員会のあっせんを受けて農地中間管理機構との協議により売渡す場合（経営基盤強化促進法第16条）には、1,500万円の特別控除を受けることができます[10]。さらに、農用地利用改善事業実施区域内の農地については、2,000万円の特別控除を受けられることもあります[11]。

（イ）農地中間管理事業法

農地中間管理事業法は、農業経営の規模拡大、農用地の集団化、新規参入の促進などによる農用地利用の効率化と高度化の推進を図ることを目的として、2013年に制定されました。

この目的では、農用地の権利移動に関して、農用地の集団化を掲げたことが特に注目されます。

---

[9] **農用地等**とは、農用地、混牧林地、農業用施設用地または開発して農用地もしくは農業用施設用地とすることが適当な土地をいう（経営基盤強化促進法第4条第1項）。

[10] 2019年度までは、**農地利用集積円滑化団体**（その事業規程について市町村の承認を受けて農地売買等事業などを行っていた農協または市町村公社等）に譲渡した場合も、1,500万円の特別控除の対象になっていた。

[11] 農地が土地収用法等により転用目的で譲渡される場合には、5,000万円の控除が行われることがある。

農地利用の効率化を図るためには、経営面積の合計を大きくするだけでは足りず、集団化することが必要なことは以前から指摘されていました。それを初めて、正面から取りあげたのです。

農地中間管理事業法は、その目的の実現に向けて、農地中間管理機構が**農地中間管理事業**を行うこととしています。農地中間管理機構は、従来都道府県単位に設置されていた農地保有合理化法人です。

農地中間管理権とは、農用地等について、農用地利用配分計画などにより貸付けることを目的として、農地中間管理機構が取得する次の権利です（同法第２条第５項）。

・賃借権または使用貸借権

・農地貸付信託の引受けにより取得する農地所有権

・農地法の規定により取得する所有者不明農地の利用権

農地中間管理権はそれらの権利の総称であって、新しい権利ではありません。農地の経営受託は、農地中間管理権の対象とはなりません。また、先に述べた農地売買等事業によって農地中間管理機構が取得した農用地の所有権は、農地中間管理権には含まれません。

農地中間管理機構による農地中間管理権の取得は、二つの方法によって行われます。一つは、農地中間管理機構が予め農業委員会に届け出て取得する方法です。二つは、農用地利用集積計画によって取得する方法です。いずれも、農業委員会の許可を受ける必要はありません。実際上は、農用地利用集積計画によって取得する場合が多いようです。

次に、貸出については、農地中間管理機構は、毎年１回以上、定期的に、借受け希望者の募集を行います。農地中間管理機構は、農地中間管理権を持っている農地を貸出そうとするときは、**農用地利用配分計画**を作成し、知事の認可を申請します。**農用地利用配分計画**には、次の事項が定められます。なお、2019 年の改正によって、配分計画を作成しようとするときは、あらかじめ利害関係人の意見を聴き、その意見を記載した書類を知事に提出することが義務付けられました。

ⅰ 貸付けを受ける者の氏名または名称および住所。

ⅱ その土地の所在、地番、地目および面積。

ⅲ その土地に農地中間管理機構から土地の貸出を受けている者がいる場合は、その者の氏名または名称および住所。

ⅳ 農地中間管理機構から借受ける土地の利用目的、借り受けの始期、期間、借賃、その支払い方法。

ⅴ 借受者が、適正な利用をしていない場合、または正当な理由がなく利用状況について報告をしない場合は、**賃貸借等**（賃貸借または使用貸借）の解除をする旨の条件。

知事は、認可をしたときは、関係農業委員会に通知するとともに、公告をしなければなりません。公告があったときは、**農用地利用配分計画**の定めるところにより、権利が移動します。この権利移動に農業委員会の許可は、必要ありません。権利移動についての法定更新の規定の適用もありません。

農用地利用配分計画の作成に当たっては市町村に原案の作成を依頼することができます。2019 年改正によって、旧農地利用集積円滑化団体であって、市町村が指定するものにも、原案の作成を

依頼することができるようになりました（農地中間管理事業法第19条第1～2項）。もっとも、農用地利用配分計画の決定などの業務を他の者に委託することは、禁じられています（同法第22条）。

また、同じ改正で、農地の借り手が決まっている場合には、農用地利用配分計画ではなく農用地利用集積計画によって、借受けと貸付けを同時に行うことができるようになりました。

なお、**相続税の納税猶予**の関係では、相続人が自ら農業経営を行う場合や農用地利用集積計画によって貸付ける場合だけではなく、農地中間管理機構に貸付ける場合も、納税猶予の対象になります。

さらに、所有する全農地（10a未満の自作地を残してもよい）を、新たに、まとめて、農地中間管理機構に10年以上の期間で貸付けた者には、3年間（15年以上の場合は、5年間）、貸付けた農地の固定資産税が1/2に軽減されます。

（ウ）特定農地貸付特例法等

ここでは、特定農地貸付法と市民農園整備促進法（1990年法律第44号）について説明します。いずれも市民農園を整備するための法律です。

なお、2018年3月末の市民農園数4,165農園のうち、特定農地貸付法によるものが88%、市民農園整備促進法によるものが12%となっています[12]。開設主体でみると、地方公共団体が53.0%、農業者が27.6%、農協が11.8%、企業・NPO等が7.6%です。

＊特定農地貸付法

後で述べますが、農業委員会は、権利を取得しようとする者の農用地の利用面積が小規模な場合は、権利移動の許可を行うことができません。しかし、1989年に制定された特定農地貸付法では、特定農地貸付けができるようにしています。

特定農地貸付けとは、相当数を相手にする、10a未満、5年未満、営利を目的としない農作物の栽培のための貸付けです。10a未満というのは、個々の利用者の利用面積の上限で、市民農園全体の規模について上限はありません。営利を目的としないのは、利用者が貸付けを受けて農作物を栽培する側が求められる条件です。なお、営利を目的としないといっても、自家消費を超える農作物について販売することは差し支えないとされています。

特定農地貸付けを行うことができるのは、次の者です。

・地方公共団体。
・農協（組合員が所有する農地に係るもの）。
・農地所有者（市町村と貸付協定を締結する必要がある）。
・その他の者（地方公共団体または農地中間管理機構から借入れている農地について、市町村および借入先と貸付協定を締結する必要がある）。

特定農地貸付けを行おうとする者は、特定農地貸付けの場所、募集および選考の方法、貸付け

[12] 農林水産省農村振興局都市農村交流課「市民農園をはじめよう」による。

の条件等を貸付規程として定め、農業委員会の承認を受ける必要があります。この場合において、農地所有者等が特定農地貸付けを行うときは、市町村との間で締結した貸付協定を添付する必要があります。

農業委員会の承認を受けた貸付規程による農地の貸付けは、農地法による許可を受ける必要がありません。また、特定農地貸付けを利用者の賃貸借により行う場合には、後で説明しますが、賃貸借に関する占有の対抗力（農地法第 16 条）、法定更新（同法第 17 条）、および解約等の制限（同法第 18 条）の規定は、適用されません。

なお、特定農地貸付けを行っている農地所有者が亡くなった場合には、相続人は相続税の納税猶予を受けることはできません。また、相続税の納税猶予を受けている相続人が、特定農地貸付けを行うと、納税猶予が打ち切られます。この場合、猶予税額およびその利子を納付しなければなりません。

また、農地所有者以外の者が特定農地貸付けを行うために、農地所有者が貸出した農地については、原則として、相続税の納税猶予の対象とはならず、相続人は納税猶予を受けることはできませんし、受けている納税猶予は打ち切られます。ただし、後述する都市農地貸借円滑化法による場合に、例外があります。

＊市民農園整備促進法

1990 年に制定された市民農園整備促進法の最終目的は、都市住民の生活の向上です[13]。

市民農園は、その農地の利用方式によって、次のように分かれます。

・貸付け方式：園主が利用者に特定農地貸付けを行う方式。

・農園利用方式：利用者は、農地の管理権を取得せず、レクリエーションなどの非営利目的で一部の農作業を行う方式。

また、市民農園には、農機具庫、休憩施設などの市民農園施設を整備する場合があります。その場合は、市民農園として利用する農地と市民農園施設の総体を**市民農園**といいます。

農園利用方式で農地所有者が市民農園を開設する場合には、権利移動が行われるわけではありませんので、農地の権利移動の手続きは不要です。また、相続税の納税猶予の対象にもなります。

園主が農地を借りて市民農園を開設する場合には、原則として納税猶予の対象にはなりませんが、後述する都市農地貸借円滑化法による場合には、例外があります。

市民農園整備促進法の適用を受けて市民農園を開設するには、開設者が市民農園整備運営計画を定めて市町村に申請し、市町村の認定を受けることが必要です。市町村の認定は、市町村が農業委員会の決定を経て定める市民農園区域内または市街化区域内に開設する場合に行われます。市民農園区域は、知事が定めた市民農園整備基本方針に基づいて、市町村が指定します。

市町村の認定を受けると、市民農園施設に使う農地の転用許可が不要になります。また、市民農園施設に関する開発行為等については、開発許可および建築許可が可能になります。

---

[13] 特定農地貸付法は 1989 年、市民農園整備促進法は 1990 年の制定であるが、ともに政府提案の法律である。

（エ）都市農地貸借円滑化法

都市農地貸借円滑化法の目的は、都市農地の有効活用により、都市農業の健全な発展と都市住民の生活の向上に資することです。

都市農地とは、市街化区域内に設けられる生産緑地地区内の農地をいいます。都市農地貸借円滑化法は、防災など都市農地の多面的機能に着目し、都市農地を借りて自ら農業を営む際と、特定都市農地貸付けにより市民農園を開設する際に、農地法の特例を設けました。

都市農地を借りて自ら農業を営もうとする者は、事業計画を作成して、市町村長から認定を受けることができます。認定の要件は、都市農地貸借円滑化法に規定されていますが、ここでは省略します。

市町村長は、事業経営が要件を満たす場合には、農業委員会の決定をへて、認定を行います。

認定を受けた事業計画による農地の賃借権または使用貸借権（以下、賃借権等）については、農地法第３条第１項による農業委員会の許可を受ける必要がありません。また、賃貸借の引渡しには対抗力が与えられますが、法定更新および解約等の制限の規定は適用されません。したがって、期間が満了すれば、契約は終了しますので、安心して貸すことができます。

さらに、事業計画について認定を受けた都市農地の貸付けについては、**相続税の納税猶予**の対象となります。農地の相続税の納税猶予措置は市街化区域以外の農地を対象としているため、当然のことながら都市農地は対象にしていなかったところです。しかし、避難空間の提供など都市農地の防災機能に着目し、事業計画の認定を受けた都市農地も、対象とすることになったのです。

次に、都市農地においても、特定農地貸付けを行うことができます。ただし、都市農地における特定農地貸付けは、**特定都市農地貸付け**といいます（都市農地貸借円滑化法第 10 条）。

特定農地貸付法により、農地を所有していない者が市民農園を開設するには、地方公共団体または農地中間管理機構を介して農地を借りる必要があります。これに対して、特定都市農地貸付けでは、農地を所有していない者は、直接、農地所有者から都市農地を借りて市民農園を開設することができます。

特定都市農地貸付けにおいても、農地法の手続きは、特定農地貸付けの場合と同じです。

他方、農地所有者が自ら特定都市農地貸付けを行う場合や、特定農地貸付けを行う所有者以外の者に都市農地を貸付ける場合も、**相続税の納税猶予**の対象になります。

ウ．許可ができない場合

次に、権利移動について許可を受けようとする場合において、その権利移動が次のいずれかに該当するときは、農業委員会の許可を受けることができません。ただし、第１号、第２号および第４号については、この後のエ．で述べる例外に該当すれば許可できます。なお、各号の判断基準は、事務次官通達[14]に詳しく述べられていますが、ここでは省略します。

一 取得後にその者が耕作すべき農地すべてを効率的に利用すると認められない場合。その判定は、機械の所有状況、農作業の従事者数などから行います。

二 法人の場合には農地所有適格法人でない場合。

[14]「農地法関係事務に係る処理基準について」（2000 年 6 月 1 日付け、農林水産事務次官依命通達）（https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/nouchi_seido/pdf/sk.pdf）。

三 農協または農地中間管理機構以外の者が信託を受ける場合。農地についての信託事業は農協または農地中間管理事業だけが行うことができます。

四 その者（農地所有適格法人を除く）が耕作に常時従事すると認められない場合。常時従事と認められるには、原則として、年間 150 日以上の農作業従事が必要だとされています。

五 その者が耕作する農地面積が北海道で 2ha または都府県で 50a（その範囲内で農業委員会が定めた面積がある場合にはその面積）に達しないとき。

六 利用権を転貸[15]しようとする場合。

ただし、次の場合は、許可を受けることができます。

・死亡などのため一時転貸する場合。

・世帯員（原則として同居、2 親等内）に貸付ける場合。

・水田裏作のために貸付ける場合。

・農地所有適格法人の常時従事者の利用権をその法人に貸付ける場合。

七 農地の集団化、農作業の効率化その他周辺の地域における農地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障を生ずるおそれがある場合。

この要件は、2009 年の改正によって追加されました。例えば、次のような場合が該当すると考えられています[16]。

・地域の面的利用を分断するような権利取得。

・他の農業者との水利調整を阻害するような権利取得。

・地域で行われている無農薬栽培等を困難にするような権利取得。

・地域の共同防除に支障を生ずるおそれのある権利取得。

・地域の実勢を無視した極端に高額な賃借料契約。

念のため述べれば、上の第 1 号（効率利用）、第 4 号（常時従事）および第 5 号（最低面積）でいう「その者」には、同居の親族、同居でない 2 親等までの親族を含みます。また、第 4 号（常時従事）に関して農地所有適格法人が除かれていますが、農地所有適格法人については別途役員等の常時従事義務が課されています。なお、農地所有適格法人以外の法人（すなわち、一般法人）については、明文で第 2 号（農地所有適格法人）と第 4 号（常時従事）の規定の適用をはずしています。

許可を受けなければならないのに許可を受けないで行われた権利の移動は、無効です[17]。したがって、許可を受けないで行った所有権の移転は、登記ができません。また、許可を受けないで行われた賃貸借については、契約解除の制約などの法的保護を受けることができません。また、許可を受けないで農地の引渡しを行ったり、不正の手段で許可を受けると、処罰されることになっています。

エ．許可ができる場合

上に述べたように、農地法による権利移動の許可は、許可できない場合として七つの場合が定

[15] 質入れを含む。

[16] 前掲「農地法関係事務に係る処理基準について」。

[17] その法律的問題について知りたい方は、加糖一郎『農業法』（有斐閣、1985 年）155 頁以下を参照されたい。

められており、このどれかに該当すると、許可を受けることができません。ただしこれには、次の三つの場合に例外があります。

一つは、農地の地下または空中に地上権が設定される場合です。地上権の設定は、土地所有者との契約によって行われます。

二つは、農協または農協連合会が、その農業経営事業を行うために農地所有者である組合員から委託を受けて農地に関する権利を取得する場合です。

以上の二つの場合は、上のウの第１号から第７号の場合（許可できない場合）に該当しても、許可できます。

三つは、農地法施行令で定める相当の事由がある場合です。この相当の事由は、上のウの第１号、第２号、第４号および第５号について、定められています。第３号（農協または農地中間管理機構以外の者が農地信託を行う場合）、第６号（転貸の場合）または第７号（周辺農地の利用に支障）については、許可できる例外がありません。

以下、この農地法施行令で定める相当の事由についてみていきます。

（ア）効率利用とは認められない場合の例外

次の場合は、農業経営を行う目的で農地を取得するわけではありませんので、効率利用とは認められなくても許可できます。いずれも、2009 年の農地法改正前からあった例外です。例外の内容は、取得後の農地すべてについて耕作を行えば、それが必ずしも効率的でなくてもよいとするものです。

一　その法人の主たる業務の運営に欠くことのできない試験研究または農事指導のための取得であること。

二　市町村が公用または公共用に供する取得であること。

三　教育、医療または社会福祉事業を行うことを目的として設立された法人がその目的に係る業務の運営に必要とする取得であること。

四　農林水産消費安全技術センター、家畜改良センターまたは農業・食品産業技術総合研究機構がその業務の運営に必要とする取得であること。

（イ）農地所有適格法人および常時従事についての例外

法人の中には、農地所有適格法人ではないのに、また、常時従事でないのに、農地の所有権や賃貸借権の取得を必要とする場合があります。次の場合には、農地所有適格法人および常時従事についての例外が認められます。

一　農協等が稚蚕共同飼育用の桑園に利用する場合。

二　森林組合等が樹苗の採取または育成に利用する場合。

三　一般社団法人等が行う育成牧場の施設に利用する場合。

四　東日本、中日本または西日本の高速道路会社が、必要な樹苗の育成に利用する場合。

五　前項（（ア）の第１号から第４号まで）に掲げる場合。

（ウ）最低面積についての例外

次の場合には、最低面積についての例外が認められます。

一　草花等を集約的に栽培する場合。

二　農業委員会のあっせんによる交換の場合で、当事者の一方が最低面積以上となる場合。

三　その位置、面積、形状等からみて、やむをえない場合。

四　前項（（イ）の第１号から第５号まで）に掲げる場合。

なお、2009 年の改正によって、賃借地の所有権を譲渡する場合は譲渡先を賃借人に限る、という要件が削除されました。したがって、改正後は、貸付地の所有者は賃借人以外にも農地を農地として譲渡することができます。しかし、農業委員会の許可を受ける必要があり、そのためには、上の要件（農地法第３条第２項各号の要件）をクリアーする必要があります。

後で詳しく述べますが、賃借権が設定されている農地の所有権を売買する場合において、その農地の賃借権が第三者に対する対抗力をもつときは、その所有権が譲渡されても、賃借権者は耕作を継続できます（農地法第 16 条）。

したがって、対抗力を持つ賃借権が設定された農地について、所有権が賃借人以外の者に譲渡される場合には、農業委員会の許可に際して、効率利用をどの時点でみるかが問題になります。農地法施行令では、この場合、新たに所有権を取得する者が、所有権移転の時点と、その賃借権の期間の満了等によって新たな所有者が耕作できるようになる時点の双方において、効率利用と認められることを求めています。

ただし、新たな所有者が耕作できるようになる時点が、所有権の移転時期よりも１年以上先になる場合は、その所有権移転は許可を受けることができません[18]。また、機械、労働力等を申請のあと準備するという申請も認められません。

（２）法人に対する権利移動規制

農業構造動態調査によると、家族経営体は年々減少しているのに対し、**組織経営体**[19]は年々増加しています。組織経営体のほとんどが法人経営です。したがって、大雑把にいえば、法人経営は増加し、個人経営は減少しています。

また、同じ調査によれば、2017 年以降 10ha 以上の農業経営が全農地面積の 50％以上をカバーするようになっています。農業における法人経営の比重は、徐々にですが、確実に増えています。

概していえば、農業も他の産業と同じく、事業経営には大規模化が有利です。しかし、農業経営では、土地条件、気象条件等の変化に、迅速に対応する体制が不可欠ですし、季節、時間の変化などによる労働配分の調整も大変です。生産過程は長期ですし、地代がかからない農地所有家族経営との競争が待っています。しかも、戦後農地改革により、農地は分散錯圃の状態になっており、農地法はその状態を維持存続させる方向で作用してきました。

1957 年に徳島県の勝浦町で始まった家族経営の会社化の動きも、経営の大規模化への対応としてではなく、当時の農業税制の不合理さへの対応として始まっています。当時の農業標準課税

---

[18] 前掲「農地法関係事務に係る処理基準について」。

[19] 農業経営体のうち家族経営体以外の経営体をいう。**家族経営体**とは、１世帯（雇用者の有無を問わない）で事業を行う者をいう。

が、全国一律のみかん価格を使って行われたことに大きな原因があったのです。当時、勝浦町はみかんの新興産地であり、全国平均価格では販売できなかったので、実際の販売価格を使って確定申告する手段として、会社が選ばれたのです。

徳島県勝浦町の農業経営の会社化の動きは、1962年の制度改正につながります。具体的には、農協法の改正により農事組合法人制度ができ、農地法の改正により農業生産法人制度ができたのです[20]。

なお、**農業生産法人**という呼称は、2015年の改正によって**農地所有適格法人**と変わっています。農業生産法人という呼称は、一定の要件に該当する法人の呼称であって、法人の名称に使用が義務付けられているわけでもなく、一定の要件に該当しない法人への使用が禁止されているわけでもありません。ところが、一般法人も農業生産を行うことができるようになりましたので、農業生産法人という呼称は、混乱をまねくことになったからです。

以下では、農地所有適格法人と一般法人に分けて、農地に関する権利移動の規制と担保措置を説明します。ここで担保措置とは、農用地の利用が当初の予定のとおりに利用されることを担保する、言葉を換えれば、確実なものとするための措置です。

1）農地所有適格法人

当初の農業生産法人の要件は、次のとおりでした。要件を定めるに当たっての基本的な考え方は、協業の助長でした。

一　法人要件:法人の類型が、農事組合法人、合名会社、合資会社または有限会社であること。

二　事業要件:事業が農業(あわせ行う林業を含む)およびこれに附帯する事業に限られること。

三　構成員要件：構成員は、すべて、その法人に農用地の使用収益権を設定または移転した者（その一般承継人を含む)、またはその法人の常時従事者のいずれかであること。

四　面積要件：構成員以外から提供された農用地面積が２分の１以下であること。

五　議決権要件：常時従事者である構成員がその法人の議決権の過半を占めること。

六　員外従事制限要件：構成員以外の労働力が２分の１未満であること。

七　配当制限要件：利益の配当について、全額従事分量配当か、出資配当についての限度が定款で定められており残余は従事分量配当とすることが、定款で定められていること。

しかし、1970年の改正では、これら要件は大幅に緩和されます。協業の助長を体現する要件、すなわち員外従事制限要件や配当制限要件は、削除されました。農地の効率的利用を前面に掲げたこの改正では、面積要件も削除されました。また、議決権要件も削除され、替わって、役員要件が加えられました。役員要件では、農地提供者であって常時従事者でもある者が**理事等**（理事、取締役または業務執行社員）の過半を占めなければならないとされました。

その後の主な改正は、次のとおりです。

1993年の改正では、事業要件と構成員要件が改正されました。事業要件では、その行う農業

[20] 拙稿「農業法人制度立法過程の考察」(『農業総合研究第47巻第3号』、農業総合研究所、1992年)。農業総合研究所は、現在は農林水産政策研究所。

に関連する事業であって農産物の製造、加工、運搬、販売、資材の製造または農作業の受託が認められるようになりました。また、構成員要件では、農協や関連事業者等が構成員になることが認められました。ただし、関連事業者には議決権に制限が加えられました。

2000年の改正では、株式会社であっても株式に譲渡制限を課している会社も認められるようになりました。他方で、業務執行役員は、常時従事者が過半を占めるだけではなく、その過半が農作業に省令で定める日数（60日）以上従事しなければならないとしました。耕作者主義といわれる考え方が明確になったといえます。

さらに2005年の会社法（2005年法律第86号）の制定に伴って変更が加えられました。会社法では、有限会社が株式会社となり[21]、新たに合同会社という類型ができ、これに伴って農地法も改正されたのです。

ア．**農地所有適格法人**に対する規制

その後、2009年、2015年の改正などを経て、**農地所有適格法人**の現在の要件は、次のようになっています。

一 法人要件：その法人が農事組合法人、株式会社（株式の取得について会社の承認を要する旨の定款の定めを設けている会社に限る）または持分会社であること。持分会社とは、合名会社、合資会社または合同会社をいいます。

二 事業要件：その法人の主たる事業が農業（関連する製造、加工、販売、農作業受託、民宿等を含む）であること。

三 構成員要件：その法人が、株式会社にあっては次の者の議決権が総議決権の、持分会社にあっては次の者が社員数の、過半を占めること。次の者とは、常時従事者、農地を提供した個人、その法人への農作業委託者、農地中間管理機構、地方公共団体、農協または農協連です。**常時従事者**とは、原則として[22]年間150日以上その法人の農業に従事する者です。この場合において、その法人が経営改善計画について経営基盤強化促進法による認定を受けているとき（すなわち、認定農業者であるとき）は、その経営改善計画に従ってその法人に出資している関連事業者等は、常時従事者や農地を提供した個人等と同等の扱いを受けます（経営基盤強化促進法第14条第1項）。

四 役員要件：その法人の常時従事者である構成員（すなわち組合員、株主または社員）が理事等の過半であること。なお、2019年の改正で、農地所有適格法人に出資している関連事業者の役員が、子会社が認定を受けた農業経営改善計画に従って、子会社の役員を兼務する場合には、子会社の農業に年間30日以上従事すればよいこととされました（経営基盤強化促進法第14条第2項、同法施行規則第14条第1項）。これにより、農地所有適格法人が

[21] 会社法施行以前の有限会社は、引き続き有限会社として存続できる。有限会社の役員に任期の法定制限はなく、決算の公告義務もない。

[22] 例外として、その法人の構成員の平均的な農業従事日数が少ない場合には、その日数の3分の2以上（少なくとも60日以上）従事すれば足りる（農地法施行規則第9条）。

より多くの子会社をもつことができるようになっています。この場合の農業には、農作業のほか、労務管理や市場開拓等が含まれます。

五 農作業従事要件：その法人の理事等または権限および責任を有する使用人のうち、1人以上の者が、一定日数以上農作業に従事すると認められる必要があります。この一定日数は60日以上と定められています。

農地所有適格法人としての要件は、権利移動許可に関する農地法第3条第2項の要件の一つにすぎません。農地所有適格法人に該当しても、残りの要件（常時従事要件を除く）のすべてをクリアーしないと、許可を受けることができません。

法人が農地法により農地に関して所有権または利用権を取得するためには、以上の要件・条件をクリアーして農業委員会の許可を受ける必要があります。許可を受けないでそれらの権利を取得しようとしても、個人の場合と同様、その行為は効力を生じませんし、刑罰の対象になります。

次に、農地所有適格法人が、農用地利用集積計画によって農地に関する権利を法人が取得するには、その農地のすべてを効率的に利用すると認められる必要があります（経営基盤強化促進法第18条第3項第2号）。

また、農地所有適格法人が、農地中間管理事業法の農用地利用配分計画によって取得する際にも、同様です（農地中間管理事業法第18条第5項第3号）。

ところで、最近では、農地所有適格法人にも、数市町村にわたって農業経営を展開している事例が見受けられます。農業経営改善計画を作成し、適当である旨の認定を受けた農地所有適格法人が、他市町村に支店の農場を設けて農業経営改善計画を変更する場合の手続きが定められ、2020年4月から施行されました。新たな農場が同じ都道府県内であれば知事が、都道府県をまたがる場合には農林水産大臣が処理します。この場合、農林水産大臣は知事から、関係市町村の農業経営基盤強化促進基本構想の写しの交付を受けます。また、知事および農林水産大臣は、関係市町村の意見を聴かなければなりません。

なお、税制の関係では、農地所有適格法人には、個人の農業者と同様ですが、一般法人にはない課税特例があります。農業経営基盤強化準備金制度と肉用牛の課税特例です[23]。**農業経営基盤強化準備金**制度では、農業者が、経営所得安定対策等の交付金を農業経営基盤強化準備金として積み立てた場合、この積立額を個人は必要経費に、法人は損金に算入できます。また、受領した交付金をそのまま用いて、農用地、農業用の建物・機械等を取得した場合、圧縮記帳できます。これが適用される法人は、農地所有適格法人でなければなりません。

また、**肉用牛の課税特例**は、売却価額が原則100万円未満の肉用牛の利益の額は、損金に算入できるという制度であり、法人では農地所有適格法人についてだけ適用されています。

イ．農地所有適格法人の担保措置

当初の農業生産法人制度の担保措置は、農業生産法人が農業生産法人でなくなった場合には、その所有しまたは使用する農地を買収するというものでした。許可の段階で農業生産法人であっ

[23] いずれも租税特別措置法（1957年法律第26号）による期限付きの特例である。

た者が、農業生産法人の要件を欠くことによって、許可違反の状態が出現することを防止しようとしたのです。国による買収という方法は、国が売渡した農地の権利移動が行われた場合に、国が買収するという規定に倣ったものです。

この担保措置は、説明は省略しますが、現在でも存続しています（農地法第７条以下）。ただ、2000年以降の農地法改正で、勧告などの仕組みが設けられていますので、以下ではそれを説明します。

農地所有適格法人であって、農用地を所有し、または借受けている場合には、原則として、事業の実施状況を、毎事業年度終了後３ヵ月以内に、農地のある農業委員会に報告しなければなりません（農地法第６条第１項）。

報告に当たっては、定款、株主名簿等の写しなどを添付します。報告事項は次のとおりであり、農地所有適格法人の要件を満たしているかどうかがわかるような報告事項になっています。

ⅰ 名称、所在地、代表者の氏名。

ⅱ 現に所有し、使用収益している農用地の面積。

ⅲ その事業年度に行った事業の種類と売上高。

ⅳ 構成員の氏名・名称、その有する議決権。

ⅴ 構成員から権利を設定または移転した農用地の面積。

ⅵ 農地中間管理機構等が構成員となっている場合には、その者が**賃借権等**（賃借権または使用貸借権）を設定している農用地の面積。

ⅶ 構成員のその農地所有適格法人の農業への従事状況。

ⅷ 農作業の委託を行っている者が構成員になっているときは、委託している農作業の内容。

ⅸ 農業法人投資円滑化法による承認会社[24]が構成員になっている場合には、その名称および議決権。

ⅹ 農作業に従事する理事等の役職名および氏名、ならびにその者の農作業への従事状況。

農業委員会は、この報告に基づいて、農地所有適格法人がその要件を満たさなくなるおそれがあると認めるときは、その法人に対し、必要な措置を講ずべきことを勧告することができます。

この勧告をした場合においてその法人から、その所有する農地の所有権の譲渡の申し出があったときは、農業委員会は譲渡のあっせんに努めなければなりません（農地法第６条第３項）。

2）一般法人

ここで**一般法人**[25]とは、農地所有適格法人（かつての農業生産法人）以外の法人をいいます。したがって、株式について譲渡制限のない株式会社、一般社団法人、一般財団法人など農地所有適格法人の法人要件を欠く法人のほか、事業要件などの要件を欠く法人も含まれます。

一般法人に対して農地の賃借権等の設定を認めたのは、2002年に制定された構造改革特区法

---

[24] 農業法人投資円滑化法に基づき農業法人投資円滑化事業計画につき農林水産大臣の承認を得た会社等。

[25] 構造改革特区法および経営基盤強化促進法では、特定法人と呼んでいたが、特定法人貸付事業の廃止に伴って、使われなくなっている。

が最初です。同法では、一般法人への構造改革特区内における農地の貸付けに関して農地法の適用を停止した上で、次のように、一般法人への農地の貸付けについて農業委員会が許可できることとしたのです。

i 農地の所在場所が構造改革特区にあること。農地についての構造改革特区は、申請により内閣総理大臣が、遊休農地等効率的利用を図る必要のある農地が相当程度存在すると認定した区域です。

ii 出し手（事業実施主体）が市町村または**農地保有合理化法人**[26]であること（出し手要件）。

iii 取得する権利が賃借権または使用貸借権であること。出し手を特定の団体に限定して貸付ける方式（リース方式）は、1989年に制定された特定農地貸付法以来とられてきた手法です。

iv 受け手（借受人）を一般法人とすること（受け手要件）。

v 市町村および事業実施主体と借受人との間で協定を締結すること（協定要件）。

vi 業務執行役員の1人以上の者が農作業に常時従事すること（農作業従事要件）。

その後この一般法人への貸付事業は、2005年の改正で、経営基盤強化促進法で行うことになりました。それに伴って、事業は市町村が定める農業経営基盤強化促進基本構想に位置付けて行うこととなりました。具体的には、対象区域は、遊休農地などがある区域に限定され、かつ、市街化区域内は対象になりません。また、リース方式であった点を含め、その他については、構造改革特区法による場合とほぼ同じです。

さらに2009年の農地法改正によって、この仕組みは経営基盤強化促進法から農地法に移されました。具体的には、農業委員会[27]は、農地に賃借権または使用貸借権を設定される場合において、次に掲げる要件のすべてを満たすときは、農地法第3条第2項各号の要件のうち農地所有適格法人および常時従事についての要件に該当しなくても、それに替わる一定の要件を満たせば、貸借の許可ができると規定したのです（農地法第3条第3項）。

一般法人への農地の貸付けは、その根拠法が経営基盤強化促進法から農地法に移行するのに伴って、次のように変化しました。

a 出し手は、リース方式のように、市町村または農地保有合理化法人（bにおいて、市町村等）に限定されることはなく、誰でも一般法人に農地を貸し出すことができるようになりました。

b 適正利用を担保するため、従来は市町村等と一般法人の間で協定が締結されていましたが、新しくは市町村等とも協定を締結する必要はなくなり、所有者と一般法人との契約になりました。

c 従来は農業経営基盤強化促進基本構想に位置付ける必要がありましたが、新しくはその必要がなくなりました。

d 従来は市街化区域内の農地は一般法人に貸し出すことができなかったのですが、新しくは

---

[26] 当時の経営基盤強化促進法に基づきその農地保有合理化事業規程につき、都道府県知事の承認を受けた法人。民法法人のほか、市町村、農協も農地保有合理化法人になることができた。

[27] 2009年の改正当時は農業委員会または都道府県知事であった。なお、知事が許可権限を持っていたのは、農地が一般法人の所在市町村の区域外にある場合であった。

その制限がなくなりました。

e 後で説明しますが、新しく、適正利用担保要件、地域農業との役割分担要件および業務執行役員等の常時従事要件が課されることになりました。

f これも後で説明しますが、一般法人に対しても農用地利用集積計画によって貸付けることが可能になりました。

なお、ここで、農業に参入した一般法人数の推移をみておくと、2009年末には427法人でしたが、2017年末には3,030法人へと増加しています。

ア．一般法人に対する貸付け

一般法人への農用地の貸付けは、農業委員会の許可による場合、農用地利用集積計画による場合、または農用地利用配分計画による場合があります。

（ア）農業委員会の許可による貸付け

上にみたような経緯をたどって、一般法人に対しても賃借権または使用貸借権に限定して、権利の設定が認められるようになりました。具体的には、農地法第3条第3項において、次の3要件を満たし、かつ、（1）のウ. の第1項、第3号、第5号、第6号または第7号のいずれにも該当しないときには、農業委員会は許可できるとされたのです[28]。

一 所有者との契約書面に、農地を適正に利用していないと認められる場合に賃貸借または使用貸借を解除する旨の条件が付けられていること。なお、賃借人が適正利用していないとして、あらかじめ農業委員会に届け出て行われる賃貸借の解除等については、制限を受けません（農地法第18条第1項第4号）。賃貸借の解除等の制限については、後で述べます。

二 地域の農業における他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行うと見込まれること。適切な役割分担とは、例えば、農業の維持発展に関する話合い活動への参加、農道、水路、ため池等の共同利用施設の取決めの遵守、獣害被害対策への協力等をいうとされています。この規定を担保するため、農業委員会に確約書の提出を求められ、あるいは農業委員会と協定を締結することが求められることもあると考えられます[29]。

三 権利を取得しようとする法人の業務執行役員または農林水産省令で定める使用人（以下、**業務執行役員等**）のうち、1人以上の者がその法人の行う耕作または養畜の事業に常時従事すると認められること。業務執行役員とは、前に出てきた理事等すなわち理事、取締役または業務執行社員と同じです。監事または監査役は除かれます。農林水産省令で定める使用人とは、現場の農業に関して決定する権限および責任を有する者で、支店長、

[28] 農地法第3条第3項の規定は、権利移動についての賃借権または使用貸借権の特例を規定している。したがって、例えば、個人が世帯員等に該当しない者を常時従事者として、賃借権の設定を受け、農業に参入することも可能であるが、その説明は省略する。

[29] 前掲「農地法関係事務に係る処理基準について」。

農場長などが該当します。常時従事とは、営業業務などを含む法人の業務に年間150日以上従事することです。

一般法人に対する農地の貸付けに関しては、農業委員会の認可手続きを慎重に行うこととしています。具体的には、農業委員会は、一般法人に対して賃借権等の設定についての許可を行おうとするときは、あらかじめ、市町村長にその旨を通知する必要があります。農業委員会から通知があった場合、市町村長は、農用地の農業上の適正総合的な利用を確保する見地から必要があると認めるときは、意見を述べることができます（農地法第3条第4項）。

なお、農業委員会の許可を受けて行われた農地の貸付けについては、法定更新などの規定が適用されます。

（イ）農用地利用集積計画等による貸付け

一般法人への貸付けが農地法に基づいて行われるようになったのにあわせ、一般法人への貸付けは農用地利用集積計画によって行うことも可能になりました。ただし、一般法人が農用地利用集積計画によって利用権の設定等をの受け手となるためには、次の要件を満たす必要があります（経営基盤強化促進法第18条第3項）。

a　農用地のすべてを効率的に利用すると認められること。

b　上の第2号および第3号の要件を満たすこと。

農用地利用集積計画の場合には相対による契約が行われるわけではないので、上の第1号のような要件を定めることが適当でないため、aの要件が定められたものと考えられます。aの要件が、（1）のウ.の第1号の要件（すべてを効率的に利用すると認められない場合）の裏返しであることはいうまでもありません。

なお、農用地利用集積計画による貸付けについては、法定更新などの規定は適用されません。

2014年からは農地中間管理機構による農用地利用配分計画によって、一般法人も農地を借受けできるようになっています。この利用配分計画によって一般法人に賃借権の設定等を行う場合にも、上のaおよびbの要件を満たす必要があります（農地中間管理事業法第18条第5項第3号および第4号）。

農用地利用配分計画による貸付けについても、法定更新などの規定は適用されません。

イ．一般法人への貸付けの担保措置

一般法人への貸付けについても、農用地の利用が当初の予定のとおりに利用されることを確実なものにする措置が講じられています。

（ア）農業委員会の許可による場合

一般法人に対する農地の貸付けに許可が行われる場合には、農地の適正利用が行われていないと認められるときは解除をする旨の条件が契約についています（同条第3項第1号）。

次に、2019年の改正によって、許可を受けた一般法人は、毎年、その農地等の利用の状況について、農業委員会に報告しなければなりません（農地法第6条の2）。一般法人からの報告は、

次の事項について、農業委員会に対して、定款その他参考となるべき書類を添えて、事業年度終了後３ヵ月以内にしなければなりません（農地法施行規則第 60 条の 2)。

・その一般法人の所在地・代表者氏名。

・農用地の面積。

・作物の種類別作付面積（栽培面積)、生産数量および反収。

・その農業が周辺の農地等の農業上の利用に及ぼしている影響。

・地域の他の農業者との役割分担の状況。

・業務執行役員等の常時従事要件を満たす者の役職名・氏名・従事状況。

・その他参考となるべき事項。

農業委員会は、一般法人が次の各号のいずれかに該当する場合には、相当の期限を定めて、必要な措置を講ずべきことを勧告することができます(農地法第３条の２第１項)。相当の期限とは、講ずべき措置の内容や生じている支障の除去の緊急性などに応じて、個別具体的に設定されますが、可能な限り速やかに是正するために必要な期限とされています。

一　周辺の地域における農用地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障が生じている場合。

二　その者が地域の農業における他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行っていないと認める場合。

三　その者が法人である場合にあっては、その法人の業務執行役員等のいずれもがその法人の行う耕作または養畜の事業に常時従事していないと認める場合。

この勧告を行った上で、次の各号のいずれかに該当する場合には、農業委員会は許可を取り消さなければなりません（同条第２項)。

ａ　農地について賃借権または使用貸借権の設定を受けた者がその農地を適正に利用していないと認められるにもかかわらず、その賃借権等を設定した者が賃貸借等の解除をしないとき。

ｂ　前項の規定による勧告を受けた者がその勧告に従わなかったとき。

さらに、農業委員会は、賃貸借等が解除された場合または許可の取消しがあった場合において、その農地の適正かつ効率的な利用が図られないおそれがあると認めるときは、その農地の所有者に対し、その農地についての所有権の移転または使用収益権の設定のあっせんその他の必要な措置を講ずることとしています（同条第３項)。

（イ）農用地利用集積計画による場合

一般法人が農用地利用集積計画によって農地の貸付けを受けたときにも、その利用状況等について、毎年、農業委員会に報告しなければなりません。報告項目等は、農業委員会の許可による場合と同じですので説明は省略します。

農業委員会は、次のいずれかに該当するときは、市町村長に通知します。

ｉ 地域との役割分担の下で継続的かつ安定的農業経営を行うと認められない場合。

ⅱ 業務執行役員等のうち１人以上の者が常時従事していると認められない場合。

ⅲ その借受けた農地を適正に利用していない場合。

ⅳ 利用状況報告をしない場合。

一般法人が（ア）の第１号から第３号のいずれかに該当する場合は、相当の期限を定めて、必要な措置を講ずるべきことを勧告することができます(経営基盤強化促進法第 20 条の２第１項)。

また、(ア）のａまたはｂのいずれかに該当する場合には、市町村は農業委員会の決定を経て、農用地利用集積計画の関係部分を取り消さなければなりません（同条第２項)。

（ウ）農用地利用配分計画による場合

一般法人が農地中間管理機構の作成する農用地利用配分計画によって農地の貸付けを受けたときにも、その利用状況等について、毎年、農業委員会に報告しなければなりません。

農業委員会は、一般法人が農用地利用配分計画によって農地の貸付けを受けている場合において、(イ）のｉからⅳのいずれかに該当するときは、農地中間管理機構に通知します。

また、農地中間管理機構は、農地中間管理機構から農地の貸付けを受けている一般法人に対し、書面により、利用状況の報告を求めることができます（農地中間管理事業法第 21 条第１項)。

農地中間管理機構は、次の場合には、知事の承認を受けて、貸付契約を解除することができます（同条第２項)。

・(イ）のｉからⅳのいずれかに該当するとして農業委員会から通知を受けたとき。

・その農地を適正に利用していないと認めるとき。

・正当な理由がなく農地中間管理機構が求めた報告をしないとき。

２．転用規制

（１）転用規制の概要

農地転用は、農地法の制定当初、農地法だけで規制されてきました。しかし、都市計画法（1968 年法律第 100 号）やその翌年の農振法の制定に伴い、都市計画区域と農業振興地域（農振地域）という二つの地域計画制度と、農地法による個別の農地ごとの許可制度のもとで規制されています。

都市計画区域には、**線引き**（市街化区域と市街化調整区域の区分）が行われている都市計画区域と、行われていない都市計画区域があります。面積でいうと、線引きが行われている都市計画区域が 52％、行われていない都市計画区域が 48％です。

他方、農振地域の面積は公表されていませんので市町村数でみると、全市町村数 1,718 のうち、農振地域が指定されている市町村数は 1,600 で全体の 93% になります。**農振地域**は知事が指定しますが、市町村は**農振計画**を定め、その中で農用地等として利用すべき土地の区域を農用地区域として定めます。繰り返しになりますが、**農用地**とは、農地および採草放牧地をいいます。また、**農用地等**には、農用地のほか、畜舎、温室、堆肥舎、農家住宅等に必要とする土地（農業施設用地）も含まれます。

2017年末で、農用地区域の面積は470万ha、そのうち農地面積は407万haです。その差、約63万haには、採草放牧地、農業施設用地のほか、混牧林地、混牧林地以外の山林原野が含まれます。

農地面積についてみると、2018年7月現在の農地（採草放牧地を含まない）面積は、442万haですので、農用地区域内農地面積407万haとの差は約35万haとなります。したがって、全農地面積のうち約35万haの農地が農振地域の農用地区域に含まれない農地ということになります。

この約35万haは、そもそも農振地域に含まれていない農地の面積と、農振地域には含まれているが、農用地区域には含まれていない農地（農用地区域から除外した農地を含む）の面積の合計ということになります。農用地区域に含まれている農用地（以下、農振農用地）は、図面上、緑色で塗っているのに対し、含まれていない農用地には色を塗りません。農用地区域に含まれていない農用地を、**農振白地**と呼んでいます。**農振白地**の農地には、土地改良事業など国・都道府県による農業振興政策は行われません。

なお、2018年の農地法改正[30]によって、農業用ハウス等を農地に設置するに当たって、農業委員会に届け出た場合には、内部を全面コンクリート張りとした場合であっても、農地転用に該当しないものとされるようになりました（農地法第43条、第44条）。転用に該当しないので、固定資産税も農地として取扱われます。

ア．地域計画制度による規制

農地の転用規制は、二つの側面から行われています。一つは農振法の側面で、もう一つは農地法の側面です。農振法では、農用地区域内の農地で行う開発行為を原則として禁じています。農振法上の**開発行為**とは、宅地の造成などの土地の形質変更、建築物の建設等です。他方、農地法では、農地を農地以外のものにすることを原則として禁止しています。

もっとも、農振法上の開発行為は、農地法上の転用許可を受けた目的で行う開発行為には許可が必要ありません。他方、農地法では、農用地区域内の農地については、原則として転用許可を行うことができません。そこで、農用地区域内の農地を転用するには、その農地を農用地区域から除外してもらう必要があります。

農用地区域からの除外は、公益性が特に高い用途である場合か、次の要件のすべてを満たす場合に、市町村長が行います。

① 農地以外の土地にすることが必要かつ適当で、農用地区域以外に代替すべき土地がないこと。
② 除外により、土地の農業上の効率的かつ総合的な利用に支障を及ぼすおそれがないこと。
③ 効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農地の利用の集積に支障を及ぼすおそれがないこと。
④ 除外により、農用地区域内の土地改良施設の有する機能に支障を及ぼすおそれがないこと。
⑤ 農業基盤整備事業完了後8年を経過しているものであること。

除外に当たっては、審査に日数を要するほか、その後の農用地利用計画の変更の公告・縦覧、

[30] 農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律（2018年法律第23号）による改正。

異議申立ての期間として、最低でもおおむね45日の日数が必要です。

イ．農地転用許可の概要

農地法による農地転用許可には、2種類のものがあります。一つは、農地の所有者が農地を転用するときのもので、農地法第4条に規定されています。二つは、農地または採草放牧地をそれ以外のものにするために権利移動を行う場合のもので、農地法第5条に規定されています[31]。このように分けるのは、農地転用ということは事実行為であり、許可を受けなかったからといって「無効」というわけにはいかないからです。許可の申請は、第4条の場合には所有者が単独で、第5条の場合には契約の当事者双方の連名で行います。

農地の所有者が第4条の転用許可を受け、転用しないで売却した場合には、第5条違反として罰せられます[32]。

なお、農地法第4条の許可の対象は農地の転用行為ですが、農地法第5条の許可の対象は、農地だけでなく採草放牧地を含めて、その転用のための権利移動とその後の転用行為です。自己所有の採草放牧地を転用する際は許可が不要ですが、自己所有の農地を採草放牧地にするには、転用許可が必要です。

2009年の改正で、違反転用には、許可権者から、許可の取消し、許可条件の変更、工事停止命令、原状回復命令等が出せるようになっています。

農地転用許可の許可権者は、1998年の改正で、それまで2ha以下だった知事の許可権限が、4ha以下にまで拡大されました。なお、2haから4haまでの農地転用の許可を行おうとする場合は、当分の間、知事はあらかじめ農林水産大臣に協議しなければならないものとされていました[33]。

それが2015年の改正で、すべて知事または指定市町村長（以下、知事等）の権限となりました[34]。ただし、4haを超える転用案件については、知事等は農林水産大臣に協議する必要があります。指定市町村とは、農地転用許可制度を適正に運用し、優良農地を確保する目標を立てるなどの要件を満たしているものとして農林水産大臣が指定する市町村です。2019年3月27日現在で、23道府県の47市11町が指定されています。

なお、これに伴い、指定市町村長は、農林水産大臣および知事と並んで、必要があるときは、次のような権限を与えられました。

・他人の土地への立入調査権限。

・土地の状況に関する農業委員会、県農委ネットワーク機構からの報告徴求。

・違反転用者に対する許可の取消し、条件の変更、原状回復命令の発出等。

もちろん、農林水産大臣は農地法の目的を達成するため特に必要があると認めるときは、知事だけではなく、指定市町村長にも必要な指示をすることができますし、指示に従わないときはそ

---

[31] 第4条では農地の転用、第5条では農地または採草放牧地の転用が許可の対象。

[32] 1973年11月27日東京高裁判決。

[33] 1998年改正後の農地法原始附則旧第2項。

[34] 地方分権第5次一括法による農地法の改正。なお、この改正は2016年4月1日に施行された。

の事務を処理することができます。

なお、都市計画区域内の土地については、それが農地であっても、建築物などの建築や建設を目的として土地の区画形質を変更するには、別途知事等の許可を受ける必要があります。

ウ．農地転用許可の例外

農地転用であっても、次の場合は、知事等の許可を受ける必要がありません。

① 国または都道府県もしくは指定市町村が道路、農業用の用排水路等に供するため、転用する場合。これは、対象事業の公益性が高いほか、慎重な手続きがとられるようになっているからです。

注意すべきは、かつては国または都道府県が行う農地転用はすべて許可の対象外でしたが、2009年の改正後、国または都道府県が設置するものであっても、学校、社会福祉施設（更生保護施設を含む）、病院（助産所を含む）、庁舎等に使う場合は許可を受ける必要があることです。

② 先に述べた農用地利用集積計画の定めるところによって、同計画に定める利用目的に供するために転用する場合。農用地利用集積計画で、農業者がその農業に必要な温室や畜舎に使う場合や、土地改良事業により農地を転用する場合です。ただし、農業用であっても倉庫や作業場を建設するために農地転用を行う場合は、許可が必要です。

③ 次に、告示された農用地利用集積計画に定める利用目的に転用する場合、特定農山村地域法に基づく所有権移転等促進計画に定める利用目的に転用する場合などには、許可を受ける必要がありません。

④ また、土地収用法等によって収用した農地をその収用目的に転用する場合も許可を受ける必要がありません。ただし、土地収用法により事業認定の告示が行われた事業も、告示だけでは許可不要にはならない[35]ので、注意が必要です。

⑤ さらに、市街化区域内の農地を転用する場合は、許可は必要ありませんが、あらかじめ農業委員会に届け出る必要があります。この場合、農業委員会には次の事項を記載した届出書に、土地の位置を示す地図および登記事項証明書、および賃借権のある農地の場合には解約等の許可書を添えて提出し、受理される必要があります。受理をされないまま転用を行うことはできません。農業委員会は、受理したときにはその旨を、受理しなかったときはその旨と理由を、遅滞なく、申請者に書面で通知しなければなりません（農地法施行令第3条第2項）。

・氏名、住所および職業（法人の場合は、名称、所在地、業務の内容および代表者の氏名）。
・土地の所在、地番、地目および面積。
・転用の目的および時期、ならびに転用目的の事業または施設の概要。
・転用によって生ずる付近の農地、作物等の被害の防除施設の概要。

[35] 農地法第5条第2項本文において、土地収用の事業認定の告示のあった事業については、許可不要ではなく、許可できることを明らかにしている。

（2）転用許可基準

上で述べた許可を受ける必要がない場合以外は、農地転用には、許可を受ける必要があります。知事等が行う許可の基準は、かつては通達に定められていました。その後大きくは、2000年と2009年の農地法改正を経て、現在は、農地法、同法施行令、同法施行規則および事務次官通達[36]にかなり詳しく定められています。

しかし、これらの法令等は重複がないように規定されていますので、大変難解です。そこで、本稿では、局長による運用通達[37]によりながら、転用許可基準について、その大まかなところをみておきます。実用的には、本稿だけでは足りませんので、運用通達をご覧いただき、あるいは都道府県の担当部局等にお尋ねください。

農地転用の許可制度は、先に述べたように、農地所有者が転用する第4条許可と、転用のための権利移動を許可対象とする第5条許可に分かれます。許可基準もそれぞれ分けて規定されていますが、基準としてはほぼ同じです。したがって、以下では、断りのない限り、同一の基準だと考えてください。もっとも第5条許可の場合は、農地のみならず採草放牧地も規制の対象としていますので、第5条許可に関しては、以下の説明で、農地は農地および採草放牧地と読み替えてください。なお、繰り返しになりますが、自己所有の農地を採草放牧地にするには、許可を受ける必要があります。

農地転用の許可基準は、立地基準と一般基準に分けられます。転用許可を受けるには、その双方を満たす必要があります。立地基準とは、転用しようとする農地の区分ごとの基準であり、一般基準は農地の区分にかかわらず適用される基準です。

ア．立地基準

農地の区分には、申請の段階で既存の図面おいて明らかな区分と明らかでない区分とがあります。既存の図面において明らかなのは、農用地区域内農地、市街化区域内農地、および市街化調整区域内農地です。

他方、第1種農地、第2種農地、または第3種農地は、そのどれに該当するかは、申請の段階の現況によって区分されますので、既存の図面の上では必ずしも明確ではありません。

農地転用に当たっては、まず、農振法で定める農用地区域内にある農地であるかどうかが問題とされます。農用地区域内農地の転用は、厳しく制限されます。なお、農地転用を行う場合に、転用手続きに先行して、あるいは並行して、農振除外の手続きが行われている農地については、農用地区域内農地以外の農地として扱われます。

甲種農地は、後で詳しく述べますが、市街化調整区域内農地の中の優良農地です。乙種農地という用語は、かつてはありましたが、現在では公式には使われていません。

また、第1種農地、第2種農地、および第3種農地は、農用地区域内農地以外の農地の区分です。

---

[36] 前掲「農地法関係事務に係る処理基準について」。

[37] 「『農地法の運用について』の制定について」（2009年11月、経営局長・農村振興局長連名通達）（https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/nouchi_seido/pdf/unyou.pdf）。

以下では、運用通達によって、転用しようとする農地が立地する農地の区分ごとに許可の基準を説明します。農地の区分は次の５区分です。

（ア）農用地区域内農地

（イ）良好な営農条件を備えている農地（第１種農地）

（ウ）市街化調整区域内にある良好な営農条件を備えている農地（甲種農地）

（エ）市街地の区域内または市街化の傾向が著しい区域内にある農地（第３種農地）

（オ）第３種農地に隣接する区域その他市街化が見込まれる区域内にある農地(第２種農地)

運用通達では、農地の区分ごとに、その区分に該当するための要件と、許可の基準を設けています。その概要は、次のとおりです。

（ア）**農用地区域内農地**（農地法第４条第６項第１号イ）

＊要件：**農用地区域内農地**とは、農用地区域内に存在する農地です。

＊許可の基準：原則不許可ですが、次の場合には、許可することができます。

① 土地収用法によって告示された事業のための転用。

② 農振法の農用地利用計画で定められた用途への転用。

③ 次のすべてに該当する転用。

ａ一時転用。

ｂ農業振興地域整備計画の達成に影響を及ぼすおそれがないと認められること。

（イ）良好な営農条件を備えている農地（**第１種農地**、農地法第４条第６項第１号ロ）

＊要件：**第１種農地**とは、次に掲げる要件のいずれかに該当する農地です。ただし、甲種農地、第２種農地または第３種農地に該当するものは、除かれます。

ａおおむね 10ha 以上の団地の区域内にある農地。

ｂ農業用排水施設の設置、区画整理等を補助事業または制度融資で行っており、または行った農地（特定土地改良事業の施行に係る農地）。

ｃ近傍の標準的な農地を超える生産力をもつ農地。

＊許可の基準：原則不許可ですが、次の場合には、許可することができます。

① 土地収用法によって告示された事業のための転用。

② 一時転用。

③ 農業用施設等のための転用。具体的には、ａ農業用施設、地域の農畜産物処理加工施設および農畜産物販売施設、ｂ農業体験等地域間交流を図るための施設、ｃ農業従事者の就業機会増大施設、ｄ農業従事者の良好な生活環境を確保する施設、ｅ集落に接続して設置される住宅等のための転用。ただし、ｂ～ｅまでの転用については、第１種農地および甲種農地以外ではその目的を達することができないものに限ります。

④ 市街地に設置することが困難なまたは不適当な次の施設等のための転用。ａ病院等医療施設で市街地以外に設置する必要のあるもの、ｂ火薬庫等、ｃごみ焼却場、下水処理施設等。

⑤ 特別の立地条件を必要とする次の施設のための転用。ａ調査研究、ｂ土石その他の採取、ｃ養殖用施設、ｄ流通業務施設、休憩所、給油所その他の施設、ｅ既存施設の拡張。

⑥　隣接する土地と一体として同一の事業のために行う転用であって、第１種農地面積が３分の１を超えず、かつ、甲種面積が５分の１を超えないこと。

⑦　公益性が高いと認められる事業で次のいずれかの事業のために行われる転用。ａ土地収用法等で収用できる事業（太陽光発電事業を除く）、ｂ森林の造成、ｃ地すべり防止事業、ｄ非常災害に必要な応急措置、ｅ土地改良法の非農用地区域内の土地を土地改良事業計画に従って行う転用、ｆ工場立地法上の工場適地で農業との土地利用調整が整った工場の設置、ｇ中小企業基盤整備機構が旧地域振興整備公団から引き継いで行う工場用地の造成等で、農業との土地利用調整が整ったもの、ｈ集落地区整備計画で定められた建築物等の整備で農業との土地利用調整が整ったもの、ｉ優良田園住宅建設計画に従って行われる住宅の建設で農業との土地利用調整が整ったもの、ｊ農用地土壌汚染対策地域で農用地の利用の合理化に資する事業、ｋ東日本大震災復興整備事業であって復興整備計画に係るもの等、ｌ再生可能エネルギー施設整備計画に従って行われる再生可能エネルギー発電施設の整備であって農業との土地利用調整が整ったもの。

⑧　地域整備法による転用。具体的には農村地域産業導入促進法、総合保養地域整備法（1987年法律第71号）、多極分散型国土形成促進法（1988年法律第83号）、地方拠点都市地域整備法または地域経済牽引事業促進法による一定の地区内において行われる施設整備等のための転用。

（ウ）市街化調整区域内にある良好な営農条件を備えている農地（**甲種農地**、農地法施行令第６条）

＊要件：**甲種農地**とは、第１種農地の要件に該当する農地のうち、市街化調整区域内にある特に良好な営農条件を備えている農地として次に掲げる要件に該当するものです。

①　おおむね10ha以上の団地の区域内にある農地のうち、面積、形状、傾斜および土性が高性能農業機械による営農に適するものと認められること。

②　特定土地改良事業の施行に係る農地のうち面的整備事業であって、かつ、国または都道府県の補助に係るものであって、工事が完了して８年未満のもの。

＊許可の基準：甲種農地の転用は、原則として許可できません。例外として許可できる場合は、第１種農地よりさらに狭くなります。具体的には、次のとおりです。

ｉ　第１種農地と同じ例外

ａ　土地収用法によって告示された事業のための転用（上で述べた第１種農地の許可の基準の①）。

ｂ　一時転用（同上許可の基準の②）。

ｃ　農業用施設等のための転用（同上許可の基準の③）の大部分（ｅ集落に接続して設置される住宅等のための転用を除く）。

ｄ　特別の立地条件を必要とする特定の施設のための転用（同上許可の基準の⑤）。

ｅ　隣接する土地と一体として同一の事業のために行う転用であって、第１種農地面積が３分の１を超えず、かつ、甲種面積が５分の１を超えないこと（同上許可の基準の⑥）。

f 公益性が高いと認められる事業で次のいずれかの事業のために行われる転用（同上許可の基準の⑦）のうち、b 森林の造成、d 非常災害に必要な応急措置、e 土地改良法の非農用地区域内の土地を土地改良事業計画に従って行う転用、h 集落地区整備計画で定められた建築物等の整備で農業との土地利用調整が整ったもの、i 優良田園住宅建設計画に従って行われる住宅の建設で農業との土地利用調整が整ったもの、j 農用地土壌汚染対策地域で農用地の利用の合理化に資する事業。

g 地域整備法による転用（同上許可の基準の⑧）。

ii 第１種農地の例外にさらに条件を付加

農業用施設等のための転用（同上許可の基準の③）のうち、e 集落に接続して設置される住宅等のための転用については、敷地面積がおおむね 500㎡を超えないものに限られます。

iii 甲種農地では許可できなくなる第１種農地の例外

市街地に設置することが困難なまたは不適当な a 病院等医療施設で市街地以外に設置する必要のあるもの、b 火薬庫等、c ごみ焼却場、下水処理施設等のための転用（同上許可基準の④）は、第１種農地では許可ができましたが、甲種農地では許可ができません。

（エ）市街地の区域内または市街化の傾向が著しい区域内にある農地（**第３種農地**、農地法第４条第６項第１号ロ（1））

いうまでもないでしょうが、「市街地の区域内」は市街化区域内とは違います。前に述べたように、市街化区域内の農地を転用するには、知事の許可は必要なく、農業委員会へのあらかじめの届出で足ります。

＊要件：**第３種農地**とは、農用地区域内にある農地以外の農地のうち、市街地の区域内または市街化の傾向が著しい区域内にある農地で、次に掲げる区域内にある農地です。

① 道路等の公共施設または鉄道の駅等の公益的施設の設置状況が次に掲げる程度に達している区域。

i 幹線道路の沿道の区域：幅員４m以上の幹線道路（自動車専用道および農業用道路を除く）で水管、下水道管またはガス管のうちの２種類以上が埋設されている道路の沿道の区域であって次の条件を満たす区域。

a 容易にこれらの施設の便益を享受できること。

b 申請に係る農地からおおむね 500 m以内に、２以上の教育施設、医療施設その他の公共施設または公益的施設があること。

ii 申請に係る農地からおおむね 300 m以内に次に掲げる施設のいずれかがあること。

a 鉄道の駅、軌道の停車場または船舶の発着場。

b 自動車専用道の出入り口。

c 都道府県庁、市役所、区役所または町村役場（これらの支所を含む）。

d その他ａ～ｃまでに掲げる施設に類する施設（バスターミナル等）。

② 宅地化の状況が次のいずれかに該当する程度に達している区域。

ⅰ 住宅もしくは事業用施設、または公共施設もしくは公益的施設が連担していること。

ⅱ 街区の面積に占める宅地の面積が40％を超えていること。

ⅲ 都市計画法により用途地域が定められ、農業との土地利用調整が整っていること。

ⅳ 土地区画整理事業に係る区域。

＊許可の基準：第３種農地について、転用許可の申請があれば、後に述べる一般基準に適合する限り、許可を行うこととなります。

（オ）第３種農地に隣接する区域その他市街化が見込まれる区域内にある農地（**第２種農地**、農地法第４条第６項第１号ロ（2））

＊要件：**第２種農地**は、二つの観点から定義されています。

一つは、第３種農地に近接する地域その他今後市街化が見込まれる区域内にある農地（以下、積極定義の第２種農地）です。

二つは、農振白地の農地であって、甲種農地、第１種農地、積極定義の第２種農地、および第３種農地のいずれの要件にも該当しない農地です（以下、消極定義の第２種農地）。消極定義の第２種農地は、具体的には、中山間地域等に存在する農業投資の対象となっていない小集団の生産性の低い農地が該当します。

積極的定義の第２種農地は、第３種農地に係る区域に近接する区域その他市街化が見込まれる区域内で、次に掲げる区域内にある農地です。なお、申請に係る農地が積極的定義の第２種農地の要件に該当する場合は、同時に第１種農地の要件に該当する場合でも、第２種農地として区分されます。

① 道路等の公共施設または鉄道の駅等の公益的施設の設置状況が一定程度（具体的には、（エ）の（要件）の①）に達している区域は、第３種農地とされましたが、それに近い条件として次に掲げる要件を満たす区域。

ⅰ 相当数の街区を形成している区域。

ⅱ 第３種農地では、ａ鉄道の駅等、ｂ自動車専用道の出入り口、ｃ市町村役場等、ｄこれらに類する施設から300ｍ以内の区域とされました。これに対し第２種農地では、これらの施設（ただし、ｂ自動車専用道の出入り口を除く）から、原則500m以内の区域。例外としては、住宅地割合を加味して、それらの施設から最大1km以内の区域。

② 宅地化の状況からみて、第３種農地に係る区域は、ａ住宅等が連担していること、ｂ宅地の街区に対する面積割合が40％超、ｃ用途地域の指定、ｄ土地区画整理事業区域に該当する必要がありました。これに対し、第２種農地に係る区域は、宅地化の状況が、ｂ宅地の街区に対する面積割合が40％超に掲げる程度に達している区域に近接する区域内にある農地の区域で、その規模がおおむね10ha未満であるものです。

＊許可の基準：第２種農地の転用は、申請された農地に代えて周辺の他の土地で申請目的を達

成することができると認められる場合には、原則として、許可できません。周辺の他の土地とは、周辺の非農地や第３種農地をさします。申請の事業目的等を勘案して、周辺の非農地や第３種農地を使用することが可能かどうかが審査されます。

イ．一般基準

上に述べた立地基準に適合する場合でも、次の場合は農地転用の許可をすることができません。

（ア）農地を転用して申請用途に使うことが確実と認められない場合（農地法第４条第６項第３号）。

申請用途に使うことが確実と認められない場合とは、具体的には、次に掲げる事由がある場合です。

① 必要な資力および信用があると認められないこと。それを証する書面の添付が必要です。

② 農地の転用の妨げとなる権利者の同意を得ていないこと。

③ 許可を受けた後、遅滞なく、申請用途に供する見込みがないこと。

④ 申請事業の施行に必要となる行政庁の免許、許可、認可等の処分の見込みがないこと。

⑤ 法令（条例を含む）によって義務付けられている行政庁との協議を現に行っていること。

⑥ 申請に係る農地と一体として事業の目的に供する土地を利用できる見込みがないこと。

⑦ 申請に係る農地面積が事業の目的からみて適正と認められないこと。

⑧ 工場、宅地等のための土地造成だけを目的とするものであること。ただし、農業振興施設の用に供されるもの、農協の宅地等供給事業により行われるもの、農地中間管理機構が行うもの、農振計画に従って行われるもの、非農用地区域内において土地改良事業計画などに従って行われるもの等であって、予定された施設等の用に供されることが確実なときは、除かれます（農地法施行規則第 47 条第５号）。

（イ）周辺の農地に係る営農条件に支障を生ずるおそれがあると認められる場合（農地法第４条第６項第４号）。

申請に係る農地の転用行為により、土砂の流出、崩壊その他の災害を発生させるおそれがあると認められる場合、農業用用排水施設の有する機能に支障を及ぼすおそれがあると認められる場合、その他の周辺の農地に係る営農条件に支障を生ずるおそれがあると認められる場合には、許可をすることができません。

（ウ）仮設工作物の設置その他の一時的な利用に供するため農地を転用しようとする場合において、その利用に供された後にその土地が耕作の目的に供されることが確実と認められないとき（農地法第４条第６項第５号）。

3. 利用関係の調整

ここでは、農用地賃貸借の対抗力と契約の更新、解除等について説明するほか、2009 年の改正によって農地法に規定されるようになった遊休農地対策について説明します。

（1）農地賃貸借の対抗力と終了制限

農地改革は自作農を創設する目的で実施されましたが、在村地主であれば北海道4町歩、都府県1町歩までは所有が認められました。したがって、農地改革の実施中も、また後においても、小作地が存続することになりました。

このため、農地法では、農地調整法（1938年法律第67号）に規定されていた、賃貸借の対抗力や終了制限の規定を引き継いでいます。その際、賃貸借契約の解除、解約、更新の拒絶等に関して、農地調整法では市町村農地委員会の承認が要件でしたが、農地法では知事の許可になっています。

ア．**対抗力**の付与

民法の原則によれば、農地の賃借権についても登記があれば、その後に農地の所有権を取得した者に対しても、賃借権を主張して耕作を継続できます。しかし、登記には賃貸人である所有者の承諾を必要とするために、賃借権が登記されることはまれにしかみられません。こうした事情は、戦前も同じでした。

そのため、賃借農地で争議が発生した場合には、所有者が農地所有権を譲渡し、賃借権を消滅させてしまうという対応策が可能でした。所有権は、賃借権を破ると考えられていたのです。賃借権が存在している土地の所有権を売買することは地震売買といわれました。

そこで1938年の農地調整法は、農地の賃貸借は、登記がなくても農地の引渡しさえあれば、すなわち農地を耕作さえしていれば、その後に農地所有権を取得した者に対しても、その効力を生ずるとしました。賃借権についての登記がなくても、新しい所有者に以前と同じ賃借料を支払って、耕作を継続することができるようにしたのです。なお、こうした保護が行われてきたのは、賃貸借の場合であって、使用貸借の場合は対象になりません。農地の貸借も、保護の対象になるのは借料を支払う賃貸借の場合であって、借料を支払う必要のない使用貸借は保護の対象にならないのです。

他方、賃借権があることを知らないで農地を購入した買主は、耕作ができないので、損失を被ることになります。そこで、農地調整法では、民法に規定されている地上権等がある場合の瑕疵担保責任の規定[38]を準用して、そのような買主に対しては、買主が賃借権のあることを知ったときから1年間に限って、所有権売買契約の解除または損害賠償の請求をする権利を与えました。これらの規定は、農地法にも引き継がれてきたところです。

しかし、引き継がれてきた農地法の規定のうち、民法を準用する規定は、2020年4月から削

[38] 改正前の民法第566条は、第1項で、売買の目的物が地上権等の用益物権の目的である場合において、「買主がこれを知らず、かつ、そのために契約をした目的を達することができないときは、買主は、契約の解除をすることができる。この場合において、契約の解除をすることができないときは、損害賠償の請求のみをすることができる。」とし、第2項で登記した賃貸借がある場合に準用し、第3項で、契約の解除又は損害賠償の請求は、買主が真実を知ったときから1年以内にしなければならないとしていた。このため、農地法では、民法第566条第1項と第3項を準用していた。

除されました[39]。民法の改正により、準用規定をおかなくとも、民法の規定が直接適用されるようになったからです。

改正された民法では、売買の目的物の品質に関して、契約の内容に適合しない目的物を引き渡した場合において、買主がその不適合を知った時から1年以内にその旨を売主に通知しないときは、買主は、その不適合を理由として、履行の追完の請求、代金の減額の請求、損害賠償の請求および契約の解除をすることができないと規定しました。ただし、売主が引渡しの時にその不適合を知り、又は重大な過失によって知らなかったときは、この限りではありません。

農地を売買により農地として取得した場合に、その農地に、対抗力をもつ賃借権が設定されているかいないかは、目的物の品質に関することです。対抗力をもつ賃借権の存在は、買主にとってはその目的を達することができないので、契約内容に適合しません。そこで、買主は、1年以内に売主に通知すれば、履行の追完の請求、代金の減額の請求、損害賠償の請求および契約の解除をすることができることになります。

この改正に伴い、買主の選択肢が増えました。従来は、買主ができるのは、損害賠償の請求と契約の解除でした。改正後は、買主は、これらに加えて、履行の追完の請求と代金の減額の請求もできるようになりました。

イ．賃貸借の終了制限

農地賃借権について対抗力を認めても、賃貸借が終了してしまえば、対抗力を認めることに意味はありません。ところが民法では、当事者が賃貸借の期間を定めなかったときは、各当事者は、いつでも解約の申入れをすることができるとしています。農業利用が行われている場合、その申入れは収穫期と収穫期の間に行う必要がありますが、申入れをした場合、土地の賃貸借では申入れの日から1年経過後に賃貸借は終了します（民法第617条）。

また、期間の定めのあるときには、途中解約することができることをあらかじめ契約条項として定めておかない限り、すなわち解約権を留保していない限り、解約の申入れはできませんが、賃貸借は期間の満了によって終了します（民法第618条）。なお、解約権を留保していれば、上の期間を定めていなかった場合と同様になります。

このため、農地調整法の時代から、賃貸借の終了に関しては、制限が設けられてきました。ところが、賃貸借の終了に制限を設けることは、賃貸借の開始（すなわち賃借権の設定）に制限を設けるのと同様、所有権の制限になります。このため、農地調整法は、制限に慎重で、許可制にもなっていません。

具体的には、「小作料を滞納する等信義に反したる行為なき限り賃貸借の解除をなし更新を拒むことを得ず」としただけでした。しかもこれにただし書きを設け、転用する場合または賃貸人の自作を相当とする場合、その他正当の事由がある場合は、賃貸借の解約や更新拒絶ができたのです。

それを大きく変えたのは、農地改革です。農地改革において、賃貸借の解約等についても原則

[39] 民法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（2017年法律第45号）。この法律の第253条により、農地法第16条第2項および第3項が削られ、2020年4月1日から施行された。

許可制とし、賃貸借の終了を厳しく制限したのです。賃貸借の解約等の制限は、当初の裁判規範から行政的統制に変えるという基本的な性格の変更をもたらしたのです[40]。

賃貸借の終了の制限は、賃借人への離作料へと結びつき、農地改革によって国からの売渡しの恩恵を受けなかった賃借人に経済的メリットを与えてきました。しかし、このことは、農地は貸したら戻ってこないという評価を生むことになり、農地の流動化を阻むことになったのです。そこで**農用地利用増進計画**や農用地利用集積計画に載った賃貸借を設定し、期間の終了とともに、賃貸借も終了させるようにしたのです。

具体的には、農用地利用集積計画には貸借については期間を定め、その上で、農地法の法定更新などの規定は適用しないようにしたのです。2014年から始まった農地中間管理機構による農用地利用配分計画による貸借についても同様です。

以下では、賃貸借の終了制限について、賃貸借の更新、解約等の許可制、許可の基準および許可の手続き等に分けて説明します。

（ア）賃貸借の**法定更新**

農用地の賃貸借については、期間の定めがあるものと、期間の定めのないものとがあります。戦前の農地賃貸借の多くは、期間の定めがなかったところです。しかし、農地法では、訓示規定ですが、契約の文書化を定め、存続期間、借賃等を文書に定めることにしています。また、農用地利用集積計画や農用地利用配分計画による賃貸借の設定がほとんどです。これに伴い、最近では期間の定めのある賃貸借がほとんどだと考えられます。

何時から何時までという期間の定めのある農用地の賃貸借は、民法の原則では、更新をしない旨の通知をしないまま使用収益が継続されれば、同じ条件で賃貸借が行われたものと推定されます（民法第619条）。しかし、農地法では、一定の期間内に更新をしない旨の通知をしないときには、同じ条件で賃貸借が行われたものとみなされます（農地法第17条）。

すなわち、民法では「推定」ですから、当事者のどちらか一方が更新したくないと意思表示をすれば、それで賃貸借は終了します。これに対し、農地法では「みなす」ですから、賃貸借を終了させるには、解約等を行わなければなりません。法律の定めにしたがって、賃貸借が更新されますので、これを**法定更新**といいます。

一定の期間は、原則として、その期間満了の1年前から6ヵ月前までです。例外として定められているのは、賃貸人または世帯員の死亡、疾病等による療養、就学、公職への就任等の理由により一時的に賃貸した場合の通知期間で、その期間満了の6ヵ月前から1ヵ月前までです。

ただし、次の場合は、法定更新にはならず、期間満了により賃貸借は終了します。

・水田裏作の賃貸借で期間が1年未満のもの。

・知事の裁定により農地中間管理機構が取得する遊休農地についての賃貸借。

・農用地利用集積計画によって設定され、または移転された賃貸借。

・農用地利用配分計画によって設定され、または移転された賃貸借。

[40] 関谷俊作『日本の農地制度新版』（農政調査会、2002年）、204頁。

（イ）解約等の許可制

民法によれば、先に述べたように、期間の定めのない農地賃貸借については、一定の制約はあるとはいうものの、当事者は何時でも解約の申入れをすることができます。また、期間の定めの有無にかかわらず、一方に履行遅滞があれば他方は催告の上契約を解除することができます（民法第541条）。また、当事者双方の合意があれば解約することができます。賃借人が無断転貸したときも賃貸人は契約の解除ができます（民法第612条第2項）。

これに対し、農地法は大きな制限を加えています。すなわち、農用地の賃貸借の当事者は、知事の許可を受けなければ、**賃貸借の解除**をし、解約の申入れをし、合意による解約をし、または賃貸借の更新をしない旨の通知をしてはならないのです（農地法第18条）。すなわち、許可を受けなければ、賃貸途中で賃貸借を終了させることもできないし、期間満了により終了させることもできないようにしたのです。なお、解除、解約の申入れ、合意解約、および更新をしない旨の通知を解約等ということにします。

ただし、次のいずれかの場合は、許可を受けることなく、賃貸借が終了します。

ⅰ 農協または農地中間管理機構の信託事業による賃貸借の解約等。

ⅱ 明け渡しの6ヵ月以内の、文書による解約。

ⅲ 農事調停による解約。

ⅳ 水田裏作の賃貸借または10年以上の期間の賃貸借契約に更新をしない旨の通知。

ⅴ 一般法人が農用地を適正に利用していない場合の解除（農業委員会への届出が必要）。

ⅵ 農用地利用集積計画による賃貸借の解除（農業委員会への届出が必要）。

ⅶ 農地中間管理機構による賃貸借の解除（知事の承認が必要）。

なお、農地賃貸借を終了させるに当たって、許可によって終了しているのは、処理の件数でみても面積でみても1％で、99％が農業委員会への通知で済んでいます[41]。

（ウ）許可の基準

解約等の許可は、次に掲げる場合でなければ、できません。解約等は、この規定によって厳しく制限されています。農地転用の許可基準は、政令および省令でかなり詳しく規定されていますが、解約等の許可基準は、政令および省令での規定はありません。

以下、農地法と事務次官通達[42]によりながら、知事が許可することのできる許可基準を説明します。

一　賃借人が信義に反した行為をした場合。信義に反した行為とは、例えば、借賃の滞納、無断転用、田畑転換等の用法違反、無断転貸、不耕作、賃貸人に対する不法行為などです。

二　その農用地を転用することを相当とする場合。例えば、具体的な転用計画があり、転用許可が見込まれ、かつ、賃借人の経営および生計の状況、離作条件等からみて賃貸借契約を終了させることが相当と認められるか等の事情が考慮されて判断されます。

三　賃借人の生計（法人にあっては、経営）、賃貸人の経営能力等を考慮し、賃貸人がその

[41] 農林水産省「農地の権利移動・借賃等調査」、2016年。

[42] 前掲「農地法関係事務に係る処理基準について」。

農地または採草放牧地を耕作または養畜の事業に供することを相当とする場合。賃貸借の消滅によって賃借人の相当の生活の維持が困難となるおそれはないか、賃貸人が土地の生産力を十分に発揮させる経営を自ら行うことがその者の労働力、技術、施設等の点から確実と認められるか等の事情が考慮されて判断されます。

四　その農地について、農業委員会から、賃借人が農地中間管理機構と協議すべきとの勧告を受けた場合。農業委員会は、農地の**所有者等**（所有者や賃借人等）に農業利用の意思がないときなど（正当の理由がある場合を除く）には、農地中間管理権を設定してもらうよう、所有者等に対して農地中間管理機構と協議することを勧告することになっています。この勧告を受けた賃借人に対する賃貸借契約は、解除等の許可が受けられることになります。

五　賃借人である農地所有適格法人が農地所有適格法人でなくなつた場合ならびに賃借人である農地所有適格法人の構成員となつている賃貸人がその法人の構成員でなくなり、その賃貸人またはその世帯員等がその許可を受けた後において耕作または養畜の事業に供すべき農地および採草放牧地のすべてを効率的に利用して耕作または養畜の事業を行うことができると認められ、かつ、その事業に必要な農作業に常時従事すると認められる場合。これは、農業生産法人制度ができた1962年以来続いている規定です。

六　その他正当の事由がある場合。事務次官通達では、賃借人の離農等により賃貸借を終了させることが適当であると客観的に認められる場合とするとしています。

（2）遊休農地対策

遊休農地には、耕作されなくなっており、引き続き耕作されないと見込まれる農地（1号遊休農地）と、周辺農地と比較して利用の程度が著しく劣っている農地（2号遊休農地）とがあります（農地法第32条第1項）。

遊休農地が発生するのは、作物の作付転換がうまくいかなかったり、労働力事情の変化など経済事情によって、生じることが多いといえます。その意味では、遊休農地に関する問題は、もともとは法律問題というよりも経済問題だと考えられます。

ア．遊休農地対策の経緯

法律上、遊休農地という言葉が登場するのは、1989年（平成元年）の農用地利用増進法の改正からです。同法では遊休農地に関する措置として、農業委員会に遊休農地の所有者等に対して指導する権限を与え、それで解消しないときには、市町村長に勧告権限を与えました。その上で、勧告に従わないときには、市町村段階の農地保有合理化法人が関与して有効利用する道を開くものでした。

ところが、この対策制度にもかかわらず、耕作放棄地[43]面積は増大する一方でした。1990年の

[43] 耕作放棄地は、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作付けの考えのない耕地で、農林業センサス上の定義。1号遊休農地とほぼ同様の意味であるが、長期間放置され原野化しているような土地の取扱いには差異があるとされる。

217 千 ha が、2000 年には 343 千 ha へと 58％も増加していたのです。

このため政府は、2003 年に経営基盤強化促進法を改正して遊休農地対策を制度的に強化しました。具体的には、農業委員会の指導の根拠を農業経営基盤強化基本構想におき、農業委員会が指導を行っても耕作されないときに、市町村長が地域農業の振興に支障があると認めた農地を特定遊休農地としました。その上で、特定遊休農地については、その所有者等から市町村長に対し、農業利用の計画を届けさせることとし、かつ、その計画内容に応じて認定農業者への集積等を図ることとしました。さらに、2005 年にも経営基盤強化促進法を改正して、知事の裁定の仕組みを導入しています。

ただ、こうした制度の改善も、耕作放棄地面積を減少させることはなく、耕作放棄地面積は増え続けました。

他方、2009 年の農地法改正では、農地法に新しい価値を持ち込みました。すなわち、農地について所有権または賃借権その他の使用収益権を有する者に、農業上の適正かつ効率的な利用義務を課したのです（農地法第 2 条の 2）。

これを背景に、2009 年の農地法改正では、遊休地対策制度を経営基盤強化促進法から農地法に移して、強化しています。具体的には、農業委員会がすべての農地について利用状況を調査するようにしたこと、遊休農地については所有者が不明な場合も対応を講じるようにしたのです。

その後、遊休農地対策制度に関しては、農地中間管理機構の出現に伴っての改正や、所有者不明農地対策の強化が行われました。

イ．現在の遊休農地対策

現在の遊休農地対策は、次のようになっています。

（ア）利用状況調査と利用意向調査

農業委員会は、毎年 1 回、その区域内にある農地の利用の状況についての調査（以下、利用状況調査）を行わなければなりません。また、農業委員会は、必要があると認めるときは、いつでも利用状況調査を行うことができます（農地法第 30 条）。

農業委員会は、利用状況調査の結果、遊休農地があるときには、所有者等に利用意向調査を行うこととされています（同法第 32 条第 1 項）。ここで、**所有者等**とは、所有者のほか、賃借権者等の使用収益権者をいいます。使用収益権者がいるときは、利用意向調査は、使用収益権者に対して行われます。なお、農地転用が申請されている農地には、利用意向調査は行いません。

使用収益権が設定されていない農地については、意向調査は所有者に対して行われます。また、死亡、転居などにより、使用収益権者が不在となり、あるいは不在となることが確実な場合は、利用意向調査はその農地の所有者に対して行われます（同法第 33 条第 1 項）。

農業委員会は、利用意向調査を行ったときは、所有者等の意思の内容を勘案して、必要なあっせん等を行わなければなりません（同法第 34 条）。

この場合において、農業委員会は、所有者等から農地中間管理事業を利用する意思が示されたときは、農地中間管理機構にその旨通知をします。農地中間管理機構は、農地中間管理権取得の

基準に該当すれば、取得のための協議を所有者等に申入れます（同法第 35 条）。

（イ）勧告と裁定

農業委員会は、利用意向調査を行った場合において、6 ヵ月以内に、農業利用の目処が立たないときは、原則として、農地中間管理機構と農地中間管理権の設定についての協議をするように、所有者等に勧告します。農業委員会は、勧告を行ったときは、その旨を農地中間管理機構に通知します（同法第 36 条）。

勧告をしても、2 ヵ月以内に、農地中間管理機構と農地所有者等との協議が決着しない場合には、農地中間管理機構は農地中間管理権の設定について、知事の裁定を申請することができます（同法 37 条）。手続きについての説明は省略しますが、裁定が行われれば、農地中間管理機構と所有者等との間に農地中間管理権が設定されたものとみなされます（同法第 40 条第 2 項）。

（ウ）所有者不明農地

農業委員会が農地の利用状況調査を行った結果として、遊休農地があると認めた場合において、その所有者等が判明[44]しないときは、意向調査を行うことができません。そこで、以下の手続きが行われます。なお、相続などによって農地が共有となっている場合において、持分の 2 分の 1 以下の所有者しか判明していないときは、所有者不明として扱われます。

農業委員会は、遊休農地の所在等を明示して、その所有者等が不明であること、および所有者等は 6 ヵ月以内に農業委員会に申し出るべき旨を公示します。6 ヵ月以内に申出がないときは、農業委員会は農地中間管理機構にその旨を通知します。この通知があったときは、農地中間管理機構はその農地の利用権（すなわち農地中間管理権）の設定について、知事の裁定を申請することができます（同法第 41 条第 1 項）。

知事の裁定が行われれば、農地中間管理機構は農地中間管理権を取得しますが、農地所有者が判明している場合の農地中間管理権と異なった取扱いが行われます。すなわち、農地中間管理機構の支払いは、借賃ではなく補償金とされ、補償金はその農地の所有者等のために農地の所在地の供託所に供託されます。

次に、所有者不明農地に関しては、2018 年の経営基盤強化促進法の改正で、利活用のための新制度が設けられました。具体的には、次のとおりです。

市町村長は、農用地利用集積計画を定める場合において、共有持分の 2 分の 1 以上の共有者が判明しない農地があるときは、判明していない共有者の探索を農業委員会に要請することができます（経営基盤強化促進法第 21 条の 2）。この探索を行ってもなお共有持分の 2 分の 1 以上の共有者が判明しないときは、判明している共有者の同意を得て、その農地について公示します。公示では、農用地利用集積計画の定めるところによって農地中間管理機構が農地中間管理権の設定を受ける旨などを明らかにします。公示に異議を述べなかったときは、判明していない共有者はその農用地利用集積計画について、同意をしたものとみなされます（同法第 21 条の 4）。

[44] 法律上は、確知、確知する、という用語を使っている。

（エ）固定資産税の課税強化

農業委員会が、農地所有者に対して、農振地域内の農地（いわゆる農振白地を含む）の遊休農地について、農地中間管理機構と協議すべきことを勧告した場合において、同機構への貸付けの意思を表明せず、あるいは自ら耕作の再開を行わないときなどは、その農地の固定資産税の課税が強化されます。

課税強化されると、固定資産額は、強化されない場合に比べて 1.8 倍になります。

この課税強化は、2017 年（平成 29 年）以降、行われています。

農業委員会が勧告を行った後、次のいずれかに該当すれば、勧告が撤回され、翌年以降の固定資産税の課税強化が撤回されます。

・利用状況調査等により、遊休農地が解消されたことが確認された場合。

・その農地を農地中間管理機構が借入れた場合。

・次に述べる知事の裁定により、農地中間管理機構が農地中間管理権を取得した場合。

ウ．措置命令と代執行

遊休農地は、病害虫の発生の温床になったりします。そうした場合に、遊休農地としてあっせん、勧告等によりそうした支障を防止するには、時間もかかります。また、所有者等が不明な場合は、あっせん、勧告等を行うこともできません。

そこで農地法は、一定の事由により、周辺地域における営農条件に著しい支障が生じ、または生じるおそれがあると認める場合は、その支障の除去または発生の防止のために必要な措置（以下、支障の除去等の措置）の実施を命令することができます（農地法第 42 条第 1 項）。

一定の事由とは、遊休農地における次の事由です。

・病害虫の発生。

・土石その他これに類するものの堆積。

・農作物の生育に支障を及ぼすおそれのある鳥獣または草木の生息または生育。

・地割れ。

・土壌の汚染。

したがって、必要な措置は、病害虫の防除、雑草の草刈り、堆積された土石等の除去、汚染された土壌の除去などになります。なお、この命令は、実施すべき措置の内容を明らかにし、実施の期限をつけて、文書で行われます。

また、こうした命令に従わない場合において、次のいずれかに該当すると認めるときは、市町村長がその支障の除去等の措置の全部または一部を講ずることができます（同法第 42 条第 3 項）。これはいわゆる**行政代執行**です。

一　上に述べた措置命令を受けた農地の所有者等が、期限までに命じられた措置を講じないとき、講じても十分でないとき、または講ずる見込みがないとき。

二　上に述べた措置を命ずべき農地の所有者等を確知することができないとき。

三　緊急に支障の除去等の措置を講ずる必要がある場合において、措置命令をするいとまがな

いとき。

この第２号に該当すると認めるときは、相当の期限を定めて、支障の除去等の措置を講ずべき旨およびその期限までにその支障の除去等の措置を講じないときは、市町村長がその支障の除去等の措置を講じ、要した費用を徴収する旨を、あらかじめ、公告しなければなりません。

市町村長は、支障の除去等の措置に要した費用について、その農地の所有者等に負担させることができます。

第 2. 農協法

農協法は、農協、農協連合会、農協中央会および農事組合法人の組織の設立、運営および事業について規定しています。このうち、1947 年の制定当初から規定されていたのは、農協と農協連合会（以下、組合）であり、農協中央会は 1954 年、農事組合法人は 1962 年に規定されました。ところが、2015 年の改正では、農協中央会の規定が削除され、また、農協等は、株式会社、社会医療法人、または一般社団法人への転換が可能になりました。

以下では、農協法の 2015 年改正のうち、次の項目について説明します。なお、それでは農協制度についての全体像がわかりませんので、〔参考 1〕に農協制度の歴史的変遷をまとめました。さらに、大規模組合への会計監査人設置に関連し、〔参考 2〕に、農協中央会監査の経緯をまとめておきました。

1） 組合の事業
2） 農協の組合員と役員
3） 組合の組織再編
4） 農協中央会制度の再編

1．組合の事業

（1）組合の事業原則

ア．事業原則の改正

農協および農協連合会（以下、**組合**）は、**協同組合**という類型に区分される法人です。法人は、自然人以外で唯一権利義務の主体となることができます。権利義務の主体となれることを権利能力といいます。法人は、通常、法律の規定に従い、定款で定める目的の範囲内で権利能力を持ちます（民法第 34 条）。

しかし、農協法では、組合の目的は、定款において定めることが義務付けられていません。その替わり、農協法では、組合が行うことのできる事業が列挙され（農協法第 10 条）、また、組合の定款には、事業を記載しなければなりません（農協法第 28 条第 1 項第 1 号）。

したがって、組合は、法律で組合ができることとされた事業のうち、定款で定めた事業についてのみ、権利能力をもつことになります。逆に、法律または定款に定めてない事業は行うことができず、無効と解されています[45]。なお、法人の権利能力を事業で規制するのは、消費生協法、水協法、中小企業組合法などほかの協同組合法でも同じです。

ただし、農協法では、事業の目的および実施方法について総括的な規定をおいていました。すなわちその第 8 条で「組合は、その行う事業によっ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し、営利を目的としてその事業を行ってはならない」と規定していました。この条文は、なければ困る条文ではありませんが、消費生協法等ほかの協同組合法でもほぼ同様の規定があります。

2015 年の農協法等改正法では、後段の「営利を目的としてその事業を行ってはならない」と

[45] 上柳克郎『協同組合法』（法律学全集 54、有斐閣、1960 年）、70 頁。

いう部分、すなわち非営利原則を削除し、前段を「組合は、その行う事業によっ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」として独立させました。組合が、組合員および会員のための組織であること、その組織の目的は組合員への最大の奉仕であることを明確にさせたのです。

政府は、農協法の非営利原則を削除したことについて、営利という言葉が、あたかも黒字になってはいけない、赤字でなくてはいけないという誤解がないようにするためだと説明しています[46]。すなわち、そうした誤解を生んだ原因として、農産物を有利に販売しようという意欲が十分でなかった面もあるので、その部分を削除したというわけです。

なお、立法当初の解説書では、次のように説明しています[47]。営利とは、組合自体のために利益を図ることか、配当または残余財産の処分というかたちで組合員に分配することだ、組合はいずれの意味においても利益を図る目的を有するものではないし、また有してはならない。しかし、組合の多くは経済事業を行う出資法人であり、債務超過になれば、法人としての存続、すなわち事業継続ができなくなります。厳しい競争下におかれている経済事業において、組合が期待される役割を果たすためには、組合自体のために利益を図ることは是認されると考えます。

イ．新しい事業原則

2015年改正では、非営利原則を削除した上で、同条を第7条[48]として、次の2項を加えました。

「② 組合は、その事業を行うに当たっては、農業所得の増大に最大限の配慮をしなければならない。

③ 組合は、農畜産物の販売その他の事業において、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。」

第2項は、組合に農業所得への最大限の配慮を求めています。第3項もそうですが、農協法という組織法にこうした訓示規定を取り込んだことが2015年の農協法改正の大きな特徴です。農協法の関係では、2001年の改正以後、指導のための通達をすべて廃止しています。政府の指導は、法律で認められた監督に限定すべきだと解釈しているからでしょう。

農業所得とは、いうまでもなく組合員の農業所得です。また、組合員の農業所得に直接影響を与えるのは、経済事業です。したがって、組合には、経済事業などにおいて、組合員の農業粗収益をできるだけ大きくし、経営費をできるだけ少なくするような配慮が求められます。

第3項は、まず、農畜産物の販売その他の事業において、事業の的確な遂行によって高い収益性の実現を求めています。その上で、組合は、事業から生じた収益をもつて、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りません。

---

[46] 例えば、2015年6月2日（衆）農林委員会における林農相の答弁。

[47] 農林省農政局農政課『農業協同組合法の解説（増補版）』（日本経済新聞社、1948年）、50頁。

[48] 条文が変更になったのは、従来第2条で規定されていた登記に関する規定のうち、農協中央会に関するものが削除された関係で、第9条に規定されたからである。

その他の事業は、端的には、購買事業などの経済事業です。信用事業、共済事業、医療事業、福祉事業等でも、的確な事業遂行が求められますが、高い収益性まで求めてはいけないと考えます。もっとも、これら分野でも、技術は日進月歩ですので、新しい技術などを取り入れながら、事業の的確な遂行を行う必要があります。

組合員への還元と投資への配分に関しては、1995年の国際協同組合連盟（ICA）マンチェスター大会で、**協同組合原則**が改められていました。すなわち、その第3原則（組合員の財務参加）では、出資配当制限を維持したまま、剰余金を、①協同組合を発展させるための準備金としての留保、②事業利用高配当、③組合員が承認するその他の活動への支援へ、配分することを求めたのです。

総じていえば、事業原則の改正は、経済事業を中心に、農協が自己改革を進めるための援護措置だと考えます。農協グループは、2015年の第27回JA全国大会決議において、創造的自己改革の実践、を主題に掲げています。その中で、営農・経済事業への経営資源のシフトによって、

・有利販売による販売単価のアップ

・需要に応じた生産量の拡大

・生産コストの引き下げ

を行い、農業者の所得増大を図ることとしています。新しい事業原則を挿入した趣旨に沿って、農協サイドでも、対応が進められています。

なお、これらの規定は、経済事業に傾斜した内容を持っています。これは、長く続く低金利によって金融事業（信用事業および共済事業）の運営が困難になることを予測する向きも多いこと、認定農業者など担い手の多くが組合の経済事業に不満をもっていることに、起因するものと考えます。金融事業に関しては、農協段階においては、総合体制こそ事業存続のカギだと考えます。

（2）事業利用の強制の禁止

ア．事業利用の強制の禁止

農協が「高い収益性を実現し」ようとする場合、最も取り組みやすい方法は、委託販売、委託購買、信用、共済等の取扱金額すなわち事業量を増大させることです。逆に、事業量を減少させる方向での動きは、食い止める必要があります。

事業量を増大させ、あるいは事業量の減少を食い止めるような組合の経営努力は、組合が組合員に事業利用を強制するようなことになりやすいところです。そこで、改正農協法では新たに、組合すなわち農協と農協連合会は、その事業を行うに当たっては、組合員に対しその利用を強制してはならない、と規定しました（農協法第10条の2）。

この規定の趣旨について、国会では、農協が農家から選ばれる農協になる、選ばれるような仕事の仕方をする、これを徹底していくためだと説明しています[49]。

改正後の農協法は、「利用を強制してはならない」と命令していますが、罰則規定があるわけ

[49] 2015年6月10日（衆）農水委における奥原政府参考人の答弁。

ではありませんし、農林水産省として何らかの措置がとれるわけでもありません[50]。しかし、農協が組合員に対して、農産物の販売や肥料、農薬の購入を強制したり、あるいは、資金を融通するに当たり資材の購入を条件にすると、独占禁止法上の不公正な取引方法に該当することになり、独占禁止法によって取り締まられることになると、国会で説明しています[51]。

すなわち、組合が組合員に対し事業利用を強制することは、独占禁止法にいう不公正な取引方法に該当することとなり、同法によって必要な措置が講じられるというわけです。

イ．独占禁止法の適用除外

上に述べたように、改正農協法で事業利用の強制をしてはならないと定めましたが、その実務は独占禁止法が担うことになります。そこで、独占禁止法について説明します。

独占禁止法は、私的独占、不当な取引制限及び不公正な取引方法を禁止する法律です（独占禁止法第１条）。法律の対象とするのは、事業者または事業者団体です。

事業者については、私的独占と不当な取引制限が禁止されているほか、不公正な取引が禁止されています（独占禁止法第３条、第17条）。また、**事業者団体**としては、一定の取引分野における競争を実質的に制限すること、事業者の数を制限することなどが禁止されています（独占禁止法第８条）。

農業者は事業者ですが、農協や農協連合会すなわち組合は、場合によって事業者であったり、事業者団体であったりします。

独占禁止法では、次の４要件のすべてを満たす組合（その連合会を含む。以下、適合組合）が行う行為には、独占禁止法を適用除外しています。ただし、不公正な取引方法による場合、または一定の取引分野における競争を実質的に制限することにより不当に価格を引き上げる場合は、この限りではありません。

一　小規模な事業者または消費者の相互扶助を目的とすること。

二　任意設立と脱退・加入脱退の自由。

三　平等の議決権。

四　利益配分の限度が定められていること。

上の第２号から第４号までの要件は、国際協同組合連盟（ICA）が定めた1937年の**協同組合原則**の重要部分を取りこんだものです。また、第１号の要件のうち、小規模な事業者または消費者という限定は、協同組合が経済的弱者の自衛組織として発達してきた歴史的経緯から自明のこととされています。さらに、相互扶助という目的は、組合が、事業すなわち農協であれば農業経営の存続や生活を守るという農協組合員の事業を通じて共通の目的を実現するための自主的な結

---

[50] 中小企業庁設置法（1948年法律第83号）第４条第７項では、「中小企業庁は、中小企業者が他の事業者の不当な取引制限若しくは不公正な取引方法によりその事業を阻害されているかどうか、又は中小企業等協同組合の組合員が小規模の事業者であるかどうかを調査し、公正取引委員会に対しその事実を報告し、及び適当な措置を求めることができる」としている。

[51] 2015年６月４日（衆）農水委奥原政府参考人の答弁。

合体であるということの当然の前提であるとされています[52]。

農協が適合組合に該当することは自明のようにもみえますが、よくよく考えてみると必ずしもそうではありません。例えば、次のような疑問があります。

第１号に関しては、農業の場合、小規模な事業者に該当するのはどの程度の規模か。また、相互扶助と最大の奉仕は同じか。

第２号に関しては、設立に認可を要しても任意設立といえるか。

第３号に関しては、准組合員には議決権が与えられていないが、平等の議決権を与えているといえるか。

第４号に関しては、出資配当の場合の限度はどの程度の利率まで許されるのか。

こうした疑問に明確に応えるために、農協法に規定が設けられ、組合は独占禁止法の適用については、適合組合と「みなす」とされました（農協法第８条）。農協や農協連合会は、審査するまでもなく適合組合として扱われることとなったのです。

ただし、この点に関しては、1999 年の制度改正[53]によって、農協および農協連合会については、すべての要件ではなく、第１号（小規模な事業者等の相互扶助目的）と第３号（平等の議決権）の要件に限定して、引き続き、それらの要件を備えているものと「みなす」とされました。すなわち、第２号（任意設立と脱退・加入脱退の自由）と第４号（利益配分の限度）については、個別の事案ごとに審査されることになったのです。

なお、農協法では 2001 年の改正で、農地所有適格法人以外の一般法人にも、農業を営むものには正組合員資格を認めましたが、大規模な法人については正組合員資格から除外しました。大規模な法人とは、「その常時使用する従業員の数が三百人を超え、かつ、その資本金の額又は出資の総額が三億円を超える法人」です。大規模な法人も准組合員資格は持ちますので、それらが准組合員として加入している農協については、適用除外の対象となるのかならないのかは、個別の事案ごとに審査されると考えられます。

さてここで、独占禁止法の適用除外制度の意味についてみておきましょう。実は、独占禁止法の適用除外の範囲は、意外に狭いのです。

先に述べたとおり、独占禁止法が禁止しているのは、私的独占、不当な取引制限および不公正な取引方法です。

私的独占とは、公的独占に対する用語であり、民間の事業者が、他の事業者の事業活動を排除し、または支配することにより、一定の取引分野における競争を実質的に制限することをいいます（独占禁止法第２条第５項）。企業の合併や事業譲渡などが一定の分野における競争を実質的に制限する場合には、私的独占ということになり、禁止されています（独占禁止法第３条、第８条）。

また、**不当な取引制限**とは、事業者が、他の事業者と共同して対価を維持し、もしくは引き上

---

[52] 明田作『農業協同組合法（第２版）』（（株）経済法研究会、2016 年）、3-4 頁。

[53] 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の適用除外制度の整理に関する法律（1999 年法律第 80 号）により、「各号」は「第１号及び第３号」に改められた。なお、このときの改正で、農事組合法人に関する独占禁止法の適用除外（農協法第 72 条の 11）の規定が挿入された。

げ、または数量、技術、製品、設備もしくは取引の相手方を制限する等、相互にその事業活動を拘束することにより、一定の取引分野における競争を実質的に制限することをいいます（独占禁止法第2条第6項）。いわゆるカルテルや談合は、不当な取引制限に該当し、禁止されています（独占禁止法第3条、第8条）。

独占禁止法の私的独占や不当な取引制限は、一定の取引分野における競争を実質的に制限することを禁止しています。このうち適用除外になるのは、不当に価格を引き上げることとならない場合だけです。組合の合併や事業譲渡は、通常、価格を引き上げることになりませんが、カルテルや談合は価格を引き上げる場合に該当します。

さらに、不公正な取引方法とは、多岐にわたります（独占禁止法第2条第9項参照）ので、ここでは説明を省略し後で述べますが、不公正な取引方法が行われた場合には、独占禁止法の適用除外がありません。

このようにみると、適合組合の行為には、独占禁止法の規定は適用しないとしながらも、独占禁止法の禁止行為が、組合が適用除外になる場合は極めて限られます。すなわち、不公正な取引方法に該当する場合はまったく適用除外にはなりません。適用除外になるのは、私的独占または不当な取引制限に該当する行為のうち、不当に価格を引き上げることとなる場合以外に限られています。しかも、「不当に」というのは、相互扶助や大企業に対する自衛・対抗という独占禁止法第22条の趣旨を逸脱することと解釈されている[54]ほか、「価格を引き上げることとなる」というのは、そのような危険をもつような行為類型に該当する行為がされれば足りると解釈されている[55]からです。

公正取引委員会は、独占禁止法に対する違反が発生しないよう予防し、あるいは疑わしい事案の発生を抑止し、また、仮に違反があった場合には、法的措置をとります。予防、抑止のために、ガイドラインを設けたり、包括的行政指導を行っています。また、独占禁止法違反ではないかと疑われる事案について、調査を行い、その結果として、要請、注意や警告という個別的行政指導が行われる場合があります。要請や注意にとどまった案件については、原則として公表されませんが、警告が行われると必ず公表されます。

公正取引委員会が調査を行った結果、独占禁止法上の措置として排除措置命令や課徴金納付命令が出されることがあります。排除措置命令や課徴金納付命令を出すときには、公正取引委員会は、相手方から意見聴取を行わなければなりません（独占禁止法第49条、第62条第4項）。排除措置命令を出すには、2005年の改正までは審判手続がとられていましたが、最近ではそれに代わって相手方からの意見聴取が行われ、それだけで排除措置命令が出されています。

課徴金納付命令は、1977年の改正で不当な取引制限を対象に設けられましたが、その後対象行為が広げられています。課徴金納付命令が出されるときには、ほぼ同日に排除措置命令が出されています[56]。もちろん、排除措置命令や課徴金納付命令に不服がある場合は取消などの訴訟を

---

[54] 例えば、金井貴嗣・川濱昇・泉水文雄『独占禁止法（第6版）』（弘文堂、2018年）、476頁。

[55] 例えば、白石忠志『独占禁止法〔第3版〕』（有斐閣、2016年）、168頁。

[56] 例えば、同上白石、652頁。

起こすことができます。

また、私的独占または不当な取引制限をした者、排除措置命令に従わない者などは、刑罰に処せられます。その告発は、原則として公正取引委員会が行います。

さらに、独占禁止法違反を行った者は、被害者に、損害賠償の責任を負います。この場合、故意または過失がなかったことは免責事由にはなりません（独占禁止法第 25 条第 2 項）。

ウ．不公正な取引方法

不公正な取引方法は、先に述べたように、多岐にわたりますが、独占禁止法第 2 条第 9 項第 1 号から第 6 号に該当する行為です。このうち、第 6 号に該当する行為は、公正な競争を阻害するおそれがある行為として公正取引委員会が告示で指定する行為です。

公正取引委員会は、すべての業種に適用される不公正な取引行為として、15 の行為類型を告示で指定しています。この 15 の行為類型を一般指定[57]といいます。したがって、全業種に適用される不公正な取引方法に該当する行為は、独占禁止法第2条第9項第1号から第5号までの5の行為と、一般指定の 15 の行為となります。もっとも、これらの行為には一部重複している部分があります。これらの行為のうち、農協または農協連合会に関連する主なものは、次のとおりです[58]。

① 取引拒絶（一般指定第 2 項）
不当に事業者が単独で特定の事業者との取引を拒絶したり、第三者に特定の事業者との取引を拒絶させる行為。

② 取引条件等の差別取扱い（一般指定第 4 項）
不当に、ある事業者に対し取引の条件又は実施について有利または不利な取扱いをする行為。

③ 事業者団体における差別的取扱い等（一般指定第 5 項）
事業者団体もしくは共同行為からある事業者を不当に排斥し、又は事業者団体の内部もしくは共同行為においてある事業者を不当に差別的に取り扱い、その事業者の事業活動を困難にさせる行為。

④ 不当廉売（独占禁止法第 2 条第 9 項第 3 号および一般指定第 6 項）
商品を不当に低い価格、例えば実質的な仕入価格を下回る価格で、継続して販売し、他の事業者の事業活動を困難にさせるおそれのある行為。

⑤ 抱き合わせ販売等（一般指定第 10 項）
商品やサービスを販売する際に、不当に他の商品やサービスを一緒に購入させる行為、その他不当に取引を強制する行為。

⑥ 排他条件付取引（一般指定第 11 項）
自己が供給する商品のみを取り扱い、競合関係にある商品を取り扱わないことを条件と

[57] 「不公正な取引方法」（1982 年 6 月 18 日、公正取引委員会告示）。

[58] 「農業協同組合の活動に関する独占禁止法上の指針」（2007 年 4 月 18 日、公正取引委員会）、2018 年 12 月 27 日改正版による。

して取引を行うことなどにより、不当に競争相手の取引の機会や流通経路を奪ったり、新規参入を妨げたりするおそれのある行為。

⑦　再販売価格の拘束（独占禁止法第２条第９項第４号）

小売業者等に自社商品の販売価格を指示する行為。

⑧　拘束条件付取引（一般指定第 12 項）

取引相手の事業活動を不当に拘束するような条件を付けて取引する行為。

⑨　優越的地位の濫用（独占禁止法第２条第９項第５号）

取引上優越的地位にある事業者が、その地位を利用して取引先に対し正常な商慣習に照らして不当に不利益を与える行為。例えば押し付け販売など。

表1.農協関係独占禁止法違反事案

番号	相手方	地域	年月	事業	違反内容		措置内容
1	全農	全国	1990.1	購買	不公正な取引方法	優越的地位の濫用	警告
2	経済連･全農	愛知	1990.1	購買	同上	その他の取引拒絶	警告
3	全農	全国	1990.2	購買	同上	注1	警告
4	経済連	12県	1994.3	販売	同上	拘束条件付取引or 優越的地位の濫用	警告
5	経済連	山口	1997.8	購買	同上	拘束条件付取引	勧告審決
6	農協	宮崎	1999.2	購買	同上	拘束条件付取引	警告
7	農協	鳥取	1999.3	購買	同上	拘束条件付取引	勧告審決
8	経済連	宮城	2000.2	購買	同上	不当廉売	警告
9	農協･信連	香川	2004.7	信用	不当な取引制限	カルテル（6金融機関）	勧告審決
10	農協	熊本	2005.3	抱合	不公正な取引方法	排他条件付取引	警告
11	農協	京都	2006.7	抱合	同上	拘束条件付取引	警告
12	農協	北海道	2008.7	抱合	同上	拘束条件付取引	警告
13	農協	大分	2009.12	販売	同上	拘束条件付取引	排除措置命令
14	農協	山形	2014.9	販売	不当な取引制限	カルテル（5農協）	警告
15	経済連	福井	2015.1	工事	私的独占	支配型私的独占	排除措置命令
16	農協	高知	2017.3	販売	不公正な取引方法	拘束条件付取引	排除措置命令
17	農協	大分	2018.2	販売	同上	取引条件等の差別取扱い	排除措置命令
18	農協	秋田	2019.7	販売	同上	拘束条件付取引	警告

資料:公正取引委員会資料（http://www.jftc.go.jp/dk/noukyou/itiran.html）

注1:その他の取引拒絶、拘束条件付取引および優越的地位の濫用

2:経済連には、全農の都道府県本部を含む。

表１に、1990 年から 2019 年までの約 30 年間に、公正取引委員会が組合に対して、警告以上の措置をとった 18 案件を整理してみました。

この表にみるように、かつては、全農または経済連が関与する事案が多かったのに、最近では農協単独の事案が多くなっています。かつて全農や経済連が関与した事案は、ダンボールや農薬等の購買について、連合会利用を押しつけようとした事案です。10 番から 12 番の事案の事業欄

が「抱合」となっているのは、リース事業、カントリーエレベーターまたは信用事業の利用に当たって、抱き合わせによって購買または販売事業の利用を強要した事案です。また、13、16、17および18番の農協の販売事業は、直売用農産物、なす、小ネギまたは地鶏の販売に当たって、農協利用を強要した事案です。

こうした事例から読み取れることは、公正取引委員会は、組合員の農協利用については組合員の自由を強調していることです。農協は、経済的なメリットを与えることによって、組合員に選ばれ、組合員の農協利用を確保する事業運営を行う必要があります。

2．農協の組合員と役員

農協法では、農協と農協連合会を組合として、第2章で同列に扱っていますが、以下においては主に農協の組合員と役員について説明します。

（1）組合員

先に述べたように、農協はその事業によってその組合員のために最大の奉仕をすることを目的とします。この組合員には、正組合員だけでなく准組合員も含みます。また、農協には、出資農協と非出資農協がありますが、以下では断わらない限り、出資農協のうちの信用事業を行う農協（いわゆる**総合農協**）を念頭に説明します。

農協の組合員に関しては、2015年の農協法等改正法の附則第51条第3項において、次のように規定されました。政府は、准組合員の組合の事業の利用に関する規制のあり方について、施行日から5年を経過するまでの間、正組合員および准組合員の組合の事業の利用の状況ならびに改革の実施状況についての調査を行い、検討を加えて、結論を得るものとする。

この規定に基づき、農林水産省は調査を実施中です。この項では、今後出てくるであろう組合員についての調査と、検討の結果を理解するために、その基本情報を提供します。

ア．組合員の状況と制度

繰り返しになりますが、農協の組合員には、正組合員と准組合員とがあります。正組合員は総会（総代会を含む。以下同じ）における議決権や役員の選挙権を持ちますが、准組合員はそれを持ちません。

総合農協の組合員数をみると、正組合員数は減少し、准組合員数は増加しています。全国ベースでみると、2011年度以降、准組合員数が正組合員数を上回っています。2017年度の数字でみると、正組合員数が430万人であるのに、准組合員数は621万人と、総組合員数1,051万人の59％を占めるに至っています。

出資農協の場合には、准組合員も1口以上の出資が必要です。出資1口の金額は、模範定款例では30年以上前から3千円ですが、実際の1口当たり金額の平均は2017年で829円です[59]。

農協の組合員となるには、組合員資格すなわち正組合員資格または准組合員資格を備えている

[59] 『平成29年度総合農協統計表』を使用して、出資金合計を出資口数の合計で除して求めた。

必要があります。

正組合員資格は、農業者であることです。農業者とは、農民または一定規模までの農業法人です（農協法第2条）。ただし、農協または農協連合会は、農業を営んでいても、正組合員資格をもちません。

農民とは、自ら農業を営みまたは農業に従事する個人をいいます。農業とは、耕作、養畜または養蚕の業務を行うことです。なお、前に述べましたが、農用地利用集積計画によって利用権が設定されたことに伴って農業者でなくなった者が**農用地利用改善団体**[60]の構成員である場合において、そのことが農協の定款で定めてあれば、正組合員資格を失わないとすることが可能です（経営基盤強化促進法第28条）。

農業法人とは農業を営む法人のことで、兼業として農業を営む法人を含みます。ただし、その法人の常時使用する従業員の数が300人を超え、かつ、その資本金の額または出資の総額が3億円を超える法人を除きます。

准組合員資格には、三種類があります。

一つは、その農協の地区内に住所を有する個人またはその農協から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、その農協の事業を利用することを相当とするものです。または以下の「その農協から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」は、地区外に住所を有する者に准組合員資格を認めた規定で、2001年の改正で加えられました。

二つは、その農協の地区の全部または一部を区域とする農協です。総合農協の区域とダブっている専門農協などが准組合員になって信用事業などを利用することが想定されています。

三つは、その農協の地区内の農民が主たる構成員となっている農事組合法人その他の団体（農協を除く）です。法人格の有無は問いません。

組合員資格は、法律で定める資格を定款で具体的に定めます。詳細は省きますが、農業を営む個人に関しては、30年前の模範定款例では「1段歩以上の土地を耕作する農民で、その耕作する土地又は住所がこの組合の地区内にあるもの」でした。それが、最近の模範定款例では、「農業を営む個人であって、その住所又はその経営に係る土地又は施設がこの組合の地区内にあるもの」、または「○アール以上の土地を耕作する農業を営む個人であって、その住所又はその経営に係る土地又は施設がこの組合の地区内にあるもの」と、面積制限を緩和しています。

定款で定める組合員資格を持つ者が、組合員になろうとするときは、加入申込書を農協に提出し、農協の承認を得なければなりません。この場合、農協は正当な理由がないのに、その加入を拒み、または加入につき現在の組合員が加入の際に付されたよりも困難な条件を付してはなりません（農協法第19条）。この規定は、加入の自由を規定しています。

最近の模範定款例によれば、加入に当たっては、暴力団員でないこと、除名理由に該当する行為を行わないことなどの確約書を提出しなければなりません。その提出がないときは、加入を拒むことになります。加入の自由といっても、農協の承諾が必要ですし、限定されているとはいい

[60] 集落などを単位として、権利者の3分の2以上で構成され、市町村の認定を受けた農用地利用規程にしたがって、農作業の効率化、農地の利用関係の改善等の事業を行う団体をいう。

ながら、農協が承認しない場合も存在するのです。

出資総合農協の場合は、農協は、加入を承諾しようとするときは、書面をもってその旨を加入申込者に通知し、出資の払込みをさせるとともに、組合員名簿に記載し、または記録するもの、としています。また、加入申込者は、出資の払込みをすることによって組合員となる、としています[61]。

出資農協の組合員は、農協の承認を得なければ、その持分の一部を譲り渡すことができません（同法第14条第1項）。組合員でない者が組合員の持分の一部を譲り受けようとするときは、加入の申込みをして、その加入の承認を受ける必要があります（同条第2項）。二つの承認は、同時に行われる必要があります。持分の全部を譲渡するときは、譲渡する側の者は組合を脱退することになります。

農協の組合員は、いつでも、その持分の全部の譲渡によって脱退することができます。この場合において、譲渡を受ける者がないときは、農協に対し、定款に定めるところによりその持分を譲り受けるべきことを、請求することができます[62]（同法第20条第1項）。

組合員は、組合員資格の喪失、死亡もしくは解散、または除名によって、当然に脱退します（同法第21条第1項）。組合員がこの規定によって脱退したときは、定款で定めるところにより、その持分の全部または一部の払戻しを請求することができます（同法第22条第1項）。この持分は、脱退した事業年度末における農協の財産によって定めます（同条第2項）。

持分を脱退した事業年度末における農協の財産によって定めるという農協法の規定は、制定以来変化がありません。他方、模範定款例の定め方には、大きな変化があります。かつては、限度ではなく、払込んだ出資額に応じて算定することを標準としていました。最近では、持分の払い戻しは、農協に対する出資額が限度とされています。

なお、2017年度総合農協統計表でみると、純資産額は出資金の4.5倍となっています。他方、資産の中の固定資産と外部出資の合計額だけで純資産額の95％に達しています。

話は飛びますが、後で述べる組合の分割や事業譲渡であれば、持分をそのまま別組織に移転できるというメリットがあります。

イ．**准組合員制度**について

先に述べたように、2015年の農協法等改正法の附則において、准組合員の組合の事業利用について、5年間調査し、規制のあり方を検討することになりました。この条項が入れられたのは、2014年6月に行われた規制改革会議の答申で、次のように述べられていたからです。

「農協は農業者の組織として活動してきたが、時代の変化の中で、農業者でない准組合員の人数が正組合員の人数を上回り、信用事業が拡大するなど、農協法制定時に想定された姿とは大きく変容しているとの指摘がある。

したがって、農協の農業者の協同組織としての性格を損なわないようにするため、准組合

[61] 非出資農協の模範定款例では、組合員となる時期について触れていない。なお、前掲明田作『協同組合法（第2版）』257頁は、承諾の通知によって組合員になるとしている。

[62] この規定の挿入は、2004年の改正で行われた。

員の事業利用について、正組合員の事業利用との関係で一定のルールを導入する方向で検討する。」

この一定のルールについては、規制改革会議農業ワーキンググループ（以下、農業 WG）から、同年５月に提案されていました。准組合員の事業利用は、正組合員の事業利用の２分の１を超えてはならない、というルールです。

これに対する農協グループの考え方は、准組合員の意思反映・運営参画の着実な実践をはかるというものです。この 2015 年 JA 全国大会における方針は、2018 年の大会にも引き継がれています。具体的には、正・准組合員の維持拡大に取り組むことを明らかにした上で、准組合員については、地域農業や地域経済を支えるパートナーとして、段階的に JA 事業や活動、運営への参画を進めることとしています[63]。

なお、農林水産省による「組合員の事業利用調査」の調査結果は、2018 年の１年分だけが公表されています[64]。その結果は、予想どおり、信用事業についての准組合員利用率が最も高く、貯金額で 34％、貸出金額で 47％となっています。

（２）役員の資格等

繰返しになりますが、農協は、その事業によってその組合員のために最大の奉仕をすることを目的とします。その事業を行うのは役職員ですが、農協法はその役員に様々な条件をつけています。

その役員につけられる条件が、2015 年改正によって追加されました。もっとも、役員につけられた条件は、経営管理委員を設置している農協（以下、**経営管理委員設置農協**）と、経営管理委員を設置していない農協（以下、**一般農協**）で大きく違います。また、役員の種類によっても違います。以下では、まず一般農協の役員の条件を、次に経営管理委員設置農協の役員の条件を、説明します。

なお、この項の最後には、2015 年改正とは関係しませんが、役員等についての兼職・兼業の制限について説明しておきます。

ア . **一般農協**の場合

一般農協の役員とは、一般農協の理事および監事です。

かつては、理事会は法定の機関ではなかったのですが、1992 年の改正以降、農協は必ず理事会をおくことになり、理事会はすべての理事で組織することとなりました（農協法第 32 条第１項・第２項）。理事会は、総会（または総代会。以下同じ）の権限に属するものを除き、農協の業務のすべてを行います。

農協の理事は、法令、行政庁の処分、定款、および総会の決議を遵守し、農協のために忠実にその職務を遂行しなければなりません。監事の職務は監査であり、農協に対する忠実義務はあり

[63] https://org.ja-group.jp/pdf/jataikai/jataikai_resolution.pdf

[64] https://www.maff.go.jp/j/keiei/sosiki/kyosoka/k_kenkyu/attach/pdf/index-99.pdf

ません。

また、農協は、理事会の決議により、理事の中から代表理事を定めなければなりません（同法第35条の3第1項）。代表理事は、1人とは限りません。代表理事は、理事会の監督の下に、対外的に農協を代表します（同条第2項）。模範定款例では、組合長を理事のうちから1人選ぶこととし、組合長が農協の業務を統括することとしています。

一般農協の役員の定数は、理事は5人以上、監事は2人以上とされており、具体的には定款で定めます。信用事業を行う農協では信用事業を担当する専任の理事1人以上を含めて、常勤の理事3人以上をおかなければなりません。

また、役員は、定款の定めるところにより、組合員（総代設置農協では、総代。以下同じ）が選挙または選任します。農協の役員の選挙は、総会で行う場合と総会外で行う場合があります。総会で行う場合は、総会の会場に投票所を設けますし、総会外で行う場合は、総会とは別に行います。模範定款例では、農協の地区を分けて数投票区を設けることができるとして、地区代表で役員を選べるようにしています。

選任とは、総会に、役員の選任に関する議案（以下、役員選任議案）を提出し、多数決により、決定する方法です。模範定款例では、推薦会議で推薦された者を候補者として役員選任議案を作成し提出することにしています。推薦会議は、定款で定める区域ごとに、一定数の正組合員を選んで構成されます。推薦会議は、候補者を推薦するときはあらかじめその者の承諾を得なければなりません。2017事業年度の総合農協統計表によると、97.3%の農協が選任の方法をとっています。

一般農協の理事については、その属性について規制があります。

まず、理事の少なくとも3分の2は、正組合員である個人または正組合員である法人の役員（以下、正組合員である個人等）でなければなりません。漁協および森林組合でも同様です[65]が、生協や中小企業等組合には、こうした規制はありません。

これは、農協、漁協および森林組合が、農地、漁業権または森林という属地的権利と結びついている存在だからだと考えられます。反面、協同組合と組合員の基本的な関係が、組合からは最大の奉仕であり、組合員からは事業の自由な利用ですので、事業の執行役である理事について、こうした規制をかけておくことが適当かどうか、疑問です。

しかし、2015年の農協法改正では、さらに新しい規制が加わりました。一般農協の理事の定数の過半数は、次に掲げる者のいずれかでなければならないとされたのです。

・認定農業者（法人にあっては、その役員。以下、この項において同じ）。
・農畜産物の販売その他その農協が行う事業または法人の経営に関し実践的な能力を有する者（以下、**実践的能力者**）。

もっとも、地区内に認定農業者数が少ない場合その他の農協法施行規則で定める場合には、この基準は緩和されます[66]。詳しい説明は省きますが、認定農業者の家族であって農業に従事して

[65] 森林組合では3分の2ではなく5分の3。

[66] 農協法施行規則第76条の2参照。

いる者、農業指導者、作目別部会の部会長などを准認定農業者として、認定農業者と准認定農業者の合計が理事の10分の3以上である場合などに、例外を認めています。

また、これとは別に、2015年の改正によって、一般農協の理事については、その年齢および性別に著しい偏りが生じないように配慮しなければならないとしています。こうした規定をおくことによって、若い人や女性の登用を促そうとしているところです。

イ. **経営管理委員設置農協**の場合

組合が役員として、経営管理委員をおくことができるようになったのは、1996年12月の改正によってです。住専国会といわれた国会の次の国会のことでした。このときの改正では、経営管理委員をおくかどうかは、組合の任意でした。

この制度改正によって、それまでの理事会が持っていた①組合員の意思反映機能と、②日常的業務執行機能という二つの機能を分離し、それぞれ「経営管理委員会」と「理事会」という別々の機関に担わせる体制を、各組合の判断で導入できるようにしたのです。

その後、2001年の改正で、政令で定める農協連合会は、経営管理委員をおかなければならないとされています[67]。政令で定められた農協連合会は、信用および共済農協連合会、ならびに会員数が500人以上の農協連合会です。農協については、引き続き、経営管理委員をおくかどうかは任意です。

これまでの経営管理委員設置の農協数をみると、1999年の1農協が2009年には45農協になりましたが、その後は停滞し、2017年では43農協で、集計農協数657農協の6.5%に過ぎません。

経営管理委員設置農協の役員は、経営管理委員、理事および監事です。

経営管理委員会の権限をみると、農協法で定めた権限に次があります。

・経営管理委員会設置農協の理事の選任（農協法第30条の2第6項）。
・代表理事の選任および解任（同法第35条の3第1項）。
・総会の招集の決定（同法第43条の5第2項、第43条の3第2項）。
・総会への理事の解任請求（同法第34条第7項）。
・計算書類等の承認（同法第36条第6項）。
・部門別損益計算書類の承認（同法第37条第2項）。
・理事または経営管理委員と農協との利益相反行為の承認（同法第35条の2第2項）。

そのほか、経営管理委員会は、定款で定める重要事項を決定します（同条第3項）。

定款でどのように定めているかを模範定款例でみると、ルール作りは経営管理委員会、日常の業務執行は理事会という仕分けになっています。例えば貸付けに関していえば、組合員または非組合員への貸付けの1人当たりの最高限度額、利率の最高限度を決めることは経営管理委員会の決議事項です。これに対して、○○円超の貸付けの決定は理事会の決議事項です。ただし、理事会は、理事会で決定した資金の貸付けの状況を、経営管理委員会に報告しなければなりません。

なお、模範定款例によると、組合長という用語は使われません。経営管理委員会のトップは会

[67] 農林中央金庫法もこの年全面改正が行われ、農林中央金庫に経営管理委員がおかれることになった。

長ですし、理事会のトップは理事長と使っています。対外的に法律行為を行う際の名称は、通常、○○農業協同組合　代表理事　理事長　○○○○ということになります。

一般農協では、組合に対する忠実義務が理事にありますが、経営管理委員設置農協では、理事だけでなく経営管理委員にも忠実義務があります。

経営管理委員の定数は、一般農協の理事の定数と同じく、5人以上です。これに対して経営管理委員設置農協の理事の定数は、3人以上となっています。経営管理委員設置農協についても、信用事業を行う農協では信用事業を担当する専任の理事1人以上を含めて、常勤の理事3人以上をおかなければなりません。

一般農協の理事および監事は、組合員が選挙または選任します。他方、経営管理委員設置農協では、経営管理委員および監事は選挙または選任であり、理事は経営管理委員会が選任します。

一般農協の理事の少なくとも3分の2は正組合員である個人等でなければなりませんが、経営管理委員設置農協の理事には、こうした規制がありません（農協法第30条の2第6項）。代わりに、経営管理委員の少なくとも4分の3は、正組合員である個人等でなければなりません（同条第4項）。

一般農協の理事の過半数は、認定農業者または実践的能力者でなければならないのを原則としていましたが、経営管理委員設置農協の理事には、こうした規制がありません（同条第6項）。代わりに、経営管理委員の過半数は認定農業者でなければならないのを原則とします（同条第4項）。実践的能力者を含まずに、認定農業者が原則として過半数を占めなければいけません。

なお、一般農協の理事については、年齢および性別に著しい偏りが生じないように配慮しなければならないとの規定がありましたが、この規定が経営管理委員設置農協の理事には適用されません。その代わりに、経営管理委員についてこの規定が準用され、年齢および性別に著しい偏りが生じないように配慮しなければなりません。

ウ．兼職・兼業の制限

農協法制定以来、組合の理事および監事はその組合の職員と兼ねることができなかったところです。これに変更が加えたのが理事会制を法定した1992年改正です。さらに1996年改正で、経営管理委員設置農協が登場したことに伴って変更が加えられ、2001年改正からは、兼職・兼業が認められる場合が農林水産省令で定められています。

農協法では、次の役職にある者は、他の組合や法人の職務に従事し、または事業を営むことが禁止されています（同法第30条の5第1項）。

- 信用事業を行う組合の代表理事。念のためいえば、非常勤でも制限されます。
- 経営管理委員設置組合の理事。念のためいえば、非常勤でも制限されます。
- 組合の常勤の理事および監事。念のためいえば、経営管理委員は、常勤であっても制限されません。
- 組合の参事。

ただし、他の組合の経営管理委員となる場合その他その組合の業務の健全かつ適切な運営を妨

げるおそれがない場合として農協法施行規則で定める場合は、兼職・兼業が禁止されず、兼職・兼業ができます。すなわち、その組合の業務の健全かつ適切な運営を確保することが、兼職・兼業を制限する目的です。

農協法施行規則第79条では、兼職・兼業ができる場合を三つに区分して規定しています。

第1の区分：組合の常勤役員（ただし、第2および第3の区分に該当する者を除く）および参事

ⅰ 他の組合すなわち他の農協もしくは農協連合会、または農林中金の役職員とは原則として兼職できませんが、それらの経営管理委員となる場合は兼職ができます。

ⅱ 農業委員会の委員は形式的には市町村という法人の特別職の職員となりますが、農業委員だけでなく、農地利用最適化委員になる場合も兼職ができます。

ⅲ 国、地方公共団体、独立行政法人等も法人ですが、農業の振興を目的とする委員会、審議会その他これらに準ずるものの委員等となる場合は、兼職ができます。他方、国会議員、地方議会議員、知事、市町村長等と兼ねることは、組合の業務の健全且つ適切な運営を妨げるおそれがないとはいえないと考えます[68]。例えば総合農協の常勤理事がそれらの役職に当選した場合には、ヒラの非常勤理事になるのが適当でしょう。

ⅳ 農協もしくは農協連合会または農林中金により設けられた委員会、審議会その他これらに準ずるものの非常勤の構成員となる場合は、兼職ができます。その理事が属する組合の経営管理委員を兼職することはできませんが、委員会、審議会等であれば兼職できるのです。

ⅴ 一般社団法人または一般財団法人も法人ですから、その役職を兼職することはできませんが、農業の振興または農業者の協同組織を基盤とする系統団体の発達を目的とするものが設ける委員会、審議会その他これらに準ずるものの非常勤の委員等となる場合は兼職することができます。なお、ⅶも参照してください。

ⅵ 特別の法律により設立された法人であって農業の振興を目的とするものの非常勤の役員となる場合は、兼職することができます（経営管理委員設置組合の理事が会長、理事長等になる場合を除く）。

ⅶ 一般社団法人または一般財団法人であって農業の振興または農業者の協同組織を基盤とする系統団体の発達を目的とするものの非常勤の役員となる場合は、兼職できます（経営管理委員設置組合の理事が会長、理事長等になる場合を除く）。

ⅷ 法人であっても、組合の子会社または組合および農林中金がその総株主または総社員の議決権の100分の50を超える議決権を有する会社の非常勤の役員となる場合は兼職できます。

ⅸ 農業法人の役員となる場合は、勤務時間がその農業法人の常勤の役職員に比べて著しく短い場合に限って兼職できます。農業法人の常勤役職員が農協の常勤理事や信用事業を行う農協の代表理事に就任する場合には、農業法人の役職員は非常勤にして勤務時間を短縮する必要があるということになります。

---

[68] 内藤恵久・古城太亮・渡邉桃代『逐条解説農業協同組合法』（大成出版社、2017年）、270頁は、「他の法人の職務」には、国会議員や地方議会の議員が含まれると解されている、としている。

x 他の組合すなわち他の農協および農協連合会の非常勤役員となる場合は、兼職できます。

xi 個人で行う農業については、他にその農業に常時従事している者がいる場合に限って兼業できます。すなわち、個人農業者が組合の常勤理事や信用事業を行う農協の代表理事に就任する場合には、後継者等が常時従事してもらう必要があります。

第２の区分：信用事業を行う組合の代表理事（ただし、常勤の者および経営管理委員設置組合の代表理事を除く。）

ａ．第１の区分のｉからxiまでに掲げる場合。

ｂ．都道府県農協中央会および全国農協中央会の常勤役員になる場合。

したがって、第２の区分の場合は、兼職･兼業できる場合として、ｂ．が追加されています。

第３の区分：経営管理委員設置組合の理事

(a) 第１の区分のiii、ivまたはｖに掲げる場合。

(b) 第１の区分のviまたはviiに掲げる場合（会長、理事長等その法人の「長」となる場合を除く。）

(c) その組合の子会社の非常勤の役員（代表取締役を除く）となる場合。

したがって、第３の区分の場合は、第１の区分のｉ、ii、vi～xiまでの場合が認められず、厳しい兼職・兼業制限になります。

なお、非常勤であるかどうかの判定は、次のいずれにも該当する場合には非常勤、そうでない場合には常勤となります（農協法施行規則第79条第２項）。

一　勤務時間がその法人の常勤の役職員に比して著しく短いこと。

二　その職務に対する報酬を受けていないか、または報酬の年額が一の職務につき100万円以下であること。

また、兼職・兼業できないのに兼職・兼業すると、50万円以下の過料に処されることがあります（農協法第101条第１項第31号）。

（３）会計監査人

農協中央会は1954年に設置され、その重要な事業の一つとして組合の監査を行ってきました。組合については、監事による監査および行政庁による検査のほか、農協中央会による監査を受けることになったのです。その後1989年には、通達により、大規模組合に対しては、農協中央会が決算監査を行うようになり、1996年にそれが法制化されました。なお、**決算監査**とは、理事が事業年度ごとに作成する計算書類、事業報告などについて受ける監査です。

すなわち、組合に対する監査または検査は、次のように行われていました。

監事による監査：全組合において。

農協中央会による監査：大規模組合には義務としての決算監査。

（2004年改正で、全国農協中央会に一元化していた。）

：大規模組合以外の組合には農協中央会の監査実施計画による監査（期中監査が一般的）。

行政庁による検査：信用事業または共済事業を行う組合には毎年１回の常例検査。
信用事業および共済事業を行わない組合には必要に応じての検査。

このうち農協中央会による大規模組合の決算監査は、2015年の農協法改正で大幅に変わりました。全国農協中央会は、特別の法律により数を限って設立された民間法人（以下、**特別民間法人**）から一般社団法人となり、組合の監査を行うことができないようになりました。代わりに、大規模組合の決算監査は、組合が会計監査人をおいて行うことになったのです。

以下では、会計監査人の設置と職務等について説明します。

農協中央会の監査の経緯については、〔参考２〕を参照してください。

ア．会計監査人の設置

次の出資組合は、会計監査人をおかなければなりません。

・信用事業を行う農協で貯金額が200億円以上のもの。

・農協連合会であって貸借対照表上の負債の部の合計額が200億円以上のもの。

それ以外の組合は、定款で定めることによって、会計監査人をおくことができます。もちろん、この場合、会計監査人をおくかおかないかは自由です。なお、貯金額が200億円以上の組合などは常勤の監事をおく必要があります。

会計監査人は、役員ではありませんが、これまでの理事、監事に並んで組合の機関として位置づけられることになります。

従来は、農協中央会が行う監査に要する費用は、農協中央会が徴収する賦課金によってまかなわれていました。これに対して会計監査人の設置に要する費用は、組合と会計監査人との契約によって取り決めることになります。

そこで、農協法等改正法では、会計監査人設置組合の負担が増加することがないよう、政府が適切な配慮をすることを求めています（同法附則第50条）。政府は、2016年度以来、公認会計士監査を受ける場合の費用試算や、監査費用の要因等の分析を行う予算を計上しています。

会計監査人は、公認会計士または監査法人でなければなりません。会計監査人をおく組合は、総会の議決によって会計監査人を選任します。監査法人が会計監査人に選任され場合は、その監査法人は、その社員の中から会計監査人の職務を行うべき者を選定して、組合に通知しなければなりません。

会計監査人の任期は、次の定時総会が終結する時までですが、総会において別段の決議がなされなかったときは、再任されたものとみなされます。

会計監査人は、総会の決議によっていつでも解任することができます。また、次の場合は、監事が会計監査人を解任することができます。

・職務上の義務に違反し、または職務を怠ったとき。

・会計監査人としてふさわしくない非行があったとき。

・心身の故障のため、職務の執行に支障があり、またはこれに堪えないとき。

会計監査人の選任、解任等の議案の内容は、監事が決めます。監事が２人以上いる場合には、

過半数で決めます。会計監査人または会計監査人を辞任しもしくは解任された者は、その選任、解任、不再任等について、総会に出席して意見を述べることができます。

イ．会計監査人の職務等

会計監査人設置組合では、会計監査人は、次のような手順で、監査を行います。

まず、理事が、事業年度ごとに、計算書類および事業報告書ならびにそれらの附属明細書を作成します。これらの書類については、監事の監査を受けなければなりません。**計算書類**とは、出資組合において作成する貸借対照表、損益計算書、剰余金処分案または損失処理案です。

これらの書類のうち、計算書類およびその附属明細書については、会計監査人の監査を受けなければなりません。計算書類およびその附属明細書についての監査を会計監査といい、事業報告書およびその附属明細書の監査を業務監査といいます。従来の農協中央会の監査では会計監査と業務監査が行われていましたが、会計監査人の監査は、会計監査に限定されています。この点、信用金庫、信用組合などでも同じです。

理事は、監事（会計監査人設置組合にあっては、監事および会計監査人）の監査を受けたものについて、理事会（経営管理委員設置組合にあっては、理事会および経営管理委員会）の承認を受けなければなりません。

理事（経営管理委員設置組合にあっては、経営管理委員）は、通常総会の招集に際して、承認を受けたものに、監査報告および会計監査報告を加えて（以下、決算関係書類）、提供しなければなりません。

決算関係書類は、通常総会に提出されます。計算書類と事業報告については、総会の決議を経ることが必要です（農協法第 44 条第 1 項）。

次に、会計監査人の権限と義務について述べます。

会計監査人は、いつでも、会計帳簿等を閲覧したり、理事、経営管理委員および参事に対し会計に関する報告を求めることができます。

会計監査人は、理事または経営管理委員が不正の行為または法令もしくは定款に違反する重大な事実があることを発見したときは、遅滞なく、これを監事に報告しなければなりません。監事は、必要があるときは、会計監査人に対し、報告を求めることができます。

会計監査人は、計算書類またはその附属明細書が法令または定款に適合するかどうかについて監事と意見を異にするときは、総会に出席して意見を述べることができます。逆に、定時総会において会計監査人の出席を求める決議があったときは、会計監査人は定時総会に出席して意見を述べなければなりません。

理事は、会計監査人または一時会計監査人の職務を行うべき者の報酬等を定める場合には、監事（監事が 2 人以上いる場合にあっては、その過半数）の同意を得なければなりません。

会計監査人の責任については、役員の責任に関する規定が準用され、次のようになっています。なお、役員の責任に関する規定は、会社法の施行に伴って整備されたものです。

・会計監査人が任務を怠ったときは、これによって生じた損害を組合に対して賠償する責任を

負います。

・その責任は、総組合員の同意がなければ免除することができません。

・ただし、会計監査人が職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、一定の額を限度として、総会の決議によって免除することができます。

・会計監査人がその職務を行うについて悪意または重大な過失があったときは、これによって第三者に生じた損害を賠償する責任を負います。

・悪意または重大な過失がなくても、会計監査報告に記載すべき重要な事項について虚偽の記載をしたときも同様です。

会計監査人のほか、理事や監事にも責任があるときには、連帯して責任を負います。

３．組合の組織再編

組合は、経済事業を行う民間の組織体です。したがって、自由経済社会においては、経済事業を行う組織体は、自由競争にさらされ、事業実施の効率化を余儀なくされます。

農協を取り巻く状況をみると、一方で農業者の減少によって正組合員は減少せざるをえず、正組合員の農業経営は、経営規模の拡大と、格差の拡大が進んでいます。他方で、組合員を取り巻く、通信・運輸手段の発達や農産物需要の変化などは大きく進んでいます。

こうした状況の変化の中で組合は、合併などによってその態勢の改善を図ってきたところですが、2015 年の改正では、組織変更に道を開くことになりました。

以下では、組合の合併とその関連施策と、新しく始まった組織変更について説明します。

（１）合併等

ここでは、組織再編の方法のうち、従来から進められていた合併と、事業譲渡について、説明します。

ア．合併

合併とは、２以上の組合の財産や人的組織を統合後存続し、あるいは新たに設立する組合に１本化することです。合併には一つの組合を存続させる吸収合併と、いずれの組合も解散させ、新たに一つの組合を設立する新設合併とがあります。会社の合併は吸収合併が多いようですが、組合の合併は新設合併が多いようです[69]。

合併は、そうした財産や人的組織の一本化を一つの法律行為により行います。すなわち、組合の解散と、解散した組合の財産や人的組織の移転とを、合併契約という一つの法律行為により行います。合併契約の締結には、慎重な手続きが求められます。概略を述べれば、次のようになります。

組合が合併しようとするときは、合併に参加する組合が合併契約を締結し、参加組合のそれぞれの総会に諮って、承認を得ます。この合併契約の内容については、総会の２週間前から開示し

[69] 前掲明田作『農業協同組合法〔第２版〕』、511 頁。

なければなりません。合併契約について、すべての参加組合の総会で承認が得られれば、参加組合がそれぞれ債権者保護手続き（農協法第65条第4項）を行います。参加組合の総会での承認は特別決議で行う必要があります。債権者保護手続きが終了すれば、連名で行政庁の認可を申請します。

新設合併の場合は、合併契約の締結とあわせて、合併新設組合を設立しなければなりません。そのため、各合併参加組合の総会においてその正組合員から合併新設組合の設立委員を選任し、その設立委員が共同して定款の作成や役員の選任などを行います。なお、合併契約の承認や設立委員の選任の議決は、少なくとも、正組合員の総数の2分の1以上が出席し、出席者の3分の2以上による議決を必要とします。

合併手続きが適法に行われ、かつ、吸収合併の場合は定款の変更登記、新設合併の場合は設立登記が行われることによって、合併は効力を生じます（農協法第67条）。もちろん、合併によって消滅する組合については、解散の登記が必要ですが、これは合併後存続する組合または新設される組合の代表者が行います。

さて、農協の設立、解散、あるいは合併に関して、農協法は基本的に自由で、組合の総会で決めることができます。しかし、戦後の厳しい社会・経済情勢のもとで、多くの農協が経営不振に陥ったために、政府は、1951年以来、農林漁業組合再建整備法（1951年法律第140号）による施策をはじめ、一連の再建整備対策を講じてきました。さらに、農業基本法を制定する際には、農業経営の近代化を推進するために、農協に大きな期待をかけ、農協合併助成法を制定しています。

戦後、総合農協の多くは、1943年の農業団体法によって統合設立された市町村農業会の資産を引き継ぐかたちで、市町村またはその一部を地区として設立されていました。しかし、その市町村数は、昭和の大合併によって大きく減少し、1961年時点で約3,400になっていたのに、総合農協数は約12,000を数えていたのです。

総合農協数は、合併推進の効果もあって、1992年には約3,400に減少しますが、1990年から農協サイドは、農協の事業・組織の3段階制から2段階制への移行を打ち出します。それを推進するため、農協合併助成法に新しい手法を持ち込むとともに、農協法では信用事業または共済事業については、その事業譲渡の仕組みを導入しました（農協法第50条の2、第50条の3）。事業譲渡については、この後説明します。

農協合併助成法による施設等国庫補助は既に1966年度で終了しており[70]、その後は合併経営計画に対して知事が認定を行い、それを根拠として税制上の措置がわずかに行われるにとどまっていました。そうした状況を踏まえ、1992年の農協合併助成法の改正では、新たに、農協合併推進支援の全国法人と都道府県法人を作り、合併農協に固定化債権流動化のための利子補給を行うことにしたのです。結果として、2001年3月末[71]では総合農協数は1,347となり、当時の市町村数（3,233）を大幅に下回りました。

合併が進展すると、組合間の規模の格差が拡大します。このため、2004年の農協法の改正で、

[70] 1961年度からの6年間の合併施設整備補助金は約7億円であった（『農林省年報昭和41年度』、165頁）。

[71] 知事の認定のための申請期限は2001年3月末（農協合併助成法第3条第4項）。

簡易合併の仕組みが登場しています。すなわち、吸収合併の場合であって、合併によって消滅する組合の正組合員数および資産額が、合併後存続する組合のそれを大きく下回る場合[72]には、合併契約は必ずしも総会の承認を要することなく、理事会（経営管理委員設置組合にあっては、経営管理委員会）の承認で足りることとされました。

なお、2019年4月1日で、総合農協数は634、市町村数は1,724となっています。

イ．事業譲渡

（ア）組合の事業譲渡

事業譲渡とは、組合の事業に関して組合がもつ権利の全部または一部を、他の組合に譲渡することです。組合の事業譲渡は、1992年の改正によって、信用事業または共済事業の全部または一部について、行えるようになりました。これ以外の事業について事業譲渡を行うことはできませんが、代わりに後で述べる分割ができるようになっています。

事業譲渡は、譲渡される組合の事業を縮小させることになりますが、譲り受ける側の組合の事業を増大させることになります。そのことによって、全体として事業の効率性を上昇させることになると考えられます。

事業譲渡の仕組みは、漁協で先行しました。漁協では、漁業権との関係もあり、合併が容易に進まず、そのこともあって特に信用事業において問題を抱える漁協がありました。そうした漁協では、隣接漁協やその属する信用漁協連合会に信用事業を譲渡し、信用事業は譲り受けた側が行ったのです。

この方式を漁協が採用したのは、1990年の水協法の改正によってです。他方、農協側では、上に述べたように、1992年の改正によって信用事業と共済事業の全部または一部について、事業譲渡を可能にしています。

組合の信用事業の事業譲渡についての手続きをみておきましょう。

信用事業の全部または一部を譲り渡し、または譲り受けるには、総会の議決が必要です。譲り渡す側が信用事業の全部を譲渡するときには、特別決議が必要です（農協法第46条）。一部譲渡の場合または譲り受ける場合は、普通決議で足ります。

譲受け組合の総会手続きには、手続きを簡易化する特例があります。譲受けの対価が、譲受け組合の純資産の5分の1を超えないときは、総会の決議でなく、理事会（経営管理委員設置組合にあっては、経営管理委員会）の決議で足ります（同法第50条の3第1項）。もっとも、その場合、公告または組合員への通知が必要です。

事業譲渡も契約で行われますが、譲渡契約は原則として行政庁の認可を受けなければ効力を生じません（同条第3項）。例外として認可を必要としないのは、国等の金銭出納事務、有価証券等の保護預りおよび両替についての信用事業譲渡契約に限られます（農協法施行令第27条）。

信用事業の全部を譲渡したときは、その旨を行政庁に届け出るとともに、信用事業を廃止するために必要な定款変更を行わなければなりません。

[72] 2004年の改正では20分の1とされたが、会社法制定の際に原則5分の1とされた。

共済事業の譲渡についての説明は省略します。

（イ）組合等の統合

ここで統合とは、合併または事業譲渡により、複数の組合等の権利義務を一つの組合等に統一化することを意味します。

組合等の等は、農林中金を意味します。農林中金は農協法ではなく農林中央金庫法（2001年法律第93号）に基づく法人であり、農協法の下では、組合との合併などは行うことができません。

このため、1996年に信用事業再編強化法が制定され、農林中金と信用農協連との合併、および信用農協連から農林中金への事業譲渡が可能となりました。また、同法の2001年改正により、農協も農林中金に事業譲渡できるようになったほか、農林中金は信用事業を行う組合の再編と強化を図るために必要な指導を行うなど[73]、農協、信用農協連および農林中金が実質的に一つの金融機関・JAバンクとして機能するようになっています。

事業譲渡をある県の信用農協連の例でみると、2011年8月に個人貯金等を県内の農協に譲渡し、同年10月に公庫等受託業務・為替決済業務等を除いて農林中金に譲渡し、2014年10月に農林中金に全部譲渡し、解散しています。なお、職員約70人については、すでに出向していた30人を含め、全員が農林中金に転籍しています。

なお、2019年3月末で32都道府県に信用農協連が残っており、農林中金と統合したのは15信用農協連にとどまっています。しかし、信用事業に関しては、先に述べたJAバンクシステムにより一つの金融機関として機能しています。

都道府県共済農協連については、2000年に全国共済農協連に一斉統合しています。農協共済事業を行う農協は、全国共済農協連の直接の会員となり、47都道府県には全国共済農協連の○○都道府県本部がおかれ、農協共済事業の普及推進が行われています。

また、県経済農協連については2019年3月末までに39の都府県の経済農協連が全農に吸収合併されており、全農○○都府県本部がおかれています。

（2）新しい組織変更

農協は、先にみたように、合併や事業譲渡により、単一農協組織の区域を拡大し、組織と事業の効率化を図ってきました。その中心となった事業は、信用事業と共済事業すなわち金融事業です。

他方、販売事業や購買事業についてみると、農業経営の規模拡大や専作化に伴い、農業経営の農協離れが進んでいます。これにどう対応するのかが課題となっています。

また、目を転じてみれば、地域が疲弊しており、地域の活性化が不可欠です。

こうした動きに農協が対応していくには、区域の拡大だけでは不十分です。事業の深化と多様化する組合員の需要に応えていく必要があります。

こうしたことを踏まえ、2015年の農協法改正では、組合が株式会社や一般社団法人等へ組織

[73] 農林中金の指導に基づき、指定支援法人が、信用事業の再編等につき、優先出資、資金の貸付け、利子補給、各種の支援業務を行う制度が設けられている。

変更する道を開いていますので、簡単に説明します。

なお、組織変更するかどうかは、あくまでも組合の判断によるべきであって、責任をとることのできない政府や政府関係者が指導することがあってはならないと考えます。

2015年の農協法改正によって、組合は様々な**組織変更**ができるようになりました。具体的には、次のとおりです。

・株式会社

・一般社団法人

・消費生活協同組合

・医療法人

総合農協と、信用事業または共済事業を行う農協連合会は、これらに組織変更することはできません。総合農協がこれら金融事業以外の事業に関して組織変更するには、農協を分割し、組織変更するという方法があります。

また、組合も含めて法人には出資制のものと非出資制のものとがあります。2015年改正の際には、出資と非出資との間で互いに移行できることが明らかにされました。

2019年8月末の時点では、株式会社に組織変更した農協が16農協、一般社団法人に組織変更した農協が9農協、一般社団法人に組織変更した農協連合会が1連合会です。

ここでは、分割と非出資化等、株式会社および一般社団法人への組織変更について説明します。消費生活協同組合および医療法人への組織変更については、説明を省略します。

ア．分割と非出資化等

（ア）**組合の分割**

出資組合は、その事業（信用事業および共済事業を除く）に関して組合がもつ権利義務の全部または一部を、分割によって設立する出資組合に承継させることができます（農協法第70条の2）。

事業譲渡の場合は組合のもつ権利を譲渡しますが、**分割**の場合は権利だけではなく義務も含めて承継させます。合併の場合は二つ以上の組合の権利義務を一つの組合に1本化しますが、分割の場合は一つの組合の権利義務を二つ以上の組合に分けることです。逆方向を向いていますので、商法において会社分割が認められるようになったのも、比較的最近のことです[74]。

会社の分割は、事業部門の独立により経営効率の向上を図り、あるいは不採算部門・新製品開発部門などを独立させたり、他の会社の同じ部門と合弁企業を作るなどの手段として使われます[75]。会社の分割には、吸収分割、分社型分割と新設分割があります。しかし、組合では新設分割しか認められていません。すなわち、吸収分割によって他の組合に吸収してもらったり、分社型分割によって組合が新しい組合に出資して分割することもできません。

また、組合の分割は、信用事業および共済事業についてはできません。信用事業および共済事業については、新設分割によるメリットがあるとは考えられないからです。

---

[74] 商法等の一部を改正する法律（2000年法律第90号）。

[75] 神田秀樹『会社法〔第17版〕』（弘文堂、2015年）、371頁。

したがって、組合の分割は、例えば、次のような場合に行われるものと考えます。

・作目別部会の一部を組合分割により農協として独立させる場合。

・さらに進んで、分割によって新設した組合を株式会社化する場合。

組合は、分割しようとするときは、新設分割計画を作成し、原則として総会の特別議決により承認を受け、また、行政庁の認可を受ける必要がありますが、これらの説明は省略します。

なお、組合の分割については、簡易分割があります。新しい組合に承継させる資産の合計額が元の組合の資産の５分の１を超えない場合は、総会ではなく理事会（経営管理委員設置組合にあっては、経営管理委員会）の承認決議によって、新設分割計画を定めることができます（農協法第70条の４第１項）。細部についての説明は、省略します。

（イ）出資化と非出資化

次に、組合には、出資のものと非出資のものとがあります。2019年３月末現在で、出資・非出資を農協についてみると、総合農協（信用事業を行う出資農協）が649、出資専門農協が664、非出資農協が651という状況です。

2015年の改正で、組合はその定款を変更して、非出資組合は出資組合へ（農協法第54条の4）、出資組合は非出資組合へ（同法第54条の5）、移行できることが明文化されました。定款変更を行いますので、行政庁の認可を得、登記をすることによって、効果が生じます。

非出資組合が出資組合へ移行するときは、定款で、出資一口の金額、その払込みの方法、および１組合員が持つことのできる出資口数の最高限度を定めなければなりません。定款変更の認可があったときには、遅滞なく、第１回の払込みをさせなければなりません。

出資組合が非出資組合へ移行する場合において、定款変更の認可があったときは、組合員は、変更後の定款の定めるところにより、その持分の全部または一部の払戻しを請求することができます。

2015年の改正によってできるようになった**組織変更**を、出資・非出資という観点からみると、次のような振り分けになっています。

・株式会社への組織変更は出資組合しかできません。

・一般社団法人への組織変更は非出資組合しかできません。

・地域生協への組織変更は出資組合しかできません。

・医療法人への組織変更は出資・非出資にかかわらず可能です。

イ．株式会社への組織変更

出資組合または出資農事組合法人は、株式会社に組織変更することができます。出資農事組合法人は農業経営を行うことのできる農事組合法人であり、既に2001年の農協法改正によって株式会社に組織変更できることになっていました。農事組合法人の株式会社への組織変更については、説明を省略します。

組合が株式会社へ組織変更すると、組合の財産と組織はすべて株式会社へ承継されます。株式会社は組合に比べて次のような特徴があります。

ⅰ 員外利用制限がない。

ⅱ 構成員（株主）に組合員資格のような制限がない。

ⅲ 理事（取締役）の資格制限がない。

ⅳ 行政庁の認可などの必要がない。

ⅴ 総会における**表決権**は出資口数に応じて与えられる。

ⅵ 出資配当の制限がなく、残余財産も出資額に応じて配分できる。

こうした特性は、株式会社の方が時代に即応した、より効率的な組織運営を可能にします。しかし、組織変更したからといって、より効率的な組織運営が保障されるわけではありません。また、地域の活性化は、効率性だけで実現されるものではありません。慎重な検討が必要です。

株式会社へ組織変更できる組合は、出資組合で、信用事業または共済事業を行う組合は除かれます。したがって、総合農協は株式会社に組織変更することはできません。ただし、総合農協も、一部の事業について農協分割を行い、分割によって新設された農協が株式会社化するという方法は、残されています。ただ、この場合は、総合農協との組織的つながりが断ち切れますので、単に農協の競争相手を作る結果に終わる可能性もあります。

組合が株式会社に組織変更するには、組織変更計画を作成して総会または総代会の特別決議で承認を受ける必要があります。なお、総代会で決議があったときは、理事は、10日以内に正組合員にその決議の内容を通知しなければなりません。

組合の設立には、行政庁の認可が必要ですが、株式会社への組織変更に行政庁の認可は必要ありません。

組織変更計画に定める事項については、説明を省略します。

株式会社に組織変更した組合は、その名称中に農業協同組合または農業協同組合連合会の文字を使うことはできません。逆に、名称中に株式会社という文字を使わなければなりません。

ウ．一般社団法人への組織変更

2006年に一般社団等法人法が制定されました。これに伴い、民法も改正され、民法に基づいて行政庁の許可を受けて法人を設立する制度は廃止されました。代わりに制定されたのが一般社団等法人法と公益法人認定法です。一般社団法人法は、一般社団法人および一般財団法人（すなわち**一般社団等法人**）を、行政庁の認可を必要とすることなく設立できるようにしました。また、公益法人認定法は、一般社団等法人のうち申請があって公益基準をクリアーしていると認定された法人を、公益社団法人または公益財団法人として優遇措置に差をつけるようになったのです。

2015年の農協法改正によって、非出資組合または非出資農事組合法人は、**一般社団法人**になることができるようになりました（農協法第77条～80条）。非出資農事組合法人は、共同利用施設の設置または農作業の共同化事業を行います。しかし、農業経営は行うことができません。非出資農事組合法人が一般社団法人に組織変更できるようになったのは、2015年改正によってですが、これも、説明を省略します。

一般社団法人に組織変更できる組合は、非出資の組合だけです。一般社団法人は、非出資の組

合に比べて次のような特徴があります。

a 株式会社の特徴として述べたｉからⅳについては、全面的に一般社団法人にもあてはまります。したがって、一般社団法人になれば、員外利用制限はなく、構成員（社員）や理事に資格制限はなく、行政庁の認可などの必要もありません。

b 上のｖ表決権は、組合と同じで平等です。

c 一般社団法人は、非出資であり、生じた利益を社員に分配することはできません。一般社団法人が解散したときの残余財産について、その帰属は、定款で決めてあるときはその者、定款で決められていないときは、総会の決議で決めます。

なお、一般社団法人には基金[76]を設けることができます。基金を設けるために、一般社団法人は広く基金の募集を行うことができます。一般社団法人は、基金に金銭等を拠出した者に対して返還義務を負います。

拠出者は、基金への拠出金を貸付金として経理処理をすることになります。基金の返還は、貸借対照表上の純資産額が基金の合計額を超える場合に、総会の議決で定めて、その次年度の総会の前日までに、その超える額を限度として行うことができます。純資産額が基金の合計額を超えない限り、基金の返還を行うことができません。基金に利息をつけて返還することもできません。

非出資組合が一般社団法人になるには、組織変更計画を作成し、総会または総代会の議決により、その承認を受けなければなりません。この場合の総会決議は、特別決議ではなく、出席者の過半数で決する普通決議で足ります。総代会で議決があったときは、株式会社への組織変更と同様、理事は10日以内に正組合員にその決議の内容を通知しなければなりません。また、一般社団法人への組織変更にも、行政庁の認可は必要ありません。

一般社団法人への組織変更計画に定める事項についても、説明を省略します。一般社団法人に組織変更した組合は、その名称中に農業協同組合または農業協同組合連合会の文字を使うことはできません。逆に、その名称中に一般社団法人という文字を使わなければなりません。

後で述べますが、全国農業協同組合中央会は、2019年に一般社団法人となりました。にもかかわらず、その名称中に農業協同組合という文字を使っているのは、2015年の農協法等改正法の附則で、農業協同組合という文字を使うのを認めているからです。

４．農協中央会の組織変更

農協法では、組合に関する規定のほか、1954年以来農協中央会に関する規定を設けていましたが、2015年の改正で農協中央会に関する規定をすべて削除しました。それに伴って、2019年9月末までであれば、それまでの**特別民間法人**から、県農協中央会は県農協連合会に、全国農協連合会は一般社団法人に、組織変更できることとされ、実際にも9月末に組織変更したところです。

以下では、農協中央会という存在がどのような存在であったのか、また、新たにどのような組

[76] 中間法人法（2001年法律第49号。2006年法律第50号により廃止）による有限中間法人には、基金制度が存在した。

織になったのか、みていきます。

（1）農協中央会という存在

ア．農協中央会の特殊性

協同組合組織を横断してみると、中央会が存在する組織と存在しない組織があります。漁協、森林組合および生協の組織には中央会はありません。中央会があるのは、農協の組織と中小企業組合の組織だけです。

そこで、以下では、農協中央会の特徴を、農協組織のなかにおける農協連合会との比較において、また、中小企業等組合組織における中小団体中央会との比較において、みておきます。

①〔出資・非出資〕農協連合会と農協中央会は、ともに組合すなわち農協と農協連合会が組織する団体です。このうち、農協連合会には、出資制のものと非出資制のものとがありますが、農協中央会はすべて非出資制です。中小企業組合はすべて出資制ですが、中小団体中央会はすべて非出資制です。

②〔地区の広がり〕農協連合会の区域は、都道府県域より狭いものから全国のものまで多様です。これに対し、農協中央会は都道府県ごとに一つ設置される県農協中央会と、全国の区域に一つ設置される全国農協中央会の2種類しかありません。中小団体中央会も農協中央会と同じです。

③〔行政庁の解散命令〕行政庁は、法令違反など一定の場合に、組合に対しては解散命令を発することができます。しかし、農協中央会に対しては解散命令を発することができません。他方、中小団体中央会には解散命令を発することができます。

④〔加入脱退の自由〕会員資格者の農協連合会への加入脱退は自由です。他方、全国農協中央会の会員に関しては、県農協中央会のほか、県農協中央会の正会員も、当然に、全国農協中央会の正会員になります（農協法旧第73条の29第3項）。これは、農協組織全体を全国農協中央会の下に、総合、統一しようとする国の方針の表れです[77]。全国中小団体中央会の会員に関しては、県中小団体中央会は当然加入ですが、それ以外に中小団体中央会に当然加入はありません。

⑤〔事業の性格〕農協連合会の事業は、「できる」すなわち権能として規定され、原則組合員を対象としているのに対し、農協中央会の事業は、義務的に規定され[78]、会員と非会員の区別なく任務として行ってきました[79]。中小団体中央会の事業も農協中央会と同様で、任務として規定され、その対象は中小団体中央会の会員、非会員を問わないと解されています[80]。

このようにみると、中央会という組織は、協同組合に比べて、より公益的機能を担っていたと

---

[77] 高畑三夫ほか『再訂農業協同組合法入門』（全国共同出版株式会社、1990年）、330頁。

[78] 農協中央会の事業に関しては「事業を行う」と規定されていた。

[79] 農協中央会の事業は、会員のみならずすべての組合に対して行う必要があると解されていた（同上高畑ほか、323頁）。

[80] 全国中小企業団体中央会編『第二次改定版　中小企業等協同組合法逐条解説』（第一法規、2018年）、364頁。

みて良いでしょう。

次に、中央団体としての農協中央会と中小団体中央会の比較を行っておきましょう。

ⅰ〔指導事業〕組合の指導は、農協中央会では、県および全国の中央会とも行うことができます。他方、中小団体中央会では、県中小団体中央会は組合の指導を行うことができますが、全国中小団体中央会は組合の指導を行うことができません。全国中小団体中央会は県中小団体中央会の指導等を行います。県農協中央会の指導は全国農協中央会も行います。

ⅱ〔組合の監査〕組合の監査は、農協中央会では、県および全国の中央会とも行うことができます。特に全国農協中央会は、会計監査人監査に代わる監査を行うことができました。これに対し、中小団体中央会では、県中小団体中央会は組合の監査を行うことができますが、全国中小団体中央会は組合の監査を行うことができません。県中小団体中央会も会計監査人監査に代わる監査を行うことはできません。また、農協中央会には、農業協同組合監査士の制度がありますが、中小団体中央会には同様の制度がありません。

ⅲ〔模範定款例の作成〕また、2001年の農協法改正によって、農協中央会は、組合の模範定款例を定めることができるようになりました。模範定款例の作成は、それまで行政庁の権限でしたが、農協中央会に移されたのです。他方、中小団体中央会が模範定款例を定めることができるとする規定はありません。

ⅳ〔中央会への補助金〕農協中央会に対しては、「国は、毎年度予算の範囲内において、中央会の事業に要する経費の一部を補助することができる」という規定がおかれています。ただし、全国農協中央会に対する国の補助金は、2001年度まで交付されてきた（2000年度約6億円、2001年度約3億円）経緯がありますが、2002年度以降は交付されていません。他方、中小団体中央会に国が助成することができるという規定はありません。ただし、中小団体中央会が、国の補助金の受け皿となって、組合等に対して補助金を交付する事業が、多方面にわたり、多額に行われています。

ⅴ〔報告・資料の徴求〕農協中央会は、組合の指導事業を行うために必要があると認めるときは、組合に対し、その組織、事業または経営の状況に関し報告・資料の提出を求めることができます（2001年改正以降）。他方、中小団体中央会にはそうした権能はありません。

ⅵ〔定款認可の際の協議〕行政庁が信用事業を行う農協について地区重複となる定款変更を認可する際には、関係の市町村と並んで、農協中央会との協議を義務付けました[81]（2001年改正以降）。他方、中小団体中央会にはそうした権能はありません。

ⅶ〔経営指導基本方針の作成と実施〕全国農協中央会は、組合の指導事業に関する農協中央会相互間の連携に資するため、経営指導事業に関する基本方針を定めるものとされ、県農協中央会は基本方針に則して指導事業を行うこととされています[82]（2004年改正以降）。他方、中小団体中央会にはそうした権能はありません。

---

[81] 農協法旧第60条第2項の追加。なお、この規定は、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（2013年法律第44号）第37条の規定により削除された。

[82] この事業についても、独占禁止法第8条第1号および第4号が適用除外された。

以上みたように、農協中央会は、当初から、自主自立を標榜する農協連合会とは異質な、統制的な要素をもっていました。しかも、2001 年および 2004 年の改正では、独自の大きな権限を持つようになっていたのです。2015 年の農協法等改正法による農協中央会に関する改正は、こうした農協中央会のあり方を根本から見直すことになりました。

イ．2 段階制の進展との関連

前にも述べましたが、戦後、農業情勢が変化する中で、農協は合併を繰り返してきました。これを数字でみると、総合農協数は、農協中央会が発足した 1954 年には、約 13 千を数えました。それが 60 年後の 2014 年には 741 農協となっています。その間、新設や解散もあるでしょうが、それを捨象して残存率をみれば、残存率は 5.7％で、減少率は 94.3％となります。出資専門農協数は、この間の残存率が 17.6％で、減少率は 82.4% です。ともに大幅な減少を示していますが、信用事業を行う総合農協において、その傾向が顕著です。信用事業を行う農協は，大規模化のメリットが大きいからだと考えられます。

農協の合併に遅れて進展したのは、農協組織の 3 段階制から **2 段階制への移行**です。かつては経済、信用および共済の県農協連合会は、全 47 都道府県にありました。しかし、都道府県共済農協連合会は、すべて全国共済農協連合会に統合しています。県経済農協連合会も 8 道県を除き全農に統合し、信用事業も 15 県で農林中金に統合しています。

また、いくつかの県では、専門農協連合会を含め、県域の農協連合会がまったく存在しません。宮城、山形、栃木、奈良、長崎および沖縄の各県です。さらに、農協合併の進展の結果、奈良、島根、香川および沖縄県では、1 県 1 総合農協になってしまいました[83]。

県中央会の設立は、都道府県の区域を超えない区域を地区とする組合が 5 組合以上発起人となって行います。他方、組合の数が少なくなり 4 組合以下になっても、極端な場合として組合数がゼロになっても、県農協中央会は解散の必要がありません。この点、農協および農協連合会とまったく違うのです。これは、農協中央会が「組合の健全な発達」を目的とする法人だからです。

しかし、これは法律がそうなっているというだけの説明です。法律がどうあるべきかという立法論からすれば、別の視点が必要です。別の視点として、真っ先に考慮すべきは、農協中央会の財政だと考えます。農協中央会の財政を支えているのは、会員です。さらにさかのぼれば、単位農協の組合員です。したがって、農協中央会の存廃や規模等は、単位農協の組合員が決めていく制度に変えていくのが適当だという考えが成り立つのです。

（2）農協中央会の組織変更

農協中央会の組織変更は、2 段階を経て行われました。最初に農協法等改正法の施行とともに、農協中央会という制度を廃止し、組織変更が行われるまでの暫定措置として、農協中央会制度を存続させたのです。2019 年 9 月末までに組織変更が行われない場合には、その期間末に、すべての農協中央会は解散したものとみなしたのです（農協法等改正法附則第 27 条）。

[83] 2001 年の農協法改正で、全国農協連合会に県農協中央会の正会員資格を与えた。

結果として、すべての農協中央会は、必要な手続きをすませ、2019年9月30日に組織変更を行っています[84]。

ア．県農協中央会の組織変更

県農協中央会は、それまでの特別民間法人という位置付けの法人から、県農協連合会に移行しました。移行に当たっては、組織変更計画を作成し、総会の特別決議を経て、農林水産大臣の認可を受ける必要があります。

県農協中央会の名称については、一定の要件に該当している間は、農協連合会という名称に代えて、農業協同組合中央会という名称を使うことができます。

一定の要件とは、次のすべての要件です。

① その行う事業が次の事業の範囲内であること。

一　会員である組合の組織、事業および経営に関する相談に応ずること。

二　会員である組合の求めに応じて監査を行うこと。

三　会員である組合の意見を代表すること。

四　会員である組合相互間の総合調整を行うこと。

五　前各号の事業に附帯する事業。

② 都道府県の区域を地区とすること。

③ その他会員に出資をさせないこと等農協法施行規則で定める要件[85]。

事業についての変化を整理すれば、次のようになります。

先に述べたように、従来の農協中央会の事業は、義務的に規定され、任務として理解され、会員である組合以外の組合も対象として行われてきました。しかし、新しくは「会員である組合」だけを対象としています。しかも、「指導」という言葉は避けられ、「相談に応ずること」とされています。また、「監査」は「求めに応じて監査を行うこと」とされています。いずれも、組合からの申し出があっての事業であることが明らかです。

したがって、今後は、相談に応ずる事業（以下、コンサル事業）と監査事業について、予めその費用の全額を会費として徴収し、無料のコンサル事業、あるいは無料の監査事業を行うことは難しいと考えます。ただし、日常の相談業務等に応じる費用を含めて、会費を徴収することは許されると考えます。

求めに応じて行う監査を、反復継続して事業として行うときには、監査の要領およびその実施方法を記載した監査規程を定めなければなりません（農協法等改正法附則第13条第6項）。この監査規程の変更は、農林水産大臣の認可を受けなければなりません（同附則第20条第1項）。

監査事業を行う組織変更後の県農協中央会は、組合の業務および会計について専門的知識および実務の経験を有する者で農協法施行規則で定める資格を有するもの（農業協同組合監査士）を監査事業に従事させなければなりません（同附則第19条第2項）。

---

[84] 都道府県農業会議および全国農業会議所の一般社団法人への組織変更は、2016年4月1日付けで行われた。

[85] 農協法施行規則第240条。

農協連合会となった県農協中央会の会員の加入脱退は、引き続き自由ですが、組織変更後は、県農協中央会の正会員と全国農協中央会の会員のリンクがなくなります。もっとも、一般社団法人全国農協中央会の定款では、県農協中央会の正会員である組合に正会員資格を与えていますので、こうした事態は防止されています。

行政庁への建議に関しては、法律に何らの規定がなくとも、できるのは当然です。

補助規定、独占禁止法の適用除外規定、報告・資料の徴求規定等が削除されましたが、実態としては特段の変更があったとは、考えられません。

以上のほか、組織変更後の県農協中央会には、農協法の農協連合会に関する規定が適用されます。したがって、県農協中央会は、一般社団法人へ組織変更することが可能です。

イ．全国農協中央会の組織変更

農協中央会は、先に述べたように、2019 年 9 月末に、組織変更を行いました。県農協中央会は、特別民間法人から農協連合会へ組織変更しましたが、全国農協中央会は特別民間法人から一般社団法人へ組織変更しました。組織変更に当たっては、組織変更計画を作成し、特別決議により総会の承認を受けています。

全国農協中央会の組織変更には、県農協中央会の組織変更と違って、農林水産大臣の認可は不要です。一般社団法人の設立や定款変更について、行政庁が認可することはないからです。ただし、組織変更をしたときには、組織変更計画と組織変更計画を承認した総会の議事録を添えて、遅滞なく、農林水産大臣に届け出なければなりません（農協法等改正法附則第 24 条）。

全国農協中央会の名称については、一定の要件に該当している間は、全国農業協同組合中央会という文字を使用することができます。ただし、一般社団等法人法では、一般社団法人は、一般社団法人という名称を使わなければならないとしています。そこで、組織変更した全国農協中央会の正式名称は、「一般社団法人全国農業協同組合中央会」となっています。

一定の要件とは、次を主たる目的とすることその他農協法施行規則で定める要件です。

・社員[86]である組合の意見を代表すること。

・社員である組合相互間の総合調整を行うこと。

農協法施行規則[87]で定める要件は次のとおりです。

・全国において事業を行うものであること。

・次に掲げる者が主たる構成員となっている法人であること。

　i　組合

　ii　組合が主たる構成員または出資者となっている法人

全国農協中央会が一般社団法人へ組織変更するに当たっては、事業でしばるのではなく、目的でしばっていることが注目されます。2019 年 9 月末の一般社団法人全国農協中央会の定款では、

[86] 一般社団等法人法では、一般社団法人の構成員を社員と呼んでいる。なお、全国農協中央会の定款では、引き続き会員と呼んでいる。

[87] 農協法施行規則第 244 条。

目的として次のように規定しています。

「この会は、農業振興と豊かな地域社会の構築の実現に向け、会員である全国の農業協同組合及び農業協同組合連合会（以下総称して「組合」という。）の意思の結集のもと、組合の意見の代表、組合相互間の総合調整を主たる目的として役割を果たし、もって農業協同組合運動の発展及び会員の健全な発達に貢献する。」

また、同定款では、次の事業を行う、と規定しています。一般社団等法人法で事業を定款に規定することを義務付けているわけではないのですが、会員向けに全国農協中央会がどのような事業を行うのか明らかにしています。

ⅰ 会員の意見の代表
ⅱ 会員間の総合調整
ⅲ 会員の組織、事業及び経営にかかる相談
ⅳ 会員間の連絡及び連携の推進
ⅴ 農業および協同組合にかかる内外の理解の促進
ⅵ 組合に関する教育及び情報の提供
ⅶ 組合に関する調査及び研究
ⅷ 前各号に掲げる事業のほか、この会の目的を達成するために必要な事業

2015年の改正前の農協法に規定されていた行政庁への建議については、規定してなくともできることはいうまでもありません。また、模範定款例を作成し、提供することができるのは当然です。

さらに、全国中小団体中央会がそうしているように、会の目的の範囲内であれば、国から予算補助金を受けて事業を行い、あるいは事業の取次ぐことも可能だと考えます。

加えて、監査事業に関しても、「組合の求めに応じて監査を行うこと」はできると考えます。しかし、その場合は、定款にその旨を記載する必要があると考えられますし、そもそも組合にその需要があるかどうかは疑問です。

簡単なまとめ

長々と農地法と農協法について説明を加えてきましたが、簡単にまとめを行います。

まず、農地法についてです。

農地の権利移動を行うには、農地法に基づき、原則として、農業委員会の許可を受ける必要があります。しかし、現実には、国、地方公共団体または市町村が何らかのかたちで関与するものの、許可が行われることはほとんどない制度になっています。

農地流動化に関しては、農地中間管理機構の農地売買等事業は特例事業と位置付けられ、賃借権等の設定による流動化が進められ、農地の集団化が図られようとしています。

農地の賃貸借については、解約も制限され、原則として、知事の許可が必要ですが、経営基盤

強化促進法や農地中間管理事業法による場合には、これも必要ありませんし、法定更新されることもありません。期間満了によって貸主に返却されます。

なお、市民農園など耕作目的以外の農地需要への対応も、積極的に行われるようになっています。特に都市農地貸借円滑化法では積極的に都市農業が振興されようとしています。

法人への権利移動の規制は、農地所有適格法人とそれ以外の一般法人で規制が異なります。一般法人には、農業経営基盤強化準備金制度と肉用牛の課税特例が適用されません。

農地の転用規制は、農振法と農地法の二つの側面から行われています。農業振興地域内の農地の転用が許可されることは、ほとんどありません。2009年の改正で、違反転用には、許可権者から、許可の取消し、許可条件の変更、工事停止命令、原状回復命令等が出せるようになっています。

遊休農地に関し、農業委員会は、毎年1回、その区域の農地の利用状況を調査します。遊休農地があるときには、利用意向調査を行い、必要なあっせん等を行います。

次に農協法について、まとめを行います。

2015年の農協法改正では、非営利原則は削除し、農業所得増大への配慮と、高い収益性への努力義務を規定しました。また、組合は利用を強制してはならないとも規定しました。

こうした改正に対応し、本稿では独占禁止法の組合への適用状況を整理しました。組合は、組合員に選ばれる事業運営を行う必要があります。

組合員制度に関しては、組合員資格を説明するほか、准組合員問題についての、農協グループと識者の意見を紹介しました。

役員制度に関しては、一般農協（経営管理委員を設置していない農協）と経営管理委員を設置している農協に分けて、役員の資格条件の改正と、兼職・兼業の制限について説明しました。

2015年改正で、大規模組合には会計監査人をおくことが義務付けられました。その選任の手続き等について説明しています。なお、農協中央会の監査については、戦前にさかのぼっての経緯を〔参考2〕にまとめておきました。

組合は、合併や事業譲渡を行ってきたところですが、そのまとめを行うとともに、新たに行えることとなった組合の出資・非出資間での移行、株式会社や一般社団法人等への組織変更について説明しました。

農協中央会について、農協連合会や中小団体中央会との違いを整理しました。また、農協組織の2段階制への移行の状況を整理しました。農協中央会の存廃や規模等は、単位農協の組合員が決めていく制度に変えていくのが適当だという考えが成り立ちます。

最後に、県農協中央会と全国農協中央会に分けて、その名称、事業等について説明しました。

〔参考 1〕農協制度の歴史的変遷

農協法の制定は、1945 年 12 月に連合国総司令部（以下、GHQ）が発出した「農地改革に関する覚書」にその源を発しています。同覚書では、小作人であった者が再び小作人に転落しないようにするために保護を行うべきことを指示していました。その保護のための手段の一つとして、日本農民の経済的、文化的向上に資する農業協同組合運動を助長奨励すること、が含まれていたのです。

この指示の背景にあったのは、それまで農村部において組織されていた農業会が、協同組合とはかなりちがったものになっていたからです。農業会は、農産物の販売、農業資材の購入などを行っていましたが、それらは主として、農産物の供出という強制的な販売であり、資材の配給という強制割当てであったからです。それが、戦争遂行に大きな役割を果たしていたと考えられたのです。

しかし、農産物ばかりでなく資材も圧倒的に不足する中で求められたのは、自由よりも平等でした。また、農業会に蓄えられた人材や財産を無にするわけにはいきません。さらに、法律というものに対する米国と日本の違いには大きなものがありました。

以下では、農協等の事業、組合員、理事、組織等に関する農協法の規定をみていく前提として、法制度としての農協制度の歴史的変遷をみていきます。法制度と限定をつけるのは、歴史的変化をみるには、それがわかりやすいからです。

農協制度の特徴は、それが事業を行う法人制度であり、構成員は平等の表決権と加入脱退の自由の制度にあると考えます。こうした制度は産業組合法に始まります。そこで、産業組合にさかのぼり、2015 年の改正が検討されはじめる前までの制度の変遷などをたどってみます。

なお、戦後における金融業の発達はめざましく、それに伴う規制も極めて高度化しています。このため、信用事業および共済事業関係の記述は概略を述べるにとどめていますので、ご承知おきください。

1．産業組合時代

（1）産業組合法前史

日本における産業組合の類似組織としては、養蚕や茶業関係の販売組織が早かったようです。これを法令面から蚕糸業についてみると、政府は、蚕糸業組合準則（1885 年農商務省達[1]）によって蚕糸業組合の設置を進めています。蚕糸業組合準則は、自然発生的な組織が仲間内で作成する規約を公認し、養蚕業の生産過程の統一や製品における検査体制を強化するために設けられたのです。

これに対して、二宮尊徳の報徳社のような組織を念頭に、1891 年に信用組合法案が、内務省から提案されますが、成立しません。この信用組合は、貸付けと貯金ができますが、貯金は組合員以外からも受入れることができるようになっています。この法案は、ドイツの産業組合法に範

[1] 1897 年農商務省令第 5 号により、1898 年 3 月末限りで、廃止されている。

をとっていたといわれていますが、法人という言葉は出てきません。法人に関する一般原則を定めた民法が公布されたのは 1896 年（施行は 1898 年）のことですから当然のことです。

民法では、法人は法律の規定によらなければ成立しないと定めました。また、法人は、法令の規定に従い、定款または寄付行為によって定まった目的の範囲内において権利を有し義務を負うと規定しました。

ところで民法では、法人の規定のほか、共同の事業を営む主体として、組合を規定しています。法人と民法上の組合の違いは、次のような点です。なお、民法上の組合に関する規定は、典型契約であり、民法の規定と異なる組合契約を締結することも可能です。

ⅰ 組織内の法律関係に関し、法人の場合は法人とその構成員である社員との間に法律関係ができますが、民法上の組合の場合は、組合員相互間の法律関係だけで、組合とその構成員である組合員の間に法律関係はできません。法人は権利能力を持つのに対し、民法上の組合は権利能力を持たないからです。

ⅱ これは、組織外との関係においても同様です。法人は権利能力を持ちますので、法人の財産（例えば不動産）について法人の名前で登記ができます。他方、民法上の組合は、組合員の共有名義で登記する必要があります。

ⅲ 逆に、民法上の組合の債権者は組合員に対して直接に弁済の請求ができますが、法人である場合は社員に対して直接請求することはできません。もっとも、法人が破綻した場合には、法律と定款で定めるところによって、社員が負担することがあります。

ⅳ 法人の場合には、機関として理事がおかれるほか、総会の開催が義務付けられます。他方、民法上の組合では業務執行は、原則として組合員の過半数で行います。

1897 年には、農商務省などから産業組合法案が提案されます。この法案では、産業組合を出資制の法人としています。ただ、産業組合の種類は 5 種類（信用、購買、販売、製産、利用）ですが、兼営禁止の規定はありません。また、総会における表決権の平等規定や、出資配当制限の規定も見当たりません。設立は行政庁の許可制ではなく認可制で、3 年後に成立する産業組合法と比べて、自由度が大きいといえるようです。もっとも、信用組合法案にあった組合員以外からの貯金を受入れることができるとする規定は見当たりません[2]。

この法案は廃案となりましたが、議会における審議をみると、製産組合で農業生産ができるようになっていたことが、最大の難点として指摘されています。生産の共同化には、警戒感があったのです。

なお、産業組合法が成立した前年の 1899 年には、農会法（1899 年法律第 103 号）が成立しています。これは農会に補助金を出すための法律で、法人という用語は出てきません。農会法は公法という位置付けで、農会は民法の規制の埒外という考え方のようです。もっとも、この農会法を廃止して 1922 年（大正 11 年）に制定された農会法（1922 年法律第 40 号）では、農会を法人と定めています。ただし、会員は当然加入であり、農会は公法人と考えられていました。

---

[2] 1896 年には日本勧業銀行法（法律第 82 号）および農工銀行法（法律第 83 号）が制定され、不動産担保貸付けを行うこととなっていた。

（2）産業組合法の制定

1900年（明治33年）に成立した産業組合法では、まず、産業組合は、組合員の産業または経済上の発達を企図するために、次の目的をもって設立される法人と定義しています（産業組合法第1条第1項）。すなわち、産業組合の目的は、次の類型ごとに定められていますが、共通するのは、組合員の産業または経済上の発達を図るという目的です。

信用組合：組合員に産業に必要な資金を貸付けしおよび貯金の便宜を得させること。

販売組合：組合員の生産した物に加工しまたは加工せずに、これを売却すること。

購買組合：産業または生計に必要な物を購買し、これを組合員に売却すること。

生産組合：組合員の生産した物に加工し、または組合員に産業に必要な物を使用させること。

信用組合の目的は、資金の貸付けと貯金ですが、資金の貸付けは産業に必要なものに限られ、組合員の経済に必要な資金を貸すことはできません。

生産組合の行う事業は、加工・利用事業であり、農業生産は行えません。1897年の法案について指摘された難点を修正しています。また、組合員の生産した物に加工を加えることは生産組合の事業ですが、その加工品を売却するのは販売組合の事業となります。この点は後年訂正されます。

また、信用組合は、他の組合の事業を兼営することはできません（産業組合法第1条第2項）。この兼営禁止の規定は、先に述べたように、1897年法案にはなく、1900年の産業組合法で出てきた条文です。

産業組合は、組合員による出資制の社団法人であり、産業組合がその債務を完済できないときの組合員の責任分担（以下、**責任組織**）は、無限[3]、有限または保証の3種類でした。

産業組合の名称には、その責任組織と目的を示す文字を用いなければなりません。また、産業組合でなければ名称中に産業組合であることを示すべき文字[4]を使うことはできません。

信用組合については、地区を原則として市町村の区域以内において定める必要があります。ただし、地方長官の認可を得て、地区を広げることが可能です。

設立には、定款を作成し、地方長官の許可を受けることが必要です。

総会における表決権は、民法の公益法人の規定を準用して平等です。また、持分に対する剰余金の分配については、制限することとし、農商務省令で年6%を超えることができないとしています。

加入に関しては、当然加入のような仕組みはありませんので、任意加入です。もっとも加入も契約行為ですから、加入の申込みと産業組合の承諾が必要です。なお、無限責任組合の場合、承諾に当たって、総組合員の同意が必要です。

脱退に関しては、原則6ヵ月前に予告して事業年度末に脱退することができます。脱退した組

---

[3] 同じ議会での農工銀行法（1896年法律第83号）の改正により、無限責任の信用、購買または生産の産業組合には、農工銀行から5年以内の無抵当貸付けができることとした（第7条の2）。

[4] 「示すべき文字」と表現することによって、産業組合以外のものが例えば「信用組合」という文字を使うことも禁止されていると解釈されていた。

合員は、定款の定めるところにより、その持分の全部または一部の払戻しを請求することができます。

以上のように、1900年の産業組合法では、産業組合が組合員のために事業を行う存在であること、表決権が平等であること、加入脱退が自由であること、出資配当に制限を行うべきことを明らかにしており、戦後の協同組合法とほぼ同様の仕組みになっています。

なお、1897年の産業組合法案にはなかった規定として、1900年の成立法では、所得税および営業税の非課税規定があります。これは、1899年から法人所得についても所得税が課税されるようになっていたことに対応しています[5]。また、営業税については1896年から課税されるようになっていました[6]。

（3）産業組合法の展開

ア．明治期

1906年（明治39年）の改正で、信用組合も他の産業組合と兼営できるようになりました。議会での提案理由説明では、役員に人材が得がたいことをあげています。

また、1909年（明治42年）の改正で、産業組合連合会を設立できるようになりました。産業組合連合会は、次の四つの目的をもって、設立することができます（産業組合法第76条第1項）。

一　所属組合に必要な資金を貸付けしおよび貯金の便宜を得させること（信用組合連合会）。

二　所属組合の売却する物を加工しまたは加工せずに、これを売却すること（販売組合連合会）。

三　所属組合の購買する物を購買してこれに加工しまたは加工せずに、所属組合に売却すること（購買組合連合会）。

四　所属組合がその組合員に利用させる設備を所属組合に供給すること（生産組合連合会）。

設立の主体は産業組合であって、産業組合連合会が参加して、産業組合連合会を設立することはできません[7]。

このときの改正で、産業組合連合会のうち信用組合連合会は、信用組合以外の組合や販売、購買または生産の組合連合会を加入させることができると規定されました（産業組合法第76条第2項）。そのことによって、信用組合連合会が他の種類の産業組合連合会に貸付け等を行う道が開けたのです。

上に述べたように、1906年の改正で、産業組合の兼営が認められるようになりました。他方、産業組合連合会については、産業組合の兼営の類型ごとに組織されました。1930年の数字でみると、最も多いのが販売購買組合連合会で、次いで信用組合連合会となっています。

---

[5] 所得税法（1897年法律第17号）の改正により、法人所得については2.5％の定率課税が行われた。なお、営利を目的としない法人は非課税とされていた。

[6] 営業税法（1896年法律第33号）は、例えば物品販売業については、売上金額を課税標準とし、卸売は0.05％、小売は0.15％の税率の営業税を課した。

[7] ただし、特別決議をもってすれば、産業組合連合会に産業組合連合会が加入することができた（産業組合法第78条）。

産業組合連合会の会員の責任組織は、有限責任または保証責任です。したがって、産業組合連合会の責任が産業組合の組合員にまで追求されることはありません。

このとき、産業組合や同連合会の普及、発達および連絡を図る目的をもって産業組合中央会を設立できるようになりました。ただ実態としては、平田東助[8]を会頭として、任意団体としての大日本産業組合中央会が前年の1908年に設立されていました。したがって、産業組合法の改正による産業組合中央会の規定は、その追認だったとみることができます。

産業組合中央会は、非出資の社団法人であり、全国に一つ、主務大臣の許可をえて設立することができました。産業組合中央会の目的は、産業組合および産業組合連合会の普及、発達および連絡です。

目的以外に産業組合中央会の事業を制約する規定はありません。賦課金を徴収することができるという規定もありません。ただし、産業組合中央会は勅令の定めるところにより、産業組合の事業の一部（購買組合および加工以外の生産組合の事業）を行うことができるとされました。

また、産業組合中央会の会員になることができるのは、産業組合、産業組合連合会、および産業組合中央会の定款で定める者です。当然加入の規定もありません。

なお、産業組合中央会の名称には、産業組合中央会という文字を使わなければなりませんし、産業組合中央会でないものはその文字を使うことはできないとの規定が設けられました（同法第83条）。

イ．大正期

1917年（大正6年）の改正では、次のような改正が行われました。

ⅰ 信用組合の事業（産業に必要な資金の貸付けと貯金の便宜）に、次を加えました。

・組合員の経済に必要な資金の貸付け。

・組合員と同一世帯にある者、公共団体または非営利法人もしくは団体からの貯金。

ⅱ 信用組合（他事業を兼営する組合を除く）でその地区に市または主務大臣の指定する市街地を含むものは、定款で定めるところにより、次の事業を行うことができるようになりました。

・組合員のための手形の割引。

・組合の地区内に居住する非組合員の貯金の取扱い。

ⅲ 信用組合については当初から定款において、地区（原則として市町村の区域以内）を定めることになっていましたが、この改正で、信用組合以外の産業組合も定款に地区を設けることとなりました。信用組合以外の産業組合については、地区の区域の範囲に制限はありません。

ⅳ それまでは出資1口の金額は均一に定めるとしていただけですが、この改正でその金額の限度を命令で定めることとしたほか、出資口数の最高限度を10口から原則30口（例外として、定款で50口）と定めました。

[8] 1849年生まれ～1925年没。初代大日本産業組合会頭。産業組合成立時の法制局長官。法制局長官、農商務大臣（1901.6.3～1903.7.17）、内務大臣、および内大臣を務めた。

vi 生産組合の目的を、産業に必要な物を使用させるではなく、産業に必要な設備を使用させるに改めました。設備には人的設備を含む、という意味だそうですから、指導員を設置し、組合員を指導することも生産組合の事業に含まれることになりました。

vii 信用組合連合会は、日本勧業銀行、日本興業銀行、北海道拓殖銀行または農工銀行に対し、所属単位組合または所属連合会のために、債務の保証を行うことができることとされました（産業組合法第76条の2）。

次に行われた1921年（大正10年）の改正で注目されるのは、次の3点です。

一つは、購買組合および同連合会の事業範囲の拡大です。購買組合または同連合会が生産した物は、従来は対象品目に入っていなかったのですが、新しくは対象品目に加えました。

二つは、生産組合および同連合会の名前を利用組合および同連合会に変更し、産業に必要な設備の利用だけではなく、経済に必要な設備の利用も加えたことです。提案理由説明では、経済に必要な設備として、住宅や、家庭用電燈設備などをあげていますが、病院、産婆、技術員なども設備に含まれると解釈されています。なお、改正法の附則で、改正法施行前に設立された生産組合または同連合会は、改正後の産業組合法によって設立された利用組合または同連合会とみなされています。

三つは、産業組合連合会が会員に入っての産業組合連合会が設立できるようにしたことです。産業組合の全国連合会としては、全国購買組合連合会が1923年（大正12年）に設立されています。

また、1923年には、産業組合中央金庫法が制定され、政府、産業組合連合会または産業組合を出資資格者として、産業組合中央金庫が設立されています。

ウ．昭和前期

1932年（昭和7年）には、責任組織が大きく変わりました。産業組合の責任組織は、このときの改正によって、原則として無限責任と保証責任に限られました。例外として有限責任が認められるのは、他事業を兼営していない信用組合または購買組合です。また、産業組合連合会の責任組織は、保証責任だけとなりました。

この改正に伴って、有限責任の産業組合または産業組合連合会は、5年以内に特別決議で、無限責任または保証責任に責任組織を変更しなければなりません。変更しないときは、5年後に法定解散されます。なお、責任組織の変更に同意しない組合員または会員は、脱退したものとみなされました。

他方、産業組合の組合員資格は、このとき明示的に、原則として個人とされ、例外として組合員資格を認められる法人は、養蚕実行組合と農事実行組合とされました。

養蚕実行組合は、1931年に制定された蚕糸業組合法[9]に基づく法人で、養蚕業組合へ加入できるのは養蚕実行組合だけでした。農家、農業者は養蚕業組合に直接加入することはできなかったのです。養蚕業組合は、蚕品種の統一、養蚕業の指導、繭の検査等の事業を行う非出資の法人で

[9] 小平権一は、1929年12月から蚕糸局長、1931年12月から農務局長、1932年9月からは経済更生部長を次官になる1938年9月まで務めている。産業組合課は、農務局および経済更生部の所管であった。

す。養蚕の指導事業等は、全国養蚕業組合連合会→道府県養蚕業組合連合会→養蚕業組合→養蚕実行組合のルートで行われたのです。

産業組合法で新たに規定された農事実行組合は、地区内の農業者で組織され、組合員の共同の利益を図ることが目的とされました。地区は、部落またはそれに準ずる区域です。農事実行組合は、農業者7人以上が規約を作成すれば成立しました。行政庁への届出は必要でしたが、認可を受ける必要はなかったのです。

農事実行組合は非出資の法人でした。農事組合法人を通じてであれば、農業者は実質的に出資金なしで産業組合に加入できることになったのです。これを支えたのが、農事実行組合の責任組織の規定です。

農事実行組合の責任組織については、農事実行組合が産業組合に対して負担する債務についてだけ、組合員である農業者が連帯無限の責任を負うことにしています。このことにより、産業組合と同種の事業を営む者には、農事実行組合相手の掛け売りが困難になったと考えられます。

1937年（昭和12年）には日中戦争が始まり、翌1938年には国家総動員法が公布され、また例えば農産物のうち米の関係をみれば、1939年には米穀配給統制法、1942年には食糧管理法が制定され、米麦等は国家管理になります。1940年には、法人税法と特別法人税法が制定され、産業組合にも日中戦争終了の翌年までを期限として、**特別法人税**が課されました。

特別法人税は、産業組合、商業組合、工業組合、漁業協同組合やそれらの連合会、さらには産業組合中央金庫、商工組合中央金庫等の特別の法人について、その剰余金に課税されました。ただし、利用分量配当に対して配当すべき金額については、損金に算入することとされています。

特別法人税率は剰余金の6%（1942年改正で12.5%）と、普通法人の法人税率18%（1942年改正で25%）に比べて低く設定されていました。

2．農業会時代

（1）農業団体法の制定

こうした状況の中で、政府内調整にはかなりの期間を要したようです[10]が、1943年には農業団体法が制定されました。同法で農業団体とは、市町村農業会、道府県農業会、全国農業経済会および中央農業会をいいます。その時点で存在していた農会、産業組合、養蚕業組合、畜産組合および茶業組合は、農業団体に統合されたのです。これらの団体のうち、産業組合は出資制の法人ですが、農会、畜産組合および養蚕業組合は非出資制の法人でしたし、茶業組合は民法上の組合でした。

これらの法人や民法上の組合は、地方では市町村農業会または道府県農業会（以下、**地方農業会**）に統合され、全国段階では全国農業会または中央農業会に統合されました。ただし、統合の仕方は、それぞれの農業団体を新たに設立させ、同時に対応する既存の組織には解散を命じ、解散を命じた組織の権利義務をすべて新しい農業団体に承継させています。解散を命じられた組織

[10] 内務省との意見対立があって、法案提出が遅れた（『農林水産省百年史中巻』（『農林水産省百年史』刊行会、1980年）、369頁）。

について、解散や清算の手続きがとられることはありません。

なお、産業組合の中には、農業関係の事業を行わない産業組合もありました。そこで、そうした産業組合には解散命令をださず、産業組合として存続できるようにしています。また、市街地に存在して信用事業だけを行う信用組合向けには、新たに市街地信用組合法（1943年法律第45号）が制定され、手形の割引および貯金の取扱いを行う産業組合は、自動的にそちらに移行させています[11]。

統合をさらに詳しくいえば、市町村農会と産業組合（農業に関する事業を行わない産業組合を除く）は、市町村農業会へ統合され、郡農会、区域が道府県区域以内の産業組合連合会、養蚕業組合もしくは同連合会、畜産組合もしくは同連合会、または茶業組合もしくは同連合会議所は道府県農業会に統合されました。

帝国農会、産業組合中央会、全国養蚕業組合連合会、帝国畜産会および茶業組合中央会議所は、**中央農業会**に統合されました。いずれも非出資の法人です。全国購買販売連合会[12]は、解散され、**全国農業経済会**となりました。

なお、信用事業の全国団体である産業組合中央金庫は農林中央金庫となり、その出資資格者に、産業組合連合会および産業組合に加え、全国農業経済会、道府県農業会および市町村農業会が加わりました。

次に、農業団体の会員について説明します。

市町村農業会の会員には、当然会員と任意会員があります。当然会員資格者は、市町村農業会が成立すれば、当然に、その市町村農業会の会員となります。市町村農業会の当然会員資格者は、その地区内で農業を営む者[13]、耕地や牧野の所有者、孵卵業者、荒茶製造業者等とされています。ただし、国、公共団体、農業団体、農事実行組合、養蚕実行組合などの法人は、地方農業会の会員資格をもちません。

市町村農業会の任意会員資格者は次の者です。

ⅰ 地区内に住所を有する農業労働者、野鍛冶、家畜商、農産物の仲買商等の農業関係者。

ⅱ 地区内で耕作の業務等を営み、または耕地の所有者等であるが、規模が小さく、当然会員資格に該当しないもの。

ⅲ 地区内に住所を有する者。ただし、市および主務大臣指定市街地を含む市町村農業会にあっては、地方長官の指定する区域内に住所を有する者などに限定。

ⅳ 地区内の全部または一部をその地区とする産業組合、漁業界、漁業組合または負債整理組合。

道府県農業会の会員は、地区内の市町村農業会です。全国農業経済会では、道府県農業会が当

---

[11] 市街地信用組合法附則第62条。業務として貸付けを行うことはできた。なお、同組合の組合員資格は、市街地に住む個人のほか、法人では商業組合、工業組合その他大蔵大臣の指定する法人に限られた。

[12] 全国購買販売連合会は、全国購買組合連合会（設立1923年）、大日本生糸販売購買組合連合会（同1927年）、全国米穀販売購買組合連合会（同1931年）および大日本柑橘販売組合連合会（設立年不詳）が統合し、1941年1月1日に発足していた。法律よりも事実が先行していた面もあるといえよう。

[13] 1反歩未満の耕作者等農業団体法施行令第2条に定める者を除く。

然に会員となるほか、市町村農業会も会員となることができました。中央農業会は道府県農業会と全国農業経済会が会員となりました。

以下、地方農業会等の事業、管理等に関して特徴的な点について述べます。

地方農業会の事業については、必須事業と任意事業に分かれます。

地方農業会が必ず行わなければならない必須事業としては、次があります。

a 農業の指導奨励事業。

b 農業の統制事業。

c 会員の農産物の販売または加工事業。

d 会員の農業資金の貸付けまたは農業用設備の利用事業。

e 会員の貯金の受入れ。

地方農業会は会則に定めて、任意事業として次の事業を行うことができます。

f 会員のための購買またはその加工もしくは生産事業。

g 会員に必要な資金の貸付けまたは設備の利用事業。

h 農業に関する調査研究。

i 農業従事者の福利増進事業。

j 前各号の附帯事業。

j の附帯事業を行うには、行政庁の認可を必要としました。

以上の事業のうち、a，h および i の事業はもともと農会法（1922 年法律第 40 号）に規定する農会の事業であり、c，d，e，f および g の事業は産業組合の事業でした。また、b の農業の統制事業は、国家総動員法に基づいて制定された農業生産統制令（1941 年勅令第 1232 号）により、農会がその作成する農業生産計画により行っていた事業です。

同勅令によれば、市町村農会は、次を行うことができました。

・農業者が生産すべき農産物の種類、数量または作付面積の指示。

・特定の農作業についての共同作業等の指示。

・農機具または役畜の譲渡先、保管方法等に関する指示。

なお、市町村農業会の統制事業に関しては、必要と認めるときは、行政官庁が、市町村農業会の統制に従うべきことを命じることができただけでなく、その命令違反には罰金刑も用意されていました（農業団体法第 68 条）。

ここで、念のため、全国団体の事業を整理しておきましょう。産業組合の行っていた事業のうち信用事業以外の事業、すなわち農産物の販売加工事業、必要な物資の購買加工生産事業、および設備の利用事業は、全国農業経済会の事業です。中央農業会の事業は、農会が行っていた、農業の指導奨励事業、農業の統制事業、農業の調査研究、農業従事者の福利増進事業、およびこれらの附帯事業です。

ただし、中央農業会が農業従事者の福利増進事業または附帯事業を行うときは、主務大臣の認可を受けなければなりません（同法第 59 条第 2 項）。これは、全国農業経済会と中央農業会の事業について、調整を行う必要があったからです。農業従事者の福利増進事業は、もともと農会の事業と

して農会法に規定がありました。この規定の中で、帝国農会は農家必需品販売購買斡旋などを行っていたのです。1938年の農林省の調査[14]では、帝国農会は販売斡旋部を設置しています。

またいうまでもなく、統制の事業は、指導奨励などの事業とともに、全国段階では中央農業会が行いました。他方、産業組合中央会の事業は、中央農業会の事業にはなっていません。地方農業会の指導事業は、行政庁の役割だったのだと考えられます。なお、〔参考2〕で述べるように、産業組合の監査については、産業組合自治監査法（1938年法律第15号）によって行われており、これが農業団体自治監査法に改められ、農業団体監査連合会が農業団体の監査を行う仕組みになっています。

事業ではありませんが、従来農会等が持っていた行政庁への建議、行政庁の諮問に対する答申義務等は、農業団体に引き継がれています。

税については、地方農業会と全国農業経済会、農林中央金庫には**特別法人税**が課されました。中央農業会は非出資ですので、法人税は課されません。

市町村農業会の会員は、産業組合の組合員と同様、原則として出資一口以上を出資しなければなりません。例外は、地区内に住所をもたない者、出資を有する者と同一の世帯に属する者などです。出資一口の金額の限度は定められていますが、出資口数に法律上の制限はありません。なお、農業会の会員の責任組織は、有限責任です。表決権は、平等です。

また、中央農業会と地方農業会は、会員から賦課金を徴収することができます。しかし、全国農業経済会にはその権限がありません。もっとも、地方農業会が賦課金を徴収できるのは、指導統制等の事業のためだけであって、旧産業組合が行っていた事業について、賦課金を徴収することはできません。

市町村農業会の会長は、総会で推薦し、市町村長の意見を聞き、地方長官が任命します。この場合の総会での推薦は、特別決議によらなければなりません。道府県農業会の会長は、地方長官の推薦で、主務大臣が任命します。

地方農業会の副会長および理事は、総会で推薦した者について、会長が選任します。道府県農業会には支部が設けられますが、支部長は支部の区域内の農業会会長会議の推薦した者について道府県農業会会長が選任します。地方農業会の監事は、総会において選任します。

農業団体は、当然加入制度によって加入が強制され、脱退の際の払戻しも規定されていない点において、産業組合や戦後の農協の制度とは、根本的に異なる仕組みだったといえます。

（2）終戦前後

農業団体法による仕組みでは、統制の指示を出すのは中央農業会で、現物を動かすのは中央では全国農業経済会でした。しかし、終戦間際の1945年7月、中央農業会と全国農業経済会は一本化され、戦時農業団とされました。ただし、法令としては、農業団体法は改正せずに、国家総動員法に基づく勅令を発して処理しています。

---

[14] 『農会ニ関スル調査　昭和13年1月』（農林省農務局、1938年）、94頁。

具体的には、国家総動員法に基づく勅令として戦時農業団令を制定し、農商大臣[15]が戦時農業団の会員資格者である都道府県農業会に戦時農業団の設立を命じます。また、農商大臣は、戦時農業団の設立を命じたときは、国家総動員法に基づき中央農業会と全国農業経済会に解散を命じます。解散された全国農業経済会と中央農業会の権利義務は、戦時農業団令によって、すべて戦時農業団に継承させています。

すなわち、農業団体法に中央農業会と全国農業経済会の関係規定は残ったまま、それらの実体は存在しないという状態にし、新たに都道府県農業会の上部団体として戦時農業団がおかれることになったのです。終戦直後の1945年9月に、戦時農業団令は全国農業会令に改められ、戦時農業団という名称も**全国農業会**に改められています。

その後、同年（1945年）12月には農業団体法が改正され、全国農業経済会は全国農業会とされ、中央農業会についての規定は削除されました。その上で、農業団体法の改正法の附則で、全国農業会令による全国農業会を農業団体法による全国農業会とみなす、と規定したのです。

また、このときの農業団体法の改正によって、地方農業会の会長、理事等の選任を行政庁が行う規定は削除され、理事を原則として1人、総会で選任することとする等の改正が行われました。議会における議論としては、さらに抜本的改正が必要だとの意見はありましたが、原案のとおり議決、公布されています。

実は、この議会では、1938年に制定された農地調整法の改正も行われています。この1945年12月の農地調整法の改正は、後に**第1次農地改革**といわれる改正ですが、四つの改正が行われました。

一つは、それまでも行われていた自作農創設維持事業の強化です。二つは、従来国家総動員法に基づく農地関係の勅令の農地調整法への取り込みです。具体的には、小作料統制令、臨時農地価格統制令および臨時農地等管理令の規定が取り込まれたのです。三つは、小作料の金納化で、小作料は金銭以外のもので支払うことも、受けとることも禁止されました。四つは、農地委員会制度の改正です。農地委員は、地方長官による選任制から、選挙により選任されることになりました。

このうち、自作農創設事業は、三つの要素から成り立っています。一つは、市町村農業会が中心となって、地方長官の認可を受けて、典型的には、土地の所有者（地主）に小作人への譲渡のための協議を求め、その協議が調わないときは、都道府県農地委員会の裁定、あるいは地方長官の裁定によって、譲渡を強制する措置です。二つは、勅令で都道府県ごとに定める面積以上は、農地を所有できないとする措置です。この面積は、翌年1月に公布された農地調整法施行令で定められ、平均5町歩とされました[16]。三つは、農地の売買価格を低く抑えたことです[17]。

---

[15] 農商務省の発足は1881年4月であるが、1925年4月に農林省、1943年11月に農商省、1945年8月に農林省となっている。

[16] 農林省の当初の考えは、3町歩であった（農地改革資料編纂委員会『農地改革資料集成第1巻』（農政調査会、1974年）、111頁）。

[17] 農地調整法の規定では、地租法による賃貸価格に主務大臣の定める率を乗じて得た額以内、とされた（農地調整法第6条の2第1項）。

GHQは、これらのうち、地主の保有面積は3町歩以下にすべきこと、実施を市町村農業会ではなく政府機関を通じて行うべきこと、土地の譲渡は即時に行うこと、および小作条件を改善すべきことを告げてきたとされています[18]。

結局、農地調整法は1946年に再改正され、市町村農業会の農地調整法との関連は途切れることになります。この農地調整法の改正と、自作農創設特別措置法および自作農創設特別措置特別会計法の制定は、**第2次農地改革**といわれます。具体的には、これらの法律によって、地主が市町村内に所有することのできる小作地は市町村内の小作地に限られ、それも平均1町歩（都府県の場合、北海道では4町歩）以内とされ、また、小作地を含めて所有することのできる農地面積の上限は、都府県の場合で平均3町歩、北海道では12町歩とされ、それを上回る農地はすべて政府が買い上げ、小作人に売り渡したのです。

3．農協の時代

（1）農協法の制定直後

第1次農地改革といわれた農地調整法の改正案が議会に提出された後、1945年12月9日に、先に述べたGHQの「農地改革に関する覚書」が発出されました。その後、農協法の検討が行われますが、検討が本格化するのは第2次農地改革といわれた法律の成立後、特に1947年に入ってからです[19]。

ア．農協法の概要

（ア）出資と非出資

わが国の法律で最初に「**協同組合**」という文字を使ったのは、漁業法（1910年法律第58号）の1933年の改正です。戦後の立法では、1946年11月に公布された商工協同組合法（1946年法律第51号）が最初です。漁業法では出資制の漁業組合を漁業協同組合と称し、商工協同組合法はすべての商工協同組合を出資制にしています。

他方、農協法では、組合に出資制のものと非出資制のものとを認めています。こうした違いは、主に事業の違いによるものと考えられます。漁業組合のうち出資制の漁業協同組合は信用事業を行うことができましたし、農協でも信用事業を行うことができるのは、出資制のものに限られています。

また、逆に、非出資の法人という観点からみると、公益事業を行う民法法人は非出資制ですし、主として指導事業を行っていた農会、養蚕業組合、畜産組合または茶業組合（以下、農会等）は、非出資の組織でした。農会等の根拠法は農業団体法によって廃止または改正されていました[20]から、類似組織を復活させたいという要請に応えるには、組合に非出資のものを認める必要があっ

---

[18] 大和田啓氣『秘史　日本の農地改革』（日本経済新聞社、1981年）、101頁。

[19] 詳しくは、小倉武一･打越顯太郎監修『農協法の成立過程』（協同組合経営研究所、1961年）を参照されたい。

[20] 農業団体法附則第100条、第107条および第122条。

たのです。

なお、非出資に関しては、参考とした米国のケンタッキー州法であるピングハム販売協同組合法[21]では非出資制を認めていたという事情もあります。組合が組合員から農産物を受託して販売するに当たっては、組合は販売先に対して債権者にはなりますが、債務者にはなりません。販売農協の場合、必ずしも出資制をとる必要はないのです。

例えば、1950年3月末の数字でみると、農協数の49%が非出資の農協でした。

（イ）組合員

市町村農業会の会員は、本人の意思にかかわらず会員になる当然会員と、加入の可否が本人の意思に任される任意会員に分かれました。ともに、1人1票の表決権をもちました。これに対して、農協の組合員は、繰り返しになりますが、正組合員と准組合員に分かれます。ともに加入脱退は自由ですが、表決権に違いがあります。いうまでもなく、正組合員は表決権をもちますが、准組合員は表決権をもちません。

正組合員資格は、「農民」と規定され、農民とは「みずから農業を営み、又は農業に従事する個人をいう」と定義されました。単なる農地所有者と法人は排除されたのです。この点は、市町村農業会における当然会員の資格と決定的に異なります。

准組合員資格は、農民のほか、農協の地区内に住所を有する者であってその組合の施設を利用することを相当とするものとされました。地区内に住所を有しさえしていたら、ほぼ誰でも准組合員資格をもつことになったのです。

なお、農業会から農協への切り替えに当たっては、農協の設立と市町村農業会の解散は、別々に行われました。ただし、農協は、その組合員に市町村農業会の会員がいるときは、行政庁の認可を受けて、その持分に応じて、その市町村農業会の財産を分割請求することができました（農業団体整理法第5条）。この規定を使って、市町村農業会の財産を引き継いだ農協も多かったはずです。

（ウ）事業

農協法第10条第1項では、組合すなわち農協および農協連合会が行うことのできる事業として多くの事業が列挙されています。この事業は、制限列挙、すなわち組合が行うことができる事業の範囲を制限したものだと理解されています。農協法では、組合の目的を定款に定めることになっていませんので、当然のことです。

ただ実態とすれば、組合員が必要とするサービスは柔軟な解釈、または必要に応じてですが、法律改正が行われてきたところです。例えば、病院の経営は、産業組合法下においても1917年の改正から可能で、農協法でも組合員の共同利用施設の設置として理解されてきました[22]。また、

---

[21] 前掲『農協法の成立過程』560頁以下に、翻訳されたものが収録されている。

[22] 医療については1950年改正で生活及び文化の改善に「又は医療」が追加され、1954年改正で独立の事業として規定された。

1992年改正では、老人福祉事業が独立しています。

農業会の事業のうち旧産業組合系の事業は、農協および農協連合会の事業として列挙されています。しかし、旧農会系の事業はそうではありません。農会法や農業団体法で規定されていた農業の指導奨励事業は、「農業技術及び組合事業に関する組合員の知識の向上を図るための教育」と替わっています。同じく農会法や農業団体法で規定されていた農業に関する調査研究は、農協法ではまったく規定されていません。おそらくは、農協は、補助金に依存しない自主自立の事業を行うからだと考えられます。附帯事業の中で、農業に関する調査研究を行うことは一向に差し支えないと考えます。

地方農業会では預金について員外利用が認められていました。農協法では、すべての事業について、員外利用が認められましたが、他方で員外利用規制に数量規制が導入されています。農協法では、定款で定めるところにより、組合員以外の者にその事業を利用させることができると規定し、ただし、組合員以外の利用は、組合員の利用の事業年度ごとの総額の5分の1を超えてはならないとしました。

なお、この**員外利用制限**については、様々な例外があります。例えば、医療事業については、1951年の改正で5分の2とされ、1962年の改正では政令で定める事業については政令で定めることとされ、100分の100までの員外利用が可能になっています。

また、信用事業に関して農協法は、大きくは貯金事業と貸出事業に分けて事業を規定しました。そのことによって、信用事業の員外利用の制限は、貯金事業と貸出事業と別々に行われ、員外利用制限が管理しやすくなっています。1982年の改正では、信用事業を行っている農協連合会のうち必要で適当であると認められる指定信用農協連については、貸出事業の員外利用制限を、貯金（定期積金を含む）額の一定割合で行う方式を導入しています。この方式は、その後拡充され、現在では指定信用農協連だけでなく指定農協についても、員外制限が緩和されています（農協法第10条第18項）。

次に、農協連合会は、会員である組合の指導および連絡に関する事業を行うことができると規定されました（農協法第10条旧第4項）。産業組合中央会の目的とほぼ同じことを農協連合会が事業として行うことができるようになったのです。この規定に基づいて設置された指導農協連合会が後に農協中央会となります。なお、指導農協連合会は、この規定の中で、組合に対する監査事業を行っています。

また、農協法は、信用事業を行う農協連合会についてのみ、他の事業を行うことができない、と規定しました（農協法第10条旧第5項）。したがって、例えば購買事業と販売事業を兼営する農協連合会は、適法に設立できたのです。

（エ）設立

法人の設立と政府の関与に関しては、以下に述べるような沿革があります。1890年公布の旧商法（1890年法律第32号）では、株式会社の設立に政府の免許が必要でしたが、1899年公布の商法（1899年法律第48号）では、設立に当たっての政府の関与はありません。会社をめぐる争

いごとは原則的に裁判所で処理する仕組みであり、これは準則主義といわれます。

産業組合に関しては、成立しなかった1897年の産業組合法案では、産業組合の設立に、農商務大臣の認可を要するとしていました。1900年に成立した産業組合法では、地方長官の許可を要するとしていました。産業組合連合会や産業組合中央会についても主務大臣または地方長官の許可を要しました。いずれにしても、産業組合をめぐる争いごとには、まず、行政庁が関与する仕組みです。なお、許可には特段の制約が設けられていません。

農業団体は法人ですが、行政庁の関与が強い法人で、設立しないという選択肢はなく、当然のことながら設立の許可という手続きもありません。農業会の会長は、主務大臣や地方長官の任命でしたから、今でいう特殊法人のような位置付けだったと考えられます。

戦後最初の協同組合法である商工協同組合法では、商工協同組合の設立には行政庁の認可等を要することなく、登記によって商工協同組合が成立することにしていました[23]。これに対し、農協法では、組合の設立には、行政庁の認可を要することとしていますが、他方、組合は登記によって成立するとしています（農協法第63条）。

農協法では、定款または事業計画の内容が、法令または行政庁の処分に違反する場合を除いては、設立の許可をしなければならないとしていました。設立認可の裁量権を制限したのです。

（オ）課税

農協法では、出資組合には所得税および法人税を課さないことが規定されました（農協法旧第4条）。ただし、同時に特別法人税法が改正され[24]、地方農業会が農協または農協連合会になっても、**特別法人税**が課されるように措置されていました。

しかも、翌1948年の法律改正[25]で、法人税等を非課税とする農協法の規定は改正されました。農協法の該当部分の規定は、利用分量配当に相当する金額には課税しないとする規定に置き換えられたのです。この規定は、その後現在のように、利用分量配当に相当する金額は損金の額に算入すると改正されています。いずれも、出資配当等には法人税が課税されることはいうまでもありません。

イ．制定後の改正

（ア）県農協連合会の兼営問題

農協法の制定から半年も経たないうちに問題になったのは、農協連合会の事業兼営の問題でした。上に述べたように、当初の農協法では、農協連合会も、例えば販売事業と購買事業を兼営することができました。これを、独占禁止法の観点から、GHQが問題にしたのです。そこで日本

---

[23] 商工協同組合法を廃止して制定された中小企業組合法でも、当初、中小企業等組合の設立に認可を要しなかったが、1955年改正で、認可制にしている。

[24] 農業団体整理法第18条。なお、所得税法の一部を改正する等の法律（1946年法律第14号）第3条により、特別法人税法は恒久法とされていた。

[25] 所得税法の一部を改正する等の法律（1948年法律第107号）第25条。

国政府は、最初から農協法に規定されていた信用事業のほか、新たに購買、生産（農作業の共同化・農地開発等）、販売、共済および生活（医療、文化等）の事業を行う農協連合会も、他の事業を兼営できないこととする農協法の改正案を 1948 年 6 月に国会に提出します。

しかし、この法案は国会を通過せず、廃案となります。そこで、農林省は、指導によって、農協連合会についてはこれらの事業を兼営させないようにしました。占領下であり、GHQ とのやりとりの意向に沿ったものだからできた指導だといえましょう。

1950 年の農協法の改正は、農協連合会の事業兼営に関して、二つの改正を行っています。一つは、農協連合会のうち生活事業または農業技術等の教育を行う事業（以下、営農教育事業）を行うものは、生活事業または営農教育事業以外の事業を兼営できないとする改正です。リスクの大きい購買事業や販売事業などを兼営してはならないという趣旨です。

二つは、明文で、都道府県の区域と一致し、または都道府県の区域内の農協連合会であれば、購買事業と販売事業の兼営を可能としたことです（農協法第 10 条旧第 8 項）。すなわち、各都道府県経済連の登場を可能にし、逆に、都道府県の区域を超える全国段階の購買農協連および販売農協連の統合はできないということになります。

このように都道府県経済連の登場を可能にした背景は、ほとんどの購買農協連が赤字になるような農協および農協連合会の経営不振にありました。政府は組合の財務改善のための指導を強化したほか、1951 年には農漁業協同組合再建整備法[26]を成立させています。この法律により、不振組合には 5 カ年の再建計画を作成させ、増資奨励と固定化負債見合借入金の利子補給を行っています。この再建計画を作成した組合は、農協 2,480、農協連合会 142 にのぼりました。

さらに 1953 年には農林漁業組合連合会整備促進法を制定し、経済事業を行う連合会に対して間接的に補助しています。具体的には、系統金融機関（農林中央金庫および信用農協連等）が、経済事業を行う連合会に対してもつ固定化債権の利子を減免する場合に、その一部を補助したのです。

こうした状況の中で行われた 1954 年の農協法の改正では、農協および農協連合会の指導・監査を行う組織として農協中央会制度を創設しました。

（イ）農協中央会制度の創設

農協中央会の母体になったのは、全国指導農協連および県ごとに指導を行う農協連です。農協中央会も、全国および県ごとに設けられました。いずれも非出資です。

県農協中央会の正会員資格は、地区内の組合ですが、加入脱退は自由です。他方、全国農協中央会の正会員資格は、県農協中央会、県農協中央会の正会員である組合、および県の区域をこえる組合で、前 2 者（県農協中央会、県農協中央会の正会員である組合）は、当然加入です。

産業組合中央会の会員になれるのは、産業組合と同連合会で、加入脱退は任意でした。中央農業会の会員は、県農業会と全国農業経済会で、当然加入でした。

農協中央会は、その目的を達成するため、組合の経営指導、監査、情報提供、紛争の調停、調

[26] 1951 年 4 月に公布施行されたが、同年 6 月には農林漁業組合再建整備法に改正（議員立法）。

査研究などの事業を行います。注目すべきは、こうした事業が会員である組合を対象とするばかりでなく、会員でない組合（非会員組合）も対象に行われてきたことです。「組合の」は、会員でない組合を含むという意味だったのです。

農協法では、農協連合会が行うことのできる事業として、指導および連絡の事業を規定していました。前に述べたように、この事業の一環として指導農協連合会[27]は、監査事業を行ってきていました。農協中央会制度を設けるに当たっては、監査事業を取り出して規定しています。

事業との関係で注目されるのは、農協中央会は会員に賦課することができるとする規定（以下、賦課条項）のほか、国が補助することができるとする規定（以下、補助条項）が挿入されたことです。先にみたように、産業組合中央会には賦課条項も、補助条項もありません。農業団体法では、中央農業会に賦課条項はありましたが、補助条項はありません。農協法による指導農協連合会にも、賦課条項は適用されますが、補助条項はなかったのです。もっとも、補助条項は、「毎年度予算の範囲内において」という限定付きであり、補助金の交付を保障するものではありません。

なお、農協中央会の設置に関連して、農協中央会と同種の事業を行おうとする農協連合会については、設立や定款変更を認めないこととしていました（農協法第 60 条旧第 3 号）。

（ウ）農協中央会以外の 1954 年改正

農協法の 1954 年改正では、農協中央会制度のほかに、組合についての規定が整備されました。主なものについて、説明します。

一つは、組合の健全な運営を確保するために、監督措置が強化されたことです。具体的には、設立や定款変更などの際に行政庁の認可が必要になりますが、その認可権が厳しく拘束されていました。それが緩和され、「事業が健全に行われず、且つ、公益に反すると認められるとき」も不認可事由に加えられました[28]。

二つは、共済事業に関する規定が整備されました。具体的には、共済事業を行う組合は、共済規程を作成し、行政庁の承認を受けることが義務付けられました。

三つは、組織面でも改正が行われました。共済農協連合会も、信用事業と並んで他事業を兼営することができなくなりました。他方、このときの改正で、全国ベースの購買農協連と販売農協連の統合も可能になりました[29]。もっとも、全国農業協同組合連合会（全農）が発足するのは、18 年後の 1972 年のことです。

なお、組合の役員の選出について、選挙だけでなく、総会における選任によって行うことができるようになりました。また、総代会を設けることができる正組合員数を 1,000 人から 500 人に引き下げています。

---

[27] 指導農協連合会という名称を使っていたのは 40 県の連合会。

[28] 2001 年の改正で、事業を行うために必要な経営的基礎を欠くことなどにより目的達成が困難と認めるときと、地区重複により支障があるときに分けて規定され、認可権の拘束が強められた。

[29] 1950 年改正で追加した農協法第 10 条旧第 8 項の削除。

（2）農業基本法の時代

（ア）関連政策の進展

さて、日本は1956年にガットに加盟し、1957年の経済白書では、もはや戦後ではないとうたいました。この頃から日本の産業は、工業化が急激に進展し、他方では、農業従事者と他産業従事者の所得の格差が拡大してきました。このため、1961年の農業基本法では、農業従事者と他産業従事者の所得の均衡を図ることを目標に、農業の生産対策、価格流通対策および構造対策を講じることとしています。

農業基本法に関連し、農協関係で講じられた政策立法には次のようなものがあります。

第1に、1961年の農協合併助成法（1961年法律第48号）の制定です。対象となった合併は、すべての合併ではなく、信用事業を行う農協が2以上参加した合併です。それらの農協が合併経営計画を作成し、知事の認定を受けるという仕組みができたのです。なお、これに伴い、被合併農協の欠損金を引き継ぐことができるようになりました。

第2に、農業近代化資金助成法（1961年法律第202号）および農業信用保証保険法（1961年法律第204号）の制定による農業近代化資金の創設です。近代化施設に対する政府の補助金とあわせ、農業生産の近代化、畜産、園芸などへの選択的拡大を急速に進めることとなります[30]。

第3に、価格流通政策への貢献です。農産物については需給変動が避けられない面がありますので、統制という国家管理を後退させる局面で、価格を安定させる必要がありました。また、人口の増加と都市への集中に対応して流通の合理化を進める必要がありました。こうした要請に応えるためには、農協の組織力に頼らざるを得なかったといえるでしょう。

1961年の畜産物価格安定法、1965年の加工原料乳生産者補給金等暫定措置法および砂糖価格安定法、1966年の野菜出荷価格安定法および卸売市場法などは、いずれも農協の組織力を前提とした法律でした。

第4に、構造政策推進のために、1962年に農業生産法人制度および農事組合法人制度が設けられたことです。

（イ）1962年改正

この農事組合法人制度に関しては、やや特殊な経緯があります。

1960年の国会に提案された農協法の改正案では、農協の事業として農業の経営の事業を加えるだけでした。それが成立せず、1961年に出し直した改正案では、新たに章をおこして**農業生産協同組合**という農業協同組合とは別の法人類型を提案していますが、国会解散のためそれも成立しません。この農業生産協同組合は、農業経営事業を行う法人で、共同利用施設の設置または農作業の共同化事業（以下、共同化事業）を行うことができません。

その解散後の特別国会に提案された法案では、農業生産協同組合ではなく農事組合法人となりますが、継続審議となり、翌年に成立したのです。農事組合法人は農業経営事業と共同化事業の双方を行うことができます。

[30] 長期低利資金は、農林漁業金融公庫法（1952年法律第355号）による資金があった。

農事組合法人の成立は、設立行為をすればよく、行政庁の認可は必要ありません。これは、協同組合法の規定により設立できる法人の中では、異例の取扱いです[31]。おそらくは、1932年に産業組合法の改正で設けられた農事実行組合の立法例にならったのだと考えられます。

農事組合法人の組合員資格は、農民であって定款で定めるものです。

農事組合法人は、①共同化事業、②農業経営事業のいずれか、または③双方の事業を行うことができます。共同化事業だけを行う簡易な法人制度が存在することがこの制度の特徴です。

農事組合法人は、出資制または非出資制のいずれでも設立が可能ですが、農業経営事業を行うには出資制とする必要があります。出資制の場合の責任組織は有限責任ですから、組合が破綻した場合の組合員の責任は、出資額が限度となります。なお、漁業生産組合や企業組合の剰余金の出資配当については、出資配当率に制限がありません。しかし、生産森林組合もそうですが、農事組合法人の出資配当率には制限が設けられています。

農業経営事業を行う農事組合法人が、農協の正組合員資格をもつようにしたことはいうまでもありません。共同化事業だけを行う農事組合法人は、農協の準組合員資格をもちます。

1962年の農地法の改正で、構造政策推進のために、農業生産法人制度（現在の農地所有適格法人制度）ができ、同法人への農地の権利移動であれば、許可できることとしています。

1962年の農協法改正の際に、信用事業を行う農協は、組合員の委託により、農地信託事業を行うことができるようになりました。これも、構造政策を進めるための方策の一つですが、あまり使われていません。その他の改正事項も含め、説明を省略します。

（ウ）1970年改正

農業基本法制定の背景を貿易面からみれば、1956年のガットへの加盟に代表される日本の国際社会への復帰があったといえるでしょう。政府は1960年に貿易自由化計画大綱を策定し、貿易の自由化を進めます。そうした中で、酪農品、砂糖、大豆などの制度が大きく揺れ動き、先に述べた価格安定制度も確立されてきました。

さらに1962年にはケネディラウンドが開始されます。同ラウンドは1967年に終結し、輸入関税率の引き下げ等が行われます。他方、国内的には、1968年頃から米の過剰が明確になり、1970年（昭和45年）からは本格的に米の生産調整に取り組むことになります。

こうした状況の中で、農林省は、農地法の大改正を行い、農地がより生産性の高い経営によって効率的に利用される方向を取り入れます。

農協制度についても、これにあわせて改正が行われるとともに、農協合併の進展等に応じた改正が行われています。主な改正について、説明します。

農協の事業の関係では、まず、農協に農業の経営の事業を行うことができるようにしています。ただし、出資制の農協が、組合員の委託を受けて、他の事業とあわせ行う場合に限ります。

また、出資制の組合は、これも他の事業とあわせ行う場合に限りますが、組合員または会員の委託を受けて、転用相当農地を売渡し、あるいは宅地造成の事業を行い、あるいは売渡す事業が

[31] 漁業生産組合および企業組合の設立には行政庁の認可が必要。

できるようになりました。

次に、農地法の改正で農地保有合理化促進事業が行われるようになりましたが、農協法上も農協が同事業を行えるようにしています。

組織管理面では、大規模農協の増大に伴い、総代会の権限を強めています。具体的には、従来は総代会では行うことのできなかった役員の選挙または選任、および定款の変更も、総代会で行うことができるようになりました。また、解散および合併についても、総会の決議ではなく、総代会の決議と正組合員の投票で行う仕組みが導入されました。なお、これに伴い、総代の定数について、従来の100人という最低限度が改められ、正組合員の5分の1（その総数が2,500人以上のときは500人）とされました。

また、農協連合会の正会員は、農協または農協連合会で、各々1個の表決権をもつところです。合併の進展等に伴いこれを改め、多くの正組合員を有する会員に多くの表決権を付加することができるようにしました。ただし、付加する表決権の総数は、平等に与える表決権の総数を超えることはできません。農協中央会の表決権についても、同様にしています。

さらに、信用事業関係では、地方公共団体や銀行その他の資金の貸付けを事業に加える等の改正を行っています。

次に、農事組合法人について、加入の後に農民でなくなった者についても、総組合員の3分の1を超えない範囲内において、組合員とみなすことにしました。また、員外従事制限は、常時従事者数の5分の1以内から、2分の1以内に緩和しています。

（エ）1971年以降の動向

1971年には、ドルの弱体化を背景に長年続いてきた外国為替の固定相場制は、変動相場制へと移行します。こうした変化を受けて、1973年（昭和48年）には、手形の割引、債務保証等の事業も行えるようにし、信用事業を強化するとともに、農地等処分事業を宅地等供給事業として住宅その他の施設の建設も行えるようにしています。さらに農協の共済事業については、共済規程について総会の議決を経て行っていますが、変更手続きの簡素化を行っています。

こうした過程を経て、農協は、農業者の協同組合というよりも地域の組合に転化していったのです。

農協法の改正はその後1982年（昭和57年）に行われますが、これも信用事業関連です。一つは、農協の内国為替取引について全国オンライン化を進めるために、その業務に限ってではありますが、**員外利用制限**を撤廃したことです。二つは、指定した信用農協連の員外貸付け制限を緩和したことです。

1985年のプラザ合意の後、円高となり、景気は後退すると考えられましたので、日銀は公定歩合を引き下げます。しかし、結果として国内の不動産価格は上昇し、バブルといわれる状態になります。バブル経済が崩壊した後、1992年（平成4年）には、農協法の改正が行われたほか、金融制度改革法が制定されました。

農協法の改正では、組合に関して次のような改正が行われました。

ⅰ 事実上存在していた理事会を法律制度としたこと。

ⅱ 組合の事業として老人福祉事業が加えられたほか、同事業の**員外利用制限**は、医療事業と同様、組合員利用の100分の100までとしたこと。

ⅲ 農協連合会も受託農業経営を行うことができるようにしたこと。

ⅳ 農協の員外貸付けにつき、信用農協連と同様、指定組合の制度を設けたこと。

ⅴ 員外理事枠を従来の4分の1から3分の1まで拡大したこと。

ⅵ 組合の信用事業および共済事業について事業譲渡の規定を設けたこと。

なお、事業譲渡に関しては、前後の事情については、本論の事業譲渡の項で述べました。

金融制度改革法は、金融機関や証券市場に対する信頼の回復、金融や資本市場における競争促進を目指して制定されました。この金融制度改革法において、組合に関しても、国債・地方債の取扱いができるようになるなど業務の拡大が図られたほか、金融事業を行う組合の子会社規制などが行われることになりましたが、説明は省略します。

なお、この間、1986年には、ガット・ウルグアイ・ラウンドが開始され、1988年には牛肉等12品目に関する日米農産物交渉が決着しています。また、ガット・ウルグアイ・ラウンドでは1991年12月のダンケルペーパーでは決着がつかなかったものの、1993年12月には最終合意に達し、1995年4月から段階的関税引き下げ、米についてはミニマム・アクセス数量の設定と拡大が始まっています。

（オ）住専問題後

1996年12月には、前年の住専問題を契機に、農林中央金庫と信用農協連との合併を可能にする信用事業再編強化法[32]が制定され、あわせて農協法の改正が行われました。信用事業再編強化法では、信用農協連と農林中金の合併と、信用農協連から農林中金への事業譲渡を可能にしています。また、農協法では次のような改正が行われました。

① 信用事業を行う組合の代表理事、常勤役員および参事について、兼業または兼職の禁止が強化された。

② 業務執行機関として、理事会のほか、経営管理委員会をおくことができるようになった。

③ 信用事業を行う組合については、最低出資金が定められることになったほか、毎事業年度の剰余金のうち準備金として積み立てなければならない割合が10分の1から2分の1に引き上げられた。

④ 信用農協連および一定規模以上の信用事業を行う農協は、員外監事および常勤監事をおかなければならないとされたほか、決算関係書類について、総会の前に、監事の監査のほか、農協中央会の監査を受けなければならないこととされた。いうまでもなく、決算関係書類について行われる監査を**決算監査**といいます。

⑤ 農協中央会は、組合の監査に関する業務に関し、公認会計士または監査法人と契約しなければならないこととされた。

---

[32] 制定当初の法律の名称は、「農林中央金庫と信用農業協同組合連合会との合併等に関する法律」。

⑥　信用事業を行う農協の理事は、事業の区分ごとの損益の状況を明らかにした書類を作成し、総会に提出しなければならないこととされた。

（3）新基本法の時代

政府は、1994年10月の「ウルグァイ・ラウンド農業合意関連対策大綱」において、農業基本法に代わる新たな基本法に向けて検討に着手することを明らかにします。この方針に基づき、農業基本法に関する研究会が開催され、さらに、食料・農業・農村基本問題調査会が開催され、その答申（1998年9月）を受けて、1999年7月に食料・農業・農村基本法（以下、新基本法）が制定されます。

新旧基本法の違いは多岐にわたりますが、農協との関連で筆者が注目するのは次の3点です。

①　旧基本法は、農業従事者と他産業従事者の所得均衡を目標に掲げていましたが、新基本法では、食料の安定供給を基本理念の1番に掲げています。基本法の視点は、農業従事者から国民に移ったといえます。

②　旧基本法では、農業協同組合という文言が、農産物の流通の合理化、協業の助長、および農地流動化の3カ所に出てきました。ところが、新基本法では農業協同組合という文言はまったく出てきません。農業協同組合は、農政の担い手という立場から自由になったのです。

③　旧基本法では、家族経営を自立経営にすることを目標にしましたが、新基本法では農業経営の法人化も推進することとしました。法人の中には会社も含まれますので、会社による農業経営を農協の正組合員から排除する名目は失われました。

ア．2001年改正

新基本法が制定された翌年の2000年（平成12年）には初めての食料・農業・農村基本計画が作成されています。また、2001年には農林水産省から12本の法律が提案され、すべて成立していますが、農協関係では、3本の法律、すなわち農協法、農林中央金庫法および信用事業再編強化法が改正されています。

農協法の主な改正内容は、次のようなもので、新基本法の制定に対応した部分もありますが、農林中央金庫法や信用事業再編強化法の改正と同様、2002年からのペイオフ解禁へ向けて急激に変化している金融情勢への対応という側面もあります。

①　**正組合員資格**を「農民」から「農業者（組合を除く。）」へ改め、農業者を、農民または農業を営む法人と定義しました。1962年の改正で農業生産法人（現在の農地所有適格法人）は正組合員資格を与えられましたが、それ以外の法人についても農業を営んでいれば正組合員資格を与えるようにしたのです。すなわち、農業を営む法人には、専業的に農業を営む農地所有適格法人のほか、農業を営む一般法人も含まれます。なお、組合すなわち農協および農協連合会は農業を営む場合がありますが、正組合員資格は持ちません。

また、農業を営む法人であっても、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かれます。

② **准組合員資格**についても範囲が拡大されました。具体的には、個人の准組合員資格について、その農協の地区内に住所を有しなくても、当該農協から継続して物を供給され、あるいはサービスを提供されている者であって、当該農協の事業を利用することが必要と認められるものにも、認められることになりました。例えば、住所地以外の勤務先の農協の利用も准組合員としてできるようになりますし、住所地以外の農協から産直で農産物の供給を受けている生協の組合員が農協の準組合員になることもできるようになりました。

③ 営農教育事業の位置付けが変わりました。従来、営農教育事業は、農協法第1項第10号の、組合員の「農業に関する技術及び経営の向上を図るための教育」として、「農村の生活及び文化の改善」に関する施設と並んで規定されていました。改正によって同項第1号に「農業の経営及び技術の向上に関する指導」と、微妙に用語を変えて規定するようになりました。いうまでもなく営農に関する「指導」は、戦前において農会の事業であり、産業組合の事業ではありませんでした。他方、新基本法で規定した「技術の開発」についての担い手と営農指導事業の関係は明確ではありません。

④ 信用事業を行う組合の業務執行体制について改正が加えられました。まず、信用事業専任の理事1人を含めて常勤の理事3人以上を置かなければならないものとされました。また、経営管理委員会については、組合は「置くことができ」ますが、貯金等の預け入れを行う農協連合会その他の政令で定める農協連合会[33]では「置かなければならない」とされました。

⑤ 農協中央会の権限が、次のように、大幅に強化されました。

a. 従来行政庁が模範定款例を定めることができるとしていた規定を削除し、農協中央会が組合の模範定款例を定めることができるようにされました。

b. また、農協中央会は、組合に対し、その組織、事業または経営の状況に関し、報告または資料の提出を求めることができることとされました。

c. さらに、農協中央会の指導を受けた組合の理事は、その指導の内容を総会に報告しなければならないこととされました。

d. 農協中央会の決算監査を受けなければならない組合に、信用事業を行わない組合も追加され、農協連合会はすべて農協中央会の決算監査を受けなければならないこととされました。

e. 全国農協連に都道府県農協中央会の正組合員資格を与え、県農協連の全国農協連への合併や事業譲渡をやりやすくしました。また、農林中央金庫に全国農協中央会への正組合員資格を与えました。

なお、注目されるのは、このように農協中央会の権限を強化する一方、全国農協中央会に対する補助金を廃止していることです。2001年度の全国農協中央会への補助金は576百万円でしたが、2002年度は326百万円、2003年度はゼロです[34]。

---

[33] 貯金等の受入を行う農協連合会、共済事業を行う農協連合会、および会員の数が500人以上の農協連合会。

[34] 各年版『農林水産省年報』（農林水産省）による。

⑥　農協の地区重複が当該地区の農業振興を図るうえで、支障があると認められるとき等は、行政庁は設立または定款変更の認可をしないことができるようにしました。また、行政庁が地区重複の認可をしようとするときは、関係市町村および関係農協中央会に協議しなければならないこととされました。

⑦　出資農事組合法人は、その組織を変更し、株式会社または有限会社になることができるものとし、組織変更に係る規定の整備が図られました。

⑧　従来は解散や合併の議決は総会でしかできなかったのですが、総代会の議決でできるようになりました。

⑨　総会の議決を経なければならない書類から決算書の附属明細書が除外されました。

⑩　信用事業および共済事業については、既に1992年の改正で事業譲渡の手続規定が設けられていましたが、このとき認可制とされました。

⑪　出資組合は、それまでの利益準備金に加え、資本準備金を積立てなければならないことを農協法で定めました。なお、農業協同組合財務処理基準令（1930年政令第337号）は廃止されました。

イ.不祥事への対応

2001年9月10日に日本でBSE（牛海綿状脳症）の発生が確認されました。いうまでもなくその翌日の9月11日に米国で同時多発テロが発生し、世界中を震撼させますが、日本の畜産農家には、それ以上の問題でした。牛肉価格は大暴落し、政府は差額補てん補助を行うのです。その補てん金単価は、外国産輸入牛肉に比べ、国産牛肉が高かったのです。

ところが、それを悪用して輸入牛肉を国産牛肉と偽装して、補助金を詐取する会社がありました。それに農協と関係の深い会社も関係していた。また、この頃外国産鶏肉を国産と偽る表示も横行し、その中には全農子会社も含まれていました。

こうしたことから、農協の問題としても対応する必要に迫られ、2002年9月、農林水産省は「農協のあり方についての研究会」を設置しています。その検討結果は、翌年に「農協改革の基本方向」として報告されています。示された基本方向は、・国産農産物の販売拡大、・生産資材コストの削減、・生活関連事業の見直し、・経済事業等の収支均衡の4点です。

（ア）2004年の農協法改正

この研究会の報告は、いずれも農協法の改正を必要とする提案ではありません。しかし、政府は「組合員や消費者のニーズの変化、改革が急務となっている経済事業の見直し、信用事業及び共済事業の高度化、複雑化等に対応するため」に必要だとして、2004年に、次の農協法の改正案を提出し、成立しています。

①　全国農協中央会に対し、組合指導の基本方向、実施方法等を定めることを義務付けました。また、その公表を義務付け、公表義務に違反したときには、全国農協中央会の役員を過料に処すこととされました。

② 従来は農協の決算監査は都道府県農協中央会が行い、都道府県域を超える農協連合会の決算監査は全国農協中央会が行ってきましたが、すべて全国農協中央会が行うこととされました。

③ 部門別に損益の状況を明らかにしなければならない組合の範囲が拡大されるとともに、部門は農林水産省令で定めることとされました。これによって規模の大きな経済連等にあっては、主要な品目等ごとに、損益計算書を作成する必要があります。

④ これまでは、組合員は、出資組合と非出資組合とにかかわらず、60日前までの予告で事業年度末に脱退することができるとされていました。改正後は、出資組合の組合員は、いつでもその持分の全部譲渡によって脱退することができるとされました。その場合において、譲り受ける者がないときは、組合員は、出資組合に対し、定款の定めるところによりその持分を譲り受けるべきことを、請求できることとなりました。

⑤ また、共済契約者の保護、共済事業に係る健全性の確保などの観点から、共済事業関係の規定の整備が行われました。

（イ）その後の経緯

この改正法は、2005年4月から施行されますが、その直前、2005年1月からの農林水産省の常例検査によって、全農秋田県本部において、米の横流しや架空取引事件が発覚し、4月に農林水産省は省内に「経済事業改革チーム」を発足させています。

同チームは、2005年7月に「経済事業のあり方の検討方向について」をとりまとめています。この報告の中で、例えば、全農のガバナンスのあり方、全国農協中央会の役割、農林水産省の全農への指導監督のあり方、独占禁止法の適用のあり方などについても触れています。

それらが農協法の改正に結びつくことはなかったのですが、こうした問題は内閣府サイドでも取りあげることになりました。内閣総理大臣の諮問機関である規制改革･民間開放推進会議では、2005年12月の第2次答申で、全農等の経済事業改革の推進、全国農協中央会監査の第三者性の強化などをうたっています。また、2006年12月の第3次答申では、農協の内部管理態勢の強化、中央会監査のあり方についての検討などをうたっています。

さらに2007年1月から始まった規制改革会議では、同年12月の第2次答申において、農協監査については、第三者性及び独立性を確保する観点から、農協中央会の監査ではなく、公認会計士監査の導入が必要、としています。

しかし、これは規制改革会議という審議会ベースの話であり、2009年3月31日の閣議決定「規制改革のための3か年計画（再改定）」では、この問題提起を正面からは取りあげず、全国農協中央会における公認会計士の増員によって対応することにしています。

ところが同年12月に、規制改革会議はまたしても、農協に対する公認会計士監査の導入を提言しています。この提言では、農協に対する金融庁検査の実施にも言及しています。このとき政権は、既に民主党政権に代わっていました。しかし、民主党政権は、その設置した行政刷新会議により、天下り規制や事業仕分けに偏って改革を進め、自民党政権が設置した規制改革会議の提

言に目を向けることがなかったのです。

その一方、民主党菅内閣は、2010年11月9日に、包括的経済連携に関する基本方針を、かなり唐突に閣議決定しました。同基本方針では、TPP（環太平洋パートナーシップ協定）について関係国との協議を開始するとし、EUとのEPA（経済連携協定）について交渉のための調整を加速するとしました。また、その中で、農業について、国内対策を抜本的に検討し、行動計画を策定、実施に移すとしたのです。

この基本方針に基づき、同月26日には閣僚会議としての食と農林漁業の再生推進本部が、また、その後同本部の下に民間人を加えた食と農林漁業の再生実現会議がおかれます。同会議での議論を踏まえ、同推進本部では2011年10月に、「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」を決定しています。

同計画における農協関係の扱いは、極めて小さなものでした。具体的には次の2点で、農協組織の取り組みを期待していました。

・食品産業などとの協力・連携によって農産物の販売力を抜本的に強化し、それを前提に、買取販売の拡大など農業者の経営発展に資する事業展開を強化する。

・肥料等の生産資材については、価格の引き下げに取り組む。

この計画を決定したときは、既に野田内閣になっていましたが、野田内閣でもTPP交渉参加について、民主党内をまとめきることができません。農協組織としても、TPP等の包括連携協定交渉に入ることに反対していましたから、この計画に沿って活動する大義名分がありません。

こうした状況の中で2012年12月、政権は、民主党政権から自公連立政権である第2次安倍内閣に移り、TPP交渉への参加が表明され、それへ向けての国内体制のあり方が検討されていったのです。

〔参考 2〕農協中央会監査の経緯

（1）産業組合時代

ア．産業組合中央会による監査

産業組合法では、産業組合に監事を置いていますが、その職務については民法を準用しています（産業組合法第 34 条で準用する民法旧第 59 条）。この規定により産業組合における監事の職務は、①財産の状況を監査すること、②理事の業務執行の状況を監査すること、すなわち財務監査と業務監査の二つとされていました。また、監事は、③それらに不都合があることを発見したときに総会または主務官庁に報告することも職務とされ、報告に必要なときは総会を開催する権限を与えられていました。主務官庁に報告することも産業組合の監事の職務となっていたのです。

他方、行政庁は産業組合の事業や財産の状況を検査する、と任務として規定されていました。民法法人の監督に関する規定が、検査できる、であった（民法旧第 67 条第 3 項）のに比べて、産業組合に対する行政庁の関与には、より強いものがあったと考えられます。

ところで、業務執行を行う理事は、地域の有力者である場合が多く、理事を監督するのにふさわしい者が監事として選出されるとは限りません。また、理事に遠慮して監事の職責を尽くさない者もおり、また監査の知識に欠ける者も多く、監事監査は有名無実の存在になっている組合が多かったようです[1]。そこで、1924 年度から、産業組合中央会に監査部がおかれ、同部による監査が行われるようになったのです。

イ．産業組合自治監査法

産業組合中央会による産業組合および同連合会に対する監査は、特段の法律改正が行われることなく、行われるようになりました。すなわち、産業組合中央会による監査は、産業組合および同連合会の普及または発達の事業の中で行われていたということになります。

産業組合中央会による監査は、徐々に増加しました。といっても、たとえば 1935 年度に産業組合中央会監査が行われた組合数は 215 組合に過ぎません。産業組合中央会の道府県支会が行ったものを含めても 1,150 組合で、当時の産業組合数の 7.8% に過ぎませんでした。同年度における政府の検査組合数 4,897 に比べても遙かに見劣りがします。

その後、政府は産業組合中央会による監査に予算をつけます。さらに 1938 年には、産業組合自治監査法を制定します[2]。これによって、産業組合中央会監査部から分かれた産業組合監査連合会は、認可法人となったのです。

産業組合監査連合会は、産業組合が設立する法人ですが、設立には主務大臣の認可が必要でした。また、行政官庁は、産業組合監査連合会または産業組合監査員に対し、産業組合の監査上必

---

[1] 『新農業協同組合中央会監査制度史』（編集・発行　全国農業協同組合中央会 JA 全国監査機構、2013 年）、9 頁。以下、本稿の記述は、同書によるところが大きい。

[2] 当初 1937 年の議会に提案されたが、解散により廃案となった。このため、民法に基づく社団法人として産業組合自治監査連合会を設立し、約 1 年間事業を行っている。産業組合自治監査法の施行は 1939 年 4 月 1 日である。

要な命令を出すことができました。

産業組合監査連合会は、産業組合監査員をおいて、監査を行いましたが、対象とする産業組合は、産業組合監査連合会に「属する」産業組合でした。ただし、主務大臣は、産業組合に対し、同連合会に加入を命ずることができました。なお、同連合会に設置される産業組合監査員の監査を拒むと、過料に処せられることになっていました。

産業組合監査連合会の設立は、産業組合関係者の長年にわたる要望だったということですが、制度はドイツにおける監査制度に範をとっているということです。

1942 年度末の数字では、同連合会への加入団体数は、全国団体が 4、都道府県産業組合連合会が 50、その他連合会が 53、産業組合が 11,160 ということです。また、監査実施状況は、実地監査組合数が 820 ということです。監査の主体が法人格をもったからといって、監査件数が増えたわけではないのです。

1943 年の農業団体法の成立に伴って、産業組合自治監査法は農業団体自治監査法と、産業組合監査連合会は農業団体監査連合会と、産業組合監査員は農業団体監査員と、改める等の改正[3]が行われています。

なお、農業団体法の下では、行政庁は農業者に対し、市町村農業会の統制に従うべきことを命ずることができました。他方、地方農業会の検査に関しては、必要なときは、当該官吏をして検査させることができる、とするにとどまっていました。

（2）農協発足後

ア．農協法の制定とその直後

農業団体の自治監査法は、農協制度になっても存続していました[4]。しかし、助成金の全廃もあって、1948 年 12 月には農業協同組合監査連合会の事業は全面的に縮小され、翌年には農業協同組合自治監査法も、統制的・強権的であるとの理由で、廃止されました[5]。

農協法には、農協連合会は、農協法第 10 条第 1 項の事業のほか、会員たる組合の指導および連絡に関する事業を行うことができる、としていました（同条旧第 4 項）。この規定を基に、産業組合中央会以来行われてきた外部団体による組合監査の事業は、指導農協連合会が担うことになりました。全国指導農協連は、1949 年には監査技能者適格認証制度を発足させています。しかし、たとえば 1950 年において、都道府県指導連の監査を受けた農協数は 270 農協にとどまっています。

なお、農協法は、行政庁の検査に関しては、①組合に法令、処分、定款または規約（以下、法令等）を遵守させるために必要があると認めるときは報告を徴することができる（農協法第 93 条）とするほか、②組合の業務または会計が法令等に違反する疑いがあると認めるときは検査するこ

---

[3] 農業団体法附則第 121 条。なお、監事の職務については、農協法旧第 41 条で、引き続き民法旧第 59 条が準用されていた。

[4] 農業団体整理法第 25 条。

[5] 前掲『新農業協同組合中央会制度史』、30 頁。

とができるとしていました。

こうした中で、農協の経営不振問題が発生します。農協経営の不振を貯払停止農協数でみると、1949 年度には 895 組合、1950 年度には 931 組合に達したということです。

こうした状況の中で、1950 年には農協法が改正されています。

一つは、報告徴求権限の強化です。遵守させるためではなく、組合が法令等を守っているかを知るために報告を徴し、または行政に必要な資料の提出を命ずることができるようにしました。二つは、行政庁の検査に関し、信用事業を行う組合と地区が都道府県の区域以上の組合については、毎年 1 回を常例として検査をしなければならないとしたのです。

イ．農協中央会の監査

戦後設立直後の農協は、すでに〔参考 1〕で述べたように、不振を極めます。この農協不振の中で監査事業を行っていた指導農協連は、財政的にも弱体でした。他方、1951 年にできた農業委員会組織は全国団体がなく、旧農会のような生産指導と農政活動を行う団体に改組したいという議論が出てきたのです。いわゆる団体再編問題ですが、結局、農協組織は、組合の経営指導、監査などを行う農協中央会を全国および都道府県ごとに設けることとなったのです。

農協中央会は、会員に経費を賦課することができました。また、国は予算の範囲内ではありますが、農協中央会の事業に要する経費の一部を補助することができるとされました。産業組合中央会および産業組合監査連合会に関しては、そのような規定はなかったところです。

以下、農協中央会による組合監査関係の主な規定を紹介します。

まず、農協中央会の事業として、組合の監査も明文で規定されました。なお、農協中央会の事業は「事業を行う」と規定されています。これは規定されている事業を行わなければ、認可されないという意味に解されています。

農協中央会は、農業協同組合監査士をおかなければなりませんし、監査規程を定めなければなりません。監査規程には、監査の要領、実施方法、農協監査士の服務について定め、主務大臣の認可を受けなければなりません。

農業協同組合監査士については、省令で定める資格を有する者のうちから選任すべきこと、同監査士は会長が副会長および理事の過半数の同意を得て選任すべきことなどが定められました。

その後 1958 年の農協法改正では、農協中央会が毎事業年度、監査実施計画を定めなければならないと規定しました。監査実施計画には、対象とする組合、時期、担当する農業協同組合監査士等を定めます。農協中央会は、監査実施計画を対象組合に通知しなければなりません。他方、通知を受けた組合は、監査を受けるように務めるとともに、監査に協力しなければならないと定めました。自治監査法では監査を拒否すると過料に処せられましたが、農協中央会の監査ではそうしたことはありません。

監査の実施状況を県農協中央会による総合農協の監査についてみると、1955 年度の 10.2% から 1965 年度には 28.7% と増加したものの、その後はほぼ横ばい状態となっていました[6]。農協中

[6] 前掲『新農業協同組合中央会監査制度史』、92 頁。

央会における監査事業の位置付けが高まらなかったのです。

その後1974年には、監査等商法特例法が制定され、資本金が5億円以上の株式会社は、営業報告書以外の計算書類すなわち貸借対照表、損益計算書および剰余金処分案または損失処理案ならびにそれらの附属明細書について、監査役の監査のほか、会計監査人の監査を受けなければならないとされています。

農協関係では、1989年には通達[7]によって、大規模組合にいわゆる**決算監査**を導入するよう指導しています。従来の監査でも会計処理が適正であるかどうかは監査の対象でした。それに加えて、大規模組合については、決算の際に決算報告が適正であるかどうかについて意見を述べることにしたのです。この場合の決算監査は、事業報告書およびその附属明細書についての監査も含まれています。なお、通達では、決算監査の際に、必要に応じてではありますが、公認会計士などを活用するよう指導しています。

（3）住専問題発生後

その後農協中央会による監査が、法律上大きく変わったのは、住専問題が大きな問題になった1996年の改正によってです。この年の前半に開催された国会では、金融機関等の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律（1996年法律第94号）が制定され、大型の信用金庫、労働金庫および信用組合または農林中央金庫の監査については、監事のほか会計監査人の監査を義務付ける等の改正を行っています。

この改正の際に農協法では会計監査人の監査を行うことにしていません。その次の国会になりますがその年の暮れに、農協法が改正されます。組合の監査に関しては、繰り返しになりますが、次のような改正が行われています。

ⅰ 信用事業を行う組合であって規模の大きいものは常勤の監事をおくこと。

ⅱ 信用事業を行う組合（一定の規模に達しないものを除く。以下、**特定組合**）は、事業報告書を含む決算書類について、監事の監査のほか、農協中央会の監査を受けなければならないこと。

ⅲ 農協中央会は、組合の監査に関し、公認会計士または監査法人と契約を締結しなければならないこと。

また、監査等商法特例法の次の規定を準用しました。

a 理事の不正を発見した場合の会計監査人の監事への報告義務。

b 会計監査人の損害賠償責任。

農協中央会の監査の場合、会計監査人に該当するのは、監査を行った農協中央会になります。

なお、農林水産省は通達で農協中央会に監査担当役員、担当部署の長、公認会計士などで構成する監査審査会を設け、決算監査の報告書は、同審査会の審査を経た上で交付するよう指導しています[8]。

---

[7] 「農業協同組合及び同連合会の組織・事業運営に関する今後の指導指針」（1989年2月1日付け、農林水産省経済局長通達）。

[8] 前掲『新農業協同組合中央会監査制度史』、197頁。

（4）金融危機後

1997年の11月には、北海道拓殖銀行、山一証券などの経営が破綻し、金融問題は深刻化します。こうした事態のなかで、政府は1999年、政府による預金の全額保護の措置（ペイオフの凍結）をさらに延長する措置を講じます。金融機関は大合併を始め、2000年9月には富士、第一勧業および日本興業銀行が合併してみずほ銀行が発足します。簡単にいえば、金融自由化の荒波を大合併によってしのごうとしたわけです。

農協および農林水産省サイドで目指した方向は、農協、信用農協連および農林中金が一つの金融機関として機能する方向です。しかし、信用農協連はともかく、農協がおいそれと農林中金と統合することはできません。なぜなら、一つには農協にとって信用事業は儲けがしらであり大きなメリットがあるからです。二つには、協同組合とはもともと末端の組合員の組織であり、農協連合会や農林中金などは農協の活動を支援する補助手段だからです。

そこで農協全体としては、信用事業を行う組合の監督体制を強化する方向に向かいます。その一つが、先に述べた特定組合の監査の充実です。

2001年の農協法の改正では、信用事業を行う組合である特定組合の基準を、2003年度以降、貯金額200億円以上としました。『総合農協統計表』によると、2000年度における平均貯金額は508億円ですから、信用事業を行う農協の半数以上が特定組合に該当することになったと考えられます[9]。

なお、このとき**特定組合**の範囲を広げて、信用事業を行わない農協連合会についても一定の規模以上のものについては、特定組合に加えました。その基準は、貸借対照表上の負債の部の合計額200億円以上と定められました。この改正によって、全国農協中央会による監査が全農などの全国農協連合会に対しても行われるようになりました。それまで信用事業を行わない農協連合会の監査については、都道府県連合会については全国農協中央会が監査を行っていましたが、全農などの全国農協連合会には行われていなかったのです。

このように農協中央会の監査対象を拡大する一方で、全国農協中央会に対する国庫補助は、2001年度に削減され、2002年度から廃止されています。

次に、全国農協中央会は、その内部組織としてJA全国監査機構を2002年4月に立ち上げ、全国農協中央会と県農協中央会の監査部門を統合しました。具体的には、県農協中央会の職員のうち、主として監査事業に従事していた者については、全国農協中央会（JA全国監査機構）に出向させたのです。発足時の体制は、監査委員会の下に、49部（管理部1、全国監査部1、都道府県監査部47）、419人の職員と、運営委員会、地区審査会が設けられました。

JA全国監査機構は、特定組合の監査だけでなく、それ以外の組合の監査も行うことができます。また、その監査は、内規において、従来どおり、会計監査とそれ以外の監査（以下、業務監査）の、双方の監査を行っています。

---

[9] 同年度末における貯金残高別組合数をみると、記入組合数1,414農協のうち、100億円未満が430農協（30.4%）、100～300億円未満が386農協（27.3%）、300億円以上が598農協（42.3%）となっている。なお、1千億円以上組合は206農協（14.6%）にとどまっている。

さらに、2004年の農協法の改正によって、特定組合の監査を行う主体を全国農協中央会に一本化しています。農協法のなかで特定組合の監査を行う主体が「農協中央会」となっていたのを「全国農協中央会」に改めたのです。

さらに、2005年には会社法の成立に伴い、監査等商法特例法は廃止され、その規定は会社法に取りこまれました。農協法では、これらの規定を準用せず、次のとおり直接書き込んでいます（農協法旧第37条の2第3項から第5項）。

ⅰ 全国農協中央会は、特定組合の監査について任務を怠ったときは、特定組合に対し、これによって生じた損害を賠償する責任を負うこと。

ⅱ 全国農協中央会が特定組合の監査に関する職務を行うについて悪意または重大な過失があったときは、第三者に生じた損害を賠償する責任を負うこと。

ⅲ 全国農協中央会が監査報告に記載し、または記載すべき重要な事項について虚偽の記載または記録をしたときも、前項と同様とすること。

〔付記〕

2015年の農協法改正後、関係者が計らい、公認会計士法に基づき、2017年9月にみのり監査法人[10]を設立しています。2019年11月時点では、社員・職員併せて合計532人、内訳として、公認会計士101人（うち社員56人）、会計士試験合格者5人、農協監査士（監査士補を含む）394人（うち特定社員3人）、専門職員等31人、外部監事1人です。特定社員とは、監査法人の社員のうち公認会計士以外の者をいいます。

[10] みのり監査法人ホームページ（https://www.minori-audit.or.jp/hojin_gaiyo.html）。

〔参考 3〕農業委員会法の 2015 年改正

農業委員会法は、その元を、農地調整法（1938 年法律第 67 号）に発しています。農地調整法が農地委員会を設置していました。農地委員会は、1951 年に、農業調整委員会および農業改良委員会と統合して、農業委員会になりました。

農業委員会は、市町村に市町村農業委員会が、都道府県に都道府県農業委員会がおかれました。いずれも、市町村または都道府県という地方公共団体の組織として位置付けられていたわけです。地方公共団体の組織ですが、市町村長や知事の指揮命令下には入らないで、特別の所掌事務が与えられていたのです。なお、農業委員会法制定前には、諮問機関として中央農地委員会がおかれていましたが、農業委員会法に位置付けられることはありませんでした。

それが大きく変わったのは、1954 年の法律改正です。都道府県農業委員会は、都道府県農業会議という名称の法人となりました。あわせて、全国農業会議所が法人として設置されることになりました。

1．目的規定の改正

農業委員会法は、正式にはその題名は、農業委員会等に関する法律です。しかし、1951 年に制定されたときの正式の題名は、農業委員会法でした。同法はその目的として「都道府県及び市町村に農民の代表機関として農業委員会を設け」と規定していました。全国農業会議所に相当する団体の名称はどこにもなかったのです。

当時、市町村農業委員会または都道府県農業委員会は、市町村または都道府県におかれる組織であり、法人ではなく、地方自治体の機関として規定されました。なお、地方自治法（1947 年法律第 67 号）に農業委員会の規定がおかれたのは、1952 年（昭和 27 年）のことです。

農業委員会法は、1954 年の改正で、題名が農業委員会等に関する法律に変わりました。また、改正法ではその目的規定の中で「農業委員会、都道府県農業会議及び全国農業会議所について、その組織及び運営を定めることを目的とする」と規定しました。

農業委員会等の組織および運営を定めることによる法律の大目的は、「農業生産力の発展及び農業経営の合理化を図り、農民の地位の向上に寄与するため、」であり、この部分は制定当初と変わっておりません。

2015 年の農協法等改正法による改正で、都道府県農業会および全国農業会議所については、特別の法律で定める**特別民間法人**から**一般社団法人**に移行し、農業委員会ネットワーク機構として指定されることになりました。このため、農業委員会法については、少なくともその部分について、目的規定を改正せざるをえなかったのです。

農業委員会法の新しい目的は、「農業生産力の増進及び農業経営の合理化を図るため、農業委員会の組織及び運営並びに農業委員会ネットワーク機構の指定等について定め、もって農業の健全な発展に寄与することを目的とする」です。

最初の農業生産力の「発展」から「増進」への改正は、気分の問題だと考えられます。農協法

は1947年の制定当初から、「農業生産力の増進」としていました。

次の「農民の地位の向上」という目的は削除されました。農民という言葉は、農業者のうち個人を意味します。「地位の向上」ということは、社会を階層社会とみており、当時の風潮を反映していると考えられます。農協法や水協法、中小企業組合法などでは、現在も使われていますが、消費生協法では使われていません。「農民の地位の向上」という目的は、削除すべき目的でしょう。

２．農業委員会の事務の重点化

ア．農業委員会の概要

農業委員会は、市町村におかれますが、その区域内に農地（耕作の目的に供される土地）のない市町村にはおかれません。もっとも農地面積が少ない場合（2004年の改正以降、北海道で800ha、都府県で200ha以下）は、おかないこともできます。逆に、市町村の区域面積が24千haまたはその区域内の農地面積が7千haを超える市町村は、その区域を2以上に分けてその区域ごとに農業委員会をおくことができます。

農業委員会は市町村の機関です。市町村の機関としての農業委員会は、行政委員会といわれ、農業委員会の権限に属する事務を農業委員会として行うことができます。市町村の機関ですので、予算に基づいて事務が行われますが、予算の成立には議会の承認が必要です。しかし、予算案や議案の提出権限は農業委員会にはありませんので、市町村長から行うことが必要です。

イ．農業委員会の事務

農業委員会の事務は、必須事務と任意事務に分かれます。必須事務は農業委員会が行わなければならない事務で、任意事務は行うことができる事務です。

これまで必須事務は、農地法などによりその権限に属させた事務だけでした。国は、必須事務を行う経費であって、農業委員および事務局職員に必要なもの、および政令で定める経費の財源に充てるため、市町村に交付金を交付する都道府県に対し、交付金を交付するとされています。なお、政令で定める経費としては、農地等の利用関係に関する調査および資料の整備に要する経費と定められています。

2015年の改正で、この必須事務に、農地利用最適化推進事務が加えられました。農地利用最適化推進事務は、要は、次により農地の利用の効率化および高度化を促進する事務です。

担い手への農地利用の集積・集約化、

耕作放棄地の発生防止・解消、

新規参入の促進など

これらの事務は、従来、任意事務として行われていたのですが、今回、必須事務とされたのです。そのことに伴って、農地利用最適化推進委員に要する経費は、交付金の交付対象となりました。

なお、これに関連して農業委員会は、農地利用の最適化の推進に関する目標および方法についての指針を定めるように努めなければならないとされました。この指針を定め、変更するときには、農地利用最適化推進委員の意見を聴かなければなりませんし、事後には遅滞なく公表しなけ

ればなりません。

他方、任意事務については整理が行われました。

具体的には、農業等に関する調査および研究事務と、農業および農民に関する情報提供の事務が、農業に関する調査および情報提供に統合されました。

また、農業および農民に関する事項について意見を公表したり、行政庁への建議または諮問へ答申する事務については、法律から削除されました。農林水産省の資料では、これらの事務については法的根拠がなくても行えるからだと説明しています。

任意事務については、原則として交付金の交付対象になりません。ただし、先ほど述べた政令で定める経費として、従来から、農地等の利用関係に関する調査および資料の整備に要する経費が定められており、これに変更はありません。

なお、2016 年度予算では、農業委員会交付金 47 億円（前年度と同額）、および農地利用最適化交付金 20 億円（前年度 0）が予算化されています。

また、農業委員会事務局に関し、次のような訓示規定がおかれました（第 26 条第 3 項）。「農業委員会は、専任の職員の配置及び養成その他の措置を講じ、その事務に従事するために必要な知識及び経験を有する職員の確保及び資質の向上を図るように努めなければならない。この場合において、市町村長は、農業委員会に対し、必要な協力をするように努めなければならない。」

3．農業委員の選出方法の変更

1938 年の農地調整法に基づく農地委員会については、市町村農地委員会の会長は市町村長とされ、委員は地方長官の選任、都道府県農地委員会の会長は知事とされ、委員は農林大臣が選任することとされていました。

農地解放を開始した 1946 年には、農地調整法が改正され、農地委員は選挙により選任され、会長は委員の互選とされました。選挙は、市町村農地委員について、小作層 5 人、地主層 3 人および中間層 2 人を、それぞれの階層の農民が選挙権者となって選任しました。

1951 年の農業委員会法制定の際も、政府の提案は、階層別選挙でしたが、国会における修正で、全層選挙となっています。また、このとき、市町村長による選任委員の制度が設けられました。

（1）従来の選出方法

農業委員会の委員には、選挙による委員と市町村長から選任される委員とがありました。農林水産省の資料[1]によれば、平均的な農業委員会の姿としては、農業委員は 21 人で、そのうち選挙による委員が 16 人、選任による委員は 5 人ということです。農業委員の選挙に関する事務は、市町村選挙管理委員会が管理していました。

農業委員の定数は、条例で決めることになっています。定数の上限は、その区域内の農地面積と農業者世帯数（法人数を含む）によって、選任による委員を含めて、20 人、30 人、40 人と定められていました。

---

[1] 農林水産省「農業委員会について」、2014 年 2 月
（http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/wg2/nogyo/140203/item1.pdf）。

選挙による委員のうち実際に投票が行われて選出された者は、約1割にとどまっていたということです。選挙によるといっても無投票で当選する場合が多かったのです。なお、選挙による委員のうち、専業農家が54%、兼業農家が43%、農業生産法人の構成員が3%で、その平均年齢は64.1歳でした。

選挙による委員の選挙権（および被選挙権）は、20歳以上で次に該当する者に与えられていました。すなわち、北海道で30a、都府県で10a以上の農地を耕作する個人と、その同居の親族またはその配偶者で耕作従事日数が60日以上の者、および農業生産法人の構成員で耕作従事日数が60日以上の者でした。現場ではこれらの確認作業に、難渋を極めたであろうことは、想像に難くありません。

市町村長による選任も、市町村長が自由に行えるわけではありません。農協、農業共済組合および土地改良区が推薦した者各1人、議会が推薦した学識経験者4人以内を、委員として選任しなければなりませんでした。

なお、改正法が公布された日（2015年9月4日）以降は、農業委員の選挙は既に選挙日が告示されているものを除き、農業委員の選挙は行わないこととされています。農業委員選挙人名簿の調製も行いません。改正法の施行日（2016年4月1日）の前々日までに任期の終了する農業委員の任期は、施行日の前日まで延長されました。

（2）改正後の選出方法

改正後は、市町村長が、議会の同意を得て、農業委員を任命することとなりました。委員の定数は条例で定められます。その上限は、従来と同様、その区域内の農地面積と農業者世帯数（法人数を含む）によって定められています。しかし、農業委員の具体的な定数の上限は、その農業委員会が農地利用最適化推進委員を委嘱するかどうかで異なってきます。農業委員の定数の上限は、従来と同様3区分です。農地利用最適化推進委員を委嘱しない農業委員会では27人、37人、および47人が上限となり、農地利用最適化推進委員を委嘱する農業委員会では14人、19人、24人が上限となります。

農業委員は、農業に関する識見を有し、農地等の利用の最適化の推進に関する事項その他の農業委員会の所掌に属する事項に関しその職務を適切に行うことができる者のうちから任命することになっています。

ア．農業委員任命の制限

ただ具体的には、農業委員の任命に当たっては、様々な制限がつけられています。

第1に、市町村長は、農業委員の任命に当たっては、認定農業者が委員の過半数を占めるようにしなければなりません。ただし、その区域内における認定農業者が少ない場合その他の農林水産省令で定める場合は例外があり、それは五つあります。

一つは、認定農業者が少ない場合において、認定農業者に次の者を加えることに議会の同意を得たときです。なお、認定農業者が少ない場合とは、認定農業者数が農業委員の定数を8倍した数を下回る場合をいいます。

①認定農業者であった者、②認定農業者の行う農業に従事し、その経営に参画する者、③認定就農者である個人、④認定就農者である法人の業務執行役員および農場長等、⑤特定農業団体の役員、⑥農業の振興に関する国または地方公共団体の計画（以下この項において、農業振興計画）に位置づけられた個人であって地域農業の中心的役割が見込まれる者、⑦農業振興計画に位置づけられた法人であって地域農業の中心的役割が見込まれるものの業務執行役員または農場長等、⑧農業の経営または技術について優れた知識および経験を持ち指導的立場にある者、⑨農業経営基盤基本構想で定める指標の水準に達している個人、⑩⑨の水準に達している法人の業務執行役員または使用人。

二つは、一の措置でも農業委員の任命が困難な場合において、委員の少なくとも４分の１を認定農業者または一の①から⑩までに掲げる者とすることについて、その市町村の議会の同意を得たときです。

三つは、二の措置でも農業委員の任命が困難な場合において、農林水産大臣の承認を得たときです。

四つは、当該市町村が農業委員会をおかないことができる市町村である場合です。

五つは、認定農業者を認定する根拠や基準となる農業経営基盤基本構想について知事の同意を得ていない市町村である場合です。

第２に、市町村長は、農業委員の任命に当たっては、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が含まれるようにしなければならないとされています。農業者が利害関係者であることはいうまでもありません。利害関係を有しない者とは、例えば、弁護士、司法書士、行政書士、農業委員会の所掌に属する事項に関し利害関係を有していない会社等の役職員などと説明されています[2]。

第３に、市町村長は、農業委員の任命に当たっては、委員の年齢、性別等に著しい偏りが生じないように配慮しなければならないとされています。2014 年の数値でみると、全農業委員に占める女性の割合は、7.3％です。この数値は、農協の役員の中に占める女性の割合 6.8％よりも高いのですが、非常勤理事の中に占める女性の割合 9.6% に比べると低いという位置付けにあります。

イ．推薦と募集

さて、市町村長は、農業委員を任命しようとするときは、あらかじめ、農業者、農業者が組織する団体その他の関係者（この項において、農業者等）に対し、候補者の推薦を求めるとともに、委員になろうとする者の募集をしなければなりません。

推薦をし、または募集に応募しようとするときは、次の事項を記載した書類を市町村長に提出しなければなりません。

一　推薦をする者が個人の場合は、その氏名、住所、職業、年齢および性別

二　推薦をする者が法人または団体の場合は、その名称、目的、代表者または管理人の氏名、構成員の数、構成員たる資格その他その法人または団体の性格を明らかにする事項

[2] 2015 年６月４日（衆）農林水産委員会における林農林水産大臣の答弁。

三　推薦を受ける者または応募する者の氏名、住所、職業、年齢、性別、経歴および農業経営の状況

四　推薦を受ける者または応募する者が認定農業者（認定農業者が少ない場合にあっては、認定農業者または上の①から⑩までに掲げる者）であるか否かの別

五　推薦または応募の理由

六　推薦をする者がその推薦を受ける者について農地利用最適化推進委員の推薦をしているかどうかの別、または応募する者が農地利用最適化推進委員の募集に応募しているかどうかの別

七　その他市町村長が必要と認める事項

市町村長は、推薦を受けた者および募集に応募した者に関する情報を、次のように整理し、インターネットの利用その他の適切な方法により公表しなければなりません。

① 上の各号に掲げる事項（ただし、住所を除く）。

② 推薦を受けた者の数およびそのうちの認定農業者の数。

③ 応募した者の数およびそのうちの認定農業者の数。

公表のタイミングは、次のとおりです。

・推薦の求めおよび募集の期間中：期間の中間において公表。

・推薦の求めおよび募集の期間の終了後：期間の終了後遅滞なく公表。

推薦の求めおよび募集の期間、書類の提出方法その他推薦の求めおよび募集に関し必要な事項は、市町村長が定めます。この場合、推薦の求めおよび募集の期間は、おおむね１ヵ月としなければなりません。また、市町村長は、農業委員の任命に当たっては、推薦および募集の結果を尊重しなければならないとされています。

ウ．農業委員の任期等

農業委員の任期は、従前と同様、3年です。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間です。農業委員は、その任期満了後も後任の委員が就任するまでは、なおその職務を行わなければなりません。農業委員は、再任されることができます。

農業委員は、原則として、その意に反して罷免されることはありません。ただし、市町村長は、委員が心身の故障のため職務の執行ができないと認める場合または職務上の義務に違反した場合その他委員たるに適しない非行があると認める場合には、議会の同意を得て、罷免することができます。

次の者は、農業委員になることができませんし、該当することになった場合は失職します。

・破産手続開始の決定を受けて復権を得ない者。

・禁錮以上の刑に処せられ、その執行を終わるまでの者またはその執行を受けることがなくなるまでの者。

農業委員は、正当な事由があるときは、市町村長および農業委員会の同意を得て委員を辞任することができます。また、農業委員会会長は、正当な事由があるときは、農業委員会の同意を得て会長を辞任することができます。

農業委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはなりません。その職を退いた後も、同様です。農業委員会は市町村の機関ですが、農業委員は特別職の公務員であり、地方自治法の守秘義務はかかってきません。近年、個人情報の保護の必要性が高まっていることもあって、こうした規定がおかれました。この規定に違反した場合は、1年以下の懲役または50万円以下の罰金が科されます。次に述べる農地利用最適化推進委員についても同じです。

4．農地利用最適化推進委員

農林水産省の説明[3]によれば、これまでの農業委員の機能は大きく二つの機能、すなわち委員会として決定をする機能と、農業委員が各地域での現場で活動する機能とに分けられるとしています。

その二つの機能を、2015年の改正では、農業委員と**農地利用最適化推進委員**に分担させています。農業委員は、農業委員会の総会、または部会の会議に出席して議決権を行使し、農地の権利移動あるいは農地転用の許可に当たっての具申すべき意見等を審議します。これに対して、農地利用最適化推進委員は、みずからの担当区域において、農地集積、集約化、あるいは耕作放棄地の解消等農地の利用の最適化の推進に関する活動に携わります。

（1）農地利用最適化推進委員の委嘱

農業委員会は、原則として、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、農地利用最適化推進委員を委嘱しなければならないとされました。農業委員は市町村長が任命することになりましたが、農地利用最適化推進委員は農業委員会が委嘱します。例外として、農地利用最適化推進委員を委嘱しなくてもよい農業委員会は、次の委員会です。

一つは、農業委員会を設置しなくてもよい市町村の農業委員会。

二つは、農地利用の効率化高度化が図られている市町村の農業委員会。具体的には、耕作放棄地や低利用農地の面積が1%以下で、かつ、認定農業者等の耕作面積が農地面積の70%以上の市町村に限られます。

もちろん、農地利用最適化推進委員を委嘱しなくてもよい農業委員会にあっても、農地利用最適化推進委員を委嘱することができます。農地利用最適化推進委員を委嘱するときには、農業委員会は、各農地利用最適化推進委員が担当する区域を定めなければなりません。

農業委員会は、農地利用最適化推進委員を委嘱しようとするときは、あらかじめ農業委員会が定めた区域を単位として、農業者等に対し候補者の推薦を求めるとともに、農地利用最適化推進委員になろうとする者の募集をしなければなりません。

農地利用最適化推進委員の推薦を求め、あるいは募集をするときの方法は、農業委員の場合と同様ですので省略します。もっとも農地利用最適化推進委員の推薦または応募には、担当する区域の明示が必要ですが、同時に複数の区域について推薦または応募することも可能です。

農業委員会が農地利用最適化推進委員の推薦を求め、あるいは募集をしたときには、推薦を受けた者の数および応募した者の数を、1ヵ月の期間の中間と、期間の終了後遅滞なく、インター

[3] 2015年6月9日（衆）農林水産委員会における奥原政府参考人の答弁。

ネット等により公表する必要があります。

農地利用最適化推進委員の推薦を受けた者または応募した者の数が農地利用最適化推進委員の定数を超える場合、その他農業委員会が必要と認める場合には、公正性と透明性を確保するために必要な措置を講ずるように努めなければならなりません。例示としてあげられているのは、関係者から意見を聴くことです。

農地利用最適化推進委員の定数は、条例で定められます。条例で農地利用最適化推進委員の定数を決める際の基準は、農地 100ha につき１人（端数は切り上げ）です。農地利用最適化推進委員の定数の変更は、任期（3 年）の場合でなければ行えません。

農地利用最適化推進委員は、農業委員と兼ねることができません。そのほか、任期等について農業委員とほぼ同様ですので、省略します。

（2）農地利用最適化推進委員の活動

農地利用最適化推進委員は、農業委員会が定めた区域内の農地等の利用の最適化の推進のための活動を行います。

農業委員会は、農地利用最適化推進指針（以下、最適化推進指針）を定めるよう努めなければならないとされました。最適化推進指針は、農地利用最適化の推進目標と推進方法を定めます。推進指針自体の作成は農業委員会の努力義務です。農地利用最適化推進委員の活動は、最適化推進指針が定められている場合には、最適化推進指針に従って行わなければなりません。

農業委員会の総会または部会は、農地利用最適化推進委員に対し、いつでも、その活動について報告を求めることができます。農地利用最適化推進委員は、その担当する区域内における農地等の利用の最適化の推進について、農業委員会の総会または部会の会議に出席して意見を述べることができます。

また、農業委員会が最適化推進指針を定めるときには、農業委員会は農地利用最適化推進委員の意見を聴かなくてはなりません。さらに、農地利用最適化推進委員は、農地中間管理機構との連携に努めなければなりません。

農地利用最適化推進委員の活動とは離れますが、農地利用最適化推進委員を委嘱しないこととした農業委員会は、農地利用の最適化の事務について、各農業委員が担当する区域を定めなければなりません。

なお、いうまでもありませんが、農地利用最適化推進委員の立場は、農業委員会から委嘱されて農地利用の最適化を行うという立場です。農業委員会から委嘱料をもらう以外、農地取引の当事者などから、手数料等の名目で収入を得ることはできません。

５．農業委員会ネットワーク機構

農業情勢の変化にあわせ、農業委員会の業務は益々増加し、多様化しています。このため、農業委員会事務の重点化、農業委員の選出方法の変更、農地利用最適化推進委員の委嘱等の改正が行われました。

こうした改正にあわせ、農業会議および全国農業会議所（以下、農業会議等）についても、一般社団法人へ組織変更し、その業務についても農業委員会事務の重点化等に対応することとしています。

ア．**一般社団法人**への組織変更

2015年の改正によって、農業会議および全国農業会議所は、その根拠法を農業委員会法から一般社団等法人法に移すことになりました。

それまでは、農業会議等の設置、運営、解散等のすべては農業委員会法に規定するところによっていました[4]。改正によって、農業委員会法から農業会議等の設置、運営、解散等の規定はすべて削除されました。

ただし、改正法の附則にしたがって、組織変更計画を作成し、総会の特別決議により、その承認を受ければ、一般社団法人となることができました。他方、一般社団法人にならない限り、改正法の施行とともに、農業会議等は解散することになっていました。結果としては、すべての農業会議等が、2016年4月1日に、一般社団法人となっています。

組織変更計画では、次の事項を定め、その事項は組織変更後の農業会議等の定款とみなされています。以下、農業会議の組織変更計画で定める事項をみていきます。

① 目的：ある農業会議の定款では、「農業委員会の事務の効率的かつ効果的な実施及び農業生産力の増進及び農業経営の合理化を図り、農業の健全な発展に寄与することを目的」としています。

② 名称：一般社団法人○○農業会議と一般社団法人であることを明らかにする必要があります。

③ 主たる事務所の所在地。

④ 社員の資格：一般社団等法人法では社員と呼んでいますが、従来の農業会議では会議員と呼んでいました。ある県の農業会議では、社員を会員と呼び、会員を普通会員と賛助会員に分けています。賛助会員は、表決権がありません。

⑤ 公告の方法：ある県の農業会議では、主たる事務所に掲示、としています。

⑥ 事業年度。

⑦ そのほか組織変更後の定款で定める事項。

これに相当する事項としては、次のような事項があります。

a 理事会、監事または会計監査人をおく場合にはその概要。ほとんどの県の農業会議では、理事会と監事をおくことにしているようです。一般社団等法人法で、理事会を設置する一般社団法人は監事をおかなければなりません。また、大規模一般社団法人[5]では会計監査人もおく必要がありますが、農業会議ではそれに該当することは考えられません。

---

[4] 県農業会議については、農業委員会法の一部を改正する法律（1954年法律第85）の附則で、全国農業会議所については本則で、設立行為を規定した。

[5] 負債合計額が200億円以上。

b 常任会議員に代わるべき組織をおく場合にはその概要。ほとんどの県の農業会議では、常設審議委員会をおくことにしているようです。

c 入会・退会の仕方。

d 役員の人数、任期等。

このほか、組織変更計画には次の事項を記載する必要があります。

ⅰ. 組織変更後の農業会議の理事の氏名。

ⅱ. 組織変更後の農業会議の会員の氏名または名称および住所。

イ. 農業委員会ネットワーク機構

先に述べたように、2015 年の改正で、農業委員会の必須事務に、農地利用最適化推進事務が加えられました。農地利用最適化推進事務とは、担い手への農地利用の集積・集約化、耕作放棄地の発生防止・解消、新規参入の促進などです。これらの事務を必須事務にするということは、これらの事務を強化するということです。

農業委員会ネットワーク機構（以下、ネット機構）を指定する制度は、農業委員会が強化することとした事務を支援するための方策です。ネット機構は、県ネット機構と全国ネット機構に分かれます。

ネット機構は、その法人の目的、および業務が適切であると認めて農林水産大臣または知事が指定する法人です。目的は、「農業委員会相互の連絡調整、情報提供等によるネットワークの構築及び当該ネットワークを活用した業務の実施を通じて農業委員会の事務の効率的かつ効果的な実施に資すること」です。業務は、次に述べる農業委員会ネットワーク業務です。既に全国と全県において、ネット機構が指定されています。

県ネット機構の農業委員会ネットワーク業務は、次の業務です（農業委員会法第 43 条第 1 項）。

① 農業委員会相互の連絡調整、事務を効率的かつ効果的に実施している農業委員会の取組に関する情報の公表、農業委員等に対する講習および研修その他の農業委員会に対する支援。

② 農地に関する情報の収集・整理・提供。

③ 新たに農業経営を営もうとする者等に対する関係農業委員会紹介等の支援。

④ 法人化の支援その他農業経営の合理化のための支援。

⑤ 認定農業者その他農業の担い手の組織化およびこれらの者の組織の運営支援。

⑥ 農業一般に関する調査および情報の提供。

⑦ 農地法などで県ネット機構が行うものとされた業務。

⑧ 前各号に附帯する業務。

全国ネット機構の農業委員会ネットワーク業務も、⑦を除いて、県ネット機構の業務と同じです。全国農業会議所や県農業会議が一度ネット機構として指定を受ければ、更新の必要はありませんが、農業委員会ネットワーク業務を適正かつ確実に実施することができないと認められる場合には取り消されることがあります。

また、ネット機構が農業委員会ネットワーク業務を行うには、農業委員会ネットワーク業務の業務規程を作成し、農林水産大臣または知事の認可を受ける必要があります。変更する場合も同様です。

県ネット機構には、農地法関係業務に関して国から負担金が交付されます。その予算額は、2020年度で約52千万円ですが、その9割は全県平等割で交付されることになっています。また、全国ネット機構および県ネット機構に、国は補助金を交付することができます。

ウ．情報の扱い

ネット機構の業務は、具体的には情報の収集、整理を基に行われます。これまで農業委員会法では情報の扱いに関し、何の規定もおいていなかったところですが、改正法では種々の規定をおいています。

情報の収集･提供に関しては､県ネット機構は農業委員会（農業委員会をおかない市町村にあっては市町村長）に対し、農地に関する情報の提供を求めることができますし、農業委員会は農業委員会ネットワーク機構に対し、その情報の提供を行わなければなりません。反対に、農業委員会が農地に関する情報の提供を求めたときは、農業委員会に対し、その情報の提供を行わなければなりません。

ネット機構は、その保有する農地に関する情報を、その保有に当たって特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用し、または相互に提供することができます。相互にというのは、都道府県および全国のネット機構の間でという意味です。

ネット機構は、農業経営を営み、または営もうとする者の求めに応じ、これらの者に対し、得られた情報の提供を行うことができます。

また、ネット機構は、得られた情報の整理を行い、関係行政機関、関係地方公共団体または農地中間管理機構の求めに応じ、これらの者に対し、情報の提供を行うことができます。

なお、このうち農地中間管理機構は、情報をその提供を受けた目的以外に利用し、または提供してはならないとされています。これに違反した場合には、30万円以下の過料に処せられます。農業委員会ネットワーク機構の役職員、行政機関や地方公共団体の職員については、別途、秘密漏洩が罰則付きで禁止されています。

エ．関係行政機関への意見提出

従来、農業会議および全国農業会議所の業務として「農業及び農民に関し、意見を公表し、行政庁に建議し、またはその諮問に応じて答申すること」が掲げられていました。この規定は、1922年に制定された農会法の規定を引き継いでいると考えられます。しかし、今やそういう時代ではありません。意見の公表や建議は、何時でも誰でも自由にできる時代です。

なお、改正後の農業委員会法では、ネット機構の義務として、農地利用最適化推進施策の改善についての具体的な意見を提出しなければならないと規定しています。どのような場合の義務かというと、「農業委員会ネットワーク業務の実施を通じて得られた知見に基づき、農業委員会が

農地等の利用の最適化の推進に関する事項に関する事務をより効率的かつ効果的に実施するため必要があると認めるとき」です。

事項索引

【あ行】

一般農協……52
一般社団等法人……66
一般社団法人……66、108、116
一般法人……17
員外利用制限……89、95、96

【か行】

開発行為……23
家族経営体……13
行政代執行……39
決算監査……57、96、105
協同組合……41、87
協同組合原則……43、44
業務執行役員等……19
組合……41
組合の分割……64
経営管理委員設置農協……52、54
経営基盤基本構想……4、5
経営基盤基本方針……4
計算書類……59
兼職・兼業の制限……55
権利移動……2
甲種農地……28
公正取引委員会……46

【さ行】

事業者……44
事業者団体……44
事業譲渡……62
実践的能力者……53
私的独占……45
市民農園……9
准組合員資格……50、98
准組合員制度……51
使用貸借権……2
常時従事者……15
所有者等……36、37
正組合員資格……50、97
責任組織……78
全国農業会……86
全国農業経済会……83
線引き……22
総合農協……49
相続税の納税猶予……8、10
組織経営体……13
組織変更……64、65

【た行】

対抗力……32
第１次農地改革……86
第２次農地改革……87
第１種農地……27
第３種農地……29
第２種農地……30
地方農業会……82
中央農業会……83
賃借権等……17
賃貸借等……7
賃貸借の解除……35
特定組合……105、106
特定都市農地貸付け……10
特定農地貸付け……8
（譲渡所得の）特別控除……5、6
特別法人税……82、85、90
特別民間法人……58、67、108
都市農地……10

【な行】
肉用牛の課税特例……16
2段階制への移行 ……70
農業委員会ネットワーク機構……115、117
農業経営基盤強化準備金……16
農業経営基盤強化促進事業…… 4
農業生産協同組合……93
農業生産法人……14
農業法人……50
農振計画……22
農振白地……23
農振地域……22
農地所有適格法人……14、15
農地中間管理機構…… 6
農地中間管理機構特例事業…… 5
農地中間管理権…… 7
農地中間管理事業…… 7
農地売買等事業…… 6
農地保有合理化事業…… 6
農地保有合理化法人……18
農地利用最適化推進委員…… 114
農地利用集積円滑化団体…… 6
農用地…… 4、22
農用地区域内農地……27
農用地等…… 6、22
農用地利用改善事業…… 5
農用地利用改善団体……50
農用地利用集積計画…… 5
農用地利用増進計画……34
農用地利用配分計画…… 7

【は行】
表決権……66
不公正な取引方法……47
不当な取引制限……45
（組合の）分割 ……64
法定更新……34

【ま行】

【や行】

【ら行】
理事等……14
利用権…… 4
利用権設定等促進事業…… 4
利用権の設定等…… 4

■筆者略歴

堀越　孝良（ほりこし　たかよし）

1945 年　群馬県多野郡平井村（現藤岡市）に出生

1968 年　京都大学法学部卒業、農林省に入省、畜産局、農林経済局、林野庁、経済企画庁物価局、岩手県農政部、農林水産省畜産局、食品流通局、東海農政局、水産庁、山梨県農務部、農林水産省経済局、農林水産技術会議事務局、農業総合研究所（現農林水産政策研究所）

2004 年　精糖工業会、（株）精糖工業会館

2009 年　堀越農政経済研究所

HAL Hokkaido Agricultual Laboratory for Business Development
一般財団法人 北海道農業企業化研究所
北海道札幌市中央区南 1 条西 10 丁目 3 番地
南一条道銀ビル 4 階
http://www.hal.or.jp
発行日　令和 2 年 10 月

特別調査研究

農業分野のビジネスモデル
創造を目指して

農地法と農協法

一般財団法人 北海道農業企業化研究所

http://www.hal.or.jp