

# 農業競争力強化支援法案をめぐる論議

## — 農業生産関連事業の改革 —

喰代 伸之

(農林水産委員会調査室)

1. はじめに
2. 本法律案提出に至る経緯及び審議の経過
  - (1) 提出に至る経緯
  - (2) 審議の経過
3. 国会審議における主な論議
  - (1) 総論
  - (2) 農業者等の努力 (第 5 条)
  - (3) 農業資材事業に係る事業環境の整備 (第 8 条)
  - (4) 農業資材事業に係る事業再編又は事業参入の促進等 (第 9 条)
  - (5) 農産物流通等事業に係る事業環境の整備 (第 11 条)
  - (6) 農産物流通等事業に係る事業再編又は事業参入の促進等 (第 12 条)
  - (7) 農産物の直接の販売の促進 (第 13 条)
  - (8) 農産物の出荷等に必要情報の入手の円滑化 (第 14 条)
  - (9) 施策の検討 (第 16 条)
  - (10) 実施指針 (第 17 条)
  - (11) 支援措置 (第 23 条～第 30 条)
  - (12) 雇用の安定等 (第 32 条)
4. おわりに

### 1. はじめに

第 193 回国会 (常会) の平成 29 年 5 月 12 日、「農業競争力強化支援法案」(閣法第 21 号。以下「本法律案」という。)が参議院本会議で可決され、成立した。本稿では、本法律案の提出に至る経緯及び国会審議の経過を概観するとともに、審議における主な論点を紹介する。論点の紹介に当たっては、本法律案全体に関わる総論のほか、審議の中で取り上げられた個別の論議について、条文に則して主なものを紹介する。

## 2. 本法律案提出に至る経緯及び審議の経過

### (1) 提出に至る経緯

平成27年10月5日の環太平洋パートナーシップ（以下「TPP」という。）協定の大筋合意を受けて内閣に設置されたTPP総合対策本部は、11月25日に、「総合的なTPP関連政策大綱」を決定した。同大綱は、攻めの農林水産業への転換及び経営安定・安定供給のための備えに係る施策を掲げるとともに、「生産者の所得向上につながる生産資材（飼料、機械、肥料等）価格形成の仕組みの見直し」、「生産者が有利な条件で安定取引を行うことができる流通・加工の業界構造の確立」等の12項目を「検討の継続項目」とした。

12項目のうち、生産資材及び流通・加工に関する項目については、規制改革会議及び規制改革推進会議<sup>1</sup>において検討が進められ、平成28年11月11日、規制改革推進会議の農業ワーキング・グループは「農協改革に関する意見」を公表した。その後、同意見の基本的な内容は、11月28日に規制改革推進会議としての意見として決定された「農協改革に関する意見<sup>2</sup>」を経て、最終的に、「農業競争力強化プログラム<sup>3</sup>」に引き継がれた。

同プログラムでは、生産資材に関して、「各種法制度及びその運用等について、国は定期的に総点検を行い、国際標準に準拠するとともに、生産資材の安全性を担保しつつ、合理化・効率化を図る。特に、合理的理由のなくなっている規制は廃止する」、「国は、各種生産資材について、メーカーが、適正な競争状態の下で、高い生産性で生産し、国際水準を踏まえた適正な価格で販売する環境を整備する」などとされ、「国の責務、業界再編に向けた推進手法等を明記した法整備を進める」とされた。

また、流通・加工構造に関しては、「現在の食料需給・消費の実態等を踏まえた効率的・機能的で農業者と消費者双方がメリットを受けられる流通・加工構造を確立するため」、国は、「農業者・団体から実需者・消費者に農産物を直接販売するルートの拡大を推進するとともに、農業者の所得向上に資するよう農業者・団体と食品製造業等との連携を一層促進する」などとされ、「農産物の流通・加工に関し、国の責務、業界再編に向けた推進手法等を明記した法整備を進める」とされた。

政府は、これらの施策具体化に向けて検討を続け、平成29年2月10日、「農業競争力強化支援法案」を閣議決定し、第193回国会に提出した。本法律案は、良質かつ低廉な農業資材の供給及び農産物流通等の合理化の実現を図るべく、国が講ずべき施策等を定め、農業生産関連事業<sup>4</sup>の事業再編等を促進するための措置を講ずることにより、農業の競争力の強化を図るとしている（図表1）。

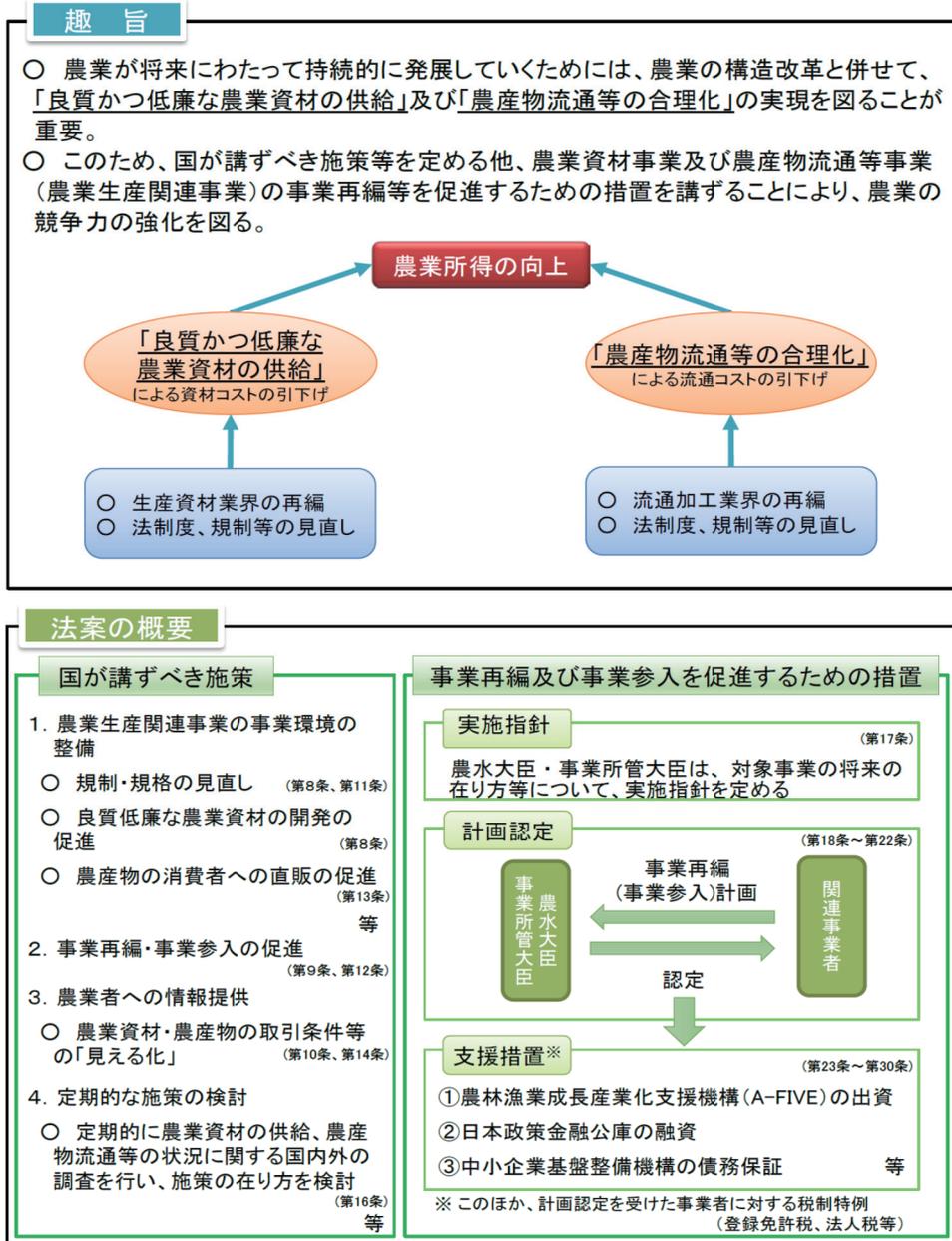
<sup>1</sup> 「規制改革会議」は、経済社会の構造改革を進める上で必要な規制改革を進めるための調査審議を行うため、平成25年1月23日に設置され、その下に、農業ワーキング・グループを含む5ワーキング・グループが設置された。その後、28年9月2日、規制改革会議の後継組織である「規制改革推進会議」が設置され、その下に、農業ワーキング・グループを含む4ワーキング・グループが設置された。

<sup>2</sup> 平成28年11月28日に規制改革推進会議が決定した「農協改革に関する意見」には、11月11日に規制改革推進会議の農業ワーキング・グループが決定した「農協改革に関する意見」の内容が基本的には引き継がれているが、地域農協の信用事業等に関する記述が削除されるなど、若干の修正が加えられている。

<sup>3</sup> 同プログラムは、平成28年11月29日、農林水産業・地域の活力創造本部により決定され、「農林水産業・地域の活力創造プラン」（11月29日改訂 農林水産業・地域の活力創造本部）の中に位置付けられた。

<sup>4</sup> 農業生産関連事業とは、農業資材事業又は農産物流通等事業をいう。

図表 1 農業競争力強化支援法案の概要



(出所) 農林水産省資料より作成

## (2) 審議の経過

平成 29 年 3 月 23 日、衆議院本会議において趣旨説明聴取及び質疑を行った後、農林水産委員会において二度の対政府質疑及び参考人に対する質疑を行った。4 月 6 日の同委員会及び 11 日の本会議で多数をもって可決され、参議院に送付された。参議院では、21 日に本会議で趣旨説明聴取及び質疑を行った後、農林水産委員会において二度の対政府質疑及び参考人に対する質疑を行い、5 月 11 日の同委員会及び 12 日の本会議で多数をもって可決された。なお、参議院農林水産委員会では附帯決議が全会一致で行われた。

### 3. 国会審議における主な論議

#### (1) 総論

##### ア 本法律案の立案過程

先述のように、本法律案の基になった「農業競争力強化プログラム」の主な内容は、規制改革推進会議等における取りまとめを受けて策定されたものである。そこで、同プログラムの基本的方向性が規制改革推進会議等における有識者によって決定されたのではないかとの懸念が示されるとともに、農林水産省が農業者や農業生産関連事業者、消費者等の意見をどれほど聴取したのかについて問われた。

これについて農林水産省は、「『農業競争力強化プログラム』の策定に当たり、与党プロジェクトチームにおいて、平成 28 年 1 月頃より、農業資材、流通、加工業界関係者や農協関係者、学識経験者等からヒアリングを行った。また、農業者についても、農林水産省による全国説明会や地域ブロック別説明会を開催したほか、与党による全国キャラバン等の場において、意見を聴取している」旨の答弁を行った<sup>5</sup>。

##### イ TPP 協定との関係

本法律案の検討の端緒は、TPP 協定の発効に備えて政府が決定した「総合的な TPP 関連政策大綱」にまで遡ることができる。平成 29 年 1 月に米国のトランプ大統領が TPP 協定離脱を表明し、署名 12 か国<sup>6</sup>による発効の見通しが立たなくなったことから、本法律案と TPP 協定との関係が議論となった。「農業競争力強化プログラム」は、TPP 協定発効を見据え国内農業を強化するための政策として位置付けられてきた経緯があるため、TPP 協定発効が見込めなくなった以上、法案審議の前に TPP 協定の現段階における評価や対応方針を明確にすべきとの指摘があった。

これに対して山本農林水産大臣は、「資材価格の引下げや流通・加工構造の改革といった一連の構造改革は、我が国の農業が持続できるようにするための農業の強化策として位置付けられるもので、TPP 協定発効の見通しが立たないから止めるという筋合いのものではない」旨の答弁を行った<sup>7</sup>。

また、TPP 協定発効の見通しは立たなくなったものの、将来的に、FTA や EPA といった二国間交渉等<sup>8</sup>において厳しい交渉を迫られるおそれがあることから、今求められるのは農業競争力の強化ではなく、外国産の安い農産物が流入しても再生産が可能となるよう農業者の所得を保障することである旨の意見が示された。この点については、

<sup>5</sup> 第 193 回国会衆議院農林水産委員会議録第 6 号 21～22 頁（平 29. 4. 5）

<sup>6</sup> オーストラリア、ブルネイ、カナダ、チリ、日本、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、ペルー、シンガポール、米国及びベトナムの 12 か国。

<sup>7</sup> 第 193 回国会衆議院農林水産委員会議録第 6 号 18 頁（平 29. 4. 5）

<sup>8</sup> FTA（Free Trade Agreement、自由貿易協定）とは、「特定の国や地域の間で、物品の関税やサービス貿易の障壁等を削減・撤廃することを目的とする協定」である。EPA（Economic Partnership Agreement、経済連携協定）とは、「貿易の自由化に加え、投資、人の移動、知的財産の保護や競争政策におけるルール作り、様々な分野での協力の要素等を含む、幅広い経済関係の強化を目的とする協定」である。また、米国との間では、日米両国の貿易・投資のルール等について協議する「日米経済対話」が平成 29 年 4 月に開始されており、米国側から二国間交渉への期待が示されている。

参考人からも、「EUのように、農産物の最低価格保障をしながら直接所得支払政策に切り替えていくべき<sup>9</sup>」との指摘があった<sup>10</sup>。

## ウ 産業競争力強化法等との関係

本法律案は、農業生産関連事業の改革により、農業の競争力強化を図ることを目的としている。農業生産関連事業を含む産業全般に関する競争力強化のための施策を規定した法律として、産業競争力強化法<sup>11</sup>（平成25年法律第98号）や地域未来投資促進法案<sup>12</sup>が存在する。そこで、本法律案との違いや、本法律案の必要性について議論になった。

この点について農林水産省は、「産業競争力強化法は、全産業を対象に、企業の生産性向上によりその産業自身の競争力強化を図ることを目的としている。また、地域未来投資促進法案は、地域の成長発展の基盤強化を図るため、地域の特性を生かして高い付加価値を創出し、地域の事業者に対する経済的波及効果を及ぼすことにより地域経済を牽引する事業に対して支援するものである。それに対して、本法律案は、農業者による農業の競争力の強化を支援することを目的に、関連産業に対して支援を行うものである。それぞれ、法の目的や業界の実態に即した支援措置を講じている」旨説明した<sup>13</sup>。

## （2）農業者等の努力（第5条）

### ア 農業者の努力義務（第1項）

第5条第1項は、「農業者は、農業資材の調達を行い、又は農産物の出荷若しくは販売を行うに際し、有利な条件を提示する農業生産関連事業者との取引を通じて、農業経営の改善に取り組むよう努めるものとする」とし、農業者の努力義務を規定している<sup>14</sup>。

この点について、農業者を見下しているような印象を与える規定であり、削除すべきとの意見があったほか、同規定を本法律案に盛り込んだ意図について問われた。

農林水産省は、「本法律案では、第4条において、農業生産関連事業者に対して良質で低廉な農業資材の供給や農産物流通等の合理化の実現に資する取組を持続的に行うよう努めることとされている。しかしながら、取引相手である農業者がこのような努力を行

<sup>9</sup> EU加盟国の間で共通して講じられている農業政策を、CAP（Common Agricultural Policy）という。CAPは、農業者に対する直接支払に特徴付けられるが、価格支持（最低価格保障）も限定的に行われている。価格支持とは、作物別に支持価格を定め、市場価格がそれを下回った際に、EU加盟国の機関が買い支えを実施するというものである。1992年に支持価格が引き下げられた際に、農業者の所得減少を補填するため、直接支払が導入された。

<sup>10</sup> 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第10号14～15頁（平29.4.27）

<sup>11</sup> 産業競争力強化法では、産業競争力強化に関する施策の一環として、一企業内では十分に成長できない事業の再編・統合と新たな市場への挑戦を優遇措置で支援することとされている。

<sup>12</sup> 地域未来投資促進法案は、「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律（企業立地促進法）の一部を改正する法律案」（第193回国会閣法第30号）の通称である。平成29年2月28日、内閣は同法律案を国会に提出し、5月26日、成立した。地域経済を牽引する事業に係る計画を認定し、財政面、金融面等における様々な支援措置を講ずることとされている。

<sup>13</sup> 第193回国会衆議院農林水産委員会会議録第6号6頁（平29.4.5）

<sup>14</sup> 農業者の努力を規定した類似の条文としては、食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）第9条に、「農業者及び農業に関する団体は、農業及びこれに関連する活動を行うに当たっては、基本理念の実現に主体的に取り組むよう努めるものとする」と定められている。

う事業者を利用しなければ、その実現にはつながらない。したがって、農業者に対しても、このような努力を行う事業者との取引を通じて農業経営の改善に努めるよう求めている」旨の答弁を行った<sup>15</sup>。

## イ 農業者団体の努力義務（第2項、第3項）

第5条第2項は、「農業者の組織する団体であって農業経営の改善のための支援を行うものは、第1項の取組を促進する観点から、支援を行うよう努めるものとする」とし、第3項は「農業者の組織する団体であって農業生産関連事業を行うものは、農業者の農業所得の増大に最大限の配慮をするよう努めるものとする」としており、農業者団体の努力義務を規定している<sup>16</sup>。

「農業者の組織する団体」には農業協同組合（以下「農協」という。）も含まれる<sup>17</sup>ことから、本法律案と農協改革との関係に焦点が当てられた。

「農業競争力強化プログラム」では、全国農業協同組合連合会（以下「全農」という。）に対し、購買事業や販売事業の在り方に関し、改革のための年次計画や数値目標を公表することを求め、政府はフォローアップを行うこととされている。本法律案の規定が、農協の自己改革に対して国が介入する根拠になるのではないかとの懸念が示された。

この点について山本農林水産大臣は、「これらの規定は、農業者団体一般に対して、努力規定として一定の行為を行うことを求めるもので、行為そのものを強制するものではない。また、『農業競争力強化プログラム』における全農の自己改革は、政府と全農が合意の上で取りまとめられたものであり、その進捗状況のフォローアップについては、合意の実現という観点から本法律案の枠外で行われる」旨の答弁を行った<sup>18</sup>。

また、「農業競争力強化プログラム」の決定に先立つ平成28年11月11日、規制改革推進会議の農業ワーキング・グループは、「農協改革に関する意見」を公表しており、同意見と本法律案との関係が論点となった。同意見の中で、「全農が農業者の協同組織の原点に立ち返って改革を推進することを強く期待するが、着実な進展が見られない場合には、真に農業者のためになる新組織（第二全農）の設立を推進する」旨の記載があることが指摘され、今後の全農改革の在り方が問われた。

これに対して山本農林水産大臣は、「第二全農の設立という考え方には無理があり、『農業競争力強化プログラム』にも盛り込まれていない。全農の自己改革については、全農とも情報共有を図っている最中であり、今後、自己改革を推進して所要の目的を達成するよう期待している」旨の答弁を行った<sup>19</sup>。

さらに、同意見では、地域農協の信用事業等にも触れており、信用事業を営む地域農

<sup>15</sup> 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第9号6～7頁（平29.4.25）

<sup>16</sup> 類似の規定としては、農業協同組合法（昭和22年法律第132号）第7条第2項において、「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」と定められている。

<sup>17</sup> 山本農林水産大臣は、『農業者の組織する団体』とは、農協だけでなく、事業協同組合など、農業資材事業や農産物流通等事業を行う農業者団体一般を指すものである旨説明している（第193回参議院本会議録第19号（平29.4.21））。

<sup>18</sup> 第193回参議院本会議録第19号（平29.4.21）

<sup>19</sup> 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第9号23～24頁（平29.4.25）

協を半減する<sup>20</sup>とともに、組合員勘定制度<sup>21</sup>を廃止する方針が示されており<sup>22</sup>、これらの点についても、懸念の声があった。

内閣府は、「規制改革推進会議としての最終的な意見は、11月28日に公表したものであり、それには信用事業の半減や組合員勘定制度の廃止は盛り込まれていない」旨の答弁を行った。また、組合員勘定制度について山本農林水産大臣は、北海道において7割の農業者に利用されていることに触れ、「北海道の農協系統組織が、約定書の見直しや畜産農家が使いやすい資金の創設等の努力をしており、今後、こうした努力の中で問題は解決されると期待している」旨述べた<sup>23</sup>。

このほか、全農が行う農業資材の購買事業に触れ、農業者に対してより低廉な農業資材を提供するため、競争入札制度の導入などの措置を講ずる必要性が指摘された。

農林水産省は、「全農改革の趣旨は、今までの事業を改革して、真に農業者のための協同組合という原点に立ち返るものである。その上で、全農は、競争入札等の手法を導入する意思を示しており、農林水産省はその検討結果を待っている」旨の答弁を行った<sup>24</sup>。

なお、本法律案と農協改革についての議論の中で、政府の農協改革への過剰な介入に対して懸念の声が相次いだことを受け、参議院農林水産委員会の附帯決議には、「農業者や農業生産関連事業を行う農協に対する本法第5条の適用に当たっては、農業者や農協による自主的な取組を基本とすること」との文言が付された。

### (3) 農業資材事業に係る事業環境の整備（第8条）

第8条は、良質かつ低廉な農業資材の供給を実現する上で必要な事業環境の整備のため、国が講ずべき施策について規定している。

#### ア 農薬に係る規制の見直し（第1号）

第1号は、農薬の登録その他の農業資材に係る規制について、「当該規制を最新の科学的知見を踏まえた合理的なものとするための見直しを行う」としている。「農業競争力強化プログラム」においても、「農薬については、農産物輸出も視野に入れた国際的対応が特に重要であり、国は、ジェネリック農薬<sup>25</sup>の登録のあり方を含め、農薬取締法の運用を

<sup>20</sup> 平成28年11月11日に規制改革推進会議の農業ワーキング・グループが公表した「農協改革に関する意見」には、「地域農協が、農産物販売に全力を挙げられるようにするため、農林中金は、地域農協の信用事業の農林中金等への譲渡を積極的に推進し、自らの名義で信用事業を営む地域農協を、3年後を目途に半減させるべきである」旨の記載がある。

<sup>21</sup> 組合員勘定制度とは、その年に見込まれる農産物の売り上げを担保に農協が農業者に営農資金を融資するというもの。

<sup>22</sup> 平成28年11月11日に規制改革推進会議の農業ワーキング・グループが公表した「農協改革に関する意見」には、「一部地域で行われている組合員勘定制度は、農業者の農産物販売先を統制し、また毎年一定の期日で債務の完全返済を義務づけるため、農業者の経営発展の阻害要因となっており、当該仕組みを未だ有している農協は、直ちに廃止すべきである。農林中金等は、廃止に伴う農業者の不利益が生じない代替案を別途講ずべきである」旨の記載がある。

<sup>23</sup> 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第11号4頁（平29.5.9）

<sup>24</sup> 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第9号28頁（平29.4.25）

<sup>25</sup> ジェネリック農薬とは、当初開発した製造業者（先発メーカー）が持つ農薬の有効成分の特許の有効期間が過ぎた後に、異なる業者（後発メーカー）が製造した農薬で、有効成分が先発メーカーの開発したものと同

国際標準に合わせる方向で、抜本的に見直す」とされている。

この点について、規制の見直しが農薬の安全性に及ぼす影響や、ジェネリック農薬の利用促進による農薬メーカーの開発意欲低下の可能性について問われた。

農林水産省は、「今般の見直しの中で、ジェネリック農薬の登録申請の際、既に登録されている先発農薬の毒性試験及び残留試験のデータを活用し、試験に要するコストの削減を図る。申請に当たり、先発農薬とは異なる不純物の毒性を含め、安全性に関する審査を厳正に行う。この試験データは、登録後 15 年間は保護されるので、新規農薬の開発意欲は低下しないと考える」旨の答弁を行った<sup>26</sup>。

## イ 農業機械の開発の促進（第 2 号）

第 2 号は、農業機械<sup>27</sup>その他の農業資材の開発について、「良質かつ低廉な農業資材の供給の実現に向けた開発の目標を設定するとともに、独立行政法人の試験研究機関、大学及び民間事業者の間の連携を促進すること」としている。

農業機械業界について、海外メーカーが事業参入した場合の国内メーカーへの影響について問われた。

農林水産省は、「国内の農業機械業界は、現在上位 4 社がシェアの 8 割を占めており、寡占状態による競争性の欠如が課題となっている。海外の農業機械は、大型のものを中心に輸入されているが、国内の大手メーカーが主要な海外メーカーの代理店となり輸入を独占している状況である」旨説明した<sup>28</sup>。

また、同規定を設けた意義について、「生産現場からは農業機械の価格が高いという声があり、ICT 等新技術の導入が期待されている。建設機械メーカーや電機メーカーなど他産業の技術を農業分野に応用する取組が始まっており、農林水産省としてはこれを後押しし、農業機械業界の競争環境の整備を行っていききたい」旨付言した<sup>29</sup>。

## ウ 肥料・飼料の銘柄数の集約（第 3 号）

第 3 号は、肥料や飼料といった、「銘柄が著しく多数であるため銘柄ごとの生産の規模が小さく、事業者の生産性が低いものについて、銘柄数の増加と関連する基準の見直しその他の農業資材の銘柄集約の取組を促進する」としている。

一方で、肥料などの銘柄数が多いのは、それぞれの地域の土壌条件等に応じたきめ細かなニーズがあるからと考えることもできる。そこで、「生産性が低い」とはどのような基準によって定義されるのかが問われた。

---

等であるものを指す。

<sup>26</sup> 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 9 号 19 頁（平 29. 4. 25）

<sup>27</sup> 関連して、本法律案の参議院における審議に先立つ 4 月 14 日には、「農業機械化促進法を廃止する等の法律案」（閣法第 22 号）が成立している。農業機械化促進法（昭和 28 年法律第 252 号）は、農業機械の安全性検査及び高性能農業機械の開発等について定めていた。農林水産省は、農業機械化促進法廃止後も、国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構法（平成 11 年法律第 192 号）に基づき、必要な農業機械の開発及び安全性検査を実施するとしている。

<sup>28</sup> 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 9 号 20 頁（平 29. 4. 25）

<sup>29</sup> 同上

山本農林水産大臣は、『生産性が低い』ということについて一律の基準はないが、例えば肥料について、現状約2万もの銘柄が存在し、工場の平均稼働率が70%と低水準にあるのは改善すべきである。農林水産省としては、産地の意見をよく聞きながら、同一成分の銘柄は可能な限り集約して、生産性向上を図りたい」旨の答弁を行った<sup>30</sup>。

## エ 種苗の生産に関する知見の民間事業者への提供（第4号）

第4号は、「種子その他の種苗について、民間事業者が行う種苗の生産及び供給を促進するとともに、独立行政法人の試験研究機関及び都道府県が有する種苗の生産に関する知見の民間事業者への提供を促進する」としている。

本法律案の参議院における審議に先立つ4月14日には、関連する「主要農作物種子法を廃止する法律案<sup>31</sup>」（閣法第23号）が成立している。本法律案の規定及び主要農作物種子法（昭和27年法律第131号）の廃止によって、国民の共有財産である種子・種苗の知見が国外に流出する懸念が示されるとともに、我が国の食料安全保障に影響を及ぼす可能性が指摘された。

農林水産省は、「種子や種苗は重要な戦略物資であり、国や都道府県の知見の提供等により民間事業者の参入を促進しながら、諸外国に打ち勝つ有用性の高い品種の研究開発を戦略的に進めていく。知見がみだりに流出しないよう、農研機構<sup>32</sup>などが育成した登録品種を提供する際には、知的財産に関する契約で必要な措置を講じ、都道府県に対しても同様の対応が行われるよう指導・助言を行う」旨の答弁を行った<sup>33</sup>。

さらに、この「知的財産に関する契約」の内容についても問われた。

農林水産省は、「国内で事業を展開しようとする企業に農研機構が開発した品種を提供する場合、その品種を国外に持ち出すことがないようにする旨の事項を契約に盛り込むなどといった対応を行う」旨の答弁を行った<sup>34</sup>。

なお、参議院農林水産委員会の附帯決議には、「国及び都道府県が有する種苗の生産に関する知見の民間事業者への提供に当たっては、種苗が国家戦略物資であることに鑑み、優れた品種が国外に流出することのないよう知的財産の保護を図るとともに、種苗が適正な価格で供給されるようにすること」との文言が付された。

## （4）農業資材事業に係る事業再編又は事業参入の促進等（第9条）

第9条は、「国は、農業資材事業について、適正な競争の下で高い生産性が確保されるよう、事業再編又は事業参入を促進することその他の必要な措置を講ずるものとする」としている。

<sup>30</sup> 第193回国会参議院本会議録第19号（平29.4.21）

<sup>31</sup> 主要農作物種子法は、米、麦、大豆などの主要農作物種子について、その生産・普及に関する都道府県の役割を明記していたが、「農業競争力強化プログラム」においては、同法が民間の品種開発意欲を阻害しているとして、廃止する方針が示されていた。

<sup>32</sup> 正式名称は、国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構。農業生産関連技術の開発を幅広く行っている。根拠法は、国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構法。

<sup>33</sup> 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第9号17頁（平29.4.25）

<sup>34</sup> 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第9号25頁（平29.4.25）

事業再編や事業参入については、民間事業者の自主的な判断によって行われるべきものであるとの指摘がなされたほか、これらの措置を講ずることによりどの程度農業資材の価格が低下するのかについて問われた。

山本農林水産大臣は、「価格がどの程度低下するかについて具体的な数字はないが、事業者の自主的な判断に基づく早急な体質改善を後押しすることによって、適正な競争の下で価格形成がなされ、価格は下がると確信している」旨の答弁を行った<sup>35</sup>。

また、農作物の価格決定は、工業生産物と違い、地域の特性、天候、災害などに左右されるため、資材価格の低下が農業者の所得向上に直結しない可能性について指摘があった。

この点については、参考人からも、「農業者の収入は安定しないため、一定の生産費を償うための公的な支援が必要である」との意見や、「資材価格の低下に伴って農産物の価格も低下すれば、消費者の利益にはなるが、農業者の利益にはつながらない。資材価格を下げるための措置とは別に、農業者の所得確保を考える必要がある」との意見があった<sup>36</sup>。

#### (5) 農産物流通等事業に係る事業環境の整備 (第 11 条)

第 11 条は、農産物流通等の合理化を実現する上で必要な事業環境の整備のため、国が講ずべき措置について規定している。

##### ア 農産物流通等に係る規制 (第 1 号)

第 1 号は、「農産物流通等に係る規制について、経済社会情勢の変化を踏まえた見直しを行うこと」としている。

「農業競争力強化プログラム」においても、「中間流通について抜本的な合理化を推進するとともに、特に卸売市場については、経済社会情勢の変化を踏まえて、卸売市場法を抜本的に見直し、合理的理由のなくなっている規制は廃止する」旨の記述がある。

昨今、農産物流通の形態は多様化しており、卸売市場の経由率は低下し、卸売市場や卸売業者の数も減少を続けている。一方で、卸売市場は、今も生産者にとって重要な役割を果たし続けている。農産物流通の今後の方向性について、見解が問われた。

山本農林水産大臣は、「卸売市場は、全国の生鮮食料品等を品揃えする機能、需給や品質に応じた価格を形成する機能、出荷者の立場に立った代金決済機能など、欠かすことのできない役割を果たしてきた。他方、インターネット通販や産地直売など、流通経路は著しく多様化しており、新しい市場の考え方を見据えて対処しなければならない。そのような意味で、卸売市場法を抜本的に見直すことにより、生産者の所得向上や輸出促進を図りたい」旨の答弁を行った<sup>37</sup>。

##### イ 農産物流通における情報通信技術等の活用 (第 3 号)

第 3 号は、「農産物流通等について、その業務の効率化に資するため、情報通信技術そ

<sup>35</sup> 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 2～3 頁 (平 29. 5. 9)

<sup>36</sup> 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 10 号 15～16 頁 (平 29. 4. 27)

<sup>37</sup> 第 193 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 6 号 7 頁 (平 29. 4. 5)

の他の技術の活用を促進すること」としている。

農産物流通において、近年では I o T<sup>38</sup>や人工知能の活用など、情報通信技術の普及が進んでいることが指摘され、これらの技術の普及に関する農林水産省の認識が問われた。

山本農林水産大臣は、「インターネット販売の量が増えているほか、小売店の中ではコンビニエンスストアでの販売の比重が増えており、農産物流通は多様化している。また、小口多量のコールドチェーンによる輸送システムや I o T のシステムは非常に発達している。生産者の所得向上のため、海外市場も視野に入れながら、これらの技術の活用方法について、農林水産省の検討会において議論を続けたい」旨の答弁を行った<sup>39</sup>。

#### (6) 農産物流通等事業に係る事業再編又は事業参入の促進等 (第 12 条)

第 12 条第 1 項は、「国は、農産物の卸売又は小売の事業について、適正な競争の下で効率的な農産物の流通が行われるとともに、農産物を原材料として使用する製造又は加工の事業について、適正な競争の下で高い生産性が確保されることとなるよう、事業再編又は事業参入の促進その他の必要な措置を講ずるものとする」と定めている。

例えば食品製造業について、農林水産省は、業者の大半が中小零細企業であることが、生産性が向上しない原因であると説明している。一方、現場では、食の安全意識の高まりを背景に製造過程の管理に大変な労力がかかっており、人手不足が深刻であるとの指摘があった。事業再編と併せて、中小零細企業でも使える I o T 等の導入により、生産性向上を図る必要性について問われた。

この点に関して農林水産省は、「食品製造業においては、中小零細企業の比率が 99% であり、従業員が 3 人以下の零細企業が全体の 37% を占めている。これらの企業では、人手不足の問題が常態化しており、I o T 等の活用によって生産性の向上を図ることが重要である。これまでも、食品工場にカメラを設置し、画像データを活用して設備のトラブルを確認するといった取組が一部で行われている。農林水産省としては、先進的な事例を紹介するとともに、生産性向上に向けた取組の普及に努めたい」旨の答弁を行った<sup>40</sup>。

#### (7) 農産物の直接の販売の促進 (第 13 条)

第 13 条は、「国は、農業者又は農業者団体による農産物の消費者への直接の販売を促進するための措置を講ずるものとする」と定めている。

農産物流通の合理化が進み、情報技術の活用が進むと、全国の生産者と消費者がインターネットのクラウド上で一元的に結びつく可能性があるとの指摘があった。さらに、全農がこれを利用して、全国の卸売市場や小売店を経由せずに消費者に直接販売するようになれば、地方経済に悪影響を及ぼしかねないとの懸念が示された。

山本農林水産大臣は、「各地の卸売市場においても、時代の変化に応じて対応を変えてきているが、市場の機能が全てなくなることはあり得ない。今後の農産物流通の在り方は、

<sup>38</sup> Internet of Things の略称。インターネットを媒介して様々な情報が「もの」とつながる仕組み。

<sup>39</sup> 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 15 頁 (平 29.5.9)

<sup>40</sup> 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 5～6 頁 (平 29.5.9)

生産者が何を選択し、消費者が何を選択するかに懸かっている。流通業界が、双方のニーズに応えながら、素晴らしい経営感覚でその事業を進められるようにするべきである」旨の答弁を行った<sup>41</sup>。

#### （８）農産物の出荷等に必要な情報の入手の円滑化（第 14 条）

第 14 条は、「国は、農業者又は農業者団体が農産物の出荷又は販売を行うに際して、有利な条件を提示する農業生産関連事業者を選択するための情報を容易に入手することができるようにするための措置を、民間事業者の知見を活用しつつ、講ずるものとする」としている。

農業者にとって有利な出荷・販売先に関する情報をインターネット上で提供することは重要だが、高齢者や条件不利地域の農業者など、それを十分活用できない人たちがいるとの指摘があった。加えて、インターネットによる情報提供をより有効にするためには、販路開拓をプロデュースする人材を活用して支援する必要があるとの意見があった。

農林水産省は、「農林水産省はこれまで、6次産業化の取組の中で、農業者が自ら生産した農産物を活用した新商品の開発、商談会への出展、専門家による新商品の企画や販路開拓に関するアドバイス等を行ってきた。これらのノウハウを総動員することにより、インターネットによる情報提供と合わせて、販売支援を進めたい」旨の答弁を行った<sup>42</sup>。

#### （９）施策の検討（第 16 条）

第 16 条第 1 項は、「政府は、おおむね 5 年ごとに、国内外における農業資材の供給及び農産物流通等の状況に関する調査を行い、これらの結果を公表するものとする」とし、第 2 項は、「政府は、おおむね 5 年ごとに、良質かつ低廉な農業資材の供給又は農産物流通等の合理化を実現するための施策の在り方について、農業者による農業の競争力の強化の取組を支援する観点から検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」としている。

また、経過措置として、附則第 2 条は、「第 16 条第 1 項の最初の調査は、この法律の施行の日からおおむね 1 年以内に行うものとし、第 16 条第 2 項の最初の検討は、この法律の施行の日からおおむね 2 年以内に行うものとする」と定めている。

ここでは、政府による調査及び検討の対象に、農協が含まれているのかが議論になった。背景には、「農業競争力強化プログラム」において、「農協改革集中推進期間<sup>43</sup>内に十分な成果が出るよう年次計画を立て、政府与党はその進捗状況についてフォローアップを行う」とされていることが関係している。

この点について農林水産省は、「第 16 条は、良質かつ低廉な農業資材の供給や農産物流通等の合理化のため効果的に施策を実施するためには、P D C A サイクル<sup>44</sup>を回してその

<sup>41</sup> 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 15～16 頁（平 29.5.9）

<sup>42</sup> 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 6～7 頁（平 29.5.9）

<sup>43</sup> 「規制改革実施計画」（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定）では、「今後 5 年間で農協改革集中推進期間」とするとされているため、政府は、同期間を 26 年 6 月から 31 年 5 月までとしている。

<sup>44</sup> Plan（計画）、Do（実践）、Check（点検・評価）、Action（見直し・改善）のサイクルのこと。

効果等を点検しつつ必要な見直しを行うことが有効であることから、定期的な施策のフォローアップを行うこととしている。附則第2条は、国として法施行直後の業界や施策の状況を把握しておく必要から設けたものである。これらの規定を根拠に、全農や農協に対してフォローアップをすることは考えていない」旨の答弁を行った<sup>45</sup>。

また、第16条に基づくフォローアップの実施主体についても議論になった。本法律案においては、主語に「国は」又は「主務大臣は」が多く用いられている一方、第16条では「政府は」とされていることから、施策の検討を行う主体である「政府」には規制改革推進会議も含まれるのではないかとの懸念が示された。

山本農林水産大臣は、「第16条の『政府』は、主務大臣や関係行政機関に限定されている。内閣総理大臣の諮問機関である規制改革推進会議は、自ら執行権限を有しないものであり、『政府』には含まれない」旨の答弁を行った<sup>46</sup>。

#### (10) 実施指針（第17条）

第17条は、農業生産関連事業の事業再編又は事業参入を促進するため、主務大臣は実施指針を策定することとしている。

実施指針を策定する主体が「主務大臣」とされていることに触れ、内閣府や規制改革推進会議の関与について問われた。

山本農林水産大臣は、「第17条における『主務大臣』とは農林水産大臣である」旨の答弁を行った。また、内閣府は、「内閣府は所管外であるとの認識である。規制改革推進会議は、内閣総理大臣の諮問機関として、政府方針として閣議決定された規制改革実施計画に基づき、これまでの提言を踏まえつつフォローアップを行う。本法律案は、内閣府の意向も酌み取った上で提出されたものと理解しており、そうした趣旨の中で内閣府としてもフォローアップを行っていく」旨の答弁を行った<sup>47</sup>。

また、同条第3項において、「主務大臣は、経済事情の変動により必要が生じたときは、実施指針を変更する」とされていることに触れ、EPAの締結など国際貿易ルールの変更などによって実施指針が変更された場合の影響について指摘があった。

山本農林水産大臣は、「『経済事情の変動』とは、世界経済の変動による農業資材の原料となる素材の価格変動など、農業生産関連事業を取り巻く経営環境が大きく変わった場合を指す。実施指針を変更する場合には、業種ごとに関係業界と丁寧に意見交換を行うほか、パブリックコメントで意見を募り、個々の業界の実態を踏まえたものになるよう策定作業を進めていく」旨の答弁を行った<sup>48</sup>。

#### (11) 支援措置（第23条～第30条）

第23条から第30条にかけての規定においては、事業再編計画又は事業参入計画の認定

<sup>45</sup> 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第9号3～4頁（平29.4.25）

<sup>46</sup> 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第11号13頁（平29.5.9）

<sup>47</sup> 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第9号5頁（平29.4.25）

<sup>48</sup> 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第11号8頁（平29.5.9）

を受けた事業者は、中小企業基盤整備機構<sup>49</sup>による債務保証、日本政策金融公庫<sup>50</sup>による融資、農林漁業成長産業化支援機構<sup>51</sup>（以下「A-FIVE」という。）による出資等の支援措置を受けることができるとされている。

これらの支援措置により、民間の金融機関に対する民業圧迫<sup>52</sup>が生じる可能性について指摘があった。

山本農林水産大臣は、「農業生産関連事業者には中小企業が多い。信用力が十分でなく、民間金融機関から必要な金融サービスを受けることが難しい場合も想定される。また、長期にわたり運転資金などの資金需要が発生し、収益を上げるまで一定のリスクがある。こうしたリスクを補完する意味で、公的支援を行う必要がある。日本政策金融公庫については、融資の対象を中小企業に限定しており、また A-FIVE についても、民業補完の観点から、農業生産関連事業への出資比率を原則 50%以下に抑えている」旨の答弁を行った<sup>53</sup>。

## （12）雇用の安定等（第 32 条）

第 32 条は、事業者が事業再編を実施する際には、「雇用する労働者の理解と協力を得るとともに、失業の予防その他雇用の安定を図るために必要な措置を講ずるよう努める」としており、また、「国は、認定事業再編事業者の雇用する労働者について、失業の予防その他雇用の安定を図るための措置を講ずるとともに、雇用されていた労働者に対して就職のあっせんその他職業及び生活の安定に資する措置を講ずるよう努める」としている。

雇用の安定を図るために、認定事業者及び国が講ずべき措置は具体的にどのようなものを想定しているのかが問われた。

農林水産省は、「認定事業者が講ずべき措置とは、具体的には、再就職支援窓口の設置や、各種雇用調整の助成金のあっせんなどを考えていきたい。厚生労働省と密接に連携しながら、支援策を考えていきたい」旨の答弁を行った<sup>54</sup>。

また、第 32 条と農村地域工業等導入促進法<sup>55</sup>（昭和 46 年法律第 102 号。以下「農工法」という。）改正との関係が議論になった。第 32 条の規定により農業生産関連事業者の撤退を求める一方で農工法改正により一般企業を農村地域に誘致することの整合性及び地域経済と雇用への影響について問題提起がなされた。

山本農林水産大臣は、「本法律案の支援措置により、一時的に労働者の雇用に影響が生じ

<sup>49</sup> 中小企業者の事業活動の活性化のための基盤を整備するため、中小企業者に対し、必要な助言、研修、資金の貸付け、出資、助成及び債務の保証などを行う独立行政法人。根拠法は、独立行政法人中小企業基盤整備機構法（平成 14 年法律第 147 号）。

<sup>50</sup> 国民一般、中小企業者及び農林水産業者の資金調達を支援するための金融の機能を担う。根拠法は、株式会社日本政策金融公庫法（平成 19 年法律第 57 号）。

<sup>51</sup> 農林漁業者の 6 次産業化の取組を支援する国と民間の共同出資によるファンド。根拠法は、株式会社農林漁業成長産業化支援機構法（平成 24 年法律第 83 号）。

<sup>52</sup> 民間の金融機関が政府系金融機関との競合を強いられることにより、その経営が圧迫されること。

<sup>53</sup> 第 193 回国会衆議院農林水産委員会議録第 7 号 27 頁（平 29. 4. 6）

<sup>54</sup> 第 193 回国会衆議院農林水産委員会議録第 6 号 8 頁（平 29. 4. 5）

<sup>55</sup> 農工法は、農村地域への工業の導入を促進して農業従事者の農外就業機会を確保するとともに、農業構造の改善を促進するため、昭和 46 年に制定された。平成 29 年 2 月 28 日、農村地域への導入を促進する産業の業種をサービス業等にも拡大することを主な内容とする「農村地域工業等導入促進法の一部を改正する法律案」（閣法第 29 号）が国会に提出され、5 月 26 日、成立した。

たとしても、長期的に、農業者と共存共栄の関係にある農業生産関連業界の体質強化が図られれば、将来の農業の体質強化そのものを図ることができる」旨の答弁を行った<sup>56</sup>。

なお、参議院農林水産委員会において行われた附帯決議には、「事業再編計画について、事業者がその雇用する労働者の理解と協力を得るとともに、労働者の雇用の安定に最大限の考慮を払いつつ当該計画が実施されるよう、適切な運用を行うこと。また、政府においても、事業者の雇用する労働者について、労働者本人の意向に十分配慮しつつ、雇用の安定等を図るために必要な措置を講ずるよう努めること」との文言が付された。

#### 4. おわりに

農林水産省は、「農業競争力強化プログラム」の実施のために必要な法整備として、8本の法律案<sup>57</sup>を第193回国会に提出した。他の7本の法律案が、個別具体的な分野における既存の法律の廃止又は改正を意図している一方、新法である農業競争力強化支援法案は、その名からも、同プログラムの象徴的な位置付けにあると考えることができる。

本法律案の支援対象となっている農業生産関連事業は、農薬、農業機械、肥料・飼料、種苗などの農業資材業界から、卸売市場や食品加工業、小売業まで幅広く、国会審議における論点も、非常に多岐にわたるものであった。また、本法律案と農協改革との関係については、条文に明示されていないものの、本法律案の規定が国による農協改革への介入の根拠になることが危惧され、野党のみならず与党からも追及がなされた。加えて、法律案の内容はもとより、立案過程そのものにも疑問の声が上がった。本法律案の基になった「農業競争力強化プログラム」の基本的な方向性が規制改革推進会議等における議論を通じて決定されたことが度々指摘され、農林水産省の主体性が問われた。

一方で、本法律案は施策の内容について踏み込んだ規定を有しておらず、第16条第2項が示しているように、施策の具体的な内容は今後検討されることとなっている。

参議院農林水産委員会において行われた附帯決議には、「農業の維持・発展は食料の安定供給と農村の持続的発展に欠かせないものであることから、良質かつ低廉な農業資材の供給及び農産物流通等の合理化を実現するための具体的な施策の実施に当たっては、多様な担い手の農業所得の増大に向けた取組が支援されるよう配慮すること」との文言が付されている。政府が農業生産関連事業の改革に本格的に着手する際には、農業が産業として成長するのはもちろんのこと、食料の安定供給の確保や農業の持続的な発展<sup>58</sup>などにも配慮したバランスの取れた施策の展開が図られるか、今後の動きに注目したい。

(ほおじろ のぶゆき)

<sup>56</sup> 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第11号8頁(平29.5.9)

<sup>57</sup> 8本の法律案とは、本法律案のほか、「農業機械化促進法を廃止する等の法律案」(閣法第22号)、「主要農作物種子法を廃止する法律案」(閣法第23号)、「土地改良法等の一部を改正する法律案」(閣法第28号)、「農村地域工業等導入促進法の一部を改正する法律案」(閣法第29号)、「農林物資の規格化等に関する法律及び独立行政法人農林水産消費安全技術センター法の一部を改正する法律案」(閣法第35号)、「畜産経営の安定に関する法律及び独立行政法人農畜産業振興機構法の一部を改正する法律案」(閣法第40号)、「農業災害補償法の一部を改正する法律案」(閣法第58号)である。

<sup>58</sup> これらは、食料・農業・農村基本法において基本的な理念として位置付けられている。