

のような規制には見直しを行う余地があるように思われる。すなわち、農地が適正に耕作されるのであるならば、法人のマイナーな部分が農業に携わるケースを認めることも検討に値するはずである。逆に、全体として農業生産法人のいわば外形基準を満たしている場合であっても、適正な耕作には適していないケースも充分ありうる。割合ではなく、絶対量としての適格性に着目する観点があつてよいのではないか。ただし適正な耕作という原則については、周囲の圃場の営農とのあいだの調和や環境への配慮、さらには持続性の要件を重視すべきであり、これらの観点からの事後的なチェックの徹底と必要最小限の事前規制の検討が行われてしかるべきであろう。もちろん、同じ基準は既存の農業生産者にもあまねく適用されるものでなければならない。

(2)関係者等からの要件緩和の要望について

それぞれに根拠のある要件緩和の要望であろうし、また、農業の活性化をめざしたものであろうから、検討することに異論はない。ただその場合にも、原則を明確にしておくことが先決である。そのうえで、原則に照らして個別の要件について判断することが妥当であろう。

3. 農地の流動化・利用集積を加速化する方策について

1)農地の流動化の問題を水の流れにたとえるならば、水の流れを呼び起こす水位の落差が不足しているために生じている問題と、パイプに目詰まりがあつて水がスムーズに流れない問題とがある。このうち主として後者が農地制度上の問題であると言つてよいが、制度のうえで農地の流動化を妨げている要素はずいぶん小さくなつていないか。むしろいま求められているのは、例えばいわゆる経営政策の充実によつて水位の落差を形成することであり、あるいは、失われた落差を回復することであろう。言い換えれば、落差のないところに水は流れないわけであり、農地制度の手直しをはかることもそれなりに必要ではあろうが、そこに過剰な期待を寄せるべきではなからう。

2)法律のレベルになじむか否かは別として、土地所有者の権利と義務と、耕作者の権利と義務を明確にすることが考えられてよいのではないか。例えば、用排水路の維持管理の共同作業への出役の義務をどう考えるか。水利施設を地主資本とみなして土地所有者であるとしてもよいし、維持管理は営農活動の延長にあるとみなして耕作者の義務としてもよい。あるいは、地域によって扱いが異なつていてもよい。けれども、権利義務関係を明確にするならば、それによつて権利義務関係の調整が円滑に進むこ

とを期待できるように思われる。つまり、いったん明確にされた役割は、関係者のあいだで分担調整することができる。もちろん、必要に応じて対価の支払いが伴うことも充分ありうる。例えば、耕作者である借地農の義務とされている維持管理作業への出役が、土地所有者に委託されるといった形態である。この論点は、実態との乖離の生じている土地改良法の3条資格者の問題にも通じるところがある。

3)耕作放棄に関しては、まず一般論として、良好な耕作の原則に則って適正に耕作するとの義務のもとで、事後的なチェックを強化すべきである。また、ときには他の耕作者に耕作を斡旋するといった手段を講じる必要もあろう。ただし、耕作放棄にはふたつの種類ある。ひとつは適正な耕作が農業上の経済的な利益を生み出すケースであり、この場合にはいま述べた一般的な原則が適用されるべきである。もうひとつは適正な耕作が経済的な利益を生まないケースである。すなわち、農業の地代がマイナスの場合であり、このケースについて耕作を強制することには無理がある。かりに強制するとすれば、中山間地域等直接支払のような施策が伴う必要があろう。そこで農地制度上の問題は、第1にこれらのふたつのケースを峻別することであり、第2に、繰り返しになるが、最初の利益を生むことのできるケースの耕作放棄について適切な手段を講じることである。第2の問題に関しては、現在の制度のもとでも手段は用意されているのであるが、十分に適用されているとは言いがたい。とくに気になるのは、集約的な農業部門(中小家畜や施設園芸)の経営において、耕作放棄地率が高いことである。地域農業の課題として取り組むべき問題ではないか。

4. 農業委員会等の役割について

組織のあり方は、その組織に付託された機能に応じて考えられるべきである。いまの農地制度のもとで農業委員会等の組織形態は問題がないのか、また、農地制度の改革を考えるとすれば、あわせて農業委員会等の組織をどのように再構成すべきか、というかたちで問題が立てられる。ここで具体的な提案を述べることは控えるが、少なくともつぎの3つの問題意識を持つ必要があるように思われる。その第1は、現在の農地制度に期待されている公共性の強い役割に照らして、農業者を主体に構成されている農業委員会でのよいか否かである。第2は、市町村、農業委員会、農協、農地保有合理化法人、土地改良区というかたちで分散している農地行政の仕組みについて、より有効な態勢に統合することができないか否かである。そして第3に、第1の点とも関わって、農業委員会にはその権限の公平で適切な執行を求められているのであるが、そのためにも、委員会の審議をはじめとして、意思決定のプロセスを広くオープンにする工夫があつてよいであろう。現在でも法制度上は、農業委員会の総会と部会は公

開することとされているはずである。

5. その他

農地制度には、農地の内部においてその適切な利用を確保する役割と、農地と農地以外の土地とあいだに合理的な利用区分を確保する役割とがある。このふたつの役割が相互に密接に関連していることは言うまでもない。ただ、設問の性格上、このメモの内容はもっぱら農地内部の利用問題に限定されている。けれども、合理的な土地利用計画といった観点に立つならば、例えば耕作者主義にもやや異なった意味合いを見出すことができる。それは、転用規制が実態として不十分であることを認めたくえで、起こりうるその弊害をできるだけ小さくするとの趣旨から、耕作適格者を基本的に自然人ないしはその結合体としての色彩の強い法人に限定するという思想である。ただし、このような役割を耕作者主義に求めることは、当の耕作者主義にとってもいわばはた迷惑なことではないか。合理的な土地利用計画の実現がはかられ、計画にもとづく転用規制が厳格に機能しているならば、ほんらいの耕作者主義は、もっぱら農業のあり方の問題として、農地利用のあり方の問題として議論されることであろう。しかるに、現実には耕作者主義が無秩序な転用に対する歯止めとして強調される。この点に、わが国の農地制度ないしは土地制度の抱えている深刻な問題が転倒したかたちで投影されている。農業への参入規制のあり方と、土地利用秩序の形成のあり方は、ひとつの対をなす問題として存在する。これが現実である。ただここでは、土地利用秩序の形成という問題に関しては、文字どおり国民的な議論の必要性を強調するにとどめたい。この点については、参考(2)をご覧ください。

参考(1)

「開かれた農山村と土地利用コントロール」
（『農山村振興研究会報告』所収）より抜粋
（その1）

そもそも耕作者主義をどう理解するか。これは案外むずかしい問題である。まずは農地法の第1条を復習しておく必要がある。第1条にはつぎのように書かれている。「この法律は、農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、及びその権利を保護し、並びに土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整し、もつて耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを図ることを目的とする」。このうち「並びに」から「利用関係を調整し」までの部

分は、1970年の改正で加わった。農地法自体は1952年に制定されており、改正前の条文を指して自作農主義という。70年改正は、自作農主義から借地を容認する耕作者主義への転換と理解されている。

さて、自作農主義と耕作者主義を並べてみると、耕作者主義は読む者に同義反復の印象を与える。自作農主義は、農地を耕作する者が農地を所有すべきだとする原理である。借地という権利の形態もあるけれども、そうではなくて、「所有することを最も適当である」として、所有すべきだと述べているのである。このような実質的な限定を含んでいるから、自作農主義は概念として呑み込みやすい。これに対して、耕作者主義をやや形式的に解釈すると、農地に関する権利は農地を耕作する者に与えられるべきだと主張していることになる。けれども考えてみれば、およそ耕作する以上、所有権にせよ、賃借権にせよ、なんらかの権利なしに耕作することはあり得ない。言うまでもなく、日本は私有財産制の法治国家だからである。だとすれば耕作者主義は、権利を有して耕作する者が権利を持つべきだと述べていることになりはしないか。同義反復の印象を与えると述べたゆえんである。

もちろん、耕作者主義はそのような空疎な概念ではない。耕作者主義にも実質的な限定がある。ただし、それは権利の形態についての限定ではない。耕作の内容のほうを限定しているのである。ポイントは先ほどの引用に含まれている「農業上の効率的な利用」というフレーズにある。ただたんに耕作しているだけでは、あるいは、本人が主観的に耕作しているつもりであっても、それだけでは耕作者とは言えないのである。政府の解釈も同様である。例えば今回の農地法改正をめぐる国会審議で、農地法第1条について当時の渡辺好明構造改善局長はつぎのように答弁している。「農地を適正かつ効率的に耕作する者に権利取得を認めるというふうになっております。これを私もはいわゆる耕作者主義と言っております」。

耕作者主義には、しかし、実質的にもうひとつの限定がある。それは耕作者を自然人と想定していることである。ここでいう自然人とは、法人と対比される意味での自然人である。耕作者主義は自然人主義なのである。家族農業主義と言ってもよい。興味深いのは、この自然人主義が検討の結果として選ばれたわけではないことである。実のところ、農地法が制定された当時、自然人以外による農業など思いもよらなかったのである。この思いもよらぬ法人農業が、1957年に突如として出現する。徳島県の柑橘農家による有限会社の設立である。当時の県と農林省は協議のうえ、これを認めない旨の判断を下す。鳩首協議に及んだのは、農地法が法人の農地所有について明確な禁止規定を欠いていたからである。思いもよらぬ法人農業だから、禁止もされていなかったというわけである。

さて、1961年の農業基本法の制定を受けた1962年の農地法改正によって、農業生産法人制度がスタートする。スタートした法人制度が家族農業主義の延長にあ

ったことは、周知のとおりである。家族または家族の集まりによって構成される法人、つまり人的結合体としての性格の強い法人についてのみ、農地の権利取得を認めたのである。少し角度を変えて述べるならば、設立された農業生産法人制度の理念は、農業基本法にうたわれた家族経営間の協業の助長という点にあった。筆者のみるところ、今日の農業生産法人の理念は、家計と経営の分離や経営管理のレベルアップ、さらには農業以外の産業との連携の強化といった方向にシフトしてきている。けれども、農業生産法人自体の構成については、依然として自然人主義の延長線上に踏みとどまっていると言ってよい。

ともあれ、農業生産法人制度が自然人主義の延長にあるとすれば、適正に耕作する者としての適合性も、自然人のための要件を準用してチェックすることになる。耕作者の具体的な要件には、取得後の農地すべてについて耕作すること、農地を効率的に利用して耕作すること、耕作に必要な農作業に従事することの3つがある。これが農業生産法人にも準用されるわけである。ただし法人の場合、3番目の要件に対応するのは、役員のうち農作業従事者が一定の割合を占めることを求めた役員要件である。前節でも触れたように、今回の改正による要件緩和によって、役員のおよそ4分の1以上が農作業に従事することが求められている。

ところで、このように一定の割合以上、もしくはそれ以下というかたちで要件を与えている点は、農業生産法人制度のひとつの特徴である。これも前節で述べたとおり、農業以外の事業が売上の半分を超えてはならないという事業要件もある。そして、ここに農地法の耕作者主義のもうひとつの特質を見出すことができる。それは、法人の全体を捉えて耕作者としての資格を判定するという考えかたである。この観点に立つとき、農作業従事要件についても、その絶対量の大きさは必ずしも問題ではないことになる。そうではなくて、むしろ法人の活動全体に対する農作業のウェイトに着目するのである。事業量についてもしかりである。農業の絶対量が問題なのではなく、その農業が法人の事業に占めている比率が問題とされる。

言うまでもなく、ある面積の農地の耕作に必要なのは、農作業従事の絶対量であり、農業の絶対量である。割合ではないはずである。逆に、農業が事業全体の2分の1を超えていたとしても、ある面積の農地の耕作には絶対量として不足するケースだって考えられないわけではない。だとすれば、その法人の全体の力からみれば十分の1であっても、それでもって適正に耕作されるならば、これを認めるべきではないか。こうした主張は、それ自体としては理にかなったものと言えよう。しかしながら、農地法の耕作者主義はこのような考えかたをとらない。

こうした耕作者主義の立場は、資格主義と表現することもできる。つまり、農業生産法人制度は、法人組織の全体構成を問うという点において、資格規制としての一面を持つのである。資格規制の対になる概念として措定されるのは、行動規制である。

耕作者主義をめぐる検討の焦点は、この意味において、資格規制を行動規制に転換することの可否であり、かりに可であるとすれば、そのための条件整備としてなにが必要かという点にある。行動規制としての条件を整えたうえで、善意の農業参入であるならば、法人の力の十分の1の参入であってもよいから、これを積極的に認めるべきだという考えかた、これが耕作者主義からの脱却を唱導する立論にほかならない。ポイントは適正な耕作を確保するための行動規制が可能か否かである。

ふたつのレベルの問題を考慮する必要があるように思われる。ひとつは、既存の農業者であると新規参入者であるとを問わず、あるいは自然人であると法人であるとを問わず、およそ農業に携わる以上は遵守すべき営農上のコード、すなわち環境に配慮した良好な農業生産方式のコードを準備すべき時期にきているのではないかという点である。環境に対する負荷という点で、農業の外部不経済に対する国民の認識が深まりつつあり、中山間地域に対する直接支払制度の導入のように、多面的機能すなわち農業の外部経済に着目した公的な助成もスタートしている。成熟した社会における近代農業は、時代の要請を踏まえた一定の公的な制約のもとにおかれてしかるべきなのである。このような見地の延長線上において、例えば法人企業の参入については、コードの遵守に必要な農業の知識や経験を有する担当者を置くことを義務付けるといった手法も考えられる。

適正な耕作の確保に関して考慮すべきもうひとつの課題は、地域農業と新たに参入する個人もしくは法人の農業経営とのあいだの融和をはかることである。ただしこの課題は、フォーマルな規制のありかたではなく、参入者が地域の関係者とどのようにして満足のいく合意を形成するかという点にある。地域社会の自治の問題であると言ってもよい。これまで多くの場合、耕作者主義の想定する自然人は、ムラという集団のしがらみのなかに生きる個であった。そのような個は、将来ともに集団のメンバーたることを自他ともに認めている存在でもある。こうした集団性と定住性のもとで歴史的に形成されたムラのルールは概して強靱である。むろん、生産活動のルールもそこに含まれる。とりわけ水を媒介としてお互いがお互いを支えあう構造にある水田農業であれば、ルールはいちだんと大切である。

ムラのこのような側面を集団主義と呼ぶならば、集団主義は農業生産の特質に由来する合理的な存在理由を有していた。けれども同時に、ムラの集団主義はしばしば外からの参入を拒絶する閉鎖性を持つ。加えて、集団主義の合理性が強調されるあまり、いつしかそれが不変の枠組みであるとの固定観念が形成されがちでもある。たしかに農業の生産構造は短期間で変わるものではない。けれども、未来永劫不変のものというわけでもない。したがって、そこに必要なコミュニティのルールも未来永劫不変のものではありえないのである。この点を直視しないとき、集団主義は観念論として独り歩きをはじめるといえる。

戦後の農業生産をめぐる技術的な変化は、日本の農業史上有数の大転換であった。生産力の変化を背景として、構造改善が遅れていると言われている水田農業についても、大規模な受託経営といった新しいタイプの担い手が育っている。その活動範囲はしばしば既存の集落を超えて広域にわたる。このような広域的な活動は、かつての日本の農業では考えられなかったことである。他方で、農業基盤整備の進捗によって、水利施設をはじめとする地域の共有資本の維持管理に必要な共同作業の負担は大きく軽減されている。こういった農業をめぐるもろもろの変化は、ムラの人々の振る舞いにも変化をもたらさないではおかない。言い換えれば、農業の大転換を経験するなかで、さまざまな苦勞と工夫を通じて、ムラの行動様式は時代の変化にそれなりに適応を遂げてきているのである。この点から、新規参入希望者をまえにして、地域社会との調和の観点から考慮すべき要素を学び取ることができるように思われる。

集団主義は固定的でもなく、未来永劫不変のものでもない。集団主義についていま必要なことは、これから先も厳然と存在するであろう合理的な側面をしっかりと見極めるとともに、その固定性をやみくもに強調する観念論に別れを告げることである。私たちは、すでに現実に農山村で起きている変化を直視すべきであり、農山村の人々の適応力にもっと信頼を寄せなければならない。いずれにせよ、合理的な集団主義ときちんと折り合いをつけながら、過剰な閉鎖性にゆらぎをもたらす農業参入のありかたは、それだけでもこれからの農山村社会の活力を左右する重みを持ったテーマであると言ってよい。

参考(2)

「開かれた農山村と土地利用コントロール」
『農山村振興研究会報告』所収より抜粋
(その2)

農地の転用規制が現実に十分に機能していない以上、株式会社の農業参入を認めることはできない。将来の転用を見越した農地の投機的な取得に対して、これまで以上に道を広く開放することにつながるからである。このようなタイプの議論は、さきほど触れた株式会社論争のなかでも、ひとつの有力な主張として展開された。筆者も、事実認識として転用規制が的確に機能していない地域が多い点には同意できるし、そうした状態を放置したままの株式会社の農業参入にはリスクが大きすぎるとも考えている。もともと、多額の不労所得をねらった転用期待は株式会社の専売特許ではない。むしろ、程度の違いはあるものの、日本全国に蔓延した病理現象だと考えるべきである。と同時に、そもそも農地の転用規制をめぐる問題を株式会社の参入問題との

関わりだけで論じるとすれば、あるいは、農業政策との関わりのみを念頭において論じるとすれば、それは議論の舞台としてはあまりにも狭すぎる。

土地利用のコントロールの問題は、株式会社の参入問題があろうとなかろうと、それ自体として広角的でしかも長期的な視点に立った検討が必要なテーマである。まずは基本的な認識として、つぎのふたつの点を押さえておく必要がある。ひとつは、合理的な土地利用秩序が形成され、アメニティにも富んだ農山村空間が一種の公共財だという観点である。多くの人々が共同で享受することのできる好ましい環境であるという意味で、農山村の空間は経済学で言う公共財としての性質を有しているのである。もっとも、混在するさまざまな土地利用がお互いに足を引っ張り合い、景観という点でも首をかしげたくなるような空間であれば、それを公共財と表現することはできない。パブリック・グッツならぬパブリック・バズ、いわば公共悪としての空間である。そして、バズができあがったとしても、その地域に関わり続ける以上、人々は我慢を重ねてこれとつきあい続けるほかはない。個人の力でその影響を回避することがむずかしい点は、公共財の裏返しとしての公共悪の特質なのである。

もうひとつの基本的な認識は、公共財としての空間が地域の産業にとって重要なインプットとして活用できるという点である。言い換えれば、公共財としての空間は市場経済に内部化される可能性を持つ。この性質はとくに農山村にあてはまると言ってもよい。公共財としての性質を帯びた空間をインプットとして利用する点に、農山村における産業のひとつの特徴を見出すことができるのである。豊かな自然を活かした居住環境の提供や農村ツーリズムは、公共財としての空間をビジネスのインプットとして活用する産業の典型である。言うまでもなく、農山村にはもともと農業や林業といった土地集約的な産業が展開している。このこともあわせて考えるならば、都会にはない広がりを持った二次的な自然空間をふんだんに利用する点に、農山村に立地する産業の比較優位の源泉があると表現することができるであろう。問題はその農山村空間のクオリティである。

すでに指摘したとおり、日本の土地利用コントロールには問題が多い。この認識は多くの人々に共有されている。けれども、改善のための具体的な手だてとなると、残念ながら妙案があるわけではない。むしろ、八方ふさがりの閉塞感が漂っていると言わなければならない。それだけ難問なのである。合理的でアメニティにも富んだ空間形成といったかたちで、言葉で理想を表現することはだれにでもできる。問題は、こうした理想を現実の土地利用のなかに結実させる方法であり、そのための具体的な手順なのである。筆者は、この点でいまもっとも必要なのは、これまでの土地利用制度の運用について、さまざまな角度から検証作業を行うことだと考えている。過去を真摯に振り返ることは、地味ではあるが、着実な前進をめざすという意味では、一番の近道のように思われる。そして、検証作業の着眼点としてはつぎの点をあげたい。そ

れは、各地に出現している無秩序な土地利用も、その大半は現行の制度のもとで合法的に認められた土地利用転換の集積だという事実である。

土地利用計画に関する制度は存在する。各種の個別規制法があり、しばしば計画公害と揶揄されるほどに多くの計画制度もある。問題は、こうした制度が必ずしも制度ほんらいの趣旨に沿って運用されてこなかった点にある。なぜか。大きく分けてふたつの問題を指摘できる。ひとつは制度をめぐる理念の問題であり、理念を地域から支える運動の問題である。もうひとつは、制度の運用の問題であり、制度を具体化するさいの技術の問題である。以下、主として農地をめぐる制度を念頭において、このふたつの視点からいくつかの論点を提示することとしたい。

優良農地の保全に関わる法律には、農地法と農振法(1974年)がある。最初に指摘しておきたいのは、法律のめざす理念が必ずしも明瞭であるとは言えない点である。制度の発足当初から不明瞭だったわけではない。戦後まもない1952年に制定された農地法は、明快なふたつの理念によって支えられていた。それは、第1に地主・小作関係に代わる自作農体制を創出した戦後の農地改革の成果を守ることであり、第2に疲弊した農業の生産力を高めて食料難を克服することであった。このうち2番目の理念が、優良農地の保全に直接関係していることは言うまでもない。

しかるに、食料難が過ぎ去り、コメの過剰が顕在化するにつれて、食料増産という農地法の理念は次第に風化していく。理念が風化していくこと自体は、社会の変化自体が避けられない以上、これを食い止めることは不可能に近い。無理に食い止める必要もない。問題は、風化した理念に代わる新しい理念が打ち出されなかった点にある。このことは、1970年の改正を契機とする自作農主義から借地奨励策への政策転換も、ある程度関係しているかもしれない。農地の利用の面では、時代の要請に応えるべく法の理念の転換がはかられたわけである。ところがその結果、衣替えした理念のもとで、農地法の全体が再出発したというある種の錯覚が生じたように思われるのである。けれどもむろん、農地の効率的な利用をめぐる理念と、農地をよいかたちで保全するための理念とは位相を異にしている。効率的な利用に関する理念がいかに立派なものになろうとも、農地を保全するための理念にとって代わることはできないのである。

農振法については多少事情が異なる。法の目的をみるかぎり、前年に施行された新しい都市計画法とあいまって、合理的な土地利用をめざしていたと言ってよい。けれども実際には、全体としてみれば、既存の農地の固定化に力点をおいたいわば領土宣言として機能しがちであったと言ってよい。なかには首都圏のように、逆に当初の見込みを大きく超える面積の農地が市街化区域に組み入れられるといった事態も生じた。いずれにせよ、地域の土地利用のあるべき姿を描き出し、その実現に向けて土地利用転換を誘導する制度としては十分に機能しなかったのである。高度経済成長の最後の

ステージを迎え、その歪みも顕在化しつつあるなかで、いっこうに衰える気配のない開発圧力に対して、最初から守勢に立たされたのが農振法であった。ただし、いま領土宣言と表現した制度運用上の問題点は、これからの土地利用コントロールを考えるうえで銘記すべき教訓を私たちに提起している。それは、個別規制法は個別規制法として所要の改善をはかることを忘れてはならないが、同時に、さまざまなタイプの土地利用形態を包括して眺め渡すことのできる視点から、地域の土地利用全体のビジョンを描き出し、これを実現するというスタンスの重要性である。そして、この姿勢を堅持し、これを測地的な計画に具体化することができる主体があるとすれば、それは市町村をおいてないであろう。

優良農地をよいかたちで保全することも含めて、これからの土地利用コントロールの理念としては、この節の冒頭に述べた公共財としての空間形成の見地を強調しておきたい。この概念の意味については繰り返さない。重要なことは、ここで言う公共財がローカルな公共財だという点である。つまり、地域の人々が創り出す公共財である地域空間の利益は、地域の人々自身によって刈り取られるものなのである。こうした文脈において、ローカルなレベルでの動機づけと推進力に乏しかった点も、これまでの農地保全や土地利用コントロールをめぐる制度の弱点であったと言ってよい。このことは、多くの場合に住民参加が形式的なものにとどまり、したがって、ビジョンの実現に向けた息の長い運動を組織することがほとんど不可能な状況を生み出したのである。

制度を支える理念が風化するならば、現場の制度運用が甘くなる事態は避けがたい。けれども農地をめぐる土地利用制度については、これに加えて、制度の構造や運用の技術といった面にも問題を指摘できる。ひとつは、とくに農地の転用許可制度に関わって、農地法と農振法からなる二段の構造をどう評価するかである。よく行われる説明は、二重のチェックシステムが構築されており、それだけ厳格な仕組みが用意されているというものである。けれどもこの説明は、現場の運用の実態からして説得力を欠いている。こうした説明が繰り返されることで、厳格な仕組みが用意されているという錯覚が広がるとすれば、これは大変困ったことである。むしろ、二段階のチェックシステムについては、しばしば互いに依存し、もたれあう関係を生みだし、かえって脆弱な制度運用に転じる可能性に留意すべきなのである。農振法による農用地区域からの除外が認められたケースについては、その後の農地法による転用許可はほとんど形式に過ぎない。これが多くの現場における運用の実態であろう。

地域によっては、農用地区域からの除外はほとんどルーチン化している。ほんらいであれば例外としてのみ認められる除外申請について、その受付の日限を広く農家に通知するといったことも行われている。こんななかで例外だと言われても、これまた説得力を欠く。計画白地以外の場所であっても、スプロールはごくありふれた光景と

なっているのである。このような実態についてはさまざまな要因が考えられるが、制度を支える技術の問題として、つぎの点を指摘しておく必要があるように思われる。それは、さきほど述べた領土宣言という感覚ともあいまって、そもそも農用地としての指定を無理に拡大したことから、かえってその後の土地利用秩序にほころびが生じ、それが波及的に広がっていく構造である。典型的には、既存の農地をいわば目一杯農用地に指定してしまった結果、分家用の住宅用地にも事欠く状態が生じ、例外的に除外を認めたところ、それが引き金となって宅地の混在化が進むといったケースがある。例外が例外を呼ぶうちに、いつしか除外の手続きがルーチン化してしまうのである。

この点も、これからの土地利用コントロールのありかたについて、私たちに貴重な教訓を投げかけている。それは地域の土地利用ニーズに対する長期的な洞察の重要性であり、そのうえで土地利用コントロールの節目節目において、一定の柔軟性を保持することの重要性である。この節でも強調しているとおり、これまでの転用規制は十分に機能してきたとは言いがたい。けれども、厳格であるほどよいとして硬直的な転用規制を敷けば、それで問題が解決できるわけではない。硬直性はかえって制度のもろさに結びつくことを学ぶべきなのである。土地利用は生き物である。生き物のコントロールに必要なのは、これを不動の鋳型にはめ込む静態制御の手法ではなく、その生長に応じながら、しかも、これをよい方向に誘導する適応制御の手法である。

誤解のないように付け加えておく。それは、柔軟性を保持した手法であるとか、適応制御の手法と述べたからと言って、それは地域の空間形成をその場その場の無定見な判断に委ねることを意味しない点である。むしろ、これまでに比べてずっと充実したビジョンが練り上げられ、その実現に向けた持続的な緊張感があってはじめて、柔軟なコントロールを取り入れることが可能になる。この場合、柔軟性と無原則とは対極に位置しているのである。明瞭なビジョンと持続的な緊張感の確保が困難であるならば、さしあたって厳格な規制的手法を追求するほうがまだましであると言うべきかもしれない。

柔軟性を保持した土地利用コントロールを具体化するにさいしては、土地利用コントロールを計画・実行・評価のマネジメントサイクルとして機能させるという観点が大切である。土地利用コントロールの硬直化は、計画の適切なマネジメントサイクルがあらかじめ用意されていなかったために生じた現象であるとも言えるのである。一定のインターバルのもとで、土地利用コントロールの成果を地域の住民に開かれた場において評価する仕組みも、これまでのところほとんど存在しない。このような仕組みについては、よりよい計画づくりに結びつくと同時に、周囲との調和に配慮を欠いた土地利用やその結果生み出される公共悪としての空間に対して、強い抑止力として機能することも期待される。公共悪としか表現のしようのない土地利用であっても、多くの場合、地域の心ある人々は泣き寝入りを余儀なくされてきた。とにかく既成事実

を作ってしまうば勝ちという社会は、どう考えてみても健全ではないのだが、こうした状況が、前節で指摘した土地利用コントロールをめぐる八方ふさがりの閉塞感につながっていることも否定できない。

最後にこの節を閉じるにあたって、ひとつだけ指摘しておきたい論点がある。それは、周知の開発利益の帰属をめぐる論点である。わが国において土地利用のコントロールがきわめて困難な課題となったことには、開発利益の大きな部分を私的に取得することを許容する税制をはじめとする制度的な背景がある。みずからは貢献していない開発行為によって生み出された果実の少なからぬ割合が、転用益として土地所有者に帰属する構造が続くかぎり、土地利用のコントロールに多くを期待することは無理だとも言えるのである。農地の転用期待にしても、そのような転用利益の可能性が存在する以上、期待が形成されるのはむしろ自然なのである。こうした意味において、土地利用の計画制度と開発利益の配分システムはいわば双対の問題をなしている。

開発利益の帰属構造を根本的にあらためるとすれば、国民世論の成熟を背景に、私的財産権に対するいくぶんなりとも制限的な解釈への移行をはかることが必要であろう。これにはあるいはかなりの年月を要することになるかもしれない。しかしながら農山村とりわけ中山間地域については、この点でも都市近郊の地域にはない優位性が存在する。つまり、開発の圧力が相対的に弱いのである。このことは開発を断念した場合の私的な経済損失の小さいこと、言い換えれば、集約度の低い土地利用を保持することの機会費用が小さいことを意味する。したがって、土地利用のコントロールによって生じる地域社会の経済的な損失もまた小さいのである。他方ですでに述べたように、農山村の空間は地域の公共財であり、同時にこれを活かしたさまざまな産業の可能性を構想することもできる。これらの諸点を総合するならば、農山村は土地利用のコントロールに関して、費用対効果の相対的に高い地域であると考えられるのである。そしておそらく、本稿の冒頭に述べたような人々のニーズの変化が次第に広がるにつれて、この命題はいっそうたしかなものになることであろう。

構造改革に係る有識者懇談会に対する意見メモ

横浜国立大学国際社会科学部教授 田代 洋一

1. 農地の権利移動規制

(1) 農地耕作者主義の今日的意義

① 農地耕作者主義について

農地耕作者主義については、a. 権利取得後の農地のすべてを耕作する、b. 権利取得後の耕作に必要な農作業に常時従事する、c. 取得後の農地面積の合計が北海道2ha以上、都府県50a以上、d. 農業経営の状況および通作距離からして土地を効率的に利用する、の各要件を満たした者のみが農地の権利取得ができるとする農地法第3条の規定をさす。

なかでも耕作を目的としない農地の権利取得を排除し、農地をあくまで農地として自ら耕作する者のみに権利取得を認めるa及びb(1970年改正)は、その核心をなす。

その目的は、自ら耕作しない者の農地所有を排し、耕作者の地位の安定、農業生産力の増進、食料の安定確保を図ることにある、その意義は、食料自給率40%の水準にあって、「国内の農業生産の増大をはかること」(新基本法第2条)が農政の最大目的の一つとされる今日、いささかも変わらない。

② 環境財としての農地への配慮

農業基本法までの時代には、農地はもっぱら農業生産手段として位置付けられ、農地耕作者主義もその時代に定められた。しかるに食料・農業・農村基本法において、食料の安定確保と農業の多面的機能の発揮が農政の基本理念とされるに至り、農地の新たな位置付けが必要となった。なぜなら多面的機能の多くは「物理的存在である農地そのものがもたらす機能」(『逐条解説 食料・農業・農村基本法解説』p34)だからである。

農地の生産財としての機能に加えて環境財としての機能が重視されるに至った今日、それと農地耕作者主義との関連を吟味しておく必要がある。

その点に関して、例えば、環境財としての機能のみに着目すれば、農地の粗放的利用や林地化、そしてその担い手が問われることになるが、前述のように「国内の農業生産の増大」が求められるわが国では、多面的機能もまた耕作を通じて発揮されるものでなければならず、粗放化等の対応は排除される。従って生産財・環境財としての農地の位置付けは、耕作の意義を豊富化するものであって、農地耕作者主義に変更を迫るものではない。

③ 今日的意義

農地耕作者主義は農地の権利移動統制および転用統制の根拠になっているが、建築自由の原則のもとでさらなる規制緩和の徹底が追求されている今日、とくに後者の意義が強まっている。すなわち自ら耕作する者のみが農地の権利取得ができるのは、農地はあくまで農地として利用すべきことを含意し、よって国県による許可なしには他用途への転用は禁じられることになるからである。

「永久農地」をゾーニングすれば、株式会社等を導入し農地耕作者主義を放棄しても農

地確保が可能であるかの議論が後をたたないが、以上によれば農地耕作者主義を放棄すれば、転用統制の根拠も失われる論理関係にある。ちなみに永久農地を作って農地法を廃止する案は田中角栄「日本列島改造論」以来のものである。

このような主張の背景の一つに、転用統制がなくても土地利用計画等により農地の転用を禁ずることができるかのような理解があるが、土地利用計画手法の一つである農振法は「農地法の基本方針を具体化、明確化した」ものであり「新たな土地利用の制限措置を創設したものではない」（農政局「法律案想定問答」1969年）。すなわち制度的には土地利用計画規制も転用統制、従ってまた農地耕作者主義に基づいているのである。

④その他

なお農地の権利取得に係る参入資格ではなく、参入した者の行動に即して耕作者としての適否を判断すべきという説もあるが、「自ら耕作する」か否かはそれぞれの地域において経験則的に客観的に判断しうるが、行動（農耕方式等）について一定の基準をもって常時監視することは不可能に近く、またいったん権利取得した者に対してその後の行動から権利取得を取り消すことに伴う困難は計り知れない。「自ら耕作する者」のみが農地の権利を保有するためには、参入資格の設定が最も現実的かつ効果的である。

(2)農地法3条許可について

①下限面積、通作距離等の規定について

下限面積の引き下げ等の要望もみられるが、今日的な業としての耕作の下限を設けることは農地耕作者主義の具体化として必要である。そのうえで地域や作目等を考慮した弾力化については、集約栽培についてはそもそも適用除外であり、その他についても知事が「その都道府県内の区域の一部についてこれらの面積の範囲内で別段の面積を定め」ことができるようになっており、かつ先の改正で大臣の承認も要しないこととされた。

この規定により2000年2月現在で、既に全国的には2,623の区域が設定されており、とくに都市部等では新規参入等の特別の事情ある者についてはこの規定により積極的な対応がなされている。これらの点は積極的に周知を図る性格のものでもないが、要すれば適切な情報周知が望まれる。

また通作距離にしても時間距離の短縮と担い手の少数化・偏在化のなかで柔軟に対応がなされている。

従って、これらの規定について一般的に検討を加えるのであれば、その対応事例について精査する必要がある。

②市民的耕作について

農地の生産財としての機能と調和しつつ、その環境財としての機能を追求し、耕作放棄地の拡大を防ぐために市民的耕作を積極的に位置付けるべきであり、「趣味的農業」等に矮小化すべきではない。

その促進のために制度改革が必要か否かについては、既に特定農地貸付法、市民農園法、改正農振法による農振制度ガイドライン（「農地（ふれあい農園区域）」の設定）により、農地を専ら農業経営を通じて多面的機能を発揮する区域と、特に多面的機能を発揮する区

域に区分して土地利用の混乱等を避け、純粹に多面的機能を追求する点では所有権取得ではなく賃借に限定し、都市住民が耕作しうる合理的な面積範囲にとどめる、等により業としての農地耕作との棲み分けを図る対応がなされている。

最近では都市住民が市民農園規模より大きな自給的農園を耕作したいという要求もみられるが、畑等の市民的耕作において10aを超えることはかなりの負担であり、また都府県で「10a以上の農地について耕作の業務を営む者」とされる農業委員の選挙権・被選挙権資格との整合性が問題になりうる。

市民的耕作の普及を図る観点からは、貸付者を地方公共団体・農協に限定せず、一般農地の貸し付けを行なう農地保有合理化法人に拡大すべきである。

2. 農業生産法人制度について

(1) 農業生産法人のあり方について

農業生産法人のあり方については、98年農政改革大綱で「地域に根ざした農業者の共同体である農業生産法人の一形態として」株式会社を容認する方針が出され、さらに食料・農業・農村基本問題調査会の検討に委ねられた結果、「耕作者が主体である農業生産法人の一形態として」株式会社を容認することとされた。

それを受けた新基本法は「農業経営の法人化を推進するために必要な措置を講ずる」とし、「農業生産法人制度検討会報告」において、本懇談会委員も参加のうえ、「農業者の共同体である農業生産法人」の方向が定められ、2000年の農地法改正をみるに至り、その付則において「この法律の施行後五年を目途として、…農業経営の法人化の一層の推進等の農業の多様な担い手の確保のための方策について検討を加え」とされたところである。

以上の経過を踏まえれば、新基本法における「農業経営の法人化」も、農地耕作者主義にたつ「地域に根ざした農業者の共同体」としての農業生産法人をさすものであり、さらに改正農地法の付則に照らしても、農地法改正後時日を置かずして農業生産法人制度の「大幅な見直し」をすることはありえない。

また農地耕作者主義そのものを廃棄するのであれば、そのうえにたつ農業生産法人の制度を見直すこと自体が不要になる。

(2) 農業生産法人の要件緩和の要望について

① 出資制限について

1/4規定は農外者の法人支配を、1/10規定は特定農外者（単数）の法人支配をそれぞれ排除するための規定であり、相互に独立したものであって、1/4規定があれば1/10規定はなくても足りるといった関係ではない。

このうち1/10規定は企業による他企業の支配に関わるもので、旧独禁法第14条2項を援用したものである。

同項の規定は98年改正により廃止され、「一定の取引分野における競争を実質的に制限することとなる場合」に一般化した。それを受けて公正取引委員会は「株式保有、合併等に係る『一定の取引分野における競争を実質的に制限することとなる場合』の考え方」（98年10月）において、株式所有比率50%超、25%超とともに「10%を超え、かつ、株主順位が第3位以内のときは、次に掲げる事項を考慮して結合関係が形成・維持・強化されるか