

否かを判断する」するものとした。つまり改正前の報告義務は廃止したが、「報告、届出の対象となるか否かにかかわらず」判断するものとして、10%超のケースについてもなお支配関係に関する検討の対象にしている。

なお農水省の説明では「事業活動が実質的に支配される危険性を重ねて排除したもの」（『農地制度資料（平成13年度）』第1巻、p207）としている。

もとより巨大企業と農業生産法人を一律に論じるわけにはいかないが、一般的にも10%超は企業支配の可能性あるものとして扱われており、この点について検討するのであれば農業における支配関係の可能性について慎重に吟味する必要がある。

## ②「のれん分け」、「子会社」について

のれん分け、子会社設立にあたって出資制限の緩和を必要とする主張の理由は、第一に支配力、影響力の確保であり、第二に新たな法人の資金確保にあるかと思われる。

しかしながら、第一の点については、農業生産法人のみが他の農業生産法人支配を許されるものではなく、第二の点については農業法人投資育成会社の仕組みの一層の充実等で対応可能である。

## ③行政または農協による100%出資子会社の設立について

子会社が農業生産法人を指すのであれば、自然人としての「自ら耕作する者」を含まず、行政や農協のみが出資する子会社等を設立することは、形態はともかく実質的には株式会社から従業員による雇用経営を行なうことと等しく、「地域に根ざした農業者の共同体である農業生産法人」の趣旨に全く反する。

行政や農協が子会社を通じてであれ自ら農業経営を永続的に行なうことは、農業生産法人の問題を別にしても、地域農業の将来の担い手との関わりで慎重に吟味されるべき事柄である。

## ④その他農業生産法人の要件について

現行の法人要件は農地耕作者主義の限界まで規制緩和されており、農地耕作者主義の枠内でのこれ以上の緩和はありえない。すなわち、事業要件をこれ以上緩和すれば「第二種兼業農業生産法人」を認めることになり、何も「農業生産」法人である必要はなくなる。構成員・役員要件の1/4規定を外せば、農外者による農業生産法人の支配を可能にし、1/10規定を外せば特定農外者による支配を可能にする。

また前述のように、農地耕作者主義の枠を外すのであれば、そもそも農業生産法人とその要件の検討自体が不要となる。

## 3. 農地の流動化・利用集積を加速化する方策等について

### ①農用地利用集積計画、農地保有合理化事業等について

利用集積をさらに促進するために規制強化する道もあるが、むしろ運動による側面が大きく、地域における自発的な運動的取り組みを阻害せず、助長しうる制度であることが望ましい。

農地保有合理化事業については、従来は県公社による売買への介入に力点がおかれてき

たが、今日では市町村レベルのみならず県レベルでも売買とともに賃貸借や作業受委託に本腰を入れる必要がある。とくに市町村間にまたがる広域的な流動化については県公社機能を積極的に活用すべきである。

しかしながらそれに必要な経費は、売買と異なり一件あたり金額が小さいこともあり、当事者からの徴収が難しく合理化法人の負担となっているケースが多いと思われ、それに対する助成が必要である。

農地保有合理化事業は本来、出し手と受け手の相対関係を遮断し、公社が農地を中間的に保有することによって保有合理化を果たすことが目的であり、その本来の機能が発揮できるような政策環境を整えるべきである。

賃貸借における保有合理化の中核機能である転貸にあたっては、現地においていわゆる「白紙委任」を取り付ける等の対応がなされているが、制度的には民法612条に基づく所有者の合意が必要となっている。この点について個別の合意なしに転貸借を可能にする措置を検討すべきである。

また売渡しの相手方について、関連制度よりも厳しい条件を付することは整合性に欠ける。例えば認定農業者を優先するとしながら、認定農業者制度にはない年齢制限を付したり、農業生産法人については、業務執行役員に個人と同様の要件を求めたり、常時従事者一人当たりの面積要件（経営面積／常時従事者＞平均規模）を課したりする点。

#### 4. 農業委員会等の役割について

耕作放棄の防止、農地の流動化、団地化、農業生産法人の監視、多面的機能の発揮、都市住民との交流等の焦眉の課題については、制度対応には限界があり、運動論的な取り組みが欠かせない。その意味で一般論として行政委員会の意義は高まりこそすれ、低まっではない。

しかしながら農業委員がこのような運動的な役割を担うために、そのあり方を見直すべきである。第一に、特別公務員として定年制がしかれていないが、農地行政を行なう公務員として定年制があつてよい。第二に、選任委員については、例えば広域合併農協の理事が各市町村1～2名となった場合はほぼ自動的に農業委員が選任されるなどするので制度の見直しが必要である。とくに地域農業後継者の確保、男女共同参画社会の実現等の目的に即して、選挙委員が選任委員を推薦するのが望ましい。

これらもまた制度というよりは運動論的に取り組まれるべきである。

#### 5. その他

構造改革特区を設けて農地法等の適用を除外し、地場株式会社の農地取得、都市からの居住者による農園取得を可能にする案が出されているが、特定地域について農地耕作者主義の適用除外することについては、例えば市街化区域内の宅地化農地でさえ転用届け出制を除き一般的に農地法の規制に服しているなかで著しくバランスを欠き、また一般制度への影響も大きく、農地耕作者主義の根幹に関わることなので、本懇談会としても検討対象とすべきである。

## 1 農地の権利移転規制について

### (1) 耕作者主義について

農地・商工業地・住宅地・森林その他の全体の割合をどのように設定するかについては政策的な観点から全体的な計画を立てるべきであり、そのようにして立てられた全体計画（ゾーニング）は時々見直しも必要である。この中には自由に用途変更が認められてもよいものもあるが、少なくとも農地に関しては、農地の果たす多様な機能（食料確保、緑地、地域エコロジー、農村コミュニティーなど）から考えて安易な用途変更を認めるべきではない。

このような目的からも農地が耕作者以外の者の所有になることは、結局は農地を荒廃させるか、他の用途に転用させることにつながるおそれが大きいため、耕作者主義は維持すべきである。

因みに、効率的な耕作というだけでは耕作者主義を正当化するのは困難ではないか。効率的な耕作、生産高の増大などは、会社所有、賃貸形式の場合でも実現でき、耕作者主義が論理的に効率的耕作に結びつくわけではない。

### (2) 農地法3条の許可について

農地法3条の許可制度は必要であるが、必ずしも効率的な耕作ができるわけではない者、たとえば趣味的に農業を行いたいと考える都市住民などにも農地の取得・利用を認めてよい。但し、こうした耕作者は耕作しなくなる可能性も高く、また、農地を事実上他目的に転用する危険がある。転用については現在以上に厳しい制限を設けるべきである。耕作しなくなった農地についても対策を講じるべきである。

## 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

農業に関係のない法人（株式会社）が農地取得できるようになることは適当ではないが、一定の制約のもとで農業生産法人をより使いやすくすることは適当である。但し、ここでも農地が別の目的で使用されることについては規制を強化すべきである。

### (2) 関係者等からの要件緩和の要望について

①②農業生産法人が持つことになる子会社という意味であれば、あまり制約する必要はないが（子会社の事業が農業以外であり、それがあまり大きな比重を占めるのは問題だが）、②は第三セクターなどにも農業生産法人となる資格を認めるという提案であれば（たとえば株式会社である農業生産法人の全株式を地方自治体が保有するような形態）、これを全面的に否定する必要はないが、行政の100%子会社がどの程度効率的に耕作ができるかについては疑問がある。

③これは緩和してよい。特に農産物の流通・加工業との関連させることで農業としての採算がとれるようになると農業としてもプラスではないか。

④構成員要件は緩和してよい。「消費者」の出資を認めるのは賛成だが、「消費者」といえるために幾つかの基準をクリアしなければならないとすると、消費者の範囲は意外と狭くなるおそれがある。特別の関係がある「消費者」の出資を認めるのはもちろんとして、そのような特別の関係がない一般的な投資家にも出資をさせてよい（企業にもエコ投資というのがある）。

### 3 農地の流動化

耕作放棄地の対策は重要である。一定の耕作者に買取請求権を認めることは法律上困難であろうが、①農業を継続しない現所有者で農地を売りたいが適当な買受人を見つけることができない場合に、指定買受人制度を設けて、指定買受人が一時保有する（将来適当な耕作者が出現したら売り渡す）制度、②賃貸または信託制度をより拡張的に利用できるようにする制度を考える。戦前の小作制度が復活する危険は現在の社会では少ないと思われるので、農地の所有者が賃貸することで収益をあげることも広く許容してよい。

### 4 農業委員会等

実体を知らないので意見なし。

### 5 その他

農地が事実上宅地に転用されるようなことが許容されることは、農地法3条の規制を意味のないものとするので、これを規制すること。

他方で、相続や遺言を契機とする農地の移転については、たとえ相続人や受遺者が耕作をしないとしても仕方がないので、この場合には規制を緩和する（転用を緩和する）。

「0. 「意見メモ」の作成にあたって」

提示された論点は、いずれも包括的な幅広い内容をもつもので、ここでそのすべてを詳細に考察し論述することは困難であるし、また、それが要請されているとも思われない。したがって以下では、当該論点を今後に向けて検討していく上で基本的な重要性をもつと思われる事項のうち、とくに本委員として意見を述べておく必要があると思われることがらを要約的な形で提示するにとどめる。なかでも後半部分は、まさに「ごく簡単な意見メモ」となっているが、今後の検討作業のなかで必要がある場合には、それらを適宜に補完・補充・敷衍していくこととしたい。

「1. 農地の権利移動統制について」

「(1) 耕作者主義の今日的意義について」

(1) 農地法の基本理念（耕作者主義）の理解の仕方について：

- 「農地を適正かつ効率的に耕作する者に対して農地の権利取得を認めるという農地法の基本理念（耕作者主義）」は、今日でも基本的に正しく、今後とも維持すべきものとする。とくにその前段を、<「農地を適正かつ効率的に耕作する者」が農地を経営する権利をもつべきであるとする考え方を示すもの>として受けとめれば、これを否定する見解はまず存在しないのではなかろうか。
- 現行農地法は、この理念を具体化するために、基本的には自然人たる農業者による権利取得を念頭において、a. 権利取得後の農地のすべての耕作、b. その耕作に必要な農作業への常時従事、c. 取得後の農地の面積が下限面積以上、d. その農地を効率的に利用しうる通作距離の範囲内、という4つの要件を定めている。その際ここで、<農地についての権利（所有権又は賃借権その他の使用収益権）の取得>と、<その権利者（世帯員を含む）による当該農地の耕作への従事>とを直接的な対応関係において捉えているのは、この農地法の理念が戦後の農地改革の上に確立されたものであることから、<賃貸目的での農地所有権の取得や転貸目的での農地賃借権の取得などは、その理念に反するものとして認められない>という農政思想を具現化したものである。
- この最後の点については、<仮に本来的な借地農業経営主義の観点に立って農地制度のあり方を考えるとした場合には、賃貸目的＝地主として小作料を收取する目的での農地所有権の取得も、そのようなものとして許されてよい>という考え方も成り立ちうる。ただし、この観点に立った農地制度においては、近代的な借地農業経営の法的基礎としての農地賃借借制度の強固な確立が、いま一方の必須の制度的要件となる。筆者が比較研究の対象としているフランスの農地制度のあり方は、その一つの典型例である。株式会社の農地取得・農業参入許容論との関係で、ときに、<フランスなどでは農地所有権の取得に関する法規制は存在していない（一般の株式会社も、原則として自由に農地を取得できる）>ということが引き合いに出されるが、その意味するところは、別のことがらであることに注意すべきである。
- 他方、農地の適正かつ効率的な耕作・経営の確保・実現というレベルでの<耕作者主義

>的な考え方は、何も日本だけのことではない。上で触れたフランスの場合でも、耕作目的で農地に関する権利を取得し（賃借権と所有権の取得の双方が含まれる。また、自作目的での貸付地取戻しの場合も、ここに入る）、それを自ら耕作・経営するという局面においては、日本の農地法3条統制の内容をはるかに上回る詳細かつ厳格な法規制が存在する。「農業経営構造コントロールによる経営権（当該農地を耕作・経営する権利）取得の許可制度」がそれであり、そのコントロールの基準の内容には、a. 通作距離の制限はもとより、b. 農業地域や作目に応じた上限及び下限の適正規模面積、c. 権利取得者の農業者としての職能的能力（兼業の有無や程度も基準の中に含まれ得る）、c. 当該農地の経営権の取得による従前の経営の土地構造の改善効果などの諸点が、各農業地域の実情に応じて盛り込まれ得る仕組みになっている。

その意味で、この制度は、<地域に根ざした・適正規模の・存続可能な農業経営を・できるだけ数多く・各農業地域に維持育成していく>というフランスの農業構造政策の理念を如実に体現したものであるが、そこには同時に、<極めて精緻に構想され制度化された、近代的な耕作者主義の一つの形態>が現われているということもできる。そして、この制度は、今日のフランスで極めて顕著な発展を見せている農業生産法人による経営（その状況は後述する）に対しても、また同様に適用されているのである。

- 日本の農地法3条の耕作者主義も、農地の適正かつ効率的な耕作・経営を確保し実現していこうとする点においては、本来的には、上記のフランスの制度と同様の意義を担うるはずのものであったと、筆者は考えている。ただ、近年の日本での重大な問題は、とくに中山間地域等をはじめとして、その耕作・経営の担い手が大きく不足し、耕作放棄地も持続的に拡大するという事態が生じてきたことである。最近の農地耕作者主義への批判論＝農地法3条統制への批判論がこの事態を背景にしていることは言うまでもない。そして、その一方の極には、株式会社の農地取得・農業参入許容論があり、他方の極には、<「農」のある生活>を求める都市住民等の農地取得許容論があるわけである。

しかし、<望ましい担い手がうまく育たないから、農業をやりたいという者には、誰にでも農地の権利取得を認めるようにする>というのは、あまりにも一足飛びの議論であると筆者には思われる。次世代の担い手の不足に悩んでいるのは、日本だけのことではなく、フランスその他のEU諸国などでも同様であるが、それらの国では、そういう一足飛びの議論や政策変更をしないために、多様かつ真剣な政策努力が持続的に積み重ねられてきている。近年における農業・農地・農村の多面的機能論の登場と重視も、そうした政策努力を基礎づけるためのものであった。その意味では、日本の農政にとっても、まだまだなすべきことは数多く残されているはずである。またとくに、現在の日本において、仮にそうした一足飛びの政策や制度の変更をした場合に生じうる制度面及び社会経済の実態面でのリスクとデメリット（次の(2)、(3)参照）を考えると、その感が一層強くならざるをえない。

## (2) 農地耕作者主義の制度的意義について

- 戦後日本の多方面にわたる農地関係の法制度と農地行政はすべて、農地法3条と、それを裏打ちする意味をも持った4条・5条の存在を前提として構築され、実施されてきた。仮に農地法3条の統制を外した場合を想定すると、その際に必要となる制度的手当てとそ

の波及効果は、極めて大きなものとなる。耕作者主義の見直し論議に当たっては、このことをよく認識したうえで慎重に検討を進める必要がある。

- 農地法3条における権利取得の制限を大幅に緩和・自由化した場合には、同時に、「農地の適正かつ効率的な耕作・利用のあり方」に対する行政的なコントロールの権限＝公共的な法規制の根拠それ自体も、また希薄化されていくおそれがあるが、その点をどう考えるのか。これは、単に農地の耕作と経営のあり方だけにかかわる問題ではなく、土地制度の一環としての農地制度の公共性を今後どのように考え、根拠づけていくのかという一般的な課題にもかかわる問題である。
- 日本の土地制度全体のなかでも、この農地法3条～5条の規定は極めて重要な意義をもっている。すなわち、これらの規定は、1952年に、都市サイドからの土地利用計画や土地利用規制の制度が存在しない状態のもとで制定され、農地をそれ以外の土地とは明確に区別して特別の法規制の対象としてきた。日本では、西欧諸国の場合と異なり、国土の全体を覆う「建築不自由・開発不自由」の原則が、現在でもなお存在していないが、こと農地に関しては、農地法の転用規制が、1968年都市計画法の開発許可制の導入に先行して存在し、それを代替してきたのである。それ故、3条の権利移動統制と4・5条の転用統制を外した場合には、日本の農地は――市街化調整区域内での開発許可制に服する場合を別とすれば――まったく自由な土地商品となる。
- 株式会社の農地取得・参入許容論の中には、西欧諸国のような厳格な土地利用計画に基づく農地の転用・開発規制制度を用意すれば、自由な農地取得を認めても問題は生じないと説く主張があるが、その主張は現実味を欠く。なぜならば、農地法と農振法による転用規制を現在以上に強化することには、なお多くの困難があると見られる一方、近い将来の日本の都市計画・土地利用計画制度において西欧諸国にあるような普遍的な建築不自由原則が確立される可能性も、極めて乏しいと考えられるからである。
- なお、農地法3条や4、5条のような規定は、制度的には、一度その枠を外せば、もとに復させることはほとんど不可能に近くなることにも、十分の注意を払う必要がある。慎重な検討が望まれる所以である。

### (3) 農地耕作者主義を外した場合の社会経済の実態面でのリスクとデメリットについて

- 株式会社の農業参入を広く許容した場合の実態面での問題としては、上でも触れた投機目的での農地取得の危険性の問題がしばしば指摘されるが、他方では、もし仮に株式会社による大規模で効率的な農業経営がそれなりに広く展開していったとした場合に、日本の農業と農村の姿はどのようなものになっていくと見通されるのかを、もっと突っ込んで考える必要がある。例えば、相対的には少数の株式会社による大規模な農業経営と、他の大多数の中小規模の法人経営や個別家族経営との関係はどうなるのか（共存または役割分担または対立関係など・・・?）、また、それらを対象とする農政のあり方とその内容、基準等はどうなるのかなどの点に関する見通しは、当然、事前に説明され、提示しなければならないであろう。
- より一般的に、農地耕作者主義の考え方を大きく変更した場合の、農地所有と農村社会の変化の方向をどのように見通すのかについても、より突っ込んだ検討が必要である。経済効率性のみを重視した株式会社の農業参入促進論の論理のみで各般の農業政策を推進し

て行けば、日本の農業と農村社会のいわば「縮小・均衡化」の方向が一層際立ってくるのではないかと危惧されるからである。

## 「(2) 農地法3条許可について」

### (1) 3条許可制度の今後の考え方とあり方について：

- 3条の位置づけ方やあり方については、今日的な新たな課題や要請に即するように、その内容と内実を適応させつつ、充実させていく必要があると考える。
- その一つは、「望ましい経営の維持・育成」という面からの配慮を加えることである。前述したフランスの制度のような精緻な制度構成に到達することは無理だとしても、<ある農地移動（耕作目的での農地についての権利の取得）の結果、効率的かつ安定的な農業経営の形成に向けてどのような積極的な効果が生じるのか>といった点の目配りができるような仕組みになることが望まれる。このような観点から見た場合には、例えば「通作距離」の問題に関しても、当該農地が追加取得されることにより当該農業者の経営の土地構造（経営地の団地化・集団化など）にどのような影響が生じるかといった観点からの議論が必要となるであろう。
- いま一つは、農地とその上での農業経営が、多面的機能の物的基盤、あるいは農村地域の国土環境基盤として一個の“公共財たる性格”をもつということ、3条統制の理念的根拠の部分にドッキングさせていくことが必要ではないか、ということである。この「公共財たる性格」に伴う農地保有の新たな把握は、食料供給基盤としての農地の位置づけと並んで、「農地は農地として適正に利用すべきであって、遊休地や耕作放棄地にしてはならない」という考え方を農地制度上で導入していくためにも、有益かつ必要なものと考えられる。新基本法の説く多面的機能論、環境への配慮、持続的発展論などは、ここでも生かされる必要があるのである。また、このような農地保有の新たな把握・位置づけは、狭義の農業者はもとより、農村に居住・滞在し、農地や農村地域の資源・空間を何らかの形で利用するすべての者にかかわるものとして構想されるのが適切であろう。
- 一方では、農業も他の産業となんらの区別がないものとみる観点から、「農業という産業への参入条件を規制することは一切不必要」とする趣旨の議論もあるようだが、他方では、今日のような市場重視の経済社会でも、<国土の大きな重要な一部として、国民の生活環境基盤の不可欠の要素をなす農地を、その多面的機能の發揮に配慮しつつ耕作し経営し管理する者は、どのようなものであるべきか、また、いかなる責務を負うべきか>を考える必要は、益々強まっていくという見方もある。2000年に始まったEUの新世代の農村開発政策の理念や内容はまさにその後者の方向に即したものであるが、筆者は、日本でもこの後者の方向の考え方が捨て去られることはありえないと考えている。長期的な視点で見れば、3条許可や4条・5条の転用規制の制度をこの方向に即して如何に生かしていけるかを検討することも、また必要な課題であろう。

### (2) 都市住民による農地の取得・利用について

- 定年帰農や趣味的農業に限らず、都市住民によるそうした希望の増大は、ある意味では時代の趨勢であり、その要請に対応する必要性は避けられない。ただし、何らの枠付けなしに、下限面積以下の小規模の農地についての権利取得を、区域等を問わず、どこでも自

由に許容するという事は、当面の農政の基本的諸課題との関係から言っても想定しがたいから、どのような枠付けを課すべきかが問題となる。その際には、少なくとも、第1に、この問題と株式会社の農地取得許容問題とは区別して検討する制度枠組み（法律技術的な対応の仕組み）が必要である。第2に、現存の特定農地貸付法と市民農園法の枠組みの拡張でどこまでの対応が可能かの検討もなされる必要がある。第3に、それとは別に農地法3条の直接的な特例措置等の導入を考えるとする場合にも、取得された農地の農地としての利用の確保、その後の耕作放棄・遊休地化のリスクの抑止、相続その他での所有者交替の場合の対応、事後の転用要求の抑止などの問題が残ることを考えれば、現在の3条統制の延長上で、かつ、上述した新たな諸課題への対応をも包摂しつつ、相当にきちんとした制度的仕組みを新たに構想することが必要となるのではないか。これはいずれにせよ、3条統制の原則を維持したもとの、個別的な特定課題についての規制緩和のあり方をどうするかという問題である。

- なお、イ) この都市住民の農地取得許容論との関係で問題となる通作距離の問題と、ロ) 前述した経営の効率的な土地構造の形成という点で問題となる通作距離の問題と、ハ) 仮に3条の耕作者主義を一律に大幅緩和とした場合に生じうる<通作距離はまったく不問でよいのか>という問題（例えば東京在住者が北海道で大規模農場を取得・経営するといった場合の通作距離の問題）とは、当然にも区別して議論される必要がある。

## 「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

- この問題については、1992年以来のさまざまな議論と経緯を経たのち、98年農政改革大綱での基本的な考え方と方向の提示、新基本法の準備・立案過程における基本問題調査会での慎重な審議・検討、農水省内部の農業生産法人制度検討会の検討と報告などを踏まえて、2001年3月施行の農地法改正が実現され、その改正法の付則では、5年程度の実施結果を見たらうえて再検討するという趣旨が明定されているところである。この経緯を踏まえれば、本懇談会において、この間にハイレベルでなされてきた大きな議論の結果を全面的に再審議し、まったく新たな観点から見直すような検討をなすものなのかどうかということ自体に、疑問が残る。
- 提出された資料によると、この間の法人化促進施策の成果もあってか、有限会社形態を中心とした法人設立件数の伸びには見るべきものがあり、株式会社形態のものも、この1年間で若干数が設立されてきている。農業生産法人制度のあり方に関して、次のステップを考えるとしても、従来からの抽象的な議論を繰り返すよりも、現実の農業生産法人の経営の設立・発展動向とそれが抱える実際的な諸課題を実態に即して検討し解明してみることのほうが、まず必要なのではないか。

### 「（2）関係者等からの要件緩和の要望について

#### ① のれん分け等における子会社への出資制限の緩和

- 一見、さほど問題はなさそうに見える要望だが、出資制限を緩和された上での子会社の設立が広範かつ多数に広がっていく場合を想定すれば、安易に許容すべき問題ではないと考える。

○ 最も単純な論点としても、農業生産法人だけが出資制限の緩和を享受し、子会社等との特別の企業結合や企業支配的な関係を形成できるということを、法律制度論的にいかに正当かできるのか、という問題が生じよう。

○ フランスで、全経営数の17%が農業生産法人となり（11万5千経営）、全農地のほぼ3分の1を経営していることと比べれば、日本での農業生産法人の展開状況は、有限会社を含めても、まださほどのものとは言えない。それ故、日本ではまだほとんど問題化していないけれども、資本出資を基礎とする会社形態の経営が一般化すれば、それらの会社相互間での資本持分や株式の有償移転を通じる経営資本の移転、実質的な経営規模の変動、さらには吸収合併等による経営主体の変動などといった事態が生じてくる可能性がある。日本での諸議論は、当面は法人の設立・出資のときの問題を念頭においているようであるが、法人経営が発展すればするほど、その後の法人経営の変動のあり方をどうコントロールするのか（それともしないのか）という問題が、当然に発生してくるはずである。

フランスでは、こうした法人経営（株式会社ではない）の資本持分の取得を通じる経営集中の進行が——とくに先に触れた経営構造コントロールの適用のあり方との関係で——大きな問題となり、その点の規制強化が、1999年7月に制定された新「農業の方向づけの法律」の重要な改正課題の一つとなった。フランスの農業生産法人の主要な形態をなす「共同農業集団＝GAEC」や「有限責任農業経営＝EARL」は、日本の有限会社たる農業生産法人と比べても、より強い種々の規制を課されているが、それでも上記のような問題が発生したのである。日本の現行の出資制限の規定を今後どのようにしていくかを考える際には、将来的にはこうした事態や問題も生じうることを視野に入れて、慎重に検討を行う必要がある。

○ この点、日本の農業法人制度（とくに会社形態をとるそれ）に関しては、資本持分なし株式の有償取得を通じる経営権の一部または全部の移転が生じる場合に、それは農地法3条の権利移動統制との関係でどのように取り扱われるべきものなのかが明確に自覚化されていないようにみえること（これまでに得た情報では、それは、むしろ一般には、3条統制の枠外の問題であると考えられているようである）も、気がかりな点である。農業生産法人相互間での資本出資や資本持分・株式の有償移転等の問題を考える際には、この点を今後どうするのかも、あらためて検討しておく必要があるのではなからうか。

○ なお、株式会社形態の農業生産法人においては、定款で株式の譲渡制限を定めることが必要であるが、この譲渡制限は、その株式会社の側が当該の譲渡を認めたくない場合のみ機能しうるにすぎない。逆に言えば、現在の取締役会がその株式譲渡を認めることは、実際上では常に可能なのである。したがって、農業生産法人の株式の部外者等への譲渡・移転はなされないものという前提の上に立って、政策や制度のあり方を論ずるのは妥当ではないであろう。

「②行政又は農協による100%出資子会社の設立」：省略

「③関連事業者や消費者の出資制限の緩和」および「④その他の農業生産法人要件（事業要件、構成員要件、役員要件等）の緩和」について：

○ 上記の2（1）で述べたことがら、ここでもそのまま引用されうる。

- ③と④の諸要件の緩和のあり方は、法律制度論的にみれば、ほぼ限界に近づいている。2(1)で触れた検討作業は、だからこそぎりぎりの詰めた議論となったのだとも言えよう。上記の要件中には「程度の問題」と言える部分もまったくないわけではないが、日本の農業生産法人制度の主要な部分(有限会社や株式会社形態のそれ)は、商法の規定を基本的に準用した制度となっているので、その「程度の問題」も、ある線を超えれば、商法上の商事会社たる有限会社や株式会社に無限に近づき、<それとといったどこが違うのか>という問題に展開していくことに留意しなければならない。

### 「3. 農地の流動化・利用集積を加速化する方策について：省略

- ① 現行の施策等の改善点に関して：省略
- ② 耕作放棄地を防止・解消し、農地の農地としての利用を確保するための方策
  - さしあたり、前述したところに譲って、ここでは、詳論を省略する。

### 4. 農業委員会等の役割：省略

### 「5. その他」

- 懇談会の第1回会合でも話題になったが、本懇談会での検討作業とは別に、一つには、農業における構造特区の設定いかにめぐる問題、いまひとつには、「農村土地利用調整条例」制度の導入構想をめぐるとの問題の検討が現在進行中である。このうち、とくに最後の構想では、<市町村による土地利用調整条例に基づき、市町村内の一定の区域(例えば小学校区とか旧市町村など)内において、相当数の農地所有者が「農地の保全等に関する協定」を締結して市町村長の認可を得れば、その協定にかかる農地については、農地法の第3～5条、農振法の15条関係の規定を適用除外とする>という考え方が、その構想における重要な選択肢の一つとして正面から打ち出されている。

これは、ごく簡単にいえば、市町村の判断(条例、それも、かなり漠然とした内容の自主条例の制定)と農地所有者の意向(相当数の農地所有者の間での協定の締結)次第で、いわば小規模な「規制特区」(上記の諸規定を適用除外される農地の区域)が国内のどこでも任意に設定されうるという結果にもなりかねないものである。このような構想が実際に制度化される場合には、本懇談会において提示された以上のような諸「論点」を仔細に、正面から議論し検討することの意味は、大幅に減殺されてることになりかねないと思われるが、この点はいかに考えるべきことがらなのであろうか。

## 1 農地の権利移動規制

- ① 耕作者主義が農業生産法人制度の変遷等でどう具体的にに関わり、経営主体の発展にとって、促進面、阻害面など、まずは状況を把握すべきと考える。
- ② 土地利用計画の規制のかけ方と、個別の転用規制のかけ方で、具体的な運用、手続きの一般的な話と各府県等での具体的な対応等、まずは実情を知っておきたい。

## 2 農業生産法人制度

- ① 確かに生産法人制度の充実が、今後は農家の「A & M」の必要性や非農業からの担い手参入（経営レベルでも）のスムーズな受け入れの観点からも、求められていよう。ただしどの側面で現行の規定上改定の必要があるのか、他の支援策も見ながら、実情を検討したい。
- ② 例えば法人役員の後継者無しのもとで、経営の継続性を確保するためにはどのような法人のあり方がよいか、検討したい。

## 3 農地の流動化・利用集積

- ① 合理化事業の到達点について、展開できた府県、期待するほどに伸びなかった府県など、状況とその背景を知りたい。合理化事業の有利性、義務的側面を強化すべきかどうかなども課題であろう。
- ② 流動化と集落との関係も知りたいところである。集落機能をどの程度考慮に入れるか、特定農業法人も含めて、検討したい。
- ③ 放棄地への対応で、公的セクターの役割など、広く検討したい。

## 4 農業委員会等の役割

- ① 今年度の白書で指摘されているが、稲作の収益低下にもかかわらず地代の占める割合は低下していない。「借り手市場」のもとの高地代現象等、実情を把握する必要あり。特に標準小作料の指導等、農業委員会が果たすべき機能・役割について検討したい。
- ② 農地の斡旋機能等、農協や集落の役割についても現状を知る必要がある。

- 5 一般に規制緩和の議論をするとき、規制の果たした役割、また競争的条件を生み出された時の期待が何か、さらに競争的条件創出に必要な規制や支援策など、広範に検討すべきであろう。とりわけ生産手段として最大のウエイトを占めるのが土地であるという農業産業にとって、土地商品の特殊性に最大の関心を払う必要がある。

## 1. 農地の権利移動規制について

## (1) 耕作者主義の今日的意義について

農地法が「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」たのは、戦後の農地改革によって生み出された農地所有者が自ら経営者として耕作に当ることが、最も効率的な利用形態であると認識されていたからに他ならない。しかし、これは農地所有を厳密に個人に限定し、家族経営以外の経営形態を排除することを意味し、実質的に農業への参入規制を敷くこととなった。今日、農業経営は様々な組織形態が可能であり、各地域や個々のニーズに応じて自由な取組みが望まれるなか、耕作者主義による農地所有規制は農地の効率的利用を妨げる要因になっている。重要なのは誰が農地を所有するかではなく、いかに農地を利用するかである。農地が有効利用される限り、その所有の権利を経営形態で制限する理由はなにもない。

農地法は農地改革の成果を固定化し、「耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを図ること」を目的とした。しかし、今日では耕作者すなわち農民みずからが農地を取得・保有することが彼らの地位・所得を安定化するとは限らず、また、国全体の農地の有効利用を保証する訳でもない。耕作者すなわち農民の地位・所得安定は様々な経営努力、雇用関係等を通じて図られるべきであり、一方、農地は効率的に利用する経営体にゆだねることが望ましい。したがって、耕作者に農地所有を限定する農地法の耕作者主義は今日ではその意義を失っており、排除すべきである。

## (2) 農地法3条許可について

現行農地法では、①農地の所有権の移転等を行う場合、当事者が農業委員会の許可(権利を取得する者がその住所のある市町村の区域の外にある農地について権利を取得する場合には都道府県知事の許可)を受けなければならない。②権利を取得しようとする者又はその世帯員が、取得後の農地を耕作や養畜等の事業に供すると認められない場合、また、取得後の農地を耕作や養畜等の事業に必要な農作業に常時従事すると認められない場合、権利移動は許可されない。さらに、③原則として、農業生産法人以外の法人が農地を取得しようとする場合、権利移動は許可されない。

耕作者主義を排除するならば、③の規制は撤廃されるが、②のような条項で権利移動後の農地を農地として利用することを義務付けることは必要である。さらに権利移動時だけでなく、その後の農地利用について監視する委員会を①の農業委員会に替わり設置する。その委員会は農地だけでなく地域全体の土地利用計画にかかわり、多くの層から選任された住民によって構成することが望ましい。権利取得後の下限面積規制は地域の実情と土地利用計画との整合性を図る観点から、地方自治体の判断にゆだねてよい。これに関連して、定年帰農・

趣味的農業の都市住民による農地の取得・利用のあり方は各地方自治体の取組みに任せるべきである。

## 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

農業生産法人は耕作者主義に基礎をおいて生み出された制度であり、耕作者主義なかりせば制度はその存在意義を失う。農業生産法人の構成員要件は農外資本の出資を議決権総数の4分の1以下に制限しており、一人(一社)当り議決権も10分の1以下とされている。前者により農外資本のみによる通常決議を避け、後者により特定の構成員の支配を退けている。こうした規制は新技術の開発者などの参加意欲をそぎ、農業でベンチャービジネスを展開するインセンティブを損なう。また、役員要件で役員の過半数は法人の行う農業の常時従事者でなければならず、そのうちの過半数の役員は農作業に一定程度従事しなければならない。しかし、農業・農作業従事者が必ずしも経営能力を有しているとは限らず、効率的活用を妨げる恐れがある。耕作者主義の排除に向けた段階的規制緩和の一環として農業生産法人の見直しを考えるならば、これらの規制の緩和を通じて農業への多様な人材・経営体の参入を可能にするべきである。

### (2) 関係者等からの要件緩和の要望について

- ① のれん分け等における子会社への出資制限の緩和
- ② 行政又は農協による100%出資子会社の設立
- ③ 関連事業者や消費者の出資制限の緩和
- ④ その他農業生産法人要件(事業要件、構成員要件、役員要件等)の緩和

→これらのいずれの緩和も望ましい。

## 3. 農地の流動化・利用集積を加速化する方策について

農地の流動化・利用集積は日本の土地利用型農業が生き残るための必要条件である。そのために農業経営基盤強化促進法など、農地法の適用除外を通じてバイパス的に農地の集積を図ってきたが、十分な規模拡大が達成されていない。そのひとつの理由に、現行の農地政策の根幹が農地法に規定されている耕作権の保護であり賃貸借の抑制にある以上、農地法の適用除外制度があっても、農家の借地に対する不安を払拭することができないということが挙げられる。

また、農地の流動化が進展しない大きな理由は農家の農地転用期待にあることがよく知られている。農地の転用は農地法第4条、第5条で統制されており、また農振法で農用地区域に指定された農地の転用は禁止されている。しかし、現実にはこれらの法律のあいまいな運用により本来は転用不可地域の農地に対しても大きな転用期待をもたせる結果となっている。

この転用期待の排除なしには農地の流動化の進展は期待できない。転用規制を厳格に適用するとともに、優良農地の期限付き完全転用禁止措置も一考に価する。線引きの困難さはあるにせよ厳格なゾーニング規制は転用期待を低下させ、指定農地内の権利移動は当該農地の農地としての利用価値に応じて行われ、市場原理が機能するようになる。

耕作放棄地の防止・解消に関しては基盤強化法による遊休農地に関する措置や特定利用権制度があるが、いずれも有効には機能していない。遊休農地に関する措置では合理化法人による買入はおろか、市町村長の勧告すらほとんど実績がないし、特定利用権制度にしても特定利用権が設定された例が見られない。これらの措置は、私有財産に制限を加えることとなるため手続きが慎重になり、また市町村長が措置の発動に消極的になる傾向がある。機能しない制度はそもそも制度設計に誤りがあるのであり、これらの措置も基準を明確にして、行政者に裁量を委ねるのではなく、各段階での発動が自動的に行われるように見直す必要がある。

#### 4. 農業委員会等の役割について

現在の農業委員会は農業者の代表として選出された農業委員を中心に組織された市町村の行政委員会であり、主な業務は農地法や基盤強化法に基づく農地利用関係の調整である。今日的に農地利用は農業生産のみならず各地域の広い土地利用のあり方の中で考慮されるべきであり、農業者を中心とした農業委員会は幅広い層の住民参加による別組織に再編成することが望ましい。

農地法において耕作者主義を排除すれば農地法3条許可の中心は農地が農地として利用されるか、されているかの監視に移ることになる。一方、農地が農地法第4条、第5条によって農外転用される場合、農業委員会は農地転用許可基準で当該農地が第1種から第3種のどれに該当するかを決定する。こうした区分の決定はきわめて不透明であるとの指摘も多い。このような恣意的基準は廃止し、代わりに都道府県知事または農林水産大臣の転用許可に際し、当該地域の総合的土地利用計画の見地からその是非を助言するような制度に変更する方が望ましい。

#### 5. その他

農地法は耕作者主義の排除によって農地流動化に市場原理を導入し、その役割を転用規制に特化すべきである。一方で、農地を農地として有効利用するためには、権利移動時の規制だけでなく、農地の利用実態をモニターする必要がある。農地利用の実態を把握するシステムと有効なペナルティの確立が急がれるが、同時に、農業所得の納税申告を厳格にチェックし農業経営の実態を通して農地利用をモニターすることも重要である。農地・農業者に対する優遇税制は農地の有効利用を前提としており、この面から農地課税・相続税など農業に関わる税制のあり方も検討する必要がある。