

各委員から提出された意見書

	頁
岸 康彦 委員	1
糊澤 能生 委員	3
神門 善久 委員	7
生源寺眞一 委員	1 2
田代 洋一 委員	2 7
能見 善久 委員	3 2
原田 純孝 委員	3 4
堀口 健治 委員	4 1
本間 正義 委員	4 2

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

農地法の基本理念にかかわることだけに慎重かつ広範な議論が必要だが、本懇談会において、「もし耕作者主義を取らなかったら何が起きるか」という視点から、いわば制度の原点に立ち返って考えてみることは、国民全体に日本農業のあり方について問題提起する意味でも有意義である。

(2) 農地法3条許可について

都市住民による利用を含め権利移動にかかわる規制を弾力化することは、一般的には時代の要請と言えよう。ただし、食料・農業・農村基本計画に盛り込まれた農地面積確保の目標からも、いわゆるゾーニングの徹底、転用規制の強化（農家自身による転用を含む）等により、農地が将来とも農地として利用されることが確実に担保されることが前提となる。「入口」は弾力化し、「出口」でより強く規制することになるわけである。先の農地法改正によって株式会社の参入が一部認められた際、「懸念払拭措置」が強い関心と呼んだことも念頭に置く必要がある。

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

農業の現状からして、地場企業などについては参入を歓迎する自治体があっても不思議ではない。問題は農業側に不信感の強い大企業の参入であるが、地場企業の参入を認めた場合に大企業とどこで線引きするか、といった難しさがある。所有権には触れず、利用権に限って取得を認めるような手法が取れば、企業一般の参入に道を開くことも考えられなくはない。この場合も農地を農地として利用することの担保（とりわけ違反者に対する強力なペナルティ）がないと農業側の納得は得にくいだろう。

(2) 関係者等からの要件緩和の要望について

基本的に認める方向でよいと思う。問題になり得るのは④だろうが、食料・農業・農村基本法の精神に基づき、農業生産法人を元気づける方向で考えるべきである。

3. 農地の流動化・利用集積を加速化する方策について

①農地を利用しない者に対するプレッシャー措置が必要ではないか。農地は私的財産ではあるが、大部分の農地には何らかの形で国費が投入されているはずだから、利用していない農地を売らないまでも貸したくなるようなプレッシャー措置（例え

ば課税)は認められてよいと考える。

②基本的には農業の振興に尽きる(例えば、直売所の活況で高齢者や女性が農業に力を入れ、耕作放棄地の再生につなげようという動きにまで発展したケースがある)。しかし一般的には、市町村農業公社でさえ条件の悪い農地の受託を敬遠する傾向が見られるのが実態である。限界的な地域では、どこまでを農地として維持し、どこまでを山林に戻すか、耕境をどの線で維持するかの仕分けをし、農地に仕分けしたところだけは確実に守り通すという現実的対応もやむを得ないと思う。

4. 農業委員会等の役割について

前述のように「出口規制」を強化しても、現在の農業委員会が確実にその役割を果たせるかどうかは疑問が残る。市町村、農業委員会、農協、農業改良普及センター等がセクトを捨てて協力し、あるいは第三者の参加も得て、地域全体として「出口」の監視機能を強めるべきである。

農地法上の規制のあり方、農業生産法人のあり方等を検討する上で、耕作者主義の今日的意義をどう考えるかが、基本的な立脚点となると考えられますので、この点を中心にメモを作成した次第です。。

早稲田大学法学部 棚澤 能生

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

①「経営」、「労働」、「所有」の三位一体としての自作農主義は、賃借権を通じた経営規模拡大を促す70年農地法改正を通じて、耕作者主義に転換した。耕作者主義の内容はしたがって、三位一体から「所有」を控除した、農業経営の主宰と農作業への常時従事を意味する。

②しかし「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当と認める」という農地法第1条の規定は残されており、自作農を維持し育成する制度的体系性は崩れたものの、その理念は依然として農地法の目的として生き続けている。現に借地による規模拡大も、自作地に追加的に借地する形で展開されているのであり、経営耕地総面積に対する借入面積の割合が増加する傾向にあるとはいえ、10ha以上の経営規模農家でも約半分は自作地での経営であり、それ以下の経営規模農家にあつては、所有地面積が借地面積を上回っている。したがって当然のことながら自作農が借地農へと転換したのではなく、総体としていえば全経営耕地の半分以上を所有する自小作農が農業の担い手となっているのである。また「土地の農業上の効率的利用のための利用関係を調整し」という70年改正で加えられた1条後段の文言も、いわば「効率的な自作農」を育成するための、不耕作地の流動化、借地による自作農の規模拡大、という意図から出たものであり、自作農主義を後退させるものとは意識されていなかった。

③ 農地法がこのような自小作農、およびその延長上に位置付けられる農業生産法人だけを、農地に対する権利の主体として想定し、経営の主宰と農作業従事を結合させていることの今日的意義は、農地法のこうした規制が、およそ農業を営む経営体としては、農民的家族経営こそが最も適格的であるという、農業経営体に関する今日的な理解と合致している点にあると考える。

1968年のECマンスホルトプランへの対案を作成したH.Priebe氏(フランクフルト大学教授、農村構造研究所所長、西ドイツ連邦政府とEC農業委員会の政策顧問を歴任)は、「自然に適合的な農業経営の基本原則」を、経営体のあり方、景観・耕地の形態、生産方法の三つの観点から提起した。このうち経営体のあり方について次のように記述している。農業労働の過程は四季と結合して、あらゆる作業が天候の変化と作物の成長の中で即興的に行われなければならない、工業経営におけるような高度に合理化された途切れのない生産過程は存在しない。したがって農業は独立自営小経営の典型的領域にあり、農業が成功するか否かは、農民が慎重さと巧みさと自己責任をもって労働の遂行と機械の投入に関して、いつでも自律的な決定ができるか否かにかかっている。この農業の自然の生産条件からして、農民的家族経営こそが自然適合的かつ効率的な経営形態であるというのがプリーベ氏の見解であり、現にヨーロッパの多くの国々が農業政策の照準を土地利用型家族経営に合わせている。

さらにこれを所有政策に結びつけ、農用地を投機目的、投資目的で取得しようとするものを市場から排除すべく、法律で農地所有権の取得規制を行っている国もある。農業構造上日本に近似するスイスは、連邦農民土地法により農場や農業用地の所有権を取得できる者を「自作者」に限定している。本法にいう「自作者」とは、「農業用地を自ら耕作し、かつ農場の場合にはそれを自身で主宰する者」である。農場を自身で主宰するというのは、植栽計画や飼育プログラ

ムにしたがった投資決定を自ら行い、経済的リスクを負い、外部に対して主宰者として経営を代表することである。したがって農場の所有者として農場で働きリスクも負うが、知識や決定力の欠如により経営主宰に結合する決定を他者に任せている場合などは、その者は自作者とみなされない。また経営に居所を置いていることも不可欠の要件である。また農業用地を自ら耕作する、というのは農作業への常時従事を要件として定めるものである。

④ 近年環境倫理学や、環境社会学の分野で自然環境の保護の意味に関して問題が提起されている。すなわち自然を保護するというこの意味を、自然の何らかの実体、あるいは自然に固有の価値を保護することによりもむしろ、人間と自然との一定の関係のあり方、長年にわたって培われ伝承されてきた、人間の自然に対する働きかけのあり方を保護することに求めようとする考え方である。食料・農業・農村基本法第3条は、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等は、農村で農業生産活動が行われることによって生み出される、という認識を示している。この認識は、上記の自然保護のあり方に親和的である。多面的機能が、将来にわたって適切かつ十分に発揮されるための条件は、従来からの農業生産の担い手が地域に定住して生産活動を継続し、集落機能を維持し続けることであろう。

農地法の自・耕作者主義がもつ今日的意義を、食料・農業・農村基本法が提起する理念の下で、改めて確認する必要があるであろう。農地法は、地域に定住し農業生産に従事する人間と、他方における農地およびそれを取りまく自然資源(水、里山等々)との間でその土地ごとに長い時間をかけて形成されてきた関係性を、断絶させることなく継続させることに寄与している。また労働の対象である土地との関係が、所有権や賃借権によって媒介されることによって、土地への継続的關係が保障され、土地への愛着、そこから収穫される農産物への質的こだわりが生じ、そのことが生産手段としての土地の非収奪的利用を誘導する。

日本同様際立った小規模農業構造を抱えるオーストリアで、いち早くエコ社会的農業政策を立案したヨゼフ・リーグレー元農林大臣は、「農民性」Bäuerlichkeit という概念を、農政の立脚点に据えた。農業という生業によって伝統的に形成されてきた人と自然(土地、植物、動物)との関係のあり方、それに規定される人と人との関係のあり方、これが地域社会、文化の多様性と固有性を育み、また複雑な「生活感情」を生んできた。この総体が「農民性」と表現されていると思われる。この総合性の中心に農業を位置付ける限り、生業としての農業の担い手としては農民家族以外ありえない。

(2) 農地法3条許可について

① 上述のとおり、現行3条許可は、食料・農業・農村基本法の理念の下で、今日的意義を付与されたと考える。特に農地耕作、農作業への常時従事要件は、不在農業者を排除し、取得者に自然資源との継続的關係を形成させる点で重要である。

自然人とその延長上での法人だけを農地の権利主体として認める現行の規制に対して、自然人、法人を問わず権利取得をオープンにし、等しく従うべき行動規制をかけるという考え方があるが、これは、農業経営の担い手、農業に多面的機能を発揮させる主体として、地域に定住する自然人とその共同体が最も適合するという考え方に合致しない。自然適合的な生産方法に関するコントロールが必要なことに異論はないが、権利取得のための許可(=生産主体のコントロール)という入り口規制をはずして、生産方法に関する行動規制を、これに代わりうるものとして法的に構成するのは困難であろうし、膨大な行政コストがかかるものと予想される。。

② 農業という生業を通じて自然と総体的関係を形成している農民とは異なり、都市住民は、

農業生産から切れた状況におかれている。この状況の中で例えば「食」についての多様な欲求を増幅させ、農業に負荷をかけ、そのつけとして食文化や食の安全上の問題を帰結させている側面があるように思われる。こうした状況を克服するには、都市住民が農業とのつながりを何らかの形で模索することが必要であろう。趣味的農業も、その模索の一つのあり方だとすれば、積極的な位置付けが求められるが、それは現行の特定農地貸付け法に基づく賃借権その他の使用収益権の取得、および市民農民整備促進法の入園契約方式によって農作業の一部を行うことで十分目的は達成される。

2 農業生産法人制度

(1) 農業生産法人のあり方

1(1)で既述のように、所有、経営、労働の三位一体としての自然人(家族経営)が、農業経営体のあり方として最も適格的であるという前提から出発すれば、株式会社は所有、経営、労働の分離を一般的形態とするものであって、最も相応しくない形態ということになる。したがって「株式会社一般に農地取得を認めることは適当でない」(1992年「新しい食料・農業・農村政策の方向」という前提で、しかしほかならぬ農業経営の現場からの、農業生産法人の一形態として株式会社を認めて欲しいという要望については検討する、というスタンスで検討が行われてきたと了解している。だからこそ食料・農業・農村基本問題調査会答申では「地縁的な関係をベースにし、耕作者が主体である農業生産法人の一形態」農政改革大綱では「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」としての株式会社に限り認めるとされ、農業生産法人制度検討会報告でもこの方向にそった検討がなされ、法改正へと至っている。

「民間企業の資本参加やノウハウの活用を容易にする観点からの大幅な見直し」は、以上のような検討の経緯から外れるもので、その前提にまで遡って議論を振り出しに戻すものといわざるを得ない。

「食」と「農」の再生プランでうたわれている「より消費者のニーズに即したフードシステムの実現」、「農業法人に対して売れる商品企画、販売戦略等の高度なノウハウを提供する取組」、「消費者ニーズに的確に応え、ビジネスチャンスを活かそうとする農業経営を支援」といった文言からは、消費者のニーズに的確に応えるノウハウ、あるいは消費者の新たなニーズを開発し作り出すノウハウを持った株式会社の農業参入が展望されているように見受けられる。しかし、「好きなものを」「好きな時に」「好きなだけ」食べたいという消費者のニーズに、圃場が無理やり合わせられてきたところに、食文化の荒廃や、食の安全上の問題が発生してきたのではなかったか。食料・農業・農村基本法4条にいう農業の自然循環機能を維持増進するには、消費者の胃袋に圃場をあわせるのではなく、圃場に食卓をあわせる消費者の消費行動を農業生産との交流の中で形成していく必要があるのではなかろうか。

(2) 関係者等からの要件緩和の要望

① のれんわけ等における子会社への出資制限の緩和は、他地域への進出に当たって資金繰りを容易にして欲しいという要望からくるものと思われる。この場合に出資制限の特例を認めるとすればその理由は、出資者が農業生産法人であるということだけである。進出先で設立される農業生産法人も、その地域に根ざした耕作者が中心となるべきものである。にもかかわらず出資制限をはずして支配権を認めると、この原則が貫徹されなくなる。今回の改正農地法では、施行通知で地域における協議の場の設置運営や、代表権を有する役員が地域居住が望ましいこと等の事項が示された。農業生産法人と地域社会の調和にことさら配慮する必要性が示された経緯に鑑みて

も、これに反する事態を惹起しかねない特例には賛成できない。

② 行政または農協による100%出資小会社の設立:経営と労働の完全な分離であって、農業生産法人としては認められない。

③ 関連事業者や消費社の出資制限の緩和:例えば流通業者の意思支配に農業生産法人が従属する可能性を排除できない。消費者については、農業との交流の一形態として一考に価するが、消費者だけの特例を設ける説得性のある論証が可能か、消費者をどう法的に特定するか、など、難しい問題がありそうである。

④ その他農業生産法人要件の緩和:今回の農地法改正における農業生産法人制度の見直しに際しては、法人の権利取得段階、活動段階、要件を欠いた場合、の三段階にわたって、懸念を払拭するための措置が導入された。これは、法人要件としてはこれ以上の緩和はありえないぎりぎりの線であることを側面から物語るものとして受け止めている。

3 農地の流動化・利用集積を加速する方策について

標記の点については、制度といい、事業といい考えられるメニューは出揃っているといえる。地域の特殊性に応じて、地域に最も相応しいメニューを選択し、活用できるかどうかにかかっているといえよう。その際に農業委員会や農協の鼎の軽重が問われることになる。

ここでは多くのメニューの中で、普及率は必ずしも高くないが、最も汎用性の高いと考えられるメニューについて注意を喚起しておきたい。それは農業経営基盤強化促進法に規定されている農用地利用改善事業である。この事業は集落等を母体として形成される農用地利用改善団体が、作付け地の集団化、農作業の共同化等農作業の効率化に関することや、これらの推進に必要な場合には農地の利用権の設定、について合意を形成して事業を遂行するというものである。この制度は農地の流動化の促進という特定の課題に直結しない、農家が地域農業を自ら設計するという本来の意味での自主管理を促進させることに狙いを定めて作られた異色の制度とっていい。法律は団体が合意する内容について例示するのみで、基本的に団体の自由に任せている。食料・農業・農村基本法の新しい理念の下で、集落機能の活性化の重要な担い手として農用地利用改善団体を改めて見直し、活用、普及することを行政は考えてもいいのではなかろうか。

耕作放棄地の農地としての利用確保についても、改善団体が取り組む重要課題として位置付けていく必要があろう。

住民合意の新しいシステムを考える前に、既存の制度でどこまでいけるか、その普及、実験に力を入れることが先決ではなかろうか。

2002年7月25日

「経営の法人化で拓く構造改革に係る有識者懇談会」メモ 農地制度をめぐる検討課題

神門善久 (明治学院大学)

農地の利用規制の不透明性は、日本農政の最大の矛盾である。非農家の農業参入（個人であれ法人であれ）を巧妙に制約しておきながら、既存農家の農地法違反（不在地主化や耕作放棄）には寛大（黙認）である。法律の文言上は厳しい転用規制を敷いておきながら、公共事業や宅地開発などの転用事案が具体化するごとに政治力が働いて、比較的容易に転用規制が解除され、その都度、莫大な農地転用収入が農家の懐に入る。三大都市圏以外に限定しても、農作物生産額の約60%に相当する巨額のキャピタル・ゲインを、農家は、毎年、農地の転用によって手にしている。このような状況では、「農業生産に長けたものが農地を利用する」という市場経済の当然のルールが機能しない。大多数をしめる伝統的零細農家の関心は農業ではない。不確定将来の農地の転用機会こそが最大の関心事であり、農村を地盤とする政治家が公共事業を呼び込むまで、自作農の体裁を持とうとする。これでは、既存農家の甘えの構造が保全されるばかりで、農業の生産効率も向上しないし、農地の荒廃も歯止めがかからない。

農水省は、これまで、農地の利用規制の不透明性について、何ら有効な対策を打ち出してこなかった。「80年代の農政の基本方向」であれ、「21世紀に向けての農政の基本方向」であれ、「新しい食料・農業・農村政策の方向（新政策）」であれ、「UR対策」であれ、「新基本法」であれ、「食」と「農」の再生プラン」であれ、農地の利用規制の不透明性については、あたかもタブーであるかのように言及を回避している。その代わりに、旧くは「地域営農集団」、「中核農家」、最近では、「認定農業者」、「自給率目標」という具合に、それらしいキーワードで人目をひきつけておいて、農地の利用規制の不透明性については、議論の対象外に押し退けてしまってきた。農地の利用規制の透明化のためには、後述のように、農業政策をめぐる政治力学を根本的にひっくり返さなくてはならない。それは、農家の政治力のおかげで巨大な人員と予算を確保してきた農水省にとっては耐え難い選択であり、それゆえに、農地の利用規制の透明化に対して農水省は極度に逃げ腰な態度をとってきたと考えられる。

今回の「法人化で拓く構造改革」というタイトルには、またしても目晦ましを企てようとしているのではないかという胡散臭さが充満している。本懇談会の第1回の会合（2002年6月27日開催）でも、農水省には農地の利用規制の透明化を真剣に議論しようとする意志を感じられない。併行して開催されているもうひとつの懇談会である「農山村地域の

新たな土地利用の枠組み構築に係る有識者懇談会」(本懇談会とは別個の農水省の懇談会)の第1回議事録(2002年6月20日開催)をみても、農水省にとって「現時点で難しいこと」は避けて通ろうとする態度が現われており、この懇談会で農地の利用規制の透明化が本格的に議論されることは、残念ながら、期待薄である。そもそも、有識者懇談会を二つに分けて設置する意図も不可解であるし、都市計画法を管轄する国土交通省とまったく切り離して農水省管轄の部分だけを動かそうとするのも不可解である。要するに、農水省の念頭にあるのは日本農業や国民の利益ではなく、農水省の仕事の都合ではないかと疑いたくなる。

農地の利用規制の透明化について、農水省は恣意的に議論を捻じ曲げる傾向がある。例えば、農地の転用規制の「透明化」を求める意見に対しては、すぐに、転用規制の「強化」に言葉をすり換えたいうで、「農地の転用規制を強化するのは財産権の侵害になる可能性がある」と言ってそれ以上の議論を拒むというのが常套手段になっている。しかし、土地のように公共性が高い財では、私権がある程度制限されるのは世界的に見ても当り前の議論である。農地の安易な転用に対して行政監察で批判されても実効ある対策を施さず、旧来からの農家が農地法を違反して不在地主化したり耕作放棄をしても黙認しておきながら、財産権だけを過度に強調するのは、スジが通らない。

食糧管理法の改正および新食糧法の制定では、農水省は現状追認と小出しの規制緩和を繰り返した。米の流通問題は、最終的な解答が「規制撤廃」であった時点でシナリオはまだ書きやすかった。しかし、農地問題について、現農業生産法人の希望を聞きながら小出しの規制緩和を窺うという目下の農水省のやり方は、問題の解決に逆行する。なぜならば、農地問題の最終的な解答は「利用規制の透明化」であって、単純な「規制撤廃」ではないからである。それは、公共事業の入札制度改革にも似ている。もしも、入札制度について、既存の土建業者の希望をいちいち反映させたり、接待攻勢でも何でもありの放任主義に踏み切れば、とんでもない結末になりかねない。政治的に難しくても、入札ルールの公正化に踏み込まないかぎり、いかなる改革も水泡に帰してしまう。

農地の利用規制の透明化に農水省が積極的に取り組む気配がない以上、「法人化」の是非を云々しても、まったく意味がない。したがって、このメモを作成するに当たっては、農水省が用意してきた「農地制度をめぐる検討課題(案)」を意図的に無視する。農水省経営局の仕事の都合としては、農地の利用規制の不透明性に関する議論を避けて法人化をキーワードにした議論だけが欲しいのかもしれないが、そのような議論の仕方では、日本農業の強化にも国民の利益にもならない。

いわゆる特区構想も、農業問題の解決につながるとは思えない。いわゆる中山間地域ですら転用期待が発生してしまうことこそが問題であるのに、農地法違反のはずの耕作放棄が蔓延していることが問題なのに、特定の地域で試験的に農地制度に関する法令を弄くってみたところで、どれだけの意味があるのだろうか。むしろ、農地の利用規制の現状がいかに歪んでいるか(農地転用規制の迎合的運用や農地法違反の黙認状況)を全国一斉に調

査して公表する方が、よほど今後の議論の参考になる。

神門は、これまで、下記の7点を農地制度改革の方向として主張し続けている（例えば神門善久「農地問題と日本農業」奥野正寛・本間正義編『農業問題の経済分析』、日本経済新聞社、1998年；速水佑次郎・神門善久『農業経済論・新版』岩波書店、2002年）。①農地として利用すべき農地とそうでない農地の明確な線引きをする。②農地として利用すべき農地には厳格な転用規制を敷く。経済環境の変動によってやむをえず転用する場合もあるが、そのときは転用益に対して厳しく課税する。③農地としての利用を義務づけられない農地に対しては、非農地と同等の課税を適用し、転用規制を大幅に緩和する。④農地課税の評価方式を一本化し、第三者にも評価額の水準を公開する。⑤農地の相続税を引き上げ、生産者の新陳代謝を図る。⑥小作人の権利偏重という農地法の条項を廃す。⑦農地を誰がどういう経営形態で耕作するかについて、行政は介入しない。

上述の7点のうち、とくに重要なのは①である。これを抜きにして他の項目のみを実行しても効果はない。①を実行するためには、非農家も含めて広範な地域住民の行政参加で土地利用計画を策定することが必要となる。今日の土地利用計画のように、実質的な住民参加がなく、行政まかせで土地利用が線引きされれば、恣意的で専横的になったり、特定の利益集団の政治力に左右されかねないからである。一般に日本では、行政に対する住民参加が乏しく、①の改革は容易ではないし、時間もかかるだろう。しかし、行政の住民参加は、農業問題の解決のために必須であるのみならず、日本の政治経済システムの改革のためにも必須である。「困難」であるからといって、それを回避するのは無責任の誇りを免れない。

農地に限らず都市計画も含めて、土地利用計画の欠如（および住民参加の欠如）は、日本の抱える構造的な問題である。農水省は、農業のみならず日本全体の構造改革を担うのだという志を高く持ち、国土交通省などとも積極的に連動し、新たな土地利用政策の枠組み作りに取り組みなくてはならない。上述した農地課税の改革のためには、総務省・財務省との連動も不可欠である。農水省内での局や部課の枠組みに拘泥してはならないことは言うまでもない。農業問題の解決に必要なこととは何かを真っ直ぐに考えるべきであって、行政内部の事情に左右されてはならない（現実問題に対応しがたい行政組織なら、改組すべきである）。

農地制度改革は、長期的視点が必要である。米のように日常的に取引がある場合は、自然発生的な調整もある程度は期待できた。しかし、農地の売買は一生涯に何回あるかもわからないくらい取引頻度が限られており、慎重な政策設計が望まれる。とくに、住民参加という新たな行政体制を構築しようとするのだから、当然に時間がかかる。

あと、十年か二十年か経てば、アジアで共通経済圏が形成されている可能性がある。そのときには、労働移動も自由化されているだろうし、農業でも産業内貿易がおこなわれている可能性がある。農地制度改革に時間がかかるものである以上、それを視野に入れた議論が必要である。現行の農地規制は農業委員会による審査に依存している部分が多いが、

農業委員会は圧倒的に既存農家の仲間意識に支えられた閉鎖的組織であり、このような外部からわかりにくいシステムは、早晚、維持不可能になる。EU 統合の経験でもわかるとおり、共通経済圏の成否は農業政策の擦りあわせが決定的役割を果たす可能性がある。日本はアジアの経済大国としてリーダー的役割を果たさなくてはならず、他国に誇れるような、透明で開放的でわかりやすい農地制度を持たなくてはならない。それが、日本のみならずアジア全体の利益にもなる。

農水省は農地の利用規制の透明化に傾注すべきであって、後は誰がどのような経営形態で耕作するかには介入すべきではない。地域営農集団づくりの名の下に大規模専業農家の芽を摘んできた農水省が、いまさら「法人化で拓く」などと言っても懐疑的にならざるをえない。そもそも、株式会社形式がよいのか、個人がよいのかは、市場が決めることである。行政は市場競争のメカニズムを構築・維持することに専念すべきであって、誰が勝者になるべきかについて嘴を挟むべきではない（農水省は、皮肉なことに、この逆をやっている）。それが自由主義経済のルールである。

現時点では、株式会社に限らず、個人であっても新規就農には有形・無形の参入障壁がある。新規就農者には、農地の近くに住居を構え、ほぼ専業的に農業に従事することが要求されているが、既存農家が著しく農外兼業化したり居住地を変えて不在地主化しても黙認しているという現状に比べて、非合理である。農業では農業用水を集落で共用するなど、個人の勝手気促が許されない場合もある。しかし、それは、明文化したルール作りによって対処すべき問題であって（これも農地の利用規制の透明化の一部である）、利害調整を伝統的農家間の仲間意識に依存している今日の体制は、時代錯誤である。

怖いのは、農地の利用規制の透明化をなおざりにして、場当たりに株式会社の農地保有を容認することである。公共事業の減少で人員・機材の余剰に悩む土建会社が農業参入を考えているといわれるが、農地の利用規制が不透明な現状では、彼らが公共事業の呼び込み期待で農地を持つ可能性があり、その場合は農業生産の効率化に寄与しない。また、世論を欺く目晦ましとして「株式会社の農地保有」が語られてしまう可能性がある。

そもそも、長らく農水省は法人の農地所有に否定的であった。その最大の理由は、法人は農業ではなく転用期待の投機的な農地保有をする怖れがあるというものであった。1993年の「新しい食料・農業・農村政策の方向（新政策）」でも、法人の農地所有に関して転用期待の危惧を明記している。つまり、法人の農地保有を認めるための前提条件として転用期待を排除する条件を整備しなければならないというのは、農水省の認識だったはずである。ところが、ここになって、突然、農地利用規制とは切り離されて、法人化のメリットだけが強調されているのは不可解である。農地の転用期待は基本的には何ら解消していないにもかかわらずである（速水佑次郎・神門善久『農業経済論・新版』岩波書店、2002年を参照）。ここ数年は不況と財政難で土地開発は停滞気味だが、やがては土地開発が活発化するときも来る。農水省はそのときのこととも考えたうえで「法人化が拓く構造改革」と謳っているのだろうか。まず農水省は自身の長期的展望を欠いた場当たりの態度を自己

反省すべきである。さもなくば、将来に対して重大な禍根を残しかねない。

公共事業に係わる地域エゴに対する世論は相当厳しくなってきたし、農家の中にも高齢化ないしサラリーマン化が進んで自作農の体裁を取り繕えない（農作業委託、農地貸出などをせざるをえない）農家も増えてきた。農家の政治力の結集の場を提供してきた農協も、金融自由化による金融事業の収益性悪化で、経済的にも組織的にも動揺の兆しがある。農水省の人員・予算の大きさは農業の経済力と比べて異様であり、やがては農水省も大幅削減を受け容れざるをえなくなるだろう。したがって、農水省も省益に拘る理由は幾ばくなりとも弱くなっている。このように考えると、今は農政改革の好機である。旧来の政治力学を離れ、行政内部の論理を離れ、農業や国民の利益を第一に考えて、長期的視点に立った政策へと展開する好機である。

真に「農業の構造改革」を目指すのであれば、農業生産に長けた者（個人であれ法人であれ）が農地を耕作するという自由競争における淘汰のメカニズムをいかにして確保するかこそが焦点である。そのためには、農地の利用規制の透明化（とりわけ農地の転用収入期待を排除すること）は、絶対の前提条件である。農地の利用規制が不透明な現状のまま、政府の総合規制改革会議の論議に急き立てられるように、「農業への株式会社の参入」だけが先行して議論されるのは危険である。迂遠なようでも、まず、農地の利用規制の透明化から着手すべきである。

意見メモ

生源寺眞一(東京大学)

0. 意見メモの提出にあたって

懇談会に要請されている検討テーマとの関わりでやむを得ない面はあると思われるが、設問の2(2)から示唆されるような、個別的・特例的に要件緩和の可能性を追求するアプローチには限界があり、しかも、そのことで制度がいたずらに複雑化することも懸念される。農地制度と農業生産法人制度のありかたについては、このさい根本の問題に立ち返って徹底的に吟味を行うべきではないか。こうした作業はほんらい食料・農業・農村基本問題調査会の場で充分に行われるべきであったが、当時は議論がもっぱら株式会社問題に集中してしまった経緯がある。問題の広がりと深さを考えれば、もうひとつの調査会を設けてしかるべきテーマ、あるいはそれ以上の重みのあるテーマであると言ってよい。以下の記述はこうした問題意識を持ちながらのメモであること、したがって設問ごとの回答のウェイトにも偏りがあることについてご理解願いたい。

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) 耕作者主義には、「農地を適正かつ効率的に耕作するものに対して農地の権利取得を認める」とする原則としての「耕作適格者主義」という要素と、その具体的な適用における自然人主義(家族農業主義)や、事前審査・資格規制の重視といった要素がある。それぞれに分けて検討する必要があるが、ここでは最初の大原則を取り上げて論じる。なお、いま述べたような耕作者主義の理解と、設問1と2に対する回答については、参考(1)をあわせてご覧いただきたい。

2) 「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大原則については、字面だけを取り上げれば、これに異論を挟むことはむずかしい。問題は「適正かつ効率的」という表現の中身である。ふたつの論点があると思われる。ひとつは、この表現には構造政策上の要請が含まれていると考えられるが、これをすべての権利移動・権利設

定のケースに適用することの可否である。例えば現行の権利取得に関わる下限面積は、構造政策上の要請から発しているものと解される。こういった点に関しては、構造政策の妨げにならないことを要件とし、必要があれば、そのために農業内土地利用調整をはかるための仕組み、例えば零細区画についてはこれを集団化した圃区を設けるといった仕組みが準備されるならば、構造政策上の要請を画一的に適用する必要はないように思われる。実際には、既存の農家の耕作する農地にはごく零細なケースはいくらでもある。また、それは必ずしも悪いことではない。もちろん、即地的な意味において農地が農地として適正に利用されなければならないとする原則は、すべての農地に厳格に適用される必要がある。

3)もうひとつの論点は、農地には近隣の圃場とのあいだにさまざまな影響関係が存在することや、さらに視野を広げるならば、さまざまな環境要素との干渉関係が作用していることへの配慮の必要性である。後者に関しては、農業生産活動の水系への影響や農地が景観の一部を形成している点を例示することができる。これらはいわば空間的な外部性の問題である。一方、農地については、耕作者が交代する場合に、後続の耕作者に良好な状態でもって引き継がれる必要がある。農地はつねに適正な耕作の持続が可能な状態におかれていなければならない、そのためのケアもまた耕作者の義務であると考えべきである。しかるに、こうした空間的・時間的な影響関係をめぐる配慮については、現在の農地制度のもとでは十分に意識されているとはいえない。もちろん、環境の問題や経済社会のサステナビリティの問題が提起される以前に形成された農地制度にこうした要素が希薄であったことはやむを得ない面がある。けれども、今日では適正な耕作の中身に、環境保全や持続性の要件を加えてしかるべきであろう。

(2)農地法3条許可について

1)(1)で述べた点との関連で言うならば、問題のポイントは農地法3条の許可がいかにあるべきかではない。むしろ、農地が上述の要件に照らして適正に耕作されていることを、事後的にチェックする仕組みを強化する必要がある。むしろ、問題があればしかるべき是正措置が講じられなければならない。また、適正な耕作の要件を「良好な耕作の原則」といったかたちでコード化することが考えられてよい。むしろ明確化された要件のもとであれば、3条許可の手続きつまり事前の審査についても、より客観性の高い運用が可能になるはずである。なお、3条許可とその事後的なチェックの基準については、すでに述べたように、即地的な意味における適正な耕作という要素と、環境保全と持続性の要素を重視すべきである。

2)定年帰農・趣味的農業等については、即地的な意味における適正な耕作と、構造政策の妨げにならないことを条件に、門戸を広く開いてよいのではないか。ただし、前回の農地法改正のように、下限面積特例措置の手続きの簡素化といった例外規定によるのではなく、耕作者主義を再定義することで、本則そのものの改正によることが望ましい。

2. 農業生産法人制度について

(1)農業生産法人制度のあり方について

1)農業生産法人制度の理念が多元化している。すなわち、もともとの理念である協業の助長に加えて、家計と経営の分離や経営管理の充実へ、さらには農業と関連産業の連携へと、農業を取り巻く社会経済的な環境の変化に応じて理念の多元化が進行してきた。このうち関連産業との連携という要素は、農業生産法人制度に質的な変革を迫る要素であると言ってよい。農業と関連産業の関係については、単なる取引関係も含めて多様なタイプがありうる。そのなかに農業生産法人に対する関連産業からの資本参加やヒューマンパワーの参画があり、関連産業の分野に向けた農業生産法人の事業の多角化がある。そこでは農業と農業以外の産業の境界部分が、さまざまなかたちで議論の焦点となる。けれどもひろがえって、ある産業と別の産業を区別することそれ自体にどれほどの意味があるのだろうか。とくに経済活動を行う主体の立場に立つとき、産業と産業の区別にいかなる意味があるだろうか。産業の分類は行政や統計には不可欠であるが、ビジネスの観点からみればほとんど無意味であり、ときには有害でさえあるように思われる。

2)農業生産法人制度は耕作者主義の枠内にある。ただし、それは「適正かつ効率的に耕作する」という大原則に沿っているというよりも、自然人主義(家族農業主義)や、事前審査・資格規制という耕作者主義の運用形態のもとにおかれているという意味においてである。問題のポイントは、その法人を全体として把握したうえで農業生産法人としての適格性を判断している点にある。すなわち、その法人を全体として自然人の延長(複数の家族農業の結合)とみなしうること(構成員要件と役員要件)、その法人は全体として主として農業を営んでいること(事業要件)が、農業生産法人であるための要件とされている。言い換えれば、その法人が全体として家族農業の結合の範囲を逸脱し、いわば第2種兼業法人となると見込まれる場合には、農地の権利を取得できない。

3)しかしながら、転用規制の問題を別にしてという重要な留保のうえではあるが、こ

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。これを私ど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・グッズならぬパブリック・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

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賃にあたっては、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賃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・利用を認めよう。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も含まれ得る）、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现したものであるが、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、提示なければならぬであろう。
- 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”をもつということを、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しうる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らる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、先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、先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、効率的人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だろう。