

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つたら何が起きるか」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」が強い関心を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つて不思議ではない。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、そのついで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。地域の特長に応じて、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うえで、「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、農地の売買は一生に何回あるか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、ほぼ専門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。問題の広がりや深さを考えれば、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いがたい。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