

農業法人制度立法過程の考察

堀 越 孝 良

1. はじめに
2. 納税問題と農業法人制度
 - (1) 法制化の契機としての納税問題
 - (2) 納税問題に対する行政庁の対応
 - (3) 法制化の方針決定
3. 適格法人の構想
 - (1) 農林省内における検討
 - (2) 農業団体等の提案と反応
 - (3) 農林事務次官裁定
 - (4) 第1次案の概要
4. 農業生産法人と農業生産協同組合構想
 - (1) 「基本対策」と農業法人
 - (2) 農協組織の反応
 - (3) 第2次案の概要
 - (4) 農業生産法人要件の考察
5. 農業法人制度の法制化とその後の改正
 - (1) 農協組織との調整
 - (2) 第3次案の概要
 - (3) 農業法人制度の昭和45年改正
 - (4) 農業法人制度の最近の改正
6. おわりに

1. はじめに

1) 問題の所在

平成4年6月、農林水産省は「新しい食料・農業・農村政策の方向」（以下「新政策の方向」という。）を公表し、その中で農業経営の法人化を推進する方向を打ち出した。「新政策の方向」は、「政策展開の考え方」を示すのが中心であり、具体的な施策はほとんど示されていないのであるが、その中で農業経営の法人化を推進するという方向については、かなり明確な打ち出し方をしているのが注目される。

農業経営を行う法人は、農政上これまで2度大きな問題となった。最初は昭和7年（1932年）の産業組合法の改正であり、この時、農事実行組合が法制化された。次いで昭和37年で農業生産法人⁽¹⁾及び農事組合法人⁽²⁾の仕組みができた。そしてそれから約30年後、法人の問題がまた農政において、大きく扱われ始めたということが出来る。昭和30年代の半ばは、農業基本法が制定さ

れ、戦後農政が大きく転換した時期であった。更にその30年前は、農村経済更生運動が開始され、あらゆる政策が戦時体制に組み込まれていった時期であり、農事実行組合は、農村経済更生運動を進めるための重要な手段として法制化されたのであった。おそらく、30年もすれば社会経済情勢が大きく変化し、農業のあり方も変わらざるをえなくなり、その動きの一つが法人問題として露出しているのであろう。

戦後農政の転換期に制定された農業基本法は、農業の生産性の向上、農業従事者の所得増大、他産業従事者との所得均衡を目標とした。一方、「新政策の方向」は、農業基本法とは異なる新しい視点を持ち出している。「新政策の方向」は、それまでの効率性追求一辺倒を反省し、森林や農地が持つ国土・環境保全機能を見直し、地球環境問題をも視野において、農業・農村・食糧政策の検討を行っている。

「新政策の方向」と農業基本法と、法人化に関係する記述を対比してみると、次の2点で違いがある。第1点は、「新政策の方向」は法人化の推進を唱っているのに、農業基本法は「協業の助長」を唱っていることである。「新政策の方向」では、指導として法人化を推進する方向を打ち出しただけでなく、株式会社についても言及している。これに対して農業基本法は、法人化を推進するかどうかについては全く触れていない。第2点は、「新政策の方向」は法人化のメリットとして経営管理能力、資金調達力、雇用関係明確化等をあげているが、規模拡大のメリットをあげていないことである。一方、農業基本法の「協業の助長」は、農地に関する権利を提供し合い、協同して農業を営むことを主眼としているから、規模拡大を重要視していた。

法人とは、自然人以外で唯一法的人格を有するものである。法人を社会的実体⁽³⁾としてみたときに、「新政策の方向」は、協業とはいえない有限会社形態の法人も含めて法人化を推進しようとしている。これに対し、農業基本法は協業という社会的実体を育成、助長しようとしている。「新政策の方向」では、法人化のメリットとして経営管理能力、資金調達力、雇用関係明確化等をあげているが、それらは、昭和30年代においても認識されていたはずである。なぜ、

農業基本法は、協業の助長を唱い、法人化の推進を唱わなかったのであろうか。

2) 本稿の課題

この問題は、現在の時点からみれば、「新政策の方向」が農業基本法の「協業の助長」をどのように踏まえているのかという問題になるが、研究として扱うには、もう少し問題を絞り込む必要がある。そこで農業法人⁽⁴⁾に関する最近の研究成果をみると、農業生産法人について実態調査を行い、その実態と法律で定める要件の違いを指摘するものが眼を引く⁽⁵⁾。過去の積み重ねとして現在の実態があるわけであるから、それが法律要件と違うとすれば重大問題である。重大問題ではあるが、実態と法律の規定とが食い違った場合に、どちらを優先させるべきかについては、にわかには結論が出ないはずである。その判断をするためには、農業生産法人制度の目的又は趣旨が明らかにされる必要がある。

現在の制度の目的又は趣旨は、行政部局がそれを表明しているはずである。行政部局の考え方を昭和37年の農地法改正の施行通達⁽⁶⁾でみると、農業生産法人制度の創設が「協業の助長」を目的とするものであることが明確に唱ってある。協業を助長するため、「農業の共同経営体としてふさわしい六個の要件を備えるものを農業生産法人と総称」と説明している。この通達は現在でも生きているので、仮に農業生産法人の実態を法律で追認するとすれば、「協業の助長」という制度の趣旨との関係でも整合性のとれた説明が必要となる。

次に、学説をみると、農業生産法人制度の趣旨については見解が三つに分かれるようである。協業の概念を農業生産法人の概念よりも広くとらえ、農業生産法人を協業の一形態とするものが一つである。二つ目は、協業の概念と農業生産法人の概念には互いに重なりあい、農業生産法人の要件の中に協業助長の側面と自作農主義維持の側面と二つの側面があるという考え方である。三つ目は、農業生産法人に協業としての性質があることに疑念を持つ見方である⁽⁷⁾。

なお、最近、農業法人制度の成立過程を考察した研究もある⁽⁸⁾が、農業生産法人制度の趣旨には焦点が当てられていない。

本稿は、農業生産法人制度の趣旨に焦点をあて、それを立法の経緯から考察

することを第1の課題とする。すなわち本稿は、立法の経緯を通じて、先に述べた三つの学説のどれによることが適当であるかを考察することとなる。そのことは、実態と法律の規定との食い違いをどのような方向で解消すべきかについて示唆を与えることになる。

農業生産法人は、農事組合法人、合名会社、合資会社又は有限会社のうち、一定の要件を満たすものをいう。このうち、農事組合法人は、農業協同組合法（以下「農協法」という）に基づいて設立される協同組織であり、協業といえる組織である。従って、第1の課題は、合名会社、合資会社又は有限会社形態（以下「会社形態」という）の農業生産法人制度が協業とどのような係わりを持っているのか明らかにすることになる。

ところで、農業基本法第17条（協業の助長）は、①共同利用施設の設置や農作業の共同化のために必要な施策を講ずること、②農業を営む協同組織を整備することなどを唱っている。昭和37年にできた農事組合法人制度のうち、農業に係る共同利用施設の設置又は農作業の共同化（以下「農作業の共同化等」という）に関する事業を行う法人（以下「1号法人」という）は、①を受けて規定され、農業経営を行う農事組合法人（以下「農業経営農事組合法人」という）は、②を受けて規定されているように読める。農事組合法人は、1号法人も含め、農業基本法において重要な位置付けを与えられているのである。

また、農事組合法人は、協同組合法体系の中で、水産業協同組合法の中における漁業生産組合、中小企業等協同組合法の中における企業組合に並ぶ位置付けを与えられている。ところが、漁業生産組合又は企業組合には、農事組合法人とは異なり、1号法人の仕組みがない。1号法人は、農業の協同組織に特有の仕組みなのである。

そこで、1号法人の事業の特色をみるべく、農地法第2条第7項をみると、同項第1号では、農事組合法人に限って、農作業の共同化等を事業として認めている。従って、その反対解釈として、会社形態の農業生産法人は農作業の共同化等を行うことができないと解釈されるはずである。しかし、農地法は、会社形態の農業生産法人も農作業の共同化等を行うことができると解釈されてい

る⁽⁹⁾。そのような解釈に従えば、1号法人の制度を設けた実質的意味はほとんどなくなる。農業基本法でしっかりした位置付けを与えられ、協同組合法体系の中で特色のある1号法人が、本当に意味がないのであろうか。

本稿では、なぜ1号法人の仕組みが設けられたのか、1号法人制度の趣旨に焦点をあてながら、立法の経緯から考察することを第2の課題とする。

なお、昭和37年の農協法の改正により、農業経営農事組合法人並びに農業の経営及びこれに附帯する事業のみを行うその他の法人は、農協の正組合員資格を持つことになった。「農民」の協同組織である農協にとって、農業法人の制度化は、組織の性格をも変えかねない重大な意味を持っていたはずである。本稿は、農業法人制度の制度化に農協組織がどのように対応したのかに留意しながら、立法過程の考察を行うこととする。また、農業法人制度に関しては、『戦後農地制度資料』（以下『制度資料』という）⁽¹⁰⁾にかなりの資料が収録されている。本稿は、これら資料を基に、立法過程の考察を行う。

2. 納税問題と農業法人制度

(1) 法制化の契機としての納税問題

農業法人が、世間の注目を浴びたのは、昭和30年代の初めであった。昭和32年、徳島県勝浦町のみかん栽培農家103戸が、有限会社を設立したのに対し、国税当局が法人課税を拒否したことに端を発した⁽¹¹⁾。

勝浦町のみかん農家は、昭和31年の所得税額が予想外に多かったため、法人化に動き出すのであるが、最も早い例では、昭和32年5月に法人設立、6月に源泉徴収税額の特例適用を徳島税務署長に申請し、7月に承認、8月には法人の青色申告の承認が行われた。なお、勝浦町の法人数は、9月までに98社となり、10月には103社になった。

その10月、徳島県農務部長は、勝浦町農業委員会会長に対し、会社による農地利用は農地法違反であり、会社の設立は適当でないと通知した。また、11月、徳島税務署は、勝浦町役場において農業法人については申告納税が認めら

れない旨説明した。ところがその後、鳥取県をはじめいくつかの県で、農業法人が設立され、法人課税が行われていたことが判明したのであった。

年が改まり、昭和33年。3月頃から、農業法人問題は、マスコミの取り上げるところとなっていた。また、4月には、衆議院農林水産委員会において、初めて農業法人問題に関して質疑が行われた。その前後から、農業会議組織での研究会、現地での税務当局との折衝等が行われ、問題は急激に全国的広がりを見せていったのである。

以上みたように、農業法人の問題は、納税問題を契機として提起されたところである。そこで、農業経営における個人課税と法人課税の得失をみておこう。

所得税は累進課税であるから、農業経営に一定額以上の所得がある場合、その所得を世帯員に分散して納税できれば、トータルの納税額は確実に少なくなる。しかも、世帯員に分散するという事は、世帯員に対して給与支払を行うことであるから、世帯員は給与所得控除を受けられる。一方、個人課税では、一般的には世帯員には専従者控除もない。

しかし、法人課税の場合は、法人の住民税、事業税を支払わなければならなかった。また、法人税は定率課税であり、低額な所得についても高率（昭和32年の場合、年50万円以下の所得に対して35%）な課税が行われる。更に、給与所得控除の問題にしても、青色申告を行えば、専従者控除が行われる。

従って、青色申告を前提にして考えれば、必ずしも個人課税の方が負担が重くなるとはいえない。国税庁が昭和34年3月国会へ提出した資料によると、8法人について法人課税と個人課税を比較した場合に、白色申告では法人課税の方が負担が少なくなる場合が多いが、青色申告した場合には8事例全ての場合に個人課税の方が負担が少なくなるという⁽¹²⁾。一般論としていえば、少額所得の場合等は法人課税が有利になるとはいえない。これは農業法人の法制化に表だった役割を演じた鳥取県農業会議事務局長も認めている⁽¹³⁾。

徳島県勝浦町という農家戸数1,200戸ほどの町で、なぜ103戸もの農家が一齐に法人化したのであろうか。そこには特殊な事情があると考えるのが自然であらう。特殊な事情としては、税務署の勝浦町の農家に対する生産調査が正

確に出来ていなかったこと、勝浦町のみかん価格は安かったのに高い全国一律の価格で評価されたことなどがあった⁽¹⁴⁾。一言でいえば、徳島県勝浦町の場合、標準課税が不利に働いたと考えられる。

当時も所得税を納付する農業者はそう多いわけではなかった⁽¹⁵⁾。加えて、法人化することによって節税できるのは、ある程度所得が高い場合であった。従って、農業経営を法人化している事例はあちこちに見られたが、勝浦町のようにまとめて法人化が行われることはなかった。これらは、二つのことを推測させる。一つは、法人化の動きはこの後、農業法人制度法制化の動きになっていくのであるが、納税問題は、法制化の推進力にはなり得なかったということである⁽¹⁶⁾。二つ目は、そのため、法制化の動きは、問題が納税問題から発したにもかかわらず、節税ではなく農業経営の合理化のために法人化が必要だという主張に転化せざるを得なかったということである。

勝浦町の法人の場合も、法人化の理由に、納税問題のほか、家族関係の近代化や経営計算の明確化などをあげる農家が多かった。しかし、家族関係の近代化や経営計算の明確化に、経営の法人化が必ず必要だというわけではない。一般には、農業簿記さえ進んでいない実態があったので、法人化の前に進めなければならないことがあるはずだという意見も根強かった⁽¹⁷⁾。

自民党農林漁業基本政策調査会財政金融部会では、昭和34年8月の段階で、「無用の摩擦を排除して」、税の公平な軽減を図るため、記帳の簡素化及び専従者控除の全面採用を求めた⁽¹⁸⁾。当時の法人化に関する様々な動きを、「無用の摩擦」と認識していたのである。

(2) 納税問題に対する行政庁の対応

1) 農林省の解釈変更

先に述べたように、徳島県農務部長は、勝浦町農業委員会会長に対し、会社による農地利用は農地法違反であると通知したが、その際、予め岡山農地事務局管理部長に照会を出し、その回答を得て通知していた。岡山農地事務局管理部長は、照会を受けた際に、本省の了解を得て回答を行っている⁽¹⁹⁾。すなわ

ち、本省の解釈として、法人形態で農業経営を行うのは農地法違反であると解釈していた。

その後、農林省農地局では、この問題について、外向けに新しいアクションをとることはなかったようである。外向けの新しいアクションが起こるのは、昭和34年2月のことになる。2月、農地局管理部は、自民党農業法人化対策特別委員会に「農業経営を目的とする法人の農地取得について」を提出した。この資料の中では、先の解釈は変更され、法人の農地取得については、農地法の趣旨に反し農地法第3条の許可はしないことが相当であるとした⁽²⁰⁾。すなわち、農地法違反であれば、許可はできないところであるが、ここでは許可はできると解釈した上で、法律運用の考え方として「許可しないことが相当」としたのであった。農業法人に対する許可については、農地法第3条第2項では定めておらず、許可するかしないかは、行政庁に任されていると解釈変更した上で、「許可しないことが相当」と判断したのであった。

この解釈変更には、一つの特徴がある。それは、実質的に意味のない解釈変更が行われていることである。農地法違反というそれまでの解釈を、農地法違反ではないと解釈変更した。しかし、事案の内容如何に係わらず「許可しないことを相当」と解したことから、解釈変更は実質的に意味がなかった。行政庁の法令の解釈変更は、通常、実務上の必要性があって行われるが、この場合は実務上の必要性に基づいた解釈変更ではなかったと考えられる。

解釈変更した時点では、解釈変更は直接的には実質的な意味を持たなかったが、法律的な意味は解釈変更によって180度変わっていた。すなわち、許可の権限は農業委員会が持っているので、農林省が「許可しないことを相当」と考えても、それは指導の考えであり、法律の意思ではないからである。勝浦町農業委員会は当然この資料を入手していたであろう。国会での議論が行われているさ中、徳島県勝浦町農業委員会は、法人に対する農地法第3条の許可の議決を行ってしまった⁽²¹⁾。「許可しないことが相当」であっても、農業委員会が許可を行ってしまえば、その許可は有効であり、従って、農業法人による農地の使用も有効となり、法人課税の申告もできることとなった。

2) 行政庁の統一見解

農林省が法人に対して農地法上の許可ができない、又はしないと解釈しても、税法上、法人として扱うかどうかは、別問題である。従って、農地法上許可しないという扱いをしたとしても、税務当局が法人課税を認めれば、当座の問題は解決した。この問題に関し、農林省では、自民党農業法人化対策特別委員会に農地局管理部が提出した資料の中で、有限会社は設立登記がなされていれば有効に成立しているとみるべきであるとした。その上で、法人課税か個人課税かについては、法人が有効に成立している場合には、農地法の許可の有無にかかわらず、いわゆる実質課税の原則を基準として決めるべきだとした。実質課税の原則とは、法人としての管理、経理等をしているかどうかということで、農地法の許可とは関係ないと解釈した⁽²²⁾。この解釈によれば、法人課税を申告するという事は、法人としての管理、経理等を行っているということであるから、申告した法人全てに法人課税が行われることになる。

これに対して国税庁は、法人が有効に成立していても、実質的に所得しているのは個人だと解釈した⁽²³⁾。すなわち、許可を受けない農地の使用収益権の移転は無効であるので、法人は農地の使用収益権を持っていない、従って法人に農業所得は発生するはずがないと解釈したのであった。この見解によれば、法人に対し農地法第3条の許可が行われなければ、法人税課税は行えないこととなる。

この国税庁と農林省の見解は、国会でも取り上げられ、両者の見解が異なることが明らかとなったため、内閣法制局をも加えて取扱いが検討され、統一見解が取りまとめられた。統一見解では、「許可がない場合には法律上は依然として農地の所有者たる個人がこれを使用収益する権利を有しているものと解されている。もっとも法律上効力を生じない行為であっても、その行為により実質的に所得を享受するものがある場合には、税法上その者の所得に対して課税すべきであるが、いわゆる農業法人が農地の所有者たる個人の同族的な法人であり、法人設立の形態をとった後にも個人時代と農業経営の実態が変わらないような場合には、所得税法上農業経営から生ずる所得は個人に帰属するものと

認めてこれに対して所得税を課することが相当と考えられる」とした。

統一見解では、許可がない場合には所得が発生しないという論理構成は改められた。しかし、農地法上の許可がない場合には法人課税を申告する前と後とで農業経営の実態が変わったかどうか判断することとなった。統一見解の下では、確実に法人課税をしてもらうためには、農業法人は農地法第3条の許可を受けることがどうしても必要になった。許可を得ていれば、その農地からの所得は法人の所得と認められるが、許可を得ていなければ、法人になったことに伴う実態変化の有無が審査され、実態が変化していない場合には個人課税されてしまうからである。

この段階において、農林省には、実態が家族経営と変わらない経営等農地法の趣旨に反しない経営に対しては、許可を行ってしまう選択肢があったはずである。この選択肢を選べば、当面の要請には答えられたし、農地法の趣旨を損ねることもなかった。一方、国税当局は、実態が家族経営であるかどうかの審査は商工業についても行ってないのであるから、税務面から実態が問題になることはなかったはずである。また、法律解釈としても農地法第3条第2項の裁量権の範囲の問題がある。農地法第3条第2項各号は「許可できない」場合を定めているので、同項各号に該当する場合には、許可できない。しかし、同項各号に該当しない場合に、全く「許可しない」という運用が許されるかどうかは疑問があるからである。

しかし、農林省は、この選択肢を選ばなかった。そのため、こじれた問題を解きほぐす方法は、農地法関係法令の改正しかなかった。

(3) 法制化の方針決定

昭和34年3月27日、衆議院農林水産委員会は、農業法人制度に法的措置を講ずべしとする決議を行った。中心部分を抜粋してみよう。

「すみやかに農業法人制度の法的措置を講じ、これが育成を期すること。この場合、農地法およびこれに基づく農業関係諸法律の原則を変更することなく、農民の創意を助長し、農業生産の共同化等農業経営の近代的合理化を促進

し得るよう考慮すること。」

決議文の中で、農業生産の共同化等農業経営の合理化を促進することを求めていたことに注目したい。法人問題は納税問題から発生したが、国会議決では農業経営の合理化を強調している。

この決議は全会一致で可決され、国会の農業法人育成の方針は明確になった。国会決議に法的拘束力があるわけではない。しかし、農林省としては、国会との関係においても、農業法人に対する農地法の許可を可能にしななければならないこととなった。農林省は、この決議を引用しつつ、農地局長名で各都道府県知事に対して、農業法人に関し法的措置を検討する方針であることを伝え、併せて、「法的措置の整備等必要な措置が講じられるまでは、」法人が農地の使用収益をすることがないよう通達したのであった。

この通達は、国会決議を踏まえ、かつ、勝浦町農業委員会が農業法人に対して農地法上の許可を行ってしまったことを踏まえて出された。勝浦町農業委員会の出した許可は、そのまま放置すれば許可の取扱いが全国で均一にならず、混乱を引き起こす。農地局長は、この通達と同日付けで、勝浦町農業委員会に許可の再議命令を指示している。従って、各都道府県知事あて通達の主旨は、法的措置の整備を行うまでは許可を出すなということにあり、法的措置の整備はかなり緊急を要したのであった。

各都道府県知事あて農地局長通達においては、法人に対する農地法第3条の許可はすべきでないとの解釈してきた理由を説明している。理由は、農地法の基本的規定を「骨抜き」にするような弊害の発生を防止するためであると説明した。弊害は、実質的な土地兼併、不在地主の発生、小作料統制の実効があがらなくなること等である。しかし、肝心の農林省の方針については、「将来の問題としては」農業経営の近代的合理化を促進する方針のもとに、農業法人の組織性格等の「研究」と法的措置の整備についての「検討」を行うとし、あまり切迫感を感じさせる書き方をしていない。

既に述べたように、法的措置の整備は緊急を要する事態になっていたし、国会の決議では「すみやかに」法的措置を講じることが求められていた。それに

もかかわらず、通達では「将来の問題として」「研究」「検討」することとしたのである。農地局長通達は国会決議に比べて、問題を将来に先送りしたいというニュアンスが強く出ている。

また、農地局長通達では、国会決議と同様「農業経営の合理化」を農業法人検討の理由にしている。しかし、国会決議では農業法人による農地取得の弊害については触れていないのに対し、農地局長通達では「弊害の防止」の必要性を述べた後に「農業経営の合理化」を強調するという文脈になっている。文脈からいえば、「弊害の防止」の必要性を述べてきたのであるから、研究の目的は「弊害の防止」にすればいいのに、そうはしていない。

国会決議を引用しながら国会決議ほど切迫感がないこと、通達の文脈が一貫していないことなどは、次のことを推測させる。農林省内に、農地法上農業法人を認めるべきであるという意見と、認める必要がないという意見の対立があったことを推測させるのである。なお、研究の目的を「弊害の防止」ではなく、「経営の合理化」としたことは、別な意味を持った。すなわち、経営の所管は当時農林経済局の所管であったから、経営の合理化のために法人の組織、性格等の検討を行うのであれば、それは、組織法令上は農林経済局が行わなければならない仕事であった。

3. 適格法人の構想

(1) 農林省内における検討

前節で述べたように、農業法人についての検討は、「経営の合理化」を目的として行われることになった。経営を所管するのは農林経済局であるから、農業法人に関する検討は、農地局と農林経済局をまたがる問題となった。

加えて、昭和34年4月には農林漁業基本問題調査会設置法が公布施行された。農林漁業基本問題調査会（以下「基本問題調査会」という）は総理府の附属機関とされたが、事務局は農林大臣官房に置かれた（事務局長は小倉武一農林水産技術会議事務局長が兼任）。農業法人の問題は焦眉の問題ではあったが、

基本問題でもある。この段階で農業法人の問題は、農地局、農林経済局、基本問題調査会事務局と、三つの部局が関係する問題となった。

小倉武一氏は、この頃、『ジュリスト』で農業法人を論じている⁽²⁴⁾。この論文で小倉武一氏は、農業法人の意義を、経営と家計の分離、信用の増大、人間関係の明確化、労働報酬の確保、均分相続による農地分割の回避及び「農業の共同経営の組織」であること、と整理した。しかし、このうちの「農業の共同経営の組織」については、これをあまり過大評価しなくても農業法人の組織構成を考える価値があるとした。

この小倉論文では、農業法人の仕組みとしては「有限会社などの会社組織は適当でなくまた農協などの協同組織も適当でなく」特別の法人が適当であるとした。しかし、構成員数は縛らないこととしていたので、1戸1法人も設立し得る内容になっていたと考えられる。また、責任制度として有限責任のほか保証責任又は無限責任を考慮すべきだとしていた⁽²⁵⁾。

この論文では、組織としての見解が述べられているわけではない。また、同論文における小倉武一氏の肩書は農林水産技術会議事務局長となっており、基本問題調査会事務局長の肩書は使われていない。しかし、少なくとも論文が公表された段階では、小倉武一氏は基本問題調査会事務局長であったから、この論文はかなりの重みを持ったはずである。

組織の中である問題が発生した場合に、その問題をめぐる組織内部の意見対立が外部に出ることは少ない。組織の一体性を保つためには、組織内部の意見対立は外部に出してはならない、というのが鉄則であろう。しかし、農業法人問題に関しては、農林省内部の意見対立が国会の場でも明らかになってしまった。昭和34年8月13日の衆議院農林水産委員会における答弁では、農地局は議決権平等の法人形態を考えていることを明らかにし、一方、農林経済局は私法上の法人を是認する方向を明らかにした。農林省内部の意見の違いが国会で説明された上に、農地局は農林経済局が所管すべき法人を考え、農林経済局は農地局が所管すべき法人を考えていたのであるから事態は深刻である。

国会における答弁では、考えている法人形態の違いが表面にでているが、農

地局と農林経済局には、事実認識に違いがあった。同じ頃基本問題調査会に農林経済局農政課の提出した資料では、完全共同経営については実験的段階と位置付けた。これに対して農地局農地課の提出資料では、農業法人問題は農家が自らの実践を通じた要求という理解の仕方をしていたのであった⁽²⁶⁾。農地局が法人制度の必要性を強く主張した背景には、勝浦町農業委員会に出した再議命令を実行させるために、その年の暮れに開会される通常国会に関係法案を提案すると約束させられた経緯がある⁽²⁷⁾。農地局としては、この段階では、法人問題の解決を急がざるをえなくなっていた。

(2) 農業団体等の提案と反応

1) 法人制度の提案と積極的反応

法人制度の検討は、「経営の合理化」を目的として行われた。ところが、「経営の合理化」は、経営と家計の分離、家族関係の近代化から、共同化による規模拡大まで含まれる。注意を要するのは、経営と家計の分離や家族関係の近代化は、家族経営でも可能であるのに、共同化による規模拡大は、当時、1家族では不可能であったことである。また、経営と家計の分離や家族関係の近代化は、法人化すればある程度の効果は期待できるが、共同化による規模拡大は、法人化の効果ではなく、共同化という経営組織化の効果であるということである。従って、共同化による規模拡大を主目的とするならば、法人制度を議論する前に、共同化による規模拡大の意義とその手法が明確にされなければならない。

この時期、鳥取県農業会議、高知県農業会議、岡山県農業会議などから様々な提案が行われているが、そうした検討は行われていなかった。いずれも1戸1法人を認め得るような内容になっていた。法人化が納税問題に端を発したこと、税金面での農家指導は農業会議が中心になって行っていたことから、農業会議組織の要望が1戸1法人を認める内容にならざるを得なかったのは当然の成りゆきである。昭和34年6月10日の全国農業会議所の総会における要望は、1戸1法人をも含む新たな特殊法人を単独法として制定することという方向に集約されたのであった。

一方、昭和34年4月に公表された社会党の農業生産組合法案では、「相互扶助の精神に基づき」7人以上の発起人でなければ設立できない法人として構想されていた。このような組合であれば、共同化による規模拡大が図られるであろうが、逆に1戸1法人は設立し得なかった。

次に、農協関係者の見解であるが、農協関係者も、少なくとも最初のうちは、法人化に否定的ではなかったようにみえる。昭和33年4月28日発行の『全中情報』では、商工業者と同じ事業所得者であるのに、農業者について法人化を認めないのは不公平だとした上で、「税の関係を離れても、法人化こそ、農業の近代化、生産力の発展といった、新しい農業政策の基本方向を指向してはいまいか」としている⁽²⁸⁾。また、農協法成立過程における農業実行組合構想を紹介しつつ、「生産的農協の組織を目標にして、農業の法人化が望まれるのではあるまいか」と主張するものもいた⁽²⁹⁾。

2) 農協組織の消極的見解

しかし、こうした声は農協組織の中で一般化していかない。農協組織は農業法人の法制化に消極的であった。その理由は、第1に、この問題は税金問題であるから、税制の矛盾を正せば解決する問題であり、その方が普遍的根本的対策であるということであった。第2に、農業法人の実態が1戸1法人で擬制的であるということであった⁽³⁰⁾。

また、農業生産共同化の現状を分析した上で、共同化が可能なのは作業の部分的共同化であり、経営の完全共同化は当時の技術、経済状況からみて難しいとし、実例をあげて完全共同経営の大半は経営が安定期に入るに従って個別経営に分化する傾向があることを指摘する論者もいた⁽³¹⁾。この議論の特徴は、法人化の前提である経営組織の実態にまで遡って検討し、家族経営を念頭におく作業の部分的共同化を是認し、経営の完全共同化を否定していることにある。

このように農業法人について消極的な意見がみえ始める中で、昭和34年8月、全国農業協同組合中央会（以下「全国農協中央会」という）は、農業法人に関して見解を公表した。見解では、まず税制の改正を求め、また、現状では農業経営に本格的に取り組まないで、将来における農地転用により利益を得る

こと等を目的とする農業法人を発生させるおそれが多いであろうとした。その上で「農業協同組合は本来農業の協同化を目的とする法人であるから、農業経営合理化のための協同化を目的とする法人は、この農業協同組合の内部において」生産過程の共同化を推進するためのものでなければならないとし、「施設、作業又は必要に応じ経営を共同化」する法人を要望した⁽³²⁾。

この見解で注目されることが二つある。一つは、全国農協中央会は農業経営の法人化には消極的であったということである。それは、①必ずしも法人である必要のない内部組織とすることを要望していたこと、②これも必ずしも法人である必要性のない農作業の共同化を中心として考えていたこと、③農地転用の心配をしていたこと、に現れている。注目されることの二つ目は、「協同化を目的とする法人」を農協の内部の簡易な組織とすべしとする要求を持ち出したことである。戦前の農事実行組合又は農協立法過程で検討された農業実行組合類似の構想であれば、農協組織は反対し得ないという心証を農林省に与えたと考えられる。

(3) 農林事務次官裁定

農林省内部では、経営を所管する農林経済局は、昭和34年10月の段階でも組織法を作ることに反対していた。基本問題調査会の検討を待って処理すべきだという考え方であった⁽³³⁾。

一方、農地局は、昭和34年11月4日、農業法人制度についての試案を自民党農林部会に農地局管理部長私案として提出した。その内容は、農地法を改正して一定の条件に適合する会社に農地に関する権利の取得を認めるのではなく、新しい法人類型を創設することを内容としていた。その案の事業の範囲は、農業及びこれに附帯する事業に限られていたほか、責任制度は無限責任、有限責任又は保証責任の中から法人が選択できることにしていた。最も問題になったと考えられるのは、設立には、一定数以上の農民が発起人となることが必要であるとしていたことである。「一定数」の考え方にもよるが、1戸1法人が設立できる可能性は小さかったのではなかろうか。また、法人の設立には都道府県

知事の認可を受けなければならないとしていたことも問題になったであろう。勝浦町の農業法人も、法人としての存在を否定されたわけではないのに、法人の設立に知事の認可が必要としたのでは、認可を受けるまでは既存の法人も存在しなかったことになる。

おそらく管理部長私案は自民党において消極的な評価しか受けなかったであろう。11月12日、勝浦町農業委員会会長は、「最近における中央の情勢をそく聞するに法案の提案は危ぶまれる情勢下であり」、それでは困るので法案を提出して欲しいとの要請書を農林大臣あて提出している。管理部長私案といっても管理部長は農林省という一つの組織の構成部分であるから、農林省の案であることには変わりはない⁽³⁴⁾。その案が与党から積極的な評価を受けなかったならば、なるほど「法案の提案が危ぶまれる情勢」である。

管理部長私案提出後に検討された案に「農団法案素案」がある⁽³⁵⁾。農団は、2人以上の者が発起人となって設立し、構成員数は15人以内とされていた。また、事業は農業及びその附帯事業とされ、構成員には法人への農地提供者もなれることになっていた。これならば1戸1法人も可能であったが、既存の法人類型とは全く別のタイプの法人をつくるわけであるから、既存の法人が否定されることには変わりなかった。

その後、11月30日付けの資料になると、一転、検討すべき幾多の問題は基本問題調査会で議論することとし、農地法の関係は政令以下で手当するという案が検討されていた。おそらくこの案は、次に述べる農林事務次官裁定で問題処理の基本方向が示された後の検討案であると考えられる。事務次官裁定は、法律改正を考えていたのに対して、政令改正で済ませようとしているからである。農業法人をどのような形で法制化していくかについては、12月になって開かれた衆議院農林水産委員会において、その方針が明らかにされた。その際、問題処理の経過が事務次官から説明されたが、農業法人問題は、事務次官裁定によって処理の方向が決まったのである。国会で、質問に答えてではあるが、事務次官として裁定を下したと説明した。事務次官は官僚組織の事務方のトップであるから、組織の意思決定に大きな影響力を持つのは当然であるが、日本の

官僚組織が、その意思決定を具体的に誰がしたかを明らかにすることは少ない。この時、事務次官裁定を行ったことを国会で説明したことは、かなり異例なことといえる。この農林水産委員会には、農林事務次官が出席したのであるが、事務次官が国会の委員会に出向いて説明し、答弁するというのも、かなり異例なことである⁽³⁶⁾。事務次官は、政府委員に任命されておらず、議事録には単に「説明員」として、課長クラスと同じ取扱いで記載されている。

なぜこうした異例な事態が発生したかといえ、農地局と農林経済局の意見対立が国会の場でも明らかにされていたという異例な事態があったからであろう。内部の意見対立が明らかにされていたから、その收拾の仕方も明らかにせざるを得なかったと考えられる。それまでの国会での説明と整合性をもたせるためには、農地局長も農林経済局長も部下に持つ立場のものが説明する必要があった。大臣も事務次官と同じ立場に立つが、法人問題は大臣に説明してもらうには余りにも法律技術の問題であったということであろう。

この時の説明と資料が基になって第34国会に提出された法律案（以下「第1次案」という）になっていくのであるが、事務次官は、問題の発端が納税問題及び経営と家計の分離による生産性の向上にあると理解した。その上で考えられる選択肢を示し、当面、一定の要件に該当する法人について農用地の賃借権又は使用賃借権を認めるよう措置する方針を説明した。農業法人をつくるための単独法については、基本問題調査会での結論がでるまで見送っていくという方針が示された。暫定措置としての解決案を提示したのであった。

説明の内容については、第1次案と概ね重複するので詳細は省略するが、法律の形式としては暫定措置法という形式も検討すると説明した。なお、法人の形態については、「根本的な問題が解決するまでは」という限定付きながら、「行政庁がどういふ法人でなければならないとか言うことは言い過ぎではないか」と説明し、答弁で株式会社も認めていくことを明らかにした。暫定措置として考えるのならば、現実には問題になっていなかった株式会社については、排除することが適切だったのではなからうか。理解に苦しむ選択であり、説明である。一方、法人に対して認める権利は、農地法の建前は自然人を対象にし

ていること、農地転用の心配があることから、賃借権又は使用貸借権に限った。

農協法については、農協が農業経営を行うことについて禁止規定があるわけではないが、漁業協同組合、森林組合との関係からみて、農業経営を行うのであれば法律を改めることが望ましいとした⁽³⁷⁾。なお、構成員数の最低限度等について所要の検討を行うと説明した。

事務次官の説明に対する質疑の中で注目される点のみをみておこう。最大の問題は、単独法による特別の種類に関して、基本問題調査会任せとするということで、これには反対意見もあった。事務次官は、法人の問題は税金の問題から出てきているので、その解決のためには農業に固有の法人を作る必要はないこと、現行の法人制度で不十分ということであればその段階で考えればいいと説明した。また、株式会社については株式会社を認めることによって農地法の建前がくずれる心配がないように種々の制限を課していくと答弁している。1戸1法人についてはこれも認められるということが明言された。

農業法人についての法的措置についての検討は、衆議院農林水産委員会の決議を受けて「経営の合理化」を目的として検討が開始されていた。それがこのような経過をたどって、舞台が基本問題調査会に移されて検討されることになったのである。法案では、暫定的に、現に成立している農業法人を中心に、農地法の許可の問題に限って措置することとしたのであった。

事務次官裁定案に対する全国農協中央会会長の内々の意見は、法人は不必要としつつ、やるなら農協の内部におくべきだというものだった。法人が不必要であるということは、会社等の法人にとってあまりにも基本的な事項について強い制限を課さざるをえないということが立証していると説明した。これは、全く非公式な場での意見であるが、公式の場ではそうした意見は明確にされない。当時、全国農業会議所には「全国農業会議所・五人協議会」が組織されていた。この協議会は、学識経験者として東畑精一氏が入り、会長を行うほか、団体の役員がメンバーで、農協組織では全国農協中央会会長、全国購買農業協同組合連合会会長が入っていた。この「全国農業会議所・五人協議会」は、昭和35年2月、農林省の法案を了解している。この五人協議会の了解は、後で国

会の審議における答弁でも引用されたのであるが、なぜ全国農協中央会の会長は了承したのであろうか。疑問が残る。なお、全国農協中央会会長は、基本問題調査会でも法人問題については意見を述べていない。

(4) 第1次案の概要

昭和34年12月の事務次官説明を大きな節目として、第1次案は立案されていく。しかし、法案は容易に閣議に諮られなかった。閣議決定は昭和35年の4月12日であったから、政府提出法案の通常の提出時期よりもかなり遅れた。法案の内容は、前年の12月に国会で事務次官が説明したものと大筋において同じであったから、内容に問題があったわけではない。政治的な問題もあったかも知れないが⁽³⁸⁾、それよりも基本問題調査会の動向に気を使っていたのではなかろうか。基本問題調査会の議論は、3月14日で実質審議を終了した。一方、農林省の内閣法制局への説明⁽³⁹⁾は、3月15日付けの資料で行われている。

基本問題調査会では、農地法の改正案が法人には賃借権又は使用貸借権を認めるだけで所有権を認めないということが問題になった。法律制度とすれば、当時の農地法では法人に対して所有権の取得を禁じているわけではない、運用として法人には一切の許可を行っていないだけであった。従って、法人に法律制度として賃借権又は使用貸借権だけ認めることは権利の制限になり、制度の改悪であるという議論が出て紛糾したのであった⁽⁴⁰⁾。

第1次案は、法案の内閣法制局審査の開始が遅れてはいたが、基本問題調査会の意見を取り入れることはなかった。次官裁定の経緯からみて当然である。また、仮に基本問題調査会の意見を入れたとすれば、取捨がつかなくなってしまう。例えば、基本問題調査会の意見には法人に所有権まで認めよとする意見が強かったが、それは取り入れられていない。農協組織は農地転用を問題にしていたから、所有権を認めるということになれば農協組織が反対することは眼にみえていたであろう。

1) 適格法人の構想

第1次案のうちの農地法改正案で特に注目される点のみをみておこう。

①法人要件；適格法人には、農業の経営のみを行う農協（以下「生産農協」という）のほか、合名、合資、有限会社のみならず、株式会社もなることができた。

なお、第1次案では、当初「農業法人」と呼んでいたが、「農業法人」という呼称が特別法による法人であるかのような印象を与えるため、「適格法人」と改められたのであった。昭和35年3月22日の段階でも、まだ「農業法人」と呼んでいた。

②権利の制限；適格法人が取得し得る農地に関する権利は、賃借権又は使用貸借権のみであり、所有権などは取得できなかった。当時、農地の現物出資による小作料統制逃れが心配されていたが、こうすることにより、その心配がなくなったわけである。また、農協組織が心配していた農地転用目的の企業の進出もその心配がほとんどなくなったと考えられる。

③構成員要件；適格法人となるためには、構成員は適格法人に農用地の賃借権又は使用貸借権を提供しており、かつ、常時従事者でなければならないこととされていた。自作農主義を農地の所有と農業の経営及び労働の同一人格への一体化と理解したとしても、この規定により、実質的に自作農主義は満たされていたと考えることができる。

④面積制限；適格法人が耕作の用に供する農用地の面積を、法人の構成員の世帯数に都道府県別の上限面積を乗じた面積に限定していた。

⑤事業要件；適格法人の事業は農業及びその附帯事業に限られていた。

⑥弊害防止措置⁽⁴¹⁾；適格法人が適格法人でなくなったとき、又は賃貸人である構成員が構成員でなくなったときは、構成員であった個人に農地を返還させることとし、一定期間内に賃貸借契約の解約等が行われない場合は、その農地が創設農地、すなわち農地改革により国が売り渡した農地に限って国が買収することとしていた。創設農地については個人への権利移動が原則的に禁止され、禁止違反に対して国の買収措置が取られていたことに対応している。

適格法人の構想に関しては、協業とか経営の合理化とかいう視点はほとんどなかったと言ってよいであろう。

なお、農業会議組織の要望との関係でみれば、会社形態のものについては1戸1法人の設立が可能であり、既存の法人もその存在が認められた。このため、農業会議組織は、農業会議会長会議で成立に協力することを申し合わせた。一方、農協組織の昭和34年8月の見解は、受け入れられたとはいえない。いうまでもなく、法案成立のための申し合わせなどは行われていない。

2) 農協による農業経営

農協法の改正案では、農協が農業経営を行うことは認められていないという見解⁽⁴²⁾の下に、農協の事業に農業の経営及びこれに附帯する事業が加えられた。また、生産農協については、発起人の数を5人以上（一般の農協は15人以上）とするとともに、理事の定数を3人以上（一般の農協は5人以上）とした。

生産農協の仕組みが考えられた理由は、二つ考えられる。一つは、開拓農協の中には、農業経営を行っている農協が存在したことである⁽⁴³⁾。二つ目は、農協組織の要望の背景となっている農事実行組合は、非出資の専門農協の仕組みで代替することが考えられた経緯があるからである⁽⁴⁴⁾。

もっとも生産農協に関しては、農協と同様に、加入脱退が自由であるという問題があったと考える。加入脱退の自由が保証されていたのでは、安定した経営を行い得るはずがない。

3) 第1次案の国会審議等

第1次案の国会審議は、趣旨説明とそれに対する質疑が衆参本会議で行われた後、5月17日には衆議院農林水産委員会で提案理由の補足説明が行われたが、質疑は行われていない。本会議では、政府案は適格法人として会社形態のものを認めていたわけであるが、組合法人にだけ認めればいいではないかという質問が行われた。これに対しては、「少し実際やってみて、その推移によって将来検討すべき問題」と答弁された。

適格法人に所有権の取得を認めないことについて、提案理由の補足説明では「耕作農民に労働の成果を公正に享受させるという考え方から、法人には、所

有権の取得は認めません」としている。いうまでもなく、自作農主義は、農地の所有と耕作の一致がその字義であるが、国会という公式の場で、「労働の成果の公正な享受」という言い方をしたことが注目される。

国会は、5月19日の安保条約の強行採決で混乱し、以後会期末の7月15日まで審議は行われず、第1次案は継続審査となった。7月14日には自民党新総裁に池田隼人氏が選出され、7月18日には首班指名国会が開会された。しかし、既にこの段階で、新聞は年内解散は必至と報じていた⁽⁴⁵⁾。国会が解散されると、法案は継続審査にしない慣例であるから、この段階で第1次案の成立はほとんど絶望的になっていた。結局、第1次案は、形の上では二度継続審査となったのであるが、一度も委員会で質疑が行われることなく、昭和35年10月24日の国会解散により廃案となった。

4) 改正法案廃案に対する応急措置

第1次案は国会解散で廃案となったが、農業法人について法的措置を講じる旨の通達を発出してから既に1年半がたった。国会解散の10月24日付けで全国農業会議所会長から、農業法人に対する農地法第3条の許可について行政上の措置を講じて欲しいという要請が出された。

これに応じて、翌10月25日付けで、農林省農地局長から各都道府県知事あて、次のような通達が出された。それは、法人から農地法第3条の許可申請があった場合には、その法人が審議未了となった法案の適合法人に該当し、かつ、取得しようとする権利が賃借権又は使用貸借権であるときは、許可することとされたいという内容であった。1年半前の通達を全面的に覆す通達である。なお、このとき「株式会社については、株式の自由譲渡性との関係で問題があるから、株式会社組織をとらないよう関係者を指導されたい」と通知された⁽⁴⁶⁾。株式会社を除き、かつ、賃借権又は使用貸借権のみだとはいえ、法人による農業経営がこの時点から行えるようになった。

この通知は、要請の翌日に通知が出され、実にスムーズな事務手続きが行われている。第1次案は、廃案にならざるを得ないことがかなり早い段階で判っていたから、このような迅速な対応がとれたのであろうか。

4. 農業生産法人と農業生産協同組合構想

(1) 「基本対策」と農業法人

1) 「基本対策」における協業経営等の扱い

基本問題調査会では、議論を重ねた上で翌昭和35年5月10日に農業の基本問題と基本対策（以下「基本対策」という）を答申した。「基本対策」では、家族経営を農業経営の中心にすえ、その目標として自立経営という概念をおいた。また、構造政策の目標たり難い経営はもちろんのこと、目標たりうる経営（自立経営）であっても、経済の成長、農業技術の進歩に伴い、経営規模の拡大が必要であるから、協業組織と協業経営の推進が必要であるとした⁽⁴⁷⁾。

この協業組織や協業経営は、法人を意識した概念ではないが、「基本対策」では、協業経営と農業法人との関係について、二つの点が注目される。一つは、積極的に推進すべきは法人化ではなく協業経営であるとしたことである。「新政策の方向」が、協業には触れず、法人化を推進することとしたのと対照的である。納税問題として法人問題が発生して以来、経営と家計の分離、家族関係の近代化などに法人化の意義を見出す考え方もあったが、「基本対策」では協業による分業の効果に期待したのである。なお、本来この協業経営は主として協同組合によって担当されるべきものであろうとした。

注目される点の二つ目は、協業経営については、構成員が「土地所有者、労働者、経営参加者としての資格を嚴重に兼有」しなくてもいいとする一方で、会社形態の農業法人について、あまりに自由な存立と発展を可能にすることには問題があるとしたことである。その理由は、「資本制的会社形態の発展に多くを期待することは困難であり、また農地制度のあり方とも関係する」からであるとした。資本制的会社形態とは株式会社を念頭においている⁽⁴⁸⁾。

なぜこの二つの点が注目されるかという点、第1次案との微妙な関係を表現しているからである。すなわち、基本問題調査会では、1戸1法人、税金対策としての法人化については否定的雰囲気が強かった。一方、1戸1法人を明確に否定したのは、第1次案が成り立たなくなってしまうばかりか、当面の要

請に応えられない。そこで、1戸1法人には触れない代わりに、協業経営の意義を強調したと考えられる。また、基本問題調査会では、第1次案が法人に農地所有権を認めないことに批判が強かった。しかし、株式会社を含めて農地所有権を認めれば、転用目的の農地取得が出てくる心配があったし、現にそれを心配する声も強かった。それらを考慮し、「資本制的会社形態の発展に多くを期待することは困難」と表現したものと考えられる。

2) 農業基本法における農業法人の扱い

「基本対策」が答申されると、農業基本法制定に向けての検討が開始された。農業基本法案については、当初農業法人等についての実体規定を含むものが検討されていたが、昭和35年12月20日に農林省案として公表された農業基本法案は、宣言的な法律案としてまとめられ、農業法人関係の規定は削除された。農業基本法案の中で検討されていた農業法人関係の規定の中で、注目されるところをみておこう。

①意外に見落としがちなことは、現行の農業基本法第17条（協業の助長）と農地法の農業生産法人関係規定の関連である。法律の国会での審議及び成立の年月からみると、農業基本法第17条の規定を受けて農地法の条文案ができたように考えられやすいが、そうではない。昭和35年10月15日までの農業基本法案には、農業生産法人関係の実体規定が盛り込まれていたが、それはほぼそのまま農地法の改正規定に生きている。一方、農業基本法第17条（協業の助長）の規定は、農業生産法人関係部分が農地法に移された後、12月20日の段階で挿入されたのである。

②農業基本法案の中の農業生産法人関係規定の中で最も注目されるのは、昭和34年11月の農地局管理部長私案と同様、法人の設立に都道府県知事の認定を要したことである。法人関係規定を農地法に規定するのではなく別な法律に規定する法律的な意味は、都道府県知事の認定にあったといえる。なお、法人の設立に都道府県知事の認定が必要であるということになれば、既存の農業法人も認定を受けなければならなくなる。また、認定の取り消しについては、認定の制度そのものは農業基本法で規定し、取り消された法人の農地の国による

買い上げを農地法で規定するという不自然な形になっていた。

③都道府県知事の認定を除けば、農業基本法案の中の農業生産法人関係の規定は、ほぼ農地法に生かされた。農業基本法案では、農業法人の名称は10月段階の案では農業生産法人及び農業生産協同組合という名称が使われていたが、そのまま第2次案（第38回国会に提出された農地法及び農協法の改正案をいう。以下同じ）に使われた。農業生産法人の要件も、議決権要件が追加されたことを除けば、そのまま第2次案に使われた。

(2) 農協組織の反応

「基本対策」が公表され、農業基本法案が検討されようという段階で全国農協中央会は要請を行った⁽⁴⁹⁾。この要請の中では、農業法人は「農協本来の事業として推進せらるべきもの」と述べている。なお、当時、全国農協中央会の事務局は、基本問題調査会の基本姿勢が農業就業人口を積極的に減少させるものであるとの認識にたつて、それに反発し、農業基本法案は産業政策の基本を明らかにすべきであると主張していた⁽⁵⁰⁾。

農業法人問題に関しては、農協組織の態度は必ずしも明快ではない。農業法人に関しては、全国農業会議所の5人委員会、基本問題調査会などに農協組織の代表者が入っていた。しかし、そこでの意見は組織の意見とはいえないし、既に述べたように個人的意見も必ずしも明快ではなかった。そうしたことも考慮したのであろう。農業基本法の農林省案が発表された後の昭和35年12月24日、農林大臣名で全国農協中央会会長あて「農協法の改正について」諮問が行われている。その回答（答申）は翌昭和36年1月30日付けで行われたが、農業法人に関する部分では、協同小組合の考え方が明らかにされる⁽⁵¹⁾。①協同小組合の組合員数は、5人以上50人程度とする、②協同小組合は、営農及び生活に関する共同事業を行うとともに、農業経営を行うことができる、③協同小組合は、主として農事実行組合制度の例による簡易法人とし、協同小組合の組合員は協同小組合が農協に対して負う債務について無限責任を負うものとする、ということが主な内容である。

ここで特に注意すべきは、次の2点である。第1点は、事業について、営農に関する共同事業すなわち営農資材の購買及び農産物の販売のほか、生活に関する共同事業すなわち生活用品等の購買事業が行えるようにせよとしていることである。昭和34年8月の見解では、「施設、作業、又は必要に応じ経営を協同化」であったから、協業組織をイメージできた。しかし、生活に関する事業まで行くとすると、協業組織又は協業経営の枠をはみ出す。注意すべき第2点は、協同小組合を農協の内部組織として位置付けるべしという従来主張が「無限責任」という文言に隠されていることである。農事実行組合は産業組合の下部組織として位置付けられていたのであるが、それは農事実行組合の組合員の責任を産業組合に対して「無限責任」とすることによって実質的に下部組織とされていたと考える。

問題は、この協同小組合と農業法人制度の関係である。昭和36年1月末の回答は、農業法人制度を協同小組合制度にせよとの内容であると読める。しかし、それでは農林省が了解することはできない。結局、農業法人関係の第2次案は、農協組織と十分な調整ができなまま国会に提出された。法案が国会に提出された後の3月28日付けで、全国農協代表者会議が「協同小組合制度に関する要請」を行っているのであるが、この要請は、「50人程度」を削除した以外は、1月の回答と全く同じ内容であった⁽⁵²⁾。

しかし、全国農協中央会の職員も努力をしなかったわけではない。昭和36年の半ば頃までには、この協同小組合の構想は、政府が提案した農業生産協同組合に代わるべき案としてではなく、政府案に付け加えるべき案として理解されるようになっていった⁽⁵³⁾。なお、昭和36年の初めに、全国農協中央会組織部長は、農業法人制度の法制化についての農協組織の考えを法制化是認の方向にまとめるべく意図していたとみられる論文を書いている⁽⁵⁴⁾。全国農協中央会の事務方は、農林省と農協の組織代表者の間に入って苦勞していた。

(3) 第2次案の概要

法案についてのこれまでの動きをまとめておこう。第1次案は、昭和34年

12月に農林事務次官が国会で説明した次官裁定案が、ほぼそのまま法案になったものである。単独法で農業法人制度を作ることを断念し、目的を当面の問題処理に絞ったのである。しかし、第1次案も、暫定措置法ではなく、恒久法の形をとらざるをえなかったから、仮に成立していたとすれば、情勢変化のない限り存続する仕掛けのものであった。しかし、昭和35年7月18日の池田自民党総理の首班指名国会開会の時点では、第1次案の成立はほぼ絶望的になっていた。

農業基本法案は、当初、実体規定を含む法律案として構想されていた。農業生産法人関係の規定も、昭和35年10月15日の段階まで農業基本法案に含まれていた。その後、12月8日内閣改造、9日事務次官交替、20日宣言法としての農業基本法案公表という動きで進んだ。そういう動きの中で農業法人制度の第2次案は検討が進められていった。

1) 農業生産法人制度の概要

まず、第1次案における適格法人という名称は農業生産法人に改められた。農業基本法案の中で使われた名称が踏襲されたわけであるが、なぜ第1次案で使った名称を変更する必要があったのであろうか。適格法人という名称は、単独の法人類型であるとの誤解を与えないようにするという配慮から使われた。一方、農業生産法人は、農業基本法案では都道府県知事の認定が必要な法人であり、単独の法人類型として構想された。単独の法人類型ではなく、単なる総称である農業法人は、農業生産法人という名称ではなく、適格法人の方がふさわしいはずである。

また、第2次案では、株式会社は農業生産法人にはなり得ないこととされた。その理由は、「株式会社形態を除けば持分譲渡は制限されているので、協業経営を不安定にするおそれもなくその他協業推進上支障となる事態は生じない」というところにあった⁽⁵⁵⁾。一方、農業生産法人は賃借権又は使用貸借権だけではなく所有権をも取得し得ることとされた。いずれも農業基本法案から引き継がれたものである。また、農業生産法人に所有権を認めることと、株式会社を除外することがバーターになっている。

法人としての要件は次のように変わっている。③以下は、新たに追加されたものである。

①事業要件；農業とあわせ行う林業も行い得るようになった。なお、法人の事業を限定した理由は、農業生産法人の趣旨が農業構造の改善に資するためであること、及び農地法上の農地取得の制約を免れるための脱法的利用を防止する必要のあることに求められた⁽⁵⁶⁾。

②構成員要件；法人に農地を提供した個人又は法人の事業に常時従事する者とされた。適格法人の場合は、法人に農用地を貸し付けている個人かその世帯員であり、かつ、法人の事業に常時従事するものとされていたので、構成員要件は緩和されたことになる。

③借入面積要件；法人が構成員以外の者から借り受けている農地の面積は、法人の事業の用に供している面積の2分の1以下であることとされた。

④議決権要件；常時従事者たる構成員が議決権の過半を持たなければならないこととされた。

⑤員外従事要件；法人の労働力のうち構成員以外に依存する部分が、省令で定める割合を超えてはならないこととされた。

⑥配当要件；出資配当が従事配当に優先し、出資配当は省令で定める率の範囲内とされた。出資配当優先の規定は、農業生産法人の構成員には、単なる農地提供者もなれることになったことに伴い、法人の事業に常時従事しない者の出資配当請求権が不当に無視されないようにするためであった⁽⁵⁷⁾。

なお、弊害防止措置は、第1次案では、最後の手段としての買い上げが創設農地に限定されていたが、第2次案では創設農地のほか、農業生産法人が所有する農地も買い上げできることとなった。農業生産法人がその要件を欠き、又は合併などによって農業生産法人でなくなることによる弊害を防止しようとするものである。

第1次案では、耕作面積制限が課され、法人の構成員数と都道府県知事の定める上限面積に構成員数を乗じて得た面積が上限とされたが、第2次案では、法人については耕作面積制限が廃止された。これは、次の事情による。第2次

案の農地法改正案では、個人については県別上限面積の制限は存続していたが、自家労力で効率的利用ができる場合に限り、県別上限面積を超えて取得することができるようになった。ところが、法人については、自家労力という限定はつけ難いため、耕作面積制限を廃止し、その代わりとして、借入面積を構成員の提供した面積と同じ面積に制限したものと考えられる。

2) 農業生産協同組合の構想

第38国会に提出された農協法の改正案では、農業法人関係以外に農地信託制度が出てきたが、農業法人関係部分に関していえば、農業生産協同組合という一章が設けられた。いずれの制度も農業基本法案の中で検討されていたものである。一方、第1次案では、農協が農業の経営を行うことができることとされていたが、これが削除された。

農業生産協同組合について、注目される点をみておこう。

①組合員；員外従事者数は常時従事者数の5分の1を超えてはならないという員外従事制限が課された。また、組合員の2分の1以上のものに常時従事義務が課されていた。これらの義務については、漁業生産組合、企業組合及び生産森林組合についても同様の要件が当時から課されている。

②加入・脱退；生産農協は農協であるから加入・脱退の自由が保証されたが、農業生産協同組合については、加入の自由が保証されなかった。経営が困難な経営開始期は法人に加入しないにおいて、経営が安定してから加入することを認めていたのでは、法人の設立・事業は円滑には進まないであろうから、加入の自由が保証されないのは当然である。なお、脱退するために持分権を譲渡しようとする場合において、組合員以外の者が持分権を譲り受けようとするときは、加入の例によらなければならないこととされており、脱退も事実上はかなり制約を受けることとなった。

③設立；農業生産協同組合を設立したときは、成立の日から2週間以内に、登記簿謄本及び定款を添えて、その旨行政庁に届け出れば足りることとされた。これは、農協組織が簡易な組織を要望していたことを考慮しての措置であり、戦前の農事実行組合が同様の手続きで設立できたのを参考にしていると考えら

れる。この設立の方式は、農事組合法人にも引き継がれるが、漁業生産組合、企業組合及び森林生産組合の設立に行政庁の認可を要するのと対照をなす。

なお、関連して、生産農協に対しては行政庁の常例検査義務があったが、農業生産協同組合にはなくなった。また、注意を要するのは、組合が法律の規定に基づいて行うことができる事業以外の事業を行ったときは、農協の場合と同様、行政庁は解散を命令することができることとしたことである⁽⁵⁸⁾。このため、事業の限定は、法律上極めて重要な意味を持っているが、その一方で、行政庁には設立や定款の認可権も常例検査義務もなく、この規定を実際に働かせることは難しいと考えられる。

④農協との関係；農業生産協同組合は、農業生産法人ともども農協の正組合員資格を有することとされた。生産農協及び適格法人は准組合員資格であった。

農協組織の要望していた協同小組合の構想と対比してみると、設立に当たっての都道府県知事の認可がなくなったことは前進と受け止められたであろうが、事業の限定はきつく残っていたし、無限責任の導入も行われていなかった。

3) 第2次案の国会審議

昭和35年12月末に開会された第38国会には、農業基本法も提案され、優先して審議されていた。農業基本法は農林大臣の罷免決議まで提案される中で、会期末近くになんとか成立する。しかし、農業基本法の審議が長引いたため、第2次案は衆議院農林水産委員会で提案理由説明が行われただけで、質疑は行われなかった。しかも、政治的暴力行為防止法案を継続審議とした国会の混乱で、他の農業基本法関連法案ともども、継続審査案件ともされず廃案となった。

なお、国会における農地法改正案の提案理由説明では、「家族農業経営を補うものとしての協業化を助長する趣旨のもとに」農業生産協同組合のほか、合名会社、合資会社又は有限会社であって「農業の共同経営体としてふさわしい要件を備えるものに限り」農地法上所要の措置を講じることとした旨の説明が行われた。農業生産法人制度の趣旨が「協業の助長」にあることを明言したのである。

(4) 農業生産法人要件の考察

農業生産法人の要件等を適格法人のそれと比較して整理すると、第1表の通りである。農業生産法人では、適格法人の要件に、借入面積要件、議決権要件、員外従事要件及び配当要件が追加されている。適格法人の構成員要件が緩和されているので、追加された4要件は、適格法人の構成員要件を緩和した代わりに挿入されたとみることができる。

第1表 適格法人と第2次案における農業生産法人の要件等の比較

項目	適格法人	農業生産法人（2次案）
法人類型	株式会社を含む。	株式会社を除く。
取得可能な権利	所有権を除く。	所有権を含む。
事業要件	農業及び附帯事業	農業（併せ行う林業を含む） 及び附帯事業
構成員要件	農地提供者かつ常時従事者	農地提供者又は常時従事者
借入面積要件	構成員数×県別上限面積	員外借入面積は全体の1/2以下
議決権要件	——	常時従事者が議決権の過半
員外従事要件	——	員外従事は一定割合以下
配当要件	——	出資配当優先、配当率制限
弊害防止措置	創設農地の場合は国が買収	全ての農地について国が買収

適格法人の構成員要件は、法人の構成員は農地の所有者であり、かつ、常時従事者でなければならないとするものであった。なぜこのような構成員要件になったかという点、第1次案は、納税問題から生じた問題を解決するための暫定措置であったからである。当時の法人問題は、1戸1法人のものが納税の上で問題を起こしていたところであるから、法人問題を暫定措置として解決するにはこれで十分であった。ところが、経営を合理化するために、法人化して規模の拡大を図ろうとしても、この要件ではどうにもならない。余った労働力を他産業や農産物の加工、流通に振り向けることができない。例えば、複数の農業者が法人を作って協業経営を開始した場合を考えてみよう。規模が大きくなるから、大きな機械も使え、効率がよくなるであろう。ところが効率がよく

なっても浮いた労働力を他産業や農産物の加工、流通に使えなければ、経済的には意味がない。逆に、大型機械の購入費だけ収益性を悪くする。それでは法人化しての協業経営が進むわけがない。

ところが、農地法を守ろうとする立場からすると、適格法人の要件を緩和するわけにはいかない。適格法人の構成員要件であれば、農地の実質的所有者と耕作者が分離することはなかった。しかし、これを緩和して、農地提供者であるか又は常時従事者とすれば、農地の実質的所有者と耕作者が分離して地主・小作の問題が出る可能性がある。そこでそうした問題が発生しないように、別な要件を追加する必要性が出てきたのである。

この4要件を追加するヒントになったのは、「基本対策」が協業経営を育成する方針を打ち出していたことであろう。当時存在した法人類型のうち、協業経営又は協業と考えられるものに、漁業生産組合、企業組合及び生産森林組合があった。それらの共通要件を調べてみると、①構成員の議決権が1人1議決権であること、②員外従事制限が課されていること、③構成員に従事義務が課されていること、④出資配当が制限されていること、が共通である。

このうち、①1人1議決権は、会社形態のものを含む農業生産法人にそのまま採用することはできない。また、③構成員の従事義務は、それが適格法人の要件として入っていたが故に構成員要件が厳しすぎると考えられていたところであるので、これを存続させるわけにはいかない。そこで、残った②員外従事制限と④出資配当制限が取り入れられたと考えられる。

もっとも、①1人1議決権は、そのままの採用は困難だが、議決権の総数を縛ることは可能である。そこで、常時従事者が議決権の過半を占めなければならないという議決権要件になったと考えられる。なお、議決権要件は、農業基本法案の段階では存在せず、農業生産法人の規定が農地法に移ってから挿入された。更に、③構成員の従事義務は、最終の農事組合法人案の段階で農事組合法人の要件から削除され、農業生産法人の要件とのバランスが図られた。

次に、農地面積については、適格法人では、構成員数×県別上限面積とされていた。これは、個人が農地取得する場合に、県別に上限面積が定められてい

たことが前提となっている。ところが「基本問題調査会」の意向も踏まえて、これを緩和することになった。個人の場合は、県別上限面積を超えても、自家労力で効率的に利用できることと認められるときは、許可できることとなったのである。これに関連して、農業生産法人については、借入面積制限を設ける代わりに、県別上限面積の規制を外すことになったと考えられる。

ここで、追加4要件が実質どのような意味を持つものかみておこう。借入面積制限、議決権の制限及び員外従事制限は、形式的には新たに追加されたものであるが、実質的には、それまで100%の制限が課されていたとみることができる。そのうち、借入面積制限及び議決権については50%まで、員外従事制限は省令で定める割合まで緩和されたとみることができている。

出資配当制限は、出資配当優先と配当率制限に分かれる。いずれも新たに追加されたものであるが、適格法人の場合には問題にならないことであろう。当時の出資は、主として現物（農地）出資を念頭においており、配当は、小作料に代わるものとして考えられていたからである。なお、出資配当優先については、第3次案（第39国会に提案される農地法改正案及び農協法改正案をいう。以下同じ）の段階では削除される。

次に、第2表を見ていただきたい。常時従事要件を除いて、会社形態の農業生産法人と農業生産協同組合は、目的こそ違え、また、程度の差はあるものの、パラレルに並べることができるようになっているのである。時間的關係が前後するが、常時従事要件は、第3次案の段階では農事組合法人についても削除された。常時従事要件があるとバランスを欠くのである。なお、目的に関しては、農業生産協同組合では、農協法第8条の非営利原則は適用されていない⁽⁵⁹⁾。

このように農業生産法人に、協業の衣装を整えているのであるから、国会答弁も農業生産法人制度は協業の助長を目的としていると明確に答弁すればよいと思うが、そうはなっていない。想定問答では、会社形態のものは不要ではないかという疑問に対しては、株式会社形態を除けば「協業経営を不安定にするおそれもなくその他協業推進上支障となる事態は生じないし」、「むしろ農民が

第2表 会社形態の農業生産法人と農業生産協同組合の違い

項目	会社形態の農業生産法人	農業生産協同組合
目的	営利	協同
事業要件	農業（併せ行う林業を含む） 及び附帯事業	同左
構成員要件	農地提供者又は常時従事者	同左。ただし、農民
借入面積要件	1/2を超えてはならない。	同左
議決権要件	常時従事者が過半	1人1議決権
員外従事要件	1/2を超えてはならない。	1/5を超えてはならない。
常時従事要件	——	1/2以上の一定割合以上
配当要件	出資配当優先，配当率制限	同左
持分権の譲渡	総会の承認	定款で制限し得る。
設立	2人以上の発起人	5人以上の発起人
監督	弊害防止措置としての農地買収	行政庁の解散命令等

協業をしようとするにいたった具体的状況に応じて最も適当な形態を」選択しうる余地を残しておく方が望ましいと考えていたのである。また、農業生産法人の要件の考え方如何との想定問に対しては、法人制度が「農地制度の基本に背くような目的のためにこれが利用されるおそれがないとはいえない」と「弊害の防止」の観点から答え、協業助長の観点は全くないのである⁽⁶⁰⁾。

片や農業生産法人の要件が協業経営と言い得るように要件を整え、提案理由説明でもそのように説明をする、片や想定問答集ではそれに無頓着なのである。これをどのように理解したらいいのであろうか。農林省の農業生産法人制度創設についての主観的趣旨としては、「協業の助長」があったと言わざるを得ない。しかし、農業生産法人制度を運用していく農地局にそうした意識があったかという疑問であって、むしろそうした意識は極めて希薄だったと言わざるを得ない。

このように考察してみると、農業生産法人の要件のうち追加された要件は、協業の衣装はまわっているが、実際には適格法人の構成員要件を緩和したことに伴う代償措置であると言うことができる。農林省は、農業生産法人制度の趣

旨を「協業の助長」としたが、それは「単なる建前」であり、あえてその本音を探すなら自作農主義に関する「弊害の防止」であったと言うべきである。

5. 農業法人制度の法制化とその後の改正

(1) 農協組織との調整

さて、第2次案は国会の会期末の混乱で廃案となったが、国会閉会当日の閣議で、早期の臨時国会開催が決定されていた⁽⁶¹⁾。その後7月には内閣改造があり、農林省内の幹部の人事移動も行われ、事務次官も交替していた。第39臨時国会は、会期が9月25日から10月31日までとされた。

1) 協同小組合構想の受け入れによる調整

農業法人関係の法案も会期末の国会混乱で廃案になった法案の一つであった。ただ、既に述べたように、第2次案は、農協組織との調整が十分図られているとはいえなかった。取締法ならば、法律案が業界の意向に反して提出されることもあろう。しかし、農協法の改正案は、新しい団体の器を作る法律案であり、取締法案ではない。法律案作成に当たっては、法人を正組合員として抱えることになる農協組織とは、ことのほか十分な調整を必要としたのである。

問題は二つに絞られてきていた。一つは、農協組織が農事実行組合をイメージし、農協の内部組織を考えていたのに対し、農林省は、農協法の中に規定はするものの、内部組織とはいえない法人を考えていたことである。なお、内部組織にしてほしいという農協組織の要請は、無限責任にしてほしいという提案に変わっていた。

二つ目は、農協組織の協同小組合の構想では、その事業に農業の経営だけでなく、農産物の販売、資材、生活用品等の購買も含まれていたのに対し、政府案では事業が農業経営に限られていたことである。ただし、協同小組合は、当初は政府案の農業生産協同組合に代わるべき案として考えられていたが、この段階では政府案に付け加えるべき案として理解されていた。

ところで、第2次案は、第38国会で廃案になったといっても、農業基本法案

の審議が遅れたために他の法案の審議が進まず、政防法案をめぐる会期末の国会混乱で廃案になっただけのことである。その内容に注文がつけられたわけではなかった。また、第2次案は、「基本対策」や農業基本法も踏まえられた案になっていた。従って、第39国会に法案を再提出するのに、大幅な内容変更の必要性はなかったし、変更の大義名分もなかった。

ところが、結果としては、第2次案のうち農業生産協同組合法人に関する部分が大幅に変わり、農事組合法人として国会に提出された。内容変更の必要性も大義名分もないのに、なぜ農協法の改正案が大幅に変更されたのであろうか。

実は、事務的には、当初、第2次案の内容を変更する考えは全くなかったのである。なぜそれが判るかという点、第39国会に提出する予定の農協法の改正案は、9月20日には閣議請議の稟議書の決裁が完了し、同日付けで施行されていたからである。ところが、施行されたはずの閣議請議文書が施行されていなかった。内閣に到達するまでの間に、施行が中止されていたのである。9月20日付けの文書は、10月12日付けで施行された第3次案の閣議請議の稟議書で廃案手続きが取られていたのである⁽⁶²⁾。

施行された文書の施行を停止するなどということは、時計の針をストップさせるどころか、逆に回すことである。そこには政治的な強い意思が働いたと考えるのが自然であろう⁽⁶³⁾。おそらく、農協組織が本心では法案に賛成していないということが、政治の中枢にいる人物の知るところとなり、政治的な強い指示が下ったに相違ない。農協組織を納得させろという強い指示が出たのであろう。農協組織との調整は、自民党政務調査会農林部会等を巻き込んで行われたが、昭和36年9月26日には一旦調整案が整ったようである⁽⁶⁴⁾。わずか1週間で大幅な調整が行われたことになる。

この時の調整案では、名称は農事組合法人ではなく、仮称であったが農事組合であった⁽⁶⁵⁾。農業協同組合制度史によれば、農事組合は「農業協同組合の事業を集团的に利用することを促進し、その農業生産の協業化を推進する」という基本方針で制度が仕組まれたものであった。農協の事業利用の強化が第1義とされ、農業経営は第2義的であり⁽⁶⁶⁾、日本経済新聞は「実行組合では農

業経営のほか購買、販売事業、共同利用施設（畜舎、作業場など）の設置、生活改善などの事業も行うことができる。従って、実行組合は信用、共済事業以外農協の行う事業が何でもできるわけで、特に農産物の販売や共同利用施設のための協業組織として利用されよう」と報じていた。なお、農業経営を行う農事組合は農業生産法人の要件も満たさなければならないから、農業経営を行う農事組合の事業は農業経営に限定されることになる。名称を、農業生産協同組合から農事組合に変更し、事業の範囲を購買、販売、更には生活事業まで行える類型の法人を作れるようにして農協組織の要請に応えたわけである。

2) 農協組織との最終調整

以上のように、一旦は農協組織の要望が認められながら、事態はもう一度ひっくり返った。農業協同組合制度史によれば、農協組織の内部から、広範な事業を行える簡易な法人を認めることは総合農協とは異質な専門農協的なものを増加させることになるという批判が強く出たという⁽⁶⁶⁾。いかに法案の調整期間が短期間だったとはいえ、協同小組合の構想を打ち出し、広く事業を行いたいというのは農協組織の組織としての意向であった。しかも文書によるものであったから、組織の内部から批判が出るなどということはあるはずである。農林省の事務方は大変な困難に遭遇したと考えられる。おそらく他省庁の非難と嘲笑を浴びながら、10月12日の閣議決定にこぎ着けたのであろう。

ところで、調整案としての農事組合については、農協組織の提案のもう1点、すなわち協同小組合の組合員の責任を無限責任にしてほしいという提案がどうなっていたのかが解らない。第3次案の成立後農林省農林経済局農協部長名の論文では、「農協の下部機構としての農協とのつながりが必ずしも法律上明確に規定されていなかった」と述べていることからすると⁽⁶⁷⁾、明確ではないが何らかの工夫があったのではないかと考えられる。

農事組合をどのように制度化しようとしていたのかその法律原案が入手できないので、現行の農事組合法人の制度に何らかの手がかりがないかと考えつつ、農協法の規定をたどってみると面白いことに気がつく。それは、1号法人については出資制のものと非出資制のものと2種類の1号法人が設立できると

ころであるが、出資制の1号法人については組合員の有限責任が明定されているのに、非出資制のものについては責任に関する規定を欠いていることである。従って、非出資の1号法人の組合員の責任については解釈によってその隙間を埋めざるをえない。

解釈の常道として1号法人の法的性質を考えてみると、非出資の1号法人は、民法上の組合又は商法上の合名会社に近い性質を持っていると考えられる。従って、非出資の1号法人については、民法上の組合又は商法上の合名会社の規定を類推適用して、無限責任と解釈すべきであると考ええる。逆に、有限責任と解釈しようとしても、出資金も賦課金もないので有限とする訳にはいかない。すなわち、農事組合法人の組合員の責任を無限責任にして欲しいという農協組織の提案に対しては、非出資の1号法人について明文の規定をおかないことにより、農協組織の提案に部分的に答えていたのである⁽⁶⁸⁾。

ところで、協同組合の組合員の責任については、戦前は無限責任が原則であったのに対し、戦後は全て有限責任とされ、取引の安定は役員を追求することによって図られている。従って、協同小組合の組合員に無限責任を課すことによって、協同小組合を農協の内部組織化しようという農協組織の考え方には、そもそも無理があったと考える。

いずれにせよ、前述の農林経済局農協部長の論文によれば、農事組合については「農協の下部機構としての農協とのつながりが必ずしも法律上明確に規定されていなかった」ため、「知事、地方農協関係者等既存の農協擁護の立場を取る人々からの強い反対にあうという皮肉な結果を招来し」たのであった。

(2) 第3次案の概要

1) 農事組合法人の概要と意義

こうして第3次案は、農業生産協同組合の構想が農事組合法人へ変わった。農業生産協同組合と農事組合法人の違いは、第3表の通りである。要は、農業生産協同組合の名称が農事組合法人へ変わり、1号法人が加えられたということにつきる。農事組合法人の名称が、農事実行組合を参考にしたものであるこ

とは、疑いない⁽⁶⁹⁾。農協系統組織が「農事実行組合制度の例」によって欲しいと頼んでいたことに応えたものといえる。なお、昭和36年9月27日付けの日本経済新聞によれば、自民党と農協組織では、農業生産協同組合という名称がコルホーズに通ずるものがあるとしてきらい、古くから農村には実行組合のようなものの存在しているところが多いことが着目されたとしている。「農事組合法人」と「法人」をつけたのは、「農事組合」という名称が一般に使われているのに、名称使用制限規定により、法人化していない農事組合が「農事組合」という名称を使えなくなることを避けるためであると考える。

第3表 農業生産協同組合と農事組合法人の違い

項目	農業生産協同組合	農事組合法人
目的	協同により農業の経営を行うこと	協業を図ることにより共同の利益を増進すること
事業	農業の経営	農作業の共同化等事業（1号） 農業の経営（2号）
組合員の義務等	常時従事義務 員外従事制限	員外従事制限（2号）
出資	出資制	出資制又は非出資制（1号） 出資制（2号）
農協との関係	正組合員	准組合員（1号） 正組合員（2号）

また、農業生産協同組合と農業経営農事組合法人の要件を比べてみると、農業経営農事組合法人からは構成員の一定割合以上のものが法人の事業に従事しなければならないとする従事要件が削除されている。これは、廃案となった9月20日の閣議請議案には入っていた。更に、配当要件のうちの出資配当優先の規定は、農業生産法人及び農事組合法人とも削除された。

農業経営農事組合法人の実質的な意義は、農業生産協同組合の場合も同じであるが、協同組合原則のうち民主的運営（平等の議決権）の原則及び配当制限の原則が法定された協同組織に農業経営が認められたということである。「基

本対策」では、協業経営は「主として協同組合によって担当されるべきものであろう」としていたが、なぜ協業経営が必要かといえば、資本装備率の向上と資本係数の低下が必要だからと考えていた。資本装備率の向上と資本係数の低下のために必要なのは経営の大規模化である。大規模化は、経営が集合して協業化することによっても行えるが、個別経営そのものが規模拡大することによっても行える。しかし、「基本対策」では後者に触れず、協業経営の推進を強調した。

経営の大規模化のために、協同組織が優れた体制ならば問題はない。だが、協同組織による事業の経営すなわち協業は、民主的運営の原則や配当制限の原則等が制約要因となって、経済的には必ずしも効率的な体制ではない。効率的な体制ではないが、農村では馴染みやすく、また、社会的・政治的には比較的望ましい体制であると考えられる。

なお、農協組織とすれば、会社形態の法人よりも、同種の運営原則を持った農事組合法人が、農業法人の大宗を占めるようになることが、農協組織自体の運営円滑化のためにも望ましいのではないかと考えられる。

2) 1号法人制度の意味

第3次案では、農業生産協同組合の構想が農事組合法人に変わり、1号法人の設立が可能になった。また、農地法の農業生産法人に関する規定の中で、農事組合法人に限って農作業の共同化等を行い得ることが定められた。これに伴って、会社形態の農業生産法人が農作業の共同化等に関して事業能力を有するかどうかの問題になる。結論としては、農地法上、会社形態の農業生産法人にも農作業の共同化等は認められると考える。その理由は、やや煩雑であるが、次の通りである。

①協同小組合の構想が生かされた農事組合案の段階でも、農地法上の農事組合の事業としては、「農協法第72条の8第1項第1号の事業を含む」ことが規定されていたと考えられるが、同号の事業には生活事業など明らかに農業とはいえない事業も含まれていた。従って、同号の事業のうち農作業の共同化等は念のための規定であるという解釈が無理なくできた。

②協同小組合の構想が生かされた農事組合案が挫折し、農事組合法人になった段階で、農協法第72条の8第1項第1号の事業は、農作業の共同化等に限定された。しかし、農協法上同号の事業を削除するわけにはいかなかった。なぜなら、削除したならば、農事組合法人は農業生産協同組合と同一になり、農協組織との調整が不可能になるからである。

③農事組合法人になった段階で、農地法第2条第7項第1号から「農協法第72条の8第1項第1号の事業を含む」という規定を削除することは、論理的に不可能ではないと考えられる。しかし、その規定を削除すれば、逆に、農作業の共同化等を行う農業経営農事組合法人は農業生産法人になれないという解釈を生む可能性がある。

④以上から、「農協法第72条の8第1項第1号の事業を含む」という規定は、「念のため」規定されたと考える方が自然である。また、農作業の共同化等は、農地の使用収益に当たらない。従って、会社形態の農業生産法人といえども、それが農地法上禁止されていると解する理由はない。

⑤また、そのように解釈しないと、会社形態の農業生産法人は、農地の賃借は誰からでもできるが、構成員の農地についての作業請負は、農作業の共同化等に該当するので、できないということになり、不都合である。

以上から、農地法上、会社形態の農業生産法人にも農作業の共同化等は認められると解する。これを文理的に言えば次のようになる。農地法は「農業」を定義しないまま農業生産法人の事業を「農業」とその附帯事業に限定した。一方、農業生産法人の事業としての「農業」に農協法でいう農業の経営が含まれることは明らかであるが、農作業の共同化等が含まれるかどうかは必ずしも明確ではない。そこで、農地法第2条第7項第1号は、念のため、そのことを明らかにしたのである。

以上のように、農地法上、会社形態の農業生産法人にも農作業の共同化等は認められると考える。ところが、このように解釈すると、重要な問題が派生する。それは、1号法人の法律的な意味を説明することが難しくなるということである。しかし、1号法人制度成立の経過を考えると、1号法人制度に法

律的な意味があったとは、考えられない。形式的には非出資の1号法人が設立できるところに法律的な意味があるが、その実質的な意味は疑問である。「法律的な」と限定をつけるのは、予算面で農作業の共同化等を行う組織は、積極的に助成対象としてきた経緯があるからである。なお、立法当時は、農事組合法人でなければ、農作業の共同化等を行えないと理解していたようである⁽⁷⁰⁾。

3) 第3次案の国会審議

第3次案は、第39国会では提出が遅れたため、衆議院農林水産委員会で提案理由説明が行われただけで、審議は全く行われなかった⁽⁷¹⁾。このため、第40国会に継続審査となり、1月30日の衆議院農林水産委員会では提案理由の補足説明が行われた。いかに継続審査案件とはいいいながら、この時期に予算関連でもない法案が取り上げられるのは、異例である。質疑は、衆議院では4回、参議院では6回行われた。参議院6回の質疑のうち、3回はゴールデンウィーク中の審議であり、成立は、第40国会の会期末の前日（昭和37年5月6日）であった⁽⁷²⁾。このような経過からみると、1号法人の法律的な意味は小さかったとはいえ、農協組織が賛成に回った効果は大きかったといえよう。

協業と農業生産法人の関係については、提案理由説明では第2次案と同じ説明が行われた。また、提案理由の補足説明では、「株式会社につきましては、その性格が農地法の規制に調和いたしませんので除外いたしました」としていた。なお、両院ともに附帯決議を採択しているが、参議院の附帯決議では、「農事組合法人の育成に努める」との文言が入っている。また、両院の附帯決議では、農協と農事組合法人が無用の摩擦をおこすことを心配をし、調整指導に万全を期するよう求めた。

第3次案が成立し、農林省が出した施行通達でも、摩擦を生じない指導を求めている。そのための配慮でもあると考えられるが、1号法人の事業及び付帯事業の範囲を極めて限定的に解釈していた。また、第3次案は農協組織との調整ができて審議が促進されたとはいうものの、法案成立後の全国農協中央会の姿勢は「今度の法制が出来たからといって、必要もないのにあえて農事組合法人を設立する必要はない。」というものであった。加えて、内部組織である部落

組合等は、任意団体による内部組織が一般に最も適当であり、これを強いて法人化する必要はないと指導した⁽⁷³⁾。

(3) 農業法人制度の昭和45年改正

1) 昭和45年改正までの経緯

昭和36年の農業基本法改正以後、構造政策に関しては、農業法人制度、予算措置及び金融制度の改善は行われたものの、本格的には手がつけられていなかった。こうした情勢を踏まえて、公的機関の介入により、経営規模の拡大、農地保有の合理化を図るために立案されたのが、農地管理事業団法案であった。しかし、農地管理事業団法案は、昭和40年、41年と国会に提出され、いずれも衆議院では可決されたのであるが、参議院で審議未了廃案となった。

農地管理事業団法案の廃案によって、「農地法改正はさらに急務になった」⁽⁷⁴⁾。このため、構造政策を中心に農林省内での政策検討が行われ、その結果は昭和42年8月の「構造政策の基本方針」として公表された。この「構造政策の基本方針」の中では、協業等集団的生産組織が規模拡大に果たす役割に着目し、その助長を積極的に進めることとしていた。なお、集団的生産組織は、「共同利用施設の設置、農作業の共同化等のいわゆる協業組織のほか、作業の委託等のための組織を含」む概念である。

「構造政策の基本方針」では、協業等集団的生産組織の助長を積極的に進めるため、指導の強化を図るほか、関連諸制度を改善することとしていた。関連諸制度として、農協による農業経営の受託及び農業生産法人の要件緩和が掲げられていた。

言うまでもなく、農地管理事業団法案の挫折・断念を受けて作成された「構造政策の基本方針」の最大の政策課題は、農地流動化の促進であった。「構造政策の基本方針」の最大の特徴は、農地の流動化を農地管理事業団という公的主体の直接管理によって実現するのではなく、規制の緩和によって実現しようとするところにあったと考えられる。規制の緩和によって農地の流動化を進めるためには、農業を縮小し又は廃止する者が農地を出しやすくするとともに、規

模拡大を志向するものが農地を受けやすくする必要があった。農地を受けやすくするためには農業生産法人の要件緩和がぜひとも必要であった。

「構造政策の基本方針」を受けて、昭和42年11月から12月にかけて、有識者と5回の「農地法の改正に関する懇談」が行われ、農地法等について、具体的検討が行われた。この懇談会には、資料として、多岐にわたる農地法の改正試案が提出され、農業生産法人の要件に関しても、借入面積要件、員外従事要件、議決権要件及び配当要件を削除するという大幅な改正案が提示された。

農業生産法人の要件に関する議論は、実質的には最終回となる11月25日の第4回懇談会で行われている。農林省の意図はともかく、学識経験者を集めたこの懇談会で議論されるべきは、農業生産法人制度の趣旨ではなかったであろうか。農業基本法及び昭和37年の農業法人制度制定の経緯からみれば、そのように考えられる。しかし、この時、そういう観点からは議論が行われていない。僅かに、農業生産法人の要件緩和に関して、有限会社は農地法だけの適用であるのに農事組合法人は農地法と農協法の両方の適用があるので、会社形態の農業生産法人と農事組合法人形態のもので、バランスを欠くということが問題になったに過ぎない。しかもそのバランス論も多勢に無勢であった。

これらのことは、農業生産法人制度の趣旨としての「協業の助長」がいかに上滑りのものであったかを物語っているといえよう。懇談会における議論は、農事組合法人に要件が付加されているのは協同組織の性質に由来するものであり、やむを得ないということであった。

話は時間的にやや飛ぶが、この農地法の改正案は簡単には成立せず、成立は昭和45年となる。その間の昭和43年7月、「総合農政の展開について」農林大臣から検討の指示があり、その年の11月には農政審議会に対して諮問が行われ、昭和44年9月に答申が行われた。この農政審答申の特徴は、食料自給率80%の目標を明らかにしたこと、価格政策の是正を求めたこと、米の需給調整の方向を明示したことなどにあろう。構造政策の関連では、離農の援助、促進を唱うとともに、個別経営の経営面積の規模拡大とならんで集団的生産組織の助長を進めることとしていた。また、農業法人を育成することとしていた。

この農政審答申を受けて農林省が作成したのが、昭和45年2月の「総合農政の推進について」(閣議了解)である。閣議了解では、農業法人に関しては、引き続き農地法及び農協法の改正を考えていること、すなわち農業生産法人の育成を図るためその要件を緩和すること、集团的生産組織の助長を図るため農協による農業経営の受託及び農事組合法人の育成を行うことを明らかにした。見落としがちであるが、集团的生産組織の助長は農業経営の受託及び農事組合法人の育成によって行うこととし、農業生産法人の要件緩和とは直接関連ないという整理をしている。

2) 昭和45年改正の概要と位置付け

昭和45年の農業生産法人制度の改正は、①借入面積要件、②議決権要件、③員外従事要件及び④配当要件を削除し、⑤役員要件を追加するものであった。役員要件は、その法人に農地を使用収益させている者であって、その法人の常時従事者たる構成員(その法人の事業に必要な農作業に主として従事すると認められるものに限る)であるものが、農事組合法人にあっては理事、合名会社又は合資会社にあっては業務執行権を有する社員、有限会社にあっては取締役の数の過半を占めなければならないこととされた。

昭和45年の農地法の改正は、農地法の目的に、自作農主義と並んで「土地の農業上の効率的利用」を加えるほど大きなものだった。具体的には、農業生産法人制度の改正以外に、①農地取得の際の上限面積及び雇用労働力制限の廃止、②農地取得の際の下限面積の引き上げ、③売り渡し後10年以上経った創設農地については貸し付けることができること、④農協の受託経営については許可ができること、⑤農地保有合理化法人制度の創設(昭和44年追加)、⑥許可事務の再配分、⑦離農者の農地についての小作地所有制限の緩和、⑧農地賃貸借の解約制限の緩和、⑨小作料の最高統制額の撤廃、⑩草地利用権制度の創設等があった。

この農地法の改正において農業生産法人の要件の緩和をどのように説明していたかを見ておこう⁽⁷⁵⁾。まず、借入面積要件に関連して、農地取得の際の面積制限についてみておこう。農地面積に関しては、それまでは個人は県別上限

面積を超える農地取得は、自家労力で効率的利用ができる場合だけ許可を受けることができた。それが昭和45年の改正では、県別の上限面積及び自家労力制限が廃止され、効率的利用だけが義務付けられることとなった。従って、経緯からみると、農業生産法人の借入面積要件が削除されるのは当然である。

借入面積要件以外の要件については、第2次案の段階で、農業生産法人制度の趣旨を「協業の助長」とするために挿入されたものであるから、削除の説明は苦しいはずである。しかし、既に懇談会でも農業生産法人制度の趣旨が「協業の助長」にあるという論理展開をする学識経験者がいないことは検証済みであった。出資配当の限度を定めた配当要件については、小作料の最高額を定める規定が削除されたので、それに伴うものだと説明された。また、員外従事要件については、個人の雇用労働力制限を廃止することに伴うものだと説明された。更に、議決権要件については、役員要件に姿を変えた。

要は、農業生産法人の要件緩和に関して、農業生産法人が「協業」であるという意識が全くないのである。昭和37年の農業生産法人制度創設の段階で、「協業の助長」は「単なる建前」であり、本音らしきものは自作農主義に対する「弊害の防止」であるという整理をしたが、昭和45年の改正の経過から、そのことはより明白になった。しかも、昭和45年改正では、農地の効率的利用を図るために、農業生産法人を「単なる建前」と位置付けていた要件でさえ削除した。このため、農業生産法人制度の趣旨としての「協業の助長」は、昭和45年改正以降、「単なる建前」でさえなくなつたと考えるべきであろう。

もっとも、昭和45年の農地法改正の施行通達では、制度改正の趣旨を「協業等集団的生産組織の育成」としている。しかし、既にみたように、農業生産法人制度の要件緩和は、本来、「協業等集団的生産組織の育成」とは直接の関係はない。施行通達をよく読んでみると、農作業に従事する者に法人の実質的支配を行わせようという趣旨を「協業等集団的生産組織の育成」に持たせているようである。そのことによって、「協業の助長」を農業生産法人制度の趣旨とした昭和37年の施行通達と整合性を取るようにしつつ、要件緩和に伴い発生する心配のある行き過ぎを、指導でコントロールしようとしたものと考えられる。

いずれにせよ、昭和45年改正以後の農業生産法人制度の「法」の趣旨は「協業の助長」にも「協業等集团的生産組織の育成」にもない。従って、農業生産法人のうち会社形態のものは「協業の一形態」とはいえない。それでは、農業生産法人は何かと問われれば、単なる「総称」である⁽⁷⁶⁾ということになる。

昭和45年には農協法も改正され、農事組合法人制度についても、員外従事制限要件が若干緩和された。従来、員外従事者の割合が常時従事者の5分の1を超えてはならないとされていたのが、2分の1に緩和された。農事組合法人形態の農業生産法人については、「協業」であることは言うまでもない。

なお、農事組合法人の組員資格を持つのは、農民である。農民とは、「自ら農業を営み、又は農業に従事する個人」をいうから、農地の単なる相続人は、会社形態の農業生産法人の社員にはなり得ても、農事組合法人の組員にはなり得ないということになる。このため、昭和45年の農協法の改正によって、農業経営農事組合法人の組員でなくなったもの及び組員の相続人は、その農事組合法人との関係においては農民とみなされることとなった。

3) 昭和45年改正の国会審議

この時の改正案は、昭和43年の第60回国会に提案されるが、成立したのは昭和45年のことであった。国会における趣旨説明又は補足説明では、農業生産法人制度改正の目的は「集团的生産組織の育成と土地の効率的利用に資するため」と説明されている。

農業法人制度に関する国会の質疑の主なものをみておこう。早い段階で、農業生産法人よりも農事組合法人の要件が厳しくなるではないかという質問も出されたが、農事組合法人が協同組合的色彩をより多くとどめているからだと説明された⁽⁷⁷⁾。また、農業生産法人の要件緩和が正常な集団化、共同化を阻害するのではないかという質問がでたが、協業にもいろいろな段階のものがあるという答弁が行われただけで、議論はそれ以上進展していかなかった⁽⁷⁸⁾。要件緩和に関しては、自作農主義を守るという観点から問題ではないかという質問が出たが、心配はない、できるだけ外部の資本が流入しないようにしていくという答弁が行われた⁽⁷⁹⁾。総じていえば、農地制度の本体部分の改正があま

りにも大きく農業法人関係の影が薄れたことなどもあって、農業法人制度についての質疑は少なかった。

なお、農協法では、受託農業経営、農協のあり方に関する質疑が多かった。

(4) 農業法人制度の最近の改正

農地制度の改正は、昭和45年に続いて、昭和50年の農振法の改正で行われる。この時、農用地利用増進事業ができた。その実績を土台として、昭和55年に農用地利用増進法が制定された。併せて、農地法が改正され、農業生産法人についても一部改正が行われた。もっとも改正の内容は、役員要件の緩和が行われたに過ぎなかった。具体的には、理事、取締役等の2分の1以上は、農地提供者であり、かつ、常時従事者でなければならないこととされていたが、理事、取締役等は必ずしも農地提供者である必要はないということになった。

その後しばらく農業法人制度の改正は行われていなかったが、平成4年になって農事組合法人について改正が行われた。

1) 平成4年の農協法の改正

平成4年の農事組合法人制度の改正は、一部の農事組合法人には、事業活動が不十分なものもあるという認識に立ち、担い手の減少、耕作放棄地の増加等農業をめぐる今日的課題に対処していくためにも、農事組合法人の事業活動を活性化するとともに、担い手の受け皿として一層の活用を図っていくため⁽⁸⁰⁾、行われた。改正の内容は、次の通りである。

①共同利用施設の活用と員外利用の導入

昭和37年の農協法の施行通達は、1号法人について、組合員の個別経営のための販売、購買を行ってはならないと指導した。また、法律上員外利用は全く認められていなかった。平成4年の改正によって、農事組合法人の共同利用施設を利用して行う組合員の生産する物資の運搬、加工又は貯蔵の事業も行えることとなった。併せて、組合員の利用分量の5分の1の範囲内での員外利用が行えることとなった。

②員外従事制限要件の緩和

この点については、制度発足当初は、組合員及びその世帯員以外のものの数が常時従事者の5分の1を超えてはならないとされており、昭和45年改正で2分の1に緩和されていた。それが平成4年に更に3分の2まで緩和された。

③設立・存続のための組合員数要件の緩和

農事組合法人を設立するために必要な発起人の数が、これまでの「5人以上」から「3人以上」に緩和された。また、農事組合法人については組合員の数が法定数（これまでは5人）を割ると、自動的に解散することとされているが、その法定数が3人に緩和された。

ところで、農業法人制度については、昭和45年の農地法改正を通じて農業生産法人の要件が大幅に緩和されたことによって、農事組合法人と会社形態の農業生産法人との組織上の制約の格差が相対的に拡大した。平成4年の農協法の改正は、その格差を縮小する方向での改正であったといえる。しかし、その一方で、この改正は「協業」の典型としての農事組合法人がなぜ必要なのかという問を投げかけたと考える。

この改正に関する農協組織の対応をみておこう。平成3年に開催された全国農協大会で「農協・21世紀への挑戦と課題」が採択されたが、その中で、地域農業の多様な担い手育成のために「可能なものの法人化等」に取り組む方向が示された。「可能なものの」という限定付きであるが、全国農協大会で法人化の方向が是認されたことに着目したい。農協組織の農業法人に対する姿勢に変化の兆しが見られるとは言えまいか。なお、この農協大会では、農協の事業・組織の改革が大きく取り上げられたところであり、法人化是認の兆しも、そうした組織変革の方向と底流を同じくするものであると考えられる。もっとも、農協組織を支えているのは、兼業農家を中心とする圧倒的多数の家族経営である。従って、農業法人に対する農協の対応に多くを期待するのには無理があると考えられる。

2) 平成5年の農業法人制度の改正

平成4年の「新政策の方向」を受け、農政審議会の議を経、平成5年、「農業

経営基盤の強化のための関係法律の整備に関する法律」が成立し、その中で、農地法及び農協法の農業法人関係の規定が改正された。改正点は、大きく2点である。第1点は、事業要件の緩和であり、第2点は構成員要件の緩和である。

事業要件の改正は、農業法人制度が創設されて以来初めての改正である。具体的には、「農業に関連する事業であって農畜産物を原料又は材料として使用する製造又は加工その他省令で定めるもの」が加えられた。これまでは附帯事業として加工事業を行う場合にも、当該法人の生産物の加工しか認められていなかったが、施行通達の文言を借りれば、「通年の安定的な雇用や生産物の附加価値の向上」を目的として規制が緩和されたのである。

構成員要件については、自己資本の充実、経営感覚に優れた人材の確保等の観点から、農地保有合理化法人、農協、農協連及び関連事業者が農業生産法人又は農業経営農事組合法人の構成員になれることとされた。関連事業者は、その農業生産法人からその生産物の供給を受けたり、そこへ農作業を委託したりしている個人、又はその農業生産法人の特許や種苗登録を使えるものに限られる。また、関連事業者が会社形態の農業生産法人の構成員になる場合には、議決権の制限がある。すなわち、農業生産法人が会社の場合は、関連事業者は社員総数の4分の1以下でなければならないこととされ、更にその会社が有限会社の場合は、それぞれの関連事業者の議決権は議決権総数の10分の1以下でなければならないこととされた。なお、農事組合法人の構成員については、1人1議決権の制限があるので、追加の議決権制限は不要と考えたのであろう。

平成5年の構成員要件の改正が、農業生産法人の要件という規制の緩和であることは明らかである。この改正では、規制は緩和されたが、複雑になった。農業法人制度の改正は、これまで規制の緩和であると同時に、規制の簡略化であった。ところがこの改正は、初めて農業法人関係の規制を複雑化した。問題は、この複雑になった規制を誰がどのように守らせるかである。農地法には、最終的には農地の買い上げを行える弊害防止措置がある。しかし、農業生産法人のチェックシステムが十分でないという批判がある⁽⁸¹⁾。

平成5年の農地法改正の施行通達では、この点に関して、許可の条件で対応

するように指示している。すなわち、①効率利用していないと認めるときは、許可を取り消す旨、②許可後一定期間、例えば10年間は毎年法人の経営状況を報告する旨の条件をつけさせることとしている。

なお、同じ施行通達では、事業要件の緩和に関連して、農業の規模に比較して関連事業の規模が大きくなり、独立の事業として営むことが適当と判断される場合には、分社化するよう指導している。「独立の事業として営むことが適当」かどうかの判断は、納税問題などとも関連して極めて難しい。加えて、農業生産法人の事業要件違反を回避するため分社化する実態がある⁽⁸²⁾。これらのことを勘案すると、この施行通達は、実態が事業要件違反になっている事案について、分社化して適法化することを勧めているようにも読める。施行通達は、そのように読むのではなく、字義通り素直に読むべきであろうか。

6. おわりに

以上、農業法人制度における立法過程を考察してきたが、設定した課題に関してまとめを行い、今後に残された課題を整理しておこう。

1) 農業生産法人制度の趣旨

本稿の課題の第1は、農業生産法人制度の趣旨を考察することであった。立法の経緯をたどってみると、施行通達などで農業生産法人制度の趣旨を「協業の助長」としているのは、「単なる建前」であったと理解される。そのように理解する根拠を経緯に沿って整理すれば、次の通りである。

①検討の発端；農業法人の法制化は、納税問題すなわち節税目的の農業経営の法人化が契機となったが、それは法制化の推進力とはならなかった。それ故に、法制化の動きは、節税ではなく、経営の合理化のために農業経営の法人化が必要という主張に転化し、その方向で検討が開始された。

②協業経営の過剰強調；確かに、「基本対策」では協業経営の育成が強調されているのであるが、それは次のような事情があったからである。経営を所管する農林経済局は、完全共同経営については実験段階と位置付け、組織法の制

定に反対をしていた。このため、第1次案は、経営の合理化という視点をほとんど入れない暫定措置としての法律案となり、株式会社を認める代わりに、所有権を認めなかった。しかし、基本問題調査会では所有権を認めないことに反対意見が強かった。一方、第1次案を否定することはできなかった。そこで、第1次案を否定しないで基本問題調査会の意向を明確にするために、協業経営が強調されたのであった。

③立案の時間的前後；農業生産法人の要件は、農業基本法案で「協業の助長」が規定される以前にはほぼ固まっていた。その中で、有限会社にも農地の取得を認めることとしていた。一方、農業基本法案の「協業の助長」は、農業基本法案の農業生産法人の要件が農地法に移された後、挿入されている。

④要件の検討；適格法人、農業生産法人、農業生産協同組合等の要件を比較してみると、農業生産法人の要件は、協業とは関係ない適格法人構成員要件の緩和の見返りとして挿入されたものであった。その挿入の趣旨の本音は、「弊害の防止」であった。

従って、農業基本法第17条は「協業の助長」を唱っているが、農林省も、法人形態としての協業経営の推進には、立法の当初から積極的とはいえない難かったという見方もできるのである⁽⁸³⁾。

「協業の助長」が「単なる建前」であったことは、昭和45年の農地法改正の際の経緯から一層明らかになった。なぜなら、当初の制度立案に際しては、農業生産法人の要件は、漁業生産組合、企業組合等協同組織の要件が参考にされて定められたと考えられるが、昭和45年にそれを削除するときには、「協業」という意識は全くなかったのである。従って、農業生産法人のうち会社形態のものは、「協業の一形態」とはいえず、農業生産法人は単なる「総称」ということになる。

昭和45年の農地法の改正は、農業生産法人制度の「単なる建前」という衣装さえ脱ぎ捨てたとみるべきであろう。このことから結果される結論は、協業とはいえない株式会社も、農業生産法人制度の趣旨という観点からは、農業生産法人制度に取り込むことが可能であるということである。しかし、可能である

ということは、そうすべきであるとか、そうした方がよいとかいうことを意味するものではない。誤解を生まないように付言しておけば、筆者は、株式会社に賃借権又は使用貸借権だけを認めて農業生産法人に加えることには、現段階では反対である。なぜならば、そのような仕組みは法律的な安定性が乏しく、適当とは考えられないからである。

確かに、第1次案においては、株式会社が認められた経緯があるが、第1次案では全ての法人について賃借権又は使用貸借権しか認められておらず、法人類型間の差がなく、従ってそれなりに法律的な安定性があった。また、第1次案は暫定措置であったから、法律的な安定性は絶対的条件ではなかった。しかし、現在では全ての農業生産法人に所有権が認められているのであるから、株式会社についてだけ賃借権又は使用貸借権に限定するのは、いかにも法律的安定性を欠く。また、現在の農業法人制度は恒久的な制度であるから、その改正案も恒久的な制度にならざるを得ず、法律的安定性が必要である。

そもそも、自由主義経済国家においては、「物」に完全な権利としての所有権を認めることが経済秩序の基になっている。土地に動産とは違う性格があることは確かであるが、民法上「物」であることに変わりはない。しかも農地法においては、耕作者自らの所有を最も適当と認めている。従って、株式会社を農業生産法人に加えるならば、いずれ株式会社に農地の所有権を認めることになると考えるべきであろう。

なお、農業生産法人制度については、平成5年に久しぶりの改正が行われたが、それは、かつての施行通達で述べていた「協業の助長」や「協業等集団的生産組織の育成」という農業法人制度の趣旨とは無縁な改正であった。平成5年の農地法改正は、昭和45年の改正で「協業の助長」という頸木を断ち切っていたから可能であった改正であるともいえる。

2) 1号法人制度の趣旨

1号法人制度ができた経緯は、農協組織が協同小組合という構想を持ち出したからである。協同小組合の構想は、戦前、産業組合の下部組織的な位置付けを与えられていた農事実行組合をイメージしたものであった。協同小組合の行

う事業は、農業経営のみならず、購買、販売事業も含まれていた。当初、協同小組合構想は、政府案に替わるべき案であった。ところが、その後、協同小組合構想は、政府案に追加されるべき案に変更される。それが前提となって、昭和36年秋の段階で協同小組合構想は一旦政府に受け入れられ、農業生産協同組合は、農事組合へと変更された。しかし、農協組織内部から、専門農協的なものを増加させることになるという強い批判が出たため、農事組合は農事組合法人とされ、事業が農業の経営以外は農作業の共同化等に限定され、1号法人の仕組みができたのであった。

すなわち、1号法人は、農林省が考えたものではなく、農協組織の意向を受けて考えられたものであった。しかしさればといて、農協組織の満腔の賛意を受けてできたものでもなかった。1号法人は、その仕組みができることによって、国会における審議促進に大きな役割を果たしはしたが、法律制度の趣旨といえるようなものは希薄であった。あえていえば、1号法人制度の趣旨は、農作業の共同化等による協業の助長であるが、農作業の共同化等は1号法人制度がなければ推進できないというものではない。1号法人に法律的な意味があるかといえば、疑問である。

このこととも関係するが、会社形態の農業生産法人の事業にも、農作業の共同化等が含まれると解される。すなわち、農地法第2条第7項第1号では、念のために、農事組合法人の事業として農作業の共同化等が規定されていると解釈できる。文理的には、農地法では農業及び附帯事業を農業生産法人の事業として定めているのに対し、農協法では農業の経営、農作業の共同化等及び附帯事業を農事組合法人の事業として定めているので、農地法の農業の概念には農作業の共同化等も含まれていることを、念のために規定したものと解される。

3) 今後に残された課題

農業生産法人制度に関して最も大きな問題となっているのは、株式会社の扱いの問題である。株式会社に関しては、認める権利を賃借権に限るなど土地利用規制を行った上で、農地に関する権利を認めてはどうかという提言が行われている⁽⁸⁴⁾。しかし、既に述べたように、株式会社を農業生産法人に加えれ

ば、いずれ農地の所有権まで認めることになるであろう。

こうした議論の延長線上に、今後、農地の所有権を株式会社に認めることになってもいいから、メリット、デメリットを比較してメリットが大きければ株式会社を農業生産法人に加えるべきだという議論が出てくることが予想される。この場合、特にデメリットの大きさが問題になる。メリットが検証できなくても、特段のデメリットがなければ、株式会社を排除する必要はないという議論が可能だからである。

株式会社を農業生産法人に加える場合の最大のデメリット、すなわち心配は、「投機及び資産保有目的の農地取得」を認めることにならないかということである⁽⁸⁵⁾。平成5年の農地法改正では、株式会社は認めないものの、規制を緩和しつつ規制を複雑化するという従来にない手法を取った。株式会社を容認するとすれば、更に規制を複雑化する必要に迫られよう。そのことは、農業生産法人制度を農地法で規定することの適否の問題、すなわち農業生産法人とは何かという問題を再提起するであろう。いずれにせよ、株式会社を農業生産法人に加えることについては、更なる検討が必要である。

本稿の結論は、農業生産法人制度の趣旨は、昭和45年の農地法改正までは「単なる建前」としての「協業の助長」であるが、それ以後は趣旨といえるものはないということであった。それが故に、株式会社を認めても良いではないかという問題提起を許すことになっているのである。逆に言えば、そうした問題提起を許す背景には、どのような組織の経営体が望ましいかが明らかになっていないということがある。

農業基本法は、家族経営が望ましいと考えていた。その上で、家族農業経営の発展形態としての協業経営、又は家族経営の補完としての協業組織の「助長」を図ることとしていた。しかし、兼業農家の増加にみるように、農家は明らかに変質している。また、協業経営は、民主的運営すなわち1人1票制などが制約要因となって、農村に馴染みやすい体制であるとはいうものの、必ずしも効率的ではない⁽⁸⁶⁾。

農業法人問題は納税問題を契機として発生し、第1次案では、法人は農地法

の許可を与えるための法的技術として考えられていた。一方、第2次案以降では、法人は「協業」という社会的実体を助長するための手段と考えられた。ところが、「協業の助長」は「単なる建前」であり、その「単なる建前」も失われていた。「新政府の方向」において、法人化推進の方向を明確にしなが^ら、どのような組織の経営体が望ましいか明らかにしていないのは、農業生産法人を農地法の許可のための法的技術とみている証左ともいえる。

もっとも、「新政府の方向」は、法人化を「経営感覚に優れた経営体」の育成の手段とも位置付けている。法人化を行えば、家計と経営の分離等が必要となるが、経営と家計の分離等は、必ずしも法人化しなければならないというものではない。協業による分業の関係をどう確立するかが課題なのである。

注(1) 農業生産法人とは、農事組合法人、合名会社、合資会社又は有限会社で、次の要件の全てを満たすものをいう（農地法第2条第7項参照）。

- ①事業要件；その法人の事業が農業（これとあわせ行^う林業を含む）及びこれに附帯する事業に限られること。
 - ②構成員要件；その法人の構成員は、その法人に農地を提供するか、又はその法人の事業に常時従事する者であること。
 - ③役員要件；その法人の事業に必要な農作業に主として従事する者が、理事、業務執行権を有する社員又は取締役の過半を占めること。
- (2) 農事組合法人は、農協法に基づき設立される協同組織である。農事組合法人には、2種類ある。一つは、農作業の共同化等のために設立される法人で、1号法人と呼ばれる。もう一つは、農業の経営を行うために設立される法人である。後者には、農作業の共同化等を併せ行^うものと行^わないものがあるが、いずれも農業経営農事組合法人と呼ばれる。
- (3) 法人がどのような社会的実体を有するものであるか等の問題については、多くの論説があるようである。比較的わかりやすく説明してあるのは、川島武宜『民法総則』（法律学全集17、有斐閣、昭和40年）87頁以下。
- (4) 本稿では、農業経営又は農作業の共同化等を行う法人を農業法人といい、農業生産法人制度及び農事組合法人制度をあわせて農業法人制度という。
- (5) 斎藤潔「営農集団の法人問題」（『日本の農業』178、農政調査委員会、平成3年）。なお、酒井富夫「農業法人制度の課題」（『日本の農業』181、平成4年）は、制度の変遷、性格、農業経営体の将来方向の検討等を行った上で、農業法人制度の再検討を行っている。

- (6) 法律が施行された際には、解釈運用の基本方針を示す通達が地方機関の長、都道府県知事等に発出されるのが通例である。これを施行通達という。専門の法令集に収録されているので、本稿では出典を省略した。
- (7) 加藤一郎『農業法』（有斐閣，昭和60年，34頁）及び和田正明『農地法詳解』（学陽書房，昭和56年，46頁）は農業生産法人を協業の一形態とする。関谷俊作『日本の農地制度』（農業振興地域調査会，昭和63年，80頁）は農業生産法人の要件には協業助長の側面と経営・労働・所有一致の2つの側面があるとする。また、小倉武一『日本農業は生き残れるか（中）』（農山漁村文化協会，昭和62年，318頁）は、もし農業生産法人を協業経営組織だとするならば農協法と農地法は整合しているとはいいいくいと、農業生産法人に協業の性質があることを否定しているようである。なお、小倉武一『随想の農政』（新葉書房，昭和41年，547頁）は、協業経営の定義に関係して、「農業生産法人は農地法の自作農主義との調整の上でその条件が定められているから、当然に協業経営の必須条件を明らかにしているとはいいいくいと」する。
- (8) 農業法人制度の成立過程に関する研究として、淵野雄二郎「農業法人制度の成立過程をふりかえる」（『人間と社会』，東京農工大学，平成3年）及び豊田洋一「農地制度の展開と農業生産法人」（甲斐道太郎編『都市拡大と土地問題』，日本評論社，平成5年）がある。
- (9) 和田，前掲書，46頁。
- (10) 財団法人農政調査会『戦後農地制度資料』第1巻から第10巻（農政調査会，昭和59年から61年）。本稿は、この『制度資料』によるところが多いが、同書からの出典，引用の注は、同書のどこにあるのかが判明しにくいと考えられるものを除き，省略した。
- (11) 本節の記述は、『制度資料』第1巻，全国農業会議所『農業法人問題の経過に関する資料集』調査研究資料第28号（以下単に『経過資料』という）及び宮崎俊行『農業法人の研究』（慶応義塾大学法学研究会，昭和36年）による。
- (12) 『経過資料』，256頁以下。足鹿覚委員の要求資料である。この資料に関して，昭和34年3月27日の衆議院農林水産委員会の公聴人からの意見聴取の際に質疑が行われた。法人A（新紅園）について，個人課税の際の数値が大蔵省の提出資料と税務署の更生決定通知で違うことが明らかになっているが，その原因までは明らかになっていない。
- (13) 大久保毅一『農業法人論』（新評論，昭和36年），60頁。なお，具体的にどのラインから，法人課税の方が納税額が少なくなるかは難しい問題である。昭和33年6月の農地課資料によると，大蔵省は課税所得が200万円以下の層では常に個人課税が有利であると説明していた（『制度資料』，第1巻，404頁）。
- (14) 同上，25頁，徳島県農業会議資料による。
- (15) 国税庁『国税庁第82回統計年報書』（昭和31年度）によると，農業所得の申告者

は約60万人で、専業農家及び第1種兼業農家の合計農家数の約14%（平成2年度では、約25万人で25%）であった。

- (16) 本稿では、法制化の「推進力」を、国会で法制化するに足る勢力を作り出すための「力」という意味で使用する。
- (17) 大内力「農業法人化の問題点」（『ジュリスト』有斐閣，昭和34年6月15日号）。
- (18) 『経過資料』，197頁。なお，昭和35年1月，国税庁告示第4号によって，青色申告制度における帳簿の簡素化が図られた。
- (19) 岡山農地事務局管理部長の通知は，農林省農地局管理部長の回答を得て出されたが，書類はない（『制度資料』第1巻，53頁）。照会が公文によって行われているので，照会文に対する処理意見も農地局管理部門内の決裁を経ているはずである。なお，岡山農地事務局から本省への照会文は，農地法違反と考えるけれども「会社の設立は税負担の軽減が目的で，経営には何らの変化はないから農地法違反として積極的に取り上げることは考えない」というものであった。

当時の農地法第3条第2項第5号では，権利を取得しようとするもの又はその世帯員が「現に」耕作の用に供している農地の面積の合計が一定面積以上なければならないと規定していた。徳島県農務部長から農業委員会への回答は，この規定を根拠にして説明している。岡山農地事務局管理部長から徳島県農務部長への回答の根拠条文は明確でないが，農林省農地局管理部門も同様に考えていたと考えられる（同上，399頁）。

最低下限面積については，政令で特例（第1条第2項）が認められており，取得後の面積が3反歩以上となり，かつ，農業に精進する見込みがあると認められる場合には許可できた。この政令第1条第2項第1号の規定が法人には適用できないと解しなければ，許可できないとは解釈できなかった。

なお，農地事務局は，昭和38年に地方農政局となった。

- (20) この解釈変更は，当時公表された資料では昭和34年2月の自民党提出資料で見ることができるが，内部的には昭和33年6月末の時点で行われていたのではないかと考えられる。『制度資料』第1巻に所収の資料を検討してみると，昭和33年5月の段階の資料では「許可できない」というニュアンスが強くでているが，6月27日付けの資料では「許可しうる」というニュアンスが強くでている（同上，399頁以下）。
- (21) 勝浦町の農業者2人は，高松国税局長を相手取り，昭和34年5月，昭和32年分の法人課税を税務当局が認めないで個人課税を行った更正処分の取消を求める訴訟を提起するのであるが，訴訟代理人は砂川裁判等で有名な海野晋吉氏ほか11名という大がかりなものであった。この段階でも法律専門家のアドバイスがあったと考えられる。
- (22) 同上，408頁。
- (23) 同上，55頁。なお，この資料では，法人の架空性が顕著であるということも，所

得の個人帰属の論拠としていた。また、国税庁は、国会で農林省が法人の農地使用が無効だといっているのであるから、国税当局としてそれに歩調を併せた解釈をするのは当然だと説明している（同上、155頁）。

- 24 小倉武一「農地法と農業法人問題」（『ジュリスト』、昭和34年6月15日号）。
- 25 産業組合の組合員の責任は、無限、保証、有限の3種類があり、昭和7年以降、無限責任又は保証責任が原則とされてきたところであるが、農協法では、加入促進の観点から、全て有限責任とされた（農林省農政課編『農業協同組合法の解説』、日本経済新聞社、昭和22年、80頁）。なお、株式会社、農協等有限責任の法人においては、構成員の責任は有限であるが、役員の責任が別途問われるところであり、取引の安定性は、役員の責任によって保持されている面がある。
- 26 農政課の資料の要約は『制度資料』第7巻、121頁。農地課の資料は同上、125頁。農地課の資料では、農業法人が、農協の下部組織たるべきこと、小規模な形態であるべきことから、農事実行組合を参考にすることが考えられるとしていた。
- 27 昭和34年6月に農林省農地局管理部長が勝浦町に赴き、次国会における法制化を確約し、地元では法人に対する賃借権設定申請の取下げを約したようである（『制度資料』第1巻、51頁）。
- 28 昭和33年4月28日発行の『全中情報』による（同上、773頁）。
- 29 三浦虎六「農業法人問題の意味するもの」（『経営実務』全国農業出版株式会社、昭和33年7月号）。
- 30 「農業法人と農協」（『経営実務』、昭和34年4月号）。これは無署名の記事である。
- 31 千田徳寿「生産共同化はどこまで可能か」（『農業協同組合』、全国農協中央会、昭和34年8月号）。なお、千田氏は、岩手県経済連の専務で南都田農協の組合長であった。
- 32 『経過資料』、193頁による。同書17頁によれば、収録のものは、8月7日の発表後訂正されたものであるという。『制度資料』第1巻、132頁のものと若干の違いがある。なお、この二つの資料ではいずれも、設立に関して「組合員所属の農協の承認を要する」としているが、印東秀夫「農業協同小組合と農業生産協同組合」（『農業協同組合』、昭和36年5月号）では「組合と緊密な連絡を持つ団体とし」とだけ書いている。
- 33 農林経済局は、農地法施行令の改正で面積制限を緩和して対応することを提案していた（『制度資料』第1巻、461頁）。
- 34 「農業法人法制化に関する最近の経過」（『農政調査時報』全国農業会議所、昭和35年2月号）では「農地局試案に等しい」としている。
- 35 『制度資料』第1巻、559頁。
- 36 昭和35年3月11日の衆議院農林水産委員会農業法人等に関する調査小委員会にも当時の渡部事務次官が出席し、委員から出席をいぶかしがられる発言があり、

- 事務次官から、小委員長から出席要請があつて出席したとの説明をしている。なお、同上、394頁所収の議事録では、この部分のやりとりは収録していない。
- 37) 農林省農政課、前掲書、63頁では、農協は、全面的な共同経営を行うことも可能だとしていた。
- 38) 政党領袖には、法人化が小農保護に反するのではないかという危惧があつた（『農政調査時報』、昭和35年2月号、編集後記参照）が、自民党の領袖がそれに固執するとは考え難い。
- 39) 法律案提出の準備手続きについては、関守「内閣提出法律案の立案過程」（『ジュリスト』、昭和59年1月1・15日号）参照。
- 40) 『制度資料』第7巻、884頁以下。
- 41) 第1次案では必ずしも弊害防止措置と言える内容のものになっていないが、第2次案以降の説明の便宜上、弊害防止措置と呼んでおく。
- 42) 基本問題調査会への説明の中では、農協が農業経営ができるかできないかは明瞭でないとしていた（『制度資料』第7巻、884頁）が、提案理由の補足説明では、農協が農業経営を行うことはできないと説明された。
- 43) 農林省農林経済局『農業生産共同化の現状』（農林省農林経済局、昭和35年）、69頁以下の前森山共同農場は、同書の中では、農協という紹介はないが、昭和29年12月に農協となっている。
- 44) 小倉武一・打越顯太郎監修『農協法の成立過程』（協同組合経営研究所、昭和36年）によって、農業協同組合法案の変遷をみていくと、第4次案（昭和22年3月頃作成）までは、農業実行組合が独立の法人類型として位置付けられていたが、第5次案（昭和22年4月作成）では農業実行組合は姿を消し、入れ替わりに非出資農協が登場している。
- 45) 自民党は会期内における首班指名を考えたが、社会党の反対で臨時国会を開いて首班指名を行うことになった。また、首班指名のための臨時国会開催に当たり、自民、社会及び民社の3党は、解散を取り扱う臨時国会をその後早期に開催するという申し合わせを行っている（昭和35年7月16日付け朝日新聞による）。
- 46) 豊田、前掲論文は、この通達では第1次案と同様、使用収益権に限っていたのであるから株式会社に対しても権利を認めるべきであったと主張する。しかし、通達による臨時的措置を法律による措置と同じにしなければならない理由はないであろう。しかも問題となった法人は有限会社に限られていたし、株式会社に関しては「基本対策」も否定的意見であった。
- 47) 「基本対策」では、「協業組織」を農機具の共同利用等農業の生産行程の一部の協業のための組織であつて、それ自体としては農業経営体でないものと定義し、「協業経営」を畜産、果樹作、稲作等少なくとも農業経営の一独立部門の全生産行程の協業による経営であつて、それ自体として農業経営体であるものと定義した。なお、基本問題調査会の審議過程における共同と協業の使い分けをみると、農林

省が提出した資料は、当初、「共同」で一貫していたが、昭和35年1月25日の構造小委員会に提出した資料から、「協業」に変わった。

基本問題調査会の用語の使い方について、小倉武一氏は、「共同経営のほかに協業経営という言葉が使われたしたのは農林漁業基本問題調査会以降のことだが、共同経営という文字では分業を意味しにくいような感じもあるので、共同と同時に分業をも含意しうるような協業という文字を含む協業経営という言葉が新しく創られたのだろう。」としている〔小倉武一「共同経営とは何か」（小倉武一編著『日本と世界の農業共同経営』、御茶の水書房、昭和50年）、3頁〕。

- 40) 農林漁業基本問題事務局『農業の基本問題と基本対策』（農林統計協会、昭和35年）、182頁。
- 49) 『農業協同組合制度史6』（協同組合経営研究所、昭和43年）、128頁。
- 50) 全国農協中央会農政部「農業基本法に対する考え方」（『経営実務』、昭和35年11月号）。
- 51) 『農業協同組合制度史6』、145頁。
- 52) 同上、146頁。この要請は、法案の国会提出後に行われているので、全国農協代表者会議は法案に対する反対又は修正の意思表示をしたことになる。
- 53) 印東、前掲論文。なお、印東氏は当時全国農協中央会組織部調査役。
- 54) 織井斉「農協法改正の問題点」（『農業協同組合』、昭和36年2月号）。この論文では、協同小組合を農協組織の内部組織と位置付けるためには法人化が必要だとしている。内部組織と位置付けるために法人化が必要ということになれば、農協組織の主張を貫くためには、法制化が必要ということになる。
- 55) 『制度資料』第2巻、101頁。想定問答集の表現。
- 56) 同上、106頁。
- 57) 田中宏尚「農協法改正（案）のあらまし」（『経営実務』、昭和36年5月号）。
- 58) 農協等が法律で定められた事業以外の事業を行ったときは、農協法第95条の2の規定により行政庁は解散命令を出すことができるが、この規定は昭和24年にGHQの指示に沿って加えられたものである。なお、森林組合及び中小企業等協同組合に関しては、こうした規制はない。
- 59) 高畑三夫・古沢松之丞・二木三郎『農業協同組合法入門』（全国協同出版株式会社、平成2年）、309頁は、「共同の利益」増進という目的が、非営利原則を包含しているとするが、疑問である。なお、水産業協同組合法は組合員への直接奉仕を規定し、漁業生産組合にもこれを適用する。中小企業等協同組合法における企業組合についても同様である。
- 60) 『制度資料』第2巻、99頁及び101頁の想定問答の表現である。
- 61) 昭和36年6月8日付け朝日新聞夕刊による。
- 62) 大蔵大臣の決裁も完了し、施行印が押されている。一旦施行された文書が廃案になるということは、通常の文書手続きでは全く考えられない。なお、国の機関

- における保存文書は、平成3年12月に情報公開問題に関する各省庁の連絡会議で申し合わされた「行政情報公開基準」に従って、どこの省庁においても比較的簡単に閲覧することができる。
- 63) 大臣の決裁も終わっているわけであるから、政治的意思は大臣の意思ではない可能性もあるのであるが、大臣決裁はこうした案件の場合には事務次官が代決するのが普通であり（大臣は閣議において決裁する）、本件についても大臣決裁は代決されている。なお、農林大臣には、昭和36年7月の内閣改造により河野一郎氏が就任していた。
- 64) 昭和36年9月27日、日本経済新聞、朝刊。
- 65) 『農業協同組合制度史3』（協同組合経営研究所、昭和43年）、172頁では、「仮称」とはせず「農事組合」を使っているが、9月27日付けの朝日新聞では「農事組合（仮称）」、日本経済新聞では「農事実行組合（仮称）」としている。
- 66) 『農業協同組合制度史3』、172頁。
- 67) 酒折武弘「農協法改正とその意義」（『農業協同組合』、昭和37年6月号）。
- 68) 独立の法人格を認めながら、内部組織の実態をもたせるといふことは、難しい。農林省も内部組織を独立の法人格としたのでは一人歩きするとして反対したようである〔田中宏尚「『農事組合法人』制度とはどんなものか」（『経営実務』、昭和37年1月号）〕。
- 69) 田中、前掲論文では、「下部組織的な任意団体が現在相当設立されているという認識を法律の上にも表明している」とし、それは「農事組合法人という名称を用いたことに端的に表れている」とする。
- 70) 『制度資料』第2巻、106頁。
- 71) この臨時国会では、農業基本法関連法案といわれた法案のうち、畜産物の価格安定等に関する法律、農業近代化資金助成法、農業信用保証保険法等が成立している。また、農地法改正案及び農協法改正案のほか、農業保険事業団法等が継続審査となった。
- 72) 『農業協同組合制度史3』、174頁及び前掲淵野「農業法人制度の成立過程をふりかえる」は、法案の参議院本会議での成立を5月4日としているが、同日は農林水産委員会で可決し、5月6日に参議院本会議で成立している。なお、5月6日は日曜日だった。
- 73) 全国農協中央会組織部「農協法改正と農協の課題」（『農業協同組合』、昭和37年6月号）。
- 74) 『制度資料』第5巻、12頁、解題の表現。
- 75) 同上、411頁。
- 76) 「はじめに」において説明したように、昭和37年の農地法の施行通達では、農業生産法人を「総称」と位置付けている。
- 77) 『制度資料』第6巻、62頁。

- 78 同上, 350頁。
- 79 同上, 271頁。
- 80 平成4年10月の農協法の改正法施行通達。
- 81 前掲, 斎藤「営農集団の法人問題」, 88頁。
- 82 同上, 49頁。前掲, 酒井「農業法人制度の課題」, 60頁。
- 83 前掲, 小倉『日本農業は生き残れるか(中)』は, 随所で政府が「協同経営」に消極的であるとする(例えば, 143頁, 319頁)。もっとも, 個別農家の資産取得には補助金を交付してこなかったのが, 予算的には政府も協業を助長してきたと言い得る。なお, 同書で政府が消極的であるとする具体的な例証としている三つの問題, すなわち, ①農地流動化奨励金交付事業, ②農用地利用増進法, ③農事組合法人の課税問題については, 通達又は法律改正により, 一定の改善措置が行われている。
- 84 豊田, 前掲論文は, 株式会社を排除する必要はないとする。また, 伊藤喜雄「国土保全の一環としての農地法制の変革」(梶井功編『農業の基本法制』家の光協会, 平成4年)は, 規制撤廃の観点から, 株式会社の容認により積極的である。
- 85 「新政策の方向」では, 株式会社一般に農地取得を認めることは, 「投機及び資産保有目的での農地取得」を行うおそれがあることから適当でないとする一方, 農業生産法人の一形態としての株式会社については検討を行う必要があるとしている。
- 86 「新政策の方向」は, その冒頭部分において, これまでの我が国経済社会のあり方を「物」の豊かさを追求する「効率性」一辺倒の社会であったと反省している。筆者も同感であり, 「協業」が「効率性」の観点から問題があるにしても, 「協業」には協業の良さがあると考ええる。

〔要旨〕

農業法人制度立法過程の考察

堀 越 孝 良

本稿の課題の第1は、農業生産法人制度の趣旨を考察することである。農業生産法人制度の趣旨については、国会における提案理由説明や施行通達で「協業の助長」としていた。しかし、「協業の助長」は「単なる建前」であり、制度の趣旨とはいえない。そのことは、①納税問題から始まった法人化の動きは、経営の合理化を目的とて農業法人の法制化を検討させることになったという検討の発端と経過、②農業生産法人に所有権を認めさせるための「基本対策」における協業経営の過剰強調、③農業生産法人の要件は、農業基本法案で「協業の助長」が規定される以前にほぼ固まっていたという立案の時間的前後関係、④農業生産法人の要件は、協業ではない適格法人における構成員要件緩和の見返りとして挿入されたものであったという要件追加の経過からいえる。

農業生産法人制度の趣旨としての「協業の助長」が「単なる建前」であることは、昭和45年の農地法改正の際の経緯から一層明確になった。なぜなら、制度立案に際して農業生産法人を協業と位置付けた要件は、昭和45年に削除するときには、協業の要件という意識が関係者には全くなかったからである。

従って、協業とはいえない株式会社も農業生産法人に取り込むことが可能であるが、筆者は、現段階では株式会社を取り込むことには反対である。株式会社に使用収益に関する権利だけ認める制度は法的安定性を欠くからである。確かに第1次案においては、賃借権又は使用貸借権しか認めていなかったが、第1次案は暫定案であり、しかも全ての法人類型間での取扱いが同じであったという点を看過してはならない。なお、所有権まで認めるには更なる検討が必要である。

本稿の第2の課題は、1号法人制度の趣旨を明らかにすることである。1号法人ができた経緯は、農協組織が農事実行組合をイメージした協同小組合という構想を持ち出したからである。妥協の産物としてできた1号法人の仕組みは、国会審議促進に大きな役割を果たしはしたが、法律制度の趣旨といえるようなものは希薄であった。あえていえば、1号法人制度の趣旨は、農作業の共同化等による協業の助長であるが、農作業の共同化等は1号法人制度がなければ推進できないというものではない。1号法人の法律的な意味は疑問である。