

## 農地利用の秩序崩壊と農業問題の「東京化」

明治学院大学 経済学部 教授 神門 善久  
ごうど よしひさ

### 1. はじめに

散財を自嘲しつつ、筆者は毎週のように農業視察に出かける。農政を論じるものは、農地の見方を知らなくてはならないし、つねに観察を怠ってはならない。作物が生育するのは農地であって霞が関や大学の会議室ではない。人間はときとして事実を歪曲して表現する。農地こそが真実を表現している。

全国的な傾向として、農地や農業用水の利用が乱れている。周囲と調和しない不適切な農地転用や耕作放棄が増えている。共用水路の管理がおろそかになり、水回りに支障が出ている。日本農業の迷走を象徴するような光景である。

農地や用水は地域全体の利益にかなうよう計画的に使うほうがよいという一般論には万人が同意するであろう。農地は適切に利用されるべきと農地法も高らかにうたっている。だが、農地利用の現状は、違法脱法行為が常態化するなど、無秩序化の一途である。農地の効率的な利用を推進するための法制度はありすぎるほどあるが、新たな法制度が発足しては骨抜きになることの繰り返しである。いったいなぜこういう惨状に陥ったのか？本稿ではその原因を解き明かすとともに、解決策を模索する。

### 2. 農地問題の特徴

農地の無秩序化の原因を分析する前に、日本における農地問題の特徴を整理しておこう。第一に、

優良農地ほど潜在的な農外転用の需要が大きい。優良農地の条件は、平坦で、区画が整っていて、日当たりや水はけがよいことである。これらの条件は、まさに、住宅地や商業施設の候補地になる。農地を農外転用することで百倍近いキャピタルゲインが発生することも珍しくない。

第二に、農地は自然環境保護などの好ましい外部経済があり、政策的保護が必要である。よく手入れされた農地は保水力が強く、希少動物の生息地を提供する。何も規制がなければ、優良農地からどんどん転用され、国土が危うくなる。

第三に、農地利用にあたっては、集落農業全体の秩序が必要である。日本では、お互いの農地が近接しているうえ、ひとつの農業用水を集落全体で共有する。集落のごく一部でも不適切な農地利用があれば、病害虫の蔓延や、水利の障害など、集落農業全体が共倒れしかねない。よく「やる気や能力のない生産者は放っておいて、有望な生産者を伸ばせばよい」という類の議論を聞くが、農業ではそれは通用しない。

第四に、農地と非農地を一体としてとらえないと相互に悪影響を与えてしまう。たとえば、住宅地に隣接する農地では生活光のため作物が順調に育たない。逆に、農地での農薬散布が近隣住民の健康危害をもたらす可能性もある。近年は農村でも非農家と農家の混住化が進んでいる。非農業的土地利用と農業的土地利用をどう調和させるかが、ますます重要になっている。

第五に、全国一律的な規制が通用しにくい。たとえば、集落全体で農地の利用のルールを作ろうとするとき、どういうルールが好ましいかは、地質や地形や気象など、各地域に応じたものにならなければならない。実際に地域で営農するものでなければ判断しにくい要素が多い。

第六に、農地の利用状況の現状判断は、たぶんに主観的であって、単純な基準では判定できない。たとえば、耕作放棄状態にあるかどうかの判断は難しい。値動きの激しい高原野菜を作る農家は、播種をしても、野菜の価格が安そうだと判断すれば放置して収穫もしない。連作で地力が衰えた農地を、しばらく休耕して回復を待つこともある。これらもれっきとした農業である。つまり、何ををもって耕作とみなすかには、明確な線引きが難しい。同じことは農地転用についてもいえる。休憩用に簡易な構築物を農地に設置した場合、これを転用と呼んでよいのかも主観が入る。耕作放棄や農外転用のように利用形態の大枠の問題でさえそうであるが、ましてや、適切な除草など、詳細な利用形態を指定しても、それを遵守しているかどうかの判定はますます難しい。

### 3. 農地利用規制の難しさ

6つの特徴をみれば、農地利用のルールを具体的に策定し、運用することの困難さがわかる。まず、農地利用に自由放任が不適切なのは明らかであろう。営農するにしても転用するにしても、農地所有者の私益の追求が近隣の農業者を含めて地域の公益をそこなわないようにするためのシステムが必要である。

理屈の上では、あくまでも所有者の自由を尊重し、公益と私益の差額を税金として徴収することによって、公益に反した行為を抑制するという、ピグー税が好ましい。しかし、農地の場合はその差額が一筆ごとに異なるし、しかも気象条件や周辺環境の変化に応じて私益も公益も変動する。そもそも何を以て公益とみなすかが個々人の主観によって異なる。たとえば、農地の保全がどれだけ希少生物の保護に役立つかを数量化するのは困

難であるし、かりに数量化できたとしても、希少生物の保護がどれだけの公益に相当するのかは、個々人の主観次第である。このように、ピグー税によって農地利用をコントロールするのは現実的ではない。

ピグー税が非現実である以上、ゾーニングをはじめとしてルールを策定し、所有者に遵守を求めるといった方法を採らざるをえない。その場合、策定や運用の主体が誰なのかという問題がある。公益の考え方や農地の利用状況の現状判断にも個人差がある以上、どういうルールを作ったところで、必ず不満を持つものが現れる。かといって、利害関係のない第三者にゆだねようとしても、地域の実態を徹底的に理解していなくては適切なルールの策定も運用もできないので、適任者はみつけない。

誰にルールの策定と運用をさせるかは、日本の農地に限らず、どの国でも、土地利用（農地・非農地を問わず）のルールづくりで一般に抱える難題である。この点で、米国の多くの都市で採用されている市民の行政参加の取り組みは大いに参考になる。通常の勤務のない夕方以降に集会し、徹底的な議論を重ねて、快適な生活環境を守るためのさまざまな取り決めをする。商業を禁じるなどのゾーニング規制はもちろん、芝生を枯らしてはいけないとか建物に使う塗料の色を限定するなど、詳細なルールがある。このルール作りも運用（ルールが守られているかどうかの判定）も、市民が責任分担している<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 公民権運動が盛んになる前は、居住者を人種などで限定するという差別がみられた。土地利用のルールを作ること、その代替という側面もある。たとえば、駐車場のスペースを確保しなければならないとか、芝生を枯らしてはいけないとか、建物の形状とか、ペンキの色彩とか、実にこまごまとルールを作る。そして、このルールさえ守っていれば、人種などに一切とらわれずに誰でも家を買えるようにする。実際には、ルールに合致した生活習慣を身に付けているのは、特定の社会慣習に馴染んでいて、特定の所得水準の人に限られる可能性がある。しかし、このやり方ならば、誰にでも家を買うチャンスが与えられ、公民権侵害にならない。ここで肝心なのは、住民が総参加でこまごまとしたルールを作り、そのルールを守っているかを相互に監視している点である。もち

日本では、民主主義を私権の主張と混同されがちである。しかし、私権の主張は民主主義のごく一面にすぎない。真の民主主義では、土地利用や学校教育のようにさまざまな価値観が競合する身近な問題に関しては、市民自身が行政の責任分担をしなくてはならない。これが市民の行政参加であり、民主主義で不可欠の要素である。

残念ながら、日本では、農地問題に限らず、土地利用の全般に関して市民の行政参加が欠けている。市民は、土地利用計画の策定にも運用にも積極的に参加してこなかった。それでいて、いざ自分の土地利用に行政が介入してくると、私有財産権を曲解して頑強に抵抗するということが繰り返されてきた。土地がらみのことは、紛争が複雑化することが多く、行政の担当者は逃げ腰になりやすい。行政が地権者の意向を偏重しがちで、さらには農地の現状把握さえ消極的になりうる。形式的には、市町村に設置された農業委員会が、農地の所在、所有者、利用者を農地基本台帳によって把握することになっている。ところが、外形上は駐車場や住居や野球場になっていても、農地基本台帳上は農地のままになっているケースが決して珍しくない<sup>2</sup>。

このような状況では、農地法をはじめとして、土地利用一般でさまざまな法制度が文言上は存在しても、その運用で骨抜きになるのは当然の帰結である。たとえば、2009年の農地法改正では違反転用の罰金引き上げが盛られたことから、マスコミでは転用規制強化と報じられた。ところが、その半年後には、参議院の重鎮の輿石東氏が農地を

違反転用して自宅を建てたことがあかるとなり、しかし、輿石氏が農地に戻すという意思を表明したことにより（いつ戻すかは表明していないが）、行政も実質的にペナルティーを科していない。

農地法の文言だけを見て、日本の農地利用を語るのには非生産的である。いわば霞が関や大学の会議室で架空の作物を育てているような空虚な議論である。だが、マスコミや、識者（大学教授など）は、法律の文言で議論するのが好む傾向がある。いわば、患者を診ずに医学書だけに基づいて処方をしているような、危険な現実からの乖離が起きている。

#### 4. 消えゆく集落規範

ながらく、日本の農地利用の秩序を維持してきたのは、農地法などの法制度の規制というよりもむしろ、戦前集落規範に基づく部分が多い。たとえば、共用のため池を総出で掃除するとか、隣接の農地に迷惑をかけるような無茶な水利用や農法は採用しないと、自分勝手な農地転用や耕作放棄はしないとといった秩序は、明文法による強制ではない。日本の農地利用は、農村に細々と残存してきた集落規範（慣行など）という法的にはナイーブな枠組みに依拠してきたというのが実態である。

だが、そういう集落規範は、早晚、消失するのは避けられない。世代交代ともに集落への帰属意識は弱まるし、不在地主の増加や非農家の新住民との混住化も進む。また、日本社会全体の風潮としてミーイズムの浸透があり、農村も決してその例外ではない<sup>3</sup>。

この結果、自分勝手な耕作放棄や転用で近隣の農地に迷惑をかけ、迷惑を受けた農地の耕作者がやる気を失って耕作放棄や転用をするという、「ドミノ現象」が起きている。また、共用水路の管理がおろそかになり、地域農業が全面的に機能不全

ろんそのルールは公序良俗に反してはならず、裁判所が公序良俗に反すると判断すればそのルールは無効になる。逆に言うと公序良俗に反しないかぎりには、どんなに詳細にルールを作ってもよい。結果的に住民が特定の人種に偏ってしまったり要するに差別であり、偽善ではないかという疑義もあり、無条件にこのやり方を礼賛するのは適当ではない。しかし、少なくとも住むための条件がはっきりしていること、そのルールさえ守っていれば多様な住民を認めていることは、評価してよいのではないか。

<sup>2</sup> このような農地利用の混迷については、「農地漂流」（「毎日新聞」2008年9月から2009年4月かけて断続的に連載）で克明に記されている。

<sup>3</sup> 単純に都市と農村を比べれば、いまでも農村の方がミーイズムは弱いかもしれない。しかし、従来、集落規範という明文化されていない仕組みに頼っていたぶん、ミーイズムによる秩序の崩壊の影響は農村で深刻である。

に陥るといふ危機的状況も発生している。

集落規範の喪失による地域への対処策のひとつとして、2007年度から「農地・水・環境保全向上対策」が発足した。これは、共用水路の清掃など、地域の農業資源の維持のために組織を作って活動した場合に補助金を出すという制度である。2013年度からは「農地・水保全管理支払交付金」に衣替えしている。

これらの制度は、危機的状況の緩和策としては一定の効果はあろう。補助金交付の要件として、農村の非農家にも参加を求めているなど、農村の変容を取り込んでいるという側面もある。しかし、補助金の支給は農家の集落規範への意識を変える可能性があることにも注意しなくてはならない。従来は、お金の問題ではなく集落の利益を守るための自発的な活動として共用水路の掃除をしていたのが、補助金支給を契機に、お金が出ないならば活動する必要はないという考え方に変わってしまうかもしれない。それは集落規範の崩壊を速めるであろう。集落規範に変わるシステムがもしも構築できなければ、日本農業の補助金依存体質を際限なく強めるだけという事態にもなりかねない。

## 5. 新たな秩序作りの方向

懐古的に集落規範を惜しんでも詮無い。そもそも、集落規範は排外的・守旧的な要素もあり、混住化など農村環境の変化に対応しにくいという欠点がある。

秩序を再構築するためには、集落規範という伝統に頼るのではなく、公的な場所での議論を重ねながら新たな規範づくりに取り組む必要がある。農村の混住化が進んでいるという現状をふまえ、農家と非農家、農地と非農地を問わないで、市民全体が土地利用の取り決めの策定と運用に責任を持たなくてはならない。共用の水利の管理作業はもちろん、無農薬農業を義務づける一角や、冬季に渡り鳥のために湛水を義務づける一角とか、地域全体のバランスを考えて詳細な取り決めが必要である。

どんなに詳細な取り決めを作っても、それを遵

守しているかどうかは、必ずグレーゾーンができる。グレーゾーンの判定でも、公的な場所での市民同士の話し合いで解決しなければならない。そういう市民の行政参加ができてこそ、日本は欧米と比肩する民主主義社会となる。

真っ先になすべきは、農地の利用実態の把握である。どこにどういう農地があって、所有者や利用者が誰なのかという基礎的な情報があいまいなままでは、どんな制度設計も無意味である。そういう情報があつてこそ、市民同士の話し合いのベースになる。

土地利用計画であれ、現状把握であれ、非農地も含めた包括的なものでなくてはならない。建築基準法や都市計画法の諸規制が形骸化するなど非農地においても農地と通底する問題を多々、抱えている。都市計画を担当する国土交通省や登記制度を担当する法務省とも連携して、土地政策体系そのものを見直す必要がある。

市民の行政参加を導入すれば、合意に至るまでにいろいろな議論を重ねなければならず、市民への負担は増える。しかし、もともと民主主義というのは、そういう労力をかけて意見を集約するプロセスである。農地問題は、日本に真の意味での民主主義が定着するかどうかの試金石である。

市民の司法参加を導入した裁判員制度の場合、議会通過から施行まで5年を要した。土地利用計画に市民の行政参加を組み込むためには、それ以上の時間と労力を要するかもしれない。しかし、先延ばししたところで、事態は悪化するばかりである。

## 6. 農地政策の迷走

昨今、農地制度の改革論議が華やかである。残念ながら、上記の望ましい改革方向とは真逆の方向に向かっている。2013年末制定の農地法改訂（2014年4月施行）では農地基本台帳が法定化された（それ以前は、農地基本台帳は通達によって設置が指示されているのにとどまっておき、法的根拠がなかった）。現状と台帳を照合するのであれば、相応の時間と予算が必要となるが、そのよう

な余裕は準備されなかった。これでは、現在の不正確な情報をそのまま使わざるをえない。法定化をするのであれば、正確化を期すべきところを、みすみす機会を逃したことになる。

農地利用の乱れという実態から目がそらされる一方、いわば「犯人探し」のように、既存農家や農業委員会が農業沈滞の原因あるとみなす論調が流行っている。既存の零細農家から農地を吐き出させ、農業委員会の関与をなくし、大規模営農（とりわけ企業）にさえ農地を集積すれば、農業が劇的によくなるという論調が強い。これは、かつて、政治や経済の沈滞の原因を精査することなく、自民党さえ追い出せば日本社会がよくなるという幻想が日本社会を支配した状況と似ている。マスコミや識者（大学教授など）が、こぞってそういう論調を支持している点も共通している。

この背景には、商工業の農業参入意欲がある。これは農業自体が魅力的であるからではなく、商工業の不振の裏返しと考えるべきである。かつては、日本の商工業は国際競争力に自信を持ち、国際市場への志向が強かった。しかし、ソニーはじめかつての優良企業さえも、経営不振である。対照的に中国などのアジアの新興国が攻勢を強める中、日本の商工業は国際市場への志向を失っている。

商工業のシビアな国際競争に打って出るよりも、農業参入（六次産業化も含めて）して、農業補助金を獲得したり、国内消費者に向けてのイメージ・アップに使ったりしようという傾向が商工業にみられる。もちろん、商工業者は農業の経験が乏しいので、耕作技能を欠く。そのぶん、資金力を頼みに農業機械を買い揃え、加工や宣伝で農産物の不出来を糊塗しようとする。

商工業者が農業参入するにあたり、農業機械や農産物加工設備への投資が巨額化し、稼働率維持のために営農規模が大きくなる傾向がある。しかし、規模拡大は耕作技能の不足をさらに露呈し、農業の生産効率を下げる。

目下、産業競争力会議や総合規制改革会議などが、大規模営農を礼賛している。農水省も、規模

拡大の推進を提唱している。しかし、大規模営農が効率的であるというのは、農地利用の無秩序化という農業問題の本質から目を背けた見当違いの議論である。そもそも、現在の農業では作業受委託が発達しており、規模を具体的にどう測るかも難しいし、規模自体に意味があるのかさえ不明である。

実際、各地で大規模営農の経営不振が相次いでいる。たとえば、2009年に富山で作付面積が70ヘクタールの大規模営農をしていたリーフという農業生産法人が倒産した。これだけの大面積だと、簡単に代替りの引き受け手がみつけれない。このままでは広大な耕作放棄地になってしまうというので、地方自治体も巻き込んでのてんやわんやになった。

リーフの事例は決して例外ではない。全国各地で、大規模営農が慢性的な赤字で、補助金でかろうじて生きながらえている事例がみられる。今後、「Too big to fail」の理屈で、不効率な大規模経営を補助金で支え続けるという構造ができあがるのではないか。農水省ははじめ行政の肝いりで大規模化しているケースも多く、そうなると、ますますメンツにかけても簡単に経営破たんさせられず、底なしの補助金注入になりかねない。

商工業による大規模営農を推進する枠組みの典型が2013年末の農地法改訂で導入された農地中間保有機構である。農地の貸出希望から農地中間保有機構が借り受けて、適当な農業者に貸し出すというものである。その際、農地を集約化し、大規模営農に貸し出すことによって、農業の生産効率を引き上げるとしている。

農地の効率化を目的とした農地の売買・貸借のあっせんをする制度はこれまでもたくさんあったが、農地利用の無秩序化によってじゅうぶんな成果はあげられなかった。その意味では、農地中間保有機構は新味がない。しかし、あえてその特徴をあげれば、農業委員会やJAの関与を排除しても機能する仕組みになっている点と、農地の貸し手に誰が借り手になるかの選択権を与えないといういわゆる白紙委任の制度を導入している点であ

る<sup>4</sup>。

しかし、少なくとも当面は、JAや農業委員会でなければ、地域でどういふ農地が貸借に適合しているかの判定はしにくい。したがって、JAや農業委員会の協力なしには農地中間保有機構は機能しがたいが、JAや農業委員会からしてみれば、農地中間保有機構に協力することにメリットはない。また、いますぐ白紙委任を求められても、貸し手は不安感を持つであろう。このように、農地中間保有機構の設立によって農地の利用実態が劇的に変わるというのは少なくとも短期的にはありそうにない。

## 7. 農業問題の「東京化」現象

農業問題の「東京化」とよぶべき現象が起きている。都市部の消費者や商工業者たちが、農地の見方を習得しようともせず、現状逃避的に農業参入で夢物語を展開する。官界・財界・学界が総出で、そういう風潮を後押しする。しかし、現実の農業は農地利用が無秩序化し、作物の栽培や家畜の飼育が稚拙化するし、農業補助金や加工や宣伝による粉飾でもちこたえるという状況に陥る。東京化現象は日本農業のゾンビ化路線ともいえる。

前節で述べたように、現時点では、農地中間保有機構はあまり利用実績があがらないであろう。しかし、やがて、農地中間保有機構が、東京化現象の増殖器として機能し始める可能性があり、むしろそのときのほうが怖い。都市在住の有名企業が、宣伝や補助金狙いで農業参入するのに、この仕組みは便利に映る。法定化された農地基本台帳を東京で検索し、当該地域の農地中間保有機構に借入を申し込みばよい。資金力にものを言わせれば、高い小作料も提示できるであろう。地方自治体の行政官としては、書類の提出などを無難に進

めるためには、個人農家よりも有名企業の方がやりやすいという期待感を持つこともじゅうぶんに考えられる。そうならば、有名企業が既存の農家と同等ないしそれ以上の小作料を提示するならば、優先的に有名企業を借り手として指名しうる。

また、すでに都会に在住しているという不在地主が増えている。彼らの中には、農村の人間関係を煩雑として嫌う向きもある。そういう不在地主には、農地中間保有機構が魅力的であろう。全国的にも名前が通っている有名企業が農業参入で農地の借り手になるのであれば、ますます、農村の人間関係から距離をおくことができ、農地中間保有機構が好都合に映るであろう。

かくして、農業の技能は不足しているが資金力だけはある東京の商工業者と、農地の所有権は保有していても東京などに住んでいて地元との付き合いを避けたくない不在地主と、機械的に行政事務を片付けたい行政官の三者の思惑が、農地中間保有機構を通じて一致する可能性がある。しかし、このようにして農地中間保有機構の実績が増えたとしても、農業のゾンビ化を助長するのみで、社会的な利益にならない。

農地中間保有機構の実績がどうなるにせよ、農地利用の秩序再構築から逃避しているかぎり、日本農業の再生はない。一度、農地利用を乱してしまつと元には戻せず、そのツケは将来世代にも引き継がれる。秩序再構築のために、迂遠なようでも、日本全体で土地行政の枠組みを見直すほうが先決である。しかし、現実の農業政策は、厳しい現実から逃避し、ますます東京化現象の路線を邁進している。

<sup>4</sup> 国に先駆けて白紙委任方式を導入したのが島根県斐川町（現在は出雲市に合併）である。斐川町は斐伊川右岸の平野地帯という特異な自然条件・社会条件から、一町一農場方式が独自に編み出され、その一環として白紙委任方式がある。斐川町の事例を参考とするのであれば、斐川町がかなり特異な条件下にあって、単純な全国展開は難しいことをわきまえるべきである。