

農業関係法における「農地の管理」と「地域の管理」 —沿革、現状とこれからの課題— (2)

東京大学名誉教授 原田 純孝
はらだ すみたか

【目次】

- I 課題と考察の視点
 - 1 上記「研究会」の問題意識と与えられた課題について
 - 2 考察の対象と視点について
- II 農地制度の基幹部分の沿革のなかでの「農地管理」
 - 1 農地法（1952年）の構成要素
 - 2 農地法（1952年）における「農地統制」・「農地管理」の特徴
 - 3 1961（昭和36）年農業基本法と農業構造政策の展開の下での農地制度
 - 4 1968年新都市計画法と1969年農振法
 - 5 1970（昭和45）年農地法改正
 - 6 農用地「利用権」設定制度の創設とその発展
（以上、本誌2017年夏号）

7 1999年「食料・農業・農村基本法」とその後の制度改正

（1）概況

1990年代半ば以降、規制緩和・規制改革論の一般的な強まりの下で、農地制度をめぐっては、株式会社の農業参入許容論に代表される権利移動統制の大幅緩和論が大きな論点となっていく。同時に、1997年には新農業基本法の制定に向けた作業が公式に開始された。そのなかで経団連も、1995年10月に「農地法の掘って立つ『耕作者主義』の見直しに着手すべき」との意見を公表し、1997年9月の「農業基本法の見直しに関する提言」では、株式会社による農業経営と農地所有権の取得を可能にしていくため、「第一段階として、農業生産法人への株式会社の出資要件を大幅に緩和し、第二段階として、借地方式による株式会社の営農を認める。その上で最終的に、一定の条件の下で株式

会社の農地取得を認める」という、三段階での農地制度の緩和・改変の方式を提言した⁽⁴⁷⁾。

そして、それらをも視野に入れながら、1999年7月に、旧農業基本法に代えて「食料・農業・農村基本法」（以下、「新基本法」）が制定され、農業の多面的機能や持続可能性という新しい農政理念も打ち出された。増大する一方の遊休・耕作放棄地対策も重要な政策課題となった。他方で、地方分権化法（2000年4月施行）の制定へ向かう議論は、転用許可権限の分権化と転用規制の緩和論につながった。このような様々な外部的諸要因も作用する中で、2000年以降には農地法と基盤強化法の一連の部分的な改正が続いた。それを細かくフォローすることは割愛して、ここでは特徴的な事柄のみを略記しておく⁽⁴⁸⁾。

（2）新基本法制定の意義と特徴

新基本法は、構造政策の側面では、1993年基盤強化法で始まった新しい政策展開の方向を踏まえつつ、その「総括」を行ったものと筆者は考えている。新基本法の構造政策の方向づけは、基盤強化法1条の目的（前出注43参照）を引き継いでおり（新基本法21条：「望ましい農業構造の確立」

⁽⁴⁷⁾ この提言が有したと見られる意味については、原田・前掲（注12）9頁、原田・後出（注54）の①論文20頁、同③論文82頁、同④論文52頁等を参照されたい。

⁽⁴⁸⁾ この時期の農地制度の改正論議については、原田純孝「農地制度の規制緩和——『農地市場の開放』論の企図と狙い」丹宗暁信・小田中聡樹編『構造改革批判と法の視点』（花伝社、2004年）参照。

の規定参照)、「農業経営の法人化」の推進への言及もある(同22条:「専ら農業を営む者等による農業経営の展開」の規定は、「家族農業経営の活性化を図るとともに、農業経営の法人化を推進するために必要な施策を講ずる」と定める)。

とはいえ、新基本法は、旧基本法にはなかった4つの「基本理念」を打ち出した。すなわち、①「食料の安定供給の確保」(2条)、②「多面的機能の発揮」(3条)、③「農業の持続的な発展」(4条)、④「農村の振興」(5条)である。このうち①、②、④は、1992年の「新政策」においても明示的に認識されていた課題であった⁽⁴⁹⁾が、③は、1990年代に地球規模で確認された今日の経済社会の「持続可能性=サステナビリティ」の問題を取り込んだ新しい要素である。そして、抽象的な「理念」としてではあれ、これら②~④の事項が農政の「基本理念」として掲げられたことは、その具体的な展開のさせ方次第によっては、今後における農地と農村地域空間の新しい管理のあり方を構想する基盤を提供する可能性を秘めていると言えなくもない。それらの「基本理念」は、I2の(1)及び(2)でみた④・d) = 「『何もしない』という状況に対する農地の管理」や、④・e) = 「環境及び持続可能性のための公共性に基づく農地・農法の管理」の要請につながるものだからである。「中山間地域等の振興」に関する同法35条の規定が、のちにみる「中山間直接支払制度」の導入を根拠づける意義をもったことは、その「可能性」の一端を示すものとみることもできよう。

ただし、新基本法に基づく具体的な政策・制度・施策の内容やあり方は、政府が食料・農業・農村政策審議会の意見を聴いて定める「食料・農業・農村基本計画」(以下、「基本計画」という)に委ねられている(15条)。おおむね5年ごとに定められる基本計画を待たなければ、具体的にいかな

る政策・制度の展開がなされるのか、わからないのである。このような新基本法の性格が、第2次安倍政権下での「官邸主導農政」(ここでは、上記審議会の意見さえ余り聴かれられないような状況も生じている)を可能ならしめる一つの前提的な要因となっていることにも注意しておく必要がある。

ところで、あたかも時を同じくして、フランスでも1999年7月に第3番目の「農業の方向づけの法律」が制定された。この法律も、第1番目(1960・62年)、第2番目(1980年)のそれと同様に膨大な内容をもつ法律であり、同法の定める農地制度・農地政策関係の事柄の中身にここで立ち入ることはできない。その点については、同法の成立の前後にかけて執筆した拙稿を参照していただきたい⁽⁵⁰⁾。ただ、1点、改めて確認しておきたいことは、フランスの「農業の方向づけの法律」においては、具体的な政策・制度・施策の展開の基本的内容をなす事項が、議会の審議を経たその法律自体によって明確に規定されているという事実である。しかも、議会では常に、長期間にわたる慎重な審議と多数の修正が加えられている⁽⁵¹⁾。先に3(1)1)で指摘したフランスの構造政策下の「新しい『農地管理』の態勢」、すなわち、「農地の所有(権)、利用(権)及び経営(権)のすべての側面に及ぶ、新しい公的介入の仕組み」(本稿(1)133

⁽⁵⁰⁾ ①原田純孝「フランスの新『農業の方向づけの法律案』を読む——EU農政の新展開を見通したその狙いと日本への示唆(1)~(7)」『農政調査時報』507号(1998年12月)、508号(1999年1月)、511号、513号、514号、515号、516号(1999年9月)、及び、②同「フランスの新『農業の方向づけの法律』の内容と特徴——日本の新『食料・農業・農村基本法』との比較を意識して(1)~(8)・完」同前誌517号(1999年10月)、519号、520号(2001年1月)、521号、523号、524号、525号(2001年6月)、550号(2003年11月)。

⁽⁵¹⁾ 法律の規定が基本的な事項を具体的に定めていることは、原田・前掲(注6)に訳出した2014年「農業、食料及び森林の将来のための法律」の内容を一瞥すれば、容易に見てとれよう。同法は、名称は変わっているが、従来の「農業の方向づけの法律」に代わるものと位置づけられている。また、同法の議会での審議過程の詳細については、原田純孝「フランスの農業・農地政策の新たな展開——『農業、食料及び森林の将来のための法律』の概要」『土地と農業』No.45(2015年3月)45頁以下。

⁽⁴⁹⁾ 1992年の「新政策」は、「食料政策」、「農業政策」及び「農村地域政策」を大きな3つの柱として掲げ、最後の農村地域政策の中では、多面的機能の発揮という課題も取り上げられていた。その詳細は、原田・前掲(注42)の(2) = 『法律時報』66巻6号8頁以下。

頁)は、このような立法過程の基礎の上で展開・発展し、現実に機能しているのである。彼我の間には、この点でも大きな違いがある。

(3) 農地制度の一連の改正

農地法の改正については、主要なものとして(転用規制の緩和に係る改正は、ここでは除く)、以下のようなものがある。まず、①2000年12月及び2003年6月の農地法改正で、株式会社形態(ただし、非公開会社に限る)の農業生産法人の許容と、生産法人の要件の緩和を行った。これは、2009年農地法改正、さらには2015年農地法改正へと続いていく問題である。

また、それとも関連する改正として、②2002年12月の構造改革特区での企業参入を許容した「法人貸付(転貸)事業」の創設(2003年4月施行)と、③2005年7月の経営基盤強化法等の改正(同年9月施行)によるその事業の全国展開がある⁽⁵²⁾。

②は、遊休・耕作放棄地が相当程度存在し、地域の農業者ではその解消が困難な区域を市町村の申請に基づいて「特区」(「農地リース特区」と通称された)に指定し、市町村又は農地保有合理化法人からの転貸という形を通じる一般の法人企業等(「特定法人」と呼ばれた)の農業参入を例外的に認めたものである。それ故、当初は遊休・耕作放棄地対策ということが標榜された⁽⁵³⁾。しかし、3年も経たないうちに③の改正により、その事業＝「特定法人貸付事業」の対象区域がいわば一般化されたのである(区域指定にかかる手続の一般化と要件の緩和)。市町村の農業経営基盤強化基本構想(前出6(3)⑤参照)による当該事業の位置づけを前提とし、転貸借の形で、かつ、特定法人と市町村との協定締結を必要とするなど、なお一定の制約的枠組は残されていたが、しかし、2009年農地制度改正ではそれらの制約がすべて取り払

われることになる。

3) 遊休・耕作放棄地対策については、2003年及び2005年に基盤強化法の改正が行われ、手続規定の更なる整備・強化が行われた。強制的な利用権設定の道も開かれたが、具体的な内容はのちに見ることとする。

8 2009(平成21)年農地制度改正

農地法については1970年改正以来の大改正であり、農地改革後の日本の農地制度のベクトル・方向性を逆転させたと言え評しうるほどの内容をもつ。基盤強化法についても、農地法の改正を前提として、それに付随・対応する改正が加えられた。詳細は、いくつかの論稿で別に論じている⁽⁵⁴⁾が、この改正内容の大部分が現行制度であるので、本稿の課題を意識しながら、主要な点を主に農地法について多少詳しく述べておく(以下、条文の引用は、とくに断らない場合は農地法のそれである)。

(1) 農地法の基本理念の修正と主要な改正事項

1) 「所有から利用へ」を標榜して、第1条の目的規定を改正して自作農主義を希薄化し、①限られた生産資源としての農地を「効率的に利用する耕作者による…農地についての権利の取得」の促進を掲げた。同時に、②農地を「地域における貴重な資源である」とする文言を加え、上記の「権利の取得」も、「地域との調和に配慮した」ものであるべきことを明記した(上記引用の「…」の部分)。また、③そのような両様の性質をもつ農地の保全を図るため、転用規制の強化に向けた根拠づけの文言を新たに置き、④「農地の農業上の利用を確保するための措置を講ずること」も明記した。

⁽⁵²⁾ 以下のより具体的な内容は、原田・前掲(注34)447-448頁。

⁽⁵³⁾ 実際にも、地元の土建会社等が遊休不耕作地を借り受けて復旧させたうえで、しっかりした農業経営を営んでいるというケースも、一定数は存在した。

⁽⁵⁴⁾ ①原田純孝「新しい農地制度と『農地貸借の自由化』の意味」『ジュリスト』1388号(2009年11月)、②同「改正農地制度の運用をめぐる法的論点」日本農業法学会編『改正農地法の地域的運用—農業法研究』45号(農山漁村文化協会、2010年6月)③同「農地貸借の自由化とその今後」『日本不動産学会誌』24巻3号(2010年12月)、④「農地制度『改革』とそのゆくえ—地域農業と地域資源たる農地はどうか」原田純孝編『地域農業の再生と農地制度』(農山漁村文化協会、2011年6月)など。

④2条の2を新設し、「農地について権利を有する者」は「当該農地の農業上の適正かつ効率的な利用を確保するようにしなければならない。」と規定した（「利用の責務」と呼ばれる）のも、第1条の改正内容に対応するものである。

2) 多岐にわたる具体的な改正事項中の最も重要なものは、①上の④を具体化した「農地貸借の自由化」にかかる権利移動統制の改正・緩和であるが、その内容は、(2)で論述する。

そのほかの改正点としては、②上の①の改正点とも関連する農業生産法人の要件緩和（内容は後述）、③農地利用の面的集積を進めるための「農地利用集積円滑化事業」の創設（基盤強化法の改正）、④標準小作料制度の廃止（賃借料情報提供への切替え）、⑤小作地所有制限の撤廃と国家買取制度の廃止、⑥遊休農地対策の実施手法の見直し・強化（基盤強化法から農地法上の措置へ移行。内容は後述）、⑦それらの措置の外枠としての優良農地の保全確保・減少抑制を目指す転用規制の強化（農地法及び農振法。内容はここでは省略）などがある。

また、より個別的な改正点としては、⑧権利取得の下限面積引き下げの弾力化（3条2項5号）、⑨相続による権利取得の届出義務の明記（3条の3）、⑩共有農地への利用権設定の容易化（持分の過半を有する者の合意でよい。基盤強化法18条3項4号但書）、⑪約定期間20年超～50年以下の賃貸借の設定の承認（19条）、⑫農地の相続税納税猶予制度の見直し（貸し付けても納税猶予を継続・享受できる）、⑬農協による直営農業経営の許容（農協法改正。貸借に限る。本稿では省略）などがある。

(2) 「農地貸借の自由化」の意義と制度的特徴 ——権利移動統制の「二元化」

1) 法人企業等の借地での農業参入の「自由化」
上の①の改正点は、通常一般の権利移動に加えて、一般の法人企業等の参入のための「解除条件付き賃貸借又は使用貸借」（農地法上のそれでも、基盤強化法上の利用権でもよい。以下、「特例貸借」と呼ぶ）を導入したもので（3条3項・4項、3条

の2）、2009年制度改正の最大の眼目をなす。この改正により、機械と労働力さえあれば、個人か法人かを問わず、誰でも、どこでも、自由に農業参入ができるようになった⁽⁵⁵⁾。賃借権（又は使用借権）の取得については、「農地耕作者主義」の原則を外したのである。食料自給率の低さ、耕作放棄地の増大、農業従事者の急速な減少と高齢化、反面での担い手不足などに示される危機的状況に対処し、農業の構造改革を実現するには、農外から新たな経営主体を参入させる必要があるというのが、その論拠である。

この改正は、法律規定の形式上では権利移動統制の改正・緩和であるが、実的には、農地を保有して農業を行う経営主体の自由化と多様化を可能にする措置である。それは、見方を変えれば、生産資源としての農地の保有（さしあたりは農地の利用・権）の配分の基準と仕組みを将来に向けて変更することを意味する。この改正に伴い、従前の基盤強化法上の「特定法人貸付事業」はもはや不要となり、廃止された。

同時に行われた標準小作料制度の廃止と小作地所有制限の撤廃、20年を超える長期賃貸借の許容（50年以下）も、新規参入借地主体にとっての自由な参入と競争条件を確保するための改正と捉えることができる⁽⁵⁶⁾。

2) 「地域的農地管理の新しい仕組み」の導入

ただし、いま一方で改正法は、参入借地経営主体の農業経営や農地利用が地域農業と調和してなされることを確保するため、一連の新しい要素・仕組みを農地制度に付加した。法律規定上だけみれば、いわば「地域的農地管理の新しい仕組み」の導入とも評しうるものであり、その点にかかわる諸規定は、国会修正でいっそう強化されている。

⁽⁵⁵⁾ 例えば、東京に本社のある食品加工会社や大手食品販売会社が鹿児島県で、地元元農家から相対で農地を借り受け、派遣した従業員により、その会社の事業活動の一部として、農業経営を行うことが可能となる。

⁽⁵⁶⁾ もっとも、現実の農村の現場では、期間10年超の賃貸借は極めて稀れである。通常約定期間は10年以下で、近年は借賃＝小作料の低下傾向の下で、むしろ短期化の方向にあり、5～6年程度ないしそれ以下のものが多くなっている。

その内容は、以下のようである。

まず、(1) 1) で見た農地法の基本理念の修正が前提とされる。すなわち、①農地に限られた生産資源であると同時に、貴重な地域資源であること、そして、②農地についての権利の取得は、「耕作者自らによる農地の所有が果たしてきている重要な役割も踏まえつつ」(1条中の文言)、「農地を効率的に利用する耕作者による地域との調和に配慮した」ものであるべきこと、である。

そのうえで、③一般の法人企業等(個人も含む)による貸借を「解除条件付き」の例外的な貸借＝いわば「特例貸借」と位置づけ(3条3項)、④その借地主体に対しては、農地の権利取得者一般に要求される、新設の農地利用の要件——いわば「周辺の地域の農地利用との調整要件」(3条2項7号)。この要件も「地域農業との調和要件」と呼ばれることがある——に加えて、⑤それを超える特別の諸要件を課した。具体的には、④農地の「適正な利用」の義務(その義務への違反が当該契約の一方的な解除事由となる。3条3項1号)、⑥地域の他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行うこと(同2号)、⑦法人の場合は業務執行役員の一人在農業に常時従事すること(同3号)⁽⁵⁷⁾である。⑧と⑨は、国会修正で追加された規定で、いわば「追加的な地域農業との調和要件」と呼ぶことができる(なお、後出注59に引用する63条の2も参照せよ)。これらの要件が満たされるときにはじめて、農業委員会は、特例貸借を許可できるのである。

そして、⑥以上の諸要件の充足または違背の状況を農業委員会(および一定の範囲では市町村長)が事後的に監視すべきこととし、借地主体には農地の利用状況について毎年の報告義務が課される(3条6項)。⑦「適正な利用」義務への違背があれば、貸借人が貸借を解除でき、さらに、貸借人

が解除しない場合には、農業委員会または都道府県知事が貸借の許可取消しをしなければならない(3条の2第2項1号)。また、⑧借地主体が上記の④および⑤の㊸、㊹のいずれかの義務・要件を満たさなくなっていると認めるときは、農業委員会は是正措置を勧告し、借地主体が勧告に従わなかったときは、許可を取り消さなければならない(3条の2第1項、2項2号)。さらに、⑨当該貸借が基盤強化法上の利用権である場合については、同法中に同旨の一連の規定が定められ、かつ、市町村の経営基盤強化基本構想の中で上記の諸要件の内容をより詳細に具体化する仕組みも用意されている(基盤強化法6条2項3号の新設)。そして、⑩契約解除や許可取消しがなされた場合に当該農地の「適正かつ効率的利用」について問題が生じるときは、農業委員会が所要の措置を講じることになる(3条の2第3項)。

3) 農業委員会の農地管理権限の拡充と業務の拡大
見られるように、特例貸借による借地経営・農地利用に対しては、農業委員会(及び部分的には市町村)に新しい管理権限と管理業務が付与された。それは、特例貸借の導入が基本的に農地法レベルでの改正であり、また、そうでなければならなかったことの反映である。しかも、その権限と業務の内容は、④～⑧等を見ればわかるように、実体的な事実評価と裁量的な判断を必要とするものである⁽⁵⁸⁾。権限と業務内容の範囲の拡大だけでなく、業務内容の性質にもまた変化が生じているわけである。

筆者がこれを「地域的農地管理の新しい仕組み」と評したのは、このことを含んでのものであった。いわば地域発の農業経営体の展開と、特例貸借による参入借地経営体との競合・競争関係(あるいは相互補完関係)を地域農業の状況に即して調整する役割が農業委員会に託されたわけである。

しかも、改正法の規定上からみるならば、農業

⁽⁵⁷⁾ この農業常時従事要件は、農作業常時従事要件とは別のものである。具体的には、「執行役、支店長等の役職名であって、実質的に業務執行についての権限を有し、地域との調整役として責任を持って対応できる者」が一人いればよい。

⁽⁵⁸⁾ 改正法の政省令・運用通知・処理基準をみると、特例貸借の許可、解除、許可取消しとその事後処理・後始末などに関し、相当に詳細な判断要素と判断基準、許可条件等が記されている。

委員会の「地域的農地管理」の射程は、それにとどまるものではなく、より一般的な広がりを持ちうるものとなっている。すなわち、生産資源、地域資源としての農地の位置づけ、それを前提とする「農地を効率的に利用する耕作者による地域との調和に配慮した…権利の取得」の促進（以上、1条。傍点は筆者）、「農地の農業上の適正かつ効率的な利用」の確保（2条の2）、「周辺の地域の農地利用との調整要件」（3条2項7号。前出）、それらをいわば総合した63条の2の規定⁵⁹⁾などは、すべての農業者と農地を対象とする規定である。また、改正法で農業委員会の担う業務として位置づけ直された遊休農地対策（市町村が行う基盤強化法上の措置から農地法上の措置へ移行。内容は後述）も、農地一般を対象とする措置である。

したがって、農業委員会（及び市町村）がそれらの仕組みを実効的に運用していくことができれば、それは、単に特例貸借での参入借地経営だけでなく、当該地域の農業と農業経営のあり方を地域単位で全体として方向づけ、規律していく仕組みを創出していくための手がかりとなる可能性を秘めているようにも見える⁶⁰⁾。

しかし、それは、現状では一つの抽象的可能性でしかない。実際、農業委員会については、以前からその態勢の弱体化が指摘され、その状態は平成の市町村合併で一層著しくなった。その態勢の強化・立て直しを求める議論もある一方、他方では、その制度自体の見直しを求める主張もあった。改正法の附則19条1項には、後者の趣旨をも含意した規定が置かれている。また、2010年4月の行

⁵⁹⁾ 「第63条の2 この法律の運用に当たっては、我が国の農業が家族農業経営、法人による農業経営等の経営形態が異なる農業者や様々な経営規模の農業者など多様な農業者により、及びその連携の下に担われていることを踏まえ、農業の経営形態、経営規模等についての農業者の主体的な判断に基づく様々な農業に関する取組を尊重するとともに、地域における貴重な資源である農地が地域との調和を図りつつ農業上有効に利用されるよう配慮しなければならない。」（傍点は筆者）

⁶⁰⁾ フランスには、そのような地域単位での農業経営と農地利用の「管理」・コントロールの制度が存在し、極めて重要な役割を果たしていることは、先に簡単に触れたところである（3（1）2）及び前出注（44）参照）。

政刷新会議の規制・制度改革に関する分科会「農業WG 検討項目一覧表」には、「農業委員会の在り方の見直し」と「農業委員会の廃止」という項目が記載されていた。この点に関する制度上での帰趨は、のちに見るところである。

4）権利移動統制の「二元化」と所有権取得についての「耕作者主義」の維持

こうして特例貸借の導入により、農地の貸借については、本則（従来通りの通常一般の貸借や利用権設定）と例外（特例貸借）という形の下ではあれ、「権利移動統制は二元化した」（関谷俊作氏の表現を借りたもの）。しかも、その例外たる特例貸借の許可要件や事後の解除・許可取消しの要件等については、従来とは異なる様々な新しい判断要素が加わった。特例貸借が普及して行けばいくほど、農業委員会は難しい業務を強いられることが予想された。また、特例貸借が広く普及した場合に、本則と例外の関係がどうなるかも、不透明な要素として残された。

一方、2009年農地法改正は、農地の所有権の取得については、従来通りの規制を維持して、農作業常時従事要件を満たす個人または農業生産法人に所有権の取得者を限定した（3項2号、4号）。つまり、農地の所有権と貸借・利用権とで、権利取得者に関する規制の原則を切り分けたわけである。その理由は、立案当局者によれば、例えば産廃置場にするとか、無断転用するとかの不適正利用が生じた場合に、貸借なら解除や許可取消しなどの事後的な規制措置で対処できるが、所有権移転があった場合には、そのような事後の規制・対処措置ができなくなるからだと説明されている。そして、転用規制についても、1条の新しい文言を踏まえて、違反転用の罰則強化等の規制強化の改正を行った。

しかし、所有権取得についての「耕作者主義」の維持・存続を基礎づけるうえで、そのような説明だけで果たして十分なのかという懸念と危惧は、当時から指摘されていた。事実、国会修正法案の成立の目途がついた2009年5月中旬には早くも、「今回は貸借の自由化でとどまったが、次の改正

では所有権取得の自由化に進むべし」とする主張が日本経済新聞紙上や財界のシンクタンクの提言等に登場した。前記2010年4月の規制・制度改革に関する分科会「農業WG 検討項目一覧表」にも、「農振法を強化して、ヨーロッパ型のゾーニング制度を導入するとともに、農地法の規制はすべて廃止」という項目が入っていた。こうした主張は、財界サイドやその要求に同調する規制改革論者等からその後も繰り返し提起されている。

この最後の問題の帰趨は、いまだ定かには見えていない。とはいえ、その帰趨の如何が日本の農地制度の将来に対して極めて重大な意味をもつことは確かである。もし仮に所有権取得の自由化まで進んだ場合には、「農地管理」をめぐる問題状況の様相は一変することも予想されるからである。のちに多少の検討を試みることにしたい。

(3) その他の改正点に関するコメント

先に(1)2)で列記した改正点のうち、農地管理にかかわる事項について若干のコメントを付けておく。

1) 農業生産法人の要件の緩和と農業経営の法人化
改正点は2つある。一つは、集落営農の法人化を促進するため、農作業の委託者も議決権のある構成員になれるようにしたことである(2条3項2号ホ)。

いま一つは、農外企業の農業参入・農業経営への参画と資本投下を促進・拡大するための改正である。具体的には、①関連事業者の出資額を一事業者当たり、当該生産法人の議決権総数の10分の1までとする従前の制限を廃止し、②関連事業者の出資合計額は議決権総数の4分の1以下とする規制の原則は残しつつも、③農商工連携の相手方たる構成員(政令で定められる)については、その限度を2分の1未満にまで拡大した(同3項2号本文)。これは、農外企業の農業参入促進という点では、特例貸借の制度化とパラレルな意味をもつものであり、先に見た1997年9月の経団連提言の掲げた方向が着実に実現されつつあることを窺わせる。

実際にも、2009年制度改正以降、特例貸借によ

る参入法人数も、農業生産法人の設立数も、以前に比べれば急増していった。先回りになるが、法人経営のその後の展開状況をここで見ておけば、以下のようなものである⁽⁶¹⁾。

④特例貸借による参入法人(農政上では「一般法人」と呼ばれる)の数は、2009年末の427法人から、2016年末には2,676法人に急増した(6.3倍)。その内の62.7%は、株式会社形態の法人である。ただ、借入面積の総計は7,428haにとどまり、1法人当たり平均面積は2.8haとなる。規模がさほど大きくないのは、野菜、複合、果樹等の経営が多数で、米麦が少ないこと(法人数では18%)による。

他方、⑤農業生産法人(2015年農地法改正以降は「農地所有適格法人」に名称変更。後述)の数も、2010年初め(1月1日)の11,829法人から、2017年初めの17,140法人に増加した(1.45倍)。形態別では、株式会社が32%、特例有限会社が37%、農事組合法人が29%である。その総経営面積は、43万1,600haで、1法人当たり平均経営面積は25.2haとなる。この平均経営規模の大きさは、米麦作が法人数では43%、畜産が同17%、「蔬菜」が同19%(露地野菜が多いとみられる)という営農類型の構成の故である。

上のデータも示唆するように、農業生産法人＝「農地所有適格法人」の大部分は、地域の個別農業経営や集落営農が法人化したものとみてよいと思われるが、他方では、農外からの参入企業が地元の農業者と提携して生産法人を設立したケースも、少なからず存在している。地域で「農業者」と認められ、補助金の受給、税制、共済などの面で通常の農業経営と同等のメリットを享受すること、また、参入企業にとって第1のネックとなる経営耕地の獲得・拡大の課題を克服しやすくなることなどが、その理由のようである⁽⁶²⁾。

⁽⁶¹⁾ 以下の数値は、農水省のHPで公表されているデータ(2017年11月2日の更新)による。

⁽⁶²⁾ 深谷成夫氏(全国農地保有合理化協会元調査広報室長)からの聞き取りによる。また、経営耕地の獲得・拡大が参入企業にとっての第1のネックとなっていることは、大仲克俊「一般企業の農業参入・農業経営への参画

法人経営が耕作・経営する面積は、現状＝2017年初めでは2016年の全耕地面積(447.1万ha)の9.8%に過ぎないが、現在の農政の強い後押しの下で、農業経営の法人化は、農外からの参入法人・参入企業のシェアを拡大させつつ、今後とも進んでいくものとみられる。

2)「農地利用集積円滑化事業」の創設と民主党農政による「人・農地プラン」の創設

①前者の事業制度は、一定の区域における農地利用の面的な集積・集団化を進めるために、市町村又は農協、地域の協議会等(「農地利用集積円滑化団体」)が農地所有者から賃貸・利用権設定等についての白紙委任を受け(「農地所有者代理事業」)、当該地域の農業経営の展開状況に応じた合理的な権利移動を進めることができるようにしたものである(基盤強化法2条3項、6条2項5号、11条の9以下)。権利移動＝面的利用集積の宛先は、基本的に認定農業者とされた。市町村又はその一部の区域を単位とした農地の面的な管理事業の本格的な登場といえる。利用集積円滑化団体の過半は農協が占め(市町村が約4分の1)、9で見る農地中間管理事業が発足するまでは、相応の事業実績をあげていった⁶³⁾。

②農地利用の面的な集積・集団化(そこには、経営単位でみた場合の面積的な「集中」・「集積」・「拡大」と、圃場単位で見た場合の利用の「集約」・「集団化」の双方が含まれる。後出注71参照)の必要性は、2009年9月に成立した民主党政権の農政でも重視され、2012年度から、農地利用集積円滑化事業と併行する形で、「人・農地プラン」(「地

域農業マスタープラン」とも呼ばれる)の仕組みが追加して創設された。これは、市町村が主体となって、市町村内の一定のまとまりのある区域(地域)ごとに、「各地域の『人と農地の問題』を解決するため、集落・地域の関係者が徹底的な話し合いを行い、今後の中心となる経営体はどこか、そこへどうやって農地を集積するか、中心経営体以外を含めた地域農業のあり方をどうしていくかといったことを明確にした『人・農地プラン』(当該地域における担い手への権利移転の方向づけとその結果を図面上に落とし込んだプラン)を作成する、というものである(引用は農水省のHPの解説による)。

この仕組みには法律上の根拠規定はない(したがって法的拘束力もない)が、新規に独立・営農開始する者への「青年就農給付金」や、「中心経営体」への「スーパーL資金の当初5年間無利子化」の措置と結び付けられていたので、ほぼすべての市町村でプランが作成されるようになる⁶⁴⁾。基盤強化法上の認定農業者とは別に、「中心経営体」という概念(農業経営体の位置づけ)を持ち込むことなどへの疑問や批判もあったが、集落・地域の農業者及び農地権利者の意向を反映した農地管理と地域農業の方向づけを可能にする仕組みとして、農地政策上では今日まで重要な位置づけを付与されていく。

3)共有農地への利用権設定の容易化及び相続による権利取得の届出義務と小作地所有制限の撤廃

①農用地利用集積計画における共有農地の取扱いについては、かねてより各地の農業委員会とその系統組織(全国農業会議所)から基盤強化法旧18条3項4号の改正要望が出されていた。同号は、「土地ごとに、…当該土地について所有権…を有する者のすべての同意が得られていること」を利用権設定の要件と定めていたため、共有農地につ

の意義と課題』『日本の農業』246号(農政調査委員会、2013年)126頁以下。

⁶³⁾ 農水省のHPで公表されているデータによれば、この事業による農地移動面積(ほぼすべてが利用権設定)は、2010年度には約1万8000haであったが、2013年度には約5万5000haとなるまでに増加した。しかし、農地中間管理事業が始まった2014年度以降の実績は、その約3分の1のレベル(1万8000ha前後)に減少している。2016年3月末現在の利用集積円滑化団体の数は、全国で1,815団体(ただし、2016年度に利用権設定等の実績のある団体は、全体の約3割)で、団体の過半は農協である。

⁶⁴⁾ 2017年3月末では、99%の市町村が市町村内のどこかの区域(地域)についてプランの作成を行っている。ただし、各プランは、市町村内の特定の区域(その仕組みの性質からして、多くはさほど広いものではない)を対象とするものであるため、プランでカバーされている面積がどれだけあるかは、また別の問題である。

いては共有者全員の同意を得なければならないものと解釈されていたからである。

共有農地は、㉑記名共有地の場合（集落、講組等の団体所有のものも含む）もあるであろうが、多くは、㉒相続未登記（相続登記の未了）による法定相続人の共有農地であろうと推測される。いずれの場合であれ、上記の規定と解釈の下では、農業委員会は、共有者全員の同意を取り付ける手続作業を強いられるが、登記簿上の登記名義人が死亡している場合には、法定相続人の存在とその所在・住所地等を確認する作業から手をつけなければならない。2世代、3世代にわたって相続登記がなされていない場合などには、それは大変な作業になる。しかも、法定相続人の住所地が確認できたとしても、とくに不在化している共有者の場合には、当該土地への利用権設定に協力的な態度を取るとは限らない。例えば、ごく一部の持分しか有しない一人の共有者の同意が得られない（あるいはその者の意思が確認できない）ために、利用権の設定ができないといった事態が生じうるのである。のちに㉓でみるような事情に起因して不在村の農地共有者の増加の趨勢が進む状況下では、上記の規定が農地の流動化・有効利用を図る上で一つのネックとなることは明らかであった。

そこで、改正法は、同4号に但書を加えて、数人の共有に係る土地については、㉔「二分の一を超える共有持分を有する者の同意」があれば、㉕「存続期間が5年を超えない」利用権を設定できるものとした。㉔は、民法252条本文の規定を、また、㉕は、民法602条2号の規定を意識したものとみられる。

しかし、今日から振り返ってみると、この改正は、かなり中途半端な改正にとどまったものと言わざるをえない。このことは、すでに指摘したことがある⁽⁶⁵⁾が、のちに改めて論じることにする。

②農地の相続等（遺産分割による権利取得を含

む）の届出義務の明記（3条の3。ただし、罰則はない）は、農業委員会が農地の所有者の死亡とその相続人を遅滞なく把握し、かつ、相続未登記農地の発生を可及的に抑止することを意図したものである。これを受けて、各地の農業委員会では、窓口はその届出義務の存在と届出の手続を記した書面・パンフレットを置くなどの広報措置が講じられた。

ただし、この届出が、㉖権利者の死亡と法定相続人の名前の届出か、㉗遺産分割協議等により誰が当該農地の具体的な相続人となったかの届出か、㉘当該農地の具体的な相続人への登記名義の変更がなされたことの届出かといった点は、当初は必ずしも明確に意識されていなかったらしく、㉙又は㉚の段階で届け出ればよいと考えていた農業委員会も少なからずあったようである。罰則がない上、そうしたことも手伝ってか、この「義務」（規定の文言では、「届け出なければならない。」となっている）は、これまでのところ、必ずしも十分に履践されてはいないようである。

㉓小作地所有制限の撤廃（及び違反の場合の国家買収制度の廃止）は、先にみたように、特例貸借を含めた貸借・利用権による農地流動化と規模拡大が農地政策の主流となったことに対応する改正であるが、それは同時に、在村地主（土地持ち非農家）はもとより不在村地主の小作地所有を、無制限かつ一般的に許容する意味をもつことに注意しなければならない。すでに1970年農地法改正で、離農者（耕作の事業を廃止した者）とその相続人の所有する小作地については、在村か不在村かを問わず、小作地所有制限の例外とする措置が設けられていた（1970年改正法7条1項1号）⁽⁶⁶⁾が、今後においては、不在村地主の存在や発生は、もはや全く問題とされないことになったのである。このことの意味については、なお次の2点に留意しておきたい。

⁽⁶⁵⁾ 原田純孝「地元ベースの農地利用調整と現行農地制度の問題点」全国農業協同組合中央会『JAによる地域農業振興と農地利用調整に関する調査検討会報告書』（2017年6月）69頁、72頁以下参照。

⁽⁶⁶⁾ 規定の文言上では、厳密には、在村地主の小作地保有限度内の面積で、かつ、離農者からの直接の相続人までに限るとされていたが、これらの制限が実際に問題視されたケースはなかったようである。

第1に、今後、不在村農地所有者の増加が必須であることを認識すれば、不在村地主の小作地所有制限を維持することは、もはや無理であったと考えられる。

周知のように、高度成長期以降の農村からは大量の農家子弟が都市部に流出し続けた。父の農業経営が存続し、やがて子の一人＝跡継ぎによって承継されたとしても、父の死亡時に法律上の相続決済手続を経て農地所有権の登記名義を父から跡継ぎに移転しない限り、彼らは不在村の農地所有者（共有者）であり続ける。そのような場合が少なくないことは、先にも触れた通りであり（2（3）の第4点参照）、それが、相続未登記農地における不在村共有者の発生の一つの基本的な原因となっている。同様のことは、跡継ぎの死亡の場合についてもまた発生する。農業従事者の高齢化の延長上で農業従事者の死亡件数が今後増加していくことを考えれば、このような事態の発生もまた増大することが当然に予想される。

のみならず、近年における農業経営数の急速な減少の趨勢下で、元農家自体が村から姿を消すケースも増加している。元農家が農業をやめても、「家の跡継ぎ」が残っていれば、その「跡継ぎ」に農地所有権を一括帰属させる誘因が働く（「跡継ぎ」は在村地主＝土地持ち非農家となる）が、農家＝「家」自体が村からなくなれば、その誘因は消滅し、すべての農地が不在村者（離農者やその相続人等）の所有に帰する。このような事態が今後いっそう増加していくことも、また確かなのである。

他方、第2に、不在村の農地所有者（共有者を含む）の増大は、地域農業の現場では、その農地の管理と有効利用をめぐる種々の困難な問題を発生させる。上の①でみた共有農地への利用権設定の容易化の改正は、その問題の一端への対処を意図したものであったが、それで対処できるケースは限られている。不在村農地所有者の増大に伴う問題へのより包括的な対処策は、まさに今日的な課題として今後に残されているのである。

4) 農地制度の不安定化と政策実施手段化

最後に、改正法の附則19条4項・5項には、施行後5年を目途として改正法の実施状況等について検討を加え、必要があると認めるときは新たに必要な措置を講ずることが規定された。このような期限を定めた見直し規定の挿入は、その後の農地関係制度の改正でも続けられていく。農地制度は、土地制度における一つの基本的制度であると同時に、そのときどきの政策目的と政策効果の評価に応じて継続的な見直しを加えられる一つの政策実施手段——政策目的の実現のための介入ツール——としての役割をも付与されたわけである。次にみる2013年「農地中間管理機構法」（通称）の制定は、まさにそのことを端的に示すものとなる。

9 2013年「農地中間管理機構法」⁽⁶⁷⁾

(1) 農地中間管理機構法の意義と特徴——農地制度の「複層化」と“2つの魂”

2013年12月の農地中間管理機構法（「農地中間管理事業の推進に関する法律」の通称。以下、「機構法」という。2014年3月施行）は、農地制度に従来にはなかった新しい要素を追加した。同法は、各都道府県（以下、県と略称）に1つ設置される「公的な」機関＝「農地中間管理機構」（以下、単に「機構」ともいう。後出注69参照）に農地の利用権を集中・集積し、法1条の目的規定を踏まえて定められる基準に従って機構が選定する借り手に対し、知事の公告によって利用権を再配分していくための仕組み・ツールとして制度設計されているからである⁽⁶⁸⁾。それ故、立案過程では、農地の「準公有化」の制度という説明さえなされた。ただし、その制度設計の狙いは、国会での法26条の追加修正により（内容は後述）、一定の範囲で

⁽⁶⁷⁾ 本節の詳細は、①原田純孝「農地中間管理機構創設の意義と問題点——制度的見地からの検討」『日本農業年報』61（2015年）61頁以下、②原田・前掲（注65）65頁以下参照。

⁽⁶⁸⁾ なお、これに伴って、従前の農地保有合理化法人の制度は廃止された。もともと、保有合理化法人が行っていた農地の買受け・売渡などの事業は、中間管理機構が行う特例事業（「農地売買等事業」その他）として機構に引き継がれている（基盤強化法7条）。

緩和されている。

この事業制度の創設により、賃貸借・利用権による農地移動のルートは、3本化した。しかも、農地法3条許可による賃貸借（第1のルート）と基盤強化法による利用権（第2のルート）は、特例貸借をも含めて、基本的には農業委員会による農地管理の下に置かれているのに対して、中間管理機構を介する利用権は、県レベルの機構の管理下に置かれる仕組みになっている。農地流動化の目的も、前2者のそれとは異なるところがある。それゆえ筆者は、これを「農地制度の複層化」と評している。

まずは、機構法本体（政府提出法案がそのまま法律となった部分）に即して、その内容をみておこう。

1) 農地中間管理事業の概要

中間管理事業それ自体は、簡単に言えば、以下のようなものである。すなわち、①知事の下に各県1つの管理機構を設立⁽⁶⁹⁾、その機構が多数の所有者から農地を賃借して中間管理し、農地の集約・集団化や簡易な土地改良・基盤整備等を行ったうえ、その農地をまとまりのある形で担い手たる経営者に貸し付けていく事業である。いわば農地の転貸事業であるが、賃借権の無断譲渡・転貸を禁ずる民法612条1項（使用貸借の場合は594条2項）は適用除外され、機構が転貸の自由を含む「農地中間管理権」をもつ。機構が取得する賃借権（原賃借権）は、農地法3条許可の賃借権でもよいが、通常的には基盤強化法上の市町村の利用集積計画による利用権である。

②経営者への貸付け＝利用権設定は、機構が定める「農用地利用配分計画」を知事が認可・公告することで行われる⁽⁷⁰⁾。③貸付け相手（転借人）は、機構が、あらかじめ公募し公表している借受

け希望者の中から（法17条）、各機構の定めた選定基準（貸付先決定ルール）に基づいて選定する。

④借受け希望者には特段の資格制限はなく、地域の認定農業者や中心経営体等だけでなく、農外の一般企業等も公募に応じることができる。

ただし、⑤借り手となる場合には、農地の権利取得にかかる主要な要件（経営地全部の効率的利用要件、個別経営や農業生産法人での農作業常時従事要件、特例貸借による法人経営での農業常時従事要件など）を満たさなければならない。そして、⑥その賃貸借＝転貸借契約には、2009年農地制度改正で導入された特例貸借と同様に、適正に利用しない場合等の解除条件が付され（法18条2項5号、21条2項1号）、借り手には農地の利用状況に関する毎年の報告義務が課される（法21条1項。義務違反は解除事由となる。同条2項2号）。この⑥の点は、地域の認定農業者等が借り手となる場合も同様であり、そこには、機構からの借り手の選定に際して地域の農業者と新規参入者とを区別すべきでないという機構法の制度設計の意図（次の2）の②参照）が反映されている。

以上の諸点を踏まえて政策的な観点から外形的に見れば、この事業は、貸借による農地移動を公的関与の下で慫慂し方向づけ、利用権での農地の集約・集団化・条件整備と担い手への農地集積・規模拡大を図ろうとするもの⁽⁷¹⁾とすることができる。そのような目的のために利用権の中間保有を行う仕組み＝制度的ツールを用意することは、日本農業が直面する諸状況⁽⁷²⁾を踏まえれば、十

⁽⁶⁹⁾ 大部分は、従前の県公社＝農地保有合理化法人から衣替えした公益財団法人又は公益社団法人であり、法4条に基づいて中間管理機構という指定法人となる。

⁽⁷⁰⁾ この知事公告で設定される権利は、法文上では「賃借権又は使用貸借による権利」である（法18条6項）が、その法律的性質は、基盤強化法上の利用集積計画に基づく利用権と同じ性質のものと理解されている。

⁽⁷¹⁾ 農地の「集約」・「集積」という用語は、必ずしも含意を明確にすることなく、しばしば並べて使われるが、本稿では、分散・錯圃している農地（の利用）の整理・集団化や圃場区画の拡大等を「集約」と呼び、担い手への農地（の利用）の面積的な集中・集積（つまりは規模拡大）を「集積」と呼ぶことにする。基盤強化法の利用集積計画の「集積」や、管理機構が「農地集積バンク」と呼ばれる際の「集積」は、後者に属する意味であろう。もっとも、「面的集積」は、前者の意味を含めて使われていることが多い。

⁽⁷²⁾ すでに見てきたことだが、農業従事者の高齢化と後継者難による農地放出の増加、担い手不足による遊休・耕作放棄地のさらなる増大の可能性、他方での土地利用型農業の担い手の育成と規模拡大・生産性向上の必要性、

分な合理性があり、そのこと自体に対する批判論はほとんど聞かれない。基盤強化法による場合にも、現在は事実上相対でなされている利用権設定を側面から支援・促進・合理化するために介在する「利用権の中間プール機構」と捉えれば、そのことはより見易いであろう。

しかし、機構法本体の内容を更に立ち入ってみてみると、そのようなツールの創設というだけではすまされない大きな問題が内在している。以下のような事柄である。

2) 機構法の目的とその実現手法＝ツールの仕組み方の特徴

中間管理事業の目的は、「農業経営の規模の拡大、耕作の事業に供される農用地の集団化、農業への新たに農業経営を営もうとする者の参入の促進等による農用地の利用の効率化及び高度化の促進を図り、もって農業の生産性の向上に資すること」である(法1条)。「農用地の利用の効率化及び高度化」による「生産性の向上」がもつぱらの目的であり、その手段・方法として、①経営規模の拡大、農用地の集団化と並んで、②新規参入の促進が挙げられている。②は、①とは性質の異なる事柄であるが、官邸に設置されていた産業競争力会議及び規制改革会議(以下、「両会議」という)の強い要求により、法案作成過程の最終段階で追加された⁽⁷³⁾。

この法1条の規定を、先に見た2009年改正農地法1条及び基盤強化法1条(前出注43)の規定と対比すると、両者の間には明らかに質的・性格的な違いがある。農地法と基盤強化法の目的規定の内容は従来からの構造政策の論理の延長上でまだ繋がっているが、機構法1条の目的規定は全く異質の内容とも言うるのである。この違いは、中間管理事業の具体的な仕組みの中にも随所に表れ

ている。以下、主要な点を指摘しておこう。

①上でみたように機構法では、農地は、もつぱら生産財として捉えられ、その生産財の「利用の効率化及び高度化」による「農業の生産性の向上」が目指される。地域資源としての農地の把握は、捨象される。

②その目的を実現するため誰に農地利用を託するかを決定するのが、機構の定める利用配分計画である。その利用配分計画の決定の方法・基準は、知事の認可を受けた「中間管理事業規程」で定められ(法8条2項4号)、「地域の農業の健全な発展を旨として、公平かつ適正に農用地等の貸付けの相手方の選定及びその変更を行うもの」でなければならない(同条3項5号。傍点は筆者)。この選定方法と選定基準の仕組み方をめぐっては、法案作成過程において、法の性格と特徴を理解するうえで極めて重要な意味をもつ経緯があった⁽⁷⁴⁾。

農水省は、当初、人・農地プランをベースに機構を機能させることを意図し、人・農地プランを機構法の中で法制度化することを考えていた。利用配分計画の中に地元での農地利用調整の結果を反映させることが目されていたわけである。また、農業委員会の意見も、当初設置を考えられていた「運営委員会」やその「地域部会」を介して、考慮されるものと考えられていた。

しかし、前記の両会議は、人・農地プランの法制度化に強く反対し、農業委員会の判断や地元の地権者・農業者等の協議の内容が利用配分計画の決定に反映されることを明確に拒絶した。機構の集積した農地利用(権)の再配分は、地域の現場の自主的な利用調整・農地管理から切り離れたうえで、機構が自ら定めるルールで自由にやれるようにせよ、と主張したのである。「農地は集落のものという考えを乗り越えて」、「競争力のある者に優先的に貸し出すべきだ」という財界出身委員の言葉は、そうした主張の代表例である。

その結果、人・農地プランの法制度化は見送られ、また、農業委員会の積極的な関与の余地も認

これらの間を繋ぐ農地流動化施策の必要性などを想起されたい。最後の点に関しては、機構が間に入ると、借り手(担い手)は多数の貸し手＝所有者を相手にしなくてもすむ(この点は利用集積団滑化団体でも同じ)一方、貸し手は機構から確実に賃料を受け取れるという利点もある。

⁽⁷³⁾ 原田・前掲(注67)の①論文67～68頁、70頁参照。

⁽⁷⁴⁾ 以下の詳細は、原田・前掲(注67)の①論文64頁以下参照。

められなかった（運営委員会や地域部会は設けない）。1）の③④で見た借受け希望者を広く公募する方式や、上に引用した法8条3項5号の「公平かつ適正に…貸付けの相手方の選定及びその変更を行う」という文言には、上記の両会議の主張が反映されている。上記委員のいう「競争力のある者」が、法1条に明記された新規参入者を指すことは言うまでもない。加えて、同条同項7号には、「特定の者に対し不当に差別的な取扱いをするものではないこと」という念押しの規定もある。

2009年農地法改正では前面に押し出されていた地域的・自主的な農地管理の強化の方向が、ここでは明示的に排斥されたのである。

とはいえ、地域の農地利用の実情を知らずして利用配分計画を作ることはできないから、機構は、市町村に対し、上記の諸要件を満たした「配分計画の案」の作成を求めることができるものとし（法19条2項）、その場合に市町村は、「必要があると認めるときは、農業委員会の意見を聴くものとする」こと（同条3項。傍点は筆者）が規定された。

③また、農水省の当初の構想では、農地利用（権）の「中間的受け皿」としての機能と、遊休・耕作放棄地対策の強化とが機構の業務の2本柱とされていたが、両会議は、この考えにも強く反対した。機構の農地集約は「競争力強化の観点で優良農地から行い、耕作放棄地対策とは分けて考えるべき」であり（上記財界出身委員の発言）、借り手の見通しのつかない農地や耕作放棄地を機構が抱え込むことは厳に避けるべきである、としたのである。このような批判を受けて、機構の中間的受け皿・プール機能や耕作放棄地対策という側面は大きく後退した。これらの点に関する両会議の意見は、機構法の具体的な規定の中にも反映されている。

すなわち、遊休地に関する措置については、同時に成立した農地法の改正で手続規定の再整備が行われ、その復旧と利用権設定のルートを農業委員会から中間管理機構へ繋いでいく手続が用意された（農地法30条以下。詳細は後述）が、機構による利用権の取得については、「農用地等として利用することが著しく困難であるものを対象に含ま

ないことその他農用地等の形状又は性質に照らして適切と認められるものであり、かつ、…（借受けを希望する者の）募集に応募した者の数、その応募の内容その他地域の事情を考慮して」なされるべきことが規定された（法8条3項3号）。後段の文言は、借り手が見つかるメドのある農地でなければならないことを意味する。そして、機構は、「相当の期間を経過してもなお当該農用地の貸付けを行うことができる見込みがないと認められるとき」⁽⁷⁵⁾は、原貸借者を解除できる（法20条1号）。これらの規定を背景として、実際の事業実施においても、機構はすでに借り手のメドが立っている優良農地しか借り受けないと、一般に評価されている。

④他方、借受け希望者の応募と農業参入を全国レベルで可能にするために、両会議の後押しを受けつつ、農業委員会による農地情報の収集・整理、農地台帳の整備、インターネットによる情報の公表等に関する規定が農地法上で整備された（農地法51条の2以下）。また、機構法では、同じく両会議の意見を踏まえて、各機構の事業の適正な実施を監督し確保するために、事業評価の仕組みの導入（法6条）、知事の強力な監督権限（法13条、30条）、さらには国による監督・指導権限の明確化（法32条。機構の業務の基本的部分は、第1号法定受託事務[国からの法定受託事務]である）に関する規定が置かれていることにも、留意しておく必要がある。

⑤機構法本体の目的と内容を以上のように見ると、その制度設計の論理と法制度の基本的な特徴として、以下のような事柄を指摘できるように思われる。

機構は、ときの政権が掲げた「農業の構造改革」——より具体的には、農業を成長産業、農業政策を産業政策と把握し、その目的に即した農地流動化と農地移動の方向づけを行おうとする政策——を推進・貫徹させるための、農地制度上のツール・道具である。そこでは、農地は、競争力ある農業

⁽⁷⁵⁾ 「相当の期間」は、実際の業務規程では2年とするものが多いが、1年としている県もある。

経営をつくるための生産財と捉えられ、機構が集積した農地利用（権）は、所有者の意向とも、地域の自主的な利用調整・農地管理の意向とも切り離された、機構の“管理対象物”とみなされる。その再配分＝借り手の決定は、全国から任意に応募した借受け希望者の中からの手挙げ方式で、機構の定める選定基準に基づき、「不当に差別的な取扱い」なく、「公平かつ適正」に行われる。これは、いわば“競争入札”的な発想の仕組みであり、理念的には「最も競争力がある者」が選ばれるのが筋となる。その意味では、その財は一つの商品である。

とはいえ、その財は、機構が差配する“管理対象物”であることを失わない（転貸人たる地位、解除条件付き転貸借、借り手の毎年の報告義務などを想起せよ）。のみならず、その財は、県・国という行政機構がより高い視点から、各機構によるその差配のあり方を監視しコントロールする“管理対象物”である。その意味では、機構の集積した農地利用（権）は、商品ではあるが、法律上、機構・県・国の管理下に置かれた商品なのである。

機構はそのような「管理」のための——つまりは、地権者や地元の意向を切断・排除して、上記の目的に即した農地移動を強行的に実現するための——特別の法律制度的仕組みであるから、その組み立ての法律的性質は、当然に硬くかつ厳格であり、機構の運営と作用に関する諸規則は、上記の意味での「競争的な」ルールに反する農地利用（権）の取引・設定があった場合に他の利害関係人から提起されうる異議申立て等（法18条3項後段参照）に耐えるに足る法規範であるべきことが想定されている。この点も加味して要言すれば、機構法の本体は、農地利用（権）の取得について上記の意味での「競争的な」市場を強制的に作り出すための強行法的な制度枠組であると言ってもよいであろう⁽⁷⁶⁾。

⁽⁷⁶⁾ なお、中間管理機構は、ときにフランスの SAFER と類比されることがある。衆議院農林水産委員会でも、参考人である筆者に対して、その点に関する質問があった（後出注78参照）。農地の取得・整備・再譲渡（再配分）

そして、機構がその機能を果たすうえでの大前提となる機構への農地利用（権）の集中・集積のために、——所有者に機構への貸出しを強制することはできないから——貸出しのインセンティブとして手厚い交付金＝「機構集積協力金」の制度が別に用意された⁽⁷⁷⁾。

3) 国会修正の意義とその影響

以上のような内容と特徴をもつ政府提出法案（それがそのまま機構法の本体となる）に対しては、国会で超党派的な反発と批判が生じた（「みんな」を除く）⁽⁷⁸⁾。その結果、次に引用する26条を追加する修正と、15項に及ぶ附帯決議がなされた。

「第26条 市町村は、当該市町村内の区域における農地中間管理事業の円滑な推進と地域との調和に配慮した農業の発展を図る観点から、当該市

という点だけ見れば、その機能には一見、類似性があるからである。

しかし、①SAFERが取得するのは農地所有権であり、②SAFERは、その取引が自由な競争的市場でなされていることを前提として介入する。③だからこそ、農地の売主にSAFERへの事前の通知義務が課され、SAFERには先買権まで認められているのである。④取得した農地の中間保有・整備機能も、保有期間は原則5年までという制限の下で、1980年代半ばまでは現実に発揮された。⑤SAFERの活動なかんずく再譲渡（再配分）の目的には、①規模拡大及び経営の土地構造の改善と、②青年農業者の経営者としての自立（次世代の農業経営者の確保）が掲げられたが、1980年「農業の方向づけの法律」以降は、後者＝②が第1の目的とされ、今日では、その目的のもつ重要性が一層強く前面に押し出されている（このことは、本章11の末尾で改めて触れる）。⑥SAFERの運営に地域の農業者等の代表が参加することは当然視され（ただし、近年は、SAFERの活動目的の拡大に応じて、その比重は下がっている）、⑦譲受人の選定基準についても、詳細な法令の規定があつて、各地域の農業の状況が具体的に反映される仕組みになっている。これらの点を踏まえると、SAFERは、日本の中間管理機構とは大きく異なった位置づけと役割を与えられているというべきであろう。

⁽⁷⁷⁾ 機構集積協力金には、「地域集積協力金」、「経営転換協力金」、「耕作者集積協力金」の3種類があるが、詳細は省略する。事業開始年度＝2014年度の各協力金の内容は、その問題点とともに、原田・前掲（注67）の①論文71頁以下で述べている。

⁽⁷⁸⁾ 衆議院農林水産委員会での筆者を含む3人の参考人も、揃って批判的意見を陳述した。第85国会衆議院農林水産委員会議録第7号、2013年11月20日、1頁以下参照。

町村内の適切と認める区域ごとに、農林水産省令で定めるところにより、当該区域における農業において中心的な役割を果たすことが見込まれる農業者、当該区域における農業の将来の在り方及びそれに向けた農地中間管理事業の利用等に関する事項について、定期的に、農業者その他の当該区域の関係者による協議の場を設け、その協議の結果を取りまとめ、公表するものとする。」(1項。2項は略)。

この規定は、明らかに、人・農地プランを法律上で根拠づけ、その運用の基本指針を示すことを意図したものである。附帯決議でも第1項で、機構の事業に当たっては人・農地プランを重視・尊重すべきこと、また、同プランのより円滑な実施を図るため所要の措置を講じることが掲げられた。さらに、第5項は、機構の貸付先決定ルールは「地域農業との調和及びその健全な発展に資するものとなるようにし」、「特に、既に効率的・安定的な経営を行っている農業者の経営の発展に支障を与えないように十分に留意すること」、第7項は、市町村での利用配分計画案の作成に際しては「農業委員会の意見聴取を基本とするよう運用すること」(前出2)②の末尾と対比せよ。傍点は筆者)、第15項は、前記両会議等の意見は「参考とするにとどめ、現場の実態を踏まえ現場で十分機能するものとなることを第一義として、制度の運用を行うこと」を挙げている。

かくして立法の最後の段階で大きな揺り戻しがあり、農水省は、上記26条と附帯決議を踏まえて、実際上でも人・農地プランの作成をベースに中間管理事業を進めていくことになる。プラン作成の現場では、農地は地域農業と地域社会の基盤として意識され、集落レベルの協議・話し合いに基づいて、地域農業の将来に向けた担い手となる農業者に農地利用を集積・集約していくことが目指される。そこで指定される担い手は、地域内に候補者がいる場合には、その農業者(いわば地域に根差した農業者)であることが自ずから基本となり、その選定の判断基準も、法1条や法8条の想定する選定基準(前出2)の②参照)とは異なったも

のとなるであろう。農水省の当面の指導方針も、そのようなものとなっている。

しかし、だからと言って、次の重要な事実を見逃してはなるまい。すなわち、政府提出法案は、26条の追加を唯一の例外として、そのまま法律となった。機構法本体の中身は、2)で見た内容のままなのである。とすれば、機構法の中には、本来的には齟齬・対立する性格と方向性をもった2つの要素、“2つの魂”が盛り込まれたことになる。実際の事業推進過程でこの2つの要素がいかなる関係をもって展開していくかという大きな問題が将来に残されたのである。

(2) 中間管理事業の実績と事業実施上の問題点

1) 当初3年間の事業実績

政府と農水省は、今後10年間で担い手の農地利用が全農地の8割(2014年の期首では約5割)を占める農業構造を実現することを目指し、毎年14万haの農地を担い手に利用集積していくという目標を掲げた。しかし、①手厚い機構集積協力金を用意したにもかかわらず、初年度=2014年度の機構の借入面積は2.9万haで、年度末までの転貸面積は2.4万haにとどまった。2015年度の転貸面積は、7.7万haに増加したものの、2016年度末の累積転貸面積は、14.2万haに過ぎない。これは、2016年の全耕地面積(447.1万ha)の3.18%である(なお、累積借入面積は14.6万ha弱)。

しかも、②その累積転貸面積中には、いわゆる“付け替え”(既存の貸借や利用権を一旦解約した上で、機構を介する転貸借に乗せたもの)によるものが3分の2近く含まれており、担い手の「新規集積面積」は、5.2万ha強に限られている。一方、③同じ3年間の担い手への「集積増加面積」の総数(機構を介さないものを含む)は、20.5万haと算定されているから、機構を介しない担い手への農地集積が15.3万haあったという計算になる⁽⁷⁹⁾。

これらのことは、機構の事業が必ずしも期待されたようには進捗していないことを示している。

⁽⁷⁹⁾ 以上の数値は、「農地中間管理機構の実績等に関する資料(平成28年版)」による(農水省のHP参照)。

2) 事業実施上の問題点と対応の方向

農水省が人・農地プランに依拠して事業を進める方針を取ったので、先に見た“2つの魂”の間の対抗・相克の契機は、必ずしも表立っては顕在化しなかった。実際、そうしなければ事業は進まず、この3年間に得られた程度の実績さえあがらなかったのではないかと思われる。地元での話し合いや利用調整をベースとしなければ、農地は動かないのである⁽⁸⁰⁾。

しかも、機構法のもつ「硬くかつ厳格な」手続的仕組みは、地域の現場では明らかに阻害要因として作用した。実際、当初には、機構への貸出人となる農地所有者に対して、印鑑登録証明はもとより登記情報の提出まで求めた機構もあったという。このような手続の生硬さは、一般的にも、また相続未登記農地等の取扱いについても、当然に障害となる（詳細は後述する）。機構を使うと、機構による借入れ・転貸の2つの計画作成が必要で手間がかかる、公告縦覧の期間もあり迅速性に欠ける（3ヵ月程度を要する）、借り手の毎年の利用状況報告も余分の負担であるなど、当初から指摘されていた問題点も表面化した。また、同じく立法時から危惧されていた別ルートの流動化施策（市町村の利用集積計画、利用集積円滑化事業など）との使い分け方いかんも、さらに、機構はすでに借り手のメドがついている農地しか借り受けないという実態も、やはり問題となった。

それゆえ農水省も、2017年5月の文書で、事業実績があがらない原因については「農業者や市町村、県、機構等から、機構を利用した場合、手続が煩雑なので、機構を通さない利用権設定に流れてしまうなどの指摘が寄せられているところ」で

⁽⁸⁰⁾ 現場を知る研究者等がほぼ一致して指摘する点である。例えば、安藤光義・深谷成夫「農地中間管理機構の現状と展望」『農業法研究』51号（農文協、2016年）86頁は、2014年度＝事業実施初年度にトップ・ファイブの実績をあげた6県でのヒアリング調査結果を踏まえて、「機構が設立されたから農地が動いたのではなく、人・農地プランや地域農業マスタープランの作成、円滑化事業、集落営農の設立、さらに、はるか以前から続いてきた生産調整の集落での話し合いの積み重ねがあつて農地が動いていること」を確認している。

あり、「法施行5年後見直し」（機構法附則2条）の検討課題にすると記している⁽⁸¹⁾。併せて、別ルートの流動化施策との関係の整理も検討するとう。

また、上記の文書では同時に、次に見る2015年農業委員会法の改正を踏まえて、新体制（「農地利用最適化推進委員」の設置等）下の委員会の活動と連携した地域の推進体制を強化すること、及び、2017年5月の土地改良法改正で創設された機構の借入地についての基盤整備事業の特例制度を活用することも挙げられている。後者は、機構の借入地について、農業者の申請・同意も費用負担も求めずに、都道府県が基盤整備事業を実施できるようにしたものである。この制度は、一方では、機構法の本来の目的（法1条参照）の実効性をあげるためのものであるが、他方では、機構への利用集積のためのインセンティブとしても位置づけられているわけである。

なお、この土地改良事業の特例制度については、次の2点にも留意しておきたい。一つは、この制度は、機構の借入地が都道府県の管理下にあること（前出（1）2）⑤の後段参照）を間接的に裏打ちする意味をもつことである。いま一つは、その基盤整備事業が換地処分を伴う場合には、結局は土地改良法3条資格者（耕作者又は所有者）全員の同意が必要となるのではないかということである。どのような整備事業がどれだけ実施されていくか、今後の展開が注目されよう。

10 2015年農業委員会法改正と農業生産法人制度の改正、並びに「特区」での「法人農地取得事業」の導入

（1）2015年農業委員会法改正の意味——機構の補完組織化⁽⁸²⁾

1) 制度改正の内容

以上のような状況下で中間管理事業が発出して

⁽⁸¹⁾ 前出注（79）所掲の資料。

⁽⁸²⁾ この項については、原田・前掲（注65）67頁以下、原田・前掲（注12）16-17頁及び注12所掲誌112-113頁（「総合討論」における原田の発言）参照。

いったが、2015年8月の農業委員会法の改正（以下、改正法）は、その状況に新たな転機を画する意味を持ったように見える。というのは、この改正は、機構法を補完する第2段階の制度改革として位置づけることができるからである。

すなわち、改正法は、農業委員の選任の仕方を、地域・集落をベースとした公選制から市町村長による任命制に変えたうえで、新たに「農地等の利用の最適化の推進」を委員会の必須の重点業務とした（法6条2項、7条1項）。そこにいう「農地利用の最適化の推進」の内容（法律上でのその定義）は、機構法1条の目的規定の文言とまったく同文で重なっている。また、改正法は、農業委員定数の削減を補完するため、「農地利用最適化推進委員」を農業委員会のもとに設置し、農地利用最適化の業務を担わせることとしたが、その農地利用最適化推進委員の活動についても、「農地中間管理機構との連携」に努める義務が明記された（法17条5項）。農業委員会が市町村レベルで農地管理の業務を担うことには変わりがないが、従来の「地域レベルの自主的な農地管理」という性格は大幅に希薄化され、その業務の内容は、全体として、いわば機構の事業の「下請け」的なものに変質させられているのである。このことは、農地制度上で次のような重要な意味をもつことになる。

2) 機構の補完組織化と「地域における農地管理」の変質

先に記したように、2009年農地制度改革による特例貸借の導入について、筆者はこれを農地の貸借にかかる「権利移動統制の二元化」と評した（前出8（2）4）参照）。特例貸借は、従前からの農地法の貸借や基盤強化法の利用権設定促進事業とは、目的も、意味も、また性質も異なるものであるが、両者の間にはなお「本則と例外」という関係が存在し、それらの権利の設定・農地移動を管理するのは、従来通りに農業委員会及び市町村となっていたからである。

それに対して、機構法は、機構が媒介するもう一つ別ルートの、転貸借としての利用権設定の仕組みを重ねて創出し、その管理主体を——農業委

員会や市町村を排除したうえで——県段階の機構とした。しかも、機構法本体のなかでは、この利用権設定（「利用配分計画」による転貸）の目的も、方向性も、法律的性質も、従来の制度のそれとは明らかに異なるものとなっている。それ故、筆者はこれを「農地制度の複層化」と評し、この複層化した各制度の関係がどのようになっていくかが、今後の農地制度にとって大きな問題となるという認識を提示していたところである⁽⁸³⁾。

この観点から見ると、上記の農業委員会制度の改正は、構造面では「複層化」した制度を、市町村レベルの農地管理主体（農業委員会）の構成及び位置づけと機能を変更することにより、ある意味での「一元化」の方向に収斂させようとするものといえることができる。改正法における農業委員会と農地利用最適化推進委員は、制度上では、いわば機構の下に連携して機構の事業＝「農地利用最適化」事業を推進する補完組織となるのである。地元での利用調整をベースとしなければ農地は動かないという事実を認識し直したうえでの改正であろうが、2009年農地制度改革における農業委員会の位置づけ、そして、その後の機構法本体の立案過程での同委員会の取扱いを踏まえてみれば、「地域における農地管理」の捉え方に大きな変転があったことを見とることができる。

先に見た2017年5月の文書で農水省が、機構の事業実績をあげる方策の一つとして「農業委員会改革と連動した地域の推進体制の強化」を掲げているのも、上記のことを踏まえてのものである⁽⁸⁴⁾。その連動・連携が強化され、機構の事業実績があがっていけばいくほど、先にみたような機構法の諸特質が農地流動化政策さらには農地制度全体の前面に、より広く、かつより強く押し出されていくのではないと思われる。

ただし、「複層化」した農地制度が本当にそのよ

⁽⁸³⁾ 原田・前掲（注67）の①論文85頁。

⁽⁸⁴⁾ なお、農業委員会の新制度への移行は、市町村によって異なる改選時期に行われるため、2016年度末までに移行した委員会は全体の約2割で、2017年度末には全体の約7割が移行予定という状況である。

うな方向で「一元化」されていくのかどうかは、今後の推移をみなければわからない。また、仮にそのような方向での制度改正が進められていったとしても、それによって「地域における農地管理」の問題がなくなるわけではないことは、のちに見るとおりである。

(2) 農業生産法人制度の改正と「特区」での「法人農地取得事業」の導入

1) 「農地所有適格法人」への名称変更と要件緩和上の改正と同時に行われた農地法の改正によって、農業生産法人制度が改正された。一つは、その名称を「農地所有適格法人」へ変えたこと、いま一つは、同法人の要件をさらに緩和したことである。前者の改正の意図は、“不明”としか、言いようがない。

後者（要件緩和）の中心は、①非農業者の議決権の保有数の上限（すなわち出資額の上限）を、特段の限定なく、一律に2分の1未満に引き上げたこと（農地法2条3項2号本文）、及び、②役員中の常時従事者である者の過半が農作業に従事すること（原則は年間60日以上）という従前の要件を、役員又は重要な使用人（農場長等）のうち、1人以上が農作業に従事すればよい（従事期間は従来と同じ）と変更したこと（同条同項4号）である。いずれも、「農地耕作者主義」の考え方から課されていた要件を緩和し、農外企業の農業生産法人への参加の余地を拡大するためのものである⁽⁸⁵⁾。

2) 国家戦略特区での「法人農地取得事業」の導入
さらに2016年6月の国家戦略特別区域法の改正は、特区での「農地法の特例」として、農業に参入する法人企業の所有権取得を認める（すなわち、農地法3条で許可できる）「法人農地取得事業」を創設した（法18条）。法施行（2016年9月1日）後5年間の時限措置とされ（同条1項本文）、とくに次の2つの限定的要件が付されている。

⁽⁸⁵⁾ そのほか、③農地の貸出しを助長するために、中間管理機構又は利用集積円滑化団体を通じて法人に農地を賃貸している個人にも、法人の農業関係者たる構成員資格を認めることとしている（同条3項2号ニ）。

第1に、その事業の実施区域は、「農地等の効率的な利用を図る上で農業の担い手が著しく不足しており、かつ、従前の措置のみでは、「耕作の目的に供されていない農地等その他その効率的な利用を図る必要がある農地等の面積が著しく増加するおそれがある」特定地方公共団体（都道府県、市町村、一部事務組合等。以下、「市町村等」という）の区域内において（同条2項1号、2号）、国家戦略特別区域会議が「事業実施区域」として定める区域である（同条3項）。その区域を定める際には、「当該法人が農地等の所有権を取得することが農業経営を行うために必要な理由」も記載される（同3項）。

第2に、法人は、市町村等を経由した上で農地を市町村等から買い受け、「その農地を適正に利用していない」などの義務違反があった場合には「当該農地の所有権を市町村に移転する旨の書面による契約」を締結しなければならない（同条1項1号）⁽⁸⁶⁾。法人の農業活動にかかるその他の要件・義務づけは、特例貸借による参入法人の場合と同様である⁽⁸⁷⁾。

第1の要件は、この事業が、担い手不足のために、従前の措置のみでは、遊休不耕作地や低利用

⁽⁸⁶⁾ 現状ではこの特区の唯一の事例である兵庫県養父市のケースを踏まえた石田一喜「農業分野に関する国家戦略特区の取組み」『農林金融』2016年12月号29頁によれば、法人の農地取得は次のようになされるという。法人が自ら購入する農地を探し、所有者と交渉したのち、所有者と市町村、市町村と法人の間で各売買契約を締結する。登記は、法人からの土地代金の納入を確認後、農地法3条の許可日と同日付で、所有者→市町村→法人への所有権移転登記を一括申請する。またその際には、市町村と法人との売買契約に付された、農地の不適正な利用等を停止条件とする法人から市町村への所有権の再移転の特約の仮登記もあわせて申請される。なお、新聞報道では、この最後のところにつき、買戻しの特約（民法579条以下）の利用可能性に言及したのもあった。

⁽⁸⁷⁾ 具体的には、①地域の「他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行」い（同条1項2号）、②業務執行役員等の1人以上の者が「その法人の行う耕作又は養畜の事業に常時従事する」こと（同3号）、③農地を適正に利用し（同条6項1号）、④周辺地域の農地等の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障を生じさせないこと（同項2号）などである。

地の面積の著しい増加のおそれのある区域を対象とする特例措置であることを示している。その意味で、この事業は、担い手としての法人の新規参入により遊休不耕作地等の増加を抑制することを目的とする遊休不耕作地対策の一つであり、その対象となる区域は、自ずから限定されると考えられる。

第2の要件は、参入した法人が適正な農業上の農地利用を行わない、周辺地域の農業や農業者に支障を生じさせる、さらには撤退するなどした場合の後始末を市町村等が引き受けることを意味する。2009年農地制度改正に際し、所有権の取得については従来通りの規制を維持することの理由として、問題が生じた場合の事後の規制・対処措置の困難さがあげられたこと（前出8（2）4）の後段参照）を念頭に置きつつ、この特例事業ではその事後的な対処態勢を用意したということなのであろう⁽⁸⁸⁾。

この事業の対象区域が今後どれほどの広がりを見せるのかは、わからない。しかし、同じく遊休不耕作地対策を標榜して、同じく市町村等を介する形（転貸借の形）で2003年に導入された「リース特区」が、十分な効果の検証もなされないまま、早くも2005年には特定法人貸付事業として全国展開され、2009年には、まったく区域の限定がない特例貸借の制度へと展開してきた経緯を振り返ると、この法人農地取得事業についても、現在の官邸主導農政がそれと同様の展開を企図する可能性も念頭に入れておく必要がある⁽⁸⁹⁾。あるいはやはり、1997年9月の経団連提言（前出7（1）参照）が、時間をかけて一段階ずつ進められてきているということなのであろうか。

⁽⁸⁸⁾ 石田・前掲（注86）29頁によれば、養父市では、法人から市への所有権の再移転があった場合の後始末（農地の原状回復と、次の購入希望者が見つかるまでの保全管理）に備えて、それに必要な費用をあらかじめ法人から市に預託させる措置が取られているという。

⁽⁸⁹⁾ もっとも、衆議院及び参議院の附帯決議が、それぞれ第1項で、この事業制度の目的に鑑み「この目的から逸脱した全国展開を前提としないこと」、「実施期間の延長をしないこと」という縛りをかけていることにも留意しておきたい。

11 グローバル化のなかでの農地管理の新たな問題

（1）農地法が担っていた役割と今後のゆくえ

しかし、もし仮に一般の法人企業・株式会社の農地所有権取得の自由を認めることになったとすると、これまでも種々議論されていた問題（後述の第4点など）に加えて、従来は正面から取り上げられることのなかった農地管理上の新たな問題が登場する。それは、外国資本の自由な農業参入・農地所有権の自由な取得を認めるのかという問題である⁽⁹⁰⁾。

従来——より正確には2009年農地制度改正以前——においては、「農地耕作者主義」の原則の下で一般の法人企業・株式会社の農業への参入は、明確に規制され、禁止されてきた。それ故、農地管理は、基本的に国内問題（日本の領域内での問題）であった。その原則が適用されている限り、農地所有者の範囲は、地域的にみても自ずから一定範囲のものに限定されるからである。

しかし、ひとたびその原則を外すと、取得農地を農業的に利用する限り、誰でも、どこでも、農地所有者となることができる。例えば、東京に本拠を置くA食品加工会社が鹿児島県で農地を取得して農業経営を営むこともできるし、A社をB社が買収すれば、所有と経営の主体はB社となる。その際、A社も、B社も、外国企業であってもかまわない。外資を除外する規制はないからである。現に、特例貸借については「耕作者主義」を外すなどの規制緩和の流れのなかで、ニュージーランドの大手農業法人がキウイ生産を目的として宮崎県で現地法人（子会社である株式会社）を設立し、中間管理機構を介した特例貸借で進出している。これと同じ状況が所有権レベルで生じるわけである。

要するに、一般の法人企業・株式会社の所有権取得の自由を認めることは、単に農地市場を国内の農外資本に開放するだけでなく、日本の農地市場をグローバルな農地市場に繋げることになるのである。

⁽⁹⁰⁾ 以下の詳細については、原田・前掲（注54）の④論文52頁以下も参照されたい。

安倍首相や官邸の諸会議の委員等が説くように、農業も立派な輸出産業になりうるのだとすれば、現在の農地価格の低さ、農業従事者の極端な高齢化などを踏まえると、多数の農外企業が農地取得に向かう可能性も予想されなくはない。そのような事態を想定した場合に考慮しておくべき事柄として、差し当たり以下の点を簡単に指摘しておこう。

第1に、本稿のこれまでの考察から確認できるように、農地法の「農地耕作者主義」は、よくも悪くも、地域農業と地域社会の基盤である農地を農外の資本市場から隔て、農地の所有と利用を広い意味での地域内に維持する隔壁であった。だからこそ、農外資本を代表する財界や市場原理主義的な規制緩和論者等からは、その障壁の除去（農地法の規制の廃止）の要求が執拗に繰り返されてきたのである。2009年制度改正により、すでに農地利用（権）は農外に開放された。加えて農地所有（権）も農外に開放されれば、隔壁は、基本的になくなる。そうなれば、地域農業と地域社会は、グローバル化する市場経済・資本市場と直接的に向き合い、自由に参入する内外の農外資本との間でその存続と再生をかけた競争を強いられることになるのではないのか。

第2に、参入する農外企業にとっては、農地は、企業が所有する生産手段・経営資源となる。したがって、その生産手段・経営資源としての農地もしくはその財産的価値は、市場で自由に取引される商品でなければならない。戦後、何段階かを経て進んできた「農地の土地商品化」は、ここでまた新たな段階に入ることになる。しかも、それは、従来とは質的にも異なった段階でありうる。とくに、所有権取得の自由化を主張する論者の一部が説く「農地の証券化」のようなことが実現されれば、なおさらであろう。そうなれば、農地所有（権）は、証券に化体され、自由な流通と資本投資の対象となる。

第3に、2009年農地制度改正は、貸借での参入自由化を認めることのいわばカウンターバランスとして「地域的農地管理の新しい仕組み」を用意

し、農地行政の実務面でも、「地域発の経営体の展開と、特例貸借による参入経営体との競合・競争関係（あるいは相互補完関係）を地域農業の状況に即して調節する役割」を農業委員会に付託した（前出8（2）3）。しかし、その農業委員会の位置づけと役割は、2013年機構法の制定と2015年農業委員会法改正によって大きく後退し、変質したように見える。農地法上の農地管理の仕組み（参入経営主体への種々の義務づけ）自体は、そのまま維持されている（このことは、国家戦略特区での法人農地取得事業でも同じである）が、農地所有者たる法人企業の農業経営が一般化していったとき、農業委員会は、その農地管理の仕組みをどのように運用していくことができるのかが問われることになるであろう。

第4に、しかも、農地は、工場などと違い、その位置が固定される一方、通常的な意味では摩耗せず、少なくとも中長期的には他用途での利用・転用の可能性をもつ。法人企業たる農地所有者の数が増大したとき、その一部分が転用期待をもって農地を保有し、荒らしたり産廃置場に利用するなど不適切な行為に出る恐れは当然に予想できる。そうした場合の事後的な対処措置・管理業務は、農地所有者たる法人企業を相手とする場合には、特例貸借の場合の比ではないほど、難しいものとなる可能性がある。また、法人企業が農業から撤退する場合に、その所有農地を第三者に賃貸すること（法人企業が不在地主となること）を認めるのかどうかという問題も、その傍らで出てくるのではなかろうか。

第5に、加えて農地は、生産資源であると同時に貴重な地域資源でもあり、先に1（2）で多少触れた、特殊な「公共的、公益的」性質を具有している。一方、生産手段・経営資源として農地を購入する法人企業は、当然にも優良農地の取得を目指すであろう。では、法人企業が買おうとしないような農地は、だれが利用し維持管理するのかという問題が生じる。他方、ひとたび農地を取得した法人企業は、一個の土地商品の所有者としての行動様式を取る可能性がある。全国土を覆う「建

築不自由の原則」がなく、農林地や農村空間に対する土地利用規制が極めて脆弱な日本の法状況の下で、それらの法人企業が日本特有の強大な土地所有権の主体として立ち現れる可能性も視野に入れておく必要があるわけである。

これらの事柄は、狭義の意味での「農地管理」はもとより、「農村地域空間の管理」の今後のあり方に対しても、様々な形で大きな影響を及ぼしうる要素となろう。いずれも、いまだ蓋然性のレベルでの事柄にとどまるが、最終章であらためて考えてみることにしたい。

(2) フランスでの「中国資本による農地買占め」事件と日本への示唆

ところで、フランスでは最近、上の(1)の問題にかかわる一つの「事件」があった。日本の農地管理制度の今後のあり方を考えるうえで参考となる要素もあるので、簡単に紹介しておきたい。

1) 「事件」の概要と法律上の論点⁽⁹¹⁾

2016年4月、伝統的な大規模耕作地帯であるベリィ地方のアンドル県で2014年末から2015年9月にかけて、香港に本拠を置く中国のA投資会社（実際には複数の会社名が出ているが、実質上は同一人物=Bが支配する会社らしいので、単に「A社」という）が、近隣に所在する3つの法人経営を買収し(4法人という情報もある)、全部で1,700haを超える農地を支配下に収めたことが世に知られた。経営買収の目的は、生産した小麦を“フランス産の良質小麦”として中国に輸出することにあるという。

フランスには外国人による農業経営や農地所有権の取得を禁止する制度はなく（現に3つの法人経営の一つは、1994年にアイルランド人が設立したものであった）、ボルドー等のブドウ園（酒倉を含む）については、以前から外国人・外国資本による取得は珍しいことではなかった。しかし、上

記の農地取得は、「中国人による農地買占め（accaparement des terres agricoles）」として、農業界はもとより政界や一般世論にも大きな反響を惹起した。そして、フランスは農地の経営権の移転や所有権の譲渡等について、EU諸国中でもとりわけ厳しい規制を置いている筈なのに、なぜそのような事態が生じたのかが問題となった。その理由と問題の経緯の概要は、次のようなものである。

先にも触れたように、フランスでは農業経営の法人化が急速に進展しており（前出注46参照）、すでに全農地面積の約6割が法人経営によって利用されている。法人のタイプ別では、農業分野に特有の生産法人である「共同経営農業集団(GAEC)」と「有限責任農業経営(EARL)」のシェアが大きい。近年には「農業経営民事組合」(SCEA)の設立数の顕著な伸びと規模拡大がみられる⁽⁹²⁾。GAECとEARLについては、法人の構成員要件その他につき一連の特別の規制がある（その代わりメリットもある）のに対して、SCEAは、民法上の組合法人であるため、そのような特別の規制がなく、自由度が高い。資金難等のため買収に応じた上の3法人も、SCEAであった（その売買に際しては、法人に農地を賃貸していた「農業土地集団(GFA)」⁽⁹³⁾の買収も同時になされているが、省略する）。

しかも、A社は、3法人の買収については、それぞれ別個の契約で、A社が各法人の資本持分の98~99%を買い受け、従前の法人の経営者にも2~1%の資本持分を保持させたうえ、その者の「経営管理者: gérant」たる地位も維持する（ただし、その者の経営管理者としての権限は大幅に制限する）という操作を行っていた。一方、A社は、自己の選任したCを、資本持分を有しない共同経営管理者として各法人に送り込み、Cに実質的な経営主宰権を委ねた。この操作によれば、外形的に

⁽⁹¹⁾ 以下は、筆者が2017年9月にパリで行った聞き取り調査で得た情報による。簡便な資料としては、Robert Levesque, Les acquisitions chinoises dans le Berry - Un cas européen, La revue foncière, n° 11, mai-juin, pp. 11 et s.のほか、インターネット上の仏文諸資料がある。

⁽⁹²⁾ その状況の概要は、原田・前掲(注6)30頁の図及び表を参照されたい。

⁽⁹³⁾ GFAは、農地を共同所有し、長期賃貸借で賃貸することを主たる目的とする組合法人であるが、経営管理者を置いて自ら経営をすることもある。1970年に創設された制度で、現に相当数のGFAが設立されている。

は農地を経営する権利の移転はないことになり、経営構造コントロールの許可申請をする必要もなくなる。つまり、A社（その実質的な支配者＝所有者であるB）は、構造コントロールの手続を経ずして、1,700 haの農地を経営する権利を一手に入手したのである。法人経営の資本持分の移転による経営権の移転・集中を制御するための手続規定は、1999年「農業の方向づけの法律」や2014年「農業、食料及び森林の将来のための法律」（前出注6及び前出7（2）の後段参照）で大幅に整備されてきていた⁽⁹⁴⁾が、それでもなお不十分なことが露呈したわけである。

では、SAFERは、手を出せなかったのか。法人経営の資本持分の売買に対してSAFERが介入することの必要性も、法人化の進展の下で以前から認識され、上の2014年の法律では、資本持分の取引をSAFERに事前に通知する義務を明確化し（その施行は2016年1月1日）、併せてその取引に対するSAFERの先買権の行使を認める改正が行われた。しかし、先買権の行使は、——SAFERが法人の資本持分の一部のみを取得し、生産法人の構成員になるのは適切でないという考えから——法人経営の資本持分の全部が譲渡される場合で、かつ、青年農業者の経営者としての自立を目的とするときに限るとされた⁽⁹⁵⁾。したがって、SAFERもまた、——仮に事前の通知を受けていたとしても——先買権で介入する余地がなかったのである。

このような制度の欠陥が確認されたことを受けて、政界では議員立法により対処することが企図され、2017年2月16日に、資本持分の一部譲渡の場合にもSAFERに先買権の行使を認めることなどを内容とする法律が議会で成立した。しかし、それに反対する議員集団から憲法院に対して合憲性審査の申立てが行われ、憲法院は、当該規定は所有権及び企業活動の自由に対する侵害として憲法違反となるという決定を下した。その結果、「農地買占め」への対処策をどのように講じるかが、

現在改めて検討されているところである。

2) 日本への示唆

この「事件」から得られる日本への示唆としては、以下のような点を指摘できる。

第1に、日本でも法人経営が広く展開していった場合には、資本持分の譲渡・移転に伴う農地の権利移動が行われるようになると考えられるが、農地法の権利移動統制はそれに対応することができるのか、という問題がある。これは、現在の特例貸借や農地所有適格法人制度の下でも、生じうる問題である。特例貸借での参入法人の場合には、資本持分の一部移転や全部譲渡（経営譲渡）等による賃借権の移転であるが、農地所有適格法人の場合には、資本持分の移転に伴う所有権の移転も含まれる。定款で非公開会社である旨を定めて株式会社形態をとる農地所有適格法人でも、「当該株式会社の承認」（商法2条17号。定款上では、「取締役会の承認」とされる場合もある）があれば、他者への株式譲渡ができるのである。仮に農地法の権利移動統制は法人の資本持分の権利移転には関与できない（もしくは、関与するべきではない）とした場合には、その制度のもつ射程距離と実効性は、次第に縮減されていくことになるであろう。

この問題は、筆者がかねてから指摘してきたものであるが、必ずしも実感をもって受けとめられなかった。しかし、上記の事件の話を知れば、例えば、ある法人経営が資本持分の半分もしくは全部を別の法人経営に譲渡するというような場合に、農地法3条の許可制度はどのように機能しうるかという問題を改めて検討してみる切っ掛けになるのではあるまいか⁽⁹⁶⁾。

⁽⁹⁶⁾ なお、フランスの場合には、①資本持分の譲渡にもSAFERが関与しうるものとし（持分譲渡のSAFERへの事前通知義務と、場合による先買権の行使）、かつ、②資本持分の譲渡・移転が過度の規模拡大などをもたらす場合には、経営構造コントロールの許可制度に服させることで、これに対応している。さらに、③許可した場合にはその旨がSAFERに通知され、SAFERは、その後6年間に生じる当該経営の資本持分の譲渡・移転に関する情報（SAFERに通知される）を経営構造コントロールの所轄官署に伝達する。④は、脱法行為を防止し、事後的なチェックを実効あらしめるため措置である。原田・前掲（注

⁽⁹⁴⁾ 原田・前掲（注6）24-25頁、27頁、47頁、84頁等参照。

⁽⁹⁵⁾ 原田・前掲（注6）19頁、21頁、76頁参照。

第2に、法人経営では、経営主体の交替・入れ替わりが容易になる。法人企業の所有権取得を一般的に認めた場合には、——農地を含む企業体の財産的価値を具現化するなどのことから——そういうケースがより広く生起しそうである。これは、通常言うところの経営承継の話とはまた別の性質の問題となるのではないか。とすると、その交替が農地法3条許可の対象となるのかどうかという問題（これは第1点と重なる問題である）に加えて、事後の経営のあり方に対するチェック態勢は、現行制度（一定の義務づけと農業委員会又は中間管理機構による事後的管理の仕組み）のままではよいのかという問題も生じそうである。

この問題は、もともと日本の農地制度には、<経営実態に対する「公的な」コントロール>という発想自体が余りないことと関連している。事実、現行制度では、特例貸借の導入に際して定められた一連の義務づけ規定以外にはみるべきものがなく、しかも、その義務づけ規定がどのように機能しているのかも定かではない。しかし、「持続可能性のある農業」のあり方が問われる将来に向けてもこのままでよいのかという問題は、改めて検討してみてよいことではあるまいか⁽⁹⁷⁾。

第3は、経営規模に関する考え方の問題である。日本では、1970年農地法改正で上限面積制限はなくなった。ただ、同時に明確化された「農地耕作者主義」の原則が、<農地の所在する地域と繋がりなく、むやみやたらに大規模な経営が成立することはないだろう>という、いわば暗黙の枠組となっていた⁽⁹⁸⁾。しかし、特例貸借で参入する法人企業については、すでにこの枠組は外されている。事実、一部の参入法人は、国内の各地で「〇〇ファーム」などの複数の経営を同時に営んでいる（法的には農業生産法人＝農地所有適格法人の組織形態を取っている場合も多い）が、そのことがと

くに問題視されることはない。あるいは、日本の農政には、農業経営も大きければ大きいほどよいという考え方があるのかもしれない（また、後出注99も参照せよ）。このことは、外国法人が参入した場合にも同様になるものと思われる。

それに対し、フランスの農政や農業界では、現在でも、<「過度の拡大及び経営集中」を公的規制で制限し、適正規模の「存続可能な（viable＝生きていける）経営」をできるだけ数多く維持・育成する>という農政理念が維持されている⁽⁹⁹⁾。上記の事件が大きな反響を呼んだのも、外国人による農地買占めということだけでなく、一人の法人・人物が1,700haもの農地の経営を手中に収めたということが大きく与かっていた。<それだけの農地があれば、何人の青年農業者が経営主として自立できたことか>という批判がなされたのも、その故である。その意味で、土地所有権（及びそれに基づく土地利用権）は、今日においても、やはり排他的な独占なのである⁽¹⁰⁰⁾。

つまり、大規模経営の成立は、その裏面において、政策のあり方次第ではあるいは存続しえたかもしれない中小規模の経営（多くは家族経営）の消滅を伴っている。一方、今後の縮退期の農村社会において地域農業と地域社会をよりよく維持し活性化していこうとすれば、より多数の存続可能な経営、すなわち担い手が地域に存在することが望ましいのは明らかである。日本でも近年には、次世代の担い手を育成・確保するための施策が強化されてきている（現在は「農業次世代人材投資事業」〔旧青年就農給付金事業〕。準備型と経営開始型の双方があり、後者では、年間最大150万円が最長5年間交付される）が、フランスの手厚く、きめ細かい青年農業者自立助成制度（家族内及び

6) 21頁、24頁、27頁、71頁、76頁、83頁以下参照。

⁽⁹⁷⁾ 今日のフランスでは、この問題も、経営構造コントロールの許可制度中に組み込まれていることは、先に触れたところである。本稿I2(2)◎参照。

⁽⁹⁸⁾ この点については、原田・前掲(注34)459頁参照。

⁽⁹⁹⁾ 例えば、原田・前掲(注6)5頁以下、35-36頁参照。この点、日本だと、大規模化により経営数・経営者の数が減少しても、被雇用者の数が増えればそれでよいでないかと考えられそうだが、彼らは、そうは考えないわけである。

⁽¹⁰⁰⁾ EU諸国において農地市場が有限の資源を奪い合う独占・排他的な市場としての性格を強め、外国資本等による農地所有の集中が進んでいることについては、Levesque, op. cit., p. 12も指摘するところである。

家族外での自立の双方を含む) に比べると、なお見劣りする。

もちろん、農地制度は、それ自体としては次世代の担い手を作り出すことはできない。しかし、その経営の成立と発展を助長し支援することは可能である。現に2013年12月改正後の基盤強化法には、「青年就農計画」の市町村による認定制度と、「認定就農者」に対する支援措置が規定されている(無利子の融資、利用権設定を受けるための農業委員会による調整など。14条の4以下、15条1、2項等)。ただし、その内容はなお限定されたもので、フランスの農地制度のあり方と比べると、やはりレベルの違いがある。

フランスの場合は、SAFERによる公的土地介入(先買権の行使を含む)も、経営構造コントロールによる経営権の移転規制も、青年農業者の経営者としての自立の助長を第一義的な目的とし(その裏側に「過度の拡大及び経営集中」の抑制がある)、併せて、新たに創設又は承継される経営の実態的内容についても、環境問題への対応なども含む各種の明示的な要件を課す仕組みになっているからである。各地域がもつ諸条件の多様性や差異・特質も、当然の考慮要素に入っている⁽¹⁰¹⁾。最後の点に関しては、フランスの青年農業者自立助成政策が、1970年代後半以降に顕著化した中山間農業地域での過疎化と高齢化に対処し、同地域でも相応の数の家族農業経営を維持・存続させていくことを重要な目的として出発し推進されてきたこと(自立助成金の額も山間地域、中間地域、平坦地域の間には大きな差がある)も、想起されてよいであろう⁽¹⁰²⁾。

このような視点からのアプローチが日本の農地

制度においてどこまでなされうるのか、わからないが、少なくとも以上のような問題があることは認識しておく必要があるのではないか。経済効率・生産性向上・輸出可能な競争力を一辺倒で追求するだけでは、問題は解決しないと考えられるのである。

(続く)

⁽¹⁰¹⁾ 以上の諸点の具体的な内容は、原田・前掲(注6)8-9頁、20頁、23頁、25頁、37頁、43頁、47-48頁、55頁、77-78頁、82-83頁等を参照されたい。

⁽¹⁰²⁾ この経緯の詳細は、①原田純孝「フランスの新『農業の方向づけの法律』と農業構造政策の再編——1980年代前半期」『農業総合研究』46巻3号(1992年)87頁以下、②同「フランスの構造政策の再編と農地保有・流動化政策の方向」島本富夫・田畑保編『転換期の土地問題と農地政策』(日本経済評論社、1992年)425頁以下参照。