

連載

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— (1)

東京大学名誉教授 原田 純孝
はらだ すみたか

I. 課題と考察の視点

はじめに

本稿執筆の機縁となったのは、一般財団法人土地総合研究所「縮退の時代における都市計画制度に関する研究会」において2016年12月に標記の表題で報告を行ったことである。その際には、上記「研究会」の目的と問題意識を、同「研究会」が過去2年に刊行した2冊の書物⁽¹⁾から下記1のように理解した上で、与えられた課題について一通りの検討を加えてみたが、時間の制約等もあり、多くの点で不十分さを残した内容の報告にとどまった⁽²⁾。これからの「縮退の時代」において新しい「土地の管理」と「地域空間の管理」のシステムが求められていることは、都市部についてだけでなく、農村部についてもまた同様である。そのことは、近年の「農業構造改革」をめぐる諸議論や政策動向、農業従事者の極端な高齢化、遊休・耕作放棄地の増大、中山間地等の農村全体の過疎化・高齢化と限界集落の増加、相続未登記・所有者不明化農地の広範な存在などを想起すれば、容易に理解することができよう。そこで、改めて標

記の課題について、概括的にはあれ、いまま少し立ち入った考察を行ってみようとするのが本稿である。

1 上記「研究会」の問題意識と与えられた課題について

(1) 上記「研究会」の問題意識について

上記「研究会」は、都市計画制度における土地並びに都市空間に対する公共的関与のあり方を、その対応する空間的範囲と公共的関与の性質（その関与を通じて追及される公共の利益の性質）に着目して表1のように分類した上で、次のような問題意識に立って、これからの都市計画制度に求められる「管理」の仕組みを明らかにすることを狙いとしていると理解される⁽³⁾。

①<縮退の時代の国土・都市・地域空間（農村空間も含む）を適切に「管理」できる法システムは、如何にあるべきか>、そして、②そのためには<現行の国土利用・土地・都市計画制度をどのように仕組み直す必要があるのか>。これが基本的な目的である。

③経済成長と都市拡大の時代に整備された現行の土地・都市計画制度は、開発・整備・建築等の積極的な行為をコントロールしようとする仕組みをとっているため、「社会の縮小に伴い生じる『何

⁽¹⁾ ①互理格・生田長人・久保茂樹編集代表：転換期を迎えた土地法制度研究会『転換期を迎えた土地法制度』（土地総合研究所、2015年3月）、②互理格・生田長人編集代表：縮退の時代における都市計画制度に関する研究会『都市計画法制の枠組み法化—制度と理論—』（土地総合研究所、2016年3月）。

⁽²⁾ 報告の概要は、土地総合研究所の内部資料『平成28年度 縮退の時代における都市計画制度に関する研究会報告書』（2017年3月）18-34頁に掲載されている。

⁽³⁾ 表1、及び、以下の本文中の引用頁は、注1の②所収の生田長人「枠組み法序論」（2-43頁）からのものである。

表1 公共性の段階構造と類型区分

大公共A：国家的見地あるいは広域の見地から実現されるべき公共の利益
小公共A：地域的・近隣秩序調整的見地から実現されるべき公共の利益
小公共A-i：特別用途地区、地区計画等で実現されるような「公」的小公共
小公共A-ii：建築協定によって実現されるような「共」的小公共
大公共B：全国共通の最低限基準の確保の見地から確保されるべき公共の利益
小公共B：大公共Bの属性で、ローカルルールによって実現される公共の利益

もしない』という状況から生じる問題に殆ど対応できない。空き家や空き地の増加に象徴されるような「何もしない」という状況（総じて言えば、土地・建物・施設・空間の利用と管理の低下や放棄等の消極的行為）にトータルに対応していくためには、「従来の法的手段の概念には収まりきれない『管理』概念の確立」が必要なのではないか（7頁）、という課題意識がその基底にある。したがって、④上記①、②の点の検討に際しては、<とくに「小公共A」＝「地域的・近隣秩序調整的見地から実現されるべき公共の利益」をどのように取り込み、制度的にいかに関与させるか>が、一つの重要な課題として認識される（14頁以下）。

⑤「小公共A」は、「地域空間の共用性・都市的土地利用の相互依存関係を前提として、みんなの空間と資源を、みんなで管理する」場合における「共通の利益」と把握できる（17-18頁。また、136頁・大貫裕之）。⑥現行制度上では、その中でも、「小公共A-i」＝「公」的「小公共」（地区計画等）と、「小公共A-ii」＝「共」的「小公共」（建築協定等）とが区別されるが、⑦とくにこれからの縮退の時代においては、「共」的「小公共」——地域に居住し、様々な活動に従事する住民等が公法的規制とは異なる立場から、共同で自律的にその実現を目指して行動し関与する共益的な公共の利益（19頁参照）——の重要性が高まり、かつ、その内容は、実態的な要請からすれば極めて多様なものとなりうる事が想定される。⑧そのことも念頭に置いた上で、これらの「小公共A」を都市計画制度のインフィルとして、制度的にどのように取り込み、位置づけることができるか。これが、「都市計画制度の枠組み法化」の検討の一

つの軸となる基本線である。

他方、⑨「小公共B」は、「大公共B」＝全国共通の「最低限基準の確保の見地から確保されるべき公共の利益」に属する公共の利益であるが、「地域特性に応じたローカルルールの余地までは否定されない」ため、「ローカルルールによって実現される公共の利益」と位置づけられる（12-14頁）

（例：開発許可の技術基準の追加条例）。これに対し、⑩「大公共A」は、「国家的見地あるいは広域の見地から実現されるべき公共の利益」である（12頁）。

（2）報告に求められた課題について

報告依頼時に示された課題は、以下のようなものであった。<①研究会の問題意識は、都市計画法では適切に対処し得ていない「管理」に関わる問題に対して、都市計画法以外の法制度では先行的に採用されている「管理」の制度があるとすれば、そのような先行諸制度における「管理」の概念と手法を参考に、都市計画法に「管理」手法を導入するための示唆を得ようとする点にある。②農業関係法では、耕作放棄地や不適切な農地利用に対する対処手法として農地法や農振法が採用している制度があるが、それらの制度について、導入の趣旨目的や運用実態等について、情報を得たい。また、③立法目的どおりの運用がされていないのであれば、その原因は何か。④「この問題は、日本における農業及び農地問題の根本にも関わる」と考えるが、その点で「今日の日本農業と農業関係法が抱える根本的な問題点」はどのようなものと考えられるか>。

このうち、④は極めて大きな問題であり、その点に多少とも触れようとするならば、これまでの農地

制度と農業政策の沿革・推移に言及することがどうしても必要となる。また、農地制度においては、その初発から「農地管理」の概念と制度的基盤が存在しており、今日に至る農地制度の展開もそのことを所与の前提として進められてきたという事実がある。②と③の問題も、少なくともこれまでのところは、その「農地管理」の制度的枠組の下で推移してきた事象である。縮退の時代において、従来とは異なった意味での新しい「農地の管理」と「農村地域空間の管理」の課題が登場してきていることは確かである（なお、後出注13も参照されたい）が、その「管理」の問題を考える際にも、上記の前提を抜きにしては、的確な考察はなしがたいと考えられる。筆者が過日の報告でも、また本稿でも、沿革を踏まえて課題への接近を試みようとするのは、一つにはそのことによる。

その上で、本稿では、筆者なりの観点から視野を広げて、次の2に記すような形で考察の対象と視点を設定してみることにした。

2 考察の対象と視点について

農地と農村地域空間においても、都市空間におけるのと同様に、その「管理」をめぐる様々な課題・問題が多面的・多層的に重なり合っている。関係する制度も多様であり、そこで問題となる「管理」の内容や性質は、当然にも都市空間の場合とは異なった要素と特質・特徴を含んでいる。その多様で多面的・多層的な課題・問題を構造的に整理して示すことは直ちにはなしがたいので、ここでは差し当たり、本稿で筆者が視野に入れておきたいと考える事柄と特徴点を大きく2つの側面（ないし観点）から並列的に列挙して、本稿の考察の大まかな枠組とすることにした。

（1）「農地又は農村地域空間の管理」の意味内容と関係制度のあり方から見た特徴点

第1に、「農地の管理」に関しては、農地法に象徴される農地制度上の固有の「農地管理」の概念（以下、「本来的もしくは狭義の農地管理」ともいう）とその展開の沿革——つまりは推移・変遷の

経緯——がある。その事実、並びに「農地＝土地管理」の意味内容のいずれの点でも、「農地の管理」については、宅地・市街地の場合とは異なる特性ないし特殊性があるわけである。

第2に、具体的な制度等の検討に際しては、「管理」の意味内容について、さらに以下のものを区別する必要がある。

④第1点で触れた「本来的もしくは狭義の農地管理」。これは、生産基盤たる農地の保有のあり方——つまりは、私有財産たる農地の所有（権）と利用（権）——の「管理」であり、日本では国家による「統制」で始まった。この意味での「管理」が今日においてもなお、「農地の管理」の基底的なベースをなしている。

⑤「物理的な農地＝生産基盤それ自体の改良及び管理」。土地改良法による土地改良事業（圃場、用排水路、農道等の整備・改良）とそれへの公共的な関与の仕組みも早くから存在し、④の「農地管理」と結びつきつつ、重要な役割を果たして来た。

⑥農地の上に面的に広がる「農村地域空間の管理」。上の⑤は、一定の範囲ではこの課題に対応する意味も有しうるが、固有の意味での「地域空間の管理」という観点に即して見ると、日本では積極的な制度的対応がほとんど見られなかった部分である。このことは、見方を変えれば、<農村地域空間の管理は、これまでは具体的な制度なしでも、それなりに為されえてきた>と評価できる事態なのかもしれない（なお、次の（2）のb）c）も参照されたい）。とはいえ、西ヨーロッパ諸国では“都市計画法”（広義の意味）が農村部をもカバーしていること（筆者自身の比較研究の対象はフランスである）と対比すれば、法制度的には大きな違いがある。この最後の点の原因としては、日本における都市計画制度と農地制度の沿革的な出自とそれぞれに託された課題の違い、及びその後の両制度の展開過程のあり方に由来する各制度の特質が大きく作用していると、筆者は考えている。それは、言い換えれば、日本における両者の関係性のあり方の特殊性にかかわる問題である。

④『何もしない』という状況に対応する農地の「管理」。遊休・耕作放棄地の増大、相続未登記・所有者不明化農地の広がり、用排水路・土地改良施設等の維持管理の低下などに対応するための「管理」である。これまでの法制度上では、基本的には③及び⑤の「管理」の延長上の問題として位置づけられてきているが、縮退の時代に入った今日において、都市部での類似・同種の問題も視野に入れて考えると、今後は③の「管理」の一部をなすものとしても位置づけることが必要になる可能性がある。また、遊休・耕作放棄地の増大への対応は、EC/EU やフランス等の経験から見ると、次の③の「管理」にもかかわる直接所得援助(直接所得支払い)のあり方とも結びつけて検討することができる問題という側面も持つようである⁽⁴⁾。

⑤「農地の利活用の実態と農業のやり方・農法の管理」。これは、今日新たに登場してきている課題で、農業経営における農地の利活用の実態的なあり方、とりわけ農業生産の技術・方式、投入肥料・農薬の性質と量、輪作その他の作業方法など(EU 諸国では緑地等の維持も重要な要素である)、総じて言えば「農業のやり方(pratiques agricoles)」・農法にかかわる「管理」の問題である。気候変動の問題をも含めた「農業と環境」の問題に対処し持続可能な農業を迫するためには、この「管理」が必要となる。今日のEU(そしてフランス)では、農業政策の最重要課題の一つであり、EUの直接所得支払いの制度的仕組みの中には、その「管理」の要素が明確に盛り込まれている⁽⁵⁾。

⁽⁴⁾ フランスでは、1980年代の前半以降、ECの農産物価格支持水準の引下げに起因して農地価格の低落と耕作放棄地の増大が大きな問題となったが、1992年のEC共通農業政策の改革によって一般的な直接所得補償制度が導入され、その支払額の相当部分が耕作面積をベースに算定されることとなったため、耕作放棄地の増加問題は大きく解消されたという経緯がある。なお、スイスにおいても同様の状態になっていることについて、榎澤能生『農地を守るとはどういうことか』(農山漁村文化協会、2016年)102、106頁参照。

⁽⁵⁾ EU共通農業政策による直接所得支払いは、今日ではかなり多様な内容を含むものになっているが、その受給のためには、環境負荷の軽減にかかる一定の条件(本文中で述べた「農業のやり方」にかかわる諸条件)を満たす

EUのその制度を踏まえて、最近のフランスの立法では、その「管理」にかかわる条件を満たすことを「農地を経営する権利(droit à exploiter)」の取得の許可要件に結びつける制度改正も行われている⁽⁶⁾。日本でも同様の方向での個別の制度的な対応はある⁽⁷⁾が、「農地一般の利活用の実態と農業のやり方・農法の管理」という課題意識は、いまだ見られないのではないかと。

第3に、筆者としてできれば検討してみたい課題として、次の2つをあげておく。一つは、③(及び⑤)の「管理」の制度的展開の経緯と現在の状況を踏まえて、それに、これからの重要課題となる③及び④の「管理」をどのように接合または重ねていくことができるのか、あるいはできないのか(そもそも両者は別ものか)、である。いま一つは、農地と農村地域空間にかかる現下の課題・問題は、先に見た都市計画サイドからの問題意識・アプローチとどう接合し、どう重なり合い、どう違うのか、である。いずれもむずかしい問題であるが、課題意識を持つておくことは必要であろう。

(2) 追及される「公共性」の性質とその担い手の面から見た特徴点

農業関係法と農地制度の領域では、追及される「公共性」の内容、性質やその担い手の面でも、都市の場合とは異なる固有の特質ないし特徴点がある。部分的には(1)で述べたこととも重複するが、以下のような点にもあらかじめ留意しておきたい。

a) 食料の生産基盤にかかわる農地政策の「公共性」に基づく「農地の管理・統制」の視点と制度は、日本では早くから存在した。この「農地管

ことが基礎的かつ一般的な要件とされ、その上でより厳しい条件を満たす場合には、別立ての直接支払い(例えばグリーン支払い等)が追加されるという組み立て方になっている。

⁽⁶⁾ 原田純孝「フランスの農業経営・農地政策の新動向」(2014年の「農業、食料、及び森林の将来のための法律」=LAAAF法の翻訳と解題)『のびゆく農業』1032-1033号(農政調査委員会、2016年)24頁以下、81頁以下参照。

⁽⁷⁾ 例えば1995年の「持続性の高い農業生産方式の導入に関する法律」など。

理」には、「所有（権）の管理」と「利用（権）の管理」の双方が含まれ（例えば農地法）、また、生産基盤の「維持・管理・改良」の視点（例えば土地改良法）と、「状態の変更」に対する「公的な関与・管理」の視点（例えば農地法による転用統制）も含まれていた。ここに見出される農地制度の「公共性」は、前記1（1）の「公共性」の類型区分との関係では、基本的には「大公共A」に当たるものと言ってよかろう。そして、この「公共性」に基づく農業・農地政策上の農地への公共的関与は、内容や目的の変化・変遷はあるものの、現在でも継続されている。2014年の農地中間管理機構の創設と農地中間管理事業の推進が当面の農地政策の大きな柱となっていることは、その端的な表れである。

b) 農地においては、その面的・連坦的な広がり、農地利用（水利用を含む）の「地域的・近隣秩序的な性格」、農村地域空間ないし物理的意味での集落の維持管理の観点からする<農（林）地利用の地域的・近隣秩序調整的見地からの「公共的」・「共益的」な「管理」の要請>が、いわば伝統的かつ客観的な所与として存在する。例えば、農林地利用に関する地域の慣行・慣習的なルール、あるいは用排水路や農道の維持管理に関する地域・集落のルールなどが、その表れである。その意味で、前記1（1）の⑤にある「小公共A」の要請は、農村部にも間違いなく存在するはずだが、2（1）の㉔で触れたように、日本では——農村計画学会等での種々の議論はあったものの——制度としての「農村計画法」（もしくは「都市農村計画法」）はないままになっている⁸⁾。

c) 上のa) b) いずれの点についても、農村現場における「農地の管理」の主体の面では、地域（ここでは、いわば地域の農業者の集合体）と集落（人々の集団的な生産・生活のつながりとしての集落）の存在、つまりは、村落共同体の存在

が所与の前提とされてきた。伝統的には慣行としての「寄り合い」とそこでの意思決定が基本であるが、制度化されたものとしての土地改良区、農用地利用改善団体⁹⁾などもある。とくに農地法による狭義の「農地管理」との関係では、実質的には集落代表たる性格を持つ農業委員で構成される農業委員会が国家による「農地管理」と集落レベルでのいわば「自主的な農地管理」とを繋ぎ合わせる役割を果たしてきたことは、十分に留意しておく必要のある事柄である¹⁰⁾。また、農地流動化・農用地利用集積計画（中心は利用権設定等促進事業）の推進に際しては、今日でも農水省の作成する政策関係文書中に——その現実の実態は別としても——<「集落レベルの徹底した話し合いに基づいて」中心的な担い手への農地利用の集積を進める>というタイプの言い回しが頻繁に登場する。

d) 縮退の時代においては、農村部でも、都市部におけるのと形態的には類似した同様・同種・同質の問題（耕作放棄地、人口減少と空き家、限界集落・崩壊集落、相続未登記・所有者不明化の農林地、森林管理の懈怠等）が発生し、さきの㉔の意味での「管理」の要請が生じるが、それらの問題の発生の原因やそれに対処する場合の前提として押さえておくべき事柄には、都市部の場合とは異なるところがある。例えば、遊休・耕作放棄地の発生や中山間地域の農村の人口減少・過疎化・高齢化の問題は、日本農業が抱える種々の困難な状況に起因して、すでに1980年代半ば頃から（つまり、縮退の時代に入る前から）顕在化し、それへの対応のあり方が農政上で問われてきた。縮退の時代の到来は、いわばその問題状況を加重させる意味を持っているのである。そのこと以上のa)～c)の特質を加味して考えると、上記の

⁸⁾ その下での現在の法状況につき、見上崇洋「計画法制にみる農村の位置づけと実態」日本農業法学会編『農山漁村再生への道筋：農業法研究52』（農山漁村文化協会、2017年）34頁以下。

⁹⁾ 1980年の農用地利用増進法で制度化された「農用地利用改善事業」を行うための団体。団体の実体は集落であり（ただし、構成員は農用地に関して権利を有する者に限られる）、集落を初めて法律上で規定したものと評された。現在は、農業経営基盤強化促進法4条4項4号と23条以下に關係の規定があり、一定数の団体が設立・認可されているが、筆者の見るところでは、さほど大きな役割を果たしているとは言いがたいようである。
¹⁰⁾ この点については、棚澤・前掲（注4）128頁以下。

ような問題への対応のあり方を探ろうとする場合に考慮すべき事柄——例えば、問題の実体的内容や原因、制度的な前提、農地と農村地域空間の特質を踏まえた対応の目的と方向性、関与すべき主体、その手法・手段など——にも、都市部の場合とは自ずから違う要素があることが想定される。この点も、今後に向けて検討を要する課題である。

e) 最後に、先の㊦の意味での「管理」——本稿では仮に「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」と呼ぶ——は、EUやフランスではすでに、「大公共A」と「大公共B」の双方にわたる公共性の見地からする国家的関与・介入として位置づけられているものと見られる。実際、この意味での「農地・農法の管理」は、単に農業・農村・農地・農業者にだけかかわるものではなく、都市部を含む全国土と国民全体にその影響・効果が及ぶものである。EUやフランスでこの「農地・農法の管理」の課題が消費者にとっての「食の安全」の課題とも結びつけて捉えられているのも、そのことを示している⁽¹¹⁾。それに対して、日本では、農業政策も含めて、いまだに経済成長最優先の政策指向が国の政策の前面に押し出されている。こののち、上記のような公共性を担う施策・制度が農地・農業に関して打ち出されてくるのかどうか、見通しがたい状況であるが、今日の社会では「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」もまた求められているという事実は、認識しておく必要がある。

(3) 大局的な現状認識と比較の視点

現在、土地法制度と都市計画制度が大きな転換期にある（前出注1参照）のと同様に、日本の農業と農業政策・農地制度も大きな転換期にある。その「転換」の意味・内容は、当然にも多重的で輻輳した要素を含んでおり、ここで具体的には言及しがたい⁽¹²⁾が、そのことを例示する事項とし

ては、例えば以下のようなものを挙げることができよう。

まず、近年の安倍官邸農政が標榜している事項としては、「戦後レジームからの脱却」のための「農政改革」、グローバル化ないしTPPへの対応を意図した農業の成長産業化のための「農業構造改革」、そのための「産業政策」としての農業競争力強化政策と「平成の農地改革」、民間企業の農業参入と農業経営の法人化の促進、米の生産調整の廃止を見通した「農政新時代」への移行などがある。一方、現実の農業構造とさまざまな問題を抱える地域農業の実態も、間違いなく何らかの抜本的な対応策を必要としている。また、縮退の時代に入って一層顕著化した、「はじめに」で触れたような諸問題は、農政自体はもとより、農政の枠を超える制度と政策の見直しも求めており、その課題は、国土・都市・地域空間の「管理」システム全体の見直しの課題と繋がっている。そして、それらの諸課題の基底には、農業を含めた社会・経済全体の持続可能性の確保という、まさに今日的な要請がある。

このような問題状況を内包した転換期において、これからの「農地の管理」と「農村地域空間の管理」のあり方をどう考え、どのように方向づけていくのかが問われているのである。極めて困難な課題ではあるが、一つの試論を提示するつもりで、可能な範囲での課題への接近を行ってみたい⁽¹³⁾。

業法研究51』（農山漁村文化協会、2016年）5頁以下。

⁽¹³⁾ なお、筆者は、2010年11月に提出した科研費申請「計画調書」の「研究目的」の一つに、以下の事柄を記していた。「第3に、法人企業の農地利用権や農地所有権を制御するには、①転用規制だけでは不十分で、②西欧諸国のような、強い規制力をもつ総合的な土地利用計画制度が必須となる（自由化論者もそのことは認める）。③とくに今後の人口減少・高齢社会では、空間需要の縮退（農村部では新しい過疎化）に対応した国土と地域空間の総合的な管理システムの確立が要請されるが、農地制度のあり方もその視点を加えて再考する必要がある。④企業の農地所有の自由化は、日本の農地資源をグローバルな農地市場につなげること（外資を除外する規制はなく、森林・水資源と同じ状態になる）を考えれば、なおさらである」。翌年採択されたこの研究（課題番号：JSPS23530069）の期間中には、上記の点についてまとまった成果を取り纏めえなかったが、本稿は、そのやり残

⁽¹¹⁾ 原田・前掲（注6）5頁以下、33頁以下等参照。

⁽¹²⁾ 筆者なりに一つの見方を提示した論稿として、原田純孝「戦後農政転換の背景と論点」日本農業法学会編『戦後農政の転換と農協・農業委員会制度改革等の検証：農

なお、その検討作業に際しては、考察の視野を広げ、分析の視点の複眼化・相対化を図るため、すでにそうしてきたように、折に触れフランスの場合（フランスにおける対応する制度や問題・事象）との比較考察も行うことにする。この比較考察のアプローチは、日本の関係制度が担う「公共性」の特質を考える上でも有効かつ有益なものである。

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

（1）戦前・戦中期からの承継——「大公共A」

第2次大戦後の日本の農地制度の基幹をなす農地法（1952〔昭和27〕年制定）の中には、戦前・戦中期から承継した次の5つの要素がある⁽¹⁴⁾。①1938（昭和13）年の農地調整法（引渡による賃貸借の第三者対抗力、法定更新及び「正当ノ事由」による解約・更新拒絶等の制限）、②1939（昭和14）年の小作料統制令（→1945〔昭和20〕年改正〔第1次農地改革〕後の農地調整法に承継され、定額金納制となる）、③1941（昭和16）年の臨時農地等管理令（農地の転用統制及び権利移動統制→1945・1946〔昭和20・21〕年改正で農地調整法に吸収）、④自作農創設維持事業（1924〔大正15〕年に始まり、戦前・戦中に逐次の改正→1946〔昭和21〕年自作農創設特別措置法を経て農地改革へ）、⑤戦後開拓のための未墾地買収・売渡事業（自作農創設・引揚者対策。上記1946年自作農創設特措法中に規定）である。これらは、いずれも「大公共A」に属するものと言える。

このうち、③については、余り知られていないが本稿の課題とも関連する事柄があるので、若干の補足をしておこう⁽¹⁵⁾。

ひとつは、1941年発布当時の臨時農地等管理令には、転用統制（自己転用及び売却・取得転用の双方を含む）のほか、耕作放棄地の耕作強制に係る措置（令8条）があったことである。すなわち、地方長官は、その必要を認めるときは、「道府県農地委員会又ハ市町村農地委員会ヲシテ農地ノ権利者ニ対シ其ノ農地ノ耕作ニ関シ勸告セシムルコト」ができ（同条1項）、農地の権利者が耕作困難な場合については、「農地ノ権利者ニ対シ其ノ農地ヲ地方長官ノ適当ト認ムル者⁽¹⁶⁾ヲシテ耕作セシムル為賃貸其ノ他必要ナル措置ヲ命ズルコトヲ得」（同2項）として、勸告に間接的な強制力を付与した。2項の措置の命令があった場合には、農地の権利者は賃料その他の事項に関し「地方長官ノ適当ト認メル者」と協議する義務を負い、協議不調のときは、賃料等の事項は「地方長官ノ裁定」で決せられる（同3項）。この規定がどのように運用されたのかは確認できていないが、今日の農地制度における遊休農地に関する措置の原型がここに見出されるということもできるかもしれない。

いまひとつは、農地の売買、賃貸借の設定、賃貸借の解除・解約・更新拒絶等を地方長官の許可にかからしめる権利移動統制は、上記臨時農地等管理令の1944（昭和19）年3月改正で新たに追加されたものであることである（令7条ノ2）。その目的は、「食料自給体勢強化」・「戦時食糧増産確保」のための「農地ニ関スル統制」であった。この点は、農地改革後の農地法において権利移動統制が担う意義（後述する）とは異なっていたと言える。また、許可を得ずして売買や賃貸借を行った場合には、当事者双方に罰則が適用されたが、それらの契約の「私法上ノ有効無効ニハ関係ナシ」とされた。この点も、農地法の許可規制の効力（無許可の行為は無効）とは異なっている。一方、私法上の任意の契約によらない所有権の移転は許可の対象外とされ、相続も許可不要の一場合に当たる

していた課題（とくに③の点）への改めでの取組みという意味をもつものと考えている。

⁽¹⁴⁾ 関谷俊作『日本の農地制度 新版』（財団法人農政調査会、2002年）1頁。

⁽¹⁵⁾ 以下は、細貝大次郎『現代日本農地政策史研究』（御茶ノ水書房、1977年）980頁、985頁、989-991頁による。

⁽¹⁶⁾ 「地方長官ノ適当ト認ムル者」は、個人ではなく、「市町村、農会、産業組合、農事実行組合、学校及ビ空地利用団体等トスルコト」とされた（昭和16年2月22日附16農政第2023号農林次官通牒）。

ことが、当初から明言されていた。

(2) 農地改革

これも、「大公共A」に属する。農地改革の内容は周知のところであるから、ここでは、若干の特徴点のみを記しておく。①不在村地主所有の小作地のすべて、並びに、一定の保有限度（都府県では平均1ha）を超える在村地主所有の小作地の国家買収と現存小作農への売渡しにより、相対的には均質な自作農をいわば「普遍的」に創出した。一方、②在村地主には保有限度内の小作地所有を認めたことに伴い、改革後も残存小作地が存続し（全耕地面積の10%弱）、③その残存小作地の小作農の賃借権を強固に保護する措置をとった。また、④全国に及ぶ大事業の末端の担い手として市町村に、小作・地主・自作農の代表者を含む「農地委員会」を設け、改革の実現に向けてすべからず機能させたことも特筆に値する⁽¹⁷⁾。

ただし、⑤地主の土地所有権は否定したものの、自作農の農地所有権を創出したことから、明治民法以来の所有権中心主義は変わらなかったと評される。また、⑥零細・分散錯亂的な農地保有と零細農耕という農業構造にも手はつけられなかった。

2 農地法（1952年）における「農地統制」・「農地管理」の特徴

1952年農地法は、農地改革の成果の恒久的な維持を目的として制定された。狭義の「農地管理」にかかわるその諸規定は、やはり「大公共A」に属するものであり、今日に至るまでの「農地管理」の基底となる。本稿の課題にかかわる特徴的な点を概観しておこう（引用する条項は、制定当時のものである）。

(1) 権利移動統制（3条）とそれがもたらしたもの

①自作農主義を第1条の目的規定と3条の許可要件の中に組み込み⁽¹⁸⁾、②農地の取得・保有につ

き上・下限面積の制限（上限は都府県平均3ha。また、小作地所有制限もあった）と、③制限を超える農地の国家買収制度を置いた上で、④県知事による許可制で農地についての権利移動を現況農地主義の一筆単位で統制した。⑤残存小作地を念頭に置いた賃借権保護規制は、不動産の賃貸借特別法としては特異なもので、解約・解除・更新拒絶だけでなく、新規の賃借権設定についても許可主義を採った⁽¹⁹⁾。そして、許可を得ないでした行為は、罰則の対象となる（92条）だけでなく、「その効力を生じない」（無効）とされた（3条4項）。

この権利移動統制は、形態的には1944年改正後の臨時農地等管理令の規定を引き継いだものとも言えるが、その実質的な目的は、食料増産のためというよりも、端的に「農地改革の成果の恒久的な維持」、すなわち、地主制の復活防止のための統制ということに切り替わっているとみるべきである⁽²⁰⁾。⑤の解約・解除・更新拒絶の許可規制も、いわば「半自作地」ともいうべき残存小作地の賃借人保護を主眼としたから、容易には許可は出なかった。一筆単位で統制される定額金納小作料の水準の低さも、このことと結びついている。賃借権設定についての許可主義も、新たな賃貸借関係を行政庁の「管理」下に置くための仕組みと捉えれば、その意味を理解できる。それゆえ筆者は、これを、「自作農主義の補完物としての賃借権規制」と呼んでいる⁽²¹⁾。

この規制の下では、農地所有者は正規に許可を得て農地を賃貸することを避けるから、新たな小作地の発生は当然に抑制される。労働力調整その他で貸し借りの必要が生じたときにも、それは「ヤ

自ら耕作する者（世帯員を含む）でなければ、農地についての権利の取得は認められないというのが基本原則である。

⁽¹⁹⁾ この点の特異性は、借地法、借家法の場合と比較するだけでも容易に見てとることができよう。

⁽²⁰⁾ 許可を得ないでした行為が——臨時農地等管理令の場合と異なり——無効とされたのも、その目的とする公共性の強さの故として理解できる。

⁽²¹⁾ 詳細は、原田純孝「農地・採草放牧地の賃貸借」松尾弘・山野目章夫編『不動産賃貸借の課題と展望』（商事法務、2012年）104 - 107頁。

⁽¹⁷⁾ 農地委員会が果たした役割に関する近時の研究として、福田勇助『日本農地改革と農地委員会』（日本経済評論社、2016年）がある。

⁽¹⁸⁾ 簡単に言えば、その保有・取得する農地のすべてを

ミ小作」となった。その結果、統計上の小作地率は、1970（昭和 45）年頃まで減少を続け、1970年には5%程度となる。

一方、「農地管理」の現場では、⑥市町村農業委員会に一定の権限を付与した。農業委員会は、1951（昭和 26）年農業委員会法に基づいて設置される公選制の独立行政委員会であるが、その委員は、実質的には市町村内の各集落の代表たる性格をもっていた。それ故、この委員会の下での農地法の諸規制の運用は、のちに、農地の「地域的」「自主的」管理体制とも評されることになる。

なお、⑦農地の保有と経営の単位については、農地法は世帯主義を採用し、自作農の「所有・労働・経営の三位一体性」をまさに「農家」で捉えている。戦後の民法改正（「家」制度から諸子均分相続制度への移行）との関係で一時期危惧された「農家相続問題」も、顕在化しないで終わる。

要するに、農地（その所有[権]及び利用[権]）は、農地改革を経たことにより、伝来の自作農地を含めて、いわば国家の「管理対象物」となった。しかし、他方で、農地法制定と同時に農地価格統制の撤廃が確定したので、自作農は、許可要件を満たす相手（基本的には農家）に対して、その所有農地を任意の価格で自由に売買できることとなり（なお、創設自作地の貸付けは禁止された）、その限りで、農地は一個の「土地商品」であることを否定されなかった。これを筆者は、農地改革後における「農地の土地商品化」の第1段階と捉えており、ここに、現在まで続く基本的なジレンマの一つの根っこがあると考えている。

（2）転用統制

転用統制は、食料不足がなお続いていた状況下で、臨時農地等管理令を引き継いだものである。農地の権利者による自己転用（4条）及び転用目的での権利移転（5条）の双方について、農地の利用転換の局面を知事許可で規制する制度である⁽²²⁾。1968（昭和 43）年に新都市計画法が制定されるまでの日本には、都市サイドからのきちんと

⁽²²⁾ 転用目的での無許可の売買等が無効となることは、3条許可の場合と同様である（5条2項）。

した開発規制の仕組みがなかったこと、そして、その下で高度経済成長と諸般の開発事業が急速に進行していったことを踏まえると、この制度は、期せずして、西欧諸国にいう「建築不自由の原則」を「現況農地」について限局された形で代替する役割を果たすことになる⁽²³⁾。ただし、その出自からして、転用＝利用転換後の土地利用や建築行為をどうコントロールするかという視点はない⁽²⁴⁾。高度成長期の開発事業・開発行為に対応するため、1959（昭和 34）年に農地転用許可基準（農林事務次官通達）が制定され、優良農地の保全と転用需要の充足との調整を図る上で重要な役割を果たした。

転用統制も、基本的には「大公共A」に属するものであるが、上の「基準」の定め方も考慮すると、土地利用規制という観点からは、「大公共B」の要素も有すると言えるかもしれない。また、「基準」の細かい内容面（例えば、近隣農地の農業的利用への配慮など）では「小公共A」の要素もなくはない。

（3）補足的コメント

本稿の課題との関係で、若干の事柄を補足的に指摘しておく。

第1は、農地法の全体的な構造の理解である。形態的には、転用統制を「外枠」として、その枠組の下での権利移動統制という形になるが、両者の関係の説明としては、通常、転用統制は、①自作農体制下の食料増産の物的基盤を確保すると同時に、②権利移動統制の実効性を確保し担保するためにも必要であり、かつ、③より多くの農地を保全して自作農創設の物理的基盤を維持・拡大することにも寄与する、という3点が指摘される。

第2に、農地法の制定によって、農地は、他の土地一般とは明確に区別された土地となり、特別の法規制の下に置かれた。今日まで続くその法規

⁽²³⁾ この点については、原田純孝『農地制度を考える—農地制度の沿革・現状と展望』（全国農業会議所、1997年）192 - 194頁。

⁽²⁴⁾ このこと、及びそれに伴う問題点については、高橋寿一『農地転用論』（東京大学出版会、2001年）27頁以下。

制の根拠は、歴史的な経緯を捨象して抽象的に言えば、農地の所有権及び利用権をいわば農業生産の法的手段として捉えるという点にあるものと理解されよう。農地問題について国の行政が、例えば都市の土地問題に対するのとは大きく異なった形で、より直接的な関与・介入をずっとなしえてきているのも、その法的基盤があるからである。しかし、先にも触れたように、その規制の下においてではあれ、農地も一個の「土地商品」であること——言い換えれば、農地所有権はその「土地商品」を対象とする私的所有権であること——を否定されたわけではない。

第3は、その「土地商品」性の故に必然的に顕在化した、転用統制の意義と限界である。1968年まで旧都市計画法しかなかったことを踏まえると、高度経済成長下の開発・土地法制と転用統制の間には明らかに対立・対抗関係が存在した。前記の転用許可基準による調整はなされたものの、都市サイド・開発サイドからは、農地法＝転用統制は開発事業のいわば“邪魔者”とされ、その後の一貫した転用統制緩和の流れが形成される。「土地商品」所有者たる農地所有者も、その流れに巻き込まれていった。そして、1965（昭和40）年前後には、「転用需要がやって来れば」「農地価格とは隔絶した価格で」「転用可能な」「土地商品」としての「農地の土地商品化」の第2段階が到来する。転用需要の拡大と転用価格の高騰は、転用売却した農家の代替地取得や「呼び値」の波及効果等を媒介として、農地価格全体の上昇をもたらしたのである。

第4は、相続や遺産分割による農地の権利取得については、許可不要とされたことである（3条1項7号参照）。これは、相続による権利移転の性質を考えれば当然のことであるが、今日の共有未登記農地問題を惹起する一つの大きな要因となつたとみられる。

すなわち、自作農であった父の死亡後に子の一人である跡継ぎが経営を引き継いでいくことについて家族員（共同相続人）の合意・承認がある場合には、その自作農家にとっては、農地の登記名

義を亡父から跡継ぎに変更する必要性は、取りたてては生じない。登記名義を変えずとも、何の問題もないのである。他方、登記名義を変えようとするれば、当然に手間と費用がかかる。最小限でも、①司法書士の手数料と登録免許税、②他の共同相続人に相続放棄の手続又は相続分不存在の証明書（民法903条2項の特別受益証明書）の作成を依頼する手間と費用（ハンコ代等）が必要となる。また、③戦後の早い時期には余り用いられなかったと思われるが、遺産分割協議書（民法907条1項）や相続分譲渡証書（民法905条参照）を作成しようとする場合⁽²⁵⁾でも、そのことは同様であろう。しかも、④それらの手続を取ろうとすれば、却って共同相続人間に無用の風波を立てる恐れもある。何かのことで必要が生じなければ、登記簿上の名義変更は先送りしておくという対応が多く、農家で見られても、なにの不思議もないわけである。一方、⑤年月が経てばたつほど、他の共同相続人（場合によってはその配偶者や子どもたち）の同意の取り付けがむずかしくなるというケースも、また予想できる。このような事態が各農村地域の社会状況に応じて積み重ねられてきたことも、今日の共有未登記農地問題の一つの背景をなしているのである⁽²⁶⁾。

⁽²⁵⁾ 安藤光義「農地・山林の不在村地主問題への対策——土地改良事業の経験から」『都市問題』2016年11月号66頁によれば、愛媛県で近年の土地改良事業の実施に際して用いられている相続未登記農地の処理方法としては、特別受益証明書のほか、相続分譲渡証書と遺産分割協議書の作成があるという。ただ、筆者がかつて行った農家相続調査等での知見では、遺産分割協議書が一般の農家でも用いられるようになるのは、1970年前後以降のことではないかという印象がある。また、共同相続人間での相続分の譲渡に伴って生ずる農地の権利移転については、農地法3条1項の許可を要しないという判例が出たのは、2001年である（最判平成13年7月10日民集55巻5号961頁）。最後の点は、高木賢・内藤恵久『逐条解説 農地法』（大成出版社、2011年）74頁による。

⁽²⁶⁾ 鹿児島県と山形県における上記のような諸事情と実態を分析したものとして、田代洋一「相続未登記農地の実態と農地集積」『土地と農業』47号（全国農地保存合理化協会、2017年3月）参照。

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

（1）農業基本法における構造政策の論理とその「日本特有の」「限界」

1) 目的の不達成の要因について

1961（昭和36）年の農業基本法は、農業構造の改善と生産の選択的拡大による「自立経営」の育成を通じて農工間の所得格差を是正するという目的を掲げた。その背景には、高度経済成長に伴う農家労働力の農外流出による離農の進行を予測し、離農農家の農地を自立経営となるべき農家に取得させていくという意図があった。それ故、農地流動化・規模拡大政策が農業構造政策の一つの大きな柱として登場する。同法が打ち出した構造政策の論理自体は、同法の立法担当者も参照していたフランスの1960年「農業の方向づけの法律」のそれともほぼ共通したもので（フランスも日本と同じく高度経済成長期に入っていた）、一応の合理性と整合性を持っていたと筆者は考えている。

農地流動化と自立経営の規模拡大政策を推進するためには、農地法の一定の改正が必要なことも早くから意識され、種々の議論がなされていた。しかし、結局自作農主義の原則を維持したこともあって、「農地所有・権」への新たな法制度的な切込みはできず、農地制度に関しては1962（昭和37）年の農地法の一部改正しかなされなかった（上限面積制限の緩和、農業生産法人制度と農協の農地信託制度の創設）。他方で、膨大な国費を投入した構造改善事業（圃場整備その他）の推進と機械化の進展はあったが、目標とした自立経営の育成は、実現されえないで終わる。

そのような帰結になった原因には、種々の複雑な要素・要因があるが、近年筆者は、もともと当時の日本においては、政治的・経済的・社会的な諸状況からみても、「戦後レジーム」を踏まえた「55年体制」下の高度経済成長の論理とその基盤となる経済社会を前提とした、「限定され、抑制された枠内での農業構造政策」しかなしえなかったの

はないか、と考えている⁽²⁷⁾。客観的にも、高米価の下での農家の総兼業化の進行、高騰する転用地価の影響下での農地価格の上昇と農地の「資産保有化」の強まりのため、農地流動化や規模拡大が大きく進む要因は見出しがなかった⁽²⁸⁾。これらはいずれも、農業基本法の立法担当者が予想していなかった事象である。稲作での一定の規模拡大の動きも、請負耕作やヤミ小作の増加として現象した。農業委員会による農地の「地域的」「自主的」管理体制は、変わることなく継続していた。

2) 参照対象としてのフランスの場合

それに対してフランスの場合には、前記の1960年「農業の方向づけの法律：Loi d'orientation agricole」（以下、「1960年法」という。なお、後出注38も参照せよ）を契機に、構造政策の目的に即した農地制度の一連の整備が急速に進行した。主要なものとして、以下の3点をあげておく⁽²⁹⁾。

①1960年からの農地賃貸借特別法の一層の改正・整備。

フランスでは、第2次大戦の直後に、当時全農地面積の約40%あった小作地の存在を前提として、民法の農地賃貸借規定を抜本的に改革し、農地賃借権を強固に保護する特別法が制定されていた。1960年以降の一連の改正は、その特別法の内容を新しい構造政策の目的に資するようにさらに整えていったもので、1975年に一応の完成を見る。それにより、借地での規模拡大の合理性（とくに土地負担の軽減）こそあれ、借地依存の経営であることに起因する不安定要素は基本的になくなった。フランスの構造政策における「自立経営」は、自小作型の経営モデルで出発したが、結果的には

⁽²⁷⁾ 詳しくは、原田純孝「構造・経営政策と農地制度の展開の軌跡——日仏比較の視点から」『土地と農業』40号（全国農地保有合理化協会、2010年）39-41頁。また、簡単には、原田・前掲（注12）12頁。

⁽²⁸⁾ なお、この農地価格の上昇を抑制する必要があるという議論は、当時の農政担当者の中からは出てこなかった。このことも、のちに見るフランスの場合とは異なる点である。後出注30参照。

⁽²⁹⁾ それらの制度の概要については、原田・前掲（注27）36頁以下。各制度のより詳細な検討を行った他の拙稿の一部も、同前論文の注に掲げてある。

近代的な借地経営の発展が主流となり、2013年の借地率は、80%近くまで拡大している。

②1960年法と「それを補完する」1962年の法律（以下、「1962年補完法」という）による「土地整備農事建設会社=SAFER」の創設。

SAFER（サフェール）は、株式会社形態をとるが公的な機関であり、農地の有償移動に介入して農地を取得し、農地の集団化その他の土地整備を行った上で、構造政策の目的に適う農業経営に再譲渡することを任務とする。必要があれば先買権も行使でき、売買価格も収用に準じた適正な水準で裁判所に決定させることができる⁽³⁰⁾。全国に20数社が設立され、2013年までの累積で約400万haの農地を取得・整備・再譲渡した。これは、2013年のフランスの全農地面積の約15%に相当する。

③1962年補完法による「農業経営の兼併・合体規制」の創設。

構造政策の目的に即した適正規模の経営をより数多く維持・育成することを目的として、過大経営及び過小経営の発生を抑制するため、「農地を経営する権利」の取得（所有権に基づく場合もあれば、賃借権等による場合もある）を行政許可に服せしめる制度である。一種の権利移動統制であるが、構造政策の出発時に適正規模の経営の維持育成を目的として導入されたことに注意したい。この制度は、1980年の第2番目の「農業の方向づけの法律」により「農業経営構造コントロール」制度として抜本的に再整備され、今日に至るまでフランスの農地政策・農地行政の重要な支柱の一つとして大きな役割を果たして行くことになる⁽³¹⁾。

要するに、フランスの場合には、構造政策を打ち出した1960年法と1962年補完法それ自体によって、政策目的に即した「農地管理」の新しい態

勢が速やかに創出・整備された。「方向づけの法律」は、まさにそれを可能にするための法律・立法形式であったのである（なお、後出注38参照）。そこに登場した「農地管理」は、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である。それゆえ筆者は、上記の3つの制度を「フランスの農地制度の3本柱」と呼んできた。その下でフランスの構造政策は、確実に成果を挙げて行くのである⁽³²⁾。

（2）農地管理事業団法案の流産と1968年「構造政策の基本方針」による政策転換

日本において新しい農地管理の態勢を整えるための方策として次に政府が打ち出したのが、1965・1966（昭和40・41）年の2度にわたって国会に提出された農地管理事業団法案であった。事業団は、全国一本の特殊法人で（全額政府出資）、当時年間で約7万haあった自作地有償移動に介入して農地を任意取得し、それを「自立経営」に向けて規模拡大する農家に特別融資付きで売り渡すことを主要な業務とする。その名称自体に「農地を国が管理する」という意識の反映を見られるが、その「介入」力は、フランスのSAFERに比べれば、大幅に限定されたものであった。しかし、そのような「介入」案ですら挫折した。その要因には、財政問題を含めて種々のものがあつたが、先に見た「農地の土地商品化」の第2段階（高額で転用可能な、潜在的な土地商品）とそれを前提とした“農地所有権の尊重意識”がその背景にあつたことは間違いがない。

その結果、農林省は、1968（昭和43）年8月の「構造政策の基本方針」で農地政策の方向転換を行い、農家の兼業化と農地の資産保有化を所与の前提として認めた上で、借地での流動化・規模拡大の方向を農地政策の中に取り込むことになる。その帰結が、1970年農地法改正と1975年農用地利用増進事業の導入である。

⁽³⁰⁾ その背景には、農地価格の過度の上昇は抑制する必要があるという明確な問題意識があつた。その問題意識の存在は、同じ1962年補完法が公共転用による農地価格上昇の抑制措置を導入していることから確認することができる。原田・前掲（注27）37頁参照。

⁽³¹⁾ この制度の詳細は、原田純孝「フランスにおける農地の権利移動規制——『農業経営構造コントロール』の意義と機能——日本との比較の視点から」『政策科学』21巻4号（立命館大学、2014年）参照。

⁽³²⁾ 日本と異なり、フランスではこのような事態の進展が見られた理由の一端については、原田・前掲（注27）41-42頁参照。

4 1968年新都市計画法と1969年農振法

1970年農地法改正の背景をなす法制度面での新しい事情として、次の2つの事柄を押さえておく必要がある。

1) 1968(昭和43)年の新都市計画法は、市街化区域と市街化調整区域の線引きを行い、約30万haの農地を市街化区域に囲い込んだ。その背景には、1970年前後の都市・土地政策の動きがあり(都市政策大綱、新全総、田中角栄の日本列島改造論、農地法撤廃論など)、市街化区域の線引きは、区域内農地の転用統制を外すことを最重要な狙いの一つとした。その結果、その後今日まで続く市街化区域内農地問題(宅地並み課税から、いまなお議論されている生産緑地法の問題など)を惹起することになった⁽³³⁾。

2) 1969(昭和44)年農振法(農業振興地域の整備に関する法律)は、それへの農業側からの対抗措置・「領土宣言」とも評されたが、同法に基づく農業振興地域整備計画の意味はさほど重いものではなかった。ただし、市町村がその計画の策定主体、すなわち地域農業振興の責任主体とされたことは、その後において大きな意味をもつことになる。また、市町村の農振計画による「農用地区域」の指定は、明確に転用統制の強化を伴った。その限りで、農地の「面的な管理システム」の創出とも評されたが、しかし、適用を強化されるのは農地法の転用統制であって、市町村の定める“土地利用計画”(農振整備計画)にその規制根拠が付与されたわけではない。いわば、「大公共A」を「大公共B」と「小公共B」の側面をも含ませつつ市町村がその区域内で具体化していく手法の創出といえようか。実際にも、農用地区域の指定のあり方は、市町村によって広く指定したもの、抑制的に指定したものなど、様々であったようである。

⁽³³⁾ この時期の都市・土地問題と新都市計画法制定の意義については、原田純孝「戦後復興から高度成長期の都市法制の展開」原田純孝編『日本の都市法Ⅰ』(東京大学出版会、2001年)107頁以下。また、市街化区域農地問題についての筆者の見方は、原田純孝「市街化区域における宅地と農地(上)(下)」『農政調査時報』375・376号(全国農業会議所、1987・1988年)参照。

この区域指定は、農地管理の上では、今日に至るまで実質的に大きな意義をもつことになる。

5 1970(昭和45)年農地法改正

自作農主義の原則は維持しつつも、第1条の目的規定に「並びに土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整し」という改正(傍点部分が改正箇所)を加えた上で、借地流動化の方向へと舵を切った大きな改正である。規制緩和型の農地政策の登場という点でも重要な意味をもつが、ポイントのみを略記する⁽³⁴⁾。

a) 賃貸借規制の大幅緩和により借地による農地流動化・規模拡大への道を開いた。具体的には、①合意解約の承認、②10年以上の期間を定めた賃貸借の更新拒絶の承認(いずれも許可不要)、③小作料統制の廃止と標準小作料制度への移行、④上限面積制限の撤廃と⑤雇用労働力規制の撤廃などにより、借地と雇用労働力によるいわば“青天井”の規模拡大を容認した。自作農主義の後退は明白である。また、⑥農地改革創設自作地の貸付けを認め(禁止期間を売渡後10年間に限定)、⑦離農者とその相続人の所有する小作地、⑧新設された農地保有合理化法人への貸付地などを小作地所有制限の例外とした。

ただし、⑨他方で「農作業への常時従事要件」を権利移動の許可要件として明確化し、日本の「農家」・「農業者」の一定のイメージを「農地耕作者主義」の原則として確立したことも忘れてはならない。それは要するに、保有する農地の全部を自ら(世帯員を含む)耕作しない者の権利取得は認めないということである。

b) 農業生産法人制度の要件の緩和も、自作農主義の後退を反映したものである。ただし、生産法人を地域の農家・農業者によって設立されるものとみる考え方は基本的に維持され、「農地耕作者

⁽³⁴⁾ この改正の意義についての筆者の見方は、原田・前掲(注21)101頁以下、原田純孝「農地所有権論の現在と農地制度のゆくえ」戒能通厚・原田純孝・広渡清吾編『渡辺洋三先生追悼論集 日本社会と法律学—歴史、現状、展望』(日本評論社、2009年)457頁以下。

主義」の原則も、法人の構成員や役員の農作業常時従事要件として規定された。この改正は、当時から制度的には重要論点であったが、その後も生産法人の設立数はさほど増えず、農政上でもその育成策等はすぐには登場しなかった。

c) 農地保有合理化法人を、農地管理事業団の小規模化された地方版のような形で創設した(特殊法人ではなく、民法上の公益法人である県農業公社等)。「農地移動の方向づけ」の施策・機関の登場の嚆矢をなす。自作地有償移動への任意的な関与・介入が主目的とされた(その意味で、自作農主義がなお維持されていることの徴憑ともされた)が、農地の借受け(期間10年・小作料一括前払いの賃貸借)と転貸も行い、未墾地の買収・整備・売渡しの事業も行った。

d) 「草土地利用権」の「強制的な」設定手続の創設。未墾地買収の対象ともなりうる土地について、市町村又は農協がその住民又は組合員の共同利用に供するため、まずは地権者との協議により、協議不調の場合は都道府県知事の裁定によって賃借権を取得することを可能にした。しかし、ほとんど使われなかったようである⁽³⁵⁾。

6 農用地「利用権」設定制度の創設とその発展

(1) 1975(昭和50)年農用地利用増進事業の創設——「所有から利用へ」の起点

1970年農地法改正後も借地による農地流動化がさほど進まなかったことを受けて、1975年農振法第1次改正で、「農用地利用増進事業」という、更新のない短期の定期賃貸借＝農用地「利用権」(以下、利用権)の設定制度が導入された。この利用権(実体は賃貸借又は使用貸借)は、農地法の許可に代えて、市町村が作成する「農用地利用増進計画」の公告によって設定され、農地法の存続保

障と小作地所有制限の規定の適用除外となる⁽³⁶⁾。約定期間満了時には確実に終了するから、安心して貸し出してよいというわけである⁽³⁷⁾。その意味で、この規制緩和は、「農地の資産保有化」＝「農地の土地商品化」の第2段階への妥協の産物であり、日本での「定期賃貸借」の嚆矢をなす。

この制度の導入の正当化の根拠づけとして、ひとつには、農地の「自主的・集団的管理」手法であることが挙げられた。一定の地域内の貸し手、借り手の「自主的・集団的合意」に基づく貸し借りだから、農地法の一定の規定の適用を除外するというものである。それゆえ当初は、農用地区域内に限定され(その後、区域外にも拡大)、その「自主的・集団的合意」の背後に、貸し手・借り手を含む任意組合的な農家集団のようなものを想定する議論もあった。利用権設定を通じる経営農地の「面的な集団化」の考え方も、部分的には登場した。

しかし、実際の「利用増進計画」は、個々の相対の賃貸借の「束」(個別の複数の利用権の同時的な設定)にとどまり、農地法の適用除外の根拠も、公式には、市町村の公的関与、すなわち、市町村が行う「事業」の枠内で設定される賃貸借であることによって説明された(法制局の示唆という)。現実の事業実施過程でも「集団的管理」が実質化することはほとんどなかった。むしろ結果的には、この段階で市町村が農地流動化政策の表舞台に登場したことの意味のほうが大きかったと考えられる。そして、この制度が、その後の法改正を経て、今日の農地流動化の太宗を担う制度に発展していくことになる(後出注45参照)。筆者が、この事業制度＝利用権設定制度の登場を「所有から利用へ」の起点と評しているのはその故である。

なお、1970年農地法改正と1975年利用増進事

⁽³⁵⁾ 関谷・前掲(注14)54頁によれば、1979年までに合計33件(3746ha)、1986年、1987年に各1件(合計39ha)の土地につき知事の承認を得て協議がなされたことが報告されているが、利用権の設定面積は不明である。また、知事裁定の実績は、同書の刊行時期(2002年)まで報告されていないという。

⁽³⁶⁾ なお、農地法の許可要件中に具体化された「農地耕作者主義」の原則にかかる要件は、利用権の取得者にも適用される。ただし、ここでは農地法の世帯主義の考え方は排され、利用権の取得者自身(個人又は法人)がその要件を充足することを求められる。

⁽³⁷⁾ それ故、一部には「ヤミ小作の法認」という評価さえあった。

業の導入をフランスの場合と対比すれば、やはり顕著な位相の差異を見てとれる。すなわち、フランスでは構造政策はまさしく「農業に関する公共政策」であり、その故に「農業の方向づけの法律：Loi d'orientation agricole」に基づく様々な公的介入の強化が行われた。農地政策と農地制度は、その最たるもので、前記のように農地の所有権に対する切込みを伴ったさまざまな公的介入と規制の仕組みが創設・導入された⁽³⁸⁾。それに対して日本では、農地管理事業団法案の廃案を契機に「規制緩和型」の農地政策・農地制度が展開していくことになったのである。

(2) 1980 (昭和 55) 年農用地利用増進法と農地法、農業委員会法の改正 (農地 3 法)

利用増進事業が一定の成果を挙げたことを踏まえて、利用増進事業の農地制度上での位置づけ直しとその内容の拡充を行い(「利用権設定等促進事業」。利用権設定だけでなく、所有権移転も含み、かつ、農用地区域外も可とした)、諸般の農地流動化施策(農業委員会が行う農地移動適正化あっせん事業、農地保有合理化法人が行う所有権移転や転貸借の事業等)を市町村の関与の下で総合化する新法律が、単独の立法として1980年に制定された。1975年農振法改正でやや後退していた農業委員会の位置と役割も、新たに同法で再定置され(流動化政策への関与の明確化)、農地制度の「事業化」の方向もより鮮明になった。利用権設定の促進のため、小作料の定額金納制も緩和された。また、それらの事業の推進を地域レベルで下支えさせるため、農地の権利者の団体＝「農用地利用改善団体」(実体は集落)による農用地利用改善事業という事業も、法律中に規定した(前出注9参照)。

最後の集落への着目は、1978(昭和53)年から

始まった水田利用再編対策(米の生産調整政策)の実施のために集落機能の活用が不可欠と考えられていたこととも、歩を並べたものであった⁽³⁹⁾。米の生産調整と転作を効果的に実施するには、まとまった地域での集団的な土地利用・作付調整が必要であり、転作用の機械や作業の共同化、転作農地の割付け・ローテーション、水利用の調整など、さまざまな点で集落ベースの合意形成が求められた。この時期の農政が「地域農政の推進」を掲げたのは、このことをも織り込んだことだったのである。

このような背景の下で、農地流動化・規模拡大政策を、市町村を中核に置いて“地域主義的に”推進していくための一応の体制整備がここに出上がった。立法に関与した当時の農地行政の担当者からは、<法制度の整備の時代はひとまず終わり、これからは実行の時代に入る>という趣旨の発言もなされていた。また、この新法律により利用権設定等促進事業が独自の姿を大きく表出させたことから、農地法による所有権移転や賃貸借との関係を説明するため、農地流動化政策のダブルトラック化とも評された⁽⁴⁰⁾。

しかし、1980年代半ばから末期になると、そのような構造政策の仕組みだけではもう間に合わないという状況が登場してくる。農業従事者の高齢化と後継者不在による担い手不足、耕地利用率の低下と遊休・不耕作地の拡大などの諸現象が一挙に顕在化し、とくに中山間地域では、地域農業と農村社会の維持さえ困難になるところも出始めた。農地価格の二極化や「農地余り」現象も指摘された。現在につながる農業・農地・農村のある意味

⁽³⁸⁾ なお、フランスの「方向づけの法律」がそのような意義と役割を託された立法であることは、1967年の「土地(利用)の方向づけの法律：Loi d'orientation foncière」が、現在につながる新しい都市計画制度の基本的骨格を整備した法律であったことを想起すれば、容易に理解できよう。これらは、ときに「基本法」と訳されることもあるが、日本の「基本法」とはまったく性格の異なるものである。

⁽³⁹⁾ 暉峻衆三『日本の農業150年』(有斐閣、2003年)233頁。関谷・前掲(注14)17頁も、同様の認識を示している。

⁽⁴⁰⁾ ただし、両者の関係は、決して並列的なものではなく、あくまで農地法による一般的な規制(民法に対する特別法としての農地法による農地所有権に対する特別の規制)が基礎にあり、市町村による一定の事業の枠組(利用権設定等促進事業)に乗った農地移動については、農地法の一定の規制を適用除外するという制度的構造になっていると、筆者は理解している。このことは、原田・前掲(注34)462頁等でも指摘してきた。

での「空洞化」現象は、都市部で土地バブルが昂進する背後において、すでにこの頃から生じてきていたのである⁽⁴¹⁾。純農村地域、とりわけ中山間地域での農地価格の下落・資産価値の低下の趨勢が相続未登記農地問題の一つの要因となっていたことも、容易に想像がつく。

このような状況に対処するため、1989年に農用地利用増進法の改正が行われた。遊休農地の利用促進のための一定の手續規定が初めて登場する（内容は後述）など、興味深い内容を含んでいるが、結果的には、次にみる1993年農業経営基盤強化促進法へのつなぎとしての意味をもつものであったので、ここでは省略する⁽⁴²⁾。

（3）1993年農業経営基盤強化促進法の制定

上記のような問題状況に総体的に対処することを意図して1992年に策定された「新政策」（「新しい食料・農業・農村政策について」）を受けて、従来の関係法律を抜本的に再整備したのが、1993年の農業経営基盤強化促進法である（以下、「基盤強化法」という）。大部の、多くの事項を細かく定める法律なので、詳細は注42所掲の拙稿に譲り、特徴的な点のみを略記する。

① 1条の目的規定では、構造政策の目的の内実そのものが1961年基本法のそれから実質的に修正・転換され（より目標と的を絞った内容のものになっている）⁽⁴³⁾、②「利用権設定等促進事業」

（市町村が策定する「農用地利用集積計画」〔名称の変更〕による農地流動化の促進事業）を中核として、③市町村が認定する「認定農業者」制度と、④農用地利用改善団体が指定する「特定農業法人」の制度を追加し（これらのものが利用権等の集積先となる）、⑤市町村の定める「農業経営基盤強化基本構想」を枠組とする構造政策の推進体制が整えられた。この体制は、外形的には、フランスで1980年（第2番目の「農業の方向づけの法律」）以降に整備された「地域化された構造政策の推進体制」とも似たところがある⁽⁴⁴⁾。以後においては、この体制の下での利用権設定が毎年の農地移動・農地流動化の太宗を占めるようになっていく⁽⁴⁵⁾。

また、⑥「農業経営の法人化」のスローガンの下に農業生産法人の要件緩和がなされ、具体的な推進施策もこのときから本格的に登場した。この段階では、「地域に根差した」既存農業者・農業経営の「法人化」がベースとして認識されていた（ただし、農外企業の資本参加等の余地は大きく拡大した）⁽⁴⁶⁾が、その後の株式会社の農業参入許容論の強まりとともに、「法人化」問題が大きな論点となる契機となった。

健全な発展に寄与することを目的とする。」（傍点は筆者による）。

⁽⁴⁴⁾ ただし、フランスの場合には前述の「農業経営構造コントロール」（前出注31参照）がその中核に置かれたが、日本では、農地法の権利移動統制にも、基盤強化法の利用権設定等促進事業にも、それに類比しうるような役割が託されることはなかった。そのような“経営に対する規制の強化”は、日本ではおよそ考えがたかったのである。

⁽⁴⁵⁾ 例えば、2009年農地制度改正の前年である2008年では、耕作目的の権利移動面積＝約19万2千ha中の15万ha（78%）が利用権設定によるものであった（ただし、この数値には再設定されたものも含まれているので、純増分はその6割程度になる）。所有権移転も、利用権設定等促進事業によるものが2万8千ha（移動面積中の14.6%）であった。農地法3条許可による所有権移転は1万1千ha、賃貸借の設定は0.3万haにとどまる。

⁽⁴⁶⁾ なお、フランスでは1970年代半ばから、先進的な家族農業経営を出自とする「農業経営の法人化」が大きく進展してきたことは、原田・前掲（注6）6頁、30頁、同・前掲（注27）38-39頁、45頁、49頁等参照。「法人化」の考え方も、日本とは相当に異なっているわけである。

⁽⁴¹⁾ 1985年には135,000 haであった耕作放棄地は、1990年には217,000 haに急増していた。

⁽⁴²⁾ 1993年農業経営基盤強化促進法の内容も含めて、この時期の農地政策の動きの詳細については、原田純孝「新しい農業・農村・農地政策の方向と農地制度の課題——新政策関連二法律の制定とその評価をめぐって（1）～（6）・完」『法律時報』66巻5～10号（1994年）参照。

⁽⁴³⁾ 「第1条 この法律は、我が国農業が国民経済の発展と国民生活の安定に寄与していくためには、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担うような農業構造を確立することが重要であることにかんがみ、育成すべき効率的かつ安定的な農業経営の目標を明らかにするとともに、その目標に向けて農業経営の改善を計画的に進めようとする農業者に対する農用地の利用の集積、これらの農業経営者の経営管理の合理化その他農業経営基盤の強化を促進するための措置を総合的に講ずることにより、農業の

他方、⑦遊休・不耕作地に対する措置も、1989年改正利用増進法の規定を引き継いで、より細かい手続規定が整えられた。ただし、この段階でも、強制的な措置までは含んでいない。手続規定の内容は、のちに見ることとする。

なお、「新政策」を踏まえた農村政策の柱として、農業の多面的機能論にも配慮した特定農山村法（特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律）が同時に制定されたが、さほど大きな役割は果たしえなかったようである。

（続く）