

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— (5)

東京大学名誉教授 原田 純孝
はらだ すみたか

【目次】

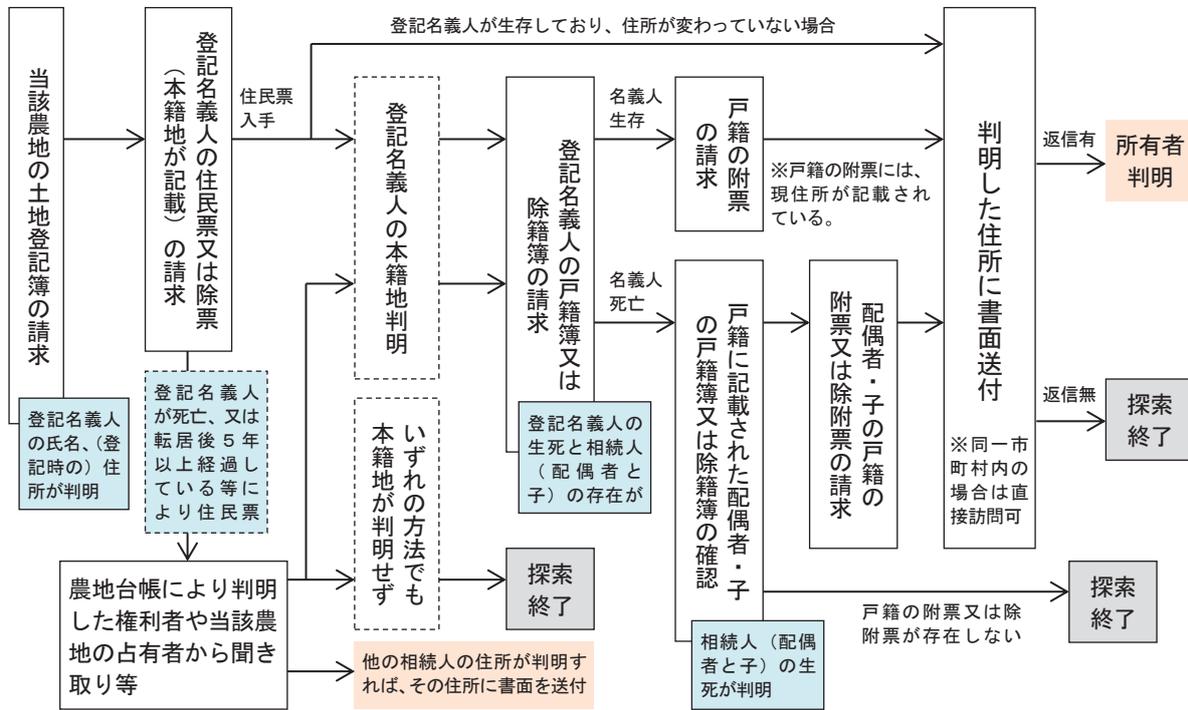
- I 課題と考察の視点
 - 1 上記「研究会」の問題意識と与えられた課題について
 - 2 考察の対象と視点について
- II 農地制度の基幹部分の沿革のなかでの「農地管理」
 - 1 農地法(1952年)の構成要素
 - 2 農地法(1952年)における「農地統制」・「農地管理」の特徴
 - 3 1961(昭和36)年農業基本法と農業構造政策の展開の下での農地制度
 - 4 1968年新都市計画法と1969年農振法
 - 5 1970(昭和45)年農地法改正
 - 6 農用地「利用権」設定制度の創設とその発展(以上、本誌2017年夏号)
 - 7 1999年「食料・農業・農村基本法」とその後の制度改正
 - 8 2009(平成21)年農地制度改正
 - 9 2013年「農地中間管理機構法」
 - 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
 - 11 グローバル化のなかでの農地管理の新たな課題(以上、本誌2017年秋号)
- III 遊休不耕作地対策、相続未登記・所有者不明化農地への対処、並びに地域集団的な農地利用の保全施策—その「農地管理」の沿革と現状
 - 1 はじめに—対象と問題の整理
 - (1) 本章の対象事項
 - (2) 問題と課題の内容に関する若干の整理
 - 2 遊休不耕作地対策制度の整備の経過と現状
 - (1) 1980年代前半まで
 - (2) 1980年代後半以降～2009年農地制度改正の前まで
 - (3) 2009年農地制度改正
 - (4) 農地中間管理機構の創設と2013年農地法改正による現行制度
 - (5) 制度整備上の特徴と問題点、その運用と実績・効果、補完的措置と制度の機能上の限界について
 - (6) 小括(以上、本誌2018年春号)
- 3 相続未登記・所有者不明化農地への対処策
 - (1) 問題と課題の性質について
 - (2) 相続未登記農地の賦存状況とその実態について
 - (3) 農地制度上での相続未登記農地対策の経緯
 - (4) 2018年6月経営基盤強化法及び農地法改正の内容と特徴
 - (5) 残されている問題と今後の課題
 - (6) 小括(以上、本誌2018年夏号)
- 3 相続未登記・所有者不明化農地への対処策
 - (7) 追補—不確知共有者の探索手続(案)、「相続登記」促進方策と相続未登記の解消方策(案)、及び「遺産共有の解消」と「遺産共有における遺産の管理権者」(案)の検討状況について

本連載の前回(2018年夏号。以下「前稿」、「夏号」と略称)で論述した標記の事項にかかわって、前稿の脱稿後に幾つかの新しい事態の進展が見られた。前稿の論述を補う意味で、それらについて多少の追加的検討を加えておきたい。

1) 不確知共有者の探索手続案の公表

2018年6月の改正経営基盤強化法21条の3に基づき、共有者不明農地(2分の1以上の共有持分を有する者を確知することができない農地)について農業委員会が「共有者不明農用地等に係る公示」を行うための前提となる不確知共有者の探索手続(同法21条2項。夏号167、168頁参照)を定める政令及び省令の案が、2018年9月末に公

図5 所有者の探索手続（フロー図）



注及び出所：本文の注 237 に記したパブリックコメント募集で公表された「政令案等の概要」における相続未登記農地の所有者の探索手続（案）のフロー図。図それ自体は、同じく注 237 に記載した 2018 年 9 月 28 日の自民党「農林・食料戦略調査会、農林部会、農業基本政策検討委員会、農林水産災害対策委員会合同会議」で配布されたものである。

表された⁽²³⁷⁾。その内容及び特徴は、以下のようである。

a) 政省令案の内容（「図5」参照）

(i) 農業委員会は、① 当該農地の登記事項証明書の交付を請求し、② 省令で定めるところにより、登記名義人又はその相続人その他の一般承継人が記録されている住民基本台帳を備えている市町村その他の不明な共有者を確知するために必要な情報を備えていると思料される者に対し、当該不明な共有者の情報の提供を求める（施行令）。

⁽²³⁷⁾ 2018 年 9 月 29 日付けのパブリックコメント募集の公示（農水省HP：「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備及び経過措置に関する政令案等についての意見・情報の募集について」）中では、「政令案等の概要」のみしか記されていないが、同年 9 月 28 日の自民党「農林・食料戦略調査会、農林部会、農業基本政策検討委員会、農林水産災害対策委員会合同会議」では、施行令及び省令の規定案を記載した文書も配布されている。なお、施行日は同年 11 月 16 日の予定という。

③ 当該農地の登記名義人の死亡が判明した場合は、当該登記名義人の戸籍を取得し（登記名義人の相続人である配偶者とその子が記載されている）、④ その相続人の戸籍の附票を取得する（相続人の現住所が記載されている）（省令）。

この③と④が、②にいう「省令で定めるところ」の基本的な内容である。要するに、市町村からの住民票の入手、登記名義人の戸籍の入手、登記名義人死亡の場合はその戸籍に記載されている配偶者と子の戸籍の入手までの手続を行って、登記名義人又はその配偶者と子の現住所を判明させるということである。

なお、④省令案には明記されていないが、「図5」を見ると、「登記名義人が死亡、又は転居後5年以上経過している等により住民票が入手不可」の場合は、「農地台帳により判明した権利者や当該農地の占有者から聞き取り等」を行うことも、②にいう「省令で定めるところ」の一部として規定され

るようである。

(ii) 次いで農業委員会は、以上により取得した不明な共有者の情報に基づき、当該不明な共有者に対する書面の送付を行う(政令)。当該不明な共有者の住所地が同じ市町村内にあるときは、直接訪問して確認してもよい(省令)。書面送付又は直接訪問に対して返信がないときは、当該不明な共有者についての探索は終了する。

また、(i)の①から④までの手続で不明な共有者の現住所が判明しなかったときも、当該共有者についての探索は、そこで終了する。

そして、以上の手続を行ってもなお当該共有農地の2分の1以上の持分を有する者を確知することができないときは、農業委員会は、「知れているものの全ての同意を得て」共有者不明農用地等に係る公示を行うことになる(前掲21条の3柱書。傍点は筆者)。

(iii) 一方、上の傍点部分の要件が満たされない場合を考慮して、省令ではさらに、「探索の結果、耕作もせず、単に貸付けに反対する共有者が現れた場合には、遊休農地のおそれのある土地として、農地法に基づく知事裁定の対象となるが、その際、再度農業委員会の探索は不要とすること」を定める。これは、前稿で指摘した、「知れた共有者中に一人でも反対者がいると、この制度は動かないことになるのではないか」という問題(夏号169頁)に事前に対処することを意図したものと言える。

したがって、その意図はよく理解できる。しかし、上記の規定(案)によると、当該農地は、自動的に農地法33条1項の「耕作者不在となるおそれのある農地」となり、かつ、農業委員会は、同法32条3項(2018年改正後の規定)及び33条2項の定める探索手続を省略して、直ちにそれら2つの条項に基づく「所有者が確知できない旨の公示」を行うべきことになる(前掲「参考図2」の⑥系列参照。本誌2018年春号94頁)。その公示を行う旨を「反対する共有者」に通知すること(32条3項柱書の後段)も省略されるのかどうかは、上記の規定(案)からは定かでない(この通知は、なお必要と解される可能性がある)が、いずれに

せよ、この規定が法律上での一個のみなし規定たる実質をもつことは明らかである。知れた共有者中に反対者がいる場合について、結局はこのような見なし規定を置くことが必要になるのであれば、省令レベルにおいてではなく、むしろ2018年改正法自体の中で所要の手当を施しておいたほうが適切であったように思われる。

また、知れた共有者の反対がない場合は市町村レベルの手続で済むのに対して、知れた共有者に1人でも反対があるときは、知事裁定を求める手続に進むしか道がないことになるが、農業委員会が容易にその道に踏み込めるかどうか、気にかかるところである。

(iv) 最後に、経営基盤強化法と同時に改正された農地法の「遊休農地に関する措置」において中間管理機構への「利用権」設定の知事裁定を求めるために必要な不確知共有者の探索手続(夏号170頁)についても、農地法施行令と施行規則で、上の(i)(ii)と同様の手続を定めることとされている。

b) 特徴点

上記の手続の特徴に関して、次の2点を指摘しておきたい。

第1に、この手続は、所有者不明土地の利用円滑化特措法(2018年6月13日公布。前稿では年に誤植があった。以下「特措法」)の政省令(案)における探索手続案⁽²³⁸⁾と比べると、より簡素化・軽減されたものとなっている。同特措法2条1項では、ある土地を同法にいう「所有者不明土地」として取り扱うための前提となる「不確知所有者の探索の方法」が、経営基盤強化法のそれとまったく同じ文言で規定されているが、しかし、「不確知所有者の探索」が問題となるそれら2つの制度の実質的内容や性質は大きく異なる。それ故、筆者は前稿で、「一見類似して見える両法の手続を安

⁽²³⁸⁾ 国交省HPの2018年9月12日付けの公示：「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法施行令(仮称案)及び「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法施行規則(仮称案)に関する意見の募集(パブリックコメント)について」。

易に同列視して捉えることは避けるべきであり、上記特措法における探索の方法と経営基盤強化法における探索の方法とではその具体的な内容に程度の差があつてしかるべきもの（後者のほうが前者よりも、より簡素化・軽減されたものであつてよい）」と説いていた（夏号 173 頁）。両法の政省令案においても、それと同様の考え方が採られたものと見てよいであろう。

ちなみに、特措法の政省令案における探索手続（案）の概要を以下に紹介しておく。基盤強化法のそれと比べると、下記（ii）の②及び③の事項の範囲がより広がっていることを見て取れよう。

（i）「所有者特定必要情報」（所有者と思料される者の氏名又は名称及び住所又は居所その他所有者を特定するために必要な情報）を取得するため、以下の①～③の全ての措置をとる。

① 当該土地の登記事項証明書の交付を請求する。② 当該土地の所有者特定必要情報が記録された書類で省令で定めるものを備えていると思料される市町村長その他の省令で定める者に対し、所有者特定必要情報の提供を求める。③ 当該土地の所有者特定必要情報を保有していると思料される者で省令で定めるものに対し、書面等の方法により照会する。（以上、政令）

（ii）上の②の「書類」は、住民基本台帳、戸籍の附票、戸籍、固定資産課税台帳、地籍調査票等とする。同じく②の「省令で定める者」は、市町村長、都道府県知事等とする。

上の③の「省令で定めるもの」は、親族、当該土地を現に占有する者、当該土地に関し所有権以外の権利を有する者、当該土地にある物件に関し所有権その他の権利を有する者等とする。（以上、省令）

（iii）以上の措置により取得した所有者特定必要情報その他自らが保有する全ての所有者特定必要情報に基づき、当該土地の所有者と思料される者に対する書面の送付又は訪問を行う（政令及び省令）。

第 2 に、では基盤強化法の前記の探索手続は、農業委員会にとって十分に簡素化・軽減されたも

のになっているか。特措法の場合は、地域福利増進事業の実施者による「土地使用権」の取得（知事裁定による）は、たかだか「施行後 10 年間で累計 100 件」程度が想定されるに過ぎない⁽²³⁹⁾ のに対して、基盤強化法の場合には、同法 21 条の 2 以下の「利用集積計画の同意手続の特例」の適用が要請される件数は、はるかに大きなものとなる蓋然性が高い。仮に 1 市町村当たり年に 1 件としても、年に 1000 件を上回る数になる。先に見た相続未登記農地の賦存量の大きさを考えると、今後 10 年間の適用件数は、膨大なものとなる可能性もある。探索手続は、農業委員会にとって使いやすいものである必要がある。

この点、新しい探索手続（案）は、2013 年改正農地法の「遊休農地に関する措置」における不確知所有者等の探索手続（前掲「参考図 3」、本誌 2018 年春号 97 頁）と比べると、かなり簡素化され、基本的には、一定範囲に限定された書類上での探索作業で済むように配慮されている。また、不明な共有者の所有権の尊重（手続的保障）という法律的な観点からみると、少なくともこの程度の探索作業を行うことは必要とならざるをえないとも言えそうである。

一方、図 5 の「フロー図」を見ると、それでも 1 件当たりかなりの作業量を要することになりそうである。しかも、その作業は、農業委員会の通常の業務内容とは異質なもので、委員会（農業委員、農地利用最適化推進員及び委員会事務局）は、そのような事務作業に必ずしも馴れてはいないのではないか。とすると、この探索手続を手際よく処理し、上記「同意手続の特例」をよく機能させていくためには、市町村の関係部局及び専門家（司法書士、行政書士等）の連携協力と支援体制（財政的支援を含む）を用意することが必要になるであろう⁽²⁴⁰⁾。社会的にも大きな問題となっている

⁽²³⁹⁾ 特措法案の閣議決定（2018 年 3 月 9 日）後に国交省が行った報道発表の添付資料中の「概要」説明による。
www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo02_hh_000106.html.

⁽²⁴⁰⁾ 基盤強化法の改正法案の国会審議において予算や人員の手当の如何が問われたのに対し、政府は、費用に

所有者不明・相続未登記土地問題における農地に関する対処策の一環として位置づければ、国としてそのような支援措置を講じることも十分に説明可能かと思われる。

2) 「相続登記」促進方策としての「登記手続の簡略化」案

筆者は、前稿の3(5)3)②a(夏号175頁)で、農地相続の場合を念頭に置きつつ「相続登記の促進」という「課題」に関して若干の検討を加え、その課題がそう簡単な問題ではないことを指摘した⁽²⁴¹⁾。その指摘中で筆者が言及した論点にかかわって大変興味を惹く提案が、2018年9月12日開催の法務省「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会」第10回会合の「研究会資料10」でなされている。筆者の指摘した論点に直接かかわる事柄に限ってその提案(以下「当該提案」という)の内容と意味合いを簡単に紹介し、読者の参考に供することにする。

① 上記箇所では筆者が行った指摘は次のようなものであった。「相続登記の促進」という課題については、「それが相続人全員の名による法定相続分での『相続登記』であるとすれば、その登記自体は、相続発生からさほどの時間を置くことなく行うことが法的には可能である。」しかし、その後の遺産分割協議により経営の跡継ぎが農地所有権を一括的に取得することとなり、登記名義も跡継ぎ名義に変更する必要が生じる場合等があること

については機構集積支援事業(平成30年度予算は27億5,900万円)による支援を考えている、人員については、2015年農業委員会法改正の結果、農地利用最適化推進員を含めた総人員数が以前(約3万5,000人)より増加する見込みである(約4万3,600人程度)ので、その増加人員を有効活用していく考えである、と答弁していた(第196回国会参議院農林水産委員会会議録第12号23頁、平成30年4月19日)。以上は、天野英二郎「農業経営基盤強化促進法改正案をめぐる論議」(『立法と調査』No.402、2018年8月)37頁の整理による。

⁽²⁴¹⁾ なお、相続未登記土地で既に2次以上の相続未登記となっているものの相続登記の促進のため、すでに死亡した個人(相続人であり、かつ被相続人でもある)を当該土地の所有権の登記名義人とするために受ける登記については登録免許税を免除する措置が、2018年4月1日から3年間の時限措置として実施されているが、本稿では省略した。

を考えれば、登録免許税の二重払いに加えて、贈与税を課税される恐れもありうるから、「上記の意味での相続登記を安易に勧奨することは、現状では必ずしも適切な方策とは言いがたいのではないか。」(傍点は、この引用で追加)。

「研究会資料10」の当該提案——「登記手続の簡略化について」の「第1 法定相続分による所有権の移転の登記がされた後に遺産分割等が行われた場合における登記手続の簡略化/1 遺産分割の場合」⁽²⁴²⁾——は、まさにこの論点にかかわる。ただ、当該提案が持つ意味内容を的確に理解するには、上の引用に言う「現状では」の中身をより詳しく押さえておく必要があるため、そこから見ていこう。

② 「現状では」の中身は、大要、以下のようなものと、筆者は理解している⁽²⁴³⁾。

相続人全員の名での法定相続分による「相続登記」(相続を原因とする所有権の移転の登記で、相続人全員の名での共有登記を言う)が、①遺産分割協議を経ることなく、いわばとりあえずなされた共有登記であるか、それとも、②共同相続人の分割協議の上でなされた共有登記であるかによって、その後の登記実務及び税務上の取扱いに違いが出てきうる。

(i) まず、いずれも「相続登記」として行われ、登録免許税は、不動産の価額の1000分の4(0.4%)である。

(ii) ①又は②の相続登記がなされた後に、遺産分割協議に基づく跡継ぎへの所有権(持分権)の移転登記が申請された場合、その申請手続及び移転登記の内容は、①でも②でも共通である。跡継ぎと他の共同相続人との共同申請により、「遺産分割」を登記原因として、その日付で跡継ぎへの共有持分の移転登記が行われる。いずれでも、他の共同相続人の協力を得ることが必要となる。

⁽²⁴²⁾ 上記「研究会資料10」1頁以下。出所は、<https://www.kinzai.or.jp/specialty/registration.html>。

⁽²⁴³⁾ この点については、前稿の脱稿後、さらに複数の専門家(司法書士、税理士)に質問して現在の実務のあり方につきご教示を受けた。以下は、それをもとに筆者が整理したものであり、内容については筆者に責任がある。

(iii) 持分の移転登記の登録免許税は、㊦でも㊧でも、通常は不動産の価額の1000分の4(0.4%)が適用されるようである。㊧の場合も、遺産分割を原因とする持分移転登記は、相続による所有権の移転・帰属を確定するためのものとみうるからである。ただ、登録免許税の二重払いは避けられない。

(iv) 相続税の課税上では、㊦の共有登記は、実質的な分割行為ではなく、遺産は未分割の状態にあったものとして取り扱われるのが通常であり、㊦の共有登記があったことが相続税に影響を及ぼすことはない。また、その後の遺産分割と持分移転登記を理由として贈与税が課されることもない。

(v) 問題は、㊧の共有名義の登記が実質的な遺産分割の結果を登記したものとみなされる場合である。例えば、相続税の申告において、㊧の共有名義の登記と同じ内容の配偶者相続分に基づき、配偶者の税額軽減の特例の適用を受けた場合である。この特例の適用を受けるには、遺産分割協議書を提出する必要があるから、すでに遺産分割がなされたことは、はっきりする。

(vi) そしてこの場合(共有名義の登記が実質的な遺産分割の結果を登記したものとみなされる場合)には、その後に改めて遺産分割協議書(ここでは、農地の所有権を跡継ぎに集中帰属させる内容のもの)が作られたときは、それは、遺産の再分割・再配分であり、他の共有者の持分の無償移転を伴うと見られる可能性がなくはない。そうなると、登録免許税は1000分の20(2%)が適用され、加えて、贈与税が課せられる恐れも出てくるのではないか。前稿で筆者が指摘した問題点(上記の引用箇所)は、このケースを念頭に置いたものであった⁽²⁴⁴⁾。

(vii) そのような問題が生じる恐れもありうるので、通常、司法書士や税理士は、安易に「法定

相続分での相続登記」をすることを勧めることはなく、実際にもそのような「相続登記」は稀であるという。

③ 以上のような「現状」に対して、前記「研究会資料10」の当該提案は、「(1) 法定相続分による所有権の移転の登記がされた後に遺産分割等が行われた場合における登記は、錯誤による更正の登記により行うものとするのが考えられるが、どうか。」と問題提起している。更正の登記の登録免許税は不動産1個につき1000円であるから、相続人の負担は大きく軽減される。そうすることにより、相続発生後、相続した不動産の帰属をどうするか協議・判断がつかねる状態であっても、相続人がとりあえず法定相続分による相続登記を行うことをためらわなくても済むようにし、相続登記を促進するというのが、この提案の狙いと見られる。

遺産分割協議による遺産の分割は、実体法上では「相続開始の時にさかのぼってその効力を生ずる」(民法909条本文)。この点に着目すれば、最初の相続登記による各相続人への法定相続分での所有権の移転は、その後と異なる遺産分割がなされた場合には、「登記事項に『錯誤』(不動産登記法第2条第16号)があったもの、すなわち、登記記録に本来されるべき記録の代わりに誤った記録がされているものとみることもでき」というのが、当該提案の法律的論拠である(同提案の「補足説明」のイ)。法定相続分による相続登記がなされた後に「相続させる旨の遺言」に基づきその遺言の名宛人のために行う登記については、現在の登記実務上でも、所有権の更正の登記による(「相続」を登記原因とする所有権の移転の登記となる)とされていることも、上記のような取扱いの導入を根拠づける材料として指摘されている(同前「補足説明」のウ)。

このような提案が実現されれば、法定相続分での相続登記は、原則として、いわば保存行為たる形式的な登記とみなされることになる。「錯誤による更正の登記」に伴って贈与税の問題が発生する

⁽²⁴⁴⁾ 前稿で引示した山野目・前掲(注230)6頁も、遺産分割協議に基づき「遺産分割」を登記原因としてなされる共有持分の移転登記について、登録免許税の税率が1000分の20で運用されている実態があることを指摘しているから、やはりこのケースを念頭に置いていたものと思われる。

こともない⁽²⁴⁵⁾。法定相続分での相続登記がなされた後に遺産分割協議により異なる分割内容が合意される場合には、その全体の過程を「相続の決済行為」とみることが現実の相続の実態に即していると見られること（筆者はそのように考えている）を踏まえれば、当該提案のような方向での制度改正がなされることは、望ましいことのように思われる⁽²⁴⁶⁾。

また、上記の事柄に加えて、当該提案は、「第1」の1(2)において、上記の「錯誤による更正の登記」を「登記権利者が単独で申請することができるものとするため、必要な法制上の措置を講ずること」も、検討課題として示している。法定相続分による相続登記の後に「相続させる旨の遺言」に基づき更正の登記を行う場合も、現在の登記実務では、前記②(ii)の場合と同様に、登記権利者と登記義務者の共同申請によるものとされているが、これも単独申請ができるようにするという⁽²⁴⁷⁾。他の共同相続人の利益が害されることがないように必要な配慮を施せば、相続の発生とそれによる権利取得・権利移転の結果を円滑かつ迅速に登記に反

映させるための方策の一つとして、検討に値することではないかと思われる。

3)「遺産共有の解消」(遺産分割等)の促進と「遺産共有における遺産の管理権者」の提案

法務省の前記「研究会」の「研究会資料11-1」(2018年10月1日の第11回会合)⁽²⁴⁸⁾も、標記の2つの問題について、興味を惹く提案を行っている。いずれも、前稿で筆者が多少論及した事柄にかかわる。上の2)で見た問題が登記制度の改正で可能となる事柄であるのに対し、標記の2つの問題は民法レベルの改正を要するとみられる事項であるので、最終的にどうなるか見通しがたいところがあるが、参考までに簡単に紹介しておく。

a)「遺産共有の解消の在り方等」

「研究会資料11-1」の「第5」は、上の表題の下に、「遺産共有の状態につき、遺産分割を促進し、遺産共有を解消する方策として」、「①遺産分割の協議(合意)及び遺産分割の申立ての期限は、相続の開始時から【10年】とする。／②相続の開始時から【10年】を経過するまでに、遺産分割の協議(合意)及び遺産分割の申立てがない場合は、法定相続分(又は指定相続分)に従って、遺産の分割がなされたものとみなす。」とすることはどうか、と問題提起している(同「資料」21頁以下)。

これは、要するに、遺産分割協議等による相続の確定的な決済＝遺産分割を早くせよ(そして、その結果を早く登記に反映させよ)ということである。そして、例えば「10年」以内にそれがなされないときは、法定相続分での分割が確定的になされたものとみなすという。

このような方策も検討される余地があることは否定しないが、こと農地の場合には、それは実態的には、経営の跡継ぎへの農地所有権の一括帰属を早く決定し、その旨の登記を経由せよということになるのではないかと、という問題がまた別にある(本誌夏号175-176頁参照)。経営は跡継ぎが一括継承するが、農地所有権は共同相続人に分割帰

⁽²⁴⁵⁾ もっとも、法定相続分での相続登記が実質的な分割行為(遺産分割の合意)の結果を反映したものであると判断される場合も、残らざるを得ないのではないかと思われるが、そのような場合をどうするのかについては、当該提案はとくに言及していない。

⁽²⁴⁶⁾ なお、そうした方向での制度改正がなされたとしても、「そのような相続登記を一例えば相続発生後一定期間内に一行うことを義務づける」ことができるかどうかは、また別個の問題である。「相続登記の義務化」という「課題」は、多くの論者が比較的安易に言及しているが、その「義務」の実効性確保の問題等も含めて考えれば、決してそう簡単な問題ではない。そのことは、法務省の前記「研究会」の「研究会資料8」(2018年6月28日の第8回会合)の「第1 相続による物権変動を登記に反映させる仕組み」の「3 相続が生じた場合における登記申請の義務化について」及び「4」(義務を課す際の期限の定め方の検討)、「5」(義務を懈怠した場合の制裁のあり方の検討)の内容を見れば、容易に見て取れる。本文中で検討した制度改正の提案は、そのこと(「相続登記の義務化」のむずかしさ)を踏まえた上で、「相続登記の促進」のために「義務化」とは別になしうる可能な方策の一つとして、検討課題に取り上げられたものであろうと、筆者は捉えている。この資料の所在は、前出注242と同じである。

⁽²⁴⁷⁾ 前出注242所掲の「研究会資料10」2-3頁。

⁽²⁴⁸⁾ 出所は、前掲注242と同じである。

属してもそれでよいという考え方に立つ制度があれば、その問題は生じないが、日本の農地制度には、そのような考え方に基づく農業経営資産の相続・継承の明確な仕組みがない⁽²⁴⁹⁾。もし仮に、遺産分割に期限が付され、期限を徒過すると農地所有権は共同相続人に法定相続分で確定的に分割帰属するという制度が出来た場合には、農地制度はこれにどのように対応するのかという問題が生じるのではないかと思われる。

b) 「遺産共有における遺産の管理権者等」

「研究会資料 11-1」の「第2」は、上の表題の下に、「遺産共有における遺産の管理権者等に関し」、「① 遺産全体の管理権者を置くことができるものとする。選任の方法や、個々の財産の処分権限等は、第1（通常の共有における場合。筆者挿入。内容は後述）と同じとする。／② 遺産に属する個々の財産に、第1と同様の管理権者を置くことができるものとする。」という提案を提示している（同「資料」7-8頁）。

この提案、とりわけ②の部分は、筆者が前稿（本誌夏号 171 頁以下）で検討した論点と直接的にかかわる問題である。筆者の提示した論点は、「＜一定の実態的な基準・要件に基づいて、共有者（相続人）の1人（複数もありうる）に対して『農地管理者ないし農地管理代表者たる地位ないし資格』をあらかじめ認めておくことができるような仕組み＞を農地制度の中に組み込むことは考えられないか」というものであった。「ここに言う『農地管理』は、当該農地の耕作・利用、管理費用（固定資産税・水利費等）の負担から第三者への貸付け（一定の期間を限度とする利用権の設定等）までを含む管理行為のことであり、所有権にかかわる事柄は含まない。」（引用は本誌夏号 171 頁）。これと対比して見た場合の上記提案の内容について、注目される点を指摘しておこう。

(i) 「研究会資料 11-1」は、「第1 通常の共有における管理権者等」の1(1)で、「共有物の管理

権者は、共有者の持分の価格の過半数で、選任することができるものとする。」ことはどうか、と問題提起している（同前「資料」1頁）。現行法でも、共有物の管理に関する事項を委ねるため、管理権者を選任できると解されているが、そのためには共有者全員の同意を要するとする見解も有力である。しかし、「管理者の権限を原則として共有者の持分の過半数で決することができる事項に限るのであれば、共有者の持分の過半数で選任することができるとしても、特段不都合はないと考えることもできる。」（同前「資料」2頁）という立論である⁽²⁵⁰⁾。これは、筆者の見方（本誌夏号 171 頁参照）と共通する見解と言えよう。

(ii) ④共有者中に不明者がいる場合、及び、賛否を明らかにしないものがある場合については、「同意擬制」の手続を用意する案が示されている（上の(i)の提案の注、及び第3の2(2)・第3の1(2)）。また、⑤「同意擬制を用いる際には、共有者全員に賛否の機会を付与することを前提に、積極的な賛成（同意）が積極的な反対を上回っていることを要件とすることについて、更に検討する。」としている（同「資料」第3の2(3)本文の注。12頁）。

このうち、④は、持分の過半を有する不明共有者がある場合の共有農地への利用権設定については、基盤強化法21条の2以下の「同意手続の特例」においてすでに処理されている事柄である。

一方、＜共同相続人の持分の過半数の合意に基づき、かつ、管理・耕作の実態を踏まえて、農業委員会又は市町村長が「農地管理者」をあらかじめ認定するといった仕組みを用意するに際して、同様の手続を履践する必要があるかどうか＞とい

⁽²⁵⁰⁾ なお、「研究会資料 11-2」（同日付け。出所も同じ）の「第3」では、遺産共有状態の相続財産について裁判所が相続財産の管理人を選任するという方法も検討課題とされている（18頁）。しかし、相続未登記農地については、そのような方法が広く利用されることは期待しがたく、むしろ前稿で説いたように、共同相続人の持分の過半数の合意に基づき、かつ、管理・耕作の実態を踏まえて、農業委員会又は市町村長が「農地管理者」を認定するといったより簡易な方法のほうが、適切なのではないかと思われる（本誌夏号 172 頁参照）。

⁽²⁴⁹⁾ 前出注 231、232 で触れたフランスの農業経営資産相続特例制度には、そのような仕組みが精緻な内容をもって用意されている。

う論点については、筆者は、消極的な意見を提示した(前出注 221 参照)。上記「研究会資料」の(i)の提案が民法レベルでの「共有物の管理権者」一般の選任手続に係るものであるのに対して、筆者のいう「農地管理者」は、相続未登記農地の耕作・管理の実態を踏まえ、その遊休農地化を可及的に防止するための仕組みであること(管理の内容も目的も限定されている)を勘案すれば、仮に前者の制度(共有物の管理権者の一般的な選任制度)が実現された場合にも、相続未登記農地については、それに加えてまた別立ての簡易な仕組みが農地制度中に用意されてもよいのではないかと(そしてその場合には、「同意擬制」の手続の履践まで要求する必要はないのではないかと)、筆者は考えている。

他方、㊸は、基盤強化法 21 条の 2 以下の「同意手続の特例」において知れた共有者中に反対者が出た場合の処理方法について、ありうる 1 つの考え方として筆者が提示した意見と共通する考え方のように見受けられる(本誌夏号 171 頁参照)。また、㊸の後段の部分は、「農地管理者」の認定には、少なくとも「知れた共有者の持分の過半を有する者の合意」が必要となるだろうという筆者の見方(同前 172 頁)と相通じるところがある。ただし、最後の点については、上で指摘した「同意擬制」の手続の履践を前提とするのかどうかという点で、違いが残る。

(iii)「通常の共有における共有物の管理権者」の権限については、上記の提案は、かなり広いものを想定した上、「他の共有者全員の同意を得なければすることができないもの」を列記するというアプローチを取っている(同「資料」の第 1 の 2。4 頁)。そして、共有物の賃貸借に関しては、「例えば、短期賃貸借の期間を超えず、かつ、借地借家法の適用がないものについては、持分の過半数で決することができることを明確にすることが考えられる。」としている(同前第 3 の 1(1)のウ、及びその補足説明。8-9 頁)。

この最後の論点は、幸いにも、基盤強化法上の農地の利用権については、今回の法改正ですでに

クリアされている。2018 年改正後の基盤強化法では、民法 252 条本文と民法 602 条 2 号との関連性の如何にかかわらず⁽²⁵¹⁾、持分の過半数を有する共有者の同意があれば、期間 20 年までの利用権設定ができることが法定されているからである。

ただし、上記提案の制度改正が実現された場合には、農地法 3 条許可による賃貸借はどうなるのかという問題が改めて浮上するであろう。一方、筆者が試論を提示したような「農地管理者」の仕組みが農地制度中に導入される場合には、その「農地管理者」の申出による利用権設定は、例えば「期間 5 年以下」に限定することも考えられてよい。相続未登記農地の遊休化防止のための、いわば「繋ぎ」たる意義を持つこの利用権では期間が短かすぎるという場合は、持分の過半数を有する者の同意を取り付けるか、又は改正基盤強化法の「同意手続の特例」を適用して、より長い期間の利用権を改めて設定すれば済むからである。

(iv) 以上の(i)～(iii)で見た提案の内容は、「通常の共有」についてのものであるが、同提案は、本項冒頭の引用で示したように、これを「遺産共有」にも適用するものとした上(引用の①)、「遺産共有」の場合には、とくに「遺産に属する個々の財産」(ここでは農地が問題となる)について「管理権者」を選任できるものとする(同②)としている。本項で農地を念頭に置いて行った論述は、このことを前提としたものである。

(v) 以上のように、相続未登記・遺産共有状態にある財産とりわけ不動産の管理について、民法の現行規定では不十分さがあり、その管理権者の選任制度を設けることが検討されてよいのではないかと問題は、今日の社会における一般的な課題ともなっている。ただ、民法改正には、当然ながら時間がかかる。一方、相続未登記農地の管理問題は、当該農地の賦存量の大きさや、それを

⁽²⁵¹⁾ なお、上記「研究会資料」も、共有不動産について短期賃貸借の期間を超える賃貸借や、借地借家法の適用を受ける賃貸借をするには、共有者全員の同意がなければならないかどうかについては、「明確な判例はない。」と記している(9 頁)。

めぐる諸問題の今後の趨勢の見通し（前稿参照）を考えると、喫緊の対応を要する課題である。今回の基盤強化法改正の効果がどうなるかを見据えつつ、農地制度としても独自の対応をさらに進めていくことが要請されよう。その際には、例えば筆者が試論として論じてみたような「農地管理者」の制度化が、農村及び農地行政の現場からのほぼ一致した強い要請であることも、十分に考慮されてよいのではないと思われる。

4 地域集団的な農地利用と地域資源の保全管理

（1）本節の課題と若干の前提的な事柄

1) 本節の課題認識について

① 本節では、主には中山間地域を念頭において⁽²⁵²⁾、地域集団的な農地利用の保全・管理の問題を取り上げる。

前節で見た相続未登記・共有者不明化農地への対処策も、現在は耕作・利用されている農地が近い将来に遊休不耕作地化することを未然に防止し、その農地利用を維持継続するための措置であるが、そこでの農地利用の維持継続は、中間管理機構を介する特定の担い手（モデル的には一定規模以上の大規模経営者。集落営農法人を含む）への利用権設定によって行われる。それに対して、そのような特定の担い手を確保すること自体に困難がある中山間地域などの地域では、いわばむらぐらみ、集落ぐるみでの農業生産と農地利用の継続の途が追及されてきた。1990年頃からの集落営農組織の登場と増加は、そのような農家と農村集落の対応の姿を示すものであった⁽²⁵³⁾。

⁽²⁵²⁾ 中山間地域は、国土の総土地面積の73.4%を占め、人口の11.2%が居住し、農地面積（約182万ha）と農業算出額は、ともに全国の4割を占めている。『平成29年度 食料・農業・農村白書』（平成30年版、2018年5月）199頁。

⁽²⁵³⁾ 集落営農は、1989年『農業白書』で取り上げられ、1998年『農業白書』では、その「維持・発展」が項目として掲げられ、2000年農業センサスから農業集落調査で集落営農が把握されるようになり、2005年から「集落営農実態調査」が開始された。この点をも含めて、集落営農の位置づけと各地域の具体的な事例については、田代洋一『地域農業の持続システム』（農文協、2016年）「第1章 集落営農」17頁以下参照。

集落営農組織は、2007年の旧品目横断的経営対策が経営規模による選別政策を導入する一方、一定の要件を満たす集落営農組織（「特定農業団体」と呼ばれる）には支援措置（交付金）の受給資格を認めたことから⁽²⁵⁴⁾、一挙に急増した。また、交付金の受給要件の一つに、原則として「5年以内の法人化」という条件が付加されたこと（1回のみ、更に5年の延長が認められる）に伴って、法人化した組織も漸次増加していき、2018年の集落営農組織の総数は1万5,111件、うち法人化しているのは5,106件となる（以下、双方を合わせて「集落営農」という）。法人化の期限との関係で、法人化できる組織は、現在ではほぼ法人化を終えたものと見られている。2015年の農業センサスでも、5年前と比べて集落営農は増加しており（1万4,835組織で、5年前より9.4%増）、とくに中山間地域での伸びが大きい（9,091組織で、増加率は19%）⁽²⁵⁵⁾。法人化の有無を問わず、集落営農は、家族経営の大規模農家、家族経営の域を脱した農業生産法人（農地所有適格法人）と並んで、今日の日本農業を担う重要な組織経営体となっているのである⁽²⁵⁶⁾。

しかし、そのような集落を基礎とした組織経営

⁽²⁵⁴⁾ 支援措置の対象は、経営規模が4ha以上の認定農業者（法人を含む）と、経営規模が20ha以上の集落営農組織に限定されたことから（面積は都府県の場合。中山間地域では面積要件の緩和あり）、前者の要件を満たさない個別経営が集落営農組織を作る動きが急増した。そして、後者の組織化を容易にするため、一定の基幹作業の受託と経理の一元化がなされていけば、任意組織であっても一個の経営体たる集落営農組織（特定農業団体）として交付金の受給資格を認めるという緩和措置が取られたのである。

⁽²⁵⁵⁾ 橋詰・前掲（注228）17頁、品川優「中山間地域における担い手形成・農地集積」の②（2018年4月13日付け『全国農業新聞』）参照。

⁽²⁵⁶⁾ もっとも、経営体としてのその実態は様々であり、中には、形式上では組織体制を備えているものの、農作業の実質は、構成員が個別経営として行っているものもある。旧品目横断的経営対策への対応として組織された集落営農（政策対応型集落営農）にはそのようなものも少なくなく、「枝番管理型集落営農」とも呼ばれている。安藤光義「はじめに——本格的な縮小再編に突入した日本農業」（前掲『日本の農業』250・251号＝注228）2頁参照。

体であっても、その構成員たる農家・農業者の高齢化、離農、集落人口の減少という一般的趨勢の影響は免れない。そのことは、とりわけ中山間地域において顕著である。要するに、集落それ自体の脆弱化が進行するのである。

それ故、集落営農を組織した後にも、その営農活動をいかに維持継続させていくかが、追加的かつ持続的な課題となる。水田農業の場合について言えば、例えば、④基幹作業を担う—できれば壮年の一オペレーターをいかに持続的に確保するか、⑤大幅に拡大した経営地の水管理をどうするか、⑥畦畔の草刈り（傾斜地の多い中山間地域では畦畔の面積が平坦部より多くなる）、農道や用排水路・ため池、土地改良施設等の維持管理の人手・労力をいかに手当するか、などの問題である。このうち、とくに⑥は、従来は集落の構成員の共同作業（共同出役）により行われてきた「農作業」・「むら作業」の一部であったが、上記のような趨勢の下では、その共同作業の維持継続もむずかしくなっていく。しかし、そのような「農業資源」（1999年新基本法4条参照）——広くは「地域資源」（その意味は後出2）②）——の維持管理なくしては、農業生産と農地利用を維持継続することもできない。それ故、以前は共同作業で担われてきたそれらの「農作業」・「むら作業」の部分を誰が、どのように担っていくのが当然に問題となり、各地域で様々な工夫や取組みが積み重ねられてきた。

② そのような客観的な問題状況との関係で重要な役割を果たしてきたのが、2000年4月から導入された「中山間地域等直接支払」制度である（以下、「中山間直接支払」という）。1999年7月に成立した新基本法は、35条2項において、「国は、中山間地域等においては、適切な農業生産活動が継続的に行われるよう農業の生産条件に関する不利を補正するための支援を行うこと等により、多面的機能の確保を特に図るための施策を講ずるものとする。」と定めている（傍点は筆者。以下同様）。このような施策の必要性は、1998年9月の「食料・農業・農村基本問題調査会」の答申で明記され、

それを受けて1999年1月に「中山間地域等直接支払制度検討会」設置された。この検討会報告を踏まえて、この制度が新基本法の制定と併行して準備され、2000年度から予算措置で創設されたのである⁽²⁵⁷⁾。現在では、「基本法に基づく政策」と位置づけられている（注257所掲の「実施要綱」2頁）。

制度の基本的な内容は、一定の要件を満たす中山間地域等の条件不利地域において、農地や地域資源の維持管理等について取り決めた「集落協定」（その当事者は農業者に限られない）に基づき農業生産活動を5年以上継続する農業者等に対し、協定対象農地の面積に応じた交付金を支払うことである。EUで早くから導入されたいわゆる直接所得支払の一形態であるが、EUのそれと比べると、集落協定の締結を要件としたことに日本の直接支払の特徴がある⁽²⁵⁸⁾。

そして、そのことが、集落を核とした地域集団的な農地利用と地域資源の維持管理の取組みを促し、かつ「見える化」し、その面での集落機能の発揮を下支えする機能を果たすことになった。それ故、早くから、「中山間地域直接支払いの本質的機能は『集落機能維持活性化交付金あるいは地域資源管理費助成金』といえる。」という評価がなされていた⁽²⁵⁹⁾。中山間直接支払のそのような機能

⁽²⁵⁷⁾ 当初の根拠規定は、「中山間地域等直接支払交付金実施要領」（平成12年4月1日付け12構改B第38号農林水産事務次官依命通知）及び同「実施要領の運用」（同日付け12構改B第74号農林水産省構造改善局長通知）。現在でも、改正されたこの「実施要領」と「実施要領の運用」が具体的な施策上の支払態様を規律している。最終改正は、平成28年4月1日付け27農振第2212号農林水産事務次官依命通知と同日付け27農振第2213号農振局長通知である。なお、本文に記した成立の経緯は、岩崎・後掲（注261）414頁による。

⁽²⁵⁸⁾ 制度上では個別協定も認められるが、農水省HPの「平成29年度中山間地域等直接交付金の実施状況」1頁（2018年7月公表）によると、同年度までに締結された総協定数=25,868協定中、集落協定が25,320協定、個別協定が548協定である。それ故、本稿では、個別協定は視野の外に置く。なお、この資料は、「平成29年度の実施状況」と略称して本文中でも引用する。

⁽²⁵⁹⁾ 田代洋一『農政「改革」の構図』（筑波書房、2003年）181頁。

は、その支払対象協定数(2017年度で25,320協定)が中山間地域の集落営農の数(2015年では9,091組織)を大きく上回っていることに示されるように、当該集落が集落営農を組織化している場合に限られるものではなく、より一般的な広がりを持つものである。(3)で見る集落をベースとした地域資源管理組織や地域資源管理法人も、そうした実態のなかから登場してくるのである。

中山間直接支払のその機能は、2015年4月1日施行の「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」(2014年6月制定。以下、「多面的機能促進法」という)に基づいて新たに再整備された「日本型直接支払」制度——「多面的機能支払」、「中山間地域等直接支払」及び「環境保全型農業直接支払」という3つの交付金制度の総称⁽²⁶⁰⁾——の下でも受け継がれ、現在まで農地を含む「地域資源管理」のために重要な役割を果たしている。

③本節では、以上のような認識の下で、中山間直接支払と集落協定が果たして来た機能、及び、それとも強くかかわりつつ登場してきた地域資源管理組織や地域資源管理法の意義と役割について多少の考察を行ってみたい。また、多面的機能促進法で導入された多面的機能支払も、その目的や対象地域は中山間直接支払とは異なるところがある(次の2)①参照)が、地域集団的な地域資源管理の支援・助長という点では、類似した役割を果たしているので、併せて取り上げることにする。

ただ、これまで筆者は、上記のテーマについてまとまった研究作業をしたことがなく、手持ちの情報や知識は多くない。とはいえ、今後における農地の管理と農村空間の管理の課題を考えていく上では、上記のような事項を視野に入れることが

⁽²⁶⁰⁾ もっとも、3つの交付金の名称や内容は、多面的機能促進法やその政省令中では明記されず、各交付金は、同法制定後も、それぞれの出自となった「交付金実施要領」又は「要綱」(農林水産事務次官依命通知)で規律されている(各交付金に関する脚注参照)。なお、新制度は、多面的機能促進法の成立を待つことなく2014年度から予算措置で実施され、2015年度から法律に根拠を持つ措置となった。

不可欠であると考え。以下は、他の研究者の論文等に依拠して行う⁽²⁶¹⁾、当該課題への筆者としての端緒的なアプローチである。

なお、中山間直接支払にせよ多面的機能支払にせよ、その制度的内容や政策としての実施・適用のあり方については、種々の問題点や課題も指摘されているが、本稿ではその点にはあえて立ち入らない。また、環境保全型農業直接支払も、本稿では視野の外に置く。

2) 若干の前提的な事柄について

ところで、以下の考察を行うに当たって、あらかじめ多少の説明を行っておいたほうがよいと思われることが、2つある。

① 1つは、多面的機能支払の位置づけである。前記の日本型直接支払制度は、2013年12月決定の「農林水産業・地域の活力創造プラン」で打ち出された「4つの改革」の1つとして、農地中間管理機構の創設などと並んで整備された⁽²⁶²⁾。多面的機能促進法も、その「改革」の具体化として制定されたもので、同法における各直接支払の位置づけは、次のようになっている。

(i) まず全体としては、同法2条が、「農業の有する多面的機能の発揮の促進を図るための取組に対して、…集中的かつ効果的に支援を行うこと」を定めた上で(同条1項)、「農業の有する多面的機能の発揮の促進に当たっては、その発揮に不可欠であり、かつ、地域における貴重な資源である農用地の保全に資する各種の取組が、長年にわたって農業者その他の地域住民による共同活動により営まれ、良好な地域社会の維持及び形成に重要

⁽²⁶¹⁾ 中山間直接支払の制度的内容とその展開過程については、岩崎由美子「中山間地域等直接支払制度の現状と課題——福島県西会津町の山間集落の取組みから」(糊澤能生・佐藤岩夫・高橋寿一・高村学人編『現代都市法の課題と展望—原田純孝先生古稀記念論集』日本評論社、2018年)411-418頁において、的確かつ要を得た整理がなされている。また、その制度の全体像と地域での適用・実施事例をわかりやすく伝えるものとして、橋口卓也著・小田切徳美監修『中山間直接支払制度と農山村再生』(JC総研ブックレット、No.16、2016年)参照。

⁽²⁶²⁾ 他の2つは、「経営所得安定対策の見直し」と「水田フル活用と米政策の見直し」である。

な役割を果たしてきているとともに、農用地の効率的な利用の促進にも資するものであることに鑑み、当該共同活動の実施による各種の取組の推進が図られなければならない。」とする（同2項。傍点は筆者）。

その取組みのため農業者等の組織する団体（「農業者団体等」）が実施する事業を「多面的機能発揮促進事業」と呼び（3条2項）、その中に3つの事業が含まれる。

①「農業用排水施設、農業用道路その他農用地の保全又は利用上必要な施設（これらの施設と一体的に管理することが適当な…土地を含む。以下同じ。）の管理に関する事業」（同条3項1号）。この事業には、「イ 当該施設の維持その他の主として当該施設の機能の保持を図る活動」と、「ロ 当該施設の改良その他の主として当該施設の機能の増進を図る活動」の2つが含まれる。

この規定が多面的機能支払の根拠条文であり、具体的な施策上では⁽²⁶³⁾、イは、多面的機能支払中の「農地維持支払」、ロは、「資源向上支払」と呼ばれる。

②「中山間地域等（括弧内省略）における農業生産活動の継続的な実施を推進する事業」（同2号）。これが中山間直接支払の根拠条文である⁽²⁶⁴⁾。

③「自然環境の保全に資する農業の生産方式として農林水産省令で定めるものを導入した農業生産活動の実施を推進する事業」（同3号）。これが、環境保全型農業直接支払の根拠条文である⁽²⁶⁵⁾。

（ii）最初の①＝多面的機能支払の内容と位置づけに関して、注意しておきたいのは以下の点で

ある。

第1に、農地維持支払と資源向上支払の対象者や対象活動の具体的内容は後に見るが、その多くは、中山間直接支払のそれらと広くオーバーラップしている。しかも、第2に、それらの支払の対象地域には、特段の限定はない。加えて、第3に、農地維持支払の対象者については——資源向上支払の場合とは異なって——「農業者のみ」で組織される団体・活動組織でもよいとされた。そして、第4に、とくに農地維持支払については、制度創設の当初から、「担い手に集中する水路・農道等の管理を地域で支え、農地集積を後押し」し、「規模拡大に取り組む担い手の負担を軽減し構造改革を後押し」することがその制度の目的であることが特記された⁽²⁶⁶⁾。

要するに、この最後の点が2014年の日本型直接支払制度の整備、とりわけ多面的機能支払の創出の最大の狙いだったのである。だからこそ、この制度整備は、中間管理機構の創設などと並ぶ「4つの改革」の1つとされ、「農業の構造改革」の推進手段として位置づけられたわけである。対象地域に限定を付さず、「農業者のみ」の組織でもよい（集落機能の維持・強化は直接の狙いとはしない）としたことも、その目的と対応している。また、他の2つの直接支払が、多面的機能促進法の制定後も、その出自となったそれ以前の交付金実施要領又は要綱によって規律されている（前出注257、265）のに対して、多面的機能支払については、新しい要綱が発布された⁽²⁶⁷⁾が、それも、そのよう

⁽²⁶³⁾ 具体的な施策上での支払態様は、「多面的機能支払交付金実施要綱」（平成26年4月1日付け25農振第2254号農林水産事務次官依命通知）及び同「交付金実施要領」（同日付けの25農振第2255号農林水産省農村振興局長通知）で定められている。いずれも、最終改正は、平成30年3月30日付け。

⁽²⁶⁴⁾ 具体的な施策上での支払態様については、前出注257参照。

⁽²⁶⁵⁾ この直接支払は、すでに2011年から「環境保全型農業直接支払交付金実施要綱」（平成23年4月1日付け22生産第10953号農林水産事務次官依命通知）で導入されていたものであり、具体的な施策上での支払態様は、現在でも同要綱に拠っている。

⁽²⁶⁶⁾ 『平成25年度 食料・農業・農村白書』（平成26年版。2014年5月27日公表）18頁、13頁参照。本文に記した点は、多面的機能支払（とくに農地維持支払）制度の導入の当初——つまり、多面的機能促進法の制定前の2014年4月から予算措置でその制度を導入する方針が決定したとき——から、明示的に強調されていた。そのこと、及び、そのことが伴う問題性については、小田切徳美『「活力創造プラン農政」と地域政策』（田代洋一・小田切徳美・池上甲一『ポストTPP農政』、農文協ブックレット、2014年3月）65頁以下参照。

⁽²⁶⁷⁾ 多面的機能支払は、2007＝平成19年に始まった「農地・水・環境保全向上対策」を組み替えた「農地・水保全管理支払交付金」制度（後者の実施要綱は、平成24年4月6日付け23農振第2342号の通知）の延長上で整

な目的の変更があったからではないかと推測される。

とくに水田農業の場合、経営規模を拡大していく経営にとって水管理、畦畔、農道、用排水路等の維持管理の作業負担が大きくなるのは必然であるから（規模拡大の負の追加コストないし外部不経済）、そこを他の農業者や元農業者等との「役割分担」でカバーするという発想は、1992年の新政策のときからすでに登場していた⁽²⁶⁸⁾が、そのような発想が実際の制度上で具体化されたわけである。

とはいえ、そのような農地維持支払を含む多面的機能支払による諸事業が「地域における貴重な資源である農用地の保全に資する…取組」（前記法2条2項）として積極的な意義を持つものであることは間違いがない。また、中山間地域では、中山間直接支払と併せて多面的機能支払を受給し、共同活動組織の財源とすることができ（ただし、単純に上乘せされるわけではない）、実際にもそのような運用がなされている（後述）。2018年度の多面的機能支払の予算規模は約484億円であり、同年の中山間直接支払の予算額（約236億円）を大きく凌駕するものとなっている⁽²⁶⁹⁾。

② いま1つは、「地域資源」という言葉の含意である。農地法1条は、「農地が…地域における貴重な資源である」と規定しており、多面的機能促進法の2条1項も「地域における貴重な資源である農用地」という表現を用いている。一方、畦畔、農道、用排水路等も、農業生産の維持継続に不可欠な「農業資源」であり（新基本法4条参照）、それらを指して「地域農業資源」という言葉が使われることもある⁽²⁷⁰⁾。

また、日本型直接支払制度を導入した2014年の

備されたものであるが、2014年には、それに代えて新たに前出注263の要綱及び要領が定められた。

⁽²⁶⁸⁾ 原田・前掲（注42）の(1)（『法律時報』66巻4号）7頁参照。

⁽²⁶⁹⁾ なお、同年の環境保全型農業直接支払の予算額は、24億5,000万円である。「環境」という課題に関する日本の農政の配慮の弱さを窺い知ることができよう。

⁽²⁷⁰⁾ 例えば、伊庭治彦「近畿地方の農業構造の変化」（前掲『日本の農業』250・251号＝注228）200頁。

『食料・農業・農村白書』（平成26年版）は、第3章に「地域資源を活かした農村の振興・活性化」という表題を付し、「第1節 農業・農村の持つ多面的機能の維持・発揮」の「(3) 集落機能の維持と地域資源の保全」の冒頭では、「農業集落による健全な農業生産活動や共同活動を通じて、農村に存在する地域資源の保全や有効活用が図られるとともに、農業・農村の持つ多面的機能が維持・発揮され、国民全体の生活に寄与しています。」と記している。そこにいう「地域資源」が農地を含めてのものかどうかは定かでないが、上記のような「農業資源」を強く意識してその言葉が使われていることは間違いない。

一方、2018年の同『白書』（平成30年版。2018年5月）の第3章（表題は平成26年版と同じ）の「第2節 中山間地域の農業の活性化」では、「特色ある地域資源」＝「地域の『宝』」を活かすことを通じて「地域ならではの収益力ある農業」を実現させるという政策方針が書かれている。2017年度から導入された「中山間地域農業ルネッサンス事業」は、その発想に基づく施策の具体化と言える（同前『白書』199-201頁参照）。しかし、ここにいう「地域資源」は、上記のそれとはまた別の視点から見たものであろう。

「地域資源」という言葉のこのような多義性を勘案し、かつ、後に見る「地域資源管理法」という用語の登場などをも考慮して、以下の本稿では、その言葉を次の意味で使用する。すなわち、農地が「貴重な地域資源」であることは踏まえつつも、本稿でいう「地域資源」は、基本的には、農地以外の様々な「農業資源」ないし「地域農業資源」を含意するものとする。関連するテーマを扱う研究論文でも同様の使い方をしているものが多いから、それで大過はないであろう。

（2）中山間直接支払と集落協定の機能、及び多面的機能支払の機能

1）中山間直接支払制度の基本的な仕組み

中山間直接支払制度は、5年間で1期としてその内容が見直し・変更され、現在は第4期対策

(2015～2019 年度) が進行中である。期ごとで種々の変更がなされているが、第4期対策に即してその基本的仕組みを祖述すれば、以下のである⁽²⁷¹⁾。

ア 制度の対象となる地域はいわゆる地域振興立法8法の地域であって、対象農用地は、急傾斜、緩傾斜、自然条件による小区画・不整形などにより生産条件が不利で、耕作放棄地発生の懸念が大きい(高齢化率や耕作放棄地の発生率の高さも1つの要件充足事由となる)、農振農用地区域内の1ha以上の一団の農用地である。都道府県知事が定める基準により対象農用地を特認することも認められる。

イ 制度の対象者は、「集落協定に基づき、5年間以上継続して農業生産活動等を行う農業者等」であり、支援対象となる行為は、その協定に基づいて「5年間以上継続して行われる農業生産活動等」である。協定の参加者の構成する団体が多面的機能促進法3条3項にいう「農業団体等」に当たり、その農業団体等は、実施しようとする事業に係る「農業生産活動の内容、当該農業生産活動の継続的な実施を推進するための活動の内容」等を記載した「事業計画」と「実施計画」を作成し、集落協定と併せて市町村に提出して市町村長の認定を受けなければならない(同法7条1項、2項2号ハ、5項、及び「実施要領」の第6の2)。

ウ 集落協定には、㉞協定の対象となる農用地の範囲、㉟構成員の役割分担、㊱農業生産活動等として取り組むべき事項、㊲集落マスタープラン、㊳農業生産活動等の体制整備として取り組むべき事項、㊴加算措置を受ける場合にはそれに係る取組事項、㊵交付金の使用方法、㊶当該市町村において特に必要と認められた事項、㊷集落戦略が規定される。

このうち、㊴の「体制整備」に係る事項は、第2期対策から導入された。当初は規模拡大、認定

農業者の育成、集落営農の育成等の、選別主義的な要素を含むかなり厳しい要件を内容とし(2種類のものがあり、「A要件」「B要件」と呼ばれる)、それを満たしてはじめて満額の交付金＝「体制整備単価」を受給できるものとした(その要件を満たさない場合には、2割減額された「基礎単価」しか受給できない)。しかし、そのような要件は、中山間地域の実態にそぐわないという現場からの批判が強く、第3期対策からは、新たに「C要件」が追加され、耕作継続が困難な農地が生じた場合に、誰がどのように農地を管理するかをあらかじめ集落協定に位置づけることにより、満額＝「体制整備単価」を受給できることになった。これは、「集団サポート型」要件と呼ばれ、第4期対策でも維持されている。

加えて、第4期対策では、従前の「A要件」と「B要件」の内容を再編して「A要件」とすると同時に、新たな「B要件」として、「集落協定に新規参加者(女性、若者、NPO法人等)を得る取組」が新設された。これは、新規就農者の確保や、新規参加者による地場産農産物等の加工・販売、都市生活者の呼び込み・交流活動等を前向きに追加していくことを狙いとしている。

そのような要件緩和の結果、体制整備単価(満額)の受給要件を満たす交付面積の割合は、2017年度では87%となっている(前掲「平成29年度の実施状況」(注258)3頁)。

エ 交付金の額は、「平場との生産コストの差の8割を補填するもの」として10a当たり単価で設定され、傾斜度や小区画など条件不利の割合に応じて、段階的な交付単価が地目別に定められている。第4期対策の交付単価は、例えば急傾斜の田では、①国の交付金による単価が10,500円/10a、②それと併せて地方公共団体が一体化して行う交付金の単価の上限額が21,000/10a、また緩傾斜の田では、①が4,000円、②が8,000円である。加えて、「集落連携・機能維持加算」、「超急傾斜農地保全管理加算」といった加算措置もある。

交付金の用途には、通常の補助事業のような用途制約はなく、各集落の課題に応じて協定に定め

⁽²⁷¹⁾ 以下の叙述は、岩崎・前掲(注261)414頁以下の整理に依拠している。また、橋口=小田切・前掲(注261)、及び、この交付金の前掲「実施要領」並びに「実施要領の運用」(注257)も参照した。

る諸事業・諸活動に利用できること、また、その使用について「単年度主義」を取っていないことが、この制度の大きなメリットである。

オ 他方、5年間の期間中に集落協定への違反等があった場合、例えば協定の対象農地の一部でも耕作放棄や転用があった場合には、原則として、協定対象農地の全てについての交付金を協定の認定年度に遡って返還する義務が課せられる。多面的機能を増進する活動が行われなかった場合も同様である。高齢化等が進んだ集落では、このような義務は相当に重い負担であり、そのこと——すなわち、向後5年間にわたって農業生産活動等を継続できる見通しが立ちがたいこと——が2015年からの第4期対策における協定数の大幅な減少⁽²⁷²⁾の大きな原因の1つとなったことから、2016年度からはその義務規定の緩和措置が取られている⁽²⁷³⁾。

2) 制度と集落協定の特徴点⁽²⁷⁴⁾

第1は、制度の仕組みに表れているように、集落の存在を前提にし、その構成員による合意形成と共同活動を重視していることである。交付金も、集落協定の参加者が構成する組織に交付され、協定参加者の合意に基づき、共同取組活動分と各農業者への個人配分に分けられる。

配分の仕方も、地域の自主的な判断に委ねられるが、第2期までは、概ね2分の1以上を共同取組活動に充てることが指導された。しかし、民主党政権による戸別所得補償制度の実施に合わせて、

2011年度から概ね2分の1以上を個人配分に充てることを原則とすると変更され、個人配分割合が次第に増加してきた。とはいえ、2017年度でもなお、共同取組活動への配分割合が48.7%となっている⁽²⁷⁵⁾。また、全集落協定について、共同取組活動への配分割合別の協定数の分布をみても、50%以上～75%未満のものが10,714協定(42%)と、最も多くを占めている(前掲「平成29年度の実施状況」16頁)⁽²⁷⁶⁾。

集落協定の参加者も、農業者の年齢や経営規模の如何を問わず(「農家非選別主義」と評される)、農家・農業者であるか否かにかかわらず、集落の構成員が広く参加できる仕組みである。参加者中の「非農業者」の比率は約4%と少ない(中山間地域の集落では、もともと非農家の比率が小さい)が、「女性」が約10%を占める(前掲「平成29年度の実施状況」11頁)。また、1)ウで見たように、第4期対策では、新規参加者を得て農業生産以外の活動を活性化することも、明示の課題とされている。

第2は、この制度の持つ柔軟性である。上で見た交付金の配分割合の決定、1)エで見たその用途の自由度の高さ、「単年度主義からの脱却」、協定参加者の幅広さなどは、いずれもその表れである。そしてその故に、集落協定に基づく共同取組活動の範囲や内容は、各地域の状況と課題に応じて自発的かつ多様に創意工夫して合意・決定され、実践されることになる(「制度の自己デザイン性」と評される)。農地及び地域資源の保全管理に関する活動の内容は後にみるが、それ以外にも、「幅広く集落や地区の『暮らし』(生活・経済・文化の全領域)にかかわる活動」が取り組まれている。そ

⁽²⁷²⁾ 2014年に28,078件に達していた協定数は、2015年には25,635件に減少した。ただし、この減少数中には、集落間連携・広域協定化による減少も含まれており、直接支払の交付面積は、協定数の減少幅ほどには減少していない。

⁽²⁷³⁾ 一定の要件を満たした集落協定(とくに広域集落協定)においては、例えば一部の農地の耕作放棄があった場合にも、協定対象農地の全てについての遡及的返還ではなく、当該農地のみについての遡及的返還義務に変更された。詳細は、前掲「実施要領の運用」(注257)17頁の「第9 交付金の返還等」参照。しかし、その後の協定数の増加は僅かである。

⁽²⁷⁴⁾ 以下の叙述は、岩崎・前掲(注261)414頁以下、橋口・小田切・前掲(注261)6頁以下の分析を踏まえつつ、筆者なりの観点から整理してみたものである。

⁽²⁷⁵⁾ 前掲「実施要領の運用」(注257)13頁も、本文中で記した「原則」を掲げつつも、「なお、交付金の用途は協定参加者の合意により決定されることから、これまでと同様に地域の状況に応じた交付金の活用が可能である」と記している。

⁽²⁷⁶⁾ とはいえ、2010年代に入ってから共同取組活動への配分割合の減少傾向は明らかであり(その直前の5年間は、都府県でも56%を上回っていた)、橋口・小田切・前掲(注261)21頁は、今後における共同取組活動の後退への懸念を記している。

の活動が「地域内の定住条件と活力を確保し、最終的には、そのことが農業生産継続の重要な要素となるからである。」⁽²⁷⁷⁾

第3は、行政の関与の面でも、都道府県や市町村に広く裁量が認められていることである（「地方裁量主義」と呼ばれる）。実態に即した具体的評価をする材料は持ち合わせていないが、そのことも、各地域・各集落が「自己デザイン性」を持つ多彩な活動を柔軟に行っていく上で積極的な役割を果たしているとみられる。

第4は、他方において、この制度・政策の目的・理念にある種の“曖昧さ”が生じていることである。もともとは、中山間地域における「農業の生産条件に関する不利を補正するための支援を行うこと等により、多面的機能の確保を特に図るための施策」ということが、この制度の目的・理念であった（新基本法35条2項）。しかし、第2期対策以降、平坦部における構造政策の目的と相通じる要素が追加された。満額＝体制整備単価の受給要件として「A要件」と「B要件」が追加されたのがそれである。とくに「B要件」の内容（集落営農組織の育成又は担い手への利用権設定）は、平場における農地利用集積・規模拡大政策と共通するものであった。ただし、第3期対策からの「C要件」の新設により、集落にとって満額交付を受けるハードルは低くなっており、実際にも、2017年度では、「C要件」を選択した協定が全協定中の94.3%を占めている（前掲「平成29年度の実施状況」15頁）。

しかし、構造政策的な要素は、現在でも残っている。例えば、前掲「交付金実施要領」の「第2交付金の基本的考え方」は、「交付金の交付は、生産性の向上、付加価値の向上等による農業収益の向上、生活環境の整備等により、生産条件が不利な地域における農業生産活動等（括弧内省略）の自律的かつ継続的な実施が可能となるまで実施する。」、したがって、「将来的には、交付金に頼らず

とも農業生産活動等の自律的かつ継続的な実施が可能となるよう、集落等に対して、必要な指導を行うものとする。」と記述している（1頁）。つまり、現在の政策・施策を推進していけば、＜条件不利な中山間地域でも、交付金に頼らない自律的かつ継続的な農業生産活動等ができるようになる＞という想定と考え方の下で、現在の政策・施策が進められているのである。2017年度から始まった「中山間地域農業ルネッサンス事業」も、同じ考え方に基づくものとみられる。

また、2012年度以降、交付金の個人と共同取組への配分割合の原則の変更（前述）と併せて、共同取組活動の実施に当たっては、一般的な＝対象地域の限定のない農地・水保全管理支払交付金（前出注267）を活用することが指導された。この方針は、第4期対策でも引き継がれ、現在は、やはり一般的な制度である多面的機能交付金の活用に努めることとされている（前掲「実施要領の運用」13頁）。多面的機能交付金は、前述したように、＜規模拡大に取り組む担い手の農地集積を支え、後押しすること＞を重視したものである。

他方、多くの集落協定の現場では、第1、第2の特徴点で見たように、交付金を活用して集落機能を可及的に維持・活性化し、共同取組により地域資源を保全管理しながら、いかにして生き残っていくかが最重要な課題として意識されている。

「競争力のある農業経営を育てる」という政策論理にはどうてい乗れる見通しが無い地域においては、とりわけそうであろう。その意味では、構造政策的な発想による制度・政策の位置づけと集落の課題意識との間には一定のズレがあることを否めないのではないか。また、そもそも、＜構造政策的な目的が達成されれば、中山間直接支払は打ち切る＞という考え方は、＜中山間地域の生産条件に関する自然的な不利を補正するための特別の支援＞という制度の基本理念にもそぐわないものではないか⁽²⁷⁸⁾。EUの条件不利地域対策では、こ

⁽²⁷⁷⁾ 小田切徳美「中山間地域等直接支払制度の評価と課題」『農業と経済』2002年8月号19頁。橋口＝小田切・前掲（注261）13頁からの孫引きである。

⁽²⁷⁸⁾ 岩崎・前掲（注261）430頁以下は、山間地の小規模・高齢化集落の実情を踏まえて（後出注298の本文参照）、現在の中山間直接支払制度の曖昧さと不十分さを

のような発想が示されることはないように思われる⁽²⁷⁹⁾。

第5は、農業関係の研究者からはほとんど指摘されていない点であるが、集落＝地域コミュニティをベースとした柔軟な協定と協定参加者への財政的支援を梃子として、地域の諸活動の活性化と地域空間の維持保全を図るという仕組みは、縮退の時代に入った都市空間を対象とする都市サイドでのアプローチとも共通するところがあることである。

ここで詳細は触れられないが、都市部（ここではとくに市街地縁辺部を意識している）でも、地域人口の減少と社会・経済活動の後退により低利用化し縮退していく地域空間が広く発生してきている。そして、その事態に対処するため、当該地域で必要とされる諸活動を行うことを目的に地域コミュニティをベースとした組織を立ち上げ、一定の協定の締結等を前提にその組織の活動に対して行政主体が公的な支援を行い、地域の都市空間

指摘し、「原因は、条件不利地域の農業支援施策としての政策理念も中山間地域の意義や位置づけも曖昧かつ不十分だったからに他ならない。多面的機能に対する直接支払の対象が中山間地域のみならず農村全体に広がった現在、中山間地域が独自に有する『多面的機能』の意義を明確に定義づける必要がある。」(432頁)、「中山間地域農業を維持するには、定住条件の確保に加え、競争力向上だけでなくオルタナティブな理念の提示が求められる。」(433頁)と説いている。

⁽²⁷⁹⁾ 条件不利地域対策の直接支払についてのことではないが、EUの直接所得支払制度に対するフランス農業者の反応に関して、強く筆者の記憶に残っていることがある。周知のようにEUでは、1992年の共通農業政策の改革により農産物の支持価格を引き下げ、それに代えて一般的な直接所得支払制度を導入した。その結果、フランスでは「青年農業者自立助成金」(DJA:一人前の農業経営者として自立する青年農業者に交付される助成金)の申請件数が激減したのである。筆者は、1993年夏から1995年春まで在仏研究に出ているので、その間に多くの農業者と話す機会があり、DJA申請件数の激減の理由を各所で尋ねた。答えは、要するに、<直接所得支払は、いつまでどのように続くかわからない。EU委員会が蛇口を締めれば、それで終わりだ。そういう状態になった下で、若い農業者が、果たして農業に自分の一生の職業をかけてよいものかどうか、ためらうのは当然だ>というものであった。そのような点から見ても、日本の中山間直接支払制度においても確固たる目的・理念が明確に確立される必要があると、筆者は考えている。

の衰退の防止・再活性化と維持保全を図るというタイプの取組みが各地で試みられ、一定の政策・制度的な対応の枠組みも登場してきつつある。出自は異なり、性質的に違うところもあるが、中山間直接支払の集落協定も、一定の範囲では共通した要素を含む状況と事態に対する類似したアプローチの仕組みであると言えるのではあるまいか。

実際、集落協定に定める共同取組活動には、上記のような都市部での取組み・諸活動と共通する内容・性質のものが含まれており、これまでにまだ触れていないものを含めてみれば、農村の地域空間(農地以外の部分も含む)の全体的な維持・保全・管理にかかわる諸活動をそこに包摂することもできるようになっている(次の3)参照)。このような両者の間の共通性は、今後に向けて農村地域空間全体の管理のあり方を考えていく上での一つの取掛りになるかもしれないと思われる。のちに改めて掘り下げてみたい論点である。

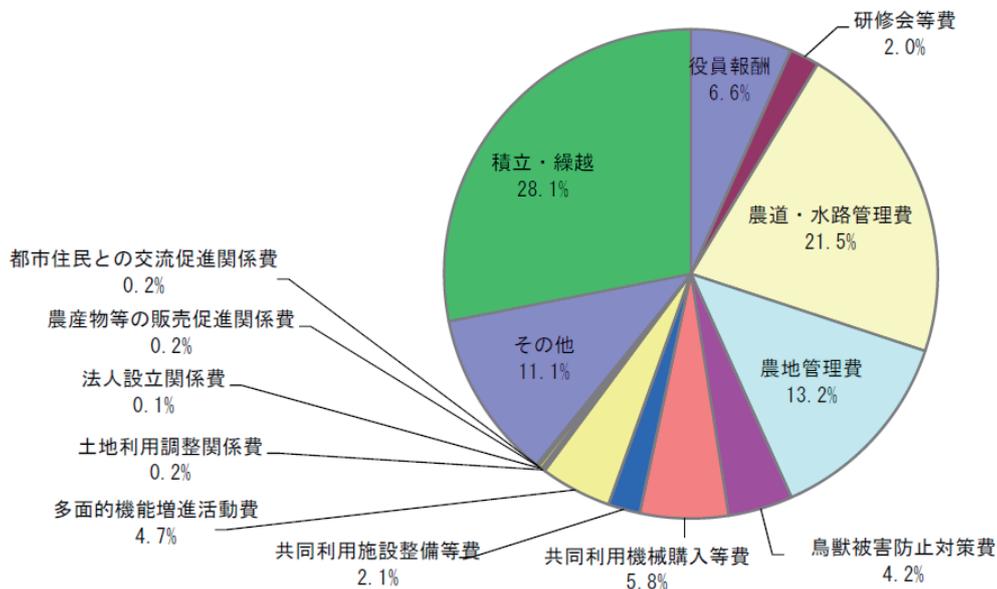
3) 農地利用と地域資源の保全管理にかかる共同取組活動の機能

集落協定の中核には、当然にも、1)ウに記した「㊟農業生産活動等として取り組むべき事項」が置かれている(「実施要領の運営」8頁)。

その中の「必須事項」の例示は、㊠「耕作放棄の防止等の活動」(荒廃農地の復旧や畜産的利用、高齢農家・離農者の農地への利用権設定、法面の保護・改修、鳥獣被害の防止、林地化等を含む)、㊡「水路、農道等の管理活動」(管理・補修、泥上げ、草刈り等)であり、そのうち1つ以上を記載する。2017年度の実際には、農地の法面管理が最も多く(集落協定総数中の75.4%)、次いで鳥獣被害防止の柵・ネット等の設置(46.6%)、賃借権設定・農作業の委託(33.7%)となっている(「平成29年度の実施状況」13頁)。

「選択的必須事項」の例示は、「多面的機能を増進する活動」として、㊢「国土保全機能を高める取組」(土壌流亡の防止、農用地周辺の林地の管理等)、㊣「保健休養機能を高める取組」(景観作物の作付、市民農園・体験農園、棚田オーナー制度、グリーン・ツーリズム)、㊤「自然生態系の保全に

図6 中山間直接支払：共同取組活動の交付金の使途（支出割合：2017年度）



出所：農林水産省「平成29年度 中山間地域等直接支払交付金の実施状況」（農村振興局、平成30年6月）17頁

資する取組」（ビオトープや鳥の餌場の確保、粗放的畜産、環境保全に資する活動）の3つが挙げられ、そのうち1つ以上を選択・記載する。2017年度の実際では、周辺林地の下草刈が最も多く（67%）、次いで景観作物の作付け（29%）、堆厩肥の施肥（10%）となっている（同前「実施状況」14頁）。

各協定に記載された活動には、上記のような主だった事項のほかは、かなりのバラつきがある。とはいえ、2017年度の交付金の交付面積は、約66万3,000haとなっているから（同前「実施状況」2頁）、中山間地域の農用地区域内農地の相当程度の部分については、以上のような共同取組活動のいずれか（ほとんどは複数）が交付金の支援を得て行われているわけであり、それが地域の農地利用と地域資源の保全管理に資する機能を果たしていることは確かである（上記の面積が十分なものかどうかはさて置く）。この点に関しては、集落協定の94.3%が前記の「C要件」（「集団サポート型」＝耕作放棄地発生の防止への事前の対応）を選択していることも、併せて留意されてよい。

図6は、2017年度に共同取組活動に配分された交付金の使途の支出割合である。農道・水路管理

費が21.5%と最も多く、次いで農地管理費が13.2%となっている。かなり大きな割合（28.1%）を占める積立・繰越の使途内訳でも、農道・水路・農地整備費用が22%で最も多い（同前「実施状況」17頁。なお、2番目は機械購入費用で19%）。ここからも、交付金が地域の農地利用と地域資源の保全管理に資する機能を果たしているのを見て取れる。

ただし、中山間地域の農村を取りまく現下の社会経済情勢の下では、将来に向かっての見通しは、決して明るいものではない。農水省が2017年に全集落協定を対象として実施したアンケート調査（回答数は23,552協定）によると、①2020年度からの次期対策に取り組めるとした回答は93.2%あったものの、②そのうちの半数近くは、「取り組めるが、荒廃が懸念される農用地を除外する」としている（10,786回答）。また、③10年後の協定対象農用地については「一部、荒廃しているかもしれない」とした回答が43.4%に達した。「担い手が不在、または不足」、「高齢化・後継者不足によるリーダー等の不在」、「高齢化や人口減少により、農道・水路等の管理が困難」等がその理由であり、協定対象農地の維持に向けてそれら

の問題に政策上でどう対処していくかが重要な課題となっている⁽²⁸⁰⁾。

4) 多面的機能支払の意義と機能

多面的機能支払は、すでに述べたように(前出(1)(2)①)、政策上での位置づけが中山間直接支払とは異なり、『農業の構造改革』の推進手段という役割を与えられている。したがって、その「機能」については、<規模拡大に取り組む担い手の負担を軽減して農地集積を後押し、構造改革を推進する>という面でのその機能がどうなっているかを検討することが、本来必要であるが、ここでは、その側面での機能の問題は割愛し、「地域集団的な農地利用と地域資源の保全・管理」という面から見た場合のその機能を、中山間地直接支払との関係及び異同を意識しながら、簡単に見ておくことにする⁽²⁸¹⁾。

① まず、制度の基本的な仕組みと内容を見ておこう。

(i) 各支払の対象者と対象活動は、以下のようである。なお、その活動による保全管理等の対象として位置づけられる農地は、原則として農用地区域内農地に限られる。

イ：農地維持支払——対象者は、「農業者のみ又は農業者及びその他の者(地域住民、団体等)で構成される活動組織」。対象活動は、「農地法面の草刈り、水路の泥上げ、農道の路面維持など地域資源の基礎的保全活動／農村の構造変化に対応した体制の拡充強化、地域資源の保全管理に関する構想の策定等」。

ロ：資源向上支払——対象者は、「農業者及びその他の者(地域住民、団体等)で構成される活動組織」。対象活動は、「地域資源の質的向上を図る共同活動(水路、農道、ため池の軽微な補修、植

栽による景観形成や生態系保存などの農村環境保全活動等)／施設の長寿命化のための活動等」。

(ii) ロのうち、前段の活動への交付金は「資源向上支払(共同活動)」、後段の活動への交付金は「資源向上支払(長寿命化)」と略称して区別され、イの「農地維持支払」とあわせて3種類の交付金がある形になる。3者の中では「農地維持支払」が基礎的なベースとなり(基礎的な保全管理にかかわるもの)、それに取り組む活動組織がイの活動に重ねて「資源向上支払(共同活動)」の活動に取り組み、さらには「資源向上支払(長寿命化)」の活動にも取り組むという、いわば三層の構成になっている⁽²⁸²⁾。詳しくは後にみるが、各支払＝交付金による取組面積(農用地面積)は、農地維持支払が最も大きく(2017年では約227万ha)、その大部分について資源向上支払(共同活動)が取り組まれ(約200万ha)、相対的に限られた部分で資源向上支払(長寿命化)が取り組まれる(約69万ha)という状況である。交付金の基礎的単価は、都府県の田についてみれば、農地維持支払が10ha当たり3,000円、資源向上支払の共同活動が同2,400円、長寿命化が4,400円である。前2者に合わせて取り組む場合は単純に加算されるが、3者を合わせて行う場合は、9,200円となる。

(iii) 活動組織については、「農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮を図るための地域の共同活動に係る支援を行い、地域資源の適切な保全管理を推進する」という制度の基本的な目的から、「地域の農業者を中心に、地域住民や都市住民等のできるだけ多様な主体の参画が得られるように取り組む」ことが推奨される(前掲「実施要綱」1頁)。農地維持支払では「農業者のみ」の組織も認められるが、他の2つの支払では、地域住民、団体等の参加を得ることが必須要件である。農地維持支払の1組織当たりの平均取組面積は、北海道と沖縄を除く都府県では30~75haとなっており(2017年)、ほぼ集落規模のものが多く、近年は

⁽²⁸⁰⁾ 平成30年版『食料・農業・農村白書』205頁による。

⁽²⁸¹⁾ 以下の叙述は、いずれも農水省のHPにある「多面的機能支払の概要」(平成30年度予算概算決定額)、注263所掲の「多面的機能支払交付金実施要綱」と同「実施要領」、及び農水省「平成29年度多面的機能支払交付金の実施状況」(農村振興局、平成30年6月)に依拠して行うが、若干の箇所を除き、各叙述の出所を細かく挙示することは省略する。

⁽²⁸²⁾ ただし、農地維持支払を受けずに資源向上支払(共同活動)又は資源向上活動(長寿命化)を受けることも認められている。

広域協定による広域活動組織の設立が奨励され、その数も次第に増加はしているが、取組組織数全体（2017年の農地維持支払では28,290組織）の中ではまだ僅か（853組織）である。

(iv) 活動組織は、規約を作り、事業の内容、実施期間（原則5年）、組織の構成員、保全管理する区域内の農用地・施設、実施計画、「構造変化に対応した保全管理の目標」等を定めた「事業計画」と「活動計画」を作成し、市町村長の認定を受ける⁽²⁸³⁾。活動組織の活動が所定の要件を満たさない場合、交付金の目的外使用があった場合、対象農用地や水路・農道等が「適切に保全されていないと認められた場合」などには、市町村長から交付金の返還を求められる⁽²⁸⁴⁾。実施期間終了年度末に残額が生じたときは、翌年度開始の新たな事業計画の認定を受ける場合を除き、残額を返還する⁽²⁸⁵⁾。

② 中山間直接支払との異同に留意しつつ、多面的機能支払の特徴点を見れば、以下のような点が注目される。

第1に、集落機能の維持・活性化は、直接の狙いとはされていないが、非農業者をも含めた共同活動の実施を奨励し（資源向上支払では要件である）、活動組織が事実上集落レベルの単位で組織されていることから、農村の地域コミュニティの維持強化の機能も果たしている。2016年度末での非農業者（自治会、子ども会、女性会、老人会、消防団、土地改良区、JA、NPO法人等）の参加割合は、資源向上支払（共同活動）で35%、農地維持支払で26%、資源向上支払（長寿命化）で11%である⁽²⁸⁶⁾。

⁽²⁸³⁾ なお、中山間直接支払の集落協定を締結している活動組織は、当然に資源向上支払（長寿命化）の対象組織となる。前掲「実施要綱」別紙2の第2の2(3)。

⁽²⁸⁴⁾ 詳細は、前掲「実施要綱」別紙1の第9、別紙2の第9参照。交付金の全部又は一部を認定年度に遡って返還するのが原則であるが、返還額の算定基準は、場合により異なる。目的外使用の場合は、その金額である。

⁽²⁸⁵⁾ 前掲「実施要綱」第1の11、第2の12。

⁽²⁸⁶⁾ 農林水産省「多面的機能支払交付金の中間評価」（平成29年8月）9頁、12-13頁参照。この資料は農水省のHPにある。以下、「中間評価」という。

第2に、予算の単年度主義は取られていないが、交付金の使途は限定・制約され、中山間直接支払のような柔軟性や活動組織レベルの裁量の大きさはない。

第3に、中山間直接支払を受ける集落協定の活動中に多面的機能支払の対象となる共同活動と同一のものが含まれている場合には、後者の部分については多面的機能支払の交付金をもって充てることが方針とされている。その結果、2017年度末では、中山間直接支払の取組面積＝約66万ha中の44.9万haが、中山間直接支払及び多面的機能支払の交付を受けて保全管理される農地面積となっている⁽²⁸⁷⁾。多面的機能支払は、本来的には有効・効率的利用が可能な農用地を対象とするものであるが、その予算の一部は、条件不利な中山間地域の農用地にも振り向けられているわけである。このことの意味は、さらに検討を要しよう。

③ 多面的機能支払が農地利用と地域資源の保全管理の面で果たしている機能については、以下の点を指摘しておく⁽²⁸⁸⁾。

(i) 2018年3月末時点で、28,290組織が農地維持支払の交付を受け、その事業計画で取組活動を実施する農用地として位置づけられた農地面積（取組面積）は、226.6万haである（この中には、中山間直接支払も受けている農用地が44.9万ha含まれる。前述）。この取組面積は、「対象農地面積」（交付金の算定の対象となる農用地の面積で、418万ha）の54%に相当する。

保全管理の対象として位置づけられている施設は、水路約42万ha、農道約24万km、ため池約4万6千箇所であるが、上の取組面積を「農業用排水路を管理する集落の耕地面積」＝329.2万ha

（2015年農林業センサスによるデータ）と対比すると、約69%のカバー率となる。一方、中山間直接支払のみを受けて用排水路等の保全管理を行う農地面積が別に21.3万haあるので、これをも合わせると、農地維持支払又は中山間直接支払に

⁽²⁸⁷⁾ 前掲「平成29年度多面的機能支払交付金の実施状況」（注281）4頁。

⁽²⁸⁸⁾ 以下のデータは、同前「実施状況」による。

よる取組面積の総計は248万haとなり、上のカバー率は、約75%となる。

(ii) 資源向上支払(共同活動)の取組組織数は22,299組織で、取組面積は200万haである。活動内容は、①「農村環境保全活動」では、景観形成・生活環境保全が圧倒的に多く(20,632組織)、次いで生態系保全(6,383組織)、水質保全(4,452組織)となっている。②「多面的機能の増進を図る活動」では、「農村環境保全活動の幅広い展開」が最も多く(6,778組織)、次いで「農地周りの共同活動」(5,193組織)となっている。

(iii) 資源向上支払(長寿命化)の取組組織数は11,586組織で、取組面積は約69万haである。取組活動は、水路、農道、ため池の補修・更新・延長等である。

(iv) 以上から見ると、多面的機能支払が地域資源の保全管理のために相応の役割を果たしていることは確かである。前出注286の「中間評価」においても、2015年度に活動組織に対して実施したアンケート調査に基づき、「活動組織は『遊休農地の発生防止・拡大抑制』、『経営耕地面積の減少の抑止』、『病害虫の発生やゴミの不法投棄等の抑制』、『農業用施設の機能維持』などに寄与していると評価」と記されている(7頁)。

しかし、農地維持支払による共同活動でさえ、全農地をカバーしているわけではない。中山間直接支払のカバー率の問題も含め、日本型直接支払制度の外にある農地が膨大に存在していることを忘れてはならないと思われる。

(3) 地域資源管理組織・地域資源管理法人の登場と発展可能性

ところで、中山間直接支払や多面的機能支払による共同取組活動が以上のように展開するのと相俟って、当該地域の地域資源管理を担当する組織体、さらには「地域資源管理法法人」⁽²⁸⁹⁾と呼ばれ

⁽²⁸⁹⁾ この呼称は、今日ではかなり広く使われているが、それを最初に用いたのは、森剛一『新版 法人化塾』(農山漁村文化協会、2009年11月)が最初のものである(同書冒頭の「はじめに」参照)。

る法人が登場してきている。本誌の読者にはなじみの薄い事柄かと思われるので、まず若干の具体的事例を示しておく。なお、事例は、中山間地域に限られるものではない。

1) 若干の具体的事例

④ 長野県飯島町田切村の株式会社「田切農産」と一般社団法人「田切の里営農組合」の事例は広く知られている⁽²⁹⁰⁾。田切村(約3割が中山間地域)は、飯島町にある4つの地区(旧藩政村)の一つで、6集落からなる。飯島町は、各地区に営農組合を組織し、その上に4つの株式会社形態の農業生産法人(農地所有適格法人)を設立させているが、「(株)田切農産」もその一つである。

田切地区では、1986年に全戸(当時270戸)加入の地区営農組合が設立され、農用地利用改善団体として農地利用調整や転作の調整に当たってきた。それをベースに2005年に有限会社「田切農産」が設立され、特定農業法人として地区農業の担い手となる体制が作られた。旧有限会社法の社員数制限(50人)との関係から、出資金は、営農組合が組合長名義で半額を負担し、残りは他の有志17人が公募で参加・出資した。2010年に「(有)田切農産」は、全戸参加型の株式会社に移行し、当時の258戸全員が株主となった。その狙いは、「(株)田切農産」の構成員が全農家であることを明確化し、全員に参加意識をもってもらおうことであったという。

2015年の経営面積は、中間管理機構を介した借地(利用権)65haと経営受託20haの計85ha

⁽²⁹⁰⁾ 以下は、田代・前掲(注253)53頁以下、紫芝勉(田切農産代表取締役)「株式会社田切農産2階建法人の取組み」(JA-IT公開研究会、2011年12月2日。ja-it.net/wp/wp-content/uploads/PDF/seminar_report/30report4.pdf)、(株)田切農産「個の農家で解決できない問題は 集落営農組織で問題解決を目指す」(2017年3月11日付け。www.pref.nara.jp/secure/173514/kouensiryuu.pdf)の情報をもとに、筆者が整理したものである。2016年1月29付け『全国農業新聞』にも、「集落営農で一般社団法人の動き―地域資源管理に最適」と題した、かなり長い紹介記事がある。ただし、それらから得られる情報には、それぞれ微妙に違うところがある。筆者自身が直接に調査していないので、以下の記述には不正確な点がある可能性もある。

である。一方、営農組合は、従来通りに存続し活動していたから、実質的には、いわゆる「2階建て方式」の集落営農体制（営農組合が1階で、生産活動を担う株式会社が2階）が2010年に形成されたわけである。

営農組合は、2015年に一般社団法人「田切の里営農組合」を設立した。構成員は、1戸につき1人が正組員で、地区内の農業法人も義務加入、家族、田切地区在住者、企業等賛同者が任意参加の准組員となる。法人化の目的には、中間管理事業の地域集積協力金の受け皿となり、非営利型の一般社団法人として税務対策等で便宜を得ることもあった（農地維持支払の交付金も社団法人に入る）が、もう1つ、実質的な目的も大きかった。すなわち、従来からの営農組合の組織基盤を強化・確立し、その活動内容を拡充して、2つの法人が目的とする「①永続する農業、②環境に優しい農業、③創造する農業」（「創造」の内容は多様で多面的である）を村ぐるみで築いていく体制を作ることである。

「地域資源管理法法人」を自認する社団法人の活動範囲はすこぶる広く、村ぐるみの農地利用調整（「農地の一元管理」と言われる）をベースに様々な事項を包摂している（それも地区全体の農業を視野に入れたもの。詳細は割愛）が、最重要な事項の1つに、水管理、草刈り、農道・水路保全等の作業への組織的かつ流動的な対応が位置づけられている。例えば、草刈りは地権者のほぼ半分が自家で行い、残りは「(株)田切農産」から一般社団法人が受託して個人や、次に記す他の法人に再委託する、水管理は一定の賃金を支払って、みんなで手分けして行うといった具合である。その仕組みが地域内に仕事を作り出し、利益配分の意味を持つことも重視されている。

なお、田切地区には、もう1つ、2011年に設立された一般社団法人「月誉平栗の里」がある。これは、耕作放棄された畑の復旧・耕作のために地権者45名により設立された。一般社団法人を選出したのは、基金造成のために農家以外（栗の販売先、JA、地元企業等）の参加も得るためであった。

4.6haの境のない圃場に栗を植えて、集落営農組織として独自の経営を行っている（別に中間管理機構からの借地もある）が、「(一社)田切の里営農組合」とも連携・協力し、後者から草刈り作業等の受託も行っている。

⑤ 福井県は、複数集落や旧村単位の100ha規模を目安とするメガファーム（大規模営農組織）の育成方針を打ち出している。その下で小浜市の宮川地区と松永地区（平野部と中山間地域が混在する地域）では、メガファームの経営を担い収益を追及する集落営農法人（株式会社）と、地域の資源管理を担う非営利型法人（一般社団法人）の併存・連携という「2階建て方式」が作り出されている⁽²⁹¹⁾。

宮川地区（領域は1889年の明治合併村）は、1997年から大区画化（平均1ha区画）を目指す「担い手育成基盤整備事業」に取り組み、基盤整備後に集落単位で4つの集落営農組織を立ち上げた（1999～2003年）。うち1つは2006年に有限会社、1つは、2012年に農事組合法人となる。集落ごとでは高齢化や後継者不在による耕作放棄地発生への懸念を払拭できなかつたため、2005年頃から1組織法人化へ向けた検討が始められたが、まとまりが着かないでいたところに中間管理事業が登場し、機構の地域集積協力金を早期加算割増し単価で受給することが誘因となって、2015年に1組織の法人＝株式会社「若狭の恵」が設立された。構成員＝出資者は、代表3人を含む個人17人とJA若狭で、中間管理機構を介した利用権により150haを経営する。

水田の耕作作業は「(株)若狭の恵」の従業員が行うが、「(株)若狭の恵」にとっての最大の問題が、経営面積の広さや他の農作業との時期の重複による畦畔の草刈り等の負担であり、その問題をも解決する組織として、2016年に地域資源管理組織＝「宮川グリーンネットワーク」（以下、「GNW」という）が一般社団法人として設立された。一般

⁽²⁹¹⁾ 以下の⑤及び⑥の記述は、品川優「メガファームを核とした農地集積と地域資源管理組織の連携」(『農政調査時報』579号、2018年3月)25頁以下に基づく。

社団法人=GNW の事務所は、「(株) 若さの恵み」の中にあり(土地改良区の事務所も同居)、各役員も重複している。

GNW は、もともとは多面的機能支払の活動組織の事務局として設立されたもので、社団法人化した後もその活動と役割を引き継いでいる。それを一般社団法人化した理由は、大きく次の2つという。1つは、中間管理事業の地域集積協力金の受け皿となり、非営利型法人として税務対策等での便宜を得ることである。

いま1つは、農地所有者が農地を機構に貸し付けて離農することにより、株式会社の経営や地域・集落と疎遠になることを防ぐためである。そのため、GNW には、宮川地区の全戸200戸が構成員として参加し、各自の従事可能な作業を登録する。例えば、「土日の草刈り」、「トラクターなら従事可能」、「平日の作業は可能」といった具合である。従事した作業には、GNW から賃金が支払われる。また、GNW には、老人会、消防団、自治会などの団体も登録しており、団体として従事した作業の賃金で活動費不足をカバーしている。つまり、農家かどうかを問わず、全ての地区住民が何らかの形でGNW の活動に参加しているわけである。

「(株) 若狭の恵」は、機械作業や草刈り作業などをGNW に委託し、GNW は、それを登録した個人又は団体に再委託する。その意味では、GNW は、大規模営農組織に対する人材派遣的業務を担い、営農組織と密接に結びついている。

◎ 同じ小浜市の山間地域に位置する松永地区(範囲は1889年の明治合併村)は、2004年から実施された大区画化(平均1ha区画)の基盤整備事業を契機に、地区内8集落と同じ水系の1集落(同一土地改良区内)を範囲として2005年に集落営農組織を設立し、2007年に旧品目横断的経営安定対策への対応として農事組合法人「小浜東部営農組合」を設立した。9集落の全農家258戸が構成員となり、理事9人(各集落から1人)がオペレーターを担当する。経営面積は90haである。2015年から役員若返りと若者の雇用による経営の持続性強化を企図して組織改革を行い、2017

年に株式会社「永耕農産」に移行した。その際、同時に、「地区の環境と農地の保全」、「高齢者・女性の活躍による地域の活性化」を掲げて一般社団法人「あんじょう会」を設立した。

「(株) 永耕農産」への移行は、農事組合法人の実体をそのまま継承する形で行われ、農事組合法人の全構成員が株主となった。農地は中間管理機構を介して期間15年の利用権で借り受け、若返った役員と従業員が経営と基幹的な農作業を担当し、栽培作目も多角化を進めている。

「(一社) あんじょう会」の範囲と構成員は、「(株) 永耕農産」のそれと同一である。構成員の出資金はなく、従前は土地改良区が担っていた多面的機能支払の事務局を引き受け、かつ、地域集積協力金の受け皿となることにより、会の運営費や畦畔除去の費用、草刈り労賃等の支出を賄っている。会の設立目的の一つが、「(株) 永耕農産」から委託を受けてそのような資源管理を担うことであった(ただし、高齢化のため人手不足に悩んでいるという)。もう一つの目的は、地域資源を活かしたイベントや祭り、交流などの地域活性化の取組みであり、会には構成員250人に加えて自治会や子供会などの団体が登録し、様々な活動に従事している。

④ 秋田県横手市のY地区(水田地帯)のある集落では、2005年に集落営農組織を立ち上げ、2011年にT農事組合法人を設立した。2016年の組合員は59名、経営面積は91haである。草刈りや水管理は、原則として地権者が行うが、用排水路や農道等の資源保全活動は、2007年に設立されたNPO法人「Y地区資源保全委員会」が担当する。この法人は、集落営農組織と連携して上記の活動を担うとともに、多様なコミュニティ活動を行うことを意図して、Y地区の全体(11集落からなる大字・旧村の範囲)を範囲として設立された。構成員は、地区の全世帯から1名の個人会員250人と、T法人を含む地区内3つの集落営農組織、各集落の自治会、保育園、小学校、老人クラブなど26の団体会員である。

法人の財源は、会員からの会費、NPO 関連の助

成金等もあるが、多面的機能支払の3つの交付金が8割弱を占めており（農地維持と資源向上（共同活動）の対象面積は258.2ha、資源向上（長寿化）のそれは105.4ha）、それが上記の資源保全活動に支出されている。

集落を超えた範囲でNPO法人を設立した目的は、①集落単位ではむずかしくなっている活動人員の確保、②より大きな財源の確保、③広域化による活動の効率化、④地区内の仕事の創出による所得再配分（NPO法人の事業規模は2,200万円で、うち約6割が出役労賃や作業委託料金として地区住民に還元される）、⑤地区内の多様な主体の情報共有と交流の促進とされる⁽²⁹²⁾。

◎ 岩手県八幡平市では、2014年7月に多面的機能支払の受け皿組織として、一般社団法人「前森地区農地保全組合」が設立された。農地維持支払を利用して鳥獣害防護柵の設置・管理をし、資源向上支払で老朽化した施設の補修や住民との交流活動に取り組むほか、酪農の生産法人と集落協定を結んで中山間直接支払の受給とも結びつけている⁽²⁹³⁾。

① 滋賀県甲賀市水口町の岩坂集落は、総世帯数18戸で、うち農地所有世帯は16戸、後者のうち15戸は純土地持ち非農家である。もとは兼業農家であったそれらの世帯の離農が進む過程で農用地利用改善団体を作り、他集落からの入り作者である大規模経営体Sファームを特定農業法人と位置づけ、現在では集落内のほぼ全ての農地(9.2ha)がSファームに利用権設定されている。

その一方で、岩坂集落は2006年に、集落の全戸が参加する「岩坂ふるさとを守る会」を設立した。「守る会」は、Sファームに農地を委託する地権者組織としての性格を備えるとともに、全戸参加による多面的機能支払の受け皿組織となっている。そして、Sファームと協力しながら、全戸参加に

よる用排水路の清掃、農道・畦畔の草刈り、ため池の保全等の資源管理を行い、獣害防止の防護柵の設置等を共同活動で行っている⁽²⁹⁴⁾。

2) 地域資源管理組織・管理法人登場の必然性と発展可能性について

① 以上の限られた事例からでも、地域資源管理組織・管理法人には、形成の経緯、構成員や組織構成のあり方、生産活動を担う経営体との関係や範囲の異同等の点で多様性がある一方、一定の共通性があることがわかる。

すなわち、①いずれも、大規模な組織経営体・生産法人が地域の農地利用を集積し生産活動を担うことと対応して、従来は集落の共同作業で行われてきた地域資源の保全管理活動を経営体との連携・協力の下に行っている。それは、大規模経営体にとっても必要不可欠のものである。一方、②その管理組織・管理法人は、元農家・集落営農構成員だけでなく、地域の住民・団体等を広く糾合し、人的資源を拡充するとともに、地域コミュニティの維持活性化の活動を担う。③活動の主要な財源には、中山間直接支払、多面的機能支払、機構集積協力金が充当され、各種作業への労賃を払うことを通じて、交付金を地域内で配分する役割も果たす。④管理組織の法人化の時期もほぼ同じ頃である。

要するに、非農家も含めた地域住民全体で地域の農業と農地利用を支え、地域資源の保全管理を行う体制が農業・農村の現場で求められ、国からの交付金を活用しながら創出されてきているのである⁽²⁹⁵⁾。その体制と仕組みが、農水省の政策が求める〈農地集積と農業構造改革の後押し〉として機能するか、むしろ〈組織経営体自体も含めた、むらぐるみ・地域ぐるみでの農業・農地・地域資

⁽²⁹⁴⁾ 伊庭・前掲（注270）213頁以下による。

⁽²⁹⁵⁾ このような地域資源管組織・管理法人の必要性＝登場の論理とその仕組みや活動の特徴については、品川・前掲（注255）の③及び④（2018年4月20日及び5月25日付け『全国農業新聞』）に、要を得た簡潔な解説がある。また、安藤光義「農地集積と地域コミュニティの強化―農地・農村保全へ一般社団化も」（2018年2月23日付け同前紙）も参照。

⁽²⁹²⁾ 以上は、中村勝則「秋田県における水田農業の構造変動」（前掲『日本の農業』250・251号＝注228）89頁以下による。

⁽²⁹³⁾ 前掲2016年1月29日付け『全国農業新聞』（注290）の記事による。

源と農村社会の保全管理のためのもの>として機能するかは、地域の事情と主体的対応のあり方に依存するのではなからうか。

② 組織形態としては、主に一般社団法人が選択され、かつ、推奨されている。2008年12月施行の「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」に基づく一般社団法人は、次のような様々な利点を持つからである⁽²⁹⁶⁾。

④出資ゼロ円でも設立できる。⑤2人以上の構成員があれば、誰でも参加でき（人数の制限もない）、登記のみで設立できる。⑥1人1票制で、フラットな組織である。⑦もとの営農組合の資産は、社団法人に寄付すれば（受贈は非課税）、営農組合の清算・分配も不要になる、⑧課税は、原則は法人課税だが、非営利型法人（定款上で非営利性が徹底された法人、又は共益的活動を目的とする法人）として運営すれば、法人税制上、公益法人等と同じ扱いになり、収益事業にしか課税されない。農業は収益事業とされないため、非課税である。⑨会員に作業出役の労賃を払っても給与となり（日本型直接支払の交付金による支払を含む）、給与収入が年65万円までは非課税なので、会員は、他に所得がなければ、確定申告も不要である。⑩地域集積協力金により会員に支払われた労賃・役務の対価は、給与所得又は雑所得として会員個人に課税されるが、⑪社団法人に留保した部分は非課税となる。⑫社団法人の剰余金は次年度に繰り越し可能で、交付金を繰り越しても課税されない。⑬基準期間課税売上が1,000万円以下なら消費税免税なので、農業収入1,000万円以下と日本型直接支払の交付金だけなら税務申告も不要である。

加えて、2009年の農地制度改正により、一般社

団法人も特例貸借で農地を借りて農業を行うことが可能になっており、現に先の1)④で見た一般社団法人「月誉平栗の里」などは中間管理機構からの借地で農地集積も行っている。

③ 2015年農業センサスの結果が示したように高齢化した農家の農業離脱が急速に進行していることを踏まえると、上記のような地域資源管理組織・管理法人の必要性は、今後一層大きくなっていくと考えられる。いわば、「農業経営体を支えてきた基層としての集落あるいは農村社会もまた再編が迫られている」のである⁽²⁹⁷⁾。

その際には、当然にも、市町村等の行政主体をどう巻き込み、協力・支援を取り付けていくかが問題となるであろう。また、小規模な集落営農が連携・合併等により拡大・広域化していくときには、その経営体に対応する地域資源管理の主体をどう確保するかも問われよう。論理的には（また、実態的にも）、①拡大・広域化した範囲（又はそれをも超える範囲）で地域資源組織・管理法人を作る、②地域資源組織・管理法人はもとの集落単位で作る（中山間直接支払の受給単位となる集落協定が広域化したときなどには、具体的な共同取組活動は集落単位で行うというケースも多い）、という2つの方向がありそうだが、いずれにせよ地域資源管理の新しい主体を用意しなければならない。

しかも他方では、山間地域の条件の厳しい小規模・高齢化集落では、中山間直接支払の共同活動（水路・農道等の保全管理を含む）の責任主体として第1期対策のときから「集落協定管理組合」を設立し、管理組合から出役者に作業賃金を払う体制を立ち上げたものの、さらなる高齢化の進行と人手・担い手（つまりは若い定住者）の不足のため、営農の継続も管理組合の活動も、時とともによりむずかしくなっているという実態もある⁽²⁹⁸⁾。このような状況への対処をどうしていくの

⁽²⁹⁶⁾ 利点の内容の詳細と、法人設立後の法人としての活動・関与の仕方の具体的なイメージについては、森・前掲（注289）『第3版』（2012年）20頁以下参照。また、前掲2016年1月29日付け『全国農業新聞』（注290）の記事に掲載された森剛一氏の解説、（株）田切農産・前掲「個の農家で解決できない問題は…」（注290）、農業支援ポータルサイト／アグリウェブ「第2章 集落営農の法人化」（<https://www.agriweb.jp/knowledge/corporation/corporation2-1.html>）も参考になる。

⁽²⁹⁷⁾ 中村・前掲（注292）100頁。

⁽²⁹⁸⁾ 岩崎・前掲（注261）422頁以下。もっとも、そこで報告されている集落の場合には、近隣市町村に居住する他出子弟が集落協定の構成員にもなり、高齢農家の営農と共同活動を支援・サポートする動きが存在していることが、今後に向けての希望となっているという。

かも問われなければならない。

地域資源管理組織・管理法人については、いまだ数量的なデータもなく、その類型や性質、機能等を分析する掘り下げた研究も乏しい状態であるが、今後に向けて強く意識しておくべき課題であることは確かである⁽²⁹⁹⁾。

(4) 小括

① さて、以上のように見てくると、生産資源たる農地の管理を中核において展開してきた農業・農地政策が、新しい問題と課題にぶつかっていることを見て取れる。それは要するに、農地とその農業的利用の継続を支える地域資源の保全管理を、それを担う人・主体の確保と併せて、今後どのように確保していくのか、という問題である。この視点を加えなければ、これからの農業・農地・農村政策は成り立ちがたくなっているのではないか。

その問題と課題の表出は、中山間地域でより顕著であるが、平坦地域でも同様に見受けられる。本節で考察した中山間直接支払や多面的機能支払は、それに対応しようとする施策と評価できるが、中山間直接支払でさえも構造政策的な要素をなお伴い、多面的機能支払では、競争力強化政策的な視点がむしろ積極的に打ち出されている。

しかし、2015年農業センサスの結果によると、農業経営体数は大幅に減少し(2010年センサスから5年間の都府県での減少率は18.1%)、大規模経営への農地集積は進んでいるものの、他方で経営耕地面積は減少している(同じく減少率は6.3%)。これは、高齢農家等が経営を廃止しても、そこから放出された農地を他の経営体が受け切れない状況が生じていることを示している。その結

果は、耕作放棄地の増加である(同じく増加率は6.9%)⁽³⁰⁰⁾。

従来の政策論理の延長上での対処だけではこの状況に歯止めをかけることはできず、新しい視点を加味した政策的な関与・介入が求められていると考えるのは、筆者だけではないであろう。本節で考察した事柄との関係でいえば、その新しい視点とは、「農村地域資源保全管理政策」ともいうべき視点である。詳細には立ち入ることができないが、中山間直接支払制度や多面的機能支払制度の内容も、そのような視点から改めて見直される必要があるのではないかと思われる。

② では、そのような政策的視点からの関与・介入は、本稿 I1 (1) で記した「公共性」の性質の類型区分に照らすと、どのような「公共性」を担うものと位置づけられるであろうか。若干の事柄を指摘して、本節のむすびとしよう。

第1に、それが「大公共A」を担うものであることは間違いない。農地の農業的利用と農村の地域資源を保全管理して、農業と農村のもつ多面的機能の発揮を増進し、農業の持続的な発展と農村の振興を図ることは、国民全体にとっての公共的利便だからである。新基本法の3条、4条及び5条は、その前提の上で定められている。もっとも、その「公共性」の内実は、生産政策としての農業政策の「公共性」とは異なるものである。

第2に、多面的機能促進法も新基本法と同じ前提の上で制定されており(2条1項、3条1項参照)、中山間直接支払も、多面的機能支払も、その公共的目的を実現するための政策的・公共的な介入手段(国及び地方公共団体の公的財源の支出)として位置づけられる。それぞれの支払の「実施要領」、「実施要綱」も、また各支払に関する農水省の諸文書も、それらの支払が国民全体の利益となることを強調している。

そのうち中山間直接支払については、先に見た新基本法35条2項の規定があり、「生産条件に関する不利を補正するための支援」であり、平坦地域

⁽²⁹⁹⁾ 筆者が会長を務める日本農業法学会では、2018年11月10日の年次学術大会において「地域における自然・社会資源の維持管理主体——その有機的関連構造の諸相と構想」をテーマとする学術シンポジウムを開催する(詳細は学会のHP参照)。筆者としては、このシンポジウムの報告と討議を聞いてから、本節の当該部分を執筆したかったのであるが、かなわなかった。シンポジウムの諸報告とその後の総合討論は、全体として日本農業法学会編『農業法研究』54号(農文協、2019年6月刊行予定)に掲載されるので、ぜひ一読いただきたい。

⁽³⁰⁰⁾ 安藤・前掲(注256)3~4頁、11頁、12頁、橋詰・前掲(注228)19頁、29頁、31頁参照。

と同様の施策だけではその維持が困難な「多面的機能の確保をとくに図るための施策」であることが明示されている。

もっとも、第3に、農村地域の現場においては、地域の農地の農業的利用と地域資源を保全管理することは、取りも直さず、当該地域の農業と農村社会を維持・保全することに他ならない。地域資源の保全管理にかかる現場の諸活動が景観形成・生活環境・生態系保全、周辺林地の下草刈り、鳥獣被害や土壌流失の防止、集落・地域コミュニティの活性化などの広範な内容を含み、多様な主体の参画によって共同で行われているのも、その故である。その意味で、その諸活動は、「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」の実現を目的とするものと言うことができる（前出「表1」参照）。先に見た「大公共A」の観点からする国の支援がそれを支えているのである。

第4に、そのように地域レベルの公共的・公益的な利益の実現を目指すものであるが故に、その諸活動は、創意工夫を加えて自主的に作られた集落協定（中山間直接支払）や「事業計画」・「活動計画」（多面的機能支払）に基づき、集落・地域の人々の共同活動として取り組まれている。なすべき活動の内容は、上から降りてくるのではなく、地域の現場で選択・決定されるのである。多面的機能支払の場合には、中山間直接支払の集落協定よりも柔軟さの度合いが小さいが、活動内容が地域の実情に応じて現場で定められることには変わらない。

市町村長による認定等、行政主体が行う関与も、規制的というよりも確認的で、かつ、裁量的な要素が大きい（とくに中山間直接支払の場合）。地域資源管理法に市町村が関与する場合にも、その関与は、やはり柔軟なものであることが求められよう。その意味では、上の「小公共A」は、「小公共：A-ii」＝『「共」的小公共』（前出「表1」）に類似する性質を持っているとも言えそうである。

しかし、第5に、このような「『共』的小公共」の実現を目指す取組みを後押しする施策は、現状

では、農地の全体、いわんや農村地域空間の全体に及んでいるわけではない。しかも、耕作放棄される農地は増加を続けており、「農地」の範疇からはみ出していく。その部分をも含めた農地・元農地と農村の地域空間の全体をこれからどのように保全管理していくのかも、当然に考えられなければならない。これは、ほとんど手付かずに残されている大きな課題である。

IV おわりにあたって

本稿は、執筆開始時の予想をはるかに超える長い論文になった。5回に及ぶ連載を許容していただいた本誌の編集部に対して篤くお礼を申し上げたい。

本来であれば終章において、本稿の第I章で提起し設定した課題（本誌2017年夏号122頁以下）に立ち返って、それに対応する“回答”となる筆者の見解をまとめて提示するべきであるが、それを行うためには、さらに相当の紙幅を必要とする。加えて、この連載の継続中に、「所有者不明土地問題」への対処方策をめぐる政策論議が急速に浮上・進展し、本稿における“回答”も、その帰趨と着落き先の方向性を睨んで考える必要があることが明らかになった。しかし、政府レベルでその問題を審議検討している国交省の研究会⁽³⁰¹⁾も、法務省の前記研究会（本誌本号124頁）も、制度改革の具体的な方向性のとりまとめの目途を2019年2月ないし本年度末としており、筆者の執筆作業もそれを待ってからでなければ取り組みにくい状況にある。そこで、本連載はここでいったん打ち切ることとし、上記の“回答”に相当する論稿は、本年度末を過ぎた後に改めて別稿として執筆し、発表することとしたい⁽³⁰²⁾。

⁽³⁰¹⁾ 正確には「国土審議会土地政策分科会特別部会」（2017年8月設置）。なお、前記の「所有者不明土地問題研究会」（いわゆる増田委員会）も、2018年6月に「同研究会II」を立ち上げ、関係省庁の協力を得ながら、2018年1月の最終報告を目途に検討作業を行っている。

⁽³⁰²⁾ なお、本来であれば、農地法の転用規制制度及び土地改良法が果たしている機能・役割も、本稿の観点から検討するべきであるが、別稿の発表までの間にその検討

ただ、それでは、余りにも責任回避の感がある。そこで最後に、本稿の考察から得られた事柄・知見を踏まえれば、所期の課題を論ずるに際して留意する必要があると現在考えている幾つかの論点を、雑駁な形においてではあるが祖述して、本稿の結びにかえることにする。

なお、以下の論点は、いまだ構造的に整理されたものとはなっていない。それは、1 つには、筆者の考えがなお整理されていないことに基づくが、同時にいま1 つには、別稿で論じようとする課題については、むしろ考慮すべき様々な要素・要因を複眼的な視点から取り上げて検討してみることが、課題への接近のために有効かつ有益であると考えていることによる。

a) 本稿の冒頭で筆者は、「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。」と記した。このように記した理由は、本稿の考察の全体を通じて説明しえたのではないかと考える。前章の末尾(Ⅲ 4 (4))で記した「農村地域資源保全管理政策」(仮称)とも言うべき新しい視点が求められているという認識も、そのことと対応している。

b) その「新しい管理システム」を考え、構想するに際しては、単に生産資源としての農地だけでなく、地域資源としての農地(農地法1条参照)、そしてその農業的利用を支える農地以外の様々な地域資源を「保全管理」の対象として位置づけ、その対象が持つ特性を明確に認識・確認してかかることが必要である。

例えば、農村で農地の農業的利用が維持継続され、多様な地域資源の保全管理がなされることで発揮されている多面的機能がそれである。その機能から得られる利益は、国民全体に及ぶ。また、とくに中山間地域においては、農地の農業的利用と多様な地域資源の保全管理の維持継続は、農村の集落及び地域社会の維持・存続と密接不可分に

作業を行うことはできそうにない。この点については、後日を期すことにしたい。

結びついている。その意味では、農地と多様な地域資源は、農村に定住し生活する人々にとっての「社会的資源」でもあるのである。

c) その農地と多様な地域資源の保全管理は、従前においては、各集落の農家及び非農家の人々(地域住民)の農業生産活動と共同作業(むら作業)によって果たされてきた。しかし、一方では大規模経営体による農地集積により、また他方では、とくに中山間地域で顕著なように農村集落の脆弱化(農家及び定住人口の減少、高齢化等)により、集落のそのような役割・機能の維持継続は、容易には期待しがたくなっている。

それ故、中山間直接支払や多面的機能支払による政策的な支援措置が求められ、地域資源の保全管理についても新しい仕組みと組織主体を創出・用意することが要請されている。

中山間直接支払や多面的機能支払の受け皿となり、共同取組活動をオルガナイズするための農業者及び地域住民で構成する管理組織がそれであり、なかには一般社団法人化するものも出てきている。とはいえ、集落協定の締結を要件とする中山間直接支払の場合には、その管理組織は、集落＝地域コミュニティを離れてはありえない。そして、その交付金は、「集落機能維持活性化交付金あるいは地域資源管理費助成金」たる実質を持つ。多面的機能支払の場合は、「大規模経営の農地集積の後押し」という機能が政策上で期待されているが、その管理組織も、現実には大部分が集落規模をベースに作られている。

d) これまでの「本来のもしくは狭義の農地管理」を意図する制度と政策(本誌2017年春号124頁)においては、農地は基本的に生産手段として把握され、その有効・効率的な利用を図ることが、現在に至るまで「農地管理」政策の中核に置かれている。農地中間管理機構の位置づけとそれに託された政策上の役割・機能は、その表れである。もっとも、「農地管理」のこの側面においても、グローバル化した世界の中での「農業の成長産業化」と「農地管理」をどうしていくのかという問題(とくに、外国人労働力の導入に加えて外資の導入・

農地所有の許容にまで進むのか否かという問題)が今後控えている。

e) 一方、上の前段のことは、遊休農地対策においても基本的に同様である。その結果、有効・効率的な利用に復することが困難な農地は、結局は非農地判断の対象となり、「管理」対象となる「農地」の枠組からはみ出していく。しかも現実には、高齢農家等の農業離脱と農地所有者世帯の不在村化が急速に進行する下で、耕作放棄地の増加はとどまるどころを知らない。そして、「狭義の農地管理」政策は、その事態に対応しえないでいる。このことから、さらに幾つかの問題と論点が出てくることになる。

第1に、耕作放棄地の増加は、それまで当該農地を利用して農家がその利用を継続しなくなったことである。しかも、農地利用の停止の原因の中で農地所有者世帯の農業経営の廃止と不在村化が占める比重は、年々大きくなっている。そしてそれは、集落の地域資源管理機能の低下・脆弱化と歩を並べているのである。

第2に、とくに不在村化による耕作放棄地の増加は、同時に、集落の空き家の増加、当該世帯が所有する林地・里山の管理放棄の問題を伴っている。それは、当然にも集落全体の景観や雰囲気をも損なわせ、鳥獣被害等の問題を拡大させる。しかも、そのことに起因する種々のマイナスの影響は、集落の域を超えて地域ないし市町村全体の居住者にまで及んでいく。

第3に、ところが制度的には、農地・耕作放棄地は農水省(経営局及び農村振興局)管轄下の制度の問題、空き家は国交省管轄下の制度の問題、林地の管理放棄は林野庁管轄下の制度の問題と、縦割りの切り分けがなされている。しかも、非農地判断を受けて「農地」制度からはみ出し原野化・林地化する元農地は、誰が、いかなる根拠に基づいて、どのように管理するのか、判然としないままである⁽³⁰³⁾。その意味では、いわば「国の管理

放棄」とも言うべき事態が生じているのである。果たして、このままでよいのであろうか。

第4に、しかし、その集落・地域に居住する人々にとっては、そのような制度的切り分けは意味をなさない。「管理放棄」のままに放置しておくこともマイナス要素でしかない。それ故、とくに中山間直接支払の集落協定においては、「幅広く集落や地区の『暮らし』(生活・経済・文化の全領域)にかかわる活動」が地域の実情に即して自主的に決定され、「地域内の定住条件と活力を確保」することを意図して、非農家世帯の参加も得ながら取り組まれている(本誌本号135頁)。この協定に「空き家対策」の要素が入っていないのは、おそらく上記の縦割り制度・縦割り管轄の故ではないかと推測されよう。

f) 以上のように問題群を見てくると、今後の中山間地域政策においては、定住者と定住人口を、可及的にではあれ如何に維持・確保していくかが極めて重要な要素であることがわかる。農業生産活動の維持継続も、農地と様々な地域資源の保管理も、集落や地区の「暮らし」も、挙げてその如何にかかっている。「田園回帰」や「2地域居住」、都市農村交流等の促進が説かれるのも、そのことと関連するものであろう。

とはいえ、この点に関しては、筆者は、フランス及びEUの青年農業者自立助成政策がまさにそのことを目的として導入され、今日まで展開してきたことを想起せざるを得ない。

この政策は、フランスでは山間地域を対象に1973年に始まり、1976年に全国を対象とする一般制度となった後、1980年「農業の方向づけの法律」により以後の農業・農地政策の基本的柱の1つになった。その目的は、山間地域やその他の条件不利地域においても「存続可能な:viable」適正規模の家族農業経営をできるだけ数多く育成・維持

用に支障を及ぼしたり、周辺の農業生産に悪影響を及ぼすおそれがある場合は、農用地区域に残置することが適当であるとされている(「農業振興地域制度に関するガイドライン」第16の2の(1)の①)。各都道府県担当部長宛ての「農林水産省経営局農地政策課長通知29第3242号」(平成30年3月12日付け)による。

⁽³⁰³⁾ もっとも、非農地判断を受けた農地がすべて自動的に農地制度の枠外に置かれるわけではなく、農用地区域内の農地が非農地判断されたときでも、一体的な土地利

し、当該地域の定住人口を可及的に確保することにある。したがって、「青年農業者自立助成金=DJA」の額は、当初から、山間地域、その他の条件不利地域、平坦地域の順で、大きな格差を付けて決定されてきた（山間地域が最も高い）。この政策は、1985年からECの政策としても採用された。狙いはフランスのそれと同様であり、EC/EUの共通農業政策中では、第2の柱である「農村振興政策」の中に位置づけられる。そして、さらに近年のフランスの農業・農地政策においては、主に中山間地域を念頭に置いて、多様な農業生産と多様な農業生産システムを担う多様な農業経営の維持・育成の必要性が強調されている⁽³⁰⁴⁾。

筆者は、このことを早くから指摘し紹介してきたが、日本では農業後継者の育成・確保対策そのものが大幅に出遅れた上、「旧青年就農給付金事業」が登場して以降も、その施策に上記のような内容を含んだ意義づけはなされてはいない。2015年12月の「農林水産業・地域の活力創造プラン」（及びその逐次の改訂版）は、「産業政策と地域政策を車の両輪として、農業・農村全体の所得を今後10年間で倍増させることを目指す」というが、その「地域政策」の中にも上記のような視点を持つ施策は含まれていない。いかにも遅まきの感は免れないが、新規就農者を含む農業継承者の育成・確保と経営継承対策のさらなる強化と併せて、それに上記のような視点を付加することも、検討されてよい問題・論点の1つである。

g) 以上で見た問題群・問題状況を踏まえると、もう一方で、次のような一連の問題・論点が出てくるように思われる⁽³⁰⁵⁾。

⁽³⁰⁴⁾ 以上につき、本誌2017年秋号124-125頁。また、近年のフランスの農業・農地政策と自立助成政策の特長については、原田・前掲（注6）8-9、14頁参照。

⁽³⁰⁵⁾ 上場重俊「農業の成長産業化と地域政策の課題—市町村の役割明確化を」（2018年9月21日付け『全国農業新聞』）は、鳥取県の地域農業と農村社会の現状を踏まえて、上のf)や以下のg)で記述する諸事項に広くかかわる総括的な問題提起を行っており、農村現場の実情を知る上で大変参考になる。また、橋口=小田切・前掲（注261）40頁以下が報告する新潟県十日町市仙田地区の事例、及び、同前60頁以下の「中山間地域の『新

① 今後に向けては、農地と多様な地域資源だけでなく、農村空間の全体を対象に取り込んだ、いわば“農村空間保全管理・活性化政策とその制度システム”とも言うべき制度的な仕組みが、日本でも必要になるのではないか。それは、農地の農業的利用、住居を含む集落の土地利用と生活空間の使用、農地や生活空間に近接する林地・里山、湖沼等の良好な保全管理を、集落・地域コミュニティの主体的な取組みに依拠して、総体的に確保することを目指すシステムである。

② 追及される「良好な保全管理」の中には、多様な複数の目的もしくは利益が併存し、重層する形で含まれる。農地利用の確保と地域資源の保全管理はもとより、集落内外の道路や排水路等のインフラの保全・整備、集落や地域全体の景観・風景の維持改善（空き家の周辺も含まれる）、鳥獣害や自然災害の防止対策、周辺林地や湖沼の保全管理、自然生態系の保全、再生エネルギーへの取組み等から生活上の便利施設や活性化拠点の確保などまで、総じて定住条件の維持・確保・改善にかかわる事項が広く含まれよう。

その「良好な保全管理」は、集落・地域に在る人々にとっての共通の利益、すなわち「共益」であり、地域の「公共の利益」である。現在の集落協定の中にもその一定の部分がすでに包摂されている（本誌本号135、137頁）が、農水省農村振興局の管轄する施策という枠組を超えるシステムを想定すれば、その範囲はより広いものになってよい。

③ このシステムを動かす主体は、基本的にはその地域に居住する人々、すなわち集落・地域コミュニティの構成員が構成する自主的な管理組織である。集落・地域の生産活動と生活・社会活動にかかわる主だった団体もそこに参画することを求められよう。もちろん、集落・地域外の人々や団体の参画や連協協力もありえてよい。

もともと、上の②で見た諸事項は、以前は集落・地域コミュニティがその保全管理を担ってきたもたな仕組みづくり』という問題提起（小田切執筆）も参照した。

のであった。集落・地域コミュニティのその面での寄与と機能があったからこそ、特段の法制度的な仕組みや裏打ちがなくても、日本の農村空間と農村景観は、保全され管理されてきたのである。ところが、今日、すでに見たような諸事情の下で、そのような自ずからの寄与と機能に漫然と期待し続けることはできなくなっている。とすれば、そこを補完・補強する体制と支援施策が考えられてしかるべきではないか。それは、農業生産活動の維持継続という課題にかかわって中山間直接支払の導入が要請されたのと相通じる、基本的には同質・同根の今日的要請である。

もちろん、支援施策の財源をどうするのかという問題が別にあるが、ここでは、その問題には立ち入らない。

④ 上の管理組織の組織化と活動のあり方に関しては、中山間直接支払の集落協定が1つの端的なモデルになるのではないか。前章前節の(2)2)の第5点で見たように(本号137頁)、その協定のあり方は、縮退さらには衰退する市街地縁部部の都市空間の良好な保全管理と活性化を目的として当該地域のコミュニティがその構成員相互間で、市町村等をも巻き込んだ協定等を締結し、市町村等の支援を受けつつ主体的かつ組織的に活動している諸事例のあり方と共通したところがある。都市部での諸事例やそれをめぐる諸議論⁽³⁰⁶⁾をも参考にしながらさらに検討を加えていけば、「農村地域空間保全管理・活性化協定」のような仕組みを考案することも可能なのではないか。いわば、都市部での「まちづくり協定」等(内容には多様性がある)に相応する農村部での「むらづくり協定」・「地域づくり協定」のようなものである(以下、「むらづくり協定」という)。現在の集落協定に記載されている「集落マスタープラン」(前出134頁)がどのような意味を持ちうるかは、今後

検討してみたい。

⑤ 上にいう「保全管理・活性化」の内容も、都市計画制度の今日的な見直しの課題にかかわって都市サイドの研究者の間で議論されている“新しい都市空間管理のあり方”の内容と相通じるところがある⁽³⁰⁷⁾。実際、とくに市街地縁部部の都市地域空間の縮退・衰退の問題は、中山間地域その他の農村部の農村地域空間の縮退・衰退の問題と、基本的には同一・同根の事情に起因するものとも言えるのである。とすれば、それに対処するための「新しい空間管理のあり方」の内容や性質、「管理」の概念等において両者の間に相応の共通性が出てくるのも当然のことかもしれない。

⑥ 「むらづくり協定」の範囲は、地域の実情に応じて多様であってよい。集落単位でもよいし、複数集落で連携・共同してもよいであろう。しかし、市町村全域で1つというのは、広すぎるのではないか。

⑦ 一方、市町村がその全域を対象として“市町村マスタープラン”(例えば「農村地域空間保全管理・活性化構想とそのための詳細土地利用プラン」)のようなものを用意し、域内各地区の協定をその中に位置づけるといったことは必要になるであろう。それは、市町村の協定への関与・支援を裏打ちすると同時に、協定に一定の“拘束力”を付与するためにも求められる。また、国レベルでは縦割りの制度や施策を「むらづくり協定」のレベルで“総合化”させるためにも、市町村の積極的な関与が必要になるのではないか。ただ、既存の各種マスタープランとの関係をどうするかを、別途考える必要がある。

⑧ 「むらづくり協定」の効力・“拘束力”は、基本的には柔軟性があることが望ましいのではないか。ただし、その「協定」には、現在の集落協定のように“共同取組活動の枠組・指針とする”というだけでは済まない部分・事柄も入ってくると考えられるので、その点をどのように規律するかも工夫を要する問題になりそうである。この「協

⁽³⁰⁶⁾ 都市部におけるそのような動きとそれに関する評価等については、例えば、本誌『2018年春号』の特集「縮退の時代における『管理型』都市計画」の中の亙理格、内海麻利、原田保夫3氏の論文、同『2018年夏号』の大貫裕之氏の論文等を参照されたい。

⁽³⁰⁷⁾ 前出注306参照。

定」を「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」中の「小公共A-1：建築協定によって実現されるような『共』的小公共」の実現を目指すものと捉えれば（前章の末尾＝前出147頁参照）、「協定」中の一定の部分については、市町村長の認定を受けることにより“一定の拘束力を持つローカル・ルール”たる効力を付与することも考えられるかもしれない。

⑨ 他方、国レベルの既存の諸制度・諸規制等との関係、つまりは接合・連携のさせ方をどのように仕組むかも、むずかしい問題である。今後の検討課題となるが、その際、留意しておく必要があると思われる事柄が2つある。

1つは、農業サイドの諸制度との関係で見ても、上述した“農村空間保全管理・活性化政策とその制度システム”は、従来の農地制度が担った「大公共A」とは内容の異なる新しい「大公共A」に基づいて、上記「小公共A」の実現を目指すものであることである（前出146-147頁も参照されたい）。このことは、上記の「接合・連携のさせ方」を考える際に当然に留意する必要がある。

いま1つは、都市サイドの諸制度との関係で見ても、新しい問題状況があることである。

すなわち、都市計画法をはじめ、日本のこれまでの都市・土地法制は、右肩上がりの経済成長と人口増加を前提として、市街地の開発・整備を意図して整備され、運用されてきた。農地と農村空間は、その開発・整備の客体であった。しかし、今日においては、市街地と都市空間も、農地・農村空間と同様に縮退と衰退の問題を抱え、それへの新たな対処方策が求められている。そして、その際の課題認識やそれを捉える視点、課題へのアプローチの仕方や手法、目的とする「地域空間の管理」の考え方などの点では、農村空間について見たのと共通する要素が少なからず表れている。いわば都市、農村ともに、「縮退の時代における地域空間の管理」という共通の課題に直面しているのである。このことは、上記の「接合・連携のさせ方」を改めて考えるための重要な要素となるであろう。

h) 最後に、「所有者不明土地問題」への対処方策をめぐる政策論議の帰趨との関連で気にかかっている論点を簡単に列記しておく。本年度末までにいかなる事柄についてどのような内容の制度改正の提案等が取りまとめられるのか、いまだ不明な状態においての記述であるので、以下の内容も曖昧で、未確定なものである。

① 相続未登記農地の管理や解消の促進及び発生抑止の課題への対処方策は、相続未登記土地一般についての制度改正案等がどうなるかを見てから考えるほかない。制度改正案等の内容次第では、農地法上の相続の届出義務の位置づけも再考する必要が生じるかもしれない。

② 土地に関する基盤的情報の整備・高度化の方策は、農地の「管理」についても有益なものとなることが期待される。

③ 「土地所有に関する基本制度の見直し」に関しては、国交省の研究会の資料⁽³⁰⁸⁾によると、土地バブル期に制定された土地基本法を今日の人口減少社会に即して見直し、「土地の管理や利用に関する所有者の責務」を定めることを中心に修正することが検討されている。①その「責務」が何を内容としてどのような文言で書かれるか（「権利関係の明確化(法的管理)」の責務への言及もある）、また、②同法の他の規定の改正とも併せて、「その責務を担保するために必要な措置」としてどのような具体的提案が出てくるか、注目されるが、本稿の課題との関係では、次の点に注意しておきたい。

第1に、「基本制度の見直し」は、「所有者不明土地」だけでなく「所有者判明土地」をも含めて検討されている。「所有者は手放したく、利用したい者もない土地」も含め、所有者等によって「利用されない土地にどこまでの対応が必要か」という課題への目配りもある。したがって、その「責務」規定は、内容次第では、例えば、非農地判断を受けた元農地あるいは所有者が放棄（所有権の手放し）を望む農地・荒廃農地等への対処策の検

⁽³⁰⁸⁾ 前出注301の「特別部会」の第4回会合（2018年9月20日）に提出された資料。

討を促進し、また、前記の“農村空間保全管理・活性化システム”の導入等をも支えるような意味を持ちうるかもしれない。

他方、第2に、農地に関しては、すでに農地法2条の2の「責務」規定と詳細な「遊休農地に関する措置」の制度がある。そして、後者の制度の展開の経緯とその実際の運用のむずかしさは、「責務」規定を置いても、重要なのはその「責務」の実現を具体的に担保する措置のあり方如何であり、問題解決への道のりは、決して平坦なものではないことを教えている。上記の「基本制度の見直し」が農地に関してどのような意味を持ちうるものとなるか、注目していきたい。

④「適切な管理を続けることが困難な土地」の取扱い（いわゆる“受け皿”の用意の問題等を含む）については、③の研究会以外に、前記法務省の研究会（「土地を手放すことができる仕組み（所有権の放棄・その帰属先等）・みなし放棄の制度の在り方」なども検討する）や前記の「増田委員会」（前出注301）、国土審議会計画推進部会土地管理専門委員会でも検討が行われている。検討状況の内容の紹介は省略するが、筆者としては、「人口減少と縮退の時代において、国は、国土及び国土空間の持続可能で良好な保全管理のためにどのような責任を負うのか」という視点が明確に示されることを期待したいと思う。それは、当該土地が所有者の判明している土地か、所有者不明な土地かにかかわるものではないはずである。